



第七十七届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

在气候变化的背景下促进和保护人权

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递气候变化背景下促进和保护人权特别报告员伊恩·弗莱
依照人权理事会第 48/14 号决议提交的报告。

* A/77/150。

** 本报告逾期提交，以反映最新动态。



气候变化背景下促进和保护人权特别报告员的报告

在减缓气候变化、损失和损害及参与方面促进和保护人权

摘要

我们面临着一场名为气候变化的全球危机。在全世界，人们的权利正因气候变化而受到负面影响或侵犯。在气候变化背景下促进和保护人权特别报告员强调了《巴黎协定》序言中对人权的提及，论述了缓解行动对人权的影响。在处理气候变化的影响所造成的损失和损害及其相关的人权影响方面普遍缺乏行动，造成灾难性后果，引起了相当大的关注。特别报告员还强调指出，那些继续支持化石燃料经济的国家与那些受气候变化影响最大的国家之间存在严重脱节。还强调指出的是，受气候变化影响最大的人在政治和决策进程中的参与和代表性最低。特别报告员就消除化石燃料的使用、解决损失和损害方面的资金缺口、改善参与以及保护土著和环境人权维护者的权利提出了各种建议。我们已经面临气候变化紧急情况，这一紧急情况必然伴随着严重的侵犯人权行为。我们不能再拖延下去。现在是积极应对这一紧急情况的时候了。

一. 引言

1. 我们面临着一场名为气候变化的全球危机。在全世界，人权正因气候变化而受到负面影响或侵犯。气候变化对对数以百万计的人口后世后代享受生命权的能力构成严重威胁。¹ 人类引起的气候变化是世界上有史以来对自然环境和人类社会最大、最普遍的威胁。《世界人权宣言》第 28 条保证人人有权要求一种社会的和在国际的秩序，在这种秩序中，他们的权利和自由能得到充分实现。气候变化已经破坏了这一秩序以及所有人的权利和自由。我们正面临着一场灾难性的巨大气候变化危机。这一危机正在发生。

2. 发达经济体对最贫穷和最无力应付的国家的行为显示出极大的不公正。发达经济体和大公司不愿承担大幅度减少温室气体排放的责任，导致人们要求对所造成的损失进行“气候赔偿”。一些人建议用“大气殖民化”一词来解释气候变化的影响与温室气体排放者之间的全球失衡。² 按收入排名经济上最优越的 50% 的国家造成全球二氧化碳累计排放量的 86%，而经济上脆弱的一半国家只造成 14%。³

3. 在气候变化背景下促进和保护人权特别报告员强调了《巴黎协定》序言中对人权的提及，其中缔约方除其他外应“考虑各自的人权义务”。

4. 本报告探讨了《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的职能安排。本报告将主要侧重于三个关键主题：缓解(减少排放)、损失和损害(气候变化的影响)、参与气候变化制度的决策进程。所有这些主题的基础是需要充足和可预测的资金和支助。将在这三个主题中分别考虑对人权的影响。本报告补充和更新了与享有安全、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。⁴

5. 为编写本报告，在整个 2022 年 6 月和 7 月，气候变化背景下促进和保护人权特别报告员在德国波恩以及日内瓦和里斯本举行了广泛的面对面磋商，并进行了多次在线磋商。特别是，他与民间社会组织、《关于气候行动中的人权问题的日内瓦承诺》签署国、气候弱势论坛成员、小岛屿发展中国家和其他利益攸关方举行了多次会议。在进行这些磋商前，特别报告员曾请求相关方提供意见并收到了约 90 份意见。⁵

¹ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 62 段。

² Erin Fitz-Henry, “Climate change is white colonization of the atmosphere. It's time to tackle this entrenched racism” (12 July 2022)。可查阅：<https://phys.org/news/2022-07-climate-white-colonization-atmosphere-tackle.html>。

³ Alana Institute 提交的材料。

⁴ A/74/161。

⁵ 见 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-promotion-and-protection-human-rights-context-mitigation-adaptation。

二. 缓解行动对人权的影响

6. 减少温室气体排放的缓解努力对享受人权有两方面的影响。第一，对减少温室气体排放的应对措施不足，对享受人权产生了重大的负面影响。第二，一些缓解行动对人权的行使具有重大影响。

A. 缓解：应对措施不足造成灾难性的后果

7. 全球对减少温室气体排放的应对措施严重不足。减少此类排放的行动不足的总体影响正在造成一场人权灾难。《巴黎协定》要求缔约方作出国家自主贡献，以表明其减少温室气体排放的行动。政府间气候变化专门委员会注意到，在现行政策下的预计排放量与执行国家自主贡献的无条件和有条件部分所产生的预计排放量之间存在执行差距。⁶ 随后，国际能源署呼吁立即停止扩大使用化石燃料，从而使世界按照《巴黎协定》的要求在 2050 年前实现脱碳并将气温上升幅度限制在 1.5 摄氏度以内。⁷

8. 可悲的是，作为历史上温室气体排放主要造成者的国家在作出相关努力方面仍然存在巨大的差距，并且缺乏承诺，导致对享受人权产生负面影响。由于一些因素已经处于不利处境的个人和社区更多地感受到未能减少温室气体排放的负面影响。气候变化加剧了已经存在的不平等、边缘化和排斥，并进一步增加了脆弱性。⁸ 本报告第三节阐述了这些方面。

9. 在此背景下，特别报告员强调各国在缓解行动方面的人权义务。各国必须限制温室气体排放，以防止气候变化当前和未来对人权的负面影响。此外，各国有关义务采取措施，减缓气候变化，并对其管辖范围内的企业的排放进行监管，以防止对人权产生可预见的负面影响。

1. 通过限制温室气体排放来预防负面影响的人权义务

10. 各国未能履行其减缓气候变化和防止其负面人权影响的人权义务。政府间气候变化专门委员会指出，2010-2019 年期间全球人为温室气体净排放量高于人类历史上任何时期。

11. 2019 年，世界主要二氧化碳排放国——中国、美利坚合众国、印度、欧洲联盟加上大不列颠及北爱尔兰联合王国、俄罗斯联邦和日本——合计占化石二氧化碳

⁶ 政府间气候变化专门委员会，第三工作组为第六次评估报告(2022 年)提供的材料。可查阅：https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_TechnicalSummary.pdf。

⁷ 国际能源署，“到 2050 年实现净零排放：全球能源部门路线图”（巴黎，2021 年）。可查阅：https://iea.blob.core.windows.net/assets/7ebafc81-74ed-412b-9c60-5cc32c8396e4/NetZero2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector-SummaryforPolicyMakers_CORR.pdf。

⁸ 政府间气候变化专门委员会，第三工作组提供的材料。

碳排放总量的 67%。⁹ 过去十年，二十国集团成员的排放量占 78%。¹⁰ 根据 COVID-19 之前的预测，二十国集团的成员整体上没有走上履行其无条件国家自主贡献承诺的轨道。二十国集团的五个成员——澳大利亚、巴西、加拿大、大韩民国和美国——预计将达不到要求，因此需要采取进一步行动。与此同时，由于气候危机的影响，世界上 55 个最脆弱的经济体的经济增长潜力已经丧失了一半以上。

12. 历史上温室气体排放量最高的国家在履行《联合国气候变化框架公约》或《巴黎协定》规定的义务方面似乎进展甚微。尽管拜登政府承诺通过 2015 年清洁能源计划减排，但政府的行动尝试在美国最高法院受到了法律挑战。最高法院认为，联邦机构在没有得到美国国会明确授权的情况下作出“重大”决定是非法的。¹¹

2. 通过监管保护人权的义务

13. 虽然减少排放所需的行动具有严重的紧迫性，但全球经济正朝着相反的方向发展。研究表明，对化石燃料的补贴估计每年约为 5 000 亿美元。¹² 《巴黎协定》缔约方目前作出的国家自主贡献仍然严重不足，无法实现《巴黎协定》的气候目标，并将导致本世纪末气温至少上升 3 摄氏度。¹³

