



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72(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

与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务
问题特别报告员戴维·博伊德根据人权理事会第 37/8 号决议提交的报告。

* A/74/50。



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

摘要

在本报告中，与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员讨论了采取行动确保人类安全气候的迫切需要。他指出了当前全球气候紧急状况对于人权的享受所造成的破坏性影响，以及人权在推动各方采取行动应对气候变化方面的关键作用。在厘清国家的义务和企业的责任之后，特别报告员就以下方面提出了切实可行的建议：减少社会对化石燃料的依赖；加快其他缓解行动；加强适应，保护弱势群体；加大气候融资力度；为损失和损坏筹措资金；赋予联合国机构权力。特别报告员得出结论认为，安全的气候是享有健康环境权的一个重要组成部分，对人类的生活和福祉而言是不可或缺的。

特别报告员在提交本报告时同时提交了关于确保安全气候的良好做法的附件，可在联合国人权事务高级专员办事处网站查阅。^{*} 这些良好做法表明，我们可以采取有效行动，在应对气候变化问题的同时保护人权。这些良好做法源自各个大洲，取自 60 多个国家和广泛的行为体，旨在激励各方采取雄心勃勃的行动，应对全球气候紧急状况。

^{*} 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx。

目录

	页次
一. 全球气候紧急状况	4
A. 气候变化影响概述	5
B. 全球气候危机的成因	6
C. 未来挑战的严重性	7
二. 气候变化对享有人权的影响	10
A. 生命权	10
B. 健康权	11
C. 食物权	11
D. 享有饮水和卫生设施的权利	12
E. 儿童权利	12
F. 享有健康环境的权利	13
G. 弱势民众	13
三. 与气候变化有关的人权义务	15
A. 国家义务	17
B. 企业责任	19
四. 结论和建议	19
A. 减少社会对化石燃料的依赖	20
B. 加快其他缓解行动	21
C. 加强适应, 保护弱势群体	22
D. 加大气候融资力度	23
E. 为损失和损坏筹措资金	23
F. 赋予联合国机构权力	24
G. 写在最后	24

一. 全球气候紧急状况

1. 我们正处于一场前所未有的环境危机之中。人类活动正在造成污染、灭绝和气候变化。空气污染每年导致数百万人过早死亡，其中包括数以十万计的 5 岁及以下儿童。野生动物种群呈自由落体式下降，100 万种物种面临灭绝的危险。最紧迫的环境风险莫过于气候变化，它不仅加剧了空气污染，造成生物多样性丧失，而且加剧了下文详述的一系列风险，对数十亿人造成负面影响。包括加拿大、法国和英国在内的越来越多的国家已宣布全球气候进入紧急状态。

2. 人类社会是在全新世时期发展起来的，全新世是一个长达 11 500 年的间冰期，其特点是气候相对稳定。全新世促成了农业、城市和文明的出现。然而，人类活动——燃烧化石燃料(煤、石油和天然气)、砍伐森林和农业的工业化——正在改变地球的气候，破坏气候系统的稳定。自工业革命以来，大气中二氧化碳的浓度已经上升了 50%，从百万分之 280 上升至百万分之 415 以上。二氧化碳水平达到如此之高的前例出现在 300 万年前的上新世，这意味着我们“现代人”这个物种还从未经历过这种情况。¹ 雪上添霜的是，自然反馈机制，例如格陵兰和南极冰盖的融化，或者融化的永冻层所释放的甲烷，都有可能引发灾难性的气候变化失控。

3. 我们已经进入人类世，一个充满冲击、风险和不确定性的新地质时代，人类活动正在改变地球。富裕国家的经济持续增长，能源和资源消耗居高不下，预计到 2050 年全球人口将超过 90 亿。很显然，除非社会改变方向，全球气候危机将进一步恶化，对人权产生毁灭性的影响。

4. 政府间气候变化专门委员会在其最新报告中指出，“将全球变暖限制在 1.5 摄氏度将需要在社会的各个方面进行快速、深远和前所未有的变革。”² 为达到 1.5 摄氏度的目标，必须立即采取紧急有效行动，到 2030 年将温室气体排放量减少 45%，到本世纪中叶不再燃烧迄今有增无减的化石燃料，并扭转毁林趋势。为保护弱势群体并增强其权能，每年至少需要筹集 1 000 亿美元资金援助低收入国家，并建立一个新的基金(或许可通过航空旅行税)，以支持小岛屿发展中国家和最不发达国家弥补气候变化造成的损失和损害。富裕国家和其他大型排放国必须牵头开展这些努力，并提供大多数必要的资金。

5. 为编写本报告，特别报告员分别于 2019 年 3 月 6 日在日内瓦与民间社会组织、2019 年 3 月 7 日与《日内瓦气候变化行动人权保障倡议》签署国、2019 年 3 月 8 日与小岛屿发展中国家、2019 年 6 月 21 日与其他国家、国际组织和利益攸

¹ 政府间气候变化专门委员会：《全球升温 1.5 摄氏度：气专委关于全球温升超过工业化前水平 1.5 摄氏度的影响及相关全球温室气体排放路径，同时联系加强对气候变化威胁的全球应对、可持续发展和消除贫困的努力问题的特别报告》(气专委，2018 年)。

² 政府间气候变化专门委员会 2018/24/PR 号新闻稿：《政府间气候变化专门委员会关于各国政府批准的全球变暖 1.5 摄氏度的特别报告决策人摘要》(2018 年 10 月)。可查阅 www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/。

各方举行了磋商。2019年4月8日发布的请求请各方就气候变化和人权问题提供投入，以上磋商对此作出了补充。特别报告员感谢哥伦比亚、古巴、德国、希腊、洪都拉斯、匈牙利、哈萨克斯坦、马里、毛里求斯、墨西哥、摩尔多瓦、摩纳哥、挪威、塞内加尔、斯洛文尼亚、瑞典和乌拉圭以及民间社会组织和学者提交的宝贵意见。³ 特别报告员还会见了多民族玻利维亚国、加拿大、哥伦比亚、萨尔瓦多、斐济和秘鲁的儿童和青年，并听取了他们关于采取紧急行动应对全球气候危机的呼吁。

A. 气候变化影响概述

6. 气候变化已经对人类健康、生计和权利产生了重大影响。全球一级出现了一定程度的变暖，一些地区(如北极和高山地区)经历了两到三倍的变暖。在过去的19年中，人类经历了有历史记录以来气温最高的18年。2018年，政府间气候变化专门委员会报告说，人类已经在承受以下后果：极端天气事件的频率、强度和持续时间增加，冰川和冰盖融化，海平面上升，风暴潮，盐水入侵，海洋酸化，降水变化，洪水，热浪，干旱，野火，日益严重的空气污染，荒漠化，水资源短缺，生态系统遭到破坏，生物多样性丧失，以及水媒和病媒传播疾病扩散。⁴ 自20世纪90年代初以来，极端天气事件的数量翻了一番。⁵ 2005至2015年间，自然灾害造成70多万人死亡，140多万人受伤，2300万人失去家园，15亿多人受到影响，总损失超过1.3万亿美元。⁶ 2017年，气候变化加剧的自然灾害所造成的经济损失为3300亿美元，是有记录以来代价最为高昂的一年。这些损失大多不受保险覆盖，包括低收入国家99%的损失。

7. 气候变化与贫穷、冲突、资源枯竭和其他因素相互作用，导致或加剧粮食不安全、生计丧失、基础设施崩溃，造成人们无法获得基本服务，包括电力、饮用水、卫生设施和医疗保健。气候影响对贫困人口造成了不成比例的冲击，到2030年陷入极端贫困人口可能会新增1亿人。⁷ 无论在国家内部还是跨国边界，气候变化都是一个造成流离失所和移民的日益重要的因素。⁸ 2018年困扰富裕国家(澳大利亚、加拿大、瑞典和美国)的创纪录高温、热浪和野火表明，没有一个国家可以免受全球气候危机的影响。

³ 提交的文件可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SafeClimate.aspx。

⁴ 气专委：《全球变暖 1.5 摄氏度》(气专委，2018年)。

⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)：《2018年世界粮食安全和营养状况》。《建立气候复原力以促进粮食安全和营养》(罗马，粮农组织，2018年)。

