



人权理事会

第五十七届会议

2024年9月9日至10月9日

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

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

关于气候变化不利影响造成的损失和损害对充分享有人权的 影响的分析性研究，探讨处理这一问题的基于公平的方针和 解决办法

秘书长的报告*

概要

秘书长根据人权理事会第53/6号决议提交的本报告探讨了人权与气候变化造成的损失和损害之间的相互联系。报告提出了与确保对损失和损害进行有效补救有关的法律和政策框架，介绍了基于人权和公平的方针和解决办法，并提出了一系列建议。

* 因提交单位无法控制的技术原因，本文件逾期提交会议服务部门处理。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 53/6 号决议提交，理事会在该决议中请秘书长就气候变化不利影响造成的损失和损害对充分享有人权的影响进行分析性研究，探讨处理这一问题的基于公平的方针和解决办法，并将研究报告提交理事会第五十七届会议。本分析性研究参考了对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2023 年 10 月发出的调查问卷的答复。¹

2. 政府间气候变化专门委员会发现，气候变化主要是由与人类活动相关的温室气体排放造成的，对自然和人类造成了广泛的不利影响及相关损失和损害。² 损失和损害每年造成的经济损失，单单在发展中国家，估计在 2020 年就已达到至少 4,350 亿美元，预计到 2030 年将上升到至少 5,800 亿美元，这还不包括非经济损失和损害。³ 全球变暖每一次加剧，预计的损失和损害都会增加，而将全球变暖限制在 1.5 摄氏度之内将大大减少损失和损害。⁴

3. 2023 年《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议通过的首次全球盘点的成果文件承认，在应对规模更大、频率更高的损失和损害方面仍然存在巨大差距，包括资金缺口。⁵ 避免、尽量减轻和处理损失和损害，要求立即、有效和公平地减缓、适应和补救与气候变化相关的损害，不论从法律、道德、发展还是经济角度来看，这都是当务之急。⁶ 正如政府间气候变化专门委员会确认的那样，基于人权和公平的方针带来更可持续的成果，而保护穷人和弱势群体的跨部门和跨区域再分配政策、社会安全网、公平、包容和各种规模的公正转型，有助于实现更深层次的社会抱负，并可兼顾可持续发展目标。⁷

二. 从影响充分享有人权的角度理解损失和损害

4. 损失和损害是指气候变化不利影响造成的危害，会影响充分享有人权。在气候危机中尊重、保护和实现人权，要求采取有效行动，处理损失和损害对人权的危害，包括经济和非经济损失和损害。损失和损害对人权的影响可能是直接的，也可能是间接的，并且对相互关联的不同权利产生连锁影响。

¹ 提交材料可查阅：<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/impact-loss-and-damage-adverse-effects-climate-change-human-rights>。

² 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》(大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国，剑桥，剑桥大学出版社，2022)，第 9 页。

³ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，“承担责任：争取建立一个符合目的的损失和损害基金”(2023 年，日内瓦)，第 vii 页和第 3 页。现在看来，援引的数据被严重低估。

⁴ 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第 14 页。

⁵ FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1，第 1/CMA.5 号决定，第 128 段。

⁶ 见人权高专办，“关于人权与损失和损害的重要讯息”(2023)。

⁷ 政府间气候变化专门委员会，《2023 年气候变化：综合报告》(日内瓦，2023)，第 C.5.2 段。

5. 气候变化对享有人权的不利影响在以往的决议和提交人权理事会的报告中已有论述和描述，涉及生命权、食物权、健康权、住房权、自决权、水权、卫生权、体面工作权和清洁、健康和可持续的环境权。⁸

A. 损失和损害对不同人口群体和国家的不同影响

6. 贫困、地理因素、历史上和结构上的不平等和歧视会影响人们遭受气候变化不利影响的风险和程度。⁹ 政府间气候变化专门委员会指出，损失和损害在各系统、各区域和各部门的分布不均衡，主要集中在最贫穷的弱势群体中。¹⁰ 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员认为，从全球范围来看，导致现代气候变化的历史排放与剥削性经济模式、殖民主义遗产和结构性种族主义相互关联。¹¹ 政府间气候变化专门委员会认为，目前造成高度脆弱性的发展挑战受到历史上和当前不平等模式——如殖民主义——的影响，特别是对许多土著人民和当地族群而言。¹² 正如联合国人权事务高级专员所强调的那样，从工业革命中受益最少的国家得不到保护其人民和环境所需的支持。¹³

7. 根据政府间气候变化专门委员会的报告，气候变化的影响因地域而异，全球高风险热点分布在西非、中非和东非、南亚、中南美洲、小岛屿发展中国家。¹⁴ 损失和破坏也加深了贫困。气候脆弱论坛脆弱二十国财政部长小组的一份报告估计，如果没有气候变化，该小组所代表的国家会比现在富裕 20%。¹⁵ 在一个普通年份，贫困家庭因热应激损失 5% 的总收入，因洪水损失 4.4% 的总收入。¹⁶

8. 某些群体的权利受到不成比例的、往往是交叉的影响，这些群体包括土著人民、农民、移民、儿童、妇女和女童、残疾人、老年人、小岛屿发展中国家和最不发达国家的居民以及某些种族和族裔群体。气候的影响，如教育中断，对儿童权利和代际公平产生影响。¹⁷ 残疾人等弱势群体遭受的损失和损害可能因缺乏分类数据而未加说明，或因为歧视性法律而被置之不理。¹⁸

⁸ 例如，见人权理事会第 7/23、10/4、18/22、26/27、29/15、32/33、35/20、38/4、41/21、44/7、47/24、50/9、53/6 号决议；以及 [A/HRC/31/52](#)、[A/HRC/32/23](#)、[A/HRC/35/13](#)、[A/HRC/38/21](#)、[A/HRC/41/26](#)、[A/HRC/44/30](#)、[A/HRC/47/46](#)、[A/HRC/50/57](#)、[A/HRC/53/47](#) 和 [A/HRC/55/37](#)。

⁹ [A/HRC/50/57](#)，第 44 段。

¹⁰ 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第 26 页。

¹¹ 见 [A/77/549](#)。

¹² 政府间气候变化专门委员会，《2023 年气候变化：综合报告》，第 101 页。

¹³ 人权高专办，“人权：解决之道”（2024）。

¹⁴ 政府间气候变化专门委员会，《2023 年气候变化：综合报告》，第 51 页。

¹⁵ Florent Baarsch, Issa Awal and Michiel Schaeffer, “Climate vulnerable economies loss report: economic losses attributable to climate change in V20 economies over the last two decades (2000–2019)” (Climate Vulnerable Forum and Vulnerable Twenty Group, 2022).

