

2003 年 1 月



植物检疫措施临时委员会
第五届会议
2003 年 4 月 7—11 日，罗马
信托基金的利弊分析
暂定议程议题 8.3

- 植物检疫措施临时委员会（植检临委）在其第四届会议上讨论了有关建立信托基金的方案。成员们还讨论了用自愿捐款设立一个特别信托基金（以下称之为多捐助方信托基金），专门用于资助发展中国家成员参加会议及用于与能力建设有关的活动。有些成员支持建立这样的信托基金，有的成员要求在建立这样的信托基金之前，由战略规划和技术援助（SPTA）的非正式工作组提供一份分析报告。
- 战略规划和技术援助在 2002 年 10 月的第四次会议上忆及其曾建议该信托基金的如下用途：
 - 发展中国家参加各种会议；
 - 与标准的起草和实施有关的培训计划、借助因特网进行的信息交流、区域研讨会；
 - 制定有关指南，供各国在对国家制度和法规进行评估时使用。
 - 鼓励各成员开展植物建议能力评估并制定国家计划。

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。

战略规划和技术援助还忆及，这一特别信托基金还可用于国际植物保护公约实施的其它方面，这些方面是目前正常计划资金无法资助的。

资金来源

3. 战略规划和技术援助忆及，在实施植检临委所制定的工作计划以及开展能力建设过程中，资金来源有可能来自：

a) 粮农组织正常计划

国际植物保护公约秘书处的经费是粮农组织从正常计划预算中予以提供。粮农组织正常计划的资金是由所有成员国捐助的，各国是按照粮农组织大会确定水平而提供捐款。在国际植物保护公约框架内由粮农组织承担费用的活动，是按照经粮农组织大会批准的预算中的有关条款确定并予以支付的。

b) 多捐助方信托基金

植检临委可以考虑额外的预算，这些预算应具有明确的产出并用于支付那些不属于粮农组织正常计划资助范围的活动费用。秘书处应请求成员国为多捐助方信托基金进行自愿捐款，以便资助这些额外的活动。如果建立这样的基金，植检临委可能就要考虑多边组织和非政府实体是否可以为此信托基金捐款，如果可以，就应考虑哪些组织和实体。

c) 单捐助方的信托基金

各成员国、多边组织或非政府组织可通过单捐助方信托基金或食物捐赠而直接支持有关活动。单捐助方信托基金可用于资助与上述目标有关的特定活动，这种资助可用于设立单一项目。单捐助方的项目通常总是具有起始日期和实施过程中拟实现的特定产出。单捐助方的项目通常需要纤细的项目文件，然而，对于小额的捐助有协议书也就可以。一些国家就曾采用后一方案，通过对会议、研讨会及培训活动提供资助，帮助秘书处加速标准制定的进程。

d) 不同的信托基金（多捐助方和单捐助方）可以同时运作，向潜在的捐助者提供机会以选择最适合其喜欢的方案。

4. 粮农组织欢迎非政府组织向信托基金作出捐赠，但在必要的情况下，他们必须遵守所适用的“粮农组织和私人企业合作的原则和方针”，尤其要避免出现利益冲突、令粮农组织困窘和阻碍粮农组织实际和道义上的公正。

5. 战略规划和技术援助会议对多捐助方信托基金和单捐助方信托基金的利益及费用进行了分析。以下段落就是根据战略规划和技术援助会议期间的讨论而得出的结果。在分析过程中，还考虑了由粮农组织正常计划可能提供的资助。在讨论过程中，充分考虑植检临委所确定的、可由多捐助方信托基金资助的各种活动，还分析了植检临委在其第四届会议上提出的因素。尽管战略规划和技术援助会议建议应当尽一切努力增加正常计划对国际植保公约的资助。但应当指出的是按照规定某些类型的费用是无法由正常计划资助，而且植检临委所建议的所有活动也不可能全部由正常计划来资助。

由植检临委确定的并可由多捐助方信托基金资助的活动

标准制定过程中发展中国家的参与

6. 必要的情况下，可由正常计划预算提供资助，从而使发展中国家代表能参与专家工作组、非正式工作组以及标准委员会。然而，对于许多发展中国家而言，参加植检临委尚有困难，这可能导致在起草和通过国际植物检疫措施标准（ISPMs）过程中忽视他们对此的关注。粮农组织对发展中国家参与植检临委的资助只能通过某种信托基金予以实现，因为依照规定正常计划是无法提供这样的资助。多捐助方信托基金对参与植检临委的资助可以按照由秘书处或植检临委制定标准实施。如果捐助者同意这样的条件，单捐助方的资助可以按照同一标准执行。各捐助者也可直接向与会者提供资助，但这已超出粮农组织、植检临委或秘书处的权限范围。