⁶ 《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》。

⁷ 世界银行：《冲击波：管理气候变化对贫困的影响》，气候变化与发展系列(华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2016年)。

⁸ 气专委：《气候变化 2014 年：综合报告》(气专委，2014年)和气专委：《全球变暖 1.5 摄氏度》(气专委，2018年)。

8. 与气候有关的自然灾害正在严重打击低收入国家和小岛屿发展中国家。2010年巴基斯坦的洪水影响到2 000万人，造成近2 000人死亡。2011年东非的旱灾和2011-2012年索马里的饥荒均为极端气候相关事件，再加上其他脆弱因素的影响(例如冲突和不断上涨的粮食价格)，应对机制失灵，造成了赤贫、粮食无保障和营养不良等现象。

9. 2015年，飓风帕姆使瓦努阿图四分之一的人口流离失所，造成5.9亿美元的损失(占该国GDP的65%)。斐济在2016年受到飓风温斯顿的袭击，超过4万栋房屋受损或被毁，损失金额达14亿美元。2015年，飓风埃里卡袭击多米尼克国，造成相当于其国内生产总值90%的损失。仅仅2年后，该国于2017年再次受到飓风玛丽亚的袭击，98%的房屋毁坏，造成的损失相当于其国内生产总值的260%。2019年，莫桑比克仅相隔六周就遭到两次大气旋的袭击，遭受大范围洪灾，导致数千人死亡，经济损失达数十亿美元。类似的实例不胜枚举。

10. 由于海平面上升、海岸侵蚀、风暴潮、盐渍化和其他气候影响，一些社区已经或正在整体搬迁，包括斐济 Vunidogoloa 的社区；所罗门群岛的 Nuatambu、Nusa Hope 和 Taro 社区；美国的 Shishmaref、Kivalina、Newtok 和 Isle de Jean Charles 等社区。还有数百人面临着类似的命运。据估计，到2050年，可能有1.5亿人或更多人因气候变化的影响而流离失所，这些影响包括极端天气、海平面升高和荒漠化等缓发事件、从高风险海区(例如河漫滩)迁移别处以及围绕稀缺资源的冲突等。同样，到2050年，会有400万人和约70%的北极基础设施受到永冻层融化的威胁。⁹ 放眼长远，包括基里巴斯、马尔代夫和图瓦卢在内的国家都会面临整体不适合人类居住的风险。

11. 气候变化也是致使地球生物多样性降低的主要原因，可能会对珊瑚礁、热带森林和北极生态系统造成破坏性影响。在有史以来对自然状况进行的最全面评估中，生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台最近将气候变化确定为造成生物多样性丧失的第三大风险因素。¹⁰

B. 全球气候危机的成因

12. 对地球气候影响最大的人类活动是燃烧化石燃料和生物物质、砍伐森林和工业化农业活动。70%的温室气体排放是由于燃烧化石燃料和生物物质用于以下用途而产生的：电和热(占全球总量的25%)、工业流程(21%)、运输(14%)和其他间接能源使用(10%)。农业、毁林和土地使用的变化造成24%的排放，其余6%源于建筑活动。主要的温室气体包括二氧化碳(占全球温室气体排放量的76%)、甲烷(16%)、一氧化二氮(6%)和诸如氯氟烃和氢氟碳化物等氟化气体(2%)。包括黑碳气溶胶、甲烷和氢氟碳化物在内的短期气候污染物对气候变化具有重大的短期影响，因此减少这些排放成为当务之急。例如，黑碳气溶胶是由炉灶和柴油发动机的低

⁹ 联合国环境规划署(环境署)：《全球联系：对变化中的北极的图解观察》(环境署，2019年)。

¹⁰ 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台：《生物多样性和生态系统服务全球评估报告摘要》，第IPBES/7/10/Add.1号文件。

效燃烧产生的。沉积在喜马拉雅冰川上的黑碳气溶胶加速了冰川融化，威胁到南亚逾 10 亿人的重要水源。

13. 世界上最贫穷的一半人口(39 亿人)只产生了全球排放量的 10%。相反，最富有的 10%人口却占全球排放量的一半。最富有的 1%人口的碳足迹是最贫穷的 1%人口的 2 000 倍。¹¹ 自 1988 年以来，100 家企业(所谓“碳巨头”)占工业温室气体排放总量的 71%。¹²

14. 全球排放量的四分之三是由 20 个国家产生的，包括(按降序排列)中国、美国、印度尼西亚、俄罗斯联邦、巴西、日本、加拿大、德国、伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、大韩民国、沙特阿拉伯、南非、澳大利亚、联合王国、尼日利亚、阿根廷、赞比亚和泰国。¹³ 考虑到历史排放，一些国家对气候危机负有不成比例的责任。自 1750 年以来，美国的排放量占全球排放量的 25%，紧随其后的是中国(12%)和英国(5%)。¹⁴ 这些事实对发达国家的人权义务具有重要影响。这些国家必须更迅速行动起来减少排放，并支付援助发展中国家的大部分费用。

15. 自 1990 年代以来，毁林程度有所下降，但仍在继续，2000-2015 年间平均每年损失 650 万公顷天然林。¹⁵ 2000-2015 年间平均每年增加 320 万公顷的新植人工林部分抵消了这些损失。正在进行的毁林大部分发生在热带雨林，而热带森林是重要的碳吸收汇，也是维持生物多样性的家园。

C. 未来挑战的严重性

16. 社会对化石燃料形成了依赖。尽管自《联合国气候变化框架公约》以来致力于此已有 27 年，但全球既没有朝着正确的方向前进，也没有以适当的步伐应对危机。自 1990 年以来，全球能源消耗增加了 57%。化石燃料在世界能源供应总量中所占比例保持在 81%不变。¹⁶ 煤炭使用量上升了 68%，石油使用量上升了 36%，天然气使用量上升了 82%。甚至化石燃料在发电量中所占的份额也有所增加，从 1992 年的 62%上升至 2016 年的 65%。自 1990 年以来，全球温室气体排放量上升了 60%。富人和大公司在现状中有着盘根错节的既得利益，并利用他们强大的经济和政治实力来抵制成功应对气候变化所需的社会变革。

17. 尽管达成了《巴黎协定》，2018 年与能源相关的二氧化碳排放量仍以 2011 年以来最快的速度增长，其中美国、中国和印度占到了 85%的增幅。煤炭使用扭转

¹¹ 乐施会：《极端碳不平等：为什么巴黎气候协议必须把最贫穷、排放量最低和最脆弱的人放在首位》，乐施会媒体简报会(乐施会，2015 年)。

¹² Richard Heede, “Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854-2010”, *Climatic Change*, vol. 122, issue 1-2, pp. 229-241 (January 2014).

¹³ 气候观察：全球温室气体排放数据库。可查阅 www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?regions=TOP&source=34。

¹⁴ 《以数据呈现的我们的世界：全球二氧化碳排放的累积份额》。《长远历史：二氧化碳累积额》。<https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions#the-long-run-history-cumulative-co2>。

¹⁵ 环境署：《全球环境展望 6：健康星球、健康人民》(内罗毕，环境署，2019 年)。

¹⁶ 国际能源署：《世界能源结余》(国际能源署，2018 年)。

了最近的下降趋势。天然气的排放量跃升了 5%。2018 年，巴西亚马逊热带雨林的毁林增加了 14%。¹⁷

18. 国际货币基金组织估计，2017 年化石燃料补贴达 5.2 万亿美元，其中煤炭和石油占总补贴的 85%。¹⁸ 2018 年，全球能源投资为 1.8 万亿美元，但与可再生能源相比，对化石燃料的投资是前者的三倍。¹⁹ 最贫穷的国家尽管拥有世界 42% 的人口和最紧迫的能源需求，但只获得了总能源投资的 14%。国际能源署认为：“目前的趋势与实现《巴黎协定》和其他可持续发展目标的道路之间越来越泾渭分明。”²⁰

19. 为应对气候危机，《巴黎协定》设定的目标是将全球平均气温的上升幅度控制在远低于 2 摄氏度的范围之内，同时努力将上升幅度限制在 1.5 摄氏度以内。各缔约国提交了国家自主贡献文件，阐述本国计划在 2030 年之前实施的气候行动。不幸的是，即使所有国家都全面执行当前的国家自主贡献目标，全球气温与工业化前水平相比也将灾难性地上升 3 摄氏度，违反《巴黎协定》。

