



# 粮食和农业遗传资源委员会

## 暂定议程议题 6

### 森林遗传资源政府间技术工作组

#### 第六届会议

2021 年 4 月 13—15 日

### 粮食和农业遗传资源获取和惠益分享： 回顾与展望

## 目 录

I.	引 言 .....	1 - 3
II.	遗传委获取和惠益分享工作综述：2000-2020 年 .....	4 - 11
III.	其他国际协定和文书的最新发展情况 .....	12 - 35
IV.	适应粮食和农业遗传资源及相关传统知识特点的 国家获取和惠益分享措施 .....	36 - 45
V.	今后可能开展的工作 .....	46 - 47
VI.	征求指导意见 .....	48 - 50

## I. 引言

1. 可持续发展目标的具体目标 2.5 和 15.6 旨在“根据国际商定原则获取及公正、公平地分享利用基因资源和相关传统知识产生的惠益”。
2. 在即将举行的第十八届例会上，粮食和农业遗传资源委员会（遗传委）将审查获取和惠益分享工作<sup>1</sup>。在上届会议上，遗传委要求秘书编制以下文件，供动物、水生、森林和植物遗传资源政府间技术工作组（各工作组）审查：
  - (i) 遗传委在粮食和农业遗传资源获取和惠益分享方面开展的工作综述；
  - (ii) 粮食和农业遗传资源获取和惠益分享相关其他国际协议和文书的最新发展情况概述；
  - (iii) 关于粮食和农业遗传资源各分部门获取和惠益分享现有法律、行政和政策措施，包括最佳做法，以及土著人民和当地社区掌握的粮食和农业遗传资源相关传统知识的最新调研结果，旨在确定实施获取和惠益分享的典型方法、经验教训、挑战及可能解决方案；
  - (iv) 遗传委今后在粮食和农业遗传资源各分部门获取和惠益分享方面的工作方案建议<sup>2</sup>。
3. 本文件根据上述要求编制，邀请工作组审查《各国顾及粮食和农业遗传资源独特特征及相关传统知识的获取和惠益分享措施调研报告草案》（**CGRFA/WG-FGR-6/21/Inf.3**）。本文件还就今后的获取和惠益分享工作征求工作组指导意见。遗传委就以上问题征求意见建议，为此收到的材料载于《成员关于粮食和农业遗传资源获取和惠益分享的意见建议》（**CGRFA/WG-FGR-6/Inf.4**）。

## II. 遗传委获取和惠益分享工作综述：2000-2020 年

4. 遗传委长期开展获取粮食和农业遗传资源及公正公平分享因其利用所产生惠益的工作。1983 年，粮农组织大会设立遗传委，负责监测实施《粮食和农业植物遗传资源国际约定》（《国际约定》）。二十多年来，遗传委在全球植物遗传资源治理中发挥着关键作用。1993 年，《生物多样性公约》获得通过以后，遗传委着手修订《国际约定》，从而于 2001 年通过了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《国际条约》），这是遗传资源获取和惠益分享领域首项具有法律约束力的国际文书。2004 年，在《国际条约》生效后不久举行的第十届例会上，遗传委的职责范围扩大到涵盖所有粮食和农业遗传资源，建议“粮农组织和委员会帮助进一步开展导致建

---

<sup>1</sup> 见 CGRFA-17/19/Report, 附录 F, 附件 1。

<sup>2</sup> CGRFA-17/19/Report, 第 19 段。

立一种获取和惠益分享国际制度的工作，以确保该项工作是朝着有利于满足农业部门关于粮食和农业生物多样性所有成分的特殊需要这一方向”<sup>3</sup>。此后，遗传委每届例会均探讨与粮食和农业遗传资源获取和惠益分享有关的问题。

5. 2007年，遗传委一致认为，必须审议粮食和农业生物多样性所有成分的获取和惠益分享问题。2009年，遗传委在第十二届例会上审议了粮食和农业遗传资源获取和惠益分享安排和政策。遗传委注意到一系列关于动物、森林、水生、微生物和无脊椎动物遗传资源不同部门粮食和农业遗传资源利用和交换的背景研究文件<sup>4</sup>，决定商定当时仍在《生物多样性公约》下进行的获取和惠益分享国际制度谈判决议文本。该决议随后获得粮农组织大会通过，强调农业生物多样性的特殊性质，敦请生物多样性公约缔约方大会区别对待遗传资源的不同部门或不同分部门、不同的粮食和农业遗传资源以及不同的活动或活动目的<sup>5</sup>。

6. 2010年通过《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》（《名古屋议定书》）以后，遗传委设立了粮食和农业遗传资源获取和惠益分享特设技术工作组。工作组负责确定粮食和农业遗传资源各分部门需要独特解决方案的相关独特特征。工作组还负责制定备选方案，指导并协助各国制定顾及这些特征的法律、行政和政策措施<sup>6</sup>。

