



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

منظمة  
الأمم المتحدة  
للزراعة

C

# 植物检疫措施委员会

## 第十四届会议

2019 年 4 月 1—5 日，罗马

### 监测工作试点项目分析- 监测工作实施试点计划审查、评估及建议

#### 议题 9.2

由 Dale 先生、Bishop 先生、Sepúlveda Luque 先生和  
国际植保公约秘书处编写  
(实施工作及能力发展委员会和标准委员会提供意见)

## I. 《监测工作实施试点计划》背景及历史情况

1. 植检委第十三届会议（2018 年）期间，正式要求实施工作及能力发展委员会（IC）和标准委员会（SC）根据《监测工作实施试点计划》（以下简称试点计划）战略工作计划商定的交付成果和阶段性进展，对该计划进度进行审查和评价。要求评价小组确定经验教训并酌情对试点计划及其工作计划向植检委提出修改建议，同时考虑到通过亚太植保委员会实施的区域举措经验以及近期通过的第 6 号国际植检措施标准（监测）。

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



2. 该试点计划起源于 2011 年实施审查和支持系统（IRSS）对第 6 号国际植检措施标准的实施审查工作，由实施开放式工作组（OEWG）在植检委第九届会议（2014 年）期间提出，并于植检委第十届会议（2015 年）<sup>1</sup>上获得正式批准。该试点计划旨在解决全球和区域监测实施问题，包括监测相关政策、立法、涉众参与、资源分配、诊断和监测信息管理等。大家认为，缔约方已提供了大量指导和资源材料以支持监测实施倡议，但需要采取一种有组织的、协调办法，以便在全球层面整合这些信息并提供给所有缔约方。
3. 植检委第十届会议（2015 年）审批通过了该试点计划的五年“战略工作计划”。在主席团的监督下，国际植保公约秘书处（通过能力发展委员会）负责项目协调和管理，包括项目资源配置、宣传、缔约方协调和报告。植检委第十届会议（2015 年）敦促缔约方提供资源以确保试点计划成功实施并取得预期效果。
4. 为实施该试点计划，国际植保公约秘书处成立了一个项目小组。
5. 对国际植保公约秘书处预算的资源影响按照 CPM2019/INF/01 号文件提供的专用模板进行了总结。

## II. 监测工作实施试点计划审查过程及方法

6. 实施工作及能力发展委员会和标准委员会讨论了该事项，任命实施工作及能力发展委员会成员 Christopher Dale（澳大利亚）和标准委成员 Samuel Bishop（英国）对试点计划进行评价并编写一份审查文件，向 2018 年 11 月实施工作及能力发展委员会和标准委员会会议报告并征求反馈意见，之后提交给植检委第十四届会议（2019 年）。
7. 评价小组对《监测工作实施试点计划：战略工作计划》（见附件 1）交付期间编写的全部现有文件进行了桌面审查和评估。2015 年 11 月，该战略工作计划作为概念说明提交能力发展委员会。评估小组对工作计划可交付成果的完成情况进行了评价。他们还审查了向能力发展委员会提供的情况更新、年度植检委项目情况更新和植检委会议报告。需要指出的是，2015、2016、2017 和 2018 年均没有正式的年度项目报告或财务报告来评估项目可交付成果的完成情况。
8. 评价小组还对近期修订并更新的监测相关标准（ISPM 6、ISPM 4《建立非疫区的要求》、ISPM 17《有害生物报告》等）进行了详细审查，以评估现有《国际植保公约指南》和培训材料的相关性。

---

<sup>1</sup> 植检委第十届会议（2015 年）。监测工作实施计划以及实施审查和支持系统（IRSS）—更新情况  
CPM\_2015\_23\_Rev\_02: <https://www.ippc.int/en/publications/8072/>

