

2003年11月



## 植物检疫措施临时委员会

第六届会议

2004年3月29日—4月2日，罗马

专题组

为了节约起见，本文件印数有限。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网站 [www.fao.org](http://www.fao.org) 获取。



# 标准制定工作专题组会议 2003年7月7-10日，意大利罗马

## 报 告

### 1. 引 言

1. 2002年，植检临委主席曾请植检临委成员具体说明他们希望植检临委制定的标准。这一要求导致大家为新标准提出了一个包括140多个题目的清单。所提出的许多标准都涉及具体的技术问题。迄今，植检临委的多数标准制定活动都集中在概念性标准上，但这一清单清楚地表明需要具体的技术标准。
2. 植检临委第五届会议意识到植检临委成员们在标准制定方面的希望以及目前植检临委标准制定工作的缓慢，决定成立一个专题组以审查现行标准制定机制，以便改进标准制定工作并提出关于快速标准制定和通过程序的建议草案。植检临委第五届会议还决定，专题组的报告在2004年植检临委第六届会议审议之前，先由区域植保组织第十五届技术磋商会和战略规划及技术援助非正式工作组审议。
3. 植检临委第五届会议商定的程序和主席团拟定的专题组职责范围见附录1，与会者名单见附录2。向专题组提供的参考文件见附录3。
4. 本报告是专题组的工作成果。

### 2. 现行标准制定工作的局限性

5. 在植检临委第五届会议上，一些成员对植检临委制定标准的缓慢速度表示失望。他们认为，改进现行标准制定工作最终将使植检临委制定出的标准增加。为改进现行标准制定工作，专题组认为，首先必须分析现行制度以弄清其瓶颈和局限性所在。
6. 专题组仔细审查了整个标准制定工作，将其分为几个阶段：
  - a) 起草过程，
  - b) 标准委员会过程，
  - c) 国家磋商过程，
  - d) 全会或通过过程。
7. 专题组明确了按照现行制度在标准制定的不同阶段存在的一系列问题和瓶颈。

## 2.1. 起草过程

8. 专题组将起草过程定为标准制定工作的第一阶段。标准起草的现行做法是成立一个由一些专家组成的专家工作组,他们召开最长达五天的会议,提出标准的第一草案。专家工作组成员是根据其专门知识选定的,不作为某一具体国家或区域的代表。然而,在选定合适的专家方面,秘书处确实努力保持合理的地域均衡。

9. 专题组发现起草过程中有几个问题可能会造成瓶颈或限制。这些问题可能不会对起草过程本身造成不利影响,但可能会给标准制定工作的后几个阶段造成问题。

10. 发现的问题如下:

- **为专家工作组获取有用的讨论文件,甚至最初草案。**

专题组认为,提供讨论文件或最初草案可便利起草工作,提高所制定标准草案的质量,有助于标准制定工作下几个阶段工作的顺利进行。

- **征求对自己的英文不太有信心的人的意见。**

所有专家都积极参与工作组的工作,可确保在标准起草过程中所有的意见都得到考虑。然而,那些对自己的英文不太有信心的人难以积极参加。专题组认为,所有专家都积极参与专家工作组的工作将会便利起草工作,提高所制定标准草案的质量,这又将有利于标准制定工作下几个阶段工作的顺利进行。

- **专家工作组成员充分认识到他们的作用和责任。**

专家工作组成员不一定总是充分了解植检临委的工作及其标准制定工作的专家。这可能会导致专家工作组偏离标准说明规定的原来路线。另外,专题组认为,为便利起草过程,应当明确被提名参加专家工作组会议的专家的作用和责任。

## 2.2. 标准委员会过程

11. 专题组将标准委员会过程定为标准制定工作的第二个不同阶段。按照现行程序,专家工作组完成标准草案之后,将其送交标准委员会(SC,即标准委)中由七名成员组成的一个工作组(SC7工作组)以进行最后编辑。通过电子邮件由标准委批准,然后作为标准草案送交国家磋商。在为期120天的国家磋商之后,有关意见提交SC7工作组和标准委会议,以便最后完成标准,提交植检临委通过。

12. 专题组发现在标准委过程中有几个问题可能会造成瓶颈或限制。发现的问题如下:

