



人权理事会

第二十届会议

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

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

联合国人权事务高级专员关于气候变化对充分享有人权 不利影响问题研讨会成果的报告

内容提要

本报告载有 2012 年 2 月 23 日至 24 日根据人权理事会第 18/22 号决议在日内瓦举行的气候变化对充分享有人权不利影响问题研讨会的纪要。此次研讨会由联合国人权事务高级专员主持开幕，与会者有众多联合国专门机构以及许多有兴趣地国家、学术界、政府间组织和民间社会组织。

研讨会包括六节：确定议题范围的开场会议；气候变化对充分享有人权的不利影响；在所有涉及气候变化的场合开展国际合作和尊重人权；打造加强人权界和气候变化界之间的合作；人权和气候变化：今后方向；以及闭幕会议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 研讨会	3-62	3
A. 开场会议	4-18	3
B. 会议 1: 气候变化对充分享有人权的不利影响以及两者之间的相互关联	19-25	6
C. 会议 2: 在所有涉及气候变化的场合开展国际合作和尊重人权	26-36	8
D. 会议 3: 打造加强人权界和气候变化界之间的合作	37-45	9
E. 会议 4: 人权和气候变化: 今后的方向	46-52	11
F. 闭幕会议	53-62	12
三. 结论	63-73	14

一. 引言

1. 人权理事会第 18/22 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召开一次研讨会,探讨气候变化对充分享有人权的不利影响,以期后续跟进在所有涉及气候变化的行动和政策中尊重人权的号召,打造加强人权界和气候变化界之间的对接与合作。本报告就是根据这项决议提出的。理事会请人权高专办邀请各国及其他相关的利益攸关方、包括专家、民间社会组织以及人口中最容易受到气候变化影响的那些阶层的代表积极参加研讨会。理事会还请人权高专办邀请《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)秘书处、联合国环境规划署(环境署)、联合国开发计划署(开发署)帮助举办这次研讨会,为会议提供现有最佳科学资料,包括政府间气候变化专门委员会(气专委)的评估报告和专门报告。
2. 理事会的决议还请高专办的理事会第二十届会议上提交一份关于这次研讨会的总结报告,包括会议产生的任何建议,供其审议深入采取的后续行动。此外还请高专办向《气候公约》缔约方会议第十八届会议(“十八届约方会”)提供研讨会的总结报告。

二. 研讨会

3. 探讨气候变化对充分享有人权不利影响的研讨会由人权高专办会同成员国、一系列专家和民间社会代表组织召开,2012 年 2 月 23 日至 24 日在日内瓦举行。会议提供英语、法语和西班牙语口译服务,研讨会议程包括六场会议:开场会议、4 场专题会议和闭幕会议。开场会议为这次两天的讨论规定范围;会议 1 讨论气候变化对充分享有人权的不利影响以及两者之间的相互关联;会议 2 集中讨论在气候变化涉及的所有场合开展国际合作和尊重人权问题;会议 3 探讨打造加强人权界和气候变化界之间的合作可能性;会议 4 审议今后求取进展的各种机会和途径。最后,闭幕会议听取会议 1 至 4 各自的报告员所作总结和闭幕发言。出席研讨会的至少有 85 个有关国家,另外还有一些联合国专门机构、学术界以及政府间组织和民间社会组织。

A. 开场会议

4. 开场会议由人权理事会主席主持开始,他简要介绍了研讨会前各种活动的进展情况,包括理事会第 7/23 号决议(2008 年 3 月)和由此产生的气候变化和人权关系问题的分析研究报告;第 10/4 号决议(2009 年 3 月)和由此建立的气候变化和人权关系问题公开讨论小组;以及人权理事会 2010 年探讨气候变化对人权的不利影响问题的社会论坛(2010 年 10 月)。此外,主席还注意到,在第 16/11 号补充决议之后,又于 2012 年 3 月向理事会第十九届会议提交了一份人权和环境关系问题的分析研究报告。主席强调指出,研讨会可进而在即将召开的联合国可

持续发展问题世界会议(里约+20 峰会)之前加强主张提高人权和气候变化认识的人士之间的合作,因为气候变化是不可可持续发展的产物,必须抓紧解决。

5. 随后,高级专员发表了主旨演讲。她解释说,气候变化是一个社会、经济和政治问题,对社会正义和性别平等有着深远的影响,这种影响对切实享有人权造成一系列的问题。除了加剧自然灾害的范围和频繁性这种显而易见的影响之外,高级专员还着重指出,气候变化的不利影响将是日积月累而又不为人瞩目,渐渐地影响人权。虽然这种消极后果只会逐渐地触及到对此负有主要责任的发达国家的人民生活方式和活动,但是受到全球变暖影响最严重将是全球温室气体排放占比最小的最不发达国家和小岛屿国家。

