



第七十三届会议

暂定项目表\* 项目 74(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  
问题特别报告员约翰·H.诺克斯根据人权理事会第 37/8 号决议提交的报告。

\* A/73/50。



## 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

根据人权理事会第 37/8 号决议，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向大会提交了其第一份报告。在报告中，特别报告员建议大会承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的人权。借鉴国家和区域一级有关这项权利的广泛经验，他解释了联合国应恰逢其时承认这项权利的原因。

## 一. 导言和任务背景

1. 本报告是与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员向大会提交的第一份报告。

2. 人权理事会于 2012 年 3 月设立这项任务。人权理事会第 19/10 号决议决定任命一位独立专家，负责研究与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务，确定和推广利用人权义务和承诺为环境决策提供咨询、支持和推力的良好做法。约翰·H.诺克斯于 2012 年 8 月受聘担任这一职务。他在 2013 年 3 月提交理事会的第一份报告(A/HRC/22/43)中强调，人权与环境相互依存。充分享有生命权、健康权、食物权、饮水权和发展权等一系列广泛人权均离不开安全、清洁、健康和可持续的环境。同时，信息权、参与权和补救权等人权的行使也对环境保护具有至关重要的作用。

3. 在任务的头两年，独立专家更详细地厘清与环境有关的人权义务。他开展了一系列区域磋商，并在律师和学术界的无偿帮助下，查阅了对环境问题曾适用人权规范的条约机构、区域人权法庭、特别程序任务负责人和其他人权主管机关的数百项陈述。他在 14 篇报告中详细介绍了这些陈述，每篇报告针对一个或一组声明来源。他发现，这些来源虽然各不相同，但在人权法与环境的关系上意见非常一致。他在 2014 年 3 月提交的第二次报告中概述了这些意见(A/HRC/25/53)。在审查过的来源中，几乎每个来源都确认环境损害会侵害或威胁享有人权，并一致认为各国根据人权法有义务保护人们免遭这种伤害。这些义务既包括程序性义务(例如提供信息、便利参与和提供补救机会的义务)，也包括实质性义务(包括规范私人行为体的义务)，以及对处境尤为脆弱的人员的其他义务。

4. 独立专家还在研究和区域磋商的基础上确认了运用这些义务方面的良好做法，并在 2015 年 3 月向人权理事会提交的随后报告中介绍了 100 多种此类良好做法(A/HRC/28/61)。他在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站上张贴了每项良好做法更为详细的描述，并将这些资料录入了一个可检索的数据库 <http://environmentalrightsdatabase.org>。

5. 2015 年 3 月，人权理事会第 28/11 号决议决定将其任期再延长三年，将任务负责人的头衔改为特别报告员，并鼓励他继续研究与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务，并查明和推广与这些义务有关的良好做法。他已经提交了多篇报告，涉及人权与环境之间关系的各个具体方面，包括 2016 年提交的关于气候变化与人权的报告(A/HRC/31/52)、2017 年提交的关于生物多样性与人权的报告(A/HRC/34/49)，以及 2018 年提交的关于儿童权利与环境的报告(A/HRC/37/58)。

6. 人权理事会第 28/11 号决议还鼓励特别报告员：促进落实与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务，并提出报告；继续特别重视落实义务的实际解决办法，散发其研究结果；以及努力查明妨碍充分落实这些义务的困难和障碍。特别报告员于 2016 年 3 月提交了一篇报告，其中载有履行与环境有关的人权义务的具体建议(见 A/HRC/31/53)。他在第二个任期内以多种方式推动履行上述义

务，包括为此与联合国环境规划署(环境署)合作举办了一系列有关享有健康环境的宪法权利的司法讲习班、支持联合国训练研究所编写关于人权与环境的在线课程、与普世权利小组合作建立了环境人权维护者网站 [www.environment-rights.org](http://www.environment-rights.org)，还为此开展了国家访问，受理了关于侵权行为的来文。

7. 为了便利履行与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务，还促请特别报告员制定并传播易于理解和适用的指导方针，清楚地介绍相关规范(见 [A/HRC/31/53](#)，第 69 段)。在以往工作和与各国政府、国际组织、民间社会组织和学术界的代表后续广泛磋商基础上，2018 年 3 月，特别报告员在人权理事会第三十七届会议上向人权理事会提交了人权与环境框架原则([A/HRC/37/59](#))。

8. 16 项框架原则列明了各国根据人权法承担的与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的基本义务。每项框架原则都附有评注，对框架原则作详细说明，并进一步阐明其含义。框架原则和评注并不产生新的义务，而是反映了在环境领域适用现有人权义务的情况。

9. “框架原则”这个名称说明，这些框架原则是为理解和履行与环境有关的人权义务提供坚实的基础，但并不试图描述今天可能对环境问题有所影响的所有人权义务，更不试图预测那些未来可能发展演变的人权义务。框架原则的目标只是描述在环境方面适用的主要人权义务，以推动这些义务得到切实履行和进一步发展。为此，特别报告员敦促各国、国际组织和民间社会组织传播和宣传该框架原则，并在本国或本组织的活动中考虑这些原则。

10. 人权理事会第三十七届会议通过了其第 37/8 号决议，将特别报告员的任期再延长三年。人权理事会赞赏地注意到提出人权与环境框架原则的报告，吁请各国充分履行不加任何区别地尊重和保护人权的义务，包括在落实环境法律和政策时履行这种义务。人权理事会请特别报告员：

(a) 与各国政府、有关国际组织和政府间机构(包括环境署和联合国开发计划署)，以及有关多边环境协定、人权机制、地方当局、国家人权机构、民间社会组织(包括代表土著人民和其他弱势群体的组织)、私营部门和学术机构磋商，继续研究与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务；