- **文件提交标准委太迟，没有足够时间进行适当审查**  
 专题组认为，向标准委会议提交文件太迟，可能成为标准委过程中的一个主要瓶颈。会议文件到达太迟可能会造成标准委员会成员无准备地参加会议，这将不利于标准委会议的进行和效率。
- **标准委用于起草的时间过长 - 造成没有足够时间履行标准委员会职责范围中规定的其它职能**  
 据认为，标准委过程中的另一个严重限制，是标准委用大量时间进行标准的详细起草或再起草的现行做法。这种大量耗费时间的做法消耗了标准委的大量资源，限制了为履行可能对标准制定工作非常重要的其它职能进行的活动。
- **争取标准委所有成员经常参加会议。**  
 专题组注意到，并不是所有标准委成员都参加召开的会议。专题组承认某些成员可能有困难，但认为，标准委所有成员都参加标准委的会议非常重要。专题组的结论是，标准委的所有成员都积极与会可促进标准委过程，有助于提高提交国家磋商和植检临委通过的标准草案的质量。
- **标准委可用的时间和会议时间安排**  
 专题组认为，时间安排可对标准委过程起到关键作用。特别是目前的 120 天磋商期使得 SC7 工作组和标准委的会议难以安排，使其成员没有足够时间考虑所收到的意见。这反过来又会使 SC7 工作组和标准委进行更广泛的讨论，耗费超过规定的更多时间。
- **缺乏为起草提供编辑协助的秘书处资源**  
 专题组认为，对起草工作的编辑协助是对整个标准制定工作的一种重要支援。然而，由于缺乏资源，国际植保公约秘书处只能提供有限的编辑协助。
- **标准委成员的作用 - 他们是区域代表还是专家，还是兼具两种身份**  
 专题组觉得，目前，标准委成员的作用有些不确定性。虽然标准委成员是凭个人专门知识当选的，但他们又是粮农组织各区域提名的，因此，可能觉得在标准委中必须代表区域立场。专题组觉得，为便利标准委的工作，有必要就这一问题给予更多指导。
- **标准委在获得足够专门知识方面存在问题 - 随着制定的技术标准（与概念标准相比较）增加，这个问题可能会越来越大**  
 据认为，植检临委内的标准制定工作今后将比现在涉及更多的技术标准。人们关切的是，标准委所具备的科学专门知识可能不足以让其成员能详细评价技术标准。这可能会限制标准制定工作。
- **由于语言问题和对程序不熟悉，难以全面参加会议。**  
 与专家工作组一样，标准委成员可能并不总是充分了解植检临委的工作及其标准制定工作。这可能会给标准委的标准制定工作造成困难。另外，据认为，标准委所有成员都参加标准委的会议对标准制定工作正常进行十分重要。最后，因为语言困难，仅用英语召开标准委会议可能不利于其所有成员的积极参加。

### 2.3. 国家磋商过程

13. 专题组确定，国家磋商过程是植检临委标准制定工作的第三阶段。这一阶段目前要求向各联络点分发标准草案，允许各国在 120 天的期限内进行磋商，向秘书处提交意见。秘书处将这些意见转交标准委审议。

14. 专题组发现在国家磋商过程中有几个问题可能成为瓶颈或限制。所发现问题如下：

- **向植检临委成员分发草案以供磋商方面存在的问题**

专题组认为，分发供国家磋商的标准草案具有非常重要的作用。显然，由于国际植保公约秘书处不能控制的原因（不正确的地址细节、传输失败等），植检临委成员的主管当局并不总是能及时收到标准草案，甚至根本收不到。分发职能的这种失效可能会导致以后在通过过程中出现问题。

- **对标准草案明显理解不足，结果未能提出意见 - 对标准中所使用语言难以理解。**

标准草案的复杂性和其语言方面可能存在的困难，有时可能会使一些国家难以对内容提出意见。专题组还认为，这些问题可能会对标准制定工作产生不利影响。

- **充分考虑同意一种标准会给本国造成的影响所需的资源不足**

在国家一级，分析标准草案对本国的影响需要一定的能力和全国协调。发展中国家的能力和结构限制可能会使它们难以对标准草案进行积极分析，这也会对通过过程产生不利影响。

- **没有关于国家意见是否收到和得到考虑的反馈 - 没有关于意见如何被采纳的反馈**

专题组认为，国家磋商过程的透明度问题非常重要。在标准草案国家磋商过程中提出意见的国家并不总是知道它们的意见如何被采纳，是否已经被采纳或为什么它们的意见未被采纳。这些国家在植检临委全会上可能再次提出它们的意见，经验表明，这将使标准的通过十分困难。

- **提交的模糊笼统意见使标准委难以处理**

专题组注意到，一些国家在国家磋商过程中提出的意见很难处理。这又给通过或全体会议造成问题。专题组特别注意到，模糊、不具体的意见很难处理。

- **秘书处很少就如何准备意见给予指导**

如前一点所说明，一些国家在国家磋商过程中提出的意见可能很难处理，特别是国际植保公约秘书处很难对这种意见进行汇总。

### 2.4. 全会或通过过程

15. 标准制定工作的最后阶段是全会或通过过程。在标准委根据所收到的植检临

委成员在国家磋商过程中提出的意见进行修改之后，有关标准即被列入植检临委下届会议议程以便正式通过。有时候，标准委可根据收到的意见确定标准不易通过，不予提交以便进一步审议。

16. 专题组发现在植检临委通过过程中有几个问题可能会形成瓶颈或限制。所发现问题如下：

- **在植检临委会议上有时建议进行广泛修改**

专题组发现，在植检临委会议上这是一个经常出现的问题，给标准制定工作造成严重限制。往往在植检临委会议准备通过标准的“最后时刻”有人提出广泛修改标准草案的建议。这种做法消耗了全会的大量时间，限制了植检临委某一特定会议可处理的标准的数目。

- **在植检临委会议上建议的细微编辑或措辞变动对含义没有实质性影响，但消耗了全会的时间**

可能挤占植检临委全会时间的另一个经常出现的问题是关于对标准草案进行细微编辑修改的建议。如上一点所表明，这种做法耗费了全会的大量时间，限制了植检临委某一特定会议可处理的标准的数目。

- **有时令人关切的是，没有时间考虑在全会上建议的修改可能造成的影响**

代表本国参加植检临委会议的许多代表不一定是制定标准的专家，或非常熟悉标准制定工作。这些代表在审议植检临委会议上临时提出的修改标准建议方面可能会有困难，出于谨慎，可能不会表示同意。这就可能推迟标准的通过。

