



大会

Distr.: General
4 May 2017
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十五届会议

2017 年 6 月 6 日至 23 日

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

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

关于气候变化与充分有效享有儿童权利之间的关系的 分析研究报告

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

关于气候变化与充分有效享有儿童权利之间的关系的本分析研究报告系根据人权理事会第 32/33 号决议提交。在研究报告中，联合国人权事务高级专员办事处调查气候变化对儿童的影响和各国及其它行为方相关的人权义务和责任，包括基于儿童权利的应对气候变化政策的要素。研究报告举出了良好做法的例子，最后提出了数个建议。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 气候变化对儿童的主要影响	3
A. 极端天气和自然灾害.....	4
B. 缺水和粮食不安全.....	5
C. 空气污染.....	5
D. 媒传疾病和传染病.....	6
E. 对精神健康的影响.....	6
F. 对弱势儿童造成尤为严重的影响.....	7
三. 各国和其他行为者的人权义务和责任.....	9
四. 气候行动中促进儿童权利的良好做法.....	12
A. 教育政策.....	12
B. 减少灾害风险.....	13
C. 诉讼	13
D. 人权机制的参与.....	14
五. 结论和建议.....	14
A. 结论	14
B. 建议	15

一. 导言

1. 本分析研究报告系根据人权理事会第 32/33 号决议提交，理事会在该决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与其他利益攸关方磋商，就气候变化与充分有效享有儿童权利之间的关系开展详细的分析研究。
2. 人权高专办于 2016 年 9 月 9 日向会员国寄发了一份普通照会和问卷，要求提供研究的材料。还发函给其他利益攸关方，包括国际组织、国家人权机构和民间社会。人权高专办在 2017 年 3 月 2 日举行关于气候变化对各国实现儿童权利的努力所造成的不利影响以及相关政策、经验教训和良好做法小组讨论会之前，编写了一份会议室文件，总结了它们提供的材料。¹ 本研究报告参考了小组讨论会的讨论、书面材料、磋商和独立研究资料。
3. 在研究报告中，人权高专办调查了气候变化对儿童的影响和各国及其它行为者相关的人权义务和责任，包括基于儿童权利的应对气候变化政策的要素。它举出了良好做法的例子，并在报告最后提出了在气候变化背景下履行人权义务的具体建议，特别是涉及儿童权利的义务的建议。

二. 气候变化对儿童的主要影响

4. 儿童由于新陈代谢独特、生理上的需要和发育需要，环境变化对他们的影响更加严重。² 温度、空气质量和水质以及营养的变化可能对儿童的健康、发育和福祉产生更严重的长期影响。幼儿因其生理和免疫系统尚未完全发育，将会受到与气候变化相关压力的最严重影响。³ 在童年时期，社会和物质环境的改变可能对儿童的长期身心健康和整体生活质量产生深远的影响。
5. 根据联合国儿童基金会(儿童基金会)，世界儿童和子孙后代面临的最大威胁莫过于气候变化。⁴ 2014 年，世界上有 22 亿儿童，全球约有 30% 的人口未满 18 岁。⁵ 目前和未来的人口趋势表明，在许多被认定为极易受气候变化影响的国家的总体人口中，儿童所占比例也较高。这些包括南亚部分地区、太平洋岛屿和其他小岛屿发展中国家、赤道非洲和南美洲太平洋海岸。
6. 如下文所述，气候变化对儿童的一些最大的影响是由极端天气和自然灾害、缺水 and 粮食不安全、空气污染和媒传疾病以及由其引起的心理创伤所造成的。儿童处于脆弱状况，遭受气候变化的影响更加严重。

¹ 小组讨论会的纪要，见 A/HRC/35/14。收到的原始材料和这些材料的非正式概要可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightsChild.aspx。

² 一般见，世界卫生组织 (卫生组织)，*Inheriting a Sustainable World? Atlas on Children's Health and the Environment* (2017)，可查阅 www.who.int/ceh/publications/inheriting-a-sustainable-world/en/。

³ P.J. Landrigan and A. Garg, "Children are not little adults", in *Children's Health and the Environment: A Global Perspective*, J. Pronczuk-Garbino, ed. (Geneva, WHO, 2005)。

⁴ 儿童基金会，“除非我们现在就采取行动：气候变化对儿童的影响”（纽约，2015 年），第 6 页。

⁵ 儿童基金会，《2014 年世界儿童状况：每个儿童都至关重要》（纽约，2014 年）。

A. 极端天气和自然灾害

7. 气候变化助长极端天气事件更加频繁发生，强度更大。在全球范围内，约 1.6 亿儿童被确定为生活在高度或极度干旱地区。⁶ 超过五亿儿童生活在洪水发生率相当或极高地带，约 1.15 亿儿童生活在热带旋风发生率高发或极高发地区。⁷ 即使在中低排放情况下，政府间气候变化专门委员会预测，到 2100 年全球海平面将上升 0.53 米，沿海和低洼地区有被淹没、遭洪水破坏、侵蚀和排水受阻的危险。⁸ 极端天气造成的水灾和自然灾害可能会提升儿童的死亡率和发病率。

8. 幼儿在发生自然灾害时更容易受伤和死亡。巴基斯坦在 2010 年发生水灾时，受水灾影响地区未满 5 岁儿童的死亡率明显高于全国平均水平。⁹ 自然灾害也可能导致儿童与家庭单位分散，增加了他们随后受到伤害的脆弱性。

9. 气候变化也预计会增加热浪的持续时间和强度。这会对儿童产生更加严重的影响，因为他们的身体适应热量变化的速度较慢，他们可能长痱子，出现热痉挛、热耗竭，感染肾脏疾病、呼吸系统疾病，中风和死亡。¹⁰

10. 极端天气事件可能会扰乱获得基础教育、保健和住房服务的机会。例如，儿童获得教育的机会可能会因教育设施和关键基础设施受损以及学校被挪作紧急避难所而丧失。¹¹ 同样，卫生设施和基本药物供应受损可能会减低紧急情况后干预措施的有性。洪水和滑坡、海平面上升和大风暴会破坏和摧毁住房单位、水和卫生设施，使得计划外和服务不足住宅区的生活条件恶化，特别是儿童的生活条件恶化。¹²

11. 气候变化引起的灾难也可能破坏儿童保护制度，加剧原已存在的紧张局势和冲突，使儿童易受虐待，沦为童工，被贩运和遭到其他形式的剥削。¹³

⁶ 儿童基金会，《除非我们现在就采取行动》。

⁷ 同上。

⁸ Christopher B. Field and others, eds., *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (New York, Cambridge University Press, 2014), pp. 368-369.