(b) 继续查明、推广和交流履行人权义务和承诺协助、支持和加强环境决策方面的良好做法；

(c) 促进并报告履行与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务的情况，着重于落实方面的实际解决办法；

(d) 努力查明影响充分履行与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务方面的挑战和障碍以及这方面的保护缺口；

(e) 协助并酌情参与与其任务有关的政府间会议和其他会议，包括联合国环境大会；

(f) 与所有相关利益攸关方开展对话、联络与协作，以提高公众对与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关人权义务的认识；

(g) 进行国别访问并及时回复各国的邀请；

(h) 采取性别公平观，尤其是顾及妇女和女童的特殊处境，查明性别歧视和性别弱势，并总结妇女和女童作为保护和可持续管理环境方面的变革推动者的良好做法；

(i) 与人权理事会其他特别程序和附属机构、联合国有关机关、专门机构、基金会和计(规)划署(包括环境署和联合国开发计划署)、条约机构和国际及区域组织以及多边环境协定密切协作，同时避免不必要的重复，并考虑到其他利益攸关方，包括有关区域人权机制、国家人权机构、民间社会组织和学术机构的意见；

(j) 向人权理事会和大会提交年度报告，包括结论和建议。

11. 人权理事会第三十八届会议任命英属哥伦比亚大学戴维·博伊德教授为特别报告员。他将于 2018 年 8 月 1 日开始履职。由于诺克斯先生在其任期结束之前提交了本报告，但报告将由博伊德先生于 2018 年 10 月提交大会，诺克斯先生在编写本报告时曾与博伊德先生协商。实际上本报告是目前任务负责人与其继任者的联合报告。

## 二. “绿化”人权

12. 从 1960 年代末现代环境运动开始以来，健康的环境显然已成为人们充分享有各项人权(包括生命权和健康权)必不可少的条件。五十年前，大会第 2398(XXII)号决议决定召开第一届国际环境会议，指出对“不断并加速损坏人类环境之品质……在发展中国家与已发展国家内对于人类状况、及其身心与社会福利、尊严与基本人权之享受之影响”表示关切。在接下来于 1972 年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议上，各国政府通过了一份宣言，宣言第一段规定：“人类环境的两个方面(即自然环境和人造环境)对人类福祉和享受生存权本身等基本人权都是必不可少的。”

13. 健康的环境对于充分享有广泛的人权十分重要，最近几十年，人权机构已详细阐述了对其重要性的理解。条约机构、区域法庭、特别报告员和其他国际人权机构均已描述了环境退化如何妨碍具体权利，包括生命权、健康权、食物权、饮水权、住房权、文化权、发展权、财产权、家庭权和私生活权。事实上，他们已“绿化”了现有人权。他们还解释称，各国尊重、保护和落实人权的义务也适用于环境方面，与其他方面并无不同。

14. 在 2018 年早些时候向人权理事会提交的框架原则中，特别报告员概述了根据与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权法，会员国应尽的义务。框架原则包含了具体的程序性义务，例如各国应在环境问题方面尊重和表达自由、结社自由与和平集会自由权，提供环境教育和公众认识方案，提供公众获取信息的机会，要求对于拟议的项目和政策，事先评估其可能造成的环境和人权影响，提供和便利公众参与与环境相关的决策，为环境方面侵犯人权和违反国内法的行为提供获取有效补救的途径。

15. 框架原则还载有人权义务实质性标准。理想情况下，应制定和实施较高的环境标准，防止一切人为造成的环境损害，保障安全、清洁、健康和可持续的环境。但是，由于资源有限，这可能导致健康权、食物权、水权和其他经济、社会和文化权利无法立即实现。各国义务以一切适当手段逐步充分实现这些权利，<sup>1</sup> 这要求各国采取审慎、具体和有针对性的措施来努力实现上述目标，但是各国具有一定的裁量权，可根据现有资源情况斟酌确定哪些手段属于适当手段。<sup>2</sup> 同样，多家人权机构已在适用生命权及私人和家庭生活权等公民权利和政治权利时认定，各国具有一定的裁量权，可在考虑到需要平衡兼顾防止一切环境损害的目标和其他社会目标的情况下，斟酌确定适当的环境保护水平。<sup>3</sup>

16. 这项裁量权并不是无限的。制约因素之一是，制定和实施适当环境保护标准的决定必须始终遵守不歧视的义务。另一个制约因素是，如果一项措施在逐步实现经济、社会及文化权利方面导致倒退，就会受到有力的抵制。<sup>4</sup> 在评估环境标准是否尊重、促进和落实人权时应予考虑的其他因素包括：

(a) 产生有关标准的程序本身应遵守各项人权义务，包括表达自由权、结社与和平集会自由权、信息权、参与权和补救权方面的义务；

(b) 有关标准应考虑到并尽可能符合所有相关的国际环境、健康和国家安全标准，例如世界卫生组织颁布的标准；

(c) 有关标准应考虑掌握的最高科学水平。但是，不应以没有充分的科学定论为由推迟采取有效和相称的措施来防止环境损害，尤其是在面临可能造成严重或不可逆损失的威胁时。<sup>5</sup> 各国应采取预防措施，防止此种损害；

(d) 有关标准必须遵守所有相关的人权义务。例如，凡是涉及儿童的行动，均须将儿童的最大利益作为首要考虑因素；<sup>6</sup>

(e) 最后，考虑到有关标准对充分享有人权情况的影响，其不得在环境保护目标与其他社会目标之间维持不正当或不合理的平衡。<sup>7</sup>

17. 框架原则通过之后，必须实施标准，强制执行才能有效。政府主管部门必须在自身工作中遵守相关的环境标准，还必须防范、调查、惩处和纠正私人行为和政府机关违反标准的行为，从而监测并有效执行标准合规。具体而言，各国必须规范工商企业，防止环境损害所导致的践踏人权行为，并设立针对此种践踏行为的补救方法。

