

## 植检委海运集装箱焦点小组最新情况

### 植物检疫措施委员会

### 第二十届会议

### 植检委海运集装箱焦点小组最新情况

#### 议题 14.2

(焦点小组与《国际植保公约》秘书处编写)

## 1. 引言

- [1] 植检疫措施委员会（植检委）设立植检委海运集装箱焦点小组，其《职责范围》涵盖审查相关材料和建议，制定可行方案推进风险管理，并向植检委提出建议，包括考虑制定一项国际植检措施标准的方案。
- [2] 植检委第十八届会议（2024年）注意到焦点小组开展的工作，通过修订后的关于最大限度降低海运集装箱途径相关有害生物风险的植检委建议（R-06），同时同意调整焦点小组《职责范围》，并将任期延长至植检委第二十一届会议（2027年）<sup>1, 2</sup>。届时，焦点小组将就《国际植保公约》海运集装箱途径相关有害生物风险管理长期指南事宜向植检委第二十一届会议提交最终建议。
- [3] 为完成《职责范围》规定的各项任务，焦点小组拟定一份行动计划，并于2024年10月获得植检委主席团批准。焦点小组定期更新行动计划。

## 2. 植检委海运集装箱焦点小组最新情况

### 2.1 2025年10月“植物与生物多样性保护：降低国际集装箱供应链有害生物污染风险”专题研讨会成果

- [4] 2025年10月7-8日，国际集装箱局、世界航运理事会和丹麦航运协会在丹麦哥本哈根举行专题研讨会，会议得到《国际植保公约》秘书处和丹麦国家植物保护机构（国家植保机构）支持<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 植检委关于最大限度降低海运集装箱途径相关有害生物风险的建议（R-06）：

<https://www.ippc.int/zh/publications/84233/>

<sup>2</sup> 植检委海运集装箱焦点小组《职责范围》（2024年）：<https://www.ippc.int/zh/publications/93484/>

<sup>3</sup> 研讨会专题网页：<https://www.ippc.int/zh/core-activities/capacity-development/sea-containers/working-together-clean-containers-and-safe-trade-symposium-on-plant-and-biodiversity-protection-mitigating-risks-of-pest-contamination-in-the-international-containerized-supply-chain/>

[5] 会议围绕以下核心议题展开：

- 研讨海运集装箱途径相关有害生物构成的植物健康与生物多样性风险；
- 研讨海运集装箱设计改良对于减少有害生物污染的效用与效应；
- 探寻可行解决方案；
- 外联宣传与可用资源。

[6] 专题研讨会旨在提供平台，推动各方深入了解焦点小组工作与海运集装箱途径相关有害生物风险，并希望吸引主要承运商、租赁公司、集装箱制造商、生物安全专家、植物健康利益相关方和国家植保机构代表参加。通过此次活动，焦点小组本可基于利益相关方立场，深入了解R-06号植检委建议的实际执行情况，并明确监管及非监管方案。

[7] 尽管在各行业论坛进行密集的动员宣传，但专题研讨会出席规模依然十分有限，诸多关键利益相关方未派代表参加。与会欧洲国家植保机构提供的反馈虽具重要价值，但就其本身而言，并不足以匹配此次办会投入的成本与精力。

[8] 根据会上行业提出的一项建议，焦点小组将着手深入调研，并提议开设一门针对集装箱检验、有害生物检测与管理的线上学习课程。

## 2.2 监管及非监管措施框架

[9] 根据《职责范围》，焦点小组稳步推进既定工作任务，分析潜在监管及非监管方案，明确并阐述一项或多项推荐方案，最大限度降低海运集装箱途径有害生物风险。

[10] 焦点小组下设监管及非监管措施工作组运用一项评估工具对监管及非监管措施进行评价，并在潜在措施框架下，明确后续重点推进的多项措施。工作组进展报告见国际植检门户网站<sup>4</sup>。