⁹ 儿童基金会，《除非我们现在就采取行动：气候变化对儿童的影响》，第 30 页；另见卫生组织，“Pakistan floods 2010: early recovery plan for the health sector” (2011), p. 52.

¹⁰ 例如见，Johns Hopkins Medicine, “Heat-related illnesses (heat cramps, heat exhaustion, heat stroke)”，可查阅 www.hopkinsmedicine.org/healthlibrary/conditions/pediatrics/heat-related_illnesses_heat_cramps_heat_exhaustion_heat_stroke_90,P01611/.

¹¹ Katie Harris and Kelly Hawrylyshyn, “Climate extremes and child rights in South Asia: a neglected priority” (Overseas Development Institute, 2012).

¹² 一般见 A/64/255，气候变化与适当住房权，第 21 段，对儿童的不成比例的影响。

¹³ Sheridan Bartlett, “Climate change and urban children: impacts and implications for adaptation in low- and middle-income countries”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (October 2008), pp. 509-510; Global Protection Cluster, “Strengthening protection in natural disaster response: children”，可查阅 www.globalprotectioncluster.org/en/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/protection-in-natural-disasters-essential-guidance-and-tools.html.

B. 缺水和粮食不安全

12. 气候变化已对水供应和粮食供应造成影响，对贫困社区的儿童造成严重后果。由于气候变化，降水格局发生变化、海平面上升和蒸发量增加，这种情况将减少大多数干旱亚热带地区的地表和地下水资源。¹⁴ 旱灾预计将加剧，个人用水减少以及农业和经济活动的水资源减少。酸化和水温日益上升进一步威胁到许多沿海社区赖以生存的渔业。

13. 安全饮用水和基本主食短缺对儿童、特别是穷人将产生尤为严重的影响。儿童的按体重计的消费需求都高于成年人，食物和水资源短缺妨碍了他们身体和认知发育。¹⁵ 在全球范围内，约有一半未满五岁儿童的死因是营养不良，营养不良也是导致其他疾病和感染更经常发生，严重程度加剧的主要因素。¹⁶ 在生命的头两年，如果不适当应对营养不良问题会不可逆转地损害儿童的认知能力、学校成绩和经济生产力，后果一生也改变不了。¹⁷ 据估计，到 2030 年，气候变化将另外导致 750 万未满 5 岁儿童中度或严重发育不良。¹⁸

14. 粮食危机和水危机带来了其他风险，例如辍学、童工劳动和家庭暴力事件的增加。作物欠收和收入损失与大量利用童工从事家务，如取水和寻找薪柴有关。¹⁹ 当极端天气影响到家庭收入并造成家庭更加依赖童工时，儿童从事学校活动的时间和精力就会减少。

C. 空气污染

15. 2012 年，室内和室外空气污染两者加在一起，造成大约 70 万未满 5 岁的儿童死亡。²⁰ 虽然空气污染不是气候变化引起的，但某些形式的空气污染会导致气候变化。此外，气候变化可能会加剧某些形式的空气污染，例如，加剧臭氧等污染物的毒性，臭氧是引起儿童哮喘的毒素。²¹ 热浪和干旱引起野火的风险增加，这就会影响空气质量和儿童呼吸器官，温度升高也与空气传播的过敏原的释放有关，可能加剧哮喘和呼吸系统过敏疾病。²² 因此，空气污染和气候变化导引起一种恶性循环，对儿童造成的影响尤为严重，由于儿童呼吸频率较高，儿童较易感染呼吸道疾病和因空气污染而收到感染。²³

¹⁴ Field and others, *Climate Change 2014*, p. 232.

¹⁵ Landrigan and Garg, “Children”, pp. 3-4.

¹⁶ 儿童基金会, “Undernutrition contributes to nearly half of all deaths in children under 5 and is widespread in Asia and Africa”, 可查阅 <https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>。

¹⁷ Cesar G. Victora, and others, “Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital”, *Lancet*, vol. 371, No. 9609 (2008).

¹⁸ 卫生组织, *Quantitative Risk Assessment of the Effects of Climate Change on Selected Causes of Death, 2030s and 2050s* (Geneva, 2014), p. 80.

¹⁹ Kathleen Beegle, Rajeev H. Dehejia and Roberta Gatti, “Child labor and agricultural shocks”, *Journal of Development Economics*, vol. 81, No. 1 (October 2006).

²⁰ 卫生组织, *Inheriting a Sustainable World?*, p. 16.

²¹ 儿童基金会, 《除非我们现在就采取行动》, 第 44 页。

²² Field and others, *Climate Change 2014*, p. 729.

²³ Landrigan and Garg, “Children”.

