

2015 年 7 月



联合国
粮食及
农业组织



国际条约
粮食和农业
植物遗传资源

C

暂定议程议题 12

管理机构第六届会议

2015 年 10 月 5—9 日，意大利罗马

对所提交落实第 9 条“农民权利”材料的审查及 关于落实第 9 条的报告

内容提要

本文件审查了自《国际条约》生效至今秘书收到的关于落实第 9 条“农民权利”情况的材料。这些材料详情见文件 IT/GB-6/15/Inf.5。本文件还报告了本两年度内与第 9 条有关的其他活动和粮农组织论坛内的相关讨论。

征求指导意见

提请管理机构考虑本文件所载报告和审查内容，通过附录所载有关农民权利的决议草案。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，
勿再索取副本。

I. 引言

1. 管理机构在第五届会议上通过第 8/2013 号决议—落实第 9 条“农民权利”，要求秘书

- “... 审议自《国际条约》开始生效至今所提交的知识、意见、经验和最佳实践，包括农民组织所提交的知识、意见、经验和最佳实践，旨在系统地选出实例，作为国家根据本国法规酌情实施第 9 条‘农民权利’的备选方案，提交管理机构下届会议”；
- “报告包括粮食安全委员会在内的粮农组织论坛有关农民权利的相关讨论情况”；
- “请国际保护植物新品种联合会和世界知识产权组织共同确定其各自国际文书之间可能相互关联的领域。”

2. 本文件在此结构内提供了相关信息，作为管理机构针对落实第 9 条做出后续决定的依据。

II. 管理机构对第 9 条的相关考虑

3. 管理机构每届会议都讨论了农民的权利，制定了相应的决议。管理机构会议之前进行的磋商和管理机构决议中提出了以下问题：

- 缔约方之间需要互通信息；
- 需要管理机构提供指导以协助各缔约方落实第9条和相关条款；
- 建议以透明、广泛参与和具包容性的方式，在农民组织和其他相关组织有效参与下制定自愿准则促进落实农民权利；
- 建议设立一个特设工作组来促进制定此类准则；
- 建议管理机构研究针对各缔约方国家层面上种子立法规定的备选方案，以提出建议改进国家立法，使得所有类型的种子都得到均衡管理。

4. 忆及第 2/2007、第 6/2009、第 6/2011 和第 8/2013 号决议，管理机构：

- 邀请相关方提交意见和经验，由秘书予以收集，作为管理机构下届会议议题的依据；
- 要求提出缔约方之间和有关利益相关者团体之间交流这些意见、经验和最佳实践时可采用的方式和方法；
- 请各缔约方考虑审查或在必要时调整其有关落实《条约》第9条所述农民权利的国家措施，以保护和促进农民权利。
- 要求秘书根据《工作计划和预算》中商定的优先重点和可用的财政资源，召开有关农民权利的区域性讨论会，以讨论各国在落实《条约》第9条所述农民权利方面的经验，讨论会要酌情吸纳农民组织和其他利益相关方参加；

III. 根据知识、意见、经验和最佳实践审查缔约方和其他利益相关者提交的文件作为国家落实第 9 条的备选方案

5. 自《条约》生效至今，17 个缔约方¹和 17 个非政府组织或民间社会组织²已经向秘书处提交了落实第 9 条“农民权利”方面经验的材料。
6. 所有收到的材料都在以下审查和文件 IT/GB-6/15/Inf.5 中予以考虑。
7. 应管理机构在第 8/2013 号决议中的要求，所提交材料根据某些类别（知识、意见、经验和最佳做法）审查，并按照第 9 条中的四个要素汇编，以便各国在落实第 9 条方面寻求备选方案。第 9 条四个要素包括：
- 9.2a: 保护与粮食和农业植物遗传资源有关的传统知识；
 - 9.2b: 平等参与分享因利用粮食和农业植物遗传资源而产生的利益的权利；
 - 9.2c: 在国家一级参与粮食和农业植物遗传资源保存及可持续利用相关事项决策的权利；
 - 9.3: 保存、利用、交换和出售农场保存的种子和繁殖材料的权利。
8. 提交的材料中未能为上述《条约》第 9 条要素所涵盖的所有信息见“其他”条目。