6. 我们结合人权规划未来,将使我们能够更好地了解谁有受到气候变化影响的危险,如何才能保护他们。例如,高级专员解释说,男女在气候变化中经历不同,因为全世界的农民中妇女居多,全世界的食物多半是她们生产的,她们的知识和能力对气候变化适应和迁徙政策的成败至关重要。同样,作为适应之策被迫离乡背井的移民人员在整个迁徙过程中处境仍然会朝不保夕,走出国境后人权容易遭到侵犯。高级专员吁请各国确保制订移民政策的各阶段中始终以基本人权标准为前提;她确认亟需加强研究气候变化和移民之间的复杂联系。最后,高级专员强调指出,最深切感受气候变化影响的将是那些由于贫困、年龄、少数地位和残疾等因素权利已有可能遭到损害的那些阶层的人。气候变化影响最剧烈的预计会发生在世界最贫困的国家,因为那里权利受到的保护往往最为薄弱。各国在法律上有责任本着平等和不歧视的人权原则解决这种脆弱性问题。

7. 高级专员最后指出,国际发展政策框架必须立足于从人权角度看待理解气候变化问题。立足人权的方针使我们能够对社会、环境和经济发展水平差异很大、高度不公平的全球社会最迫切的需求作出评估。高级专员提到,气候变化的讨论,像围绕德班举行的缔约方会议第十七届会议(十七届约方会)展开的辩论,历来注重的是这个问题的科学环境和经济方面,很少注意人权问题。因此,高级专员吁请正在筹备里约+20 峰会的成员国认识到,我们冀望的未来与不然会落得的结果相比,全在于气候变化问题处理得好坏如何。必须采取立足人权方针,这样取得的进步不以牺牲社会最脆弱、最受歧视的成员为代价。

8. 孟加拉国外交部长 Dipu Moni 接着发表主旨演讲。她指出,目前正在进行的气候谈判进度非常缓慢,关于气候变化和人权的讨论,尽管两者有着实质联系,却仍然没有触及到问题的本身。这位外交部长解释说,我们必须,尤其是在即将举行的《气候公约》的谈判中以及里约+20 峰会关于可持续发展和绿色经济问题的讨论中,必须从立足权利的角度而不只是通过问题的数量方面去考虑如何使气候变化对人的影响问题内化。孟加拉国强烈感受到了气候变化的后果,水灾、飓风、雨量失常、长期干旱、盐碱化加剧、水土侵蚀严重,迫使人们离乡背井。如果气候变化的影响仍然按预计的那样继续下去,到 2050 年海平面将升高一米,孟加拉国将有五分之一被淹没,使 2,000 多万人无家可归。这位外交部长指出,仅 2010 年一年,全球就有 3,800 万人因气候关系、突发自然灾害而流离失所,

远远超过暴力冲突造成的流离失所人数。气候变化对人权的影响需要立即找出对策。

9. 这位外交部长着重指出，习惯国际法规定各国不得故意容许自己被利用从事侵害他国权利的行为。此外，有足够的理由使人相信，减少排放和补偿性融资意味着人权义务高于大于气候公约目前规定的各项义务。因此，负有责任的国家应该自愿在技术、气候融资和人权补偿方面作出自己的一份贡献。外交部长还指出，人权界应该就“公平”这个术语的含义及其在《气候公约》下的可操作性问题发表意见，指出这是各国和各界的权利和责任公平的平衡兼顾。此外，生物燃料及减少发展中国家毁林和森林退化产生的排放等缓解方案也应加以研究。

10. 菲律宾气候变化专员玛丽·安·Serings接着发表主旨演讲。Serings女士解释说，近年飓风季节情况的不断恶化使菲律宾认识到气候变化的全局影响。自1970年以来自然灾害造成的代价增加了18倍，而且仍然在增加。极端天气目前迫使菲律宾将资金从提供教育和医疗卫生等基本服务转移到重建和恢复工作上，据估计每年平均耗费其内生产总值2%。2009年先后两次台风共造成43亿美元的损失，在随后的两年里恢复和重建费用又须44.2亿美元。对菲律宾的其他影响在财政上还没有数量统计：飓风过后，由于亲人、财产和生计的丧失，该国的忧郁症和自杀率大幅上升。

11. 这些自然灾害促使菲律宾于2009年通过立法，设立一个气候变化委员会。该委员会由菲律宾总统担任主席，力图加强问责制，确保气候变化由最高一级进行处理。菲律宾认识到由于地域和财政因素，菲律宾适应气候变化影响的能力在世界上属于最弱的国家之一，委员会通过了一项专题行动计划，针对受到气候变化影响的七个具体领域。Serings女士强调指出，气候变化需要进行大规模的全球经济改造，以避免其影响，国际社会还必须考虑到发展中国家可持续发展的权利。

12. 《气候公约》执行秘书克里斯蒂娜·菲格雷斯的发言由秘书处宣读。她表示《气候公约》打算更加积极参与下次会议，很高兴在“十八届约方会”前收到研讨会的总结报告。

13. 联合国环境规划署执行主任阿希姆·施泰纳先生的发言由法律干事巴巴拉·汝伊斯(Barbara Ruis)宣读。执行主任承认，健康清洁的环境是享有人权的根本前提，指出受环境退化影响的世界最贫困最脆弱阶层的比例大得离谱。气候变化的后果包括被迫流离失所、对食物保障的挑战、对水资源管理的影响、以及对发展权的阻碍。世界12%的国内生产总值已经面临现有气候模式的威胁。尽管这种种并发的的问题，治理气候变化的工作应该视为创造就业和经济增长的机会。

