

2007年6月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

C

计划委员会

第九十八届会议

2007年9月3-7日，罗马

对国际植物保护公约工作及其机构安排的独立评价

目录

	页码
I. 内容提要	4
II. 引言	9
A. 评价的背景和宗旨	9
B. 评价的方法	9
C. 本报告的结构	10
III. 国际植物保护公约在全球范围内的适当性	11
IV. 对国际植物保护公约核心活动的评估	14
A. 标准及制定标准的过程	14
标准的适当性	14
标准制定过程	19
标准的成本	26

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 网站获取。

标准带来的结果和影响	27
结论	28
建议	30
B. 信息交流	31
背景情况	31
信息交流的重要性	32
缔约方履行信息报告义务的程度	33
信息交流的成果	35
资源：财力和人力	36
结论	36
建议	37
C. 技术援助	38
背景情况	38
对项目的评估：适当性、效率及效果	40
结论	42
建议	44
D. 争端的解决	44
背景情况	44
结论和建议	46
V. 国际植物保护公约的治理、管理和供资	46
A. 对治理结构的评估	46
植物检疫措施委员会 (CPM)	47
主席团及战略规划和技术援助非正式工作组	50
标准委员会	51
建议	53
B. 秘书处	53
对秘书处职能和管理的评估	53
关于秘书处和人员配备的建议	56
C. 国际植物保护公约的财政资源	57
评估	57
结论	60
建议	61
VI. 与国际组织和协定的关系	61
A. 区域植物保护组织	62
对区域性植物保护组织作用的评估	62
建议	62
B. 与生物多样性公约的关系	63

C. 与其他国际组织和协定的关系	65
VII. 总体结论：优先重点及对未来的预见	66
附件 1：职责范围	69
附件 2：方法	77
附件 3：国际植物检疫措施标准的现状	81
附件 4：外部同行评议组关于评价报告草案的看法	84
附件 5：国际植物保护公约评价核心小组	89

致 谢

评价小组愿意向国际植物保护公约的所有参与方和联系方表示感谢：他们对小组的众多问题做出了回应，提供了支持，并就加强该公约工作的方法和手段坦诚地提出了自己的看法。特别要感谢国际植物保护公约秘书处及其忠诚的工作人员在评价的全过程中提供合作，并感谢执行局和战略规划及技术援助组。国际植物保护公约的联系人为组织对他们国家的访问向本小组提供了很大的协助。最后，评价小组还要感谢 **Nadine Monnichon**，**Luisa Belli** 和 **Nicoletta Teti-Spiesser** 提供的广泛的行政和技术支持。

缩略语

AGP	植物生产及保护司(粮农组织)
APO	准专业官员
AU	非洲联盟
CAHFSA	加勒比农业、卫生和食品安全机构
CBD	生物多样性公约
CGIAR	国际农业研究磋商小组
Codex	食品法典委员会
COSAVE	南锥体区域植物保护组织
CPM	植物检疫措施委员会
CPPC	加勒比植物保护委员会
EC	欧洲委员会
EPPO	欧洲及地中海区域植物保护组织
EWG	专家工作组
FPMIS	实地计划管理信息系统
GATT	关税及贸易总协定
ICPM	植物检疫措施临时委员会
IPFSAH	食品安全和动植物检疫国际网站
IPP	国际植物检疫门户网站
IPPC	国际植物保护公约
ISO	国际标准化组织
ISPM	国际植物卫生措施标准
MTF	多边信托基金
NAPPO	北美洲植物保护组织
NGO	非政府组织
NPPO	国家植物保护组织
OECD	经济合作与发展组织
OIE	世界动物卫生组织
PCE	植物检疫能力评价
PVS	绩效、预见及战略

RPPO	区域植物保护组织
SBDS	关于解决争端的附属机构
SC	标准委员会
SG	支持小组
SPS	卫生和植物检疫措施
SPTA	战略规划和技术援助
TCP	技术合作计划（粮农组织）
TP	技术小组
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UTF	单边信托基金
WTO	世界贸易组织

I. 内容提要

关于评价及其方法的背景情况

i. 农产品贸易的增长导致新的贸易伙伴组合及新的植物检疫挑战。大量增加的旅行和旅游，近年来也成为增加有害生物引进水平的重要因素。这类挑战，以及增加粮食安全和保护环境的关切，清楚地表明建立一个有效地处理植物卫生和国际认同的植物检疫措施等问题的国际机构的重要性和需要。

ii. 国际植物保护公约（IPPC）下属的植物检疫措施临时委员会（ICPM）于 2005 年 4 月召开的会议上要求进行一次提供下述内容的评价：(i) “对国际植物保护公约的今后政策、组织结构、供资谈判战略及管理提出意见”；(ii) “对国际植物保护公约当前的行政和工作结构，它们相对于现有宗旨的绩效和产出，以及它们是否适合于执行国际植物保护公约的战略计划，进行分析”。进行这种评价的可取性，由粮农组织计划委员会在评价工作计划中予以肯定。

iii. 用于进行评价的方法包括案头研究，与广泛的利害攸关方进行讨论，进行国家访问，以便与政府、产业和公民社会的各个利害攸关方进行讨论，发出问卷调查（共收到 92 份答复），进行外部同行评议，并在植物检疫措施委员会 2007 年 3 月召开会议期间对其报告草案进行审议。

iv. 本报告首先评估公约在全球植物检疫问题和全球贸易的背景下的适当性。然后分析国际植物保护公约的四个活动领域，即：(i) 制订标准过程；(ii) 信息交流；(iii) 技术援助；(iv) 争端的解决。本报告还研究了国际植物保护公约的范围和治理，秘书处的绩效，以及预算问题。

标准及其制订过程（建议 I）

v. 各利害攸关方认为国际植物保护公约的标准是适当的；然而，就一些发展中国家而言，由于能力不足，这些标准的用途受到了限制。需要在制订新标准中加强优先重点安排，并给予建立工作计划的程序更大的清晰度。被定义为确定优先重点顺序的标准，虽然有其道理，但为数过多，而且与整体目标缺乏足够的联系。

vi. 评估组为改善标准制订过程的效率而找到了一些方法。其中包括更多地使用现有的标准，尤其是那些由各区域植物保护组织（RPPOs）发展出来的标准，更多地利用政府外的知识和专长。（特别是：对产业组合利用不够；而如果有非政府组织(NGO)代表的参与，这一过程也将会受益。）为了保证标准的适当性，需要系统

地注意标准的执行情况和适用程度。目前缺少一个总结执行标准的经验教训的学习程序。

vii. 选择标准委员会(SC)成员的严格程度和透明度都有所不足。有效地利用现有的程序规则,并在确定合适的候选人时更积极地发挥区域植物保护组织的作用,将大大有助于改善这一情况。通过更有内容地报道在此过程中进行的讨论,从而帮助成员国就标准草案准备有根有据的评论 – 这会使制订标准的过程受益。现在制订和修改植物检疫标准时更需要考虑环境和生物多样性问题。这不但要求秘书处具有更大的能力,还要成立一个生物多样性技术小组来提供更广泛的技术专长。

viii. 一段时间以来,国际植物保护公约努力改进标准制订的过程。加强秘书处的能力,对于提高它的效率是必须的。增加秘书处的专业知识将有助于减轻对标准管理者的压力:他们负责拟订草案;对于标准委员会也是如此。这还可以促进缔约方更多地参与标准制订过程。

信息交流 (建议 2)

ix. 国际植物保护公约秘书处开发出一种基于英特网的电子论坛,即国际植物检疫网站(IPP),以供公约缔约方、秘书处和区域植物保护组织交流官方的植物检疫信息。虽然各缔约方都认为信息交流是重要的,并对利用该网站作为一种工具表示满意,关于报道信息的强制性义务只是在部分程度上得到履行。缺少各国的信息,而不可靠的信息又从整体上损害了该网站。根据评价小组的判断,只有各缔约方,而不是秘书处贴上的信息,才能证实所贴技术信息的可靠性。虽然秘书处的培训努力是成功的,仍然需要在各国进行培训和其他能力建设,以便履行报告信息的义务,并为此利用本网站。

x. 在建议中提出由国际植物保护公约秘书处考虑开发一种可以在网站上得到的基本格式,供各国自我评价它们履行报道义务的状况,以及所提供的数据的准确性。该网站还应该与现有的植物检疫数据库建立正式联系,以改善信息的流通性,并使得网站更为有用。应该开发并实施关于履行国际植物保护公约规定的报道信息的强制性义务的监测和执行体系。应该增加秘书处的人员以便有效地进行交流信息的各种活动。

技术援助 (建议 3)

xi. 在有关国际植物保护公约问题上提供技术援助 – 对此存在着极大的需求。对于培训的要求,包括在实施标准、视察、监视和有害生物的确定等问题上更新技术

人员的技能，尤其更高。充分满足这些需要，要求有一项目前缺少的全面开发战略，其中包括促使捐助方参与一项定义清晰的长期技术援助计划。这最好能在关于植物检疫问题的技术援助和能力建设的国际磋商小组之内进行。

xii. 评价小组得出结论：不能认为国际植物保护公约是一个实施旨在加强国家植物检疫能力的技术援助活动的合适国际组织。这些任务最好能由诸如粮农组织等国际技术援助组织来完成。**在国际植物保护公约之下直接进行的技术援助，应该只限于它的核心业务，即与更好地了解标准并监测标准的影响密切联系，以及开发并利用国际植物检疫网站作为在缔约方之间交流信息的工具，和支持发展中国家参加技术和治理方面的会议。**

解决争议（建议4）

xiii. 从最早的 1952 年文本通过起，解决争议程序就成为国际植物保护公约的有机组成部分，但是却从未被正式引用过。植物检疫措施委员会(CPM)已采取必要的步骤，建立一个具有多种选项的争议解决程序，并建议继续给予有效的支持以维护新设立的关于解决争议的下属机构(SBDS)，以便提高人们对国际植物保护公约争议解决程序的认识。植物检疫措施委员会应鼓励公约各缔约方在适当的时候利用这一程序。

国际植物保护公约的治理、管理和供资（建议5-7）

xiv. 长期以来，植物检疫措施临时委员会/植物检疫措施委员会以有效的方式处理了国际植物保护公约下包含的各种活动。它开发并确定了有关国际植物保护公约的活动的战略方向，并采纳了必要的政策和支持性程序，包括相关的组织结构。尽管如此，它没有建立处理其实际预算的有限资金所需要的优先重点顺序。主席团和关于战略性规划及技术援助(SPTA)的非正式工作组在其中扮演了关键的角色。

xv. 现在已到了将主席团和非正式工作组的职能合并为一个扩大的主席团的时候，其理由如下：(i)国际植物保护公约及其长期机构的生效，要求具有透明的、正式的治理机制；(ii)需要的结构，包括它们的程序规则，早已确立；(iii)最好地利用现有资源；(iv)使决策过程合理化；(v)为主席团的角色和职责提供清晰度。这样一个扩大的主席团还可以在为国际植物保护公约的各种活动集资时发挥积极作用。

xvi. 为了使标准委员会更有效地运作，就需要所有成员的忠诚投入。对一个由 25 个人组成的机构来说，这在实践中是难以做到的。其复杂任务可以交给一个较小的标准委员会，在加强的秘书处支持下，更有效果、效率更高地处理。这意味着在需

要效率及成果和需要公平地代表各方之间，做出一个较好的妥协。对国际植物保护公约活动和治理的分析，要求明显地加强秘书处。国际植物保护公约的秘书不应具有粮农组织的其他责任，而应该是一个专职的管理者（具有D-1 职位）。最后的任命决定应该由新的主席团和粮农组织总干事的代表做出。负责国际植物保护公约另外两项核心职能（即制定标准和信息交流）的职位应该提高到资深级别（P-5）。秘书处的专业人员应该由 5 人增加到 10 人。

xvii. 鉴于粮农组织的总体预算情况，粮农组织从其经常计划预算中为国际植物保护公约提供的资助水平没有进行多少实质性增加的余地。虽然如此，粮农组织应该在植物检疫措施委员会扩大主席团和粮农组织之间约定的水平上，保证对秘书处核心活动的给予有保障的核心资助。这将促使为满足国际植物保护公约的全部预算需要而动员的补充资金数额得以及时确定。

xviii. 公约的许多缔约方都对建立分摊会费制度持有强烈的反对态度，虽然这种方法可以加强国际植物保护公约对粮农组织的自主地位。结果，自愿供资还将是国际植物保护公约补充资金的主要来源。应该有一个更加牢固的资金动员战略，而其基础是多捐助方供资，而不是双边供资。

总体结论

xix. 不可能衡量在修订的公约之下进行的各种行动的好处。公约作为讨论植物检疫问题和措施的论坛，很为公约各缔约方所看重。毫无疑问的是：国际植物检疫措施标准（ISPM）是建立国家标准的必要依据，可以促进贸易，同时减少引进有害生物的风险。随着贸易的继续扩大，这些好处也会增加。应该更多地注意提高公众关于植物保护的总体重要性的知识，以有效地处理粮食和生物安全方面所关注的问题，以及国际植物保护公约、区域和国家植物保护组织所扮演的重要角色。

xx. 评价小组的建议，目的首先在于加强国际植物保护公约的治理结构，以及公约所有缔约方公平而有效地参与国际植物保护公约的运作。加强的结构将会提高在公约之下开展的活动的整体有效性，并有助于保证各缔约方能够始终一贯地、可持续地履行它们的义务。

xxi. 几乎所有的利害攸关方都接受国际植物保护公约秘书处挂靠粮农组织一事并认为这是可取的，而粮农组织提供的财政支持促进了迄今已进行的工作。新的公约是一个拥有自己管理机构的自主组织 – 这一改变的后果在当前与粮农组织达成的行

政安排中并没有得到足够的反映。如今需要建立一个更为平衡而更有保障的关系，以便在国际植物保护公约和粮农组织的管理机构之间充分分担责任。

xxii. 由于财力、人力的限制，国际植物保护公约应当集中于它最能为缔约方做好的事情。所有各级战略和活动都要排出优先顺序。需要做出更大努力来加强信息交流和制定标准等核心工作。国际植物保护公约下的技术援助应当严格限于有关国际植物保护公约的活动。但是，国家对植物检疫能力建设的非常显著的需求，要求增加粮农组织和其他机构给予的技术合作。

II. 引言

A. 评价的背景和宗旨

1. 2005 年 4 月召开的植物检疫措施临时委员会（ICPM）第 7 届会议要求进行一次可提供下述内容的评价：

d) “对国际植物保护公约的今后政策、组织结构、供资谈判战略及管理提出意见”；

e) “对国际植物保护公约当前的行政和工作结构，它们相对于现有宗旨的绩效和产出，以及它们是否适合于执行国际植物保护公约的战略计划，进行分析”。

2. 它还进一步指出，“评价应在研究过去绩效、当前及涌现的挑战，和创新思想的基础上考虑未来。评价还将确定国际植物保护公约的活动和管理是否在满足被调查成员们的需要上令人满意”。

3. 对国际植物保护公约的这一评价，还将成为对粮农组织关于国际条约工作的总体评价的一项投入。

4. 公约的修订新文本于 1997 年通过，并于 2005 年 10 月生效。自从 1997 年以来，在公约下进行的工作量有了明显的增加。鉴于工作负担的加重，为国际植物保护公约活动有效地提供资金和其他资源，就成为植物检疫措施委员会（CPM）主要关切的问题。除了需要解决的资源问题以外，鉴于通过修订文本以来的事态发展，进行一次评价被认为是个机会，以便根据对公约的适当性及其作用和机构安排的效果、效率进行的健全分析，来构想对未来的预见。其职责范围见附件 1。

B. 评价的方法

5. 本报告的附件 2 详细地描述了用于进行评价的方法。

6. 在进行最初的案头工作之后，召开了一次利害攸关方磋商会，以更好地定义评价设计的问题和方式。利害攸关方包括国际植物保护公约缔约方代表和来自非政府组织、产业界、贸易界的其他利益集团的代表。

7. 下一步即建立一个 5 人小组¹以进行评价。附件 5 提供了小组成员的履历。评价组在与国际植物保护公约主席团和秘书处磋商后对工作进行了规划。其活动包括一项全面的文件审议，对有关机构（如世界动物卫生组织、食品法典委员会）的分析借鉴，就技术援助和标准制定进行的详细案头研究。
8. 此外，评价组访问了 19 个国家，在那里会见了政府的代表，包括国家植物保护组织，以及产业界代表。还访问了 4 个区域植物保护组织和一些国际组织（例如世界贸易组织、生物多样性公约、世界动物卫生组织，和食品法典委员会）。评价组向 192 个国家，包括所有的缔约方以及非缔约方，发出了内容广泛的问卷，并仔细地分析了收到的 92 份答复。与无法访问的关键知情人举行了一些电话会议。评价组还与国际植物保护公约的不同机构，如主席团和关于战略规划和技术援助的非正式工作组（SPTA），进行了广泛的磋商。
9. 作为评价方法的一部分，召集了一个由 5 名专家组成的外部同行评议组，以协助报告的定稿工作。评议组成员被请到罗马，对评价报告草案进行批评审议。附件 4 附上评议组成员们提交的立场文件。组成评议组的 5 人了解有关主题，并提供了不同的视角。
10. 报告草案由植物检疫措施委员会于其 2007 年 3 月 26-30 日召开的第 2 届会议上进行了审议。收到的评论已用于评价报告的定稿 – 该报告将提交粮农组织计划委员会于其 2007 年 9 月召开的第 98 届会议上进行研究。

C. 本报告的结构

11. 本报告围绕关键问题和评价所关切的问题而建构。报告首先评估公约在全球植物检疫问题和全球贸易的背景下的适当性。然后分析国际植物保护公约的四个活动领域，即：(i)制订标准过程；(ii)信息交流；(iii)技术援助；(iv)争端的解决。至于后者，由于迄今未曾利用该制度，因此缺少可以汲取教训的经验，所做的分析是有限的。本报告还包括国际植物保护公约的范围和治理，秘书处的绩效，以及预算问题。
12. 下述报告各节提供了关于当前活动的分析，其中包括对强势和弱点的确认。制定了发挥强势、克服弱点的建议。

¹ 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，两位区域专家陪同小组在他们区域内进行国家访问：Peter Ooi (亚洲) and Marco Bertussi (拉丁美洲)。

III. 国际植物保护公约在全球范围内的适当性

13. 要根据当今的全球环境来研究国际植物保护公约的适当性（它的范围和授权）。国际植物保护公约是唯一的全球性植物检疫协定，它在全球植物卫生领域的重要性大都源于此点。在公约下进行的活动，尤其是制定标准，是否适当，将在本报告的有关章节进行详细审议。

14. 现代化运输、旅行和交通技术促进了全球人员和货物流动的大量增长，增加了粮食安全和环境的风险。天然疆界一度是阻止引进和传播植物有害生物的有效屏障，如今受到了越来越大的压力。随着植物检疫天然屏障作用的这种减少和国际农业贸易的大大增加，植物检疫措施已成为越来越明显的潜在贸易障碍。

15. 伴随全球化而来的，是国际农产品贸易水平的日益增长，和旅行数量的增加。从 2000 年到 2004 年，国际农产品贸易在价值上增加了 42%，而几乎达到 8 000 亿美元²。这一增长部分地是由于贸易转向高价值农产品，同时也是因为数量上的增加。

16. 贸易的增长导致新的贸易伙伴组合及新的植物检疫挑战。虽然欧洲仍然占有世界农产品贸易的最大份额，同时还在区域贸易中拥有最大的价值，就国际植物保护公约今日所处的环境而言，已经出现了若干令人寻味的趋势。从 2000 年以来，区域间的农业贸易经历了强劲的增长，带来了更大的植物检疫风险。例如，从 2000 年到 2004 年，南美洲、中美洲与欧洲之间的贸易增加了 10%，而亚洲与欧洲之间的贸易增加了 9%，尽管这种变化主要是由各区域的若干国家引起的（美洲的阿根廷、巴西、智利和墨西哥，亚洲的中国、印度、印尼、马来西亚和泰国）。此外，世界农产品贸易的份额也在变化。随着两个领先农业出口国（美国和加拿大）份额的下降，许多发展中和新兴经济的份额却在缓慢地上升。

17. 世界农业贸易的产品格局也在变化中，其中易腐产品变得越来越重要。从 1980 年到 2000 年，水果、蔬菜和鲜切花在农产品出口中的份额从 13.7% 上升到 18.9%，这就包含了附带有有害生物引进事例数量的可观增加。这一趋势对于发达国家和发展中国家都是相似的。仅仅水果和蔬菜如今就占了发展中国家农业出口的 20% 多一点。不仅如此，易腐产品的流通数量说明消费者对鲜切花和新鲜水果、蔬菜的需求在日益增加。

² 本报告中所有的货币价值都以美元计算。

18. 除去贸易的增长，旅行和旅游近年来也成为增加有害生物引进水平的重要因素。过去 20 年来，航空旅客的流通量已翻了一番还多。过去 35 年来，国际航空货运量每年平均增长 6-7%，而诸如水果和蔬菜等易腐产品的运输量每年增加 12% – 这就加大了风险的范围³。包装中广泛使用林产品，特别是木箱，已导致破坏性森林有害生物的传播。不仅如此，军用车辆和物资的流动造成了若干重要有害生物引进事例。所有这些变化都强烈地表明建立一个超越促进贸易的界限、处理植物卫生问题和国际认可的植物检疫措施的国际组织的重要性和需要。这些变化也表明国际植物保护公约面临的挑战是多么巨大。公约的宗旨是：“确保有效的共同行动，以阻止植物和植物产品的有害生物的传播和引进，并促进采取适当的控制措施”。有害生物的引进和传播，即使在一个国家里也可以造成巨大的损失。

19. 国际植物保护公约的根源可以回溯到 19 世纪，如表 1 所示。不过，还是在 1989 年进行关税及贸易总协定（GATT）乌拉圭回合谈判时，国际植物保护公约才开始在全球舞台上扮演比较重要的角色。当时，提出将国际植物保护公约作为在世界贸易组织（WTO）今后的卫生和植物检疫措施（SPS）协定下负责制定全球植物卫生标准的组织。SPS 协定承认国际植物保护公约是制定国际标准的相关组织，其宗旨在于详细规定国际标准，以帮助保证植物检疫措施不被用作不合理的贸易壁垒。因此采取步骤调整公约，使其适应新的现实。这导致制定一项修订文本，将公约的范围和授权延伸至包括标准的制定、促进提供技术援助和处理环境问题。

表1. 公约历史上的若干里程碑

1881	葡萄根瘤蚜公约：关于植物保护的第一个国际协定
1929	关于植物保护的国际公约（罗马）
1951	粮农组织第 6 届大会通过国际植物保护公约（IPPC）
1952	国际植物保护公约生效，并取代所有关于植物保护的国际协定
1976	对该公约提出第一批修正案
1979	通过经过修改的国际植物保护公约修订文本
1989	关税及贸易总协定乌拉圭回合提出将国际植物保护公约作为在应用卫生和植物检疫措施协定（SPS 协定）下负责制定标准的组织之一
1991	1979 年修正案生效
1992	建立国际植物保护公约秘书处并开始标准制定计划

³ 估计易腐产品（包括园艺产品）占世界航空货运量的 14-18%。

1993	粮农组织第 27 届大会批准第一个植物检疫措施国际标准
1995	SPS 协定在新成立的世界贸易组织之下开始生效
1996	国际植物保护公约专家磋商会起草了新的公约修订文本的第一个草案
1997	粮农组织第二十九届大会一致通过了附有过渡措施的国际植物保护公约新修订文本
2005	公约新修订文本生效

20. 国际植物保护公约的适当性以及植物卫生问题的性质和重要性，随着区域、贸易市场和国家处理这些问题能力的不同，而有所不同。如上所述，生态状况不同区域之间的贸易在增长 – 这就带来将生物引进新区域的风险，因为同一个半球或大陆之内的出口，较之半球或区域之间的出口，带来的植物检疫方面的风险就要小一些。这还提出需要就如何处理这类风险，以及就植物检疫规则问题，达成国际上的共同认识。

21. 显然，一个国际管理框架的适当性，对积极的贸易国家（进口或/和出口）来说，是很高的。它们直接面对某些植物检疫问题，因此对国际植物保护公约有着具体的期望。

22. 融入全球经济的过程是不平衡的，对某些发展中国家来说尤其如此。如果它们想进入国际市场的话，存在一项公认的国际管理框架是一个必须的条件。然而，这也是一种挑战，因为许多发展中国家由于缺少能力、资本和基础设施，在植物卫生领域面临着特别巨大的障碍。因此，就这些国家而言，国际植物保护公约的适当性取决于它能在何等程度上满足以下两个期望：(i) 提供一个有利于市场准入的公认的管理框架；(ii) 向它们提供履行国际规则的支持。

23. 今天，国际植物保护公约提供就如何最好地处理国际植物检疫及相关问题交换意见的唯一全球论坛。它是在植物产品及其他能够将植物有害生物散发到新地区的受管理的产品上，促进持续扩大国际贸易的一个重要而适当的工具。

24. 在这样的背景下，评价组认为国际植物保护公约的职权范围和授权是适合当今全球环境和各国的不同需要的。国际植物保护公约缔约方数量的迅速增加（迄今已达 161 个）就是明证。但是，如上所述，国际植物保护公约的不同方面的适当性因不同缔约方而异 – 这取决于各方贸易的性质和水平，它们融入全球市场的程度，以及它们处理有害生物的能力等问题。

