

食品法典委员会

C



联合国粮食
及农业组织



世界卫生组织

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy - Tel: (+39) 06 57051 - Fax: (+39) 06 5705 4593 - E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.net

议题 14 a)

CX/CAC 10/33/14 Add.1

法典信托基金 中期审查

最终报告

2010年4月30日

Andante 恩维方法公司

Kim Forss, 组长

Jens Andersson

Eve Kasirye-Alemu

执行概要

背景

法典信托基金（法典信托基金）成立于 2003 年，旨在帮助发展中国家和处在经济转型期国家加强对食品法典委员会的参与。计划运行 12 年。其三大目标可概括为：(1) 增加参与；(2) 增强参与；(3) 增加科学技术的参与。

审查的目的

2009 年委托的本次中期审查，目的是总结法典信托基金运行前六年的经验教训。特别是其在国家和区域层面的影响，并为项目存续的后半段时间及 12 年运行期结束后是否继续该项目提出建议。

审查过程

审查工作由三名审查员组成的小组进行。小组访问了 12 个具有代表性的基金受益国，采访了世界卫生组织、粮农组织和捐助国利益攸关方代表，并对全球法典联络人和项目受益人进行了调查。在此基础上，评估小组进行了分析并得出结论。审查从 2009 年 12 月开始，2010 年 3 月结束。

影响

食品法典工作在国家和区域已经发生了重大变化。食品安全与卫生领域是动态的，各国正在建立相关机构，所访问的多数国家均已建立了国家法典委员会。政策框架已经建立起来，大多数国家都有食品法典工作和食品安全清晰的政策。在审查过程中访问的所有国家，食品法典所确定的标准或者以其现有形式得到应用，或者经修订后成为国家标准。法典联络人越来越为大家所知并发挥着重要的作用。然而，导致这些变化的原因是多方面的，尤其是有关国家的政治和商业利益。与本国的努力相比，双边或多边援助发挥的作用更小一些。参加会议是对其它活动的有益补充。审查组所看到的变化虽然不

是法典信托基金引起的，但它为此做出了富有意义和价值的贡献。

区域协调

所发生的重要变化之一是区域的协调水平。区域内的网络数量增加了，出现了更多的联合培训，就技术和政治问题确定共同立场，以及为提出标准进行联合研究。有了基金的支持，各国的参与得到加强，这也大大促进了区域协调的发展。

可持续性

食品安全与卫生领域机构框架的变化多数是可持续的。制定政策是一个持续的过程。一项政策只有在它不再为其目标服务时才会被取消。只要有相关政治和行政意愿，国家法典委员会和法典联络人的机制性框架也可以保留下去。迄今为止，这些机制均由各国政府预算出资，承担相关工作的人员在其（政府、研究和工业部门的）本职工作岗位上领取工资。基金并未建立项目结束时无法维系的机构或程序。

实现目标

基金已实现其第一项目标。2004 至 2009 年，基金出资支持来自 126 个国家的 1129 人参与食典活动。基金成立时，符合条件的国家共有 146 个，截至 2009 年，有 20 国从未申请过资助。在 2009 年，基金资助了来自 80 个国家的 246 人。这显然是一项重大成就，切实促进了实现“增加参与”的目标。部分是由于基金把关注重点放在了目标上，90% 的资金和差不多同样比例的行政资源都用于此，而这也正是大部分捐助者和其它利益攸关方所希望的。一个明显的后果就是未能实现第二、三个目标。基金 10% 的资金被用于编纂培训材料和提供培训，以便提高参与的质量。虽然对于要作些什么才能实现第二目标还是不清楚的，尚不清楚什么样的活动有助于实现

第三个目标，也就是加强对法典委员会的科技参与。一个项目的有效性通常取决于其是否实现既定目标。目前，基金并未实现其全部目标，因此也不能认为其有效。基金实现了三大目标之一。不对其它两个目标开展工作的决定是由捐资者和其他利益攸关方做出的。

效率

基金运作的效率是高的，其实现第一个目标也只使用了有限的员工。基金为选择受益国和从基金毕业确定了全面指标。这些都是透明的并得到捐助者的大力支持，但也存在争议，特别是已经毕业的国家对指标颇有微词。已经从基金援助毕业的国家认为，国家分组指标和毕业制度并非公平有效，但捐助国和继续从中获益的国家则广泛支持该体系。

建议

主要建议如下：

1. 把工作重点放在第二和第三目标上。如果要在剩下的六年实现这两个目标，就有必要迅速扩大能带来有关产出和产生相应影响的活动。189名受访者中，没有一个人认为这些目标无关紧要或者建议减少相关努力。因此，有必要迅速改变过去六年忽视后两项目标的状况。
2. 关注最有需要的国家，跟进2010年和2011年毕业国家的后续参与情况，如参与大幅度下降，做好应对准备。关注最有需要的国家是捐助组织的优先任务。
3. 寻找与其它国家接触的办法。已经从基金直接支持参与食典会议中毕业的国家在这个项目中可以发挥其它重要作用，如通过区域协调、指导和结对活动为促进能力建设做出贡献。

4. 继续应用和建立愈加严格的申请程序。有必要进一步评估各国真实需求，在挑选过程中要对申请进行愈加严格的定性分析。此类程序也会促使申请者提高本机构的能力，因此这个过程本身就是目的。
5. 继续以参与食品法典为重点。能力建设的需要多种多样，但是法典信托基金发挥作用的特定领域就在于促进对食品法典工作的参与。因此，无论为实现第二和第三个目标做什么工作，都应以参与为中心，就是，提高有效参与的能力以及支持与参与食品法典相关的技术与研究投入方法的开发。
6. 加强与其他行动者的合作。举办以上概要列出的活动也就意味着将会有更多的能力建设和更多机会获得行动的协同效应，当然也意味着重复努力的风险更高。
7. 监测和评估系统可得到进一步发展。监测和评估系统需要识别正确的机会，并提前规划外部评估活动。中期审查建议采取全面方式，关注三个关键领域：需求、定性信息和有选择地使用指标。

审查最后权衡了该项目 12 年运行期结束后继续存在的利弊。项目是有时间限制的活动，其清晰的目标应按时告一段落。但仍可能存在进一步援助需求。为满足食品安全和质量领域对技术援助的需求进行国际合作，需要以对本领域所有活动进行综合评价和比较为基础。建议在基金项目结束时组织此类评估，以便供世界卫生组织、粮农组织、世贸组织和其它利益攸关方做决定时参考。

目录

执行概要	2
缩略语表	6
第一章. 序言	8
背景	8
创立法典信托基金	9
目的	9
方法	10
评估的结果可信吗?	11
读者指南	12
第二章. 国家层面的影响	13
信托基金活动的影响	13
影响的评估	14
影响的主要类型	15
改变国家法典活动的框架	16
国家政策的制定	18
改变法典联络人的工作条件	20
法典研究的发展	21
改进国家食品标准	23
出口、进口与国内贸易	24
能力开发	25
区域合作	26
可持续性	27
第三章. 实现全球范围的参与	29
参加食品法典会议	29
参与的持续性	33
委员会的作用	36
第四章. 法典信托基金的项目机制	40
目标与产出	40
国家分类、匹配资金和毕业	42
培训和其它形式的能力建设	45
第五章. 法典信托基金的管理	52
秘书处的能力与效率	52
参与者的选择与旅行安排	54
与其他利益攸关方的协调	57
供资和捐助者关系	59
监督变化、评估和其它报告	60
第六章. 结论与建议	63
相关性与战略适当性	63
进展与有效性	63
效率与有效性	64
影响	65

可持续性	65
项目管理	66
建议	66
附件 1. 职权范围	74
附件 2. 访谈人员名单	82
附件 3. 评估中使用的文件	87
附件 4. 数据收集方法	89

缩略语表

AIDMO	阿拉伯工业发展与采矿组织
ANSSA	国家食品安全局（马里）
AU/IBAN	非洲联盟/非洲动物资源局
BSN	印度尼西亚国家标准化局
CAC	食品法典委员会
CARDS	重建、发展与标准化共同援助署（欧盟）
CCAFRICA	非洲法典协调委员会
CCASIA	联合国粮农组织/世界卫生组织亚洲协调委员会
CCCF	食品污染物法典委员会
CCEURO	联合国粮农组织/世界卫生组织欧洲协调委员会
CCEXEC	食品法典委员会执委会
CCFFP	鱼和鱼类产品法典委员会
CCFFV	新鲜水果和蔬菜法典委员会
CCFH	食品卫生法典委员会
CCFICS	食品进出口检验与认证系统法典委员会
CCFL	食品标签法典委员会
CCGP	基本原则法典委员会
CCNASWP	联合国粮农组织/世界卫生组织北美和西南太平洋协调委员会
CCNFSDU	营养与特殊营养食品法典委员会
CCP	法典联络人
CCPR	农药残留法典委员会
CTAA	农业-食品技术中心
CTF	法典信托基金（或联合国粮农组织/世界卫生组织项目与加强参与法典基金）
DFID	国际开发部（英国）
EC	欧洲共同体
EU	欧洲联盟
FAO	联合国粮食及农业组织
FOS	食品安全与人畜共患疾病司（世界卫生组织）
GAP	优良农业规范
GDP	国民生产总值
GTZ	德国技术合作署
HACCP	危害分析临界控制点
IICA	美洲农业合作研究所
IPPC	国际植物保护公约

JECFA	联合国粮农组织/世界卫生组织食品添加剂联合专家委员会
JEMRA	联合国粮农组织/世界卫生组织微生物风险评估联合专家会议
JFDA	约旦食品药品管理局
JISM	约旦标准与计量研究所
LAC	拉美与加勒比地区
LDC	最不发达国家
LHD	人类低发展国家
LIC	低收入国家
LMC	中低收入国家
MBS	马拉维标准局
MHD	人类中等发展国家
MOU	谅解备忘录
MRL	最低残留水平
NCC	国家法典委员会
NSCP	国家消费者保护协会（约旦）
OIE	世界动物卫生组织（国际兽疫局）
PAN-SPSO	非洲国家参与卫生和植物卫生标准制定组织
PSC	规划支持费用（世界卫生组织内）
R&D	研究与发展
SACAU	南部非洲农业工会联合会
Sida	瑞典国际开发合作局
SPS	卫生与植物卫生措施
STDF	标准与贸易发展基金
SWP	西南太平洋
TBS	坦桑尼亚标准局
TBT	贸易技术壁垒
TCBDB	世界贸易组织/经济合作发展组织贸易能力建设数据库
TFDA	坦桑尼亚食品药品管理局
TSPN	贸易标准从业者网络
UMC	中上收入国家
UNDP	联合国开发规划署
UNIDO	联合国工业发展组织
US	美国
USD	美元
USDA	美国食品药品管理局
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

第一章. 序言

背景

食品法典是全球消费者、食品生产商、国家食品管理部门和国际食品贸易的参考点。食品法典系统为所有国家加入国际社会参与制定和协调食品标准并保证其在全球范围实施提供了机会。简而言之，食品法典是各种标准、业务守则、指导原则和其它建议的汇集，其中有些文本非常原则，也有一些非常具体。有些详细介绍了与食品相关的具体要求，其它一些介绍了食品生产系统的操作和管理或者是关于食品安全与消费者保护的政府监管体系。

这些标准是通过食品法典委员会的工作来制定的，食品法典委员会是二十世纪六十年代根据联合国粮农组织和世界卫生组织的决议设立的。“章程和程序条例”规定了食品法典委员会的工作程序¹。正如委员会章程第 1 条所述，该委员会的主要目的之一是准备食品标准并在食品法典上颁发。该委员会的运作及所要遵循程序的法律依据发表在“食品法典委员会程序手册”。它们包括：

由一国政府或该委员会的分委员会递交提出制定标准的建议；

委员会决定按所提建议制定标准；

委员会秘书处安排所建议的标准草案文本并在成员国政府中传阅征求意见；

由附属机构研究成员国政府提出的意见并向委员会递交标准草案；

草案一旦被委员会通过，就成为法典标准收入食品法典。

该委员会及其下属机构随时保持法典标准及其相关文本处于最新状态，确保它们与现有科学知识和各成员国的需求相一致。标准的修改或完善的程序遵循用于最初标准准备的程序。法典标准被“世界贸易组织（WTO）卫生与植物卫生措施应用协议”认定为食品安全的国际基准。

虽然发展中国家在食品法典委员会中占多数，但它们在食品法典委员会及其各分委员会的参与程度是低的，因此他们对标准的制定所产生的影响无足轻重。当本十年初对整个食品法典进行评估时，这一结论被再次确认，主要缺点之一是许多发展中国家在谈判桌上缺席。食品出口是许多发展中国家的重要经济来源，为了进入出口市场，它们就需要执行标准。除此以外，进口和本地生产的食品的食品质量与安全问题同样很重要，急需制定和应用相关标准。

¹ 联合国粮农组织和世卫组织出版物“理解食品法典”提供了一个概要，可从www.codexalimentarius.net 获得。

创立法典信托基金

“联合国粮农组织/世界卫生组织加强参与法典项目与基金”（以下简称“法典信托基金”）于 2003 年建立，2004 年开始运转，目的是支持发展中国家，特别是最不发达国家和处于经济转型期国家更广泛和更有效地参与制定全球食品安全与质量标准的工作。

正如项目文件中所表述的那样，法典信托基金的长期目标是：通过促进更加安全和更有营养的食物的提供和食源性疾病的减少，进一步改善全球的公共卫生和食品安全状况。其目的是：帮助发展中国家和处于经济转型期国家更加广泛而有效地参与食品法典委员会²制定全球食品安全与质量标准的活动。除了这一目标以外，更多地参与法典的活动还将有助于发展中国家和处于经济转型期国家增加国际贸易的机会。法典信托基金还有望获得三个近期产出：

1. 扩大对食品法典的参与。例行派代表参加食品法典会议及其分委员会和特设工作组的国家数量将会增加，这些会议讨论某些国家重点关注的卫生和经济问题。
2. 加强对法典的全面参与。由于参与法典分委员会和特设工作组的工作，在法典标准制定过程中提出本国意见的国家数量将增加。
3. 增加科学技术在法典中的参与。通过积极提供科学和技术方面的意见来支持制定法典标准的国家将增加。

法典信托基金成立时，就设法取得 12 年 4000 万美元的供资。法典信托基金的运作受“联合国粮农组织/世界卫生组织信托基金咨询组”指导。该小组由联合国粮农组织和世界卫生组织的高级职员组成，法典信托基金秘书处实施日常管理。秘书处有一个持短期聘用合同的 50%工时的管理人员和一个 80%工时的固定期限的秘书职位（2009 年末均改为专职）。秘书处设在世界卫生组织食品安全与人畜共患疾病司，其工作与联合国粮农组织紧密协调。

目的

由于预定 12 年的项目已经时间过半，实施中期审查的目的是为了评估法典信托基金至今的进展情况，为项目后半期乃至以后的运作提出可行的建议。审查的具体目标是：

² 项目文件“WHO/FAO对于加强参与食品法典的项目和经费”，2003年6月17日。

- 寻找和学习该信托基金前六年在实现关键的预期目标进展中的成功与不足，重点是国家和区域层面所产生的影响。
- 为项目剩余时间内该基金的工作重点进行调整提出建议，以使项目产生可持续的影响。
- 为十二年效期后项目是否继续提出建议以及对应的益处和风险。

评估的任务书详见附件一。

方法

评估由一个三人小组承担。Jens Andersson 具有发展与贸易政策方面的背景，以前是瑞典国际发展合作局和瑞典外交部顾问。Eve Kaserye-Alemu 原为乌干达国家标准局执行主任，具有管理食品安全项目的长期经验。Kim Forss 担任组长并且管理着一个专门从事评估研究的公司。评估小组从 2009 年 11 月开始工作，2010 年 3 月递交评估报告草稿。评估以下列三个方面的材料为基础：

- 国家研究，总共12个国家。选择了代表不同地区、不同国家类型和参与法典工作的不同程度。国家案例研究综合了来自参与法典会议数据库、文件分析（如受益者的申请和报告）以及访谈等方面的信息。每个国家访问持续2至3天。国家访问期间我们访谈的人员有法典联络人、因参加培训或会议而从法典信托基金受益的人员（受益者）、国家法典委员会主席及可能的成员、联合国粮农组织和世界卫生组织代表以及参与食品安全问题、标准的制定与研究的其它利益攸关方。表1为评估中访问的国家。
- 与其它利益攸关方的访谈，如法典信托基金秘书处职员和管理人员、联合国粮农组织、食品法典秘书处和联合国粮农组织营养与消费者保护处的职员和管理人员、几个法典分委员会主席、法典信托基金的捐助者代表（以及一些尚未给法典信托基金提供任何资金的“潜在”捐助者）。表2提供了评估过程中已访谈的人员名单（包括国家访问期间访谈的人员）。我们总计访谈了189人。评估使用了开放但有组织的形式。访谈指南见附件4。
- 调查表发给法典联络人和随机选择的受益者。由于我们仅访问了12个国家，所以需要有一个方法来收集对法典信托基金运作及结果（或缺乏结果）在其它国家的广泛分布的见解。对法典联络人调查问卷的响应率略高于50%，而来自受益者的响应率略低。调查的结果将在下面的分析中介绍，它们使许多问题变得明朗。调查问卷见附件4。

评估也使用了一些有助于了解法典信托基金的文件，例如受益者的申请和报告、项目建议、战略计划应用、法典信托基金给捐者者的报告以及过去委托的研究评估报告等。

表 1. 中期审查过程中访问的国家名单

地区	目前正从法典信托基金受益的国家	从法典信托基金毕业的国家
非洲	加纳、马拉维、马里、坦桑尼亚	
亚洲	老挝、印度尼西亚	
欧洲	亚美尼亚、塞尔维亚	
拉丁美洲		阿根廷、玻利维亚
近东	约旦	突尼斯

评估的结果可信吗？

在评估的不同部分中关于有效性和可信度³存在不同的问题。当我们讨论参与法典信托基金的影响问题时，读者必须记住我们仅访问了 12 个国家，低于法典信托基金提供支持的受益国家总数的 10%。国家研究结束后，我们惊奇地发现，法典工作的机构发展水平比我们预期的要高得多。下一章我们将讨论影响问题。但是，我们已经可以说，我们发现在所有 12 个国家，正在发生的许多事情都与法典工作有关。但其它国家的情况怎样呢？可以肯定其它地方进步的程度不可能有这些国家高。我们的结论或许偏向我们的样板国，在看待成果时记住这问题将是明智的。

在地区和国家层面分析成果与影响的时候，主要的问题是要评估法典信托基金的贡献。在许多情形下，食品法典的工作、国家委员会的建立、政策的制定、对法典分委员会的贡献、对标准草案的意见、以及把法典标准应用于国家标准等等已经取得了很大的进展。能力开发进步显著并有详细记载。问题是许多人为此做出了贡献，有来自其它专业机构的技术援助，不仅仅是联合国粮农组织。许多双边项目支持能力开发，还有一些是世界银行贷款支持的庞大投资项目，既支持物质的基础设施（研究设施），也支持人力资源的开发。法典信托基金是发挥了某种作用，但是它是其它活动的催化剂还是发起者？在这一因果链中，其重要性如何？归因和/与贡献的问题将在下一章讨论，我们在此将其作为方法学的问题提出。

³ 有效性 – 我们的资料是否真正允许我们就我们回答的问题做结论；可靠性 – 我们所收集的资料是否可靠，也就是说，其他受访者是否会给出同样的回答。

成果与影响问题讨论的重点在于国家和地区层面的事件。当我们试图了解不同分委员会的工作时，并没有真正能够分析因增加的参与而可能出现的变化的全貌。这意味着科学证据以及政治和商业利益等方面在谈判过程中的所起的作用依然是一个谜。我们没有对谈判、结盟和表决形式进行评估，因此就没有关于法典标准的真实变化的资料，也没有这种变化服务于谁的利益的资料。

另一个评估难点是关于法典信托基金的效率。在大多数情况下，效率是通过产出与成本的比率来衡量的。第一个标准是这一比率应看起来是合理和正面的，通常通过对照标准可以达到。但是，由于没有类似工作的先例，因此也就没有对照标准。我们的效率分析以试验性比较作为基础，但比较薄弱，应小心解读。

了解了这些缺点以后，对法典信托基金依然有许多话可说。不同来源资料之间的一致性程度出人意外的高。调查证实，由国家研究和访谈（虽然有时谈及其它话题）所得出的结论趋于指向同一个方向。因此，评估的可靠性非常高。但是，鉴于前面所说的理由，其有效性更加成问题，应该谨慎解读。

读者指南

本报告遵循一个简单的逻辑。我们从国家层面的总体影响入手，因为我们认为这是最有意思的也是最少已有知识的话题。对影响的分析，也指出重点应当是在研究法典信托基金如何建立、宗旨和目标是什么、项目所要遵循的逻辑是什么、以及运作中的优点和弱点是什么。因此得出的原则是“如果没有坏，就不要补”。这意味着在分析能够进行“修补”的东西之前，先看影响问题。所提建议不仅基于影响的证据，而且基于与其它机构可能进行的合作和对同行的期待等。因此，在后面的章节中将收入与他们的访谈中获得信息。最后一章总结了结果与影响的证据，并就(1)法典信托基金今后六年工作的改进和调整；(2)六年后是否需要继续其活动提出了建议。

第二章. 国家层面的影响

信托基金活动的影响

影响⁴的问题是复杂的，但对影响的了解是项目评估的关键尺度。在对 12 个国家的访问中，特别是在与政府和工业部门利益攸关方的交谈中，收集了有关影响的性质、产生影响的困难以及影响的多样性等方面的大量证据。

本评估的任务书提出了三个关于影响的问题：由于该项目已经发生了什么？国家/地区层面的影响是什么？在受益国能观察到变化吗？在评估过程中经常提出也是人们经常问的问题是是否可能测量影响。答案是“当然可以”。但这并非一定意味着这是一项有用的工作。影响能够测量，但还必须记得，要测量就要预先假定一个尺子。问题是使用什么样的刻度尺和规定刻度尺上的量值意味着什么？在研究中使用了几种刻度尺，包括顺序尺和比例尺。比例尺需要非常精确的数据。顺序尺比较简单，可使用定性资料，由将活动进行排序的类别组成，如：

- 非常满意
- 满意
- 不满意
- 很不满意

许多机构在开发合作中评估影响时就使用这样的等级尺度（如世界银行）。在本评估中，我们注意到国家法典委员会和其它组织的几个活动。我们肯定可以把观察结果以那个尺子进行排列。问题是这样的信息是否有很大的意义和相关性。

这种测量所依据的量值判定是主观的。问题是应该采用谁的判断和用什么样的经验数据来支持这种测量呢？有多种不同的影响，会带来多种潜在的结果。很难说实施一个一天时间的食品法典及其分委员会的培训项目一定会导致大家积极参与法典的活动，或者结对项目中的互动会导致同样的结果。不存在一种客观的方法来判断这样做比那样做好，甚至也不能说两者一样好。而这样的判断有可能隐含在类似上面介绍的尺度上。

为了测量影响，就需要研究全球的人口。这就使因果规律的经典应用成为必需，也就是要证明该项目对所要观察的影响是必需而且充分的。在该评估进行中，

⁴ 在发展合作中影响的普遍定义是“由发展干预产生的正面和负面、主要和次要的长期作用，直接的或间接的，有意的或无意的”（Molund & Schilling 2004:102）。这里的影响也是同样的含义，这里的目的不是定义这个词，而是要找出和描述其实际含义。

我们从未遇到这样的因果联系。法典信托基金常常起着某种作用但它常常只是多种起作用因素中的一个。因此，测量影响的念头因而应该放弃。它虽然可以做，但既不切题也没有意义，是一个既费钱又不切实际的做法，带来的有价值的信息却微乎其微。比较好的做法是使用相关资源来评估影响。

影响的评估

取代测量影响的是，我们可以对影响进行描述，根据描述对它进行评估⁵⁵，并对其价值和优点做出结论。信息与知识以叙述的形式有效地被收集和转播。通过提供项目的活动如何影响法典工作的具体而又经过严格审查的实例，就有可能讨论影响的大小，为此付出的代价是否合理，遇到的障碍时什么，以及如何才能持续与增加等问题。这远比提供一个尺度来加以衡量有意义得多。

这里举一个如何评估影响的实例。有一个玻利维亚人两次参加乳和乳制品法典委员会会议（2005 年和 2008 年）。第一次会议前，他们对要讨论的乳和乳制品问题的国家立场已经形成。两次会议之间，玻利维亚与乳和乳制品法典委员会进行了沟通，并就即将在会议上讨论的建议提出了自己的立场。参加 2008 年会议后，玻利维亚国家法典委员会的分委员会主持了法典委员会标准的分析工作，并制定了对玻利维亚国家标准的修改建议。五个这样的标准于 2008 年和 2009 年被通过。

正如这一例子所显示的，作为实例所观察到的影响既揭示了真实情况并具有教育意义。它作为一个小故事来加以描述，但不应被视为轶闻趣事成为知识铺路石。案例研究能够被系统、客观并以科学的严谨加以评说和描述。故事常常是进行沟通的有效手段，这样的案例，可以是传递信息的载体，对于影响是如何产生以及它如何能够得对支持。

这里，最难回答的问题是玻利维亚标准的制定是否应该归功于法典信托基金。我们的回答是，“当然不应该！”。首先，如果我们研究这五个标准的形成过程，可以清楚地发现大部分工作是在玻利维亚国内的国家法典委员会、研究所、卫生部和农业部等部门做的。法典信托基金对参加两次法典会议的贡献最多是 2 万美元。而玻利维亚国内的投入的价值要高得多。但是，参加会议显然促进了其国内的工作，激励了工作人员，给工作带来了实际的投入。如果没有这样的影响，其标准的制定也会进行，但很有可能会比较晚并且不会这样广泛。当我们与玻利维亚各方面的专家讨论这个问题时，他们也持同样的看法。法典信托基金的参与为玻利维亚奶制品标准的制定做出了贡献，但是，标准的变化以及随后产生的诸如婴儿营养奶及

