



大会

Distr.: General
15 November 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

议程项目 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

危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别 报告员的报告*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响
问题特别报告员巴什库特·通贾克依据人权理事会第 [36/15](#) 号决议提交的报告。

* 本报告在截止日期之后提交是为了反映最新事态发展。



危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员的报告

摘要

危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员在提交大会的第一份报告中，介绍了他的任务，重点阐述了近期活动，并为正在进行的国际讨论提出了建议。特别报告员解释了这项任务与实现可持续发展目标之间的联系，并强调需要建立更有力、更全面的全球框架，保护人类健康不受有毒环境的影响，从而推动解决国家间保护标准各异造成的不公正现象。特别报告员就2020年后有毒化学品和废物框架提出了建议，他认为该框架将加强国际社会保护人权免受接触有毒物质影响的能力，并强调了工商业和人权讨论对当前问题的潜在贡献。

一. 导言

1. 危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响这一任务主要事关我们在多大程度上有权控制危险物质及废料进入我们体内。全球绝大多数人口生活在毒物鸿沟的错误一边，在未经同意的情况下暴露于危险物质及废料中，这增加了他们一生中患病和残疾的可能性。例如，全球 91% 的人口生活在空气污染水平超过世界卫生组织(世卫组织)空气污染指导方针限值的地区。¹

2. 据估计，污染是发展中国家人们过早死亡的首要原因，² 其致死人数大约是艾滋病毒-艾滋病、结核病和疟疾致死人数总和的三倍以上。空气污染每年夺去约 700 万人的生命，每 9 例死亡中就有 1 例是空气污染造成的，其中 420 万人死于室外环境空气污染，380 万人死于脏炉灶和燃料产生的烟雾。³ 工人继续遭到剥削，接触着超过安全水平的有毒化学品和其他危险物质。每年有 200 多万名工人死于职业病，其中因接触有毒物质死亡的就有近 100 万人(见 A/HRC/39/48)。人们认为，许多关于死亡、疾病和残疾的数据都低于实际水平。污染工业、制造活动和供应链从较富裕国家转移到保护水平较低的国家，这大大增加了对生活和健康造成的不利影响。⁴

3. 技术和方法的改进使我们发现，我们每时每刻都在无形中通过呼吸的空气、饮用水、食物、家庭、工作场所和无数消费产品接触到危险物质，而这种接触是无所不在的。凭借这些进展，我们进一步了解到危险物质和废料对我们“享有适当生活条件的权利”⁵ 的不利影响，并消除了对所谓无害接触的误解。

4. 已有充分证据表明，世界各地的婴儿在出生前就已被“预先污染”(A/HRC/33/41)。在脐带和胎盘中检测到了 200 多种危险物质，包括消费品、食品包装和空气污染中的有毒成分。儿童不仅在敏感时期接触了众多来源、具有已知和未知毒性的大量物质，而且他们的接触水平高于成人(同上)。数百万儿童在能够行使基本的陈述意见权之前，就已经因接触危险物质而被剥夺了最大限度发展的权利。⁶

5. 随时间推移，研究人员采用了更敏感的测量方法和更优化的研究设计，并由此调低了引起关切的接触水平。⁷ 例如，在上世纪 60 年代中期以前，血铅含量

¹ 见 www.who.int/airpollution/en/。

² 见柳叶刀污染与健康委员会的报告。

³ 见 www.who.int/airpollution/en/；另见 A/HRC/30/40。

⁴ 例如，见 Haikun Wang and others, “Trade-driven relocation of air pollution and health impacts in China”, *Nature Communications*, vol. 8, article No. 738 (2017)。

⁵ 1972 年，联合国人类环境会议宣告了一项共同信念，即人人都有在过着尊严和幸福生活的优良环境里享受自由、平等和适当生活条件的基木权利，同时也有为今代和后世保护和改善环境的神圣责任。(《联合国人类环境会议宣言》，A/CONF.48/14/Rev.1，第一部分，第一章)。

⁶ 《儿童权利公约》，第 12 条。

⁷ 铅是一种毒物，几乎影响人体的所有系统，对胎儿和幼儿发育中的大脑和神经系统尤其有害(见美国疾病控制和预防中心，可查阅 <https://www.cdc.gov/nceh/lead/publications/books/plpyc/chapter2.htm>)。

超过 60 微克/分升才被视为中毒。到 1978 年，界定的中毒水平下降了 50%，至 30 微克/分升。自那以后，“安全”接触水平还在逐步调低。目前，美国疾病控制和预防中心等国家机构及世卫组织都认为，儿童接触任何水平的铅都不安全，5 微克/分升的血铅含量就与神经行为损害具有关联。⁸ 据估计，2016 年全球铅接触造成 540 000 人死亡和 1 390 万年的健康寿命损失。⁹

6. 借助其他一些进展，我们更清楚地了解到，长久而言，在童年和其他敏感的发育时期长期接触多种有毒物质，如何以复杂而微妙的方式对健康造成各种有害的后果，如癌症、糖尿病、出生缺陷、智力降低、学习障碍、哮喘和其他呼吸道疾病。实验表明，预计在某一接触水平不会产生有害影响的单种物质，若组合在一起却能造成有害影响。这引发了人们对传统模式的怀疑，这种模式试图以未观察到有害影响的阈值作为界定安全的依据。

7. 我们似乎每天都在进一步发现，自己正在通过各种各样的方式，接受一项关于不断接触有毒物质的大型人体实验，这违背了未经同意不接受科学实验的明确权利。¹⁰ 各项报告继续显示接触危险物质对健康影响不断增加的趋势，但没有回答接触哪种或哪些物质才是问题所在。¹¹ 过去几十年来，全球各国都观察到了精子计数持续下降的证据，说明这个问题的确存在。¹²

8. 从根本上而言，保护人们免于接触危险物质事关生命权、不歧视和身体完整权，而且取决于每个人的信息权、切实参与权、结社和集会自由权以及有效补救权等权利的实现情况(例如，见 [A/HRC/36/41](#))。

9. 接触问题还与关于享有健康、安全食物和水、适当住房、安全和工作条件以及健康环境等权利的讨论紧密相连。但在这些权利方面，必须强调的是，经济、社会及文化权利委员会对义务承担人的义务和责任的解释为：防止和尽量减少接触危险物质，并尊重个人的人身(身体)完整权。¹³

10. 基于我们目前了解到的情况，包括现有的危害证据、风险知识和固有不确定性，需要采取基于人权的办法，强调国家和企业在防止和尽量减少接触方面的义务和责任。尽管科学在促进防止接触方面发挥重要作用，但违背人权标准、一意孤行地采取“基于科学的办法”，在很多情况下阻碍了在预防和尽量减少接触方面的进展。¹⁴

⁸ 世卫组织，《儿童铅中毒》，2010 年，日内瓦，可查阅 www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf。

⁹ 世卫组织，“铅中毒与健康”，概况介绍，2018 年 8 月 22 日，可查阅 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/lead-poisoning-and-health。

¹⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》，第七条。

¹¹ 例如，见美国环保局，*America's Children and the Environment*, 3rd ed.(2013 年 1 月，华盛顿特区)。

¹² Hagai Levine and others, “Temporal trends in sperm count: a systematic review and meta-regression analysis”, *Human Reproduction Update*, vol.23, No.6(2017 年 11 月-12 月)。可查阅 <https://doi.org/10.1093/humupd/dmx022>。

