



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  
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

CPGR/91/9

1991年3月

临时议程

议题 7

植物遗传资源委员会

第四届会议

1991年4月15-19日，罗马

生物多样性和植物遗传资源

目 录

缩写表

段 次

I	引 言	1 - 4
II	植物遗传资源和生物多样性： 粮农组织的作用和工作	5 - 10
III	其他国际组织的工作	11 - 14
IV	需要委员会指导的领域	
IV.1	粮农组织和委员会参加谈判确立 一个关于生物多样性的法律体制	15 - 18
IV.2	《国际植物遗传资源约定》的性质	19 - 23
IV.3	委员会的任务的可能扩大	24 - 25
IV.3.1	扩大任务的益处	26 - 28
IV.3.2	扩大任务的不利之处	29 - 31
IV.3.3	可能的方案	32 - 38
V	提请委员会审议的事项	39



## 缩 写 表

CGIAR	国际农业研究磋商小组
CITES	全球动植物濒危物种的国际贸易公约
IBPGR	国际植物遗传资源委员会
IUCN	国际保护自然及自然资源联盟
MAB	人与生物圈计划
NGO	非政府组织
UNCED	联合国环境和发展会议
UNEP	联合国环境计划署
UNESCO	联合国教科文组织
UNIDO	联合国组织
WHO	世界资源研究所
WWF	世界自然基金

## 生物多样性和植物遗传资源

### I 引 言

1 人类的物质文化包括食物和药品、住所、衣被、燃料和工具，许多都来自生物资源。发展中国家的乡村社会情况尤其如此。新的生物技术的出现增强了我们利用种类越来越多的生物资源的能力。人类对生物多样性的依赖也意味着人们要相互依赖，因为没有任何国家或地区能够作到生物资源自给。

2 政府和公众愈来愈关注生物性的保护，这种趋势目前正导致政府间采取一些主动行动来确保为今世后代保障生物多样性。其中最早和最突出的行动是建立了粮农组织全球植物遗传资源系统以处理生物多样性的危急部分。其他行动有联合国环境计划署确立生物多样性法律文书的行动和粮农组织订立森林公约的行动。对将于1992年6月在巴西召开的联合国环境发展会议的准备工作也给予了极大重视。

3 理事会第九十八届会议审查了《国际植物遗传资源公约》和与生物多样性有关的其他问题。理事会还在环发会议准备活动范围内审议了生物多样性决议草案。理事会提出了若干建议，认为本委员会或许是进行进一步讨论的最合适的植物遗传资源组织。

4 本文件有两个目标：

(I) 满足委员会第三届会议提出要在其第四届会议上处理关于生物多样性和植物遗传资源的政策问题的要求；

(II) 就本文件第15、19和24段所引用的理事会第九十八届会议的有关建议采取后续行动。

### II 植物遗传资源和生物多样性：

#### 粮农组织的作用和工作

5 “生物多样性”即指全球生物的多样性，及其构成的集合。“遗传多样性”一词包括可遗传的所有生物多样性，（包括物种间的特殊变异和物种内部的特殊变异，和大部分生态系统多样性）。“遗传资源”一词更是专门用于指具有实际或潜在价值的那部分遗传多样性。粮农组织将其主要技术能力集中于已知对人类有用的那些遗传资源，特别是用于粮食和农业的资源，包括作物、森林、牲畜和鱼类。粮农组织对生物多样性领域的国际活动的贡献对发展活动是极为重要的。

6 生物多样性与粮农组织直接有关，因为它是农业、林业和渔业的基础。随着生物间遗传材料转移方面的限制为新的生物技术所克服，在粮食和农业有直接价值的生物多样性种类也

在不断增加，虽然从长远说来所有遗传多样性均具有潜在价值，但正如理事会第九十八届会议指出的那样粮农组织强调那些对确保公平和持续发展具有直接重要性的生物多样性。

7 粮农组织全球植物遗传资源系统（参看文件CPGR/91/5号）包括三个体制成分，植物遗传资源委员会、国际约定和国际基金。它的重点是作物、牧草和森林植物及其野生和杂草亲缘物种。它涉及各级从农场村社、国家、区域到全球的原生境和非原生境保护和植物遗传资源的利用。委员会完全有能力确立对植物资源的威胁、根据有关植物的价值确定保护的重点及建议和帮助确定各种行动来保护和持续利用植物遗传资源。

