

我国加入《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 的选择和建议

张小勇¹, 杨庆文²

(¹ 中国社会科学院大学, 北京 100089; ² 中国农业科学院作物科学研究所, 北京 100081)

摘要: 我国是植物遗传资源大国, 我国粮食和农业植物遗传资源的保护和利用取得了巨大成就, 但还没有加入《粮食和农业植物遗传资源国际条约》(以下简称《条约》)。在过去的十余年间, 《条约》的实施日渐深入, 并在不同方面对我国产生了影响。当前我国粮食和农业植物遗传资源的保护和利用工作面临诸多新的挑战, 加入《条约》能够使我国便利地获取多边系统中的粮食和农业植物遗传资源, 能够保障我国粮食和农业植物遗传资源的可持续利用, 能够使我国有资格参与多边系统中的惠益分享活动和获得《条约》供资战略的支持, 能够使我国有资格参加粮食和农业植物遗传资源领域的国际谈判和规则制定活动。为了推动我国加入和实施《条约》, 建议国家主管部门采取相关措施。

关键词: 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》; 加入; 选择; 建议

Option and Recommendations for the China's Accession to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

ZHANG Xiao-yong¹, YANG Qing-wen²

(¹ University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100089; ² Institute of Crop Science,
Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081)

Abstract: China is a great country in terms of plant genetic resources, and tremendous achievements have been made in conservation and use of plant genetic resources for food and agriculture (PGRFA). However, China has not yet acceded to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA). Over the past ten years, the implementation of the ITPGRFA has been moving into more extensive level and had different impacts on China. Currently, the conservation and use of PGRFA in China is still confronting new challenges in some respects. China's accession to the ITPGRFA could bring a lot of opportunities for China. Specifically, China would be able to have access to PGRFA in the Multilateral System conveniently and guarantee sustainable use of PGRFA at the domestic level. Moreover, accession to the ITPGRFA could enable China to be eligible to participate in the benefit-sharing activities and receive financial support under the ITPGRFA's Funding Strategy, and in the international negotiations and norm-making in the field of PGRFA. It is recommended that national competent authority adopt relevant measures to promote China's accession to and implement the ITPGRFA.

Key words: the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture; accession; option; recommendation

收稿日期: 2019-03-22 修回日期: 2019-04-07 网络出版日期: 2019-04-16

URL: <http://doi.org/10.13430/j.cnki.jpgr.20190322001>

第一作者研究方向为遗传资源法律问题, E-mail: cgiarxyzhang@163.com

基金项目: 农业农村部科教司物种品种资源保护项目(2130135)

Foundation project: Conservation of Variety Resources of Species by Department of Science, Technology and Education of MARA (2130135)

联合国粮农组织于 2001 年 11 月 3 日通过的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》(以下简称《条约》)是国际社会为治理粮食和农业植物遗传资源(以下简称粮农植物遗传资源)的保护、可持续利用以及获取和惠益分享等活动而缔结的第一份具有法律约束力的多边条约。自 2004 年 6 月 29 日《条约》正式生效至今,《条约》的实施已经走过了近 15 年的历程。在这一过程中,《条约》缔约方的数量增加到 145 个,其确立的主要制度的实施取得了显著的进展,加强《条约》核心制度运行的措施也正在积极磋商和拟定之中。

我国是植物遗传资源大国,我国政府高度重视粮农植物遗传资源的保护和利用,支持各国在粮农植物遗传资源的保护和利用等方面开展国际合作。尽管我国积极参加了缔结《条约》的谈判,但基于对自身利益的关切以及对《条约》实施前景抱有的顾虑,至今都没有做出加入《条约》的决定。联合国粮农组织和一些国家对于我国加入《条约》的问题相当关注。在《条约》的实施日益走向深入和我国粮农植物遗传资源保护和利用工作面临新的挑战的背景下,当前很有必要研究我国加入《条约》的相关问题。本文首先从国际动态切入,考察《条约》的实施现状并分析对我国产生的影响,其次结合国内相关活动面临的挑战,指出加入《条约》是我国应当做出的必然选择,并且阐述了加入《条约》能够为我国带来的各种机会,最后从我国加入《条约》的实际需要出发,提出了在研究、加入程序、制度安排和能力建设等方面应当采取的措施和建议。

