

植物检疫措施委员会

第十九届会议

加强病虫害暴发预警及响应系统 – 发展议题最新情况

议题 12.5

(《国际植保公约》秘书处与预警及响应系统指导小组合作编写)

1. 引言

- [1] 加强病虫害暴发预警及响应系统（预警及响应系统）是《国际植保公约 2020–2030 年战略框架》中八项发展议题之一。此项发展议题相关工作于 2020 年启动，当时植检委主席团（下文简称“主席团”）成立了一个植检委预警及响应系统焦点小组¹，焦点小组提出的建议已提交给植检委第十六届会议（2022 年）²并公布在国际植检门户网站上³。
- [2] 植检委第十四届会议(2019年)要求《国际植保公约》秘书处（下文简称“秘书处”）与粮农组织负责紧急情况和新出现的有害生物事务的相关司开展合作，明确说明能向各缔约方提供的支持类型和支持水平。植检委第十四届会议（2019 年）还确认，有关新出现的有害生物的最新情况将作为植检委议程上的一项常设议题，以确保定期开展相关讨论和监测⁴。

植检委第十六届会议上的讨论以及预警及响应系统指导小组的启动

- [3] 在植检委第十六届会议（2022 年）上，植检委预警及响应系统焦点小组关于成立一个植检委下属机构的建议得到了讨论。各缔约方就焦点小组的提议展开了长时间的讨论。没有一个缔约方对新设一个下属机构的提议表示支持，其中一个缔约方指出首先要加大对《国际植保公约》有害生物响应工作的支持，并就其所发挥的作用和

¹ 植检委主席团 2020 年 12 月，议题 7：<https://www.ippc.int/en/publications/89287/>

² CPM-16 (2022)，议题 8.8.1：[CPM-16_FINAL_REPORT-2022-07-20__Syh4mHt.pdf](https://www.ippc.int/en/publications/89287/)

³ 植检委预警及响应系统焦点小组由植检委设立，负责就预警及响应系统提供初步建议，而预警及响应系统指导小组则在主席团的监督下侧重于预警及响应系统的运作。

⁴ 预警及响应系统指导小组职责范围：

https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2022/08/2022_ToRs_POARS_SG_cleaned_2022_08_10.pdf

重点达成共识。植检委第十六届会议（2022 年）的主席之友会议讨论了预警及响应系统以及预警及响应系统指导小组的作用和职能。最终，植检委第十六届会议（2022 年）成立了预警及响应系统指导小组（有别于植检委预警及响应系统焦点小组），为期两年，负责在《国际植保公约》系统内建设预警及响应系统相关能力，同时考虑各种治理方案，包括设立植检委下属机构。主席团随后修订并批准了“职责范围”。

- [4] 植检委的另一项建议是在针对草地贪夜蛾（*Spodoptera frugiperda*）⁵和香蕉枯萎病热带第 4 型（由香蕉枯萎病菌（*Fusarium oxysporum* f. sp. *Cubense* Tropical Race 4 引起）⁶采用的模型基础上，对其他被确认为全球性问题的有害生物开展防治。
- [5] 预警及响应系统指导小组于 2024 年 3 月成立，由来自全球各地的 11 名专家组成。来自欧盟委员会的 Panagiota MYLONA 被任命为主席，来自英国的 Matthew EVERATT 被任命为副主席，两人的任期均至预警及响应系统指导小组 2026 年 3 月整个任期结束时结束。
- [6] 秘书处实施促进组负责监督预警及响应系统发展议题的实施情况，并与预警及响应系统焦点小组和预警及响应系统指导小组开展协调。此外，实施促进组还负责管理预警及响应系统相关活动，包括有关草地贪夜蛾和香蕉枯萎病热带第 4 型的活动，这与粮农组织的“同一个健康”计划重点领域相一致。

战略框架和预警及响应系统时间表

- [7] 《<2020–2030 年战略框架>发展议题总体实施计划》中包含了关于预警及响应系统的一份初步时间表⁷。预警及响应系统指导小组对其进行更新后，向植检委第十八届会议（2024 年）提交了一份修订后的实施时间表，植检委随后要求对其进行进一步更新和调整。植检委第十八届会议（2024 年）要求指导小组于 2024 年晚些时候就发展议题的实施情况向战略规划小组提交一份经过更新和调整的时间表。

⁵ 关于草地贪夜蛾 - 《国际植物保护公约》

⁶ 《国际植物保护公约》关于香蕉枯萎病热带第 4 型的全球协调响应工作 - 《国际植物保护公约》

⁷ 《<2020–2030 年战略框架>发展议题总体实施计划》：

https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2023/01/13_CPM_2023_01_Overarching_Implementation_Plan_for_IPPC_Strategic_Framework_2020-2030_Development_Agenda_Items_2023-01-25.pdf