⁵⁵ 估通常定义为“系统调查某一对象的价值和功过”（标准联合委员会，1994）

其成分的流行却不能归功于法典信托基金的参与。这里的区别在于归因与贡献，前者说的是经典的因果机制，而后者说的是多因果规律。下面我们将讨论贡献。

影响的主要类型

在分析影响之前，有必要对影响的概念作一解释。影响这一词似乎很简单，但它包含着各种以经验为依据的论据。为了分析和讨论影响，我们发现需要按不同的类型来组织讨论。影响的问题，可以通过查阅法典信托基金项目文件来探讨。虽然成果部分没有提供太多的指导意见，但其宗旨和目标可以作为出发点。此部分说明了参加法典会议以后所应该发生的情况。按照定义，这就是影响。项目文件说：“长期目标是：通过促进更加安全和更有营养食品的提供和食源性疾病的减少，进一步改善全球的公共卫生和食品安全状况。其目的是：帮助发展中国家和处于经济转型期国家更加广泛而有效地参与食品法典委员会制定全球食品安全与质量标准的活动。”

如果我们能够发现公共卫生和食品安全领域有了改进，发现食品更加安全更有营养和食源性疾病减少了；如果这些变化可以令人信服地与标准的制定和参与法典联系起来，就是影响的最好证明。最终的情况可能就是这样，但这无疑有一个发展过程，需要 5 – 6 年甚至更多的时间才能发生。我们还未能收集到能够与参加法典会议联系起来的在公共卫生或食品安全方面的改善情况（但上述玻利维亚的例子说明了二者间可能的联系）。但是，我们已经看到了可以与参加法典会议联系在一起的标准的制定和修订。这在改进食品安全状况方面是至关重要的联系。

就法典信托基金的目的而言成果更加丰富。更多更积极的参与（cf.项目产出）所产生的影响可以是各国更加有效地参与食品法典委员会全球食品安全与质量标准的制定。这些有效参与将与一些过程和结构问题相联系，如向法典委员会提出建议、对建议提出意见、用全球标准来制定国家标准、建立组织机构来开展活动、以及制定国家政策来指导这些工作。下面我们将从分析评估期间访问国家的机构建设情况开始⁶。

⁶ 这几类影响是从国家访问中获取的经验资料中得出来的。审查组没有事先确定这些影响的类别，也不是从项目计划中找出来的。那么我们是否已经发现了所有不同类型的影响呢？影响类别的概念框架是我们自己的，以经验性调查结果为基础，但也有机构发展文献做支撑。是否有可能确定其它类别？回答是肯定的。对另一个国家的访问有可能带来已访国家中没有看到的某种影响。也有可能我们错过了、误解了我们收到的信息。不管怎样，这几类确实包罗了我们的全部调查结果，因此，如果我们没有发现其它形式的影响，那么这种影响或许是无法发现的。

改变国家法典活动的框架

第一个问题是已经建立了什么样的结构来制定食品标准。表 2 归纳了所访问的 12 个国家的经验，包括一些基本数据、参加法典和建立相关机构框架的年份、以及与政府部门的联系等。更详细地，我们可以介绍加纳的例子，由于它多年来参与了法典的各种活动，所以很有意义。法典协调委员会 1973 年在罗马举行了第一次会议后，加纳 1975 年在阿克拉承办了非洲法典协调委员会会议，成为承办该会议的第一个非洲国家。后来加纳参与食品法典活动的步伐慢了下来，直到几乎为零。时隔大约 15 年以后，1996 年开始着手重新建立法典联络人，又恢复了对食品法典的兴趣。现在加纳有一个国家法典委员会（2003 年重新运行），由 22 名成员组成，下设有数个影子法典分委员会，办理法典标准工作，包括筹备法典会议、起草国家立场文件等。还建立了法典文件和资料的图书馆，并有食品法典战略计划和用于法典工作的专用账号。战略计划由 5 个部委提供经费，这 5 个部本应给法典账号注入等量的资金，但目前有几个部没有兑现。法典账户已经为一些代表团参加食品法典会议或项目提供了资金。由此可以看出，过去 15 年加纳在食品安全和卫生领域的机构建设方面有了很大的发展，包括机构网络。用法典信托基金经费参加法典会议发挥了重要的作用，原因是国际交流给加纳国内的工作提供了强有力的激励和智力投入。

表 2. 评估期间所访问国家的法典机构

国家	国家法典委员会 建立时间	说明
亚美尼亚	1994	1994 年起为法典成员，2007 年起没有国家法典委员会和法典联络人，农业部
阿根廷	1973	最初经政府机构参与，2000 年设国家法典委员会，农业部牵头
玻利维亚	1997	卫生和农业部，但秘书处设在标准局
加纳	1973	2000 年初恢复食品法典工作，2003 年重设法典委员会
印度尼西亚	1986	最初法典联络人属卫生部，1998 年转到国家标准局
约旦	无	约旦标准和计量研究所建立于 1972 年，1995 年独立，目前的法典联络人和国家法典委员会主席，工业贸易部
老挝	1998	法典联络人和法典秘书处在卫生部
马拉维	1996	技术援助组由联合国粮农组织资助
马里	2003	14 个业务分委员会，卫生部
塞尔维亚	无	70 年代起南斯拉夫有法典，后来中断，塞尔维亚 90 年代开始，没有国家法典委员会
坦桑尼亚	1974	坦桑尼亚标准局，贸易和工业部
突尼斯	2000	委员会设在工业部，法典联络人在农业-食品技术中心，双边与多边技术委员会

在坦桑尼亚可以看到另一种发展模式。坦桑尼亚标准局和坦桑尼亚食品药品监督管理局是坦桑尼亚食品安全（控制和管理）的主要负责机构，他们高度合作但有各自具体的互不重叠的职能。标准的制定，包括食品法典标准，由设在坦桑尼亚标准局的技术委员会进行，由来自政府部门、研究机构、学术界、工业、消费者、专家和其他利益攸关方的代表组成。坦桑尼亚食品药品监督管理局是食品控制与管理事务的牵头单位。法典联络人和法典秘书处隶属坦桑尼亚标准局农业与食品标准处，负责食品标准的制定。法典委员会也设置该处下面。法典委员会的工作成果经过主要的国家技术委员会处理后，成为国家标准或成为国家立场提供给全球法典工作。坦桑尼亚标准局和食品药品监督管理局都设有多种技术部门、实验室，负有检验和认证（一致性评估）的责任。这两个局都建立于上世纪 70 年代，是通过双边与多边机构的技术合作建立的。因此，目前法典信托基金援助，对业已存在几十年的机构机制是适合的。但在促使其更好地行使职能方面，其贡献与其他技术援助计划相比是微不足道的。

非洲的这两个例子说明法典信托基金的贡献是相当小的，但是在亚美尼亚，它可被看作催化剂，已经发挥了更重要的作用。2007 年法典联络人的工作转到农业部前，亚美尼亚对法典的工作并不十分积极。此后情况发生了变化，主要原因是新的食品安全法赋予农业部负责食品安全的责任。此外也与联合国粮农组织在亚美尼亚和格鲁吉亚实施一个比较大的食品安全计划，包括筹备以建立国家法典委员会为主题的研讨会（由法典联络人发起，法典信托基金资助参加会议）有关。有关的利益攸关方都参加了这个计划。此后国家法典委员会建议草案出台。鉴于国家法典委员会是跨机构的，所以该建议正等待总理的决定。正是因为参加法典会议和有关的技术合作项目，导致了该领域的更快发展。

约旦也很快开展了食品法典工作，起决定作用的是 2000 年约旦成为世贸组织成员。为了履行世贸组织关于卫生和植物卫生措施的协议（SPS），协议提到了食品法典建立了国家法典委员会。2003 年约旦成为近东的协调员，国家法典委员会也正式开始运行。根据部分利益攸关方的看法，其协调员的工作 2007 年交给突尼斯后，国家法典委员会的活动多少有点减弱。约旦也是该地区唯一设立国家食品药品监督管理局的国家，而这个局将来有望接过法典事务。总的说来，法典信托基金在约旦的贡献是最小的。

印度尼西亚有几个机构负责食品安全与管理。法典联络人设在卫生部负责药品与食品控制的部门下面，但在 1998 年移交给了印度尼西亚国家标准局。法典联络人秘书处负责协调印度尼西亚内部的食物法典工作，包括所有的安排、联络、文件传阅、会议和监测等。食物法典工作被贯穿到国家食品标准制定的全过程。印度尼西亚

亚有数个法典分委员会，都是全球法典分委员会的翻版。但是，以食品法典为基础的食品标准的制定，被分散到归属于负责某方面的管理或食品控制的主要政府部/局的法典技术委员会。印度尼西亚的法典机构存在于法典信托基金之前，其变化是现有的国家政策造成的。

老挝的国家法典委员会设立于 1998 年，但最近五年因成员国地位的明确和举行国家法典会议而变得活跃起来。尽管检验和分析能力有限，但从 2008 年起，老挝就开始为确定农药的最大残留限度而收集有关农药残留水平的科学数据。在食品微生物污染方面也有一些研究。老挝农业部正致力于制定国家的优质农业规范（GAP），很大程度上是由于农业部人员参与农药残留法典委员会的结果。农业部管理处的处长参加了 2009 年在北京举行的农药残留法典委员会会议后带头倡导农药管理的观点。农业部的官员谈论从数量到质量的转变，例如加强营养和食品安全问题。

总的说来，负责食品安全的机构有了很大的发展。在过去的十年里新的机构、机构的变化以及 70 或 80 年代下滑的机构重建工作都有了很大发展。造成这些变化的驱动力有很多，其中最重要的可能是国际贸易的增长以及迫使各国执行食品安全标准的世界贸易组织贸易谈判框架。然而，国内对食品安全问题的关注同样也引起了食品法典工作的发展。法典信托基金是这些发展过程中出现的受欢迎的事物。许多参加法典会议的人回到了一个充满生气的环境，机构的变化和发展使标准的制定工作成为可能。

国家政策的制定

机构框架是一回事，国家政策是另一回事。有些国家有强大的政策框架，国内的食品政策以及国家参与食品法典工作都形成了正式的政策。在另一些国家，虽然有这些机构，但却没有正式的政策指导其工作。在有些情况下，机构内部虽然不一定有正规的政策，但相关的内容却可以体现出来。机构强大但政策薄弱也是可能的，或者两者都很薄弱。本节审查国家访问过程中发现的关于政策的评价。

玻利维亚是一个很有趣的案例，因为它没有对于法典的国家政策。但另一方面，法典又与其它政策目标联系在一起，特别是零营养不良的实现。法典规范与标准通过提供标准进入该政策目标，尤其是婴儿营养奶。这里我们发现，使法典工作富有意义的重要政策也许不是法典特有的政策，而有可能是针对更广义的卫生和社会目标制定的政策。解决营养不良问题是政策的目标，法典从开始影响该目标起就是很重要的，其影响显而易见。对法典的低的政治关注程度可能反映了所做工作的

技术和方法的特性，不可能是其自身权利的问题。即使玻利维亚没有成文的国家法典政策，也有连贯的法典工作机制。该机制具有稳定的经费来源，工作框架和机构之间灵活的沟通网络。

其它国家的情况有所不同。加纳采取一个更为正规的途径，正在世界卫生组织提供的技术援助下制定国家食品安全政策。马拉维有国家标准法，其中包括食品标准。但是，这两个国家都没有针对法典工作的正式国家政策。在另一个非洲国家，马里在 2003 年颁布了国家食品安全政策，并依据 2003 年 12 月 30 日颁布的法律成立了国家食品安全局来实施该食品安全政策。国家法典委员会是依据卫生部的法令建立的，并有将此纳入一项法律的强烈意向，重点是食品法典和为法典工作提供预算。

约旦有农业法和食品控制法。食品控制法是最近在约旦食品药品监督管理局与丹麦兽医与食品管理局之间的一个结对项目中制定的，项目延续了 30 个月。此法与欧盟的标准相似，与丹麦的法律非常接近，都包含有消费者警示、自动控制等内容。这也是该地区的第一个基于风险的法律。国家消费者保护协会为制定消费者保护法呼吁了 15 年，现已得到此法将于 2010 年通过的承诺。

这些案例表明，许多国家在立法方面发展迅速。在塞尔维亚，最近通过了一系列法律。去年颁布了食品法（已经欧盟批准）。在较早的草案中包含有建立独立的食品行政部门的内容，但在最后文本中此职能分属农业部和卫生部。食品安全以农业部为主，与卫生部合作。卫生部负责 9 种食品，其中包括儿童食品、盐、水、膳食补充和添加剂。食品法是一个进步，以前由于这两个部之间职责的重叠，食品生产者要接待多个检查员，而现在的分工更为清晰。

老挝有国家食品政策和国家食品法。食品法典作为参考文献反映在这两个文件中。但是，由于缺乏实施食品安全法规的机制和资源而产生了重大障碍。有国家高层政策机构即国家食品安全委员会负责食品安全问题。一般说来，这样的担心在所有国家普遍存在，立法和制定标准只是第一步，之后的监督和控制需要更多的努力。

像开始提到的玻利维亚一样，突尼斯参与食品法典工作具有明确的重点，但还没有制定法典工作政策。其政策的内容是突尼斯参加几个一般问题（如卫生、食品添加剂、检查系统等）的同业委员会和两个专业委员会（油脂，水果与蔬菜）。这些委员会反映了突尼斯出口工业与公众对食品卫生与安全所关心的优先领域。这样既明确了责任，又与国内的机构情况相匹配。就在最近，一个国家政策正在出现，

实际上它并不是真正的完整的国家食品法典工作政策。但是，这样一个政策有几个要点：

- 何种法典委员会对突尼斯的利益最重要以及哪里的会议突尼斯将派人或不派人参加等问题上有一个明确的重点。
- 常常会出现针对某个特殊问题制定国家政策的情况。已经发生的三个情形是基因改良作物、橄榄油成分和一个与高粱有关的问题。
- 突尼斯同意成为地区协调员，由此也接受了更高层次的责任和承诺。

这些政策的发展能够与法典信托基金联系到什么程度？讨论这些政策的影响是否具有意义？建立法典信托基金目的的表达是含意深刻的：帮助发展中国家和处于经济转型期国家更加广泛而有效地参与食品法典委员会制定全球食品安全与质量标准的活动。制定国家食品安全政策和国家法典政策，是实现这些目的的铺路石。但是，法典信托基金对这些政策起了什么作用呢？在很多情况下可以说一点都没有，原因是要么这些政策早已完成，要么其制定过程先于法典信托基金的设立。但是，也有这样的情况，即参加法典会议使得一些国家重新考虑其政策现状成为必需，与其它国家代表团的交流突显了政策的需要。包含制度问题和政策框架的申请过程鼓励思考和努力。法典信托基金的贡献是有限的，有时是催化性的，但它总是做出了微薄的贡献。

改变法典联络人的工作条件

法典联络人是国家法典机构建设的关键特征，大量从法典信托基金受益的实际工作都是通过它来沟通的。本节我们以被访国获得的实例介绍了法典联络人如何建立、发展和工作的局限性。

第一个例子来自马拉维。法典联络人和法典秘书处都设在马拉维标准局，所以它是协调马拉维法典工作全部相关机构的中心。马拉维标准局还负责国家食品标准的制定，除食品标准化外还负责其它所有经济部门的标准化工作。该局在布兰太尔总部和全国三个区共有大约 160 名雇员，是工业、贸易和民间投资组织下的一个自主机构。根据新的政府政策，该局将商业化，建立自己的经费来源。如果政府不把法典工作列为优先领域并为此提供经费，其结果将使食品法典工作边缘化。

在马里，国家食品安全局是根据 2003 年 12 月 30 日的第 03-043 号法律建立的，是实施食品安全政策的主要机构。该局是卫生部下属的一个自治机构，有自己的预算和董事会。以前，马里卫生部设有食品安全办公室，负责马里法典联络人和

参与食品法典工作。国家食品安全局正式办公后，法典联络人划归该局。同时该局也是国家法典秘书处。

玻利维亚法典联络人设在标准局，但突尼斯设在农业与食品技术机构，该机构是一个农业产业开发机构，重点是应用研究与发展。在其它国家，如阿根廷，法典联络人设在政府的某个部（阿根廷是农业部）。但是，法典联络人的实际位置及其归属机构也许没有太大意义。更确切地说，最有效的解决办法是一些国家可以将其设立在一个政府的部里；另一些国家可以与标准组织相结合；还有一些国家放入研究与发展机构或者其它机构。这将取决于该国食品法典工作的环境和主要责任。在阿根廷，食品法典历来都很重要，人们把它与农业产业的重要性紧密地联系在一起。在坦桑尼亚则找到了其他解决办法，与标准工作结合得更紧密，更技术性和更少政治导向。一般说来，我们没有理由说这一种解决办法好于那一种。建议其它的机制需要更多的有关国家的知识，但各地的机制和程序都在逐渐变化和发展。

在这样的背景下，可以分辨出法典信托基金的影响。它对法典联络人的影响以及该机构的制度化分为三层。第一，基金的存在及其提供的参加会议的资助加强了法典联络人的责任感，同时也增加了他的可见性。除了法典联络人原有的许多协调任务外，法典信托基金又给他增加了另一项任务，即传递权力和威望以及使许多在国家层面与法典工作有关部门受益的功能，其本身也使法典联络人得到加强。第二，参加会议使大家获得了交流不同国家组织法典工作经验的机会。来自匈牙利的代表可能告诉亚美尼亚同行其国家政策是如何出台的以及法典联络人做哪些工作，反之亦然。大家都把会议作为学习的机会，会后把学到的思想和知识带回国内。它给工作带来了动力，与基本没有来自亚美尼亚、老挝、马拉维或玻利维亚代表参加的情形相比，食品法典会议有更为丰富的获取信息场所。第三，法典联络人在地区会议方面还从该基金出资的培训活动受益。地区会议看来是网络化和从干中学的特别重要舞台。

法典研究的发展

法典信托基金第三个预期成果是“增加科学/技术在法典中的参与。通过积极提供科学/技术方面的意见来支持法典标准制定的国家将增加”。这里，研究被定义为一种产出。但是，如我们在后面将会看到的，法典信托基金尚未产生任何这类产出。所以，讨论有可能将围绕可能已经产生的影响问题，而不是产出问题（这不是生产出来的）。

让我们首先来看一个国家的立场文件是如何形成的。下面概括了马里的过程：法典联络人收到法典文件和传阅的信件。这些文件用电子邮件发给所有国家法典委员会利益攸关方、法典分委员会，以及非法典会议正式成员的其他利益攸关方。原始文件和参加国家食品安全局会议的邀请函发给各分委员会成员。在这个会议上，由分委员会提出国家立场草案，送国家法典委员会成员和其他利益攸关方征求意见。收入反馈意见的草案送国家法典委员会主席审查通过。经批准的立场由法典联络人递交相应的法典委员会，并抄送罗马的秘书处。在递交建议时，审查、集中意见和最后审批时，研究成果都可作为辩论的依据。因此，参加法典会议将促进与研究部门的联系。研究机构、标准化机构和行政管理部门之间的互动也很有可能随参加法典会议的增多而加强。当然不是所有的参与都导致了基于研究成果的国家立场的形成，但是，相当多的受访者和调查的反馈都证明这样的情况是经常发生的，是一种惯例而不是例外。还有一些更详细的例子：

- 一个由法典信托基金资助的小组正在开展一项研究以测定烟熏鱼中的烟尘残留，供正在制定的针对过度使用木材熏鱼问题的一项标准参考。
- 在为防止和减少可可中的赭曲霉毒素 A 工作组做准备的过程中，开展了有关农药的评估研究，以确定可可的 MRL。
- 在新鲜水果与蔬菜方面，加纳正在为将更多品种的红辣椒收入法典标准做鉴定工作。加纳还递交了秋葵（棉花下面的一种食物必须改变为食品或蔬菜，而不是葫芦科植物）的分类。
- 法典信托基金为微生物委员会提供资助后，该委员会正开展有关阿哥拉沙门菌和沙门氏菌的家禽微生物质量的工作，加纳受到鼓励参加了相关标准的电子工作组。

虽然这些例子都来自加纳，但我们所访问的其它国家也有类似的证据，特别是阿根廷、玻利维亚、约旦、突尼斯、马里和印度尼西亚，他们提供在支持参与法典工作上许多应用研究的例子。问题是这些研究是否以某种形式与法典工作建立了联系？它们是这些国家法典工作正在加强的一个部分。研究的关联性因机构的发展和政策涵盖面的深度与广度的增加得以加强。法典参与是其中的组成部分。那么，在没有人参加会议的情况下研究活动的开展也会达到同样的程度吗？大家都认为，如果不亲身参加法典会议，递交立场文件和意见是不起作用的。因此，如果不参加会议，相关的研究工作也不大可能发生。此外，法典信托基金还直接资助科学家参加

法典会议。这不仅加强了科学在法典工作中的直接参与，而且加深了科技界对法典工作和程序的了解，因此具有潜在长期的积极作用。

改进国家食品标准

我们已经说过，对于展现食品安全完善的过程是一个六年短暂的时期。但它也可以是迅速的。上述玻利维亚的例子表明，它从制定标准的启动到修订新的国家标准只有不到两年的时间。但是这种情况是在极高的政治关切和极少相关标准问题异议的情况下发生的。在另一些情况下，对标准的争议可能更多而食品安全与卫生问题的证据也不太充分，这时的立法过程要长得多。

从标准到食品安全状况改善的过程是漫长的。要评估标准所产生的实际影响，就要看标准是如何遵循的、建立了怎样的认证程序、这一部门是否有瓶颈存在，最后还有控制机制的问题。在访谈中，多数被访者认为控制是这一过程中的薄弱环节，存在着标准制定后但不被应用的风险。出现这种情况的原因很多，其中最关键的是检查机构人员配备不足、腐败以及官方控制以外大量的非正规部门的活动。了解了这一点，就会懂得如果没有实施标准的控制手段，制定更多日益精细的标准并没有多大意义。

在这个问题上，也有一些食品法典标准如何被使用的例子。马拉维在食品安全执法和食品进出口认证中把食品法典标准作为参考。在市场得到的食品上可以看到马拉维国家认证标志。马拉维有一个小的，成长的消费者协会，名为“马拉维消费者协会”，得到马拉维标准局的支持和宣传。为了使安全优质的食品进入马拉维市场，法律要求对食品生产厂商、进口商和其它食品企业的授权。根据是否符合“法典卫生规范代码”、危险分析临界控制点和食品法典标准对企业进行批准。

在约旦，国家消费者保护协会（NSCP）于 1983 年成立。除非常少量会员费外，该协会由大安曼市和国会拨款。一项专门针对该协会的法律有望与消费者保护法一起通过，这将保证该协会的公共拨款以及在政策制定过程中的代表性。协会把自己看做为监督员，当出现问题时它愿意进入媒体。它试图依靠坚实的数据，进行大量的研究。它还跟踪约旦的通胀率来验证公开数据，通过销售自己的研究成果来增加收入。该协会也是食品高级理事会和国家法典委员会的成员。在亚美尼亚也有几个活跃的消费者协会。

消费者组织在其它国家很薄弱，如突尼斯。然而，出口产业是突尼斯实施标准的主要驱动力。印度尼西亚也有类似的情况。它是多种热带食物产品的出口大国，包括咖啡、棕榈油、可可、香料和调味品，同时也进口许多食品。根据国际最佳实

践标准，印尼的政策制定工作由相关的技术委员会和工作组进行。其成员包含了相关的公众（包括私营部门如工业、生产者协会、消费者协会、专家和研究人員、大学或其它高等教育机构和其它相关领域）。印尼出版有国家“法典程序手册，印度尼西亚法典操作指南 2005”。该手册得到不同政府部门与法典活动相关的多个机构的同意。所有这些机构都承诺在法典工作中发挥重要作用。印尼有一个国家认可机构 KAN，负责私营认证机构的认可。认证机构为符合印度尼西亚国家标准的食品和其它产品提供独立的（第三方）认证服务。食品安全的政府监管机构负责“风险分析临界控制点”（HACCP）系统的检查，其应用是食品生产与服务企业。

总之，该评估提供了制定标准的过程如何发展的几个例子，它也表明在参加国际会议的同时在国家层面为制定新的国家标准也有很多活动。当然可以充分争论的是参加法典会议不是获得法典标准并将其应用于国家标准的制定的必要前提条件。但这更大程度上是一个理论问题，在现实生活中，互动、会议和与他人交流经验是受到鼓励的，人们也从这些活动中受益。问题的关键是如何先前没有受到制定标准的承诺，参加法典会议就不大可能产生那样的推动力。如果已有承诺，参加会议就成了一种刺激的激励因素，它是后续过程的催化剂。

出口、进口与国内贸易

参加法典会议如何支持了国家的出口工业，最有说服力的例子来自突尼斯。欧洲市场一直是突尼斯农业产业的主要目标市场，标准的制定和出口产品的认证是进入该市场绝对需要的⁷。对突尼斯来说，预期的收益可简单地归纳为增强农业和农工联合企业出口的竞争力，这是主要驱动力，相关机构的网络业也因此受益。法典联络人是农业与食品技术中心的一位高级经理。该中心的部分经费由政府提供，本身也有自己的收入（总收入的 60%）。它出售的许多服务均与食品法典工作有关，包括标准的培训、出口产品是否达到法典标准的检验、公司生产线接近的检查系统的开发等。农业-食品技术中心因此在营销其业务和传播与食品法典发展相关的信息方面具有很强的刺激作用。在这种情况下，参加法典委员会会议人员的主要任务就是把信息带给该中心。中心就可以把这些信息在突尼斯农业产业界内散发，有时是无偿的，有时也可以有偿出售。法典的使用还具有很强的金钱方面的刺激作用，这似乎也保证了法典工作的影响力。

其它一些国家靠近主要的进口市场。评估组也访问了塞尔维亚。该国的大部分出口机会都在农业。由于冲突和禁运，产品附加值很低。塞以原材料出口为主，生

⁷ 一个有趣而有复杂的事实是欧洲市场有时使用其它标准而不使用法典标准。但这涉及食品法典在全球相对于其它标准的地位问题，这里无法讨论。

产规模依然比较小，加工工业还很不发达。食品链没有很好地整合为一体。由于现代食品安全标准，特别是欧盟的食品安全标准适合于以自我控制为中心的高度完整的食品链，所以塞尔维亚的情况就成了问题。小生产者没有能力实施可靠的自我控制。因此，塞尔维亚必须设法适应这些标准，还要以协会和合作社的新形式把生产者组织起来。与突尼斯相比，塞尔维亚至今还无法看出参与法典工作的任何影响。

