



生物多样性公约

Distr.: General
8 July 2024
Chinese
Original: English

作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议
的生物多样性公约缔约方大会
第十一次会议
2024 年 10 月 21 日至 11 月 1 日，哥伦比亚卡利
临时议程*项目 13
社会经济考虑因素

社会经济考虑因素

秘书处的说明

一. 导言

1. 作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会在其第 CP-9/14 号决定中表示，注意到 CBD/CP/MOP/9/10 号文件附件所载关于卡塔赫纳生物安全议定书第 26 条范围内的社会-经济因素评估的指导意见，并延长了社会-经济因素问题特设技术专家组的任务期限，以便根据所提交的使用该指导意见的初步经验信息，并根据参照该指导意见的要素考虑社会经济因素的方法和应用实例对该指导意见进行补充。
2. 作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会在其第 CP-10/12 号决定中赞赏地注意到特设技术专家组在闭会期间开展的工作，并认识到可供利用自愿指导意见的时间有限，因此邀请各缔约方、其他国家政府、相关组织和其他利益攸关方酌情利用指导意见，并向执行秘书提交其经验以及根据指导意见的要素考虑社会经济因素的方法和应用实例。
3. 作为议定书缔约方会议的缔约方大会在同一决定中请执行秘书联系那些在第四次国家报告中表示 (a) 有具体办法或要求以便利在改性活生物体决策中考虑社会-经济因素，或 (b) 已考虑到改性活生物体对生物多样性保护和可持续利用的影响所引起的社会-经济因素的缔约方，邀请其分享与第 26 条有关的经验。该决定还请执行秘书汇编因此收集的信息，提交一份概述供作为议定书缔约方会议的缔约方大会第十一次会议审议，以确定有无必要开展更多工作。

* CBD/CP/MOP/11/1。

4. 本文件综述了收集的信息（第二节）（附件则提供了更详细的摘要），并载有一项决定草案（第三节）。

二. 根据第 CP-10/12 号决定所收集信息的综述

5. 代理执行秘书根据第 CP-10/12 号决定第 3 段，通过 2023 年 12 月 11 日第 2023-133 号通知邀请缔约方、其他国家政府、相关组织和其他利益攸关方提交以下方面的信息：(a) 使用自愿指导意见的经验；(b) 参照指导意见的要素考虑社会经济因素的方法和应用实例。

6. 截至提交截止日期（2024 年 1 月 15 日），收到了三个缔约方和一个组织提交的材料。¹

7. 根据上文第 3 段概述的对执行秘书的请求，于 2023 年 6 月向 73 个对第四次国家报告的问题 162 或问题 163（分别为“贵国是否在促进如何将改性活生物体之社会经济影响纳入决策制定过程方面拥有一些特定方法或要求？”和“在本报告所述期间，贵国是否在决策过程中考虑到了改性活生物体造成的社会经济影响？”）作出了肯定答复的《卡塔赫纳议定书》缔约方发出了信函。

8. 这些信函邀请缔约方分享其方法和经验，为此提交这方面的任何相关信息和文件，包括所采用的方法和进行的社会经济评估的报告。28 个缔约方在回复信函时提供了信息。下文概述了收到的回复，回复全文可在线查阅。²

9. 根据第 2023-133 号通知和上述信函提交的信息显示，为考虑社会经济影响所采取的监管方法各不相同，通常包括一项相当泛泛的评估社会经济影响的义务或权利。一些缔约方采取了法律措施来规范社会经济评估，并制定了进一步的方法，包括指导社会经济评估的评估标准和程序。在很多情况下，标准侧重于经济方面的问题，诸如与引入改性活生物体相关的经济成本和节省。例如，这些标准涉及购买转基因种子的成本、节省的农业投入和劳动力、对产量和损耗的影响以及对市场准入的影响。共存措施的成本，以及在某些情况下对贸易的影响，也被考虑在内。在若干评估方法中需要考虑的社会方面的问题包括粮食安全、营养问题、消费者的看法和选择自由、技术转让以及为帮助地方机构而开展的能力建设工作。社会经济评估中考虑的其他要素包括知识产权和农民权利。此外，一些缔约方表示，它们在评估社会经济因素时考虑了文化和伦理问题，有时还考虑到宗教问题。