D. 媒传疾病和传染病

16. 儿童比成年人更容易感染许多媒传疾病和传染病。水传播疾病通常在与气候变化相关的洪水和风暴之后开始蔓延，特别是在水和卫生设施一旦受损的情况下。卫生条件差和饮用受污染水助长腹泻和霍乱等疾病的发病率的增加。腹泻是未满 5 岁儿童死亡的第二大原因。²⁴ 到 2030 年，预计气候变化的影响将另外导致 48,000 名未满 15 岁儿童因腹泻死亡。²⁵

17. 气候变化也可能延长媒传疾病发病的季节，扩大发病的地域范围，包括对温度、湿度和降水变化敏感的昆虫传播疾病。预计疟疾将蔓延至热带高地地区，这些地区人口的医疗和免疫反应能力可能难以应付疟疾。²⁶ 生活在卫生设施低于标准的地区的婴儿和贫困的年轻儿童面临的风险特大。2015 年，约有 30 万未满 5 岁儿童因疟疾死亡；²⁷ 亡者大多数住在非洲大陆。影响儿童的其他疾病的爆发，如登革热、寨卡、钩端螺旋体病、病毒感染、脑膜炎、水痘、病毒性肝炎、利什曼病和百日咳等均与气候变化有关。²⁸

E. 对精神健康的影响

18. 气候变化以及与气候变化相关的创伤压力的影响，如战争/不安全感、性暴力和身体暴力，以及目睹与极端天气灾害有关的死亡和伤害，对儿童的精神健康产生不利影响。由于气候变化的影响，失去家庭属或经历危及生命的情况的儿童在经历创伤后压力，犯上创伤后心理障碍症，产生自杀念头和患忧郁症的机会较高。灾害也会影响到儿童的认知能力，并对其情绪健康产生相应的影响。例如，在幼儿期受厄尔尼诺影响的儿童在语言发展、记忆和空间推理能力方面低于其他类似年龄的儿童。²⁹ 生命早期认知功能降低已被证明会增加心理健康未来出现问题的风险。³⁰

19. 儿童也可能会因担心与家庭分散而焦虑不安，失去家庭生计导致家庭关系更加紧张。³¹ 家庭受气候变化影响的儿童遭到暴力、身体虐待、沦为童工、贩运和剥削的风险可能更大。他们有休息和玩耍的需要，但这种需要可能无法超越基本的生存利益。在出现流离失所的情况下，与传统土地和领土、社区和家属分

²⁴ 卫生组织，“Diarrhoeal disease”，Fact sheet No. 330 (2013)，available from www.who.int/mediacentre/factsheets/fs330/en/.

²⁵ 卫生组织，*Quantitative Risk*, p. 44.

²⁶ 儿童基金会，《除非我们现在就采取行动》，第 48 页。

²⁷ 卫生组织，“Malaria in children under 5” (2016)，可查阅 www.who.int/malaria/areas/high_risk_groups/children/en/。

²⁸ A/HRC/32/23.

²⁹ Arturo Aguilar and Marta Vicarelli, “El Niño and Mexican children: medium-term effects of early-life weather shocks on cognitive and health outcomes” (2011).

³⁰ Chuan Yu Chen and others, “Mild cognitive impairment in early life and mental health problems in adulthood”, *American Journal of Public Health*, vol. 96, No. 10 (October 2006).

³¹ Agnes A. Babugara, “Vulnerability of children and youth in drought disasters: a case study of Botswana”, *Children, Youth and Environments*, vol. 18, No. 1 (2008).

离可能会影响到儿童的教育、文化认同和利用社会支持系统的机会。气候引起的所有这些影响对精神健康都可能产生潜在的严重后果。

F. 对弱势儿童造成尤为严重的影响

20. 根据政府间气候变化专门委员会的报告，“在社会、经济、文化、政治、体制上处于边缘化或在其他方面处于边缘化的人特别容易受到气候变化的影响，还容易受到一些适应和缓解反应措施的影响”。³² 气候变化的负面影响将不成比例地影响到贫困儿童、土着儿童、少数民族、移民和其他移民中儿童、残疾儿童和其他处境脆弱的儿童。女孩也因气候变化而面临更大的风险。此外，生活在发展中国家的儿童，特别是住在沿海和低洼沿海地区、干旱地区、高山、极地和其他脆弱生态系统的地理脆弱地区的儿童将会感到尤为严重的影响。以下各节举例说明，气候变化对女孩、土着儿童、残疾儿童和移民中儿童造成的尤为严重的影响。

1. 女孩和孕妇

21. 家庭一旦受到气候变化压力的影响，女孩们更有可能辍学，以从事家务，如取水和烹饪。³³ 为了减轻气候变化对生计的影响，女孩有时可能会被卖掉，被逼接受童婚，被贩卖或被迫劳动，从而对她们的教育、健康、自由和安全造成影响。证据还表明，与气候变化相关的粮食不安全因素对女孩的影响尤为严重。³⁴

22. 危机情况可能会加剧性别不平等，对女孩的影响更大，更不同。性别不平等与妇女和女童因自然灾害而死亡的比率升高有关。³⁵ 在灾后环境中，怀孕妇女明显需要获得产妇保健、食物、水、卫生和个人卫生，因此她们面临的健康风险相当特别。怀孕期间如受到极端温度、感染水媒疾病和媒传疾病以及灾后情绪困扰的影响，怀孕结果就会不好，包括流产、早产和贫血。³⁶ 女孩的安全和身体完整也可能受到与气候变化有关的流离失所的威胁。有证据表明，将女童安置于缺乏安全设施的避难所，增加了她们遭到一切形式的性骚扰和暴力行为的风险，包括人口贩运的风险。这可能会增加强迫女童怀孕和逼婚的比例。³⁷

³² Field and others, *Climate Change 2014*, p. 50.

³³ 全球性别与气候联盟, *Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence* (2016), pp. 17-18.

³⁴ 同上, 第 25 页。

³⁵ Eric Neumayer and Thomas Plümer, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, No. 3 (2007).

³⁶ 全球性别与气候联盟, *Gender and Climate Change*, p. 29.

³⁷ Anita Swarup and others, *Weathering the Storm: Adolescent Girls and Climate Change* (Plan International, 2011), 可查阅 www.ungei.org/files/weatherTheStorm.pdf; and Claudia Felten-Bierman, “Gender and natural disaster: sexualized violence and the tsunami”, *Development*, vol. 49, No. 3 (September 2006).