战略规划小组、主席团以及实施工作和能力发展委员会最近的讨论

- [8] 2024 年战略规划小组会议注意到预警及响应系统指导小组主席提交的经修订的实施时间表。战略规划小组还讨论了预警及响应系统各项治理方案，并建议指导小组考虑将非洲植检计划纳入预警及响应系统治理方案，可选择成立一个指导小组或实施工作和能力发展委员会分组。
- [9] 此外，战略规划小组会议期间还组织了一次有关预警及响应系统的分组会，与会者就指导小组制定的用于识别需要采取全球行动的新出现有害生物的标准进行了测试。
- [10] 在 2024 年 10 月的会议上，主席团讨论了植检委气候变化与植检问题焦点小组，并强调该小组在确定关键未来主题方面发挥的重要作用。这些主题包括气候变化对植物健康和有害生物防控的影响、将气候变化纳入有害生物风险分析以及将此项工作与预警及响应系统相关工作相互关联可带来的好处。
- [11] 实施工作和能力发展委员会在 2024 年 11 月会议上了解到了有关预警及响应系统最新进展情况，其中包括为确定新发现的有害生物制定标准和评价治理方案。委员会感谢预警及响应系统指导小组做出的努力和贡献，并表示希望指导小组能成为一个合适的治理模式，因为预警及响应系统的侧重点是实施与合作⁸。
- [12] 此份更新报告侧重于预警及响应系统指导小组开展工作九个月（2024 年 3-11 月）来取得的进展。指导小组启动后共举行了一次线上线下混合会议、八次线上会议和十三次小组会。按照其职责范围⁶，预警及响应系统指导小组商定将自身工作分为四大领域：
- **技术开发** – 为鉴定新出现的有害生物制定标准，为预警及响应系统开发一项程序，包括开发一个预警系统以及与预防、准备和响应相关的内容。此项工作还包括审查由植检委预警及响应系统焦点小组就国家报告义务提出的各项挑战和解决方案；
 - **治理** – 审查预警及响应系统的职能以及与实施工作和能力发展委员会、《国际植保公约》其他机构以及非洲植检计划的关系，同时对预警及响应系统治理架构方案开展利弊分析；
 - **合作与资源筹措** – 建立专家网络，制定交流战略，审查资源筹措机制；
 - **财务活动** – 对预警及响应系统的运作和活动所需资源开展评估。

⁸ 实施工作和能力发展委员会 2024 年 11 月，议题 6.3：<https://www.ippc.int/en/commission/capacity-development-committee/>

2. 预警及响应系统的技术开发

预警及响应系统技术活动的范围

- [13] 预警及响应系统旨在为《国际植保公约》系统就减轻新出现有害生物带来的风险提供支持。此项工作侧重于确定全球关注的新出现有害生物，向《国际植保公约》系统和相关方发出预警，并在以下四个暴发响应关键领域为各国提供支持：预防、准备、响应和恢复。
- [14] **发现需要全球关注的新出现有害生物并向《国际植保公约》系统和相关方发出预警。** 预警及响应系统利用地平线扫描法来发现潜在的新有害生物，随后采用标准来确定哪些有害生物是值得全球关注的新出现的有害生物。为确保《国际植保公约》系统和相关方能及时得到通报，预警及响应系统将建立一个《国际植保公约》综合预警系统，将国家、区域、全球网络联系在一起。
- [15] **为各国的暴发响应工作提供支持。** 预警及响应系统为各国提供支持，通过提供响应工具、战略和专长，帮助它们应对新出现的有害生物风险和暴发。暴发响应工作的四个领域中，关键行动如下（但不限于此）：
- **预防** – 就植检措施提出指导意见，以预防新出现的有害生物的引入、定殖和扩散；
 - **准备** – 强化各国家植保组织、各系统和各相关方的能力，以有效管理有害生物暴发，如通过提供应急计划、诊断规程、培训活动和模拟；
 - **响应** – 以协调统一的方式为管理有害生物暴发在技术和操作上做出努力，包括建立网络和设立针对特定有害生物的专家小组，为实地层面提供咨询意见；
 - **恢复** – 采取响应后续行动，旨在防控引发紧急情况的有害生物，逐步撤除应急措施。

如何确定需要全球关注的新出现的有害生物？

- [16] 预警及响应系统指导小组提出了一个发现、提名和评估需要全球关注的潜在新出现有害生物的流程。具体流程参见图 1，包括：1) 通过有害生物报告和地平线扫描法发现新出现的有害生物；2) 通过国家植保组织、区域植保组织或秘书处提名；3) 根据既定标准对其进行评估。
- [17] 符合相关标准的有害生物被确定为需要全球关注的新出现有害生物，继而触发预警和有针对性的活动，而其他有害生物可被添加到观察清单，或从清单上移除。一旦某种有害生物被归类为新出现的有害生物，就会发出预警。

