



人权理事会

第五十届会议

2022年6月13日至7月8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、社会及文化权利，包括发展权

任务初步规划和远景目标

气候变化背景下促进和保护人权特别报告员伊恩·弗莱的报告*

概要

气候变化背景下促进和保护人权特别报告员根据人权理事会第 48/14 号决议提交本报告。特别报告员于 2022 年 5 月 1 日上任，因此本报告是初步报告。特别报告员在报告中确定了他在任期内将重点关注的六个专题重点：(a) 在应对气候变化的缓解、适应和资金行动中促进和保护人权，特别注重损失和损害；(b) 应对气候变化所致流离失所的人权影响的方法，包括对跨越国际边界的流离失所者的法律保护；(c) 探索制定和加强气候变化立法的方法、支持气候变化诉讼和推进代际公正原则；(d) 人权和气候变化方面的公司问责；(e) 通过助长气候变化行业的工人的公正转型来保护人权；(f) 探索减缓气候变化相关新技术对人权的影响。还将制定办法，为复杂的气候变化和人权问题找出可行的解决方案。特别报告员在推进工作时将与其他特别程序任务负责人合作，并寻求各国、民间社会组织、工商企业和政府间组织的意见建议。

* 因提交方无法控制的情况，本报告逾期提交。



一. 引言

1. 人权理事会在第 48/14 号决议中决定任命一名气候变化背景下促进和保护人权特别报告员，并设立了这一任务。理事会第四十九届会议任命伊恩·弗莱为气候变化背景下促进和保护人权特别报告员，他于 2022 年 5 月 1 日就职。本报告在特别报告员正式开始任务约一个月后提交理事会第五十届会议。特别报告员在报告中阐述了他对任期头三年(2022-2025 年)的初步设想和计划，以期与各国和其他利益攸关方进行对话和讨论。

二. 与其他特别程序的协调

2. 自 2008 年以来，人权理事会一直在处理气候变化与人权的关系¹，并对气候变化对享受人权的影响表示关切，特别是在第 7/23 号和第 10/4 号决议中对已经处于弱势的人口感受到的影响表示关切。此后，理事会在历次届会期间组织了几次小组讨论，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)应理事会的要求编写了一些专题研究报告²。最近，人权理事会咨询委员会着手研究气候保护新技术对享受人权的影响³。此外，国际人权条约监督机构依据各自的国际人权条约，探讨了在气候变化影响背景下国家对于保护人权的义务⁴。

3. 与此同时，一些特别程序任务负责人也涉及到气候变化对人权的影响，并在专题报告和国别访问报告中申明了这些影响⁵。人权理事会请特别报告员与其他特别程序任务负责人密切协调，同时避免重复工作(第 48/14 号决议第 2(h)和 2(m)段)。特别报告员审查了各位特别程序任务负责人就受气候变化影响的特定人权和特定群体开展的主要研究和提出的参考资料(附件有关于各特别程序任务负责人就气候变化和人权问题所做工作的不完全汇编)。

4. 其他特别程序任务负责人已经在气候变化方面开展了大量工作。特别报告员将力求补充这项工作，避免重叠或重复劳动。特别报告员将依照下文列出的专题重点，联系其他特别程序任务负责人，争取与他们的工作实现协调配合。

三. 专题重点

5. 人权理事会第 48/14 号决议为特别报告员规定了几项任务。根据这一要求，特别报告员提出了他对任务重点的初步考虑，并请各国和其他利益攸关方作出说明和补充。根据下文逐一列出的专题重点，特别报告员就提交人权理事会和大会

¹ [A/HRC/10/61](#) 和 [A/HRC/AC/27/2](#)。

² 更多资料见 <https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>。

³ 见 [A/HRC/AC/26/2](#)。更多资料见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/impact-new-technologies-climate-protection-enjoyment-human-rights>。

⁴ 更多资料见 <https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-mechanisms-addressing-climate-change>。

⁵ 更多资料见 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/List_SP_Reports_Climate_Change.pdf。

