



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/13/6
13 November 2007

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第十三会议
2008 年 2 月 18 日至 22 日，罗马粮农组织
临时议程*项目 4.3

威胁生态系统、生境或物种的外来侵入物种(第 8(h) 条): 关于国际标准问题协商情况的报告

执行秘书的说明

执行摘要

在其 VIII/27 第号决定第 14 段中，缔约方大会请执行秘书在顾及关于与外来侵入物种有关的国际管制框架中的漏缺和不一致之处问题特设技术专家组报告 (UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/4) 所载的情况下，与国际植物保护公约 (植保公约)、世界动物卫生组织、联合国粮食及农业组织 (粮农组织) 和世界贸易组织 (世贸组织) 等有关国际机构和文书磋商，讨论是否应以及如何解决在属于外来侵入物种、但并非《国际植物保护公约》范围内的动物害虫方面没有国际标准的这一情况，并将这些磋商的结果报告科学、技术和工艺咨询附属机构 (科咨机构) 和缔约方大会第九届会议审议。

2006/2007 年执行秘书与世贸组织、世界动物卫生组织、粮农组织和植保公约之间进行了通讯往来和举行了电话会议。上述各组织澄清了它们的任务规定，提供了关于其活动的信息，提出了建议，并查明了解决与外来侵入物种有关的管制框架方面的漏缺方面的障碍。执行秘书还在世贸组织动植物卫生检疫措施委员会 2006 年 10 月会议之前与该委员会的成员进行了非正式的协商，并于 2007 年 3 月与植保公约的理事机构、粮农组织植物卫生检疫措施委员会的成员进行了非正式协商。

上述协商得出的结论如下：

*
- UNEP/CBD/SBSTTA/13/1。

/...

1. 尽管《实施卫生与植物卫生措施协定》的范围据信十分广泛，但动植物卫生检疫措施委员会尚未正式讨论过外来侵入物种，也没有考虑过制订标准的 3 个组织任务规定方面存在的漏缺，或是否需要承认其他有关国际组织所制订的任何标准的问题。然而，非正式而言，委员会很多代表认为，制订适用于并非植物害虫的外来侵入物种的国际标准将是可取的；

2. 根据各成员国和领土赋予的现行任务规定，世界动物卫生组织可讨论包括家畜在内的动物、伴侣动物和野生动物的病原体、且符合世界动物卫生组织的列为疾病/病原体的标准的外来侵入物种；

3. 除了疾病之外，世界动物卫生组织也有可能在其野生动物专家组工作的基础上讨论陆栖脊椎动物（或某些类的陆栖脊椎动物）的侵入性的问题。但这样做将涉及扩大本组织的任务规定和较多额外资源的问题，而资源需要由成员国提供。扩大任务规定和增加资源不太可能实现。鉴于本组织的专门知识领域，这种做法很可能是不适当的；

4. 因此，即便是植保公约对于“植物害虫”的用语作出广泛的解释，即便是世界动物卫生组织对“动物的疾病”的用语作出广泛的解释，特设技术专家组现已查明的具体漏缺也很可能会继续存在，这些漏缺是：

- (a) 作为外来侵入动物传播途径的传病媒介；
- (b) 渔业和水产业引进外来物种；
- (c) 作为宠物、包括鱼等水产物种、爬虫或昆虫以及作为活诱饵和活食引进的外来物种；

5. 生物多样性公约和粮农组织开展更多活动，或许会有助于解决这些漏缺，包括使现有标准正规化；

6. 因此，可通过两阶段方式解决这些漏缺，首先，是通过植保公约和世界动物卫生组织，其次，是如以下建议草案所提议的，考虑在这两个组织之外制订的标准。

建议草案

谨建议科学、技术和工艺咨询附属机构建议缔约方大会第九届会议通过一项措辞大致如下的决定：

缔约方大会，

回顾第 VII/27 号决定第 14 段，

1. 请世界动物卫生组织国际委员会注意到没有适用于外来侵入物种、特别是并非《国际植物保护公约》范围内的植物害虫的动物的国际标准的这一情况，并考虑是否以及如何为解决这一漏缺作出贡献，包括例如通过：

(a) 扩大世界动物卫生组织的病原体清单，使之包括更广泛的动物疾病，包括只影响野生动植物的疾病；以及

(b) 考虑该组织是否能够在解决不属于疾病的侵入动物方面发挥作用；

2. 请世界贸易组织动植物卫生检疫措施委员会注意到没有适用于外来侵入物种、特别是并非《国际植物保护公约》所指植物害虫、也不是世界动物卫生组织列入清单的疾病的动物的国际标准的这一情况，并考虑以何种方式方法确保世界贸易组织动植物卫生检疫措施委员会涉及动物和植物健康的规定能够得到全面的实施，以便解决与国际贸易相关的外来侵入物种的所有风险，包括例如可能需要额外的国际标准；