14. 执行主任反思了一些有待解决的开放式问题，其中包括：健康环境权的必要性和可含内容；私营角色在人权、气候变化和环境方面的作用和职责；国际人权义务作为执行多边环境协议的工具的具体运作。

15. 南方中心执行主任马丁·霍尔表示，我们正处在一个复杂多层面的危机之中，涉及到环境、发展和公平问题。这场危机必须以协调一致的方式作为一揽子加以解决。发展中国家除了努力实现社会和经济发展的之外，还被迫将资源转用于自然灾害灾后恢复工作之中，正在为缓解工作作出贡献。世界银行估计，仅发展中国家的缓解工作一项每年就需要 1,400 至 1,750 亿美元，外加 2,650 至 5,650 亿美元相关资金。此外，发展中国家的适应工作据估计每年需要 1000 亿美元，不过霍尔先生解释说，这个数字低估了某些环境方面的需要，没有足够考虑到损坏和重建费用。此外每年还将需要 1,820 至 5,050 亿美元促进发达国家向发展中国家转让所需技术。

16. 因此，这种解决办法需要将人权和公平与环境和经济联系起来。发达国家必须继续带头，因为他们对气候变化负有历史责任，他们能够通过低成本能源和化石燃料开发更大的能力。同时，发展中国家对本国公民负有缓解、适应、灾害管理和重建以及通过低排放经济和社会模式发展经济的义务。这种解决办法将需要发达国家负排放或向发展中国家大量转移技术和资金。霍尔先生最后指出，必须重新公平是这种解决办法的基础；创造一种有利的国际环境，支持和协助发展中国家向新的经济和技术模式转变；确认个人和社群享有可持续发展、环境安全、国际声援及一切人权的权利。

17. 绿色和平国际的执行主任库米·奈杜(Kumi Naidoo)通过 Skype 最后一个发表主旨演讲。奈杜博士解释说，气候变化影响的域外性质规定全球排放量在 2015 年达到峰值，到 2050 年至少减少 80%，低于 1990 年的水平。奈杜博士称，各国，包括那些对绝大部分排放负有历史责任的国家，没有对这种减少规定作出重要而具有约束力的承诺，表明有带头责任的国家在政治上的失败。此外他明确表示，目前正在要求那些国家对绿色气候基金和气候融资作出捐助，对他们要求不是作出澄清，而是实实在在的补偿受到影响的发展中国家和小岛屿国家。

18. 奈杜博士还举例说明人权可以成为成功处理气候变化问题的媒介。最近对气候迫使移民问题的讨论，正在解决据估计到 2050 年将被气候变化迫使离乡背井的 2,000 万人的政治权利和法律权利问题。另外一大成功是密克罗尼西亚联邦 2010 年 12 月要求对捷克共和国的一个燃煤发电厂寿命延长进行一次跨界环境影响评估。密克罗尼西亚将自己定为基于人权和环境问题的利益攸关方。接着共和国政府承认，跨境污染包括驱动气候变化的温室气体排放，需要这个发电厂抵消未来的排放量。奈杜博士提出人权理事会是否能够通过一个特别程序进一步探讨气候变化对人权的影响问题，他要求里约+20 峰会成果文件承认健康环境权。

B. 会议 1:

气候变化对充分享有人权的不利影响以及两者之间的相互关联

19. 会议 1 着重讨论气候变化对充分享有人权的不利影响以及两者之间的相互关联的问题。会议主持人是毛里求斯常驻代表团代表斯里·赛万兴(Shree Servansing)，报告员是瑞士常驻代表团一等秘书兼人权科副科长巴巴拉·丰塔纳

(Barbara Fontana)。这场会议的公开讨论小组成员有境内流离失所人员问题特别报告员、伦敦经济学院高级讲师查洛卡·贝亚尼(Chaloka Beyani)；联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)科学和技术伦理司司长约翰·克劳利(John Crowley)；美洲人权委员会主席、乔治华盛顿大学法学院法学教授黛娜·谢尔顿(Dinah Shelton)；国际印第安人条约理事会(印约理事会)执行主任安德烈亚·卡门(Andrea Carmen)；新时代妇女不同发展途径组织执行委员会委员阿妮塔·纳亚尔(Anita Nayar)。

20. 会议 1 讨论组成员指出，气候变化造成并将继续造成干旱和荒漠化、气温上升、对海平面和可居性的影响、丧失卫生的水源以及诸如龙卷风和飓风之类的突发自然灾害。这类事件已经并将造成被迫在国内和向境外迁徙的问题，这种迁徙往往会相当持久，需要永久性解决办法。

21. 迎头应对气候变化的实际影响带来许多观念问题。气候变化普遍公认是人权问题，立足人权的方针是这个问题的对策。但是这实际上会带来什么问题并不总是清楚。没有任何具体的人权挑战是气候变化特有的，因为气候变化是我们的社会和经济模式产生的各种现象的综合，也就是说，并不存在任何单独特别的“气候变化人权”遭到侵犯的现象，人权受到影响的具体情况之不同来自于弱势原因的不同。

