

# 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](mailto:codex@fao.org) - [www.codexalimentarius.org](http://www.codexalimentarius.org)

议题 12

CX/CAC 13/36/13-Add.1

粮农组织/世界卫生组织联合食品标准计划

食品法典委员会

第三十六届会议，粮农组织总部

2013年7月1-5日，意大利罗马

财务与预算事项

为食品法典委员会提供科学咨询的供资备选方案

由食典委执委会分委员会编制，

该分委员会的主席为食典委副主席 Samuel Sefa-Dedeh 教授

## 概要

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界卫生组织（世卫组织）在解决食品安全和营养问题的过程中，为开展科学讨论提供了中立的国际论坛，此类讨论制定的咨询意见能提供资料并支持食典标准制定过程。粮农组织和世卫组织的供资主要有两大来源，即正常预算和自愿捐款。各方逐渐认识到，科学咨询方面可用的资源不足以满足日益增加的需求。本文件讨论了当前科学咨询的供资状况，并提出了供资备选方案建议，供粮农组织和世卫组织审议。其中既包括短期行动，也有长期行动。

## 引言

2. 食典委第三十五届会议支持执行委员会的结论，同意设立一个执委会分委员会，由食典委副主席 Samuel Sefa-Dedeh 教授担任主席，以审议供资备选方案，并提交食典委执委会和食典委下届会议审议。该分委员会的职责范围如下：

3. 分委员会将按照粮农组织和世卫组织为科学咨询提供支持的供资政策，尤其是食品法典委员会（食典委）标准制定过程保持独立性和廉正性的要求：

- a. 确定为和可能为粮农组织/世卫组织对食典活动提供科学咨询争取可持续支持的各种备选供资备选方案和战略；
- b. 提出粮农组织和世卫组织可用于通过自身拨款可持续获取资金的方法；

- c. 研究食典委、粮农组织、世卫组织可为维持并增加由食典委成员和其他政府来源提供的科学咨询资金而采取的方法；
- d. 为粮农组织和世卫组织可藉以接收非政府来源的资金以支持科学咨询的机制提出建议。

### 食典委工作中的科学咨询

4. 科学咨询是指经专业评价后得出的结论，其中考虑到各项科学证据，包括不确定因素<sup>1</sup>。粮农组织和世卫组织在解决与食品中的化学品和生物制剂的安全评估有关的问题、与评估粮食生产中的各项做法和技术有关的问题及与人类营养状况有关的问题时，为针对此类问题开展科学讨论提供了国际论坛。<sup>2</sup>此类讨论的成果即科学咨询，已由各成员国、食典委及其附属机构以及粮农组织和世卫组织的专门部门广泛利用，以支持决策进程。

5. 良好的科学分析和证据，包括对全部相关数据进行彻底的审查，为食典委制定食品标准、准则和建议奠定了基础。在国际和国家两级，风险管理者、政策制定者、食品安全监管者和其他各方广泛采用上述建议。就粮食和农产品全球贸易而言，世界贸易组织（世贸组织）的《卫生和植物检疫措施应用协定》中承认科学咨询的重要性。

6. 当前，粮农组织和世卫组织通过如下机制<sup>1</sup>来提供科学咨询：

- 粮农组织/世界卫生组织食品添加剂联合专家委员会（JECFA）
- 粮农组织/世界卫生组织农药残留联席会议（JMPR）
- 粮农组织/世界卫生组织微生物风险评估联合专家会议（JEMRA）
- 粮农组织/世界卫生组织农药标准联席会议（JMPS）
- 营养问题联合专家会议（JEMNU）
- 应具体特别要求或为应对紧急状况而临时组织的专家磋商和会议

7. 在讨论总体预算时，将决定粮农组织和世卫组织正常预算中用于提供科学咨询的数额。粮农组织和世卫组织提供科学咨询的关键在于，所有收到的预算外资源的利用方式不应影响提供科学咨询的客观性、独立性和透明度。因此，讨论替代供资机制时，应关注此类原则以及食典委的章程。

8. 食典委执行委员会第六十七届会议<sup>3</sup>在讨论科学咨询供资状况时承认，在提供有关食品安全和营养问题的科学咨询方面，两个组织都面临严峻的财政问题。当前的财政现状无法满足食品法典委员会附属机构提出的所有科学咨询请求。

<sup>1</sup> 粮农组织/世卫组织，2004年。为食典委和各成员国提供科学咨询。粮农组织/世卫组织联合研讨会报告。世卫组织总部，瑞士日内瓦。2004年1月27-29日，第v页。

<sup>2</sup> 《粮农组织/世卫组织提供食品安全和营养科学咨询的框架》，国际标准书号：978-92-5-105807-7，罗马，2007年。

<sup>3</sup> REPI2/EXEC2，第65-74段。

9. 报告提出了若干问题：

- 供资形势严峻，令成员国十分担忧，必须顾及各种法律制约因素和保障风险评估独立性和公正性的需要。<sup>4</sup>
- 在世卫组织，用于提供科学咨询、人事和活动的预算中，近80%由成员国的自愿捐款而不是正常计划（预算外资源）提供。
- 然而，2012-2013年粮农组织用于提供科学咨询的预算来自正常计划。鉴于对科学咨询的需求不断增加，粮农组织不断努力通过全球食品相关科学咨询倡议和其他机制寻找预算外资源。
- 由于粮农组织正常预算的大量削减，从2012年起，农药残留联席会议的资金缺口超过40%。而与此同时，成员对农药残留问题委员会提出农药评价和再评价的要求大量增加。
- 鉴于政府很难提供额外的支持，应当寻找其他替代性供资来源，如非政府组织或基金会。

