



人权理事会

第五十二届会议

2023年2月27日至3月31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、社会及文化权利，包括发展权

关于人权与环境养护在预防未来大流行病方面的作用的专家 研讨会摘要

与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员的 报告

概要

与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员戴维·博伊德依照人权理事会第 46/7 号决议提交本报告。特别报告员在报告中总结了他于 2022 年 10 月 24 日和 25 日召集的专家研讨会的要点。研讨会的重点是从冠状病毒病(COVID-19)大流行中吸取的经验教训以及与人权、大流行病预防及解决导致人畜共患病激增的环境动因有关的挑战、良好做法和机遇。本报告载有关于采取基于人权的行动来减少未来大流行病风险的建议。



一. 引言

1. 尽管 COVID-19 大流行造成了毁灭性后果，人类正在梦游般地走向未来大流行病。¹ 各国未能解决促使人畜共患病暴发激增的环境风险因素。毁林、农业扩张、野生生物贸易和集约化畜牧业生产正在增加人与动物的互动，并随之加剧溢出风险。气候变化正在影响媒介传播疾病的地理范围，这些疾病包括疟疾、寨卡病毒病、登革热和基孔肯雅热等蚊媒传播疾病。近几十年来，这些环境风险因素导致人畜共患病激增，包括埃博拉病毒病、艾滋病毒/艾滋病、严重急性呼吸系统综合征、中东呼吸系统综合征、马尔堡病毒病、尼帕病毒病和许多其他疾病。

2. 各国未能充分解决这些风险因素，因而未能履行其人权义务。数十亿人遭受了 COVID-19 大流行的不利影响。相反，实现人权，包括享有清洁、健康和可持续环境、保健、水、卫生设施和食物的权利将确保拥有能够抵御疾病的健康人口以及人畜共患病不太可能溢出的健康生态系统。在预防大流行病方面采用基于人权的强有力方法可促进加速环境行动，强调受影响社区参与决策的重要性并确保优先考虑最弱势和边缘化人口。

3. 正如几十年来所做的那样，科学家们继续就人畜共患病、特别是冠状病毒的危险发出严峻警告，并强调亟需采取有效的预防措施。² 尽管为应对 COVID-19 大流行确定了若干重要的国际举措，以加强预防、防范、应对和恢复措施，但没有任何举措充分关注环境养护和人权。包括全球防范工作监测委员会(世界银行和世界卫生组织(世卫组织)的联合项目)、大流行防范和应对独立小组以及二十国集团防范和应对大流行病全球公共资源筹资问题高级别独立小组在内的重大举措在很大程度上忽视了预防溢出这一关键问题。³ 本报告中的建议旨在纠正这一明显的疏忽。

4. 人权理事会第 46/7 号决议请与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员召集一次关于人权与环境养护在预防未来大流行病方面的作用的专家研讨会，并向理事会第五十二届会议提交研讨会报告。为满足这一要求，特别报告员戴维·博伊德于 2022 年 10 月 24 日和 25 日在日内瓦组织了一次为期一天半的专家研讨会，讨论基于环境和人权的大流行病预防方法。与会者

¹ P. Daszak and others, *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics: Workshop Report* (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services pandemic report) (Bonn, 2020)。另见 [A/HRC/34/49](#) 和 [A/74/161](#)。

² David Quammen, *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic* (New York, W.W. Norton and Company, 2012), p. 512.

³ 见 https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf。

包括来自各国、世卫组织和联合国环境规划署(环境署)等国际组织、民间社会组织和学术界的代表。方案⁴和概念说明⁵可在特别报告员的网站上查阅。

5. 研讨会会有三个目标：(a) 审查共同挑战和经验教训，包括未能预防 COVID-19 的教训；(b) 确定减少溢出和人畜共患病风险的良好做法和前进方向；(c) 为采取基于人权的方法来预防大流行病提出建议。

6. 研讨会与会者拥有从人权到环境养护到公共卫生的丰富经验，他们一致认为，人权和环境必须是未来预防大流行病战略的核心。正如本报告通篇强调的那样，采取基于人权的方法处理人畜共患病暴发的环境动因是最有效、最高效和最公平的前进道路。

二. COVID-19：一场人权灾难

7. COVID-19 大流行加剧了人权保护方面的深刻和结构性差距。大流行病对生命权、健康权、食物权、水权、教育权和适当生活水准权等基本人权产生了灾难性影响。近 700 万例死亡已被正式归因于 COVID-19，而超额死亡(高于过去三年预期数字)估计将达到额外 1 000 万例。大流行的影响分布不均；边缘化和弱势群体不仅面临病毒本身带来的更大风险，而且还受到并将继续受到控制病毒措施的最严重影响。

8. COVID-19 引发了一个多世纪以来最大的全球经济危机，将 1.15 亿人推入极端贫困，逆转了数十年的减贫努力并加剧了社会经济不平等。⁶ COVID-19 对少数种族和族裔群体产生了过度影响，他们的死亡率往往是白人或其他种族群体的两倍。⁷ 数十亿人，主要是在全球南方，无法获得疫苗。关于 COVID-19 起源的种族主义言论使反亚裔暴力和歧视出现令人不安的增长。⁸ 世卫组织在一份公告中特别提及这种言论，恳请人们使用“有意选择以避免污名化”的疾病官方名称。⁹ 总体而言，弱势群体在大流行病对人权的负面影响中首当其冲。

9. 各国为减缓病毒传播而采取的紧急措施对人们享有人权产生了严重影响。¹⁰ 国际人权法、特别是《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减

⁴ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/2022-12-20/2023-prevention-of-future-pandemics-draft-programme.docx>。

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/2022-12-20/2023-prevention-of-future-pandemics-draft-concept-note.docx>。

⁶ 世界银行，《2022 年世界发展报告：金融为公平复苏护航》(2022 年，华盛顿特区)。

⁷ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“迫切需要消除冠状病毒病对少数种族和族裔的过度影响——巴切莱特”，新闻稿，2020 年 6 月 2 日。