¹⁶ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《不公平的气候：衡量气候变化对农村贫困人口、妇女和青年的影响》(罗马，2024)。

¹⁷ 国际计划和国际救助儿童会提交的材料；以及 [A/HRC/43/30](#)。

¹⁸ CBM 全球残疾包容组织提交的材料。

B. 损失和损害及其对经济和社会权利的影响

9. 经济损失和损害，包括因收入、生计、作物、资产和基础设施受到影响而造成的损失和损害，影响享有人权，包括经济和社会权利，如健康权、食物权、住房权、发展权、体面工作权和适当生活水准权，并减少可用于加强权利的财政空间。例如，与气候变化有关的干旱影响水和卫生设施权。当口粮作物和渔业遭到严重破坏时，食物权和适当生活水准权就会受到影响。¹⁹ 当气候事件摧毁房屋或导致住房不安全时，住房权就会受到影响。²⁰

10. 首次全球盘点的成果突出显示了经济和非经济损失和损害如何导致财政空间缩小，并制约可持续发展目标的实现。²¹ 因此，损失和损害可能会妨碍国家将最大限度的可用资源用于实现人权的能力。更频繁和更剧烈的气候事件的出现，要求增加人道主义和发展资金，建立更强有力的预防框架，以建设韧性，最大限度地减少灾害造成的损失。

C. 非经济损失和损害及其对人权的影响

11. 根据《联合国气候变化框架公约》秘书处的一份技术文件，非经济损失是指通常不在市场上交易的损失，可能对个人、社会或环境产生影响。²² 它包括：生命、健康或行动能力的丧失(个人)；领土、文化遗产、土著知识、当地知识或社会或文化特征的丧失(社会)；以及生物多样性或生态系统服务的丧失(环境)。²³ 经济和非经济损失和损害是描述气候变化危害的不同层面的术语，尽管这些层面有时会重叠。例如，在菲律宾，2011年至2021年间，与气候变化有关的台风不仅导致约120亿美元的损失，还造成数千人死亡和相关创伤。²⁴

12. 气候变化除其他外，加剧了生物多样性丧失、生态系统退化、土壤枯竭和荒漠化，因此经常妨碍切实享有清洁、健康和可持续环境的权利以及与之相关的文化权利。²⁵ 北极地区迅速变暖、永久冻土融化和冬季冰雪不足损害了土著人民的权利，因为他们与环境相关的文化、生活方式、健康和生计受到威胁。²⁶ 气候影响造成祖祖辈辈的生活空间丧失、关键生态系统退化和可用水量减少，导致了迁徙以及随之而来的文化、宗教和传统习俗以及语言多样性的丧失，例如，扰乱了牧民的迁徙模式。²⁷

¹⁹ 见 A/HRC/53/47 和 A/HRC/55/37。

²⁰ 见 A/HRC/52/28；以及流离失所问题解决方案提交的材料。

²¹ FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1，第1/CMA.5号决定，第129段。

²² 见 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/tp/02.pdf>，第159段。

²³ 见 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/tp/02.pdf>，表2。

²⁴ 菲律宾和菲律宾人权委员会提交的材料。

²⁵ 例如，见厄瓜多尔提交的材料(西班牙文)。

²⁶ 丹麦人权研究所和阿拉斯加土著妇女资源中心提交的材料。

²⁷ IMAL 气候与发展倡议提交的材料。

13. 气候影响导致的早逝可被视为一种损失和损害，也是对生命权的侵犯。²⁸ 正如人权事务委员会在其第 36 号一般性意见(2018 年)第 62 段中所指出的，气候变化是对后世后代享有生命权最紧迫和最严重的威胁之一。世界气象组织(气象组织)的数据显示，1970 年至 2021 年间，极端天气导致的死亡超过 200 万人。²⁹ 大约 37% 的热相关死亡可能与气候变化有关。³⁰ 贫穷加剧了这种风险，即使在过热的温度下，也不得不工作。在伊拉克，沙尘暴和超过 50 摄氏度的高温导致了人员死亡。³¹ 歧视和不平等加深了风险。例如，研究表明，国家内部的不平等程度越高，洪水死亡率越高。³²

14. 气候变化、冲突、饥饿和人员流动之间也存在联系。联合国难民事务高级专员公署(难民署)指出，流离失所可以是损失和损害的一种形式，也可以是其后果，并可能引发进一步危害，如剥削和性别暴力。³³ 大多数难民和境内流离失所者来自 48 个脆弱或受冲突影响的国家，这些国家也是最易受气候变化影响、最不具备适应能力的国家。³⁴ 气候影响可能与冲突、暴力或其他迫害相互作用，共同成为流离失所的驱动因素，使损失和损害成倍增加。³⁵

15. 非经济损失和损害是巨大的，并且随着气候影响——包括对充分和切实享有人权的影响——在各系统中变得更加普遍而呈指数增长，这再次证明了采取紧急行动的必要性。

三. 处理损失和损害对人权影响的法律和政策框架

16. 总体而言，人权规范、标准、考虑因素和义务应影响和指导所有气候行动。在避免、尽量减轻和处理与气候变化有关的损失和损害以及气候变化对人权的影响时，适用国际人权法。《巴黎协定》确认了以基于权利的方式开展气候行动的必要性，其序言规定，缔约方在采取行动应对气候变化时，应当尊重、促进和考虑它们各自对人权的义务。消除对妇女歧视委员会在其第 37 号一般性建议(2018 年)第 45 段中申明，各国为在其法域内或法域外预防、减缓和应对气候变化和灾害而采取的任何步骤，必须坚决基于实质性平等和不歧视、参与和增强权能、问责制和司法救助、透明和法治的人权原则。

17. 获得有效补救的权利是国际人权法的一项基本原则。³⁶ 它适用于与气候变化造成的损失和损害有关的侵犯人权行为。例如，儿童权利委员会鼓励各国注

²⁸ 见 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/tp/02.pdf>，第 75-77 段和表 2。

²⁹ 见 <https://wmo.int/news/media-centre/economic-costs-of-weather-related-disasters-soars-early-warnings-save-lives>。

³⁰ 世界卫生组织(世卫组织)，“气候变化”，2023 年 10 月 12 日，可查阅：<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>。

³¹ 伊拉克提交的材料。

³² 国际乐施会提交的材料。

³³ 难民署提交的材料。

³⁴ 同上。

³⁵ 例如，见 A/HRC/38/21；以及国际移民组织(移民组织)和难民署提交的材料。

³⁶ 见《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》；以及人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)。