1 《条约》的实施现状及其对我国的影响

1.1 《条约》的实施现状

作为农业生物多样性的组成部分,粮农植物遗传资源是作物遗传改良不可或缺的原材料,对保障粮食安全、促进农业可持续发展以及适应气候变化至关重要。所有国家在粮农植物遗传资源方面具有相互依赖性,换言之,每个国家在发展本国粮食生产的过程中都要依赖来自其他国家的粮农植物遗传资源^[1]。这是粮农植物遗传资源受到各国共同关注的原因所在,同时也构成了国际社会在粮农植物遗传资源的管理和交换等方面开展国际合作的事实基础。

《条约》为开展国际合作提供了法律框架,其确立了粮农植物遗传资源的保护、可持续利用、农民权

利以及获取和惠益分享多边系统等法律制度。其中,获取和惠益分享多边系统被认为是《条约》的核心制度。不同于《生物多样性公约》在获取和惠益分享问题上采取的“双边路径”,《条约》采取的“多边路径”就是为了反映当前和未来各国对于粮农植物遗传资源的相互依赖性,并确保此类资源在不同国家间的持续流动^[2]。获取和惠益分享多边系统实际上是一个全球性的虚拟“基因池”,其涵盖了各国具有相互依赖性的且对粮食安全最重要的 64 种(属)的作物和饲草遗传资源(其中的 35 种作物为人类提供了超过 80% 的植物来源的热量摄取)^[3]。各缔约方及相关国际机构承诺将“受它们管理和控制的并处在公共领域中”的粮农植物遗传资源纳入多边系统,并按照事先商定的条件和通过《标准材料转让协议》相互提供便利获取,以及通过信息交流、技术的获取和转让、能力建设以及分享商业化产生的货币惠益等 4 种机制公正公平地分享利用这些资源所产生的惠益。

自从 2006 年《条约》管理机构第一届会议召开以来,《条约》实施的步伐开始加快,尤其是获取和惠益分享多边系统的实施保持了良好的势头,在不同的方面均取得了显著的进展。在多边系统涵盖的资源方面,截至 2017 年 10 月,63 个缔约方将它们控制和管理的近 130 万份材料纳入了多边系统(含美国最新纳入多边系统的 50 万份材料),国际农业研究磋商组织所属的 11 个国际农业研究中心以及其他 5 个相关国际机构将它们持有的 70 余万份材料纳入了多边系统,当前多边系统总共涵盖了 200 余万份粮农植物遗传资源材料^[4-6]。在粮农植物遗传资源的便利获取方面,根据《条约》秘书处的统计,截至 2017 年 8 月,以上缔约方和国际机构与来自 179 个国家的接受方共计签订了 58657 份《标准材料转让协议》,自 2015 年以来日均签订 38 份;缔约国和国际机构通过签订《标准材料转让协议》共计分发或转让了 4042732 份材料,其中缔约方分发了 127669 份材料,国际机构分发了 3915063 份材料,自 2007 年以来日均分发材料 1078 份,按材料分发数量排名前 5 名的作物分别是小麦、水稻、玉米、大麦和鹰嘴豆^[7]。

在惠益分享方面,根据《条约》的规定,便利获取本身构成多边系统的一项主要惠益,因此,以上已经完成的材料分发或转让行为就是国际社会落实多边系统中的惠益分享要求的实际成果。不仅如此,其他惠益分享机制,特别是信息交流和分享商业化

产生的货币惠益的实施也已取得了重要进展。就信息交流而言,为了便利交流多边系统中有关粮农植物遗传资源的科学、技术和环境事项的信息,联合国粮农组织主持开发了《条约》第17条规定的“全球粮农植物遗传资源信息系统”,该系统的建立和应用将直接服务于信息交流机制的实施^[8]。就分享商业化产生的货币惠益而言,按照《条约》规定,利用从多边系统获取的资源开发出了产品(植物品种)并进行商业化的法人或自然人有义务向《条约》建立的机制支付一定比例的款项,这些资金将会流向发展中国家用于粮农植物遗传资源的保护和利用。由于受到作物育种速度缓慢等因素的影响,分享商业化产生的货币惠益有待逐步实现,但《条约》管理机构已在2006年建立了接收这类款项的国际机制——“惠益分享基金”,并在一些缔约方和国际组织提供的自愿捐款的支持下,通过资助发展中国家缔约方保护和可持续利用粮农植物遗传资源的项目而使“惠益分享基金”完全运作起来。截至目前,“惠益分享基金”三轮项目周期已经顺利完成,投入到各类项目的资金共计为1600万美元^[9]。

