联合国粮食及农业组织 Food and Agriculture Organization of the United Nations Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

粮食和农业遗传资源委员会

暂定议程议题 6
粮食和农业水生遗传资源政府间技术工作组
第四次会议
2023 年 2 月 21-23 日，罗马
粮食和农业遗传资源的获取和惠益分享

目 录

段次

I. 引言 ..... 1 – 6
II. 其他国际协定和文书的最新发展情况 ..... 7 – 48
III. 提高认识活动 ..... 49 – 50
IV. 获取和惠益分享国家措施类型 ..... 51 – 55
V. 获取和惠益分享国家措施实施 ..... 56 – 57
VI. 征求指导意见 58

文件可访问：www.fao.org

NL298/Ch.

I. 引 言

1. 粮食和农业遗传资源委员会（遗传委）在上一届会议上审查了过去在粮食和农业遗传资源及相关传统知识获取和惠益分享领域的工作，并确定未来工作的若干领域。

2. 遗传委要求秘书处继续监测与获取和惠益分享有关的其他国际协定和文书相关动态，并向遗传委汇报[1]。

3. 遗传委要求秘书处与其他相关国际组织以及《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《条约》）和《生物多样性公约》等文书紧密协作，继续提高包括育种者在内的主要利益相关方的认识，并实施粮食和农业遗传资源获取和惠益分享能力建设和培训计划，尤其要面向发展中国家开展工作。遗传委要求秘书处提请2020 年后全球生物多样性框架开放性工作组注意《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——附说明文件》（《要点》）[2]。遗传委进一步要求秘书处与《条约》和《生物多样性公约》秘书处开展必要协作，“在各自职责和现有框架下，就整理衡量和监测货币和非货币惠益分享的相关信息开展工作”[3]。

4. 遗传委要求在其下届会议上通过单独一份文件整理各国直接或间接顾及粮食和农业遗传资源独特特征及粮食和农业遗传资源传统知识的现行立法、行政或政策性措施实例[4]。

5. 此外，遗传委还“支持今后开展工作，进一步夯实所需实证基础，了解获取和惠益分享措施的影响”[5]。为此，遗传委要求秘书处基于一份预先经过测试的国家调查问卷收到的答复编写报告，介绍各国获取和惠益分享措施对粮食和农业遗传资源各分部门及粮食和农业遗传资源传统知识的实际应用，包括对获取和惠益分享措施遵守情况的监测，以期确定获取和惠益分享措施对利用和保护各种粮食和农业遗传资源及粮食和农业遗传资源相关传统知识和惠益分享的影响[6]。

6. 本文件对遗传委的上述要求作出了回应。文件概述了自遗传委上届会议以来在其他国际协定和文书框架下取得的相关进展（第 II 节）以及关于提高认识活动的情况（第 III 节）。此外，文件还介绍了与粮食和农业遗传资源相关的获取和

[1] CGRFA-18/21/Report，第 31 段。

[2] 粮农组织。2019。《获取和惠益分享要点：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——附说明文件》粮农组织。罗马。https://www.fao.org/documents/card/zh/c/CA5088ZH

[3] CGRFA-18/21/Report，第 29 段。

[4] CGRFA-18/21/Report，第 26 段。

[5] CGRFA-18/21/Report，第 27 段。

[6] CGRFA-18/21/Report，第 27 段。

惠益分享国家措施类型（第 IV 节）以及获取和惠益分享国家措施实施及其对粮食和农业遗传资源及相关传统知识使用和交换及惠益分享影响的报告编写最新情况（第 V 节）。

II. 其他国际协定和文书的最新发展情况

7. 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》）、世界知识产权组织（知识产权组织）和世界卫生组织（世卫组织）。

《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》

8. 《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 [7]。遗传资源的取得须经事先知情同意 [8]，经批准以后，应按照共同商定的条件进行 [9]。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 [10]。

