



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأمم المتحدة
للأغذية والزراعة

C

植物检疫措施委员会

第十二届会议

2017 年 4 月 5–11 日，韩国仁川

标准制定实施方面的概念性挑战 – 关于使用合规证书的讨论文件

议题 16

国际植保公约秘书处起草

I. 背景

1. 标准委员会（标准委）正在讨论合规认证计划这一概念和国家植物保护机构（国家植保机构）使用合规证书的问题以及这种概念的适用情况（比如替代植物检疫证书）。使用这种证书旨在减轻国家植保机构管理减小国际运输商品有害生物风险方面日常运作的负担。合规证书首先在一个专家工作组就用木材制作的木制产品和手工艺品的国际运输（2008-008）向标准委提交的国际植物检疫措施标准草案中提出。合规证书的使用范围远远超出这份草案，标准委同意缔约方对这个概念的讨论将会有所裨益。

2. 本文件旨在推动讨论国家植保机构在授权达到必要的有害生物风险管理要求的第三方代表国家植保机构并受其监督时为使用合规证书制定统一术语和要求方面的概念和可行性。这并非是个新概念，全球正在使用这种证书用于认证实施第 15 号国际植检措施标准（国际贸易中木质包装材料的管理）的处理方法，这也是缔约方之间不同双边协定规定的内容。本文件介绍了这种证书的实例。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

II. 提案

3. 若植物检疫措施委员会（植检委）同意，合规证书的使用可以确定相关条款和要求，纳入有关用木材制作的木制产品和手工艺品的国际运输（2008-008）的国际植检措施标准草案。此外，使用这种证书的要求可以用于其他国际植检措施标准，并可在就授权实体执行植物检疫行动（2014-002）制订国际植检措施标准时更加详细地加以审议。
4. 有关合规证书的主要规定旨在确保国家植保机构履行统筹认证计划的首要职责；代表本国国家植保机构执行行动的已授权实体（第三方）负责日常运作层面，确保产品符合国际植检措施标准对该产品规定的要求。
5. 出口国国家植保机构负责：
 - 建立授权或登记经营者的制度，以便评估和认证商品是否符合国际植检措施标准所述认证要求¹；这种制度应基于国家植保机构制定的实体登记必须达到的标准；届时，已登记经营者成为颁发合规证书的已授权实体，根据第7号国际植检措施标准（植物检疫认证系统）对已授权或已登记的实体开展的活动进行监测（包括定期审计）；
 - 暂停或撤销授权或登记不再达到授权或登记标准的实体；
 - 根据第23号国际植检措施标准（检验准则）检验国际贸易运输货物；
 - 向进口国国家植保机构通报不遵循认证计划的任何问题。
6. 授权实体负责：
 - 制定操作和自我监测程序，确保认证的商品符合认证要求；
 - 确保根据认证要求开展植物检疫措施，根据本国国家植保机构的要求做好相应记录；
 - 已授权期间继续遵循国家植保机构的登记或核证制度；
 - 向授权国家植保机构通报不符合实体授权资格要求的任何问题。
7. 认证制度可以包含一个证书范本（例见附录1），可以印上国家植保机构的官方标识（如国家植保机构标志或政府标记），以防未经授权使用合规证书。

¹ 这与第15号国际植检措施标准登记处理木质包装材料的经营者的制度类似。

有关用木材制作的木制产品和手工艺品的国际运输（2008-008）的国际植检措施标准草案提出的合规认证计划范例

8. 合规认证计划的概念由专家工作组于 2014 年 9 月在就用木材制作的木制产品和手工艺品的国际运输（2008-008）起草国际植检措施标准过程中提出。

9. 专家工作组审议了现有用于区分木制和竹制产品和手工艺品国际运输相关风险管理职责的以下方案²：

方案 1：合规认证计划

10. 出口国国家植保机构负责确保根据国际植检措施标准管理木制和竹制产品的相关潜在风险并相应作好记录。进口国国家植保机构负责在出现不合规情况时反馈给出口国国家植保机构。该计划允许国家植保机构授权实体为符合认证要求的商品颁发合规证书。

方案 2：双边协定和植物检疫认证

11. 出口国和进口国国家植保机构基于国际植检措施标准确定的风险和管理方案协商双边贸易协定。其中可能根据现行国际植检措施标准（第 2 号国际植检措施标准（有害生物风险分析框架）、第 7 号国际植检措施标准、第 11 号国际植检措施标准（检疫性有害生物风险分析）和第 12 号国际植检措施标准（植物检疫证书））用到有害生物风险分析和植物检疫认证。

方案 3：抵达目的国立即减缓风险

12. 出口国国家植保机构几乎不用负责，而进口国国家植保机构则要在产品抵达后立即采取植物检疫处理或检验，减缓发现的任何风险。

13. 专家工作组同意，虽然方案 2 和 3 已经面向各国，但方案 1 将是一个新的方案，提供国际商定的指导意见来减少有害生物风险，实施起来需要的国家植保机构资源可能少于其他两个方案。专家工作组指出，若有技术依据，所有三个方案都会面向国家植保机构。