3. 请联合国粮食及农业组织渔业委员会注意到没有适用于外来侵入物种、特别是并非《国际植物保护公约》范围内的植物害虫的动物的国际标准的这一情况，并在这一情况适用于渔业和水产业引进外来物种时、包括例如将联合国粮食及农业装置秘书处编制的有关国际标准正式定为国际标准时，考虑以何种方式方法解决这一漏缺；

4. 鼓励各缔约方和其他各国政府通过各自的国家代表团向世界动物卫生组织、联合国粮食及农业组织以及世界贸易组织正式提出上述的问题；

5. 请各缔约方、其他各国政府和有关组织提交关于解决与作为宠物、包括鱼等水产物种、爬虫或昆虫以及作为活诱饵和活食引进的外来物种相关的风险的最佳做法的实例；

6. 请执行秘书与全球侵入物种方案、自然保护联盟侵入物种工作组、国际民用航空组织和其他有关组织合作，整理关于解决与作为宠物、包括鱼等水产物种、爬虫或昆虫以及作为活诱饵和活食引进的外来物种相关的风险的最佳做法，通过资料交换所机制提供这些资料，并向缔约方大会第十届会议作出报告。

一. 导言

1. 在其 VIII/27 号决定第 14 段中，缔约方大会请执行秘书在顾及关于与外来侵入物种有关的国际管制框架中的漏缺和不一致之处问题特设技术专家组报告（UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/4）中的意见的情况下，与国际植物保护公约（植保公约）、世界动物卫生组织、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界贸易组织（世贸组织）等有关国际机构和文书磋商，讨论是否应以及如何解决在虽属外来侵入物种、但并非《国际植物保护公约》所指动物害虫方面没有国际标准的这一情况，并将磋商的结果报告给科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）和缔约方大会第九届会议审议。

2. 本说明的第二节审查了特设技术专家组关于没有适用于并非《植保公约》所指植物害虫的外来侵入物种的国际标准的主要结论，以期为这一问题提供必要的背景。^{1/} 第三节列出了执行秘书根据缔约方大会的决定就这一问题进行的协商的情况。第四节归纳了这些协商的结论，第五节提出了若干结论。

二. 背景

3. 关于与外来侵入物种有关的国际管制框架中的漏缺和不一致之处问题特设技术专家组在其报告（UNEP/CBD/SBSTTA/11/INF/4）的第 21 段中指出：

“国际管制框架的一个重大漏缺涉及没有适用于虽属于外来侵入物种、但并不属于《国际植物保护公约》下的植物害虫的动物的国际标准。这一报告中查明的若干具体漏缺，包括特别是作为外来侵入动物的传播途径的传病媒介，可被视作这一更广泛问题中的小分类。”

4. 特设技术专家组在报告第 31 段详细说明了这一点：

“特别是在虽属于外来侵入物种、但并不属于《植保公约》所指植物的海洋、^{2/} 水产、或陆地害虫 ^{3/} 的动物（例如某一具体情况下对植物并无直接或间接伤害的蜗牛、蛇、鼠、鸟、蚂蚁、鱼等）方面存在着普遍性的漏缺。

5. 特设技术专家组查明了这一问题的以下小分类：

(a) 作为外来侵入动物传播途径的传病媒介，例如，船只、飘浮木材、设备和机器、家用物品、包装和容器以及废弃材料（特设技术专家组报告第 50 段）；

(b) 水产养殖中的外来物种（淡水及海洋以及陆地系统），包括故意引进养殖物种本身、养殖物种身上或设备和物品上的“搭便车”者以及《植保公约》未涉及的相关疾病（注：《植保公约》没有适用某些鱼类和介贝疾病）（特设技术专家组报告第 55 段）；

^{1/} 尽管本说明侧重谈及动物，但也扼要地涉及根据缔约方大会第 VIII/27 号决定术语侵入物种的其他有机物。

^{2/} 特设技术专家组指出，尽管《植保公约》的范围是所有类别的植物，但很多国家执行《植保公约》时并未涉及到海洋植物。

^{3/} 《植保公约》对害虫所下定义为“对植物或植物产品有 [直接或间接] 伤害性的植物、动物或病原媒介的任何物种、品系或生物型”。

(c) 引进的宠物，包括水族馆物种，例如鱼、爬虫、以及有可能成为侵入性的活诱和活食（特设技术专家组报告第 86 段）。

6. 特设技术专家组查明的漏缺涉及，就属于侵入物种、但并不被认为是《植保公约》所指植物害虫的动物而言，没有国际一级制订的一套公认的正式标准（特设技术专家组报告第 30 段）。为了本文件的目的，“正式”指的是相应政府间机构所确定的标准，“公认的”指的是为了世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》的目的得到承认的标准。“标准”也可包括指南和建议。正如特设技术专家组报告第 30 段所指出的：

