



人权理事会

第五十六届会议

2024年6月18日至7月12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

背景介绍报告

气候变化背景下促进和保护人权特别报告员伊丽莎·莫格拉的报告*

概要

在本报告中，气候变化背景下促进和保护人权特别报告员伊丽莎·莫格拉汇总了国际人权进程为澄清与气候变化有关的问题和义务所做的工作。特别报告员明确了事关今后几年任务执行的良好做法、挑战和机遇，涉及气候变化减缓、适应、公正转型、气候资金以及损失和损害，并强调了交叉性的重要性，以促进政策一致性和加强合作。

* 由于提交方无法控制的技术原因，本报告逾期提交会议事务处处理。



一. 引言

1. 自 2021 年设立气候变化背景下促进和保护人权特别报告员任务以来，已完成了前任任务负责人强调的六个优先领域中的三个领域的专题报告：¹ (a) 在气候变化减缓、损失和损害、以及参与的背景下促进和保护人权；² (b) 解决气候变化流离失所对人权的影响的方法，包括对跨越国际边界流离失所者的法律保护；³ 以及(c) 探索制定和加强气候变化立法、支持气候变化诉讼和推进代际正义原则的方法。⁴ 以下优先领域尚未处理：(d) 人权和气候变化背景下的公司问责制；(e) 通过助长气候变化行业的工人的公正转型保护人权；以及(f) 探索与减缓气候变化有关的新技术对人权的影响。

2. 与此同时，一系列人权机制已就气候变化问题开展大量工作，并仍在继续，国家和区域层面就气候变化对人权的影响发布了前所未有的裁决。此外，国际法委员会正在开展关于海平面上升的工作，⁵ 国际海洋法法庭、国际法院和美洲人权法院也被要求就涉及气候变化的国际义务提供咨询意见。⁶

3. 现任任务负责人伊丽莎·莫格拉于 2024 年 5 月 1 日就职，六周后就是她提交第一份专题报告的截止日期。鉴于过去五年形势快速发展，她在本报告中整理了国际人权进程为澄清与气候变化有关的人权问题和义务所做的工作。她的目的是确定事关今后几年任务执行的良好做法、挑战和机遇，涉及气候变化减缓、适应、公正转型、气候资金、以及损失和损害。她还侧重于交叉性，以支持政策一致性和加强合作，进而采取基于人权、促进性别平等、对年龄敏感、包容残疾和了解风险的办法应对气候变化。⁷

4. 大会第七十九届会议还将听取另一份报告，内容是探讨如何获取气候变化和人权的信息。在两份报告的基础上，2024 年下半年将开展区域磋商，通过包容性进程确定任务下需处理的各专题的优先排序。

二. 减缓

5. 减缓气候变化是指，通过减少排放到大气中的温室气体数量并加强从大气中清除温室气体的“汇”（包括森林和海洋），解决气候变化成因。⁸ 多个条约机构在一份关于人权与气候变化的联合声明中强调，各国义务采取有效措施，防止

¹ [A/HRC/50/39](#).

² [A/77/226](#).

³ [A/HRC/53/34](#).

⁴ [A/78/255](#).

⁵ 见 https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml。

⁶ 前任任务负责人向国际海洋法法庭和美洲人权法院提交了法庭之友书状(https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/activities/AmicusBrief-SRsto-ITLOS_May302023.pdf; https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/4_Special_Rapporteur.pdf)。

⁷ 人权理事会第 48/14 号决议，第 2 段(g)、(h)、(k)、(l)和(m)。

⁸ 见 <https://unfccc.int/topics/introduction-to-mitigation>。

气候变化对人权造成可预见的损害。⁹ 人权事务委员会指出，迫切需要在减缓气候变化方面提供国际援助，以保护极有可能被水淹没的国家的有尊严的生命权。¹⁰

6. 条约机构和多名特别程序任务负责人从人权角度阐明了应优先采取哪些减缓行动，以及应如何开展这些行动，包括越来越多有助于澄清减缓背景下的交叉性的建议。

A. 减缓行动

7. 各个人权进程都把化石燃料、煤炭、能源效率、自然养护和粮食体系领域的减缓行动单列出来。

8. 经济、社会和文化权利委员会明确指出，减缓应逐步淘汰化石燃料的生产和使用，从而减少绝对排放量。¹¹ 此外，五个条约机构在其国家报告程序中讨论了化石燃料，¹² 多名特别报告员指出，使用化石燃料造成了惊人的环境和社会成本。¹³ 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议前夕，多名人权任务负责人呼吁停止扩张化石燃料，并加快逐步淘汰煤炭、石油和天然气。¹⁴ 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)强调，为了保护《儿童权利公约》所含儿童享有健康环境的权利，各国必须立即采取行动，公平地逐步停止使用煤炭、石油和天然气。多名特别报告员建议，加快公正和公平地逐步淘汰化石燃料。¹⁵

9. 人权与环境特别报告员呼吁，禁止进一步勘探更多矿物燃料；拒绝化石燃料基础设施任何进一步扩张；以及立即终止对化石燃料的所有补贴，清洁炉灶项目除外。¹⁶ 人权与国际团结独立专家建议，历史上和当代排放量最高的国家、公司和国际组织考虑停止勘探化石燃料并不再进行新的投资，因为如果现有和拟议化石燃料开发项目继续进行，共同碳预算将被突破；以及各国政府、企业和金融机构开展合作，确保化石燃料经济的任何转型不会使富国和穷国及富人和穷人之间的不平等永久化。¹⁷ 老年人享有所有人权问题独立专家建议，减少对化石燃料的依赖。¹⁸

⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/12/hri20191-five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights>。

¹⁰ CCPR/C/127/D/2728/2016, 第 9.11 段。

¹¹ E/C.12/GC/26, 第 56 段。

¹² 国际环境法中心，《气候变化背景下的国家人权义务：联合国人权条约机构提供的指导》，<https://www.ciel.org/reports/human-rights-treaty-bodies-2024/> (即将出版)。

¹³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/09/united-nations-climate-action-summit>。

¹⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/fossils-fuels-heart-planetary-environmental-crisis-un-experts>。

¹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/fossils-fuels-heart-planetary-environmental-crisis-un-experts>。

¹⁶ A/74/161, 第 77 段(a)。

¹⁷ A/HRC/44/44.

¹⁸ A/78/226.

10. 两名特别报告员指出，燃煤发电站和炼油厂是污染最严重和最危险的设施。此外，他们呼吁，所有国家立即停止建设新燃煤发电厂，发达经济体到 2030 年将其完全淘汰，全球到 2040 年将其完全淘汰。此外，他们还建议，终止对未整改燃煤发电厂一切形式的资金支持，立即终止对燃煤发电厂和动力煤开采所涉任何行动的所有补贴和出口融资，唯一的例外是不延长发电厂寿命的污染减排技术。¹⁹ 人权与环境特别报告员还建议，采取综合办法处理空气污染和气候变化，并针对短寿命气候污染物，以最大限度实现共同效益。²⁰

11. 适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员呼吁，加大努力提高家庭能源效率，普及以环境友好方式生产的电力；在住房建设中，在主要建筑构件中使用负担得起且易于获得的净零隐含碳材料和可再生材料；以及鼓励尽量利用现有存量住房满足住房需求。他还建议，实施适当税收政策和进行投资，开发人人负担得起的碳中和且有气候适应能力的社会住房，并告诫不要以减缓为由对社区进行驱逐和非自愿重新安置。²¹

