


2012 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	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

植物检疫措施委员会

第七届会议
2012 年 3 月 19—23 日，罗马
2012-2019 年战略框架
暂定议程议题 9.1

I. 内容提要

1. 《国际植物保护公约》（《植保公约》）是旨在促进植物保护领域的联合行动与国际合作以及提升领导能力的重要文书。作为主要的国际框架，《植保公约》将在未来几年内愈趋重要，以应对植物有害生物和病害（以下按《植保公约》统称为有害生物）的全球化与跨境转移所带来的挑战。
2. 为了应对保护全球植物资源所带来的挑战 – 包括农业、森林、自然生境、生物多样性与粮食生产 – 迫切需要加强支持《植保公约》的基础设施，以帮助防止植物有害生物的扩散。特别是，《植保公约》需要加强其制定国际标准的能力；建立与促进成员间的有效信息交换系统；解决所有成员国，特别是发展中国家成员国执行公约和已采用的各种标准的技术能力问题；提供适当的、可持续的行政支持结构，以满足其成员的需求与优先事项。
3. 国家植物保护机构面临着类似的挑战。国际贸易中粮食和农产品数量快速增长且日益多样化，这给植物保护官员提出了新的高要求，事实证明这些要求难以满足。

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，
该文件印数有限。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。

4. 《植保公约》的愿景是：保护全球植物资源免受有害生物危害。
5. 其使命是：确保各国之间在保护全球植物资源、防止有害生物传入与扩散方面的合作，从而保护粮食安全和生物多样性并促进贸易。
6. 其战略目标是：
 - A. 通过防止虫害扩散来保护农业可持续发展以及加强全球粮食安全；
 - B. 保护环境、森林和生物多样性免受植物有害生物危害；
 - C. 通过推广协调一致的、科学的植物检疫措施来促进经济和贸易发展；以及
 - D. 建设成员的植物检疫能力，以实现目标 A、B 和 C。
7. 实现这一战略框架的各项目标的关键不仅在于成员间承诺通过《植保公约》进行全球协作，更重要在于政府或者非政府利益相关者在未来几年内愿意支持和帮助为《植保公约》的计划和基础设施提供资金。

II. 引言

8. 鉴于与有害生物扩散相关的植物检疫风险日益增加，且有需要保护植物资源和生物多样性、确保粮食安全以及支持全球贸易和经济增长机会安全扩大，如今《国际植物保护公约》（《植保公约》）显得尤为重要且具有相关性。但是，《植保公约》在全球植物保护上能够且应该发挥的作用与满足这些新的国际挑战所需的实际可用资源之间存在一定的差距。
9. 植物有害生物对农业和农村社区、植物的生物多样性和世界各地自然生境和生态系统的威胁无处不在且不断增加，这对农学家、林业员和环境保护者而言仍然是重大问题。新的有害生物正在不断被识别，已知的有害生物由于贸易和气候变化变得更加广泛且更具破坏性，因此与有害生物的战斗仍在进行中。此外，在全球范围内，新的挑战不断出现，改变了《植保公约》的运作环境，并需要植物检疫措施委员会（植检委）做出新回应。
10. 《植保公约》未来 8 年的战略目标考虑到不断变化的全球环境，并包括重要的《植保公约》倡议和行动，旨在满足全球对于以下事项的需要和要求：
 - 安全可靠的粮食供应，
 - 受保护的环境，
 - 可持续的贸易和经济增长，以及
 - 协调的能力建设计划。

11. 最终,《植保公约》被世界贸易组织(世贸组织)《卫生和植物检疫措施应用协定》认可为负责制定植物卫生标准的国际标准制定机构,而实现这些目标将使《植保公约》在全球范围内得到承认和重视,成为保护农业和环境免受入侵植物有害生物的危害,确保全球粮食安全,促进所有成员国的安全贸易和经济增长机会方面的首要国际框架。实现这些目标的关键将是成员间承诺通过《植保公约》进行全球协作,并愿意在未来几年内资助《植保公约》的计划和基础设施。

12. 在植物资源保护方面,《植保公约》有助于:

- 保护农民和林业员免受新有害生物传入与扩散的危害;
- 保障粮食安全;
- 保护自然环境、植物种类和多样性;
- 保护生产者和消费者,降低抗击和消灭有害生物的成本。

III. 《国际植物保护公约》

13. 《植保公约》签订于 1951 年,是保护全球植物资源(包括森林、非栽培植物和生物多样性)免受植物有害生物危害以及促进国际贸易中的植物和植物产品的安全运送的主要国际条约。《植保公约》交给联合国粮食及农业组织(粮农组织)保存,并受其管理。如今,《植保公约》由超过 175 个缔约方和其他自愿遵守《公约》的国家组成。

14. 《公约》于 1979 年和 1997 年进行了修正。1997 年的修正尤为重要,其中包括有关秘书处、植物检疫措施委员会(管理机构)和植物检疫标准制定机制的条款。自 1997 年以来,对《植保公约》制定植物卫生标准、提供技术援助以及提供全球有害生物信息的工作的需求日益增多,已远远超过了其资源和供资情况所能承受的程度。《植保公约》已实施 60 年,其工作计划已经成熟,而新阶段的《植保公约》实施工作需要进一步发展。

IV. 植物有害生物

15. 植物有害生物的传入或爆发显著影响粮食安全和/或对经济有显著的负面影响(见插文 1)。种类繁多的植物病虫害(以下按《植保公约》统称为有害生物)威胁全球粮食生产(包括动物饲养)、森林的培植和自然环境的野生植物群。一些植物有害生物的历史影响是众所周知的,例如爱尔兰马铃薯晚疫病,斯里兰卡和巴西的咖啡叶锈病,欧洲和美国的葡萄根瘤蚜,巴西的橡胶南美叶疫病菌,北美的小麦秆锈病菌,欧洲和美国的榆枯萎病菌,以及北美西岸森林的舞毒蛾。

