

2002 年 2 月



## 植物检疫措施临时委员会

### 第四届会议

2002 年 3 月 11—15 日，罗马

### 实施国际植物保护公约 (主席的报告)

暂定议程议题 3

## I. 植物检疫措施临时委员会 (植检临委) 的 协调作用

1. 植检临委的职能是“……促进全面实现本公约的宗旨……”（国际植保公约第 XI.2 条，1997 年）。许多问题与全面实施国际植保公约相关，但各国参加国际植保公约的活动及在国家一级采用国际植保公约和国际植物检疫措施标准是全球一级实施的关键成份。植检临委第三届会议（2001 年 4 月）批准了有关技术援助活动的若干建议，查明植检临委在加强国际植保公约实施方面的作用。特别是植检临委通过了一项建议：进一步开展植物检疫能力评价工作以作为评价植物检疫能力建设需要，包括国家植物检疫系统的机构和管理方面，的一个手段。

2. 本报告概述了通过在南美洲（安第斯分区域和加勒比分区域）、非洲和亚洲 20 多个发展中国家执行植物检疫能力评价而获得的结果。植检临委战略规划和援助非正式工作组第三次会议（2001 年 12 月 4—6 日，泰国曼谷）也审议了同样的信息。

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。

## II. 植物检疫能力评价方法

3. 植物检疫能力评价主要为了作为帮助各国实现植物检疫系统现代化的一个工具。今后其它潜在作用可以开发。例如，植物检疫能力评价可用于帮助各国建立相互承认的过程。

4. 植物检疫能力评价方法所依据的前提是，可以用有效和可持续履行该国的国际植物检疫义务（如国际植保公约和国际植检措施标准）的能力的一种衡量方法，对国家当代植物检疫服务需要进行估计。审议一个国家有关其履行其国际义务的能力情况的一种方法是，对基本植物检疫服务所需的职能和资源开展调查及遵守国际植检措施标准。

5. 目前采用的主要几类植物检疫能力评价方法有：

- 国家背景情况
- 植物检疫立法
- 机构问题
- 有害生物诊断能力
- 有害生物风险分析
- 监视
- 外来有害生物反应
- 检验系统
- 输出认证。

随着新的国际植检措施标准获得通过，植物检疫能力评价系统可以增加新的类别。

6. 在本项研究中采用的所有类别中（除国家背景情况外），植物检疫能力评价分成以下五个部分：

- **参考标准（国际植保公约或国际植检措施标准）：**当回答特定类别的问题是加以考虑。
- **调查表：**包括涉及有效实施相关参考标准的有关要点的一组重要问题，包括法律和管理规定、管理、人力资源、文件化程序、专业知识的提供、设施和设备。
- **调查表的自我完善：**专门有一个部分供提出关于更好地描述某个国家特定类别所需的更多问题。
- **强项与弱点：**确定根据对调查表答复的分析所得出的五项重点活动。
- **所需的活动：**确定处理前面部分查明的五项主要弱点所需的活动。

7. 在植物检疫能力评价的最后两部分中所产生的信息是为了用于战略规划活动及制定一项国家战略，以便为将来能力建设活动奠定基础。最后两部分的信息可以很容易与其它规划手段及制定适当项目建议的一个合理框架相联系。

8. 植物检疫能力评价的结果可以根据查明的问题性质及解决这些问题所需援助种类分类如下：

**a) 问题性质**

- L** 立法（包括法规）和机构问题
- P** 文件化执行程序 and 培训
- E** 基础设施及设备

**b) 所需援助种类**

1. 国家协调
2. 技术合作
3. 基础设施及设备投资

9. 虽然植物检疫能力评价的结构使国家植物检疫官员可直接采用，但是当利用有经验的促进者帮助分析国家专家小组所产生的信息时获得了最佳结果。然后应向国家小组（机构间和部门间小组）提供结论以便在国家一级进行确认。