2. 土着儿童

23. 许多土着人民依靠气候敏感生态系统谋生，以及作为精神和文化习俗的基础。因此，他们特别受到土地、水和生物多样性退化的威胁。例如，北极土着人民的传统生计受温度上升的不利影响。³⁸ 许多土着儿童生活在贫困社区，其气候适应能力受到影响。土着人民占世界贫困人口约 15%，农村地区 9 亿人口中有三分之一处于赤贫状态。³⁹ 土着儿童也可能受到减轻气候变化所采取的行动的不利影响，例如与生物燃料生产或水力发电有关的项目，这些项目有时会在未经自由、事先和知情同意的情况下，导致整个土着社区的流离失所。⁴⁰

3. 残疾儿童

24. 气候变化的负面影响可能加剧残疾儿童已经经历的不平等现象。《残疾人权利公约》强调，大多数残疾人生活贫困。残疾儿童可能会遭受社会和经济排斥，无法参与决策过程，难以获得社会服务。他们更有可能陷入贫困，并遭受身体虐待，同时接受教育和享受医疗服务的机会较少。⁴¹ 这些因素可能助长气候变化对残疾儿童造成不成比例的影响。气候变化对儿童的不利影响也可能增加由健康引起的残疾的风险。

25. 在出现紧急情况时，残疾儿童可能更会受到虐待、忽视和被遗弃。⁴² 由于灾害规划没考虑到残疾问题，因而撤离、应急和救援工作对无障碍的考虑不足，使得残疾儿童特别容易受到伤害和生病。⁴³ 在灾难之后获得食物、饮用水和医疗救济方面的障碍可能会影响健康，使儿童的残疾更加严重。⁴⁴

4. 移民中的儿童

26. 气候变化日益被认为是造成人口流动的一个主要动力。在最极端的情况下，一些小岛屿国家和低洼沿海地区的所有居民都可能需要搬迁。2015 年的前七年，估计每年有 2250 万人因气候或天气相关的灾难而流离失所。⁴⁵ 随着气候变化的加剧，这些灾害的发生频率和强度都会有所增加。

³⁸ Field and others, *Climate Change 2014*, p. 1583.

³⁹ 经济和社会事务部，《世界土著人民状况》(纽约，联合国，2009 年)，第 21 页。

⁴⁰ 联合国环境规划署，《气候变化与人权》(内罗毕，2015 年)，第 8-9 页。

⁴¹ 儿童基金会，《2004 年世界儿童状况：残疾儿童》(纽约，2013 年)，可查阅 www.unicef.org/sowc2013/files/SWCR2013_ENG_Lo_res_24_Apr_2013.pdf。

⁴² A/HRC/31/30.

⁴³ 残疾与发展全球伙伴关系组织和世界银行，“The impact of climate change on people with disabilities” (2009)。

⁴⁴ 卫生组织，“Disasters, disability and rehabilitation” (2005)，可查阅 www.who.int/violence_injury_prevention/other_injury/disaster_disability2.pdf。

⁴⁵ 境内流离失所监测中心，《Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters》，p. 8 (Geneva, 2015)。

27. 当突然或缓慢形成的灾难导致大规模的人口流动时，儿童可能与其文化遗产分离，在入学、获得适当的保健设施和其他必要的商品和服务方面面临障碍。收容所过分拥挤，卫生条件不佳和难以获得清洁用水，可能会增加腹泻传染和营养不良的比率，两者都是导致儿童死亡的主要原因。⁴⁶ 一些收容所不够安全，提供的保护不足可能使儿童遭受虐待和暴力之害。单独旅行或与父母分离的儿童特别可能遭到情绪、身体和性暴力之害。⁴⁷

三. 各国和其他行为者的人权义务和责任

28. 《儿童权利公约》规定，对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础。《公约》规定儿童权利是不可剥夺的，并载有普遍的人权权利，该《公约》是世界上获得最广泛批准的人权文书。这些权利也体现在诸如《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》等条约中。所有国家都有义务不歧视地为着儿童的利益尊重、促进、保护和实现一系列相互关联且不可分割的公民、政治、经济、社会和文化权利。

29. 上一节中概述的气候变化的影响显然损及了《儿童权利公约》所载权利的有效享有，包括下列权利：生命、存活和发展(第 6 条)、家庭关系和不得违背自己意愿与父母的分离(第 9-10 条)、达到的最高标准的健康(第 24 条)、适足的生活水准(第 27 条)、受教育(第 28 条)、免遭任何形式的暴力或剥削(第 19、32 和 34-36 条)、休闲和游戏(第 31 条)和享有自己的文化(第 30 条)。⁴⁸ 儿童权利委员会将气候变化确定为对儿童健康的最大威胁之一，并敦促缔约国将儿童健康问题作为气候变化适应和减缓战略的核心。⁴⁹ 它强调，各国负有责任保护儿童免受环境危害。

30. 气候变化对儿童的负面影响引发了所有义务承担者的义务，它们有义务采取行动保护所有儿童免受其实际和可预见的不良影响。⁵⁰ 《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》明确承认，儿童权利在气候变化背景下的重要性，其中要求各国在采取行动应对气候变化问题时，尊重、促进和考虑各自义务，特别是关于儿童的权利和代际公平的义务。

31. 人权高专办关于人权与气候变化的主要信息概述了在气候变化背景下，各国和其他义务承担者的核心人权义务。⁵¹ 这些义务要求各国采取基于人权的方法，保护最容易受气候变化的国家免遭其最严重的影响。《2030 年可持续发展

⁴⁶ 儿童基金会和卫生组织，*Diarrhoea: Why Children Are Still Dying and What Can Be Done* (Geneva, 2009)，可查阅 http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44174/1/9789241598415_eng.pdf。

⁴⁷ 儿童基金会，*The Challenges of Climate Change: Children on the Front Line* (Innocenti Insight, Florence, 2014)，pp. 29-32。

⁴⁸ 见 CRC/C/JAM/CO/3-4，第 50 段，CRC/C/LCA/CO/2-4，第 52 段，CRC/C/TUV/CO/1，第 7 段和 55 段。

⁴⁹ 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 年)，第 50 段。

⁵⁰ 例如见，A/HRC/32/23 和 A/HRC/31/52。

⁵¹ 见 A/HRC/33/31，附件二。

议程》、《巴黎协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》都重申，各国承诺采取以人权为基础的发展方针和气候行动。基于人权的方针分析了义务、不平等和脆弱性，并力求纠正歧视性做法和权力分配不公问题。⁵² 以儿童权利为基础的减缓和适应气候变化的做法建立在基于人权的方法的基本特征的基础上，同时纳入了儿童权利、需求和能力的特点。

