



粮食和农业遗传资源委员会

暂定议程议题 3.2

第二十八届例会

2025 年 3 月 24–28 日，罗马

粮食和农业遗传资源及相关传统知识获取和 惠益分享国家措施的影响

目 录

	段 次
I. 引言	1 - 2
II. 其他论坛的获取和惠益分享措施评价	3 - 12
III. 获取和惠益分享国家措施的影响	13 - 20
IV. 征求指导意见	21

I. 引言

1. 粮食和农业遗传资源委员会（遗传委）上届会议要求秘书处继续监测其他论坛的获取和惠益分享动态，并考虑其潜在影响，包括对于遗传委及其成员的潜在机遇和挑战。遗传委还要求围绕获取和惠益分享国家措施产生的影响编写报告，分析这些措施对粮食和农业遗传资源（粮农遗传资源）及其相关传统知识利用和交换以及对惠益公正和公平分享的影响，供获取和惠益分享专家组审查。

2. 本文件简要概述了遗传资源及其相关传统知识获取和惠益分享的近期发展动态，其中重点评价了获取和惠益分享文书与措施的影响。本文件考虑了《获取和惠益分享措施对粮食和农业遗传资源及其相关传统知识使用和交换的影响》的部分主要结论¹，希望遗传委就该事项的进一步工作提供指导。

II. 其他论坛的获取和惠益分享措施评价

3. 目前，围绕获取和惠益分享相关国际文书及国家措施效果和影响的评价十分有限。部分原因是部分文书尚未生效²，其他文书也仅是刚刚生效。

4. 《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》以及《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（《国际条约》）作为获取和惠益分享文书的成效已经接受了评价³。这些评价通常侧重于相关文书的有效实施，并不考虑获取和惠益分享措施利益相关方的任何实际经验，或者获取和惠益分享措施对遗传资源及其相关传统知识使用者和提供者的可能影响。

《名古屋议定书》的效果

5. 正如第 31 条要求，对《名古屋议定书》效果的首次评价和审查于 2016 年启动，2018 年介绍了评价结果⁴。首次评价着眼于《名古屋议定书》各项规定在国家层面的实施水平，以及能力缺口和需求。首次评价通常不会区分遗传资源及其相关传统知识的不同部门，也不会关注用于研发的具体路径（例如药物开发、植物育种、作物保护等）。此外，遗传资源及传统知识使用者和提供者（包括土著人民）运用获取和惠益分享措施的实际经验也不是首次评价的重点关注。

¹ CGRFA-20/25/3.2/Inf.1。

² 例如，2023 年 6 月 19 日通过的《联合国海洋法公约下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协定》（BBNJ 协定），以及 2024 年 5 月 24 日通过的《产权组织知识产权、遗传资源和相关传统知识条约》。

³ 例如，世界卫生组织《共享流感病毒以及获得疫苗和其他利益的大流行性流感防范框架》（PIP 框架审查意见 EB140/16 号文件附件 1）。

⁴ CBD/SBI/2/3。

6. 2018年,《生物多样性公约》缔约方大会作为《名古屋议定书》缔约方会议注意到首次评价的主要结论,为后续评价提供更多信息来源起见,要求“对获取和惠益分享国家联络点、国家主管部门、以及遗传资源和/或相关传统知识使用者及提供者开展有的放矢的调查,了解实施《议定书》过程中遇到的挑战”⁵。第二次评价于2024年启动,因此将包括针对性调查,提供更多的信息⁶。此外,第二次评价还将针对有效实施和履约面临挑战的可能原因和深层次问题,以及强化落实《名古屋议定书》的可能方式开展范围界定研究⁷。第二次评价和审查预计将在实施附属机构第六届会议上进行审议。

7. 第二次评价国家报告也将纳入《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(《昆蒙框架》)集体实施进展的全球审查⁸。

《昆蒙框架》监测框架

8. 《生物多样性公约》第十五次缔约方大会通过了《昆蒙框架》监测框架。《昆蒙框架》长期目标C和行动目标13着眼于遗传资源及相关传统知识背景下的获取和惠益分享,旨在显著增加利用遗传资源、数字序列信息以及与相关传统知识所产生的货币和非货币惠益。具体而言,行动目标13要求“酌情在各层面采取有效的法律、政策、行政和能力建设措施,确保公正和公平分享利用遗传资源和遗传资源数字序列信息以及与遗传资源相关的传统知识所产生的惠益,便利获得遗传资源,根据适用的获取和分享惠益国际文书,到2030年促进更多地分享惠益”。

