



第七十七届会议

临时议程** 项目 69(c)

促进和保护人权：人权状况及特别报告员
和代表的报告

与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务***

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员戴维·博伊德根据人权理事会第 46/7 号决议提交的报告。

* 由于技术原因于 2022 年 10 月 24 日重发。

** [A/77/150](#)。

*** 本报告是在截止日期之后提交的，以便纳入最近的事态发展。



与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题 特别报告员戴维·博伊德的报告

享有清洁、健康和可持续环境的人权：加快实现可持续发展 目标的助推器

摘要

在本报告中，与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员戴维·博伊德着重阐述了作为可持续发展目标基础的广泛人权义务，对可持续发展目标仅仅是愿望的传统观点提出了质疑。这种将可持续发展目标作为愿望的严重误解，是实现可持续发展目标进展止步不前的主要原因之一。人权理事会和大会最近承认享有清洁、健康和可持续环境的权利，认为这项权利是促进系统性变革和加快实现可持续发展目标进展的助推器。特别报告员详细介绍了采取基于人权办法应对气候紧急情况、生物多样性崩溃、普遍毒性污染和实现可持续发展目标所需采取的步骤。特别报告员确定了填补可持续发展目标资金缺口的资金来源，展示了良好做法，并就国家和企业如何实现可持续发展目标、不让任何人掉队以及履行其与享有清洁、健康和可持续环境权有关的义务和责任提出了建议。

一. 引言

1. 全球经济已经分崩离析。从根本上来讲，世界经济的两大支柱，即对人的剥削和对地球的剥削，既不公正也不可持续，并且与充分享受人权背道而驰。造成人类困境的原因即在于此，疾病大流行和战争固然具有破坏性和毁灭性，但仅造成短暂的干扰和破坏，而极端贫困、怪诞的不平等和环境灾难才是毁灭我们未来的真正元凶。

2. 每四秒钟就有 1 人因污染过早死亡。世界十大富翁的财富超过最贫困 31 亿人财富的总和，20 个亿万富翁产生的碳污染是最贫困 10 亿人总和的 8 000 倍。¹

3. 为应对这些相互关联的全球危机，联合国开展了近千万人参加、历史上最为广泛的公众协商，并于 2015 年通过了题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的国际框架(大会第 70/1 号决议)。《2030 年议程》包括可持续发展目标及 169 项具体目标，旨在“消除一切形式和表现的贫困与饥饿，让所有人平等和有尊严地在一个健康的环境中充分发挥自己的潜能”。

4. 人权是这一愿景的核心，包括保证不让任何人掉队和首先帮助最落后的群体。会员国通过《2030 年议程》，倡导以《世界人权宣言》和国际人权条约为基础的基于人权的办法，并设想建立一个普遍尊重人权的世界。常务副秘书长在人权理事会第四十届会议上指出，“人权是可持续发展的固有组成部分——可持续发展是实现所有人权的强大手段”。

5. 不幸的是，可持续发展目标因未与法律上可强制执行的人权义务明确挂钩而遭到破坏。可持续发展目标开放工作组技术支助团队在其编写的报告中建议，每个目标都应明确提及相应的人权标准，以纳入并加强为国际法承认的这些人权的实际内容。² 技术支助团队还建议，各个目标应与其相应的人权标准密切和明确地进行对接。但是，各国拒绝了这项指导意见。可持续发展目标仅明确提及少数几项人权，没有提及食物权、水权、健康权、适足生活水准权和健康环境权。批评者指出，“可能是出于不愿建立强大问责制度的想法，[联合国]会员国选择不以人权法律义务的形式明确界定[可持续发展目标]”。³

6. 最大的问题不是可持续发展目标，而是各国仅仅把可持续发展目标作为愿望加以认识和阐述，但事实上可持续发展目标建立在具有法律约束力和可执行的人权法和国际环境法的坚实基础之上。可持续发展目标不能把具有法律约束力的义务神奇地转变为无法执行的政治承诺。可持续发展目标及具体目标缺乏明确的人权标准，对国际人权议程和可持续发展议程都产生了负面影响。

¹ 国际乐施会，《不平等导致死亡》(牛津，2022 年)。

² 联合国，可持续发展目标开放工作组技术支助团队，《技术支助团队问题简报简编》，问题简报 18 号：人权，包括发展权，第 139-146 页。

³ 见 Gillian MacNaughton，“2030 年发展议程中人权的神秘消失”，载于《跨学科处理人权问题》，E.H. Chowdhury 和 R. Srikanth 编著，(阿宾顿和纽约，Routledge 出版社，2019 年)。

7. 丹麦人权研究所表示，所有可持续发展目标及 93%的具体目标(169 个中的 157 个)都涉及人权义务。⁴ 例如，关于可负担得起的清洁能源的目标 7 涉及《世界人权宣言》(第 25 条第 1 款)、《经济社会文化权利国际公约》(第 11 条第 1 款)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 5(e)条)、《儿童权利公约》(第 24 条第 2(c)款)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 14 条第 2(h)款)、《残疾人权利公约》(第 28 条第 1 款)、《非洲人权和人民权利宪章》(第 22 条第 2 款和第 24 条)、《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(第 18 条第 2(b)款)、《美洲人权公约关于经济、社会、文化权利领域的附加议定书》(《萨尔瓦多议定书》)(第 11 条)、《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》(第 1 条))、《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)(第 1 和第 4 条)、《联合国土著人民权利宣言》(第 25 和第 32 条)和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》(第 5 和第 18 条)。

8. 在人类接近 2015 年至 2030 年中点之际，了解可持续发展目标所依据的人权以及国家和企业的相应义务和责任，对于减少环境不公正、填补实现目标的资金缺口、加快实现目标的进展至关重要。秘书长在 2020 年发出的“最高愿望：人权行动呼吁”中指出：

以基于人权的办法实现发展，我们会取得更可持续、更有力、更有效的结果。因此，我们说人权渗透到了《2030 年可持续发展议程》的方方面面。17 项可持续发展目标的基础就是经济、公民、文化、政治、社会权利和发展权。⁵

9. 2021 年，人权理事会延长了特别报告员的任务期限，并请他努力查明充分履行与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务方面的挑战和障碍以及这方面的保护缺口，包括在实现可持续发展和可持续发展目标的背景下这样做(第 46/7 号决议)。

10. 为编写本报告，2022 年 3 月发出了征求投入的呼吁。收到了阿尔及利亚、澳大利亚、阿塞拜疆、哥伦比亚、萨尔瓦多、爱沙尼亚、希腊、危地马拉、意大利、肯尼亚、毛里求斯、墨西哥、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南苏丹、多哥、阿拉伯联合酋长国、瓦努阿图和欧洲联盟以及民间社会组织提供的投入。⁶ 6 月，与国际可持续发展法中心的可持续发展目标与人权问题专家举行了协商。本报告着重阐述享有清洁、健康和可持续环境的权利，以及采取以人权为基础的办法落实可持续发展目标的变革潜力。

⁴ 见 <https://sdgdata.humanrights.dk/en/node/252884>。

⁵ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-human-rights-transformative-actions-and-un-sustainable-development>。

二. 可持续发展目标的现状：世界正在走向灾难性的失败

11. 在接近 2015 年至 2030 年中点之际，实现可持续发展目标的希望犹如海市蜃楼一样消失殆尽。常务副秘书长早在 2019 年大流行暴发之前就发出警告，“可持续发展目标已经偏离轨道”，“迫切需要采取更加深入、更雄心勃勃、更具变革意义、更加综合的应对措施以重回正轨”。⁷ 经济合作与发展组织(经合组织)得出相同的结论。⁸ 大流行暴发使情况更加恶化。2021 年，在全世界范围内可持续发展目标连续第二年没有取得进展。⁹ 2022 年，秘书长指出，“数年、甚至数十年的发展进展已经停止或者倒退”(见 E/2022/55，第 2 段)。所有国家无一如期实现所有目标。大多数国家可能无法实现绝大多数具体目标，特别是侧重于环境的目标。各国未能采取急需的大胆、变革性行动，主要原因就是错误地认为可持续发展目标只是愿望而不是义务。

