



议题 11

CX/CAC 14/37/12 Add.2

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

第三十七届会议

2014年7月14-18日，瑞士日内瓦，国际会议中心

财务及预算事项

关于向食典委和成员国提供科学建议的可持续性供资问题的讨论文件

A. 背景

1. 粮农组织/世卫组织联合食品法典委员会以及粮农组织和世卫组织为支持食典委所开展的相关活动的可持续供资问题，一直以来成为食典委成员的严重关切。特别是，食典委执行委员会和食典委对粮农组织/世卫组织各专家委员会以及食品安全风险评估和营养领域其他专家机构提供科学建议的供资问题进行了定期、充分讨论。
2. 例如，近年来，对食品添加剂联合专家委员会和农药残留联席会议的正常预算拨款不稳定、不充分，需要预算外捐款予以补充。世卫组织的情况尤其如此。粮农组织和世卫组织努力以可持续方式扩大捐助者基础，增加预算外捐款总额，但并未取得重大成功。该情况对食品添加剂法典委员会、食品污染物法典委员会、食品中兽药残留法典委员会和农药残留法典委员会的工作造成制约。目前，主要为食品卫生法典委员会提供科学建议的微生物风险评估专家联席会议通过正常计划和预算外资金共同为开展各项活动提供支持。微生物风险评估专家联席会议世卫组织秘书主要由一名借调人员担任。而最近捐助国政府表示，由于财政困难可能在不久的将来撤回支持。这些专家委员会和会议职责范围外的科学建议要求则临时权宜地予以满足。一般情况下，建议能否及时提供将更加依赖预算外资源。
3. 总之，共计不足 5 个食典委成员（截至 2013 年）为粮农组织/世卫组织专家机构提供预算外资源，且资源量不充分、不稳定。单一捐助国任何规模的预算削减均将立即使某个专家机构的活动无以为继。此外，缺少可持续供资是影响为营养和特殊膳食用食品法典委员会和食品标签法典委员会提供科学建议的营养专家联席

会议的因素之一。当前粮农组织/世卫组织向食典委提供科学建议的机制在工作人员和活动供资方面不具有可持续性。

4. 执行委员会第六十七届会议讨论了粮农组织/世卫组织专家机构供资问题并成立了执行委员会分委会，¹旨在：
 1. 确定各供资备选方案和战略，保证粮农组织/世卫组织为食典委活动提供科学建议获得可持续支持。
 2. 建议粮农组织和世卫组织可采取的方式，以便通过自身资金划拨可持续地保障资金。
 3. 审查食典委、粮农组织和世卫组织可采取的方式，以便维持和增加食典委成员和其他政府来源为科学建议的供资。
 4. 建议可能机制，使粮农组织和世卫组织从非政府来源获得资金，支持科学建议。
5. 执行委员会第六十八届会议审议了分委会²编写的文件，建议粮农组织和世卫组织审议短期和长期备选方案。经讨论，粮农组织和世卫组织代表同意在食典委执委会下届会议上提交一份有关下列备选方案可行性最新审查结果的报告³：
 - a. 食典委必须通过粮农组织和世卫组织制定一份沟通战略，提高对科学建议计划在食典委标准制定进程中重要性以及资金不足对进程所产生负面影响的认识。
 - b. 重要的是应扩大支持科学建议的捐助者基础，让更多成员承诺定期提供资金。建议设立一项“特殊金禧基金”，针对所有成员国、观察员及其他实体，旨在发挥“催化”作用，推动其他成员国支持科学建议活动。
 - c. 迄今为止，通过“全球食品相关科学建议计划”收到的捐助有限，因此粮农组织/世卫组织必须在短期内审查计划运行情况，并寻求在计划框架内制定积极筹资战略。
6. 本文件通过分析当前问题并从更广泛角度考察备选方案，在上述背景下，解决为食典委提供科学建议的供资问题。本文件未讨论食典委沟通战略，因为该战略正在制定中，且范围不限于供资问题。

