

植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组最终报告

植物检疫措施委员会

第二十届会议

植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组最终报告

议题 14.1

(由《国际植保公约》秘书处编写，植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组修订)

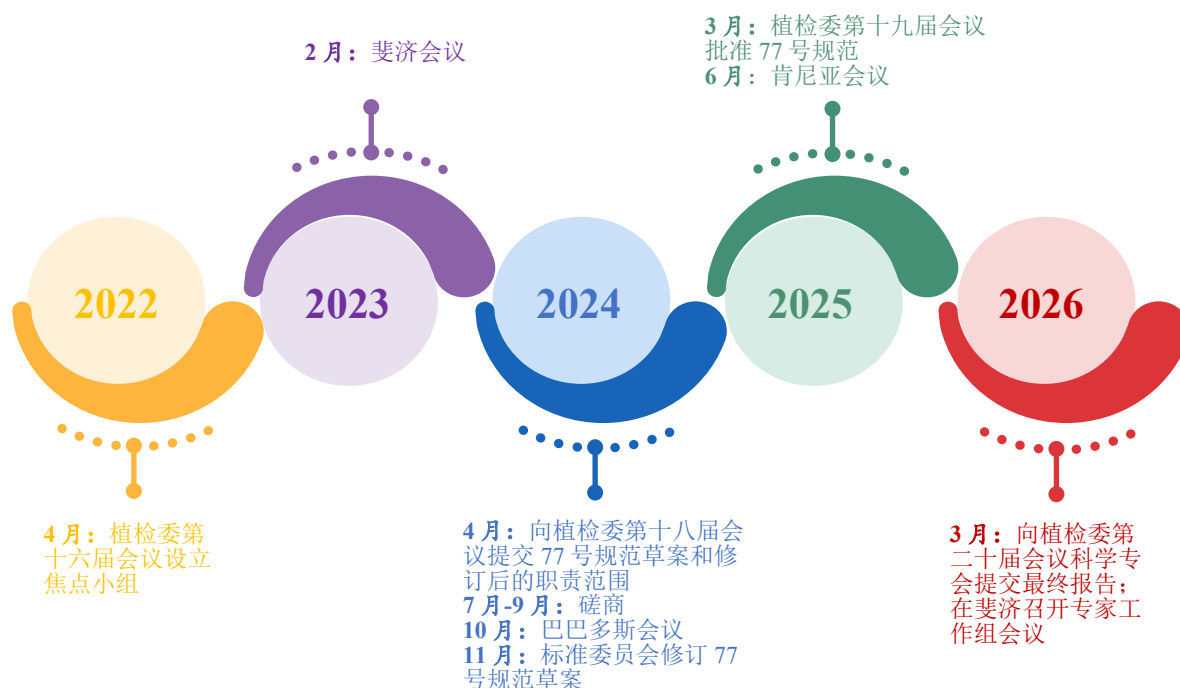
1. 引言

- [1] 植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组在植检委第十六届会议（2022 年）上设立；当时，围绕粮食和其他人道主义援助运输的国际关切日益增多 — 运输过程中可能存在植检风险，尤其是在紧急状况下。人道主义援助的规模、复杂性和紧迫性与日俱增，全球援助物资运输往往涉及快速物流、多种路径，且控制措施有限。
- [2] 焦点小组的职责¹是评估当前挑战，识别人道主义援助相关的植检风险情境，提出机制建议 — 在减缓风险的同时又不妨碍紧急救援物资的交付，明确《国际植保公约》在这一敏感且瞬息万变领域的角色。关于焦点小组的更多信息，包括当前职责范围，可见国际植检门户网站上的[焦点小组网页](#)。
- [3] 本份最终报告介绍了焦点小组的工作、主要里程碑、发现以及供植检委审议的建议。
- [4] 焦点小组成员概述（截至 2025 年 12 月）可见国际植检门户网站上的[焦点小组网页](#)。