意，从人权角度看，损失和损害与获得补救的权利及赔偿原则(包括恢复原状、补偿和康复)密切相关。³⁷

18. 国际人权法要求对违反该法的行为提供补救。应当为所有因损失和损害而人权遭受侵犯者提供补救并确保补救的可及性。人权高专办认为，气候变化背景下的国家义务涵盖所有权利持有者，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，则权利持有者应能追究国家的责任。³⁸ 儿童权利委员会申明，国家就有义务处理工商企业域外活动和业务对儿童权利造成的任何损害和与气候变化有关的风险，并应使儿童能够获得有效补救。³⁹

19. 对损失和损害的补救也可参考其他国际法原则，包括公平原则、谁污染谁付费原则以及共同但有区别的责任和各自能力原则。补救和赔偿性正义需要采取基于国际人权法的全面和多管齐下的方法，酌情包括赔偿权，包括恢复原状、补偿、康复、抵偿和保证不再发生。⁴⁰ 可以对损失和损害进行补偿，以补救伤害和相关的侵犯人权行为。《联合国土著人民权利宣言》详细阐述了包括赔偿在内的补救办法，并声明土著人民传统上拥有或以其他方式占有或使用的土地、领土和资源，未事先获得他们自由知情同意而被没收、拿走、占有、使用或损坏的，有权获得补偿，除非有关的土著人民另外自由同意，赔偿方式应为相同质量、大小和法律地位的土地、领土和资源，或金钱赔偿，或其他适当补偿(第 28 条)。《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》承认农民和农村地区其他劳动者有权有效和不受歧视地诉诸司法，并呼吁各国提供有效和及时的补救办法。补救办法可包括上诉权、归还权、损害赔偿权、补偿权和赔偿权，以及确保农民和农村地区其他劳动者有权返回自己的土地，重新获得其活动中使用的、享有适当生活条件所必需的自然资源，包括在发生灾害之后这样做，在无法返回时，有权获得补偿(第 12 条第 1 款和第 2 款以及第 17 条第 5 款)。

20. 一般而言，可以按照侵权行为的严重性和具体情节，对任何经济上可以估量的损害，例如身心伤害、物质损害和收入损失、精神伤害、医疗保健和社会服务费用以及失去机会，包括就业机会、教育机会和社会福利，提供适当和相称的补偿。⁴¹ 就非经济损失和损害而言，可以对例如生态系统和人权遭受的损害提供补偿。非经济损失和损害虽然难以量化，但原则上不应作为不赔偿的理由。例如，虽然失去生命在伦理上是不可补救的，但仍有这样一项基本法律义务，即为任意被剥夺生命权的受害者提供有效的补救和赔偿。⁴² 根据人权法，气候变化的责任人有责任就造成的损害采取补偿措施，包括提供经济补偿。

³⁷ 儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 106 段。另见 [A/77/226](#)，第 26 段。

³⁸ [A/HRC/32/23](#)，第 38 段。

³⁹ 儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 108 段。

⁴⁰ 见 [A/78/317](#)；以及《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

⁴¹ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 20 段。

⁴² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 4 段。

21. 缔约方会议在第二十八届会议的成果文件中，敦促发达国家缔约方继续为应对损失和损害的活动提供支持，并鼓励其他缔约方在自愿基础上提供或继续提供支持。⁴³ 除了《联合国气候变化框架公约》下通过的决定外，国际人权法也规定了国际合作和筹资等义务。在《经济社会文化权利国际公约》下，缔约国承诺最大限度地利用其现有资源，单独并通过国际援助与合作，特别是经济和技术援助与合作，采取步骤，以期以一切适当方式逐步实现经济、社会和文化权利。(第二条第一款)。经济、社会及文化权利委员会认为，各国应最大限度地利用现有资源应对气候变化的影响，特别是对弱势群体的影响。⁴⁴ 多个联合国人权条约机构申明，各国有法律义务真诚合作，制定全球应对措施，处理最脆弱国家遭受的气候相关损失和损害。⁴⁵ 儿童权利委员会特别呼吁各国采取措施，包括通过国际合作，为处理损失和损害问题提供资金和技术援助。⁴⁶

22. 《巴黎协定》第二条呼吁，本协定的履行将体现公平以及共同但有区别的责任和各自能力的原则，考虑不同国情。经济、社会及文化权利委员会认为，历史上对气候变化贡献最大的国家和目前的主要贡献国应帮助那些受气候变化影响最大但最无力应对其影响的国家。⁴⁷ 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员指出，历史上的排放源自自然资源的开采、工业化以及工业过程和对工业过程产出的消费，⁴⁸ 1850 年到 2002 年期间，工业化国家产生的二氧化碳是整个全球南方的三倍。⁴⁹ Carbon Brief 认为，将殖民统治时期的排放量归于前宗主国，会增加发达国家对气候变化和相关危害的责任份额。⁵⁰ 同样，将贸易中基于消费的排放计算在内，也会导致将更大份额的排放量归于发达国家。⁵¹ 2022 年，20 国集团的排放量占全球温室气体排放量的 76%；纵观历史，1850 年至 2021 年期间，20 国集团的排放量占全球人为二氧化碳累计排放量的近 80%。⁵²

23. 关于工商企业的责任，正如《工商企业与人权指导原则》所承认的，工商企业如果确认它们造成或加剧了不利的人权影响，则应提供补救，或在补救问题上给予合作(原则 22)。《指导原则》规定，各国为履行其针对与工商企业有关的侵犯人权行为实施保护的义务，应通过司法、行政、立法或其他适当手段，确保受影响者能获取有效补救(原则 25)。⁵³ 儿童权利委员会回顾，只要国家与相关行为

⁴³ FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 第 1/CMA.5 号决定, 第 88 段。

⁴⁴ 经济、社会及文化权利委员会, 第 26 号一般性意见(2022 年), 第 57 段。

⁴⁵ HRI/2019/1, 第 17 段。

⁴⁶ 儿童权利委员会, 第 26 号一般性意见(2023 年), 第 106 段。

⁴⁷ 经济、社会及文化权利委员会, 第 26 号一般性意见(2022 年), 第 58 段。

⁴⁸ A/77/549, 第 12 段。

⁴⁹ 同上, 第 4 和 5 段。

⁵⁰ 碳简报, “揭秘: 殖民统治如何彻底改变气候变化的历史责任”, 2023 年 11 月 26 日。

⁵¹ 政府间气候变化专门委员会, 《2022 年气候变化: 减缓气候变化》(2022), 第 244 和 245 页。

⁵² 联合国环境规划署(环境署), 《2023 年排放差距报告: 打破纪录——气温创下新高, 世界(再次)未能达到减排目标》(内罗毕, 2023), 第 XVII 和 XVIII 页; 估计值不包含非洲联盟, 因为该联盟 2023 年 9 月才加入 20 国集团。

