

国际 深度

联合国谈判现场：保护地球生物多样性，我们需要一个怎样的国际公约？

作为此轮生物多样性大会的主席国，在这个美国缺席的国际场域，中国起到了“带头作用”吗？



2022年6月25日，工作小组在联合国环境署针对《2020年后全球生物多样性框架》进行谈判。摄：李易安/端传媒

端传媒记者李易安 发自内罗毕 | 2022-06-27

生物多样性

2022年6月20日，来自世界各地的官员、学者和倡议者，在肯尼亚内罗毕的联合国环境署外，排起了长长的队伍。缴交证件、做完COVID快筛后，他们准备开启一场迟到了两年的会议。

和肯尼亚的其他地方相比，联合国园区像落在这个非洲国度里的一座飞地，也是整个非洲的缩影：它比邻著几座大使馆，怡然遗世地与市中心隔著一片森林，园区里有细心修剪的草坪，还有餐厅供应精致料理；然而只要穿过门禁森严的检查哨，围墙外就是生猛紊乱的车流，栉比鳞次的棚屋也近在咫尺。

这会是一场典型的、联合国式的马拉松谈判：在为期七天的会议里，来自156国的1,300名代表、以及透过网路连线与会的4,000多人，将分为数个工作小组，针对《2020年后全球生物多样性框架》（Post-2020 Global Biodiversity Framework）进行谈判，每日的议程皆为早上八点至晚上十点，几乎没有休息。

一旦各国对条文内容取得共识，该框架将会在年底的《生物多样性公约》第十五次缔约国大会（UNCBD COP15）上由各国正式签署，作为2020年至2030年的全球指导方针，明定生物多样性的各项目标、资金来源和各国权责，而各缔约国政府也需根据框架在国内进行相关立法。

在开幕记者会上，《生物多样性公约》执行秘书长Elizabeth Maruma Mrema这样介绍生物多样性的重要性：这世界有50%的GDP、和3亿9千5百万个工作机会直接或高度仰赖生物多样性，然而今日生物多样性流失的速度，却也是人类史上前所未见——已经有超过75%的土地、85%的湿地和66%的海洋遭到了破坏或污染。换言之，如果我们不对生物多样性的流失及时采取行动，人类的经济生产也将会受到严重影响。

《2020年后全球生物多样性框架》有哪些主要目标？



终止、扭转生物多样性的流失



生物基因资源带来的利益必须公平分享



关注保育行动中，各国之间、之内存在的不平等现象，以及女性、原住民群体的权益



端传媒
Initium Media

COP15 原订于 2020 年在昆明举行，但受疫情影响已多次延期；虽然第一阶段会议已在2021年10月，于昆明以线上会议、结合实体仪式的形式召开，但由于中国疫情仍时有起伏，第二阶段的缔约国会议一直无法确定期程。

对外界而言，COP15比以往更受关注，正是因为这场会议的主席国是正在国际社会试图施展更多影响力的中国。美国于1992年签署公约后在国内并未正式批准，也未派官方代表出席缔约国会议，令外界更为关注中国将如何在生物多样性的国际平台上起到带头的作用。

然而，就在内罗毕的谈判首日，工作会议主席便在开幕大会上正式宣布，由于COP15已延宕多时，而中国疫情又存在变数，因此决议将COP15的第二阶段会议，由昆明移往加拿大蒙特娄举办，但中国依然会担任主席国，领导实质性和政治性事务。

为了帮助读者理解这份将为全球生态系带来重大变革的框架，端传媒前往肯亚内罗毕、进入联合国环境署总部，在第一线的谈判现场进行记录。





2022年6月20日，肯尼亚内罗毕，联合国环境署。摄：李易安/端传媒

《2020年后全球生物多样性框架》的目标为何？存在哪些争议？

《2020年后全球生物多样性框架》的目标为何？存在哪些争议？

《2020年后全球生物多样性框架》草案里的22项目标（target），大致可以归为三大类。

首先，该框架的首要目标，是终止、扭转生物多样性的流失，并在一定年限之前达到自然正增长（nature-positive）——亦即不仅阻止物种数量下降，甚至追求回升。

其次，由生物基因资源衍生的利益，也必须以公平的方式分享。

此外，该框架也格外关注保育行动中，各国之间、之内存在的不平等现象，并强调女性、原住民群体的权益，不能在保育生物多样性的过程中被忽略。

除了上述目标之外，该框架和以往相比，也特别强调消除对生物多样性有害的渔业补贴和农业补贴，并关注如何从生产和消费端著手、减少粮食浪费，而非只强调生物栖地的保护。

令人担心的是，此次在内罗毕举行的第四次工作小组会议，原则上已是各缔约国在COP第二阶段正式会议前的最后一次谈判机会，然而由于框架内容存有不少争议，各方至今仍难以取得共识，而主要的争议有以下四点：