¹ REP12/EXEC2，第 65-90 段

² CX/CAC 13/36/13 Add.1

³ REP13/EXEC 第 118-130 段

B. 粮农组织和世界卫生组织筹资环境

7. 在大规模食品安全危机爆发时和爆发后，成员国格外关注食品安全问题，但该热情往往迅速降温。捐助者支持的资金规模和重点领域，视经济及其他因素，年度之间会发生变化。迄今为止，食品添加剂联合专家委员会、农药残留联席会议以及微生物风险评估专家联席会议的世界卫生组织秘书处之所以能够有效运作，得益于来自少数捐助国的预算外资金。必须对这些国家的捐助予以表彰。过去若干两年度，粮农组织领导机构为各联合专家机构粮农组织秘书处运转提供的资金一直保持稳定，尽管不足以支撑工作计划。有限的捐助者基础为填补缺口（约为25%）做出了贡献，尽管并非总能填满缺口。
8. 一直以来，食典委背景下的营养问题备受成员国关注。食典委营养问题工作主要在食品标签法典委员会以及营养和特殊膳食用食品法典委员会中进行。营养问题预期将获得更多关注，因为许多国家逐渐将预防非传染性疾病和婴幼儿营养不良等问题确定为公共卫生优先重点。然而，成员国对营养问题的关注尚未转化为对科学建议的具体要求，或者促使其为世卫组织/粮农组织提供营养方面科学建议提供捐助。
9. 粮农组织和世卫组织越来越多地与慈善基金会⁴等非国家⁵行为体合作，某些国家行为体已经成为粮农组织和世卫组织重要捐助者。尽管如此，基金会（举例说明）对在发展中国家进行直接干预以根除或防控艾滋病毒/艾滋病、小儿麻痹症和疟疾等特定疾病，或者直接改善处于严重困境（如饥荒、不安全和疫病爆发）人群生计的有时限的项目最感兴趣。这些慈善基金会均未对支持粮农组织和世卫组织标准制定活动表示任何兴趣。事实上，提供科学建议是一项持续活动，没有终止日期。它既不针对根除特定疾病，也不聚焦特定区域、国家或人群。即使某个基金会偶然给予提供科学建议一次性支持，仍然不可能解决供资可持续性和可预测性问题。
10. 粮农组织和世卫组织自“全球食品相关科学建议计划”于2009年启动以来就一直予以推动。过去数年，粮农组织通过“全球食品相关科学建议计划”收到的资金量逐渐下降。2012年，粮农组织通过“全球食品相关科学建议计划”未收到任何资金，而是通过单一捐助者信托基金获得支持。同样，世卫组织也没有采用“全球食品相关科学建议计划”框架，因为捐助者更倾向于通过单一捐助者

⁴ 粮农组织认为私营部门基金会是私营部门实体。参见《粮农组织与私营部门伙伴关系战略》，网址 <http://www.fao.org/docrep/018/i3444e/i3444e.pdf>。

⁵ 对粮农组织而言，非国家行为体是指：民间社会组织，包括三大类组织（社会运动、成员制组织和非政府组织）；私营部门，包括两类利益相关者（农业企业、中小型企业、跨国企业、私营部门联合会和协会）；合作社和生产者组织以及学术界和研究机构。对世卫组织而言，非国家行为体参照第29段。

基金管理捐助。2014年，世卫组织在“全球食品相关科学建议计划”框架下例外地收到加拿大的一次性捐款，但该捐款事实上是作为单一捐助者基金管理。

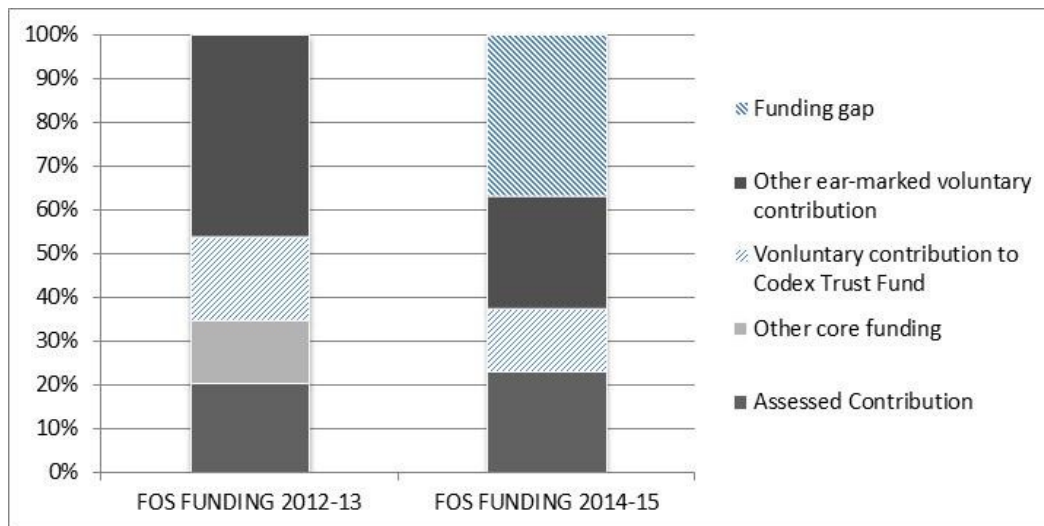
11. 管理全球多捐助者基金所面临的挑战之一是如何解决不同捐助者的不同报告和审计要求。食典委信托基金正在应对这些要求，尽管该进程非常耗费人力。
12. 通过单一捐助者信托基金筹措资金的前景也不容乐观。多年来，粮农组织和世卫组织一直与现有和潜在捐助者国家开展积极对话。两组织仍在继续努力，并且在领导机构会议会外与各国多次召开会议。然而，近期没有新的国家支持提供科学建议。同时，现有捐助者国家指出由于整个政府范围预算削减，将会减少2014年捐款额。关注少数捐助者的筹资方式也带来公平性问题，为什么只有少数国家为国际食品安全风险评估工作付费，而所有国家都从这项工作受益？

