



大会

Distr.: General  
17 July 2024  
Chinese  
Original: English

第七十九届会议

临时议程\* 项目 71 (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

## 发展权

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递发展权特别报告员苏里亚·德瓦根据人权理事会第  
[51/7](#)号决议提交的报告。

\* [A/79/150](#)。



## 发展权特别报告员苏里亚·德瓦的报告

### 气候公正：损失和损害

#### 摘要

发展权特别报告员苏里亚·德瓦根据人权理事会第 33/14 号和第 51/7 号决议向大会提交了本报告，在报告中，他提出了一个气候公正框架，包括四大支柱(减缓、适应、补救和转型)和 12 项总体人权原则。他提出，气候变化相关损失和损害有损于个人和社区的发展权，特别是发展中国家个人和社区的发展权，应当将这类损失和损害纳入气候公正框架补救支柱。特别报告员建议各国、国际金融机构、多边开发银行和企业必须采取一系列措施来处理损失和损害问题。他还概述了世界银行作为损失和损害应对基金临时受托人以及基金董事会应纳入基金管理各个方面的几项人权原则。

## 一. 引言

### A. 背景

1. 本报告系根据人权理事会第 33/14 和 51/7 号决议提交大会。
2. 气候变化是人类共同关注的问题，因为它“是一种生存威胁，并引发了人权问题”。<sup>1</sup> 它影响着世界各地的每个人。负面影响不仅限于人类——所有生物和整个自然生态系统都在变得更糟。此外，人们感受到的气候变化的影响也不尽相同。不同人群和各国受到的影响各不相同，而且不成比例。<sup>2</sup> 尽管 74 个最低收入国家排放的温室气体仅占世界总量的十分之一，但它们受气候变化影响最大。<sup>3</sup>
3. 气候变化需要多方行为体采取集体、协调和一致的行动来减缓、适应和建设复原力。各国以及对当前局势负有责任的其他行为体必须根据《联合国气候变化框架公约》的共同但有区别的责任和各自能力原则，坚持不懈地采取这些行动。
4. 然而，减缓和适应战略无法预防所有气候相关损失和损害。由此可以理解为何缔约方会议和作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议决定设立一个损失和损害应对基金，以援助特别易受气候变化不利影响的发展中国家(第 2/CP.27 和 2/CMA.4 号决定)。该基金将对《公约》缔约方会议和《巴黎协定》缔约方会议负责并在其指导下运作。基金在缔约方会议第二十八届会议上开始运作(第 1/CP.28 和 5/CMA.5 号决定)。随后，选出了由 26 名成员组成的基金董事会。在 2024 年 7 月举行的第二次会议上，董事会商定了基金的正式名称(损失和损害应对基金)，并接受了菲律宾作为该基金东道国的提议。<sup>4</sup>
5. 在本报告中，特别报告员从气候公正的角度分析了气候变化相关损失和损害，因为对气候变化责任最小的国家和人民受气候变化的影响最大。他审查了损失和损害对实现发展权的不利影响，并阐明了发达国家、多边开发银行和大公司在援助气候脆弱国家方面的义务的性质。他还概述了应如何以基于人权的办法管理基金。

### B. 目标

6. 特别报告员力求实现四个目标。首先，在现有规范性标准和文献的基础上，他提出了一个气候公正框架，该框架包括相互关联的四大支柱：减缓、适应、

---

<sup>1</sup> 国际海洋法法庭，咨询意见，第 31 号案件，2024 年 5 月 21 日，第 66 段。

<sup>2</sup> 见政府间气候变化专门委员会，第六次综合报告《气候变化 2023》；《2063 年议程：我们希望的非洲》，第 16 段。另见圭亚那提交的材料；Oxfam Australia, *Embedding Equality in the New Loss and Damage Fund: Lessons from the Pacific and Asia* (2023)。

<sup>3</sup> 见 <https://www.weforum.org/agenda/2023/01/climate-crisis-poor-davos2023/>。

<sup>4</sup> 见 <https://unfccc.int/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat>。

补救和转型。关于这四大支柱的决定应参考 12 项总体人权原则。特别报告员还认为，应对气候变化相关损失和损害应被视为气候公正框架补救支柱的一部分。

7. 第二，特别报告员强调必须以整体方式解释损失和损害，使之既包括经济层面，也包括非经济层面。他还概述了气候变化相关损失和损害影响发展权的实现的各种方式。此外，不同人群(如儿童、妇女和土著人民)和国家(如最不发达国家和小岛屿发展中国家)所经历的这种影响各不相同，而且不成比例。

8. 第三，特别报告员阐述了发达国家和大公司有义务采取一系列措施处理损失和损害的法律、历史和经济原因。除了提供财政援助外，它们还应促进绿色技术的转让，建设能力，提供技术援助，并为气候引发移民提供移民途径。

9. 第四，特别报告员向作为基金临时受托人的世界银行和基金董事会提供指导，以纳入基于人权的方法来管理基金。为此，他概述了必须纳入基金所有政策、进程和机制的若干原则。

### C. 方法

10. 本报告借鉴了有关气候变化与人权(包括发展权)的国际标准、相关文献以及各国和其他行为体的实践。本报告中的分析还参考了通过广泛外联以包容和透明的方式收集所有利益攸关方的投入而获得的见解。

11. 特别报告员呼吁各国和其他利益攸关方提供投入，为此收到了各国、联合国组织、企业、民间社会组织、社区团体、学术界和其他个人提交的 90 多份材料。<sup>5</sup> 特别报告员还在曼谷、迪拜(阿拉伯联合酋长国)、日内瓦和苏瓦进行了面对面的磋商，并与来自世界各地的各种非国家行为体的代表进行了三次虚拟磋商。此外，他还与各国代表、其他专家和小群儿童进行了几次双边会谈。特别报告员感谢所有利益攸关方以各种形式提供的投入。

### D. 范围和局限

12. 特别报告员在本报告中重点阐述了作为一个概念的气候变化相关损失和损害，以及在气候公正背景下的损失和损害应对基金。损失和损害对实现发展权构成重大挑战，在发展中国家尤其如此。特别报告员概述了发达国家和大公司必须采取的一系列步骤，以根据其法律和历史义务，协助气候脆弱国家实现其人民的发展权。此外，国际金融机构和多边开发银行应采取措施减轻发展中国家的债务压力。

13. 特别报告员概述了世界银行和基金董事会在管理基金时应考虑的几项人权原则。考虑到基金是一项正在进行的工作，董事会仍在制定管理基金的各种模式和机制，特别报告员仅就基金提出了一般性建议。此外，由于篇幅限制，他没有详细述及气候公正框架的减缓、适应和转型支柱。

<sup>5</sup> 所有提交的材料均可在以下网址查阅：<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-2024-reports-special-rapporteur-right-development>。

## 二. 解读气候公正

14. 气候公正的概念意味着气候变化背景下的公正。虽然公正是一个有争议的概念，但在公平、平等和责任等一些核心要素上有着共同的理解。

15. 经济合作与发展组织(经合组织)确定了环境公正的三个关键支柱，以解决分配、程序和承认方面的不平等。<sup>6</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)指出，气候公正要求“气候行动符合现有的人权协定、义务、标准和原则”。<sup>7</sup> 同样，联合国开发计划署认为，“气候公正就是将公平和人权置于气候变化决策和行动的核心”。<sup>8</sup>

16. 特别报告员认为，气候公正从本质上讲，是指不因全球变暖而损害邻国，并根据自己的贡献大小按比例弥补直接或间接造成的损害。<sup>9</sup> 对邻居概念的广泛理解——不受时间、空间、距离或人类物种的限制——至关重要。就气候公正而言，邻居的概念不仅应包括人类，还应包括非人类物种和整个自然。它还应涵盖后代，即未来将在地球上生存的生物体，因为过去、现在和未来就气候变化而言相互交织。<sup>10</sup>

17. 气候公正应当能够应对气候变化的“三重不公正”：(a) 最容易受到气候变化负面影响的是那些对造成气候变化几乎没有责任的人；(b) 这些群体应对气候变化影响的资源和能力有限；(c) 绿色转型的成本对这些低收入和弱势群体的负面影响更大。<sup>11</sup> 此外，由于气候变化影响到所有人权，今后必须根据国际人权法解释和发展国际气候法。否则，气候行动将是不公正的。

### A. 四大支柱

18. 特别报告员建议，所有利益攸关方应从四大支柱的角度看待气候公正：减缓、适应、补救和转型。源自国际气候法和国际人权法的四大支柱相互关联。国际社会在减缓和适应方面的目标越高，受影响的个人和社区所遭受的损失和损害就越少，因此需要的补救也就越少。另一方面，当前经济秩序、商业模式

<sup>6</sup> OECD, *Environmental Justice: Context, Challenges and National Approaches* (Paris, 2024), chap. 2, p. 18.