25. 为了公正地满足这些各不相同的期望，就需要取得足够的资金和人力，以建立一个有效的秘书处，并组织范围广泛的技术和行政会议。看来，国际植物保护公约在一定程度上已成为它所取得的成功牺牲品：工作负担已迅速加重，远远超过了公约的预算资金所能维持的范围。这是国际植物保护公约管理机构（植物检疫措施委员会）经常操心的事，但是迄今并没有找到有效而可持续的解决办法。处理好这些挑战对于保证国际植物保护公约今后的适当性是非常关键的。

IV. 对国际植物保护公约核心活动的评估

A. 标准及制定标准的过程

26. 国际植物保护公约于 1991 年开始它的标准制定工作：第一个国际植物检疫措施标准（ISPM）于 1993 年 11 月获得批准。迄今已有 29 个标准获得通过（见附件 3）。早期的许多国际植物检疫措施标准处理的是一般适用于全部植物保护工作的“概念”问题，例如有害生物风险分析、植物检疫术语表，和消灭有害生物指导原则⁴。比较新近的标准则“具体”针对个别的传输和传染方式（例如木质包装）、分类学组合（果蝇）、减轻风险措施（辐射处理），或是诊断方式议定书⁵。开发渠道中包括十来个可供未来国际植物检疫措施标准使用的规格，还有 100 多个题目的提纲 – 后者今后可以考虑发展成为标准。

27. 几乎所有回答评价问卷的人都表示，制定标准是“非常重要的”，并指出，国际植物保护公约的标准有助于保证和方便植物和植物产品的安全流通。概念标准和具体标准都被列为“非常重要”。在产业应用的实际水平上，标准经常过于笼统，而不便直接利用，特别是概念标准。具体标准被认为更有可能应用，也更有用。这并不令人感到惊奇，因为概念性国际植物检疫措施标准迄今着重于创立一个促进植物卫生的环境，其中大多数涵盖了政府植物检疫体系的建立。

标准的适当性

28. 研究国际植物保护公约标准的适当性时，考虑到这些标准涵盖公约成员们和植物检疫措施委员会决定所表达的，植物卫生中最有关最重要的问题的程度，以及标准与公约宗旨的相关程度。

⁴ 概念性标准描述一种概念，或为一个需要标准化的植物检疫领域进行概述。在本报告中这也包括通常涵盖一般植物检疫问题的指示性标准（国际植物保护公约程序手册，2006 年 6 月，附件 16）。

⁵ 具体标准，针对具体有害生物或商品的标准，提供关于某种有害生物或有害生物组合的具体问题上的指导原则（国际植物保护公约程序手册，2006 年 6 月，附件 16）。

29. 植物检疫措施临时委员会/植物检疫措施委员会最初对概念性标准的强调是合适的，因为既有一般性也有具体性问题需要处理。概念性标准在建立可以应用具体标准的框架时是必须的。现存的概念性标准涵盖了基本的国际植物检疫和检查职能：植物检疫原则；定义；有害生物风险分析；通告、登记和证明；有害生物状况、检查和监视；没有有害生物和有害生物低发地区；植物检疫措施的等值性；以及管理制度。这些概念性标准对于所有缔约方都是重要的。它们为贸易提供了全球性的标准专门用语。这对于发展中国家定义本国的规则，以及寻求新的市场，尤其有用。

30. 随着概念性标准建立一般原则，也需要具体标准以便在各个贸易伙伴中始终一贯地运用措施。将来将会越来越要求制定有关有害生物分类、具体的引进渠道、诊断方法和植物检疫处理等事项的具体标准。尽管如此，由于具体标准适用于具体的作物、植物和生态区，需要特别注意具体标准针对突出的植物卫生问题和贸易需求的适当性，这样才能对各缔约方保证公平性。

31. 在评价访谈和问卷中，利害攸关方都认为国际植物保护公约标准是适当的、有用的。评价组同意他们的意见。不过，在国际植物保护公约运作的全球背景下，生物安全问题正变得越来越重要。因此，更加注意环境和生物多样性问题将会进一步加强国际植物保护公约标准的适当性。

32. 在评价访谈中，人们提到了国际植物保护公约与生物多样性公约（CBD）联系的有关问题，并认为这是应该更多地注意加强标准制定过程的一个领域。有些人相信，生物多样性公约将会在管理世界贸易中变得越重要，而国际植物保护公约标准需要反映与能够散发载体引起环境关切的植物有害生物的物品流通相联系的风险，其中包括侵入性外来品种⁶。所以，某些利害攸关方期望国际植物保护公约更加积极地与生物多样性公约进行联系 – 鉴于环境问题在国家 and 国际发展活动中的总体重要性，评价组同意这一看法。标准制定过程和标准本身都应该显示出对环境风险的考虑，其中包括处理这种风险的措施。

33. 公约前言既提到对植物生产的威胁，也提到环境保护，办法是阻止植物有害生物在国际上的传播，“特别是引进到受威胁的地区”。国际植物保护公约的授权是保护野生植物，以及种植植物，并促进建立防御植物有害生物的适当机制（包括

⁶ 本报告使用的定义来自生物多样性公约：“侵入性外来品种指的是那种外来品种，一经引进并传播就会威胁生态系统、自然环境或品种，造成社会文化经济或环境的害处，并/或对人类健康的害处。”（环境规划署/生物多样性公约/缔约方大会/6/18/Add.1/Rev.1）

属于侵入性外来品种的植物)。生物多样性公约的授权则要广泛得多：它要求制订国家战略、计划或规划，以维护并可持续地利用生物多样性。至于外来品种，生物多样性公约成员们将“阻止引进威胁生态系统、自然环境或品种的侵入性外来品种，并采取行动以控制或根除这些侵入性外来品种”。

34. 第三届植物检疫措施临时委员会(2001)认识到“国际植物保护公约和生物多样性公约在目标上的重叠”，并呼吁在国际植物保护公约与生物多样性公约之间加强合作，包括在采取与环境相关的标准上。描述这种合作的粮农组织和生物多样性公约的合作备忘录，于2002年得到第四届植物检疫措施临时委员会的批准，并于2003年签署。对第11批国际植物检疫措施标准的两项补编(检疫性有害生物风险分析，包括对环境风险和活体转基因生物的分析，2004)和对第5批国际植物检疫措施标准的一项补充(植物检疫术语词汇表：关于理解具有潜在经济重要性的术语及有关词汇的指导原则，其中包括涉及环境的考虑，2003)都是该项决定的成果。第11批国际植物检疫措施标准的附件1论及国际植物保护公约关于环境风险的职权范围，并证实由于植物有害生物而对环境和生物多样性带来的定义广泛的风险应该由国际植物保护公约予以涵盖。2002年10月，关于战略规划和技术援助的非正式工作组“给予国际植物保护公约和生物多样性公约秘书处之间的协作和联系努力很高的优先重点地位”。第V部分(B)将更为详细地论及国际植物保护公约与生物多样性公约之间的关系。

35. 植物检疫措施临时委员会/植物检疫措施委员会2001年以来通过的一系列决议说明：国际植物保护公约承认将更需要确保环境问题，尤其是那些有关影响自然环境的植物有害生物问题，应包括在今后国际植物保护公约的相关标准之中。期待制定标准的过程和标准本身都将显示它们考虑到环境风险，并包括处理这种风险的合适措施。然而，尽管国际植物保护公约秘书处在植物卫生的环境问题上与生物多样性公约在全球层次上进行联系，而一些具体工作组也在对标准的补充中处理了有关的问题，秘书处本身的能力却很有限，难以处理环境问题并保证所有的新标准，以及对现有标准的修订，都在必要时提到潜在的环境或生物多样性方面。进一步说，国家植物保护官员在传统上并不与相应的环境官员联系，因此，有关环境问题的经验和专门知识常常没有确立，也许这种经验和知识的适当性也没有得到充分确认，尤其在涉及标准的时候。鉴于生物多样性问题的多重层面，需要举行一次专家论坛(技术小组)，就国际植物保护公约标准的具体环境/生物多样性方面提出咨询意见。

36. 标准的质量从技术合理性、适用性和一贯性的角度进行了研究。问卷回答中关于国际植物保护公约标准质量的回应是压倒多数的人(92%)认为这些标准起码

是“令人满意的”。不过，仍有改进的余地 – 这点可以从认为标准质量极高的答卷人的比例（不到 50%）可以看出。

37. 植物卫生标准的技术合理性源自参加专家工作组（EWGs）和技术小组（TPs）的成员们；他们是根据各自在上述标准包含的问题上具有的具体经验而选拔出来的。标准草案则由包括具有广泛技术专长的成员的标准委员会审查。标准委员会能够提供若干同时审议的标准之间的某些可比性，而某些成员也会具有早先起草过标准的经验。虽然如此，标准委员会的一些成员往往并不具有起草小组（专家工作组或技术小组）所具备的具体专门知识。标准委员会还有一些根据区域代表性选出的成员；他们也许不能在技术或运作问题上提供深入的意见，但有助于保证从所有区域的角度来考虑标准的适当性和影响。标准委员会必须能够以恰当方式处理全球性视角。

38. 设有两个国家磋商阶段：这时，鼓励国家植物保护组织确保将公共部门和私有部门的有关技术专家都包括进来，以审议国际植物检疫措施标准的草案。经过磋商以后，由秘书处、标准管理员们和/或标准委员会，对国际植物检疫措施标准草案进行某些修改。在批准和通过一项标准之前，可以在植物检疫措施委员会上对技术问题进行辩论。技术发展可能会引起对已通过的标准的修订，以便反映更多的控制选项，如同在国际植物检疫措施标准 15（国际贸易中木质包装材料管理准则）和国际植物检疫措施标准 3（生物防治物和其他有益生物的输出、运输、输入及释放准则）上所做的那样。由于真正的科技思想歧异和对试验数据的不同解释或不同根据而产生的技术问题上的不同意见曾延迟某些标准的制定（如关于有害生物采样方式）。无论如何，许多标准推荐的措施在技术和操作上的可靠性都要通过试验或正规实践进行示范和印证，才能包括到一项标准中去（例如诊断工具的有效性）。

39. 至于具体标准，就标准的技术内容达成一致是重要的，但是难以做到。提供等值的措施，特别就植物检疫处理和诊断方式而言，是有关具体标准的一个重要问题，尤其在做法、接受不同植物检疫措施的程度和实施费用都相当不同的情况下更是如此。这可以引起对比较的科学基础产生关键的意见分歧。在标准中提到了用于制定标准的证据来源，不过，标准的格式不是提供关于所使用的方法的详细技术论证的适当场合。这可以在解释性文件中加以阐述：迄今有四项标准附有这类文件。

40. 植物卫生标准的适用性，要比技术合理性更难确定，因为贸易和管理的情况因国家而异，其不同要超过技术和运作条件的变化。起草过程通常包括来自不同区域的成员，并由标准委员会先行审议 – 该委员会包括了其情况可能要求特别行动的不同区域的代表。如同技术问题一样，国家磋商阶段旨在允许国家情况在标准草案中得到考虑。适用性问题可以在得到国家磋商的回应的基础上由国际植物保护公约秘书处和干事们予以考虑。最后，草案在植物检疫措施委员会上进行辩论，而适用

性对某些代表团可以是一个重要问题，尽管在这一过程中它摆在相当晚的阶段处理。由于进行投资的财力有限、基础设施不足、缺少必要的技能，等等，发展中国家尤其难以执行标准。

41. 尽管执行标准被包括在目标 1（国际植物保护公约业务计划中的制定和执行国际标准的强有力规划）之下，通过标准后并没有正式地监测执行情况，也不存在一个审议标准适用性的过程。不仅如此，还没有一个总结执行标准或未能执行标准的经验教训的正式过程。每年都向世界贸易组织卫生和植物检疫措施委员会提出一些对没有执行标准的情况表示关切的具体事例⁷。研究这些事例可以看出：在满足执行某些国际植物保护公约标准的期望时，发达国家和发展中国家都有困难。不仅如此，通过标准时并没有就执行时间表取得一致。不象技术合理性，通过标准之前可能难以对其适用性进行评估，因为这无法通过试验来测试。不过，在通过之前，应该就如何执行标准，以及可能会产生何种积极和消极影响，进行更系统的考虑。

42. 随着标准变得更加具体，将需要有产业界的更多参与，以保证更适当地考虑产业实践，并使其能够在提出要求时履行标准。产业界参与制定标准是重要的：这可以保证标准是切合实际而适当的。目前，要靠各国政府通过国家植物保护组织或与本区域产业界保持联系的区域植物保护组织来征求产业界的意见。

43. 产业界的参与程度参差不齐：推动因素常常是由于业界认识到植物检疫标准的作用而采取积极参与的立场。尤其是育种和育苗产业：因为它们的业务与植物卫生密不可分，它们积极参与国家植物保护组织和区域植物保护组织的活动，以确保自己的立场得到理解。其他产业例如运输装备业的参与就要疏远得多：它们可能直到一项标准开发过程很晚的时候，甚至早已通过或执行时，才认识到标准潜在的影响。尽管与木箱供应者有过几次讨论，业界的许多利害关系方和其他受影响方都在关于木质包装材料处理的国际植物检疫措施标准 15 的含义上措手不及。后来，该行业以标准推荐的处理方法在科学上根据不足批评国际植物检疫措施标准 15。该标准在通过四年之内进行了修订以适应新的技术数据。

44. 国际植物保护公约对现有非国际植物保护公约标准进行改写，可以提供扩大健全的技术标准的适用性的机会，但需要有一个机制来确证这些标准，并考虑潜在替代做法的等值性。已由国家植物保护组织和业界组织执行的标准可以按照国际植物保护公约格式重写，并由国际植物保护公约通过。这类标准在业界使用的诊断工具等方面，可能特别具有适当性。不清楚的是：改写过去存在的标准的成本有多

⁷ 自 2000 年以来，共向世界贸易组织卫生和植物检疫措施委员会提出了 63 起对执行标准和其他关于植物卫生问题表示关切的事例。

大；但它们确实需要起草、确证，并进行磋商。在采用任何过去存在的标准时，考虑适当性和优先顺序，比起成本来说，可能更为重要。

45. 标准的一致性是难以达到的，但做出了努力，包括：(i)由某些专家反复参加专家工作组；(ii)使用具有常设成员的技术小组 – 这些成员是根据他们的技术专长选拔的，由他们监督开发特定主题领域中的一套标准。选拔负责起草标准的干事们，部分地也是根据他们过去参与制定其他标准的经历。

46. 在评价问卷中，将上述几个指数合并成为关于标准质量的单一问题。正如上面指出的，关于国际植物保护公约标准质量⁸的回应表明：虽然压倒多数的答卷人认为这些标准是“令人满意的”或“非常令人满意的”，不过，仍有余地可以扩大那些认为标准质量极高的人的比例。问卷还要求答卷人评论何种方式可以改进标准的质量。在引进改变以改善国际植物保护公约标准质量的单子上，提供资金聘请技术专家和增加专业支持，高据榜首。

47. 使用说明性文件来阐述对标准的解释，并不意味标准可以文字拙劣或技术内容混乱。某些问题的复杂性可能需要更详细的说明，而这类文件可以通过提高对这些问题和解决问题的推荐方法的理解，有助于加强能力、鼓励执行。它们还使得标准在文风上简短而相对一致，并将起草工作与解释工作分开。开发和使用说明性文件的程序在第六届植物检疫措施临时委员会于 2004 年通过的政策中已有明确的描述。使用标准规格、有经验的干事，以及由标准委员会和秘书处起草并编辑 – 这些合在一起产生了前后一致的标准。虽然如此，现有的秘书处能力太小而难以满足当前或提议的标准工作量的要求。

标准制定过程

48. 在评价晤谈和问卷中，利害攸关方就标准制定过程提出了内容十分广泛的问题。但要指出：90%的答卷人表示，在满足成员国的期望和需求上，标准制定过程至少是“令人满意的”。不过，只有 36%的人认为它是非常令人满意的。总起来说，虽然这一过程被认为是有效率的，大家都承认还有改进余地。相形之下，参加晤谈的人更着重于参与标准制定过程及其透明性上的困难或挫折；这包括了在此过程中工作，具有相当经验的专家。为了便于理解，下面的图 1 描述了标准制定过程。

⁸ 标准的质量涵盖科学基础、清晰性、适用性，以及标准之间没有矛盾之处。

a) 标准制定过程的速度

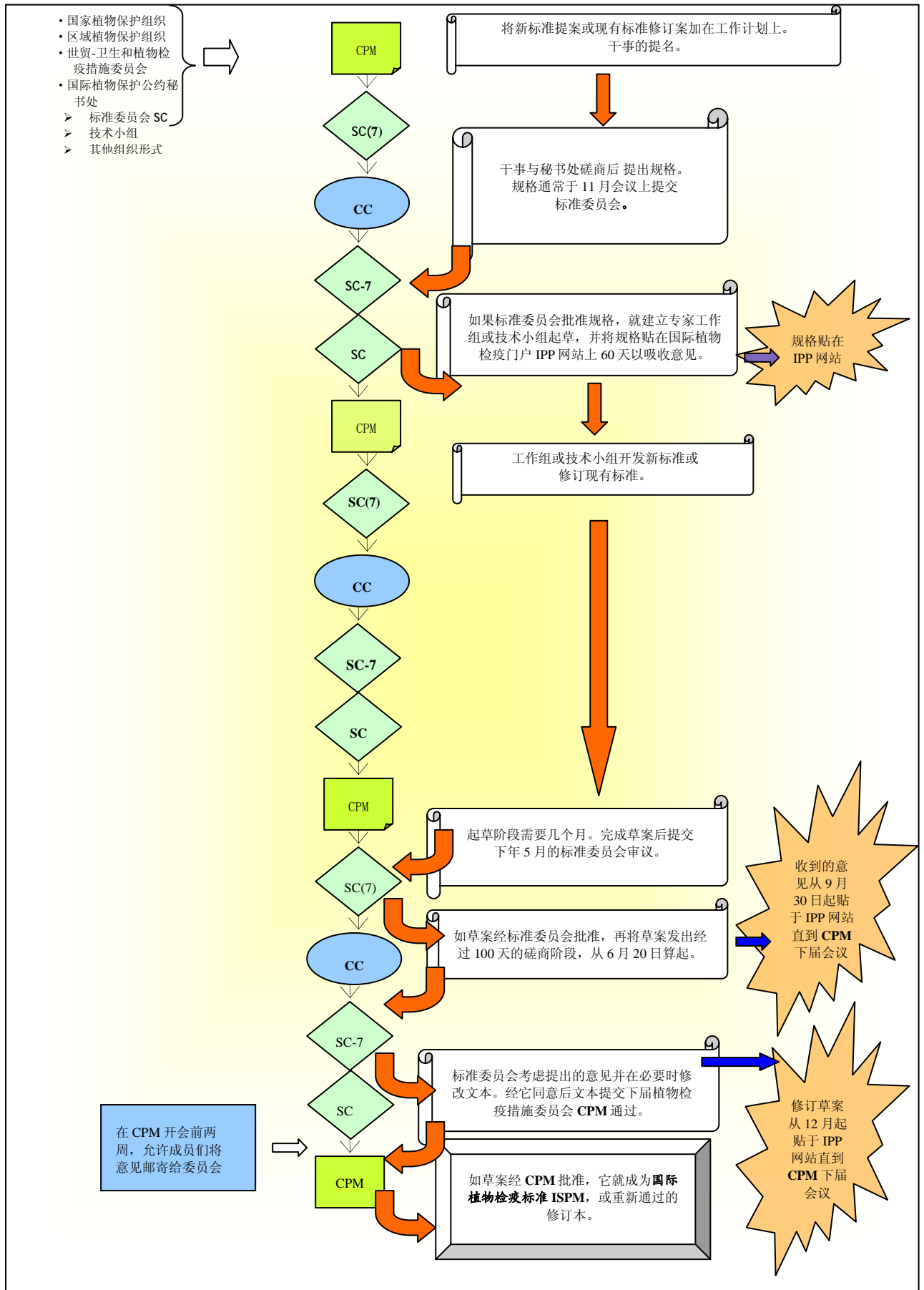
49. 人们对制定标准的速度（当前每年大约为 3-4 项标准）的看法不一：有的认为太少，有的认为太多。有些参加晤谈者表示，只有这么少的标准可供执行实在令人沮丧；而另一些人则评论说，拿出时间来实现足够的透明性和共识是重要的。在一些国家，尤其是发展中国家里，有一种关切：即不具备执行现有标准，更不用提更多的新标准，的能力；通过标准的速度，应该更好地适应执行能力。

表2. 每年通过的标准⁹

通过	国际植物检疫措施标准号
粮农组织第二十七届大会(1993)	1
粮农组织第二十八届大会(1995)	2, 3, 4
粮农组织第二十九届大会(1997)	6, 7
第一届植物检疫措施临时委员会(1998)	8, 9
第二届植物检疫措施临时委员会(1999)	10
第三届植物检疫措施临时委员会(2001)	11, 12, 13, 5 (补充1)
第四届植物检疫措施临时委员会(2002)	14, 15, 16, 17
第五届植物检疫措施临时委员会(2003)	18, 19, 11 (补充1), 5 (补充2)
第六届植物检疫措施临时委员会(2004)	20, 21, 11 (补充2)
第七届植物检疫措施临时委员会(2005)	22, 23, 24, 3
第一届植物检疫措施委员会(2006)	25, 26, 27, 1
第二届植物检疫措施委员会(2007)	28, 29, 2

50. 对制定标准的历史速度（表 2）的研究显示，近年来速度有所增加。随着每年通过的标准数量有所提高，支持这一过程而需要召开的会议数量增加得更快，尤其是因为在准备新的标准的同时，还要修订越来越多的早先的标准。问卷的回答说明，人们稍微偏向于较长的标准开发周期。确定制定标准的任何指标都要求有一个仔细的确定规格的过程，以保证可以在一个确定时间内提出标准的内容，还要有足够的技术专家来完成这一时间表。总起来说，鉴于缔约方之间在执行能力上的现有差异，当前的制定标准速度，即每年 3-4 项标准，看来是合理的。

⁹ 附件 3 载有全部标准单子。



b) 标准制定过程的参与

51. 许多国家表示缺少有效参与标准制定过程的能力 – 不管是为它们自己，还是为其他国家。在许多情况下，这指的是植物检疫部门内部技术能力有限，人员和经验都太少。在一些情况下，这是因为没有足够的经费来派遣人员参与制定标准，尽管拥有足够的专长。发展中国家参与标准制定过程的程度相对较低，是组织关于国际植物检疫措施标准草案的区域座谈会的关键原因。这类座谈会提供机会，使发展中国家的代表得以相聚一堂，听取关于国际植物检疫措施标准草案的说明，讨论这些标准，并确定哪些地方需要额外注意。不仅如此，它们还提供了为标准制定过程进行投入的机制。

52. 效率不高的标准委员会结构（技术知识不够的人员太多，与代表性角色相关的问题太多，这样就不可能使所有成员都集中精力、发挥作用）是在一些晤谈中提出的令人关切的问题 – 参与晤谈者包括参与标准制定过程的组合的成员（例如标准委员会、技术小组和专家工作组）。人们觉得选择标准委员会（SC）成员不够严格。评价组认为，有效地利用第一届植物检疫措施委员会（2006）通过的程序规则，并在确定粮农组织各区域的合适候选人时更积极地发挥区域植物保护组织的作用，可以加强标准委员会成员的选拔。

53. 一些缔约方提出语言是一个主要的问题（尤其在讲西班牙语的拉美国家中），这也是第一届植物检疫措施委员会于 2006 年进行过相当多讨论的题目。提供更多的翻译预期可以加强参与，却会花去可以用于其他目的的经费。人们觉得用英语发表的意见在磋商阶段具有更大的影响。在植物检疫措施委员会会议期间召开侧面会议以谈判标准草案的文本（例如在第一届植物检疫措施委员会期间重新起草为果蝇 *Tephritidae* 建立无有害生物地区的文本）被一些与会者看作是妨害充分参与的障碍，尤其是这些会议在听取、接受和记录意见时既不提供翻译，也不使用约定的程序的话。

54. 当前的标准制定过程向干事们、标准委员会和秘书处施加了巨大的时间压力。晤谈中一个常常出现的评论是：目前对技术专门知识的实际贡献的依赖可能难以持续。标准委员会没有足够的时间来充分完成分配给它的任务：这包括开发和批准国际植物检疫措施标准规格，审议对国际植物检疫措施标准草案提出的意见，修改这些草案，以及植物检疫措施委员会分派的越来越多的额外任务。结果，在国家磋商阶段提交了更多的意见 – 这就可能导致在植物检疫措施委员会会议上进行最后一分钟的匆忙更改。标准的数量或复杂性的任何增加都会使这些问题更加严重。不

仅如此，标准制定过程的会议记录没有足够地反映讨论的问题和解决方案 – 这就使成员国在磋商中难以发表有根有据的评论。三年的制定标准周期可能更适合为标准的规格、起草和磋商保证足够的时间。始终一贯的标准制定周期也允许进行有效的资源规划。

