

2007 年 2 月



## 植物检疫措施委员会

## 第二届会议

2007 年 3 月 26—30 日，罗马

对国际植保公约的工作方式及其  
机构安排进行独立评价

## 暂定议程议题 10.8.1

1. 植物检疫措施临时委员会在 2005 年其第七届会议上决定，应当对国际植保公约的供资和机构进行独立评价，该项独立评价将包括有关今后植检临委转向植检委的影响。对国际植保公约及其结构进行评价旨在：
  - i) 就国际植保公约今后政策、组织结构、供资谈判、战略和管理提供独立投入；
  - ii) 对于国际植保公约现有行政和工作结构、其运作和有关现有目标的产出及其实施国际植保公约战略的适宜性进行独立分析。
2. 设立了一个五人小组来执行该项评价。该小组开展的活动包括全面文件审查，对相关机构（世界动物卫生组织、食品法典）进行基准分析，进行关于技术援助和标准制定的具体案头研究。此外，该小组访问了 19 个国家，会见了政府（包括国家植保机构）代表和行业代表。该小组还与四个区域植物保护组织和一些国际机构（世界贸易组织、生物多样性公约、世界动物卫生组织和食品法典）进行了接触。向 192 个国家（包括缔约方和非缔约方）发送了内容广泛的调查表，对 92 份答复进行了详细分析。与无法访问的重要知情人举行了一些电信会议。评价组还与国际植保公约项下开展工作的各个机构进行了广泛磋商。
3. 粮农组织评价处的一名代表在植物检疫措施委员会第一届会议（2006 年）上

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。粮农组织大多数会议文件可从因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

介绍了该项评价的最新进展情况。该代表介绍了进程、时间表和重大事件，提及将在植检委第二届会议上提出初步结果和建议，目的是为了得到反馈，以便了解哪些问题需要进一步阐明。

4. 本文的附件说明了评价的初步结果和建议草案供植检委讨论。（将在植检委会议期间举行一次关于评价的特别会议）。

5. 最后报告计划在 2007 年 6 月提交。该报告将在 2007 年 10 月提交粮农组织计划委员会第九十八届会议。

6. 植检委不妨考虑设立一个联络小组以便：

- 审查最终评价报告
- 向植检委提出考虑到最终评价报告建议的一项工作计划（通过战略规划和技术援助非正式工作组提交植检委第三届会议）
- 准备投入供粮农组织计划委员会讨论。

7. 为了符合粮农组织计划委员会的截止日期（提前 60 天），联络小组需要在 2007 年 7 月初开会。

8. 请植检委：

1. 审议附件 1 中的评价报告草案；
2. 就需要进一步阐明的问题和建议向评价组提供咨询意见；
3. 注意到最终评价报告将提交 2007 年 9 月粮农组织计划委员会第九十八届会议；
4. 同意设立一个联络小组以便：
  - 审查最终评价报告
  - 向植检委提出考虑到最终评价报告建议的一项工作计划（通过战略规划和技术援助非正式工作组提交植检委第三届会议）
  - 准备投入供粮农组织计划委员会讨论；
5. 注意到最终评价报告将在植检委第三届会议上进一步讨论。

## 附件 1

**对国际植物保护公约的工作方式及其  
机构安排进行独立评价**

供讨论的新的结果和建议

2007 年 2 月

目 录

	页 次
I. 评价的背景和执行	1
II. 国际植保公约面临的全球环境和挑战	1
III. 标准和标准制定过程	3
A. 标准的相关性	3
B. 标准的质量	4
C. 标准制定过程	5
D. 标准的费用	7
E. 实施与影响	7
F. 建 议	8
IV. 信息交流	9
A. 评估信息交流活动	10
B. 建 议	13
V. 技术援助	14
A. 评估项目：相关性、效率、效益	15
B. 建 议	17
VI. 争端解决	17

---

VII.	国际植保公约的管理	18
A.	植物检疫措施委员会	18
B.	主席团及战略规划和技术援助非正式工作组	19
C.	标准委员会	20
D.	建    议	21
VIII.	秘书处	21
A.	有关秘书处和人员配备的建议	22
IX.	区域植物保护组织的作用	23
X.	国际植保公约财政资源	24
XI.	总的结论	26

评价过程的最后步骤是寻求植检委就新的结果和建议提供反馈。本文件不应当视为最后文件；其目的是在正式评价报告最终确定之前寻求植检委提供投入。

## I. 评价的背景和执行

1. 2005 年 4 月植物检疫措施临时委员会第七届会议要求尽快进行一项评价以便提供：

- i) “关于国际植保公约今后政策、组织结构、供资谈判、战略和管理的一项投入”；
- ii) “对国际植保公约现有行政和工作结构、其运作和有关现有目标的产出及其执行国际植保公约战略计划的适宜性的分析”。

2. 植检临委还指出“该项评价将来还需要考虑对过去执行情况、现有和新出现的挑战及新的想法进行审查。该项评价还应确定国际植保公约的活动和行政管理是否适当符合调查的成員的需要”。

3. 国际植保公约新修订文本于 1997 年通过。自那以后，公约项下执行的工作量大大增加。由于这种增加的工作量，为国际植保公约的活动有效供资和筹资成为植物检疫措施委员会（植检委）主要关注的问题。公约的新文本从 2005 年 10 月开始生效。鉴于这些发展情况，评价组认为对国际植保公约进行评价是及时的。

4. 设立了一个五人小组<sup>1</sup>来执行评价。该小组与国际植保公约主席团和秘书处磋商规划其工作。活动包括全面文件审查；对相关机构（如世界动物卫生组织、食品法典）进行基准分析；进行关于技术援助和标准制定的详细案头研究。

5. 此外，该小组访问了 19 个国家，在访问期间会见了政府代表，包括国家植物保护机构（国家植保机构）的代表以及行业代表。该小组还访问了四个区域植物保护组织（区域植保组织）和一些国际机构（例如世界贸易组织（世贸组织）、生物多样性公约、世界动物卫生组织和食品法典）。评价组向 192 个国家，包括所有缔约方和非缔约方，发出了一份内容广泛的问卷调查表，对 92 份答复进行了详细分析。与没法访问的重要知情人举行了电信会议。评价组还与国际植保公约的不同结构（如主席团）进行了广泛磋商。

## II. 国际植保公约面临的全球环境和挑战

6. 现代交通运输、旅行和通信技术导致人们和货物的全球性流动大量增加。曾

---

<sup>1</sup> 核心小组成员包括：Lukas Brader（组长），John Mumford（技术专家，小组成员），Kevin Nalder（技术专家，小组成员），Erin Holleran（粮农组织评价处），Rachel Sauvinet-Bedouin（粮农组织评价处）。

此外，随同该小组在其区域进行国家访问的两名区域专家为：Peter Ooi（亚洲）和 Marco Bertussi（拉丁美洲）。

经有效阻止有害生物引入和传播的自然边界现在遭受越来越大的压力。由于这种植物检疫障碍的减少及国际农业贸易大量增加，植物检疫措施作为贸易的潜在障碍变得更加重要。在 2000—2004 年期间，世界农产品贸易值增长 42%，达到近 8 000 亿美元<sup>2</sup>。在 1980—2000 年期间，水果、蔬菜和切花在农业出口中所占的比例从 13.7% 增至 18.9%。此外，在过去 20 年，航空客流量增长一倍以上，使许多国家无意识引入有害生物的数量大大增加。所有这些变化强烈表明了国际上商定的国际植物检疫措施的必要性及国际植保公约面临挑战的严重程度。

7. 由于日益全球化，国际贸易水平不断增长，对卫生和植物检疫安全的关注增加，国际植保公约与其它国际和区域协定的互动变得更加重要。同国际植保公约最为相关的国际协定有：世贸组织卫生和植物检疫措施应用协定，生物多样性公约（和相关的卡塔赫纳生物安全议定书），关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书，食品法典。此外，还有 200 多个区域贸易协定。

8. 国际植保公约为就如何最好地处理植物检疫和有关问题交流意见提供唯一的全球论坛。它是促进能够将植物有害生物传入尚未存在这种有害生物的地区的植物产品和其它限定物国际贸易不断扩大的一个重要手段。国际植保公约缔约方数量迅速增加，这清楚地表明了该公约的重要性。这方面的重大挑战是制定和执行国际植物检疫措施标准（国际植检措施标准）。这些标准预计通过一个过程制定和批准，该过程确保这些标准具有科学性很强的植物检疫基础和经济理由，能够实际应用，相一致和容易了解。因此，这是一个劳力集约型和费时的过程，以确保提供优质产品。国际植保公约项下的标准制定工作开始不久。迄今有 27 个国际植检措施标准已经通过。然而，需求远远超过这一数字，有许多标准正在制定。

9. 满足这一标准需求以及应对国际植保公约的各种信息需要和其它挑战的一个先决条件是，为一个有效的秘书处提供充足资金和人力资源，组织范围广泛的技术和行政管理会议。在一定程度上，国际植保公约看来已成为其本身取得成功的受害者，因为工作量迅速增加，大大超过该公约的预算资源。这是国际植保公约管理机构即植检委不断关注的问题，但尚未找到有效可持续的解决办法。

