



大会

Distr.: General
1 April 2020
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十四届会议

2020 年 6 月 15 日至 7 月 3 日

议程项目 3

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

国际团结与气候变化

人权与国际团结独立专家的报告*

摘要

本报告是人权与国际团结独立专家奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔向人权理事会提交的第三份报告。在根据理事会第 35/3 号决议提交的报告中，独立专家讨论了气候变化背景下基于人权的国际团结问题。

* 独立专家感谢加拿大多伦多约克大学奥斯古德霍尔法学院和内桑森跨国人权、犯罪和安全中心协助编写本报告。



一. 导言

1. 2019 年 6 月人权与国际团结独立专家奥比奥拉·奇内杜·奥卡弗向人权理事会提出报告后，向大会提交了第二份专题报告，其中讨论了全球难民保护背景下基于人权的国际团结。独立专家于 2019 年 9 月 2 日至 10 日对卡塔尔进行了一次国家访问。独立专家感谢哥斯达黎加和玻利维亚对其访问请求的积极答复，并提醒其他国家需要对其访问请求作出积极答复。

2. 在本报告中，独立专家探讨了他为自身任务确定的一个专题优先事项，即在气候变化背景下享有或缺乏基于人权的国际团结。这一主题符合他在提交人权理事会的第一份报告(见 [A/HRC/38/40](#))中所作的承诺，即审查国际团结与气候变化交汇处的问题。报告的重要目标是更好地阐明基于人权的国际团结在应对气候变化方面的作用，这是人类的共同关切。一个相辅相成的目标是，加强对缺乏基于人权的国际团结在加剧气候变化给世界带来的挑战方面所起的作用。

3. 独立专家认为，当务之急是解决报告中查明的的问题，因为气候变化在世界各地造成悲剧性影响，2018 年温室气体排放量创下新高，¹ 以及不同国家、人民和机构正在努力为避免气候变化造成的进一步伤害做出贡献。希望在此提供的分析、结论和建议将会从人权角度在以下方面支持：执行 2015 年《巴黎协定》和 1992 年《联合国气候变化框架公约》；制订国际劳工组织(劳工组织)关于向可持续经济体系公正过渡的方案；根据国际人权法管理跨国公司的谈判；相关社会运动的斗争；其他相关努力。

4. 报告分为五节。第一节介绍报告。第二节介绍气候变化背景下基于人权的国际团结。第三节专门讨论和分析气候变化背景下基于人权的国际团结的积极表现(良好做法)。第四节确定并分析气候变化背景下基于人权的国际团结的主要差距(有待改进的领域)。第五节提出简短的结论意见和建议。

5. 应当指出，该报告本身并不涉及气候变化治理专题，也不打算重新论证气候变化与人权之间的联系。十多年来，国际人权界记录了人权与气候变化之间的关系(见 [A/HRC/41/39](#))。本报告严格侧重于基于人权的国际团结与气候变化交汇处的关键问题。尽管如此，鉴于该专题覆盖面广，本报告并未逐一考虑其范畴内的每个议题或问题。

二. 气候变化背景下基于人权的国际团结

6. 世界各国人民在日常生活中都经历了气候变化。无数个人和群体正遭受气候变化的可怕影响，科学界早就预测到这种情况。² 2019 年，在非洲和加勒比地区，数千人因飓风伊代和飓风多里安而逃离家园或丧生。肆虐的野火摧毁了澳大利亚、北美和欧洲的大片地区。在北极，景观正在以严重威胁土著文化和健康的方式被

¹ 联合国环境规划署，《排放差距报告》(2019 年，内罗毕)，第 14 页。

² 见政府间气候变化专门委员会，《气候变化——综合报告》(2014 年，日内瓦)。

改变。这些事实众所周知，而且是全球气候变化对人权产生负面影响的实例。气候变化背景下基于人权的国际团结之所以出现，部分原因是人类与自然之间物质上的相互依存，这种相互依存没有政治边界，并通过往往会牵涉到所有国家和人民的生态动态将不同的区域紧密联系在一起。因此，通过基于人权的国际团结保护全球环境和应对气候变化对当地的影响是不能再拖延的客观需要。

7. 气候变化是全球连锁经济体系推动不可持续的生产和消费模式的结果，特别是化石燃料和其他萃取商品的生产和消费模式。³ 全球经济中财富的不对称分配也强化了极其不公平的现实，即对这一问题责任最小的人往往受到问题的影响最大。⁴ 随着温度的上升，不平等加剧。⁵ 气候变化加剧了基于性别、残疾、贫困、年龄、出生地、土著等的社会脆弱性。⁶ 独立专家认为，享有基于人权的国际团结对于成功转变这些有问题的经济结构、适应不断变化的世界以及气候变化造成的任何损失或损害至关重要。

8. 国际社会团结一致应对这些挑战并不鲜见。例如，气候变化国际法的两个由来已久的概念承认利益的统一，以及在追求全球环境保护时尊重不同的价值观、权利和需要，因此表达了国际团结的某些层面。首先，气候变化作为“人类共同关心的问题”的地位得到普遍接受，意味着为了今世后代的利益进行最广泛的合作并采取积极的行动。⁷ 第二，认识到各国有“共同但有区别的责任和各自的能力”，这是国际合作的关键所在。这一原则至少体现了各国应对气候变化的共同责任及其不同的行动能力。对发展中国家而言，这一原则也可承认发达国家对历史和人均排放量的主要责任，发展中国家适应能力较低，以及发展和消除贫困的优先事项(FCCC/CP/1995/7/Add.1，第1段)。

9. 共同但有区别的责任和各自能力的原则是每个国家根据《巴黎协定》所作承诺的基础，在该条约中被称为“国家自主贡献”。⁸ 《巴黎协定》允许缔约国在确定本国自主贡献方面有一定的酌处权，因为其中没有规定国际谈判达成的目标或国内措施。然而，与基于人权的国际团结相关的是，该条约规定，发达国家向发展中国家提供资金用于缓解和适应，发展中国家接受技术支持，发达国家带头减

³ Usha Natarajan, “Climate justice”, in *Routledge Handbook of Law and Society*, Mariana Valverde 等人合编(即将推出，独立专家存档)。

⁴ 同上。

⁵ 政府间气候变化专门委员会，“在加强全球应对气候变化威胁、可持续发展和消除贫困努力的背景下，全球升温高于工业化前水平 1.5 摄氏度的影响以及相关的全球温室气体排放途径”(2018 年，日内瓦)。

⁶ 见消除对妇女歧视委员会、经济、社会及文化权利委员会、保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会、儿童权利委员会和残疾人权利委员会，“关于‘人权与气候变化’的联合声明”(2019 年 9 月 16 日)；A/HRC/41/39 和 Corr.1。

⁷ 大会第 43/53 号决议。

⁸ 《巴黎协定》，第 4(1)-(3)条。

排。⁹《巴黎协定》还要求各国承诺共同努力，将全球气温上升限制在 1.5 摄氏度以内，以大幅降低对脆弱国家和人民构成的风险。¹⁰

10. 然而，迄今为止，在国家行为(包括其承诺)与防止进一步气候变化和避免其所预示的严重危险所需的行为之间存在巨大鸿沟。例如，众所周知，第二大排放国已经提交了退出《巴黎协定》的正式通知。值得称赞的是，其他国家保持了对协定的承诺，但它们的承诺不够。即使所有国家都实现其有条件的国家自主贡献，全球气温仍将灾难性地上升 3 摄氏度。¹¹ 各公司继续在监管严重不足的情况下运营，同时从温室气体排放中获利。然而，只要公司和国际组织通过排放、项目融资以及引起与国家义务相类似和补充责任的其他做法助长这一问题，它们也有义务在这方面尊重国际团结的人权(A/HRC/35/35，第 18 页)。

