

食品法典委员会



联合国粮食
及农业组织



世界卫生组织

C

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.4

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/世卫组织管理层对食典信托基金 最终评价的回应

背景

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）为期12年，现已走过10年半。2014年8月到2015年3月间，一个独立外部评价小组对食典信托基金开展了最终项目评价。评价的具体目标是：

1. 对照基金设立项目文件中提出的目标和预期产出评价食典信托基金的成效；
2. 从战略和业务两个方面提出并分析食典信托基金的优势和弱点；
3. 确定可从食典信托基金项目活动和结果中汲取的经验教训，供未来类似项目参考。

最终评价报告全文见CX/CAC 15/38/18-Add.3号文件。最终评价的职责范围列作最终报告的附件A。食典各语言版本外加俄语版本的内容提要见CX/CAC 15/38/18-Add.2号文件。

粮农组织和世卫组织要感谢所有为最终评价提供支持的各方，他们以不同方式做出贡献，包括参与访谈、在线调查、焦点小组和国别案例研究。

对最终评价的总体回应

粮农组织和世卫组织对最终评价结果表示满意。粮农组织/世卫组织表示，评价过程合理适当（在面临资金和时间局限的背景下），遵循了关于开展评价最佳做法的联合国准则。评价向各利益相关方群体收集了信息和视角，在数据与信息收集和分析方面综合运用了不同方法。评价结果表明，食典信托基金产生了积极影响，但也同时面临着诸多限制。

尽管因为签约评价团队的行政程序延误导致评价的实际开展晚于最初计划时间，但最终评价对于设计实施旨在进一步支持各国有效参与食典工作的后续举措还是提供了宝贵

的参考。应当说明的是，2014 年年度报告、第 19 份进度报告和 2014 年监测报告在评价工作的数据收集阶段结束前尚未定稿。因此，评价中并未考虑这些报告的信息和数据。

粮农组织/世卫组织希望就评价发现和结果提出以下一般性意见：

食典信托基金在保持战略重点的同时体现灵活性—食典信托基金的运行一直非常重视确保其发挥特定“功能”，并将资金投向特别的活动以期实现增值。我们认为这种侧重契合与捐赠方和受益国商定的方向—承认食典信托基金是粮农组织和世卫组织工作计划的一项内容，旨在加强对食典工作的有效参与。从一开始，支持各国参加食典会议就是对粮农组织和世卫组织为各国提供支持的一种特别补充。因此，在信托基金的前半段时间里，分配资源的首要重点就是支持各国实际参加食典会议。由于做出战略性调整以满足受益国不断变化的需求，且受到信托基金中期评估结果影响，资源分配方式也进行了相应调整，变为确保各国更多地从食典能力建设工作中获益，以期加强各国的参与，强化各国对食典工作的科学/技术投入。

支持食典在战略重点方面的能力建设。在食典信托基金运行过程中，粮农组织和世卫组织考虑了多种方式推广信托基金支持的食典能力建设，如在某个国家支持国家层面的食典培训课程。但是，信托基金在食典能力建设方面应继续保持原有的战略重点，即支持区域和分区域的粮农组织/世卫组织食典培训课程与研讨会。

粮农组织/世卫组织对食典信托基金的实物支持—评价小组注意到粮农组织和世卫组织官员（主要是总部和区域办事处层面）提供了大量实物支持，即支持设在世卫组织日内瓦总部的信托基金秘书处开展核心工作。这是食典信托基金性质所带来的问题；信托基金作为很多举措中的一个进入了粮农组织/世卫组织的一个能力建设领域，一方面已有大量的知识/专长，另一方面粮农组织和世卫组织又希望确保食典信托基金活动能够补充粮农组织/世卫组织当前就食品安全能力建设方面对食典能力和计划的支持，而不会与之重复。

规划、财务报告、监测与筹资—欢迎评价小组对食典信托基金管理和实施（即规划、财务报告、监测与筹资）提出的意见和建议，这些意见和建议对于规划后续举措非常宝贵。评价小组开展的具体分析，如在活动费用分析领域，可作为其他正在执行工作和后续举措的有益基准/参考。

