



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目3

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

与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题
特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员约翰·诺克斯关于与保护和可持续利用生物多样性有关的人权义务的报告。他在报告中阐述了生态系统服务和生物多样性对充分享有人权的重要性，并认为人权义务适用于与生物多样性相关的行动。



与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题 特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 人权依赖于生物多样性.....	3
A. 人权与生态系统服务.....	4
B. 人权与生物多样性.....	4
三. 与保护和可持续利用生物多样性有关的人权义务.....	10
A. 程序性义务.....	11
B. 实质性义务.....	12
C. 对处境脆弱人民的义务.....	16
四. 结论和建议.....	21

一. 引言

1. 人权理事会在第 28/11 号决议中鼓励特别报告员敦促各国履行与环境有关的人权义务，继续特别重视实际解决办法。2015 年，特别报告员向理事会提交一份报告(A/HRC/31/53)，提出了履行这一义务的建议，并在 2016 年着力落实其中的许多建议。
2. 例如，他与联合国环境规划署合作，开始举办一系列关于从权利视角看待环境问题的区域司法讲习班，第一期于 2016 年 4 月在南非举行，第二期计划 2017 年在巴西举行。他协助联合国训练研究所编制了题为“人权与环境保护：促进可持续发展”的在线课程。还与普世权利小组和其他合作伙伴合作，创建了“environment-rights.org”网站，包含有环境事务人权维护者可利用的资源。在其任期的最后一年——2017 年，特别报告员打算执行另一项建议，即拟订与环境有关人权义务的实用指南或指导原则。为了编写这一实用指南，他将与各国政府和其他利益攸关方进行协商。
3. 人权理事会在第 28/11 号决议中还鼓励特别报告员继续阐释与环境有关的人权义务。特别报告员在本报告中探讨了与保护和可持续利用生态系统和生物多样性有关的义务。在编写报告过程中，他于 2016 年 9 月 20 日至 22 日举行了一次专家会议和一次公众咨询会议。还参加了 2016 年世界保护大会和《生物多样性公约》缔约方大会第十三次会议。他向各国和其他感兴趣的利益攸关方发出一份调查表，已收到 60 多份回复。他认真阅读了各国际组织、人权机制、学者和其他来源的发言和报告。
4. 报告第二节说明生物多样性对享有广泛人权的必要性，生物多样性的丧失威胁着这些权利的享有。第三节概述与保护生物多样性有关的人权义务。第四节提出保护和可持续利用生物多样性以保障人们充分享有人权的建议。

二. 人权依赖于生物多样性

5. 充分享有人权，包括生命权、健康权、食物权和水权，依赖于生态系统提供的服务。提供生态系统服务取决于生态系统的健康和可持续性，而生态系统的健康和可持续性又依赖于生物多样性。因此，充分享有人权离不开生物多样性，而生物多样性的退化和丧失又损害人类享有人权的能力。¹

¹ 本报告主要阐述生物多样性对人类的价值，但特别报告员认为生物多样性组成部分还有人权视角无法捕捉的内在价值。

A. 人权与生态系统服务

6. 千年生态系统评估是对生态系统与人类福祉之间关系的全面审查，评估指出：“世界上所有人无不完全依赖地球上的生态系统及其提供的服务，如食物、水、疾病管理、气候调节、精神满足和美学享受”。² 生态系统服务包括供给服务，如食物、水、木材和纤维，而这些资料是基本物质需求，包括营养、住房和衣服所不可缺少的。调节服务，如净化水和防止自然侵蚀，又是清洁饮用水和人类健康的保障。生态系统还为世界上许多人提供重要的文化服务，他们的宗教和精神价值观植根于自然。³

7. 国际法承认，每个人都有权享有评估中描述的人类福祉组成部分。社会制度、文化和技术以无穷尽的方式调解着生态系统与人权之间的关系。显而易见，没有健康生态系统所提供的服务，享有许多权利，包括生命权、健康权、食物权、水权和参与文化生活权的能力将受到严重损害或无从谈起。正如特别报告员在以前报告(A/HRC/22/43 和 A/HRC/25/53)中指出的，人权理事会和其他人权机构认识到充分享有人权依赖于健康和可持续的环境。虽然它们通常不使用“生态系统服务”一词，但这些服务是健康的环境所提供的。

8. 人权法不要求生态系统保持原样，不受人手之手的干预。经济和社会发展离不开生态系统的利用，包括在适当情况下将原生森林等自然生态系统转化为人类管理的生态系统，如牧场和农田。然而，为了支持人权的永续享有，也不应过度开发自然生态系统，破坏我们赖以生存的这些服务。发展必须是可持续的，可持续发展需要健康的生态系统。在可持续发展目标 15 中，各国承诺“保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失”(大会第 70/1 号决议)。⁴

B. 人权与生物多样性

9. 虽然人们普遍认识到健康的环境对享有人权的重要性，但人权与生物多样性之间的关系仍有待深入探讨。《生物多样性公约》(第 2 条)将生物多样性界定为“所有来源的活的生物体中的变异性，这些来源除其他外包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体；这包括物种内、物种之间和生态系统的

² 千年生态系统评估，《生态系统与人类福祉：综述》(岛屿出版社，哥伦比亚特区华盛顿，2005 年)，第 1 页。报告将“生态系统”一词定义为“植物、动物和微生物群落的动态综合体与作为功能单位的非生命环境的相互作用”。同上，p. v。

³ 第四类，即支持性服务，包括土壤形成、光合作用和营养循环，是其他三类生态系统服务的基础。见《生态系统与人类福祉：综述》，第 40 页。

⁴ 目标 2、6 和 14 下的子目标涉及如何保护农业、水以及海洋和沿海的生态系统。

多样性”。因此，生物多样性不仅包括地球上数以百万计的不同物种；⁵ “还包括物种内的特定遗传变异和性状(例如不同作物品种)，以及这些物种在生态系统内的集聚，从而形成农业和其他景观(例如森林、湿地、草地、沙漠、湖泊和河流)”。⁶

10. 用千年生态系统评估的语言说，“生物多样性是与人类福祉密不可分的生态系统服务的基础”。⁷ 生物多样性支撑着生态系统服务，也支撑着在许多方面依赖这些服务的人权。一般而言，生物多样性促成生态系统过程的生产力和稳定性。⁸ 更多样的生态系统具有更强的抵御自然灾害和长期威胁(如气候变化)的能力。⁹ 具体而言，生物多样性贡献于直接支持充分享有人权的特定生态系统服务。本报告着重介绍以下方面的一些贡献：生命权和健康权；适足生活水准权；以及在享有权利方面不受歧视的权利。

1. 生命权和健康权

11. 《世界人权宣言》(第三条)和《公民权利和政治权利国际公约》(第六条)都承认生命权。人权事务委员会强调，不应将生命权作狭义解释，保护生命权要求各国采取积极措施，减少婴儿死亡率和提高预期寿命。¹⁰ 《世界卫生组织组织法》和《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条承认人人享有最佳身心健康的权利。经济、社会和文化权利委员会指出，健康权“延及于健康的基本要素，如食物和营养、住房、安全饮用水和适足卫生设施、安全和健康的工作条件，以及有益健康的环境”。¹¹

12. 在生物多样性与人类健康生活之间的诸多联系中，本报告重点讨论以下四方面联系，即药物、微生物多样性、传染性疾病和精神健康。¹²

⁵ 虽然物种估计数差异很大，但最新估计是大约有 770 万个动物物种和 870 万个真核物种，其中只有 120 万个被编目。Camilo Mora and others, “How many species are there on Earth and in the ocean?”, *PLOS Biology*, vol. 9, No. 8 (2011), p. 1.