7. 按照特设技术工作组报告的要求，遗传委于2013年着手编制特设技术工作组确定的粮食和农业遗传资源独特特征的解释性说明<sup>7</sup>。此外，遗传委还决定设立获取和惠益分享技术及法律专家小组（获取和惠益分享专家小组），取代特设技术工作组。获取和惠益分享专家小组由每个区域两名代表组成，负责与各工作组磋商制定《协助各国国内实施粮食和农业各分部门遗传资源获取和惠益分享的要点》（《要点》）<sup>8</sup>。

8. 2014年，获取和惠益分享专家小组出席了各工作组会议的相关部分，并对其讨论提出了意见建议。考虑到从每个分部门汲取的经验教训，同时参考成员和观察员提交的大量材料以及2009年以来编制的大量研究、报告和其他材料，包括一场

---

<sup>3</sup> CGRFA-10/04/REP, 第76段。

<sup>4</sup> 第42号背景研究文件：《粮食安全与粮食和农业遗传资源获取和利益共享框架研究》；第43号背景研究文件：《粮食和农业动物遗传资源的利用和交换》；第44号背景研究文件：《粮食和农业森林遗传资源的利用和交换》；第45号背景研究文件：《粮食和农业水生遗传资源的利用和交换》；第46号背景研究文件：《粮食和农业微生物遗传资源的利用和交换》；第47号背景研究文件：《粮食和农业生物控制剂的使用和交换》。

<sup>5</sup> 粮农组织大会第18/2009号决议。

<sup>6</sup> CGRFA-13/11/Report, 附录D.1。

<sup>7</sup> 见CGRFA-15/15/Inf.10。

<sup>8</sup> CGRFA-14/13/Report, 第40段。

多惠益相关方专家对话成果<sup>9</sup>，获取和惠益分享专家小组编制了《要点》，同时指出“开发和实施获取和惠益分享措施正在推进，《要点》的开发工作也在不断取得进展”<sup>10</sup>。2015年，遗传委和大会注意到“遗传委与《名古屋议定书》有关遗传资源获取和惠益分享工作之间的互补性”，对《要点》表示欢迎，并邀请各国考虑并酌情利用《要点》<sup>11</sup>。

9. 遗传委还要求各工作组与获取和惠益分享专家小组协作，制定获取和惠益分享分部门要点。2016年，包括新设立的水生遗传资源特设工作组在内，遗传委各工作组审议了《制定粮食和农业遗传资源获取和惠益分享分部门要点》<sup>12</sup>。

10. 2017年，按照获取和惠益分享专家小组及各工作组报告的要求，遗传委商定编制“非规定性的解释性说明，在《协助各国国内实施粮食和农业各分部门遗传资源获取和惠益分享的要点》范畴内，介绍粮农遗传资源各分部门的突出特点和具体做法，对《要点》加以补充”<sup>13</sup>。在后续进程中，遗传委秘书处首先与《国家条约》和《生物多样性公约》两秘书处协作，于2018年召集了粮食和农业遗传资源获取和惠益分享国际研讨会<sup>14</sup>，旨在促进交流信息、经验和意见，具体而言，拟定纳入非规定性解释性说明的产出<sup>15</sup>。除其他人员外，出席该开放性研讨会的还有遗传委各工作组代表、获取和惠益分享专家小组以及粮食和农业微生物和无脊椎动物遗传资源七人区域代表专家小组，与会人员随后协作编制了解释性说明草案供遗传委审议。

11. 在2019年上届会议上，遗传委对解释性说明表示欢迎，并要求粮农组织今后分发附解释性说明定稿的《要点》<sup>16</sup>。《要点：附说明文件》于2019年底在网上以联合国所有语言发布。<sup>17</sup>遗传委还要求编制对粮食和农业遗传资源各分部门获取和惠益分享措施的最新调研报告，草稿已提交工作组，<sup>18</sup>提要见本文件第IV节。

---

<sup>9</sup> 第59号背景研究文件：《粮食和农业遗传资源获取和利益分享——利用和交换方面的现有做法、共性、差异和用户群体需求——多利益相关方专家对话报告》。

<sup>10</sup> 《要点》，第25段。

<sup>11</sup> CGRFA-15/15/Report，第22段；C 2015/REP，第52段。

<sup>12</sup> CGRFA-16/17/10，第17-19段；CGRFA-16/17/12，第25-28段；CGRFA-16/17/15，第23-26段；CGRFA-16/17/18，第22-24段。

<sup>13</sup> CGRFA-16/17/Report Rev.1，第25段。

<sup>14</sup> 粮农组织。2018。《粮食和农业遗传资源获取和利益分享国际研讨会记录》。罗马。

<sup>15</sup> CGRFA-17/19/3.2/Inf.3。

<sup>16</sup> CGRFA-17/19/Report，第16段。

<sup>17</sup> 粮农组织。2019。《协助各国国内实施粮食和农业各分部门遗传资源获取和利益分享的要点：附说明文件》。罗马。

<sup>18</sup> CGRFA/WG-FGR-6/21/Inf.3

### III. 其他国际协定和文书的最新发展情况

12. 获取和惠益分享相关事项通过各国际文书和各论坛解决，包括《生物多样性公约》及其《名古屋议定书》、《国际条约》、《联合国海洋法公约》（《海洋法公约》）、世界卫生组织（世卫组织）和世界知识产权组织（知识产权组织）。

