

2020 年后全球生物多样性框架的进展情况

2020 年原本应是生物多样性和环境的“超级年”。然而，这一年里新冠肺炎在人群中肆虐，人类只能慌忙应对，甚至看不到这次流行病的尽头。国际通行已陷于停顿。为遏制病毒传播而采取的必要的隔离措施意味着大型国际实体会议已不可能举行了。

2020 年原计划召开一系列备受瞩目的国际环境会议，包括在联合国大会年度会议间隙召开的联合国生物多样性峰会等。这些会议最终大大简化了，以网络会议的方式召开。

《生物多样性公约》(CBD)第 15 次缔约方会议和《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第 26 次缔约方会议本应是两大主要成就。前者将会通过一个新的“2020 年后全球生物多样性框架(GBF)”，后者将完成关于气候变化的《巴黎协定》规则中尚未完成的部分，并推进正在进行的工作。然而，两场会议都已推迟到 2021 年，而且有可能会进一步推迟。

在《生物多样性公约》指导下，《生物多样性战略计划》及其“爱知生物多样性目标”已被通过，将在 2011-2020 年实施。“爱知目标”将《生物多样性公约》的一些综合性条款转化为具体的战略目标和指标，并通过缔约方的《国家生物多样性战略和行动计划》予以实施。全面实施《生物多样性公约》仍是“2020 年后全球生物多样性框架(GBF)”的一个议题。因为人们对纳入到“2020 年后全球生物多样性框架(GBF)”的四个战略目标和 20 个具体目标的那些“精挑细选”的问题感到担忧。

人们普遍认为，自《生物多样性公约》生效以来的几十年里，该公约一直缺乏有效的实

施。根据《生物多样性公约》最近发布的第五期《全球生物多样性展望》(第五期《全球生物多样性展望》是关于 20 个爱知目标进展情况的最终“成绩单”)，到 2020 年底，没有一个目标能够完全实现。

2020 年后全球生物多样性框架进程

2018 年，《生物多样性公约》第 14 次缔约方会议在一个“不限名额工作组”(OEWG)下启动了新的谈判，以解决 2020 年后生物多样性公约的实施问题。工作组已于 2019 年 8 月和 2020 年 2 月举行两次会议。工作组第三次也是最后一次会议已被推迟，可能将于 2021 年举行。

在“不限名额工作组”第二次会议上，各方讨论了由联合主席——来自加拿大的 Basile van Havre 和来自乌干达的 Francis Ogwal——起草的“2020 年后全球生物多样性框架(GBF)”预案。这一预案是在一些缔约方要求一份可作为缔约方开始谈判基础的文件之后，由工作组第一次会议授权的。

然而，在工作组第二次会议上，各方并没有就预案展开谈判，而是发表了意见，并就预案文件提出了意见和建议。这些意见和建议都已被收集、整理并附加作为会议结论的文件。

自工作组第二次会议以来，联合主席考虑了在该次会议上做出的投入以及提出的建议，制定了一份“升级版预案”。这是为了促进《生物多样性公约》的附属机构——科学、技术和工艺咨询附属机构(SBSTTA)第 24 次会议和执行问题附属机构(SBI)的第 3 次会议——的召开，也为《2020 年后全球生物多样性框架》的进

程提供意见和建议。

考虑到科学、技术和工艺咨询附属机构 (SBSTTA) 第24次会议和附属执行机构 (SBI) 的第三次会议的成果以及其他意见, 附属机构会议定于“不限名额工作组”第三次会议之前举行, 联合主席将在“不限名额工作组”第三次会议之前之前6周提出“2020年后全球生物多样性框架”的“初稿”。由于会议推迟, 人们期待已久的“初稿”何时能出炉尚不确定。

科学、技术和工艺咨询附属机构 (SBSTTA) 第24次会议被授权对更新目标和指标, 及相关指数和基线, …以及修改后的框架附录执行科学和技术审查 (包含目标和指标监控框架的初稿以及2020年后全球生物多样性框架草案) ……”。

附属执行机构 (SBI) 的第三次会议的任务是“为制定《2020年后全球生物多样性框架》提供基础, 特别是关于支持和审查实施的手段, 包括实施支持机制、授权条件、责任和透明度、外展和意识……”。

公民社会组织的担忧

由于在“同行评审”过程中产生了预案升级版, 《2020年后全球生物多样性框架》的相关文件先于科学、技术和工艺咨询附属机构 (SBSTTA) 第24次会议发布, 这引起了公民社会组织的震惊和关注。

