

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	CPGR-6/95/9 1995年4月
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

临时议程

议题8

植物遗传资源委员会  
第六届会议

1995年6月19—30日 罗马

《国际约定》的修改  
第三阶段：法律和机构方面的选择方案

目 录

	段 次
I 前 言	1
II 关于重新谈判的《约定》的法律地位方面的选择方案	2
1 继续保持《约定》目前的法律地位	3—4
2 作为根据粮农组织《章程》第十四条通过的一项有法律约束力的协定	5—7
3 作为在粮农组织赞助下而不在粮农组织《章程》范围内通过的一项有法律约束力的协定	8
4 作为《生物多样性公约》的一项有法律约束力的《议定书》	9—13
III 重新谈判的《约定》的机构方面的选择方案	14—24

1	领导机构	15
2	科技机构	16—18
3	秘书处	19—21
4	财务机制	22—24
IV	委员会的结论和建议的行动	25

## 《国际约定》的修改

### 第三阶段：法律和机构方面的选择方案

#### I 前 言

1 在1994年11月举行的植物遗传资源委员会第一届特别会议同意，关于《国际植物遗传资源约定》（《约定》）的修改的谈判应当分三个阶段进行。第一阶段是将三个解释性附件纳入《约定》，并使《约定》与《生物多样性公约》（《公约》）相一致；第二阶段是考虑获得植物遗传资源的两个问题，包括获得在《公约》范围之外得到的收集品和实现农民的权利；第三阶段是考虑法律和机构方面的选择方案，特别包括重新谈判的《约定》的法律地位和有关机构方面问题。本文件讨论了这些选择方案。

#### II 关于重新谈判的《约定》的法律地位方面的选择方案

2 主要有4个选择方案。

##### II.1 继续保持《约定》目前的法律地位

3 粮农组织大会通过的原《约定》正文及其三个附件是自愿的无法律约束力的文件。如果成员国愿意保留其无法律约束力的性质，那么，重新谈判的《约定》可以以原来《约定》及其附件的提交形式提交粮农组织大会（可能是1997年11月的第二十九届会议）通过。

4 无法律约束力的文件一般来说要比有法律约束力的文件容易取得一致意见。关于《国际约定》，成员国不愿意制定有法律约束力的文件，至少有部分原因是因为一些政府对于《国际约定》与它们自己的植物育种者权利制度是否一致持保留意见，其中某些保留意见是通过解释性附件来解决的。自愿性文件虽然可能在国际论坛比较容易通过，但是它们对政府或私营部门行为的影响也比较少，对为涉及大量投资或其它资金转移的交易提供的保障也比较小。

## II.2 作为根据粮农组织《章程》第十四条通过的一项有法律约束力的协定

5 粮农组织《章程》第十四条规定粮农组织大会通过有关粮食和农业的全球协定并提交粮农组织成员国接受。粮农组织大会一般根据一次技术会议或者一系列技术会议，例如粮农组织植物遗传资源委员会的一系列会议的建议通过协定。当根据协定中的规定交存所需的接受数之后，协定就开始生效。根据《章程》第十四条规定，协定可以规定非本组织成员国也可以参加，但是它们必须是联合国成员或者一个专门机构或者国际原子能机构的成员。这种协定规定不是国家的实体不得参加。

6 根据粮农组织《章程》第十四条签订的协定具有与其它国际协定一样的法律效力，并且在最后条款、接受程序等方面可有同样的灵活性，特别是它们可以规定缔约方签字和批准的正常程序。它们还可以规定每个缔约方根据协定所确定的条件可持有保留意见。由于这种协定是在粮农组织《章程》范围内通过的，它们和它们所建立的机构必须按照《基本文件》所确立的规定与粮农组织保持联系<sup>1</sup>；另一方面，修改的《国际约定》作为根据粮农组织《章程》第十四条通过的一个协定，自动将得到粮农组织的机构和财政方面的一定程度的支持。

