



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

暂定议程议题 7

管理机构第八届会议

2019 年 11 月 11–16 日，罗马

庆祝《国际条约》生效 15 周年

内容提要

管理机构第八届会议主席团第二次会议决定，本届会议的主题是庆祝《国际条约》生效 15 周年，并要求秘书编写一份文件，重点回顾过去 15 年的成就，并简要介绍未来可能的发展方向。

征求指导意见

请管理机构注意本文件所载资料，并酌情考虑本文件附录所载内容，通过一项决议。



I. 引言

1. 粮农组织大会第三十一届会议（2001年11月）承认植物遗传资源在农业系统发挥着重要作用，并对粮食安全作出重要贡献，因此通过了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《国际条约》）。这是一项重要的多边协定，为全世界粮食和农业植物遗传资源的管理和交换确立了全球治理框架，对于国际社会而言，功在当代，利在千秋。

2. 2004年6月29日，粮农组织通知国际社会，《国际条约》作为一项旨在促进可持续农业、且具有法律约束力的重要文书，正式生效。¹该《国际条约》当时拥有55个缔约方。这是粮农组织通过后生效速度最快的国际协定。

3. 自《国际条约》生效以来，在管理机构的指导和全面协调下，《国际条约》一直在促进世界各国和组织之间以较低的交易成本持续交换遗传资源。交换的资料既包括可提供粮食和营养的植物种子，也包括与种子有关的重要信息。《国际条约》通过在全球范围内促进公正、公平分享使用粮食和农业植物遗传资源所产生的利益，鼓励各国开展合作，并创造激励机制，以保护和可持续利用这一宝贵的农业生物多样性。今天，《国际条约》是粮农组织与植物相关的农业生物多样性规范工作的旗舰文书，被确认为粮农组织十大成就之一。

4. 在《国际条约》生效15周年之际，本文件首先强调迄今为止在执行《条约》、推动全球保护和可持续利用粮食和农业植物遗传资源方面取得的一些主要成就和进展。本文件还提请注意，有关《国际条约》的全球政策环境正发生迅速变化。本文件指出了过去15年来国际合作和农业发展方面出现的重要动态和重大变化，以及与执行工作有关的新挑战。在本文最后部分，在各项成就基础上，并考虑到最新动态和新出现的全球挑战，提出了未来可能的发展方向，供管理机构考虑，以进一步加强《国际条约》对全球粮食安全和可持续农业的贡献。

II. 生效以来取得的进展和成就

5. 《条约》重申，在粮食和农业植物遗传资源方面，任何国家都无法做到自给自足，因为所有国家都相互依赖，并依赖世界其他地区的材料来生产粮食。持续交换粮食和农业植物遗传资源，对发达国家和发展中国家都至关重要，可确保作物持续提高生产力，形成对新疾病的抵抗力，并确保作物能够适应新的环境挑战。因此，正如粮食安全和可持续农业一样，粮食和农业植物遗传资源是所有国家共同关心的问题。

¹ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2004/47027/index.html>

6. 作为一份迅速发展的国际文书，《国际条约》的缔约方数量在过去 15 年中大大增加。今天，世界各区域的缔约方已达 146 个。随着若干国家正在积极采取具体措施成为缔约方，预计这一数字在未来几年还会增加。这证明了《条约》对国际社会的重要性。

7. 缔约方作为集体管理机构，在过去 15 年中与合作伙伴和其他利益相关方一道执行和推动《国际条约》，取得了一些重大成就。其中最引人注目的成就是确立了全面运作的获取和利益分享多边系统、有效的利益分享基金、快速增长的全球信息系统，并开展相关工作，加强保护与可持续利用粮食和农业植物遗传资源，并落实农民权利。

