

# 地球高峰會議與南北關係

蘇秀法

(國際關係研究中心研究員  
兼國際組召集人)

聯合國環境暨發展會議 (The United Nations Conference on Environment and Development) 於本(八十一)年六月三日至十四日在巴西舊都里約熱內盧 (Rio de Janeiro) 舉行，應邀出席的一百七十八個國家中，有包括美國總統布希在內的一〇八名國家元首和政府首長與會，是聯合國有史以來政治層次最高、規模最大的一次會議，因此又稱之地球高峰會議 (The Earth Summit)。

一九七二年，聯合國曾在瑞典京城斯德哥爾摩召開一項「人類環境會議」(Stockholm Conference on the Human Environment)，當時，國際環保觀念的焦點祇集中在防止工業污染的公害問題上，但二十年後的今天，人類對環境問題的本質和範圍的瞭解已日漸深廣，而且涉及到經濟發展和環境保護兩者之間的關係。

地球高峰會也是東、西冷戰結束後南、北對話和對抗的一次重要會議，經過兩年多的籌備和四次預備會議，南、北雙方在資源使用、技術與資金轉移、地球暖化和森林保護等問題上，立場懸殊，無法達成共識。經過十二天冗長的辯論，與會各國雖簽署兩個具有法律拘束力的公約和三項不具法律拘束力的文件，但多為原則性的宣示，如何找出經濟發展和環境保護平衡並存的方向，尚待後續會議的努力。本文將就上述各點試行研析。

## 環境觀念的演化

聯合國環境暨發展會議於本年六月三日至十四日在巴西里約熱內盧舉行十二天的會議。應邀出席的一百七十八個聯合國會員國之中，共有包括美國總統布希在內的一〇八名國家元首和政府首長與會，為聯合國自一九四五年成立以來政治層次最高、規模最大的一次會議，故又被稱之為地球高峰會議。出席這次地球高峰會議的各國代表總數逾八千人，會議進行時使用八種不同的語文，消耗的紙張達二千五百萬頁。<sup>①</sup>

巴西里約會議的前身是一九七二年聯合國在瑞典斯德哥爾摩舉行的人類環境會議。當時國際注視的環保焦點僅是防止工業污染的公害問題，尚未涉及到經濟發展和環境保護兩者之間的關係。<sup>②</sup>

一九八三年，聯合國設立了一個世界環境暨發展委員會（World Commission on Environment and Development），由代表已開發國家和開發中國家的二十二名委員組成。這個委員會於一九八七年出版我們的共同未來（*Our Common Future*）一書，提出著名的「持續性發展」（Sustainable Development）的呼籲。<sup>③</sup>所謂「持續性發展」，就是當前人類從事經濟發展的同時，必須嚴肅考慮到後代子子孫孫的生存需求。也就是說，在「持續性發展」下，既能滿足當代人類的生活需要，也可為後代保留一片美好的生活環境空間。

斯德哥爾摩會議二十年之後的今天，人類對環境問題本質和範圍的瞭解，正日漸深廣。世界各地民間環境保護團體紛紛成立，至今總數已達五千個以上。西歐若干國家以環境為訴求的政黨——綠黨，並已躋上地方議會甚至國會的殿堂。此外，共有一一五個國家設立了專責的環保機構或部會，認識到今天世界的環保問題應包括水源和空氣的污染、土地沙漠化、森林濫伐、廢氣排放、臭氧層破壞、地球溫室效應以及瀕臨滅絕的生物保育等諸多項目在內。<sup>④</sup>

上述一系列環境問題正在日趨惡化，人類生活面臨空前嚴酷的挑戰。東西方冷戰的結束以及各國對地球生態危機感的升高應是促成這次會議召開的主因。巴西里約會議旨在凝聚全人類的共同智慧和努力設法覓求解決之道。聯合國扮演世界政府的角色，應能在環保問題的前瞻性上發揮催化的功能。

這次會議討論的主題共有七項：全球氣溫上升、環保技術轉移、海洋污染、森林保護、人口控制、物種保育和持續性發展。<sup>⑤</sup>

會議地主國巴西總統柯樂（Fernando Collor de Mello）和聯合國秘書長蓋里（Boutros - Boutros Ghali）共同主持

註① Sophie Roguelle et Jérôme Strazulla, "Environnement: L'an I d'une politique mondiale," *Le Figaro*, 15 Juin, 1992, p. 1.

