

2020年后全球生物多样性框架：现状评估及一些关键问题

Lim Li Lin and Lim Li Ching

2020年后全球生物多样性框架（GBF）进程

自2020年后全球生物多样性框架（GBF）不限成员名额工作组（OEWG）于2019年召开第一次会议以来，2020年后GBF谈判一直在断断续续地进行着。随后，就在COVID-19大流行在意大利北部开始蔓延之际，工作组于2020年2月在罗马举行了第二次会议。

为抗击疫情，限制、封锁和边境关闭席卷全球。因此，在2020年举行工作组第三次即最后一次会议，以及在《生物多样性公约》（CBD）第15次缔约方大会（COP 15）上通过GBF的计划被打乱了。

在一年后的2021年8月，工作组第三次会议第一期会议终于以网络会议的形式举行。第二期会议计划于2022年1月在日内瓦以面对面会议的形式举行¹。最终定于2021年10月举行的COP 15现在也将分为两部分举行——10月举行的主要是在线会议，面对面会议计划于2022年4月或5月在中国昆明举行。

10月举行的COP 15没有进行任何实质性谈判，这些谈判将在昆明会议上进行。这是一个正式的、程序性的开幕会议，缔约方会议的主席从埃及移交给中国。本次会议的高级别部分包括通过《昆明宣言》，并就《生物多样性公约》秘书处2022年临时预算进行谈判。

虽然出现了新一轮的流感大流行，大规模疫苗接种（主要是那些囤积疫苗库存的发达国家）推动了这些国家放松限制。但即便如此，全球疫苗的不公平分配、削弱疫苗有效性的新型冠状病毒变种以及大流行限制措施的实施仍然威胁着该计划的进行。

发达国家在大流行期间要求召开正式的线上谈判以代替面对谈判的压力，首先导致了科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）第24次会议（SBSTTA-24）和执行问题附属机构第3次会议（SBI-3）在2021年5月和6月的在线会议，以便在GBF上“取得进展”。一些与GBF相关的科学、技术和实施问题必须首先由缔约方会议的附属机构依次审议，以便为GBF的进一步谈判提供信息。

许多公民社会组织（CSOs）（见“关于CBD虚拟谈判的公开信”，2021年4月9日）和CBD发展中国家缔约方，特别是非洲区域（见“非洲对生物多样性不公平虚拟谈判的呼吁”，2021年6月2日），列出了许多理由抗议召开正式的虚拟谈判，认为这种形式的会议是不公平的。

此外，无法促进良好的区域协调和与其他缔约方有效互动，只会扩大差距和僵化立场。有限的时间也意味着许多问题和文件甚至不能讨论，显然这项工作必须推迟，有必要恢复面对面会议的形式。毫无疑问，缔约方必须有足够的时间和包容性的亲身参与，以促进信任和建立共识，达成共同理解和协议（见“生物多样性谈判因虚拟谈判中的不平等而受阻”，2021年6月16日）。

¹ 由于出现COVID-19病毒奥密克戎变体，包括瑞士在内的一些国家采取了旅行措施和限制，本次会议现已推迟。

第三世界网络（TWN） 是一个独立的非营利国际研究和倡导机构，致力于更好地阐述发展中国家人民的需求、愿望和权利，并促进公正、公平和生态发展。

由第三世界网络公司(198701004592 (163262-P))出版

地址：131 Jalan Macalister, 10400 Penang, MALAYSIA

电话：60-4-2266728/2266159

传真：60-4-2264505

电子邮件：twn@twnetwork.org 网站：www.twn.my

可出于非商业目的免费重新发布或重复使用本刊物的内容，除非另有说明。本刊物根据知识共享署名-非商业性使用-相同方式共享 4.0 国际许可协议获得许可。

工作组第3次会议和第15次缔约方大会的第一期会议已经结束，本简报评估了我们目前在GBF谈判中的进展，重点讨论了谈判的一些关键方面。

2020年后GBF的文本草案

到目前为止，GBF的文本草案还没有进行实际谈判。迄今为止的所有草案均由该进程的共同主席——来自加拿大的 Basile van Havre 和来自乌干达的 Francis Ogwal 起草。