#### **为粮农组织/世卫组织对食典活动提供科学咨询争取可持续支持的供资备选方案和战略**

10. 在当前的法律框架下，粮农组织/世卫组织可通过两种方案来筹集提供科学咨询所需的供资。第一种方案是利用从正常预算中划拨的资金（分摊会费），第二种是利用从自愿捐款中收到的资金（预算外资源）。

#### 通过粮农组织和世卫组织的正常预算为提供科学咨询供资

11. 在粮农组织，科学咨询主要由营养及消费者保护司提供，粮农组织其他部门也开展一定工作，如农业及消费者保护部的植物生产及保护司和动物生产及卫生司，以及渔业及水产养殖部的政策及经济司。下表 1 介绍了 2010-2013 年期间有关科学咨询的预算情况。

---

<sup>4</sup> CX/CAC 12/35/15-Add.1。

**表 1**  
**2010-2013 年粮农组织/世界卫生组织科学咨询预算**

年份	组织	人事费用	非人事费用	合计	人事费用所占百分比
2012-2013 年	粮农组织 <sup>5</sup>				
	营养及消费者保护司	2,368,196	1,180,000	3,548,196	66.7
	渔业及水产养殖部的政策及经济司			186,325	
	植物生产及保护司			1,010,000	
	世界卫生组织 <sup>6</sup>				
	食品安全	2,640,000	1,500,000	4,140,000	63.8
	营养	2,380,000	1,347,000	3,727,000	63.9
2010-2011 年	粮农组织 <sup>7</sup>				
	营养及消费者保护司	1,491,413	973,718	2,465,131	60.5
	渔业及水产养殖部的政策及经济司			178,781	
	植物生产及保护司			1,056,000	
	世界卫生组织 <sup>8</sup>				
			2,600,000		

12. 这些数据反映了本两年度粮农组织战略框架中规定的正常计划预算情况，框架中提出了一项针对食品安全问题的具体战略目标。从 2014 年开始，粮农组织将执行一项新的战略框架，其中包括 5 项战略目标。在新战略框架中，科学咨询将属于战略目标 4 的范畴。新战略框架下的资源分配方案仍在编制之中，因此目前尚不确定下一两年度科学咨询工作可获得的正常计划供资水平。考虑到互为竞争的资源需求，以及新的工作计划和预算规划流程，不排除向科学咨询工作减少正常计划供资的可能性。因此，有必要使粮农组织内部认识到科学咨询计划对于食典标准制定过程的重要意义，更重要的是使粮农组织各成员认识到这一问题。

13. 世界卫生组织正在开展 2014-2015 年工作计划和预算规划流程。作为世界卫生组织改革进程的一部分，将按照 5 个行动类别制定一项新的全球工作计划，每个类别下包含若干计划

<sup>5</sup> CX/CAC 12/35/15，第 22 段。

<sup>6</sup> CX/CAC 12/35/15，第 25 段。

<sup>7</sup> CX/CAC 11/34/11，第 34 段。

<sup>8</sup> CX/CAC 11/34/11，第 38 段。

领域。食品安全和营养原先属于同一个战略目标，但在新的全球工作计划中分属于不同的行动类别。目前正在编制各行动类别和计划的预算分配方案，针对科学咨询的实际预算拨款水平尚在讨论之中。

14. 用于支持科学咨询工作的正常预算资源不足，这一问题已经被粮农组织和世卫组织共同列为一项关键问题。必须指出，超过 60%的预算额用于人事费用，但人事费用并不涵盖在正常预算中。

15. 表 1 中的数据包含 2010-2011 年和 2012-2013 年的预算情况，可为了解以下内容提供完备数据：划拨给科学咨询计划的年均预算的估计值；每年的实际开支及关于人事费用的相应信息；以及可获取的资源情况（正常预算和预算外资源）和资金缺口的估计值。上述信息概括列于表 2 中，以便作进一步讨论。

表 2

年份	估计费用总额 <sup>9,10</sup>	实际支出	人事费用	资源		
				正常预算	自愿捐款	合计
2012 年	2,450,000					
2011 年	1,140,000					
2010 年	2,070,000					
2009 年	2,300,000					
2008 年	2,380,000					
2007 年	1,820,000					
2006 年	1,715,000					
2005 年	4,245,000					

通过自愿捐款为科学咨询计划提供的资金（预算外资源）。

16. 预算外资源通常由国家政府提供，一般与具体活动挂钩。这种资源可以是实物捐助，其形式是由各国政府、科学或学术机构向粮农组织和世卫组织派遣专家参加相关会议，也可以体现为专家会议筹备及举办期间投入的工作人员时间（薪金）。非政府机构、基金会和私营部门也是预算外资金的来源。

17. 总体而言，为科学咨询工作供资的捐助者类别相当局限。粮农组织在就食典委收到的科学咨询支持情况进行汇报时指出，2008年2月至2010年4月间，共收到了澳大利亚、

<sup>9</sup> 不包括人事费用。

<sup>10</sup> 表中数据来自：文件 CX/CAC 12/35/14，第 5 页，附件 1；CX/CAC 11/34/15，表 1；CX/CAC 10/35/15，表 1；ALINORM 09/32/9F，第 11 页，表 1；ALINORM 08/31/9G，第 8 页，表 1；ALINORM 07/30/9G，第 10 页，表 1；ALINORM 06/29/9F，第 8 页，表 1；ALINORM 05/28/9G，第 12 页，表 1。