食典信托基金在国家层面产生的影响—粮农组织/世卫组织注意到评价对于食典信托基金在国家层面产生实际影响的证据有限。这方面受到诸多因素影响，包括：很难将国家层面发生的变化归结为信托基金的影响（而不是受到粮农组织、世卫组织、其他多双边行动方的影响，和/或是所有干预措施综合运用的结果）；缺乏国家层面的基础情况，无法测量变化情况。

粮农组织/世卫组织对最终评价提出建议的具体回应如下。为便于参考，本文沿用了建议标题，但读者可在 CX/CAC 15/38/18-Add.2 或 CX/CAC 15/38/18-Add.3 号文件中查询建议全文，粮农组织/世卫组织的回应可能会指向建议全文中提及的不同内容。

建议1：制定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

粮农组织/世卫组织同意，倡导各国支持食典计划非常重要，需要多管齐下，并成为同步推行的各项活动的中心。这项工作包括利用与成员国、粮农组织和世卫组织领导机构的讨论，区域会议，以及旨在加强国家和区域食品安全能力的活动。这些活动能够创造契机，增加对食典与粮食安全的认识 and 了解，最终获得政治肯定和支持。

粮农组织和世卫组织还提及目前正由食典秘书处开发的食典宣传战略；该战略将提交2015年7月召开的食品法典委员会第三十八届会议，支持《2014—2019年食品法典委员会战略计划》。粮农组织/世卫组织认为，与其为食典信托基金及其后续举措（CTF2）单独制定宣传和参与战略，不如充分运用上文提出的各条宣传途径以及食典宣传战略，响应最终项目评价中提出的这条建议。另外，粮农组织和世卫组织表示，食典宣传战略充分肯定了食典上级组织在推动食典工作和食典信托基金方面的主要作用。食典信托基金后续举措的目的之一是支持各国确保重要部门的政策制定者和决策者以及重要的利益相关方群体能为食典活动提供政治和经济上的支持。食典宣传战略实施过程中，可以方便地借助粮农组织/世卫组织的力量“完善”想要传达的讯息，帮助实现这一目标，各国可以不同方式使用食典宣传战略提高政策制定者/决策者和专家对于食典的认识和了解。这种方式将确保后续举措的宣传沿用食典宣传的全面、战略性方法（旨在增加对国家食典活动的政治支持），而非不必要地在各国另觅联络人，传达口径不一的讯息。

关于在两个组织中提高食品安全工作的优先级别和地位，粮农组织和世卫组织会继续与成员国直接接触，或通过各自的领导机构进行接触，确保各国支持食品安全和食典工作。世卫组织和粮农组织在食品安全方面契合度越来越高，努力让国际社会听到一个声音。

世卫组织和粮农组织提醒参加第二届国际营养大会的成员国关注食品安全问题，表示食品安全是实现粮食和营养安全的重要方面。世卫组织将2015年世界卫生日的主题确定为食品安全，这一举措应被视为提升食品安全在各国和国际上地位的卓越努力。粮农组织的进展包括2014年农业委员会对粮农组织提高全球食品安全战略给予了一致支持，其后2015年3月的粮农组织理事会通过了这项战略。另外需要指出的是，粮食安全委员会（粮安委）中各国政府和民间社会在讨论“负责任农业投资”和《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》的文本时非常重视食品安全问题，

建议2：根据符合条件国家不断变化的需要动态调整计划目标

粮农组织/世卫组织同意这项建议。粮农组织/世卫组织认为，食典信托基金能够积极响应发展中国家，适应他们不断变化的需求。随着计划推进要考虑取得的成绩和存在的缺欠，在满足粮农组织、世卫组织和食典进程内部要求的同时及时对计划进行修正，同时确保在做出调整前与食典成员国进行充分沟通。一些重点考虑包括要保持食典信托基金的独特性和特殊功能，确保信托基金能够成为粮农组织和世卫组织平行实施的加强食典能力和食品安全能力计划的补充。关于支持各国实际参加食典会议（当前食典信托基金的