在第1次工作组会议上，缔约方就其希望在GBF中看到的内容发表了意见，这些意见被汇编并附在会议报告之后。随后，共同主席提出了“零草案”。在第2次工作组会议上，缔约方就零草案和拟议案文发表了意见，这些意见已被汇编并附在会议报告之后。

随后，共同主席起草了一份更新的零草案，以促进在SBSTTA 24和SBI 3会议期间对GBF要素的讨论。共同主席之后编写了GBF的初稿，拟在工作组第三次会议上进行谈判。

但由于第3次工作组会议被分为两部分，缔约方在第一期会议上再次就初稿发表了意见，并提出了案文建议。这些内容再次汇编并附在会议报告之后。还编写了“综合案文”，试图将缔约方提出的所有案文建议合并在一起，作为连贯的备选案文。但是，GBF的初稿仍将是日内瓦谈判的基础，也可以引入新的文本。对于缔约方来说，工作组第3.1次会议的效用仍然值得怀疑；尽管如此，在本届会议上发表的意见和案文建议有助于确定缔约方的立场。

共同主席将在日内瓦会议的准备阶段提出他们的“意见”。这是为了评估谈判的进展情况以及各方之间的共识和分歧。“意见”还可能包括共同主席提出的一些案文建议。

因此，沮丧情绪日益加剧——过了两年，《生物多样性公约》缔约方仍未能真正就GBF案文进行谈判。这一进程仍然掌握在共同主席和秘书处的手中。尽管如此，许多提案目前尚在讨论中，各缔约方希望能在日内瓦会议上进行谈判并捍卫其立场。日内瓦会议的成果预计将作为GBF的终稿提交至第15次缔约方大会第二期会议，以便在昆明进一步谈判和通过。

GBF的核心要素是其2050年目标和2030年行动目标，以及评估实现2050年目标进展的2030年里程碑。它还包括2050年愿景和2030年任务说明。在第15次缔约方大会决定草案的设想中，GBF将与一个带有纲要目标的监测框架一起通过。

预计在昆明举行的第15次缔约方大会还将通过若干补充决定，包括规划、监测、报告和审查；关于地方政府、城市和其他地方当局的最新行动计划；资源调动战略；能力建设和发展的长期战略框架；性别平等问题行动计划；沟通策略；纳入主流的长期办法和行动计划；以及与其他公约和国际组织的合作。第15次缔约方大会还将通过一项关于遗传资源数字序列信息（DSI）的决定，该决定也列入工作组的议程（见后一节），以及根据附属机构的建议作出的其他决定，其中许多与GBF有关。

此外，另外两个文件也很重要：一份包含框架中使用的术语定义的术语表，以及关于每个目标和指标的支持性技术信息。

2020年后GBF与CBD的实施

GBF旨在通过具体的目标和指标，指导缔约方在2020年后十年履行CBD义务。作为一个全球框架，其实施取决于国家和区域层面的缔约方。GBF的初稿明确规定，国家目标是缔约方国家生物多样性战略和行动计划（NBSAPs）的一部分，将推动实现全球目标。关于国家目标的报告将有助于评估其是否足以满足全球目标，并指出调整这些目标的任何必要性。然而，在这方面仍然没有达成一致意见。

GBF遵循了尚未完全实现的《2011-2020年生物多样性战略计划》及其爱知生物多样性目标。目标的失败正值气候、生物多样性、健康和经济危机不断恶化且相互关联之际。疫情加剧了不平等，目前形势非常严峻。

众所周知，CBD自生效以来的几十年中，一直缺乏有效实施。全面实施CBD仍然是GBF的一个问题，人们担心缔约方“随意挑选实施”GBF的4个目标及20多个指标中包含的问题。有人担心，这可能导致CBD的全部义务得不到履行。事实上，也有人担心CBD可能被取代，并将其与《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）和《巴黎协定》相提并论。