⁵³ 另见人权高专办, 《在与工商企业有关的侵犯人权案件中获得补救: 解释性指南——预发版》(纽约和日内瓦, 2024)。

之间存在合理联系，国家就有义务建立非司法机制和司法机制，为工商企业侵犯儿童权利的行为，包括因其域外活动和业务而侵犯儿童权利的行为，提供获得有效补救的途径。⁵⁴ 同样，经济、社会及文化权利委员会指出，域外的保护义务要求缔约国采取步骤预防并纠正由于可受其控制的工商实体的活动而在境外发生侵害《公约》权利的行为，凡遇受害人在损害发生国法院无法获得补救或所得补救无效力的情况，域外的保护尤其重要。⁵⁵

24. 由于长期的全球变暖与人类活动累积的二氧化碳净排放量密切相关，历史排放源的归属对于气候影响责任的总体归属至关重要。化石燃料燃烧和工业过程排放的二氧化碳约占当前温室气体排放量的三分之二。⁵⁶ 根据 Carbon Majors 数据库，自工业革命以来全球化石燃料和水泥二氧化碳排放量的70%以上可追溯到78家煤炭、石油、天然气和水泥生产商。⁵⁷ 至少自20世纪60年代以来，其中一些化石燃料企业就不遗余力地就其产品的全球变暖效应误导公众和投资人，并破坏、阻挠和拖延气候行动、政策和立法，从而导致今天更大的损失和损害。⁵⁸ 因此，让这些化石燃料公司承担气候危害的责任和赔偿责任是有道德依据和法律基础的。2024年，美利坚合众国佛蒙特州通过了一项法律，要求化石燃料公司支付气候变化赔偿金。

25. 《巴黎协定》第八条承认避免、尽量减轻和处理损失和损害的重要性。缔约方会议第十九届会议设立了气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制，以处理特别脆弱的发展中国家的损失和损害。⁵⁹ 作为《联合国气候变化框架公约》下供资安排的一部分，作为历史性的第一步，缔约方设立并开始运作一个损失和损害基金。⁶⁰ 值得注意的是，缔约方强调，应对损失和损害的供资安排，包括基金，是基于合作和便利，不涉及责任或赔偿。⁶¹ 损失和损害赔偿基金的初步认捐额为6.61亿美元。⁶² 这些认捐额仅占每年损失和损害估计费用的一小部分。⁶³ 《联合国气候变化框架公约》的损失和损害机制虽然重要，但目前的设计或目的本身并不是要履行国家对气候危害提供有效补救的人权义务。

⁵⁴ 儿童权利委员会，第26号一般性意见(2023年)，第88段。

⁵⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第24号一般性意见(2017年)，第30段。

⁵⁶ 环境署，《2023年排放差距报告》，第XVI页。

⁵⁷ InfluenceMap，“碳排放大户数据库：启动报告”(2024)，第3页。

⁵⁸ 菲律宾人权委员会提交的材料。

⁵⁹ FCCC/CP/2013/10/Add.1，第2/CP.19号决定。

⁶⁰ FCCC/CP/2023/11/Add.1，第1/CP.28号决定。另见人权高专办2023年向落实应对损失和损害的新供资安排及第2/CP.27号和第2/CMA.4号决定第3段所设基金的过渡委员会第四次会议提交的材料，可查阅：https://unfccc.int/sites/default/files/resource/OHCHR%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage%20for%20TC4%202023_Oct2023.pdf。

⁶¹ FCCC/CP/2023/11/Add.1，第1/CP.28号决定。另见 FCCC/CP/2022/10，第7(b)段；以及 FCCC/PA/CMA/2022/10，第71段。

⁶² 《联合国气候变化框架公约》，“损失和损害基金认捐额”，可查阅：<https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund>。

⁶³ 贸发会议，“承担责任：争取建立一个符合目的的损失和损害基金”，第viii页；以及 Julie-Anne Richards and others, *The Loss and Damage Finance Landscape* (The Loss and Damage Collaboration, 2023), p. 6。

四. 基于人权的公平的损失和损害应对方针

26. 本节概述基于人权的公平的损失和损害应对方针，例如：(a) 使相关政策和措施，包括国家自主贡献、国家适应计划和长期低排放发展战略立足于人权；(b) 通过社会保障和向人权经济的公正过渡，建立气候韧性；(c) 促进以基于人权和公平的方式调动资金和释放财政空间；(d) 促进获得司法补救；(e) 制定过渡期正义方针。上述方针应视为相辅相成。

A. 在气候法律、政策和评估中纳入基于人权的公平的损失和损害应对方针

27. 将人权作为气候法律、政策和评估的准则，是有效和公平应对损失和损害的关键。不同的气候政策越来越多地提到损失和损害。在最近的国家自主贡献中，35%明确提到损失和损害，⁶⁴ 49%的国家适应计划提到损失和损害。⁶⁵ 然而，大多数国家尚未评估其损失和损害风险及资金需求，也未确定如何应对损失和损害，特别是非经济损失和损害。⁶⁶

28. 同样，虽然在使国家发展战略立足于人权方面取得了重要进展，但在许多气候政策，包括国家自主贡献、国家适应计划和长期低排放发展战略方面，尚未取得这样的进展。关于损失和损害的人权层面和应对这一问题的人权方针的认识不足且碎片化。在《联合国气候变化框架公约》、损失和损害华沙国际机制、非经济损失专家组和避免、尽量减轻和处理气候变化不利影响相关损失和损害问题圣地亚哥网络下采取行动，可有助于扩大对人权、减少灾害风险与损失和损害之间关系的认识，包括通过人权影响评估扩大认识。还应探索在联合国相关实体下建立以公平为基础的机制和倡议，以评估、评价、量化和补偿损失和损害，包括人权影响。

29. 在为本报告提供的资料中，各国和其他利益攸关方提出了确保损失和损害相关评估和应对措施与人权一致的要素。评估应基于权利和需求，由社区主导。应全面考虑经济和非经济损失和损害。这包括纠正补救办法和估值中的结构性和历史性不平等和歧视，如平等看待所有生命，纠正歧视性低估。评估应采用预防原则来评估风险，包括临界点的风险。与国际法有关的海平面上升专题研究组共同主席强调了人的尊严、基于需求与基于权利的方法的结合、一般人权义务的适用性、不歧视和对文化遗产的保护。⁶⁷