[18] 表 1 简要介绍将某种有害生物归类为需要全球关注的新出现有害生物时所采用的标准和条件。采用标准对有害生物进行评估时，分为三个步骤：开始、当前影响、风险证据。每个步骤都必须满足特定标准，之后才能进入下个阶段。这种结构性方法能确保对有害生物的地理扩散、当前分布、经济和环境影响以及进入新的地区的可能性和管理挑战进行彻底评估。

[19] 未完全符合标准的有害生物被纳入一份观察清单。可能会根据有害生物报告和地平线扫描活动获得的新数据或证据对观察清单上的这些有害生物进行重新评估。不符合标准的有害生物会从预警及响应系统流程中移除，不再考虑对其采取全球性行动，虽然一些相关区域或全球机构可能仍会将其作为新出现的有害生物进行处理，并考虑采取适当行动。

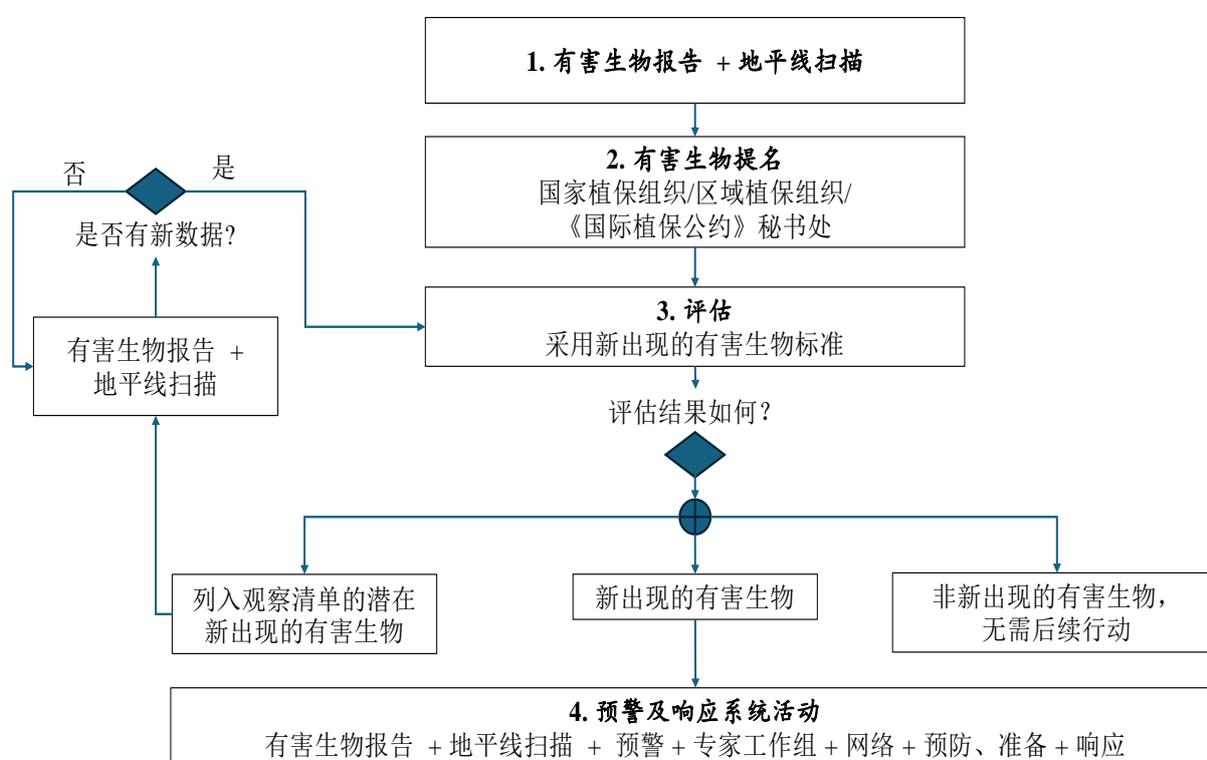


图 1：预警及响应系统发现、提名和评估需要《国际植保公约》系统全球关注的新出现的有害生物的流程

采用哪些标准确定需要全球关注的新出现有害生物？

[20] 按照主席团批准的职责范围，预警及响应系统指导小组的任务是“按照焦点小组的建议，制定新出现的有害生物相关标准以及对新出现的有害生物进行评估和分级的明确程序。”⁹

⁹ 2022 年预警及响应系统指导小组职责范围：

https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2022/08/2022_ToRs_POARS_SG_cleaned_2022_08_10.pdf