8 粮农组织还进行与生物多样性直接有关的各种其他活动。粮农组织在制订和执行热带林业行动计划方面起着主导作用，该计划的一个重点是保护热带森林生态系统。粮农组织森林基因资源专家小组第六次会议将最优先的重点放在森林资源的保护上，包括作物的野生亲缘物种。粮农组织还参与了野生生物和保护区计划。

9 粮农组织自1985年以来一直与环境署合作发展国家和区域级改进动物遗传管理和利用的活动。在粮农组织的合作下最近建立的动物遗传资源数据库可能会成为发展中区域加强当地品种的保护和利用的全球信息中心。在渔业领域研究集中于显种的统计和建立储备以用于各种生态系统。

10 自1988年以来粮农组织内与遗传资源有关的各个部均参加了生物多样性工作组，来帮助协调粮农组织在此领域的政策和计划及监测有关的情况发展。粮农组织动植物遗传资源特别行动计划正在制订之中，将尽可能在一个保护和利用生物多样性的全面计划范围内对该计划进行管理。

### III 其他国际组织的工作

11 自1972年斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议以来的年头里，全球社会对保护生物多样性显示出越来越大的兴趣。现在已有好几个关于生物多样性各个方面的公约（包括全球动植物濒危物种的国际贸易公约、拉姆萨尔公约和世界文化和国家遗产公约）并有许多机构进行生物多样性的工作，包括环境署、环发会议、教科文组织、工发组织和世界卫生组织，及大量非政府机构。

12 联合国系统当前正在计划若干新的国际行动，目标在于保护和持续利用生物多样性。这些活动包括在环境署制订一个法律框架，在环发会议上讨论生物多样性和无害环境地利用生物技术；作为全球环境资金的一部分，提供资金促进生物多样性的保护，该资金是由世界银行在开发计划署和环境署合作下共同管理的。粮农组织参加并全力支持了环发会议的准备工作的。

13 其他机构，特别是非政府组织，尤其保护自然和环境的活动中的将重点放在濒危动植

物品种和濒危自然生态系统上，遵循这一战略的最近活动包括好几个非政府组织——特别是国际保护自然及自然资源联盟、世界资源研究所和世界自然基金——与环境署合作制订了“生物多样性保护战略”，将通过一个“10年行动计划”来执行这一战略，该计划重点将是保护生物多样性的这些方面。

14 粮农组织与这些和其他从事生物多样性保护的非政府组织保持着对话，特别是与那些作为生态系统保护组和环发会议生物多样性工作组成员的组保持对话。

#### IV 需要委员会指导的领域

##### IV.1 粮农组织和委员会参加谈判确立关于生物多样性的法律框架

15 理事会第九十八届会议“要求植物遗传资源委员会，作为处理农业和林业生物多样性的重大领域的主要政府间授权单位，在制订和谈判保护持续利用生物多样性”的全球法律文件过程中确保其长期的经验要充分得到利用，其意见要得到充分的考虑。在这种情况下，理事会鼓励粮农组织秘书处和植物遗传资源委员会，在制订和谈判生物多样性法律文件范围内，(a) 强调生物多样性的社会经济重要性，(b) 强调保护与持续开发农业、林业和渔业生物多样性的相互依赖性，以确保这两个方面都能得到同等的考虑和重视，(c) 进一步确保粮农组织在此领域中所完成的重要工作，达成的协定和建立的机构组织不致被重复或被忽视。

16 在准备在个法律框架过程中，环境署已召开了一个政府间技术专家工作组，该组举行了3次会议，政府间法律和技术专家工作组举行了一次会议。根据后一工作组的会议录，环境署的另一个政府间小组于1991年2月开始了谈判。粮农组织以观察身份参加了在些工作组的所有会议，并起草了可能列入文书的条文。粮农组织期望以观察员身份出席所有的预期谈判会议。