55. 在制定标准中对区域植物保护组织利用得不够。这方面的一个突出因素是区域植物保护组织多种多样的能力和功能。在这一过程中给予区域植物保护组织更多的集体职责，将要求加强在非洲、亚洲、拉丁美洲、近东和太平洋地区的区域植物保护组织，以保证它们能有效地与比较强大的同类组织进行合作。欧洲、北美洲和南美洲的强大的区域植物保护组织在标准制定过程中发挥着重要作用，它们为国际植物检疫措施标准建议题目，推荐专家起草标准，并组织关于草案的磋商会。不仅如此，在晤谈中还为区域植物保护组织提出了附加的潜在任务，其中包括：审议标准的规格；在磋商阶段筛选意见；就具体标准与多国产业组合进行联络；为起草一些标准提供支持。

56. 标准制定过程还会从私营部门的外来投入中获益，尤其在生物多样性和环境标准上从非政府组织集体中受益。粮农组织里存在这些组合参与粮农组织总体工作的机制。现建议植物检疫措施委员会按照粮农组织其他机构使用的模式，特别是食品法典委员会中运用的模式，研究促进这类参与的方式。食品法典委员会在其程序手册中清楚地定义了被称作“非政府组织”的各种私营部门机构和结构的工作关系。如今，非政府组织成员只是在很早的起草阶段通过代表性组织可以参与标准制定过程，然后，在其全过程中只能通过评论参与。只要适当的预防措施到位，非政府组织对食品法典委员会的标准制定过程的贡献，总体来说被认为是积极的。这带来了公共部门不一定具有的专门知识，以及不同的利害攸关方组合的视角。

c) 标准制定过程的透明度

57. 人们感觉，选择专家工作组和标准委员会成员的透明度很差。该程序在国际植物保护公约程序手册中已有规定，但是一些方面抱怨说，这些程序或者并非总能得到遵守，或者其遵守情况没有被人们看到。晤谈中没有确认具体的案例。可以更多地利用国际植物检疫门户网站（IPP）来确保各缔约方随着过程的开展清楚地了解任命专家的过程。任命各委员会成员中的一个重大问题是有关人员是否愿意参加，其中原因有本单位的要求，以及对许多人来说，有无支持出差的经费和时间。不可避免地要做出一些妥协，以求达成一批可行的成员组合，而这可能会导致发达国家的代表过多。对十个国际植物检疫措施标准的抽样审查表明：虽然专家工作组的多

数成员来自发达国家（48%），发展中国家成员占到标准起草小组成员的 30%。其余成员来自区域植物保护组织（这包括发展中国家的代表）和国际植物保护公约秘书处。

d) 标准制定过程的新发展

58. 近年来，与现有专家工作组一起工作的，还有另一种类型的专家工作组。2004 年，第 7 届植物检疫措施临时委员会指出了四个主要的有关领域，并为其建立了具体的长期专家工作组，即关于：(i)具体有害生物的诊断协定书，(ii)果蝇的无有害生物地区，(iii)植物检疫处理，(iv)森林检疫，的技术小组。参与每年修订国际植物检疫措施标准 5 的术语词汇表工作小组成为第 5 个技术小组。技术小组与专家工作组的不同在于：只要需要某一个关于标准的主题，技术小组就一直继续存在，而专家工作组则是专门为某一项具体标准建立的临时小组。

59. 专家工作组和技术小组提供了从各种来源获得具体专家知识的机会。技术小组还有一项优势，即其成员在发展某一相关系列的标准中具有持续性。国际植物保护公约鼓励建立达成某种妥协的机制，即：既有了解制定标准的过程和一般原则的核心成员的效率，又有技术专家和代表性成员的包容性和透明度。

60. 为标准开发正式的规格，有助于定义标准的明确界限，从而可以规划标准制定过程的资源投入，并限制需要的工作量。总起来说，从 2001 年以来使用的标准规格缩短了工作过程并使其更加一致。某些早期标准则相对没有设限，因此要比后来的标准花费的时间多很多，而所有的新近标准都只用一两次专家工作组会议就完成了起草工作。这就将拟订标准的费用和时间保持在计划的限制之内。

61. 第 6 届植物检疫措施临时委员会（2004）通过了制定标准的快速过程，其使用范围如下：具体的技术材料和资源业已具备或容易开发，已经过区域植物保护组织或其他组织批准，具有潜在全球性意义的非概念性或技术性标准，等等。这一过程开始很慢¹⁰。不清楚的是：对使用这一做法有何期待，或它在什么程度上得到鼓励或支持。这一做法确实特别适合于通过业经确证的，来自国家植物保护组织、区域植物保护组织，或产业界组合的，并非国际植物保护公约提出的技术标准。

¹⁰ 目前只是在修订国际植物检疫措施标准 15 附件 1 的时候用过一次。尽管任何缔约方都没有正式拒绝标准草案，秘书处感到干事和标准委员会最好审议一下各国的评论。附件 1 最后通过正常的标准制定过程获得批准。

e) **标准制定过程的的优先重点**

62. 确定制定标准的的优先重点的准则如下：由于不存在某种标准而影响贸易的程度；某一问题作为引起贸易反复出现混乱现象的根源出现的频繁程度；在全球范围应用一项国际标准的可行性；在一项合理的时间表内开发和执行该项国际植物检疫措施标准的可行性；对发展中国家的适当性和实用性；制定该项国际标准的紧急需要；对整个标准框架的适当性和价值；是否存在为开发提议的国际标准所需的专门知识；是否存在支持拟订提议的国际标准的外部资源。虽然评价组相信这些准则是有用的，也提供了规定优先重点顺序的良好基础，但准则数量较多，而在提议和批准标准制定工作计划的过程中如何使用这些准则，并不清楚。

63. 对国际植物保护公约最新的标准制定工作计划（植物检疫措施委员会 2007/24）的审议表明：高度优先的标准题目草案的数量，相对一般优先题目而言，大到不成比例。拿 2008 年来说，7 个题目中有 5 个标为高度优先，剩下的两个则标为一般优先。这还没有包括也列为 2008 年通过，但未标明优先等级的 14 项植物检疫处理问题，也未包括 4 项没有计划通过日期，待解决的高度优先题目。既然 2008 年有这么多高度优先的标准题目，那么，人们就要质疑：到底如何应用优先顺序准则。其次，这些准则用于在标准制定过程中确定优先重点的程度，并不总是得到清楚报道的。再次，为标准确定优先题目是否导致为标准委员会和秘书处提出一个符合实际的工作计划了呢？目前，工作计划中的高度优先标准数量超过了平均每年通过的标准数量。因此，优先重点太多意味着：不是所有的标准题目都能够被当成优先重点来处理的。在整个确定标准过程中都需要更多地考虑高度优先的说法，以便确定一个符合实际的标准题目数量，并能够把它们作为优先重点来处理。具体的准则应该按照它们有利于排列优先顺序的程度来排级并/或考察。

64. 不仅如此，植物检疫措施委员会开会时的注意力被引得离开更具有优先地位的问题，因为它用极大的注意去关注标准草案的细枝末节。标准委员会批准的国际植物检疫措施标准草案只是在 1 月份才贴于国际植物检疫门户网站上，而植物检疫措施委员会随后即在 3 月或 4 月开会。成员们对标准委员会批准的这些国际植物检疫措施标准草案的评论，需要在植物检疫措施委员会开会前 14 日提交，这些评论只在植物检疫措施委员会会上用原来收到的语言散发。其结果是：成员们没有足够时间在植物检疫措施委员会开会之前研究这些评论。因此，植物检疫措施委员会用了太多的时间讨论细节问题。参与晤谈的人印证了评价组的意见：植物检疫措施委员会需要更多地注意为标准制定过程进行长期规划，并确定清楚而有用的优先重点。

在这方面，第二届植物检疫措施委员会关于召集重点小组来审查国际植物保护公约制定标准的程序的决定，被认为是非常及时的。

标准的成本

65. 评价组原来试图进行涵盖各标准制定组织生产标准的成本的比较分析。在缺乏相似数据的情况下，评价组无法完成这样的分析。尽管如此，评价组还是计算出了生产国际植物检疫措施标准的成本 – 这应当有助于国际植物保护公约的战略规划努力。

66. 根据仔细分析 10 个标准(国际植物检疫措施标准 2, 7, 15, 21-27)得出的数据，评价组估算了生产一个标准的总成本。大多数新近的标准，就起码成本而言，大约每个需要 13 万美元，而完全成本则要 19.3 万美元¹¹。不过，国际植物检疫措施标准 26（建立果蝇无有害生物地区，2006），由于涉及的专家工作组庞大，几乎要比其他新近标准多化一倍的钱。在早期标准中，国际植物检疫措施标准 2（关于有害生物风险分析的指导原则，1995 年通过）和国际植物检疫措施标准 15（关于管理在国际贸易中使用的木质包装材料的指导原则，2002 年通过，2006 年通过其修订本）所化的钱也要比上述水平多不少。这两个标准都要需要比一般标准召开多得多的会议，在通过前和通过后都是如此。实际上，植物检疫措施标准 15 是生产成本最高的植物检疫措施标准，估计花费了 300 万美元。在通过前花费了几乎 300 人/日，而在通过后又化了 1 400 人/日，用于召开解释性座谈会和修订标准的会议。

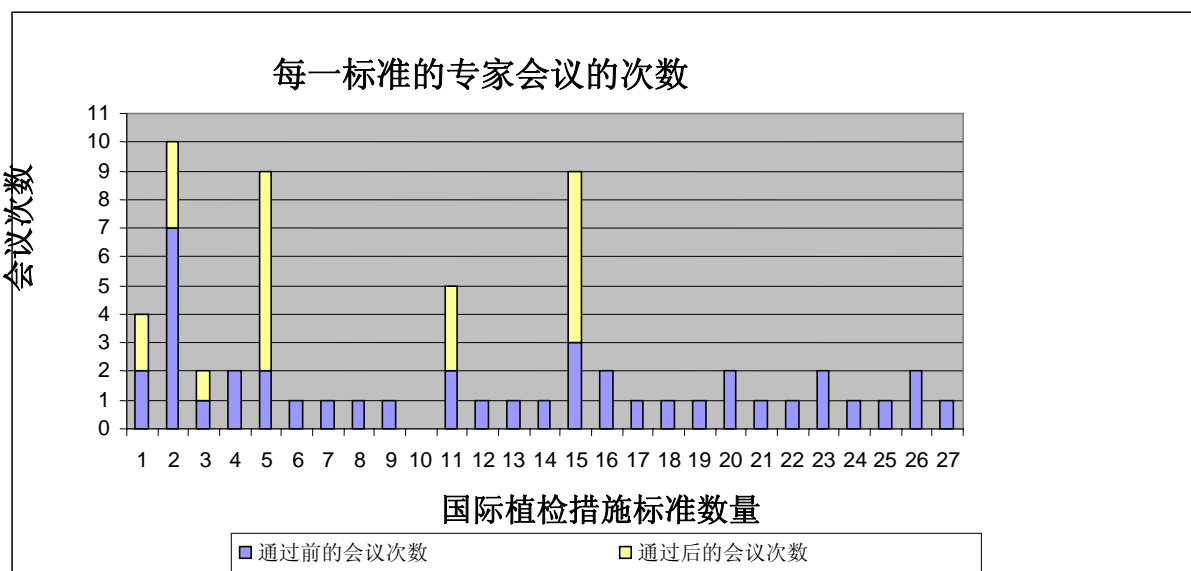
67. 大多数新近标准的成本相对一致，是因为如今生产一个标准，要根据秘书处和标准委员会设立的准确规格，遵照相对可以预见的时间表，并进行相似水平的专业投入。这些非常有助于有效地管理过程和预计投入。虽然如此，这一过程花费的实物专业资源规模可能难以持续。有些标准（国际植物检疫措施标准 5, 11, 15）的修订需要比原来通过标准时多得多的投入，而有些标准（国际植物检疫措施标准 1, 3）则需要跟原来通过时一样多的努力来进行修订。

68. 如果国际植物保护公约要为当前每年生产三个新标准的水平支付专家时间的全部费用，它就需要每年为制定标准列出大约 60 万美元的预算，外加秘书处的投入。标准需要经常修订。随着标准数量的增加，修订的费用也将增加，而每次修订

¹¹ 这些估计根据的是关于每个国际植物检疫措施标准的专家工作组和技术小组有案可查的人/日数量，咨询费用以及估计干事用于每个标准的 75 人/日。国际植物保护公约秘书处的费用被看作是固定费用而不分摊到具体的标准上。还为出差（假设每个与会者平均为 1,400 美元）、生活补助（开会日总数加一天）和三个档次的工资成本（低级，按粮农组织每天 250 美元的标准；起码工资按典型的非通常开支工资每天 500 美元的标准；完全工资按完全的通常开支工资每天 1000 美元的标准）。

很可能要花与制定新标准一样多的费用。按照国际植物保护公约的政策，国际植物检疫措施标准平均 5 年后就要进行修订 – 这将意味着每年进行 5-6 次修订，需要大约每年 100 万美元的完全成本预算来进行这些修订。

图表 1. 用于每个标准的专家工作组会议数目。通过标准后的会议包括起草修订文本的会议 – 这不适用于现在还不到修订时候的新近的国际植物检疫措施标准



标准带来的结果和影响

69. 标准带来的结果缘自标准的使用。如前所示，通过标准后并没有对标准的执行情况监测。评价组在进行国家访问时收集了关于国际植物检疫措施标准使用情况的零散材料。一些国家认识到，国际植物检疫措施标准在植物产品，尤其是新鲜产品，的国内运输中发挥着日益重要的作用。今后开发和执行具体的国际植物检疫措施标准（例如承认某些有害生物的无有害生物地区，或有害生物低发地区）也将对园艺业等带来可观的好处。

70. 另据报道，某些国际植物检疫措施标准被国家植物保护组织用于建立它们自己关于进出口的规则和体系，从而导致国内制订的计划与国际标准密切接轨。一些国家提到，国际植物检疫措施标准被用于双边贸易谈判。一些发展中国家提供了国际植物检疫措施标准如何便利进入新市场的例证。国际植物检疫措施标准为市场准入谈判和建立合理的进口规则和体系，提供了一个重要的平台，对于发展中国家尤其如此。虽然如此，在许多发展中国家中，国际植物检疫措施标准的有效使用还是由于缺少执行标准的能力而受到阻碍。

71. 预期标准会在两方面产生影响：(i)减少有害生物的蔓延；(ii)促进贸易。同样，在国家访问中，许多国家提到了标准在促进贸易中发挥的作用。这种影响难以

确认，更难以量化。如下所述，就国际植物检疫措施标准 7 和 15 进行的研究提供了关于它们可能产生的影响的某些认识。

72. *国际植物检疫措施标准 7 出口发证制度*（1997 年通过）提供了承认执行发给植物检疫证书制度的观念基础，在植物产品出口中几乎得到普遍的应用。新鲜产品、鲜切花、苗圃产品和种子贸易一般都要求具备植物检疫证书，作为履行进口规则的基本证据。发证的国家植物保护组织确定进口国的要求，并确认发出的货物符合这些要求。出口商经常为导致发给植物检疫证书的许多活动支付使用费 – 这给许多国家的国家植物保护组织带来可观的收入。

73. 出口发证制度的一个重要好处在于：可信的证书为贸易增加了信心，有时还被进口国国家植物保护组织用作减少检查制度的基础。例如，欧盟为某些国家的一系列产品减少检查水平，只要求检查从这些国家进口的产品中的 3%。但要求出口国国家植物保护组织根据遵守国际植物检疫措施标准 7 的历史发出植物检疫证书，才能使所有发出的货物享受减少检查的待遇。不仅如此，接受植物检疫证书而无须由进口国进行可观的检查行动意味着国际植物检疫措施标准 7 在国际上得到了成功的执行。

74. *国际植物检疫措施标准 15 国际贸易中木质包装材料管理准则*（2002 年通过，2006 年通过其修订本）建立了国际贸易中处理木箱和木质包装材料的标准。该标准由于 1990 年代从东亚到北美和欧洲的贸易增长，并从 1996 年起在美国的木质包装材料中截获并爆发吉丁虫，尤其是黄斑星天牛，而加快制定。（以价值论）超过世界贸易 90% 的商品使用木箱进行运输，或含有木质包装材料。因此，到处都有有害生物爆发的潜在消极影响。相形之下，每年大约对 20 亿个新木箱进行了处理，处理一个木箱通常要用一美元，占世界商品贸易价值（每年 10.3 万亿美元）的 0.03%。这种处理是为了防止诸如黄斑星天牛（在美国化了 7 500 万美元才得到铲除）或花曲柳窄吉丁虫（为了在美国铲除这种虫害，迄今已化了 5 000 万美元）等有害生物的爆发。据估计，仅仅黄斑星天牛就有在北美造成每年 1 000 亿美元损失的潜力。虽然国际植物检疫措施标准 15 迫使业界在使用和证明木箱和木质包装材料上支付了可观的费用，这样的处理可能因防止已知侵害木质包装材料和木箱的虫害而避免了大得多的损失。

结论

75. 一般来说，各利害攸关方认为国际植物保护公约的标准是适当的；然而，就一些发展中国家而言，由于能力不足，这些标准的用途受到了限制。植物检疫措施（临时）委员会起初对概念性标准的强调是合适的，因为既有一般性也有具体性问

题需要处理。一方面，概念性标准建立了一般原则，另一方面，将来会越来越需要具体标准，以便在各个贸易伙伴间始终一贯地应用有关措施。

76. 需要在制订标准中加强优先重点安排，需要在建立优先重点安排的程序上具有更大的清晰度。被定义为确定优先重点顺序的标准，虽然有其道理，但为数过多，难以提供安排优先重点的基础，应该按照优先重点目标予以加权。制定标准中的优先重点必须反映需求，并要在一定程度上抓住机会，尤其是因为它们在很大程度上要依靠国家专家进行实物参与的自愿贡献。

77. 评估组确认了一些可能有助于改善标准制定过程的效率的方法。其中主要是：更多地使用现有的标准，尤其是那些由区域植物保护组织（RPPOs）开发的标准，以及更多地利用政府外的知识和专长。特别是：对产业组合利用不够；人们认为，使用食品法典委员会模式在制定标准过程的早期促使它们参与，将要求在挑选特邀专家上发挥更大的灵活性。这一过程也将会受益于非政府组织（NGO）代表的参与，特别在有关生物多样性和环境的标准上。

78. 为了保证标准继续具有适当性，需要系统注意标准的执行情况和适用程度。目前缺少一个总结执行标准的经验教训的学习程序。评价组颇有兴趣地注意到：这些问题将于 2007 年 9 月计划召开的、关于履行标准问题的、无限定义程工作组会议上进行审议。

79. 选择标准委员会（SC）成员的严格程度和透明度都有所不足。有效地利用第一届植物检疫措施委员会（2006）通过的程序规则，并在确定粮农组织各区域的合适候选人时更积极地发挥区域植物保护组织的作用，可以加强标准委员会成员的选拔。

80. 评价组还得出结论：通过延长国家磋商阶段，同时更有内容地报道在此过程中进行的讨论，可以使标准制定过程提高效率，更具有参与性。这将帮助成员国准备有根有据的评论，并在总体上提高参与程度。最后，一个三年的标准制定周期将保证为标准的规格、起草和磋商提供足够的时间，因而是更适当的。

81. 现在，在制订和修改植物检疫标准时更需要考虑环境和生物多样性问题。这不仅意味着加强秘书处处理这些问题的能力，还要在这些问题上与其他国际组织，包括区域植物保护组织，进行联络。需要更多的工作人员才能有效地完成这些具体的责任。建立一个生物多样性技术小组，将会提供更广泛的技术专长，以及在处理这些问题时需要考虑的其他视角。

82. 一段时间以来，国际植物保护公约努力改进制订标准的过程。有些事态，例如建立技术小组，改善了标准制定过程。加强秘书处的能力，对于提高标准制定过程的效率是必须的。增加秘书处的专业知识将有助于减轻对标准管理员们和标准委员会的压力，并会通过标准委员会、专家工作组和技术小组会议讨论更广泛的报道和出版，带来必要的透明度。最后，这还可以促进缔约方更多地参与标准制定过程。

建议

建议 1: 标准和标准制定过程

标准的质量和有用性: 为了保持和进一步提高标准的质量和有用性，兹建议：

1.1 鉴于现有的概念性标准已涵盖许多国际植物检疫和检查功能，在选定标准中应更多地倾向于具体标准；

1.2 应按照食品法典委员会模式（如第 56 段所述）在标准制定过程早期就咨询产业界利害攸关方并利用他们的知识和经验特别是具体标准方面并应建立必要的防范措施；

1.3 应做出更大的努力，以安排标准的优先重点顺序，其中可使用现有的准则并按其重要性予以加权，同时要考虑可取得的资源；

1.4 安排优先重点顺序，还应基于至少在今后 3-5 年内保持每年平均通过 3-4 项标准（如果在此过程中提高了效率也可以设想增加数量。应该使缔约方明确确定优先重点顺序的过程；

1.5 应该寻求机会更多地利用现有标准，特别是区域植物保护组织开发的的标准。

环境和生物多样性问题: 为了保证环境和生物多样性问题得到国际植物保护公约的有效处理，兹建议：

1.6 应建立一个生物多样性技术小组，以便从对环境的影响、对生物多样性的威胁，和侵入性品种通道等方面来审议标准 – 可以为这些问题提高优先重点地位，并将它们包括进植物检疫措施委员会的工作计划；

1.7 一些标准应具有主要针对生物多样性问题的主题；

1.8 专家工作组、技术小组和标准委员会应该将生物多样性和环境的考虑融入它们的工作，以促使所有的标准都针对这些问题，而不仅是来自生物多样性技术小组的标准。所有标准都应有一段说明它们对生物多样性影响的文字；

1.9 国际植物保护公约秘书处应设立一个环境联络官员职务，来负责标准、信息和培训中的环境内容，并领导技术小组；他/她也可以代表秘书处执行与诸如生物多样性公约等其他国际组织进行联络的任务。

标准的执行: 为保证标准的质量，并改进其执行情况，兹建议：

1.10 植物检疫措施委员会应开发监测标准执行情况和影响的程序，并用来通报标准的修订和开发新标准的优先重点和过程；

1.11 每项标准都应具有关于执行的声明提出预期执行标准的时间表，对潜在影响和执行费用及好处的估计，以及如何保证执行和监测的计划；

1.12 应该继续召开审议国际植物检疫措施标准草案的区域研讨会，并在区域植物保护组织协助下启动促进执行标准的新的区域研讨会。

保持当前制定标准的水平：为了保持当前制定标准的水平（目前严重依赖专业知识的实物贡献，兹建议：

1.13 植物检疫措施委员会应保证具有足够的直接供资（从粮农组织经常计划或从预算外来源取得）以便在制定标准中招聘专家来方便干事们的工作，并能够在必要时聘请自愿基础上未能提供的专家。

缔约方的参与：为保证缔约方尽可能广泛地参与标准制定过程，兹建议：

1.14 应将足够的财政和技术支持用于促使发展中国家的专家积极参与标准委员会、专家工作组和技术小组（这将意味着积极地寻找并在财政上支持发展中国家的专家）；

标准制定过程的透明度：为提高标准制定过程的透明度，兹建议：

1.15 标准制定委员会（专家工作组、技术小组和标准委员会）的会议记录，应就标准草案关键问题上的辩论的性质和深度，提供足够的细节，并在与成员国磋商之前公布；

1.16 在结束成员国就国际植物检疫措施标准草案进行磋商和标准委员会会议并将标准委员会批准的国际植物检疫措施标准草案贴出之间应给予更多的时间，以便有时间对评论做出反馈，并在植物检疫措施委员会会议之前取得更大的共识；

1.17 一个三年的标准制定周期将保证为标准的规格、起草和磋商提供足够的时间，因而是更适当的。

充分发挥作用的秘书处：最后，为了使秘书处能在标准制定过程中充分发挥作用，兹建议：

1.18 参与支持标准制定过程的秘书处长期专业人员数量，应从 1.5 人/年增加到 4 人/年，外加资深环境联络官员的部分时间（已如上述）；

1.19 秘书处应能在整个标准制定过程中发挥更大作用来支持专家工作组、技术小组、标准委员会和植物检疫措施委员会，以便提高透明度和工作质量，并促进所有缔约方的参与。

（以上并未包括非专业人员的聘用：在过程的不同阶段都会需要他们。本建议还假设生产标准工作的一大部分仍将在自愿基础上完成。）

B. 信息交流

背景情况

83. 国际植物保护公约缔约方对交流官方植物检疫信息负有首要责任，而国际植物保护公约秘书处则为信息交流提供讲坛。这保证了通报植物检疫措施变更情况的

正式渠道，和公认地分享信息的国际论坛。缔约方在公约下承担了一些强制性和自愿性报告信息义务和责任（见表3）。

84. 按照植物检疫措施临时委员会的要求，国际植物保护公约秘书处开发出一种基于英特网的电子论坛，称做国际植物检疫网站（IPP），以供公约缔约方、秘书处和区域植物保护组织按照国际植物保护公约的要求，交流官方的植物检疫信息。虽然IPP网站于2002年8月正式“开通”，可是直到2005年才完成它的开发阶段，各缔约方才开始认真地利用它贴出和得到信息。目前，已可用粮农组织5种官方语言中的4种进行漫游¹²。

