



人权理事会

社会论坛

2010 年 10 月 4 日至 6 日，日内瓦

人权理事会 2010 年 3 月 25 日题为“社会论坛”的 13/17 号
决议的执行情况

联合国人权事务高级专员提交的背景报告^{*}

内容提要

本报告载有联合国人权系统在处理气候变化对人权的影响方面的最新事态发展。它概括了联合国系统以及整个国际社会的事态发展，综述了会员国和民间社会对联合国人权事务高级专员办事处 2010 年 5 月 12 日根据人权理事会第 13/17 号决议发出的普通照会的答复。最后，提出了供 2010 年社会论坛期间进一步审议的问题。

^{*} 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 联合国人权机制应对气候变化对人权的影响： 最新情况和近来事态发展	4-21	3
A. 人权理事会	4-9	3
B. 特别程序	10-14	4
C. 落实发展权问题高级别工作组	15-16	5
D. 条约机构	17-18	6
E. 土著问题常设论坛	19-20	6
F. 联合国人权事务高级专员办事处	21	7
三. 国际社会应对气候变化的影响：最新情况和近 来的事态发展	22-29	7
A. 《联合国气候变化框架公约》	23-24	7
B. 联合国行政首长协调理事会及其方案问 题高级别委员会	25-26	8
C. 机构间常设委员会	27-28	8
D. 联合国发展集团	29	9
四. 与会员国和其他利益攸关者的协商	30-35	9
五. 结论和有待审议的问题	56-58	15

一. 导言

1. 人权理事会在其第 6/13 号决议中，决定将源于增进和保护人权小组委员会的社会论坛作为联合国内一个独特空间保留下来，供在会员国代表、联合国人权机制、非政府组织和各利益攸关者，包括民间社会和基层组织之间进行互动对话，讨论与国家和国际环境有关的问题，以促进所有人享有各项人权。
2. 更新的社会论坛分别在 2008 年和 2009 年举行了其第一和第二次会议。人权理事会在其第十三届会议上，审议了 2009 年社会论坛报告(A/HRC/13/51)并通过了第 13/17 号决议，其中决定社会论坛在 2010 年应侧重于三个主要问题：(a) 气候变化对充分享有人权，包括生命权以及经济、社会和文化权利的不利影响；(b) 在地方、国家、区域和国际各级为应对气候变化对充分享有人权，包括对最弱势群体，尤其是妇女和儿童的影响应采取的措施和行动；(c) 应对气候变化对享有人权的影响的国际援助与合作。
3. 本报告是根据第 13/17 号决议第 7 段提交的，人权理事会在该段中请联合国人权事务高级专员与该决议确定的各方就上述问题进行协商，并提出一份报告，作为 2010 年 10 月 4 日至 6 日在 2010 年社会论坛上进行对话和辩论的背景文件。

二. 联合国人权机制应对气候变化对人权的影响：最新情况和近来事态发展

A. 人权理事会

4. 人权理事会在其第 7/23 号决议中，决定请联合国人权事务高级专员办事处考虑到各国、相关非政府组织和其他利益攸关者的意见，就人权与气候变化之间的关系进行分析性研究。人权理事会第十届会议审议了该研究报告(A/HRC/10/61)。
5. 研究报告认为，气候变化的不利影响分布不均，对较贫穷地区和国家产生了大得不成比例的影响，气候变化的影响通常与其他因素相互作用，加剧了对人权造成压力的各种问题，例如与气候有关的自然灾害、粮食不安全、缺乏饮用水、疾病流行、生计受损和住房情况恶化。
6. 研究报告还探讨了特定群体，例如气候变化的影响如何使妇女、儿童、土著人民和国内流离失所者首当其冲。报告讨论了气候变化的缓解和适应政策和措施可能产生的人权影响，侧重于生物燃料生产和减少排放量可能对砍伐森林和森林退化方案产生的负面人权影响。

7. 虽然有时很难确定特定国家历史性的温室气体排放与影响享有人权的具体气候变化影响之间的因果关系，但国际人权标准为权利受到气候变化影响的个人规定了重要的保障措施。

8. 研究报告强调国际合作既是处理这一全球问题的实际需要，也是一项普遍的人权义务。此外，国际人权框架强调，在气候变化背景下的国际合作不仅是各国相互之间的义务问题，也是各国对个人和社会的义务，应在确保实现人权这一核心目标的指引下进行。

9. 为进一步审查这些问题，人权理事会在其第 10/4 号决议中，决定在其 2009 年 6 月第十一届会议上举行关于气候变化与人权之间关系的小组讨论。该小组注重从人权观点考虑气候变化效应的重要性，强调人权观点侧重于关于气候变化对个人和社会生活的实际影响的辩论，引导人们关注最脆弱群体的状况，赋予个人和社区权力，使他们在决策进程中拥有发言权。此外，人权观点通过其关注气候与人权政策之间的相互作用加强了决策工作，并以更为统一和协调的方式增进政策连贯性，以就气候变化提供有效的全球对策。¹