9. 评价小组就试点计划的规划、交付和管理与国际植保公约秘书处和前能力发展委员会成员进行了长时间的讨论，并感谢他们在提供项目规划文件、报告和材料以配合该评估工作方面所做的努力。评价小组还承认，在过去四年中，有限的资源，以及国际植保公约秘书处内部和从能力发展委员会向实施工作及能力发展委员会过渡中的组织机构调整，影响了这一试点计划的执行。对《监测工作实施试点计划》战略工作计划的详细评价见附件 1。

10. 评价小组对亚太植保委员会（APPPC）为期六年的监测实施计划、标准与贸易发展基金（STDF）区域监测信息管理项目做了审查，并就这两个监测项目在亚太区域外执行的可能性和优势对亚太植保委员会和相关国家植物保护机构代表进行了访谈。

11. 评价小组于 2018 年 11 月实施工作及能力发展委员会和标准委员会会议上分别提交了评价结果。标准委指出，一些地区实施了积极的监测举措，且《国际植保公约有害生物监测指南》得到了广泛应用。实施工作及能力发展委员会指出，世界各地有许多资料可加以汇总，并可作为 IPP 上的贡献资源提供更多国家。秘书处指出，如继续进行监测工作，应对一些《国际植保公约指南》（包括那些仍在制定中的）加以考虑。

12. 标准委和实施工作及能力发展委员会均同意该整体评价结果，并赞成将其与植检委建议一起提交植检委十四届会议（2019 年）。

### III. 评价结果

13. 围绕 2015 年战略工作计划，对试点计划 2015-2018 三年间工作的综合性评估显示，该项目严重缺乏资金和人员。这种情况连同欠缺明确的、有组织的项目规划、协调、报告和管理责任，妨碍了试点计划的成功和效力。该评价还指出，尽管试点计划在国家和区域层面提高认识、查明监测实施情况以及新兴有害生物风险问题方面取得了重大进展，但未能交付切实的培训和支持材料。

14. 评价小组指出最近亚太植保委员会和太平洋植保组织在区域一级的监测实施倡议取得了成功，并指出过去三年来澳大利亚、新西兰和欧盟等缔约方在制定监测政策和指导材料方面的大量投入，支持监测工作按照更新后的规划和项目管理安排继续执行两年。评估小组还建议实施工作及能力发展委员会和标准委员会考虑在现有实施工作及能力发展委员会组织架构下成立一个“特设监测工作小组”牵头开展一个两年期《监测实施计划》。

### **A. 试点计划资源配置（资金和人员）**

15. 根据与国际植保公约秘书处工作人员和缔约方代表的讨论，试点计划缺乏财政资源或人力资源以供其有效执行和维持。大家注意到瑞士政府（20000 美金支持新兴有害生物）和韩国政府（30000 美金支持 2016 年在泰国举办的三种全球优先有害生物试点项目工作组会议）的资金捐助均被确认并分配给了战略工作计划中没有明确指出的具体活动，建议今后任何计划倡议均应围绕已有的资金和人力资源进行规划和设计（以免产生不切实际和无法交付的期望）。

### **B. 试点计划规划设计**

16. 评价指出试点计划缺少清晰简明的项目管理。一个具有如此规模和范围的项目需要有明确的界定和可实现的宗旨、目标、产出和交付成果。这种项目还需要明确定义完成和交付阶段性进展的时间范围和日程表，明确定义项目管理团队角色和职责，以及根据多变的资源可得性明确定义可能和不可能实现的范围。

### **C. 试点计划协调管理**

17. 根据与国际植保公约秘书处工作人员和缔约方代表的讨论，试点计划被证实在过去的四年里受到了组织结构调整和国际植保公约秘书处内部重组的严重影响。原试点计划领导和项目协调员已不在国际植保公约秘书处任职，国际植保公约秘书处项目小组成员之间交流不足，项目管理人员间的责任交接和知识交流很少，只有非常有限的项目管理材料促进应急和继任计划。