14. 在监管国家边界内外的主要温室气体排放行业和部门方面存在差距，使得实现《巴黎协定》的目标更加困难。例如，国际运输部门是这类排放的一个重要来源，但该行业为减少排放而采取的行动有限。人们呼吁国际海事组织采取严格的全球措施，按照《巴黎协定》1.5 摄氏度的目标，逐步消除该行业的温室气体排放。¹⁴ 还有人表示关切的是，国际民用航空组织的碳抵消计划这项措施只会推迟从源头减少排放的行动。¹⁵

15. 各国必须采取实质性措施，限制温室气体排放和减缓气候变化，包括采取监管措施，以保护所有人的人权不受损害。各国和工商企业必须采取紧急和严厉的行动，减少排放。秘书长在 2022 年指出，高排放国家的政府和企业不仅对排放

⁹ Environmental Justice Foundation, “In Search of Justice” (London, 2022)。可查阅：<https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-Climate-Inequality-report-2021.pdf>。

¹⁰ 联合国环境规划署(环境署)，《2020 年排放差距报告》(内罗毕，2020 年)。可查阅：www.unep.org/emissions-gap-report-2020。

¹¹ *Supreme Court of the United States, Syllabus, West Virginia et al., v Environmental Protection Agency et al.*, Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, No, 20-1530, Decided June 30, 2022。

¹² 见 <https://sdg-tracker.org/sustainable-consumption-production#12.C>。

¹³ 环境署，《2020 年排放差距报告》。

¹⁴ Opportunity Green 提交的材料。

¹⁵ FERN, “Cheating the climate: the problems with aviation industry plans to offset emissions”, briefing note (September 2016)。可查阅：https://aragge.ch/wp-content/uploads/2018/04/GB_Fern_20160919_ICAO_CORCISIA_Cheating-the-climate_en.pdf。

的影响视而不见，而且还火上浇油。¹⁶ 化石燃料生产商正在利用《能源宪章条约》中的投资者-国家争端解决机制，起诉那些采取积极政策行动减少化石燃料使用的国家，要求赔偿，这就是例证。据估计，石油和天然气投资者对那些实施限制化石燃料活动的法律的国家提出的法律索赔总额可能达到 3 400 亿美元。¹⁷

B. 特定缓解行动对人权的影响

16. 国家和工商企业采取的一些缓解行动对人权有重大影响。其中包括以森林为基础的缓解行动和水电大坝。其他缓解行动包括风力涡轮机的选址。与大气变化和地球工程有关的新的减缓技术也有可能对人权产生重大影响。新技术的影响将是特别报告员向 2024 年人权理事会第五十九届会议提交的报告的主题。

1. 基于森林的缓解行动

17. 政府间气候变化专门委员会指出，农业、林业和其他土地利用部门以相对较低的成本提供了巨大的近期缓解潜力。然而，预计的缓解潜力跟不上全球毁林的趋势。过去四年来，亚马逊地区的毁林情况再次加重。世界其他地区也面临着持续或迅速增加的毁林。据估计，虽然每年有 150 亿棵树被砍伐，但只有 50 亿棵树被重新种植，导致每年 100 亿棵树的净损失。¹⁸ 农业、林业和其他土地利用部门的排放量约占全球总量的 11%，其中大部分排放量发生在数量相对较少的几个国家。¹⁹ 特别报告员 2022 年 6 月在波恩会见的土著人民团体表示，干旱造成的亚马逊森林火灾对土著人民的生计产生了巨大影响。

18. 其他研究表明，利用林业作为降低全球温度上升限度的手段的价值可能被夸大了，虽然恢复生态系统对地球健康至关重要，但它不能取代防止化石燃料排放。²⁰ 特别报告员同意这一结论。最好从源头解决排放问题。

19. 以森林为基础的缓解行动对人权的行使产生了负面影响，特别是与土地和土地保有权有关的人权的行使产生了负面影响。据乐施会称，太多的政府和公司不是以保持在相对安全的温度上升水平所需的规模和速度减少排放，而是以植树和未经证实的技术为挡箭牌，声称按他们的 2050 年气候变化计划将实现净零排放。研究表明，这些需要大量土地的计划将需要至少 16 亿公顷的新森林。净零排放承诺的激增——其中许多承诺缺乏明确性和透明度——可能导致对土地的需求

¹⁶ Rachel LaFortune (Human Rights Watch News), “Report Shows Climate Crisis Solutions Exist but Action Is Lacking”, 5 April 2022. 可查阅: www.hrw.org/news/2022/04/05/report-shows-climate-crisis-solutions-exist-action-lacking。

¹⁷ Nour Ghantous(Energy Monitor), “The Energy Charter Treaty has not aged well”, 2022 年 7 月 13 日。可查阅: www.energymonitor.ai/policy/international-treaties/the-energy-charter-treaty-has-not-aged-well。

¹⁸ Phys.Org, “Why can't we simply plant more trees to clean carbon dioxide from the air?” (8 July 2022)。可查阅: <https://phys.org/news/2022-07-simply-trees-carbon-dioxide-air.html>。

¹⁹ 环境署,《2020 年排放差距报告》。

²⁰ K. Dooley et al. (One Earth), “Carbon removals from nature restoration are no substitute for steep emission reductions”, 2022 年 7 月 1 日。可查阅: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.06.002>。

激增，特别是在中低收入国家，如果这些承诺没有得到强有力的保障，可能对享有食物、水、卫生设施和住房的人权构成越来越大的风险，特别是对那些生计依赖土地的人和社区而言。²¹

20. 另一个涉及人权问题的相关对策是《联合国气候变化框架公约》为应对高毁林率(特别是热带森林的高毁林率)而制定的减少毁林和森林退化所致排放量机制。对于该机制方案的效力以及这些方案是否能实现真正的减排，各方意见不一。该机制本身和相关的自愿碳市场方案一直是侵犯人权的根源，特别是侵犯雨林地区土著人民人权的根源。²² 保护森林碳的权利分配被称为“新殖民主义”，因为土著人民占据的土地被留出用于保护碳储存。²³ 这可能剥夺土著人民的传统权利和习俗。

21. 另一项与生物质燃烧有关的缓解行动对土地征用和行使人权产生影响。生物质燃烧和生物能源、碳捕获和封存是将木材或其他植物基碳(生物质)作为化石燃料替代品加以燃烧的过程。为作为燃料来源的生物质燃烧提供能源生产的原料，需要利用现有森林或新的土地来种植生物质。

22. 有人表示关切，在拉丁美洲，从种植园获取树木用于生物质发电机将对土著人民的权利产生不利影响。²⁴ 特别报告员听取了萨米土著人民对他们的土地将被用于生物质燃料生产表示的关切。

2. 水电大坝

23. 水电大坝的开发对因大坝而流离失所的人和下游用水者的人权产生了重大影响。气候学研究表明，尽管湄公河上游降雨充足，但下游国家的供水量却很低，因为上游大坝截留了水。²⁵ 这对下游国家获得安全饮用水和粮食安全具有重大影响。

24. 亚马逊地区的土著人民也受到了水电大坝的影响。水坝建设和相关基础设施使土著人民被迫离开自己的土地。特别报告员从土著人民那里听到，河流流量的

²¹ Aditi Sen and Nafkote Dabi, *Tightening the Net: Net zero climate targets – implications for land and food security* (Oxfam, 2021)。可查阅：<https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621205/bp-net-zero-land-food-equity-030821-en.pdf?sequence=1>。

²² John Cannon (Mongabay), “Indigenous leader sues over Borneo natural capital deal”, 17 December 2021。可查阅：<https://news.mongabay.com/2021/12/indigenous-leader-sues-over-borneo-natural-capital-deal/>。

²³ Renata Bessi and Santiago Navarro F (Avispa Media), “REDD, Neo-Colonialism in the Land of the Pataxo Warriors”, 14 December 2014。可查阅：<https://avispa.org/redd-neo-colonialism-in-the-land-of-the-pataxo-warriors/>。