11. 鉴于国家和公司行动不足，土著人民、民间社会、国家以下各级司法机构和其他方面一直在追求“气候公正”，强调采取基于人权的方法应对气候变化对社会弱势群体的影响，防止缓解活动造成的损害，对损失和损害予以赔偿，以及公民有意义地参与。¹² 同样，一些工会、政府和雇主承认高排放经济部门在未来几年需要进行运营改革，正在努力确保依赖这些部门的工人的国际权利不受损害。为此，他们正在规划所谓的公正过渡，保障体面工作的权利。重要的是，《巴黎协定》承认公正过渡、人权和气候公正。¹³ 据此，缺乏直接监管权的人要求政府和公司作出改进。他们还通过为应得到保护免受气候变化威胁的个人和群体伸张正义，以自己的权利实现基于人权的国际团结。

三. 气候变化背景下基于人权的国际团结的积极表现

A. 民间社会和非国家做法

12. 民间社会和非国家行为体一直站在应对气候变化的前列，为此积极表达基于人权的国际团结，并要求拥有直接权力的人也这样做。¹⁴ 独立专家承认这种积极表达的广泛性，同时希望强调土著人民、青年和环境维护者的一些相关做法。本报告所述他们的努力反映了国际团结，因为他们的目标是通过积极主动和合作的人权战略推动必要的政治、社会和经济变革，这些战略往往得到盟国和国际组织的支持，并且与朝着相同方向进行的常规努力相辅相成。由于这些群体受到气候变化的巨大影响，但却被排除在直接决策之外，他们争取被倾听的努力也体现了国际团结的微妙性质：当被边缘化的人民分享他们的生活经历时，这可能会丰富对全球气候变化持续造成的压迫的理解，并增进与他们和其他人团结一致的必要性的认识。

⁹ 同上，第 4(4)和 9-10 条。

¹⁰ 同上，第 2(1)(a)条。

¹¹ 联合国环境规划署，《排放差距》，第 19 页。

¹² 例如，www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice。

¹³ 《巴黎协定》，序言部分第 10、11 和 13 段。

¹⁴ 见 SébastienDuyck, SébastienJodoin 和 AlyssaJohl 合编, *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance* (New York, Routledge, 2018)。

13. 气候变化背景下基于人权的国际团结关系到殖民主义对土著人民作出有关决定的能力造成的持续负面影响，这些决定影响他们自己的生活 and 为他人生活做出贡献。事实上，承认土著人民有自决权¹⁵ 和土著知识促进环境管理意味着，地方和全球都有必要确保土著人民能够就气候变化做出可能影响到其他所有人的决定。¹⁶ 土著人民为参加和重塑气候变化政治论坛而斗争，推动“对社会和经济制度的积极愿景，同时也对气候变化及其霸权主义和新殖民主义原因的主流理解提出质疑并参与其中”。¹⁷ 例如，他们在国际谈判中成立了一个核心小组，与盟友一道努力将地方社区和土著人民平台制度化，这有助于将传统知识等事项纳入国际法律程序。全球、国家和地方土著组织也采纳了优先事项和战略，如土著气候行动组织，该组织支持土著人民恢复他们作为地球守护者的“角色和责任”，以实现“人人享有气候稳定的未来”。¹⁸ 这些成就仍在继续，而且是在气候变化领域扩大基于人权的国际团结的积极步骤，被理解为土著人民作为伙伴参与应对这一共同的全球气候变化问题。

14. 一些青年联盟提供了气候变化背景下基于人权的非国家国际团结的其他实例，因为他们的领导和合作促进了世界各地儿童享有《儿童权利公约》规定的福利权利。30 年前，当气候变化被提上国际议程时，青年人被设想为“后代”。然而，青年参与气候变化治理的机会仍然有限。为了发挥自己的作用，青年在国际气候谈判中获得支持者的地位，并作为“青年代表”参加。¹⁹ 青年运动正在汇集资源，通过一个全球网络进行跨国组织。²⁰ 在气候罢工期间，许多年青人在世界各地组织了示威游行，大约 760 万人团结一致，使其成为历史上规模最大的抗议活动之一。²¹ 最近，来自 16 个国家的青年致函儿童权利委员会，指控世界上五个最大的污染者正在危及全世界数百万儿童的生命和福祉。²² 他们在请愿中提出的主张可能会阐明权利保护，以声援所有对他们而言“气候危机不是抽象的未来威胁”的年轻人。²³

¹⁵ 见大会第 61/295 号决议。

¹⁶ 见 Ben Powless, “The indigenous rights framework and climate change”, in *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Duyck、Jodoin 和 Johl。

¹⁷ 同上，第 213 页。另见 Kyle Whyte, “Indigenous climate change studies: indigenizing futures, decolonizing the Anthropocene”, *English Language Notes*, vol. 55 (2017)。

¹⁸ 见 www.indigenousclimateaction.com/who-we-are。

¹⁹ 见 Harriet Thew, “Youth participation and agency in the United Nations Framework Convention on Climate Change”, *International Environmental Agreements*, vol. 18 (2018)。

²⁰ 见 <https://youthclimatemovement.wordpress.com>。

²¹ 见 <https://globalclimatestrike.net/7-million-people-demand-action-after-week-of-climate-strikes>。

²² 见 <https://earthjustice.org/sites/default/files/files/CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al.pdf>。

²³ 同上，第 3 段。

15. 就环境保护者而言，²⁴ 他们在碳密集型项目以及限制排放但仍对当地人民和环境产生不利影响的的第一线，他们相互团结，为气候公正而奋斗。²⁵ 独立专家认为，保护土地、资源和水域不受此类项目的影响是基于人权的国际团结的积极表现，因为这可以遏制全球排放，保护土著和当地人民适用的自决权、公民参与权和安全权，造福所有人。环境维护者已经动员起来反对亚洲采矿项目。²⁶ 他们抗议拉丁美洲采掘业对土地的掠夺。²⁷ 他们设置路障，并寻求司法审查，以阻止北美的化石燃料基础设施。²⁸ 令人不安的证据表明，环境维护者面临刑事定罪，这加剧了基于种族的压迫，因为许多人是被种族化的人民和土著人民。²⁹ 然而，本着友谊的精神，这些维护者的“维护者”正在组织起来帮助在第一时间的人。³⁰ 因此，环境维护者及其维护者通过直接行动维护人权，向面临气候变化相关项目负面影响的社区和每个人展现最大程度的团结。³¹

B. 国家一级的法律和实践

16. 在气候变化的背景下，个别国家在一定程度上可以通过消除本国对这个问题的贡献，来表达彼此之间以及与全世界所有人民基于人权的国际团结。《巴黎协定》抓住了这一点，申明国家自主贡献将反映每个缔约方尽可能最高程度的雄心。³² 独立专家认为，基于人权的国际团结还要求各国进一步解决与气候变化相关的结构性不平等问题，包括要求各国交换反映共同但有区别的责任和各自能力的财政和技术支持，保障受国际保护的群体，并创造真正的公民参与渠道。《巴黎协定》和《联合国气候变化框架公约》已接近于普遍成员，这意味着几乎所有国家都有国际法律义务在采取这种单独和集体措施时进行合作。

17. 虽然目前各国应对气候变化的努力远远不够，但一些国家正在树立榜样，积极表达这一领域基于人权的国际团结，这表明并非所有国家都认为气候变化领域可以接受“竞相逐低”。例如，2019 年有 73 个国家宣布正致力于到 2050 年实现净零排放。³³ 自 1970 年代以来，许多发展中国家一直在寻求援助，以便走

²⁴ 人权理事会第 40/11 号决议。

²⁵ 见 Global Witness, *Enemies of the State? How Governments and Businesses Silence Land and Environmental Defenders* (London, 2019)。

²⁶ 见 Samina Luthfa, “Transnational ties and reciprocal tenacity: resisting mining in Bangladesh with transnational coalition”, *Sociology*, vol. 51, No. 1 (2017)。

²⁷ 见 Global Witness, *Enemies of the State?*

²⁸ 见 Yellowhead Institute, *Land Back: A Yellowhead Institute Red Paper* (Toronto, 2019)。

²⁹ 见 Global Witness, *Enemies of the State?* ; 美洲人权委员会, *Indigenous Peoples, Afro-Descendent Communities, and Natural Resources: Human Rights Protection in the Context of Extraction, Exploitation and Development Activities* (2015)。