目标 1)，在确定资格和类别时，以及在规划能力建设活动（目标 2）时都考虑了各成员的需求。为确保各地区之间的公平，粮农组织/世卫组织做出了积极决定，即所有能力建设活动均应保持在区域/分区域层面，考虑拥有共同需求的国家群体提出的具体要求。

但粮农组织/世卫组织承认，这方面的工作仍有改进空间。后续举措仍可采用往复的规划进程，支持在食典信托基金二期项目 12 年的执行过程中进行及时调整，创建基金的文件本身也可以重新评价，确保文件在后续举措（2016—2027 年）的整个实施期都能充分响应各国的需求。因此，往复的规划进程已经成为后续举措规划的部分内容。这种安排支持每 3—4 年开展一次定期审查（如总体管理和业务评估），以期酌情对食典信托基金二期项目进行修订。食典信托基金二期中期将开展独立外部评价，最终项目评价将在第 10 年或第 11 年开展。

同时，应当指出的是，食典成员国的需求和优先重点各不相同。因此建议后续举措采取因地制宜的方法，该方法在另外一份文件中有具体阐述（见 CX/CAC 15/38/18-Add.5 号文件）。这意味着食典信托基金将进一步提供更有针对性的援助。

建议3：改进财务报告

粮农组织/世卫组织同意这条建议，该建议已写入 2014 年《年度报告》。《年度报告》现包括一个说明各日历年具体支出情况的财务报告表，支出信息细分为职工和行政管理费用，以及各项目目标支出；监测和评价费用。表中还清晰列出了各日历年的计划支持费用（规定为世卫组织获得捐款总额的 13%，世卫组织成员国在 WHA34.17 号决议中对此达成一致）。食典信托基金捐赠国的实物捐助也在 2014 年《年度报告》中进行了说明。这些做法在未来仍将保持。

同样，也要努力对粮农组织和世卫组织职工的实物帮助进行测算。

建议4：改进对食典信托基金的费用分析

粮农组织/世卫组织认为，项目活动的费用分析工作可以改进，以便更好地跟踪各项活动的费用，支持对不同方法进行比较，找出能让资金发挥最大效果的方法（如，为食典培训课程学员提供全额每日津贴，对比直接签约酒店，为学员打包提供培训设施和食宿）。在食典信托基金二期的初始阶段这一点尤为重要，标准支持交付机制要接受全面调查。目前正在同世卫组织和粮农组织的预算和财务官员进行讨论，以了解如何运用世卫组织和粮农组织的预算和财务系统支持费用分析，以及监测不同活动实施方法的成本效果，同时又不会产生额外的行政工作且/或要在两组织常规使用的预算和财务系统之外另建一套系统。

在食典信托基金二期的执行过程中，要继续确保以最具成本效果的方式提供有的放矢的援助，保证资金使用的效率和效果。

建议5：为有效参与工作，要确定评估个人代表和国家必备条件的方法

粮农组织/世卫组织同意这项建议；但需要说明的是：

1) 由于 2015 年是当前食典信托基金的最后一年，在信托基金剩下的时间内实施这项建议意义不大；

2) 建议的某些方面可在食典信托基金二期得到充分考虑，因为二期项目中单独支持各国实际参加食典会议的活动将会减少——这种活动将并入总体实施进程。

评估具体国情，国情如何影响一国有效参与食典工作的能力，以及如何通过粮农组织/世卫组织的援助以及食典信托基金二期的资金支持应对有效参与食典工作的阻力，这些都是后续举措采取方法的核心考虑。因此，尽管工作重点为加强各国能力以及确保各国问责，但还是要评估各个代表履行职责的效果，以及是否在信托基金的支持下有效参与了工作。在选派代表参加食典会议时，鼓励各国确保会议代表的延续性，避免代表更换过于频繁——即过于频繁地派出新代表。