“世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》确保在贸易方面采取动植物卫生建议措施，以保护人类、动物或植物的生命与健康，但这些措施须符合国际标准，或者根据对风险的评估在科学上是正当的。《实施卫生与植物卫生措施协定》承认有关国际组织所制订的国际标准，特别是由 1997 年《国际植物保护公约》（植保公约）、世界动物卫生组织或食品法典委员会建立的标准。”

7. 特设技术专家组在报告的第 32 段中讨论了国际标准的作用和相关性：

“必须在国家一级实行对外来侵入物种传播途径的控制，国际标准本身并不构成控制。此外，国际标准并非提供国家性措施框架的唯一途径，可通过方方面面的组织予以提供。但国际标准确实具有若干潜在的好处：

- (a) 由制订标准的机构制订的立足于国际标准、并得到《实施卫生与植物卫生措施协定》或动植物卫生检疫措施委员会的承认的国家性措施，据认为是与《实施卫生与植物卫生措施协定》的规定是一致的。
- (b) 标准有可能导致国际和国家一级各项措施的更加统一，从而减少履约的费用。
- (c) 标准有可能比其他形式的指导能够更多地得到实施。”

8. 特设技术专家组在报告第 33 段中指出了解决没有标准问题的若干途径，并在第 34 段中建议与有关组织进行协商。

“可研究解决在不能算作《植保公约》所指植物害虫的动物方面没有标准的潜在途径，包括：

- (a) 扩大世界动物卫生组织的任务规定，使之超出数目有限的动物疾病；
- (b) 制订一项新的文书或诸如《生物多样性公约》等现有一项或多项协定下的有约束力的规定或其他适当框架；
- (c) 制订不具约束力的指导。

“可能需要进一步研究更好地评估是否以及如何解决在虽属外来侵入物种、但不能被视为《植保公约》所指植物害虫的动物方面没有国际标准的问题。必须权衡制订标准和/或新的当局或文书的好处和费用。为给这一研究提供便利，应在生物多样性公约的主持下召集有各有关国际机构和文书（例如生物多样性公约、植保公约、世界动物卫生组织、粮农组织、世贸组织）参加的讨论。”

三. 协商进程

9. 2006 年期间，执行秘书曾致函世贸组织、世界动物卫生组织、粮农组织和植保公约秘书处，解释关于协商的任务规定，并邀请各组织提供关于这一问题的意见和就进一步协商的机制提出建议。

10. 世界动物卫生组织和世贸组织于 2006 年中作出答复，粮农组织于 2007 年初代表粮农组织和植保公约作出答复。

11. 在 2006 年 6 月与动植物卫生检疫措施委员会进行讨论后，世贸组织向执行秘书发出邀请，建议在动植物卫生检疫措施委员会会议之前其成员与之进行非正式的协商。执行秘书接受了邀请，协商于 2006 年 10 月举行。

12. 世界动物卫生组织秘书处就 2006 年 10 月与动植物卫生检疫措施委员会成员举行的非正式会议发给动植物卫生检疫措施委员会的通讯文件。世界动物卫生组织此前曾写信给生物多样性公约，提出了该组织的政策，并同意就这一问题持续地进行协商。在与动植物卫生检疫措施委员会成员进行非正式协商时，委员会某些成员建议生物多样性公约秘书处与世界动物卫生组织和植保公约秘书处一道努力，以进一步讨论适用于外来侵入物种的国际标准问题。动植物卫生检疫措施委员会主席关于该委员会非正式会议期间进行的协商总结报告中也反映了这一想法。

13. 植保公约秘书处在植保公约战略规划和技术援助问题非正式工作组 2006 年 10 月会议上讨论了这一问题。嗣后，粮农组织在写给执行秘书的信中报告了讨论得出的结论。该信还指出，粮农组织支持生物多样性公约、世界动物卫生组织和植保公约秘书处之间进一步协商的想法。此外，粮农组织还邀请执行秘书在 2007 年 3 月检疫措施委员会第二次会议的晚间会议期间与检疫措施委员会成员进行直接的协商。

14. 2007 年 1 月，与生物多样性公约、世贸组织、世界动物卫生组织和植保公约秘书处的代表举行了电话会议。

15. 2007 年 3 月，生物多样性公约在检疫措施委员会第二次会议间隙期间的一次非正式会议上与植保公约成员国进行了协商。

16. 秘书处于 2007 年 9 月 28 日请世贸组织、粮农组织、粮农组织渔业委员会以及世界动物卫生组织就这一文件的初期草稿作出评论，自这些组织收到的评论已纳入案文之中。

四. 协商结论概要

17. 与植保公约、世贸组织、世界动物卫生组织和粮农组织举行的协商，以及这些组织秘书处与生物多样性公约的协商，澄清了各组织关于外来侵入动物物种方面的任务规定，并提出关于如何解决漏缺的建议以及这些建议可能存在的局限性。