B. 特别程序

10. 在 2009 年 12 月联合国气候变化会议之前，特别程序任务负责人发表了一项联合声明，指出根据国际人权法，各国义务采取单独或集体措施，减少温室气体排放量，缓解其不利影响，并帮助最脆弱者应对和适应其不可避免的影响。在声明中，任务负责人强调，适应或缓解措施，例如替代能源、森林保护或植树造林项目和重新安置计划，必须按照人权规范加以制定。他们强调，受影响个人和社区必须不受歧视地参与设计和执行这些项目。任务负责人确认，立足人权的气候变化对策，关注因贫穷和歧视已经很脆弱和边缘化的那些人的权利，可成为辅助国际努力，处理全球变暖不利效应的有用手段。²

11. 食品权问题特别报告员宣称，各国应进一步探讨应对气候变化与消除饥饿之间的协同作用。他指出，一些气候变化政策和方案对食品权产生了负面效应，在这一方面，特别报告员强调，在气候变化缓解和适应政策中采用基于人权的方针，以确保这些政策的设计和执侧重于最脆弱群体的需要，而气候变化不会进一步加剧不平等和贫穷，是别有其价值的。³ 2010 年，特别报告员在对尼加拉瓜进行国别访问后指出，土著社区受气候变化影响最大。他建议建立快速预警制

¹ 见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/panel.htm>。

² 见“人权理事会特别程序任务负责人关于联合国气候变化会议的联合声明”，人权高专办网址(www.ohchr.org)。

³ 新闻稿，2009 年 12 月 16 日，“气候变化，全球食品安全面对的定时炸弹”，见 www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20091216_press-release-climate-change_en.pdf。

度，以保护土著人民不受气候事件影响，并支持他们加强其食品体系应对气候变化的弹性(A/HRC/13/33/Add.5, 第 76 段)。

12. 2010 年，适足住房问题特别报告员指出，国际社会有责任立即支持采取适应战略，应对马尔代夫气候变化的影响。特别报告员认为，气候变化恶化，将进一步加剧与马尔代夫自身特点相关的一些问题，包括土地稀缺以及岛屿对自然现象的脆弱性。特别报告员提出了一系列建议，包括适应方案应优先考虑无害生态的解决办法，并认真评估硬体工程解决办法的影响(A/HRC/13/20/Add.3, 第 68-71、75 和 85 段)。

13. 与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家最近编写了一份关于气候变化与水与卫生权问题的立场文件。在文件中，独立专家强调，气候变化是实现水与卫生权的严重障碍。独立专家建议，人权理事会应修订普遍定期审议进程的报告指南，以确保国家报告涉及气候变化对水与卫生方面人权造成的威胁。⁴

14. 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表在其报告中指出，气候变化的效应可能进一步增加“灾害造成流离失所者”的人数。由于气候变化的影响，到本世纪中叶，可能会有 5,000 万到 2.5 亿人成为长期或暂时的流离失所者。他强调，漠视受自然灾害影响者的人权未必是故意的行为，但往往是不适当的政策、缺乏妥善应对灾害和重建挑战的能力，或干脆是疏忽的结果。因此，必须采用基于人权的方法进行预警，制定紧急应灾规划，开展灾害管理和减灾活动，并努力为流离失所者找到持久的解决办法(A/HRC/13/21, 第 41、44 和 85(h)段)。

C. 落实发展权问题高级别工作组

15. 落实发展权问题高级别工作组从《联合国气候变化框架公约》的清洁发展机制对发展权潜在贡献的角度来处理千年发展目标 8 的具体目标 F(技术转让)(A/HRC/15/WG.2/TF/2, 第 35-47 段)。在此背景下，工作组审议了人权高专办委托的关于这一主题的独立研究报告(A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.3/Rev.1)。

16. 高级别工作组承认清洁发展机制对发展权的气候变化方面的价值，因为转让环保技术可改善发展中国家可持续发展的前景。虽然该机制没有从基于权利的方针出发明确提及人权，但高级别工作组在其结论(A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, 第 59-62 段)中认为，该机制包括公平、参与、赋权和可持续性等因素，这些因素都强调与促进发展权的相关性，以及密切监测这些因素，确保为发展权作出积极贡献的重要性。

⁴ 见 www2.ohchr.org/english/issues/water/lexpert/docs/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf。

