

2007年6月

食品法典委员会



联合国
粮食及农业组织

世界
卫生组织



JOINT OFFICE: Viale delle Terme di Caracalla 00153 ROME Tel: 39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

议题9

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

第三十届会议

2007年7月2-7日，罗马（意大利）粮农组织总部

财务和预算事项 审议替代供资机制

背景情况

1. 委员会第二十九届会议同意请秘书处与粮农组织和世界卫生组织合作，编写一份讨论文件，探询通过其它供资来源等方法，争取更为持久的供资方式的种种可能性以及实现此种供资的替代方式¹。根据粮农组织和世卫组织的财务条例与规则以及类似于食品法典计划的其它国际公约和协定的财务规则，本文件概述了食品法典计划自1960年代制定以来的供资历史，审查了可能的替代供资机制。鉴于本文件所涉问题属于新出现的复杂问题，因此保留了暂定工作文件的特点。

简要历史

2. 1961年粮农组织大会第十一届会议通过了第12/61号决议，根据粮农组织章程第VI条设立了食品法典委员会。还设立了一个特别信托基金，请各国政府根据食品法典委员会章程第8和9条提供自愿捐款。这些条款²的内容如下：

8. 委员会以及为其直接服务的粮农组织和世卫组织秘书处成员的运作费用由粮

¹ ALINORM 06/29/41 第 150 段。

² 与现行章程第 9 和 10 条相一致。

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。食典大多数会议文件可从
因特网 www.codexalimentarius.net 网站获取。

农组织依据粮农组织的财务条例代表这两个组织管理的特别信托基金承担。只有通过有关国家政府或得到其批准方可接受参与国对信托基金的捐款。在每年年底时，未用完的款项应当返还捐助国，或结转至下一年；

9. 参与国政府无论是独立的还是根据本委员会的建议就拟定标准草案进行的拟定工作所涉及的全部费用都应由有关国家政府支付。

3. 粮农组织/世卫组织联合食品标准(1962年)注意到，信托基金收到了第一批捐款，并认为，直到1963年年底，该计划的前途看起来都十分令人鼓舞。会议认识到，在该计划的早期阶段无法确定费用和分摊比额表的确切模式，但是应当根据实际情况尽快加以确定，目的是澄清捐助国政府的立场。关于供资方法，会议注意到，某些国家的政府似乎更愿意由这两个国际机构的正常预算，而不是由粮农组织特别信托基金负担费用³。

4. 食品法典委员会的第一届会议(1963年)审查了食品标准计划的供资方法，并建议一旦根据粮农组织和世卫组织不同预算程序而切实可行的话就应当由这两个组织的正常预算负担相关费用⁴。

5. 食品法典委员会第二届会议(1964年)担心，尽管有一些国家政府提供了捐款，还有一些国家承诺提供捐款，但显然按照1965年紧缩开支的预算，可能会出现50,000美元的亏空。因此，委员会强烈呼吁成员国扩大捐款。委员会收到了粮农组织/世卫组织的代表就两组织总干事有关1965年以后粮农组织/世卫组织联合食品标准计划供资安排的报告。委员会通过了一份决议，向粮农组织和世卫组织的领导机构建议，鉴于联合食品标准计划对两组织所有会员国的重要性，自1966年1月1日起，应将其列入两组织的正常计划和预算⁵。

6. 根据1966年对委员会章程所作的修订，委员会第四届会议获知，粮农组织和世卫组织的领导机构核准1966/67两年期两组织正常预算作出以下拨款：粮农组织为170,000美元，世卫组织为54,000美元⁶。从那时起直到今天，粮农组织/世卫组织联合标准计划的预算就是使用粮农组织和世卫组织正常预算的资金运作的。

供资方法

7. 本节审查了被归类为以下三组的国际公约、协定和其它文书的供资方法：(i) 根据粮农组织章程第VI条设立的机构；(ii) 根据粮农组织章程第XIV条设立的机构；及(iii) 在粮农组织或世卫组织框架外订立并托付粮农组织或世卫组织管理的公约。有关这类机