³⁰ 见 www.environment-rights.org。

³¹ 还有令人信服的证据表明，环境维护者是保护环境斗争的受害者：见 <http://www.theguardian.com/environment/2018/feb/02/near-four-environmental-defenders-a-weekly-2017>。

³² 《巴黎协定》第四条第 3 款。

³³ 见 <https://sdg.iisd.org/news/73-countries-commit-to-net-zero-co2-emissions-by-2050>。

一条不同于工业化国家所走过的历史道路的、更加清洁的发展道路。³⁴ 此外，一些国内法院和法庭正在提供一种(有限的)基于人权的国际团结形式，允许跨国诉讼当事人在程序上上诉于司法，寻求澄清国家和公司的行为是否干扰基本权利的享受。³⁵

18. 除了这些例子之外，独立专家强调有两个国家的承诺和伙伴关系反映了本国的责任、能力和社会正义目标，因此体现了基于人权的国际团结。太平洋一个工业化国家以立法规定到 2050 年实现净零目标而闻名。³⁶ 该国正在终止化石燃料勘探许可，并种植 10 亿棵树。³⁷ 该国还向全球气候融资认捐 3 亿美元，其中 1.5 亿美元将提供给太平洋发展中国家。该国承诺支持土著人民的自决和环境管理。该国还通过支持水质和农业部门，重点关注工人和社区对气候变化的适应。最后，该国将福祉置于经济增长之上，这有望促进全球对人类、自然和发展之间的关系形成新思维，为基于人权的国际团结带来巨大潜力。³⁸ 这也意味着该国对气候变化在其他土地上的影响的贡献将大大减少。

19. 另一个国家位于亚洲，是最容易遭受飓风、风暴潮和洪水袭击的地方之一，这些灾害已经造成流离失所和死亡。³⁹ 然而，该国的排放量仅占全球的 0.3%。⁴⁰ 该国一直在应对这一挑战，参与国际气候制度，并与伙伴们协作开展与气候变化相关的融资和能力建设。例如，该国制定了国家行动计划，建立了机构安排，并投入数十亿美元用于灾害风险管理。⁴¹ 该国还制定了气候变化和性别行动计划，以说明妇女面临的风险和做出的积极贡献。⁴² 从这个例子中可以清楚地看出，较贫穷和较脆弱的国家在努力适应气候变化、注重性别平等以及对造成气候变化问题负有更大责任、行动能力也更强的国家的支持下保护当地人民时，可以在气候变化领域表达基于人权的国际团结。

C. 区域法律和实践

20. 一些区域法律和实践大大有助于在气候变化背景下加强基于人权的国际团结，因为这些法律和实践培养了各国在这一领域的友谊，往往符合各国和广大国际社会的共同利益。在这方面，美洲人权体系非常突出，已经就气候变化领域国

³⁴ 见 Karin Mickelson, “South, North, international environmental law, and international environmental lawyers”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 11 (2000)。

³⁵ 见 Jacqueline Peel and Hari M. Osofsky, “A rights turn in climate change litigation?”, *Transnational Environmental Law*, vol. 7, No. 1 (2018)。

³⁶ 新西兰, 《气候变化响应(零碳)修正法案》(2019 年 11 月御准)。

³⁷ 新西兰政府, “Framework for climate change policy and key upcoming decisions” (2018)。

³⁸ 新西兰政府, *The Wellbeing Budget* (2019)。

³⁹ 见 Gardiner Harris, “Borrowed time on disappearing land”, *New York Times*, 28 March 2014。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 孟加拉国政府, 《2008 年孟加拉国气候变化战略和行动计划》。

⁴² 孟加拉国政府, 《2013 年孟加拉国气候变化和性别行动计划》。

际人权法的发展推出了多种听证、报告和其他做法。至关重要的是，2018 年，美洲人权法院发布了一项咨询意见，确认各国义务防止在其领土内的活动因导致环境损害而侵犯其他国家人民的人权，这一裁决对处理气候变化的跨界性质具有影响。⁴³ 美洲人权委员会提供了一个论坛，让土著人民和当地社区表达在采掘主义和气候变化问题上的经验，使公民在国际一级对这个问题的参与成为可能，这是一种团结的形式。⁴⁴ 此外，该区域各国通过了《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸司法的区域协定》（《埃斯卡苏协定》），该协定旨在增强所有人的权能，使他们能够做出影响生活和环境的决定，并在这些权利受到侵犯时诉诸司法。该协定尤其保障生命权、人格完整权和声援环境维护者的和平集会权。

21. 世界其他区域每一个都同样牵头作出了重要努力，在某种程度上促进了气候变化背景下基于人权的国际团结。非洲区域有多项气候举措，将非洲联盟、次区域和非洲大陆的其他政治层面联系起来，为国家规划制定关于气候变化的共同立场。⁴⁵ 该区域还有一个治理结构，协调国家元首、政府部长和谈判方在国际气候制度中倡导对区域人民的人权至关重要的事项，特别是以共同但有区别的责任和各自能力为指导，加强对适应的国际支持。⁴⁶ 欧洲联盟在应对气候变化的法律和财政努力方面有着宏伟的记录，并且已经在减少排放方面取得进展。根据欧洲绿色协议，⁴⁷ 该区域提议将其预算的 25% 用于气候行动，到 2050 年实现净零排放，并帮助易受这些承诺影响的成员实现公正的过渡。⁴⁸ 至于提供国际支持，欧洲联盟一个旗舰基金承诺提供 7.5 亿欧元的气候融资，主要用于最不发达国家和小岛屿发展中国家。⁴⁹ 同样，亚洲开发银行也承诺提供 800 亿美元支持应对气候变化的行动。⁵⁰ 亚太区域国际团结的另一个例子是，2019 年，太平洋岛屿论坛发表了一份热情洋溢的声明，承诺作为一个大家庭采取行动，相互负责，相互尊重，并呼吁进行转型变革，例如逐步取消对化石燃料的补贴。⁵¹ 最后，服务于非洲、欧

⁴³ Sumudu Atapattu and Andrea Schapper, *Human Rights and the Environment: Key Issues* (New York, Routledge, 2019), pp. 97–98.

⁴⁴ 见 www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=en&Topic=42。

⁴⁵ 见非洲委员会和非洲儿童权利与福利专家委员会在非洲联盟国家元首和政府首脑第三十三届大会上发表的新闻声明，其中呼吁非洲联盟大会宣布 2021 年为采取集体行动应对非洲气候危机对人权和人民权利的威胁的一年。可查询：www.achpr.org/pressrelease/detail?id=476。

⁴⁶ 见 <https://africangroupofnegotiators.org/about-the-agn>。

⁴⁷ 欧洲绿色协议的目标是通过区域层面采取一些集体措施，到 2050 年实现欧洲联盟气候中立，见：https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en。

⁴⁸ 见 www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200109STO69927/europe-s-one-trillion-climate-finance-plan。

⁴⁹ 见 www.gcca.eu/about-gcca。

⁵⁰ 亚洲开发银行，“Strategy 2030: achieving a prosperous, inclusive, resilient, and sustainable Asia and the Pacific” (Manila, 2018), p. vi。

⁵¹ Kainaki II Declaration for Urgent Climate Change Action Now (2019)。

洲和美洲的人权法院展现了跨区域的国际团结，宣布致力于在气候变化与人权交汇处进行对话。⁵²

D. 城市和其他地方政府的法律和实践

22. 预计到 2050 年世界人口的 70%以上将生活在城市地区，这将使城市成为减少排放和应对气候变化负面影响的重要场所。⁵³ 事实上，全球对极端天气和其他削弱人权的气候变化影响的关切(例如住房、水和卫生设施)适用于城市地区(见 A/64/255)。这方面的一个复杂因素是，城市已经是不平等的场所。⁵⁴ 因此，气候变化可能会加剧城市地区居民之间的不平等。⁵⁵ 在这些关切的背景下，地方政府是寻求减缓和适应气候变化的最积极当局之一。他们通过行动表明，愿意为本地居民和各地人民的福祉担负起责任，通常以跨国伙伴关系为形式。这是在气候变化背景下推进基于人权的国际团结的一种关键方式。

