

2011年5月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

暂定议程议题 2.3

粮食和农业遗传资源委员会

第十三届例会

2011年7月18-22日，罗马

粮食和农业遗传资源获取和利益分享

目 录

	段 次
I. 引言	1 - 7
II. 《名古屋议定书》与粮食和农业遗传资源 获取和利益分享	8 - 17
III. 农业生物多样性的特殊性质	18 - 19
IV. 将农业生物多样性的特性转化为独特的解决方案	20 - 22
V. 可能的下一步	23 - 24
VI. 寻求指导	25
附录: 建立粮食和农业遗传资源获取和利益分享特设附属机构的行政和财务影响	

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。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

I. 引言

1. 粮农组织与委员会在应对粮食和农业遗传资源相关问题方面历史悠久，包括这些资源的获取及其使用获得收益的公平公正分享。1983年，粮农组织大会通过了《国际粮食和农业植物遗传资源公约》（《国际条约》），为委员会在植物遗传资源方面的工作提供了一个政策和规划框架。随后几年中，委员会谈判达成了更多用于解释《国际公约》的决议；1994年，委员会开始修订《国际公约》。这一过程结束之后，粮农组织于2001年的大会上通过了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《国际条约》），作为遗传资源获取和利益分享方面第一个具有法律约束力的行动性国际文书。

2. 委员会在第十届会议上建议，粮农组织与委员会合力推动获取和利益分享的下一步工作，以确保这项工作朝着有利于满足农业领域特殊需求的方向发展。这项工作涉及到所有对于粮食和农业有意义的生物多样性组成内容¹。在第十一届会议上，委员会认为审议与粮食和农业生物多样性所有组成部分有关的获取和利益分享问题是重要的，并决定这一领域的工作应当成为其多年工作计划初期的一项任务。²

3. 因此，委员会在第十二届会议上审议了粮食和农业遗传资源获取和利益分享相关的安排和政策。委员会要求，由秘书处委托开展的粮食和农业遗传资源获取和利益分享的背景研究³应当转给获取和利益分享特设开放性工作组（工作组）。委员会强调了粮食和农业遗传资源在保障粮食安全方面的重要作用，并要求秘书处在本届会议上报告获取和利益分享国际制度的磋商结果。委员会起草并通过了第1/2009号决议，以此作为粮农组织大会第2009/18号关于粮食和农业遗传资源获取和利益分享政策与安排决议的基础⁴。委员会还接受了《国际条约》管理机构的邀请，在《多年工作计划》的背景下与管理机构进行合作，确保粮食和农业植物遗传资源获取和利益分享的相关问题能够得到全面、和谐的解决，保证政策一致性，促进协同增效，避免工作重复。⁵

4. 委员会在上届会议上还提出了就获取和利益分享问题在休会期间开展工作的必要性。委员会鼓励：委员会成员与其本国的获取和利益分享国际制度谈判代表密切合作；

¹ CGRFA-10/04/REP，第76段。

² CGRFA-11/07/Report，第71段。

³ 第42、43、44、45、46和47号背景研究文件。

⁴ CGRFA-12/09/Report，第11-12段。

⁵ CGRFA-12/09/Report，第89段。

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。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

主席，以及主席团成员视情况，参加工作组会议以及《生物多样性公约》缔约方大会会议；主席和主席团成员会见工作组和《生物多样性公约》缔约方大会主席团的联合主席；委员会(和《国际条约》)秘书处会见《生物多样性公约》秘书处；政府间技术工作组参与休会期间的工作，同时要注意避免与工作组的工作重复。

5. 粮农组织大会第 18/2009 号决议 – 粮食和农业遗传资源获取和利益分享政策与安排，以及为委员会第十二届会议编写的关于粮食和农业遗传资源获取和利益分享方面的背景研究文件，在 2010 年 3 月 22-28 日哥伦比亚卡利召开的第九次工作组会议上已经提交工作组⁶。委员会主席和主席团其他成员与工作组联合主席在卡利会议的会外召开了第一次非正式会议。委员会秘书处与《生物多样性公约》秘书处在不同场合已有多次会面。

