



聯合國巴黎氣候變遷協議與 原住民族權利

●洪簡廷卉 (Tuhi Martukaw) / LIMA台灣原住民青年團

如果要說，二十一世紀最被世界廣為討論的議題，「氣候變遷」(Climate Change) 必定是其中之一。聯合國於1992年5月，通過《聯合國氣候變化綱要公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change, 簡稱UNFCCC)，而後在1992年6月，在巴西里約熱內盧召開聯合國環境與發展會議期間開放簽署。1994年3月21日，該公約生效。此公約的締約方，則是從1995年起，每年召開締約方會議(Conferences of the Parties, 簡稱COP)以評估應對氣候變遷的進展，直到2015年為止，已經是第二十一屆。

也就是在這場稱為「COP 21」的會議上，歷史上第一份氣候變遷協議，在全球一百九十六個締約方同意之下通過，在主席敲下議事槌，宣布通過《巴黎協議》(Paris Agreement)¹的當下，場內所有人都起立鼓掌、相互擁抱，大大的笑容掛在會場中所有人的臉上，甚至有人喜極而泣。聯合國秘書長潘基文(Ban Ki-moon)更在會後的記者會上表明：「《巴黎協議》是人民的勝利，是共同目標的勝利，也是多邊主義的勝利。」這樣的一份條約，被認為是國際合作的重要勝利，也是全球應對氣候變遷共同行動的重要里程碑，不過，有一群人的聲音和訴求，仍然被遺忘。

在這份協議中，締約方同意設立溫室氣體減排目標，以1750年工業革命之前為基準，力求在這個世紀結束之前，全球均溫上升不超過攝氏2度，並且以不超過1.5度作為追求目標。這樣的目標設定，可說是企圖心十足，協議中也規定，國家政府每五年要接受審查，定期監控對於氣候綱要公約和《巴黎協議》條文的履行和實踐程度，這個機制則是加強了問責度和透明度。然而，這份含有二十九條條款的文件，在原住民族看來，卻難以給予熱烈掌聲肯定。

根據研究報告顯示，原住民族所生活、居住和運用的土地，保存有一兆六千八百億噸的碳儲存量，是全世界一年碳平均排放量的三倍，但如此豐富的資源，現在卻面臨危機，因為土地和森林權利及管理的矛盾，往往引起政府、企業和原住民族之間的紛爭。事實上，以過去的經驗發現，如果確認在地原住民族對土地和森林的集體權利，不僅紛

爭減少，對於自然環境的保育和維護，不管是在林木面積的保存以及物種得多樣豐富性，不只可以維持，更有可能提升。

然而，全球只有18%的原住民族傳統領域土地，被國家政府正式認可為原住民族土地，原住民族在這些土地上進行傳統的土地利用和經營時，不會遭到外力的干預，而其他82%的原住民族傳統領域土地，都被強制劃在國家政府之下，成為所謂的國有地，甚至是賣給私人企業進行開發，直接侵害千百年來與森林呼吸與共的原住民族的土地權。在這樣的情況下，森林遭到砍伐、燒毀的比例大幅提升，也造成更多的溫室氣體排放。

其實跟1880年相比，全球均溫已經上升了攝氏0.85度，對世界上許多區域的原住民族人，已經造成顯著影響。這樣的氣溫變動，會造成糧食的短缺、極端天氣、洪水以及乾旱，但對原住民族而言，更大的災害，其實是出現在政府施行所謂氣候變遷減緩措施之後，像是在巴西，為了乾淨能源、水力發電而建造水庫，不但直接侵害原住民族土地權利，強迫原住民族遷居，引發許多衝突。同時，興建水庫也淹沒族人的文化。在瑞典，同樣也是乾淨能源，為了風力發電設立風車，就直接設置在Sami族人的傳統領域上，卻沒有諮詢過當地族人，侵害土地權利，也影響Sami族人放牧馴鹿的傳統生活方式。此外，印尼政府為了提煉生質油而將土地轉作變為棕櫚樹種植園，砍伐原始森林，並且強迫居住於森林中的原住民族人搬遷，造成族人的流離失所。上述大量的土地搶奪和攫取，這些都標榜著所謂的乾淨、永續能源，實際上卻是建築在對原住民族和自然環境的再度剝削之上。

也就是因為這樣，族人不斷要求，要坐上氣候變遷協商談判的會議桌，挪威Sami議會的主席Josefina Skerk提出的巧妙比喻，指出「原住民族又不是草莓果醬，不需要一再強調要被保存，原住民族就存在於當下，並且要坐上談判桌」！來自厄瓜多的Kichwa族人也認為，這些參與談判的政府官員是如此被隔絕、被禁錮在自己的黑頭車中，與真實狀況脫鉤，不了解氣候變遷所造成的真正影響，以及人民的需求，為了捍衛大地之母，起身違抗那些不公不義的法律，也只是剛好而已。