23. 例如，这些地方政府在自愿参与国际气候制度、做出承诺和建立以促进国内和跨国复原力为目标的“跨地方合作”时都展现了国际团结。⁵⁶ 尤其是城市，往往设定了很高的减排目标，有时甚至高于国家政府。⁵⁷ 此外，跨国城市网络，例如地方政府促进可持续发展组织、城市气候领导小组和全球气候与能源市长联盟，都为气候变化领域的学习和能力建设提供了便利；他们在某些情况下也需要目标和监测。⁵⁸ 此类网络的参与者主要位于欧洲和北美，可以更好地与全球联系较少的城市接触。⁵⁹ 尽管如此，地方一级的实验由于可以在跨越政治边界的环环相扣的能源系统中打破我们对化石燃料的依赖，仍可能最终会在全世界广大地理区域产生变革性的影响。⁶⁰ 因此，通过团结驱动的伙伴关系和催化改革，城市治理有可能减少气候变化对享受国际人权的总体负面影响。

⁵² 见 <http://en.african-court.org/index.php/news/press-releases/item/322-kampala-declaration>。

⁵³ 见经济合作与发展组织，“Cities and climate change: national governments enabling local action: policy perspectives” (2014)。

⁵⁴ 联合国人类住区规划署，《世界城市状况报告：城市化与发展：方兴的未来》(内罗毕，2016 年)，第 16–20 页。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 见 Jeroen van der Heijden, “Cities and subnational governance: high ambitions, innovative instruments and polycentric collaborations?”, in *Governing Climate Change: Polycentric Action?*, Andrew Jordan and others, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018)。

⁵⁷ 同上，p. 83; and Taedong Lee, “Global cities and transnational climate change networks”, *Global Environmental Politics*, vol. 13, No. 1 (2013)。

⁵⁸ Jennifer S. Bansard, Philipp H. Pattberg and Oscar Widerberg, eds., “Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance”, *International Environmental Agreements*, vol. 17 (2017), pp. 238 and 241; and Lee, “Global cities”, pp. 110–111。

⁵⁹ Lee, “Global cities”, pp. 110–111。

⁶⁰ 见 Steven Bernstein and Matthew Hoffmann, “The politics of decarbonization and the catalytic impact of subnational climate experiments”, *Policy Science*, vol. 51, No. 2 (2018)。

24. 除了城市之外，其他地方政府也在寻求通过弥补各自国家雄心的不足来展现国际团结。一个例子是“我们仍在坚守(We Are Still In)”联盟，尽管国家政府顽固不化，包括土著领袖、市长、州长、非政府组织、企业和大学校长在内的联盟签署方仍致力于《巴黎协定》。给碳定价的地方管辖区也在将他们的项目联系起来，比如联网的限额交易计划。⁶¹ 营业额对碳定价网络来说是一个挑战，因为一些管辖区违背了承诺。市场机制也经历波动和博弈，助推私有化，而且不能单独产生应对气候变化所需的变革。鉴于市场机制存在的种种问题在本报告通篇都有讨论，碳定价网络只能是基于人权的国际团结的一种有限形式。⁶² 具体而言，碳定价网络旨在减少排放(这本身就是基于人权的国际团结的一种展现)和创造公共收入，为促进对气候行动的善意和加强日常生活中的人权的社会方案提供资金，例如公共交通系统、有复原力的建筑和对家庭的财政援助。

E. 全球法律和实践

25. 在气候变化背景下，有大量的全球法律和实践体现了基于人权的国际团结。例如，定期举行的全球峰会为本报告讨论的国家、土著人民、区域、城市、青年、民间社会和联合国机构等不同行为体之间的合作行动提供了动力。然而，在这些峰会上很少有问责机制来衡量峰会所宣布的以某种方式应对气候变化的数百项承诺，这可能会掩盖气候不作为现象。不过，联合国环境规划署等机构正在努力对这种跨国承诺进行监测。这些努力促进和加强不同群体为实现全人类共同目标而做出的自下而上的努力，因为也展现了国际团结。

26. 其中一个共同目标是《巴黎协定》所载对气温上升的限制。虽然该协定认可了避免气温上升超过 2 摄氏度和 1.5 摄氏度的两个温度目标，但 2019 年气候行动峰会“强化了全球对 1.5 摄氏度是全球变暖的社会、经济、政治和科学安全极限的理解”。⁶³ 这项声明的基础是政府间气候变化专门委员会的一份报告。⁶⁴ 请求接受专门委员会的报告并予以采纳是基于人权的国际团结的有力例子，因为这样做有助于最容易受到气候变化负面影响的国家，包括小岛屿发展中国家和最不发达国家。由于有证据表明脆弱人口和生态系统面临的风险限制为 2 摄氏度，这些国家及其盟友推动在《巴黎协定》中采用更加严格的门槛。⁶⁵ 各国随后邀请专门委员会报告较低门槛带来的影响。专门委员会在报告中确认，在 1.5 摄氏度而不是 2 摄氏度时，“实现可持续发展的许多方面显然要更容易，消除贫困和减少不平等的潜力也更大”。⁶⁶ 该报告是基于人权的国际团结的象征，现在正被广泛引用，以确定更好地保护受高温威胁的最贫困和最脆弱人民人权的具体步骤。

⁶¹ 同上。

⁶² 见本报告第 49 段关于碳市场的讨论。

⁶³ 秘书长，“秘书长关于 2019 年气候行动峰会和 2020 年前进方向的报告”(2019 年)，第 5 页。

⁶⁴ 见政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5 摄氏度》。

⁶⁵ 见 Lavanya Rajamani and Jacob Werksman, “The legal character and operational relevance of the Paris Agreement’s temperature goal”, *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, vol. 376, No. 2119 (2018)。

⁶⁶ 见政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5 摄氏度》，第 447 页。

27. 小岛屿国家联盟是主张严格温度限制的谈判集团之一，向来是通过全球一级的其他做法，行使基于人权的国际团结。该联盟由非洲、加勒比、南海以及印度洋、太平洋和大西洋的 44 个小岛屿和低地发展中国家组成。由于成员极易受到气候变化的影响，该联盟已努力争取强有力的缓解承诺、适应支持以及损失和损害赔偿。除了这些努力之外，联盟成员还引领了一场强有力的运动，在 2007 年《关于全球气候变化中人的方面的马累宣言》中阐明了人权与气候变化之间的联系。该联盟取得了许多成功，部分原因是其坚定不移地致力于全球正义，并与工业化国家、公共利益组织、人权机构和任务负责人结成联盟。⁶⁷ 该联盟的奋斗体现了通过深厚团结驱动的愿景和道路对国际人权的追求。

28. 最后，工会、雇主、政府和国际组织之间为实现向可持续工作制度的公正过渡而开展的积极协作也值得注意。专门委员会的特别报告强调了改造污染部门的必要性，这将对各经济体产生混响效应，带来损害工人社会和经济权利的风险。1990 年代，全球劳工运动开始构想向可持续经济的公正过渡应该包括哪些内容，以便说明分配结果并促进声音的统一。⁶⁸ 此后，劳工组织成为就公正过渡的要求进行(三方)对话的主要场所。除其他贡献外，2019 年，秘书长宣布了一项与劳工组织、国际工会联合会、国际雇主组织和其他组织合作的倡议，支持为公正过渡进行国家规划。⁶⁹ 独立专家认为，全球组织和运动在气候变化背景下牵头确保人人有体面工作是基于人权的国际团结的可嘉表现，有潜力为人类带来切实的利益。