- [21] 由于本话题极具复杂性，已在多个机构之间多次来回讨论，要求进一步审议，因此预警及响应系统指导小组在参考《国际植保公约》多个机构 2016 年至 2023 年开展的长时间讨论结果后制定了该标准。这些机构包括主席团、战略规划小组、标准委员会、术语表技术小组和预警及响应系统焦点小组。
- [22] 预警及响应系统指导小组先采用该标准对七种有害生物¹⁰进行了测试，随后对其进行了调整，在 2024 年战略规划小组会议上再次进行测试。战略规划小组与会者在一次互动会议上试用了该标准，他们的试用反馈意见使标准得到了进一步改进。修订后的标准参见表 1。其中使用的相关术语遵循第 5 号国际植检措施标准（《植物检疫术语表》），并已在脚注中注明。

表 1：《国际植保公约》需要全球关注的新出现有害生物的确切标准

标准	描述	通过条件
步骤 1：开始		
最近地理扩散情况	最近有一处以上地区报告出现有害生物暴发 ¹¹ ，表明该有害生物范围有大量扩散趋势。	有害生物必须符合两条标准，才能进入步骤 2。
当前分布情况	有害生物在受威胁地区有限分布 ¹² 。	
步骤 2：当前影响		
经济影响	按照第 11 号国际植检措施标准（《检疫性有害生物风险分析》）和第 5 号国际植检措施标准（《植物检疫术语表》）补编 2 ¹³ 描述，有害生物正在造成重大经济影响。	有害生物必须符合至少一项标准，才能进入步骤 3。
环境影响	按照第 11 号国际植检措施标准和第 5 号国际植检措施标准补编 2，有害生物正在造成重大环境影响。	
步骤 3：风险证据		
进入新地区的可能性	按照第 11 号国际植检措施标准评估，有害生物极有可能进入新的地区。	有害生物应符合所有条件，才能被归类为需要《国际植保公约》关注的新出现的有害生物。
在新地区的影响范围	按照第 11 号国际植检措施标准评估，有害生物可能会造成重大影响。	
风险管理	有害生物在新地区的风险可能很难有效管理。	

¹⁰ 白蜡树蛀虫 (*Agilus planipennis*)、东方果实蝇 (*Bactrocera dorsalis*)、仙人掌螟蛾 (*Cactoblastis cactorum*)、褐飞虱 (*Nilaparvata lugens*)、小麦印度腥黑粉菌 (*Tilletia indica*)、番茄褐色皱果病毒 (ToBRFV)、番茄潜叶蛾 (*Tuta absoluta*)。

¹¹ 一种最近监测到的有害生物种群，包括入侵，或已定殖有害生物种群在某个地区突然大量增加[粮农组织，1995；植检临委修改，2003]（第 5 号国际植检措施标准）。

¹² 生态因素适合一种有害生物定殖，该有害生物的发生将会造成重大经济损失的地区[第 2 号国际植检措施标准，1995 年]（第 5 号国际植检措施标准）。

¹³ 补编 2：“潜在经济重要性”和有关术语，包括环境问题术语的理解准则。

[23] 经测试，该标准能有效地识别番茄褐色皱果病毒（ToBRFV）等新出现的有害生物，同时还能排除番茄潜叶蛾（*Tuta absoluta*）等非新出现的有害生物。按照程序，不完全符合标准的有害生物被列入一份观察清单。按照评估流程，有害生物被分为以下几类：

- **新出现的有害生物** – 符合三个步骤所有相关标准的某种有害生物；
- **列入观察清单的非新出现有害生物** – 符合步骤 1 的标准，但不符合步骤 2 和步骤 3 所有标准的某种有害生物。建议对此类有害生物持续开展观察，一旦获得新的信息或数据，就对其进行重新评估；
- **无需采取后续行动的非新出现有害生物** – 不符合步骤 1 “开始”中任何一条标准的某种有害生物。

[24] 根据战略规划小组的反馈意见，预警及响应系统指导小组着手制定一份指南文件，为有害生物评估标准的应用提供支持。该指南文件将采用案例研究的方式，详细说明每条标准的应用，并涉及评估过程中处置不确定性等问题，同时澄清“大量”、“重大”、“有限分布”等各类用词的范围。此外，指南还将涉及再次出现的有害生物和迁徙性有害生物。

评估国家报告义务在预警及响应系统活动中的必要性

[25] 预警及响应系统焦点小组已经在探索各种方法，以加强各缔约方履行自身国家报告义务的能力，为预警及响应系统提供支持。关键建议如下：

- 将有害生物报告工作的监督义务移交给预警及响应系统，而其他国家报告义务继续由实施工作和能力发展委员会负责；
- 应对会影响国家报告义务的广义挑战，如国家认识不足、资源配置问题、政治意愿不足，具体方法包括提出能力发展等解决方案、简化报告流程、筹措资源。