<sup>7</sup> 人权高专办，“人权与气候变化：关键信息”，见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMClimateChange.pdf>。

<sup>8</sup> 见 <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/climate-change-matter-justice-heres-why#:~:text=Climate%20justice%20means%20putting%20equity,relation%20to%20the%20climate%20crisis。>

<sup>9</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国上议院《*Donoghue 诉 Stevenson 案*》第 562 号上诉案(1932 年)中阐述的 Atkin 勋爵的邻居原则可适用于气候变化。

<sup>10</sup> 见 <https://unitingworld.org.au/wp-content/uploads/2024/07/TUAKOI-%E2%80%98LEI-DECLARATION.pdf>。

<sup>11</sup> 见 <https://en.unesco.org/inclusivepolicylab/learning/inequality-and-climate-change-how-untangle-injustice。>

和生活方式的转型将补充其他三大支柱的目标。此外，12项总体人权原则应贯穿气候公正的四大支柱(见图一)。

图一  
四大支柱——气候公正框架



### 减缓

19. 减缓意味着通过减少向大气中排放温室气体和/或从大气中清除这些气体，包括通过碳汇，减少气候变化的根源问题。<sup>12</sup> 减缓战略包括逐步淘汰化石燃料，停止化石燃料扩张，提高能源效率，减少粮食浪费，向可持续粮食系统过渡，保护和恢复自然，以及建造新的碳中和房屋。<sup>13</sup>

20. 减缓应继续是气候公正的一项重要、持续的必要措施，因为一些与气候变化有关的影响是不可逆转或无法补救的。按照下文阐述的公正过渡原则，逐步淘汰化石燃料必须成为优先事项。这将需要解决供应方(逐步淘汰化石燃料生产)和需求方(提高能源效率和鼓励使用可再生能源)的问题。<sup>14</sup>

21. 国际能源署估计，世界现在对清洁能源的投资几乎是化石燃料的两倍。<sup>15</sup> 这令人鼓舞，但令人关切的是，许多最不发达经济体在可再生能源方面的进展

<sup>12</sup> 见 <https://unfccc.int/topics/introduction-to-mitigation>。

<sup>13</sup> A/HRC/56/46 (即将发布)，第 7-14 段。

<sup>14</sup> Amnesty International, *Stop Burning Our Rights! What Governments and Corporations Must Do to Protect Humanity from the Climate Crisis* (2021), p. 11.

<sup>15</sup> 见 <https://iea.blob.core.windows.net/assets/60fcd1dd-d112-469b-87de-20d39227df3d/WorldEnergyInvestment2024.pdf>。

中被落在后面，原因之一是它们债台高筑。<sup>16</sup> 此外，预计 2024 年上游石油和天然气投资将增长 7%，达到 5 700 亿美元，主要原因是中东和亚洲国家石油公司自 2017 年以来将石油和天然气投资增加了 50% 以上。<sup>17</sup>

## 适应

22. 适应需要改变进程、做法和结构，以减少与气候变化有关的潜在损害。<sup>18</sup> 这种改变可以采取植树、修建海堤、搬迁到地势较高的地方、建立飓风预警系统、转向种植抗旱作物以及建设抵御气候变化的住所和基础设施等形式。适应还需要建设复原力。

23. 根据《巴黎协定》第 7 条，适应战略应促进性别平等、具有参与性且充分透明。它们应以现有最佳科学知识以及土著和地方社区知识为基础和指导。国际合作对于适应至关重要，包括满足发展中国家的需要。多年来，各国采取了若干措施加强适应对策，取得了不同程度的成功。

24. 2001 年设立了一个适应基金，为特别易受气候变化不利影响的发展中国家的适应项目和方案提供资金。2010 年，《坎昆适应框架》制定了国家适应计划，以制定和实施中长期适应需要，并制定和实施满足这些需求的战略和方案。<sup>19</sup> 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第十六届会议设立了一个适应委员会，通过向各国提供技术支持和指导，促进实施更强有力的适应行动。在第二十六届会议上，各国通过了《格拉斯哥气候公约》，其中呼吁将资金增加一倍，以支持发展中国家的适应需要，并确认基于自然的解决方案是恢复自然和生态系统的重要途径。

## 补救

25. 目前的减缓和适应政策和行动显然是不够的。<sup>20</sup> 此外，随着“变暖的加剧，适应选择将变得更加有限和低效”。<sup>21</sup> 因此，补救对于气候公正将变得越来越重要。

26. 补救往往不被视为气候变化讨论的一个组成部分。当与气候变化有关的人权受到损害时，所有受影响的人都必须根据国际人权法获得有效补救。<sup>22</sup> 获得有效补救或有效诉诸司法的权利既有程序性要素，也有实质性要素：程序和结

<sup>16</sup> 同上，第 8 页。

<sup>17</sup> 同上，第 12 页。

<sup>18</sup> 见 <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction>。

<sup>19</sup> 见 <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/national-adaptation-plans>。

<sup>20</sup> 见政府间气候变化专门委员会，第六次综合报告，第 57 页。

<sup>21</sup> 同上，第 78 页。

<sup>22</sup> 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf>，第 5 页；国际环境法中心提交的材料。

果都应有效。<sup>23</sup> 考虑到大多数气候变化是人为造成的，对这种变化负有最大责任的人有义务补救对历史上责任最小的人的人权的不利影响。<sup>24</sup> 实际上，这意味着多年来造成或促成气候变化或未能采取适当预防措施的国家、企业和投资者有补救义务。

27. 气候变化背景下的补救应理解为充分赔偿，包括恢复原状、补偿、复原、抵偿和保证不再发生。<sup>25</sup> 受影响的个人和社区应当能够为过去、现在和未来气候变化相关损失和损害寻求补救。此外，应对气候变化对人权的影响以及与减缓或适应有关的气候融资项目的不利影响提供补救。例如，绿色气候基金的独立补救机制为受气候基金项目或方案影响或可能受其影响的人提供救助。<sup>26</sup>

28. 预防性补救措施，如禁止可能造成或助长温室气体过度排放的项目，对于预防气候变化相关损失和损害特别重要。确认生态灭绝是一种国际罪行，也将阻止公司肆意破坏环境。此外，保护包括年轻气候活动家在内的气候维护者也至关重要，因为他们不仅进行宣传，而且经常充当补救推动者。

29. 考虑到气候公正在补救挑战方面提出了独特的问题，如与因果关系、责任归属、举证责任和提起诉讼的法律地位有关的问题，应制定创新的补救办法。例如，集体补救办法，如由公司在国家、区域和全球各级设立一个联合气候补救基金，以补偿受影响社区，可能是可取的。法院还可下令设立“儿童积极参与的代际委员会，以确定减缓和适应气候变化影响的措施并监督其迅速执行”。<sup>27</sup>

## 转型

30. 当前的经济秩序，包括国际金融架构、商业模式和生活方式，都需要转型，因为它们只会促进累积经济增长，在国家内部和国家之间造成不平等，并毁灭地球。<sup>28</sup> 这些转型无法通过当前在新自由主义、新殖民主义资本主义经济中实施的减缓和适应战略来实现。正如《布里奇敦倡议》<sup>29</sup> 和建立人权经济的呼吁所反映的那样，需要进行变革性转变。<sup>30</sup> 作为这一转变的一部分，特别报告员建议，世界需要转向以地球为中心的参与性发展模式。<sup>31</sup> 这将确保发展既具有包容性又具有可持续性。否则，“气候变化可能导致到 2030 年生活在极端贫困

<sup>23</sup> A/72/162，第 14-15 段。

<sup>24</sup> 政府间气候变化专门委员会，第六次综合报告，第 42 页。

<sup>25</sup> A/72/162，第 42 段；儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 89 段。

<sup>26</sup> 见 <https://irm.greenclimate.fund/>。

<sup>27</sup> 儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 89 段。

<sup>28</sup> A/78/160，第 90 段。

<sup>29</sup> 见 <https://www.bridgetown-initiative.org/history/>。

<sup>30</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/04/building-economies-place-peoples-human-rights-center>。

