

2007 年 1 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

植物检疫措施委员会

第二届会议

2007 年 3 月 26—30 日，罗马

对植物检疫能力评价工具应用情况的分析

暂定议程议题 13.1

I. 背景

1. 植检临委第六届会议（2004 年）注意到植物检疫能力评价工具已在 30 多个国家应用，该项工具对于成员当前植物检疫状况与满足国际标准要求所需之间能力差距衡量基线的确立特别有用。植检临委还指出，由于将来其他许多国家也将利用该项工具，有必要确定其应用是否取得了预期利益。因此，植检临委第六届会议批准了对应用植物检疫能力评价工具进行分析的一项建议。
2. 在植检临委第七届会议上（2005 年），秘书处报告已与非洲国际农业与生物科学中心签署了一项协定，以发展可用于评价植物检疫能力评价过程效益的一个手段。预计该项评价结果可提交植检临委第八届会议/植检委第一届会议（2006 年）。
3. 未能向植检委第一届会议（2006 年）提交最后报告，不过提供并讨论了一个状况报告。植检委注意到进展报告，期望在植检委第二届会议上得到关于分析的正式报告。

II. 对植物检疫能力评价工具应用情况的分析

4. 该项研究的成分概述如下：
 - 严格评估植物检疫能力评价以作为一个需要评估工具，提出关于加强的

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。

建议；

- 审议该项工具在培训和认识提高方面的教育价值；
- 评估对国家一级战略规划的影响；
- 评估对国际上其他组织，包括国际植保公约、粮农组织、捐助组织和发展组织的影响。

5. 该项研究是通过以下方面的结合进行的：发给所有国家植保机构的一份问卷调查表，采访主要信息提供者（如植物检疫能力评价的促进者，捐助者，粮农组织职工，区域植物保护组织—区域植保组织，卫生和植物检疫措施专家等），向区域植保组织提问以及对相关文件进行审议，包括审查卫生和植物检疫措施能力的其他手段。

6. 植物检疫能力评价非正式工作组于 2006 年 12 月审议了正式报告（可在文件台获取），并在议题 13.2 项下向植检委报告（CPM 2007/19）。该报告中提出的建议将在该议题项下讨论。一份简要报告作为本文件附件 1 附后。

7. 请植检委：

1. 就国际农业与生物科学中心准备的对植物检疫能力评价工具应用的分析*进行评论*

附件 1

对植物检疫能力评价工具应用情况的分析

非洲国际农业与生物科学中心

简要报告

I. 引言

1. 国际植物保护公约（国际植保公约）依靠国家植物保护机构（国家植保机构）的能力来实现其目标，国际植保公约第四项战略方针“*通过促进提供技术援助来发展成员的植物检疫能力*”（国际植保公约第 XX 条）阐明了其目标。该项战略方针项下的活动主要集中在 1999 年新西兰的一个项目所提出的植物检疫能力评价工具。国际植保公约在 2001 年负责该项工具，其应用结合关于发展国家植物检疫系统的粮农组织技术合作计划许多项目，但尚未对植物检疫能力评价工具的影响和该项工具是否实现了其目标进行研究。

2. 植检临委第六届会议要求对植物检疫能力评价工具的影响进行审查。该项研究的成分如下：

- 评估对国家一级战略规划的影响；
- 评估对国际上其他组织，包括国际植保公约、粮农组织、捐助组织和发展组织的影响；
- 审议该项工具在培训和认识提高方面的教育价值；
- 严格评估植物检疫能力评价作为一个需要评估工具，提出关于加强的建议。

这是通过以下方面完成的：对所有国家植保机构的问卷调查，采访其他主要信息提供者（如促进者、捐助者、粮农组织职工、区域植保组织、卫生和植物检疫措施专家等）并与他们举行会议，审议相关文件，包括审查卫生和植物检疫措施能力的其他手段。收到了该项调查的 48 份答复，但仅有 16 份答复来自已采用植物检疫能力评价工具的国家。这是正式报告的简要情况，经植物检疫能力评价非正式工作组于 2006 年 12 月审查。最后建议考虑到该次会议上的讨论情况，因此与植物检疫能力评价非正式工作组报告所列的建议草案略有不同。