<sup>1</sup> 见《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第一款。

<sup>2</sup> 见经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第3(1990)号一般性意见。

<sup>3</sup> 例如，见欧洲人权法院，Hatton 等人诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案(第36022/97号申请书)，2003年7月8日的判决，第98段；另见《关于环境与发展的里约宣言》，原则11。

<sup>4</sup> 见经济、社会及文化权利委员会，第3号一般性意见，第9段。

<sup>5</sup> 见《关于环境与发展的里约宣言》，原则15。

<sup>6</sup> 见《儿童权利公约》，第3条第1款。

<sup>7</sup> 例如，允许大规模石油污染以追求经济发展的决定就不得被视为合理决定，因为这会对生命权、健康权、食物权和水权的享有造成灾难性影响(见非洲人权和民族权委员会，社会和经济权利行动中心及经济和社会权利中心诉尼日利亚，第155/96号来文，2001年)。

18. 此外，按照《工商企业与人权指导原则》，工商企业尊重人权的责任包括：避免因环境损害而造成或加剧不利人权影响、处理产生的此种影响，并努力防止或缓解经其商业关系与其业务、产品或服务直接相关的不利人权影响。工商企业应遵守所有适用的环境法律、作出明确的政策承诺履行尊重人权的责任，为此开展环境保护、实施人权尽责程序(包括人权影响评估)，以确定、防止和缓解环境人权影响并对处理这种影响的方式负责，还应允许对其所造成或加剧的任何不利环境人权影响进行补救。

19. 许多环境挑战具有全球或跨界层面影响，例如气候变化、臭氧消耗、生物多样性丧失、远距离空气污染、海洋污染、塑料污染、危险物质交易等。各国负有义务开展合作以实现普遍尊重和遵守人权，这项义务要求各国携手努力处理对人权的跨界和全球威胁。各国已经就许多国际环境问题达成了协定，包括气候变化、臭氧消耗、跨界空气污染、海洋污染、荒漠化和生物多样性养护。

20. 国际合作的义务并不要求每个国家采取完全相同的行动。每个国家需适当承担的责任在部分程度上取决于该国的国情，国家之间的协定可以适当调整其承诺以考虑各自的能力和 challenge。多边环境协定往往会对经济状况不同的国家规定不同的要求，并规定发达国家应向其他国家提供技术和财政援助。

21. 但是，各国的义务一经确定，各国就必须本着诚意遵守这些义务。任何国家都不应试图退出任何防止跨界或全球环境损害的国际义务。各国应不断监测现有的国际义务能否满足需要。如果这些义务和承诺证明不够充分，各国应从速采取必要措施予以加强，同时铭记不应以没有充分的科学定论为由推迟采取有效和相称的措施来保障安全、清洁、健康和可持续的环境。

22. 最后，人权法要求各国特别注意尊重、保护那些由于受环境损害而处境最危险人群的权利，并让它们履行权利。正如人权理事会已经认识到的，虽然世界各地的个人和社群都会受到环境损害对人权的影响，但受其后果影响最大的是已经处于脆弱境地的人群(见人权理事会第 34/20 号决议)。这些人之所以脆弱，可能是因为他们特别容易遭受特定类型的环境损害，也可能是因为他们被剥夺了人权，也可能二者兼而有之。由于上述一项或两项原因而更容易遭受环境损害的人员往往包括：妇女、儿童、穷人、土著人民和传统社群的成员、老年人、残疾人、在民族或族裔、宗教或语言上属于少数群体的人，以及流离失所者。许多人在多个层面上易受伤害和遭到歧视，例如贫困儿童或土著妇女。

23. 土著人民与其祖传领土上的自然生态系统关系紧密，因此特别容易受环境损害的影响。不自我认同为土著社群的传统社群(有时称为“地方社群”)也可能与祖传领土有着密切的关系，并直接依赖自然环境来满足物质需要和文化生活。被带至拉丁美洲为奴后逃离形成部落社群的非洲人的后裔就属于这种社群。为了保护这种传统社群成员的人权，各国对他们也负有义务。各国对于土著人民和传统社群在环境方面特别重要的义务包括：(a) 承认和保护土著人民和传统社群对他们历来拥有、占有或使用的土地、领土和资源的权利；(b) 在将他们搬迁或者采取或批准任何其他可能影响他们的土地、领土或资源的措施之前，与他们进行协商并获得他们的自由、事先和知情同意；(c) 尊重并保护他们在养护和可持续使

用其土地、领土和资源方面的传统知识和做法；和(d) 确保他们能够公平、公正地分享到与其土地、领土或资源有关的活动所产生的惠益。

24. 许多其他人群也有受到环境损害的风险。潜在脆弱性的例子包括以下方面：

(a) 在大多数家庭中，妇女和女童主要负责水和卫生。当水源被污染时，她们接触到环境污染的风险就会提高，而如果妇女和女童必须长途跋涉寻找更安全的水源或充足的水，她们被剥夺了教育和经济机会，受侵犯的风险则会更大(见 [A/HRC/33/49](#))。尽管如此，妇女还是通常被排除在关于水和卫生设施的决策程序之外；

(b) 儿童很少能够控制或无法控制其所面临的环境威胁，缺乏自我保护的知识和能力，他们身体仍在发育。因此，儿童对多种环境损害抵抗力更弱。2015 年有近 600 万名 5 岁以下儿童死亡，而如果降低环境风险，其中逾 150 万名儿童本可免于死亡。此外，童年时期接触污染和其他环境损害可能会造成终身后果，包括智力受损和增加罹患癌症和其他疾病的几率(见 [A/HRC/37/58](#))；