的主题报告逐项提出若干初步考虑。虽然在开展这些任务时不可避免地会有重叠，但可以确定关键的专题重点和工作顺序如下：

(a) 大会第七十七届会议(2022 年)。在应对气候变化的减缓、适应和资金行动中促进和保护人权，特别注重损失和损害；

(b) 人权理事会第五十三届会议(2023 年 6 月)。解决气候变化所致流离失所的人权影响的方法，包括对跨越国际边界的流离失所者的法律保护；

(c) 大会第七十八届会议(2023 年)。探索制定和加强气候变化立法的方法、支持气候变化诉讼和推进代际公正原则；

(d) 人权理事会第五十六届会议(2024 年 6 月)。人权和气候变化方面的公司问责；

(e) 大会第七十九届会议(2024 年)。通过助长气候变化产业的工人的公正转型保护人权；

(f) 2022-2025 年持续进行。探索与减缓气候变化相关的新技术对人权的影响。

6. 特别报告员计划对任务开展自我中期审查，并在 2024 年编写一份专门报告，对任务头三年情况加以梳理。

四. 实现专题重点的战略

7. 以下各小节列出完成特别报告员任务的一套初步战略。这些战略将随着时间的推移而演变，以反映国际社会在气候变化领域面临的迅速变化的情况。

A. 在应对气候变化的减缓、适应和资金行动中促进和保护人权，特别注重损失和损害

8. 特别报告员强调，《巴黎气候变化协定》序言中提到了人权，其中协定各方承认气候变化是人类共同关心的问题，缔约方在采取行动应对气候变化时，应当尊重、促进和考虑它们各自对人权、健康权、土著人民权利、当地社区权利、移徙者权利、儿童权利、残疾人权利、弱势人权利、发展权，以及性别平等、妇女赋权和代际公平等的义务。

9. 特别报告员将探讨《巴黎协定》的职能安排，包括减缓、适应、损失和损害、资金、报告、技术转让、能力建设和教育、盘点和履约，并将找出将人权观点纳入这些安排的切入点。根据第 48/14 号决议第 2(a)和(b)段规定的任务，特别报告员将以四大要素为重点，即减缓、适应、损失和损害、资金，下文将作进一步讨论。特别报告员将特别关注损失和损害问题，因为气候变化的影响正在造成大量人权受到剥夺，因此，这些影响将是特别报告员向 2022 年大会第七十七届会议提交的专题报告的主题。

1. 减缓

10. 第三工作组在为政府间气候变化专门委员会第六次评估报告⁶提供的资料中指出，有效和公平的气候政策大致符合《2030年可持续发展议程》所载17项可持续发展目标中包含的可持续发展广泛目标和消除贫困的努力，尽管某些情况下存在此消彼长的情况。工作组称，基于国家自主贡献汇总预测出的全球排放量意味着将全球升温限制在1.5摄氏度的目标遥不可及，并将使2030年后将全球变暖限制在2摄氏度变得更加困难。因此，除非减缓行动得到大力加强，否则气候变化后果会对人权产生显著影响。

11. 第三工作组认为，将发展道路转向可持续意味着进行转型式变革，阻断现有发展趋势。这种选择不是边缘性的，而是囊括技术、系统和社会行为的转变。

12. 化石燃料开采已经对社区产生了重大影响。燃烧化石燃料造成的空气污染正在世界范围内造成严重的人类健康问题。在敏感地区开采石油对社区及其享有人权产生进一步影响。

13. 虽然迫切需要采取行动减少温室气体排放，但气专委指出，一些转型式变革可带来重大人权影响。碳清除技术、碳交易、增加使用碳封存和使用生物燃料可能对人们的权利产生影响，特别是土著人民。为电动车电池开采金属和其他电力储存工序是另一项已经影响到人权的活动。

与本专题重点有关的活动

14. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 进行对话，讨论如何加强助力可持续发展目标的减缓行动，同时限制大气变暖带来的人权影响；

(b) 参与审查和加强国家自主贡献的进程，以确保人权影响得到理解并纳入相关评估机制。

2. 适应

15. 《联合国气候变化框架公约》第二十七届缔约方会议和作为《巴黎协定》缔约方会议的第四届《公约》缔约方会议将于2022年11月6日至8日在埃及沙姆沙伊赫举行，为适应工作取得进展提供了一个重要机会。在2021年10月31日至11月13日于苏格兰格拉斯哥举行的第二十六届会议上，《公约》缔约方会议制定了格拉斯哥—沙姆沙伊赫全球适应目标工作方案，以评估实现该目标的进展情况，使目标得到落实。必须确保将气候变化背景下促进和保护人权纳入全球适应目标。此外，需要鼓励《巴黎协定》缔约方确保将气候变化背景下促进和保护人权的义务纳入国家适应计划和适应信息通报。

与本专题重点有关的活动

16. 特别报告员在履行任务时将努力制定指导原则，以协助各国履行人权义务并在此过程中将立足人权的方针纳入适应计划。这种计划应依照第48/14号决议第

⁶ 政府间气候变化专门委员会，*Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Technical Summary* (2022)，可查阅 <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>。

2(k)段包含一种促进性别平等、顾及年龄、具有残疾包容性和社会包容性的视角。

3. 损失和损害

17. 第三工作组报告说，人类引起的气候变化正在对人类和自然系统造成广泛和严重的损失和损害，增加了极端天气事件的频率和(或)强度和(或)持续时间，包括干旱、野火、陆地和海洋热浪、气旋和洪水。极端情况正在超越一些生态和人类系统的抗御力，并挑战其他系统的适应能力，包括带来具有不可逆转后果的影响。弱势群体、人类系统以及对气候敏感的物种和生态系统面临的风险最大⁷。

