



人权理事会  
第十届会议  
项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
联合国人权事务高级专员办事处的  
报告和秘书长的报告

联合国人权事务高级专员关于气候变化与人权的  
关系问题的报告 \* \*\*

---

\* 迟交。

\*\* 附件和脚注不译。

## 概 要

本报告讨论所观测和预测的气候变化冲击如何影响到对人权的享受和各国在国际人权法之下的义务。

第一章讨论政府间气候变化专门委员会(气专委)报告所界定的气候变化的主要特征，以及当前在《联合国气候变化框架公约》之下进行的气候变化辩论的中心问题。第二章概述气候变化对人权的各种影响，论及：(a) 环境与人权的关系、(b) 气候变化效应对具体人权的享受的影响、(c) 具体群体的脆弱性、(d) 气候变化所致迁移和冲突的人权影响，以及 (e) 气候变化应对措施的人权影响。第三章将气候变化对人权影响的讨论与国际人权法之下的义务联系在一起，上述各点也在本报告附件一中概要列出。第四章提出关于气候变化与人权关系的结论。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
<u>章 次</u>		
一、气候变化：概况.....	5 - 15	5
二、对享受人权的影响.....	16 - 69	8
A. 气候变化、环境损害与人权.....	16 - 19	8
B. 对具体权利的影响.....	20 - 41	9
C. 对具体群体的影响.....	42 - 54	15
D. 迁 移.....	55 - 60	19
E. 冲突和安保风险.....	61 - 64	21
F. 应对措施的人权影响.....	65 - 68	22
三、相关的人权义务.....	69 - 91	23
A. 国家一级的义务.....	72 - 83	24
B. 国际合作义务.....	84 - 91	27
四、结 论.....	92 - 99	29

Annex

Selected human rights standards and guidelines relevant to effects of climate change .....	31
--	----

## 导 言

1. 本报告是根据人权理事会第 7/23 号决议提出的，该决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)听取各国和其他利害关系方的意见，对气候变化与人权之间的关系作详细的分析性研究。

2. 收到了一些国家、政府间组织、国家人权机构、非政府组织以及专家提交的书面材料。人权高专办还就气候变化与人权的关系于 2008 年 10 月 22 日在日内瓦组织了为期一天的磋商。本报告的编写参考了磋商中形成的投入。<sup>1</sup>

3. 本报告意在概述气候变化与人权关系的主要方面。以往的气候变化辩论往往侧重于科学、环境和经济方面。随着对气候变化原因和后果的科学认识不断发展，而且气候变化对人类生活及其生活条件的影响日趋明显，辩论的焦点逐渐拓宽，人们开始越来越注意气候变化所涉的人类及社会层面。人权理事会关于气候变化与人权问题的第 7/23 号决议就体现了这种辩论的拓展。

4. 人权理事会的一些特别程序在近期的声明和报告中也述及气候变化的人权影响，<sup>2</sup> 而美洲国家组织和小岛屿国家联盟最近则提请人们注意气候变化与人权的关系。<sup>3</sup> 此外，越来越多的报告和研究论文均论及气候变化与人权的相互联系。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Most of the submissions made and a summary of discussions of the consultation meeting containing various recommendations made by participants are available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/study.htm>.

<sup>2</sup> For example, in a joint statement on International Human Rights Day, 10 December 2008, the special procedures mandate holders of the Human Rights Council emphasized that climate change has “potentially massive human rights and development implications”.

<sup>3</sup> AG/RES.2429 (XXXVIII-O/08), Human rights and climate change in the Americas; Male’ Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, 2007.

<sup>4</sup> Many of these studies and reports have been submitted to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and are available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/submissions.htm>.

## 一、气候变化：概况

### 全球变暖及其原因

5. 现已将近达到普遍加入的《联合国气候变化框架公约》为处理气候变化的原因和后果——亦称“全球变暖”——提供了共同的国际框架。《公约》将气候变化界定为“除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”。<sup>5</sup>

6. 政府间气候变化专门委员会(气专委)对于改进人们对气候变化风险的理解和提高认识做出了很大贡献。<sup>6</sup>自1990年气专委《第一次评估报告》发表以来，气候科学发展迅速，使得气专委能够就气候变化的现实、原因和后果做出越来越确定的表述。2007年发表的《第四次评估报告》提出了明确的科学共识，认为全球变暖是“毫无疑问的”，并且有90%以上的把握认为过去50年以来所观测到的变暖大多是人为温室气体排放所致。<sup>7</sup>目前的温室气体浓度远远高于650,000年前的极地冰芯内所记录的工业化前水平，而这一增加的最主要来源就是矿物燃料的燃烧。<sup>8</sup>

7. 《第四次评估报告》提出了当前关于气候变化的科学共识。该报告所依据的是三个工作组的贡献，它们的侧重点分别是：物理学基础(第一工作组)；影响、适应和脆弱性(第二工作组)；气候变化的缓解(第三工作组)。成员国在气专委的一次全体会议上通过了《综合报告和决策者摘要》。其中提出的评估结果为本研究报告在探索气候变化与人权的关系方面提供了主要的科学资源。

---

<sup>5</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), art. 1, para. 2. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) uses a similar definition, the main difference being that IPCC covers all aspects of climate change and does not make a distinction between climate change attributable to human activity and climate change and variability attributable to natural causes.

<sup>6</sup> IPCC was set up jointly by the World Meteorological Organization (WMO) and the United Nations Environment Programme (UNEP) in 1988 to provide authoritative assessments, based on the best available scientific literature, on climate change causes, impacts and possible response strategies.

<sup>7</sup> Climate Change 2007 - Synthesis Report, adopted at IPCC Plenary XXVII, Valencia, Spain, 12-17 November 2007 (IPCC AR4 Synthesis Report), p. 72.

<sup>8</sup> See IPCC AR4 Working Group I (WGI) Report, pp. 23-25.

### 所观测和预测的影响

8. 与全球变暖有关的天气形态中所观测和预测的主要变化包括：<sup>9</sup>

- 积雪面积缩小和海冰面积退缩；
- 海平面上升和水温升高；
- 热极端事件和热浪的发生频率增加；
- 强降水事件和受干旱影响的面积扩大；
- 热带气旋强度增加(台风和飓风)。

9. 气专委的评估和不断增多的研究越来越详细地揭示了物理气候的这些变化将如何影响人类的生活。《第四次评估报告》概述了六个主要领域的影响：生态系统、粮食、水、健康、沿岸带，以及工业、人居环境和社会，<sup>10</sup> 以下联系对具体人权的影响进一步描述其中的某些领域。

### 不平等的负担与公平原则

10. 历史上大部分人为温室气体排放量都源自《联合国气候变化框架公约》之下界定为附件一国家的工业化国家。同时，气候变化的影响又很不均衡，在比例上过大地影响到较贫穷的区域和国家，也就是一般而言对人类所致气候变化作用最小的区域和国家。

11. 气候变化效应的不均衡负担反映在《公约》第 3 条(称为“公平条款”)中。其中规定“各缔约方应在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力”保护气候系统，而发达国家“应率先对付气候变化及其不利影响”，并且应充分考虑到发展中国家“尤其是特别易受气候变化不利影响的”和“按本公约必须承担不成比例或不正常的负担”的发展中国家的需要。<sup>11</sup> 如何为“公平原则”赋予实际运作上的意义，这是目前气候变化谈判的关键挑战之一。

---

<sup>9</sup> With the exception of impacts on tropical cyclones, the IPCC AR4 considers these impacts *very likely* (more than 90 per cent certainty). Projections on increased intensity of tropical cyclones are considered *likely* (more than 66 per cent certainty).

<sup>10</sup> See IPCC AR4 Synthesis Report, pp. 48-53.

<sup>11</sup> UNFCCC, art. 3, paras. 1 and 2.

