



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

植物检疫措施委员会

第十五届会议

2021 年 3 月 16 和 18 日及 4 月 1 日，线上会议

海运集装箱工作组情况更新

议题 11.3

《国际植保公约》秘书处编写

引言

本报告概述了海运集装箱工作组（工作组）2019 和 2020 年已完成或正开展的海运集装箱运输相关植物检疫风险工作活动。工作组为实施工作和能力发展委员会与《国际植保公约》秘书处下属小组。

工作组¹由植物检疫措施委员会第十二届会议于 2017 年设立，旨在指导海运集装箱计划工作，促进高效执行《评估与管理海运集装箱相关有害生物威胁的补充行动计划》²，并向植检委汇报工作，就今后推进该问题的工作方向提出建议。在 2020 年 7 月线上会议上，植物检疫措施委员会（植检委）主席团讨论了将工作组任期延长到 2021 年底的可能性和必要性，目的是消除已造成工作组多项活动中断的 2019 冠状病毒病（COVID-19）限制措施的影响。主席团同意将工作组任期延长一年，到 2021 年底为止。因此，工作组将向植检委第十六届会议（2022 年）汇报工作，并就今后工作方向提出建议。

《补充行动计划》确定了两大类活动：

第 1 部分：通过以下措施衡量国际海事组织（海事组织）/国际劳工组织（劳工组织）/联合国欧洲经济委员会（欧洲经委会）《货物运输组件装载业务守则》（货物运输组件运输守则³）的影响：

- a. 制定《国际植保公约》/海事组织/行业联合协议来收集海运集装箱污染相关数据；
- b. 通过行业报告和国家植物保护机构（国家植保机构）监督来监测《货物运输组件守则》的采用和实施情况。

第 2 部分：提高对海运集装箱线路有害生物风险的认识。

2019 年，工作组以线上形式开展工作，并于 2019 年 9 月在美国马里兰巴尔的摩举行了一次线下会议。工作组 2020 年 12 月面对面会议因 COVID-19 旅行限制而取消，改于 2020 年 10 月举行线上会议。两次会议的报告在植检门户网站⁴上发布。

¹ 海运集装箱工作组职责范围

–https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2020/05/SCTF_IC_Sub-group_Terms_of_Reference_2018-12-10.pdf

² 《评估与管理海运集装箱相关有害生物威胁的补充行动计划》–

https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2017/07/Complementary_Action_Plan_CPM12.pdf

³ 货物运输组件：

⁴ 工作组页面–<https://www.ippc.int/zh/core-activities/capacity-development/capacity-development-committee/ic-sub-group/ic-sub-group-sea-container-task-force-sctf/>

第 1 部分：衡量《货物运输组件守则》的影响

不妨考虑衡量《货物运输组件守则》的采用对全球集装箱及其货物清洁度的影响，并为工作组制定建议提供实证支持。

1.1 海运集装箱调查问卷

2019 年 3 月向缔约方分发了一份海运集装箱清洁度监测调查问卷，以帮助评估：

- 国家植保机构目前对海运集装箱的监测水平
- 国家植保机构对现有集装箱清洁度行业指南的实施情况
- 国家植保机构目前收集的有关集装箱清洁度的数据类型

此外，还要求国家植保机构向工作组提交收集到的数据。该调查问卷开放了 5 个月，但答复率不高，只有 36% 的缔约方（66 个）完全或部分完成了调查问卷（另有 2 个非缔约方参与）。因此，得到的结果不能完全反映所有国家植保机构的情况，应谨慎地解释。由于相关数据不足，工作组无法准确衡量《货物运输组件守则》的采用情况。即使一些国家植保机构提供了信息，但由于数据量少，没有机会把这些数据与基线数据作比较，难以在统计上验证结果。该调查问卷结果的内容提要及概述见本文附录 1。调查问卷结果的完整报告见植检门户网站⁵。

1.2 海运集装箱国家调查：

国家植保机构关于海运集装箱清洁度的国家调查是汇总海运集装箱清洁度数据的主要方式。工作组制定了《国家植物保护机构海运集装箱调查指南》⁶，以确保各国家植保机构以统一的方式检查和记录污染数据。

