

《名古屋议定书》政府间委员会谈判进展回顾

臧春鑫¹ 蔡 蕾² 关 潇¹ 徐 靖¹ 李俊生^{1*}

1 (中国环境科学研究院环境基准与风险评估国家重点实验室, 北京 100012)

2 (环境保护部自然生态保护司, 北京 100035)

摘要: 2010年10月《生物多样性公约》缔约方大会第十次会议通过的《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》(简称《名古屋议定书》), 是实现《生物多样性公约》确保公平公正地分享因利用遗传资源而产生惠益目标的里程碑式文件, 该议定书将会在2014年10月12日正式生效。本文回顾了《名古屋议定书》政府间委员会上对履约机制、全球多边惠益分享机制、信息交换所、能力建设和意识提高等议题的谈判过程, 并对下一步相关工作的开展提出了建议。

关键词: 生物多样性公约, 名古屋议定书, 获取与惠益分享

Review the progress of negotiations of the Intergovernmental Committee for the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing

Chunxin Zang¹, Lei Cai², Xiao Guan¹, Jing Xu¹, Junsheng Li^{1*}

1 State Key Laboratory of Environmental Criteria and Risk Assessment, Chinese Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012

2 Department of Nature and Ecology Conservation, Ministry of Environmental Protection of China, Beijing 100035

Abstract: Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Sharing from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity was adopted by the 10th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity is a milestone document. The Nagoya Protocol enters into force on 12 October 2014. This paper reviews the negotiations of the Intergovernmental Committee for the Nagoya Protocol on the compliance mechanism, global multilateral benefit-sharing mechanism, the access and benefits sharing clearing-house and information-sharing, awareness-raising and capacity of the Intergovernmental Committee for the Nagoya Protocol on access and benefit-sharing and gives suggestions for related work in next steps.

Key words: Convention on Biological Diversity, Nagoya Protocol, access and benefit-sharing

生物遗传资源是一个国家重要的战略资源, 同时也是支撑植物育种、农业生产和现代生物产业发展的基础, 受到世界各国的高度重视(Fowler & Hodgkin, 2004; Reji, 2010)。由于各国生物遗传资源存在巨大的差异, 发达国家通常会采用各种生物勘探手段开发利用发展中国家丰富的资源, 如借助其先进的生物技术, 开发医药、化妆品、保健食品、花卉、生物燃料、农作物和畜禽新品种等, 并通过知识产权保护从中获取暴利, 而提供资源的发展中

国家却没有得到相应的回报和补偿(薛达元, 2007)。这种“生物剽窃”现象严重侵害了发展中国家的权益, 发展中国家强烈呼吁国际社会建立一种能够公平公正地分享生物遗传资源开发利用所获利益的国际制度。

为促进生物多样性保护、可持续利用和公平惠益分享, 1992年联合国环境与发展大会通过了《生物多样性公约》(简称《公约》), 并将公平公正地分享因利用生物遗传资源产生的惠益作为《公约》的

收稿日期: 2014-09-02; 接受日期: 2014-09-27

基金项目: 环境保护部生物多样性保护专项

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: lijsh@craes.org.cn

三大目标之一。为实现此目标,2000年《公约》成立特设工作组,就建立“遗传资源获取与惠益分享国际制度”展开谈判(薛达元,2011)。经过十余年的艰苦谈判,2010年10月,在《公约》第十次缔约方大会上《名古屋议定书》,同时决定设立《名古屋议定书》政府间委员会(Intergovernmental Committee for the Nagoya Protocol),审议和筹备召开《名古屋议定书》政府间委员会第一次会议(ICNP-1)。

《名古屋议定书》政府间委员会是经《生物多样性公约》授权成立的、在议定书生效前进行相应筹备工作的机构,对于议定书的建章立制有重大影响,各方对政府间委员会十分重视。截至2014年10月12日《名古屋议定书》生效前,《生物多样性公约》共授权召开了三次政府间委员会。分别是在2011年6月5–10日(加拿大蒙特利尔);2012年7月2–6日(印度新德里)和2014年2月24–28日(韩国平昌)。三次会议主要对议定书的履约机制、全球惠益分享机制、获取和惠益分享信息交换所(下称ABS信息交换所)、能力建设和意识提高等议题进行了讨论。