合规认证计划的优势

14. 专家工作组长时间讨论了合规认证计划的价值问题或使用标签（方案 1）来替代使用植物检疫证书（方案 2）的问题。

² 专家工作组报告（2014 年 9 月）：<https://www.ippc.int/en/publications/2623/>

15. 专家工作组同意，在大多数情况下，使用标签可能不比使用文件更有优势。使用文件比起使用标签具有若干优势，因其能为出口国和进口国之间的自动或电子通关系统提供便利。使用标签有个重大劣势，因为要保证标签便于检验查看，必须损伤外观，因此可能会对货品价值造成不利影响。

16. 方案2要求国家植保机构为产品颁发植物检疫证书。鉴于木制或竹制产品和手工艺品贸易量大且频繁，若要推广使用植物检疫证书这个方案，将会大大增加国家植保机构的工作量，可能会让很多国家植保机构不堪重负，还会扰乱贸易。

合规认证计划的劣势

17. 合规认证计划（方案1）比起植物检疫认证（方案2）的主要劣势在于，如果出口国国家植保机构放松严格监督，则可能更多出现不合规的情况。为尽量减少认证计划下的不合规情况，应建立一个绩效监测制度，辅以纠正行动计划。

实施细节

18. 专家工作组讨论了合规核实过程中谁应负责产品认证。专家工作组同意，认证职责应落在可在各自流程中控制商品植物检疫状况的经营者身上。例如，生产者使用处理过的木材制造产品，就由生产者认证产品；处理方法提供者处理成品，就由处理方法提供者认证产品。

19. 专家工作组讨论了应在合规证书中加入哪些信息并得出了以下结论：

- 证书应含有原产国、获得授权颁发证书的实体名称、证书唯一编号、商品说明和证书颁发日期。
- 证书应含有授权标识，专家工作组认为可以采用编号或编码，由国家植保机构为获得授权颁发证书的实体分配。
- 证书还应包含一份声明，表明产品符合有关用木材制作的木制产品和手工艺品的国际运输（2008-008）的国际植检标准。
- 证书应说明所用的一类或多类处理方法。

20. 专家工作组讨论了在证书上使用国家植保机构标识的问题。一些国家对此作了要求，以便管控证书的使用，另一些国家则不作要求，视其立法形式而定。因此，应纳入关于在证书上使用国家植保机构标识的方案。

21. 专家工作组讨论了使用“证书”一词的问题以及会否与植物检疫证书混淆的问题。专家工作组认为，使用“统一证书”、“合规证书”和“木制和竹制产品证书”之类的替代名称可以减少这方面混淆。专家工作组最终决定使用“合规证书”这个名称，但标准委认为更加恰当的名称或许是“处理证书”，因为只有国家植保机构负责合规认证。

22. 为避免使用不恰当的证书格式或众多证书格式激增，专家工作组同意应建议国家植保机构编制和批准一个证书模板，并在所有国家植保机构可以访问的国际植检门户网站上公布。

23. 标准委随后在 2016 年 5 月的会议³上讨论了一些有关认证系统的概念问题。标准委同意，推行这种证书在原则上是一项合乎逻辑的必要措施，但要解决与证书有关的若干重大概念、技术和实施挑战，包括：

- 如何确定涵盖的产品类别；
- 是否只应针对大宗贸易；
- 由谁颁发证书；
- 如何保证合规。

24. 还要解决一些方面，例如：产品要在哪个阶段前随附证书；每件货品是否都要随附证书，若要随附，那在散装货物只用一个证书的情况下，日后分拣散装货物时，可能每个物品都要获得一份单独的文件或其他认证手段。

25. 在标准委电子邮件讨论期间，参与讨论的标准委成员对合规认证计划的概念提出了一些其他疑问，例如：会否影响已与植检证书实现的统一概念；是否最好制定标准化的证书格式，避免使用伪造证书或众多证书格式激增；进口国国家植保机构如何才能快速检查认证实体是否确已获得授权。鉴于一些国家或某些检验阶段缺乏优质或可靠的互联网连接，检验员可能很难检查合规证书的真实性和有效性。有鉴于此，要推行合规认证计划来减轻国家植保机构颁发证书负担，最终会大大增加检查证书的负担。

26. 标准委注意到粮农组织法律及道德办公室确认称，法律上可在《国际植保公约》框架内使用“合规证书”，只要推行证书的国际植检标准：

- 明确具体的认证要求；
- 确定认证适用的产品类别；
- 制定合规评估程序，确定有权颁发合规证书的实体（如国家植物保护机构或已授权认证实体）。国家植保机构最后负责颁发和使用合规证书。