当然,《条约》的实施还面临一些不容忽视的问题和挑战。相当一部分缔约方尚未通报各自应当纳入多边系统的粮农植物遗传资源的相关信息,这导致本应自动纳入多边系统的资源无法实现便利获取。更为重要的是,由于多边系统在运作中出现了一些深层次的结构性问题,分享商业化所产生的货币惠益这一具有创新性的制度还没有得到有效实施。为了加强多边系统的运作,《条约》管理机构酝酿从修改《标准材料转让协议》有关分享商业化所产生的货币惠益的条款和扩大多边系统的范围入手对多边系统进行重大改革,相关的措施和方案已经成形,但还需进一步的磋商和谈判^[10]。

1.2 《条约》的实施对我国的影响

如上所述,尽管我国积极参加了缔结《条约》的谈判,但至今尚未加入《条约》。作为保存粮农植物遗传资源总量居世界第2位的国家,我国与涉及粮农植物遗传资源国际合作的事务不可能不发生直接或间接的联系,《条约》是国际合作的法律框架,其实施活动无疑会从不同方面对我国产生一定的影响。在考虑我国是否应加入《条约》时,必须对这些影响给予充分的重视。

首先,《条约》缔约方数量不断上升,一些资源大国已经选择加入,给我国带来了较大的压力。截至2018年12月,《条约》共拥有145个缔约方,还

有49个联合国粮农组织成员国没有加入《条约》。总体上来看,《条约》缔约方的数量呈不断上升的趋势。这也反映出,通过多年的实施,更多的国家比较清楚地看到了《条约》在保障粮食安全和促进农业可持续发展方面具有的作用,以及成为缔约方所能带来的好处。考虑到已经有145个国家通过加入和实施《条约》推动实现粮食安全和农业可持续发展,这对我国这样一个农业大国且粮食安全关系重大的国家而言,加入《条约》已经是势在必行。

值得注意的是,日本和美国这两个植物遗传资源大国分别于2013年10月和2017年5月正式成为缔约方。日本和美国是在通过《条约》时仅有的两个投弃权票的国家,但它们已经从对《条约》不置可否的态度转变为支持的态度。我国当初在通过《条约》时投的是赞成票,而且在相关正式文件中表达了“认识《条约》的重要性,赞同《条约》目标”的观点^[11],却迟迟未加入《条约》。两相对比,在相关国际论坛上我国要为不加入《条约》承受一定的压力。另外,虽然还有49个国家没有加入《条约》,然而,经梳理发现,在植物遗传资源保护和利用领域具有重要或一定影响并且没有加入的国家只剩下14个,它们是:中国、墨西哥和俄罗斯(保存10万份以上资源);哥伦比亚、哈萨克斯坦、泰国、乌克兰和乌兹别克斯坦(保存5万至10万份资源);阿塞拜疆、以色列、新西兰、尼日利亚、南非和越南(保存1万至5万份)。可见,没有加入的国家已为数不多,从某种意义上说,这也构成了我国加入《条约》的一种压力。

其次,当前多边系统的实施和运作使我国获益颇多,但在未来多边系统的运作得到加强后,我国相关主体将要接受约束力更强的法律规则的调整。尽管我国不是缔约方,但是,由于我国对其他国家的粮农植物遗传资源存在很高程度的依赖性,以及《条约》本身并不禁止向非缔约方提供便利获取,我国已经介入了由《条约》多边系统法律规则所调整的粮农植物遗传资源国际转让活动。从《条约》秘书处公布的数据看,我国是从多边系统获取资源最多的10个国家之一,排在第5位^[7]。当然,我国从多边系统获取的资源基本上来自于国际农业研究磋商组织所属各国际农业研究中心。事实上,我国曾经向这些中心提供过资源,但我国从这些中心获取的资源数量要远远大于我国提供的资源数量^[12]。除了在获取资源方面享受到多边系统的好

处外,由于《标准材料转让协议》包含了向“惠益分享基金”进行自愿付款的规定,我国相关主体还可以通过做出这种选择避免承担强制性的向该基金付款的义务。由此可见,当前多边系统的实施和运作使得我国从多边系统获取了很多资源,同时也没有给我国相关主体施加提供资源和付款等法律义务。

然而,这种只获益而不付出的局面极有可能在未来几年内(具体时间取决于国际谈判的进度)不复存在,因为《条约》管理机构在2013年启动了加强多边系统运作的磋商和谈判进程,经过4年的努力,加强多边系统运作的措施和方案已经成形,这就包括删除《标准材料转让协议》中的自愿付款的规定,以及降低触发分享商业化所产生的货币惠益的门槛^[13],这意味着,只要从多边系统获取了资源,并达到了触发分享商业化所产生的货币惠益的门槛,获取方都要履行强制付款的义务。可见,只要我国相关主体打算继续从国际农业研究中心获取资源,就必须接受约束力更强的法律规则的调整。

