



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  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 植物检疫措施委员会

## 第十四届会议

2019年4月1-5日，罗马

### 标准制定实施方面的 概念性挑战 - 授权实体执行植检行动

议题 10.4

《国际植保公约》秘书处在标准委主席和  
国际植检措施标准管理员意见建议基础上编写

## I. 引言

1. 2013年，标准委员会（标准委）建议将制定关于授权非国家植保机构类实体执行植检行动的国际植检措施标准（2014-002）作为一项主题纳入标准制定工作计划<sup>1</sup>，2014年植检委第九届会议将这项主题纳入了标准制定工作计划<sup>2</sup>。

2. 相关规范说明于2014年提交磋商并根据缔约方意见进行了修改。标准委在其2016年5月<sup>3</sup>会议上批准了第65号规范说明<sup>4</sup>（授权实体执行植检行动）。2017年召集了专家工作组<sup>5</sup>并草拟了该国际植检措施标准，2018年标准委审议并批准该国际植检措施标准进入磋商<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 2013年5月标准委员会报告：<https://www.ippc.int/en/publications/2202/>

<sup>2</sup> 植检委第九届会议最终报告（2014年）：<https://www.ippc.int/en/publications/2513/>

<sup>3</sup> 2016年5月标准委员会报告：<https://www.ippc.int/en/publications/82530/>

<sup>4</sup> 第65号规范说明：<https://www.ippc.int/en/publications/82244/>

<sup>5</sup> 2017年6月电子工作组关于授权实体执行植检行动的报告：<https://www.ippc.int/en/publications/84758/>

<sup>6</sup> 2018年5月标准委员会报告：<https://www.ippc.int/en/publications/85924/>

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)。



3. 在 2018 年《国际植保公约》中东欧和中亚区域研讨会<sup>7</sup>上，一些与会者对“授权实体执行植检行动”国际植检措施标准草案（2014-002）表示关切。
4. 还注意到《国际植保公约》本身对除颁发植检证书以外的授权作出规定并体现在一系列国际植检措施标准中。在磋商过程中记录并提交了针对进入第一轮磋商的标准草案提出的意见建议。
5. 在 2018 年磋商期间<sup>8</sup>，提交了 977 个评论意见<sup>9</sup>。尽管 2014 年植检委第九届会议将该主题纳入标准制定工作计划，一些缔约方并不支持制定该标准草案，因为担心一旦商业实体履行国家植保机构职能，植物检疫安全将受到损害；而若干缔约方表示支持该标准的制定及拟对文本做出的完善。
6. 战略规划小组在 2018 年会议上审议了《国际植保公约 2020-2030 年战略框架》及发展议程，包括目标 4：编制关于使用第三方实体的指导意见。认为授权第三方实体问题仍存在争议。主要担心这可能被视为削弱了国家植保机构和区域植保组织的权威性。因此，战略规划小组决定调整《国际植保公约 2020-2030 年战略框架》措辞，说明其宗旨不是要提升权威性，而是为决定授权第三方的国家植保机构提供指导，以期改进质量并协调国家植保机构行动。战略规划小组讨论一致认为，国家植保机构仍然是确保授权任何实体执行植检任务的过程透明且有效的主管部门。

## II. 俄罗斯联邦信函

7. 俄罗斯联邦兽医及植物卫生监督局于 2018 年 12 月 13 日致函《国际植保公约》秘书处提出其关切。其认为检疫性植检控制措施是一项公共职能，其目的是通过制定植检要求并规范其落实，保护一国植检安全。其认为将这些任务委托给私营实体会危及植检安全。其认为即将获得授权的私营实体并非致力于确保植检安全，而是要实现盈利，这可能会影响一国食品安全和经济。还担心权力下放会削弱国家植保机构地位及其工作的重要性。
8. 俄罗斯联邦反对提供“授权实体执行植检行动”国际植检措施标准草案，认为有必要中止这项标准的制定工作。
9. 《国际植保公约》秘书处邀请缔约方在植检委第十四届会议上提出关切并讨论可能的解决方案。

---

<sup>7</sup> 《国际植保公约》中东欧和中亚区域研讨会报告：<https://www.ippc.int/en/publications/86682/>

<sup>8</sup> 提交第一轮磋商的 2018 年国际植检措施标准草案：授权实体执行植检行动：  
<https://www.ippc.int/en/publications/86143/>

