



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/2/12  
24 March 2005  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

《生物多样性公约》缔约方大会作为  
《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方会议  
第二次会议  
2005 年 5 月 30 日至 6 月 3 日，蒙特利尔  
临时议程\*项目 14

### 社会经济因素：研究和信息交流方面的合作（第 26 条第 2 款）

#### 执行秘书的说明

#### I. 引言

1. 缔约方大会作为《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方会议在第一次会议上通过了第二次会议到第五次会议间的中期工作规划。根据该中期工作规划，缔约方大会作为《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方会议第二次会议将审议的议题之一是《生物安全议定书》第 26 条下有关社会经济因素的问题。工作规划进一步表明这次会议的重点应放在根据第 26 条第 2 款的内容，在改性活生物体的社会经济影响（特别是对土著和当地社区的社会和经济影响）的研究和信息交流方面开展合作。

2. 因此，执行秘书编写了本说明，以协助缔约方大会作为《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方会议在议定书第 26 条第 2 款的背景下，在改性活生物体的社会经济影响的研究和信息交流方面开展合作的问题。本说明第二节简要介绍了议定书第 26 条的背景。第三节综述了已考虑到技术的社会经济影响、特别是改性活生物体的社会经济影响的一些现行进程。所述内容并非旨在详尽无遗，因为除这里讨论的进程外，在国家和国际一级可能还有更多与此相关或可供汲取经验教训的进程和安排。第四节重点介绍了在改性活生物体的社会经济影响的研究和信息交流方面开展合作的一些机会。同样，这也只是有关促进在改性活生物体的社会经济影响方面开展合作的机会或可能途径的指示性清单。最后，本说明第五节提出了缔约方大会作为《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方会议可审议的决定草案的组成部分。

#### 二. 生物安全议定书中的社会经济因素

3. 在生物安全议定书谈判最初的开始阶段就提出了改性活生物体的社会经济影响问题，并且在整个谈判过程中这仍然是在谈判者之间存在分歧的问题之一。一些国家认为这一议题涉及广泛而复杂的问题，对其采取任何法律规定的做法将困难重重并且起负作用。有人担心，改性活生物体进口国对于社会和经济影响的考虑会造成歧视和保护主义。这种意见认为，扩大这方面因素的考虑容易被用于设立不应有的贸易壁垒并严重影响这些产品的国际贸易。

4. 但其他一些国家对于引进现代生物技术产品可能对本国社会和经济造成的若干不利影响表示关注。许多改性活生物体可能进口国担心这些生物体可能会取代本地品种、造成市场和就业机

\* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/2/1.

会丧失并对文化和道德价值观构成威胁，从而对本国农民、土著和当地社区的生计造成破坏。他们认为，引进改性活生物体可能会侵蚀本国多样化的农业系统，并破坏生物多样性及其保护和可持续利用的价值。

5. 第一次谈判会议结束时，请秘书处编写关于生物技术的社会经济影响的研究报告，后来改为要求编纂关于生物技术可能的积极和消极社会经济影响的现有文献书目。编纂完毕的书目提交给生物安全工作组第二次会议。<sup>1/</sup> 该书目内容广泛，且随着所涉及问题的广度愈加扩展和公众对此问题的兴趣增加，有关文献的数量在不断增加。

6. 最后终于达成了妥协，体现在议定书第 26 条中。该条第一段指出进口缔约方在做出是否进口改性活生物体决定时可以考虑社会经济因素。在考虑社会经济因素时，要求缔约方确保其行为符合其国际义务。第二段鼓励缔约方开展合作，针对改性活生物体所产生的任何社会经济影响、特别是对土著和当地社区和影响进行研究和交流信息。

### 三. 其他进程和安排下的社会经济因素

#### A. 联合国

7. 根据 2001 年 12 月 21 日联合国大会关于科技促发展的第 56/182 号决议，联合国秘书长向联大第 58 届会议提交了题为新型生物技术影响的报告，报告特别关注可持续发展，包括食品安全、健康和经济生产能力问题。<sup>2/</sup> 该报告概述了生物技术的全球影响，特别是这种技术在发展中国家国家的影响。