9. 各方商定的长期目标C和行动目标13下的主要指标侧重于根据适用的国际商定获取和惠益分享文书收到的货币惠益⁹,以及国际获取和惠益分享文书产生的非货币惠益¹⁰。另一个(“二元”)指标着眼于已采取有效的获取和惠益分享以及能力建设措施的国家,确保公正和公平地分享惠益¹¹。

10. 惠益是获取和惠益分享系统正常运转的重要指标,但其无法有效反映遗传资源及相关传统知识使用和交换方面获取和惠益分享措施对研发产生的影响,或获取和惠益分享措施的间接影响,包括提高意识和开发能力,例如让土著人民更加了解自己对于使用自有知识的权利。惠益也无法反映各个部门的具体情况,以及遗传资源的各种应用情境。同样,商定的二元指标可以体现已采取措施确保

⁵ CBD/NP/MOP/DEC/3/1, 第18段(a)。

⁶ CBD/NP/MOP/DEC/5/5, 附件, 见脚注(c)。

⁷ CBD/NP/MOP/DEC/5/5, 第7段(b)。

⁸ CBD/SBI/3/12, 表1。

⁹ C.1 根据适用的国际商定获取和惠益分享文书收到的货币惠益。

¹⁰ C.2 适用的国际商定获取和惠益分享文书产生的非货币惠益。

¹¹ C.b 已酌情在各层面采取有效的法律、政策、行政和能力建设措施,确保公正和公平分享利用遗传资源和遗传资源数字序列信息以及与遗传资源相关的传统知识所产生的惠益的国家数量。

惠益分享的国家数量，但却无法说明这些措施对粮农遗传资源及相关传统知识的使用和交换，或对惠益的实际分享产生了何种影响。

《粮食和农业植物遗传资源国际条约》

11. 《国际条约》在第 21 条中提出了遵守框架，要求领导机构批准遵守程序，包括“监督，并提供咨询或援助，包括法律咨询或援助”。遵守程序要求各缔约方每五年向遵守委员会报告“为实施《国际条约》各项义务而已经采取的措施”¹²。已开发了线上报告系统，推动基于标准报告格式进行报告，且所有国家报告均会发布在《国际条约》网站上¹³。在历届领导机构例会上，遵守委员会都会汇报国家报告综述和分析¹⁴。

12. 标准报告格式¹⁵聚焦于《国际条约》规定的遵守情况。国家报告主要就缔约方为实施《国际条约》而采取的行动提供信息，无需赘述利益相关方对于获取和惠益分享多边系统的经验。此外，毋庸说明的是，报告内容限制在《国际条约》范围之内，即粮食和农业植物遗传资源。然而，国家报告也会清晰展现多边系统中非货币惠益分享的情况，包括各国是否提供了或受益于能力建设活动、技术获取和信息共享。《国际条约》下的惠益分享基金能够提供货币惠益分享的情况，该机制是收取、利用和分享多边系统产生货币惠益的运行机制¹⁶。

III. 获取和惠益分享国别措施的影响

13. 应遗传委要求并于 2023 年发布的获取和惠益分享国家措施审查认为，“直接或间接适应粮农遗传资源明显特征的措施的正面或负面影响明显缺乏实证，无法说明此类措施对资源使用者、粮农遗传资源的保护和可持续利用、由此产生惠益的分享以及对粮食安全所产生的影响。此外，特定措施的具体实施情况也明显缺乏实证（…）¹⁷。”

14. 遗传委要求围绕获取和惠益分享国家措施在粮农遗传资源及传统知识各分部门的实际应用编写一份报告，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农遗传资源各分部门及粮农遗传资源相关传统知识和惠益分享的影响¹⁸。遗传委要求，该报告的编写应基于一项调

¹² 《推动遵守及处理不遵守问题的程序和操作机制》，领导机构决议 2/2011，后经决议 8/2023 修订。

¹³ <https://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/compliance/compliance-reports/en/>

¹⁴ 最新报告：IT/GB-10/23/14。

¹⁵ 第 7/2019 号决议。

¹⁶ <https://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/benefit-sharing-fund/bsf-overview/en/>