22. 例如，气候变化的影响对妇女权利有格外的影响，但是，由于气候变化话语的主基调的关系，性别平等观点一向都难以融入其中。例如，关于气候变化和人口增长关系的讨论对赋予妇女权利问题影响很大。另一个例子是生活贫困和农村地区居民。适应和缓解技术仍然必须尊重弱势群体的人权。但是，在这些农村地区投资生产生物燃料，以此作为应对气候变化的广泛战略的一部分，却往往保证不了这种地区贫困居民确实受到保护，尤其是在食物保障方面。这些事例表明，应对许多变化的努力意图虽好却可能实现不了保护弱势人群的目标。因此，讨论组成员指出必须采取立足人权的方针，在应对气候变化不良影响的同时确保弱势人员面临的威胁不至于不必要地加剧。

23. 讨论组成员明确指出，立足人权解决气候变化问题的方针从务实观点上讲也是必要的，因为仅缓解一招并不奏效。人们都很明白，气候变化影响的是整整一系列人权。各国根据习惯国际法并通过诸如《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》等条约在法律上有义务尊重这些人权。但是，努力引证环境方面的法律义务，并没有产生必要的具体结果，形成一种足以奏效的解决办法。美洲人权委员会收到的两项提出气候变化造成的人权损害索赔的请愿书引起了极大的关注。但是，由于气候变化具有域外性，区域法院不能约束非国家行为方，因而此种索赔遇到很大的司法管辖限制。

24. 讨论组成员最后表示，立足人权的方针应该贯穿在所有涉及气候变化的政策之中。这不仅包括人道主义对策，而且也包括缓解和适应政策。由于气候变化影响的应对之策主要受到知识的驱动而形成的，因此讨论组成员建议提高人们的减少灾害和风险的意识，立足人权的方针应该是意料之中的产物。

25. 为补充这些一般性结论，会议 1 讨论组成员提出了应对气候变化对人权影响的具体步骤。他们指出，若干特别程序任务负责人，包括移徙人员人权问题、适足住房权、食物权、安全饮用水和卫生权等问题的特别报告员都从各自的任务着眼考虑了气候变化影响问题。鼓励所有现任任务负责人考虑气候变化对人权的影响，将进一步说明两者之间的联系，有助于使气候变化是一个人权问题的认识主流化。讨论组成员还补充指出，某些国际文书，诸如《土著人民权利宣言》等，会成为有助于制定政策解决方案及缓解和适应战略的指南。

C. 会议 2：在所有涉及气候变化的场合开展国际合作和尊重人权

26. 会议 2 的重点是在所有涉及气候变化的场合开展国际合作和尊重人权。会议的主持人是阿尔及利亚常驻代表团的代表伊德里斯·贾扎伊里，报告员是哥斯达黎加常驻代表团的公使衔参赞马里奥·维加(Mario Vega)。这场会议的公开讨论小组成员有：国际声援问题独立专家弗吉尼亚·丹丹(Virginia Dandan)；联合国难民事务高级专员办事处(难民署)国际保护司司长的高级顾问何塞·里埃拉(José Riera)；国际移民组织(移民组织)国际合作和伙伴司司长沙伊杜尔·哈奇(Shahidul Haque)；政府间气候变化专门委员会(气专委)秘书雷娜特·克莱斯特(Renate Christ)；伦敦经济学院法律讲师斯蒂芬·汉弗莱(Stephen Humphreys)；伊彭国际(IBON International)玛丽亚·特雷莎·劳朗(Maria Theresa Lauron)；德国人权论坛的西奥多·拉特格贝尔(Theodor Rathgeber)。

27. 会议 2 讨论组成员提出了若干必须解决的理念问题。国家和人民之中最有可能受到影响的是那些温室气体排放促使气候变化作用最小的国家和人民。具有变化的影响超越国界，具有全球性。因此，各国面临的挑战不仅是要在国家层面上而且也要在国际层面上应对气候变化。独自努力应对气候变化及其影响不会再起作用。

28. 国际合作的另一个障碍是执行缓解和适应措施代价高昂。但是，讨论组成员断定这些费用大体可以避免，只有在落实这些措施的时间越长的情况下才会增加。发达国家的气候融资对抵消这部分经济负担十分必要。讨论组成员注意到，气候融资目前对发展中国家是一种意思，对发达国家却有相当不同的意思，但他们断言，不能再将对发展中国家和小岛屿国家的这种财政援助说成是慈善捐助。

29. 讨论组成员还审议了应对气候变化对移徙政策影响问题的困难。缓解是现有的一种适应形式，但是决策者应该认识到，这种解决办法还会加剧流离失所人员容易受到损害的程度，应该在移徙、气候变化和涉及人权的讨论范围内注意解决可能出现的保护缺口，应该格外着力于能力建设。

30. 最后，讨论组成员讨论了如何协调气候变化的跨界责任和大体属于国内的人权义务问题。有一项建议是不仅利用人权影响气候变化，而且也要用环境界的处理方法贯穿在跨界义务方面的各项人权之中。讨论组成员还提请注意新发表的“关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则”，作

