



## 人权理事会

### 第三十二届会议

#### 议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 关于气候变化与人人享有能达到的最高标准身心健康权之间 关系的分析研究报告

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告

#### 概要

关于气候变化与人人享有能达到的最高标准身心健康权之间关系的本篇分析研究报告是依照人权理事会第 29/15 号决议提交的。在本研究报告中，联合国人权事务高级专员研究了：气候变化对人权的影响，特别是对健康权的影响；各国和其他行为方的相关人权义务和责任；以及采用立足人权的方针应对气候变化的各项要素和益处。报告最后提出了若干建议。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 气候变化对享有健康权的影响.....	3
A. 气候变化对健康的主要影响.....	6
B. 对处境脆弱人员和群体的过多影响.....	9
三. 气候变化背景下适用的一般人权义务和原则 .....	11
四. 气候变化与健康方面的人权.....	13
五. 采用立足人权的方针开展健康和气候行动.....	14
六. 结论和建议.....	16

## 一. 引言

1. 本研究报告是依照人权理事会第 29/15 号决议提交的。理事会在该项决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与相关利益攸关方磋商，就气候变化与人人享有能达到的最高标准身心健康权之间的关系问题开展一项详细的分析研究。
2. 2015 年 8 月 21 日，人权高专办向各会员国发出了普通照会和调查问卷，请各国为该项研究提供资料。也向其他利益攸关方发出了函件，包括民间社会组织、国际组织和国家人权机构。人权高专办在人权理事会于 2016 年 3 月 3 日举行气候变化与健康权问题小组讨论之前，编写了一份会议室文件，<sup>1</sup> 概述了这些资料。<sup>2</sup> 小组讨论、上文所述提交的书面材料以及独立研究都对本研究报告提供了资料。
3. 在本研究报告中，人权高专办研究了气候变化对人权的影响(特别是对健康权的影响)、各国和其他行为方的有关人权义务和责任，以及采用立足人权的方针应对气候变化的各项要素和益处。报告最后提出了各项具体建议，以利各方在气候变化背景下履行人权义务，特别是与健康权有关的义务。

## 二. 气候变化对享有健康权的影响

4. 所有人权都是普遍、不可剥夺、不可分割、相互依存和相互关联的。就健康权而言，这些特征尤为明显。要想享有健康权，除其他外，需要能够不歧视地得到优质的医疗服务、安全的工作条件，适足的住房、食物、水和公共卫生、健康的环境和教育，还需要让利益攸关方广泛地参与卫生政策的制定和实施工作。<sup>3</sup> 气候变化是真实存在的，主要成因是人为的温室气体排放。除其他外，气候变化会导致极端天气事件和自然灾害更加频繁、海平面上升，引发洪水、热浪、干旱以及热带病和病媒传播疾病的蔓延。<sup>4</sup> 这些极端情况会改变生态系统、打断粮食生产和供水、损坏基础设施和定居点，并提高患病率和死亡率。它们还会导致受影响社群流离失所，这些社群因此遭受的一项重要后果是身心健康不良的发生率升高。因此，气候变化会直接和间接地威胁到人们对一系列人权的充分和有效享

<sup>1</sup> 调查问卷、收到的原始资料及其概要可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/StudyImpact.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/StudyImpact.aspx)。在本研究报告中，将使用“(利益攸关方名称)资料”来指代各利益攸关方的资料。

<sup>2</sup> 小组讨论的概要报告载于 A/HRC/32/24。发言全文可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/StudyImpact.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/StudyImpact.aspx)。

<sup>3</sup> 经济、社会及文化权利委员会在关于享有能达到的最高标准健康权的 14 号一般性意见(2000 年)第 3 段中指出，健康权与其他人权密切相关，又取决于这些人权的实现。

<sup>4</sup> 见政府间气候变化专门委员会，《气候变化，2014：综合报告》。

有，包括生命权、水和公共卫生权、食物权、健康权、住房权、自决权、文化权和发展权。

5. 因地理、贫困、性别、年龄、残疾以及文化或族裔背景等原因而本就处于不利境地的人员和社群过多地承受了气候变化的不利影响，例如生计损失、作物收成减少、家园被毁、粮价上涨和粮食不安全，而这些人一贯是对温室气体排放所负责任最小的人群。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告指出，在社会、经济、文化、政治、体制或其他方面被边缘化的人们特别容易受到气候变化的影响，也特别容易受到某些适应和减缓应对措施的影响。<sup>5</sup> 例如，生物燃料农产工业、水力发电以及森林保护工作可能助长粮食不安全和流离失所问题。居住低洼沿海土地、冻原和北极冰层、干旱土地以及其他面临危险的脆弱生态系统和土地并依赖这些土地为居住地和营生的人员、社群乃至整个国家，会面临实质性的流离失所危险。

6. 世界卫生组织(世卫组织)认为，现在和未来，气候变化都会影响人们的健康状况。世卫组织所描述的气候变化造成的主要健康威胁有：更强烈的热浪和火灾；食源性、水源性、病媒传播疾病发病率上升；营养不良率上升；弱势人口工作能力损失。其他的潜在危险包括：粮食体系崩溃；与资源稀缺和人口流动有关的暴力冲突；贫困加剧。预计气候变化会扩大人群内部和不同人群之间现有的健康不平等，并且“不断变化的气候对健康的影响总体上可能是极为负面的”。<sup>6</sup>

7. 政府间气候变化专门委员会证实，人类健康会受到天气模式变化以及气候变化其他方面的影响。造成直接健康影响的“原因有：温度和降水变化以及发生热浪、洪水、干旱和火灾”，而间接方面，“气候变化造成的生态破坏(作物欠收、病媒模式变化)或社会对气候变化的反应(例如长期干旱造成的人口迁移)都可能损害健康”。<sup>7</sup>

8. 最极端的气候变化可致人死亡。气候弱势者论坛委托开展的一项研究显示，全球每年有 40 万宗死亡与气候变化有关。<sup>8</sup> 世卫组织预计，2030 年至 2050 年，气候变化会造成更多人死亡，仅仅是死于营养不良、疟疾、腹泻和热应激的人数

<sup>5</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化，2014—影响、适应及脆弱性：决策者摘要》，第 6 页。

<sup>6</sup> 世卫组织资料(见上文脚注 1)；世卫组织，“气候变化与健康”，概况介绍第 266 号，可查阅 [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/en/](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/en/)。

<sup>7</sup> K.R. Smith and others, “Human health: impacts, adaptation, and co-benefits”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, p. 713.