註② 黃肇英教授，「南北建立世界新秩序的開端」，中國時報（台北），民國八十一年五月廿五日，第二十六頁。

註③ 同註②。

註④ 經濟日報（台北），民國八十一年六月一日，第十一頁。

註⑤ 聯合報（台北），民國八十一年六月四日，第八頁。

六月三日的大會開幕式。柯樂總統說：「這次里約會議是拯救地球一次絕無僅有的機會，也是建立一個健康公平世界的最後機會。」聯合國秘書長強調「這是歷史的時刻，我們這樣做是為世世代子孫着想。」會議秘書長史壯警告「會議如不幸失敗，禍患必將隨之而至。」<sup>⑥</sup>

在地球高峰會議召開的同時，另有兩個同性質會議在同地舉行。一是各國國會議員出席的六月四日至七日的國會高峰會議（The Parliamentary Summit），另一是由非政府組織籌辦的地球論壇會（The Global Forum），參加的有世界各地民間環保團體包括「綠色和平組織」、「世界地球之友」、「世界教會會議」及婦女團體，<sup>⑦</sup>會期自六月二日至十四日。前一個會議是各國國會議員藉由這次會議接觸，強化對世界環保問題的重視，進而對有關環保法案的支持；後一個地球論壇會由全世界五千個非官方團體及個別環保人士聚集而成，目的在交換如何保護地球環境的資訊，是相對於官方地球高峰會議的會議，<sup>⑧</sup>也被形容為和地球高峰會分庭抗禮的活動。每天出席地球論壇會的約有三萬人，是歷來與聯合國主辦會議同地舉行最大規模的民間集會。

## 南、北的對話與對抗

里約地球高峰會議是東、西方冷戰結束後的一次重要會議，也是南方開發中國家（多數亞、非及拉丁美洲國家）和北方已開發國家（北美、西歐、北歐和日本等國）之間既是對話又是對抗的一次貧富之爭的重要會議。

一九八九年，聯合國大會通過於一九九二年在巴西里約舉行環境暨發展會議後，其間曾經過兩年多時間包括在不同國家舉行的多次籌備會議中，南方國家和北方國家之間相互猜忌，立場分歧，始終無法達成共識，形成嚴重的對立，歸納起來，主要有下列四點：<sup>⑨</sup>

一、資源保護問題。南方國家指稱，自十八世紀工業革命之後，北方國家習以為常的浪費生活方式，揮霍掉巨量的自然資源，造成大半个地球污染，破壞了生態平衡，對地球環境的惡化負有不能推脫的責任；北方國家則認為南方國家消耗無可替代的地球雨林資源及出現爆炸性的人口成長，對世界環境構成最嚴重的挑戰，對地球已經有限的資源造成巨大的壓力，以

註⑥ 同註⑤。

註⑦ "Alternative Summit opens in carnival atmosphere," *The China News*, June 8, 1992, p. 5.

註⑧ "Stars add glitter to Earth Summit," *The China News*, June 18, 1992, p. 5

註⑨ 南北國家在地球高峰會中，使彼此立場分歧，無法達成共識的問題請參閱。

"...Rio de Janeiro," *The Christian Science Monitor*, June 10 1992, p. 2; "Summit bogs down in debate on details," *Ibid*, June 11, 1992, p. 3, 5; "Summit hold of planet's key race," *South China Morning Post*, June 16, 1992, p. 4. 聯合報（台北），民國八十一年六月五日，第五頁。

及隨之而來的是第三世界貧窮困境。

二、經濟發展和環境何者孰重問題。南方國家着眼於擺脫貧窮，全力發展經濟，但短缺資金和技術，無法兼顧環保。本年五月，五十四個開發中國家在馬來西亞集會通過「吉隆坡宣言」，要求北方國家對南方國家提供更多的環保技術和充裕的環保資金；北方國家則強調經濟發展，絕不能忽視環境保護的重要性。