2. 工作时间表

- [5] 为支持实现《国际植保公约》2030 年战略框架的各项目标，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危害，《国际植保公约》及其植物检疫措施委员会（植检委）同意就此事宜设立焦点小组。
- [6] 植检委第十六届会议（2022 年）设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）。植检委第十八届会议（2024 年）将焦点小组的职责延长 2 年，直至植检委第二十届会议（2026 年）。

¹ 植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组职责范围：<https://www.ippc.int/en/publications/93621/>



2. 主要里程碑

- [7] 焦点小组顺利交付了职责范围规定的所有任务。除履行支持《国际植保公约》2030 年战略框架的主要职责外，焦点小组还重启了关于植检背景下安全提供人道主义援助这一重要问题的全球对话。这项工作凸显了《国际植保公约》对于开展国际合作的承诺，既要预防植物有害生物的全球扩散，又要加强粮食安全和环境保护。

2.1 批准规范草案

- [8] 焦点小组工作的一个主要里程碑是植检委第十九届会议批准了 [77 号规范](#)，即在优先级 1 级下新编一项题为《在植检背景下安全提供人道主义援助》的国际植物检疫措施标准（国际质检措施标准）。这项决定标志着相关工作又迈出重要一步，即确保重要援助运输不会意外引入或传播植物有害生物，强化“不损害”原则。焦点小组重新起草规范并根据磋商意见对其修订之后，这项工作成为了焦点小组的最重要里程碑之一。
- [9] 自做出上述决定后已发布专家征集，专家工作组计划于 2026 年 3 月召开会议起草这一文件。需要说明的是，这项工作在标准委员会下面，编写国际植检措施标准并非焦点小组的任务。

2.2 3次线下会议以及若干次线上会议

[10] 2022 年 4 月至 2026 年 3 月间，焦点小组分别在斐济（2023 年 2 月）、巴巴多斯（2024 年 10 月）和肯尼亚（2025 年 6 月）召开了 3 次线下会议，另外还组织了 9 次线上会议推进工作。

- **斐济，2023 年。**焦点小组审查了通过信息征集渠道收到的信息，起草了潜在标准的主要原则，修订了“在植检背景下安全提供人道主义援助”（2021-020）的规范初稿草案，并评估了开发和实施此项标准的可行性。
- **巴巴多斯，2024 年。**焦点小组进一步修订了 2021-020 号规范草案，关注了 200 多项磋商意见。焦点小组完善了“人道主义援助”、“限定物”和“灾害救济路径”等术语的定义，并梳理了“紧急路径”的概念。与会人员交流了危机管理方面的区域经验，分析了实施这项标准的潜在阻力，更加深入地探讨了人道主义援助路径，并更新了缺口分析图表草案。
- **肯尼亚，2025 年。**焦点小组进一步分享了案例研究和国家/区域经验，确定了包含面向国家植保机构和区域植保组织的教育内容的视频脚本，起草了网络研讨会概念说明，编制了《国际植保公约》与世界动物卫生组织、食品法典、世界粮食计划署和粮农组织就此主题开展合作的行动计划。

2.3 与人道主义和物流组织的合作

[11] 焦点小组与参与灾害救济路径的重要行动方密切接触，加强了合作关系，提升了对于具体关切以及协调一致工作方法的认识。需要说明的是，来自粮食计划署和肯尼亚红十字会的代表参加了 2025 年 6 月的内罗毕会议，显著增强了整个人道主义系统中各方角色和责任的相互了解。

[12] 讨论重点指出，植检风险受到参与交付援助组织的影响。例如，粮食计划署管理整个救援供应链（从购买到交付），因而可将植检措施嵌入全过程。相反，红十字会等组织主要侧重于在接收国内交付援助物资，通常需要依赖供应链的上游各方确保采取必要的植检措施。两组织均强调，要始终坚持本地援助供应方优先，尽量减少潜在的植检风险。