10. 评价的主要问题和关注属于国际植保公约的三个主要活动领域：(i) 标准制定过程，(ii) 信息交流，(iii) 技术援助。评价还包括国际植保公约的范围和管理，秘书处的运作和预算事项。以下几个部分对当前的活动作了分析，包括查明强项和弱点。提出了关于在处理弱点的同时利用强项的建议。

---

<sup>2</sup> 报告中的所有货币值均以美元表示。

### III. 标准和标准制定过程

11. 国际植保公约从 1991 年开始其标准制定工作，第一个国际植检措施标准于 1993 年 11 月通过。许多早期国际植检措施标准涉及有害生物危险性分析、植物检疫术语表和有害生物根除准则等与所有植保服务普遍相关的“概念”问题。后来的标准“针对”转移和感染的具体形式（如木质包装材料）、分类类别（果蝇）、有害生物减少措施（辐射）或争端规程。后备制定工作包括关于将来国际植检措施标准的许多具体说明及最终可能考虑制定标准的另外 100 多个主题的概要。

12. 几乎所有评价问卷调查表的答复者均说明，标准制定“非常重要”，并指出国际植保公约的标准有助于确保和便于植物和植物产品的安全流动。对概念标准和具体标准的评价都是“非常重要”。

#### A. 标准的相关性

13. 考虑到国际植保公约标准涉及植物卫生方面最相关和重要的问题的程度，对国际植保公约标准的相关性进行了审议。

14. 由于有一般问题和具体问题需要处理，国际植保公约的概念标准和具体标准的现有结构是适宜的。必须有概念标准以便建立可采用具体标准的框架。最终标准应当具体，以便可以在各个贸易伙伴之间一致采用。现有的概念标准已涉及大部分基本的国际植物检疫和检验职能。将来对具体标准的需求会增加。

15. 在该项评价的访谈中，普遍提及有关与生物多样性公约相结合的问题是应当更加重视的活动。一些人认为，生物多样性公约在世界贸易管理方面会日益重要，国际植保公约标准需要反映出与能够传播环境关注的植物有害生物的物品，包括入侵物种的运输有关的危险性。国际植保公约在一定程度上涉及环境关注的植物有害生物。《序言》本身提及，“国际上批准的原则……和环境”。后来的国际植检措施标准 11 号（*限定有害生物有害生物危险性分析，包括对环境危险性和活体修饰生物的分析*，2004 年）涉及环境植物有害生物。

16. 将来更加需要确保环境问题，特别是与影响自然环境的外来入侵物种植物有害生物有关的那些环境问题，纳入国际植保公约的相关标准。因此，某些利益相关者希望国际植保公约更加积极地与生物多样性公约联系，标准制定过程和标准本身预计都将表明考虑这些环境危险性，包括处理这些危险性的适当措施的证据。然而，虽然国际植保公约与生物多样性公约联系将环境关注纳入植物卫生标准，但在国际植保公约秘书处内无人具体负责环境/生物多样性问题来跟踪这些事项。

## B. 标准的质量

17. 从标准的技术有效性、适用性和一致性对标准的质量进行了审议。问卷调查表中关于国际植保公约标准质量的答复表明，绝大多数（92%）认为这些标准至少“令人满意”。然而，正如认为这些标准达到最高质量的答复者的比例（不足 50%）所表明的，仍有改进余地。在答复者关于可改进国际植保公约标准质量的变化清单中，为技术专业知识提供资金以及提供更多专业支持被列为最重要的变化。

18. 植物卫生标准的**技术有效性**来自专家工作组和技术小组成员的参与，这些成员是根据他们有关这些标准所包含问题的具体经验选出的。评价组的结论是，现行挑选起草标准的专家的系统以及随后进行广泛磋商以审议技术内容，足以确保概念标准的技术质量及具体标准的广泛程度。关于高度具体标准或迅速出现的问题，世界上技术专业知识可能非常有限，如果参与这一进程的大多数人没有充足技术知识进行有效参与的话，进行磋商可能没有什么意义。

19. 关于具体标准，就标准的技术内容取得一致认识很重要但很难。提出等同措施是具体标准方面的一个重要问题，尤其是在做法、不同措施的可接受性及实施费用差异很大时。这可能引起关于科学比较基础的严重不同的意见。

20. 标准的**适用性**要比技术有效性更难实现，因为不同国家的贸易和管理环境差异很大，并且比任何技术条件差异更大。一些发展中国家抱怨，由于费用或缺乏实施这些标准所需的必要技能，在实施标准方面有困难。

21. 虽然国际植检措施标准的实施列入当前的“国际植保公约第 1 号战略方针”，但在标准通过之后，国际植保公约没有监测缔约方实施国际植检措施标准的情况，也没有一个过程来审查标准的适用性。每年都有一些关于标准应用方面具体失误的关注提请世贸组织卫生和植物检疫委员会注意。根据对这些关注的审议可以明显地看出，发达国家和发展中国家在实现实施国际植保公约部分标准的愿望方面都有困难。此外，在通过时没有商定实施时限。与技术有效性不同的是，标准的适用性在制定和通过之前很难评估，因为不能进行试验性检验。在制定国际植检措施标准时，可以考虑如何实施一项标准，预计可能产生哪些积极影响和消极影响。

22. 在实际行业层面，标准往往不够明确因而无法直接采用，特别是概念标准。具体标准得到实施的可能性更大并且更加有用。由于标准越来越具体，需要行业更多参与以确保行业做法得到适当审议并在需要时采用。行业参与标准制定很有必要，以确保标准切合实际。目前由政府决定通过国家植保机构征求行业的意见，或者由与本区域行业联系的区域植保组织决定。出现这种情况的程度不同，往往由认识到植物检疫措施作用的行业积极参与立场推动。行业参与制定国际植检措施标



准, 通过使行业更多地了解标准的必要性, 应当能够改进实施, 而同时在保持效益的情况下将行业的共同做法和经验结合到标准中。

23. 标准的一致性很难实现, 但作了努力。这些努力包括: (i) 一些专家多次参加专家工作组, (ii) 利用专家小组, 技术小组固定的成员是根据其技术专业知识选出的, 这些成员监督某个主题领域的一套标准的制定。负责起草标准的管理员部分地根据以前有关其它标准的经验选出。

### C. 标准制定过程

24. 利益相关者在评价访谈和问卷调查表中提出了关于标准制定过程的各种问题。然而, 应当注意到, 90%的问卷调查表答复者指出, 标准制定过程在满足成员国的期望和需要方面至少“令人满意”。总的来说, 虽然进程的效率较高, 但所有答复者都认为仍有改进余地。与此相反, 被访问者主要注重关于标准制定过程的参与和透明方面的困难或挫折, 在这一进程中工作的具有大量经验的专家也如此认为。

25. 对标准制定的速度(每年的标准数)看法不同, 有的认为速度太慢, 有的认为太快。一些被访问者表明对标准如此之少感到沮丧, 而其他被访问者则认为有时间充分透明和达成共识很重要。一些国家, 特别是发展中国家感到关切的是, 没有能力实施现有标准, 更不用说更多新的标准, 以及标准通过的速度应当更好地适合实施能力。然而, 问卷调查表的绝大多数答复者表明, 国际植保公约标准制定过程的速度“令人满意”或“令人非常满意”, 认为通过的标准数量至少“令人满意”。总的来说, 当前标准制定水平看来令大多数参加者满意。

26. 许多国家表明, 本国或其他国家缺乏能力有效参加标准制定过程。在许多情况下, 这涉及植物检疫服务部门的技术能力有限, 工作人员和经验都太少。在其中部分例子中, 即使在有充足专业知识的情况下, 没有充足资金使工作人员参加标准制定。这就是为什么组织关于国际植检措施标准的区域讲习班的主要原因之一, 这种讲习班为发展中国家的代表作为一个小组开会, 得到关于国际植检措施标准的说明以及使他们能够讨论这些标准和确定需要更加注意的领域, 提供了机会。这为他们提供了为标准制定过程提供投入的一个机制。

27. 在访谈过程中的一种普遍抱怨是, 标准委员会结构效益低下(没有充足技术知识的人员太多, 有关所有成员完全参与和有用的代表性作用的问题), 这包括来自参与标准制定过程的小组(即标准委员会、技术小组和专家工作组)的参加者。有人认为标准委员会成员的挑选不够严格。评价组认为, 通过区域植保组织更加积极地参与确定其各自区域的适当候选人, 可以加强标准委员会成员的挑选。

28. 语言被视为一个主要问题, 是 2006 年植检委第一届会议上广泛讨论的题目。

提供更多口译预计能够改进参加情况，但需要使用本来可用于其它目的的资源。有人认为以英文语言提出的意见在磋商阶段产生更大作用。一些参加者认为，在植检委会议期间举行半正式的会外会议来谈判标准草案文本（植检委第一届会议期间重新起草果蝇（食蝇科）非疫区的建立）阻碍了充分参加，特别是如果这些会外会议不提供口译以及不采用商定的程序听取、接受和记录意见。

29. 当前的标准制定过程使管理员、标准委员会和在秘书处工作的少量人员作出了大量时间承诺，对他们产生了巨大压力。访谈期间的一种普遍意见是，目前对提供技术专业知识的依赖可能无法持续。标准委员会没有充足的时间充分完成分配给它的任务，这些任务包括制定和批准国际植检措施标准具体说明，审议关于国际植检措施标准草案的意见，修订国际植检措施标准草案，植检委分配给它的额外任务增加。这种时间不足导致在国家磋商阶段提出更多意见，从而导致在植检委会议上在最后一分钟匆忙改变。标准的数量或复杂性增加将加剧这些问题。此外，标准制定过程中的会议纪要没有充分反映出所讨论的问题和解决办法，使成员在磋商会期间很难提出知情意见。