培训计划和因特网上的信息交流

7. 在国际信息交流计划以及国家联系点的因特网使用方面，对国家职员开展培训的费用不可能由正常计划承担。多捐助方信托基金或单捐助方信托基金均可向这种培训及因特网利用计划提供系统的资助。

在标准起草和标准实施方面的区域研讨会

8. 评估国际植物检疫措施标准草案的区域研讨会需要稳定的资助来源，以便向发展中国家参与标准制定并充分地了解标准的实施提供正常的投入。这些研讨会从理论上应每年在各个区域里举办一次，以便使所有的发展中国家均能为标准制定进程作出显著的贡献。多捐助方信托基金、单捐助方信托基金以及通过其它机构的定向捐助均有助于这些目标的实现。

9. 有关国际植物检疫措施标准实施的研讨会应每隔适当的时间举办一次。植检临委可为此类研讨会的间隔时间提供指导意见。在培训计划的具体实施上，单捐助

方信托基金可以接受植检临委的指导。捐助者或捐助者通过其它实施机构也可直接地举办有关实施国际植物检疫措施标准方面的培训。

制定指南供各国在对国家体系的机构及法规方面进行评估时所用

10. 供各国在对国家体系的机构及法规方面进行评估时使用的指南可以由许多组织进行制定，例如，其部分内容可以由世贸组织新近成立的“标准和贸易发展机构”负责制定。植检临委一直为植物检疫能力评估（PCE）的发展和运用提供指导。战略规划和技术援助认为植检能力评估是非常有用的手段，并指出继续进行这一评估不能完全依赖于信托基金，粮农组织的正常计划也应予以支持。虽然正常计划可以承担这些活动的费用，但是这些资金不可能满足绝大部分的需求。多捐助方信托基金和为期较长的单捐助方信托基金可以向植检能力评估的发展和继续提供更多的资源。通过多捐助方的资助，还可向进一步开发特定的手段提供帮助。通过单捐助方信托基金和其他非粮农组织实施的计划的资助，这些手段的开发将十分有用。尤其是植检临委对这些活动提供了指导。

鼓励各成员利用植物检疫能力评估的结果并为植物检疫的能力建设制定国家战略

11. 为鼓励各成员利用植检能力评估的结果并为植物检疫的能力建设制定国家战略而开展各种活动，正常计划资金不能成为这些活动的主要资金来源。由多捐助方信托基金提供的资助可能有益于了解植检能力评估。然而，利用植检能力评估的结果并制定国家战略，还有益于其通过粮农组织获得单捐助方信托基金的支持和获得捐助者和受援国之间双边资金的支持。这些活动还完全符合粮农组织应发展中国家的要求而提供的技术合作计划的项目内容。

在国际植物保护公约实施过程中正常计划资金目前不能资助的其他方面

12. 战略规划和技术援助会议并未对这些方面开展详细的讨论。这些活动主要包括加速标准制定进程和信息交流。目前这些计划受益于来自若干捐助国实物和现金的特别捐助。通过各捐助国和国际植物保护公约秘书处植检的讨论，这些捐助完全符合植检临委所确定的优先领域。如果由多捐助方信托基金提供资金，在植检临委的指导下有可能采取更加系统的路线。单捐助方信托基金是按照粮农组织和捐助者之间的协议实施。在这一方面，应当指出的是植检临委在第四届会议上通过了对标准制定的赞助原则。

与各种供资方案有关的问题

供资的连续性

13. 正常计划提供了稳定资金来源。如果捐助者的数目众多，多捐助方资金的自愿捐款也具有稳定性。在这种情况下，来自诸多捐助方的捐款数额年度间各不相同

，但应提供相对稳定的进款水平。然而，应当认识到，特定的国家可能会发现资助特定的活动要比向一个普通的信托基金捐款容易得多。此外，单捐助方的捐资可能为期数年，其在开头就比多捐助方捐资更具持续性，后者必须每年提供补充。向现有活动提供短期捐助的可持续水平最低。