《2020年后全球生物多样性框架》的谈判 主要牵涉哪些争议？

#1 「30 by 30」，或「X by X」？

百分之多少的地区必须纳入保护？保护百分比的计算，除了陆地之外，包含淡水水体、海洋吗？是每个缔约国都要达到这个百分比，还是全球总计达成即可？达成目标的年份，要订为2030年、还是2050年？

#2 数位序列资讯（DSI）的利益分享

随著技术进步，生技企业已不需至物种原产地采集标本，而可以使用数位化的基因序列，直接在实验室里进行合成，那么该基因、物种的来源国，是否也应该分享基因商业使用的利益？

#3 NbS 或 EbA ？

针对气候变迁影响生物多样性的解决方案，应该使用「基于自然的解决方案」（nature-based solution），还是「基于生态系的途径」（ecosystem-based approach）？两者是同义词吗？

#4 资金

各国对于框架目标所需的资金多寡、计算方式，以及资金如何取得等问题存在争议。



端传媒
Initium Media

一、“30 by 30”的确切数字与定义

在《2020年后全球生物多样性框架》的草案中，被外界视为最有企图心的目标之一，便是在“在2030年之前，让全球至少30%的陆域、海洋面积获得保护”，从而阻止生物多样性的流失；外界一般将该目标称为“30 by 30”。

然而这个宏大的愿景，却引来了不少质疑。

目标，对 一八八物种、土地及海洋生物的国家来说，30%则是难以达成的目标， 三自然保护地目标降为20%。

此外，草案里的某些表述也不够清晰，比如：受保护的区域，是地球表面总面积的30%呢？还是陆域、水域面积都各要有30%呢？与此类似的问题还有：是否每个国家都必须达到30%的目标呢？如果30%是以全球计算，又要如何决定哪个国家应该贡献更多呢？

再者，一些国家亦认为2030年是个“太过激进”的目标、难以达成，最终可能只会像2010年的“爱知目标”一样以失败收场，因此主张将目标达成的年限改为2050年。

更重要的是，对于发展中国家来说，这30%的目标很容易被视作“必须以经济发展作为代价”。世界自然基金会（WWF）在谈判会场里便对媒体特别点名，拥有世界上最大雨林的巴西，就是这场谈判里对该目标提出最多异议的国家之一。

代表马来西亚与会的 Nasrulkhaim Maidin 对端传媒表示，马来西亚政府对于“30 by 30”的目标亦持保留态度，“对马来西亚来说，土地资源非常重要，要划出30%的土地并不容易。我们有十三个州，每个州都有自己的苏丹，你要怎么协调，让某个州愿意牺牲经济发展、划设更多保护区呢？”

Maidin 的说法反映了一件事：一个抽象而普遍的全球性框架看似美好，然而一旦落在不同的在地脉络，便得面对各种挑战，也很难保证不会产生新的问题。

“会议上讨论的是原则性的问题，为保护生物多样性的愿景提供了数字，但我们回去划设30%的保护区时，要面对的是一个一个社群和个人，而不是数字。”Maidin如此说道。

二、数位序列资讯应该“开放取用”，还是应该纳入“利益分享”机制？

由于基因定序技术的进步，今日的大型生技公司和生物学家，已经可以使用数位化的基因序列资讯（Digital Sequen Information, DSI）在实验室里进行合成，而不需前往物种的原产地进行采集。

然而今日世界上生物多样性最丰富的地区，大多却位于赤道两侧的发展中国家，因此如何让这些物种的来源地也取得生物资源的商业利益，就成了此次协商的重点之一。

围绕 DSI 的谈判，基本上可以看成两方的拉锯：一方是生物多样性丰富的发展中国家，希望将 DSI 纳入利益分享（benefit sharing）机制；另一方则是希望 DSI 维持开放取用（open access）的发达国家和大型生技公司——他们担心，一旦以利益分享机制来规范 DSI 的取用，便会对科技创新造成阻碍。

百/号/组/物/研/究/有/限/公/司/研/究/所/传/媒，他第一次得知DSI成为《2020年后全球生物多样性框架》的其中一个争议时，其实感到有些讶异。“一直以来，生物学家做完基因定序之后，如果要发表研究成果，都会把基因序列上传到基因银行，方便其他学者做同侪审查，那些基因银行一直都是开放取用的。”