17 粮农组织和委员会在制订全球植物遗传资源系统的各种成分方面的制订政策和进行谈判的经验在编写拟议的生物多样性法律文书的活动中可能极有价值。这些成分包括制订和谈判《国际约定》和关于农民权利的决议，及起草国际种质收集和转让行为准则（参看CPGR/91/10）和拟议的关于生物技术影响到植物遗传资源的行为准则。（参看CPGR/91/12）。

18 委员会在考虑在制订和谈判本公约中其作用和粮农组织与环境署的作用时，应考虑粮农组织与环境署之间现有的一般谅解备忘录。

##### IV.2 《国际植物遗传资源约定》的性质

19 理事会第九十八届会议讨论了“经过适当修改将国际约定变为一个具有法律约束力的

文书，作为拟议的生物多样性法律文书的议定书”，并“建议将这个问题首先提交植物遗传资源委员会及其工作组”。

20 《国际约定》是根据不加限制地交换植物遗传资源的原则制订的。它已为粮农组织大会的两个决议所限定，一个决议是一项一致同意的解释，另一个决议是关于农民的权利：这两个决议现已成为约定的组成成分。这些决议规定了植物育种者的权利，与《国际约定》是一致的，同时承认农民的权利，并确认国际植物遗传资源基金可以作为农民权利概念的实际体现的可能方法。不加限制的交换原则将进一步受到拟议的国际种质收集和转让行为准则的限制，该准则提出一套关于这些问题的条例。

21 《国际约定》目前是一个没有约束力的协定。如要发展成为一个具有约束力的协定，它可能(i)采取独立公约的形式；或(ii)修改成为生物多样性法律文书的议定书。在后一种情况下可能需要进行一些修改以确保与生物多样性法律文件保持一致。

22 秘书处已就使目前的《约定》以上述任何一种方式成为具有法律约束力的问题征询了法律咨询，有理由得出结论：假如各成员国政府支持拟议的变化，对《国际约定》的变化不会存在不可克服的法律或技术障碍。

23 因此委员会拟宜考虑(i)是否及时将《国际约定》改变为一个具有约束力的协定，(ii)若是，采取什么程序。

### IV.3 委员会任务的可能扩大

24 理事会第九十八届会议“讨论了扩大植物遗传资源委员的任务，使其成粮食和农业生物多样性委员会，将包括动植物遗传资源，以便使该组织在同一种概念方式范围内来处理有关生物多样性的问题及其保护和利用。在这方面理事会承认(i)动植物遗传资源之间存在一些技术差别，(ii)在动植物遗传资源的保护和利用方面有一些共同的法律、体制和政策方面，特别是在原生境保护和管理方面。理事会认识到保有不同的动植物遗传资源行政和技术机构的益处。然而对于是否应有一个单一的政府间委员会都存在一些意见分歧。有些成员国注意到扩大委员会的任务可能导致加强与环境署的合作，但另一方面可能会淡化目前的明确重点，从而削弱与国际植物遗传资源委员会的关系。理事会同意扩大植物遗传资源委员会的范围需要由该委员会和农业委员会进行进一步的讨论，要考虑技术、法律、机构和财政等含义。”

25 秘书处因而考虑了赞成和反对扩大委员会以包括生物多样性更多方面的若干因素。以下介绍了对利弊的一般考虑。

#### IV.3.1 扩大任务的益处

26 扩大任务可能有若干益处。粮农组织的力量在于它有能力在遗传资源影响到乡村社级的粮食和农业时处理这一问题。委员会，特别是原生境保护和管理工作，可以从这一级的更广泛的方式中获益。扩大任务还可能有助于促进生态系统持续利用的多样化和综合方式。

27 动植物界在生态系统一级密切相关而在生态系统级必须同时考虑动植物。生物技术贯穿整个生态多样化领域，也通过使基因能广泛转移而打破分割种、纲、界的许多界限。

28 由一个机构来管理全部生物多样性也会带来机构方面的益处和提高成本效率。单一机构可能会促进与各国政府的协调，它们正越来越多地以综合方式来处理关于生物多样性的政策问题。扩大任务也可能使委员会可以与诸如环境署、教科文组织、工发组织、国际保护自然及自然资源联盟和世界资源研究所等组织更充分地进行合作。