海运集装箱的国家调查进展不及预期，只有澳大利亚、加拿大、中国、肯尼亚、新西兰和美国等少数国家正在进行。

工作组讨论了如何以其他方式衡量《货物运输组件守则》的采用情况，然而得出的结论是，尽管一些国家植保机构收集了数据，但国家调查的相关数据仍不足，因此目前无法开展评估。工作组一致认为，需要更多的数据来进行有效的统计分析。工作组还指出，最好掌握基线数据，而且仅用五年的时间来衡量《货物运输组件守则》的采用情况过于雄心勃勃了。工作组认为，衡量《货物运输组件守则》的采用影响是一项艰巨的任务，因为国家植保机构鲜有能力开展

⁵ 2019 年海运集装箱清洁度监测调查问卷结果—

https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2019/11/Sea_container_questionnaire_on_monitoring_of_sea_container_cleanliness_final_191111.pdf

⁶ 《国家植物保护机构海运集装箱调查指南》—<https://www.ippc.int/zh/publications/87069/>

调查，国家植保机构得不到行业调查结果报告，最后还因为没有基线数据来衡量《货物运输组件守则》的采用影响。工作组在 2020 年 10 月线上会议上商定，研究删去《国家植物保护机构海运集装箱调查指南》检验模板的一些项目以后，是否有助于国家植保机构完善报告。此外，工作组认为，国家植保机构不妨就海运集装箱线路上有害生物风险编写并提交短文，以在植检门户网站上发表，与国家植保机构、区域植保组织、行业和各贸易杂志分享。最后，工作组将继续研究提交 2022 年植检委届会的海运集装箱建议。工作组指出，需要进一步开展工作，鼓励缔约方收集数据，帮助衡量《货物运输组件守则》的采用情况。

1.3 行业调查

行业代表告知工作组，他们不能按照先前约定进行行业调查，不过海事组织货物运输组件检验计划如能纳入清洁度标准，则可帮助收集数据，从而有助于衡量海事组织《货物运输组件守则》的采用情况。继续就此与海事组织协作，但由于 COVID-19 疫情，海事组织的会议和活动现已中断。最近，海事组织启动了第四轮讨论，探讨将清洁度问题纳入负责制定海事组织检验计划修正提案的通信组框架。为支持讨论工作，在 2020 年 11 月以线上形式举行的海事组织海上安全委员会第一〇二届会议上，《国际植保公约》秘书处发表了正式高级别声明。

1.4 探讨认证经营者和世界海关组织（海关组织）数据模型在海运集装箱清洁方面的应用

工作组讨论了使用认证经营者来帮助确保海运集装箱清洁度（海关组织正在讨论更大范围应用认证经营者）以及使用海关组织数据模型来跟踪海运集装箱清洁度信息的潜力和可行性。

现有的认证经营者框架基于海关要求，而非为植物检疫方面量身定制的。工作组认为应该考虑使用认证经营者来帮助确保植物检疫要求得到满足。应当研究能否制订一个类似于《全球贸易安全与便利标准框架》的植物检疫框架。工作组认为，如果国家植保机构参与认证经营者的验证，并且该标准得到所有相关国家机构的互认，那么认证经营者就可以获得国家授权，并特别用于帮助确保植物检疫要求得到满足。

关于使用海关组织数据模型来跟踪海运集装箱的清洁度，有必要进行一项可行性研究以了解这一过程，并阐明海运集装路径上由谁以何种方式收集和提交数据，以及利益相关方何时参与其中。澳大利亚和新西兰的经验表明，抵达前的信息在这方面至关重要。这两个国家都要求进口商申报确认海运集装箱的清洁度。如果未予申报，则将进行针对性检验。目前的记录保存是手动进行的，但如果开发出数据模型，将有助于汇总信息，提高国家植保机构和相关涉众的操作效率。

工作组商定探讨在进口报关单上增加其他项目的可能性，这些项目之后可体现在海关组织数据模型中。目前，海关组织提议“海关与粮农机构合作”，该提案非常及时，有助于国家植保机构在出席海关组织会议期间设法联系本国海关，了解国内现有活动和经验，并鼓励本国海关支持工作组各项举措。这些信息也可用于提高《国际植保公约》和海关组织系统对潜在协作方向的认识。

目前对使用认证经营者（AEOs）和海关组织数据模型的探讨正在两个层次上进行。国家植保机构驻工作组代表将与本国同事一起开展工作，而《国际植保公约》秘书处将通过与海关组织秘书处的合作，以全球视野来处理这一问题。海关组织认证经营者专题讨论会已推迟举行。不过，《国际植保公约》秘书处和海关组织秘书处举行了线上会议，讨论将植物检疫内容/标准纳入全球认证经营者框架的可能方法。