意大利、日本、新西兰、挪威、泰国和美利坚合众国提供的财政捐款和/或实物捐助<sup>11</sup>，2010年3月至2011年5月间，收到了澳大利亚和美利坚合众国提供的财政捐款和实物捐助<sup>12</sup>。2008-2009两年度，世卫组织收到了加拿大、爱尔兰、日本、卢森堡、大韩民国、泰国和美国提供的资源<sup>13</sup>。世卫组织指出，截至2010年4月底，共收到了加拿大、欧洲联盟、日本、卢森堡、美利坚合众国、粮食和营养技术援助第二次项目、教育发展学会和世界微量元素倡议组织提供的捐助<sup>14</sup>。

18. 因此，在过去四年中，仅有13个成员国、1个成员组织（欧洲联盟）和3个实体向科学咨询工作提供了财政捐款和/或实物捐助。食典委共有186个成员（世卫组织共有194个成员），但仅能依赖少数成员获取预算外资源。

### **粮农组织/世卫组织通过自身调度获取可持续供资的方式**

#### 全球食品相关科学咨询倡议

19. 该倡议由粮农组织和世卫组织发起，以便为提供科学咨询安排预算外资源。全球食品相关科学咨询倡议的具体目标<sup>15</sup>为：

- a. 加强对粮农组织和世卫组织关于科学咨询的工作计划的认识
- b. 调动技术、财政和人力资源以支持提供食品安全和营养领域的科学咨询
- c. 促使粮农组织和世卫组织在保证持续提供最完整的和最高质量的科学咨询的同时，加强咨询工作的及时性

20. 由一个委员会按照规定的程序对全球食品相关科学咨询倡议进行管理，确保以独立、透明的方式向各项活动调配相应资源，同时考虑到食典委、粮农组织和世卫组织商定的关于活动优先次序的标准，以及粮农组织和世卫组织成员国的特殊需求<sup>6</sup>。在全球食品相关科学咨询倡议下，若某实体供资的活动成果与其自身具有直接商业利益关系，则不应向该实体寻求供资或接受其供资。这样可以确保活动受到法律约束，并保持独立性和公正性。

21. 迄今为止，仅有少数成员国的国家政府向全球食品相关科学咨询倡议提供了支持。这类供资一般专用于向食品添加剂联合专家委员会以及农药残留联席会议等提供支持。粮农组织通过全球食品相关科学咨询倡议（通过多方捐助者或单方捐助者信托基金或实物捐助）获取的支持概况列于表 3。（注：由于世卫组织收到的资源主要来自于成员国的自愿捐款，因此自愿捐款未被列为通过全球食品相关科学咨询倡议获得的捐款。）

<sup>11</sup> CX/CAC 10/33/9，第 45 段。

<sup>12</sup> CX/CAC 11/34/11，第 36 段。

<sup>13</sup> CX/CAC/10/33/9，第 46 段。

<sup>14</sup> CX/CAC 11/34/11，第 38 段。

<sup>15</sup> <http://www.who.int/foodsafety/codex/gifsa/en/index.html> 访问时间 26/1/2013。

**表 3**  
**2009-2013 年通过全球食品相关科学咨询倡议获取的支持<sup>16</sup>**

年份	资金	实物支持
2009 年	271,802 美元	
2010 年	293,545 美元	
2011 年	4,500 美元	
2012 年	-	派遣一名高级别官员，为期四个月
2013 年	130,000 美元	

22. 过去五年，通过全球食品相关科学咨询倡议提供的财政捐款总计 699,847 美元。对于一项旨在为提供科学咨询安排预算外资源的倡议而言，这一供资额极低。需对全球食品相关科学咨询倡议进行严格审查，探索可向众多组织和基金会寻求资金的其他方案。此外，粮农组织和世卫组织还应在全球食品相关科学咨询倡议的框架内探索出积极主动的筹资战略，以支持为食典相关工作提供科学咨询。

23. 尽管粮农组织可通过其多方捐助者信托基金获取供资，用于提供科学咨询，但常规捐助者在近期指出，单独这样一个机制不够满足其在汇报工作方面的当前需求，为此还需使用单方捐助者信托基金等其他机制。

#### **食典委、粮农组织和世卫组织为维持并增加食典委成员和其他政府来源对科学咨询工作供资可采取的方法**

24. 可使用两种方法，即扩大由食典委成员构成的捐助基础，以及使用非专用预算外资金。

#### **扩大捐助基础**

25. 随着越来越多的成员承诺定期提供资金，针对科学咨询的捐助基础会得到扩大，这一点至关重要。为了实现这一目标，需要进一步认识科学咨询计划对于食典标准制定过程的重要性。就此而言，食典委应通过粮农组织和世卫组织制定一套宣传包，以便向潜在的捐助者解释专家机构在食典标准制定过程中的关键作用，以及它们为促进世界粮食供应安全而作出的宝贵贡献。

26. 可利用食典委成立50周年庆典的机会再次成立一项特别基金，为科学咨询活动提供支持。各成员国、各观察员以及目前与粮农组织和世卫组织有关的各实体将成为该基金的出资方，并将提供自愿捐款。该工作应通过全球食品相关科学咨询倡议完成，同时考虑粮农组织和世卫组织目前的财政和法律需求。

<sup>16</sup> 粮农组织，关于本文件第一稿的评论意见。

### 非专用预算外资金

27. 这是世卫组织代表在食典委执行委员会第六十届会议上提出的一项补充方案<sup>17</sup>。他建议删除食典委章程第9条第2句中“预算”前面的“正常”一词，以便使用预算外资金开展食典委的工作。该方案将需要修正食典委章程第9条。食典委第三十一届会议商定，请粮农组织和世卫组织编制一份讨论文件，以探讨对食典委章程第9条做出的修正所带来的法律、财政及其他影响<sup>18</sup>。