#### 《生物多样性公约》及《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》

13. 《生物多样性公约》要求缔约方酌情采取立法、行政或政策性措施，以期与提供遗传资源的缔约方公平分享研究和开发此种资源的成果以及商业和其他利用此种资源所获的惠益<sup>19</sup>。遗传资源的取得须经事先知情同意<sup>20</sup>，经批准以后，应按照国家商定的条件进行<sup>21</sup>。应分享的潜在惠益还包括：获取和转让利用遗传资源的技术；参加基于遗传资源开展的生物技术研究活动；优先获取通过生物技术手段利用遗传资源产生的成果和惠益<sup>22</sup>。

14. 《名古屋议定书》是为执行《生物多样性公约》的获取和惠益分享规定的文书<sup>23</sup>。该议定书涵盖《生物多样性公约》第15条范围内遗传资源（包括粮食和农业遗传资源）及相关传统知识<sup>24</sup>，并就以下事宜规定了缔约方核心义务：（i）获取并利用遗传资源，即遗传资源的遗传和/或生化组成研发，以及获取相关传统知识；（ii）分享利用遗传资源及随后应用和商业化产生的惠益；（iii）遗传资源使用方遵守提供遗传资源的缔约方国内获取和惠益分享措施以及提供方和使用方共同商定的契约义务。

15. 《名古屋议定书》序言明确认识到遗传资源对于粮食安全的重要性，农业生物多样性的特殊性质、独有特征和需要独特解决方案的问题，以及各国在粮食和农业遗传资源方面相互依存，且遗传资源对于实现世界粮食安全以及可持续性的农业发展在减贫和应对气候变化方面的特殊性质和重要性。《名古屋议定书》还承认《国际条约》和遗传委在这方面的根本作用<sup>25</sup>。

16. 《名古屋议定书》实施条款要求缔约方在制定和执行获取和惠益分享立法或管制要求时，考虑粮食和农业遗传资源的重要性及其对于粮食安全的特殊作用<sup>26</sup>。

---

<sup>19</sup> 《生物多样性公约》，第15条第7款。

<sup>20</sup> 《生物多样性公约》，第15条第5款。

<sup>21</sup> 《生物多样性公约》，第15条第4款。

<sup>22</sup> 《生物多样性公约》，第15条、第16条、第19条、第20条、第21条。

<sup>23</sup> 《名古屋议定书》，第4条第4款。

<sup>24</sup> 《名古屋议定书》，第3条。

<sup>25</sup> 《名古屋议定书》，序言。

<sup>26</sup> 《名古屋议定书》，第8条(c)款。

缔约方还应创造条件以促进和鼓励有助于生物多样性保护和可持续利用的研究，特别是在发展中国家，包括采取非商业性研究目的的获取的简化措施，同时考虑到有必要解决研究意向改变的问题<sup>27</sup>。

17. 《名古屋议定书》为获取和惠益分享领域的其他国际协定留有余地，不妨碍缔约方制定和执行其他相关国际协定，包括其他专门性获取和惠益分享协定，但条件是这些协定必须支持并且不违背《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的目标<sup>28</sup>。在专门性国际获取和惠益分享文书适用，且其适用符合并且不违背《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的目标时，就该专门性文书所适用的具体遗传资源以及为该专门性文书的目的而言，《名古屋议定书》不适用于该专门性文书的某一或多个缔约方<sup>29</sup>。《名古屋议定书》前言明确承认的文书之一是《生物多样性公约》相符的《国际条约》<sup>30</sup>。正在讨论相关标准，用于确定专门性国际获取和惠益分享文书的构成要素，以及承认这类文书的可能进程<sup>31</sup>。

18. 《名古屋议定书》乐于接受其他国际文书，除此以外，还要求缔约方适当注意在其他国际文书和相关国际组织下开展的相关的现行工作或做法，但条件是这些工作和做法应支持而不应违背《生物多样性公约》和本议定书的目标<sup>32</sup>。因此，作为名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会设法与包括《国际条约》和遗传委在内的相关国际论坛紧密合作并关注其动态<sup>33</sup>。

### **《粮食和农业植物遗传资源国际条约》**

19. 在遗传委主持下谈判达成的《国际条约》是一项适用于植物遗传资源的专门的获取和惠益分享文书<sup>34</sup>。其获取和惠益分享多边系统（多边系统）涵盖附件1所列作物的植物遗传资源。缔约国行使主权时，为其管理和控制下的公共领域的植物遗传资源提供准入<sup>35</sup>。多边系统还包括国际农业研究磋商组织“托管”的材料、与《国际条约》管理机构签署协议的其他国际机构持有的材料以及个人持有者自愿提供的材料。在多边系统下，只为粮食和农业研究、育种和培训而利用及保存提供获取机会，但其不包括化学、药用和/或其它非食用/饲用工业用途。<sup>36</sup>根据《标准材料