12. 除另有说明外，下列数据来自秘书长关于实现可持续发展目标进展的报告(E/2022/55)。

目标 2 和 6：食物和水

13. 多年来持续下降的饥饿水平 2015 年再次回升，被气候变化、冲突和经济不平等所逆转。2021 年，7.02 亿至 8.28 亿人受饥饿影响，31 亿人无法负担健康均衡饮食。¹⁰ 五分之一的儿童因营养不足而发育迟缓。

14. 虽然水和卫生取得进展，但仍有 20 亿人缺乏安全管理的饮用水，36 亿人缺乏安全管理的卫生设施。进展速度必须翻两番，否则到 2030 年数十亿人仍将无法获得这两项基本服务。超过 23 亿人生活在水资源紧张的国家，由于气候危机、人口增长以及农业和工业用水增加，缺水人口不断增加。

目标 7 和 13：清洁能源和气候行动

15. 全世界有三分之一人口(26 亿)仍在使用旧式炉灶，产生大量空气污染，损害使用者的健康。缺乏清洁炉灶和燃料的人口基本位于亚洲和非洲。约有 7.5 亿人(十分之一)缺乏供电，大部分位于撒哈拉以南非洲。虽然每年有数百万人获得供电，但要实现 2030 年的具体目标，进展速度必须翻番，对于低收入、脆弱和冲突国家难度极大。

⁷ 联合国，副秘书长在通报会上强调，“可持续发展报告强调需要就执行手段采取有力行动”，新闻稿，2019 年 5 月 22 日。

⁸ 经济合作与发展组织(经合组织)，《衡量实现 2019 年可持续发展目标具体目标的距离：经合组织国家现状评估》(巴黎，2019 年)。

⁹ Jeffrey D. Sachs 等人，《2022 年可持续发展报告：从危机到可持续发展：可持续发展目标作为 2030 年及以后的路线图》(即将出版)。

¹⁰ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织，《世界粮食安全和营养状况：调整粮农政策提高健康饮食的可负担性》(罗马，2022 年)。

16. 2021 年，煤炭、石油和天然气需求激增，推动全球与能源相关的二氧化碳排放增长 6.0% 至 363 亿吨，创历史新高。世界能源超过 80% 继续来自化石燃料。根据目前的国家承诺，到 2030 年，全球排放预计增加 14%。过去的经历表明，多项国家承诺无法兑现，亦即排放可能进一步增加。2019 年，流入发展中国家支持清洁和可再生能源的国际资金仅为 109 亿美元，比 2018 年减少 23.6%，显示在大流行之前就已出现下降，供水水平严重不足。

目标 3、11 和 12：健康、可持续城市及负责任的生产 and 消费

17. 世界十分之九人口的空气质量没有达到世界卫生组织(世卫组织)指南规定的标准。世界各国无一达到世卫组织新的环境 PM2.5 年度指南 5 微克/立方米的要求。¹¹ 空气污染对健康的影响使全球平均预期寿命缩短了一年，印度一些城市居民的预期寿命缩短了 10 年。¹² 如果止步不前，今后 8 年将有超过 7 000 万人因空气污染、水污染、接触有毒物质过早死亡，其中包括 500 万 5 岁以下儿童。

18. 生活在城市及周边非正规住区的超过 10 亿人缺乏可靠的饮水、卫生设施、电力或固体废物管理。到 2050 年，世界城市人口将再增 25 亿，近 90% 位于非洲和亚洲，将给本已不堪重负的基础设施和服务带来难以估量的压力。

19. 2000 年至 2017 年，全球“材料足迹”增加了 70%。¹³ 2021 年，估计塑料饮料瓶的销售量将达到每分钟 100 万个，扔弃的一次性塑料袋超过 900 万个。在全球范围内，被回收的可回收材料仅占 10%，绝大多数进入了垃圾场或环境。

目标 14 和 15：水下生物和陆地生物

20. 生物多样性出现自由落体式下降。1970 年以来，野生动物数量减少了 70%。100 万个物种濒临灭绝。2000 年以来，全世界丧失了 1 亿公顷森林。1970 年到 2015 年，全球湿地减少了 35%，而在过去 300 年湿地面积缩小了 85%。死亡区，即因污染而缺乏充足氧气无法维持生命的海洋区域，从 2008 年的 400 个跃升至 2019 年的 700 个。超过 30 亿人依靠海洋为生，但海洋生态系统正因污染、塑料、过度捕捞、富营养化、酸化和气温上升而退化。

不让任何人掉队

21. 对各国实现可持续发展目标努力的报告的审查表明，各国政府对气候变化、环境退化与保证不让任何人掉队之间的联系缺乏认识。¹⁴ “不让任何人掉队”通常在消除贫困和饥饿的背景下进行讨论。然而，部分群体掉队的另一个原因是，他们生活在牺牲区，承受着废物、污染、气候危机和生物多样性崩溃所造成的不

¹¹ 健康影响研究所，《空气质量是否符合世卫组织空气质量指南？全球空气状况特别分析》(波士顿，2022 年)。

¹² 芝加哥大学能源政策研究所，空气质量生活指数。可查阅 <https://aqli.epic.uchicago.edu>。

¹³ 联合国，《2021 年可持续发展目标报告》。

¹⁴ 联合国，经济和社会事务部，《2020 年自愿国别评估综合报告》。

成比例的负担，并缺乏清洁用水、适当的卫生设施、适当的废物管理、清洁电力和公共绿地。

三. 可持续发展目标与享有清洁、健康和可持续环境的权利

22. 在这个暗淡的背景下，最近人权理事会(第 48/13 号决议)和大会(第 76/300 号决议)承认享有清洁、健康和可持续环境的普遍权利，犹如一座灯塔给人们带来希望。联合国承认这项以前未予承认的基本人权，凸显了对《2030 年议程》和可持续发展目标采取基于人权办法的变革潜力。

23. 133 个国家批准的区域条约对享有健康环境的权利作出了明确规定。其中包括《非洲人权和人民权利宪章》的 53 个缔约国、《奥胡斯公约》的 46 个缔约国、《圣萨尔瓦多议定书》的 17 个缔约国、《埃斯卡苏协定》的 13 个缔约国和《阿拉伯人权宪章》的 16 个缔约国。¹⁵ 10 个国家通过了《东南亚国家联盟人权宣言》，但该《宣言》不具有约束力，因此未列入总数。

24. 享有清洁、健康和可持续环境的权利在 110 个国家受到宪法保护。宪法是国家法律体系中最高、最强大的法律，因此宪法对人权保护至关重要。宪法还发挥着重要的文化作用，体现一个社会最深刻、最珍贵的价值和愿望。

25. 应颁布并执行立法，尊重、保护、实现享有清洁、健康和可持续环境的权利。超过 100 个国家已把这项权利纳入了国家立法。在阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、法国、菲律宾、葡萄牙和南非，享有健康环境的权利是一项贯穿法律、法规和政策的原则(见 A/HRC/43/53)。

26. 总体而言，超过 80%的会员国(193 个会员国中的 156 个)在法律上承认享有清洁、健康和可持续环境的权利，并为政府规定了具有约束力的义务。过去四年，特别报告员编写了一系列专题报告，阐述了这项权利的实质内容，包括清洁空气(A/HRC/40/55)、安全气候(A/74/161)、健康的生态系统和生物多样性(A/75/161)、安全、充足的水(A/HRC/46/28)、健康、可持续的食物(A/76/179)和无毒环境(A/HRC/49/53)。