³ ALINORM 1962/8, 第(l)-(o)段。

⁴ ALINORM 63/12, 第73段。

⁵ ALINORM 1964/30, 第 11-15 段。

⁶ ALINORM 66/30, 第23-25段。

构供资问题的许多文件都是粮农组织内部编写的，因此，本文件大量借鉴了这些文件。

第VI条机构

8. 就粮农组织而言，食品法典委员会是根据其章程第VI.1条所设立的与世卫组织配合行动的联合委员会，就世卫组织而言，该委员会是卫生大会根据其章程第18(e)条设立的。一般来说，根据粮农组织章程第VI条设立的机构由正常预算或预算外自愿捐款供资或由两者联合供资。

9. 根据其章程第9和10条的规定，粮农组织/世卫组织联合食品标准计划(食品法典委员会)的预算由粮农组织和世卫组织正常预算供资，辅之以某些成员国将专业官员借调给食典委使用的形式提供自愿实物捐助。此外，与委员会附属机构运作有关的相当一部分费用由这些机构的东道国政府负担。

第XIV条机构

10. 粮农组织章程第XIV条规定，粮农组织大会可核准与粮食和农业相关问题的公约和协定，并将其提交给成员国。与第VI条不同的是，该条对会同其它政府间组织设立联合机构一事未作明确规定。此外，粮农组织非成员国参与据以设立委员会和下属委员会的公约与协定必须事先得到这类委员会和下属委员会至少三分之二的成员国批准。

11. 粮农组织基本文件R部分第33段规定，按照章程第XIV条设立的机构有以下三类：

- a) 全部由本组织资助的机构；
- b) 除由本组织资助外，可承办一些由其成员资助的合作计划的机构；
- c) 除由本组织资助的外，建有独立预算的机构。

12. 根据第XIV条设立的以下机构具有独立预算：欧洲口蹄疫防治委员会，印度洋金枪鱼委员会，渔业区域委员会，亚太区域畜牧生产和卫生委员会，成立地中海渔业委员会总委员会协定，粮食和农业植物遗传资源国际条约和分别为西北非、西南亚、中部地区和西部地区的4个沙漠蝗虫委员会。但是，所有这些机构的独立预算，除了由正常计划方案提供捐款外，还得到了强制性捐款的资助，不过印度洋金枪鱼委员会除外，其独立预算涵盖了委员会的所有活动。一般而言，独立预算在有关机构供资总额中所占的百分比有限，被视为是对本组织供资的一种补充。地中海渔业总委员会的独立预算涵盖了该委员会相当一部分活动。

13. 除粮食与农业植物遗传资源国际条约外，上述机构的独立预算均根据组成协定由强制性捐款供资。粮食与农业植物遗传资源国际条约管理机构的第一届会议(2006年6月)通过了财务细则，根据该细则，核心行政预算由粮农组织正常预算以及缔约国和非缔约

国自愿捐款提供的资源构成⁷。

14. 诸如国际植物保护公约(国际植保公约)和促进公海渔船遵守国际养护和管理措施协定的其它协定,未就预算或合作项目提供任何拨款,因此其费用完全由粮农组织负担。值得注意的是,国际植保公约内部自2001年以来一直在讨论对潜在供资安排作出分析。有些选择得到了认真的研究,这些选择并不一定相互排斥,其中包括(i) 强制性分摊会费,(ii) 自愿分摊会费,(iii) 多边信托基金,(iv) 双边信托资金和食物捐款及(v) 征收手续费或服务费。植物检疫措施委员会第二届会议(2007年3月)决定,除非今后有可能对国际植保公约进行普遍修订外,不应当再寻求把强制性分摊会费用作补充国际植保公约预算的一个机制;而且也不应当再寻求把自愿分摊会费用作补充国际植保公约预算的一个机制,除非根据对国际植保公约的独立评价所作建议或今后可能对国际植保公约进行的普遍修订而有进行这类努力的正当理由。⁸这就意味着国际植保公约的核心预算将继续由粮农组织正常预算负担,辅之以各国提供的实物捐款和基金。