[13] 焦点小组与伙伴组织深入探讨了合作的层级和模式。焦点小组成员强调了要协同增效，同时充分运用各自的专长力量。焦点小组还审议了纳入“同一个健康”方针的途径，尤其是从人道主义援助视角，并探索了推动切实合作的若干潜在机制。会议产出是制定了行动计划（附件 1），概述了各利益相关方的具体任务，包括《国际植保公约》秘书处、《国际植保公约》各缔约方、粮农组织应急行动及抵御能力办公室（主要关注种子和投入品配送）以及世界动物卫生组织、食品法典和粮食计划

署等姊妹机构。该行动计划是焦点小组职责范围的部分内容，需由植检委讨论最为适当的实施模式。

2.4 案例研究

- [14] 焦点小组梳理了若干个案例研究。这些案例研究提供了捐助方和接收国的宝贵视角，着重表明人道主义援助存在固有风险，可能成为引入植物有害生物的路径。这些案例取自于不同的地区和背景，强调了在应急响应中加强植检考量的重要性。植检风险与经济发展相伴而生，尤其是在紧急状况发生后的中期和长期恢复阶段。潜在影响包括无法种植特定作物，农业部门恢复迟缓，以及制约参与国际贸易。
- [15] 肯尼亚在人道主义援助方面有三重身份 — 接收国、中转国和捐助国；该国提供了两个资料丰富的案例用于阐释此类风险。大谷蠹（*Prostephanus truncatus*）现已成为东非的主要储存有害生物；各方广泛认为，大谷蠹是在上世纪 70 年代和 80 年代严重干旱和饥荒期间从中非通过玉米援助运输引入。大谷蠹的传入给储存玉米和木薯带来破坏性损失，有时高达 30-50%。另一个例子是银胶菊，一种入侵杂草；首次报导出现于上世纪 80 年代肯尼亚北部难民营和食物分配点周边。银胶菊（*Parthenium hysterophorus*）的传播对生物多样性、农业生产率和畜牧健康都产生了严重后果，此外还导致了人和动物的皮肤炎和呼吸问题。
- [16] 叙利亚 2023 年地震后经验进一步凸显了紧急情况发生时面临的行动挑战。进入国内但没有相应材料（包括植检证书）的人道主义物资往往也缺乏关于物品或数量的明确信息。为避免延误基本救济，叙利亚当局在放行后采取了快速的视觉检验和实验室分析，条件是援助物资的分配要等到检验结果确认货物安全之后。然而，在某些批次的货物中，一些谷物中检出了线虫等植物有害生物，以及部分能够引发人和动物疾病的真菌。
- [17] 津巴布韦 2007 年至 2009 年的例子凸显了类似的关切。植物保护研究所的监测结果证实该区域出现了大谷蠹，而此前该区域从未报导过这种有害生物。初步发现与干旱相关的邻国玉米进口关系密切，表明传入路径与紧急谷物运输有所关联。这种有害生物不但出现在玉米中，而且还影响木质产品、豆类、纺织品和家用器具，在援助相关运输过程中可以影响多种材料。
- [18] 人道主义援助成为植物有害生物引入和传播路径的部分例子可见[粮农组织《2001 年粮食和农业状况》](#)；其中指出，大谷蠹（*Prostephanus truncatus*）传入坦桑尼亚就是因为粮食援助运输，而玉米根虫（*Diabrotica virgifera*）首次传入南斯拉夫随后传至欧洲也是军队运输的结果（粮农组织，2001）。草莓潜环斑病毒传入东帝汶是随援助运输进入一国导致严重外来疾病的又一例证。