30. 制定关于标准的一项正式具体说明有助于通过确定所需工作有明确界限和限度的标准，将资源投入纳入标准制定过程。这导致过程缩短及更加一致。

31. 快速标准制定方法开始时缓慢。不清楚的是，采用这种方法有哪些期望，或者在多大程度上鼓励或支持这种方法。这种方法特别适合通过并非由国际植保公约提出的经验证的技术标准，例如由国家植保机构、区域植保组织或行业团体提出的技术标准。

32. 植检委在其会议上被引离高度重点问题。因为它非常重视标准草案的纪要详情。标准委员会批准的国际植检措施标准草案仅在 1 月份在植检委会议之前在国际植物检疫门户网站（国际植检门户网站）上公布。要求在植检委会会议之前 14 天提交成员关于标准委员会批准的国际植检措施标准草案的意见，这些意见仅以他们收到的语言在植检委会上散发。因此成员没有足够时间在植检委会议之前对这些意见进行审议，因而具体问题占用了植检委太多的时间。被访问者支持评价组的意见，即国际植保公约在长期规划以及为标准制定过程确定明确和有用重点方面较差，它在没有适当解决实施工作计划所需资源的情况下继续增加工作计划。例如，准备拟定的标准，既有概念标准，也有具体标准，超过了今后 10 年（以任何实际速度）可通过的数量。这意味着现有标准有严重不足之处，证实在现有标准制定过程中缺乏重点确定。

33. 可以认为，当前的标准制定速度是需求与秘书处和缔约方内可利用资源之间的一个折衷办法。标准制定方面的重点必须反映出需要和机遇，特别是因为他们

很大程度上依赖国家专家实际参加的自愿贡献。如果没有一个所需专业知识可得到回报的充分供资的系统，不可能完全根据需要确定重点。在标准制定过程中可以更大程度地利用区域植保组织，但这可能取决于加强薄弱的区域植保组织以确保得到发展的区域植保组织在赋予更大任务时不会在过程中占主导地位。对行业团体的利用也不足，他们的参与还要求在特邀专家的选择方面有更大灵活性。问卷调查表的答复者认为，其他机构（如区域植保组织、国际种子检验协会等）制定的标准可以更加广泛地应用于国际植保公约的标准（在总数 10 中得分 7.8），但这意味着需要有一个过程来验证这种标准，而目前在国际植保公约程序中并没有这个过程。

#### D. 标准的费用

34. 关于详细审议的 10 项标准（国际植检措施标准第 2 号、第 7 号、第 15 号、第 21—27 号），对费用总额作了估算。最近的标准按边际费率每项标准的费用大约为 13 万美元，按全额费率为 193 000 美元<sup>3</sup>。然而，由于参加的专家小组人数多，国际植检措施标准第 26 号（*建立果蝇非疫区—(2006)*）的费用比最近其它标准高将近一倍。早先的标准即国际植检措施标准第 2 号（*有害生物危险性分析准则(1995 年通过)*）和国际植检措施标准第 15 号（*国际贸易中木质包装材料管理准则(2002 年通过，2006 年通过修订版本)*）的费用大大高于上述数额。国际植检措施标准第 2 号和国际植检措施标准第 15 号在通过之前和通过之后所需的会议都大大超过一般标准。新通过的每项标准的会议总次数增长速度超过制定的新标准数，主要因为除了起草新标准之外还需要修订早先的标准。

35. 如果国际植保公约需要为用于编制每年三项新标准的当前水平的专家时间支付全部费用，除了维持秘书处之外，这还需要为标准制定每年作大约 60 万美元的预算。标准需要定期修订，随着标准数量增加，修订费用也将增长。每次修订费用可能同一项新标准一样多。五年之后的一般修订计划表明每年有 5—6 项修订，每年需要大约 100 万美元的全额费用预算来执行这些修订。

#### E. 实施与影响

36. 标准的实施与影响很难确定，进行量化则更加困难。在标准通过之后一个时期没有对标准的影响进行监测，以审议利益或费用影响的程度或分配方面的经验教训。只能逐项审议。对国际植检措施标准第 2 号、国际植检措施标准第 7 号和国际

---

<sup>3</sup> 这些估计数是根据专家工作组或技术小组用于每项国际植检措施标准的记录的人日数、顾问费用、每项标准管理员 75 个工作日估计数得出的。国际植保公约秘书处的费用为固定费用，不属于各项标准。费用分旅费（假设每个参加者平均 1 400 美元）、生活津贴（会议天数加一天），三种薪金费用（根据每天 250 美元的粮农组织费率的低费率；根据没有管理费的每天 500 美元一般薪金额的边际费率；根据每天 1 000 美元的全额管理薪金额的全额费率）。

植检措施标准第 15 号进行了个案研究，在正式评价报告中将介绍这些研究的进一步详情。

37. 国际植检措施标准第 2 号为有害生物危险性分析提供了一个概念基础（与密切相关的国际标准第 11 号*对检疫性有害生物的有害生物危险性分析，包括对环境危险性和活体修饰生物的分析*一起），被主要输入国广泛采用。这些国际植检措施标准的结果是，记录了估计的 2 000 项有害生物危险性分析。有害生物危险性分析将有助于加快数十亿美元的新鲜产品和其它商品的新贸易。

38. 国际植检措施标准第 7 号*出口验证系统*（1997 年通过）的一项重大利益是，验证增加了信任，有助于确保有害生物不会通过贸易传播，有时用来作为减少植物检疫干预的基础，包括输入国国家植保机构的检验措施。例如，欧洲联盟（欧盟）现在减少对各种产品的检验，仅要求对来自一些国家的输入货物中的 3% 进行检验。关于希望采用减少检验措施的所有货物，要求由输出国国家植保机构根据国际植检措施标准第 7 号颁发的植物检疫证书。然而，虽然这表明出口验证系统有助于这一进展，但很难评估在多大程度上是由于国际植检措施标准第 7 号。

39. 虽然国际植检措施标准第 15 号*国际贸易中木质包装材料管理准则*（2002 年通过，2006 年通过修订）给行业造成了大量费用（采用国际植检措施标准第 15 号批准的处理措施和有关木质包装材料验证的费用估计每年为 20 亿美元左右），但是这些植物检疫措施可以减少通过未处理木质包装材料国际性流动而可能传播的有害生物感染所造成的巨大损失。同货盘上的总贸易量相比，这些处理费用很小。

## F. 建议

40. 为了保持和进一步提高标准的质量和作用，建议：
- 应当进行一项重点活动研究以作为制定今后国际植保公约工作计划的基础；
  - 国际植保公约应当优先重视具体标准而不是概念标准；
  - 应当与行业利益相关者磋商，他们的知识和经验应用于标准制定过程的早期阶段，特别是用于具体标准。
41. 为了确保生物多样性关注得到国际植保公约的有效处理，建议：
- 应当在国际植保公约秘书处内设立一个环境联络官员职位；她/他还可以为秘书处执行履行与其它国际组织的联络职能；
  - 应当建立一个生物多样性技术小组以便提出同环境问题、生物多样性威胁、入侵物种途径有关的可快速优先重视的标准；
  - 每年至少有一项标准有一个针对生物多样性问题的主题，所有标准应当说明其生物多样性影响。
42. 为了确保标准的质量及加强标准的实施，建议：
- 应当有解释性文件伴随每项标准，以提供关于实施和监测方面的指导；

- 关于标准的实施和影响的监测程序应由国际植保公约通过，用于通知标准的修订及制定新标准的重点活动和过程；
- 每项标准应当有一个实施说明，表明预计的实施时限、潜在影响及实施的费用和利益，概述关于如何实现和监测实施的一项计划；
- 应当在区域植保组织的协助下，继续举行对国际植检措施标准进行审查的区域讲习班，应当举行关于制定区域实施计划的区域讲习班。

43. 为了保持严重依赖专业知识实物贡献的当前标准制定水平，建议国际植保公约应确保粮农组织正常计划或预算外来源提供充足直接供资以聘用标准制定方面的专家，并确保相当广泛的来源承诺继续为标准草案作出实物贡献。

44. 为了确保缔约方最广泛地参与标准制定过程，建议国际植保公约的充足财政和技术支持应当针对全面参与。

45. 为了提高标准制定过程的透明度，建议：

- 标准制定委员会（专家工作组、技术小组、标准委员会）的会议纪要应提供关于标准草案主要问题的辩论的性质和深度方面的充分详情，并在成员磋商之前提供；
- 在成员关于国际植检措施标准草案的磋商和标准委员会会议的结束与公布标准委员会批准的国际植检措施标准草案和植检委会议之间，应当有更多的时间，以便在植检委会议之前有时间就意见进行反馈以及更大程度地取得一致意见。

46. 为了取得植检委及其技术机构的更加实际的工作计划，建议：

- 植检委每届会议应当产生关于将来标准制定的一系列明确重点，审查上年在实现重点目标方面的业绩；
- 应当确定目标，在这些目标中表明标准的数量和种类，以及将采用一般方法还是快速方法。