<sup>8</sup> See DARA, *Climate Vulnerability Monitor: A Guide to the Cold Calculus of a Hot Planet*, 2nd ed. (2012)。

每年就会增加约 25 万。<sup>9</sup> 仅考虑气候变化造成的过早死亡，就已有足够理由采取紧急行动。然而，气候变化还会危及每个层面上的潜在健康决定因素，使威胁成倍地增加。Lancet 健康与气候变化委员会认为，气候变化有可能损害上半世纪在发展和全球健康方面取得的效益。<sup>10</sup> 一项近期的研究发现，“与不发生气候变化的场景相比，截至 2100 年，变暖若未能减缓，预计将使平均全球收入大约减少 23%，并扩大全球收入不平等，从而使全球经济格局改观”。<sup>11</sup>

9. 各利益攸关方在人权理事会小组讨论以及提交的书面材料中普遍认为，气候变化对人类健康具有严重的威胁，包括危及健康的社会决定因素和环境决定因素，例如清洁的空气、安全的饮用水，充足的食物以及安全的处所(见 A/HRC/32/24)。专家分析也证实了这一观点。例如，世界银行估计，气候变化可能导致 10 亿至 20 亿人供水不足。<sup>12</sup>

10. 气候变化导致的不利影响是全球性的、会同时发生且预计会按照气候变化最终达到的程度呈指数增长。因此，需要采取全球性、立足人权的方针应对气候变化。人权理事会、其特别程序机制和人权高专办通过一系列有关决议、报告和活动，以及倡导立足人权的方针，始终提请人们关注人权与气候变化之间的联系。<sup>13</sup> 响应理事会各项决议<sup>14</sup> 的呼吁，采取立足人权的方针应对气候变化，具有启发并加强国际、区域和国家政策同时促进政策一致性、人类福祉和可持续发展的潜力。

11. 《巴黎协定》明确承认了立足人权的方针和健康权的重要性，协定吁请各国在各自的气候行动中尊重、促进和考虑人权，包括健康权。更好地理解气候变化对所有人健康的主要影响，特别是对处于弱势境地人员的健康的主要影响，应有助于为建立立足人权的方针提供启发。下面对其中的一些影响作详细说明。

<sup>9</sup> 见世卫组织，《2030 年代和 2050 年代气候变化对某些死因影响的定量风险评估》(2014 年)。

<sup>10</sup> See Lancet Commission on Health and Climate Change, “Health and climate change: policy responses to protect public health” (2015)。

<sup>11</sup> M. Burke, S.M. Hsiang and E. Miguel, “Global non-linear effect of temperature on economic production”, *Nature*, vol. 527, pp. 235-239 (12 November 2015)。

<sup>12</sup> 《2010 年世界发展报告：发展与气候变化》，第 5 页。

<sup>13</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx)。

<sup>14</sup> 见第 7/23、第 10/4、第 18/22、第 26/27 和第 29/15 号决议。

## A. 气候变化对健康的主要影响

### 1. 与高温有关的健康影响

12. 世卫组织指出，预计平均季节性气温将上升，热浪的频率和强度也将增加，这将导致更多的 65 岁以上人员因高温而死亡。与没有气候变化的未来相比，到 2030 年，预计每年死亡人数将增加近 3.8 万，而到 2050 年，预计每年死亡人数将增加近 10 万。东南亚将受到的影响最大。<sup>15</sup>

13. 热浪还会引发呼吸道和心血管疾病，并给在户外或温控较差条件下工作的人员带来健康风险。职业健康风险包括临床中暑和死亡。温度不断上升还会影响劳动生产力和减贫，增加贫困人群的脆弱性，尤其是就发展中国家而言，许多发展中国家的医疗基础设施也薄弱。<sup>16</sup>

### 2. 空气污染的影响

14. 气候变化不会导致空气污染，但会加剧某些形式的空气污染，而温室气体的排放源往往也是空气污染物。促进人们使用清洁能源，同时也能降低温室气体的排放水平并减少其他有害污染物。考虑到家庭空气污染和环境空气污染据估计每年分别造成近 430 万和 370 万人死亡，<sup>17</sup> 这将带来可观的健康效益。空气污染也与健康影响有关，例如心血管和呼吸道疾病以及自闭症，<sup>18</sup> 这些疾病会影响生活质量和劳动生产力。

### 3. 极端天气事件和自然灾害

15. 飓风、热浪、洪水、塌方、干旱和野火等危机会对健康造成直接影响。气候变化会导致这些事件及其相关的健康影响更频繁发生，强度更大，这些影响包括受伤、残疾、死亡以及染上传染性疾病。例如，气候变化会导致海平面上升并提高极端天气事件的强度和频率，从而增加沿海的洪水灾害。洪水除了会导致死亡外，还可导致受伤、感染、心理健康问题、收入和作物损失，以及损坏水和公共卫生设施及其他基础设施，对健康造成各种影响，例如造成更多人染上病媒传播疾病。<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> 世卫组织，《定量风险评估》。

<sup>16</sup> 联合国开发计划署资料。

<sup>17</sup> 见世卫组织，“气候变化与健康”。

<sup>18</sup> See M.F. Cortez, “Air pollution exposure in pregnancy linked to autism in study” (Bloomberg, 18 December 2014)。