16. 虽然有害生物有的影响微不足道,有的则影响极大,但往往难以充分评估这些影响。如果可以在某一地区预防有害生物定殖,预防所需的资源必然明显少于传

入后采取长期控制、遏制、消除（如果可能）等行动所需的资源，也少于处理由于不采取任何行动而导致的后果所需的资源。

17. 插图 1：区域内先前未曾记录的主要有害生物示例

18. **大谷蠹**为大谷物钻蛀虫，在 20 世纪 70 年代末意外地从中美洲传入坦桑尼亚，并在该区域的其他国家扩散。20 世纪 80 年代初首次发现于西非的多哥。如今，它已扩散至许多非洲国家，成为西非和东非地区对存储的玉米和干木薯最具破坏性的有害生物。在非洲更靠近热带的国家，这种大谷物钻蛀虫破坏了高达 70-80% 的存储玉米谷物和 30-40% 的木薯。《植保公约》目前正在开展关于谷物国际运输的国际植物检疫措施标准（国际植检措施标准）的工作，这可能有助于降低发生此类有害生物传入的风险。

19. **光肩星天牛**即亚洲长角天牛（ALB），在北美被视为是入侵物种，因为它对许多落叶硬木树种构成了严重威胁。这种有害生物在 20 世纪 80 年代通过木质包装材料传入北美。如果它在美国定居，可能会对天然林、林产品行业和城市环境有显著影响，如果它扩散全国，则估计有 12 亿株树木将死亡。仅在美国东部，400 万个就业岗位依赖于易受亚洲长角天牛危害的森林。《植保公约》推出了 2009 年第 15 号国际植检措施标准，“国际贸易中木质包装材料条例”，以尽量减少再次通过木质包装传入此类有害生物的可能性。

20. **小麦秆锈病菌**，Ug99。这种真菌对世界第二大作物小麦有致命性危害，由此产生的风险不断上升。致命的真菌 Ug99 导致茎锈病，可以摧毁整个麦田。2010 年首次在南非发现了两种新的侵袭性真菌，引发了对于其扩散可能性的担忧。在发展中国家超过 10 亿人口依赖小麦作为食物和收入。（参见 <http://pulitzercenter.org/blog/untold-stories/global-threat-wheat-killer-rises>。）虽然对抵抗措施的探索值得一提，但威胁和影响将持续多年，并可能在许多国家造成破坏性的后果。

21. **黄龙病**又名柑橘绿化病，被视为由病媒病原体引起的最严重的柑橘疾病，通过柑橘木虱传播。这种疾病已影响中国大陆、台湾、印度、斯里兰卡、马来西亚、印度尼西亚、缅甸、菲律宾、巴基斯坦、泰国、琉球群岛、尼泊尔、毛里求斯和阿富汗的作物。亚洲以外的地区也有关于此种疾病的报告，包括沙特阿拉伯和巴西，最新报告的有美国、墨西哥、伯利兹和其他中美洲国家。柑橘绿化大大降低了柑橘产量，破坏水果的经济价值，并导致树木死亡。

22. **葡萄小卷蛾**，欧洲葡萄蔓蛾（EGVM）在其所传入的地区是头号葡萄虫害。它对欧洲、地中海、俄罗斯南部、日本、中东、近东、非洲北部和西部地区的经济有重要影响。在智利产酒区（2008 年）、美国（加利福尼亚州）（2009 年）和阿根廷（2010 年）已有关于欧洲葡萄蛾的报告。若不加以控制，作物将受到严重损害，在某些情况下会导致 80-100% 的损失。加利福尼亚州的初步经济分析显示，欧洲葡萄蛾的存在将严重影响该州葡萄和核果作物的生产，导致新鲜和加工商品供应量的减少，从而影响地方社区、该州的经济以及国内和国际贸易。仅在加利福尼亚州，2008 年受该有害生物威胁的葡萄生产价值为 29 亿美元。自首次在智利检测到该有害生物后（2008 年），智利政府实施了一项官方控制有害生物的计划，每年预算约为 1,000 万美元。

23. **地中海实蝇**是严重危害水果和蔬菜的虫害，对园艺生产有巨大的负面影响。1977 年首次在墨西哥发现。次年墨西哥和美国联合制定了一项计划以防止其从中美洲传入。若没有在墨西哥实行持续的控制和消除计划，损失的水果和蔬菜与防控此种有害生物所需的农药成本将造成达约 420 万美元的潜在损失。此外，还可能造成预计 2,580 万美元的出口销售损失和 1,750 万美元的间接影响（农村地区公共健康水平下降、园艺部门就业减少以及环境危害）。

V. 战略框架的全球背景

24. 自《植保公约》于 1952 年生效以来，世界已经发生了巨大变化。可能会影响或限制监管政策和计划的广泛政策问题和国际发展趋势多样且复杂，将会影响今后几年的国际植物保护。这些问题主要来源于四大主题：全球经济和贸易形势；环境和自然资源（包括气候变化）；人口趋势；以及粮食安全。这些问题对监管政策和未来的植物检疫挑战有重要影响¹。

A. 全球经济和贸易形势

25. 除了当前的全球化问题，贸易分析人士注意到近年来贸易模式发生了重大变化。在一些国家，消费需求减弱；现金、投资者信心、信贷和消费减少，从而使国际贸易降温。全球金融危机已导致一些国家更关注其国内的就业和财政状况。

26. 在未来，为了保留和创造就业岗位，预计许多国家政府将继续寻求国外市场和促进出口，以作为其更广泛的经济增长战略的一部分。与此同时，一些非传统出

¹ 总干事提出的《2010-13 年中期计划和 2010-11 年工作计划和预算》（2009 年 11 月 18-23 日举行的粮农组织大会第三十六届会议第 C 2009/15 号文件）和《2010-2019 年战略框架》（上述会议第 C 2009/3 号文件）中描述了更广泛的总体背景情况。