II. 植物检疫能力评价工具的采用和影响

3. 植物检疫能力评价工具包括 11 个模块中 614 个问题及强项、弱点、机遇、威胁分析的空矩阵，提出重点行动及建立一个法律框架。关于利用问题的答案来完成这些矩阵方面未提供书面指导，但实际上由外部促进者一般通过粮农组织技术合作计划提供了这种指导。通常仅有国家植保机构人员和来自国家其他组织的研究人员参与完成植物检疫能力评价，只有在几个例子中有国家植保机构服务的‘使用者’参加。

4. 植检临委多次指出该项工具的价值，直接参与使用该项工具的许多人员证明其在国家规划方面的利益。在采用植物检疫能力评价工具之后是制定一项国家计划（44%），新的或改进的立法（62%）和证明预算拨款合理（47%）。然而，由于植物检疫能力评价工具一般作为技术合作计划项目的一部分执行，植物检疫能力评价工具的影响很难与该项目的其他影响分离。

5. 植物检疫能力评价工具在国际上常被引用和提及。除了技术合作计划项目之外，该项工具很少为技术援助机构所使用，国家往往不对外使用或提供其植物检疫能力评价工具的结果。植检临委第三届会议同意根据某个国家的愿望对该项工具的结果保密，这在某种程度上偏离了该项工具的最初目标之一，即向国际植保公约秘书处提供信息以查明技术援助需要及确定技术援助重点活动。卫生和植物检疫措施部门对植物检疫能力评价工具较早地产生兴趣，但这没有导致广泛采用该项工具。卫生和植物检疫措施部门的其他能力需要评估工具对能力的评价要比植物检疫能力评价工具广泛，使范围更广的利益相关者参与能力评估过程。

6. 采用植物检疫能力评价工具有助于提高国家对国际植保公约、国际植检措施标准和国家植保机构的作用、需要和义务的认识，虽然国家植保机构之外很少有人参与汇编这些信息。56%的答复者除了单独提供结果之外，还在本国以讲习班、专题讨论会和其他会议等各种方式向决策者和其他利益相关者提供结果。

III. 植物检疫能力及其评估

7. 关于植物检疫能力含义的看法不同，但一般包括保护植物资源和促进贸易。在植物检疫能力评价或国际植保公约术语表中都没有对这一术语进行讨论或定义。植物检疫能力评价说明了一个样板国家系统，但各国所需的能力不同，因此不宜说明可评估能力的单个基准系统。然而，该系统某些方面有最佳方法模式，有些特性是所有成功的系统中所共有的，如效率、透明度（以证据为基础的决定）和充分协调。能力评估和发展方面的最近发展情况从个人、组织和系统业绩方面确定能力。能力评估可能从深入和资源集约型审查到快速自我评估，但是将根据目标、数据和资源的提供情况选择最适宜的工具。

8. 有各种因素引起对国家植物检疫能力进行审查，查明有 10 个可能的目标。

- a. 为国家战略和业务计划（包括重点确定）奠定基础
- b. 在某个特定领域（如诊断、检验、非疫区等）评估能力及加强规划
- c. 着重说明弱点以便吸引和分配资金（本国或外部资金）
- d. 使贸易伙伴相信可信度和可依赖度
- e. 履行（或表明遵守）国际义务（例如国际植检措施标准或参加世贸组织）
- f. 就国际植检措施标准或其它协定（例如卫生和植物检疫措施协定）的实

- 施情况向国际植保公约和有关机构提供反馈
- g. 使利益相关者知情和满意
 - h. 激励工作人员取得更大成就
 - i. 根据业绩指标监测一个时期的进展
 - j. 对区域或全球评估作出贡献

IV. 工具备选方案

9. 不宜仅有一个工具来实现所有能力评价目标，从一开始植物检疫能力评价就被视为各种工具之一。设想植物检疫能力评价工具有六个作用，国际植保公约、区域植保组织和国家植保机构在植物检疫能力评价工具的发展和使用时可能发挥作用。

