



大会

Distr.: General  
15 July 2021  
Chinese  
Original: English

---

第七十六届会议

暂定项目表\* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

发展权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递发展权特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉根据人权理事会  
第 33/14 和 42/23 号决议提交的报告。

---

\* A/76/50。



## 发展权特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉的报告

### 摘要

在本报告中，发展权特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉审视了发展权与气候变化之间的关系。他指出，发展中国家因在参与、信息获取、问责与补救、资金、技术等方面有限而继续面临挑战。

特别报告员认为必须以公正方式让经济从碳基过渡到基于可持续发展、保护人权以及不让任何人掉队的原则。实现这个未来图景的唯一途径是：以发展权和全球北方与南方间公平为背景来解读《巴黎协定》，由全球北方协助南方建设气候适应型经济。为建立这种气候适应型经济，需要为发展中国家提供大量资金，使其能够适应气候变化，在减缓温室气体排放影响方面成为平等的合作伙伴。从2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行中就全球互联互通汲取了经验教训，而且许多国家政府正在为复苏注入经济资源，均有助于实现公正的过渡。

特别报告员在报告中指出，通过培育多元化的“绿色”经济，实现气候适应型可持续发展，不仅将增强发展中国家的发展权和气候适应，还将改善全球公平状况，使发展中国家在减缓气候变化方面成为更强的合作伙伴。

特别报告员论述了与气候变化和发展权有关的几个关键问题，就如何促进发展权、如何应对气候变化提出了建议。

## 一. 特别报告员的活动

1. 本报告系根据人权理事会第 33/14 和 42/23 号决议提交大会。
2. 在人权理事会第四十八届会议上，发展权特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉将向理事会提交一份专题报告(A/HRC/48/56)，从发展权的角度审视国家一级的气候行动做法。他将强调良好做法，并论述在确保权利持有人有意义参与方面的挑战。最后，他将就如何在气候行动中纳入发展权提出建议。报告还将概述特别报告员在 2020 年 9 月至 2021 年 7 月的活动。

## 二. 关于发展权和气候变化的背景资料

### A. 引言

3. 发展权问题特别报告员的任务是：在落实《2030 年可持续发展议程》以及关于气候变化的《巴黎协定》等 2015 年其他国际商定成果的背景下，为促进、保护、实现发展权作出贡献。为执行这一任务，他打算审视气候行动与发展权交集的情况。
4. 特别报告员为了收集信息以了解权利持有人在多大程度上处于气候行动决策的中心，要求联合国会员国、国际组织、业内人士、非政府组织、智库、学术界等利益攸关方提交相关资料。<sup>1</sup>
5. 2020 年在气候变化影响日益加大的背景下，出现了 COVID-19 疫情，迅速演变为全球性大流行病。受疫情和气候变化打击最重的是脆弱性风险最大、最边缘化、权能最少的人群。疫情及缓解疫情的政策加剧了较发达国家与发展中国家之间的差距，前者在相对较短的时间内获得了充足的疫苗，后者则不断经历疫情爆发、死亡人数众多的情况。<sup>2</sup> 特别报告员将在本报告中结合气候变化和发展权论述与疫情恢复有关的一些问题。
6. 本报告旨在进一步阐述特别报告员关于实际落实发展权的准则和建议。这些准则和建议载于 2019 年 9 月提交联合国人权理事会的报告(A/HRC/42/38)。

### B. 气候变化对发展权的影响

7. 气候变化在全球极大加重了人权面临的威胁，已经并将越来越多地影响到各类受国际保障的人权，包括发展权。例如，极端天气事件、自然灾害、海平面上升、洪水、热浪、干旱、荒漠化、水资源短缺、热带疾病、媒介传播疾病等因素会阻碍人们享受公民权利和政治权利(生命权、自由权、财产权)，也会阻碍其享

<sup>1</sup> 关于提供信息的呼吁、联合国会员国等利益攸关方提交的所有资料均可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Development/SRDevelopment/Pages/SRDevelopmentIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/SRDevelopment/Pages/SRDevelopmentIndex.aspx)。

<sup>2</sup> Indermit Gill and Philip Schellekens, “COVID-19 is a developing country pandemic”, Brookings Institute, 27 May, 2021); Reuters, “Fact check: COVID-19 deaths have occurred in developing countries and among the US homeless”, 4 March 2021。