1 关于《名古屋议定书》的履约机制

履约机制是国际法律文书的核心内容,涉及到如何对违反条约的情事进行处理。在《名古屋议定书》谈判中,该问题一直是谈判的焦点(Nijar,2011)。在三次政府间委员会期间,各方主要审议了《公约》秘书处起草的关于促进遵守《名古屋议定书》和处理不遵守事例的合作程序和体制机制的一系列备选办法(徐靖等,2012)。首先,各方一致认为在履行多边环境协定(Multilateral Environmental Agreements,简称MEA)时,发生不履行行为的主要原因是缺乏履行义务的能力、意识或资源(UNEP,2006)。但在何种不履约情事需要由议定书履约机制进行处理的问题上,各方立场分歧较大。

以非洲集团为代表的遗传资源原产国主张突破传统MEA履约机制的藩篱,建立一种具有法律约束力的、强有力的履约机制。如果使用者不遵守议定书第5–7条,第16–18条的情事,即使用者不遵守遗传资源提供国国内立法,不事先取得提供国政府“事先知情同意”(PIC),不与资源提供者订立“共同商定条件”(MAT)的具体案例,也可由资源提供者或代表其利益的缔约方政府按照议定书履约机制进行处理(徐靖等,2012)。在政府间委员会第一次

会议(ICNP-1)期间,埃及代表非洲集团对由秘书处拟订的会议文件进行了公开质疑,要求澄清文件中第6段关于“履约不包括遵守国内立法和共同商定条件”以及第18段关于“履约机制通常不具备法律约束力”的错误表述(IISD,2012)。

以欧盟、加拿大和日本为代表的遗传资源使用国则认为应参照其他MEA已有的履约机制,来建立本议定书的履约机制。他们强调传统MEA履约机制的非司法性和非对抗性,主张以《名古屋议定书》第30条作为构建履约机制的基础,所谓履约机制只能对缔约方政府的不履约情事进行处理(徐靖等,2012)。对于使用者不遵守议定书第5–7条,第16–18条的情事,应当在有关缔约方管辖范围内,按照民事诉讼程序进行处理。一些已经拥有相应国内立法、争端处理能力较强的遗传资源提供国,也较为倾向于采用传统的MEA履约机制,较多考虑议定书履约机制与其国内立法的衔接。

基于以上立场,各方围绕履约机制的目标、性质、原则、机构设置、主要职能、启动主体及程序、促进履约和解决不履约情事的措施等问题进行了磋商。总体上看,以非洲集团为代表的遗传资源提供国的主张未被采纳(IISD,2014)。

2 关于全球多边惠益分享机制

《名古屋议定书》第10条规定:“缔约方应考虑制定全球性多边惠益分享机制的必要性及相关模式,以便处理在跨境的情况下或无法准予获得事先知情同意的情况下由利用遗传资源和与遗传资源相关的传统知识的使用者通过这一机制所分享的惠益,应该用于支持全球生物多样性保护和其组成部分的可持续利用”(SCBD,2011)。该条款是在《名古屋议定书》谈判进程中应非洲集团的要求加入的,涵盖了《名古屋议定书》谈判中遗传资源使用国及提供国难以达成共识的问题。

在政府间委员会第二次会议上(ICNP-2),对全球多边惠益分享机制进行了首轮磋商。遗传资源提供国和使用国分歧较大(IISD,2012),主要集中在是否建立和如何建立全球多边惠益分享机制。非洲集团强烈要求尽快建立该机制,强调该机制是双边模式的补充,确保使用者在利用异地保存的、国家管辖范围之外的或《公约》及《名古屋议定书》生效前获取的遗传资源及可公开获取的传统知识时

必须分享惠益。他们认为,《名古屋议定书》确定的“双边模式”无法确保所有因利用遗传资源及相关传统知识产生的惠益得到公平、公正的分享,尤其是在COP-10会议未能对议定书的时间及地理范围等关键性问题进行很好处理的情况下,使用者对针对议定书乃至公约生效之前就已经移地保存(*ex-situ* collection)的遗传资源正在进行的研发活动仍未受到任何限制。另一方面,在现有多边协定体系中,并没有一个协定要求使用者在 Antarctic、公海等非国家管辖范围以外区域获取的遗传资源进行研发所得的惠益进行分享。这些遗传资源正被排除于惠益分享机制之外,成为全球惠益分享体系的“孤儿”。