1.5 海事组织检验计划

海事组织货物和集装箱运输分委会第六届会议设立了一个通讯组，负责结合《货物运输组件守则》，考虑与海事组织货物运输组件检验计划相关的污染和有害生物控制问题。工作组和《国际植保公约》秘书处致力于将海运集装箱清洁问题纳入海事组织检验计划，为此，《国际植保公约》秘书处和行业驻工作组代表参加了通讯组活动，一些国家植保机构代表也向通讯组提供了建议。如果污染相关问题能够纳入海事组织货物运输组件检验计划中，将帮助《国际植保公约》系统确定货物运输组件及其货物的有害生物污染例数，并对国家植保机构收集到的数据进行补充，从而有助于在全球层面明确货物运输组件及其货物运输相关有害生物风险的管理方法。目前，通讯组就可能将清洁度标准纳入海事组织货物运输组件检验计划启动了最后一轮技术讨论。随后，货物和集装箱运输分委会第七届会议将讨论纳入“污染”问题，并做出相关决定。至关重要的是，《国际植保公约》缔约方应与本国海事组织联络点合作，说明这项工作的重要性，并帮助确保分委会第七届会议的决定对植物检疫系统有利。

第 2 部分：提高对海运集装箱有害生物风险的认识

2.1 《货物运输组件守则》的修订

欧洲经委会和海事组织是《货物运输组件守则》的两个共同倡议方，已决定开放《货物运输组件守则》进行修订。将成立一个专家小组来研究该守则的不足之处，并提出改善建议。《国际植保公约》秘书处已同欧洲经委会和海事组织达成初步协议，将对这一修订做出贡献。专家小组成立以后，还将考虑使用/推出一个应用程序来支持《货物运输组件守则》的采用。工作组讨论了为改进《货物运输组件守则》提供意见的不同方法。工作组认为，可将有害生物风险相关问题合并到守则的某一节中。为明确那些在供应链上对货物运输组件有监管权的相关方的责任和行动，将对整个《货物运输组件守则》的文本进行审查。

《国际植保公约》秘书处获悉，《货物运输组件守则》修订时长取决于同为共同倡议方的国际劳工组织的投入/确认。预计将于 2021 年做出最终决定。因此，工作组有时间进行内部讨论，就污染问题提出《货物运输组件守则》修正案。《国际植保公约》秘书处正在计划联系欧洲经委会秘书处，明确是否已委托修订《货物运输组件守则》。工作组制定《货物运输组件守则》更新提案的时间框架，将根据联合国欧洲经委会的反馈意见确定。

2.2 《海运集装箱供应链与清洁：国际植物保护公约关于减少有害生物污染最佳措施指南》

工作组制定了题为“海运集装箱供应链与清洁：国际植物保护公约关于减少有害生物污染最佳措施指南”的《国际植保公约》指南文件和题为“通过清洁海运集装箱降低有害生物传播的风险”的相关宣传页，并已获实施工作和能力发展委员会批准。这些文件明确了涉及国际集装箱供应链的关键各方，并描述了他们对于尽可能减少海运集装箱及其货物中可见有害生物污染的角色和责任，以及他们为实现这一目标可遵循的最佳实践。这些文件适用于海运集装箱供应链涉及到的所有利益相关方，可在植检门户网站⁷上获得。

2.3 国际海运集装箱研讨会

工作组讨论了由北美海运集装箱倡议和世界银行集团牵头举办国家植保机构和行业集装箱清洁研讨会（现计划于 2021 年举办）事宜。该研讨会的目的为帮助明确和描述与集装箱及货物供应链有关的不同利益相关方的角色和责任，并找出减少集装箱及其货物有害生物污染风险的方法。除了缔约方、国家植保机构、行业代表和其他历来参与海运集装箱清洁问题的国际组织之外，还将邀请零售商、进口商和出口商参会，并鼓励其与小型供应商和包装商接洽。期待与会者带着可行和务实的建议来参加研讨会，以促进制定提交植检委第十六届会议（2022 年）的建议。

2.4 植检委第 R-06 号建议（海运集装箱）

工作组致力于提高对海运集装箱运输相关有害生物风险的认识。工作组审查了最初于 2017 年通过的第 R-06 号建议（海运集装箱）⁸，建议对其进行修订，反映就此事项开展的工作。实施工作和能力发展委员会已同意该请求，将提请植检委也同意修订。