12. 人权与环境特别报告员建议，优先采用基于生态系统的方法减缓气候变化，同时采取适当保障措施保护人权。²² 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)呼吁，立即采取行动养护、保护和恢复生物多样性，并防止海洋污染。享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员强调，限制和减少排放的水和卫生设施管理战略十分重要，并警告大型水电大坝会造成广泛负面社会影响，并会对生态系统造成严重且不可逆转的影响。²³ 危险物质及废物问题特别报告员呼吁，各国保护和恢复自然生境，例如森林、红树林和湿地，以达到减缓目的。²⁴

13. 在这方面，国际海洋法法庭第 31 号咨询意见(2024 年)明确指出，温室气体排放和海洋酸化是海洋污染的形式，因此，除《巴黎协定》所载义务之外，各国还根据海洋法承担严格尽责义务，须通过自身行动和参与全球应对气候变化工作，采取一切必要措施，预防这些排放物未来或潜在的污染，并减少和控制任何来源(陆地、船舶和飞机)的此类排放物已经造成的污染。法庭明确指出，在养护海洋生物多样性和恢复生态系统方面，各国也承担严格尽责减缓义务，这将促进海洋生物资源复原力，同时加强碳固存。²⁵

14. 关于可持续粮食体系对减缓的作用，儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)呼吁，立即采取行动改造工业化农业和渔业。危险物质及废物问题特别报告员建议，践行减少温室气体排放的可持续农业，避免使用危险化学品，并将

¹⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/11/joint-statement-un-human-rights-experts-accelerate-end-coal-era-protect-human>。

²⁰ A/HRC/40/55.

²¹ A/HRC/52/28.

²² A/75/161.

²³ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/climate-change-3-final.docx>.

²⁴ A/HRC/54/25.

²⁵ 2024 年 5 月 21 日的咨询意见，小岛屿国家气候变化和国际法委员提交的咨询意见请求，https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf。

碳固存在土壤中。²⁶ 在关于采取措施尽量减少气候变化对充分实现食物权的不利影响的报告中，高级专员强调，各国需要采取措施公平地减少粮食体系排放，包括生产、消费、饮食、以及粮食浪费和损失造成的排放，发达国家需要率先摆脱高排放饮食。²⁷ 人权与环境特别报告员也表示，有必要大幅减少粮食浪费。²⁸ 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议前夕，多名特别报告员呼吁，向生态农业过渡，以提高减缓气候变化的力度。²⁹

1. 国家尽责

15. 在上述声明中，多名特别报告员还呼吁，国家应监管其管辖范围内企业的排放，并确保本国法院进行执法。³⁰ 欧洲人权法院明确指出，国家必须确保及时和一致地通过必要规章和措施，并切实执行，以减缓气候变化现有和可能不可逆转的未来影响，包括防止温室气体浓度增加和全球平均气温上升超出一定水平，足以对享有生命和健康的人权造成严重且不可逆转的不利影响，包括福祉和生活质量。这意味着要采取一般性立法和其他措施，具体规定实现碳中和目标的时间线和该时间框架内剩余碳预算总额，或采用其他等同方法对未来排放量进行量化；(按部门或其他相关方法)设定中期减排目标和途径；以及提供证据证明遵守情况并定期更新目标。法院强调，各国已意识到这些风险，如果紧急行动起来，也有能力采取措施有效加以解决，还强调必须在公平和各自能力的基础上确定碳预算，以避免给后代造成不成比例的负担。³¹ 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)指出，减缓措施应反映每个缔约国在全球减缓气候变化努力中各自的公平份额，并考虑保护儿童权利免遭持续和不断恶化的侵犯所必需的总减排量。

16. 国际海洋法法庭澄清了国家严格尽责义务，即建立国家和国际法律框架、以及行政程序和执法机制，并保持足够警惕，确保这些机制有效运作，以根据能力和可用资源，预防、减少和控制气候变化。法庭还指出，在预防跨界损害方面应奉行更严格标准。警戒涉及监测和检查、行政指导、调查和起诉违法行为、以及司法或准司法程序，包括如国家管辖范围内自然人或法人造成的海洋污染导致损害，迅速进行充分赔偿或提供其他救济。尽责还包括参与各种国际组织中的国际合作，包括并不具体负责海洋法的国际组织。³²

17. 国际海洋法法庭还指出，气候变化“引起人权关切”，两名法官分别确认，国际人权义务适用于保护海洋环境免受气候变化影响，包括防止弱势群体受到不成比例影响的义务，尤其是在小岛屿发展中国家。³³ 特别报告员强调，法庭罗

²⁶ [A/HRC/54/25](#).

²⁷ [A/HRC/55/37](#).

²⁸ [A/74/161](#).

²⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/11/cop27-urgent-need-respect-human-rights-all-climate-change-action-say-un-experts>。

³⁰ 同上。

³¹ 见 Verein Klima Seniorinnen Schweiz 等人诉瑞士，[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-13649%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-13649%22]})。

³² 2024 年 5 月 21 日的咨询意见。

³³ Infante Caffi 法官和 Pawlak 法官的声明，后者强调人权事务委员会关于托雷斯海峡岛民案的裁决和欧洲人权法院关于 Klima Seniorinnen Schweiz 等人诉瑞士案的裁决与海洋法的相关性。

列的各项义务对保护人权至关重要，因此应根据相关国际人权义务加以解释。例如，各国义务按照审慎和生态系统方法，对任何可能导致气候变化的计划活动进行环境和社会经济影响评估。这一义务也适用于根据 2023 年《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》开展的国际合作，该协定规定设立海洋保护区、进行环境影响评估和战略性环境评估，以及与发展中国家开展能力建设和科技合作，包括保护海洋生态系统的碳循环服务。³⁴

18. 高级专员指出，各国考虑如何核算和减少贸易中的“隐含排放量”，包括粮食贸易。³⁵ 欧洲人权法院也认为，评估国家是否有效保护生命权和健康权不受气候变化影响，“隐含排放量”具有相关性，例如进口家庭用品产生的排放。³⁶

2. 交叉性

19. 为确保考虑处于弱势的人权持有人，出台了大量指导意见，对其一并解读有助于明确气候变化减缓的交叉性。多个条约机构指出，在减少排放方面，各国必须解决一切形式的歧视和不平等，选择不妨碍弱势群体享有人权的行动和方法，关注最容易受到气候危害的群体。³⁷ 经济、社会和文化权利委员会第 26 号一般性意见(2022 年)进一步指出，各国必须避免采取导致土地掠夺的减缓政策，并考虑所有受气候变化引起的土地使用变化进程影响的人，特别是弱势群体。高级专员指出，各国应以气候变化的历史责任为依据采取减缓措施，解决历史和当前根深蒂固的不公正、不平等和歧视；以及有效防范减缓措施产生的人权风险，包括将土地用于能源转型措施可能对食物权造成的威胁。³⁸

20. 人权与环境特别报告员建议，各国采取行动，包括临时特别措施，通过消除边缘化妇女和女童参与的障碍，增强妇女和女童作为气候领导者的权能；承认并优先考虑土著妇女和女童在所有气候行动中的集体和个人需求和权利，与她们公平分享惠益；以及保护土著妇女和其他依赖自然的农村妇女的传统知识、习俗和文化权利。³⁹ 土著人民权利特别报告员建议，将土著妇女的知识纳入气候变化决策，包括技术小组及环境和社会文化影响评估，并促进妇女充分和平等地参与并领导所有气候治理。⁴⁰ 消除对妇女歧视委员会明确指出，只有在土著妇女有效参与下，才能在土著领土上实施气候减缓，包括充分尊重她们的自由、事先和知情同意，以及充分开展协商程序。⁴¹ 暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员建议，确保妇女和女童充分有效地参与各级减缓措施的设计、执

³⁴ 《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》(2023 年 6 月 19 日通过，尚未生效)，第 7 条(h)、第 17 条、第 27 条(c)和(f)、第 28 条、第 39 和 40 条，<https://www.un.org/depts/los/XXII10CTC%28EN%29.pdf>。

³⁵ A/HRC/55/37.