C. 预算进程复杂性

13. 首先，由粮农组织和世卫组织领导机构分别于1961年和1963年建立的粮农组织/世卫组织联合食品标准计划目前仅包括食品法典委员会。粮农组织/世卫组织为食典委及其成员国提供食品安全和营养方面科学建议的活动是独立的，不是粮农组织/世卫组织联合食品标准计划的组成部分。粮农组织和世卫组织优先为食典委预算供资。粮农组织和世卫组织一致提供达到成员国和食典委预期的资金。可以说，食典委的特权地位与粮农组织和世卫组织高级管理层对食典委《章程》第9条预算条款的重视程度有关。提供科学建议没有获得此类保护，或至少没有得到同等水平的保护。实际上，食典委与粮农组织和世卫组织提供的科学建议齐头并进；食典委工作量增加时，提供科学建议的工作量也在增加。如果将食典委比喻成一架马车，提供科学建议就是车轮。如果这驾马车需要负载更多重量并以更快速度行驶，那么就应该将车轮做得更大、更结实。而食典委和提供科学建议的情况并非如此。食典委和提供科学建议在供资上是脱节的，尽管食典委创立时，可能有意造成这种脱节。如今，该脱节造成资金缺口。
14. 机构和运行方面也存在差距。食典委作为单一联合计划，由粮农组织和世卫组织共同出资，由粮农组织管理。与此相反，提供科学建议由粮农组织和世卫组织分开管理。多数活动由两组织联合开展，两组织间保持着良好沟通与合作。尽管如此，粮农组织和世卫组织在其各自政策、战略和财政环境下运行，且必须遵守各自领导机构确定的不同（尽管相似）的财政、法律及其他要求。总而言之，粮农组织和世卫组织为提供科学建议供资的方式差异较大。粮农组织计划主要由分摊会费供资，包括人员薪金和各项活动；世卫组织计划主要由预算外捐款供资，分摊会费仅支付所需人员薪金的一小部分。如果继续使用上文的比喻，这就像一架马车的右侧车轮和左侧车轮在两个不同的修理厂维修。

15. 第三个难题是世卫组织所特有的。为充分理解该问题，需要了解世卫组织预算体系。新的两年度从隔年 1 月份开始，预算涵盖两年度。在世卫组织中，世卫组织大会上一年 5 月份批准的计划预算并未指明资金可得性；大会确定某计划可筹措并将计为收入的资金水平。以 2014-15 两年度为例，2014 年 1 月份两年度开始时，世卫组织总部食品安全计划总收入的约 50% 得到保障（许多其他世卫组织部门也属于类似情况）。这意味着从一开始并贯穿整个两年度，世卫组织需要不断与捐助者接触，请求其提供预算外资金，从而在两年度结束前填补预算与预计收入的缺口。有时成功，有时则不太成功。这与粮农组织大为不同。在粮农组织中，预算一经批准则能可靠地指明将实际收到的资金水平。
16. 世卫组织预算，收入项包括 (i) 主要来自成员国分摊会费的核心供资，(ii) 成员国自愿捐款，通常为指定用途自愿捐款；支出项包括 (a) 人员薪金，(b) 活动。对食品安全和人畜共患病司而言，划拨给该司的核心供资的一大部分绕过该司，进入粮农组织/世卫组织联合食品标准计划下的食典委预算。余下的一小部分资金可用于支付负责提供科学建议的世卫组织工作人员几个月的薪金，仅此而已。余下的资金缺口需要依靠少数成员国提供的指定用途自愿捐款填补。有些资金可用于支付人员薪金，有些则不能。为此，世卫组织继续强调需要可用于支付人员薪金和活动经费的自愿捐款。

世卫组织食品安全和人畜共患病司两年度预算资金来源⁶
(截至 2014 年 5 月 26 日，2014-15 两年度)



17. 2013 年，世卫组织决定将其对食典委预算捐款增加 50 万美元。2014-15 两年度，世卫组织将其对食典委捐款同样保持在增加后的 172.5 万美元。如果食品安全和

⁶ 本图包括由世卫组织代表粮农组织和世卫组织管理的食典委信托基金，因为该基金作为食品安全和人畜共患病司活动组成部分通过世卫组织会计系统处理。

人畜共患病司总预算空间保持不变，那么上述增量将使包括提供科学建议在内的余下食品安全活动可利用预算空间等量减少。如果捐助者主动提出为世卫组织提供新资金，增加提供科学建议的收入，那么当达到预算最高限额后，世卫组织可能无法接受这些资金。为增加提供科学建议的预算空间，该司将不得不中止或减少某些活动，如紧急情况信息交流、食源性疫病监测或能力建设，或者其他世卫组织计划将不得不缩减预算空间或将预算空间转移给食品安全。