6. 自委员会上届会议以来，获取和利益分享国际制度的谈判一直在密集进行。经过 6 年的谈判，《生物多样性公约》缔约方大会第十次会议于 2010 年 10 月 29 日通过了《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》)。《名古屋议定书》将在获得 50 个成员国的批准文书后 90 天生效。截至 2011 年 5 月 11 日，21 个国家签署了议定书；但还没有国家成为缔约方。《生物多样性公约》缔约方大会还决定建立一个开放性政府间委员会，开展必要的筹备工作以召开作为第一次《议定书》缔约方会议的《生物多样性公约》缔约方大会。在日本的倡导下，2011 年 3 月 17 日在全球环境基金下建立了一个专项信托基金。《名古屋议定书》实施资金信托基金的目的是推动议定书的尽早生效和实施。

7. 本文以粮食和农业相关视角为重点，简要介绍了《生物多样性公约》缔约方大会通过的《名古屋议定书》，并提出了该领域未来工作的几种选择，供委员会审议。

⁶ 参考文件，2009 年 11 月 23 日在粮农组织第三十四届大会上通过的关于“粮食和农业遗传资源获取和利益分享政策与安排”的第 18/2009 号决议(UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/8)；粮食安全以及粮食和农业遗传资源获取和利益分享框架研究 – 联合国粮农组织提交文件(UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/9)；粮食和农业动物遗传资源的使用和交换 -联合国粮农组织提交文件(UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/10)；粮食和农业森林遗传资源的使用和交换 -联合国粮农组织提交文件 (UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/11)；粮食和农业水生遗传资源的使用和交换 -联合国粮农组织提交文件 (UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/12)；粮食和农业微生物遗传资源的使用和交换 -联合国粮农组织提交文件 (UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/13)；粮食和农业生物防治物的使用和交换 -联合国粮农组织提交文件 (UNEP/CBD/WG-ABS/9/INF/14)。

II. 《名古屋议定书》与粮食和农业遗传资源获取和利益分享

《名古屋议定书》

8. 《生物多样性公约》的目标是保护生物多样性，促进生物多样性组成部分的可持续使用，以及实现遗传资源使用获得利益的公正公平分享，包括在考虑资源和技术所有相关权利的基础上通过遗传资源的适度获取和相关技术的适当转让，以及适当的供资实现目标。《名古屋议定书》的目标是进一步推动这三项目标中的第三个。《名古屋议定书》涉及到在《生物多样性公约》第 15 条范围内规定的遗传资源，包括粮食和农业遗传资源在内，以及遗传资源利用产生的收益和相关的传统知识⁷，提出了缔约方的核心义务，即要在以下方面采取措施：(1) 遗传资源的获取；(2) 利益分享；(3) 合规：

- (1) 议定书规定了缔约方的“程序性”义务，要求事前知情同意。例如，他们应当确保相关立法和监管要求具有法律确定性、明确性和透明度，并对要求和确立双方商定的条款制定明确的准则和程序。
- (2) 议定书要求遗传资源使用以及之后的应用和商业化所产生的利益以公平公正的方式分享。“遗传资源使用”表示就遗传资源的遗传和/或生物学组成进行研究，包括应用《生物多样性公约》第 2 条规定的生物技术进行研究。产生的利益可以是货币或非货币的形式，例如特需使用费和研究成果共享。
- (3) 议定书还要求缔约方采取合规措施，例如采取措施保证其所辖范围内使用的遗传资源是根据事前知情同意原则获得的，以及按照另外一个缔约方相关立法或监管要求的规定确立了双方商定的条款。缔约方还应酌情采取措施监督并提高遗传资源使用的透明度。

9. 除了这些核心义务之外，《名古屋议定书》还规定了支持其实施的工具和机制，包括：意识提高；能力建设合作；能力建设，人力资源和制度能力强化；建立一个获取和利益分享数据中心共享信息；技术转让；通过议定书的财政机制 – 全球环境基金提供资金支持。