⁶ 世界卫生组织(卫生组织)和《生物多样性公约》秘书处，《联结全球优先要务：生物多样性与人类健康——最新知识概述》(2015 年，日内瓦)，第 28 页。

⁷ 千年生态系统评估，《生态系统与人类福祉：生物多样性综述》(世界资源研究所，哥伦比亚特区华盛顿，2005 年)，第 18 页。

⁸ 《联结全球优先要务》，第 34 页；Bradley J. Cardinale and others, “Biodiversity loss and its impact on humanity”, *Nature*, vol. 486, (June 2012), p. 59.

⁹ 《联结全球优先要务》，第 18 页。

¹⁰ 关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)，第 5 段。

¹¹ 关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 4 段。

¹² 一份特别有用的文献是以上引述的卫生组织和《生物多样性公约》秘书处 2015 年报告(见脚注 6)，其中概述了生物多样性与人类健康关系的最新知识，可查阅：<https://www.cbd.int/health/stateofknowledge>。See also Eric Chivian and Aaron Bernstein, eds., *Sustaining Life: How Human Health Depends on Biodiversity* (Oxford University Press, 2008)。

药物

13. 生物多样性与人类健康之间最为人知的联系之一是从天然产品中衍生出药物。¹³ 在历史长河中，人类一直依靠生物多样性作为药物来源。1991 年在意大利阿尔卑斯山发现一具已知最古老自然木乃伊，在冰冻 5000 多年之后，还找到一种能减少炎症的桦树真菌——*Piptoporus betulinus*。¹⁴ 最近的著名例子有：*Cinchona officinalis*，是南美洲的一种树木，其树皮可产生奎宁，用于治疗疟疾；*Catharanthus roseus*，是马达加斯的紫长春花属植物，先是用作传统药物，后提炼出成功治疗儿童白血病和霍奇金淋巴瘤的药品。*Penicillium citrinum*，是一种真菌，其衍生物可降低胆固醇合成；*Digitalis purpurea*，即毛地黄属植物，用于治疗心脏病。美国食品和药物管理局在 1981 年至 2010 年间批准的 1,355 种药物中，有一半以上源自于天然产品。¹⁵ 大自然对我们的馈赠在抗生素方面尤其慷慨，而抗生素拯救了数以百万计人的生命：14 种主要抗生素中有 10 种源自于微生物。¹⁶

14. 生物多样性是新药物不可替代的资源，但这些资源在我们发现它们所能提供的全部用途之前就在迅速消失。在几十万种植物中，人类只研究了其中一小部分的药用潜力。其他生物资源，包括海洋和微生物资源，仍是未被完全开发的处女地。物种在我们了解它们的价值之前就在逐步消失，而科学家痛惜他们错失了大量宝贵机会。例如，澳大利亚土生的两种胃育蛙具有独特的生殖生理学特点，可让我们深入了解如何缓解消化性溃疡。当这种物种在 1980 年代灭绝时，其药用潜能就永远消失了。即使已知有药用价值的植物也经常处于危险之中。在被认为具有药用价值的大约 60,000 种植物中，多达 40% 是濒危植物，包括传统医学中历来重要的植物，如非洲樱桃 (*Prunus Africana*) 和喜马拉雅红豆杉 (*Taxus wallichianai*)。¹⁷

微生物多样性

15. 生物多样性支撑人类健康的另一种方式更是无处不在，但却未得到广泛认可。研究表明，正常免疫反应，特别是对过敏原的正常免疫反应，需要接触各种自然栖息地。¹⁸ 我们每个人都携带微生物，它们以各种方式与环境中的生物多

¹³ 《联结全球优先要务》，第 11 页。见 Enrique Ravina, *The Evolution of Drug Discovery: From Traditional Medicines to Modern Drugs* (Wiley, 2011), pp. 107-312。

¹⁴ 《联结全球优先要务》，第 165 页。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 同上，第 11 页。

¹⁷ 同上，第 11 和 165 页。

¹⁸ Paul A. Sandifer and others, "Exploring connections among nature, biodiversity, ecosystem services, and human health and well-being: opportunities to enhance health and biodiversity conservation", *Ecosystem Services*, vol. 12 (April 2015), pp. 1 and 7.

样性互动，对于“诱导和维持免疫调节回路和耐受性”必不可少。¹⁹ 环境微生物“以前曾普遍和大量存在，如存在于食物、饮用水和牛奶”，但随着更多人搬进城市环境，也因为全球生物多样性在减少，这种相互作用也在减少。²⁰ 环境微生物多样性的减少是“自然环境不断退化和生物多样性普遍丧失的更加全球性问题的一部分。‘远去的生物多样性’（植物和动物生命）和‘接近的生物多样性’（微生物）是相互关联和不断萎缩的”。²¹ 这种微生物多样性的丧失似乎引起免疫调节的问题，导致人类免疫系统攻击错误的靶标，结果罹患自身免疫疾病、过敏性疾病和其他非传染性炎症的人群在世界各地更加普遍。²²

传染性疾病

16. 对于一些人畜共患疾病，²³ 生物多样性的丧失与人口流动的增加有关。“例如，当哺乳动物多样性减少时，汉坦病毒的流行将增加；西尼罗河病毒的上升与非雀形目鸟丰富度的减少有关；当大型野生动物离开后，巴尔通体 (*Bartonella*) 的景观到处可见；栖息地碎片化增加了莱姆病传播的风险”。²⁴ 在这种情况下，高度多样性的病原体宿主似乎在扩大病原体对人类的传播途径；随着多样性的减少，传播速度在加快。²⁵

精神健康

17. 愈加清楚的是，亲近大自然对精神健康有好处。对各种文献的全面研究可以发现：“走进大自然的怀抱，对精神/心理健康、疾病愈合、心率、注意力、压力、血压、行为和其他健康因素可产生积极效果。例如，观察自然，即使是通过窗户观察自然，可提高术后恢复度”。²⁶ 引述的文献大多只研究置身于绿色空间或自然环境的益处，还没算上多样性。然而，“越来越多的证据表明，不仅

¹⁹ Tari Haahtela and others, “The biodiversity hypothesis and allergic disease: World Allergy Organization position statement”, *World Allergy Organization Journal*, vol. 6, No. 3 (January 2013), pp. 1 and 12.

²⁰ 同上。

²¹ 同上。See also Ilkka Hanski, “Environmental biodiversity, human microbiota, and allergy are interrelated”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 109, No. 21 (2012), p. 8334.

²² 《联结全球优先要务》，第 150 页。

²³ 人畜共患疾病通常先在动物中发生，但可传染给人类。

²⁴ 《联结全球优先要务》，第 132 页。

²⁵ Aaron Bernstein, “Biological diversity and public health”, *Annual Review of Public Health*, vol. 35 (January 2014), pp. 153 and 159.