“同行评审”的文件之一是“2020年后全球生物多样性框架监测框架草案”, 以表格形式呈现的有: 新的2050年目标、时间表和指标; 目标和指标的组成部分; 监测元素; 指数; 提供基线数据的期限和更新的频率。

除了更新的目标、时间表和指标外, 所有要素都向“同行评审”开放, 这意味着它们向缔约方和观察员开放评论和意见。然后, 考虑到这些评论和意见, 这些文件将被修订, 并作为正式文件分发给科学、技术和工艺咨询附属机构 (SBSTTA) 第24次会议, 供会议期间评审。

在一封公开信中, 《生物多样性公约》联盟 (包括公民社会组织)、妇女核心组织以及全球青年生物多样性网络对既定的审查顺序表示了深深的担忧。也就是在各方还未对目标、

时间表以及指标达成共识并予以优先化的时候, 就先讨论目标和指标的组成, 监控元素, 指数和基线数据, 因为这具有“事先判断、预先确定目标、时间表和指标的风险。它将不可避免地妨碍科学、技术和工艺咨询附属机构 (SBSTTA) 第24次会议根据其授权, 对更新的目标和指标进行适当的科学和技术审查, 更糟糕的是, 这将使各方几乎没有空间对目标、时间表和指标进行适当的谈判。

公民社会组织也在公开信中表示担心, 尽管会议可能需要切换到网上召开, 但也必须考虑南半球以及权力持有者的实际情况、需求和优先事项, 尤其是这种网络会议的可访问性。他们还坚称这样的会议应该是按照标准程序进行, 所有文档都应该有六种联合国语言。

公开信还要求《生物多样性公约》及其相关机构就应对新冠肺炎疫情的最恰当方式作出紧急反应。它说, “2020年后全球生物多样性框架”必须通过一个包容和公平的过程, 重新思考和重组“2020年后全球生物多样性框架”》的内容和进程, 以反映这一新现实的深刻而长期的影响和紧迫挑战性。

联合国生物多样性峰会

“虚拟的”联合国生物多样性峰会在2020年9月举行, 这对于通常在联合国大会期间在纽约大张旗鼓地举行的峰会来说是第一次。本次峰会的主题是“促进生物多样性可持续发展的紧急行动”, 旨在聚焦采取最高层面行动来支持“2020年后全球生物多样性框架”实施的紧迫性。

该计划包括两个领导人对话, 分别是关于“解决生物多样性损失和将生物多样性纳入可持续发展主流”, 以及“利用科学、技术和创新、能力建设、获取和分享惠益、融资和伙伴关系保护生物多样性”。

由于在线会议的时间有限, 会议期间和会议前后不可能有真正的互动, 这次峰会比以往更像是一次单向的公关活动。峰会主要信息的总结将是它的实质性成果, 这也会被传递给相关过程中, 比如“2020年后全球生物多样性框架”。

在联合国生物多样性峰会之前，大约 70 个国家批准了一项领导人为自然的承诺，其中包括 10 项紧急行动，以使自然界在 2030 年前走上恢复的途径。此后，又有几个国家签署了这一承诺。然而，这些国家实际是否会履行其承诺，仍是一个悬而未决的问题，因为这些承诺没有法律约束力。

与此同时，一百多个公民社会组织支持了另一封公开信(见方框)，这封信表达了对联合国生物多样性峰会的关注。特别值得关注的是，尽管峰会“为破坏生物多样性的罪魁祸首、世界上一些最大的公司和金融机构提供了一个重要的角色”，但与会代表的不足以及公民社会参与的民主程序的缺乏却引起了人们的关注。

公开信尤其还围绕《2020 年后全球生物多样性框架》本身内容的提出许多担忧，同时指出需要采取紧急行动来解决生物多样性丧失的根源问题。

“自愿承诺”

缔约方会议决定启动“2020 年后全球生物多样性框架”谈判工作，邀请各缔约方和其他国家政府(美国是唯一一个不是《生物多样性公约》缔约方国家)，共同考虑推行“自愿承诺”，“促进公约三个目标的实现，加强国家生物多样性战略与行动计划，促进生物多样性爱知目标的成就以及形成有效的“2020 年后全球生物多样性的框架”。有关这些“承诺”的信息将通过《生物多样性公约》信息交换中心机制和其他方式共享。

与此同时，鼓励原住民和本地社区 (IPLCsS)，组织和利益相关人，包括私人经营者考虑推行生物多样性“承诺”以促进形成有效的“2020 年后全球生物多样性框架”。提供这些信息，也是作为对“沙姆沙伊赫到昆明自然与人民行动议程”的贡献。