27. 一些可持续发展目标与享有清洁、健康和可持续环境的权利有着明确的关系，包括清洁水和卫生设施(目标 6)、负担得起的清洁能源(目标 7)、可持续的城市和社区(目标 11)、负责任的消费和生产(目标 12)、气候行动(目标 13)、水下生物(目标 14)和陆地生物(目标 15)。其他目标涵盖贫困、健康、教育等广泛问题，但每个目标都包含与享有清洁、健康和可持续环境的权利直接相关的具体目标，如下例所示：

¹⁵ 一些国家是多项区域协定的缔约国，因此总数少于各项协定缔约国的总和。阿根廷、多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马和乌拉圭是《圣萨尔瓦多议定书》和《埃斯卡苏协定》的缔约国。阿尔及利亚、埃及、利比亚、毛里塔尼亚和苏丹是《非洲人权和人民权利宪章》和《阿拉伯人权宪章》的缔约国。

可持续发展目标	可持续发展目标的具体目标
目标 1: 消除贫困	1.5 到 2030 年, 增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力, 降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度
目标 2: 消除饥饿	2.4 到 2030 年, 确保建立可持续粮食生产体系并执行具有抗灾能力的农作方法, 以提高生产力和产量, 帮助维护生态系统, 加强适应气候变化、极端天气、干旱、洪涝和其他灾害的能力, 逐步改善土地和土壤质量
目标 3: 良好健康与福祉	3.9 到 2030 年, 大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数
目标 4: 优质教育	4.7 到 2030 年, 确保所有从事学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能, 具体做法包括开展可持续发展、可持续生活方式、人权和性别平等方面的教育、弘扬和平和非暴力文化、提升全球公民意识, 以及肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献
目标 5: 性别平等	5.a 根据各国法律进行改革, 给予妇女平等获取经济资源的权利, 以及享有对土地和其他形式财产的所有权和控制权, 获取金融服务、遗产和自然资源
目标 8: 体面工作和经济增长	8.4 到 2030 年, 逐步改善全球消费和生产的资源使用效率, 按照《可持续消费和生产模式方案十年框架》, 努力使经济增长和环境退化脱钩, 发达国家应在上述工作中做出表率
目标 9: 产业、创新和基础设施	9.4 到 2030 年, 所有国家根据自身能力采取行动, 升级基础设施, 改进工业以提升其可持续性, 提高资源使用效率, 更多采用清洁和环保技术及产业流程
目标 10: 减少不平等	10.7 促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动, 包括执行合理规划和管理完善的移民政策
目标 16: 和平、正义与强大机构	16.3 在国家和国际层面促进法治, 确保所有人都有平等诉诸司法的机会 16.7 确保各级的决策反应迅速, 具有包容性、参与性和代表性

可持续发展目标

可持续发展目标的具体目标

	16.10 根据国家立法和国际协议, 确保公众获得各种信息, 保障基本自由
目标 17: 促进目标实现的伙伴关系	17.7 以优惠条件, 包括彼此商定的减让和特惠条件, 促进发展中国家开发以及向其转让、传播和推广环境友好型的技术

28. 各项可持续发展目标与人权之间存在着重要的相互联系和协同作用。例如, 承认妇女管理自然的权利可以促进平等(目标 5 和 10), 减少妇女易受气候变化、环境退化和灾害风险的脆弱性, 并改善与水、气候和生物多样性有关的成果(目标 6、13、14 和 15)。受教育权, 包括获得环境教育和绿色技能培训的机会(目标 4), 对于负责任的生产和消费(目标 12)、气候行动(目标 13)以及保护和恢复地球生物(目标 14 和 15)所需要的行动至关重要。

29. 附件一列有与享有清洁、健康和可持续环境的权利有关的可持续发展目标的具体目标以及相关国际人权文书的综合清单。¹⁶ 尊重、保护、实现享有清洁、健康和可持续环境的权利是实现可持续发展目标的先决条件, 而实现可持续发展目标则可以推动实现这一权利。

四. 以基于人权办法实现可持续发展目标

30. 以基于人权办法实现可持续发展目标, 摒弃可持续目标仅仅是政治承诺的假设, 因为每个目标都建立在国际公认的人权的坚实基础之上, 为各国规定了可强制执行的义务。在内容、范围或实施的紧迫性方面, 可持续发展目标不能与享有清洁、健康和可持续环境的权利并与《2030 年议程》密切相关的其他人权所对应的义务相抵触, 也不能削弱这些义务。

31. 可持续发展目标深深植根于人权, 因此, 除了实现可持续发展目标的努力中采用基于人权的办法之外, 别无其他可行的选择。人权法界定了权利持有人(提出有效人权主张的个人和群体)和责任承担人(负有尊重、保护或实现人权的相应义务的国家或非国家行为者)的作用。采用基于人权的办法, 给环境三重危机带来人性化的一面, 优先改善最贫困和最弱势群体的条件, 强调(权利持有人和义务承担人)能力建设的必要性, 促进雄心勃勃的行动, 加强问责, 并增强人民, 特别是弱势社区人民参与制定和执行解决方案的能力。这些机制是确保不让任何人掉队的最有效途径。

32. 为了采用基于人权的办法, 所有与可持续发展目标有关的法律、政策、计划、项目和方案以及制定这些行动的进程, 都必须遵循人权规范、标准和原则。逐步实现、平等、不歧视、参与、问责、预防和不倒退原则是基于人权办法的核心。

¹⁶ 附件一可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/annual-thematic-reports>。

逐步实现

33. 充分、有效地享有清洁、健康和可持续环境的权利关键在于逐步实现，尽管有些具体义务具有即时效力，如不歧视、不倒退以及采取步骤促进这项权利的要求。各国必须采取审慎、具体、有针对性的步骤(立即可执行的义务)，实现充分、有效享有所涉权利(以逐步、渐进和持续改进为条件的结果义务)。逐步实现的义务要求国家制定含有能够监测进展的指标和标准的战略、计划或政策。为实现人权，各国义务充分利用现有的财政、自然、人力、技术、体制和信息资源(见 [A/HRC/45/10](#))。

平等和不歧视

34. 人人平等并有权享有清洁、健康和可持续的环境，不受任何基于种族、肤色、性别、族裔、年龄、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、残疾、财产、出生或其他身份的歧视。必须优先实现被边缘化、被排斥和受环境、社会、经济不平等影响最大的群体的权利，特别是面临多重和交叉形式歧视的群体的权利。¹⁷ 为了克服歧视，必须对数据进行分类以确定弱势和边缘化群体。

35. 人权必须在预算中列为优先事项，国家政策必须有利于弱势群体和边缘化群体，确保没有人掉队，并首先惠及落在最后的群体。不歧视原则要求各国解决环境不公正，优先采取缓解、适应、清理和恢复牺牲区弱势社区的措施，这些社区承受着气候危机、生物多样性丧失以及普遍污染和有毒污染的不成比例的负担(见 [A/HRC/49/53](#))。

参与

36. 人人有权以安全、有意义的方式参与制定、执行、评价对可持续发展目标、气候、环境有影响的法律、政策、方案和其他行动，并为此作出贡献。参与使边缘化社区具有实现变革的能力，提高干预措施的效力和可持续性，增加社会转型的可能性。