¹³ 经济、社会及文化权利委员会，第 14 和 18 号一般性意见。

¹⁴ David Michaels, *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health* (牛津大学出版社，2008 年，纽约)。

11. 有充分的机会可以减少对危险物质和潜在危险物质的可避免和不合理的接触。无论是从技术还是政策角度来看，我们都有预防和尽量减少接触风险的工具，通常可将接触水平降至被认定为有健康风险的水平以下(A/HRC/36/41)。通过使工人和社区接触这些物质对其进行剥削的做法特别令人发指，因为几乎总是有防止或尽量减少接触的替代方案。如果国家选择迫使企业采用这些方案，就有办法消除这种践踏人权的行。

12. 为此，各国为今世后代创造“无毒环境”的努力值得赞扬。这些举措与国家尊重、保护和履行涉及危险物质及废料的诸多相互关联、彼此依存的人权义务高度一致。例如，瑞典政府在民间社会和企业的参与下，通过了关于无毒环境的国家目标，旨在确保“通过所有接触来源接触的化学物质总量不对人或生物多样性有害”。¹⁵ 这项目标力求确保知识和信息易于获得及使用，这符合知情权。¹⁶ 此外，它还力求确保受污染场地得到修复，这是有效补救办法的一部分。¹⁷ 一项欧盟范围的无毒环境战略将于 2018 年推出，这将提供一个可喜的机会，帮助弥补在保护儿童和其他弱势群体方面的诸多差距。¹⁸

13. 然而，国家、区域和全球各级都需要作出更大努力。社会最弱势群体接触有毒物质是一个全球性问题，我们无论作为政策制定者、雇主还是消费者，都或多或少牵涉其中。

二. 近期开展的任务活动

14. 这是自前人权委员会 1995 年设立任务以来，任务负责人向大会提交的首份任务报告。多年来，人权理事会陆续通过了多项决议，授权任务也随之不断发展，审查了危险物质及废料从提取、生产、使用、排放到最终处置的整个生命周期所产生的影响。在该授权任务下，审查了职业健康和环境健康两方面的问题。现任任务负责人向人权理事会提交的最新报告概述如下。

A. 提交人权理事会的报告

1. 工人权利(2018 年)

15. 剥削可以有多种形式。其中一种特别恶劣的剥削形式是使工人接触有毒物质。

16. 2018 年 9 月，特别报告员提交了一份报告，重点阐述了工人因接触有毒化学品而陷入的一场全球危机(见 A/HRC/39/48 和 A/HRC/39/48/Corr.1)。他概述了主

¹⁵ 瑞典环境保护署，“Specifications for a non-toxic environment”，可查阅 www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedens-environmental-objectives/The-national-environmental-objectives/A-Non-Toxic-Environment/Specifications-for-A-Non-Toxic-Environment/。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 欧盟委员会，第七期环境行动方案，“Study for the strategy for a non-toxic environment”，最终报告，第 122 页。可查阅 <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/non-toxic/pdf/NTE%20main%20report%20final>。

要挑战，并提出 15 项原则，帮助国家、企业和其他主要行为体防止工人在工作中接触有毒物质，并为其权利受侵犯的情况提供补救。该报告包含一份详细的附件，说明了自 2007 年以来在该授权任务下处理的各种案例。

17. 国际劳工组织的全球评估表明，每年有超过 2 780 000 名工人死于不安全或不健康的工作条件。尽管关于保护工人健康的人权义务非常明确，但世界各地的工人仍然陷入一场危机——据估计，每 30 秒就有至少一名工人因接触有毒化学品、农药、辐射和其他危险物质而死亡。然而，在某些情况下和某些国家中，报告的接触率严重低于实际水平。

18. 每位工人都有权享有尊严、合乎道德的待遇和尊重以及获得保护免受非人道或有辱人格的工作条件。安全与健康工作的权利本身就是一项权利；不过，它还包括许多其他相互关联和相互依存的工人人权，包括生命权、健康权、人身(身体)完整权和人身安全权。这些权利与信息权、切实参与权、表达、集会 and 结社自由权以及有效补救权不可分割。

2. 良好做法指南(2017 年)

19. 2017 年 9 月，特别报告员完成了人权理事会早已提出的一项要求：提交了关于良好做法指南的报告(见 [A/HRC/36/41](#))。这些指南旨在帮助各国、企业、民间社会、工会和其他主要行为体查明及解决因有毒物质导致践踏人权的重大问题。

20. 良好做法指南基于《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》，其中确认了人们面临的挑战往往与企业行为有关。因此，该报告分为三节，包括国家的义务、企业的责任以及诉诸司法和获得补救，最后就每个方面分别提出建议。

3. 农药和食物权(2017 年)

21. 任务负责人与食物权问题特别报告员开展合作，共同阐述了全球农业使用危险农药的情况及其对人权的影响(见 [A/HRC/34/48](#))。

22. 报告发现，尽管科学研究证实了农药的有害影响，但要证明接触农药与人类疾病或处境、或与生态系统受到的损害之间存在明确联系仍是一项重大挑战。在农药和农用工业的推动下系统性地否认这些化学品造成的严重损害，更是加剧了这一挑战，同时，嚣张、不道德的营销策略仍未得到制止。

23. 报告关切地指出，各国在保护人们免受农药危害方面存在双重标准的问题。许多中低收入国家继续使用高收入国家禁用的危险农药，在某些情况下，高收入国家继续出口危险农药用于生产农产品，然后再进口这些农产品至本国。这种转移污染性工业和危险工作的做法就是剥削。发展中国家的农药消费量很大并且迅速增加，常有报告揭露农药对工人、当地社区和生态系统健康造成的严重影响。

24. 在不使用或最低限度使用有毒化学品的情况下，是有可能生产出更健康、营养丰富的食品的，从长远来看产量更高，同时不会污染或耗尽环境资源。该解决办法要求采用整体方法来保障充足食物权，包括逐步淘汰危险农药并实施基于人权办法的有效监管框架，同时，考虑到资源稀缺和气候变化挑战，需向可持续农业做法过渡。

25. 为此，报告建议各国在考虑到人权原则的前提下，努力制定一项全面和具有约束力的条约，以监管危险农药的整个生命周期。报告还建议各国在过渡期间在国家一级采取若干良好做法。

4. 儿童权利和儿童接触(2016 年)

26. 特别报告员在 2016 年指出，各国和企业亟需依照《儿童权利公约》，履行在空气、水和土壤污染以及食品和消费品中存在的有毒化学品方面的义务和责任(见 [A/HRC/33/41](#))。各国有人权义务将防止儿童接触污染和有毒物质作为首要目标，只有在无法预防的情况下才采取缓解措施。

27. 如今，儿童出生前就已被许多污染物“预先污染”，这些污染物影响到他们的生存权、发展权、陈述意见权、身体完整权和健康权等。一些有代表性的研究测量了儿童出生前后通过母亲所接触的数百种有毒化学品和其他危险化学品的水平。儿童出生后仍在不断接触有毒物质和污染。虽然上述研究主要来自几个特定的国家，但每个国家的每位儿童都或多或少是这种“毒素入侵”的受害人。许多此类接触的来源是跨国界的，包括向空气和水中的排放物以及全球生产、消费和处置模式，因此需要采取全球行动。