18. 粮农组织经审查的《战略框架》包括五项新的战略目标⁷和专门针对提供优质技术、知识和服务的第六项目标。《战略框架》通过为期四年的《2014-17 年中期计划》和两年度《工作计划和预算》实施，由粮农组织大会投票通过的分摊会费和估算自愿捐款供资。《中期计划》为每项战略目标确定一个结果框架，包括成果、产出、目标和指标。粮农组织大会批准由分摊会费供资的净拨款水平，并注意自愿捐款估算额。对分摊会费和自愿捐款加以规划，并在结果框架中交付产出。从 2014 年开始，粮农组织采取了新的协作型业务做法，即战略目标协调员制定计划，将资源分配给各技术部门和区域办事处，用以开展工作，交付计划产出。
19. 根据新的协作型业务做法，粮农组织为委托的技术活动和通过协作或政府安排和协议开展的技术活动确定和保证净拨款资源。这些活动命名为“全组织技术活动”，包括本组织为履行对食品法典委员会做出的具有约束力的承诺所应开展的活动。在当前两年度，为食典委提供食品安全科学建议已部分纳入“全组织技术活动”清单。这样，在最近几个两年度，支持粮农组织/世卫组织各联合专家机构（食品添加剂联合专家委员会、微生物风险评估专家联席会议和农药残留联席会议）工作的非职工资源的资金保障水平几乎与这些活动相当。同时认识到这些机构的工作对食典委运行至关重要。为科学建议供资的经常性缺口（约为 25%）必须由预算外资源填补。
20. 一般而言，应适当考虑粮农组织和世卫组织等国际组织管理可得资源并将其分配给各技术计划的方式。由核心供资和自愿捐款混合供资的潜在挑战是如何确保计划的各项活动不超出两个来源的收入总额，因为一个来源的资金减少不会自动使另一个来源的资金增加。

D. 世卫组织和粮农组织改革对非国家行为体供资和合作的影响

1) 世卫组织供资对话

21. 应注意世卫组织的特殊情况，即分摊会费仅能支付预算的 23.4%（2014-2015 年）。这与粮农组织的情况形成对比，粮农组织分摊会费仍然占预算的

⁷ 粮农组织五项战略目标是：1) 帮助消除饥饿、粮食不安全和营养不良；2) 提高农业、林业和渔业的生产率和可持续性；3) 减少农村贫困；4) 推动建立包容、高效的农业和粮食系统；5) 提高生计对灾害的抵御能力。

41%（2014-2015 两年度）。预算外供资易受成员国供资能力波动的影响，且不具有预见性，除非某捐助者国家做出多年承诺。

22. 根据世界卫生大会第 WHA66(8)号决定，世卫组织于 2013 年 6 月启动与成员国的供资对话，以此作为世卫组织改革不可或缺的组成部分。2013 年 6 月会议重申的各项原则包括：

一致性：会议郑重重申，承诺尊重世界卫生大会确定的优先重点，预期提供指定用途资金的与会者承诺将指定用途与优先重点保持一致并列入计划预算。

预见性：许多成员国对其 2014-2015 年供资金额和类型做出一般性示意，并承诺在 11 月前予以确认。其他成员国承诺在 11 月前至少提供示意性信息。

灵活性：若干与会者承诺提高供资灵活性，某些与会者鼓励秘书处探索激励机制，鼓励捐助者提高供资灵活性。

拓宽捐助者基础：20 名捐助者的供资占世卫组织总供资的 80%以上。会议强调了该情况的内在脆弱性和拓宽捐助者基础的重要性，并强调应在成员国中拓宽捐助者基础。

透明度：与会者批准了世卫组织门户网站原型，该原型是世卫组织应成员国提出的增加世卫组织供资透明度和问责的要求而开发的。该门户网站将提供实时结果以及计划、预算、财政和监督信息。

继续讨论：与会者承诺在世卫组织各区域委员会、双边讨论以及 2013 年 11 月第二届供资对话会议筹备期间继续讨论。

23. 供资对话报告已提交世界卫生大会第六十七届会议⁸审议，同时提交的还有独立评价报告⁹。本文件起草时，供资对话触发的变化仍在继续，其成果是否并将如何对世卫组织提供科学建议的供资产生影响，尚不可知。

2) 世卫组织与非国家行为体的合作

24. 世卫组织与非国家行为体合作，非国家行为体可提供资源，用于履行世卫组织职责，特别是实现计划预算中列出的产出和成果。非国家行为体以不同形式向世卫组织提供资源。针对国家和非国家行为体做出的资金捐助，改革后的供资模型将成员国通过卫生大会批准整个计划预算来确定优先重点的过程，与关于国家和非国家行为体资金捐助的讨论相分离。

