



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

第十五届会议

2021 年 3 月 16 日、18 日和 4 月 1 日，线上会议

电子植检证书的长期可持续供资

议题 13.1

《国际植保公约》秘书处编写

1. 背景和目的

[1] 本文件旨在概述植检委第十五届会议（2021 年）可接受的计划，以确定如何最好地确保为《国际植保公约》电子植检证书解决方案提供可持续的资金。《国际植保公约》电子植检证书解决方案由两大系统组成：一是促进国家植物保护组织之间交换电子植检证书的中央系统；二是通用电子植检证书国家系统(GeNS)，这是一个基于网络的系统，供缺乏自有技术系统的国家以统一的格式生成、发送和接收电子植检证书，并通过电子植检证书处理中心与其他加入该系统的国家植物保护组织进行交换。目前，有 91 个国家在该系统上注册，49 个国家目前正在“实时”交换电子植检证书，作为常规业务的一部分。2020 年交换了近 50 万份电子植检证书。

2. 讨论

[2] 缔约国均认识到，《国际植保公约》电子植物解决方案是植物检疫措施委员会（“植检委”）第九届会议（2014 年）提出的行动计划，旨在推动实施电子植物检疫认证（“电子植检证书”），以促进植物和植物产品的安全贸易。该计划的初期阶段得到了标准和贸易发展基金和一些捐助国（澳大利亚、加拿大、欧盟委员会、爱尔兰、日本、韩国、新西兰、瑞士和美国/北美植物保护组织）的支持。迄今收到的资金支持总额超过 300 万美元。

[3] 年度总业务费用约为 68.5 万美元，其中包括两名专业人员的薪酬。目前，《国际植保公约》预算中专门为电子植检证书拨出的专项资金足以支付到 2022 年底的费用。虽然之前的一些捐助方表示将继续提供资金支持电子植检证书解决方案的持续运作，但在《国际植保公约》框架内并没有硬性规定、要求或机制，来确保对电子植检证书解决方案的持续供资。

[4] 在过去几年中，围绕如何为《国际植保公约》电子植检证书解决方案持续供资的问题进行了一些讨论，并提出了一些合理的建议，其中一些建议较难落实，而另一些建议则相对容易落实。这些建议包括（附利弊分析）：

(1) **缔约方就每份电子植检证书向《国际植保公约》秘书处支付固定费用，供用于系统的维护和运作（每份的费用从 0.05 美元至 1 美元不等）**

- **利：**可提供稳定、可持续的收入来源。费用将严格按照用途分配
- **弊：**各国需要确定如何支付每份证书的费用。支付方法包括由政府提供资金，或者从出口商或行业用户收回成本。一些国家目前还没有制定针对植检证书的成本回收机制，因此如果得不到政府的资金支持，可能需要制定新的立法来回收成本。目前向出口商收取植物检疫证书费用的国家

可以继续这样做，并将电子植检证书费用纳入目前的植物检疫证书费用中。对每份证书收费可能行政手续复杂，且效率低，在每份证书收费很低的情况下尤其如此。此外，代表多个部门的行业组织认为，由《国际植保公约》为共享纸质或电子植物检疫证书传播的数据设定费用或标准并不合适。业界认为，无论是《国际植保公约》还是任何第三方，都不应该有能力对可能需要植检证书、且会影响商业贸易的信息收费。

(2) 逐月收费：根据实际发展状况、国民总收入、人口、使用量和总体支付能力等因素，向使用电子植检证书解决方案的缔约方逐月收费。

- 可按照联合国总体业务预算的年度缴款额来确定，并根据发放和收到的电子植检证书数量对缴款额进行加权调整。但有意思的是，过去几年来，美国对电子植检证书的缴款为 15 万美元，比例大致相当于电子植检证书预算的 22%，以及美国对联合国业务预算的出资（占 22%）。此外，前 20 个国家对联合国业务预算的出资占 83.78%，而其他 173 个国家的出资仅占 16.22%。（如上所述，就电子植检证书解决方案而言，过去几年中只有 8 个国家维持了电子植检证书的运作）。因此，需要几乎所有《国际植保公约》缔约方用户主动为使用电子植检证书解决方案投入资源。
- **利：**和上述备选方案 1 一样，此方案可以提供稳定的收入流。与备选方案 1 相比，该系统的管理简单得多，成本也低得多。使用联合国系统作为加权捐款的起点，即表示承认较发达国家有能力支付较高比例的费用。这种缴费方式可以使最不发达国家免费使用该系统，而其他发展中国家只需支付最低限度的费用（例如，根据联合国的计算公式，电子植检证书解决方案用户国摩洛哥每年只需支付约 3,425 美元，即可使用）。
- **弊：**需要建立并管理收费计费程序，这将产生额外的行政管理费用。可以聘请联合国项目事务厅（有偿）管理这一方案（以及本文件中讨论的其他方案）的财务事项。