30. 国家、非国家行为方、国际组织和民间社会应纳入程序保障，特别是有利于受气候影响社区的程序保障。它们应当与一线社区和个人合作，确保他们以包容、安全和有意义的方式参与评估和处理损失和损害，并运用他们的亲身经验和

⁶⁴ 粮农组织，《农粮系统中的损失和损害：应对差距和挑战》(罗马，2023年)，第 xi 页。

⁶⁵ 环境署，《2023年适应差距报告：资金短缺。准备不足。对气候适应的投资和规划不足使世界暴露于风险》(内罗毕，2023年)，第 72 页。

⁶⁶ 同上，第 XVIII、XIX 和 68 页。

⁶⁷ [A/CN.4/774](#)。

专业知识。⁶⁸ 这方面的例子很多，从社区主导的参与式需求摸底和定性数据收集(如有关圣地的证词)，到多维脆弱性指数等举措。⁶⁹ 应利用基于权利的评估，为政策、资金、补救措施和补偿估值提供参考。⁷⁰ 各国还应实现人们的知情权，包括了解气候风险数据的权利，以及受益于现有最佳科学的权利，包括通过全民预警倡议实现这一权利。⁷¹

31. 符合人权的损失和损害评估、应对措施和政策应考虑到受影响尤为严重的群体，包括土著人民、妇女和儿童受到的影响，以及历史性和结构性歧视造成的影响。大力收集分类数据，进行跨部门、促进性别平等和促进儿童发展的分析，有助于确保有效应对市场利益之外的各种损失和损害。

32. 所有受气候变化影响的人，特别是边缘化和弱势人群和社区，都应享有直接获取资金的安排。⁷² 无论是作为国家预算支持(包括社会保护方面的预算支持)的一部分，还是通过国际小额赠款和其他模式(包括损失和损害基金)，直接获取资金都能推进基于权利的解决方案，包括在冲突和脆弱环境中。目前，一线社区获得的国际气候资金很少。值得注意的是，土著人民得到的资金不到总额的 1%。⁷³

33. 应采用人权影响评估和方针，评估和处理损失和损害的所有人权层面问题。它们有助于保障与土地、领土、水和资源有关的权利，包括住房权、食物权以及清洁、健康和可持续的环境权。各国应承认并重视与土著人民的土地、领土和资源有关的习惯权利、非正式权利和其他类型的权利，以及农民和农村地区其他劳动者的权利，为所有类型住房受到的影响提供公平的补救措施，并考虑进行改革，向因气候而流离失所的人重新分配土地。⁷⁴ 各国应确保所有人，包括土著人民、在种族和族裔上被边缘化的人和面临流离失所风险的人，在面临海平面上升和领土丧失等气候影响时，能够有意义地参与和领导政策制定和决策，并酌情实现其自决权。⁷⁵

34. 对私营部门参与损失和损害应对工作加以有效监管也至关重要。⁷⁶ 极端贫困与人权问题特别报告员警告说，过度依赖私营部门可能导致富人靠花钱逃避气候影响的局面。⁷⁷ 各国应确保由受影响社区而不是企业主导恢复和灾后重建等应对措施。为了坚持以人权为基础，在让私营部门参与提供基本服务时需要特别谨慎，确保企业对利润的追求不会妨碍水、卫生、住房和教育等权利。参与处理

⁶⁸ [A/HRC/50/57](#)，第 51 段；以及联合国开发计划署(开发署)和洪都拉斯(以西班牙语文)提交的材料。

⁶⁹ 见大会第 78/322 号决议。

⁷⁰ 马来西亚和阿根廷国家人权机构提交的材料。

⁷¹ 国际电信联盟提交的材料。

⁷² 开发署、移民组织和国际乐施会提交的材料。

⁷³ 开发署提交的材料。

⁷⁴ [A/HRC/52/28](#)；经济、社会及文化权利委员会，第 26 号一般性意见(2022 年)；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第 17 条第 6 款；以及波斯尼亚和黑塞哥维那监察员和流离失所问题解决方案提交的材料。

⁷⁵ [A/77/549](#)，第 75 段；以及 [A/CN.4/774](#)。

⁷⁶ [A/HRC/56/34](#)。

⁷⁷ [A/HRC/41/39](#) 和 [A/HRC/41/39/Corr.1](#)，第 50 和 51 段。

损失和损害的企业必须尊重人权，并履行《工商企业与人权指导原则》规定的责任，以帮助确保其努力能够造福人民。

35. 促进基于权利的人员流动途径和流离失所补救措施，包括支持权利持有者的流动愿望，对于解决损失和损害问题至关重要。⁷⁸ 各国应确保安全、正常、有尊严和无障碍的人员流动途径，为境内和跨越国际边界的流离失所者提供法律保护，为无法流动和被困的人口提供持久的解决办法。⁷⁹ 对于从气候影响导致不适合居住的地区迁出的人们，各国应提供基于权利的支持，并在这方面进行投资。⁸⁰

B. 采用基于人权和公平的方法加强气候韧性

36. 由于极端天气事件的不可预测性、缓发灾害的渐进性以及气候风险的级联性和复合性，传统的基于项目的气候融资模式很可能不可持续，也不适合损失和损害的情况。⁸¹ 要以促进气候正义的方式处理损失和损害，就必须针对气候变化的根源，包括其结构性、时间性、集体性和跨界性采取广泛的补救措施。⁸² 需要从威胁人类未来的当代经济和治理体系向公平、公正、包容和可持续的人权经济范式转变，创造体面的工作机会，减少不平等和贫困，维护人权。这包括基于平等和非歧视、清洁、健康和可持续的环境、体面工作、社会保障、获取信息、公众参与、诉诸司法和获得补救等人权为基础，实现公正过渡。⁸³ 政策和方案不能一刀切。在一个企业和投资者尊重法治，包括国际人权法和劳工法的全球经济中，这些政策和方案必须符合国情。

37. 建立和加强以权利为基础的全民社会保护制度应成为公正过渡的核心。《经济社会文化权利国际公约》第九条承认人人享有社会保障的权利。社会保护制度应成为建设气候韧性的核心工具。⁸⁴ 研究强调，全民社会保护制度具有双重作用，既是健康和可持续社会的生产性组成部分，也是保护性组成部分。社会保障，包括医疗保健、生计和收入保障以及社会服务，再加上旨在创造经济机会的更广泛投资，可增强韧性。全面社会保护制度还可以通过嵌入式支持机制，包括现金转移，使各国更容易帮助受灾灾难性气候变化事件影响的人。⁸⁵