最后,在过去的十余年间,《条约》管理机构通过在多项议题上启动审查、评估和加强运作的进程推动《条约》实施向着更深入的层次发展,但中方立场和观点在这些进程中的缺席不利于维护我国自身的发展利益。以多边系统为例,鉴于多边系统的实施和运作并没有达到各方的期待,管理机构在2013年成立了“加强多边系统运作的无限成员名额特别工作组”,以便就加强多边系统运作的“一揽子措施”进行研究、磋商和谈判,这些措施涉及对多边系统法律规则的重大修改,尤其是涉及扩大多边系统的范围,即不限于目前涵盖的64种(属)作物和饲草。发达国家强烈建议扩大多边系统的范围,但发展中国家表示,在没有看到惠益分享的实施取得实质性进展前不会同意扩大多边系统的范围^[14]。双方的谈判直接关系到未来《条约》的实施前景,但遗憾的是,我国作为非缔约方无法参与磋商和谈判,在如此重大的问题上缺少中国声音不利于维护我国自身的发展利益。相比于《条约》通过之前的谈判,我国当时明确拒绝将原产于我国的大豆纳入多边系统涵盖的作物范围,而且也达到了谈判的目标,从而维护了我国发展利益。但是,我国在这个议题上的关切目前无法表达出来,最后经各方谈判形成的法律规则可能距离我国的期待具有比较大的差距。

2 我国面临的挑战及加入《条约》的必然选择

2.1 我国面临的挑战

我国是世界八大作物起源中心之一,拥有极其丰富的农业生物多样性。我国政府历来高度重视粮农植物遗传资源的保护和利用,经过数十年的努力,我国在粮农植物遗传资源的收集、保存、研究和利用等方面取得了举世瞩目的成就,已经成为名副其实的粮农植物遗传资源大国。

尽管成就非凡,但我国的粮农植物遗传资源保护和利用工作尚不能满足现代种业和农业可持续发展的需要,面临一些新的挑战。一是获取国外粮农植物遗传资源的渠道变窄,难度增加。随着加入《条约》的国家越来越多,缔约方将会适用《条约》多边系统法律规则规范相互间的获取或交换活动,同时很可能对非缔约方的获取给予不同对待,而我国如欲从缔约方获取资源,则只能与特定国家展开双边谈判并达成互换的协议,这无疑费时费力,所需成本也颇高。二是粮农植物遗传资源的可持续利用有待加强。我国以往开展的利用工作偏重于为了作物育种目的而利用粮农植物遗传资源,在可持续利用方面采取的措施较少。三是保护和利用粮农植物遗传资源的技术、能力及资金投入与国际先进水平相比还有差距,以至于制约了资源优势的发挥。我国保存的资源数量相当可观,但目前保存技术、鉴定评价和利用资源的技术不能有效支撑资源长期安全保存与作物育种和种业发展,相关的能力和资金投入的不足也构成了保护和利用资源的障碍。四是参与粮农植物遗传资源领域的国际谈判和规则制定活动受阻。《条约》是唯一一份针对粮农植物遗传资源的多边条约,由于我国不是缔约方,因此无法在《条约》管理机构发起的国际谈判和规则制定中表达我国的关切和诉求,从而难以维护我国自身的发展利益。

2.2 加入《条约》是我国的必然选择

诚如上述,我国粮农植物遗传资源的保护和利用面临以上新的挑战,那么,我国该如何应对这些挑战?通过将上述挑战的表现与粮农植物遗传资源问题的国际治理方案结合起来分析,本文认为,行使《条约》缔约方的权利以及履行缔约方的义务是应对这些挑战的关键所在,因此加入《条约》对我国而言是一个必然的选择。具体来说,加入《条约》能够为我国粮农植物遗传资源的保护和利用带来诸多

机会。

第一,加入《条约》能够使我国便利地获取各缔约方和国际机构纳入到《条约》多边系统中的粮农植物遗传资源,由此丰富我国保存的资源的多样性和拓宽我国作物育种的遗传基础。联合国粮农组织的研究报告指出,我国对其他国家的粮农植物遗传资源拥有46%~55%的依赖度^[15]。我国不仅迫切需要引进小麦、玉米、马铃薯等非起源于我国的作物的优异遗传资源^[16],而且需要加大从国外引进水稻、大豆等起源于我国的作物的遗传资源的力度^[16]。《全国农作物种质资源保护与利用中长期发展规划(2015-2030)》提出了到2030年要将引进资源的比例提高到占国家长期保存的资源总量30%的目标。这是一个比较艰巨的任务,需要广拓渠道,努力推动粮农植物遗传资源的国际交流。