³⁶ Klima Seniorinnen Schweiz 等人诉瑞士。

³⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/12/hri20191-five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights>。

³⁸ A/HRC/55/37.

³⁹ A/HRC/52/33.

⁴⁰ A/HRC/51/28.

⁴¹ CEDAW/C/GC/39.

行、监测和评估；以及在对减缓政策进行风险分析、监测和评估时，考虑妇女在免遭性别暴力方面的特定需求，包括收集数据、筹资和分配其他资源。⁴²

21. 非洲人后裔问题专家工作组建议，加强一线非洲裔社区在制定和执行减缓措施方面的参与和领导，以同时解决气候变化和种族歧视。⁴³ 文化权利领域特别报告员强调，各国应充分发掘文化和文化遗产、土著知识和地方知识的潜力，以加强减缓工作。⁴⁴ 食物权特别报告员呼吁，拒绝批准或暂停对小规模渔民和渔业工人人权产生不利影响的近海石油和天然气项目。⁴⁵

22. 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)呼吁，高收入国家率先在整个经济范围内实现绝对减排，并呼吁所有国家紧急加强减缓措施，以最大限度保护儿童权利。委员会还指出，各国应停止补贴公共或私人行为体对不符合温室气体低排放路径的活动和基础设施的投资，以及发达国家应协助发展中国家规划和实施减缓措施，以帮助弱势儿童。适当住房权问题特别报告员敦促，将非正规居住区的居民纳入城市规划中的减缓行动。⁴⁶

23. 移民人权特别报告员呼吁，采取包容和基于权利的减缓措施，以避免、最大限度减少和解决流离失所，尤其要考虑最易受气候影响的国家和社区的特定需求。⁴⁷ 境内流离失所者人权特别报告员建议，加强减缓工作，防止与不利气候变化影响相关的流离失所，在城市规划、农村发展、土地使用、可持续生计和提供基本服务方面采取全面减缓行动，并为其分配资源，以减少对缓发事件的暴露和脆弱性。⁴⁸

24. 高级专员明确指出，各国应采取措施保护粮食来源和粮食体系的生物多样性，并承认土著人民、农民和农村社区的权利。⁴⁹ 文化权利领域特别报告员强调，对文化和文化权利产生负面影响的减缓措施只能作为最后手段，必须采取充分参与和协商的办法，并征得土著人民自由、事先和知情同意。⁵⁰ 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍行为特别报告员指出，要警惕“绿色牺牲区”，即为了开采或加工化石燃料替代品，导致边缘化种族和族裔群体人权受到不成比例的侵犯。特别报告员呼吁，不要过度依赖技术官僚知识，应征求边缘化种族人民的意见，考虑他们，并以他们为主导，在此基础上采取有意义的减缓措施，解决系统性种族主义，特别是殖民主义和奴隶制的历史和当代种族遗留问题。⁵¹

⁴² [A/77/136](#).

⁴³ [A/HRC/48/78](#).

⁴⁴ [A/75/298](#).

⁴⁵ [A/HRC/55/49](#).

⁴⁶ [A/HRC/52/28](#).

⁴⁷ [A/77/189](#).

⁴⁸ [A/75/207](#).

⁴⁹ [A/HRC/55/37](#).

⁵⁰ [A/75/298](#).

⁵¹ [A/77/549](#).

25. 残疾人人权特别报告员强调，应将残疾人纳入减缓措施的设计、执行和监测，并让他们切实参与。⁵² 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)强调，减缓目标和措施应明确尊重、保护和实现儿童权利，为此应建立适合儿童年龄、安全和便利的机制，以便在可能影响儿童的决策进程的各个阶段和级别定期听取儿童意见。《关于后代人人权的马斯特里赫特原则》⁵³ 明确了减少排放的必要性，并确保不将负担转嫁给后代人，前任任务负责人建议大会对其进行审议。⁵⁴

26. 在一份分析研究报告中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提请注意，减缓措施有可能扰乱农业生产，例如有计划地进行搬迁，改变土地用途以生产生物燃料，这可能对老年人产生不成比例的影响；并建议通过有社区长者参与的代际对话，采取对年龄和性别有敏感认识和包容残疾的措施。⁵⁵ 前任任务负责人强调，需要制定关于代际公平的国家气候变化立法。⁵⁶

B. 技术

27. 两任任务负责人都强调，未经证实的减缓技术在环境和人权方面存在重大忧患。⁵⁷ 在这方面，儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)呼吁，各国应将在尽可能短的时间内迅速有效减少排放作为优先事项，以避免对自然造成不可逆转的损害。人权与环境特别报告员对以下方面表示关切：(a) 地球工程，即大规模地操纵自然系统，并表示在更好地了解其影响之前不应使用；⁵⁸ (b) 用于燃煤发电厂的未经证实的碳捕获和储存技术，这也是危险物质及废物问题特别报告员关切的问题。⁵⁹

28. 人权理事会咨询委员会关于新技术的影响的报告明确指出，国际人权法适用于任何与减缓有关的新技术开发，尤其是当新技术有可能对人权和环境产生巨大和持久影响时。委员会注意到，如果考虑到建造和运营相关设施产生的总排放量，二氧化碳清除措施和太阳辐射干预实际上会增加二氧化碳水平。委员会还注意到，这些技术：(a) 对减少排放有遏制作用，因为“对亟需采取行动的问题作出用假想中的未来方案来解决问题的不实承诺”；以及(b) 可能对复杂的全球自然系统产生不可逆转的影响，而且由于其对社会经济和人权的潜在负面影响极其巨大，每个人都可能不加区别地受到影响。委员会明确指出，各国负有责任保护所有人免遭涉及开发此类技术的公司的潜在侵犯人权行为；制定治理框架，促进包容性对话、透明进程、问责制和所有人积极参与的决策进程，包括听取来自全球南方、土著人民、农民、妇女、有色人种和一线社区的声音；在部署改变气候的

⁵² A/HRC/55/56.

⁵³ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/new-york/events/hr75-future-generations/Maastricht-Principles-on-The-Human-Rights-of-Future-Generations.pdf>。

⁵⁴ A/78/255.

⁵⁵ A/HRC/47/46.

⁵⁶ A/78/255.

⁵⁷ A/74/161, A/77/549 和 A/HRC/50/39。

⁵⁸ A/74/161.