<sup>9</sup> 2018 年第一轮磋商：意见汇总：国际植检措施标准草案：授权实体执行植检行动：  
<https://www.ippc.int/en/publications/86514/>

### III. 讨论

10. 本文旨在推动讨论为授权实体代表国家植保机构并在国家植保机构监督下执行植检行动制定统一术语和要求的概念及可行性。

11. 《国际植保公约》明确规定，植检证书仅可由经授权的公职人员颁发。《国际植保公约》第 V.2 (a) 条规定了授权其他实体开展植检行动的可能性：“为颁发植检证书需开展的检查和其他相关活动应仅由官方国家植保机构或在其授权下进行。植检证书应由具有技术资格并经官方国家植保机构正式授权的公职人员代表国家植保机构并在官方植保机构控制下进行，相关公职人员应了解且获悉进口缔约方主管部门可以放心地接受植检证书并将其作为可靠文件。”

12. 若干国际植检措施标准强调了授权的使用。第 7 号国际植检措施标准（《植检认证系统》）规定：“除颁发植物检疫证书外，国家植保机构可授权非政府人员履行指定的认证职能。为获得授权，此类非政府人员应具备资格和技能，并对国家植保机构负责。为确保其行使官方职能的独立性，此类非政府人员应受到与政府官员相同的限制和义务的约束，且不存在可能影响结果的利益冲突（如财务或其他）。”同样，第 20 号国际植检措施标准（《进口植物检疫管理制度准则》）详细阐述了非国家植保机构人员授权制度：“国家植保机构可在其控制和职责下授权其他政府服务部分、非政府组织、机构或个人代表其履行确定的某些职能。为确保满足国家植保机构要求，需要制定业务程序。此外，应制定能力展示、审计、整改行动、系统审查和撤销授权相关程序。”

13. 每个国家植保机构完全有权决定是否授权实体执行具体植检行动；标准草案文本指出：“每个国家植保机构应决定是否授权实体执行植检行动”。如国家植保机构决定授权实体，则其还应决定授权哪个实体及授权该实体执行哪些具体植检行动。授权后，由相关实体执行植检行动，但责任仍由国家植保机构承担。

14. 考虑到许多国家植保机构都会授权实体开展工作，该标准旨在就如何确立授权提供统一指导，以便被授权机构诚信、透明地执行植检行动并对国家植保机构负责，从而确保维护植检安全并符合《国际植保公约》和一系列国际植检措施标准的规定。国际植检措施标准还应增强国家植保机构对其他实体执行的具体植检行动的信心，确保有关实体获得合理授权且做出授权的国家植保机构采取适当治理、保证和核查措施。

15. 在关于授权的国际植检措施标准草案第一轮磋商过程中，一些缔约方还认为在制定该国际植检措施标准草案期间应征求关于根据《国际植保公约》第 V 条规定可授权实体执行哪些行动（尤其是针对“经授权”表述）的法律意见。

16. 在关于授权的国际植检措施标准草案第一轮磋商期间提出的另一个重要意见涉及：关于是否必须由国家植保机构独立执行审计和监督或是否也可将这项工

作委托给法律实体完成以及委托的具体层级缺少明确规定。缔约方指出应进一步澄清这一概念。一些缔约方提议，审计或监督授权事宜可纳入即将在“植物检疫背景下的审计（2015-014）”主题下制定的标准。一个专家工作组计划在2019年6月召开会议，起草关于“植物检疫背景下的审计”的国际植检措施标准。

17. 根据标准制定程序，关于授权实体执行植检行动的国际植检措施标准（2014-002）草案正在根据缔约方评论意见及磋商期间提出的关切进行审查，标准也相应作出了修订。经修订草案计划在2019年5月由标准委员会七人工作组讨论并在经批准后再提交缔约方进入第二轮磋商。

18. 植检委需要针对如何编制“授权实体执行植物检疫行动”国际植检措施标准（2014-002）草案提供指导。

19. 实施工作和能力发展委员会批准了实施、审查和支持系统三期（2018-2021年）主题，其中包括关于第三方授权背景下国家植保机构职能下放的案头研究。

#### IV. 决定

20. 提请植检委：

- 1) 讨论授权实体的概念及应用；
- 2) 针对如何编制“授权实体执行植物检疫行动”国际植检措施标准（2014-002）草案提供指导。