

国际植物检疫措施标准

第 47 号国际植检措施标准

植物检疫背景下的审计

国际植物保护公约秘书处编制

2022 年通过；2023 年发布

© 粮农组织 2022 年

引用格式要求：

《国际植保公约》秘书处。2023。《植物检疫背景下的审计》。《第 47 号国际植物检疫措施标准》。罗马。粮农组织代表《国际植物保护公约》秘书处发布。2022 年通过。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状况，或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织，2022



保留部分权利。本作品根据署名-非商业性使用-相同方式共享 3.0 政府间组织许可（CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>）公开。

根据该许可条款，本作品可被复制、再次传播和改编，以用于非商业目的，但必须恰当引用。使用本作品时不应暗示粮农组织认可任何具体的组织、产品或服务。不允许使用粮农组织标识。如对本作品进行改编，则必须获得相同或等效的知识共享许可。如翻译本作品，必须包含所要求的引用和下述免责声明：“该译文并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）生成。粮农组织不对本翻译的内容或准确性负责。原英文版本应为权威版本。”

除非另有规定，本许可下产生的争议，如通过调解无法友好解决，则按本许可第 8 条之规定，通过仲裁解决。适用的调解规则为世界知识产权组织调解规则（www.wipo.int/amc/en/mediation/rules），任何仲裁将遵循联合国国际贸易法委员会（贸法委）的仲裁规则进行仲裁。

第三方材料。欲再利用本作品中属于第三方的材料（如表格、图形或图片）的用户，需自行判断再利用是否需要许可，并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

销售、权利和授权。粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications/zh/）获得，也可通过 publications-sales@fao.org 购买。商业性使用的申请应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request。关于权利和授权的征询应递交至 copyright@fao.org。

复制本国际植检措施标准时，应提及现已出台的各个国际植检措施标准可从以下网址获取：www.ippc.int。

出于官方参考、制定政策或避免及解决争端之目的，仅可参照在下列网址公布的国际植检措施标准：www.ippc.int/en/core-activities/standards-setting/ispms/#614。

出台背景

此部分不属于本标准的正式内容。

出版物仅指该语言版本。出台背景完整说明参见本标准的英文版。

2016-04 植检委第十一届会议增加“植物检疫背景下的审计”（2015-003，后改为 2015-014）这一主题。

2017-11 标准委员会（标准委）批准第 66 号规范说明。

2019-06 专家工作组起草本标准。

2020-04 标准委通过网上评议系统进行修改并批准进入第一轮磋商（2020_eSC_May_19）。

2020-07 第一轮磋商。

2021-05 标准委七人工作组进行修改并批准进行第二轮磋商。

2021-07 第二轮磋商。

2021-10 标准委通过网上评议系统进行修改。

2021-11 标准委进行修改并建议提交植检委通过。

2022-04 植检委第十六届会议通过本标准。

《第 47 号国际植检措施标准》。2022。《植物检疫背景下的审计》。罗马，《国际植保公约》秘书处，粮农组织。

2023 年 1 月 中文语言审核小组审议了这项 ISPM，国际植物保护公约秘书处据此吸纳了相关修改。

发布背景最后更新：2023 年 1 月

目录

通过	4
引言	4
范围	4
参考文献	4
定义	4
要求概述	4
背景	4
对生物多样性和环境的影响	5
要求	5
1. 审计的目的	5
2. 审计的类型	6
3. 可能需要开展审计的情形	6
4. 角色和职责	6
4.1 角色	6
4.2 在本国境内进行审计的国家植保机构的职责	7
4.3 在出口国进行审计的国家植保机构的职责	7
4.4 审计方的职责	7
4.4.1 经授权进行审计的实体的具体职责	8
4.5 被审计方的责任	8
5. 挑选审计方	8
6. 审计频率	9
7. 利益冲突	9
8. 保密	9
9. 财务安排	9
10. 争端解决	9
11. 审计过程中的步骤	9
11.1 审计的规划	10
11.1.1 审计的日程安排	10
11.2 审计的筹备	10
11.3 审计的开展	10
11.3.1 初始阶段	10
11.3.2 执行和评价	11
11.3.3 结束和报告	11
12. 违规情况的类型	12
13. 对违规情况采取后续行动	12