因此，作为上一届和下一届缔约方会议主办国的埃及和中国启动了行动议程在线参与平台。它的目的是“促使所有部门和利益攸关方采取行动，支持生物多样性保护和可持续利用，同时绘制当前全球努力的路线图，以评估影响和差距。”

迄今为止，来自学术界和研究机构、非政府组织、私营部门、联合国系统、青年、原住民及本地社区 (IPLCsS) 和个人的 150 个“承诺”已经在这个在线平台上注册。政府的“承诺”也被记录在案。

公民社会组织一直对缔约方的自愿做法持批评态度，认为“自愿承诺”不具有法律约束力，仅仅是一种承诺。虽然社会各部门的贡献原则上是受欢迎的，但它们绝不能减损缔约方在保护和可持续利用生物多样性以及公平分享惠益方面所具有法律约束力的义务。将各缔约方具有法律约束力的义务与其他行为者的自愿贡献混淆起来，将会模糊了界线，并淡化并减轻了各方的义务。

来自商业和工业的贡献，尤其是那些导致生物多样性危机的，也是非常成问题的。它为企业提供了一个用表面文章来“粉饰”自己的行为的机会，而系统性缺陷却毫发无损；它打开了利益冲突的大门；它允许引入“错误的解决方案”，这往往有利于公司本身；并对那些阻止实际行动的企业游说团体视而不见。

也有证据表明，一些公司正在破坏生物多样性并侵犯人权。企业不是监管的主体，却被邀请作出贡献，这就无法区分真实和虚假的努力。

“基于自然的解决方案”

在关于生物多样性和气候变化危机的讨论中，以及在“2020 年后全球生物多样性框架”和巴黎气候变化协议中，“基于自然的解决方案 (NbS)”这一术语日渐突出，它是最近出现的，它的定义既宽泛又模糊。对这个术语的不同理解会导致截然不同的结论，使得在使用这个有争议的术语时难以达成共识。

国际自然保护联盟 (IUCN) 是这一术语的最初倡导者，它将其定义为“保护、可持续管理和恢复自然或改良的生态系统，有效及适应地应对社会挑战，同时提供人类福祉和生物多样性效益的行动。”

许多西方大型环保组织，特别是化石燃料公司积极宣传“基于自然的解决方案”，因为它声称，到 2030 年，“自然”可以为减缓全球气候变化做出超过三分之一的贡献，这一主张提出，“自然”可以通过碳封存来补偿 (或

通过碳市场来“抵消”)化石燃料的持续燃烧。。

随着下一届联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 缔约方大会 (CBD 缔约方大会之后举行) 将最终确定碳市场规则, 预计“2020 后全球生物多样性框架”中关于“基于自然的解决方案”的一些协议将有必要贯彻到气候变化领域。

许多组织, 包括政府、国际组织和其他非政府组织, 也由于各种各样的原因, 支持“基于自然的解决方案”。但许多只是使用术语的字面意思, 它可以与其他诸如“天然解决方案”、“天然气候解决方案”和“基于生态方式”等术语互换, 用于描述一系列积极的行动和方法, 比如农业生态学和生态系统恢复。

“2020 后全球生物多样性框架”预案中另一个有争议的问题是增加保护区和其他基于区域的保护措施的目标, 这些措施可能在没有任何适当保障的情况下, 侵犯数百万当地人民和其他依赖土地的社区的人权。在“2020 后全球生物多样性框架”, 原住民和当地社区的权利并没有得到充分的承认和保护。

关键问题还包括, 要从由发达国家缔约方提供财政资源的承诺向“调动所有来源的资源”转变。虽然在责任、透明度、规划、报告、评估和审查方面详细的规定原则上是积极的, 但对执行手段、执行支持机制和有利条件缺乏相应重视, 这意味着国家间的负担分配将越来越不公平。因为全球生物多样性大部分分布在发展中国家。人们对《生物多样性公约》的全面执行及其对发达国家和发展中国家权利和义务的谨慎平衡仍然存在疑问。

网络会议

鉴于这一流行病仍在继续, 而且关于最终何时能举行面对面会议尚不确定, 目前已计划举行若干网络会议。目前正在讨论执行问题附属机构 (SBI) 的第三次会议和科学、技术和工艺咨询附属机构 (SBSTTA) 第 24 次会议网络会议什么时候召开, 可能在 2020 年底或 2021 年初举行。