(c) 穷人往往缺乏获得安全饮水和卫生设施的机会。他们更可能使用木材、煤炭和其他固体燃料来取暖和做饭，造成家庭空气污染，导致呼吸道和心血管疾病及癌症；

(d) 老年人可能易受环境损害的影响，因为他们更难耐受高温和污染物，也更容易患上媒介传播的疾病，以及其他因素；

(e) 残疾人易受自然灾害和极端天气的影响，而且他们难以以无障碍形式接收应急信息以及使用交通工具、获取住房和救济，这往往会加剧残疾人的脆弱性；

(f) 由于少数群体常常被边缘化，缺乏政治权力，因此其社区往往承接了过多的垃圾场、精炼厂、发电厂和其他污染设施，且道路交通流量大，使这些群体遭受较高水平的空气污染和其他种类的环境损害；

(g) 自然灾害和其他种类的环境损害往往会造成境内流离失所和跨界移徙，这可能加剧脆弱性，并导致更多侵犯和践踏人权的行為(见 [A/66/285](#) 和 [A/67/299](#))。

这些脆弱性常常重叠，例如生活贫困的少数群体妇女和儿童就是这样，加重了环境损害风险和伴随的侵犯人权行为。

25. 各国义务禁止歧视并确保平等和有效地保护人们免遭歧视，<sup>8</sup> 这种义务也适用于平等享有与安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权。因此，除其他外，各国义务保护人们免遭由歧视产生或者会加剧歧视的环境损害，让人们能平等

<sup>8</sup> 例如，见《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第 1 款和第二十六条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第二款；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第二和第五条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条；《儿童权利公约》，第 2 条；《残疾人权利公约》，第五条。本报告中“歧视”一词指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或偏好，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由(见人权事务委员会，关于不歧视的第 18(1989)号一般性意见，第 7 段)。



地获得环境惠益，并确保与环境有关的行动本身不具有歧视性。为了保护特别易受环境损害影响或特别可能遭受环境损害的人群的权利，各国还必须确保其法律和政策考虑到部分人群更易因环境损害而受害的途径，以及一些人群在行使环境相关人权方面面临的阻碍。

26. 最后，各国有关义务保护环境人权维护者，即努力保护和促进与环境有关人权的个人或群体(见 A/71/281, 第 7 段)。这些人员努力保护享有人权所依赖的环境，也就是在保护和促进人权，不论他们是否自称为人权维护者。他们属于处境最危险的人权维护者。每周平均四位人权维护者因为工作被杀害，无数更多人权维护者受到威胁、遭受暴力，被非法拘禁或骚扰。

27. 环境人权维护者与其他人权维护者一样，享有《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》(《人权维护者宣言》)所载的所有权利和保护，包括在工作中受到保护的權利，以及在国家和国际层面努力保护和实现人权的权利。为此，各国必须提供安全和有利的环境，让维护者们能在不受威胁、骚扰、恐吓和暴力侵害的情况下开展工作。对这种环境的要求包括各国应按照国际人权标准通过和执行保护人权维护者的法律；<sup>9</sup> 公开承认人权维护者对社会的贡献，并确保他们的工作不被定为犯罪或被污名化；与人权维护者协商制定有效的保护和预警方案；为安全和执法人员提供适当培训；确保对威胁和侵权行为进行迅速、公正的调查并起诉据称犯罪人；针对侵权行为提供有效的补救方法，包括适当的补偿(见 A/66/203、A/71/281 和 A/HRC/25/55, 第 54 至 133 段)。

### 三. 国家和区域承认与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权

28. 自从大会 1968 年第一次注意到人权和环境问题之间的关系以来，除了绿化人权之外，包括生命权、健康权、食物权、水权、住房权、文化权、发展权、财产权、家庭和私生活权，人权和环境领域又出现了另一重要的发展。这涉及到一项新人权的出现：享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利，简而言之就是享有健康环境的权利。这项新人权的根源可追溯到 1972 年《联合国人类环境会议宣言》(《斯德哥尔摩宣言》)，其中第一条原则规定：“人类有权在一种能够过尊严和福利的生活环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”

29. 自 1972 年以来，享有健康环境的权利已经得到世界公众广泛的认可和法律承认。各国政府已经将其纳入宪法和环境立法。享有健康环境的权利也已被纳入区域人权协定和区域环境条约中。各国政府已经付出切实的努力，尊重、保护、履行、促进这一权利，但取得的成就各不相同。在过去四十年间，国家法院、区域法庭、条约机构、特别程序和许多国际机构都为定义享有健康环境的权利的内容、范围和参数及其与其他人权的关系做出了贡献。

<sup>9</sup> 见《承认和保护人权维护者示范法》。

30. 在国家一级，葡萄牙于 1976 年通过宪法性的“享有健康和生态平衡的人类环境的权利”，是这样做的第一个国家，随后西班牙于 1978 年通过该权利。此后，享有健康环境的权利在 100 多个国家得到了宪法承认和保护。<sup>10</sup> 没有其他“新”的人权像这一人权一样如此迅速地得到这样广泛的宪法承认。大约三分之二的宪法权利提到了健康环境；其他构想包括享有清洁、安全、适宜有利、有益于健康或生态平衡的环境的权利。例如，挪威《宪法》第 112 条关于人权的章节规定：“每个人都有权生活在一个健康的、能维持生产和多样性生活的自然环境中。自然资源的利用要秉持长远可持续发展的理念，保障后代的资源利用权。”南非《宪法》中的权利法案章节规定每个人都有权：(a)享有对其健康或福祉无害的环境；(b)为当代和今后子孙后代的利益保护环境，采取合理的立法和其他措施防止污染和生态退化，促进环境保护和保证可持续生态发展及自然资源的利用，同时促进合理的经济和社会发展。

