

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.org

议题 9 (c)

CX/ CAC 15/38/18 - Add.5

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/世卫组织促进参与食典工作的项目和信托基金

食典信托基金

后续举措

项目提案

1. 背景

当前食典信托基金将于 2015 年 12 月终止。粮农组织和世卫组织两总干事同意制定食典信托基金后续举措，并于 2016 年投入运行。粮农组织和世卫组织两秘书处负责设计并制定后续举措。该后续举措基于当前食典信托基金（食典信托基金(第 1 期)）的经验、外部审查和最终评价，同时考虑了发展中国家在食典相关能力方面不断变化的形势和需求。本文件包含粮农组织和世卫组织提出的食典信托基金后续举措（食典信托基金(第 2 期)）的提案大纲。该文件特别提出食典信托基金（第 2 期）应当旨在增强发展中国家的能力，以便有效且可持续地参与食典工作。与主要用于资助各方到场参与食典工作的食典信托基金（第 1 期）相比，食典信托基金（第 2 期）将更加侧重发展国家食典能力，始终旨在协助各国更有效地参与制定食典标准，并为此提供意见。

1.1 需解决的问题

过去一个世纪以来，参与国际贸易的食品数量显著提升，在当今世界流通的食品其数量和品种前所未有。这样的发展为发展中国家和经济转型国家带来了贸易机遇和健康挑战。这些国家在农产品或渔产品出口方面往往具有比较优势。因此，制定了食典标准以解决这些健康和贸易关切。世界贸易组织的《实施卫生与植物卫生措施协定》和《技术性贸易壁垒协定》已经注意到了食典在全球贸易系统中的作用。

越来越多的发展中国家和经济转型国家认识到国际认可的食品安全和质量标准带来的惠益，因此积极参与到食典工作中。尽管许多国家已取得了进展，一部分是得益于食典信托基金（第 1 期）的帮助，但是能力有限问题仍然存在，且影响了发展中国家和经济转型国家有效参与食典标准的制定进程，并从中获益。其后果有多种，包括：1) 发展中国家和经济转型国家采纳并使用这些标准，以实现公共健康目标的可能性减小；2) 发展中国家参与国际食品贸易存在困难；3) 如果在制定食典标准时未能实现最大限度的广泛参与，那么这些标准的全球参与度会降低。

1.2 汲取食典信托基金（第 1 期）的成果和经验教训并增加价值

当前食典信托基金主要通过召集发展中国家和经济转型国家代表参加食典会议来扩大食典工作的参与度。食典信托基金对于到场参与和为有效参与食典工作而开展能力建设的支持已被证实成功地帮助提升了食典工作的参与数量，并小幅提升了食典工作的参与质量。然而，普遍认识到只有国家层面的关键要素存在且奏效时，（到场或不到场）参与食典进程才能有效。

基于这一情况，食典信托基金（第 2 期）旨在从主要关注支持到场参与转为协助建立强大、稳固且可持续的国家能力，以参与食典工作。由于各国的优先事项、能力水平和需求各不相同，这就要求一个量身定制的方法，而非“一刀切”式的方法。这将需要舍弃旧有措施，即在一个特定国家小组的所有国家间平均分配资金，转而选择根据不同

国家的明确需求分配资金，以帮助发展它们的能力，从而有效参与国家、区域和全球层面的食典工作。各国负责任为发展这样的能力做出贡献，并对结果负责。

食典信托基金（第 2 期）将继续融合食典信托基金供资的活动和与食典能力相关的其他活动。信托基金将与粮农组织和世卫组织的食品安全专家紧密合作，以利用粮农组织和世卫组织在建设发展中国家和经济转型国家的食典工作能力和更广泛的食品安全能力中发挥的作用和积累的经验。

2. 项目理由

发展理由：全球食品标准对于确保世界各地食品尽可能安全，以及保证食品质量而言至关重要。通过使用食典标准，发展中国家和经济转型国家私营部门及其政府能够更好地参与国际食品贸易，从而带动经济发展，惠益这些国家的人口。