²⁶ Paul A. Sandifer and others, “Exploring connections”, p. 3.

亲近自然，而且接触不同自然栖息地和众多不同物种，对人类健康有重要的积极意义”。²⁷

2. 享有适足生活水准的权利

18. 《世界人权宣言》(第二十五条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第十一条)承认适足生活水准权。经济、社会和文化权利委员会解释说，适足生活水准权的宽范是有意为之，《公约》规定这一权利涵盖“源自这项权利和对实现这项权利必不可少的一系列权利”。²⁸ 这些权利包括《公约》明确提及的食物权和住房权以及大会第 64/292 号决议和人权理事会第 15/9 号决议确认的享有安全和清洁水和卫生设施的权利。

19. 生物多样性的惠益在食物权方面尤为明显。物种内的遗传多样性增加商业作物产量，²⁹ 淡水渔业物种的丰富则提高渔获量。³⁰ (树种多样性和丰富度增加木材产量，有助于实现住房权)。³¹ 生物多样性对于食物来源的稳定性和恢复力尤为重要。鱼类种群多样性增加，渔业便更加稳定，³² “农业生态系统抵御环境变化的能力，取决于作物品种的天生属性，使得保护作物生物多样性(如通过种子库)成为粮食安全的重要组成部分”。³³ 获得各种各样的当地植物可保护脆弱的农村社区，特别是在灾年或发生意外费用时可依赖这些植物品种。³⁴ 气候变化将越来越考验农业和渔业的抗灾能力，“更多使用农业生物多样性，将在应对和减缓气候变化行动，确保可持续供应健康食物，提高适应能力，提供应对未来变化的多种选择以及增强粮食生产系统抗灾能力等方面发挥重要作用”。³⁵

20. 粮食安全还取决于周围环境的生物多样性。“成功培育任何单一作物不仅仅需要种子；还需要许多物种，从土壤中的微生物、昆虫、蠕虫和小的脊椎动物到地上能够控制害虫、增加土壤肥力和传授花粉的许多物种。近年来，已观察到

²⁷ 同上，第 6 段。另见 Richard A. Fuller and others, “Psychological benefits of greenspace increase with biodiversity”, *Biology Letters*, vol. 3 (2007) p. 390; 《联结全球优先要务》，第 200-209 页。

²⁸ 关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 3 段。

²⁹ See Cardinale and others, “Biodiversity loss and its impact on humanity”, p. 62.

³⁰ P.A. Harrison and others, “Linkages between biodiversity attributes and ecosystem services: a systematic review”, *Ecosystem Services*, vol. 9 (September 2014), pp. 191 and 195.

³¹ Cardinale and others, “Biodiversity loss and its impact on humanity”, p. 62. See also Harrison and others, “Linkages between biodiversity attributes and ecosystem services”.

³² Cardinale and others, “Biodiversity loss and its impact on humanity”, p. 62.

³³ Bernstein, “Biological diversity and public health”, p. 158.

³⁴ 《生态系统与人类福祉：生物多样性综述》，第 30 页；《联结全球优先要务》，第 111-112 页。

³⁵ 《联结全球优先要务》，第 6 页。

一些对农业至关重要的生物种群明显减少，这些减少直接影响到粮食安全”。³⁶ 例如，生物多样性直接协助有用植物的有效授粉和种子扩散，增加对农业害虫和外来植物的抵抗力。³⁷ 在这方面，作为重要传粉媒介的 *Apis mellifera*(欧洲蜜蜂) 蜂群数量近年急剧下降，已引起特别关注，因为 107 种全球主要粮食作物中有四分之三，包括作为微量营养素和维生素重要来源的许多水果和蔬菜，都需要授粉。³⁸

21. 生物多样性还有助于享有清洁安全饮用水权。森林面积的增加，可减少径流和扩大储水空间，显著改善水流量调节。³⁹ 多样的动物、植物和藻类物种可吸收水生生态系统中过量的氮和磷。⁴⁰ 在海洋和淡水环境中，双壳贝类过滤大量的水，对水的净化起着特别重要作用。例如，南美洲的淡水贻贝物种 (*Diplodon chilensis*) 已显示出通过减少总磷和控制浮游植物密度来减少富营养化的能力。⁴¹ 自然过滤服务还可以清除水中的人造有毒物质。一个著名例子是 *Epischura baikalensis*，这是原产于俄罗斯联邦贝加尔湖(世界上最大淡水湖)的一种甲壳类动物。这些桡足小动物每个只有罂粟种子一般大小，却能通过摄取污染物和食物来保持水体清洁。用一名当地环保主义者话说，它们是“贝加尔湖的英雄”。⁴² 当然，生态系统跟在我们后面清理人类污染的能力很有限。*Epischura* 和其他物种去除了水中坚执的有机污染物，但也将它们引入食物链，以生物体形式累积在较大型动物如鱼、海豹体内，以及最终进入人的身体。⁴³

3. 最易受生物多样性丧失影响的人不受歧视并享有权利

22. 生物多样性的退化和丧失往往是现有歧视形态造成的，反过来又强化现有的歧视形态。虽然每个人都依赖生态系统服务，但有些人比其他人更依赖这些服务。对于土著人民、森林居民，渔民和直接依赖森林、河流、湖泊和海洋产品获取食物、燃料和药品的人来说，环境损害可能而且常常造成灾难性后果。不仅仅因为他们与大自然的密切关系，还因为他们在各自国家内往往没有经济和政治力量，当自然资源失去后，难以找到替代生计。⁴⁴ 他们的边缘化意味着他们参与

³⁶ Bernstein, “Biological diversity and public health”, p. 158.

³⁷ 《生态系统与人类福祉：生物多样性综述》，第 25 和 29 页。

³⁸ 生物多样性政府间科学政策平台，“关于传粉媒介、授粉和粮食生产问题的评估报告概述(供决策者参考)”(2016 年)，第 8 和 16 页；《联结全球优先要务》，第 81 页。

³⁹ Harrison and others, “Linkages between biodiversity attributes and ecosystem services”, p. 195.

⁴⁰ 《联结全球优先要务》，第 48 页。

⁴¹ 同上，据消息来源。

⁴² Peter Thomson, “Russia’s Lake Baikal: preserving a natural treasure”, environment360 (3 June 2008).