⁵⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/11/joint-statement-un-human-rights-experts-accelerate-end-coal-era-protect-human>。

技术之前，进行事前人权和环境影响评估，包括由独立和公正机构进行持续监测和评估，防范利益冲突，有公众参与和监督；以及优先研究减少温室气体排放。委员会建议，通过法规限制太阳辐射干预实验，包括禁止户外实验，只允许进行有条件和有控制的研究；以及暂停公共支持(包括资金)，要求研究具有非营利性质，披露化石燃料行业提供的任何资助，以抑制二氧化碳清除技术的开发和部署。⁶⁰ 委员会指出，其调查结果也适用于生物能源与碳捕获和储存，这也是享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员关注的问题，因为这需要大量用水，相当于目前农业用水量。⁶¹

29. 咨询委员会考虑了《生物多样性公约》缔约方大会 2010 年通过的决定，该决定主张考虑适用的国际人权，在暂停地球工程方面具有权威性。缔约方大会以协商一致方式决定，鉴于地球工程活动缺乏以科学为基础的、透明的、有效的控制和管理机制，“应有充分的科学依据证明开展此类活动是合理的，并适当考虑对环境和生物多样性的相关风险，以及相关社会、经济和文化影响，在此之前”，不应开展此类活动。⁶² 此外，《公约》缔约方大会对“小规模科学研究”加以限制，这些研究只能“在受控环境中进行”，并且“仅仅是为了收集特定科学数据，事先必须彻底评估可能对环境产生的影响”。特别报告员强调，一项试验是否属于小规模试验，取决于对环境和人权造成损害的潜在风险有多大，特别是对土著人民、一线社区、儿童和后代的人权。

30. 危险物质及废物问题特别报告员强调，减缓技术可能加剧有毒污染和助长气候变化，包括可能造成水资源短缺和有毒采矿废物的快速采矿。他建议，将脱碳技术与去毒化战略结合起来，不仅要评估能源、燃料、产品和技术的温室气体减排潜力，还要评估其全生命周期，包括材料开采、制造过程中排放的污染、使用过程中的化学品暴露、以及废物管理和处置产生的影响。他明确说，在减缓技术方面，各国负有责任通过关于环境和人权尽责和供应链透明度的强制性标准；实施和加强环境和社会保障，而不是对拟议减缓技术进行豁免；建立减缓技术集群，以推动能源转型关键工业部门的现代化和多样化；以及对能源转型关键材料设立强制性循环率和回收率，并将其作为考虑新矿可行性的先决条件。⁶³

31. 国际海洋法法庭指出，海洋地球工程将一种污染转变为另一种污染，违反了《联合国海洋法公约》，也不符合采取一切必要措施防止、减少和控制因使用国家管辖或控制下的技术而造成的海洋污染的义务。⁶⁴ 特别报告员认为，如咨询意见所述，以减缓和适应气候变化为目的开展地球工程，如果不符合国家保护海洋生物多样性的义务，则也违反《公约》。这考虑到了多个条约机构所强调的事实，即“生态系统遭受损害……反过来会影响到享有人权”。⁶⁵

⁶⁰ A/HRC/54/47.

⁶¹ 《气候变化与享有水和卫生设施的人权：特别专题报告 3—采取基于权利的方法开展适应、减缓、筹资和合作》，<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/climate-change-3-friendly-version-final.pdf>。

⁶² 《生物多样性公约》，第 X/33 号决定(2010 年)，第 8 段(w)，第 XIII/14 号决定(2016 年)重申。

⁶³ A/HRC/54/25.

⁶⁴ 2024 年 5 月 21 日的咨询意见。

⁶⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/12/hri20191-five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights>。

C. 碳信用

32. 碳信用指的是，建立机制，通过获取其他地方减少温室气体排放而赢得的碳信用，以及为发展中国家提供额外资金支持，促进各国遵守其气候目标。⁶⁶ 高级专员强调，许多自愿碳信用被发现并不能准确反映实际实现或可能实现的减排量；以及基于自然的碳信用涉及依赖自然谋生的人普遍流离失所，包括土著人民，增加了他们的人权损害和风险。⁶⁷ 人权与环境特别报告员指出，碳抵消对土著人民、牧民和地方社区的权利构成严重风险，他们的意见被忽视，虽然他们在当地居住，或者一直在当地谋生并形成了自己的文化，却不太可能从当地积累的碳信用产生的经济利益中获得公平的份额。他还指出，碳市场的贡献未经证实，是否产生了规模足够大的负排放存疑。⁶⁸

33. 多名特别报告员呼吁，确保市场机制具备保护人权的有效手段、有效的遵守机制和补救机制，包括强制性环境和人权尽责法律和政策。⁶⁹

34. 土著人民权利特别报告员呼吁，暂停碳信用，直至明确要求现有和未来的碳信用和核证办法符合国际人权标准，包括保证土著人民充分参与多利益攸关方治理组织；确保审定和核查机构具备土著人民权利方面的专门知识；认真评估国家法律、政策和实践是否符合国际人权法标准；以及确保项目征得土著人民同意并以尊重其权利的方式进行。⁷⁰

三. 适应

35. 适应气候变化需要调整生态、社会和经济系统，以应对当前和未来的气候变化影响。⁷¹ 人权事务委员会明确指出，当人权持有人的应对能力受到损害，其人权(包括生计和文化，也包括向儿童和后代传播知识和传统的能力)受到的负面影响是可以预见的、严重的，且可归咎于国家当局，这方面的任何缺失、拖延或不足都是侵犯人权。⁷² 欧洲人权法院指出，必须根据现有最有力证据，并考虑任何相关的特殊保护需求，制定并有效执行旨在减缓气候变化最严重或最紧迫后果的适应措施。⁷³

36. 人权与环境特别报告员指出，各国通过包容性和参与性进程制定适应行动，考虑受影响国家、社区和个人的知识、愿望和具体情况；执行国家适应计划，通过建设或升级具有气候适应性的基础设施，应对极端天气灾害和缓发事件；制定减少和管理灾害风险战略、预警系统和应急计划；提供社会保障机制，以减少对与气候有关的灾害和压力的脆弱性，帮助人们提高韧性；以及确保适应行动不会

⁶⁶ 见 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism>。

⁶⁷ A/HRC/55/37.

⁶⁸ A/HRC/55/43.

⁶⁹ 见人权高专办 COP27：联合国专家表示，迫切需要在所有气候变化行动中尊重人权。

⁷⁰ A/HRC/54/31.

⁷¹ 见 <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction>。

⁷² Billy 等人诉澳大利亚(CCPR/C/135/D/3624/2019)。

⁷³ Verein Klima Seniorinnen Schweiz 等人诉瑞士。

以牺牲其他群体、后代或环境为代价来降低某一群体的脆弱性。⁷⁴ 发展权特别报告员建议，技术和其他适应措施应立足土著知识及地方和传统知识和实践。⁷⁵

37. 人权与环境特别报告员还呼吁，把保护和恢复生态系统作为优先事项，以降低脆弱性，缓冲极端天气灾害和缓发事件的影响，并加强生态系统服务，包括淡水、清洁空气、肥沃土壤、虫害防治和授粉。⁷⁶ 在这方面，国际海洋法法庭明确指出，海洋法规定的下列国家义务适用于适应：执行措施以保护和保全海洋环境，使其免受气候变化影响和海洋酸化，包括韧性和适应行动；保护和保全稀有或脆弱生态系统，以及枯竭、受威胁或濒危物种和其他形式海洋生物的生境，使其免受气候变化影响和海洋酸化；以及在养护措施中考虑气候变化影响和海洋酸化，包括鱼类分布变化和渔场减少，因为这会影响“依赖海洋资源的社区的收入、生计和粮食安全”，并考虑对海洋生态系统的影响，因为这会“危及生命和生计的关键文化层面”。⁷⁷ 任务负责人认为，解释咨询意见中提到的生命、食物、生计和文化，应根据下一节所列各个人权机制所作的澄清。涉及生物多样性的各项条约规定了保护和恢复陆地、水生和海洋生态系统的其他国际义务，下面的澄清也与之有关。

38. 文化权利领域特别报告员强调，各国应进行全球协调并提供资源，保护文化权利免受气候紧急情况的影响，以地方优先事项和关切为导向，做到资金充足，并开展监测和后续行动；对于面临气候紧急情况重大威胁的人口，需要优先开展迫在眉睫、有效和协调一致的全球努力，以防止其文化灭绝，如极地和沿海地区的人口，包括土著人民和生活在小岛屿国家的人口；充分发掘文化和文化遗产、土著知识和地方知识的潜力，以加强适应工作；以及将对文化、文化遗产和文化权利的损害纳入气候变化适应行动造成或可能造成的损害清单，并将其纳入所有环境影响和气候脆弱性评估及各级政策应对措施。⁷⁸

39. 人权与环境特别报告员呼吁，加快和扩大行动，加强粮食体系和民众生计应对气候多变性和极端情况的韧性和适应能力。⁷⁹ 高级专员阐述了采取综合措施的必要性，以便最大限度减少气候变化对食物权的不利影响；将人权分析纳入国家适应计划和国家灾害管理计划，其中包括对食物权的影响，并确保受气候变化影响最大的人切实参与相关进程；保护与食物有关的权利和知识，包括土著人民、农民、当地社区和其他生活在农村地区的人的知识；以及促进支持农业和粮食生产经济多样化的政策，以提高气候韧性。⁸⁰

40. 适当住房权问题特别报告员警告，气候变化造成可保性危机，保险公司提高保费或拒绝承保高风险地区的财产；灾后重建往往有利于精英阶层的利益，助长了私有化或土地掠夺；以及气候绅士化，即地理位置、工程弹性、甚至对弹性或能源效率的公共投资可能影响房地产的适销性和估值，从而降低住房的可负担

⁷⁴ [A/74/161](#).