D. 条约机构

17. 经济、社会、文化权利委员会第四十二届会议审议了澳大利亚的第四次定期报告(E/C.12/AUS/4)，表示关注气候变化对享有适当生活水准权，包括对享有食物权和水权的不利影响，尤其影响土著人民。委员会建议缔约国采取一切必要和适当措施，包括采用基于人权的方针，并遵循委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，以及关于食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)(E/C.12/AUS/CO/4, 第 27 段)。在同一届会议上，委员会还审议了柬埔寨的初次定期报告(E/C.12/KHM/1)，欢迎缔约国根据《联合国气候变化框架公约》清洁发展机制和减少毁林和森林退化所致排放量的要求实行一个社区林业碳信用额项目(E/C.12/KHM/CO/1, 第 7 段)。

18. 消除对妇女歧视委员会第四十四届会议表示关注在《联合国气候变化框架公约》和关于气候变化的其他全球和国家政策和倡议中，缺乏两性观点。它强调所有利益攸关者都应确保气候变化和减灾措施关注性别问题，对土著知识体系保持敏感和尊重人权。尤其是，在气候变化政策和方案中必须保证妇女参与各级决策的权利。⁵

E. 土著问题常设论坛

19. 常设论坛审议了哥本哈根气候变化会议的结果及其对土著人民本地适应和缓解措施的影响。报告载有关于如何将土著问题纳入气候变化进程的具体建议，尤其是，建议将土著人民的传统知识和技术纳入气候变化适应和缓解措施。此外，报告强调了尤其是在区域和国家一级确保土著人民有效参与“REDD+”方案的挑战(E/C.19/2010/18, 第 49-51 段)。

20. 2010 年 4 月，常设论坛第九届会议审议了关于气候变化适应和缓解措施对驯鹿放牧影响的研究报告(E/C.19/2010/15)。研究报告提出了一系列建议，包括建议在每一国家适应战略中采用人权方针，同时考虑到土著牧民的传统知识以及文化和语言权利。在同一届会议上，常设论坛审查了关于气候变化政策和项目在何种程度上遵循了《联合国土著人民权利宣言》规定的标准(E/C.19/2010/7)。研究报告载有一项关于气候变化与人权标准之间的联系，及其对宣言的适应性的分析。

⁵ 见 www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Gender_and_climate_change.pdf。

F. 联合国人权事务高级专员办事处

21. 人权高专办始终倡导将人权观点纳入气候变化谈判、政策计划和方案执行。尤其是，人权观点应发挥重要作用，以超越趋于主导气候变化辩论的综合成本效益分析。人权高专办继续倡导重点应放在受气候变化不利影响的个人和社区上，尤其是脆弱群体，包括妇女、儿童、土著人民、残疾人和流离失所者。在这一方面，基于人权的方针提请注意需要进行更深入的分析，以确认气候变化效应将影响哪些人以及如何影响他们。决策者还必须确保适当评估缓解和适应气候变化的政策和措施的人权影响并给予考虑，并规定程序权利(获取信息，有效参与和补救措施)。此外，尽管人权法规定了国家一级强有力的保护框架，但各国还对处理气候变化的国际联合行动负有义务。重要的是，根据国际人权条约(并根据《联合国宪章》和国际商定的发展目标)，各国承诺参与国际援助与合作，并采取联合和个别行动，处理威胁实现人权的全球问题。⁶

三. 国际社会应对气候变化的影响：最新情况和近来的事态发展

22. 以下章节叙述了 2009 年 1 月至 2010 年 7 月期间国际社会，尤其是联合国气候变化问题机构间机制为应对气候变化对人权的不利影响而采取的一些举措。

A. 《联合国气候变化框架公约》

23. 根据《联合国气候变化框架公约》，2009 年 12 月在哥本哈根召开了联合国气候变化会议，包括缔约方会议第十五届会议和作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议第五届会议。与会者通过了《哥本哈根协议》，其中它们承认(a) 将全球变暖限制在不超过工业化前温度 2°C；(b) 2010-2012 年期间，新的和追加的可预测资金接近 300 亿美元，到 2020 年每年达 1,000 亿美元，以解决发展中国家的需要。⁷

24. 2010 年 7 月，《框架公约》公布了一份促进缔约方之间谈判的案文，反映了《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组的工作。案文提及人权理事会关于人权与气候变化问题的第 10/4 号决议，并指出需要利益攸关者进行更广泛的协商。需要制定对性别问题敏感的、参与性的和充分透明的方针，同时强调了妇女和土著人民有效参与解决气候变化的各方面行动，并对强化的适应行动中的脆弱群体给予考虑的重要性。⁷

⁶ 关于人权高专办活动的更多信息，除其他外，见提交联合国气候变化框架公约缔约方会议第十五届会议的文件，主要投入见网站 www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/index.htm。

⁷ 全文见 <http://unfccc.int>。

B. 联合国系统行政首长协调理事会及其方案问题高级别委员会

25. 联合国系统行政首长协调理事会旨在确保联合国系统在全球、区域和国家各级就国际社会作出的广泛承诺采取一体行动。⁸ 2008 年，协调理事会批准了《气候变化行动框架》，其中包括联合国系统的行动的五个重点和四个交叉合作领域，反映了在《联合国气候变化框架公约》背景下所讨论问题的结构。