9.2a: 传统知识

9. 在一些国家,传统知识并没有通过特殊的制度或法律标准得到保护，传统知识的所有者不享有获得知识所产生利益的法律权利。³
10. 其他一些国家承认农民拥有当地品种及其相关传统知识。⁴对集体权利的认可很重要，因此为保护传统知识而采取的措施，包括预先知情同意原则也应当集体采用。⁵印度国家生物多样性权威人士承认社区享有对其传统知识的权利。⁶极少数

¹ 澳大利亚、加拿大、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、厄瓜多尔、法国、德国、意大利、马达加斯加、马里、尼日尔、挪威、巴基斯坦、波兰、叙利亚、乌拉圭、赞比亚

² Asocuch 协会、《伯尔尼宣言》、生物监测项目、遗传资源中心、可持续发展中心、社区技术发展信托基金、发展基金、国际种子联合会、挪威南森研究所、绿色基金会、国际环境与发展研究所、国际种子联合会、“农民之路”组织、解放多样性—欧洲论坛协调、“生物多样性、研究和发展当地举措”、“实际行动”组织、全球社区生物多样性发展及保护网络

³ 德国

⁴ 马里

⁵ 国际环境与发展研究所

⁶ 绿色基金会

国家制定了法律来保护土著人民的传统知识（如秘鲁和巴拿马），但这些法律却不一定保护农民和社区对遗传资源的权利。⁷

11. 在认识到记录代代相传的知识十分困难的情况下，有人指出应该推动对传统知识的记录工作。⁸提到了意欲记录传统知识的几个例子，如秘鲁的马铃薯目录项目、菲律宾农民品种登记和意大利对当地品种区域目录的使用。

12. 普遍表示需要为保护与遗传资源有关的传统知识以及农民与地方社区的权利而制定一项总体战略和协调一致的国家政策。⁹

9.2b: 利益分享

13. 大多数提交的材料都承认对于农民在保存、改良和提供粮食和农业植物遗传资源方面所做贡献予以奖励的重要性。¹⁰使农民获得参与利益分享的有效权利包括货币和非货币利益分享两个方面。¹¹一个国家指出，公平参与利益分享须通过植物品种的知识产权系统实现。¹²

14. 提交的许多材料介绍了积极的经验，包括社区一级，且可以与《条约》第9条下利益分享和保护传统知识相联系，如：

- 以社区种子库、种子交易会或种子登记处为形式的奖励和支持系统；
- 动态保护与参与式植物育种和开办农民实地学校同时进行；
- 各种形式的能力建设和市场营销活动。¹³

15. 除此以外，所提交的材料中还介绍了以下实例：马铃薯公园（秘鲁）、社区种子交易会（赞比亚）、社区基因库和农场保存（印度）、动态保护和参与式植物育种（法国）、使农民品种增值的参与式植物育种（尼泊尔）、马铃薯选种能力建设（肯尼亚）和植物遗产奖（挪威）。

16. 继续获得粮食和农业植物遗传资源十分重要，需要不同的政策来管理不同的利用方式。稳固的传统权利、预先通知同意的必要性，以及利用激励机制和协定来促成公平的利益分享都得到了认可。¹⁴在社区一级实现公平的利益分享对最大程度地减少利益冲突十分重要。¹⁵