85. 秘书处依靠非正式的IPP支持小组（IPP-SG）的指导和区域培训研讨会的反馈，将IPP网站升级。IPP支持小组的成员们¹³讨论技术问题，建议增加新的IPP特色，并从用户角度提供有用的反馈。

86. IPP网站的下一阶段打算包括：改进设计格式和搜寻机制并开发IPP能力建设材料。还有打算开发一个供交流自愿信息的网址。鉴于资金上的限制，评价组认为应把重点集中于强制性信息的交流上。

信息交流的重要性

87. 如同它们们在国家访问、会议和问卷中所报道的，各缔约方认为，信息交流对于促进贸易和建立适当的国家植物检疫措施，是重要的。IPP网站上提供两种信息：(i)有关国际植物保护公约的信息（例如会议文件、国际植物检疫措施标准和活动日历；(ii)涉及国家植物保护组织的国家信息，例如已控制的有害生物单子。问卷回答人对前一类比后一类更为重视。关于国际植物保护公约下开发的标准的的信息被列为IPP网站上最重要的信息。

88. 评价组认为信息交流在今天的世界上具有极大的重要性，而国际植物保护公约秘书处鉴于它和公约的关系，以及为官方信息交流提供中心的国际论坛的需要，则是为信息交流提供中心论坛的，最适当、最相关的实体。

89. 虽然缔约方争辩说它们认为IPP网站上的信息是重要的，事实是：除了下面叙述的基本联系点以外，IPP网站仍普遍缺少各国的信息。

¹² 正在进行对最后一种语言中文的规划，在2007年内应该可以使用。

¹³ 目标是吸收具有足够技术专长（植物卫生和信息技术）的IPP支持小组成员，并具备区域代表性。

缔约方履行信息报告义务的程度

90. 总起来说，缔约方通过IPP网站履行报告义务的程度极低。问卷答卷人中只有很小一部分(20%)答复说，他们利用IPP网站来履行自己的报告义务。

91. 不过，在谁应该接受缔约方为履行报告义务而提供的信息问题上，确实有些模糊不清。1997 年对国际植物保护公约的修订规定了报告义务，并提供了一个分享信息的论坛 – 现在已正式定为IPP网站。公约明确规定哪些方面应该收到信息。公约的某些条款¹⁴还说明应将信息提交给谁（即秘书、有关缔约方和区域植物保护组织）。另一些条款¹⁵却没有这样做。第三届植物检疫措施临时委员会（2001）通过了关于交流国际植物保护公约所要求的信息的，明确定义的指导意见，并同意：通过IPP网站提供官方植物检疫信息，将被认为已履行国际植物保护公约所规定的报告义务。然而，国际植物检疫措施标准 17（2002）又指出，作为国际植物保护公约规定的义务提供的有害生物报告应通过以下三条渠道之一：直接交流，在可登录的国家官方网站上公布，或是通过IPP网站。不仅如此，缔约方并不宣布（也不被要求这样做），它们用哪种机制来履行自己的报告义务 – 这增加了现有关于多种报告渠道的模糊不清。因此难以评估缔约方通过不同渠道完成自己全部报告义务的程度。应该做出努力澄清报告渠道问题，以及某一缔约方在利用哪条渠道。

92. 履行报告义务最好的领域是国际植物保护公约的国家联系点 – 如表 2 所示，这是所有强制性报告义务中最基本的一条。迄至 2007 年 2 月 19 日，在所有缔约方中，有 84% 报告了官方的国际植物保护公约国家联系点。缔约方很少利用IPP网站进行自愿报告，仅仅用来贴出某些出版物。由于国际植物保护公约的重点是强制性报告，很少利用IPP网站进行自愿报告也是不足为奇的。

93. 缔约方为很少或从不利用IPP网站来履行报告义务，提出了许多理由。从问卷答复看来，不利用IPP网站来履行报告义务的主要理由是缺乏人员和能力。答卷人还提出了在国家访问中重复提出的其他理由：缺少容易使用因特网设备和计算机的条件；在本国没有植物检疫有害生物单子；存在其他报告信息机制（例如欧洲和地中海植物保护组织EPPO – 这是一个区域植物保护组织）。一些同是欧洲和地中海植物保护组织成员的缔约方指出它们不想重复报告，并提倡在区域植物保护组织和IPP网站之间加强信息共享。

¹⁴ 例如关于紧急行动的第VII.6条。

¹⁵ 例如第IV.2 (b)条和第VIII.1 (a)条。

表3. IPP网站截至 2007 年 2 月 19 日的关于强制性和自愿性报告的统计数字

	非洲	亚洲	欧洲	北美洲	拉丁美洲和加勒比	太平洋区域	近东	共计
本区域缔约方数目	35	17	44	2	33	12	17	160
强制性报告义务								
联系点	32	15	37	2	28	9	11	134
国家植物保护组织的描述	20	9	23	0	15	4	1	72
植物检疫限制	29	16	32	0	20	14	8	119
有害生物通报	5	1	8	0	18	7	0	39
已控制的有害生物	5	5	21	0	8	6	0	45
进入点	16	4	12	0	11	9	3	55
紧急行动	1	0	1	0	1	3	0	6
自愿性报告								
不履行	0	3	0	0	0	0	0	3
有关组织的(国家植物保护组织信息)	3	0	1	0	5	4	0	13
有害生物状况	0	1	2	0	1	3	0	7
PRA(合理的植物检疫要求)	0	0	5	0	1	4	0	10
出版物	18	14	18	0	27	13	4	94

94. 在国家访问中和其他会议上，缔约方指出了不利用IPP网站来履行报告义务的其他理由。某些类型的植物检疫信息已直接提供给贸易伙伴国，有些国家认为某些数据性质比较敏感（例如有害生物报道和紧急行动）。

95. 最后，履行报告义务不是一个非常受到国际植物保护公约秘书处或植物检疫措施委员会强调的领域。或者说缔约方被“敦促”履行自己的报告义务，但是没有监测和履行体系，或其他这类鼓励各国去努力完成的激励机制。

96. 在 2006 年 12 月早些时候，国际植物保护公约秘书处开始发出显示通过IPP网站报告的国家植物检疫信息的统计数字。在那之前，只是为了准备开会才临时收集数据。评价组相信，开发这一制度代表着在监测IPP网站登载的缔约方数据中走出了良好的第一步，并有潜力更充分地予以开发。

信息交流的成果

97. 国际植物保护公约信息交流职能所产生的结果在很大程度上取决于对该门户网站网站的利用。按照它们对问卷和在国家访问中发表的评论，缔约方认为IPP网站是一个方便用户的工具。许多人满意地提到了网站的易登录性、总的编排、快速反应时间和漫游语言。当前数据表明，IPP网站每月收到大约 30,000 到 40,000 次访问。不过，这在多大程度上说明IPP网站的有用性，还是有疑问的，需要有关于访问类型和时间的更多信息。对IPP网站的利用，主要为准备国际植物保护公约会议、下载标准、进入国际植物保护公约国家联系点，以及取得国家植物检疫信息。

98. 缔约方和利害攸关方的能力和需求差异很大 – 这影响到对IPP网站的利用。缔约方可以利用IPP网站来登录国家一级的数据或收集数据。由于信息技术设施较差，并/或缺少能力，一些发展中国家在利用IPP网站登录数据或浏览上颇有困难。语言问题也影响使用。英语是IPP网站文件最常用的语言。不是所有IPP网站文件都用全部官方语言发表的 – 这就影响了一些文件对某些国家的用途。尽管可以用 4 种粮农组织官方语言进行漫游，只有某些关于国际植物保护公约、秘书处和IPP网站的一般性页面译成了这些语言。当前，总的政策是不去正式翻译所有的文件，特别是各国上载的文件。秘书处为了处理这个问题而采取，并得到评价组支持的一个步骤是鼓励国家植物保护组织和区域植物保护组织提供对它们自己页面和文件的译文。

99. 影响利用IPP网站的一个非常重要的方面是：存在缔约方可以使用的其他信息交流机制（通常包含官方和非官方信息）。其中之一是各个区域植物保护组织的网址，比如南锥体区域植物保护组织(COSAVE)、欧洲及地中海区域植物保护组织和北美洲植物保护组织 – 一些缔约方广泛利用它们来进行植物检疫信息交流。另一个方面是各国之间的直接联系。由于其性质关系，许多信息仍然在进行直接交流；这是在IPP网站上登载国际植物保护公约联系人被认为如此重要的关键原因，这样一来，各国现在都知道谁是官方联系人。

100. 其他信息交流机制的存在，限制了IPP网站的有用性和适当性。各国都不愿意将数据上载两次或更多次。存在与现有电子机制进一步发展合力的机会，尤其在IPP网站与区域植物保护组织网址之间。为了搜集关于标准及其科学根据的数据，食品安全和动植物检疫国际网站（IPFSAH）可以进入，并已在收集三个制定标准组织（食品法典委员会、世界动物卫生组织，和国际植物保护公约）以及诸如欧盟、美国和日本等国网址的数据。有些机会比较花费金钱和时间。基本的网址联系已经存在。但是，总的来说，联系开发得很差。这是一个应该进行进一步工作的领域，特别在IPP网站现已完成其最初开发阶段的情况下。

101. 在国家访问中，许多缔约方强烈表示在IPP网站上提供可靠信息的重要性；许多人提出某些国家信息缺少可靠性的问题。对于评价组来说，这是特别令人担心的，因为如果缔约方对IPP网站上的数据没有信心，这就会破坏IPP网站的价值和有用性。鉴于IPP网站上的信息量巨大和可能产生的法律责任问题，秘书处不可能扮演证实数据的角色 – 这应该仍然是张贴数据的缔约方的独家责任（换言之，它们仍然是数据的所有人）。

102. 作为秘书处组织的一系列分区域研讨会的结果，IPP网站上的国家信息量有了显著的增加，尽管其出发点较低。还没有在所有区域召开研讨会；其余的研讨会计划在2007年举行。鉴于接受培训的人数和能力的提高，可以预期日益增加使用的趋势将会继续。评价组支持IPP支持小组计划于近期召开后续研讨会，以帮助各国履行报告义务的建议。

资源：财力和人力

103. 过去三年来，预算外来源的资金促成了IPP网站最近的开发。主要的供资渠道是共为66.8万美元的一次性预算外资金 – 这是国际植物保护公约收到的滞纳金，几乎占到国际植物保护公约收到的同类资金的28%。考虑到它在粮农组织经常计划中所占的核心供资水平，国际植物保护公约并没有进行这类开发努力的足够资金。但是，核心供资应该足以保证IPP网站的基本维持费用和秘书处人员履行报告义务而必须进行的活动。

104. 人所共知，当前管理国际植物保护公约信息交流活动的两位专职植物保护专业人员还要处理与IPP网站相关的大量日常操作和技术管理任务，没有时间在信息交流领域进行更具战略性和技术性的支持。因此，在这两个专职专业人员职位之外，看来确有必要增加一位低级别的专业人员，以接收日常管理IPP网站的总体责任（网站主管），从而可以解脱两位（原来集中于IPP网站的）植物保护专业人员的这些耗费时间的工作。此外，鉴于信息技术的性质，看来还有必要设立一名专职程序员，来维持现有的体系，并改善IPP网站现有的工具和特色。最后，对IPP网站的日常升级和开发，需要信息技术（IT）专业服务。

结论

105. 缔约方并没有按照国际植物保护公约的要求很好地履行它们的信息交流报告义务。虽然缔约方承认信息交流是重要的，强制性的报告义务只是在部分程度上通过IPP网站得到履行。不仅如此，虽然缔约方争辩说它们认为IPP网站上的信息是重

要的，事实是：除了基本联系点以外，IPP网站仍普遍缺少各国的信息。如上所述，缔约方在履行报告义务中的困难有着不同的原因。

106. 一般对利用IPP网站作为一种工具表示满意。数据说明：无论是为了履行信息交流中的报告义务，还是为了获取信息，对IPP网站的利用情况都有所提高，特别在过去两年中。利用情况增加的这一趋势看来还会继续，但在很大程度上是由秘书处组织的关于IPP网站的系列研讨会所推动。虽然秘书处的培训努力是成功的，仍然需要在各国进行有关报告义务和利用IPP网站来履行义务的能力建设和培训。

107. IPP网站上的不可靠信息，会破坏IPP网站的价值和有用性。今后秘书处关于IPP网站的研讨会和进修班应包括足够的讨论和指导，以明确贴在IPP网站上的国家和区域信息的真实性是极端重要的。根据评价小组的判断，只有各缔约方，而不是秘书处贴上的信息，才能证实所贴技术信息的可靠性。尽管如此，秘书处在积极倡导在IPP网站登载可靠信息的需要和好处上，确实可以发挥作用。

建议

建议2：信息交流

对缔约方的支援

2.1 国际植物保护公约秘书处应继续援助各国更好地了解自己的信息报告义务，并提供如何利用IPP网站履行这些义务的培训；

2.2 一旦秘书处在所有区域完成组织对缔约方的基本研讨会，今后的培训支持应包括对短期进修班的开发和提供，以加强已进行的培训和能力。

对履行义务状况的评估

2.3 国际植物保护公约秘书处应考虑开发一种可以在IPP网站上得到的基本格式，供各国自我评价它们履行报告义务的状况，以及所提供的数据的准确性。可以鼓励各国对此进行定期自我评估（例如每年一次）；

2.4 鉴于新编辑的到来以及现有编辑对更新信息的需要，国际植物保护公约秘书处应继续开发适当的能力建设工具。

日益得到更多的信息

2.5 国际植物保护公约秘书处应通过谅解备忘录和其他合适的机制，与其他的交流机构及其数据库建立正式联系，尤其是区域植物保护组织和食品安全和动植物检疫国际网站，以帮助人们得到更多的信息，并使得IPP网站变得更为有用；

2.6 只要国际植物保护公约能获得信息，通过区域植物保护组织提供的信息应被承认是国际植物保护公约的一个合法报告途径。这意味着在谅解备忘录中定义数据交流的标准格式，以允许从这些正式渠道定期获取数据；

2.7 不仅如此，国际植物保护公约秘书处应建立一种机制，以便缔约方向国际植物保护公约正式宣布它们使用何种报告渠道来履行它们的报告义务。

履行强制性信息交流义务

2.8 履行强制性信息交流义务应得到植物检疫措施委员会和秘书处大得多的强调；

2.9 应该开发并实施关于履行国际植物保护公约规定的强制性报告义务的监测和执行体系。（朝这个方向走的第一步是：每年在植物检疫措施委员会会议上公布各国报告信息的情况。）该体系应具体地追踪各缔约方履行所有报告义务的情况。

专业支持

2.10 秘书处应聘请一名负责信息交流的网站主管¹⁶，以及一名程序员，来维持现有的体系，并改善IPP网站现有的工具和特色；

2.11 应提供资金，以便为 IPP 网站的维护和进一步开发取得外部的信息技术专业支援。

C. 技术援助

背景情况

108. 公约第 20 条处理技术援助，条文如下：“全体缔约方同意，或以双边形式，或通过适当的国际组织，促进对缔约方，尤其是发展中缔约方的技术援助，以便促进本公约的实施。”

109. 第三届植物检疫措施临时委员会会议期间（2001）讨论了技术援助职能。通过了一些旨在改善技术援助的规划、优先重点和计划的建议，其中包括：

- 建立一个关于技术援助的临时工作组 – 当前由关于战略规划和技术援助的非正式工作组负责；
- 开发一个决定技术援助一般优先重点的制度，和一个满足优先重点需要的制度；
- 鼓励各个成员利用植物检疫能力评价（PCE）¹⁷工具，来决定它们自己的需要和优先重点，并制订改善植物检疫体系和技术援助（如果适用的话）的国家规划；
- 开发一项促进植物检疫领域技术援助的计划；
- 为秘书处的技术援助活动决定优先重点；确定由秘书处编制关于植物检疫技术援助当前活动的年度报告；保持一份由成员们提交的一般植物检疫援助需要的单子。

¹⁶ 当前秘书正在招聘一名由美国出资的副专业官员(APO)级的网站主管。

¹⁷ 植物检疫能力评价(PCE)于1998年创立，以评估国家植物保护组织执行国际植物检疫措施标准的能力。最近由一个CABI小组分析了PCE的应用情况。其结论将向第二届植物检疫措施委员会报告。

110. 由秘书处支持的技术援助可以分为以下两种类型：

- i) 有关国际植物保护公约核心活动的技术援助，包括为参加有关标准的国际植物保护公约会议和研讨会，以及关于开发和利用 IPP 网站的培训，提供财政支持；
- ii) 加强国家植物检疫能力。

111. **有关国际植物保护公约核心活动的技术援助。** 该类型由秘书处的粮农组织经常计划预算和信托基金供资，其中包括国际植物保护公约特别信托基金¹⁸和欧盟委员会（EC）项目。欧盟项目旨在为发展中国家提供财政资金，以便它们参加植物检疫措施委员会会议和制定标准的会议，以及有关国际植物保护公约的培训和研讨会。某些区域植物保护组织协助组织了关于国际植物检疫措施标准的研讨会，这些经验应作为进一步促进它们参与此类组织技术援助活动的基础。特别信托基金大多用于方便发展中国家参加国际植物保护公约会议和国际及区域植物卫生风险分析研讨会。在 2001 年和 2005 年之间，国际植物保护公约秘书处大约组织和支助了关于国际植物检疫措施标准草案及其他有关国际植物保护公约问题的 25 个区域研讨会。没有评估这类技术支持的适当性和有效性的文件材料。不过，国家访问的晤谈者和问卷的答复人都强调了这类活动的重要性和用途。关于国际植物检疫措施标准草案的研讨会，尤其被答卷者认为是非常有用的。

112. **加强国家植物检疫能力的技术援助。** 这类项目包括了范围很广的活动，例如：植物检疫设施的现代化、人员的培训，和具有正规设备的实验室的建立；起草和发布符合世界贸易组织-卫生和植物检疫措施协议的植物检疫法律；以及建立监视体系，以协助无有害生物地区的设立。

113. 在 2001 年和 2006 年之间，粮农组织/国际植物保护公约通过 48 个项目提供了总值 1080 万美元的技术援助 – 经费来自粮农组织技术合作计划（TCP），即粮农组织正常计划预算。TCP 项目针对以下问题：加强植物检疫能力；监视、管理和建立无有害生物地区，有害生物风险分析及其他问题。预算外资金（表 4 的第二行）主要用于培训，和利用植物检疫能力评价工具来制订国家植物检疫计划。植物检疫能力评价开发于 1999 年，以评估国家植物保护组织在实施国际植物检疫措施标准和国际植物保护公约所载的权利和可能性方面的能力。

¹⁸ 见 MTF/GLO/122/MUL：国际植物保护公约特别信托基金（自愿性信托基金）。

表4. 按照供资类型划分的 2001-2006 阶段项目一览

	技术合作计划 (TCP)	信托基金和 多边信托基金 (GCP + MTF)	单边信托基金 (UTF)	总计
项目数	48	7	1	56
占总项目的百分比	86%	12%	2%	100%
资金额 (万美元)	1080	180	40	1310
占总资金额的百分比	83%	14%	3%	100%

(资料来源: 粮农组织-实地计划管理信息系统)

114. 评价组对过去 5 年来粮农组织/国际植物保护公约通过一系列项目提供的加强国家植物检疫能力的技术援助, 进行了案头研究。研究包括了对 26 个项目的详细分析 – 这些项目是按活动类型、区域分布和现有信息挑选的。26 个项目中, 8 个在非洲, 7 个在亚洲, 5 个在拉丁美洲, 5 个在近东, 还有 1 个是区域间项目。该分析包括在评价组访问国家实施的项目, 技术合作的结果也在评价问卷中得到涵盖。

115. 很少有捐助方通过粮农组织来支持有关国际植物保护公约的技术援助活动。在加强国家能力上缺少捐助方的资助, 这似乎表明: 国际植物保护公约秘书处未能成功地促使捐助方在实质性程度上参与它的技术援助计划。其中的原因可能有: 对如何满足捐助方的目标缺乏计划, 而在提供的援助类型上没有清晰的优先重点。结果, 由国际植物保护公约秘书处协调的技术援助几乎全部由粮农组织出资。

116. 关于其他组织和双边捐助方提供的支持, 信息很有限。最近, 卫生和植物检疫措施委员会秘书处在这方面做了些努力。该秘书处提交了一份报告¹⁹, 涉及向世界贸易组织和经济合作与发展组织的贸易能力建设数据库提供有关卫生和植物检疫措施的技术援助, 其中突出了欧洲共同体及其成员国提供的可观支持。同时提到澳大利亚、加拿大、新西兰和美国也是为加强各发展中国家植物检疫能力提供技术援助的重要双边捐助方。

对项目的评估: 适当性、效率及效果

117. 在一份关于植物检疫能力评价工具的报告中, Canale²⁰指出, 粮农组织技术合作计划项目在性质上就是小型而发挥触媒作用的。因此, 紧接着它们的完成就要与其他技术援助机构建立正式的联系。然而这项报告研究的技术合作计划项目并没有

¹⁹ 见 G/SPS/GEN/26 (2006 年 10 月 4 日)。

²⁰ Felipe Canale: “检疫能力评价及其在发展中国家中的应用”(2004 年 12 月)。

提供关于其他机构的技术援助的细节，似乎也没有建立上述联系。不仅如此，项目预算中一般也未包括国家相应贡献。这些缺点严重地限制了所进行活动的可持续性。

118. 一般说来，技术合作计划项目被认为是针对要解决的问题的。然而，大多数项目在启动和执行中都经历了几个月的耽搁。这些延误对项目的运行产生了消极的影响，降低了项目的效用。所有项目都利用植物检疫能力评价工具来决定进行何种行动。最后报告通常含有一张建议单子，但往往没有计划保证必要后继工作的具体行动。

119. 根据从国家访问和问卷答复得到的反馈，可以得出结论：取得了积极的成果，尤其在人员培训上。这包括：对国家植物保护组织人员和检疫措施、信息技术和数据库使用等问题上的决策人员的培训；提高了解的研讨会；有害生物调查；以及消灭有害生物的技术。问卷答复证实了这一情况，并表明答卷人平均给予培训的重要性 7.4 分（给分范围为 1-10 分），给粮农组织提供培训的方式 7.8 分。粮农组织/国际植物保护公约支持的另一个积极方面涉及粮农组织法律办公室在立法方面的工作：工作通常在国家顾问的有效协助下进行得令人满意。

120. 总体上看，国际植物保护公约秘书处过去 5 年来实施的项目，在较长期影响和可持续性上，很可能都是有限的。原因是：国家植物保护组织人员的高度流动性；植物保护处缺少资金和其他必要的支持，难以有效地保持已加强的能力；缺乏与其他捐助方行动的合作及协调。最重要的是：技术合作计划项目只有最长两年的有限期限和最多 50 万美元的资金限额，并不很适合以全面而可持续的方式，有效地解决能力建设的复杂需要。

121. 不仅如此，秘书处提供项目技术支持的人员配备是不够的：只有一名技术官员被指定处理许多国家和地区的一大批执行和技术问题，而只能从粮农组织其他处得到有限的合作。这限制了后继工作。已采取一些有益的措施来解决这一问题，包括将项目责任下放给粮农组织区域植物保护官员，以及使用咨询顾问。

122. 粮农组织关于国际植物保护公约的经常计划预算为区域植物保护官员的时间提供了经费。如何有效地利用这些官员的时间和他们为技术援助所做的贡献，在实践中，情况是很不平衡的。这有几个原因。首先，他们的职责范围没有很好地明确他们的任务。其次，他们并不直接对秘书处报告工作，这就使得国际植物保护公约工作人员难以从整体上协调和监督技术援助工作。不仅如此，国际植物保护公约秘

书处的能力不足使得及时而详尽的规划更加难以进行。迄今为止，区域植物保护官员的参与并没有导致国际植物保护公约秘书处的工作量的显著减少。

123. 评价组没有研究植物检疫能力评价工具的重要性，因为最近已对此进行了详细的分析，其结论已提交第二届植物检疫措施委员会。通过提供技术援助，植物检疫能力评价已成为国际植物保护公约业务计划目标 4（改进成员们的植物检疫能力）的重要组成部分。除去技术合作计划项目以外，植物检疫能力评价很少被技术援助机构利用，各国也常常不使用它，或对外发布它们进行植物检疫能力评价的结果。

124. 该分析提到，关于植物检疫能力的看法各有不同，但通常包括对植物资源的保护和方便贸易两个方面。在植物检疫能力评价或国际植物保护公约的术语表里，对这个词汇也没有讨论或定义。植物检疫能力评价含蓄地描述一种国家制度模式，但是各国要求的能力有所不同，所以描述一个用以评估能力的单一标准制度是不适当的。在该分析中确认了用以审查国家植物检疫能力的 10 种可能目标，而这些目标是不可能用诸如植物检疫能力评价等单一工具来解决的。

125. 报告进一步建议，植物检疫能力评价的目标应限于对植物检疫能力需要的评估，以此作为国家规划和确定优先重点，以及分配和吸引资金的依据。不应该将它用于诸如快速评价国家植物卫生体系和衡量该体系的效率，在可信性和可靠性上说服贸易伙伴，或监测对国际植物保护公约或其他国际义务的遵守情况等事项上。它就下述问题提出了具体的建议：(i)植物检疫能力评价的今后发展；(ii)植物检疫评价中的其他工具；(iii)技术援助的总体战略。