9. 《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》）是为执行《生物多样性公约》获取和惠益分享规定的文书 [11]。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）[12]及粮食和农业遗传资源传统知识，并就以下事宜规定了缔约方核心义务：（i）规范获取遗传资源用于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以及利用相关传统知识产生的惠益；（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（“国家遵守措施”）以及提供方和使用方共同商定的契约义务。

10. 《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

[7] 《生物多样性公约》，第 15.7 条。
[8] 《生物多样性公约》，第 15.5 条。
[9] 《生物多样性公约》，第 15.4 条。
[10] 《生物多样性公约》，第 15 条、第 16 条、第 19 条、第 20 条、第 21 条。
[11] 《名古屋议定书》，第 4.4 条。
[12] 《名古屋议定书》，第 3 条。

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[13]。

11. 《名古屋议定书》实施条款要求缔约方在制定和实施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[14]。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[15]。

获取和惠益分享专门性国际文书

12. 《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文书[16]。《名古屋议定书》第 4 条第 4 款规定，在获取和惠益分享专门性国际文书适用，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。《名古屋议定书》前言明确承认的文书之一是在《名古屋议定书》通过之前制定的与《生物多样性公约》相符的《国际条约》[17]。

13. 2022 年 12 月 7-19 日举行的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（第二阶段）充当《名古屋议定书》缔约方会议第四次会议在《名古屋议定书》第 4 条第 4 款背景下审议获取和惠益分享专门性国际文书的标准。讨论预计将以一份案文草案为基础，实施附属机构建议依据该案文草案作出决定[18]。根据案文草案，获取和惠益分享专门性国际文书将适用于：(i) 特定的一系列遗传资源或相关的传统知识；(ii) 遗传资源或相关传统知识的具体利用；(iii) 具体的目的，这需要一种有区别因而也是专门的方法。

14. 案文草案还包括一些标准，旨在确保获取和惠益分享专门性国际文书符合、支持而不是违背《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的目标。上述标准包括：(a) 符合生物多样性保护和可持续利用的目标；(b) 公平和公正地分享利益；(c) 法律确定性；(d) 土著人民和有关地方社区的充分和有效参与；(e) 对可持续发展作出贡献，反映在国际商定的目标中；(f) 其他一般法律原则，包括诚信、效

[13] 《名古屋议定书》，序言。

[14] 《名古屋议定书》，第 8(c)条。

[15] 《名古屋议定书》，第 8(a)条。

[16] 《名古屋议定书》，第 4.2 条。

[17] 《国际条约》，第 1.1 条。

[18] CBD/SBI/3/21，建议 3/16；另见 CBD/SBI/2/INF/17。

力和合法期待。就《名古屋议定书》第 4 条第 4 款而言，一项文书是否需要具有约束力，才能被视为获取和惠益分享专门性国际文书，或者也可以不具有约束力，这一点仍然具有争议。

15. 尚未就拟议标准的实施达成一致意见。虽然一些缔约方希望赋予《名古屋议定书》缔约方会议“评估、确定、审查或终止作为获取和惠益分享专门性国际文书的地位的权力”，但其他缔约方则希望获取和惠益分享专门性国际文书的制定/实施只需由相关国际组织或政府间进程报告，并由缔约方在其国家报告中以及通过获取和惠益分享信息中心报告。

2020 年后全球生物多样性框架与获取和惠益分享

16. 遗传委上届会议报告，《生物多样性公约》第十五次缔约方大会预计将通过《2020 年后全球生物多样性框架》，为《2030 年可持续发展议程》做出贡献，并使全球社会走上实现“与自然和谐相处”的生物多样性 2050 年愿景的道路[19]。