27. 标准委同意，更密切地研究技术和实施挑战将会有所裨益，建议要求开展实施工作审查及支持系统研究或调查。

³ 标准委 2016 年 5 月报告：

https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2016/06/Report_SC_May_2016_XXVIII_2016-05-24.pdf

现行替代认证计划

28. 作者注意到若干国家或区域要求像提供合规证书那样出具植物检疫相关文件。以下精选一些实例以供参考：

1. 欧盟植物护照制度⁴

29. 欧盟委员会 1992 年 12 月 3 日 92/105/EEC 号指令在一定程度上对欧共体内运输的特定植物、植物产品或其他物品使用的植物护照确立了标准化，还规定了颁发此类植物护照的相关详细程序以及换发条件和详细程序。

30. 该指令指出，不采用欧盟成员国之间国际贸易使用的植物检疫证书，植物、植物包装或植物运输车辆必须随附符合产品类型植物护照，确保其在欧共体全境或予以认可的欧共体部分地区自由运输。植物护照由一个官方标签和一份含有该指令所要求信息的附带文件组成。主管官方机构应确保生产者、个人或进口商向其申请授权颁发或换发植物护照。

2. 新西兰海运集装箱声明⁵

31. 新西兰国家植保机构规定，进口的所有海运集装箱必须随附一份检疫隔离声明，核实已在出口到新西兰前经包装或出口设施检验，未受污染。该声明应填写完整，并由包装或出口设施管理人员签署。

3. 澳大利亚熏蒸核证计划熏蒸证书⁶

32. 根据澳大利亚熏蒸核证计划，熏蒸提供商必须颁发证书证明熏蒸成功完成且达到澳大利亚熏蒸核证计划标准。熏蒸提供商由澳大利亚国家植保机构根据澳大利亚熏蒸核证计划核证颁发证书。

4. 美国农业部木材厂认证计划⁷

33. 美国农业部与多个木材评级机构发起了谅解备忘录，后者要对木材厂认证计划进行监督。其中两份谅解备忘录允许成员木材厂自行为运往欧洲联盟成员国的窑内烘干针叶类木材颁发证书。

34. 成员木材评级机构拟定、发布和维护评级规则，并根据行业标准为检验设施提供软木。美国农业部对与之签署谅解备忘录的各木材评级机构及其成员木材厂开展半年度审计和随机检验，确认目前是否遵循计划。

⁴ 欧盟植物护照制度：http://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/trade_eu_en

⁵ 新西兰海运集装箱声明：<http://www.mpi.govt.nz/document-vault/1195>

⁶ 澳大利亚熏蒸核证计划熏蒸证书：<http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/biosecurity/import/general-info/qtfp/afas-fumi-standard.pdf>

⁷ 美国农业部出口手册：https://www.aphis.usda.gov/import_export/plants/manuals/domestic/downloads/xpm.pdf

5. 澳大利亚农业及水资源部制造证书⁸

35. 澳大利亚农业及水资源部有时允许使用制造商或出口商声明作为确认符合植物检疫进口要求的文件。仅接受货品制造/生产公司出具的制造商或出口商声明，可由出口国单独的制造场地或总部出具。

36. 制造商或出口商声明必须：

- 除非另有规定，在该部评估前六个月内出具；
- 按照进口条件的要求，含有正确陈述；
- 对应产品和货物；
- 包含个人姓名和公司职位，尽可能签盖公司印章。

III. 决定

37. 提请植检委：

1) 讨论合规证书的概念和使用，并在以下三个方案中决定采用一个：

- **方案 A：**植检委不批准进一步开展工作讨论使用合规证书的概念用于国际植检措施标准，并请标准委员会（标准委）相应制定国际植检措施标准草案。
- **方案 B：**植检委批准使用合规证书的概念用于国际植检措施标准。植检委请标准委继续在国际植检措施标准草案中使用这个概念，继续在有关用木材制作的木制产品和手工艺品的国际运输（2008-008）的国际植检措施标准草案中试用这种证书。
- **方案 C：**植检委认为现有信息不足，并请国际植保公约秘书处考虑对替代合规认证计划的当前理解水平、使用情况和可行性开展研究（可以通过实施工作审查及支持系统），以便用于国际植检措施标准。研究结果将会通过战略规划小组提交植检委，并由战略规划小组建议后续措施。

⁸ 澳大利亚农业及水资源部关于提供基本文件和进口声明要求的政策：
<http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/biosecurity/import/general-info/documentary-requirements/minimum-document-requirements-policy.pdf>

附录 1：拟议商品“合规证书”范本

“合规证书”	
[商品名称]	
认证国：	
已授权颁发证书的生产者或处理方法提供者名称：	证书编号：
认证日期：	国家植保机构或公司标识（印章或标记）
处理方法类型：	
商品说明：	已授权生产者或处理方法提供者的国家植保机构识别号：
本批货物所含商品已经本证书所示生产者或处理方法提供者处理，后者根据第 X 号国际植检措施标准，已获[国家植物保护机构名称]授权。	