38. 社会保护为在不断变化的气候中实现公平、长期和可持续发展奠定了基础。例如，多哥强调了其为加强具有气候韧性的社会保护和社会经济基础设施所做的努力。⁸⁶ 在关于全球盘点结果的决定中，缔约方会议敦促各方通过促进适

⁷⁸ [A/HRC/38/21](#)；以及人权高专办，“关于人权、气候变化与移民的重要讯息”。

⁷⁹ [A/HRC/53/34](#)，第 71 段。

⁸⁰ 移民组织提交的材料。

⁸¹ 环境署，《2023 年适应差距报告》，第 74 页。

⁸² [A/HRC/48/78](#)。

⁸³ 人权高专办和劳工组织，“关于人权与公正转型的重要讯息”（2023）。

⁸⁴ [A/HRC/55/37](#)，第 15-20 段。

⁸⁵ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》（日内瓦，2021）。

⁸⁶ 多哥提交的材料(法文)。

应性社会保护措施，大幅减少气候变化对消除贫困和生计的不利影响。⁸⁷ 然而，目前世界上半以上的人口缺乏社会保障，其中大部分居住在受气候变化影响最严重的地区。⁸⁸ 人权理事会对社会保护计划的不足表示关切，并强调在损失和损害背景下实现社会保障权的努力应具有包容性和普遍可及性。⁸⁹

39. 发达国家应支持发展中国家努力增加对社会保护制度的投资，以便在实现可持续发展目标 1.3(执行适合本国国情的全民社会保障制度)方面取得更快进展，并使发展成果不受气候影响。极端贫困与人权问题特别报告员建议发达国家提供资金，特别是为受气候变化影响最严重的地区提供资金，以弥补发展中国家社会保护制度的不足，包括气候冲击造成的不足。⁹⁰ 国际劳工组织(劳工组织)在关于全球社会保护基金的研究报告中建议，为社会保护制度提供气候资金，并通过与气候有关的税收发展以气候适应为导向的社会保护制度。⁹¹

C. 采用基于人权和公平的方法为损失和损害筹集资金

40. 迫切需要扩大融资规模，以便通过减缓和适应气候变化来避免和尽量减轻损失和损害，并通过有效的补救措施，特别是赔偿来处理损失和损害问题。尽管在处理损失和损害的资金需求方面仍存在许多不确定因素，但估计需要数千亿美元，预计到 2050 年将上升到数万亿美元。⁹² 目前，不包括中国在内的发展中国家估计每年至少需要 2.4 万亿美元的气候资金，包括用于适应、减缓以及损失和损害，⁹³ 与 2023 年的全球军费开支相同。⁹⁴ 虽然根据《巴黎协定》，正在谈判的新的气候融资集体量化目标应考虑到减缓和适应的实际和预测资金需求，但对于该目标是否也应包括处理损失和损害的资金，存在不同意见。无论确切的机制如何，根据人权法，必须为减少危害和补救性气候行动提供充足的资金。目前的气候融资规定远远不能满足当前和预计的需求和义务。分析表明，它们也没有达到发达国家在 2009 年承诺的在 2020 年和 2021 年每年筹集 1,000 亿美元的目标。⁹⁵

41. 补偿损失和损害的资金应主要来自发达国家和对气候变化负有最大责任的国家，这符合公平原则、谁污染谁付费原则、共同但有区别的责任原则以及各自能力原则。发达国家还应考虑通过新的来源，如基于股权的税收，筹集资金。

⁸⁷ FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 第 1/CMA.5 号决定, 第 63 段。

⁸⁸ 劳工组织, 《2020-2022 年世界社会保护报告》。

⁸⁹ 人权理事第 53/6 号决议。

⁹⁰ A/HRC/47/36, 第 66 段。

⁹¹ Nicola Yeates and others, *A Global Fund for Social Protection: Lessons from the Diverse Experiences of Global Health, Agriculture and Climate Funds*, 劳工组织第 97 号工作文件(日内瓦, 劳工组织, 2023), 第 67 页。

⁹² 环境署, 《2023 年适应差距报告》, 第 XIX 和 73 页。

⁹³ 《联合国气候变化框架公约》, “从愿景到现实, 完成任务”, 《联合国气候变化框架公约》执行秘书的讲话, 2024 年 2 月 2 日。

⁹⁴ Nan Tian and others, “Trends in world military expenditure, 2023”, SIPRI 概况介绍, (2024 年, 斯德哥尔摩国际和平研究所)。

⁹⁵ 经济合作与发展组织, “2013-2021 年发达国家提供和筹集的气候资金——扩大适应规模和调动私人资金的总体趋势和机会”(巴黎, 2023); 以及国际乐施会, “2023 年气候融资影子报告: 评估 1,000 亿美元承诺的兑现情况”(Oxford, 2023)。

42. 在谁污染谁付费原则的指导下，以人权和公平为基础的累进税将特别针对化石燃料行业和温室气体排放大户，旨在保护那些处于贫困和边缘化境地的人。⁹⁶ 可以研究一系列税费，包括全球暴利累进税、金融交易税、财富税、建立有效的碳定价机制以及对航运、航空和化石燃料开采等征收团结税。所有国家都应考虑对化石燃料公司的暴利征收全球税，将部分收入转用于遭受损失和损害的人群。这样的暴利在 2022 年高达 3 万亿美元，对这些暴利征收哪怕是很小比例的税，也能产生数千亿美元的收入，尽管在不同年份会有所不同。⁹⁷ 在征收新税的同时，还需努力打击逃税和避税行为，关闭避税港。据估计，全世界每年损失的税收约为 4,800 亿美元，这些努力可为解决损失和损害问题带来大量额外资金。⁹⁸ 各国应促进和推动制定法规，以确保企业，特别是跨国公司，在其经营的任何地方都缴纳公平份额的税款，特别是用来增加易受气候影响的发展中国家的税收收入。有人呼吁建立一个全球气候赔偿基金，以补充以国家为中心的损失和损害基金，并采用基于责任的方法，量化和落实化石燃料企业因其经营和价值链排放、历来对气候变化的否认、传播虚假和错误信息以及阻挠、破坏或拖延气候行动而欠下的气候赔偿。

43. 根据国际货币基金组织(基金组织)的数据，2022 年全球化石燃料的显性补贴达 1.3 万亿美元。⁹⁹ 各国应立即采取行动，根据其国际义务公平地逐步取消化石燃料补贴，以减少对人权构成严重和可预见风险的行为。节省下来的资金可以转用于气候行动，包括处理损失和损害。