47. 最后，为了使秘书处充分完成其在标准制定过程中的任务，包括建议增加的任务，建议秘书处增加参与支持标准制定过程的核心专业人员数量。正式评价报告将提供这方面详情。

#### IV. 信息交流

48. 国际植保公约缔约方负有交流官方植物检疫信息的主要责任，而国际植保公约秘书处为信息交流提供论坛。这确保有一个公认的植物检疫信息交流国际论坛。也就是说，由正式渠道通知植物检疫措施和有害生物报告方面的变化。根据公约，各缔约方有一些强制性和任选的信息报告义务和责任。

49. 应植检临委的要求，国际植保公约秘书处发展了一个以因特网为基础的电子论坛，称为国际植物检疫门户网站（国际植检门户网站），以便各缔约方、秘书处和区域植保组织根据国际植保公约的要求交流官方植物检疫信息。虽然国际植检门

户网站在 2002 年 8 月正式建立，但直到 2005 年其发展阶段才完成，各缔约方才开始真正利用该网站提供和获取信息。目前可以粮农组织五种正式语言中的四种语言浏览国际植检门户网站。

### A. 评估信息交流活动

50. 正如他们在国家访问、会议和问卷调查表中所报告的，缔约方认为信息交流对于促进贸易和制定适当国家植物检疫措施极为重要。在国际植检门户网站上有两类信息：i) *有关国际植保公约的信息*（例如会议文件、国际植检措施标准和活动时间表，ii) *关于国家植保机构的国别信息*，如限定有害生物清单等。问卷调查表答复者对第一类信息的重视超过第二类。关于按照国际植保公约制定的标准方面的信息，是国际植检门户网站上最重要的信息种类。

51. 评价组认为，信息交流在当今世界至关重要，由于国际植保公约秘书处与公约的关系以及需要有一个国际中心论坛进行官方信息交流，国际植保公约秘书处是提供一个信息交流中心论坛的最适宜和相关的实体。

52. 在国际植保公约正式文件中，关于由谁得到缔约方信息履行报告义务不大清楚。国际植保公约 1997 年修订版阐明了报告义务，提供了一个信息交流论坛—现在正式称为国际植检门户网站。公约规定哪些方面应得到信息。公约的一些条款<sup>4</sup>规定了信息来源以及应当向谁提供信息（即秘书、有关缔约方和区域植保组织）。其它条款<sup>5</sup>没有这方面规定。根据国际植保公约的要求，植检临委第三届会议（2001 年）通过了关于信息交流的明确方针，同意通过国际植检门户网站提供的官方植物检疫信息被视为履行国际植保公约中的报告义务。然而，国际植检措施标准第 17 号（2002 年）指出，作为国际植保公约中义务的有害生物报告应通过以下三个系统之一提供：直接交流，在一个可进入的国家官方网站上公布，或者国际植检门户网站。因此，很难评估缔约方通过各种系统在多大程度上履行其所有信息报告义务。应当努力协调及阐明报告渠道。

53. 总的来说，缔约方通过国际植检门户网站履行其报告义务的程度很低。问卷调查表答复者中仅有很小的比例（20%）报告利用国际植检门户网站履行其报告义务。

54. 报告工作做得最好的是国际植保公约国家联络点，这是所有强制性报告义务的最基本单位。缔约方很少利用国际植检门户网站进行任选报告以公布一些出版物。由于国际植保公约优先重视强制性报告，很少利用国际植检门户网站进行任选报告并不奇怪。

---

<sup>4</sup> 如关于紧急行动的第 VII 条第 6 款

<sup>5</sup> 如第 IV 条第 2 款(b)项和第 VIII 条第 1 款(a)项

55. 缔约方为很少利用或者没有利用国际植检门户网站来履行其报告义务提出了许多理由。根据问卷调查表的结果，没有通过国际植检门户网站履行报告义务的主要原因是缺乏人员和能力。答复者还引用了国家访问时多次说明的其它原因：缺乏方便获取因特网设施和电脑；在国家内缺乏限定有害生物名单；其它信息报告机制（欧洲和地中海国家的欧洲和地中海植物保护组织）的存在。作为欧洲和地中海植保组织成员的一些缔约方指出，他们不想重复报告，主张在区域植保组织与国际植检门户网站之间进行更多信息交流。

56. 在国家访问和其它会议期间，缔约方注意到没有利用国际植检门户网站来履行报告义务的其它原因。某些种类的植物检疫信息直接向贸易伙伴国提供，一些国家认为某些数据具有贸易敏感性质（有害生物报告和紧急行动）。

57. 最后，履行报告义务并非国际植保公约秘书处或植检委大力强调的一个领域。而是缔约方被‘要求’履行其报告义务，但是没有监测和履约系统或其它此类机制来鼓励国家履行义务。

58. 在 2006 年 12 月下旬，国际植保公约秘书处开始收集表明通过国际植检门户网站报告的国家植物检疫信息的统计资料。到那时为止，为筹备会议而临时性收集数据。评价组认为，发展这种系统朝着监测国际植检门户网站上缔约方数据迈出了良好的第一步，具有更加全面发展的潜力。

59. 根据问卷调查表上和国家访问时的意见，缔约方认为国际植检门户网站是一个用户友好的工具。许多缔约方对于可进入性、总体设计、速度反应时间和浏览语言表示满意。现有数据表明，国际植检门户网站的每月点击次数大约为 30 000 至 40 000，这表明为数众多的人民对国际植检门户网站感兴趣。利用国际植检门户网站主要是为了筹备国际植保公约会议，下载标准，进入国际植保公约国家联络点，和获取国家植物检疫信息。

60. 缔约方和利益相关者的能力和需要差异很大，这影响到国际植检门户网站的使用。例如，一些发展中国家由于信息技术基础设施差和/或缺乏能力，很难利用国际植检门户网站。语言问题也影响使用。英文是国际植检门户网站上文件的最常用语言。并非国际植检门户网站的所有文件都以所有正式语言提供，从而影响有些文件对某些国家的作用。虽然可以用粮农组织的四种语言浏览<sup>6</sup>，但只有关于国际植保公约、秘书处和国际植检门户网站的某些一般网页已翻译成正式语言，目前一个总的方针是不要正式翻译所有语言，特别是各国上载的那些文件。为解决这个问

---

<sup>6</sup> 中文的编程工作正在进行，应当在 2007 年提供。

题而秘书处所采取的并得到评价组支持的一个步骤是，鼓励国家植保机构和区域植保组织提供其自己网页和文件的翻译。

61. 影响国际植检门户网站使用的一个非常重要的方面是，有其它信息交流机制（往往包含官方和非官方信息）可供缔约方使用。一个机制是各个区域植保组织网站，如南锥体区域植保组织、欧洲和地中海植保组织、北美植保组织的网站，一些缔约方广泛利用这些网站进行植物检疫信息交流。另一个机制就是国家之间直接交流。许多信息由于其性质而仍然直接交流；这就是为什么国际植检门户网站上的联络点名单受到如此高度重视，因为各国现在知道谁是国家官方联络点。

62. 其它交流机制的存在影响国际植检门户网站的效率和作用。有机会与现有电子机制进一步协作，特别是国际植检门户网站与区域植保组织网站之间。某些机会所花的费用和时间比其它机会多。基本网站链接已经存在。但是总的来说，链接搞得不好。这是一个应当进一步开展工作的领域，特别是因为国际植检门户网站现在已完成其最初发展阶段。

63. 在国家访问和会议期间，缔约方大力强调了在国际植检门户网站上提供可靠信息的重要性，其中许多缔约方提出了国际植检门户网站上一些国家信息缺乏可靠性问题。这特别令评价组担心，因为如果缔约方不相信国际植检门户网站上的数据，国际植检门户网站的价值和作用将受到影响。鉴于国际植检门户网站上的信息量和可能的法律责任问题，秘书处不能担任技术数据验证者的角色，这应当完全由缔约方负责。

64. 秘书处组织了一系列分区域讲习班的结果是，国际植检门户网站上提供的国家信息量大量增加，虽然起点较低。讲习班尚未在所有区域举行；余下的区域讲习班计划在 2007 年举办。由于受培训人员的能力增强及数量增加，人们可以预计不断增长的使用趋势将继续。评价组支持国际植检门户网站支持组关于在不远将来计划举办区域后续讲习班的建议，以帮助有报告义务的国家及确保这种势头不会失去。

65. 在过去三年，由于预算外来源的供资才有国际植检门户网站最近的发展。主要供资来源是国际植保公约由于拖欠款供资而收到的一次性预算外资源 66.8 万美元，占国际植保公约从该来源收到的总额近 28%。考虑到粮农组织正常计划的核心供资水平，国际植保公约没有足够资金进行这种发展努力。然而，核心供资应当足以能够基本维持国际植检门户网站和秘书处工作人员为履行其报告义务而需要开展的活动。

66. 评价组认识到，管理国际植保公约信息交流活动的现有两名专职植物保护专业人员忙于国际植检门户网站的日常业务和技术管理，因此没有足够时间开展更加



战略性和技术性的支持活动。除了这两个专职职位之外，看来还真的需要一名年轻专业人员总的负责国际植检门户网站的日常管理（网管员），从而使信息官员摆脱这些费时的工作。此外，由于信息技术的性质，国际植检门户网站的日常更新和发展需要信息技术专业人员的服务。