为处理域外性问题的又一手段。气候变化的跨界影响在概念上造成的困难，进一步突出表明需要在国际层面上协调努力。

31. 提出这些概念方面的障碍之后，讨论组成员确切说明了国际合作的含义。国际合作在受苦受难的时候往往只从人道主义应对的角度加以看待，但是它也涉及协调实现共同目标的过程。国际合作必须同时考虑到并促进危机管理和风险管理。

32. 国际合作还将需要利用现有的国际气候变化和人权原则与机制。必须动用诸如《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》等法律文书以及诸如《气候公约》和联合国可持续发展会议(里约+20 峰会)等机制。此外，国际社会在确保核心人权义务在发生冲突、紧急状况和自然灾害的时候仍然不可减损。这些人权保护措施在国家国际政策中发挥着确保个人问责和受到保护的重要作用。注重受害人的气候变化和人权处理方针可有助于国际社会共同处理这个问题。

33. 会上提出了涉及能力建设、气候融资和技术转让的具体步骤。能力建设需要全球都认识到，维持现状没有出路，相反在加剧这个问题的严重性。各国尽管认识到其他国家会破坏对减少气候变化及其对人权的影响作出的所有承诺的有效性，却仍然必须作出这种承诺。讨论组成员指出，为方便作出这种有分量的承诺，国际社会必须确定同时增进和保护人权的有效适应和缓解做法。

34. 提出的另一种能力建设方法是建立一个特别程序。这种程序的任务可以报告制定法律文书，确定有效做法，或与其他特别程序任务负责人协调、将气候变化问题纳入各自的业务范围。另外有人建议人权理事会要求现有的任务负责人酌情纳入气候变化问题。

35. 气候融资工作可以通过现有架构的结构改革加以改进。气候融资必须直接解决人权问题，但是在目前的架构中明显缺乏这种提法。气候融资必须充分、可预见而且公平，必须加以民主管理，以便各国平等参与。而且，气候融资还应形成这样的结构，以便发展中国家能够在如何向它们提供资金支助的问题上发表意见。

36. 会议讨论了直接技术转让的重要性问题。发达国家创造缓解和适应方法而不传授给发展中国家和小岛屿国家是不够的。不转移技术，这些国家最终将成为下一波环境退化国家的可能性会增大，有可能使这些国家缺乏成功适应的技术能力。

D. 会议 3：打造加强人权界和气候变化界之间的合作

37. 会议 3 的讨论重点是打造加强人权界和提高气候变化意识界之间的合作。会议 3 的主持人是菲律宾常驻代表伊万·P·加西亚(Evan P. Garcia)，报告员是摩洛哥常驻代表团一等秘书奥马尔·拉比(Omar Rabi)。这场会议的公开讨论组成员有：马尔代夫常驻代表伊鲁蒂沙姆·亚当(Iruthisham Adam)；人口基金日内瓦

办事处主任阿尔纳·阿米蒂奇(Alanna Armitage); 世界卫生组织(世卫组织)的埃莱娜·比利亚洛沃斯·普拉斯(Elena Villalobos Prats); 人权和环境中心的丹尼尔·泰洋(Daniel Taillant); 以人权和气候变化工作组协调员的身份参加讨论的国际环境法中心的阿丽莎·乔赫(Alyssa Johl); 维克森林大学法学院教授约翰·诺克斯(John Knox); 以及绿色和平国际总法律顾问贾斯珀·特林斯(Jasper Teulings)。

38. 讨论组成员认可以往几届会议认为人权和气候变化有着天然的联系的观点, 并总结指出目前面临的一大挑战是这两方面缺乏协调和协同增效作用。应该明白的一点是, 每个相关的利益攸关方与气候变化对人权的影响之间, 无论是受到气候变化影响过大的发展中国家和小岛屿国家中的一员, 还是造成这种影响而又比较缓慢地感到这种影响的发达国家中的一员, 都存在着独特的关系。这一挑战需要人权界推动与提高气候变化意识界成员的对话, 提高人们对气候变化致使人权受到影响问题的认识。唯有如此气候变化界才能展现立足人权方针有解决、弥合这两界之间的间隙的价值。

39. 立足人权的方针使气候变化界能够主动积极地处理气候变化对人权影响的问题, 其中包括最佳身心健康权、食物权及安全饮用水和卫生权等权利。立足人权方针对现行缓解和适应政策的差距作出如实的评估, 因而会有助于这种举措的操作。

40. 此外, 讨论组成员注意到需要进一步强调各国在应对气候变化域外影响方面负有共同而有区别的责任。为解决责任问题, 国际社会可以考虑设立一些机制, 确保查问发达国家对温室气体排放的责任, 使那些受到气候变化影响过大的国家能够行使某种形式的追索权。

41. 会上提出了一些进一步方便人权界和气候变化界今后合作的途径, 包括集中关注能力建设、利用现有的法律机制和法律组织、以及通过影响评估实现整合等。

42. 能力建设要求人权界和气候变化界的合作制度化。为此, 人权理事会必须继续推动两界之间的对话。联合国各专门机构应该努力在分析工作和方法方面将立足人权处理气候变化问题的方针主流化。有人具体提到人口基金和世卫组织, 认为它们是有利于这种互动的重要机构, 但是讨论组明确表示, 联合国每个专门机构都应采取立足人权的方针。还有人建议举办气候变化和人权问题研讨会或讲习班, 作为2012年12月“18届约方会”上的一次并行会议。

