

2003 年 1 月



植物检疫措施临时委员会
第五届会议
2003 年 4 月 7—11 日，罗马
植物检疫措施临时委员会资源
暂定议程议题 8.2

1. 植物检疫措施临时委员会第四届会议讨论了根据战略规划所拟定的工作计划可获得的资源问题。植检临委第四届会议通过了战略规划和技术援助非正式工作组行动方面的两个问题。植检临委第四届会议同意：

- 秘书处应就用于战略方针的资源编写一份财务分析，以便制定及更新业务计划，并便于今后对战略计划的讨论。（参见植检临委第四届会议报告第 72 段第 3 条）。
- 战略规划和技术援助应制定一项计划，以便在帮助成员执行《国际植物保护公约》时可从粮农组织正常计划获取更多资金（参见植检临委第四届会议报告第 72 段第 6 条）。

业务计划

2. 特别核心小组是由 Carberry 先生（加拿大）和植检临委两位副主席组成，其在 2002 年 7 月召开会议，与秘书处一道制定了业务计划草案。业务计划草案阐述了植检临委的作用、目前的资源状况以及实现植检临委成员已通过的工作计划所需要

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。

的额外资源。该业务计划草案已于 2002 年 9 月呈交粮农组织计划和财政委员会，该草案已被视为十分有用的参考和宣传文件（参见以下的第 5 段）。

3. 战略规划和技术援助小组在 10 月的会议上讨论了业务计划草案。战略规划和技术援助对业务计划草案进行了修订，增加了执行摘要并包括了更多的预算信息。大家一致同意这是一份非常重要的文件，并应尽可能广泛地传播至各个读者，不过尤其应当呈送给与粮农组织决策过程有关的关键人物手中。

4. 战略规划和技术援助建议将业务计划草案呈交植检临委供其参考，还应提供给《国际植物保护公约》。战略规划和技术援助还建议每年应对业务计划进行审议和更新，并将其纳入战略规划的行动清单之中（参见第 15 号文件的议题 8.1）。

关于建议粮农组织为《国际植物保护公约》增加正常计划资金的方案

5. 在战略规划和技术援助会议召开之前，主席团向粮农组织计划和财政委员会的代表通报了《国际植物保护公约》的资源状况以及增加资金的必要性。这一情况通报就是借助于《业务计划草案》和《国际植物保护公约指南》直接通过粮农组织成员国的常驻代表而实现的。这些委员会的初步任务是审议粮农组织的中期计划（MTP），以便对粮农组织的预算提出意见。这些委员会认为该业务计划草案是非常有用的文件，这些信息产生了积极的结果。

6. 随后两段是从计划委员会于 2002 年 9 月 9 日—13 日召开的第八十八届会议的报告中摘录的：

13. 委员会强调了该项主要计划对于为农民发展技术以加强农业生产的贡献，同时开展可持续的土地和水资源管理，处理农业投入物和农产品交流的生物安全风险，改进农村生计。委员会还强调了应重视对以下方面提供技术支持，即国家贫困减轻战略、食物链安全和国际法规文书，包括《国际植物保护公约》、《关于国际贸易中某些危险化学品和农药事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》等。委员会还认可病虫害综合治理对综合植物保护和作物生物多样性战略的贡献，并认识到继续帮助成员处置过期农药的必要性。

14. 委员会忆及《国际植保公约》在促进国际贸易和保护植物资源方面的重要性。因此，委员会对于本双年度已批准的《国际植保公约》有关活动的供资可能不足表示严重关切，并强调需要增加拨款以加快标准制定过程。然而，委员会注意到，本双年度中的任何资源短缺需要在现有预算授权范围内解决，并对秘书处明确保证竭尽全力做到这一点表示欢迎。委员会促请将《国际植保公约》的工作列为高度优先重点，包括发展信息系统及确保发展中国家

充分参加方面的工作。委员会对于中期计划中拟议的大量增长资源表示赞赏，强调了在中期内应继续实施有关每年制定四项标准、保持信息交流和提供技术援助的可持续性计划。

7. 战略规划和技术援助讨论了主席团拟定的计划草案，以便使《国际植物保护公约》能从粮农组织正常计划中获得更多的资金。其中包括利用业务计划向粮农组织重要机构的代表通报《国际植物保护公约》资源的严峻情况。战略规划和技术援助一致同意这些计划应呈交给植检临委，并鼓励成员们为《国际植物保护公约》向他们在重要机构及会议的国家或区域代表提出请求。秘书处将提供一份列有会议名称及确定代表的文件。

8. 粮农组织理事会第 123 届会议（2002 年 10 月 28 日—11 月 2 日）是战略草案中所认定的第一个会议。战略规划和技术援助的成员们一致同意将修订的执行摘要和业务计划草案直接递交给各自区域的理事会代表，或者通过他们在粮农组织的常驻代表转交。其结果使得粮农组织理事会讨论了《国际植物保护公约》的资金状况。以下段落就是摘自理事会的报告草案：

理事会注意到计划委员会关于以下问题的一致意见：将《国际植物保护公约》工作列为高度优先重点、需要增加拨款以加速标准的制定以及将中期重点置于继续实施每年制定四项标准的可持续计划，保持信息交流并对技术援助提供支持。理事会还注意到秘书处明确指出《国际植物保护公约》属于粮农组织的第一类重点，秘书处拟将计划委员会有关国际植保公约的结论作为对《国际植保公约》划拨资源的指导方针。

9. 拟请植检临委：

1. 关注业务计划的制定及其有效性。
2. 同意业务计划的年度审议意见和更改。
3. 同意继续实施为《国际植物保护公约》增加正常计划资金的计划，正如业务计划中所提议的。
4. 关注秘书处所列出的重要会议和关键机构。
5. 敦促成员们向各自在粮农组织关键机构的代表就增加《国际植物保护公约》资金问题而寻求支持。