⁴³ 同上。

⁴⁴ 《联结全球优先要务》，第 32 页。

决策或获得法律补救的机会有限或没有。他们对赖以生存的领土和资源的法律权利甚至得不到政府承认。

23. 除了环境退化的物质后果外，还经常产生严重的文化影响。许多宗教要求人类充当自然世界财富的“管家”。然而，将圣礼和圣地与某些地点联系起来的民族对这些地点的丧失感觉尤其强烈。食物和住所可以替换，但毁坏一处神圣树丛可能会造成无法弥补的伤害。例如，当问到南非阿马科沙人(AmaXhosa)如果其民族圣地遭到毁坏怎么办，他们回答说“这意味着我们的文化消亡了”。⁴⁵

24. 砍伐森林以获取木材和开辟农业用地，建设水坝以利用河流发电，开放渔业以供工业捕捞，这些都可能产生经济效益。但是，即使经济效益超过实际宏观经济和文化成本(常常不超过，因为我们几乎从不考虑摧毁森林或河流生态系统的实际代价)，⁴⁶ 但收益也多半被不直接依赖这些资源的人拿走，而成本则沉重地落到直接依赖这些资源的人的头上。因此，“依赖生物多样性的生态系统服务的丧失，将减少社会最脆弱群体过健康生活所需要的基本物质，限制他们的选择自由和行动自由，从而加剧这些群体的不平等和边缘化。经济发展如果不考虑发展对生态系统服务的影响，可能降低脆弱群体的生活质量，即使社会其他阶层能够受益”。⁴⁷

25. 依赖生物多样性的生态系统服务的丧失，也对因其他原因，如性别、年龄、残疾、贫穷或少数群体地位而处于弱势地位的人造成较大影响。还需要作更多研究来了解和应对生物多样性的获取和管理如何依性别和其他特征而发生变化，以及生物多样性丧失和退化产生的差异化影响。关于获取、使用和控制生物多样性的分类数据缺乏，阻碍了设计和实施相关措施以切实应对各种问题的努力。⁴⁸

三. 与保护和可持续利用生物多样性有关的人权义务

26. 各国义务防范环境损害影响人权的享有，这些义务适用于作为环境一部分的生物多样性。正如特别报告员去年在谈及气候变化问题时强调的，我们需要继续研究和阐释这些义务，本报告不应该是有关内容的结论。尤其是不能取代各项任务负责人、条约机构、区域人权法庭或其他机构对具体人权的详细分析。相反，目的是对这个不断发展的法律领域作一个概括并提出进一步阐释的框架。

⁴⁵ 《生态系统与人类福祉：生物多样性综述》，第 31 页。

⁴⁶ 《生态系统与人类福祉：综述》，第 6-11 页。关于生物多样性经济价值的研究，见“生态系统和生物多样性经济学倡议”，请查阅：www.teebweb.org。

⁴⁷ Sandra Diaz and others, “Biodiversity loss threatens human well-being”, *PLOS Biology*, vol. 4, No. 8 (August 2006), pp. 1300 and 1302.

⁴⁸ 《联结全球优先要务》，第 32-33 页。

A. 程序性义务

27. 各国在环境方面承担的程序性人权义务包括：(a) 评估对环境的影响，公布环境信息；(b) 促进公众参与环境决策，包括保护表达权和结社权；(c) 对损害提供补救机会。这些义务可以从公民权利和政治权利中找到理据，但也从环境角度，按照各种人权受环境损害影响程度得到了澄清和扩展(见 A/HRC/25/53, 第 29 段)。这些义务还得到国际环境文书有关规定，包括 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》原则 10 的支持。

28. 这些义务中每一项都适用于以各种方式影响生物多样性的措施，这些措施威胁着以生物多样性为命脉的各种人权的充分享有。例如，当国家授予开发森林特许权，批准在河上建设大坝或采取可导致生物多样性退化或丧失的其他措施时，必须评估有关提案的环境和社会影响，提供可能产生影响的信息，促进公众知情参与决策进程，包括保护言论自由和结社自由权利，为声称其权利受到侵犯的人提供有效法律补救机会。

29. 有些保护协定要求或鼓励各国进行评估，提供信息和促进公众参与。⁴⁹ 许多国家已取得长足进步，通过国家立法落实信息权，包括公布影响生态系统和生物多样性的措施。特别报告员发出一份调查问卷，收到的答复包含有国家一级程序性保障和创新的实例。⁵⁰

30. 在国际一级，各国积累了信息权方面的一些范例，包括定期评估实现《生物多样性公约》目标的进展。⁵¹ 近期信息权方面的最重要动态可能是 2012 年设立“生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台”。有 100 多个国家加入了这个平台，目的是根据各国政府的请求编写高质量并经同行审查的报告。第一份报告是对生物多样性和生态系统服务的不同情景和模式的评估，第二份报告是对世界各地授粉和传粉媒介的研究。这一平台正在实施的工作方案包括四项区域评估，分别是非洲、美洲、亚洲和太平洋以及欧洲和中亚。⁵²

31. 还有许多不履行与生物多样性有关的程序性义务的情况。例如，许多国家需要向受生态系统丧失和退化影响的群体提供更有效补救。然而，最令人震惊的可能是人权维护者处境问题特别报告员最近详细描述的不对环境人权维护者加以保护的问题(A/71/281)。保护环境与享受人权之间的联系通常十分明确，如矿井污染饮用水，社区当然反对。然而，保护对人类的益处并非显而易见的生态系

⁴⁹ 见《生物多样性公约》第 14 条(环境评估，公众参与)、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》第 3 条(公众参与)和《保护世界文化和自然遗产公约》第 27 条(公共宣传)。

⁵⁰ 对调查问卷的所有答复，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SubmissionsBiodiversity.aspx。

⁵¹ 评估结果，可查阅：www.cbd.int/gbo/default.shtml。

⁵² 关于平台及其工作方案的信息，可查阅 www.ipbes.net。

统组成部分(如濒危物种)(见 A/HRC/25/53/Add.1, 第 54 段), 也就是在保护我们赖以生存的生物多样性。他们也是环境人权维护者, 理应得到我们的保护。

32. 令人遗憾的是, 与其他维护者一样, 他们往往得不到保护。仅在 2015 年, 全世界就有 185 名环境和土地维护者惨遭杀害。⁵³ 更有无数其他人受到骚扰和暴力。随着开发自然资源的压力加大, 反对不可持续利用的人愈加成为攻击目标。有时, 是政府行为者本身实施迫害或参与迫害。即使政府不直接参与, 往往也不对威胁作出反应, 不调查侵权事件和逮捕负责人, 从而创造一种有罪不罚文化, 鼓励进一步攻击。此外, 各国通过了有关法律, 对和平抗议和反对行为定罪, 限制或禁止民间社会组织活动, 并在民事诉讼中试图恫吓和镇压环境维护者。⁵⁴

B. 实质性义务

33. 各国有义务建立法律和体制框架, 有效防范环境损害, 避免影响人权的享有。如第二节所述, 生态系统服务和生物多样性的损失威胁到广泛的权利, 包括生命权、健康权、食物权、水权、文化权和不受歧视权。因此, 国家负有普遍性义务保护生物多样性, 以防止这些权利遭受侵犯。这项义务包括防止私人行为者损害环境, 企业有责任尊重与生物多样性有关的各项权利(见 A/HRC/25/53, 第 58-61 段)。

34. 各国有权在环境保护与其他正当社会目标之间取得平衡, 但平衡必须是合理的, 绝不应导致不合理和可预见的侵犯人权情况。在环境损害方面, 人权机构已提出有助于澄清是否已取得合理平衡的要素, 包括有关措施是否按上一节所述程序性义务采取, 是否是非倒退性的, 是否是非歧视性的, 以及是否符合国际和国内标准(见 A/HRC/25/53, 第 53-56 段)。最后, 各国应充分执行有关法律, 保护与环境有关的人权。

35. 实质性义务的具体轮廓可能因情况而有所不同。各国的普遍性义务是保护生物多样性, 以利于人们充分享有各种人权, 而人权的充分享有又离不开生物多样性及其支撑的生态系统服务。除这一普遍性义务外, 各国还负有保护生物多样性保存地点或组成部分的具体义务, 履行这些义务是保护特定族群, 包括下一节将要讨论的弱势族群成员的权利所必要的。