28. 在食典委执行委员会第六十二届会议<sup>19</sup>上，粮农组织法律顾问的代表指出，这项建议似乎十分简单，但它涉及到一些法律和政策问题，粮农组织和世卫组织双方的法律办公室仍在就这些问题进行协商。他强调说预算外资金曾用来开展一些临时科学咨询活动，并建议执行委员会在上述讨论得出结论后再向食典委提出建议。

29. 粮农组织在协助编写本文件时表示，粮农组织和世卫组织的法律办公室已讨论了该问题。粮农组织和世卫组织于2012年商定，无需对第9条作出修正，并且不应将该条视为获取预算外资金的障碍。

30. 执行委员会可进一步讨论该事项并向食典委提出建议。

### **粮农组织和世卫组织可能采用的机制，用于获取非政府组织和私营部门对科学咨询活动的供资**

31. 粮农组织和世卫组织的规则不允许接受来自与科学咨询成果有直接利益关系的私营部门实体的供资，但考虑到目前严峻的筹资形势，应探索一切可能的方法，在接受这些来源供资的同时确保科学咨询活动的独立性。

### 非政府组织和基金会

32. 可能有若干机会获取非政府组织，尤其是私营部门的供资，但在提供科学咨询时必须考虑到相关法律限制，并严格确保该活动的独立性和公正性。联合国已加大力度促进与私人基金会的伙伴关系。随着联合国基金会的成立，已开展若干影响力较大的创新举措，旨在实现“千年发展目标”。这可为粮农组织和世卫组织提供一些经验教训。

33. 该战略旨在明确伙伴关系的类型，该伙伴关系不应影响科学咨询活动中已建立的廉正性。这需要拟议的合作伙伴作出适当努力，并得到粮农组织和世卫组织法律办公室的批准。此外，还需要对粮农组织、世卫组织和食典委目前的章程、规则和政策进行一次法律审查，以便接受非政府组织和私营部门的捐款，并确保科学咨询活动不受外部供资的影响。此外还需要针对拟议的筹资伙伴关系制定清晰的宣传战略。应在宣传包中向

---

<sup>17</sup> ALINORM 08/31/3，第45段。

<sup>18</sup> ALINORM 08/31/REP，第122-124段。

<sup>19</sup> ALINORM 09/32/3，第96段。

潜在捐助者详细说明科学咨询在食典标准制定过程中的重要作用，以及它们为促进世界粮食供应安全和预防食源性疾病而作出的宝贵贡献。

供粮农组织/世卫组织审议的拟议操作和纳入标准。

34. 粮农组织/世卫组织应就接受非政府组织、基金会和私营部门的捐款制定清晰的操作和纳入准则，以确保其法律和内部财务条例不受侵犯，并提高捐助者的信心，这一点至关重要。提出了以下建议：

1. 捐款一般不应指定用途，并应提供给粮农组织或世卫组织，以支持开展科学咨询工作。
2. 无意从科学咨询工作成果中获取商业利益，但对食品安全和营养的特定领域感兴趣的捐助者可提供专用捐款。
3. 应制定具有法律约束力的绩效协议，确保经济有效地使用资源。
4. 建立透明的财务报告系统。
5. 粮农组织和世卫组织可审查潜在捐助者的资料，捐助者应至少对下列领域中的一个感兴趣：
  - 改进和加强营养和粮食安全政策，
  - 改善弱势群体的健康状况和福祉，
  - 发展和紧急情况下的产妇与儿童的健康和营养问题，
  - 加强粮食安全和生计，
  - 农业与营养的关系，
  - 营养危机中的紧急援助，
  - 全球和区域食品贸易，
  - 食品质量和安全

可作为科学咨询活动捐助者的基金会和非政府组织举例。

35. 以下列举了可纳入考虑的非政府组织和私营部门实体

- 比尔及梅琳达·盖茨基金会；
- 温洛克国际；
- 粮食和营养技术援助计划III（FANTA项目）；
- 营养与保健咨询中心（COUNSENUTH）；

- 海伦·凯乐国际（HKI）；
- 中美洲和巴拿马营养研究所（INCAP）；
- 国际粮食政策研究所（IFPRI）；
- 国际媒体促发展公司（MFDI）；
- 微营养素倡议（MI）；
- 社会部门发展战略（SSDS）；
- 非政府组织技术援助国际（TANGO国际）；
- 大学和研究机构；
- 国际农业和生物科学中心（CABI）；
- 区域经济共同体（RECs）；
- 国际农业研究磋商组织；
- 共同市场、经济和货币联盟；
- 国家和区域食品控制/监管主管部门；
- 世界银行。

### 国际供资机构

36. 国际供资机构工作的优先重点在于农业发展、可持续发展及粮食安全，其可作为向科学咨询供资的主要伙伴。此类国际供资机构包括：

- a. 多边组织
- b. 双边捐助者
- c. 包括基金会在内的非政府组织

37. 捐助界面临的主要问题包括实现“千年发展目标”。这种形势变化需要粮农组织/世卫组织将其科学咨询方面的工作与实现“千年发展目标”结合起来。与粮农组织和世卫组织在食品安全方面的工作相关的“千年发展目标”具体包括：