<sup>19</sup> 世卫组织，《定量风险评估》。

16. 2005 年至 2015 年间，有逾 15 亿人受到各种灾害的影响，妇女、儿童和处于弱势境地的人群受到的影响过大。<sup>20</sup> 境内流离失所监测中心估计，过去的七年里，每年有 2,250 万人因为与气候和天气有关的灾害而流离失所。<sup>21</sup>

17. 这些危机对处境脆弱人员影响过大。例如，在行使经济、社会及文化权利方面存在性别不平等的情况下，妇女因自然灾害而死亡的比率就会更高。<sup>22</sup> 此外，人们还注意到，妇女的社会地位与其在发生危机和环境压力时得到适足医疗的几率直接相关。<sup>23</sup>

#### 4. 不断扩大的病媒

18. 气候变化会通过多种方式推动扩大病媒。自然灾害会毁坏水和公共卫生基础设施，导致爆发水源性疾病和虫媒疾病。举例而言，温暖的气候条件下容易发生霍乱，而昆虫和其他疾病媒介对高温、湿度和降水非常敏感。气候变化已经大幅度地扩大了登革热的发病范围，也可对疟疾产生同样影响。埃及伊蚊是寨卡、登革热和基孔肯雅热的主要病媒，而全世界有一半以上的人口目前生活在这种蚊子猖獗的地区。而温度的不断上升有可能将这一地域范围进一步扩大。除上述疾病之外，小组成员和调查受访者还指出，气候变化与钩端螺旋体病、腹泻、病毒感染、脑膜炎、水痘、病毒性肝炎、利什曼病和百日咳疫情也存在关联。<sup>24</sup>

19. 气候变化对疾病的传播有多重影响，包括延长了疾病的传播季节并扩大了疾病传播的地域范围。世卫组织预计，由于这些影响，到 2030 年，每年死于腹泻类疾病的 15 岁以下儿童将增加 4.8 万人，死于疟疾者将增加 6 万人。死亡率上升对生活在非洲和东南亚地区的人员的影响尤为严重。<sup>25</sup>

#### 5. 营养

20. 气候变化会造成作物收成变化、生计损失、增加贫困以及减少获得食物、水和公共卫生的机会等对营养状况形成影响。二氧化碳含量升高可导致气候变化，

<sup>20</sup> 联合国开发计划署资料。

<sup>21</sup> *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters*, p. 8 (July 2015)。

<sup>22</sup> E. Neumayer and T. Plümper, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97 (3), pp. 551-566 (2007)。

<sup>23</sup> 见世卫组织，“环境健康中的性别不平等”，EUR/5067874/151 号文件(2008 年)。

<sup>24</sup> 多方资料，包括世卫组织；and G. Mercer, “The link between Zika and climate change”, *The Atlantic* (24 February 2016)。

<sup>25</sup> 世卫组织，《定量风险评估》。

并直接减少许多主食作物中的蛋白质、矿物质和维生素含量。<sup>26</sup> 世界银行最近估计，全球平均气温若上升 2 摄氏度，将导致面临挨饿风险者的人数增加 1 亿至 4 亿，并可导致每年死于营养不良的人数增加逾 300 万。<sup>27</sup> 到 2050 年，预计气候变化将导致营养不良儿童人数增加 2,400 万。<sup>28</sup> 世卫组织预计，由于气候变化，到 2030 年，每年死于营养不良的 5 岁及 5 岁以下儿童人数将增加近 9.5 万人。<sup>29</sup> 除饥饿外，营养不良还会导致有更多人染上腹泻、肺炎、疟疾和麻疹等疾病并因此死亡。这些影响对南亚和撒哈拉以南非洲将尤为深重。到 2050 年，气候变化预计将导致撒哈拉以南非洲中部和南亚严重发育不良的儿童人数分别增加 23% 和 62%。<sup>30</sup>

## 6. 对心理健康的影响

21. 气候变化的后果可以通过直接影响以及对社会支持系统和文化传统的影响，对心理健康产生深远的影响。失去家园或爱人或者死里逃生的人员患上与压力和焦虑有关的疾患的风险更大，包括患上创伤后应激障碍和抑郁症。<sup>31</sup> 气候对心理健康的影响既来自于气候变化的直接生理影响，也来自于对环境、人类制度和基础设施较为逐渐产生的影响。<sup>32</sup> 举例而言，一项关于气候变化心理健康影响的研究发现，长期干旱可导致更多的农民自杀，还会导致心理健康受损及压力。<sup>33</sup>

## 7. 气候变化的其他健康影响

22. 气候变化会成倍地扩大威胁，所产生的健康影响不仅限于本报告所能讨论的内容。举例而言，人们已发现，气候变化与流离失所、被迫移徙、不安全状况

<sup>26</sup> L. Ziska and others, *The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment*, U.S. Global Change Research Program (Washington, D.C., 2016), pp. 189-216.

<sup>27</sup> 世界银行，《2010 年世界发展报告》，第 4 至第 5 页。

<sup>28</sup> See G.C. Nelson and others, *Climate change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*, International Food Policy Research Institute (Washington, D.C., 2009).

<sup>29</sup> 世卫组织，《定量风险评估》。

<sup>30</sup> S.J. Lloyd, R. Sari Kovats and Zaid Chalabi, “Climate change, crop yields, and undernutrition: development of a model to quantify the impact of climate scenarios on child undernutrition”, *Environmental Health Perspectives*, vol. 119, pp. 1817-1823 (2011).

<sup>31</sup> 人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员，2016 年 3 月 3 日在气候变化与健康权问题小组讨论期间的发言。

<sup>32</sup> See S. Clayton, C. Manning and C. Hodge, *Beyond Storms & Droughts: The Psychological Impacts of Climate Change* (Washington, D.C., American Psychological Association and ecoAmerica, 2014).