8. 管理机构自第一届会议以来，通过了一系列行动治理文书，并为执行《条约》提供指导，包括《议事规则》、《财务细则》、《供资战略》、《履约程序》和《第三方程序》。

A. 保护与可持续利用粮食和农业植物遗传资源

9. 2001 年通过的《国际条约》不仅为管理粮食和农业植物遗传资源确立了国际法律框架，而且促成了建立全球粮食和农业植物遗传资源备份存储设施以支持保护工作的设想。在包括国际生物多样性组织（当时为国际植物遗传资源研究所）在内的主要利益相关方的鼓励下，挪威政府决定在斯瓦尔巴建立全球种子库。继可行性研究之后，认定可以对粮食和农业植物遗传资源提供万无一失的保护，这种保护不仅能做到高效经济、可持续，而且政治上和法律上也可以接受。在北欧国家的大力支持下，该种子库的建设得以实现。斯瓦尔巴全球种子库于 2008 年 2 月 26 日落成，全球种子库的种子保存人必须同意提供植物遗传资源样本，供用于研究、植物育种和培训目的。截至今日，全球种子库中存放了超过 100 万份样本。

10. 同时，联合国粮食及农业组织和国际生物多样性组织于 2004 年代表国际农业研究磋商组织设立了全球作物多样性信托基金，通过作物多样性捐赠基金可持续支持《国际条约》的目标。作物多样性信托基金是《国际条约》供资战略的一个重要组成部分，通过提供长期赠款，保护世界各地基因库中有价值的作物多样性国际收集品，以永久保护多样化、可持续农业基础为目标，支持粮食安全，减轻贫困。该信托基金还支持斯瓦尔巴全球种子库，每年为其支付运营成本，同时资助全球技术援助和能力建设，以促进粮食和农业植物遗传资源的提供和信息共享。例如，得益于信托基金及其合作伙伴的努力，国际水稻研究所管理的全球最大的水稻收集品现在可永久获得资金，用于保护和分享养活了全球 30 多亿人的这一大宗作物的 136,000 个品种。

11. 最重要的是，《国际条约》的批准和执行使粮农组织成员能够加强其关于保护和可持续利用粮食和农业植物遗传资源的国家政策和计划。缔约方在其关于《国际条约》执行情况的国家报告中提供了许多实例，这些实例作为《国际条约》通过的履约程序的一部分，已提交管理机构。多达 79%的缔约方表示，已经制定了执行《国际条约》的法律、条例、程序或政策。例如，厄瓜多尔出台了新的农业生物多样性法，其中农民权利得到承认，资源正在通过地方土地管理计划得到分配。在印度，自 2014 年以来，考虑到需要为多边体系作出贡献，并让更广泛的利益相关方参与到各国执行《国际条约》的工作中，印度政府进行了详细讨论，以更新《国家遗传资源管理行动计划》。