36. 各国还应相互合作, 共同保护生物多样性和生态系统服务。如特别报告员以前说过的(见 A/HRC/31/52, 第 42-48 段), 国际合作在保护人权方面通常只起辅助性作用, 但环境损害对人权的某些影响可能触发国际合作义务。这可在各国

⁵³ 全球见证, 《危险之地》(2016 年), 可查阅: www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground。

⁵⁴ 见特别报告员题为“环境人权维护者: 全球危机”的报告, 可查阅: www.universal-rights.org。

的普遍实践中找到答案，具体而言，得到了《联合国宪章》(第五十五条至第五十六条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第二条)的支持。正如各国经常认可的，有效保护生物多样性，与有效减缓气候变化一样，只有通过国际合作才能实现。生物多样性的许多组成部分、生物多样性受到的威胁和生物多样性提供的益处，都具有跨界或全球性特点。

37. 一个多世纪以来，各国签署了一系列条约，保护跨界或跨界迁徙的生物多样性组成部分，例如跨界水体和迁徙动物。⁵⁵ 最近几十年，各国日益认识到生物多样性面临的众多威胁具有跨界特点。生物多样性丧失的直接动因包括：自然栖息地遭到破坏和退化，有价值的植物和动物被过度开采，污染，外来物种侵入和气候变化。有些因素，如气候变化和跨界污染，固然是单一国家无法应对的。即使是栖息地丧失和当地资源过度开发，往往也产生国际影响。例如，在发展中国家偷猎植物和动物多半因为外国市场有需求。为了打击这类国际贩运，各国通过了《濒危野生动植物种国际贸易公约》，但数十亿美元的野生动物非法贸易仍禁而不绝。熟知的例子有为了象牙而杀死大象，为了犀牛角而残害犀牛，还捕获稀有的鸚鵡和海龟当作宠物，砍伐濒危的红木树以做家具。

38. 生物多样性的诸多好处也具有国际性。用世界一些地方的自然资源制作食物和药品，可以惠及其他地方的人们。反之，因生物多样性减少而快速传播的疾病，也可以殃及离最初暴发地很遥远的人们。生物多样性的其他利益可能不太具体，但仍是共同分享的。例如，许多人发现我们这个星球的一些物种是那么迷人 and 有价值，当知道一个物种消失时，失落感油然而生。例如，珊瑚裸尾鼠 (*Melomys rubicola*) 是大堡礁当地唯一的哺乳动物。它在 2016 年的灭绝是第一例气候变化引起的动物物种灭绝。该动物栖息的小岛多次被海平面上升淹没，动物死亡，它们的栖息地也不复存在。⁵⁶

39. 认识到我们都受益于地球上相互交织的生物多样性网络，我们也都在承受生物多样性退化的伤害。为此，各国通过了许多保护协定。⁵⁷ 范围最广泛的协定是《生物多样性公约》，其序言部分确认保护生物多样性是人类共同关切，其目标是“保护生物多样性，持久使用其组成部分，以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益”。各国在这项公约和其他协定中，描绘了保护和可持续利

⁵⁵ 众多例子中有《养护野生动物移栖物种公约》、《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》和《国际捕鲸管制公约》。

⁵⁶ Michael Slezak, “Revealed: first mammal species wiped out by human-induced climate change”, *The Guardian* (14 June 2016).

⁵⁷ 可参见《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》。另见联合国环境规划署，“了解生物多样性相关公约之间的协同作用和主流化”(2016 年)。

用生物多样性的必要步骤。这些措施如果得到执行，将保护生物多样性，从而履行保护与生物多样性息息相关的人权的义务。

40. 一个重大问题是这些协定往往得不到有效执行，目标一再落空。于是，生物多样性仍然在以不可持续的速度减少。生物多样性得不到保护的实例不胜枚举，本报告只叙述执行《生物多样性公约》的一些努力。为了实现既定目标，《公约》要求各缔约方“尽可能和酌情”采取具体措施，包括制定保护和可持续利用生物多样性的国家计划(第 6 条)，查明和监测生物多样性的组成部分和产生(或可能产生)重大不利影响的活动(第 7 条)，采取就地保护和移地保护措施(第 8 条和第 9 条)。此外，《公约》承认决定谁获取遗传资源的权力归各国政府，并订立了准予获取的条款(第 15 条)。《公约》的广泛范围与其几乎得到普遍加入相吻合：它有 196 个缔约方，包括世界上除美利坚合众国之外的所有国家，而美利坚合众国也已签署但尚未批准。

41. 2002 年，《公约》缔约方会议通过了“有效遏制生物多样性丧失”的战略计划。⁵⁸ 各缔约方清楚地描述了各种攸关利害，强调生物多样性是“人类文明赖以存在的基石”。它们指出，“生物多样性在以前所未有的速度减少，威胁着目前所理解的生命形态的存在”，阻碍可持续发展，构成“现代的严峻挑战之一”。⁵⁹ 面对这一实实在在的威胁，各缔约方却通过了一个相当温和的目标：不是遏制，更不用说是扭转生物多样性的损失，只是到 2010 年大幅度降低损失速度。为此，战略计划包括 11 个目标和 21 个子目标。例如，目标 2 是“促进物种多样性的保护”，子目标 2.1 是“恢复、维持某些分类种群物种的种群数量或减少其损失速度”。⁶⁰

42. 2005 年，千年生态系统评估不只是说明生态系统服务对人类福祉的必不可少(见本报告第二节)，还警告人类是在如何迅速毁灭生物多样性。在所调查的 24 种生态系统服务中，有 15 种正在退化或不可持续地利用，如淡水、远洋捕捞、侵蚀的防止和空气及水的净化。评估指出，人类在加快物种灭绝，其速度是自然速度的 1,000 倍，10-30% 的哺乳动物、鸟类和两栖动物物种受到灭绝威胁，至少有四分之一的主要商业鱼类种群在过度捕捞。它还警告说，对生态系统的破坏增加了突然和不可逆转的变化的可能性，如沿海水域出现“死亡区”和渔业的崩溃。报告强调，穷人在不成比例地承担生态系统服务退化所产生的有害影响，从而造成不同人群之间的不公平和差距日益加大，有时成为贫穷和社会冲突的主要因素。⁶¹

⁵⁸ 第 VI/26 号决定，附件，第 2 段。

⁵⁹ 同上，第 3-4 段。

⁶⁰ 第 VII/30 号决定，附件二。

⁶¹ 《生态系统与人类福祉：综述》，第 1-6 页。

43. 2010 年,《生物多样性公约》秘书处发表了《全球生物多样性展望(第三版)》,其中指出,各国完全没有达到大幅度降低生物多样性损失速度的目标,甚至是中等目标。21 个子目标无一实现,只有 4 个子目标取得显著进展。⁶² 秘书处指出了生物多样性持续丧失的种种迹象:作物和牲畜的遗传多样性继续减少;被评估的物种平均而言走向灭绝;自然生境,特别是湿地、盐沼和珊瑚礁在范围和完整性方面继续衰退。尽管一些地区在减缓热带森林和红树林损失速度方面有所建树,但总体而言生态系统的退化和破碎化继续导致生态系统服务的损失。⁶³