其實在過去的十幾年來，來自世界各地的原住民族人都持續參與《聯合國氣候變化綱要公約》的締約方會議，組成工作小組，透過由在地到區域性的諮詢會議，彙整提出訴求，再帶到會議上發表，以2008年所成立的「國際原住民族氣候變遷論壇」（International Indigenous Peoples Forum on Climate Change，簡稱IIFPCC）為窗口，強力向國際社會說明、遊說，這一次也不例外。

在這一次的會議上，原住民族人的核心訴求，有四大項。首先第一項，就是要求要把原住民族權利，納入在《巴黎協議》的序言以及執行條款當中，特別是要在第2條第2項，也就是所謂的人權條款之中。原住民族人也提出了建議的條文內容：

所有締約方應在所有氣候變遷相關行動中，尊重、保護、促進和實現所有人的

權，包括原住民族權利；確保性別平等和婦女的充分與平等參與；確保世代間公平；確保公正的勞動力轉移，創造體面的工作和高質量的就業機會；確保糧食安全；並確保自然生態系統的完整性和抗禦力。

之所以強調要在序言以及執行條款中，都要明確納入原住民族權利，是因為在序言中，是設下協議的整體架構和落實原則。而在執行條款中，則是定義將會發展的方法和政策，以確保原住民權利會被完全尊重，所以不只是在原則的表述，在實際上更要執行該項原則。

第二項訴求是要求要在協議中肯認原住民族傳統知識與其在氣候適應、減緩的積極貢獻，且尊重原住民族的傳統生活方式。就如筆者在由台灣婦女權益促進發展基金會於大會召開期間所主辦的周邊會議上所強調，原住民族許多傳統知識和實踐，都是長久以來適應環境變遷的結果，而部落或是家族之間的換種、多式多樣的作物栽種，都對於氣候變遷所帶來的災難有實質的減緩效果。世界各地的原住民族千百年來就存在的有許多的種子交換傳統，就是維護生物多樣性的實踐，在不同的部落之間或不同的族群之間進行種子的交換，藉此保有不同的作物種類，以確保當氣候改變、環境轉壞時，仍然有不同的作物種子，可以適應不同的環境和氣候。

另外，以太平洋島國而言，長久以來就在面對氣候的多變形態，到現在的極端氣候事件，其實早就已經存在許多的應對能力，也已經有許多的報告和案例顯示，若要加强災後恢復力，重點不在於科技，而是要有深厚的傳統知識及信仰才得以穩固糧食供給系統。要有強健的在地社群網路，採取共同行動及清楚的領導系統，而強烈的在地認同也是重要因素之一，這些要素才是社群團體可以快速且自主性地動員，展開災後重建工作的最大原因。

在討論面對極端氣候所帶來的災害時，社群本身的社會凝聚力以及在地知識是決定恢復能力的重要關鍵，卻往往被忽視，而只著重在其他物質資源、設備和現代科學的討論。事實上，對氣候變遷非常脆弱的社區村落，要建立社群凝聚力，加強個人及團體的知識與能力，教育兒童傳統的美德及價值，培養青少年的責任感，以及透過定期聚會，強化同屬一個社群的認同感等等，都是強化社群恢復力的實際可行做法。

另外兩項訴求，則是要確保原住民族全面且有效地參與在地、國家、區域和國際層級的氣候變遷相關進程和計畫，以及確保已開發和開發中國家的原住民族，可以直接獲取採取適應或減緩氣候變遷影響措施的氣候資金。因為現在許多國家都在準備所謂的「國家適應行動計畫」，準備各國的減緩氣候變遷影響應對措施，但受害於氣候變遷影響最鉅的原住民族，在此過程的參與，卻沒有達到聲音可以被聽到的程度。所以在制訂氣候變遷計畫和行動時，原住民族的聲音必須要被清楚反映在政策當中。此外，原住民族也應該要取得資金的支持，以建立能力，這樣的能力不只是調適、應對氣候變遷的能

力，更是要建立和政府進行倡議和遊說的能力。

就第一項「原權入協議」的訴求來說，在協議第2條加入第2項的條文，明確納入原住民族權利，背後的主要原因在於，當把這樣的詞彙放在條款中，就會自動擴及後面條文中，所有不同領域的條款，不管是關於減緩、適應、培力、資金、技術轉移、發展和監督，都自動意味著必須要納入並且審視，在這些不同領域範圍中的一切行為和政策，對原住民族的影響。