---

<sup>27</sup> 《名古屋议定书》，第8条(a)款。

<sup>28</sup> 《名古屋议定书》，第4条第2款。

<sup>29</sup> 《名古屋议定书》，第4条第4款。

<sup>30</sup> 《国际条约》，第1.1条。

<sup>31</sup> 见 CBD/SBI/2/INF/17。

<sup>32</sup> 《名古屋议定书》，第4条第3款。

<sup>33</sup> CBD/NP/MOP/DEC/2/5；CBD/NP-MOP/DEC/3/7；CBD/SBI/3/14，第30-40段。

<sup>34</sup> 《国际条约》，第3条。

<sup>35</sup> 《国际条约》，第11.2条。

<sup>36</sup> 《国际条约》，第12.3 a条。

转让协议》规定的条件下，获取材料并分享惠益，该《协议》对初始提供者和接受者以及后续用户具有约束力<sup>37</sup>。

20. 2013年，《国际条约》管理机构启动进程，通过设立特设开放性工作组，加强多边系统。该工作组负责制定措施，以可持续和可预测的长期方式增加基于用户的付款和对惠益分享基金的捐款等。该工作组考虑修订《标准材料转让协议》并可能调整《标准材料转让协议》覆盖范围等。由于各国在植物遗传资源方面的相互依存性是多边系统的关键论点之一，考虑加强多边系统的依据包括对这种相互依存性开展全面最新估计，如一项近期研究所示<sup>38</sup>。

21. 在上一个两年度，该工作组考虑了多边系统覆盖范围可能调整的标准和备选方案以及促进多边系统覆盖范围可能扩展的辅助措施等。该工作组考虑了审议以下情况的可能进程：《国际条约》附件 I 修正版的批准（即多边系统涵盖的作物和牧草）；惠益分享基金累积的基于用户的收入水平；多边系统内材料的供给和获取。

22. 2019年，《国际条约》管理机构第八届会议旨在就加强多边系统运行的措施达成共识，这项议题已谈判六年。尽管进行了紧张的谈判，但管理机构未能就加强多边系统达成共识，并通过了第 2/2019 号决议<sup>39</sup>。管理机构鼓励缔约方之间开展非正式磋商，特别是国内各部门和惠益相关方之间开展磋商。

### 《联合国海洋法公约》

23. 《联合国海洋法公约》是一项国际协定，对各国在使用世界海洋、规范某些经济活动、保护环境以及养护和管理海洋自然资源方面的权利和责任做出规定。

24. 在国家管辖范围以外区域，即公海和深海海底（“区域”）发现的海洋遗传资源不属于《生物多样性公约》及其《名古屋议定书》规定的范围。然而，对于在一国管辖或控制下开展的进程和活动，这两项文书的规定均适用，无论其影响发生在何处，是在其国家管辖范围以内或以外<sup>40</sup>。国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源在多大程度上适用《联合国海洋法公约》具有争议，因为对《联合国海洋法公约》某些条款解释不同，包括涉及公海、“区域”和海洋科学研究的条款。

25. 在对保护和可持续利用国家管辖区域以外海洋生物多样性相关问题进行研究的特设开放性非正式工作组所做工作的基础上<sup>41</sup>，联合国大会于 2015 年 6 月决定在《联合国海洋法公约》下谈判达成一项关于保护和可持续利用国家管辖区域以

<sup>37</sup> 《国际条约》，第 12.4 条。

<sup>38</sup> 该研究参加：<http://www.fao.org/3/a-bq533e.pdf>。

<sup>39</sup> 第 2/2019 号决议。

<sup>40</sup> 《生物多样性公约》，第 4 条（b）款。

<sup>41</sup> <https://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>

外海洋生物多样性的具有法律约束力的国际文书。2016年3月，根据联合国大会第69/292号决议<sup>42</sup>设立的筹备遗传委开始工作，就《联合国海洋法公约》下具有法律约束力的国际文书草案的内容向联大提出实质性建议，并在2017年底前向联大报告进展。

26. 2017年12月，2017年12月24日联合国大会在第72/249号决议<sup>43</sup>中决定在联合国主持下召开保护和可持续利用国家管辖区域以外海洋生物多样性政府间会议，<sup>44</sup>审议筹备遗传委建议。根据第72/249号决议，政府间会议讨论：国家管辖区域以外海洋生物多样性保护和可持续利用，特别是共同和整体的保护和可持续利用；海洋遗传资源，包括惠益分享问题；以区域为基础的管理手段等措施，包括海洋保护区；环境影响评估和能力建设以及海洋技术转让。政府间会议在2019年8月第三届会议上首次在会议主席制定的“零草案”基础上进行了案文谈判。

27. 主席编写了《海洋法公约》下经修订的协定案文草案，供第四届会议审议<sup>45</sup>。经修订的案文草案第II部分（第7-13条）涉及海洋遗传资源，包括惠益分享问题。根据2020年3月11日第74/543号决定，联大决定将第四届会议推迟到将由联大决定的可能的最早日期。

### 世界知识产权组织

28. 世界知识产权组织大会于2000年设立了知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会<sup>46</sup>。其开展以文本为基础的谈判，以最后确定关于保护传统知识、传统文化表现形式和遗传资源的国际法律文书的协议。