## 应对措施：缓解和适应

12. 缓解和适应是对付气候变化的两项主要战略。缓解是要通过降低温室气体排放水平和稳定其在大气中的浓度，尽量减小全球变暖的程度。适应是要加强社会和生态系统应付和顺应气候变化风险和影响的能力。

13. 就所需的全球缓解措施达成一项协定，这是国际气候变化谈判的核心所在。第 2 条确定《公约》的“最终目标”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”。关键问题之一就是如何从实际运作的角度界定“危险”一词。<sup>12</sup>

14. 过去数十年来，科学研究和政策考虑逐渐趋向于认同危险气候变化的阈值为全球平均温度最多比工业化前水平上升 2° C。<sup>13</sup> 如能保持在这个阈值之下，就能大大减少对生态系统和人类生活的影响。这就要求全球温室气体排放量在下一个 10 年内封顶，到 2050 年降至目前水平的 50% 以下。然而，即便是这样的稳定化假设情景也将导致“最佳估计”全球平均温度比工业化前水平上升 2° C - 2.4° C。<sup>14</sup> 此外，如果排放的减少要推迟到下一个 15 年以后，则将升温控制在 2° C 左右的可能性就愈加不可及。

15. 适应和为适应措施供资，也是国际气候变化谈判的核心所在。不论目前和今后几十年采取的缓解措施有多大规模，由于气候系统的惯性和过去温室气体排放的长期效应，全球变暖都将继续。因此，需要采取适应措施，使各国社会能够应付现已不可避免的全球变暖的效应。适应包含各种行动和战略，诸如筑造海堤、从水灾多发地区迁移人口、改善水的管理，以及建立预警系统。同样，适应还要求加强个人和社区的能力和应对机制。

---

<sup>12</sup> While UNFCCC does not include specific greenhouse gas reduction targets, its Kyoto Protocol assigns legally binding caps on greenhouse gas emissions for industrialized countries and emerging economies for the period 2008-2012. The Protocol entered into force in 2005 and has to date been ratified by 183 parties to UNFCCC.

<sup>13</sup> See IPCC AR4 Working Group III (WGIII) Report, pp. 99-100.

<sup>14</sup> Four other scenarios of higher stabilization levels estimate the likely temperature increases in the range of 2.8° C to 6.1° C, IPCC AR4 WGIII Report, pp. 227-228.

## 二、对享受人权的影响

### A. 气候变化、环境损害与人权

16. 全球平均温度升高约 2° C 将对全球生态系统及其所提供的物资和服务产生重大影响，而且主要是负面影响。即便在今天，同对资源的过度开发利用和污染一样，气候变化也已是生态系统变化的最重要驱动因素之一。<sup>15</sup> 此外，全球变暖将加剧环境污染的有害影响，包括城市地区地面臭氧浓度增高。鉴于这些对许多不同人权都会造成影响的效应，就有必要讨论人权与环境的关系。

17. 1972 年《联合国人类环境问题会议宣言》(《斯德哥尔摩宣言》)原则 1 写明：(人人都有)“……在过着尊严和幸福生活的优良环境里享自由、平等和适当生活条件的基本权利”。《斯德哥尔摩宣言》反映了对人权与环境的相互依存和相互关联的普遍承认。<sup>16</sup>

18. 普遍性的人权条约并未提及一项具体的享有安全和健康环境的权利，但联合国各人权机构都承认环境与实现生命权、健康权及获得食物、水和住房的权利等多项人权之间所固有的联系。<sup>17</sup> 《儿童权利公约》规定，缔约国应采取适当措施，通过“提供充足的营养食品和清洁饮水”，在“考虑到环境污染的危险和风险”的前提下，防治疾病和营养不良。<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> See Millennium Ecosystems Assessment 2005, *Ecosystems and Human Well-being*, Synthesis, pp. 67 and 79.

<sup>16</sup> A joint seminar on human rights and the environment organized by OHCHR and UNEP in 2002 also documented a growing recognition of the connection between human rights, environmental protection and sustainable development (see E/CN.4/2002/WP.7).

<sup>17</sup> ILO Convention No. 169 (1989) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries provides for special protection of the environment of the areas which indigenous peoples occupy or otherwise use. At the regional level, the African Charter on Human and Peoples' Rights and the San Salvador Protocol to the American Convention on Human Rights recognize the right to live in a healthy or satisfactory environment. Moreover, many national constitutions refer to a right to an environment of a certain quality.

<sup>18</sup> Convention on the Rights of the Child (CRC), art. 24, para. 2 (c).



19. 同样，经济、社会和文化权利委员会(经社文委员会)澄清说，取得足够食物的权利要求“实行恰当的经济、环境及社会政策”，而健康权则延及健康的各种基本决定因素，其中就包括健康的环境。<sup>19</sup>

## B. 对具体权利的影响

20. 全球变暖从潜在意义上讲将会影响到所有各类人权，而以下各小节则举例看来与气专委所确定的气候变化影响最直接相关的若干权利。

### 1. 生命权

21. 《政治权利和公民权利国际公约》和《儿童权利公约》明文规定保护生命权。<sup>20</sup> 人权事务委员会将生命权表述为“最重要的权利”，“是所有人权的基础”，而且是即便在社会紧急状态时也绝不允许减损的权利。<sup>21</sup> 此外，委员会澄清说，生命权意味着各国有义务采取积极措施保护生命权，包括采取措施降低婴儿死亡率、减少营养不良和流行病。<sup>22</sup> 《儿童权利公约》明确将生命权与国家“最大限度地确保儿童的存活与发展”的义务联系起来。<sup>23</sup> 儿童权利委员会认为，生存权和发展权只能从整体上加以落实，“为此必须执行《公约》所有其他条款，包括落实健康权、适足营养权、社会保障权、适足生活水平权、享有卫生和安全环境的权利……”。<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11), para. 4, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12), para. 4.

<sup>20</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), art. 6; CRC, art. 6.

<sup>21</sup> Human Rights Committee, general comments No. 6 (1982) on art. 6 (Right to life), para. 1, and No. 14 (1984) on art. 6 (Right to life), para. 1.

<sup>22</sup> Human Rights Committee, general comment No. 6, para. 5. Likewise, the Committee has asked States to provide data on pregnancy and childbirth-related deaths and gender-disaggregated data on infant mortality rates when reporting on the status of implementation of the right to life (general comment No. 28 (2000) on art. 3 (The equality of rights between men and women), para. 10).

<sup>23</sup> CRC, art. 6, para. 2.

<sup>24</sup> Committee on the Rights of the Child, general comment No. 7 (2006) on implementing rights in early childhood, para. 10.

22. 一些所观测和预测的气候变化影响将对人类生活造成直接和间接的威胁。《第四次评估报告》以较高的置信度预测，热浪、洪水、风暴、火灾和干旱造成死亡、患病和受伤的人数将会增多。同样，气候变化对生命权的影响还在于饥饿和营养不良以及影响儿童成长和发育的相关疾病的增多，以及与地面臭氧相关的心肺疾病发病率和死亡率的上升。<sup>25</sup>

23. 气候变化将加剧天气灾害，而这些灾害已经对各国特别是发展中国家的人民及其对生命权的享有造成了破坏性的影响。例如，从 2000 年到 2004 年，每年受气候灾害影响的估计有 2.62 亿人，其中 98%以上生活在发展中国家。<sup>26</sup> 热带气旋危害每年约影响到 1.2 亿人，从 1980 年到 2000 年共造成估计 250,000 人死亡。<sup>27</sup>

24. 广义的、气候变化背景下的保护生命权与实现获得食物、水、健康和住房等的其他权利的措施密切相连。关于天气性自然灾害，各项权利的这种相互联系反映在机构间常设委员会(IASC)人权与自然灾害问题业务指南中。<sup>28</sup>

## 2. 获得适足食物的权利

25. 食物权既在《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》中明确提及，也隐含在《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》关于适足生活水准的一般规定中。<sup>29</sup> 除了适足食物权之外，《经济、社会、文化权利国际公约》也明确宣示了“人人享有免于饥饿的基本权利”。<sup>30</sup> 食物权的要素包括具备适足的食物(其中又包括要有可能

---

<sup>25</sup> IPCC AR4 Working Group II (WGII) Report, p. 393.

<sup>26</sup> United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2007/2008, *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, p. 8.

<sup>27</sup> IPCC AR4 Working Group II Report, p. 317.

<sup>28</sup> Inter-Agency Standing Committee, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters - IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Brooking-Bern Project on Internal Displacement, 2006.

<sup>29</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), art. 11; CRC, art. 24 (c); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), art. 25 (f) and art. 28, para. 1; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), art. 14, para. 2 (h); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), art. 5 (e).

<sup>30</sup> ICESCR, art. 11, para. 2.

