



## 植物检疫措施委员会 第十八届会议

### 植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组 延长任期职责范围草案

#### 议题 13.1.1

(《国际植保公约》秘书处和焦点小组成员编写)

#### 背景

- [1] 《国际植物保护公约》（《国际植保公约》）承认需开展国际合作，防止植物有害生物全球蔓延。在紧急危机情况下，受影响国家履行植物检疫责任的能力可能暂时受限。但作为援助方的缔约方当时具备一定能力，因此，他们致力于履行《国际植保公约》第 IV 条规定情况至关重要。
- [2] 在紧急情况下，边境地区的状况可能极度混乱，军事人员和难民不受管制的流动也可能增加。由于人员、设备和基础设施无法进入，检查和诊断可能会减少或缺失。处理和加工基础设施可能损坏或无法使用；水、电、人力和其他服务常被切断，道路和港口常遭破坏，专用设施无法使用，需在申报入境口岸之外开展活动。检查人员可能无法前往工作地点，或被调往执行紧急任务；其他政府机构和官员经常敦促国家植物保护机构（国家植保机构）和其他机构向有需要者发放物品，不得无故拖延。因此，除非在物资出口前做好适当处理以满足受援国植物检疫进口要求，否则所提供的援助会对弱势群体和社区造成长期损害。
- [3] 例如，[粮农组织《2001 年粮食及农业状况》报告](#)列举了一些人道主义援助成为植物有害生物引入和传播路径的实例，其中由于粮食援助运输，坦桑尼亚引入了大谷物钻蛀虫（*Prostephanus truncates*），由于军事行动，先是南斯拉夫随后是欧洲引入了玉米根虫（*Diabrotica virgifera*）（[粮农组织，2001 年](#)）。草莓潜伏环斑病毒引入东帝汶是一国通过援助物资引入严重外来疫病的又一例证。
- [4] 大韩民国还报告了其他一些有害生物通过粮食援助路径入侵的实例。从 1950 年朝鲜战争到 1980 年，有害生物通过许多新储藏产品入侵韩国。在此期间，韩国通过其他国家的援助进口了大量大米、小麦、大麦和牲畜饲料，弥补粮食短缺。还应强调的是，大多数仓库起初正是由于朝鲜战争后需要储存大量进口谷物而设立的。因此，

这些仓库为外来昆虫，尤其是热带和亚热带昆虫（如 *Rhizopertha dominica*）提供了有利的繁殖生境。人们认为，大多数外来储藏产品涉及的昆虫科（Cleridae、Nitidulidae、Tenebrionidae 和 Pyralidae）通过这一路径入侵韩国，因为以同样方式入侵了日本（引自 Hong 等人，2012 年）。

- [5] 有害生物的影响不仅限于生产型农业。作为 2002 年瓦卡气旋后重建援助的一部分，一种名为巨型含羞草（*Mimosa diplotricha*）的杂草随沙子从塔希提岛引入瓦瓦乌群岛（汤加）。另一个通过人道主义谷物运输引入外来杂草的实例是，银胶菊引入埃塞俄比亚并蔓延至整个国家（Murphy 和 Cheesman，2006 年）。其他通过人道主义援助引入有害生物的例子可参见 Reaserdegnren 等人，2003 年。
- [6] 尽管人们日益了解入侵有害生物及其总体影响，但有关发展中国家的数据却相对较少，而有关粮食和其他人道主义援助路径（或“应急路径”）的数据则更少。受援国的大多数民众都是小农，几乎完全依赖农业和自然资源生存。因此，围绕可能携带入侵有害生物的援助路径提供更多信息和评估，对于促进估计、预测和支持采取措施解决这一问题非常重要。
- [7] 尽管《国际植保公约》已通过植检委关于“[在紧急情况下安全提供粮食和其他人道主义援助以防止植物有害生物引入](#)”的建议（R-09），但目前尚无国际标准用以指导各国在紧急情况的特殊压力和物流限制下安全运送援助物资。鉴于自然灾害、潜在人为灾害预计更为频发，再考虑到此前已有人道主义援助引入有害生物的先例，亟需制定一项国际标准填补植物检疫过程中的这一空白，使之更为健全。众所周知，生物安全政策和程序往往旨在防止外来入侵物种引入或减缓其扩散。然而，我们对入侵路径的了解仍存在很大差距，特别是与人类活动有关的路径。