他认为，DSI之所以会纳入此次框架讨论，可能是因为自从“第二代基因定序技术”于2015年问世之后，基因定序的成本、困难度已经下降许多——可以想见，未来应该会有更多的基因序列进入资料库、可供商业运用，因此才会有检讨DSI利益分享机制的急迫性。

三、“基于自然的解决方案”与“基于生态系的途径”是同义词吗？

早在1995年，《生物多样性公约》便开始提倡使用“基于生态系的途径”（ecosystem-based approach, EbA），亦即透过“对土地、水域和生物资源的整合式管理”，来解决污染、天灾或气候变迁问题。

这种途径的常见例子包括：借由维持山林生态、做好水土保持，来预防土石流、吸收温室气体；而对红树林进行保护，则能减少台风、洪水的侵害。

然而近年来，学界在气候变迁的讨论脉络中，却更常使用另一个概念相近的词汇——“基于自然的解决方案”（nature-based solutions, NbS）。

由于气候变迁是近年的热门议题，导致NbS一词更加常见，就连《2020年后全球生物多样性框架》的草稿都使用了NbS，而不是生物多样性脉络中使用已久的EbA，从而引发了争议。

然而为何一个词汇的选择，会在谈判过程中陷入争议呢？

台大气候变迁与永续发展国际学位学程兼任助理教授赵家玮解释道，一些南方国家认为NbS是欧洲国家提出的名词，经常被用在森林保育上，主要案例是透过保护原生林或人工造林来储存二氧化碳，却偶尔会被批评是“发达国家用来转移碳减量责任的工具”，并剥夺了发展中国家对森林的使用权，“如果没有明确定义就放进这个框架里，可能会造成不好的影响。”

四、资金来源

中国在2021年的“昆明宣言”中，曾宣布将会出资15亿人民币成立“昆明生物多样性基金”，并呼吁其他国家也对该基金做出贡献，以支持发展中国家的生物多样性保护事业。虽然这并不是中国第一次对联合国或国际事务提供财务援助，却是在生物多样性议程上的首次资助。

在内罗毕这场谈判进行的同时，亦有29个国家宣布，将会捐助53亿美元予“全球环境基金”，以应对环境和

气候议题。

然而这些财源和目标所需的经费相比，很可能依然是杯水车薪。国际自然保护联盟（IUCN）在此次会议中指出，若要在2030年扭转生物多样性流失的状况，每年至少需要2,000亿美元的经费才足够。

循此，如何废除各国对生物多样性有害的补贴，并将这些补贴资金用在生物多样性议程之上，就是这份框架的另一个关键。

然而各国对于是否应该逐步废除、在何时之前废除、补贴的形式，以及是否必须根据各国的经济、社会条件做调整，抱持著不同的意见。

“为自然发声”（Campaign for Nature）主任 Brian O’Donnell 则对端传媒表示，此次谈判最重要的就是资金议题，“2010年的爱知目标之所以没有达成，就是因为所需的资金没有到位。我们认为，世界至少需要1%的GDP用在支持生物多样性上面，而发达国家必须在资金上面承担更多的责任，并确保原住民社群能获得这些资源。”

赵家玮则认为，一如其他国际公约谈判中常见的状况，若想要发展中国家接受30%的目标，每年2,000亿的资金能否到位，就是最关键的条件。

为何讨论生物多样性时，必须特别关注原住民权益？

值得注意的是，上述争议几乎都与原住民的权益有所交集，而其中最显而易见的一个冲突是：一旦某个地区被划为禁渔、禁猎、禁伐的保护区，那么居住在其中的在地居民或原住民，还能维持狩猎、捕鱼、伐木等传统的维生方式吗？

代表国际原住民生物多样性论坛（International Indigenous Forum on Biodiversity）参与谈判的 Jennifer Corpuz 强调，原住民的传统维生方式经历了千百年的试验才能流传至今，“这便证明了这些传统维生方式是‘可持续的’（sustainable），因此让原住民留在受保护的区域里、继续原有的生产方式，就是对生物多样性最好的保护。”

萨米理事会（Saami Council）副主席 Aslak Holmberg 则对端传媒表示，“当然，有些原住民受到了现代技术的影响，现在使用的生产方式会对环境造成破坏，但那可能是因为他们在这个社会里别无选择，只能使用这种方式生存下来。所以这个框架最重要的贡献就是：你至少要给予原住民选择的余地。”

然而针对这些说法，曾在第一线参与倡议、为台湾原住民争取狩猎权的吕翊齐并不完全认同。他认为，这种论述可能会被“传统”概念限缩住——“到底什么是传统？是只能用弓箭，不能用枪吗？”