贸易当然包括出口、进口和国内贸易三个方面。对坦桑尼亚的访问引起了有关农药、霉菌毒素、食品中的兽药物残留以及食品卫生问题的讨论。此外，危险分析临界控制点在工业中的应用对该国也是重要的。过去曾发生过食品货物被拒收的情况。坦桑尼亚为其鱼类出口要达到符合国际鱼和鱼类产品标准的这一阶段还有待实现。作为沙丁鱼生产国，参加鱼和鱼类产品法典委员会的坦桑尼亚代表注意到了沙丁鱼标准的审议对坦桑尼亚的重要性。正是在这种情况下，出现了审议“坦桑尼亚章程”的提议。此外，由于鱼和鱼产品是坦桑尼亚的主要出口商品，所以它还将使用参加上述委员会所获得的新信息来审查“国家鱼和鱼类产品卫生代码”。

在所有被访国中，阿根廷的农业产业最大，对其国际贸易也最为重要。阿根廷从一开始就是法典的成员，具有健全的机构框架、全面的国家政策和立法、具有强大政治背景的法典联络人，以及与工业联盟和国内许多研究中心的紧密联系，有些中心在其业务领域处于世界前列。但以上一切均与法典信托基金无关。阿根廷曾有三人得到资助参与法典会议，但它属于 3b 类国家，很早就毕业了。由于阿根廷从法典信托基金受益极少，所以讨论该基金在阿的影响没有太大意义。另一方面，如果该基金对第三个目标（研究）投入了更多的资金，阿根廷就有可能为其它发展中国家提供更多的知识和经验。

能力开发

前几部分所概括的变化都集中于管理食品安全能力的提高。机构、网络和政策的发展都属于能力建设范畴。那么是否有可能确定法典信托基金与能力建设之间某种更直接的联系呢？在该基金没有广泛参与能力建设的情况下，是否仍有可能存在与参与有关的间接影响？或者说能力提高背后的贡献因素是什么呢？

在亚美尼亚国这种关联看起来相当紧密。联合国粮农组织的研讨会与法典信托基金资助与会的结合，即使在实行制度化前还有其它解决办法的情况下，依然为改善亚美尼亚国家食品法典结构做出了贡献。法典联络人的倡议很重要，似乎是利益攸关方的回应。一个重要的前提条件是亚美尼亚农业部被委以负责食品安全的明确责任。这样，建立国家法典委员会也就顺理成章。根据其他国家的实际经验该国可

能需要再推动一下。亚对自己的评价是，与苏联后的其它中亚国家相比，其组织体系或许更好。

在塞尔维亚，第一次给法典信托基金的申请被拒绝了，原因是没有进行适当的咨询，如包含当地的世卫组织办公室。次年，为了选择相关的委员会和参加的人员，举行了由政府多个部委和当地世卫组织办公室参加的会议，这一机制以后被继续保持。为了使挑选过程制度化以及准备国家立场文件，急需设立法典联络人，这已经被有关各方所认识。其农业部已经为设立联络人寻求美国食品药品监督管理局的帮助，此项工作看来将在今年春天启动。

但是，正如突尼斯的例子所显示的那样，能力建设是一个漫长而曲折的过程，许多参与者在其中发挥作用。向更积极作用方向的转变可追溯到 90 年代后面。1996 年突尼斯政府做出决定成立食品安全中心（CTAA），该中心在后来的十年中得到了发展。安全中心初期从联合国工业发展组织获得技术支持，CTAA 实验室和新办公大楼的部分经费来自世界银行的一个旨在提高突尼斯工业竞争力的项目。CTAA 还参加了与西班牙巴伦西亚的一个食品安全研究中心的结对合作项目，由西班牙双边技术合作计划提供经费。联合国粮农组织为设立法典联络人所需的技术援助提供了经费。已有计划把中心扩大，所需经费将由欧盟工业发展与质量提高计划提供。由此不难看出，有几个双边和多边捐助者为提高突尼斯在法典工作中的地位做出了贡献。

就能力建设而言，结论是在某些特殊情况下，参加食品法典会议充实了联合国粮农组织的能力建设计划，并启动了其它一些活动。但是，我们在访问中仅看到了几个孤立的案例，主要在经济转型国家。在其它国家，如坦桑尼亚、马拉维和加纳，国家机构显然还得到来自双边捐助者的援助，有时这种援助持续多年。参加国际法典工作是对这种援助的补充，将有益于这些国家的长期能力建设。如果有更好的协调以及法典信托基金资助的参与和国家能力建设计划之间有机联系，潜在的作用和总体影响都会更大。从法典信托基金的角度看，这种协调的基础一般是申请的后继行动，以及由申请产生的对技术援助的要求。这个问题将在下面几章中进一步讨论。

区域合作

初看起来，区域互动在过去 5 – 10 年内有了很大增加。评估组被客观地告知中东地区已经制定了有关含有芝麻酱的鹰嘴豆泥的三个标准，仅仅是含芝麻酱和各种豆类的鹰嘴豆泥。由于这些食物的消耗遍布世界，该地区想把它们变成全球标准。

约旦向地区委员会提出了这一建议（建议将递送食品法典委员会执委会、食品法典委员会，最后递送相关的技术委员会）。参加地区委员会的好处在于可以交换与食品安全和控制相关的各种问题的信息。有人试图统一地区的食品安全立法。约旦与沙特阿拉伯、叙利亚、海湾国家、摩洛哥和突尼斯都签有双边备忘录。那里有一个地区组织“阿拉伯工业发展与采矿”组织，旨在统一阿拉伯地区的程序。拉美地区的国家也有标准领域的合作，如安第斯地区的藜谷生产国联合发起了各种藜谷产品标准的制定。

这些变化（其许多其它变化）多大程度上反映了法典信托基金的影响？这种联系是薄弱的，但有某些关联。首先，信托基金通过组织区域培训研讨会等形式促进了区域合作，为来自本地区的各国代表分享经验和确定联合活动提供了舞台。后者需要他们真正会面，才有机会确定共同的兴趣。而基金则帮助了这种平台的形成。第二，地区协调员被赋予明确的责任，即积极影响本地区各国的食品法典工作和区域内的互动。第三，地区会议为确定和发展区域利益提供了机会。法典委员会的会议也起了同样的作用。许多受访者都感到，如果自己与本地区的同行联合起来，可以发挥更积极的作用。无论是现在还是将来，这也是在一些国家难以资助自己的代表参加国际会议的情况下协调参会的途径。

在这个问题上，还有许多其它因素促进了区域合作，因此其发展当然不能仅归功于法典信托基金，而是多种因素共同作用的结果。另外还有具有区域特征的技术援助项目，如前面提到的联合国粮农组织在亚美尼亚和格鲁吉亚的项目。

可持续性

本章关注的是法典信托基金的影响，而不是其产出。这里所记述的变化在多大程度上可以持续？就不同形式的影响而言，存在着不同的威胁影响其可持续性。我们分析了各种国家政策，描述了新政策的制定过程和各国如何修订标准的情况。现在，国家食品政策可否被废除？某种标准能否修改？答案是肯定的，但并不是因为任何与可持续性有关的问题。可持续性并不是问题，只要政策和标准服务于某种目的，就可以存在下去。这里可能有执行和控制的问题，但那是另一方面的问题。

我们也分析了组织结构和法典联络人的问题。这些能持续吗？重要的是要记住我们所描述的变化都是由国家自己启动的，绝大部分是由政府正规预算提供经费的（有一些例外，如突尼斯的机构网络）。但是在玻利维亚，1997年国家法典委员会建立以来所产生的变化，大体上是可持续的，部分原因是由于它们本身没有巨额投资。结构既不复杂也不多（例如与阿根廷相比）。但是，在另一方面，它们已经在

没有外援的情况下持续了很多年。因此没有理由说它们现在就不能持续下去。阿根廷的机构是多年来通过自己的努力建立起来的，维持这些机构也没有依赖外援。

变化是相当大的。这些变化在很大程度上源于内部。除了对这些发展有限的贡献外很少可以归功于双边或多边的合作，这也意味着这些变化都是可以持续的，因为其开支都来自国家及其机构（私营或公共的）自己的预算。既没有设立附属的机构，也没有在能力上无法持续的投资。

第三章. 实现全球范围的参与

参加食品法典会议

在前一章我们分析了法典信托基金资助的参与在国家层面产生的影响，但是并没有介绍该基金所开展的实际活动。我们从国家层面的变化开始，这一章我们将转向基金的活动由什么人参加，来自哪些国家，以及这种参与能否持续。

这样的讨论也就记载了法典信托基金第一个目标所取得的成果，即增加对食品法典工作的参与。以前的外部审查（Connor, 2007 和 Slorach, 2007）都发现该基金一直把重点放在这一目标，也成功地增加了参与。该基金为实现第二、三个目标而支持的为数不多的技术援助活动将在第四章讨论。

2004-2009 年间，法典信托基金资助了来自 126 个国家的 1,129 人⁸。有资格申请资助的国家总数为 146 个。因此，直到 2009 年仍有 20 个国家尚未申请资助。2009 年，共有来自 80 个国家的 246 人得到资助（图 1）。基金受益国被分为几类，将在第四章介绍。

历年来，基金资助的 1a 类参与国占 47%，1 类国家占 68%，2 类国家占 25%，3 类国家占 7%（图 2）。这一结果与项目文件中所设定的 1 类国家 60%、2 类 30%，3 类 10% 的原始目标相比对较贫困国家略有侧重。就区域而言，来自非洲的参与者占 41%，其次是亚洲和拉丁美洲（图 3）。由于从法典信托基金系统毕业，拉丁美洲的份额 2009 年大幅减少（图 4）。

2010 年计划支持的水平是来自 79 个国家的 347 人。资助数量的增加是因为资金充足的缘故。但是，由于多种原因，如有些个人无法参加会议，实际成果有可能降低。吉布提、索马里、塔吉克斯坦、黑山和科摩罗有望在 2010 年首次得到资助。

从图 5 中可以看出，法典信托基金资助的参与者中妇女占总人数的 34%，虽然不是所有参与者的性别信息都能得到。拉美和加勒比地区尤为突出，妇女参与者的比例超过 50%，而近东地区则接近 20%。Slorach（2007）是第一个研究基金资助参与者的性别平衡问题的，并建议该基金的顾问小组应设法改善基金受益者的性别平衡，建议联合国粮农组织和世卫组织考虑从性别角度研究发展中国家的食品安全问题，尤其是食品安全与卫生、贸易和减少贫困相关的问题。

法典信托基金秘书处根据为管理旅行而提供的 2009 年前参与者资料和在线参与者报告，收集了该基金资助的参与者性别统计数据。与瑞典国际发展合作局合作，一个性别与食品安全研究项目的任务书已经在讨论中，这样的研究看来是受欢迎的。

⁸ 所有有关参与和经费信息的数据均来自法典信托基金秘书处。

图 1 2004-2009 年法典信托基金资助的参与者总数

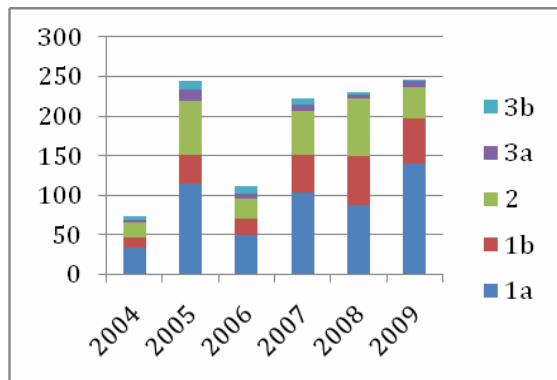


图 2 不同类型国家法典信托基金资助参与者所占的比重

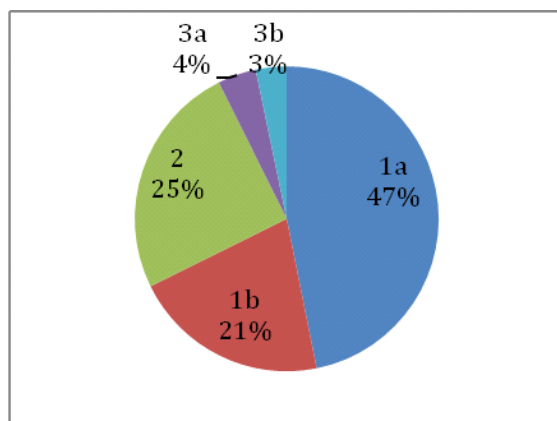


图 3 不同地区法典信托基金资助的参与者所占的比重

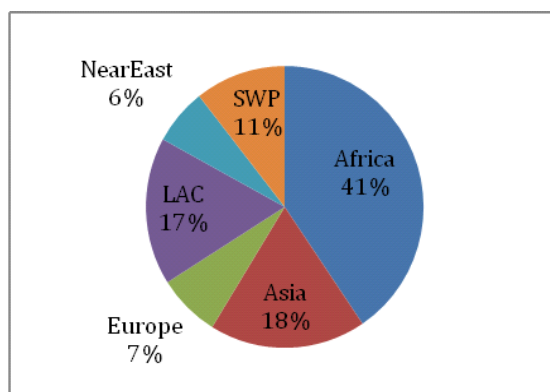


图 4 历年不同地区法典信托基金资助的参与者所占的比重

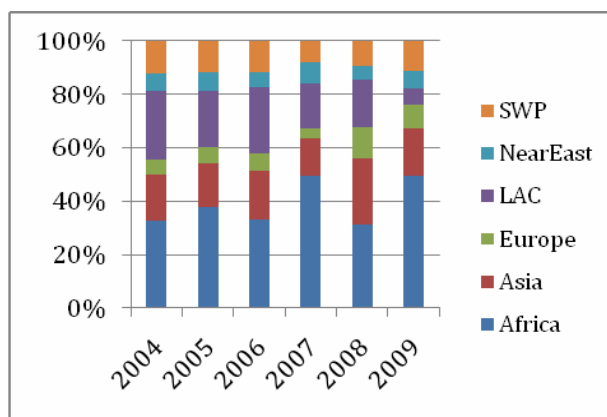


图 5 不同地区法典信托基金受益者的性别情况

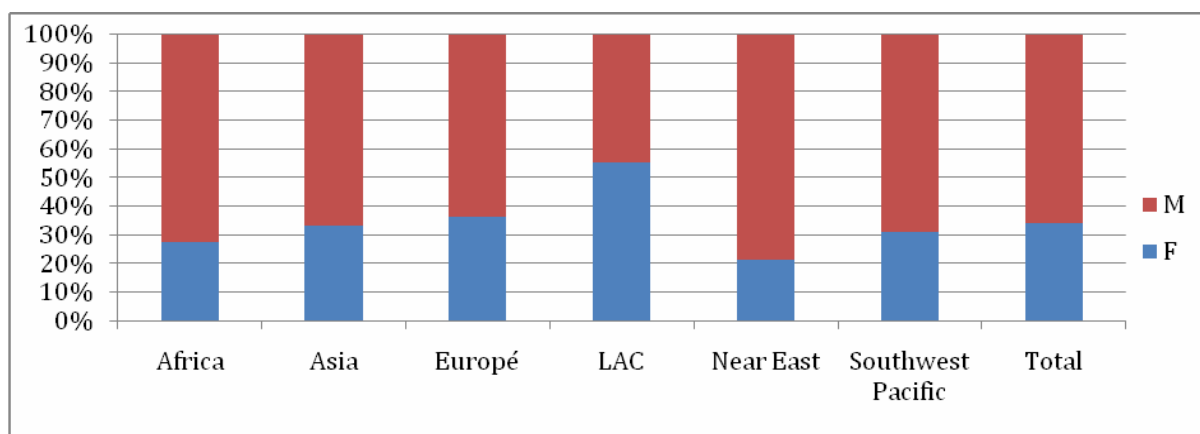


表 3 为受益最大的前 10 个委员会。食品法典委员会名列第一，其次为食品卫生法典委员会和食品标签法典委员会。与食品法典委员会相比，后两者尚有一定距

离。无论是最不发达国家还是非最不发达国家，食品法典委员会都名列第一。其次最不发达国家为通用基本原则法典委员会、非洲法典协调委员会和食品卫生法典委员会；非最不发达国家为食品卫生法典委员会、食品标签法典委员会和食品进出口检验与认证系统法典委员会。

表 3 从法典信托基金受益最大的前十个委员会

委员会	最不发达国家	非最不发达国家	总数
食品法典委员会	91	88	179
食品卫生法典委员会	44	67	111
食品标签法典委员会	39	58	97
食品进出口检查和认证系统法典委员会	39	45	84
通用原则法典委员会	48	35	83
农药残留法典委员会	44	36	80
联合国粮农组织/世卫组织非洲协调委员会	48	18	66
营养与特殊用途食品法典委员会	28	25	53
鱼和鱼类产品法典委员会	24	26	50
新鲜水果和蔬菜法典委员会	19	22	41

法典信托基金成立以来，每年发展中国家参与食品法典活动的人数从 2004 年的 1,044 增加到 2009 年的 1,567，增加幅度接近 50%，这不包括参加区域委员会不同年份之间增加的比较⁹。此间，法典信托基金资助的参与仅占总数的 12.5%。同期非最不发达国家的参与增加了 28%，其中由法典信托基金资助的参与占总数的 8%。对于最不发达国家（即 1a 类国家）来说，法典信托基金的资助是参与的更重要的资金来源，其重要程度要比非最不发达国家高得多。2004-2009 年间最不发达国家在食品法典委员会工作中的参与从 74 人次增加到 292 人次，增幅为 4 倍。图 6 所示为法典信托基金成立以来该基金与非法典信托基金（国家资源、其它外部援助计划、私有部门等）为最不发达国家参与提供资助的情况（不包括地区委员会）。此间，由该基金资助的参与占总数的 43%。来自该基金的资助稳步增加，来自非法典信托基金的资助也是如此。2009 年该基金所占的比重与 2004 年相同。该基金为参与地区委员会提供的资助所占的比重略高于参与其它会议的比重。对所有小组为 17%，非最不发达国家为 12%，最不发达国家为 45%。

为了排除单个国家参与带来的偏差，图 7 显示了最不发达国家参加食品法典会议的人数，这里也不包括地区委员会。法典信托基金和非法典信托基金资助的参与几年来都有了持续的增长，其中非法典信托基金的资助 2005 年还突现了一个意外的

⁹ 例如，加纳提供了 2009 年在加纳组织的食品法典非洲协调委员会的 95 名代表名单。

高峰。2009年，38个最不发达国家得到信托基金的资助，其它资源资助的参与为35个，分别比2004年增加21%和12%。

总的说来，最不发达国家参加非区域性食品法典会议的人数在不断增加，部分原因是由于法典信托基金资助的结果。对于非信托基金资助的参与不断增加的原因，以及受益于该基金的国家不断增加，国家和其它外部资源资助参与的程度尚无系统的数据库。然而，同其它因素如各国更高的公众意识以及获得非信托基金资源支持一起，法典信托基金并非不可能已经为这样的发展做出了贡献。在每一个案例中，都能看到随着信托基金资助和来自其它资源资助的增加最不发达国家参与食品法典会议随之增加的良性循环的证据。结论是，法典信托基金为最不发达国家参与的不断增加做出了很大贡献，其中也包括其它资源的资金。

图6 历年不同资源资助的最不发达国家参加各法典委员会会议的人数（不包括地区委员会）

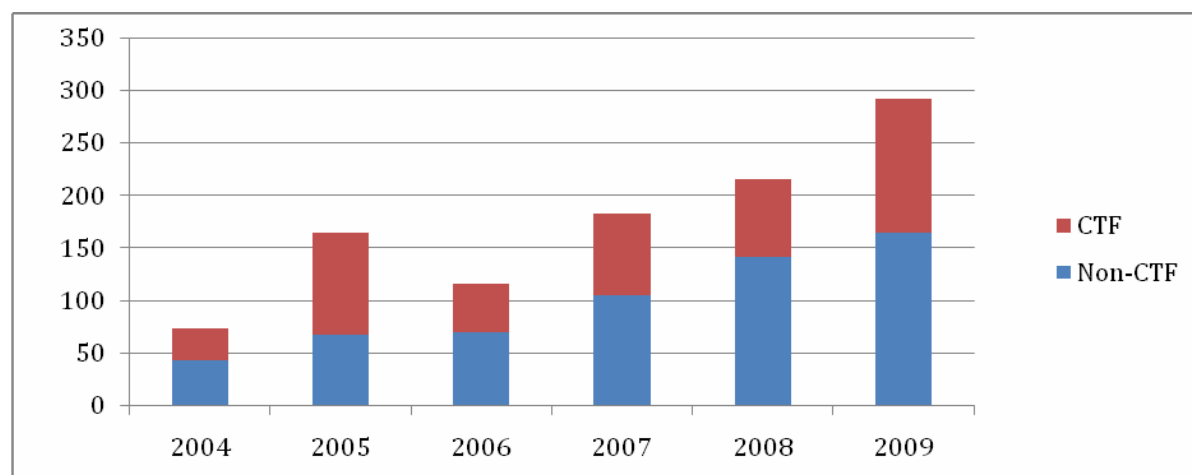


图 7 历年不同资源资助的最不发达国家参加各法典委员会会议的人数（不包括地区委员会）

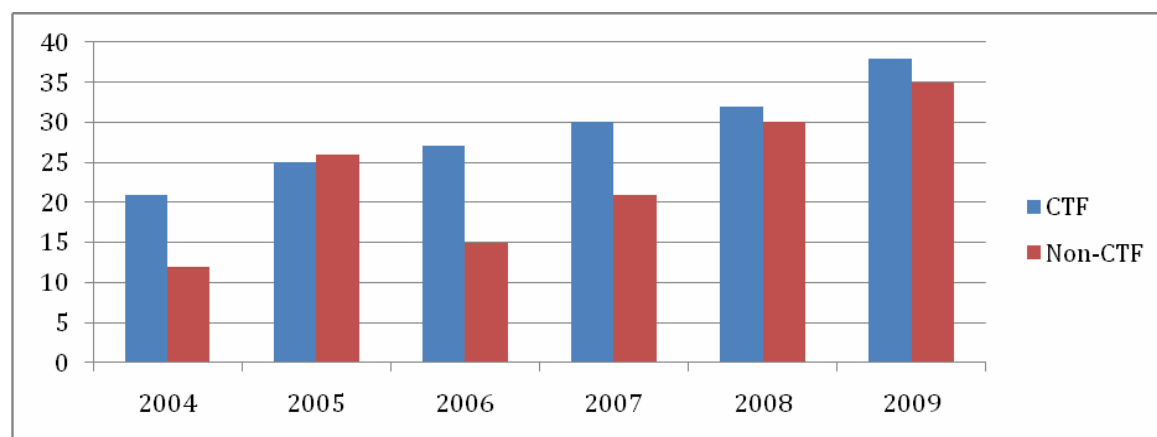


表 4 迄 2009 年止从法典信托基金毕业的国家

没有法典信托基金拨款的第一年	国家（初始组）
2010	埃及(2)，圭亚那(2)，洪都拉斯(2)，牙买加(2)，菲律宾(2)，阿拉伯叙利亚共和国(2)，库克群岛(2)
2009	玻利维亚(2)，哥伦比亚(2)，克罗地亚(3b)，古巴(2)，多米尼加共和国(2)，厄瓜多尔(2)，萨尔瓦多(2)，危地马拉(2)，伊朗伊斯兰共和国(2)，摩洛哥(2)，巴拉圭(2)，秘鲁(2)，突尼斯(2)
2008	安提瓜和巴布达(3a)，阿根廷(3b)，智利(3b)，墨西哥(3b)，塞舌尔(3b)，乌拉圭(3b)
2007	哥斯达黎加(3b)，立陶宛(3b)，巴拿马(3a)，波兰(3b)
已毕业国家总数	30

参与的持续性

到 2009 年止，有 23 个国家从法典信托基金完全毕业（表 4），因此也就有可能对全部参与所带来的结果进行分析。方法之一是跟踪不同时间非基金资助的参与。表 5 所列即为这种参与（不包括区域委员会），这使我们能够进行更好的比较。其中有 12 个国家被看做定期获得非法典信托基金资助而持续参与的国家。

哥伦比亚、克罗地亚、巴拿马、巴拉圭和乌拉圭毕业后非法典信托基金资助的参与大幅增加。玻利维亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多和立陶宛继续用非法典信托基金资源资助有限的参与，但总的参与随毕业而减少。危地马拉和巴布达 2008、2009 两年

根本没有参加食品法典的工作，而塞舌尔 2007 和 2008 年没有参加，2009 年基金和非基金资助的参与各有一个¹⁰。经济规模小的国家和岛屿国家从其它资源资助参与有较大困难并不奇怪。在起草审查报告期间没有一个最不发达国家或低收入国家毕业。

但是，2009 年第一批最不发达国家达到了匹配供资状态。这意味着这些国家要么必须为信托基金的资助提供匹配经费，或者面临由信托基金资助的参与名额减少。这样，就有可能分析这一组国家需要匹配供资前后参与情况的变化。表 6 是 2008 年即无需匹配供资最后一年和 2009 年即需要匹配供资的第一年 1a、1b 和 2 类国家非信托基金资助的参与情况，这里也不包括地区委员会。

1a 类国家中的老挝、尼泊尔和所罗门群岛和 2 类国家中的阿尔巴尼亚没有提供任何非基金资助，而 1a 中的瓦努阿图和 1b 中的尼加拉瓜仅仅各提供了一个非基金参与。1a 类国家中的尼日尔、萨摩亚和一定程度上的不丹以及 1b 类国家中的蒙古、巴布亚新几内亚和津巴布韦 2009 年的非基金资助与 2008 年相比有很大的增加。多哥也从非基金资源中资助了两人参与非洲法典协调委员会，这在表中没有列出。

调查中，我们就今后几年参加食品法典会议的国家计划以及这些计划的经费来源问题询问了法典联络人。总的情况是大家对于寻求基金以外的资助来参与的必要性有了真正的认识，通常用的是国家资源和私营部门及其它捐助计划的资助，对仅仅依靠基金资助参会几乎没有回音。

为了获取经费，需要在向决策者和政府当局进行游说也是被访者反复提出的问题。很大一部分最不发达国家、经济规模小的低收入国家和小的岛屿国家都表示，毕业后的参与很有可能减少甚至没有实际参与，这证实了上述分析。然而，重要的是要注意到各国对未来参与的潜力呈现巨大差异，超出了国家收入水平。

¹⁰ 塞舌尔 2007 年毕业。由于它发现难以维持它在食品法典委员会中的参与，2009 年请求法典信托基金把它作为小的岛屿国家进行援助。基金顾问组 2009 年为塞舌尔提供了一年 50% 的援助。这是为人口少于 100 万的发展中岛屿国家增加 1 年 50% 援助决定的一部分。