⁷ 《海运集装箱供应链与清洁：国际植物保护公约关于减少有害生物污染最佳措施指南》和《通过清洁海运集装箱降低有害生物传播的风险》宣传页—<https://www.ippc.int/zh/publications/88509/>

⁸ 植检委第 R-06 号建议—<https://www.ippc.int/zh/publications/84233/>

提请植检委：

- 鼓励缔约方根据《国际植保公约》的《国家植物保护机构海运集装箱调查指南》建立/开展海运集装箱调查，并将调查结果提交《国际植保公约》秘书处
- 注意海运集装箱清洁度监测调查问卷的内容提要（列作本文件和植检委报告的附件）
- 注意《国际植保公约》秘书处和工作组在海事组织货物运输组件检验计划标准中纳入海运集装箱清洁度的工作
- 鼓励缔约方联系本国海事组织联络点，以支持将海运集装箱清洁度纳入海事组织货物运输组件检验计划标准
- 要求《国际植保公约》秘书处和工作组继续探讨利用认证经营者和海关组织数据模型的可能
- 注意《国际植保公约》秘书处和工作组更新海事组织/劳工组织/欧洲经委会《货物运输组件装载业务守则》的安排，以及联合国粮农组织可能成为共同倡议方
- 注意题为“海运集装箱供应链与清洁：国际植物保护公约关于减少有害生物污染最佳措施指南”的指南文件
- 注意题为“通过清洁海运集装箱降低有害生物传播的风险”的宣传页
- 要求工作组根据植检委建议既定程序，审查并修订植检委第 R-06 号建议（海运集装箱）。

附录 1 – 海运集装箱清洁度监测调查问卷结果内容提要及概述

内容提要

入侵性有害生物通过农林产品贸易在全球范围传播。它们还随火车、卡车和轮船上千百万往返陆海的铁路车厢、拖车和海运集装箱传播。

设立工作组的目的是支持实施《海运集装箱补充行动计划》，植检委第十二届会议批准的该计划，旨在减少海运集装箱运输相关有害生物风险。工作组向各国家植保机构分发了一份调查问卷，以评估其目前对海运集装箱的监督水平和成果，以及对现有指南的实施情况，并衡量哪些数据正在被记录下来，将来可供工作组进行评估。

工作组使用世界银行“调查解决方案”（Survey Solutions）软件编制并在网上分发调查问卷。通过电子邮件向《国际植保公约》全部 183 个缔约方以及 40 个非缔约方的地方联络点和信息点发送了邀请函，内含线上调查问卷链接。邀请函于 2019 年 3 月 18 日至 20 日间发出，答复截止日期为 8 月 16 日。

尽管每个月都发送了提醒，也请求植检委主席团号召缔约方参与，但参与率仍然很低。只有 36% 的缔约方（66 个）全部或部分完成了调查问卷（另有 2 个非缔约方参与）。有 32 个联络点回复了询问不予答复原因的电子邮件，其中最常提到的原因是没有时间和人员问题（如人事变动）。七个国家植保机构答复说，不答复是认为该主题与其无关（例如，本国为内陆国家）。五个国家植保机构明确表示对这个主题感兴趣。一个答复提到，收集数据的是港务局，而非国家植保机构。

低答复率意味着调查结果不太可能反映出国家植保机构的整体认知及其与海运集装箱及其货物相关的活动，因此应谨慎解释这些调查结果。

各个区域的参与率都不尽相同，北美参与率最高（全部 2 个国家都参加了），近东参与率最低（近东所有缔约方中只有 20% 参加）。就绝对数字而言，非洲国家（22 个）答复最多，其次是欧洲（14 个），因此这些区域对本报告所呈现的总体结果有较大的影响。由于观察数少，每个区域的结果不予单列（因为一些区域观察数极少）。

结果

主要结果讨论如下，并在内容提要末尾表 1 中列出。

几乎所有答复的国家植保机构都认为集装箱及其货物存在风险，但约四分之一（68个国家中有18个）认为只有在集装箱装载限定物时才会出现这种情况。仅有3个国家不认为它们有风险，但其中2个国家进一步表示它们是内陆国家，不直接接收海运集装箱。这可能表明有必要提高内陆国家的认识，并在今后的调查问卷中加以说明，因为间接进入一个国家的海运集装箱仍然带有风险。