17. 在撰写本报告时，关于《2020 年后全球生物多样性框架》的磋商已经结束。2020 年后全球生物多样性框架开放性工作组第一次会议于 2019 年 8 月举行[20]，第二次会议于 2020 年 2 月举行[21]，第三次会议于 2021 年 8/9 月[22]和 2022 年 3 月[23]举行，第四次会议于 2022 年 6 月举行[24]。2022 年 9 月召集一个 2020 年后全球生物多样性框架非正式小组，为工作组第五次会议与会人员起草 2020 年后全球生物多样性框架精简案文提案[25]。工作组第五次会议定于 2022 年 12 月在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会之前举行。

18. 《2020 年后全球生物多样性框架》初稿于 2021 年 7 月发布。最近一稿，即“[2020 年后全球生物多样性框架]非正式小组会议建议的汇编精简案文”强调了获取和惠益分享在目标 C 和具体目标 13 中的重要性[26]。对于目标 C 和具体目标 13 是否应旨在“大幅增加”要分享的惠益（货币和非货币），尚未达成一致意见。

19. 除《2020 年后全球生物多样性框架》外，缔约方大会预计还将通过一个监测《2020 年后全球生物多样性框架》实施情况的框架。应 2020 年后全球生物多样

[19] CGRFA-18/21/14 Rev.1。
[20] CBD/WG2020/1/5。
[21] CBD/WG2020/2/4。
[22] CBD/WG2020/3/5。
[23] CBD/WG2020/3/7。
[24] CBD/WG2020/4/4。
[25] CBD/WG2020/5/2。
[26] CBD/WG2020/5/2，附件 II

性框架开放性工作组的要求 [27]，科学、技术和工艺咨询附属机构编写了一份监测方法草案，包括与《2020 年后全球生物多样性框架》草案的目标和具体目标草案相关的指标 [28]。科学、技术和工艺咨询附属机构还建立了进一步审查潜在指标的程序，包括通过专家研讨会进行审查。为目标 C 提出了两个标题指标，“收到的货币效益”和“收到的非货币效益”。为具体目标 13 建议的标题指标将计算已有可实施的获取和惠益分享立法、行政或政策框架的国家，通过国家报告从各国提交的二元（是/否）报告进行整理。正如专家研讨会所指出的那样，这些指标没有提供方法，但制定这些指标被认为是一个优先事项 [29]。

20. 一旦就获取和惠益分享的指标作出决定，委员会不妨考虑在必要时与其他文书和组织合作，在收集衡量和监测货币和非货币惠益分享的相关信息方面应发挥的作用。

全球多边惠宜分享机制

21. 《名古屋议定书》第 10 条要求各缔约方考虑建立一个全球多边惠益分享机制的必要性和模式，以公正和公平地分享在跨境情况下，或在不可能给予或获得事先知情同意的情况下，利用遗传资源和与遗传资源相关的传统知识所产生的惠益。应《名古屋议定书》缔约方会议的要求 [30]，委托开展了一项研究，以确定符合上述标准的具体案例 [31]。虽然该研究确定了很难或不可能给予或获得事先知情同意的情况（例如迁徙物种、来源不明的非原生境遗传资源），但《议定书》缔约方似乎对上述情况是否需要建立全球惠益分享机制持有不同意见 [32]。

《粮食和农业植物遗传资源国际条约》

22. 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 [33]。其获取和惠益分享多边系统（多边系统）涵盖《国际条约》附件 1 所列 35 种作物——对于芸苔科为作物组合——以及 29 种牧草。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 [34]。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

[27] CBD/WG2020/1/5，第 7(a)段。

[28] CBD/SBSTTA/24/12，建议 24/2。

[29] CBD/ID/OM/2022/1/2。

[30] NP-3/13。

[31] CBD/SBI/3/15/Add.1。

[32] CBD/SBI/3/21，建议 3/17。

[33] 《国际条约》，第 3 条。

[34] 《国际条约》，第 11.2 条。

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[35]。根据《标准材料转让协议》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[36]。