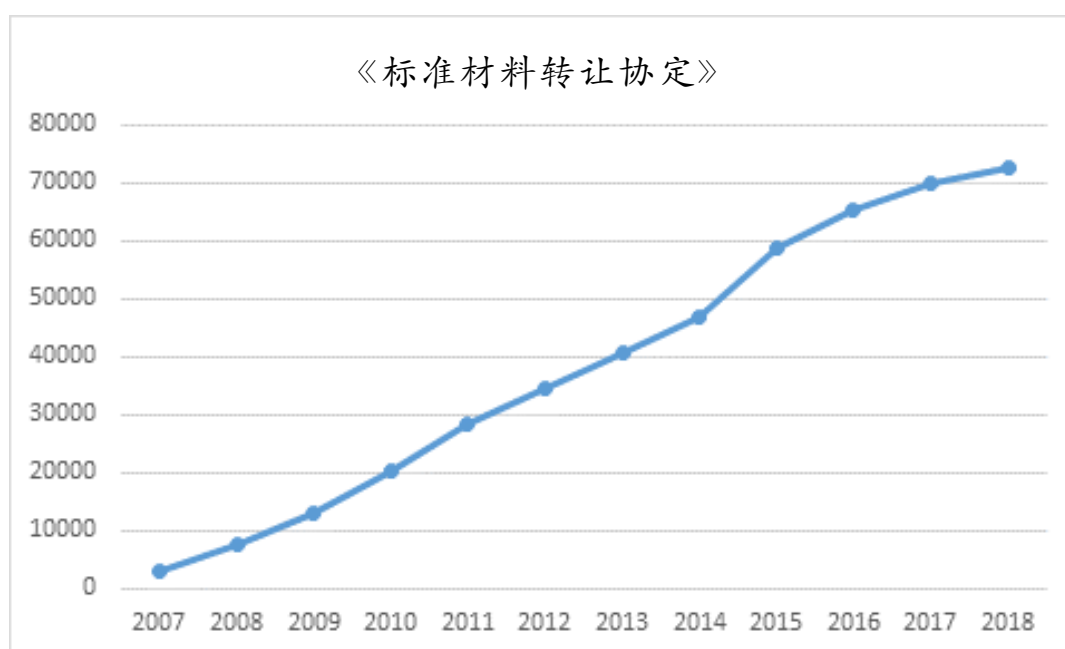
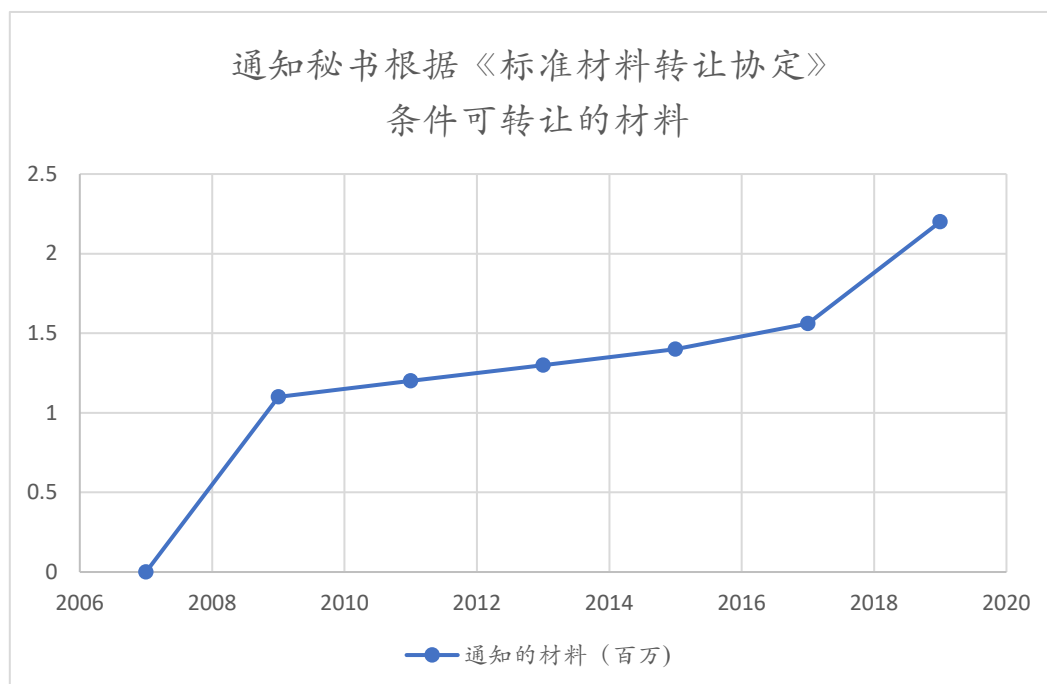
B. 促进粮食和农业植物遗传资源的获取和交换

12. 自《国际条约》生效以来，建立了全世界最大的粮食和农业植物遗传材料交换系统。今天，获取和利益分享多边系统（“多边系统”）是保证定期促进获取植物遗传物质的最大、最系统的全球机制和全球基因库，共收纳了向秘书通报的 220 多万份收集品。这些材料可供育种者和科学家使用，以帮助农民应对气候变化、病虫害挑战。这些材料（包括国际农业研究磋商组织的大量收集品）保存在地方、国家和国际基因库，并接受管理机构的政策指导，造福于国际社会。