44. 适当的债务重组和免除可被纳入处理损失和损害的努力中。¹⁰⁰ 目前，在最易受气候影响的国家中，93% 的国家也受到债务困扰或面临很大的债务困扰风险，¹⁰¹ 缺乏必要的财政空间来充分应对不断增加的损失和损害。¹⁰² 国际气候资金普遍基于贷款而非赠款，进一步加剧了债务危机。在发展中国家最近增加的债务中，50% 以上与灾后恢复和重建的资金有关。¹⁰³ 应促进公平的债务重组和免除，同时提供基于赠款的损失和损害资金，以便发展中国家可以将公共资金用于增强权利的支出，包括用于气候行动。建立一个基于人权的多边债务减免机制公平地重组或免除债务，特别是惠及最易受气候变化影响的国家，有助于处理损失和损害问题。

⁹⁶ A/77/226，第 72 段；以及 David R. Boyd and Stephanie Keene, “Air travel and maritime shipping levies: making polluters pay for climate loss, damages and adaptation”，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第 2 号政策简报(人权高专办，2021)。

⁹⁷ 贸发会议，“承担责任：争取建立一个符合目的的损失和损害基金”，第 25 和 33 页。

⁹⁸ 税收正义网络，《2023 年税收正义状况》(2023)，第 21 页。

⁹⁹ Simon Black and others, “Fossil fuel subsidies data: 2023 update”, Working Paper No. 23/169 (Washington, D.C., IMF, 2023), p. 3.

¹⁰⁰ 见 David R. Boyd and Stephanie Keene, “Mobilizing trillions for the global South: the imperative of human rights-based climate finance”，人权与环境问题特别报告员第 5 号政策简报(人权高专办，2023)。

¹⁰¹ 国际行动援助组织，“恶性循环：债务危机和气候危机之间的联系”(2023)，第 2 页。

¹⁰² 见贸发会议，“同步应对债务和气候挑战：政策议程”，第 104 号政策简报(2022)。

¹⁰³ 贸发会议，“承担责任：争取建立一个符合目的的损失和损害基金”，第 4 页。

D. 促进获得司法补救和对损失和损害问责

45. 鉴于目前处理损失和损害的努力不足，受影响的人民和国家越来越多地寻求通过司法和非司法途径获得正义和有效补救。国际海洋法法庭在其具有里程碑意义的关于气候变化的咨询意见¹⁰⁴ 中强调，气候变化对人权构成生存威胁，仅遵守《巴黎协定》不足以履行与气候变化有关的国际法律义务。大会第 77/276 号决议要求国际法院就国家在气候变化方面的义务发表咨询意见，大会在该决议中询问，如果国家的行为和不作为对气候系统和环境的其他部分造成重大危害，包括对民族和个人造成重大危害，国家将承担怎样的法律后果。美洲人权法院即将发表的咨询意见也有望进一步澄清国家在这方面的义务范围，包括各自的义务和集体义务，以便在国际人权法框架下应对气候紧急情况，同时特别关注对不同地区和人口群体的个人以及对自然和人类生存的不同影响。¹⁰⁵

46. 诉诸司法，包括通过法院诉诸司法，是使国家、企业和其他方面对气候变化持续和复杂的人权影响负责的重要组成部分。¹⁰⁶ 联合国人权事务高级专员强调了与人权有关的气候诉讼在这方面的作用。¹⁰⁷ 环境署对全球气候诉讼的分析显示，不同司法管辖区的法院正越来越多地确认人权与气候变化之间的密切联系，在多个案件中都提到了享有清洁、健康和可持续环境的权利。¹⁰⁸ 受影响尤为严重的群体加入了气候诉讼大军。在 *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* 等人诉瑞士案中，欧洲人权法院大法庭作出了有利于申请人(包括一群老年妇女)的裁决，认为《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 8 条规定的尊重私人和家庭生活的权利包括个人有权得到国家当局的有效保护，免受气候变化对其生命、健康、福祉和生活质量的严重不利影响。¹⁰⁹ 联合国开发计划署在最近的一份报告中预计，在气候诉讼的推动下，气候治理和问责机制可能发生转变。¹¹⁰

47. 虽然气候诉讼通常侧重预防，但也越来越多地被用于针对气候影响的危害寻求其他补救。例如，人权事务委员会建议澳大利亚就其未能保护托雷斯海峡岛民的文化、私人生活、家庭和住宅权，致使他们因气候变化的影响而受到伤害，对他们进行赔偿。¹¹¹ 在其他一些案件中，请愿人要求被告对据称造成气候危害的

¹⁰⁴ 见 https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf。

¹⁰⁵ 哥伦比亚和智利 2023 年 1 月 9 日向美洲人权法院提交的关于气候紧急情况与人权的咨询意见请求，可查阅 https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_en.pdf。

¹⁰⁶ 见 A/78/168。

¹⁰⁷ 见人权高专办，“人权：解决之道”。

¹⁰⁸ 环境署，《全球气候诉讼报告：2023 年状况综述》(内罗毕，2023)，第 38 页。

¹⁰⁹ 欧洲人权法院，第 53600/20 号申请，判决，2024 年 4 月 9 日。

¹¹⁰ 开发署，“损失和损害与气候诉讼：马尔代夫和其他小岛屿发展中国家如何采取更大的气候行动？”(纽约，2023)。

¹¹¹ 见 *Billy* 等人诉澳大利亚(CCPR/C/135/D/3624/2019)。

行为作出金钱赔偿。¹¹² 在美国正在审理的一起集体诉讼案中，原告请求因飓风影响加剧而向主要化石燃料公司索取惩罚性和补偿性赔偿。¹¹³

48. 在 *Sacchi* 等人诉阿根廷案中，儿童权利委员会认为，在发生跨界损害时，如果存在因果关系，且起源国能够有效控制有关排放源，则上述儿童属于起源国的管辖权范围。¹¹⁴ 2023 年，印度尼西亚帕里岛的四名居民向瑞士法院提出索赔，要求瑞士一家水泥公司对岛上发生的与气候有关的损害进行赔偿。¹¹⁵ 菲律宾国家人权委员会呼吁对跨界人权问题以及涉及损失和损害的域外义务展开全球调查。¹¹⁶