通过

本标准于 2022 年 4 月由植物检疫措施委员会第十六届会议通过。

引言

范围

本标准适用于任何一个国家植物保护机构在其本国境内（或与另一个国家植保机构一起在该国境内）开展的植物检疫背景下的审计。本标准也适用于国家植保机构授权其他实体代表其开展的审计。本标准仅关注审计的植物检疫层面，有关审计的一般层面，可参考其他信息来源。

参考文献

本标准参考了国际植检措施标准（ISPMs）。ISPMs 可在国际植物检疫门户网站（IPP）上获得，网址为：www.ippc.int/core-activities/standards-setting/ispms。国际植保公约秘书处。1997。《国际植物保护公约》。罗马，国际植保公约秘书处，粮农组织。

定义

本标准中使用的植物检疫术语定义见《第 5 号国际植物检疫措施标准》（《植物检疫术语表》）。

要求概述

本标准描述了在植物检疫背景下开展的审计活动的目的和程序。具体包括：需要进行审计的情形，审计方和被审计方的角色和职责，以及审计的规划、筹备、开展和结果报告程序。需纳入考虑的审计要素取决于审计的类型、目的、范围和目标。

本标准也为审计方的选择、审计频率的确定、有关审计结果的争端解决、所涉各方商定财务安排等事宜提供指导。

背景

根据《国际植保公约》，国家植物保护机构（国家植保机构）对在其本国境内开展的如下活动负有责任：监测、检查、开展有害生物风险分析、制定进口植物检疫要求、植物检疫认证、植物检疫措施等处理方法的实施或监督，以及人员培训等。为有效履行这些职责，国家植保机构越来越多地使用审计来确保植物检疫系统和程序符合其目标。

许多已获通过的国际植检措施标准都提到了审计。本标准旨在为国家植保机构提供有关植检审计通用做法方面的指导。

审计是文件化的验证过程。植物检疫背景下的审计（以下简称“审计”）是对植物检疫系统或程序开展的文件化的系统审查，以评价控制水平，确保其符合发起审计活动的国家植保机构（即对审计负有责任的国家植保机构）所规定的要求，并评价该系统或程序是否达到预期的植物检疫目标。

与监督工作不同，审计不涉及对活动的持续观察和指导，而是在既定时间对特定的植物检疫系统、程序（或系统、程序的特定要素）进行评价。

为验证植物检疫系统或程序的结果是否符合发起审计活动的国家植保机构的相关要求，以及这些要求是否得到有效实施以实现植物检疫目标，需要收集客观证据。

对生物多样性和环境的影响

开展审计有助于确保植物检疫系统和程序的有效性，从而降低有害生物风险。这项工作可以保护植物健康，从而减少对环境的不良影响并促进生物多样性。

要求

1. 审计的目的

审计应客观评价特定植物检疫系统或程序是否符合发起审计活动的国家植保机构所规定的要求。审计应能得出结果，包括针对被审计的植物检疫系统或程序的有效性，确定是否存在违规情况和记录观察结果。

国家植保机构可通过审计验证以下各项是否合规：

- 国家植保机构自己的系统和程序；
- 被国家植保机构授权的实体（包括经国家植保机构授权代表其进行审计的实体）的系统和程序；
- 根据《第 20 号国际植检措施标准》（《进口植物检疫管理系统准则》）的要求，验证出口国国家植保机构的系统和程序。