10. 一些缔约方介绍了它们的社会经济评估方法如何以《卡塔赫纳议定书》第 26 条为背景，符合关于评估社会经济因素的自愿指导意见或纳入了其中的要素。一个缔约方解释说，其社会经济评估方法比第 26 条第 1 款设想的更广泛，考虑到了改性活生物体的所有社会经济影响，而不仅仅是改性活生物体对生物多样性的保护和可持续利用的影响所引起的社会经济考量。提交的材料中描述的很多例子要么是没有明确提到指导意见，要么是日期早于指导意见的制定。

¹ 见 www.cbd.int/notifications/2023-133。

² 见 bch.cbd.int/onlineconferences/portal_art26/Activities2023-2024.shtml。

11. 一些缔约方提供了关于社会经济评估程序的各方面信息。在许多情况下，征求公众和利益攸关方的意见是评估的核心，土著人民和当地社区的参与也是如此。一些缔约方介绍了它们如何让社会经济专家参与其中。

12. 一些缔约方在做出关于改性活生物体的决策时进行了社会经济评估。在许多此类情况下，评估所侧重的社会经济问题主要是经济方面的问题，尽管也指出，还考虑了技术的可获得性、营养方面的问题和宗教信仰。这可能表明，社会标准的评估可能比经济因素的评估更具挑战性。

13. 一些缔约方表示，虽然有进行社会经济评估的方法，但数据的可得性是一个制约因素，在这方面需要做更多的工作。提到的其他制约因素包括：在考虑社会经济影响时，开发过程已进入后期阶段、了解生物技术和生物安全的社会经济专家人数有限、根据社会经济考量批准或拒绝申请的门槛不明确、缺乏让地方利益攸关方参与评估过程的有效办法。

三. 决定草案

14. 根据第 CP-10/12 号决定第 5 段，上述信息旨在有助于确定进一步开展工作的必要性，有鉴于此，谨建议作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会通过一项大致如下的决定：

作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会，

回顾 2018 年 11 月 28 日第 CP-9/14 号决定表示注意到的关于在《卡塔赫纳生物安全议定书》第 26 条背景下评估社会经济因素的指导意见，³

又回顾 2022 年 12 月 10 日第 CP-10/12 号决定，

还回顾《卡塔赫纳议定书》执行计划⁴和能力建设行动计划的长期目标 A.9，⁵

1. 欢迎分享信息，说明使用自愿指导意见的经验以及根据指导意见的要素考虑社会经济因素的方法和应用实例，⁶同时认识到在这方面提交的信息有限；

2. 又欢迎缔约方根据在其第四次国家报告中做出的答复分享信息，说明考虑社会经济因素的方法和要求以及评估社会经济因素的经验；⁷

3. 邀请缔约方、其他国家政府、相关组织和其他利益攸关方酌情使用自愿指导意见并在第五次国家报告中分享这方面的经验，或在生物安全信息交换所虚拟图书馆中提供这些经验；

4. 请执行秘书综合根据上文第 3 段在第五次国家报告中提供的信息，供作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会第十二次会议审议；

³ CBD/CP/MOP/9/10，附件。

⁴ 第 CP-10/3 号决定，附件。

⁵ 第 CP-10/4 号决定，附件。

⁶ 见 www.cbd.int/notifications/2023-133。

⁷ 见 bch.cbd.int/onlineconferences/portal_art26/Activities2023-2024.shtml。

5. 邀请缔约方、其他国家政府和组织开展能力建设和提高认识活动，支持实现卡塔赫纳议定书执行计划和能力建设行动计划的长期目标 A.9，并鼓励捐助方为此提供必要资源。