26. 2009 年，协调理事会通过其促进联合国系统内全球政策统一的方案问题高级别委员会，主导了在缔约方会议第十五届会议前期准备期间就气候变化 2°C 问题“一体行动”的倡议。高级别委员会在其目的声明中，强调了气候变化对最缺乏复原能力的穷人和弱势群体造成的异乎寻常的影响，同时，气候变化就其各个方面而言，都必须在更广泛的可持续发展的背景下加以解决，这包括经济发展、减贫和环境保护，这些因素对实现人权以及《千年发展目标》和其他国际和国家商定的目标和理想都是至关重要的。此外，协调理事会在缔约方会议期间分发了一份关于适应问题的政策介绍，其中强调需要在适应进程中坚持人权，它们应当成为适应行动各个方面的一个核心部分。协调理事会还促进了目前的一些努力，以协调和传播关于联合国系统不同部门就气候变化采取的行动，并传播有关信息，包括通过网站和基于网络的工具这样做。⁹

C. 机构间常设委员会

27. 机构间常设委员会是对人道主义援助进行机构间协调的主要机制，也是主要的联合国和非联合国人道主义伙伴的独特论坛。2008 年 6 月，常设委员会设立了气候变化问题非正式工作组。¹⁰

28. 2009 年，机构间常设委员会编写了一系列报告，侧重于气候变化的不利影响，尤其是对脆弱群体的不利影响引起的人权关注。它组织了应对气候变化带来的人道主义挑战的区域和国家协商，强调气候变化适应进程和方案规划要求人们了解当地的变化和脆弱性，并展开一个社区主导的进程消除这些脆弱性。常设委员会还刊行了气候变化引起的食品安全和饥饿问题的出版物。此外，为解决脆弱群体的关注，常设委员会还向长期合作行动特设工作组 2009 年 6 月第六届会议提交了一份文件，题为“气候变化下的被迫迁徙：各国因国际法而面临的挑战”。此外，目前的机构间常设委员会宣传计划侧重于适应气候变化的实际问题，强调人道主义行为者的人道主义影响、经验和增值，尤其是在区域和国家一级。

⁸ 另见 www.unsceb.org/ceb。

⁹ 例见 <http://climate-l.org>, www.unclearn.org and www.un.org/climatechange/projectsearch/。

¹⁰ 见 www.humanitarianinfo.org/iasc。

D. 联合国发展集团

29. 联合国发展集团汇聚了 32 个联合国基金、方案、机构、部门和办公室，其共同目标是向努力实现国际商定的发展目标，包括《千年发展目标》的各国提供更为统一、切实和有效的支持。¹¹ 联合国发展集团的环境可持续性和气候变化问题工作组目前正在为联合国国别小组制定关于“将气候变化考虑纳入国家分析和联合国发展援助框架中”这一主题的指导性说明。该说明的目的是将基于人权的方针与气候变化问题结合起来，要求联合国国别小组考虑预期的气候变化将以何种方式和在何种程度上阻碍经济和社会发展，包括考虑减贫、加强人权和改善民众健康和福利问题。

四. 与会员国和其他利益攸关者的协商

30. 2010 年 5 月 12 日，遵照人权理事会第 13/17 号决议，人权高专办向会员国发出普通照会，并致函给第 13/17 号决议中提到的其他利益攸关者，请它们为筹备 2010 年社会论坛提供投入，尤其是就特定问题收集具体的想法和建议(见上文第 2 段)。

31. 收到了澳大利亚、古巴、希腊、圭亚那、安曼、西班牙和阿拉伯叙利亚共和国的回复，以及下列国际组织、国家人权机构和非政府组织的回复：世界粮食规划署(粮食规划署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、德国海因里希—波耳基金会和德国人权论坛、二十一世纪南北合作会、德国新教教会社会服务机构、透明国际、亚洲土著人民条约和土著事务国际工作组、国际第四世界运动组织、弗里德里希—埃伯特基金会、亚胡马动植物群与健康组织以及难民国际。还收到了土著问题常设论坛秘书处的回复。

32. 据认为，气候变化对人权的影响可能在某些社区中感受最深，气候方面的压力可能对当地和区域安全产生不利影响。还据指出，气候变化最直接和深刻地影响到那些本已贫穷和脆弱者，例如农村妇女、儿童、老人、小农、难民、境内流离失所者和土著社区——这些人最缺乏应对或适应气候变化的能力。享有食物、水、食品安全、健康和住所的权利将受到影响。此外，海平面上升可能淹没整个国家，迫使全体人口搬迁或重新安置，生活方式发生改变。人们还提到人权理事会承认土著人民、妇女和儿童在气候变化中首当其冲。土著和当地人口最多可能搬迁和移徙，食宿堪虞，(除生命、适足食物、水、健康和自决权外)适足住房权也受到影响。人们特别提请注意气候变化对充分享有人权的不利影响，尤其是由于地理位置、性别、年龄和贫穷程度已经处于弱势的那些人的人权，以及土著人民、少数民族、残疾人、老人和边缘化社群等群体的人权。人们还提到岛屿