23. 2013 年，《国际条约》管理机构启动进程，通过设立“加强获取和惠益分享多边系统运行特设开放性工作组”，加强多边系统[37]。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。该工作组还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。2019 年，在第八届会议上，尽管进行了紧张的谈判，但《国际条约》管理机构既未能就加强多边系统达成共识，也未能就继续谈判的正式闭会期间进程达成共识。

24. 在 2021 年和 2022 年举行非正式磋商后[38]，管理机构第九届会议决定重新设立加强获取和惠益分享多边系统运行特设开放性工作组，以便在管理机构第十一届会议之前完成加强多边系统运行的工作。缔约各方承诺共同努力采取一揽子措施加强多边系统的运行，目的是：(i) 增加多边系统给所有缔约方和用户带来的惠益，包括货币和非货币惠益；(ii) 以可持续和可预测的长期方式增加惠益分享基金基于用户的收入；(iii) 通过多边系统扩大作物和植物遗传多样性；(iv) 提高多边系统中粮食和农业植物遗传资源供给；(v) 鉴于科学、创新、植物育种和全球政策环境方面的发展变化和新出现的问题，使多边系统更有活力；(vi) 为参与该系统的每个人营造法律确定性、行政简易性和透明性。管理机构还要求工作组共同主席“安排这一进程，以便尽早关注关键问题，如数字序列信息/基因序列数据（DSI/GSD）、支付率和其他相关方面”[39]。

在《联合国海洋法公约》下针对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护和可持续利用制定一份具有法律约束力的国际文书的国际会议

25. 《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。

[35] 《国际条约》，第 12.3 a 条。

[36] 《国际条约》，第 12.4 条。

[37] IT/GB-5/13/Report，第 2/2013 号决议。

[38] IT/GB-9/22/9.2；另见 IT/GB-9/22/09.2/Inf.1；IT/GB-9/22/09.2/Inf.2。

[39] IT/GB9/22/Report，第 3/2022 号决议。

26. 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[40]。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[41]。

27. 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[42]，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[43]设立的筹备委员会开始工作，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。

28. 2017 年 12 月，联合国大会决定在联合国主持下召开保护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性政府间会议，审议筹备委员会的建议。[44]谈判将涉及的内容包括：国家管辖范围以外区域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。

29. 政府间会议主席编写了《联合国海洋法公约》下关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用经修订的协定案文草案，供最后于 2022 年 3 月举行的第四届会议审议[45]。根据政府间会议第四届会议要求，会议主席编写了进一步修订的安稳草案，供 2022 年 8 月 15-16 日举行的第五届会议审议[46]。

30. 进一步修订案文草案包括 70 条内容，分为 12 个部分。第 II 部分涉及海洋遗传资源，包括惠益分享问题。第 1 条为“海洋遗传资源”的定义提供了备选方案，

[40] 《生物多样性公约》，第 4(b)条。

[41] Scovazzi, T. (2020)。“国家管辖范围以外的遗传资源权利：联合国正在进行的谈判面临的挑战”。见 Brill and Nijhoff (eds) The Law of the Seabed, Leiden, Netherlands。https://doi.org/10.1163/9789004391567_012。

[42] https://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm

[43] 第 69/292 号决议

[44] 第 72/249 号决议。

[45] A/CONF.232/2020/3。

[46] A/CONF.232/2022/5。

其中之一包括数字序列信息。政府间会议第五届会议审查并进一步修订了进一步修订的案文。2022 年 8 月 21 日提供了一个“更新案文”[47]，2022 年 8 月 26 日提供了一个“进一步修订案文”[48]。政府间会议主席认为，上述没有公开发布的文件“不一定反映出就一揽子方案的所有问题达成了一致，但它们确实反映了一个方向，即相当多的代表团愿意继续推进工作，在关键问题上达成重大妥协”[49]。

31. 2022 年 8 月举行的政府间会议第五届会议未能完成该文书的谈判。因此，政府间会议主席宣布会议暂停，会议将于不久的将来复会。

世界知识产权组织

32. 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、传统知识和民间知识政府间委员会 [50]，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定。