44. 秘书处指出,有 170 多个国家制定了国家生物多样性战略和行动计划,“在许多国家,战略的制定带动了更多法律和方案的问世,激励对广泛问题采取行动,包括:消除或控制外来侵入物种;可持续利用生物多样性;保护传统知识和规则,确保本土族群分享到生物勘探的利益,因为生物勘探可能带动新的药品、食品或化妆品申请专利或销售;安全使用生物技术;维护农业中使用的植物和动物的多样性”。⁶⁴ 但是,它也指出,只有较少数缔约方将 2010 年生物多样性目标完全纳入国家战略。此外,几乎没有国家以国家生物多样性战略和行动计划作为将生物多样性纳入更广泛政策和规划进程的有效工具。⁶⁵

45. 为了弥补 2002 年战略计划目标的落空,《公约》缔约方通过了另一个十年战略计划(2011-2020 年)。各缔约方以令人钦佩的坦率承认“生物多样性未能充分融入更广泛的政策、战略、方案和行动之中,因此生物多样性丧失的根本驱动因素没有大幅度减少”。⁶⁶ 它们强调,如果目前趋势继续下去,可能“对人类社会造成严重后果”;还说,除非采取紧急行动,否则“生物多样性支撑的生态系统所提供的广泛服务可能迅速丧失”,并得出结论认为,穷人首当其冲,受影响最大,但无人能够幸免。⁶⁷

46. 为了避免这一结果,目前的战略计划列出 20 个目标,称为“爱知生物多样性目标”,每个目标包括多个子目标。例如,目标 5 是到 2020 年,将所有自然生境(包括森林)的丧失速度至少降低一半,同时大幅度减少生境退化和破碎化程度。目标 11 要求至少将 17%的陆地和内陆水域以及 10%的海岸和海洋区域列为保护区。目标 12 是防止已知受威胁物种遭受灭绝,其保护状况得到改善。

⁶² 《生物多样性公约》秘书处,《全球生物多样性展望(第三版)》(2010 年,蒙特利尔),第 18-19 页。

⁶³ 同上,第 9 页。

⁶⁴ 同上,第 20 页。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 第 X/2 号决定,附件,第 5 段。

⁶⁷ 同上,第 8 段。

47. 2014 年,《公约》秘书处报告了各项目标实现的进展情况。它指出,国际社会可能超过 56 个子目标中的一个,达到其中的 4 个,包括宣布 17% 的陆地为保护区的目标。33 个子目标取得一些进展,但不足以在截止日期之前得以实现。这类目标包括将森林丧失速度减半和保护至少 10% 的海岸及海洋区域。另外 15 个子目标,包括目标 12(受威胁物种)的子目标,或没有显着进展(10 个)或实际上更加恶化(5 个)。⁶⁸ 秘书处得出的明确结论是,生物多样性的状况继续恶化,除非采取更有力行动,否则“爱知生物多样性目标”实现不了。⁶⁹

48. 各国没有达到它们自己订立的保护生物多样性的标准。在许多发展中国家,行动失败多半由于缺乏必要能力,在这种情况下,发达国家和国际机构应当增加对它们的能力建设支持。然而,2016 年 12 月,《公约》缔约方会议注意到“只有少数缔约方在[其国家生物多样性战略和行动计划]中确立了与“爱知生物多样性目标”的雄心和范围相一致的目标”。⁷⁰ 除非各国有效解决生物多样性丧失的驱动因素,包括将保护和可持续利用的义务纳入更广泛的发展政策和措施,否则生物多样性的持续破坏和退化将削弱广泛人权的享有。

C. 对处境脆弱人民的义务

49. 虽然全球不能很好保护生物多样性最终将影响每一个人,但对直接依赖生态系统获取食物、水、燃料和文化的土著人民和其他人已在造成灾难性后果。在世界所有地区,从洪都拉斯的瓜尔喀切河(Gualcarque)到肯尼亚的卡亚森林(Kaya),从柬埔寨的戈公(Koh Kong)到美国的立岩保护区,土著人民和本土族群都在努力保护他们赖以生存的生态系统免遭不可持续发展之害。虽然已取得一些成功,但自然资源的过度开发往往污染了河流和含水层,砍伐了森林,毁灭了他们的圣地,将他们赶出家园。和平抗议常常遭到骚扰、暴力甚至死亡威胁。各国义务不仅保护环境捍卫者,而且保护人类赖以生存的生态系统。

50. 一般来说,各国对特别容易受到环境破坏影响的群体负有更大责任(见 A/HRC/25/53,第 69-78 段)。如第二节所述,土著人民和严重依赖自然满足物质和文化需要的其他人,特别容易受到破坏生态系统行动的影响。各国应确保这些行动,无论是政府还是私营部门的行动,都不妨碍这些群体享有人权,包括生命权、健康权、食物权、水权、住房权和文化权。

⁶⁸ 《生物多样性公约》秘书处,《全球生物多样性展望(第四版)》(2014 年,蒙特利尔),第 17-22 页。See also World Wildlife Fund, *Living Planet Report 2016: Risk and Resilience in a New Era* (Gland, Switzerland, 2016), p. 12 (“On average, monitored [vertebrate] species population abundance declined by 58 per cent between 1970 and 2012.”)。

⁶⁹ 《生物多样性公约》秘书处,《全球生物多样性展望(第四版)》第 10 页。

⁷⁰ 第 XIII/1 号决定,第 6 段。

51. 土著人民权利在国际文书，包括《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)中得到明确承认。人权机构也对土著人民权利做过众多阐述。这里没有必要赘述各国的相应责任，但需要重申，国家有义务承认土著人民在其历来占有的领土上的权利和他们赖以生存的自然资源，确保土著人民从影响其领土或资源的授权活动中获得合理利益，并因这些活动造成的损害而得到有效补救，包括赔偿。各国必须促进土著人民参与与其有关的决策，土著人民领土内的发展或采掘活动未经土著人民自由、事先和知情同意不得进行，只能有少数狭义例外(见 A/HRC/24/41，第 27 段)。

52. 不认同自己为土著人的许多族群也与其历来占有的领土有着密切联系，直接依赖自然来满足物质需要和文化生活。⁷¹ 虽然没有《联合国土著人民权利宣言》这类文书来保护与祖传领土有同样密切联系的这些族群，但各国负有更多义务保护这类情况下的人们不受自然资源开发的伤害。这些保护原则来自多个方面，包括国家尊重和ación这些族群成员人权的一般性义务，因为他们与自然的密切联系使他们享有这些权利的能力容易受到有害环境行动的影响。此外，各国负有更大责任，在发生可能损害与他们密不可分的生态系统的情况时，确保他们享有信息权、参与权、言论和结社自由权以及获得有效补救权，以及保护生态系统本身这一实质性权利。

53. 非土著人和土著人因为其少数群体成员地位，国家对它们负有更多义务。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定，“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利”。人权事务委员会指出，“文化本身以多种形式表现出来，包括与土地资源的使用有联系的特定生活方式，土著人民的情况更是这样”。享有狩猎和捕鱼等传统活动的权利，可能需要“积极的法律保护措施和确保少数群体成员有效参与影响他们的决定的措施”。⁷²