- **有时会有与译成其它语文的困难相联系的问题，这可能涉及含义，需要澄清**  
专题组认为，将标准草案译成正式语言有时会给全会过程造成困难。

## 2.5. 其它问题

17. 专题组除发现与标准制定工作各阶段有关的问题之外，还发现一些较普遍的问题。这些问题包括：

- **为理解法律问题，需要对标准进行法律审查**

专题组认为，某些标准草案（例如木包装）可能引起法律后果。为便于通过，应当理解这种法律问题。

- **在标准的最初起草方面，可能采用不同办法，而不是利用专家工作组**

专题组认为，目前采取的通过成立特别专家组起草标准的做法，会限制可能起草的标准的数目。这种专家工作组需要组织、行政管理和资金，这可能会使国际植保公约已经很紧张的资源更加紧张。

- **观察员的使用和作用及其投入和参与的标准**

有时候，一些来自非粮农组织成员或非国际植保公约缔约国的组织的人员参加专家工作组的工作，人们不清楚他们的作用和地位。专题组注意到，植检

临委议定的关于专家组组成的指导原则澄清了这一问题。

- **标准的格式以及小部分起草或修改标准的可能性**

专题组认为，标准的复杂性使得起草和修改它们更加困难。它认为，分若干小部分设计的标准（例如附件）可能较容易起草、修改和通过，因为通过的过程可限制在一些具体部分，而不是整个标准。

### **3. 关于改进当前标准制定工作的建议**

18. 专题组注意到，在植检临委现行程序、现有资源和可利用时间的基础上，难以想像新植检措施标准的通过速度会有很大提高。实际上，所发现的几个限制因素可能是由国际植保公约目前的资源短缺造成的。然而，现行制度的改变和标准制定新办法的采用可能会提高植检措施标准的制定速度。

19. 根据对目前标准制定工作的限制因素和瓶颈的分析，专题组确定了可能对标准制定工作进行的一系列改动/调整，目的是解决上述问题。

20. 这些调整包括：

1. 增加正式磋商次数
2. 利用技术小组
3. 在植检临委会议上对标准提出意见的程序
4. 区域技术援助/磋商
5. 利用区域协调员
6. 扩大管理员的作用
7. 外部对本标准委和标准委对外的透明度
8. 利用现代通讯和会议时间安排—改进工作程序
9. 利用附件
10. 专家工作组成员指导原则
11. 正式磋商阶段的长短
12. 标准委员会成员指导原则

#### **3.1. 增加正式磋商的次数**

21. 专题组考虑了在将标准提交植检临委正式通过之前在两次（或更多的）国家正式磋商中对其进行讨论的意义。专题组认为，在国家正式磋商导致标准发生实质性变化的情况下，这样做将特别有用，但是，专题组并不认为对所有标准都必须进行第二次磋商。如果这样，将会降低制定标准的能力，因此，并不是在所有情况下都必须这样做。

22. 专题组认为，增加磋商可特别解决所发现的国家磋商过程（见 2.3.）中的某些限制问题。第二次磋商可澄清与国家意见有关的问题，可有助于各国更好地理解标准草案及其对本国的影响。



23. 专题组注意到，标准委议事规则已经为进一步磋商留有余地，标准委应当具有这种灵活性。

24. **专题组建议：**

- **标准委就由于国家正式磋商而大量改动的标准再发起一次磋商。在这种情况下，标准委应当向植检临委报告将一项标准送交进行第二次磋商的理由，但对此也可自行判断。**
- **标准委起草它建议在确定需要就一项标准草案再次进行正式磋商方面适用的标准/指导原则。**
- **在一项标准被提交植检临委但未被通过的情况下，植检临委可决定是否需要进行磋商。**

### 3.2. 利用技术小组<sup>1</sup>

25. 标准委职责范围（职责范围 4）允许成立临时或常设工作组；专题组认为，使用根据标准委职责范围成立的技术小组将有助于标准委的工作，这种技术小组可按照其具体专业领域负责某些起草和意见处理工作。专题组认为，在明显需要具有详细专门知识的专家参与的高技术性标准的制定工作方面，这种技术小组将特别有用。

26. 专题组认为，使用技术小组可改进起草过程，从而促进当前的标准制定工作。另外，技术小组还可减少标准委员会的起草工作。最后，专题组认为，使用这种技术小组的好处可能对实现快速通过程序更重要。

27. 专题组讨论了技术小组的组成和工作方式，认为：

- 为了与标准委保持密切交流，在可能和适当情况下，具备所需专门知识的标准委成员应当也是技术小组成员。
- 在成立技术小组时，应当使用现行工作组成员规则。
- 技术小组在适当和必要情况下应当借鉴其它专门知识，包括其它标准、其它材料、其它工作组。
- 应当按照标准委的职责范围 4 组成技术小组。
- 标准委应当为每个技术小组规定具体责任范围。

---

<sup>1</sup> **用词说明：**专题组选用技术小组 ( Technical Panels ) 以此称呼为进行与某一主题领域 ( 例如，诊断程序 ) 有关的标准的工作成立的常设或临时工作组。选择这一名称是为了将这些小组与为执行起草某一单独标准的具体任务而成立的专家工作组区分开来。

28. **专题组建议：**

- **标准委成立具体领域的技术小组以协助标准委工作。**
- **这些技术小组按照职责范围 4 组成进行标准委确定的具体范围的工作,其成员按照现行专家工作组成员规则选定。在标准委的指导下,技术小组向标准委提供:技术标准草案、技术标准草案咨询意见、关于国家意见的咨询意见以及按照本组活动领域提供有关技术标准制定题目和先后顺序的咨询意见,并完成标准委要求的其它任务。技术小组在工作中可视情况借鉴专门知识、其它工作组的工作、其它适当标准和其它有关组织的工作。技术小组组长应为本技术小组主题领域的管理员。**
- **可能需要成立技术小组的领域包括诊断学、种子病理学、特定无疫区、生物体或商品专用标准或处理法等技术问题。**
- **某一技术小组的特定工作一旦完成,标准委应将其解散。**