⁸ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_7-en.pdf

⁹ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_8-en.pdf

25. 世卫组织与非国家行为体的合作遵循五项总体原则。任何合作都应：
- a) 证明可明显有益于公共健康
 - b) 尊重世卫组织的政府间性质
 - c) 支持和加强世卫组织以科学和证据为基础的工作方法
 - d) 积极管理，减少对世卫组织造成的任何形式的风险（包括利益冲突）
 - e) 在透明、公开和包容的基础上进行
26. 世卫组织与非国家行为体的合作应遵守四个明确界限：
- a) 领导机构的决策是成员国的专属权力
 - b) 世卫组织制定规范和标准的进程必须得到保护，免受任何不当影响
 - c) 世卫组织不与生产直接危害人类健康产品（如烟草和武器）的产业合作
 - d) 与非国家行为体的合作不得损害世卫组织声誉
27. 作为世卫组织改革的一部分，世卫组织领导机构要求总干事制定有关与非国家行为体合作的框架，并分别制定与不同类型非国家行为体合作的政策，以便系统性地针对与各类非国家行为体开展的各项合作，适用尽职调查程序和潜在合作风险评估。
28. 世卫组织与非国家行为体合作的总体框架草案以及针对（i）非政府组织（ii）私营部门实体（iii）慈善基金会（iv）学术机构的四套政策和操作程序草案已提交世界卫生大会第六十七届会议（2014年5月）讨论和批准¹⁰。这些框架、政策和程序以现有规则和做法为基础，并增加了某些新建议。
29. 关于接受非国家行为体提供的资金，上述草案（世界卫生大会第 A67/6 号文件）包含的某些说明用楷体字摘录如下：
- (i) 非政府组织：**世卫组织可接受非政府组织的资金、人员和实物捐助¹¹，前提是该捐助在世卫组织《总体工作计划》范围内，不会造成利益冲突，根据框架加以管理，且符合世卫组织其他相关规定、规则和政策。
- (ii) 私营部门实体：**接受私营部门实体¹²捐助的相关风险水平取决于该私营部门实体的活动领域、该捐助用以开展的世卫组织活动和捐助模式。

¹⁰ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_6-en.pdf

¹¹ **非政府组织**指独立于政府运行的非营利机构。这类组织通常采取成员制，由非营利实体或个人作为成员就非政府组织政策行使投票权，或者为非营利、公益性目标而设立。这类组织不应有私营、商业或营利性顾虑。这类组织应有权通过授权代表表达成员的声音。这类组织包括基层社区组织、民间社会团体和网络、宗教组织、专业组织、特定疾病团体和患者团体。

¹² **私营部门实体**为商业企业，即旨在为其所有者赚取利润的企业。该术语也指代表私营部门实体或由其管理或控制的实体。包括（但不限于）代表商业企业的商会、不受其商业赞助商控制的实体，以及像私营部门实体一样运作的部分或全部国有商业企业。**国际商会**指本身不以盈利为目的，但代表其成员（私营企业和/或国家或其他商会）利益的实体。这类实体有权通过授权代表表达成员的声音。其成员可就国际商会政策行使投票权。国际商会被视为私营部门实体。

- (a) 可接受业务与世卫组织不相关的私营部门实体提供的资金，前提是该实体没有从事任何与世卫组织工作不相容的活动。
- (b) 不得索要或接受本身或通过附属公司在将要捐助项目的成果中拥有直接商业利益的私营部门实体提供的资金，除非根据临床试验或产品开发条款获得批准。
- (c) 接受即使在项目成果中拥有间接利益（即活动与该实体兴趣领域相关，不存在上文所述冲突）的私营部门实体提供的资金时，也应保持警惕。在这种情况下，应邀请其他拥有相似间接利益的商业企业做出捐助，如果证明不可能采取这种做法，则应说明原因。来自任何一个来源的捐助所占比例越大，则越应小心，避免出现利益冲突或者与某个捐助者存在不适当关联的情况。

仅当满足以下条件时，世卫组织才可以接受私营部门实体对计划做出的资金和实物捐助：

- (a) 捐助不用于规范工作；
- (b) 如捐助用于规范工作以外私营部门可能拥有商业利益的活动，则该合作的公共卫生收益应明显大于潜在风险；
- (c) 任何活动中私营部门资金占比不应对计划能否持续运行产生决定性影响；
- (d) 接受捐助不代表世卫组织认可该私营部门实体、活动、产品或服务；
- (e) 捐助者不得将世卫组织工作结果用于商业目的，或在其宣传材料中包含捐助的事实；
- (f) 接受捐助并不意味给予捐助者任何特权或优势；
- (g) 接受捐助并不会给予捐助者任何建议、影响、参与业务活动，或者掌控业务活动管理或执行的可能性；
- (h) 世卫组织拥有不提供任何进一步解释而拒绝捐助的酌处权。

总干事可建立多渠道捐助汇集机制。前提是该机制设计时应避免捐助者对世卫组织工作形成任何可感知的影响；该机制对所有感兴趣的捐助者开放；该机制符合上文第[..]段所列各项条件，且通过世卫组织非国家行为体注册和计划预算门户网站确保透明度。

(iii) 慈善基金会：世卫组织可接受慈善基金会的资金、人员和实物捐助¹³，前提是该捐助在世卫组织《总体工作计划》范围内，不会造成利益冲突，根据框架加以管理，且符合世卫组织其他相关规定、规则和政策。

如同其他所有捐助者，慈善基金会应使其捐助与世界卫生大会在经批准计划预算中确定的优先重点保持一致。

(iv) 学术机构：世卫组织可接受学术机构的资金、人员和实物捐助¹⁴，前提是该捐助在世卫组织《总体工作计划》范围内，不会造成利益冲突，根据框架加以管理，且符合世卫组织其他相关规定、规则和政策。