- a. 迅速评价国家植物卫生系统以作为拟定结合所有利益相关者的观点和需要的一个愿景和战略。美洲农业合作研究所发展的业绩、愿景、战略工具可发挥这一职能。
- b. 确定某个领域或整个植物卫生系统的能力需要，以作为制定详细计划及吸引本国或外部资金的基础。植物检疫能力评价工具最适宜发挥这一作用，不过需要对框架作修改。
- c. 评估一个贸易伙伴的可依赖度或可信度。这是世界动物卫生组织动物卫生守则中采用能力评价方法的基础，在植物卫生方面目前通过各种活动，包括双边问卷调查表和国际植保公约项下的报告要求来满足需要。
- d. 监测国际植保公约或其它国际义务的履行情况。这是作为植物检疫能力评价可能发挥的一个作用提出的，但不符合自我评估能力建设需要。将需要单独的工具，也许同制定每个新的国际植检措施标准相联系。
- e. 衡量植物卫生系统的效益，按业绩指标监测一个时期的进展，评价资源分配，激励工作人员取得更大成就。
- f. 对植物卫生能力进行区域和全球审查以查明基本问题并向供资机构和非专家表明植物卫生的状况和重要性。

V. 建 议

10. 关于植物检疫能力评价工具，建议：

- a. 植物检疫能力评价工具的目标应当限于植物检疫能力需要评估以作为国家计划和重点确定及分配和吸引资金（本国或外部资金）的基础，过去五年就是如此使用该项工具的。
- b. 扩大植物检疫能力评价的内容以包括同国际植保公约/国际植检措施标准项下国家植保机构义务没有直接关系的国家植物卫生系统能力成分，如通信和利益相关者参与国家植物卫生系统。
- c. 提供文件涉及：采用植物检疫能力评价工具的过程，包括决策者、私营

部门和其它利益相关者的参与；在国家目标和贸易伙伴范围内解释结果以查明重点活动及制定行动计划；在本国和国外概述及提供结果。食品安全评估工具应视为这种指导的一个例子。

- d. 按主题类别对植物检疫能力评价做结构调整；每个类别包含分层次的安排，以便视高层次问题答复情况，可能不必答复关于具体详情的低层次问题。
- e. 主题类别与有助于了解和促进制定以结果为基础的计划（如植物检疫立法准则）的补充资源材料相联系。

11. 关于植物检疫能力评价的其它工具，建议：

- a. 审议以核对清单形式的各个国际植检措施标准实施文件及如何拟定和使用这些文件来监测与国际植检措施标准实施有关的能力需要。
- b. 国际植保公约将业绩、愿景、战略工具视为根据专家评价迅速评估国家植物检疫系统的一个有用工具，以及作为使不同利益相关者参与和商定重点活动的一个起点。
- c. 贸易伙伴普遍要求的信息，包括国际植保公约/国际植检措施标准中信息分享的现有要求，纳入一个统一的模板在国际植检门户网站上公布供适当获取，以减少一般信息的双边交流需要。
- d. 发展简单工具，例如以电子数据表为基础的工具以实现非常具体的评价目标，如模式风险，评估服务效益，费用回收的计算，投资决策。
- e. 对所有上述工具进行审查以便明确包括环境关注。

12. 关于技术援助战略，建议：

- a. 制定一项技术援助战略计划以解决各种问题。虽然植检委各个分小组可参与发展和执行技术援助，但它们都必须认识到可及时横向交流的单项整体战略并根据这一战略开展工作。必须适当分配协调作用。
- b. 植检委批准最适合其对国家植保公约中所有努力的愿景和期望的一个国家植物检疫能力定义。
- c. 设想一个收集关于国家植保机构能力和问题的信息的机制，同时考虑到保密需要。
- d. 适当分配对于植物检疫能力评价工具和其它工具所产生的信息使用进行审查的作用，以便了解趋势，确保信息的准确传递，更好地向其它部门通报植物卫生的需要和价值。
- e. 应当发起关于国家植物检疫数据质量的一项行动（如可输入更详细的电子数据表类工具的基线风险、阻止引入的努力程度等），以作为对国家植保机构的对象明确的援助。