利用自然资源养活自己)和一国管辖下的所有个人都有获得的途径。同样，国家必须确保落实免于饥饿的权利并须采取必要行动缓解饥饿状况，即便在发生自然灾害或其他灾害时也须如此。<sup>31</sup>

26. 由于气候变化，据预测在全球平均增温 1-3°C 的情况下，中、高纬度地区粮食生产潜力最初会有所提高。然而，在较低纬度地区，据预测，作物生产率会下降，造成世界较贫穷区域的饥饿和粮食缺乏保障的风险加剧。<sup>32</sup> 有一项估计认为，由于气候变化，面临营养不良的人群还会再增多 6 亿，<sup>33</sup> 对撒哈拉以南非洲地区造成的不利影响尤大。<sup>34</sup> 生活在发展中国家的穷人处于特别脆弱的地位，这是因为他们的粮食和生计在比例上都过于依赖于气候敏感型资源。<sup>35</sup>

27. 食物权问题特别报告员有材料记述了极端气候事件正在如何越来越危及生计和粮食安全。<sup>36</sup> 为应对这一威胁，适足食物权的实现就要求特别注意弱势群体和处境不利群体，包括生活在灾害多发地区的人民和生计可能受到威胁的土著人民。<sup>37</sup>

### 3. 水 权

28. 经社文委员会将水权界定为保证人人能为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取、价格合理的供水，诸如饮用、做饭和满足个人与家庭卫生需要所必须的水。<sup>38</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》在关

---

<sup>31</sup> CESCR general comment No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11), para. 6.

<sup>32</sup> IPCC AR4 Synthesis Report, p. 48.

<sup>33</sup> UNDP Human Development Report 2006, *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*.

<sup>34</sup> IPCC AR4 WGII Report, p. 275.

<sup>35</sup> IPCC AR4 WGII, p. 359. United Nations Millennium Project 2005, *Halving Hunger: It Can Be Done*, Task Force on Hunger, p. 66. Furthermore, according to the Human Rights Council Special Rapporteur on the right to food, “half of the world’s hungry people ... depend for their survival on lands which are inherently poor and which may be becoming less fertile and less productive as a result of the impacts of repeated droughts, climate change and unsustainable land use” (A/HRC/7/5, para. 51).

<sup>36</sup> See e.g. A/HRC/7/5, para. 51; A/HRC/7/5/Add.2, paras. 11 and 15.

<sup>37</sup> See e.g. CESCR general comment No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11), para.28.

<sup>38</sup> CESCR general comment No. 15 (2002) on the right to water (arts. 11 and 12), para. 2. While not explicitly mentioned in ICESCR, the right is seen to be implicit in arts. 11 (adequate standard of living) and 12 (health). General comment No. 15 provides further guidance on the normative contents of the right to water and related obligations of States.

于适当生活水准的条款中明确提及获得供水服务的条件，《儿童权利公约》则提到，提供“清洁饮水”是国家为防治疾病和营养不良而应采取的措施的一部分。<sup>39</sup>

29. 据预测，冰川的消失和雪盖的收缩将会加剧，从而对供水要依靠山脉融雪的全世界六分之一以上人口的水源造成不利影响。旱涝等极端天气事件也将影响水的供应。<sup>40</sup> 所以，气候变化将加重对水资源的现有压力，并加剧安全饮水获取途径问题，据估计目前全球约有 11 亿人得不到安全饮水，而这也是造成死亡和疾病的重要原因之一。<sup>41</sup> 在这方面，气候变化与人口增长、环境退化、水管理不良、贫困和不公平等其他一系列水资源压力的肇因相互作用。<sup>42</sup>

30. 如以往的研究所述，可以通过采取适当的措施和政策尽量减轻气候变化对水供应和有效享有水权的不利影响。<sup>43</sup>

#### 4. 健康权

31. 享有能达到的最高的体质和心理健康标准的权利(健康权)在《经济、社会、文化权利国际公约》有最全面的规定，而且在另外 5 项核心国际人权条约中也有提及。<sup>44</sup> 这项权利意味着能够享受和平等获得适当的卫生保健以及广义而言使人得以健康生活的食物、服务和条件。健康的基本决定因素包括适足的食物和营养、住房、安全饮水和适当的卫生条件，以及健康的环境。<sup>45</sup> 其他关键要素还有健康和保健设施、货物和服务的可提供性、(物质和经济上的)可获取性和质量。<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> See CEDAW, art. 14, para. 2 (h); CRPD, art. 28, para. 2 (a); CRC, art. 24, para. 2 (c).

<sup>40</sup> IPCC AR4 Synthesis Report, pp. 48-49.

<sup>41</sup> Millennium Ecosystems Assessment 2005, *Ecosystems and Human Well-being*, Synthesis, p. 52.

<sup>42</sup> According to the UNDP Human Development Report 2006, the root causes of the current water crisis lie in poor water management, poverty and inequality, rather than in an absolute shortage of physical supply.

<sup>43</sup> IPCC AR4 WGII Report, p. 191. UNDP Human Development Report 2006.

<sup>44</sup> CEDAW, arts. 12 and 14, para. 2 (b); ICERD, art. 5 (e) (iv); CRC, art. 24; CRPD, arts. 16, para. 4, 22, para. 2, and 25; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW), arts. 43, para. 1 (e), 45, para. 1 (c), and 70. See also ICESCR arts. 7 (b) and 10.

<sup>45</sup> CESCR general comment No. 12, para. 8.

<sup>46</sup> See CESCR general comment No. 12, CEDAW general recommendation No. 24 (1999) on art. 12 of the Convention (women and health); CRC general comment No. 4 (2003) on Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

32. 据预测，气候变化将影响千百万人的健康状况，影响途径包括营养不良的加剧、极端天气事件所致伤病增多，以及腹泻、心脏和呼吸系统疾病及传染病负担加剧。<sup>47</sup> 全球变暖还可能影响世界某些地区疟疾和其他媒介传播疾病的扩散分布。<sup>48</sup> 总体而言，对健康的不利影响将过大地波及撒哈拉以南非洲地区、南亚和中东地区。健康状况差和营养不良会加剧个人和群体的脆弱性，并降低他们适应气候变化的能力。

33. 气候变化构成对全世界卫生保健系统的一个严重的、额外的压力，因此，健康权问题特别报告员警告说，如果国际社会不能克服全球变暖对健康的影响，千百万人的生命就将面临危险。<sup>49</sup> 面临危险最大的是适应能力很低的个人和社区。反过来，改善健康状况则是降低对气候变化影响的脆弱性的一个方面。

34. 教育、卫生保健和公共卫生举措等非气候因素对于决定全球变暖将如何影响人口健康至关重要。<sup>50</sup> 面对气候变化，保护健康权将要求采取全面措施，包括缓解全球变暖对健康的基础决定因素的不利影响，以及优先设法保护弱势个人和社区。

## 5. 适足住房权

35. 适足住房权体现在若干核心国际人权文书中，最全面的表述则是在《经济、社会、文化权利国际公约》之下，被列为获得相当生活水准的权利的要素之一。<sup>51</sup> 适足住房权被界定为“安全、和平和尊严地居住某处的权利”。<sup>52</sup> 这项权利的核心要素包括住房使用权的保障、保护免遭强迫驱逐、<sup>53</sup> 服务、材料、设备

---

<sup>47</sup> IPCC AR4 Synthesis, p. 48.

<sup>48</sup> Uncertainty remains about the potential impact of climate change on malaria at local and global scales because of a lack of data and the interplay of other contributing non-climatic factors such as socio-economic development, immunity and drug resistance (see IPCC WGII Report, p. 404).

<sup>49</sup> A/62/214, para. 102.

<sup>50</sup> IPCC AR4 WGII Report, p. 12.

<sup>51</sup> ICESCR, art. 11. See also Universal Declaration of Human Rights, art. 25, para. 1; ICERD, art. 5 (e) (iii); CEDAW, art. 14, para. 2; CRC, art. 27, para. 3; ICRMW, art. 43, para. 1 (d); CRPD, arts. 9, para. 1 (a), and 28, paras. 1 and 2 (d).

<sup>52</sup> CESCR general comment No. 12, para. 6.

<sup>53</sup> See CESCR general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions.