发展中国家缔约方一直强调，在实现CBD的三个目标（保护生物多样性、生物多样性组成成分的可持续利用、以公平合理的方式共享遗传资源所产生的惠益）的过程中，需要在GBF上保持适当的平衡。遗憾的是，目标实施重点不成比例，第一个目标是保护组织和发达国家的优先事项，而处于发展中国家现实核心的其他两个目标却没有得到同样的重视。

在工作组第3.1次会议上，发展中国家缔约方在案文建议中提出要增加与第三个目标相关的具体目标数量，以努力促进CBD更均衡的实施。

另一个不平衡出现在“实施手段”上。在工作组第2次会议上，发展中国家缔约方坚持在更新的零草案中增加了第四个目标，不仅要解决《公约》的三个目标，还要解决实施这些目标的手段，包括财政资源、能力建设和适当技术的转让。尽管如此，工作组第3.1次会议上关于资源调动的讨论在立场上仍然存在很大分歧（见下文）。

公平

实现CBD三个目标之间的平衡对于确保公平至关重要。从历史上看，发展中国家缔约方支持第三个目标，因为南北不平等——世界上大部分生物资源位于发展中国家，而其商业化盈利主要是由发达国家的实体推动的。因此，与遗传资源提供国公平公正地分享惠益是发展中国家的一贯要求。

公平的另一个关键方面与生物资源的可持续利用有关。世界上许多生物资源位于发展中国家，但生物多样性破坏的一个关键驱动因素是富裕国家的历史性的和持续性的过度消费，导致在发展中国家的采掘活动。这意味着，虽然保护生物多样性的大部分责任在于发展中国家，但发达国家有责任解决其过度消费带来的问题。因此，在全球目标（例如 GBF 所设想的目标）中，缔约方承担的义务不同。尽管在工作组第3.1次会议的目标和指标部分中提出了一些文本建议来解决这个问题，但目前GBF的初稿中没有提到，这方面的公平需要进一步讨论。

因此，发达国家缔约方的一项重要的区别责任是提供履行CBD义务的手段。CBD第20条落实了“共同但有区别的责任”里约原则，该条要求发达国家缔约方向发展中国家缔约方提供财政资源，并承认发展中国家缔约方有效履行其承诺的程度取决于发达国家缔约方是否有效履行其有关财政资源和技术转让的承诺。发达国家缔约方尚未履行这些义务，并继续抵制这些义务。

雪上加霜的是，富裕的工业化国家在过去500年中过度使用世界资源，对大气中的温室气体浓度起到了不成比例的“促成作用”，造成了巨额的生态和气候债务，这也对生物多样性产生了负面影响。更糟糕的是，榨取主义的社会和环境成本不成比例地落在土著人民及当地社区（IPLCs）、小农生产者、妇女和有色人种身上，尤其是在发展中国家。

鉴于严重不公平现象早已存在，如今还因COVID-19大流行而加剧，公平问题比以往任何时候都更为重要，世界卫生组织总干事所呼吁的“疫苗种族隔离”就是例证。我们迫切需要在这方面采取行动，抵制在国际协议中系统性地废除公平原则，包括共同但有区别的责任原则，这一做法在其他地方很明显，在CBD的讨论中也出现过。

生物多样性丧失的根本原因

显然，CBD无法通过更多相同的策略来解决生物多样性危机；真正需要做的是解决生物多样性丧失的结构性和系统性根源。其中必须包括富国过度消费、精英和公司的权力、贸易和投资规则、持续激励掘取性工业的资金流动，以及危害生物多样性的行业和活动缺乏监管控制等问题。