28. 儿科医生提到一场“静悄悄的流行病”——与儿童时期接触有毒物质和污染有关的残疾和疾病，其中许多残疾和疾病在接触后几年甚至几十年才会显现。每年有 100 多万名受害儿童在 5 岁前夭折，据估计其中仅空气污染导致的夭折人数就超过 50 万人。然而，这只是冰山一角，还有无数人在此后的生活中面临癌症、糖尿病、学习障碍和出生缺陷等本可预防的疾病和残疾。这些健康影响对政府和个人造成了巨大的经济代价，这对那些反对仅因经济增长可能受影响而加强保护的论点提出了质疑。

5. 信息权(2015 年)

29. 2015 年 9 月，现任特别报告员向人权理事会提交了关于获得危险物质及废料信息权的第一份完整专题报告([A/HRC/30/40](#))。信息可促进受危险物质及废料影响的多项人权。信息对于防止因接触危险物质和废料导致的侵犯和践踏人权行为以及接触受害者实现有效补救权至关重要。然而，往往无法获得使用有关危险物质和废料的重要信息，包括关于其危险特性、接触水平、疾病发生率和对健康的其他不利影响的信息。

30. 在有毒物质方面，为防止不利影响，确保实现表达自由权，使个人和社区能够参与决策进程并寻求和获得补救，享有信息权至关重要。有关有毒化学品的健康和安全信息决不能保密。为了尊重、保护、享有和实现人权，必须按照不歧视原则，确保信息能够获取、使用并发挥作用。尽管许多国家近几十年来取得了显著进展，但在危险物质和废料领域，尤其是在保护最弱势群体免受接触消费品、工作场所或食品、水、空气或其他来源所造成的不利影响方面，仍未充分实现信息权。

31. 报告说明了国家和企业在信息权方面的义务和责任，目的是保护那些受有毒物质影响的人权。各国义务生成、收集、评估和更新信息；有效传播此类信息，

特别是向那些面临有害影响风险特别大的人传播此类信息；确保保密要求的合法性；并开展国际合作，以确保外国政府拥有保护其领土内人民权利所需的信息。企业在开展人权尽职调查时，应通过自行开展活动或利用其业务关系，负责查明和评估危险物质和废料的实际与潜在影响，并将信息有效传达给其他企业、政府和公众。

B. 说明性案例

32. 任务负责人通过与各国和企业的沟通以及对各国的访问，研究了各种案例，来说明有毒物质和污染在整个消费和生产周期所产生的影响。在各类经济部门和工业活动中都能见到这些影响。案例说明了侵犯和(或)践踏各种人权，特别是社会上最弱势群体，包括儿童、老年人、工人、土著人民、穷人、移民和少数群体的人权的情况。由于各类问题和部门往往是相互关联的，因此很难划分类别。

1. 空气污染

33. 空气污染是接触危险物质和废料的一个主要来源。2017 年，特别报告员发表了一项声明，呼吁各国采取强有力的紧急行动，包括制定立法和强制执行公司问责制，以确保世界各地的人民能够在无污染的环境中享有生命权和健康权。¹⁹ 这一呼吁源于特别报告员在几次国别访问期间的调查结果、卫生组织关于 700 万人因空气污染而过早死亡的估计以及过去对实现儿童权利情况进行的调查。

34. 在访问大韩民国期间，特别报告员强调指出了如下案例：一些公司在未充分调查加湿灭菌器对人类健康和生命所造成风险的情况下，营销和销售这种产品(见 [A/HRC/33/41/Add.1](#))。消费者在不知情的情况下，将有毒产品加入这种在大韩民国非常流行的加湿器水箱中，导致室内空气具有毒性。这种化学混合物的营销依据是它能促进健康和福祉。

35. 实际受害人数不详，目前仍在评估中。到 2015 年 12 月，韩国政府确认有 95 人因吸入危险化学品而死亡，221 人健康受损，其中大多数是幼儿、孕妇和老人。据韩国环境产业技术院称，截至 2018 年 10 月 26 日，共有 6 179 人登记为受害者，其中包括 1 357 个死亡案例。²⁰ 加湿灭菌器的最大销售商是大不列颠及北爱尔兰联合王国的一家制药公司在大韩民国的子公司，尽管该公司当时遵守了某些法律，但它无疑应当知道在没有掌握化学物质对健康影响或安全性证据的情况下吸入这些物质的风险。虽然已有几家公司作出道歉，但任务负责人仍感到关切的是，向营销加湿灭菌器的公司出售化学成分的化学品公司受到的问责不足。

36. 在多次国家访问期间，室外空气污染及其对健康的损害，特别是对育龄妇女、儿童和老人的损害，一直是令人严重关切的问题。在 2017 年的一次访问中，特别报告员注意到空气污染继续困扰联合王国(见 [A/HRC/36/41/Add.2](#))。据估计，该国每年有超过 40 000 人过早死亡，仅在伦敦就有超过 9 000 人过早死亡。

¹⁹ 这项声明随后得到人权理事会若干其他特别报告员和独立专家的支持。见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21222。

²⁰ 见 www.healthrelief.or.kr/home/content/stats01/view.do。

37. 最近，一位母亲递交了一份有 10 万个签名的请愿书，要求对她女儿的死因开展新的调查，她认为女儿去世是因为暴露于空气污染。埃拉在历经三年极为严重的哮喘和发作后，于 2013 年 2 月去世。在此期间，当地的空气污染水平超过了欧盟的法定限值。目前，欧洲联盟成员国对各种空气污染物的允许接触限值超过了世卫组织建议的水平。这一案例在许多方面具有重要意义，包括空气污染受害者在健康影响和接触空气污染之间建立充分因果联系以便获得有效补救方面遇到的挑战。

2. 被污染的土地

38. 1999 年至 2013 年期间，一些罗姆人、阿什卡利亚人和埃及人家庭在科索沃冲突中流离失所，联合国将其安置在建于含铅有毒荒原上的营地中。特别报告员对这些家庭所面临的境况感到关切。由于中毒，包括儿童在内的受影响社区民众的健康继续遭受长期严重损害。他们一直在经济困难和社会机会匮乏的条件下生活，这妨碍了他们获得充足的医疗服务。联合国秘书长于 2017 年决定设立信托基金，负责执行有利于受影响社区的社区援助项目。特别报告员就此事向秘书长发出了一封公开信，询问信托基金的进展和运作情况。²¹ 尽管会员国表达了政治支持，但国际社会尚未收到任何财政捐助。特别报告员呼吁联合国及其会员国立即调动必要的资源。

3. 水污染和水沾染

39. 2016 年，任务负责人与若干其他任务负责人就美利坚合众国密歇根州弗林特和该国其他地方受铅污染的儿童状况，向该国政府发送了联合信函²² 并发表了一份公开声明。²³ 该案引起人们对美国各地穷人和少数族裔社区所受污染和沾染这一不公正待遇的严重关切。

40. 特别报告员就 2016 年 4 月越南台塑河静钢铁兴业责任有限公司工厂的水污染事件发出了多份信函和声明。事件造成的污染排放导致当地社区赖以生存和维持生计的大量鱼类死亡。数十名当地记者、博主和人权维护者因对污染的影响和有损健康的工作环境表示担忧并指出需要采取有效补救措施而遭到骚扰、拘留和监禁，这一情况令人严重关切。特别报告员与其他任务负责人一道，就两名人权维护者被定罪和判刑等事致函越南政府，这项判决看起来像是在报复就有毒废物排放所致污染开展的合法法人权工作。²⁴

²¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/ToxicWastes/LetterSGAshkaliEgyptianCommunities.pdf。

²² 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=18467>。国家答复见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=32453> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33284>。

²³ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17139&LangID=E。

²⁴ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23672>。国家答复见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34029>。