和基础设施的可提供性、(价格)可承受性、适居性、可获取性、地点以及文化的适足性。<sup>54</sup>

36. 所观测和预测的气候变化将从多个方面影响适足住房权。<sup>55</sup> 在北极地区和低洼岛国，这种影响已导致人口和社区的迁移。<sup>56</sup> 低洼的特大三角洲地区的住区也是特别面临危险，近年来水灾所祸及的数以百万计的的人民和住房就是明证。

37. 部分由于气候变化所致的生计损失，是越来越多的人从农村移向城市的“推动”因素之一。许多人都将移入城市贫民区和非正规定居点，他们往往被迫在不安全的地方建造棚户。<sup>57</sup> 如今据估计已有将近 10 亿人居住在建于危险山坡或易遭洪涝的河岸上的城市棚户内，面对极端气候事件时极为脆弱。<sup>58</sup>

38. 气候变化背景下的人权保障包括：(a) 住房具有防备天气灾害的适足保护（住房的适居性）；(b) 能够得到远离危险地带的住房；(c) 能够利用掩蔽所并有防灾准备，以防极端天气事件造成的失所迁移；(d) 保护迁离危险地带的社区，包括提供保护，以防在没有包括与受影响者充分协商在内的适当形式的法律保护或其他保护的情况下发生强迫驱逐。<sup>59</sup>

## 6. 自决权

39. 自决权是国际法的根本原则之一。《经济、社会、文化权利国际公约》和《政治权利和公民权利国际公约》共同的第一条第一款确定，“所有人民都有自决权”。他们凭这种权利“自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展”。<sup>60</sup> 自决权的重要方面包括人民不被剥夺维生手段的权

---

<sup>54</sup> CESCR general comment No. 12, para. 8.

<sup>55</sup> IPCC AR4 WGII Report, p. 333.

<sup>56</sup> IPCC AR4 WGII Report, p. 672.

<sup>57</sup> A/63/275, paras. 31-38.

<sup>58</sup> UNDP Human Development Report 2007/2008, *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, p. 9.

<sup>59</sup> In this regard the Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2, annex) provide that “at the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to: ... basic shelter and housing” (principle 18).

<sup>60</sup> The right to self-determination is enshrined in Articles 1 and 55 of the Charter of the United Nations and also contained in the Declaration on the Right to Development, art. 1, para. 2, and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, arts. 3 and 4.

利，以及缔约国促进包括生活在其领土之外的人民在内的各国人民实现自决权的义务。<sup>61</sup> 自决权是人民而不是个人所拥有的一项集体权利，但这项权利的时限则是有效享受个人人权的一个必要条件。

40. 与气候变化有关的海平面上升和极端天气事件正在威胁一些低洼岛国的适居性，而从较长远来看则威胁这些国家领土的存在。同样，气候的变化有可能造成土著人民失去传统的领地和生计来源。这两种情况都会影响到自决权。

41. 小岛屿国家的淹没和消失除了会影响个人有赖于国家给予保护的所有各种人权之外，也会影响自决权。如果一个国家因与气候变化有关的原因而消失，就会引起一系列法律问题，包括涉及在这种消失中的领土上居住的人民所处的地位，以及在国际法之下应给予他们的保护（下文有进一步论述）。虽然没有明确的先例可循，但有一点是清楚的：只要气候变化对人民的自决权构成威胁，各国就有责任个别和联合采取积极行动应对并防止这种威胁。同样，各国也有义务采取行动避免威胁到土著人民文化和社会属性的气候变化影响。

### C. 对具体群体的影响

42. 人口中由于贫困、性别、年龄、少数地位和残疾等因素而已经处于脆弱境地的人群，将会最为尖锐地感受到气候变化的影响。<sup>62</sup> 在国际法之下，各国具有法律义务，根据平等和不歧视原则处理这些脆弱性。

43. 气候变化背景下的脆弱性和影响评估主要侧重于对健康与水等经济部门的影响，而不是具体人口阶层的脆弱性。<sup>63</sup> 为本报告和其他研究报告所提交的材料表明人们已认识到需要在国家一级作更详细的评估，并且指向某些影响个人和社区的因素。

44. 本节着重论述妇女、儿童和土著人民在气候变化面前的脆弱性的决定因素。

---

<sup>61</sup> Human Rights Committee, general comment No. 12 (1984) on art. 1 (Right to self-determination), para. 6. See also Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), general recommendation 21 (1996) on the right to self-determination.

<sup>62</sup> See e.g. IPCC AR4 WGII Report, p. 374.

<sup>63</sup> National communications, submitted according to arts. 4 and 12 of UNFCCC, make frequent references to the human impacts of climate change, but generally do so in an aggregate and general manner, mentioning for example that people living in poverty are particularly vulnerable.

## 1. 妇 女

45. 由于目前存在的性别歧视、不平等以及妨碍发挥潜力的性别角色，因此妇女尤其易受与气候变化有关的风险影响。现已确认，妇女，特别是老年妇女和女童，在与天气有关的灾害的所有各阶段中所受的影响都更为严重，面临的风险也更大，这些阶段包括：风险防备、警报发布和应对、社会和经济影响、恢复和重建。<sup>64</sup> 自然灾害过程中，妇女死亡率明显高于男子(相关的原因往往是：妇女多须照顾孩子、衣着不便于行动，会游泳的相对较少)。在妇女社会经济地位低下的受灾社区内，情况尤其如此。<sup>65</sup> 自然灾害和迁徙过程中，妇女容易遭受基于性别的暴力之害，在家庭面临额外压力时，女童更有可能辍学。(气候变化)对农业的影响以及农村地区生活条件的恶化最妇女的影响特别大。一些因素会加剧脆弱性，诸如不平等的财产权、不能参与决策，以及难以获得信息和金融服务。<sup>66</sup>

46. 从一些研究报告可以看出妇女的知识和能力对于成功的气候变化适应具有多么关键的重要性。例如，许许多多的例证都表明了为妇女赋权和消除歧视习俗的措施已经如何提高了社区应对极端天气事件的能力。<sup>67</sup>

47. 国际人权标准和原则着重表明需要充分评估和处理气候变化对不同性别的影响。在关于《联合国气候变化框架公约》的谈判方面，有的国家强调了性别特定脆弱性评估是决定适应办法的要素。<sup>68</sup> 然而，这方面目前总体而言缺乏按性别数据划分的准确数据。

---

<sup>64</sup> IPCC AR4 WGII, p. 398. See also submission by the United Nations Development Fund for Women available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/index.htm>.

<sup>65</sup> E. Neumayer and T. Plümper, *The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002*, available at <http://ssrn.com/abstract=874965>. As the authors conclude, based on the study of disasters in 141 countries, “[a] systematic effect on the gender gap in life expectancy is only plausible if natural disasters exacerbate previously existing patterns of discrimination that render females more vulnerable to the fatal impact of disasters” (p. 27).

<sup>66</sup> Y. Lambrou and R. Laub, “Gender perspectives on the conventions on biodiversity, climate change and desertification”, *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Gender and Population Division*, pp. 7-8.

<sup>67</sup> See e.g. IPCC AR4 WGII Report, p. 398; International Strategy for Disaster Reduction, *Gender Perspectives: Integrating Disaster Risk Reduction into Climate Change Adaptation. Good Practices and Lessons Learned*, UN/ISDR 2008.

<sup>68</sup> UNFCCC, *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*, 2007, p. 16.



## 2. 儿 童

48. 有研究报告表明，气候变化将加剧现有的健康风险并损害保护儿童免于受害的支助结构。<sup>69</sup> 总体而言，气候变化所致的健康负担主要落在发展中世界。<sup>70</sup> 例如，极端天气事件和对水资源加剧的压力已经构成营养不良和婴儿及儿童死亡和发病的主要原因。同样，生计所受的更大压力将对儿童入学造成更大困难。女童由于需要做拾柴和打水等传统家务活而将特别受到影响，并且在匮乏的条件下需要花费更多的时间和精力。此外，同妇女一样，儿童在天气灾害中的死亡率也较高。

49. 今天的儿童和青少年将决定世界的明天，因此，儿童是为缓解全球变暖效应而促进所需行为改变的中心角色。儿童对气候变化的知识和认识也将影响到广义的家庭和社区行动。<sup>71</sup> 在儿童中开展关于环境问题的教育至关重要，国家和国际两级的若干举措都着眼于争取儿童和青少年在气候变化议程中发挥自己的作用。<sup>72</sup>

50. 几乎已经得到普遍批准的《儿童权利公约》规定，各国负有义务采取行动，确保为其管辖内的所有儿童实现《公约》中的各项权利，包括采取措施保障儿童的生命权、生存权和发展权，途径除其他外包括处理环境污染和退化问题。具有重要意义的是，对儿童必须视为促进和保护版权和健康环境方面的积极参与者和自然资源的维护者。<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, *Climate Change and Children: A Human Security Challenge*, New York and Florence, 2008; UNICEF UK, *Our Climate, Our Children, Our Responsibility: The Implications of Climate Change for the World's Children*, London, 2008.