问责

37. 国家和其他义务承担人(如企业)对尊重、保护、实现人权负有责任。他们必须遵守人权法和环境法所载相互关联的法律规范和标准。¹⁸ 否则，受害的权利持有人必须诉诸司法，并获得有效补救(见 [E/C.12/2019/1](#)，第 7 和 14 段)。诉诸司法可以采取多种形式，包括行政申诉程序、国家人权机构以及地方、国家和区域各级的司法程序。问责与监测标准和目标的遵守情况、确保知情权和参与权以及建设权利持有人有效主张权利的能力密切相关。

¹⁷ 见非洲人后裔问题专家工作组 2020 年 12 月 9 日通过的关于将非洲人后裔纳入《2030 年议程》的业务指南。

¹⁸ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 62 段。

预防和不倒退

38. 防止侵犯和践踏人权为第一要务。各国应制定措施，迅速减少温室气体排放，保护并恢复生物多样性，实现零污染和零浪费。美洲人权委员会认为，国家实现健康环境权，履行预防义务，需要强大的监管框架和连贯一致的监督与监察制度。¹⁹ 人权事务委员会的结论与此相类似。²⁰ 各国应颁布立法，要求造成气候变化、生物多样性丧失、污染和其他形式环境退化的企业开展包容、严格的人权和环境尽职调查。²¹

39. 各国必须根据世卫组织、联合国粮食及农业组织、联合国环境规划署(环境署)等组织的国际指导意见，通过以基于科学的环境法律、政策和标准。通过之后，不倒退原则意味着各国不得在无令人信服理由的情况下无视或削弱规则。倒退违反了国家确保逐步发展清洁、健康和可持续环境权的义务。例如，美洲人权委员会认为，削弱国家空气质量标准不仅不合理而且不符合人权义务。²²

国际环境法

40. 除了上述源自人权法的原则外，可持续发展目标的行动还应遵循源自国际环境法的预防原则和污染者付费原则。气候变化、生物多样性和有毒物质的知识永远不会完整，因此必须采取预防原则，在存在对人类健康或环境的损害威胁的情况下，不得以缺乏充分的科学确定性为由推迟采取预防行动。人权事务委员会、欧洲人权法院和美洲人权法院都赞同在与健康环境有关的人权义务方面适用预防原则。²³

国家义务

41. 有关人权的框架原则明确了三类国家义务，即程序性义务、实质性义务和对弱势处境人群的特殊义务(见 [A/HRC/37/59](#)，附件)。各国在履行与可持续发展目标有关的职责时，负有以下程序性义务：

(a) 向公众提供可获取、可负担、可理解的关于全球自然紧急状况起因和后果的信息，包括把安全气候和健康生态系统的重要性纳入各级的教育课程；

(b) 制定监测方案，评估对气候、生物多样性和环境造成损害的主要原因，并利用现有最佳科学证据制定法律、条例、标准和政策(见 [A/HRC/48/61](#))；

¹⁹ 见美洲人权委员会，案例第 12.718 号：《Comunidad de La Oroya, Perú》，第 330/20 号资料，2021 年 11 月，第 169 段。

²⁰ 人权事务委员会，《Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭》(2019 年)([CCPR/C/126/D/2751/2016](#))。

²¹ 人权与环境问题特别报告员，“有效、公平的人权和环境尽职调查立法的基本要素”，政策简报第 3 号。

²² 见美洲人权委员会，《La Oroya》，第 188 段。

²³ 美洲人权法院，OC-23/17 号咨询意见(2018 年)；人权委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)以及欧洲人权法院，《Tatar 诉罗马尼亚》，2009 年 1 月 27 日法庭判决。

(c) 确保以包容、公平和基于性别的方式让公众参与同养护、保护、恢复、可持续利用自然有关的所有行动，特别强调增强受直接影响最大群体的能力；²⁴

(d) 把性别平等纳入所有法律、计划、预算、政策和行动，增强妇女权能使其在各级发挥领导作用；²⁵

(e) 使所有人都能够以及时和负担得起的方式获得司法救济和有效补救，以追究负有履行养护、保护、恢复自然的义务的国家和企业的责任；

(f) 对所有可预见会导致气候危机，损害、破坏或减少生态系统和生物多样性，或造成污染或接触有毒物质的计划、政策和提案的潜在环境、社会、文化和人权影响进行事前及事后独立评估，特别注意对发展中国家的跨界或外溢影响；

(g) 在生物多样性融资机制的设计和使用时落实人权保障措施(如生态系统服务付费、可持续发展目标债券和债务换气候)；

(h) 尊重土著人民、农民和当地社区在养护、保护、恢复、可持续利用、公平分享健康的生态系统和生物多样性惠益的所有行动中的权利，包括尊重传统知识、习俗和土著人民自愿事先知情同意的权利；

(i) 保护环境人权维护者不受恐吓、定罪和暴力侵害，认真调查、起诉、惩罚这些罪行的肇事者，解决社会环境冲突的根源；

(j) 在参与权、表达自由、结社自由、集会自由的基础上促进和保护公民空间。

42. 特别报告员在前几份报告中讨论了清洁、健康和可持续环境权所产生的实质性义务，包括关于人权与环境的框架原则。各国必须立即采取以人权为基础的雄心勃勃的行动，以便：

(a) 减少室外和家庭空气污染以改善空气质量(A/HRC/40/55)；

(b) 确保人人获得安全、充足的用水(A/HRC/46/28)；

(c) 改造工业化农业以生产健康和可持续的食物(A/76/179)；

(d) 投资可再生能源、能源储存和能源效率，逐步停用煤、石油和天然气，并协助气候脆弱国家适应气候紧急情况(A/74/161)；

(e) 养护、保护、恢复生物多样性(A/75/161)；

(f) 消除人体和地球的毒素(A/HRC/49/53)。

43. 许多群体特别容易受到气候和环境危害，包括儿童、妇女、贫困者、残疾人、男女同性恋者、双性恋者、变性者和酷儿、老年人、土著人民、农民、难民、境

²⁴ 见消除对妇女歧视委员会，关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37 号一般性建议(CEDAW/C/GC/37)。

²⁵ 见 E/2022/27-E/CN.6/2022/16，第一章，第 1 段。

内流离失所者和移民。为了不让任何人掉队，各国必须优先采取行动，尊重、保护和实现这些群体享有的清洁、健康和可持续环境的权利。

44. 儿童对气候变化的不利影响、接触有毒物质具有独特的敏感性，是弱势群体的典型例子。《儿童权利公约》规定，缔约国应提供充足的营养食品和清洁饮水，要考虑到环境污染的危险和风险(第二十四条)。然而，每年有超过 100 万 5 岁以下儿童因污染和有毒物质过早死亡。儿童权利委员会认为，如果确定儿童为环境退化的受害者，有关各方应立即采取步骤，防止对儿童健康和发展的进一步损害，并修复任何已经造成的损害。²⁶ 各国在作出可能影响儿童的决定时，有义务考虑儿童的最大利益，安全的气候、健康的生态系统、无毒的环境无疑是儿童最大利益的基本要素。实现可持续发展目标对于确保所有儿童享有清洁、健康和可持续环境的权利至关重要。

五. 基于人权办法的步骤

45. 所有旨在解决可持续发展目标、气候紧急情况、生物多样性丧失、水危机、污染、粮食体系转型和人畜共患疾病蔓延问题的行动，都应采用基于人权的办法，并强调实现享有清洁、健康和可持续环境的权利。实施基于人权办法所需要的步骤包括：进行情况分析；确定弱势群体；法律规划和加强法律；制定战略和行动计划；实施和执行(包括能力建设)；评价进展。