⁸ 人权高专办，“如果我们保持沉默，暴力行为将延续”，2022 年 3 月 25 日。

⁹ 见 <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid19-stigma-guide.pdf>。

¹⁰ A/HRC/46/19，第 2 段。

条款的锡拉库扎原则》确认在严重突发公共卫生事件期间可对人权施加限制。¹¹ 然而，上述限制必须有法律依据，绝对必要，基于科学依据，具有时限，既非任意亦不歧视，而且须与实现目标相称。虽然封锁有效帮助控制了 COVID-19 的暴发，但导致了广泛失业，阻断了获取食物和教育的机会，并使妇女、老年人、土著人民、少数民族和族裔群体、LGBTQ+ 人群、残疾人和儿童等弱势群体遭受了更多的孤立和暴力。¹² 没有清洁水以及生活在贫困或拥挤住房中的民众无法采取为阻止 COVID-19 传播而建议的措施，如勤洗手和保持身体距离。¹³ 大多数国家面对 COVID-19 大流行措手不及。这些国家应对措施的不足突显了大流行病预防行动严重不足、缺乏防范以及影响广大民众的基本健康问题造成的后果。在突发事件应急计划和行动中很少充分顾及人权义务。

10. 讨论还承认 COVID-19 对参与权的破坏性影响，包括对获取信息、公众参与和诉诸司法的影响。沟通不畅和大流行病应对决策过程中公众参与有限导致公共卫生成果不佳。信息获取受到广泛限制，有些国家对现有 COVID-19 健康数据设限，而且不允许对政府大流行病应对措施持批判态度的卫生工作者、人权维护者和活动人士发声。¹⁴ 随着世界走向网络化，沟通和参与机会受到的影响尤其严重，没有可靠或负担得起的互联网接入的民众的切实参与能力受限。各国也基本上未能阻止有关大流行病和 COVID-19 疫苗的虚假信息的大肆传播。

11. 诉诸司法也受到 COVID-19 大流行的负面影响。法院采取社交距离和隔离措施进行线上办公，限制了一些人诉诸司法的机会。在一些国家，法院保护人权的能力似乎有限，对政府行动采取唯唯诺诺的态度。¹⁵ 一些立法者以 COVID-19 为借口，限制公众通过立法和条例追究决策者责任。例如，在一些国家，环境保护立法中的保障措施出现倒退，特别是在公众参与、环境决策中排斥某些民众以及获取信息的障碍方面。¹⁶ 立法者和环境监管者还以大流行病恢复工作为借口，在没有充分的环境或人权影响评估的情况下加快核准高风险工业活动。这些环境倒退违反了不倒退的基本人权原则。

12. 环境状况特别重要，因为人畜共患病大流行风险与环境因素密切相关。土地用途变化、农业扩张、畜牧业集约化、毁林、气候变化、生物多样性丧失以及野生生物贸易和消费正在增加溢出风险。¹⁷ 各国在各项多边环境协定中已承诺解决其中许多因素。¹⁸ 然而，与会者指出，各国作出的许多国际承诺尚未兑现，意味

¹¹ 见 E/CN.4/1985/4。

¹² 见 A/HRC/46/19。

¹³ 联合国，“COVID-19 和人权：我们同舟共济”（2020），第 7 页。

¹⁴ A/HRC/46/19，第 19-20 段。

¹⁵ 见 COVID-19 诉讼数据库，可查阅：<https://www.covid19litigation.org/case-index/database-charts>。

¹⁶ 联合国环境规划署（环境署）和人权高专办，《COVID-19 及其对东南亚环境人权维护者和环境保护的影响：2020 年区域立法和政治趋势分析》（联合国出版物，2021 年）。

¹⁷ P. Daszak and others, *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics: Workshop Report*.

¹⁸ 例如，见《巴黎协定》和《生物多样性公约》。

着国际社会的环境保护和大流行病预防力度不足。各国在环境和大流行病风险方面负有不同程度的责任，这些风险在世界各地的分布不均。面临最大威胁以及在上述威胁成为现实时人权随之受到最严重侵犯的群体往往是脆弱和边缘化社区，他们的复原力最弱，教育、能力和资源的配备最差。

13. COVID-19 必须唤醒人类，将更多的关注和资源用于预防未来大流行病。经验教训表明，目前预防大流行病的方法不足，解决地球环境危机缺乏进展，在环境养护和预防大流行病方面未能采取基于人权的方法。基于人权的方法是加速保护环境行动、应对气候变化和保护生物多样性的催化剂，因而能减少未来大流行病风险。人权还提供了一系列机制和程序，可以藉此对国家进行问责。以权利为基础的办还注重弱势和边缘化群体的困境，确保他们的需求得到优先考虑。人畜共患病的暴发频率正在增加，国际社会必须从侧重于遏制这些疾病的被动对策转向预防溢出的主动对策。¹⁹

三. 预防未来大流行病的重要性

14. 尽管世界专注于应对 COVID-19 大流行并从中恢复，但对预防大流行病的关注较少。人畜共患病估计占新生疾病的 70%，几乎与所有已知大流行病相关。²⁰ 在被认为存在于哺乳动物和鸟类宿主的 170 万种未被发现的病毒中，估计近一半可能具有感染人类的能力。²¹ 随着人类继续破坏生态系统并削弱其运作能力，随着人口增长并扩展到野生生物生境，随着用于肉类和奶制品生产的动物饲养数量激增，人与动物的接触增加，溢出风险也有所增加。

15. 与会者还对不断增长的反向传播风险发出警告，即感染人类的病原体随后再次感染其他家养或野生动物。随着溢出风险增加，反向传播风险也在增加。反向传播导致出现新的人畜共患病滋生地——病原体在此前并未出现的地方生活、生长和繁殖的生境——增加了引发大流行病的风险。这可能导致新的疾病载体——将病原体传播给其他生物机体的有机体——扩大可能发生人畜共患病溢出的地区范围。

16. 尽管普遍错误认为人类脱离于自然界的其他部分并且更优越，现实情况是人类健康与动物健康和环境息息相关。改善环境和动物健康应在预防大流行病方面发挥关键作用。在研讨会期间，与会者强调，纵观人类历史上的主要大流行病，几乎所有大流行病都起源于野生生物，病原体在家养动物身上停留，然后溢出到人类。与会者指出，一旦科学家掌握特定的流行病学途径，即人畜共患病的来源及其从动物转至人类的情况，就更容易应对疾病发生和预防大流行病。因此，确定这些路径至关重要。

¹⁹ Aaron S. Bernstein and others, “The costs and benefits of primary prevention of zoonotic pandemics”, *Science Advances*, vol. 8, No. 5 (February 2022), p. 1.