²⁴ Global Forest Coalition, “Annual Report 2021”。可查阅：<https://globalforestcoalition.org/wp-content/uploads/2022/07/GFC-Annual-Report-2021.pdf>。

²⁵ Paul G. Harris (Hong Kong Free Press), “Water is power: How Southeast Asia pays the price for China’s dam-building frenzy”, 10 July 2022。可查阅：<https://hongkongfp.com/2022/07/10/water-is-power-how-southeast-asia-pays-the-price-for-chinas-dam-building-frenzy/>。

变化对河流系统的生态维护产生了重大影响，这反过来又影响到土著人民寻求生计来源的能力。

3. 其他技术

25. 萨米土著人民向特别报告员表示关切的是，在他们的土地上安装风力涡轮机时，没有适当征求他们的意见，他们也没有给予自由的、事先知情的同意。此外，有人向特别报告员表示严重关切，可用于生产电动汽车电池和其他形式电力储存的矿物的深海海底勘探和开采，可能对环境和人权产生严重影响。

三. 损失和损害：一连串的人权影响

26. 《巴黎协定》第八条规定，“缔约方认识到避免、尽量减轻和处理与气候变化不利影响有关的损失和损害的重要性”。从人权角度看，损失和损害与获得补救权和赔偿原则(包括归还、补偿和恢复原状)密切相关。

27. 政府间气候变化专门委员会在其第六次评估报告中描述了观察到的和预测到的气候变化如何对数十亿人及其赖以生存的生态系统、自然资源和有形基础设施产生不利影响。这一数字正在急剧上升。²⁶ 本报告着重介绍了其中许多影响。

28. 气候变化已经对人类身心健康造成伤害。在所有区域，健康方面的影响往往破坏包容性发展的努力。

A. 气候变化灾害造成的(实物形式)损失和损害

29. 约有 33 亿人生活在人类极易受气候变化影响的国家。红十字会与红新月会国际联合会的分析发现，2019 年有 9 760 万人受到气候和天气相关灾害的影响。²⁷ 性别与种族、阶级、族裔、性行为、土著身份、年龄、残疾、收入、移民身份和地理位置交织在一起，往往加剧了对气候变化影响的脆弱性，加剧了不平等，并造成进一步的不公正。气候变化以多种物质形式表现出来，反过来又对人权造成多种影响。下文探讨了各国人民特别是全球南方人民遭受巨大损失和损害的严峻现实。

1. 洪水、暴雨和强风

30. 到 2050 年，面临洪水风险的人数将从目前的 12 亿增加到 16 亿。2010 年代初至中期，19 亿人(即全球人口的 27%)生活在潜在的严重缺水地区。2050 年，这

²⁶ 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》，第二工作组为第六次评估报告提供的资料，技术摘要(政府间气候变化专门委员会和世界气象组织，2022 年)。可查阅：www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_TechnicalSummary.pdf。

²⁷ 红十字会与红新月会国际联合会和红十字国际委员会，“人道主义部门携手应对气候变化的‘生存威胁’”(新闻稿，2022 年 6 月 21 日)。可查阅：www.icrc.org/en/document/red-cross-red-crescent-humanitarian-sector-joins-forces-tackle-existential-threat-climate。

一数字将增加到 27 亿至 32 亿人。²⁸ 联合国难民事务高级专员援引最初的报告说，超过 12 000 名难民受到暴雨的影响，估计有 2 500 个避难所受损或被毁。²⁹

31. 特别报告员收到了许多材料，其中突出介绍了世界所有区域发生的热带气旋、洪水、飓风和台风的实例。下文介绍了对享受人权造成影响的代表性实例。

32. 马达加斯加 2020 年 12 月和 2021 年 2 月遭受热带气旋不利影响后，估计有 4 300 人暂时流离失所，2 人死亡。津巴布韦 2019 年估计有 6 万人在境内流离失所，而受影响的估计有 27 万人。莫桑比克有 16 万人在境内流离失所，172 万人受到影响。³⁰ 2022 年 4 月和 5 月，南非夸祖鲁-纳塔尔省发生洪灾，共造成 461 人死亡，88 人失踪。此外，8 584 所房屋被完全摧毁，13 536 所房屋受损。共有 6 000 人仍无家可归(截至 2022 年 6 月 13 日)；630 所学校受到影响，100 多所学校在灾后无法进入；全省停水数周，一些社区两个月后仍无水可用。³¹ 以马拉维为例，2019 年该国遭受“伊代”气旋袭击，约 97.5 万人受灾，86 976 人流离失所，60 人死亡，672 人受伤。在南苏丹，洪水使数以十万计的居民流离失所，迫使他们搬迁，引发了牧民和农民之间的冲突。这些事件影响到妇女、儿童和老年人，并造成财产损失以及动物和人的生命损失。³² 在津巴布韦的奇马尼马尼和奇品盖区，人们在 2019 年的“伊代”气旋之后面临无国籍的风险。³³ 在卢旺达，洪水造成超过 130 人死亡。³⁴ 2021 年，西非和中非有超过 120 万人受到洪水影响。³⁵

33. 2020 年，飓风“埃塔”和“奥塔”袭击了中美洲和加勒比海地区。许多家庭失去了庄稼和作为食物饲养的动物。因此，贫困和儿童营养不良现象有所增加。飓风使许多社区流离失所并在灾难初发时处于孤立状态，导致年轻人和儿童中断了教育。³⁶ 2021 年 10 月，萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯粮食无保障人数估计达到 640 万人。³⁷ 2022 年 6 月，危地马拉遭遇暴雨，十几起泥石流造成至少 15 人死亡，使超过 50 万人受到影响。³⁸ 在危地马拉，风暴造成了境内流离失所，

²⁸ 联合国水机制，“水与气候变化”(2022 年)。可查阅：www.unwater.org/water-facts/climate-change/。

²⁹ ABC News, “Bangladesh camp housing Rohingya refugees floods, thousands become homeless” (29 July 2021)。可查阅：www.abc.net.au/news/2021-07-29/bangladesh-coxs-bazar-refugee-camp-flooded-rohingya/100335472。

³⁰ 美国人权和民权组织提交的材料。

³¹ 大赦国际和国际环境法中心提交的材料。

³² 非洲妇女发展与通信网提交的材料。

³³ 津巴布韦提交的材料。

³⁴ 非洲妇女发展与通信网提交的材料。

³⁵ 青年农民协会提交的材料。

³⁶ 美洲土著妇女大陆网络提交的材料(儿童)。

³⁷ [A/HRC/50/57](https://www.unhcr.org/refugees/50/57)。

³⁸ Phys.Org “15 dead, half million impacted by heavy rains in Guatemala” (4 June 2022)。可查阅：<https://phys.org/news/2022-06-dead-million-impacted-heavy-guatemala.html>。

从而导致非正常移民、辍学和土著女童和妇女的脆弱性。³⁹ 仅在 2010-2020 年期间，萨尔瓦多就经历了 18 次不同程度和影响的极端降雨事件。⁴⁰ 在哥伦比亚，飓风“奥塔”使普罗维登西亚小岛上的 5 000 名居民几乎一无所有。⁴¹ 在巴西社会经济较脆弱的城市边缘地区，儿童(特别是贫困儿童和非洲裔儿童)受洪水和山体滑坡这样的极端事件的影响最大。⁴²

34. 2020 年，飓风摧毁了居住在墨西哥尤卡坦半岛的玛雅人的蜂蜜和“米尔帕斯”作物。⁴³

35. 2022 年，印度东北部阿萨姆邦布拉马普特拉河沿岸发生洪灾，近 1 500 个村庄被淹，近 50 万人受灾。⁴⁴ 在沿海的本地治里和维卢普拉姆地区，洪水毁坏了房屋，加剧了卫生问题，对于妇女和儿童而言这些问题更为严重。⁴⁵ 在奥里萨邦，多个气旋造成了相当大的破坏和身份证件的丢失，而身份证件是获得赔偿的先决条件。⁴⁶