49. 为进一步加强问责，各国应推进相关法律、法规和政策，方便就与气候变化有关的危害诉诸司法，要求企业负责补救与其活动有关的损失和损害，并处理域外影响。

E. 采用气候公正和过渡期正义方法处理损失和损害

50. 当前形势的严峻性要求紧急考虑新的、基于公平和权利的解决方案，以确保那些首当其冲遭受气候相关危害的人有充分的途径，在国家和其他责任方未履行各自义务和责任，为历史上和当前的气候不公正提供补救时，追究它们的责任。¹¹⁷ 过渡期正义方法是指与社会试图处理过去大规模侵权行为的遗留问题有关的全部过程和机制，目的是确保问责、伸张正义和实现和解，¹¹⁸ 过渡期正义方法可以作为基于人权和公平的损失和损害应对方法的一部分，有益地加以探讨。寻求真相、刑事司法、赔偿和保证不再发生是过渡期正义的关键要素。¹¹⁹ 过渡期正义方法已运用于与这一概念相关的传统冲突层面之外，包括殖民主义和奴隶制的遗留问题，同样也可用于处理与气候变化相关的危害。¹²⁰

51. 在这种情况下采用过渡期正义的视角可以补充其他基于公平的方法，把握与气候变化根源有关的历史、殖民和系统性不公正层面，同时提供前瞻性的预防视角，以避免未来的损失和损害。¹²¹ 以过渡期正义为指导的损失和损害应对方法可用于确保危害不再发生，记录气候变化的原因(包括负有责任的行为方)和后果(包括对人权的影响)，并以归因科学、共同但有区别的责任和具体的人权影响(特别是对风险过大的群体)为依据，推进司法和问责。这样可以结合历史，系统地

¹¹² Joana Setzer and Catherine Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot* (London, London School of Economics and Political Science, 2023), p. 4.

¹¹³ 美国波多黎各地区法院，波多黎各市政府诉埃克森美孚公司等，案件编号：3:22-cv-01550-SCC。

¹¹⁴ [CRC/C/88/D/104/2019](#)，第 10.7 段。

¹¹⁵ 瑞士楚格州治安官办公室，*Asmania* 等人诉 *Holcim*，申诉，2023 年 2 月 1 日。

¹¹⁶ 菲律宾人权委员会提交的材料。

¹¹⁷ [A/77/549](#)，第 73 段。另见国际法委员会，《国家对国际不法行为的责任条款草案及评注》。

¹¹⁸ [S/2004/616](#)，第 4 页。

¹¹⁹ “秘书长的指导说明：过渡期正义——人民、预防与和平的战略工具” (2023)，第 2 页。

¹²⁰ 同上，第 18 页。另见 *Sonja Klinsky and Jasmina Brankovic, The Global Climate Regime and Transitional Justice* (Routledge, 2018)。

¹²¹ “秘书长的指导说明：过渡期正义”，第 24 页。另见 [A/76/180](#)。

制定气候赔偿方案。多种形式的赔偿、保证不再发生和寻求真相也可以全面纠正其他方法可能无法充分处理的损失和损害的非经济层面，如与身份、地方感、保护土著人民的知识和生态系统恢复有关的问题。

52. 人权事务高级专员呼吁考虑过渡期正义方法，例如，通过国际调查委员会调查环境损害的原因，这既是一种纪念行为，也是为了向各国提出切实可行的建议。¹²² 还可考虑设立一个气候公正专家组或其他机制，探索从过渡期正义的角度处理与气候变化相关的损失和损害，以此来推动寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生，以期实现系统性转变。这项工作还可借鉴气候归因科学，探讨当前、未来和历史层面的因果关系、“贡献”和责任，以确定和推进那些解决损失和损害造成的侵犯人权问题的措施。这种方法可以帮助国际社会克服与气候变化相关的损失和损害目前带来的一些挑战。

五. 结论和建议

53. 气候变化不利影响造成的损失和损害可能包括对享有一系列人权造成日益严重的广泛危害，包括生命权、健康权、住房权、食物权、文化权、受教育权、适当生活水准权、发展权、工作权、水权和卫生权、自决权以及清洁、健康和可持续环境权。避免和尽量减轻损失和损害需要采取减缓和适应气候变化的措施，从而保护今世后代的权利。根据人权法，各国应确保因气候变化造成的损失和损害而权利受到侵犯者有机会诉诸司法和获得有效补救，其中可包括赔偿、补偿、恢复原状、康复、抵偿和保证不再发生。

54. 所有国家都应根据其国际人权义务和其他义务，争取对其造成的气候危害进行补救，包括提供资金。对气候变化负有责任的企业也应为补救做出贡献。

55. 结合本研究报告收到的提交材料、国际人权法和我本人发出的人权行动呼吁(其中强调了推进气候公正的紧迫性)，我呼吁各国：

(a) 将人权纳入有关损失和损害的法律、政策和评估；

(b) 确保损失和损害应对措施以社区为主导，以受影响者积极、有意义和安全的参与为基础，并考虑到交叉性以及历史性和结构性歧视；

(c) 确保损失和损害基金采用促进性别平等和基于权利的方法，使那些在气候危机第一线的人，包括环境人权维护者能够直接获得资金。

56. 损失和损害评估若要准确和全面，就应纳入人权影响，并全面评估经济和非经济层面。除其他外，应保障与受损失和损害影响的土地、领土和资源有关的所有人权，包括自决权和文化权利。我呼吁各国支持基于权利的人员流动途径，作为对损失和损害的一种补救形式。

57. 避免、尽量减轻和处理损失和损害的努力应推动向人权经济公正过渡，将人的权利和地球的福祉置于经济和社会决策的核心位置。

¹²² 人权高专办，“人权：解决之道”(2024)，第14页。另见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/05/well-past-hour-countries-align-climate-laws-human-rights>。

58. 因此，我呼吁各国：

(a) 建立并加强基于权利的全民社会保护制度，以提高人们应对损失和损害的韧性。发达国家应努力支持发展中国家为加强社会保护制度进行投资；

(b) 为损失和损害融资调动充足的资源，例如，可包括：公平公正地逐步取消化石燃料补贴并改变其用途，收取税费，包括对航运、航空和化石燃料开采等征收暴利税和团结税，以及建立有效的碳定价机制。除此之外，还应对发展中国家，特别是那些最困难和受气候变化影响最严重的国家，进行债务减免和债务重组；

(c) 支持权利持有者通过司法和非司法机制获得损失和损害补救。各国应力求推进法律、政策和规范措施，以追究污染者的责任，包括对误导公众的责任，并支持与损失和损害有关的索赔，包括域外气候诉讼(如适用)。在这方面，各国还应设法禁止化石燃料公司的广告。

59. 我还鼓励各国考虑设立一个气候正义专家组或其他机制，以探索如何采用基于人权和公平的方法处理气候危害，包括损失和损害及相关的人权层面。