43. 讨论组成员还解释说, 现有的法律机制可以用来将立足人权处理气候变化问题的方针主流化。具体地说, 他们建议设立一个特别程序, 运用基于条约的机制, 作为对这种环境问题应用人权处理的手段。关于可能设立一个特别程序的问题, 有人提出是否可以将现有任务只作些修订的问题, 但是讨论组大多数成员倾向于为这个问题创建新的任务授权。有些讨论组成员建议制定新的关于气候变化

和人权的法律文书，而其他一些讨论组成员则指出，制定这样一种协议并取得共识历来十分困难，而目前情况紧急，因而这种解决办法可能不切实际。

44. 为了通过国际组织和条约对现有机制作出补充，讨论组成员提出了通过诉讼推进气候变化和人权平台建设的可能性。所用策略的实例有因纽特人最近向美洲人权委员会提出请愿，以及密克罗尼西亚联邦要求对捷克共和国的一家发电厂进行跨界评估的努力获得成功。讨论组成员告诫说，诉讼手段本身不足以形成一种立足人权处理气候变化问题的方针，但是他们也注意到，这些案例比诉讼本身的影响明显要大，因为它们能够引发公众对这些问题及受其影响的人民展开对话。

45. 最后，讨论组成员着重说明了人权影响评估工作的价值。关于气候变化的环境影响问题的主流话语长期以来一直运用环境影响评估办法。人权界运用一种相同的办法评定给人造成的后果，可以更加有效地丰富气候科学界所接受的知识驱动法。而且，人权影响评估可以使立足人权的方针与气候变化界为根治气候变化及其影响问题所作的努力天衣无缝地结合起来。人权倡导者还应该考虑对涉及气候变化和人权的其他因素，诸如人口变动格局和城市化的影响等因素进行研究。

E. 会议 4：人权和气候变化：今后的方向

46. 这场会议的重点是打造加强人权界和提高气候变化意识界之间的合作。主持人是前人权事务高级专员、爱尔兰前总统及玛丽·鲁宾逊基金会——气候正义创始人玛丽·鲁宾逊(Mary Robinson)。报告员是埃及常驻代表团一等秘书赫巴·穆斯塔法(Heba Mostafa)。这场会议的讨论组成员有：孟加拉国外交部司长苏非乌艾·拉赫曼(Sufiuer Rahman)；南方中心的 Vicente Yu；夏威夷大学夏威夷人权研究所所长约书亚·库伯(Joshua Cooper)；国际环境法中心的大卫·阿祖莱(David Azoulay)；以及地球正义律师事务所的伊夫·拉多尔(Yves Lador)。

47. 重要的问题是提高气候变化意识界和人权界之间缺乏合作、协调和贯通。这种缺乏沟通的现象发生在国内，包括专注于各自领域专门知识的政府机构和民间社会组织里，也发生在国际上各种政府间机构之间。这种缺乏适当国际合作的情况一直而且还将继续造成保护缺口，知道人权界和气候变化界的努力得到协调并成功地运作起来。

48. 整个研讨会期间始终受到极大关注的这个问题需要在微观和宏观上都予以全球性的应对。一般地说，立足人权的方针将有助于从事气候变化谈判的人员将需要立即予以关注的领域更好地确定下来并排出轻重缓急。更具体地讲，这个方针将有助于各国确认是否以及在哪些方面没有履行自己的国际和国内义务。更好地确认自己的这些责任也是解决具体国家对气候变化的作用和影响负有域外责任一事十分重要。有人提出了是否可能最终谈判达成一则国际宣言，作为一种可能采用的机制，将气候变化和人权准则与义务主流化。

49. 有些讨论组成员讲述了可持续发展和人权与气候变化问题之间的密切联系。从历史上看，国家发展水平和温室气体排放水平之间一向存在一种强大的关联。这种情况继续存在的原因是，由于国际社会力图将气候变化和可持续发展分开处理，因而国内和国际层面上的政策互不一致，自相矛盾。即将开展的可持续发展问题谈判必须查明历史上的这种关联，拒绝接受经济增长必定涉及排放的观点。但是，为了打破这种关联，发达国家必须向发展中国家提供气候融资和技术转让，以便发展中经济体在努力将全球排放量压到最低水平的过程中不至于放弃自己求发展的愿望。

50. 讨论组成员提出的一个具体解决办法是，利用现有组织的力量促进气候变化界和人权界之间的协调。能够实现这一点的途径是，联合国各种机制、诸如条约机构和普遍定期审议等，将气候变化和人权变成各自的主流议题。