31. 有些国家还已在其宪法中纳入了程序性环境权利，如收到关于环境问题的信息和参加有关决策的权利，以及若享有健康环境的权利受到侵犯或威胁时，诉诸司法系统的权利。

32. 此外，在国家一级，100 多个国家颁布了立法，明确确定并阐明了包括程序性和实质性要素在内的享有健康环境的权利。例如，2007 年不丹《国家环境保护法》简明规定“人人享有安全、健康环境的基本权利，以及保护和促进国家环境福祉同等相应义务。”法国《环境法典》提到“个人享有健康环境的权利”(第 L110-2 条)，“承认所有人享有呼吸对健康无害的空气中的权利”(第 L220-1 条)和关于环境信息、公众参与、诉诸司法的综合权利。1999 年菲律宾《清洁空气法》第 4 条提出了更详细的条款，阐明了呼吸清洁空气的实质性权利，以及获悉空气污染等环境危害的程序性权利，参与环境决策的权利、到法庭提起诉讼强制要求恢复和清洁受污染地区的权利。

33. 在区域一级，1970 年代以后起草的各项人权协定也包括享有健康环境的权利。1981 年《非洲人权和民族权宪章》规定，“一切民族均有权享有一个有利于其发展的普遍良好的环境”(第二十四条)；1988 年《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)规定，“每个人都有在健康环境中生活的权利”(第 11 条，第 1 款)。2003 年，非洲联盟通过了《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》，其中规定，妇女“有在健康和可持续环境中生活的权利”(第 18 条)和“有充分享有可持续发展权的权利”(第 19 条)。2004 年《阿拉伯人权宪章》纳入了享有健康环境的权利，将其作为享有适当生活水准权确保福祉和体面生活的一部分(第 38 条)。与此类似，东南亚国家

<sup>10</sup> 见 David R. Boyd, “Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, John H. Knox and Ramin Pejman, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2018). See also David R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (Vancouver, UBC Press, 2012); and James R. May and Erin Daly, *Global Environmental Constitutionalism* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015).

联盟 2012 年通过的《人权宣言》纳入了“享有安全、洁净和可持续环境的权利”，将其作为适当生活水准权的一部分(第 28(f)段)。

34. 同样是在区域一级，在欧洲经济委员会主导下起草的 1998 年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)提到“当代和子孙后代的每一个人享有在适合其健康和福祉的环境中生活的权利”(第 1 条)。最后，于 2018 年缔结并开放供签署的《关于在拉丁美洲和加勒比环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《艾斯卡苏协定》)，是类似于《奥胡斯公约》的区域协定，只不过涵盖的是拉丁美洲和加勒比地区。《艾斯卡苏协定》的目标之一是“促进保护当代和今后子孙后代每个人都享有在健康环境中生活和可持续发展权利”(第一条)。该协定还要求“每一方应保证每个人在健康环境中生活的权利”(第四条)。上述区域人权协定和环境条约均明确承认享有健康环境的权利，目前为止已有 130 多个国家批准了这些协定和条约。

35. 在规定享有健康环境的权利范围和各国政府相应的义务方面，区域和国家一级的人权委员会和法院均发挥了积极作用。2001 年，在一起涉及污染的案件中，石油工业产生的污染侵犯了奥格尼人依据《非洲宪章》应当享有健康环境的权利，非洲人权和民族权委员会对此做出了开创性的裁定。委员会裁定政府具有明确的义务“采取合理措施和其他措施预防污染和生态退化，促进环境保护，确保可持续生态发展和可持续利用自然资源。”<sup>11</sup> 2017 年，美洲人权法院裁定，根据《圣萨尔瓦多议定书》享有的健康环境权可保护包括今后子孙后代在内的个人和集体，对于在各国“有效控制”范围内发生的跨境侵权行为，可据此追究各国的责任。<sup>12</sup> 美洲法院规定：“环境损害可能会对人类造成不可弥补的损失。因此，健康的环境是人类存在的一项基本权利。”虽然《欧洲保护人权与基本自由公约》未明确提到环境，但欧洲人权法院判例却一再提及享有健康环境的权利。例如，在一起涉及罗马尼亚境内使用氰化钠开采金矿导致危险的案件中，欧洲法院裁定该国未能采取积极措施预防环境灾难，侵犯了生命权、私生活权和家庭生活权，更宽泛地说，侵犯了享有健康和受保护环境的权利。<sup>13</sup>与此类似，欧洲社会权利委员会阐释《欧洲社会宪章》第 11 条中保护健康的权利包含对享有健康环境的隐含权利。<sup>14</sup>

36. 将批准区域人权协定和环境条约、宪法和国家立法考虑在内，150 多个国家已经确立对享有健康环境的权利的法律认可。其他许多国家已签署非约束性国际宣言，其中明确纳入享有健康环境的权利，包括《1972 年斯德哥尔摩宣言》和 2007 年《气候变化对人类影响问题马累宣言》。共有 155 个国家具有对于尊重、保护、履行享有健康环境的权利的约束性法律义务，36 个国家通过非约束性国际宣言表

<sup>11</sup> 非洲人权和民族权委员会，社会和经济权利行动中心与经济和社会权利中心诉尼日利亚，第 52 段。

<sup>12</sup> 美洲人权法院，咨询意见，OC-23-17，2017 年 11 月 15 日。

<sup>13</sup> 欧洲人权法院，鞑靼人诉罗马尼亚，第 67021/01 号申请书，2009 年 1 月 27 日判决，第 107 和第 112 段。

<sup>14</sup> 见欧洲社会权利委员会，马兰戈普洛斯人权基金会诉希腊，第 30/2005 号申诉，对案件实质问题的裁决，2006 年 12 月 6 日，第 195 段。

达了对享有健康环境的权利的支持。<sup>15</sup> 然而，许多国家虽然法律承认享有健康环境的权利或表示支持这项权利，但在采取措施有效尊重、保护、履行、促进这项权利方面存在很大的差距。