67. 总之，缔约方没有适当履行国际植保公约所要求的信息交流报告义务。虽然缔约方认为信息交流很重要，但是强制性报告义务仅部分地通过国际植检门户网站履行。此外，缔约方感到满意的是，它们发现国际植检门户网站上的信息很重要，实际情况是，在国际植检门户网站上除了基本联络点之外普遍缺乏国家信息。如上所述，缔约方的这些报告困难有各种原因。

68. 对国际植检门户网站这样一个工具普遍感到满意。数据表明对国际植检门户网站的使用增加，既用于关于信息义务的报告，也用于获取信息，特别是在过去两年。不断增长的使用趋势看来在继续，主要受到秘书处有关国际植检门户网站的一系列讲习班的推动。虽然秘书处的培训努力取得了成功，但在国家之间仍然需要在报告义务及如何利用国际植检门户网站履行这些义务方面加强国家能力建设及进行培训。

69. 国际植检门户网站上不可靠的国家信息影响该网站的质量和作用。秘书处今后关于国际植检门户网站的讲习班和进修班，应当包括对国际植检门户网站上公布的国家和区域信息真实性的至关重要方面进行充分讨论和指导。评价组认为，只有缔约方才能核实所公布的技术信息的可靠性，而秘书处则不能。然而，秘书处可以在积极促进国际植检门户网站上提供可靠信息的需要和利益方面发挥作用。

## B. 建议

70. 国际植保公约秘书处应当继续帮助各国更好地了解其信息报告义务，关于如何利用国际植检门户网站履行这些义务方面提供培训。一旦秘书处完成在所有区域为缔约方主办基本讲习班，评价组同意这一建议，即将来的培训支持涉及发展和提供短期进修班以加强培训和保持势头。评价组建议：

- 国际植保公约秘书处除了考虑所提供数据的准确性之外，还应当考虑编制一份基本表格在国际植检门户网站上提供，供各国用于自我评价其报告义务状况。可鼓励各国经常（如每年）自我评价其状况；
- 由于新编辑人员的到来以及现有编辑人员需要新的信息，国际植保公约应当继续努力发展适用能力建设工具。

71. 还建议国际植保公约秘书处通过谅解备忘录或其它适用机制立即同其它信息交流机制及其数据库建立正式联系，以改进信息的提供及增强国际植检门户网站的作用。此外，强制性报告义务的报告手段应当明确并且与缔约方相一致。

72. 建议植检委和秘书处进一步强调履行强制性信息交流义务。应当发展和实施履行强制性国际植保公约报告义务的一个监测和履约系统。该系统应当专门跟踪缔约方履行所有报告义务情况。

73. 更具体地说,可根据国家履行义务程度给予报告等级(例如履行义务很差为红色,几乎履行义务为黄色,履行所有强制性报告义务为绿色等)。等级可以在国际植检门户网站的一份名单中公布,该名单还可以作为植检委文件的一个报告或附件。关于履行义务程度较低的那些缔约方,国际植保公约秘书处不妨提供支持以帮助他们制定关于如何改进其履行报告义务的一项行动计划。植检委不妨发展一个鼓励系统以承认全部履行义务的国家。植检委、主席团和秘书处应当在国际植保公约范围内宣传履行国际植保公约义务的一种文化。

74. 评价组建议:

- 秘书处应当雇佣一名信息交流网管员<sup>7</sup>;
- 应当为聘用外部信息技术专业人员提供资金以支持国际植检门户网站的进一步发展。

## V. 技术援助

75. 公约第 XX 条涉及技术援助。该条内容如下:“各缔约方同意通过双边或有关国际组织促进向有关缔约方,特别是发展中国家缔约方提供技术援助,以促进本公约的实施”。

76. 得到秘书处支持的技术援助可分成两类活动:

- i) 有关国际植保公约活动的技术援助,这些活动包括参加国际植保公约会议,关于标准草案的讲习班以及关于国际植检门户网站的发展和使用方面的培训;
- ii) 加强国家植物检疫能力。

77. **有关国际植保公约活动的技术援助:**这类技术援助主要由秘书处的粮农组织正常计划预算和信托基金供资,包括国际植保公约特别信托基金<sup>8</sup>和欧洲委员会的项目。后者专门为了便于发展中国家参加国际植保公约会议。在 2001—2005 年期间,国际植保公约秘书处组织和支助了关于国际植检措施标准草案的大约 25 次区域讲习班,以及与国际植保公约有关的其它事项的讲习班。没有文件估计这种技术支持的作用和效益。然而,访问国家时被访问者和问卷调查表答复者都强调了这种活动的重要性和作用。特别是,答复者认为关于国际植检措施标准草案的区域讲习班非常有益。

---

<sup>7</sup> 目前秘书正在招聘一名准专业官员网管员,由美国提供资金。

<sup>8</sup> MTF/GLO/122/MUL: 国际植物保护公约特别信托基金(自愿信托基金)

78. **关于加强国家植物检疫能力的技术援助：**这种项目包括范围广泛的活动，如植物检疫设施现代化；人力培训和建立适当装备的实验室；起草和颁布符合世贸组织卫生和植物检疫措施协定的植物检疫法；建立监测系统以帮助建立非疫区。

79. 评价组对于过去五年粮农组织/国际植保公约通过各种项目提供的关于加强国家植物检疫能力的技术援助进行了案头审查。该项审查包括对 25 个项目进行具体分析，这些项目是根据活动种类、区域分布和现有信息选出的。该项分析包括在评价组访问的国家执行的项目。下面大部分结果是根据该项案头审查得出的。

80. 在 2001—2006 年期间，粮农组织/国际植保公约通过 55 个项目提供了总价值为 1 270 万美元的技术援助，其中 85% 由粮农组织技术合作计划即粮农组织正常计划预算提供资金。实际上，仅有少量捐助者通过粮农组织支持有关国际植保公约的技术援助活动。这一较低的捐助者供资水平表明，国际植保公约秘书处没有成功地使捐助者大量参与其技术援助活动。缺乏关于如何实现捐助者目标的计划以及缺乏关于要提供的技术援助种类的明确重点，很可能就是这种有限捐助者参与的部分原因。因此，所提供的技术援助几乎完全是粮农组织资助的一项努力。

#### A. 评估项目：相关性、效率、效益

81. 项目基本同要解决的问题相关，但是其中大多数项目在启动和执行时延误了好几个月。这些延误不利地影响了项目活动，减少了项目效益。根据案头审查，大约 50% 的项目取得了令人满意的结果（实现特定目标和计划的产出）。

82. 根据国家访问期间得到的反馈和问卷调查表的结果，特别是关于工作人员培训方面取得了积极成果。这包括在植物检疫措施、信息技术和数据库使用、提高认识的讲习班、有害生物调查和根除技术等方面对国家植保机构工作人员和决策者进行培训。国际植保公约/粮农组织支持的另一个积极方面同粮农组织法律办公室有关立法方面的工作相关，这方面的工作令人满意地得到执行，通常在国家顾问的有效协助下执行。

83. 总的来说，国际植保公约秘书处在过去五年期间执行的项目的结果和长期影响以及可持续性可能有限。这是由于许多问题，如国家植保机构工作人员更换频繁，缺乏供资或其它必要支持使植物保护处有效保持增强的能力，缺乏与其他捐助者倡议的合作和协调等。最为重要的是，由于有限的两年时限及 50 万美元上限，技术合作计划项目并非很适合以综合和可持续的方式有效满足复杂的能力建设需要。

84. 此外，秘书处没有足够工作人员为所有项目提供有效支持，仅有一名技术官员处理各个国家和区域的各种业务和技术问题，同其它处的合作有限。这限制了跟踪所取得的成就的可能性。为了解决这个问题，已经采取一些措施，包括授权粮农组织区域植物保护官员负责项目及使用顾问。

85. 粮农组织国际植保公约正常计划预算为区域植物保护官员的时间提供资金。然而，实际上，这些官员的时间的有效使用及其对技术援助的贡献不平衡。这有许多原因。第一，这些任务的职责范围不明确。第二，他们不向秘书处直接报告，使国际植保公约工作人员很难总体协调和监督技术援助。此外，粮农组织区域植物保护官员的参与需要协调以及及时和具体计划，这很难做到，因为国际植保公约秘书处能力不足。迄今这些官员的参与没有大量减少国际植保公约秘书处工作人员的工作量。

86. 问卷调查表的结果着重表明非常需要提供技术援助。培训计划的需要量特别大，包括提高技术人员在实施标准、检验、监视和有害生物确定方面的技能。此外，绝大多数发展中国家指出，对有害生物危险性分析和有害生物清单的支持，处理有关基础设施和设备所引起的制约的问题，非常重要。Canale<sup>9</sup>在发展中国家进行的对植物检疫能力评价工具结果的一项详细审查也表明，法律制约因素和体制问题是主要限制因素。