A. 澄清动植物卫生检疫措施委员会和公认的标准制订组织在不属于《植保公约》所指植物害虫的外来侵入物种方面的任务规定和活动

1. 《实施卫生与植物卫生措施协定》

18. 《实施卫生与植物卫生措施协定》承认以下各方面的国际标准、准则和建议（《实施卫生与植物卫生措施协定》关于定义的第 3 段，附件 A 摘录）：

- “(a) 对于粮食安全，食品标准法典委员会确定的标准、准则和建议（……）；
- (b) 对于动物健康和动物传染病，在世界动物卫生组织的主持下制订的标准、准则和建议；^{4/}
- (c) 对于植物健康，在植保公约秘书处的主持下，与《植保公约》框架下运作的区域组织的合作制订的标准、准则和建议；以及
- (d) 对于上述各组织未涉及的事项，委员会指出的向所有成员国开放的其他有关国际组织所公布的相应标准、准则和建议。”

19. 需要指出的是，动植物卫生检疫措施委员会关于“动物”的定义包括鱼和野生动物，而“植物”包括森林和野生植物。此外，世贸组织转基因生物争端问题小组最近提出的指导表明对于《实施卫生与植物卫生措施协定》的范围的广义的解释。小组在提及《实施卫生与植物卫生措施协定》的附件 A 时认为，“‘动物或植物生命或健康’的词语的范围原意是要有全面的适用性”。此外，小组还认为，“就《实施卫生与植物卫生措施协定》而言，‘害虫’的用语应理解是指有破坏性、或者会对其他动物、植物及人类的健康造成伤害或造成其他的伤害的某一动物或植物，或者是某种麻烦或令人讨厌的动物或植物”。

20. 世贸组织秘书处在其书面通讯中确认，截至 2006 年 7 月，动植物卫生检疫措施委员会尚未就外来侵入物种问题进行过具体的讨论，虽然在就防止可能引进植物害虫的措施进行解释时，已表达了关切。此外，动植物卫生检疫措施委员会尚未审议过《实施卫生与植物卫生措施协定》所提 3 个标准制订组织任务规定中在《植保公约》所未涉及的外来侵入物种方面可能存在的漏缺的问题，也没有讨论过在看来很多国家植物保护组织并未讨论过与水生植物有关的问题的这种关切。

21. 世贸组织秘书处还澄清指出，动植物卫生检疫措施委员会没有讨论过确认由任何“其他有关国际组织”根据《实施卫生与植物卫生措施协定》附件 A 第 3 (d)段的规定，制订《实施卫生与植物卫生措施协定》的目的的标准、准则或建议的问题。迄今为止，没有任何成员认为有必要承认食品标准法典委员会、世界动物卫生组织或植保公约所未适用的事项方面的标准。

22. 主席在其提交动植物卫生检疫措施委员会 2006 年 10 月的正式会议的报告中指出：
（一）一些代表同意适用于外来侵入物种的措施属于《实施卫生与植物卫生措施协定》的范围的看法；以及（二）很多代表同意，适用于不属于植物害虫的外来侵入物种的国际标准是可取的。

^{4/} 2003 年 5 月，世界动物卫生组织变成世界动物健康组织，但其简称仍然是 OIE。

23. 在非正式协商中，动植物卫生检疫措施委员会的某些成员在答复特设技术专家组所查明的可能备选办法中哪些是可取的这一问题时表示，扩大世界动物卫生组织的任务规定将是可取的备选办法。虽然没有成员表示倾向于哪种其他的办法，但在协商中也指出，所表达的意见是非正式的意见，今后的协商应更详细地探讨各种备选办法。

2. 世界动物健康组织 (世界动物卫生组织)

24. 世界动物卫生组织秘书处在书面通讯中就其在动物疾病方面的任务规定提出了查清，这些疾病包括影响人类（动物传染病）、动物生产、粮食安全和动物福利的动物疾病。世界动物卫生组织的陆生动物和水生动物法典和诊断手册中公布的动物健康国际标准、准则和建议，目的是在全世界确保动物和动物产品国际贸易的安全和控制动物疾病和动物传染病，与此同时避免不合理的卫生障碍。世界动物卫生组织秘书处指出，世界动物卫生组织如果制订世界动物卫生组织病原目录所没有包括的物种的国际标准、准则或建议，就将超出其任务规定。将疾病列入清单的基本考虑是这些疾病必须是动物（并有可能是人类）的害虫或疾病。还建议针对与世界动物卫生组织所列疾病有关联的疾病媒介—例如传染病媒传染的疾病的昆虫，其中有些这种有机物可能被认为是潜在的外来侵入物种—采取减轻风险的措施。