《国际植物保护公约》

业务计划

植物检疫措施临时委员会主席团

2003年1月

职 责

为了确保采取共同之行动，以保护世界栽培作物和自然植物资源免受植物有害生物传入和蔓延的危害并最大限度地减少对货物和人员国际流动的阻碍，为实现此目的并促进《国际植物保护公约》的全面实施，将通过以下方式而提供全球论坛：

1. 制定、通过并监督实施国际植物检疫措施标准（各种标准）；
2. 信息交流
3. 提供争端解决机制；
4. 促进技术援助的提供，提高成员国的植物检疫能力；
5. 坚持有效和高效率的管理框架；
6. 促进《国际植物保护公约》的实施，并与有关的国际组织开展合作。

执行摘要

《国际植物保护公约》是旨在保护世界植物资源的极为重要的国际公约。自 1995 年世界贸易组织（WTO）引用了该公约以来，该公约已经成为植物和植物产品国际贸易的基本原则。在植物产品贸易上，《国际植物保护公约》在国际上发挥了植物检疫概念的一体化的作用，有助于制定和共同认可相应的标准，在此基础上各国可建立其法规框架以便进行国内控制、制定进口规定和出口计划。

国际植物保护公约是和食品法典委员会、国际兽疫局（分别负责食品安全和动物卫生）同类的姐妹组织。然而，国际植物保护公约并未像其同类组织那样从标准的制定中受益，其活动也未得到相应资源的帮助。但是，成员国却依赖于这三个组织为其提供概念和技术基础，并在此基础上开展贸易和建立法规体系。

1997 年在各国政府通过公约修订本并使该组织以及公约的各种活动更加正式有效时，就已重申了国际植物保护公约的基本职责是为植物检疫方面的全球行动提供论坛。其中包括建立植物检疫措施委员会，作为国际植物保护公约的管理机构，还建立了秘书处以便制定工作计划。这些进展均是建立粮农组织已经开展的工作基础之上，1992 年粮农组织建立了临时秘书处并为统一全球植物检疫措施的工作计划安排了少量的预算。

现在该对国际植物保护公约的主要资源开展审议，在此过程中应当参照其它的标准制定组织并根据该公约自身的战略规划进行审议。此外，随着国际上对生物技术、外来物种入侵以及生物多样性保护的日益关注，国际植物保护公约的压力前所未有地增大，因为国际植物保护公约在上述领域发挥了关键的作用并具有很大的优势。

国际植物保护公约已经制定了旨在满足其成员国需要的战略规划。但是，由于国际植物保护公约秘书处缺乏核心资金和人力资源，这些战略并未得以有效地实施。战略规划的关键内容包括：

1. 标准制定
2. 信息交流
3. 争端解决机制
4. 通过加强技术援助，提高植物检疫能力
5. 保持有效的管理框架（秘书处能力）
6. 国际合作

国际植物保护公约的战略规划和技术援助非正式工作组以及国际植物保护公约秘书处已经对国际植物保护公约的需要和预算进行了分析。这就导致了对国际植物保护公约的基本需求进行了评估，这些基本需求是确保该公约能够发挥作为标准制定组织以及世界贸易组织所认可的“三个姐妹组织”之一的现有能力：

- 建立专职的秘书处；
- 在 2004—2005 年间增加 2 个专业人员，在 2006—2007 年间再增加 1.5 个专业人员，并为这些职员提供资金；
- 在 2006—2007 年间增加 1 个信息官员；
- 鉴于信息需求和紧迫性，大幅度增加用于信息共享的资金；
- 立即增加制定标准的资金，以便确保在 2004—2005 年期间实现每年制定 4 个标准的工作计划，在 2006—2007 年适当增加资金以便提高标准的制定数量并开展相关的活动。这些资金的绝大部分将用于和资助发展中国家；
- 增加用于技术援助活动的资金；
- 鉴于国际植物保护公约在其重要职责相关的领域上，和其它组织例如生物多样性公约的联系迅速增多，增加用于国际合作的资金。

这些需求的变化需要在 2004—2005 年的预算基础上，每年追加 100 万美元，在 2006—2007 年间每年增加 80 万美元（两年增加 160 万美元）。这些资金将为国际植物保护公约秘书处提供重要的核心支持，为该组织的可持续工作计划提供足够的资金，并使得国际植物保护公约能和其姐妹组织处于平等的地位。

国际植物保护公约的双年度预算可制定如下：

2002—2003 年： 每个双年度为 268.9 万美元（目前为 218.9 万美元）

2004—2005 年： 每个双年度为 399.8 万美元

2006—2007 年： 每个双年度为 576.4 万美元

国际植物保护公约及其现状

国际植物保护公约（IPPC）自 1952 年生效。国际植物保护公约是植物保护第一个国际法规，也是负责制定国际植物检疫标准体系的机构，其具有十分独特的作用。每一个国家均具有国家级植物保护机构（NPPO），其负责在国际植物保护公约基础之上制定和实施法规，这些机构主要致力于防止植物病虫害通过贸易而传入，并按照进口国植物检疫的要求颁发出口证书。如上所述，国际植物保护公约在国际贸易上一直发挥着重要的作用，但其重要性显著上升跟世贸组织的协议有关。

为了应对参加世界贸易组织（WTO）1993 年《实施卫生和植物检疫措施的协议》的各国政府之要求，粮农组织成立了国际植物保护公约的临时秘书处，明确了标准制定的临时程序，并安排了少量的启动预算。国际植物保护公约的基本资金是通过粮农组织提供的，粮农组织提供了秘书处及其基础设施，包括法律支持。

在 1992 年建立秘书处时，粮农组织的预算处于平衡状况，而且当时国际植物保护公约作为全球标准制定组织的重要性究竟有多大尚不确定。因此在建立秘书处时采取了最低限度的方式，这对内部资源并未产生严重的影响。从那时起，这种小额的启动预算一直没有采取任何方式予以改变。和具有类似职责的其它国际组织（例如食典委员会和国际兽疫局）进行横向比较，显而易见该秘书处规模相对很小。