项目理由：发展中国家和经济转型国家在充分且有效地参与食典标准制定进程，以及在国家层面享受这些标准带来的健康和经济惠益的能力方面存在长期差距。

2.1 食典信托基金附加值

考虑到若干其他行动方参与支持了发展中国家的食典能力建设和更广泛的食品安全基础设施的建设，食典信托基金（第 2 期）设定一个与其独特附加值相互呼应的侧重点至关重要。食典信托基金（第 2 期）的独特附加值可以下列方式概括：

- 食典信托基金（第 2 期）是一个发展伙伴关系，是全球食典系统的核心，且基于下述机构的直接授权，即所有食典成员国，包括发展中国家和经济转型国家以及发达国家，以及粮农组织和世卫组织。
- 食典信托基金（第 2 期）明确关注支持发展中国家和经济转型国家更有效地参与食典系统。
- 食典信托基金（第 2 期）可以直接进入发展中国家的国家食典系统，尤其是国家食典联络点和国家食典协调委员会。
- 食典信托基金（第 2 期）可以借助食典秘书处及其上级组织，即粮农组织和世卫组织的内部力量和外部网络。

2.2 与全球发展目标和优先重点的联系

食典信托基金（第 2 期）与千年发展目标中的目标 1，即消除极端饥饿和贫困相联系，通过提高发展中国家获得安全食品和参与国际食品交易的可能性，为贫困人口创造就业机会。与之类似的是，食典信托基金（第 2 期）与开放工作组于 2014 年 8 月提出的未来可持续发展目标中的一系列目标相联系，尤其是目标 2 “消除饥饿，实现粮食安全和营养改善，促进可持续农业”。粮农组织和世卫组织将持续跟进可持续发展目标的

最终完成，以确保其与食典信托基金（第 2 期）保持一致。当出现性别、平等和人权问题时，将交由食典信托基金（第 2 期）审议。食典信托基金（第 2 期）成立的目的是遵循 2011 年《釜山有效发展合作伙伴关系》中提出的援助有效性原则：发展中国家的自主权、关注结果、包容性发展伙伴关系以及透明度和责任制。

食典信托基金（第 2 期）还与世卫组织、粮农组织和食典委的战略重点事项相联系。食典信托基金（第 2 期）尤其对世卫组织《2014-2019 年第十二个全球工作计划》、粮农组织《2014-2017 年中期工作计划》、粮农组织 2014 年核可的《改进全球食品安全战略》以及《2014-2019 年食典战略计划》所取得的成就做出了贡献。

2.3 目标受益者和利益相关者

食典信托基金（第 2 期）的主要目标群体主要包括直接或间接参与制定和实施食典标准的发展中国家和转型经济国家的各部委、机构和组织。

最终受益者是所有国家的公民和食品供应链的行动者，他们将受益于安全优质的食品。发展中国家和转型经济国家人口也将受益于增强的食品安全以及更易获得的全球食品交易所带来的经济机遇。

关键的利益相关者团体：

- 受益国；
- 粮农组织/世卫组织（总部、区域和国家各级）；
- 食典委秘书处；
- 能够提供资金和实物支持或与其他食典委成员国分享经验的食典委成员国；
- 提供资金和/或实物支持的多边和双边机构；
- 在食品安全标准和/或食典能力建设方面表现积极的区域组织。

3. 项目框架

3.1 结果框架

后续举措将从 2016 年起生效，持续 12 年。一份代表食典信托基金（第 2 期）计划理念（变革理念）的基于结果的框架草案载于附件 1。这份草案概述了食典信托基金（第 2 期）将开展的活动、预期成果和结果及其项目目标和发展目标。

食典信托基金（第 2 期）的全球发展目标与食品法典的双重任务相关，即：

- 发展中国家和转型经济国家更大程度地参与国际食品贸易；
- 发展中国家和转型经济国家增强的食品安全和公共健康。

项目目标:

- 发展中国家和转型经济国家可持续地参与食典工作。

为促进达成项目目标，食典信托基金（第 2 期）致力于实现以下结果：

- 增强发展中国家和转型经济国家参与食典的能力。

食典信托基金（第 2 期）的两项成果：

- 提高了政策制定者、决策者和专家对食典的认识和了解；
- 提高了国家管理部门有效参与食典的技术能力；

认识到许多因素会影响取得除成果以外的结果的可能性，以及只有食典信托基金（第 2 期）才能对其预期结果和项目目标有促进作用。纳入了全球发展目标，以表明食典信托基金（第 2 期）在推动发展方面的作用，但预计不会评估食典信托基金（第 2 期）对达成该发展目标所做的贡献。