⁷ 国际环境与发展研究所

⁸ 挪威

⁹ 朝鲜民主主义人民共和国、生物监测项目、国际环境与发展研究所

¹⁰ 朝鲜民主主义人民共和国、德国、澳大利亚

¹¹ 生物多样性、研究和发展当地举措

¹² 法国

¹³ 澳大利亚、加拿大、德国、朝鲜民主主义人民共和国、挪威、法国、赞比亚

¹⁴ 生物监测项目（南非）

¹⁵ 国际环境与发展研究所

9.2c: 决策

17. 国家通过公众磋商会¹⁶或国家一级农业代表¹⁷为参与决策进程的农民提供参与途径。

18. 一些材料显示需要开展更多活动，提高农民对其权利和参与决策机构仍面临的限制和挑战的认识。¹⁸农民参与保护和利用粮食和农业植物遗传资源，特别是预育种和育种活动决策进程的机会仍然受到限制。¹⁹进一步的挑战仍然存在：在国家管理农业生物多样性的决策过程中，既未系统地与农民协商，也未让农民参与。²⁰

19. 普遍提出需要在农民中建立某一层次的组织，以确保其有效参与整个决策和实施过程。²¹这也使各国能够确定该寻求哪些人群参与，且农民也能对其代表有一定的控制。

20. 许多材料提出需要在此方面建立强有力的机构，并提及了以下例子：尼泊尔的生物多样性保护和发展委员会、危地马拉的技术委员会和埃塞俄比亚的农民保护者协会。在挪威，农民在遗传资源中心咨询委员会派有代表，并作为农民和小农的两个主要联盟之一参与政治决策进程。

9.3: 农场保存的种子

21. 一些材料指出，农民没必要有权在未获专利所有者或植物品种保护专人的允许下提供、出售、营销或储存有专利或受到保护的繁殖材料。²²因此法规对农民使用、培育、交换和出售自己的种子具有影响。²³要求进一步考虑允许农民能够灵活保存、使用、交换和出售农场保存的种子，因为种子对农民的生存至关重要。²⁴

22. 社区种子库被认为是农民获取种子的一种可行方式。²⁵一份提交材料提到物资由政府、农民以及植物育种者直接控制，科学家和其他人员能够在基因库中获得种子和种植材料。²⁶

¹⁶ 波兰、秘鲁、澳大利亚、德国

¹⁷ 德国、挪威、朝鲜民主主义人民共和国、法国

¹⁸ 国际环境与发展研究所（印度）、全球社区生物多样性发展及保存网络（菲律宾）、《伯尔尼宣言》、可持续发展和环境中心（伊朗）、发展基金（挪威）

¹⁹ 德国

²⁰ 可持续发展和环境中心（伊朗）

²¹ 马达加斯加、可持续发展和环境中心（伊朗）、《伯尔尼宣言》、发展基金（挪威）

²² 法国、《伯尔尼宣言》

²³ 挪威、波兰

²⁴ 全球社区生物多样性发展及保存网络（老挝）

²⁵ 绿色基金会（菲律宾、印度）

²⁶ 德国

23. 在伊朗,《植物品种登记、种子和种苗管控和认证法》允许农民保存其种子,政府也有责任帮助他们改进农场保存种子的质量。²⁷

24. 许多材料指出,种子法,包括种子认证法令,应该适合传统品种,这也将确保提高利用程度并获得市场。提到了挪威和印度两个实例,两国在落实农民权利和育种者知识产权之间达成了平衡。

25. 一些材料提出《国际植物新品种保护公约》91 文本中的“特异性一致性、稳定性”(DUS)标准不适合农民品种,因为这些品种相对于农民非正式的种子系统和传统知识而言经常更新,不仅很少属于同一门类,还不稳定。此外,他们建议应该给予农民“运作的自由”,因此农场保存的种子形式也应当具有除植物育种者权利之外的法律空间。²⁸

26. 由农民共同管理的农民社区种子库(CSB)或其他形式的地方种子库,以及以社区为基础的生物多样性管理(CBM),包括社区生物多样性登记(CBR),被视为积极的方法常常提及。介绍了印度、菲律宾、洪都拉斯和危地马拉的一些实例。此外,由农民组织控制并在农田中进行的参与式植物育种和参与性研究被视为进一步落实农民权利的积极方法。