## 参考文献

- [8] 《国际植保公约》秘书处。2021。“在紧急情况下安全提供粮食和其他人道主义援助以防止植物有害生物引入”。植物检疫措施委员会第 09 号建议。罗马。粮农组织代表《国际植物保护公约》秘书处。（<https://www.ippc.int/en/publications/89786/>）
- [9] 粮农组织（2001 年）。《2001 年粮食及农业状况》  
<http://www.fao.org/3/x9800e/x9800e15.htm>
- [10] Hong, K.-J.、Lee, J.-H.、Lee, G.-S. 和 Lee, S.（2012）。“韩国外来昆虫入侵物种和植物检疫现状”。《亚太昆虫学期刊》，第 15 卷（2012 年），第 521-532 页。  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1226861512000702>

- [11] Murphy, S.T.和 Cheesman, O.D. (2006)。《援助贸易：国际援助计划是引入外来入侵物种的路径》。国际复兴开发银行/世界银行，美国华盛顿。
- [12] Reaser J.K.、Yeager, B.B.、Phifer P.R.、Hancock A.K.和 Gutierrez A.T. (2003)。“环境外交与外来入侵物种全球传播：美国视角”。《入侵物种：病媒和管理策略》（编，G.M. Ruiz和J.T. Carlton），第362-381页。岛屿出版社，美国华盛顿特区。

### 植检委第十六届会议（2022年）

- [13] 为支持《国际植保公约 2020-2030 年战略框架》的目标，加强全球粮食安全，保护环境免受植物有害生物以及环境有害生物的影响，《国际植保公约》及植物检疫措施委员会（植检委）同意就此问题成立焦点小组。根据标准委员会（标准委）与实施工作和能力发展委员会成员的提议，植检委第十六届会议（2022）成立了安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组（“焦点小组”），探讨解决这一复杂问题的方法，因为根据2021年《国际植保公约》主题征集的结果，该议题当时在是否制定国际植物检疫措施标准方面未获支持。
- [14] 有关焦点小组的更多信息，包括当前的职责范围和成员名单，请访问焦点小组[植检门户网站网页](#)。

### 2023年6月植检委主席团和《国际植保公约》战略规划小组

- [15] 2023年6月向植检委主席团介绍了最新情况（点此参见主席团2023-06会议报告）。主席团获悉，焦点小组已完成其职责范围所列的大部分职责：i)修订了“安全提供粮食和其他人道主义援助”规范草案（2021-020），ii)起草了“应急路径”差距分析图，iii)提议举办网络研讨会，提高对“在紧急情况下安全提供粮食和其他人道主义援助以防止植物有害生物引入”的植检委建议（R-09）的认识。
- [16] 此外，还有人建议延长焦点小组的任期，以便与世界动物卫生组织、食品法典秘书处和世界粮食计划署（粮食署）合作制定一项行动计划。
- [17] 主席团注意到这一最新情况，并注意到粮食署是植检委第十七届会议（2023年）以来才参与焦点小组的工作，因此，焦点小组任期延长有利于粮食署参与焦点小组的工作。因此，主席团支持延长焦点小组的任期。
- [18] 主席团注意到焦点小组起草了“应急路径”的拟议定义，讨论了是否有必要将这一定义纳入《国际植物检疫措施标准》第5条（植物检疫术语表）。主席团指出，为此，缔约方需要在征集主题时将该术语作为一项主题提出。秘书处建议，只有在国际植物检疫措施中可能使用该术语且术语概念已经确定的情况下，方可要求技术专

家小组制定定义。主席团指出，如果焦点小组的任期延长，那么制定“应急路径”的概念可以作为焦点小组的一项职责。此外，还建议修订国际植保措施标准规范草案，减少专家起草小组的任务数量，以便更具可行性，其中一些任务可纳入焦点小组的延长任期中。

[19] 2023 年《国际植保公约》战略规划小组对报告和延长焦点小组任期的建议表示欢迎。会议强调有必要继续讨论这一重要议题，特别是在粮食署和其他机构参与的情况下。

## 1. 安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组的任期

[20] 焦点小组的任期将再延长一年，直至植检委第十九届会议（2025 年）。焦点小组的中期成果将按照最初提议提交植检委第十八届会议（2024 年）（见本文件附件 1-焦点小组职责范围，还可[点此](#)查看）。