四. 气候变化背景下基于人权的国际团结方面的主要差距

A. 转变化石燃料经济

29. 越来越多的人达成共识，即必须从根本上改变化石燃料开采，以避免危险的进一步气候变化。⁷⁰ 燃烧化石燃料和生物物质产生的排放量占全球排放量的绝大部分(70%)(A/74/161，第12段)。自工业革命以来，仅燃煤一项就造成了近三分之一的气温上升。⁷¹ 显然，从投资到使用，化石燃料在我们的生活和全球经济中根深蒂固。因此，克服我们对化石燃料的依赖是当务之急，也是一个巨大的集体行动问题。独立专家认为，这种情况对基于人权的国际团结构成双重挑战。坚持开采化石燃料的国家和公司在国际团结方面造成了重大差距，因为它们的行为既不体现可能的最高抱负，也不体现合作，而且还损害了世界各国人民的人权。另一

⁶⁷ 例如，见 Carola Betzold, “‘Borrowing’ power to influence international negotiations: AOSIS in the climate change regime, 1990–1997”, *Politics*, vol. 30, No. 3 (2010)。

⁶⁸ 见 David J. Doorey, “A transnational law of just transitions for climate change and labour”, in *Research Handbook on Transnational Labour Law*, Adelle Blackett and Anne Trebilcock, eds. (Cheltenham, Edward Elgar, 2015)。

⁶⁹ 见 <https://sdg.iisd.org/news/un-secretary-general-launches-climate-action-summit-jobs-initiative>。

⁷⁰ 例如，见 Georgia Piggot 等，“Addressing fossil fuel production under the UNFCCC: Paris and beyond”，斯德哥尔摩环境研究所工作文件 2017-09 年(西雅图，2017 年)；A/HRC/41/39；A/74/161。

⁷¹ 见国际能源署，《全球能源和二氧化碳状况报告》(巴黎，2019 年)。

方面，重组化石燃料经济可能会对生产化石燃料的最贫穷国家的适当生活水准权产生不公平的结果。⁷² 这一双重问题威胁到处境不同的化石燃料生产商采取集体行动的意愿。与此同时，它使那些从气候变化中获利最多者和那些遭受气候变化后果最严重者之间的全球不对称永久化。

30. 根据现有的和拟议的化石燃料作业，世界已经走上了一条无法实现已宣称的将全球气温上升控制在1.5摄氏度以下这个共同目标的道路上。⁷³ 这一发现的结果之一是，如果要实现这一关键目标，必须将及其大量的化石燃料留在地下。⁷⁴ 因此，整个地球的碳预算都在不断减少。因此，基于人权的国际团结要求，投资、补贴和开采化石燃料的国家和公司(特别是在全球北方)必须铭记共同但有区别的责任原则，合作消除大量化石燃料生产，因为气候变化是一个全球生态过程，虽然它们受益于继续排放，但它们危及世界各地每个人的基本人权。

31. 认识到有必要脱离化石燃料，一些金融监管机构走在了曲线的前面，它们发出警告，对化石燃料的投资构成“搁浅资产”的风险。⁷⁵ 然而，除了投资者的观点外，很少与生产石油、天然气和煤炭的较贫穷发展中国家就应对化石燃料问题对其发展权的影响，包括与其能源生产系统相关的重要社会和经济权利的影响与其进行接触。⁷⁶ 支撑目前限制化石燃料方法的假设是，市场将决定哪些国家更能承受向脱离开采的过渡。⁷⁷ 最近在这方面的提案是有选择性的，也没有组织起来进行国际层面的谈判。⁷⁸ 这些措施包括对发展中国家的化石燃料撤资、暂停和取消国际融资。国际团结方面的一个担忧是，这些措施当然很有助于遏制化石燃料，但却引发了关于分配结果和集体行动可能性的疑问。

32. 事实上，零敲碎打地限制化石燃料开采市场的做法可能会加剧全球经济的不均等，因其会对较贫穷的化石燃料生产国产生不成比例的影响——特别是如果它们依赖这一部门获得收入、生计和获得电力和热能，同时它们的经济多样化和转向可再生能源的能力低于较富裕国家。⁷⁹ 目前的方法还可能鼓励在近期内从扩大

⁷² 见 Sivian Kartha 和其他人，“Whose carbon is burnable? Equity considerations in the allocation of a ‘right to extract’”，《气候变化》，第 150 卷(2018 年)。

⁷³ 见 Dan Trong 和其他人，“Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1.5°C climate target”，《自然》，第 572 卷(2019 年)。

⁷⁴ 见 Christophe McGlade 和 Paul Ekins，“The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C”，*Nature*, vol. 517 (2015) (based on the temperature limit of 2°C)。

⁷⁵ 例如，见 Pilita Clark，“Mark Carney warns investors face ‘huge’ climate change losses”，*Financial Times*, 29 September 2015。

⁷⁶ Siân Bradley, Glada Lahn and Steve Pye, *Carbon Risk and Resilience: How Energy Transition is Changing the Prospects for Developing Countries with Fossil Fuels* (London, Chatham House, 2018), p. 45。

⁷⁷ Kartha 和其他人，“Whose carbon is burnable?”，p. 119。

⁷⁸ 见 Piggot 和其他人，“Addressing fossil fuel production”；布雷顿森林项目，“欧洲投资银行从 2021 年起终止大部分化石燃料资助，为多边开发银行设定新的基准”，2019 年 12 月 12 日。

⁷⁹ 见 Kartha 和其他人，“Whose carbon is burnable?”。

化石燃料生产中获利的试图，这会加剧气候变化，并使适应可再生能源系统变得更加困难。尽管我们面临气候危机，但2018年，煤炭投资增长了2%，石油和天然气投资增长了4%。⁸⁰

33. 除了关于气候变化的讨论外，国际人权界还就化石燃料和其他采掘作业在产生社会经济收益方面的喜忧参半的记录以及各地普遍存在的因开采系统造成的流离失所和暴力问题进行了内容丰富的辩论(例如见A/HRC/41/54)。虽然这些辩论极其重要，但却往往没有充分抓住这样一个现实，即气候变化让我们别无选择，只能大幅调整与高排放的采掘物(最明显的是化石燃料)相关的当前生产方式和消费方式，而且管理不善的过渡本身可能会使结构性不公正永久化。

34. 从基于人权的国际团结的角度来看，所缺的是真正的全球合作，就是管理有序地逐渐摆脱不可持续的化石燃料，同时优先为最脆弱的人们取得公正，特别是在全球南方(见A/74/161)。应该是通过支持，而不是市场竞争，来推动我们按照共同但有区别的责任和各自能力的原则进行全球碳预算分配。⁸¹ 在化石燃料方面根据这一原则分担涉及较贫穷国家不能够在履行人权的同时采取行动；制造这一问题的高排放国家的主要责任；以及团结与合作的绝对必要性。根据共同但有区别的责任和各自的能力，富裕的发达国家和发展中国家可以带头改革其化石燃料部门，并向较贫穷和适应能力较差的国家提供充足的资金和技术替代。基于人权的国际团结将是这些进程的核心：它强调需要在化石燃料经济中处境不同的行为者之间进行有抱负、公正和最快速的规划。

B. 改革公司法和公司法实践

35. 化石燃料和其他部门排放的绝大多数份额可以追溯到那些直接排放或定义消费者是否必须在供应链上减少排放选择的公司。⁸² 各国对义务对公司进行监管，以保护生活在国内外的人们的国际人权，包括环境权。⁸³ 加拿大最高法院最近裁定，根据习惯国际法，公司在侵犯另一国家的个人人权时并非显而易见地享有全面的责任豁免。⁸⁴ 预计菲律宾人权委员会也将公布相关调查结果，说明总部设在海外的公司可以因其对另一国家的个人造成的伤害，特别是气候变化方面的伤害而负有责任。⁸⁵ 尽管这些进展的基调是积极的，但监管企业排放的法律措施严重

⁸⁰ 见国际能源署，《2019年世界能源投资》(巴黎，2019年)。

⁸¹ 见 Kartha 和其他人，“Whose carbon is burnable?”。

⁸² 例如，见 Carbon Disclosure Project，“CDP carbon majors report 2017” (London, 2017)。

⁸³ Olivier de Schutter, “Towards a new treaty on business and human rights”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, No.1 (2016), pp. 44-45; Atapattu and Schapper, *Human Rights and the Environment*, pp. 85-107。