[26] 预警及响应系统指导小组审查了这些建议并得出如下结论：

- 移交有害生物报告监督义务的建议有一个前提，那就是需要成立一个新的预警及响应系统下属机构。由于这一机构目前尚不存在，而且成立机构的可能性不大，因此排除该建议；

将有害生物报告工作从实施工作和能力发展委员会移交给《国际植保公约》负责预警及响应系统的机构并不是能让预警及响应系统有效运作的必要前提。有害生物报告工作很重要，能及时向《国际植保公约》系统通报情况，让实施工作和能力发展委员会继续负责此项工作不会影响到预警及响应系统的运作效率。此外，预警及响应系统采用地平线扫描法积极识别潜在的威胁，以便及早采取行动应对新出现的有害生物；

- 让实施工作和能力发展委员会继续负责所有其他国家报告义务中的有害生物报告工作是更实际、更高效的做法，有助于精简管理和监督工作。

开展《国际植保公约》预警及响应系统新出现有害生物全球行动试点的未来步伐

[27] 预警及响应系统指导小组已对提交给植检委第十八届会议（2024 年）的《<2020–2030 年战略框架>发展议题总体实施计划》中提出的预警及响应系统时间表进行了更新。因此，为了与《战略计划》保持一致，预警及响应系统指导小组提出了 2024–2030 年时间表，详情见表 2。这一时间表已在 2024 年战略规划小组会议上做了介绍，并在 2024 年 11 月的实施工作和能力发展委员会会议上得到认可。

表 2：2024–2030 年预警及响应系统活动时间表修订版（已通报战略规划小组和实施工作和能力发展委员会）

年份	活动
2024	<ul style="list-style-type: none"> 确定《国际植保公约》预警及响应系统中采用的需要全球关注的新出现有害生物的概念。 为确定需要全球关注的新出现有害生物起草标准。 确定各种程序，包括在发现需要全球关注的新出现有害生物后要采取的行动。
2025	<ul style="list-style-type: none"> 将全球新出现的有害生物的概念和确定标准通报给植检委。 向植检委提出一份预警及响应系统治理方案并寻求得到批准。 确定预警及响应系统的核心组成成分，包括评估和工作组职责范围、网站和网络架构。 启动有害生物提名征集活动，并开启预警及响应系统试点阶段。
2026	<ul style="list-style-type: none"> 制定一份预警及响应系统实施计划并寻求植检委批准。 预警及响应系统指导小组任期结束（2 月）。
2027–2030	<ul style="list-style-type: none"> 启动并实施《国际植保公约》预警及响应系统。

[28] 按照欧盟在植检委第十八届会议（2024 年）上的提议，秘书处已开始与欧洲食品安全局¹⁴就地地平线扫描活动开展合作。此项合作旨在建立起确定潜在新有害生物的一个长期系统，充分利用欧盟食品安全局的现有系统去收集和分析从公开源头获取的信息。这一系统有助于利用公开的数据和监管信息、科学报告以及其他线上数据，及早发现潜在威胁。

¹⁴ 植检委第十八届会议(2024 年)注意到欧盟已确认将为预警及响应系统活动提供资金和科学方面的支持。

[29] 2025 年时间表中列出的征集新出现有害生物提名活动是应植检委第十六届会议（2022 年）做出的决定安排的，该会议提请各缔约方和区域植保组织向预警及响应系统指导小组提交建议，指出哪些其他有害生物可考虑纳入秘书处有关新出现有害生物的工作范围。

3. 预警及响应系统治理工作

3.1 将预警及响应系统的职能和活动与《国际植保公约》其他机构和活动相对比

[30] 预警及响应系统指导小组审查了预警及响应系统焦点小组为成立预警及响应系统指导委员会提出的职能。按照其职责范围，预警及响应系统指导小组应“明确界定预警及响应系统指导小组与实施工作和能力发展委员会各自发挥的作用，以确保形成合力，而不是相互重叠，同时分析成立预警及响应系统指导委员会的利弊以及委员会其他职能的投资回报情况”。预警及响应系统指导小组比较了《国际植保公约》多个机构的职能，最后得出如下结论：

[31] **预警及响应系统与实施工作和能力发展委员会的职能。** 预警及响应系统的多数职能与实施工作和能力发展委员会的职能相一致并能形成良好合力。虽然国家报告义务一项属于工作重叠，但正如本文第 2 节所述，预警及响应系统指导小组已建议由实施工作和能力发展委员会继续负责国家报告义务一项，而不是将此项移交给预警及响应系统。