33. 自遗传委于 2021 年举行的上届会议以来，政府间委员会于 2022 年 2 月/3 月（IGC-42）和 2022 年 5 月/6 月（IGC-43）举行了会议，就遗传资源进行谈判，重点是解决未决问题和考虑法律文书的备选方案。两次会议均取得重大进展，围绕主席关于知识产权、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 [51]达成重大共识，将其作为供进一步磋商的重点突出、有效和平衡的基础 [52]。主席案文的核心条款将要求国际法律文书的缔约方在专利申请实质上或直接基于遗传资源的情况下，强制披露来源国。在专利申请人不知道来源国的情况下，申请人必须披露遗传资源的来源。这项义务将比照适用于相关的传统知识。

34. 知识产权组织大会于 2022 年 7 月决定召开一次外交会议，以缔结一项有关知识产权、遗传资源和遗传资源相关传统知识的国际法律文书，这被知识产权组织总干事誉为“多边主义的胜利”[53]。外交会议将以主席案文和会员国的任何其他成员国贡献为基础，不迟于 2024 年举行。

35. 知识产权组织大会还同意在 2023 年下半年召集一个筹备委员会，以确定外交会议的必要模式。筹备委员会届时将审议提交外交会议通过的《议事规则》草案、应邀参加会议的人员名单、邀请函草案以及与外交会议有关的任何其他文件

[47] A/CONF.232/2022/CRP.12 和 A/CONF.232/2022/CRP.12/ Add.1。

[48] A/CONF.232/2022/CRP.13 和 A/CONF.232/2022/CRP.13/Add.1。

[49] A/CONF.232/2022/9。

[50] https://www.wipo.int/tk/en/igc/

[51] WIPO/GRTKF/IC/43/5。

[52] WO/GA/55/12，第 308 段。

[53] https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2022/article_0009.html。

或组织问题。筹备委员会还将批准关于国际法律文书的行政和最终条款的基本提案[54]。

36. 知识产权组织大会还指示政府间委员会在筹备委员会召开之前，于 2023 年下半年召开为期五天的特别会议，以进一步将任何现有差距缩小到足够的水平。

世界卫生组织

37. 世界卫生组织的世界卫生大会在各种讨论背景下讨论了获取和惠益分享问题。

《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》

38. 正如向工作组上届会议报告的那样，世卫组织《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》）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) 共享 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。

39. 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》）共享流感病毒以及获得疫苗和其他利益的职责范围[55]。

40. 自 2017 年《*实施<名古屋议定书>和病原体共享：对公共卫生的影响*》研究报告发布以来，该研究报告结论认为，《名古屋议定书》对包括流感在内的传染病的公共卫生应对具有影响，世界卫生大会要求进一步开展与获取和惠益分享有关的工作。

41. 第七十二届世界卫生大会要求世卫组织总干事除其他外：（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；

[54] WO/GA/55/12，第 308 段。

[55] 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。

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[56]。

42. 根据上述两项要求，世卫组织编写了一份关于流感病毒共享的报告，以及一份关于与流感有关的国家立法和监管措施的综述[57]。参考具体案例，流感病毒共享报告得出结论：

> “与获取和惠益分享、《名古屋议定书》和人类数据保护相关的立法给共享过程带来了极大的不确定性，在某些情况下，这意味着在疫苗病毒选择和疫苗生产过程结束之前，流感病毒和候选疫苗病毒无法共享。2018 年 9 月和 10 月，《名古屋议定书》立法导致的病毒共享的不确定性和延迟首次对疫苗生产产生了直接影响。如果这种共享问题得不到解决，“全球流感监测和应对系统”实验室在全球流感监测和反应系统内共享、接收和转发病毒的能力可能会受到严重限制，从而限制了最佳保护性疫苗病毒的供应和拯救生命的流感疫苗的及时供应。”[58]