⁸⁴ 作为法律和事实，在该案中援引的习惯国际法规范是否适用于公司，有待审判官决定。Nevsun Resources Ltd.诉 Araya, 2020 SCC 5 (加拿大)。

⁸⁵ 见 www.ciel.org/news/groundbreaking-inquiry-in-philippines-links-carbon-majors-to-human-rights-impacts-of-climate-change-calls-for-greater-accountability。

缺乏。⁸⁶ 总体而言，对公司没有严格要求，这是国际团结方面的差距，因为这突显了国家在实现《巴黎协定》集体目标从而保护人权方面所作的努力不足。更重要的是，该报告指出，公司治理上的逐利和跨国组织结构对气候变化领域基于人权的国际团结构成严重的结构性障碍——因而需要各国相互协助，以重新构想公司治理的基本规则。

36. 目前，通常公司董事会的利润激励办法无需它们做出有利于其总部所在的更广泛社会的决定，更不用说有利于其他国家人民的决定了。⁸⁷ 这对气候变化背景下的国际团结构成了一个严重的结构性问题，因为公司治理往往将股东利润置于环境保护之上，而几乎不考虑气候变化对人权的影响。⁸⁸ 在实践中，董事们根据对公司和投资者的商业企划案，就遵守监管标准(在很大程度上做得很不够)做出与气候变化有关的决定。⁸⁹ 这阻碍通过最有力的全球气候行动来保护人权。

37. 现在有越来越多的促进企业报告与气候有关的金融风险的指导方针，这是有限的国家和金融行为者之间合作的表现。⁹⁰ 然而，从团结的角度来看，披露“搁浅资产”和其他此类金融风险(没有对公司行为进行更大的实质性监管)取得的效果相对很小，因为这种披露主要使贷款人、保险人和投资者能够根据以此会导致良好环境决策的假设，就其在公司的股份做出自利的选择。因此，财务披露可能会加强利润驱动的公司治理，而不能单独与气候变化领域所需的直接团结行动相匹配。简而言之，这些市场方法可能会补充(但不应该取代)对公司治理的更深层次改革。

38. 最后，由于公司的跨国性质，这一领域的国际团结存在重大差距。正如在其他人权领域一样，在气候变化问题上，国家监管公司的管辖权是按领土界定的这一假定与公司在事实上的跨国做法不符。⁹¹ 例如，在要求化石燃料生产商披露和减少排放的管辖区，不要求公司对燃烧其出口化石燃料的最终用户的更高排放量负责。不要求在母国注册的公司披露和限制在法规不那么严格的东道国的子公司产生的排放。此外，不要求公司对供应链合作伙伴的产品中隐含的碳负责。

39. 当前的事态发展可能会开始解决在该部门发现的许多差距。例如，一些管辖区可能会对进口商品中隐含的碳作出定价。⁹² 各国正在努力拟订一项具有约束力

⁸⁶ 例如，见 Lisa Benjamin, “The responsibilities of carbon major companies: are they (and is the law) doing enough?”, *Transnational Environmental Law*, vol. 5, No. 2 (2016)。

⁸⁷ 见 Beate Sjøfjell, “Redefining the corporation for a sustainable new economy”, *Journal of Law and Society*, vol. 45, No. 1 (2018)。

⁸⁸ 同上，第 38-40 页。

⁸⁹ 同上，第 36-38 页。

⁹⁰ 例如，与气候相关的财务披露工作队的建议(2017 年)。

⁹¹ 见 Karen Morrow and Holly Cullen, “Defragmenting transnational business responsibility”, in *The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability*, Beate Sjøfjell and Christopher M. Bruner, eds. (2019)。

⁹² 见 Michael Mehling 和其他人, “Designing border carbon adjustments for enhanced climate action”, *American Journal of International Law*, vol. 113, No. 3 (2019)。

的条约，以根据国际人权法规制跨国公司和其他工商企业的活动。⁹³ 2019年，企业圆桌会议承认了公司治理方面的缺陷，成员们宣布，他们将从股东至上转变为对所有利益攸关方的承诺，包括保护环境。⁹⁴ 对公司治理的新要求也在测试之中；一个国家已对指定的公司要求成立社会和道德委员会。⁹⁵ 这些措施很有前景，或是因其可能会改善国际合作，或是因其可能会承认具有约束力的公司义务。

C. 气候融资和技术的公平性和充分性

40. 为了维持全球碳预算，向最贫穷和最脆弱的国家和人民提供财政和技术支持是必要的，这部分是因为由此可解决一些国家和人民尽管作了最大努力但仍无力采取行动这一问题。它还反映了跨越国际边界的公正承诺，因为许多最贫穷国家的全球累计排放量占比令人惊讶地微乎其微，更不用说这些国家的生活在极端贫困中的人了。此外，国际融资和技术转让是协助发展中国家适应的主要手段。因此，这些形式的支持参考了气候变化领域中关于殖民主义遗产的长期辩论，并有助于通过国际团结确保公平的未来。⁹⁶ 在过去建立国际经济新秩序的努力中，同样提出了在工业化国家和后殖民国家之间重新分配资金和技术的建议，这与国际团结是一致的。⁹⁷ 当气候变化引起国际关注时，这些建议被重新解释，以实现在这一新的全球问题上的合作，并被规定为根据共同但有区别的责任和各自能力的原则支持发展中国家实施《联合国气候变化框架公约》的义务。⁹⁸

41. 时至今日，提供这类气候融资和技术表达了基于人权的国际团结。务须调整经济方向，走向可持续的未来，努力实现尊严、减贫、平等、经济/社会权利和发展权。根据《巴黎协定》，发达国家有义务向发展中国家提供财政援助，并鼓励其他各方提供支持。⁹⁹ 为此，发达国家承诺每年调集1 000亿美元的资金，直至2025年。各国还确认，气候融资应在缓解和适应之间取得平衡。

42. 然而，要说将这些承诺付诸实施，则气候融资严重不足。到目前为止，发达国家提供的资金总额没有达到对发展中国家的上述认捐。¹⁰⁰ 负责提供此类资金的机构(以及各国必须走的申请程序)分布于联合国气候制度的各种机制、双边协议、捐

⁹³ 人权理事会第 26/9 号决议。

⁹⁴ 见 www.businessroundtable.org/business-roundtable-redefines-the-purpose-of-a-corporation-to-promote-an-economy-that-serves-all-americans。

⁹⁵ South Africa, Companies Act (2008), sect. 72。

⁹⁶ 见 Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press, 2006)。

⁹⁷ 见《各国经济权利和义务宪章》。

⁹⁸ 同上，第 4 和第 11 条。

⁹⁹ 《巴黎协定》，第 9 条。

¹⁰⁰ Charlene Watson and Liane Schalatek, “The global climate finance architecture”, Climate Funds Update, February 2019, p. 1。

助基金、开发银行、碳市场和外国直接投资。¹⁰¹ 此外，此类资金中只有21%至29%的公共资金流用于适应，扩大了帮助发展中国家防止最严重的气候变化影响和减轻贫困所需的资金缺口。¹⁰² 难怪最贫穷和最脆弱的国家，包括小岛屿发展中国家和最不发达国家，没有得到足够的气候融资。¹⁰³ 更重要的是，大多数公共气候融资都采取了贷款形式，这加剧了发展中国家的债务。¹⁰⁴

43. 绿色气候基金的设立是为了将融资集中于一个新的机制，以此可以改善人们对准入和公平担忧这种情况。然而，到目前为止，只有一小部分气候融资承诺是向该基金作出的。¹⁰⁵ 尽管该基金的授权是直接融资和国家自主，但其近四分之三的资金流向了五个大型国际组织，包括欧洲复兴开发银行、世界银行和联合国开发计划署。¹⁰⁶ 这些困难和其他困难损害了基金改善公平获得重大气候融资的目的，这种公平可加强在清洁能源、韧性的粮食系统和其他例子的发展权方面的合作。