### **D. 试点计划宣传报告**

18. 试点计划定期向能力发展委员会提交双年度项目情况更新，向植检委提交年度项目情况更新，但没有制定过详细的年度报告。关于计划单项活动和成就的报告很少。由于已从多个报告来源（能力发展委员会双年度更新、植检委年度更新、出差和研讨会报告、专家工作组会议报告等）获得和提取了过去四年内试点项目的详细进展，这些情况已在试点计划评价中得到证实。

### **E. 试点计划监督评估**

19. 尽管试点计划定期向能力发展委员会提交双年度项目情况更新、向植检委提交年度项目情况更新，仍然缺少结构性的监测督评估框架来衡量试点计划的成效、关键任务和交付物的完成情况、资金和人力资源的使用情况，或评估试点计划是否成功。

## IV. 下一步建议

20. 评价小组指出区域监测实施倡议如《亚太植保委员会区域监测实施计划》和《STDF 区域信息管理项目》在区域或国家层面取得了成功，认为缔约方、区域植保组织和外部捐助者有足够的兴趣支持并维持一项经大幅修订和改革的监测试点计划。

21. 评价小组还指出过去三年来澳大利亚、欧盟、新西兰和行业组织在制定监测政策、设计、系统和工具方面做了大量投入，相信国际植保公约团体仍有支持促进监测实施活动的合理需求 and 能力，缔约方仍会提供足够的支持以更有效的开展和协调一项从融资担保日期起为期两年的修订后的监测实施计划。

### A. 成立一个特设监测工作小组

22. 建议考虑成立一个“特设监测工作小组”（作为实施工作及能力发展委员会的分小组）牵头开展一个两年期监测实施计划（资源得到担保后立即启动）。该特设监测工作小组的职权范围草案见附件 2，该小组开展活动的详细成本核算见附件 3。该小组将准备一个两年的监测实施计划方案，通过实施工作及能力发展委员会吸取标准委意见后提交植检委批准，已填写包含对国际植保公约秘书处预算的资源影响的最新植检委建议模板。

### B. 两年期监测实施计划建议活动

23. 建议两年期监测实施计划范围聚焦已有的《国际植保公约》监测优先事项，如根据已批准的监测标准 ISPM6（2018）修订版本对 2015 年《国际植保公约监测手册》进行修订更新。注意到全球对监测材料和产品的大量投入，建议推出一个修订后的“监测实施资料征集”，上次资料征集为 2015 年。可对亚太植保委员会区域监测实施计划材料以及其他可得的区域和国家监测材料进行修订。可对“可行的”的监督实施材料寄存平台如网上学习模块、政策和战略准则等进行审核。

24. 还建议任何进行中的监测实施计划考虑并调查国家、区域和全球监测推广宣传的机会。

25. 提请植检委：

1) 审议这项评价。

2) 考虑并同意以下关于未来计划倡议制定和实施的建议：

a) 在开展任何新活动之前，应确定植检委活动的费用并明确预算外资源。

b) 植检委应研究缔约方通过财务或实物捐助直接投资于未来某计划倡议具体环节的可能。

- c) 未来任何计划倡议都应基于清晰的项目管理原则为基础，明确宗旨、目标、产出、交付成果，并充分分配资源。
  - d) 国际植保公约秘书处应对未来任何计划倡议的协调、管理和组成规划付出大量努力，并将这些努力纳入相关预算和工作计划。
  - e) 未来计划倡议应包括明确的界定和可实现的要求：治理（人力和财政资源、参与等），交付成果或产出（独立活动、研讨会、会议报告等），以及报告（阶段性进展报告：季度、年度、结题报告等）。
  - f) 利用项目管理工具如 Microsoft Project 管理进度、跟踪资源并确保达到阶段性进展。
  - g) 未来任何计划倡议都应围绕一个明确界定的项目监督和评价框架来设计和组织。
- 3) 要求实施工作及能力发展委员会成立一个“特设监测工作小组”作为实施工作及能力发展委员会的分小组来审查全球资源并制定一个两年期监测实施计划方案，适当征求标准委意见后提交植检委第十五届会议（2020 年）。
- 4) 要求实施工作及能力发展委员会必要时审查并修订“特设监测工作小组”职责范围。
- 5) 指定特设监测工作组开展活动的资金来源，详细概算见附件 5。
- 6) 同意在分配适当资源之前，不进一步开展任何监测工作。