4. 农业生产

41. 特别报告员对农药和其他农用危险物质的影响感到关切，这些影响引起了民众对暴露于空气污染和水污染以及直接接触农药和危险物质的担忧，尤其是工人在这方面的接触。

42. 让儿童在工作中使用或以其他方式接触农药和其他有毒物质是最恶劣的童工形式之一。这是一项重大关切，任务负责人在世界各地的案例中一再注意到这一关切。一个相关的担忧是育龄妇女在工作中接触农药和其他有毒化学品，这可能发生在怀孕早期，有时甚至在她们知道自己怀孕之前，这使她们的子女面临各种对健康的不利影响风险。最近一封关于津巴布韦烟草生产的信件显示，²⁵ 已确定至少有 10 家外国公司从据报由儿童使用或混合农药的农场采购烟草。²⁶ 这些烟草公司的总部设在中国、德国、日本、瑞士、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。²⁷

43. 在最近访问塞拉利昂期间(见 [A/HRC/39/48/Add.1](#))，特别报告员注意到，对一家总部设在欧洲的公司拥有和经营的大型油棕树种植园进行的环境影响评估缺乏关于农药使用情况及用量的有意义资料，因而无法从中确定潜在的环境和职业风险。特别报告员获悉，所用的农药包括在欧洲和其他地方禁止使用的农药。政府在监测农药使用对健康和水资源潜在影响方面能力有限，特别报告员对此表示关切。

5. 采掘业

44. 任务负责人继续处理因采掘业活动引起的据称侵犯和践踏人权的多宗案件。在大多数案件中存在紧密的跨国联系，或是涉及外商独资运营商，或是涉及在全球供应链中加工和使用的资源。

45. 这些案件显示，对危险物质和废物进行的人权尽职调查并不充分。就马利亚纳(也称为萨马科或淡水河)灾害一案而言，有人对没有为防止这场被一些人称为巴西最严重的环境灾难作出充分努力表示关切。尾矿坝决堤后的废物洪流造成至少 18 人死亡，并影响到生活在淡水河流域沿岸 800 公里数百万民众的生活。²⁸ 特别报告员尤其关切的是当局和企业披露有关尾矿坝对当地社区所构成危险的关键信息方面缺乏透明度，以及事后发表了“泄漏废物不构成健康风险”这一站不住脚的声明。民众继续对解决和补救进程的实质性和程序性方面表示关切，包括受影响社区参与不足和进展缓慢的问题。²⁹

²⁵ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23765>。

²⁶ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)信件数据库：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

²⁷ 见人权高专办信件数据库：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

²⁸ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14484>。

²⁹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3215>。国家答复见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=2093>。

46. 2016 年,任务负责人对秘鲁进行了一次非正式访问,对仍在努力应对石油公司数十年来在其领土上遗留的有毒废物的亚马逊土著人民状况进行评估,这是任务负责人多份信函的主题。特别报告员仍然感到关切的是,阿根廷 Pluspetrol 公司没有履行其义务,对自身造成的石油污染和几十年前上一家公司在 192 区块(此前为 1 A/B 区块)造成的污染进行补救。在未完成补救的情况下就继续开采达成了新的协议,石油运输管道也迫切需要更换,仅在过去三年中就有 50 多起据称破裂和造成进一步污染的事件。

6. 化工行业

47. 多家化工品、农药、药品和其他化学产品的制造商均因其产品具有毒性而涉嫌践踏人权,无论是设施中的不安全条件还是产品产生的污染、沾染和废物对人类造成的大面积污染。几十年来,全球化工产业呈天文级数增长,特别是在低收入和中等收入国家。³⁰ 保护方面的差距和由此产生的影响是显而易见的。

48. 2015 年,中国发生了系列爆炸,造成至少 173 人死亡,700 多人受到非致命伤害。大量化工品储存在居民区附近,当地的居民和监管人员却毫不知情,而第一响应人员在未掌握关于储存的化学产品类型和数量信息的情况下进入了大楼。特别报告员呼吁加强监管和执法,强调需要进一步实现获得危险物质信息权。³¹

49. 许多案件反映了确保采取有效补救时面临的挑战,哪怕是商业活动与影响之间存在最清晰的关联时也是如此。1984 年,印度博帕尔市一处有毒农药生产设施发生有毒化学品泄漏,导致生活在厂区附近的 6 000 多人死亡。在灾难发生近 35 年后,任务负责人继续收到关于水和其他资源持续受到污染的资料。社区无法获得有效补救,与灾难有牵连的多家公司、包括那些收购了这家化工厂但拒绝对清理负责的公司却没有受到惩罚,这些是发展中国家利用较低保护标准、受害者在获得有效补救时面临过大挑战的典型例子。

50. 印度政府 2014 年宣布将重新审议博帕尔灾难受害者的官方数据并提供额外赔偿,特别报告员对此表示欢迎。然而,仅提供经济赔偿并不是一种有效的补救办法,也无法使博帕尔遗留有毒物质不再持续侵犯人权。任务负责人定期收到博帕尔灾难新受害者的资料,每天均有受害者出生,他们终其一生,健康状况均受到不利影响。特别报告员呼吁各方确保受害者得到有效补救。³²

7. 制成品和消费品

51. 还有人对在制造、使用和处置电子产品、服装、化妆品、清洁产品和洗涤剂 etc 等普通消费品时接触有毒化学品表示关切。

³⁰ 联合国环境规划署,《全球化学品展望:推动化学品健全管理》(2013 年,内罗毕)。

³¹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=15347> 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16332。

³² 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=19622> 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15335&LangID=E。

52. 例如，受害人、受害人代表和其他人权维护者经过长达 11 年的伸张正义和追究责任运动后，三星电子最近同意就涉及 150 至 250 名身故和患病工人一案接受仲裁，这些工人声称自己因在大韩民国制造某些电子产品时接触了有毒物质而导致健康受损。³³ 虽然这是一个积极步骤，但它只是一个国家内一个行业中的一家公司而已。

8. 核辐射

53. 任务规定中一个令人关切的议题是军事活动和能源生产所产生的核废物。前任特别报告员访问了马绍尔群岛，查看多年核武器试验造成的污染(见 [A/HRC/21/48/Add.1](#))。现任任务负责人在最近对哈萨克斯坦的一次国别访问中也谈到了这一问题，前苏联进行试验期间在哈萨克斯坦引爆了大约 400 枚核弹(见 [A/HRC/30/40/Add.1](#) 和 [A/HRC/30/40/Add.1/Corr.1](#))。

54. 日本福岛核灾难发生七年后，重建和振兴福岛的行动正在全面铺开，大部分地区的撤离命令已经解除。据报道，2017 年 3 月停止向自行疏散人员提供住房补贴，这些人从政府指定撤离区以外地区逃离。

55. 核灾难发生后，日本将福岛居民可接受的辐射水平从每年 1 毫西弗特提高到每年 20 毫西韦特。人权理事会的普遍定期审议机制建议日本政府将可接受的暴露水平恢复到福岛灾难之前的水平。围绕可能返回辐射水平超过每年 1 毫西韦特的地区的居民(包括儿童和育龄妇女)处境，以及对参与该县补救工作的工人的暴露问题，特别报告员向政府提出了关切。³⁴ 一名补救工作人员死于肺癌，最近确认其死因是由于遭到了辐射。