欧盟、加拿大等生物技术发达国家则对继续讨论这些问题持消极态度,认为这是重启关于《名古屋议定书》时间和地理范围的谈判,并与新西兰、瑞士一同主张,应该对《名古屋议定书》履行情况进行审查并确定空缺后,再考虑建立该机制的必要性。至于是否真的存在所谓跨境情况或无法准予获得事先知情同意的情况,则需要各方进行更广泛的讨论。

在政府间委员会第三次会议(ICNP-3)上,审议了全球多边惠益分享机制专家会议报告,并就该议题进行了一般性讨论(IISD, 2014)。各方最终同意在不妨碍国家对遗传资源行使主权及《名古屋议定书》双边模式实施的前提下,继续磋商该问题。

基于第二、三次政府间委员会对于该议题的讨论,可以看出非洲集团虽支持建立该机制,但限于能力,无法有效主导议题;巴西等部分提供国未表支持,担忧该机制不利于国家行使主权;使用国代表则通过提出许多技术性难题来拖延议题进程。由此可以推断,该议题将会成为今年10月份将要举行的《名古屋议定书》缔约方会议谈判的焦点内容。

3 关于ABS信息交换所

关于ABS信息交换所这个议题,在三次政府间委员会期间,各方均同意开展ABS信息交换所分阶段的运作模式,并先后针对收录信息的种类、信息管理的模式、交换所的管理模式、与《公约》信息交换所之间的关系、是否需要建立“非正式咨询委员会”以及ABS信息交换所试点阶段进展报告等问题展开了讨论。

(1)关于收录信息的种类。欧盟、加拿大等发达

国家认为应该以《议定书》第14条第2和第3款规定的信息种类为依据,优先收录的信息包括:ABS相关法律法规、国家联络点和主管当局以及获取时颁发的许可证或等同文件,其他信息应仅作为补充信息;而以纳米比亚为代表的发展中国家则认为,掌握在遗传资源使用过程中出现的第三方转让动态信息,对于追踪遗传资源使用情况具有重要意义,应将第三方转让协定的信息纳入优先收录信息;加拿大、瑞士表示,合同条款范本、检查点信息等也并非试运行阶段必须提交的信息,但遭到纳米比亚、印度、巴西等国的反对。

(2)关于信息管理。加拿大指出考虑到各国颁发的证书在格式和内容方面的差异,通用格式的适用范围应排除获取时颁发的许可证或等同文件;而巴西和埃及等发展中国家则指出在统一格式之前应组织相关研究。

(3)关于交换所管理模式。埃及、伊朗和巴西等国主张,应当建立专门信息交换所联络点,特别是为土著和地方社区联络点提供灵活性,并由缔约方决定本国内多个主管当局的信息提交机制。

(4)关于试行阶段运作时间和资金需求。欧盟质疑秘书处提供的试运行时间表和资金需求,认为应当加快试运行进程,缩短筹备时间,在政府间委员会第二次会议(ICNP-2)期间应该对已经进行的部分工作进行审查和评估。

(5)关于ABS信息交换所与《公约》信息交换所之间的关系。欧盟认为,ABS信息交换所应作为《公约》信息交换所的一部分,而秘鲁、巴西则认为应保持ABS信息交换所的有效性和独立性。关于非正式咨询委员会,欧盟、秘鲁等认为该委员会的组成、职能、运作方式等均不明确,欧盟还建议制定该委员会的路线图和详细预算。对此,秘书处说明,成立ABS信息交换所非正式咨询委员会是借鉴生物安全信息交换所的经验,并计划考虑到区域平衡性,由缔约方推荐每个区域设3-5名专家为ABS信息交换所提供技术咨询。最终,会议达成“ABS信息交换所作为《公约》信息交换所的一部分,但又充分考虑到ABS信息交换所的有效性和独立性”的折中案文,并向COP-11建议同意成立ABS信息交换所非正式咨询委员会,目的是协助秘书处为ABS信息交换所运行阶段提供技术支持。在2014年2月召开的政府间委员会第三次会议(ICNP-3)上审议了

ABS信息交换所试点阶段进展报告, 欧盟表示ABS信息交换所是监测和报告的重要途径。非洲集团强调应明确信息交换所发布信息的范围。加拿大强调国际认可的获取证书和第三方转让不是必填信息, 建议要求非正式咨询委员会根据《议定书》条款就必填和选填信息提出建议。

