

1999年3月



暂定议程草案议题4

粮食和农业遗传资源委员会

第八届例会

1999年4月19-23日，罗马

修改《国际植物遗传资源公约》：法律和机构备选方案

目录

	段次
1 引言	1
2 按照《生物多样性公约》重新谈判的《公约》的法律地位的备选方案	2
(i) 维持《公约》的现有法律地位	3-5
(ii) 作为按照粮农组织《章程》第十四条的一项具有法律约束力的协定	6-8
(iii) 作为粮农组织主管在其《章程》范畴之外一项具有法律约束力的协定	9
(iv) 作为《生物多样性公约》的一项具有法律约束力的议定书	10-14
(v) 作为在粮食和农业植物遗传资源领域执行《生物多样性公约》的一项具有法律约束力的协定	15-18
3 重新谈判的《公约》的机构备选方案	19
领导机构	20

科学和技术机构	21
秘书处	22-25
4 执行机制	26
财政机制	27-30
5 委员会需采取的行动	31

1 引言

1. 现已改名为粮食和农业遗传资源委员会的植物遗传资源委员会1994年11月第一届特别会议认为，修改《国际植物遗传资源约定》的谈判应当分三个阶段进行。第一阶段将三个解释性附件纳入《约定》，使其符合《生物多样性公约》。第二阶段考虑获得植物遗传资源二个问题，包括获得在《公约》之外采取的收集品和落实农民的权利。第三阶段为审议法律和机构备选方案，特别重新谈判的《约定》的法律地位和有关的机构问题。本文件讨论这些方案。本文件是向1995年6月第六届委员会提交的备选方案文件（CPGR6/95/9）的发展，不过尚未经委员会讨论。

2 按照《生物多样性公约》重新谈判的《约定》的法律地位的备选方案

2. 基本上有5个主要备选方案。

(i) 维持《约定》的现有法律地位

3. 粮农组织大会通过了原《约定》及其三个附件作为自愿性、不具有法律约束力的文书。若是成员国希望维持其不具有法律约束力的性质，那么可将重新谈判的《约定》提交粮农组织大会，希望提交给1999年11月第三十届会议，以供与原《约定》及附件的同样方式通过。

4. 不具有法律约束力的文书通常比具有约束力的文书更容易商定。就《国际约定》而言，成员国最初不愿意对具有法律约束力的文书作出承诺，至少部分归因于一些国家政府对《国际约定》是否符合它们本国关于植物育种者权力制度持保留意见，由于通过了解释性的附件，在多数情况下撤消了这些保留或是以其它方式克服了这些保留。

5. 虽然自愿性文书可能更易于在国际论坛通过，但同时它们对政府或私人部门行为的影响较小，对涉及大量投资或其它资金转移的交易提供的保障也较少。经修改的《约定》若要提供有保障地获得植物遗传资源和按多边制度包括财政机制，分享利益，那么就很有必要考虑具有法律约束力的文书。

(ii) 作为按照粮农组织《章程》第十四条的一项具有法律约束力的协定

6. 粮农组织《章程》第十四条规定粮农组织大会批准与粮食和农业有关的全球协定，并将其提交粮农组织成员供接受。粮农组织大会一般根据一次技术会议或一系

列技术会议，如粮农组织粮食和农业遗传资源委员会会议，的建议通过有关协定。协定在根据协定中规定的条款交存所需要的接受书数量之后即生效。根据《章程》第十四条，协定可规定非成员国也可参加，条件是它们要是联合国或专门机构或是原子能机构的成员。这类协定没有规定出国家之外的其它实体的参与，不过并排除以某种方式加入，如通过协定的附件或议定书中规定的某项计划加入。