### 3.3. 在植检临委会议上对标准提出意见的程序

29. 专题组审议了在植检临委会议通过标准时遇到的问题。专题组承认,任何一方都有权在植检临委会议的任何时候提出任何问题,但认为,在通过阶段对标准提出意见的指导原则可提高透明度,使各方能更充分理解所提建议。专题组认为,这种指导原则可解决在第 2.4.段(全会或通过过程)中提到的发现的所有问题,显著改进植检临委的标准制定工作。

30. **专题组建议：**

- **起草关于在植检临委会议上提出意见的指导原则。**

**指导原则应当包括下述几点：**

- **各方应当至少在植检临委会议之前 14 天以书面形式向秘书处提交意见。秘书处将在植检临委会议开始时以原有形式提供所有收到意见的副本。**
- **各方应当标明纯属编辑性(不改变实质)、可由秘书处在认为适当和必要时采纳的意见。**
- **秘书处应当提供国家意见的格式或表格。意见最好以电子手段按照标准格式或表格提供,以便于整理。**
- **在正式磋商阶段也应采用同样表格提出有关标准的意见。**
- **表格应当在植检门户网站上提供,植检门户网站上已有的关于对标准的意见的现行指导原则应当修改,要求各国使用标准表格。**

### 3.4. 区域技术援助/磋商

31. 专题组承认，关于标准草案的区域磋商不是标准磋商过程的正式组成部分，但认为，这种磋商是促进对标准的理解的一个非常重要的手段，可使各国有机会对植检临委的标准制定活动充分发挥作用。然而，专题组也注意到目前安排区域磋商的临时性质。

32. 专题组认为，关于标准草案的区域技术磋商可能对国家正式磋商工作十分有益。这种区域磋商可有助于更好理解标准草案，帮助各国评估对其本国的影响，可有助于提出具体而明确的意见。应当指出，区域技术磋商可能有益于整个标准制定过程，使发展中国家能更有效地参与植检临委标准制定工作的技术方面。

33. **专题组建议：**

- **尽可能多进行区域技术磋商，植检临委探索扩大这种磋商的可能机制，并争取通过信托基金或自愿捐款为区域磋商创造机会。**

### 3.5. 利用区域协调员

34. 专题组讨论了利用区域协调员帮助各国理解和执行标准的可能性。专题组注意到，一些区域植保组织正在采用这种办法。但是，专题组认为设立和支持区域协调员职务并非植检临委的主要作用，但鼓励各国或区域植保组织在各自区域建立协助标准制定活动的机制。

### 3.6. 扩大管理员的作用

35. 专题组认为，为每种标准任命一个合适的管理员很重要。管理员应当对有关每种具体标准的工作实行全面监督，加强专家工作组和标准委之间的联系，为草案的制定提供便利，协助对国家意见的审议，澄清在标准委会议上提出的问题/疑问，与秘书处共同进行标准的编辑工作。专题组认为，为便于管理人员进行工作，最好编写管理员的作用和责任指南。

36. 专题组认为，在标准制定工作方面有效利用管理员可能特别有助于提高起草和标准委的工作效率。

37. **专题组建议：**

- **标准委更多利用管理员，并编写管理员的作用和责任指南。邀请管理员参加标准委的有关会议以协助标准委进行与管理员所负责的标准有关的工作。秘书处**

**向管理员提供编辑知识以协助他们履行职责。**

### **3.7. 外部对标准委和标准委对外的透明度**

38. 专题组考虑了标准委处理具体国家意见的透明度问题。一个重要问题是，某些成员希望得到关于标准委如何处理其意见的详细反馈。专题组注意到标准委议事规则第7条规定的机制，也注意到标准委与会者和管理员在向各区域反馈方面的非正式作用，这些可提供充分的透明度规定。

39. **专题组注意到：**

- **有关国家意见的更正式反馈机制所能提供的好处，与采用更正式方式解决这一问题的程序所耗费资源相比不一定划算。**

### **3.8. 利用现代通讯和会议时间安排 - 改进工作程序**

40. 专题组审议了现代通讯工具（电子邮件、电话会议等）对制定标准的益处。专题组的结论是，这些工具很有用，但不能取代面对面会议，特别是在标准制定的最初起草阶段。专题组认为，这些工具の利用可能对制定技术标准更有利，而不是对概念性标准。

41. 专题组还考虑了利用平行会议或其它会议前后安排的会议的可能性。专题组认为：在某些情况下，这可能有益，但难以在考虑到与会者的工作量和时间限制的情况下安排这些会议。另外，由于资源有限，平行会议难以充分处理问题。专题组指出，利用平行会议或其它会议前后的会议，如果要切实有效，就需要非常仔细的规划。

42. 专题组认为，这些考虑将主要有助于植检临委秘书处最好地利用其稀少资源。改进工作程序可有助于提供更多讨论机会和更好地安排时间，从而改进起草过程。

43. **专题组建议：**

- **为促进标准讨论，尽可能利用电子邮件、电话会议以及其它现代通信手段。但是，专题组建议继续利用面对面的专家会议，用电子邮件通讯辅助但不是取代这些会议。**

### **3.9. 利用附件**

44. 利用标准的附件可便于将技术细节纳入标准，也有利于采取更灵活办法制定

和修改附件中的细节。和许多国家的立法一样，标准的主体可包括主要规定，而附件中可载有随着时间推移更可能变化的技术细节。

45. 专题组认为，按较小部分设计的标准（例如附件）可能更容易起草、修改和通过，因为起草和通过可只限于指定部分，而不是整项标准。专题组认为，这种制度可显著增加植检临委的产出。