20. 为达成《巴黎协定》的目标，只能允许有限的额外排放量，即所谓的碳预算。截至 2018 年，为了有可能将气候变暖限制在 1.5 摄氏度以内(可能性为 67%)，剩余的全球碳预算为 5 800 亿吨二氧化碳，而每年的排放量约为 500 亿吨。也就是说，除非进行实质性的减排，否则全部碳预算将在 2030 年之前耗尽。政府间气候变化专门委员会确定，必须在 2030 年前减少二氧化碳排放量 45%，并在 2050 年前实现净零排放，才能将气候变暖限制在 1.5 摄氏度之内。要实现 2 摄氏度的目标，则必须在 2030 年前减少 25% 的排放量，在 2070 年前实现净零排放。要实现 2 摄氏度的目标，必须将目前的减排决心水平提高三倍；要实现 1.5 摄氏度的目标，则必须提高五倍。²¹ 简而言之，要遵守《巴黎协定》，就必须大幅加快气候行动。

21. 净零排放意味着清除的二氧化碳将抵消所有温室气体排放量，清除途径包括植树造林、重新造林、土地恢复、土壤碳固存、生物能源与碳捕获和储存以及直接空气碳捕获和储存。如果得到有效实施，一些清除二氧化碳的工具可以提供共同利益，例如更健康的生物多样性、土壤质量的改善以及当地的粮食安全等。如果实施效果不佳，清除二氧化碳的做法可能会取代其他土地用途，对粮食安全、生物多样性和人权造成不利影响。

22. 全球变暖 1°C 所导致的气候变化，已经对数十亿人产生负面影响。政府间气候变化专门委员会认为：“对大多数国家、社区、生态系统和部门来说，1.5 摄氏度的升温并不是安全的，因为与目前 1 摄氏度的升温相比，它仍将对自然系统和

¹⁷ 气候行动跟踪组织：《2019 年 6 月最新报告：随着排放增加，气候危机要求政府采取更多行动》(气候行动跟踪组织，2019 年)。

¹⁸ 国际货币基金组织：《全球化石燃料补贴居高不下：基于国家一级估计的最新情况》，基金组织工作文件第 WP/19/89 号(国际货币基金组织，2019 年)。

¹⁹ 国际能源署：《2019 年世界能源投资》(国际能源署，2019 年)。

²⁰ 国际能源署：《2019 年世界能源投资》(国际能源署，2019 年)。

²¹ 环境署：《排放差距报告》(2018 年，内罗毕)。

人类系统构成重大风险。”随着温度的升高，负面影响也会增加。²² 政府间气候变化专门委员会预测，2°C 摄氏度的升温将导致更加频繁的旱灾和热浪，其持续时间将是现在的两倍；1 亿人将面临供水无保障；北极无冰和山脉无冰川的风险将大幅上升。与 2 摄氏度或更高的升温相比，1.5 摄氏度的升温在确保适应能力和抗灾能力方面的难度更小且成本更低。

23. 政府间气候变化专门委员会确定，能源、土地使用、城市地区、基础设施和工业系统等领域正在经历“快速和深远的转型”，并指出这些变革在规模上是史无前例的，将需要所有部门行动起来深度减排。例如，为实现《巴黎协议》的目标，到 2050 年，电力部门必须几乎完全去碳化。煤炭的市场份额必须从现在的 38% 下降到 2050 年的 1%-7% (即使煤炭份额如此之少，也必须采取碳捕获和储存措施)。可再生能源的份额必须从现在的 25% 增长到 2050 年的 70%-80%。

24. 2012 年，国际能源署估计，如果要将气候变暖限制在 2 摄氏度以内，我们就必须停止燃烧三分之二的已探明矿物燃料储量。²³ 2015 年发表的一项类似研究得出结论认为，如果要避免超过 2 摄氏度的危险气候变化，我们就必须停止燃烧 82% 的已探明煤炭储量、49% 的天然气和 33% 的石油。已探明矿物燃料储量中包含的温室气体未来排放量是 2 摄氏度碳预算的三倍。²⁴ 结论显而易见：进一步投资于新的化石燃料发电能力，或勘探开采更多化石燃料资源，要么会注定未来无法实现所需的减排，要么会导致资产搁浅。

25. 有一些好消息：可再生能源成本的大幅下降正在加速清洁能源的应用。自 2010 年以来，太阳能发电成本每瓦特下降了 75%。在许多国家，风能和太阳能的成本现在都比化石燃料电力更低。目前全球太阳能发电能力已超过 5 500 亿瓦特，是 2000 年的 500 多倍。风力发电总发电能力从 2000 年的 170 亿瓦特猛增至如今的 6 000 亿瓦特以上。约 49 个国家的温室气体排放量已经达到峰值，并开始下降，它们的排放量占全球排放量的 36%。²⁵ 由于气候变化和空气污染的根源相互重叠，同时解决这两个问题可以防止每年数百万人过早死亡，同时获得数万亿美元的收益。²⁶ 消除氢氟碳化物，再加上提高空调和其他制冷产品的能源效率，将使气候效益翻番，并通过减少用电，到 2050 年可节省 2.9 万亿美元。²⁷ 全球经济与气候委员会估计，与一切照旧相比，若能采取大胆的气候行动和投资于气候

²² 气专委：《全球变暖 1.5 摄氏度》(气专委，2018 年)。

²³ 国际能源署：《2012 年世界能源展望》(国际能源署，2012 年)。

²⁴ Christophe McGlade and Paul Ekins, “The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C”, *Nature*, vol. 517 (January 2015)。

²⁵ 环境署：《排放差距报告》(2018 年，内罗毕)。

²⁶ Drew Shindell and others, “Quantified, localized health benefits of accelerated carbon dioxide emissions reductions”, *Nature Climate Change*, vol. 8, pp. 291-295 (March 2018), and Toon Vandyck and others, “Air quality co-benefits for human health and agriculture counterbalance costs to meet Paris Agreement pledges”, *Nature Communications*, vol. 9 (November 2018)。

²⁷ 国际能源署：《冷却的未来：节能空调的机遇》(国际能源署，2018 年)。

友好型的基础设施，到 2030 年将产生 26 万亿美元的收益²⁸ (更多资料请参见关于良好做法的附件)。²⁹

二. 气候变化对享有人权的影响

26. 今天，气候变化正在对广泛的人权产生重大影响。如果我们不能立即采取雄心勃勃的行动，气候变化在未来可能会产生灾难性的影响。受到威胁和侵犯的人权包括生命权、健康权、食物权、水和环境卫生权、健康环境权、适当生活水准权、住房权、财产权、自决权、发展权和文化权。应对气候变化的行动，引发了国家之间和国家内部以及世代之间的正义和公平问题。造成气候变化问题的主要责任国已经收获了巨大的经济利益，因此，根据共同但有区别的责任原则，它们对解决这一问题负有最大的责任。气候变化的不利影响对生活在贫困中的人们造成了不成比例的影响，而他们对气候问题应负的责任微乎其微，同时也缺乏保护自己或适应变化的资源。极端贫困与人权问题特别报告员最近发出警告，要防止未来的“气候隔离”现象，即富人花钱保护自己免受气候变化的最严重影响，而穷人则遭受巨大的苦难。³⁰

27. 人权视角的气候变化应对办法突出强调普遍性和非歧视原则，强调所有人，包括弱势群体的权利都应得到保障。以人权为本的方法可以成为加速行动的催化剂，有助于实现一个健康和可持续的未来：所有能源都由零碳来源提供，森林兴旺，海洋健康，粮食可持续生产。

A. 生命权

28. 生命权在人权法中得到普遍承认。人权事务委员会在 2018 年指出：“环境退化、气候变化和不可持续的发展对后世后代享有生命权的能力构成了一些最紧迫和最严重的威胁。”³¹ 为维护生命权，各国义务采取有效措施缓解气候变化，提高弱势群体的适应能力，防止可预见的生命损失。