[32] **预警及响应系统与实施工作和能力发展委员会各分组和各小组。** 实施工作和能力发展委员会多个分组和小组的活动都能与预警及响应系统形成互补，如植检能力评价以及指南和培训材料的编写等。实施工作和能力发展委员会香蕉枯萎病热带第 4 型小组以及粮农组织/国际植保公约草地贪夜蛾检疫和植检措施技术工作组就是成立工作组时可参照的榜样。

[33] **预警及响应系统与非洲植检计划的活动。** 非洲植检计划在加强各国基础调查能力方面发挥着重要作用，而预警及响应系统在全球运作，范围更大，为本文第 2 节提及的需要全球关注的新出现有害生物提供协调良好的应急响应框架。非洲植检计划能与预警及响应系统互补的活动包括调查规程。预警及响应系统与非洲植检计划在范围、紧迫性和影响方面的关键差别如下：

- **范围和目的** – 预警及响应系统是一个全球性应急响应机制，能快速调动工具和支持，帮助某一国家或区域应对新出现的有害生物。非洲植检计划则为各国提供有害生物的基础调查能力；
- **所侧重的有害生物类别** – 预警及响应系统侧重于对全球构成威胁的新出现有害生物，而非洲植检计划则涵盖不同国家关注的常见有害生物，如果实蝇属（*Bactrocera* spp.）、柑橘黄龙病菌亚洲种（*Candidatus Liberibacter asiaticus*）、茄科罗尔斯通氏菌（*Ralstonia solanacearum*）等；

- **网络架构** – 预警及响应系统建立全球专家网络来应对新出现的有害生物，而非洲植检计划则提供协调良好的区域性植物保护战略¹⁵；
- **预警系统** – 预警及响应系统依据商定的全面标准，为《国际植保公约》系统提供一个全球预警系统。而相反，非洲植检计划则仅向特定国家提供有关各国确定的有害生物的调查数据。

[34] **对《国际植保公约》其他机构的审查。**这些机构包括主席团、标准委员会和各技术小组。审查时考虑是否需要为预警及响应系统调整现有的植检处理方法和诊断规程的制定过程，或是否应该确立新的过程。

[35] 通过以上对比工作，预警及响应系统指导小组指出，应加速针对新出现的有害生物采取以下行动：

- 确立新项目；
- 编写培训和指南材料；
- 汇总和分享捐赠的资源；
- 制定植检处理规程；
- 制定诊断规程。

3.2 预警及响应系统治理建议

[36] 预警及响应系统指导小组审查了各种治理模式，以便为预警及响应系统建立一个高效的管理框架¹⁶，其中包括对以下方案进行了利弊分析：

- **方案 1** – 成立一个新的下属机构，负责非洲植检计划以及目前由实施工作和能力发展委员会负责的部分主题；
- **方案 2** – 成立一个新的下属机构，仅侧重于预警及响应系统相关事务；
- **方案 3** – 成立一个预警及响应系统指导小组，类似于电子植检证书指导小组，直接向主席团报告；
- **方案 4** – 在实施工作和能力发展委员会内部成立一个预警及响应系统分组。

[37] 分析侧重于以下关键因素：

- **治理和效率** – 审查决策流程、整体有效性和报告机制；

¹⁵ 概况 – 《国际植物保护公约》

¹⁶ 植检委主席团批准了预警及响应系统指导小组的职责范围，指出其任务是“分析成立预警及响应系统指导委员会的利弊以及委员会其他职能的投资回报情况”。

- **范围和职能** – 评估预警及响应系统的活动如何与现有机构相互关联；
- **所需资源** – 考虑必要的财力、时间和人力资源；
- **支持和参与** – 通过审查以往讨论的结果，考虑各缔约方的支持和参与水平。