8. 报告还重点指出了有关生物技术的一些顾虑。报告提到生物技术具有取代几种化学产品（特别是农产品）和转移生产基地的可能性，这样由于使用这种技术可以在作物的正常生长地域之外种植这些作物，可能会造成当地市场和生计的转移。报告还指出，对于在发展中国家人们已使用的产品授予专利损害了生物技术工业的形象。报告将这些问题概括为生物技术引起的经济风险问题，为了解决目前围绕生物技术的一些争议必须解决这一问题。<sup>3/</sup>

#### B. 世界银行

9. 申请得到世界银行资助的项目必须进行环境评估，以确保项目对环境无害并且具有可持续性。根据世行 1999 年 1 月运作手册中的运作政策 4.01，环境评估包括考虑自然环境（空气、水和土地）；人类健康和安全；社会因素（自愿性定居、土著人民和文化财产）；及跨境和全球环境影响。全球环境问题包括对生物多样性的不利影响。

10. 世界银行要求就含有较多社会因素（如对土著人民<sup>4/</sup>造成影响）的项目同受项目影响的集团和当地非政府组织进行磋商。世行还有一个专门针对涉及土著人民问题的运作指令 (OD 4.20)

11. 无论世界银行的手册或指令都无法适当延伸用于在生物安全议定书的背景下考虑改性活生物体可能造成的社会经济影响问题。但是，应注意对规划中项目或活动的社会和经济影响进行分析的做法长久以来已经得到确立，成为环境影响评估的一部分，这一工具广泛用于评估潜在的影响并确保所做的决定对环境无害和具有可持续性。

#### C. 《实施卫生和植物检疫措施协议》

12. 《实施卫生和植物检疫措施协议》是世界贸易组织（世贸组织）下的协议之一。该协议适用于所有对贸易有影响的卫生和植物检疫措施。协议要求世贸组织成员国采取的卫生和植物检疫措施必须在因地制宜开展评估的基础上进行。<sup>5/</sup>

---

<sup>1/</sup> UNEP/CBD/BSWG/2/4

<sup>2/</sup> 2003 年 5 月 9 日第 A/58/76 号文件。

<sup>3/</sup> 同上，第 9 页。

<sup>4/</sup> 应注意《生物多样性公约》和《生物安全议定书》中均使用“土著和当地社区”这一用语。

13. 协议要求世贸组织成员国在评估对动物或植物生命或健康的风险并确定应采取的适当措施时，应考虑到有关的经济因素。这些因素包括：由于害虫或疾病侵入、繁殖或扩散所造成的生产或销售丧失的损失；进口成员国境内控制或消灭措施的成本；及为控制风险采取其他做法的相对成本效益。<sup>5/</sup>

#### **D. 《生物多样性公约》**

14. 《生物多样性公约》第 14 条包含有关影响评估及对生物多样性破坏的责任和补救的规定。为了促进开展影响评估以避免或尽量减轻对生物多样性的不利影响，缔约方大会自第四届会议以来已采取了若干行动。秘书处收集并综合了顾及下列因素的影响评估的情况，并提交科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）审议：与生物多样性有关的环境影响和与此相连的社会经济影响、战略环境评估、关于环境影响评估的现行立法、及有关环境影响评估的案例研究。缔约方大会在第六届会议上通过了与国际影响评估协会联合制定并经科咨机构审议和提交的关于影响评估的准则。<sup>7/</sup>

15. 根据该准则，环境影响评估是“评估拟议的项目或开发对环境的可能影响、顾及相关的对社会经济、文化和人类健康的有益和不利影响的进程”。<sup>8/</sup>

16. 缔约方大会还根据公约第 8(j) 条和第 14 条通过了对拟议在圣地以及土著社区和地方社区历来占据或使用的土地和水域举办的、或可能对其产生影响的开发项目进行文化、环境和社会影响评估的建议。<sup>9/</sup> 关于社会经济影响评估的一节要求对各不同因素进行分析，包括就业、收入和资产分布、以及传统生产制度。它强调需要评估对土著和当地社区在就业机会、市场准入和创收方面的可能影响。建议还包括就制定和使用社会经济指标与有关社区磋商，这些指标应顾及健康、安全、食品和生计安全因素及对社会凝聚力和流动性的可能影响。