¹¹ 见 [www.undg.org/index.cfm? P=2](http://www.undg.org/index.cfm?P=2)。

发展中国家和沿海地区因冰川消融，以及飓风和其他自然灾害显著增加而面临的风险。

33. 据报告，气候变化导致降雨量减少，在世界各地引发了干旱和农业欠收，阻碍了经济增长。在严重干旱情况下，食物显著短缺，迫使人们为寻求食物和水流离失所。在全球范围，气候变化的主要影响涉及水和粮食生产、健康、海平面上升和沿海土地损毁，以及沙尘暴更频繁发生对基础设施造成的影响。

34. 一项答复称，气候变化的原因包括发达国家不可持续的生产和消费方式；经济和金融制度；不公正的发展模式；工业化国家缺乏遵守《京都议定书》的政治意愿。需要保证执行《气候变化框架公约》和《京都议定书》，并坚持共同但有区别的责任原则。应遵守巴厘路线图规定的谈判机制。一些答复称，《联合国气候变化框架公约》是组织国际气候变化行动，处理有关部门中气候变化的潜在影响的主要国际论坛。

35. 一个国家报告说，它制定了一整套综合的缓解政策，有助于在短期内减少温室气体排放量，从长远来看更为显著地减少排放量。通过在发展和部署新的和清洁能源技术方面的重大投资，采取措施鼓励部署现有的气候变解决办法，例如能源效率和可再生能源技术，推行上限与交易排放量交易方案(或减少碳污染方案)以为碳定价，使污染者付钱，将可以实现 2020 年的一系列指标。关于适应，国家气候变化适应方案可提供必要手段和信息，帮助决策者管理可能发生的影响，支持建立伙伴关系，以帮助极度脆弱群体作好准备。最后，建立了国家气候变化适应研究设施，以帮助决策者掌握必要信息，在水、卫生、紧急情况管理和初级产业等领域管理气候变化风险。

36. 关于国际援助与合作，一答复者表示，2010-2012 年气候变化快速启动融资包括向发展中国家供资，以通过气候变化适应行动支持适应活动，侧重于最不发达国家和小岛屿发展中国家；通过《国际森林碳倡议》在发展中国家减少毁林和森林退化带来的排放量；多边机构帮助发展中国家转向低碳增长途径，适应气候变化影响；建立促进发展的气候变化伙伴关系，为主要发展中国家提供目标明确的分析和政策援助。该答复方还为有助于全球环境设施和最不发达国家基金作出贡献，并努力通过在 30 多个国家投资于减少灾害风险行动，缓解自然灾害的威胁。

37. 一个国家指出，应当在可持续发展和低排放量发展途径框架内，采取各种努力和行动，并报告说，它制定了低碳发展战略。这就确立了一个框架，有助于将其森林用于缓解气候变化，同时，所获得的资金也投入了低碳发展和适应措施。它强调了制定该战略过程中特有的公开、透明和可问责的方式，包括与地方社区进行协商。按照自由、事先和知情同意原则，不要求当地社区加入任何 REDD+ 方案，除非它们选择这样做，没有为它们是否和如何选择规定最后期限。当地非政府组织积极参与了执行该项战略，也是多利益攸关者指导委员会的热心成员，与此同时，国际环境与发展研究所监测了整个进程。

38. 一答复方表示，发达国家应采取行动，大力减排，同时考虑到其历史责任以及不断增强的技术和财政能力。缓解与适应是关键因素，切实适用更清洁和更有效的技术同样如此。在制定政策，消除气候变化的不利影响时，必须增进和保护发展权。发达国家必须承认，发展中国家需要获得财政和技术援助，以应对气候变化的危险。

39. 关于缓解与适应，人们提到了《联合国气候变化框架公约》以及共同但有区别的责任原则。人们提请关注缓解与适应战略、资金和技术转让与人权之间的重要联系。必须制定解决办法，将气候变化对人权的影响减至最低，并应包含采取缓解措施，减少温室气体。还必须铭记此类解决办法对人权的影响。这就要求进行更为细致的分析，确定谁将受气候变化影响，以对有关政策作出相应调整。此外，透明、问责和非歧视的人权原则可用于指导执行气候变化政策和措施。

40. 人们提到了关于气候变化问题的人权理事会第 7/23 和 10/4 号决议，以及关于环境保护与人权之间联系的不具约束力的文件和需要国际法明确承认应将享有环境权纳入普遍的人权体系，并进行切实和有效监督。此类承认将确保更为具体地规定与环境法有关的义务范围，并有助于澄清有关附属权利的内容。