<sup>33</sup> S.K. Padhy and others, “Mental health effects of climate change”, *Indian Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 19 (1), pp. 3-7 (2014).



及暴力冲突有关联，这些都会带来实质性的健康风险。<sup>34</sup> 气候变化导致的生物多样性的减少也会对新药的开发以及人们获取药品的机会产生影响。生态系统的损害对健康、技术设施、生态系统服务以及传统生计都具有广泛的影响。对竭力将有限的资源用于履行人权义务的各国政府而言，气候变化及有关的自然灾害还会进一步加重他们的负担。

## B. 对处境脆弱人员和群体的过多影响

23. 气候变化给穷人、妇女、儿童、移徙者、残疾人、少数群体、土著人民及其他处境脆弱人员，特别是因地理条件而易受气候变化之害的发展中国家的人员带来了过多的不利影响。生活在小岛屿发展中国家、沿海、高山、沙漠、地球两极以及脆弱生态系统内的人口最容易受气候变化之害。<sup>35</sup> 举例而言，小岛屿发展中国家的居民目前遭受着由气候造成的健康问题并且容易因极端天气事件而受害，这些极端天气事件可以产生短期和长期的健康影响，包括溺水、受伤、疾病传播增加以及水量和水质恶化。<sup>36</sup> 在极端情况下，海平面上升会危及某些环礁国家的存亡，这些国家的居民面临着立即流离失所的风险以及与之有关的身心健康影响。

24. Lancet 健康与气候变化委员会申明，某些特定人群由于现有的社会经济不平等、文化规范以及内在精神因素等原因，尤其容易受到气候变化的健康影响。<sup>37</sup> 世界银行强调，穷人会过多地受到气候相关冲击的影响，到 2030 年，气候变化可导致赤贫者人数增加 1 亿。<sup>38</sup> 气候变化会提高疟疾和腹泻等穷人易患疾病的发病率和发病范围。政府间气候变化专门委员会也着重指出，气候变化所致营养不良造成的健康方面的损失主要发生在粮食状况本就不安全的地区。<sup>39</sup> 对最负担不起医疗费的人而言，这几类影响会提高医疗支出并使健康更加恶化，进一步推动贫困的恶性循环。

<sup>34</sup> 见健康权问题特别报告员在小组讨论期间的发言；and S.M. Hsiang, M. Burke and E. Miguel, “Quantifying the influence of climate on human conflict”, *Science*, vol. 341, issue 6151 (13 September 2013)。

<sup>35</sup> 见世卫组织，“气候变化与健康”。

<sup>36</sup> Smith and others, “Human health”。

<sup>37</sup> Lancet Commission, “Health and climate change”。

<sup>38</sup> See S. Hallegatte and others, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Climate Change and Development Series (Washington, D.C., World Bank, 2016)。

<sup>39</sup> Smith and others, “Human health”。

## 1. 健康影响与性别

25. 气候变化很可能加剧健康风险方面的性别差异。<sup>40</sup> 在全球层面，死于自然灾害的女性人数多于男性，年纪较轻的女性更容易受害。证据显示，在对气候变化间接和长期影响的脆弱性方面也存在差异。举例而言，在干旱期间，由于饮用水、烹饪和卫生用水减少以及粮食不安全，妇女和女童的健康受到了过多的影响。世界上最贫穷的家庭通常依赖于使用污染性最强的能源从事烹饪等家庭活动，从事这些活动的人往往是妇女和女童。每年有逾 430 万人的死亡与使用此类能源有关。<sup>41</sup>

## 2. 对儿童的健康影响

26. 在许多特别易受气候变化之害的国家，儿童占总人口的比例较高。联合国儿童基金会认为，儿童的健康权尤其受到气候变化的影响。儿童由于生理和免疫系统未发育完善，尤易受空气质量和水质、温度、湿度的变化以及病媒、水源性和食源性感染之害。儿童承受了当前气候变化所致全球疾病的大部分压力，他们的主要死因(腹泻、疟疾、营养不良)很可能因气候变化的影响而增加。儿童还比成年人更容易死于自然灾害及在自然灾害后死于营养不良、受伤或疾病。<sup>42</sup> 极端天气事件和其他气候影响还可通过若干其他重要方式左右儿童的未来。例如，利用童婚当作家庭存活手段的做法有所增加就与此有关。<sup>43</sup>

27. 气候变化会对被边缘化和排斥在外的个人和群体的影响尤大，包括土著儿童等生活方式与环境密切相关的人员。气候变化会加剧现有的在健康方面的不平等现象，并危及代际公平这一概念本身，因为受气候变化影响最严重的是儿童和后代，而气候变化的产生与他们几乎或完全无关。

## 3. 对移徙者的健康影响

28. 环境因素和气候变化是移徙行为的主要推动力。移徙虽然可以作为一种适应气候变化的战略，但也会导致健康风险的增加。国际移民组织认为，移徙时较难获得医疗设施、医疗品和医疗服务、会损失社会网络和资源，且各项健康基本决定因素在供应和获取上也会受到其他不利影响，这都会推升与移徙或流离失所有关的健康风险。突发灾害导致流离失所时，传染性疾病的可成为一大死因。自然灾害导致的人口流动往往发生在弱势地区，给公共卫生系统以及医疗品和医疗服