三、資金與技術問題。清除各種污染，保護地球自然資源，需要現代技術及投下大筆資金，方可期見其成。但全世界工業技術、資金和貿易的絕對優勢都掌握在北方國家手中，而目前又是技術昂貴、資源低賤的時代，貧窮的南方國家如果在追求經濟發展的同時，又要想兼顧環保，必須獲有先進技術和充足資金的援助，因為貧窮才是開發中國家環境問題的根源，除非財富能從北方國家南移，否則要達到兩者穩定平衡的理想，簡直是一件難以想像的事情。這次里約會議秘書長也是二十年前瑞典人類環境會議主席史壯（Maurice Strong），曾呼籲北方國家每年提供一千二百五十億美元作為保護地球資源和清除環境污染的經費，但得到的反應却意外冷淡。日本以經濟大國態勢活躍於會內會外，承諾在今後五年之內將追加提供開發中國家援助經費至七十七億美元，較一九九〇年的原先承諾增加七億美元，算是一次大手筆。日本首相宮澤喜一並保證，日本將與他國分享保護資源的先進科技。英國出資一億美元。德國雖因兩德統一，財力負荷沉重，但仍和法國一樣，承諾在公元二〇〇〇年將從每年生產毛額中提撥百分之零點七作為開發中國家基金。其他國家則無表示。歐體考慮提供四十億美元推展環保計畫。美國代表宣佈美國將援助森林保護經費一億五千萬美元。綜合上述北方主要國家目前承諾僅是數字，與會議秘書長史壯的要求對照，顯然是杯水車薪，相距太遠！

四、熱帶雨林問題。南北雙方對熱帶雨林保護問題立場更是南轅北轍，北方國家認為熱帶雨林是觀察生物變化的理想處所，熱帶雨林也宛若肺部對人體的作用，是吸收造成地球溫室效應氣體（二氧化碳）吐出氧氣的寶藏，不能隨意濫砍濫伐；急於擺脫貧窮的南方國家則認為開發熱帶雨林是一項輕而易得的經濟資源，開發之後，不僅可有廣大的耕種土地和免費燃料，更可有高價外銷的木材，換取所需外匯，改善人民生活；南方國家責怪北方國家既要以種種條件限制甚至阻礙開發中國家的經濟發展，同時却吝於提供環保先進科技與必要資金的援助，實在非常矛盾。

至於瀕臨滅絕生物的保護問題，根據科學家研究推斷，早在恐龍消失之前，地球生物已有若干種類滅絕現象，目前地球上的動植物種類，估計約有一千萬種，其中半數以上是生存在熱帶雨林之中。

## 兩個公約和三項文件

被稱為地球高峰會議的聯合國環境暨發展會議，依照議程於六月十四日正式落幕。大會向世界宣告人類有享受自然、和諧而又健康的生活權利，人類應秉著「持續性發展」信念，維護環境，控制污染，並積極參加國際合作以避免因本國經濟發展而波及第三國的環境。

經過十二天冗長的辯論，會議達成了兩項具有法律拘束力的公約和通過三項有關環保的原則性宣示文件，其要點如後：

### 一、生物多樣性公約 (Biodiversity Convention)

生物多樣性公約旨在保護瀕臨滅絕的動植物及微生物。公約指出，欲保存生物的多樣性，最佳方式就是保護生態系統及其棲息之地。公約規定：簽約國必須將其國境內的植物與野生動物編列清單，並擬具發展計畫，保護瀕臨滅絕生物；建立財政管道，協助開發中國家編列動植物保護清單與保護計畫；使用他國基因資源國家，得與資源國分享基因的研究、利潤與技術。<sup>⑩</sup>

包括歐體十二國在內共有一百五十四國簽署這項公約，其他有意簽署的國家在其政府批准之後，得於一九九三年六月以前在紐約聯合國總部進行簽署。唯一未簽署該約的經濟大國是美國，美國稍早即以這項公約將會妨礙其生物科技的研究發展而又給予第三世界國家過多發言權而拒絕簽字。<sup>⑪</sup>