结论

126. 问卷回应强调了对提供技术援助的极大需求。对于培训计划的要求，包括在执行标准、视察、监视和确定有害生物等问题上更新技术人员的技能，尤其更高。另外也提及，对有害生物风险分析和对有害生物分类列表，以及有关基础设施和装备的限制问题的支持，是对大多数发展中国家非常重要的。Canale在发展中国家进行的对植物检疫能力评价工具使用结果的研究²¹也表明，立法限制和宪法问题是重大的限制因素。

127. 包括能力建设在内的技术援助要求内容非常广泛。要充分满足这些需要，需要有一项全面开发战略，包括促使各捐助方参与一项定义清晰的长期技术援助计

²¹ 见注释 20。

划。粮农组织/国际植物保护公约对植物检疫能力的支持，只是通过一系列捐助机构进行的总的全球性支持的一小部分²²。案头研究说明，粮农组织/国际植物保护公约大体上是在孤立地采取行动，只有在加勒比地区的一些案例中与其他捐助方建立了伙伴关系。在几乎所有的国际植物保护公约项目中，捐助机构之间缺少协调都是一个共同特点。

128. 发挥不同捐助方的兴趣和主动性，以更好地计划和协调要进行的各种活动，将是前进的重要一步。鉴于利害攸关方和需求范围很广，这最好能在关于植物检疫问题的技术援助和能力建设的国际磋商小组框架之内进行。

129. 尽管第三届植物检疫措施临时委员会提出了建议，尤其要开发一项决定一般优先重点并满足需求的体系，秘书处技术援助活动的优先顺序并没有得到确立。此外这种援助所取得的效果也没有得到清晰的证明。

130. 上述缺点说明：应该更明确地定义国际植物保护公约秘书处的总体职责和作用。关于技术援助总体需求，以及粮农组织/国际植物保护公约秘书处在这方面的作用，都缺少足够的清晰度。秘书处当前在技术援助中的作用没有足够的重心，也超出了它的能力。不仅如此，技术援助从核心业务活动上转移了短缺的资金。

131. 结论是：不能认为国际植物保护公约是一个实施旨在加强国家植物检疫能力的技术援助活动的合适国际组织。与此同时，人们认识到确实存在对发展中国家缔约方提供技术援助，以加强它们植物检疫能力的巨大需求，而这类援助显然可以从比当前更好得多的计划和协调做法中获益。这些任务最好能由包括粮农组织在内的国际技术援助组织来完成因为它们具有筹资和执行项目的经验和能力。

²² 在这方面，世界银行欧洲委员会和一些双边机构是主要的捐助方。

建议

建议3：技术援助

协调全球的支持

3.1 粮农组织，而不是国际植物保护公约秘书处，处于协调对加强国家植物检疫能力的全球性支持的最好地位；

3.2 应该由粮农组织植物生产和保护司来建立和协调一个关于植物检疫问题的技术援助和能力建设的国际磋商小组。

该小组：

- a) 将在植物检疫能力方面对所有捐助方和接受国开放；
- b) 目标在于定义优先需求，促进资金动员并保证协调工作；
- c) 应与植物检疫措施委员会建立有效的联系。

组织技术能力

3.3 粮农组织应通过其植物生产和保护司，作为其经常性计划的一部分，组织国际植物保护公约秘书处以外的必要技术能力，为支持植物检疫能力的开发提供技术援助。粮农组织这样做时，应考虑到它的资金情况，并与其他主要参与方建立伙伴关系；

3.4 粮农组织应就它关于植物检疫的技术援助向植物检疫措施委员会报告工作。

国际植物保护公约的技术援助

3.5 在-之下直接进行的技术援助，应该只限于它的核心业务，即与更好地了解标准并监测其影响、开发并利用IPP网站作为在缔约方之间交流信息的工具，和支持发展中国家参加技术和治理方面的会议相密切联系。

D. 争端的解决

背景情况

132. 解决争端问题载于国际植物保护公约第 13 条，并由关于战略规划和技术援助的非正式工作组（SPTA）于 2005 年制订了一份关于国际植物保护公约下解决争端的指导原则。第一届植物检疫措施委员会于 2006 年建立了关于解决争端的附属机构，并通过了它的职责范围和议事程序规则。国际植物保护公约程序用意不在于取代世界贸易组织机制，也不在于妨碍可能寻求通过世界贸易组织解决争端的世界贸易组织成员们的权利和义务。

133. 从通过最早的 1952 年文本起（第 9 条），解决争端程序就一直是国际植物保护公约的有机组成部分，然而，从国际植物保护公约秘书处建立至今却从未被正式使用过。因此，评价组无法评估它的有用程度。尽管如此，缔约方多年来都在植物检疫争端问题上咨询粮农组织和国际植物保护公约秘书处的意见或解决办法。由于

没有保持档案，也不清楚有过多少次咨询。有人主张，这些非正式的咨询实际上构成粮农组织提供的“斡旋”，应转到秘书处，在国际植物保护公约解决争端的框架内记录下来。第二届植物检疫措施委员会于 2007 年做出决定：监测和记录这类问题，并将其报告关于解决争端的附属机构和植物检疫措施委员会。评价组对此表示同意。

134. 国际植物保护公约争端解决过程，包括组成一项争端解决制度的一系列解决争端程序。第 13 条并不排斥缔约方利用任何解决争端的形式（例如调、磋商、仲裁等）。缔约方可以使用的解决争端的选项范围，载于由关于解决争端的附属机构开发的新的国际植物保护公约争端解决手册（2006 年 10 月）。在评价组看来，编制该手册是一个有用的事态发展，尽管由于它公布时间不长而难以充分评估它的有用性。

135. 许多缔约方在在回答评价组的问卷和接受其国家访问中被问起时，都对国际植物保护公约解决争端程序表示兴趣。不过它们一般都不了解该程序的具体细节 – 这可能也是没有利用程序的原因之一。

136. 关于解决争端的附属机构是由粮农组织 7 个区域各出一名专家组成的附属机构。其作用在于协助秘书处帮助缔约方选择一项合适的争端解决制度，也可以协助主持或进行协商、斡旋、调解或仲裁。关于解决争端的附属机构于 2003 年 4 月首次开会，此后每年开会。该机构的会议报告贴在 IPP 网站上。迄今为止，关于解决争端的附属机构主要着重阐述解决争端程序。如果，并在缔约方利用解决争端程序时，该机构的活动有可能大大增加。

137. 作为评价案头研究的一部分，对国际植物保护公约、世界动物卫生组织和世界贸易组织的解决争端程序进行了比较研究。世界动物卫生组织的程序最不讲究形式，它最后给争端各方发出一份机密的技术报告。国际植物保护公约的程序要正式一些，也较为透明，并涉及所有缔约方，因为国际植物保护公约秘书处有义务将争端解决过程中的正式磋商的结果向植物检疫措施委员会报告。

138. 从评价组与其一些代表的讨论中可以看出，世界贸易组织 – 卫生和植物检疫措施秘书处欢迎由国际植物保护公约来处理争端，因为这是对世界贸易组织资源的一大负担。比起更加着重法律方面的世界贸易组织-卫生和植物检疫措施争端来说，国际植物保护公约争端解决过程被认为比较集中于技术问题（因而花费也要少些）。在这方面，国际植物保护公约争端解决过程可以处理基于技术问题的争端，从而减轻世界贸易组织-卫生和植物检疫措施机制下承担的部分工作负担。不过，国

际植物保护公约有多大能力处理一场大规模的争端还是不清楚的，因为这一过程并没有经过考验。

结论和建议

139. 评价组的结论是：植物检疫措施委员会（CPM）已采取必要的步骤，建立一个具有多种选项的争议解决过程。

建议 4：争端的解决

4.1 应该继续给予有效的支持以维护新设立的关于解决争议的下属机构 (SBDS)，并提高人们对国际植物保护公约争议解决程序的认识。

4.2 植物检疫措施委员会应鼓励公约各缔约方在适当的时候利用这一程序。

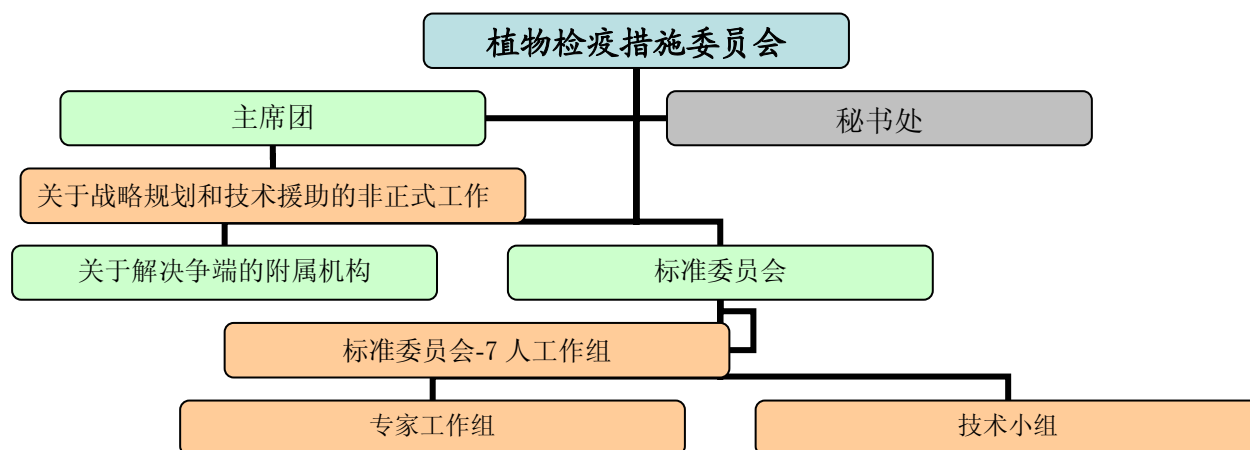
V. 国际植物保护公约的治理、管理和供资

A. 对治理结构的评估

140. 按照世界银行对全球性计划的评价中定义的 4 项机构治理原则²³，评估了国际植物保护公约的治理：(i)角色和责任清楚；(ii)透明度；(iii)公平性；(iv)明确的问责制。在以下的分析中，公平性原则涉及所有缔约方的平等参与。下面的图表总结了国际植物保护公约 2007 年 4 月的组织结构。

²³ 世界银行执行评价部 (2004)：“应对全球化的挑战 - 对世界银行对全球性计划做法的独立评价”。

图表 1:国际植物保护公约的组织结构



植物检疫措施委员会 (CPM)

141. 从 2005 年 10 月新修订文本 (1997) 生效以来, 国际植物保护公约的管理机构, 植物检疫措施委员会, 一直负责公约宗旨的总体实施。在此之前, 这些职责是由植物检疫措施临时委员会承担的。植物检疫措施委员会的主要职能载于公约第 11 条, 其中包括: (i) 审议世界植物保护状况; (ii) 开发和通过国际标准; (iii) 建立解决争端的程序规则; (iv) 建立委员会的下属机构; (v) 通过关于承认区域植物保护组织的指导原则; (vi) 在公约涵盖的事项上建立与其他有关国际组织的合作。同样的职能也列于早先的植物检疫措施临时委员会的职责范围中。

142. 植物检疫措施委员会每年开会。各缔约方均可在该委员会上拥有自己的代表。参加植物检疫措施委员会会议的情况多年来不断增长 (见表 5), 各个区域均有公平的参与。在 2006 年的植物检疫措施委员会第一次会议上, 共有 124 个国家的代表和 15 个国际组织的观察员与会。从第 4 届到第 5 届植物检疫措施临时委员会会议, 非洲的代表有了显著的增加, 主要由于国际植物保护公约特别信托基金的支持。显然, 植物检疫措施委员会是缔约方表达自己意见的最重要的机构。88% 的问卷答卷人认为参加该委员会会议是非常重要的。

表5. 各区域参加植物检疫措施（临时）委员会会议的情况

粮农组织区域	非洲	亚洲	欧洲	拉美	近东	北美	太平洋区域	总计
粮农组织成员国	48	24	45	33	21	2	16	189
迄至 2007 年 5 月的国际植物保护公约成员国（占粮农组织成员国的%）	35 (73)	20 (83)	42 (93)	33 (100)	16 (76)	2 (100)	13 (81)	161
参加植物检疫措施（临时）委员会会议的国家数目								
植物检疫措施委员会第 1 次会议 (2006)	32	18	33	21	12	2	6	124
植物检疫措施临时委员会第 7 次会议 (2005)	31	17	33	21	10	2	5	119
植物检疫措施临时委员会第 6 次会议 (2004)	31	16	36	23	8	2	3	119
植物检疫措施临时委员会第 5 次会议 (2003)	29	11	33	18	6	2	3	102
植物检疫措施临时委员会第 4 次会议 (2002)	15	13	27	14	7	2	2	80
植物检疫措施临时委员会第 3 次会议 (2001)	17	12	31	14	10	2	2	88
植物检疫措施临时委员会第 2 次会议 (1999)	14	13	28	14	15	2	2	78
植物检疫措施临时委员会第 1 次会议 (1998)	14	12	26	17	6	2	5	82

143. 植物检疫措施临时委员会第 1 次会议（1998）的议程包括了如下议题：议事规则、通过标准、制定标准程序、协调一致的工作计划，和国际植物保护公约的地位。其中，通过了一整套开发制定标准优先重点的准则。在以后的会议上，制定标准的优先重点也是议程的一部分。从第 3 次会议开始，议程还包括了区域植物保护组织之间（年度）技术磋商的报告。从植物检疫措施临时委员会第 6 次会议(2004)以来，议程是按照国际植物保护公约 6 个战略方向的标题表述的（注意：从 2008 年以后，议程将在业务计划包含的 7 个 5 年目标下表述），每次会议大约处理 20-30 个议项。许多利害关系方评论说，议程过于细碎。通过国际标准是每次会议的主要讨论议题。缔约方意识到有效地处理植物检疫措施委员会会议上发表的所有意见所涉及的困难。尽管如此，人们一般感到：确实进行了真诚的努力，以求在达成共识中考虑到所有的要点。

144. 植物检疫措施委员会会议的费用相当可观：由秘书处预算支出的植物检疫措施委员会第 1 次会议（2006）费用，达 23.2 万美元，而 2007 年估计会达到 25.8 万美元，约占国际植物保护公约年度核心预算的 10%。此外，还从欧洲委员会和国际植物保护公约信托基金中拨款 24 万美元，以帮助发展中国家（缔约方）支付与会的开支。特别是粮农组织索取的文件印刷/翻译费用，比起可供选择的其他印刷/翻译单位来，实在高得惊人。可以通过外包翻译活动大大节省费用²⁴。

145. 令人吃惊的是：植物检疫措施委员会多年来没有就搜集和管理关于有害生物的产生、爆发和传播的信息采取任何行动。在粮农组织大会 1997 年通过的决议中，这是唯一提到的技术事项。国际植物保护公约第 11.2(a)条明确指出，植物检疫措施委员会的职能之一就是“审议世界植物保护状况和采取行动控制有害生物在国际上的传播并引进遭受威胁地区的需要。”评价组认为，植物检疫措施委员会是在全球范围内审议植物检疫问题的独一无二的论坛。这种审议也是决定国际植物保护公约总体重要性的有效手段。它是监测所进行工作的适当性，并确定多年来取得的进展的必要工具。其形式可以是定期发表的“国际植物卫生状况报告”。

146. 主席团于 2002 年编制了一份业务计划草案。经粮农组织财政和计划委员会及植物检疫措施临时委员会第 6 次会议（2004）审议后修订的业务计划和战略计划由植物检疫措施临时委员会第 7 次会议（2005）批准通过。植物检疫措施委员会第 2 次会议（2007）又通过了一份修订的 5 年业务计划，其中提出了新的 5 年目标，包括主要的活动领域及预期的结果，以及经过一段时间衡量计划有效性的手段。预计该计划将由年度执行计划补充，后者附有预算，并简要说明该年为实现预定目标将进行的活动。在评价组看来，业务计划尽管具有确定目标的优点，但在面对所需的资金时过于雄心勃勃，而没有提出一套清晰的优先重点。不仅如此，作为好的治理和管理办法，应给予植物检疫措施委员会审议和批准执行计划和预算的责任。

147. 一般说来，评价组得出结论：长期以来，植物检疫措施临时委员会/植物检疫措施委员会以有效的方式处理了国际植物保护公约下包含的各种活动。它开发并确定了有关国际植物保护公约的活动的战略方向，采纳了必要的政策和支持性程序，并建立了相关的组织结构。尽管如此，它没有建立处理其实际预算的有限资金所需要的优先重点顺序。它在决定预算方面的责任过于有限因而不能具有批评眼光地审议业务执行计划也难以就此采取有根有据的决定。评价组认为，随着植物检疫措施委员会在治理上走向成熟，这是一个需要处理的重要问题。

²⁴ 粮农组织的翻译服务费用相当于每千字 475 美元(2006)。未经编辑的市场平均费用似乎是 180 美元左右。

主席团及战略规划和技术援助非正式工作组

148. 主席团由植物检疫措施委员会的一名主席和两名副主席组成。其任务在于全年与秘书处一起工作，以执行植物检疫措施委员会的工作计划。主席团主持植物检疫措施委员会的会议，与秘书处一起就选拔专家参加各种工作组事宜做出最后决定。其职能还包括参加工作组的会议和召集标准委员会的特别会议。多年来，主席团对秘书处的工作做出了可观而有用的贡献，包括协助准备植物检疫措施委员会会议和其他会议的工作文件。虽然主席团的工作一直相当有效，一些缔约方仍然对一小批人代表植物检疫措施委员会做出重要决定一事表示关切。

149. 自从植物检疫措施临时委员会第 2 次会议（1999）建立关于战略规划和技术援助的非正式工作组（SPTA）以来，它就作为一个非正式的、开放式工作组工作。该工作组于 2003 年 10 月的会议上讨论了它的长期角色和组成情况。在这次会议上，提出了以下的问题：(i)关于战略规划和技术援助的非正式工作组并非总有足够的时间来讨论关于技术援助的具体技术问题；(ii)它没有正式的职责范围；(iii)工作组的结构不平衡，发展中国家的代表不够；(iv)成员的持续性是个问题，尤其对发展中国家的与会者来说。提出的建议是由秘书处寻求促使每个粮农组织区域有发展中国家的两个代表参加该组。这个一次性建议由植物检疫措施临时委员会第 6 次会议（2004）通过，以便在关于战略规划和技术援助的非正式工作组的下次会议实行。然而，从那以来，该组的组成状况并未朝着有利于发展中国家参与的方向逐渐平衡。发展中国家的与会者数量与与会者总数的比例，从 2003 年到 2006 年，分别是：6/14，11/19，7/16 和 5/16。

150. 植物检疫措施临时委员会第 7 次会议（2005）通过了关于战略规划和技术援助的非正式工作组的临时职责范围，其中列出了如下职能：审议战略规划和业务计划；工作计划；技术援助活动和信息交流活动；为新的标准建议战略优先重点；进行财政规划；开发适当的程序；考虑植物检疫措施临时委员会对紧急问题的可能回应；以及进行植物检疫措施临时委员会交办的任何活动。关于战略规划和技术援助的非正式工作组的的活动促使在相当短的时间内开发出为国际植物保护公约及其各种活动有效的发挥作用和实施所必须的结构和程序规则。

151. 关于战略规划和技术援助的非正式工作组的公开会议使得它可以从数量相对较小、拥有广泛的国际植物保护公约经验的人们的善意中得益。虽然该组是作为一个咨询机构建立的，人们公认，它在国际植物保护公约的总的治理，包括植物检疫措施委员会的决策中，拥有很大的影响。然而，在主席团（正式机构）和关于战略规划和技术援助的非正式工作组（非正式机构）各自的角色上颇有一些重复，并缺

少清晰性。不仅如此，该组的非正式性质很可能在某些缔约方中造成了缺少透明度的印象，而透明度自然是好的治理所必不可少的。

152. 2006年召开的植物检疫措施委员会第1次会议决定将主席团人数从3人扩大到7人，即每个粮农组织区域出1人，并由主席团将来执行目前赋予关于战略规划和技术援助的非正式工作组和重点小组的职能。扩大的主席团将成为关于战略规划和技术援助的非正式工作组的核心组。此事由关于战略规划和技术援助的非正式工作组于其2006年10月的会议上进行了审议。它同意保持关于战略规划和技术援助的非正式工作组为一个非正式机构，直到可以评价扩大的主席团的有效性之时为止。然而，这一评价将会有所耽搁，因为按照目前的计划，选拔扩大的主席团的新成员的工作将要到植物检疫措施委员会第3次会议时（2008）才能完成。此外，关于这一将来机构究竟是什么，在植物检疫措施委员会第1次会议报告中也缺乏明确性：仍是单独一个主席团和一个关于战略规划和技术援助的非正式工作组，还是一个合并的机构？各个文件都对提出的改变究竟目的何在，没有提供多少信息。

153. 关于战略规划和技术援助的非正式工作组广泛利用了许多人的经验和意见而这大大有利于开发为有效地执行国际植物保护公约职责所必须的各个程序和机构。评价组认为，现在已到了将主席团和非正式工作组的职能合并为一个扩大的主席团的时候，其理由如下：(i)国际植物保护公约及其长期机构的生效，要求具有透明的、正式的治理机制；(ii)需要的结构，包括它们的程序规则，早已确立；(iii)最好地利用现有资源；(iv)使决策过程合理化；(v)为主席团的角色和职责提供清晰度。这样一个扩大的主席团还可以在为国际植物保护公约各种活动集资时发挥积极作用。

154. 将会强烈需要主席团的运转具有透明度。特别应迅速提供会议记录，还应考虑将会议的录象在因特网上播放，就像食品法典委员会执行委员会那样。扩大的主席团应有机会推选或邀请专家在必要时参加具体的讨论。

标准委员会

155. 标准委员会（SC）的职责范围和议事规则是由植物检疫措施临时委员会第3次会议（2001）通过的。其主要宗旨是按照标准制定程序，准备国际植物检疫措施标准的草案。标准委员会有25名成员，粮农组织的5个区域各有4名，太平洋区域有3名而北美洲区域有2名（见植物检疫措施临时委员会第6次会议，2004）。从这些成员中选出一个7人专家工作组（称为SC-7）；其职能包括标准规格和草案的审议和修订。标准委员会起到管理标准制定程序的论坛的作用，包括开发和批准国际植物检疫措施标准的规格和有关标准制定的行政文件，为技术小组和专家工作组

挑选成员以及管理员；研究成员们的评论；修订和批准国际植物检疫措施标准的草案以提交植物检疫措施委员会。标准委员会一年开会两次。

156. 认识到临时委员会成员们对制定标准的期望，和标准制定程序的缓慢，植物检疫措施临时委员会第 5 次会议（2003）决定建立一个重点小组来研究当前的标准制定机制，以便改善标准制定程序。重点小组确定了一些问题，其中最重要的涉及：(i)文件送达标准委员会时没有足够时间进行恰当的研究；(ii)标准委员会花费太多时间于起草，而没有将足够的时间用于标准委员会职责范围中确定的其他职能；(iii)设法使标准委员会的所有成员都准时出席；(iv)标准委员会只有有限的时间来考虑会前的评论；(v)缺少起草中提供编辑支援的秘书处资源；(vi)标准委员会成员的作用：他们是区域的代表，还是专家，还是两者兼而有之？(vii)在标准委员会中取得足够的专长知识所涉及的问题；(viii)由于语言问题，并缺乏对过程的熟悉，从而难以取得对会议的充分参与。

157. 重点小组提出一系列建议来处理其中某些问题，包括设立一种“快车道”程序和在具体领域建立技术小组（TP）。这些建议得到植物检疫措施临时委员会第 6 次会议（2004）的通过。“快车道”程序和技术小组潜在地都可以方便标准委员会的工作，但是迄今取得的经验过于有限，而不足以确定是否真正做到了这一点。

158. 重点小组提出的问题不仅强调了一些缺点，而且强调了标准委员会工作的复杂性。鉴于已取得的成绩，可以得出结论：标准委员会完成它的任务，是相当富有成果的，正如本报告第III部分A所讨论的那样。这一过程要求对所进行的范围非常广泛的活动进行广泛的监测和管理。其做法分两步走：先通过标准委员会 7 人工作组，然后在秘书处管理员技术小组和工作组的广泛投入支持下经过标准委员会全体会议。在国家访问中，利害攸关方对标准委员会成员的选拔，表示关切；人们感到应该更加严格地遵守业已确定的程序。人们还感到可以通过更加详细地报告做出某些决定的理由而提高透明度。

159. 为了使标准委员会运作得更加有效，就需要所有成员的忠诚投入。对一个由各有其他义务的 25 个人组成的机构来说，这在实践中是难以做到的。这个问题已通过建立标准委员会 7 人工作组而部分地解决，但这并不是利用人力、财力的最有效方式。因此，评价组得出结论：这些复杂任务可以交给一个较小的标准委员会，在加强的秘书处支持下，更有效果、效率更高地处理。这意味着在需要效率及成果和需要公平地代表各方之间，做出一个较好的妥协。评价组还认为可以通过促使区域植物保护组织更加积极地参与确定各自的粮农组织区域内的合适后选人，而加强标准委员会成员的选拔工作。