27. 在确定《条约》与国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织相关文书之间相互关联领域的背景下,收到了关于这个主题的深入报告。下文第 VI 章将对此进行讨论。

其他

28. 一般来说,对农民权利的认识在不同国家有所不同,甚至“农民”一词的定义也因国而异。²⁹大多数国家都承认农民的权利,尽管在许多情况下农民权利并没有得到有效的保护。

29. 小农的需要和大型产业农民的需要不同。³⁰

30. 许多提交的材料指出,落实《条约》中的“农民权利”不仅涉及《条约》第 9 条,还与《条约》其他条款同等相关。³¹

²⁷ 可持续发展和环境中心(伊朗)

²⁸ 全球社区生物多样性发展及保存网络(巴西)、生物监测项目(南非)、国际种子联合会、解放多样性—欧洲论坛协调

²⁹ 马达加斯加、波兰、朝鲜民主主义人民共和国、厄瓜多尔

³⁰ 全球社区生物多样性发展及保存网络(巴西)、生物多样性、研究和发展当地举措、“实际行动”组织

³¹ 例如第 5、6、12、13、14 及 18 条。

31. 落实农民权利还和各种法令有关，包括种子法、植物品种保护法、种子认证方面的法规、种子分发和贸易的其他相关法规、专利法、生物勘探方面的法律或规定、保护和可持续利用生物多样性的相关法律、土著人民的权利和传统知识的相关法律。

32. 所提交材料提及需要进一步提高对保护农民权利的认识及加强这方面能力建设，提供必要财政支持以帮助农民（尤其是小农）种植自己的种子。³²

33. 各国和农民提交的材料³³指出需对支持农场保存的利益分享基金提供捐助。³⁴还提出动员财务伙伴具体开发实地参与性的选种项目。³⁵一份材料建议设立一项全球特别基金来资助实施一些保存和保护农民持有的遗传资源的项目。³⁶

IV. 世界粮食安全委员会等粮农组织论坛对农民权利 相关内容讨论的报告

34. 在世界粮食安全委员会（粮安委）的组织下，和粮食安全与气候变化高级别专家小组（高专组报告）开展了一场关于农民权利的讨论，并在 2012 年粮安委第三十九届会议上进行了介绍。在 2014 年 10 月举行的粮安委第四十一届会议上，粮安委通过了《农业和粮食系统负责任投资原则》，其中有一项原则是“尊重文化遗产和传统知识，支持多样性与创新”（原则 7）：农业和粮食系统负责任投资通过以下方式尊重文化遗产和传统知识，支持多样性（包括遗传多样性）和创新：

- i. 尊重文化遗产地点和系统，包括传统知识、技能和实践；承认原住民和本地社区在农业和粮食系统中的作用；
- ii. 承认农民在保护、改进和提供遗传资源（包括种子）方面的贡献，特别是全球各个区域的小农户，尤其是处于发源地和多样性中心的小农户；并且，根据国家法律和适用的国际条约，尊重小农户保存、使用、交流和出售这些资源的权利，承认育种者的利益；
- iii. 推动以相互商定的条件并依据适用的国际条约促进粮食和农业遗传资源利用的惠益共享，包括商业利用。应在适用的粮食和农业遗传资源获取系统中开展此类活动，并尊重原住民和本地社区在国家法律框架下的权利；

³² 挪威、尼日尔、叙利亚、解放多样性—欧洲论坛协调、生物多样性、研究和当地举措、“农民之路”组织

³³ “生物多样性、研究和当地举措”

³⁴ 解放多样性—欧洲论坛协调、“生物多样性、研究和当地举措”

³⁵ “农民之路”组织

³⁶ 叙利亚

iv. 推动本地改良的创新性技术和实践、农业和粮食科学、研发以及知识转让的实施和利用。

35. 在粮安委第四十一届会议上，《条约》秘书处组织了一次关于“通过可持续利用和创新粮食和农业植物遗传资源实现粮食安全和营养，作为落实农民权利的关键要素”的会外活动，讨论国际机构进行的粮食和农业植物遗传资源治理以及农民所采取行动，通过可持续利用粮食和农业植物遗传资源作为实现农民权利的关键要素，来改善粮食安全和营养。