更重要的是，吕翊齐认为这种论述，也可能会让原住民无法以自己想要的方式生活。“传统这个概念没有标准答案，与其讨论传统是什么，不如回到一个个实际情境之中去讨论‘正不正当’。比如飞鼠的数量在减少，那我们就要回到这个实际的情境去解决问题，而不是直接去禁止用枪狩猎。”

然而就算这个框架最后能取得共识，而台湾也根据了这份框架制订“国家行动方案”，吕翊齐也不认为能为台湾原住民在传统领域里的狩猎权起到多大帮助。“台湾的国家公园法，还停留在‘堡垒式’的保育概念，虽然林务局辖下的林班保育地这几年已经开放很多，但冲突最深、占地最广的国家公园，并不是林务局可以管辖的。”

“归根究底，我们不能期待政府会因为国际公约而改变政策，要透过由下而上的社会运动来做，才会有机会看到改变，因为政府是看社会氛围、民意动向在做事的。”吕翊齐补充道。



代表“政府间生物多样性与生态系服务科学政策平台”（IPBES）出席工作小组会议的 Paul Leadley。摄：李易安/端传媒

气候比生物多样性更重要吗？会议移往加拿大，会降低中国投入议程的意愿吗？

除了上述的各种争议，《2020年后全球生物多样性框架》还有一个结构性挑战：与气候变迁议题相比，生物多样性受到的关注并不多；关于这点，也可以从此次会议记者会上奚落的记者人数看出。

代表“政府间生物多样性与生态系统服务科学政策平台”（IPBES）参与会议的 Paul Leadley 对端传媒解释，人们对生物多样性缺乏关注的现象，背后可能存在两个原因。

首先，近年来各种极端气候和自然灾害愈来愈常见，因此人们可以在日常生活中，切身感受到气候变迁带来的影响；相较之下，生物多样性流失的场景距离大多数人就很遥远，导致人们难以意识到紧迫性。

此外，生物多样性带来的经济伤害，也不像气候变迁那样清晰、容易量化。“针对气候变迁，各国已经设计出一些机制，让减缓气候变迁的任务，变成可以赚钱、制造工作机会的工具，比如投资可再生能源、做碳配额交易等。但这种现象，目前还没有出现在生物多样性的议题上。”Paul Leadley 说。

或许正是因为如此，从2005年左右开始，生物多样性的倡议论述也出现了“范型移转”：从原本的“为了保育而保育”、“为了物种而保育”，逐渐转变为“为了人类自身利益而保育”，目的就是为了增加人们对生态多样性的关注。

“授粉昆虫是个很好的例子。我们所需的粮食、水果、咖啡，都仰赖这些昆虫的帮忙，一旦它们消失了，就会对食物供给带来很大的挑战，这是关乎人类生存的问题。”

然而 Paul Leadley 亦提醒，从科学的角度来看，过度强调“生物多样性的经济价值”，也可能会带来其他严重的问题。

“你可以根据一个保护区的生物多样性，对它涵养水源、减碳的贡献订出一个价格，但要由谁来付这笔钱呢？再说，我们也许可以用保护区里树木的经济价值、或碳配额的价格，来衡量保护区的货币价值，但生物多样性还有很多其他的价值，终究是很难被量化的。”

这场会议的另一个隐忧，则和中国更加有关。

一位不愿具名的代表对端传媒表示，会议移往加拿大可以说是“一则以喜，一则以忧”，“COP15议程已经延宕太久，所以能确定第二阶段会议的日期、地点，对所有缔约国来说，当然都是好事。”

然而他亦指出，中国是人口和生物多样性的国家，如果少了中国的积极参与，那么新的生物多样性愿景也很难实现，因此外界一般认为，让中国担任主席国，或许便能增加中国对该议程的投入，“但现在举办地移到加拿大了，我们当然会担心中国政府是否还会投入同样的心力。”

赵家玮则补充道，胡温时期的中国政府，对生物多样性的倡议团体给予更多空间，因此在生物多样性议题上取得了不少进展，甚至比台湾更早推出“绿色信贷”。“但习近平上台之后，这个民间的力量就几乎消失了，所以只能期待昆明宣言和国际性的公约，能促使中国政府由上而下地推动生物多样性议程。”

然而乐观点看，赵家玮认为会议移往加拿大也有不少好处：“一方面，民间团体如果想去现场抗议、做倡议行动，在加拿大会比昆明容易；另一方面，加拿大对国际公约谈判也比较熟悉，对生产出来的框架文本的顺畅度，我认为是有帮助的。”