25. 在其 2006 年 10 月写给动植物卫生检疫措施委员会的信中，世界动物卫生组织还澄清指出，在世界动物卫生组织根据《实施卫生与植物卫生措施协定》作为制订标准的机构这一角色的框架内，世界动物卫生组织不具有遏制或排除与动物疾病（或动物传染病）没有关联的外来物种或外来侵入物种的明确角色。该文件还指出，世界动物卫生组织并非根据病原体的来源对病原体进行分类（即分类并不取决于是否病原体被认为是“外来”与否）。此外，如果确定某一种新的疾病在某一进口国流传开来，世界动物卫生组织的任务规定并不涉及某一物种（而不是病原体和传病媒介）可能对环境的影响。文件的结论是，世界动物卫生组织秘书处认为，从预防并不自动与某一具体疾病或一组疾病或传病媒介（即其目的是防备动物疾病和动物传染病的进口和传播）相连的外来物种的传播的主要目的出发，在世界动物卫生组织《法典》中制订补充标准、准则和建议是不可行的。然而，《实施卫生与植物卫生措施协定》规定，如果不属于世界动物卫生组织清单上的传病媒介和疾病被视为给进口国造成不可接受的风险，成员国应根据科学的进口风险分析，将这些疾病/传病媒介列入贸易目的的国际动物检疫证书。世界动物卫生组织成员国可通过排除潜在的外来侵入物种对此进行支持，但仍然只有进口国才能做这种决定，并不需要从世界动物卫生组织标准方面提出建议。

26. 在 2007 年 3 月在罗马植物卫生检疫委员会第二次会议间隙期间举行的非正式协商中，一个国家的代表指出，世界动物卫生组织行政委员会在 2007 年 2 月举行的会议上讨论了对于生物多样性公约和外来侵入物种的范围问题，确认愿意满足成员国的需要，并建议：（一）野生动植物工作组应建立一份属于外来侵入物种的物种清单；以及（二）为了发表的《世界动物卫生组织》半分应对这一问题作一次专门的审查。但这些建议需要得到世界动物卫生组织国际我也会大会的批准。

27. 如上所述，动植物卫生检疫措施委员会一些成员正式表示意见认为，扩大世界动物卫生组织的活动将能够解决没有国际标准的问题。从各组织秘书处的讨论来看，各秘书处认为，从理论上说，世界动物卫生组织至少可以两种可能方式涉及范围广泛的外来侵入物

种。首先，由于列入一种基本的标准之一是疾病本身建立并扩大其范围的能力，世界动物卫生组织可以谁记范围很广的本身属于外来侵入物种的疾病。由于目前清单上的每种疾病与世界动物卫生组织成员国的报告和其他责任相关联，可通过另一单独清单处理这些其他疾病，以闭幕由此给成员国造成不应有的负担。这种扩大列入清单疾病的做法对于解决属于野生动物的疾病，但目前情况下并未涉及的外来侵入物种（但请注意，其中只有少量是动物）。

28. 其次，除了疾病外，世界动物卫生组织可能会被认为是总的处理陆上脊椎动物（或某些类陆上脊椎动物）的入侵性的有关机构，而不论这些脊椎动物是否受到了疾病的影响。世界动物卫生组织在野生动植物方面现有一专家工作组。目前，世界动物卫生组织框架仅提供并不与动物或动物产品贸易直接相关的侵入途径的有限能力（例如，世界动物卫生组织查明何种措施可防止国家与区域间的媒介传染病的自然传播）。需要进一步探讨这种潜在的局限性。

29. 应该指出的是，扩大世界动物卫生组织的活动或任务规定，必须经由世界动物卫生组织国际委员会决定的批准，该委员会明年 5 月举行会议。资源的限制有可能成为世界动物卫生组织国际委员会成员的主要关切，特别是由于世界动物卫生组织在动物生产、粮食安全、野生动植物疾病和动物福利方面的任务规定正在扩大。^{5/} 较多地扩大世界动物卫生组织的任务规定的同时，也需要同时较多地增加开展由于扩大任务规定带来的工作所需要的资源；这两个方面都需要世界动物卫生组织成员国的批准。还应指出的是，世界动物卫生组织国际委员会由各国代表组成，他们大多数是成员国或领土的国家首席兽医官。世界动物卫生组织吸收广泛的专门知识致力于解决具体事项。然而，在大大超出各代表的专门知识和国家责任范围、且他们也无法处理的问题方面，世界动物卫生组织应拟订指导。如果他们担心，制订扩大的任务规定可能干涉世界动物卫生组织的核心工作（例如在没有补充资源的情况下），那么，代表们就不可能将之作为他们的优先考虑。