### 二、地球暖化公約 (Global Warming Convention)

公約促請各國勿再增加會造成溫室效應的廢氣排放；訂定一套機制以對開發中國家提供財務援助及技術轉移，使導致溫室效應的氣體排放量減至最少。<sup>⑫</sup>

計有包括美國在內的一百五十四國簽署這項公約，其他國家經各國政府批准後可在一九九三年六月以前在紐約聯合國簽署。這項旨在避免溫室效應持續擴大的公約，原擬作為會議的代表文件，但因美國的堅持，公約並未設定減少二氧化碳排放量的標準，亦未規定限期，馬來西亞因此拒絕簽字。美國是今天世界上排放廢氣最多的國家。日本和歐體十二國保證公元二〇〇〇年時的二氧化碳排放量維持在一九九〇年的標準。<sup>⑬</sup>

### 三、里約宣言 (Rio Declaration on Environment and development)

<sup>⑩</sup> "Status and description of summit treaties," *The China News*, June 16, 1992, p. 5. 及自立早報 (台北)，民國八十一年六月八日，第三頁。

<sup>⑪</sup> Paul Lewis, "Allies' independent way in Rio: diplomatic challenge to a beleaguered US," *International Herald Tribune (IHT)*, June 11, 1992, p. 3.

<sup>⑫</sup> "Earth Summit sees action, treaty on global warming signed," *The China News*, June 6, 1992, p. 5.

<sup>⑬</sup> 同註⑫，中央日報 (台北)，民國八十一年六月十六日，第六頁。

里約宣言原名地球憲章 (Earth Charter)，這項列舉二十七項環保政策指導原則的宣言不具法律拘束力，曾獲大會一致通過。宣言籲請各國確保在追求本國境內經濟發展的同時不致損及他國的環境；環保已成為開發過程中不可分割的一部分；對貧窮而環境最易受到傷害的開發中國家之需求，應視為優先對象。<sup>14</sup>

#### 四、二十一世紀環保行動綱領 (Agenda 21)

二十一世紀環保行動綱領雖不具法律拘束力，但為邁入二十一世紀的世界做了前瞻性的環境規劃，鼓勵開發也兼顧環保。這項行動綱領長逾八百頁，特別顯得突出而備受與會代表重視的文件，強調以「持續性發展」調整社會財富、資源及技術性的差距；重視森林及大氣的保護和土地的利用；並涵蓋婦女、兒童、原住民、非政府組織等參與環保決策的項目，涉及的範圍很廣，影響的層面更不可忽視。這項行動綱領付諸執行每年需款一千二百五十億美元，綱領中並規定如何籌撥以協助開發中國家走向良性的經濟發展。地球高峰會議秘書長史壯評論該綱領是「人類有史以來最緊密而完整的國際性計畫。」<sup>15</sup>惟盛產石油的沙烏地和科威特兩國對這項綱領持保留態度，他們不滿該綱領歧視石油而支持核能的立場。<sup>16</sup>

#### 五、保護森林原則聲明 (Statement on Forest Principles)

這項不具法律拘束力的文件列舉了十七點原則，強調保護森林對生物保育的重要性，並認為獲得支持的森林管理措施更有助於經濟、生態、社會和文化各方面的和諧平衡；建議各國慎重評估森林開發對經濟的影響，並降低其可能導致的損害程度。由於以馬來西亞為首的強大反對集團的阻撓，聲明中並未列入包括不得售賣熱帶雨林木材的禁止條文。<sup>17</sup>

## 我國與世界環保運動

我國不是聯合國的會員國，未被邀請參加由政府代表出席的地球高峰會議。但在同時同地舉行的國會高峰會議日籍秘書長松村昭雄，曾於今年三月親自來台訪晤立法院院長劉松藩，告以國會高峰會議分配我國兩個席位，特來邀請參加。<sup>18</sup>國會高峰會議係由巴西政府及聯合國共同籌辦，秘書長松村昭雄亦為聯合國環境暨開發委員會高級官員，我國由立法院長劉松藩及環保署長趙少康應邀與會，深具意義。至於地球論壇會則有我民間環保團體人士參加。<sup>19</sup>

<sup>14</sup> "Earth Summit Accords", *Washington Post*, June 14, 1992, p. A26.