GBF的初稿在这方面令人失望，只有极少数目标涉及解决生物多样性丧失的根源。在所有部门实现生物多样性“主流化”的目标很薄弱，仅仅只是呼吁将活动和资金流动与模糊的“生物多样性价值”概念相结合，几乎没有提到加强监管的必要性。此外，GBF并没有强制政府采取行动，而是要求企业“评估并报告其对生物多样性的依赖性和影响，从地方到全球，并逐步减少负面影响……”然而，经验表明，自我监管和自愿措施未能以所需的规模和速度实现，而且可能对环境和社会产生有害影响。

在工作组第3.1次会议中，一些缔约方试图加强措辞，并提供案文提案，尤其呼吁管制其活动对生物多样性产生影响的企业，对违规行为进行处罚，确保生物多样性损害的责任和补救，并解决实现目标过程中可能妨碍监管或影响政策制定的任何利益冲突。

在解决过度消费方面，GBF初稿仍然比较薄弱，侧重于个人的消费选择。它对政府在制定限制过度消费的监管和政策工具方面应发挥的关键作用保持沉默。此外，草案根本没有解决公平问题（见上一节）。在工作组第3.1次会议中，其中一些想法在有关目标和指标的部分中进行了介绍，但总体讨论仍然乏善可陈。因此，要想在日内瓦会议以公平的方式充分解决生物多样性丧失的根源，仍有许多工作要做。

人权、IPLCs权利、性别和青年

CBD承认土著人民及当地社区（IPLCs）的知识、创新和实践在保护和可持续利用生物多样性方面的关键作用。生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）最近重申了这一点，该平台证实了土著人民管理的土地上的生物多样性下降速度较慢。然而，在许多地区，IPLCs正面临破坏性伐木、工业化农业和采矿等掘取性活动的威胁，同时其权利也持续受到侵犯。为了让IPLCs继续管理生物多样性，迫切需要充分保护他们的权利。

因此，长期以来，将基于人权的方法纳入GBF一直是IPLCs组织和公民社会的需求。这意味着生物多样性政策和治理不应侵犯人权，而应在设计和实施生物多样性保护工作时保护这些权利。联合国人权理事会最近通过了一项决议，承认享有清洁、健康和可持续环境的人权，这也促进了这些权利的讨论。

联合国人权与环境问题特别报告员也呼吁GBF要以人权为中心。他敦促特别关注土著人民、非洲人后裔、当地社区、农民、农村妇女和农村青年的权利，他们是保护和恢复生物多样性的重要伙伴。这包括在法律上承认和落实他们的人权、土地和保有权，以及优先考虑赋予他们权力及有意义地参与生物多样性决策。

此外，必须紧急解决保护环境捍卫者的关键问题，因为许多人在保护生物多样性的过程中丧生。特别报告员提出了环境人权维护者零谋杀的GBF目标。他强调所有保护行动者有责任保护他们，并采取有效行动确保他们免受骚扰、恐吓、暴力、刑事定罪和其他形式的虐待。

因此，工作组第3.1次会议提出了许多以上要素，不仅是在解决这些问题的某个目标中，而且在其他目标中也提出了这些要素，以确保基于人权的方法对整个GBF来说是具有核心和系统性的。

此外，CBD承认妇女在生物多样性保护和可持续利用方面的重要作用，并试图通过其计划将性别纳入主流。2015-2020年性别行动计划的制定与2011-2020年生物多样性战略计划及其爱知生物多样性目标保持一致。目前正在制定的2020年后性别行动计划，供缔约方在明年昆明第15次大会恢复时进行审议。

工作组第3.1次会议提出了GBF新的性别工作目标，旨在确保妇女和女童公平地获得并受益于生物多样性的保护和可持续利用，以及她们知情和有效地参与各级生物多样性政策和决策。

许多缔约方还支持青年群体的提案，他们被视为确保我们星球未来生存能力的重要参与者。特别是，一项关于“变革性教育”的提案，将被纳入相关的GBF目标和GBF中关于“外展、认识和吸收”的章节。该提案在工作组第3.1次会议上得到了多个缔约方的支持。将关于生物多样性和文化多样性的变革性教育纳入教育计划对于促进保护生物多样性的价值观和长期行为至关重要。