30. 然而，根据上述原则和界限，世卫组织不可能接受私营部门实体的资金用以支持提供科学建议，即使该私营部门实体的活动领域与食品不相关，因为提供科学建议是世卫组织规范工作的核心组成部分。
31. 比尔及梅琳达·盖茨基金会等向世卫组织提供资源的慈善基金会并未表示愿意支持提供科学建议。它们的兴趣点是根除在发展中国家流行的特定疫病（如小儿麻痹症）。它们还更偏爱在减少疫病负担方面有明确成果指标和时限的项目。
32. 2014年5月世界卫生大会的讨论没有得出结论，大会商定继续与成员国开展磋商，旨在在世界卫生大会第六十八届会议（2015年5月）上通过框架和政策。同时，世卫组织与非国家行为体的关系以《与商业企业合作指南》为指导，以期实现文件EB 107/20¹⁵所列健康成果。

3) 粮农组织与非国家行为体的合作

33. 粮农组织承认伙伴关系是至关重要的推动力，帮助成员国消除粮食不安全，实现千年发展目标。因此，粮农组织再次承诺加强本组织与非国家行为体和联合国机构的关系。增加与其他联合国机构和主要非国家行为体优质合作的数量并完善现有合作，这是粮农组织消除饥饿工作的重要内容。
34. 本组织作为政策制定论坛、独特的卓越中心、知识和技术专长中心的有效性和可靠性，很大程度上取决于其推动和建立战略伙伴关系，利用多方努力消除饥饿的能力。通过伙伴关系，粮农组织可更有效地帮助消除饥饿和贫困，改进粮食生产，帮助贫困和脆弱人群，改进自然资源可持续管理和利用。还可通过伙伴关系调动最佳知识和能力，提供高效服务，实现共同目标。

¹³ **慈善基金会**指资产由捐助者提供，收入用于公益目的的非营利实体。其管理和决策应明显独立于任何私营部门实体。如果某慈善基金会明显受私营部门实体影响，则该基金会被视为私营部门实体。

¹⁴ **学术机构**指通过研究、教育和培训，从事知识追求和传播的实体。

¹⁵ http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB107/ee20.pdf

35. 伙伴关系是粮农组织战略框架的核心职能，因此是实现结果和落实粮农组织五项战略目标的重要手段。与非国家行为体合作的主要领域包括：
- 提供战略意见，影响政策调整，改进治理机制，推动各层面（全球、区域和国家）透明和参与式进程。
 - 加强相关进程，推动战略伙伴关系的确立、推广和可持续性
 - 为建立可持续性伙伴关系开发工具，建立机制。
 - 监督和评价伙伴关系。
36. 粮农组织与非国家行为体的合作应遵守四个明确界限：
- 领导机构决策是成员国的专属权力。
 - 粮农组织制定规范和标准的进程必须得到保护，免受任何不当影响。
 - 粮农组织不与主要在联合国专属领域开展业务的产业进行合作。
 - 与非国家行为体的合作必须保护而不损害粮农组织声誉。
37. 在针对与非国家行为体合作的全组织伙伴关系战略基础上，另外两份全组织文件于 2013 年获得粮农组织理事会批准，在与非国家行为体合作方面为粮农组织工作人员提供总体指导。这两份文件是《粮农组织民间社会组织伙伴关系战略》和《粮农组织私营部门伙伴关系战略》。
38. 筹措人力、资金及其他资源是落实粮农组织工作计划的基础。非国家行为体可为具体活动提供人力、后勤、管理和资金资源。粮农组织应对人道主义危机时，与私营部门实体的伙伴关系可通过知识、专家服务、实物捐助或资金等不同方式提供帮助。两份文件可有助于全球筹资，为各层面活动提供赞助，并根据《粮农组织资源筹措和管理战略》，提高国家政策和计划实施的有效性。然而，私营部门捐助不得用于本组织规范工作，以避免不当影响，保持本组织独立性。¹⁶
39. **粮农组织风险管理：** 对非国家行为体伙伴关系采取开放方法，需要充分的机制，对可能影响粮农组织的政府间特点以及其独立性和公平性的风险进行识别和管理。此类风险包括：利益冲突、对标准制定的不当影响以及给予特定公司的不公平竞争优势。在联合国系统中，粮农组织是负责制定广泛标准的组织之一。这包括食品安全、营养、食品质量、动植物疫病防控、渔业、林业、生物多样性、贸易和农药使用相关标准。这些标准旨在保护公共利益，且通常会对私营部门企业的业务产生影响。粮农组织奉行的原则是确保私营部门利益相关者的意见得到倾听，

¹⁶ JM 2013.1/2 第 9 页。

鼓励它们遵守标准，同时确保采取充分保障措施，防止不当影响，保证标准决策的完全独立性。

40. 粮农组织实施了全面风险评估进程。粮农组织根据以下原则和准则对潜在伙伴进行初步筛选：联合国全球契约原则¹⁷、《联合国与工商界合作准则》¹⁸、2000年粮农组织与私营部门合作的原则和准则中列出的粮农组织风险因素以及现有企业社会责任标准。收集到的信息还包括：（a）确定拟议伙伴的业务部分和地域运作；（b）其主要利益相关者和附属团体；（c）其企业社会责任活动。如需要，可向区域办事处索要信息。
41. 特别是，粮农组织根据联合国全球契约原则、人权和劳工权利、环境和治理做法对拟议伙伴进行筛选，并根据粮农组织风险因素（利益冲突、威胁中立性/科学可靠性、不公平竞争优势和财务风险）对伙伴关系开展初评。筛选评估成果取决于与国际原则和标准的合规程度。