46. **专题组建议：**

- **视情况尽可能多地利用技术性附件（如处理时间表，例如木包装）。附件应与主要标准分开，以便单独修改。修改可采用快速程序。**
- **附件只包含随着时间推移可能需要修改的很具体的资料，而不影响纳入主要标准的原则。**
- **标准委制定附件的格式和内容。**

### 3.10. 专家工作组成员指导原则

47. 专题组考虑了专家工作组成员在理解其作用和责任方面的困难以及这可能给标准制定工作造成的问题（另见 2.1.）。如果制定标准的数目增加，专家工作组又非总能借鉴秘书处的专门知识，这种问题就会增加。

48. **专题组建议：**

- **秘书处与标准委磋商，制定专家工作组工作简要指导原则，并向所有专家工作组会议与会者提供这种指导原则。**
- **在专家工作组每次举行会议时，主席用一定时间介绍和解释工作方式以及与会者的作用和责任。**

### 3.11. 正式磋商阶段的长短

49. 专题组非常重视国家磋商阶段的长短对标准制定工作功效的重要性。目前，标准委（在植检临委之后立即开会）通过标准草案、译文最后定稿以及草案向植检临委分发完毕，可能需要长达两个月。120 天的磋商阶段从这时开始。在磋商阶段结束时，意见需要提前整理并由标准委各成员审查，为标准委会议做好准备。但由于磋商阶段长达 120 天，没有足够时间来充分完成这一工作。2002 年，正式国家磋商阶段在标准委会议期间结束，而在 2003 年，磋商阶段则在标准委会议之前约一周结束。其它选择，例如，将第二次标准委会议安排在年度的晚些时候，也不可能，因为所有最后标准都要译成粮农组织所有语言，及时提交植检临委。

50. 专题组认为，时间安排以及随后标准委会议的筹备对植检临委标准制定工作的成功至关重要。专题组还认为，很长的提意见阶段导致直到标准委会议之前才收到意见的情况应当避免。这使标准委没有足够时间充分考虑意见和为会议作准备。专题组承认，较短的国家磋商阶段会给在正式语言方面有困难的某些国家准备和提出意见造成某些问题。但是，缩短国家磋商阶段将使标准委会议的时间安排比较容易，使标准委成员有充足时间为参加标准委会议作好个人准备，可使意见得到更好的综合，使植检临委会议更容易通过标准。

51. **专题组建议：**

- **将目前的 120 天正式磋商阶段缩短为 90 天，以使标准委和秘书处有充足时间处理意见。**

### 3.12. 标准委员会成员指导原则

52. 和在考虑专家工作组的情况时一样，专题组考虑了标准委成员在理解其作用和责任方面可能遇到的困难以及这可能会给标准制定工作造成的问题（另见 2.1.）。在制定的标准数目增加和标准委成员的轮换趋于频繁的情况下，问题可能会增加。虽然一定的职责范围和议事规则正式规定了标准委成员的作用和职责，但更详细的实用指导原则可有助于标准委成员更好地理解其职责，提高标准委工作的效率。

53. **专题组建议：**

- **秘书处与标准委磋商，制定关于标准委成员作用和责任的简明指导原则和标准委的工作程序。这些应当向所有标准委成员提供。**

## 4. 关于快速通过标准程序及其使用标准的建议

54. 植检临委第五届会议决定由专题组考虑快速通过程序和这种程序可能的使用标准。专题组考虑了植检临委的决定，将其分为两部分：

- a) 快速程序适用标准
- b) 快速程序的要点

### 4.1. 快速程序适用标准

55. 从快速程序可能不一定适用于所有三种标准（参考、概念、技术标准）这一设想出发，专题组考虑了标准制定的快速程序（而不是正常程序）的使用标准。专题组注意到在植检临委第五届会议上提出的建议，即：区域植保组织批准的标准或区域植保组织之间的技术磋商提出的关于标准的建议，应当是快速程序最初考虑的

材料。

56. 专题组在讨论中得出结论认为，快速程序将特别适用于非概念性标准。这种非概念性标准，不论它是技术标准、概念标准的技术附件，还是对现有标准的非概念性修订，都将是按照快速程序制定和通过的主要标准类别。专题组认为，技术标准最可能按快速程序通过，因为和概念性条款相比，科学事实的争议可能较少。

57. 专题组还认为，区域植保组织或其它国际机构可能具有全球意义的非概念性或技术标准，可作为按照快速程序制定某些标准的起点。区域植保组织的标准可使国际植保公约正待制定的标准的数目增加。专题组还认为，在具备具体技术材料和资源或较容易制定的情况下，非概念性标准可按快速程序制定，因为有了这种材料，就可加速最初的起草工作。

58. **专题组的结论是，在下述情况下可采用快速程序：**

- **具备具体的技术材料和资源或较容易制定；**
- **具备区域植保组织或其它组织批准的可能具有全球意义的非概念性或技术标准；**
- **概念性或其它现行标准需要技术性附件；**
- **现行标准需要细小修订，但这些修订不属于概念性修订；**
- **由植检临委具体授权。**