**附件 1：监测工作实施试点计划战略工作计划评价具体情况**

| A. 准备阶段（2015-2017）                                                                                                                                              | 完成情况                                                                              | 评论                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1. 对可资利用和借鉴的基线研究、现有工具、指导和项目加以汇总和分析。                                                                                                                             | <b>未知</b><br>(未提供)                                                                | 这是一个非常宽泛且极难衡量的可交付成果，除非对其进行了明确定义。                                  |
| 2. 对监测工作过去所取得的成果和面临的挑战相关案例研究加以汇总和分析，以便就不同背景下监测活动的设计提供具体示例。                                                                                                      | <b>部分完成</b><br>资源征集（综合性征集和针对 3 种优先有害生物的专项征集）后，CDC 对这些资源进行了审查，并将其发布在植物检疫资源页面（暂停服务） | 这是一个非常宽泛且极难衡量的可交付成果，除非可交付成果是分开的。                                  |
| 3. 修订第 6 号国际植检标准及其他与监测相关的国际植检标准，修订第 8 号国际植检标准《确定某地区有害生物状况》（2009-005）以及修订第 4 号国际植检标准《建立非疫区的要求》（2009-002），同时考虑到“实施工作审查和支持系统”研究的成果，作为试点项目组成部分，为缔约方提供与时俱进的监测工作指导意见。 | <b>ISPM6 修订已完成</b><br>ISPM4 修订正在进行                                                | ISPM6 修订已完成并得到 2018 年 4 月植检委第十三次会议支持。<br>IRSS 对 ISPM6 的实施情况进行了研究。 |
| 4. 确定利益相关方（包括民间社会）、在各层面（地方、国家、区域、国际层面等）的参与程度及所发挥作用。                                                                                                             | <b>未知</b><br>(未提供)                                                                | 建议建立全球和区域监测主题专家名册。                                                |
| 5. 制定指标，对试点项目及整个实施计划所取得的成绩加以衡量。                                                                                                                                 | <b>未知</b><br>(未提供)                                                                | 项目可交付成果需针对监督与评估进行更好的定义。                                           |
| 6. 探讨方案，鼓励国家和区域层面的参与，增加对试点项目行动和结果的主人翁意识，使项目具有长期可持续性。                                                                                                            | <b>未知</b><br>(未提供)                                                                | 这是一个非常宽泛且极难衡量的可交付成果。可能的项目、案例研究、倡议的注册？                             |
| 7. 制定监测评价框架，提高试点计划及《国际植保公约》实施计划的响应能力并持续予以完善。                                                                                                                    | <b>未知</b><br>(未提供)                                                                | 同意这个概念，但是需要一个清晰简洁的项目计划，包含明确的宗旨、结果、产出、可交付成果、时间表和可交付成果。             |
| 8. 通过“实施工作审查和支持系统”项目、国家报告义务、标准制定及能力建设计划，为试点项目建立反馈机制。                                                                                                            | <b>未知</b><br>(未提供)                                                                | 同意概念，但需要与所有项目计划、监督和评估框架及管理保持一致。                                   |