<sup>70</sup> World Bank, *Global Monitoring Report 2008 - MDGs and the Environment: Agenda for Inclusive and Sustainable Development*, p. 211.

<sup>71</sup> UNICEF UK (see footnote 69 above), p. 29.

<sup>72</sup> For example, UNEP and UNICEF have developed an environmental resource pack for child-friendly schools designed to empower children (see footnote 69 above, UNICEF Innocenti Research Centre, p. 28).

<sup>73</sup> See e.g. CRC, general comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

### 3. 土著人民

51. 气候变化，连同污染和环境退化，构成对土著人民的严重威胁，他们往往生活在边缘贫瘠土地上和脆弱的生态系统中，对物理环境的改变尤为敏感。<sup>74</sup> 与气候变化有关的影响已经导致极区的因纽特人社区迁移，并对他们的传统生计造成的影响。居住在低洼岛国的土著人民面临类似的压力，使他们与传统土地和生计密切相连的文化属性受到威胁。<sup>75</sup>

52. 土著人民相当一段时间以来一直在表示关注气候变化对其集体人权和作为具有自己特点的民族的权利的影响。<sup>76</sup> 具体而言，土著人民强调了必须在国家和国际两级气候变化决策中给他们话语权，并且必须对他们的传统知识给予考虑和借鉴。<sup>77</sup> 正如气专委《第四次评估报告》中所引述的一项研究指出的那样，“将土著知识纳入气候变化政策可形成成本效益高、参与型和可持续的有效适应战略”。<sup>78</sup>

53. 《联合国土著人民权利宣言》列有一些与气候变化所构成的威胁相关的权利和原则。<sup>79</sup> 核心国际人权条约也规定要保护土著人民，特别是在自决权和与文化有关的权利方面。<sup>80</sup> 土著人民的权利也体现在劳工组织关于独立国家土著和部落人民人民的第 169 (1989)号公约中。

---

<sup>74</sup> M. Macchi and others, *Indigenous and Traditional Peoples and Climate Change*, International Union for Conservation of Nature, 2008.

<sup>75</sup> See e.g. report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, A/HRC/4/32, para. 49.

<sup>76</sup> In April 2008, the Permanent Forum for Indigenous Issues stated that climate change “is an urgent and immediate threat to human rights” (E/C.19/2008/13, para. 23).

<sup>77</sup> E/C.19/2008/13, para. 4. The Permanent Forum also recommended that a mechanism be put in place for the participation of indigenous peoples in climate change negotiations under UNFCCC (*ibid.*, para. 30).

<sup>78</sup> IPCC AR4 WGII Report, p. 865 (citing Robinson and Herbert, 2001).

<sup>79</sup> Key provisions include the right to effective mechanisms for prevention of, and redress for, actions which have the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources (art. 8); the principle of free, prior and informed consent (art. 19), the right to the conservation and protection of the environment and indigenous lands and territories (art. 29), the right to maintain, control, protect and develop their cultural heritage and traditional knowledge and cultural expressions (art. 31).

<sup>80</sup> See the provisions on cultural rights in ICCPR, art. 27, and ICESCR, art. 15.

54. 土著人民已向一些国家的法院以及区域和国际人权机构提出了多起指称与环境问题有关的人权遭到侵犯的案件。2005 年，加拿大和阿拉斯加北极地区的一些因纽特人向美洲人权委员会提交了一个案件，就所称美利坚合众国温室气体排放所致气候变化对他们人权造成的侵犯寻求赔偿。<sup>81</sup> 虽然美洲人权委员会认定该案不予受理，但提请国际上注意气候变化对土著人民构成的威胁。

#### D. 迁 移

55. 气专委《第一次评估报告》(1990 年)指出，气候变化的最大影响可能是人口流动。报告估计，到 2050 年，荒漠化、缺水加剧以及水灾和风暴等与气候变化有关的现象将迫使 1.5 亿人离开家园。<sup>82</sup> 据估计，与气候变化有关的失所迁移将主要发生在各国境内，并且主要影响最贫穷区域和国家。<sup>83</sup>

56. 与气候变化有关的失所迁移可分为四大情景，<sup>84</sup> 造成这些迁移的原因分别是：

- 飓风和洪水等与天气有关的灾害；
- 渐进性环境恶化和缓发性灾害，诸如荒漠化、沿岸带沉降，以及低洼岛国可能完全淹没；
- 高风险地带人口迁离所致灾害风险增加；
- 可归因于与气候变化有关的因素的社会动荡和暴力。

---

<sup>81</sup> Available at: <http://inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionICC.pdf>.

<sup>82</sup> More recent studies refer to estimates for the same period of 200 million (Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006, available at [http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm)) and 250 million (*Human tide: the real migration crisis*, Christian Aid 2007). See also IPCC AR4 WGII Report, p. 365 and the Norwegian Refugee Council, *Future floods of refugees: A comment on climate change, conflict and forced migration*, 2008.

<sup>83</sup> See e.g. contributions to *Forced Migration Review*, vol. 1, No. 31, October 2008.

<sup>84</sup> Adapted from typology proposed by the Representative of the Secretary-General on human rights of internally displaced persons and also used in the working paper submitted by the IASC informal group on migration/displacement and climate change, "Climate Change, Migration and Displacement: who will be affected", 31 October 2008.

57. 一国境内失所迁移的人当然享有该国的全部人权保障，<sup>85</sup> 包括受到保护以免任意或被迫迁移，以及与失所者住房和财产(归还)补偿有关的权利。<sup>86</sup> 如果迁移是被迫的，迁移者根据《国内流离失所问题指导原则》还可作为一个弱势群体得到更多的援助和保护。<sup>87</sup> 然而，就缓发性灾害和环境退化而言，仍然很难区分人口的自愿迁移和被迫迁移。

58. 由于环境因素而自愿或被迫跨越国际边界迁移的人可在接受国得到一般的人权保障，但往往并不享有进入该国的权利。由于环境原因而被迫跨界迁移的人被称为“气候难民”或“环境难民”。联合国难民事务高级专员办事处、国际移徙组织以及其他人道主义组织的咨询意见认为，这些用语在国际难民法中没有法律基础，应当避免使用，以防损害保护难民的国际法律制度。<sup>88</sup>

59. 国内流离失所问题秘书长代表提出，对于不能合理预期将会返回的人(如：原籍国所提供的援助和保护远远低于国际标准的情况)应视为被迫迁移的受害者，应至少准予暂时居留。<sup>89</sup>

60. 被迫跨越国界迁移的一种可能情景是小岛屿国家最终完全沉没。<sup>90</sup> 增进和保护人权小组委员会的两份工作文件提到这类情况可能造成的某些人权问题，

---

<sup>85</sup> Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2, annex), principles 1, para. 1, and 6, para. 1 .

<sup>86</sup> Principle 8.2, Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (endorsed by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights in resolution 2005/2); FAO/IDMC/NRC/OCHA/OHCHR/UN-Habitat/UNHCR: *Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the “Pinheiro Principles”*, 2007.

<sup>87</sup> The Guiding Principles have gained wide acceptance and were recognized by the General Assembly in the 2005 World Summit Outcome (A/RES/60/1) “as an important international framework for the protection of internally displaced persons”.

<sup>88</sup> See IASC working paper referred to in footnote 84 above.

<sup>89</sup> Representative of the Secretary-General on human rights of internally displaced persons, *Displacement Caused by the Effects of Climate Change: Who will be affected and what are the gaps in the normative framework for their protection?* background paper, 2008, available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/submissions.htm>.

<sup>90</sup> In the face of rising sea levels, migration is one adaptation strategy which is already being implemented in low-lying island States, such as Kiribati, the Maldives, and Tuvalu. So far this population movement has mainly taken the form of in-country resettlement schemes (IPCC AR4 WGII Report, p. 708).