气候变化与“基于自然的解决方案”

人们愈发认识到，生物多样性丧失和气候变化这两大危机源自同一个系统性根源。此外，气候变化导致生物多样性丧失，反之亦然，进一步螺旋式下降加剧了这两种危机。另一方面，保护生物多样性和限制气候变化也是相辅相成的。

在关于生物多样性和气候变化危机以及GBF和气候变化巴黎协定的讨论中，日益突出的一个问题是“基于自然的解决方案（NbS）”一词的使用，该词在最近创造出来后被赋予了广泛而模糊的定义。对该术语的不同理解导致了截然不同的结论，从而使对这一有争议的术语的使用难以达成共识。

许多大型西方保护组织，特别是发达国家和化石燃料公司，都在积极推动“NbS”。它们声称，到2030年，“自然”可以提供全球气候变化减缓努力的三分之一左右，但这一说法未经证实。这种主张推动了“自然”可以通过固碳来补偿（或通过碳市场“抵消”）化石燃料持续燃烧的观点。

“NbS”概念和术语的支持者和批评者双方的呼声持续高涨。许多公民社会组织和一些发展中国家缔约方仍然强烈反对在GBF中使用这一术语，而更愿意使用已定义和既定的CBD概念——“生态系统方法”或“基于生态系统的方法”。

他们反对使用“NbS”一词，因为它与碳市场和碳补偿有关，这实际上并没有降低大气中二氧化碳的总体浓度，而是为化石燃料运用者提供了充足的“绿色清洗”机会，以继续如以往开展业务。这掩盖了他们停止化石燃料排放的责任，将会造成更多的生物多样性损害。

此外，目前使用的“NbS”将森林、土壤、草原、河口和红树林等自然生态系统与单一种植的树木种植园混为一谈，无论是在减缓、适应还是其他生态系统功能方面，二者显然不会提供相同的效益。然而，这些针对气候危机的错误解决方案可能会取代保护生物多样性的实际行动。

尽管存在缺陷，但碳市场和“NbS”模式也一直被作为生物多样性保护的融资手段。然而，利用森林和土地为此类“NbS”战略服务，可能会剥夺IPLCs的权利，他们才是地球生物多样性的真正管理者。化石燃料行为者利用由IPLCs居住、保护和管理的生态系统来抵消其排放，同时声称提供生物多样性保护融资的不公正行为无非是“碳殖民主义”。

尽管GBF的零草案引入了“NbS”一词，但目前的初稿已不包括这一术语。然而，关于气候变化的目标提出，生物多样性应负责每年减少100亿吨二氧化碳当量（Gt CO₂-e）。这仍然依赖于“NbS”的前提，即生物多样性可以在一定程度上缓解气候变化。但这并没有可靠的科学依据，而且自然界的碳吸收能力是有限的，不能完全补偿化石燃料的持续燃烧。这可能导致误导性的努力，如单一种植树木、具有争议的生物能源与碳捕获和储存（BECCS）项目、土地掠夺和权利侵犯，而不是进行真正的减排和保护、恢复生物多样性的行动。

在工作组第3.1次会议上，许多缔约方呼吁删除每年100亿吨二氧化碳当量的数字，而其他缔约方则保留其对这一数字的立场。其他人则试图在文本中重新引入“NbS”一词。一些缔约方呼吁将目标的重点重新放在应对气候变化和应对气候变化可能采取的行动对生物多样性造成的威胁上，同时认识到IPLCs的作用并保护其权利。

“30到30”目标

有一个提案与“NbS”的概念及其对生态系统抵消碳排放需求要求密切相关，即到2030年，使至少30%世界陆地和海洋得到有效保护。该提案近年来得到了广泛关注。这也被称为“30到30”目标，并反映在GBF初稿中。

相应的爱知生物多样性目标要求到2020年保护17%的陆地和内陆水域，以及10%的沿海和海洋区域。虽然这些数字目标在面积覆盖率方面可能已经实现，但在目标的质量方面进展较为缓慢——需要做到确保保护区保护最重要的生物多样性区域具有生态代表性，彼此相连以及与更广泛的景观和海景相连，并得到公平有效的管理。因此，整个目标仅部分实现。