粮农组织和世卫组织也将提供支持，并评价国家和个人的进展情况（在食典信托基金二期的支持下）。如 CX/CAC 15/38/18-Add.5 号文件中的项目提案所述，食典信托基金二期将支持对接活动和食典“辅导”。在申请获批后，可要求被各自国家提名参加此类活动的个人顺利完成基础的在线食典培训（发放证书）。

这条建议的内容具体包括：转向多年申请；提供灵活的援助包，满足某个国家或某组国家的具体需要；制定具有可展示结果的参与战略；说明食典信托基金二期的拟议作用如何补充国家支持和/或其他的支持渠道，这些建议都在开发后续举措中给予了充分考虑。有效的实施程序和明确的截止时间将得以确立和执行。

建议6：围绕增加科学咨询开展国家需要分析

粮农组织和世卫组织认为各成员国仍要改进对食典标准制定工作的科学和技术贡献，这种贡献可包括提供数据，但不限于此。粮农组织/世卫组织希望通过食典信托基金二期满足部分此类需要，同时继续改善各国（代表）对科学和风险评估过程（食典标准制定的核心）以及如何参与科学和技术讨论的认识。预计各国或各个国家小组将希望把科学技术能力支持纳入项目实施。评估食典信托基金二期供资适当性的一个关键内容是要基于对需要的清晰认识，说明项目能够有效满足这些需要。根据能力建设方面的良好做法，这种评估是一事一议的评估方法，但粮农组织/世卫组织可决定在未来某个时间开展更为深入的分析。

关于建议的第二部分，即“确定可通过食典信托基金等举措支持的明确的项目活动范围”，在食典信托基金二期的框架之下，粮农组织/世卫组织决定将重点放在增加标准制定的科学和风险评估方面，确保各国和代表能够有效理解粮农组织/世卫组织提供的科学咨询，并在谈判进程中运用这些科学知识和数据。信托基金支持的数据收集活动将通过

在某个国或某组国家实施而纳入国家层面的综合进程，并将与食典标准制定工作的具体数据缺口联系起来。

建议7：人员配备与项目规模更好地相结合

粮农组织/世卫组织同意这项建议。在当前食典信托基金实施的最后一年，预计不会发生人员变化。就后续举措而言，为实施其中简述的因地制宜的方法，要加强粮农组织和世卫组织的技术贡献和支持，并要强化开展核心工作的食典信托基金秘书处。在开发食典信托基金二期时已经考虑了这些问题。在食典信托基金二期的实施期间要酌情评估人员需要，确保人员配备与项目范围相称。

建议8：制定战略和计划，增加供资的可预测性

粮农组织/世卫组织认同最终评价中提出的分析意见，即与当前可用资金相比，转向应对国家层面有效参与食典工作的制度障碍需要更长期、更可预测的供资。评价小组承认，当前的食典信托基金在这方面的确取得了一些进展，但这些已经取得的进展都有可能倒退，因为食典信托基金一期获得的多年捐赠方协议没有延期。这方面有很多原因（可能包括捐赠方优先重点改变，食典上级组织之一未获得核心自愿和未指定用途捐款框架以外的捐款，以及可用供资总体减少等等），需要同每个捐赠方开展双边讨论。

截至目前，食典信托基金的运行完全依赖双边捐赠方、基金会以及其他各方对其上级机构粮农组织和世卫组织捐赠的全组织自愿捐款框架之外的自愿捐款（即食典信托基金从未获得过粮农组织或世卫组织正常预算（分摊会费）或未指定用途自愿捐款的供资）。但在世卫组织内部，很多捐赠方都顺应世卫组织的政策导向，为其提供未指定用途自愿捐款，这样争取和获得框架外的更多捐款就愈加困难，非世卫组织核心服务对象（即卫生部）的捐赠方除外。过去几年一直在努力拓宽捐赠方的范围，这些努力仍在继续；但新的供资渠道也无法填补过去重要捐赠方留下的缺口。