3. 《国际植物保护公约》

30. 植保公约制订《国际植物卫生检疫措施标准》。这些标准，特别是 ISPM Nos. 2、11 和 21 号标准提供了风险分析程序，通过这一程序能够为审议进口植物和植物材料带来的害虫或疾病的风险以及受管制物品、包括无生命物体提供依据。在 2007 年 3 月在罗马植物卫生检疫措施委员会第二次会议的间隙期间举行的非正式协商中，重点讨论了《植保公约》的植物卫生检疫措施国际标准的益处。协商认为，植物害虫风险评估框架具有广泛的适用性，能够作为示范性程序。然而，即便是技术上而言适用于不属于植物害虫的侵入物种，这些程序有可能并不具有这方面的必要法律地位。对于两个制订标准的机构，风险分析框架的运用由这些组织的任务规定建议限制。世界动物卫生组织的框架不能适用于无生命物体以及植物和植物产品所携带的动物和人类健康害虫，而植保公约的框架只能适用于这些产品所携带的害虫和疾病的措施的实施，如果这些产品影响植物健康的话。因此，世界动物卫生组织或植保公约都不适用影响人类健康和动物健康的植物产品或无生命物体所携带

^{5/} 世界动物卫生组织的资金很大程度上取决于成员国的（强制和自愿性）捐款。扩大世界动物卫生组织任务规定需要额外的工作人员和资金，意味着成员国的捐款要增加，除非能够确定其他可持续的资源。世界动物卫生组织成员国的捐款最近有所增加，世界动物卫生组织预计不会在近期内提出进一步增加捐款的提议。

的害虫和疾病。除了法律问题以及没有标准的情况外，还强调了作为限制性因素的有限能力和认识问题的重要性。

31. 在给执行秘书的书面答复中，粮农组织报告了植保公约战略规划和技术援助问题非正式工作组 2006 年 10 月会议期间进行的讨论情况。非正式工作组强调，各国家可在存在所查明漏缺的情况下，对外来侵入物种实行边界管制，虽然植物卫生检疫立法有可能还没有适用这种管制。此外，书面答复强调，国际框架在有可能是外来侵入物种的动物方面的漏缺，指的是国际条约中没有全面的提及，但并不是指发展中国家有可能遇到的可能与能力有关的问题。

32. 各组织秘书处在讨论中指出，尽管《植保公约》适用于所有对野生的、无人管理和养殖的植物有直接或间接伤害的外来侵入物种，但国家一级执行的局限性常常意味着对这些外来侵入物种的实际适用情况可能是不一致的。例如。关于森林，《植保公约》所适用于属于动物并影响森林树木的外来侵入物种（ISPM 5，2003 年）。然而，属于《植保公约》适用范围的国家植物保护组织实际上处理这种外来侵入物种的程度都不相同，因为各国家植物保护组织常常负责农业问题，而森林问题由另外的机构处理。在这方面，植保公约秘书处和理事会鼓励加强国家一级的协调，确保有机机构处理此种外来侵入物种。

33. 2004 年 2 月，植保公约秘书处和生物多样性公约秘书处签署了合作备忘录。两秘书处在双方的联合工作方案中商定，双方将促进协同增效、避免重复和鼓励国家一级农业和环境部通过联合致函各自的联络点进行协作。但生物多样性公约与植保公约联合工作方案的实施取决于能否有资源。现有得到植保公约承认的国际标准制订机构也可以考虑确立进行普遍的害虫风险分析的共同方式（作为粮农组织与标准制订机构解决生物多样性方面的风险的共同努力的一部分）。

34. 经生物多样性公约关于与外来侵入物种有关的国际管制框架中的漏缺和不一致之处问题特设技术专家组查明，认为包括船只、机器和废弃材料在内的传病媒介是国际管制框架中的一个具体的漏缺。《植保公约》第 1 条第 4 款适用于这些传病媒介，该条款指出：

“除了植物和植物产品以外，各缔约方可酌情将仓储地、包装材料、运输工具、集装箱、土壤及可能藏带或传播有害生物的其他生物、物品或材料列入本公约的规定范围之内，在涉及国际运输的情况下尤其如此。”

35. 在若干国际论坛讨论了这些议题，在一些缔约方向植保公约提出建议后，植保公约标准委员会建议植物卫生检疫措施委员会 2008 年 4 月举行的下一次会议上考虑将以下的议题列入植保公约标准制订工作方案的新标准：

- (a) 减少害虫通过海运集装箱和传病媒介的转移；
- (b) 减少害虫通过空运集装箱和飞机的转移；以及
- (c) 处理并处置国际垃圾。

B. 《实施卫生与植物卫生措施协定》所承认的组织之外各组织的有关标准与活动

36. 除了由《实施卫生与植物卫生措施协定》所承认机构制订的标准外，在其他政府间机构的主持下也制订了标准。这些标准包括：在生物多样性公约之下制订的《关于对生态

系统、生境或物种构成威胁的外来物种的预防、引进和减轻其影响问题的指导原则》（第 VI/23 号决定^{*}，附件），以及粮农组织秘书处为协助与执行《负责任渔业行为守则》有关的方面而编制的关于负责任的捕鱼和物种引进的审慎方式的技术指导。但这些组织目前并未得到《实施卫生与植物卫生措施协定》的承认，而所制订的粮农组织的技术准则还没有被任何一个国际机构的正式通过。其他国家在这编制了进一步的自愿性指导。