(3) 收取年费：根据实际发展状况、国民总收入、人口、使用量、总体支付能力等因素，向使用电子植检证书解决方案的缔约方收取年费。

- 与前面的方案一样，这种模式也假设标准计费程序是可取的。电子植检证书解决方案的逐月运作成本很可能是相对固定的，但由于季节性因素，逐月交换的证书数量可能会有很大的波动。因此，建议以年度为周期进行计费。费用额度将根据前一年的使用情况来计算，而不是试图预测未来的使用情况。

- **利：**此方案可以提供稳定的收入来源，行政管理程序比方案 1 和方案 2 简单，间接成本也较低，且可以消除季节性成本波动。此外，如果其他国际组织（如动物卫生组织）希望使用电子植检证书解决方案交换其他证书，此方案也适用。
- **弊：**一些缔约方可能更喜欢小额、频繁的（按月）付费方式，而不是逐年付费。和方案 1 和方案 2 一样，需要建立复杂的行政管理程序，以确定费用并管理开票和收款工作。

对于方案 1、方案 2 和方案 3：

- a) 需要决定是否可以免除最不发达国家或电子植检证书解决方案使用量很低的国家的费用。若免除使用量低的国家的费用，则可以大大简化行政管理程序，使发展中国家能够更迅速地采用，而不会给使用量较高的国家带来大量额外费用。必须确定一个适当的使用量阈值，而具体的确定工作以及由谁来负责确定可能会成为问题。
- b) 还需要决定应根据通过电子植检证书解决方案进行的所有（内向（进口）和外向（出口））交易来收费，还是只对外向（出口）交易收费。目前，电子植检证书的收费往往由出口国或出口商承担。
- c) 对于需要建立资金流或成本回收体系的国家，可能需要 1 至 2 年的过渡期。
- d) 如果各国不支付使用电子植检证书解决方案的费用，需要就可能的后果做出决定（例如，取消系统访问权限）。在这种情况下，各国仍可签发纸质植物检疫证书。这可能会引起很大的争议，并有可能对各国/业界产生较为严重的负面影响，同时也会损害《国际植保公约》电子植物检疫解决方案的公平性，并使整个电子化工作失去意义。试想一下：如果采用纸质方案的遵守情况更为突出，且不会受到惩罚，而采用电子化方案会受到惩罚，那么各国还有什么动力加入电子化程序？

(4) 国家政府、捐助组织和行业组织（不是单个企业）签订多年自愿捐助协议。

- **利：**与目前缔约方和捐助组织提供捐款的情况类似。让行业组织参与捐款，可增加潜在的资金来源，行政流程上，更容易接收和管理资金，也易于实施、监测和维护。通过签订书面承诺书，也可以向签约国和捐助方问责。此外，也可以与方案 2 设想的体系保持一致；根据联合国粮农组织的规则，这也是合法的。

- **弊：**目前收到的资金不足以维持长期运作；无法在长期内保证获得足够的资金；需要更多的缔约方和新的捐助方加强供资并承诺提供持续的资金。无法进行持续的运作和规划，因为缔约方或私营部门组织都不会就持续捐款作出法律承诺。协议必然是自愿的，这意味着无法规定各国必须提供资源。那么，如果某个国家不履行承诺，该如何应对？若缔约方不履行供资承诺，则将导致潜在的资金缺口。

(5) 联合国粮农组织承担所有业务费用，作为本组织正常业务的组成部分。

- **利：**这样可以消除缔约方直接向《国际植保公约》秘书处供资的需要。可公平公正、不偏不倚地让所有相关方获得植物检疫信息。发放和接收电子植检证书的国家植物保护组织/主管部门可保留对成本的最终控制权，以及对电子植检证书发放流程的管理权。可确保长期可持续性（假设成为粮农组织业务预算的固定项目）。
- **弊：**需要征得联合国粮农组织理事会的同意。需要缔约方通过其联合国粮农组织驻国家代表处进行积极游说，并在个别国家进行游说，以确保与联合国粮农组织业务的国家目标和具体目标相一致。在过去几年中，缔约方给人的印象是，并不愿意或没有足够的影响力来争取对这种办法的支持。这种供资方案缺乏灵活性，因为可用的资金数额将受制于联合国粮农组织每年的预算流程，并可能因此而发生变化。

(6) 对区块链公司和/或私营行业使用电子植检证书“渠道”服务收取费用。

- **利：**既不需要缔约方提供资源，也不需要联合国粮农组织提供直接预算拨款。如果通过“合作”的方式来落实，也可以提供额外的技术资源。
- **弊：**除了提供口头/书面指导，和在国内游说国家植物保护组织加入电子植检证书解决方案外，业界没有表现出提供任何其他服务的意愿。根据联合国和联合国粮农组织的规则，建立并维护向私营行业收费的体系甚至可能不合法；即使有可能，也需要建立完全不同的财务和会计方法。缔约方和行业之间必须建立高度互信，以确保该体系能顺利有效运作。另一个令人关注的问题是，那些经济实力较雄厚的行业是否因为出资改善该系统，而获得访问电子植检证书的更大权限，或者能规定电子植检证书的使用和操作方面？此外，这个方案是否意味着电子植检证书解决方案或其某些方面是可以出租的？也许最重要的是，电子植检证书解决方案可支持政府对政府作出官方保证，大大降低了私营部门组织篡改或制作虚假证书的能力。若让私营部门直接参与该系统的资助、设计或运作，可能会被视为带来风险，因此是不合适的。