⁷⁵ [A/76/154](#).

⁷⁶ [A/74/161](#).

⁷⁷ 2024年5月21日的咨询意见。

⁷⁸ [A/75/298](#).

⁷⁹ [A/74/161](#).

⁸⁰ [A/HRC/55/37](#).

性。他呼吁，各国与受影响民众协商，继续努力提高住房的气候适应能力和气候灾害防备水平，通过制定区域或地方战略，摸底、查明、防范和减缓气候风险，并开展参与式社区规划工作，让弱势群体代表参与其中；将非正规住区及其居民纳入所有气候适应规划；以及在气候事件后提供安全和适当住所及重建援助，包括提供资金、材料、场所和基础设施。⁸¹

41. 人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员呼吁，在适应战略中更多地关注精神健康权，及时提供高质量和基于权利的支持，满足受恶劣天气事件影响的人的特殊需求，并将其纳入现有初级和公共医疗保健及社会护理服务。特别报告员还强调，必须恢复和保护人与自然的联系，以促进个人和社区康复，并鼓励代际联盟。⁸²

A. 交叉性

42. 为确保考虑弱势人权持有人，出台了大量指导意见，对其一并解读有助于澄清气候变化适应的交叉性。前任任务负责人建议，在适应计划中优先考虑处境脆弱的人，支持他们建设抵御气候变化影响的能力，并为生活贫困或偏远社区的人设计便利的预警系统。⁸³

43. 残疾人人权特别报告员强调，在可能受气候变化造成的自然灾害影响的地区，需要为残疾人建立便利和无障碍的有效预警系统，并将残疾人纳入适应措施的设计、执行和监测，并让他们切实参与。⁸⁴ 后半段的内容也是残疾人权利委员会⁸⁵ 和贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员所建议的。⁸⁶ 人权高专办明确指出，国家义务包括确保应急信息、教育、基础设施和服务具有包容性，并对残疾人无障碍；制定或改革国家应急计划和流程，使其对残疾人具有包容性且无障碍；将残疾考虑因素纳入人道主义援助政策；加强援助工作者对残疾人需求和能力的了解，尤其要在紧急情况的早期反应阶段重视康复和辅助产品；遵循通用设计原则，以包容性方式重建住房和基础设施；以及在设计和执行人道主义、移民和减少灾害风险的计划及政策时，确保考虑残疾问题。⁸⁷

44. 白化病患者享有人权问题独立专家强调，需要通过以下方式保护白化病患者的健康免受气候相关影响：向白化病患者提供优质防晒霜和其他防晒产品，方便获取且经济上负担得起；确保在其社区附近定期提供免费或低成本皮肤和眼睛健康检查和治疗；以及将他们的特定需求纳入所有备灾、管理和应对战略，包括保护他们灾后免遭暴力和歧视的战略。⁸⁸

⁸¹ [A/HRC/52/28](#).

⁸² [A/HRC/44/48](#).

⁸³ [A/78/255](#).

⁸⁴ [A/HRC/55/56](#).

⁸⁵ [CRPD/C/SYC/CO/1](#) 和 [CRPD/C/BOL/CO/1](#)。

⁸⁶ [A/77/170](#).

⁸⁷ [A/HRC/44/30](#).

⁸⁸ [A/78/167](#).

45. 老年人享有所有人权问题独立专家建议，确保老年人有机会切实参与备灾、应对和恢复的方方面面，以及数据收集和法律及政策的制定。她还强调，需要确保老年人能够获得：负担得起的住房或社会住房，位于非灾害易发地点，包括适当供暖和制冷系统、适当保温，并能获得负担得起的安全、清洁、健康和可持续能源；足以应对气候所致灾害的长期护理设施；经过改造的公共服务和基础设施，能够承受恶劣天气事件和极端温度，避免中断对老年人造成不成比例的影响；以及适当的支持和救济，包括在有计划的搬迁中，由训练有素的救灾人员保护老年人，特别是老年妇女，使其在气候所致灾害期间免遭更多暴力、剥削和虐待。⁸⁹ 人权高专办建议，在社区长者的参与下采取具体行动，保护受气候变化威胁的文化遗产和土著知识。⁹⁰

46. 联合国非洲人后裔问题专家工作组建议，让非洲人后裔更多地参与制定和执行应急和适应措施。⁹¹ 消除种族歧视委员会正在考虑提出一项建议，即暂时放弃对医疗保健技术的知识产权保护，以减轻气候变化和灾害的差别化影响，以及歧视性社会经济后果。⁹²

47. 消除对妇女歧视委员会建议，各国采取有效步骤，公平管理共有自然资源，限制所有导致气候变化和灾害的环境、技术和生物危害及风险，这些危害和风险往往对妇女和女童产生不成比例的负面影响；以及让妇女有更多机会参与减少风险计划。⁹³ 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员建议，在适应、流离失所和减少灾害风险的背景下，处理贩运人口的性别层面问题。⁹⁴

48. 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)明确指出，各国应就儿童基本服务的可获得性、质量、公平性和可持续性，查明儿童与气候变化有关的脆弱性；在制定和执行适应措施时，避免歧视处于高度风险的儿童群体，如幼儿、女童、残疾儿童、移民儿童、土著儿童、贫困儿童和武装冲突中的儿童；采取额外措施，确保受气候变化影响的弱势儿童享有其权利，包括解决脆弱性的根本原因；以及针对性地采取适应措施，以减少气候变化的短期和长期影响。贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员指出，各国必须确保不加歧视地保护所有儿童的权利和最大利益，特别是涉及与气候有关的移民、流离失所和有计划搬迁时，并确保儿童和青年参与设计和执行与气候有关的灾害应对措施。⁹⁵ 《马斯特里赫特原则》强调，必须保持子孙后代预防和应对气候变化的能力，且不能将负担转嫁给他们。

⁸⁹ [A/78/226](#).

⁹⁰ [A/HRC/47/46](#).

⁹¹ [A/HRC/48/78](#).

⁹² 见 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/first-draft-general-recommendation-no-37-2023-racial>。

⁹³ [CEDAW/C/GC/37](#).

⁹⁴ [A/77/170](#).

⁹⁵ [A/77/170](#).