1. 生物多样性公约

37. 该公约的缔约方应尽可能并酌情防止引进、控制或消除那些威胁到生态系统、生境或物种的外来物种（第 8 (h) 条）。在第 VI/23 号决定中^{*}，缔约方大会通过了《关于对生态系统、生境或物种构成威胁的外来物种的预防、引进和减轻其影响问题的指导原则》。这些适用于所有外来侵入物种，因此，可由各国用于弥补得到《实施卫生与植物卫生措施协定》承认的组织制订的各套标准的任何漏缺。但如上所述，动植物卫生检疫措施委员会还没有审议过《实施卫生与植物卫生措施协定》所提及的 3 个标准制订组织的任务规定方面可能存在的漏缺。

2. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）

38. 在写给执行秘书的书面答复中，粮农组织重点说明了该组织通过其渔业、森林和农业司在外来侵入物种方面开展的活动，同时指出，粮农组织编制了与外来侵入物种有关的指导和其他文件。粮农组织渔业和农业司就本文件的一份早期草案作出了补充性答复，该司在答复中概要说明了渔业委员会的活动，同时也对粮农组织的任务规定和《负责任渔业行为守则》作出了澄清。《行为守则》涉及的是无意和有意引进与渔业和农业相关的物种，是自愿性的。《行为守则》包括在有毒渔业种群被引进到跨界生态系统时与领国进行协商以及减轻对于野生渔业种群的不利的遗传和疾病影响。粮农组织有责任促进和协调执行工作，但执行该守则的责任在于各国。粮农组织的作用是向国家倡议提供技术支持，并在各个层次的便利执行工作中发挥促进作用。为了协助与执行《负责任渔业行为守则》有关的各个方面，粮农组织户也和农业司正在编制技术指导。但如上所述，这一技术指导产生于政府间机构本身，并没有得到世贸组织动植物卫生检疫措施委员会的承认。

39. 为协助进一步制订《负责任渔业行为守则》，粮农组织汇编了《引进水生物种数据库》，这一数据库包含关于引进的几百个物种的 5,000 条记录。关于《负责任渔业行为守则》，粮农组织报告称，在 2006 年 9 月在印度新德里举行的水产养殖小组委员会第三次会议上，委员会成员对于继续以安全但又灵活的方式管理水产养殖环境中的外来物种的利用表示了有兴趣。

^{*}
— 一代表在导致通过第 VI/23 号决定的过程中郑重提出异议，并强调他认为，缔约方大会在存在正式异议的情况下不应通过一项动议或案文。少数代表对于导致通过本决议的程序表示了保留（见 UNEP/CBD/COP/6/20，第 294—324 段。）

^{*}
— 一代表在导致通过第 VI/23 号决定的过程中郑重提出异议，并强调他认为，缔约方大会在存在正式异议的情况下不应通过一项动议或案文。少数代表对于导致通过本决议的程序表示了保留（见 UNEP/CBD/COP/6/20，第 294—324 段。）

3. 世界保护联盟（自然保护联盟）

40. 自然保护联盟的《防止外来侵入物种造成的生物多样性的丧失准则》（2000 年），是处理外来侵入物种中没有得到植保公约、世界动物卫生组织和《实施卫生与植物卫生措施协定》承认的漏缺的一项自愿性文书。该准则适用于所有受到外来侵入物种—不论是动物、植物、陆上或海洋外来侵入物种—威胁的野生动植物，其目的是帮助执行《生物多样性公约》第 8(h) 条，提高对外来侵入物种的影响的认识了解，以便减轻外来侵入物种的消极影响。通过在外来物种专家组，自然保护联盟建立了全球侵入物种登记册的数据库，作为帮助国家和国际决策的工具。

4. 国际民用航空组织（国际民航组织）

41. 继国际民航组织大会第 35 届会议发出邀请以及 35 个国家提交“最佳做法”后，国际民航组织计划编制防止经由空中运输和引进外来侵入物种的准则草案。

C. 一般性考虑

42. 4 个秘书处在进一步研究特设技术专家组和缔约方大会第八届会决定指出的漏缺过程中任务，漏缺的范围很广，因此，现有标准制订组织或其他机构和组织中单单一个组织或机构全面方式有意义地处理这一问题，都是困难和不现实的。其原因如下：

(a) 现有的几个机构拥有处理具体类型的外来侵入物种或具体传病媒介的任务规定和专门知识，因此，足以能够处理具体植物的具体方面；

(b) 具体类别的外来侵入物种得到有效处理的方式各异。在某些情况下，处理的是某一物种，在其他情况下，最容易处理的是传病媒介（就后者而言，可同时针对几个物种）；

(c) 若干入侵性传病媒介与贸易有关联，其他的则与贸易没有直接的关系。与贸易无关的传病媒介可能与主要处理贸易相关问题的组织和机构没有关系。

43. 因此，解决已查明漏缺的最实际做法是查明具体的问题（例如具体类型的外来侵入物种或具体的传病媒介），并查明解决具体问题的有关组织。因此，特设技术专家组所查明的备选办法相互并不排斥。