36. 在 2015 年 1 月举办的第十五届会议上，粮食和农业遗传资源委员会³⁷同意考虑第一份世界粮食和农业生物多样性报告编写工作中的关键问题。该报告将提交遗传委第十六届会议，报告的目标是全面介绍世界粮食和农业生物多样性保护和利用状况，及其目前和未来对维护人类福祉和地球健康所做的贡献。报告的一个主要具体目标是进一步认识世界各地农民、牧民、林区居民和渔民在维持粮食和农业生物多样性方面所起的作用，同时认识到多样性为他们的生计所做的贡献。

37. 在 2014 年 9 月国际家庭农业年粮食安全和营养农业生态国际研讨会³⁸和 2014 年 11 月第二届国际营养大会³⁹的讨论过程中，提到了《条约》第 9 条和获得种子权利。

V. 国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织： 各自国际文书之间可能相互关联的领域

38. 管理机构要求秘书“请国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织共同确定其各自国际文书之间可能相互关联的领域”。缔约方区域和民间社会组织表达了各自关于落实这一要求的意见和看法，秘书与国际植物新品种保护联盟办公室以及世界知识产权组织秘书处交换了意见。

39. 在这些讨论和意见的基础上，秘书征求管理机构第六届会议主席团的建议，并将该事项提交曾处理农民权利相关事项的可持续利用特设技术咨询委员会（技术委员会）。

40. 在筹备 2015 年 3 月举行的技术委员会第二次会议时，秘书邀请各缔约方、利益相关者和其他方面分享任何关于确定《国际条约》，尤其是其第 9 条内容与国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织相关文书互相关联的领域的信息。所有收到的材料都已汇编并载于文件 IT/ACSU-2/15/Inf.5。

³⁷ <http://www.fao.org/nr/cgrfa/cgrfa-meetings/cgrfa-comm/fifteenth-reg/zh/>

³⁸ <http://www.fao.org/3/a-i4327e.pdf>

³⁹ <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/zh/>

41. 技术委员会审查了提交材料中提及的问题临时列表，并建议做轻微修改后将其转交国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织。技术委员会建议将这些问题按照《条约》第 9 条下的四个要素，即第 9.2a)、第 9.2b)、第 9.2c) 和第 9.3 项提及的权利进行分类。技术委员会还注意到，不同文书承认并促进农民和育种者在使用粮食和农业植物遗传资源时进行不同形式的创新，包括正式和非正式的系统。

42. 秘书提请国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织注意问题临时列表，并根据第六届会议主席团的建议，将与国际植物新品种保护联盟及世界知识产权组织共同商定设立一个专家小组，来起草一份关于各自国际文书之间可能有相互关联的领域的报告。

VI. 与第 9 条有关的其他活动

43. 根据管理机构的要求，缔约方和《条约》伙伴曾牵头举行了多次磋商会、讨论会和对话：

- 赞比亚⁴⁰：关于农民权利的一次非正式国际磋商会于 2007 年 9 月在卢萨卡举行，该次会议汇聚了来自 20 个国家和世界大多数区域的参与者。他们来自农业部、基因库、研究机构、农民组织和非政府组织，以个人身份参加了此次会议。
- 埃塞俄比亚⁴¹：埃塞俄比亚向管理机构第四届会议提交了一份意见文件，文件以 2010 年农民权利全球磋商会和 2010 年 11 月在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的磋商大会为依据。
- 厄瓜多尔⁴²：《条约》秘书处在与厄瓜多尔政府的合作和西班牙政府的财务支持下，于 2013 年 7 月 24 日至 25 日在厄瓜多尔基多组织了为期两天的拉丁美洲和加勒比区域讨论会。区域讨论会讨论了各国牵头的在技术转让领域的举措。与会者还交流了关于第 9 条“落实农民权利”的经验、最佳实践和经验教训。