29. 气候变化对充分享有生命权有着诸多直接和间接的影响。极端天气事件、热浪、洪水、干旱、野火、水传播和病媒传播的疾病、营养不良和空气污染造成了与气候有关的死亡。在全球范围内，每年至少有 15 万人的过早死亡与气候变化有关。³² 2003 年袭击西欧的热浪造成约 7 万人过早死亡。2019 年印度、巴基斯坦、欧洲和阿拉斯加遭遇的创纪录的热浪尚未公布死亡数据。世界卫生组织(世卫组织)估计，到 2030 年，每年仅热应力、疟疾、腹泻和营养不良就会造成约 25 万

²⁸ 全球经济与气候委员会：《开启 21 世纪的包容性增长故事：在紧急时刻加速气候行动》(华盛顿特区，全球经济与气候委员会，2018 年)。

²⁹ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx。

³⁰ [A/HRC/41/39](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx)。

³¹ 关于《公民权利和政治权利国际公约》第六条(生命权)的第 36(2018)号一般性评论。

³² DARA and the Climate Vulnerable Forum, *Climate Vulnerability Monitor 2nd Edition: A Guide to the Cold Calculus of a Hot Planet* (DARA, 2012)。

人与气候有关的死亡。³³ 联合国人权事务高级专员办事处得出的结论是：“最极端的气候变化可致人死亡”。³⁴

B. 健康权

30. 《世界人权宣言》将健康视为适当生活水准权的一部分。《经济、社会及文化权利国际公约》承认健康权，并要求国家为实现健康权而采取的行动“应包括……改善环境卫生和工业卫生的各个方面。”

31. 气候变化对健康的不利影响不仅包括过早死亡，而且还体现在呼吸系统疾病、心血管病、营养不良、发育迟缓、浪费、过敏、中暑、伤害、水传播和病媒传播疾病以及精神疾病的发病率上升。³⁵ 登革热是传播最快的病媒传播疾病，其全球发病率上升 30 倍的主要原因可归因于气候变化。每年有数亿人暴露在极端天气事件中，遭受伤害、疾病和心理健康影响。气候变化还侵蚀了健康的许多社会和环境关键决定因素，包括获得充足的食物和饮用水、清洁的空气、文化和生计。³⁶ 气候造成的流离失所、移民和获得卫生保健服务的机会减少，也会影响健康。

32. 人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员认为：“国际社会仍没有正视全球变暖带来的健康威胁。国际社会未能认真对待全球变暖对健康的影响，将危及全世界数百万人的生命。³⁷ “世界卫生组织得出结论认为：“气候变化已经对健康产生了负面影响，并正在损害健康权。”³⁸ 柳叶刀健康与气候变化委员会警告说，气候变化是 21 世纪最大的全球健康威胁，可能会逆转全球卫生领域 50 年来取得的进步。³⁹

C. 食物权

33. 《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》将粮食列为适当生活水准权的一部分，后者还提及了“所有人免于饥饿的基本权利”。

34. 粮食生产、粮食安全和食物权受到不断变化的降水模式、温度上升、极端天气事件、不断变化的海冰状况、干旱、洪水、藻类密集孳生和盐渍化的影响。气候变化已经对主要农作物(如小麦、水稻和玉米)的生产造成了破坏。随着温度的升高，如若没有适应措施或适应能力不足，这种情况预计会恶化，会变得更加极

³³ 世卫组织：《气候变化对某些死亡原因影响的定量风险评估，2030 年代和 2050 年代》(世卫组织，2014 年)。

³⁴ [A/HRC/32/23](#)。

³⁵ 气专委：《2014 年气候变化：影响、适应和脆弱性》(气专委，2014 年)。

³⁶ [A/HRC/32/23](#)。

³⁷ [A/62/214](#)。

³⁸ 世卫组织：《缔约方会议第二十四届会议特别报告：气候变化与健康》(世卫组织，2018 年)。

³⁹ N. Watts and others, “Health and climate change: policy responses to protect public health”, *Lancet*, vol. 386, issue 10006, pp. 1861-1914 (November 2015)。

端。在海洋中，温度变化、珊瑚礁漂白和海洋酸化正在影响渔业。气候变化还加剧了冲突和贫困等导致粮食不安全和营养不良的因素。

35. 2016 年和 2017 年，持续了十多年的饥饿和营养不良水平不断降低的可喜趋势发生了逆转。联合国粮食及农业组织指出，“气候周期和极端气候是最近全球饥饿上升背后的主要驱动因素，也是严重粮食危机的主要原因之一。气候变化的积累效应正在破坏粮食安全的所有方面——粮食供应、获取、利用和稳定。”⁴⁰ 世界银行估计，全球平均气温每升高 2 摄氏度，就会让面临饥饿风险的人增加 1 亿至 4 亿，并可能导致因营养不良而死亡的人数每年增加 300 多万人。⁴¹

36. 气候变化对粮食生产和供应的负面影响在国家之间和国家内部呈不均匀分布。撒哈拉以南非洲和南亚国家的农业生产、粮食系统和生计特别容易受到气候周期和极端气候的影响，它们面临着粮食安全、营养不良和侵犯食物权的最大风险。在国家内部，生活在山区的人们面临的粮食安全程度更高，受气候变化影响的脆弱性更大。⁴²

D. 享有饮水和卫生设施的权利

37. 联合国大会第 64/292 号决议承认享有饮水和卫生设施的人权，这项人权一再得到确认。

38. 气候变化正在影响到世界各地的降水型式，一些干燥地区的降水减少，而湿润地区的降水则更加频繁和强烈。享有饮水和卫生设施的权利有四个关键要素受到威胁：可用性、可及性、接受性和质量。政府间气候变化专门委员会警告说，小岛屿发展中国家以及非洲、亚洲和拉丁美洲的部分地区特别容易受到水患的影响。在冰川逐渐消退的多民族玻利维亚国，气候变化已经造成了水危机，一些大城市已要求对用水实行配给制。肯尼亚图尔卡纳县的土著牧民正在苦苦挣扎，因为气候变化正在对供水、放牧机会和牲畜群产生负面影响，同时加剧了竞争、冲突和不安全。⁴³ 图尔卡纳妇女和女孩不得不花费更长的时间步行获取饮用水。

39. 在水资源日益稀缺，洪水、强降水或其他极端天气事件破坏基础设施或妨碍人们获得卫生设施的情况下，享有卫生设施的权利可能受到威胁。气候变化导致的极端天气事件增多，加剧了包括伤寒和霍乱在内的水传播疾病的风险。

E. 儿童权利

40. 《儿童权利公约》在阐明健康权时明确要求各国以儿童的最高利益行事，并考虑“环境污染的危险和风险”。世界各地的儿童和年轻人越来越直言不讳地谈论气候变化对其权利和未来的影响，以及采取紧急行动的必要性。一位土著青年

⁴⁰ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织：《2018 年世界粮食安全和营养状况》。《建立气候复原力以促进粮食安全和营养》（罗马，粮农组织，2018 年）。

⁴¹ 世界银行：《2010 年世界发展报告：发展与气候变化》（世界银行，2010 年）。

⁴² 粮农组织：《山区人民粮食安全脆弱性查勘》（粮农组织，2015 年）。

⁴³ 人权观察：《时不我待：肯尼亚图尔卡纳县的气候变化、环境威胁和人权》，（人权观察，2015 年）。

领袖在回应为本报告提供投入的请求时指出，“地球是一个无私付出的星球……我们生存所需的一切、享受这个奇妙世界所需的一切都是由大自然提供的，然而我们人类却已经成为地球上对生命最危险的威胁。”

41. 儿童特别容易受到气候变化加剧的健康问题的影响，包括病媒传播的疾病、营养不良、急性呼吸道感染、腹泻和其他水传播疾病。⁴⁴ 极端天气事件对青年身心的健康和福祉构成了独特的威胁。在全球范围内，超过 5 亿儿童生活在极高风险的洪泛区；1.6 亿人生活在干旱严重程度高或极高的地区；1.15 亿人面临热带气旋的高风险。到 2040 年，将有近 6 亿儿童生活在水资源极其有限的地区。联合国儿童基金会警告称，“气候变化将首先伤害最贫穷和最脆弱的儿童，而且对他们的伤害最大，持续最长”。⁴⁵