7. 根据粮农组织《章程》第十四条缔结的协定与其它国际协定具有同等法律效力，可在最终条款、接受程序等方面提供同样的灵活性。特别是它们可以规定缔约方签署或批准的规范程序。它们还可规定各缔约方对协定可能决定的条件作出保留。因为这类协定在粮农组织的《章程》范畴内通过，它们及其建立的机构必须按照《基本文件》中规定的条款与粮农组织保持联系。¹作为粮农组织《章程》第十四条缔结的协定通过经修改的《国际约定》将自动确保得到粮农组织一些机构和财政支持。

8. 迄今按粮农组织《章程》第十四条通过了大约十三项国际协定，从1951年的国际植保《公约》（1997年修订）到建立印度洋金枪鱼委员会的协定和粮农组织大会1993年通过的促进公海渔船遵照国际养护和管理措施的国际协定。

(iii) 作为粮农组织主管但在其《章程》范畴之外的一项具有法律约束力的协定

9. 尽管对按照粮农组织《章程》第十四条通过协定作出了明确规定，但粮农组织仍可以召开外交会议在粮农组织《章程》的严格范畴之外通过一项国际协定。实际上过去七年中召开了大约6次这类外交会议在粮农组织范畴之外通过了协定，²而按照粮农组织《章程》第十四条仅通过了两项协定。³以这种方式通过的协定不一定需要以任何正式方式与粮农组织发生联系，当然如果需要也可发生联系。同时间安排方面来说，它们也向缔约方提供了更多的灵活性，因为它们可在任何时候缔结，而不一定要等待每二年一次的粮农组织大会的会议。尽管就机构备选方案而言它们向缔约方提供了更多的灵活性，但这些协定的通过程序费用更大，要求召开单独的外交会议。它们也不能向在粮农组织《章程》范畴内缔结的协定那样必然得到粮农组织

¹ 《基本文件》第十八部分。需要的《章程》联系包括有关任命根据协定建立的任何机构的工作人员，财政控制和粮农组织大会修正协定的权力的条款。

² 非洲大西洋沿岸国家间区域渔业合作公约（1991年），建立非洲政府间渔产品销售信息和合作服务组织的协定（1991年），建立近东植物保护组织的协定（1993年），阿拉伯区域渔产品销售信息和咨询服务中心的《章程》（1993年），拉丁美洲及加勒比渔产品销售信息和咨询服务中心的《章程》（1994年），和建立维多利亚湖渔业组织的公约（1994年）。

³ 见第8段。

的机构和财政承诺。通过国际协定的外交会议可由粮农组织大会或理事会或由总干事根据大会或理事会的授权予以召开。

(iv) 作为《生物多样性公约》的一项具有法律约束力的议定书

10. 《生物多样性公约》第二十八条规定可通过《公约》议定书。议定书必须由《公约》缔约方会议通过。议定书实质上需要接受与《公约》本身同样的签署、批准、接受、同意或加入的程序。

11. 因此重新谈判的《约定》在法律上可以作为《生物多样性公约》议定书通过。

12. 然而任何这类决定将必须首先由经修改的《约定》谈判方，粮食和农业遗传资源委员会和粮农组织有关的领导机构作出，最终由《生物多样性公约》本身的缔约方会议作出。

13. 通过经修改的《约定》作为《生物多样性公约》的议定书将确保按经修订的《约定》采取的行动与各缔约方按《公约》采取的行动保持一致。这将有利于获得共同的财政机制。另一方面它还往往使缔约方可采用的机构备选方案仅限于《公约》规定的方案，不过情况不一定如此。⁴与现有的农业性质的决定相比，它还不可避免会使经修改的《约定》具有更多的环境意义。

14. 若是经修改的《约定》已被通过作为按粮农组织《章程》第十四条缔结的具有法律约束力的协定或是作为一项独立的协定，应不排除下述可能性：以和为业已存在的其它协定，如国际野生动植物濒危品种贸易《公约》或关于特别作为水禽原生境而具有重要国际意义的湿地的拉姆萨尔《公约》（拉姆萨尔《公约》），可能设想的同样方式在早些时候将这种协定变为《生物多样性公约》议定书。然而这将意味着该《协定》首先需要作为第十四条规定的协定或一项独立协定经过正式通过，接受和生效程序，然后再作为《生物多样性公约》的议定书经过单独通过、批准和生效程序。