<sup>31</sup> 见 A/HRC/54/27。



中的人口增加 1 亿”，<sup>32</sup> 因为穷人更容易受到粮食价格飙升、自然灾害和与气候变化相关健康问题的影响。<sup>33</sup> 改革目前的国际金融结构必须成为这种转型的一部分，<sup>34</sup> 因为它延续了霸权统治的殖民遗产，并系统地歧视发展中国家及其人民的发展权。<sup>35</sup>

31. 还需要从根本上转变企业在社会中的运作方式，重新定位企业宗旨，改变不负责任的商业模式，并超越“不伤害”办法。<sup>36</sup> 目前的大多数商业模式都植根于利用消费者、工人和供应商的脆弱性，无视地球的极限，将风险外部化给穷人，向发展中国家出口有害物质，并控制监管者、决策者和媒体。需要建立促进包容性和可持续发展的替代商业模式，包括改变助长不负责任或不可持续的商业做法的法律架构。

32. 此外，需要改变目前的生活方式，特别是富人的生活方式。例如，2019 年，1% 的超级富豪造成了 16% 的全球碳排放，相当于人类最贫穷的 66% 人口(约 50 亿人)的排放量。<sup>37</sup> 遏制消费主义，<sup>38</sup> 停止食物浪费，<sup>39</sup> 限制使用私人喷气机和豪宅等奢侈活动，<sup>40</sup> 促进食用当地种植的时令水果和蔬菜，<sup>41</sup> 并使用可再生材料建造新的碳中和房屋是当前的需要。<sup>42</sup> 换句话说，采用可持续消费模式将大大有助于减缓气候紧急状况。<sup>43</sup> 转向循环经济也是如此。

## B. 12 项总体原则

33. 以上阐述的气候公正的所有四大支柱都应遵循植根于国际人权法的以下 12 项总体原则：

(a) **多物种公正。** 气候变化相关损失和损害不仅影响到人类，而且影响到生物多样性和整个自然生态系统。应认真对待非人类和自然的权利，<sup>44</sup> 包括因

<sup>32</sup> 世界银行集团，《冲击波：管理气候变化对贫困的影响》(2016 年)，第 2 页。

<sup>33</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/09/climate-change-and-inequality-guivarch-mejean-taconet>。

<sup>34</sup> 阿根廷提交的材料。

<sup>35</sup> 联合国，“我们的共同议程政策简报 6：改革国际金融架构”，2023 年 5 月。

<sup>36</sup> A/78/160，第 68-80 段。

<sup>37</sup> Oxfam, *Climate Equality: A Planet for the 99%* (2023)。

<sup>38</sup> A/HRC/56/61，第 11 段。

<sup>39</sup> 见 A/74/161。

<sup>40</sup> A/HRC/55/43，第 3 段。

<sup>41</sup> 见 <https://theconversation.com/the-worlds-affluent-must-start-eating-local-food-to-tackle-the-climate-crisis-new-research-shows-185410>。

<sup>42</sup> 见 A/HRC/52/28。

<sup>43</sup> 见 <https://www.un.org/en/actnow/ten-actions>。

<sup>44</sup> 见 Daniel P. Corrigan and Markku Oksanen, eds., *Rights of Nature: A Re-examination* (Routledge, 2021)。

为人类和非人类实体的生存是相互交织的。<sup>45</sup> 《2050 年蓝色太平洋大陆战略》承认，“所有太平洋人民与其自然环境有着不可否认的联系”。<sup>46</sup> 因此，在应对气候变化以及应对损失和损害时，应采用多物种公正方法；

(b) **代际公平**。代际公平是发展权和可持续发展的总体原则之一。<sup>47</sup> 由于气候变化将影响到后代，当代人应考虑到气候变化将如何影响他们的人权或他们实现这些权利的能力。此外，后代的概念不应局限于人类：而是应考虑气候变化对作为生态系统方法的一部分的所有生物体的影响；

(c) **不歧视**。各国必须确保现有的多层次不平等不因气候变化而加剧。<sup>48</sup> 在建设适应能力方面，生活在脆弱地区(如小岛屿、低洼沿海地区)或处于边缘化或脆弱境地的人们不应被抛在后面。<sup>49</sup> 这些人也不应由于额外的障碍而无法寻求补救；

(d) **参与**。个人和社区应能够参与所有气候行动决策。<sup>50</sup> 参与应是积极、自由和有意义的。这种参与要求获取可靠和可获得的信息，以及适足的公民空间，并且不对环境人权维护者进行恐吓。儿童、青年、妇女、农民和土著人民是创新解决方案的来源和传统知识的宝库，应特别确保他们作为变革推动者的参与。参与进程应嵌入交叉方法，并特别注意确保边缘化或弱势个人和社区的代表性。此外，由于气候变化相关损失和损害也会影响到非人类和后代，他们的代表也应能够参与决策进程和机制；

(e) **交叉性**。有证据表明，儿童、妇女、LGBTIQ 人士、族裔、种族或宗教少数群体、土著人民、残疾人、移民、老年人、农村人口、农民、难民和无国籍人士将受到气候变化的不同或不成比例的影响。<sup>51</sup> 此外，在世界不同地区继续遭受基于工作和血统的歧视的边缘化个人和社区，如达利特人、罗姆人、哈拉廷人、部落民和基隆布人，将因气候变化而处境更糟，可能无法获得适应资金。<sup>52</sup> 游牧民的牲畜将因气候变化而遭受毁灭性损失，而低洼岛屿国家的渔

<sup>45</sup> Rosemary Lyster、Danielle Rummajer、Ed Coucourt 和 Phillipa McCormack 提交的材料。

<sup>46</sup> 见 <https://forumsec.org/sites/default/files/2023-11/PIFS-2050-Strategy-Blue-Pacific-Continent-WEB-5Aug2022-1.pdf>。

<sup>47</sup> A/HRC/54/27，第 13 段。

<sup>48</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“Explainer: How gender inequality and climate change are interconnected”，28 February 2022，可查阅 <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-are-interconnected>。

<sup>49</sup> 人权高专办，“关键信息”。

<sup>50</sup> 《在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的公约》；《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》。

<sup>51</sup> 见政府间气候变化专门委员会，第六次综合报告，第 51 页；以及损失和损害合作组织和土著环境网提交的材料。

<sup>52</sup> 因工作和出身遭歧视群体全球论坛提交的材料。

业社区可能需要搬迁，并可能因海平面上升而失去生计。<sup>53</sup> 土著人民的自决权也将因损失和损害而受到威胁。由于气候变化对人们的影响不同而且不成比例，因此必须采取交叉办法：

(f) **预防**。预防环境损害是国际环境法的一项习惯原则。预防进一步气候变化相关损失和损害应继续是一个关键的优先事项，而不是在损失和损害可以补救的假设下继续目前的破坏性发展模式。无论如何，某些影响，如与土地侵蚀或淹没有关的物种灭绝和文化遗产损失，是不可逆转和不可补救的。除其他外，预防将需要各国进行有效的影响评估或尽职调查。此外，各国还必须要求企业开展尽职调查，以查明和预防气候变化的不利影响。虽然尽责义务通常被视为一种行为义务，但考虑到损害的不可逆转性和严重性，这一标准是严格的，而且应该能够实现预防气候变化相关损失和损害的结果；<sup>54</sup>

(g) **预防措施**。根据《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》，“现有最佳科学知识”应指导各国应对气候变化。与此同时，不应利用缺乏科学确定性来拖延行动，必须对气候变化采取预防原则。例如，如果世界对深海采矿可能如何影响海洋生物和整个海洋生态系统没有足够的了解，那么在发放勘探许可证时就应适用预防原则。未经证实的碳减排、碳捕获和碳存储技术也是如此；

(h) **污染者付费**。正如《关于环境与发展的里约宣言》原则 16 所承认的那样，原则上，污染者应承担污染的费用。对造成气候变化或对其贡献最大的国家和企业必须按其贡献比例支付费用。“碳大户”数据库追踪了 122 个工业生产者从 1854 年至 2022 年的累积历史排放量，显示历史上全球二氧化碳排放量的 70% 以上可归因于仅仅 78 个公司和国家生产实体；<sup>55</sup>