口大国预计将成为快速增长且具附加值的农产品和食品的新来源。发展中经济体正在出现，并将继续在非洲、亚洲、拉丁美洲和其他区域出现，加强对全球经济政策的影响²。

27. 随着国家之间贸易能力和利益的增长，包括有利于国内农村和农业部门的营销机会增加，预计贸易将会有所扩大。刺激经济增长将持续依赖于国际和区域贸易，包括食品和农产品贸易，这给《植保公约》和国家植物保护机构带来更多压力，即需要其有效地管理新的或扩大中的贸易流所固有的有害生物风险，同时制定必要的国际标准、知识库和技术指导，以确保安全贸易。此外，政府作用的减少将更加需要私营部门的参与和管理。

B. 环境和自然资源

28. 21 世纪，气候变化的影响很可能是广泛的。情况虽复杂，但有些因素值得关注：

29. 不论政府采取何种方法应对气候变化的挑战，尽可能减少环境危害的政策都将是优先重点，但上述方法和政策须与维持并扩大可持续粮食生产的需要保持平衡，以缓解贫困，供养人口。

30. 越来越多国家的政府正通过使用化石燃料的替代品，包括生产生物燃料，寻求国内能源安全。

31. 众所周知，且有确凿证据表明，甲基溴对臭氧层具有破坏性影响，因此鼓励采取替代性植物检疫措施（参见《植保公约》建议 1）。

32. 考虑到用于虫害治理的化学处理备选方案对环境和自然资源的影响，将大幅减少使用该类产品。

33. 确保有效且高效利用农业用水的需要可能会影响粮食的产地和种类。

34. 对气候变化和保护环境的关切日益增加，这将迫使《植保公约》和国家植物保护机构越来越意识到，随着气候不断变化，有害生物的分布情况可能正发生变化。需鼓励采取环境友好措施以减少植物有害生物对粮食生产和环境的影响，并允许贸易商品的安全转移。

C. 人口趋势

35. 城市化程度越来越高，农村人口向城市迁移的现象不断增加，这是全球人口的发展趋势。农村人口向城市的大规模迁移将降低农村的生产力，要解决这一问题，

² 联合国/粮农组织报告被《纽约时报》的文章引用（2010 年 1 月 25 日）。

各国政府可采取农村发展计划，重视可持续的、安全的、在当地生产并销售的粮食及其他植物产品。

36. 发展中国家的人口增长率普遍高于发达国家。未来 30 年内，经济动力将转到发展中国家，那里有全球未来的中产阶级和消费者³。

37. 上述人口结构的变化，包括人口迁移，将改变世界各国的粮食和饮食文化，产生新的粮食消费和需求模式。这些改变将导致包括园艺产品在内的新型粮食产品，被合法或非法运往新市场和新的地点。

D. 粮食安全

38. 粮食安全，即充足粮食供应的提供和获取，有多个层面的因素，包括气候变化、植物有害生物（包括外来入侵物种）、贸易、粮食援助、新的生产技术和农村发展。新兴国家增加土地利用的趋势将进一步影响粮食安全，在植物检疫监管框架方面缺乏执行能力的发展中国家尤其如此。粮食援助仍将作为一个应对全球灾害的人道主义方法，高居各国和国际组织议程的前列。

39. 鼓励发达国家寻求提供能力建设、技术援助和促进贸易的机遇⁴。然而，提高发展中国家独立性并增加其财富的手段应为促进贸易增长，而非援助。应极力呼吁国家监管机构为能力建设、有害生物控制、营销与贸易以及使用新（制造）技术等领域提供专业知识，以推动全球粮食安全议程的发展。但如果发展中国家未做好满足这些服务需求的充分准备，那么他们推动全球粮食安全议程的能力将继续大打折扣。

40. 关于粮食安全的担心不断增加，以及在未来世界人口不断增长情况下的粮食供应问题，都给许多国家带来了诸多问题。但《植保公约》可以在各国发展监测和应对植物有害生物风险的能力方面发挥实质性作用，从而为保障国家粮食供应提供了一道重要防线。

E. 获得科学技能和信息

41. 科学的植物检疫专门知识对支撑农业和贸易发展的公共政策至关重要，但这类知识越来越难以获得，这是影响许多国家的一大问题。主要原因是所谓的分类学障碍，即政府不断缩减对工作人员、基金和培训的投资，导致分类学专门知识、工具和服务的丧失。这不仅影响植物检疫服务，还影响保护环境和生物多样性所涉及

³ Goldstone, Jack A., 2010 年。“新的人口炸弹”，《外交》杂志（*Foreign Affairs*）（2010 年 1/2 月刊），第 38 页。

⁴ 世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》第 9 条“技术援助”中表示，“各成员同意协助向其他成员提供技术援助，尤其是发展中成员国家”，以及多哈发展回合。

的诊断服务。《生物多样性公约》成员已建立一个基金制度，即全球生物分类学伙伴关系基金，以增加资金，加强分类服务体制的实施。（插文 2 提供了探讨植物检疫能力问题的参考文献。）

42. 插文 2：关于植物检疫专门知识的信息来源

43. Rassmann、Kornelia 和 Smith、Richard，2011 年，*Business plan for the preparatory phase of The Global Taxonomy Partnership Fund*，《生物多样性公约》，文件编号 UNEP/CBD/GTI-CM/11/INF/2，2011 年 5 月 27 日，（可参见网页 <http://www.cbd.int/doc/?meeting=4847>，访问时间 2011 年 6 月）。

44. 欧洲和地中海植物保护组织，2004 年，植物健康受到威胁 – 紧急状态（“马德拉宣言”）；欧洲和地中海植物保护组织理事会研讨会宣言，马德拉，2004 年 9 月（参见《欧洲与地中海植物保护组织通报》，40 (2010): 127）。