食典信托基金一期本身建立了相关机制，可根据实际可用供资水平调整每年的支出；与之相比，食典信托基金二期灵活性较差，在后几年接受支持的受益国预计将与基金二期启动后就获得支持的受益国获得同等水平的预算支持。这表明，食典信托基金二期对供资可预测性的要求更高，这样才能以适合所有受益人的方式开展工作。

建议9：继续开发监测和评价框架

粮农组织/世卫组织同意这项建议。当前的食典信托基金在开发监测和评价框架、支持项目监测和评价方面投入了大量的精力。监测和评价框架纳入了项目设计和过去4年项目管理的考虑，也对其产生了影响。通过监测和评价框架的使用积累了很多经验。

这些经验教训在建设结果框架中也被纳入考虑，并反映在后续举措的项目提案中（CX/CAC 15/38/18-Add.5 号文件）。最终项目评价重点提出，食典信托基金一期结果

框架的开发目标在逻辑树中设得过高（即超出了食典信托基金一期的范围以及可能的影响范畴），粮农组织/世卫组织决定将基金二期的开发目标放在结果框架之内，说明基金二期在发展大背景中的定位，以及后续举措努力实现的发展愿景。但认识到不能指望食典信托基金二期本身产生可测量的影响，如对发展目标的影响；因此项目提案明确表示食典信托基金二期对实现发展目标的贡献无法评价。

基于食典信托基金二期的结果框架将建立整个项目文件的逻辑框架，同时作为食典信托基金二期实施文件的部分内容，还要拟定监测和评价框架，并确定具体的、可衡量的、可实现的、相关的、及时的（SMART）目标和子目标。预计监测和评价框架草案将提交2016年召开的第三十九届食典委会议，供食典成员审议。另外，还将在2016年运用不同信息来源建立监测和评价框架基线；有些情况现已在粮农组织/世卫组织内部以及与食典秘书处进行讨论。这些来源可能包括：食典秘书处牵头开展的食典联络点职能运行调查，各国为申请食典信托基金二期支持而开展的需求评估；在重振粮农组织/世卫组织区域协调委员会背景下收集的信息。

建议10：经验教训和新的最佳做法应更快地进行整合，确保更高水平的一致性

粮农组织/世卫组织部分同意这项建议，并请读者参考在建议2下已经提出的意见，其中也涉及经验教训和最佳做法快速纳入计划的问题。还要指出的是，在食典进程中推行并得到食典信托基金支持的多项试点举措（如，针对微生物标准使用辅导举措提供的支持）是食典进程中特殊环境的产物，可把握这种机遇，运用食典信托基金支持此类活动。这方面要保留一定的灵活性，因为这些机会在食典下设委员会以及粮农组织/世卫组织的具体环境下不时出现，食典秘书处要继续梳理整个食典机构，找出可以战略性使用食典信托基金供资响应食典中具体需求的方式。

食典信托基金二期将采取更加量身定制的方法支持对食典工作的有效参与，因此基金在保持客观、可预测和基于规则的同时要具有灵活性和适应性。这包括探索创新性方法、“边做边学”以及及时将学习的积极成果运用到食典信托基金二期的实施中去。需要全体食典成员审议和认可的实质性变革将继续酌情提交执委会和食典委。其他一些变革可能会改进食典信托基金或受益国的效果和/或效率，不一定需要全体食典成员通过；这些变革可通过粮农组织/世卫组织信托基金磋商小组审议和决定。这种工作方式能够增强食典信托基金的适应性，支持更快地实施汲取的经验教训和新出现的最佳做法。

在考虑食典信托基金二期的方向和变革时，粮农组织和世卫组织要清楚食典信托基金二期的意图和范围，及其如何补充粮农组织和世卫组织其他正在开展的工作。各国在食典和食品安全领域仍将获得多个渠道的支持。粮农组织和世卫组织将继续保持开放的磋商进程，与捐赠方、食典成员和受益国共同做出决定，让各方知晓基金的变革、方向和资金使用情况。