(i) **共同但有区别的责任**。虽然所有国家都必须以最大的雄心和最大的可用资源采取果断行动，但为了公正，它们的反应必须顾及各自贡献和能力的差异。这一原则已载入《里约宣言》、《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》。按人均计算，美国每人每年的排放量约为 20 公吨二氧化碳当量，大约是欧盟或中国人均排放量的两倍，几乎是印度的 10 倍。<sup>56</sup> 责任应与贡献成比例。同样，如果殖民化和其他因素削弱了某些国家的财政或技术能力，则应予以考虑；

(j) **公正过渡**。迫切需要的能源、粮食和基础设施方面的过渡应当是公正、公平和平等的，以免边缘化或弱势群体被抛在后面。例如，有证据表明，推动可再生能源可能是不负责任的，<sup>57</sup> 因为对关键矿物的追求可能会在未经自由、

<sup>53</sup> 洪都拉斯国际粮食行动网提交的材料。

<sup>54</sup> 国际海洋法法庭，咨询意见，第 31 号案件。

<sup>55</sup> 见 <https://carbonmajors.org/briefing/The-Carbon-Majors-Database-26913>。

<sup>56</sup> 见 <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/09/climate-change-and-inequality-guivarch-mejean-taconet>。

<sup>57</sup> 见 <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/renewable-energy-human-rights-benchmark/>。

事先和知情同意的情况下使土著人民流离失所，<sup>58</sup> 迫使陷入贫困的儿童从事危险的采矿作业，或使其他采矿工人失去工作。同样，在逐步淘汰化石燃料的同时，还应向穷人提供负担得起的可再生能源；

(k) **透明度。**洗绿和对监管机构的企业掌控对有效的气候行动构成严重挑战。<sup>59</sup> 《2024 年社会基准》评估了全球 2 000 家最具影响力的公司在满足社会对尊重人权、提供体面工作和道德行为的基本期望方面的责任，显示只有 11% 的公司制定了公开阐述其游说和政治参与方式的政策，只有 5% 的公司披露了游说支出数据。<sup>60</sup> 虽然许多大公司继续承诺尊重人权，但其中一些公司，包括化石燃料公司，利用反对公众参与的战略诉讼来压制批评者。<sup>61</sup> 碳信用市场造成了另一个风险，即制造了一种温室气体减排的错觉，或不准确地描述了积极的减排；<sup>62</sup>

(l) **国际合作与团结。**有效的气候行动要求各国根据国际合作与团结的原则采取集体行动。《联合国宪章》(第一、五十五和五十六条)、《发展权利宣言》(第 3-4 条)和其他各种国际文书强调了国家间合作的重要性。气候变化相关损失和损害将对最不发达国家、中低收入国家和小岛屿发展中国家产生不成比例的影响。然而，由于世界的相互联系和气候变化的跨界性质，这种影响将以社会冲突和被迫移民的形式对发达国家产生后果。因此，国际合作不仅仅是应对气候变化的一种选择，而是一种强制行动。这种合作需要分享良好做法、建设能力、提供技术援助、分享绿色技术、提供财政援助、提供极端天气事件预警以及真诚谈判。

### C. 与损失和损害的关系

34. 长期以来，损失和损害一直被认为是各种国际文书或协定下气候行动的一个重要组成部分，如《气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制》、《巴黎协定》、《巴厘岛行动计划》和避免、尽量减轻和应对气候变化不利影响相关损失和损害问题圣地亚哥网络。

35. 然而，由于各种原因，关于损失和损害的讨论没有从补救和问责的角度进行。事实上，发达国家能够在通过《巴黎协定》的决定中纳入“《协定》第 8 条不涉及任何责任或赔偿，也不提供任何责任或赔偿的依据”。<sup>63</sup> 缔约方会议第二十七届会议关于设立基金和第二十八届会议关于使基金投入运作的决定沿用

<sup>58</sup> 土著环境网提交的材料。

<sup>59</sup> Julia Dehm, “Beyond climate due diligence: fossil fuels, ‘red lines’ and reparations”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 8, No. 2 (2023), p.151; 另见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf>。

<sup>60</sup> 见 <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/social/findings/opaque-lobbying-by-companies-with-revenue-of-almost-half-of-global-gdp-risks-undermining-progress-on-the-sdgs/>。

<sup>61</sup> A/HRC55/43, 第 30 段。

<sup>62</sup> 土著环境网提交的材料。

<sup>63</sup> 缔约方会议第 1/CP.21 号决定，第 52 段。

了同样的措辞。然而，即使假定国际法不同分支之间不存在等级之分，国际人权法也应享有优于国际法其他分支的最高地位。<sup>64</sup> 出于这一原因和其他原因，<sup>65</sup> 这些根据国际气候法作出的宣言不能排除或推翻各国根据国际人权法对气候变化相关人权损害提供补救的义务。<sup>66</sup>

36. 特别报告员建议必须进行这一政治上困难的转变。气候变化对实现所有人权有明显的影​​响。国际人权法的一项既定原则是，必须对国家或其他行为体侵犯人权的行为进行有效补救。事实上，获得补救和诉诸司法也是一项基本人权。<sup>67</sup> 因此，我们应当将应对损失和损害视为气候公正补救支柱的一部分。

### 三. 损失和损害及其对发展权的影响

#### A. 损失和损害的定义

37. 损失和损害是指尽管做出了适应和减缓努力，气候变化仍会产生负面影响。<sup>68</sup> 损失和损害有不同的分类方法：直接和间接损失和损害；避免的、未避免的和不可避免的损失和损害。<sup>69</sup> 另一种区分是根据损失和损害是经济性的还是非经济性的。非经济损失和损害被定义为不经常在市场上交易的资源、货物和服务的损失。<sup>70</sup> 非经济损失和损害的例子包括生命损失、生物多样性和生境的损失或损害、被迫流离失所、心理创伤、祖传土地、文化遗产和土著或地方知识的损失以及生计的损失。<sup>71</sup>

38. 我们不应将经济和非经济损失和损害视为两个密封的隔间，因为即使是经济损失和损害也可能产生非经济后果，反之亦然。<sup>72</sup> 例如，极端的高温和缺水可能引发被迫移民，失去家园也可能产生精神影响。<sup>73</sup> 或者，与气候变化有关

<sup>64</sup> Surya Deva and Tara Van Ho, “Addressing (in)equality in redress: human rights-led reform of the investor-State dispute settlement mechanism”, *The Journal of World Investment & Trade*, vol. 24, No. 3 (2023), p. 398.

<sup>65</sup> 国际海洋法法庭最近裁定，《巴黎协定》不是《海洋法公约》的特别法，并倾向于在两项公约之间采用统一的解释。国际海洋法法庭，咨询意见，第 31 号案件，第 224 段。

<sup>66</sup> 国际环境法中心提交的材料。

<sup>67</sup> 《世界人权宣言》(第 8 条)、《公民及政治权利国际公约》(第 2 条)和《残疾人权利公约》(第 13 条)。另见《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》。

<sup>68</sup> A/76/154, 第 45 段。

<sup>69</sup> 联合国环境规划署(环境署), “损失和损害: 生态系统服务的作用”(2016 年), 可查阅 <https://www.unep.org/resources/report/loss-and-damage-role-ecosystem-services#:~:text=This%20report%20tries%20to%20advance,for%20societal%20losses%20and%20damages>, 第 2-4 页。

<sup>70</sup> FCCC/TP/2013/2, 第 12 页。

<sup>71</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议), 《承担责任: 建立一个适合用途的损失和损害基金》(2023 年), 第 1 页。

<sup>72</sup> 见 <https://www.sei.org/publications/operationalizing-the-loss-and-damage-fund/>。

<sup>73</sup> 沙特阿拉伯提交的材料。

的影响可能既有经济层面，也有非经济层面。气候引发移民就是一个很好的例子。因此，损失和损害的定义应涵盖气候变化相关损失和损害的所有经济和非经济层面。

39. 非经济损失和损害往往难以量化。不过，应制定透明和标准化的方法来量化非经济损失和损害，特别是因为不量化可能导致不太重视此类损失和损害。与此同时，补救非经济损失和损害可能需要采取恢复性司法方法，其中道歉发挥着重要作用。<sup>74</sup>