²⁰ P. Daszak and others, *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics: Workshop Report*, p. 2.

²¹ 同上。

17. 虽然科学知识总是有限，但与会者强调指出，关于人畜共患病的环境动因有令人信服的证据。在这方面，预防原则很重要，与会者指出，当存在严重或不可逆损害的威胁时，不应以缺乏充分的科学定论为借口，推迟采取保护环境、安全和公共卫生的行动。²² 例如，在 COVID-19 大流行之前，许多科学家曾呼吁采取紧急行动应对冠状病毒带来的风险。

18. 2003 年，世界躲过了导致严重急性呼吸综合症的冠状病毒。鉴于有证据表明严重急性呼吸综合征起源于广东省，中国政府迅速采取行动，关闭湿货市场，限制高危野生生物物种的商业贸易。²³ 遗憾的是，这些强有力和有效的限制措施最终松动，开启了 COVID-19 的大门。如果国家当局就研究人员关于冠状病毒对人类健康构成巨大威胁的警告采取行动，本可预防或显著缓解 COVID-19 大流行。

19. 在制定法律、政策、战略和方案时必须优先考虑环境风险因素，以防止溢出、出现和蔓延。这样将降低未来大流行病的风险，有效保护所有人——富人和穷人，来自北方和南方，东方和西方的人。因此，预防大流行病是比防范和应对更公平的办法，后者不可避免地取决于特定国家能够调动多少资源来应对大流行病。

20. 与会者讨论了生物多样性的丧失，这与溢出风险增加直接相关。例如，研究表明，在本地鸟类多样性程度较高的北美区域，西尼罗病毒感染率较低，而在本地鸟类多样性程度较低的地区，西尼罗病毒感染率较高。停止毁林和农业扩张可以保持天然的环境屏障，限制野生动物、家畜和人类之间的接触，从而有助于预防大流行病。

21. 还需要解决大规模商业化野生生物贸易带来的风险。长途运输的笼中动物免疫系统低下，环境肮脏，过度拥挤而且往往与其他动物物种距离很近，这为新病原体的滋生提供了理想条件。在关于预防大流行病的全球政策讨论中，相关风险未得到足够的关注。

22. 农业扩张侵占野生生物生境以种植作物并使用土地开展集约化畜牧业生产，从而加剧了大流行病风险。今天地球上绝大多数哺乳动物和鸟类均为家养，而非野生。家养动物、特别是家畜与人畜共患病的发生和传播密切相关。主要的例子包括禽流感 and 猪流感的各种毒株。

23. 虽然畜牧部门是问题的一部分，但与会者强调，它可以成为解决办法的一部分。许多人依靠牲畜获得食物和生计，因此，各项行动必须同时提高畜牧部门的可持续性和获得营养食品的机会。与会者讨论了在牲畜生产中加强生物安全的重要性。生物安全是指农民和粮食生产者为了保护消费者免受被污染食品和食品传播疾病之害而采取的措施。²⁴ 例如，改善负担得起的牲畜兽医服务机会可降低溢出风险。

²² 《关于环境与发展的里约宣言》，原则 15。

²³ 见 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7169858/>。

²⁴ 联合国粮农组织(粮农组织)和《国际植物保护公约》，“粮食和农业的生物安全”。

24. 与会者讨论了减轻环境压力的其他粮食体系倡议。通过防止粮食浪费和粮食损失，可以减少农业扩张造成的溢出风险。与会者强调了联合国粮食及农业组织(粮农组织)与各国政府为防止粮食浪费和粮食损失而开展的工作。粮农组织农民田间学校方案促进更可持续和更有营养的生产。²⁵ 由于农业扩张的很大一部分关乎牲畜和饲料作物，必须努力促进更多采用以植物为主的饮食，特别是在人均肉类消费量极高的高收入国家。植物性饮食对人类、生态和动物健康颇有裨益。²⁶

25. 针对环境动因的以权利为基础的大流行病预防不仅是最公平的前进道路，也是最经济的道路。大流行病的代价惨重。国际货币基金组织(基金组织)估计，到2024年底，COVID-19将给全球经济造成12.5万亿美元的生命损失和经济破坏。²⁷ 这是一个保守的估计数，并未考虑隔离要求(如关闭学校)引发的心理影响等隐性成本。另一方面，投资于大流行病预防战略和减少溢出风险可以大幅减少这些代价。据专家估计，预防大流行病的年度费用为200亿至300亿美元，仅占未来大流行病预期代价的一小部分。²⁸ 基金组织指出，采取预防而不仅是应对和恢复行动具有“非常明确”的经济理由。²⁹ 与会者强调指出，经济分析应当是人权考虑的“附加因素”，而不是推动大流行病预防投资的唯一因素。

26. 通过投资于大流行病的初级预防，还可实现巨大的共同效益。例如，减少毁林不仅可以抑制新生和已知病原体的出现，还可防止温室气体排放，保护水供应的完整性，养护生物多样性，如果处理得当，还可保护土著权利。