附件

根据 CP-10/12 号决定收集的信息摘要

一. 根据 CP-10/12 号决定第 3 段收到的信息摘要

1. 一个缔约方⁸在提交的材料中指出,《卡塔赫纳生物安全议定书》第 26 条背景下的社会经济因素评估自愿指导意见提供了国家一级的社会经济评估重点领域,指导意见的要素运用起来简单直接。该缔约方介绍了其社会经济因素评估如何纳入了指导意见的要素,同时考虑到本国的社会经济状况。在其社会经济评估中考虑了若干要素,包括改性活生物体的潜在影响与此类影响成为现实的可能性之间的联系、改性活生物体的利用的可持续性、在释放地区生活的人的职业以及释放地区主要宗教团体的观点。将调查结果与常规(非转基因)生物的数据和其他农业生态地点使用改性活生物体的数据进行了比较。查明了该领域的专家并让他们参与社会经济评估,并将评估结果反映在风险评估报告的专门章节中,把这些报告提交给决策机构。土著人民和地方社区参与了对拟释放改性活生物体的地区的监测和检查。该缔约方表示,迄今为止的经验表明,该国并未出现负面的社会经济影响,就转基因抗豆荚蛀虫豇豆而言,侵染率已大幅降低,农民收入大幅增加,而且没有收到任何关于无法获得种子或违反宗教规则的投诉。

2. 在另一份提交的材料中,一个缔约方⁹表示,该国考虑社会经济因素的方法比《卡塔赫纳议定书》第 26 条第 1 款设想的更广泛。该缔约方在其国家进程中考虑了改性活生物体的所有社会经济影响,而不是仅仅关注改性活生物体对生物多样性保护和可持续利用的影响所引起的社会经济考量。该缔约方表示,其国家做法总体上符合自愿指导意见的规定,尽管国家生物安全立法并不包括关于自由、事先和知情同意的要求。然而,该缔约方指出,其他法律文书涉及其中一些方面。该缔约方还指出了与各种支持性监管工具和风险评估工作的密切联系,包括其中关于保护工作目标的规定。该缔约方进一步指出,指导意见是一个有用的框架和潜在的有用参考。该缔约方写道,在一次讨论指导意见的国家研讨会上,人们指出,大多数社会经济因素并不一定需要一个广泛的评价进程。

3. 一个缔约方¹⁰在提交的材料中写道,自 2012 年以来,其管辖范围内没有进行过任何开放式的改性活生物体种植,因此,该国没有近期内考虑社会经济因素的相关经验。该缔约方介绍了欧盟制定的与社会经济因素相关的监管框架和方法。它提到了欧洲转基因生物社会经济局制定的 2015 年“转基因作物种植社会经济分析框架”和 2016 年“转 Bt 基因抗虫玉米种植社会经济影响评估框架”,¹¹并表示其依靠这些框架进行社会经济评估。该缔约方指出,这两个框架遵循的方法与自愿指导意见的相同,但是更为详细,并且是专门针对欧盟背景制定的。该缔约方表示具有进行社会经济评估的方法,但缺乏数据是进行评估的主要制约因素,需要在这方面开展更多工作。该缔约方提到了几个正在进行或最近完成的与社会经济因素相关的研究项目。

⁸ 尼日利亚。

⁹ 南非。

¹⁰ 德国。

¹¹ 这两份报告均载于: https://bch.cbd.int/onlineconferences/portal_art26/Forum2019.shtml。

4. 一个组织¹²在其提交的材料中着重指出并总结了 2019 年以来开展的几项研究，这些研究提供了实例，说明如何结合自愿指导意见的要素进行社会经济考量。

II. 根据 CP-10/12 号决定第 4 段收到的信息摘要

5. 许多缔约方¹³在答复秘书处的请求时描述了其法律如何要求或允许在改性活生物体的审批过程中把社会经济因素考虑在内。其中一些缔约方提交了更多信息，说明其本国的社会经济评估方法。