近半数答复的国家植保机构（68个国家中有32个）表示有相关规定，因而能够处理海运集装箱及其货物的风险。这很可能低估了问题的严重性，因为一些国家似乎误解了这个问题，认为它仅涉及制定专门针对集装箱的规定，而不是据此检验集装箱并在发现有害生物后采取行动的任何规定。

在答复这一问题的66个国家植保机构中，54个表示实行集装箱及其货物检验，其中大多数进行针对性检验（32个），但也有一部分检验并不直接针对集装箱（22个）。最常见的情况是，国家植保机构遵循官方的国家规程或准则对集装箱进行检验（46个检验过集装箱的国家中有30个）。只有一个答复对象提到了现有的行业指南，如《货物运输组件守则》《集装箱清洗联合产业准则》。检验主要在装货港、卸货港、集装箱货运站、装箱点或拆箱点进行。

在答复这个问题的62个国家中，有51个国家表示，如果发现进口集装箱或其货物存在风险，就会采取或授权采取相关措施，而43个国家植保机构表示，对拟出口集装箱也会采取同样的做法。在表示不采取措施的8个国家中，一些国家表示他们认为没有风险，还有1个国家表示在其立法中没有这方面的规定。对于进口集装箱，拒收是最常见措施，但清洗和/或处理集装箱也是一个常见的选择。对于拟出口的集装箱，清洗和/或处理集装箱是最常见的措施，表示清洗和/或处理集装箱之前会先拆箱的答复对象与不拆箱的答复对象数量相同（多数两种情况都有）。

答复这个问题的国家植保机构中，几乎四分之三（61个国家中有46个）发现过有害生物、有机体或其他污染物。其余16个国家植保机构表示，他们没有发现任何情况或没有检验集装箱。在预列答案选项中，获选最多（至少有一半答复的国家植保机构选择）的是：

- 昆虫（甲虫、蝇等） – 有39个国家选择⁹
- 土壤 – 有36个国家选择
- 植物/植物产品/植物残体 – 有31个国家选择
- 种子 – 有30个国家选择

⁹ 在调查问卷中，这个答案选项被放在预列答案的近乎末位，并被描述为“其他昆虫（包括甲虫、蝇等）”。蚁、蛾、胡蜂和蜜蜂被列入其他预列答案选项，因此不包括在这个答案中。

43 个在集装箱上发现有害生物并回答了后续问题的国家中，除 4 个以外都表示，这些有害生物包括检疫性（32 个国家）和非检疫性有害生物（35 个国家），28 个国家植保机构表示两者都有。一份关于这些有害生物的完整清单见附件。被指出的有害生物之间并没有很多重叠，而且没有哪个检疫性有害生物被 3 个以上答复对象填入问卷；对于非检疫性有害生物，共有 4 位答复对象提到。大多数有害生物被发现时是成活的，或死亡的和成活的都有。几乎没有答复对象表示只发现过有害生物的死亡个体。

在答复这一问题的 58 个国家植保机构中，有 36 个说他们没有信息管理系统来存储集装箱及其货物信息。那些有信息系统的国家最常输入的是有害生物发生（18 个）和污染类型（17 个）的数据。一半以上有此系统的国家（14 个）也输入了污染位置数据，但污染水平数据（例如高/低）很少被记录（9 个），只有少数（5 个）记录了未发现污染物的信息，这表明对确定携带有害生物集装箱比例必不可少的结构性数据保存是比较少的。大多数拥有信息管理系统国家表示愿与工作组共享这些信息（17 个国家）。

表 1：主要结果汇总

问 题	国家数量
集装箱及其货物是否被视为具有传播有害生物的风险？	68
是，不论货物种类	47
是，但仅限装载限定物时	18
否	3
是否有处理集装箱及货物风险的规定？	68
是	32
未来计划	15
否	21
是否检验集装箱及货物？	66
是，特别关注集装箱及其货物	32
是，但不是针对集装箱的单独检验	22
否	17
如发现集装箱及货物存在风险，是否会采取措施？	62
是，对进口集装箱	51
是，对拟出口集装箱	43
否	8
是否在集装箱及货物上发现有害生物、其他有机体或污染物？	61
是，包括检疫性有害生物	32
是，包括非检疫性有害生物	35
否，未发现或未检验集装箱及货物	16
是否有集装箱相关信息管理系统？	58
否	36
是（在不同程度上）	22