3.2 支持和项目活动的类型

食典信托基金（第 2 期）需要平衡其全球宏伟目标与用于实施其活动的有限人力和财政资源。这表明需要依赖简化的程序，特别要利用粮农组织和世卫组织内部的食物安全资源和活动。国家自主权以及对国家一级活动的问责制和承诺同样也很关键。

提供两种类型的支持：

1) 第一种支持是对某个国家提交一项国家应用或者几个国家提交一项小组应用提供多年支持（鼓励使用后一种成本效益和效率公认更高的方法）。

各国可采用更有针对性的方式共同开展活动，以凸显政策制定者、决策者和专家对食典更高程度的认识和了解，或者建设国家管理部门有效参与食品法典的技术能力，或者同时实现上述两项成果。预计一项多年支持将最多持续三年。

可获得国家或小组应用支持的活动案例包括以下几类。

- 由来自关键行业和利益相关者团体的政策制定者和决策者参与的国家研讨会，旨在获得对食典活动的政治和经济支持。
- 将拥有运作良好的国家食典机构的发展中国家/转型经济国家与经验不足的国家相对接，以分享经验，并帮助后者增强自身食典机构和提高食品法典的参与成效。
- 分析国家食典机构并制定一份国家行动计划以增强对食典的参与。在此活动下，一位食典专家可与一个/几个国家共同合作以协助分析国家食典机构/活动的优势和劣势，以及制定一份国家行动计划以增强对食典的参与。

- 建设更有效参与食典的能力。该活动可能包括使用不同实施方法和有经验的培训师，通过网上学习、综合学习（远程学习并结合研讨会/培训课程），以及关注特定技术领域的培训（比如如何确定和提供科学和技术数据以提高食典标准的制定和执行）来建设各国（或者在小组应用情况下几个国家）的能力。
- 食典“辅导”。各国可以申请在食典委某个下属委员会会议前、会议中和会议后与“教练”（在特定食典工作领域公认拥有专业知识的人）开展合作，以帮助其增强有效参与该委员会的工作和未来各项标准制定工作的能力，并加强相关认识。作为辅导的一部分，对于资源缺乏仍构成有效参与食典的主要障碍的少数国家而言，可能会从到场参与会议的供资以及辅导中受益。
- 针对有时效限制活动的技术援助。各国可申请有时间限制的技术援助，以便开展筹备技术工作，加强对食典工作的投入。其中一个实例是援助起草一份关于新工作的项目文件（例如，关于新的全球或区域标准的倡议和修订现行食典标准的倡议）。
- 开展具有针对性的专项技术和/或资金支持，收集和/或生成某一组国家的数据，弥补标准制定工作中的数据缺口。
- 将食典文件译成当地语言。支持开展此项活动可弥补某些国家的资源缺口，因为在这些国家，将食典倡议材料和/或食典关键标准、准则和行为守则翻译为当地语言，对于加强人们对食典的认识和增强国家参与食典工作的能力至关重要。

虽然上述活动是单独列示的，该清单模式的意图和概念在于整合各项活动以获得最大成效。将在指导文件中规定更多受支持活动和支持形式，指导文件的起草将于2015年底完成。并且，将列示各项活动的典型整合模式，以便指导对食典工作参与程度不同的受益国进行选择。

2) 第二种支持形式是在区域、分区域及全球层面由粮农组织/世卫组织开展量身定制的能力建设活动。

指示性支持领域：

- 开展粮农组织/世卫组织区域协调委员会研讨会会前活动，活动主题将与增强食典工作参与度直接相关。
- 召开针对需求相似国家的粮农组织/世卫组织独立研讨会。上述研讨会不仅可补充或强化针对一国或一组国家的第一类支持（参见上文），也将惠及其他未接受第一类支持但面临同样受相同障碍影响难以有效参与食典工作的国家。各研讨会的主题将从与直接加强各国有效参与食典工作的能力相关的主题中选出。