49. 还制定了法律和政策方法，以满足因气候变化而流离失所的人的需求，⁹⁶ 并考虑跨界/国际移民和境内流离失所(一国境内)，包括自愿和被迫流动。⁹⁷ 在这种情况下，脆弱性受多种形式的歧视和边缘化的影响，而确保这种流动具有适应性的资源很有限，甚至根本没有。人权事务委员会指出，需要在这方面作出强有力的国家和国际努力，包括对因气候变化的有害影响而寻求庇护的个人承担不推回义务，无论气候变化由突发事件还是缓发进程导致。⁹⁸

50. 移民人权特别报告员强调，需要保护所有受气候变化影响的移民的人权，包括水和卫生设施、充足食物和住房、医疗保健、诉诸司法、社会保障、教育、体面工作、自由、人格完整和家庭团聚，并坚持不推回原则和禁止集体驱逐。他建议，确保气候行动惠及在不稳定、脆弱和难以到达的地区流动和生活的人；扩大和丰富促进性别平等的途径(签证、人道主义走廊、签证豁免、家庭团聚、正常化机制和临时保护措施)，以保证向所有因气候变化而无法返回本国的移民提供合法身份；避免和保护免遭强迫驱逐；别无选择时才进行有计划的搬迁，并让所有受影响的人知情并切实参与其中，包括移民和接收他们的社区，并保持之前的生活水平；采取措施促进获得基本服务；以及在应急管理的规划、应对和恢复阶段，响应移民的具体需求，尤其要关注妇女和女童、男女同性恋、双性恋和跨性别者、儿童、土著人民、少数群体、残疾人和老年人。⁹⁹

51. 境内流离失所者人权特别报告员重点关注的是，由于突发和缓发气候变化现象，为了躲避预期灾害影响或在灾害发生后，人们撤离或逃离家园或惯常居住地，但仍留在本国境内。她呼吁，受影响的国家和国际社会采取综合方法和联合行动，如气候变化不利影响与武装冲突相互交织，则应让和平行为体参与进来。她建议，将与气候变化有关的流离失所问题纳入关于人员流动的法律、政策和方案，将人员流动问题纳入关于减少灾害风险和适应的法律、政策和方案，并让受影响社区切实有效地参与，以解决对弱势群体造成的不成比例的影响，并支持他们发挥能动性。她还建议，提供和分配资源用于全面的适应和减少风险战略，以减少对缓发事件的暴露和脆弱性，并对流离失所问题进行核算，整合持久的解决办法，从早期阶段的预防、准备和应对，到灾后复原、恢复和重建计划。¹⁰⁰

52. 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员明确指出，在气候变化背景下，各国必须认识到境内流离失所者受剥削的风险加大，并有效防止，确保他们和收容社区得到有效保护。¹⁰¹ 她还建议，在与气候有关的流离失所、移民和灾害背景下，各国在制定、执行和监测旨在防止人口贩运的政策时，确保移民妇女和流离失所妇女参与其中，并将气候变化背景下防止人口贩运的措施纳入其与妇女、和平与安全有关的行动计划、方案和措施。¹⁰²

⁹⁶ [A/HRC/53/34](#).

⁹⁷ [A/75/207](#).

⁹⁸ [CCPR/C/127/D/2728/2016](#).

⁹⁹ [A/77/189](#).

¹⁰⁰ [A/75/207](#).

¹⁰¹ [A/77/170](#).

¹⁰² 同上。

53. 暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员建议，确保那些因气候变化或自然灾害的突发或缓发影响而提出保护要求的人能够利用公平和有效的难民地位认定程序，并基于多种理由评估对其进行国际保护的必要性；采取临时保护安排或其他务实安排，保护因气候变化、环境退化或自然灾害而被迫流离失所的人；将减轻妇女遭受暴力侵害的风险和对性别的差异化影响纳入预警、备灾和减少灾害风险战略；以及在监测和评估气候适应和减少灾害风险政策时，进行性别风险分析。¹⁰³

四. 公正转型

54. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组认为，公正转型即“向公平和包容的绿色和零碳经济过渡，创造体面工作机会，通过社会对话和切实参与维护受影响社区的人权，尤其是土著人民和受能源贫困影响的人口，特别是在关于土地和自然资源使用的决策方面”。工作组认为，“在提供推进公正转型进程所需的相应监管和治理框架方面，进展甚微”，并指出存在监管漏洞；受影响社区未能切实参与，信息难以获取，包括数据不透明；人权、社会和环境评估脱离社区，缺乏参与性；企业和社区之间缺乏利益分享协议；以及受害者难以获得有效补救。¹⁰⁴

55. 工作组还指出，需要确保对采掘部门的政策具有一致性，并审查和重新谈判现有采掘合同、特许权、采购做法、以及双边和多边投资协定，以消除对公正转型的任何监管制约。¹⁰⁵ 人权与国际团结特别报告员建议，改革跨国公司治理，以确保公司决策将保护受气候变化威胁的国际人权置于利润和其他经济利益之上。¹⁰⁶ 发展权特别报告员呼吁，企业衷心接受脱碳并逐步淘汰化石燃料，将循环性融入其产品和服务，并分享绿色技术。¹⁰⁷ 人权与环境特别报告员建议，各国保障采取有力度和有效气候行动的能力，不鼓励损害气候行动和人权的外国投资，并鼓励对公正转型进行投资。他指出，各国应化解国家与投资者的国际争端解决机制产生的索赔风险，并对国际投资协定进行事前和事后影响评估。¹⁰⁸ 报告员还建议，要求企业透明和准确地披露气候、环境和人权表现。¹⁰⁹

56. 人权高专办和国际劳工组织明确指出，公正转型要求逐步实现经济、社会和文化权利；公平享受转型进程的惠益，公平分担转型进程的负担；推动经济模式转变为促进人类和地球福祉、性别平等和减少不平等的模式；保护受生态转型影响的工人和社区的权利，使其生计不受影响；投入资金，创造体面就业和提供社会保障；让工人和工会参与，以保证体面工作、社会保护、培训机会和工作保

¹⁰³ [A/77/136](#).

¹⁰⁴ [A/78/155](#).

¹⁰⁵ 同上。

¹⁰⁶ [A/HRC/44/44](#).

¹⁰⁷ [A/78/160](#).

¹⁰⁸ [A/78/168](#).

¹⁰⁹ [A/HRC/55/43](#).

障；减少导致能源和资源过度消耗、污染和对人类健康产生负面影响的消费和生产；以及为人权受到侵犯或践踏的人提供有效补救。¹¹⁰

57. 极端贫困与人权问题特别报告员建议，将符合人权的公正转型的下列要素纳入国家自主贡献：通过累进税制为经济复苏提供资金；保护受生态转型影响的工人和社区，使其生计不受影响；对能源、建筑、粮食和交通进行投资，以获取“三重红利”，即更清洁的环境、体面工作、以及负担得起的商品和服务；摆脱不可持续的消费驱动型增长，放弃“采掘和浪费经济”，转为优先考虑减少不平等；抵制消费品过早过时；以及确保开展社会对话和让贫困人口参与，设计和执行国家行动计划。¹¹¹ 他还建议，制定就业保障计划，面向当前资源匮乏的群体提供服务，为其提供摆脱贫困的出路。¹¹²

A. 交叉性

58. 多个条约机构呼吁，各国在公正转型中增强残疾人的权能。¹¹³ 人权高专办建议，通过提供无障碍绿色技能培训和绿色工作就业服务，最大限度增加残疾人就业机会，并确保绿色合同和绿色工作促进残疾人融入社会；¹¹⁴ 以及协助老年人参加职业培训和技能培养项目，包括获得信贷和资源，使其能够参与可持续生计。¹¹⁵ 高级专员建议，保护工人免受气候变化对粮食系统的不利影响，并建立涵盖气候风险和影响的全民社会保障制度。¹¹⁶

59. 土著人民权利特别报告员呼吁，各国对公正转型项目进行监管，确保只有在进行了充分和参与性环境和社会影响评估之后，才可在土著领土上或附近开展可再生能源项目；征得自由、事先和知情同意；与土著人民分享适当的报酬和利益（包括接入国家能源输配网络）；以及防止对健康和环境的不利影响，特别是强迫土著人民流离失所或破坏其环境和生计。他建议，土著人民参与或共同拥有可再生能源项目；建立透明机制，促进妇女在项目设计和管理方面发挥主导作用；解决土著人民自身的可再生能源、气候行动和养护项目的资金缺口；以及改善和开发面向土著人民的能源服务，优先为此开展投资和筹资举措。¹¹⁷

60. 儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)警告，在没有事先提供适当替代住所的情况下，不得以转型为由强迫儿童搬迁，并建议将儿童权利影响评估作为一个先决条件，尤其要关注土著儿童的传统领地，以及生活方式和文化特征与自然密切相关的非土著群体儿童的权利。委员会还呼吁，捐助国制定基于权利的

¹¹⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/information-materials/v4-key-messages-just-transition-human.pdf>。

¹¹¹ A/75/181/Rev.1.