<sup>15</sup> 同註<sup>14</sup>。

<sup>16</sup> 同註<sup>14</sup>。

<sup>17</sup> 同註<sup>14</sup>。

<sup>18</sup> 聯合報 (台北)，民國八十一年六月二日，第六頁。

<sup>19</sup> 中國時報 (台北)，民國八十一年六月二日，第三頁。

我國代表藉出席國會高峰會議的機會，以瞭解國際環保趨勢，調整國家環保政策，並表達我國將遵守國際環保公約，善盡保護地球環境責任的意願。我國代表並宣佈有意率先加入籌組中的「國際綠十字會」環保組織。「國際綠十字會」的構想是組織一支「國際綠十字軍」，在世界任何國家發生重大環境災難時，立即出動這支受過特別訓練的環保部隊前往救援。<sup>20</sup>由於政治因素我國被排斥參加地球高峰會議及簽署有關國際環保公約，我國代表亦深表不滿。

中共對國會高峰會議邀請中華民國代表參加曾提出抗議，惟該會秘書長松村昭雄以國會高峰會議的舉行是希望能做好民間和政府之間的橋樑工作，超越國際政治的干擾，以利世界環保工作的推行，所以該會對中共的抗議未予理會。<sup>21</sup>

地球高峰會議閉會前通過的三項文件及與會各國簽署兩個公約對於不是聯合國會員國而未被邀出席會議的中華民國來說，並沒有立即的約束力。要注意的則是這次里約會議的後續發展。中華民國是新興的工業化國家，位居世界第十二大貿易國，擁有經濟實力，同時資金和技術兩不缺乏，<sup>22</sup>任何杯葛或阻撓的不智行動，都將是歷史上短暫的現象，在當今世界上，我國的實力遲早自會受到國際的重視。

## 巴西的「綠色外交」

聯合國大會一九八九年決定於一九九二年召開環境暨發展會議的當時，巴西正因濫伐亞馬遜雨林問題受到舉世的嚴重指責。由於此一客觀形勢亟待扭轉，毅然接下主辦這項規模空前龐大的會議，藉以改善本身的國際形象，<sup>23</sup>但財務負擔却十分沉重，且遠超出原先的估計之上。

里約會議直接用於會議本身的經費，由聯合國攤付四千萬美元，巴西四千三百八十萬美元。巴西政府另撥兩千萬美元選定里約熱內盧郊區一處沼澤地帶，依照聯合國所定標準興建一座包括各種便利的現代化巨型會議中心，並投注大筆經費改善里約街市的外貌，美化景觀，再以一億兩千萬美元修建一條自飛機場直接通至會議中心的高速公路；會議期間，巴西政府增調三萬五千名安全警察開入里約，維護市區內外的治安，一切都在充分發揮「綠色外交」(La Diplomatie Verte)的功能。<sup>24</sup>

註<sup>20</sup> 中央日報(台北)，民國八十一年六月八日，第十一頁。

註<sup>21</sup> 同註<sup>19</sup>。

註<sup>22</sup> 中國時報(台北)，民國八十一年五月廿五日，第二十六頁。

註<sup>23</sup> Julia Preston, "Earth Summit landscape: elaborate pricey and ready for a cast of thousands," *IHT*, July 14, 1992, p. 11.

註<sup>24</sup> "Brazil counts windfall," *IHT*, June 17, 1992, p. 8.

但在一九八九年巴西接下主辦這次里約會議之後，連續兩年都受到經濟不景氣的衝擊。擁有八百五十一萬平方公里廣袤面積的巴西，一九九二年的環保經費僅有六千萬美元，這筆不成比例的經費要用於包括防止亞馬遜雨林的濫墾濫伐、禁止非法獵捕、買賣熱帶的野生動物、以及有關環保的一切必要支出，巴西環保署常因經費短缺而陷於難以行事的困境。