36. 在孟加拉国，2007 年的一次洪水淹没了 200 多万公顷的农田，摧毁了 85 000 所房屋，造成 1 000 多人死亡。⁴⁷ 2020 年，气旋“安攀”导致 50 万个家庭失去家园，摧毁了 14.9 万公顷的农田，以及 18 235 个供水点和近 4.1 万个厕所。在沿海地区，近 1 100 公里的公路、200 座桥梁和许多水坝遭到破坏。⁴⁸ 2021 年 7 月，孟加拉国科克斯巴扎尔的 2.1 万多名罗兴亚难民受到山洪和山体滑坡的影响。这加剧了缅甸罗兴亚群落因现有侵犯人权行为已经遭受的影响。⁴⁹

37. 2020 年，菲律宾遭遇台风“昆塔”/“莫拉菲”，随后是台风“罗利”/“戈尼”，以及台风“尤利西斯”/“瓦姆科”。在此之前，发生了两年严重干旱，2 444 959 人受到影响。⁵⁰ 2021 年，超级台风“雷伊”造成至少 407 人死亡，并造成农产品

³⁹ 危地马拉提交的材料。

⁴⁰ 萨尔瓦多提交的材料。

⁴¹ CAN Adaptation and Loss and Damage Working Group 提交的材料。

⁴² Alana Institute 提交的材料。

⁴³ 美洲环境保护协会提交的材料。

⁴⁴ Skand Agarwal (Climate Homes News), “Deadly heatwaves show why India needs to get serious on climate adaptation”, 6 July 2022。可查阅：www.climatechangenews.com/2022/06/07/deadly-heatwaves-show-why-india-needs-to-get-serious-on-climate-adaptation/。

⁴⁵ Good Living Eco Foundation 提交的材料。

⁴⁶ 保护儿童权力协会提交的材料。

⁴⁷ Adam Day and Jessica Caus, *Conflict Prevention in an Era of Climate Change: Adapting the UN to Climate-Security Risks* (United Nations University, New York, 2020)。

⁴⁸ 红十字会与红新月会国际联合会提交的材料。

⁴⁹ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)提交的材料。

⁵⁰ Climate Change Network for Community-based Initiatives, Inc 提交的材料。

损失 3.36 亿美元，渔船和渔具损失 7 500 万美元，房屋、道路、电力和水管线路损失 5.65 亿美元。⁵¹

2. 沿海风暴、洪水和海平面上升

38. 政府间气候变化专门委员会注意到，不平等程度高的沿海住区，例如非正规住区比例高的住区，以及容易发生地面沉降的三角洲城市(例如曼谷、雅加达、尼日利亚拉各斯、美国新奥尔良，又例如密西西比、尼罗河、恒河-雅鲁藏布江等三角洲的沿岸地区)和小岛屿发展中国家都非常脆弱，除了受到海平面加速上升的影响之外，还受到严重风暴和洪水的影响，有时是同时受到这两方面的影响。

39. 小岛屿发展中国家的农业和渔业部门正遭受极端事件和缓发事件的复合影响。在东帝汶，2021 年的气旋“塞罗哈”冲走了房屋和财物，包括法律文件。⁵² 在马绍尔群岛，气候变化造成的流离失所剥夺了妇女对土地的传统所有权，限制了她们获得与之相关的资源和机会。⁵³

3. 二氧化碳浓度增加的影响

40. 二氧化碳浓度的增加促进了作物的生长和产量，但降低了一些作物中重要营养物质的密度，预计营养不良和缺乏微量营养素的情况会增加。⁵⁴ 这导致儿童营养不良，发育迟缓，对他们的身体、认知和情感发展造成破坏性影响。⁵⁵

41. 过去 50 年来，气候变化减缓了世界农业生产力的增长。营养不良状况有所加重，主要影响到儿童、孕妇和土著人民。⁵⁶

4. 干旱

42. 在 2000-2019 年期间，超过 14 亿人受到干旱影响。非洲遭受干旱的频率比任何其他大陆都高，共发生 134 次干旱，其中 70 次发生在东非。⁵⁷ 据估计，在干旱肆虐的埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里，每 48 秒就可能有一人死于饥饿。⁵⁸

43. 自 1970 年以来，干旱已夺去 65 万人的生命，其中大多数人位于对加剧干旱影响的因素所起诱发作用最小的国家。⁵⁹ 新兴国家和发展中国家的妇女和女童在

⁵¹ Foundation for Mutual Aid 提交的材料。

⁵² 国际乐施会提交的材料。

⁵³ 马绍尔群岛提交的材料。

⁵⁴ 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》。

⁵⁵ “母亲重要”组织提交的材料。

⁵⁶ Alana Institute 提交的材料。

⁵⁷ 联合国防治荒漠化公约，《从数字看干旱：以恢复促备灾和复原力》(2022 年)。可查阅：www.unccd.int/sites/default/files/2022-06/Drought%20in%20Numbers%20%28English%29.pdf。

⁵⁸ 乐施会提交的材料。

⁵⁹ 环境署(环境署新闻)，“在全球范围内，随着气候危机的恶化，旱灾开始出现”，2022 年 6 月 15 日。可查阅：www.unep.org/news-and-stories/story/around-globe-climate-crisis-worsens-droughts-set#:~:text=As%20Riziki%20Bwanake%20walks%20along,and%20an%20abundance%20of%20fish。

教育水平、营养、健康、卫生和安全方面承受着更大的负担和痛苦。将近 1.6 亿儿童遭受严重和长期的干旱；据估计，到 2040 年每四个儿童中就有一个将生活在极度缺水的地区。⁶⁰

44. 在没有饮用水的社区，特别是当河流干涸和缺水时，疾病在人们(特别是儿童)中蔓延。如果水源枯竭，妇女和女童就必须走更远的路去取水。⁶¹ 在索马里所有各州，干旱和 COVID-19 带来了更广泛的经济挑战，女童辍学率更高，残割女性生殖器案例增加。多项研究表明，女性死于气候灾害的可能性是男性的几倍，性别不平等和经济不平等越严重，差距就越大。在因气候灾害而流离失所的人中，80%是妇女。由于父权制造成的权力不平衡，不同阶级、种姓和信仰的妇女，特别是土著妇女和残疾妇女，在社会和经济上受到格外严重的影响。⁶² 对于经济缓冲余地最小的脆弱家庭(女户主家庭往往就是这种情况)而言，气候造成的房屋、土地、作物、粮食或生计的损失或损害可能会将人们置入持续加剧的贫困和赤贫之中。⁶³

45. 在坦桑尼亚联合共和国部分地区，依靠免费牧场和土地生存的牧民由于长期干旱而损失了近四分之一的牲畜。⁶⁴

46. 2010 年以来，智利遭遇了“特大干旱”。自 2006 年干旱加剧以来，总共有 5 000 多人迁移。⁶⁵ 2013 年和 2014 年，巴西的圣保罗州、里约热内卢州和米纳斯吉拉斯州遭受了长时间的干旱。这种情况使数以百万计的人在获得水方面受到限制。2020 年，巴西潘塔纳尔地区遭遇史上最大火灾。⁶⁶ 在海地西北部，气候变化使土地变得更加干燥和贫瘠，导致作物歉收和粮食短缺。⁶⁷

47. 2021 年，吉尔吉斯斯坦夏季气温异常偏高，加之生长季节灌溉用水不足，导致粮食等农作物减产。⁶⁸ 2019 年，阿富汗遭遇了干旱和山洪暴发，导致农作物减产，随之而来的是人员流离失所。⁶⁹