情况分析

46. 在享有清洁、健康和可持续环境的权利方面，对可持续发展目标采取基于人权办法的第一步是进行情况分析，为此，将收集和分析空气质量、水质与水量、粮食体系可持续性、温室气体排放、化学品生产、释放和接触以及野生动物、植物和真菌数量(及所处生态系统的状态)方面的数据。必须跟踪各种类型的环境退化对健康造成的不利影响(如过早死亡、水传播疾病和呼吸道疾病)，以及获得环境服务(如清洁用水、卫生设施、废物管理和公共绿地)的水平。关于趋势的基线信息和数据对于确定优先事项和为决策提供信息至关重要。评估造成环境损害和危害的主要因素也很重要。例如，一些国家的空气污染主要来自火力发电，而部分国家运输使用的化石燃料是主要的污染源。

确定弱势权利持有人

47. 正如经济、社会及文化权利委员会一贯强调，第二步是确定和优先考虑处于不利地位和易受系统性和交叉形式歧视的权利持有人(个人和群体)的需求(见 [E/C.12/2019/1](#)，第 7 和 14 段)。许多国家存在信息差距，可能妨碍将某些群体确定为弱势群体或边缘化群体。分类数据(性别、年龄、种族、族裔、移民状况、残疾、地理位置和与国家背景相关的其他特征)对于确保没有人掉队至关重要。研究表明，种族歧视和族裔歧视是最普遍、最持久的歧视形式之一，但在监测可持续

²⁶ 见儿童权利委员会关于工商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)，第 31 段。

发展目标的头几年，基本上忽视了种族和族裔变量。²⁷ 各国应查明弱势群体，还应查明权利得不到实现的直接、根本和结构性原因。还应确定责任承担人(国家和非国家行为者)，并明确其义务和责任。

法律和政策规划

48. 第三步，制定法律和政策，确保享有清洁、健康和可持续环境的人权以及食物、水、卫生设施、住房和适足生活水准等相关权利在国家及以下各级的宪法中得到承认，并纳入立法、条例、标准和政策。一个很好的例子是环境影响评估法，几乎所有国家都颁布了这种法律。所有环境影响评估法都应通过修订把人权影响评估纳入拟议的计划、政策和项目。国家法律路线图是一个有用的工具，可查明法律和政策中的差距和缺陷，为基于人权的进程提供指导，并为弥补差距和缺陷制定时间表。法律和政策应处理权力变化动态和侵犯人权行为的根本原因，而不仅仅是表面现象。

49. 各国有义务建立并维持非歧视性和非倒退性并且尊重、保护和实现人权的实质性环境标准。例如，各国应把世卫组织空气质量、饮用水质量和有毒化学品指南作为具有法律约束力的国家标准。²⁸ 从享有清洁、健康和可持续环境的权利的角度来看，多达 80 个国家没有制定空气质量标准，这种情况不可接受(见 [A/HRC/40/55](#))。国家标准必须考虑到儿童的最大利益。²⁹

支持实现可持续发展目标的战略和计划

50. 第四步，所有国家都应为可持续发展目标制定基于人权的总体战略或行动计划，并在战略或行动计划之下纳入与空气质量、水、粮食、生物多样性、气候、荒漠化以及化学品和废物有关的各种战略和行动计划。行动计划和战略必须包括目标和可衡量的指标，并明确在过程的每一步采取的每一项行动的责任人。

落实和执行

51. 第五步，落实和执行在上述步骤中确定的法律、条例、标准、政策、计划和方案。有效的落实和执行取决于人力、财力和体制能力的建设，重点是增强潜在弱势和边缘化群体权利持有人的权能。加强环境法治也是一个重大考虑因素。例如，必须减少腐败，腐败助长环境犯罪，而环境犯罪对人权具有破坏性影响。

监测和评价

52. 第六步，各国评估进展情况，并加强必要行动，确保实现人权和可持续发展目标。独立的监测问责机制对于评估进展至关重要。如上所述，违反国家义务行为的受害者必须能够诉诸司法，获得有效补救。通过自愿国别评估和可持续发展

²⁷ I.T. Winkler 和 M.L. Satterthwaite, “不让任何人掉队？可持续发展目标中的持续不平等”，《国际人权期刊》，第 21 卷，第 8 期(2017 年 7 月)，第 1074 页。

²⁸ 见世卫组织，《世卫组织简编和联合国关于健康与环境的其他指南：2022 年更新》(日内瓦，2022 年)。

²⁹ 见《儿童权利公约》，第 3 条。

问题高级别政治论坛审查可持续发展目标的进展情况。遗憾的是，自愿国别评估和高级别政治论坛作为监测问责机制十分软弱。两者依靠自愿的自我报告和简短的年度会议，向各国提供的反馈非常有限。海地、伊朗伊斯兰共和国、缅甸、南苏丹、美利坚合众国、也门仍未提交第一次自愿国别评估。

53. 特别报告员审查了 2022 年提交高级别政治论坛的所有 44 份自愿国别评估报告。大多数国家(44 个中的 35 个)提及人权，但没有证据表明任何国家对可持续发展目标采取了基于人权的办法。只有四个国家(阿根廷、意大利、卢森堡和黑山)提到了健康环境权。经济和社会事务部编写的《2021 年自愿国别评估综合报告》对人权有一些笼统的提及，只有三个国家(丹麦、挪威和瑞典)因通过协调把人权纳入各自的国际发展工作主流而受到赞扬。《2022 年综合报告》批评自愿国别评估缺乏实质内容和分析，并强调《2030 年议程》的变革方面未能得到落实。

54. 与自愿国别评估和高级别政治论坛相比，国际人权体系提供了更加有力的问责机制。人权机制，包括普遍定期审议和联合国条约机构及特别程序、非洲、欧洲和美洲区域性人权体系和国家人权机构已经参与监测可持续发展目标所依据的人权义务的遵守情况。例如，从通过可持续发展目标的 2015 年 9 月到 2022 年 2 月，人权理事会通过了 608 个文本(包括决议、决定和主席声明)，几乎有一半专门提及可持续发展目标或《2030 年议程》。³⁰ 联合国条约机构、特别程序和普遍定期审议提出了与实现可持续发展目标直接相关的数千项建议。³¹

55. 普遍定期审议是评估一国实现可持续发展目标进展的强大机制。³² 作为建设性的同行审议进程，普遍定期审议让民间社会进行参与，支持促进和保护人权，并通过技术援助和分享最佳做法协助各国建设保护人权的能力。普遍定期审议的优势包括普遍性、各国及时提交材料、包括权利持有人在内的利益攸关方参与、以及纳入所有人权标准而不论一国是否批准了某项条约。

六. 填补可持续发展目标的资金缺口

56. 取得进展的一个主要障碍是资金不足，这与认为可持续发展目标是理想的误解有关。据经合组织称，为了到 2030 年实现可持续发展目标，每年需要在目前预算预测的基础上追加投资 4.2 万亿美元(今后 8 年为 33.6 万亿美元)。³³ 80%以上的国家缺乏实现国家水、卫生设施和个人卫生目标需要的足够财政资源。³⁴ 雄心勃勃的气候行动每年需要数万亿美元的资金，而 2019 年和 2020 年每年的支

³⁰ 见人权理事会，“人权理事会与可持续发展目标：概述”(2022 年)。

³¹ 见丹麦人权研究所，可持续发展目标——人权数据探索。可查阅 <https://sdgdata.humanrights.dk/en>。

³² Judith Bueno de Mesquita 等人，“通过人权问责审查监测可持续发展目标”，《世界卫生组织公报》，第 96 卷，第 9 号(2018 年)，第 627 页。