(v) 作为在粮食和农业植物遗传资源领域执行《生物多样性公约》的一项具有法律约束力的协定

15. 另一种可能备选方案可以是通过经修改的《约定》作为在粮食和农业植物遗传资源领域执行《生物多样性公约》或其某些规定条款的一项具有法律约束力的文书。根据这一方案具有法律约束力的文书可以作为按粮农组织《章程》第十四条签

⁴ 见以下第22—25段。

署的《公约》或其它协定，或在外交会议上由粮农组织主管在其《章程》范畴之外的《公约》或其它协定予以通过。在这种意义上第五种备选方案可视为第二和第三备选方案的分方案。

16. 这种“执行协定”的最近例子是1995年联合国执行1982年12月10日《联合国海洋法公约》关于跨界鱼类资源和高度洄游性鱼类资源养护和管理的协定（联合国鱼类资源协定）。顾名思义，该协定执行和补充《联合国海洋法公约》的某些条款，同时保持自己的独立和独特法律地位，而不作为该《公约》的一部分或议定书。

17. “执行协定”备选方案是《生物多样性公约》议定书与一项独立协定之间的中间方案。一方面它确保执行协定完全符合《公约》，同时在协定缔约方和机构含义方面将有更大的灵活性。就缔约方而言《生物多样性公约》要求国家不得成为议定书缔约方，除非它们同时成为原《公约》的一方。⁵这种限制不一定适用于执行协定，实际上就联合国鱼类资源协定而言这是其方式的优点之一，在该协定中若干有影响的国家尚未成为《联合国海洋法公约》的缔约方。“执行协定”方式还可以允许在管理具有法律约束力文书以及向其提供秘书处服务方面具有更多的灵活性，因为所有这类安排可以在执行协定中作出规定，而不受《生物多样性公约》的限制。然而这并不排除适用同样的机构机制，如果这确实可行的话。

18. “执行协定”方式还要求经修改的《约定》的谈判方，粮食和农业遗传资源委员会和粮农组织有关的领导机构以及《生物多样性公约》缔约方的顺序协定。

3 重新谈判的《约定》的机构备选方案

19. 机构备选方案在很大程度上将取决于对重新谈判的《约定》的法律地位采取的方针。不论其法律地位如何，重新谈判的《约定》很可能将需要以下所有机构或任何机构：

领导机构

20. 目前《约定》的“领导机构”是粮农组织大会，根据粮农组织理事会，更具体来说是根据粮农组织粮食和农业遗传资源委员会的意见采取行动。如果重新谈判的《约定》维持粮农组织大会通过的自愿性《约定》的地位，那么“领导机构”很可能将保持不变。同样如果重新谈判的《约定》作为粮农组织《章程》第十四条规定的具有法律约束力的协定予以通过，那么领导机构将由成为新协定缔约方的粮农组织成员和其它合格国家组成，或是一如同1993年粮农组织促进公海渔船遵照国际养

⁵ 生物多样性公约第32条。

护和管理措施协定（粮农组织遵照协定）—如果粮农组织大会对一个独立的缔约方管理机构未作出任何具体规定，而假定根据诸如粮食和农业遗传资源委员会的一个专门机构的意见采取行动。另一方面如果《约定》成为《生物多样性公约》或一项独立的《协定》的议定书，那么重新谈判的《约定》的“领导机构”通常自动由议定书或协定本身的缔约方组成。在这两种情况下看来均需要在重新谈判的《约定》中在《生物多样性公约》缔约方会议或一项可能的植物遗传资源议定书（承担一般的生物多样性政府间责任）与粮农组织及其粮食和农业遗传资源委员会（在植物遗传资源领域负有特别权限）之间建立某种机构领域。如果要采用“执行”协定的方式，那么备选方案的可自由选择，取决于是否按照《章程》第十四条还是在粮农组织《章程》范畴之外通过该协定。