<sup>40</sup> 见世卫组织，《性别、气候变化与健康》(2014 年)；《将性别问题纳入气候变化适应保健方案的主流：用户手册》(2012 年)。

<sup>41</sup> 见世卫组织，“气候变化与健康”。

<sup>42</sup> 儿童基金会资料。

<sup>43</sup> 人权观察社资料。

务的获取带来重大挑战。移徙者还可能因流离失所和可能遭到的歧视，心理健康因而受到影响。<sup>44</sup>

#### 4. 对土著人民的健康影响

29. 气候变化会影响土著人民的生计和传统，并对他们的身心健康造成尤其严重的影响。许多土著人民的健康与其周边环境直接相关，环境往往是他们获得水、食物和药品的首要来源。<sup>45</sup> 最近在拉丁美洲和加勒比开展的一项研究发现，环境变化会导致粮食不安全和健康状况不良，土著人民要想适应这种变化，面临着多重挑战。举例而言，安第斯和安第斯以东地区的气候变化已经导致了季节性方面的变化，会影响艾马拉人和克丘亚人的粮食安全、社会稳定、健康和心理健康。<sup>46</sup>

30. 同样，游牧牧民受到降水变化的很大影响，降雨量变化会危及牧群，减少奶产量，并导致幼畜夭折。干旱也会增加呼吸道疾病、与营养不良有关的疾病以及霍乱等水源性疾病，尤其影响妇女和幼童。<sup>47</sup> 政府间气候变化专门委员会注意到，根植于种族和族裔的健康不平等会使人更容易受气候变化的影响，<sup>48</sup> 对许多土著人民而言尤为如此，他们陷入经济困境、遭到歧视和健康不佳的风险更高，且往往依赖于脆弱的生态系统维生。

### 三. 气候变化背景下适用的一般人权义务和原则

31. 人权是普遍的法律保障，保护个人、群体和人民的基本自由和权益不受作为与不作为的干扰。人权法规定，各国政府(为主)和其他责任承担方有义务尊重、促进、保护和实现所有人权。人权受到法律保护并产生作为与不作为方面的义务，承担义务的主要是国家，但也包括其他责任承担方。人权义务、标准和原则能够影响气候变化减缓和适应政策的制定，并就气候承诺的履行情况向各国问责。

32. 如先前的分析所示，人类活动造成的气候变化对充分享有人权特别是健康权具有不利影响。这些影响会触发所有责任承担方的义务和责任。<sup>49</sup> 举例而言，

<sup>44</sup> 国际移民组织资料。

<sup>45</sup> 欣杜·易卜拉欣在气候变化与健康权问题小组讨论期间的发言。

<sup>46</sup> See J. Kronik and D. Verner, *Indigenous Peoples and Climate Change in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., World Bank, 2010)。

<sup>47</sup> 欣杜·易卜拉欣的发言。

<sup>48</sup> Smith and others, "Human health".

<sup>49</sup> 见人权高专办，人权与气候变化问题主要信息(2015年)，可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages\\_on\\_HR\\_CC.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf)。

各国必须采取监管措施等方法，限制温室气体的人为排放(例如缓解气候变化)，以尽最大可能防止气候变化当前和未来对人权的不利影响。如果气候缓解努力未能适足地保护人权，各国必须确保采取适当的适应措施，保护和实现所有人的权利，特别是保护那些最易被气候变化不利影响所危及的人的权利。

33. 人权框架规定，减缓和适应气候变化的全球努力必须遵循有关的人权规范和原则，包括参与权和信息权、透明、问责、公平和不歧视。

34. 《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《经济、社会及文化权利国际公约》和《发展权利宣言》均明确指出，各国承担的人权义务要求各国既要单独采取行动，也要开展国际合作。根据这些核心人权文书，各国不管是采取单独行动，还是采取集体行动，均有义务调集并分配尽可能多的资源用于逐渐实现经济、社会及文化权利，以及用于推进公民和政治权利及发展权。如果未能采取合理措施，调集资源防止气候变化造成可预见的人权损害，就是违背了这一义务。

35. 《发展权利宣言》吁请各国通过单独和集体行动，创建有利于实现所有人权的国内和国际条件，包括开展国际合作，向发展中国家提供促进全面发展的适当手段和便利。《经济、社会及文化权利国际公约》进一步指出，人人有权享有科学进步及其应用所产生的利益。因此，各国均应积极支持气候适应与缓解新技术的开发和分享。

36. 《发展权利宣言》还强调，人人均对发展负有责任，因此应促进和保护适当的政治、社会和经济秩序以利发展。《工商业与人权指导原则》申明，各国有关义务保护人权免遭工商企业侵犯，而工商企业有责任尊重人权并且不造成伤害。相应地，所有行为方均应对其活动造成的不利影响负责，并分担补救不利影响的责任。<sup>50</sup> 尤其是，必须追究工商企业造成的气候影响的责任，并且工商企业必须负责任地参与充分尊重人权的气候减缓与适应行动。

37. 平等和不歧视这两项人权原则要求采取行动，应对和补救气候变化对最边缘化人群造成过多影响的问题，确保气候行动惠及处境脆弱人员、群体和人民，并减少不平等。应对气候变化的努力不应加剧国家内部或国家之间的不平等。举例而言，应按照《联合国土著人民权利宣言》充分反映土著人民的权利，且不应在未征得土著人民自由、事先和知情同意的情况下，采取可能影响他们权利的行动。还应注意确保在所有气候变化减缓和适应的规划工作中纳入性别平等观，包括努力确保性别平等。必须有效保护儿童、老人、少数群体、移徙者和其他处境脆弱人员的权利。

38. 处境脆弱人员受到气候变化的过多影响，在气候正义、公平、公正和获得补救方面令人关切。《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和其

<sup>50</sup> 国家和企业应对气候变化的法律义务正日益取得共识和受到越来越多的分析。例如，见《全球气候变化义务奥斯陆原则》(2015年3月1日)。

他人权文书明确指出，凡人权受到侵犯者，均有资格获得有效补救。现在和未来受到气候变化影响的人员必须能够获得有效补救，包括司法和其他救济机制。气候变化与其他环境危害背景下的国家义务涵盖所有权利持有方，并且对国境内外发生的伤害均适用。如果国家助长气候变化，包括未能适足监管其辖下工商企业的排放行为，则权利持有方应能追究国家的责任。