³³ 经合组织，“在 COVID-19 时代填补可持续发展目标融资缺口”，20 国集团发展工作组范围说明。

³⁴ 世卫组织和联合国水机制，《支持饮用水、环境卫生和个人卫生的国家系统：2019 年全球状况报告》(2019 年，日内瓦)。

出仅为 6 320 亿美元。³⁵ 低收入国家和中低收入国家每年的气候适应成本预计在 2030 年达到 1 550 亿至 3 300 亿美元，但富国尚未履行为这些国家筹集至少 1 000 亿美元气候融资的长期承诺，而且大多数资金是以贷款而非赠款形式提供的。³⁶ 这些看似惊人的数字可以放在这一背景下看待：富国为应对 COVID-19 大流行耗资超过 17 万亿美元，其银行、机构投资者和资产管理公司持有的金融资产总额超过 378 万亿美元。³⁷

57. 如果可持续发展目标仅仅是一种愿望，那么各国在为实现可持续发展目标提供资金方面将拥有无限的酌处权。然而，由于这些原则以人权义务为基础，各国必须最大限度地把现有资源用于履行这些原则，并且在制定财政政策和预算时必须优先考虑人权。³⁸

58. 全球经济的结构性问题是实现可持续发展目标和实现人权的主要障碍。结构性问题包括低收入国家的巨额债务和偿债费用且难以获得充足资金；对化石燃料和其他破坏性行业的大量补贴；逃税避税；将利润置于人权之上的国际投资和贸易条约；未能实施广泛赞同的污染者付费原则。富国长期不履行提供发展援助的承诺是另一个问题。

59. 最近的一份报告表示，各国每年至少耗资 1.8 万亿美元，补贴化石燃料使用、工业化农业、采矿、毁林、过度捕捞和其他加剧气候危机、鼓励污染或破坏自然的的活动。³⁹ 其他对不正当补贴的估计甚至更高，但包括外部因素，如空气污染的健康和环境成本，但不涉及政府的直接支出。

60. 据估计，逃税(非法不缴或少缴税款)和避税(在法律范围内作出财务安排利用漏洞和避税地等尽量减少纳税义务)，每年使政府损失 5 000 亿至 6 000 亿美元的公司税和 2 000 亿美元的个人税。⁴⁰

61. 污染者付费原则得到广泛认同，这意味着应该要求碳排放和其他类型污染的责任人为其行为造成的损害支付公平的份额。2017 年，碳定价高级别委员会得出

³⁵ 气候政策倡议。《2021 年全球气候融资状况》。

³⁶ 环境署，《2021 年适应缺口报告》。

³⁷ 见经合组织，“填补可持续发展目标的资金缺口”。

³⁸ 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质(《公约》第 2 条第 1 款)的第 3 号一般性意见(1990 年)，以及国际律师协会，“调动资源的义务：把人权、可持续发展目标与经济和财政政策联系起来”(2017 年)。

³⁹ Doug Koplrow 和 Ronald Steenblik，《通过改革有害环境的补贴保护自然：企业的作用》(2021 年)。可查阅 https://www.earthtrack.net/sites/default/files/documents/EHS_Reform_Background_Report_fin.pdf。

⁴⁰ “解决避税地问题：千亿美元被吸引到避税地，对输出国和接收国造成伤害”，国际货币基金组织，2019 年 9 月。可查阅 <https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2019/09/tackling-global-tax-havens-shaxon>。

结论，把全球变暖限制在 2°C 以下，需要每吨 40 至 80 美元的碳价水平。碳定价得到了环境署和国际货币基金组织的认可。⁴¹

62. 大多数国际投资协定没有有效解决环境问题，还把公司权利置于人权之上。⁴² 这些条约为外国投资者提供特殊保护，并使他们能够利用投资者与国家之间的争端解决机制。化石燃料行业诉讼缠身，已向国际仲裁法庭提出超过 230 起诉讼，声称政府行为降低了他们的投资价值。化石燃料公司在近 75% 的案例中打赢了官司，政府被迫支付数十亿美元的赔偿。⁴³ 化石燃料案件的平均裁定金额超过 6 亿美元，几乎是非化石燃料案件裁定金额的五倍。为履行《巴黎协定》承诺而采取行动的各国政府，可能在未来投资者与国家争端解决案件中承担数千亿美元的责任，这是对气候行动的促退。⁴⁴ 另一项研究估计，外国投资者可以利用《欧洲能源宪章条约》起诉各国政府，要求到 2050 年赔偿 1.3 万亿欧元，补偿提前关闭的煤炭、石油和天然气设施。⁴⁵ 人权义务(和可持续发展目标)与投资协定之间存在着令人深感不安的矛盾，投资协定要求各国政府对外国公司停止加剧气候危机和导致侵犯人权的活动给予补偿。

63. 发展中国家的累积外债超过 11 万亿美元(见 A/75/164, 第 17 段)。⁴⁶ 2020 年，全球南方国家为偿债共耗资 3 720 亿美元。低收入国家超过一半债务是非减让性的。一些最不发达国家和小岛屿发展中国家把政府年收入的 15% 以上用于偿还债务。⁴⁷ 至少 14 个非洲国家的人均偿债支出超过教育、医疗保健和社会保障支出的总和。⁴⁸ 安哥拉、赞比亚、津巴布韦等一些非洲国家把国家预算的一半以上用于偿债。高收入国家和国际金融机构对低收入国家和中低收入国家施加的债务减免条件往往损害人权。

⁴¹ 环境署筹资倡议，净零资产所有者联盟关于政府碳定价的讨论文件。可查阅 <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/FINAL-AOA-Discussion-paper-on-governmental-carbon-pricing.pdf>。

⁴² 见联合国，发展筹资问题机构间工作队，《2022 年可持续发展筹资报告》(纽约，2022 年)；另见 A/72/153。

⁴³ Lea Di Salvatore，《化石燃料行业的投资者与国家争端》(温尼伯，国际可持续发展研究所，2021 年)。

⁴⁴ Kyla Tienhaara 等人，“投资者-国家争端威胁全球绿色能源转型”，《科学》，第 376 卷，第 6594 期，第 701-703 页。

⁴⁵ Jennifer Rankin，“举报人：秘密法院系统对巴黎气候协议构成威胁”，《卫报》，2021 年 11 月 3 日。

⁴⁶ 欧洲债务与发展网络，应国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家关于国际债务结构改革与人权的呼吁而提交的投入。可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/Int-debt-architecture-reform/Eurodad-input-IDAreform-EN.pdf>。

⁴⁷ 见联合国，发展筹资问题机构间工作队，《2020 年可持续发展筹资报告》(2020 年，纽约)，第 16 页。

⁴⁸ Bob Libert Muchabaiwa，“东部和南部非洲迫在眉睫的债务危机：对社会部门投资和儿童意味着什么”，儿基会东部和南部非洲区域办事处社会政策工作文件(内罗毕，2021 年)。

64. 债务负担和气候危机直接相关，使债务减免成为脆弱国家采取气候行动的先决条件。在多米尼克，飓风“玛丽亚”摧毁了 90% 的建筑物，损失超过国内生产总值的三倍，政府不得不借款重建基础设施并维持公共服务，因此造成债务急剧上升。因确定资格的标准狭窄并且过时，许多小岛屿发展中国家没有资格获得债务减免或减让性融资(见 A/75/164)。莫桑比克遭遇毁灭性的“伊代”和“肯尼思”飓风，国际货币基金组织(货币基金组织)向其提供 1.18 亿美元的贷款，而不是债务减免。2021 年，世界上 34 个最贫困国家用于偿债的支出是用于保护人民免受气候影响的支出的 6 倍。⁴⁹

65. 气候危机与经济不平等相关。全球最贫困的一半人口仅拥有世界财富的 2%。⁵⁰ 相比之下，最富有 10% 的人口拥有世界财富的 76%。在收入方面，全球最富有的 10% 人口目前占全球收入的 52%，最贫困的一半人口仅占 8.5%。最富有的 10% 人口排放了近一半的温室气体，最贫困的一半人口只排放了 12%。