多边系统目前已经涵盖了200余万份资源,而且未来还会不断增多。这些资源被定位为“全球公共物品”,在获取上是开放的。持有这些资源的缔约方以及国际农业研究中心都有义务提供便利获取,相应地,其他缔约方及其管辖范围内的自然人和法人有权利要求获取这些资源。如果我国加入了《条约》,我国相关主体就可以根据自身需要有针对性地向持有资源的缔约方和国际农业研究中心发出获取请求,并在签订一份《标准材料转让协议》后实现获取。这样操作非常便利和经济,消除了与有关国家进行双边谈判和签订交换协议的繁琐程序。不仅如此,从多边系统能够获取的资源的质量和数量会远远优于双边交换。我国应当充分利用这一重要途径,引进我国急需的资源,从而进一步丰富我国保存的资源的多样性和拓宽我国作物育种的遗传基础。

第二,加入《条约》能够推动我国粮农植物遗传资源的可持续利用,从而有助于发挥粮农植物遗传资源在保障粮食安全、适应气候变化和消除贫困等方面具有的作用。我国长期以来对粮农植物遗传资源的利用主要集中在基础研究、优异性状鉴定和预育种以及培育新品种等活动中^[11]。可持续利用问题并未引起政策制定者足够的重视,对比国际商定的关于可持续利用的措施,我国在可持续利用方面采取的措施较少,这不利于建立一个可持续的农业生产体系。

粮农植物遗传资源的可持续利用是《条约》的第二大目标,第6条不仅明确规定了缔约方在可持

续利用方面担负的义务,而且提供了一个关于可持续利用措施的指示性清单。如果我国加入《条约》,我国应当履行《条约》第6条为缔约方所设定的义务,这就是制定和维持促进可持续利用的政策和法律措施。制定和维持促进可持续利用措施,尤其是,促进能够开发特别适应当地社会、经济和生态条件的品种的参与式植物育种、拓宽作物的遗传基础和增加农民可获得的遗传多样性范围、促进当地作物和适应当地的作物、品种及未被充分利用物种的扩大利用,可以延续多样化的农业生态系统、增加我国边远地区贫困人口的收入以及保障食物供给、营养和健康。

第三,加入《条约》能够使我国有资格参与多边系统内的惠益分享活动和获得《条约》供货战略的资金支持,由此增强我国保护和利用粮农植物遗传资源的技术和能力,以及为保护和可持续利用资源筹集更多的资金。由于研究起步较晚等方面的原因,我国在保存、鉴定评价和利用粮农植物遗传资源的技术上与国际先进水平相比还有较大的差距,这在很大程度上限制了已保存资源的高效利用。除此之外,科研人员的研究能力尚不能满足高效利用资源的需求,信息系统无法涵盖更有利用价值的信息^[17],这些都是限制利用的重要因素。在资金投入方面,我国粮农植物遗传资源的保护和利用主要依赖政府的财政投入,目前还没有争取到来自国际机制的资金支持。显然,要解决这些问题必须多措并举,这就包括积极开展国际交流与合作活动。

《条约》将公正和公平地分享利用粮农植物遗传资源所产生的惠益确立为自身的第三大目标,并为此规定了技术的获取和转让、能力建设及信息交流等三项非货币惠益分享机制,这就相当于搭建了一个在技术转让、能力建设和信息交流领域进行国际交流与合作的平台。如果我国加入《条约》,我国就有资格在这个国际平台上参与相关惠益分享活动。具体而言,我国可以请求其他缔约方提供或者便利保存、鉴定评价及利用多边系统中粮农植物遗传资源的技术的获取,还可以通过与其他缔约方建立伙伴关系引进遗传材料及相关技术;我国可以通过与其他缔约方开展合作或者参与《条约》框架下的国际培训和能力开发项目,在所需领域发展科研人员的研究能力;我国可以选择在国内信息系统与“全球粮农植物遗传资源信息系统”之间建立联系,进而与其他缔约方交流关于多边系统中的粮农植物