## B. 对实现发展权的影响

40. 气候变化影响到所有公民、政治、经济、社会和文化人权的实现。<sup>75</sup> 发展权也不例外。与气候变化有关的极端天气事件、自然灾害、海平面上升、洪水、热浪、干旱、荒漠化和病媒传染疾病的传播将影响发展权的所有四个方面：经济、社会、文化和政治。<sup>76</sup> 气候引起的人口流动也将影响发展权的文化层面，包括土著人民的发展权。也很难为气候变化引起的自然灾害获取负担得起的保险，从而使发展中国家更难重建、恢复和继续其发展道路。<sup>77</sup> 气候变化引起的自然灾害和海平面上升将威胁领土完整，造成传统领土、文化习俗和生计来源的丧失，从而影响到生活在低地岛屿国家的人民以及一般土著人民的自决权。<sup>78</sup>

41. 气候变化相关损失和损害对实现发展权有直接和间接的影响。<sup>79</sup> 特别报告员建议对发展权所受的影响采用一种非穷尽式分类法：(a) 切断经济、社会、文化和政治发展的道路，如失去学校、住房、生计或文化；(b) 资源的转移影响到食物、教育和卫生设施等基本需求的获取；(c) 由于财政或技术能力有限，无法适应和建立复原力；(d) 由于债务负担恶化，用于减缓和适应的气候融资受限，这反过来引发紧缩措施或挪用本应用于实现人权的资源；(e) 气候引起的被迫流离失所加剧了各种脆弱性。

42. 值得注意的是，全球南方人民发展权的实现将受到损失和损害尤为严重的影响，尽管他们的人均人为温室气体净排放量是世界上最低的(例如生活在非洲、南亚、东南亚和太平洋地区的人民)。<sup>80</sup> 例如据估计，到 2040 年，亚洲将有大约

<sup>74</sup> 国际明爱提交的材料。

<sup>75</sup> 见 A/HRC/57/30(即将出版)和 A/77/226; Amnesty International, *Stop Burning Our Rights*; 大赦国际和国际环境法中心提交的材料; 联合国危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员、人权与环境特别报告员和发展权特别报告员于 2023 年 11 月向美洲人权法院提交的法庭之友简报, 可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/amicus-curiae/iacthr-advisory-opinion-amicus-curiae-boyd-orellana-dev-a-en.pdf>。

<sup>76</sup> A/76/154, 第 7 段; 智利和亚太青年咨询小组提交的材料。

<sup>77</sup> 巴哈马提交的材料。

<sup>78</sup> Amnesty International, *Stop Burning Our Rights*, p. 44.

<sup>79</sup> 损失和损害合作组织提交的材料。

<sup>80</sup> 政府间气候变化专门委员会, 第六次综合报告, 第 9 页。

6 400 万人面临海平面上升的威胁，比世界任何其他区域都多。<sup>81</sup> 此外，全球南方的人们可能也很难适应或追究对气候变化负有责任的公司。

### C. 捕捉差异化、不成比例的影响

43. 气候变化对各国或各国人民的影响并不相同。<sup>82</sup> 由于气候变化，加勒比地区飓风的频率和强度有所增加，而海水温度上升则严重影响小型渔业。<sup>83</sup> 矛盾的是，对气候变化影响最小的国家(最不发达国家和小岛屿发展中国家)却最容易受到气候变化的影响。<sup>84</sup> 最不发达国家和小岛屿发展中国家受到市场力量的歧视，面临更高的借贷成本。由于财政或技术能力有限，它们适应气候变化相关损失和损害的能力也较弱。此外，还不清楚它们是否能够从向零碳经济过渡所创造的新就业或经济机会中获益。<sup>85</sup>

44. 此外，气候变化对人们的影响不同且不成比例。<sup>86</sup> 儿童就是一个很好的例子：气候相关损失和损害加剧了儿童贫困，并通过破坏获得营养和教育的机会限制了儿童的发展机会。<sup>87</sup> 气候变化影响到妇女的生殖健康权利，增加了她们从事家务劳动和履行照料责任的负担，并使她们面临童婚或人口贩运的风险。此外，减少灾害风险和人道主义援助政策可能会歧视 LGBTIQ 人士。<sup>88</sup> 老年人和残疾人同样会受到气候变化的更大影响，例如极端天气事件对健康的影响。此外，土著人民不仅面临因海平面上升而丧失土地而与其文化遗产脱节的风险，而且还面临因碳信用项目或开采可再生能源所需的关键矿物而被迫搬迁的风险。<sup>89</sup>

45. 如果这些儿童、妇女、老年人、农民、移民、残疾人和土著人民生活在中国，他们将经历气候变化的“双重不成比例”：一是因为他们的身份，二是因为他们生活的国家。

<sup>81</sup> 同上，第 65 页。

<sup>82</sup> A/76/154，第 8-10 段。另见 Oxfam, *Climate Equality*；损失和损害合作组织提交的材料。

<sup>83</sup> 巴哈马提交的材料。

<sup>84</sup> 最不发达国家和小岛屿发展中国家的人均排放量(分别为 1.7 吨二氧化碳当量和 4.6 吨二氧化碳当量)远低于全球平均水平(6.9 吨二氧化碳当量)(政府间气候变化专门委员会，第六次综合报告，第 44 页)。

<sup>85</sup> Pradeep Narayanan 提交的材料。

<sup>86</sup> 哥伦比亚、莫桑比克、Just Associates 和 Roots & Shoots 提交的材料。

<sup>87</sup> 救助儿童会和损失与损害合作组织提交的材料。

<sup>88</sup> Noboprophaat 基金会和国际男女同性恋协会亚洲分会提交的材料。

<sup>89</sup> 损失和损害合作组织提交的材料。

## 四. 各行为体的义务及其应对措施的性质

### A. 义务基础

46. 发达国家和大公司有责任预防、减轻和补救气候变化相关损失和损害，这是有道德、法律、历史和经济原因的。<sup>90</sup> 除了避免造成或助长与气候变化相关的侵犯人权行为之外，根据国际人权法，所有国家都有义务通过单独和集体采取多种措施，保护人民免受与气候变化相关的伤害。<sup>91</sup> 这一义务将包括有效监管企业行为。这些国家义务还具有域外层面，这在气候变化相关损失和损害具有跨界性质的情况下尤其相关。

47. 国际气候法也具有指导意义。根据《联合国气候变化框架公约》规定的共同但有区别的责任和各自能力原则，发达国家同意提供财政资源，协助发展中国家实现《公约》目标。对《巴黎协定》第8条和第9条进行有目的的解释将支持关于发达国家有更大义务避免、最大限度减少和应对气候变化相关损失和损害的立场。第9条第3款规定，发达国家应继续带头调动气候资金，同时考虑到发展中国家的需要和优先事项，其中必须包括损失和损害。

48. 此外，污染者付费原则也适用于气候变化相关损失和损害。造成气候变化相关损失和损害的国家 and 公司必须为其所起的作用付出代价。<sup>92</sup> 如果将殖民统治下的排放责任加到前殖民大国身上，将进一步加重发达国家作为主要污染者的历史责任。<sup>93</sup>

49. 不当得利原则可以提供另一个依据。乔舒亚·卡斯泰利诺提出了前殖民大国及其企业对造成气候变化的历史行为的责任，包括肆意破坏有限资源造成的损失和损害。<sup>94</sup> 要系统地解决这种不当得利问题，还需要改革体现殖民特征的当前国际金融和经济架构。

50. 发达国家和大公司应采取行动补救气候变化相关损失和损害，这其中还有一个经济原因。由于气候变化的跨界影响，极端天气模式或事件也不会让发达国家丝毫无损。<sup>95</sup> 此外，气候变化引起的自然灾害可能引发冲突和被迫移民，最终将影响发达国家和稳定的营商环境。同样，如果目前的温室气体排放水平继续下去，企业可能无法在某些气候脆弱国家开展业务。

<sup>90</sup> 爱尔兰基督救援组织和土著环境网提交的材料。

<sup>91</sup> 特别报告员向美洲人权法院提交的法庭之友书状。

<sup>92</sup> Oxfam, *Climate Equality*, pp. xii-xvii.

<sup>93</sup> 见 <https://www.carbonbrief.org/revealed-how-colonial-rule-radically-shifts-historical-responsibility-for-climate-change/>。

<sup>94</sup> Joshua Castellino, *Calibrating Colonial Crime: Reparations and the Crime of Unjust Enrichment* (Bristol, Bristol University Press, 2024).