| B. 项目实施阶段（2017-2020）                                           | 完成情况                                                    | 评论                                                     |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 9. 相关技术资源的设计与开发                                                | 部分完成                                                    | 一些资料已经被设计和开发，但还有更多的资料可以从缔约方获取。                         |
| 10. 视需要开发监测相关活动技术资源并编制培训材料，包括：                                 | 部分完成                                                    | 一些资料已经被设计和开发，但还有更多的资料可以从缔约方获取。                         |
| 11. 一般监测共同认识指南                                                 | 未知<br>(未提供)                                             | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会）。                          |
| 12. 国家层面信息收集与验证指南                                              | 未知<br>(未提供)                                             | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会）。                          |
| 13. 特定监测指南，包括划界、回溯及跨境合作监测计划。                                   | 未知<br>(未提供)                                             | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会）。                          |
| 14. 关于利用该信息以履行国家报告义务并为其他国家植物检疫进程（如有害生物风险评估或编制定性有害生物清单）提供信息的指南。 | 未知<br>(应包含在 ISPM4 手册中)                                  | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会）。                          |
| 15. 监测决策支持系统指南。                                                | 未知<br>(未提供)                                             | 需要对“决策支持系统”作进一步澄清。                                     |
| 16. 支持区域及国家数据收集、管理、信息交换举措-推动制定和/或完善系统及工具。                      | 未知<br>(未提供)                                             | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会），特定有害生物（沙漠蝗、草地贪夜蛾）。        |
| 17. 通过现有信息交流机制，推动利益相关方（包括民间社会）的参与。                             | 部分完成<br>IPPC 有害生物风险指南包括了一些公众科学相关要素。关于利益相关方参与的手册提供了更多信息。 | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会）。                          |
| 18. 必要时开发或改编培训材料，以支持技术资源（电子学习、研讨会活动等）                          | 未知<br>(未提供)                                             | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会-亚太植保委员会六年期研讨会、澳大利亚网上学习模块）。 |
| 19. 通过现有论坛及培训机制（包括研讨会、辅导计划、推广电子学习工具、手册、视频等）促进对培训材料的使用，创造培训机会。  | 部分完成<br>在区域研讨会上作了项目介绍，包括一份调查问卷及对其分析的回复。                 | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会-亚太植保委员会六年期研讨会、澳大利亚网上学习模块）。 |
| 20. 为监测相关活动的组织及长期开展建立培训机制，如项目和计划设计与管理、人力资源管理、为长期规划和宣传工作筹措资源等。  | 未知<br>(未提供)                                             | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会-亚太植保委员会六年期研讨会、澳大利亚网上学习模块）。 |

|                                                                                          |                                                                        |                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 21. 促进与培训活动，确保国家监测计划生成的技术信息得到合理利用，以履行监测相关国家报告义务，并在其他植物检疫进程中使用。                           | <b>部分完成</b><br>国家植物检疫能力评估主持人员培训项目 401 包括一个关于监测的组成部分，可用于进一步的培训活动。       | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会-亚太植保委员会六年期研讨会、澳大利亚网上学习模块）。 |
| 22. 为监测相关国际植检标准制定实施计划。                                                                   | <b>部分完成</b><br>在多个国家实施了国家植物检疫能力评估，其中经常包括监测规划活动（马达加斯加）                  | 可从国家和区域一级获得资料（如澳大利亚/亚太植保委员会-亚太植保委员会六年期研讨会、澳大利亚网上学习模块）。 |
| 23. 促进和鼓励伙伴关系及其他合作机制的建立及维持，以便利用现有资源建立和维持实用监测计划及相关活动。                                     | <b>未知</b><br>（未提供）                                                     | 可获得行业和利益相关方通过行业监测战略等促进参与的资料。                           |
| 24. 利用现有机制和计划（“实施工作审查和支持系统”、国家报告义务），审查与监测相关的国际植检标准及技术资源，并广泛听取缔约方及其他利益相关方（包括民间社会）提出的反馈意见。 | <b>完成</b><br>（成果未知）                                                    | 已经进行了审查，但是这些审查是如何提出、分析并通知国际植保公约、区域性植保组织和国家层面做出决策的？     |
| 25. 为持续进行的活动建立报告和反馈机制，以便确定实施工作优先重点。                                                      | <b>部分完成</b><br>区域研讨会问卷的答复被予以分析，并被认为是一个高级别的反馈机制。还通过非正式工作组针对新兴有害生物进行了研究。 | 国家和区域层面都存在监测报告范本，可加以调整供全球实施。                           |
| 26. 对试点项目为鼓励国家和区域层面参与所采取的方法、行动及结果加以评估和完善，同时分享实施工作所取得的成绩和面临的挑战。                           | <b>部分完成</b><br>在区域研讨会期间，专门为各国分享监测成果开设了一次会议（2015）。                      | 国家和区域层面都存在利益相关方参与、倡导和促进监测的资料，可加以调整供全球实施。               |
| 27. 编制有关监测活动执行情况的材料。                                                                     | <b>未知</b><br>（未提供）                                                     | 不确定这些材料是什么？                                            |