遗传资源的科技和环境信息,例如基因型信息、表型信息等。

在资金投入上,加入《条约》后,我国就有资格申请《条约》供资战略下的“惠益分享基金”的资助,同时有资格申请在《条约》框架下运作的“全球作物多样性信托基金”的资助。如果申请成功,前者提供的资金将会投入到我国特定作物遗传资源的原生境保护和可持续利用项目之上,后者提供的资金将会支持我国粮农植物遗传资源的非原生境保护。从目前的资助额度来看,申请到的资金将会构成对政府财政投入的重要补充。

第四,加入《条约》能够使我国有资格参加粮农植物遗传资源领域的国际谈判和规则制定活动,并且能够提高我国在粮农植物遗传资源议题上的话语权。我国是植物遗传资源大国,粮农植物遗传资源的保护和利用对国家粮食安全和农业可持续发展极端重要。所有国家在粮农植物遗传资源上的相互依赖性决定了每个国家在国际合作中都拥有值得维护的重要利益,我国也不例外,因此我国必须积极参加该领域的国际谈判和规则制定活动。我国曾经全程参加了缔结《条约》的谈判,为《条约》的最终诞生发挥了应有的作用。但当时基于对自身利益的关切,并未批准《条约》,后来由于不同方面的原因,也没有加入《条约》。我国只能以观察员的身份参加管理机构例会,并不享有表决权。

《条约》是迄今为止唯一一份专门针对粮农植物遗传资源的多边条约,所有缔约方组成《条约》的最高权力机构——管理机构,其例会是审议和谈判粮农植物遗传资源议题最重要的政府间论坛。自从《条约》生效以来,管理机构一方面积极采取措施推动《条约》的全面实施,另一方面针对《条约》实施中出现的新情况和新问题筹备对《条约》进行修改完善。缔约方可以通过管理机构例会及其设立的附属机构会议参与审议和谈判,并在管理机构作出决定时享有赞成或否决的权利。如果我国加入《条约》,我国就可以以缔约方的身份参加管理机构例会和相关附属机构会议,不仅可以在各种议题的审议和谈判中单独提出符合我国利益的立场和观点,还可以与拥有相似立场的国家进行合作推动形成对我国有利的谈判形势和制度安排。更为重要的是,我国在谈判中都会坚持公正合理的价值取向,这无疑会提高我国在各种议题上的话语权,从而切实维护国家利益。

3 关于我国加入《条约》应采取的措施的建议

3.1 跟踪分析《条约》的解释和实施动态

在加入《条约》之前,我国有关部门和人员应当加强《条约》的研究工作,尤其是跟踪分析《条约》的解释和实施动态,这对未来我国实施《条约》很有意义。《条约》文本中的某些规定存在一定的模糊性,这为不同的解释留下空间。根据《条约》规定,满足了“受缔约方管理和控制并处于公共领域之中”标准的粮农植物遗传资源应自动纳入多边系统。然而,对“受缔约方管理和控制”与“处于公共领域之中”的标准解释可能是不同的,这将影响缔约方向多边系统贡献资源的行动^[18]。目前管理机构设立的有关附属机构对上述标准已经做出了一种解释,其认为国家基因库中的并不受知识产权保护的资源将被自动纳入多边系统^[19]。考虑到我国国家种质库保存的资源数量很大,这种解释显然对我国不利。因此,应当密切跟踪对上述标准所作的其他解释,分析不同解释之间的差异,同时结合我国实际情况研究拟定对我国有利的解释。

另外,还应当跟踪其他缔约方实施《条约》的策略和具体行动,重点关注有关缔约方向《条约》秘书处通报自动纳入多边系统的资源的情况,包括纳入的法律依据、纳入的资源所属作物类别、类型、数量及获取的便利性等。通过跟踪这方面的信息,可以发现并掌握《条约》在国内层面上的实施进展和存在的问题。其他国家采取的实施策略和行动能够为我国未来实施《条约》提供有用的先例和参考。

3.2 尽早启动加入《条约》的程序

鉴于加入《条约》是我国的必然选择,接下来国家主管部门应当着手启动加入《条约》的程序。根据我国《缔结条约程序法》的相关规定,如果我国准备加入《条约》,应当由国务院有关部门(农业农村部)会同外交部进行审查,提出建议;由于《条约》属于《缔结条约程序法》第七条第二款所列的范围,应报请国务院审核,并由国务院提请全国人民代表大会常务委员会作出加入的决定(不排除经国务院有关部门和外交部会商后报请国务院作出加入的决定)。