<sup>95</sup> 贸发会议，《承担责任》，第2页。



## B. 国家和其他行为体的作用

51. 发达国家必须在应对气候变化相关损失和损害方面发挥领导作用。《联合国气候变化框架公约》的基础是需要在全球北方与全球南方之间实现平等。《公约》第3条呼吁缔约方“在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力”应对气候变化。此外，第4条规定发达国家要向发展中国家转让技术。

52. 发达国家和其他行为体应根据上述气候公正的总体原则向基金提供捐款。<sup>96</sup> 受影响的当地社区应在确定其需求和设计项目以应对气候变化相关损失和损害方面发挥主导作用。发达国家还应促进加强发展中国家的普遍社会保障制度，可利用这一制度来应对气候变化相关损失和损害。<sup>97</sup>

53. 多边开发银行在 2018 年承诺根据巴黎协定的目标调整资金流动。<sup>98</sup> 根据这一承诺，这些银行应优先支持气候适应型项目，并加快气候融资。他们还应停止资助新的化石燃料项目，并根据公正过渡原则逐步淘汰目前对此类项目的投资。因此，世界银行继续资助化石燃料项目令人关切。<sup>99</sup> 此外，国际金融机构应改变助长发展中国家陷入债务陷阱的治理结构、政策和做法。

54. 发达国家或多边开发银行向发展中国家提供的气候资金应主要采取赠款和优惠长期贷款的形式。这类资金避免了对人权的负面影响，例如发展中国家采取紧缩措施造成的影响。它还降低了借贷成本和债务困扰风险，使其成为支持气候脆弱国家可持续发展的重要工具。<sup>100</sup> 此外，由于 93% 最易受气候影响的国家也受到债务困扰或面临债务困扰的重大风险，因此应认真考虑免除债务，以便腾出资金用于减缓和适应气候变化。<sup>101</sup>

55. 企业是气候变化相关损失和损害问题的一部分。但是它们应致力于成为解决方案的一部分。他们可以通过以下方式做到这一点：开展人权尽职调查，减少温室气体排放，透明地报告其气候行动，发展气候风险管理能力，投资于有效预防、管理或处理损失和损害的项目，以及参与开发有效解决方案的开放创新进程。<sup>102</sup>

<sup>96</sup> 古巴提交的材料。

<sup>97</sup> A/HRC/57/30(即将发布)。

<sup>98</sup> 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/784141543806348331-0020022018/original/JointDeclarationMDBsAlignmentApproachtoParisAgreementCOP24Final.pdf>。

<sup>99</sup> 国际环境法中心提交的材料。

<sup>100</sup> 巴哈马提交的材料。

<sup>101</sup> ActionAid International, “The vicious cycle: the links between debt crisis and climate crisis”, April 2023, p. 2.

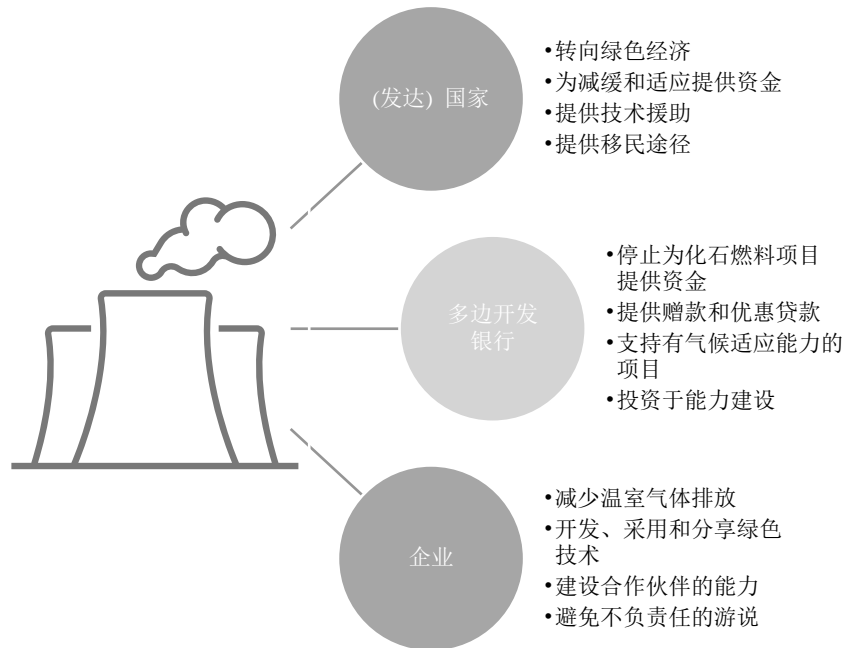
<sup>102</sup> 拉丁美洲和加勒比地区气候融资集团、国际粮食行动网赞比亚办事处、欧洲宪法和人权中心、瑞士教会援助组织(HEKS)和印度尼西亚 Wahana Lingkungan Hidup 组织提交的材料。

### C. 损失和损害应对措施的性质

56. 气候变化相关损失和损害要求各国、多边开发银行、企业和其他行为体采取彩虹办法：由若干行为体采取一系列补救行动。如上所述，这些行动可以采取恢复原状、补偿、复原、抵偿和保证不再发生的形式。图二列出了各国、多边开发银行和企业应采取的彩虹行动。当然，其他行为体也有自己的角色。例如，博物馆等文化机构可以提高对气候变化的认识，促进社区参与，并将气候行动纳入主流。<sup>103</sup>

图二

#### 应对气候变化相关损失和损害的彩虹办法



57. 调动财政资源对于应对气候变化相关损失和损害至关重要。因此，启动该基金标志着重要的一步。为确保效率，基金董事会应与国家、区域和全球各级的气候融资倡议进行协调。绿色气候基金和适应基金显然需要这种协调。此外，还有一些国家倡议，如意大利气候基金，该基金寻求通过各种金融工具，包括融资、基金投资、担保和无偿赠款，支持伙伴国家的气候和环境保护。<sup>104</sup>

58. 至关重要的是，对该基金的捐款不应导致气候资金从适应或减缓中分流。应对损失和损害的气候资金也不应采取重新包装现有发展援助<sup>105</sup>或加重现有债务负担的形式：出于这一原因，赠款更为可取。<sup>106</sup> 因此，有人呼吁在债务工具

<sup>103</sup> Henry McGhie 提交的材料。

<sup>104</sup> 意大利提交的材料。

<sup>105</sup> Pradeep Narayanan 提交的材料；贸发会议，《2023 年最不发达国家报告：可抵御危机的发展融资》(联合国出版物，2023 年)，第 9 页。

<sup>106</sup> 墨西哥、救助儿童会和教皇约翰二十三世社区协会提交的材料。

中列入自然灾害和大流行病条款，作为解决债务陷阱的一种手段。<sup>107</sup> 在发生损失和损害时，这些条款有效地暂停债务偿还，以便将这些资源用于充分应对损失和损害。<sup>108</sup>

59. 除捐款外，各国、联合国各组织、发展伙伴、企业、大学和其他行为体还可以通过提供技术援助来应对损失和损害。这可以是制定促进性别平等和非歧视性的救灾政策提供技术援助。<sup>109</sup> 应加强圣地亚哥网络，并提高人们对其提供技术援助以应对损失和损害的潜力的认识。

60. 能力建设和绿色技术转让也应成为彩虹办法的一部分。<sup>110</sup> 此外，国家和企业必须始终以土著主权和土著人民权利为核心考虑，包括获得自由、事先和知情同意的要求。<sup>111</sup>

61. 还将发挥作用，为人民，特别是生活在低地岛屿国家的人民提供重新安置和移民途径。<sup>112</sup> 例如，2023年11月，图瓦卢和澳大利亚签署了一项合作协议，根据该协议，澳大利亚将为图瓦卢公民进入澳大利亚安排一条特别的人员流动通道。<sup>113</sup> 应提前缔结更多此类协定。

#### D. 创新的额外资金来源

62. 对于每年需要多少资金来应对气候变化相关损失和损害，有不同的估计；这一数字从每年1 000亿美元到5 250亿美元不等，以弥补过去20年人为气候变化造成的经济损失。<sup>114</sup> 在冠状病毒病(COVID-19)大流行之前，发展中国家的损失和损害费用预计到2030年将高达每年5 800亿美元。<sup>115</sup> 另一项估计预计到2030年需要4 000亿美元，根据发展中国家的损失和损害费用，到2050年还需要1-2万亿美元。<sup>116</sup> 尽管存在这些差异，但值得注意的是，其中大多数估计数可能没有充分反映所有非经济损失和损害的真实费用。