世贸组织《实施卫生和植物检疫措施的协议》于 1995 年生效，并正式确定国际植物保护公约为负责制定国际标准的组织，这些标准适用于国际贸易的植物检疫措施。卫生和植物检疫措施协议还确定了其它的制定标准机构，他们是食品法典委员会（负责食品安全）和国际兽疫局（负责动物卫生）。与国际植物保护公约所不同的是，这些组织自 1924 年和 1964 年起就分别开始致力于标准的制定，并已经具有庞大的预算和秘书处。

直至三年前国际植物保护公约的植物检疫措施临时委员会（ICPM）成立了战略规划非正式工作小组，一直没有采取任何系统的方式为国际植物保护公约重新解决足够资源的问题。非正式工作小组详细阐述了国际植物保护公约的职责，不但制定了多年的战略规划还制定了年度工作计划进程。非正式工作小组所制定的战略规划不但具有目标还针对所投入的资金确定预计的产出。因此，国际植物保护公约现可以根据基本的工作计划清楚地计算出其资源不足的情况。

国际植物保护公约的战略规划进程在提出工作计划草案之后宣告结束，各国政府在植检临委的年度会议上已经通过了该草案，当时各国政府还讨论了参加负责实施该工作计划的工作小组的有关问题。发达国家负担各自参与标准制定活动的有关

费用，而发展中国家则是由国际植物保护公约秘书处提供经费资助（见附录 II）。在有些情况下，一些国家为其中某些会议提供了所有费用的资助。

国际植物保护公约的战略有六个方面，其包括在职责说明中（参见前面），在每一个战略下具有一系列的目标（见附录 I 的战略规划和目标）。目前的预算仅能为这些战略提供有限的支持。

现有资源仅能支持每年制定或审议大约两个标准、为成员国提供技术支持的小型援助项目以及官方信息的交流。相比之下，在非正式工作小组制定的工作计划中，中等目标是每年制定四个标准。这一水平是标准制定工作为提供概念和特定标准所必需的最低水平，以便为发展中国家的特定贸易问题制定标准和修订现有的标准。提高发展中国家执行植物检疫标准的水平并从信息交流和技术援助中获益，也已经被植检临委确定为优先重点目标。

在过去的两年中，只能通过少数人的非凡努力以及来自各方面少量的特别捐助的投入，方能实现植检临委所确定的最低目标。然而，这既不是实现国际植物保护公约目标的可持续途径，也不是我们所期望的方式。目前的工作计划业已证实这种方式的危险所在，其将势必造成活动的减少，因为国际植物保护公约所获得的少量资源基数是无法确保可持续的工作计划。因此，国际植物保护公约在 2003 年已经面临着没有足够资金的危险，从而无法在标准方面开展任何新的工作。近年来，一直要求按年度分配资金，预计数量为 50 万美元，以便在今年开展一些极为重要的活动，这也说明国际植物保护公约本身业已意识到其严峻的状况。

重要性及必要性

国际植物保护公约日趋增大的重要性以及为了满足发展中国家和发达国家的需求和期望而实施工作计划之必要性，与目前的状况正好形成显著对比。

保护植物免受有害生物的危害是确保粮食安全、贸易和环境保护之基础。作为植物保护原则、开展合作及行动的国际论坛和参考基准，国际植物保护公约发挥了极为重要的作用。尤其是该公约为标准的制定提供了机制，这些标准有助于促进贸易和环境保护。其目的是使得各国的植物检疫要求更加透明和公平，从而达到可接受的保护水平。目前所制定的标准是处于概念水平，其为将来制定针对特定作物的特定有害生物的更加详细标准奠定了基础。这些标准尤为重要，其有助于向发展中国家参与贸易提供指南，帮助其建立适宜的植物检疫体系并为新的市场准入谈判奠定基础。这些标准还有助于澄清概念问题和有争议的问题，这可为争端的解决奠定基础，从而减少贸易伙伴之间发生植物检疫争端的可能性。在资源开发例如有害生

物清单、有害生物控制计划、以及与栽培作物和野生植物有关的无病虫害区域方面，国际植物保护公约还向区域植物保护组织提供帮助。

虽然在历史上一直采用植物检疫措施使农业、园艺和林业免受外来有害生物的传入和/或在若干国家范围内蔓延的危害，但各国政府已日益重视控制有害生物的蔓延，因为这些生物对生物多样性和环境构成了威胁。在国际植物保护公约的工作计划下，目前正在实施若干个行动计划，以便通过国际植物保护公约的标准（例如风险分析）解决特定的环境问题。这意味着必须努力加强和其它国际组织（例如生物多样性公约）的联系及其合作，从资源的角度看这是更加可取的方式（例如，生物多样性公约秘书处的资金大约是国际植物保护公约的 10 倍左右）。

从这些方面而言，国际植物保护公约所受到的外部压力致使其本身更加努力，并在那些历史上从未受到重视或投入的领域上增强活力和发挥作用。

预算和秘书处的规模

目前由正常计划所提供的年度经费水平允许开展以下活动：

- 植检临委一次会议；
- 标准委员会两次会议；
- 制定或审议标准的两个工作组；
- 用于下列目的很小计划：
 - 技术援助
 - 信息交换
 - 开展协作和联络

目前，国际植物保护公约的预算大约为每年 100 万美元（每双年度为 210 万美元）。虽然秘书处很小，但该经费的三分之二需要用于职员和其它人员—每年大约有 40 万美元构成了整个工作计划的经费基础。正如以上所述，国际植物保护公约受益于来自一些政府或其它组织的若干特别或实物捐助（通常分别在 1 万至 2.5 万美元的范围），其用于资助特别计划、秘书处的职员费用以及短期的访问学者。这些捐助对于技术援助计划和扩大标准制定一直是特别地重要。