#### IV.3.2 扩大任务的不利之处

29 扩大任务也可能产生不利之处。目前委员会是根据关于有用植物遗传资源的精确和广泛知识和经验工作的。委员会有可能偏离其目前的经济植物遗传资源的重点，其技术和政策问题的机会可能会变得迟缓或受到干扰。即使会取得长期效率，短期内一体化的压力可能会淡化或冲垮计划活动，因为目前全球社会迫切需要粮农组织关于植物遗传资源的专门知识。

30 有关生物多样性不同部门的知识产权的法律制度一般说来正处于不同的发展阶段。例如育种者的权利—虽然在一些国家里对植物来说非常重要—但对动物而言这一问题都很少产生。而且动植物有不同类型的生物多样性和互相依赖性：主要作物的多数遗传多样性存在于发展中国家里，而主要驯化动物品种的多样性都存在于发达国家之中。

31 保持目前的结构还会促进与国际植物遗传资源委员会和其他面向作物的国际农业研究中心的合作。在技术方面必须指出动植物遗传资源的管理在细节方面差异很大，这可能使得扩大任务的执行工作变得相当麻烦。尽管如此，在单一委员会内处理生物多样性的各个方面，需要不同种类专门知识的技术困难可以通过建立适当的专家小组而获得解决。

#### IV.3.3 可能的方案

32 以下介绍了4种可能方案，从维持现状到扩大任务以包括生物多样性的其他各个方面。这些方案不一定是排它性的，因为可能在一段时间里在它们之间进行逐步过渡。然而它们提供了广泛的可能性来供委员会审议。

33 最简单的方案将是维持委员会及其目前的任务不变。委员会拟宜考虑的主要论点草率

扩大和调整也许会损害看来进展顺利的计划，这个计划已以一种可能是唯一适合于植物的方式解决了许多技术和政策考虑，而且看来在通过全球植物遗传资源系统执行《国际约定》方面进展有效。

34 简单程度其次的方案是将牲畜和其他经济上重要的陆基动物与植物遗传资源一道列入委员任务之中。将需要分设动植物技术专家小组来提供特别领域工作的咨询，而委员会可以为整个计划确立重点和提供政策指导。

35 另一个可能性可以是扩大委员会的任务，包括与粮食和农业有关的所有遗传资源，即包括上一段介绍的那些资源，另增加有用的水生遗传资源，包括鱼类和其他材料，如海草。这个方案的益处是它将有助于委员会将重点放在粮农组织全部活动的政策制订方面。在这个和前一个方案中，一个可能的结构可能是一个总括委员会，附属专门的专家小组来提供各个部门的技术指导。

36 最完全的方案将是扩大任务包括所有生物多样性，理由是很难区别生物多样性的哪些部分是直接有用的，哪些是具有潜在用处的。实践中这种扩大可能会有困难。没有明确的经济和社会重点可能会使确立合理得重点和目标成为问题。它还可能模糊粮农组织与国际保护自然及自然资源联盟和世界自然资金等组织的分界线，这些组织历史上长期集中于濒危驯化品种自然资源。

37 可能扩大委员会所涉及的问题主要是政策问题而非技术问题。不论最终决定是什么，不论是通过一个或多个委员会重要的是要保持一个明确的重点，使保护与利用结合起来，并使遗传资源要为全球利益服务。

38 委员会可是立即着手关于扩大其范围的建议；然而它似宜等待此领域的进一步讨论和发展，然后再提出其建议。不论哪一种情况委员会都可能要求秘书处对各种问题进行全面研究并制订可能扩大任务的计划。该研究可能包括动植物和鱼类的机构安排等问题，扩大的委员会的名称和功能，相应修改《国际约定》的可能性，以及可能执行的时间表。

## V 提请委员会审议的事项

39 要求委员会提供下列方面的指导：

- (1) 粮农组织和委员会在谈判确立生物多样性法律框架中的作用（第15—18段）；
- (2) 《国际约定》可能转变为一个具有约束力的协定或转变为拟议中的生物多样性法律框架的议定书（第19—23段）；
- (3) 扩大委员会的任务包括生物多样性更多方面是否适宜及其可能的模式（第24—28段）。

C

C

C