18. 第三工作组指出，气候变化的影响以及野火、酷热、气旋、风暴和洪水等极端天气事件对人类健康、住房、收入、生计和安全造成了不利影响或损失和损害，并导致了流离失所和不平等。自 2008 年以来，每年有 2,000 多万人因与天气相关的极端事件而成为境内流离失所者，风暴和洪水是最常见的驱动因素。与气候相关的极端事件会对受影响人群的心理健康、安乐、生活满意度、幸福感、认知能力和攻击行为发生率产生负面影响。

19. 《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方会议和作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》第三次缔约方会议通过的《格拉斯哥气候协议》⁸ 承认，气候变化已经造成并将日益造成损失和损害。随着气温上升，气候的影响以及风暴等极端天气事件的影响将带来越来越大的社会、经济和环境威胁。气候变化将对全球数百万人产生重大人权影响，造成越来越多的生命、土地、家园和收入损失。

20. 《格拉斯哥气候协议》强调，迫切需要扩大行动和支持，包括资金、能力建设和技术转让，以便根据现有最佳科学知识，提高适应能力，加强复原力，减少对气候变化的脆弱性，同时考虑到发展中国家缔约方的优先事项和需求。

21. 在《公约》缔约方会议第二十六届会议上，一些国家拒绝了建立新的损失和损害融资机制的提议。各方建立了格拉斯哥对话，讨论关于损失和损害的可能资金安排，第一次会议将于 2022 年 6 月举行。在缔约方会议第二十七届会议上，各国又有一次机会以最终建立一个资金机制，以解决一项关键需求，并确保有一个进程以保障充足、可得、额外和适合目的的供资。

与本专题重点有关的活动

22. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 探索融资方案，大幅增加财政支持，为受气候变化不利影响的人找出补救和赔偿办法。特别报告员将与各国、民间社会组织、工商企业和政府间组织协商，寻找加强损失和损害相关供资的最佳方案；

⁷ 同上。

⁸ 第 1/CP.26 号决定(FCCC/CP/2021/12/Add.1)和第 1/CMA.3 号决定(FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1)。

(b) 根据第 48/14 号决议第 2(e)段，提高对受气候变化影响的人权的认识，特别是尤其易受气候变化影响的国家居民的人权，包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家等，并鼓励在这方面加强全球合作；

(c) 继续努力接触一些高度脆弱的最不发达国家，请求进行国别访问，以了解和报告这些国家因气候变化的不利影响而遭受的损失和损害，并探索防止一些损失和损害的良好做法；

(d) 探讨如何采取行动，解决处于弱势的个人和社区所受损失和损害的人权层面，这些个人和社区包括妇女、儿童、残疾人、土著人民、当地社区、农民和农村地区其他劳动者、生活在缺水、干旱和荒漠化条件下的人、属于少数群体的人、无家可归者、生活贫困者、老年人、移民、难民和国内流离失所者、生活在冲突地区的人和已经处于弱势的人，同时承认他们在推动气候行动方面发挥能动作用的重要性；

(e) 在提交大会第七十七届会议的报告中重点关注损失和损害，并向各国、工商企业、民间社会组织 and 政府间组织征求意见和资料，以确定需要采取哪些行动，为因气候变化而遭受损失和损害的弱势个人和社区提供财政支持、救济和补偿。特别报告员将编写一份收到的意见汇编⁹；

(f) 确定在与气候变化相关的减缓和适应政策、做法、投资和其他项目中落实人权的实用指南。

4. 气候变化资金

23. 众所周知，气候变化行动资金严重不足。在《公约》缔约方会议第二十六届会议上，缔约方指出，目前为适应气候变化提供的资金仍然不足以应对发展中国家缔约方日益恶化的气候变化影响。

24. 缔约方敦促发达国家缔约方紧急和大幅增加提供气候资金、技术转让和适应能力建设，以响应发展中国家缔约方的需求，作为全球努力的一部分，包括用于制定和执行国家适应计划和适应信息通报¹⁰。缔约方还启动了关于新的气候资金集体量化目标的讨论。

与本专题重点有关的活动

25. 在履行任务时，特别报告员将参与缔约方会议发起的关于气候资金新的集体量化目标的协商，以确保将人权视角纳入财务考虑。

⁹ 见征集意见书，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-promotion-and-protection-human-rights-context-mitigation>.

¹⁰ [FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1](https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-promotion-and-protection-human-rights-context-mitigation).