《名古屋议定书》与粮食和农业遗传资源

10. 《名古屋议定书》的谈判反映出各方对于粮食安全的应有地位，以及展开来说粮食和农业领域的应有地位，持有不同意见。获得通过的议定书在一定程度上也反映出这

⁷ 《名古屋议定书》第 3 条。

些意见不一致的状况，它采用了一种有差别的均衡方法，很好地反映了粮农组织及其委员会强调的问题和提出的关切。

11. 在通过第 18/2009 号决议时，粮农组织大会强调了粮食和农业遗传资源对于保障粮食安全和可持续发展的重要意义，并承认各国在这些资源方面相互依存，以及这些资源的存活需要保护、育种、可持续利用以及利益分享方面的所有利益相关者积极配合。因此，粮农组织大会邀请《名古屋议定书》缔约方：

- “考虑到农业生物多样性，尤其是粮食和农业遗传资源的特殊性质及其不同特征，以及需要不同解决办法的问题；
- “在制定政策时 [...] 考虑部门性方针，以便区别对待遗传资源的不同部门或分部门，不同的粮食和农业遗传资源，以及不同活动或活动目的； [...]
- “探讨和评估“获取和利益分享国际制度”的各种备选方案，便于充分灵活地承认和容纳现有的和未来将签订的与《生物多样性公约》相符的获取和利益分享协定； [...]
- “与遗传资源委员会和《国际条约》管理机构今后以相互支持的方式，就粮食和农业领域获取和利益分享的事宜展开密切合作。”⁸

12. 《名古屋议定书》的分析表明，议定书对于这些问题中的每一个都以某种方式加以应对，表明粮农组织对于《生物多样性公约》缔约方大会及其工作组的呼吁未被置若罔闻。

13. 议定书在其序言中明确认可了遗传资源对于粮食安全的重要意义⁹，农业生物多样性的特殊性质及其不同特征，以及需要不同解决办法的问题¹⁰，各国在粮农遗传资源方面的相互依存，以及这些资源在减贫和气候变化的大背景下对于保障全球粮食安全和推动农业可持续发展的特殊性质和重要意义。在这方面，议定书还承认了《国际条约》和委员会的根本性作用。¹¹

14. 议定书在操作性条款中要求缔约方在制定和实施本国获取和利益分享相关立法或监管要求时，要考虑到粮农遗传资源的重要意义及其对保障粮食安全的特殊作用¹²。各

⁸ C 2009/REP, 第 174 段 (第 18/2009 号决议)。

⁹ 《名古屋议定书》序言第 14 段。

¹⁰ 《名古屋议定书》序言第 15 段。

¹¹ 《名古屋议定书》序言第 16 段。

¹² 《名古屋议定书》第 8(c)条。

缔约方应对国内或国际确定的危害或有损人类、动物或植物健康的当前或近期紧急事故给予应有的重视¹³。另外，各缔约方要创造条件，推动并鼓励有助于保存和可持续利用生物多样性的研究，特别是在发展中国家，包括对于非商业性质的研究实行简化的获取措施，并考虑到此类研究初衷改变时对其采取应对措施必要性。¹⁴

15. 议定书给获取和利益分享领域的其他国际协定留出了很大空间。议定书不限制其缔约方开发和实施其他相关国际协定，包括其他的专业性获取和利益分享协定，只要缔约方支持且不违背《生物多样性公约》和议定书的目标¹⁵。在一个符合且不违背公约和议定书目标的专业性获取和利益分享国际文书适用的情况下，《名古屋议定书》在该专业性文书涉及的具体遗传资源方面不会约束缔约方¹⁶。根据《生物多样性公约》原则建立的《国际条约》是议定书明确认可的文书之一¹⁷。除了对其他国际文书保持开放态度外，议定书还表示，应当充分重视“此类国际文书和相关国际组织正在开展的有意义的相关工作，只要这些工作支持且不违背《生物多样性公约》和议定书的目标”¹⁸。因此，议定书似乎为委员会提供了其希望的灵活性，委员会在邀请《生物多样性公约》缔约方大会及其工作组探讨和评估各种备选方案，以便充分灵活地承认和容纳现有的和未来的获取和利益分享协定时就考虑了这种灵活性。