42. 儿童权利委员会恳求各国应对气候变化，“因为这是对儿童健康最大的威胁之一，而且会扩大健康差距”。⁴⁶ 在报告程序中，委员会越来越多地提到气候变化，并敦促各国在设计、执行和监测与气候变化有关的法律和政策时，将儿童的最高利益视为首要考虑事项，同时考虑到《巴黎协定》明确提及的儿童权利和代际公平。

F. 享有健康环境的权利

43. 特别报告员在之前的报告中指出，至少有 155 个会员国在法律上承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利。⁴⁷ 这项权利的实质性内容包括安全的气候、清洁的空气、干净的用水和适当的卫生设施、健康和可持续生产的食物、无毒的生活、工作、学习和娱乐环境，以及健康的生物多样性和生态系统。这些内容来自根据《联合国气候变化框架公约》等国际环境条约所作的承诺，各国在《公约》中承诺“防止对气候系统进行危险的人为干预”，换言之，也就是要维持安全的气候。

44. 哥伦比亚最高法院和其他法院最近指出，各国未能采取适当步骤解决气候变化问题，可能构成对享有健康环境权的侵犯。⁴⁸

G. 弱势民众

45. 政府间气候变化专门委员会指出，“在社会、经济、文化、政治、制度或其他方面被边缘化的人特别容易受到气候变化的影响”。⁴⁹ 这些人或社区的脆弱性源

⁴⁴ [A/HRC/35/13](#)。

⁴⁵ 儿基会：《除非我们立即行动：气候变化对儿童的影响》（儿基会，2015 年）。

⁴⁶ 关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第 15 号一般性意见(2013)(第 24 条)。

⁴⁷ [A/HRC/40/55](#)。

⁴⁸ 哥伦比亚最高法院，*Demanda Generaciones Futuras* 诉 *Minambiente* 案，2018 年 4 月 5 日的判决；拉合尔高等法院，*Leghari* 诉巴基斯坦联邦案，W.P.25501/201 号，2015 年 4 月 4 日的判决。

⁴⁹ 政府间气候变化专门委员会：《2014 年气候变化：影响、适应和脆弱性》“决策人摘要”（政府间气候变化专门委员会，2014 年）。

自贫穷、性别、年龄、残疾、地理和文化或种族背景。如果能够赋予他们权能，这些面临风险的人们往往有潜力为气候问题的解决方案做出贡献。

46. 对气候变化所负责任最轻的人们承受着气候变化最严重的影响，而且他们手头拥有的适应或应对影响的资源也最少。例如，在干旱期间，低收入国家的妇女和儿童往往受到不成比例的影响，因为取水和收集柴火是他们的责任。另一方面，男性农民在干旱期间面临更高的自杀风险。了解脆弱性、作用和能力方面的性别差异，对于设计公平和有效的气候行动至关重要。⁵⁰

47. 2018 年，消除对妇女歧视委员会指出，包括灾害在内的气候变化影响对妇女造成了不成比例的影响。⁵¹ 妇女面临更多的财政和资源限制，获取信息的机会较少，在家庭、社区和国家的决策权也比较少。⁵² 委员会在其向各国提出的建议(结论性意见)中，一再敦促各国考虑到妇女的更大脆弱性，在作出所有与适应、缓解、减少灾害风险和气候融资有关的决策时采取基于人权的方法。⁵³ 委员会就老年妇女和农村妇女这两个特别脆弱的气候变化影响群体提出了具体建议。⁵⁴ 妇女也是变革的领导者 and 重要推动者，能够最大限度地利用她们的知识和资源来帮助家庭适应。⁵⁵

48. 尽管全球约 4 亿土著人民对气候变化问题应负的责任很小，但是他们特别容易受到气候变化的影响，因为他们与自然有着密切的联系，依赖野生动物、植物和健康的生态系统来满足食物、医药和文化需求。另一方面，土著人民可以通过传统知识、法律制度和文化为解决气候变化问题的办法作出重要贡献。事实已经证明，这些传统知识、法律制度和文化在保护土地、水资源、生物多样性和生态系统(包括森林)方面是有效的。⁵⁶

49. 气候变化影响土著人民的一个实例，是北极海冰减少。这影响到野生动物的分布，使基于冰的出行更加复杂化，削弱了因努伊特猎人获取食物的能力。由于气候变化，太平洋岛屿上的土著人民受到土地部分或全部消失的直接威胁。此外，一些气候缓解项目危及或侵犯了土著人民的权利，包括巴拿马的 Barro Blanco 水电项目、肯尼亚的水塔保护方案及减缓和适应气候变化方案以及洪都拉斯的 Agua Zarca 大坝。⁵⁷

⁵⁰ 世卫组织：《性别、气候变化与卫生》(世卫组织，2014 年)。

⁵¹ 关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37 号一般性建议和 A/HRC/41/26。

⁵² 联合国开发计划署(开发署)：《国家气候行动中的性别平等：规划促进性别平等的国家自主贡献》(开发署，2016 年)。

⁵³ 国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议：《国家在气候变化背景下的人权义务：2019 年最新情况》(国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议，2019 年)。

⁵⁴ 关于老年妇女的第 27 号一般性建议和关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议。

⁵⁵ 世卫组织：《性别、气候变化与卫生》(世卫组织，2014 年)。

⁵⁶ 土著问题常设论坛：《气候变化与土著人民》(土著问题常设论坛，2008 年)。

⁵⁷ A/HRC/36/46。

50. 残疾人也可能受到了气候变化的不成比例的影响。残疾人权利委员会强调，各国必须确保在设计和实施适应和减少灾害风险措施时考虑到所有残疾人的要求。⁵⁸

51. 小岛屿发展中国家仅占全球温室气体排放量的 0.03%，却经受着一些最严重的气候变化影响。1998 年至 2017 年期间，以损失占国内生产总值比例衡量的与气候有关的 10 大最严重灾害中，有 9 个涉及肆虐小岛屿发展中国家的风暴。⁵⁹

三. 与气候变化有关的人权义务

52. 《联合国气候变化框架公约》的目标是“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”（见第 2 条）。换言之，各国承诺确保安全的气候，而这对于享受广泛的人权而言是至关重要的。

53. 2010 年，在墨西哥坎昆召开的联合国气候变化框架公约缔约方会议通过了第 1/CP.16 号决定，指出气候变化的不利影响会对有效享受人权产生影响，已经属于弱势人口的群体将最强烈地感受到这种影响，缔约国应在所有与气候变化有关的行动中充分尊重人权。⁶⁰

54. 《巴黎协定》将人权与气候变化明确联系在一起，这是一个突破。缔约国在《巴黎协定》中承认“气候变化是人类共同关心的问题，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、健康权、土著人民权利、当地社区权利、移徙者权利、儿童权利、残疾人权利、弱势人权利、发展权，以及性别平等、妇女赋权和代际公平等的义务。”《巴黎协定》将安全气候的概念细化为“远低于”全球平均气温上升 2 摄氏度，最好是限制在 1.5 摄氏度以内。

55. 人权理事会、各特别程序、条约机构、各国政府、美洲人权法院⁶¹ 和许多国际机构已经探讨了与气候变化有关的人权义务。以下是对这项工作的总结，其目的是说明性的，而不是穷尽性的。所有这些专家都得出了两个共同结论：第一，气候变化及其影响对广泛的人权构成了威胁；第二，因此，国家和私人行为体负有广泛的人权义务和责任。

56. 早期有两件里程碑式的事件：其一是 2005 年因努伊特人向美洲人权委员会提交请愿书，声称美国排放的温室气体侵犯了因努伊特人的人权；其二是《气候变化对人类影响问题马累宣言》。尽管委员会裁定因努伊特人的请愿书不可受理，但它促成了进一步行动，包括美洲人权委员会在 2006 年举行的关于气候变化的

⁵⁸ CRPD/C/SYC/CO/1。

⁵⁹ 灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室：《1998-2017 年的经济损失、贫穷与灾难》（灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室，2018 年）。