29. 政府间委员会第四十届会议同意将主席关于知识产权、遗传资源和与遗传资源有关的传统知识的国际法律文书草案案文提交2019年世界知识产权组织大会，并建议将其任期延长至2020-2021两年度。2019年世界知识产权组织大会第五十一届会议延长了政府间委员会任期，并商定了两年度工作计划。根据其职责，政府间委员会将继续加快工作，旨在在不预断知识产权相关成果性质的情况下，最终完成国际文书，这将确保均衡和有效地保护遗传资源、传统知识和传统文化表现形式。<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> 第69/292号决议。

<sup>43</sup> 第72/249号决议。

<sup>44</sup> <https://www.un.org/bbnj/>

<sup>45</sup> A/CONF.232/2020/3。

<sup>46</sup> <https://www.wipo.int/tk/en/igc/>

<sup>47</sup> WO/GA/51/18，第226段。

## 世界卫生组织

30. 2011年，世界卫生组织（世卫组织）大会第六十四届会议通过了《共享流感病毒以及获得疫苗和其它利益的大流行性流感防范框架》（《大流行性流感防范框架》）。《大流行性流感防范框架》旨在改进大流行性流感防范和应对，并通过改进和加强世卫组织全球流感监测和应对系统，加强对大流行性流感的防范，从而在平等基础上建立公平、透明、公正、高效和有效的系统，以便：

- (i) 分享 H5N1 和其他具有人类大流行潜力的流感病毒；
- (ii) 获得疫苗和分享其他利益。

31. 世卫组织通过“全球流感监测和应对系统”这一国际公共卫生实验室网络，协调具有大流行潜力的流感病毒的共享。《大流行性流感防范框架》规定了“全球流感监测和应对系统”之内（《标准材料转让协议 1》）和与系统外实体（《标准材料转让协议 2》）分享流感病毒和疫苗获取及其他利益的职责范围。<sup>48</sup>

32. 2016年，世卫组织执行局商定，秘书处将编写研究报告，分析《名古屋议定书》的执行可能如何影响病原体共享以及将造成什么潜在公共卫生影响。这项研究的主要结论是：“（1）《名古屋议定书》对包括流感在内的传染病的公共卫生应对措施具有影响；（2）这些影响包括促进公共卫生和公平公正分享利益原则的机会。”<sup>49</sup>此外，该报告概述及时分享与全球公共卫生相关的病原体十分重要，并审查分享因病原体使用而产生的利益对于公共卫生和《名古屋议定书》的生效和执行如何重要且将日益重要。

33. 在第一四四届执行局讨论后，世卫大会第七十二届会议讨论了《大流行性流感防范框架》和执行《名古屋议定书》对公共卫生的影响。世卫大会要求世卫组织总干事：（a）与“全球流感监测和应对系统”和其他伙伴以及相关机构合作，收集、分析和提供流感病毒共享数据，以便更深入地了解与“全球流感监测和应对系统”下病毒共享相关的挑战、机遇和对公共卫生的影响，包括明确：流感病毒共享受到阻碍的具体情况；以及如何缓解；（b）通过现有相关立法和监管措施，包括执行《名古屋议定书》的立法和监管措施，编写关于流感病毒共享处理及其公共卫生考虑的报告。<sup>50</sup>此外，世卫大会还要求世卫组织总干事扩大与成员国、《生物多样性公约》秘书处、相关国际组织和利益相关方的接触：（a）提供关于当前病原体共享做法和安排、获取和利益分享措施的执行情况以及潜在公共卫生结果和其他影响的信息；（b）世卫大会第七十四届会议提交报告。

<sup>48</sup> 世卫组织。2011。《共享流感病毒以及获得疫苗和其它利益的大流行性流感防范框架》。瑞士日内瓦。

<sup>49</sup> 世卫组织。2017。《名古屋议定书》的执行及病原体共享：公共卫生影响，第 6 页。

<sup>50</sup> WHA72(12)。

34. 根据第 WHA72 (12) 号决定, 世卫组织编写了关于流感病毒共享的报告和关于流感相关国家立法和监管措施的摘要。<sup>51</sup>在落实第 WHA72 (13) 号决定<sup>52</sup>的背景下, 世卫组织与《生物多样性公约》秘书处磋商, 开展调查, 收集以下信息: (a) 当前的病原体共享做法和安排; (b) 获取和利益分享措施的落实情况。<sup>53</sup>

35. 世卫大会第七十三届会议 (在 2020 年 5 月和 11 月召开) 在关于 COVID-19 应对的议题 3 下呼吁作为全球优先事项, 普遍、及时和公平地获得和公平分配应对 COVID-19 疫情所需的所有优质、安全、有效和负担得起的基本卫生技术和产品, 包括其组成部分和前体, 并紧急消除不合理障碍。<sup>54</sup>2020 年 11 月, 世卫组织总干事宣布在瑞士的安全设施中创建“生物中心”(BioHub), 作为新的标本储存库, 促进病毒自愿共享和医学对策的快速制定<sup>55</sup>。2021 年 1 月, 执行局注意到世卫组织总干事关于执行《名古屋议定书》的公共卫生影响的报告。<sup>56</sup>