科学和技术机构

21. 目前尚未按照《约定》建立任何具体的科学和技术机构。提供科学和技术咨询的任务实际上由粮食和农业遗传资源委员会本身及其粮食和农业植物遗传资源政府间技术工作组履行。如果经修改的《协定》作为粮农组织《章程》第十四条缔结的具有法律约束力的协定或是作为一项独立的协定予以通过，即可确认委员会及其工作组担负这项责任，或是规定经修改的《约定》的领导机构建立一个独立的科学和技术机构。科学和技术机构可由领导机构本身的成员组成，或是作为一个专家小组建立。在这两种情况下该机构并均利用诸如粮农组织或其它政府间组织以及研究机构，特别是国际植物遗传资源研究所和国际农业研究磋商小组其它各中心等适当机构提供的科学和技术投入。根据《生物多样性公约》这一责任分配给科学、技术和工艺咨询机构。然而该附属机构由《公约》所有缔约方与会者组成，为整个《公约》采取行动。如果要作为《公约》议定书通过经修改的《约定》，则缔约方可为该议定书建立一个具体的技术机构。

秘书处

22. 目前虽然《约定》中未对秘书处作出任何具体规定，但秘书处职能实际上由粮农组织通过粮农组织粮食和农业遗传资源委员会秘书处提供。如果重新谈判的《约定》要保持粮农组织大会通过的自愿性《约定》的地位，或保持粮农组织《章程》第十四条缔结的一项协定的地位，那么这些安排将自动继续在实际中适用，在新的文书中得到法律反映。当然一项独立的协定的缔约方可自由选择它们所希望的秘书处安排。

23. 按照《生物多样性公约》已对从现有的有关国际组织中指定一个秘书处作出了一个规定，在缔约方会议第一届会议上联合国环境规划署被指定为《公约》提供秘书处，粮农组织和联合国科教文组织通过借调它们在本身专业的官员参加秘书处。按照《公约》第十四条《公约》秘书处还要“执行任何议定书”赋予它的职能。然而这不会排除某个特定议定书为该议定书指定一个独立的技术秘书处。（可能需要专门的技术能力）。它也排除诸如与《生物多样性公约》现有秘书处安排相反的安排，例如由粮农组织或联合国教科文提供秘书处，由环境规划署参加，或实际上由若干机构共同参加的任何安排。在这方面应当指出，在数量日益增多的国际协定中，实际上规定了专门机构为涉及专门专题的议定书提供服务。⁶

24. 如果要采用《生物多样性公约》“执行协定”的方式，那么原则上执行协定缔约方具有充分的灵活性为该协定确定它们所希望的秘书处安排，而不受任何限制。

25. 应当指出秘书处的选择和领导机构正常会议的地点很可能对领导机构的性质及其讨论的基调和重点产生重大影响。因此维持《公约》秘书处的现有安排将加强任何植物遗传资源议定书的环境内容，而粮农组织的更密切参与将更有利于农业和发展。

4 执行机制

26. 按照《公约》将赋予有国际农业研究磋商小组，特别是国际植物遗传资源研究所⁷支持的国家和区域机构承担植物遗传资源收集、保存、维持、评价、记录、交换和使用的技术执行职能。这些活动对实现任何重新谈判的《约定》目标实际上具有特别重要意义。最近国际农业磋商小组有关的各中心和其它网络已将其指定的种质库置于粮农组织的管理之下，作为国际非原生境种质库网络的一部分，并承认粮农组织粮食和农业遗传资源委员会在有关这些种质库的政策方面享有政府间的权威。⁸然而它们仍然是独立机构，接受自己的管理制度和供资制度。将需要考虑各种备选方案，以确保继续获得这些中心所积累的专门技术知识，并确保国际农业研究磋商