41. 人们提及一系列缓解干旱影响的措施，应建立天气预报系统，提供早期预警，并建立专门的应急资金。此外，必须加强当地能力，以缓解气候变化的不利影响；1992 年的《关于环境与发展的里约宣言》必须有民间社会的参与才能得到执行。国际援助应基于长期目标和赠款，并提供技术支持。获取资金支持的途径应简化和加速，应优先考虑发展中国家和最脆弱者。

42. 气候变化是世界各地土著人民面临的主要问题，因此，2008 年土著问题常设论坛第七届会议的专题是“气候变化、生物—文化多样性和生计：土著人民的管理作用和新的挑战”。常设论坛还强调关于气候变化的高级别会议和报告应更多地提及土著人民，但不是作为无能为力的受害者，而是作为主要行动者，汲取传统知识和其他技术以发现解决办法，以创造性的方式解释和应对气候变化。常设论坛还提及《联合国土著人民权利宣言》第 18 条和《21 世纪议程》中确认的参与决策权，以及研究适应与缓解措施对土著人民的影响的必要性。关于适应，常设论坛强调，只有与其他战略相结合，例如备灾、土地使用规划、环境保护和国家可持续发展计划，才有可能提高适应能力。

43. 世界粮食规划署报告说，到 2050 年，预测气候变化将使全球饥饿风险提高 10%到 20%，其中 65%发生在非洲撒哈拉以南地区。¹² 预计最严重的影响将发生在极端贫困者和粮食不安全方面。饥饿周期将损害母亲健康，妨碍儿童的身体和认知发育，影响学习成绩，拖累两性平等的进展。此外，营养状况决定个人在灾害中生存的能力，气候变化影响到基本的健康需要：清洁空气和饮用水，充足的食物和安全的住房。世界粮食规划署报告说，不采取适当行动，到 2025

¹² 粮食规划署“气候变化与饥馑：应对挑战”，2009 年。

年，非洲三分之二的可耕地将消失，今后 10 年内，将有大约 5,000 万人因荒漠化和土壤退化流离失所。

44. 世界粮食规划署强调，应对气候变化的任何措施和行动在各级都应有利于穷人，赋权和具有包容性，政府政策应承认食物权的重要性。有关活动应注重减少脆弱性，尤其是边缘化群体的脆弱性，增加获得基本服务的途径(例如健康和教育)和长远的社会保障制度；应加强当地行为者采取适当行动以减少脆弱性的能力；在应急准备和随后的复原中应赋予当地人口权力；加强对政府和服务提供者的问责制；发展人道主义社团更为灵活的灾害应对能力，将重点由应对转向预防。

45. 世界粮食规划署通过在若干领域，包括粮食安全以及脆弱性分析和绘图、应急准备和应对、早期预警、减少灾害风险、食品技术、物流以及信息和通信技术等领域传播其经验和能力，帮助各国政府、国家机构和脆弱社区对气候变化危害进行预测和准备。粮食规划署列举了其所提供支持的具体例子：加强孟加拉国对灾害和自然危害的承受力，包括从权利角度来这样做；在乌干达和达尔富尔北部的安全获取木柴和替代能源试点行动，这导致了减少已经退化的环境的影响，减少基于性别的暴力以及因为减少不利健康的吸烟而增进健康；在埃塞俄比亚的 MERET 方案，该案文综合了一系列的适应与缓解活动，例如在光裸的山部重新植树造林，重建梯田，恢复水池和喷泉，支持脆弱社区的创收活动等等，并建立了风险转移机制。

46. 粮农组织认为，气候变化将对最脆弱人口产生最大影响。它开展了研究工作，以了解最脆弱人口，包括土著人民的就业、两性平等和粮食安全将受到何种影响，因为气候变化威胁到他们享有健康和福利的必要资源。粮农组织开发了有关工具，并向各国提供援助，以对气候变化的社会影响，例如收入和平等就业，获得水、土地和种子等资源，以及确保粮食安全的机构等作出知情决定。粮农组织还关注气候变化对土著人民的具体影响以及以生物燃料替代化石燃料等问题，因为这些问题显然给较贫穷家庭带来极大影响，这些家庭对主要谋生资源缺少决策权和控制。粮农组织支持有助于可持续增长的移民政策，在可持续增长中，所有男人和女人充分享有就业、健康、粮食安全和平等地获得正面激励；粮农组织协助各国制定和执行减贫和发展战略，解决社会的脆弱因素。粮农组织强烈建议应搜集分类数据，用于确认和评估妇女和男人的粮食安全和技术需要，以确保所有脆弱群体在应对气候变化挑战时发挥关键的利益攸关者作用。