成果

[38] 表 3 列出本次分析的结果，为决策提供依据，同时推动就预警及响应系统最合适的治理架构开展循证讨论。

表 3：治理方案概要及其利弊评估

类别	利与弊	方案			
		1	2	3	4
利					
治理和效率	直接向植检委或植检委主席团报告，以加快应急响应程序。	X	X	X	
	减轻实施工作和能力发展委员会的工作负荷。	X			
	由单个机构负责处理所有预警及响应系统相关事务。	X			
	适合作为实施工作和能力发展委员会负责的一项实施活动。				X
范围和职能	预警及响应系统活动的范围大于实施工作和能力发展委员会的活动，需要标准委员会和实施工作和能力发展委员会的结果。	X	X	X	
资源和投资	需要的资源比下属机构少。			X	X
支持和缔约方参与	成立一个专门机构能让整个系统和相关方认识到预警及响应系统相关事项正在得到重视，可能会争取到更多支持。	X	X	X	
	可能提高知名度，增加筹资机会。	X	X		
	能作为一个向下属机构或其他机构过渡的过渡性机构。			X	
弊					
治理和效率	已发现工作重叠问题，需要继续与资源需求更高的其他机构开展协调。	X	X	X	
	如果给预警及响应系统增加其他工作，可能会影响其灵活性或响应速度。	X			X
	实施工作和能力发展委员会要管理多项关键主题，工作负荷过重。				X
	一个分组至少需要十名以上成员才能运作，几乎与实施工作和能力发展委员会本身的成员人数相同。这种结构过于臃肿。				X
	这种流程更慢，不如直接向植检委或植检委报告。				X
资源和投资	要成立新机构，秘书处需要更多资源，包括资金、时间和人员。	X	X		
	成立新下属机构的投资回报率并不明了。	X	X		
	要成立一个分组，目前缺乏所需资源和人员。				X
支持和缔约方参与	说服各缔约方支持成立一个新的下属机构有难度，特别是这一想法无法带来立竿见影的预期好处。	X	X		
	有利于提高知名度				X

战略规划小组、植检委主席团和实施工作和能力发展委员会讨论过的可行方案

[39] 战略规划小组在 2024 年 10 月的会议上提出两项治理方案，作为预警及响应系统最可行的方案：

- (1) 成立一个预警及响应系统指导小组，直接向植检委主席团报告；或
- (2) 在实施工作和能力发展委员会内部成立一个预警及响应系统分组。

[40] 战略规划小组还建议探究这些方案与非洲植检计划项下的活动之间的协同作用以及如何将非洲植检计划纳入预警及响应系统。

[41] 主席团在 2024 年 10 月的会议上指出，植检委第十六届会议曾强烈反对成立一个下属机构。但秘书处注意到，植检委第十六届会议（2022 年）报告中并未明确做出决定排除为预警及响应系统成立一个下属机构的可能性，而预警及响应系统指导小组的职责范围中明确包含对成立一个预警及响应系统指导委员会的可能性开展利弊分析。同样，主席团还讨论了非洲植检计划在粮农组织内部的地位及其与《国际植保公约》其他工作的融合情况。植检委主席建议主席团进一步讨论将非洲植检计划与预警及响应系统等《国际植保公约》其他活动整合或在相互之间建立联系。

[42] 2024 年 11 月，实施工作和能力发展委员会表示成立预警及响应系统指导小组是最合适的治理架构，强调预警及响应系统的范围要大于实施工作和能力发展委员会日常处理的实施活动。

关于将非洲植检计划纳入预警及响应系统的考虑

[43] 2024 年 11 月，预警及响应系统指导小组讨论了将非洲植检计划纳入预警及响应系统的可能性。最后的结论是，从概念上看，非洲植检计划与预警及响应系统的基础准备阶段十分匹配，并能对其起到促进作用，特别是在数据管理和监测领域。非洲植检计划对预警及响应系统而言是一项可以利用的宝贵资源，因为预警及响应系统范围更大，作为《国际植保公约》的一项发展议题是一项核心行动，而且其目标是应对需要全球关注的新出现有害生物。

[44] 在 2024 年 11 月的会议上，实施工作和能力发展委员会¹⁷听取了有关非洲植检计划最新情况的介绍。一名成员指出，非洲植检计划主要侧重于调查和发现，并建议将非洲植检计划产生的数据纳入预警及响应系统和国家报告义务。该名成员还指出，非洲植检计划是一个典型的能力发展计划，应纳入实施促进组，并要求就该计划的未来做出澄清。

¹⁷ FINAL_REPORT_IC_Nov_2024_Meeting_2024-12-16.pdf

- [45] 就此，秘书处负责非洲植检计划的工作人员指出，随着每个主题项下的工作不断演化，非洲植检计划和预警及响应系统之间的具体联系会逐步清晰。秘书处还指出，最终要由《国际植保公约》秘书处管理层，也就是即将上任的《国际植保公约》秘书，来决定非洲植检计划是否被纳入秘书处的实施促进组，或是直接归入《国际植保公约》秘书办公室管理。
- [46] 经过讨论后，实施工作和能力发展办公室鼓励预警及响应系统与国家报告义务和非洲植检计划开展协同合作，因为三者之间有着关联和共同点，可确保向各缔约方发出清晰的信息。此外，实施工作和能力发展办公室还强调有必要考虑开展香蕉枯萎病热带第 4 型全球协调工作及其与预警及响应系统和非洲植检计划之间的联系。¹⁸
- [47] 预警及响应系统和非洲植检计划不断扩大的技术和业务活动将有助于两个计划之间加强联系，并评估他们之间关联或整合可能带来的好处。指导小组建议开展一次详细分析，以确定两个计划相互关联的最有效方式。有关整合的任何决定都应在预计 2025 年开展的预警及响应系统试点之后做出。