63. 2009年，发达国家承诺到2020年每年联合调动1 000亿美元，以满足发展中国家的气候资金需求。<sup>117</sup> 根据经合组织的新数据，发达国家在2022年为发展中

<sup>107</sup> 见 <https://news.un.org/en/story/2022/11/1130247>。

<sup>108</sup> 爱尔兰基督教援助组织提交的材料。

<sup>109</sup> Noboprophaat 基金会和国际男女同性恋协会亚洲分会提交的材料。

<sup>110</sup> 救助儿童会提交的材料。

<sup>111</sup> 土著环境网提交的材料。

<sup>112</sup> 国际粮食行动网赞比亚办事处提交的材料。

<sup>113</sup> 见 <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-tuvalu-falepili-union-treaty.pdf>。

<sup>114</sup> 环境署，《2023年适应缺口报告：资金不足，准备不足》，第73页。

<sup>115</sup> 贸发会议，《承担责任》，第七页。

<sup>116</sup> 同上。

<sup>117</sup> FCCC/CP/2009/L.7，第8段。

国家调动了 1 159 亿美元的气候资金，首次超过了每年 1 000 亿美元的目标。<sup>118</sup> 由于所报告的约 920 亿美元中有 69.4% 是作为公共资金提供的，因此对这种气候资金的真实性质提出了合理的关切，因为这可能会提高发展中国家已经不可持续的债务水平。<sup>119</sup>

64. 此外，迄今为止，各国仅向损失和损害应对基金认捐了约 6.61 亿美元。<sup>120</sup> 对于应对气候变化相关损失和损害的需求而言，这只是沧海一粟。因此，将需要创新的额外资金来源。<sup>121</sup> 各国应当联合起来对超级富豪征税：乐施会估计，对世界上的百万富翁和亿万富翁征收财富税每年可以产生超过 1.7 万亿美元的收入。<sup>122</sup> 作为 20 国集团轮值主席国，巴西提议对世界亿万富翁的财富征收 2% 的最低税，这将每年产生 2 000 亿至 2 500 亿美元的收入。<sup>123</sup> 此外，必须要求化石燃料公司就其年度净利润缴纳碳税，化石燃料补贴应转入基金。这种针对超级富豪个人和公司的定向征税，应当以他们无法通过创造性合规来逃避监管的方式实施。

65. 除了瞄准超级富豪和碳排放大户(即大型石油、煤炭和天然气生产商)，消费者也可以发挥作用。人均排放量最高的 10% 家庭占全球基于消费的家庭温室气体排放量的 34% 至 45%。<sup>124</sup> 对这些家庭或奢侈活动征收消费税可为基金带来数十亿美元的收入。基金还可以接受公司和慈善基金会的捐款，但不影响其独立性。

## 五. 世界银行作为基金临时受托人的作用

66. 人权是《联合国宪章》的三大支柱之一。国际人权标准适用于所有行为体，无论其性质(公共、私营、公私伙伴关系或非营利)、规模(小型、中型或大型业务)或级别(地方、国家、区域或国际)如何。

---

<sup>118</sup> 见 <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/05/developed-countries-materially-surpassed-their-usd-100-billion-climate-finance-commitment-in-2022-oecd.html>。

<sup>119</sup> <https://www.oxfam.org/en/press-releases/rich-countries-overstating-true-value-climate-finance-88-billion-says-oxfam>。

<sup>120</sup> 见 <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>。

<sup>121</sup> 贸发会议，《承担责任》，第 23-24 页。

<sup>122</sup> Oxfam, *Climate Equality*, p. xxiii。

<sup>123</sup> 见 <https://www.g20.org/en/news/at-the-g20-brasils-proposal-to-tax-the-super-rich-may-raise-up-to-250-billion-dollars-a-year>。

<sup>124</sup> 政府间气候变化专门委员会，第六次综合报告，第 44 页。

67. 从历史上看，人权并不是世界银行 DNA 的一部分，它因没有充分关注其国际人权义务而受到批评。<sup>125</sup> 多年来，世界银行慢慢开始认识到人权标准与其任务的相关性。<sup>126</sup>

#### A. 正确开始的重要性

68. 世界银行作为临时受托人，必须与损失和损害应对基金有一个良好的开端。世界银行应将基金视为一个机会，借以反思其任务，并解决世界银行因没有切实考虑其政策和决定对人权和气候变化的影响而面临的一些长期批评。

69. 基金的管理文书授权董事会建立一个机制，帮助确保基金资助的活动在高度诚信的环境和社会保障措施以及信托原则和标准的基础上实施。<sup>127</sup> 此外，基金还必须保持高信托标准以及环境和社会保障，同时采用具有简化标准和程序的快速审批流程。<sup>128</sup> 它还将确保最佳做法环境和社会保障政策适用于其活动以及每个执行实体。<sup>129</sup>

70. 虽然在指导文书中没有明确提到人权，但特别报告员认为，“社会保障”一词的范围很广，足以涵盖人权。基金董事会应确保基金的模式、框架和政策以国际人权标准为基础，因为人权是适用于任何治理架构的默认规范。考虑到世界银行的环境和社会保障措施因在人权方面不力而受到合理的批评，无论如何不能被视为最佳做法，董事会应制定自己的环境和社会保障政策。<sup>130</sup> 这样做将确保基金符合其宗旨，即基金将应对气候变化相关损失和损害对人权的不利影响。

#### B. 纳入基于人权的方法

71. 特别报告员建议作为临时受托人的世界银行以及基金董事会在执行基金任务时纳入以下人权原则。<sup>131</sup>

72. **适足性。** 由于该基金旨在补救气候变化相关损失和损害对人权的不利影响，它应当有额外的适足资源，为受影响的个人和社区提供支持。由于气候变化的影响在未来几十年将变得更加频繁、严重、致命和代价高昂，贸发会议提议将

<sup>125</sup> Human Rights Watch, “Abuse-free development: How the World Bank should safeguard against human rights violations, 22 July 2013; Sigrun Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (Cavandish Publishing, 2001).

<sup>126</sup> 见 <https://www.worldbank.org/en/programs/humanrights>。

<sup>127</sup> FCCC/CP/2023/L.1-FCC/PA/CMA/2023/L.1, 附件一, 第 22 (f) 段。

<sup>128</sup> 同上, 第 41 段。

<sup>129</sup> 同上, 第 68 段。

<sup>130</sup> Vanessa Richard, “Can multilateral development banks be more environmentally effective? Perspectives from the practice of international accountability mechanisms” in *The Effectiveness of Environmental Law, Proceedings of the 3<sup>rd</sup> Environment Law Forum*, Sandrine Maljean Dubois, ed. (2018), p. 313.

<sup>131</sup> Ordo Juris 提交的材料。

每年 1 500 亿美元作为基金的最低限额，并逐步增加，到 2030 年达到每年 3 000 亿美元的补充目标。<sup>132</sup> 如上所述，资源应主要来自历史上造成或促成损失和损害最多的国家和企业的捐款。此外，还应利用创新资金来源补充基金，如对超级富豪征收财富税、对化石燃料公司征收碳税、转用化石燃料补贴和慈善基金会的捐款。

73. **公平。**该基金应包含多层面的公平。它的资金应主要来自历史污染者的捐款。<sup>133</sup> 该基金应主要提供赠款，以免加重气候脆弱国家的现有债务负担。基金还应考虑气候变化相关损失和损害将如何影响后代的人权，并将这一考虑纳入供资项目，例如支持有气候适应能力的基础设施。

74. **包容性覆盖。**所有发展中国家和这些国家的受影响社区都应能够利用该基金。此外，根据其广泛的范围(如管理文书第 6 至 9 段所述)，基金应涵盖所有与气候变化有关的不利影响(极端天气事件和缓发事件)，以及管理这些影响所需的应对措施(例如修建海堤、复原、技能再培训和心理健康服务)。基金的方法应具有适应性，包括如何应对缓发事件造成的损失和损害。<sup>134</sup>

75. **易于获取。**受影响的社区和地方民间社会组织应当能够获得基金的赠款。遭受损失和损害的社区应有不繁琐的途径，能够直接获得基金的援助，至少对于尽职调查要求较低、审批速度较快的小额赠款是如此。<sup>135</sup> 直接获取基金援助不仅效率高，而且还能确保在发生气候引发灾害时作出快速反应。在政府忽视气候变化相关苦难或少数群体和弱势群体的优先事项的情况下，这一点也尤为重要。此外，在某些情况下，基金可能会向受影响的个人提供直接现金转移。