54. 人权事务委员会明确指出，各国不得以牺牲《公约》第二十七条保护的权利为代价来促进经济发展。严重干预对少数族群有重要文化意义的经济活动的措施是否可以接受，取决于该族群成员能否参与这一措施的决策过程，以及他们是否可以继续从其传统经济中获益。委员会指出，“参与决策过程必须是有效的，不仅需要与所涉族群成员协商，还需要这些族群成员的自由、事先和知情同意。此外，措施必须尊重相称原则，以免危及这一族群及其成员的生存”。⁷³

⁷¹ 土著族群与非土著族群之间的界线不总是很明确，《联合国土著人民权利宣言》也没有作出界定。一个关键因素是有关族群自身是否认同为土著人。见 1989 年国际劳工组织《土著和部落人民公约》(第 169 号)第 1 条。

⁷² 关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)，第 7 段。

⁷³ 见第 1457/2006 号来文，“Poma Poma 诉秘鲁”，2009 年 3 月 27 日通过的意见，第 7.3-7.6 段。

55. 对非土著人民和土著人民的保护还可能源于《世界人权宣言》(第二条)和整个人权法承认的不歧视原则。各国必须确保任何措施,包括表面上看没有歧视的措施,不会以种族和民族等受禁止理由对享有人权造成过分影响。⁷⁴ 由于损害生态系统的措施可能对直接依赖生态系统的族群成员享有人权造成不成比例的严重影响,因此各国负有更多义务,确保这些法律和政策符合合法性、必要性和成比例性的要求。

56. 人权机构特别强调,各国应保护人民与其历来占有的领土的特殊关系,因为他们的生计和文化与该领土密不可分。例如,美洲人权法院判定,根据《美洲人权公约》(第 21 条),国家有更多义务保护非洲后裔部落的财产权。由于这些部落拥有自己的习俗,与其祖传领土有特殊关系,法院认为,与土著人民一样,也需要对他们“采取特别措施,保证他们充分行使权利,特别是享有财产权,以保障他们的生存和文化”。⁷⁵ 这些特别措施包括国家有义务承认和保护其在该领土上的共有财产权和历来占用的自然资源。对这项权利的任何限制,只有是以前根据法律确立的,必要的,相称的,并且“旨在实现民主社会的合法目标”,才可接受。⁷⁶ 此外,限制不得剥夺部落或土著族群的生存,需要国家进行评估、协商和惠益分享:对于将产生重大影响的项目,必须获得他们自由、事先和知情同意。⁷⁷ 同样,消除种族歧视委员会也敦促审查林业法律,以便“在保护环境的同时确保尊重少数族裔的生活方式、生计和文化,以及在涉及他们的决定中确保其自由和事先知情同意的权利”。(见 CERD/C/THA/CO/1-3, 第 16 段)。⁷⁸

57. 人权机构继续阐释国家对在生活方式上直接依赖生态系统的非土著人和土著人的责任。⁷⁹ 虽然参照环境损害,特别是生态系统服务丧失来界定这些义务,特别是对其他弱势群体(包括妇女、儿童、老人、残疾人和极端贫困者)的义务还有许多工作要做,但这些义务的概念已经十分清楚,国家和其他机构应该给予考虑。

58. 这些义务不仅适用于旨在开发资源的措施,而且适用于旨在保护资源的措施。土著人民权利问题特别报告员列举了土著人民被迫离开保护区的实例,面临

⁷⁴ 经济、社会和文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009),第 10 段。

⁷⁵ 美洲人权法院,2007 年 11 月 28 日的判决,“Saramaka People 诉苏里南”,第 85 段。除其他来源外,法院援引了国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号),其范围包括部落以及土著人民。

⁷⁶ 同上,第 127 段。另见第 96、115 和 121 段。

⁷⁷ 同上,第 128-140 段。参见美洲人权委员会,“土著人民、非洲族裔和自然资源:在采掘、开发和发展活动中保护人权”(2015 年)。

⁷⁸ 关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年),第 4 段。

⁷⁹ 人权理事会《联合国农民和其他农村地区劳动者权利宣言》问题不限成员名额政府间工作组将提供另一次阐释的机会。

的后果是“边缘化、贫穷、失去生计、粮食无保障、法外处决、与精神圣地的联系中断以及无法诉诸司法和获得补救”(见 A/71/229, 第 51 段)。非土著族群, 包括非洲族裔, 也因保护措施而受到不利影响(见 A/HRC/25/53/Add.1, 第 63 段)。虽然各国应该更努力地保护生物多样性, 但也必须在行动中尊重与其祖传领土有长期密切联系的这些人的人权。⁸⁰

59. 保护最接近自然的人的权利不仅仅是人权法所要求的; 也常常是保护生物多样性的最好或唯一方法。生活在生物多样性富集的生态系统中人们的知识和实践对于这些生态系统的保护和可持续利用至关重要。据估计, 土著人民和本土族群的领土和区域(出于历史原因, 称为“土著和本土族群保护区”)至少与政府管理的保护区的土地面积相当。⁸¹ 保护土著人民和本土族群人权已证明可产生改善生态系统和生物多样性的效果。⁸² 相反, 为了保护生物多样性而将他们赶出保护区通常结果恰恰相反。⁸³ 总之, 尊重人权应该视为环境保护的补充, 而不是抵触。⁸⁴

60. 国际和国家机构已认识到尊重密切依赖自然资源的土著人民和本土族群的权利以及支持他们努力保护和可持续利用生物多样性的重要性。⁸⁵ 例如, 《生物多样性公约》第 8 条(j)款要求每个国家, “依照国家立法”, “尊重、保存和维持土著和地方社区体现传统生活方式而与生物多样性的保护和持久使用相关的知识、创新和做法”, 促进其广泛应用, 鼓励公平地分享惠益。第 10 条(c)款敦促缔约方保障并鼓励那些按照传统文化惯例而且符合保护或持久使用要求的生物资源习惯使用方式。《公约》缔约国不断补充这些规定, 包括通过了《生物多样性公约关于获取遗传资源以及公正和公平地分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》。《议定书》规定, 在获取与遗传资源有关传统知识时, 需得到这些土著和本土族群的事先知情同意或批准及参与(第 7 条), 并要求缔约方采取步骤, 确保

⁸⁰ 见非洲人权和人民权利委员会, “Endorois 人福祉委员会诉肯尼亚”, 第 276/2003 号(2010 年); 美洲人权法院, “Kaliña 和 Lokono 人诉苏里南”, 2015 年 11 月 25 日的判决。

⁸¹ Ashish Kothari and others, *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities* (secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, 2012), p. 30.

⁸² See, e.g., World Resources Institute, *Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon* (2016).

⁸³ See Marc Galvin and Tobias Haller, eds., *People, Protected Areas and Global Change: Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe* (2008).

⁸⁴ See *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, para. 173.

