



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 财 政 委 员 会

## 第 一 七 〇 届 会 议

2018年5月21-25日，罗马

针对粮农组织为食品法典  
提供食品安全科学建议相关工作和活动  
实施可持续供资解决方案

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（计划）

**Dan Gustafson 先生**

电话：+39 06 5705 6320

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



FC170

### 征求财政委员会指导意见

- 请财政委员会（财委）批准针对粮农组织食品法典食品安全科学建议相关工作和活动实施可持续供资解决方案的拟议下一步行动。

### 建议草案

- 财委支持为粮农组织食品法典食品安全科学建议相关工作和活动提供可持续资金的建议。

## 背 景

1. 粮农组织在全球食品安全治理和食品安全能力发展方面发挥关键作用。粮农组织/世卫组织联合食品法典委员会（食典委）秘书处设在粮农组织；粮农组织与世卫组织合作提供支撑食典标准的科学建议。粮农组织/世卫组织联合计划提供科学建议支撑食典标准制定工作，仍是全球食品安全治理的基本内容。如果没有粮农组织/世卫组织联合专家机构提供的权威和具有全球重要意义的建议，许多关键食典食品安全标准的制定将无从谈起。近年来，食典委成员一直强调亟需为该计划保障更多、更稳定供资，以便解决不断积压的需求并确保持续提供对食典委工作至关重要的科学建议。上述呼吁在粮农组织各领导机构中得到响应。
2. 粮农组织和世卫组织推动在食品安全一切相关事宜中应用风险评估，风险评估必须基于强有力的科学建议以及合格和独立专家提供的证据。风险评估是风险分析的一项内容，另两项内容是风险管理和风险通报。
3. 在国际层面，为支持食典委工作，风险评估由受粮农组织和世卫组织联合管理的三个国际专家科学委员会执行。它们是粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会（该委员会自 1956 年起召开会议）、粮农组织/世卫组织微生物风险评估专家联席会议以及粮农组织/世卫组织农药残留联席会议。此外，粮农组织和世卫组织在需要时召集特设专家磋商会，解决常设小组未涵盖的具体问题。
4. 成员国提出是否可能拓宽捐助者基础，不仅涉及拓宽国家捐助者基础，还应纳入非国家行为体，包括私营部门捐助者。截至目前，粮农组织强调维护科学建议计划独立性和公正性免受（实际和潜在）利益冲突风险影响的至关重要性；该利益冲突可能涉及接受私营部门（由私营部门或商业食品组织资助或管理的公司和较大型基金会）提供的资金等。2017 年，粮农组织设立总体信托基金，推动吸收成员国提供的用于加强科学建议计划的预算外资金。
5. 农业委员会（农委）第二十五届会议（2016 年 9 月 26-30 日）“同意授权主席团成立非正式开放工作组，研究为基于食典委所提建议的世卫组织/粮农组织食品安全科学建议计划可持续充足供资的备选方案，并在 2017/18 年提出建议供粮农组织相关领导机构审议。”
6. 农委开放工作组召开了两次会议并制定了一系列审议事项供计划委员会第一二二届会议和财政委员会第一六九届会议联席会议（2017 年 11 月 6 日、9 日）讨论。

7. 2017 年 12 月粮农组织理事会第一五八届会议随后批准了<sup>1</sup>联席会议报告<sup>2</sup>并同意：

- a) 经资源伙伴同意，从粮食和农业政策监测与分析/多方伙伴计划支持机制信托基金未支出余额中划拨 10%（不超过 50 万美元）用于保密信托基金，旨在支持为粮农组织食品安全科学建议和食品法典相关工作及活动提供可持续供资解决方案；
- b) 从超过 500 万美元阈值的 2016-17 年拨款未支出余额中划拨 50%（不超过 100 万美元）纳入保密信托基金。

### 落实理事会建议相关审议事项

8. 目前正在针对为粮农组织食品安全科学建议计划提供额外资金制定落实理事会建议的审议事项，涵盖粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会、粮农组织/世卫组织微生物风险评估专家联席会议、粮农组织/世卫组织农药残留联席会议以及粮农组织/世卫组织特设专家机构（食品安全科学建议计划）开展的科学建议活动。

