

食品法典委员会



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.org

议题 9 (c)

CX/CAC 15/38/18-Add.2

粮农组织/世卫组织联合食品标准计划

食品法典委员会

第三十八届会议，日内瓦国际会议中心

2015年7月6-11日，瑞士日内瓦

粮农组织和世卫组织提出的事项

粮农组织/世卫组织促进参与食典工作的项目和基金

最终项目评价

内容提要

本文件包含对于粮农组织/世卫组织食典信托基金进行最终项目评价的内容提要。
(报告全文请参见CX/CAC 15/38/18-Add.3号文件)。

内容提要

粮农组织/世卫组织促进参与食典工作的项目和基金（食典信托基金）的最终项目评价于 2014 年 6 月至 2015 年 2 月进行。食典信托基金由粮农组织和世卫组织两总干事于 2003 年发起，旨在帮助发展中国家和经济转型国家提高有效参与食品法典委员会工作的水平。食典信托基金主要通过资助符合条件的国家参加食典会议和培训班、使这些国家能够准备有关食典标准制定程序的科技数据，来实现这一目的。

最终项目评价的目的是，在食典信托基金总共 12 年生命期的 10 年半之后对其运作和结果进行评价。最终项目评价结果连同其他信息来源一起，供粮农组织/世卫组织和食典委成员国讨论未来可能采取的加强发展中国家和经济转型国家进一步有效参与食典工作所必需的措施时使用。

评价的具体目的是：

- a. 对照项目建立文件中所述目标和预期产出对食典信托基金的结果进行评价。
- b. 从战略和业务两个方面确定并分析食典信托基金的优势和弱点。
- c. 确定可从食典信托基金项目活动和结果吸取的经验教训供将来执行类似项目时参考。

评价的职责范围（参见附件 A）确定了评价标准问题，编制了详尽的评价矩阵表（请参见附件 B），包括每项评价标准的分项问题完整清单。通过多种询问途径收集支持评价结果的证据，包括文件审阅、访谈（完成了 46 次访谈）、焦点小组（有 12 人参加）、在线调查（80 位回答者）、国家案例研究（200 人参加，涉及 14 个国家）。

每个询问途径的结果汇总到一个陈述和初步结果矩阵表，该表已于 2015 年 1 月提交食典信托基金磋商小组。根据磋商小组的反馈意见，编制了一份报告草案供进一步磋商及编制最终评价报告。评价提出了一系列结论和建议供食典信托基金磋商小组审议。

截至 2013 年 12 月，该基金收到了由 15 个食典委成员国和一个食典委成员组织即欧洲联盟提供的 1 870 多万美元，已花掉 17,708,969 美元。

结论

食典信托基金非常成功地履行了其职责。自食典信托基金开始运作以来，扩大发展中国家的参与范围一直是食典信托基金的首要重点及每年的主要活动领域。食典信托基金满足了并将继续满足发展中国家和转型国家的实际需要，一直是许多捐助者的明确重点领域。从 2004 年至 2013 年 12 月，食典信托基金为符合食典信托基金条件国家总共 14,800 名参会人员中的 2 078 名人员，即占总数的 14%，提供了资助。同一时期食典信托基金用于该项产出的金额为 9,666,434 美元，即每名参会人员平均 4,654 美元。该项支出

占支出总额的 55%，占活动支出的 80%。绝大多数（95%—97%）人员对于参会感到满意或非常满意。主要成就是，现在自筹资金参会的发展中国家要比食典信托基金启动之前多。

食典信托基金注意到国家需求的变化，主要通过举办区域讲习班开展了与食典信托基金第二项成果“加强参与力度”相关的更多活动。区域讲习班最初于 2005 年开始举办，在 2007 年确立，此后继续举办。2004 年至 2013 年，食典信托基金为 893 名人员参与 33 项食典信托基金能力建设活动提供了资助，资助额达 1,832,576 美元（占支出总额的 10%，占活动开支的 15%），每名参与人员大约 2,052 美元。这些活动的规模和持续时间不一，有 1 天（11 项活动）、2 天（4 项活动）、3 天或更长时间（20 项活动），总共为 2,914 个培训人日，每个人日培训的费用大约为 53 美元。

食典信托基金第 3 项成果涉及“提高食典工作科技证据的可获得性”。该领域的结果有好有差，部分原因是该领域的活动直到 2012 年才开始。这么晚才开始有多种原因，包括有意、持续注重第 1 项成果“扩大参与范围”及难以确定第 3 项成果的适当干预活动等。主要活动是高粱霉菌毒素项目，从该项目获得了大量科学数据。但在编写本报告时还不知道项目最终结果。

本报告包括关于每个评价标准的进一步结论。除上述成效结论外，还有一些更重要结论如下：

1. 如果继续保持“扩大参与范围”这一目标，一些发展中国家和经济转型国家需要继续获得援助才能派代表与会。有效参与已成为符合条件国家的更大重点，但需要根据每个国家情况予以资助。
2. 关于“提高食典工作科技证据的可获得性”，需要确定进一步需要及制定计划，以便食典信托基金在决定将来保留该项成果之后，能够根据其业务和财政方面实际情况设计适当方法和活动。
3. 食典信托基金结果框架中的高度发展目标定得过高。各项标准对食品安全的贡献虽然在理论上已经清楚，但是实际上有太多因素和利益相关者会影响一个国家的食品安全体系用于作为评估食典信托基金等举措的进展和结果的依据。食典信托基金结果框架需要更加恰当地根据基金规模和合理影响领域制定，应当更加注重有效参与工作和标准制定，而不是标准实施及对食品安全体系的影响、国际贸易或安全和营养食品。
4. 可持续性根据国家情况确定。统包解决方案包括提升在国家层面中央部委和政治决策者参与食典工作的优先地位。该项目从未设计具体活动解决这一根本问题。
5. 食典信托基金通过使参会者了解在食品法典委员会进行的国际食品标准制定进程，显然对于在符合条件国家提高对食典的认识及提高食典重要性产生了积极影响，并提供了关于如何在国家层面规划及建立食典基础设施方面的宝贵信息。