- 在对实现有效参与食典活动具有关键意义的领域，提供基于网络学习材料的远程学习服务、学习平台（例如，在国家间分享良好做法和经验）、综合学习（参见上文）以及食典“服务台”¹。

3.3 项目实施组织

3.3.1 国家资格标准

资格标准尚在审议之中，但有资格获得食典信托基金（第 1 期）支持的食典委成员国可能会继续获得食典信托基金（第 2 期）支持。更为积极的支持将惠及最不发达国家和小岛屿发展中国家，包括支持识别国家需要和起草申请，支持针对这些国家的专门措施和活动。预计中上等收入国家将向食典信托基金（第 2 期）支持的活动提供大量资金或人力资源投入，当然食典信托基金（第 2 期）也将惠及这些国家；同时，应鼓励这些国家成为食典信托基金（第 2 期）的捐助国或贡献国（通过资金或实物贡献的方式）而非保留受益国身份。一个可能的情况是，所有国家都须通过单独申请或集体申请，才能在为期 12 年的食典信托基金（第 2 期）下获得一次支持。

3.3.2 申请处理

支持将在申请的基础上提供。单独或集体申请表应符合标准模板。如果区域小组项目能够比国家性项目更高效地实施能力发展活动，则应鼓励区域小组形式。申请过程中，各国应展示其领导力和有效参与食典工作的决心，及其国家食典架构改革进程，包括证明项目在成果层面拥有产生可持续成果的潜力并对其负责。将建立类似于食典信托基金现行标准的受理申请标准。食典信托基金（第 2 期）秘书处将根据这些标准对申请进行预筛选。随后，信托基金磋商小组或其技术分委员会将对申请进行技术审核。针对成功的申请，资金分配将由信托基金磋商小组决定。如果受理申请数量超过一个日历年内能够支持的新申请数量，信托基金磋商小组将根据优先排序标准决定是否给予支持。正在考虑这些优先排序标准，可能包括：

- 最不发达国家；
- 小岛屿发展中国家；
- 食典委新成员国（加入时间少于 12 年）；
- 经济规模较小、不属于最不发达国家的发展中国家或经济转型国家。

¹ 各国可通过其食典联系人向专门的电子邮箱发出问询，由食典秘书处或粮农组织/世卫组织员工处理；所有问询都会得到保密处理并交由食典秘书处内外最博学的专家回答或跟进。问询范围包括法律或程序事宜（例如，某国是否可参与竞选某食典职位及如何竞选），也包括技术或战略事项（例如，在起草一份项目文件时，应该从何处获取特定商品的贸易数据）。

同时应注意，针对来自同一区域的申请，应错开支持的开始年份，以免造成粮农组织和世卫组织区域办事处资源紧张，二者将为食典信托基金（第 2 期）下各项活动的实施提供支持。

3.3.3 每份申请的支持额度

不同国家/国家组可获得的资金额，因其需求和促成该国/国家组内的可持续转变的一项或多项关键活动所需的预计最低关键额的差异而有所不同。多年支持的周期可能以三年为上限。可能会规定一国或一个国家组可获得的最大支持金额以及多年支持计划下每年的支持金额。

3.3.4 支持的实施框架

根据收到申请的数量和时间，可能有必要错开各国项目的开始时间，以方便管理和推动向食典信托基金（第 2 期）供资和其他活动的实施。

粮农组织或世卫组织将起草合同以便向申请成功的国家划拨款项。款项将根据交付成果分批拨付。将通过年度行动方案或其他类似机制指导交付成果和监测成绩，同时这也是确保各国负责任地发展自身有效参与食典活动能力的一种方式。预计各国主管部门的合作供资将成为评估主导性和可持续性承诺的一项标准。

虽然由各国自主负责需求识别、国家磋商进程、申请、交付成果、有效高效使用资源（包括来自食典信托基金第 2 期的资源和由国家提供的可作为对等基金的资源）并进行汇报，粮农组织/世卫组织食品安全官员（来自区域和/或总部）也将发挥关键作用，与各国就需求识别和恰当行动、国家合同管理、各国进程报告和监测进行反复沟通²。