有关预警及响应系统治理的建议

- [48] 为确保预警及响应系统的有效管理和长期可持续性，预警及响应系统指导小组建议：
- 成立一个长期性预警及响应系统指导小组，作为预警及响应系统活动的治理机构，向主席团报告，成员由有害生物管理、预警、政策协调、数据系统和应急响应等领域专家组成；
 - 在现有指导小组完成试点阶段工作后，预警及响应系统的开始和实施工作由长期性指导小组负责；
 - 长期性指导小组的职责范围起草和定稿将由现有指导小组在吸取试点阶段经验的基础上完成。职责范围将提交主席团批准，其中包含将过渡期职责移交新指导小组的明确时间表，避免工作中断。

4. 预警及响应系统的资源筹措相关考量和财务模式

- [49] 筹措充足资金，为预警及响应系统就《国际植保公约》针对新出现有害生物采取的相关行动开展活动以及开展预警及响应系统预期技术活动提供支持，依然是一项要务。

¹⁸ https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2024/12/FINAL_REPORT_IC_Nov_2024_Meeting_2024-12-16.pdf (议题 4.5)

相关的以往决定

- [50] 植检委第十四届会议（2019 年）¹⁹ 讨论了新出现的有害生物的概念以及相关应急事项，并：
- 注意到各缔约方可能会通过多方信托基金捐赠专门的预算外资金，用于支持秘书处通过该项常设议题确定采取行动；
 - 呼吁秘书处设立一个应急响应信托基金，为关于新出现有害生物及相关应急事项提供支持。

当前供资工作

- [51] 由欧盟资助的新项目“支持《国际植保公约战略框架》和《工作计划》”（GCP/GLO/1304/MUL）已在三年项目期每年拨款最高 14 万美元，作为对预警及响应系统活动的支持。
- [52] 实施工作和能力发展委员会在其 2024 年 11 月会议上，同意要求《国际植保公约》财务委员会从《国际植保公约》正常计划预算和多方信托基金中拨出 5 万美元，用于满足预警及响应系统的业务需求，侧重于该系统发现的新出现有害生物。实施工作和能力发展委员会还建议纳入香蕉枯萎病热带第 4 型相关活动。实施工作和能力发展委员会要求财务委员会为香蕉枯萎病热带第 4 型全球协调工作专门拨款 5 万美元，同时考虑到此项工作与预警及响应系统和非洲植检计划之间的联系（见植检委议题 14.4 相关文件）。

未来的财务规划

- [53] 实施工作和能力发展委员会强调，正在试点的预警及响应系统有助于了解实际资金需求，并为未来的资源筹措工作提供指导。值得注意的是，提出的治理模式预计会产生资金方面的影响，例如指导小组的安排会有相关资金要求，目前此项资金将来自有关核心活动管理的一项项目建议。此外还需要更多资金来支持针对《国际植保公约》新出现有害生物的高影响力活动。
- [54] 预警及响应系统指导小组将重新探究此事项，根据系统试点过程中获得的经验对资金需求进行评价，评估相关费用，并提出具体建议。这一做法旨在确保未来的资金规划能与预警及响应系统活动的业务需求严格匹配。

¹⁹ [CPM-14_Report_withISPMs-2019-07-31.pdf](#)

建议

[55] 提请植检委：

- (1) 注意到在为发现新出现的有害生物制定标准、预警及响应系统程序以及将预警及响应系统的职能和活动与实施工作和能力发展委员会、《国际植保公约》其他机构和非洲植检计划进行对比等方面取得的进展；
- (2) 批准将预警及响应系统指导小组作为预警及响应系统活动长期性治理机构的方案，直接向主席团报告，由秘书处实施促进组管理；
- (3) 要求现有预警及响应系统指导小组为预警及响应系统长期性指导小组提出一份新的职责范围，同时要求主席团代表植检委审查并批准该职责范围；
- (4) 注意到经修订的预警及响应系统实施时间表，包括 2024-2030 年关键里程碑，详情参见前文；
- (5) 将新出现有害生物最新情况和预警及响应系统相关活动列为一项植检委常设议题，并注意到应植检委第十六届会议（2022 年）要求即将开展的新出现有害生物征集活动；
- (6) 注意到有关国家报告义务及继续由实施工作和能力发展委员会负责有害生物报告工作有助于精简管理和监督工作；
- (7) 批准从《国际植保公约》正常计划预算和多方信托基金中划拨 5 万美元，用于满足预警及响应系统的运作需求，确保该系统按实施工作和能力发展委员会的要求有效完成试点和实施；
- (8) 要求秘书处按照植检委第十四届会议（2019 年）的决定设立一项信托基金，用于应对与全球新出现有害生物相关事务和紧急情况。