⁶⁰ 联合国防治荒漠化公约，《从数字看干旱》。

⁶¹ 行动援助提交的材料。

⁶² 妇女康复中心提交的材料。

⁶³ 行动援助提交的材料。

⁶⁴ CAN Adaptation and Loss and Damage Working Group 提交的材料。

⁶⁵ 智利提交的材料。

⁶⁶ LACLIMA 提交的材料。

⁶⁷ 教会世界服务社提交的材料。

⁶⁸ 吉尔吉斯靛蓝组织提交的材料。

⁶⁹ 红十字会与红新月会国际联合会提交的材料。

5. 极端高温

48. 2005 年至 2015 年间，每年有 500 多万人的死亡与非适宜温度有关，一半以上的超常死亡发生在亚洲。⁷⁰ 这一现象对儿童的影响更大：约有 10 亿儿童生活在极高风险国家，目前有 8.2 亿儿童高度暴露在热浪中。⁷¹ 研究发现，高温会恶化产妇和新生儿的健康状况，研究表明，分娩前一周气温升高 1 摄氏度，死产的可能性就会增加 6%。

49. 海洋表面温度升高导致珊瑚礁白化，影响珊瑚礁的生存能力及其所支撑的复杂生态系统。这正在影响到依赖珊瑚礁作为食物来源的人们的食物权。⁷²

50. 2022 年 5 月和 6 月，印度和巴基斯坦至少有 90 人因与高温有关的原因而死亡。2021 年巴基斯坦的热浪对生活贫困的人和日薪工人造成了过大的影响，而妇女尤其容易受到极端高温的影响。⁷³ 在澳大利亚，歧视性做法在极端高温时期产生更为严重的影响。研究表明，由于隔离政策，土著人民被剥夺了进入公共游泳池的权利。⁷⁴ 澳大利亚的其他研究表明，北领地偏远土著社区的温度升高将导致住房、能源和健康方面的不平等。⁷⁵ 在中国香港，热应激对身体和精神残疾的人来说是一种极大的痛苦，因为得到救济的机会有限。⁷⁶

51. 哥伦比亚圣玛尔塔内华达山脉的土著人民，即阿瓦科人、科吉人和坎库阿莫人，目睹了冰川融化，这威胁到他们的用水。由于解冻周期的变化、干旱和不可预测的夏季天气，整个北极地区的土著人民正面临着文化和传统生活方式的损失。⁷⁷

52. 海湾地区的移民工人易受职业性高温环境或热应激的影响，这可能引发健康问题，增加患某些疾病的风险，影响他们维持健康和有生产力的生活的能力。2020 年对科威特的一项研究发现，在极端炎热的日子里，总的死亡人数会增加一倍，但对于构成低收入劳动力大多数的非科威特籍男子来说，死亡人数会增加两倍。⁷⁸

B. 经济损失：气候变化的总体经济成本

53. 乐施会的一份报告发现，2000 年至 2021 年间，联合国应对极端天气灾害的人道主义援助呼吁增加了 800% 以上。自 2017 年以来，供资国平均满足了 54% 的

⁷⁰ 同上。

⁷¹ Environmental Justice Foundation, “In Search of Justice”。

⁷² 小岛屿国家联盟提交的材料。

⁷³ 同上。

⁷⁴ Beth Goldblatt 提交的材料。

⁷⁵ Simon Quilty and Norman Frank Jupurrurla (Phys.Org), “How climate change is turning remote Indigenous houses into dangerous hot boxes”, 17 June 2022。可查阅：<https://phys.org/news/2022-06-climate-remote-indigenous-houses-dangerous.html>。

⁷⁶ CarbonCare InnoLab 提交的材料。

⁷⁷ 大赦国际和国际环境法中心提交的材料。

⁷⁸ Migrant-Rights.org 提交的材料。

呼吁，估计还有 280 亿至 330 亿美元的缺口。到 2030 年，气候变化造成的不可避免的经济损失预计将达到 2 900 亿至 5 800 亿美元。⁷⁹ 一份关于 55 个受气候变化严重打击的经济体的报告指出，由于全球变暖的影响，这些经济体在过去 20 年中损失了约 5 250 亿美元。⁸⁰ 根据联合国防治荒漠化公约提供的信息，1998 年至 2017 年期间干旱已导致约 1 240 亿美元的全球经济损失。⁸¹

54. 2019-2021 年期间，与气候相关灾害有关的年度资金请求平均为 155 亿美元，高于 2000-2002 年期间的约 16 亿美元，然而自 2017 年以来富裕国家仅满足了这些呼吁的一半多一点，留下了巨大的缺口。⁸²

55. 2020 年，气旋“安攀”是孟加拉湾有记录以来最强的风暴之一。其在南亚产生的经济损失达 150 亿美元，成为今年造成损失最大的热带气旋。它使孟加拉国 1 000 万人受到影响。⁸³

56. 在过去 40 年中，与气候有关的灾害使南部非洲超过 1.5 亿人受到影响，使大约 300 万人无家可归，并造成超过 140 亿美元的经济损失。⁸⁴ 在南非的德班，洪水造成了 7.6 亿美元的损失。⁸⁵ 据估计，与气候有关的灾害每年造成的损失将从目前的 2 500 亿至 3 000 亿美元增加到 2030 年的 4 150 亿美元。⁸⁶

57. 在太平洋地区，据估计气候变化引起的金枪鱼种群迁徙可能会使 10 个太平洋小岛屿发展中国家每年获得的捕鱼费收入总额比 2015 年至 2018 年期间获得的

⁷⁹ Tracy Carty and Lyndsay Walsh, *Footing the bill: Fair finance for loss and damage in an era of escalating climate impacts* (Oxfam International, 2022)。可查阅：<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621382/bp-fair-finance-loss-and-damage-070622-en.pdf>。

⁸⁰ Thomson Reuters Foundation (Eco-Business), “Vulnerable nations demand funding for climate losses, fearing UN ‘talk shop’”, 10 June 2022。可查阅：www.eco-business.com/news/vulnerable-nations-demand-funding-for-climate-losses-fearing-un-talk-shop/。

⁸¹ 联合国防治荒漠化公约，《从数字看干旱》。

⁸² 同上。

⁸³ Environmental Justice Foundation, “In Search of Justice”。

⁸⁴ Mongabay, “In Africa, temperatures rise, but adaptation lags on West’s funding failure” (19 January 2022)。可查阅：<https://news.mongabay.com/2022/01/in-africa-temperatures-rise-but-adaptation-lags-on-west-funding-failure/>。

⁸⁵ Chloé Farand (Climate Home News), “Vulnerable nations set to design and test loss and damage funding facility”, 25 April 2022。可查阅：www.climatechangenews.com/2022/04/25/vulnerable-nations-set-to-design-and-test-loss-and-damage-funding-facility/。

⁸⁶ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

平均年收入平均每年减少 9 000 万美元。⁸⁷ 2000-2019 年期间，由于气候变化的影响，脆弱二十国集团的经济总共损失了 5 250 亿美元。^{88 89}

58. 据估计，仅美国就因其温室气体排放的影响给其他国家造成了 1.9 万亿美元以上的损失。⁹⁰ 在这方面，美国超过了目前世界上最大的排放国中国，也超过了排放对全球经济造成的损害仅次于美国和中国的俄罗斯联邦、印度和巴西。自 1990 年以来，美国、中国、俄罗斯联邦、印度和巴西的排放估计在全世界造成共 6 万亿美元的损失，约占全球年度国内生产总值的 11%。

C. 气候变化造成的非经济损失，包括因气候变化而流离失所

59. 气候变化的影响也造成了难以从经济角度衡量的损失。这些损失被称为非经济损失，其中包括生命、人类健康、文化遗产和主权的损失。⁹¹ 例如，在萨摩亚，海平面上升和风暴潮正在侵蚀文化遗址。⁹²

60. 人们离开正常就业岗位往往会造成重大经济代价，但气候变化造成的流离失所可被视为非经济损失。据政府间气候变化专门委员会称，自 2008 年以来，每年平均有超过 2 000 万人因与天气有关的极端事件而在境内流离失所，其中风暴和洪水是最为常见的极端事件。⁹³ 研究估计，到 2050 年，多达 2.16 亿人可能被迫迁居，主要原因是干旱，其他因素包括缺水、作物生产力下降、海平面上升和人口过剩等。⁹⁴