供资的确定性

14. 正常计划资金具有很高的供资安全性。如果愿意参与捐资的捐助者为数众多，按照植检临委确定的预算，多捐助方资金也可提供适当的安全性。多捐助方信托基金需要（每年）予以补充，因此需要确定现金储量以便保证活动年复一年地持续实施并可向职员职工较长期限的合同。来自单捐助方信托基金的供资确定性取决于各个单捐助方项目的协议期限。

透明性

15. 多捐助方和单捐助方信托基金的透明度是通过粮农组织正常会计和报告规定而体现的。植检临委可以针对多捐助方信托基金而制定另外的财政规定和报告要求。植检临委 02/14 号文件附录 II 提供了此规定的草案，现附录于本文件之后以方便于参考，必要时该委员会可以作出更深的考虑（见附录）。

独立性

16. 关于独立性问题，粮农组织的成员国是通过粮农组织的大会而负责提供各类产出的正常计划资金。至于多捐助方的信托资金，植检临委应制定指导方针和标准，以确保平等地对待所有的潜在受援国，植检临委还应为由信托基金资助的产出确定优先性。单捐助方信托基金应服从捐助者提供的指导和所确定的限制。如果这种资助是用于标准制定，单捐助方的捐款应遵循植检临委在其第四届会议上所确定的指导方针。

有效性

17. 关于有效性，正常计划资金和多捐助方信托基金的管理要比诸多单捐助方信托基金容易的多，后者对于项目协议确定、财务报告 and 实际报告均具有各自不同的要求。此外，许多单捐助方信托基金要求单独帐户，其中包括大量的管理要求。实物捐助的管理要比单捐助方信托基金容易得多。

灵活性

18. 多捐助方信托基金和单捐助方信托基金之间在灵活性上显著的不同。数额较大的单捐助方信托基金是按照项目文件所确定的产出进行管理，数额较小的短期捐

资应针对特定的产出并符合植检临委的优先领域。另一方面，多捐助方信托基金应满足植检临委所确定的优先性要求。战略规划和技术援助注意到，有些国家可能会以双边的方式资助特定的活动，如果植检临委列出需要资助的优先活动清单，可能会引起单捐助方信托资金的一些关注。一般而言，信托基金在增补职员方面要比粮农组织正常计划更具灵活性。

政治影响

19. 关于政治影响问题，多捐助方信托基金可按照植检临委的规定进行管理。单捐助方资金可按照执行机构（粮农组织的国际植物保护公约）和捐助者之间的协议进行管理。相比之下，正常计划供资的工作计划和预算是由粮农组织大会决定。

信托基金管理

20. 向国际植物保护公约提供的任一信托基金，无论是多捐助方还是单捐助方，均应遵循粮农组织的财务规则和条例，由临时委员会秘书处负责操作。粮农组织将为信托基金设立帐目，该帐目应当按照上述的规则和条例所要求，接受内部和外部审计制度的管理。粮农组织对所有的信托基金收取一定的服务费用，以用于支付项目不定的间接支持费用。收取的数额可按粮农组织理事会所批准的政策来确定，并取决于所开展活动的性质。例如：

- 在实地项目中的技术援助项目，目前是按照 13% 的标准比例收取，在特殊的情况下，该比例可以进行适当地调整。
- 直接用于支持正常计划活动的自愿捐款，一般是按 6% 的标准比例收取，此类捐款在本质上一比较规范，而且是在总部或区域办事处层次上实施，而不是在实地一级上实施。指导方针、标准制定、信息交流通常均属于这一范畴。
- 用于支付发展中国家参加有关会议旅费的捐款，是免收直接支持的费用，上述会议是指在粮农组织职责范围内有关事宜的会议。

信托基金的实例

21. 鹿特丹公约为多捐助方信托基金的例子之一，其中政府间谈判委员会在年度基础上通过了预算，各捐助者完全是在自愿基础上提供了资助。这些捐助加上粮农组织正常计划和联合国环境计划署环境基金的资金为秘书处的运作提供了足以持续和稳定的供资（尽管在公约生效时就建立了不同长期供资机制）。

22. 拟请植检临委：

1. 考虑根据战略规划和技术援助非正式工作组的工作而得出得分析结果，同时注意信托基金的利和弊。
2. 根据分析结果，重新考虑设立多捐助方信托基金的建议，同意为国际植物保护公约设立多捐助方信托基金并明确信托基金的性质。
3. 重新考虑在附录中所提出的财务指导方针，必要时通过这些指导方针。