B. 解决气候变化所致流离失所的人权影响的方法，包括对跨越国际边界流离失所者的法律保护

26. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)估计，截至 2021 年中，全球被迫流离失所者已超过 8,400 万人¹¹。截至 2020 年底，有 4,900 万人是境内流离失所者，在 8,240 万被迫流离失所者中，估计有 3,500 万人(42%)是 18 岁以下的儿童。

27. 根据境内流离失所问题监测中心提供的数据¹²，2019 年，近 1,900 次灾害在 140 个国家和地区引发 2,490 万次新的流离失所。这是自 2012 年以来的最高记录数字，是冲突和暴力造成的流离失所人数的三倍。

28. 流离失所者往往被描绘成缓发事件的受害者，是需要援助和保护的人，但文献提供了一些例子，显示流离失所者也可以成为基于社区的解决方案的驱动者。对许多社区来说，返回是一种可取的持久解决办法，但在气候过程缓慢发生的情况下，这种办法不太可能实现，因为气候过程几乎是不可逆转的。

29. 在一个关于将一名自称是气候变化难民的基里巴斯公民从新西兰驱逐的案件中，人权事务委员会认为，摆在委员会面前的事实使之无法得出结论认为，将提交人遣送回基里巴斯侵犯了他根据《公民及政治权利国际公约》第六条第一款享有的权利¹³。

30. 从这一裁定和最初审理该案的法院的裁定来看，跨越国际边界的流离失所者不属于 1951 年《关于难民地位的公约》所定义的难民。似乎没有关于气候变化难民的法律定义。

31. 因此，对于因气候变化而被迫跨越国际边界流离失所的人来说，法律保护是有限的。他们可能被剥夺基本人权，使他们容易面临剥削和遭受痛苦。妇女、儿童和残疾人面对这些情况可能尤其脆弱。2022 年 5 月 16 日，特别报告员与几位特别程序任务负责人共同发表了一份声明，其中指出，在目前全世界被迫流离失所的 8,400 万人中，男女同性恋、双性恋、跨性别者和多元性别者是最弱势和最边缘化的群体¹⁴。他们逃离迫害和社会经济方面的排斥，而定居国往往不提供有力的人权保护，有的还主动地基于性取向和性别认同进行歧视。

与本专题重点有关的活动

32. 特别报告员在履行与气候变化所致流离失所的人权影响有关的任务时，将重点征求有关各方的意见，并根据国际法确定新的办法，以便为因气候变化不利影响而跨越国际边界流离失所的人提供保护。

¹¹ 难民署，Refugee Data Finder，可查阅 <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (2022)。

¹² 国际流离失所问题监测中心，*Global Report on Internal Displacement, 2020*，可查阅 <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>。

¹³ Teitiota 诉新西兰(CCPR/C/127/D/2728/2016)，第 10 段。

¹⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/05/forcibly-displaced-lgbt-persons-face-major-challenges-search-safe-haven>。

C. 探索制定和加强气候变化立法的方法，支持气候变化诉讼，推进代际公正原则

1. 气候变化立法

33. 世界各国已经颁布法律并采取政策，规定对气候变化的国内和国际应对措施。格兰瑟姆气候变化与环境研究所制作了一个气候变化立法数据库¹⁵。在数据库中，他们收录了就以下方面制订规则和程序的法律文件：减少能源需求；促进低碳能源供应；限制发展基于化石燃料的基础设施；推广低碳建筑；碳定价；降低工业排放；解决砍伐森林问题，促进可持续土地使用；其他减缓措施；与气候相关的研究和开发；低碳交通；提高适应能力；自然灾害风险管理。

与本专题重点有关的活动

34. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 编写一系列以气候变化立法为重点的信函，就制定气候变化立法的最佳做法及其对人权的影响征集材料。特别报告员将就如何在气候变化法律中加强人权保护征求意见。特别报告员将编写一份报告，汇编在气候变化立法中纳入人权的良好做法和改进建议的信函；

(b) 参加教育方案，提高司法部门对人权法和气候变化法的理解。这项工作已经开始。2022年5月18日，特别报告员在联合国环境规划署(环境署)亚洲及太平洋区域办事处、国际自然及自然资源保护联盟和人权高专办太平洋区域办事处举办的太平洋区域法官环境和气候法开场培训上发表了主旨演讲。

2. 气候变化诉讼

35. 环境署一份关于气候变化诉讼的报告¹⁶认为，当前的气候雄心和气候行动力度都不足以应对这一挑战。因此，个人、社区、非政府组织、商业实体、次国家级政府和其他方面都提起诉讼，要求强制执行这些法律，以更强有力的法律(有时要求用更弱的法律)取而代之，扩展现有法律以应对气候变化，或界定基本权利与气候变化影响之间的关系。环境署指出，迄今为止，气候案例通常可划分为以下六类：(a) 气候权利；(b) 国内执法；(c) 将化石燃料留在地下不动；(d) 公司赔偿和责任；(e) 适应失败和适应的影响；(f) 气候披露和洗绿。

与本专题重点有关的活动

36. 特别报告员在履行任务时将监测气候变化诉讼的发展，特别是在履行人权义务方面。在适当的情况下，特别报告员将与其他特别程序任务负责人合作，在某些对于落实和监测国家和工商企业遵守在气候变化方面人权义务和责任具有特别意义的诉讼案件中编写法庭之友意见书。

¹⁵ Climate Change Laws of the World, available at <http://climate-laws.org> (2022).

¹⁶ 环境署，《全球气候诉讼报告：2020年情况综述》(2020年，内罗毕)，可查阅 <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>.