#### 4.2. 快速程序的要点

59. 在讨论制定和通过标准的快速程序的可能要点时，专题组认为，主要问题是提高标准的通过速度。可采取的办法是：减少每种标准所需要时间，增加进入标准制定程序的标准的数目，或两者相结合。

60. 在评估现行标准制定程序时，专题组发现，可对起草过程、标准委过程和通过过程进行变动，将这些结合起来建立快速程序。专题组成员汇集的快速程序可采用的一些要点导致确定了一些步骤，这些步骤可作为制定和通过标准的快速程序的一部分。

61. 建议的快速程序包括的步骤是：

1. 植检临委具体规定快速程序适用的主题领域；
2. 成立具体主题领域的技术小组；
3. 技术小组按照标准委的具体规定工作，这些规定提供所需要的技术标准一般指导原则；

4. 技术小组可在任何时候向标准委提交具体的标准草案；
5. 标准委尽可能通过电子邮件核准这些草案（检查是否符合格式，是否符合具体规定）；
6. 秘书处将以粮农组织的适当官方语言向植检临委所有成员提供经标准委批准的标准草案；
7. 如果 120 天内未收到任何正式反对意见，秘书处将通知植检临委所有成员，并以通常方式公布标准；
8. 如果收到一项或更多正式反对意见，在此阶段不通过标准；
9. 秘书处将请标准委研究所收到意见,需要时与有关技术小组磋商修改标准；
10. 经修订的标准将列入植检临委下次会议的议程，以便以通常方式通过。

#### 4.2.1. 起草过程

62. 考虑到其关于快速程序使用标准的结论（见 4.1.），专题组注意到，可能不是所有标准都需要整个的制定或起草过程。在某些情况下，区域植保组织或其它机构的标准可作为植检临委的一个良好起点。按快速程序制定的主要技术性或非概念性标准被认为对如何和由谁起草标准等方式产生影响。在这方面，专题组认为，草案可能并非总是需要由专家工作组提出，技术小组制度（另见 3.2.）可能特别有益。由标准委设立具体主题领域的技术小组可能是快速起草程序的第一步。在这种情况下，技术小组可能需要按照标准委规定的具体要求工作，这些要求提供所需技术标准一般指导原则。专题组认为，利用具有具体领域的高水平专门知识的技术小组将有助于每年制定大量标准。

63. 借鉴其它有关组织的文献、标准和资料这种想法，经常作为提高标准制定和通过速度的一种可能的办法加以讨论。专题组讨论了技术小组与其它有关组织、专家和机构之间可能的联系的问题。

64. 目前，在两个案例中植检临委要求与其它机构联系共同制定标准（食品辐照国际磋商小组—食品辐照标准；国际森林检疫研究小组—木包装处理）。专题组认为，植检临委需要制定关于这一问题的一般政策。

65. 在制定政策方面可能需要考虑的一些问题包括：

- 需要在标准中具体承认合作者；
- 与其它标准的使用有关的法律问题—承认/版权/所有权；
- 可能需要与专家签订的合同安排；
- 植检临委直接承认其它标准的可能性。

66. **专题组建议：**



- **“与研究和教育组织联络非正式工作组”研究与有助于制定技术标准的有关组织的协调和联系方式。**

#### **4.2.2. 标准委员会过程**

67. 关于标准委过程，专题组认为，为建立快速程序，向标准委提交标准和标准委处理标准草案的方式可能需要修改。专题组认为，技术小组应可在任何时候向标准委提交标准草案。这可避免标准委和技术小组会议之间的任何时间安排和协调问题。另外，专题组认为，标准委将依靠技术小组成员的专门知识。因此，标准委的作用将是核准这些提交的标准；确保这些标准格式正确，符合具体要求。这种核准将通过电子邮件进行。所建议办法的明显好处将是，技术标准的制定工作可与标准委面对面会议不同步进行。

#### **4.2.3. 会外通过程序**

68. 专题组认为，快速程序的一个重要方面是通过程序。专题组认为，除了在植检临委例会上通过以外，快速通过程序需要包括其它规定。专题组还认为由于时间限制，植检临委会议上将通过的技术标准数量可能有限。根据这些考虑，专题组审议了在快速程序中利用“会外通过”标准的程序的可能性。专题组认为，磋商导致会外协商一致，可能是快速程序中通过标准最适宜的过程。专题组认为这项建议同时将可能缩短通过一项标准所需的时间，并大大提高制定标准草案的速度。

69. 专题组认识到，除了在植检临委届会之上，不同植检临委的现行议事规则似乎不允许通过标准。这些规则将需要进行修改，以便允许会外通过。

70. 专题组认识到，会外通过程序可能给存在通讯困难的国家，尤其是有电子通讯困难的国家带来一些问题。由于这一问题，专题组认为邮件应当成为首要的通讯方式，除非各国明确表明倾向于使用电子手段。各方还将需要确保始终更新其联络点的详细情况。通讯问题并非快速程序建议所特有的问题，专题组指出，不正确的或过时的联络情况，常常在现行程序分发草案以征求意见时产生问题。专题组还指出，草案也将始终提供在国际植检门户网站上。专题组建议快速系统制定标准的磋商期应仍然为 120 天，以便尽量使各国有机会审议标准。

71. 鉴于在快速程序中发送给各国进行磋商的标准将为其拟议的最终形式，所有标准应当以粮农组织使用的五种官方语言分发。

#### 4.2.4. 异议的处理

72. 关于可能提出的异议，专题组认为，各方提出的正式异议将需要包括异议的一些技术理由，并在商定的时间内按商定的方式通知秘书处。

73. 专题组讨论了可能处理异议的方法，包括允许进行进一步磋商和尝试会外通过方式的想法。然而，专题组认为，经过一轮磋商之后如提出任何正式异议，宜将该标准列入植检临委会议议程审议。