建议

建议5：治理

植物检疫措施委员会的工作计划

5.1 植物检疫措施委员会应该审议并正式批准年度工作计划及其有关预算。

植物检疫措施委员会的费用

5.2 为了减少植物检疫措施委员会的费用，兹建议应该通过外包翻译工作减少这方面的费用。

信息

5.3 确认植物检疫措施委员会的关键职能之一应该是继续在全球范围内审议植物检疫问题，但注意到其秘书处并不具备经常进行这种审议的能力。粮农组织（而不是国际植物保护公约秘书处）应该将审议世界植物检疫状况并入它的核心工作计划，作为植物生产和保护司向国际植物保护公约和粮农组织全体成员国提供的技术服务的一项内容。

结构和透明度

5.4 将主席团和关于战略规划和技术援助非正式工作组的职能合并为一个新的扩大的主席团。

5.5 保证通过在因特网上迅速发表会议记录和录象，以及推选或邀请专家的可能性等不同措施，提高透明度。

有效管理标准委员会进行的工作

5.6 委员会的总人数应减少为 14 人：由各粮农组织区域选出两人。

5.7 区域植物保护组织应参与确定合适候选人。

5.8 秘书处应保证提名的成员达到标准委员会会议事规则描述的要求（此后，候选人应按照确定的标准由主席团批准，再提交植物检疫措施委员会确认）。

B. 秘书处

对秘书处职能和管理的评估

160. 秘书处于 1992 年在粮农组织植物保护处内建立。秘书处授权广泛，包括管理植物检疫措施委员会工作计划、执行政策和活动、发表有关国际植物保护公约的信息、支持标准制定过程、方便缔约方的信息交流，并与粮农组织技术合作计划协调，以便在有关国际植物保护公约的事项上提供技术支持。就其是唯一有权参与标准制定的实质工作的秘书处而言，国际植物保护公约秘书处的作用，比起其他制定标准机构来说，例如世界动物卫生组织、食品法典委员会和国际标准化组织，可以说是独一无二的。它在四个阶段都有具体责任：

- i) 启动一项标准（见《程序手册》，2006，第 9.1 节，第 34 页）；
- ii) 起草标准的规格（与标准管理员合作）；
- iii) 在提交一项标准草案进行审议前与标准委员会主席磋商；

- iv) 将草案和意见提交标准委员会之前，解决关于快车道程序中的标准草案的意见。

161. 一些对话者对秘书处内缺少领导和团队精神表示关切。这种现象产生的问题包括：导致秘书处工作缺乏战略上的优先重点顺序，某些情况下不能及时报告，以及在团队中对分享信息做得有限 – 结果是秘书处主要职能每一个方面的信息和知识都严重地分别存于团队各个成员的手上。

162. 造成这种现象有几个原因。虽然秘书处所有人员都尽心尽力，他们面对的工作负担极其沉重。人们都很了解，秘书处人手不足，难以充分完成其日益增加的任务。如表 6 所示，秘书处提供实质性持续服务的长期人员数目过去 5 年来并没有明显地增加。

表6. 国际植物保护公约秘书处 2002-2006 年的人员配备²⁵

2002 年的人员配备		标准	信息交流	技术援助	行政	合计
长期人员	小计	0,6	0,6	1,1	2,8	5,1
非长期人员	小计	1	1,25	0,25	0,5	3
总人/年数		1,6	1,85	1,35	3,3	8,1
2003 年的人员配备						
长期人员	小计	0,6	1,75	1,2	2,55	6,1
非长期人员	小计	4,5	1,6	0,25	0,25	6,6
总人/年数		5,1	3,35	1,45	2,8	12,7
2004 年的人员配备						
长期人员	小计	1,1	1,8	1,1	2,6	6,6
非长期人员	小计	4,6	1,25	1	1,1	7,95
总人/年数		5,7	3,05	2,1	3,7	14,55
2005 年的人员配备						
长期人员	小计	1,1	2	1,1	2,95	7,15
非长期人员	小计	5,25	1,5	1	1,2	8,95
总人/年数		6,35	3,5	2,1	4,15	16,1
2006 年的人员配备						
长期人员	小计	1,5	1,9	1,1	3,1	7,1
非长期人员	小计	3,25	1	0	1,2	4,45
总人/年数		4,75	2,9	1,1	4,3	11,55

²⁵ 资料来源：国际植物保护公约秘书处 – 这些数据不包括笔译和口译、网站设计、出版物、为会议雇用的信使，或根据协议书聘请的外部人员所做的工作。不仅如此，这也不包括实物贡献的成本，例如标准管理员、区域植物保护组织支付的组织费用，或有关信息交流小组成员开发和撰写国际植物检疫门户网站用户手册和信息交流手册的费用。

163. 按照职责范围和预算拨款的规定，秘书只作为兼职人员为国际植物保护公约花费一些时间。在过去几年，前任秘书（他也是植物保护处的处长）实际上只为国际植物保护公约花了 20% 的时间，其余时间都用于完成植物保护处的其他任务。在管理植物检疫措施委员会秘书处中发挥领导作用的协调员是唯一的资深工作人员（仅次于秘书）。如果秘书专职为国际植物保护公约工作，就没有理由设立秘书和协调员两个职务。不仅如此，鉴于涉及的任务性质（即与高级别的国家代表打交道），该职务最少应该属于管理者级别（即 D-1 级）。比较近来的国际协定的秘书处的案头研究²⁶表明：虽然各秘书处原先通常是由管理者（D-2）为首，这一职务在相当一些情况下已为联合国和联合国环境规划署的较大型公约提升到助理秘书长的水平。

164. 两个最重要的职能，标准制定和信息交流，由相对其承担的责任而职位资历不够的官员执行。实际上，这些职能意味着经常要与高级政府官员进行谈判。这两项职能的工作应该加强其优先重点地位，并由两名资深官员来领导，同时增加对其支持。

165. 粮农组织各区域办事处植保官员预期至少将他们的 25% 时间用于国际植物保护公约事务。这些官员所花的费用在国际植物保护公约的总体预算中每年大约相当于 35-40 万美元。不过，没有表明他们对国际植物保护公约工作所做实际贡献的报告，而对他们的能力的利用程度也不清楚。

166. 国际植物保护公约管理机构（即植物检疫措施委员会和主席团）对于秘书处的行政和人员配备几乎没有控制和影响，而秘书处却为植物检疫措施委员会服务并向其报告工作。秘书及秘书处的人员都由粮农组织总干事通过粮农组织选拔和招聘程序予以任命（公约第 12 条和根据粮农组织章程第 XIV 条）。尽管这样做的原因在于国际植物保护公约在植物保护处内发展起来的历史，今天再这样做已没有道理。上述种种导致这样一种情况：国际植物保护公约管理机构与秘书处在一定程度上脱节，也不能充分地促使缔约方承担责任。

167. 过去两年来向关于战略规划和技术援助的非正式工作组（SPTA）提交秘书处预算草案的方式表明：正在为建立更明确的问责制作出努力。不仅如此，在缔约方中有一种日益增长的感觉：秘书处需要对为之服务的管理机构既有某种程度的独立性，又有更明确的问责制。在拟订新的公约时，看来没有足够地考虑到有待进行的

²⁶ 见“对近来国际协定的预算结构和秘书处的研究（草案）”，国际植物保护公约秘书处，2006。

范围广泛的新活动，以及对一种能够给数量众多的缔约方带来必要认同感的一种治理方式的需要。

关于秘书处和人员配备的建议

建议 6：秘书处

人员配备

6.1 秘书职务应与粮农组织其他职能脱钩，并应是专职的 D1 级（经理）；

6.2 秘书职务应通过公开竞争招聘；

6.3 随之取消协调员职务；

6.4 负责国际植物保护公约两项核心职能（即制定标准和信息交流）的职位水平应提高到 P5 级，以便监督其他专业人员。

技术援助：鉴于上面提出的有关秘书处的技术援助角色的变化：

6.5 区域植保官员应完成具体的任务，其费用从国际植物保护公约预算报销。由此供资的活动应涉及国际植物保护公约的主要职能（例如制定标准、信息交流及解决争端）；

6.6 区域官员执行的活动应每年向植物检疫措施委员会报告，以作为秘书处致植物检疫措施委员会的活动及财务报告的一部分。

人员选拔

6.7 根据粮农组织章程第 XIV 条的规定，主席团和粮农组织总干事的代表（例如由植物生产和保护司派出）将遵循一个透明和竞争选拔的过程向总干事推荐秘书的人选；

6.8 选拔国际植物保护公约秘书处的专业人员的将遵循类似的程序。这些人员不得作为粮农组织其它单位职位的内部人选予以考虑。

秘书处专业人员的构成和数量

6.9 根据前几章的分析，关于秘书处专业人员的构成和数量提出的变化一如下述：

- D-1 级国际植物保护公约秘书（管理者）
- 1 名 P-5 级资深环境联络官员，负责与其他国际组织的协调
- 1 名 P-5 级负责国际植物保护公约标准的资深官员
- 3 名 P-4 级负责标准的官员
- 1 名 P-5 级负责国际植物保护公约信息交流的资深官员
- 1 名 P-4 级信息交流官员
- 1 名 P-3 级程序员
- 1 名 P-2 级网站主管

168. 这些提议假设将技术援助职能转移到粮农组织植物生产及保护司（AGP）。此外，以上建议没有考虑执行具体任务时所要求的行政支持及其他临时性专业支持

（例如国际植物检疫门户网站的程序开发、标准制定活动的编辑和会议准备、有关检疫措施委员会的计划及支持）的需要。评价组知道，这些建议达不到 2007-2011 年业务规划所列的预计人员要求。不过，一如前述，业务规划评价组认为过于雄心勃勃而不符合在可预见的将来所能得到的资金数量。

C. 国际植物保护公约的财政资源

评估

169. 国际植物保护公约的资金来自三个来源：(i)由粮农组织正常计划支付并由粮农组织大会的核心预算，该计划可由总干事调整；(ii)自愿信托基金；(iii)实物贡献。

170. 由粮农组织正常计划供资的国际植物保护公约核心预算提供秘书处的“正常”活动，又称为国际植物保护公约的“核心业务”，其中包括：

- 与植物检疫措施委员会相关的活动；
- 标准委员会的会议和活动；
- 专家工作组；
- 信息交流（国际植物检疫门户网站）；
- 技术援助；
- 为粮农组织区域办事处和分区域办事处对秘书处工作所做的贡献所需的员工工资部分供资。

171. 捐助方为若干目的设立信托基金：(i)通过准专业官员（APOs）向秘书处提供额外的专门知识；(ii)支持秘书确定的具体活动（研讨会和专家磋商）；(iii)方便发展中国家参加国际植物保护公约的活动。关于后者，于 2004 年建立了一项特别自愿信托基金²⁷。

172. 根据秘书处 2006 年预算计划报告，按照活动类型分配的费用情况表明：最重要的开支涉及粮农组织人员，其中既包括秘书处，也包括区域人员。第二重要的开支是行政费用，仅植物检疫措施委员会的印刷、笔译和口译费用就占了该项开支的 60%。

²⁷ 见注释 18。

表7. 2006年经常预算：实际开支²⁸

活动类型	实际开支(美元)	开支所占比例(%)
人员费用总额	1,391,426	57
秘书处人员费用总额	1,076,426	44
区域人员	315,000	13
标准制定	214,059	9
信息交流	62,456	2.5
争端处理	0	0
技术援助	88,137	3.6
行政	390,403	16
联络	29,962	1.2
协定书 ²⁹	263,174	10.7
总计	2,439,617	100

173. 过去三年来，国际植物保护公约预算的总额（以名义价值计）变化于 320 万美元和 460 万美元之间。对近来国际协定的预算结构的案头研究³⁰表明：国际植物保护公约预算与其他国际协定的预算相比，处于中下档次。

174. 以不变价格（实际价值）计，国际植物保护公约供资总额从 1998 年到 2005 年增加了几乎 150%³¹，尤其在 2003 年，由于利用粮农组织滞纳金和某些捐助方急剧增加自愿和实物贡献的结果，增加更多。自 1998 年以来，国际植物保护公约核心供资总额在粮农组织正常计划预算中的比例从 0.38% 增加到 2006 年的 0.62% – 这表明了粮农组织对国际植物保护公约工作给予的优先重点地位。尽管如此，多年来，国际植物保护公约的活动总量大大增加，结果，来自粮农组织正常计划预算的资金的相对比例下降了；与此同时，来自预算外资金的部分上升了。在这方面，一些缔约方过去几年来表现得尤其慷慨，反映了它们对国际植物保护公约更加重视。不仅如此，它们的预算外供资和实物贡献有助于保证秘书处提供服务的一定水平。

²⁸ 秘书处截至 2006 年 11 月的数据。

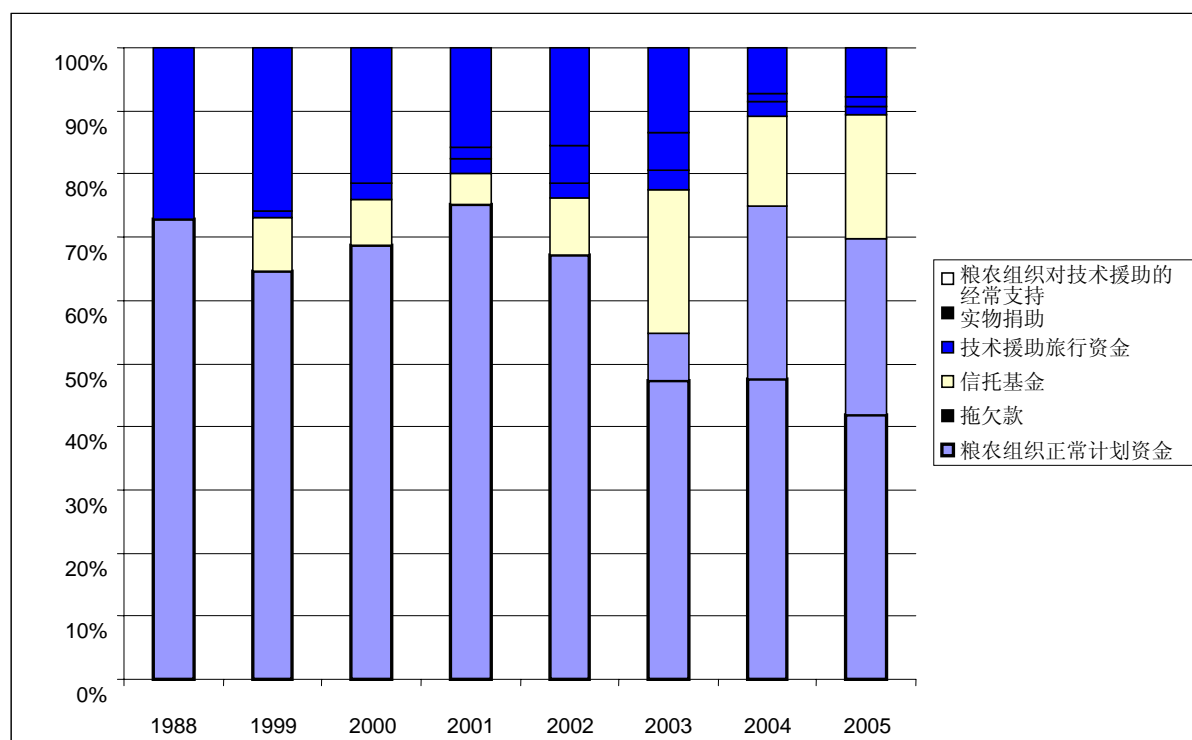
²⁹ 该活动类型指诸如通过协定书分包的、有关信息交流和技术援助的工作组会议和讨论会等活动。

³⁰ 见“对近来国际协定的预算结构和秘书处的研究（草案）”，国际植物保护公约秘书处，2006。

³¹ 从 146 万美元增加到 360 万美元（以 1998 年为基数）。

175. 国际植物保护公约特别信托基金从 2004 年建立以来从 3 个捐助方³²接受的捐助，达到 86 万美元的总额（截至 2007 年 2 月）。该基金便利了发展中国家代表参加植物检疫措施临时委员会第 6 次、第 7 次会议和植物检疫措施委员会第 1 次会议、关于国际植物检疫措施标准草案的区域研讨会，以及其他各种会议³³。总的来说，在其执行的三年中，该基金为发展中国家的 60 名代表参加国际植物保护公约会议提供了资助。

图 2. 国际植物保护公约供资结构的演变



176. 从上似乎可以看出，资金的来源决定其用途。这意味着粮农组织对国际植物保护公约总预算供资数额的相对降低造成了一种情况：要扩大国际植物保护公约的核心业务，却缺少足够的资金（实质上即为秘书处的服务供资）。这样，秘书处工作越来越多的一部分，就不得不依靠或者通过其他供资来源，或者通过实物贡献提供的人力资源来进行。1999 年到 2006 年之间的活动审议报告，以及 2006 和 2007 年的计划及预算，都清楚地说明对秘书处某些核心活动的供资不足。特别是信息交流活动（例如网站上使用另外两种官方语言的漫游能力）和联络职能受到的影响最

³² 新西兰、加拿大和美国。

³³ 国际植物卫生风险分析研讨会（加拿大，2005 年 10 月）；国际植物检疫门户网站支持小组会议，组织于荷兰瓦赫宁厄（部分由荷兰政府资助）。

大。一个根本问题是：秘书处赖以规划其核心活动的资金来源不足，而不一定符合国际植物保护公约计划周期的自愿资助，又存在着很大的不可预计性。另外，评价组拟订的节省费用的建议和增加人员配备的提议，合起来很可能导致为国际植物保护公约增加纯开支，而这在原则上应由粮农组织正常计划预算供资。

177. 另一个关于供资的问题是：由粮农组织大会做出的关于正常计划预算的决定，与由关于战略规划和援助的非正式工作组（SPTA）提出，并由植物检疫措施委员会批准的战略规划和计划之间的脱节。

178. 最后，国际植物保护公约的财务报告制度，由于将国际植物保护公约与更广泛的粮农组织预算和活动分开得不足，而不够透明。两者应该分开，但在粮农组织的预算和活动涉及国际植物保护公约宗旨的地方，可以在帐目上将其列为对国际植物保护公约活动的相关财政支持。向植物检疫措施委员会提交的年度财务报告使人无法很好地了解与资金相对而言的开支情况。增加国际植物保护公约财务报告透明度的努力，应促使所有各方更好地理解预算问题，并改善对资金的管理。

179. 鉴于以上情况，研究了供资的选择和责任。评价组分析了各种选项和其他供资机制的优缺点，其中包括强制性和自愿分摊会费、扩大多边国际植物保护公约特别信托基金和由缔约方赞助会议和提供实物贡献的范围，以及收取服务费等。为此，评价组了解了其他国际协定的做法。关于收取服务费问题，评价组获益于另一个标准制定机构世界动物卫生组织的经验。

结 论

180. 鉴于粮农组织的总体预算情况，粮农组织从其经常计划预算中为国际植物保护公约提供的资助水平没有进行多少实质性增加的余地。虽然如此，粮农组织最好在植物检疫措施委员会扩大主席团和粮农组织之间约定的基础上，应该保证对秘书处核心活动给予系统的年度核心资助。这将促使为满足国际植物保护公约的全部预算需要而动员的补充资金数额得以及时确定。

181. 正如秘书处的技术人员应该由粮农组织和植物检疫措施委员会扩大主席团共同选拔一样，年度预算和计划应由扩大主席团确定。秘书处应完全对扩大主席团负责并应提供详尽而清楚的财务报告。

182. 许多缔约方都对建立分摊会费制度持有强烈的反对态度，虽然这种办法可以加强国际植物保护公约对粮农组织的自主地位。显然这是最彻底的一个选项，因为这将很可能具有法律的含义。不过，在目前阶段推行此事看来是不现实的。结

果，预算外供资还将是国际植物保护公约补充资金的主要来源。这似乎是缔约方的主导意见，如同关于供资选择的问卷所收到的答复所证实的那样。这也是植物检疫措施委员会第 2 次会议达成的共识。69% 的问卷答卷人把粮农组织正常计划预算列在第一位，其次是扩大志愿捐助和实物贡献。秘书处应该有一个更加牢固的资金动员战略，强调的应是多捐助方通过信托基金的供资，而不是双边供资。捐助缔约方应努力将它们的捐助与国际植物保护公约的年度计划周期联系起来。

183. 诸如回收成本制度等更有创意的供资办法，要在未来利用其他制定标准机构的模式和经验，进行系统而仔细的考虑，尤其在秘书处扩大其职能和/或增加额外任务时（例如颁发无有害生物证书制度、履行义务制度、颁发植物保护证书制度、利用植物检疫能力评价工具进行能力评价等）。无论如何，要相对其好处，正确地评估价执行这些制度的费用。要增加供资机会，还要做出更多的努力，来提高公众对于植物保护对于有效地处理粮食和生物多样性问题的总体重要性的了解。

建议

建议 7: 财政资源

7.1 粮农组织最好在植物检疫措施委员会扩大主席团和粮农组织约定的基础上，应保证对秘书处核心活动提供系统的年度核心资助。

7.2 年度预算和计划应由扩大的主席团确定。

7.3 秘书处应完全对扩大的主席团负责，并提供详尽而清楚的财务报告。

7.4 秘书处应该拥有更加牢固的资金动员战略，强调的应是多捐助方通过信托基金的供资，而不是双边供资。

7.5 捐助缔约方应努力将它们的捐助与国际植物保护公约的年度计划周期联系起来。

7.6 诸如回收成本制度等更有创意的供资办法，要在未来进行系统而仔细的考虑。

VI. 与国际组织和协定的关系

184. 根据国际植物保护公约业务规划目标 6（在国际上宣传国际植物保护公约并与有关区域和国际组织合作），要求植物检疫措施委员会加强与其他有关组织的合作，以确定具有共同兴趣的领域，并在合适时开发协调行动和共同计划。从各种报告收集的信息和评价组的访问来看，国际植物保护公约显然正在促进它与其他国际组织的关系。与有些组织的合作要比另一些更紧密。国际植物保护公约与区域植物

保护组织之间存在一种天然的工作关系。在实施国际协定的其他组织中，生物多样性公约（CBD）是国际植物保护公约与之具有最重要联系的一个。

A. 区域植物保护组织

对区域性植物保护组织作用的评估

185. 区域植物保护组织的作用载于公约第 9 条。植物检疫措施临时委员会第 7 次会议（2005），根据临时工作组拟订的提议，通过了一整套关于区域植物保护组织的作用、职能以及它们与植物检疫措施委员会的关系的详细建议。合作领域有：标准制定过程、信息交流、技术援助、解决争端和供资问题。

186. 在 1997 年通过公约新的修订文本之前，区域植物保护组织构成国家植物保护组织与粮农组织之间的主要联系环节。具有共同兴趣的事项在粮农组织与区域植物保护组织的技术磋商会中进行审议 – 其中第一次会议于 1989 年召开。当时提出建议：在粮农组织内创立一个可以清楚识别的国际植物保护公约秘书处，并由粮农组织探讨建立一个支持国际植物保护公约的官方组织（即现在的植物检疫措施委员会）的可能性。后来几年，技术磋商会在修订国际植物保护公约中发挥了重要作用。

187. 评价组在好几个场合讨论了区域植物保护组织及其成员国参与国际植物保护公约活动的问题，其中包括 2006 年与区域植物保护组织代表举行技术磋商并访问一些组织的总部。区域植物保护组织在实现国际植物保护公约战略目标，尤其在关于开发和实施国际植物检疫措施标准和信息交流的问题上，扮演了关键的角色。虽然如此，现有 9 个区域植物保护组织的参差不齐，使得国际植物保护公约与它们建立合作安排时难以采用统一的做法。

188. 如上所述，区域植物保护组织在制订 1997 年公约中发挥了积极而有力的作用。评价组深信它们能够而且应该在规划和执行公约的当前活动中扮演同样重要而有效的角色。

建议

189. 评价组从上面章节中找出一些领域，区域植物保护组织可以在其中实施公约时发挥更大作用，即：

- a) 信息交流:拟订与区域植物保护组织数据库建立系统联系的理解备忘录（已在信息交流一章中阐述）；欧洲及地中海区域植物保护组织、北美洲植物保护组织和南锥体区域植物保护组织拥有特别发达的数据库；

b) 标准:

- i) 区域植物保护组织可以在开发和实施国际植物检疫措施标准中发挥更大作用，其中包括组织和举行审议国际植物检疫措施标准草案的区域研讨会；
- ii) 区域植物保护组织可以与粮农组织植保官员合作，规划在区域内执行已通过的国际植物检疫措施标准。这还可以包括协调缔约方为了履行义务所需的技术援助要求，以及为便利执行国际植物检疫措施标准而提供的技术援助支持。

190. 评价组不能对区域植物保护组织进行评价。不过，它确定了一些需要进一步探索，并应由粮农组织在不久的将来处理的问题：

- 亚洲及太平洋区域植物保护委员会(APPPC)和加勒比区域植物保护委员会(CPPC)³⁴是粮农组织的下属机构³⁵；
- 粮农组织应仔细审议它对这些机构的支持。它尤其应该定义如何保证更大的独立性和长久的可持续性的做法；
- 应做出努力以最终建立近东区域植物保护组织；
- 粮农组织应在有关区域机构的合作下，探讨加强某些区域植物保护组织的能力的机会，例如在非洲联盟(AU)合作下加强非洲植物检疫理事会(IAPSC)。