尽管如此，GBF谈判中仍在大力推动“30到30”目标。主要支持者来自自然与人类远大抱负联盟（HAC）。这是一个由70个国家组成的政府间集团，由哥斯达黎加和法国共同担任主席，英国担任海洋联合主席。

IPLCs和公民社会非常担心，如果没有适当关注公平治理和IPLCs的权利，包括他们的自由、事先和知情同意权（IPLCs），目标将导致IPLCs被剥夺其土地、领土和水域。“堡垒保护”的遗留问题，即将人们从他们的传统土地和生计来源中驱逐并排除在外，以“保护”对国际保护组织等其他实体（通常是非地方实体）有价值的生态系统，如今这种情况依旧存在。

随着“NbS”受到越来越多的关注，人们担心，“30到30”目标也被用于上述目的，为了碳封存潜力而锁定大片土地。还应当指出，尽管一些国家承诺使至少30%陆地和海洋得到有效保护，但GBF初稿中提出的目标是一项全球目标，强调保护“对生物多样性及其对人类的贡献特别重要的地区”，而这些领域将主要位于发展中国家。

工作组第3.1次会议的提案试图纠正这一平衡，其语言侧重于IPLCs权利，包括FPIC、承认和支持IPLCs的集体土地、领土和资源，包括社区保护区。一些缔约方不同意30%这一数值。

资源调动

这个问题必须首先在历史和如今都存在的极度剥削和不公平全球经济的大背景下进行理解。虽然需要更多资源来阻止生物多样性丧失，但这不仅仅是资金问题（或者更确切地说是缺乏资金），而是由富有、有权势的精英和企业驱动的结构性和系统性的政治经济根源之一。

这些根源包括：政府积极补贴掘取性和损害生物多样性的行业，并通过贸易和投资交易鼓励榨取主义；发展中国家的紧缩和债务负担耗尽了公共财政，阻碍了政府行动，进一步助长了榨取主义；富裕精英和企业的逃税行为耗尽了国库。

GBF草案的当前目标和指标中没有任何内容涉及这些结构性资源调动问题。这是一个根本缺陷。

在工作组第3.1次会议上，在资源调动目标下讨论的关键问题包括解决有害的激励措施和补贴，这些数字远远超过了生物多样性融资。应该将这些有害的激励以公正公平的方式重新定向、调整用途、改革或消除。当补贴改革产生财政储蓄时，资源应该公平地重新分配，特别是分配给那些保护和可持续利用生物多样性的群体。

还有其他一些关键问题仍需要纳入GBF关于资源调动的目标，例如需要监管金融、摆脱有害的资金流动，并对侵犯IPLCs权利的行业实施惩罚，因为惩罚破坏生物多样性的行业也是解决有害激励措施的一个关键组成部分。

一些缔约方呼吁将减少补贴与为生物多样性调动的资源分开计算。正如非洲集团所指出的那样，“减少有害补贴是消除威胁的一种策略，而不属于调动资源”。

在工作组第3.1次会议的融资目标中，许多发展中国家缔约方认为每年2000亿美元的财政资源数额过少。现在各种数字和建议都处于讨论中，从增加的配额到占全球GDP的百分比，再到建立一个全球多边利

益分享机制的建议（资金来源是发达国家对所有生物多样性产品的零售征收1%的税）。此外，该目标仅设想“每年向发展中国家提供的国际资金流量至少增加100亿美元……”，许多发展中国家缔约方认为这是严重不足的。

无论最终达成何种协议，都必须对发展中国家公平、公平，并且必须符合CBD第20条的规定。此外，还需要将资源专门用于支持IPLCs并保护其权利，以便他们能够继续自主地保护生物多样性。这方面还是欠缺。