10. 植物检疫能力评价作为一个技术援助手段，正在以下方面改变传统技术援助方法：

- 植物检疫能力评价涉及自我诊断国家弱点及由国家专家小组确定重点活动并在国家一级进行确认，从而促进国家一级的认识及共识。
- 植物检疫能力评价改变国际顾问的作用，使其成为一个具有专业知识的促进者而不是诊断专家。
- 由于对每个类别均采用一套相关问题，植物检疫能力评价使国家专家的注意力集中到重要问题上并促进分析。
- 植物检疫能力评价通过提供一套共同问题及标准化程序，有助于尽可能减少面临相同状况的专家判断之间的差异。

11. 当植物检疫能力评价所使用的类别为基本类别时（与卫生和植物检疫措施/世贸组织原则和方法直接相关的类别），植物检疫能力评价还可以用于在国家和区域两级对卫生和植物检疫问题进行联合分析。在这方面，植物检疫能力评价具有进一步发展的潜力，作为跨学科战略手段分析与卫生和植物检疫措施义务有关的国家实施问题。

### **III. 发展中国家采用植物检疫能力评价的结果**

12. 在 2000—2001 年期间，在南美洲（安第斯分区域和加勒比分区域）、非洲和亚洲的 20 多个发展中国家进行了植物检疫能力评价。在每个国家查明了植物检疫能力评价的每个类别的优先需要并根据弱点/所需援助的性质分成以下几类：

- L** 立法（包括法规）和机构问题  
**P** 文件化执行程序 and 培训  
**E** 基础设施及设备

13. 在本项研究所考虑的所有国家中查明了每个植物检疫能力评价类别的一个共同优先重点形式（表 1）。

表 1: 所有国家每个植物检疫能力评价类别的头五项优先重点

	优先重点	第一	第二	第三	第四	第五
<b>植物检疫能力评价类别</b>						
机构能力		L	L	L	L	L
立法		L	L	P	L	L
输出认证		L,P	L	E	L,P	E
诊断能力		L,P	L	E	L,P	E
外来有害生物反应		L	P	P	P	P
有害生物风险分析		L	P	P	P	E
检查		L,P	P	P	P	E
有害生物监视		P	P	P	P,E	P
非疫区		P	P	P	P	P

14. 对于所有植物检疫能力评价类别的每个优先重点程度的分析（纵向）表明，限制因素的一个共同形式是按以下优先顺序：

**优先顺序**      **限制因素的性质**

- 1                  立法和机构问题
- 2                  文件化程序和培训
- 3                  设施及设备

15. 表 1 中出现的形式表明，关于改进发展中国家植物检疫服务的技术援助需要必须按以下优先顺序处理查明的问题：

**优先顺序**      **所需技术援助种类**

- 1                  审议及更新国家植物保护立法
- 2                  改进机构方面（可持续性）
- 3                  发展管理框架
- 4                  实施执行和管理程序
- 5                  技能的培训及提高
- 6                  增加或改进基础设施和设备
- 7                  更多地参加国际/区域组织

16. 因此，在没有事先或共同消除或减少主要限制因素的情况下，基础设施或

设备方面的投资收益预计较低。

17. 这种状况同采用世贸组织/卫生和植物检疫措施协定之前执行的传统技术援助计划的情况相反，那时重点主要放在基础设施和设备改进而不是更新立法或发展适当管理系统。

18. 每一类中查明的具体问题主要有：

#### A. 立法（和法规）

- 没有承认国家植物保护系统及其与国际贸易的关系，使所有有关方能够参加
- 植物保护立法同世贸组织/卫生和植物检疫措施及国际植保公约相比普遍过时（在术语、定义和概念方面）
- 在立法中没有阐明国家义务和国家植保机构职能
- 缺乏搜查与扣押的法定权利
- 海关没有义务向植物保护官员报告
- 缺乏进行风险分析的具体任务
- 权力过于分散（职能分散在若干组织）
- 处罚和收费规定软弱无力或者没有
- 缺乏关于外来有害生物紧急反应的规定和供资
- 没有鉴定规定
- 国家和地方职权重叠
- 术语和定义过时
- 缺乏关于制定和采用植物检疫要求的职权和程序的规范
- 缺乏国家磋商和国际通知程序