3. 代际公正

37. 根据代际公正的概念，在采取行动应对气候变化时，人们不能只考虑当代人的责任，还必须保护后代免于气候变化的不利影响。加强代际公正、人权和气候保护的宪法基石是特别报告员工作的一个关键职能内容。

与本专题重点有关的活动

38. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 探索将代际公正原则写入国际法的方案，鼓励各国将这一概念纳入本国宪法和法律。特别报告员将找出这方面的良好做法并予以倡导；

(b) 依照代际公正原则，特别报告员将探索使青年在法庭上得到代表并使其观点和关切在司法程序中得到适当表达的最佳做法。

D. 人权和气候变化背景下的公司问责

39. 越来越多的呼声要求公司披露它们在人权责任方面面临的风险以及它们通过向低碳经济转型来应对气候变化的行动。这一理念是，披露将帮助投资者了解此类风险，以便他们能够做出更知情的投资决定。对于公司应如何评估和报告这些风险，包括披露是否应该是强制性的，坊间有很多议论。

40. 作为监督全球金融稳定的国际机构，金融稳定委员会认识到评估和报告气候变化风险所涉及的特殊挑战，成立了气候相关财务披露工作队。工作队是一个行业主导的倡议，由包括银行、保险公司和非金融公司在内的各部门的代表组成。2017年6月，工作队公布了最终报告¹⁷，其中建议公司在年度财务申报文件中纳入与气候相关的财务披露。

41. 工作队建议纯属自愿性质，要将建议转化为规定，在实际细节上还需要做些工作。

42. 另一个组织，碳披露项目，代表680多个机构投资者签署方，要求世界巨头公司提供关于气候风险和低碳机会的信息，这些巨头总共拥有130万亿美元的资产，包含200多个主要买家，采购支出超过5.5万亿美元¹⁸。

43. 2011年，人权理事会在第17/4号决议中核可了《工商业与人权指导原则》。依照第48/14号决议第2(I)段，特别报告员将与各国和相关利益攸关方包括跨国和其他工商企业密切合作，根据《指导原则》采取人权观点，减轻自身活动包括投资项目在气候变化背景下对人权的潜在不利影响。

44. 2014年，人权理事会第26/9号决议决定设立一个不限成员名额的跨国公司和其他工商企业人权问题政府间工作组，其任务是拟订一项具有法律约束力的国际文书，在国际人权法中规范跨国公司和其他工商企业的活动。

¹⁷ 金融稳定委员会，《Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures》(Basel, Switzerland, 2017)，可查阅 <https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/FINAL-2017-TCFD-Report-11052018.pdf>。

¹⁸ Carbon Disclosure Project, *Climate Change* (2022), available at <https://www.cdp.net/en/climate>。

与本专题重点有关的活动

45. 特别报告员在履行任务时将探讨上述自愿披露项目，确定是否有关于公司和其他工商企业尊重人权的责任及其应对气候变化行动的充分报告。特别报告员将考虑这种自愿报告方式是否应该变为强制性。

E. 通过助长气候变化行业的工人的公正转型来保护人权

46. 随着人们采取行动减少世界对化石燃料的依赖，有必要为助长气候变化的行业的工人提供公正转型的机会。

47. 公正转型进程包含一系列原则、程序和做法，目的是确保在从高碳经济向低碳经济的转变过程中，没有任何人口、工人、地方、部门、国家或地区被抛在后面。这一进程包括对弱势群体的尊重和尊严，还应提供体面工作、社会保护、就业权利、公平获得和使用能源，以及与相关利益攸关方的社会对话和民主协商。

48. 公正转型隐含安康、公平和正义的概念，即承认转型必然具有扰乱性，可能需要深思熟虑的努力来确保依赖化石燃料经济和产业的社区不会过度受到伤害。

49. 公正转型概念包含的积极措施包括消除贫穷、发展韧性社区、在“绿色”部门创造就业机会。此外，政府、污染性行业、公司和那些更有能力支付较高相关税收者可以通过向受到污染影响、边缘化或受到从高碳经济和社会向低碳经济和社会转型负面影响的人口、社区和地区提供福利安全网和适当补偿来支付转型成本。虽然如此，人们越来越认识到，包括国际发展机构等能够促进转型的资源以及工具、战略和资金等其他转型驱动因素都很稀缺。

50. 为解决助长气候变化行业的工人的公正转型问题，已经有了一些举措。2015年，国际劳工组织(劳工组织)发布了《向人人享有环境可持续的经济和社会公正转型的准则》¹⁹，这是由政府、雇主及其组织、工人及其工会共同决定的。该准则既是一个政策框架，也是一个实用工具，可以帮助处于各种发展水平的国家管理向低碳经济的转型。准则还可用于帮助各国实现当时所谓的“国家自主贡献”，并实现可持续发展目标的相关具体目标。在格拉斯哥第二十六届缔约方会议之后，国际工会联合会呼吁立即开始与工人和社区对话，以制定公正的转型计划。

与本专题重点有关的活动

51. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 与劳工组织、国际工会联合会和其他有关团体和组织合作，确保政府和工商企业吸收公正转型政策；

(b) 在人权理事会第五十一届会议上，作为本主题下的第一步，参加根据第 49/11 号决议的要求举行的关于在可持续和包容性经济背景下与气候变化行动、应对和影响有关的未来工作权利的小组讨论。

¹⁹ 见

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf.