16. 议定书还要求各缔约方针对相互商定的条款酌情鼓励开发、更新并使用部门性和跨部门的合同条款模型，并针对获取和利益分享事项采用自愿的行为守则、准则和最佳做法及/或标准。《生物多样性公约》缔约方大会作为议定书缔约方会议应该定期盘点合同条款模型、行为守则、准则和最佳做法和/或标准的使用情况¹⁹。因此，部门性方针，包括符合当前商业操作、对遗传资源的不同部门或分部门实行区别对待的方针，可能成为国际制度的内容；根据《生物多样性公约》缔约方大会第 X/1 号决定，国际制度包括《生物多样性公约》、《名古屋议定书》，以及包括《国际条约》在内的补充性文书。

17. 《名古屋议定书》对于实施和设计现有的和未来的获取和利益分享法律，以及对遗传资源 – 特别是粮农遗传资源 – 的使用和交换产生的影响仍然有待观望。议定书生效后，要求事先知情同意的议定书缔约方要酌情采取措施，为其获取和利益分享法律以及

¹³ 《名古屋议定书》第 8(b)条。

¹⁴ 《名古屋议定书》第 8(a)条。

¹⁵ 《名古屋议定书》第 4.2 条。

¹⁶ 《名古屋议定书》第 4.4 条。

¹⁷ 《名古屋议定书》序言第 19 段；另见，《秘书处报告》(IT/GB-4/11/05)第 18 段。

¹⁸ 《名古屋议定书》第 4.3 条。

¹⁹ 《名古屋议定书》第 19-20 条。

议定书第 6 条列出的各项措施提供法律确定性、明确性和透明性。这些措施可以提高获取的可预测性，支持业务开展，并促进国内获取和利益分享制度更加便于用户使用。但是，由于议定书第 6 条规定的标准只是程序性的标准，且议定书并未提出任何关于获取和利益分享的实质性标准，因此未来的获取和利益分享法律也可能使粮农遗传资源的使用和交换更为复杂，或造成使用和交换的减少。

III. 农业生物多样性的特殊性质

18. 在制定任何政策、获取和利益分享法律或粮农遗传资源文书时，政策制定者或许希望明确粮农遗传资源的特殊性质或分部门，以便通过制定适当的管理措施来照顾这些因素。决策者在粮农遗传资源方面需要考虑的特点包括：

- 粮农遗传资源及其交换在满足人类基本需求，包括全球粮食安全和可持续农业发展，方面的根本性作用，正如《名古屋议定书》中强调的那样；
- 各国在粮农遗传资源方面的相互依存，即所有国家都在很大程度上依赖源自其他国家的粮农遗传资源；
- 很多粮农遗传资源是根据世界各地获得的材料经过很长时间开发出来的，因此往往是很多不同国家几代人共同培育的结果；
- 样本交换通常数量较大，因此很多情况下无法确定某一份材料对于某个具体的粮农遗传资源的贡献；
- 这些材料的目的是明确的，即作为粮食和农业最终产品的用途；
- 很多粮农遗传资源采用的是传统的和习惯性的交换模式，本地知识和文化是粮农遗传资源管理不可或缺的一部分；
- 对于很多粮农遗传资源而言，人类使用对其生存是一种根本性的促进，而非威胁；
- 农业生态系统中的原生境保护会产生环境、遗传资源和管理做法的互动，这种互动也往往是维持农业生物多样性动态平衡的重要因素。²⁰

19. 尽管并非所有的粮农遗传资源都同等具有这些特点，似乎大多数资源都至少在某种程度上具有一些此类特点。这一结论得到一项研究成果的支持。该研究项目是在上届委员会会议之后，由委员会秘书处发起，并在专业机构的配合与挪威政府的支持下完成。多个利益相关者的专家对话包括了来自不同利益相关群体的专家以及粮食和农业