6. 要求评估社会经济因素的缔约方之一¹⁴解释了它如何以公众协商为基础，制定了以下社会经济评估参数：转基因技术对国家粮食安全和可持续性的贡献；技术的获取；农民的收入；种子和种植材料的成本；转基因作物和非转基因作物的共存；在区域和国际层面产生的贸易影响；选择自由；生物安全管理计划。该缔约方还提交了在转基因生物申请中考虑社会经济因素的操作程序，其中纳入了上述参数并提供了每个参数的指导性问题。该缔约方解释说，申请人必须使用这些参数进行一项社会经济研究，并将研究结果连同整套主要申请文件一起提交决策机构。决策机构聘请了独立的社会经济专家来审查该报告并提出建议。决策机构在作出决定之前将审议这些建议和研究报告，同时审议一项风险评估报告和公众参与情况报告。该缔约方写道，它已针对四份改性活生物体申请评估了社会经济因素，其中一份申请由于社会经济因素而未获批准，具体原因是可能失去向国外市场出口鲜花的机会。该缔约方提供了有关社会经济评估过程的信息。

7. 同一个缔约方介绍了它在考虑社会经济影响方面遇到的一些挑战。在这方面，该缔约方除其他外提到了以下挑战：事前进行影响评估的方法存在缺点；仅在改性活生物体的释放阶段评估社会经济影响为时已晚；缺乏一个在全球或区域一级考虑社会经济影响的共同和明确的框架；该国拥有的具备生物技术和生物安全知识的社会经济专家人数有限；没有明确的门槛来出于社会经济考量批准或驳回申请。

8. 一个缔约方¹⁵表示，该国法律要求评估转基因生物对拟释放该生物的地区附近社区的社会经济影响。该缔约方表示，社会经济影响评估采用以下关键评估标准：向地方机构转让技术和为其开展能力建设；转基因作物的经济价值；技术的可获得性和可负担性；知识产权；文化和伦理问题；农民和消费者的权利。该缔约方解释说，社会经济评估很大程度上依靠公众和决策机构发表的意见。该缔约方补充说，在报纸上公布申请书以征求对申请的意见和邀请参与决策过程的做法并不有效，因为许多最终用户很难接触到报纸或识字有困难。因此，就转 Bt 基因抗虫棉花的申请而言，技术的可获得性和可负担性没有得到充分考虑，农民现在面临着种子成本高昂的挑战。该缔约方的结论是，为了解决社会经济问题，必须有健全的监管框架、透明的决策过程、长期监测和有效的公众参与。

¹² 第三世界网。

¹³ 孟加拉国、斯威士兰、欧盟、几内亚比绍、肯尼亚、马拉维、马来西亚和墨西哥。本节将在下文讨论欧盟提供的关于其立法如何使其成员国能够考虑社会经济因素的信息，同时还将讨论欧盟成员国提供的信息。

¹⁴ 肯尼亚。

¹⁵ 马拉维。

9. 两个缔约方¹⁶介绍了如何在社会经济评估中顾及宗教方面的因素。其中一个缔约方¹⁷解释说，其社会经济评估包括分析使用或释放改性活生物体或此类生物体的产品对社区宗教、社会、文化和伦理价值观的影响。该缔约方表示，几项改性活生物体的授权考虑到了社会经济因素。该缔约方考虑了其食品和饲料行业对玉米和大豆进口的依赖以及转基因大豆和玉米的普及程度。该缔约方得出结论认为，禁止转基因玉米和大豆品种将使进口更加昂贵，并将对食品和饲料行业（包括畜牧业）产生负面经济影响。该国以此为依据批准了有关改性活生物体的进口。

10. 一个缔约方¹⁸在答复中分享了一份社会经济影响评估报告，其中比较了六项关于若干转基因玉米品种的社会经济影响的事后和事前研究的结果，这些研究是 2002 年至 2012 年期间在其领土上进行的。社会经济评估比较了转基因玉米品种与杂交玉米品种的影响。所采用的指标如下：粮食产量；单位生产成本；农场净收入；投资回报；生存承载能力和全球竞争力。分析发现，转基因玉米品种的性能优于杂交玉米。

11. 一个缔约方¹⁹介绍了一项关于转 Bt 基因抗虫茄子技术所产生影响的研究，以及几篇关于转 Bt 基因抗虫茄子种植所产生影响的相关研究论文。这些研究考虑了若干方面的问题，包括环境影响（例如与农药使用有关的影响）、健康影响（例如与接触农药有关的影响）和社会经济影响，重点关注技术成本、劳动力和投入成本、产量和生产损失等因素。该缔约方还提交了一份关于该国的转 Bt 基因抗虫棉花种植所产生的社会经济和环境影响的评价报告。这项评价考虑了若干社会经济标准，重点关注投入使用情况、生产成本、利润率、病虫害管理做法和对转基因棉花的看法。