¹⁷ Humphries, F., Laird, S., Wynberg, R., Morrison, C. Lawson, C. and Kolesnikova, A. 2023. 《适应粮食和农业遗传资源及相关传统知识明显特征的国家获取和惠益分享措施调查》。粮农组织粮食和农业遗传资源委员会。第一次修订版。罗马。<https://doi.org/10.4060/cb6525en>

¹⁸ CGRFA-18/21/Report, 第 27 段。

查和其他信息来源¹⁹。调查过程中使用了两份线上问卷，一份面向遗传委国家联络点/协调员以及《国际条约》和《名古屋议定书》国家联络点，另一份则面向遗传资源提供者 and 使用者；调查工作于 2024 年 7 月 18 日启动，提交反馈意见的截止日期为 2024 年 9 月 20 日。

15. 两项调查回复率都不高。面向国家联络点的调查收到了 70 个国家不到 120 份的回复。若干受访人以多个身份回复问卷，即不同部门/文书的国家联络点；相对较多的受访者以粮农植物遗传资源国家联络点及/或《国际条约》联络点的身份回复问卷，粮农遗传资源其他部门在调查中代表性不足。并非所有受访者都回复了全部问题。

16. 面向遗传资源提供者和使用者的调查收到了 16 个国家的 22 份使用者/提供者回复。22 份这个样本量太小，无法开展有意义的分析。此外，只有 15 个受访者表示他们自己或所属机构实际交换了（提供或收到）粮农遗传资源，进一步削弱了调查结果的价值。在 15 个受访者中，绝大多数（12 个）表示他们最为熟悉植物遗传资源。

17. 由于受到上述限制，报告草案主要依赖于间接信息，即 2014 年至 2024 年发表的文献。

18. 报告比较了《名古屋议定书》所述获取和惠益分享双边措施与多边措施（例如《国际条约》的多边系统）对于粮农遗传资源使用和交换的影响。报告指出，很多文献认为由于获取和惠益分享国家措施、程序和机构问题各异，且谈判达成因地制宜的获取和惠益分享合作非常困难，因而关于双边措施对粮农遗传资源利用的影响多持批判态度。报告进一步表示，尽管《国际条约》下的《标准材料转让协议》得到广泛支持，但仍面临着种种挑战，包括惠益分享、多边系统的范围以及材料信息的获取。需要指出的是，《国际条约》领导机构第九届会议重新组建了加强获取和惠益分享多边系统运行特设工作组，目前正在着手解决其中部分挑战²⁰。

19. 正如获取和惠益分享专家组所言，报告中对于获取和惠益分享措施负面和正面影响的考量可能有失平衡，这可能是因为在文献中存在一定的偏倚，大部分文献指出了获取和惠益分享措施实施的问题，却没有呈现出成功的经验。现有文献还往往忽视了获取和惠益分享措施在意识提高方面可能发挥的重要作用，包括各

¹⁹ CGRFA-19/23/Report, 第 24 段。

²⁰ 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使用者带来的惠益，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) 改善多边系统中粮食和农业植物遗传资源的供给；(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。IT/GB/9/22/Report, 决议 3/2022, 另见 CGRFA-20/25/12.2。

国对本国遗传资源的主权意识，农民权利的意识（得到了《国际条约》的承认），以及土著人民作为很多遗传资源托管者的身份和权利的意识。

20. 总体而言，报告认为，需要开展进一步的实证研究，分析获取和惠益分享措施对粮农遗传资源及其相关传统知识利用的影响以及对由此产生惠益的影响，包括直接和间接影响。

IV. 征求指导意见

21. 遗传委不妨：

- (i) 注意到《获取和惠益分享措施对粮食和农业遗传资源及其相关传统知识使用和交换的影响》报告草案²¹；
- (ii) 要求秘书发布最终报告，并将其提交给获取和惠益分享交换机制，供第二次评价参考，并助力审查《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》的效果；
- (iii) 要求秘书根据收到的回复意见修订问卷，基于修订后的问卷再次开展调查，并将调查结果提交给遗传委第二十二届例会供其审议；
- (iv) 要求秘书继续监测与遗传委职责相关的其他论坛的获取和惠益分享发展动态，并向遗传委第二十一届例会进行报告。

²¹ CGRFA-20/25/3.2/Inf.1。