⁸⁵ 参见经修订的《世界银行环境和社会框架》, 其保障措施包含自由、事先和知情同意的要求, 涵盖“撒哈拉以南非洲历来服务不足的传统当地社区”以及土著人民; 国际刑事法院检察官办公室 2016 年 9 月发表声明说, 它将特别考虑起诉源于或造成以下情况的违反《罗马规约》罪行, 如“破坏环境、非法开采自然资源或非法剥夺土地”; 《保护非物质文化遗产公约》; 粮食及农业组织《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》; 2006 年《印度森林权利法》。

同持有与遗传资源相关的传统知识的土著和本土族群公正和公平地分享利用此种知识所产生的惠益(第 5 条)。

61. 缔约方大会还作出了一些其他决定，承认和支持土著人民和本土族群在保护生物多样性方面的作用，⁸⁶ 包括鼓励《公约》缔约方支持土著和本土族群保护区的管理。⁸⁷ 2011-2020 年战略计划(见上文第 45-46 段)包含了在考虑到土著和本土族群以及妇女、穷人和弱势群体需要情况下恢复和保护提供基本服务的生态系统的目标(目标 14)，以及在执行《公约》时尊重和充分纳入土著和本土族群传统知识和做法的目标(目标 18)。一些国家报告说，它们在支持自然资源的传统性和参与性管理方面取得了重大进展。⁸⁸

62. 保护组织还大力尊重和支持土著人民和本土族群权利。国际自然保护联盟(自然保护联盟)是一个拥有 1,000 多个成员的伞状组织，包括国家、政府机构和民间社会组织。它 2003 年在德班召开世界公园大会，通过了保护区管理的新范例。为了取代排外的“堡垒”式保护模式，《德班协定》特别宣布保护区的建立和管理应完全尊重土著人民和本土族群的权利(见 A/71/229, 第 39-41)。随后召开的世界自然保护联盟世界公园大会和世界保护大会继续认可和发展这种方法，包括继续支持土著和本土族群保护区。

63. 然而，尽管作出这些努力，但执行工作仍存在巨大差距。2016 年 12 月，《生物多样性公约》缔约方大会注意到“在国家一级实施爱知生物多样性目标 18 和 14 方面，在将第 8 条(j)款和相关规定纳入《公约》各方面工作主流，包括能力发展和土著人民及本土族群参与《公约》工作等方面，进展有限”；还关切地注意到只有少数国家的生物多样性战略和行动计划专门提到土著人民和本土族群或传统的可持续使用方式。⁸⁹ 同样，土著人民权利问题特别报告员指出了“德班承诺”执行的缺点，包括自然保护联盟和大多数其他保护组织未能建立有效的申诉机制(见 A/71/229, 第 49 段)。在积极方面，2016 年世界保护大会修订了自然保护联盟章程，使土著人民组织更容易加入该联盟，从而密切与保护组织的联系。

64. 支持土著人民和本土族群的其他良好做法也值得强调和推广。由联合国开发计划署执行的全球环境基金小额赠款方案是一个很好范例。过去 25 年来，在 125 多个国家资助了 20,000 个项目，每笔赠款平均约 25,000 美元。近一半赠款支持旨在保护和可持续利用生物多样性的土著人民和本土族群活动。特别报告员

⁸⁶ 见第 XIII/18 号决定，其中载有关于确保土著人民和当地社区自由、事先和知情同意或批准和参与的措施的 Mo'otz Kuxtal 自愿准则；第 VII/16 号决定，其中载有关于进行社会和环境评估的 Akwé Kon 自愿准则。

⁸⁷ 见第 XII/12 号决定和第 VII/28 号决定。

⁸⁸ 《生物多样性公约》秘书处，《全球生物多样性展望(第四版)》，第 85 和 115 页。

⁸⁹ 第 XIII/1 号决定，第 8-9 段。

访问马达加斯加时目睹了一笔赠款如何直接帮助本土族群保护濒危野生动物。另一个极好做法是开发计划署的“赤道倡议”。它通过建立地方能力，分享良好做法和发放年度赤道奖来认可成功，努力支持地方的可持续发展解决方案。⁹⁰

四. 结论和建议

65. 生物多样性是生态系统服务所必需的，而生态系统服务又是充分享有广泛人权，包括生命权、健康权、食物权、水权和文化权利的前提。为了保护人权，各国普遍义务保护生态系统和生物多样性。

66. 世界各地的生物多样性正在迅速恶化和遭到破坏，将对人类福祉造成严重和深远的影响。从人权视角分析这一问题：

- (a) 有助于说明生物多样性丧失如何影响人权的充分享有；
- (b) 强化保护生物多样性的迫切需要；
- (c) 有助于促进生物多样性保护和可持续利用的政策协调和合法性。

67. 在程序性义务方面，各国应该：

- (a) 评估可能影响生物多样性的所有拟议项目和政策的社会和环境影响；
- (b) 提供生物多样性的信息，包括提案的环境和社会评估结果，并确保以公众了解的语言提供相关信息；
- (c) 规定公众应该参与生物多样性的相关决策，并为此种参与提供便利；
- (d) 就生物多样性的丧失和退化提供有效补救机会。

68. 各国应认识到生物多样性维护者也是人权维护者，执行人权维护者处境问题特别报告员关于为人权维护者提供安全和有利环境的建议(见 A/HRC/25/55)，特别是为环境人权维护者提供此类环境的建议(见 A/71/281)。

69. 在实质性义务方面，各国应建立保护生物多样性的法律和体制框架，以便：

- (a) 监管私营部门和政府机构对生物多样性的损害；
- (b) 采用和实施符合国际标准、不倒退和非歧视性的标准，尊重和特别容易受生物多样性和生态系统服务丧失影响的人的权利。

70. 各国已通过各种保护生物多样性的协定和倡议，包括在《生物多样性公约》之下制定的 2011-2020 年全面战略计划。然而，各国未能实现战略计划的目标。各国应加倍努力实现这些目标，包括确保国家生物多样性战略和行动计划反

⁹⁰ 见 <https://sgp.undp.org> and www.equatorinitiative.org。

映必要的范围和雄心。捐助国和捐助组织应增加支助，确保所有国家都有能力实现这些指标，保障措施应确保与生物多样性有关的项目不侵犯人权。

71. 各国必须做出更大努力，尊重和保护最易受生物多样性退化和丧失影响的人的权利。各国应认识到，拥有不同文化传统并与祖传领土有着密切物质和文化联系的非土著少数族群成员享有与土著人民相似(但不完全相同)的权利，各国应尊重和保护它们的权利以及土著人民的权利。各国应支持土著人民和本土族群保护生物多样性的努力，包括建立土著和本土族群保护区，并认识到土著人民和本土族群的传统知识和承诺往往使它们最有能力这样做。

72. 企业在与生物多样性有关的行动中应该尊重人权，包括：

(a) 在可能影响生物多样性和生态系统的所有行动中，遵守《工商业与人权指导原则》；

(b) 遵守 Akwé: Kon 自愿准则；

(c) 执行土著人民权利问题特别报告员关于采掘活动问题的建议(A/HRC/24/41)；

(d) 不在保护区或土著和本土族群保护区寻求或利用特许经营权。

73. 保护组织应加强努力，履行其对基于权利的保护方针的承诺，包括执行土著人民权利问题特别报告员的建议(见 A/71/229, 第 77-82 段)，并：

(a) 分享良好做法；

(b) 与人权组织建立更积极的伙伴关系；

(c) 进行人权影响评估；

(d) 建立有效的申诉机制。