⁶⁰ FCCC/CP/2010/7/Add.1。

⁶¹ 美洲人权法院：《应哥伦比亚共和国要求提供的 2017 年 11 月 15 日 OC-23/17 号咨询意见》。

听证会。2007 年小岛屿发展中国家代表通过的《马累宣言》是第一份明确承认气候变化“对充分享有人权具有明确和直接影响”的政府间声明。

57. 从 2008 年开始，人权理事会通过了一系列决议，对气候变化对世界各地的人民和社区构成直接和深远的威胁表示关切，指出那些已经生活在脆弱状况下的人们将最强烈地感受到气候变化的影响。⁶² 根据这些决议，联合国人权事务高级专员办事处编写了一系列关于气候变化和人权的报告，涉及一般联系、⁶³ 健康、⁶⁴ 儿童权利、⁶⁵ 移民⁶⁶ 和性别平等问题。⁶⁷

58. 食物权特别报告员、⁶⁸ 适当住房问题特别报告员、⁶⁹ 移民人权特别报告员、⁷⁰ 土著人民权利特别报告员、⁷¹ 极端贫困与人权问题特别报告员、⁷² 境内流离失所者人权特别报告员、⁷³ 与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员、⁷⁴ 与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员⁷⁵ 都警告说，气候变化对充分享有人权构成威胁，必须根据人权法律和规范制定和执行气候行动。

59. 特别程序任务负责人还就气候变化和人权的问题发表了联合声明和报告。⁷⁶ 2014 年，27 位特别报告员和独立专家发表了一封联名信，得出结论认为：“毫无疑问，气候变化对享受受国际法承认和保护的人权构成了妨碍”。⁷⁷ 在 2014 年人权日上，全部特别程序任务负责人发表声明，指出“气候变化是我们这一代人面临的最大的挑战之一，其后果改变了地球上的生活，并对许多人的生计产生不利影响。气候变化对环境、人类健康、可获得性和包容性、获得水资源、环境卫生和

⁶² 人权理事会第 7/23、10/4、18/22、26/27、29/15、[32/33](#)、[35/20](#) 和 [38/4](#) 号决议。

⁶³ [A/HRC/10/61](#)。

⁶⁴ [A/HRC/32/23](#)。

⁶⁵ [A/HRC/35/13](#)。

⁶⁶ [A/HRC/38/21](#)。

⁶⁷ [A/HRC/41/26](#)。

⁶⁸ [A/70/287](#)。

⁶⁹ [A/64/255](#)。

⁷⁰ [A/67/299](#)。

⁷¹ [A/HRC/36/46](#)。

⁷² [A/HRC/41/39](#)。

⁷³ [A/HRC/16/43](#) 和 [A/66/285](#)。

⁷⁴ [A/HRC/31/52](#)。

⁷⁵ [A/HRC/25/53](#)。

⁷⁶ 联合国人权事务高级专员办事处：《气候变化对充分享受人权的影响》(联合国人权事务高级专员办事处，2015 年)。

⁷⁷ 联合国人权事务高级专员办事处：《新的气候变化协议必须包括保护所有人的权利》，2014 年 10 月 17 日。可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC.pdf。

粮食、安全以及经济和社会发展构成了巨大的风险和威胁。气候变化的这些影响对有效享受人权构成了妨碍。特别是，气候变化对许多处于不利地位、边缘化、受排斥的弱势个人和群体产生了不成比例的影响，包括那些生活方式与环境密不可分的人。”⁷⁸

60. 2019年，联合国环境大会通过了一项决议，指出妇女“经常受到气候变化不成比例的影响”，同时指出“作为变革的重要推动者，妇女在制定创新型气候变化解决方案方面发挥了积极和有意义的作用”。⁷⁹

61. 为监测联合国十项主要人权条约的执行情况而设立的各项机构提出了宝贵的建议，强调人权义务与气候变化的相关性。各机构在结论性意见中提及气候变化的次数从2008年的1次增加到2018年的30多次。⁸⁰ 消除对妇女歧视委员会在这一领域发挥了领导作用，向其审查的四分之三的国家提出了与气候有关的建议。

A. 国家义务

62. 各国有义务保护人权不受环境损害，并有义务履行其国际承诺。⁸¹ 气候变化对于享受多种人权有着可以预见的、潜在的灾难性不利影响，这就要求各国履行广泛的义务立即采取行动防止此类损害。为履行其国际人权义务，各国应对气候变化和气候行动的所有方面时应当采取以人权为本的方法。采用以人权为本的方法，能够明确国家和企业的义务；促成立意高远的行动；突出最贫穷和最脆弱人群的困境；赋予人们权能，参与设计和实施解决方案。

63. 有关人权和环境的框架原则明确了三类国家义务：程序性义务、实质性义务和对弱势处境人群的特殊义务。⁸² 可以在气候变化的背景下实施框架原则，以尊重、保护和实现人权。

64. 根据国际人权法，各国有以下程序义务：

(a) 向公众提供可获得、可负担和可理解的关于全球气候危机起因和后果的信息，包括将气候变化纳入各级教育课程；

(b) 确保以包容、公平和基于性别平等的方式让公众参与所有与气候有关的行动，特别要重视增强受影响最大的人口(即妇女、儿童、年轻人、土著人民和当地社区、贫困人口、残疾人、老年人、移民、流离失所者)和其他面临潜在风险的社区的权能；

⁷⁸ 特别程序任务负责人在人权日发表的声明。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15393&LangID=E。

⁷⁹ UNEP/EA.4/Res.17。

⁸⁰ 国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议：《国家在气候变化背景下的人权义务：2019年最新情况》(国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议，2019年)。

⁸¹ A/HRC/25/53。

⁸² A/HRC/37/59，见附件。

(c) 使所有人都能够负担得起和及时获得司法救济和有效补救，向负有履行气候变化义务的国家和企业追责；

(d) 评估所有计划、政策和建议可能造成的气候变化和人权影响，包括上游和下游影响(即与生产和消费有关的排放)；

(e) 将性别平等纳入所有气候行动，使妇女能够发挥领导作用；

(f) 尊重土著人民在所有气候行动中的权利，特别是他们自由、事先和知情同意的权利；

(g) 为从事从土地利用到化石燃料等所有气候相关领域工作的环境和人权维护者提供强有力的保护。各国必须提高警惕，保护人权维护者免受骚扰、恐吓和暴力。⁸³

65. 在实质性义务方面，国家不得通过自己的行动侵犯享有安全气候的权利；必须保护这一权利不被第三方(特别是企业)侵犯；并必须制定、贯彻和执行法律、政策和方案以实现这一权利。⁸⁴ 各国还必须避免歧视和倒退措施。这些原则适用于所有气候行动，包括与缓解、适应、融资以及损失和损害有关的义务。

66. 国际环境法加强了人权义务，因为各国有义务确保其管辖或控制范围内的污染活动不会对其他国家的环境或人民或国家管辖范围以外的地区造成严重损害。⁸⁵ 鉴于气候影响未来不断增加是可以预见的，温室气体排放违反了习惯国际法这一长期有效的“无害”规则，因为无论排放地在哪里，温室气体排放都将对包括小岛屿发展中国家在内的其他国家造成累积的不利影响。荷兰的 *Urgenda* 案是一个重要的先例。法院引用国际人权法向荷兰政府追责，因为荷兰政府自己说过，承诺对于防止危险的气候变化来说是必要的，而它未能履行承诺。⁸⁶

67. 经济、社会及文化权利委员会已经开始建议各国停止一些石油和天然气开发项目。例如，委员会建议阿根廷重新考虑大规模开采页岩油和天然气的计划，因为这些计划“违背了缔约国在《巴黎协定》中作出的承诺，将对全球变暖、对世界人口和子孙后代享受经济和社会权利产生负面影响”。委员会对荷兰的天然气开采项目表达了类似的关切。⁸⁷

68. 各国有义务进行合作，以实现低碳、有气候适应能力和可持续的未来，这就意味着要做到：共享信息；从富裕国家向不太富裕的国家转让零碳、低碳和高效技术；建设能力；增加与清洁能源转变相关的研发支出；信守国际承诺；并确保

⁸³ 《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》(A/RES/53/144)和人权理事会关于确认环境人权维护者对享有人权、保护环境和可持续发展的贡献的第 40/11 号决议(A/HRC/RES/40/11)。

⁸⁴ 经济、社会及文化权利委员会：关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(E/1991/23)。

⁸⁵ 《乌拉圭河纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)》，判决，2010 年国际法院案例汇编》，第 14 页。