[11] 拟评价监管及非监管措施由国家植保机构和行业利益相关方，并经研讨会和专题研讨会等各类论坛提出或提议。首先对拟议措施进行说明，随后采用一套基于核心标准（实用性、可行性、经济性、具体性与全球推广价值）设计的评估模板进行评价。

[12] 评估工具具体考量行业、经济、缔约方及其他机构所受影响，贸易实效、成本与质量方面效应，立法机构权限，特定管控风险，保障机制设计，监管资源配置，以及措施完备程度（经过实践检验，还是尚处概念阶段）。

<sup>4</sup> 植检委海运集装箱焦点小组监管及非监管措施工作组2025年12月报告：<https://www.ippc.int/zh/publications/95340/>

[13] 在监管及非监管措施工作组努力下，焦点小组选定后续重点推进的措施，涵盖教育、宣传外联、监管责任、集装箱设计、《货物运输单元包装业务守则》与第三方授权或认证。已有多项措施列入R-06号植检委建议。措施大多属于非监管性质，但第三方授权或认证也可纳入监管应用领域。

[14] 2026年，监管及非监管措施工作组还将评价制定一项配套国际植检措施标准作为潜在长期解决方案所能产生的价值。为此，工作组已着手就国际植检措施标准可能包含的潜在要点展开讨论，确保后续讨论更加深入集中。

[15] 焦点小组将继续细化选定的措施，评估潜在影响，研究如何纳入框架，制定具体实施方案，并规划时间进度。框架草案预计在植检委第二十届会议（2026年）边会活动期间发布，并为提交2027年植检委第二十一届会议的最终建议提供参考。

## 2.2.1 集装箱设计

[16] 2024年11月鹿特丹国际专题研讨会明确，业内普遍支持推进集装箱部件改进工作，以此最大限度降低有害生物污染风险。

[17] 随后成立的行业工作组正就会上明确的重点项目，深入研讨设计变更方案，包括但不限于：

- 底板采用无接缝、无裂缝、无钉孔设计（首选钢质底板，但因皮重和制造成本存在劣势，仍需克服针对此项变更的部分阻力）；
- 底架结构减少水平凸缘构型，首选改用类似冷藏集装箱的瓦楞底架设计；
- 弃用沥青质底涂层。

[18] 行业工作组达成集体共识，决定推进上述方案，同时继续研究其他设计变更方向，有效防止携带有害生物。工作组商定推进一项国际标准化组织“无有害生物”集装箱设计标准的制定工作，确保今后长期符合设计规范。

[19] 此外，中国一家大型集装箱制造商已推出并试制所谓“生物安全集装箱”，在上述方案基础上，进一步融入多项设计变更与优化。

[20] 如上所述，全球集装箱船队仍需数年时间才能完成实质性设计变更，各利益相关方已对进展明显滞缓流露出一些不耐情绪。不过，调研结果显示，设计变更一旦得到执行，海运集装箱表面相关风险将随之显著降低。此类变更也将成为长效的解决方案。

[21] 集装箱设计变更一旦形成共识、落地实施并实现标准化，即可成为一种有效的被动性措施，无需额外干预，即可发挥成效。

### 2.2.2 修订《货物运输单元包装业务守则》

- [22] 2024年，应联合国欧洲经济委员会联运和后勤工作队要求，焦点小组起草并提交针对《货物运输单元包装业务守则》（国际海事组织、国际劳工组织和联合国欧洲经济委员会共同制定）中有害生物污染防控条款的修正案。
- [23] 上述修正案连同《守则》的其他更新与修订内容，将由三个倡议组织各自提名的专家组在2025年12月15日召开的会议上审议通过。获通过后，经焦点小组修正的修订版《守则》预计于2026年发布。