E. 未来备选方案

备选方案 1

42. 第一备选方案是只要涉及融资，则将提供科学建议纳入粮农组织/世卫组织联合食品标准计划。与食典委《章程》第 9 条类似，粮农组织和世卫组织提供科学建议预算将通过粮农组织和世卫组织正常预算负担，并将与食典委预算统一管理，同时考虑两活动的相互依赖性。然而，食典委和提供科学建议的活动执行将分开管理，从而体现风险评估与风险管理的职能分离。粮农组织和世卫组织负责提供科学建议管理的技术部门无需合并为一个联合秘书处，可通过协作继续开展工作。
43. 该备选方案可将提供科学建议的供资稳定在与食典委计划相同水平。分摊会费是从联合国机构全体成员收取资金的一项机制，适合造福所有成员国的提供科学建议的供资。为实现该变化，粮农组织和世卫组织领导机构将需要通过一项决议，扩大当前粮农组织/世卫组织联合食品标准计划。这将需要成员国做出明确承诺，除食典委预算外，从粮农组织和世卫组织核心供资中划拨一部分用于提供科学建议。

¹⁷ 2000 年联合国全球契约十项原则涉及人权、劳工、环境与治理领域的核心价值；在《世界人权宣言》、《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》、《关于环境与发展的里约宣言》以及《联合国反腐败公约》的基础上制定。

¹⁸ 2009 年《联合国与工商界合作准则》是联合国系统与工商界合作的共同框架。准则涉及伙伴关系一般性原则，包括透明度、廉正、独立和无不公平竞争优势。

备选方案 2

44. 第二备选方案是建立新的多捐助者基金，吸收来自非国家行为体的资金。除非粮农组织和世卫组织做出政策调整，否则不可能用国际商会等私营部门实体提供的资金支持这项工作，因其属于规范工作。但可吸收来自非政府组织、慈善基金会¹⁹和学术机构的资金。收到的资金将用于补充现有收入（即某些核心供资和来自各国的自愿指定用途捐款）。迄今为止，这些非国家行为体没有表现出为粮农组织和世卫组织提供科学建议供资的意愿，即使少数非国家行为体开始提供资金，也不可能提高资源的可持续性和可预测性。
45. 如果世卫组织领导机构如此决定，那么世卫组织政策可做出调整，允许接受来自活动领域与世卫组织使命直接相关的私营部门实体的资金。在这种情况下，领导机构必须商定并通过具体框架，以便管理和消除实质和潜在利益冲突。最近的例子是 2011 年 5 月世界卫生大会第 WHA64.5 号决议通过的“大流行性禽流感防范框架”²⁰。在该框架下，制药业每年为世卫组织提供现金捐助，支持各国能力建设活动。然而，允许使用私营部门资金支持提供科学建议将带来重大政策调整。应解决相关关切，避免世卫组织规范工作中出现任何形式的利益冲突。为提供科学建议供资建立新框架的政府间谈判可能需要几年时间，且该进程本身将耗费大量时间和资金。
46. 2013 年成员批准的《粮农组织与私营部门伙伴关系战略》预见到可接受资金用于与本组织使命相关领域，不包括政策制定或标准制定工作²¹。粮农组织实施了风险管理系统，确保本组织处理非国家行为体事宜时的独立性和中立性。考虑到《粮农组织与私营部门伙伴关系战略》历经三年半谈判于 2013 年 5 月刚刚获得批准，在不久的将来变更当前政策不是一项可能备选方案。
47. 经过认真分析和审议，粮农组织和世卫组织认为不宜在两组织中建立接受来自私营部门行为体资金用以开展规范和标准制定工作的机制。

备选方案 3

48. 第三备选方案是将“全球食品相关科学建议计划”更名为“全球食品相关科学建议基金”，将其作为一项能够满足提供科学建议全部资源需求的自给自足的资金重新启动。
49. 粮农组织和世卫组织《章程》不允许两组织从成员国收取新的强制性分摊会费。但可为每个成员国设定自愿目标，尽管即使成员国捐款未达到示意性目标也不会