#### 四. 联合国承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利

37. 现在时机已经成熟，联合国应该正式承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的人权，简言之就是享有健康环境的人权。核心联合国人权文书——《世界人权宣言》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》未含有明确的享有健康环境的权利是可以理解的。现代环境运动提高了人们对人类所面临的环境挑战的宽度和深度的认识，而这些文书却是在现代环境运动之前起草和通过的。然而，今天人类要过上有尊严、健康、充实的生活，无可非议完全依靠健康的环境。生态系统、生物多样性、地球环境等人类生存的重要基础面临前所未有的压力。假如是在现在起草《世界人权宣言》，很难想象其中不包含享有健康环境的权利，这是人类福祉必不可少的一项权利，也是在国家宪法、立法和区域协定中得到广泛认可的一项权利。

38. 可以理解，如果某种人权的内容似乎不确定或者其影响似乎不明确，各国有可能不愿意承认这项“新”人权。人权理事会决定从 2012 年起开始设立本任务，主要目标之一就是阐明人权法对环境保护的要求。特别报告员的大量报告强有力地证明，享有健康环境的人权不是一艘等待装载的空船；相反，过去 45 年来，已经对这方面的内容进行了详细的讨论、辩论、定义和阐释。

39. 联合国承认享有健康环境的权利不但符合世界大部分法律现状，而且还将带来一系列重要的实质惠益。这将加强对“人权规范要求保护环境，环境保护依靠行使人权”的理解，提高相关意识。这样还会强调，与事关人类尊严、平等、自由的其他利益一样，必须对环境保护赋予同等级别的重视。这样还将有助于确保以连贯、一致、综合的方式，制定关于环境的人权规范。联合国承认享有健康环境的权利，将对过去 45 年来形成的区域和国家规范和判例加以补充、加强和扩展。<sup>16</sup>

40. 对国家一级经验的研究表明正式承认享有健康环境的权利有许多优势。在国家宪法中承认享有健康环境的权利，不仅增强了公众对环境保护和重要性的了解，还为颁布更有力的环境法、标准、法规和政策打下了基础。至少 80 个国家颁布了更有力的环境法，这是对将享有健康环境的权利纳入其国家宪法的直接响应。在阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、法国、葡萄牙、南非和西班牙等国，享有健康环境的权利是拟定、加强、统一整个环境法的基本原则之一。在印度、尼泊尔和乌干达，利用享有健康环境的权利填补关于空气污染、塑料污染和森林保护方面的立法或监管空白。

<sup>15</sup> 在 193 个联合国会员国中，仅朝鲜民主主义人民共和国和阿曼例外。

<sup>16</sup> 见 John H. Knox and Ramin Pejan, eds., *The Human Right to a Healthy Environment* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018)。

41. 承认享有健康环境的权利使个人、政府机构、社区、土著人民、民间社会组织和司法机构能够更好地执行和实施环境法，同时更加尊重人权。司法机构运用宪法环境权则有助于提供一个安全网络，针对成文法的法律空白提供保护，创造机会更好地诉诸法律，最重要的是，有助于阻止或预防侵犯人权行为。从环境署和特别报告员举办的区域司法讲习班关注的内容显示，许多国家的法院越来越多地应用这种权利。过去四十年，50 多个国家的法院裁定的数千件案件涉及指称侵犯享有健康环境的权利。一个突出的案例来自哥斯达黎加。1994 年，哥斯达黎加宪法承认享有健康环境的权利，促使执行和实施环境法的数量大增。在涉及固体废物、污水处理、空气污染、地下水和濒危物种的案件中，宪法法院保护了享有健康环境的权利，并且裁定其中包含许多重要原则，包括预防原则、谁污染谁付费原则和代际公平原则。

42. 承认享有健康环境的权利还极大增强了公众在环境治理方面发挥的作用。享有健康环境的权利的程序性要素增强了人民和组织的权能，包括获取信息、参与决策、司法救助。在许多承认享有健康环境的权利的国家，现在其立法过程、行政程序和法院大门都向公民敞开，他们寻求保护个人享有健康环境的权利或健康环境中的社会集体利益。根据“环境民主指数”，哥伦比亚、拉脱维亚、立陶宛和南非在增强司法救助保护人权，包括享有健康环境的权利方面成为全球领军者之一。<sup>17</sup> 菲律宾制定了环境诉讼特别程序规则，明确意在便于保护享有健康环境的权利。

43. 承认享有健康环境的权利成为了一剂催化剂，促进了亚美尼亚、巴西、菲律宾和大韩民国这些国家中与环境教育有关的国家法律。此外，国际机构和特别报告员做了大量工作，对法官、执法机构、检察官和其他参与执行和实施环境法的其他群体进行有关享有健康环境的权利的教育。

44. 评价享有健康环境的权利的终极测试是其是否有助于使人民更健康并形成更健康的生态系统。这方面的证据斐然可观。第一项研究得出的结论是，宪法中含有享有健康环境的权利的国家与无此条款的国家相比，生态足迹更小，环境指标综合指数排名更高，批准国际环境协定的可能性更大，在降低二氧化硫、氧化氮和温室气体排放方面进展更快。<sup>18</sup> 第二项分析是 2016 年由两位经济学家发布的，该分析确定，宪法环境权对环境绩效具有积极的因果影响。<sup>19</sup> 第三项研究也发布于 2016 年，研究发现，可获得安全饮用水的人口比例增加，这与宪法环境权有积极的关系。<sup>20</sup> 其他研究也发现宪法承认环境权利带来积极效果。<sup>21</sup> 换言之

<sup>17</sup> 见 <https://environmentaldemocracyindex.org/rank-countries#all>。

<sup>18</sup> 见 David R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution*。