实施《名古屋议定书》对公共卫生的影响

43. 第七十二届世界卫生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、获取和惠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[59]。

44. 作为回应，世卫组织编写了一份关于《名古屋议定书》对公共卫生的影响的报告，其结论是“在流感方面，由于国家获取和惠益分享以及《名古屋议定书》的要求，病毒共享的长期拖延对公共卫生造成了影响，因为它们危及疫苗病毒筛选、候选疫苗病毒的及时开发以及疫苗的获取。在每个国家都有不同的获取和惠益分享要求、必须通过双边谈判加以解决的系统中推进工作繁重而低效，可能会导致惠益分享方面的不平等，并限制用于研发改良流感疫苗的病毒获取途径。”[60]该报告已提请 2021 年 5/6 月举行的第七十四届世界卫生大会注意[61]。

---

[56] WHA72(12)。

[57] 见 https://www.who.int/initiatives/pandemic-influenza-preparedness-framework/governance/implementation-of-decision-wha72(12)

[58] 《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》。第 WHA72(12)号决定，第 1(a)段，流感病毒共享报告总干事报告。

[59] WHA72(13)。

[60] EB148/21。

[61] A74/9，议题 19。

加强世卫组织对健康紧急情况的防备和应对；

45. 获取和惠益分享也可以在世界卫生大会第二届特别会议于2021年12月启动的关于疫情预防、准备和应对的世卫组织公约、协定或其他国际文书的谈判中发挥作用[62]。

46. 世界卫生大会设立了一个政府间谈判机构，并决定政府间谈判机构首先确定该文书的实质性内容，然后根据所取得的进展开始编写一份工作草案，提交政府间谈判机构第二次会议审议。提交给2022年7月举行的政府间谈判机构第二次会议的工作草案在其序言中强调“促进尽早、安全、透明和迅速共享病原体样本和基因序列数据的重要性，同时考虑到相关的国家和国际法律、法规、义务和框架，酌情包括《国际卫生条例》（2005年）、《生物多样性公约》和《名古屋议定书》以及《大流行性流感防范框架》”[63]。

47. 工作草案还提到“确保获取和惠益分享的措施，包括但不限于：通过标准化的实时全球平台，快速、定期和及时地分享病原体及基因组序列；以及及时获得廉价、安全和有效的疫情应对产品，包括诊断、疫苗、个人防护设备和治疗方法。”草案还考虑到了“建立获取和惠益分享综合系统的措施，包括但不限于通过借鉴或调整现有或以前文书中所载的机制和（或）原则，与《生物多样性公约》及其《名古屋议定书》的相关内容保持一致”，以及“推动和促进承认该系统为国家一级获取和惠益分享系统的专门综合系统的措施”。[64]

48. 政府间谈判机构在其第二次会议上认为工作草案“是促进讨论的良好基础”，并同意该文书应具有法律约束力，同时包含具有法律约束力和不具有法律约束力的要素[65]。

III. 提高认识活动

49. 遗传委要求秘书处继续提高包括育种者在内的关键利益相关方的认识，并提供关于粮食和农业植物遗传资源获取和惠益分享的能力建设和培训计划。

50. 根据遗传委要求，秘书提请2020年后全球生物多样性框架开放性工作组注意《获取和惠益分享要点》[66]。秘书处在各种会议和网络研讨会上进一步介绍了遗传委在获取和惠益分享方面的工作，包括《获取和惠益分享要点》，如2022年7月

[62] SSA2(5)。

[63] A/INB/2/3。

[64] 同上。

[65] A/INB/2/5。

[66] CBD/WG2020/3/INF/9。

举行的“获取和惠益分享以及生物控制遗传资源”专题研讨会，该专题讨论会为第二十六届国际昆虫学大会的一部分[67]。秘书处继续为能力建设和发展做出贡献，以支持制定和实施适应粮农遗传资源特色的获取和惠益分享，包括通过参与实施《名古屋议定书》能力建设非正式咨询委员会的工作。