²⁰ 参考《粮食和农业遗传资源获取和利益分享政策与安排》，CGRFA-12/09/3.1，第 32 段。

不同分部门的用户代表，目的是找出不同分部门在粮农遗传资源使用和交换方面的共性与差异。专家对话还希望评估典型的获取和利益分享措施可能对粮农遗传资源使用和交换产生的潜在影响，并确定在获取和利益分享制度内应对和容纳粮农遗传资源特性的可能原则与方法。尽管对话的最终报告²¹仍未出炉，而目前的工作文件正在定稿，但是由其推断不同分部门的很多粮农遗传资源具有很多上文提到的特性，且获得关于目前使用和交换做法的准确具体信息对于预测和评价获取和利益分享措施对于粮农遗传资源的影响非常重要，得出这种结论已经不算为时过早了。

IV. 将农业生物多样性的特性转化为独特的解决方案

20. 如前所述，尽管《名古屋议定书》承认了农业生物多样性的特殊性质，及其特性和需要独特解决方案的具体问题，但议定书并未具体说明缔约方应当或不当采取怎样的措施来容纳粮农遗传资源的特殊性质。主要采用程序性方针的《名古屋议定书》并未将农业生物多样性的特殊性质，及其特性和问题，转化成实质性的标准、准则或“解决方案”。议定书再度强调了面临的挑战，即建立充分的支持且不违背《名古屋议定书》的规则或制度，容纳粮农遗传资源的特殊性质，但并未提出挑战应对措施。这种挑战仍然存在，它不仅仅是挑战着议定书缔约方，同时也挑战着很多参与并依赖粮农遗传资源使用和交换的利益相关方。

21. 容纳这些特性的获取和利益分享法律、政策和文书可以包括不同层面的不同内容，包括国家层面的获取和利益分享立法或监管要求：

- 支持区别对待遗传资源不同部门，包括粮农遗传资源，不同活动或活动开展目的的部门性方针；
- 确定粮农遗传资源的具体类型，可以考虑将相互授予获取权利作为一种公平公正分享资源利用产生利益的有效方式；
- 简化获取许可和利益分享程序，并尽可能使之标准化，支持快速的日常获取，促进粮农遗传资源的保存和可持续利用；
- 将粮农生物多样性不同组成部分的获取和利益分享文书、法律和政策与传统、习惯和现有的商业操作联系起来，避免交易成本居高，加强合规；

²¹ 参考文件：《粮食和农业遗传资源获取和利益分享 – 当前的使用和交换做法，共性，差异以及用户需求》，59号背景研究论文。

- 多边利益分享方针，例如建立一个国际基金或其他机制，粮农遗传资源可从多个缔约方处获取，利益分享措施遵照商定的公式，以期保持较低的交易成本；
- 免除或简化粮农遗传资源及/或具体使用用途的相关程序；
- 让相关主管部门和用户代表参与立法和行政决策制定过程，确保知情决策，避免干扰粮农遗传资源的流动。

22. 这些内容未必与粮农遗传资源的各个分部门同等相关，可能还有其他的内容比上述内容更为重要。但是，上述内容表明，有很多途径可以将农业生物多样性的特性转化为独特的解决方案，换句话说，有很多个途径可以通过适当的监管工具和机制来容纳粮农遗传资源的特殊性质。

V. 可能的下一步

23. 关于粮农遗传资源获取和利益分享的未来工作，委员会或许希望考虑几种选择。例如，委员会可以决定仅仅是监督并关注下一步发展，并要求秘书定期报告《名古屋议定书》的实施情况，包括在粮农遗传资源领域。委员会也可以针对粮农遗传资源或具体的分部门制定国际协定或文书²²。但是，这些选择都无法反映出《名古屋议定书》实施的重要意义，虽然议定书的实施，即缔约方实施议定书的方式，可能比议定书本身更为重要。为了在委员会关于获取和利益分享的工作中更好地反映这一点，委员会可以重点关注《名古屋议定书》的实施，并在这方面发挥更加积极的作用，而不是仅仅作为观察者。例如，委员会可以考虑制定容纳粮农遗传资源特殊性质的机制草案，并将其纳入获取和利益分享的相关政策，包括立法和监管要求。这样，委员会一方面能够以容纳粮农遗传资源特性的方式来协助实施议定书，另一方面也能支持《名古屋议定书》和《生物多样性公约》。第二步，委员会可以结合各种选择，包括《名古屋议定书》中提出的选择，来考虑形成可能的文书应对粮农遗传资源的获取和利益分享问题的需要和模式。