表5 法典信托基金毕业国家非基金资助的参与者数量

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
安提瓜和巴布达	1	2	1	0	0	0
阿根廷	20	34	29	31	22	23
玻利维亚	2	4	0	2	0	2
智利	20	25	20	16	18	29
哥伦比亚	6	1	6	5	2	10
哥斯达黎加	10	14	14	17	14	15
克罗地亚	0	3	1	2	2	6
古巴	15	18	17	17	23	11
多米尼加共和国	1	2		5	6	7
厄瓜多尔	1	3	5	4	2	3
萨尔瓦多	0	5	1	1	4	1
危地马拉	3	2	3	6	10	8
伊朗	16	11	12	12	22	12
立陶宛	1	6	6	4	4	2
墨西哥	29	39	63	46	52	29
摩洛哥	21	18	33	29	24	43
巴拿马	1	3	2	4	6	4
巴拉圭	9	11	7	15	10	14
秘鲁	4	6	6	1	1	8
波兰	12	19	14	17	9	9
塞舌尔	0	0	0	0	0	1
突尼斯	14	15	12	12	10	14
乌拉圭	8	5	1	3	2	11

表 6 按初始分组，2009 年为匹配供资第一年的国家非法典信托基金资源资助的参与人数

	2008	2009		2008	2009
1a 类国家			1b 类国家		
不丹	2	4	加纳	14	23
布隆迪	2	2	印度	24	21
海地	1	2	印度尼西亚	73	79
老挝人民民主共和国	1	0	蒙古	0	4
马里	7	8	尼加拉瓜	1	1
尼泊尔	1	0	巴布亚新几内亚	1	4
尼日尔	1	5	越南	7	19
萨摩亚	0	4	津巴布韦	0	3
所罗门群岛	1	0			
苏丹	34	29	2 类国家		
坦桑尼亚	6	12	阿尔巴尼亚	2	0
多哥	0	1	中国	130	119
乌干达	8	6	斯威士兰	4	2
瓦努阿图	0	1	土耳其	24	22
赞比亚	4	7			

概括来说，到目前为止证据有限。但是，看来是国家本身的情形而不是国家的类别决定了法典信托基金资助结束后的情况。经济规模小、人均国民生产总值低、以及转型期经济是主要的风险因素，不足为奇。另一方面，也有一些具有同样特点的国家却设法弥补了因毕业而出现的基金资助空缺或满足了匹配经费的要求，如尼日尔、蒙古和巴布亚新几内亚，至少有数据的第一年是这样。这是基金秘书处正在也是应该密切关注现象（参见第四章关于毕业的讨论）。基金资助的参与和非基金资助的参与这两个数据库是进行定量研究的极好的工具。但是，要了解一个国家的情况，还需要做更为深入的定性研究。这也凸显了制定适合一个国家真正需要的简单而又客观的标准的困难。

委员会的作用

上面已经证明，近年来发展中国家特别是最不发达国家的参与确实有了增加。这一变化理所当然影响了法典委员会的作用，进而也影响了食品法典标准的制定。

正如我们在引言中所指出，中期审查的重点是法典信托基金在国家层面的影响，因此也就没有能收集可以详细分析委员会作用和标准制定等所需的原始资料。这样的分析需要广泛参加委员会会议、具体分析会议报告、对各类会议与会代表进行调查和访谈、系统收集发展中国家起重要作用或牵头的食品法典标准制定案例，以及分析联合国粮农组织/世卫组织联合专家委员会的工作。

有时听到的一个议论是有关国际谈判的性质，认为发展中国家（即法典信托基金成立前不参与的发展中国家）参与的增加改变了国家集团之间的“权力平衡”。随着许多新国家出席谈判，结盟的范围改变了。在访谈过程中有些人提出，双边捐资机构和受援机构有时会采取联合立场，而这一立场并没有反映发展中国家在这个问题上的真正利益。如果出现这样的情况，这也许是增加参与的副作用。但是，我们没有收集到这样的案例。对此，需要采用与我们准备使用的完全不同的评估方法。不管怎样，这种对发展中国家增加参与的负面意见似乎并不一定符合实际。

本报告还必须依据一些与访谈、调查和访问相关的间接资料对法典信托基金资助的参与食品法典委员会的影响做定性评估。与委员会主席和捐助者的访谈表明，发展中国家对食品法典委员会中的参与和活动的水平确实提高了。有一个委员会主席是这样说的：“总的说来，辩论的性质变了。发展中国家表达愈来愈清晰，获得的信息也越来越多。”普遍赞赏发展中国家日益增大的贡献。一个捐助者认为加纳是一个“成功的故事”。他说：“五年前看不见这个国家的影子，但现在它来了，而且很活跃。它甚至在 2007 和 08 年组织了实际的工作组。加纳的例子在该地区产生了滚雪球效应。”

另一方面，有几个捐助者和委员会主席对一些发展中国家的与会代表的可持续性提出了质疑：

“有些人会议开始后不到，结束前就离开了。他们有承诺吗？候选人的选择是一个棘手的问题。这给说服援助机构制造了困难。”

“有时参加会议被作为礼物对待，因为参加者有时并非专家。当然我也知道这是一个长期的学习过程。”

“如果一个国家没有任何兴趣，它就不能从参与中受益。如果与会者不知道食品法典，会议进程缓慢，就有可能延误标准的制定。比如说，一个代表想讨论信托基金，这是不合适的。”

对会议的选择在某种程度上也提出了疑问，尤其是对食品法典委员会和通用原则法典委员会明显的偏好产生了争议，认为它们对穷国食品安全可能产生的影响要

比其它委员会小，因为它们主要是程序性的。受访者认为这些问题对相关的个人、他们所代表的国家和法典信托基金都产生了不良意向。除最贫穷国家的食品安全总体能力外，最后受质疑的是国家层面的选择程序以及法典信托基金的选择程序问题：“最贫穷国家需要的是能力建设，而不是参与。如果一个国家没有检查的权威机构，参与没有任何作用”。一些被访者强调了对持续参与的需要。

但是，这里需要强调的是没有一个被访者能够用系统的证据来证明自己的观点，所以也就难以判断他们是依据的个例还是普遍现象。在整个审查过程中，我们没有发现一例不合适的参与者。访问中所会见的受益者看起来都非常称职。案例研究也清楚地表明，会议和与会代表的选择都能根据不同的实际情况和程序，在不同的国家为不同的目的服务。例如，亚美尼亚的重点是向联合国粮农组织/世卫组织欧洲协调委员会和食品法典委员会派法典联络人（非食品安全专家）。由于该国受语言能力的严重制约，他们这样做也是合理的。在塞尔维亚，由于该国在某些领域具有非常专业的知识，所以他们把重点放在技术性更强的委员会。来自突尼斯的代表在中央政府的部里具有较高的职位，这从该国需要获得更多对食品法典在政治上的支持和承诺这一角度来说也是正当的。

上述例子说明，要对一个会议或一个人是否合适做全面的评价是很困难的，因为这取决于具体情况和所采用的标准。毫无疑问，政治因素可能会起作用，也不能否认会有滥用和不良行为的发生。同时，食品法典机制是技术性的，建立在与同行不断互动的基础之上，这就使法典系统比较不容易滥用，相比例如一次性的培训活动。此外，真如一个捐资者所说的那样，发达国家代表团的成员并非总是合适的人选。重要的是来自具有较先进机构国家的代表对越来越多“新”国家的参与要持开放态度，给它们足够的时间来参与食品法典的工作。

法典信托基金管理有一个基本观点，即在使用基金申请程序来强化国家选择程序的同时，会议和参加者的选择是国家的主权。这个问题将在第五章详细讨论。

法典信托基金资助的参与者（受益者）看来并没有被食品法典工作的复杂性吓住。相反有 75% 的被调查者认为食品法典委员会会议是清晰、有组织的。但是要学会如何才能更有效的参与需要时间。连续参与的重要性也在访问过程中得到证实。在塞尔维亚，受益者一致认为，参会从第二次才开始有效，第一次会议是学习。印尼受益者认为，要完全了解食品法典的工作需要 2 – 5 年时间。

在分析 2007 年 8 月和 2008 年 9 月间受益者给法典信托基金的报告中，Dimechkie（2009）证明 78% 的与会代表认为他们在会议上的表现是积极的。多次

与会者的活跃程度稍高一些。绝大部分的参与是会议期间协调国家立场时参与，仅有 18% 的受益者说他们为会议提供了科学资料。

审查中列举了几个发展中国家对食品法典贡献的例子，法典信托基金在这些例子中起了促进作用。一个很特殊的例子来自牙买加：“在第 37 届会议上，牙买加就哪 5 项在下次会议前需要做进一步工作提出了 7 条意见，但其中 2 项需要立即采取行动。它们是(1)就在更大范围的热带水果上使用乙烯提供科学依据；(2)审查关于‘通过基因修饰/工程获取的食品与食品添加剂标签法’的两个主旨申明”。另几个例子是关于约旦为促成地区芝麻酱标准和太平洋岛屿国家苦木薯标准的建立所做的努力。

也有一些关于有关国家利用法典信托基金提供的经费使专门科学知识进入会议的例子¹¹。印度尼西亚正积极参与阿哥拉沙门菌和沙门氏菌污染问题的微生物安全法典工作组的工作并为此做出贡献。一位印尼专家参加食品卫生法典委员会后，印尼使用收集到的资料着手制定针对阿哥拉沙门菌和沙门氏菌污染问题的微生物质量国家标准。有人担心信托基金的资助停止后旅行和专家的现场指导费用将无力承担，这将有损于印尼参与的质量，也是食品法典工作的损失。在塞尔维亚，有两名具有很高水平的大学研究人员（其中一个为联合国粮农组织/世卫组织食品添加剂联合委员会成员）得到法典信托基金的资助。

一位拉美的大学教授从科学的角度强调了参加食品法典工作的重要性：“我相信，直接支持大学的代表参与（食品法典）同样重要，这是因为大学在与食品法典相关问题的水平的提升、知识的转译和培训，特别在未来专业人才的培养方面起着关键性作用。他们将是部委和公共机构的专家，拥有保证食品质量和安全的关键问题的决策权力。”

¹¹ 一些国家使用法典信托基金的资助支持当地科学家参与食品法典工作组或委员会，但没有参与类似联合国粮农组织/世卫组织食品添加剂联合委员会这样的联合国粮农组织/世卫组织联合专家机构或专家顾问机构。这些活动通常是应邀参加，旅费一般由联合国粮农组织和世卫组织提供。如果当地专家参加联合国粮农组织/世卫组织食品添加剂联合委员会或联合国粮农组织/世卫组织微生物危险评估联合专家会议，它们就作为会议期间这些委员会的专家。如果它们以后参加食品法典工作组，就作为本国的专家。

第四章 法典信托基金的项目机制

目标与产出

法典信托基金的目标和预期在项目原始文件中做出了概括。产出本报告的序言部分也简要提到了这些目标和预期产出，并在方框 1 中做了更为完整的表述。这次审查要回答的问题之一是项目的目标和预期产出是否仍然有效，还是要需要在项目的最后 6 年做出改变。我们的采访和调查数据显示，项目的受益方和捐助方都强烈支持这三个（近期）目标。在对调查做出回应的法典联络人中，认为三个目标有效的占 63%，认为非常有效的占 34%。最不发达国家法典联络人比非最不发达国家法典联络人持更为赞同的态度，50%最不发达国家的法典联络人相信目标非常有效，而非最不发达国家这个比例为 25%。所有的 8 个签约捐助方都对现有的目标给予强烈支持。然而，一些项目受益方和捐助方认为，以目前的活动重点，法典信托基金要实现目标 2 和目标 3 是很困难的，需要给予能力建设和与其它项目的协调以更多的关注才能实现这两项目标。同时，所有的利益攸关方都强调支持参与的重要性。

这里的一个关键问题是如何理解这三个目标。法典信托基金首要目标的重点无疑是参与国际食品法典工作，而其发展目标才把参与和专家能力的提高联系起来。基金的目标和产出主要围绕参与和新项目的发起以及促使相关国家参与食品法典工作。有效的参与显然与国力有关。但是，正如在第二章中我们应看到的那样，这种关联并没有标准模式。有一个受访者就印度的情况指出：“它在一些委员会中很活跃，并有一名副主席，但却没有一个能够行使职能的食品法典办公室。”塞尔维亚在某些领域有很强的科学专长，但却没有一个国家法典委员会。

从项目理论角度来看，目标的结构与项目的任务和活动范围相互关联是很重要的。如果目标主要是参与，那么相关的活动围绕参与就是合情合理的。但是项目文件中对三个目标中的第一个并没有给予优先考虑。事实上这三个目标是并列的，如果没有其它说明，就意味着它们应该是同等重要的。如果将重点放在参与上，那么加强国家食品安全能力和机构的目标就难以直接实现。但正如第二章中已经阐明，这并不排除把重点仅放在参与上能够对国家食品安全的结构产生间接的正面影响。

考虑到利益攸关方所表达的强烈支持，似乎没有必要在项目的期限内对法典信托基金的基本目标进行修改。但是，项目文件表述目标的方式不太明确而且有点复杂化—例如：发起“参加委员会会议项目”的意义是什么？在当前正在进行的建立法典信托基金监督评估系统的过程中，将有机会澄清该项目的目标和产出。这个问题将在第五章中讨论。

正如先前的外部审查所指出的，第一个目标和第一个产出，即我们所概括的“增加参与”，被放在了优先位置。由于这种优先地位无法从项目机制推理中得到，所以应在对项目架构进行审查时来解决这个问题。如果项目要在 2016 年之前达到其目标，就必须做出显著调整，将重点放在参与的质量和将发展中国家的科学研究吸收到食品法典进程中来。但这会给联合国粮农组织能力建设项目的劳动分工带来难以解决的问题，所以需要进一步明确这个问题的概念。过去，这种模糊似乎以逃避此问题和限制任何与这些目标和产出有关的较为重要的活动来解决。结果就存在着项目的目标无法全部实现的危险。一个仅实现三个目标之一的项目显然会被认为是失败的项目。

方框 1 法典信托基金的宗旨、目标和预期产出

发展宗旨

本项目和基金的宗旨是，通过促进更安全、更富有营养的食物的供应和食源性疾病的减少，进一步改善全球公共卫生和食品安全。实现此目标的方法是(a)帮助世界各地的管理人员和食品专家参与食品法典框架内国际标准的制定工作(b)提高他们在国际食品法典框架内和本国国内建立有效的食品安全与质量标准以及在食品贸易中进行公平交易的能力。

主要目标

帮助发展中国家和处于经济转型期国家(法典信托基金的目标国)提升其在国际食品法典委员会制定全球食品安全与质量标准中的有效参与水平。

近期目标 1

为那些因政府经费有限而无法参与国际食品法典委员及其分委员会、特别工作组正在进行的工作或其他后续工作的成员国制定参加与它们的卫生和经济密切相关的国际食品法典委员会会议，及其分委员会/特别工作组的相关工作计划提供帮助。

近期目标 2

为那些在食品法典标准制定过程中例行研究并提出本国意见的国际食品法典委员成员国有效地准备和参加与它们的卫生和经济问题密切相关的国际食品法典委员会分委员会的工作提供帮助。

近期目标 3

为那些在标准制定过程中积极提供科学/技术数据的国际食品法典委员会成员国制定参加与它们的卫生和经济问题密切相关的国际食品法典委员会分委员会的工作提供帮助。

产出 1 – 拓展对食品法典的参与

例行派员参与与某些国家的卫生和经济问题密切相关的国际食品法典委员会会议及其分委员会/特别工作组的国家数量将会增加。

产出 2 – 加强对食品法典的整体参与

在法典标准建立过程中例行研究并提出本国意见的国家数量将随着参与食品法典分委员会/特别工作组的工作而增加。

产出 3 – 加强科学技术在食品法典中的参与

在法典标准制定进程中积极提供科学/技术建议的国家数量将增加。

国家分类、匹配资金和毕业

国家分类、资金匹配和毕业等办法是法典信托基金较具争议的几个方面。一些受益国，尤其是在拉国家美，已经对用于决定资格和淘汰期限的标准表达了这样的忧虑，认为它们是有偏向性的。这种争论已经达到这样的程度，用一位法典委员会主席的话来说是“这个问题影响着整个法典进程。我们不能再让这个毒瘤继续生长。”

谁应该从基金获益以及从什么类型的活动中获益？这个问题与认为某些法典信托基金受益国不符合前面讨论的标准以及某些国家有效参与的能力低下的认识有关。同时也可以断言，一些国家要参与食品法典要有一个学习的过程，国家机构的建立需要时间。另外，捐助方的援助也有必须满足的优先领域，通常以最贫困国家为重点。还需要建立透明客观的分配标准。在这样的背景下，什么才是法典信托基金资源的“公正”分配呢？

现行的分配系统是建立在国家分类基础之上。最不发达国家依据联合国经济社会理事会、世界银行经济分类和联合国开发署人类发展指数¹²制定的一套标准确定。符合条件的国家名单每年审查一次，最初的分类在表 7 中给出。

表 7 法典信托基金国家分类和毕业

	标准	初始 国家数量	2010 年 国家的数量	2010 年 毕业 国家数量	2010 年需 匹配经费 国家数量	预计在 2011 年 毕业 的国家数量
组 1A	最不发达国家 (LDCs)	42	48	0	23	12
组 1B	其它低收入国家, 低收入 (LIC) 或低人类发展水平 (LHD)	19	11	0	11	8
组 2	中低收入(LMC)或中等人类发展水平(MHD)国家	41	30	19	13	6
组 3A	中高收入 (UMC) 和 中等人类发展水平(MHD)国家	15	16	2	11	5
组 3B	中高收入国家	16	11	9	1	0
	合计	133	116	30	59	31

¹² 起初，根据世界银行的分类标准仅可分为3类，但考虑到纯经济因素以外因素的可取性，因而扩充至现行的分类结构。（联合国粮农组织/世界卫生组织加强法典参与的项目和基金(2003)）

鉴于法典信托基金旨在加强食品法典的参与和确保信托基金的财政可持续性方面发挥催化剂作用，所以建立了匹配拨款机制。各国按照表 8 所列的浮动费率逐渐增加资金的参与。例如，最不发达国家预计从参与的第六年开始出资，而且在参与的第八年不再符合基金资助的条件（“毕业”）。除了这些规则外，由于人口少于一百万的发展中小岛国经济规模小，信托基金顾问组在 2007 年 12 月的会议上决定给这些国家额外享受一年的 50% 资金匹配资格。如表 9 所示，组别越低，被资助的会议就越多。确切的水平取决于可得到的资金，每年 12 月份由顾问组根据秘书处呈交的计划方案决定。截至 2010 年，共有 30 个国家合格通过，59 个国家处于匹配资助状态。目前第一组中还没有国家毕业。但是，从表 7 可以看出，包括 12 个最不发达国家在内的 20 个国家可望在 2011 年毕业。就参与的可持续性而言，这将是决定性的。

表 8 法典信托基金毕业计划表、CTF 资助比例

国家组/年	1	2	3	4	5	6	7	8
1	0%	0%	0%	0%	0%	50%	50%	100%
2	0%	0%	0%	50%	50%	100%		
3A	0%	50%	50%	50%	100%			
3B	0%	50%	50%	100%				

表 9 按国家分类和年份每个国家受支持参与人员数量

年份	组 1a	组 1b	组 2	组 3a	组 3b	花费(美元)
2004	缺省	缺省	缺省	缺省	缺省	561,297
2005	5	4	2	1	1	1,759,272
2006	2	2	1	1	1	882,641
2007	3	3	2	1	1	1,300,427
2008	4	4	3	1	1	1,635,993
2009	5	4	3	2	1	1,807,296
2010	5	5	4	3	1	2,500,000 (规划数字)

那么利益攸关方在实际上是如何看待这个分配系统的呢？被调查的法典联络人中，有一半认为法典信托基金在国家分类、遴选标准、匹配资金安排和国家毕业等方面的规则是透明、公平的，有 1/4 认为它们是非常公平的（表 10）。认为这些标准不公平的法典联络人大多来自拉丁美洲的非最不发达国家。在拉丁美洲之外的 23 个非最不发达国家中，只有两个（9%）认为标准不是太公平。各个国家在书面意见

中都强调了它们不同的需求：最不发达国家（组 1A）认为它们处于最不利的地位；小岛国认为它们有特殊需求；非最不发达国家认为它们也是财政来源有限的发展中国家，在有效参与的能力方面也应当被考虑。拉丁美洲国家还认为，这些标准不公正地给其它地区带来有利地位，认为捐助国可以利用基金援助来寻求发展中国家的支持以达到它们自己的目的。一位来自拉丁美洲的受访者建议：

“资助应当以那些经济贫困，但有证据表明已经建立了相关机构的国家为重点。对最急需国家的援助应当首先以能力建设为基础，使它们达到理解国际争端的水平。法典信托基金应当设法确保它们参加会议是有效的（考虑国家委员会、国家立场的准备和处理食品安全与贸易问题的机构状况等），否则资金就没有很好地被使用。”

一位加勒比海法典联络人建议，最理想的方式是当“...受援国从信托基金毕业后，应进行参与法典会议财务能力的最终评估，以确定它今后资助参与法典会议的能力。”

表 10 法典联络人是否相信法典信托基金有关国家分类、选择标准、匹配资金安排以及国家毕业的原则是公正和透明的？

	不公平	公平	非常公平	合计
非洲	3	11	6	20
拉丁美洲和加勒比	8	3	0	21
其他地区	2	12	7	11
合计	13	26	13	52

除了一个可能的例外，被采访的捐助者代表都对当前以最贫穷国家为重点和由毕业与匹配资金所提供的激励机制表示支持。这似乎与国际发展社团中十分流行的以贫穷为重点的趋势有关。这并不是说捐助方没有意识到潜在的紧张气氛，正如一位捐助方代表所言：

“我们意识到了对基于世界银行/联合国开发计划署分类标准的国家分类的不满，但是我们找不到任何切实可行的可取代现行系统的替代方案。我们认为，将有限的资金用于最需要的国家以及一个要求各国逐步提高自身供资责任性的毕业系统是完全正当的。我们也注意到了一些中等收入国家对它们在信托基金中的资格和获取基金的关切，但是对此没有简单的解决办法，除非信托基金能够得到巨大的额外捐赠。”

根据上述资料，我们似乎可以合理的断言：除拉美以外的捐助方和受益方都非常支持现行的分配标准。在审查期间进行的国家访问和对已毕业国家及第三章中正处于匹配供资的国家参与的分析表明，国家的状况是复杂和变化的。一个国家的食品法典或食品安全能力无法用易于计算的定量指标来概括。所以，任何不凭借资源需求评估的国家分类自然都不是最好的选择。目前使用的标准以可靠的原始资料为依据，它们似乎已经被法典信托基金秘书处以一种透明的方式得以遵循。以最贫穷国家为重点在项目文件的开始就已经明确，并得到捐助方和受益方的支持。与此同时，更大范围的国家 – 它们通常情况下可能并不是发展合作活动的目标 – 也已经能够从资助中获益。实际上，法典信托基金从未意味着是一个永久性的支持机制，当第一组中的国家开始毕业的时候，对其分配系统的任何内在的偏见将会减少。

如第二章所示，法典信托基金发挥的作用不仅在加强了参与，而且为多种国家在国家层面上的机构变化做出了贡献。现在重要的是要关注毕业之后会发生的情况，因为这将成一些最穷国家的现实。建立什么样的后续机制才能确保透明性和公平性并解决最大的需要和实现捐助者对贫困的关注？我们建议法典信托基金秘书处和顾问组探索对参与进行监控的方法，以及如果参与程度在 2011 年大幅下降情况下可能采取的补救措施。

培训和其它形式的能力建设

要全面了解与法典和食品安全相关的全球发展合作活动情况是困难的，部分原因是因为它们跨部门的。涉及到不同的部门，如卫生、贸易、农业和私营部门发展，就会有相关的干预措施。在贸易领域中，主要是在世界贸易组织/经济合作发展组织贸易能力建设数据库（TCBDB）中跟踪与卫生与植物检疫方法相关的援助，但自 2007 年起，它被整合到了总的经济合作发展组织/DAC 报告系统，而卫生与植物卫生措施事项则被整合到了一般贸易政策法规中。

然而，在食品安全领域有很多正在进行的活动，就资金投入而言，法典信托基金仅仅是一个很小的角色。例如，法典信托基金每年的预算在 200 万美元左右，但 2006 年，即可以从世界贸易组织/经济合作发展组织贸易能力建设数据库获取相关信息的最后一年，对卫生与植物卫生措施活动的全部援助约为 1 亿美元。在那一年，欧共体成为卫生与植物卫生措施领域的最大捐助者，紧随其后的是美国、澳大利亚、挪威、联合国粮农组织和瑞士。

在这次中期审查的框架内，尚无对法典或食品安全相关的捐助者活动进行系统的汇编。但是，访谈和调查使我们对利益攸关方强调的一些活动和参与者有了深入

的了解。联合国粮农组织和世界卫生组织当然参与其中（尽管程度较低）。诸如欧盟、美国、瑞典和新西兰等双边的捐赠者指出，它们赞助了很多种活动，这些活动或多或少与法典信托基金有关。瑞典的捐助方代表说：“向标准与贸易发展基金供资是卫生与植物卫生措施的典型例子，也是瑞典国际发展局提供的与食品安全相关援助的典型例子。此外，世界银行贸易发展信托基金、增强综合框架和世贸中心都处理但又不局限与标准相关的问题。在国家层面上有各种双边项目。这是瑞典国际发展局的一个重点关注的领域，经常会回头再做，需求也很旺盛。”新西兰也“...在法典和相关领域的多边和双边能力建设方面做出了很大的贡献，其中包括对区域培训研讨会和旨在促进对法典的理解以及加强国家为健康保护和贸易服务的食品监管能力等方面的贡献。”

61%受调查的法典联络人表示他们从法典培训和/或能力建设中获益。被引用的项目包括各种联合国粮农组织的国家项目，这些项目支持国家法典机构、区域法典研讨会、法典联络人培训和法典在线培训等，还包括英国国际开发部/COMARK/南部非洲农业工会联合会的援助、美洲农业合作研究所的活动、美国法典办事处的援助、以及世界卫生组织驻各国办事处对国家法典机构的援助。此外，18%的法典联络人表示它们得到了其他捐助项目的支持以参加食品法典委员会分委员会的工作。这些捐助项目或资源有：南部非洲农业工会联合会（3个非洲国家）、世界卫生组织（2个亚洲国家和1个西南太平洋国家）、美洲农业合作研究所（2个拉丁美洲国家），德国技术合作署(1)和欧盟重建、发展与标准化共同援助署 – 针对西巴尔干半岛的一个欧盟项目（其中一些项目将在下面讨论）。