<sup>19</sup> Christopher Jeffords and Lanse Minkler, “Do constitutions matter? The effects of constitutional environmental provisions on environmental outcomes”, *Kyklos*, vol. 69, No. 2 (April 2016), pp. 294–335。

<sup>20</sup> Christopher Jeffords, “On the temporal effects of static constitutional environmental rights provisions on access to improved sanitation facilities and water sources”, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 7, No. 1 (March 2016), pp. 74–110。

<sup>21</sup> Joshua C. Gellers and Christopher Jeffords, “Toward environmental democracy? Procedural environmental rights and environmental justice”, *Global Environmental Politics*, vol. 18, No. 1 (February 2018), 99–121。

之，法律上承认享有健康环境的权利，能使数百万人民呼吸到更清洁的空气，喝上安全的饮用水，减少暴露于有害物质下，生活在更健康的生态系统中。

45. 承认享有健康环境的权利对于弱势人群的积极影响特别重要，这些人群包括妇女、儿童、贫困人口、土著人民和传统社群成员、老年人、残疾人、少数民族和流离失所者。尊重和履行享有健康环境的权利应保证社会所有成员享有符合国际标准的最低级别环境质量，特别关注的人群包括目前承受不相称的污染和其他环境损害负担的人群，或未充分获得基本环境商品和服务的人群，如安全的水和充足的卫生设施等。在遭受严重污染的阿根廷马坦萨一里亚丘艾洛河流域的贫困社区，在 2008 年阿根廷最高法院做出强有力的裁决之后，尊重享有健康环境的权利取得了进步，这是一个重要的范例。确认大量工业污染侵犯了该地区公民享有健康环境的宪法权利之后，法院命令各级政府和相关工商企业采取全面的补救行动，包括减少污染、进行环境修复、清理、改善基础设施等。法院裁决十年后，环境质量(空气、水、土壤)得到了实质性改善，并且建造了新的饮用水和废水处理基础设施。虽然这个长期污染热点的居民面临的环境问题还未完全解决，但取得了十分显著的进步。值得注意的是，在面临严重法治挑战或极度贫困挑战的国家，享有健康环境的权利，像许多人权一样，不太可能对人民的生活产生巨大的实质影响。

46. 鉴于在享有健康环境的权利方面的广泛经验，以及享有这项权利对于保护受到当前多重环境挑战威胁的人权至关重要，特别报告员建议大会在全球性文书中承认这项权利。新的国际条约将是承认这项权利的一个可能途径。特别报告员指出，2017 年，法国政府提交了一份全球环境契约供审议，其中第 1 条规定“每个人都有权利生活在足以满足其健康、幸福、尊严、文化和成就感的健康生态环境中。”2018 年 5 月，大会通过了题为“制定全球环境契约”的第 72/277 号决议，设立不限成员名额特设工作组，讨论填补国际环境法和相关环境文书空白的可能办法。若有必要，工作组将讨论国际文书的范围、参数、可行性，并向大会提出建议，其中可能包括召开政府间会议，在 2019 年上半年通过这样的国际文书。这一过程产生的文书当然可能也应当包含承认对享有健康环境的人权。

47. 第二个办法会涉及制定现有人权条约的附加议定书。例如，享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利将会是《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》的重点。许多国家的宪法将享有健康环境的权利并入经济、社会、文化权利的同章节，鉴于这一事实，这就是顺理成章的选择。作为针对具体问题的文书，承认享有健康环境的权利的《经济、社会及文化权利国际公约第二项任择议定书》可与《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》相提并论。此外，最近的《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》设立的个人投诉机制提供了一个重要的论坛，应对指称的因环境退化引起的侵犯人权行为。

48. 第三个也有可能是更加迅速有效的办法是由大会通过一项以健康环境人权为重点的决议。大会在决议中承认享有饮水和卫生设施的人权就是一个典范，和享有健康环境的权利一样，联合国人权条约中未明确承认这样的权利，但显然是充分享有人权必不可少的权利。2010 年，大会第 64/292 号决议承认享有安全和

清洁饮用水和卫生设施的权利是充分享有生命权和所有人权不可或缺的人权。在大会 2010 年付诸行动之前，经济、社会及文化权利委员会和第一任有关获得安全饮水和卫生设施的人权义务问题独立专家卡塔丽娜·德阿尔布克尔克已经详细说明了享有安全饮用水和卫生设施权利的内容。

49. 上述这些机制互不排斥，联合国通过上述任何一种机制承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利，将是对享有健康环境的权利必须得到普遍保护的认可（而不是接受当前零零散散的各种保护措施），并将成为一股动力，促使更多国家将这一权利纳入其宪法和立法中，并且有可能提供一种机制，对国家政府侵害或未能保护这一重要人权增强问责。全球承认享有健康环境的权利会产生新的报告要求（例如，作为人权理事会普遍定期审议的一部分），并且将进一步提高其政治上的重要性，增强其在公众的影响。近期发起的环境权利倡议，还将支持和推进环境署的工作。

50. 承认享有健康环境的权利的提议符合大会随时间演变制定的程序性和实质性要求，这些要求指导着联合国系统内新的人权宣言。1986 年，大会第 41/120 号决议第 4 段通过了准则，指出新的人权文书应当：

- (a) 同现有的整套国际人权法相一致；
- (b) 具有根本性质并基于人的固有尊严和价值；
- (c) 相当精确而规定有可以确定和可行的权利和义务；
- (d) 适当时提供实际而有效的执行办法，包括报告制度；
- (e) 取得广泛的国际支持。