经国家植保机构授权代表其进行审计的实体可开展审计来验证该国家植保机构授权实施植物检疫行动的实体的系统和程序。

2. 审计的类型

审计的主要类型有系统审计和专项审计。

系统审计是对植物检疫系统或程序的全面审查，以评价其有效性以及是否符合发起审计活动的国家植保机构的要求。其目的是确定系统或程序是否实现其目标，以及被审计方是否有足够的能力实施该系统或程序。一般而言，系统审计可在授权实体或实施新流程之前或在必要时进行。系统审计的范围可能包括从生产到出口的整个系统，或特定实体的系统。

专项审计是对植物检疫系统或程序的特定要素进行审查，以评价其有效性，以及是否符合发起审计活动的国家植保机构的要求。其目的是为了确定该系统或程序是否得到适当的实施和维护。专项审计可以定期或随机开展，或因出现某些情况而开展。

3. 可能需要开展审计的情形

可能需要开展审计的情形如下所列：

- 某些条件发生了变化（如生产实践、有害生物状况、进口植物检疫要求、管理系统或设施的操作）；
- 出现了新的进口途径；
- 制定了新的出口计划；
- 进口国国家植保机构发出了违规通知（例如，在进口货物中检测到限定有害生物）；
- 检测到可能损害植物检疫系统的违规情况；
- 实施了整改措施以处理违规情况；
- 出现了有关参与植物检疫系统的新要求；
- 安排例行审计，以验证是否符合发起审计活动的国家植保机构的要求。

4. 角色和职责

4.1 角色

审计涉及两方：审计方和被审计方。审计方可以是国家植保机构或其授权实体。被审计方可以是对自身进行审计的国家植保机构、由进口国国家植保机构审计的出口国国家植保机构、经国家植保机构授权实施植物检疫行动的实体，或正在接受审计的植物检疫系统中的任何其他参与者。以下小节描述了各方的责任。在本标准中，“审计方”和“被审计方”都可以指代一个实体的个人或团队。

4.2 在本国境内进行审计的国家植保机构的职责

发起审计活动的国家植保机构若是在其本国境内进行审计，则应：

- 为审计过程制定审计框架和要求；
- 如果决定授权其他实体来代表其开展审计并随后对其行动进行监督，则应确保建立适当的法律和技术框架；
- 制定应急计划，以便在被授权实体不再能够开展审计活动时，确保审计活动的连续性；
- 确定所需费用，并确保进行了适当的财务安排来支付这些费用；
- 如果发现违规情况，应确保被审计方在商定的时间范围内确定并实施整改措施，以处理这些违规情况；
- 采取必要行动，包括在发现严重违规情况或已查明的违规情况未得到令人满意的处理时，撤销某个实体的授权或暂停其对植物检疫系统的参与。

4.3 在出口国进行审计的国家植保机构的职责

在出口国境内开展审计活动的进口国国家植保机构应：

- 为审计过程制定审计框架和要求；
- 与出口国国家植保机构就如何进行审计达成协议，包括审计的财务成本和被授权实体的选择等方面的安排；
- 如果发现违规情况，应与出口国的国家植保机构商定需要采取的整改措施以及整改的完成时间。

4.4 审计方的职责

以下是审计方的一般责任，无论审计方是国家植保机构还是被授权的实体，都应适用。审计方应：

- 在发起审计活动的国家植保机构所建立的审计框架内，制定、实施和维护审计计划；
- 确定每次审计的目的、范围和目标；
- 确定所使用的审计标准；
- 使用商定的标准筹备和开展审计活动；
- 编写审计报告并最终定稿，及时将其提供给被审计方，或者如果审计方是被授权的实体，则应将审计报告同时提供给被审计方和发起审计活动的国家植保机构；
- 配备足够的人员，这些人员应接受所需培训并有能力开展审计活动；
- 与被审计的实体没有任何利益冲突，并保持对其的公正性和独立性；