迄今为止，法典信托基金参与组织了为数不多的技术援助活动，到2008年底累计开支约50万美元（占信托基金开始运作以来总开支的8%），另外20万美元计划用于2010年。在过去的几年里，法典信托基金与联合国粮农组织和世界卫生组织合作，组织了除近东外（计划2010年召开）所有区域的法典区域培训和法典区域协调委员会会议。此外，将与联合国粮农组织/世界卫生组织欧洲、亚洲和北美与西南太平洋等三个协调委员会一起在2010年举办三个法典培训班和非洲的两个亚区域研讨会。正如第二章的讨论中可以明确看到的那样，这些活动以及法典信托基金赞助的参与，对于刺激国家层面的食品法典工作是重要的。法典信托基金在非洲法典区域的10个国家还在支持一个试验性法典联络人伙伴/帮扶项目，该项目在非洲法典协调委员会第18次会议上被提议作为战略框架行动计划的一部分。

除了较为全球性的培训活动外，各受益国可以把资助参与的经费用于其它活动。根据法典信托基金的规则，这些活动必须与加强在国家、地区和全球层面上食

品法典活动的参与直接相关，并可能包括对法典联络人和国家法典委员会的支持。这些活动包括参与研讨会和培训，国家间的交流以及履行某些区域责任。过去，人力资源上的限制使法典信托基金秘书处无法有计划地对这些要求做出回应。但是由于能力的增强，秘书处可以通过与相关国家的联系对 2010 年的请求进行全面的汇编，并通过把汇总材料发给联合国粮农组织总部及世界卫生组织区域联系人对所有要求做出积极的回应。据法典信托基金秘书处，大部分请求属于联合国粮农组织职责而不是法典信托基金的职责。基金将其作用更多地定位为促进者。

最后，作为与相关国家、联合国粮农组织和世界卫生组织总部和区域办事处（有时也涉及它们的国家办事处）之间对话的结果，仅有两个项目可以使用参与资助费，一个项目是对亚洲地区某个具有较先进的法典机构和活动的国家的考察访问，另一个是开发一个帮助决定法典优先领域的数据库。此外，很多请求与风险评估相关。这个问题进入了法典信托基金秘书处与联合国粮农组织和世界卫生组织食品添加剂联合战甲委员会联合秘书处（设于世卫组织食品安全与人畜共患疾病司）之间正在进行的关于通过采取新的措施来实现法典信托基金的第三个目标的讨论，就是要制定发展中国家的科学数据如何进入法典制定程以及它们如何能够参与这个过程的培训计划。法典信托基金正在支持一名外部顾问编制一个短期培训课程，该课程将给 2010 年 4 月食品污染物法典委员会第四次会议的代表们首次授课。法典信托基金秘书处打算把下列工作作为与联合国粮农组织、世界卫生组织及它们的各联合专家委员会秘书们开展工作的第一项内容，即制定旨在加强发展中国家对食品法典科学基础的理解和有效参与的更加全面的风险评估培训计划。针对目标 3，法典信托基金正在向埃塞俄比亚提供试验性供资来为法典的审议开发有用的信息。

法典信托基金在能力建设方面的作用并不明确。原始的项目文件对于资助以下类型的活动是开放的：

- 有助于国家达到参与的基本标准的活动，例如促进法典联络人的指派。
- 与法典相关的基本知识的提升与培训。
- 为各国食品法典委员会（或同类机构）给国际食品法典委员会及其分委员会或特别工作组准备和递交国家立场所需的技术援助。
- 使更多的科学家/技术人员通过参与法典委员会和特别工作组会议为国际食品法典委员会的工作做出贡献。

迄今为止，法典信托基金似乎并没有直接参与国家层面的活动，而把重点放在上述区域培训上。该基金与联合国粮农组织之间似乎存在着一个既定的分工，法典

信托基金的重点是参与，而粮农组织的重点是能力建设。在最近的行动计划中，法典信托基金越来越多地参与国家和亚区域性活动。此外，已经开始针对第三个产出的初步行动。

当被问及法典信托基金现行的活动和供资重点是否合适时，88%被调查的法典联络人认为是合适的或非常合适的。非洲与拉丁美洲之间的差异是明显的：所有的非洲被访者认为工作重点合适或非常合适，但拉丁美洲的受访者中只有58%这么认为。最不发达国家和非最不发达国家之间的差异并不那么显著（前者持赞同态度的比例比后者高11%）。尽管持强烈支持态度，一些法典联络人仍然希望法典信托基金更多的参与能力建设，包括在国家层面上的能力建设。当被问及基金未来的工作重心应当如何变化时，大约有一半被调查的法典联络人认为法典信托基金应当通过支持国家法典联络人、国家法典委员会，以及支持技术和科学工作，将其更多的努力用于能力建设。法典联络人提出的一些建议列在下表中。

表 11 “你认为法典信托基金在法典培训和/或能力建设方面发挥了什么作用？”问题的选择性的回答

地区	建议
非洲	系统评估，专家培训支持，经验交流，国家法典联络人的加强
非洲	更多的关注亚区域层面
西南太平洋	资助参加区域培训研讨会的参与者
西南太平洋	CTF 在法典培训和能力建设起了关键性作用，但是应在撰写国家立场、答复传阅信件等方面举办更多的专门培训
北非	继续对法典联络人的培训
拉丁美洲	信托基金应当专用于参与法典会议
加勒比海	法典信托基金应当考虑向有研究需要的发展中国家提供资金或技术援助，使它们能够为起草建议或国家立场提供科学依据
非洲	1.要把法典信托基金的活动放在网上，以使我们能恰当地回答上述问题 2.在能力建设方面，可以让已经培训过的发展国家去培训它们的邻国以节省长途旅行的开支
亚洲	组织题为“加强参与法典活动”的新型法典电子教学课程
亚洲	促进者和资金提供者
非洲	认知程度的提升是培训和能力建设中的重要步骤。

被访的捐助者代表对法典信托基金的观点十分肯定，即基金应当继续以参与为重点（如三个目标所表达的那样），而不要参与能力建设活动，因为后者有其他提供者，特别是联合国粮农组织和世界卫生组织。同时，一些捐助者希望法典信托基金在上述针对目标 2 和目标 3 的需要使参与更加有效方面做更多的工作。总体来说，在组织与食品法典会议相结合的培训活动方面，以及作为能力建设受益国和提

供者（如粮农组织和世卫组织）之间的促进者方面，法典信托基金秘书处目前开展的活动看起来受到捐助方相当广泛的支持。三个捐助者独立建议试验一种帮扶方法，由发达国家来“收养”发展中国家的。欧盟表示在卫生与植物卫生措施委员会已经有一个帮扶计划，由该委员会来扶持塞内加尔和肯尼亚。值得一提的是瑞典国家贸易委员会正在和世界贸易组织贸易技术壁垒委员会相关的 8 个非洲国家试验这种方法。

法典信托基金在能力建设活动方面最重要的合作伙伴是联合国粮农组织和世界卫生组织。前者在食品安全及法典方面有大量的活动，而世界卫生组织的区域和国家办事处在不同地区和不同国家也有不同程度的参与。法典信托基金秘书处和联合国粮农组织/世界卫生组织之间的合作将在第 5 章中继续讨论。

捐助者还强调了法典信托基金和标准与贸易发展基金（STDF）之间的重要关系。标准与贸易发展基金是一个多机构/捐助者行动，旨在促进与卫生与植物检疫方法相关援助提供方面的协调，同时调动各种资源和原著项目，帮助发展中国家增强自身能力以达到卫生与植物检疫方法所规定的标准¹³。联合国粮农组织、世界卫生组织和法典秘书处都参加了标准与贸易发展基金。法典信托基金秘书处所在的食品安全与人畜共患病通病司是世界卫生组织在标准与贸易发展基金中的代表。STDF 和法典信托基金的重点有所不同，STDF 支持标准的实施，而法典信托基金支持加强对标准制定的参与。STDF 不会支持为制定标准服务的科学研究和参与，也不会支持基础设施或设备。STDF 还肩负着更加广泛的、涵盖整个卫生与植物检疫方法领域的职责。STDF 已经涉足法典的活动，例如其秘书处参加一些区域性法典活动。目前正在与法典信托基金秘书处商讨在 2010 年参加非洲法典协调委员会的问题，以及作为支持食品控制的一部分用它的设施来支持法典机构的问题。STDF 每年向国际食品法典委员会报告其活动，并试图将其业务通讯发给法典联络人。

考虑到两者之间很多机构上的联系和共同的利益，令人奇怪的是实质性互动似乎非常有限。由于法典信托基金的重点是加强参与，也就可能没有太多合作的需要。但是，如果信托基金要加大力度来实现 2、3 项产出的话，那么 STDF 似乎是个非常合适的伙伴。法典信托基金以前的外部审查并没有明确地关注这个问题。但是最近随着法典信托基金秘书处能力的加强，两个机构的秘书处已经开始直接联系。STDF 和法典信托基金之间准确的关系需要通过反复的讨论和参与方之间的互动逐渐发展起来。就基金秘书处而言，一种可能是与食品安全与人畜共患病通病司的同事一起更直接地参加 STDF 的工作组。两者还可以在信息和培训活动方面开展合作。

¹³ <http://www.standardsfacility.org/>

潜在的合作领域还包括依据法典信托基金框架内提出的请求和需求来开发相关的项目。STDF 在诸如需求评估与指标等方面的协调活动也可能是法典信托基金所感兴趣活动。合作可在两个方面同时展开，例如，像已经建议的那样，世界卫生组织可以在 STDF 提高其活动的水平，例如通过提供与活动相关的标准以及将 STDF 项目建议发给其国家办事处征求意见等¹⁴。

下一个重点领域是那些直接支持法典会议准备和资助参与的有关计划。这方面的初步工作还是由法典信托基金秘书处来承担。三个相关的计划已经在评估中确定，在非洲由南部非洲农业工会联合会（SACAU）和非洲联盟/非洲动物资源局主办，在拉丁美洲由美洲农业合作研究所主办。SACAU 通过改进 SADC 国家在国际标准制定机构（包括食品法典）的参与，已经与英国国际开发部资助的旨在发展南部非洲私营部门的 ComMark 项目开展合作。根据官网消息，ComMark 项目似乎在 2009 年 12 月已经结束¹⁵。美洲农业合作研究所是美洲国家组织的附属机构，同时也是标准与贸易发展基金的观察员。美洲农业合作研究所在美国的支持下正实施一项美洲国家的卫生与植物检疫方法启动项目，其中包括资助参加食品法典会议。

IBAN 管理着由欧盟在一个名为非洲国家参与卫生和植物卫生措施设置组织的项目框架下提供的资金。该项目的重点是帮助非洲国家参与食品法典、世界动物卫生组织（又称国际兽疫局 OIE）和国际植物保护公约（IPPC）做准备。主要的活动是组织多国的大会来了解所讨论的问题。该项目一般不资助参加会议，但是可以依据欧盟要求筹划。非洲法典协调委员会和食品法典秘书处都参与了这个项目。标准与贸易发展基金是这个项目指导委员会成员，有部分资金可用来规划下述活动，包括标准制定方面的区域/国家培训班、非洲地区经济共同体的标准能力建设以及促进建立国家卫生与植物检疫方法委员会方面的探索性工作。

法典信托基金在能力建设方面存在的意义似乎来自它资助参与和通过法典信托基金申请程序所取得的与法典联络人的优先对话机会（甚至是优势）。这样，该基金秘书处就有可能通过反复的互动收集信息，这是其它参与者无法做到的。关键的问题是当一些国家 – 尤其是最脆弱的国家 – 开始毕业后会发生什么情况。这是否意味着与法典信托基金的关系将因此丢失？

¹⁴ 还有一个贸易标准从业者网络，该网络有包括标准与贸易发展基金和美洲农业合作研究所在内的大量成员和伙伴，其任务是（按照其官网信息）“改善相关活动的效果。这些活动旨在通过信息共享、政策研究和能力建设提高发展中国家执行与贸易相关的社会、环境和食品安全标准和相关措施的能力并增加参与” (<http://tradestandards.org>)。

¹⁵ www.commark.org

迄今法典信托基金秘书处在能力建设上仅限于区域性的培训，这种培训基本是与区域法典委员会会议连在一起的。最近，其工作主要是亚区域活动、对能力建设需求的回应和编制培训材料。此外还有可能为新的计划，如帮扶和区域间交流提供支持。但是，由于基金的人力和财力极其有限，参与分析和能力建设活动的参与者和提案又很多，所以法典信托基金秘书处必须谨慎对待。发展与联合国粮农组织和世界卫生组织的内部合作、更系统地参与标准与贸易发展基金的活动，以及保持与直接支持参与食品法典活动的各项计划的联系，似乎是其现阶段其工作的合理范围。

第五章. 法典信托基金的管理

秘书处的能力与效率

法典信托基金的日常管理，由设在世界卫生组织食品安全与人畜共患疾病司的法典信托基金秘书处负责。Slorach（2007）和 Connor（2007）都认为，基金秘书处的力量要保证繁杂的行政管理和对结果进行充分的监测与评估是不足的。申请、旅行安排和报告等方面的管理工作量很大。诸如对报告的反馈、对能力建设要求的后续行动以及与其他参与者的协调等方面的分析和协调工作似乎也不堪重负。此外，本次审查还收到了有关行政管理问题、延误和通信问题的报告。（参见下节）

但是，受益方总体上是满意的。84%被调查的法典联络人对基金秘书处工作的评价是好或非常好。在这一点上，最不发达国家与非最不发达国家之间几乎没有差别。与其它地区相比，拉美国家的满意度较低，其中有 45%的国家将秘书处的工作评价为一般或不太好。所有非洲国家对基金秘书处工作的评价均为好或非常好。捐助者总体上也对秘书处的工作表示赞赏，肯定其在有限资源的条件下全力以赴地履行了职责。其中一个捐助者指出了依赖非常少的人员存在的风险；担心如果现任行政长官离开该项目会发生什么。

2009 年末，秘书处的力量因行政长官（P4 级）作为全职岗位招聘得到加强。辅助人员依然是全职的 80%，但二者均被给予了两年固定合同期，因而无须依赖临时合同。如上文所及，已有迹象表明这样的安排给法典信托基金在实质性的活动方面以更多的时间，例如更加重视能力建设和协调工作。

法典信托基金秘书处沿用世界卫生组织程序和财务规则与管理条例。对法典信托基金的捐助被记录在世界卫生组织“促进卫生自愿基金”中，并被标记为法典信托基金专用，从而确保所有捐助只能用于法典信托基金的目的。世界卫生组织有一个“基于结果的管理”系统，用于制定双年度“规划预算”，由世界卫生组织的管理机构即世界卫生大会批准生效。双年度“工作计划”在此规划预算内制定。法典信托基金在食品安全与人畜共患疾病司的总的工作计划中有单独的一节。这样就使法典信托基金能够运用世界卫生组织的内部编码系统跟踪项目开支。财务记录和报表是世界卫生组织总体财务报表的一部分，并在该组织的财务报告与经审计的决算表中体现。法典信托基金保存有一份每个捐助者捐款情况的内部清单，该清单每年更新一次并发布在法典信托基金的年度报告中。年度报告中的法典信托基金的总开支是从世界卫生组织财务记录中摘取的。

世界卫生组织从该改组织的捐款总额中征收 13% 的项目支持费（PSC），支付与基金的管理相关的行政开支。捐款一旦到位（例如捐助者一旦在协议上签字）项目支持费即被扣除。因此，法典信托基金实际能够使用的资金为扣除 13% 项目支持费后的净值。该项目已报告的行政开支包括人员工资（固定和短期的）、人员旅行、招待（例如承办国际食品法典委员会的附属活动中的餐饮）和一般运转开支（电话、传真、邮件、设备、翻译）。

法典信托基金年的度报告包括有财务部分，内容包括捐助者的捐款（见下文）和开支。2006-2008 年间的开支情况如表 12 所示。鉴于本次审查报告撰写之时 2009 年的开支尚未最后确定，所以审查时未能取得相关的信息。据法典信托基金秘书处称，该信息 4 月方能在内部得到，每年 6 月年度报告发表时才正式公布。有一个捐助者规定，与项目直接相关的行政支出不应超过总开支的 12%。2008 年高水平的项目管理与行政支出（超过总开支的 12%）是因为雇用数名短期员工替换一位休产假的辅助人员以及协助制定战略计划和实施 Connor 和 Slorach 的报告所提出的建议所致。

表 12 2006-2008 年间法典信托基金的实际开支

(美元)	2006	%	2007	%	2008	%	2003-2008	%
对受益国的支持								
- 最不发达与低收入国家	428,788	49%	584,356	45%	667,793	46%	2,739,466	46%
- 中低收入与中上收入国家	322,194	37%	486,197	37%	307,685	21%	1,883,958	32%
培训与技术支持	-39,174	-4%	115,383	9%	110,524	8%	470,815	8%
项目管理与行政	170,833	19%	114,491	9%	361,778	25%	857,178	14%
总计	882,641		1,300,427		1,447,780		5,951,417	
无赞助的受益方								
最不发达与低收入国家 (组 1)	70		151		149		567	
中低收入与中上收入国家 (组 2 和组 3)	41		72		81		316	
对每一受益方支出 (组 1)	6,126		3,870		4,482		4,832	
对每一受益方支出 (组 2 和组 3)	7,858		6,753		3,799		5,962	

由于年度报告财务部分所提供的开支信息已经高度综合且覆盖了法典信托基金的全部存续期，因而使年度比较分析难于进行。每一项活动没有分项支出，也没有对捐助人规定的 12% 标准的对照数据。此外，基金为规划目的而对每一受益方采用

统一的资助标准（2010 年为 4,500 美元），但财务部分未将这一数值与实际支出进行比较。

当被问到有关秘书处的成本效益问题时，回答显示捐助者没有足够的信息来做出清晰的评判，尽管一些人看起来是满意的，他们对法典信托基金的总体表现感到高兴。两个捐助者对一般管理费用的合理水平提出了批评意见，用其中一位的话说，“进展报告指出大约 10-15% 的资金被用于行政管理，这也许符合大多数基金的情况，但我们不能确定资金的流向，因为它是不透明的。我们需要更多的信息”。

判断效率的一个可能方法是看每一参加者的旅行支出。从统计表中可以看出，这一数字在 2006-2007 年间大幅下降，2008 年降幅更大。这可能是由于法典信托基金自 2007 年初起仅提供经济舱机票所致，这也是 Slorach (2007) 极力支持的举动。讨论法典信托基金的效率时存在的一个问题是没有单项能力建设活动费用的信息。与参加委员会相关的培训活动的费用（一般是额外的食宿费用）被包括在对受益国的援助栏目中，而独立的培训活动支出则被纳入培训及技术援助。

世界卫生组织系统中可以生成的财务报表的种类似乎有限。据秘书处称，修订和编辑由 WHO 系统提供的原始财务数据是一项耗时的人工作业。最终财务信息在年度报告中发表前还必须经过内部预算与财务控制部门批准。此外，每年的年度报告中所给出的数据，取决于年度报告撰写时（3 月前后）法典信托基金秘书处从世界卫生组织财务系统中所能获取的信息。前一年度的未偿付债务和债务余额也许不显示为开支，而要在全年中一点一点加以消化。其结果是基金秘书处将永远也无法“合上其账簿”。开支的数据也将在这一年和下一年的年度报告间显示出调整的迹象。

尽管如此，法典信托基金秘书处提供比目前所做的更为明细的数据原则上是可能的。这也应该是为年度报告保存包括明细数据和单独记账在内的原始凭证程序的一部分。总而言之，为增强透明度和更好地分析基金的效率，无论是开支的陈述、细化程度和开支的分析，均存在明显的改进余地。

参与者的选择与旅行安排

真如前面几章所述，对法典信托基金的一项关键批评是基于这样一个看法（真实或不真实），即参与者和会议的选择并非最理想。同时，选择过程是法典信托基金在国家层面发挥影响力的关键工具。利益攸关方似乎对基金的选择程序还缺乏实际的了解。受益方则因上述行政管理问题和延误而有失望。因此，有诸多理由要对

基金的整个选择与管理周期进行详细的审查。表 13 中列出了附有责任划分的年度管理周期。

从表中可见，法典信托基金的管理周期包括四个主要阶段：申请、审查与决定、旅行安排和报告（将在下文述及）。

出于对国家主权的考虑，法典信托基金秘书处将提供资助的会议和与会代表的提名权留给申请国。但是，为了确保申请过程尽可能透明和周密，在申请表内有几个要求，有些方面在 2010 年的申请表里还得到了加强。申请表中的每一项均必须填写，并且最终必须由法典联络人、指定的会议参与者、申请表填写人以及世界卫生组织和联合国粮农组织在当地的代表签字。此外，所有在前一报告时段（例如，对申请 2010 年资助的国家，其报告时段为 2008 年 8 月至 2009 年 7 月）受到资助的所有参与者都必须已经递交一份被支持的参与项目的报告供资助考虑。申请表包括下述栏目：

- 法典联络人联系信息；
- 国家法典委员会或类似机构的描述，包括成员、会员、会议、结构、其他利益攸关方咨询、活动及障碍等信息；
- 一份按照优先顺序排列、愿意在 2010 年参加的最多 5 次法典会议的名单，包括拟接受资助的代表姓名、职位与签名；
- 关于确定优先顺序的过程及理由的描述，包括在国家层面选择重点会议的过程和标准和这些重点会议与本国法典项目目标相契合情况的参考资料；
- 关于申请国派代表团参加法典会议准备情况以及保证会后信息共享情况的描述；
- 请求支持参与之外其它活动的可能性；
- 资助与技术援助的其他来源；
- 参与填写申请表的国家机构代表及在准备过程中提供咨询的联合国粮农组织与世界卫生组织代表的姓名、职位与签名。

受益参与者有义务在会前进行相关的国家层面的咨询、讨论和研究；必须出席开幕式等活动并参加会议全过程；还应在国家层面向感兴趣的有关各方介绍情况，并与法典联络人及感兴趣各方协同完成在线报告表。据法典信托基金秘书处称，为了保证申请的完成，需要很多时间和努力与申请者一起工作。最近一轮的申请尤为如此，原因可能是由于申请表要求的内容更多，即要求所有相关方的签字。截至撰

稿时，仍有三份申请表未能完成。基金秘书处相信一切努力都是值得的，所要求的国家咨询将带来成果，一个富有教育意义的过程正在发生。此外，这种互动也使得秘书处能够与世界卫生组织/联合国粮农组织的地区/国家办事处及其工作人员合作，来发现和解决国家食品法典系统中的不足。

另一种方法是法典信托基金秘书处直接或通过中介开始更深入地参与选择过程本身，以指导相关国家在参与者和会议方面做出“正确”的选择。这种方法的初步行动已经实施，其中包括对申请提出更具体的要求和联合国粮农组织与世界卫生组织地方办事处的参与等。不断变化的当地环境和保持低额业务成本的目标，使一种能够对整个选择过程进行集中指导的有效方式变得难以想象。在联合国粮农组织、世界卫生组织区域及地方办事处的参与、以及通过申请要求所传递的强烈信号的情况下，申请国当权者中在所有权、主权和从干中学等问题上存在着相当强烈的要求，要求承担选择过程的主要责任。

表 13 法典信托基金管理周期

步骤	时间	职责
使用法典信托基金网站提供的申请表提交申请	截止期限：10月31日	法典联络人
申请书审查	11月至12月	法典信托基金秘书处
方案计划	11月至12月	法典信托基金秘书处
决定支持水平	12月	顾问组
向法典联络人反馈决策及指示	1月	法典信托基金秘书处
向法典信托基金提交登记表及银行信息	1月	受益方
邀请参会	会期前2-3个月	法典秘书处
与会报名；签证及旅行安排*	会期前1个月	受益方
确认收讫旅行计划及签证的旅行请求	出行日前至少10天	法典信托基金秘书处负责非 GSM 地区（非洲及拉丁美洲）的国家，世界卫生组织负责已进入 GSM 区域的国家和能够从世界卫生组织代表处预支账户以及世界卫生组织在吉隆坡的管理机构支付食宿费的国家
旅行授权给旅行社向受益方发放机票	出行日前8天	Amex 及世界卫生组织驻吉隆坡的管理机构
食宿费转入受益方账户或在当地支付	出行日前8天	世界卫生组织驻吉隆坡的管理机构不（出行日前8天自动发出支付指令）及世界卫生组织当地办事处（如需要）
向法典信托基金秘书处报告	会议后3个月内	受益方

* 如果一国有得到世界卫生组织授权的旅行社，参与者可在当地订票，否则将由法典信托基金秘书处自日内瓦负责票务预定。

另一具有决定意义的事项是成功申请后的行政和旅行安排问题。如上表所示，其中包括一系列程序性步骤，每一步均有可能因各种原因耽搁或误解。为了使这一

过程顺利进行，在 1 月份向成功申请者发出的复函中包括了法典会议报名表（需要直接发往会议东道国/合作东道国法典委员会）、旅行及食宿信息。此外，有一份名为法典信托基金政策与管理程序的文件公布在法典信托基金网站上。

以前，法典信托基金秘书处在会前向受益方发出单独的电子邀请函，但这一程序因繁琐和低效而被终止。现在，受益方在收到 1 月致法典联络人的申请反馈函后即可开始做旅行准备。在国家访问与调查期间，我们听到了行政管理过程的每一步出现的问题：电子邀请函晚到、旅行社的问题、签证获得的延误及未能收到食宿费等。在一个被访国，多位被访者因难以获得基金秘书处的反馈及邀请函的严重迟后而感到沮丧，这使他们难以提前计划和获得低价机票。在另一些情况中，参与者被迫用自己的钱购票，而且在会议结束数月后仍未能报销。

除法典信托基金秘书处内部能力限制以外，行政管理出现的问题可能还与世界卫生组织 2008 年夏天采用新的管理系统有关。该系统在马来西亚吉隆坡。基金秘书处称，食宿费支付指令由吉隆坡于出行日前 8 天自动发出，而这一时间通常不足以使该项支付能够在参与者出行前到达其账户或从世界卫生组织在当地办事处提取。