### 粮农组织未支出余额

9. 可利用现有行政管理机制将粮农组织正常计划任何未支出余额用以支持粮农组织食品安全科学建议计划相关工作。

### 成员国捐款

10. 一系列现有信托基金机制可充分应对成员国提供的资金，包括来自粮食和农业政策监测与分析项目以及粮农组织多方伙伴计划支持机制信托基金未支出余额的资金。

### 非国家行为体捐款

11. 任何允许私营部门向粮农组织规范工作捐款，尤其是向规范工作科学建议捐款的机制均会提出实际或潜在利益冲突问题。关键是食品安全标准制定相关科学进程不受任何不当影响，以确保标准制定进程的完整性和中立性以及粮农组织成员和广大公众对食品安全标准的持续信任。

12. 为解决潜在利益冲突，将需采取一系列措施管理相关风险，并确保捐款与科学建议计划工作不存在任何形式的关联。

---

<sup>1</sup> CL 158/REP，第 b 段。

<sup>2</sup> CL 158/8

13. 为此，可建立多捐助者信托基金，即事实上的保密信托基金，因为所有捐款均未指定用途并汇入资金池，从而有效避免所吸收捐款对科学建议计划的工作计划、活动和科学产出造成影响。多捐助者信托基金与由多捐助者信托基金资助的科学建议计划各项活动之间将设立明确和透明的“防火墙”。为确保“防火墙”牢固性，应考虑一系列特性。

#### 食品安全科学建议计划：工作范围和性质

14. 粮农组织科学建议工作由两项需求驱动：来自食典系统的以及内部确定的审议并更新方法与程序，以保持粮农组织/世卫组织科学建议计划卓越性和可信度的需求。在第一种情况下，根据食典委程序手册，提出的请各法典技术委员会和工作组<sup>3</sup>提供科学建议的请求由食典委成员国讨论和批准。各委员会和工作组独立对其需求进行优先排序并与粮农组织和世卫组织沟通。不同委员会使用不同进程对其工作以及向粮农组织和世卫组织提出的请求进行优先排序。在某些情况下，相关粮农组织/世卫组织科学建议机构（尤其是食品添加剂联合专家委员会和农药残留联席会议）收到的请求数量超出了其工作负荷。针对这种情况，粮农组织和世卫组织秘书处通过讨论对请求进行优先排序并制定科学建议工作计划，然后通过相关组织渠道予以批准。

15. 关于正在开展的持续改进工作，粮农组织和世卫组织决定需要开展哪些工作，以更新纳入科学建议计划的科学进程并在必要时升级行政管理进程。应强调，粮农组织/世卫组织科学建议框架列出了为确保粮农组织/世卫组织科学建议计划透明度、独立性和可信度的若干明确进程，包括：利害关系声明、保密协议、行为守则等。

16. 粮农组织科学建议计划预算主要涵盖：人员经费、专家联席会议或计划改进及更新相关技术准备工作所需合同工和顾问、专家联席会议相关差旅费。

#### 落实理事会建议：拟议方案

##### 针对国家和非国家行为体捐款设立多捐助者信托基金

17. 如上文所述，粮农组织设立了总体信托基金，推动吸收成员国提供的用于加强科学建议计划的自愿供资。两个信托基金（加拿大对这两个信托基金均做出捐助）已开始运行并为总体计划确定的结果和产出做出贡献。该总体信托基金的预算目标是 7,272,469 美元，在五年内（2017-2022 年）实现预期产出。截至目前已收到约 656,000 美元。

---

<sup>3</sup> 定期寻求粮农组织/世卫组织食品安全科学建议的委员会包括食品卫生法典委员会、食品污染物法典委员会、食品中兽药残留法典委员会、食品添加剂法典委员会以及农药残留法典委员会。近期成立的抗微生物药物耐药性工作组已提交一系列科学建议请求。