47. 儿童基金会表示，儿童更容易受到环境退化，包括营养不良、水稀缺和水源疾病的不利影响，这是因为他们在身体、认知和心理方面都还不成熟。食品分配上的性别歧视使女童比男童面临更多危险，因此，必须特别关注就两性而言，气候变化对食物权的影响，以及气候变化对女童教育的影响，因为在大多数家庭中，女童要收集燃料和水。越来越多与气候有关的灾害进一步妨碍了实现儿童的生命权，以及享有食物、水和基本卫生服务的权利。儿童基金会还强调，少数民

族和土著人民尤其脆弱，他们除了生活贫穷外，因为生活方式密切关系到他们与土地和自然资源的传统关系，更容易受到气候变化的影响。

48. 儿童基金会举例说明了它的国家方案，这些方案涉及国家和亚国家各级，旨在帮助防范和缓解气候和灾害风险。例如，根据《儿童权利公约》第 24 条，儿童基金会的一部分日常工作是提供获得安全用水和卫生设施的途径，改进水资源管理方针。它开发了一种以水、卫生设施和健康为重点的脆弱性和能力评估工具，以分析国家和社区各级的现有气候变化影响，在 60 个国家规划目前的儿童基金会和伙伴主导行动。目标是将气候风险纳入水、卫生设施和健康方案中，并在孟加拉国、印度尼西亚和苏丹进行了试点，还在中国、塞拉利昂和苏丹开展了气候行动。

49. 此外，根据关于儿童的生命权以及最大限度地确保儿童的存活与发展的《儿童权利公约》第 6 条，儿童基金会通过改进早期预警系统和减少灾害风险手段，加强了备灾工作。尤其是，如造福儿童的核心承诺所阐明的，儿童基金会及其伙伴加强了人道主义行动规划中的基于人权的方针。最后，根据关于尊重儿童意见的《公约》第 12 条，儿童基金会通过儿童主导的适应和减少灾害风险活动，加强了儿童和青少年的参与，确保儿童积极参与城市化适应进程。儿童气候论坛和组织儿童参加秘书长 2009 年 9 月 22 日召开的气候变化问题首脑会议是儿童基金会扩大青少年参与气候变化问题的发起平台。

50. 民间社会组织和其他利益攸关者在其回复中强调了温室发展权方针框架，这可以提供一个有用的理论构架，以便将人权纳入关于气候变化的讨论和谈判中。一些人还指出，人权方针是确保最直接受影响者参与进来的途径，有助于确保在气候变化引发的人权损害的问责差距方面的解决办法是公正、有效、平等的，并与国际法保持一致。需要做更多事情，充分落实气候变化法与人权法之间的联系，可利用社会论坛来探讨和促成国际法(尤其是《联合国宪章》、《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》，以及国际人权法和习惯国际法有关条款)与其执行之间的协同。

51. 一些回复强调，人口大规模流离失所的可能性是气候变化引发的巨大忧虑之一，尤其是在最不发达国家、沿海地区和小岛屿发展中国家，土地和水资源的进一步退化将破坏粮食安全和可持续的人的发展，导致可能的重新安置。气候变化引发的流离失所和移徙的影响涉及生命权、食物权、用水权、健康权、适足住房权和自决权。如果民众被迫流离失所，新的需要包括受到保护以免遭任意或被迫迁移，以及与住房和财产归还有关的权利。灾害过后，立即面对种种风险，例如歧视、缺乏安全和安保、基于性别的暴力、家庭离散、个人文书的损失或破坏、信息有限或断绝、正义或申诉机制。在这一方面，提到了机构间常设委员会的人权和自然灾害业务准则，该准则规定了在自然灾害情况下如何执行基于人权的人道主义行动方针。人们指出，在紧急情况之前规划不足以及重返家园、重新安置和融入社会等问题都引起了人权关注。

52. 一非政府组织强调，由于气候变化的直接或间接影响，被迫背井离乡的人的国际法律地位仍不明确。因此，在社会论坛期间应当讨论的一个关键问题是需要弥补目前法律、政策和体制框架中的欠缺。在保护方面的差距包括因缓发的气候相关环境变化，例如干旱或沙漠化导致的流离失所者的需要，以及哪些人不包括在《境内流离失所问题指导原则》之内；各国接受因气候变化而跨界者的义务；可能需要永久迁移的低洼小岛屿国家居民的特殊状况。另一个非政府组织呼吁就气候变化移民在重新安置、国际援助、集体权利和国际负担分摊等原则基础上建立专门制度，建议制定一份《联合国气候变化框架公约》任择议定书，并设立一个执行委员会，监督其执行情况，同时设立一个气候难民保护和重新安置基金。答复方提出的其他可能解决办法包括通过一项新的公约，制定指导原则，确保建立体制框架，以解决全球性问题，促进各机构之间的协调。