45. Miller, Sally A., Beed, Fen D. 和 Harmon, Carrie Lapaire，2009 年，植物病害诊断能力和网络，*Annual Rev. Phytopathol.* 杂志第 47 期，第 15-38 页。

46. 《植保公约》可以在为促进建立与科学的植物检疫专门知识和资源有关的网络、伙伴关系和协会提供全球平台方面发挥重要作用。通过上述网络，《植保公约》成员国可获得并利用其他机构、国家或地区的植物检疫专门知识。

47. 此外，《植保公约》还提供知识管理服务，以便：

- 允许各国政府、区域植物保护组织和秘书处根据《植保公约》的规定履行汇报义务；
- 支持政策制定者和决策者；
- 改进获得科学信息的方法；
- 客观分析国家能力和全球趋势；
- 提高贸易伙伴之间的透明度和信任度；
- 根据《植保公约》工作计划的整体需要，提供信息管理。

F. 监管政策面临的挑战

48. 由于贸易量增加和贸易多样化，新兴市场入市机会增多，以及实行植物检疫监管计划的人力和财政资源减少，国家植物保护机构需集中精力审查现有政策，以应对不断变化的全球形势和风险。审查和更新国家植物检疫政策的努力还将有助于

确保公众对国家级的植物保护规章和计划，以及为资助此类计划提供资源方面继续充满信心。

49. 同时，私营利益相关者应更多地参与植物检疫事务，并承担责任。政府和业界应实行强有力的激励政策，鼓励限制风险的行为。全球化和气候变化导致植物健康问题越来越严重，政府与行业之间更加紧密协作可为解决该问题创造更好的环境。总体来说，植物健康政策框架的官员在执行公务时，应考虑种植者和贸易商在对保护植物健康做出了贡献的活动中所做出的努力。这样就能更有效地利用政府资源，同时对风险最高的领域予以最多关注。这也将鼓励种植者和生产者更关注植物健康问题，在公私部门分担的责任中承担更多责任。政府还可以在与利益相关者的合作中，考虑诸如核证系统和自愿验证计划一类的法律文书。

50. 对于环保问题、外来入侵物种问题、以及生物多样性受到威胁的担忧日益增加，这意味着，环保已成为贸易和植物生产政策中越来越有影响力的因素。由于保护自然植物资源和更广泛的农业生态系统所产生的利益，引起了各国政府和国际社会的关注，因此预计政策将发生变化。

51. 根据《蒙特利尔议定书》，可能逐步淘汰甲基溴，因此国家植物保护机构转而越来越关注将虫害治理措施与系统方法相结合。目前正更广泛地采用上述综合方法，以抵消公众日益增加的对使用农药处理虫害爆发的传统手段所造成的人类健康和环境问题的关切，并使各国能履行《蒙特利尔议定书》规定的义务。

52. 尤其是从植物保护的角度看，新技术将为国家植物保护机构提供更多工具，方便商品的检验和认证，改善有害生物诊断情况，提高商品的可追踪性，并进行快速有效的沟通。监管政策应鼓励使用上述工具。

G. 集体行动资源减少

53. 自 1997 年以来，国际保护植物公约及其秘书处的需求和预期大幅增长，已超过可用于推动植检委已同意的防止有害生物扩散和保护全球植物资源所需的国际集体行动的资源 and 资金。

54. 在全球植物保护方面，《植保公约》能够和理应发挥的作用与其在应对日益严重的虫害和疾病威胁方面的实际可得资源之间的差距继续扩大。目前，全球经济面临政府赤字、经济增长缓慢，就业市场低迷等状况，这将继续限制政府在国际层面上投入新的或额外资源的能力。对《植保公约》及其落实和实现该战略计划中的目标的能力而言，上述全球经济现状将是非常严重的限制因素。

55. 因此，实现战略框架中目标的关键将不只是各成员承诺通过《植保公约》开展全球协作，更重要的是政府和非政府利益相关者愿意在未来数年支持《植保公约》的计划，并资助基础设施。

VI. 粮农组织战略框架下的《植保公约》

56. 《粮农组织章程》（第 I 条和第 XIV 条）规定，粮农组织的主要作用是作为成员协商国际文书的一个中立论坛。这些文书包括多边协议、法规、良好做法、国际标准、行动计划，或其他必要的集体措施，这些措施旨在实现共同目标（消除贫困和饥饿），或全球农业目标（可持续农业生产和保护粮食安全），或节约和保护世界自然资源等目的。

57. 中立的国际论坛这一核心功能促进并支持各缔约方制定区域和国际法律文书，并履行由此产生的国家义务。《植保公约》即是粮农组织的其中一份政府间法律文书，它将来自世界各地的植物检疫（植物健康）官员汇聚到一起，共同为防止有害生物扩散和保护全球植物资源而努力。

58. 粮农组织的三大总体目标如下：

- **减少遭受饥饿的绝对人数**，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全而富有营养的食物的世界，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和食物偏好；
- 通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，**消除贫困，为所有人推动经济和社会进步**；
- 为了当代和子孙后代的利益，**可持续管理和利用自然资源**，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

59. 《植保公约》是《粮农组织章程》第 XIV 条（第 XIV 条的规定中包括粮农组织成员制定并接受，且由粮农组织资助的公约）下的一个机构，通过旨在防止粮食损失和保护自然资源免遭普遍存在的植物有害生物破坏的计划、标准和行动，在支持上述总体目标方面发挥着重要作用。《植保公约》的使命之一是粮农组织战略框架中题为实现作物生产的可持续集约化的战略目标的组成部分。

60. 《植保公约》的主要活动还体现了粮农组织的与促进和支持政府间合作及联合行动有关的核心功能，具体如下：

- 1) 激励信息和知识的生成、传播和应用，包括统计数据，即知识管理；

- 2) 就国际文书进行协商，制定规范、标准和自愿性准则，支持编写并推动实施国内法律文书；
- 3) 为技术转让、加速改变、能力建设，尤其是农村机构的能力建设提供技术支持；以及
- 4) 开展宣传交流工作，以调动政治意愿，推动全球认同粮农组织任务领域所需要采取的行动。