¹⁹ 非私营部门基金会

²⁰ <http://www.who.int/influenza/pip/en/>

²¹ <http://www.fao.org/docrep/018/i3444e/i3444e.pdf>

受到处罚。资金将仅从成员国收取（但也可接受卫生部以外政府/官方实体的资金）。

50. 问题仍然是如何为成员国设定客观、合理、正当的供资目标。根据“谁受益，谁付费”原则，每个成员国的食品出口额可作为一项标准。这是根据一般性假设，即食品出口以食典委持续制定和更新的国际食品标准为支撑。换言之，成员国可能愿意自愿地将其食品出口额中的一定比例捐助给粮农组织和世卫组织，用以支付作为食典委标准基石的提供科学建议的成本。
51. 为粮农组织和世卫组织提供食品安全和营养科学建议提供资金，每年约需要600-650 万美元²²。如果成员国同意将其年度国际食品出口额的 0.001%（不包括欧盟成员国区内贸易）捐助给两组织，则可满足提供科学建议的全部资金需求（假设计算详见附件）。
52. 全球食品出口额长期以来相对稳定，且世界贸易组织每年会更新统计数据。目前，食品出口份额的情况是最大食品出口国（2012 年是美国）的出资将不会超过基金总收入的 20%。这与同一国家在联合国系统中分摊会费的情况相一致。
53. 可根据总供资水平制定不同的子备选方案。基本备选方案将仅涵盖为粮农组织和世卫组织提供科学建议的供资（备选方案 3a）。如采用略高于 0.001%的比率，则除提供科学建议供资外，还可为食典委信托基金（备选方案 3b）或者为非食典委但与食典委相关的全部四个主要粮农组织/世卫组织联合活动的人员和活动供资（备选方案 3c）。四个活动分别是提供科学建议、食典委信托基金、国际食品安全当局网络以及粮农组织转基因食品平台。

资源需求估算	
粮农组织/世卫组织为食典委及其成员国提供科学建议计划 (食品安全和营养)	650 万美元/年
世卫组织/粮农组织加强发展中国家和转型经济国家对食典委工作参与的计划 (食典委信托基金)	200 万美元/年 ²³
落实 CAC/GL 19-1995 的世卫组织/粮农组织食品安全紧急情况信息交流计划 (国际食品安全当局网络)	90 万美元/年
落实 4CAC/GL45-2003 的粮农组织-转基因食品平台	10 万美元/年
合计	950 万美元/年

54. 即使成员国同意建立以自愿供资目标为基础的全球基金，所有成员国也不可能定期提供达到各自目标金额的捐款。尽管某些成员国的捐款额可能超过目标，全球

²² 根据 CX/CAC 14/37/12 Add.1，表 3 代表当前活动水平，未考虑今后需求。

²³ 2009-2013 年食典委信托基金五年年均支出

基金设计时还应考虑留出一定安全余地，以确保扣除计划支持费用后能够达到总供资目标。

55. 从实际角度看，当前由世卫组织代表粮农组织和世卫组织管理的食典委信托基金可作为新的全球基金的模型，或可转型为拟议全球基金（如选择上述备选方案 3b 或 3c）。在任何情况下，资金的分配和使用将由世卫组织和粮农组织高级管理层共同决定。财务报表将提交食品法典委员会及粮农组织和世卫组织其他相关机构会议审议。
56. 可通过监测新的全球基金收入趋势，以过渡方式在若干年内完成从当前供资机制向新供资机制的转型。

F. 结论

57. 请食典委成员注意以上文件并就如何推进工作提供指导。

附件：2013年世贸组织国际贸易统计数据排名前40位的食品出口国

	2012年	食品出口额 百万美元	0.001% 百万美元	累计 百万美元	美国在小计 中所占比例
1	美利坚合众国	138,034	1.38		
2	欧盟（27国）区外出口	133,548	1.34		
3	巴西	77,212	0.77		
4	中国	56,318	0.56		
5	加拿大	46,329	0.46	4.5	30.6%
6	阿根廷	42,407	0.42		
7	印度尼西亚	33,692	0.34		
8	泰国	30,704	0.31		
9	澳大利亚	30,704	0.31		
10	印度	30,534	0.31	6.2	22.3%
11	马来西亚	28,486	0.28		
12	俄罗斯联邦	21,682	0.22		
13	墨西哥	21,427	0.21		
14	越南 ^b	21,281	0.21		
15	新西兰	20,021	0.20	7.3	18.8%
16	乌克兰	17,848	0.18		
17	土耳其	15,033	0.15		
18	智利	14,481	0.14		
19	挪威	9,668	0.10		
20	新加坡	8,807	0.09	8.0	17.3%
21	瑞士	8,414	0.08		
22	中国香港	7,243	0.07		
23	秘鲁	7,242	0.07		
24	厄瓜多尔	6,614	0.07		
25	南非	6,607	0.07	8.3	16.5%
26	大韩民国	6,398	0.06		
27	阿拉伯联合酋长国 ^{b, c}	6,209	0.06		
28	乌拉圭	5,718	0.06		
29	加纳 ^b	5,601	0.06		
30	伊朗	5,600	0.06	8.6	16.0%
31	哥伦比亚	5,250	0.05		
32	科特迪瓦	4,727	0.05		
33	菲律宾	4,638	0.05		
34	日本	4,557	0.05		
35	危地马拉	4,464	0.04	8.9	15.5%
36	白俄罗斯	4,455	0.04		
37	巴基斯坦	4,187	0.04		
38	巴拉圭	4,099	0.04		
39	埃及	4,038	0.04		
40	哥斯达黎加	3,814	0.04	9.1	15.2%

^b 包括秘书处估算；^c 主要为再出口