## 附件 2 – 特设监测工作小组职责范围草案

### 1. 目的

- [1] 特设监测工作小组将审议关于监测的全球资源，为《国际植保公约》植物检疫团体制定一项监测实施计划，使其能够获得与国际植物检疫措施标准一致的国家有害生物监测系统实施工具。该监测实施方案将通过实施工作及能力发展委员会提交植检委。

### 2. 持续期

- [2] 特设监测工作小组将在其活动获得资金后开始运作，直到其完成目的为止。

### 3. 成员

- [3] 特设监测工作小组应由一名实施工作及能力发展委员会成员、一名标准委员会成员和三名考虑到广泛地域代表性的监测专家组成。
- [4] 实施工作及能力发展委员会和标准委员会的成员由各自委员会选出。专家由实施工作及能力发展委员会根据实施工作及能力发展委员会分小组议事规则在发布适当人选的征集通知后选出。

### 4. 利益冲突

- [5] 特设监测工作小组将采取必要措施，以避免可能由监测工作组的运行引起的任何利益冲突。

### 5. 任务

- [6] 特设监测工作小组在实施工作及能力发展委员会的指导和监督下运作，吸纳标准委员会的意见，并发挥论坛的作用以便：
1. 制定一项为期两年的监测实施计划方案，连同一份工作计划和优先级，以便通过实施工作及能力发展委员会提交植检委；
  2. 该两年期监测实施计划方案应包括：
    - a. 具有宗旨、目的、产出、可交付成果和预算分配的明确的项目管理原则，以及在方案中明确规定的项目监测和评价框架。
    - b. 对方案、治理、资源（人员和财务）、参与、可交付成果（独立活动、研讨会、会议报告等）和报告（阶段性进展报告：季度、年度、项目结题）的明确定义和可实现的要求。

- c. 对世界各地现有监测资料的征集，提案审查，有关资料汇总，并将其提供给《国际植保公约》团体。
- d. 是否修订《国际植保公约有害生物监测指南》及其他可用资源的考虑。
- e. 将监测活动纳入《国际植保公约》团体活动（如《国际植保公约》区域研讨会和国际植物健康年）的过程。
- f. 调动额外预算资源以执行项目工作计划的战略，包括缔约方通过财政或实物捐助直接投资于未来计划倡议具体组成部分的可能。

## **6. 报告**

- [7] 特设监测工作小组向实施工作及能力发展委员会报告。实施工作及能力发展委员会应征询标准委员会的意见。

## **7. 议事规则**

- [8] 实施工作及能力发展委员会分小组议事规则将适用于特设监测工作小组。

## **8. 修订**

- [9] 如需对上述职责范围进行修订，应由实施工作及能力发展委员会通过。

### 附件 3 – 特设监测工作小组活动详细成本核算

特设监测工作小组应根据需要通过网络会议开展工作。如可能，2019 年 11 月应紧接实施工作及能力发展委员会和标准委员会会议在粮农组织总部举行背靠背会议。

| 项 目                    | 支出（美元）                  |
|------------------------|-------------------------|
| 基于国际植保公约秘书处的特设监测工作小组协调 | 8 周（40 个工作日）工作时间：30,000 |
| 成员参与                   | 自付                      |
| 会议-会场、餐饮、后勤支持（粮农总部）    | 1000                    |
| 发展中国家专家差旅补助            | 10,000                  |
| 秘书处资源：后勤和信息技术支持、印刷     | 5,000                   |
| <b>合 计</b>             | <b>46,000</b>           |