87. 因此，包括能力建设在内的技术援助需要范围广泛。为了适当满足这些需要，将需要制定一项综合发展战略，包括各捐助方参与一项明确的长期技术援助计划。粮农组织/国际植保公约对植物检疫能力的支持是全球支持的一小部分，这种支持主要利用捐助机构的资金进行（世界银行、欧洲委员会和一些双边机构是这一领域的主要捐助者）。在这方面，几乎所有技术援助项目的一个共同特点是，各捐助机构之间缺乏协调。案头审查表明，粮农组织/国际植保公约单独行动，仅在加勒比的很少几个例子中与其他捐助者建立伙伴关系。

88. 尽管植检临委第三届会议提出建议，特别是关于发展一个系统来确定一般重点活动及满足重点需要，但没有确定秘书处技术援助活动重点。成员提交的一般植物检疫援助需要清单没有保持。此外，没有明确证据表明所提供的技术援助取得了成果。更为重要的是，没有明确的优先顺序和重点。主要根据有关国家的要求执行项目，没有任何总体战略设想。

89. 上述不足之处表明，应当更加明确国际植保公约秘书处的总体责任和作用。关于这方面的总体技术援助需要和粮农组织/国际植保公约秘书处的作用，不够明确。秘书处当前在技术援助方面的作用不够集中，过于重大，远远超过其能力。此外，它还将稀有资源从核心业务活动转走。

90. 该公约指出，缔约方同意促进提供双边技术援助或者通过适当国际组织提供

---

<sup>9</sup> F. Canale. 植物检疫能力评价及其在发展中国家中的应用。2004年12月。

技术援助，以利于实施公约。国际植保公约不能视为执行技术援助活动的一个适当国际组织。同时认识到非常需要向发展中国家缔约方提供技术援助以加强其植物检疫能力，这显然需要采用比现行方法更好地计划和协调的方法。

## B. 建议

91. 评价组认为，粮农组织，而不是国际植保公约秘书处，最适合协调全球支持以加强国家植物检疫能力，建议设立一个关于加强植物检疫能力的国际磋商小组（由粮农组织植物生产和保护司协调）。该小组的目标是确定优先需要，促进资源筹集，确保协调。

92. 评价组还建议，粮农组织应通过植物生产和保护司在国际植保公约秘书处之外组织必要技术能力以作为其正常计划的一部分，目的是提供技术援助以支持植物检疫能力。粮农组织在做该项工作时，应考虑到其资源以及与其它主要角色建立伙伴关系。粮农组织应当向植检委报告其植物检疫技术援助情况。

93. 评价组强烈建议，在国际植保公约项下直接执行的技术援助应当限于国际植保公约的核心业务，即同以下方面密切相关的业务：更好地了解标准草案及监测这些标准的影响，发展和利用国际植检门户网站作为缔约方之间信息交流的一个工具，支持发展中国家参加技术会议和管理会议。

## VI. 争端解决

94. 国际植保公约的争端解决机制在公约第 XIII 条中作了说明，在 2005 年为战略规划和技术援助非正式工作组编写了国际植保公约项下的争端解决指南。同世界动物卫生组织的争端解决一样，国际植保公约的争端解决不是要取代世贸组织的机制或者损害可能通过世贸组织寻求解决争端的世贸组织成员的权利和义务。

95. 争端解决程序自 1952 年原始文本（第 IX 条）通过以来成为国际植保公约的一个组成部分，但自国际植保公约秘书处设立以来从未采用。因此，评价组无法评估其效益。

96. 对国际植保公约、世界动物卫生组织和世贸组织的争端解决程序进行了一项比较分析以作为评价的一项案头审查的一部分。世界动物卫生组织的过程最不正式，结果向争端各方提供一份保密的技术报告。国际植保公约的过程比较正式和透明，使国际植保公约所有缔约方参与最终分析，因为国际植保公约秘书处有义务向植检委报告争端解决过程的正式磋商会结果。

97. 根据与其部分代表的讨论情况，看来世贸组织—卫生和植物检疫措施秘书处会欢迎由国际植保公约处理争端，因为处理争端会大量消耗世贸组织的资源。国际

植保公约的争端过程比较注重技术方面，而世贸组织—卫生和植物检疫措施的争端则比较注重法律方面。在这方面，国际植保公约的争端解决过程通过处理技术性争端，可以减少在世贸组织—卫生和植物检疫措施争端机制中执行的部分工作量。然而，关于国际植保公约在多大程度上有能力处理一项全面争端难以确定。

## VII. 国际植保公约的管理

### A. 植物检疫措施委员会

98. 植物检疫措施委员会是国际植保公约的管理机构，自 2005 年 10 月即 1997 年通过的修正案开始生效以来，一直负责总体实施公约的目标。到那时，植物检疫措施临时委员会转交了这些责任。植检委会议的参加者不断增加；所有区域都有相当多的代表参加，不过太平洋、近东和非洲区域的代表少于其它区域。自植检临委第四届会议以来，非洲区域的代表大量增加，因为国际植保公约特别信托基金和欧盟资助的项目提供了支持。

99. 在每次会议上，通过国际标准都是一项重要的讨论议题。缔约方认识到很难有效处理在植检委会议期间表明的所有意见。尽管如此，普遍认为真正作出了努力审议达成一致意见方面的所有要点。

100. 植检委的会议需要大量费用；由秘书处预算支付的植检委第一届会议（2006 年）费用为 23.2 万美元，2007 年的费用估计为 25.8 万美元，占国际植保公约年核心预算的大约 10%。此外，欧盟和国际植保公约信托基金拨出 24 万美元帮助发展中国家（缔约方）解决其参加会议的费用。特别是，粮农组织收取的文件印刷/翻译费用同其它可选择印刷和翻译服务的费用相比特别高，通过外包翻译活动很可能可以节省大量费用。

101. 植检临委在 1998 年其第一届会议上，通过了详细的议事规则，这些议事规则在随后的一次会议上在通过标准制定程序之后完成。主席团在 2002 年制定了一项业务计划草案。经粮农组织财政委员会和计划委员会以及植检临委第六届会议（2004 年）审查后，经修订的业务计划和战略计划得到植检临委第七届会议（2005 年）的批准。一项修订的五年业务计划将提交植检委第二届会议，该计划将包括修订的五年目标，其中包括主要活动领域和预计结果，以及对该项计划在一个时期内的效益进行衡量的手段。预计该计划将得到一个年度业务计划以及有关预算的支持，概述旨在实现商定目标的年度活动。为了实现这一点，植检委应当审议并正式通过年度工作计划和有关预算。

102. 令人惊讶的是，在植检委的主要职能中没有提及收集和管理有关国际植保公约事项的信息。在 1997 年粮农组织大会通过的决议中，这是所提出的唯一技术事

项。国际植保公约第 11 条第 2 款(a)项指出, 委员会的职能之一是, “审议全世界植物保护状况以及需要采取行动控制有害生物的国际性传播及其引入受威胁地区的情况”。评价组认为, 植检委是全球一级审议植物检疫问题的独特论坛。这种审议是确定国际植保公约总体重要性的一个有效手段, 是监测所做工作的相关性以及确定多年来所取得的进展的一个必要工具。这可以采用定期公布的《国际植物卫生状况报告》形式。

103. 总的来说, 评价组的结论是, 植检临委/植检委有效处理了国际植保公约所涉及的各项活动。植检临委/植检委拟定并确立了有关国际植保公约活动的战略方针, 通过了必要的政策和支持性程序。然而, 植检临委/植检委没有确定处理实际预算中可提供的有限资源所需的重点活动。问卷调查表的答复者也证实了这一点。他们在对植检委和附属机构的管理表示满意的同时, 表明对重点活动的确定不大满意。正如本报告前面所讨论的, 这应当特别涉及对标准制定工作计划进行更加严格和实际的审查。

#### **B. 主席团及战略规划和技术援助非正式工作组**

104. 主席团由植检委主席和两名副主席组成。其任务是, 在全年在执行植检委工作计划方面与秘书处一起开展工作。多年来, 主席团对秘书处的工作作出了重大而有益的贡献, 包括帮助准备植检委会议和其它会议的工作文件。虽然主席团相当有效地开展了工作, 但是一些缔约方对于少数几个人代表植检委作出重大决定表示关注。

105. 非正式工作组自 1999 年在植检临委第二届会议上设立以来, 一直作为一个非正式开放性工作组开展工作。植检临委第七届会议(2005 年)通过了非正式工作组的临时职责范围。由于非正式工作组的活动而才能够在较短时间内发展了国际植保公约有效运作和实施所必需的结构和议事规则。然而, 关于主席团(正式结构)和非正式工作组(非正式结构)各自的作用, 有一些重叠及不够明确。此外, 非正式工作组的非正式性可能使一些缔约方产生了不够透明的印象。透明是良好管理的一个必要条件。

106. 在 2006 年举行的植检委第一届会议审议了将主席团扩大到七名成员的方案, 每个粮农组织区域一名成员, 扩大的主席团将来还将执行迄今分配给非正式工作组和联络小组的职能。扩大的主席团将形成非正式工作组核心小组。非正式工作组在其 2006 年 10 月的会议上审议了这一事项。非正式工作组同意保持其非正式性, 直到可以对扩大的主席团的效益进行评价时为止。然而, 这样一项评价将大大延后, 因为根据当前计划, 扩大的主席团新成员的挑选要到植检委第三届会议(2008 年)才完成。此外, 植检委第一届会议报告没有阐明将来结构的目标是什么, 是一个单