32. 儿童权利委员会确认了以儿童权利为基础的方针的四项一般原则：不歧视、儿童的最大利益、儿童的生命权、存活和发展权以及儿童的表达自己的观点权利。⁵³ 以儿童权利为基础的气候变化方针应考虑到以下因素：

(a) 制定气候政策和方案时，主要目标应是考虑到儿童面临的特殊风险、独特的发育需要，确定他们的最大利益，按照他们不断发展的能力，纳入其意见，履行人权；

(b) 必须确保儿童参与相关的决策过程，包括参与与气候适应和缓解政策有关的决策过程；

(c) 必须澄清国家和私人行为者等义务承担者的义务和责任；

(d) 源自国际人权法，特别是《世界人权宣言》和核心世界人权条约的原则和标准应指导所有政策和方案。

33. 基于儿童权利的方针要求各国采取紧急行动，通过限制温室气体排放来减缓气候变化，以便最大限度地防止对儿童和子孙后代的人权造成不利的影响。保护儿童权利需要停止开发大多数的碳密集型化石燃料，并转用清洁的可再生能源。各国还必须采取适应措施，保护和实现所有儿童，事实上所有人、特别是那些最受气候变化负面影响的人的权利。减轻和适应气候变化的一切努力应以相关的人权准则、标准和原则为指导，包括与参与、信息获取、透明度、问责制、公平、不歧视和平等有关的准则、标准和原则。

34. 《联合国气候变化框架公约》和《公约》之下的《巴黎协定》要求各国在平等的基础上并根据其共同但有区别的责任对气候变化采取行动，而《关于环境与发展的里约宣言》和《维也纳宣言和行动纲领》要求实现发展权以平等满足今世和后代的发展和环境需要。《可持续发展 2030 年议程》重申了这些承诺，其中计划建立一个公正、公平、容忍、开放、有社会包容性的世界，最弱势群体的需求可以得到满足，以及发展可以让当代和子孙后代获益。

35. 这些框架以代际公平原则为基础，它为当代人规定了责任，担任地球责任的管家，确保实现满足子孙后代的发展和环境需要的权利。经济、社会及文化权利委员会已经实施了这一原则，该委员会指示各国采取全面的综合战略和方案，以确保现代和后代都有足够、安全的水。⁵⁴ 各国也须承担道德和道义上的义务，将当今的儿童和子孙后代的需要作为气候变化政策和行动的核心。

⁵² 见 <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>.

⁵³ 见关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)，第 12 段。

⁵⁴ 见关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 28 段。

36. 各国的人权义务既需要采取个人行动也需要进行国际合作来履行。各国不论是个别行动或集体行动，均有义务调动和划拨最大可用资源，逐步实现经济、社会和文化权利，以及促进公民权利和政治权利及发展权。公平的气候行动需要考虑到各国的共同但有区别的责任，分担解决和预防气候变化的不利影响的的责任。这意味着发达国家作为造成气候最大责任方，应该通过调动资金，转让技术和知识进行合作，以加强发展中国家减缓和适应气候的能力，它们是造成气候变化责任最小者。还应特别注意保护儿童免受气候变化的不利影响。

37. 除国家以外的行为者也承担由气候变化引起的危害的责任。《工商企业与人权指导原则》申明，各国负有义务保护人权免受工商企业的伤害，私营企业对尊重人权，不造成损害。⁵⁵ 儿童权利委员会呼吁各国强制要求工商企业可尽职尽责地尊重儿童权利，保护儿童的权利免受工商企业的伤害。⁵⁶ 各国还应确保儿童可利用有效的补救机制，为受到工商企业侵犯的权利提供补救，包括通过酌情行使域外管辖权。⁵⁷

38. 国家有义务就与气候变化有关的危害提供有效及时的补救措施，包括气候减缓和适应项目造成的损害。《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款保障包括儿童在内的所有人有权就侵犯人权行为得到有效补救。儿童权利委员会强调，在儿童权利遭到侵犯的情况下，应提供适当的补偿，包括赔偿，并在必要时采取措施，促进身心康复、复原和重新融入社会。⁵⁸ 《儿童权利公约》第 12 条第(2)款规定，儿童应有机会在影响到儿童的任何司法或行政诉讼中，直接或通过代表机构或适当机构陈述意见。儿童由于其身份的特殊性和依赖性，他们往往没有法律地位、权力不平衡和缺乏知识，包括气候变化方面的知识，都可能妨碍他们获得补救。各国应义务采取适当步骤，赋予儿童权力，并确保他们可以利用体恤儿童的司法和行政程序。

39. 《儿童权利公约》承认儿童有权寻求和传递信息，并接受促进尊重环境和发展相关生活技能和知识的教育。⁵⁹ 根据《联合国气候变化框架公约》第 6 条，缔约国需要促进和便利公众获取有关气候变化及其影响的信息。以儿童权利为基础的气候行动方针要求各国提供儿童可获得的、及时的适当信息，说明气候的影响、风险和危害。各国应进行并披露环境对儿童权利影响的评估，并确保提供与环境问题相关的适当教育，以便作为儿童参与气候决策的基础。教育和获取信息促使儿童和其他行为者，如保健专业人员和决策者能够倡导儿童权利。

40. 所有儿童都有权根据其年龄和成熟度参与对其福祉有直接和间接影响的所有决定。根据《儿童权利公约》第 12 条，各国必须创造一个有利的环境，使儿童能够自由发表意见并给予适当考虑。在《2030 年可持续发展议程》中，儿童和男女青年被认为是变革的重要推动者，他们能够用自己无穷的活力来创造一个