61. 上述主要功能均体现在《植保公约》的工作计划之中，对全球粮食安全议程的发展具有重要作用。包括：

- 1) 知识管理，包括虫害出现、爆发相关信息的交流，以及各国间分享其他官方植物保护信息；
- 2) 植物健康的国际标准（WTO 认定的用于指导植物商品安全贸易的科学标准）和粮食与农业商品贸易安全发展准则；
- 3) 能力建设，旨在帮助各国保护各自及其邻国的植物资源；
- 4) 宣传《植保公约》，提升其在全球有害生物防治工作方面的形象并扩大在缔约方中的影响；以及
- 5) 为成员解决植物检疫争端提供非约束性论坛。

62. 粮农组织在其 2010-2013 年中期计划中认可了多项国际公认标准和行动计划的制定与实施，其中包括编制用于技术审查的各项标准草案，并在政府间一级制定这些标准草案。这需要依靠《植保公约》秘书处为相关机构提供支持。换言之，《植保公约》秘书处充足而可持续的人员配置，是《植保公约》和粮农组织各项战略目标得以实现的前提条件。《植保公约》秘书处在支持以下几项工作方面起着不可或缺的重要作用：制定国际植物卫生标准、在各成员间实施积极的信息交流计划、实施能力建设和训练计划，以及设立不具约束力的争端解决机构。

63. 虽然粮农组织为《植保公约》提供核心供资，但还必需一个资源筹措计划，以确保有足够且可持续的资源作为《植保公约》秘书处人员配置的职业基础，使其能够充分且可持续地实施《植保公约》的工作计划。《植保公约》议程将会受到诸多方面的影响，包括不断变化的全球经济和贸易形势，环境和自然资源因素，人口增长趋势，粮食安全的相关政策和优先事项，以及管理政策所带来的挑战。《植保公约》的管理机构（植检委）和《植保公约》秘书处将继续努力安排好其工作的优先次序，并采用与监测和评估其各项计划和活动相关的新工具，以求实现最高效率和最佳成果。

VII. 《植保公约》战略框架

64. 对于粮农组织各成员而言，《植保公约》一直以来都是确保粮食安全、保养植物资源以及建设植物检疫能力的关键文书。本《植保公约》战略框架使《植保公约》的各项行动更加切合粮农组织的战略目标和新的粮农组织基于结果的管理系统。

A. 《植保公约》的愿景

65. 保护全球植物资源免受有害生物危害。

B. 《植保公约》的任务

66. 确保各国之间在保护全球植物资源、防止有害生物传入与扩散方面的合作，从而保护粮食安全和生物多样性并促进贸易。

C. 战略目标

67. 《植保公约》2012-2019 年战略目标是：

- a) 通过防止有害生物扩散来保护农业可持续发展以及加强全球粮食安全；
- b) 保护环境、森林和生物多样性免受植物有害生物危害
- c) 通过推广协调一致的、科学的植物检疫措施来促进经济和贸易发展；以及
- d) 建设成员的植物检疫能力，以实现目标 a)、b)和 c)。

68. 下文描述未来 8 年的各项战略目标及其实现方式。每项战略目标都确定了数项要实现的组织成果。这些组织成果能否顺利实施取决于能否获得合适且充足的资源。

69. 在《植保公约》的框架内，各区域植物保护组织在推动在区域一级实施《植保公约》方面起着关键作用。在制定各项具体行动从而防止有害生物扩散对农业、粮食安全和生物多样性产生影响以及实施能力建设计划方面，区域植物保护组织是《植保公约》的重要合作伙伴。因此，与各区域植物保护组织建立有效的伙伴关系，对于实现以下战略目标是十分必要的。

a) 通过防止有害生物扩散来保护农业可持续发展并加强全球粮食安全

70. 预测的人口增长（和许多地区的收入增长前景）将使目前和未来的粮食需求不断增加。人口增长趋势可能会在全球范围内对粮食安全形势造成压力，尤其是在撒哈拉以南非洲等发展中区域。粮农组织估计，就整体情况而言，全球农业产量需

要增加约 70%才能满足 2050 年预计人口数量对粮食的需求。预计作物生产将继续占世界粮食的 80%以上。为达到这一目标需要大幅增加作物产量，而 70%以上的产量增长将依靠对现有的、或正不断减少的耕地面积的集约化利用，并且还必须保证在中期内这些耕地的粮食产量仍能继续增加。作物生产集约化战略必须比现在或历史上任何时候更具可持续性，即必须重视并加强生态系统服务，如土壤养分动态、授粉、有害生物数量控制以及水资源养护等。这些战略还必须基于几个要素，其中包括病虫害综合防治、保护性农业、植物遗传资源的获取和可持续利用，同时还必须减少土壤、空气和水的污染。各国家和地区必须加强自身对有害生物爆发的监测、检测和快速响应的能力，避免有害生物对其他区域和贸易伙伴构成威胁⁵。

71. 充分发挥职能的各国家植物保护机构和各区域植物保护组织可保护农业、环境和自然资源免受有害生物的负面影响，因而有助于加强粮食安全并为各国创造贸易机会。在与各利益相关者进行密切合作时，需要在由政府 and 私营部门共同分担责任的基础上建立一套有效的国家有害生物传入和扩散预防系统。为此，《植保公约》和国际植物检疫措施标准（国际植检措施标准）为国家植物保护机构或区域植物保护组织的有效运作提供框架，例如如何建立和运作一套进口监管系统，如何开展有害生物风险分析，以及编制有关监测、有害生物状态、有害生物消除方面的指南等。此外，国际植检措施标准还包括有助于识别主要植物和植物产品的有害生物的诊断规程，以及旨在提供有害生物治理备选方案的处理措施或综合性措施。各项标准在将来会日益细化，即专门针对某类商品或有害生物制定标准。