目前，秘书处拥有五名粮农组织职员：秘书、协调员、两名专业官员和一名行政支持职位。此外，在过去的四年中还有一位由美国赞助的准专业官员。

秘书处召集或组织与植检临委工作计划有关的所有会议。这包括提供文件、确定和联系与会者、安排旅行和住宿。它还负责各种会议的文件准备，特别是植检临委的年会。秘书处负责编辑各种标准和有关文件并安排文件翻译。秘书处是“国际植物检疫入门”网站的所在地，负责网站信息的更新和维护。秘书处负责实施技术援助计划，它还负责答复有关植物保护一般问题的众多咨询。秘书处在诸多会议和大会上代表了国际植物保护公约（有时是在定期的会议上例如卫生和植物检疫措施委员会会议），在粮农组织法律办公室的帮助下处理出现的法律问题，协助解决植物检疫的争端。

工作计划：目前的计划和必要的计划

根据国际植物保护公约的六个战略方向，工作计划的活动可以分类如下：

1. 制定标准
2. 信息交流
3. 争端解决机制
4. 通过加强技术援助，提高植物检疫的能力
5. 保持有效的管理框架（秘书处能力）
6. 国际合作

这些活动的每一个领域的目前状况、下一个双年度乃至更长远的需求均在以下予以详细阐述。相应的财政问题将在附录 II 和 III 中予以概述。

1. 标准制定

现状：在标准制定的头五年中（1992 至 1997 年），国际植物保护公约采用粮农组织建立的标准制定临时程序，制定了七个植物检疫措施国际标准。1997 年，粮农组织通过了公约的修订文本，根据国际植物保护公约，其为建立正式标准的制定机制作出了规定。尽管其预算很小，但从 1998 年开始转向这一新体系起，国际植物保护公约共制定了十个新标准，其中有四个标准制定于 2001 年。十年来，国际植物保护公约一共通过了 17 个技术标准。平均每年制定的标准数目不到两个，鉴于植物产品国际贸易的日益增加以及发展中国家的需要，这与目前的需求相差甚远。有限的标准数目严重制约了一些政府从日益增加的农产品贸易一体化中获益，并使他们处于植物有害生物传入的更大风险之中，其中包括对生物多样性和环境造成威胁的生物。

到目前为止，所制定的标准主要涉及一些原则和概念，这些内容为旨在解决特定有害生物和产品问题的标准奠定了必要基础。标准制定的重点正逐渐趋向影响贸易的特定植物检疫问题，其中将优先重点置于发展中国家的最为重要的问题。

然而，标准制定的现有活动水平已经开始下降，有些业已确定的活动也已推迟，这是因秘书处能力有限所致，其中主要是由于人员和资金问题。为了使工作计划达到植检临委所期望的活跃水平，必须增加其核心资源。

下一个双年度：重要标准的制定活动至少有四大类，在现有的基础上其可能会同时发生：

- 制定概念和参考的标准；
- 制定特定有害生物和产品的标准
- 审议和更新现有的标准；
- 根据发展中国家的要求或其它组织（例如卫生和植物检疫措施委员会或生物多样性公约）的需要，对紧急问题作出反应；

根据成员国的期望，植检临委已经确定了每年制定四个标准的最低工作水平，这包括制定新概念和特定标准以及审议现有标准以便确保其延续性。

在下一个双年度中，拟将解决目前在标准制定上的制约因素，这些因素包括：

- 为标准制定所必须召开的会议提供的经费；
- 组织会议和整理会议结果所必须的秘书处职员。

与同类的标准制定组织所不同，除了植检临委年会（由政府代表与会）以外的所有会议，发展中国家与会者的费用均由国际植物保护公约承当，这是必须考虑的重要因素之一。因此，国际植物保护公约与标准制定有关费用包括了发展中国家与会者的费用。事实上，在国际植物保护公约中，与标准制定有关费用绝大部分是用于确保发展中国家的植物检疫官员能够平等地参与和积极地介入。附录 II 列出了其概算。

在标准制定的过程中，国际植物保护公约将继续致力于帮助发展中国家，其将通过组织区域技术磋商会，帮助国家官员参加审议和起草标准的磋商进程。虽然植检临委认为这些会议对于发展中国家而言是十分重要的，但是目前资源情况根本无法资助工作计划中的这些技术磋商会。到目前为止，所召开的会议一直是由预算外的特别捐款提供资助，因此，此类会议数量有限也不系统。在标准制定的未来工作

计划中，植检临委将优先重点置于确保这些会议定期举办并持之以恒。增加的预算也将用于促进这些区域技术磋商会议。

必须提高秘书处人员的能力并增加运作经费（主要用于资助发展中国家代表参与工作小组会议）。在这一活动上，每个双年度大约需要投入 100 万美元，这将使得该活动目前预计的经费有效地增加一倍，并足以实现工作计划的基本目标。

下一个双年度之后： 随后的双年度预算需要进行逐渐上调，以便开展更多的必要工作，从而制定特定的标准、确保现有标准的审议以及为标准数量的增加而加强区域技术磋商。预计 2006—2007 年双年度的运行经费将额外增加 50 万美元，秘书处的规模和植检临委的运行经费将略为增加（植检临委的文件翻译增加 5 万美元等等）。

2. 信息交流

现状： 信息交流包括向国际植物保护公约的网站提供资助，发展众所周知的“国际植物检疫入门”的网站。费用包括设备的添置和维护、设计合同和培训。

公约的正确实施需要政府向秘书处和其他政府提供特定的官方信息例如有害生物清单和植物检疫要求。公约还要求秘书处负责特定信息交流的任务。植检临委还赞同以网站为基础的信息交换系统即众所周知的“国际植物检疫入门”是实现这些目的的最有效机制。发展全球信息交换体系的“国际植物检疫入门”十分重要，其通过提供信息和链接许多类型的植物保护信息向发展中国家提供帮助。在近数年中，网站应发展到不仅包括国际植物保护公约所必需的信息（例如与国际植物保护公约所有成员的植物检疫法规相链接），还应链接至实施有害生物风险分析和植物检疫规则的解释等信息。这一系统还包括向那些无法进入因特网的政府提供信息，这种系统正在建设中。原有的机制主要是依赖于粮农组织，由于缺乏资金来收集、更新和分发这些信息，故远远无法满足成员们的需求。