⁸⁶ 海牙上诉法院，*Urgenda* 基金会诉荷兰，案件编号 200.178.245/01，裁决，2018 年 10 月 9 日。

⁸⁷ E/C.12/ARG/CO/4。

为移民和流离失所者提供公平、合法和持久的解决办法。富裕国家必须根据共同但有区别的责任原则，为低收入国家的缓解和适应开支贡献其公平份额。对低收入国家的气候融资应为赠款，而不是贷款。由于气候变化问题是由富裕国家造成的，强迫贫穷国家支付应对气候变化的费用有悖于基本的司法原则。

69. 必须设计和实施气候行动，包括目前正在根据《巴黎协定》第 6 条谈判构建的新机制，以免威胁或侵犯人权。过去，支持生物燃料生产的政策导致粮价飙升、引发暴乱、致使饥饿人口总数大幅增加。⁸⁸ 森林保护政策对权利的影响也引发了类似的关切，因为这些政策可能会对人们获取用于狩猎、捕鱼、采集、耕种和其他重要文化活动的土地施加限制。与受影响社区合作，整合实现气候目标和可持续发展目标各类行动，将确保避免此类恶果。

70. 2018 年，经济、社会及文化权利委员会警告各国，“未能防止气候变化造成可预见的人权损害，或未能最大限度地调集可用资源努力做到这一点，可能违反了国家尊重、保护和实现所有人的所有人权的义务”。⁸⁹ 因此，各国必须投入最大的可用财力和实物资源，转向可再生能源、清洁能源和生态农业；停止和扭转毁林和土壤破坏；增加适应能力，特别是脆弱和边缘化社区的适应能力。

B. 企业责任

71. 企业必须采取人权政策，进行人权尽职调查，纠正自身直接造成的侵犯人权行为，并在存在杠杆作用关系的情况下努力影响其他行为体尊重人权。作为第一步，企业应该遵守工商企业与人权指导原则，因为这些原则与人权和气候变化有关。

72. 企业与气候变化具体相关的 5 项主要责任是：减少自身活动及其子公司的温室气体排放；减少其产品和服务的温室气体排放；最大限度地减少其供应商的温室气体排放；公开披露其排放量、气候脆弱性和搁浅资产的风险；确保与企业有关的侵犯人权行为的受影响人能够获得有效的补救办法。⁹⁰ 此外，企业应该支持而不应反对旨在有效应对气候变化的公共政策。

四. 结论和建议

73. 气候变化已对数十亿人造成了伤害，侵犯了人权，加剧了不平等，使得不公正现象永久化。《巴黎协定》的缔约方在履行承诺方面并未步入正轨。全球排放量非但没有下降，反而在上升。各国为化石燃料提供每年数万亿美元的补贴，银行提供每年数万亿美元的融资，而并未逐步淘汰化石燃料。新的燃煤电厂仍在建设中。不但没有重新造林，反而还在继续毁林。承诺每年投入的 1 000 亿美元资

⁸⁸ 粮食安全和营养问题高级别专家小组：《生物燃料和粮食安全》（罗马，粮农组织，2013 年）。

⁸⁹ 经济、社会及文化权利委员会：“气候变化与《经济、社会及文化权利国际公约》”，2018 年 10 月 8 日。可查阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23691&LangID=E。

⁹⁰ 企业气候义务问题专家组：《企业气候义务原则：全球挑战的法律视角》（企业气候义务问题专家组，2018 年）。

金并未到位。2015 至 2018 年间,绿色气候基金总共只收到 103 亿美元的认捐额,而美国拒绝支付其承诺的 20 亿美元。⁹¹

74. 拒不履行国际气候变化承诺,显然违反了国家保护其公民人权的义务。随着全球平均气温的上升,更多人的权利将受到侵犯,灾难性的、失控的气候混乱的前景也会增加。认真应对全球气候紧急状况所需要付出的努力,和各方正在付出的努力之间,存在着巨大的差距。

75. 我们需要大幅调整方向。为履行其人权义务,发达国家和其他大型排放国必须以与其国际承诺一致的速度减少排放。为实现《巴黎协定》将全球升温限制在 1.5 摄氏度以内的目标,各国必须在 2020 年前提交和执行雄心勃勃的国家自主贡献文件,使世界步入到 2030 年将温室气体排放量减少至少 45%的正轨(根据政府间气候变化专门委员会的计算)。所有国家都应根据《巴黎协定》第 4 条第 19 款制定以权利为基础的深度脱碳计划,以期到 2050 年实现净零碳排放。必须采取四大类行动:减少社会对化石燃料的依赖;加快其他缓解行动;保护弱势群体免受气候影响;向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供前所未有的财政支持。

A. 减少社会对化石燃料的依赖

76. 化石燃料燃烧造成了全球 70%以上的温室气体排放量。即使在其预期使用年限内继续使用现有的化石燃料基础设施,产生的排放量(6 580 亿吨二氧化碳)也会耗尽将全球变暖限制在 1.5 摄氏度以内的现有碳预算(5 800 亿吨)。⁹² 显而易见,我们必须从现在开始立即减少化石燃料的排放量。

77. 为减少社会对化石燃料的依赖,所有国家都应当:

(a) 立即终止除清洁炉灶方案以外的所有化石燃料补贴;

(b) 停止建设新的燃煤发电厂(除非配备碳捕获和储存技术),并要求将现有燃煤发电厂关闭,或改装设施以采用碳捕获和储存技术,具体年限为:高收入国家在 2030 年之前(已有 30 个国家作出承诺),中上收入国家在 2040 年之前,其他国家在 2050 年之前;

(c) 制定法律逐步实现零碳运输,包括零排放车辆授权和低碳燃料标准,并出台法律逐步淘汰销售新的柴油和汽油乘用车;

(d) 限制化石燃料企业及其行业协会影响气候、能源和环境政策,因为它们对大多数排放负有责任,而且众所周知,它们企图推翻和否认气候变化的科学证据。这是世卫组织《烟草控制框架公约》的一个关键要素,该公约限制烟草公司参与卫生政策。

78. 发达国家应通过以下方式展示领导力:

⁹¹ 参见 www.greenclimate.fund/how-we-work/resource-mobilization。

⁹² D. Tong and others, “Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1.5°C climate target”, *Nature* (July 2019)。

(a) 禁止进一步勘探更多的化石燃料，因为要实现《巴黎协定》中所作的承诺，就不能燃烧现有的全部储量；

(b) 要求所有新的天然气发电厂使用碳捕获和储存技术，并要求现有天然气工厂改装采用碳捕获和存储技术；

(c) 拒绝扩建任何其他化石燃料基础设施；

(d) 禁止扩大污染最严重和破坏环境最严重的化石燃料开采类型，包括水力压裂、油砂开采产生的石油和天然气，以及北极或超深水的化石燃料开采。

79. 国际金融机构和银行应取消对除清洁炉灶项目以外的化石燃料项目的融资。

B. 加快其他缓解行动

80. 各国还应考虑以下缓解优先事项：

(a) 将可再生能源、电力储存和能源效率领域的投资提升至三倍，在短期内达到每年大约 2 万亿美元，到 2050 年增加至 3 万亿美元；⁹³

(b) 加快行动减少短期气候污染物（甲烷、黑碳气溶胶、对流层臭氧和氢氟碳化物），包括批准和执行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书基加利修正案》；扩大方案，以清洁技术取代造成污染的炉灶和燃料；出台具有约束力的法规，应对石油和天然气工业、农业和废物的甲烷排放问题；⁹⁴

(c) 承诺到 2020 年结束毁林，并立即启动一万亿树木重新造林和植树造林方案；⁹⁵

(d) 到 2025 年逐步淘汰有害的一次性塑料的生产和使用，因为塑料生产会产生大量温室气体排放；⁹⁶

(e) 采取更有力的措施减少航空和航运的排放量；

(f) 鉴于生物燃料对粮食安全的负面影响和对减排的不确定影响，应重新考虑补贴和支持生物燃料的政策和方案；

(g) 促进健康的植物性饮食，因为它更少占用土地和资源，造成更少温室气体排放；

⁹³ Dolf Gielen and others, “The role of renewable energy in the global energy transformation”, *Energy Strategy Reviews*, vol. 24, pp. 38-50 (January 2019).