13. 管理机构于 2006 年通过了《标准材料转让协定》。这份简单易用的标准合同将多边系统粮食和农业植物遗传资源的提供方和接受方的交易成本保持在最低水平。随着《标准材料转让协定》的通过，多边系统于 2007 年 1 月全面运作；自那以来，全球已转移和报告了 540 多万份收集品。Easy-SMTA 数据库一直在推高粮食和农业植物遗传资源的交换量，支持提供方和接受方的用户促进标准材料转让协定的生成，并向管理机构做出必要报告。

14. 为了向多边系统的运作提供基本支持，全球信息系统得以快速发展，以便能够收集、整理和交流植物遗传资源信息。自 2017 年以来，全球信息系统门户网站连接现有信息系统，支持用户使用交换标准，为访问粮食和农业植物遗传资源数据提供便利。

15. 全球信息系统的一项重要成就是推出“数字对象标识符”，目前已成为所交换粮食和农业植物遗传资源的永久唯一标识符。数字对象标识符有助于增加粮食和农业植物遗传资源的数据数量和质量，并提高其在全球的可用性。到目前为止，已分配了近 90 万个数字对象标识符。得益于全球信息系统的中介功能和标准化，研究人员、植物育种者以及农民现在可以更高效地交换信息和数据。



C. 支持农民保护和可持续利用粮食和农业植物遗传资源

16. 农民权利是维持作物遗传多样性的一个重要方面。作为第一项特别承认地方和土著社区以及全世界农民几千年来对植物遗传资源的开发和管理作出巨大贡献的、具有法律约束力的国际文书，《国际条约》责成所有缔约方保护和促进农民的权利，包括保护农民的传统知识，确保他们参与公平的利益分享，并促进他们参与国家决策。

17. 自《国际条约》生效以来，缔约国的努力侧重于交流在各自国家范围内落实农民权利方面的经验。在这些交流中，还涌现出了关于《国际条约》如何支持落实

农民权利的意见，特别是吸引农民和农民组织以及其他有关利益相关方团体积极参与。

18. 2017年，管理机构设立了农民权利特设技术专家组，其任务是编制国家落实农民权利措施清单，并制定备选方案，鼓励、指导和促进实现《条约》第9条规定的农民权利。特设小组编制了一份清单草案，供管理机构本届会议审议通过。

D. 利益分享基金

19. 《国际条约》利益分享基金为发展中国家的项目提供赞助，目的是增加作物多样性，并实现植物遗传材料的动态交换，促进粮食安全和农村发展。

20. 自2009年成立以来，利益分享基金为67个发展中国家的80个项目提供资助，使全世界100多万人受益，其中大多数是小农。使用《标准材料转让协定》产生的第一笔基于用户的收入于2018年存入利益分享基金。

21. 利益分享基金一直通过其项目支持就地和农场管理，并与更广泛的迁地养护工作建立联系。利益分享基金使小规模农民、科学家和育种者能够利用《条约》的全球遗传物质基因库，开展合作研究并开发新的作物品种。因此，有助于促进粮食和农业植物遗传资源材料从农民动态流向迁地基因库，然后通过多边系统再次流转到农民手中。这些利益分享基金项目对促进世界农业生物多样性的保护和可持续利用、加强农业生产系统的复原力，以及加强小农的粮食安全，产生了重大积极影响。

22. 利益分享基金是《条约》供资战略的一个重要组成部分，在全面执行《条约》方面发挥着推动作用。利益分享基金并非在孤立地运作，因为对粮食和农业植物遗传资源的投资依赖于《国际条约》第18条所述的诸多供资机制。

E. 供资战略

23. 《供资战略》对于执行《国际条约》至关重要。发展中国家能否有效履行其在《条约》中做出的承诺，很大程度上取决于供资战略的有效运作。

24. 缔约方最近报告，正在探索创新方式，为粮食和农业植物遗传资源相关活动提供资金。例如，厄瓜多尔正在制定新的农业生物多样性法律，并将设立一个农业生物多样性、种子和可持续农业国家基金，以期使资源水平达到农业国内生产总值的1%。2018年，美国国际开发署拨款4700万美元，用于对作物开展合作研究，通过可持续利用粮食和农业植物遗传资源，推进粮食安全目标。这包括发展中国家国家政府研究人员、国际研究中心和美国大学研究人员和植物育种者之间开展合作研究工作。