诸如受影响人口在相对于接受国方面的权利，以及在社区内生活的可能权利。<sup>91</sup> 对于因岛屿国家沉没而造成流离失所的人口的地位，人权法并没有明确的答案。或许应该说，要处理这种可能的灾难以及保护受影响人民的人权，最最重要的是寻找适当的长期政治解决办法，而不是订立新的法律文书。<sup>92</sup>

#### E. 冲突和安保风险

61. 近来有报告和研究指气候变化是对全球和平与稳定的关键挑战之一。<sup>93</sup> 这也得到挪威诺贝尔委员会的承认，2007年，该委员会将诺贝尔和平奖联合授予气专委和艾尔·戈尔，表彰他们为提高对人为气候变化的认识所作的贡献。<sup>94</sup> 同样，2007年，安全理事会就气候变化对和平与安全的影响问题举行了一天的辩论。

62. 有一项研究报告认为，气候变化效应与经济、社会和政治问题相互作用，将在共计有27亿人口的46个国家造成很高的暴力冲突风险。<sup>95</sup> 这些主要分布在撒哈拉以南非洲地区、亚洲和拉丁美洲的国家也是特别易遭受所预测的气候变化不利影响侵害的国家。

63. 与气候变化有关的冲突有可能成为被迫迁移的驱动因素之一。在这种情况下，除了一般的人权保护框架之外，还可以适用另一些国际标准，包括《国内

---

<sup>91</sup> The papers (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/CRP.1; E/CN.4/Sub.2/2005/28) were prepared by Françoise Hampson pursuant to a request from the Commission on Human Rights (decision 2004/122) to prepare a report on the legal implications of the disappearance of States for environmental reasons. A questionnaire was prepared in 2006 (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2006/CRP.2) with a view to obtaining more accurate data on the nature, scale and imminence of the problem, but as yet no follow-up has been given to this initiative.

<sup>92</sup> This point was made by Ms. Hampson and other panellists at the consultation meeting organized by OHCHR on 22 October 2008, summary of discussions available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/SummaryofDiscussions.doc>.

<sup>93</sup> See e.g. Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an interdependent world*, 2008 and German Advisory Council on Global Change, *World in Transition - Climate Change as a Security Risk*, 2008.

<sup>94</sup> As the Chairman of the Nobel Committee stated: “The chief threats may be direct violence, but deaths may also have less direct sources in starvation, disease, or natural disasters” (Presentation speech 10 December 2007).

<sup>95</sup> International Alert and Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), *A Climate of Conflict*, 2008, p. 7. In the same vein, the Special Rapporteur on the right to food observes that conflicts in Africa, including in the Darfur region, are linked to land degradation and related fights over resources (A/HRC/7/5, para. 51).

流离失所问题指导原则》、国际人道主义法、国际难民法，以及面向因武装冲突而逃难的人的辅助和临时保护办法。暴力冲突，不论其根源如何，都会直接影响到人权的保护和享有。

64. 然而，应当指出，对于环境因素与冲突之间的因果关系的知识仍比较有限，没有多少经验证据能够证明所预测的环境因素对武装冲突的影响。<sup>96</sup>

#### F. 应对措施的人权影响

65. 《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》规定缔约国须设法尽量减少因执行为缓解和适应气候变化影响而采取的措施(“应对措施”)所产生的不利的经济、社会和环境的影响。<sup>97</sup> 就旨在降低大气温室气体浓度的措施(缓解)而言，燃料的农业性生产就是一例，从中可以看出缓解措施如何可能对人权、特别是对食物权造成不利的副作用。<sup>98</sup>

66. 虽然燃料的农业性生产在气候变化方面和对于发展中国家的农民而言可能带来好处，但“由于粮食、饲料和燃料相互之间对稀缺的和耕地的竞争”，农业性生产燃料也可能进一步导致粮食商品价格上涨。<sup>99</sup> 经社文委员会促请各缔约国按《联合国气候变化框架公约》第 2 条的要求，实施一种对适足食物和免于饥饿权不仅没有消极影响、反而能促进可持续农业发展的全球气候变化斗争战略。<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> See e.g. H. Buhaug, N.P. Gleditsch and O.M. Theisen, *Implications of Climate Change for Armed Conflict*, 2008. As the IPCC AR4 WGII Report points out (citing Fairhead, 2004) there are many other intervening and contributing causes of conflict and many environmentally-influenced conflicts in Africa are related to abundance of natural resources (e.g. oil and diamonds) rather than scarcity, suggesting “caution in the prediction of such conflicts as a result of climate change” (p. 365).

<sup>97</sup> UNFCCC, art. 4, para. 8, and Kyoto Protocol, arts. 2, para. 3, and 3, para. 14.

<sup>98</sup> For a discussion of the human rights dimensions of mitigation and adaptation policies see International Council on Human Rights Policy, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, 2008, chapter II.

<sup>99</sup> Statement of the Special Rapporteur on the right to food, 22 May 2008, at the special session of the Human Rights Council on the global food crisis.

<sup>100</sup> E/C.12/2008/1, para. 13.



67. 除了对食物权的影响之外，人们也表示关注对生物燃料的需求可能会侵蚀土著人民对自己传统土地和文化的权利。<sup>101</sup>

68. 也有人表示关注旨在减少毁林和退化所致排放量(REDD)的方案可能产生的不利影响。这类方案为保持森林覆盖提供补偿，可能对以来森林资源的土著人民有潜在的好处。然而，土著社区担心他们的土地会被征用和失去家园，对目前的 REDD 框架存在顾虑。土著问题常设论坛指出，旨在减少毁林所致排放量的新建议“必须正视全球和国家政策改革的必要性，并……尊重有关土著人民对土地、领土和资源的权利；自决权以及自由、事先和知情同意的权利”。<sup>102</sup>

### 三、相关的人权义务

69. 气候变化总体而言对于人权的实现具有不利影响，对此已有广泛的共识。本节概述关于气候变化对有效享受人权的现实体验和预测如何与各国在国际人权条约之下承担的义务相关联。

70. 虽然气候变化显然对人权的享受具有影响，但对于能否以及在多大程度上可以将这种影响界定为法律意义上的侵犯人权则并不那么清楚。<sup>103</sup> 将气候变化的影响界定为对人权的侵犯存在一系列困难。首先，几乎无法解开一个特定国家历史温室气体排放量与某种具体气候变化相关影响之间复杂的因果关系，更何况还有一系列对于人权的直接和间接影响。第二，全球变暖往往只是飓风、环境退化和水资源压力等气候变化相关影响的若干助长因素之一。因此，往往无法确定某个影响人权的具体的气候变化相关事件可在多大程度上归因于全球变暖。第

---

<sup>101</sup> See e.g. M. Macchi and others, *Indigenous and Traditional Peoples and Climate Change*, International Union for Conservation of Nature, 2008. CERD expressed concern about plans to establish a large-scale biofuel plantation and the threat it constituted to the rights of indigenous peoples to own their lands and enjoy their culture (CERD/C/IDN/CO/3, para. 17).

<sup>102</sup> E/C.19/2008/13, para. 45.

<sup>103</sup> In recent years, several lawsuits related to greenhouse gas emissions and their contribution to climate change have been filed at national level against State authorities and private actors. However, the Inuit petition to the Inter-American Commission on Human Rights (see footnote 81 above) remains the only case to have invoked human rights law. For an overview of recent climate change-related lawsuits, see e.g. International Council for Human Rights Policy, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, 2008.

三，气候变化的不利影响往往指的是对于未来影响的预测，而对人权的侵犯则通常是在损害发生之后才能确定的。<sup>104</sup>

71. 不论是否可将气候变化影响视为对人权的侵犯，对于权利因气候变化或为应对气候变化而采取措施而受到影响的个人，人权义务都是一种重要的保护。

#### A. 国家一级的义务

72. 根据国际人权法，个人的人权保护首先要依赖其本国。然而，面对气候变化，由于以上所述种种原因，个人未必能够要求某个特定国家对气候变化所造成的损害负责。人权法在国家为对付气候变化及其对人权的影响而采取的措施方面可提供较为有效的保护。

73. 举例而言，如果个人需要迁离高风险地带，国家就必须确保提供适足的保障，并采取措施避免强迫驱逐。同样，国家、区域和国际司法机构和准司法机构，包括人权事务委员会，已经审议过一些关于人权损害的诉求，涉及对生命权、健康权、隐私和家庭生活权以及信息权的若干项人权的影响。<sup>105</sup> 法院和准司法新的人权条约机构也可审议环境损害与气候变化相联系的类似案件。在这种情况下，看来案件的实质在于国家是否因其作为或不作为而未能保护某一个人免于遭受某种影响人权的享受的损害。

74. 在有些情况下，国家可能有义务保护个人免受与气候变化有关的可预见的人权威胁，诸如某些地区加剧的水灾风险。在这方面，欧洲人权法院的判例在一定程度上可以说明，不针对可预见的风险采取措施有可能相当于侵犯人权。在一起关于国家主管部门在了解发生大规模泥石流的可能性加剧的情况下未能执行土地规划和紧急救济政策的案件中，该法院认定生命权受到侵犯。<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> The Human Rights Committee has clarified that for a person to claim to be a victim of a violation of a right, “he or she must show either that an act or an omission of a State party has already adversely affected his or her enjoyment of such a right, or that such an effect is imminent ...” *Aalbersberg v. The Netherlands* (No. 1440/2005). In several cases concerning environmental harms, the Committee has found that the author(s) did not meet these criteria for a victim of a human rights violation.