51. 这五项要求中每一项显然都已达到要求。<sup>22</sup> 自 1972 年通过《斯德哥尔摩宣言》以来，健康环境、人的尊严和人权之间的关系就已得到承认。过去四十年间，国家和地区一级在享有健康环境的权利方面已经获得了广泛经验。特别报告员在其之前的报告中，包括摸底调查报告在内，<sup>23</sup> 对有关人权与环境退化之间关系的大量明显一致的规范、原则、义务进行了分类，这些规范、原则、义务是由条约机构、人权理事会、特别程序和区域人权法庭制定的。2011 年，人权理事会第 16/11 号决议要求人权高专办编制关于人权和环境的研究报告，此后理事会便提供了一个实用的政府间讨论平台。2002 年以来，环境署和人权高专办通过专家研讨会、高级别会议、国际论坛会外活动和高质量出版物等方式，对关于享有健康环境的权利的技术问题提出了专家建议。总之，已经完成充分的筹备工作，并已对享有健康环境的权利的有关要素、影响和义务做好了全面、丰富的分析。各国政府、国际组织和政府间组织及民间社会参加了广泛、长期的磋商和政治讨论，对分析进行了补充。

<sup>22</sup> 见 Marcos Orellana, “Quality control of the right to a healthy environment”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, John H. Knox and Ramin Pejman, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2018)。

<sup>23</sup> 可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx)。

52. 鉴于世界面临的多重生态挑战，联合国承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的普遍权利非常适时。世界卫生组织报告称，全球近四分之一的疾病负担是由于暴露在环境危害中引起的，这些危害存在于我们呼吸的空气、饮用的水、食用的食品 and 生活的建筑物和社区中。<sup>24</sup> 尽管签署了《巴黎协定》，但全球温室气体排放仍然持续上升，加剧了气候变化对当前和未来人类福祉的影响。尽管存在《生物多样性公约》，但越来越多的物种面临濒危和濒临灭绝，对人权和人类福祉造成严重后果。虽然承认享有健康环境的权利并不是能一蹴而就解决这些问题的银弹，但能够增强全世界的人民的权能，鼓舞全世界人民的斗志。

## 五. 结论和建议

53. 过去五十年来，人性和环境的关系迅速演变，刚刚过去的五年演变更加迅速。“绿化”公认的人权，包括生命权、健康权、食品权、水权、住房权、文化权、发展权、财产权、家庭和私生活权，有助于改善全世界人民的健康和福祉。然而，要进一步说明，更重要的是要执行和履行关于安全、清洁、健康和可持续环境的人权义务，仍有很多工作有待完成。这方面至关重要，在全球一级法律上承认享有健康环境的权利，从而所有国家、所有人均可享有基本人权，而不是仅在目前承认这些权利的国家中才能享受。全球承认享有健康环境的权利将填补国际人权架构中这处一目了然的空白。

54. 毫无疑问，享有健康环境的权利是一项精神权利，对全人类的健康、福祉和尊严不可或缺。然而，要确保尊重、保护、履行这项权利，需要得到法律保护。过去四十年间，在这方面已经取得巨大进步。在 100 多个国家，享有健康环境的权利受到宪法保护。100 多个国家将这项权利纳入环境立法。这项权利被纳入 130 多个国家批准的区域人权条约和环境条约中。总共 155 个国家已经确认法律上承认享有健康环境的权利。联合国承认享有健康环境的权利不但将在全世界普及运用这项权利，而且还将作为一剂催化剂，促进采取更强有力的措施，以便有效尊重、保护、履行和促进这项权利。

55. 国家和区域经验证明，承认享有健康环境的权利的潜在惠益有：

- 环境法律和政策更有力
- 执行和实施得到改进
- 更多公众参加环境决策
- 减少环境不公正现象
- 具有社会经济权利的公平竞争的环境
- 环境绩效更好

<sup>24</sup> 世界卫生组织，《通过健康的环境预防疾病：由环境风险导致的疾病负担全球评估》（日内瓦，世界卫生组织，2016 年）。



56. 本报告出示的证据显然证明，一些国家在法律上承认享有健康环境的权利为促成更清洁的空气、更安全的水和更健康的生态系统做出了贡献。这些惠益对于弱势群体至关重要，其中包括妇女、儿童、穷人、土著人民和传统社群成员、老年人、残疾人、少数群体和流离失所者。

57. 因此，为了实现全球承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利，特别报告员强烈建议会员国加快审议本报告第 46 至 48 段概述的三种办法。这三种办法分别是，缔结一项新的国际条约，例如拟议的全球环境契约，订立《经济、社会及文化权利国际公约》新的任择议定书，以及通过一项重点关注享有健康环境的权利的大会决议。鉴于目前主要的全球环境问题正在给全世界数百万人民造成巨大的困苦，这应当成为大会最紧急的问题。

58. 同时，特别报告员还建议，所有致力于保护人类健康和人类福祉赖以生存的生态系统健康的国家，迅速行动，将享有健康环境的权利纳入其宪法、法律、政策框架。拉丁美洲和加勒比地区各国应迅速签署并批准《关于在拉丁美洲和加勒比环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》（《埃斯卡苏协定》），其他各国则应考虑成为《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）的缔约方。

59. 特别报告员很荣幸成为广大全球运动志士的一员，专门致力于维护人权和保护环境的重要任务。在每个国家、每个社区，都有男子、妇女、男童和女童勇敢地大声疾呼和采取行动。他们了解人权和环境之间内在密不可分的关系，也懂得人类的生命、福祉和尊严根本上依赖于健康的生态系统。他们需要，也值得获得各国政府、国际机构、国家人权机构、工商企业、司法机构和民间社会组织的支持。联合国承认享有健康环境的普遍权利将具有深远意义，可借此增强权能、激发动力和鼓舞人们坚持不懈地努力。鉴于清洁的空气、安全的水、健康的生态系统和稳定的气候对于当代和今后子孙后代享有健康充实的生活十分重要，全球承认享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利应当被视为一项重要的紧急道德任务。