17. 执行秘书为第 8(j)条和相关条款不限名额特设会间工作组第二次会议编写的、题为“对拟议在圣地以及土著社区和地方社区历来占据或使用的土地和水域举办的，或可能对其产生影响的开发项目进行文化、环境和社会评估的准则或建议草案背景情况”的说明<sup>10/</sup>中描述了社会影响评估的范围。根据这一说明，社会影响是“可能影响一个社区的安康、活力和可变性-即以各种经济指标（如收入分布、就业水平和机会、健康和福利、（...）基础设施和服务）衡量的生活质的因素。”<sup>11/</sup> 该文件进一步指出社会经济评估中的一个主要问题是拟议的开发将改进或损害受影响社区的独立经济地位的程度。例如，文件中提到，如果一个社区从维持生存的经济转变为现金经济可能会变得较为脆弱。

18. 第 8(j) 条和相关条款工作组根据缔约方大会第 VI/10 号决定的要求，就文化、环境和社会影响评估的准则进一步开展了工作。这方面工作的成果提交给缔约方大会第七届会议，并作为《对拟议在圣地以及土著社区和地方社区历来占据或使用的土地和水域举办的，或可能对其产生影响的开发项目进行文化、环境和社会评估的阿格维古自愿性准则》得到通过。<sup>12/</sup>

19. 缔约方大会还一直在审议遗传使用限制技术对小型农户及土著和当地社区的可能影响。遗传使用限制技术是基因改造的产物，旨在让某一种子品种的下一代无法繁殖（V-GURT）或限制

---

<sup>5/</sup> 《实施卫生和植物检疫措施协议》第 5 条第 1 款。

<sup>6/</sup> 同上第 5 段。

<sup>7/</sup> 缔约方大会在科咨机构第 VII/10 号建议基础上通过的、关于将生物多样性有关问题纳入环境影响评估立法和/或战略环境评估进程的准则的第 VI/7 A 号决定。

<sup>8/</sup> 第 VI/7 A 号决定，附件 1 (a) 段。

<sup>9/</sup> 第 VI/10 号决定。

<sup>10/</sup> UNEP/CBD/WG8J/2/6/Add.1.

<sup>11/</sup> 同上，第 100 段。

<sup>12/</sup> 第 VII/16 F 号决定，附件。

某一特定特性的使用，除非采用外部诱发因素激活该特性的表现(T-GURT)。遗传使用限制技术若得到开发和使用，将对育种、种子供应、农业耕作和农业生物多样性系统产生深远的影响。

20. 认识到遗传使用限制技术对农业生物多样性和依赖于农业生物多样性的社区的潜在影响，缔约方大会第六届会议上成立了特设技术专家组，审查这一技术对小型农户、土著和当地社区和农民权利的潜在影响。执行秘书于 2003 年 2 月召集了该专家组会议，会议报告提交科咨机构第九次会议和第 8(j) 条和相关条款工作组第三次会议审议。虽然在某些问题上未能达成一致意见，工作组指明了遗传使用限制技术可能引起的社会经济方面的一些不利影响。<sup>13/</sup>

21. 根据该工作组报告，遗传使用限制技术可能引起多方面的社会经济影响：（一）减少当地种子市场上可供的种子品种可能数量；（二）取代当地品种，从而减少多样性；（三）造成育种活动集中在私有部门的状况，对参与性作物育种造成破坏；并且（四）破坏传统种子交易制度并造成传统农业制度被取代，从而引起生计和有关的社会、文化和精神价值观和知识的丧失。关于对土著和当地社区的影响，特设技术专家组的报告指出，不存在任何可能的积极影响。

22. 该报告还包括一项建议，邀请缔约方大会作为议定书缔约方会议审议遗传使用限制技术在生物安全方面的可能影响。缔约方大会在第七届会议上注意到特设技术专家组的报告，以及联合国粮食和农业组织（粮农组织）关于遗传使用限制技术对农业生物多样性和农业生产制度的潜在影响的报告。<sup>14/</sup> 粮农组织报告是在缔约方大会第五界和第六届会议的邀请下编写的。<sup>15/</sup>