F. 探索与减缓气候变化相关的新技术对人权的影响

52. 为了减少温室气体排放和减轻气候变化的影响，人们已经提出并正在探索各种新技术。有些已接近具备商业可行性。这些技术有多种形式，包括去除二氧化碳、平流层气溶胶注入、海洋云增亮和使用各种金属储存电能。每种技术都对享受人权有潜在的负面影响。

53. 在第六次评估报告²⁰中，第三工作组对使用二氧化碳清除给予相当的重视。二氧化碳清除是指从大气中清除二氧化碳并将其持久储存在地质、陆地或海洋储层或产品中的人类活动。它包括已有和潜在地人为增强生物、地球化学或化学二氧化碳汇，但不包括非由人类活动直接造成的自然二氧化碳吸收。平流层气溶胶注入和海洋云增亮过程旨在将阳光从地球上反射出去，以此作为降低气温上升的一种手段。开采锂和从海底提取锰结核是减缓气候变化新技术范畴内的新增技术流程。然而，这些技术要么目前助长了侵犯人权行为，要么有可能侵犯个人和社区的权利。

与本专题重点有关的活动

54. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 根据第 48/14 号决议第 6 段，与人权理事会咨询委员会合作，就气候保护新技术对享受人权的影响进行研究并编写一份报告，将报告提交理事会第五十四届会议；

(b) 根据咨询委员会报告的结论，编写材料，以推进就确保新技术不会对人权产生不利影响的监管办法开展工作。

五. 参与和包容

55. 对于上文审议的每一个专题，关键是确保权利持有者，包括人权受到这些进程影响的人能够发声。根据第 48/14 号决议第 2(k)段，特别报告员将以促进性别平等、顾及年龄、具有残疾包容性和社会包容性的视角贯穿整个任务工作。

56. 作为所有专题工作的基础，特别报告员将根据第 48/14 号决议第 2(c)段，努力综合知识，包括土著和地方传统知识，并确定将人权纳入气候变化政策以及使这些努力有助于促进和保护所有人权和减贫的良好做法、战略和政策。特别报告员将着重通过国别访问、在线对话和在各种论坛上的互动来接触土著人民。根据这一重点，特别报告员出席了 2022 年 6 月 1 日至 3 日在德国波恩举行的《联合国气候变化框架公约》地方社区和土著人民平台促进工作组第七次会议。

与本专题重点有关的活动

57. 特别报告员在履行任务时将：

(a) 在澳大利亚国立大学芬纳环境和社会学院建立一个性别和气候公正研究中心，作为践行当前参与和包容方法的第一个内容。该研究中心将为学生提供机会，审查本报告所述专题研究中促进性别平等的方法；

²⁰ 见 <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>, Technical Summary.

- (b) 倡导保护环境人权维护者。

六. 前进方向

58. 本报告概述了特别报告员任务头三年的一些专题重点。特别报告员欢迎各方对报告提出评论和反馈，并期待与所有利益攸关方合作，推进关于在气候变化背景下促进和保护人权的讨论。

附件

各特别程序任务负责人关于气候变化和人权工作的不完全汇编

A. 受气候变化影响的特定人权

1. 气候变化对人权的影响既有直接的，如对生命权构成威胁，也有间接和渐进的，如获得基本服务的压力越来越大，生计上的脆弱性。特别程序任务负责人通过下文所述工作，处理气候变化对享有人权的影响，按具体人权列示。
2. **健康环境权。**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澄清说，安全的气候是享有清洁、健康和可持续环境权的六个实质性要素之一，对人类生活和福祉绝对至关重要¹。他在对斐济、挪威以及圣文森特和格林纳丁斯国别访问的报告中概述了与气候变化有关的人权挑战²。
3. **享有安全饮用水和卫生设施的权利。**气候变化的后果造成了缺水或设施被毁和水污染的情况，影响了获得水和卫生服务的机会，并危及生活在弱势状况下的人获得安全饮用水和卫生设施的人权。享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员在一份分为三部分的特别专题报告³中强调了这种与获得水和卫生设施有关的风险，它存在于不同地区，为特定群体所感受到。
4. **适当住房权。**气候变化会对极端天气事件产生影响，并影响适当住房权的行使，包括无规划和无服务的住区以及小岛屿和低洼沿海地区的住区。气候变化也影响人类流动⁴。此外，气候变化已成为强迫迁离和流离失所的主要驱动因素之一⁵。住房和建筑部门也是造成气候变化的主要因素。在提交人权理事会第五十二届会议的报告中，适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员将评估气候变化对保障适当住房权带来的挑战以及住房问题加剧气候变化的方式⁶。
5. **适足食物权。**不可持续的生产、工业化农业和消费模式对环境和人类健康产生有害影响，是气候变化的主要驱动力⁷。同时，气候变化对适足食物权产生不利影响，包括气候变化对粮食安全具有长期和深入的影响，最终可能使应对能