72. 国际植物检疫门户网站（IPP – <https://www.ippc.int>）是《植保公约》的植物检疫知识管理系统。除了为整个《植保公约》工作计划提供所需的信息管理之外，它还通过一个有害生物报告系统专门提供植物和植物产品中有害生物发生率方面的信息。规划的系统开发将通过提高成员的能力并准许其访问电子报告系统（包括通过区域植物保护组织访问）来加强成员间有害生物警报的信息交流。

73. 本战略目标将大力支持粮农组织关于改进可持续集约化的作物生产的目标⁶。

74. 组织成果

75. A1 – 通过改善检查、监测、监视、诊断、疫情报告和疫情响应系统的方式发现、报告并消除或控制有害生物。

76. A2 – 协助区域植物保护组织治理有害生物问题，并酌情提供标准实施方面的技术资源，以改善可持续集约化。各国共享关于此类治理计划的信息。

⁵ 粮农组织。《粮农组织 2010-2019 年战略框架》。

⁶ 粮农组织，2011 年。《节约与增长 – 小农作物生产可持续集约化决策者指南》。罗马，意大利。

77. A3 – 相关的国际植检措施标准促进了食品和基本园艺产品的转移。

78. A4 – 通过将关于建设国家植物检疫能力的《植保公约》能力建设战略与粮农组织及其他计划相结合的方式加强粮食安全。

b) 保护环境、森林和生物多样性免受植物有害生物危害

79. 对于外来入侵物种问题重要性的认识有所提高，外来入侵物种能够并且确实已经对陆地、海洋及淡水环境造成了严重破坏。《生物多样性公约》处理总体的生物多样性和环境问题，而《植保公约》则是特别针对那些构成植物有害生物的外来入侵物种，并就防止其危害提供指导。

80. 国际植物检疫门户网站为各国提供了途径，使其能够提供和共享国家有害生物名单等基本植物检疫信息。此类信息使监管机构能够在必要的情况下开展风险分析并制定措施。

81. 国际植物检疫门户网站的实用性和可见性将得到提升，以在各成员国和各利益相关者间共享有关《植保公约》的信息，包括针对特定种类作物的推荐的植物检疫实践、有害生物控制措施、研究成果、其他与有害生物相关的国家信息，以及粮农组织/合作伙伴的其他相关信息。国际植物检疫门户网站中的有害生物报告系统提供了必要信息，对环境保护机构有着重大价值，该系统还将在时间和资源允许的情况下作进一步扩展。

82. 《植保公约》标准和《植保公约》框架可用于满足环保团体的需求，因为环保团体的工作涉及植物生物多样性以及与属于植物有害生物的外来入侵物种有关的新问题。例如，若将关于有害生物风险分析的《植保公约》标准投入使用，它可成为评估环境有害生物风险不可或缺的重要工具。

83. 《植保公约》秘书处及其成员与《生物多样性公约》秘书处的对应人员相互合作，确定共同问题、制定标准和其他方式，以应对双方的共同利益问题。

84. 许多其他国际植检措施标准有多个要点直接针对生物多样性保护问题，例如，关于木质包装材料处理的标准旨在降低能影响生物多样性或商品林的林木有害生物的风险。《植保公约》正在提议制定一系列其他标准，以应对外来入侵物种的潜在转移问题，这对于保护生物多样性十分重要。这些标准将尽可能减少有害生物通过海运集装箱或空运集装箱转移，并降低来自船上废弃物的有害生物风险。

85. 应对环境挑战的能力建设计划将被列入《植保公约》秘书处制定的支持计划中。

86. 组织成果

87. B1 – 向各国及国际上的环境保护部门和林业部门提供充足的关于新有害生物及其分布情况的信息和工具。知识管理工具将包括有害生物风险分析协助和有害生物治理技术。

88. B2 – 国家植物保护机构和区域植物保护组织得到资助，把保护野生植物和生物多样性作为其职责的一部分，并与环保部门的机构开展合作。

89. B3 – 制定了可支持环境保护并有助于降低气候变化影响的适用标准和建议并开发其他技术资源。

90. B4 – 在能力建设的基础上，各国已经能够保护其自然植物资源免受有害生物危害。

c) 通过推广协调一致的、科学的植物检疫措施来促进经济和贸易发展

91. 贸易是许多国家的经济中日益重要的一部分，因此需要加强与贸易相关的能力建设和标准制定，以帮助各国制定政策、开发系统，从而把握新的贸易机遇。与此同时，一些发展中国家对进口日益依赖，这意味着他们需要有效的管制系统或框架来保护其农业和环境。

92. 国际植物检疫门户网站包含植物及植物产品出口方面的市场准入相关信息。开发可行的出口系统需要一个可发挥职能的区域植物保护组织，以确保符合植物检疫进口要求。国际植检措施标准就有害生物名单、有害生物状态，以及建立非疫区、无疫生产场所和生产场址、有害生物低度流行地区等方面提供指导方针。国际植检措施标准还对出口认证系统以及植物检疫证书的使用作了说明。针对特定有害生物和特定商品的国际植检措施标准可以缓解区域植物保护组织的部分需求，即为特定的植物产品进行植物检疫风险评估并建议采取相应的植物检疫措施，从而促进各国间的安全贸易。《植保公约》电子认证系统也正在开发之中。

93. 标准制定系统已经因其效率低下遭到批评，尤其是在制定和通过诊断规程和植物检疫处理方面。《植保公约》不断审查该系统的工作过程，旨在开发更高效的标准制定程序。

94. 关于能力建设方面，为植物材料出口建立高效且受到公认的系统，并为此建立监测和检验系统以及适当的植物检疫认证，是协助发展中国家发展和维持出口工业的一种极其有效的方式。