66. 50 年前，富国承诺将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助，包括将 0.15% 至 0.20% 用于最不发达国家。这一承诺从未兑现，2021 年富国仅提供了国民总收入的 0.33%，即 1 790 亿美元。⁵¹

67. 目前取得了一些进展。最近，136 个国家和地区同意实行 15% 的全球最低公司税率，并要求跨国公司在其开展业务的国家纳税。⁵² 经合组织和联合国开发计划署 2020 年推出了与可持续发展目标对接的融资框架。20 国集团暂停偿债倡议很有帮助，但只涵盖重债穷国所面临的债务偿付的一小部分。不幸的是，公共债权人减免债务的大部分好处都归于私人债权人，因为私人债权人拒绝提供任何债务减免。⁵³ 第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》(大会第 69/313 号决议，附件)仍然是为可持续发展目标筹资的最佳框架，但《行动议程》没有得到充分执行。

68. 征税是政府最有力的工具之一。税收对于投资公益、实现人权和实现可持续发展至关重要。政府应以人权规范和标准为指导，利用税收政策减少极端的财富不平等，创造足够的收入以提供适当的公共服务和社会保障，确保对采掘活动实行公平的特许权使用费制度，奖励保护、维持和恢复自然的经济活动，阻止产生

⁴⁹ 见债务正义，“中等偏下收入国家的债务支出是应对气候变化指出的六倍”，新闻稿，2021 年 10 月 27 日。请查阅 <https://debtjustice.org.uk/press-release/lower-income-countries-spend-five-times-more-on-debt-than-dealing-with-climate-change>。

⁵⁰ 见世界不平等实验室，《2022 年世界不平等报告》。可查阅 <https://wir2022.wid.world>。

⁵¹ 见经合组织，“全球官方发展援助状况”，发展融资数据库。可查阅 <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>。

⁵² 见经合组织和 20 国集团，“关于解决经济数字化带来的税收挑战的双支柱解决方案的声明”，2021 年 10 月 8 日。可查阅 <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>。

⁵³ 见 Joseph Stiglitz 和 Hamid Rashid 编著，“避免发展中国家的灾难性债务危机”，经济政策研究中心《政策洞察》，第 104 期(2020 年 7 月 29 日)。

碳排放与污染和破坏环境的活动(见 A/75/982, 第 24 段)。必须采取这些政策, 确保各国履行最大限度地利用现有资源的义务。

69. 为填补可持续发展目标的资金缺口, 应采取下文所述的七项关键行动。⁵⁴ 这七项行动每年将筹集约 7.0 万亿美元, 可投资气候行动、促进人权和实现可持续发展目标(见下表)。还在考虑许多其他设想(如对国际货币交易征税), 但各国现在必须采取行动, 增加对可持续发展目标的供资, 以最大限度地利用现有资源, 这不仅至关重要, 而且是法律义务。还必须采取步骤, 确保以有效、高效和公平的方式使用额外资金, 坚持本报告上文所述的基于人权的办法。

可持续发展目标的新资金来源

(美元)

新资金来源	数额
全球财富税	2.5 万亿
重新分配对环境有害的补贴	1.8 万亿
全球碳税	1.0 万亿
减少逃税避税	0.6 万亿
气候行动特别提款权	0.5 万亿
债务减免	0.4 万亿
履行官方发展援助承诺	0.2 万亿
共计	7.0 万亿

财富税

70. 财富税将帮助减少不平等和碳排放。全球有 360 万人拥有超过 500 万美元的财富, 总财富达 75 万亿美元; 20 万人拥有超过 5 000 万美元的资产, 总财富达 36 万亿美元; 近 3 000 亿万富翁的总财富达 14 万亿美元。每年征收财富税, 税率采用累进结构(税率为: 500 万美元以上财富 2%; 5 000 万美元以上 3%; 10 亿美元以上 5%), 每年将筹集 2.5 万亿美元。⁵⁵

重新分配补贴

71. 各国浪费在损害气候和环境补贴上的 1.8 万亿美元, 应重新分配给可再生能源、能源储存、能源保护、再生农业、生态系统恢复和其他环境友好型活动。可持续发展目标的具体目标 12.c(化石燃料补贴)和 14.6(渔业补贴)提到了这种重新分配。

⁵⁴ 联合国, 经济和社会事务部, 《2012 年世界经济和社会概览: 寻求新的发展融资》, (纽约, 2012 年)。

⁵⁵ 牛津救济会和其他组织, “对极端财富征税: 每年向全世界的千万富翁和亿万富翁征税: 筹资数额及用途”, 概况报告。可查阅 <https://www.fightinequality.org/sites/default/files/2022-01/Taxing-Extreme-Wealth-What-It-Would-Raise-What-It-Could-Pay-For.pdf>。

碳税

72. 所有温室气体排放都应该征税。世界银行指出，截至目前已有 64 个国家、区域和州实施了碳定价举措，覆盖 16% 的碳排放，而覆盖另外 7% 排放量的政策（包括中国的排放交易计划）正在实施之中。每吨 40 美元的碳税，适用于目前未定价的 75% 的年排放量，每年将产生 1.08 万亿美元。⁵⁶ 可持续发展目标具体目标 12.c 提到调整与化石燃料有关的税收。

减少逃税避税

73. 需要加强国际合作，解决逃税避税、不公平税收竞争、利润转移、洗钱和非法资金流动等问题，这些问题损害了各国利用资源实现人权和可持续发展目标的能力。富国必须做出表率。到 2023 年实施全球最低企业税率国际协议是朝正确方向迈出的一步，但必须得到有效执行。

特别提款权

74. 就货币基金组织发行特别提款权提出了各种建议。例如，联合国贸易和发展会议提出了为发展中国家提供价值 1 万亿美元特别提款权的建议，巴巴多斯总理则呼吁在今后 20 年每年提供 5 000 亿美元特别提款权。货币基金组织正在利用特别提款权创建一个 500 亿美元的复原力和可持续性信托基金，但一位著名的批评家指出，“要达到必要的规模，需要再增加一个零，使其成为年度基金，并允许私人投资者根据其在世界各地实现气候缓解和适应的程度来竞争这些基金”。⁵⁷

债务减免

75. 如果各国缺乏充足资金来推动实现人权或确保推进可持续发展目标，债务和偿债就无法持续。应立即向低收入国家和中低收入国家以及其他易受气候影响的国家提供每年最多 4 000 亿美元的债务减免，使这些资金能够按照具体目标 17.4 用于气候行动、保护生物多样性和实现可持续发展目标。⁵⁸

官方发展援助承诺

76. 富国应履行长期承诺，实现将国民总收入的 0.7% 用于发展中国家、国民总收入的 0.15% 至 0.20% 用于最不发达国家的目标。这一行动符合具体目标 17.2，每年将产生大约 2 000 亿美元的额外资金。丹麦、卢森堡、荷兰、挪威和瑞典始终达到或超过 0.7 的目标，证明实现这一目标是可能的。

⁵⁶ 见国际能源机构，“2021 年全球二氧化碳排放量反弹至历史最高水平”，新闻稿，2022 年 3 月 8 日。可查阅 <https://www.iea.org/news/global-co2-emissions-rebounded-to-their-highest-level-in-history-in-2021>。全球排放量的 75% x 360 亿吨 x 40 美元/吨=1.08 万亿美元。

⁵⁷ 见 Avinash Persaud，“拯救巴黎：经济高效和公平的救援计划”，VOXEU，2021 年 11 月 2 日。可查阅 <https://voxeu.org/article/saving-paris-economically-efficient-and-equitable-rescue-plan>。