25. 最近出台了若干与执行《供资战略》有关的政策措施，包括修订《供资战略》。因此，提交管理机构第八届会议审议的更新版《供资战略》除其他事项外，将为

《条约》的供资战略通过一项总体目标，并确立筹措资金的关键战略重点，以确保到 2030 年，能充分落实粮农组织关于粮食和农业植物遗传资源的第二份《全球行动计划》的所有优先事项。

III. 新动态：机遇和挑战

26. 正因为缔约方和利益相关方的承诺、奉献和努力，以及合作伙伴在管理机构政策指导下为实现《条约》目标而提供的支持，《国际条约》才得以取得今天的进展和成就。与此同时，在过去 15 年中，与《国际条约》有关的国际局势不断演变，全球格局发生了许多重要变化和新动态，对《国际条约》的执行产生了重大影响。

27. 《国际条约》生效以来最重要的新动态之一是通过《2030 年可持续发展议程》（《2030 年议程》）和可持续发展目标，其中提出了雄心勃勃议程和变革愿景。自 2015 年 9 月通过以来，《2030 年议程》和可持续发展目标一直在影响和指导国际发展努力，并对农业部门及其做法产生了重要影响。今天，可持续发展目标是国际社会的关键参考框架，不仅面向联合国成员国政府，而且对私营企业、发展组织、民间社会团体、学术机构也是如此。它呼吁各国和人们采取行动，开展合作，通过可持续发展来改变我们的世界。可持续发展不仅是一个科学概念，而且是一个规范性概念，强调通过所有人的合作，公平公正地促进全人类和地球的福祉。

28. 《2030 年议程》明确反映了可持续发展的三个层面——经济、社会和环境环环相扣的事实，强调应通过综合方式处理经济增长、社会包容和环境保护问题。可持续发展目标指出，粮食安全和可持续农业不仅是农业问题，而且与其他重要发展目标（如促进农村发展和负责任地管理自然资源）相互关联，强调应高度重视农业生物多样性的作用。因此，《2030 年议程》直接触及《国际条约》的核心问题，因为关于粮食和农业植物遗传资源管理的问题是农业、环境和商业部门之间的交集问题，各部门之间应形成合力。管理机构第七届会议确认，《国际条约》的执行特别有助于实现有关遗传资源的保护、获取和利益分享的可持续发展目标 2.5 和 15.6。

29. 2019 年 2 月，粮农组织发布了有史以来第一份关于粮食系统所赖以存在的生物多样性状况全球报告。《世界粮食和农业生物多样性状况》报告指出了一项关键研究结果：粮食和农业生物多样性正在下降。向少数物种和品种集约化生产的转变，仍然是造成粮食和农业生物多样性丧失的主要原因。报告指出，农田作物多样性的数量一直在下降，面临的威胁在不断增加。在收集或种植的约 6 000 种植物中，只有不到 200 种对全球粮食产量作出重大贡献，仅 9 种就占作物总产量的 66%。

30. 虽然报告还强调，各国越来越重视有利于生物多样性的做法和办法，认为这一研究结果令人鼓舞，但还需要开展更多工作，其中一项关键建议是加强有利框架，制定激励措施和利益分享措施，继续努力保护和可持续利用生物多样性。

报告还呼吁加强多利益相关方、跨部门、国际化合作，包括开展能力建设，同时指出，将农业生物多样性纳入所有相关政策领域的主流至关重要。

31. 自《国际条约》生效以来，与保护和可持续利用粮食和农业生物多样性有关的新技术，包括信息技术的发展，对《国际条约》的执行产生了越来越大的影响。这些技术在过去十年中一直在加速发展，一方面有助于提高粮食和农业植物遗传资源用户各项工作的效率和成效，但另一方面，也给管理粮食和农业植物遗传资源带来了制度和政策挑战。