<sup>105</sup> For a review of relevant jurisprudence, see Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, *Human Rights and the Environment*, 12th Annual Meeting, Sydney, 2007; D. Shelton, “Human rights and the environment: jurisprudence of human rights bodies”, background paper No. 2, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, January 2002, available at <http://www.unhchr.ch/environment/bp2.html>.

<sup>106</sup> *Budayeva and Others v. Russia*, European Court of Human Rights (ECHR), No. 15339/02.



## 1. 逐步实现经济、社会和文化权利

75. 如第二章所述，气候变化将会影响到一些经济、社会和文化权利。根据相关条约条款的规定，各国负有义务采取措施，尽最大可能利用所拥有的资源，逐渐达到经济、社会和文化权利的充分实现。<sup>107</sup> 气候变化将对各国所拥有的资源构成额外负担，因此可能损及经济和社会权利。

76. 虽然国际人权条约承认，经济、社会和文化权利的某些方面只能随着时间的推移而逐步实现，但也规定了要求立即履行的义务。首先，缔约国必须采取周密、具体和目标明确的措施，以最高的效率利用所拥有的资源，了尽可能迅速和有效地争取实现权利。<sup>108</sup> 其次，不论资源限制如何，缔约国必须保障无歧视地享受经济、社会和文化权利。第三，缔约国负有一项核心义务，确保至少使《公约》中所定的每种权利的实现达到一个最基本的水平。例如，在一缔约国内如果“有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式”，该缔约国就等于没有履行最低限度的核心义务，就此可认为违反了《公约》。<sup>109</sup>

77. 总而言之，不论气候变化相关事件是否可能对所具备的资源构成额外的压力，缔约国都有义务确保在任何特定情况下都尽可能最广泛地享有经济、社会和文化权利。很重要的一点是，各国必须作为优先事项履行其核心义务，保护社会中处于特别脆弱境地的群体。<sup>110</sup>

## 2. 获取信息和参与决策

78. 提高意识和获取信息的途径是应对气候变化努力的关键。例如，以社会所有阶层都能获取的方式提供早期预警信息至关重要。在《联合国气候变化框架

---

<sup>107</sup> See CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant). For a discussion of the concept of progressive realization under the international human rights treaties, see report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council (E/2007/82).

<sup>108</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, paras. 2 and 9, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12), para. 31.

<sup>109</sup> CESCR general comment No. 3, para. 10.

<sup>110</sup> See Statement by CESCR (E/C.12/2007/1, paras. 4 and 6).

公约》之下，缔约方承诺促进和便利公众获取有关气候变化的信息。<sup>111</sup> 在国际人权法之下，言论和见解自由权就隐含着对信息的获取。<sup>112</sup> 区域人权法院的判例也突出表明了和环境风险方面获取信息途径的重要性。<sup>113</sup>

79. 参与决策在应对气候变化的努力中具有关键意义。例如，在决定是否将受影响者迁离危险地带之前，应当先与其进行充分和有意义的磋商。<sup>114</sup> 在《气候公约》之下，缔约方应促进和便利“公众参与应付气候变化及其影响和拟订适当的对策”。<sup>115</sup> 参与决策的权利隐含在《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条中，该条保障“参与公共事务”的权利。同样，《联合国土著人民权利宣言》规定，各国在通过可能影响到土著人民的措施前，应与有关的土著人民协商和合作，“事先征得他们的自由知情同意”。<sup>116</sup> 《儿童权利公约》第12条规定了儿童对影响其本人的一切事项自由发表自己的意见的权利。

### 3. 政策制订的指导原则

80. 人权标准和原则应作为气候变化领域政策制订的参考并起到加强作用，促进政策上的一致性和达成可持续的结果。人权框架要求注意使气候变化政策和措施与总体人权目标取得一致的重要性，其中包括通过评估这些政策和措施对人权的影响。

81. 此外，联系人权看待气候变化脆弱性和适应能力，突出表明必须分析力量关系、处理不平等和歧视的根源，并特别注意社会中的边际和弱势成员。人权框架是要为个人赋权，着重表明了个人和社区参与影响其生活的决策进程的极端重要性。

82. 同样，人权标准是强调需要优先做到人人都能至少享有基本水平的经济、社会和文化权利，诸如获得基本医疗保健、基本药物，以及免费义务基础教育。

---

<sup>111</sup> UNFCCC, art. 6.

<sup>112</sup> Universal Declaration of Human Rights, art. 19, and ICCPR, art. 19.

<sup>113</sup> See e.g. *Guerra and Others v. Italy*, ECHR 14967/89; Inter-American Court of Human Rights, Case of *Claude Reyes et al. v. Chile*. Merits, Reparations and Costs, Series C, No. 151.

<sup>114</sup> See A/63/275, para. 38.

<sup>115</sup> Article 6. The amended New Delhi work programme on article 6 elaborates on and reinforces this point (FCCC/CP/2007/6/Add.1, decision 9/CP.13, annex, para. 17 (k)).

<sup>116</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, art. 19.

83. 人权框架也强调问责机制在执行气候变化领域的措施和政策中的重要性，要求在发生侵犯人权的情况下能够获得行政和司法补救。<sup>117</sup>

## B. 国际一级的义务

84. 只有通过国际社会的所有成员一起合作才能有效应对气候变化。<sup>118</sup> 此外，国际合作的重要性还在于因为气候变化的影响和风险在低收入国家要高得多。

85. 增进和保护人权的国际合作是《联合国宪章》的核心所在。<sup>119</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》和《发展权利宣言》的条款中都明确指出了这种合作的重要性。<sup>120</sup> 经社文委员会和儿童权利委员会认为，采取步骤最大限度利用所拥有的资源落实经济、社会和文化权利的义务包含各国在必要时寻求国际合作的义务。<sup>121</sup> 而且，缔约国不禁承诺要在本国管辖范围内执行条约，还要通过国际合作促进全球执行。<sup>122</sup> 发达国家协助较贫穷的发展中国家，这不仅是它们的一项特殊责任，而且也符合它们自身的利益。<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Useful guidance on how human rights standards and principles can be incorporated into policy measures are found in various guidance tools, including *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*; OHCHR (2006), *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, available at <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/SpecialIssues.aspx>.

<sup>118</sup> In the words of the special procedures mandate holders of the Human Rights Council, in a joint statement on International Human Rights Day, 10 December 2008: “Today the interests of States, and the impacts of actions by States, are ever more interconnected. New challenges include ensuring global access to food, and those presented by climate change and financial crisis have potentially massive human rights and development implications. If we are to confront them effectively we must do so collectively.”

<sup>119</sup> See articles 1, paragraph 3, 55 and 56.

<sup>120</sup> ICESCR, arts. 2, para. 1, 11, para. 2, 15, para. 4, 22 and 23; Convention on the Rights of the Child, arts. 4 and 24, para. 4; CRPD, art. 32; Declaration on the Right to Development, arts. 3, 4 and 6.

<sup>121</sup> CESCR, general comment No. 3, para. 11; Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), para. 7.

<sup>122</sup> See e.g. CRC, general comment No. 5, para. 7.

<sup>123</sup> See CESCR general comment No. 3, para. 14.