- [19] 通过粮援路径传入入侵有害生物的其他一些例证在大韩民国也有报导。1950 年至 1980 年韩朝战争期间，很多新储存产品有害生物入侵韩国。在此期间，韩国通过其他国家的援助大量进口稻米、小麦、大麦和牲畜饲料，以此缓解本国粮食短缺问题。还应当着重指出的是，多数仓库都是在韩朝战争后建设，目的是储存数量庞大的进口粮食。因此，这些仓库为外来昆虫，尤其是热带和亚热带物种（例如谷蠹（*Rhyzopertha dominica*））提供了有利的滋生环境。郭公虫科、露尾甲科、拟步甲科以及螟蛾科中多数外来储存产品昆虫都被认为是通过这个路径入侵韩国，日本亦是如此（引自 Hong 等, 2012）。
- [20] 有害生物的影响并不局限于农业生产。巴西含羞草是在 2002 年气旋瓦卡的重建援助过程中借由沙子从大溪地传入汤加的乌瓦瓦群岛。银胶菊是入侵杂草的另一个例子。银胶菊通过人道主义粮食运输首次传入埃塞俄比亚，随后传播至整个国家（Murphy 和 Cheesman, 2006）。通过人道主义援助传入有害生物的其他例子可见 Reaser 等, 2003。
- [21] 这些案例研究表明，人道主义援助不可或缺，但也有可能无意间助推了植物有害生物的进入和传播，尤其是在紧急复杂条件下交付时。这些案例进一步表明要编制基于风险的实用指南，支持建设更加安全的援助路径。

2.5 意识提升

- [22] 意识提升是焦点小组职责的核心内容。为支持缔约方和区域组织，焦点小组基于 [R-09 号植检委建议](#) 开发了包含面向国家植保机构和区域植保组织学习与教育内容的视频脚本，主题包括危机状况下管理植检风险，以及提供安全的粮食和其他人道主义援助。《国际植保公约》将很快发布最终确定的视频。
- [23] 此外，这项职责呼吁召开网络研讨会，提高各方对此主题的意识，推动缔约方和捐助方协调机构使用 R-09 号植检委建议。在 2025 年 10 月的会议上，植检委主席团也确认在植检委第二十届会议上要围绕“在植检背景下安全提供人道主义援助”召开一次科学专会。
- [24] 为争取更多资源，充分利用植检委第二十届会议的全球曝光度，焦点小组建议将计划召开的网路检讨会与植检委科学专会合二为一，故该会议将于植检委第二十届会议（2026）期间召开。

2.6 “紧急路径”的定义考量

- [25] 2024 年 4 月，植检委第十八届会议审议了“紧急路径”的拟定定义，同意将其定性为概念描述而非正式定义，因此未纳入《国际植保公约》术语表（第 5 号国际质检措施标准）。2024 年 10 月重新讨论这一问题时，焦点小组重申目前无需定义，商定将此概念描述为“灾害救济路径”：

[26] 为满足受灾社区紧迫需要提供限定物而由此导致有害生物进入或传播的一种途径。

[27] 在 2025 年的线下会议上，焦点小组进一步强调要确定一个明确适当的总标题，同时注意到可能与食品法典所辖的食品安全事项出现混淆。会议商定，这项工作应在总标题为“预防人道主义援助中植物有害生物的传入和传播”的框架之下。在这一标题下，焦点小组更新了概念描述：

[28] 承认人道主义援助对于保护人民生命不可或缺，且通常要在紧急条件下提供。人道主义援助可能会无意间传播植物有害生物，进一步影响植物健康、粮食安全和恢复。各缔约方在《国际植保公约》下有义务预防有害生物传播。国家植保机构也有责任确保援助供应链上的其他利益相关方（非政府组织、捐助方）遵守现有的植检规定，减缓有害生物风险。援助供应链上的各国政府（接收国、中转国和捐助国）以及其他利益相关方需要提供支持。

[29] 焦点小组认识到，由于以下因素的作用，国家植保机构在人道主义援助的背景之下往往无法充分行使正常的植检职能：

- 接收国国家植保机构能力有限，无法开展常规的植检行动；
- 中转国和接收国对当前进口状况所知甚少；
- 由于运输货物的最终目的地不确定，因而无法核实；
- 商品和限定物储存时间过长，因而存在污染风险；
- 国家植保机构在口岸面临人道主义援助清关压力，时间和资源都被压缩（例如基础设施、人力、能力）。