44. 与气候融资一样，向需要这种支持的发展中国家转让技术是在气候变化背景下实现基于人权的国际团结的重要组成部分。因此，国际气候制度、捐助者和多边金融机构制定了技术转让方案。然而，与融资类似，这些技术转让渠道条块分割，其结果是不透明和含混不清。¹⁰⁷ 清洁发展机制在一段时间内是转让技术的主要手段，然而，其注册项目的74%是在仅三个快速发展的经济体。¹⁰⁸ 自2010年《联合国气候变化框架公约》缔约方建立专门的技术机制以来，在实施转让方面采取了“微不足道的步骤”。¹⁰⁹ 例如，《巴黎协定》没有规定发达

¹⁰¹ 同上，第2页；联合国气候变化框架公约秘书处，“资金问题常设委员会2018年关于气候融资流动两年期评估和概览的总结和建议”（波恩，2018年）。

¹⁰² 见联合国气候变化框架公约秘书处，“常设委员会的总结和建议”，第39段；联合国环境规划署，《适应差距报告》（内罗毕，2018年），第21-28页。

¹⁰³ 见 Oxfam，“Climate finance shadow report”（2018），pp. 18-19；联合国气候变化框架公约秘书处，“常设委员会的总结和建议”，第42段。

¹⁰⁴ 联合国气候变化框架公约秘书处，“常设委员会的总结和建议”，图2，第8页；Oxfam，“Climate finance shadow report”，p. 4。

¹⁰⁵ Watson and Schalatek，“The global climate finance architecture”，p. 3。

¹⁰⁶ 美国地球之友和政策研究所，“Green Climate Fund: a performance check”（2017），p. 3。

¹⁰⁷ 例如，见 Liliana B. Andonova, Paula Castro and Kathryn Chelminski，“Transferring technologies: the polycentric governance of clean energy technology”，in *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, Andrew Jordan 和其他人，eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018); and advocacy on article 6 of the Paris Agreement (replacing the Clean Development Mechanism) by civil society organizations, available at www.ciel.org/getting-article-6-right-with-human-rights。

¹⁰⁸ Andonova, Castro and Chelminski，“Transferring technologies”，pp. 267-271。

¹⁰⁹ Margaretha Wewerinke-Singh and Curtis Doebbler，“The Paris Agreement: some critical reflections on process and substance”，*University of New South Wales Law Journal*, vol. 39, No. 4, pp. 1509-1510。

国家的义务。研究表明，已经具备生产、吸收和部署技术能力的国家从转让中获益最多，缺口是在非洲和最不发达国家。¹¹⁰

45. 对气候变化领域的国际团结而言，同样令人感到不安的是，各国在减轻气候技术附带的知识产权负担的问题上存在分歧，这些技术可能主要使发达国家的私营公司受益，而大多数发展中国家的利益则受到损害。¹¹¹ 许多国家和倡导者认为，气候技术是公共产品，需要开放获取或提供足够的财政支持，以消除障碍，造福于所有人。无论是在国际气候制度还是在贸易制度中，在这些问题上都没有取得任何进展。¹¹² 相反，技术转让是以一种临时方式进行的。

46. 总体而言，目前尚不清楚这种优先考虑机构复杂性、私有化、贷款和含混性的资金和技术转让模式将会如何满足世界对与气候变化相关的结构转型的共同需求。这是一个事关生存的共同关切，也是一个重要的基于人权的国际团结问题。

D. 脆弱国家、个人和群体获得公正的问题

1. 对损失和损坏的赔偿

47. 虽然纠正气候变化造成的损失和损坏(这些损失和损坏可能以各种方式发生)¹¹³ 是一种法律和道义办法，可以应对造成气候变化的原因以及人们经历气候变化的方式都不平等这一事实，但这种办法仍然面临某些国家的抵制，这与基于人权的国际团结背道而驰。¹¹⁴ 纠正损失和损坏的理念支持开展国际合作，弥补不能避免或无法避免的气候变化“残余”影响，诸如流离失所、文化丧失和生命损失，这些影响尤其发生在最不发达国家和小岛屿发展中国家。¹¹⁵ 海平面上升、飓风和其他极端事件正在摧毁太多小岛屿发展中国家的领土，进而对包括其尊严和自决在内的人权产生消极影响。¹¹⁶ 因此，他们和其他脆弱的发展中国家都呼吁需要国际团结，纠正他们经历过多的气候引起的损坏。¹¹⁷

¹¹⁰ 见 Andonova, Castro and Chelminski, “Transferring technologies” ; Damilola S. Olawuyi, “From technology transfer to technology absorption: addressing climate technology gaps in Africa” , *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 36, No. 1 (2018)。

¹¹¹ 见 Matthew Rimmer, “The Paris Agreement: intellectual property, technology transfer and climate change” , in *Intellectual Property and Clean Energy: The Paris Agreement and Climate Justice*, Matthew Rimmer, ed. (Singapore, Springer, 2018)。

¹¹² 同上。

¹¹³ 例如，见关于对国际航空旅行征收适应税的提议，可查阅：www.iied.org/pubs/display.php?o=17045IIED。

¹¹⁴ 见 Reinhard Mechler 等人，编辑，《气候变化造成的损失和损坏：理念、方法和政策选项》(瑞士 Cham, Springer, 2018 年)。

¹¹⁵ 见 Maxine Burkett, 《气候赔偿》，《墨尔本国际法期刊》，第 10 卷，第 2 期(2009 年)。

¹¹⁶ 在这方面，见国际法委员会正在进行的关于与国际法有关的海平面上问题升的项目(A/73/10，第十章)。

¹¹⁷ 参见 Elisa Calliari, Swenja Surminski 和 Jaroslav Mysiak, “The politics of (and behind) the UNFCCC’s Loss and Damage Mechanism”, 载于 Mechler 等人所著《损失和损坏》一书中。

48. 鉴于气候变化造成的破坏，这一损失和损坏议程旨在最大限度地纠正这种全球不公正和人类苦难。具体而言，国际金融是在这一问题上实现基于人权的国际团结的核心手段。国际气候制度关于损失和损坏的体制机制正在研究朝着这个方向提供资金支持的一些可能性(FCCC/PA/CMA/2019/L.7)。此外，菲律宾的一项人权诉求可能很快就会阐明纠正损失和损坏的企业责任。¹¹⁸ 然而，在这一议程上的进展并没有充分反映其重要性。损失和损坏是关于气候变化的国际法的“第三大支柱”，应获得与缓解和适应同等的优先地位。¹¹⁹ 毕竟，各国在《巴黎协定》中给了这个专题一个独立的条款。¹²⁰ 独立专家认为，一些国家不愿以最有力的方式、特别是通过提供强有力的财政支持来发展这一议程，这是基于人权的国际团结方面的严重差距，需要予以实质性加强。

2. 保护土著人民、当地社区和工人免受缓解行动的负面影响

49. 确保受气候变化缓解项目影响的土著人民和当地社区能够获得公正，是基于人权的国际团结方面的另一个关键差距。与国际发展项目不同，气候缓解可能涉及基础设施和土地利用项目，这些项目使当地社区和土著人民流离失所，造成环境损坏，并违反自由、事先和知情同意的权利。例如，据了解，水电大坝和生物燃料项目会带来重大的人权风险。¹²¹ 清洁发展机制几乎没有提供反对这类项目的途径，也没有提供上诉或要求赔偿的权利。¹²² 《巴黎协定》承认，缔约方在采取行动缓解气候变化时，应尊重、促进和考虑人权以及土著人民和当地社区的权利。¹²³ 然而，各国继续抵制将人权保障纳入他们正在谈判的将进入碳市场的项目的规则中。¹²⁴ 撇开严重依赖碳市场的其他缺点不谈，受缓解措施影响的群体缺乏程序性权利和实体权利，与这一领域基于人权的国际团结的要求相冲突。

50. 从不同的角度看，国际社会现在已经接受，转向可持续经济所产生的系统性影响需要开展国际团结，以实现保护工人权利的公正过渡。在本报告中，独立专家还提请注意为避免进一步气候变化而进行的经济转型确实可能对化石燃料部门的就业产生的回荡影响。鉴于变革的必要性，国际劳工组织解释说，我们的过渡必须“得到很好的管理，并有助于实现人人都有体面工作、社会包容和消除贫