独的主席团和非正式工作组还是两者相结合的一个机构，在各种文件中没有提供关于拟议变化的实际目的方面的信息。

107. 非正式工作组广泛利用了各类人的经验和建议，这非常有利于发展有效实施国际植保公约职责所必需的各种程序和结构。评价组认为，主席团和非正式工作组的职能合并成一个扩大的主席团的时机已经到来，理由如下：(i) 国际植保公约及其长期结构开始生效需要透明和正式的管理机制；(ii) 必要结构已经很好地建立，包括其议事规则；(iii) 最有效地利用现有资源；(iv) 改进决策过程；(v) 阐明主席团的作用和职责。这样一个扩大的主席团应当利用非正式工作组的经验，探索继续有效利用外部专业力量的机会。

### C. 标准委员会

108. 标准委员会的职责范围和议事规则由植检临委第三届会议（2001年）通过。主要目标是根据标准制定程序拟定国际植检措施标准草案。标准委员会有 25 名成员，粮农组织五个区域每个四名，三名来自太平洋，两名来自北美洲（植检临委第六届会议(2004年)）。七人专家工作组（七人工作组）从其成员中选出；其职能包括审议和修订具体说明和标准草案。标准委员会作为对标准制定过程进行管理的一个论坛，包括制定和通过国际植检措施标准的具体说明及标准制定的行政管理文件，选出技术小组和专家工作组的成员及管理员，审议成员的意见，修订和通过国际植检措施标准草案以便提交植检委，以及植检委分配给他的其它任务。标准委员会每年举行两次会议。

109. 植检临委第五届会议认识到植检临委成员关于标准制定方面的期望和当时缓慢的标准制定程序，决定设立一个联络小组来审议当前标准制定机制，以改进标准制定程序。植检临委提出了一系列建议来解决这些问题，包括建立一项快速程序和建立具体领域的技术小组。这些建议由植检临委第六届会议（2004年）通过。快速程序和技术小组可能便于标准委员会开展工作。但迄今经验太少，无法确定是否真正做到了这一点。

110. 联络小组提出的问题不仅着重说明了一些不足之处，而且还说明了标准委员会工作的复杂性。鉴于所取得的成绩，正如本报告第三章中所讨论的，不妨认为标准委员会相当有成效地执行了任务。该过程需要对所开展的各种活动进行广泛监测和管理。目前是采用分两步的方法即通过标准委员会七人工作组和随后正式标准委员会来开展该项工作的，并利用了秘书处、管理员、技术小组和工作组的大量投入。

111. 为了使标准委员会最有效地开展工作，需要所有成员提供投入。实际上，对于一个 25 人工作组而言，这很难实现，因为他们还有其他义务。这通过建立标准



委员会七人工作组部分地得到解决，但这并非最有效地使用人力和财力。因此评价组的结论是，可以由得到更强大秘书处支持的一个小型标准委员会更有效地执行这些复杂的任务。评价组还认为，正如第 27 段中所指出的，可以通过区域植保组织更加积极地参与确定各自区域的适当候选人来加强标准委员会成员的挑选。

#### D. 建议

112. **费用：**为了减少植检委的费用，建议通过外包更多翻译活动来减少翻译费用。

113. **工作计划：**建议植检委审议和正式通过年度工作计划和有关预算。

114. **信息：**认识到植检委的主要职能之一是在全球一级审查植物检疫问题，但注意到秘书处没有能力定期执行该项审查，建议粮农组织（不是国际植保公约秘书处）将审查世界植物检疫状况作为植物生产和保护司向国际植保公约提供的技术服务的一部分，纳入其核心工作计划。

115. **结构：**

- 建议尽快建立扩大的七人主席团，以执行由现有主席团和非正式工作组执行的任务。非正式工作组第八次会议上讨论的主席团的职责范围草案和议事规则草案可以作为建立扩大的主席团的基础；
- 为了确保有效管理标准委员会所执行的工作，建议委员会成员总数减至 14 名：粮农组织每个区域两名，区域植保组织应参与确定适当人选。秘书处应确保推荐的成员符合标准委员会会议事规则所述要求。因此，人选应由主席团根据商定的标准批准，然后再提交植检委确认。

#### VIII. 秘书处

116. 在 1992 年，在粮农组织的植物保护处内设立了秘书处。秘书处的职责广泛，包括管理植检委工作计划，实施政策和活动，公布有关国际植保公约的信息，支持标准制定过程，促进缔约方之间的信息交流，协调粮农组织的技术合作计划以便就有关国际植保公约事项提供技术支持。同其它标准制定机构，即世界动物卫生组织、食品法典和国际标准组织相比，国际植保公约秘书处的作用独特，因为它是授权讨论标准制定实质内容的唯一的秘书处。它具体负责四个阶段：

- i) 一项标准的起始（程序手册 9.1 节，第 34 页）；
- ii) 起草标准的具体说明（与管理员合作）；
- iii) 提交一项标准草案供审议之前，与标准委员会主席协商；
- iv) 向标准委员会提交草案和意见之前，解决有关快速程序标准草案方面的意见。

117. 一些谈话者对于秘书处内缺乏领导和团队凝聚力表示关注。这变成秘书处的工作缺乏战略性优先重点，在某些情况下报告太晚，团队中信息分享有限从而导致秘书处每项主要职能的信息和知识严重分散在各成员之中。

118. 这有许多原因。虽然秘书处所有工作人员非常尽责，但他们面临特别繁重的工作量。普遍认识到秘书处没有足够工作人员来充分完成其不断增加的任务。关于职责范围和预算分配，秘书将部分时间用于国际植保公约。在过去几年，前秘书实际上仅将 20% 的时间用于国际植保公约，其余时间用于执行植物保护处的其它任务。协调员在提供植检委秘书处方面起到主要作用，是唯一的高级职员（继秘书后）。同承担的职责相比，执行标准制定和信息交流这两项最重要职能的官员级别不够高。实际上，这些职能意味着同政府高级官员经常谈判。这两项职能的工作应当优先加强，并且由两名高级职员在得到更多支持的情况下带头执行。

119. 粮农组织区域办事处的植物保护官员预计至少将其 25% 的时间用于国际植保公约。在国际植保公约总预算内，这些官员的费用每年占大约 35 万—40 万美元。然而，没有报告表明他们对国际植保公约的工作实际上做出了多大贡献，关于在多大程度上利用了这种能力仍然不清楚。

120. 国际植保公约管理机构（即植检委和主席团）对于秘书处的活动和管理及人员配备没有什么控制和影响，尽管秘书处为植检委提供服务以及向植检委提交报告。秘书和秘书处工作人员全部由粮农组织总干事通过粮农组织的挑选和招聘程序任命（公约第 XII 条）。虽然这样做的理由同植物保护处内国际植保公约发展历史相关，但这种做法今天不再适宜。这导致出现这样一种情况：国际植保公约管理机构与秘书处在一定程度上脱节，没有充分执行缔约方的职责。

121. 在过去两年，秘书处向非正式工作组介绍的预算计划表明努力增加责任。此外，缔约方日益认为，秘书处更大程度地从粮农组织独立，对其为之服务的管理机构的责任增加。在起草新的公约时，看来没有充分考虑到将要开展的广泛新活动以及需要使大量缔约方增强主人意识的一种管理方式。

#### A. 有关秘书处和人员配备的建议

122. 秘书职位应当同其他职能无关，应当是专职 D1（主管）。应公开竞争这一职位，最后任命决定应当由新主席团和粮农组织总干事代表（例如来自植物生产和保护司的代表）做出。协调员职位然后应取消。正如上面有关部分所讨论的，处理国际植保公约的两项核心职能（即标准制定和信息交流）的职位级别应提高到 P5，以监督其他专业人员。

123. 由于秘书处技术援助作用的拟议变化，区域植物保护官员的部分资金应当继续由国际植保公约预算提供。这一来源供资的活动应当同国际植保公约的主要作用（例如标准制定、信息交流和争端解决）相关。此外，区域官员执行的活动应每年向植检委报告，以作为秘书处向植检委提交活动和财务报告的一部分。

124. 秘书和国际植保公约秘书处专业人员应当由植检委代表按商定的挑选标准通过扩大主席团和粮农组织共同挑选和任命。这将增加透明、责任和缔约方的主人意识。这还将使报告方针与决策方针协调一致。最后，由于采用全组织政策，这将减少职位调整风险和国际植保公约的预算。

125. 根据前面几章中的分析，建议对秘书处专业人员结构作以下变动：

- D1 级国际植保公约秘书（主管）
- 一名 P5 级高级环境联络官员负责与其他国际组织的协调
- 一名 P5 级国际植保公约高级标准官员
- 两名 P4 级标准官员
  
- 一名 P5 级国际植保公约高级信息交流官员
- 一名 P4 级信息官员
- 一名 P2 级网管员
  
- 粮农组织区域植物保护官员：评价组建议，这些官员的适当比例的时间用于国际植保公约核心职能。

该项建议假设技术援助职能转向粮农组织植物生产及保护司。此外，上述建议既没有考虑到行政支持需要，也没有考虑到具体任务所需的其它临时性专业人员支持（例如国际植检门户网站的程序开发、编辑和标准制定活动的会议筹备、有关植检委的计划和支 持）。