95. 《植保公约》在世贸组织卫生和植物检疫委员会框架中发挥主要作用，并就实施可促进贸易的标准方面与世界动物卫生组织和食品标准法典在共同利益领域内展开合作。

96. 国际植检措施标准还为进口核查系统的建立提供指导。在该领域开展能力建设十分必要，这样能保障贸易的安全，防止新有害生物的传入对国家粮食安全造成负面影响，从而保护农业和环境。

97. 进出口要求可能是各国之间争议较多的一个领域。《植保公约》的各项争端解决机制有助于应对此类挑战。

98. 组织成果

99. C1 – 各国评估和升级各自的植物检疫认证系统，以适应修订后的各项标准。

100. C2 – 《植保公约》提供了一个讨论植物卫生问题的论坛，还制定了专门针对特定有害生物或商品的国际植检措施标准，以及相关的植物检疫措施，促进了贸易的安全。

101. C3 – 争端解决机制中的各项协商机制得到了使用和报道。

d) 建设成员的植物检疫能力，以实现目标 a)、b)和 c)

102. 让小农更加广泛地参与到各条价值链中可以极大地促进减贫和农村发展。只要减少生产损失，都会为这些价值链获得成功奠定基础。比如，必须预防有害生物袭击，降低预防疫情爆发和保护作物的成本，并消除产品污染，防止市场准入受阻或复杂化。发展中国家必须不断改进植物保护和进出口系统才能抓住贸易机会。

103. 这经常包括建设一个完全发挥职能和可持续的国家植物保护机构。而要做到这一点，需要分享信息，开展培训并提供实验室、设备等资源。《植保公约》已经开发出植物检疫能力评估工具，以帮助各国评估自己的植物检疫能力和需求，并规划各自发展中的优先事项。《植保公约》还通过资助各发展中国家参加各项研讨会和会议，帮助其加大力度参与各项《植保公约》活动，包括《植保公约》标准制定过程和信息交流活动。《植保公约》每年都举行关于标准草案的区域研讨会，让来自发达国家和发展中国家的官员们讨论尚在制定中的国际植检措施标准草案。最近，《植保公约》通过了一项关于能力建设的长期战略。该战略正不断获得有力支持，来自粮农组织每个区域的代表组成了一个小组，正对该战略的实施提供指导。

104. 《植保公约》已经开发了一个实施审查和支持系统，该系统的功能包括两个部分：其一，审查各成员执行《植保公约》和国际植检措施标准的情况（采用一份三年期问卷和一个反馈系统），其二，向各《植保公约》成员提供一个“植保公约服务台”。

105. 组织成果

106. D1 – 使用植物检疫能力评估工具，确定发展中国家的需求和优先事项，以协助其实施能力建设计划。

107. D2 – 各国和各援助机构开展合作与协作，使用《植保公约》制定的各项机制，在发展中国家实施能力建设项目。

108. D3 – 实施审查和支持系统投入全面运行。该系统提供以下信息：《植保公约》及其各项标准的实施情况，各成员正在应对的各项挑战（包括标准实施过程中所遇到的问题）。

109. D4 – 提供信息资源，帮助各国提高其国家植物检疫能力。

D. 职能目标

110. X. 与各成员、各利益相关者有效合作

111. 通过与各赞助人和支持《植保公约》信托基金以及提供实物援助的各成员开展合作，通过有效联络参与能力建设计划的各方，该职能目标把《植保公约》及其秘书处所提供的各项服务和组织成果联系起来。

112. 提高各利益相关者（例如：相关国际组织、工业、林业机构、贸易商及大众）的认识并推动其适当参与至关重要，这样能增强所有参与预防有害生物、保护世界植物资源的合作伙伴的紧迫感与责任感。

113. 组织成果

114. X1 – 由于制定了一项有效的资源筹措战略并有了粮农组织的坚定承诺，《植保公约》的各项计划都获得了可持续的供资。

115. X2 – 通过制定并实施了一项有力的宣传计划和一项有力的沟通计划，《植保公约》的形象得到了提升。

116. X3 – 《植保公约》通过中短期规划（包括基于战略框架的优先事项协定），制定基于重大活动的战略规划。

117. Y. 高效、实效的管理

118. 《植保公约》秘书处在促进植物卫生保护领域的全球对话与合作方面发挥根本作用。其植物保护职能直接支持着全球粮食安全、包括生物多样性在内的各种植物资源的保护，以及农产品的安全流通和销售。因此，行政和组织方面的第一要务，就是要加强《植保公约》秘书处提高团队办事实效和效率的能力。

119. 组织成果

120. Y1 – 秘书处的工作效率高、成效大。

121. Y2 – 《植保公约》秘书处的财务管理透明公开，井然有序。

122. Y3 – 《植保公约》保留在粮农组织的框架内的同时，分析财务权和行政权，并在合适的情况下争取并行使更大的权限。

123. Y4 – 《植保公约》扩展了国际植物检疫门户网站，以支持所有商定的《植保公约》工作计划相关活动，尤其是宣传，资源筹措，标准制定、信息交流和能力建设。

E. 核心职能

124. 《植保公约》的核心职能包括：

- a) 制定标准、提供建议、提供包括诊断规程和植物检疫处理在内的技术指导
- b) 提供一条渠道，用以传播关于有害生物和植物检疫问题的知识和信息
- c) 协调有关为国家植物检疫能力提供技术支持的工作
- d) 促进争端的解决
- e) 支持实施《植保公约》及其各项标准
- f) 开展资源筹措和宣传活动，推动《植保公约》的各项活动，并为这些活动筹集资金。