¹¹⁸ 见 www.ciel.org/news/groundbreaking-inquiry-in-philippines-links-carbon-majors-to-human-rights-impacts-of-climate-change-calls-for-greater-accountability。

¹¹⁹ Julia Kreienkamp 和 Lisa Vanhala, 《气候变化损失和损坏：政策简报》(2017 年)，第 2 页和第 7 页。

¹²⁰ 《巴黎协定》，第 8 条。

¹²¹ 见 Tessa Khan 编写的会议室文件，“促进有利于人类和地球的基于权利的气候融资”。可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx。

¹²² 见 Sébastien Duyck, “The Paris Agreement and the protection of human rights in a changing climate”, 《国际环境法年鉴》，第 26 卷(2017 年)。

¹²³ 《巴黎协定》，序言部分第十一段。

¹²⁴ 国际可持续发展研究所，《地球谈判公报》，第 12 卷，第 775 期(2019 年)，第 16 页。

困等目标”。¹²⁵ 但是，实现公正过渡的工作已经用了 20 多年才逐渐提起速度。各国和国际机构已经确认了处理这一问题的多个方案。然而，该议程继续受到妨碍，尤其是因为一些国家将其作为阻碍气候谈判的一个“讨价还价的筹码”。¹²⁶ 多年来已经有充分的证据表明，在正确的政府和雇主支持下，可持续产业可以创造高质量的就业机会。¹²⁷ 实际上，转变地方、国家、区域和全球经济的国际团结意味着真诚地采取行动，通过多样化、培训和其他形式的互助来保护工人和工作体系。劳工组织就这些步骤进行有意义的三方参与也很重要，也是基于人权的国际团结的另一个层面。很简单，目前的规划规模和质量与未来的挑战不成比例。

3. 对边缘化群体中跨国权利持有人的差别影响

51. 国际社会才刚刚开始努力解决气候变化给边缘化群体带来的长期不平等问题，而这些群体作为核心国际人权文书下的跨国权利持有人，本来已经得到了重大收益。特别程序任务负责人和条约机构已开始承认气候变化对土著人民、儿童、残疾人、老年人、生活贫困的人、工人和妇女的影响。¹²⁸ 关于这种生活经历的新颖研究报告也在不断提出。例如，研究人员正在揭示因努伊特人和澳大利亚农民因失去自然环境而经历的“生态不幸”。¹²⁹ 其他人检视了生活在达卡的人们如何应对家中和工作场所的气候变化。¹³⁰ 国际劳工组织发布了一项关于卡塔尔劳工热应力的研究报告。¹³¹ 此外，一位研究人员探讨了北极的土著代表如何用本土语来表达对作为一种“生活形式”的气候变化的理解。¹³² 这些研究了解到面临气候变化问题是如何重新定义社会脆弱的含义的。尽管如此，从国际团结的角度来看，没有什么证据可以表明政府、雇主、建筑物所有者和服务提供者正在采取具体步骤来履行国际人权承诺，应对这些新出现的问题。

52. 2019 年，人权理事会通过一项决议，敦促各国制定全面、统筹、性别包容型和残疾包容型的办法来制定气候变化适应和缓解政策。¹³³ 这提供了一个起点，用于思考应如何通过将在地方一级实施的协调一致的全球行动来保护边缘群体。不过，需要获得更多信息，才能将人们的生活经验纳入各管辖区用来履行其现有

¹²⁵ 劳工组织，《向人人共享、在环境上可持续的经济和社会公正过渡的准则》(日内瓦，2015 年)，第 4 页。

¹²⁶ 见《碳简报》，《第二十五届缔约方会议：马德里联合国气候谈判商定的关键成果》(2019 年 12 月 15 日)。

¹²⁷ 例如见劳工组织，《用工作机会实现绿化：2018 年世界就业状况社会展望》(日内瓦，2018 年)。

¹²⁸ 例如，“关于‘人权与气候变化’的联合声明”，极端贫困与人权问题特别报告员以及与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员。

¹²⁹ 见 Neville Ellis 和 Ashlee Cunsolo，“人类世的希望和哀伤：理解生态不幸”，《对话》，2018 年 4 月 4 日。

¹³⁰ 见 www.gdi.manchester.ac.uk/research/impact/the-lived-experience-of-climate-change。

¹³¹ 见 www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS_723539/lang-en/index.htm。

¹³² Candis Callison, *How Climate Change Comes to Matter: the Communal Life of Facts* (北卡罗来纳州达勒姆，杜克大学出版社，2014 年)，第 1 页。

¹³³ 人权理事会第 41/21 号决议。

国际人权义务的法律和政策。因此，独立专家认为，在表达基于人权的国际团结来声援边缘群体方面仍然存在严重差距，这些群体因气候变化所加剧的应享权利遭到剥夺的经历而被跨国联系在一起。

五. 结论与关于基于人权的改革的建议

53. 鉴于气候变化构成的生存威胁，以及迄今通过合作、共同但有区别的责任和各自的能力来解决该问题的许多方面所取得的进展不足而带来的负面人权影响，以及对采取直接行动的尽可能高的抱负(即基于人权的国际团结)，各国和其他行为体的当务之急是大力加强努力，解决本报告中提出的关切。人权理事会处于非常有利的地位，可以促进这一进程。

54. 根据本报告中讨论的专题，独立专家提出以下建议：

(a) 所有国家、公司和国际组织根据他们尽可能高的减排抱负和《巴黎协定》规定的将全球气温升幅控制在 1.5 摄氏度以下的共同目标，都应采取一切必要的单独和联合措施，以期到 2050 年实现净零排放；

(b) 为此，各国、公司和金融机构、特别是历史上和当前排放量最高的国家，应考虑停止对化石燃料的勘探和新的投资，这是一个基于人权的国际团结问题，因为如果现有的和拟议的化石燃料开发继续进行，共享的碳预算将被超过；

(c) 各国、公司和金融机构应开展合作，确保化石燃料经济的任何转型(这是当务之急)不会固化较富裕和较贫穷的国家和人民之间的不对称问题。随着各国逐步减少甚至逐步停止其化石燃料业务，较富裕的国家应根据较贫穷国家的发展权及其人民与能源系统挂钩的社会和经济权利，向适应过渡能力较差的较贫穷国家提供支持；

(d) 各国和公司应合作改革公司治理的基本跨国规范，以确保公司决策优先保护受到气候变化威胁的国际人权，而不是利润和其他金融利益；

(e) 各国应真诚合作，以期拟定一项条约，根据国际人权法规范跨国公司和其他工商企业的活动，以部分帮助纠正各国无法或不愿意规范这些实体因其跨国组织结构和业务而对气候变化的推动作用；

(f) 各国应履行其在国际气候制度下向其他国家提供资金和技术支持的义务，尽可能扩大这些义务的范围，并根据共同但有区别的责任原则和各自的能力，在缺乏这种精确度的情况下规定精确的义务。在这样做的过程中，他们应该消除阻碍发展中国家、特别是其中最贫穷和最脆弱的国家获得国际气候资金和技术的障碍，包括知识产权制度造成的障碍；

(g) 各国应通过国际气候制度和国际人权界、包括通过劳工组织进行合作，以保障在气候变化背景下在以下方面获得公正：

(一) 纠正与气候变化所固化的不平等有关的损失和损坏，包括给予该议程与缓解和适应同等的优先地位，并向受影响的国家和人民提供有意义的资金支持；

- (二) 保障受气候变化相关项目影响的土著人民和当地社区享有国际人权，包括保护环境捍卫者免遭刑事定罪；
 - (三) 制定并执行从全球到地方各级的具体计划，以实现向可持续经济的公正过渡，确保所有人都享有体面工作的权利；
 - (四) 开展合作，以履行适用于受到气候变化独特影响的边缘群体，包括土著人民、老年人、儿童、残疾人、生活贫困的人和妇女的国际人权义务。
-