74. 如果对某项标准只有一项异议或正式异议很少，秘书处宜与标准委和适当的技术小组磋商，以图在植检临委之前解决提出的问题，消除异议。在这些情形下，有关国家将在植检临委上表明其提出的问题已经得到解决。

75. 鉴于快速程序中制定的标准技术性很强，专题组认为在植检临委会议上修订此类标准可能会有困难—应当原样通过或退回进一步制定。专题组认为植检临委主席应要求各方不在植检临委会议上修订高度技术性标准。然而，专题组得出的结论是议事规则应当灵活，不应加以修改使植检临委失去修订技术标准的授权。

#### 4.2.5. 对植检临委成员的保障措施

76. 专题组审议了拟议的会外通过程序对植检临委成员充分审议和讨论提交通过的标准草案的权利的影响。根据这项建议，植检临委成员将有 120 天时间来审议标准草案，只要有一项反对意见就足以确保将该标准草案列入植检临委议程，使植检临委成员有机会面对面讨论问题。专题组得出的结论是这项建议向植检临委成员提供了在通过标准草案前进行审议的足够机会。

77. **专题组建议：**

- **导致会外通过的磋商活动，成为利用上文提出的、如表 1 和流程图所示的快速程序制定标准的一种有益机制。**

表 1. 拟议的快速方法与正常标准制定程序的比较

	<b>快 速</b>	<b>正 常</b>
<b>标准的种类</b>	具体技术标准 - 能够获得材料或易于制定	概念或复杂标准
<b>工作授权</b>	植检临委规定一般主题 - 标准委根据植检临委可能提供的任何指导与秘书处协商挑选具体主题	植检临委规定具体主题
<b>制 定</b>	技术工作组利用有关的外部专门知识和信息，按照标准委规定的具体要求制定	特定专家工作组按照标准委规定的具体要求工作
<b>标准委监督</b>	SC20 工作组 - 仅核查格式和与具体要求的一致性 - 可利用电子手段	标准委确定具体要求，在面对面会议上批准草案
<b>磋 商</b>	120 天	120 天 ( 专题组建议为 90 天 )
<b>会外通过</b>	如无正式反对意见则予以通过，否则作为一项正常议题提交植检临委会议	不可能
<b>整理意见</b>	由技术小组与专家和标准委协商整理	SC7/SC20 工作组
<b>进一步磋商</b>	必要时进行 ( 由标准委与技术小组协商决定 ) - 标准应进入正常程序	仅在标准委决定必要时进行
<b>通 过</b>	如果磋商过程中未能通过则由植检临委会议通过	植检临委面对面

## 5. 关于修改标准制定程序的各项建议的财政影响

78. 鉴于对标准制定程序拟议的修改和有关建立一种快速程序的建议可能会产生财政影响，专题组努力分析了其财政影响和利益。

79. 专题组承认，对当前程序拟议进行的改进，可能会对秘书处产生相当大的财政和资源影响。关于增加磋商、扩大管理员的使用、建立和维持技术小组、制定国家意见和工作组指导原则以及国际植检门户网站的改动等各项建议尤其如此。

80. 专题组认为，对标准制定过程的改进，将导致效率提高，更好地使用秘书处

的资源，包括更好地使用标准委和植检临委的资源。这些改进也应导致制定高质量的标准和制定的标准数量可能增加。

81. 关于快速程序建议，专题组认为这项程序应减少制定和通过一项标准所需的费用/资源。然而，该程序应导致制定的标准数量增加，为使这一过程有效进行，秘书处将需要向技术小组提供大量支持。组织工作、编写有关例外情况和问题的报告以及对标准进行编辑需要秘书处支持。建议技术小组主要通过电子邮件和电话开展工作。然而，每个技术小组可能每年需要举行一次面对面会议，这将涉及旅行费用和秘书处支持费用。