39. 《关于环境与发展的里约宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》和联合国可持续发展大会成果文件均呼吁落实发展权，以便公平地满足今世和后代的发展与环境需要。《联合国气候变化框架公约》吁请各国保护后代并公平地按照共同但有区别的责任和各自能力采取行动。虽然人人都受到气候变化的影响，但是对温室气体排放所负责任最小的人(即穷人、儿童和后代)往往受到的影响最大。要想实现气候行动公平，应对气候变化的努力必须惠及发展中国家人民、土著人民、后代和其他处境脆弱人员。

40. 《联合国气候变化框架公约》要不断演进，每年的缔约方会议还会就其执行工作继续开展谈判。在这些谈判和有关进程中，透明、参与和问责这些人权原则可以发挥重要的作用。<sup>51</sup> 为了确保可持续发展和建立适当的气候适应和减缓机制，气候谈判应当鼓励参与并保持透明。缔约国的实质性承诺以及商定和履行这些承诺的程序都应遵循立足人权的框架制度。

41. 《公民权利和政治权利国际公约》和《发展权利宣言》等其他人权文书均保证人人有权自由、积极、有意义和知情地参与公共事务。应特别注意遵守涉及处境脆弱人员、群体和人民的决策参与权的有关人权义务，并确保适应和减缓工作不对其应当惠及的人群造成不利影响。环境问题方面，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》提供的样板或可用于促进良好环境治理并处理相互关联的信息获取权、公共参与权和诉诸司法权问题。<sup>52</sup>

#### 四. 气候变化与健康方面的人权

42. 保护所有人权免受气候变化影响是保护健康权的根本所在。国际上，正有越来越多的人认识到气候变化与人类健康权之间的具体相互联系。《联合国气候变化框架公约》的案文承认了这一关系中的多项要素。第一条将气候变化的不利影响定义为气候变化所造成的自然环境或生物区系的变化，这些变化对人类的健康和福利产生重大的有害影响。第三条吁请《公约》缔约方采取措施，尽量减少气候变化的成因及不利影响，包括对健康的不利影响。第四条进一步呼吁各缔约方使用影响评估等有关工具，尽可能减少其所采取的减缓和适应项目及措施对公共健康的影响。2010年第1/CP.16号决定首次在《公约》背景下直接提到人权，

<sup>51</sup> 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)结合环境问题着重指出了这些原则。

<sup>52</sup> 联合国欧洲经济委员会资料。

缔约方会议在该项决定中提到人权理事会第 10/4 号决议，人权理事会在这些决议中承认，气候变化对有效享有人权具有不利影响。第 1/CP.16 号决定强调，《公约》缔约方应在所有与气候变化有关的行动中尊重人权。

43. 后来的谈判和讨论促使《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议达成的成果中加入了人权用语。第二十一届会议成果提到了第十六届会议的成果，在优先开展适应工作的部门中加入了卫生部门，并在其决定和《巴黎协定》的序言中都明确提到了健康权。该成果在与 2020 年前强化行动有关的条款之下强调了健康协同效益的重要性。《协定》还吁请各国在各自的气候行动中尊重、促进和考虑人权，包括健康权。

44. 一系列国际人权条约明确保护健康权，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》。各国，凡已批准与气候变化和/或健康权有关的国际法律文书的，均有义务执行这些文书并将其义务转化为国内法律。

45. 因此，各国承担着明确的义务，应采取措施防止和补救气候变化对健康权的不利影响，包括涉及健康的环境决定因素和社会决定因素的不利影响。儿童权利委员会在关于儿童享有能达到的最高标准健康权问题的第 15 号一般性意见(2013 年)中明确承认了这一点。委员会在该项意见中吁请各国采取措施，应对地方环境污染在所有情况下对儿童健康造成的危险和风险，并采取环境干预手段，这些干预手段“应首先针对气候变化问题，因为这一问题是对儿童健康最大的威胁之一，并会助长健康差距的进一步扩大”。由于气候变化会过多地影响处境脆弱人员的权利，因此平等和不歧视的原则与气候行动特别相关，要求各国确保医疗设施、医疗品和医疗服务可得、可及、可接受并且质量优良。举例而言，在气候引发流离失所问题的背景下，健康权要求各国颁布并实施透明和具备社会包容性的公共健康战略，优先满足弱势群体和边缘化群体的需求，包括移徙者的需求。<sup>53</sup>

## 五. 采用立足人权的方针开展健康和气候行动

46. 《2030 年可持续发展议程》、《巴黎协定》、《仙台减少灾害风险框架》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》均重申了各国采用立足人权的方针开展发展与气候行动的承诺。现在，各国必须履行这些承诺。《发展权利宣言》和《联合国各机构关于采用立足人权的方针开展发展合作与方案规划的共同谅解申明》为此提供了路线图。<sup>54</sup> 立足人权的方针会对义务、不平等

<sup>53</sup> 国际移民组织资料。

<sup>54</sup> 见 <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>。

和脆弱之处进行分析，并试图纠正歧视性做法和不公正的权力分配。该方针将各项计划、政策和方案与国际法建立的由权利及相应义务组成的系统紧密联系起来。立足人权的方针的基本特征有：

(a) 制定政策和方案时，应将实现人权作为主要目标；

(b) 必须查明权利持有方及其权益，以加强他们提出申诉的能力，并确保他们参与有关决策进程；

(c) 必须明确说明责任承担方及其义务，以确保向他们问责；

(d) 所有政策和方案规划均应遵循源自国际人权法的原则和标准，特别是源自《世界人权宣言》与核心世界人权条约的原则和标准。

47. 凡气候变化适应或减缓措施，例如替代能源的推广、护林、植树项目和重新安置计划，均应采用这一方针。受影响个人和社群必须能够不受歧视地参与有关项目的设计和施工作。如果他们的权利受到侵犯，则他们必须能够利用正当法律程序和获得补救。要想实现气候正义，必须根据公平、问责、平等、包容和团结的原则，采用立足人权的方针开展气候行动。在指导对发展中国家提供支持，包括提供财政和技术援助时，这些原则至关重要。面对气候变化，处境脆弱人群的权利必须能得到保护，他们必须能获得适应和抗御的措施，并得到国际社会的支持。