- a. 目标1 消灭极端贫穷和饥饿
- b. 目标7 确保环境的可持续能力
- c. 目标8 制定促进发展的全球伙伴关系

38. 食典委必须通过上级组织（即粮农组织/世卫组织）提高各方对其在此领域工作的认识，并阐明其工作与实现“千年发展目标”之间的关系。2002年各国政府通过的《蒙

特雷共识》力求筹集资源以实现“千年发展目标”。联合国大会于 2005 年世界首脑会议上审议了《蒙特雷共识》的实施情况，并通过了一项决议，其中部分承认了开发创新型供资来源的价值<sup>20</sup>。有必要为各重要多边机构制定体制战略，以确保供资与粮农组织/世卫组织在科学咨询工作方面的优先排序保持一致。如供资机构已向上级组织提供支持，需采取的战略应为征求粮农组织/世卫组织的许可，以便有针对性地增加捐助，从而涵盖科学咨询活动。

39. 可在为科学咨询供资方面与粮农组织/世卫组织结为伙伴，并向其提供支持的国际供资机构包括：

- a. 非洲开发银行
- b. 亚洲开发银行
- c. 加勒比开发银行
- d. 全球环境基金
- e. 美洲开发银行
- f. 国际农业发展基金会
- g. 世界粮食计划署
- h. 世界银行集团

#### 全球基金

40. 普遍认为<sup>15</sup>，设定的供资水平较低，但全球基金每年仍可筹资数十亿美元。从长远来看，这一融资模式将需求与可得资金联系起来，从而确保资源的稳定性与可预见性。这或许可作为粮农组织/世卫组织的一个备选方案，以便将法律制约因素及需求纳入考虑范围，进而确保独立性及公正性。上述方法、模式和法律框架的定位需要与粮农组织和世卫组织当前的各项法规保持一致。食典委可酌情提议粮农组织/世卫组织与三个姐妹组织（食典委、世界动物卫生组织、国际植保公约）合作设立**全球食品贸易质量与安全基金**。粮农组织/世卫组织需审查是否可能设立一个专项全球基金，以便支持食品安全方面的工作。

#### 多伙伴信托基金和联合计划

41. 在人道主义、转型、重建和发展计划的背景下，联合国系统、各国家主管部门及各方捐助者/伙伴正在建立“基金和联合计划”。<sup>21</sup>需要增加对多伙伴信托基金和联合计

---

<sup>20</sup> 秘书长的报告：发展筹资问题国际会议结果的后续行动和执行情况(A/60/289)。秘书长的报告：发展筹资问题多方利益有关者协商；大会主席在发展筹资问题高级别对话会议上的发言摘要，纽约(A/60/219)；秘书长的报告：《蒙特雷共识》：执行情况和未来任务(A/59/822)。所有报告可从以下网址获取：<http://www.un.org/esa/ffd>。

<sup>21</sup> 多伙伴信托基金办公室。<http://mptf.undp.org/overview/funds>。访问时间 12/13/2012。

划的使用，以提供灵活、协调、可预见的资金来支持完成国家及全球各项优先重点事项。若要使这一筹资模式可用于筹集旨在提供科学咨询的资金,需由粮农组织和世卫组织进行磋商并提出建议。

42. 多伙伴信托基金和联合计划并非通用工具。其具有一定的灵活性，并且可根据具体的全球形势进行设计。设立多伙伴信托基金和联合计划的核心原则及战略如下：

- a. 酌情将广泛的利益相关者（包括各国家主管部门、捐助者、伙伴、联合国参与组织）纳入决策进程。
- b. 以现有框架为基础，而不是创建一个新的平行结构。
- c. 通过协调和统一各项措施加强有效性，以确保提高一致性和效率、减轻管理和报告负担，以及降低相关交易费用。
- d. 确保各项供资、运作及执行模式具有充分的透明度并实行问责制。
- e. 注重以结果为导向的快速交付。

43. 多伙伴信托基金的供资模式是过手资金管理模式。这包括由联合国参与组织通过谅解备忘录任命一个管理机构。该管理机构作为各捐助者间的行政联络点。该管理机构随后与捐助者/伙伴签订一份标准行政安排，并根据谅解备忘录和标准行政安排收取、管理并向联合国参与组织转拨资金。联合国参与组织根据其自身的财务条例及准则，对从管理机构获得的资金承担全部计划及财务责任。

44. 多伙伴信托基金的一些主要优势如下：<sup>22</sup>

- a. 提高资源效率及成效，降低交易费用。
- b. 降低与资源筹集、管理、宣传和协调相关的费用。
- c. 与各捐助方及临时主管部门进行互动。

45. 多伙伴信托基金的范例之一是**国际农业研究磋商组织基金**。这是一个支持国际农业研究的多方捐助者信托基金，旨在战略和结果框架的指导下减少农村贫穷、加强粮食安全、改善人类营养及健康状况，以及加强自然资源管理。（[www.cgiar.org/FundsDonors](http://www.cgiar.org/FundsDonors)）。各国家、基金会、多边机构和非政府组织都可为国际农业研究磋商组织基金捐款。向该基金的捐款不设最低限额，但要获得基金理事会代表资格，最低捐款额是500,000美元。国际农业研究磋商组织基金由托管方世界银行管理，基金理事会作为基金捐助者及其他利益相关者的代表机构负责其运作事宜（[www.cgiarfund.org/aboutthefund](http://www.cgiarfund.org/aboutthefund)）。

46. 粮农组织和世卫组织的法律顾问将需要就多伙伴信托基金和联合计划提供相关指导，可作为为食典委科学咨询工作筹集额外/替代资金的可能模式。

<sup>22</sup> 关于多伙伴信托基金。<http://mptf.undo.org/overview/funds/why> 访问时间 16/3/2013。