公约的修订文本为成员至成员、秘书处至成员之间进行信息交流创造了更加实际的构架。通讯技术的发展极大地促进了这种交流，特别是通过因特网。然而，这些系统需要大量的数据并及时地予以更新，还要提供足够的设计支持使得其更加有效。这对秘书处是一个严重的挑战，因为用于这些活动的经费基础十分有限。

下一个双年度： 秘书处和植检临委已经开始扩展“国际植物检疫入门”，但扩展的速度取决于能否获得资金和秘书处的支持以及深入研究的能力。为了在信息交流领域实现“国际植物检疫入门”的发展，必须在前期进行实质性的投入，并向国家和区域植物保护机构的公约实施提供培训和支持。这包括入门的指导性材料和

一些研讨会。圆满地完成这一系统，均需要人员和资源的投入。鉴此，预计在下一个双年度需要增加一些官员承当这些工作，还需要使用一些合同经费确保系统的运行和增添更多的数据。该领域的运行经费预计每年为 53.5 万美元。

在下一个双年度中，希望国际植物保护公约绝大多数成员均能在该公约的框架下利用“国际植物检疫入门”，履行其信息共享的职责。其中最为重要的是，提供对国家重要法规、国家规定的有害生物清单、新的有害生物记录和国家组织结构提供链接。

下一个双年度之后：据客观地估计，随着国际植物保护公约活动的增加和启动项目的结束，信息技术的应用将日益增加，但并不仅局限于这一技术。我们认为，信息共享的需求量将上升，为了满足信息技术的需求，建议应设置一个专职的信息技术职位。这将确保秘书处提高其内部的必要能力和专门技术，以便跟踪“国际植物检疫入门”的目前发展和未来信息进步。

随着“国际植物检疫入门”网站的发展，其设施应有助于向成员们提供有用数据的链接，虽然这些资料并非国际植物保护公约之特别需要。这些资料应包括用于有害生物风险分析的有害生物生物学资料、无有害生物区计划的规范、有害生物诊断信息和有害生物防治计划。还希望“国际植物检疫入门”能够为有害生物区域治理计划的制定提供重要的帮助。

3. 争端的解决

争端解决工作小组已经完成其工作。在不增加核心预算的情况下可以对其结果进行完善或改进。

4. 强化技术援助，提高植物检疫的能力

现状：秘书处的时间及精力主要用于向那些涉及国际植物保护公约和标准实施的学术讨论会、研讨会和培训班提供帮助。此外，其中一个专业官员几乎将全部时间都投入到粮农组织技术合作计划中的植物检疫能力建设上。

植检临委认为技术援助对于国际植物检疫公约的实施具有至关重要的作用，因此，其十分重视技术援助在该领域上的作用。开展植物检疫能力的评估是这些努力的重要结果之一，这种评估是帮助各国政府对其植物检疫系统的长处和短处进行评估，并制定能力建设的国家战略。

国际植物保护公约的其它两个主要挑战是：

- 确保发展中国家充分地参与标准制定；

- 充分发挥植检临委的优势，鼓励和支持最佳地利用技术援助资源以满足发展中国家的需要。

目前在这一方面的努力受到了现有资源的制约：

下一个双年度：植检临委的绝大多数成员均为发展中国家。这些政府均需要大量的资金和支持，以便全面地参与标准的制定并从中受益。为了实施这些标准，这些政府还需要大量的资金用于能力建设。最近，这一问题在世贸组织多哈会议上引起了重视。

发展中国家在标准制定上的参与程度是全球讨论的核心问题之一。国际植物保护公约必须从正常计划的预算中提供发展中国家官员参会的资金。这一政策延伸至专家会议以及植检临委的业务会议，例如战略计划会议。因此，增加正常计划中用于标准制定的经费势必相应地增加发展中国家的参与。反之，工作计划的限制将进一步制约发展中国家的机遇。植检临委的年度会议是国际植物保护公约唯一没有从正常计划预算中向发展中国家代表提供资助的会议。

国际植物保护公约并非负责进行能力建设的公约，成员们认为能力建设对于各国政府能否实现公约目标至关重要，植检临委对此也极为重视。植检临委在其职责和资源的范围内，一直重视技术援助的重要性和独特作用，通过一些工具的开发例如“植物检疫能力评估”（PCE），使得各国政府和捐助者均从中受益。

植物检疫能力评估是对需求进行评估的调查，这有助于各国政府确定其植物检疫能力的优势及不足，从而为制定满足其需求的国家战略奠定基础。这些国家战略反过来可以用于更好地向供资组织阐述国家的需求。基于植物检疫能力评估的战略及需求为这些国家和供资组织提供了投入的有利条件，这些投入是建立在国际框架之上。在开展植物检疫能力评估并利用预算外的捐款进行了示范实验的过程中，现已从粮农组织项目中获益，这有力地保证了后两年项目的深入实施和发展。在没有资金的基础上，进一步实施项目并在未来继续进行植物检疫能力评估，估计是很困难的。进一步拓展这一工具的应用，是下一个双年度资金使用的重要方面。

下一个双年度之后：在 2006—2007 年的双年度中，预计要进一步加强秘书处的能力以及略为增加技术援助的预算。虽然仅是适度增加这些预算，但值得注意的是，通过国际植物保护公约其它活动的开展，将给发展中国家带来巨大的益处，这些活动即是参与标准制定会议和战略 1：标准制定所包含的区域技术磋商会议。在这些领域上的预算增加预计还将有助于实现提高发展中国家植物检疫能力的更加广泛目标。

5. 维持有效的管理框架 (秘书处能力)

现状：秘书处缺乏足够数量的人力资源是目前制约植检临委实施工作计划的主要因素之一。这一方面的经费追加包括了用于上述其它战略的资源。在满足与《卫生和植物检疫措施的协议》有关政府的期望和目前植物检疫措施一体化的广泛需求上，这些方面的经费不足所造成的后果是十分显著的。此外，也无法解决有关环境保护以及和《生物多样性公约》开展合作并使其它组织获益的问题。