61. 仅在印度，2020 年就有超过 380 万人在境内流离失所，其中主要是由于与天气有关的灾害。在同一时期，中国新的流离失所人数超过 500 万，美国超过 170 万。⁹⁵

⁸⁷ J.D. Bell et al, “Pathways to sustaining tuna-dependent Pacific Island economies during climate change”, *Nature Sustainability*, No. 4, pp. 900-910 (2021)。可查阅：<https://doi.org/10.1038/s41893-021-00745-z>。

⁸⁸ 脆弱二十国集团目前自我认定为最易受气候变化影响的成员有 55 个。见 www.v-20.org/members。

⁸⁹ Vulnerable Twenty Group, “Climate Vulnerable Economies Loss Report: 2000-2019” (2022)。可查阅：<https://www.v-20.org/resources/publications/climate-vulnerable-economies-loss-report>。

⁹⁰ C.W. Callahan and J.S. Mankin, “National attribution of historical climate damages”, *Climatic Change*, No. 172 art. 40。可查阅：<https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-022-03387-y>。

⁹¹ A. Telesetsky, “Climate-Change Related ‘Non-economic Loss and Damage’ and the Limits of Law”, *San Diego Journal of Climate and Energy Law*, Vol. 11, No. 97, 2020。可查阅：<https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1096&context=jcel>。

⁹² 萨摩亚提交的材料。

⁹³ 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》。

⁹⁴ 联合国防治荒漠化公约，《从数字看干旱》。

⁹⁵ Environmental Justice Foundation, “In Search of Justice”。

62. 流离失所者现在占孟加拉国城市人口的 80% 以上，其中绝大多数在非正规部门工作，居住在不安全的贫民窟。⁹⁶

63. 气候变化加剧了南部非洲的灾害以及境内和跨国界的流离失所情况。南部非洲经历了缓发性灾害，特别是在马达加斯加，那里有 150 万人在连续干旱后受到紧急粮食危机的影响。这还造成了境内流离失所，因为人们为了寻找食物和工作而逃离。据估计，安哥拉有 230 万人也受到干旱的影响，干旱造成约 6 万人在境内流离失所，此外还有 1 万人越过边界进入纳米比亚。⁹⁷

64. 气候变化引起的流离失所与非经济损失和享受人权有许多联系。流离失所造成的创伤包括失去栖息地、家园和生计，因而影响了社区的心理健康。⁹⁸ 其他研究表明，气候流离失所者面临经济脆弱性、社会排斥，并且得到的对维护文化身份的支持有限。迁移可能导致原国籍的丧失，特别是对没有身份证件或没有保留身份证件的个人而言。⁹⁹

65. 由于气候变化而被迫流离失所的人可能会面临无国籍的风险。在这些情况下，无国籍状态可能导致个人因遗失证件或无法获得替代证件而无法证明其国籍的情况。此外，长期或永久性地在境外流离失所有时会导致被动地丧失公民身份。无国籍或无证件意味着人们可能无法获得食物、水、医疗服务或政府提供的任何支助或补贴。

66. 特别报告员将在 2023 年向人权理事会第五十三届会议提交报告，主题是“应对气候变化造成的流离失所对人权的影响，包括为跨越国际边界流离失所者提供法律保护”。

D. 应对损失和损害的措施

1. 国际应对措施和资金缺口

67. 为了回应人们对损失和损害的日益关注，《联合国气候变化框架公约》缔约方在 2012 年建立了气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制。迄今为止，该机制主要侧重于增进知识和理解，并加强对话、协调、一致性和协同增效。特别报告员注意到，尽管美国和欧洲联盟极力抵制，《框架公约》缔约方还是商定将损失和损害作为一个单独条款列入《巴黎协定》(第八条)。

68. 自那时以来，在推进行动和支助(第八条的一个关键支柱)方面取得的进展极为有限。¹⁰⁰ 特别报告员注意到，美国继续就该机制现在是否只为《巴黎协定》服务这一点进行程序性辩论，以拖延谈判。此外，特别报告员还注意到发达国家继续阻挠围绕“避免、尽量减少和处理损失和损害的圣地亚哥网络”的运作进行谈

⁹⁶ Day and Caus, *Conflict Prevention*。

⁹⁷ 难民署提交的材料。

⁹⁸ Laiakini Waqanisau 提交的材料。

⁹⁹ 国际消除歧视倡导者中心提交的材料。

¹⁰⁰ 大赦国际和国际环境法中心提交的材料。

判。该网络是在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十五届会议上为促进技术援助而设立的。

69. 77 国集团和中国在联合王国格拉斯哥举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议上一致呼吁建立新的损失和损害供资机制，但这一提议遭到有影响力的发达国家的拒绝。最后，发展中国家迫于富裕国家的压力，同意就损失和损害的供资安排进行为期三年的“对话”，但没有决策权。¹⁰¹ 不过，一些国家在缔约方会议第二十六届会议上承诺提供资金。苏格兰向损失和损害基金认捐 240 万美元，比利时瓦隆大区向该基金认捐 100 万美元，德国为支持圣地亚哥网络认捐 1 040 万美元。这些零碎的认捐虽然受到欢迎，但对于填补应对损失和损害的资金所需的缺口来说，作用不大。实际上，主要排放国已经放弃了它们根据国际合作原则进行合作的义务。

70. 国际上通过联合国和双边救灾支助提供资金，但这种资金一般是临时性的，远远低于所需数额。¹⁰² 此外，从灾害发生到收到救济金之间也有很长的时间间隔。¹⁰³ 减少灾害风险议程的其他供资主要侧重于风险评估，而让受影响国家和社区承担为应对自身损失提供资金的责任。特别报告员听取的意见和收到的材料表明，这些安排不足以解决短期和长期的损失和损害问题。¹⁰⁴ 本报告提供的数据将有力地支持这一看法。目前国际、区域和国家各级的供资安排要么难以获得，要么不应对所有损失和损害问题，要么资金到位率不足。具有讽刺意味的是，现有的供资安排使获得供资的过程中可能产生更多的债务。¹⁰⁵ 很少提供资金帮助特别脆弱的发展中国家，特别是小岛屿发展中国家，以支付与缓发事件有关的损失和损害的费用。这些缓发事件包括将人口从因气候变化而变得不适合居住的地区迁移，以及采取措施解决生态系统和遗产等方面的永久性损失问题等。¹⁰⁶

2. 国家为损失和损害供资的办法

71. 尽管在国际一级的供资方面缺乏进展，但一些国家已建立了国家供资安排，以处理损失和损害问题。许多政府机构都有“快速反应基金”或专项预算拨款，为机构提供灾前工作资金或备用资金，以便立即援助受灾地区。这些资金用于购

¹⁰¹ J. Lo and C. Farand (Climate Homes News), “EU blocks bespoke fund for climate victims as rich nations moot alternatives”, 17 June 2022. 可查阅: <https://www.climatechangenews.com/2022/06/17/eu-blocks-bespoke-fund-for-climate-victims-as-rich-nations-moot-alternatives/>。

¹⁰² Carty and Lyndsay Walsh, *Footing the bill*。

¹⁰³ Good Living Eco Foundation 提交的材料。

¹⁰⁴ 小岛屿国家联盟提交的材料。

¹⁰⁵ 萨摩亚提交的材料。

¹⁰⁶ 小岛屿国家联盟提交的材料。

买家庭食品包、执行以工换现金或以工换粮方案、提供住房援助和运送更多救济品。¹⁰⁷ 但这些往往是断断续续的、短期的、针对特定地点的。¹⁰⁸

72. 人们发现，灾害保险计划可能会加剧不平等，因为如果没有大量的、目标明确的补贴，妇女更有可能因为负担能力、政治、社会歧视或经济边缘化而被排除在小额保险计划之外。¹⁰⁹ 国家在应对损失和损害方面的总体供资取决于这样一个事实，即遭受损失和损害影响的国家必须承担主要温室气体污染国家所造成的经济代价。这不符合“谁污染谁付费”原则。