## 结论和建议

47. 科学咨询是食典标准制定过程中的一项重要活动，因此必须为其提供相关资源。考虑到科学咨询工作的重要性以及目前资源不足的状况，食典委应通过其上级组织审查吸引更多资源而不损害该过程廉正性的备选方案。可考虑短期备选方案和长期备选方案。

### 48. 短期备选方案

- a. 食典委必须通过粮农组织和世卫组织制定一种交流战略，以进一步认识食典标准制定过程中科学咨询计划的重要性以及供资不足问题对这一过程的不利影响。
- b. 有必要扩大捐助基础以支持科学咨询，使更多成员承诺定期为其提供资金。提议针对所有成员国、观察员及其他实体设立一项特殊的金禧基金，旨在促使其他成员国对科学咨询活动提供支持。
- c. 目前通过全球食品相关科学咨询倡议获得的捐款额较低，因此粮农组织/世卫组织必须在短期内审查该倡议的运作情况，并在该倡议框架内贯彻实行积极的筹资战略。
- d. 鉴于粮农组织和世卫组织于2012年商定，无需对第9条作出修正，并且不应将该条视为获取预算外资金的障碍，因此建议执行委员会结束对利用非专用预算外资金开展食典委工作的讨论。

### 49. 长期备选方案

- a. 应考虑从非政府组织和私营部门获取资金，并在提供科学咨询时考虑到法律限制和保持该活动独立及公正的必要性。应当为促进资金的获取确立操作和接纳标准及相关机制，并制定明晰的宣传战略，这对于取得成功至关重要。
- b. 如可行，非政府组织和私营部门的捐款一般不应指定用途，以使粮农组织和世卫组织得以灵活地将资金用于科学咨询工作。
- c. 为增强捐助者的信心，应制定一项具有法律约束力的绩效协议，以确保经济有效地使用资源，并建立透明的财务报告系统。
- d. 粮农组织/世卫组织应审查是否可能设立一个全球基金，以便支持食品安全方面的工作，并得以利用不同来源的供资。
- e. 国际农业研究磋商小组基金是一个用于支持国际农业研究的多伙伴信托基金范例，粮农组织/世卫组织可考虑采取该模式。

注：收到的评论意见载于附件

## 附件

## 粮农组织的评论意见

粮农组织用于科学咨询的预算

粮农组织的预算按两年度分配。用于提供科学咨询的预算独立于食典工作预算，科学咨询工作由若干不同部门和司处支持，包括食品安全及食品法典科、营养司、植物生产及卫生司以及渔业和水产养殖政策及经济司。因此分配至科学咨询工作的预算由上述各部门提供。

上个两年度和本两年度的数据见下表。其中只涉及作为粮农组织主要资金来源的正常计划支持的情况。预算外资金的具体情况载于后文。下表数据包括与提供科学咨询有关的人事费用和非人事费用。预算基本平均分配至两年度的每一年。

时期	正常计划捐款合计
2012-2013 年	4,711,191 美元
2010-2011 年	4,198,164 美元

本两年度与上一两年度数据的主要区别在于 2012-2013 年用于营养问题的额外预算。其他领域工作的预算自 2010 年起基本保持不变。

这些数据反映了本两年度粮农组织战略框架中规定的正常计划预算情况，框架中提出了一项针对食品安全问题的具体战略目标。如总干事在食典委上届会议开幕致辞中所说，粮农组织从 2014 年起将在只包括 5 项战略目标的新战略框架下开展工作。点击此处可了解详细情况。（插入链接）。在新战略框架中，科学咨询将属于战略目标 4 的范畴。由于该新战略框架下的资源分配方式仍在制定中，因此目前还无法确定下个两年度可用于科学咨询的正常计划供资水平。考虑到互为竞争的资源需求，以及新的工作计划和预算规划流程，不排除减少正常计划向科学咨询工作供资的可能性。因此，有必要使粮农组织内部认识到科学咨询计划对于食典标准制定过程的重要意义，更重要的是使粮农组织各成员认识到这一问题。

全球食品相关科学咨询倡议

迄今为止，仅有少数成员国的国家政府向全球食品相关科学咨询倡议提供了支持。这类供资一般专用于向食品添加剂联合专家委员会以及农药残留联合会议等提供支持。粮农组织通过全球食品相关科学咨询倡议（通过多方捐助者信托基金或单方捐助者信托基金或实物捐助）获取的支持如下：

年份	资金	实物支持
2009 年	271,802 美元	
2010 年	293,545 美元	
2011 年	4,500 美元	
2012 年	-	派遣一名高级别官员，为期四个月
2013 年	130,000 美元	

尽管粮农组织可通过其多方捐助者信托基金获取供资，用于提供科学咨询，但常规捐助者在近期指出，单靠这样一个机制不够满足其在汇报工作方面的当前需求，为此还需使用单方捐助者信托基金等其他机制。因此，获取资金的方式有一定灵活性。

如上文所述，迄今为止所有预算外资金由成员国提供。需根据粮农组织和世卫组织法律办公室提供的与从私营部门实体获取供资有关的指导文件，考虑从任何其他来源获取资金。

## 第 9 条

粮农组织和世卫组织法律办公室已讨论了该问题。粮农组织和世卫组织于 2012 年商定，无需对第 9 条作出修正，并且不应将该条视为获取预算外资金的障碍。

## 创新供资来源

我们认为本文件应涉及为科学咨询供资以支持食典工作的潜在来源问题。但本文件提及的却是食典委获得的供资情况。在当前结构中，科学咨询和食典标准制定过程分开管理，且两者的资金分配不一致。需由粮农组织和/或世卫组织对此进行财务管理。食典委本身没有能力获取或筹集资金。