48. 重要的是，如果仅仅注重确保抗击气候变化的行动尊重人权，这是还不够的。立足人权的方针要求各国采取平权行动，尊重、保护、促进和实现所有人的所有人权。如果未能防止气候变化对人权造成可预见的伤害，或未能至少调集尽可能多的资源努力防止可预见的伤害，就是违反这一义务。行动应注重保护所有易受气候变化伤害者的权利。《发展权利宣言》和其他文书中所载的人权原则呼吁单独和集体采取此类气候行动，并使之惠及所有人，尤其是最被边缘化的人员。

49. 《联合国气候变化框架公约》进一步说明了采取公正气候行动的必要性，同时吁请各国按照有区别的责任和各自能力应对气候变化，以便惠及今世和后代。<sup>55</sup> 各国承诺的履行离不开国际合作，包括财政、技术和能力建设支持，以实现低碳、具有气候抗御力和可持续的发展，同时快速减少温室气体排放。各国如果将人权纳入气候行动和政策并让人民有权参与政策制定工作，就可以促进可持续性并要求责任承担方对其行动负责。而这将进而促进连贯性、政策一致性和包括健康权在内的所有人权的享有。

50. 用于实现健康权的人权框架要求各国政府确保医疗设施、医疗品和医疗服务数量充足、便于获得、负担得起，且在这些方面不存在歧视。还要求医疗设

<sup>55</sup> 另见《巴黎协定》。

施、医疗品和医疗服务注重性别差异、文化上适当、符合科学和医学、质量优良并遵守医疗道德。所有相关利益攸关方应能通过透明的进程，参与卫生政策的制订和实施。卫生主管部门和其他责任承担方应就履行公共健康领域人权义务的情况接受问责，问责方法包括当事人通过申诉机制或其他救济渠道寻求有效补救。立足人权的方针还会考虑并吸收影响健康权享有情况的许多因素，这些因素是健康的基本决定因素，例如获得安全饮用水和享有适足公共卫生条件的机会、安全食物和营养的适足供应、健康的职业和环境条件，以及适足住房。<sup>56</sup>

51. 采用立足人权的方针开展气候行动，不仅在法律上和道德上具有约束力，还会遏制气候变化对健康的不利影响，并防止减缓和适应工作损害所有人权。问责、透明以及有意义的知情参与可以强化减缓和适应工作，使之目标更加远大、更具效力、更加包容、更具合作性，同时确保不遗漏任何人。气候变化对健康的影响虽然是全面不利的，但应对气候变化也是全球健康方面的一项重要机遇。<sup>57</sup> 世卫组织已经指出，应对气候变化的政策具有巨大的协同效益潜力。<sup>58</sup> 立足人权的方针在查明和实施能惠及人民和地球的有效气候行动方面具有至关重要的作用。

52. 举例而言，世界资源学会的一项研究发现，在法律上承认社群森林权利能大幅降低毁林所产生的二氧化碳排放。<sup>59</sup> 重要的是，这种行动还能保护传统生计并保护获取有益于地方社群健康的传统食物和药品的机会。这样，立足人权的方针就具备了在应对涉及健康、可持续发展、自然资源管理和气候变化的跨领域问题的同时向最边缘化人群赋权的潜力。各国亟需在国际、区域、国家和地方各级的气候行动的所有方面采用立足人权的方针，这样方能成功履行人权义务并有效应对气候变化的威胁。

## 六. 结论和建议

53. 参加人权理事会气候变化与健康权问题小组讨论的人员以及响应向本研究报告提供资料的呼吁的人员普遍同意，气候变化对人们享有能达到的最高标准身心健康具有重大的不利影响。为了实现健康权，各国政府、民间社会、私营部门、国际伙伴和个人必须携手合作，保护环境并实现满足今世和后代需要的可持续发展。

<sup>56</sup> 见经济、社会及文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准权的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 4 和第 11 段。

<sup>57</sup> *Lancet Commission, "Health and climate change"*。

<sup>58</sup> 见世卫组织，“促进健康同时减缓气候变化”，世卫组织卫生与气候会议技术简报（2014 年 8 月 27 日至 29 日）。

<sup>59</sup> See C. Stevens and others, *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (World Resources Institute, 2014)。



54. 气候变化会直接助长对人权的侵犯，有鉴于此，各国负有义务采取措施，以便：减缓气候变化；防止对人权造成不利影响；确保所有人，特别是处境脆弱人员，能有足够的适应能力不断变化的气候条件；监管私营部门，以便减缓私营部门助长气候变化的作用并确保尊重人权。

55. 气温的每一次递增，都会导致气候变化对健康的不利影响呈指数增加。因此，尽最大可能限制变暖并实现将温升幅限制在工业化前水平的 1.5° C 之内，应当作为所有气候行动的目标。要想保护健康权免受气候变化影响，除了设定并实现远大的目标之外，还必须有立足人权、有效、参与式和惠及弱势人群的气候减缓和适应措施。

56. 首先，要在各级采取有效的法律和政策，最后，还要有效开展监测和实施工作。许多国家报告称，本国宪法保护健康和环境，并已经采取了注重减缓和适应气候变化对人类健康不利影响的具体措施。需要对这些政策和行动进行进一步分析，以查明和促进良好做法。各国应将健康与人权政策纳入本国的气候减缓与适应行动计划、纳入提交《联合国气候变化框架公约》的预期国家自主贡献以及其他各级气候政策和行动。各国应改善跨部门合作并设计专门用于应对与气候变化有关的健康威胁的框架。