對族人而言，這樣的人權條款，才是應對氣候變遷的核心，相關的討論不應該只圍繞在科技、能源、設備甚至是企業之上，來自加拿大Dane族，長期投入原住民族權利運動的Eriel Deranger就表示，如果沒有人權、沒有原住民族權利、沒有性別平等，就不會達到真正的氣候正義，更遑論重新取得與自然界的平衡與穩定關係。

亞洲原住民族聯盟（Asia Indigenous Peoples Pact，簡稱AIPP）秘書長Joan Carling（Kankanaey族）也表示，如果氣候變遷減緩與適應措施，不是在保障人權框架的前提下實施，將會造成更多的傷害損失，不管是對原住民族、對在地社群以及對環境而言都是，這也就是為什麼要直接地將人權扣連到氣候變遷。聯合國原住民族權利特別報告員Victoria Tauli-Corpuz（Igorot族）也諷刺地說，要將氣候變遷跟人權扣連，根本就是一般常識，應該不需要這麼多的解釋，但很不幸地，在協商的會場，並沒有太多的常識存在，因為原住民族人2.2條款納入原住民族的訴求，在會議開始的第一週，就被刪除了。

而在參與權的部分，在此次會議的高層級開幕會議上，第一次有原住民代表得以正式與會，然而，在進入正式協商討論後，族人便不得其門而入。這一點，也引起族人的強力批判，對原住民族而言，不只是身處於氣候變遷造成天災影響的最前線，也往往直接受到適應或是減緩氣候變遷政策的影響，造成二度或是更嚴重的人禍傷害。追究根本原因，就是原住民族，特別是女性的聲音，並沒有被政策制定者傾聽、肯認。

加拿大第一民族大會區域領袖Bill Erasmus（Dene族）在會場抗議行動發言時表示，身為加拿大的原住民族，所擁有的土地有三十五萬平方英哩，這比會議室中大部分人所擁有的都還多，然而，與土地關係最密切的原住民族，卻不是在會議室裡進行協商的人，這是多麼嚴重的錯誤。瑞典Sami議會副主席Josefina Skerk另外點出，雖然看到很多年輕的原住民女性，在這個氣候變遷討論和行動上，居於領導地位，但如果去看協商會場，還是幾乎都只有穿著西裝的年長白人男性，以年輕原住民女性的身分來到會議現場，想要讓聲音被聽到，仍然非常困難。不只是族群參與的不足，性別比例也為人詬病。

不過，就算不能直接加入協商，來自不同地區、族群的族人，利用不同場合，分享著受到氣候變遷影響的經驗，不斷重申必須要在協議中肯認原住民族權利的重要性。

厄瓜多Sarayaku區域領袖Patricia Gualinga Montalvo（Kichwa族）在一場周邊活動上

發言時，點出缺乏整體性和永續性的斷裂式思維，也是這二十年來，氣候變遷討論和協商，一直無法確實減緩氣候危機的原因之一，現今所有的政策基礎，都只建立在科學之上，但政策制定者其實是很困惑的，因為缺乏整體觀點，沒有整體性的思考方式，而原住民族所提出的建議，納含有捍衛並且保護所有存在生命的概念，就如原住民族人所強調的，所有的生命都相互連結，有一條線串聯著，並且創造生命的相互平衡，從而共存於地球上，牽一髮而動全身，歐洲國家的氣候變遷政策，也許在歐洲境內是可行且良善的做法，卻可能會對遠在亞洲的印尼原住民族造成負面影響，甚至是毀滅性的傷害。因此，整體性的思考，至關重要。

世界各地的原住民族人因為氣候變遷所導致的許多挑戰和問題，其實都有共通性，除了天災強度的增加，更包括政府和國際社會，面對災難的失職、無能或錯誤，往往造成更嚴重的傷害，而錯誤的氣候變遷因應政策，更會侵害原住民族權利，這也是為什麼，族人大聲疾呼，《巴黎協議》必須要有人權條款。

加拿大Arikara族的Kandi Mossett就批評到，聯合國所提出的「減少毀林及森林退化造成的溫室氣體排放倡議（Reducing emissions from deforestation and forest degradation，簡稱REDD）」被認為是氣候危機的解決之道，事實上卻是錯誤的方法。因為這個倡議在實際執行上，是允許企業在其他國家購買一塊森林土地，並且通常是在原住民族領域，像是亞馬遜叢林，而後透過保留樹木來購買碳排放額度。很多時候這些企業會將原始森林砍伐，再種植單一作物，像是棕櫚樹或是其他類似的植物，這都會對環境造成二度傷害，也會直接侵犯土地權利，讓依存原始森林而生的原住民族人流離失所，失去傳統生活方式和文化，甚至把疾病或是其他社會問題帶到部落之中。