7 到目前为止，大约有20个国际协定是根据粮农组织《章程》第十四条通过的，从1951年的《国际植物保护公约》到1993年大会上一届会议通过的关于建立印度洋金枪鱼委员会的协定以及促进公海渔船遵守国际保护和管理措施的国际协定均有。

---

1 《基本文件》第十八部分。章程要求的联系包括有关根据协定建立的任何机构的人员的任命、财务控制和粮农组织大会修改协定的权力等方面的规定。

### II.3 作为在粮农组织赞助下但是不在粮农组织《章程》范围内通过的一项有法律约束力的协定

8 虽然粮农组织《章程》第十四条对于通过协定有明确规定，但是仍需由粮农组织来决定是否召开一次外交会议来通过一项不在粮农组织《章程》的严格范围之内国际协定。在过去两年期间，实际举行了三次这样的外交会议来通过不在粮农组织的《章程》范围之内协定<sup>1</sup>，而根据《章程》第十四条则通过了两个协定<sup>2</sup>。这样通过的协定不必与粮农组织建立任何正式联系，当然如果需要也可以建立正式联系。缔约方在时间方面也更加灵活一些，它们可以在任何时间缔结协定，不必等粮农组织两年一次的大会会议。虽然缔约方在机构选择方案方面更加灵活一些，但是通过协定的程序的费用增加了，因为需要单独召集一次外交会议。这种协定还不能象在粮农组织《章程》范围内缔结的协定那样，自动得到粮农组织在机构和财务方面做出的承诺。通过国际协定的外交会议可以由粮农组织大会或理事会召开，也可以由总干事经大会和理事会授权召开。

### II.4 作为《生物多样性公约》的一项有法律约束力的《议定书》

9 《生物多样性公约》第28条规定可以通过《公约》的《议定书》。《议定书》必须由《公约》缔约方会议通过。《议定书》需要遵循的签字、批准、接纳、赞同或者加入的程序实质上与《公约》本身一样。

10 因此，从法律上来说，重新谈判的《约定》以《公约》的《议定书》的形式通过是可能的。

---

2 关于建立近东植物保护组织的协定、关于建立拉丁美洲和加勒比海地区渔业产品销售信息和咨询服务中心的协定及关于建立维多利亚湖渔业组织的协定。

3 参阅前面第7段。

11 然而，任何这种决定都必须首先由修改的《约定》谈判各方、植物遗传资源委员会和粮农组织有关领导机构做出，最终由《生物多样性公约》缔约方会议本身做出。

12 修改的《约定》作为《生物多样性公约》的一项《议定书》，将确保在修改的《约定》项下采取的行动与《公约》缔约方所采取的行动相一致，这还将有助于获得共同财务机制；另一方面，这还可能会把缔约方的机构方面的选择方案局限在《公约》所提供的那些选择，虽然情况不一定如此。

13 如果修改的《约定》已经作为粮农组织《章程》第十四条项下有法律约束力的协定或者一项独立协定通过，不应当排除这种协定以后成为《生物多样性公约》的《议定书》的可能性，就象现有的其他协定可能出现的情况一样，例如《濒危野生动植物物种国际贸易公约》或者《关于具有国际意义的湿地（尤其是作为雁鸭类生境的湿地）的拉姆萨尔公约》（《拉姆萨尔公约》等。

### III 重新谈判的《约定》的机构方面的选择方案

14 机构方面选择方案在很大程度上将取决于关于重新谈判的《约定》的法律地位方面所采取的方针。无论其法律地位如何，重新谈判的《约定》很可能需要所有以下机构或者其中的一些机构：

#### III.1 领导机构

15 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、特别根据粮农组织植物遗传资源委员会的建议来进行工作的。如果重新谈判的《约定》仍然保留其由粮农组织大会通过的自愿性约定的地位，那么“领导机构”很可能保持不变。同样，如果重新谈判的《约定》作为根据粮农组织《章程》第十四条通过的一项有法律约束力