一些外部因素也对法典信托基金的旅行安排产生影响。签证问题是受益方面面临的一个主要问题，尤其在该国没有会议东道国使馆的情况下更为突出。基金秘书处在其指南中清楚地表达了获取签证的责任在受益国一方。另一个问题是一些参与者在未收到食宿费的情况下参会，这种情况违背法典信托基金的明确指令。在新管理系统中，食宿费不允许当场给付。

与其他利益攸关方的协调

在前几章中已经提出与其他利益关联方的协调问题，特别是各种能力建设项目的协调问题。然而不应忘记劳动分工也是一种协调手段，并且常常是最有效的手段。通过会议、联合决策机制、非正式及专题对话等方式进行的协调往往非常昂贵。考虑为完成一项工作实际需要多少协调，并将其保持在最低水平始终是一个十分重要的问题。

我们所提出的协调问题，大多可通过考虑他人在做什么以及他们的做法如何才能服务于法典信托基金总体目标而获得额外的收益。我们尚未见到法典信托基金活动与其他项目有重复劳动、发生抵触和产生矛盾，从而导致资源未充分利用的问题。劳动分工，即法典信托基金明确而独特的目标与活动，其本身就是一种有效的协调机制。参与能力建设活动的其他组织能够看到法典信托基金在做什么，以及它的活动如何才能与自己的计划融合。

正如本报告中所明确的那样，现在的问题是，如果与会者来自食品法典机构已经相对完善的环境或处于变化中的环境，那么这样的参与似乎最为有用。后一种情况通常是双边或多边技术合作项目的产物。

联合国粮农组织的使命特别要求“提升营养水平与生活标准，……为世界经济发展与人类免受饥饿做出贡献”（联合国粮农组织宪章）。发展成员国有效管理食品安全与质量的能力是实现这一目标的关键。因此，该组织把食品安全与食品质量的能力建设作为一项核心活动。第 2 章列举了很多例子，说明联合国粮农组织资助的技术援助如何在支持本次审查所访国家的法典机构发展中发挥了作用。

联合国粮农组织的活动意在加强食品法典的有效参与。这种参与包括给法典进程投入相关的信息和法典标准的应用等两个方面，可通过三种方式实现。这些方式联系紧密，很少有一种方式的要素与另两种方式无关的情况。一个强有力的国家食品法典计划是任何管理良好的食品安全系统不可缺少的组成部分，反之亦然¹⁶。

第一，联合国粮农组织帮助其成员国改善食品链（包括生产、收获、收获后处理、贮存、运输、加工和销售）任一个环节的评估、监督与控制的技术和科学能力时，法典能力即得到加强。为成员国提供资源和培训使它们有能力加强实验室建设、采用最佳实践、进行风险分析、监督和控制食品质量，其结果是使它们能更好地掌握相关信息，更加有效地参与食品法典工作。也使它们对商品和食品安全国际标准与指南起草过程中涉及的科学问题有更为充分准备。

第二，联合国粮农组织帮助成员国建立国家食品标准，或协调现有国家标准使之与国际食品法典所规定的标准相一致。这一工作包括确认国家与国际标准间的差异并建立按优先顺序排列使二者相一致的工作计划。通常会起草新的食品立法，汇集新的标准与规则，并明确包括法典联络人及国家法典委员会在内的与食品安全有关的各政府机构的责任。

第三，联合国粮农组织与成员国家合作加强它们在食品法典中的参与。其目标是建立、加强或改革法典联络人及国家法典委员会；鼓励各国对该工作提供政治与财政的支持；提供有关法典的持续教育以改善成员驾驭标准制定进程的能力。

这样，联合国粮农组织与法典信托基金之间就有了明确的分工，但同时也可看出它们的活动密切关联，既存在着协同增效的机会，也有重复劳动的危险。法典信托基金秘书处与联合国粮农组织之间的协调主要有两种渠道。一种是，联合国粮农

¹⁶ 信息来自联合国粮农组织/世界卫生组织(2007)食品相关科学建议全球行动及联合国粮农组织食品控制与消费者保护小组。

组织的工作人员是法典信托基金咨询小组的部分成员，因此也就部分参与了法典信托基金的战略决策。这样的安排，使联合国粮农组织食品质量与标准服务处能够直接获得与法典信托基金有效协调所需的全部信息。应当说，这一联合决策渠道是在充分协调基础上的决策所必须的。另一种是，在法典信托基金秘书处与联合国粮农组织(食品质量与标准服务处)工作人员之间存在一种非正式的、分散的咨询机制。

协调的前提条件之一是合作双方享有彼此活动的充分信息。举例来说，法典信托基金秘书处需要了解联合国粮农组织是否在马拉维资助了一个项目，如果是，那么该项目正在做些什么，是否会影响到秘书处的决定。反之亦然。为了规划与参加会议相一致的能力建设活动，联合国粮农组织工作人员就需要了解法典信托基金的决策过程。联合国粮农组织新近完成了自己的技术援助活动目录，这将为未来更有效的协调提供便利¹⁷。

如上所述，法典信托基金可以考虑建立和/或加强协调的还有其它一些参与者，尤其是为了实现第 2、3 项目标而拓展活动时和需要开发较不通行的资金分配方法的情况下更有必要。标准与贸易发展基金、IBAN、南部非洲农业工会联合会、美洲农业合作研究所和一些双边捐助者都有一些有意义的活动。但重要的是应当记住协调可以是彼此的，但其他机构与法典信托基金协调它们的活动也许更重要，而不是相反。迄今，其他机构有一些量身定做的项目，其时间和活动内容可以进行调整以便利利用典信托基金的资源。法典信托基金有一个统一的方法，此法尚未顾及大多当地的意见和情况。协调的挑战更多是同其它组织而不是同法典信托基金。

供资和捐助者关系

截至撰稿时，瑞典是法典信托基金的最大捐助者，随后是欧盟和美国。作为第一个新兴国家捐助者，马来西亚值得一提。当 Slorach (2007) 写报告时，2008 年的财政展望是一片凄凉的景象。进入 2010 年法典信托基金的境况大为改善。2009 年 12 月完成了两份大的资助协议（瑞典与荷兰）后，秘书处目前的主要忧虑是本身的吸收能力。今年初，基金首次不存在资金缺口。

对于法典信托基金来说，一个有意义的现象是不同的国家捐助来自不同的部门，有的来自发展机构（如瑞典国际开发合作局），也有来自技术性的部/局（如日本）。像瑞典国际开发合作局这样的捐助者通过与世界卫生组织签订的总协议向法典信托基金提供捐助，其它捐助者则按照更为灵活的方式提供捐助。此外，不同的国家法典与发展方之间存在着不同的推动力。在一些国家，发展群体持相当的怀疑

¹⁷ 联合国粮农组织法典能力建设活动目录（1995–2009）（截至2010年2月进行中的工作）。

态度（“普遍存在着一种对法典的疑虑，认为它只是与食品贸易有关，与发展无关”，一位法典负责人如是说），在其它方面其参与则十分有限。

表 14 2003-2010 年捐助者对法典信托基金的捐助

捐助者	美元	捐助者	美元	捐助者	美元
瑞典	2,699,142	挪威	500,125	新西兰	136,063
欧洲共同体	2,156,606	日本	550,000	法国	100,000
美国	1,762,406	爱尔兰	410,267	澳大利亚	75,946
荷兰	939,701	德国	306,441	芬兰	58,824
加拿大	651,118	瑞士	275,643	马来西亚	20,000
		总计	10,642,282		

为与捐助者进行对话，法典信托基金秘书处在每年的食品法典委员会会议期间组织一次针对捐助者的活动（除针对受益国和所有成员国的活动外）。多数捐助者对这些会议表示赞许，仅有一个捐助者认为法典信托基金秘书处与捐助者间的互动不足。一些捐助者愿意在捐助者之间进行更深入的合作，但有人强调这是能力问题。

监督变化、评估和其它报告

对法典信托基金活动的反馈信息十分丰富，基金秘书处编写年度报告和进展报告。最新的年度报告长 35 页，它相当详细地涵盖了各种活动，这是一个真实开放的报告，也提及了问题、缺点和困难。定期报告也从其它研究得到补充。

由英国国际开发部委托的一份报告（Connor 2007）旨在：1)探索增加的在食品法典中的参与对参与食品贸易的发展中国家能力的影响；2)分析法典信托基金如何才能强化，以加强国家机构，增加贸易机会和食品安全。除了办公室工作外，主要的资料来自对四个国家的考察（柬埔寨、卢旺达、乌干达和越南）和对日内瓦的访问。另一项研究（Slorach 2007）是瑞典国际开发合作局在决定对该基金提供更多捐助前委托进行的。报告针对与该基金相关的一些问题，特别强调了非洲国家。除办公室工作外，还通过访问罗马和日内瓦、与七个捐助国及其他一些利益攸关方的联系来收集资料。

此外，法典信托基金秘书处委托 Krell (2008)就近几年与国家食品安全活动相关的进展和存在的困难开展研究。该研究报告以对符合法典信托基金资格的国家食品安全国家政策与活动的调查为基础，60 个被调查国家中的 46 个给予了答复。此外，还有一份受基金秘书处委托形成的报告(Dimeschkie, 2009)是分析 2007 年 8 月至 2008 年 12 月间由法典信托基金资助参加法典会议的参与者向该基金递交的国家

报告。这四份报告在本此审查的初期报告中作了概括。针对这些报告中所提问题，
法典信托基金秘书处已经制定了应对计划，明确了如何落实报告中提出的建议。

法典信托基金秘书处起草的 2010 年行动计划列举了成果跟踪和为决策提供证据方面的活动。包括参与者人数、来源和他们所参加的会议等定量信息是充分而全面的。对于基金秘书处及一些捐资组织委托的这种规模的项目来说，可用的监督与评估信息的量是惊人的。这样的信息，对法典信托基金的任何评估都是不可缺少的。现在的问反而是收集的信息是否过多、信息类型是否正确，以及它们的积累是不是为了使它们得到最好利用。如果我们看一下通过上述方式搜集的信息，似乎存在三个缺口，即有三个方面的结果需要更系统地研究（这不意味着这些研究和报告的内容没有用，而是说有些问题仍有待回答）：

1. 有关参与质量的信息，即会议期间发生了什么，是否是一次有效的参与，受益者是否对讨论有所贡献，他们是否对推动标准工作提出了具体和切实可行的建议？
2. 在国家层面的后续活动的信息，例如下次会议前要递交的国家立场的具体化，为适应标准和公布国家标准所做的开发工作等。
3. 食品安全系统总体变化的信息，例如，国家法典委员会的发展、食品法典工作的供资问题和预算、网络与连接，即可以作为对食品安全系统产生影响的各种变化。

关于第 1 点，一些分委员会主席和可能的其他参与者都能够提供代表在会上的表现情况。其它访谈也确实说明有现成的评论材料，尽管它们带有特殊性。这些信息尚未被消化理解，目前也可能不值得进一步开发，因为还比较零乱。有出席情况的资料，但这仅说明此人是否在场，而没有参与质量的信息。因而，如果某人没有在会上露脸或未能对讨论做出贡献，就可以写入报告。过去，法典信托基金秘书处曾试图让世界卫生组织工作人员监督参与，但“干预监控表”的结果没有什么用。我们尚未看到对这类资料的系统分析，也没有看到定性分析补充材料。与一些分委员会主席的访谈表明，他们主持会议非常忙碌，使他们难以对参与进行监督。因此，尽管存在一些零散的信息，但尚没有关于参与质量问题的可靠和全面的资料。

关于第 2 点，最重要的信息来源是法典信托基金资助的参与者在参加法典会议后必须提交的报告。问题是，不是所有参与者都提交了报告，但实际递交报告者的数量似乎正在增加。这一机制产生了大量资料，目前法典信托基金秘书处雇用了一

名顾问审查、分析和综合这些信息。报告质量参差不齐。随机选取国家样本并阅读其参与者的报告，作为研究这些国家参与后发生了什么变化的第一步可能是有用的。

关于第 3 点，此类信息的收集主要通过国家访问完成，如本次评估过程中所进行的一样。对影响的评价是定性的并依赖于相关背景情况。有些因素始终是评估的内容，但对它们的解读或确定某个因素是否是问题则取决于该国的状况。一个评估系统应当是费用少成效大的。经常有信息搜集过多而对其进行分析的时间过少的危险。有时收集较少的信息但使它们得到更充分的利用更为可取。参与者的进展报告是到手的案例。我们并不是说它们不应当被收集，而是说在开发新系统前这样的信息应当得到更加广泛的使用。这种资源蕴藏有巨大的潜力，在研究参与后的活动和食品法典工作的总体影响时值得从中挖掘更多信息。

法典信托基金秘书处已经准备了一份用于项目监控的关键指标清单。共有 15 个指标，说明了证据的来源是什么，数据应当何时收集、何时报告。在评估小组和项目的利益攸关方、捐助机构和参与者的众多讨论中，关于成果信息的问题被提出了。上面提到的先前的评估报告/研究中也讨论过这个问题。大家都愿意相信所有的信息需求将通过定义和用以衡量指标的数据收集得到满足。毫无疑问，指标在监督和评估中发挥着有益的作用，但十分清楚的是不同人员对指标概念的处理具有很大的差别。训练有素的研究者大多使用概念指标来表示非常精确的数据格式，通常具有定量的性质。如果一个指标是定性的，它应当是相当简单的定性数据。需要以两种方式重新评估指标清单：

- 确保没有将产出的数量作为产出的指标（比如，将组织的培训研讨会的数量作为“加强参与”结果是否达到的指标）。
- 批判性地评估用于衡量指标的方法。确定结果（指标的值）的方法，必须产生有效和可靠的数据。受益国的自我评估不太可能提供诸如法典联络人提高了履行职责的能力方面的有用信息。能够从受益国收集的数据有很多类型，例如关于关键目标、国家政策的制定和立法框架等。

指标在很多方面具有吸引力，但它们最好还是被视为质询的一部分而非问题的答案。如果像法典信托基金的情况一样，项目活动与影响之间的关系既复杂又非线性的时候，那么建立对指标的监督和评估系统就尤其困难。指标可以在研究项目的产出时用于评估进展，但是它们在评估影响和更为复杂的成果时所能起到的作用是微不足道的。

第六章. 结论与建议

法典信托基金是一项复杂的工作，已经运作六年。从发起一项工作、取得某些成果、出现这样那样的错误并从中吸取教训的角度来说，六年时间已经够长了。我们审查了项目的设计、项目的管理、取得的成果和产生的影响。审查工作的重点是国家层面的成果以及系统的资料收集与分析。这些资料来自项目受益者和主要利益攸关方。本章就中期审查的任务书（附件一）所提出的问题给出了主要结论并提出了建议。

相关性与战略适当性

本项目有三个目标，它们也关系到三种产出，可概括为：(1)增加参与，(2)加强参与，(3)使发展中国家的科学研究进入食品法典工作。尽管这几个目标/产出本身是明确的，但仍有两个问题比较模糊。第一，三个目标是否有侧重；第二，是否有必要和/或可能为实现第二、三项目标开展能力建设。

所有利益攸关方一致认为，这三项目标在基金发起时是适当的，今天依然是适当的。认为基金应采取行动实现全部三个目标。到今天为止，基金 90%的预算用于与第一个目标相关的活动，10%用于与第二个目标相关的活动，而在第三个目标上投入很少。急需改变这种状况，在项目余下的六年时间里把资源投向第二、三个目标。

许多发展中国家需要能力发展方面的活动，使参与食品法典工作更有成效。基金的第二、三项目标需要细化，以便使能力建设成为相关活动的组成部分。与此同时，法典信托基金与联合国粮农组织技术合作计划在食品法典问题上要明确分工。基金应确定针对有效参与法典会议（产出 2）和使研究和科学证据进入会议（产出 3）的活动。这些活动应该是对旨在加强食品法典能力的其它计划和项目的补充。法典信托基金的增值价值，在于明确的以全球参与食品法典会议为重点以及在食品法典机制中的特权地位。

进展与有效性

在项目时间过半的时候，三个目标中的第一个已经达到，第二个目标也取得了进展，但第三个目标进展甚微。在这种情况下可以有两种选择：(1)针对第二、三项目标制定活动计划，并确保这些活动在所剩六年中完成；(2)修改项目文件，删除第二、三项目标/产出。除此以外别无选择。有目标但没有开展足够的活动来实现目标，这对项目管理来说不是一种严肃的态度。如上所述，这三个目标得到了广泛的

支持，没有迹象表明它们不再恰当。因此，评估得出的明确意见是第一选择，即计划实现第二和第三项目标的活动。

影响三个目标实现的因素很多。一般来说，法典会议参加人的选择看起来好像是最重要的决定性因素。法典信托基金确定的选择程序和管理系统几年来不断完善，针对以往的缺点最近还将作一次修改。在做任何新的修改之前，2010年需要对现行程序做一次评估。变化的代价是高昂的，管理的负担应尽可能降低。

同样在一般意义上来说，参与的作用和影响很大程度上取决于与会者会前和会后所处的工作环境。不言而喻的是，开发合作在最不需要的地方通常是最有效的。审查中列举的一些在国家机构和食品安全方面的最重大变化，都出现在从该系统中毕业的国家，而且多数情况下与法典信托基金的资助无关。但是，在其它国家同样有重大的影响。明晰的国家政策、组织机制、机构网络以及其它相关要素的存在都表明，参加法典会议是有益的。

效率与有效性

法典信托基金的行政费用支持中期审查评估效率问题，但各项费用在整个预算中所占的比例并没有反映问题的全貌。效率的衡量应考虑所做工作的性质。第五章介绍了申请和审批的不同步骤和参与的管理。这中间有大量的决定要做，很多手续要办，而且还会出现像我们看到那样的一些“意外”。与其它需要类似手续的项目相比，这项计划的管理成本看起来要比其它许多计划都低¹⁸。事实上，问题恰恰是管理经费太少从而影响了过程的质量，项目的有效性也比其应有的差。效率与有效性效果常常是矛盾的。以尽可能低的成本来办事可像以往评估中所说的那样危及目标的实现和所做工作的质量。正如我们在第五章中所说，秘书处的行为能力现在已经得到改善。

到2016年项目结束时三项目标是否能够达到还有待观望。第一项目标肯定能够达到。如果与参与相关的能力建设得以加强而且又有一些新的倡议，如对口合作、区域协调等，那么第二项目标也能实现。由于我们还没有看到针对第三项目标的系统而全面的行动计划，所以此目标存在着无法完全实现的危险，因为六年要找出新的解决办法时间并不算长。

¹⁸ 见联合国教科文组织研讨会管理，瑞典国家发展合作局国际培训计划评估，（联合国教科文组织外部独立评估，2010年即将出来）

影响

评估记录了国家食品法典基础设施和食品安全系统的重大变化。这些变化有时与参与食品法典会议相一致。但是，出现这些变化的原因是多方面的。有时是出口工业推动了标准和认证制度的制定，也有时是政府政策带来的结果。但是，非常明确的就是需要一批强有力的认识到食品安全系统重要性的利益攸关方。它们可来自各个方面。双边和多边的发展合作总是起着某种作用。审查期间所访问的国家有很多技术合作计划，这些计划有时互相重叠，有时互相补充。访问结果表明，参加会议是其它活动的有益补充。法典信托基金在国家层面的整个法典工作中仅资助了一小部分，但也正是这一部分常常难以从其它途径获取经费。参加会议催生了一系列其它活动，促进了知识的投入、网络建设化和更强有力的区域合作，可以说是一个催化剂，为所发生的变化以及在国家和地区层面与食品法典相关的机构框架的发展做出了贡献。

可持续性

在分析一项计划时，明确该计划的哪些成果可以持续是很重要的。法典信托基金预期的三个产出是增加参与、加强参与和来自发展中国家的科学证据（简言之）。这些产出能持续吗？从访问、调查和访谈中得到的证据给出了一些答案：

- 就参与的可持续性而言，虽然第一次真正的考验要到 2011 年一大批最不发达国家从法典系统毕业才会出现，虽然一些最贫困国家在寻求基金资助的同时按毕业程序的要求设法找到了非基金的资助，但是通过基金资助达到的参与水平也许无法持续，至少是低收入小国和经济处于转型期的国家会是这样。基金已经在一些国家催生了机构的变化，如建立了法典联络人。这些变化不可能随毕业而消失。从个人层面来说，能力加强了。通过培训获得的知识、基于网络的培训资料的不断更新、通过参与获得的经验等非物质财富将留在人们的大脑中。这中间也不存在经费的问题。
- 由于第三项产出没有太大进展，所以也就没有可持续的问题。如果这方面取得了进展，可持续性问题也可以从以上两个方面来考虑。

更为重要的问题是食品安全系统的变化（影响）可持续到何种程度？不同的影响，存在着不同的影响其可持续性的威胁。我们分析了不同的国家政策，介绍了新政策的制定过程和各国如何修改标准的情况。评估认为这样的变化是可持续的，因为它们是国家政治和公共机构的组成部分，不依靠外国的经费。公共机构的变化是很大的，但这些变化在很大程度上是内部原因引起的，双边和多边的开发合作所起

的作用非常有限。这也意味着这些变化是可持续的，因为它们的费用是已纳入国家和机构（包括私营的和公共的）的预算来提供的。评估中注意了经费来源情况，很少有机构依赖外援。

项目管理

本评估和以前的外部审查都证实，法典信托基金头五年的员工力量无法保证其工作质量。但是，随着近期人员的增加，使这种情况得到了改善。基金管理系统的主要部分包括申请程序和决定，是为了满足能够导致第一项产出的需要而设立的。本评估建议把重点更多地方在基金的第二和第三项产出及目标。为了应对全部三个目标，现有的员工力量也许需要进一步加强。

法典信托基金秘书处、联合国粮农组织、世界卫生组织和食品法典秘书处之间互相交换信息，它们之间的联系渠道畅通无阻，在某种程度上已经制度化。然而，有效的协调需要各国相关活动的详细信息，包括项目的预算等等。尽管法典信托基金有这样的详细信息，但其它几个不一定都有，这就使协调比较困难。

国家分类标准和财务资源分配标准是清晰而透明的。然而，这些标准以有争议的宏观经济指标为基础。有人认为，这些指标对决定是否需要法典信托基金的资助是不能令人信服的。国家分类和资源分配系统是系统而全面的，捐助国和国家访问过程中的被访者多数都赞同目前的系统。但仍有相当数量的少数几个人对该系统提出质疑，认为它们虽然透明，但欠公正，也不能令人信服。在评估中还没有提出替代的分配标准，但是，把最贫困和经济最脆弱的国家作为重点符合援助组织的开发合作政策。

在过去六年内，法典信托基金设法从捐助国募集的资金大幅增加。营销和筹资战略的制定与实施，是该基金战略规划确定的 6 个优先行动之一。在由于金融危机使全球援助规模不断缩小的情况下，这一任务变得很困难。要恢复到金融危机之前的水平可能需要很多年时间。那么是否有可能筹集更多的资金呢？对这个问题，评估没有能给出答案。但在竞争日趋激烈和总体融资机会短缺的情况下，基金所取得的成果不能不说是相当好的。

建议

中期审查的重点是项目的产出和影响，我们的大部分时间也都用于这两个方面的评判性分析和评价分析。这里提出的大部分建议完全建立在这些分析的基础上。但是我们要说明一点，即也有一些建议并不是这样，我们在这些建议中所说的

不是出于经验型的调查结果。我们没有关于如何确定观察和评价系统方面的资料。评价的依据是，所做的工作是适当的，并在过去已经提供了有用的信息。我们对未来的建议，来自评估中我们自己所做的工作、我们的经验、方法以及关于什么有可能对基金有用的思考。评估是一个有争议的实践领域。在参与评估的实践者和项目理论评估员群体中，在类似“证据运动”¹⁹等问题上有各种各样的思想流派。我们自己的方法与通常所说的“现实主义综合”最接近。因此，我们只想说，那些实质性内容没有以调查结果为依据的建议，其他评估员或顾问可能会提出另外的意见。

建议 1. 重点针对产出 2 和产出 3

法典信托基金前半期把重点放在增加参与（产出 1）是有意义的，是让更多国家参与食品法典活动的有效途径。多数利益攸关方同意关于参与是基金的核心功能的观点，同时承认，要提高参与的质量所有三个方面的产出都有意义。本报告对基金的目标没有提出任何修改意见，但基金的活动显然需要平衡，要更加侧重第二和第三项产出。

这样做存在两种主要的挑战。第一，本报告证实了即使是那些通常被认为机构框架较不健全国家的国家机构的富足，以及这些机构的发展对国家内部因素和各种外部援助的依赖程度。在这一点上，法典信托基金确定提供增值价值的重点并与同行一起工作是至关重要的。因为基金的资助从资助参与转为资助能力建设越多，与其它机构活动重叠的危险性也就越大。第二、如果把侧重点放在能力建设，就不可避免地带来基金管理和资源分配方面的重大变化。使它不再主要是一个适于反复的旅行管理的服务机构，而要与其他参与者合作把更多的资源和力量投入范围更广更实质性的工作。

那么，有助于法典信托基金实现其第二、三项产出的相对优势是什么呢？可能有很多，本报告要强调以下三个方面。在需求方，基金具有对各国家法典联络人以及他们各自所在机构的了解和与它们进行对话的优先和现成渠道。在供给方，基金具有解决那些参与食品法典工作有困难国家的需要的授权和资金与知识方面的自主权。同时它与发起组织联合国粮农组织和世界卫生组织具有稳固的联系。这些都关系到下面提出的建议。最后，基金有一个透明的管理机制，所做的工作和资源的投向一目了然。由于相对强大的监督和评估机制，基金应该是可以负责的。

¹⁹ 其支持者会说，只有随机受控试验才能提供关于结果的可靠信息。

建议 2. 把资金投向最需要的国家

法典信托基金的力量之一，在于其支持范围的全球性覆盖，面向通常无法从支持参与的资助中获益的国家。现行的毕业机制已经把支持的重点转向低收入和经济脆弱的国家。正如调查和访谈所证明的那样这已经被多数捐资者和受益国认可，也与国际发展合作现行的贫困重点相一致。到目前为止，还看不出已毕业国家的参与有大幅下降迹象，即使是最不发达国家也已经找到了基金以外的资助。2010 年，1 类国家将开始毕业。因此，我们强烈建议基金秘书处和顾问组探索监督参与的有效方法，以及可能出现的 2010 年参与大幅减少情况下的补救措施。