⁵⁵ 另见儿童基金会，全球契约和救助儿童会，“儿童权利和商业原则”。可查阅 <http://childrenandbusiness.org/>。

⁵⁶ 关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16 号一般性意见(2013 年)。

⁵⁷ 同上，第 44 段。

⁵⁸ 儿童权利委员会，第 5 号一般性意见，第 24 段。

⁵⁹ 见第 13 和 29 条以及儿童权利委员会关于教育的目的的第 1 号一般性意见(2001 年)，第 9 段。

更美好的世界。⁶⁰ 根据《联合国气候变化框架公约》第 6 条，各国应致力于促进和促进公众参与应对气候变化及其影响并拟订适当的对策。以儿童权利为基础的气候变化方针要求，儿童不应被视为他们无法影响的活动的被动受害者，而应视为改变的推动者，其偏好和选择应充分反映政策设计和实施中。确保实现 2030 年议程中要求的儿童教育和参与对于实现这一目标至关重要。

四. 气候行动中促进儿童权利的良好做法

41. 一些国家、民间社会组织和其他行动者已经采取措施，将儿童权利纳入气候行动中。应利用现有的良好做法作为国家和政府间气候变化方面的进一步行动的参考，并用以加强这些行动。这些做法可能涉及教育政策、减少灾害风险措施、战略诉讼和人权机制的参与等等。

A. 教育政策

42. 关于环境管理、气候变化和减少灾害风险的教育可以使各年龄段的儿童能够更好地应对新出现的环境挑战。为本研究提供材料的大多数国家都有气候变化教育方案和/或制定气候变化和环境课程的战略。⁶¹ 联合国教育、科学及文化组织通过促进可持续发展的气候变化方案，一直与各国政府，特别是非洲和小岛屿发展中国家政府合作，通过创新方法将气候变化纳入国家课程。⁶²

43. 在意大利，环境部和教育部之间的合作导致启动适用环境教育新准则。⁶³ 课外项目还可以促进儿童的积极行动和参与气候变化政策。在赞比亚，儿童基金会赞助了 Unite4Climate 项目，这是一个由儿童为主导的倡导计划，赋予 11-17 岁年轻人担任气候大使和社区变革推动者以及全球气候谈判的代理人。⁶⁴ 一些国家为年轻人建立了国家平台，表达自己的关切，分享他们关于气候变化和其他问题的观点，例如立陶宛的青年人国家环境和健康平台⁶⁵ 以及纳米比亚的儿童议会。⁶⁶ 在斯洛维尼亚，民防和救援行政管理局对年轻人进行灾难反应训练，确保所有儿童，包括残疾儿童获得信息。⁶⁷

⁶⁰ 大会第 70/1 号决议，第 51 段。

⁶¹ 本研究报告使用的材料，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightsChild.aspx。

⁶² 联合国教育、科学及文化组织，*Not Just Hot Air: Putting Climate Change Education into Practice* (Paris, 2015)。

⁶³ 意大利提供的材料。

⁶⁴ 儿童基金会和德国提供的材料。

⁶⁵ 立陶宛提供的材料。

⁶⁶ 纳米比亚提供的材料。

⁶⁷ 斯洛维尼亚提供的材料。

B. 减少灾害风险

44. 在减少灾害风险、可持续发展和气候变化行动中纳入儿童最大利益的原则是保护儿童在不断变化的气候中享有权利的关键。在菲律宾，2016 年《儿童紧急救济和保护法》规定了在紧急情况下保护和教育儿童的具体措施，确保他们参与相关决策过程并收集更好的数据。⁶⁸ 在越南，一项环境保护法纳入了涉及绿色增长和气候变化的儿童最大利益和两性平等原则；⁶⁹ 该国还在考虑制定一项 2017-2021 年以儿童为中心的减少灾害风险的方案，重点是减轻天气风险一再对儿童影响的能力建设。⁷⁰

45. 印度尼西亚通过试点以儿童为中心的气候风险评估方法，将“爱幼城”倡议与气候变化和减少灾害风险目标挂钩。⁷¹ 在发展合作政策中，德国承诺保护儿童的最大利益，并拨款用于儿童和青少年参与的适应气候变化、适应能力和减少灾害风险的项目。⁷² 在国家一级，斯洛伐克通过其针对儿童的国家行动计划执行《儿童权利公约》，气候政策考虑到了该计划。⁷³

C. 诉讼

46. 虽然后代在国际法中的法律地位不明确，但国内发展突出说明了其利益通过气候变化政策和诉讼可以获得保护的方式。一些国家宪法在其关于环境权利的规定中已经提到了后代。例如，《多民族玻利维亚国宪法》第 33 条规定了享有健康的、受保护和平衡的环境的权利，以便今世后代不论个人或集体均能够获得发展。尽管明确地提到了后代(如同多民族玻利维亚国)，可以作为代表后代直接提出事关气候的诉讼的依据，但这并不意味着保护他们的利益是明确必要的。这代儿童提出的气候诉讼具有维护下一代的利益的潜力，许多国家已存在这种诉讼的法律依据。例如在阿塞拜疆，《儿童权利法》第 30 条和第 38 条确保对受自然灾害影响儿童提供保护和紧急援助，《宪法》第 39 条保证对环境影响造成的损害进行补救。

47. 在一些国家，儿童及其代表已经提出环境方面的诉讼。在 *Minors Oposa* 诉环境与自然资源部部长一案中，菲律宾最高法院就一个班级的儿童作出判决，认为国家应为维护一个清洁的环境承担代际责任。在 *Gbemre* 诉尼日利亚壳牌石油有限公司和其他公司一案中，尼日利亚法院下令壳牌石油公司立即采取措施，停止气体燃烧，气体燃烧造成呼吸道疾病、温室气体排放和农业问题。法院认为，气体燃烧侵犯了《尼日利亚宪法》和《非洲人权与人权宪章》所保障人的尊严权和生命权。在美利坚合众国，一批 9 至 21 岁的原告已向联邦政府提出诉讼，指

⁶⁸ 菲律宾提供的材料。

⁶⁹ 儿童基金会提供的材料。

⁷⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/RightsChild/Update14.3/StatementPanelCCandrightsofthechildHEMHAKimNgoc.pdf。