125. 《植保公约》和粮农组织的战略目标、职能目标和核心职能密切相关。在中期计划中描述时，战略目标下的各项活动按这些核心职能分列。

a) 标准制定

126. 植检委和《植保公约》秘书处现在的主要职责是制定和通过各项标准、建议、诊断规程和植物检疫处理程序。粮农组织为各成员协商《植保公约》等国际文书提供了一个中立论坛。《植保公约》的各项标准获得了世界贸易组织（世贸组织）的认可，并被其确立为植物商品贸易的国际基准。

b) 信息交流

127. 知识管理和传播涉及以下几个方面的信息：有害生物发生、有害生物爆发、有害生物分布、有害生物扩散、控制措施，监测结果、应急计划和其它技术资源。此类信息交流对《公约》及其各项标准的实施非常必要。秘书处会在国际植物检疫门户网站上发布这些标准、规范说明、建议和其它技术资料。该网站是发布此类信息的商定方式，其维护和持续发展对各成员的工作至关重要。

128. 沟通和宣传在《植保公约》的工作中日趋重要，需要成为《植保公约》知识管理系统的核心组成部分。这样可以提高人们对《植保公约》的认识，加大《植保公约》带来的益处，从而促进对《植保公约》工作的支持。

c) 能力建设

129. 如前所述，此职能对《植保公约》及其各项标准的实施非常必要，对发展中国家尤其如此。《植保公约》已经制定了一项能力建设长期战略和多项行动计划，为推进其在该领域的工作提供了一个全盘计划。

d) 促进争端的解决

130. 秘书处编写了一本手册供各成员使用，并在该领域内的诸多问题上开展了非正式工作。因此，非常有必要保持一个争端解决机制，以供各成员将来不时之用。

e) 《植保公约》及其各项标准和建议的实施

131. 《植保公约》已经制定了一项命名为实施审查和支持系统的实施计划。该计划包括两个机制：其一是一个服务台，用来回答能力建设的相关问题和协助实施能力建设计划；其二是植物检疫能力评估机制，使用从以下来源获得的信息评估各国的植物检疫能力：植物检疫能力评估工具，区域植物保护组织，《植保公约》秘书处信息交流计划，以及使用一份专门设计的问卷从各个成员获得的信息。

f) 宣传活动和资源筹措

132. 编写宣传资料和制定计划对于《植保公约》及其各项标准的实施非常必要。《植保公约》必须树立更为良好的形象，服务于更广泛的对象，同时，也非常有必要建立资源筹措机制，以进一步开拓筹资渠道。

VIII. 总结：《植保公约》未来八年的工作

133. 全球化为农民、森林管理人员、植物卫生领域官员以及其它参与粮食生产和植物保护问题的人员或与该问题相关的人员创造了许多机会，也带来了许多挑战。国际贸易、气候、人口方面出现了各种不断变化着的新模式，这些模式将会影响植

物有害生物在全球的分布，从而给全世界的粮食安全、农业和农村社区、植物生物多样性、自然栖息地和生态系统带来各种新的威胁。

134. 《植保公约》在应对这些全球挑战方面所起的一项核心作用就是建立和维护一个有效、可信的论坛，使得植物保护领域的官员们可以在这个论坛上沟通、辩论，并在各项联合行动或措施中展开合作，以解决全球植物卫生领域长期存在的顽疾和最新出现的问题。在过去十年中，《植保公约》的成员数量不断增加，这说明大多数国家都赞同这样一个观点，即在全球层面开展合作是非常必要的，也是非常有益的。但是，此类合作和协作不能在真空中进行，因而必须建立各种组织、系统和机制，来促进政府间、国家间的合作和协作。《植保公约》就是担当此项重任的关键国际组织，它能保证植物卫生领域的合作，包括各缔约方、各区域植物保护组织和其它各利益相关者之间的协作。

135. 展望未来 8 年，《植保公约》各缔约方、各区域植物保护组织及《植保公约》秘书处将把工作重心放在以下关键主题上：

- 1) 通过两种方式加强对全球粮食安全议程的投入：其一是制定旨在防止贸易中有害生物扩散的新标准并对现有标准进行更新；其二是积极开展信息交流计划，促进国家间相互传递有害生物发生、爆发信息和共享其它重要有害生物信息。
- 2) 加强旨在预防植物有害生物、保护环境、森林和生物多样性的各项《植保公约》行动和措施。《植保公约》将继续和各国以及《生物多样性公约》等国际组织密切合作，以应对外来入侵物种的威胁；将制定多项《植保公约》标准，以满足环保团体的需要，因为环保团体致力于保护植物生物多样性和应对属于植物有害生物的外来入侵物种引发的一系列新问题。
- 3) 支持粮食贸易和农业贸易的安全增长。贸易是许多国家经济增长战略的一个重要组成部分。《植保公约》将制定必要的标准，以支持和指导国家间不断增长的食品贸易和农业贸易；并运行“植保公约服务台”，以帮助各国建立自己的植物卫生监管系统，从而抓住区域和国际贸易机遇。
- 4) 增强各成员的植物检疫能力。为此，《植保公约》将评估各国植物保护机构的能力和 demand，然后再制定优先援助计划。此外，还将找出能力建设和开发方面的潜在捐助组织。
- 5) 通过使用实施审查和支持系统，积极审查和支持《植保公约》及其各项标准的广泛实施。这项工作包括：使用“植保公约服务台”帮助实施各项能

力建设项目；使用植检能力评估机制，用专门设计的方式获取信息，并通过这些信息评估各国的植物检疫能力。

- 6) 在工作中采取成本效益高的方式，并采取新方式对《植保公约》的各项计划和活动进行优先排序、监测和评估。《植保公约》在组织方面的首要任务是，增强《植保公约》秘书处提高员工办事实效和效率的能力。

136. 《植保公约》的成员不断增加，各国对《植保公约》各项活动的参与力度日益加大，各工业团体对《植保公约》各标准制定计划的兴趣越来越浓，这些清楚地表明，各国热切希望相互协作，共同解决全球植物保护所面临的问题，并推动实现《植保公约》的各项目标。但是，在未来几年中，要实现这些目标并推进植物保护事业的不断发展，最终有赖于各国政府及其他各方承诺并重点为《植保公约》及其秘书处提供完成这项关键工作所需的各种资源。