57. 为了确保民众具有气候抗御力，各国还应采取措施，开发可持续和具备抗御力的医疗系统和基础设施，包括水和公共卫生设施，并履行本国在健康权方面的最低核心义务，<sup>60</sup> 包括促进全民健康覆盖和社会保障底线。

58. 有效的立足人权的气候行动需要有公开和参与式的体制和进程，以及对温室气体排放、气候变化包括其影响的准确和透明的测量。各国应当公开关于气候变化影响和自然灾害的预警信息，并使之便于查阅。适应和减缓计划也应公开、资金透明，并在制定时征求受影响群体的意见。弱势群体必须参与将人权纳入气候政策的努力，并通过与《联合国气候变化框架公约》有关的进程和程序，得到赋权以应对气候变化及其影响。应促进健康与气候教育，为这些群体的有意义知情参与提供便利。影响评估应确保气候行动尊重人权，特别是健康权。<sup>61</sup> 此外，各国应开发并监测气候变化背景下的有关人权指标，收集分列数据以跟踪气候变化对各人口群体的有差异的影响，使有效、符合权利的气候行动得以实现。

59. 气候减缓与适应努力应以人为本、注重性别差异，并确保处境脆弱人员、群体和人民的权利，包括妇女、儿童、土著人民、移徙者和穷人的权利。各国应拟订立足人权的方针来处理环境移徙问题，将气候变化与移徙者健康问题纳入本国的发展、卫生以及减灾和灾害风险管理计划与政策。为了确保性别平等和妇女赋权，各国应促进妇女充分平等地参与决策进程，包括与减少和抗御灾害风险有

<sup>60</sup> 见经济、社会及文化权利委员会第 14 号一般性建议，第 43 段。

<sup>61</sup> 见《联合国气候变化框架公约》第四条(让各国承诺考虑本国减缓和适应活动的公共健康影响)。

关的决策进程，并增加妇女受教育、获得土地、技术、信贷、社会保护和享有具备抗御力的医疗系统的机会。还应采取措施，保护土著人民的传统知识、土地和资源，并确保他们参与有关的决策进程。

60. 气候适应与减缓投资应优先用于健康保护。有关努力应注重利用气候与健康的协同效益，推动直接减少健康状况不良的负担、提高社群抗御力、减少贫困以及处理全球不平等问题。举例而言，这些努力可包括以下几种措施：提高能效、使用更清洁的能源，从而减少能源系统空气污染物的本地排放；扶持积极的交通系统，推动降低排放、改善健康；引导消费远离动物制品，转向更可持续和更健康的膳食；提供获取生殖健康服务的机会，包括现代计划生育；保护社群土地所有权。<sup>62</sup> 另一方面，必须确保气候行动不对人权造成不利影响，这种影响有时可能发生，例如生物燃料可能影响粮食安全，水力发电坝可能造成流离失所。

61. 各国应本着公平原则以及共同但有区别的责任原则，加强合作与发展援助，确保向帮助最贫困国家和最易受害人员、群体和人民的适应措施提供足够的资金，并就这些措施开展足够的研究。具体措施可包括：让人们有公平的机会获得技术，包括在必要情况下放宽知识产权标准、推动技术转让；有针对性地开展减贫工作；建立一个专门的气候正义的基金，将来自公共和私营部门的资金用于气候减缓与适应政策。应调集资源，加强研究与开发，除其他外，这些研发应涉及：为高效及时地应对气候变化对健康决定因素的不利影响而开展的数据收集；疾病的诊断治疗及病媒控制；具有气候抗御力的作物；可再生能源及能源保护；生态健康、动物健康与人类健康之间的联系。气候资金和适应措施应对尤其是为发展中国家处境脆弱人员带来健康共同效益的的有效措施提供支持。气候资金应具有创新性、长期性，并且应当作为补充现有减贫和可持续发展资金的额外资金。

62. 同样重要的是，处理损失和损害问题的机制应得到加强，并且公共部门和私营部门均应对自身的行动负责。举例而言，国家人权机构可以将分析工作与行动相结合，促进就单独的侵犯人权行为以及气候变化的系统性缺陷提供补救。法院和其他法律机构也必须在保护最弱势人群方面发挥作用，确保问责并提供补救机会。

63. 应急手段需要具有全面性，涵盖一系列广泛领域，例如心理健康、性健康与生殖健康、残疾、损失和损害。应急援助中应包括多种直接社会保护措施，例如价格补贴、粮食方案、就业方案、再培训方案，面向弱势人群的贷款、有利于儿童营养以及有利于性健康和生殖健康的特殊一揽子方案。各国应建立预警系统等机制；利用基于社群的监测，包括传统知识；加强应急能力；在减灾和适应工作中加强处理气候移徙问题和保护移徙者健康权方面的协调。

<sup>62</sup> See, for example, Smith and others, “Human health”.

---

64. 人权政策、气候变化政策和发展政策以及有关专家均需支持立足人权的气候行动。《关于气候行动中的人权问题的日内瓦承诺》等文书可以提供推进这一目标的手段。尚未签署该《承诺》的国家应考虑予以签署。应调动人权机制来监测气候承诺，包括在普遍定期审议期间审议气候变化对人权的影响，以及由各条约机构和人权理事会特别程序任务负责人审议气候变化对人权的影响。人权高专办、《联合国气候变化框架公约》秘书处和世卫组织应与其他相关利益攸关方和各国一道，合作开发多项工具并促进各项气候政策，这些政策要能惠及各族人民和地球，并推进履行有关承诺，例如《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年可持续发展议程》、《仙台减少灾害风险框架》和《巴黎协定》中所载的承诺。

---