18. 粮农组织建议设立一个新的多捐助者信托基金，支持科学建议委员会运行。多捐助者信托基金将支付专家差旅费、技术准备工作相关合同工和顾问费用以及召开会议的业务开支。根据理事会决定，来自粮农组织 2016-2017 年正常计划或其他粮食和农业政策监测与分析/多方伙伴计划支持机制信托基金的未支出资金以及来自成员国和非国家行为体的捐款可汇入多捐助者信托基金，用以支持粮农组织食品安全科学建议计划工作。

19. 尤其是，私营实体可为多捐助者信托基金规范和标准制定工作提供未指定用途的资金捐助，用以支持整个食典科学建议计划；但捐款不得指定用于任何具体活动和/或议题，或针对具体国家，尤其是可能潜在形成政策、准则和/或声明的研究。此外，应强调，非国家行为体为粮农组织食品安全科学建议计划提供的资金不构成非国家行为体与粮农组织之间任何形式的双边伙伴关系。

20. 为确保设立适当“防火墙”，多捐助者信托基金应具备的特性包括：

- a) 多捐助者信托基金将为期四年（即直至 2021 年 12 月 31 日）；
- b) 非国家行为体为科学建议计划提供的捐款将完全汇入多捐助者信托基金且一旦纳入多捐助者信托基金将无法辨识；
- c) 粮农组织将为多捐助者信托基金所有捐助者提供一份多捐助者信托基金年度事项和财务报告；所有捐助者将被视为**一个整体**，不会对各个伙伴和每笔捐款加以区分。该报告将体现在粮农组织财务系统中多捐助者信托基金捐款与多捐助者信托基金资助的任何特定活动之间不存在关联；
- d) 接受对多捐助者信托基金的捐款只是为了实现支持落实科学建议计划的一般性目标并填补任何阻碍根据食典委要求充分提供科学建议的资金缺口。对具体科学风险评估等特定活动的捐款将不予接受；
- e) 多捐助者信托基金关闭后 6 个月内，捐助者将收到一份项目事项和财务最终报告；所有捐助者将被视为一个整体，不对各个伙伴和每笔捐款加以区分；
- f) 2020 年，将对多捐助者信托基金进行中期独立评价。科学规划小组由农业部助理总干事和技术合作部助理总干事组成。其职责范围将包括审议和批准半年期工作计划；
- g) 将通过签订标准捐款协议正式确定伙伴所做捐款。所有捐款协议将涵盖保护科学进程独立性的具体条款，包括任何员工或多捐助者信托基金资金拨付决定相关程序的独立性；
- h) 协议将规定不得使用粮农组织和/或世卫组织标志。基金捐款者的任何（对内和对外）宣传需经粮农组织事先审查和批准。

### 粮农组织科学建议计划工作计划制定和执行进程

21. 如上文所述，粮农组织食品安全科学建议计划工作计划主要视法典技术委员会所提请求而定，但也存在确定优先顺序以及决定为更新或升级计划（科学和程序方面）所需开展工作的内部进程。提高内部进程透明性将为防火墙做出重要贡献，对于制定多捐助者信托基金两年期工作计划十分必要。这可包括以下内容。

22. 制定明确审议事项，指导粮农组织和世卫组织制定工作计划并确定优先顺序，如：

- a) 粮农组织和世卫组织实际可利用的资金和人力资源；
- b) 在公共健康和贸易影响方面将需要立即采取行动的任何紧急情况；
- c) 通过以下方式确保会议效率和效果：
  - i) 对化合物进行分组，使分组与受邀专家专长实现最佳匹配，以确保会议具有成本效益；
  - ii) 确保针对每种化合物具备数量充足的专家以保证适当同行评审。
- d) 方法研究工作：
  - i) 通过持续改进相关科学方法，确保科学建议计划长期可持续性；
  - ii) 根据方法研究工作进展，对将受益于当前方法持续改进的物质进行安排。