### 2.2.3 监管责任

- [24] 在焦点小组前期工作推动下，现已确立“监管责任”模式。这种由行业主导的模式要求集装箱接收方作为监管方，负责查验箱体有无可见有害生物或污染，一旦发现此类问题，即向上一环节责任方问责。
- [25] 2025年，这一模式的完善工作持续推进，其中世界航运理事会和全球货主论坛代表作为焦点小组成员贡献突出。期间，代表国际集装箱途径有关各方的其他全球及区域贸易组织广泛参与其中。在此基础上，专门针对集装箱供应链有关各方编制材料，就如何查验污染以及发现污染后的应对措施提供指导。
- [26] 按照计划，待与其他贸易组织达成广泛共识后，此类材料将汇编成册，作为全新的行业联合准则发布。

### 2.2.4 世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》

- [27] 在2022-2023年任务范畴下，焦点小组提出两项提案，建议将植物检疫内容纳入世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》（《标准框架》）支柱3<sup>5</sup>。焦点小组积极参加海关组织《标准框架》分组和《标准框架》工作组会议，在此基础上就支柱3拟定更新版提案，并提交2024年11月海关组织《标准框架》分组会议。
- [28] 相关提案起初得到积极反馈，但最终未在2024年11月会议上获得一致赞同。会上提出的主要关切涉及《标准框架》的核心宗旨。部分与会代表指出，《标准框架》核心宗旨在于保障供应链安全，并表示有害生物污染防控措施不在《标准框架》范畴内，因此无法赞成纳入拟议植物检疫内容。
- [29] 2025年11月，《标准框架》工作组审查《标准框架》适用范畴，并就审查周期的未来方向进行探讨。工作组决定将2025-2028年审查周期暂停至2028年，以待海关组织明确如何妥善支持各国海关主管部门有效落实《标准框架》。因此，焦点小组关于支柱3的提案不得不推迟至2028年提交审议。

<sup>5</sup> 植检委海运集装箱焦点小组2023年报告（CPM 2024/25\_01），第3.2节。

## 2.2.5 宣传倡导与认知提升

[30] 焦点小组坚信，加强利益相关方教育宣传，普及国际集装箱运输途径有害生物污染类型及后果，能够显著降低风险。

[31] 为此，《国际植保公约》秘书处和行业组织均已发布大量材料，焦点小组也已着手对此类材料进行甄选与编目（见第2.4.1节）。2026年，计划整理或甄选更多材料，推动国家植保机构和行业利益相关方深入掌握相关措施和实用工具，助力降低海运集装箱途径污染风险。

## 2.3 中国和欧洲联盟集装箱调研

[32] 为响应《国际植保公约》加强海运集装箱相关有害生物风险信息采集的倡议，中国和欧盟提交两份调研报告。

[33] 2024-2025年，中国海关基于《国际植保公约》海运集装箱检验指南（《海运集装箱调查》）开展综合调研，评估进口集装箱空箱生物安全风险。检验与环境DNA检测发现，有害生物和入侵物种风险突出，随即推动针对不同集装箱设计的评价工作。这项历时18个月的调研结果显示，污染物件占比10.35%，检出有害生物近900种，而对结构与材料进行特定优化，能够降低有害生物通过海运集装箱途径传播的几率。

[34] 欧盟基于《国际植保公约》海运集装箱检验指南，组织多个欧盟成员国协同各国家植保机构和海关部门开展调研。调研同时针对集装箱空箱和满箱展开，采集的数据包括集装箱清洁状况，以及发现的内外部污染相关植物检疫风险。受检集装箱污染占比8%；经评估，除土壤或沙粒附着造成的污染外，受检集装箱不对欧盟构成植物检疫风险。

[35] 中国海关集装箱调研<sup>6</sup>和欧盟海运集装箱调研<sup>7</sup>及成果详见国际植检门户网站。

## 2.4 关于海运集装箱的植检委建议（R-06）的反馈意见与实践经验征集

[36] 焦点小组无法完成《职责范围》规定的任务1：“基于可获适用数据，评估关于海运集装箱的植检委建议（R-06）在降低海运集装箱途径相关有害生物风险方面的成效与效率”。焦点小组通过各种途径向各国家植保机构征集相关数据，收集此项植检委建议通过前后两个阶段相关信息。遗憾的是，除4个国家先前提交的数据以及中国和欧盟近期的调研反馈外，再未收到其他适用数据。