通过三次政府间委员会对相关问题的讨论, 可以基本发展中国家更希望看到信息交换所提供的信息像在生物安全信息交换所中体现的那样, 可以帮助监督遗传资源的利用并对决策提供支持。大多数发达国家则更倾向于信息交换所仅提供基本信息, 而更多地关注使用者如何获取相关信息。

4 关于能力建设和意识提高

关于能力建设和意识提高这两个议题, 在政府间委员会第一次会议(ICNP-1)上进行了第一轮讨论, 审议了《公约》秘书处提供的“能力建设和发展措施以及其附录的战略框架拟议要点”和“提高对于遗传资源和相关传统知识重要性的认识措施”。与会方一致同意制定能力建设和发展战略框架和制定《名古屋议定书》提高认识战略, 但在拟议要点方面和在提高认识方面如何开展工作存在异议。以欧盟为代表的发达国家表示各方有权就能力建设涵盖的关键领域发表观点, 反对在此之前就将“关键领域”纳入拟议要点, 建议根据各方提交的观点和意见, 再决定是否有必要召开专家会; 以埃及为代表的发展中国家支持召开专家会, 并指出能力建设关键领域应包括基线调查、传统知识、技术转让和遗传资源利用情况追踪等。我国的立场是, 资金支持对于能力建设具有重要意义, 但其重要性在建议草案中没有得到足够的体现, 建议邀请缔约方、全球环境基金(Global Environment Facility)等融资机构为能力建设提供财政支持。会议最终建议制定能力建设和发展战略框架, 邀请各方就战略框架拟议要点提交观点和意见, 但并未提及专家会。“关键领域”最终没有纳入战略框架拟议要点。

在政府间委员会第二次会议上(ICNP-2), 关于能力建设方面, 主要就战略框架的性质、重要性、资金保障等方面展开讨论。各方均表示制定能力建设和发展战略框架对促进《名古屋议定书》的生效、执行都非常重要, 应尽快确定能力建设和发展战略框架的内容。关于意识提高战略, 欧盟、加拿大、

日本、韩国、巴西和非洲集团代表等均表示, 提高对遗传资源及其相关传统知识重要性的认识对《名古屋议定书》的实施非常重要。最终会议一致通过修改后的意识提高战略案文。

在政府间委员会第三次会议上(ICNP-3), 对能力建设和发展战略框架草案进行了审议。各方均表示支持战略框架, 多数发展中国家呼吁充足的资金支持以确保战略框架得到有效执行。非洲集团建议成立咨询委员会, 就战略框架的执行情况提供咨询意见; 瑞士、加拿大和欧盟认为委员会应是临时性机构, 期限到第二次缔约方会议为止, 要求其仅就战略框架效果评估提供意见; 非洲集团和阿根廷则要求延长委员会期限。我国赞同能力建设和发展战略框架草案的主要内容, 同时强调充足的资金保障对于落实能力建设和发展战略框架的内容具有重要作用。

5 对策和建议

根据《公约》秘书处公布的信息, 《名古屋议定书》将于2014年10月12日生效。我国是生物多样性大国, 生物遗传资源丰富, 特有物种和资源类群较多(武建勇等, 2011)。根据2008–2011年出入境检验检疫部门的记录, 出境的生物物种资源有10,403个批次(占出口总额的67%), 出口到160个国家和地区(Song *et al.*, 2013), 我国生物物种资源面临较高的流失风险(Sang *et al.*, 2011; 武建勇等, 2013)。所以, 《名古屋议定书》的生效对于制约国外公司或个人对我国遗传资源的非法获取行为将会起到积极作用。但是, 《名古屋议定书》在赋予遗传资源及相关传统知识提供国获得公平公正分享惠益权利的同时, 也要允许有序获取遗传资源及相关传统知识, 而不是严格控制(武建勇等, 2013), 这对我国现有的法律体系和遗传资源的监管机制提出了挑战。主要体现在涉及遗传资源获取与惠益分享的政策法规体系不完善、尚未建立有效的部门间协同监管机制和对遗传资源缺乏有效监管手段等方面, 为有效应对《名古屋议定书》生效后给我国所带来的影响, 建议尽快开展以下工作:

(1)推进遗传资源获取与惠益分享国内立法工作。《名古屋议定书》要求缔约方通过国内立法、行政和政策措施, 履行《名古屋议定书》的义务。我国现有的一些法律法规, 虽然有些条款与获取生