受经济权利、社会权利、文化权利(工作权、教育权、社会保障权、精神健康权、适足食物权、衣着权、住房权)。<sup>3</sup>

8. 气候变化的影响本来就绝不是均等的。此影响已然压向全球社会最脆弱的群体，即那些尚未得益于发展的人们，那些无力使自己免遭气候变化所加重的火灾和洪水的人们，那些无法从此类灾难中充分恢复的人们。例如，气候变化给许多小岛屿和发展中国家带来了特别巨大的有害影响，正如人权与国际团结独立专家在关于“国际团结与气候变化”的报告(A/HRC/44/44)中所指出的那样。这些国家所遭受的损失与损害牵涉到各类人权。<sup>4</sup> 到目前为止，较发达国家得以建设气候适应型基础设施，利用技术改善生计、提高舒适度，从而较好地适应气候变化。

9. 影响之所以特别巨大，来源于导致不平等现象的历史情况，包括耗尽土著人民资源并造成全球贫富差距的殖民主义，<sup>5</sup> 还包括第二次世界大战后建立的贸易制度。<sup>6</sup> 占主导地位的经济模式未能促进将生产和消费形态转变到可持续而公平的程度，有碍于各国制定自己的发展目标，<sup>7</sup> 也无法确保各国边界范围内的人权。<sup>8</sup>

10. 此外，较发达国家往往拥有多样化的经济，面对气候变化造成的经济冲击和伤害具有较强的复原力。而一些国家的人民适应能力有限(例如财政资源、流动能力、技术有限)，所以遭受的影响较大。<sup>9</sup>

### C. 减缓气候变化的项目与发展权有何关系、支持发展的项目对气候变化有何影响

11. 应对气候变化的政策和项目对包括发展权在内的人权可能产生意想不到的影响。如不采取足够的保障措施，《巴黎协定》规定的一些机制有可能妨碍人们享受发展权。

12. 例如，各国政府在该《协定》第6条中同意自愿合作履行部分缓解承诺。《协定》建立了联合开展执行活动以履行各自气候承诺的机制，其中包括一个可持续

<sup>3</sup> Centre for International Environmental Law(CIEL), “Reviewing the compatibility of States’ climate policies with their obligations under the ICESCR”, Climate Governance Note 2019/1, February 2019.

<sup>4</sup> Patrick Toussaint and Adrian Martínez Blanco, “A human rights-based approach to loss and damage under the climate change regime”, Climate Policy, vol. 20, No. 6, pp. 744-745 (2020).

<sup>5</sup> Lucia Fry and Philippa Lei, A greener, fairer future: Why leaders need to invest in climate and girls’ education, (Washington, D.C., Malala Fund, 2021).

<sup>6</sup> 见 Martin Khor and others, “Promoting sustainable development by addressing the impacts of climate change response measures on developing countries”, Research Paper 81 (Geneva, South Centre, 2017).

<sup>7</sup> 例如见 Kepa Artaraz, Melania Calestani and Mei L. Trueba, “Introduction: Vivir bien/Buen vivir and post-neoliberal development paths in Latin America - scope, strategies, and the realities of implementation”, Latin American Perspectives, vol. 48, No. 3, pp. 4-16 (2021).

<sup>8</sup> 例如见 Kate Raworth, “What on Earth is the Doughnut?”.

<sup>9</sup> Florian Weiler, “Adaptation and health: Are countries with more climate-sensitive health sectors more likely to receive adaptation aid?” , International Journal of Environmental Research and Public Health, issue 16, No. 8, p. 1353 (2019).

发展机制。该机制的用途是作为联合国的核心机制，用以交易具体项目产生的减排信用。它借鉴了以往一些市场机制的经验，例如《京都议定书》所建立的清洁发展机制。建立该机制时未规定社会或环境保障措施，未规定让利益攸关方进行参与和协商，也未规定向可能受该机制所支持项目损害的当地社区提供任何补救。因此，该机制下的一些项目对当地社区和土著人民造成了重大伤害。联合国人权机制对此种伤害表示了关切，<sup>10</sup> 但仍未向受影响社区提供补救，而且此类项目仍登记在该机制下。即使在没有明显侵犯人权的情况下，项目投资在经济上仍可能没有意义，这取决于其所减少的碳排放量，也取决于对当地社区所产生的好处或害处。<sup>11</sup>