建议 3. 吸引其它国家参与项目活动

分配机制也必须适应重点向能力建设的转移。在组织亚区域性甚至是国家范围的研讨班和其它活动时，很难保持资源的平均分配。正如那些现行分配系统的批评家们正确指出的那样，能力建设是那些机构能力最差国家的最迫切需要，同时也可能有对所有国家都有益（也应该向所有国家开放）的“公益”性活动，如一个接一个的地区委员会的研讨会。

侧重最需要的国家不应排除本来符合条件的国家。侧重最脆弱国家平衡方法是积极鼓励具有较先进食品安全机制的国家参与基金活动并为此做出贡献。有很多机会可以使诸如中等收入国家的专门知识进入基金活动的机会，如培训和指导计划等，可通过促进亚区域网络化、在培训活动中使用这些国家的专门知识，以及使这些国家参与指导计划来实现。这也是缓解那些试图通过援助来影响法典信托基金议程的捐资国忧虑的一种方法。基金也应该设法捍卫其与各国国家法典联络人继续对话的优先权，正如以上所说，这种优先权构成了它的核心力量之一和“存在的理由”。

建议 4. 应用更严格的申请程序

1 类国家毕业所产生的结果将为评估毕业的影响提供更多的数据。但是，现在假定一些毕业国家的参与将会减少也不无道理。为这些国家提供援助的任何标准，都必须满足需要和提供“公平的”资源分配之间进行平衡，同时促使本国以可持续的方式从国内的资源为参与提供资助。简单地为那些毕业后将停止参与的国家提供资助存在着引发负面动机的危险。

正如本报告的其它章节已经提到的那样，国家的情况既错综复杂又变化多端，建立在一套标准之上的系统需求评估需要大量的信息。另一种极端是完全依赖资助申请，即以个案为基础。这样的评估不会导致足够的向更脆弱国家的倾斜。比较好

的方法是把资助重点放在一组通常情况下最需要的国家，即最不发达国家（1a类），外加有选择的小岛屿国家。只要这些国家递交了慎密的申请，就可以为它们数量有限的参与者提供资助。法典信托基金可以像现在一样与这些国家保持不间断的对话，督促他们申请，确保申请质量。这样既可使这些国家的国家法典联络人不断成熟，又可对这些国家的机构发展保持影响。这些国家必须遵守有可能进一步完善的应用程序，投入时间和资源来满足申请标准所规定的指标。要让对目前和未来分配系统持批评态度人懂得，法典信托基金的应用程序是多么复杂，申请过程也是自身的能力建设过程。由于合格国家的数量和每个国家参与者的数量都比较小，基金可考虑双年度拨款，以增加可预测性。还可以考虑在余下的六年里继续为这些国家提供资助，使它们有足够的时间发展本国的程序和机构。

建议 5. 继续以参与食品法典为重点

如上所述，尽管法典信托基金在食品法典领域具有显著的相对优势，但在发展合作这个大舞台上只是一个很小的“演员”。本报告强烈建议继续把支持参与食品法典的相关活动作为重点，即使在处理第二、三项产出或参与能力建设过程中也应坚持这一重点。基金在这方面的活动几年来不断发展并因近期秘书处力量的加强而增加了新的动力。2010年的工作计划表明，基金正在摸索强化第二、三项产出的方法。重要的是这些工作要继续下去，并要注意到这是需要基金秘书处投入大量资源的活动。一种办法是制定一些参与能力建设活动的标准，作为对项目原始文件所列潜在活动的补充。这种标准可包括：

- 继续以参与食品法典为重点，以法典联络人为主要目标组或作为对应方。
- 为所有国家的利益提供公益服务，如编制培训材料。
- 在区域或亚区域活动中参与网络化和跨国活动或者涉及法典国家很多互动的活动，如指导项目。
- 在国家层面培育直接与参与相关但资金投入少的活动。

本报告没有专门考虑第三项产出的问题，主要原因是因为过去还没有专门针对这一目标的活动。然而，指导这种活动的标准，原则上应与第二项产出的相同，尽管实际上可能会有所区别。可以考虑与粮农组织和世卫组织/食品安全和人畜共患病的同行一起组织一次与第三项产出相关的需求和潜在的活动方面的调查。

建议 6. 加强与最相关参与者的合作

为了开发针对第二、三项产出的活动，法典信托基金在发挥其在食品法典参与方面的相对优势基础上要与其他参与者密切合作。基金的活动越多，与其它机构必须的有时是非常费时的互动机会也越多。秘书处似乎正在朝这个方向努力，深化与粮农组织的互动，考虑如何与世卫组织/食品安全与人畜共患疾病司的同行一起解决第三项产出的问题，并采取初步的措施加强与标准和贸易发展设施的联系。建议摸索进一步全面加强加强与粮农组织关系的方法。也建议基金秘书处尝试参加标准和贸易发展设施工作组，以进一步加强相关机构之间的联系，使基金的重点更多地向第二、三项产出倾斜。这将使基金能够更多地参与与卫生与植物卫生相关的援助工作和与参加该工作组的多边和双边捐助者分享最佳实践网络化信息的活动。还建议基金与 IBAN、农业联盟南部非洲联邦以及美洲国家农业合作协会建立直接联系，以交换信息、确定共同关心的问题和可能开展合作的领域。

评估期间，在该基金如何才能更加紧密地与其它参与者协调的问题上提出的建议很少。而大家，尤其是捐助者很看重这一点。但是，即使他们通常支持很多参与者，但在合作形式问题上所能提出的意见却很少。参与日常管理的人最终只能靠自己来解决问题。本报告所能做的就是支持合作，并认为这种合作不应是为了自己的目的。一种能够使关系最为密切的参与者参与进来的切实有效的方法更可取。更加广泛的开发合作的活动和参与者是那么多，要想让法典信托基金这样小的机构更加广泛地介入进去，或者掌握更加全面的情况将需要投入大量的资源，而效果却很难说。

建议 7. 加强监测和评估

第五章确定了法典信托基金的监测和评估工作所要处理的三方面成果。除已经讨论的以外，它们是：(1)参与的质量，(2)国家层面的活动，(3)食品安全系统的总体变化。我们认为，年度和季度报告很好地总结了基金所做的工作，并提供了受益者数量和毕业后继续参与的信息。现有的资料收集、分析和报告系统应该继续下去。它们的效果是好的，效率是高的，满足了有关方面的需要。为了进一步发展监测和评估系统，我们建议：

总的方法

- 今后的评估问题。评估的时间安排是非常重要的，特别是关于影响的问题，不能从一开始就研究这个问题。这次审查已经回答了现在的一些影响问题，以后几年内没有必要再回到这些问题上来。

- 不要把资源分散。在前两年进行了相同性质的 5 项评估研究。如果把资源集中到一项主要的研究上，那么所采用的方法将更全面，覆盖的国家更多，研究更有深度，总的费用也有可能更低。在今后六年内，为基金服务的机构应减少，而在监测和评估上应投入更大的力量。
- 信息的定量与定性之间的平衡。在任何一个特定问题上，法典信托基金的贡献都很小，所认定的无论什么成果均取决于很多别的因素。这是典型的复杂干预措施，对于监测和评估指标的使用具有影响。
 - 相比用一个监测和评估系统来分析活动与成果间的普通线性关系，评估成果需要更多的指标。
 - 进行分析时，各种指标常会指向不同的方向。
 - 定量指标所带来的问题常多于答案。
 - 因此需要跟踪、分析、讨论和解释指标。
- 就法典信托基金而言，指标是质询的工具。这种质询很大程度上是定性的，或者以不同来源的矛盾数据的解释为基础。就监测和评估系统中资源的总体分配而言，指标系统可能占总费用的 25 – 30%，不会超过这个比例。指标是监测和评估的出发点，指标量值的本身并不回答评价的问题。
- 法典信托基金与法典联络人和国家法典委员会具有良好的关系。这对于为监测和评估目的的资料收集是一个很大的优势。它可以请法典联络人和国家法典委员会报告食品安全系统的基本情况，如国家政策的特点、国家法典委员会机构和程序的特点、研究关系与研究活动以及区域网络等等。这样的报告应该是事实情况的表述而不是强弱之类的评估。基金可以要求提供近几年的变化情况，但不是变化产生的作用。以这种调查方式收集的评价性资料，只有在寻求明确定义的描述性信息时才是有效和可靠的。对法典联络人的调查，如果被调查人被问及他对能力水平或政策的相关性等看法时就不会提供令人信服的信息。由于没有办法知道他们依据的评估标准，所以也就无法知道通过监测和评估系统所综合的是什麼。

短期优先领域

- 从短期来说，所需评价信息的最重要领域是参与的质量。理由如下：
 - 本报告没有充分包括。

- o 在参与质量问题上有很多传闻，但没有实质的了解。
- o 参与的质量是法典信托基金的第二项目标，也是我们建议今后要进一步加强目标，因此，获取有关什么样的能力需要发展以及培训、指导等方式是否能达到预期的结果等实实在在的经验是很重要的。
- 评估参与质量要采取三个步骤：
 - o 从定量标准和定性标准的角度确定什么是参与质量。定量数据可包括出席会议数量、干预的数量（分不同类型，如评论、问题、建议……）、会议期间的网络建设、连续出席、两次会议之间与其它国家和食品法典委员会互动的水平等等。定性资料可以是会议上所展示技能的评判，如物质领域的知识、提出重大问题和建设性建议的能力、网络建设技能和谈判技巧、对他人观点的理解和政治分析等。
 - o 决定如何收集资料。基本上可以通过以下三种方式：(1)自我评估方式，(2)会议论文集的研究，(3)与委员会成员的访谈，包括已经参加能力建设计划的成员和其他成员。最好是把几种方式结合起来。
 - o 选择一个能力建设活动进行跟踪，选择法典委员会进行研究，确定研究所要覆盖的时间跨度。

长期的优先领域

- 需要集中开展活动的第二个领域是与第三项产出有关的监测监测和评估，使发展中国家的研究进入食品法典程序。这项工作在这些活动得到了更深入的开展后就能展开。一旦知道了评估的内容就可以确定评估成果的最佳方法。基本步骤很有可能与以上所列相似。最令人信服也是最可靠的调查结果来自以外部和独立评价为基础的定性评估，较少来自自我评估。我们想指出的一点是，虽然通过向法典联络人和国家法典委员会调查的方式收集资料对法典信托基金来说不存在预算的问题，但仍然有成本问题。如果把 140 人左右的应答者的全部工作时间加在一起，这样的成本并不是微不足道的。

本评估还被要求就法典信托基金 12 年寿命结束后继续与否的利弊提出意见。

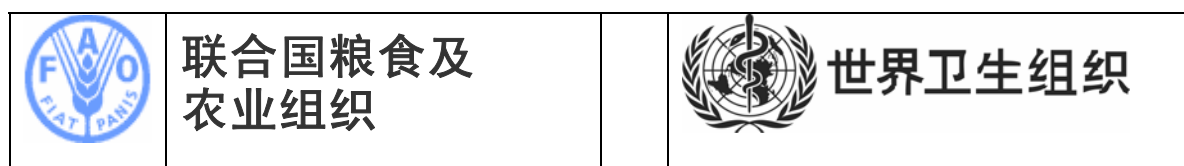
即使在三项目标都已经实现的情况下，在使研究进入法典工作的问题上许多国家很有可能还是需要外部经费。要最大程度地利用好参与法典会议的机制，就需要持续的能力建设。不难预见会出现这样那样要求项目继续下去的呼声，也会出现与食品法典有关的发展问题需要应对。

如果法典信托基金像前六年一样继续运行，也就是说不仅有效率，而且有作用，既为其它活动提供了补充，又为全球食品安全系统的发展做出了贡献，那么 12 年后就有充分的理由要继续下去。其特有的优势将在于有一个相对可信的报告系统，在其决定资源分配时和实施监测和评估过程中最好地利用了全球指标和定性评估成果。即使这次审查指出了一些需要改进的问题，但基金的很多方面运作良好。这里所提出的建议都基于成功的经验，而不是错误的教训。实施管理的本质是奖励成功，从这一点上来说，延续并进一步发展一个成功的项目是理所当然的事。

另一方面，结束一个项目也是梦寐以求的事。如果一项任务很好完成了，目标达到了，约定的经费得到了有效的使用，那么接下来要做的理所当然是结束相关的工作。有太多的项目变成永久性的，风险在于它们失去最初的动力和重点。法典信托基金是根据一项在 12 年内应对一个具体问题的协议建起来的。当协议期满时，大家有可能一致认为各国已经有足够的机会参加食品法典的工作。如果计划在这种情况下结束，就将树立一个好的榜样。

项目这一术语应用于既有时间限制又有明确目标的活动。如果因为项目的延期有进一步国际合作的需要，这样的活动应当有针对性而不是泛泛的也不是没有可能。到那个时候，对食品安全和质量领域的所有多边援助进行联合评估就是理所当然的。如有可能，评估还应包括大部分双边援助。这样的评估还应该包括活动的延续以及为食品安全和质量服务的机制和程序等问题，但基础是世卫组织、粮农组织和世贸组织一起在这一领域所做工作的综合评估和比较评估。为此，我们建议在计划结束时，对这一领域的多边和双边活动进行一次联合评估。到那个时候，仅仅对系统的一部分进行另一个评估，对于提出这一领域持续发展合作的需要和前景不是最好的办法。

附件1. 职权范围



粮农组织/世卫组织促进参与食典工作的项目与基金 (法典信托基金) 独立中期审查

职权范围

I.

本次中期审查旨在评估迄今为止法典信托基金的进展，并为其下半期及以后工作提出切实可行的建议。

本次评审的具体目标包括：

1. 找出该信托基金头六年在实现其预期目标过程中的成功经验与不足，重点是国家和地区层面所产生的影响。
2. 为项目剩余时间内该基金的工作重点进行调整提出建议，使项目产生可持续的影响。
3. 就十二年后项目是继续还是结束以及各自的利弊提出意见。

II.

联合国粮农组织/世界卫生组织加强参与法典项目与基金(法典信托基金)于 2003 年由联合国粮农组织及世界卫生组织总干事发起，目的是帮助发展中国家和处于经济转型期国家加强在国际食品法典委员会中的参与水平。其目标是通过向符合条件的国家参加法典会议及培训课程提供资助，使它们能够编写出与法典标准制定程序相关的科学技术资料。

自2004年3月收到第一笔最低限额为50万美元的捐款后，法典信托基金即开始运作。2004年3月至2008年12月间，基金共资助了来自129个国家的884人出席法典会议以及参与特别行动组和工作小组的工作。截至08年12月，该基金收到来自14个法典成员国和欧盟（成员组织）的捐款超过740万美元。

一个由联合国粮农组织和世界卫生组织高级职员、地区代表及官员组成的信托基金顾问小组为信托基金提供关于法律事务和资源调配等方面的指导。基金的日常管理由基金秘书处负责，该机构位于世界卫生组织日内瓦总部食品安全与动物传染病部，包括一位全职一般事务（秘书性）职员和一位兼职(50%)专业职员。

2007年对该信托基金影响及绩效进行了两次独立评估：

- Connor, R.J., 增加食品法典参与与提升国际食品贸易机遇关联性初探，由英国国际开发部（DFID）资助。(2007)
- Slorach, S., 关于联合国粮农组织/世界卫生组织加强参与食品法典项目与信托基金的调查，由瑞典国际开发局（SIDA）资助。(2007)

上述评估根据基金建立时项目文件中所述目标与预期产出，对该信托基金的绩效及影响进行了审查（从项目文件中摘取的目标及预期产出详见附件1²⁰）。两份审查均认为该信托基金在促成发展中国家参与建立全球食品标准（产出1）上是成功的，但在加强法典总体参与（产出2）以及加强法典中科学技术的参与（产出3）方面仍需更多努力。两份审查报告还建议建立一个监督与评估系统。作为对审查结论的回应，法典信托基金于2008年实施了战略规划工作，草拟了战略行动计划(2008-2009)作为工作指南。

信托基金正处于运作的第六年，其预定存续时间已过半。正如国际食品法典委员会2008-2013战略计划中所明确的那样，此时应当对基金的进展及可持续性进行中期审查。与前期评估的良好实践相一致，本次中期审查将由独立外部评估员/组进行。

本次中期评审的结果与建议有望在国际食品法典委员会第33次会议上呈送各成员国。中期审查的最终报告将在法典信托基金网站发布并经由电子手段在相关网络广泛传阅。协商一致的将纳入2010-2012行动计划由基金和利益攸关方集团贯彻。

III.

绩效应根据法典信托基金项目文件中确定、附件 1 中摘录的目标与预期产出进行考核。该信托基金的首要目标是，帮助发展中国家和处于经济转型期国家提高有效参与国际食品法典委员会制定全球食品安全与质量标准工作的水平。

法典信托基金的预期产出包括：

²⁰ 英语、法语和西班牙语项目文件全文和还有六种语文的目标总结可从以下网站获取：<http://www.who.int/foodsafety/codex/trustfund/en/index1.html>

1. 增加法典参与。例行派代表团参加国际食品法典委员会讨论与处理与某些成员国相关的紧要卫生与经济问题会议、及其分委员会/特别行动组的国家数量将增加。
2. 加强法典总体参与。在参与法典分委员会/特别行动组的同时，法典标准制定过程中例行研究并提出本国意见的国家数量将增加。
3. 增加法典中科学技术的参与。为支持法典标准的制定而积极提供科学技术建议的国家数量将增加。

遵照经济合作发展组织发展援助委员会评估与发展援助的原则²¹，本次中期审查应包括下列主要问题：

a) 意义及战略适当性

- 考虑到项目运作外部环境的变化，项目目标在何种程度上仍是有效的？
- 项目的各项活动和产出是否与宗旨和具体目标的实现相一致？
- 项目的各项活动和产出是否与预期的影响和效果相一致？
- 何为信托基金在加强法典有效参与中的持续增值价值？
- 信托基金对联合国粮农组织和世界卫生组织的其它项目、方案，或其他旨在加强法典能力的行动是否相匹配？

b) 进展及效果

- 目标已经实现或有可能实现的程度？
- 何为影响目标实现或无法实现的主要因素？
- 可确定的影响法典有效参与的障碍是什么？
- 作为对 2007 年两个法典信托基金评估报告所提建议的全面后续行动，迄今为止该项目在实施信托基金战略行动计划方面取得的进展如何？

c) 效率

- 活动是否合算？
- 项目是否能够按期实现目标？

²¹ 经济合作发展组织（1991）发展援助评估发展援助委员会标准可从以下网站获取：http://www.oeecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html

- 与替代方案相比，项目是否以最有效的方式得到实施？

d) 影响

- 项目已经带来了什么变化？
- 在国家/地区层面产生了什么影响？
- 受益国法典基础设施或食品安全系统中是否可看到与项目活动相关的转变？
- 当前该项目使用或建议使用的用以衡量其绩效及影响的指标是否适当、具体、可测、可达且有时限（SMART）？

e) 可持续性

- 捐助者资金终止后，项目收益在何种程度上可能持续？
- 何为影响项目可持续性实现或无法实现的主要因素？

f) 项目管理

为获取信托基金的运作以及资源分配和流通等方面的具体要素并突出学习，评估者应当注意信托基金的管理安排：

- 信托基金秘书处的现有结构及员工安排对实现预期产出是否是最佳的？
- 法典信托基金秘书处、联合国粮农组织、世界卫生组织及国际食品法典秘书处之间是否存在足够的交流以保障技术、行政和政策信息的共享与支持？
- 以参与法典为目的的国家分类标准是否有效，是否确保了资源分配中的中立性与公正性？
- 对受益方资金分配的决策和管理是否采取了中立、透明且有效的方式？
- 信托基金保证捐助者资源可靠性的成效如何？
- 项目剩余期间内是否可能有充足的资金捐赠供调动？

g) 建议

- 为了有效实现目标和产出，并使之具有资本价值，信托基金应如何完善或调整项目剩余期的重点？
- 应采取哪些改进措施以应对阻碍法典有效参与的障碍？
- 信托基金在国家和地区层面还能提供哪些支持，使发展中国家得以持续有效地参与食品法典的工作？

- 如何加强对信托基金绩效的监控，特别是对国家层面影响评估的监控？
- 项目是否应被延续？若是，基于何种框架？

IV.

本次评审将覆盖该信托基金 2004 年 3 月开始运营以来的全部活动。评审的重点是基金的运行成果，以及对合格的法典信托基金国家影响的定量和定性评估。评估应全面考虑信托基金的运作环境，特别是联合国粮农组织及世界卫生组织的项目和规划，或其他旨在加强法典能力的行动。

评审将通过各种渠道收集信息、观点和数据，包括：

1. 对现有法典信托基金文件及其他各种相关资料的研究，包括：
 - 项目文件
 - 年度报告与进展报告
 - 财务报告与经审计的财务报表
 - 对法典信托基金的独立评估
 - 战略规划文件
 - 国别报告及对国别报告的分析
 - 加强法典参与的培训材料及培训报告
 - 其他重要的相关出版物和研究报告
2. 来自相关世界卫生组织、联合国粮农组织、法典信托基金秘书处及国际食品法典委员会工作人员的信息和数据：
 - 对日内瓦信托基金秘书处和世界卫生组织以及罗马联合国粮农组织和食品法典秘书处工作人员的现场访谈
 - 针对与信托基金相关的联合国粮农组织及世界卫生组织地区与国家层面工作人员的书面或网络问卷调查
3. 来自受益国、未受益的信托基金合格国家与“毕业”国家的数据。可包括以下一项或多项：
 - 对国家代表的电话访谈

- o 法典联络人抽样问卷调查
 - o （法典会议期间的）国家代表团中心组会议或代表的个人会面
 - o 对代表性法典信托基金受益国的实地调查访问
4. 与基金捐助者与非捐助者的电话访谈或面谈
 5. 与以下两者代表的电话、电子访谈或面谈：1)现任区域法典协调员国家；2)现设有法典分委员会的国家
 6. 与以前参与过法典信托基金评估的顾问的讨论。

希望外部评估员所做的一切结论都基于定量和定性方法获得的坚实证据。并希望外部评估员提出会议和访谈计划、拟采用的方法和资料收集手段、以及工作进程时间表等供信托基金顾问小组考虑。

V.

评估员/评估小组将由信托基金顾问小组从“招标”的反馈中选取，招标书已经由一切相关渠道进行广泛传阅。评估员/评估小组将向信托基金顾问小组汇报工作。

为了便于评估员/评估小组与主要利益攸关方代表的联系，特设立利益关联方顾问组，以使用不同利益关联方集团的视角与观点来充实评审的设计和实施。利益关联方顾问小组将通过电子方式与评估员/评估小组共同工作，除对拟使用的评估方法及各种工具发表意见外，也将作为评估员/评估小组的信息来源与咨询机构。

预期递交的材料为：

1. 对职权范围中所建议的方法予以进一步阐述的详细工作计划和时间安排。
2. 包含初步调查结果和结论的报告草稿。
3. 50-60 页的英语最终报告，包括 1-2 页的执行摘要。
4. 在国际食品法典委员会执行委员会第 64 届会议及国际食品法典委员会第 33 届会议上（将于 2010 年 6 月 29 日至 7 月 9 日在日内瓦举行）报告中期审查的结论和建议。

评审初步时间安排为：

- 2009 年 6 月 29 日至 7 月 4 日：在国际食品法典委员会第 32 届会议上陈述中期评审的建议以供讨论。

- 2009年7月30日至10月19日：招标发布，职权范围定稿。
- 2009年10月30日：挑选评估员/评估小组。
- 2009年11月2日：分配工作启动。
- 2009年11月至2010年3月：访问罗马、日内瓦；法典委员会上中心组讨论；国别访问；数据收集手段的实施。
- 2010年3月15日：向给信托基金顾问组提交第一份报告草稿供评论。
- 2010年4月30日：提交最终报告。
- 2010年6月29日至7月2日：在国际食品法典秘书处执行委员会第64届会议上陈述并讨论最终报告。
- 2010年7月5日至7月9日：在国际食品法典委员会第33届会议上陈述、讨论并通过中期审查报告及其建议。

附件：法典信托基金目标及预期产出概要（节选自项目文件）

主要目标

帮助发展中国家和处于经济转型期国家(法典信托基金的目标国)提升其在国际食品法典委员会制定全球食品安全与质量标准中的有效参与水平。

近期目标 1

为那些因政府经费有限而无法参与国际食品法典委员及其分委员会、特别工作组正在进行的工作或其他后续工作的成员国制定参加与它们的卫生和经济密切相关的国际食品法典委员会会议，及其分委员会/特别工作组的相关工作计划提供帮助。

近期目标 2

为那些在食品法典标准制定过程中例行研究并提出本国意见的国际食品法典委员成员国有效地准备和参加与它们的卫生和经济问题密切相关的国际食品法典委员会分委员会的工作提供帮助。

近期目标 3

为那些在标准制定过程中积极提供科学/技术数据的国际食品法典委员会成员国制定参加与它们的卫生和经济问题密切相关的国际食品法典委员会分委员会的工作提供帮助。

产出 1 – 拓展对食品法典的参与

例行派员参与与某些国家的卫生和经济问题密切相关的国际食品法典委员会会议及其分委员会/特别工作组的国家数量将会增加。

产出 2 – 加强对食品法典的整体参与

在法典标准建立过程中例行研究并提出本国意见的国家数量将随着参与食品法典分委员会/特别工作组的工作而增加。

产出 3 – 加强科学技术在食品法典中的参与

在法典标准制定进程中积极提供科学/技术建议的国家数量将增加。

附件2. 访谈人员名单

姓名	职位/机构	国家
委员会主席和地区协调员		
Xiongwu QIAO 教授博士	CCPR 主席	中国 (电子邮件联络)
Sanjay Dave 先生	CCEXEC 副主席	印度
Michel Thibier	Chair CCGP 主席	法国
Karen L. Hulebak 博士	CCEXEC 和 CAC 主席	美国
M.en C. Ingrid Maciel Pedrote	CCFFV 主席和拉丁美洲协调员	墨西哥
Viliami Toalei Manu 博士	北美和西南太平洋协调员	汤加
Krzysztof Kwiatek 教授	欧洲协调员	波兰
捐助者代表		
Allan McCarville 先生	加拿大卫生部	加拿大
Bertrand Gagnon 先生	加拿大食品检查署	加拿大
Sofie H. Flensburg	丹麦驻日内瓦使团	丹麦
Jérôme Lepeintre	欧洲委员会 卫生和消费者主席	
Sebastian Hielm	农林部	芬兰
Saskia de Smidt 女士	外交部	荷兰
Kerstin Jansson	农业部	瑞典
Carmina Ionescu	国家食品管理局 N	瑞典
Erik Ringborg	瑞典国际开发合作局 (Sida)	瑞典
Louise Horner	英国国际开发部	英国
Karen Stuck 女士	美国农业部	美国
H. Michael Wehr 博士	美国食品药品监督管理局	美国
Camille Brewer 女士	美国食品药品监督管理局	美国
Richard Capwell 先生	美国农业部	美国
Renee Hancher 女士	美国商务部	美国
NN	农林渔业部	日本 (电子邮件联络)
NN	卫生, 劳动和福利部	日本 (电子邮件联络)
Raj Rajasekar	新西兰食品安全当局	新西兰 (电子邮件联络)
法典信托基金 秘书处和利益相关者		
Catherine Mulholland	FAO/WHO 法典信托基金	瑞士
Noha Yunis	FAO/WHO 法典信托基金	瑞士
Jørgen Schlundt	WHO	瑞士
James Pfizer	WHO	瑞士
Ezzeddine Boutrif	主任, 营养和消费者保护处(NCPD, FAO)	意大利
Maria de Lourdes Costarrica	食品质量和标准服务, FAO	意大利
Hilde Kruse	世界卫生组织欧洲区域办事处	意大利
Selma Doyran	食品法典委员会秘书	意大利
Mary Kenny	营养官员, 技术协助组, NCPD, FAO	意大利
Renata Clarke	营养官员, 技术协助组, NCPD, FAO	意大利
Catherine Bessy	营养官员, 技术协助组, NCPD, FAO	意大利
Stuart Slorach	顾问	瑞典
Melvin Spreij	标准和贸易发展促进局 (STDF)	瑞士