[21] 在延长的一年里，焦点小组的其他职责是：

- (a) 继续与粮食署、粮农组织应急响应和其他捐助机构接触并寻求合作。
- (b) 粮食署现已参与其中，与粮食署就此主题进一步合作大有裨益，而且通过与粮食署更广泛的网络合作，能够扩大所有已编写材料的适用范围。
- (c) 与世界动物卫生组织、食典委、粮食署和粮农组织（首次）合作制定行动计划，促进三姐妹机构的工作，更全面地解决《国际植保公约》系统成员提出的问题。
- (d) 进一步探索提供援助的各种路径，确定可支持减少有害生物传播目标的具体行动方和材料。
- (e) 考虑制定“应急路径”的定义。
- (f) 与《国际植保公约》秘书处合作，根据已通过的植检委第 R-09 号建议，举办网络研讨会<sup>1</sup>，提高对该主题的认识，并将植检委建议作为缔约方和捐助方协调机构的资源。将向植检委主席团提交网络研讨会的概念说明，征求反馈意见。
- (g) 与《国际植保公约》秘书处合作，利用已通过的植检委第 R-09 建议作为提高认识和制作宣传材料的依据，为国家植保机构制作视频，其中包含安全提供粮食和其他人道主义援助方面的学习和教育内容，以便在危机情况下使用。

---

<sup>1</sup> 将网络研讨会翻译成联合国正式语文需要预算外资金。

- (h) 进一步考虑是否需要有关该主题的其他支持和实施材料（例如，审查实例和案例研究，确定人道主义援助相关有害生物短期、中期和长期后果，并确定潜在的植物检疫管理方案）。
- (i) 与区域植保组织协商，考虑他们在支持焦点小组工作方面的潜在作用。
- (j) 植检委第十八届会议（2024年）决定的其他任何任务。

[22] 需要并预计将提供资金和来自《国际植保公约》秘书处工作人员的支持，确保焦点小组的任期得到延长。

[23] 预计还需召开一次线下会议（时间和地点待定）。

[24] 初步报告和建议将于2024年10月提交战略规划小组，2024年11月提交标准委员会（标准委）和实施工作和能力发展委员会，最终报告和建议将提交植检委第十九届会议（2025年）做出最终决定。

### **向植检委第十八届会议提交的建议：**

[25] 提请植检委第十八届会议：

- (1) 就焦点小组的其他拟议职责，特别是网络研讨会、制定行动计划以及与粮食署、粮食署和三姊妹机构在此主题上进一步参与和合作提出意见和反馈；
- (2) 批准将植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组的任期延长至植检委第十九届会议（2025年）。
- (3) 提出与拟议活动供资有关的任何建议。

## 附件 01 - 仅供参考

### 安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组职责范围

(经植检委第十六届会议 (2022 年) 批准)

#### A. 背景

- [26] 《国际植物保护公约》（《国际植保公约》）承认需开展国际合作，防止植物有害生物全球蔓延。在紧急危机情况下，受影响国家履行植物检疫责任的能力可能暂时受限。但作为援助方的缔约方当时具备一定能力，因此，他们致力于履行《国际植保公约》第 IV 条规定情况至关重要。
- [27] 在紧急情况下，边境地区的状况可能极度混乱。处理和加工基础设施可能损坏或无法使用；水、电、人力和其他服务常被切断，道路和港口常遭破坏，专用设施无法使用，需在申报入境口岸之外开展活动。工作人员可能无法前往工作地点，或被调往执行紧急任务；其他政府机构和官员经常敦促国家植保机构和其他机构向有需要者发放物品，不得无故拖延。因此，除非在物资出口前做好适当处理以满足受援国植物检疫进口要求，否则所提供的援助会对弱势群体和社区造成长期损害。
- [28] 目前尚无国际标准用以指导各国在紧急情况的特殊压力和物流限制下安全运送援助物资。鉴于自然灾害、潜在人为灾害预计更为频发，再考虑到此前已有人道主义援助引入有害生物的先例，亟需制定一项国际标准填补植物检疫过程中的这一空白，使之更为健全。
- [29] 标准委员会（标准委）和实施工作和能力发展委员会商定向植检委建议设立安全提供粮食和其他援助焦点小组，并为即将组建的小型焦点小组起草下述职责范围。
- [30] 焦点小组拟议宗旨、成员、职能、供资和任期规定如下。