#### **E. 国际影响评估协会**

23. 国际影响评估协会是促进影响评估方面最佳做法的论坛。该协会的各出版物根据国际经验、审查和最佳做法涉及影响评估的各不同领域。国际影响评估协会制定并提供有关影响评估的不同领域和问题的国际准则和原则，供影响评估社区考虑和酌情使用。社会影响评估是一个重要的领域，在这一领域已经制定了国际原则并提供给有关实施者。

24. 根据国际影响评估协会的定义，社会影响评估<sup>16/</sup> 是分析、监督和管理发展的社会后果的进程。<sup>17/</sup> 社会影响评估包括“对规划中的干预（政策、规划、计划、项目）和这些干预所引起的任何社会变化进程的有意和无意的社会后果（包括积极的和消极的）进行分析、监督和管理的过程。其主要目的是建立一个更加可持续的并更为公平的生物物理和人类环境。”。

#### **F. 《有关独立国家中土著和部落人民的公约》（国际劳工组织 第 169 号）**

25. 国际劳工组织《有关独立国家中土著和部落人民的公约》强调土著人民文化和精神价值观及其整体情系所在的土地和自然资源的独特重要意义。<sup>18/</sup> 该公约论述了环境问题同这些人民的关系。公约号召各政府酌情开展研究，评估在土著和部落人民居住地区计划开展的活动对当地的社会、精神、文化和环境的影响。<sup>19/</sup>

### **四. 就改性活生物体的社会经济影响进行研究和信息交流的合作机会**

26. 生物安全议定书第 26 条第 2 款鼓励缔约方开展合作，就改性活生物体引入环境所造成的社会经济影响、特别是对土著和当地社区的影响进行研究和信息交流。在影响评估领域，查明并

---

<sup>13/</sup> UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/6- UNEP/CBD/WG8J/3/INF/2.

<sup>14/</sup> 第 VII/3 号决定。

<sup>15/</sup> 第 V/5 和 VI/5 号决定。

<sup>16/</sup> 关于影响评估的文献多数使用“社会影响评估”一词指代社会和社会经济因素二者。参见 C.J.Barrow, 环境和社会影响评估简介。威尔士斯旺斯大学发展研究中心，1997, 第 226 页。

<sup>17/</sup> 国际影响评估协会，特别出版系列，第 2 号，2003 年 5 月。

<sup>18/</sup> 国际劳工组织公约 169，第 13.1 条。

<sup>19/</sup> 国际劳工组织公约 169，第 7.3 条。

评估拟议项目、活动、规划或政策的社会影响几乎已成为惯例已经有相当长的时间。关于社会影响评估的本质、原则、技术和方法已有许多文献和资料。但是，无论总体上讲现代生物技术的社会经济影响、还是具体来讲改性活生物体的社会经济影响问题都是不久前才得到关注的领域。

27. 《生物多样性公约》缔约方有促进信息交流的义务，这包括交流同保护和可持续利用生物多样性有关的社会经济研究的成果<sup>20/</sup>。解决公约第 16 条中所提到的有关生物技术的问题也需要这些信息。因此，生物安全议定书第 26 条第 2 款同公约第 17 条第 2 款是一致的。

28. 公约信息交换所机制是公约缔约方努力推动和促进保护和可持续利用生物多样性领域的信息交流（包括根据公约第 17 条第 2 款交流社会经济研究的成果）和科技合作的手段。生物安全议定书确定生物安全信息所是公约下信息交换所机制的一部分，以便于交流有关改性活生物体的科学、技术、环境和法律信息和经验。<sup>21/</sup> 因此，将生物安全信息交换所视为议定书各缔约方在促进开展有关改性活生物体的社会经济影响的研究、传播研究成果并促进其他有关信息交流方面开展合作的一个可能的途径可能是适宜的。

29. 《生物多样性公约》有关公约第 8(j) 和相关条款的工作及有关遗传使用限制技术的工作同生物安全议定书下社会经济因素这一专题密切相关，因此需要更好地利用这种联系。上文第 18 段提到的阿格维古自愿准则可以作为进口方在评估改性活生物体潜在影响时如何考虑到社会经济因素的指示性框架。