四. 气候权利维护者的参与以及对其提供保护

A. “参与脱节”

73. 受影响最大和遭受损失最大的群体是最没有能力参与当前决策的群体，这是对当前决策进程的一大缺陷，令人遗憾。迫切需要找到新的参与程序。

74. 仍在支持化石燃料经济的国家与受气候变化影响最大的国家之间存在严重脱节。如果这种脱节继续下去，应对气候变化的行动将是有限的。此外，与化石燃料和碳密集型产业利益相关的商业精英显然有过多的机会接触决策者，这一现象被称为“企业掌控”。这些化石燃料行业精英和他们赞助的政客负有人权责任，必须就他们所支持的侵犯人权行为向其追责。

75. 在最易受气候变化影响的群体与实际参与政治和决策进程并在其中派有代表的群体之间也存在脱节。特别报告员重申，必须倾听受影响最严重的群体的声音，了解他们遭受的损失和损害，并就其追责。在磋商期间，青年团体、性别平等问题团体、土著人民、残疾人、信仰团体、代表儿童的团体、非洲人后裔和其他少数族裔人士向特别报告员提供了口头证词，都强调需要更多地参与决策进程。许多人呼吁弱势群体加强参与和为弱势群体实现气候公正。特别报告员支持这些呼吁。

B. 参与层级

76. 需要在多个层级实现参与。在国际层面，参与层级包括联合国及其各机构、领导人峰会(如七国集团、二十国集团)，还包括国际级法院、国家级法院、地方级法院、联合国气候变化框架公约和巴黎协定缔约方会议、气候变化框架公约进程内的其他相关机构。在国家一级，参与层级包括国家议会、中央和地方政府会议、社区。必须指出的是，在所有这些论坛中，“公众参与是工具性权利或程序

¹⁰⁷ Community Organizers Multiversity 提交的材料。

¹⁰⁸ 土著人民政策研究和教育国际中心、土著人民权利国际组织、Elatia 伙伴关系提交的材料。

¹⁰⁹ 乐施会提交的材料。

性权利的基本支柱之一，因为正是通过参与，个人才能对国家的活动进行民主控制，并能够质疑、调查和评估遵守公共职能的情况”。¹¹⁰

1. 联合国气候变化框架公约和巴黎协定缔约方会议

77. 参与必须成为许多论坛的基本支柱，在这些论坛中特别报告员希望强调的是联合国气候变化框架公约和巴黎协定缔约方会议。特别报告员听到了许多呼吁，要求开放此类会议，让土著人民、青年和其他民间社会代表更多地参与。特别报告员注意到，土著人民和民间社会组织往往不被允许在某些谈判中旁听，除了在这些会议的开幕式全体会议上作简短发言外，对谈判结果几乎没有任何投入。其他国际机构则没有这样的限制。例如，特别报告员提请注意，生物多样性公约允许民间社会组织提供文本投入。此外他指出，气候变化框架公约和巴黎协定的缔约方会议实际上是合二为一的两个互不相关的会议。一个会议是政府代表就决定文本进行谈判，另一个会议是由非国家行为体组织的一系列会外活动和讨论。除了诸如《生态》之类的日常通讯刊物之外，相互补益的投入和意见交流很少。

78. 尽管取得了一些进展，但妇女参加这些缔约方会议的情况仍然存在问题。尽管缔约方代表团中男女人数几乎相等(妇女占 49%，男子占 51%)，但在全体会议上，男子占发言人数的 60%，占发言时间的 74%。¹¹¹ 特别报告员同意关于修订《联合国气候变化框架公约》的《性别行动计划》的呼吁，因为修订的目的是使其更具相关性和有效性。还有其他一些受气候变化影响的群体在缔约方会议进程中作出改变的能力最小。特别报告员称之为“参与脱节”。特别报告员感到遗憾的是，框架公约和巴黎协定缔约方会议进程剥夺了一些人有效参与的权利。

79. 青年团体要求设立损失和损害问题青年咨询委员会，使他们能够参与国家和国际两级的决策进程。¹¹² 关于圣地亚哥避免、尽量减少和处理损失和损害网络，有人呼吁其运作方式应具有包容性和透明性。¹¹³ 同样，也有人呼吁土著人民参与界定气候融资的决策机制，特别是参与建立应对损失和损害的资金机制。¹¹⁴

80. 此外，在波恩的互动中，特别报告员听到了一些关切，即根据联合国气候变化框架公约和巴黎协定建立的程序安排(如地方社区和土著人民平台)并不能充分

¹¹⁰ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion, OC-23/17 of 15 November 2017. Requested by the Republic of Colombia: The Environment and Human Rights (State obligations in relation to the environment in the context of the protection and guarantee of the rights to life and to personal integrity: Interpretation and scope of Articles 4(1) and 5(1) in relation to Articles 1(1) and 2 of the American Convention on Human Rights).

¹¹¹ A. Dazé and C. Hunter, “Gender-Responsive National Adaptation Plan (NAP) Processes: Progress and promising examples – NAP Global Network synthesis report, 2021–2022 (International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, 2022)。可查阅：<https://napglobalnetwork.org/resource/gender-responsive-nap-processes-progress-promising-examples/>。

¹¹² 损失和损害青年联盟，致联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十七届会议主席的公开信，可查阅 <https://actionnetwork.org/petitions/open-letter-to-cop27-presidency>。

¹¹³ 大赦国际和国际环境法中心提交的材料。

¹¹⁴ 土著人民政策研究和教育国际中心、土著人民权利国际组织和 Elatia 伙伴关系提交的材料。

替代对谈判的有意义的积极参与。此外，缔约方会议进程已变得更像“世界博览会”，而不是谈判和有意义参与的场所。这些会议的地点越来越昂贵，土著人民和民间社会组织也越来越难以参加。因气候变化而流离失所的无国籍者或因气候变化灾害而丢失身份证件的人很少或根本没有机会派代表参加这些会议。

2. 纳入政府规划进程

81. 有人呼吁在编制、执行和监测国家自主贡献、适应计划和损失和损害规划的过程中将土著人民，特别是妇女和青年人纳入决策。¹¹⁵ 如果有效实行，社会保护措施可以成为各国履行其保护人权和促进可持续发展的承诺的重要途径，包括根据需要进行对症的、扩大规模的方法应对气候影响和加强复原力。¹¹⁶

3. 国家级法院和地方级法院

82. 关于诉诸气候变化诉讼和其他司法程序的问题，特别报告员在一次磋商中听取了关于使儿童和青年能够充分诉诸法院的呼吁。虽然青年团体在一些气候变化诉讼案件中取得了成功，但在起诉权和可诉性方面仍然面临挑战。¹¹⁷

4. 国家议会

83. 有人呼吁让青年人在国家议会获得代表权，以确保公共当局遵守《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》等多边条约规定的义务。¹¹⁸ 在这方面已经作了一些有益的尝试。儿童议会组织 12 名 7 至 12 岁的成员参加了苏格兰的气候大会议事程序。

C. 保护气候权利维护者

84. 各种团体和社区对气候变化缺乏行动以及由此造成的已经发生和未来将发生的损失和损害越来越感到沮丧，已经开展了抗议和公共干预，是对气候紧急情况佐证。抗议和其他形式的干预活动招致了支持化石燃料工业的政府和企业的报复行动。一些气候权利维护者被杀害。例如，在拉丁美洲某国，政府被指控将敢于质疑气候变化的社会环境影响和该区域大型减缓项目的民众领袖和社会运动定罪。在亚洲某国，反恐立法的通过危及了气候公正倡导者的生命。此外，一些民间社会组织正被贴上“红色标签”并受到诋毁，一些人权倡导者因诬告而被监禁，另外一些人权倡导者则被谋杀。