在我们看来，本文件的制定为与不同国家和伙伴磋商提供了契机，如本文件能就以下问题提供见解，将大有裨益：如何使各国更便捷地为粮农组织和世卫组织提供资源（如许多捐助者各自提供小额资源）；存在哪些可能对此类工作感兴趣的潜在基金会及如何说服其支持科学咨询工作；以及存在哪些我们可能没有意识到但值得注意的其他供资来源。尽管可探索不同的供资模式，但面临的挑战都在于如何切实保证使捐助者能提供资金。需针对粮农组织和世卫组织的目标供资来源以及加强两者当前工作的方式提供指导。

## 世卫组织的评论意见

科学咨询和食典活动在组织和结构上是独立的，所以科学咨询不是食典工作的一部分。因此应将这两方面分开，并且根据工作组的任务，本文件应着重关注科学咨询工作的备选供资来源。

一般而言通过以下两个来源为科学咨询工作供资：

1. 正常预算（分摊会费）
2. 自愿捐款

关于来源 1：对于世卫组织而言，增加其成员国分摊会费需要所有成员国达成一致意见，在当前世卫组织改革进程中正在讨论这一问题。但是这并不意味着在可以预见的将来，分配至科学咨询活动的资金会有所增加。

关于来源 2：有两种方案：

- a) 成员国针对该计划的自愿捐款
- b) 各基金会的自愿捐款等

对于 2a：在世卫组织，科学咨询计划很少得到成员国以直接自愿捐款的方式提供的支持。不断扩大捐助基础，即更多国家承诺定期提供资金，对长期规划而言十分重要。

对于 2b：

目前尚未充分探讨各基金会和组织根据法律规定提供资金这一问题。根据我对食典委执委会上讨论的回忆，工作组在该领域对粮农组织和世卫组织提出的建议非常重要。因此，扩大该部分讨论非常重要，即确定与食品安全、食品生产和贸易等有关各基金会和组织，粮农组织和世卫组织可与其进行接触，筹集可能的供资。

## 欧洲成员的评论意见

本文件包含有关不同国际机构如何为其活动募集资金的综合信息，也包含对各种供资机制和模式的思考。但是，由于粮农组织/世卫组织的科学咨询已有筹资工具或机制，似乎无需创建新工具或机制。世卫组织和粮农组织可以从其正常预算中为科学咨询划拨资金，也可以直接接受各国政府的预算外捐款。此外，全球食品相关科学咨询倡议接受来自各国政府、组织和基金会的资金，使得供资来源相对灵活。

问题是当前的供资来源（即各国政府）似乎不充足。因此，继续鼓励食典成员政府为科学咨询供资固然重要，也应有新的国家参与此项活动，并需探索替代性供资来源，包括私人来源的资金支持。去年食典委执委会讨论文件（CX/CAC 12/35/15-Add.1）第 22 段的第 2 条建议继续有效：

“探索接受私人来源资金支持的做法是否妥当以及如何募集和分配这种资金支持，既要考虑法律上的制约因素，也要考虑保证支撑食典标准和相关条文的风险评估观点独立性和公正性不可动摇的必要性。”

很明显，粮农组织和世卫组织的规则不允许接受来自与工作成果有直接利益关系的私营部门实体的供资，目的是为保障该工作的独立性与完整性。然而，考虑到目前严峻的供资形势，应探索是否可能接受非政府来源资金的所有方法，同时保证科学咨询的独立性。

例如，可以从私营利益相关者支持的组织 and 基金会获得供资，该资金并不针对特定计划。而第一步就应阐明全球食品相关科学咨询倡议接受各组织和基金会资金所依据的规则。

### 北美洲成员的评论意见

美国对该问题一直非常关注，感谢各方作出努力，使这份讨论文件成为介绍各科学专家机构（食品添加剂联合专家委员会、微生物风险评估联合专家会议、农药残留联席会议、营养问题联合专家会议）及其目前面临的供资状况的综合性文件。这些专家机构所提供的建议对食典标准和相关条文的科学基础来说至关重要。美国认为确保其得到充分支持对及时制定具有针对性的食典规范十分重要。为实现这一目的，我们认为应该(1)关注审查能满足紧急需求的短期方法，同时审查未来能提供可持续支持的长期方法，以及(2)制定更具体的方案以扩大捐助基础。

尽管我们相信要大力采取行动解决专家委员会面临的供资问题，可能需要采取创新的方法，包括更改有关接受非政府来源资金的管理规则或政策，但我们极为赞同讨论文件第 7 段的意见，即讨论供资来源问题时应以下列原则为基础：“所有收到的预算外资源的利用方式不应影响提供科学咨询的客观性、独立性和透明度。”此外，我们认为粮农组织和世卫组织目前采用的管理资金以及选拔科学专家的操作程序应予以保持。

制定可持续供资备选方案的建设性策略需要采用商业化方式，而首先应对当前的供资状况进行全面分析。此类分析应审查：

- 当前及之前对各专家机构提供的捐款
- 各专家机构当前及潜在需要的用于完成规定工作的资金
- 互为竞争的资金需求（例如国际食品安全当局网络、信托基金、能力建设等）
- 预算外资源的潜在来源。

该分析工作的一个重要部分就是确定当前预期捐款和专家机构应开展的工作所需资金之间的差距。一旦确定该差距，就可能确定是否可以依赖当前捐款者提供足够捐款，或是否需要其他来源以确保未来有合理的收入流。