9. 废物

56. 废物处置问题特别是富裕国家向较贫穷国家出口废物问题是这项任务规定的核心内容之一。也许没有任何案例比 Probo Koala 号货船案更能阐明某些企业在剥削脆弱社区时令人难以置信的胆量。这艘船的船东其实是一家制造厂，由于在欧洲与其他公司没谈拢价格，便与一家名不见经传的公司签订了处置有毒废物的合同。该船夜间在科特迪瓦阿比让市内及市郊处置废物，造成近 20 人死亡，数万人因接触到这些废物而就医(见 [A/HRC/12/26/Add.2](#))。

57. 多年来，本任务已在以往的报告和国别访问中对出口报废船舶以供回收处置(拆船)的情况进行了审查(见 [A/HRC/12/26](#))。例如，欧洲联盟不允许装备简陋的工人在海滩上直接拆卸巨大的有毒船只；然而欧洲联盟船舶回收法规中的法律漏洞使这种双重标准在世界上一些最贫穷的社区得以延续。

³³ 见 <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23476&LangID=E>；另见 [A/HRC/33/41/Add.1](#)。

³⁴ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23025> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23923>。国家答复见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33521> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34302>。

58. 在最近一次对丹麦的国别访问期间(见 [A/HRC/39/48/Add.2](#), 即将公布), 有人提醒任务负责人注意丹麦马士基航运公司所涉案件。特别报告员认为该公司一度是负责任船舶回收方面的领军者。几年前, 该公司制定了一项政策, 禁止在恶劣条件下在亚洲海滩拆船。但很不幸的是, 最近该公司出于似乎站不住脚的理由撤销了这项政策。在另一个特定案例中, 一艘在联合王国注册、由巴西 Odebrecht 公司共同拥有的含放射性物质的船只“北海生产商”号经联合王国抵达孟加拉国, 由缺乏培训、装备和监测的工人在海滩上拆解, 对当地社区和工人的权利构成严重威胁。³⁵

59. 人们继续向任务负责人提出城市垃圾填埋问题及其对生命和健康构成的威胁。在访问塞拉利昂期间, 特别报告员对该国人口最多的城市弗里敦市中心有一个大型垃圾填埋场感到震惊。他亲眼目睹妇女和儿童生活在垃圾堆放场内, 吃着可能用有毒废物喂养的动物的肉; 他目睹了拾荒者冒着健康和生命危险, 擅自翻越堆积如山的废物, 搜刮可回收和再利用的残渣。他鼓励国际社会支持塞拉利昂解决不可持续的全球消费和生产模式造成的问题。³⁶

三. 落实可持续发展目标和保护人权不受接触有毒物质的影响

60. 在可持续发展目标中, 接触危险物质和废物的问题贯穿整个案文, 尽管在案文中并未如人们所期望的那样得到与其严重性相称的强调。危险物质和废物与所有 17 项目标均有关联。例如, 贫困人口(目标 1)往往首当其冲地受到有毒污染的影响, 需要减少接触才能实现健康指标(目标 3)。负责任的消费和生产取决于减少往空气、水和土壤排放化学品和废物, 以期最大限度地减少其对人类健康和环境的不利影响(目标 12), 而安全工作要求保护工人免受职业接触的影响(目标 8)。目标 2 包括确保获得安全食物, 目标 6 包括通过尽量减少危险化学品和材料的排放来改善水质。

61. 为了实现可持续发展目标, 特别是降低非传染性疾病带来的负担, 各国和企业必须防止和尽量减少人类对危险物质的接触。但是, 除了这些目标之外, 根据国际人权法, 所有国家都有责任保护民众免于接触危险物质。如下文所述, 各国拥有两大机遇可以帮助确保采取集体行动。

A. 2020 年后有毒化学品和废物框架

62. 从致病率、致残率和致死率可知, 保护人类健康不受危险物质影响是一项全球挑战, 迫切需要采取全球行动。这一点的核心是在有毒化学品和农药的整个生命周期内对其进行全球控制, 以保护人权和确保可持续性。

63. 过去几年的工作在很大程度上局限于关于特定物质和工业活动特定阶段的一套范围较窄的条约。多年来, 关于“化学品和废物”的全球条约已发展成为与

³⁵ 见人权高专办信件数据库 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

³⁶ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Visits.aspx。

污染、有毒化学品和废物有关的环境健康方面的主要全球文书。这些文书仍有继续执行的广阔空间。

64. 然而，即使得到全面执行，关于有毒物质的现有国际协定的范围也远不足以保护人类健康不受引起全球关切的绝大多数危险物质的影响。根据这些现有文书，在对健康产生已知固有危害的工业和农业化学品中，只有不到 0.1% 的工业和农业化学品是在整个生命周期得到管制的。³⁷ 即使现有公约得到全面执行，仍有数千种引起全球关切的化学品不在公约范围之内。

65. 在 2002 年举行的可持续发展问题世界首脑会议上，各国认识到需要在全世界一级建立一个框架，以实现化学品的健全管理。2006 年制定的国际化学品管理战略方针旨在填补目前关于化学品和废物的各项零散全球条约留下的保护空白，有数千种危险物质未被纳入条约覆盖范围。虽然在化管方针下取得了一些进展，但人们似乎一致认为，我们离实现哪怕最保守的化学品健全管理也还是有很长的路要走。

66. 迫切需要一个更强有力、更全面的全球框架，保护人类健康不受有毒环境的影响，以帮助解决因各国之间保护标准不同而造成的不公正现象。消除和减少接触有毒物质的解决办法是有的，但需要国际合作和强有力的全球标准，以确保这些现有机遇能保障可持续发展和保护人权。

67. 化管方针的任务规定将于 2020 年到期。这为围绕环境健康问题拟订一项重要协议提供了机遇，协议将保护人们不会接触到受污染的水、食品和空气中以及家具、化妆品、建筑材料和玩具等消费品中的有毒物质。这一机遇对于实现多项国际公认的人权至关重要。

68. 特别报告员就 2020 年后有毒化学品和废物框架(未来框架)提出了建议，他认为这将加强国际社会保护人权免受有毒物质影响的能力。

1. 要求各国建立有效的国家制度

69. 各国、企业和民间社会在 2006 年《关于国际化学品管理的迪拜宣言》中明确承认，接触有毒化学品和危险废物是人权问题，这项宣言是化管方针的组成部分。他们承诺“尊重人权和基本自由，理解和尊重生态系统的完整性，消除当前现实与加大全球努力以实现化学品健全管理这项宏伟目标之间的差距。”

70. 这一重要声明只反映了人权法规定的国家义务的一个方面，即尊重人权的义务。然而，国家的义务不仅是不干涉或限制享有可能受到有毒化学品和废物影响的多项人权，而且还应积极保护这些权利不受包括企业在内的第三方的侵犯或践踏。人权理事会 2011 年核准的《工商企业与人权指导原则》明确反映了这一保护人权的义务。

71. 根据国际法，每个国家都有义务建立有效的制度，保护人民免受有毒物质的伤害。由于各国根据国际条约所作的保护生命权、健康权、安全饮水和食物权、

³⁷ 这是根据现有分类作出的非常保守的估计。尚未对数千种化工品可能带来的健康危害进行彻底评估和分类。

适当住房和安全健康的工作条件等权利的承诺，每个国家都有义务建立防止和尽量减少接触有毒物质的制度。

72. 例如，190 多个国家在一项或多项人权条约中承认健康权。³⁸ 根据这项权利，各国义务采取步骤，“防止和减少民众接触直接或间接影响人类健康的有害物质，如辐射和有害化学品……”。³⁹ 此外，还要求各国采取积极措施保护生命权，⁴⁰ 包括采取有效措施，防止和防范威胁人类生命的危险(见 E/CN.4/Sub.2/1994/9 和 E/CN.4/Sub.2/1994/9/Corr.1，第 175 段)。各国须采取一切可能措施，减少婴儿死亡率和提高预期寿命，特别是采取措施，消除营养不良和流行病。⁴¹ 《儿童权利公约》载有各国保护儿童健康不受污染和沾染所害的明确义务。