四. 采取以权利为基础的行动来解决人畜共患病溢出的主要动因

27. 与会者一再强调，可以采取以权利为基础的具体行动，解决人畜共患病溢出的环境动因。这次讨论确定，需要采取各种方法，确认人类健康、动物健康和生态系统健康之间具有不可分割的关联性，而且每一项都可在预防大流行病方面发挥作用。与会者一致认为，一个确保生命权、健康权、食物权、水权、卫生权、适足生计权、清洁、健康和可持续环境权、信息权、公众参与权和诉诸司法权的基于人权的强有力框架将有助于有效和公平地预防大流行病。

28. 基于人权的方法强调大流行病的风险和负担分布不均，一些社区和国家比其他社区和国家需要更多的支助。顾名思义，应对和预防大流行病将始终是一项需要国际协调与合作的跨界挑战。预防大流行病特别要求国家承担责任，审查国家

²⁵ 见 <https://www.fao.org/farmer-field-schools/home/en/>。

²⁶ Marco Springmann and others, “Health and nutritional aspects of sustainable diet strategies and their association with environmental impacts: a global modelling analysis with country-level detail”, *The Lancet Planetary Health*, vol. 2, No. 10 (October 2018).

²⁷ Reuters, “IMF sees cost of COVID pandemic rising beyond \$12.5 trillion estimate”, 20 January 2022.

²⁸ Aaron S. Bernstein and others, “The costs and benefits of primary prevention of zoonotic pandemics”, p. 2.

²⁹ Jay Patel and Devi Sridhar, “Toward better pandemic preparedness”, *Finance and Development* (December 2021).

行为和疏忽的跨国影响。只有通过多边主义以及基于人权的养护和预防大流行病的方法，我们才能找到有效和公平的前进方向。

29. 与会者讨论了审查全球北方富人过度消费资源给全球南方人民和自然造成的有害后果的必要性。例如，对牛肉及生产饲料作物的大型单一种植园的高度需求推动了农业扩张、牲畜集约化和毁林。这些活动对土著人民、生物多样性、生态系统健康和人权产生了极大的负面影响。与会者提到非政府组织 Humane Being 向欧洲人权法院提出的一项申请，其中称大不列颠及北爱尔兰联合王国违反《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》），未能解决气候危机、未来大流行病以及工厂化农业所致抗生素耐药性等相互关联的风险。Humane Being 声称，联合王国消费者对肉类的需求催生了工厂化农场，这些农场的饲料需求导致世界其他地区出现破坏性毁林。³⁰

30. 为使粮食生产更安全和更易获得、特别是关注难以获得食物权的人，以权利为基础的行动包括加强生物安全，严格执行适用于畜牧业的健康、职业和环境标准，推动富裕国家转向以植物为主的饮食以及减少粮食浪费。

31. 虽然各国承担预防大流行病的主要责任，但非国家行为体、特别是企业也可发挥重要作用。与会者讨论了人权和环境尽责的概念及其在保障弱势和边缘化群体的权利、确保环境健康和提高流行病抵御能力方面的作用。企业是生物多样性丧失和环境退化的主要动因，而生物多样性丧失和环境退化又是溢出的动因。迫切需要强有力、具有法律约束力的规则，迫使企业以负责任的方式行事。与会者着重指出，欧洲联盟正在制定一项关于人权和环境尽责的新指令，目的是“促进可持续和负责任的企业行为，并将人权和环境考虑因素纳入公司业务和企业治理”。³¹ 该指令应会对欧洲联盟内外的商业活动和价值链产生重大影响。如果得到有效执行，它应能缓解加剧全球南方环境退化、未来大流行病风险和侵犯人权行为的一些动因。

32. 与会者告诫说，虽然有必要在国家一级制定规范企业活动和责任的立法，但也在地方一级采取许多执行步骤。这需要包括土著人民在内的许多不同社区的参与和赋权。

33. 研讨会的讨论包括强烈呼吁确保为预防大流行病而执行的政策和措施本身不违反人权标准。例如，对野生生物贸易的过度广泛限制可能损害依赖这一活动的社区的食物权和适足生计权，加剧贫困和饥饿。如前所述，与会者还对以 COVID-19 大流行为借口采取违背人权义务的倒退措施的国家行动表示关切，例如在核准破坏环境的工业活动时规避公众参与。

³⁰ Vegan FTA, “Campaigners take the world’s first legal case against factory farming to Europe’s highest court”, 29 July 2022, available at <https://veganfta.com/2022/07/29/campaigners-take-the-worlds-first-legal-case-against-factory-farming-to-europes-highest-court/>.

³¹ 欧洲联盟，“企业可持续性尽职调查”，可查阅：https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en。

34. 有人建议，应加强各国在突发事件中适用的指南，如《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》，以确保在突发事件中的行动关注人权，防止政府越权。这些修订应纳入与环境保护、气候变化和预防大流行病有关的人权义务和承诺。在国家利用突发事件和突发事件指南为其行动辩护时，还需要提高透明度，以确保各国在突发事件中尊重其人权义务。

35. 与会者一致认为，预防大流行病的行动需要适应各个社区的社会、文化、环境和经济现实情况。实施无差别禁令或其他影响深远的政策可能导致意想不到的后果，增加而非减少大流行病的风险。了解当地情况并根据这些情况定制政策需要当地社区的充分和积极参与。这反过来又要求人们能够获取信息，包括关于人畜共患病和大流行病风险的环境动因的科学指导。与会者指出，只有各国政府进行明确和透明沟通以及政府及时采取揭露误导性和不准确信息的应对措施，才有可能获取信息。

36. 预防大流行病的以权利为基础的行动必须以尊重、保护和实现土著权利的方式，具体征询土著人民的意见并让其切实参与。与会者强调指出，必须在法律上承认和切实落实土著人民的土地、资源和文化权利，这些权利本身是重要目标，而且对环境养护以及保障人类、野生生物和生态系统健康具有重要贡献。传统土著知识对于填补人畜共患病发生、森林管理和基于自然的气候危机解决方案方面的科学知识空白至关重要。