#### B. 宗旨

- [31] 焦点小组旨在支持《国际植保公约 2030 年战略框架》的目标，通过以下方式加强全球粮食安全，保护环境免受植物有害生物和（酌情）环境有害生物的影响：
- 理解主题问题工作组和缔约方对制定安全提供粮食和其他人道主义援助的标准提出的关切，并提出制定标准和其他补充工具的解决方案，以减轻关切。
  - 概述安全提供粮食和其他人道主义援助的标准应包含的主要原则、要求和其他方面（包括附件和附录的内容）；

· 根据需要修订太平洋植物保护组织提出的标准规范<sup>2</sup>。

### C. 成员

[32] 植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组应具备相关技能和知识，并具有广泛的地域和性别代表性。该小组应最多由 12 名成员组成（来自受援方和捐助方国家植保机构），包括至少 1 名主席团代表、1 名标准委代表、1 名实施工作和能力发展委员会代表和 1 名来自粮食和人道主义援助受援方区域植物保护组织（区域植保组织）代表。

[33] 除上述 12 名成员外，还应最多邀请 3 名来自捐助机构（如世界粮食计划署）的特邀专家作为观察员加入。

(1) 焦点小组成员应具备以下一个或多个领域的经验和专业知识：

- 人道主义援助物资采购和供应（援助机构和政府）
- 植物卫生政策和风险管理条例
- 植物卫生应急响应/处置
- 紧急或灾害条件限制下进口货物清关

(2) 所有成员均应了解《国际植保公约》职责范围、战略框架和活动。

(3) 由主席团选定焦点小组成员及构成。

### D. 职能

[34] 焦点小组负责：

- 记录主题问题工作组和缔约方提出的关切，并提出潜在的解决方案，以供制定标准时考虑。
- 根据需要修改太平洋植物保护组织在主题征集过程中提出的“安全提供粮食和其他人道主义援助”的标准规范。
- 根据以下参考资料和焦点小组审议结果，起草标准可能包含的原则和要素。
- 分析实施此类标准的可行性和潜在障碍以及缔约方能否遵守此类标准。
- 将分析结果以及原则和要素草案提交标准委、实施工作和能力发展委员会、战略规划小组和植检委征求意见和指导。

---

<sup>2</sup> 参见 2021 年《国际植保公约》主题征集过程中提交的主题：<https://www.ippc.int/en/publications/90195/>

[35] 焦点小组工作将借鉴由援助引入有害生物的实例，目前区域和国家植保组织援助风险管理举措，植检委第 09 号建议“在紧急情况下安全提供粮食和其他援助以防止植物有害生物国际传播”及其他相关建议，太平洋植保组织向《国际植保公约》2021 年有关该问题的主题征集所提交的材料，以及其他相关材料。

## E. 进程

[36] 设立焦点小组将遵循植检委 2022 年会议就此主题做出的决定。

[37] 焦点小组成员遴选应根据以下准则进行：

- 2022 年 6 月前，在《国际植保公约》网站上发布提名征集，以便缔约方和区域植物保护组织提名代表作为焦点小组成员。各区域应提名一名或多名来自不同学科的专家，以符合“成员”项下所述的技能组合。
- 《国际植保公约》秘书处将审查提名，并提交至植检委主席团遴选，确保性别和地域平衡。植检委主席团应努力从粮农组织各区域各选出一名提名人作为焦点小组区域代表，旨在尽可能涵盖更多区域。

[38] 焦点小组将于 2022 年 7 月前召开首次会议，选出主席并讨论其行动计划和 D 节所述职能。初步报告和建议将于 2022 年 10 月提交战略规划小组，2022 年 11 月提交标准委及实施工作和能力发展委员会，最终报告和建议将提交植检委第十七届会议（2023 年），以决定是否继续推进制定标准和指定优先级别的工作。

## F. 供资

[39] 焦点小组启动会议预计线上进行。但如需举行线下会议，由《国际植保公约》会议与会者所在组织负责资助参会差旅费和每日生活津贴。如果所在组织无法提供足够资金，鼓励与会者首先从《国际植保公约》秘书处以外的来源寻求支持。如果未能成功确保获得此类支持，可向《国际植保公约》秘书处申请资助（即差旅费和生活费），但任何支持都将视可用资金情况而定。《国际植保公约》秘书处将考虑按照《国际植保公约》的资助标准为与会者提供资助。有关资助标准完整信息参见国际植物检疫门户网站（<https://www.ippc.int/publications/criteria-used-prioritizing-participants-receive-travel-assistance-attendmeetings>）。

## G. 任期

[40] 焦点小组任期最长两年（至 2024 年植检委会议）。