對巴西來說，「綠色外交」自有其積極的一面，總統柯樂於會議閉幕後第二天即六月十五日曾在電視上對巴西全國宣佈，里約高峰會議不僅對全世界有其根本上的重要性，對巴西也是同樣的重要，由於在會議期間的外交接觸，巴西將可獲得高達四十六億美元的環保貸款，<sup>25</sup>巴西人民因這次會議之賜享有新建的高速公路，額外增加的電話機組，清潔的市容以及美化的景觀。里約市因會議而增加了六百萬美元的收益，並提升已經日趨式微的觀光事業，期其能恢復四十年代前後的盛況。

## 挽救地球環境的起步

地球高峰會議通過的公約、宣言、行動綱領及聲明已在世界各地引起不同的迴響。不過，這些文件祇是在阻止地球環境破壞和紓解南方國家貧窮上做了廣泛而缺少約束性的宣示，會議中爭論的各項問題仍多懸而未決，尚待從長計議。

法國總統密特朗發言時提議在三年至五年之間再行集會一次，以便盡到使「滋育我們的地球成爲我們的住宅、花園、庇護所和糧庫的責任」。<sup>26</sup>

這次會議雖仍有一些保留，但却使人類對環境和發展兩者的關係產生了嶄新的了解，即「沒有環境保護，就沒有經濟發展」，反之，「沒有經濟發展，也就沒有環境保護」，兩者相剋相成，問題關鍵在南、北國家如何協調合作取得共識，共同找出一條平衡並存的康莊大道。但各國基於本身利害的考慮，仍擺脫不了國際資源如何分配，以及發展權利如何攫取的陰影。

這次會議使貧窮的南方國家最感失望的是要求自目前到公元二〇〇〇年期間，從富裕的北方國家獲得七百億美元的額外開發資金落空，將來實際可能得到的尚不足二十億美元。<sup>27</sup>

會議文件籲請北方國家每年從國民生產毛額中撥出百分之零點七作爲援助南方國家開發基金，除德、法兩國承諾自公元二〇〇〇年提撥外，但對其他國家來講，實施日期和細節都須在後續會議中再作研究。

註25 同註24。

註26 Jérôme Stazzulla, "Rio: le bilan en demi-teinte d'une première mondiale", *Le Figaro*, 15 juin, 1992, p. 11.

註27 同註26。



美國因拒絕簽署生物多樣性公約以及反對在地球暖化公約中明定二氧化碳排放量標準，受到開發中國家及民間環保團體的強烈指責，布希總統除維護美國重視環保紀錄外，採取了反擊方式，建議一九九三年一月一日再度舉行集會，針對地球高峰會議各國簽署的地球暖化公約擬定具體可行的方案，會議地點仍待選定，但與會者將不包括國家元首及政府首長。<sup>28</sup>

里約會議獲致的另一成就是通過設立聯合國持續發展委員會（The United Nations Commission on Sustainable Development），作為監督各國執行地球高峰會議通過有關環保公約和文件規定的機構。地球論壇會也決定聯合各國環保人士成立地球國會，以民間團體力量監督政府。<sup>29</sup>

這次會議中，東歐國家全部缺席，這些前共黨國家一如工業化國家，有核能電廠帶來的污染，同時又和非洲國家的情形相同，在檢查環保的各種基礎設施上貧乏落後，由於戰後數十年對環境肆無忌憚的污染情形嚴重，故決定避免與會。聯合國外交人士給予這些東歐國家一個新的稱號——「過渡中的國家」（Pays en transition）。<sup>30</sup>

會議閉幕時聯合國宣佈，全世界已有九百萬人簽署了下面的環保誓詞：「人類對自然的破壞已將維持生存和發展需要的環境和天然資源造成日益嚴重的破壞。本人保證將盡一切所能使地球成爲一個安全適於當代人類乃至後代子孫居住的理想樂園。」<sup>31</sup>

人類挽救地球環境的工作，里約高峰會祇能算是一個起步。

\*

\*

\*

<sup>28</sup> "Bush Wants New Meeting on Solutions," *The China News*, June 14, 1992, p. 1.

<sup>29</sup> "UN sets up Green Group," *The China News*, June 10, 1992, p. 1.

<sup>30</sup> 同註<sup>29</sup>。

<sup>31</sup> 中央日報（台北），民國八十一年六月廿五日，第六頁。