4. 治理和管理

一个磋商小组将作为管理委员会监管食典信托基金（第 2 期）。食典信托基金（第 2 期）磋商小组将由世卫组织和粮农组织的高级职员组成，负责提供战略和政策指导，管理监督信托基金，类似于目前负责食典信托基金（第 1 期）运作的磋商小组。磋商小组可能会决定成立技术分委员会和增补新成员以协助完成技术工作，例如审查申请和监测项目。

信托基金的日常管理将由位于日内瓦的世卫组织总部秘书处负责。秘书处的人员构成尚在考虑之中，可能包括 1 名协调员、1 至 2 名技术专家（可能 1 位安置在日内瓦世卫组织总部，一位在罗马粮农组织总部）、1 至 2 名支持人员（取决于管理机构 – 粮农组织和世卫组织的管理工作量）。秘书处的加强以及粮农组织/世卫组织官员在总部和/或

² 食品法典委员会会议为受益国代表提供了一个机会，方便他们与粮农组织/世卫组织总部及区域办事处参会官员进行交流。可在食品法典委员会会议会外活动期间组织“食典信托基金诊所”，以便各国能够就自己在有效参与食典活动方面受到的阻碍、如何在粮农组织/世卫组织和食典信托基金的帮助下应对这些障碍等一系列相关问题与粮农组织/世卫组织展开广泛对话。

区域以及国家层面参与的增加，与实施上文所述的针对性措施所要求的技术和行政投入的不断增长是一致的。

5. 报告、监测和评估

5.1 报告

起草年度说明和财务报告并提交食品法典委员会。这些资料也将作为年度捐助者报告使用。

5.2 监测和评估

监测和评估框架将于食典信托基金（第 2 期）实施初期出台。（尽可能在）运作的第一年确定基线指标。

年度监测将围绕监测和评估框架中的一组有限的关键指标展开，将起草一份包括管理影响在内的监测报告，供食品法典委员会审议。与现行的食典信托基金相似，在食典会议期间的既定活动中，包括食品法典委员会和其他所要求的会议，在所有利益相关群体中继续开展（包括捐助者和受益者）交流和对话。预计定期审查的周期为每 3 至 4 年一次（例如，小规模的管理和运作审查），以便酌情改进食典信托基金（第 2 期）。

独立的外部评价将于食典信托基金（第 2 期）中期进行，而终期项目评估将于第 10 年或第 11 年进行。

6. 运作费用估计

整个运作周期的指示性年度预算详见附件 2。

7. 政策、程序和供资

作为联合国系统内粮农组织/世卫组织联合基金和项目,财务和管理事宜必须遵循这两大组织的规章制度。针对政策事宜，信托基金磋商小组将提供指导确保遵循两大组织的政策和程序。

根据现行食典信托基金的世卫组织治理政策，食典信托基金（第 2 期）不得寻求或接受私人部门供资。为避免所有潜在的利益冲突，将向世卫组织非国家行动方参与框架所允许的多边机构、政府的援助机构和基金会寻求供资。

如有可能，食典信托基金（第 2 期）将寻求多年财政承诺，以便提高 12 年项目周期内的供资透明度，并确保所有活动按计划展开。将考虑来自各国，尤其是来自中等收入国家的实物援助。