- 在报告定稿和发布之前，为被审计方提供机会，使其能对报告结果做出回应（如支持或不同意这些结果）；
- 对审计过程中获得的信息保密（见第 8 节）。

4.4.1 经授权进行审计的实体的具体职责

除第 4.4 节开头规定的审计方的一般责任和《第 45 号国际植检措施标准》（对授权实体实施植物检疫行动的国家植保机构的要求）中规定的责任外，代表国家植保机构开展审计活动的被授权实体还应：

- 按其与授权国家植保机构之间的约定进行审计；
- 如发现任何第 12 节中所定义的违规情况，应将这些情况通知向其授权的国家植保机构。

4.5 被审计方的责任

被审计方应：

- 配合审计方，满足审计要求；
- 提供审计所需的信息、设施、记录和人员的访问权限；
- 在被审计方的国家内，酌情为审计方考察所涉及的后勤工作提供便利；
- 根据审计结果制定并提交行动计划；
- 如果发现违规情况，应制定并实施整改措施，以便在商定的时间范围内处理违规情况。

5. 挑选审计方

审计方的挑选应综合考虑其在所审计的植物检疫系统或程序方面的知识、培训和经验，以及审计方法和客观证据的收集。

如果需要额外的技术专长，则可邀请相关技术专家加入审计团队，或协助审计方。

为满足公正性要求（见第 7 节），在挑选过程中还应考虑审计方和被审计方之间的任何利益冲突。

6. 审计频率

在制定审计计划时，发起审计活动的国家植保机构应确定开展审计的频率，并酌情审查该频率。审计频率可能受以下因素影响：

- 可能需要开展审计的情形（见第 3 节）；
- 植物检疫活动的季节性；
- 与相关有害生物或路径相关的有害生物风险；
- 被审计方的合格和合规历史；
- 是否有已证明可降低有害生物风险的文件化的既定程序。

7. 利益冲突

发起审计活动的国家植保机构应就与审计相关的公正性和可能的利益冲突制定指导。为保持审计的严肃性，审计方应该保持公正。对于每次审计，审计方应查明与审计相关的潜在、察觉的或实际的利益冲突。审计方和被审计方均应声明并同意不存在与审计有关的利益冲突。

8. 保密

各方应商定并确保适当程度的保密，包括私人和商业方面敏感信息的保密，以保持审计的严肃性。发起审计活动的国家植保机构应酌情制定有关此事项的指导。

在审计开始之前，各方应讨论审计期间收集信息（包括报告）的预期和可能的披露情况。

9. 财务安排

各方应在审计开始前就财务安排进行讨论并达成一致（另见第 4.2 和 4.3 节）。

10. 争端解决

应在审计开始之前制定并商定争端解决程序，作为审计框架的一部分。

如果各方在预期方法是否得到遵循或在审计结果或结论方面存在不一致，则应在审计期间互相协商。

如果协商后争端仍未解决，则争端各方应参照商定的程序来解决争端。

11. 审计过程中的步骤

审计方法可能因审计目的、范围和目标而异。审计可能需要审查文件、进行访谈、举行会议、开展实地考察或综合使用这些手段。以下小节描述了审计过程中的步骤。

11.1 审计的规划

审计规划应包括以下要素：

- 确定和商定审计的目的、范围（整个系统或系统的特定要素）、过程和目标；
- 确定采用的审计标准；
- 确定审计方和被审计方；
- 酌情考虑现有的同等审计系统或国家植保机构或行业开发的其他系统，作为现场审计的替代方案。

11.1.1 审计的日程安排

发起审计活动的国家植保机构或进行审计的被授权实体应提前对审计进行日程安排（即应将审计执行和评价阶段的日期和时间通知被审计方（第 11.3.2 节））。在出现某些情况时，国家植保机构或被授权实体可以安排非定期审计（见第 3 节）。在某些情况下（如出现严重违规情况时），审计可能会不定期进行。