86. 经济、社会和文化权利委员会提出，存在四类增进和保护经济、社会和文化权利的治外义务。据此，负有法律义务：

- 不干扰在他国的对人权的享受；
- 采取措施防止其所能影响的第三；方(如：私营公司)不干扰在他国的对人权的享受；
- 采取步骤，根据资源的具备情况，通过国际援助和合作，促进在其他国家落实人权，包括救灾、紧急援助，以及协助难民和流离失所者；
- 确保人权在国际协议中得到应有的注意，并且这些协议不致对人权造成不利影响。<sup>124</sup>

87. 人权标准和原则不仅符合而且还进一步强调了《联合国气候变化框架公约》所载的“共同但有区别的责任原则”。根据该原则，发达国家缔约方(附件一缔约方)承诺协助发展中国家缔约方(非附件一缔约方)支付适应气候变化不利影响的费用，并充分考虑到最不发达国家在技术筹资和转让方面的具体需要。<sup>125</sup> 人权框架则对该公约又有补充，强调“人是发展的主体”，<sup>126</sup> 国际合作不仅在于一国对其他国家的义务，而且在于国家对个人的义务。

88. 基于普遍承认的道义价值的人权标准和原则很有必要作为关于平等和公平分配缓解和适应负担的辩论中的参考依据。最主要的是，人权原则和标准使人们集中注意一种特定的负担分配如何影响对人权的享有。

### 代际公平和预防原则

89. 《联合国气候变化框架公约》强调了一些在气候变化背景下特别重要、而在人权法中又不够完备的原则。这些主要包括“代际公平和公正”概念和“预防原则”，这二者在国际环境法中则都已成为成熟的概念。

---

<sup>124</sup> See e.g. CESCR general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11); No. 13 (1999) on the right to education (art. 13); No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12); and No. 15 (2002) on the right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant).

<sup>125</sup> UNFCCC, art. 4, paras. 4 and 9.

<sup>126</sup> Declaration on the Right to Development, art. 2, para. 1.

90. 人权条约机构已间接提到过代际公平概念。<sup>127</sup> 然而，公平和不歧视的人权原则一般侧重于现时的情况，即便一般都认为这些核心人权原则的价值不会随着时间的推移而减退，并且它们对后代同样适用。<sup>128</sup>

91. 反映在《联合国气候变化框架公约》第 3 条中的预防原则提出：不应当以科学上没有完全的确定性为理由推迟采取旨在预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因并缓解其不利影响的预防措施。如上文所述，从人权角度提起诉讼并不十分适合于促进基于风险评估的预防措施，除非这类风险构成对具体个人人权的紧迫威胁。然而，符合预防原则的人权视角有助于人们注意气候变化风险的广义人权影响，所强调的是需要在采取行动遏制全球变暖威胁方面避免不必要的延误。

#### 四、结 论

92. 政府间气候变化专门委员会评估报告所指出的与气候变化有关的效应会对人权的享受产生一系列影响。对人权的影响既可以是直接的，如极端天气事件可对生命权构成的威胁，但往往也可以是对人权的间接和逐渐的影响，如对保健系统的压力以及与气候变化所致迁徙相关的脆弱性的加剧。

93. 世界各地的个人和社会已开始感受到气候变化的效应。尤其易受影响的是生活在气候变化“前沿”的个人和社区，在这些地方，即使是很小的气候变化也会对生命和生计带来灾难性的后果。地理特点造成的脆弱性往往还伴随着较低的适应能力，致使许多最贫穷国家和社区的人特别易受气候变化影响。

94. 在一些国家，已经存在的脆弱性因气候变化的影响而加剧。儿童、妇女、老人和残疾人等群体往往在气候变化对人权享受的不利影响方面尤为脆弱。在预防和应对气候变化影响方面运用人权方针有助于赋权于个人和群体，在变化中对他们应视为主动行为者而不是被动受害者。

---

<sup>127</sup> See CESCR general comments No. 12, para. 7, and No. 15, para. 11. Equally the concern for how current needs and rights affect the future health and development of the child is central to the Convention on the Rights of the Child (see e.g. Committee on the Rights of the Child general comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, para. 13).

<sup>128</sup> For a discussion on the relationship between intergenerational equity and human rights in the context of climate change, see S. Caney, “Human rights, climate change, and discounting”, *Environmental Politics*, vol. 17, No. 4, August 2008, p. 536.

95. 气候变化对人权的影响往往是非气候因素决定的，包括歧视和不平等的力量关系。这就着重表明必须通过符合总体人权目标的适当的政策和措施处理气候变化对人权的威胁。人权标准和原则应作为气候变化领域政策措施的参考并起到加强作用。

96. 不易将气候变化的物理影响定为对人权的侵犯，其中颇重要的原因是，往往无法明确地将与气候变化有关的损害归因于具体国家的作为或不作为。然而，处理这种损害仍是至关重要的人权关切和国际法之下的义务。所以，法律保护仍有其相关性，是一种保障，以防与气候变化有关的风险和国家一级为应对气候变化而采取的措施对人权造成的侵犯。

97. 需要在国家一级进行更为详细的研究和数据收集，以评估与气候变化有关的现象及为应对气候变化而采取的政策和措施对人权的影响。在这方面，各国宜在向联合国人权条约监测机构和《联合国气候变化框架公约》的报告中提供信息，说明采取了哪些措施评估和处理个人和群体与气候变化有关的脆弱性和所受影响。

98. 还需要进一步研究有关的保护机制，以便保护由于气候变化相关事件而可被视为因失所而在境内或跨界迁移的人，以及由于低洼地区和岛屿国家淹没而导致永久失所的人。

99. 只有通过国际社会的所有成员一起合作才能应对气候变化。同样，需要提供援助，以确保发展中国家走上可持续发展的道路，并使之能够适应现已不可避免的气候变化。国际人权法对《联合国气候变化框架公约》具有补充作用，因为它着重表明国际合作不仅是有利的，而且是一项人权义务，其中心目标是实现人权。

## Annex

### SELECTED HUMAN RIGHTS STANDARDS AND GUIDELINES RELEVANT TO EFFECTS OF CLIMATE CHANGE<sup>a</sup>

Effects	Examples of rights affected	Human rights standards and climate change
<b>Extreme weather events</b>	Right to life:  ICCPR art. 5; CRC art. 6; Universal Declaration of Human Rights, art. 3.	Human Rights Committee, general comment No. 6 (1982) on article 6 (Right to life).  <i>Inter-Agency Standing Committee, Protecting Persons Affected by Natural Disasters - IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters.</i>  Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2, annex).
<b>Increased food insecurity and risk of hunger</b>	Right to adequate food, right to be free from hunger:  ICESCR art. 11; CRC art. 24 (c); CRPD arts. 25 (f), 28, para. 1; CEDAW art. 14, para. 2 (h); ICERD art. 5 (e); Universal Declaration of Human Rights, art. 25.	CESCR, general comment No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11).  <i>FAO, Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food.</i>
<b>Increased water stress</b>	Right to safe drinking water:  ICESCR arts. 11 and 12; CEDAW art. 14, para. 2 (h); CRPD art. 28, para. 2 (a); CRC art. 24, para. 2 (c).	CESCR, general comment No. 15 (2002) on the right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant).  Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments (A/HRC/6/3).  Realization of the right to drinking water and sanitation (E/CN.4/Sub.2/2005/25).

<sup>a</sup> General comments/recommendations of the treaty bodies are available in document HRI/GEN/1/Rev.9 (vols. I and II).

<b>Effects</b>	<b>Examples of rights affected</b>	<b>Human rights standards and climate change</b>
<b>Stress on health status</b>	<p>Right to the highest attainable standard of health:</p> <p>ICESCR arts. 7 (b), 10 and 12; CEDAW arts. 12 and 14, para. 2 (b); Universal Declaration of Human Rights, art. 25; ICERD art. 5 (e) (iv); CRC art. 24; CRPD arts. 16, para. 4, 22, para. 2, and 25; ICRMW arts. 43, para. 1 (e), 45, para. 1 (c) and 70.</p>	<p>CESCR, general comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12).</p> <p>Committee on the Rights of the Child, general comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.</p> <p>Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 24 (1999) on article 12 of the Convention (women and health).</p> <p>Human Rights Committee, general comment No. 6.</p>
<b>Sea-level rise and flooding</b>	<p>Right to adequate housing:</p> <p>ICESCR art. 11; ICERD art. 5 (e) (iii); CEDAW art. 14, para. 2; CRC art. 27, para. 3; ICRMW art. 43, para. 1 (d); CRPD arts. 9, para. 1 (a), 28, paras. 1 and 2 (d); Universal Declaration of Human Rights, art. 25.</p>	<p>CESCR, general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing (art. 11, para. 1, of the Covenant).</p> <p>CESCR, general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11, para. 1, of the Covenant): Forced evictions.</p> <p>OHCHR, OCHA, UN-HABITAT, UNHCR, FAO, NRC, <i>Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons - Implementing the "Pinheiro Principles"</i>.</p>

-- -- -- -- --