⁷¹ 儿童基金会提供的材料。

⁷² 德国提供的材料。

⁷³ 斯洛伐克提供的材料。

控气候变化缓解措施不足，构成对其生命、自由和财产等宪法权利的侵犯。⁷⁴ 诸如此类的先例表明了司法制度在保护儿童免受有害活动(包括助长气候变化的活动)之害的潜在作用。

D. 人权机制的参与

48. 国家人权机构、人权条约机构以及人权理事会的特别程序和普遍定期审议都可以在保护儿童权利免受气候变化影响方面发挥作用。例如，消除对妇女歧视委员会目前就变化气候中与减少灾害风险有关的性别方面起草一项一般性建议，⁷⁵ 而儿童权利委员会曾多次发表载有关于气候变化的意见和建议的结论性意见。⁷⁶ 2015 年，英联邦国家人权机构论坛发布了《圣朱利安气候正义宣言》，其中人权机构承诺推行“促进气候行动中的平等和不歧视原则，包括儿童权利”。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即将提交的报告将以儿童为重点，报告员和其他特别程序任务负责人在他们的报告中将重点关注气候变化对人权的影响。⁷⁷ 最后，在人权理事会普遍定期审议的范围内已经多次发出有关气候变化及其对儿童权利的影响的具体建议。⁷⁸

五. 结论和建议

49. 以下结论和建议源自本研究所参考的各种内容。

A. 结论

50. 气候变化带来的不利影响，包括自然灾害发生的次数和强度日益增加、降水模式的变化、食物和水短缺以及传染病的传播等等均对儿童享有健康、生命、食物、水和卫生、教育、住房、文化和发展等权利造成威胁。气候变化加剧了社会和经济现有的不平等现象，加剧了贫困，使改善儿童福祉的进展出现倒退。所有儿童特别容易受到气候变化的不利影响，幼儿受到的威胁最大。

51. 气候变化对一些儿童，包括残疾儿童、移民中的儿童、贫困儿童、与家庭分散儿童和土着儿童的影响尤为严重。女孩也因气候变化而面临更大的风险。在易受气候影响国家和气候敏感地区，气候变化对居民的生命权、生存权和发展权等构成同时代的威胁。生活在这些地区的儿童的权利和机会可能受到严重影响。除了儿童身体健康受到威胁之外，气候变化也威胁到他们的文化认同，他们与自然环境的联系和他们的教育。

⁷⁴ Juliana 等人诉美利坚合众国等，见 Our Children's Trust (www.ourchildrenstrust.org/us/federal-lawsuit/)。

⁷⁵ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/DraftGRDisasterRisk.aspx。

⁷⁶ 例如见，CRC/C/GBR/CO/5。

⁷⁷ 例如见，A/HRC/31/52 和 www.thecvf.org/wp-content/uploads/2015/05/humanrightsSRHRE.pdf。

⁷⁸ 例如见，A/HRC/33/6 (萨摩亚，2016 年)、A/HRC/30/13 和 Corr.1 (马绍尔群岛，2015 年)、A/HRC/26/9 (瓦努阿图，2014 年)、A/HRC/24/8 (图瓦卢，2013 年)和 A/HRC/16/7 (马尔代夫，2011)。

52. 《儿童权利公约》、《巴黎协定》和其他国际人权文书所载的人权义务和责任要求各国和其他义务承担者，包括工商企业采取行动，保护儿童的权利和最大利益，免受气候变化的不利影响。许多国家已经制定了有关保护儿童权利，保护健康环境和减缓和适应气候变化的法律、政策和承诺。然而，需要采取进一步行动来促进对所有行动者的问责，确保儿童能够诉诸司法并保护儿童免受气候变化的不利影响。儿童有权有意义地参与旨在实现这些目标的气候决策，并应发挥积极作用，鼓励和塑造更有效的气候政策。

53. 人权、气候变化、发展和减少灾害风险，包括相关的国际文书和程序，都是密切相关，密不可分。这些不同的框架与人权义务的多重形式要求采取以儿童权利为基础的应对气候变化的缓解和适应措施。它要求各国采取积极措施，尊重，保护，促进和履行所有儿童的人权，并将其权利纳入所有气候减缓和适应政策和行动中。

54. 基本上，基于儿童权利的方针需要：

(a) 根据《巴黎协定》的要求，采取将温升限制在工业化前水平的 1.5°C 以内的宏大缓解措施，尽可能减少气候变化对儿童的未来造成不利的影响；

(b) 适应措施应以保护那些最容易遭受气候变化影响的儿童为重点；

(c) 缓解和适应行动是参与性、循证决策过程的产物，并考虑到儿童自己表达的儿童的想法和最大利益。

55. 在这些努力中，应特别注意可能受气候变化影响特大的女孩、残疾儿童、土着儿童和其他儿童。所有儿童都应被视为气候行动的积极参与者。

56. 真正可持续发展的、以权利为基础的发展需要采取参考和考虑到儿童的权利、代际平等和子孙后代需要的气候行动。这些行动应该是以证据为基础的，并且通过自由、透明地交流良好做法、资源和技术加以支持，以根据国际人权法、规范和标准，应对气候变化的威胁。

B. 建议

57. 基于儿童权利的气候变化方针要求所有相关行为者采取步骤，确保儿童权利政策的一致性，赋予儿童参与气候决策的权能，保障儿童能够诉诸消除气候危害的补救措施，更好地了解气候变化对儿童的影响，为基于儿童权利的气候行动筹集足够的资源。在寻求实现这些目标时，必须考虑到最易受气候变化影响的儿童的特殊需要及其影响。

1. 确保儿童权利政策的一致性

58. 各国应确保将儿童权利的考虑纳入其气候活动、减少灾害风险和发展活动。应努力将与《联合国气候变化框架公约》、人权理事会、《2030 年可持续发展议程》、《2015-2030 年度仙台减少灾害风险框架》相关的行动、立场和进程联系起来，以制定对所有人，特别是儿童都有益的一致可持续发展的方针。这应该包括：