[30] 总而言之，焦点小组认为，这项工作应在概念描述的基础上向前推进，突出说明人道主义援助交付的特殊环境，同时清晰地解释这些状况虽与正常贸易有所区别，但在《国际植保公约》下的现有植检责任不会改变。焦点小组确认，工作目标并非是确保人道主义援助物资中完全没有有害生物，而是在推动援助物资快速运输的同时，确保采取最低水平的适当植检保护措施，减缓有害生物风险。

2.7 完善援助提供机制并明确防控有害生物传播的关键行动方和资源

[31] 焦点小组梳理了援助交付路径，以及有助于防控有害生物传播的行动方和材料，注意到政府机构、国际和国家组织以及社区团体的角色。小组成员区分了有充分保障的监管路径以及植检风险更高的监管不足路径。小组讨论后还确定了主要受众（例如高级别粮食安全主管部门、捐助国和接收国以及运输经营者），评估了各种切实有效的外联方案，例如网络研讨会、修订后的情况说明、远程学习模块、案例研究以及区域研讨会。

[32] 为确保长期影响，焦点小组建议整理重点材料，将其并入国家植保机构系统、区域和科研机构、灾害管理网络，以及相关的私营部门网络，同时还要加强与国际机构的协调。数字化工具、媒体平台以及卫生与植物卫生系统合作也被视作持续并拓展工作成绩的重要途径。

3. 影响和主要结论

[33] 焦点小组面对的主题既重要又敏感。人道主义援助是全球响应机制不可或缺的组成部分，必须快速触达受影响人群，且免于不必要的障碍。同时，通过援助路径无意间引入植物有害生物可能会产生长期的生态、经济和粮食安全影响。

[34] 主要结论包括：

- (1) 援助路径可能会传入植物有害生物，尤其是在商品源自多个供应方或在非标准条件下处理的背景之下。
- (2) 当前人道主义援助方面的植检控制措施差异显著，缺乏统一标准，给国家植保机构和参与灾害救济路径的各行动方的实际工作带来挑战。
- (3) 很多国家植保机构在紧急状况下管理植检风险同时确保援助物资不被延误方面缺乏具体的指导。
- (4) 国家植保机构、国内其他机构以及人道主义行动方之间需要完善沟通渠道，尤其是在筹集援助的初期阶段。
- (5) 缔约方和利益相关方总体支持《国际植保公约》牵头编制的指南，但要确保该项指南能够灵活适应，不会阻碍紧急响应。

4. 下一步工作

[35] 焦点小组的职责已经完成，专家工作组将在启动[专家征召](#)后快速成立；专家工作组将于 2026 年 3 月在斐济楠迪召开会议，开始起草国际植检措施标准。

[36] 旨在加强合作的行动计划将以焦点小组工作成果的形式发布，实施方式将结合以往的传统工作以及视缔约方决定开展的其他活动。

[37] 开发国际植检措施标准的过程中将进一步明确这一主题的支撑和实施材料要求，还可以由缔约方通过主题征集机制向能力发展委员会提出要求。

5. 资金捐助

[38] 为支持安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组开展工作，澳大利亚提供了 180000 澳元。《国际植保公约》秘书处还要感谢太平洋植物保护组织（PPPO）和斐

济国家植保机构共同承办 2023 年会议，巴巴多斯国家植保机构承办 2024 年会议，肯尼亚国家植保机构和肯尼亚植物健康检验局承办 2025 年会议。

[39] 此外，除所有参与其中的专家及其国家之外，还要感谢以下各方提供支持：加勒比农业健康和食品安全局（CAFSHA）、加勒比植物健康署（CPHD）、粮农组织驻拉丁美洲及加勒比次区域办事处 — 加勒比次区域办事处、美洲间农业合作研究所（ICCA）、巴巴多斯国防军，以及加勒比灾害应急管理局（CEDEMA）、粮食计划署肯尼亚办事处、肯尼亚红十字会、肯尼亚救灾处、粮农组织植物生产及保护司 — 种子安全以及世界粮食计划署。

建议

[40] 提请植检委：

- (1) 注意到植检委安全提供粮食和其他人道主义援助焦点小组的最终报告；
- (2) 感谢澳大利亚对于焦点小组工作的资金捐助，感谢国家植保机构、区域植保组织以及上述所有组织的直接支持；
- (3) 同意审议行动计划，注意到《国际植保公约》系统能够如何支持实施相关建议书或成果。