23. 加强粮农组织食品安全科学建议计划工作计划内部审查程序并实现程序标准化：

- a) 在粮农组织内部专门成立的委员会（暂定名称为“科学规划小组”）将审议和批准粮农组织食品安全科学建议计划两年期工作计划（依据上文粮农组织/世卫组织工作规划和优先排序进程），具体说明将利用多捐助者信托基金供资开展的活动（及相关预算）。工作计划体现出不存在资金来源考虑不当情况；
- b) 科学规划小组由农业部助理总干事和技术合作部助理总干事组成。其职责范围将包括审议和批准两年期工作计划。

24. 更新粮农组织/世卫组织科学建议制定框架：

- a) 文件当前版本未体现当前做法（某些主要进程参见第 2.4 节）。

25. 改进粮农组织/世卫组织科学建议计划向食典委和执行委员会提交的进展和工作计划报告的文体和清晰度:

- a) 已提供年度文件。所作调整将提升清晰度和透明度，而不会损害在食典委“风险管理”职能方面科学建议机构“风险评估”职能的独立性。

26. 重要的是，应确保工作计划规划和实施进程始终由科技考虑驱动且符合计划的联合性（粮农组织/世卫组织）。

#### 意愿为科学建议计划捐款的非国家行为体筛选

27. 尽管这并不构成与粮农组织的双边伙伴关系，但本组织从私营部门及其他非国家行为体收到的任何资金仍需经尽职调查系统一般性风险分析和审查，尽管较为宽松（并非遵照通常适用于全面伙伴关系的严格程序）。伙伴关系及南南合作司将开展风险评估，包括潜在利益冲突、金融风险以及对中立性、独立性或科学可靠性的威胁，并按照个案原则做出决定。联合国共同制度排除领域仍将适用（武器、贩运等）。应在早期阶段告知伙伴关系和南南合作司相关情况并向其提供所需非国家行为体相关文件供审查。

#### 评价残余风险及可能影响

28. 粮农组织希望强调粮农组织/世卫组织科学建议计划的全球可接受性、代表性和可信度不可替代。因此，其中立性和完整性得到充分保护且不受质疑尤为重要。

29. 粮农组织确信，设立多捐助者信托基金及上文所述进程和措施可确保科学建议计划的独立性和中立性。但粮农组织也充分认识到，科学建议计划资源基础扩大后，潜在风险管理将更具挑战性。

30. 然而，粮农组织承认很难实现零风险。近期实例显示，即使在科学建议计划当前供资状况下且实施定期风险管理措施的情况下，针对潜在产业不当影响的干扰性质疑仍不时出现。

31. 尽管粮农组织和世卫组织间或独立工作，为上文所述风险评估进程做出贡献，但两组织在三个联合管理的专家科学委员会中共同开展工作。鉴于粮农组织/世卫组织科学建议计划的联合性，任何声誉风险均将由粮农组织和世卫组织平等承担。因此，将需要确认世卫组织是否接受由粮农组织管理的科学建议计划扩大资源基础（即接受私营部门捐款）。



32. 粮农组织告知世卫组织对口部门有关粮农组织理事会决议以及粮农组织设立新的多捐助者信托基金以支持科学建议计划运行的意图。2018年4月10日在罗马针对该议题进行了初步讨论。世卫组织对讨论表示欢迎并认识到非国家行为体供资一直是两组织长期未能解决的问题。世卫组织强调专家机构是世卫组织规范工作的基石且需要高度透明性和公正性。世卫组织进一步指出，人们认为这些食品安全专家机构由粮农组织和世卫组织联合运行，且未对工作中粮农组织职责和世卫组织职责加以区分。

33. 世卫组织同意针对在粮农组织讨论的提议的法律、伙伴关系、道德和资源筹措问题开展内部磋商。世卫组织进一步表示其致力于继续探索确保联合专家机构可持续供资的方式。世卫组织表示，应注意让成员国获悉情况并参与讨论，以便对粮农组织成员国和世卫组织成员国之间以及驻罗马使团和驻日内瓦使团之间关于该事宜的潜在不同期望加以管理。