IV. 获取和惠益分享国家措施类型

51. 应遗传委早前的要求[68]，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及相关传统知识特征的获取和惠益分享国家措施的调查，供工作组以及获取和惠益分享专家组审议[69]。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。

52. 考虑到调查情况，遗传委要求在其下届会议上通过单独一份文件整理各国直接或间接顾及粮食和农业遗传资源独特特征及相关传统知识的现行立法、行政或政策性措施实例[70]。在德国不来梅大学的支持下，秘书处编制了一份获取和惠益分享国家措施类型报告，反映了粮农遗传资源的重要性、其在粮食安全方面的特殊作用以及其显著特点。措施类型报告框架见表1。文件《粮食和农业遗传资源获取和惠益分享：国家措施类型》介绍了常见类型[71]。

53. 值得注意的是，并非所有列出的措施都是粮农遗传资源所特有的。事实上，虽然该文件侧重于直接或间接反映粮食和农业遗传资源独特特征的措施，但根据获取和惠益分享要素的非限定性属性，文件也在某些地方列出了其他措施，以表明各国在管理其遗传资源的获取和惠益分享方面有广泛的选择。

54. 开发和实施获取和惠益分享措施的工作正在推进中，《获取和惠益分享要点》以及《国家措施类型》的制定工作也是如此。因此，《获取和惠益分享要点》及《国家措施类型》为动态文件，需要定期审查、更新和改进。其主要目的是激励政策制定者和决策者制定和实施获取和惠益分享措施。

55. 《国家措施类型》遵循粮农组织《获取和惠益分享要点》中确定的粮食和农业遗传资源获取和惠益分享措施五个关键要点的结构：(1) 体制安排；(2) 粮食和农业遗传资源获取和利用；(3) 粮食和农业遗传资源传统知识获取和利用；

[67] https://ice2020helsinki.fi/

[68] CGRFA-17/19/Report，第 19 段。

[69] 第 70 号背景研究文件。

[70] CGRFA-18/21/Report，第 26 段。

[71] CGRFA/WG-AqGR-4/23/6/Inf.1。

(4) 与粮食和农业遗传资源和粮食和农业遗传资源传统知识有关的惠益分享；
(5) 监测和合规。

V. 获取和惠益分享国家措施实施

56. 越来越多的迹象表明，获取和惠益分享措施可能会使研发工作复杂化，在某些情况下甚至会阻碍研发，包括粮食及农业部门的研发 [72]。虽然一些困难可能是任何新类型的立法在实施的最初阶段都可能面临的典型的初期问题，但对遗传资源的使用者在应对获取和惠益分享立法时遇到的实际限制和复杂性的抱怨似乎在增加，而不是减少 [73]。另一方面，目前关于《2020 年后全球生物多样性框架》目标 C 和具体目标 13 的讨论表明，至少一些国家对通过现有获取和惠益分享措施产生和分享的惠益存在一定程度的不满 [74]。

[72] 见 Silvestri, L., Sosa, A., Mc Kay, F. 等。“获取和惠益分享措施的实施对传统杂草生物防治产生了影响”。《生物防治》，第 65 期，125-141 页（2020 年）https://doi.org/10.1007/s10526-019-09988-4。

[73] 见 Michiels, F.; Feiter, U.; Paquin-Jaloux, S.; Jungmann, D.; Braun, A.; Sayoc, M.A.P.; Armengol, R.; Wyss, M.; David, B.“面对获取和惠益分享立法的严酷现实：行业视角”。《可持续发展》，2022, 14，277。https://doi.org/10.3390/su14010277; Sara, R.; Wyss, M.; Custers, R.; in 't Veld, A.; Muyldermans, D.“需要重新校准获取和利益共享”。《欧洲分子生物学组织报告 (2022)》23:e53973 https://doi.org/10.15252/embr.202153973; Dos S Ribeiro C, Koopmans MP, Haringhuizen GB (2018)“及时共享病原体序列数据面临的威胁——《名古屋议定书》可能会增加成本和造成延误”。《科学》杂志 362: 404 – 406。