#### IV. 适应粮食和农业遗传资源及相关传统知识特点的国家获取和惠益分享措施

36. 应遗传委要求, 秘书处委托澳大利亚格里菲斯大学开展了一项关于适应粮食和农业遗传资源特征的国家获取和惠益分享措施的调查, 供工作组和获取和惠益分享专家组审议。<sup>57</sup>该调查包括在所有联合国成员国数据库中搜索获取和惠益分享措施, 并审查了 47 个国家的行政、政策和/或立法措施或法律草案。它还涉及对跨地理范围和粮食和农业遗传资源分部门的研究趋势和差距进行系统定量文献审查。

37. 该调查包括对立法、政策和文献的基线案头审查。该调查审查了各国如何根据其获取和惠益分享立法、行政和政策措施, 而不是如何在实践中执行, 处理粮食和农业遗传资源的独特特征以及与粮食和农业遗传资源有关的传统知识。该调查目的不是提供所有相关获取和惠益分享国家措施的完整情况, 也不是分析执行情况、所涉及的挑战和应对这些挑战的可能办法。相反, 该调查旨在提供一种类型, 说明各国在为粮食和农业遗传资源以及相关传统知识时选择的不同方法。该调查以一些国家为例, 说明明确规定给予粮食和农业遗传资源某种特殊待遇的措施以及不完全适用于粮食和农业遗传资源但可能与其使用和交换尤其相关的措施等。

---

<sup>51</sup> 见 <https://www.who.int/influenza/pip/governance/wha72-12/en/>

<sup>52</sup> WHA72(13)。

<sup>53</sup> 见 [https://www.who.int/publications/m/item/survey-on-wha72\(13\)-public-health-implications-of-the-nagoya-protocol](https://www.who.int/publications/m/item/survey-on-wha72(13)-public-health-implications-of-the-nagoya-protocol)

<sup>54</sup> [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_R1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-en.pdf)

<sup>55</sup> <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>

<sup>56</sup> EB 148/21。

<sup>57</sup> CGRFA/WG-FGR-6/21/Inf.3。

38. 该调查遵循粮农组织《获取和惠益分享要素》中确定的粮食和农业遗传资源获取和惠益分享措施的五个关键要素的结构：（1）制度安排；（2）粮农遗传资源的获取和利用；（3）粮农遗传资源及其传统知识的获取和利用；（4）粮农遗传资源及其传统知识相关的惠益分享；（5）监测和合规。

### 制度安排

39. 该调查发现最常见的机构方法是单一机构负责获取和惠益分享。环境或科学主管部门通常是单一国家主管部门。在少数国家，主要关注粮食、森林和/或农业的主管部门是单一国家主管部门。在其他国家，根据遗传资源的类型或预期用途，不同主管部门分担对获取和惠益分享措施的机构责任。采取获取和惠益分享措施分享职责的各国建立了协调机制，例如一站式中心或委员会，负责协调不同部门和惠益相关方之间的获取和惠益分享活动。

### 获取和利用粮食和农业遗传资源

40. 许多获取和惠益分享措施区分不同类别的遗传资源以及与资源有关的不同类型的预期活动，并对它们适用不同的授权程序。

#### 遗传资源类别

- 一些获取和惠益分享措施仅适用于获取和惠益分享措施生效后获取的遗传资源的利用，其他措施也适用于获取和惠益分享措施生效前收集或获得的资源的新的或持续的利用。
- 获取通常是由提供遗传资源的国家给予的，这些国家是这种资源的“来源国”。调查确定了获取和惠益分享措施界定遗传资源在特定国家被视为具有“独特属性”的条件的方式，这使该国有资格成为遗传资源的“来源国”。
- 获取和惠益分享的许多国家措施似乎没有区分私人 and 公共持有的遗传资源，这意味着它们同时适用于两者，例如包括私人持有的育种材料。
- 所审查的大多数获取和惠益分享措施的范围仅限于遗传资源，即利用生物资源提高其遗传品质。其他获取和惠益分享措施涵盖更广泛的生物资源，但可能会缩小其他规定的范围，例如排除用于育种或消费目的的资源。
- 大多数获取和惠益分享措施以这样或那样的方式排除了在特殊的多边获取和惠益分享安排下管理的粮农遗传资源，如《国际条约》。一些获取和惠益分享措施排除了粮农遗传资源整个类别，如驯化的植物物种、鱼类、林业或牲畜遗传资源，或受知识产权保护的粮农遗传资源。