尽管秘书处的规模很小，但其为国际植物保护公约建立了可信赖的国际标准制定组织的形象。秘书处在这一方面的的重要性及关键作用日益增大。但是确保国际植物保护公约在未来保持良好的状况需要进一步提高其能力，以便在以下方面满足各国政府和各种组织（包括粮农组织）的需求：

- 信息（白皮书、法规解释文件、形势及参考文件）；
- 报告（学术会议、国际会议）；
- 各种服务（研讨会、技术审议、咨询会）；
- 各种联系（例如联合工作计划、经费资助、合作协议等）

光是实现工作计划的目标并不能满足上述的需求。这需要提高秘书处的力量和技术能力。国际植物保护公约必须为其外部的活动作出适当的投入，还应确保使其工作计划能够得到广泛地讨论、理解和支持。在植检临委战略规划的进程中已经意识到并高度重视秘书处在这一方面的作用。考虑增加一个专职的秘书就是必需的首要步骤。

目前，协调员是秘书处唯一的专业职员，其几乎将所有的时间均用在国际植物保护公约的业务上。另一人员为该计划提供行政支持。信息官员职位若干年来一直空缺，几乎一直是由各种临时安排所代替。这一职位是负责维护国际植物保护公约的网站，处理各种信息和出版工作、编辑各种文件以及为秘书处保存各种参考文献、文件和档案材料。由于越来越多的信息是通过因特网进行交流，而且各国政府业已习惯于在网站上查询最新的信息，特别是对网站工作的要求日益提高，也越来越复杂。该职位继续保持一个人是难以为继。

近年来，秘书处一直得到一位由美国资助的准专业官员（APO）的帮助。准专业官员对计划所作出的贡献并不亚于专职的专业职员，在应对日益增加的工作计划活动尤其是在标准制定和技术援助（主要是研讨会）上，其发挥了重要的支持作用。同样，秘书处还受益于若干个访问专家，他们为工作计划的工作时间从若干星

期至若干月。如果没有这些来访专家的帮助，秘书处是无法完成许多特别项目和计划的。

下一个双年度：国际植物保护公约需要建立自己的核心技术力量，以便能够以可持续的方式运行并使任一特别资源发挥最大的效益。秘书处在人员数量上最容易受到生产力和不变因素的大幅度波动、工作计划的重大调整的影响。

为了维持业已确定的适当工作计划并确保秘书处具有足够的人力资源和财政资源以便实现近期的计划目标，必须逐渐增加其资源。

植检临委提议应逐渐增加工作计划的核心资源，其中应当增加：

- 一位专职的秘书；
- 两个负责国际植物保护公约工作的专业职位。

这些资源将有助于开展国际植物保护公约工作计划各个方面的工作。

下一个双年度之后：为了支持业已增加的工作计划，建议向秘书处逐渐追加资源，即：

- 增加 1.5 个相当于专职的专业人员；
- 增加一个支持职员；
- 一个专职的信息官员。

6. 国际合作

除了秘书处建议增加的人力资源之外，该领域并不需要增加专门资金。为了支付未来和其它国际组织开展合作的旅费及有关费用，预计运行经费会略有上升。

资源需求的概要

重点置于：

- 为国际植物保护公约设立一位专职秘书；
- 在 2004—2005 年增加两个专业职员，在 2006—2007 年再增加 1.5 个专业人员，以及为支持这些职员而增加运行经费；
- 于 2006—2007 年间增加一名信息官员；
- 在充分意识到信息的需求和机遇的基础上，为实现信息共享大幅度地增加其资金；
- 立即增加用于标准制定的资金，以确保在 2004—2005 年能够实现每年制定四个标准的工作计划，在 2006—2007 年间适当增加资金，以便增加标准制定数目和有关活动。这些资金的绝大部分是用于和帮助发展中国家。
- 增加技术援助活动的资金；
- 国际植物保护组织在涉及其核心职责的领域上与其它组织例如生物多样性公约的相互联系日益增加，在重视这些联系的基础上应增加国际合作活动的经费。

附录 II 和附录 III 详细列出了有关国际植物保护公约需求所涉及的财政问题。简要情况如下：

2002—2003 年： 每年增加 50 万美元的资金，以便确保国际植物保护公约的持续活动。

2004—2005 年： 每年增加 100 万美元预算（两年度为 200 万美元）。

2006—2007 年： 在 2004—2005 年的基础上，每年追加 80 万美元的年度预算（双年度为 160 万美元）。这将在 2002—2003 年基准水平上每年增加 180 万美元（双年度为 360 万美元）。

国际植物保护公约的双年度预算需求应制定如下：

2002—2003 年间： 每个双年度为 268.9 万美元（目前为 218.9 万美元）

2004—2005 年间： 每个双年度为 399.8 万美元

2005—2006 年间： 每个双年度为 576.4 万美元

战略方向和目标

战略方向和目标

战略方向 1：发展、通过和监测国际植物检疫措施标准的执行

制定国际植检措施标准是植保公约中确定的一个基本和独特的作用，特别是鉴于世界贸易组织植物卫生和检疫协定之后赋予国际植保公约标准的地位。国际上接受的检疫标准是协调检疫措施的基础，这些措施保护自然的和培育的植物资源，同时确保公平的和安全的贸易。增加国际标准的数量是必要的以有助于世贸组织植物卫生和检疫协定所预见的国际贸易。

战略方向 1 的目标：

- 1.1 利用植检临委和标准委员会，保持一个有效的制定和通过标准的系统
 - 1.1.1 增加标准的数量以达到植检临委工作计划所确定的指标
 - 1.1.2 在存在有关的概念标准的地方，制定具体标准
 - 1.1.3 在需要的地方为准备重点领域的具体标准，制定概念标准
 - 1.1.4 在制定国际植检标准时要求区域植保组织的合作
- 1.2 改进制定标准的机制
 - 1.2.1 制定“关于建立商品或针对某一有害生物的标准和指导方针”
- 1.3 确保国际植检措施的标准要考虑环境的保护
 - 1.3.1 建立审议标准的机制
- 1.4 增加标准制定过程的透明度和参与
 - 1.4.1 加强发展中国家参与标准的制定
 - 1.4.2 建立关于标准制定活动和程序的有效信息分享系统
- 1.5 促进标准的实施
 - 1.5.1 编写与国际植检措施标准相应的解释性文件
 - 1.5.2 鼓励区域植保组织支持其成员实施国际植检措施标准