82. **专题组要求：**

- **秘书处分析对标准制定程序建议作出的修改和拟议的快速程序的财政影响，并将分析结果列作专题组正式报告的一个附件<sup>2</sup>。**

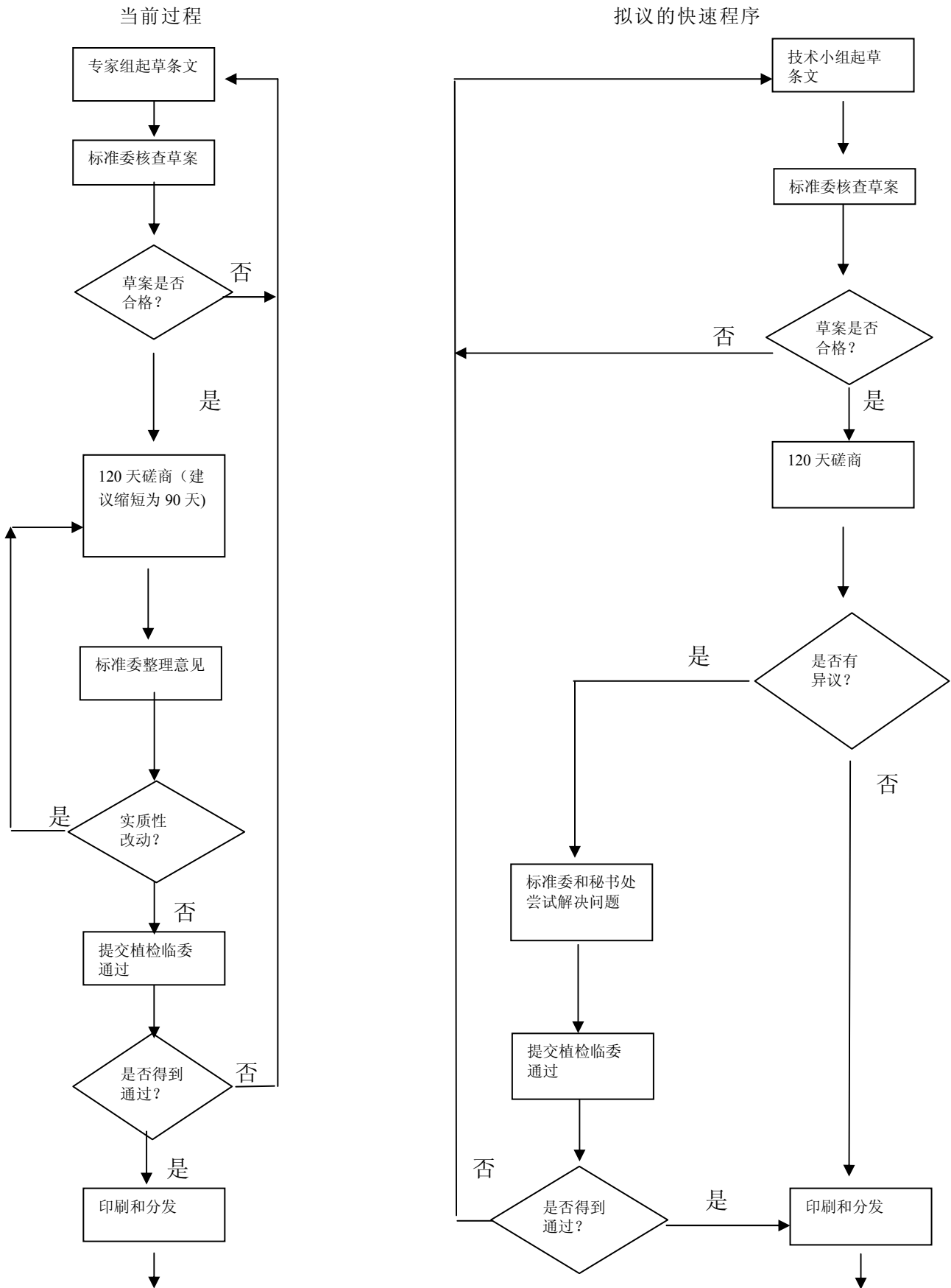
## 6. 致 谢

83. 专题组成员希望对提供优秀的讨论文件和参考文件的所有个人和机构表示诚挚的感谢。

---

<sup>2</sup> 国际植保公约秘书处尚未最终完成所要求的附件。

流程图 1. 当前的过程和拟议的快速标准制定过程



## **附录 1. 植检临委批准的程序和专题组的职责范围**

### **A. 植检临委第五届会议报告附录 IX**

#### **标准的主题和重点：快速通过标准程序的过程**

1. 专题组将于 2003 年 6 月/7 月举行会议，制定关于如何大量增加每年通过的标准数量的程序。这将包括审议一个快速通过程序以及制定这一程序的标准。
2. 专题组制定的程序将提交第十五届区域植物保护组织技术磋商会审议。
3. 战略规划和技术援助非正式工作组将对这一程序以及第十五届区域植物保护组织技术磋商会关于这一程序的意见进行审议。该非正式工作组的结论将提交植检临委第十六届会议审议，并酌情通过。

### **B. 职责范围**

植检临委第五届会议同意建立一个专题组，研究标准制定机制和关于快速通过标准程序的建议草案。专题组的报告将首先由第十五届区域植物保护组织技术磋商会然后由战略规划和技术援助工作组审议，此后再提交 2004 年的植检临委第六届会议审议。

1. 确定现行方法的瓶颈和限制，包括审议现行方法和植检临委预期能够处理的标准数量。
2. 起草有关对现行标准制定方法作任何改进的建议。
3. 起草关于制定具体或技术标准的快速系统的建议。
4. 关于修改标准制定程序的各项建议的财政影响
5. 确定使用快速程序与正常标准制定程序的标准。
6. 提交一份包含各项建议和讨论的主要问题的报告

## 附录 2. 专题组成员

Ralf Lopian, 芬兰 (主席)

Hiroshi Akiyama, 日本

Felipe Canale, 乌拉圭

Maghespren Chinappen, 毛里求斯

Odlilson Luiz Ribeiro e Silva, 巴西

Marc Vereeke, 欧洲委员会

John Payne, 美国

Niek Van der Graaf, 粮农组织

Bill Roberts, 粮农组织

Brent Larson, 粮农组织

## 附录 3. 专题组的参考文件

1. 标准委员会的职责范围和议事规则 (经植检临委批准)。
2. 专家工作组构成和组织准则 (经植检临委批准)。
3. 植检临委第五届会议报告有关摘录。
4. 标准委员会主席的报告 (曾提交植检临委第五届会议)。
5. 植物检疫措施标准制定程序: 审议替代方法。John Hedley (新西兰) 编写的讨论文件。
6. 提高标准制定过程的透明度的程序—阿根廷在植检临委第五届会议上提出的建议。
7. 五个样版机构中标准制定过程的要点。顾问 M Quinlan 女士编写的文件。
8. 标准过程—一些问题/事项/抱怨。顾问 M Quinlan 女士汇编的清单。