在启动加入程序的时机上,尽早地启动加入《条约》的程序符合我国的利益。这是因为,当前管理机构正在围绕加强多边系统运作的措施,特别是

修订《标准材料转让协议》和扩大多边系统的范围进行审议和谈判,这是关乎《条约》改革和未来发展的重要谈判,预计谈判将会持续较长时间,如果我国尽可能早地启动并完成加入程序,我国就能够以缔约方的身份参加谈判,并将我国的关切和利益体现在最终通过的法律规则之中。

3.3 修改完善法律制度

我国加入《条约》后,应当在国内实施《条约》确立的法律规则,这里需要考虑我国如何实施《条约》的问题。一般而言,不同国家可以选择以直接或间接的方式实施它们批准或加入的条约,直接的方式指某些国家在国内直接适用条约中的法律规则,无需新增立法或修改已有法律,间接的方式则指某些国家将条约中的法律规则转化为国内法而加以适用^[20]。根据我国相关实践和农作物种质资源立法的现状,我国应当将《条约》确立的规则转化为国内法律制度,然后通过适用国内法律制度达到实施《条约》的目的。

目前我国已经建立了规范农作物种质资源保护和利用活动的法律制度,其包括《种子法》中关于“种质资源保护”的规定和《农作物种质资源管理办法》(以下简称《办法》)。然而,通过与《条约》中的法律规则进行对比,可以看出我国法律制度与《条约》中的法律规则存在不相适应的地方。这主要表现在两个方面,一是《办法》缺少关于可持续利用农作物种质资源的规定;二是《种子法》和《办法》针对对外提供种质资源设立的行政审批和分类管理要求不符合《条约》关于便利获取多边系统中的资源的法律规则。

由于两者存在着不相适应性,我国关于农作物种质资源保护和利用的现行法律制度无法承担起作为国家法律而使《条约》在国内得以实施的任务。同时考虑到《条约》明确要求每个缔约方应确保其法律、法规和程序符合本《条约》规定的义务,我国立法机关有必要对某些现行法律制度加以修改完善。具体的建议包括:修改或者废除对外提供种质资源的分类管理制度,以便创设出能够按照《条约》附件一作物清单拟定对外提供农作物种质资源目录的法律空间;设计一套充分体现便利获取原则的对外提供农作物种质资源的程序,以取代目前《办法》所规定的程序;引入在对外提供我国农作物种质资源的过程中与获取方签订《标准材料转让协议》的要求;补充有关可持续利用农作物种质资源等方面的规定。

3.4 开展能力建设活动

在国家层面上实施《条约》各项法律规则的能力关系到能否以及在多大程度上实现《条约》设定的目标,因此面向《条约》的实施开展能力建设活动是极为必要的。我国加入《条约》后,可以预见来自其他缔约方的获取资源的请求会逐步增多。为了合法有序地对外提供我国的农作物种质资源,需要通过培训进一步提高国内资源提供单位接收和处理获取请求、提供相关信息数据和协议文本、分发寄送材料、办理植物检疫等证书的能力。与此同时,我国将会利用《条约》赋予的机会,积极寻求获取多边系统所涵盖的资源。为了尽可能多地引进我国急需的资源,需要通过宣传和专题培训促进国内资源利用单位和人员对《条约》多边系统法律规则的理解,增强这些单位和人员的相关能力,尤其是,查明其他缔约方可供获取的资源具体状况、签订和遵守《标准材料转让协议》以及解决因履行《标准材料转让协议》产生的纠纷的能力。

参考文献

- [1] FAO.The Global Plan of Action for the Conservation and Sustainable Use of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. (1996-06-23) [2019-03-14].<http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/meeting/015/aj631e.pdf>
- [2] Moore G, Tymowski W.Explanatory Guide to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Gland and Cambridge: IUCN, 2005: 10
- [3] FAO.Introduction to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. (2011-02-01) [2019-03-14].<http://www.fao.org/3/a-i2631e.pdf>
- [4] FAO.Repot on the Availability of Material in the Multilateral System (IT/GB-7/Inf.4). (2017-10-10) [2019-03-03].<http://www.fao.org/3/a-bs796e.pdf>
- [5] FAO.Report on the Implementation of the Multilateral System of Access and Benefit-sharing (IT/GB/4/11/12). (2011-01-05) [2019-03-03].<http://www.fao.org/3/a-bs203e.pdf>
- [6] FAO.United States adds 500000 samples of plant genetic material into Multilateral System. (2017-11-03) [2019-03-03].<http://www.fao.org/plant-treaty/news/news-detail/en/c/1054770/>
- [7] FAO.Implementation and Operation of the Multilateral System (IT/GB-7/9). (2017-09-20) [2019-03-03].<http://www.fao.org/3/a-Mu380e.pdf>
- [8] FAO.Implementation of the Global Information System (IT/GB-7/17/14). (2017-11-03) [2019-03-14].<http://www.fao.org/3/a-Mu288e.pdf>
- [9] FAO.The Funding Strategy of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. (2013-11-01) [2019-03-20].<http://www.fao.org/3/a-i2631e.pdf>
- [10] 张小勇,王述民.《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的实施进展和改革动态.植物遗传资源学报,2018,19(16):