⁹⁴ V. Ramanathan and others, *Well Under 2 Degrees Celsius: Fast Action Policies to Protect People and the Planet from Extreme Climate Change* (2017). 可查阅 www.igsd.org/wp-content/uploads/2017/09/Well-Under-2-Degrees-Celsius-Report-2017.pdf.

⁹⁵ Jean-Francois Bastin and others, “The global tree restoration potential,” *Science*, vol. 365, issue 6448, pp. 76-79 (July 2019).

⁹⁶ Jijia Zheng and Sangwon Suh, “Strategies to reduce the global carbon footprint of plastics”, *Nature Climate Change*, vol. 9, pp. 374-378 (May 2019).

(h) 采取行动，大幅减少食物浪费。

81. 一些企业利用投资条约中的投资人与国家间争议解决机制提起诉讼，要求赔偿因气候政策得到加强而导致的利润损失，造成监管寒蝉效应。各国应撤回对仲裁的同意，或谈判达成气候行动的排除适用，作为免受此类诉讼的保障措施。⁹⁷

82. 拥有庞大化石燃料产业的国家应采用公正过渡战略，包括社会和经济影响评估，以及促进技能发展、再培训和成人教育的政策和方案。

83. 一些旨在缓解气候变化的地球工程战略通过向海洋加铁施肥、在外层空间安装反射镜以反射太阳辐射或向大气注射气溶胶（模仿大型火山喷发的影响）等措施对自然系统进行大规模操纵。这些未经检验的技术方法可能对人权产生巨大影响，严重破坏海洋和陆地生态系统，干扰粮食生产，损害生物多样性。在更好地理解其所涉影响之前，不宜采用此类地球工程战略。

C. 加强适应，保护弱势群体

84. 适应的目标是防止和减少脆弱性，增强应对能力，最大限度地减少伤害，利用新出现的机会。到 2030 年，每年的适应费用可能从 1 400 亿美元到 3 000 亿美元不等，到 2050 年可能从 2 800 亿美元到 5 000 亿美元不等。⁹⁸

85. 需要大大加快实施适应措施。应采用以人权为本的方法来解决造成脆弱性的根本原因，例如贫困、不平等、歧视和边缘化等，而不仅仅是应对气候变化影响的症状。发展中国家应在发达国家的财政和技术援助下，推行有气候适应能力的低碳发展，采取适应和减少灾害风险的措施。应优先考虑最脆弱和最边缘化的群体。

86. 为加快实施有效的适应行动，各国应：

(a) 通过包容性、参与性的进程，根据受影响国家、社区和个人的知识、愿望和具体情况，制定适应行动；

(b) 实施国家适应计划和(或)国家适应行动纲领，通过建设或升级基础设施(如水、环境卫生、保健和教育设施)以应对极端天气灾害和缓发事件，使其具有气候适应能力；制定减少和管理灾害风险战略、预警系统和突发事件应急计划；根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，在紧急情况下提供救灾和人道主义援助；

(c) 构建社会保障机制，以减少人们面对与气候有关的灾害和压力时的脆弱性，提高人们的应灾能力；

⁹⁷ Nathan Lobel and Matteo Fermeiglia, “Investment Protection and Unburnable Carbon: Competing Commitments in International Investment and Climate Governance”, *Diritto del Commercio Internazionale* (June 2019).

⁹⁸ 环境署：《适应融资缺口报告》(2018 年，内罗毕)。

(d) 优先考虑基于自然的适应行动，因为保护和恢复生态系统可以降低脆弱性，缓冲极端天气灾害和缓发事件的影响；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；

(e) 加快和扩大行动，加强粮食系统的应对能力和适应能力，加强人民生计，以应对气候的多变性和极端状况；

(f) 确保适应行动不会为减少一个群体的脆弱性而以牺牲其他人、子孙后代或环境为代价。

D. 加大气候融资力度

87. 富裕国家必须履行承诺，到 2020 年每年至少拨出 1 000 亿美元为发展中国家的紧急缓解和适应需求提供资金，并优先考虑最不发达国家和小岛屿发展中国家。与缓解措施相比，适应措施长期资金不足。必须在 2025 年之前增加供资，以满足全部的适应费用需求。据估计，到 2030 年，每年的适应费用将达到 1 400 亿至 3 000 亿美元。

88. 各气候基金应采取步骤，在资助项目时加强和协调社会、环境和人权保障措施。作为项目核准的先决条件，所有气候基金均应要求项目与可持续发展目标保持一致，并制定因项目而异的性别平等行动计划。

89. 包括绿色气候基金在内的各气候基金需要简化程序，向最不发达国家和小岛屿发展中国家伸出援手，以便这些国家能够获得缓解和适应所需的资金。

90. 为解决化石燃料补贴问题，将燃烧化石燃料的健康和环境成本内部化，并落实“谁污染谁付费”原则，各国应制定全球碳税，对发展中国家适用每吨最低价格，对发达国家则适用更高的底价。碳税应涵盖尽可能多的排放源，并应逐年递增。发达国家较高价格产生的增量收入可用于资助发展中国家的缓解和适应努力。

E. 为损失和损坏筹措资金

91. 距离小岛屿国家联盟首次提出处理损失和损坏的机制已经过去 28 年，现在是采取行动的时候了。各国应就这一概念的共同定义达成一致，包括经济成本（如对农作物、建筑物和基础设施的损害）和非经济损失（如生命、生计、领土、文化、生境或物种的损失）。各国必须建立一个或多个产生收入的新融资机制，为脆弱的发展中国家（如小岛屿发展中国家）因气候变化而遭受的损失和损坏提供资金支持。

92. 可以通过航空旅行税、航空和航运业使用的燃料税或对化石燃料公司收入征收的气候损害税来为损失和损坏供资。征收一项基本的全球航空旅行税，每年即可筹集 400-1 000 亿美元（鉴于目前的乘客人数每年超过 40 亿人次，以每人每架航班 10-25 美元计算）。航空旅行会造成大量的、基本上不受管制的排放，而且使用者主要是相对富裕的人群。累进的航空旅行税可能会对商务舱和头等舱机票以及长途航班征收更高的费用。包括喀麦隆、智利、法国和大韩民国在内的 9 个国家已经通过了机票团结税，所得收入将用于全球卫生倡议 **Unitaid**。

F. 赋予联合国机构权力

93. 联合国人权机制，包括条约机构、普遍定期审议和特别程序任务负责人，应更加积极主动地促进安全气候，保护人权免受气候影响。它们应当：

(a) 通过报告、监测和充分执行条约机构、普遍定期审议、特别程序任务负责人和联合国人权事务高级专员办事处的现有建议以及本报告所载的建议，将气候变化纳入其工作；

(b) 坚持报告各国履行与气候变化有关的人权义务的程度；

(c) 鼓励企业尊重与气候变化有关的人权责任；

(d) 鼓励各国向缺乏专门知识或资源的国家(如最不发达国家和小岛屿发展中国家)提供技术援助和资源，以便这些国家能够优先对待和处理气候变化问题。

94. 《联合国气候变化框架公约》设立了性别平等和土著人民协调中心。增设人权协调中心将有益于确保根据《巴黎协定》进行谈判、执行和监测行动时采取以人权为本的方法。

G. 写在最后

95. 有效的气候行动将推动在实现多个可持续发展目标方面取得进展，包括减少空气污染、为所有人提供清洁能源、改善健康、减少不平等和贫困以及加强基础设施。实现《巴黎协定》设定的 1.5 摄氏度的目标，每年将挽救数百万人的生命，带来数万亿美元的健康和环境效益。用可再生能源、能源储存和能源效率取代化石燃料将创造前所未有的经济机会。

96. 安全的气候是享有健康环境权的一个重要组成部分，对人类的生活和福祉而言是不可或缺的。在今天的全球气候紧急状况下，履行尊重、保护和实现人权的义务可能有助于推动迫切需要的变革。成功应对气候变化这一艰巨挑战，需要我们勇敢地行动起来。全球已经涌现出许多基层的气候英雄，但需要更多的政治和企业领导人直面挑战。瑞典青少年 **Greta Thunberg** 曾经激励数百万儿童参加“罢课促进气候行动”，用她的话来说：“我希望你们像是对待我们的房子着火了一样采取行动。因为事实确实如此。”