物资源有关,但普遍缺少惠益分享的内容,因此若想有效应对《名古屋议定书》生效带来的影响,就必须对国内现有的法律法规进行梳理,查找空缺,推动国内立法和监管工作的开展,维护国家主权。

(2)加强遗传资源获取与惠益分享能力建设。遗传资源的获取和惠益分享问题涉及的领域广、部门多、交叉大,需要各相关部门建立长效、稳定的协调机制,加强部门间的沟通和配合。建议建立生物遗传资源利用和惠益分享数据库及信息平台,加强专业人才和管理人才队伍建设,为科学管理提供人才储备和技术支撑。

(3)完善遗传资源获取与惠益分享的监管体系。加强对遗传资源引进、引出和流失的动态监管,并建立相应的备案制度。规范生物遗传资源的采集、利用和对外输出行为,保障我国在生物遗传资源保护中的正当权益。

(4)加大对生物遗传资源获取与惠益分享的宣传力度。近年来,生物多样性保护的概念已经逐渐被公众所接受。但是对于生物遗传资源获取与惠益分享的意义,公众普遍缺乏了解,对其重要性的认识不够,要通过宣传教育,让公众充分认识生物遗传资源作为国家战略资源的重要性和保护的迫切性,增强相关单位和个人的守法意识和保护生物遗传资源的责任感。

参考文献

- Fowler C, Hodgkin T (2004) Plant genetic resources for food and agriculture: assessing global availability. *Annual Review of Environment and Resources*, **29**, 143–179.
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (2012) Summary of the second meeting of the Intergovernmental Committee for the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing of the Convention on Biological Diversity: 2–6 July, 2012. *Earth Negotiations Bulletin*, **9**(579), 9, New Delhi, India.
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (2014) Summary of the second meeting of the Intergovernmental committee for the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing of the Convention on Biological Diversity: 24–28 February, 2014, *Earth Negotiations Bulletin*, **9**(617), 3, Pyeongchang, Korea.
- Nijar GS (2011) *Research Papers 36: The Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources: Analysis*

- and Implantation Options for Developing Countries*, pp. 1–43. South Centre, Geneva.
- Reji KJ (2010) International regime on access and benefit sharing: where are we now? *Asian Biotechnology and Development Review*, **12**, 77–94.
- SCBD (Secretariat of Convention on Biological Diversity) (2011) *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity: Text and Annex*. Montreal, Canada.
- Sang W, Ma K, Axmacher JC (2011) Securing a future for China's wild plant resources. *BioScience*, **61**, 720–725.
- UNEP (United Nations Environmental Programme) (2006) *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. UNEP Compliance Manual, 144.
- Wu JY (武建勇), Xue DY (薛达元), Zhou KX (周可新) (2011) Past and present status of introduced plant genetic resources in China. *Journal of MUC (Nature Science Edition)* (中央民族大学学报(自然科学版)), **20**(2), 49–52. (in Chinese)
- Wu JY (武建勇), Xue DY (薛达元), Zhao FW (赵富伟) (2013) Plant genetic resources collection of some botanic gardens in the USA and UK from China. *Resources Science* (资源科学), **7**, 1499–1509. (in Chinese with English abstract)
- Wu JY (武建勇), Xue DY (薛达元), Zhao FW (赵富伟), Wang YJ (王艳杰) (2013) Impacts of the Nagoya Protocol on access to plant genetic resources and benefit sharing in China. *Biodiversity Science* (生物多样性), **21**, 758–764. (in Chinese with English abstract)
- Xue DY (薛达元) (2007) Access and benefit sharing of genetic resources: background, progress and challenges. *Biodiversity Science* (生物多样性), **15**, 563–568. (in Chinese with English abstract)
- Xue DY (薛达元) (2011) Analysis for the main elements and potential impacts of Nagoya Protocol. *Biodiversity Science* (生物多样性), **19**, 113–119. (in Chinese with English abstract)
- Xu J (徐靖), Li JS (李俊生), Xue DY (薛达元) (2012) Negotiation progress of the Nagoya Protocol on the access of genetic resources and benefit-sharing and countermeasures. *Biodiversity Science* (生物多样性), **20**, 779–783. (in Chinese with English abstract)
- Song Y, Zhao Z, Xu J, Chen K, Li MF (2013) Threats to China's biological resources posed by expanding international trade. *Biodiversity and Conservation*, **22**, 1843–1845.

(责任编辑: 薛达元 责任编辑: 周玉荣)