37. 《联合国土著人民权利宣言》承认并申明，尊重土著知识、文化和传统习俗有助于公正和可持续的发展。与会者强调了拉丁美洲土著人民有效治理森林的例子，并援引粮农组织的一份报告，其中说明土著领地的毁林率比其他地方低 50%。³² 与会者指出，土著管理是保护大面积森林的最具成本效益的方式，尊重和维护土著人民在预防大流行病方面的权利是国家的义务，而非一种选择。

38. 另一项讨论涉及不同类型的野生生物贸易、外来宠物贸易和用于科学研究的动物贸易，包括灵长类，以及如何为减少这些活动造成的溢出风险而采取基于人权的行动。野生生物贸易助长了病毒混合和新人畜共患病病原体的出现。某些类型的跨界野生生物贸易现被视为跨国犯罪，如受威胁和濒危物种贸易——这一因素应能加强各国在应对这一特定大流行病动因方面的合作。在预防大流行病方面没有对全球野生生物贸易给予足够的关注。需要加强对野生生物贸易的监督和监管，并加强执行打击此类贸易的法律和政策。

39. 与会者强调，需要区分大规模国际野生生物贸易和以社区为基础的野生生物贸易，社区做法涵盖的地理范围有限，并经过很长的时间和多个世代获得了豁免。与会者强调指出，应以尊重人权和社区做法的方式监测和执行野生生物贸易。与会者一致认为，在制定和实施野生生物贸易监管机制时，各国必须与受影响社区

³² 粮农组织以及拉丁美洲和加勒比土著人民发展基金，“土著和部落人民的森林治理：拉丁美洲和加勒比气候行动机会”（粮农组织，2021 年），第 29 页。

协商，尊重土著人民自由、事先和知情同意的权利，考虑到社会经济背景，并对一刀切措施持谨慎态度。换言之，必须在条例与人权之间取得平衡。

40. 与会者强调，需要加大对科学研究的投资，以协助了解大流行病风险的传播途径和热点，从而将预防工作聚焦于风险最高的区域。他们还指出，缺乏适当的监管框架来治理实验室研究，包括有意改变人畜共患病病原体的实验。虽然与会者澄清说无意限制科学，但他们强调指出，安全必须是一个优先事项，科学程序必须透明。

41. 对实施“同一健康”的支持不断增加，这是一种公共卫生方法，旨在解决需要多部门和跨学科合作的复杂问题。“同一健康”促进对人类、环境和动物健康采取综合方法，重点投资于非常有效预防人畜共患病暴发的战略。与会者表示大力支持“同一健康”方法，但强调在执行方面存在重大的财政和人力资源挑战。然而，与会者也指出，这些挑战为能力建设提供了机遇，需要地方政府的承诺和决策者的参与。国际社会应为低收入国家实施“同一健康”方法提供财政资源和支助。与会者还强调指出，如果不对卫生保健进行基本投资，就无法执行这一方法。

42. 2022年10月，粮农组织、环境署、世卫组织和世界动物卫生组织发布了《“同一健康”联合行动计划》。³³ 这是实施“同一健康”的五年计划，有六个行动轨道。针对每一个轨道，该计划概述了旨在加强负责人类、动物和环境健康的各部门之间协调、能力建设、沟通、监测和评价的活动。该计划的长期目标是确保世界更好地预测、预防和应对健康问题，同时推进可持续发展。在第一个行动轨道下，四个组织承诺“制定框架、方法、准则和工具，为其“同一健康”方法提供信息，并加强成员、会员国和缔约国在区域、国家和地方各级实施该方法的能力”。³⁴ 然而，执行工作最终取决于各国。

43. 讨论的另一个议题是与拟议国际大流行病文书有关的现行进程，这是世卫组织牵头的一项举措。谈判的目的是创建一个具有法律约束力的公约、协定或其他国际文书，以加强大流行病的预防、防范和应对。与会者认为，这一进程在公众参与方面很薄弱，并对将人权纳入条约的程度表示关切。与会者批评世卫组织没有始终如一地考虑人权，或达到起草一份有效和公平的大流行病文书所需的考虑程度。

44. 与会者指出，大流行病是一种不同寻常的全球突发卫生事件。突发性灾害由迅速或意外发生的危险事件，如地震、飓风或火山爆发引发，被公认为突发事件。³⁵ 相比之下，逐渐滋长或缓发性灾害——干旱、海平面上升和大流行病——是随着时间的推移逐渐出现的。在查明一场逐渐滋长的灾难时，它往往已经发生，采取

³³ 粮农组织、环境署、世卫组织和世界动物卫生组织，《“同一健康”全球行动计划：推动在人-动物-环境交界面采取更全面的“同一健康”方法应对全球健康威胁》（《“同一健康”联合行动计划》（罗马，2022年）。

³⁴ 同上，第22页。

³⁵ 联合国减少灾害风险办公室，《灾害术语》，见 <https://www.undrr.org/terminology/disaster>。

预防行动的机会窗口可能已经关闭。与会者强调指出，预防大流行病的国际义务必须确认，逐渐滋长的灾难也构成突发事件，需要采取基于人权的预防行动。

45. 最后，与会者讨论了预防大流行病的政治问题，在世界对大流行病感到厌倦之际，这一议题尤为重要。需要让政治家和决策者了解大流行病初级预防的效益，世卫组织、环境署、粮农组织和联合国开发计划署(开发署)等国际组织非常适合担任这一角色。与会者指出，各国需要在与预防大流行病和环境养护有关的政策和行动中优先考虑其人权义务，以及民间社会行为体在追究国家责任方面的重要作用。在这些问题上，需要在地方、国家和国际各级发挥政治领导作用。

五. 良好做法

46. 与会者讨论了不同区域通过解决环境风险因素和采用基于人权的方法减少大流行病风险的良好做法的具体实例。对“良好做法”一词涵盖的范围作了广义解释；它不限于在防止溢出的背景下明确利用人权和环境养护的做法。与会者讨论了将人类、动物和生态系统健康联系起来的良好做法，从而对预防大流行病产生积极、尽管可能是间接的影响。