(a) 执行与儿童贫穷和营养不良、接受教育、儿童死亡率和保健以及水和卫生设施等有关的可持续发展目标，以此提高儿童抵御气候变化的能力和减少不平等现象；

(b) 将儿童权利考虑纳入执行《联合国气候变化框架公约》的过程中，包括纳入透明度框架中，预期国家自主贡献和其他来文中以及气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制及其流离失所问题工作组的工作中，以促进问责制和制定更有效的气候政策；

(c) 考虑到面临最大风险的人的需求和脆弱性，确保气候适应政策能改进灾害风险防范并提高所有儿童的适应能力。例如，在气候变化和灾害风险管理政策、项目和规划过程中考虑到性别因素。

59. 包括儿童权利委员会在内的人权机制应该考虑如何让各国对其就气候问题作出的承诺负责，更好地记录气候变化的影响和促进以权利为基础的气候行动。按照儿童权利委员会所进行的关于儿童权利与环境的一般性讨论日的建议，环境问题可以例行纳入结论性意见。民间社会对委员会审查进程提供的材料应能应对气候变化及其对儿童权利的影响，并提请注意各国个人对温升限制在工业化前水平的 1.5°C 以内的贡献是否充分以及气候行动的影响。同样，各国应利用人权理事会的普遍定期审议机制来促进对气候和人权承诺的问责。

2. 赋予儿童参与气候决策的权能

60. 所有儿童应不受歧视地为气候决策做好准备并参与气候决策，以确保其最大利益获得保护。应推动儿童按其年龄和成熟程度参与气候政策的拟定和气候脆弱性评估的设计和实施。⁷⁹ 为了他们能够有意义的参与，需要建立协商机制，改进信息的传播和制定其他与儿童接触的战略。各国应促进儿童参与进行中的与《联合国气候变化框架公约》有关的可能影响其发展和生存的进程。

61. 气候变化教育可以使教育者、家长和儿童成为变革的推动者。教育课程应能转移知识和发展技能，使儿童能够应对与气候相关的挑战，同时考虑到每个儿童特定的当地情况以及酌情考虑到传统知识。气候教育除其他外应：

(a) 提高认识，选择符合可持续发展的适宜生活方式，如低碳运输、能源和消费行为；⁸⁰

(b) 强调团结、促进与其他国家儿童的合作，为儿童参与环境决策创造机会；⁸¹

(c) 包括获取有关气候变化原因、其影响和适应对策的最新、有意义和适合年龄的信息，其中包括减少灾害风险和应急准备的信息。

⁷⁹ 例如，将女孩作为参与者纳入气候战略的设计、规划和实施将促成更有效的政策形成。例如见，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和玛丽·罗宾逊基金会——气候正义中心，*The Full View: Ensuring a Comprehensive Approach to Achieve the Goal of Gender Balance in the UNFCCC Process*, 2nd ed. (2016)，可查阅 www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/11/MRFCJ-Full-View-Second-Edition.pdf。

⁸⁰ 例如见，可持续发展目标具体目标 4.7。

⁸¹ 例如见，儿童权利委员会，第 1 号一般性意见，第 9 段和 13 段。

3. 保证儿童获得补救

62. 各国和其他承担责任的行动者应采取措施，确保儿童在遭受气候行动和不作为的危害时能够获得有效的补救。这些措施可包括：

(a) 将健康环境的权利和后代的权利纳入国家宪法和法律中，以促进这些权利的可诉性，并加强问责制度；

(b) 批准《儿童权利公约任择议定书》的来文程序，该程序建立了侵犯儿童权利的申诉程序；

(c) 酌情采取域外管辖权和采取其他措施，确保工商企业对其行为负责，不仅在减排方面，而且在补救过去的危害方面；

(d) 制定一个损失和损害制度，确保有效补救由气候引起的人权损害，特别是就儿童遭受的损害而言；

(e) 确保气候减缓和适应项目就人权受到侵犯事件提供有效的补救机制。

4. 更好地了解气候变化对儿童的影响

63. 为了更好地保护儿童免受气候变化的影响，所有行动者都应该支持加强对气候变化与儿童权利之间的关系的了解。这可以通过以下措施来推动，例如：

(a) 收集分类数据；

(b) 评估对儿童权利和子孙后代的影响；

(c) 根据“在气候行动中促进人权的日内瓦承诺”的要求，加强部门间合作；

(d) 设立纳入儿童观点的常设咨询委员会；

(e) 改进提交相关的《联合国气候变化框架公约》机制和人权机制关于儿童权利与气候变化问题的报告。

64. 在这方面，民间社会行为者和 2010 年社会论坛与会者呼吁任命一名联合国人权与气候变化问题特别报告员。⁸²

5. 为基于儿童权利的气候行动调动充足的资源

65. 各国铭记其人权义务及其共同但又有区别的责任和各自的能力，应采取措施，为有效的气候行动调动充足的资源，这种行动不会对儿童造成伤害，反而对儿童有益。各国在资源分配时，应确保作出透明、参与和知情的决策，包括对儿童权利和子孙后代进行影响评估。此外，应通过转让技术和分享技术专门知识，采取措施，改善国际合作和建设发展中国家的气候行动能力。减缓必须是首要任务，因为它是减少气候变化不利影响的关键。在这些努力中，工商企业也必须承担不容的忽视人权责任。

⁸² A/HRC/16/62.

66. 在气候适应方面，鉴于气候变化的不利影响，资源应该用于促进不受歧视性地获得儿童基本必需品和服务。对教育和相关基础设施的投资应作为一种赋予儿童权力的基于权利、具有成本效益和可持续的方法。健康、供水和卫生、住房基础设施和相关服务对儿童的适应和抗御能力也至关重要。减少灾害风险，包括为教师、家长和儿童提供培训，以及具有气候抗御力的学校和基础设施，是投资的另一个关键领域。在气候灾害事件之后，应该把资源用于确保儿童获得保健服务，使儿童与家人团聚，不仅给予物质支持，诸如食物和干净水等以保护他们，还要提供心理护理，以防止或消除恐惧和创伤。⁸³ 支持行动应考虑到儿童对游戏和安全的特殊需要。

⁸³ 见儿童权利委员会，第 15 号一般性意见，第 40 段。