73. 根据化管方针，各国、企业、国际组织和民间社会与会者商定了国家化学品健全管理制度的一套 11 项基本要素，其目的是防止和减少接触有毒物质。这些基本要素包括立法、监管和执法等，是尊重、保护和实现生命权和健康权等权利所必需的。

74. 然而，化管方针的政策框架并不包含各国建立此类制度的任何义务，许多国家仍然缺乏有效制度来保护生命和健康不受有毒物质影响。这种国内制度既不是可有可无，也不是一种奢侈，而是国家一项必要的基本义务。未来的化学品和废物框架应明确规定各国义务建立有效的制度，以防止人们接触有毒物质。

2. 定期审议机制

75. 善治对任何级别的环境健康都至关重要，善治的基本要素是透明度和问责制原则。⁴²

76. 化管方针因其对国家化学品健全管理工作的报告和审查机制不足而受到应有的批评，⁴³ 因为“没有任何机构负责对化学品和废物管理进行战略监督和监测。”⁴⁴ 关于报告情况的统计数字显示，各国的报告率有限。⁴⁵ 此种薄弱的报告

³⁸ 《经济、社会及文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《世界卫生组织组织法》。

³⁹ 经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见(2000 年)。

⁴⁰ 人权事务委员会关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)，第 5 段。

⁴¹ 见人权事务委员会，第 6 号一般性意见(1982 年)，第 5 段。虽然委员会指出，各国采取一切可能的措施是“可取的”，但现在有更有力的证据表明，各国必须采取一切可能的措施，尊重、保护和履行义务。

⁴² Tuula Honkonen and Sabaa A. Khan, *Chemicals and Waste Governance Beyond 2020: Exploring Pathways for a Coherent Global Regime*(北欧部长理事会，2017 年，哥本哈根)，第 32 页。

⁴³ 同上，第 56 和第 58 页。

⁴⁴ 同上，第 75 页。

⁴⁵ 2016 年 4 月 11 日至 13 日在日内瓦举行的关于可持续发展目标和国际化学品和废物协定国家综合执行情况的国际专家和利益攸关方研讨会，Tatiana Terekhova、Carolyn Vickers 和 Brenda Koekoek 介绍了进展和监测指标。

和审查机制妨碍了化管方针现有架构在实现 2020 年目标方面的监管或监督作用。⁴⁶ 自 2006 年推出化管方针以来，各国一直不愿意为其投入大量资源，这在某种程度上是由于其缺乏问责制。

77. 虽然化学品健全管理是可持续发展目标下的一个具体目标，但这些目标的审查进程都没有解决对化管方针(如果该方针持续到 2020 年以后)或未来有关化学品和废物的任何框架监督和监测不足的问题。令人关切的是，可持续发展目标的后续落实和评估架构基于自愿国别评估以及约束力较弱的同行审议指导意见。⁴⁷ 由于这一进程主要由政府任命的代表负责审查，因此也缺乏民间社会的充分代表和参与。⁴⁸ 此外，各国没有得到针对具体国家的建议，此类建议原本可以针对可持续发展目标的实施工作和根据国情改进化学品管理的措施提供量身定制的建议。⁴⁹

78. 保护免受接触危险物质和废物影响的国际条约缺乏有效的报告、合规和审查机制，这使得进一步强化定期报告和审议机制显得更为必要。许多国家仍然没有履行报告义务。⁵⁰ 最近有人指出，多达 60% 的国家没有达到《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的报告要求。⁵¹ 《斯德哥尔摩公约》和《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》都没有合规机制，另外，人们认为《巴塞尔公约》的要求很低。

79. 在未来的化学品和废物框架下，定期评估各国和非国家行为体在化学品管理方面的努力将有助于确保在化学品健全管理方面取得进展，从而实现人权和可持续发展目标。⁵² 在未来框架下设立这种问责机制可能有助于从捐助者那里调动资源。然而，问责机制的一个必要条件是，未来的化学品和废物框架需要明确规定各国的义务，例如建立有效的国家制度，提交国家行动计划，并定期报告最新评估结果，说明国家在化学品健全管理方面取得的进展。

⁴⁶ 马萨诸塞大学波士顿分校治理和可持续性中心，“Options for effective governance of the beyond-2020 framework for sound management of chemicals and waste: lessons from other regimes”，国际化学品管理战略方针，审议化管方针和 2020 年后化学品和废物健全管理的闭会期间进程第二次会议，SAICM/IP.2/INF.14 号文件，附件，第 6 页，可查阅 www.saicm.org/Portals/12/documents/meetings/IP2/IP_2_INF_14_Governance_CGS_f.pdf。另见日内瓦国际人道主义法和人权学院，研究简报，2018 年 5 月，可查阅 www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Research%20Brief%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20and%20SDGs.pdf。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 治理和可持续性中心，SAICM/IP.2/INF.14，附件。

⁴⁹ 日内瓦学院，研究简报，第 3 页。

⁵⁰ 联合国，《2017 年可持续发展目标报告》(2017 年，纽约)。

⁵¹ Chemicalwatch，“International treaties: monitoring compliance”(June 2015)，available at <https://chemicalwatch.com/24151/international-treaties-monitoring-compliance>。

⁵² Honkonen and Khan, Chemicals and Waste Governance Beyond 2020, p.32。

80. 在这方面，特别报告员认为，类似于人权理事会普遍定期审议的制度将对未来的化学品和废物框架具有重大价值。⁵³ 普遍定期审议是一个独特、全面和普遍的报告和审议进程，它采取包容性的多利益攸关方参与的做法，以客观和非对抗性的方式审查所有会员国对数项人权条约的执行情况。⁵⁴ 关于有毒物质和人权的国际制度相类似，它们都由若干具有不同法律性质的国际文书组成。在未来的化学品和废物框架下建立定期审议机制，有助于在包括可持续发展目标的后续落实和评估机制在内的联合国各项倡议之间产生协同作用。⁵⁵

81. 在类似普遍定期审议的化学品和废物同行审议进程中，各个国家将宣布为建立有效的有毒化学品和废物管理制度以履行国际义务而采取的行动。⁵⁶ 各国可以报告为减少接触有毒物质而采取的行动，其他国家和利益攸关方则可评估这些步骤，并提出建议供其改进和采取后续行动。

82. 虽然普遍定期审议是国家驱动的同行审议进程，但包括非政府组织和国家人权机构在内的各利益攸关方参与被视为该机制的重要组成部分。审议基于三类文件：有关国家通过在国家一级与所有相关利益攸关方广泛协商编写的国家报告；载于联合国其他相关文件中的有关国家与条约机构和特别程序互动的情况概述；来自其他利益攸关方的信息。⁵⁷ 普遍定期审议的参与方式与化管方针的参与性质高度一致。

83. 普遍定期审议使各国家实体参与国家报告和后续行动协调机制，有助于加强国家一级的协调。⁵⁸ 普遍定期审议的成功体现在国家一级的切实成果上，在审议中提出的建议通过法律改革和国家行动或执行计划⁵⁹ 等方式被纳入国家发展倡议。⁶⁰ 政府和非政府实体在卫生、贸易、农业和环境等各个部门开展的这种协调对于保护健康和环境免受有毒物质的危害至关重要。