A. 尼帕病毒

47. 马来西亚的尼帕病毒提供了一个重要的例子，说明查明人畜共患病路径和采取“同一健康”方法如何有助于预防和消除人畜共患病溢出。尼帕病毒于 1998 年在马来西亚养猪场工人和业主中出现，最初被认为是蚊媒日本脑炎的暴发。³⁶ 该国采取了监测和大量使用杀虫剂的应对措施，试图消灭蚊子种群。然而，这未能控制疫情的暴发。研究人员最终发现了尼帕病毒。由于尼帕病毒与其他蝙蝠相关病毒相似，蝙蝠被确定为该疾病的可能滋生来源。³⁷ 猪被确定为中间宿主，促进了向人类的溢出。许多第一批受感染的养猪场附近都有果树，这被确定为溢出路径。蝙蝠会吃掉水果，把被病毒污染的唾液、尿液和粪便滴入猪圈。³⁸

48. 马来西亚对发现猪是中间宿主的最初应对措施是关闭养猪场，停止猪的进出口并对近 100 万头动物进行大规模扑杀。³⁹ 这些行动最终阻止了疫情暴发。更重要的是，马来西亚 1999 年出台了一项条例，禁止在牲畜场附近种植果树以减少家养动物与蝙蝠之间的接触，从而防止了疫情的进一步暴发。⁴⁰ 马来西亚从猪群

³⁶ Lai-Meng Looi and Kaw-Bing Chua, “Lessons from the Nipah virus outbreak in Malaysia”, *Malaysian Journal of Pathology*, vol. 29, No. 2 (December 2007), p. 63. 摘要见 <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19108397/>。

³⁷ David T. S. Hayman and others, “The application of One Health approaches to henipavirus research”, *Current Topics in Microbiology and Immunology*, vol. 365 (November 2012), p. 7.

³⁸ 同上。

³⁹ Lai-Meng Looi and Kaw-Bing Chua, “Lessons from the Nipah virus outbreak in Malaysia”, p. 64.

⁴⁰ David T. S. Hayman and others, “The application of One Health approaches to henipavirus research”, p. 8.

中成功根除尼帕病毒的原因是在预防人畜共患疾病时考虑环境和动物健康因素的方法有效。

B. 落实享有清洁、健康和可持续环境的权利

49. 在许多国家，包括巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、匈牙利、印度、印度尼西亚、墨西哥和菲律宾，政府、地方社区和民间社会组织有效利用享有清洁、健康和可持续环境的权利来应对人畜共患病风险的动因。例如，在巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、匈牙利、印度尼西亚和菲律宾，这一权利被用来推动制定更强有力的法律、政策和方案以减少毁林。⁴¹ 在哥伦比亚，25名儿童和青年在法庭判例中获胜，最高法院命令政府停止砍伐亚马逊雨林。⁴² 菲律宾最高法院判决的一个类似案件推动结束了对老龄林的砍伐。⁴³ 在墨西哥，一个地方社区的成员成功维护了享有健康环境的权利，阻止修建一个会制造大量空气和水污染以及刺鼻气味的大型工业养猪场。⁴⁴ 随着享有清洁、健康和可持续环境的权利在全世界得到更广泛的法律确认，这一权利将日益有助于努力解决毁林、农业扩张、牲畜集约化、非法野生生物贸易和人畜共患病的其他环境动因。

C. 教育和激励

50. 哥斯达黎加制定并实施了若干方案，对个人进行环境保护教育，并鼓励负责任的野生生物互动。“停止与动物自拍运动”旨在促进进一步认识与动物“自拍”和描绘与野生动物直接接触的照片的负面影响。⁴⁵ 该运动要求游客在访问哥斯达黎加时尊重野生动物，并提供了负责任的野生生物摄影指南。⁴⁶ 在指南中，游客还被要求用填充动物而不是真的动物摆拍，并在上传这些照片时贴上“#停止与动物自拍”标签。⁴⁷ 该运动的网站提醒旅行者，哥斯达黎加的条例禁止游客与野生动物接触。⁴⁸

51. 哥斯达黎加和开发署制定的另一项倡议是“+妇女+自然”方案，该方案促进为妇女和自然创建金融工具，并确认妇女在环境养护方面的重要作用。它包括三个金融机制——“妇女自然信贷”、“FONAFIFO⁴⁹ 信贷在您身边”和国家“环境服务付款方案”——旨在加强妇女的经济自主权、解决自然管理中的性别差距

⁴¹ David Boyd, “The environmental rights revolution: a global study of constitutions, human rights and the environment”, PhD thesis, University of British Columbia, 2011.

⁴² 后世诉环境部，哥伦比亚最高法院，2018年4月5日。

⁴³ Oposa 等人诉 Factoran 等人，菲律宾最高法院，1993年。

⁴⁴ 见复审上诉，6/2020，墨西哥最高法院，2021年5月19日。

⁴⁵ 见 <https://stopanimalselfies.org/>。

⁴⁶ 该指南可在 <https://stopanimalselfies.org/wp-content/uploads/2019/10/AF-codigo-etico-es.pdf> 查阅。

⁴⁷ 见 <https://news.co.cr/costa-rica-launches-campaign-stop-animal-selfies/80591/>。

⁴⁸ 1992年10月30日第7317号《野生动物保护法》。

⁴⁹ 国家森林金融基金会。

和实现可持续发展目标。⁵⁰ 这些金融机制开展的活动产生了多项积极成果，包括减轻大流行病的社会经济影响、促进性别平等和保护环境。

52. 哥斯达黎加的第三个良好做法涉及由国家和地方社区共同创建的海龟种群保护制度。每年，哥斯达黎加海岸会经历一个数日现象，即在海滩上产卵的雌性海龟蜂拥而至(arribada)。⁵¹ 海龟蛋被沿海社区成员食用，arribada 具有自然和文化意义。这些社区被允许在 arribada 的第一个晚上合法采收海龟蛋，因为这些蛋可能会被此后到达的海龟破坏。各项规定对取走海龟蛋的时间和地点施加了限制。这一制度使社区能够继续食用海龟蛋，同时保护海龟种群，并鼓励与野生生物相互尊重。