(7) **建立一个政府/私营部门联合体（包括有兴趣和/或参与证书交换处理中心的其他国际组织），以管理并制定单独的供资机制。**

- **利：**这是一个新概念，也许类似于国际运输领域的国际陆路货运系统，如能取得成功，也将证明政府和业界有能力成功合作。可以把开发电子植检证书财务管理系统的责任交给该联合体，而不是《国际植保公约》秘书处或联合国粮农组织。政府/业界的结合意味着长期内能持续获得资源，因为对持续业务感兴趣的所有部门都会出资。
- **弊：**需要更长的时间来落实。需要从长计议，才能建立法律框架，确定联合体的结构和职责。而且，缔约方和企业都必须克服长期以来对彼此的不信任，以确保新系统能顺利有效地运作。如上所述，借助电子植检证书解决方案，政府可以对政府作出官方保证，这可能意味着私营部门不适合直接参与，特别是在治理或管理职能方面。此外，业界代表还强烈认为，运作电子植检证书解决方案的实体，无论是联合国信息和计算中心还是《国际植保公约》，都不应由商业贸易/商业运营商直接资助，因为这些运营商可能需要电子植检证书，并从《国际植保公约》电子植检证书解决方案中获益。

[5] 前面的讨论简要概述了确保《国际植保公约》电子植检证书解决方案长期可持续性的最可行方法。为了对这些方案进行深入探讨，还需要对其实用性和可接受性进行更广泛的审查，然后才能要求植检委做出最终选择。其中一些方案可能根本不切实际，或者过于复杂和耗时。方案6（向区块链公司收取植物检疫证书副本的费用）是有问题的，因为这需要改变《国际植保公约》秘书处（即《国际植保公约》电子植检证书解决方案的所有机构）的财务流程，姑且不论这是否合法。此外，如果其他组织（如世界动物卫生组织或食典委）希望使用电子植检证书解决方案，将其转变为卫生与植物卫生电子认证解决方案，则情况必然会发生变化，而植检委可能不愿意如此依赖私营部门。

[6] 因此，请植检委将电子植检证书解决方案持续供资备选方案的数量缩减到不超过3个，然后指定一个小型工作组进行全面深入的探讨，届时将邀请代表业界的行业咨询小组联合主席参加（向电子植检证书指导小组报告），具体任务是编制一份决定文件，提交植检委第十六届会议（2022年）。以下是建议采取的步骤，以便植检委第十六届会议（2022年）能够决定选择哪种方案为电子植检证书提供可持续的资金：

- (1) **2021年3月** – 植检委第十五届会议（2021年）对上述方案进行审查，确定三个最佳方案，并成立一个由政府 and 行业合作伙伴组成的小型工作组，彻底审查这三个方案，以便向植检委第十六届会议（2022年）提出最终建议，作为可持续地资助电子植检证书解决方案的前进方向。

- (2) **2021年4-9月** – 由政府和行业合作伙伴组成的小型工作组从利弊角度评估选出的三个备选方案，可能由联合国项目事务厅和联合国粮农组织法律办公室提供协助，并为战略规划小组2021年秋季会议编制一份文件，介绍评估结果。
- (3) **2021年10-11月** – 战略规划小组审查小型工作组编制的利弊分析文件，对提议的下一步工作提出意见、建议和补充指导。甚至可能倡导某个具体的方案。
- (4) **2021年11月/2022年1月** – 小型工作组为植检委调整该文件，并就可持续地资助《国际植保公约》电子植检证书解决方案提出最终建议。
- (5) **2022年3月/4月** – 植检委第十六届会议（2022年）审查关于可持续资助方案的文件，并决定实施哪种方案。《国际植保公约》电子植检证书解决方案指导小组与植检委主席团一起审查电子植检证书的财务状况和方案的复杂性，以确定适当的过渡期和落实可持续供资方案的行动计划。
- (6) **2023年第一季度** – 建立《国际植保公约》电子植检证书解决方案可持续供资机制；或者如果植检委同意采取更具挑战性的方案，则可设定一个过渡期，在特定时期内需要额外的捐助方捐款。

[7] 请植检委第十五届会议（2021年）：

- (1) 审查本文件中提出的备选方案；
- (2) 决定要详细审议的两到三个首选方案；
- (3) 同意成立一个由政府和行业合作伙伴组成的小型工作组，向电子植检证书指导小组报告。
- (4) 责成该工作组按照上述程序深入评估其余备选方案，并编写一份关于《国际植保公约》电子植检证书解决方案可持续供资的最终决定文件，提交植检委第十六届会议（2022年）。