¹¹² A/HRC/53/33.

¹¹³ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-and>。

¹¹⁴ A/HRC/44/30.

¹¹⁵ A/HRC/47/46.

¹¹⁶ A/HRC/55/37.

¹¹⁷ A/HRC/54/31.

方案，接受国际资金和援助的国家考虑将援助的相当一部分分配给以儿童为重点的方案。

61. 和平集会自由权和结社自由权特别报告员强调，公民行动、社会运动和环境人权维护者在确保气候公正方面发挥着至关重要的作用，¹¹⁸ 并对公民空间受到越来越多限制表示震惊，包括对气候行动进行压制和刑事追究。¹¹⁹ 反恐中注意促进和保护人权和基本自由特别报告员提请注意利用反恐法对和平气候活动人士进行监视的问题。¹²⁰ 和平集会自由权和结社自由权特别报告员呼吁，各国采取一切必要措施，确保气候维护者在所有决策级别切实参与所有公正转型政策的制定和执行；对杀害和暴力侵害民间社会行为体的行为进行彻底、迅速、有效和公正调查，确保将肇事者绳之以法；以及避免发表污蔑气候维护者的官方和非官方声明。¹²¹

五. 气候资金

62. 近期对气候资金的测算显示，2022 年，发达国家总共提供和调动了 1,159 亿美元，其中 916 亿美元通过公共气候资金筹集。¹²² 已经确定气候资金涉及三组人权问题：发达国家有义务提供足够资金，以确保保护人权免受气候变化的负面影响；分清轻重缓急，帮助最弱势的人权持有者直接获得国际资金；以及防止受资助项目对人权产生负面影响，包括采取保障措施。条约机构越来越关注这些问题。2023 年，三个条约机构的七项产出涉及气候资金与合作。¹²³ 相关国际基金的独立补救机制也记录了气候资金引起的侵犯人权行为。¹²⁴

63. 为了提供充足资金，人权与环境特别报告员呼吁，征收全球碳税，对发展中国家实行每吨最低价格，对发达国家实行更高的最低价格，尽可能涵盖更多排放源，并每年逐步提高；立即减免全球南方气候脆弱国家的债务；¹²⁵ 征收全球财富税，以及对商业航空客运和国际航运排放进行国际征税。¹²⁶ 前任任务负责人建议，取消对化石燃料和温室气体主要排放行业避税计划的补贴。¹²⁷

64. 高级专员表示，高收入国家应支持发展中国家对社会保护系统进行投资，作为抵御气候变化影响粮食安全的第一道防线，包括通过国际融资。各国和国际金

¹¹⁸ A/77/171.

¹¹⁹ A/HRC/44/50，另见 A/HRC/55/50。

¹²⁰ A/HRC/40/52.

¹²¹ A/76/222.

¹²² 见《2013-2022 年发达国家提供和调动的气候资金》，经济合作与发展组织，(2024 年)，<https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/>。

¹²³ 见 <https://www.ciel.org/reports/human-rights-treaty-bodies-2024/> (即将出版)。

¹²⁴ 见绿色气候基金独立补救机制，<https://irm.greenclimate.fund/sites/default/files/case/en-irm-case-c0006-final-compliance-review-report.pdf>。

¹²⁵ A/74/161.

¹²⁶ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/activities/SR-Environment-PolicyBrief-5.pdf>；和 <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2021-11%2FState>。

¹²⁷ A/78/255.

融机构应扩大以赠款为主的气候行动国际融资，特别是面向重债国家，并支持投资社会保障，以惠及边缘化和弱势群体。¹²⁸ 发展权特别报告员呼吁，提供充足、可预测和可获得的适应资金，使经济能够适应气候变化，实现多样化，不依赖于有限的碳密集部门。报告员还指出，资金应是新追加的，而不是从其他气候或发展援助转移过来的，并应以赠款为主，以避免增加国家债务负担。¹²⁹ 国际海洋法法庭强调，根据海洋法，各国有义务协助发展中国家防止、减少和控制气候变化这一海洋污染形式，特别是帮助脆弱发展中国家，这一义务具有法律约束力，同时也是从资金角度出发。¹³⁰

65. 关于气候资金的优先事项和可及性，享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员强调，气候资金往往针对具体项目，需要一定程度的研究和规划，其费用往往是需求最大的弱势群体负担不起的；以及气候资金往往侧重于建设新基础设施或升级现有基础设施，而基于自然的解决方案旨在解决关键问题的根源，却被排除在资助范围之外。土著人民权利特别报告员呼吁，分配一部分资金用于支持土著人民捍卫其土地权利。¹³¹ 文化权利领域特别报告员建议，将艺术家和文化权利维护者纳入受资助的气候工作。¹³² 发展权特别报告员建议，绿色气候基金应改善特别易受气候变化影响者获得资金的机会，并考虑增加小额赠款资金。¹³³

66. 关于保障措施，人权与环境特别报告员指出，气候基金在为项目供资时，应加强和协调社会、环境和人权保障措施，并对最不发达国家和小岛屿发展中国家采用简化程序。¹³⁴ 土著人民权利特别报告员强调，必须根据自我认同原则，正确认定已经或可能受项目影响的土著人民，并评估其集体土地所有权的保障是否会受项目影响；要求开展全面和独立人权和环境影响评估，征得自由、事先和知情同意，以及与土著人民共同商定如何分享惠益；建立有效、便利、文化上适当和独立的机制，供土著人民在此类项目侵犯人权或损害环境的情况下寻求正义和补救；建立监测和报告机制，跟踪受资助项目对土著人民权利的影响；以及要求项目倡导者定期报告其人权和环境影响。¹³⁵ 发展权特别报告员建议，一些实体已通过透明、包容和参与性进程出台环境和社会保障措施，绿色气候基金应以这些实体作为渠道提供资金。¹³⁶

¹²⁸ [A/HRC/55/37](#).

¹²⁹ [A/76/154](#).

¹³⁰ 2024年5月21日的咨询意见。

¹³¹ [A/HRC/54/31](#).

¹³² [A/75/298](#).

¹³³ [A/76/154](#).

¹³⁴ [A/74/161](#).

¹³⁵ [A/HRC/54/31](#).

¹³⁶ [A/76/154](#).