其它公约和协定

15. 下文列举了两个范例:(i) 关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药,采用事先知情同意程序的公约及(ii) 世卫组织烟草控制框架公约。

16. 关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药,采用事先知情同意程序的公约(鹿特丹公约)于1998年通过,并于2004年生效。粮农组织和环境规划署联合行使了鹿特丹公约的秘书处职能。根据第一次缔约方会议通过的财务条例,缔约方会议的资源由以下部分组成,(a) 缔约方会议根据协商一致意见通过的指示性比额表和联大可能通过的联合国会费分摊比额表的基础上每年提供的捐款。将对该比额表进行调整,目的是确保任一缔约方的会费都不低于总数的0.01%,任一缔约方的会费,均不得超过总数的22%,属于最不发达国家的缔约方会费不超过总数的0.01%;(b) 缔约方根据(a)款缴纳的会费以外的追加捐款,包括公约秘书处所在国政府提供的捐款;(c) 非公约缔约国的国家、以及政府、政府间和非政府组织提供的捐款和来自其它来源的捐款;(d)前几个财政期的未动用拨款余额;及(e) 杂项收入⁹。

17. 世卫组织烟草控制框架公约于2003年通过,并于2005年生效。世卫组织为烟草控制框架公约的缔约方会议配备了秘书处。缔约方会议决定将世卫组织的财务条例和细则用作公约第23.4条所涉财务条例¹⁰。其核心预算,在世卫组织现行分摊比额表的基础上,由自愿分摊会费供资,但为顾及世卫组织和缔约方会议在成员组成方面的区别而将作出

⁷ IT/GB-1/06/Report 第 10 段和附录 E。

⁸ 植物检疫措施委员会第二届会议的报告正在编写之中。

⁹ UNEP/FAO/RC/COP.1/33, 第 38-40 段和附件 I。

¹⁰ FCTC/COPI(9) 通过缔约方会议的财务细则(缔约方会议第一届会议决定, A/FCTC/COP/1/DIV/8)。

调整。任一捐助方的会费都不得超过总数的22%¹¹。

可能的供资方法所涉问题

18. 每种可能的供资方法，在适用于食品法典委员会时，都会具有如下的有利和不利之处，并会产生其它影响。

a) 强制性分摊会费

19. 强制性分摊会费可造成食品法典委员会的成员，除了承担其作为粮农组织和/或世卫组织成员而承担的义务外，还必须承担其它义务。由于在根据粮农组织章程第VI条设立的机构内部无法创设这类其它义务，因此有必要把食品法典委员会转变成一个根据粮农组织章程第XIV条而设立的机构。应当指出，世卫组织章程第19条规定了通过“与本组织主管范围内任何事项相关的公约和协定的权限。”

20. 如果寻求这一选择的话，可能必须审查的问题则包括如下内容：

- 未来食品法典委员会所依据的法律框架；
- 据以（重新）设立食品法典委员会的国际公约和条约谈判时限与方式；
- 在公约和条约生效以前必须遵循的(法律、财务和程序)过渡安排；及
- 确定行使秘书处职能的一个（多个）国际机构。

21. 如果根据国际条约确定独立预算，并由强制性分摊会费提供资金，则预算似需对目前虽未列入食典委预算本身但已包括在粮农组织和世卫组织正常预算中的费用预作安排。这些费用包括法律、礼宾、人事、会计和其它服务的方案支助费用。

22. 但应当强调的是，对于食品法典委员会是否应转变为根据粮农组织章程第XIV条或在粮农组织框架以外商定的机构问题，几年前曾非正式地进行过较为详细的初步讨论。有与会者认为，该解决办法涉及一些棘手的法律问题和实际问题，因此已经放弃。其中某些理由内容如下：

- 委员会目前在性质上属于粮农组织/世卫组织的联合委员会，想要在保持这种联合性的同时又通过国际协议重新设立食典委员会极为困难；
- 改变食品法典委员会现状的实际进程可能是一个复杂繁琐的进程，所涉及的当事方批准为期很长，并且可能严重干扰委员会的活动；
- 食品法典委员会目前在职能上高度独立，这既有利于委员会及其成员国，同时又能从其与粮农组织和世卫组织的既有联系中得到一些好处，因此改变其现状可能获益不多。