12. 三个缔约方²⁰在其提交的报告中提到，除了让社会参与或考虑公众意见外，还考虑了社会经济方面的问题。第四个缔约方²¹介绍了生物安全立法如何要求在决策过程中考虑社会经济因素，并指出在这方面制定了让公众参与的规定，因为考虑社会经济因素将使公众受益。另一个缔约方²²解释称，在几次野外试验中虽然没有对社会经济因素进行正式评估，但进行了公众协商，参与协商的方面除其他外包括地方当局、土著人民和地方社区，这使决策机构能够把特定的社会经济方面因素考虑在内。

13. 一个缔约方²³解释说，该国不是评估某次具体的引进所产生的社会经济影响，而是评估生物安全立法的通过所产生的社会经济影响，将其作为通过立法的过程中进行的总体影响评估的一部分。

14. 一个缔约方²⁴澄清说，该国已禁止进口和使用改性活生物体，除非有社会经济理由证明，进口加工或半加工的转基因产品是合理的。该缔约方提到，迄今为止尚未提出任何此类理由。

¹⁶ 马来西亚和尼日利亚。

¹⁷ 马来西亚。

¹⁸ 菲律宾。

¹⁹ 孟加拉国。

²⁰ 希腊、卢旺达和斯洛文尼亚。

²¹ 斯威士兰。

²² 喀麦隆。

²³ 阿拉伯联合酋长国。

²⁴ 不丹。

15. 一个缔约方²⁵提到，该国在评估社会经济影响时遵循了自愿指导意见的方法。该缔约方介绍了如何在评估中考虑到转基因油菜籽在收获、运输和储存过程中与非转基因食品级油菜籽混合的可能性以及这种混合将造成的经济损失。该缔约方还提到，已考虑到共存措施的高成本。

16. 在收到的 28 份答复中，有 12 份由缔约方中的欧盟成员国提交，一份由欧盟本身提交。这些缔约方的生物安全监管框架以欧盟立法为基础，其经验显示出某些相似之处。因此把这些缔约方的答复汇总如下。

17. 若干缔约方²⁶解释说，在欧盟，转基因生物的授权是在欧盟一级给予。根据(EU) 2015/412 号指令的规定，欧盟成员国可采取措施，限制或禁止在其全部或部分领土上种植已获授权的转基因生物或一组转基因生物。此类措施必须合理、适度、不歧视，并有令人信服的理由。该指令列出的令人信服的理由之一是“社会经济影响”。自该指令通过以来，还没有提出任何种植转基因生物的申请，缔约方因此没有适用该项规定的经验。²⁷

18. 一个缔约方提交了欧洲转基因生物社会经济局发布的两份技术报告。²⁸一份报告是关于转基因作物种植的社会经济分析框架，另一份是关于转 Bt 基因抗虫玉米种植的社会经济影响评估框架。这两个框架提供了社会经济评估的主题、指标和方法清单。

19. 缔约方中的欧盟成员国在几个答复中提到了执行 (EU) 2015/412 号指令的国家立法。在这方面，一个缔约方²⁹提到，在国家一级，应通过分析特定因素来评估社会经济影响，这些因素的例子包括共存措施的不切实际或高昂成本，或由于特定地理条件（例如在小岛屿或山区），共存措施无法实施。

20. 缔约方中的一个欧盟成员国³⁰在答复中概述了该国现有的生物安全体制框架。在这个框架内，国家机构设立了一个社会经济委员会，负责分析食品、环境和工作场所领域的健康风险。可以要求该委员会考虑与生物安全相关的社会经济方面的因素。这个缔约方还提到，政府可以要求一个负责社会经济和社会事务的国家经济、社会和环境委员会以及一个负责审议伦理问题的国家伦理咨询委员会来考虑与生物安全相关的问题。在这方面，该国政府请求就新基因组技术在植物育种中的应用可能产生的影响提供咨询意见。该咨询意见涉及与改性活生物体风险评估相关的各方面问题以及所关注的社会经济问题，特别是与行业 and 市场的组织、共存措施、知识产权有关的问题，以及在可以得到数据的情况下与产品检测、可追溯性和标识的影响有关的问题。正在这方面开展的工作为制定生物安全领域社会经济评估的分析方法提供了机会。答复中还提到了在生物技术高级理事会主持下编写的三项建议，这些建议除其他许多要素外，涉及某些社会经济方面的问题，包括改性活生物体的经济成