战略方向 2：信息交流

本战略方向包括成员和国际植保公约秘书处的下列义务：提供国际植保公约中规定的信息和植检临委或进行国际植检措施标准可能规定的信息交流，包括诸如有害生物清单、有害生物报告和植检措施信息。信息交流活动确保成员就植检法规和具有植检重要性的其他问题进行正式交流，并确定国际植保公约秘书处将其提供给其他成员的手段。

战略方向 2 的目标

- 2.1 建立有害生物报告和信息交流程序
- 2.2 促进更多获得和利用电子通信/因特网
- 2.3 发展国际植检门户使各国能够提供官方信息
- 2.4 建立确定害虫信息来源的系统

战略方向 3：提供解决争端的机制

这涉及到国际植保公约新修订文本第 XIII 条中包含的无约束力的解决争端条款（1997 年）。植检临委负责按国际植保公约拟定解决争端的规则和程序。公约明确承认国际植保公约在此领域的补充作用，鉴于世贸组织业已存在正式的具有约束力的解决争端过程。

战略方向 3 的目标

- 3.1 加强对解决争端机制的认识
 - 3.1.1 编写关于为解决争端作有效准备的要求的参考材料
- 3.2 提供关于国际植保公约和其他解决争端系统的支持性信息
 - 3.2.1 编制其他解决争端系统的清单
 - 3.2.2 提供解决争端裁定/先例（如世贸组织）
 - 3.2.3 在植检临委议程上建立一个解决争端的常设项目

战略方向 4：通过促进提供技术援助来发展成员的植物检疫能力

国际植保公约（1997 年）第 XX 条要求成员通过双边或通过适当的国际组织，促进尤其是向发展中国家缔约方提供技术援助，目的是促进国际植保公约的执行。所有成员具备足够能力和基础设施对实现国际植保公约的目标均至关重要。

战略方向 4 的目标

- 4.1 制定和保持各国评价和发展其植检能力和技术援助需要和要求的方法和工具
 - 4.1.1 保持和更新植检能力评价
 - 4.1.2 促进使用植检能力评价
 - 4.1.3 确定和发展新的技术援助工具
- 4.2 促进技术援助
 - 4.2.1 增加讲习班的数量和其他活动以改进对国际标准的理解 and 应用
 - 4.2.2 为国家立法的制定、修正和更新增加援助
 - 4.2.3 建立有关植检法律和相关机构问题的清单
 - 4.2.4 建立一过程确定和排列植检临委活动在技术援助中的优先顺序
- 4.3 提供信息帮助成员从捐助者获得技术援助
- 4.4 促进区域植保组织的改进和发展
 - 4.4.1 协助区域植保组织建立信息系统

战略方向 5：保持有效的行政管理框架

为了能够有效运作，植检临委必须建立组织结构和程序，确定供资机制，处理各种支持和行政职能，包括内部审议和评价机制。本战略方向是为植检临委处理其行政问题和战略提供条件并不断进行改进以确保其业务工作有效进行。

战略方向 5 的目标

- 5.1 建立计划、报告和审议机制
 - 5.1.1 提供有透明度的预算
 - 5.1.2 通过利用粮农组织的资源加强秘书处的能力
 - 5.1.3 每年审议工作计划
 - 5.1.4 建立内部计划、审议和评价机制
 - 5.1.5 报告秘书处的活动，包括秘书处关于战略计划执行的报告
 - 5.1.6 每年更新战略计划和运作规划

- 5.2 制定增加国际植保公约可使用的资源的战略
- 5.3 在粮农组织范围内确定国际植保公约秘书处的关系
- 5.4 建立需植检临委采取共同行动的问题的程序
- 5.5. 确定战略计划中所有活动的费用

战略方向 6：促进国际植保公约和与其他有关国际组织的合作

本战略方向承认需要向各有关方面包括兴趣相似和重叠的其他机构，宣传国际植保公约事项、义务、过程和兴趣，以鼓励区域植保组织促进区域实施国际植保公约。

战略方向 6 的目标

- 6.1 促进国际植保公约
 - 6.1.1 鼓励成员交存其接受新修订文本的接受书
 - 6.1.2 鼓励非缔约方通过国际植保公约
 - 6.1.3 向所有有关方面，包括兴趣相似或重叠的其他机构通报国际植保公约事项、义务、过程和兴趣
 - 6.1.4 要求区域植保组织促进区域执行国际植保公约
- 6.2 加强与其他国际组织的合作
 - 6.2.1 建立关系，确定共同感兴趣的领域，酌情提出与其他有关组织，包括生物多样性公约、国际兽疫局、食品标准法典委员会和世贸组织的协调活动和共同计划
 - 6.2.2 加强与有关国际组织在技术援助方面的合作和协调
- 6.3 与研究和教育机构建立联系以为给国际植保公约确定行动计划提供科学和技术支持
 - 6.3.1 为给国际植保公约的执行提供科学和技术支持制定一项行动计划

附录 II

发展中国家参与国际植物保护公约的标准制定

国际植物保护公约
秘书处向植检临委提交的统计概要

引言

植检临委成员对于国际植物保护公约的标准制定过程中发展中国家参与程度一直十分关注。为了阐述发展中国家在国际植物保护公约 2002 年活动中的参与情况，国际植物保护公约的秘书处准备并提供以下的统计概要和其它信息。

自 1999 年 12 月 1 日到 2002 年 12 月 32 日期间中，国际植物保护公约秘书处总共组织了三十九次（39）会议。其中有二十三次（23）是与植物检疫措施的国际标准制定（植检临委）直接有关的专家工作组会议。有七次（7）会议为起草标准的区域磋商会议。剩下的九次（9）会议是与植物检疫措施临时委员会（ICPM）业务领域有关的会议，这些领域包括战略规划、技术援助、信息交流以及争端解决。所有的会议均包括在本概要中。国际植物保护公约秘书处可以按照要求提供更多的信息或作出解释说明。