84. 普遍定期审议进程的主要产出是结论、建议和有关国家的自愿承诺，这些都有助于制定国家执行战略，并为改善国家执行情况奠定基础。⁶¹ 这些建议可以

⁵³ 这个想法是由治理和可持续性中心和其他机构在 2018 年 3 月提出的(见 SAICM/IP.2/INF.14, 附件)。关于根据《生物多样性公约》进行同行审议，见 Ana Maria Ulloa, Kurt Jax and Sylvia I.Karlsson-Vinkhuyzend, “Enhancing implementation of the Convention on Biological Diversity: a novel peer-review mechanism aims to promote accountability and mutual learning”, *Biological Conservation*, vol. 217(January 2018), pp.371-376。

⁵⁴ 见人权理事会，普遍定期审议，www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx。

⁵⁵ 日内瓦学院，研究简报。

⁵⁶ 见人权理事会，普遍定期审议，www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx。

⁵⁷ 人权理事会第 5/1 号决议，附件。

⁵⁸ 人权理事会，第三十七届会议，人权主流化问题年度高级别专题小组讨论会。

⁵⁹ 人权理事会，第三十七届会议，人权主流化问题年度高级别专题小组讨论会。

⁶⁰ 丹麦人权学会，“Human Rights in Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development” (2016 年 5 月，哥本哈根)，第 34 页。

⁶¹ 见人权理事会第 5/1 号决议，附件，第 1 段和第 4 段。另见日内瓦学院，研究简报，第 3 页。

找出关键问题，并为实施提供指导。⁶² 建议还为后续行动提供支持，因为它们旨在根据现有人权义务、国家情况⁶³ 和政治承诺，消除在以往普遍定期审议周期中出现的重大执行差距。⁶⁴ 由于各国需要报告为执行以往建议而采取的步骤，因此定期审议进程可在经查明需要采取进一步行动的领域逐步推动进展。未来的化学品和废物框架应包含能够提出国别建议的架构。

85. 普遍定期审议制度没有明确提出企业具有尊重人权的责任。然而，尽管审议中所提建议主要由国家负责执行，但相关利益攸关方也有责任履行有关承诺。⁶⁵ 在这方面，需要考虑对所涉国家中企业的责任、包括与接触有毒化学品有关的责任作出规定，其中不妨强调这种问责机制。

3. 对“引起全球关切”的化学品的最新定义

86. 当前，引起全球关切的化学品是指全球供应链使用、生产和释放的有毒化工品和危险农药。各国应认识到，“引起全球关切的化学品”不仅包括那些通过环境和迁徙物种长途传播的有毒物质，还包括全球供应链使用、生产和释放的处于生命周期各个阶段的有毒物质。

87. 全球供应链中有毒物质的生产、使用和释放正在造成跨境影响。化工品经常在国际供应链中用于制造出口产品，如纺织品、电子产品、家具和建筑材料、用于生产粮食的危险农药以及供别国消费的其他产品。这些化工品和农药本身常被用于跨国交易。它们还往往是消费和生产的有毒副产品，或来自金属、矿物和石油等自然资源的开采，或源于能源生产或废物处理。

88. 然而，绝大多数具有跨境影响的有毒化学品因不会通过环境媒介远距离传播，而被排除在全球措施的考虑范围之外。例如，2001 年《斯德哥尔摩公约》规定，为达到列入一种物质的标准，需要提供该物质通过风、水或迁徙物种进行远距离环境迁移的证据。⁶⁶ 因此，在人类和野生动物体内积聚的成千上万种不易降解的有毒物质可能都被排除在《公约》范围之外。其中许多物质对多项人权构成严重和不必要的威胁。不久前，2013 年《关于汞的水俣公约》对引起全球关切的物质作出了类似的狭义解释。⁶⁷

89. 这种对哪些物质构成引起全球关切化学品的过时、狭隘的观点十分可悲，它使得工人和当地社区受到剥削，特别是在生产出世界人民消费的大量产品的发展中国家和新兴经济体。复杂和不透明的全球供应链继续利用较低的人类健康和环境保护标准，由此产生了猖狂的践踏人权行为。

⁶² 人权高专办，“人权、可持续发展目标和 2030 年可持续发展议程”，可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/SDGs_2030_Agenda.pdf。

⁶³ 大会第 60/251 号决议第 5(e)段和人权理事会第 5/1 号决议第 3 段。

⁶⁴ 人权理事会第三十七届会议，人权主流化问题年度高级别专题小组讨论会。

⁶⁵ 人权理事会第 5/1 号决议，附件，第 33 段。

⁶⁶ 《斯德哥尔摩公约》附件 D。

⁶⁷ 《水俣公约》序言。

4. 逐步淘汰引起全球关切的化学品的机制

90. 防止接触有毒物质的义务和责任超越国界。不采取合理措施保护面临风险者，就将有毒物质的生产和处置跨界转移到保护水平较低国家的做法，应被视为一种剥削。

91. 合理措施包括制定有关危险物质生产、使用和处置的全球标准。然而，各国有意将许多引起关切的化学品排除在现有条约的范围之外，从而阻碍了为世界各地仍在使用的成千上万种有毒物质制定全球标准。这使得有毒物质的生产和处置能够跨越国界转移到保护水平较低的国家，导致各国和企业跟踪供应链以确保工人和社区的权利不因接触有毒物质而遭践踏方面遇到了成本高昂的挑战。

92. 人们严重关切的是，有多家公司在一些国家剥削工人，特别是儿童，让他们面临有毒物质风险，而这些公司并不让本国工人面临这些风险。让儿童在工作中接触有毒物质是不可原谅的。各国义务采取合理措施，防止和最大限度地减少由于可受其控制和合理预见的工商实体活动而在境外发生的侵犯适用权利的接触有毒物质情况。⁶⁸ 许多有毒物质应该遭到全球禁止或限制。尽管它们对生命、健康和发展具有明显的风险，并且有更安全的替代品，但全球供应链仍在生产和使用这些物质。应制定一项国际文书，逐步淘汰这些引起全球关切的化学品。

93. 特别报告员呼吁制定一项条约，禁止生产和使用会造成严重并往往是不必要风险的某些物质和某类物质。例如，在关于粮食和农业生产中的农药对工人和社区的影响的报告中，食物权问题特别报告员和本任务负责人得出结论认为，国际社会必须制定一项全面的和具有约束力的条约，以便在考虑到人权原则的情况下，规范有害农药的整个生命周期(见 [A/HRC/34/48](#))。他们建议，这样一项文书应：
(a) 力图取消国家间的现有双重标准，这些双重标准对监管系统较弱的国家特别有害；(b) 制定政策，以减少全世界的农药使用并制定一个框架，禁止和淘汰高危害农药；(c) 促进生态农业；(d) 使农药生产商承担严格责任(同上)。本任务负责人及其前任还敦促国际社会制定一项关于有毒化工品的全球条约(例如，见 [A/HRC/21/48](#)、[A/HRC/36/41/Add.1](#)、[A/HRC/33/41/Add.2](#) 和 [A/HRC/39/48/Add.2](#)(即将发布))。