B. 与生物多样性公约的关系

191. 据联合国环境规划署(UNEP)的意见，侵入性外来品种越来越被认识到是对环境和生物多样性公约的重大威胁，仅次于由于气候变化和人类直接破坏而造成的自然居住地的损失。如第III部分A所述，国际植物保护公约和生物多样性公约都授权处理影响生物多样性的植物有害生物问题。因此，国际植物保护公约和生物多样性公约之间的关系对于双方都是极为重要的。这正是国际植物保护公约和生物多样性公约的一项合作备忘录的主题；双方秘书处也有一个共同工作计划。植物检疫措施委员会第1次会议(2006)期间，据报道，在一次联席会议上“曾提出建议：生物

³⁴ 加勒比区域植物保护委员会当前正在被解散，而区域植物保护组织的活动将由加勒比区域农业卫生和食品安全机构(CAHFSA)接收——后者将按照国际植物保护公约新的修订文本第9条，为加勒比分区域发挥区域植物保护组织的作用。

³⁵ 粮农组织亚洲及太平洋区域植物保护委员会章程第14条，和加勒比区域植物保护委员会章程第6条。

多样性公约的缔约方可以考虑承认国际植物保护公约是构成植物虫害的侵入性外来品种的标准制定组织。”

192. 国际植物保护公约在有关植物有害生物的标准制定上发挥国际公认的作用，看来，一般都承认国际植物保护公约在影响植物生命和健康的侵入性外来品种方面的能力。生物多样性公约制定了它自己关于侵入性外来品种的指导原则 – 这正是国际植物保护公约与生物多样性公约的关系如此重要的原因。据指出，在植物检疫措施委员会第 1 次会议上，人们关心可以就国际植物保护公约中没有定义的、可能与需要检疫的有害生物不符的侵入性外来品种，采取共同行动。要求认真保证植物检疫措施委员会随时充分了解生物多样性公约和国际植物保护公约之间的任何共同活动，由于标准和解释的不同，这些都可能影响国际贸易。在生物多样性公约和国际植物保护公约中，显然有一些不同的视角，可能导致相互矛盾的做法，例如所评估的影响的时间框架、科学根据在预防行动中的作用，以及出口方和进口方各自的责任。鉴于生物多样性公约和国际植物保护公约都处理侵入性外来品种和经过调节的活体，重要的是继续合作以加强合力和相互理解，并减少可能出现的重复。最近双方就术语进行的讨论，是一个采取行动、改善相互理解的例证。

193. 生物多样性公约和国际植物保护公约在大多数情况下通过不同的部（通常各自通过环境部和农业部）与国家政府相联系，这些部也有不同的责任和能力。国际植物保护公约与国家植物保护组织合作 – 后者负责国际贸易的日常植物检疫管理，并拥有检查、监视和在发现时管理有害生物的能力。国际植物保护公约在全球一级上与生物多样性公约的关系有助于保证涉及来自植物有害生物的广义农业和/或环境风险的植物检疫规则始终一贯的一体化。这反映了国家一级为保证有效的环境风险管理所必需的互动。与国际植物保护公约相联系的国家植物保护组织所开发的关于有害生物风险分析、监视、诊断和管理的实际知识可以极大地支持生物多样性公约及其联系国家机构对侵入性外来品种的实际管理工作。

194. 生物多样性公约秘书处确实有意在有关侵入性外来品种和经过调节的活体等共同感到兴趣的问题上与国际植物保护公约合作，并尽可能地依靠国际植物保护公约采取适当的措施以避免不希望发生的引进情况。鉴于对环境的关心在全球日益增长的重要性，以及国际植物保护公约和生物多样性公约在授权上的重叠，在国际植物保护公约内保持足以处理这些问题并与生物多样性公约进行互动的专门知识和能力，是必不可少的。这点在本报告前面业已讨论，兹建议在国际植物保护公约秘书处内设立一个环境联络官员职务。

C. 与其他国际组织和协定的关系

195. *世界贸易组织 (WTO)*。在宗旨及活动与国际植物保护公约重叠的国际组织和协定中，世界贸易组织具有特殊的重要性。世界贸易组织关于应用卫生和植物检疫措施的协定(SPS协定)指出，各国在建立它们对卫生和植物检疫措施的要求时应使用国际公认的标准。为了实现这一目标，SPS协定确定了三个标准制定组织：(i)国际植物保护公约，在植物卫生方面；(ii)食品法典委员会，在食品安全方面；(iii)世界动物卫生组织(OIE)，在动物卫生方面。

196. 对国际植物保护公约来说，与世界贸易组织和其他标准制定机构的合作，对于避免重复或相互矛盾的做法并产生合力都是必要的。国际植物保护公约与世界贸易组织及其卫生和植物检疫措施委员会保持了良好的工作关系。国际植物保护公约作为官方观察员出席世界贸易组织卫生和植物检疫措施委员会会议，而后者也受邀出席植物检疫措施委员会会议，并向其提供每年的更新数据。

197. 国际植物保护公约与SPS协定下的另外两个标准制定组织，世界动物卫生组织和食品法典委员会保持非正式的密切工作关系。这三个制定标准的“姊妹”在世界贸易组织会议上进行非正式的联络，一般都了解相互的工作。国际植物保护公约承认有机会在制定标准方面具有共同性的领域里（例如使用国际规则，发给电子证书）与另外两个标准制定组织进行合作。在国家一级，各缔约方越来越多地把这三个专业（植物卫生、动物卫生和食品安全）合并为一个行政单位，以便发挥共同性，提高执行国际协议及其标准的效率。

198. 虽然这三个组织之间有许多机构上的相似之处，技术专家们认为，在它们处理的问题上有着重大的不同，特别在植物有害生物、病原体和侵入性外来品种，它们的繁殖和蔓延能力，以及它们对远离直接人类活动的自然环境的影响上的巨大差异。因此，进行比较要非常小心，各组织并不一定总能相互提供参照样板。

199. *食品法典委员会*前已指出，国际植物保护公约秘书处与食品法典委员会秘书处保持非正式的工作关系，这主要集中于有关SPS标准制定组织运作的程序性问题。两者进行技术互动的范围有限。下述事实方便了国际植物保护公约与食品法典委员会的关系：两者都设于粮农组织之内，食品法典委员会每年都受邀出席植物检疫措施委员会。

200. *世界动物卫生组织(OIE)*。与食品法典委员会的情况一样，国际植物保护公约秘书处与世界动物卫生组织保持非正式的工作关系。两者在诸如颁发证书、风险分

析和承认无有害生物地区等问题上进行协调。两者之间最近进行的讨论，集中于世界动物卫生组织的结构和供资机制。

201. *关于减少臭氧层物质的蒙特利尔协定书（蒙特利尔协定书）*。两者之间的合作主要集中于溴甲烷问题。同属蒙特利尔协定书签字方的国际植物保护公约缔约方知道它们应采取预防措施，以控制诸如溴甲烷等减少臭氧层物质的散发的义务。植物检疫措施委员会认为有必要保留溴甲烷用于关键的检疫处理，直到有了替代的植物检疫处理办法或程序为止。植物检疫措施委员会第二次会议同意继续与蒙特利尔协定书秘书处在共同关心的问题上合作和协调，以求确认和促进有益于并加强两个国际协议的一致性的活动。

202. *与研究、教育和其他机构的联系*。植物检疫措施委员会第二次会议通过了一项有关与研究、教育和其他机构联系的工作计划。提出的活动包括：(i) 在各国确认研究、教育和其他机构；(ii) 将数据库并入国际植物检疫门户网站；(iii) 开发一套关于国际植物保护公约的信息包；(iv) 将关于国际植物保护公约的信息包提供给研究、教育和其他机构。

VII. 总体结论：优先重点及对未来的预见

203. 在通过第一项国际植物检疫措施标准（ISPM）已超过 13 年以后，清楚的是：于 1980 年代后期举行的粮农组织与区域植物保护组织之间的磋商会上，讨论国际植物保护公约未来的专家们，关于如何最好地修订公约，以有效地促进快速扩张的国际贸易一事，确实具有远见卓识。修订使公约与世界贸易组织关于应用卫生和植物检疫措施的协定（SPS 协定）一致起来。制定了一项新的公约及相关的结构，而这些极其成功地将旧的公约在相对短的时间内转变成为一个有效的国际标准制定机构。国际植物保护公约很快地取得了与食品法典委员会和世界动物卫生组织这两个在 SPS 协定下得到公认的较老的标准制定组织平起平坐的地位。

204. 这样就创立了一个讲坛，可供所有国家植物保护组织的领导者们聚会，并在国际农产品贸易以及旅行者日益增加的情况下，审议为减少植物有害生物所需的必要行动。拟订和执行国际植物检疫措施标准是达到此目的的主要工具，这些标准证明是有效评估和处理植物检疫事项的的必要工具。另一个关键成分的同时发展一个协调的信息交流机制，国际植物检疫门户网站（IPP）。此外，做出了广泛的努力来帮助发展中国家加强其充分参与这些新事态的能力。

205. 不可能衡量这些新行动的具体好处。不过，从范围广泛的利害攸关方获得的反馈中，并通过对问卷的答复，可以清楚地看到：对缔约方的好处是可观的，国际植物保护公约是人们看重的一项重要公约。除去从得到公认的国际标准所获得好处以外，通过国际植物保护公约各种结构交流的信息和知识及分享的经验，代表了对缔约方难以量化的重大好处。将来，按照业务规划目标 6，应更多地注意方式和手段，以提高公众关于植物保护总体重要性的知识，以有效地处理粮食和生物安全问题，以及国际植物保护公约、区域和国家植物保护组织在这方面所起的重要作用。

206. 某些活动有些令人关切，但是一般都承认，国际植物保护公约在一个相对短的时间内，为其总体治理结构奠定了牢固的基础。最让人感到惊奇的是：这些进展都是在不断担心人员不足和资金有限的条件下取得的。

207. 只要在本报告讨论的一系列问题上采取必要的行动，国际植物保护公约将会有一个更加灿烂的明天。评价小组建议的目的，首先在于加强国际植物保护公约的治理结构，以及公约所有缔约方公平而有效地参与国际植物保护公约的运作。加强的结构将会提高公约下开展的活动的整体有效性，并希望能保证各缔约方能够始终一贯地、可持续地履行它们的义务。

208. 不仅如此，建议的目的还在于提高各级组织采取的行动的效率和所有缔约方对这一过程更高的认同感和产出。在这方面，与粮农组织的关系是个重要的因素。几乎所有利害攸关方都接受国际植物保护公约秘书处挂靠粮农组织一事并认为这种情况是合乎逻辑的，而粮农组织提供的财政支持促进了迄今进行的工作。不过评价组的分析和结论要求在国际植物保护公约和粮农组织的管理机构之间建立一个更为平衡而更有保障的、充分分担责任的关系，尤其在预算水平及管理以及秘书处的人员配备上。建立一个更为平衡而更有保障的关系，以便在国际植物保护公约和粮农组织的管理机构之间充分分担责任。

209. 有两个方面需要特别加以考虑

- i) 2005 年 10 月生效的新的公约规定公约拥有自己的管理机构，这一改变的后果在当前与粮农组织达成的行政安排中并没有得到足够的反映。如今需要在粮农组织和植物检疫措施委员会之间开始就双方新伙伴关系的具体运转形式开展对话；
- ii) 鉴于不断缺少秘书处能够用以规划工作、排列优先顺序的足够资金，也需要进行审议秘书处进行活动的供资基础。同样，粮农组织和公约

缔约方之间分担责任意味着：必须就粮农组织能够提供的最低持续供资水平，以及缔约方保证相当一个时期内的必要补充资金的承诺，达成协议。

210. 最后，由于财力、人力的限制，国际植物保护公约应当集中于它最能为满足缔约方需要做好的事情。它要为所有各级战略和活动排出优先顺序。在这方面，要做出更大努力，来加强信息交流和制定标准等核心工作。国际植物保护公约下的技术援助应当严格限于有关国际植物保护公约的活动。不过，各国对植物检疫能力建设的非常显著的需求，以及对协调技术援助的需要，表明粮农组织和其他技术援助机构可以发挥它们的特殊作用。

211. 范围广泛的利害攸关方对有效发展和执行国际植物保护公约的强烈兴趣是对公约前景的最好保证。只要对国际植物保护公约和粮农组织的当前运作情况做出相对较少但意义重大的调整，应该可以更加有效地应对未来的挑战并满足各缔约方的期望。

附件 1: 职责范围

I. 背景情况

2005 年 4 月召开的植物检疫措施临时委员会第 7 次会议要求尽早进行一次可以提供下述内容的评价：

- “对国际植物保护公约的今后政策、组织结构、供资谈判战略及管理提出意见”；
- “分析国际植物保护公约当前的行政和工作结构，它们相对于现有宗旨的绩效和产出，以及它们是否适合于执行国际植物保护公约的战略计划”³⁶。

它还进一步指出，“评价应在研究过去绩效、当前及涌现的挑战，和创新思想的基础上考虑未来。评价还将确定国际植物保护公约的活动和管理是否在满足被调查成员们的需要上令人满意”。

粮农组织计划委员会于其 2005 年 5 月的会议上同意：由评价处作为其经常性深入、独立评价计划的一部分，开展对全组织战略B，战略目标B.1 的评价，即：*关于粮食、农业、渔业和林业，以及农、渔、林产品的生产、安全使用和公平交易的国际条约*。该评价包括国际植物保护公约和有关农业及粮食生产的生物安全和气候变化的跨专业行动的优先领域³⁷。

对国际植物保护公约的这一评价³⁸，因此将为公约缔约方提供结论，并为粮农组织对国际条约工作的总体评价提供详细研究的案例之一。

II. 评价的范围和宗旨

评价将就国际植物保护公约当前框架所有方面的适当性、效率和有效性，提出建议和对将来的考虑，并在证据清楚的情况下，做出关于应对将来需求的替代做法的提议。因此，评价属于形成性的，其对今后的考虑基于对过去和当前的业绩，以及出现的挑战和创新的概念。它还将确定国际植物保护公约的活动和管理是否令人满意地满足广大缔约方和粮农组织其他成员国的需求。

³⁶ 植物检疫措施临时委员会第 7 次会议 (2005) 报告附录XIV。

³⁷ 计划委员会第 93 届会议，2005 年 5 月 9-13 日于罗马 (第 56 段)。

³⁸ 包括有关执行公约的所有活动和结构。

- 评价将涵盖经由国际植物保护公约进行的国际行动的适当性、有效性和效率，其中包括植物检疫政策的讨论、国际标准的制定、强制性信息交流、争端的解决和技术援助。
- 评价的设计是为了提供对以下方面进行决策的投入：即以上国际活动在植物检疫措施委员会、粮农组织管理机构和资深管理层、国际植物保护公约秘书处，及对这些活动进行技术投入的粮农组织其他单位（法律办公室、区域办事处）层次上的今后政策、组织结构、供资、战略和管理等方面。
- 评价还将为粮农组织对国际条约工作的总体评价提供详细研究的案例之一（战略B1）。

至于国际植物保护公约的国际活动及其对发展中国家成员的支持，评价将涵盖其目标、优先重点和战略方向。评价将考虑对国际植物检疫措施标准的全球性需要 – 这些标准是为了在促进国际贸易的同时，保护栽培作物、森林和野生植物、自然居留地和生态系统。在此过程中，评价将研究整个社会的，尤其是作物保护者、环境主义者、生产者、业界、商人和管理者各自的要求。

评价还将对国际植物保护公约的当前行政和工作结构，它们相对于现有目标的运转和产出情况，以及它们是否适合于执行国际植物保护公约战略规划，提供分析。

评价还将把国际植物保护公约的框架，与支持包括制定标准组织在内的其他国际协定的基础机构相比较，从而为粮农组织在这一领域的总体工作提供经验教训，以作为全组织战略B，战略目标B.1的评价的一部分：即关于粮食、农业、渔业和林业，以及农、渔、林产品的生产、安全使用和公平交易的国际条约的评价。

III. 评价的涵盖面

评价将研究包括但不限于下述的问题。问题相当全面。评价将处理有关国际植物保护公约产出的适当性、质量、效率和用途，及其影响的问题。

A. 适当性

公约范围的适当性和足够程度，特别是国际植物保护公约国际活动和产出的适当性，及其于不断涌现挑战的背景下的当前战略方向：

- a) 不断变化的植物卫生和生物安全形势和其他环境方面的情况；

- b) 全球化及国际旅行和贸易的增长，包括鲜货市场和发展中国家在提供鲜货中日益增加的作用；
- c) 作为拟订国家和区域规则（既包括发展中国家，也包括发达国家）的基础，国际标准用于下述目的适当性和足够程度：
 - i) 减少植物检疫风险；
 - ii) 促进贸易。
- d) 国家，特别是发展中国家，参与标准制定过程的能力，以及了解和充分执行国际植物检疫措施标准的能力；
- e) 植物检疫规定和数量日益增加的产业标准及商业证书之间的关系；
- f) 第三方组织，包括私营部门公司，在根据国家当局合同、颁发植物检疫证书过程中的作用；
- g) 其他国际协定的动态，包括：
 - i) 世界贸易组织（WTO）
 - ii) 生物多样性公约及卡塔赫纳和蒙特利尔协定书（各多边协定书的作用及其相互间的一致性，以及潜在的出现重叠的领域）
 - iii) 区域贸易协定和贸易集团之间的协定；
 - iv) 食品法典委员会。
- h) 区域植物保护组织的作用；
- i) 处于不同区域和不同发展阶段的国家对国家植物保护组织生产者、商人和业界的期望；
 - i) 政策对话；
 - ii) 标准制定；
 - iii) 信息交流（国际植物保护公约在信息交流中所起的作用的适当性和恰当性）；

- iv) 技术援助（国际植物保护公约秘书处在动员和提供技术援助中的适当性和恰当性）；
- v) 对国际植物保护公约活动的参与；
- j) 从私营部门的角度来看国际植物保护公约的适当性和用途；
- k) 鉴于以上各点，国际植物保护公约国际活动不同产出的相对重要性。

B. 国际植物保护公约工作的质量和足够程度

- a) 政策对话；
- b) 标准制定，包括：
 - i) 科学基础；明确性；适用性；可证实性和全面程度；
 - ii) 现存标准和体系中的重要空白（国际植物保护公约制定标准的优先重点与需求的一致性）；
 - iii) 其他技术指导原则等；
- c) 信息交流，包括：履行公约的义务；可获得性能力；责任；用途；以及对用户的方便程度；
- d) 技术援助；
- e) 对区域植物保护组织的支持。

C. 效率和有效性

国际植物保护公约组织机构和过程的效率和有效性，包括与完成相似职能的机构的比较（确定水准点），和找出薄弱环节：

- a) 以下各方面的功能性：政策和战略制订；工作的优先顺序（包括标准、能力建设和其他活动的平衡）；标准的制定、争端的解决（这一机制的市场）、信息交流、动员及利用资源，以及确定能力建设的优先重点（与其他方案和捐助方的联系）；
- b) 粮农组织和国际植物保护公约之间机构和法律安排的优势和劣势；
- c) 除植物保护处以外的粮农组织单位的融入和支持；

- d) 区域植物保护组织的作用；它们在国际标准制定过程中的作用及它们的功能；
- e) 效率（费用）；
- f) 语言政策；
- g) 不同组合国家对国际植物保护公约及其过程的认同；
- h) 非政府利害攸关方对过程的参与（包括私营部门在标准制定过程中当前和潜在的作用）；
- i) 为国际植物保护公约国际职能提供资源的机制，和预算及融资安排；
- j) 秘书处和成员及顾问的自愿投入之间的任务分配；
- k) 秘书处的结构和管理；
- l) 植物检疫措施委员会的行政和国际植物保护公约委员会、研讨会等的体制结构；
- m) 各种做法的一致性，和与包括食品法典委员会和世界动物卫生组织在内的其他标准制定机构的合作；
- n) 与诸如国际农业研究磋商小组和其他研究及培训机构建立伙伴关系，以及在持续（预约）基础上将工作外包给机构；
- o) 国际植物保护公约过程对除国家植物保护组织以外的利害攸关方的包容性。

D. 对国际植物保护公约产出的利用，及其影响

对下述产出的利用：

- a) 政策对话；
- b) 标准；
- c) 争端的解决；
- d) 信息；
- e) 为发展中国家动员支持和技术援助标准制定过程中的能力建设和参与。

IV. 进行和管理评价的安排

A. 评价的管理

为了保证评价的独立性，评价将由粮农组织评价处管理 – 该处将按照资历标准，并尽可能地考虑区域和性别的平衡，通过透明而富有竞争的选拔过程，任命一个独立的、技术上平衡的评价小组。评价处将与国际植物保护公约秘书处、主席团和关于战略规划和技术援助的非正式工作组，就职责范围和报告草案进行磋商，但不涉及评价的进行 – 该评价将按照联合国评价准则和标准所定义最佳做法进行。

B. 评价组的构成

评价组将按照职责范围完成评价的核心工作。该组将负责其报告中的结论和建议，并对评价处负责，以保证报告符合职责范围及所要求的质量标准。评价组将有5名核心成员 – 他们可以（在预算限制内）灵活地利用技术专长人士：

- a) 一名对国际植物保护公约总体背景具有广泛经验的组长；
- b) 两名具有相关技术经验的核心成员，其中一名来自南半球；
- c) 两名来自粮农组织评价处的核心成员，包括一名资深评价管理者（也是经济学家）和一名贸易经济学家；
- d) 区域磋商顾问，尤其是来自发展中国家的顾问，磋商的问题包括私营部门利益、信息技术和环境问题；
- e) 一名研究助手将为评价组提供支持。

V. 方法

评价将利用传统的评价工具，包括在总部和在国家一级进行的结构性访谈，以及对生产的报告和产出、案例研究报告，和任何其他有关的材料的研究。

评价将以磋商的形式进行，并包括，但不限于以下的方法。作为评价的开始，准备了一些文件，包括一份预备性文件和预备性案头研究。在进行最初的工作之后，在3月初召开了一次利害攸关方磋商会，以更好地定义评价的问题和方式。

评价组使用的方法可以包括从以下方面得到的信息：

- 文件审议；

- 利害攸关方研讨会：预计将举行最初的和同行评议性的利害攸关方研讨会。最初的研讨会已于 3 月召开（将于较晚时候举行一次同行评议性研讨会，以讨论报告草案）；
- 案头研究：包括关于国际植物保护公约秘书处之下进行的粮农组织项目的案头研究；
- 问卷：预计将拟订一份问卷，发往各缔约方。一名研究助手将协助进行分析；
- 各缔约方、利害攸关方组织和其他利益相关方面提出的问题和评论；
- 办公室和实地访谈；
- 对具有代表性的抽样国家和其他利害攸关方，包括区域植物保护组织、非政府组织和私营部门，进行国家访问；
- 必要时对问卷答复和国家访问召开后继性电话会议；
- 最后的同行评议性研讨会。

VI. 初步时刻表

评价于2006年3月启动：首先进行案头研究、拟订预备性文件，并召开利害攸关方研讨会。以下是它的示意性时刻表：

- 技术合作案头研究（2006年5-8月）
- 第一次核心组会议和第一批国家访问（2006年5-6月）

可以提交的内容如下：

- a) 国家访问清单和各国备忘录提纲；
 - b) 问卷调查；
 - c) 最后的职责范围和评价执行计划。
- 继续国家访问（2006年7月-2007年2月）

可以提交的内容包括：

- a) 备忘录；

b) 关于每一个技术合作项目的笔记（粮农组织/政府合办的合作计划、联合国开发计划署、单边信托基金，和粮农组织技术合作计划）按照适当性、设计、执行效率，以及质量、结果和影响等，来进行审议（利用为经过案头研究了解的每个项目所准备的提纲）。

- 分析问卷答复（2006年7-9月）
- 关于初步结论和问题的文件（2007年2月）
- 利害攸关方研讨会
- 最后评价报告（2007年6月）

VII. 报告和责任

评价报告应简洁而全面、完备，对问题要有足够的涵盖。它将为结论提出证据和论断。评价组将为国际植物保护公约的未来政策、组织结构、供资战略和管理提出它的设想。建议要有操作性和优先顺序，以清楚确定那些不用增加资金就可以取得的改进。将为所提出的改变，提供示意性的成本计算和节省（或许以脚本的形式）。报告还将包括评价组认为可供开发其他国际协定公约和标准制定安排使用的一般经验教训。

评价组将及时提交一份关于初步结论和问题的文件以供2007年4月召开的植物检疫措施委员会第2次会议审议。最后报告将会充分提前地提交2008年4月的植物检疫措施委员会会议审议，同时附上粮农组织总干事对评价的反应。

评价核心小组充分为其独立报告负责 – 该报告并不一定反映粮农组织的观点。期待所有成员都为按照评价标准写出的报告做出贡献。评价组组长负责报告的定稿和提交。

评价组将与国际植物保护公约秘书处、国际植物保护公约各缔约方、粮农组织代表、国际植物保护公约范围广泛的利害攸关方，保持密切的联系。虽然评价组应感到可以自由地与有关当局讨论任何有关其使命的事项，它并未受权代表粮农组织或国际植物保护公约做出任何承诺。评价组成员应该是独立的，因此应该没有与这一项目的拟订、执行或协助，有过任何早先的直接涉及。