### 预期活动

- 获取和惠益分享措施通常涉及遗传资源以便加以“利用”，遗传资源利用是“指针对遗传资源的遗传和/或生物化学组成部分开展的研发（……）。”<sup>58</sup>因此，将农产品用于销售或人类消费往往不属于获取和惠益分享义务的范围，因为“利用”不是有意的，或者因为它被明确排除在获取和惠益分享措施的范围之外。
- 虽然通常很难区分食品/饲料和非食品/饲料农产品（因为在研发阶段往往不知道产品的最终用途），但一些获取和惠益分享措施试图做出这种区分，并为它们提供不同的程序。
- 一些获取和惠益分享措施对商业和非商业研究进行了区分，一些措施为预期用途发生变化的情况规定了具体程序。“商业”没有统一的定义，一些获取和惠益分享措施通过“商业”的定义排除了粮农遗传资源或相关活动，如育种。
- 一些获取和惠益分享措施规定了特定活动的豁免或简化程序，如分类研究、保护、动物/植物健康目的、当地土著人民和当地社区内部和之间的遗传资源交流，或农民之间的交流和研究网络内的交流。

### 授权程序

- 在许多国家，与任何其他遗传资源或传统知识一样，同样的授权程序适用于粮农遗传资源以及其相关传统知识。虽然许多国家的获取和惠益分享措施反映了《国际条约》，并包含对植物遗传资源的特别规定，但很少有获取和惠益分享措施对粮农遗传资源的其他分部门有特别安排。
- 大多获取和惠益分享措施要求在获取和/或利用和/或转让（出口）遗传资源时事先知情同意。然而，另一种方法是只要求最初登记，即在收集或研究时；惠益分享要求在实际产生惠益时开始生效。
- 一些获取和惠益分享措施规定了简化程序，例如以简单通知的形式，即出于特定目的，例如出于保护目的或在与人类、动物或植物健康有关的紧急情况下，或在人类、动物或植物的生命和健康受到威胁的情况下，出于粮食安全的目的，寻求获取。一些法律为特定类别的用户提供了快速通道流程，例如本地人和生物多样性的种植者和培育者，包括土著人民和当地社区。
- 一些获取和惠益分享措施规定了包括粮农遗传资源在内的遗传资源共同商定条件的标准条款和条件。

---

<sup>58</sup> 《名古屋议定书》，第2条(c)款。

- 一个基本上未被探索的领域是框架授权，例如，包括一系列遗传资源。然而，一些国家的获取和惠益分享措施允许框架协议，这可能有助于长期合作，包括惠益分享。
- 从调查中得出的主要结论是，没有一种放之四海而皆准的办法可以将粮农遗传资源和粮农遗传资源相关传统知识纳入授权程序，需要进一步研究以确定它们的实际效果，以及不同分部门的选择是否不同。

### **获取和利用粮食和农业遗传资源相关传统知识**

41. 虽然获取和惠益分享措施通常与粮农遗传资源的措施类似，处理获取和利用粮农遗传资源相关传统知识的问题，但调查确定了一些获取和惠益分享措施特别适用于传统知识的具体要求或考虑。

- 获取和惠益分享措施在界定传统知识范围的方法上有所不同；传统知识可以广泛地与遗传资源、生物资源、生态知识等相关联。一些获取和惠益分享措施允许传统知识的保管人界定传统知识。
- 关于如何确定正确的传统知识持有者，存在不同的方法。
- 一些获取和惠益分享措施将特定程序应用于传统知识，包括粮农遗传资源相关传统知识。
- 在授予获取与粮农遗传资源相关的传统知识的权利时，让土著人民和当地社区参与的程序多种多样。在许多国家，它们仍在开发中。
- 地方、国家和国际各级越来越多的议定书/准则解释了在有关文化背景下自由、事先和知情同意的含义。

### **公正和公平分享惠益**

42. 获取和惠益分享措施在遗传资源和传统知识惠益分享义务的范围和总体设计、达到共同商定条件的预期程序以及协议所需的正式程度方面差异很大。

- 一些获取和惠益分享措施让国家主管部门根据具体情况决定惠益分享的方式，作为获取许可的一部分。其他获取和惠益分享措施更具规范性，因为它们界定了最低惠益分享要求。
- 一些获取和惠益分享措施免除某些类别用户的惠益分享义务，例如农民；另一些则为粮农遗传资源研究提供了简化的惠益分享程序。
- 已经为粮农遗传资源各个分部门，特别是粮农植物和微生物遗传资源制定了示范合同条款、行为守则、准则或最佳做法，包括惠益分享。

- 一些获取和惠益分享措施针对的是粮农遗传资源和粮农遗传资源相关传统知识中可能出现的典型情况，例如受益人无法明确确定或有多个受益人的情况。很少有获取和惠益分享措施涉及中介机构在获取和惠益分享义务方面的作用。
- 虽然获取和惠益分享措施通常不规定针对特定粮农遗传资源的惠益分享规则，但一些获取和惠益分享措施明确指出了与粮农遗传资源相关的“非货币”惠益，例如：针对粮食、健康和生计安全的研究；培训；以及在社区内部或社区之间交换粮农遗传资源以维持粮食或生计体系。惠益分享也可以以合作和伙伴关系的形式进行。
- 除多边体系外，尚未建立遗传资源获取和惠益分享的多边惠益分享机制。关于《名古屋议定书》下这种惠益分享机制的必要性和模式的讨论正在进行<sup>59</sup>。