#### B. 机构问题

- 职权过于分散（在各个部之间、在农业部之内、国家政府与地方政府之间）
- 缺乏费用回收政策
- 薪金没有竞争力
- 植物保护组织按商品而不是按职能和计划组成
- 在管理方面和技术活动方面均缺乏定期培训计划
- 技术和管理人员配备方面没有区别，从而很难保留技术职位的科学人员
- 缺乏受过培训的国家计划管理人员
- 人员配备普遍不足—承担多种工作（同样的官员进行有害生物风险分析，进行有害生物诊断，在入境口岸进行检验）

#### C. 文件化程序

- 缺乏文件化程序和管理系统来进行：
  - 监视
  - 编制有害生物清单
  - 有害生物风险分析
  - 输出认证
  - 检验

- 有害生物诊断
- 外来有害生物反应
- 非疫区、非疫地点
- 缺乏业务手册
- 缺乏内部审计系统
- 缺乏计算机化系统

#### D. 国际和区域参加

- 没有单位负责管理国际事务（缺乏机构记忆）

#### E. 培 训

- 缺乏定期技术和管理程序培训计划
- 在国际植检措施标准的概念和应用方面缺乏培训

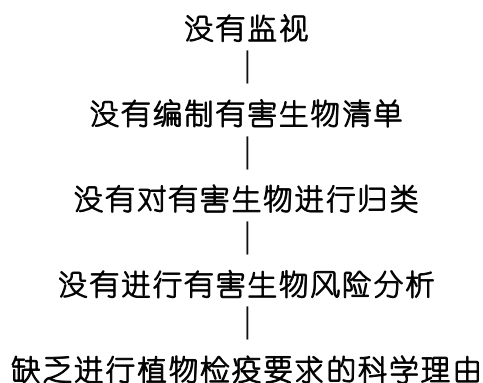
#### F. 设施及设备

- 入境口岸的检验设施差
- 实验室设施和设备差
- 缺乏焚烧炉和扫描设备
- 图书馆条件差及参考资料少
- 缺乏计算机化系统（网络）来管理文件化程序
- 缺乏温室和荫棚进行检疫

### IV. 结 论

19. 植物检疫能力评价结果表明，发展中国家（至少抽样调查的那些发展中国家）在实施国际植保公约和有关标准方面有根本困难，而传统技术援助计划并非解决这些困难的最适宜的手段。此外，由于国际植保公约缺乏具体国际植检措施标准（而食品法典委员会和国际动物流行病办事处的情况则不同），国际植保公约成员几乎总是需要根据有害生物风险分析调整其植物检疫措施。实施国际植检措施标准方面的特殊困难再加上国际植保公约中缺乏具体国际植检措施标准，看来对一些发展中国家带来一种“骨牌效应”。

#### 20. 国际植检措施标准的骨牌效应



21. 执行植物检疫能力评价所产生的一般方式同更好地了解有关全面实施国际

植保公约的困难相关，是植检临委战略规划过程中考虑的一个重要成份。在战略规划和技术援助非正式工作组上次会议上（2001年12月，曼谷），根据植物检疫能力评价结果提出了与全面实施国际植保公约相关的若干建议。这些建议包括：

- 建立一个普通信托基金和特别信托基金以解决发展中国家更大程度地参与国际植保公约活动的需要
- 审议植检临委第三届会议（2001年4月）批准的战略计划第1至4项战略方针，尽量优先制定关于“植物检疫措施效益”和“植物检疫措施等同性”的一项国际植检措施标准，以作为制定更加具体的植物检疫措施标准的一个必要条件并促进它们的一致性
- 需要优先查明、制定和采用具体标准（如特定商定和有害生物的处理方法、或在有害生物/商品的特定组合中采用的非疫区程序）及确定这些标准的制定机制，以作为促进贸易的一个手段并消除国际动物流行病办事处、食品法典标准、国际植保公约标准之间存在的不对称性
- 进一步改进有害生物能力评价及制定新的技术援助手段（各国用于改进国家系统机构和管理方面的指南、业务手册等），是植检临委在技术援助方面发挥协调作用及实施国际植保公约的一个重要成份。

22. 请植检临委根据植物检疫能力评价工作中所搜集到的信息，认真考虑这些建议。