32. 今天，人们清楚地认识到，从今往后，先进的遗传、基因组和相关技术将产生巨大影响，对植物育种和保护植物遗传资源产生巨大影响。大量更加精确的粮食和农业植物遗传资源数据在源源不断地生成。这些进展可以大大提高我们鉴定和评估遗传资源的能力，缩短育种周期，从而有可能为改善粮食和营养安全作出贡献。技术创新对于向环境友好型和健康生产系统转型也很重要。

33. 然而，也有人正在出现的新型遗传和相关技术以及与其相关的其他系统性问题可能产生的不利影响提出了一些关切。最值得注意的是，国家和区域之间在获得、利用和监管这些技术的使用以及随之而来的经济分化方面，还存在能力缺口。另一个重要方面，特别是与多边系统有关的方面，是如何处理、管理和利用这些技术产生的信息。

34. 先进的技术和信息有助于更好造福全球社会，实现确保所有人享有粮食和营养安全的集体利益，但同样重要的是确保公正公平的发展。特别是在《国际条约》框架下，在努力保护和可持续使用粮食和农业植物遗传资源时，必须特别关注农民的利益。

IV. 展望未来

35. 《条约》生效 15 周年值得庆祝，可借此机会认可《条约》所有利益相关方在执行方面所取得的进展和成就。同时，这也是审查过去 15 年中所发生变化和最新动态的重要时机，可反思影响其执行的关键问题。在头 15 年中，管理机构不可避免地侧重于建立和加强核心系统和机制，特别是加强获取和利益分享多边系统。今天，承蒙利益相关方的辛勤工作与合作，以及管理机构作出的重要决定，主要系统和机制已经建立并正常运作。

36. 为了使《国际条约》继续成为真正有价值的政策和业务工具，为促进粮食和农业植物遗传资源的交换和利用提供有效的治理框架，管理机构和所有《条约》利益相关方必须抓住这一机遇，不仅承认所取得的成就，还要再接再厉，迎接新挑战，把握新机遇，进一步推动《国际条约》在全球一级的执行，力争在国家 and 地方产生影响，进而实现粮食安全和可持续农业发展。

37. 在当前成就的基础上，在今后几年中，应加大力度有效执行《条约》，支持缔约方和其他利益相关方充分执行各项规定，特别是在国家一级。通过有效、充分地执行《国际条约》，管理机构可以加强《国际条约》对国际社会可持续发展的持续相关性和贡献。在今后十年，应大力强调加强与《条约》有关的国家农业和发展政策，并进一步纳入《国际条约》所提倡的养护和可持续利用的可行措施。具体包括加强将粮食和农业植物遗传资源纳入国家发展计划、国家预算，并将其作为获取捐助方支持和外部供资的优先事项，包括支持生物多样性和气候变化的多边机制。

38. 今后成功的关键取决于所有行动者的合作。管理机构将继续促进、加强和推动各级各利益相关方之间的合作，以进一步推动保护和可持续利用粮食和农业植物遗传资源。虽然粮食和农业植物遗传资源领域的相关行为者之间存在一些利益分歧，但所有人都拥有共同的目标，即保护和可持续利用这一重要的农业生物多样性。管理机构可加强他们建立创新型、战略性伙伴关系的权能，以更好地管理粮食和农业植物遗传资源。《2030 年议程》为这种合作提供了强有力的激励机制，呼吁不同的行动者团结起来，共同努力，解决分歧，实现共同目标，共创更美好的未来。

39. 在鼓励和促进伙伴关系方面，需要更加注重利益分享，特别是信息共享、技术转让和传播，以及能力建设。发达国家和发展中国家在改良作物的科技能力方面存在重大差距，这可能会影响《国际条约》的充分执行。相关利益相关方之间开展合作，有助于在各方建立信任，以便共同努力，增进对《国际条约》的信心。这种合作还有助于以更加综合的方式处理《国际条约》的若干条款，在落实不同条款时形成更强的合力。

40. 同样重要的是，应在科学与社会互动中寻求平衡的办法，推动出台最佳政策。在赞赏先进技术对保护、管理和使用粮食和农业植物遗传资源的贡献的同时，还有必要考虑其潜在影响，以及如何管理固有风险，尤其是对于作为最弱势群体的小规模农民。《2030 年议程》的精神要求采取整体办法，公正公平地实现可持续发展。