44. 任何机构和组织解决具体问题的能力取决于问题与机构和组织的任务规定和专门知识的关系的性质。明确属于某一组织现有任务规定的问题，可以认为在有资源的情况下将会得到解决。在问题与某一组织的任务规定有关时，该组织似可考虑对其任务规定作出澄清，以便能够在这一领域制订标准。此外，如果无法在不改变任务规定的情况下正式地处理某一问题（例如通过制订标准），可在不改变任务规定的情况下非正式地处理这一问题（例如通过秘书处的活动和协作，以及可能通过制订自愿性指导文件）。最后，有些问题不仅属于某一组织的任务规定，而且大大超出了它的任务规定和专门知识，期待由该组织解决该问题是不现实的。

45. 应强调指出，有关组织要就这一漏缺开展任何工作，需要若干国家政府在各自委员会内积极推动此事，这是因为，如果没有一些各级政府的明确支持和兴趣，任何面向成员的组织都无法推动任何举措。

五. 结论

46. 虽然据信《实施卫生与植物卫生措施协定》的范围广泛，但动植物卫生检疫措施委员会尚未正式讨论外来侵入物种，也未审议过几个标准制订组织的任务规定方面可能存在的漏缺，或承认有必要由其他有关组织制订任何标准。然而，非正式地说，委员会很多代表都认为，应当制订适用于不属于植物害虫的外来侵入物种的国际标准。

47. 世界动物卫生组织的某些代表已非正式地建议扩大动植物卫生检疫措施委员会的活动或任务规定。

48. 世界动物卫生组织似可处理本身属于外来侵入物种的范围广泛的疾病。这样扩大列入清单的疾病数目，对于处理属于野生植物的疾病、而非人类（动物传染病）、牲畜或伙伴动物的疾病，因此，当前未予涉及的外来侵入物种来说意义重大。然而，应该指出，其中只有数目有限的是动物。

49. 除了疾病，世界动物卫生组织似可在世界动物卫生组织野生动植物问题专家工作组的基础上总的处理陆上脊椎动物（或某些类的脊椎动物）的入侵性，而不论这些脊椎动物是否受到疾病的影响。但这涉及扩大该组织的任务规定。世界动物卫生组织的活动和任务规定的任何扩大，都必须经由世界动物卫生组织国际委员会决定的批准。此外，不宜将世界动物卫生组织所处理的问题扩大超出国家代表的专门知识和国家责任的范围，这些代表大部分是成员国的首席兽医官。

50. 植物害虫的风险评估框架笼统地适用于其他侵入物种。然而，即使从技术上说程序适用于不属于植物害虫的侵入物种，这些程序可能并不具有这方面的必要法律地位，原因是，风险评估框架的运用受组织的任务规定的制约。此外，尽管《植保公约》适用于对野生、无人管理和养殖植物有直接或间接伤害的所有外来侵入物种，国家一级在执行方面的局限性常常意味着对于这些外来侵入物种的实际适用情况可能是不一致的。

51. 因此，即使是存在《植保公约》对于植物害虫的广义解释和世界动物卫生组织对动物疾病的广义解释，以下漏缺仍有可能继续存在：

- (a) 作为外来侵入动物传播途径的传病媒介；
- (b) 渔业和水产养殖中外来物种的引进；
- (c) 作为宠物、包括鱼等水产物种、爬虫或昆虫以及作为活诱饵和活食引进的外来物种；

52. 因此，可以两种方式解决漏缺，首先是通过植保公约和世界动物卫生组织，其次是通过审议这两个组织之外制订的标准。

53. 关于现有的标准制订组织：

- (a) 植保公约可继续设法对其任务规定作广义的解释；
- (b) 可邀请世界动物卫生组织考虑扩大其所适用的疾病清单。

54. 考虑到这两个组织以外制订的标准，可通过结合实施以下措施处理所余漏缺：

(a) 可邀请世贸组织动植物卫生检疫措施委员会审议外来侵入物种问题，考虑承认其他机构制订的其他标准，例如生物多样性公约通过的《指导原则》、粮农组织渔业委员会通过的《行为守则》和相关的指导；

(b) 可邀请粮农组织渔业委员会为根据粮农组织《负责任渔业行为守则》和《进口和释放有毒生物防治剂行为守则》制订的技术指南定稿；以及

(c) 可邀请科咨机构或另一有关组织制订标准草案和/或查明解决与作为宠物、包括鱼等水产物种、爬虫或昆虫以及作为活诱饵和活食引进的外来物种相关的风险有关的最佳做法。这方面的第一步可以是整理现有关于最佳做法的资料。

- - - - -