此外, 《生物多样性公约》特别缔约方会议和作为《卡塔赫纳生物安全议定书》和《名

古屋获取和惠益分享议定书》缔约方会议的特别缔约方会议 (MOPs) 将于 2020 年 11 月 16 日至 19 日举行。同样, 这将是平凡的一年中的又一个第一次。

特别缔约方会议以及《生物多样性公约》特别缔约方会议是必需的, 因为 2021 年《生物多样性公约》及其议定书的预算需要在 2020 年底之前得到批准。预算将是特别缔约方会议以及《生物多样性公约》特别缔约方会议的唯一议程项目, 只有缔约方才能参加这些网络会议。

特别缔约方会议以及《生物多样性公约》特别缔约方会议将采用今年 3 月联合国大会通过的“沉默程序”进行。根据程序, 《生物多样性公约》秘书处将代表缔约方大会主席 (埃及) 向缔约方发布一份包含决定草案的声明。

如果任何一方在一定时间内未以书面形式提出问题或意见, 主席将宣布各方已就 2021 年中期预算达成协议, 并结束会议。根据大会通过的程序, 在可以认为已通过一项决定之前, 至少必须过 72 小时不打破沉默。但是, 在网络会议代替面对面谈判方面, 需要考虑到一些重要的因素, 特别是在这种网络会议可能产生实质性政策影响或影响的情况下。参见 2020 年 6 月 TWN 简报中由 Vicente Paolo B. Yu III 所写的《新冠肺炎大流行时期的虚拟国际谈判》, https://twm.my/title2/briefing_papers/twn/Virtual%20negotiations.pdf

2020 年是一个充满意外的年份, 新冠肺炎疫情肆虐凸显了解决各国和各国人民之间日益加剧的不平等和不平均, 防止自然进一步破坏的绝对必要性。它清楚地表明, 生物多样性丧失的主要驱动因素是不可持续的生产和消费。为了解决生物多样性丧失的根源和结构性原因, 必须进行根本的、有系统的变革。这一目标能否实现, “2020 年后生物多样性框架”是否具有前景、公平合理, 仍有待观察。

本简报由瑞典生物技术中心和斯德哥尔摩恢复中心提供部分资金。

民众对生物多样性高级别首脑会议的反应

来自世界各地的 139 个组织/网络/团体签署的声明

联合国生物多样性峰会将于 2020 年 9 月 30 日召开，它会让全世界关注到生物多样性危机以及采取行动的迫切需要。然而，我们感到关切的是，它没有时间进行有意义的对话，也没有确保公民社会团体充分参与，特别是那些受自然破坏影响最大的群体，以及那些在保护生物多样性方面发挥关键作用的群体。

我们谴责这样一个事实，即公民社会团体没有任何民主程序来提名能够反映我们声音的发言人。我们也谴责这样的事实，原住民，当地社区，妇女，青年，惯用的本土农业系统和小规模食品生产商所在的组织无法充分代表他们。与此同时，峰会给一些世界上最大的公司和金融市场参与者提供了一个重要角色，而他们最应该对生物多样性的破坏负责任。

我们提醒各国，他们不仅有义务保护生物多样性，也必须确保人权的实现。这就要求它们确保人民和社区作为权利所有者能有效参与，并确保国家对其承诺负责。

我们也敦促各国诚信参与制定“全球生物多样性框架”。该框架应能兼容地衍生自所有的《生物多样性公约》条款，可作为实施的直接工具，不仅仅是其他一些精心挑选的自愿目标，而是在《生物多样性公约》的主导下，涵盖《生物多样性公约》全部的法律义务。即将举行的首脑会议决不能抢在这一进程之前，而是要支持即将在《生物多样性公约》这一联合国框架下举行的谈判和达成的协议。

为了克服当前深层次的生态危机，新的《全球生物多样性框架》需要解决生物多样性丧失的根源问题，并为实现真正的具有变革性的转变铺平道路。这种转变：

要以各国在《全球生物多样性框架》下达成的承诺、环境法基本原则和国际人权框架为依据。还包括：《生物多样性公约》可以依法要求各缔约方调节或管理那些已经或可能对保护和可持续使用有重大不利影响的行为 1. 以确保这些行为在其管辖范围内或控制下不对生物多样性造成伤害，不论他们造成的影响是发生在内部或超出国家管辖权的限制或外部保护区 2.