6. 鉴于食典信托基金计划的目前形式及有关加强有效参与和支持生成科学数据等预期，该计划的设计并非最佳。由于更加重视能力建设及高粱霉菌毒素项目的发展和交付，对于世卫组织和粮农组织的职工时间实物帮助有所依赖，但此项帮助可能难以长期持续。
7. 食典信托基金对其工作进行有效评估、评价和监测。结果得出许多经验教训，但仅针对很少几个经验教训采取了进一步行动，且仅在很短时间之内。例如，在 2007 年提出辅导作为一个资助领域，但直到 2012 年才进行了试点。试点普遍得到好评，非常成功，但却从未推广。

建议

下述建议提交食典信托基金磋商小组审议。

1. **制定一项食典宣传和参与战略，由食典委秘书处倡导各国支持食典计划。**这与食典战略目标 3 一致，有助于从根本上解决影响发展中国家持续参与食典工作的因素。还需要提升食品安全在世卫组织和粮农组织内的优先地位和知名度。国家层面的状况往往反映出国际层面情况，食品安全如果没有成为世卫组织和粮农组织治理结构的优先事项，那么也很难成为国家层面的优先事项。
2. **根据符合条件国家不断变化的需要调整计划目标。**在所有评价结果中反复出现的一个主题是，食典信托基金是为期 12 年的一项计划，在此期间需要根据持续评估和监测做出调整。但是由于原定范围（项目文件）而调整有限，有时调整的落实缓慢。由于世卫组织和粮农组织考虑实施一项后续计划，有机会确保建立一个迭代规划过程，以便能够及时调整项目范围和目标，从而适合执行环境的变化及不断变化的国家需求和优先重点。
3. **改进财务报告。**应当提供年与年之间比较数字便于比较。除了项目管理和行政费用之外，还应当清楚表明任何计划支持费用（管理费用）数额。世卫组织和粮农组织应当努力收集和报告用于食典信托基金的确切实物帮助情况。
4. **改进对食典信托基金的费用分析。**可以改进对费用的定义（如食典委会前培训讲习班包括哪些费用，对于实物帮助要考虑到哪些因素），以便能够分析项目活动费用。¹
5. **为了有效参与工作，需要确定一种方法评估个人代表和国家条件。**

关于个人，这可包括：

¹ 例如，区域协调会议之前是进行 1 天培训经济有效还是举行 2、3 天讲习班价值更高？讲习班每日津贴集中使用是否可以节省费用？“集中使用每日津贴”系指活动主办者或管理者接收参加者的每日津贴而不是发给个人。这使主办方或管理者有一个“集合”基金，进行团体预订饭店、用餐、交通时能够争取折扣。每日津贴中的一部分比例仍可发给个人零用。

- 第一次，新代表提出申请时需要有充分理由；
- 第一次，新代表必须完成在线培训课程（经测验）；
- 第一次，新代表应与经验丰富成员、主题专家或第三方配对或得到后者辅导；
- 第一次，会议结束时应由辅导员/伙伴对新代表进行评估，并向国家提交报告。

关于国家，这可包括：

- 改变申请程序：根据参与战略提供多年申请，表明连贯一致，概述食典信托基金资助可发挥的作用及一套灵活援助办法；
- 关于未能符合多年资助要求的国家，可根据当前申请程序予以资助；
- 遵守自己的准则。申请可能太迟，未被接受。申请可能由于不全或不符合条件遭拒。

6. **对于“提高食典工作科技证据的可获得性”方面的国家需要进行分析**，制定可得到食典信托基金等举措资助的一系列明确项目活动。项目利益相关者一致认为，为食典程序提供科学数据至关重要。但是关于食典信托基金为支持该目标而可能进行干预的领域则意见不一。意见的不一致表明应当进一步评估和确定需要，以便更好地针对适合食典信托基金的项目活动。活动应当切合实际，因为以前食典信托基金有 130 多个国家符合条件，但在 10 年期间（2004 至 2013 年）有 64 万美元用于总体目标。
7. **人员配备与项目规模更好地相结合**。食典信托基金秘书处的结构和人员配备需要考虑到项目目标、具体目标和活动，确保机构能力与技术能力适当平衡以实现项目具体目标，而不会不可持续地过于依赖世卫组织和粮农组织职工的实物帮助。
8. **制定战略和计划，增加供资的可预测性**。将来，如果重点转向有效参与，转向采用旨在对机构能力产生影响的更符合需要的能力建设办法，则需要采用长期活动和战略。但此类活动和战略无法得到当前供资方式的支持。需要更加长期、更可预测的供资。该项目在这方面取得了一定进展，但需要广泛的长期供资来源。
9. **继续制定监测和评价框架**。食典信托基金在制定及利用监测和评价框架方面取得了可喜进展。该框架应当继续发展，任何新的结果框架还应包括基线和目标，目标应当具体、可衡量、能实现、具有相关性、有时限。
10. **经验教训和新的最佳方法应当根据联合国和食典系统内的业务实际情况更快、更加一致地纳入**正常项目支持的食典信托基金活如果动。