---

4 参阅下面第13—18段。

的协定，那么，领导机构将由粮农组织大会、更确切地说由那些既是粮农组织成员国又是新的《协定》缔约方的国家组成，很可能根据植物遗传资源委员会等专门机构的建议开展工作。实际上，这将意味着实质性讨论的主要重点由植物遗传资源委员会确定。如果《约定》成为《生物多样性公约》的一项《议定书》或者成为一项独立的协定，那么，重新谈判的《约定》的“领导机构”一般自然由《议定书》或者协定缔约方组成。不管是哪种情况，在重新谈判的《约定》中，看来都需要在《生物多样性公约》缔约方会议或者由政府间负责生物多样性的一项最终的《植物遗传资源议定书》和粮农组织及其专门主管植物遗传资源领域的植物遗传资源委员会之间建立某种形式的机构联系。

### III.2 科技机构

16 目前尚未根据《约定》建立具体科技机构。实际上由植物遗传资源委员会本身及其工作组提供科技指导。根据《约定》，由国际农业研究磋商小组各中心以及特别是由国际植物遗传资源研究所在植物遗传资源的收集、保存、保护、评价、记入文献、交换和利用方面发挥技术作用。根据《生物多样性公约》，这种作用由关于科技咨询的一个下属机构来发挥。然而，科技咨询下属机构由《公约》所有缔约方参加者组成，为整个《公约》服务，其存在可能不会影响根据《公约》通过的任何议定书建立一个具体技术机构，这种技术机构的成员可能也限于议定书本身成员的范围，或者也可以规定依赖由议定书成员国之外的一个现有机构提供的科技咨询，例如就象东北大西洋委员会这样的渔业管理机构依赖国际海洋探测理事会的独立科技咨询的情况一样。

17 在这方面，将需要考虑根据修改的《国际约定》由国际农业研究磋商小组各中心，尤其是由国际植物遗传资源研究所发挥作用。根据现行的《约定》，在国际农业研究磋商小组、特别是国际植物遗传资源委员会（国际植物遗传资源研究所）支持的机构的赞助之下，正在执行负责植物遗传资源的调查、搜集、保存、保护、评价、记入文献、交换和利用的现有的国际安排。这些安排将进一步得到发展，必要时进行充实以便建立一个全球系统。国际植物遗传资源研究所将在其权限范围内与粮农组织联络，续继并且进一步开展目前的活动。

18 国际农业研究磋商小组各中心的活动，特别是国际植物遗传资源研究所的活动对于实现任何重新谈判的《约定》的目标来说具有特别重大的实际意义。国际植物遗传资源研究所已经正式“同意《国际约定》的原则，（答应）与粮农组织合作执行《约定》……”<sup>5</sup>。后来，国际植物遗传资源研究所和国际农业研究磋商小组其它中心同意将它们多年来收集的种质收集品置于粮农组织的管理之下，并承认粮农组织植物遗传资源委员会在有关那些收集品的政策方面具有政府间的权力。然而，它们仍然是独立的和自治的机构，有它们自己的管理和资助系统。需要考虑一些选择方案来确保国际农业研究磋商小组各中心的活动和政策与重新谈判的《约定》各缔约方之间建立密切联系，特别是确保继续提供那些中心所积累的技术力量。

### III.3 秘书处

19 目前，虽然《约定》中没有具体规定设立秘书处，但是秘书处的职能实际上由粮农组织通过其植物遗传资源委员会秘书处提供。假如重新谈判的《约定》仍然保持其由粮农组织大会通过的自愿性《约定》的地位或者成为粮农组织《章程》第十四条项下的一个协定，那么这些安排自然实际上仍然适用，并且可以在新的文件中在法律方面反映出来。独立协定的缔约方当然可以根据自己的意愿自由地选择新的秘书处安排。