53. 另一非政府组织表示，在许多国家，无论发展程度如何，气候变化与腐败交织在一起，延续了边缘化和排斥现象，加剧了不平等，很可能导致实现人权过程中的严重倒退。尤其是，人们指出耗取自然资源的工业项目引发的民众流离失所。为应对气候变化，据建议，在适应问题上，建立耐受气候变化的基础设施应作为一项预防措施；而如果适应项目的资金因腐败而部分流失，就可能导致项目失败。此外，在提及来自发达国家的适应资金时，人们建议，受援国政府应作为一项人权义务，考虑将部分此类资金用作补偿基金或“安全网络”保险，帮助受气候变化影响的民众。此类补偿和/或安全网络选择要求公正、平等和透明的分配制度。关于移徙问题以及旨在创建低碳经济/方式，减少温室气体排放量的项目，必须采取措施，作为一项人权义务，防范公司伙伴关系中的腐败。关于国际援助，该非政府组织反对将发展或国际援助专项资金挪做它用，因为这可能妨碍实现《千年发展目标》取得进展。任何气候供资制度，不管是在全球、国家还是在地方一级，都要求适用国际公认的公民和政治权利，旨在确保更好地利用公共资源，支持实现人权和各项基本自由。

54. 土著人民的状况受到特别强调，因为他们在全球变暖中受害最小，却受害最深，很少有机会获得应对气候变化的资源，土著人民多样化的和灵活的谋生体系有助于他们在残酷和严峻的环境下生存，但气候变化的速度却使他们的适应能力受到极大考验。气候变化不仅给土著生存体系带来压力，还侵害了土著人民的人权。尤其是，移徙和适应计划和方案(例如建设核电站、倾倒放射性废料、大规模水电项目、生物燃料种植、清洁发展机制和立足林业的补偿机制，加上碳交易)往往直接侵犯了这些权利，因此，土著人民要求各国“放弃对土著人民的权利、土地、空气、海洋、森林、土地和水产生有害影响的虚假的气候变化应对办

法”。¹³ 在全球寻求气候变化问题解决办法过程中，很少有人关注土著人民的传统知识、创新和实践的潜在宝贵贡献。土著人民的大部分关注涉及《联合国土著人民权利宣言》和《二十一世纪议程》中宣布的参与决策和执行的权力，以及土著人民很难参与国际进程，尤其是《联合国气候变化框架公约》进程。

55. 气候变化对生命权的影响受到特别强调，尤其是联系到下列因素，即洪水和滑坡日益加剧的风险；健康权，因为气候变化将加重农村人口的贫穷，由于作物产量低下，健康受损和营养不良程度都很严重；受教育权，因为儿童需要花费很多时间找水，或在非正式部门劳作，没有很多时间上学。提出了一系列建议，应对气候变化的影响，包括提供监测最脆弱群体状况的分类数据；制定减轻各个群体，包括最脆弱群体的风险的规划；支持地方社区的努力；在《境内流离失所问题指导原则》基础上，提供可涵盖最脆弱群体的应急对策。在全球一级，国际社会应确保发展援助与合作，也应解决极端贫穷民众的需要，这些人口可参与制定和执行有关战略，同时，还要制定紧急状况援助议定书，确保涵盖所有需要援助者。

五. 结论和有待审议的问题

56. 在本报告提供的信息和分析基础上，2010 年社会论坛不妨针对气候变化的不利影响审议下列问题：

(a) 应对气候变化对充分享有人权，包括生命权以及经济、社会和文化权利的不利影响的人权方针的轮廓；

(b) 加强在气候变化问题上保护和增进公民、政治、经济、社会和文化权利的问责制；

(c) 在气候变化问题上为脆弱群体(移民、妇女、儿童、土著人民、境内流离失所者、残疾人和其他群体)提供保障的方式。

¹³ 气候变化问题土著人民全球最高级会议通过的《宣言》，2009 年 4 月 20 日至 24 日，美国，阿拉斯加，安克雷奇。

57. 社会论坛还不妨在应对气候变化影响的措施和行动方面审议下列问题：

- (a) 在应对气候变化影响的措施和行动方面的良好做法的经验教训；
- (b) 应对气候变化影响的措施和行动所适用的基于人权的方针的关键因素，特别关注脆弱群体，尤其是妇女和儿童；
- (c) 准备与其他对话途径，例如即将为墨西哥的坎昆的缔约方会议第十六届会议举行的谈判分享的社会论坛讨论成果。

58. 在国际援助与合作问题上，社会论坛不妨审议下列问题：

- (a) 如何加强国际社会的气候变化对策，以确保保护人权，尤其是最脆弱群体的人权；
 - (b) 如何在应对气候变化的人权相关影响的努力中确保最脆弱群体和受影响者的参与以及对他们的包容；
 - (c) 民间社会，包括土著社区在国家主导的协商进程和国家驱动的气候变化对策中，以及在全球气候变化谈判和方案制定中的作用；
 - (d) 如何将社会问题更好地纳入气候变化谈判和措施中。
-