11.2 审计的筹备

在审计筹备阶段，审计方应进行下列活动：

- 收集和审查相关信息，例如手册、程序、工作计划、违规通知、记录、预审计问卷、相关标准、协议、以往的审计报告，以及有关为处理违规问题而实施的整改措施的报告（如有）；
- 准备审计工具，例如清单、参考资料、设备和可能的问题清单；
- 与审计参与者沟通（包括通知被审计方）并确认他们是否能够参与，最终确定后勤安排，并酌情商定开展审计活动所使用的语言；
- 要求被审计方确保审计期间相关人员可以配合，并且相关文件准备就绪；
- 确认审计参与者的角色和职责，例如每一方的主要联系人、首席审计员、审计团队成员，以及（酌情邀请的）技术专家。

11.3 审计的开展

开展审计活动涉及三个阶段。每个阶段发生的活动可能因审计类型及其范围而异。下面列出了这三个阶段，以及可能包含的一些活动。

11.3.1 初始阶段

审计方的活动可能包括：

- 确认审计的目的、范围和目标，并确认审计标准；
- 介绍审计参与者并确认所需人员是否能够参与；
- 讨论以往的审计报告，包括已经实施的整改措施（如适用）；
- 审查将在审计的执行和评价阶段使用的方法；

- 确认提交的文件是否为最新；
- 确认审计过程和时间范围；
- 告知参与者有关保密和数据保护的法律要求。

11.3.2 执行和评价

审计方的活动可能包括：

- 必要时采访相关人员并酌情要求澄清相关事宜；
- 评估文件化的过程；
- 评估各项程序的记录（如技术和管理记录、检查记录、处理记录、测试结果、整改措施日志）；
- 验证设施、仪器、机械和设备是否符合相关规范以及发起审计活动的国家植保机构所规定的要求；
- 观察各项过程以评价其是否符合商定程序，并注意可能损害被审计的植物检疫系统或程序的方面；
- 调查被审计的植物检疫系统或程序是否达到预期的植物检疫目标；
- 在审计团队内讨论审计结果以达成共识；
- 查明审计期间的任何发现并通知被审计方。如果是授权实体进行审计，则应在商定的时间范围内，将任何违规情况通知发起审计活动的国家植保机构。

11.3.3 结束和报告

审计方和被审计方的活动可能包括：

- 讨论审计结果、已查明的违规情况和初步结论；
- 要求或提供额外的澄清和反馈；
- 审计方起草审计报告，被审计方对审计报告草案发表意见。如发现违规情况，则双方应讨论实施整改措施的时间表，并在发生争端的情况下尝试解决争端（见第 10 节）；
- 审查后续步骤并商定提交审计最终报告的截止日期。

在任何情况下都应编制审计报告，并应包括审计的目的、范围、目标和结果（合规、违规，以及如果作了记录，还应包括观察结果）。报告还应根据对审计结果的分析得出结论。如果发现违规情况，结论应包括整改措施的必要性以及审计方对被审计方提出的行动计划的评价（包括实施整改措施的拟议时间表）。此外，审计报告可以就提高被审计植物检疫系统或程序的有效性提出建议，突显良好做法，并就植物检疫法规或要求提供有用的反馈。

在审计报告最终定稿并将其提交给被审计方之前，应考虑从被审计方收到的额外信息（例如评论、已实施的整改措施）。应在报告中清晰描述与审计相关的任何争端及其结果的细节。

12. 违规情况的类型

应记录违规情况，并附确凿证据。违规情况可分为严重违规情况或其他违规情况。

“严重违规情况”是指会立即损害被审计的国家植保机构植物检疫系统或其要素完整性的违规情况，需要制定和实施快速整改措施。

“其他违规情况”是指不会直接或立即损害被审计的国家植保机构植物检疫系统或其要素的完整性的违规情况，因此发起审计活动的国家植保机构不将其视为严重违规情况。其他违规情况应在规定的时间范围内采取整改措施。

13. 对违规情况采取后续行动

如果审计报告确定需要采取整改措施，则应采取后续行动。这些整改措施应在报告中确定的时间范围内实施，并验证其有效性。