<sup>6</sup> 中国海关2024-2025年集装箱调研：<https://www.ippc.int/zh/publications/95342/>

<sup>7</sup> 欧盟2024年海运集装箱调研：<https://www.ippc.int/zh/publications/95343>

- [37] 根据多个区域《国际植保公约》研讨会的反馈，关于海运集装箱的植检委建议（R-06）的知晓度与采纳率处于极低水平。在哥本哈根专题研讨会上，也有部分国家植保机构着重指出此项植检委建议采纳率低的问题。针对采纳范围有限的现象，各方提及的原因包括知晓度低、配套指导不足和执行能力欠缺。部分国家植保机构指出，单凭一项建议，本身并不足以应对自身既有的能力不足与经费短缺困难。
- [38] 焦点小组注意到国家植保机构的低采纳率问题，但一致认为，此项植检委建议提出由国家植保机构牵头的若干风险管理行动十分关键，需由国家植保机构予以落实，从而对现阶段正制定的措施框架形成补充与支撑（见第2.2节）。焦点小组将继续研究达成此项成果的最佳途径，包括是否通过一项国际植检措施标准或其他适当工具提议推行既定行动。

#### 2.4.1 宣传《国际植保公约》与植检委焦点小组工作

- [39] 除编制和发布教育宣传材料外，焦点小组还完成多项其他产出，这批成果因更普遍的关注意义与相关性而广受认可。相关材料由《国际植保公约》秘书处按照常规审查与批准程序予以分发。2025年完成的各项产出均在焦点小组宣传分组报告中分项说明。分组报告载于国际植检门户网站<sup>8</sup>。
- [40] 《现有文献索引》作为一项标志性产出，分类收录《国际植保公约》秘书处、缔约方、国际组织和行业团体编制的出版物和材料，这些资料均对降低国际集装箱途径有害生物风险具有适用性或相关性。

- [41] 2026年计划汇编一项战略，推进焦点小组各项建议宣传工作，并以“利益相关方合作计划”的形式纳入提交植检委的最终报告。此项工作将与措施框架制定工作密切协调推进（见第2.2节）。

#### 2.5 2026年研讨会筹办事宜

- [42] 根据《职责范围》，焦点小组早已着手筹备于2026年举办一场国际研讨会，旨在推动规划下一步工作，并完成提交2027年植检委第二十一届会议的建议。
- [43] 鉴于2025年哥本哈根专题研讨会参会情况不佳，焦点小组认为，再度举办研讨会不值得投入相应成本与精力。现阶段就已实质确定的措施进一步征集反馈，不太可能产生显著效益。同样，虽已竭力尝试，但迄今针对R-06号植检委建议成效的反馈依然极为匮乏，筹划的研讨会预计也无法带来改观。

<sup>8</sup> 植检委海运集装箱焦点小组宣传分组2025年报告：<https://www.ippc.int/zh/publications/95341/>

[44] 就此，焦点小组提议取消2026年研讨会筹备计划，转而集中精力通过其他方式，包括举办网络研讨会并安排焦点小组成员出席行业和国家植保机构活动，实现《职责范围》提出的宣传与反馈目标。

## 2.6 多方合作

[45] 焦点小组将继续携手《生物多样性公约》秘书处、生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台、国际海事组织、联合国欧洲经济委员会、世界海关组织和世界动物卫生组织，深入发掘并推进既定与全新合作机遇。焦点小组还将持续审查技术改进、集装箱设计和行业主导提案（包括监管责任模式）的预期发展动态。

### 建议

[46] 提请植检委：

(1) 注意植检委海运集装箱焦点小组 2025 年最新情况。

本文件中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。