- 1019-1029
Zhang X Y, Wang S M. The implementation progress and reform developments on the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. *Journal of Plant Genetic Resources*, 2018, 19(6): 1019-1029
- [11] 王述民, 李立会, 黎裕, 卢新雄, 杨庆文, 曹永生, 张宗文, 高卫东, 邱丽娟, 万建民, 刘旭. 中国粮食和农业植物遗传资源状况报告(II). *植物遗传资源学报*, 2011, 12(2): 167-177
Wang S M, Li L H, Li Y, Lu X X, Yang Q W, Cao Y S, Zhang Z W, Gao W D, Qiu L J, Wan J M, Liu X. Status of plant genetic resources for food and agriculture in China(II). *Journal of Plant Genetic Resources*, 2011, 12(2): 167-177
- [12] 王富有. 中国作物种质资源引进与流出研究. *植物遗传资源学报*, 2012, 13(3): 335-342
Wang F Y. Flows of crop germplasm resources into/out of China. *Journal of Plant Genetic Resources*, 2012, 13(3): 335-342
- [13] FAO. Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group to Enhance the Functioning of the Multilateral System (IT/GB-7/17/7). (2017-06-22) [2019-03-10]. <http://www.fao.org/3/a-mt935e.pdf>
- [14] FAO. Report of Second Meeting of the Ad Hoc Open-ended Working Group to Enhance the Functioning of the Multilateral System (IT/WG-EFMLS--2/17/7). (2014-12-11) [2019-03-10]. <http://www.fao.org/3/a-be663e.pdf>
- [15] Palacios X F. Contribution to the estimation of countries' interdependence in the area of plant genetic resources. Background Study Paper No.7, FAO, 1998: 14
- [16] 刘旭, 张延秋. 中国作物种质资源保护与利用“十二五”进展. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2016: 10, 34, 58
Liu X, Zhang Y Q. Progress on the conservation and use of crop germplasm resources during the twelfth five-year plan in China. Beijing: China Agricultural Science and Technology Press, 2016: 10, 34, 58
- [17] 黎裕, 李英慧, 杨庆文, 张锦鹏, 张金梅, 邱丽娟, 王天宇. 基于基因组学的作物种质资源研究: 现状与展望. *中国农业科学*, 2015, 48(17): 3333-3353
Li Y, Li Y H, Yang Q W, Zhang J P, Zhang J M, Qiu L J, Wang T Y. Genomics-based crop germplasm research: advances and perspective. *Scientia Agricultura Sinica*, 2015, 48(17): 3333-3353
- [18] 王述民, 张宗文. 世界粮食和农业植物遗传资源保护与利用现状. *植物遗传资源学报*, 2011, 12(3): 325-338
Wang S M, Zhang Z W. The state of the world's plant genetic resources for food and agriculture. *Journal of Plant Genetic Resources*, 2011, 12(3): 325-338
- [19] FAO. Opinions and advice of the Ad Hoc Technical Advisory Committee on the Multilateral System and the Standard Material Transfer Agreement. (2015-01-01) [2019-03-14]. <http://www.fao.org/3/a-i4578e.pdf>
- [20] Zhang X Y. Access to plant genetic resources for food and agriculture and benefit-sharing in China: legal Framework, current practices and future developments. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2012, 21(2): 137-148

欢迎订阅 2020 年《山西农业科学》

《山西农业科学》是山西省农业科学院主办的大农业学术性期刊(中国科技核心期刊),主要栏目有:生物技术、遗传育种、耕作栽培、生理生化、资源与环境、植物保护、畜牧兽医、贮藏与加工、农业经济、质量与安全、信息技术、文献综述等。主要读者对象为:农业研究机构科研人员、农业院校师生、涉农部门农业技术推广工作者。

月刊,大 16 开本,96 页码。每期定价 8.00 元,全年 96.00 元。国内统一刊号 CN14-1113/S,邮发代号 22-24。

地址:太原市龙城大街 81 号 7 号楼

邮编:030031

电话:0351-7089783

E-mail: sxnykx@126.com