D. 促进卫生保健，防止环境破坏和溢出

53. 与会者强调印度尼西亚“和谐健康组织”的工作是良好做法的范例。“和谐健康组织”是一个雨林保护组织，旨在全面解决人、生态系统和地球的健康问题。它的使命是“扭转热带雨林的毁林行为以阻止自然和气候危机”。⁵² “和谐健康组织”的模式认识到人类健康与环境健康之间的联系，注重卫生保健与保护自然资源之间的联系。“和谐健康组织”在印度尼西亚采取以人类健康为中心的解决办法，解决婆罗洲农村地区的非法伐木问题。2011年，实施了暂停新伐木的措施，以减少毁林造成的碳排放和生物多样性损失。然而，非法伐木仍在继续，因为许多社区缺乏其他经济机会，无法负担基本卫生保健费用。“和谐健康组织”努力帮助居住在 Gunung Palung 国家公园附近社区获得更多的高质量 and 负担得起的卫生保健服务，以解决非法毁林问题，并将这一战略与教育、环境养护和替代生计方案一并部署。⁵³

54. 结果显示，毁林减少了 70%，将伐木作为主要收入来源的家庭数量减少了 90%，婴儿死亡率下降了 67%。97% 以上的受访家庭表示，他们认为获得医疗保健是非法砍伐减少的原因。⁵⁴ 当人类群体健康时，他们参与环境破坏的可能性较小，抵抗人畜共患病的能力更强。“和谐健康组织”计划将其在印度尼西亚采用的方法推广到巴西和马达加斯加。

⁵⁰ Ana Lucía Orozco Rubio and Rafaella Sánchez, “+Women +Nature Programme: putting women at the heart of biodiversity finance in Costa Rica”, available at <https://www.biofin.org/news-and-media/women-nature-programme-putting-women-heart-biodiversity-finance-costa-rica>.

⁵¹ Douglas Main, “This could be the biggest sea turtle swarm ever filmed”, *National Geographic*, 26 November 2019.

⁵² 见 <https://healthinharmony.org/story/>.

⁵³ 见 <https://healthinharmony.org/rainforests-and-communities/>.

⁵⁴ Isabel Jones and others, “Improving rural health care reduces illegal logging and conserves carbon in a tropical forest”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 117, No. 45 (October 2020), p. 28517.

E. “同一健康”和动物健康

55. 与会者确认了“动物健康行动”在马里采取的一个良好做法，该行动是一个伙伴联盟，倡导增加对家养动物健康的投资，以确保建立保护人、动物和地球的复原系统。⁵⁵ “动物健康行动”呼吁各国政府和国际机构优先考虑家养动物医疗保健系统，包括支持社区参与和公平获取动物保健服务，增加动物保健工作人员并提高其技能，缩小获取兽药和疫苗方面的差距，改善动物疾病监测并就“同一健康”加强协作。“动物健康行动”的一项举措是在马里牧区提供流动的人畜保健服务。⁵⁶

56. 马里北部的人口极为分散。许多人依靠家养动物和牲畜贸易来满足基本需求，过着游牧生活以维持其动物在雨季和旱季的健康。牲畜贸易也为马里日益增长的城市人口提供了大量粮食。然而，马里北部的许多人类和动物保健方案均告失败，因为未能适应牧民的游牧生活方式。这对管理人畜共患病提出了挑战，因为人与动物近距离相处。“动物健康行动”采取“同一健康”方法，设立了一个流动性动物和人类保健中心，为马里北部的牧民提供咨询、筛查和护理，重点是预防人畜共患病。该方案已扩大到包括五个流动诊所，并对社区成员及其牲畜的健康产生了重大的积极影响。例如，现在 60% 的孕妇使用保健服务，动物咨询次数从 2004 年的 0 次增加到 2021 年的 15 万次以上。这些服务的流动性还意味着可以应对降雨量减少等环境变化，这些环境变化会导致农民更多地流动，为牧群寻找牧场。

F. 制止毁林

57. 2008 年，挪威发起了“国际气候与森林倡议”，该倡议已延长至 2030 年，支持全球努力减少热带森林毁林。⁵⁷ 热带森林除了是重要的碳汇外，还是数百万人和世界一半以上已知动植物物种的家园。然而，毁林每年正在摧毁数百万公顷的热带森林，导致温室气体排放增加、生物多样性危机和人畜共患病溢出风险增加。挪威的倡议与主要国家建立了伙伴关系，并向成功减少毁林的国家提供大量财政激励和奖励。⁵⁸

58. 2009 年，挪威与圭亚那建立了伙伴关系，其双重目标是保持圭亚那的低毁林率和改善林业部门治理。圭亚那利用挪威款项资助美洲印第安人土地所有权项目，该项目协助确保该国土著居民美洲印第安人对土地的合法所有权。⁵⁹ 迄今为止，

⁵⁵ 见 <https://actionforanimalhealth.org/about/>。

⁵⁶ “动物健康行动”，“案例研究：为马里游牧群落提供流动性人类保健和动物保健服务”，可查阅：<https://actionforanimalhealth.org/case-studies/case-study-one/>。

⁵⁷ 挪威发展合作署，“挪威的国际气候与森林倡议”，可查阅：<https://www.norad.no/en/front/thematic-areas/climate-change-and-environment/norways-international-climate-and-forest-initiative-nicfi/>。