[74] 见上文第 16-20 段。

表 1：获取和惠益分享与粮食和农业遗传资源：国家措施类型

要点 1：机构安排
1.1 机构职责
1.1.1 获取和惠益分享的单一机构责任
1.1.2 获取和惠益分享的共同机构责任
1.1.3 获取和惠益分享决策的机构间协调
1.2 提供关于负责机构、获取和惠益分享措施和程序的国家信息
要点 2：获取和利用粮食和农业遗传资源
2.1 受获取和惠益分享关于获取的规定规范的遗传资源类别
2.1.1 时间范围
2.1.2 提供国为原产国或根据《生物多样性公约》获得遗传资源的国家提供的遗传资源
2.1.3 私人/公共部门持有的遗传资源
2.1.4 遗传资源 vs 生物资源
2.1.5 遗传信息
2.1.6 土著人民和当地社区持有的遗传资源
2.1.7 特定遗传资源的豁免
2.2 触发/不触发获取和惠益分享义务的活动
2.2.1 关于粮农遗传资源相关活动的具体规定
2.2.2 关于非商业研究的具体规定
2.2.3 关于特定用户组开展的活动的具体规定
2.3 适用于获取和惠益分享措施的授权程序
2.3.1 简化审批程序
2.3.2 具体活动的程序简化
要点 3：粮食和农业遗传资源相关传统知识的获取和使用
3.1 定义传统知识
3.1.1 从传统知识中排除（与粮农遗传资源相关）
3.2 确定传统知识的真正持有人
3.3 获得事先知情同意或批准以及土著人民和当地社区参与的程序
要点 4：惠益的公正和公平分享
4.1 惠益分享义务的范围
4.1.1 涵盖的遗传资源/传统知识
4.1.2 惠益分享义务的豁免

4.2 公正和公平
4.2.1 惠益的确定
4.2.2 简化惠益分享
4.2.3 分享因利用粮农遗传资源而产生的货币和非货币惠益
4.2.4 通过示范条款促进惠益分享
4.3 受益方
4.3.1 国家惠益分享基金
4.4 通过基金/伙伴关系/多边惠益分享机制分享惠益
要点 5：合规与监测
5.1 监测
5.2 用户国家合规措施
5.2.1 一般合规措施
5.2.2 例外

57. 遗传委在上一届会议上启动了一项介绍各国获取和惠益分享措施对粮食和农业遗传资源各分部门及粮食和农业遗传资源传统知识的实际应用的报告，包括对获取和惠益分享措施遵守情况的监测，以期确定获取和惠益分享措施对利用和保护粮食和农业遗传资源各分部门及粮食和农业遗传资源相关传统知识和惠益分享的影响[75]。遗传委要求该报告以一份国家调查问卷为基础。为此，调查问卷草案载于文件《关于获取和惠益分享措施对粮食和农业遗传资源使用和交换及惠益分享的影响的调查问卷草案》之中[76]。

VI. 征求指导意见

58. 工作组不妨：

i. 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；

ii. 注意获取和惠益分享国家措施类型，并提供意见和建议，供遗传委下届会议审议；

iii. 注意调查问卷草案并建议遗传委要求秘书处根据对调查问卷的答复和其他可用信息来源编写一份报告，说明实施获取和惠益分享国家措施对使用和交流粮食和农业遗传资源、相关传统知识以及公平公正地分享惠益产生的影响；

iv. 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。

[75] CGRFA-18/21/Report，第 27 段。

[76] CGRFA/WG-AqGR-4/23/6/Inf.2。