¹¹⁵ 美洲土著妇女大陆网络提交的材料。

¹¹⁶ 行动援助提交的材料。

¹¹⁷ E. Donger, “Children and Youth in Strategic Climate Litigation: Advancing Rights through Legal Argument and Legal Mobilization”, *Transnational Environmental Law*, vol. 11, iss.2, pp. 263-289, July 2022. 可查阅: <https://doi.org/10.1017/S2047102522000218>。

¹¹⁸ Alana Institute 提交的材料。

85. 在北美，至少有一个环保组织被国家执法机构划定为国内恐怖主义威胁。¹¹⁹ 在一些国家，工会关于气候变化及其对工人影响的运动成为打击目标。¹²⁰

86. 捍卫自己权利的土著人民一直是严重攻击和侵害人权行为的目标。2020 年，共有 227 起针对土地和环境维护者的致命袭击。在 2020 年记录的 7 起大规模杀害权利维护者事件中，有 5 起是针对土著人民的。作为环境维护者的土著妇女的福祉面临更多的障碍，如性暴力、性歧视、对其子女和家人的骚扰以及更容易受到国家部队和武装团体的虐待。¹²¹

87. 还有人向特别报告员表示关切：气候变化活动人士如果参与将在埃及举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十七届会议期间的抗议活动，可能会成为被指责和骚扰的目标。¹²² 特别报告员尤其关注驻埃及的活动人士的安全。

五. 结论和建议

88. 我们面临着一场名为气候变化的全球危机。在全世界，人们的权利正因气候变化而被剥夺。这包括剥夺生命权、健康权、食物权、发展权、自决权、水和卫生设施权、工作权、适足住房权以及免遭暴力、性剥削、贩运和奴役的权利。人类引起的气候变化是世界上有史以来对自然环境和人类社会最大、最普遍的威胁。人权理事会在其第 48/13 号决议中认可了享有清洁、健康和可持续环境的人权。需要采取紧急行动应对气候变化危机。以下一系列建议需要大会紧急关注。

关于弥补缓解行动方面差距的建议

89. 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在其 2019 年提交大会的报告中就缓解行动提出了若干建议。特别报告员认为所有这些建议仍然恰当，应视为本报告提出的建议。¹²³ 此外还应考虑以下建议。

90. 关于缓解行动，在气候变化背景下促进和保护人权特别报告员建议大会：

(a) 请秘书长主办一次高级别缓解承诺论坛，作为未来峰会会议的一部分。论坛的目标是兑现到 2030 年将全球排放量至少减少 55% 的承诺；

(b) 建议废除《能源宪章条约》；

(c) 商定建立具有国际法律约束力的化石燃料财务披露机制，要求各国政府、企业和金融机构披露其在化石燃料和碳密集型行业的投资；

¹¹⁹ H. Alberro (The Conversation), “Radical environmentalists are fighting climate change – so why are they persecuted?”, 11 December 2018. 可查阅：<https://theconversation.com/radical-environmentalists-are-fighting-climate-change-so-why-are-they-persecuted-107211>。

¹²⁰ 国际工会联合会提交的材料。

¹²¹ “自然正义”组织提交的材料。

¹²² 民间社会组织的口头证词，波恩，2022 年 6 月。

¹²³ A/74/161，第四.A 节。

(d) 设立一个国际人权法庭，针对各国政府、企业和金融机构对化石燃料和碳密集型产业的持续投资以及这些投资引起的相关人权影响向其追责；

(e) 通过一项决议，禁止任何进一步实施化石燃料开采和其他有害的缓解行动；

(f) 建议国际刑事法院列入可起诉的生态灭绝罪。

91. 关于缓解问题，特别报告员还建议《联合国气候变化框架公约》缔约方在缔约方会议第二十七届会议上商定以下内容：

(a) 将人权考虑因素纳入其国家自主贡献和其他规划进程，确保市场机制拥有保护人权的有效手段，并确保其拥有这方面的有效合规和补救机制；

(b) 确保粮食安全和对土著人民权利的保护优先于基于土地的缓解行动。

92. 关于损失和损害问题，特别报告员建议大会：

(a) 同意建立应对损失和损害的资金机制；

(b) 同意设立一个财务专家咨商小组，以确定应对损失和损害的资金机制的运作方式和规则；

(c) 同意财务专家咨商小组应由秘书长任命，由在为应对损失和损害提供资金方面有经验的金融机构的代表组成，并应包括本报告所述各种权利持有人的代表，但不包括国家气候变化问题谈判人员；

(d) 同意给财务专家咨商小组一年时间完成工作，并向大会第七十八届会议提出建议，以便达成协议；

(e) 同意财务专家咨商小组在开展工作时应遵循以下模式和原则：

(一) 为该小组提供的资金应当是新的资金，而不是改变用途的气候融资；

(二) 该小组应遵循“谁污染谁付费”的原则；

(三) 该小组应遵循包容性的、基于人权的方针，并应优先考虑处于易受气候变化影响境况中的边缘化群体和其他各种权利的持有人；

(四) 该小组的资金应来自创新的来源，其规模应能满足目前和今后在应对损失和损害方面的需要。这些来源可包括：对化石燃料工业征收气候损害税；重新调整化石燃料补贴的方向；对商业航空旅客旅行和国际航运的排放征收国际税；设立取消债务及减免债务机制；

(f) 为处理陆地和海洋领土及其相关生态系统、生计、文化和遗产永久丧失问题制定国际法律措施；

(g) 建立一个主权债务减免机制，作为以公平方式与所有债权人重组或取消债务的手段，从而实现气候公正；

(h) 建立补救和申诉机制，使弱势群体能够就所遭受的损害进行追索，包括采取法律措施确定刑事、民事或行政责任，还包括提供全面赔偿和不再犯保证；

(i) 为因气候变化而在境内流离失所者和跨越国际边界流离失所者建立国际法律保护；

(j) 探索关闭避税天堂的法律方式，作为释放税收收入以应对损失和损害问题的一种手段。

93. 关于损失和损害问题，特别报告员还建议联合国气候变化框架公约缔约方在缔约方会议第二十七届会议上商定以下内容：

(a) 在绿色气候基金下设立一个临时财务窗口，用以为应对紧急损失和损害提供资金；

(b) 邀请联合国环境规划署就应对损失和损害问题的资金及行动方面的差距编写年度报告，从而使本报告为全球评估提供信息。

关于加强气候权利维护者的参与和为其提供保护的建议

94. 特别报告员建议授权国际法委员会在两年时间内制定一项国际法律程序，以充分和有效地保护环境和土著人权维护者，包括设立一个国际法庭，用以起诉暴力侵害和杀害环境和土著人权维护者的施害者。

95. 特别报告员建议授权国际法委员会在生态灭绝的定义中列入针对环境和土著人权维护者的行为。

96. 特别报告员建议大会请秘书长呼吁所有主要会议(如七国集团和二十国集团的会议)让受气候变化影响的人权持有人参加。

97. 特别报告员还建议大会鼓励所有会员国让青年代表参加国家议会，以着重提出气候变化问题。

98. 特别报告员还建议大会鼓励所有国家在国际级、国家级、国家以下级的法院系统中给予儿童和青年人(包括土著儿童和青年人)以申诉权。

99. 关于人权维护者的参与和向其提供保护问题，特别报告员建议联合国气候变化框架公约缔约方在缔约方会议第二十七届会议上商定以下内容：

(a) 通过一项总括决定，使土著人民和民间社会组织能够充分和有效地参与缔约方会议进程各级的决策进程；

(b) 设立损失和损害问题青年咨询委员会；

(c) 建立修订和改进《性别平等行动计划》的进程，以便在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十八届会议上达成协议。

给“未来峰会”的建议

100. 特别报告员鼓励“未来峰会”核可本报告所载的所有建议。