⁵⁸ 挪威国际气候与森林倡议，“我们如何工作？”，可查阅：<https://www.nicfi.no/how-do-we-work/>。

⁵⁹ 圭亚那政府，《2030 年圭亚那低碳发展战略》(2022 年 7 月)，第 65 页。

挪威向圭亚那提供的支助已达约 1.56 亿美元。⁶⁰ 与会者指出，这一伙伴关系开创了一个极好的先例，表明与土著人民合作可以有效地重新造林和保护森林。

59. 在美利坚合众国，1998 年颁布并于 2019 年重新授权的《热带森林养护法》为符合条件的国家提供减免美国某些官方债务的方案，同时提供当地货币资金，支持热带森林养护活动。自 1998 年以来，已与 14 个国家缔结了 20 多项《热带森林养护法》债务换自然协定：孟加拉国、伯利兹、博茨瓦纳、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、印度尼西亚、牙买加、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和菲律宾。这些协定涉及 2.33 亿美元的政府资金和另外 2 250 万美元的大型环境组织资金。⁶¹

六. 结论和建议

60. 特别报告员对为本报告作出贡献的每一个人表示深切感谢。为期两天的研讨会提供了大量信息，并为在加强环境养护的同时尊重、保护和实现人权的大流行病预防行动提出了具体建议。

61. 与会者商定了五个要点。首先，未来大流行病发生的可能性取决于相互关联的因素，包括人类、动物和生态系统的健康。其次，解决大流行病风险的环境动因对大流行病预防工作至关重要。各国尚未采取适当行动来解决这些动因，使人担心在不久的将来会暴发更多的人畜共患病。第三，基于人权的预防大流行病方法是最有效、最高效和最公平的方法，也是现有人权义务的要求。第四，减少溢出的战略必须适应战略实施地的各个社区的现实情况，这要求在从设计到实施和监测的整个过程中让土著和社区强有力地参与。最后，以有效和公平的方式减少未来大流行病风险需要开展国际合作，并采取整体、协作和多部门的方法。

62. 专家们提出了以下关键建议，以减少未来大流行病的风险。

63. 各国应加紧努力，通过以下方式处理和消除人畜共患病溢出的主要环境动因：

(a) 停止毁林和将野生生物生境改为农业、定居点和基础设施的做法；

(b) 加强对农业的监管，包括生物安全措施，以防止传染病从野生生物和牲畜传染给人，并特别关注野生生物农业；

(c) 改善获得兽医护理和牲畜疾病监测的机会，同时确保牧民、农民和农村社区的卫生保健和粮食安全；

(d) 扭转牲畜集约化趋势，宣传以植物为主的饮食对健康和环境的惠益，特别是在高收入和中上收入国家；

⁶⁰ 挪威国际气候和森林倡议，“伙伴国家：圭亚那”（2022 年），可查阅：<https://www.nicfi.no/partner-countries/guyana/>。

⁶¹ 粮农组织和环境署，《世界森林状况：森林、生物多样性和人》（罗马，2020 年）。

(e) 严格监管野生生物贸易和活体动物市场，以非法、不可持续和不卫生的做法和高风险物种为目标，同时支持可持续的野生生物贸易，实现贫困和边缘化农村人口的食物权和生计权；

(f) 监测高危野生生物物种和脆弱人群，重点关注新发人畜共患病热点以及野生生物、牲畜和人类之间的高危交界面；

(g) 实施强有力的监管方法，要求公司遵守气候和环境法律法规并履行其人权责任；

(h) 以紧迫感和雄心壮志应对全球气候危机。

64. 各国还应：

(a) 在国际一级(通过世卫组织、粮农组织、环境署和世界动物卫生组织之间的合作)和国家一级(通过卫生、农业和环境机构之间的合作)，系统实施“同一健康”做法，这是一项应对人类、动物和生态系统之间复杂的相互联系的综合战略；

(b) 从法律上优先承认土著人民、非洲人后裔、农民和当地社区的所有权、使用权和权利，使直接依靠自然谋生的人能够根据传统知识、习惯法和管理责任从事长期、可持续的农业、收获和养护活动；

(c) 投资于病毒监测和研究，提高对人畜共患病的科学认识，尽量减少灾难性错误的风险，如实验室释放改性病毒；

(d) 确保包括世卫组织和世界银行进程在内的所有正在开展的大流行病预防、防范和应对国际进程优先考虑大流行病的初级预防、人权和环境养护；

(e) 在所有预防大流行病战略中纳入信息、公众参与和诉诸司法等参与权。

65. 关于大流行病预防、防范和应对国际文书草案，各国应：

(a) 具体提及享有清洁、健康和可持续环境的权利；

(b) 纳入各国优先开展大流行病初级预防工作的明确义务；

(c) 澄清富裕国家必须向低收入国家提供资金、知识和技术，以协助解决溢出的环境动因。

66. 包括国际金融机构在内的国际组织应加大努力，向各国提供资金、资源和能力建设，以实施“同一健康”办法，包括全面落实粮农组织、环境署、世卫组织和世界动物卫生组织发起的《“同一健康”联合行动计划》。

67. 有意预防大流行病的所有行为体，包括国家、国家以下各级政府、国际组织、企业、社区和民间社会组织，应支持对预防大流行病采取整体、以权利为基础的办法。

68. 各国和国际行为体应考虑建立一个包容各方的高级别工作队，负责大流行病的初级预防，重点关注从人权角度防止溢出。

69. 民间社会,包括社区、个人和非政府组织,应调查基于人权的诉讼的可能性,以追究国家未能采取必要步骤预防未来大流行病的责任。在采取这样的做法时,也许可以从世界各地针对国家政府提起的不断增多的基于人权的气候变化诉讼中吸取经验教训。

70. 正如 COVID-19 证明的那样,大流行病对人权是灾难性的。预防未来人畜共患病大流行应成为政治优先事项,而不是事后反思。无视持续不断的关于环境因素如何增加溢出风险的科学警告将是不明智的疏忽。幸运的是,基于人权的大流行病预防方法可以得到、负担得起,并产生了一系列令人吃惊的健康、环境、社会和经济效益。预防未来大流行病必须从现在开始。