此外，對於生活在極圈的原住民族人來說，已經是真真切切地生活在氣候變遷之中，影響在生活周遭四處可見，全球均溫上升2度，在極圈地區其實是上升8度的影響和改變，在面對大自然挑戰的同時，同時政府也未傾聽族人的心聲，像是瑞典政府，就是將對抗氣候變遷的減緩措施——風力發電用的風車，直接放在Sami族人的領土上，族人在失去冬天的負擔、掙扎求生的同時，有要面臨巨大工業風車發電園區的衝擊，卻從未被諮詢，更不用說是取得聯合國原住民族權利宣言中所提及的「自由事先知情同意」。

在氣候變遷大會於巴黎舉行的期間，除了在會場中的持續倡議，行動也擴展到巴黎市區。12月6日，塞納河上響起了海螺聲，從極圈到亞馬遜叢林，不同區域的原住民族人划著獨木舟，就是要提醒世界，面對氣候變遷的解答，就存在於原住民族傳統和文化之中。

另外還有一艘滿載族人的大船，緩緩開過艾菲爾鐵塔，在這艘船上，則是進行著一場不同國家、不同族群原住民族人之間，對於大地之母的立約許諾儀式，這是一項原住民族之間的協定，希望保護大地之母、希望拯救地球，因為維持和大地之母間的平衡關

係的智慧，就體現在原住民族傳統和智慧之中。

這些行動，都是不同形式的發聲管道。審視最終出爐的《巴黎協議》正文，原住民族人多年來大力倡議的訴求，似是在文字中呈現，卻不是令人滿意的方式。在協議中，原住民族在兩個段落被提及，首先是在協議的序言：

承認氣候變遷是人類共同關注的問題，締約方在採取行動處理氣候變遷時，應當尊重、促進和考慮它們各自對人權、健康權、原住民族權利、當地社區權利、移徙者權利、兒童權利、身心障礙者權利、弱勢者權利、發展權，以及性別平等、婦女賦權和世代間公平等義務【…】

這樣的文字內容，確實是族人所訴求的人權條款，卻放置在沒有法律約束力的序言，成為道德性原則，而「應當」二字，更弱化了效力。

另外在關於適應政策的第7條第5款：

締約方承認，適應行動應當遵循一種國家驅動、注重性別問題、參與型和充分透明的方法，同時考慮到脆弱群體、社區和生態系統，並應當基於和遵循現有的最佳科學，以及適當的傳統知識、原住民族知識和地方知識系統，以期將適應酌情納入相關的社會經濟和環境政策以及行動中。

看似肯認原住民族知識的內容，卻因為「應當」和「酌情」等詞彙，再度削弱原住民族知識的價值。

族人一再訴求的第2.2條，最後的條文內容卻是對人權、對原住民族隻字未提：

1. 本協議在加強《公約》，包括其目標的執行方面，旨在聯繫可持續發展和消除貧困的努力，加強對氣候變遷威脅的全球應對，包括：
 - (a) 把全球平均氣溫升幅控制在工業化前水平以上低於2°C 之內，並努力將氣溫升幅限制在工業化前水平以上1.5°C 之內，同時認識到這將大大減少氣候變遷的風險和影響；
 - (b) 提高適應氣候變遷不利影響的能力，並以不威脅糧食生產的方式，增強氣候抗禦力和溫室氣體低排放發展；
 - (c) 使資金流動符合溫室氣體低排放和氣候適應型發展的路徑。
2. 本協定的執行將按照不同的國情體現平等以及共同但有區別的責任和各自能力的原則。

聯合國原住民族權利特別報告員Victoria Tauli-Corpuz對此也做出了評論：「以我們的目標，以及要真正的應對這些嚴重的生死攸關議題，真的必須要有更強烈的用字，以及更強烈的基準。」短短幾句話，透露著無奈與失望。



無可否認，《巴黎協議》有其重要意義和指標性，是國際合作的重要成就，也是第一次，將原住民族權利寫入有法律約束力的聯合國條約中。就某種程度而言，原住民族的聲音，是被反映在其中的，然而，卻是最小程度。

不過，就算《巴黎協議》中，遺忘了原住民族權利，但可以肯定的是，族人捍衛權利、捍衛未來的行動並不會因此停歇。因為對族人而言，這並不是國家政府或是政黨的經濟遊戲，也不是賺錢工具，而是族人的生命，必須要負起責任。

【註釋】

1. United Nations Framework Convention on Climate Change, “Paris Agreement,” <http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf>.◆