附件 2: 方法

总的做法

评价的职责范围，提供了关于使用方法的指导意见。评价组遵循的做法包括根据跨国界活动和全球化日益增长背景下的要求和需求，并参照现有国际协定，对公约的范围和授权进行评估。然后按照适当性、有效性、效率，以及适用时，可持续性等评价标准，评估国际植物保护公约的每项核心活动（制定标准、信息交流、技术援助和解决争端机制）。由于国际植物保护公约的解决争端机制从未经过使用，进行分析的余地也就很有限。

除了效率准则以外，分析国际植物保护公约治理结构时，着重两项作为伙伴关系核心的准则：各缔约方在各种过程中的公平参与和透明度。

对的独立评价以磋商的形式进行，使用了一系列便于进行三边磋商的工具。

最初的案头审议和工作文件

指定在评价工作之初进行对现有文件的案头审议，以便为评价的进行提供初步材料，并突出评价应涵盖的、职责范围尚未包括的问题。案头审议集中于三个部分：机构框架中的国际植物保护公约；国际植物保护公约的标准制定方面；以及解决争端机制。审议对国际植物保护公约的关键方面与包括世界动物卫生组织和食品法典委员会在内的其他制定标准机构进行了对比分析。

此外，就下列题目准备了两个工作文件：(i)全球化：国际贸易和旅行的增长；(ii)有关国际植物保护公约的某些国际协议的动态。

与利害攸关方的磋商

在完成这些初步工作之后，召开了一次利害攸关方磋商会，以更好地定义评价设计的问题和方式。利害攸关方包括国际植物保护公约缔约方代表，和来自产业界和学术界的其他利益集团的代表。磋商后即建立一个 5 人小组³⁹以进行评价。由组长监督最后确定符合评价标准、技术上健全，并满足各利益集团要求的职责范围。然后，评价组在与国际植物保护公约主席团和秘书处磋商后，对工作进行了规划。

³⁹ 核心成员包括：Lukas Brader (组长), John Mumford (技术专家、成员), Kevin Nalder (技术专家、成员), Erin Holleran (粮农组织评价处), Rachel Sauvinet-Bedouin (粮农组织评价处)。

此外，有两名区域专家陪同评价组访问各自区域的国家：Peter Ooi (亚洲) and Marco Bertussi (拉丁美洲)。

国家访问

评价组访问了抽样的国家及其他利害攸关方，以便和那些涉及有关国际植物保护公约的活动的人们讨论问题，并审议技术援助和能力建设活动。评价组共抽取了代表所有粮农组织区域的 19 个国家。

表 1: 为进行评价访问的国家

粮农组织区域	访问的国家
非洲	肯尼亚、南非、坦桑尼亚
亚洲	中国、印度、日本、泰国、越南
欧洲	荷兰
拉丁美洲和加勒比	巴西、智利、哥斯达黎加
近东	摩洛哥、突尼斯
北美洲	加拿大、美国
太平洋区域 c	澳大利亚、科克群岛、斐济

在国家访问中评价组会见了政府的代表，包括国家植物保护组织，以及产业界代表。还访问了 4 个区域植物保护组织和一些国际组织：世界贸易组织（WTO）、生物多样性公约（CBD）、世界动物卫生组织（OIE），和食品法典委员会。评价组根据一张包括国际植物保护公约不同方面的问题清单，与各个利害攸关方举行了结构性访谈。

对缔约方的问卷

根据初步的案头研究、利害攸关方磋商，和初步国家访问的应验，评价组设计了一份涵盖国际植物保护公约关键方面的、内容广泛的问卷，并用英语、法语和西班牙语，将其发往向 192 个国家，包括所有的缔约方以及非缔约方。答复回收率为 48%（即从发出的 192 份中，收到 92 份回答）。评价组仔细地分析了收到的 92 份答复。

与关键的利害攸关方举行结构性访谈

除国家访问外，评价组与无法访问的关键知情人举行了一些电话会议。评价组还与国际植物保护公约的不同机构（如主席团、秘书处，和关于战略规划和技术援助的非正式工作组）以及粮农组织中的其他利害攸关方，进行了广泛的磋商。

案头研究

评价组对标准制定和技术援助进行了详细的案头研究。

- 关于标准制定过程的案头研究

关于标准制定的案头研究特别集中于持续时间、参与程度和透明度等问题，也包括对 10 项标准（国际植物检疫措施标准 2, 7, 15, 21-27）的深入审议。为补充这些工作，还尝试对 3 项标准（国际植物检疫措施标准 2, 7, 15）的成本和好处进行估计。案头研究分析了标准制定过程的不同阶段、过程的持续时间、透明度和参与程度。

使用的方法有：(i) 从不同来源（国际植物检疫门户网站、会议报告、电子版和印刷版的国际植物保护公约档案，和国际植物保护公约秘书处工作人员）收集关于这一过程的信息；(ii) 按照不同的标准（时间顺序、主题）整理数据并将其分类；(iii) 重新组织与分析信息，以评估参与程度、透明度和效率等指数。

- 关于技术援助的案头研究

关于技术援助的案头研究包括对过去 5 年来执行的、共有 25 个项目的一批抽样⁴⁰进行系统的研究，其中对评价组访问的国家的的项目进行了更为深入的分析。研究根据现有的文件并按照下述标准分析项目：项目设计、适当性、伙伴关系、技术援助的质量和效率、可持续性。对每一项标准都应用了五分评级制。

确定水准点

为了分析国际植物保护公约的许多关键部分（例如供资情况、制定标准），评价组对相关机构（例如世界动物卫生组织和食品法典委员会）进行了确定水准点分析。

外部同行评议

作为评价方法的一部分，评价处组织了一个由专家组成的外部同行评议组，以协助报告的定稿工作。评议组成员被请到罗马，对评价报告全文草案进行批评、审议。评议组成员们将讨论他们关于评价报告的看法，还将与评价组进行讨论。评议组由 6 人组成，他们了解有关的主题，并能提供不同的视角。

⁴⁰ 选择这些项目是为了包括具有活动类型、较好的区域分配，和现存信息较多的样板。

最后步骤

作为评价过程的最后步骤之一，评价组准备了一份关于即将提出的结论和建议的报告并将其草案发给植物检疫措施委员会、主席团和秘书处听取评论。然后将其定稿，提交由植物检疫措施委员会，于其第 2 次会议上讨论、反馈。

一旦评价组收到植物检疫措施委员会和外部同行评议组的反馈，评价组即将评价报告定稿，并提交粮农组织计划委员会于其2007年9月召开的第98届会议上进行研究。

附件 3:国际植物检疫措施标准的现状

已通过的国际植物检疫措施标准	通过和修订日期
国际植物检疫措施标准第 1 号 (2006 年): 在国际贸易中保护植物及应用植物检疫措施的植物检疫原则 - 国际植物检疫措施标准第 1 号(1993 年): 与国际贸易有关的植物检疫原则	2006 年, 植物检疫措施委员会第 1 次会议(修订) 1993 年, 粮农组织大会 (最初通过)
国际植物检疫措施标准第 2 号(2007 年): 有害生物风险分析框架 - 国际植物检疫措施标准第 2 号(1995 年): 有害生物风险分析准则	2007 年, 植物检疫措施委员会第 2 次会议(修订) 1995 年, 粮农组织大会 (最初通过)
国际植物检疫措施标准第 3 号(2005): 生物防治物和其他有益生物的输出、运输、输入及释放准则 - 国际植物检疫措施标准第 3 号(1995 年): 外来生物防治物的输入和释放行为守则	2005 年, 植物检疫措施临时委员会第 7 次会议(修订) 1995 年, 粮农组织大会 (最初通过)
国际植物检疫措施标准第 4 号(1995 年): 建立非疫区的要求	1995 年, 粮农组织大会
国际植物检疫措施标准第 5 号(2007 年): 植物检疫术语表 - 第 1 号补编 (2001 年): 关于解释和应用有害生物官方防治概念的准则 - 第 2 号补充(2003 年): 关于理解潜在经济重要性和包括提及环境考虑的相关术语的准则	2007 年, 植物检疫措施委员会第 2 次会议经常性更新) 2001 年, 植物检疫措施临时委员会第 3 次会议 2003 年, 植物检疫措施临时委员会第 5 次会议
国际植物检疫措施标准第 6 号: 检测准则	1997 年, 粮农组织大会
国际植物检疫措施标准第 7 号: 出口验证系统	1997 年, 粮农组织大会
国际植物检疫措施标准第 8 号: 某一地区有害生物状况的确定	1998 年, 植物检疫措施临时委员会第 1 次会议

国际植物检疫措施标准第 9 号：有害生物根除计划准则	1998 年, 植物检疫措施临时委员会第 1 次会议
国际植物检疫措施标准第 10 号：建立建议非疫产地非疫生产点的要求	1999 年, 植物检疫措施临时委员会第 2 次会议
国际植物检疫措施标准第 11 号(2004 年)：检疫性有害生物风险分析，包括对环境风险和活体转基因生物的分析 (由植物检疫措施临时委员会第 6 次会议通过和 2004 年合并的关于活体转基因生物的补编) - 国际植物检疫措施标准第 11 号修订本 1 (2003 年)：检疫性有害生物风险分析，包括对环境风险的分析（检疫性有害生物风险分析的补编，由植物检疫措施临时委员会第 5 次会议通过和 2003 年合并） -国际植物检疫措施标准第 11 号：检疫性有害生物风险分析	2004 年, 植物检疫措施临时委员会第 6 次会议(修订) 2003 年, 植物检疫措施临时委员会第 5 次会议(修订) 2001 年, 植物检疫措施临时委员会第 3 次会议(最初通过)
国际植物检疫措施标准第 12 号：植物检疫证书准则	2001 年, 植物检疫措施临时委员会第 3 次会议
国际植物检疫措施标准第 13 号：违规和紧急行动通知准则	2001 年, 植物检疫措施临时委员会第 3 次会议
国际植物检疫措施标准第 14 号：采用综合措施进行有害生物风险治理	2002 年, 植物检疫措施临时委员会第 4 次会议
国际植物检疫措施标准第 15 号：国际贸易中木质包装材料管理准则	2002 年, 植物检疫措施临时委员会第 4 次会议
国际植物检疫措施标准第 16 号：非检疫性限定有害生物：概念及应用	2002 年, 植物检疫措施临时委员会第 4 次会议
国际植物检疫措施标准第 17 号：有害生物报告	2002 年, 植物检疫措施临时委员会第 4 次会议
国际植物检疫措施标准第 18 号：辐射用作植物检疫措施的准则	2003 年, 植物检疫措施临时委员会第 5 次会议
国际植物检疫措施标准第 19 号：限定性有害生物清单准则	2003 年, 植物检疫措施临时委员会第 5 次会议
国际植物检疫措施标准第 20 号：输入植物检疫管理系统准则	2004 年, 植物检疫措施临时委员会第 6 次会议
国际植物检疫措施标准第 21 号：非检疫性限定有害生物的风险分析	2004 年, 植物检疫措施临时委员会第 6 次会议
国际植物检疫措施标准第 22 号：建立有害生物低度流行区的要求	2005 年, 植物检疫措施临时委员会第 7 次会议
国际植物检疫措施标准第 23 号：检查准则	2005 年, 植物检疫措施临时委员会第 7 次会议

国际植物检疫措施标准第 24 号：确定与认可植物检疫措施等同性的准则	2005 年, 植物检疫措施临时委员会第 7 次会议
国际植物检疫措施标准第 25 号：过境货物	2006 年, 植物检疫措施委员会第 1 次会议
国际植物检疫措施标准第 26 号：建立果蝇(<i>Tephritidae</i>)非疫区	2006 年, 植物检疫措施委员会第 1 次会议
国际植物检疫措施标准第 27 号：限定性有害生物的诊断规程	2006 年, 植物检疫措施委员会第 1 次会议
国际植物检疫措施标准第 28 号：限定性有害生物的植物检疫处理	2007 年, 植物检疫措施委员会第 2 次会议
国际植物检疫措施标准第 29 号：非疫区和有害生物低度流行区的认可	2007 年, 植物检疫措施委员会第 2 次会议

附件 4: 外部同行评议组关于评价报告草案的看法

外部同行评议组在审议评价报告草案时，特别注意确定评价数据对报告的结论和建议所提供的根据。他们审议报告是否完备、能否保证信息中没有缺失。他们还根据已有的数据，以及与评价组及国际植物保护公约秘书处工作人员进行的讨论，提出一些可供选择的提议。下面是该组得出的结论：

总的方面

支持报告草案及其结论和建议，并做出下列澄清和修正。

报告的整体清晰性

对作为一项协定文件的国际植物保护公约，和作为一个组织的国际植物保护公约，需要予以明确区分。这些词在报告的某些部分被用得毫无区别。建议仔细地审议报告全文，以求正确地使用有关下面内容的术语：

- 作为条约文件的国际植物保护公约
- 植物检疫措施委员会（及其附属机构）
- 秘书处，包括现有秘书处中负责能力建设的那部分

植物保护和粮食安全

同行评议组指出，环绕国际植物保护公约、植物检疫措施委员会、国际植物检疫措施标准进行的讨论大多以贸易问题为中心，而起码在过去，只在较小程度上围绕环境问题。该组觉得，植物保护的粮食安全方面经常受到忽视，而在报告草案中也是如此。

一般事项

注意到，报告草案没有考虑两年举行一次植物检疫措施委员会会议的可能性。两年举行一次会议的好处可能包括：

- 由于提交植物检疫措施委员会的标准草案质量更高，标准制定过程也就更加从容不迫、包含更广。
- 减少在植物检疫措施委员会上花于标准细节的时间，从而腾出时间更完备地讨论政策及国际植物保护公约的执行情况。
- 节省费用，尤其是文件翻译费用。

要指出：这将需要对国际植物保护公约本身进行修正并导致植物检疫措施委员会内部程序的修改。

秘书处和人员配备

同行评议组发现，报告建议提高人员配备水平是有道理的。他们指出，报告没有讨论支持人员（GS 人员）的配备水平，并表示关切：一般的专业/支持人员比例难以为一个会议活动比例高的机构（例如食品法典委员会）提供足够的支持。他们觉得，粮农组织应保证为常设秘书处提供足够的资金，包括执行核心活动的足够资金。这不应受到外部自愿资金、信托基金或使用实物贡献的影响。

同行评议组同意下述建议：秘书应由粮农组织总干事和植物检疫措施委员会的主席团共同选拔。该组认为，任命资深技术职务（P-5，也许还有 P-4）的选拔程序，将会由于主席团一名成员加入选拔委员会所做出的投入而得到好处。

生物多样性及与生物多样性公约的关系

同行评议组同意对生物多样性问题的大力强调 – 这很有可能会成为将来工作的重心；并同意建立生物多样性技术小组，以增加植物检疫措施委员会与生物多样性公约之间联系，的建议。技术小组将能够决定何种性质的标准需要关于生物多样性的成分，因此，每年应有一项关于环境/生物多样性事项的的具体建议是不必要的。

技术援助

同行评议组注意到报告中提出将技术援助（除去关于“核心事项”的技术援助以外）的责任转移到粮农组织植物生产及保护司的重大改变。他们认为，任何这类变化都不应导致国际植物保护公约/植物检疫措施委员会工作和有关国际植物保护公约问题上的技术援助和能力建设的性质之间的“脱节”。

同行评议组欢迎建立关于植物检疫事项的技术援助/能力建设的国际磋商小组的主意，并提议，该小组的名称应反映上述关系，并应与国际植物保护公约和植物检疫措施委员会联系在一起。

该磋商小组的作用和职能应该在报告中进行更为广泛一些的解释。

关于把核心职能与其他能力建设和技术援助活动分开一事，同行评议组并没有被充分说服，并感到需要进一步的解释，例如，这是否排斥有关执行具体国际植物检疫措施标准的能力建设？

同行评议组指出，在国际植物保护公约文本中并没有做出这种区分（第 20 条）。

有人提议，世界动物卫生组织的“绩效、预见及战略（PVS）”工具可以用来作为一种模式以帮助拟订促进国家植物保护（植物检疫）服务的国家投资方案和能力建设计划。还提议，可以利用植物检疫能力建设方面的优秀的区域中心的资源。这些似乎没有在报告草案中得到讨论。

同行评议组支持区域植物保护组织在技术援助中的作用，如报告草案第 194 段所说，并提议，这应该在技术援助部分中得到强调。

信息交流

同行评议组的讨论集中于有关国际植物保护公约中规定的报告义务的信息交流。他们也简短地讨论了在标准制定过程中使用国际植物检疫门户网站（IPP）和媒体交流信息（标准草案和评论）的问题。

同行评议组大力支持保证所有缔约方履行国际植物保护公约中规定的报告义务的努力，并指出许多重要的贸易国没有做到这点（尽管原因有所不同）。该组建议把报告问题作为植物检疫措施委员会根据秘书处提供的强制性报告数据的监测情况经常讨论的事项。

该组指出，一些国家将信息发往有关的区域植物保护组织，而不送交国际植物保护公约。该组欢迎设立通过 IPP 网站取得这类信息的机制的建议，例如收集区域植物保护组织上载的数据。该组认为，这本身并不等于履行报告义务，但感到，如果某一缔约方能够证实从这些来源获得的数据，它也就履行了报告义务。

同行评议组认为，搜集和提供所谓的非官方数据，最多也是排在很后的重点，而且确有可能为国际植物保护公约的交流信息机制制造问题。

最后指出，公约并未要求国家植物保护组织使用 IPP 网站作为报告强制性信息的唯一机制。另一方面，也接受 IPP 网站作为把此类信息发给其他缔约方的可供选择的机制。因此该组的意见是：国际植物保护公约秘书处应保证所有缔约方都能通过 IPP 网站（经过适当的证实）获得此类信息。

标准制定

如上所述，同行评议组感到：当前的标准制定过程过于压缩，而没有留出足够的时间在过程的每一步之间，在国内、区域内进行充分的磋商。该组觉得该过程可以在保证质量透明度和普遍参与的要求下延长到两年以上（除去处于“快车道”的标准和紧急标准以外）。应要求植物检疫措施委员会修改这一过程。

该组还指出私营部门和非政府组织（尤其关于生物多样性和环境标准）对标准制定过程的外部投入的重要性。在粮农组织内存在为这些组合参与粮农组织整体工作的机制，同行评议组看不出有什么理由不在国际植物检疫措施标准上利用这些机制。对过程的这类外部贡献好处在于国际植物检疫措施标准将会更多地被人们接受。该组提议，植物检疫措施委员会按照食品法典委员会和其粮农组织他机构使用的模式，研究促进这类参与的方式。

该组注意到应为每项标准准备解释性文件的建议，但提出这类文件并不见得总是必要的。

至于监测已通过的国际植物检疫措施标准的执行情况的建议，同行评议组注意到卫生和植物检疫措施协定下规定的正式责任。

争端的解决

经过讨论和对国家访问报告的研究，同行评议组认为，报告草案的这部分需要进一步阐明才能完备。

治理

同行评议组支持报告草案中建议将主席团扩大到 7 人，并随后取消关于战略规划和技术援助的非正式工作组（SPTA）的主意。同行评议组有一名成员建议扩大的主席团的会议应该是开放性的而其他成员感到这将会导致另一个 SPTA 类型的机构，因此，建议主席团会议应该仍是非开放性的。不过，同行评议组一致同意非常需要有透明度。尤其是会议记录应迅速公布并应考虑在因特网上登出会议的录象，如同食品法典委员会执委会已做的那样。尽管如此，有些事项（例如讨论秘书处工作人员、专家等的选拔）就不适宜进行录象。人们感到，扩大的主席团应有机会按需要推选或邀请专家参加某些讨论。

同行评议组支持下述建议：用报告草案中提出的程序将标准委员会总成员数减至 14 人，并取消标准委员会 7 人工作组。该组认为，这代表了在需要效率

及成果和需要公平地代表各方之间做出的较好妥协。虽然如此，人们感到应遵循已建立的程序，需解决标准委员会工作的透明度问题。特别是该委员会的报告应该迅速提供，而这些报告应说明采取决定的理由。

区域植物保护组织和其他国际组织

同行评议组感到，应保持或加强与区域植物保护组织的关系，因此，一般同意报告草案的这一部分。该组认为，鉴于与区域植物保护组织合作的特殊性，以及它们在公约中的地位，对与区域植物保护组织的关系的讨论，应与其他组织关系的讨论分开。

报告草案中没有涵盖的事项

同行评议组认为，报告草案没有足够地处理关于国际植物保护公约、区域植物保护组织、国家植物保护组织，以至一般的植物保护工作的公众信息问题。如上所述，除了它与国际贸易的关系外，植物保护是粮食安全和环境计划的必要组成部分。

同行评议组

于粮农组织，罗马

2007年3月12-16日

同行评议组成员：

Alan Randell（澳大利亚），曾任世界卫生组织/粮农组织食品法典委员会秘书，同行评议组主席

Asna Booty Othman（印度尼西亚），控制果蝇有害生物国际中心区域主任

Sarah Olembo（肯尼亚），曾任泛非植物检疫理事会执行秘书，植物检疫顾问（非盟）

Orlando Morales Valencia（智利），泛美农业合作所植物保护咨询顾问

John Stevens（美国），植物检疫问题主任，Pioneer Hi-Bred International, Inc.

附件 5: 国际植物保护公约评价核心小组

组长

Lukas Brader 博士 (荷兰) 在有害生物管理和国际农业研究和开发方面具有广泛的专门知识, 现已退休。曾任设于尼日利亚伊巴丹的国际热带农业研究所总干事, 粮农组织植物保护处处长, 设于海牙的壳牌国际石油公司环境事务部部长, 粮农组织植物生产及保护司司长, 设于瓦赫宁恩的农业大学的热带植物保护教授, 等等。近年来, 他领导了对粮农组织植物生产计划, 以及对最近的沙漠蝗虫控制运动的评价。他还担任过对粮农组织的独立外部评价的咨询顾问。

核心小组成员

John Mumford 博士 (英国) 是关于有害生物和资源管理风险的经济、决策和政策分析方面的权威。当前, 他担任英国伦敦帝国学院的自然资源管理教授。他工作于关于热带和温带农业有害生物的环境研究和开发项目的生态管理和社经管理的交叉接口, 以及环境管理体系的开发。他曾经负责实施和评价可可、咖啡、水稻、棉花、水果和其他作物的综合有害生物管理计划, 以及诸如根治、扑灭和检疫等迁移性和其他公共部门有害生物控制计划。*Mumford* 博士的教学涵盖了经济学和生态学在应用资源管理、环境风险和有害生物管理的许多方面的互动。

Kevin Nalder 先生 (新西兰) 专攻植物生物多样性、国际植物检疫事务和市场准入谈判。当前, 他担任新西兰鲜活产品进口商协会的首席执行官。此前, 他曾在新西兰农林部任职 16 年, 其中包括下面的经历: 包括国际植物保护公约在内的国际协定、义务及标准; 开发和执行进口卫生标准 (即进口规则), 以及关于进口鲜活产品和鲜切花到新西兰的相关技术和执行标准; 审计和批准出口证书制度; 国内生物多样性法律的实际应用, 及更广泛的贸易和生物多样性政策的应用; 以及与 20 个贸易伙伴谈判和实施检疫安排。

Rachel Sauvinet-Bedouin 女士 (法国) 在粮农组织评价问题上具有广泛的经验。作为粮农组织的资深评价官员, 她主要负责对粮农组织全球、区域及有关的实地计划进行战略、主题和计划的评价。她管理并/或为粮农组织的若干关键评价做出了贡献, 其中包括粮农组织/世界卫生组织对食品法典委员会和食品标准工作的评价, 粮农组织跨部门战略“促进伙伴干系和联盟”; 粮农组织的权

力下放；以及粮农组织战略目标A3：“对粮食和农业紧急情况的准备和有效而克持续的回应”。*Sauvinet-Bedouin*女士已在粮农组织任职13年。她是在粮食安全方面具有可观专长的经济学家。

Erin Holleran 博士（美国）是粮农组织的评价官员。她是擅长国际贸易及发展的农业经济学家。她曾在非洲和拉美为美国国际开发署担任美国驻外官员，着重战略开发、政策制订和项目管理。*Holleran*博士还曾在美国农业部担任农业经济学家。

区域专家

核心小组的工作由两位来自发展中国家的区域专家协助补充。

Peter Aun-Chuan Ooi 博士（马来西亚）是设于曼谷的世界蔬菜中心亚洲区域中心（ARC）的主任。他于 2006 年 1 月加入亚洲区域中心，带来了 30 年在亚洲进行研究和开发工作的经验，特别关于东盟国家、孟加拉国、中国、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。*Ooi* 博士是有害生物综合管理和生物防治方面的植物保护专家，在上述国家里有着广泛的联系 – 他曾和各国的国家计划合作，开发成功的、参与性的、可持续的有害生物综合管理。

Marco Antonio Bertussi 先生（巴西）是一位擅长植物保护、有害生物管理和检疫及植物检疫处理的农业工程师。他当前担任巴西植物检疫处理公司协会（ABRAFIT）的主席，也是有害生物管理和植物检疫处理业务方面的一家公司（CCPU Ltd.）的最高执行官。他曾应邀担任由南锥体区域植物保护组织和北美洲植物保护组织举办的若干国际活动的讲演人。还曾担任一些巴西公司巴西产业联合会关于植物检疫事项的顾问。