76. **不歧视。**基金的进程不应导致排斥偏远、边缘化或弱势社区。<sup>136</sup> 例如，非正规经济工作者或 LGBTIQ 人士不应因定义问题或文化规范而被忽视。<sup>137</sup> 此外，根据实质性平等原则，基金在分配资源时应优先考虑弱势或边缘化群体。<sup>138</sup>

77. **促进社会性别变革。**由于气候变化和不平等相互交织，董事会应将基金视为一个机会，以改变作为歧视、性别暴力和性别陈规定型观念基础的父权规范和不平等权力关系。<sup>139</sup> 女孩和妇女不仅受到气候变化的不同和不成比例的影响，而且她们也是变革的推动者，拥有独特的知识、经验和技能，董事会应利用这些知识、经验和技能来促进实质性的性别平等。<sup>140</sup>

<sup>132</sup> 贸发会议，《承担责任》，第 3 页。

<sup>133</sup> 巴西提交的材料。

<sup>134</sup> 贸发会议，《承担责任》，第 2-3 页。

<sup>135</sup> 见 <https://www.sei.org/publications/operationalizing-the-loss-and-damage-fund/>。

<sup>136</sup> 巴哈马和埃及提交的材料。

<sup>137</sup> 损失和损害合作组织提交的材料。

<sup>138</sup> 力量小组、菲律宾救助儿童会和尼泊尔救助儿童会提交的材料。

<sup>139</sup> A/HRC/41/43，第 39 段。

<sup>140</sup> 埃及提交的材料。

78. **参与性。**基金的决策进程应让气候脆弱国家和受影响社区以及代表它们的民间社会组织积极、自由和有意义地参与。发展中国家的需要和优先事项应决定基金的未来。<sup>141</sup> 应作出特别努力，确保儿童、青年、妇女、残疾人、因工作和出身而受歧视的社区以及土著人民参与基金政策的设计、执行和修订，以及董事会的所有会议。为确保有意义的参与，应创造有利条件，如获取信息、签证支持和技术筹备援助资金、笔译设施、口译和旅行。<sup>142</sup> 除了邀请积极的观察员外，基金还应根据其管理文书第 28 段设立一个由民间社会组织、工会、社区领袖和气候活动家组成的咨询小组。

79. **透明。**基金的管理应透明，并规定进行独立审计和以便于查阅的格式提交年度报告。地方民间社会组织和社区组织应参与董事会的关键决策，并参与监测项目的有效实施。

80. **可补救性。**基金的损失和损害项目不应对人权造成任何损害。<sup>143</sup> 基金的管理文书要求基金利用执行实体的独立申诉补救机制来处理与基金资助的活动有关的投诉(第 71 段)。由于各种原因，依赖世界银行的申诉机制是有问题的。在适当的时候，基金应根据《工商业与人权指导原则》原则 31 (非司法申诉机制的有效性标准)建立一个独立的补救机制，处理与其活动供资有关的人权申诉。这样做符合国际人权法。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

81. 气候变化相关损失和损害影响到所有人权(包括发展权)和整个自然生态系统。不同的人群和国家感受到的影响不同且不成比例。气候变化还加剧了现有的不平等，并可能加剧发展中国家面临的债务压力。因此，生活在最不发达国家和小岛屿发展中国家的个人和社区面临着气候变化的双重不成比例影响。

82. 由于气候变化对人权有影响，今后必须根据国际人权法解释和发展国际气候法。结合这些规范性标准，特别报告员制定了一个气候公正框架，包括四大支柱和 12 项总体人权原则，应指导各国、多边开发银行、企业和其他行为体的气候行动。

83. 除了注重减缓、适应和补救之外，国际社会还应采取行动，改变当前的经济秩序(包括国际金融架构)、商业模式和生活方式。我们需要一个大胆的转变，把地球从几十年的破坏性发展中拯救出来，不让任何人掉队。气候公正在这种转变中发挥着至关重要的作用。只有这样，我们才能实现可持续发展目标中的行动计划，造福人类和地球，促进繁荣。

<sup>141</sup> 萨尔瓦多和西班牙提交的材料。

<sup>142</sup> Manushya 基金会提交的材料。

<sup>143</sup> 问责顾问的提交的材料。

84. 国际人权法还必须说明基金董事会和作为临时受托人的世界银行如何管理基金。特别报告员概述了若干人权原则，以使基金能够以解决气候不平等的方式应对气候变化相关损失和损害。多年来温室气体排放量最大的发达国家、大公司和超级富豪必须为损失和损害应对基金提供资金。此外，基金组织必须主要提供赠款，以免给发展中国家造成新的债务负担。

## B. 建议

85. 特别报告员建议各国：

(a) 在其政策、决定和谈判立场中接受由四大支柱和 12 项总体原则组成的气候公正框架；

(b) 采取整个政府部门一体联动办法，将气候公正作为所有政府部委、部门和机构的一个跨领域问题；

(c) 将基于人权的气候减缓和适应战略纳入贸易和投资协定以及旨在吸引外国投资的政策和方案；

(d) 接受国际人权法规定的义务，按照其历年温室气体排放量的贡献比例向基金捐款；

(e) 在巴库举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议上通过一项雄心勃勃的新的全球气候融资协议，即新的集体量化目标，以涵盖气候公正框架的所有四大支柱；

(f) 调动资源以应对损失和损害，包括对超级富豪以及奢侈活动征税，并对化石燃料公司征收碳税；

(g) 采取果断措施，解决气候变化相关损失和损害对最不发达国家和小岛屿发展中国家实现发展权的不成比例的影响；

(h) 在所有气候行动中纳入跨部门办法，以确保不让任何人掉队；

(i) 努力实现全民社会保障，以确保气候变化相关损失和损害不会使数百万人无法满足基本需求；

(j) 使儿童、青年、妇女、农民、残疾人、土著人民和边缘化群体能够有意义地参与所有与气候变化有关的决策进程；

(k) 保护气候活动家和环境人权维护者；

(l) 通过采取符合公正过渡原则的单独和集体措施，解决矿物燃料的供需两方面问题；

(m) 确保可再生能源也对其人权影响负责；

(n) 激励企业减少温室气体排放，投资开发绿色技术；

(o) 要求大公司全面履行人权尽职调查，并追究其对气候变化相关损失和损害的责任，包括设立生态灭绝罪。



86. 特别报告员建议多边开发银行：

- (a) 采取果断步骤，减轻发展中国家的债务负担，使它们能够采取有效的气候行动；
- (b) 向小岛屿发展中国家和最不发达国家等最脆弱国家提供赠款和长期优惠贷款，并向它们提供技术援助和能力建设支助；
- (c) 停止为化石燃料项目提供资金，并根据公正过渡原则逐步停止目前对此类项目的投资；
- (d) 确保社区代表和民间社会组织有意义地参与其决策进程；
- (e) 建立有效的申诉机制，以补救由其资助的项目、包括支持向绿色经济过渡的项目造成的人权损害。

87. 特别报告员建议世界银行和损失和损害应对基金董事会：

- (a) 将特别报告员提出的人权原则纳入旨在执行基金任务的所有政策、进程和机制；
- (b) 为气候脆弱国家和受影响社区以及代表它们的民间社会组织积极、自由和有意义的参与创造条件；
- (c) 为基金调动适足的资源，并主要向气候脆弱国家提供赠款，以免加重其债务负担；
- (d) 建立有效的申诉机制，处理与基金项目有关的投诉。

88. 特别报告员建议企业：

- (a) 在整个业务过程中减少温室气体排放，包括通过与相关利益攸关方进行有意义的磋商，履行人权尽责义务；
- (b) 以客观、透明和可核查的方式申报其范围 1、范围 2 和范围 3 排放量；
- (c) 开发、使用和分享绿色技术；
- (d) 作为其社会责任的一部分，每年向基金捐款；
- (e) 避免游说破坏国家、区域和全球各级雄心勃勃的气候行动。

89. 特别报告员建议民间社会组织：

- (a) 利用气候公正框架向政府、联合国组织、多边开发银行和企业进行宣传；
- (b) 继续在地方、国家、区域和国际各级的决策进程中提高受影响个人和社区的声音，并推动企业对气候变化负责。