⁶ 一个例子是在国际海事组织主持下在马耳他建立的区域防止石油污染紧急情况信息中心（区域防止石油污染中心），实际上海事组织已经履行按1976年巴塞罗那保护地中海防止污染公约所通过的在紧急情况下在防止地中海免受石油和其它有害物质污染进行合作的议定书的秘书处的实质性职能。按照1978年保护海洋环境免受污染进行合作的科威特公约和1982年红海和亚丁湾环境保护区域公约通过的议定书建立了类似的中心。还就维也纳保护臭氧层公约的蒙特利尔议定书讨论了建立一个单独议定书秘书处的可能性。人们认为如果诸如国际濒危野生动植物品种贸易公约或拉姆萨尔公约的协定作为议定书纳入《生物多样性公约》的框架，还在设想保留现有的秘书处安排。

⁷ 国际约定第7条。

⁸ 国际农业研究各中心与粮农组织之间关于将植物种质库置于粮农组织管理的协定，1994年10月26日。

小组各中心在技术一级的执行活动与重新谈判的《约定》缔约方发挥的政府间政策指导作用之间的密切联系，很可能依据粮农组织与国际农业研究磋商小组各中心之间的协定业已建立的联系的发展。⁹

财政机制

27. 目前《约定》关于第八条财政安全的规定下的财政机制的措词相当含混。《约定》附件中含有更详细，但仍为一般的规定，包括提到将为落实农民的权利建立一项国际基金。

28. 如果《约定》要实现其目标，重新谈判的《约定》显然需要列入有关财政机制的更明确的条款。这样将产生下列一般性的问题：重新谈判的《约定》是否应当并在何种程度上提供独立的财政机制，或是在另一方面利用现有的财政机制，如《生物多样性公约》规定的机制。当然这一问题的答案将在很大程度上取决于对重新谈判的《约定》的法律地位采取的方式。普遍的关切可能是提供某种专门机制或现有机制的窗口以克服农业和环境两方面之间的竞争问题。另外还产生了这样的问题：重新谈判的《约定》是否应当具有单一体制，如全球环境基金，或是具有其中的一个窗口，通过某种便利机制（类似于荒漠化防治《公约》的全球机制）利用多边渠道¹⁰，或是上述两种机制的某种结合。

29. 《生物多样性公约》第二十一条规定建立一种机制，以《公约》馈赠或优惠方式向发展中国家缔约方提供财政资源。《公约》缔约方会议对该财政机制尚未作出最终决定，仍由开发计划署、环境规划署和国际复兴开发银行（世界银行）的全球环境基金临时提供财政机制。如果重新谈判的《约定》作为《生物多样性公约》议定书予以通过，那么可以预计《公约》建立的财政机制，或其专用窗口将用作这种议定书的财政机制。不过从法律上来说对提供一项单独的基金没有任何障碍。如果重新谈判的《约定》在粮农组织框架内或作为一项独立协定予以通过，则仍有可能利用《公约》建立的财政机制，当然要获得缔约方会议的同意。也可利用全球环境基金或某一个窗口，由《公约》临时独立和平行使用。当然也可为重新谈判的《约定》建立一个独立财政机制作出规定，不论是采取政府捐款供资的基金形式，以某种方式获得植物遗传资源或利用植物遗传资源获得的利益发生联系的机制，或是上述两种机制的任何结合。

⁹ 同前。

¹⁰ 在这方面应当指出商品共同基金和因有关政府间商品小组的要求为改良具体植物遗传资源研究提供资金。

30. 如果要采取“执行协定”方式，那么缔约方将再次可以自由选择它们希望在多大程度上利用《生物多样性公约》建立的财政机制，当然要获得《公约》缔约方的同意，或是按协定本身建立特别的专用财政机制。

5 委员会需采取的行动

31. 提供以上情况供委员会了解情况，以便就经修改的《约定》的法律地位做出选择。