41. 将《条约》工作有力地纳入与生物多样性、气候变化和可持续发展有关的国际政策议程，仍将是一项集体工程。在 2020 年后全球生物多样性框架中倡导植物遗传资源对粮食安全和营养、可持续生计和消除贫困的贡献，也至关重要。新框架下的相关目标应将农业生物多样性与粮食安全和可持续农业联系起来，以便不仅保护遗传多样性，而且处理其可持续利用问题。需要更适当地审视农业与环境之间的重要联系，以便实现政策的统一协调。

42. 在保护和可持续利用粮食和农业植物遗传资源方面，鉴于各国之间的相互依存关系，国际社会必须作为一个整体行事。粮食和农业植物遗传资源仍在继续遭到侵蚀，世界人口仍在增长，气候变化对地球的不利影响也在增加。在探索、保护和利用粮食和农业植物遗传资源方面仍然存在重大缺口，需要通过第 5 条所呼吁

的综合办法加以弥补。长期保护和提供粮食和农业植物遗传资源对于解决营养不良和饮食多样化问题特别重要，但在此方面仍然存在重大不足。需要增加投资，保护、提供和使用对改善营养至关重要的作物的遗传资源，如水果、蔬菜和未充分利用的作物。

43. 国际社会需要建立有效且正常运作的治理框架，为应对当今严峻的全球挑战作出贡献。在其对粮食安全和可持续农业的领导和愿景下，管理机构可让《国际条约》的所有利益相关方跨越国界和部门聚集到一起，以实现我们更好地管理粮食和农业植物遗传资源的共同目标。

V. 征求指导意见

44. 请管理机构注意本文件所载资料，并考虑到本文件附录所载内容，通过一项决议，认可迄今取得的进展，并就《国际条约》未来发展方向提供指导，使其继续最有效地促进全球粮食安全和可持续农业，并通过执行《公约》应对新出现的全球挑战。

决议草案要点**第 XX/2019 号决议****庆祝《粮食和农业植物遗传资源国际条约》生效十五周年****管理机构，**

确认实施《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《国际条约》）十五年以来取得的显著成就和进展；

重申有效执行《国际条约》有助于应对当今粮食和营养安全、可持续农业和气候变化等全球重大挑战；

关切地注意到植物遗传多样性继续以惊人的速度遭受侵蚀，同时世界人口不断增长，营养不良和饥饿人口总数也正在增加，气候变化不利影响日益加剧；

意识到过去十五年全球政策格局的变化和先进技术的发展对粮食和农业植物遗传资源的保护和可持续利用带来了影响，同时也可能对《国际条约》的执行产生影响；

回顾第 1/2017 号决议“《粮食和农业植物遗传资源国际条约》对《2030 年可持续发展议程》所作贡献”，

1. **重申**致力于全面执行《国际条约》，以便其继续为粮食和农业植物遗传资源的管理提供有效、运行良好的全球治理框架；
2. **鼓励**缔约国将《国际条约》的执行纳入其国家政策、战略和计划主流，加强将《国际条约》纳入国家发展计划、国家预算和捐助者支持的优先事项；
3. **坚决支持**缔约方和不同利益相关方继续发展伙伴关系，以便按照《国际条约》的要求，有效公平地管理粮食和农业植物遗传资源；
4. **强调**需要扩大投资，以保护、提供和使用全球基因库中利用不足或代表性不足、但对于应对营养不良和其他挑战十分重要的农业植物遗传资源；
5. **确认**必须扩大获取和利益分享多边系统的覆盖范围，以进一步促进粮食和农业植物遗传资源的获取和交换，从而加强全球保护和可持续利用这些资源；
6. **进一步确认**公平分享利益，特别是信息共享、技术转让和能力建设，对于充分执行《国际条约》至关重要；
7. **呼吁[敦促]**缔约方和伙伴作出协调一致的努力和承诺，执行更新版《供资战略》，以支持和推动《国际条约》的执行。