### 监测与合规

43. 获取和惠益分享措施通常旨在监测和提高“遗传资源利用”的透明度。设立所谓的检查点是为了收集或接收与遗传资源法律地位有关的信息。颁发合规证书是为了证明遗传资源是根据提供国的国内获取和惠益分享措施获得的。

- 虽然检查点的类型因国家而异，但一些国家设有与粮农遗传资源的研究、开发和商业化直接相关的检查点，包括农业、林业和生物控制机构。
- 相对较少国家的获取和惠益分享措施要求按照事先知情同意程序获取其管辖范围内使用的遗传资源和传统知识，并按照另一缔约方国内获取和惠益分享措施的要求设立共同商定条件。

### 结 论

44. 各国在其获取和惠益分享框架内拥有广泛的余地来适应粮农遗传资源的独特特征。可以设计、协调和简化针对粮农遗传资源和粮农遗传资源传统知识的获取和惠益分享措施，以解决粮农遗传资源和相关传统知识获取和惠益分享问题，同时反映粮农遗传资源和粮农遗传资源传统知识的特殊性、它们对粮食安全的重要性以及相关研发与一个国家的重要性。各种获取和惠益分享措施表明，决策者和行政人员越来越认识到获取和惠益分享可能对农业研究和开发产生的影响，并认识到需要采取获取和惠益分享措施，以适应粮农遗传资源的特点，促进农业研究和开发。然而，仍有余地使获取和惠益分享措施更好地适应粮农遗传资源和相关传统知识的特点。正如《获取和惠益分享要素》所述，“制定和实施获取和惠益分享措施是一项正在进行的工作。”

---

<sup>59</sup> 见 CBD/NP/MOP/DEC/3/13。

45. 针对粮农遗传资源和相关传统知识特点的获取和惠益分享国家措施中采用的监管机制汇编，可作为政策制定者和决策者的一个工具箱。具体的特定国家实例可以补充获“取和惠益分享要素”，随着各国获得更多的经验，各国在实施这些机制过程中吸取的相关教训也可提供补充。这些经验可以为今后关于获取和惠益分享措施对粮农遗传资源及其相关传统知识的利用和保护以及公平和公正分享惠益的影响的报告提供参考。

## V. 今后可能开展的工作

46. 本调查为更好地理解现有的获取和惠益分享措施（无论是明示的还是暗示的）如何适应粮农遗传资源或其分部门的某些独特特征迈出了重要的第一步。然而，它没有涉及获取和惠益分享措施的实际执行情况及其对粮农遗传资源及其相关传统知识的使用和交流的影响。可在第二步中分析获取和惠益分享措施的实际执行情况及其对粮农遗传资源及其相关传统知识的使用、交流和保护以及惠益分享的影响，以确定对粮农遗传资源及其相关传统知识的利用以及由此产生的惠益公平公正分享具有总体积极影响的获取和惠益分享方法。

47. 遗传委投入了时间和资源制定《获取和惠益分享要素》，并在上届会议上增加了说明作为补充。虽然制定了《获取和惠益分享要素》并开展了不同的磋商，包括遗传委工作组的磋商和 2018 年与《生物多样性公约》和《国际条约》秘书处合作举办的国际研讨会，可能有助于提高对获取和惠益分享对于粮农遗传资源利用的重要性的认识，但许多获取和惠益分享措施仍然没有反映出这种认识。因此，可以对适用于粮农遗传资源不同分部门的《获取和惠益分享要素》在制定和执行获取和惠益分享措施方面的有用性进行评估，目的是找出并解决差距和弱点。这种评估的一部分应包含成员和观察员的意见，包括关于获取和惠益分享措施促进或阻碍利用粮农遗传资源及其相关传统知识的具体案例。

## VI. 征求指导意见

48. 工作组不妨：

- i. 赞扬遗传委在粮农遗传资源获取和惠益分享方面开展的工作；
- ii. 注意与获取和惠益分享有关的其他国际协定和文书的发展情况，并强调需要避免重复工作和确保一致性；
- iii. 审查《适应粮食和农业遗传资源及相关传统知识的独特特征的获取和惠益分享国家措施调查》报告草案，并在其专业领域就调查的最终完成提供指导。

49. 工作组不妨建议遗传委要求秘书处：
- i. 补充《获取和惠益分享要素》的内容，提供获取和惠益分享国家措施的具体例子参考，这些措施考虑到粮农遗传资源及其相关传统知识的特点，供相关成员、工作组和遗传委第十九届例会审议；
  - ii. 根据一份国家调查问卷，编写一份关于在实践中对粮农遗传资源不同分部门适用获取和惠益分享国家措施的报告，以确定获取和惠益分享措施对粮农遗传资源不同分部门及粮农遗传资源相关传统知识的利用和保护以及公平和平等分享惠益的影响；
  - iii. 对适用于粮农遗传资源不同分部门的《获取和惠益分享要素》在制定和执行获取和惠益分享措施方面的有用性进行评估，目的是查明并解决差距和弱点，并提出活动建议供工作组和遗传委审议。
50. 工作组可考虑就遗传委关于粮农遗传资源及其相关传统知识的获取和惠益分享的工作提出任何其他建议。