要设定消除生物多样性损害的最后期限，并重新引导不正当的激励措施。如果政府继续在补贴、财政激励、基础设施和其他损害生物多样性的项目上投入更多资金，那么要求增加对生物多样性保护的投入就没有意义了。

此外，目前不可持续的消费和生产是生物多样性丧失的主要根源，不能通过自愿办法加以解决。因此，我们需要进行系统性改革，包括在必要的监管措施支持下采取强有力的政策措施。

这种转变要以强有力的以权利为基础的方针为中心：保护、尊重和履行所有人权，特别是原住民和当地社区以及农民和其他小型粮食生产者的权利；实现享有健康环境的权利；承认地球母亲以多样性生存和繁荣的权利，并承认破坏生态是一种国际罪行。

为粮食主权、农业生态、小规模家庭农业和渔业以及地方小规模举措的实施创造有利条件并减少障碍，同时加强农民种籽、牲畜品种和地方渔业的固有农业生物多样性。

包括基于整个《生物多样性公约》义务的适当而有效的监测，以权利为基础的评估和问责制度，能统一在《生物多样性公约》的层面上，考虑到发展中国家的能力并提供他们所需的支持，以确保有效防止全球生物多样性丧失和退化范围扩大。这些监测制度还应包括非国家公共利益行为者的批判性审查，以及要实施《生物多样性公约》第二十个条款 3.

自里约热内卢以来，我们尝试了所有基于市场及自愿的方法，但失败的证据越来越多。现在是进行强有力的公共投资的时候了，这种投资可以通过经过时间考验的手段——税收和支付生态债务——重新分配财富来产生。我们不能重蹈覆辙：

增加受保护地区的总体目标不会阻止生物多样性的丧失。到目前为止，保护区并没有阻止生物多样性的加速丧失，而是把我们的生活和过度消费所造成的日益增长的生物多样性退化的影响转移到地球其他地方，而这些地方以前已经遭受了更多的退化。保护区的设计和管理往往很糟糕，基于

机会主义资金和公共关系价值的自上而下的管理，损害了当地社区和人权，而不是促进了公平。它们的价值进一步遭到破坏，正如我们在同时发生的指数级开采利用中看到的那样。

越来越多的证据表明，原住民固有土地和社区管理的土地和森林在保护生物多样性方面比保护区更有效。因此，任何关于生物多样性的行动，包括“2020年后全球生物多样性框架”，都必须把原住民、地方社区、妇女、当地农业和小农置于未来保护生物多样性努力的前沿和中心。但目前，它甚至都没有为他们的权利提供最低限度的保护。

以自然为基础的解决方案的概念在《生物多样性公约》中仍然是未知的。它有可能会破坏《生物多样性公约》为保护生物多样性而制定的长期确立的生态系统方法。这种对基于自然解决方案的炒作，被化石燃料排放者用来抵消他们的排放，从而可以继续排放。

在今后十年的生物多样性政策中，我们必须处理一项重大风险——人畜共患疾病和未来的大流行病。由于忽视了“健康即福利”，忽视了人类与植物、动物和生态系统的健康福祉之间的联系，目前版本的“全球生物多样性框架”未能解决未来人畜共患疾病暴发的潜在风险。我们必须消除威胁地球生命多样性的健康和福祉的做法，并向更健康和更可持续的消费模式过渡。

世界正经历着多重危机，威胁着我们的生存。生物多样性的丧失在本质上与气候危机和当前的流行病以及不可接受的不平等有关，而不平等又是以开采和开发为基础的掠夺性生产和消费体系的产物，造成生命维持系统的破坏。

合成生物学和基因组编辑等新兴技术——包括释放含有工程基因驱动的转基因生物体——不是“解决方案”，却有可能增加我们目前的危机。

到2050年，我们必须朝着与自然和谐相处的目标迈进。我们的地球只有通过由以人类为中心的社会转变为以地球为中心的全球生态系统，才能得以保留。联合国必须“成为非人类中心主义的捍卫者，代表自然界发声，并在21世纪以地球为中心的全球过渡中发挥主导作用。在这个过程中，所有人类和非人类物种的生命都很重要”⁴。

我们不能等待更多的报告来说明已经很明显和众所周知的事情，即生物多样性破坏的惊人速度和我们未能采取行动。现在，我们需要采取果敢行动，一劳永逸地转变经济体制和发展模式。

Notes and references

注释和参考文献：

1. 《全球生物多样性公约》第7(c)、8(1)条
2. 《全球生物多样性公约》第3、4(b)和8(c)条
3. “支持和反对”文件对民间社会组织立场做了更详细的说明
4. A/75/266