另一个需要回答的关键问题是，财政资源应该从哪里来。人们非常关注“杠杆化”、“动员”和“扩大”私人融资。这是基于这样一种说法，即公共部门无法提供所需的全部资金，因此需要私营部门融资。然而，私人生物多样性融资的记录表明，资金流量实际上很小，还对生计和权利构成了风险。

“杠杆化私人融资”本质上是混合融资——利用公共资金“杠杆化”、“解锁”或“催化”私人投资。然而，混合金融存在着私人收益和社会损失的风险，因为混合金融仅仅保障了投资者和投资银行家的收入，而不是保护人民和生物多样性。

此外，随着自然资产公司的出现和自然资产资本市场领域的发展，自然的日益金融化是一个值得关注的问题。与其专注于私人 and 混合融资以及自然金融化，必须关注其他调动公共资金的方式，并首先制定抑制环境退化的政策。

如果国际社会解决结构性障碍（例如债务、紧缩和避税），那么就能得到足够的公共资金。工作组第3.1次会议至少对其中一些系统性问题表示赞同，并提出了优先考虑公共财政以及以公正、公平的方式解决主权债务问题的措辞。

技术范围审视、监测和评估

爱知生物多样性目标没有具体的生物安全目标，鉴于缔约方在CBD、《卡塔赫纳生物安全议定书》和《名古屋-吉隆坡责任和补救补充议定书》下对此问题负有义务，这被视为一个重大疏忽。GBF的初稿包括一个生物安全目标，该目标从广义上讲是预防、管理或控制“生物技术对生物多样性和人类健康的潜在不利影响”。

在工作组第3.1次会议上，许多缔约方赞成将目标重点放在生物技术或现代生物技术（分别是CBD和《卡塔赫纳议定书》中的措辞）产生的改性活生物体上。还有提议将合成生物学和其他新的基因技术包括在内。其他提案提出了社会经济考虑、预防措施、责任和补救、保障可能受影响的IPLCs的自由、事先和知情同意的必要性以及范围审视、监测和评估等问题。这些被视为生物安全的基本要素，为此，《卡塔赫纳议定书》缔约方还通过了2020年后实施计划和能力建设行动计划，旨在对GBF进行补充。

2018年，CBD缔约方同意有必要对合成生物学的最新技术发展进行广泛和定期的范围审视、监测和评估。范围审视可以针对文献和现有研究进行观测，以了解未来的发展，这对于识别和跟踪新的发展，以及预测潜在的不利影响非常有用。

鉴于合成生物学和其他新基因技术以及地球工程等其他技术领域的快速发展，工作组第3.1次会议在CBD框架下，提出了全面技术范围审视、监测和评估机制的构想。以确保技术的开发和转让以预防原则为基础，并且不引进可能对生物多样性或IPLCs产生不利影响的技术。有人提议在生物安全目标中增加一段，涉及技术范围审视、监测和评估，以及关于实施手段的2030年里程碑。

数字序列信息

近年来，随着基因组测序技术的发展，“遗传资源数字序列信息（DSI）”问题成为遗传资源利用效益公平共享的热点问题。这使得DSI绕过了对物质遗传资源的需求，被存储在所谓的“开放获取”数据库中，这些数据库实际上是供企业免费使用并从中获利的。在谈判CBD遗传资源获取与惠益分享的《名

古屋议定书》时，并没有考虑到这一点。因此，利用DSI滥用遗传资源的行为正在破坏CBD的第三个目标，使《名古屋议定书》变得毫无意义。

许多发展中国家缔约方认为DSI问题非常重要，因此在2018年第14次缔约方会议上，一些缔约方将GBF的讨论进展与DSI的进展联系起来，并将该问题正式列入了工作组第3.1次会议的议程。

鉴于工作组第3次会议分成两部分，在工作组第3.1次会议上没有就DSI进行谈判，只有讨论，还有几份文件供日内瓦续会审议，包括缔约方会议建议草案的可能内容。目前的案文反映了各缔约方的不同意见。