94. 各国应抓住当前讨论的机会，在 2030 年之前制定一项新的全球文书，该文书将确保查明引起全球关切的化学品，并开始逐步淘汰或有效限制此种化学品的工作。

5. 更加关注接触有毒物质对不同性别的影响及其对儿童格外严重的影响

95. 平等和不歧视是人权法的根本原则。⁶⁹ 人人生而平等并享有尊严，因此所有人都必须得到免受有毒物质侵害的同等保护。根据国际人权法，各国在保护那些因接触有毒物质受到格外严重影响的人方面负有更高的义务。

⁶⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 24 号一般性意见(2017 年)，第 30-32 段。

⁶⁹ 例如，见《世界人权宣言》，第二条。

96. 男女之间的生理差异，如生理和激素差异，造成了对接触有毒化学物质影响的不同敏感性。⁷⁰ 妇女比男子更有可能在其身体组织中积存更多的环境污染物。在怀孕、哺乳和绝经期间，妇女的身体会发生变化，这可能会增加她们因接触有毒物质而健康受损的可能性。此外，由于职业和家庭角色等社会角色的差异以及普遍存在的有害性别成见，妇女和男子在接触到的物质和接触程度等方面受到的有毒化学品影响不尽相同。

97. 一个人接触有毒物质的年龄是决定接触是否会对健康造成不利影响的关键因素。儿童接触有毒物质与该问题的性别层面存在关联。

98. 未来的化学品和废物框架应特别关注接触对不同性别造成的影响以及儿童接触问题。该框架不妨为各国规定具体义务，要求其对儿童和不同性别民众的生命和健康面临的显著威胁迅速采取行动，而不要等待制定国家、区域或全球机制来逐步消除此类威胁，如含铅涂料。

B. 工商企业与人权举措

99. 23 年多来，在本任务下收到并回应了关于商业活动侵犯和践踏人权的多项严重指控。其中大多数指控存在跨国联系，而且不出所料的是，其中大部分涉及践踏最弱势群体权利的行为，包括侵害处于各个发展水平的国家的穷人、土著人民、妇女和儿童、移民和少数群体等。

100. 许多标志性的工商企业与人权案件有一个共同点：有毒污染和沾染。这些污染和沾染贯穿了危险物质的整个生命周期，涉及采掘业、化工品、农药和消费品制造、粮食和农业生产、能源生产、交通运输和废物处理等各个部门。这些案件往往凸显了受害者面临的问责缺陷；但是，几乎在每一个案例中，发生的悲剧都同样反映了国家和企业在防止侵犯和践踏权利方面的严重失败。

101. 自 2015 年以来，在本任务下向人权理事会提交的所有报告都讨论了国家和工商企业在有毒化学品、污染及其他危险物质和废物方面的义务和责任。同样，特别报告员在 2018 年报告中提出的保护工人避免接触有毒物质的原则，旨在用于关于企业与人权的各种讨论以及在其他论坛上的讨论。

102. 在驱使企业进行人权尽职调查方面所作的努力日益增加。继 2011 年批准《工商企业与人权指导原则》后，法国规定人权尽职调查是一项强制性义务，许多其他国家则通过了国家行动计划，鼓励企业开展人权尽职调查。⁷¹ 商业协会也通过其内部程序作出努力，呼吁其成员开展人权尽职调查，从而支持国家在这方面主导的举措。

103. 尽管作出了这些努力，但许多行业没有充分执行关于有毒化学品和污染的《工商企业与人权指导原则》。这项要求是责任关怀承诺的一部分，源于 1984 年

⁷⁰ 联合国开发计划署，“化学品与性别”，性别视角主流化指导丛书(2011 年 2 月)。

⁷¹ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组，非正式说明，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/CompilationNAPReferencesToDi%20ligence.pdf。

印度博帕尔悲剧这一重大侵犯人权案件。然而，一些主要的化工业协会及其若干成员公司却没有执行这项要求。特别报告员在过去四年开展国别访问期间，与多家企业进行了会晤，但只见到过一家化学公司开展了人权尽职调查。

104. 一些行业和部门的公司针对有关践踏和侵犯人权指控的沟通采取了多项全行业举措。公司将这些举措呈现为相当于人权尽职调查的做法。有些举措包含具有重要价值的内容，值得称赞。然而，大多数举措既没有遵循《工商企业与人权指导原则》的文字，也不符合一般的人权精神。许多措施没有充分考虑与有毒化学品和污染相关的风险。

105. 2018年7月，人权理事会设立的一个政府间工作组编写了一项新条约的预稿，目的是“在国际人权法框架下规范跨国公司和其他企业的活动。”任务执行人认为这是一项可喜的进展，有助于缓解全球供应链中有毒化学品造成的一些影响，并能帮助难以获得有效补救的受害者克服系统性挑战。

106. 研究表明，在接触危险物质的受害者中，只有极小一部分能够获得补救(见A/HRC/39/48)。问责和补救的主要障碍包括：举证责任要求过高，某些情况下，在很久以后才会显现后果，以及难以确定因果关系；在查明危害、测量接触水平和说明流行病学影响方面存在重大信息差距；在各种职业环境和整个工作生涯中可能接触到多种不同物质；根据供应商和购买者之间的合同关系条款，可以向供应链上下游转移责任。

107. 太多国家在防止和减轻因商业活动接触有毒物质造成的危害方面，过于依赖潜在的法律责任和声誉损害。然而，“损害和起诉”的执行模式并不能防止人权受到侵害。对侵权行为的处罚和罚款往往只增加了经营成本，而不能起到预防作用。

108. 有办法可以大大促进通过防止接触有毒物质来减轻疾病负担，防止接触是实现生命权和健康权等权利的必要条件。各国未能充分驱使企业采取更安全的替代方案，反而使企业能够剥削最弱势群体，如妇女和儿童，特别是生活贫困者，残酷地让他们不必要和无道理地接触有毒物质并因此遭受痛苦。

109. 各国应驱使其领土或管辖范围内的所有企业积极监测、查明和防止侵犯人权行为。不应认为仅仅遵守法律就足以应对企业造成的接触危险物质的风险。总体而言，关于有毒化学品和污染的立法仍然落后于创新和经济扩张的步伐，由此导致了上述许多严重影响。可追溯性和透明度是人权尽职调查的关键要素，必须在整个供应链和价值链中确保这两点。此外，各国应确保人权尽职调查的范围涵盖有毒化学品和污染风险。

四. 结论和建议

110. 需要对人权和接触危险物质问题进行更广泛、更详细的讨论，并在讨论中纳入所有相关考虑因素，包括伦理和医学观点。特别报告员计划在未来几年中，帮助围绕可接受的接触水平展开更充分的讨论。

111. 国际社会应通过一项关于防止和尽可能减少接触有毒物质的国际文书。这一文书可在“2020年后化学品管理框架”下编制。其中应包括：

- (a) 基于物质在全球供应链和价值链中的存在，对引起全球关切的物质作出的定义；
- (b) 每个国家在建立有效制度以防止和尽可能减少接触有毒物质方面的明确义务；
- (c) 普遍定期审议机制，或国家为防止和尽可能减少接触有毒物质而建立的其他机制；
- (d) 逐步淘汰引起全球关切的化学品的机制；
- (e) 各国针对儿童和不同性别民众生命和健康面临的显著威胁迅速采取行动的义务。

112. 各国应在国家、区域和全球各级支持并积极参与制定对工商企业具有法律约束力的文书。特别报告员鼓励：

- (a) 各国驱使企业将有毒化学品和污染风险纳入其人权尽职调查，以期查明、监测、预防和减轻对人权的影响；
 - (b) 将拟议原则纳入特别报告员 2018 年向人权理事会提交的关于工人权利的报告。
-