¹ [A/74/161](#) 和 [A/HRC/49/53](#)。

² [A/HRC/43/53/Add.1](#)、[A/HRC/43/53/Add.2](#) 和 [A/HRC/49/53/Add.1](#)。

³ 见“关于气候变化与获得水和卫生设施的人权问题的特别专题报告”（2022年），可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>。

⁴ [A/64/255](#)。

⁵ [A/HRC/47/43](#)。

⁶ 见征集意见书，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-right-adequate-housing-and-climate-change>。

⁷ [A/74/164](#)。

力有限的国家出现冲突。此外，减缓政策会对食物权以及适应政策和措施产生不利影响⁸。

6. **文化权。**气候变化极大损害了让所有人不受歧视地获得、参与和促进文化生活的条件。许多世界遗址已经受到海平面上升等现象的威胁，而气候变化是一个“威胁倍增器”，放大了对遗产的现有威胁⁹。文化权利领域特别报告员介绍了文化的积极潜力和行使文化权利作为应对气候紧急情况的重要工具¹⁰。特别报告员在对马尔代夫和图瓦卢的国别访问的报告¹¹中，强调了气候变化已经并可能对文化和文化权利产生的影响。

7. **享有能达到的最高健康标准的权利。**人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员建议各国和其他行为体承认气候变化和环境污染对某些人群的特殊健康影响，部分原因包括社会经济不平等、文化规范和内在心理因素。特别报告员还指出，医学教育迫切需要研究和优先考虑当今新出现的全球和公共卫生问题，包括气候变化¹²。

8. **发展权。**发展权问题特别报告员审查了国家层面的气候行动，认为气候变化是对落实发展权构成挑战的不利全球趋势之一¹³。

9. **结社和集会自由权。**个人无所畏惧地动员、组织和联系并为塑造公众舆论和决策做出贡献的能力，对于产生有效的气候行动和公正转型至关重要。和平集会和结社自由权特别报告员指出，确保实现这种贡献需要充分享有和平集会和结社自由权¹⁴。

10. **参与权。**几位特别程序任务负责人强调参与和包容在气候行动中的重要性。发展权特别报告员建议各国政府扩大公民空间，允许所有利益攸关方以民主和有意义的方式参与多边进程，包括与气候变化有关的进程，绿色气候基金应直接向国家和基于社区的利益攸关方开放。同样，和平集会和结社自由权特别报告员强调，社区和民间社会行为者的参与对于有效通过和实施旨在实现包容、节约资源效率、减缓和适应气候变化和灾害的综合政策和计划至关重要¹⁵。

B. 受气候变化影响的特定群体

11. 除了气候变化的直接和间接后果之外，它对人权的影响还因一些非气候因素而进一步固化和加剧，如歧视、不平等、不平等的权力关系和脆弱状况。气候变化对已经处于脆弱境地或对气候变化影响最敏感的人影响最大，他们的感受最

⁸ [A/70/287](#).

⁹ [A/HRC/40/53](#).

¹⁰ [A/75/298](#).

¹¹ [A/HRC/43/50/Add.2](#) 和 [A/HRC/46/34/Add.1](#).

¹² [A/71/304](#) 和 [A/74/174](#).

¹³ [A/HRC/48/56](#).

¹⁴ [A/76/222](#).

¹⁵ [A/HRC/42/38](#) 和 [A/74/349](#).

深。国际人权机构开展的一些研究将重点放在受气候变化影响较大的特定群体和人口上。

12. **妇女和女童。**由于业已和持续存在的根深蒂固的性别不平等和歧视，妇女和女童往往更多地受到气候变化的负面影响。要采取促进性别平等的气候行动，使妇女充分和有效享有权利，这一点已经得到强调。暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员在提交大会第七十七届会议的报告中，将审议气候变化作为基于性别地暴力侵害妇女和女童行为的加剧因素的问题¹⁶。

13. **当代形式奴役和/或贩运的受害者。**当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员指出，当代形式奴役的分布将在很大程度上受气候和环境变化的影响，自然灾害的风险正在成为当代形式奴役的一个可能的风险因素和重组力量¹⁷。贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员目前正在编写一份关于气候变化的法律和政策应对措施如何应对贩运人口风险问题的报告，以提交大会第七十七届会议¹⁸。