24. 如果委员会决定在《名古屋议定书》的实施中发挥积极作用，例如通过建立针对粮农遗传资源的机制，并将其纳入包括立法和监管要求在内的获取和利益分享相关政策，那么委员会可以将这项工作安排在之后的某一届会议上审议，或者建立一个特设附属机构来开展会间工作。根据委员会《章程》的第6段，委员会可以视需要建立附属机构，以期有效行使职能。但是，在委员会就建立附属机构的相关支出做出任何决定以

²² 关于动物遗传资源部门性方针的讨论，参考《国际技术专家研讨会报告：探索采取具体措施应对粮食和农业动物遗传资源获取和利益分享问题的必要性》，CGRFA-13/11/Circ.1。

前，委员会都应获得一份总干事关于对计划、行政和财务影响的报告。总干事的报告详见本文附录。

VI. 寻求指导

25. 委员会或许希望：

- (i) 欢迎《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》；
- (ii) 邀请各国在制定和实施获取和利益分享立法或监管要求的过程中，考虑到粮农遗传资源的重要意义，及其对粮食安全的特殊作用；
- (iii) 邀请各国在制定和实施获取和利益分享立法或监管要求的过程中，探索并评价部门性方针，以便区别对待遗传资源的不同部门或分部门，不同的遗传资源，以及不同活动或活动目的；

选择 1

- (iv) 要求秘书：
 - a. 监督《名古屋议定书》的实施，并在委员会下届会议上报告；
 - b. 制定容纳粮农遗传资源特性的机制草案，以期将其纳入获取和利益分享政策，包括立法和监管要求，供委员会在下届会议上审议；
 - c. 结合各种选择，包括《名古屋议定书》中提出的选择，分析制定粮农遗传资源获取和利益分享文书的必要性，并审视可能的模式，供委员会在下届会议上审议。

选择 2

- (iv) 建立粮农遗传资源获取和利益分享开放性特设附属机构，其使命为：
 - a. 明确需要独特解决方案的粮农遗传资源相关特点；
 - b. 制定容纳粮农遗传资源特性的机制草案，以期将其纳入获取和利益分享政策，包括立法和监管要求；
 - c. 结合各种选择，包括《名古屋议定书》中提出的选择，审议制定粮农遗传资源获取和利益分享文书的必要性和模式；
 - d. 在委员会下届会议上报告其工作情况。

- (v) 要求秘书准备相关的文件，供开放性特设附属机构审议；
- (vi) 要求总干事根据预算外资金的可用情况，召集粮食和农业遗传资源获取和利益分享开放性特设附属机构在下届委员会会议之前召开一个为期3天的会议；
- (vii) 敦促各国政府提供充足的资金，支持发展中国家和经济转型国家的代表参加粮食和农业遗传资源获取和利益分享开放性特设附属机构会议。

附录

建立粮食和农业遗传资源获取和利益分享特设附属机构的行政和财务影响

为期3天的粮食和农业遗传资源获取和利益分享开放性特设附属机构会议费用估算如下：

会议直接成本 (口译, 会场服务员)	US\$ 35,000
文件编制	US\$ 30,000
文件翻译/印刷	US\$ 50,000
总计	US\$ 115,000

如果决定在委员会第十三届和十四届会议之间召开粮食和农业遗传资源获取和利益分享特设附属机构会议，总干事则要争取预算外支持，因为《2012/13 年工作计划和预算》中没有相关规定。另外，还要制定相关条款支持后续会议，可以通过正常计划预算或预算外资源，或两者结合的方式。