51. 此外，讨论成员还极力主张在这种情况下尤其可以考虑设立一个特别程序。他们简要地提出可将气候变化纳入到这个拟议的环境和人权授权之中，以便创造这方面讨论的协同效益。会上提到的另一个可能采取的途径是精简现有特别程序的任务，将气候变化和人权纳入其中。尽管有这种可能性，讨论组成员普遍认为在这个问题上有必要建立一个新的独立的特别程序。可能已经处理过气候变化和人权问题的现有机制已经证明不足以胜任这项工作。气候变化引发的灾难往往鲜为人知，造成的受害人往往默不作声，这个问题十分特别，需要有一个独立的授权机制予以特别的关注。

52. 讨论组成员的另一项建议是建立一个新的论坛，各国及所有相关的利益攸关方可以每年或每两年一次探讨气候变化和人权问题。这个论坛应该促进各方对话，其中特别注意受气候变化影响的社区和居民的观点看法。

F. 闭幕会议

53. 闭幕会议总结了研讨会过程中审议的主要问题、提出的各种对策以及达成的具体解决方案。会议的主持人是人权高专办的梅林达·清·西蒙(Melinda Ching Simon)。四场会议由各自的报告员作了简要的总结，会议在玛丽·鲁宾逊发表闭幕词后结束。

54. 鲁宾逊女士表示，在人权范围内讨论气候变化问题有效深刻地揭示了气候变化影响的严重性。事实上，气候变化对人权影响的这种严重程度需要加以广泛宣传。除了本次研讨会审议的许多影响之外，她还想到，联合国在其他场合探讨的许多全球性问题和区域冲突也可以归咎于天气的变幻无常。

55. 很不公平的问题是，这种种影响却是由造成这种影响的责任最小的发展中国家在承受着。去年，约有 3 亿人受到大约 250 场自然灾害的影响。虽然恶劣天气事件可以产生可怕的影响，但是这些事件的长期影响造成的那类挑战却完全不同。孟加拉国最近遇到的旋风使得孟加拉湾附近的大部分居民流离失所。多年以

后，当地受到的影响仍然存在，因为这一地区的水使传统的粮食作物无法种植。直接的影响早已消失，而当地的居民却仍然流离失所。

56. 鲁宾逊女士最后说，人权界和气候变化界之间的联系需要大大加强。这种联系必须着重关注会受到气候变化影响最为严重的弱势和边缘化群体与社群的成员。

57. 一个突出的例子是，气候变化的性别层面必须加以澄清。在发展中世界，受到气候变化许多最大影响的是妇女。将食物搬上餐桌的大体上是妇女，她们必须走远路拾柴火，为家人承受提供安全饮用水的重担。行为变化的讨论应该考虑到妇女今后必须发挥的越来越大的作用。

58. 所幸发展迫切需要的合作有各种具体办法。2011 年德班气候变化会议为新的气候体制创立了一个各国都将参加的工作平台，围绕气候变化的人权和司法问题必须融入这一进程。人权理事会的各国一向都努力吸收人权界的意见和建议，现在有了一个德班会议之前没有的切入点。今后的四年里，国际社会必须确保 2015 年协议达成之前的气候谈判工作采取一种强有力的立足人权的方针。

59. 要将立足人权的方针融入 2015 年前的审议工作中，现在还需采取其他步骤。最重要的步骤之一是加强国内和国际人权界与气候变化界的协调。“共同但有区别的责任”、“公平”和“发展权”的问题必须结合起来加以审议，作为国际社会今后讨论的主要议题。讨论这些及其他一些问题必须要有一个定期论坛，因为这方面的辩论还没有在气候变化界大力开展起来。

60. 此外，联合国必须通过其本身现有的机制加强协调。机构间合作是这一进程的一个方面。人权高专办和环境署正在联合编写的文件是机构间协调的一个实例，但这必须成为所有各组织的普遍做法。

61. 同样，人权和气候变化一有机会就需贯穿到整个联合国上下，包括通过人权理事会、专门论坛、普遍定期审议、条约机构和特别程序。据鲁宾逊女士认为，任命一位气候变化和人权问题特别报告员或独立专家的主张在最后一次会议上似乎得到大力支持。这种特别程序需要注重将气候变化和人权问题理顺并使之主流化，成为其任务的一部分。而且，会议也大力支持吁请现有的任务负责人将气候变化和人权贯穿其活动之中，并将相关问题提交理事会、大会及其工作所在的各种机构。

62. 最后，国际气候变化界和人权界必须借重本次研讨会期间提出的各项建议。鲁宾逊女士提出技术创新为例，这是研讨会始终联系技术转让问题讨论到的一个问题。在这方面机会比比皆是。例如，近 20 年来，移动电话大大改变了日常生活。还有其他各种技术正有待发现和共享，去改变用不上电的 14 亿人的生活，改变用煤或其他导致严重健康问题的资源烹饪的 27 亿人的生活。

三. 结论

63. 气候变化是一个社会、经济、环境和政治问题，对切实享有人权有着深远的影响，其影响对社会正义和性别平等造成严重的后果。在个人层面上，最深切感受到气候变化影响的，是那些由于诸如年龄、残疾、性别、土著身份、移民身份、少数身份和贫穷等因素其权利已经朝不保夕的人员。在全球范围内，最不发达国家和小岛屿国家在全球温室气体排放中占比最小，而受气候变化的影响将最为严重。恶劣天气的直接影响是导致地球宜居性的持久变化，而其他许多影响社会比较慢慢地发展成为广泛的系统性问题。由于对人权的具体影响之不同来自于弱势原因不同，因此应对气候变化的关键挑战是对气候变化影响的差异性予以充分的注意。