13. 发展融资可能加重气候变化，但同时必须采取充分的保障措施确保这种融资保护和支持人权。全球的能源、交通运输、建筑物、水利基础设施排放了当前 60% 以上的温室气体，而更多的发展将助长排放量的增加。经济合作与发展组织(经合组织)最近的估计表明，到 2030 年每年需要向基础设施投资约 6.3 万亿美元才能实现发展目标，而为使该投资与《巴黎协定》的目标相一致，须将其增至每年 6.9 万亿美元。

#### D. 气候变化和发展权的国际政策背景

14. 与发展权和气候变化之间交汇点相关的国际政策背景包括下述等项文书：《发展权利宣言》、《联合国气候变化框架公约》、《巴黎协定》、《2030 年可持续发展议程》。

15. 每个人和各国人民均有权参与、促进、享受经济、社会、文化、政治上的发展。《发展权利宣言》概述了应指导气候行动方面政策性决定的原则。例如，《宣言》宣布发展权意味着充分实现民族自决权，包括在关于人权的两项国际公约有关规定的限制下对他们的所有自然财富和资源行使完全主权(第 1 条)，而且发展带来的利益应公平分配(第 2 条)。

16. 发展权植根于可持续发展与公平，反映了这项权利的整体性质，因为它不仅顾及经济福祉，也涵盖社会因素和环境因素。<sup>12</sup> 1992 年联合国环境与发展会议结束时达成了与可持续发展相关的各种重要文书，包括《联合国气候变化框架公约》和《关于环境与发展的里约宣言》。《里约宣言》原则 3 申明：必须贯彻发展权利，以公平地满足今世后代的发展和环境需要。1993 年《维也纳宣言》重申了发展权，并将发展权与可持续发展的概念联系起来，指出发展权“应得到履行，俾以平等地满足今后世代的发展和环境需要”(第 11 条)。

<sup>10</sup> 见：土著人民权利特别报告员詹姆斯·安纳亚的报告，《增编：巴拿马土著人民权利的状况》(A/HRC/27/52/Add.1)，第 42 段。

<sup>11</sup> 例如见 Ian Mitchell and Rachael Calleja, “Aid and Climate Change” PowerPoint from Development Leaders Conference, Center for Global Development, 19 November 2020(讲述了汤加一个缓解项目的每吨二氧化碳减排量耗资 156 美元；同样的缓解目标可以用其他途径实现，还能剩下足够的资金给每个汤加人 450 美元，相当于国民收入的 7%)。

<sup>12</sup> 例如见《世界环境与发展委员会的报告》(A/42/427)，第 1-82 页。

17. 《2030 年议程》重申了《发展权利宣言》的关键原则，并进一步将其与可持续发展联系起来。该文书(第 12 段)还重申了《关于环境与发展的里约宣言》的原则，包括“共同但有区别的责任原则”。该文书有 17 个可持续发展目标，其中包括获得能源和持久经济增长(目标 7、8)、应对气候变化及其影响(目标 13)、保护环境(目标 14、15)。可持续发展目标 16 具体将司法内容纳入可持续发展，提出需要让所有人都能诉诸司法，并需要在各级建立有效、负责、包容的机构。

18. 《2030 年议程》遵循以人权为基础的原则，承诺不让任何一个人掉队。具体提到这些义务的可持续发展目标包括：目标 10，主旨为减少国家内部和国家间不平等；目标 5，主旨为性别平等，其中促请各国政府结束一切形式的歧视；目标 2，其中鼓励各国政府确保妇女和土著人民等资源型部门工作人员获得土地；目标 12，主旨为采用可持续生产和消费形态。《2030 年议程》还要求企业遵循《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》，其中规定了尊重人权的责任。

19. 为实现可持续发展目标 13 制定了若干具体目标，对于发展权具有特别重要的意义，其中包括：具体目标 13.1(加强各国抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力)；具体目标 13.2(将应对气候变化的举措纳入国家政策、战略和规划)；具体目标 13.3(加强气候变化减缓、适应、减少影响和早期预警等方面的教育和宣传，加强人员和机构在此方面的能力)；具体目标 13.b(促进在最不发达国家和小岛屿发展中国家建立增强能力的机制，帮助其进行与气候变化有关的有效规划和管理，包括重点关注妇女、青年、地方社区和边缘化社区)。