20 《生物多样性公约》规定从现有的主管国际组织指定一个秘书处，在缔约方会议的第一次会议上指定联合国环境规划署为《公约》提供秘书处，粮农组织和联合国教科文组织通过借调它们自己专业领域的官员来参与这项工作。根据《公约》第十四条，还要求《公约》秘书处“履行任何议定书指定的职能”。然而，这不妨碍在需要专门技术能力时由某一议定书指定设立一个为该议定书服务的单独的技术秘书处，更不会妨碍作出与《生物多样性公约》现有秘书处安排相反的一种安排，

---

5 粮农组织与国际植物遗传资源委员会之间的《计划合作谅解备忘录》，1990年9月21日。

根据这种安排，秘书处可以由粮农组织或者联合国教科文组织提供，由联合国环境规划署也参与工作或者实际上由一些机构共同参与工作。在这方面，应当指出，在国际协定越来越多的情况下，实际已经成立了专门单位为有关专门主题的议定书服务<sup>6</sup>。

21 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和讨论会的调子和内容产生重大影响。因此保持《公约》的现有秘书处安排将强调任何植物遗传资源议定书的环境方面，而粮农组织更加深入地参与将突出农业和发展方面的利益。

#### III.4 财务机制

22 目前的《约定》在财务安全条例第8条项下关于财务机制的措词不明确。《约定》附件中的规定要具体一些，但是仍然是笼统的，包括关于设立一项国际基金来落实农民的权利。

23 如果重新谈判的《约定》要实现其目标，《约定》显然需要包括关于财务机制的更加明确的条款。一般将出现的问题是，重新谈判的《约定》是否应当规定设立独立和自治的财务机制以及在多大程度上独

---

6 一个例子是在国际海事组织赞助下在马耳他成立的区域与石油污染紧急情况作斗争中心，该中心实际上行使关于保护地中海不受石油和其它有害物质污染的紧急情况合作议定书的一个秘书处的职能，该议定书是根据1976年《关于保护地中海不受污染的巴塞罗那公约》通过的。类似的中心还有：根据1978年《保护海洋环境不受污染的科威特合作公约》通过的议定书和根据1982年《关于红海和亚丁湾环境保护区域公约》通过的议定书所建立的中心。还讨论了为《臭氧层保护维也纳公约》的《蒙特利尔议定书》单独设立一个议定书秘书处的可能性。当然，如果《濒危野生动植物物种国际贸易公约》或者《拉姆萨尔公约》等现有协定作为议定书纳入《生物多样性公约》的范畴，也将考虑保留现有秘书处的安排。

立和自治，或者利用象《生物多样性公约》规定设立的那种现有财务机制。这个问题的答案当然在很大程度上取决于对重新谈判的《约定》的法律地位采取什么方针。

24 《生物多样性公约》第21条提出建立一种机制，以便以捐赠或者优惠的形式为《公约》缔约方中的发展中国家提供财政资源。关于财务机制问题，《公约》缔约方会议尚未作出最后决定，财务机制仍然由联合国开发计划署的全球环境基金、联合国环境规划署和国际建设及开发银行（世界银行）临时提供。如果重新谈判的《约定》将以《生物多样性公约》的一个议定书的形式通过，那么可以预计将利用根据《公约》建立的财务机制或者其专门窗口作为这种议定书的财务机制，虽然从法律上来说不妨碍单独设立一项基金。如果重新谈判的《约定》将在粮农组织范围内通过或者作为一项独立的协定，利用根据《公约》建立的财务机制的可能性仍然存在，当然须经缔约方会议同意，还可以单独利用以及与《公约》共同利用全球环境基金或者其窗口。当然，重新谈判的《约定》还可以规定建立一种独立和自治的财务机制，其形式可以是政府捐款建立一项基金，一种以某种形式与获得植物遗传资源或者植物遗传资源的利用所产生的利益相联系的机制或者上述两者兼而有之。在这方面，可以参考CPGR-Ex1/94/5号文件中所讨论的各种方案。

#### IV 委员会的结论和建议的行动

25 上述信息和分析情况提交委员会在其关于修改《国际约定》的第三阶段谈判的讨论会上考虑。