Marlynn Hopper	标准和贸易发展促进局 (STDF)	瑞士
国家访问		
Gabriela Catalani	法典联系人	阿根廷
Maria Luz Martinez	营养和食品委员会	阿根廷
Celso Rodriguez	PAHO/WHO	阿根廷
Lucia Jorge	消费者保护副部长	阿根廷
Nicolas Winter	食品中兽药残留委员会	阿根廷
Martin Minassian	抗微生物耐药性工作小组	阿根廷
Eduardo Echaniz	国家农业食品控制局, SENASA	阿根廷
Ricardo Maggi	国家农业食品控制局, SENASA	阿根廷
Martin Pablo Arroba	SENASA	阿根廷
Mariana Pitchel	国家卫生实验室和研究所管理部门 (ANLIS)	阿根廷
Susana Fattori	乳和乳制品委员会	阿根廷
Lorenzo Basso	法典国家委员会主席	阿根廷
Roxana Blasetti	国际农业食品联系主任	阿根廷
Pablo Moron	农业部食品标准协调员	阿根廷
Mariana Pichel	Malbran 研究所	阿根廷
Juan Stupka	Malbran 研究所	阿根廷
Marcelo Galas	Malbran 研究所	阿根廷
Marcello di Pare	DIREM	阿根廷
Gustavo Infante	多边经济部	阿根廷
Pablo Renzulli	研究与发展中心	阿根廷
Roberto Urrere	SanCor Cooperativa	阿根廷
Oscar Solis	农业部副部长	阿根廷
Gerardo Petri	农业部副部长	阿根廷
Iren Melkonyan 女士	农业部	亚美尼亚
Arthur Varjapetyan 先生	农业部	亚美尼亚
Samvel Avetisyan 先生	农业部第一副部长	亚美尼亚
Abgar Yeghoyan 先生	消费者权益保护	亚美尼亚
A. Baghdasaryan 女士及其同事	国家标准院	亚美尼亚
Margarita Babayan 女士	卫生部	亚美尼亚
Beatriz Gutierrez	法典联系人	玻利维亚
Carolla Zeballos	主任, 标签分委员会	玻利维亚
Jos Endaisa	检查分委员会	玻利维亚
Renato Pucci	检查分委员会	玻利维亚
Carmen Maria del Adela	主任, 特别食疗分委员会	玻利维亚
Catalina Fuentes	主任, 特别食疗分委员会	玻利维亚
Katherine Rodrigues	主任, 卫生分委员会	玻利维亚
Reynaldo Flores	卫生分委员会	玻利维亚
Elisa Panades	主任, FAO 办公室	玻利维亚
Christian Darras	主任 WHO 办公室	玻利维亚
Fidel Villegas	WHO	玻利维亚
Esperanza Guillen	卫生部	玻利维亚
Luis Chavez	乳制品分委员会	玻利维亚
Sheila Coca	主任, 乳制品分委员会	玻利维亚
Jose Endara	商会	玻利维亚

Silvia Coca	农村发展部	玻利维亚
Marco Iriarte	农村发展部	玻利维亚
Fidel Villeags	美洲地区办事处/WHO	玻利维亚
Augusto Estivariz	商会	玻利维亚
Jose Endara Mollinedo	外贸部	玻利维亚
Genevieve Baah John Oppong – Otoo Paul Osei –Fosu Kojo Eshun Genevieve Baah Lyshech Adelota Prudence Asamoah Bonti	加纳标准管理委员会	加纳
George S. Ayernor 教授 博士	加纳大学	加纳
S. Sefa- Dedeh 教授	协调员, CCAFRICA	加纳
Sharon Affrifah	雀巢中西非有限公司	加纳
John Odame Darkwali	食品药品局	加纳
J.G.A Amah	GHS – 退休	加纳
F. Kunadu – Ampratwam 博士	USD/MOFA	加纳
Rosetta Annan	Rtd. 主席 C/o MOFA	加纳
Danie; Degbotse	卫生部	加纳
Robert A.K. Nketia	加纳工业协会	加纳
PNT Johnson 博士	食品研究 Ent. (CSIR)	加纳
Fr. F.D Tay	加纳消费者协会	加纳
Daniel Kertesz 博士	WHO 加纳代表	加纳
Mrs Akosua Kwakye	WHO 驻加纳代表处	加纳
Erniningsin Haryadi Kukuh S. Achamad (Mr) Amir Partowiyatmo Singgih Harjanto Ennirysil	印度尼西亚国家标准化局	印度尼西亚
Sri Sulashi	农业部	印度尼西亚
Tetty H. Sihombing	国家药品食品管理局 1	印度尼西亚
Andreas Anligerah (先生)	贸易部	印度尼西亚
Bfdrik Munr	工业部	印度尼西亚
Aslam Hasan	烟草工业	印度尼西亚
Triosco Purnawarman	Boger 农业大学兽药学院	印度尼西亚
Noviana KOS Yuniati	贸易部	印度尼西亚
Ati Widya Perana	国家药品食品管理局	印度尼西亚
Sunarya 博士	泉水研究所	印度尼西亚
Rachmi Untors MD, MPH	卫生部	印度尼西亚
Th. Istihastuti Pr.	海事渔业部	印度尼西亚
Yasee M. Khayyat 先生 Mahmoud Al-Zu'bi 先生 Shifa Halah 女士 Nessma Shannak 女士	约旦标准计量院	约旦
Mohammad Al-Khraisha 先生	约旦食品药品管理局	约旦
Ghazi Klaibi 先生	约旦食品药品管理局	约旦
Abdel Fattah Kilani 先生	国家消费者保护协会	约旦
Fred E. Sikwese	马拉维标准局	马拉维

Limbikani Matumba	农业研究服务部门	马拉维
Derby Makwelero	工业和贸易部	马拉维
Magret Sauzande	工业和贸易部	马拉维
Bernard Chimera 博士	农业和食品安全部	马拉维
Humphrey Masuku	卫生部	马拉维
Konate Youssouf 博士 Camara A. Mahamoud A Sako Mahamadou Adama Sangale	国家食品安全署	马里
Pr. Boubacdr Cisse		马里
Maiga Abdoulaye Farka	国家工业标准化处处长	马里
Siaka Diallo	deta 质量促进处	马里
Fraore Malimatou Koni	中央质量控制检验所主管	马里
Fana Cantibaly	CNAMM 常任秘书.	马里
Dorit Nitzan Kaluski 女士	WHO 驻塞尔维亚代表处	塞尔维亚
Svetlana Mijatovic 女士	卫生部助理部长	塞尔维亚
Branislav Raketic 先生	农业, 林业和水管理部	塞尔维亚
Snezana Savcic-Petric 女士	农业, 林业和水管理部	塞尔维亚
Sava Buncic 教授	Novi Sad 大学农学院	塞尔维亚
Ivan Stankovic 教授	Belgrade 大学药学院	塞尔维亚
Srdjan Stefanovic 先生	肉类卫生和技术研究所	塞尔维亚
Dr Somthavy my DG Sivong Sengaloundeth 博士 Vienghxay Vansilalom 女士 Sivilay Naphayvong 女博士 Thattheva Saphangthong 博士 Chansay 先生 Nengsong 先生	卫生部	老挝
Khamphui Louanglath 女士	农业部	老挝
Francette Dusan 女士	WHO	老挝
Bounlonh Ketsouvannasane 博士	WHO	老挝
DONG IL ANN 博士	WHO	老挝
Jaakko Korpella 先生	FAO	老挝
Rada Tankosic 女士 Nada Bursac 女士 Nada Andrić 女士 Slobodanka Tolic 女士 Ljubica Petrovic 女士 Ivan Krstic 先生	塞尔维亚标准化院	塞尔维亚
Nadhif Mabrouk 先生	卫生部	突尼斯
H'mad Zakaria 先生	工业部	突尼斯
Mohamed Aouin 先生	商务部质量司长	突尼斯
Said Abdelfattah 先生	农业和水资源副主任	突尼斯
Ibrahim M. 博士 Abdelrahim	WHO	突尼斯
Mohamed Chokri Rejeb 先生	CTAA 主任	突尼斯
Mohamed Ajroud 先生	FAO	突尼斯
Mrs. Melika Hermassi	法典联系人	突尼斯
Claude John Shara Mosha 博士	坦桑尼亚标准局	坦桑尼亚

Mwanaidi R. Mlolwa (女士)	畜牧发展和渔业部	坦桑尼亚
Martin E. Kimanya 博士	坦桑尼亚食品药品监督管理局	坦桑尼亚
Raymond Wigenge	坦桑尼亚食品药品监督管理局	坦桑尼亚
Mary H. Lutkamu	农业部	坦桑尼亚
Kaoneka 博士	热带杀虫剂研究院 (TPRI)	坦桑尼亚
Linus C. Gedi	小型工业发展组织	坦桑尼亚
Rufaro Chatora 博士	WHO 代表	坦桑尼亚
Louise L. Setshwaelo	FAO 代表	坦桑尼亚

附件 3. 评估中使用的文件

参考文献

Connor, R J (2007), 探索增强法典参与和国际食品贸易机会增加之间联系的倡议

Dimechkie (2009), 国家报告评估 2007-08

FAO/WHO (2007), 提供食品安全和营养科学建议的框架

FAO/WHO, 增强法典参与的项目和基金, 进展报告, 年度报告和其它项目文件

IEG, 评估全球和区域伙伴关系项目的原始资料集。

Joint Committee on Standards (1994), 项目评估标准, Sage 出版公司, 伦敦

E. Kobelt (2006), 引入法典信托基金后法典会议的参与情况 (未发表学生报告)

Krell, K. (2006), 符合法典信托基金标准国家有关食品安全的国家政策和活动的调查

Molund, S. 和 Schil, G. (2004), 回顾与前进, Sida 评估指南。Sida 公司, 斯特哥尔摩

Slorach, S. A. (2007), 关于 FAO/WHO 增强法典参与的项目和信托基金 (“法典信托基金”) 的研究

Traill, W.B 等 (2002), 食品法典和其它 FAO 和 WHO 食品标准文件的评估

WHO 和 FAO (2003), 增强法典参与的项目和基金。项目文件

WHO 和 FAO (2006), 理解食品法典, 第三版

法典信托基金秘书处文件

针对 Connor 和 Slorash 报告中建议的法典信托基金后续行动的通报

2010 行动计划草案

2010/2011 流动性预测草案

首次双年度审查-2006

FAO/WHO 合作项目。多捐助者项目。项目文件 2003 年 6 月 17 日

关于 WHO/FAO 增强法典参与的项目和基金的探索, Stuart A Slorash, Sida 公司资助, 2007 年 10 月 12 日

符合法典信托基金标准国家的有关食品安全国家政策和活动的调查。由 Karola Krell 博士在瑞士日内瓦 WHO 食品安全和人畜共患疾病和食源性疾病司司长 Jörgen Schlundt 博士指导下进行。2006 年 6 月 27 日

探索增强法典参与和国际食品贸易机会增加之间联系的倡议。作者 Robert J. Connor, 2007 年 6 月。英国国际发展署资助。

2005-2007 国家报告评估。Celine Gossner 博士, 2008

法典信托基金捐助国家会议记录 (草稿), FAO, 罗马, 2009 年 6 月 30 日

法典信托基金捐助国家会议记录 (草稿), FAO, 罗马, 2009 年 7 月 2 日

法典信托基金分会场-审查和监测事项 – 会议记录 (草稿), FAO, 罗马, 2009 年 7 月 3 日

食品法典委员会第 32 次会议报告, 2009 年 6 月 29 日-7 月 4 日, 和食品法典委员会执行委员会, 第 62 次会议报告, 2009 年 6 月 23-26 日

2008 年度报告和第 11 次进展报告, 食品法典委员会, 第 32 次会议, 2009 年 6 月 29 日-7 月 4 日 ALINORM

2007 年度报告和第 10 次进展报告, 食品法典委员会, 第 31 次会议, 2008 年 6 月 30 日-7 月 4 日 ALINORM

2006 年度报告, 食品法典委员会, 第 30 次会议, 2007 年 7 月 2-7 日 ALINORM

计划成功: 法典信托基金战略计划。计划会议, FAO, 罗马, 2007

项目监测中的关键指标

2010 年会议参与申请外关于活动要求的总结表

附件4. 数据收集方法

访谈指南 – 受益参与者

1. 个人信息:请告诉我你的职责, 职位, 机构和教育背景。
2. 过去你是否与法典开展过工作?这些年工作进展如何?主要的变化是什么?
3. 你参加过什么法典委员会? 每个委员会你参加过多少次?
4. 从参加委员会会议你得到的经验是什么?
5. 你是否认为自己对委员会的工作有所贡献或有效地做出了贡献?
6. 作为个人你如何从参加委员会之中受益?
7. 你如何为法典会议做准备?
8. 你采取的具体行动是什么/你参会回来是否不能付诸行动?
9. 作为你参与法典会议的成果, 国家层面出现了什么实际变化?
10. 在你与法典的工作中你确定了变化的障碍吗?
11. 在你与法典的工作中你确定了变革的促进因素吗?
12. 你有过法典或者相关领域的培训吗? 如果有的话, 得到什么益处? 由此你采取了任何行动吗? 何种附加培训对有效参与法典是必要的?
13. 如何能够使你参与法典会议更为有效?
14. 你对法典信托基金的管理印象如何? 如下列方面:
 - 向法典信托基金申请?
 - 供资的选择过程?
 - 由法典信托基金提供机票和食宿费?
 - 向法典信托基金报告?
15. 在参与法典会议时遇到过其它管理方面的问题吗?
16. 你愿意分享的任何其他评论和建议?

访谈指南 – 法典联系人

1. 贵国法典国家组织的组成是什么?

2. 你决定参与某个法典会议的标准是什么？
3. 你选择参与法典会议人员的标准是什么？
4. 贵国为法典会议所做的准备是什么？
5. 贵国参加会议之前有国家立场的固定准备程序吗？
6. 除亲身出席法典会议之外，贵国是否还有参加法典会议的附加或替代形式（如书面意见）？
7. 法典会议之后贵国的通报等活动如何进行？
8. 参与法典会议的结果而产生了什么国家法典活动？你的法典工作有那些重大改变？
9. 你认为贵国是否有效参与了法典过程/法典会议吗？
10. 如果不是的话，什么是有效参与法典会议的障碍？
11. 贵国是否得到了法典有关的技术支持或培训？如果是的话请给出明细。
12. 贵国是否参与了地区法典协调委员会？如果是，地区委员会给贵国带来了何种益处？如果不是，为什么没有参与？
13. 应该如何使用地区协调/地区委员会来促进所有国家参与法典活动？
14. 关于贵国未来参与法典会议，你有何计划？
15. 你在以下方面的观点如何：法典信托基金国家分类，选择标准和国家等级？
16. 法典信托基金的三个目标是否仍然有效？
17. 目前的活动和资助焦点是否适当？
18. 法典信托基金在能力建设方面的潜在角色是什么？
19. 法典信托基金的焦点将来是否应该有所改变？如战略方面？活动方面？
20. 你愿意分享的其他意见和建议？

面谈指南 – 法典地区协调人

1. 你是否发现参与地区协调委员会的发展中国家数量在增加？你认为法典信托基金对此有所贡献吗？在发展中国家参与地区协调委员会方面你有何见解？
2. 那些国家在地区会议上很积极/不积极？你考虑因为什么？

3. 有效参与地区层面法典会议的限制是什么？
4. 你使用什么方法来促进各国参与法典？
5. 地区层面的法典培训/技术支持有哪些？
6. 如何使用地区协调/地区协调委员会来促进所有国家参与法典过程？
7. 你在以下方面的观点如何：法典信托基金国家组合，选择标准和国家分级？
8. 法典信托基金三个目标是否仍然有效？
9. 目前的活动和资助焦点是否适当？
10. 法典信托基金在能力建设方面的潜在角色是什么？
11. 法典信托基金的焦点将来是否应该有所改变？如战略方面？活动方面？
12. 你愿意分享的其他评论和建议？

面谈指南 – 法典分委员会主席

1. 你担任主席多长时间了？你之前在法典委员会的工作经历是什么？
2. 你的委员会中那些国家很积极/不积极？为什么？
3. 委员会会议是否越来越有活力（例如中心议题，讨论形式等等）？为什么？
4. 你如何评价你的委员会中发展中国家的参与活动？那些发展中国家很积极/不积极？它们有效参与了吗？它们的参与随着时间有所提高吗？为什么？
5. 你认为法典信托基金对你的委员会工作有间接或直接的影响吗？如果有，在那些方面？
6. 如何增强法典信托基金的影响？
7. 你在以下方面的观点如何：法典信托基金国家组合，选择标准和国家分级？
8. 法典信托基金三个目标是否仍然有效？
9. 目前的活动和资助焦点是否适当？
10. 法典信托基金在能力建设方面的潜在角色是什么？
11. 法典信托基金的焦点将来是否应该有所改变？如战略方面？活动方面？
12. 其他评论和建议？

面谈指南 – 捐助者

对目前支持法典信托基金的捐助者

1. 您支持法典信托基金多长时间了？
2. 贵国的支持随着时间有所提高吗？为什么？
3. 法典信托基金秘书处的优点是什么？缺点是什么？
4. 您对下列问题的观点：
 - 法典信团国家组合，选择标准和国家分级？
 - 秘书处的成本效益？
 - 秘书处的能力和结构？
 - 秘书处的报告？
 - 秘书处的结果导向？
 - 法典信托基金内部为捐助人提供的协调活动？
 - 法典信托基金，FAO，WHO 和食品法典秘书处之间的合作？
 - 法典信托基金和其他能力建设项目之间的合作，如标准贸易和开发促进？
5. 法典信托基金的三个目标是否仍然有效？
6. 目前的活动和资助焦点是否适当？
7. 法典信托基金在能力建设方面的潜在角色是什么？
8. 法典信托基金的焦点将来是否应该有所改变？如战略方面？活动方面？
9. 您是否通过其他方式，直接或间接地支持参与法典会议？
10. 您是否支持其他有关的能力建设项目？
11. 其他评论或建议？

目前尚未支持法典信托基金的捐助者

1. 为什么贵国没有支持法典信托基金？
2. 不支持法典信托基金的原因是什么？
3. 如果您以前支持过法典信托基金，为什么停止了？原因是同法典信托基金的战略或表现有关吗？

4. 您通过其它方式渠道，直接或间接地支持参与法典会议吗？
5. 您支持任何其他能力建设项目吗？
6. 其他它意见或建议？

调查 – 受益人

1	<p>你代表哪个国家？ 国家</p>
2	<p>你参加了多少次法典委员会的会议（选一个答案）</p> <p>仅一次</p> <p>2 至 4 次之间</p> <p>4 次以上</p>
3	<p>2009 年间你参加任何会议了吗？（选一个答案）</p> <p>是</p> <p>否</p>
4	<p>从你未来的工作的角度，你对参加法典会议的总体评价是什么？（选一个答案）</p> <p>非常有用</p> <p>有用</p> <p>不太有用</p> <p>完全没用</p>

5	<p>你是否有时间适当地准备法典会议？（选一个答案）</p> <p>充分的时间</p> <p>适当的时间</p> <p>有限的时间</p> <p>完全没有时间</p>
6	<p>你在准备中是否得到国家机构的支持？（选一个答案）</p> <p>很多支持</p> <p>一些支持</p> <p>有限的支持</p> <p>完全没有支持</p>
7	<p>你认为法典委员会的工作程序如何？（选一个答案）</p> <p>清楚并有组织，易于参加</p> <p>清楚并有组织，但为有效地参加需要花时间去学</p> <p>难于理解，但开放并易于参加</p> <p>难于理解并难于参加</p>
8	<p>当你从法典会议回家，你认为哪个问题是最重要的要立即开展工作的？</p>
9	<p>你是否有过任何机会对你参加国家法典委员会提供正式的反馈意见？（选一个答案）</p>

	<p>是</p> <p>还没有</p> <p>否，没有这种打算</p>
10	<p>与国家法典委员会内的其它伙伴对法典会议是否有联合的后续追踪？（选一个答案）</p> <p>是</p> <p>否</p> <p>如果是，请描述。</p>
11	<p>以你之见，在你的国家对于更有效的法典工作最大的障碍是什么？(排序或打勾一个/几个)</p> <p>政治意愿和领导能力</p> <p>政策制定</p> <p>机构</p> <p>建立国家机构间的网络</p> <p>向国家机构提供财政资源</p> <p>技术/科学能力</p> <p>外延至公司</p> <p>公众的广泛支持</p> <p>其它（请说明）</p>

1 2	你是否期待参加已经参加过的法典委员会今后的会议？（选一个答案） 是 可能是 否 如果否，为什么不参加？
1 3	可以做些什么以使你参加法典委员会会议更加有效？
1 4	你是否有其它意见或建议？

调查 – 法典联系人

1	<p>你代表哪个国家? 国家</p>
2	<p>对你的国家而言哪些是最重要的法典委员会? (排序或打勾一个/几个)</p> <ol style="list-style-type: none">1. 抗微生物耐药性法典政府间特设工作小组2. 食品法典委员会3. 食品污染物法典委员会4. 脂肪和油脂法典委员会5. 鱼和渔业产品法典委员会6. 食品添加剂法典委员会法典7. 食品卫生法典委员会法典8. 食品进出口检查和认证系统法典委员会法典9. 食品标签法典委员会10. 新鲜水果和蔬菜法典委员会11. 通用原则法典委员会12. 分析和取样方法法典委员会法典

	<p>13. 乳和乳制品法典委员会法典</p> <p>14. 用于特殊饮食的营养和食品法典委员会法典</p> <p>15. 杀虫剂残留法典委员会法典</p> <p>16. 加工各国的水果和蔬菜法典委员会法典</p> <p>17. 食品兽药残留法典委员会</p> <p>18. 食品法典委员会执行委员会</p> <p>19. FAO/WHO 非洲协调委员会</p> <p>20. FAO/WHO 亚洲协调委员会</p> <p>21. FAO/WHO 欧洲协调委员会</p> <p>22. FAO/WHO 拉丁美洲和加勒比海协调委员会</p> <p>23. FAO/WHO 近东协调委员会</p> <p>24. FAO/WHO 北美和西南太平洋协调委员会</p>
3	<p>你们经常派员参加那些会议吗？（选一个答案）</p> <p>是</p> <p>否</p> <p>如否，为什么？</p>

4	<p>法典信托基金是否增加了你的国家参加法典会议？（选一个答案）</p> <p>是，非常肯定</p> <p>是</p> <p>不完全是</p> <p>不，完全不是</p>
5	<p>除法典信托基金外，你们是否从其它资源资助人员参加法典会议？（如果是，选一个/几个答案）</p> <p>国家资源</p> <p>其它捐赠项目</p> <p>其它外部来源</p> <p>哪些其它捐赠项目或外部来源？</p>
6	<p>你的国家是否从法典信托基金的存在中受益？（选一个答案）</p> <p>是，非常肯定</p> <p>是</p> <p>不完全是</p> <p>完全不是</p>

7	在你的国家法典工作如何受益/为什么没有从法典信托基金受益?
8	你们如何选择本国参加法典会议人员?
9	你们如何准备参加法典会议 (物质或非物质的)?
10	在你的国家如何追踪参加法典会议?
11	<p>以你之见, 在你的国家对于更有效的法典工作最大的障碍是什么? (排序或打勾一个/几个)</p> <p>政治意愿和领导能力</p> <p>政策制定</p> <p>机构</p> <p>建立国家机构间的网络</p> <p>向国家机构提供财政资源</p> <p>技术/科学能力</p> <p>公司的外延</p> <p>公众的广泛支持</p>

	其它（请说明）
12	未来几年参加法典会议的国家计划是什么？你打算如何资助这些计划？
13	从信托基金毕业后，你如何看待你的国家从数量和质量上继续参加法典进程的能力？
14	法典信托基金的三个目标是否仍然有效？（选一个答案） 是，非常有效 是 不太有效 完全无效 请给出意见
15	以你之见，法典信托基金条例在对国家分组、选择标准、匹配供资安排国家分级上是否透明和公平？（选一个答案） 是，非常公平 是 不太公平

	<p>完全不公平</p> <p>请给出意见</p>
16	<p>目前法典信托基金的活动和资助重点是否适当？（选一个答案）</p> <p>是，非常适当</p> <p>是</p> <p>不太适当</p> <p>完全不当</p> <p>请给出意见 .</p>
17	<p>法典信托基金未来的重点是否应当有任何变化？在战略方面？在活动方面？</p>
18	<p>你看到法典信托基金在法典培训和/或能力建设发挥了怎样的作用？</p>
19	<p>你的国家是否已从法典培训和/或能力建设中受益？</p> <p>是</p> <p>否</p>

	如果是，是什么？
20	你如何评价法典信托基金秘书处？（选一个答案） 很好 好 一般 不太好 差
21	你有其它意见或建议吗？