¹¹ FCTC/COP1(11)，2006-2007年的预算和工作计划(缔约方会议第一届会议的决定，A/FCTC/COP/1/DIV/8)。

总的来说，这一进程的不利之处和不确定的后果似乎远远大于这一进程所最终享有的任何好处。影响食品法典委员会运作的任何不足之处似乎在其现状下都能解决。因此，力争在委员会现状的范围内解决供资问题似乎更为可取。

b) 自愿分摊会费

23. 需要对法律和其它方面进行认真的审查，以确定自愿性分摊会费能否用于第VI条机构并且是否切实可行，而且是否的确与作为粮农组织/世卫组织食品法典委员会供资机制的“目的相符”。尽管对该问题可能需要作进一步的审查，但确定自愿性分摊会费与委员会现状并无不符之处。在不影响上文的情况下，自愿性分摊会费被视为具有如下的有利和不利之处。

24. 自愿分摊会费的有利之处包括：

- 预算目标明确有助于在领导机构(即委员会)的决定与决定的实施之间建立直接的联系，从而为活动的规划提供更多的方便；
- 食典委成员能够对其捐款作出年度规划；及
- 提高了财务独立性，不依赖于粮农组织和世卫组织的资金。

25. 不利之处包括：

- 食典委的某些成员可能选择不缴纳自愿性分摊会费，从而导致收入的确定性降低(此种不缴纳不会带来任何类型的制裁，因此可能导致大量欠款的存在)；及
- 粮农组织和世卫组织可能会减少其对食典委核心预算的供资数额。

26. 通常根据商定的分摊比额表按比例缴纳强制性和自愿性分摊会费。分摊比额表可能立足于粮农组织和世卫组织的现有分摊比额表，而后者又以联合国分摊比额表为依据。可能必须对比额表作出调整，以顾及粮农组织/世卫组织和委员会在成员组成方面的区别，使小型经济国家免于缴纳会费，因为处理小额会费不合算。

c) 粮农组织和世卫组织的正常预算(现状)

27. 现行安排的有利之处包括：

- 粮农组织或世卫组织的任何成员都可成为或继续成为食品法典委员会的成员，除了作为粮农组织和/或世卫组织的成员而应缴纳的分摊会费外，不必再缴纳任何费用；及
- 包括资金收入和支出在内的资金管理仍然较为简单；
- 一旦确定某两年期的粮农组织和世卫组织的会费，该预算期的总收入即可被视为最终收入。

28. 不利之处包括：

- 食品法典委员会对其工作计划没有完全的控制权，因为最终的预算额将依赖于并且由粮农组织和世卫组织成员之间的资金分配决定。

29. 为了正确地看待上述情况，必须强调，除了有一些小的区别外，粮农组织和世卫组织的成员组成与食品法典委员会相同，因此，进行资金分配的不是粮农组织和世卫组织，而是这些组织的成员国。即便如此，派代表参加食典委及其组织领导机构的代表团可能并不相同，其观点和优先任务也会有所区别。因此呼吁更好地统一参加粮农组织、世卫组织和食典委的代表团的立场。

30. 除上述情况外，还应考虑与食典委密切有关的粮农组织/世卫组织活动现行供资机制。例如，通过食品添加剂与污染物联合专家委员会、农药残留联席会议、微生物风险评估专家联合会议和专家协商向食典委提供科学建议，不属于粮农组织/世卫组织联合食品标准计划的一部分，由粮农组织和世卫组织正常预算与预算外捐款联合供资；粮农组织的方案主要由正常预算供资，而世卫组织更依赖于预算外资源。对于可能导致建议修改食品法典委员会供资方法的任何考虑，都必须根据这一总体情况加以对待。

结 论

31. 因此，请委员会审查本文件，注意到所提供的信息，并就该事项是否需进一步研究的提供咨询意见。尤其请委员会就需要进一步研究的任何具体问题提供咨询意见。