A. 交叉性

67. 消除对妇女歧视委员会呼吁，增加各级预算拨款，以在基础设施和服务部门开展灾害和气候变化预防、备灾、减缓、恢复和适应时，响应性别特定需求；以及对适应能力进行投资，确定哪些生计能够抵御灾害和气候变化，具有可持续性，且能增强妇女权能，并加以支持，包括对促进性别平等的服务进行投资，以帮助妇女从事这些生计并从中受益。¹³⁷ 人权与环境特别报告员建议，增加对从事气候问题工作的基层妇女组织的资助，以及对由妇女和女童主导的可持续和再生行动的资助；并向低收入国家和小岛屿发展中国家直接惠及妇女和女童的项目的提供气候赠款，推动性别观念转型，让她们充分有效地参与这些项目的设计、决策和执行。¹³⁸

68. 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员建议，各国和联合国实体应确保，在就气候资金作出决定时，优先考虑性别平等和儿童权利，并确保妇女参与资金分配，在危机和冲突环境中更要如此。¹³⁹ 暴力侵害妇女和女童及其原因和后果问题特别报告员呼吁，增加对以下方面的投资：加强妇女的可持续生计和韧性，并提高她们的适应能力，特别是从事农业、渔业、废物管理和生态旅游业的妇女；以及通过社会保护制度，加强社会和个人应对气候影响和建设韧性的能力。¹⁴⁰ 极端贫困与人权问题特别报告员指出，如果资助者不了解气候变化的性别影响，气候资金可能会加剧性别不平等。¹⁴¹

69. 儿童权利委员会建议，各国应确保任何气候融资机制都维护和不侵犯儿童权利。¹⁴² 《马斯特里赫特原则》明确指出，负有更大责任和拥有更大能力的国家应通过财政和各种适当政策及措施做出充分贡献，确保减缓和补救气候变化的负担不会落在子孙后代身上。促进民主和公平的国际秩序独立专家建议，为青年主导的项目和团体提供资金和技术资源及平台，并优先考虑由边缘化社区青年妇女开展的举措。¹⁴³

70. 土著人民权利特别报告员呼吁，确保资金直接流向土著人民，设立/重新设计灵活的融资机制，简化针对土著人民主导的举措和项目的申请程序和报告要求；让土著人民从一开始就参与融资机会的设计和执行，以确保融资进程符合他们的需要、优先事项和愿望，并符合他们的可持续发展愿景；以及增加对土著妇女领袖及其组织的资助。他还建议分配资源，用于增强土著人民对绿色融资机制的认知和理解；为土著人民聘请法律、财务和技术顾问；克服阻碍偏远地区人民利用金融机制和程序的基础设施障碍；以及加强土著人民的组织、技术和财务能力。¹⁴⁴

¹³⁷ CEDAW/C/GC/37.

¹³⁸ A/HRC/52/33.

¹³⁹ A/77/170.

¹⁴⁰ A/77/136.

¹⁴¹ A/HRC/41/39.

¹⁴² CRC/C/GC/26.

¹⁴³ A/HRC/54/28.

¹⁴⁴ A/HRC/54/31.

六. 损失和损害

71. 发展权问题特别报告员认为，气候相关的损失和损害即“尽管做出了适应和减缓努力，气候变化仍产生负面影响”，¹⁴⁵ 需要铭记，正如人权与国际团结独立专家所强调的那样，人们对气候变化影响的感受并不一样。¹⁴⁶ 在这方面确定的人权问题涉及：损失和损害的性质、获得补救的权利和充足的资金。

72. 关于损失和损害的性质，前任任务负责人指出，遭受损失的可能是生命、人类健康、陆地和海洋领土及其相关生态系统、生计、文化、遗产和主权。¹⁴⁷ 文化权利领域特别报告员强调，气候变化以及减缓和适应行动造成或可能造成文化、文化遗产和文化权利遭受损失和损害。¹⁴⁸ 多个条约机构表示越来越关注损失和损害，涉及妇女和女童成为气候难民，¹⁴⁹ 以及伴随前所未有的气温上升，洪水和干旱造成与气候变化有关的粮食不安全、财产破坏和生计损失。¹⁵⁰ 高级专员呼吁，采取综合性措施处理损失和损害，并在受影响最严重者切实参与下，对相关需求评估进行人权分析。¹⁵¹

73. 关于补救，强调从人权视角看，损失和损害触发了获得补救的权利和赔偿原则，包括归还、补偿和恢复原状。¹⁵² 人权与国际团结独立专家呼吁，对损失和损害所致侵犯人权行为给予充分赔偿。¹⁵³ 《马斯特里赫特原则》指出，未能避免、尽量减少和解决损失和损害，可能构成对子孙后代人权的侵犯。发展权特别报告员呼吁，人权机构和当局应根据其开展国际合作的义务，审查和监测国家的执行情况，纠正在其管辖范围内实施的活动对域外的不利影响。¹⁵⁴ 国际法院和美洲人权法院在其尚未结束的咨询意见程序中提出了类似问题，前者涉及不遵守气候变化相关义务的法律后果，后者涉及国家在气候变化背景下提供赔偿的义务。¹⁵⁵

74. 关于气候资金，发展权特别报告员建议，发达国家为损失和损害提供资金，使脆弱社区和低收入国家充分受益；优先提供赠款而不是贷款，以避免增加受援国公共债务；以及考虑用其历史碳债务交换低收入国家为发展项目所欠债务。儿童权利委员会第 26 号一般性意见(2023 年)明确指出，各国应采取措施，包括通

¹⁴⁵ [A/76/154](#).

¹⁴⁶ [A/HRC/44/44](#).

¹⁴⁷ [A/77/226](#).

¹⁴⁸ [A/75/298](#).

¹⁴⁹ [CEDAW/C/ESP/CO/9](#) 和 [CEDAW/C/NIC/CO/7-10](#)。

¹⁵⁰ [E/C.12/YEM/CO/3](#)。

¹⁵¹ [A/HRC/55/37](#).

¹⁵² [A/77/226](#) 和 [CRC/C/GC/26](#)。

¹⁵³ [A/HRC/53/32](#).

¹⁵⁴ [A/76/154](#).

¹⁵⁵ 见 https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634&lang=en&lang_oc=en。

过国际合作，提供资金和技术援助，以解决对儿童权利产生负面影响的损失和损害。¹⁵⁶

七. 结论和建议

75. 本报告罗列了大量关于人权问题的指导意见和适用的国际人权法义务，皆与减缓气候变化有关，包括技术和碳信用的运用、适应、公正转型、资金、以及损失和损害。在这些明确意见提供的基础上，可完善和进一步明确国家单独和通过国际合作承担的义务，以及工商企业的责任，以使国际气候变化法的制定和执行尊重人权，在有助于在气候变化背景下保护人权的其他国际法领域也是如此。特别报告员认为，为了执行其任务，有必要就各个部门逐一进一步明确国家义务和企业责任。

76. 在气候变化背景下促进和保护人权具有交叉性，特别报告员强调其重要性，并列出了其他特别报告员和条约机构的多项相关建议。她将在以后工作中与这些程序和机构进行协调。她欢迎就本报告对国际指导意见的综述提出意见，以期与所有利益攸关方合作，让在气候变化背景下促进和保护人权的交叉性深入人心。落实关于交叉性的建议至关重要，以防止气候变化影响和应对措施造成进一步歧视。任何气候行动要取得成效，还有一点很关键，即承认脆弱境况中的人权持有人是变革的推动者，他们的亲身经历和独特知识并不亚于技术专家，应加以尊重和切实利用。

77. 为此，特别报告员就在人权持有人有效参与下采取气候行动提出以下建议，特别是脆弱境况中的人权持有人：

(a) 国家在单独或通过国际合作在各级制定、执行、资助、监测、评估、总结和回顾气候行动时，应用关于交叉性的国际指导意见；

(b) 国家、联合国实体和其他国际组织、企业、民间社会和研究界将关于交叉性的国际指导意见纳入与气候变化有关的宣传、教育、研究、能力建设和技术开发活动中。

¹⁵⁶ [A/76/154](#).