44. 在当前两年度，各缔约方和《条约》伙伴表示有兴趣举行一次关于农民权利的全球磋商会，并要求秘书处与相关机构合作，以推动倡议进程。全球磋商会将旨在确定加强国际和国家层面促进和实现农民权利所需的措施和行动，交流知识、意见、经验和最佳做法，推动实现农民权利，包括获得作为落实农民权利备选方案的实例。由于能力限制，秘书处无法在第六届会议之前促成此项全球活动，但全球磋商会已初步定于 2016 年举行。

⁴⁰ http://www.fni.no/doc&pdf/farmers_rights_lusaka_consultation_final_report.pdf

⁴¹ <http://www.planttreaty.org/sites/default/files/gb4c01e.pdf>

⁴² IT/GB-5/13/Circ.03

45. 在能力和可用资源允许的条件下，秘书处还在已经举行的会议和活动期间组织或推动关于农民权利的对话，并使大量农民和其他利益相关者代表参与其中。秘书处特别在世界粮食安全委员会第四十一届会议期间针对斯瓦尔巴种子库利益分享基金项目中农民对所得种子的处理问题，以及在第二届山区土著人民国际网络学习交流活动期间，组织农民和利益相关者进行对话并参与会外活动，以推动利益相关者对农民权利进行讨论。

VII. 征求指导意见

46. 提请管理机构审查并通过附录 1 所载关于落实农民权利的决议草案。

附录 1

第.../2015 号决议草案

第 9 条“农民权利”的实施

管理机构，

忆及《国际条约》认识到世界所有区域当地和土著社区及农民，为保存、发展和利用作为全世界粮食和农业生产基础的植物遗传资源，已做出并将继续做出巨大贡献；

忆及第 2/2007、6/2009、6/2011 和 8/2013 号决议；

1. 请各缔约方和相关组织采取措施，在区域和全球层面收集信息，以交流落实“农民权利”方面的知识、意见、经验和最佳做法；
2. 请各缔约方根据第 5 条和第 6 条的实施情况，依照国家法律，酌情考虑制定国家行动计划以实施第 9 条；
3. 请尚未开展以下工作的缔约方，考虑审议其影响落实《国际条约》第 9 条所述“农民权利”的国家措施，如有必要则调整其国家措施，以保护并促进农民权利；
4. 请各缔约方使农民组织和相关的利益攸关方参与有关粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用的事项，并考虑他们为开展认识提高和能力建设活动以实现该目标而做出的贡献；
5. 要求秘书根据相关请求并视资源可用情况协助此类举措；
6. 要求秘书根据《条约》实施以来所获得的相关知识、意见、经验和最佳做法，以及收集的信息，为研究国家落实“农民权利”可选用的最佳做法开展筹备工作；
7. 要求秘书与全球农业研究论坛合作，如有可能则同时与其他组织合作，针对农民权利启动“能力建设联合计划”；
8. 要求秘书进一步开发有关“农民权利”的《条约》教育模块；
9. 要求秘书继续与国际植物新品种保护联盟和世界知识产权组织共同确定两机构文书与《条约》之间可能相互关联的领域，特别是考虑就正式/非正式种子系统的互补性和保护工作建立试点项目；
10. 赞赏农民组织根据《议事规则》酌情参与其工作，邀请这些组织继续积极参加其会议和闭会期间的相关进程；

11. **请**各缔约方和发展合作组织考虑提供财政和技术**支持**，以协助在发展中国家落实《条约》第 9 条所述“农民权利”，使农民和农民组织代表能够参加《国际条约》组织的会议；
12. **要求**秘书汇报粮农组织论坛内与“农民权利”相关的讨论情况；
13. **要求**秘书向管理机构第七届会议汇报本决议的落实情况。