⁵⁸ 具体目标 17.4：“通过政策协调，酌情推动债务融资、债务减免和债务重组，以帮助发展中国家实现长期债务可持续性，处理重债穷国的外债问题以减轻其债务压力”。

七. 良好做法

77. 因篇幅所限，关于良好做法的一节没有列入本报告(见附件二)。⁵⁹

八. 结论和建议

78. 为实现可持续发展目标并实现享有清洁、健康和可持续环境的权利，各国应在改善空气质量、确保安全、充足的饮水、加快采取雄心勃勃的气候行动以把全球升温幅度限制在 1.5°C 以内、为经济解毒、转向可持续的粮食体系以及保护、保护和恢复健康的生态系统和生物多样性的各个方面采取基于人权的办法。例如，基于人权的养护办法对于确保陆地、淡水和海洋保护区的指定和管理不侵犯土著人民、农民、非洲人后裔或依赖自然的当地社区的权利至关重要。以基于人权的办法防止接触污染和有毒化学品，每年可以挽救数百万人的生命，避免数十亿次疾病发生，并产生数万亿美元的惠益。

79. 如果我们不采用基于人权的办法来实现可持续发展目标、应对气候紧急情况、保护生物圈和消除全球经济的毒副作用，今世后代将生活在生态贫困的世界之中，这个世界被剥夺了大自然对人类福祉的重要贡献，被日益加深的环境不公正所撕裂，被日益频繁的流行病所蹂躏。相反，如果我们把人权和自然放在可持续发展的核心位置，并成功地改造社会，人类就能够实现公正和可持续的未来，就能够地球上与自然和谐相处，过上幸福、健康、充实的生活。

80. 为履行人权义务和实现可持续发展目标，各国应该：

(a) 在各级(全球、区域和国家)纳入享有清洁、健康和可持续环境的权利，包括纳入具有法律约束力的全球文书、《世界人权宣言》、2020 年后全球生物多样性框架、《欧洲人权公约》以及国家宪法、法律和政策；

(b) 承认可持续发展目标建立在人权法的坚实基础之上并确立了具有法律约束力的义务；

(c) 优先采取同时实现多项可持续发展目标和人权的行动(生态恢复倡议，如撒哈拉绿色长城和萨赫勒倡议，以减少贫困、改善粮食安全、提供清洁能源、保护自然和应对气候变化)；

(d) 采取紧急行动保护环境人权维护者；

(e) 加快采取必要行动，应对全球气候紧急情况，包括逐步淘汰煤炭(高收入国家到 2030 年、中上收入国家到 2040 年、所有其他国家到 2050 年停止使用煤炭发电)、石油和天然气(包括高收入国家不再发放勘探石油和天然气或扩建基础设施的许可证，立即生效)；

(f) 确保把基于人权的办法作为 2020 年后全球生物多样性框架的核心，并以新的目标取代 2020 年到期的可持续发展目标生物多样性具体目标；

⁵⁹ 附件二可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/annual-thematic-reports>；另见 A/HRC/43/53。

(g) 把 COVID-19 复苏努力提供的所有经济刺激与巴黎气候目标和可再生能源过渡进行对接；

(h) 建立强大的法律框架,有效预防、调查、起诉与环境和气候有关的腐败,包括开采和破坏可再生和不可再生自然资源的案件；

(i) 在 20 国集团的领导下,采取必要行动,填补实现可持续发展目标的资金缺口,包括征收全球财富税、重新分配破坏气候和环境的补贴、征收全球碳税、打击逃税避税、为气候行动提供特别提款权、慷慨减免债务和履行官方发展援助承诺；

(j) 进行谈判在国际贸易和投资协定中删除投资者与国家之间的争端解决机制或终止这些协定(因为这种机制使各国无法立即采取有效行动解决气候危机、生物多样性丧失和污染问题)；

(k) 为《2030 年议程》的每一项相关目标、具体目标和指标收集、分析、公布可靠的分类统计数据,包括按种族或族裔分类的数据；

(l) 以透明方式报告可持续发展目标和偿债支出；

(m) 利用普遍定期审议评估国家在尊重、保护、实现、促进享有清洁、健康和可持续环境的权利以及实现可持续发展目标方面取得的成绩；

(n) 协调关于人权的报告程序(如普遍定期审议)以及关于可持续发展目标的报告(如自愿国别评估)；⁶⁰

(o) 确保 2030 年后可持续发展框架把人权明确纳入所有目标和具体目标,为权利持有人和义务承担人提供更大的明确性和确定性。

81. 高收入国家作为地球三大危机的主要原因,在尊重、保护、实现享有清洁、健康和可持续环境的权利以及执行和资助解决办法方面负有特殊责任。因此,他们必须：

(a) 增加对低收入国家、中低收入国家和小岛屿发展中国家的资金流动,用于实现可持续发展目标、保护生物多样性、气候行动以及损失和损害；

(b) 增强多边开发银行的借贷能力；

(c) 扩大技术转让与合作；

(d) 为小岛屿发展中国家实施多层次脆弱性指数,帮助解决其独特的融资需求；

(e) 通过国家目标和政策,解决消费对其他国家的不利影响,包括：

(一) 停止向低收入国家和中低收入国家出口所有电子废物、塑料废物、高危农药和其他有毒物质；

⁶⁰ 见经合组织,理事会关于可持续发展政策一致性的建议,OECD/LEGAL/0381 号文件。

(二) 把基于消费的指标纳入官方统计,并采取切实步骤减少不可持续的消费,包括通过改善饮食(主要是植物性饮食)和降低物质消费;

(三) 把国际溢出效应系统纳入自愿国别评估;

(四) 通过人权和环境尽职调查立法,加强涵盖整个供应链的企业监管。

82. 所有国际金融机构应该:

(a) 加快制定和规范化石燃料排除政策;

(b) 对拟议方案进行人权影响评估,并进行基于人权的债务可持续性分析;

(c) 向小岛屿发展中国家和其他易受气候影响的低收入国家和中低收入国家提供全面的债务减免和债务重组,并优先提供赠款和优惠贷款;

(d) 避免把结构调整方案和紧缩要求作为获得债务减免、赠款或贷款的条件;

83. 为履行尊重享有清洁、健康和可持续环境的人权的责任,同时为实现可持续发展目标作出贡献,企业应该:

(a) 支持对可持续发展目标采取基于人权的办法;

(b) 确保所有投资、项目和政策有意识地与加快实现可持续发展目标对接;

(c) 促进并支持向无污染循环经济目标转变的努力;

(d) 减少能源使用,加快从化石燃料向可再生能源和能源储存过渡;

(e) 减少自身活动、产品、服务、子公司和供应商对生态系统和生物多样性的不利影响;

(f) 在开始新项目、开发新产品、进入新市场之前,开展全面的人权和环境尽职调查。

84. 其他特别程序,包括当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员(A/HRC/50/60)、赤贫与人权(A/75/181/Rev.1)和食物权(A/74/164)、工商业与人权问题工作组(A/HRC/41/49)及其他也提出了与人权和可持续发展目标有关的很好建议。⁶¹

85. 秘书长在 2021 年可持续发展目标进展报告中提出,人类需要“一个真正具有变革意义行动的十年,为人类和地球造福”(见 E/2021/58, 第 7 段)。需要在各级进行大胆、果断和系统的变革,避免可持续发展十年成为失去的十年,这是人类和地球都无法承受的结果。人权和可持续发展目标并举,提供了一种协同范式转变,摆脱了传统的剥削性经济发展模式,带来了一个以人为本、以地球为中心、今世后代都能够充分享有清洁、健康和可持续环境权利的鼓舞人心的愿景。

⁶¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/cross-cutting-thematic-issues>。