孟加拉环境森林与气候变迁部副秘书长 Mohammad Wadud Chowdhury。摄：李易安/端传媒

谈判进展并不顺利

不过对于会议场上的各国代表而言，有个问题显然更加迫在眉睫：这场工作小组会议的谈判进度严重落后。

这场谈判之所以耗时，部分原因是各国代表对于条文用词的含义，未必拥有同样的认知，比如在其中一场

会议之中，各国代表便针对“到底是‘ocean’大、还是‘sea’大”这样的问题，来回争论了近两个小时。

此外，在前几次的协商过程中，各国对草案做了不少增补，而这些增补在取得共识之前，会以“括号”标示出来、暂存于草案里，因此就技术上来说，此次工作小组会议的主要任务，便是尽可能清除草案中那些令人眼花缭乱的“括号”，确认哪些增补、哪些替代选项会加入正式条文。

COP15已多次延宕，本次的奈洛比工作会议，是正式大会前的最后一次谈判

2019 8月27日至30日 **第一次工作小组会议**
于内罗华举办，讨论《2020年后全球生物多样性框架》的可能要素。

2020 2月24日至28日 **第二次工作小组会议**
于罗马举办，审议《2020年后全球生物多样性框架》草案。

2021 8月23日至9月3日 **第三次工作小组会议**
由哥伦比亚主办线上会议，针对《2020年后全球生物多样性框架》进行协商。

10月11日至15日 **第一阶段缔约国会议（昆明）**
实体典礼结合线上的部长级会议，并发表《昆明宣言》。

2022 3月14日至29日 **第三次工作小组会议（第二阶段）**
于日内瓦举办，针对《2020年后全球生物多样性框架》进行协商。

本次谈判 6月20日至26日 **第四次工作小组会议**
于内罗华举办，为缔约国正式会议之前，针对《2020年后全球生物多样性框架》的最后一次谈判。

12月5日至17日 **第二阶段缔约国会议**
各缔约国面对面会谈，并正式签署《2020年后全球生物多样性框架》；**原订于昆明举办，因疫情移至加拿大蒙特利尔。**



端传媒
Initium Media

此次工作会议的媒体联络官 David Ainsworth 表示，大会期待此次谈判之后，至少能有80%的条文是“干净的”（亦即“没有括号”之意），然而谈判一直要到第四天，才终于产生了第一条“干净的条文”。

对于很多代表来说，有件事情显而易见：他们恐怕很难在此次会议中取得预期的共识。

6月26日闭幕当天，联合国官方在新闻稿中简述谈判成果，指出各国代表在此次会议里，“对部分条文进行了理性化（rationalized，指“在不同替代选项之中，协商出合适用词或文句”）、在一些目标上取得了共识，并对框架的许多部分提出了各种不同的选项。”

新闻稿中还使用了“试图建立”、“为达成协议的目标描绘出道路”等用词，并指只要“再加上后续的努力，条文就会成为迈向2050年愿景的基础”——种种说法，都指向此次谈判结果距离终点仍有一段距离。

联席主席 Basile van Havre 则在闭幕记者会上指出，在22个有待决议的目标里，只有关于“都市近用大自然”、以及“科技创新、科学合作”的两个条文完成协商。此外，Basile van Havre 亦推翻之前说法，确认大会将会额外举行第五次的工作小组会议，紧接在十二月的正式COP之前。

《生物多样性公约》执行秘书长Elizabeth Maruma Mrema 则鼓励各方在第五次会议之前持续对话，努力让条文变得更加可读，“即使只是双方对话，也能让我们开始看见，各自可以在哪些地方作出让步。”

不过就算各缔约国最终能对框架取得共识，他们还有一个艰难的挑战摆在眼前：一如2010年的“爱知目标”，《2020年后全球生物多样性框架》终究是不具强制约束力的“软法”（soft law），我们应该如何确保框架内容被实际执行呢？

代表马来西亚参加会议的郭佑安，选择以另一个角度看待这个问题。“不论最后结果如何，这场会议都提供了一个强烈的讯息，能彰显政治意志，让世界进一步意识到生物多样性的重要性。其次，它至少也提供了行动框架，让国家层次的决策者可以依循立法——尽管只是自愿性的。”

孟加拉环境森林与气候变迁部副秘书长 Mohammad Wadud Chowdhury 则提醒，“我们当然不会因为哪个国家没有达标，就惩罚哪个国家，但这个框架告诉我们，各国应该要负起自己的责任，因为我们终究住在同一个地球上，不论是气候变迁、还是生物多样性流失，后果都是所有人要一起承担的。”

本报导受 Internews Earth Journalism Network 的 2022 UNCBD COP15 报导计划奖助。