目前尚未达成一致但至关重要的两个方面包括：(i) 发展多边惠益分享制度，将惠益存入国际基金。这种制度将确保对DSI的商业用途收取费用，并通过对其用户的开放访问数据库强制执行惠益分享条款和条件；(ii) 鉴于IPLCs与生物多样性生态系统之间的相关性，该基金用于支持IPLCs，尤其是妇女。应优先考虑IPLCs自主开发自己的生物多样性保护和可持续利用知识系统。

“自愿承诺”

缔约方会议关于GBF的决定启动谈判邀请了各缔约方和其他政府（美国是唯一非 CBD 缔约方的国家）共同考虑制定“自愿承诺”，这将“有助于实现《公约》的三个目标，加强国家生物多样性战略和行动计划，促进爱知生物多样性目标的实现，并有助于建立有效的2020年后全球生物多样性框架”。

与此同时，鼓励IPLCs、组织和包括私营部门在内的利益攸关方考虑制定可能有助于提高GBF有效性的生物多样性“承诺”，并提供此类信息以推动《从沙姆沙伊赫到昆明——自然与人类行动议程》。

为此，埃及和中国启动了行动议程的在线参与平台（埃及和中国分别是上届和本届缔约方会议的东道主）。迄今为止，已有293项“承诺”在在线平台上进行登记，这些“承诺”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、IPLCs以及个人。

政府的“承诺”也已登记。但是，公民社会团体对缔约方的自愿做法提出批评，因为“自愿承诺”没有法律约束力，只是一种承诺。

虽然原则上欢迎社会各界的贡献，但它们不得减损缔约方在CBD下具有法律约束力的义务。将缔约方具有法律约束力的义务与其他行为者的自愿捐助混为一谈会模糊这种区别，并淡化和减轻缔约方的义务。

商业和工业的贡献，尤其是那些推动生物多样性危机主体的贡献，也存在很大问题。这种贡献为公司提供了一个机会，用象征性的手法“粉饰”他们的做法，留下原封不动的系统性缺陷；还打开了利益冲突的大门；允许引入“错误的解决方案”，这往往有利于公司本身；对阻止采取实际行动的公司游说团熟视无睹。还有证据表明，一些公司正在破坏生物多样性并侵犯人权。公司不是监管的对象，而是被邀请做出贡献，因而没有办法区分真实和虚假的努力。也没有要求对“承诺”进行独立验证或披露利益冲突。

例如，农业化学和生物技术行业贸易协会——国际作物生命协会（CropLife International）已经做出了四个“承诺”。承诺每两年发布一份关于其成员在生物多样性和气候方面的活动报告；“促进平等获得植物科学创新”，包括通过“在进口和培育转基因活生物方面作出基于科学的决策”；促进对其产品的适当管理和使用的有效管理；以及通过三个数据库共享信息，以支持遵守《卡塔赫纳生物安全议定书》。CropLife的成员公司包括最大的农用化学品和转基因（GM）作物公司，其既得利益在于确保其产品的持续销售和保持工业和转基因作物农业模式，这对生物多样性产生了严重的负面影响。

结论

未来仍有许多挑战，成功实施《生物多样性公约》的道路仍然充满了不确定性。

遗憾的是，对2020年后GBF走向进行的诚实评估并不能提供多少安慰。缔约方之间对极其困难的问题的分歧将难以在剩下的有限机会和短暂时间内得到令人满意的解决。各方无疑会尝试掩盖分歧并试图达成共识。在这方面，缔约方可能会达成某种协议，并很可能推动行动以稍微防止生物多样性的丧失。

然而，除非消除作为生物多样性丧失真正根源的系统性缺陷，除非发达国家和发展中国家之间实现公平，除非IPLCs的权利得到充分承认和保护，否则该结果将无法真正解决生物多样性危机。

Lim Li Lin 和 Lim Li Ching是第三世界网络的高级研究人员。

本论文由SwedBio/Stockholm Resilience Centre和Brot für die Welt提供部分资金。