粮农组织/世卫组织信托基金磋商小组将负责确保信托基金相关工作成为协调一致的国际筹资机制的一部分，并可为注重食品安全和标准制定领域相关能力建设的其他基金提供补充。

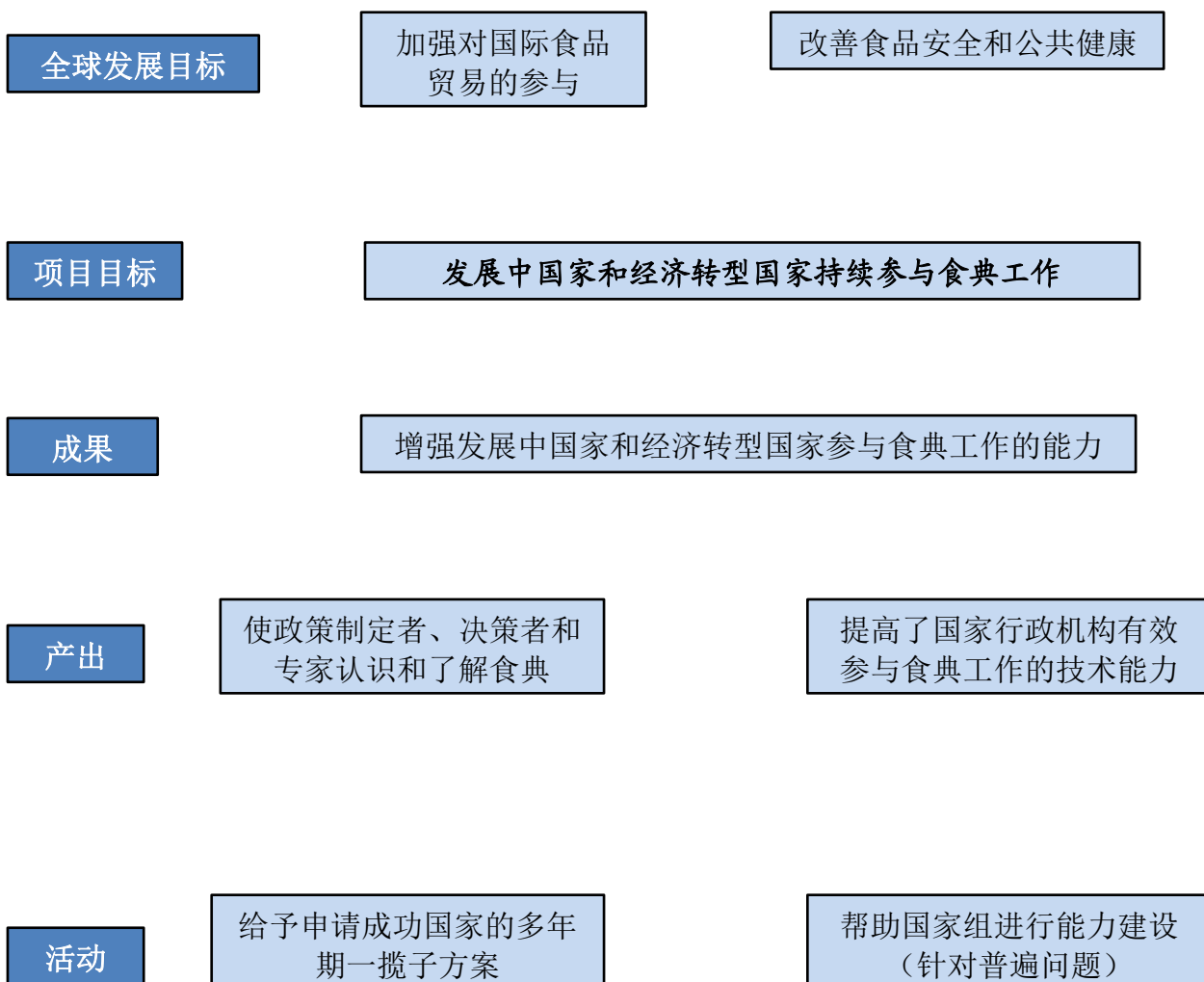
8. 附件

附件 1：结果框架草案

附件 2：整个运作周期的指示性年度预算

附件 1

食典信托基金（第 2 期）基于成果的框架



附件 2

后续行动的指示性年度预算

(以第 3 至 10 年为基础的整个运作周期估计额)

费用类型	内容	年度费用估算 (美元)
职工费用	日内瓦或罗马办公的信托基金专职技术和行政人员	900,000
行政费用	补充性人力资源(短期行政人员和顾问), 行政费用(翻译、联络和办公室设备等)	50,000
年度员工和行政费用合计		950,000
活动费用	与国家签订的支持成功申请的合同	1,800,000
	给予项目国/国家组的技术支持	100,000
	支持区域协调委员会研讨会会前活动 (平均一年三次)	270,000
	支持独立的食典培训课程/研讨会 (平均一年两次)	200,000
	监测和评价	30,000
年度活动费用合计		2,400,000
估计年度费用总额		3,350,000