64. 从人权的角度思考气候变化问题是指导我们在全球气候变化适应和缓解政策以及国际发展政策的根本所需。这些问题的讨论与德班“十七届约方会”期间的谈判一样，历来一向关注这个问题的环境和经济方面，很少注意人权。高级专员吁请筹备里约+20 峰会和“十八届约方会”的成员国认识到，我们冀望的未来与我们可能实现的未来相比，大体上有赖于气候变化问题处理得好坏如何。这要求从立足权利的角度考虑如何将气候变化的人权影响内化，而不仅仅将自己局限在数量的层面上。

65. 对各国的共同但有区别的责任的认真考虑以及“公平”原则，必须成为今后在气候变化(而不是在责任同等的国内人权)方面的重要指南。发达国家必须继续带头应对气候变化，这既是由于它们对气候变化负有历史责任也由于它们的能力更强。

66. 相反，国际社会更应该认真考虑发展中国家面临的挑战，它们要实现可持续发展而又享受不到曾经帮了发达国家忙的廉价能源和化石燃料的好处。发展中国家对其本国公民负有适应和灾害管理的义务，同时又必须转而采用低排放的新经济模式，设法促进自身经济和社会发展。

67. 在国内、国际缓解和适应政策的所有阶段都应考虑到人权，这种立足人权的政策必须是积极主动的，而不是消极被动的。立足人权的方针会有助于使各种举措具有可操作性，对现行的缓解和适应政策作出现实的评估，积极主动地应对气候变化对人权的影响。此外，由于气候变化超越国界，国际社会必须在国内和国际两个方面都采取协调方针。独自孤立地努力应对气候变化及其影响不再奏效。这种协调方针要求以气候变化界和人权界现有法律文书及组织机构立即着手参与。

68. 研讨会最后指出，必须采取若干具体步骤解决这些理念问题，利用即将出现的战略机遇。讨论组成员和发言者集中谈到五大领域，包括将人权纳入气候变化和可持续发展问题，促进能力建设，利用各特别程序，确保气候融资的充足并改进技术转让。

69. 第一，研讨会认识到，德班“十七届约方会”以来的发展动态为围绕气候变化的人权问题融入新的气候制度创造了极为需要的机会。就气候变化和可持续发展即将展开的谈判必须确认国家的发展程度及其温室气体排放量之间的历史联系。国际社会必须顶住压力，不接受经济增长仍然不可避免地与此种排放格局联系在一起，必须协调一致坚定努力创造新的经济和社会模式。作为这种努力的一部分，发达国家必须向发展中国家提供气候融资和技术转让，以便这些新兴经济体在努力将全球排放量降到最低水平的同时不必放弃自己求发展的愿望。

70. 第二，维持现状的标准使这个问题进一步恶化。联合国及其他政府间组织内部必须进行能力建设。这要求各专门机构加强合作，联合国各机制、包括大会、人权理事会、各专门论坛、普遍定期审议、条约机构和特别程序，全部纳入气候变化和人权问题。更广泛地说，可以通过建立新的每年或两年一次开会的论坛、以便各国及所有相关利益攸关方、包括学术专家、民间社会组织和人口中最容易受到气候变化影响的各阶层的代表，围绕气候变化和人权的各种问题，诸如“共同但有区别的责任”、“公平”以及“发展权”等理念展开讨论。此外还应聘办探讨气候变化和人权问题的研讨会或讲习班，作为2012年缔约方会议第十八届会议的平行活动。

71. 第三，会上有许多建议赞成指定一个诸如气候变化和人权问题特别报告员或独立专家的特别机制。这种特别程序的任务可专注于在联合国内部、特别是在各种特别程序的现有任务范围内将气候变化和人权问题主流化。这也将是人权系统与人权谈判进行互动沟通的联络点。其他不妨承担的任务还可包括：将有效做法记录在案，将立足人权应对气候变化的方针主流化，或为新法律文书措辞。为支持这一新的特别程序，应该要求现有任务负责人将气候变化和人权融入其活动之中，提请人权理事会、大会及他们合作共事的各种专门机构和团体审议与他们的有关事项相关的联系问题。

72. 第四，现有的气候融资架构需做结构和理念的变革。气候融资绝不可再说成是发达国家的慈善捐助，而必须认作是发达国家必须负起的一种责任，它们对温室气体排放以及发展中国家感受到的全然不同的影响所负的责任极不相称。气候融资还必须吸纳人权的措辞，直面人权问题。融资必须做到充分、可预见而且公平，必须实行民主管理，以便各国平等参与。最后，气候融资的机构安排应该使发展中国家能够对它们如何获得资金支持的问题发表意见。

73. 最后，技术转让是当务之急。发达国家创造缓解和适应方法而不加传授以造福发展中国家和小岛屿国家的居民，这样做是不够的。不进行技术转让将导致发展中国家不是放弃自己的发展权，就是成为温室气体排放的新来源，使气候变化的影响进一步加剧。