14. **境内流离失所者和移民。**作为被迫流离失所和移民的驱动因素之一，与气候变化相关的冲突影响了境内流离失所者和移民享有权利。境内流离失所者人权问题特别报告员在几份研究中讨论了在气候变化缓发不利影响背景下的境内流离失所问题¹⁹。前任移民人权特别报告员在以前的一份报告中讨论了气候变化的影响及其对移民的后果²⁰，现任任务负责人将以该报告为基础，在提交大会第七十七届会议的报告中再次审查这一专题²¹。

15. **非洲人后裔问题专家工作组。**历史上受剥削的人口和社群继续承受污染、环境退化和气候变化的大部分后果。工作组就如何有效解决环境不公正、种族差异、不平等保护以及气候危机和环境种族主义对非洲人后裔的独特影响提供指导²²。

16. **种族边缘化群体。**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将在提交大会第七十七届会议的报告中，分析当前联合国框架在补救气候和环境损害方面的能力所面临的挑战和局限性，特别是有关榨取主义、帝国主义、殖民主义和其他历史种族不公正的持续遗留问题²³。

¹⁶ 见征集意见书，可查阅

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/climatecrisis.aspx>.

¹⁷ [A/HRC/42/44](#).

¹⁸ 见征集意见书，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-inputs-trafficking-persons-context-climate-change>.

¹⁹ [A/64/214](#)，[A/66/285](#) 和 [A/75/207](#)。

²⁰ [A/67/299](#)。

²¹ 见征集意见书，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/report-impact-climate-change-and-protection-human-rights-migrants>。

²² [A/HRC/48/78](#)。

²³ 见征集意见书，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-submissions-2022-report-climate-and-racial-justice-general>。

17. 少数民族社区。气候变化会加剧危机的频率、复杂性和严重性及其对人口、特别是对少数群体的影响²⁴。

18. 土著人民。土著人民权利特别报告员就气候变化和气候融资对土著人民权利的影响进行了研究²⁵。特别报告员发现，土著人民自己的可持续发展战略可以在全球适应气候变化的总体努力中发挥不可或缺的作用，而且土著治理体系有助于气候适应²⁶。

19. 儿童。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强调指出，气候变化和生物多样性损失有可能造成长期影响，在未来数年内损害儿童的生活，并提出了在环境保护背景下保护和促进儿童权利的若干建议²⁷。

20. 残疾人。残疾人权利特别报告员指出，重要的是将残疾人纳入政府中更专业或技术的领域，如气候变化，因为残疾人经历的气候变化影响与他人不同，而且更严重²⁸。

21. 老年人。老年人享有所有人权问题独立专家指出，将老年人一概称为需要保护以免受灾害影响的弱势群体，是没有认识到他们已经为减缓和适应气候变化战略等做出的重要贡献²⁹。

22. 生活贫困的人。极端贫困与人权问题特别报告员审查了气候变化对人权、贫困的影响和不平等，人权界的应对措施和潜在的转型路径，包括在经济、社会和国际人权方面。特别报告员的结论是，气候变化是对生活贫困者“拷问良知的攻击”。³⁰

23. 人权捍卫者。人权维护者处境特别报告员对针对环境人权维护者的暴力不断增加和加剧提出了警告。特别报告员向各利益攸关方提出建议，以扭转这一令人担忧的趋势，赋权和保护这些维权者，服务于全人类共同的环境和可持续发展的利益³¹。其他几位特别程序任务负责人也提出保护环境人权维护者的问题。

24. 生活在小岛屿发展中国家的人民。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表示支持通过气候适应互换安排等方式解决小岛屿发展中国家不可持续债务负担的提议，此类安排将促进对气候适应举措和绿色产业的投资，并加强这些国家面对自然灾害的复原力³²。

²⁴ [A/71/254](#).

²⁵ [A/HRC/36/46](#).

²⁶ [A/73/176](#).

²⁷ [A/HRC/37/58](#).

²⁸ [A/71/314](#).

²⁹ [A/HRC/42/43](#).

³⁰ [A/HRC/41/39](#).

³¹ [A/71/281](#).

³² [A/71/305](#).

C. 特别程序任务负责人关于人权义务以及国家和工商企业在人权方面的责任问题所做工作

25. 上文介绍的许多研究重申了人权义务为权利受到气候变化或应对气候变化措施影响的个人提供重要保护的理念。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的报告中介绍了将这些程序性和实质性人权义务适用于气候相关行动的情况³³。

26. 此外，正在努力向国家、企业、投资者和其他行为者提供关于如何将气候变化考虑纳入自身政策和决定的初步指导。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组正在为国家和工商企业编写一份情况说明，解释《工商业与人权指导原则》的三大支柱在气候变化领域的含义。

27. 人权与国际团结独立专家探讨了基于人权的国际团结在应对气候变化这一人类共同关注问题上的作用³⁴。独立专家指出，有必要扩大域外义务，除其他外，涵盖气候和环境问题中的人权。³⁵

³³ [A/HRC/31/52](#).

³⁴ [A/HRC/44/44](#).

³⁵ [A/71/280](#).