政策和程序

在向参加不同类型会议的与会人员提供资助上，粮农组织和植检临委具有各种政策和程序。特别是在作为专家的与会人员和代表各国政府的与会人员之间是有区别的。

专家工作组的与会人员是指由各国或区域植物保护组织推荐并经粮农组织对个人的专业水平进行认可的植物检疫专家。作为一项基本原则，国际植物保护公约秘书处努力确保从不同的地理区域推荐和选择这些专家。国际植物保护公约秘书处是通过粮农组织正常计划预算，对参加专家工作组会议的与会者提供旅费和食宿资助，除非这些会议是由捐助国提供资助。秘书处要求由捐助国资助的会议应遵循同样的程序和政策，正如适用于由秘书处资助的专家工作组会议一样。

在植检临委 1999 年第二届会议上，植检临委一致同意由发达国家自愿地向与标准制定有关会议的与会专家提供资助。由于这些自愿捐助而节省下来的经费有助于秘书处扩大和加速标准的制定，并增加了资助发展中国家更多专家与会的可能性。

植检临委业务会议和磋商会的与会人员是由各国政府提名。他们不一定是植物检疫的专家，也不必由粮农组织进行确认。秘书处鼓励这些会议应具有广泛的地理区域代表性。但是与会人员的最后构成是由各国政府确定的，其取决于是否具有合格的人员及其对所讨论内容的兴趣程度。虽然这些会议与会者的旅费和食宿费用通常是由各国政府负责资助，实际上国际植物保护公约秘书处在组织这些会议之前，总要确保发展中国家的与会者能够获得这种资助。这些资助可以由秘书处的正常计划预算提供或由一个或数个捐助国提供。

统计概要

I.

1999 年 12 月—2002 年 12 月期间国际植物保护公约的专家工作组	23 次会议
专家工作组的与会者	307 名与会者
来自发展中国家的与会者	131 名与会者
工作组会议发展中国家与会者所占的百分比	占与会者的 43%

II.

区域磋商会议	7 次会议
与会者人数	118 名与会者
来自发展中国家的与会者	105 名与会者
代表发展中国家与会者的百分比	占与会者的 89%

III.

植检临委业务会议	9 次会议
与会者	79 名与会者
来自发展中国家的与会者	31 名与会者

代表发展中国家与会者的百分比	占与会者的 39%
----------------	-----------

IV.

会议总数	39 次会议
参会国家的总数	100 个国家
参会的发展中国家数目	79 个国家
与会者总数（包括观察员）	504 名与会者
来自发展中国家的与会者	267 名与会者
代表发展中国家与会者的百分比	占与会者的 53%

发展中国家与会者的区域分布

南美洲	40
非洲	24
中美洲和加勒比地区	20
亚洲和太平洋地区	29
东欧	8
近东地区	18

磋商和批准程序

粮农组织于 1993 年建立了国际植物保护公约的标准制定程序，植检临委在 1999 年的第二届会议上进行了修订。这些程序规定标准草案应经过国际植物检疫专家委员会的审议和批准，也即原先的“植物检疫措施专家委员会”（CEPM）、“临时标准委员会”（ISC）以及最后形成的“标准委员会”（SC）。

标准委员会在国际植物保护公约的标准制定过程中十分重要，因为在标准制定的两个阶段中其负责标准的先进性。在将标准发给各国征求意见之前，标准委员会负责审议和批准标准草案；在标准草案提交给植检临委通过之前，必要时他们还负责讨论各种意见和修订标准。二十（20）名标准委员成员是按地区推荐的。标准委

员会的所有专家均由粮农组织予以确认，这些委员参加委员会的会议均由秘书处予以资助，除非其国家自愿放弃这种资助。

国际植物保护公约的标准制定程序包括粮农组织所有成员国和国际植物保护公约各缔约方参与的磋商阶段，以便对标准草案进行审议并提出意见。1998 年，植检临委将提意见时间由原来的九十（90）天延长至一百二十（120）天。过去，国际植物保护公约秘书处每年发送一或两个供磋商的文件。然而，由于目前标准制定的数量增多和速度加快，2002 年向成员发出了五个供磋商的文件草案。收到了各国反馈意见的总数为 119 份，包括 63 份来自发展中国家的意见。

标准的通过

国际植物保护公约的标准制定程序规定，所有的标准均需由植检临委通过。应粮农组织总干事的邀请，植检临委每年召集一次会议，与会者包括粮农组织的所有成员和国际植物保护公约各缔约方。参加植检临委的代表团由成员国政府指定，在多数情况下包括常驻粮农组织的代表。目前秘书处并未资助参加植检临委的发展中国家与会者，但可由捐助国资助，在未来可通过信托基金来资助。在植检临委的头几次会议（1998 和 1999 年）上，与会者中大约有 80% 是来自发展中国家。

提交给植检临委的所有标准均是采取协商一致而通过的。植检临委在其程序规则中业已规定，必要时由三分之二以上的多数票可通过标准。然而，在标准第一次提交给植检临委时，不能要求采取投票通过。植检临委的所有官方文件包括标准均应以粮农组织的五种官方语言予以翻译和提供，这五种语言即为：阿拉伯语、中文、英语、法语和西班牙语。

结论

由粮农组织首先制定、近来由植检临委修订的程序和政策强调了国际植物保护公约的标准制定过程应坚持透明、参与和地域代表性。该程序向所有国家提供了诸多的机会，可直接参与植物检疫措施国际标准的制定和通过，至少可以通过磋商和批准的程序进行参与。

在与标准制定有关的工作小组、委员会和磋商过程中，发展中国家的代表性按常规通常占一半或一半以上。为了确保发展中国家的专家参与或在国际植物保护公约所有会议中的代表性，除植检临委之外均提供了资助。尽管如此，发展中国家在植检临委中也享有很高水平的代表性。

(N)