附件 I: 与世界动物卫生组织、食品法典、粮食计划署以及粮农组织（及酌情/相关的其他各方）就安全运送人道主义援助的合作行动计划

（2025 年 12 月植检委主席团批准）

拟定战略指导问题	关键活动
1. 《国际植保公约》系统如何切实有效地与世界动物卫生组织、食品法典、粮食计划署和粮农组织开展合作，推动在提供人道主义援助的过程中采取协调一致的生物安全措施——同时不牺牲核心的植检职责？	1.1.在《国际植保公约》秘书处的支持下与其他组织建立联系
	1.2.运用现有平台的机会（食品法典、粮农组织、世界动物卫生组织），让他们了解人道主义援助相关风险不仅涉及植物健康，也关乎他们各自的领域
	1.3.建立非正式合作，共同宣传
	1.4.向这些组织推广宣传工作，包括网络研讨会、视频和远程学习模块
	1.5.积极要求向植检委提交世界动物卫生组织、食品法典和粮食计划署的相关报告，以及人道主义援助相关的疾病暴发信息
	1.6.《国际植保公约》秘书处寻求与粮农组织应急行动及抵御能力办公室开展合作
2. 可建立哪些机制，确保人道主义援助相关建议的实施契合其他组织的标准、工具和做法（例如世界动物卫生组织《陆生动物卫生法典》、食品法典的准则以及粮食计划署的物流）？	2.1.在磋商阶段通过讨论文件征求世界动物卫生组织、食品法典和粮食计划署对于国际植检标准草案的意见
	2.2.鼓励世界动物卫生组织、食品法典和粮食计划署向植检委会议提供报告，说明他们在各自领域内（食品安全、动物卫生、能力建设）围绕人道主义援助开展的行动
	2.3.在植检委第二十届会议科学专会前后与世界动物卫生组织、食品法典、粮农组织应急行动及抵御能力办公室代表举行边会，介绍相关情况
	2.4.鼓励《国际植保公约》缔约方和区域植保组织与国内和区域内世界动物卫生组织、食品法典和粮食计划署的对口单位接触，在实施 R09 号植检委建议方面开展合作，建立伙伴关系。
3. 在行动计划中应当包括哪些具体的联合行动、沟通渠道和知识交流机制？	3.1.收集这些组织在相关领域内的行动报告（食品安全、动物卫生、能力建设）
	3.2.鼓励缔约方和相关的粮农组织区域开展宣传工作，鼓励各方加入粮农组织论坛议程（例如小岛屿发展中国家、世界粮食论坛和其他平台）。

2. 战略目标

- (1) 加强组织间协作与治理机制
- (2) 理顺人道主义援助中的风险管理程序，加强生物安全
- (3) 推动及时交换信息，开展联合评估
- (4) 推动各部门开展协调一致的能力开发工作
- (5) 保障《国际植保公约》职责，同时支持系统性的生物安全

3. 利益相关方参与计划

- 目标群体：国家植保机构、兽医主管部门、食品安全监管方、人道主义物流方
- 参与方法：区域磋商、技术研讨会、对草案的书面反馈
- 外联工具：联合简报、多语种指导概述、网络研讨会、实地示范

4. 风险管理

风险	可能性	影响	减缓措施
植检关切在组织中的可见度降低	中	高	共担领导角色，基于共识的决策
被要求实施与植检背景不相称的框架或系统	高	高	共担领导角色，基于共识的决策；必须为植检相关需要留出空间（例如系统和程序）
职责或标准出现冲突	高	中	澄清不同利益相关方的职责范围
实地层面采纳有限	中	高	国家主管部门尽早参与过程
无法就行动计划的实施达成一致	中	高	视需要倡导植检委工作
其他“卫生和植物卫生姊妹机构”无需参与	中	中	利用其他切入点或机制满足我们的需要

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。