30. 秘书处完成其有关公约第 14 条（影响评估和尽量减轻不利影响）的工作方面与国际影响评估协会建立了工作关系。与国际影响评估协会的合作可以扩展到议定书下的工作，特别是议定书第 26 条下有关改性活生物体社会经济影响的工作。可邀请国际影响评估协会进一步制定专门针对现代生物技术、特别是改性活生物体的潜在影响的社会影响评估原则。国际影响评估协会提供了一个好机会，可以就这一问题开展新研究或利用世界各地的研究成果并将其公布，以便开展生物安全议定书第 26 条下的活动。

31. 联合国环境署（环境署）负责分析、审查和制定环境方面的政策。它为各领域制定一般性指南和原则，以便协助各政府根据新出现的环境问题和事件制定本国或集团政策立场。在这方面，可请环境署审查生物技术/改性活生物体的社会经济影响，并就如何以既满足生物安全议定书的目标同时又不会造成不应有的贸易壁垒的方式考虑社会经济因素制定准则。

32. 粮农组织也维护着关于农业生物技术的大量信息、学术论文和范围广泛的技术报告。粮农组织 2004 报告“2003-04 粮食和农业状况”的主题是“农业生物技术：满足穷人的需要？”报告审查了有关转基因作物的影响、包括其经济和社会影响的研究和调查的最新信息。粮农组织致力于继续<sup>22/</sup>为成员国提供有关生物技术及其在作物、畜牧、渔业和林业方面的应用的客观信息和分析。因此，生物安全议定书缔约方可以受益于粮农组织提供的关于改性活生物体社会经济影响的研究成果和其他有关信息。这一做法也符合议定书第 29 条 4 (c)段，该段要求缔约方大会作为《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方会议寻求并使用其他主管国际组织、政府间机构和非政府机构的服务、合作和信息。

33. 生物技术或改性活生物体的社会经济影响在国家一级也正在得到关注。各政府和民众社会组织正在参与关于改性活生物体可能影响的辩论，并号召开展研究，特别是对引进这些生物体可

---

<sup>20/</sup> 《生物多样性公约》第 17 条第 2 款。

<sup>21/</sup> 生物安全议定书第 20 条第 1 款。

<sup>22/</sup> 2003-04 粮食和农业状况 前言(罗马 2004)。

能造成的社会经济影响的研究。<sup>23/</sup> 多数活动的重点是诸如改性作物这样的农业生物技术的影响。私有部门也对调查社会经济影响表现出兴趣。<sup>24/</sup>

34. 如上文所述，上述国家和国际机构产生或汇编的信息可以通过生物安全信息交换所散发，使议定书各缔约方受益。因此，议定书各缔约方可加强彼此间的合作并鼓励其他各方同其开展合作，通过使用生物安全信息交换所共享有关改性活生物体社会经济影响的研究成果和其他有关信息。

## 五. 决定草案内容

35. 缔约方大会作为议定书缔约方会议可考虑酌情邀请或要求缔约方、其他国家政府和有关国家组织：

- (a) 继续在现行进程和安排下开展合作；
- (b) 更加重视关于改性活生物体社会经济影响的研究并为研究划拨资源；
- (c) 通过生物安全信息交换所共享关于改性活生物体社会经济影响的研究方法并在取得成果的情况下共享成果；
- (d) 同其他各方分享信息和经验，包括执行阿格维古自愿准则的经验；
- (e) 向执行秘书提交议定书第 26 条下改性活生物体的社会经济影响、以及将社会经济因素纳入改性活生物体进口的有关决策的可能模式的看法，以便执行秘书能够编写看法和信息综述，供缔约方大会作为议定书缔约方会议将来的会议审议。

-----

---

<sup>23/</sup> 例如，新西兰转基因皇家委员会的建议之一表示，应在公共研究基金中包括关于转基因生物体社会经济和伦理影响的研究。该委员会成立于 2000 年 5 月，目的是探讨新西兰在处理转基因问题方面的备选方案，并就有关法规和政策安排的适当修改提出咨询意见。若干个国家在技术评估（这里是生物技术评估）方面也作为惯例审议社会经济影响。

<sup>24/</sup> 例如，参见 第三世界农业中的生物技术：一些社会经济因素，作者：Klaus M. Leisinger，可持续农业辛加塔基金会：[http://www.syngentafoundation.com/biotechnology\\_third\\_world\\_agriculture.htm](http://www.syngentafoundation.com/biotechnology_third_world_agriculture.htm)