最有可能的是，由于目前各国政府面临严格的预算限制，因此捐款额无法满足所有互为竞争的资源需求。一种做法是关注更多的具体建议，即接受包括私营部门组织在内的非政府机构的捐款。这不仅要求对粮农组织、世卫组织和食典委当前的章程、规则和政策进行一些法律审查，而且需要制定标准，确保捐款对与专家机构审查结果没有直接商业利益关系。我们提醒，如果食典委成员国严肃对待为专家机构解决供资缺乏的问题，他们将需要现实地看待成员国捐款的限制，并郑重考虑从现有捐款者以外寻找额外供资来源。

如果食典委同意考虑从非政府来源供资，食典委当然需要咨询世卫组织和粮农组织的法律办公室，确认是否需要规则和政策进行相关的更改。此外，食典委需要与法律顾问密切合作，建立规程与准则，确保科学咨询不会因外部来源的供资而受到影响。

除了公开重申食典承诺保证流程的完整性，我们还建议制定一套宣传包，向潜在捐助者解释专家机构在制定食典标准工作中的重要作用，以及其在改善世界食品供应安全状况和预防食源疾病方面作出的重要贡献。

仅依靠鼓励各国政府增加对专家机构的指定捐助似乎无法保证长期可持续性，但国家捐助仍是必不可少的捐助来源之一。因此，我们支持非洲协调委员会关于开展资金筹集宣传活动的建议，鼓励各成员国向专家机构捐款，我们认为这有利于长期扩大捐助基础。可按照讨论文件的建议将此作为五十周年的纪念活动之一。

美国也有意探讨第 31-33 段关于非专用预算外资金的观点。我们从粮农组织 2013 年 4 月 5 日的评论意见中得知，接受预算外资金来支持科学审查/咨询工作的做法不存在法律障碍，因此无需对食典委章程中的第 9 条进行修正。如这一结论得到阐明，我们将非常感激。这是否排除了之前认为会存在的限制，允许利用其他资金提供支持？

我们发现，资金筹集方面的某些建议（如税收和信用卡）很有创意，但我们认为这些都需要对各组织的章程进行重大调整，此外，考虑到无法确定各成员国对这些建议的支持程度，因此这些建议可能并不实用。

我们再次感谢各方为制定讨论文件所做的工作，并期待开展富有成效的讨论，完善为提供科学咨询而开展的极为重要的供资工作，支持食典标准制定工作。

### **西南太平洋成员的评论意见**

本文件首先审查了科学咨询工作的不同供资备选方案，以便向工作组做简单介绍，但文中部分分析和建议内容是针对食典计划的供资问题，而不是科学咨询供资的核心问题。执委会实际上已了解了其中大部分内容。因此我们认为，第 14-26 段中载列的大部分意见和分析内容对本文件而言并不重要。无论出于何种目的，对需要重新审查粮农组织和世卫组织章程的方案进行探讨，是不现实也不实际的做法。这在第 22 段第三点中得到了证实。

本文件缺少清晰的摘要和建议内容来引导执委会进行讨论，以便得出具体的结论并支持今后的行动。建议有短期备选方案和长期备选方案之分。目前，应在关注长期解决方案的同时，迫切解决短期供资的需求。

为使本文件内容更加凝练，我们认为本文件的实质内容从第 28 段开始，供资备选方案部分可缩减为以下内容：

- a. 实施全球食品相关科学咨询倡议和协商一致的筹资战略，保障包括非政府实体在内的所有来源的供资情况，本文件需强调，有必要阐明接受私营部门等非政府组织资金的标准和前提条件。
- b. 有关创新供资备选方案的一些观点非常有趣，但从现实角度而言，需要进行更详尽的细致评估，以决定方案确立和资金调动的机制，如全球食品贸易质量和安全基金。

因此，为明确今后的工作，我们建议文件新草案应：

1. 关注科学咨询供资的核心问题，删除更宽泛的食典供资问题以及联合食品标准计划的相关材料。
2. 敦促上级机构在全球食品相关科学咨询倡议的框架下制定积极的筹资策略，以确保获取必要的资源，支持为食典相关工作提供科学咨询。
3. 敦促上级机构审查是否可能设立一个专项全球基金，以便支持食品安全方面的工作，并得以利用不同来源的供资。
4. 规定并设立有助于接受除政府外其他来源捐助的具体标准和机制，以支持提供科学咨询工作。

### **哥斯达黎加的评论意见** **（拉丁美洲及加勒比协调员）**

#### 评论意见 1

哥斯达黎加对分发本文件并附上评论意见的做法表示欢迎。我们认为可将本文件的最终提议提交给通用原则委员会，供成员国评估。

#### 评论意见 2

请接受来自哥斯达黎加食典部门的热情问候。非常感谢您的来信，我们对圆满完成文件编写和意见汇编工作表示祝贺。

作为粮农组织/世界卫生组织拉丁美洲及加勒比协调委员会的成员，我们对本文件中的内容表示关切，请查阅以下所附的邮件内容，其中提出了我们的评论意见。我们特别强调两点：

1. 发展中国家可以捐助实物，比如各国专家投入时间，参与具体的研究工作。（这个观点使发展中国家可以用实物捐助来代替（或弥补）资金捐助，可能允许各国专家投入时间参与特定的调查工作。）
2. 我们在本文件中未发现有关税收的内容，这对我们而言是好消息。总体而言，由于发展中国家存在内部危机，因此我们很难从税收中抽取资金用于捐助。
3. 关于第 31 段，“可能有若干机会获取非政府组织，尤其是私营部门的供资。”应确定供资及细节工作的标准……应通过确定接受供资项目的优先次序，确定供资的标准，以及关于具体应为哪类研究进行供资的细节工作的标准。接受供资的项目必须保持透明，以体现在研究项目的选择和优先排序上的公正性。