## IX. 区域植物保护组织的作用

126. 公约第 IX 条：区域植保组织对区域植物保护组织的作用作了说明。此外，植检临委第七届会议（2005 年）根据国际植保公约的一个特设工作组准备的建议，通过了关于区域植保组织职能及其与植检委关系的一系列具体建议。列出的合作领域有：标准制定过程，信息交流，技术援助，争端解决和供资问题。

127. 在 1997 年公约新修订文本通过之前，区域植保组织是国家植保机构与粮农组织之间的主要纽带。在粮农组织与区域植保组织之间的技术磋商会上审议了共同感兴趣的事项，第一次技术磋商会于 1989 年举行。那时建议在粮农组织内设立一个可明确认定的国际植保公约秘书处，粮农组织应当探讨设立一个正式机构（现在的植检委）以支持国际植保公约的可能性。随后几年组织的技术磋商会在修订国际植保公约方面发挥了重大作用。

128. 评价小组在许多场合，包括 2006 年与区域植保组织代表的技术磋商会和访问部分区域植保组织总部时，讨论了区域植保组织及其成员国参与国际植保公约活动问题。区域植保组织是实现国际植保公约战略目标，特别是有关国际植检措施标准的制定和实施以及信息交流目标的主要角色。然而，由于现有九个区域植保组织

的多样性而很难在国际植保公约与区域植保组织之间合作协定中采用统一的办法。

129. 如上所述，区域植保组织在制定 1997 年公约方面发挥了积极而重大的作用。评价组相信，区域植保组织能够并且应当在规划和执行公约的持续性活动方面发挥同样重要而有效的作用。

130. 评价组在前面几个部分中查明了区域植保组织可以在实施公约方面发挥更大作用的一些领域，这些领域是：

- **信息交流：**制定关于建立与区域植保组织数据库的系统联系的谅解备忘录；欧洲与地中海植保组织、北美植保组织和南锥体区域植保组织有特别完善的数据库。
- **标准：**区域植保组织可以在以下方面发挥更大作用：制定和实施国际植检措施标准，包括组织和举办区域讲习班以审议国际植检措施标准草案以及与粮农组织植物保护官员合作制定在区域一级实施已通过的国际植检措施标准的计划。这还可能涉及协调缔约方的技术援助需要以履行其义务，以及提供技术援助支持以促进实施国际植检措施标准。

131. 评价组不能对区域植保组织进行评价。然而，评价组查明了需要进一步探讨并应由粮农组织在不远将来解决的问题：

- 亚洲及太平洋植物保护委员会和加勒比植物保护委员会<sup>10</sup>是粮农组织附属机构<sup>11</sup>。粮农组织应当认真审议其对这些机构的支持。特别是粮农组织应当确定方法以确保更大程度的独立和长期可持续性；
- 应当作出努力最后确定建立近东植物保护组织；
- 粮农组织应与有关区域机构合作探讨加强某些区域植保组织能力的机会，例如与非洲联盟合作探讨加强非洲植物检疫委员会能力的机会。

## X. 国际植保公约财政资源

132. 国际植保公约的供资来自三个来源：

- i) 由粮农组织正常计划支付、由粮农组织大会决定但须经总干事调整的一项核心预算；
- ii) 自愿信托基金；
- iii) 实物捐助。

133. 按不变值计算，国际植保公约的供资总额在 1998 年与 2005 年之间增长近 150%<sup>12</sup>，2003 年由于拖欠款的提供及自愿捐款和实物捐助急剧增长而增幅特别大。自 1998 年以来，国际植保公约的核心供资在粮农组织正常计划总预算中所占的比

<sup>10</sup> 正在解散加勒比植物保护委员会，区域植保组织的活动将由加勒比农业卫生和食品安全署接管。根据国际植保公约新修订文本第 IX 条，该署将发挥加勒比分区域植保组织的职能。

<sup>11</sup> 关于亚洲及太平洋植物保护委员会的粮农组织章程第 XIV 条，关于加勒比植物保护委员会的第 VI 条。

<sup>12</sup> 从 146 万美元增至 360 万美元（按 1998 年基数）

例增长，从 1998 年的 0.38% 增至 2006 年的 0.62%，表明粮农组织对公约的工作的优先重视程度。然而，这些年要采取的活动的费用总额大量增长，结果来自粮农组织正常计划预算的资金的相对比例减少，而来自预算外资源的那部分增长。在这方面，一些缔约方在过去几年特别慷慨，他们的预算外供资和实物捐助有利于确保秘书处的交付水平。

134. 由于供资来源确定用途，粮农组织的总预算供资相对减少，这导致不能为扩大国际植保公约的核心业务提供足够资源（即主要为秘书处的服务提供资金）。因此，秘书处的工作中越来越大的部分需要依赖通过其它供资来源或“实物”捐助提供的人力资源。对 1999—2006 年时期的活动报告及 2006 年和 2007 年工作计划和预算的审议清楚地表明，对秘书处某些核心活动供资不足。有一个长期资源不足的根本问题，而秘书处正是根据这种资源规划其核心活动的；不一定结合计划周期的自愿供资还有大量不可预测性。此外，评价组提出的费用节约建议与增加工作人员的建议相结合，可能导致<sup>13</sup>费用净增加，这些费用原则上应当由粮农组织正常计划预算提供资金。

135. 另一个问题是大会作出的正常计划预算决定与战略规划和技术援助非正式工作组作出的并由植检委批准的国际植保公约战略规划和计划脱节。最后，财务报告不够透明，因为国际植保公约的预算和活动与范围更广的粮农组织预算和活动没有分开。它们应当分开，但是当粮农组织的预算和活动同国际植保公约的任务相关时，它们应作为对国际植保公约活动的有关财政捐款在帐户中表明。无法从提交植检委的年度财务报告很好地了解资源的支出。

136. 综上所述，对供资方案和责任进行了审议，评价组的**结论如下**：

- i) 鉴于总体预算状况，粮农组织没有什么从其正常计划预算大量增加供资的余地。然而，粮农组织应当愿意根据植检委扩大的主席团和粮农组织商定的基础，对秘书处的核心活动进行年度系统核心供资。
- ii) 应当以与粮农组织和植检委扩大的主席团挑选秘书处技术人员一样的方式，由扩大的主席团确定年度预算和计划。秘书处应全面负责扩大的主席团，并提供详细而明确的财务报告。
- iii) 许多缔约方大力抵制确立分摊捐款额，这种分摊捐款额将增加国际植保公约在粮农组织的自主权。因此，将来预算外供资需要保持对国际植保公约的主要供资增加来源。秘书处应当制定一项更加可靠的资源筹集战略，包括优先考虑多方捐助信托资金而不是双边资金。捐助缔约方应当努力使其捐款与国际植保公约的年度计划周期相结合。
- iv) 将来当秘书处扩大其职能和/或承担更多任务时（例如非疫验证系统，履约系统，利用植物检疫能力评价工具进行植物保护能力评价的验证系统等），需要系统认真地审议费用回收计划等更加新型的供资方法。

---

<sup>13</sup> 在正式报告中将努力提供有关评价组建议的费用和费用节约的粗略估计数。

## XI. 总的结论

137. 国际植保公约是促进不断扩大植物、植物产品和其它限定物国际贸易的一个必要手段。该公约还为就如何最好地处理植物检疫和有关问题交换意见提供了唯一的全球论坛。公约的重要性得到了评价组会见的各类人的强烈确认。除世界动物卫生组织和食品法典以外，修订的公约也是世贸组织卫生和植物检疫措施协定认可的三个标准制定机构之一。国际植保公约由于建立较晚，因此所取得的成就不如另外两个机构。同时，其较晚的发展无疑为利用其它机构的经验及建立一个有效标准制定和通过过程提供了机会。

138. 由于坚定的信念和承诺以及由于一些核心角色的合作精神，迄今国际植保公约相当有效地得到发展及开展了工作，虽然有一定程度的非正式性。此外，尽管各国对国际植保公约的兴趣增加，但是履行义务的程度令人失望。如果缔约方没有全面履行其义务，最终公约的重要性和相关性会大大减少。

139. 随着 2005 年公约修订版本开始生效以及缔约方数量不断增加，加强正式安排以保证适当管理及所有缔约方充分参加的一种真正伙伴关系的时机到了。评价组认为，植物检疫措施委员会为国际植保公约的全面管理奠定了良好基础。得到增强的结构还将增加公约项下执行的活动的总体效益，希望确保所有缔约方一致而持续地履行其义务。评价组还要求在国际植保公约管理机构与粮农组织之间建立充分分担责任的一种更加平衡和有保证的关系，特别是关于预算水平和管理以及秘书处的人员配备方面。

140. 此外，鉴于财政和人力资源有限，国际植保公约应当集中在能够最有效地开展工作以满足缔约方需要方面。国际植保公约需要在所有各级确定战略和活动的优先重点。在这方面，需要更加努力加强有关信息交流和标准的核心工作，而国际植保公约项下的技术援助应当严格限于有关国际植保公约的活动。然而，大量国家植物检疫能力建设需要和对援助进行协调的需要，要求粮农组织和其它技术援助机构发挥特殊作用。

141. 虽然某些建议将产生费用节约，但趋势显然是工作量增加。如果不增加人力和财政资源，无法实现秘书处工作方式的改进。鉴于当前预算状况，现实的做法是，主要由捐助者作出更大和长期努力通过国际植保公约多方捐助信托基金来增加这些资源。