²⁵ 白俄罗斯。

²⁶ 包括奥地利、丹麦、匈牙利、意大利、马耳他和斯洛维尼亚。

²⁷ (EU) 2015/412 号指令规定，在特定转基因生物的授权程序中或在延长同意或授权期间，欧盟成员国可要求调整书面同意或授权的地理范围，将该成员国的全部或部分领土排除在种植地区之外。根据为准备该指令生效而实施的过渡措施，允许欧盟成员国采取措施禁止或限制种植已获授权或正在获得授权的转基因生物，且无需提供令人信服的理由。缔约方在一些提交的材料中表示，它们已利用了这些措施。

²⁸ 两份报告均载于：https://bch.cbd.int/onlineconferences/portal_art26/Activities2023-2024.shtml。

²⁹ 克罗地亚。

³⁰ 法国。

本和效益、伦理问题、对地方行为体的影响、可追溯性、标识、共存和对知识产权各方面的影响。³¹

21. 缔约方中的一个欧盟成员国³²在答复中澄清说，其农业政策涉及特定改性活生物体引起的社会经济考量。特别是强制规定，须对转基因动物的繁殖和使用进行伦理评估。已经制定了针对转基因作物种植的评估框架，其中包括以下标准：消费者和农民的选择自由；国家共存政策；农药政策；对有机作物农户和传统农户的经济影响；社会接受度；改性活生物体在可持续性、粮食安全和消费者利益等方面的潜在优势。这些标准应与欧洲联盟制定的要求放在一起考虑，并以非歧视和适度的方式适用。此外，还必须说明符合或不符合标准的理由。该缔约方在其提交的材料中还提到了其国家转基因委员会在 2014 年编写的一份报告，其中考虑了改性活生物体种植的社会经济因素和其他方面因素，特别是以下因素：经济和繁荣；健康和福利；粮食供应和粮食安全；文化遗产；选择自由；给社会和政策目标带来的总体效益。³³

22. 缔约方中的一个欧洲联盟成员国³⁴在其答复中解释说，该国的转基因生物问题部际理事会是国家一级关于转基因生物问题的决策机构，由代表不同行业和利益（包括社会和经济利益）的多个部委的代表组成。除了风险评估报告外，该理事会还考虑广泛的观点和利益，例如与研究、开发、投资、农业食品部门和消费者利益、公共卫生、国际贸易、环境考量和农村事务有关的观点和利益。

23. 缔约方中的一个欧盟成员国³⁵在答复中介绍了该国如何通过立法来限制或禁止种植转基因植物。该国写道，在就种植改性活生物体举行的利益攸关方协商和国家讨论中考虑了社会经济问题，包括以下这样的问题：生产者价格和产量、成本、劳动力灵活性、替代耕作方法的成本、消费者选择、价格歧视、对种子产业的依赖、共存措施的成本以及特别是该国地理条件所导致的邻近农民之间的冲突。此外，该缔约方还提到，已经开展研究来评估公众对现代生物技术产品的接受程度。在此背景下，汇编了影响公众对合成生物学和基因组编辑新技术的接受程度的社会经济因素，将其分为以下类别：经济影响、福利影响、法律和政策框架、更广泛的社会因素、跨界影响和环境风险。

³¹ 见 https://bch.cbd.int/onlineconferences/portal_art26/Activities2023-2024.shtml。

³² 荷兰王国。

³³ 载于：<https://s3.amazonaws.com/cbdddocumentspublic-imagebucket-15w2zyxk3prl8/c272720b6bac8e7063c3282e02b77d00>。

³⁴ 西班牙

³⁵ 斯洛维尼亚。