20. 《联合国气候变化框架公约》的基础是需要在全球北方与南方之间实现平等。该《公约》第三条呼吁缔约方“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”应对气候变化。“因此，发达国家缔约方应当率先对付气候变化及其不利影响。”第四条规定发达国家要向发展中国家转让技术。根据第四条第(7)款，“经济和社会发展及消除贫困是发展中国家缔约方的首要和压倒一切的优先事项”，发达国家和发展中国家在履行各自在《公约》中所作承诺时均应考虑到这些优先事项。

21. 《巴黎协定》强调气候变化行动、应对和影响与平等获得可持续发展和消除贫困有着内在的关系(序言，第 8 段)。该《协定》为较发达国家在资金、技术、能力建设方面向发展中国家提供支持，从而既减少温室气体排放，又适应气候变化的影响制定了框架。特别是，《协定》为实现这些成果而在序言中明确规定，缔约方在采取行动应对气候变化时应尊重、促进、考虑各自在人权方面的义务，其中包括发展权，也包括性别平等、增强妇女权能、代际公平。《协定》确认气候变化对人权有影响，呼吁缔约方在采取行动应对气候变化时考虑人权(包括发展权)方面的义务(第 11 段)。

22. 《巴黎协定》第十二条特别确认了与气候变化有关的程序性权利和义务，要求各国开展合作，加强公众宣传、公众参与，促进公众获取信息。《协定》第十三条规定了关于各国遵守《协定》义务情况的“透明度框架”。此外，《协定》第七条还承认适应行动应遵循国家驱动、注重性别问题、参与型、充分透明的方法，

考虑到脆弱群体、社区、生态系统，应依据和遵循现有的最佳科学知识，并应酌情依据和遵循传统知识、土著人民的知识、地方知识系统。

23. 各国在其中承担了类似义务的其他文书包括《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》)，其中规定缔约方要保障在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利(第一条)。同样，《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》)也规定了获取环境信息、公众参与环境决策过程、在环境事项上诉诸司法的权利(第一条)。

24. 规划与气候变化和发展相关项目的公司有责任制定人权政策，在项目开始前须进行人权方面的尽职调查(A/HRC/17/31)。自 2014 年以来，联合国人权理事会一直致力于通过其“跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组”制定一项规范企业活动所涉人权事项的条约。

### 三. 当前国际层面的做法与合作

#### A. 气候变化政策的执行水平与国家遵守情况

25. 特别报告员高兴地注意到，根据呼吁提供投入的国家建立了一系列应对气候变化的机制，做法包括将气候变化关切纳入国家发展战略<sup>13</sup> 或部门计划、<sup>14</sup> 制定独立的适应计划、<sup>15</sup> 执行新的法律<sup>16</sup> 和方案。<sup>17</sup>

26. 自《巴黎协定》签署以来，许多国家努力减少温室气体排放，同意作出具体的国家自主贡献。根据联合国气候变化框架公约秘书处的国家自主贡献登记册，192 个缔约方通报了第一项国家自主贡献，8 个缔约方通报了第二项国家自主贡献。<sup>18</sup> 此中不仅包括美利坚合众国等较发达国家，还包括一些较不发达国家以及《公约》创立时正在转型的国家(附件 1)。共有 77 个国家、100 多个城市、170 多家企业已承诺在 21 世纪中叶实现碳中和。<sup>19</sup>

27. 特别报告员要重点提及以下据各国报告已实现和计划实现的减排量：乌克兰 2021 年 2 月 22 日提交资料称，温室气体排放量比 1990 年减少了 63.99%(不包括

<sup>13</sup> 泰国 2021 年 3 月 4 日提交的资料。

<sup>14</sup> 黎巴嫩 2021 年 4 月 15 日提交的资料。

<sup>15</sup> 例如见泰国 2021 年 3 月 4 日提交的资料。肯尼亚 2021 年 3 月 28 日提交的资料。

<sup>16</sup> 例如见厄瓜多尔 2021 年 3 月 25 日提交的资料。

<sup>17</sup> 例如见沙特阿拉伯 2021 年 3 月 28 日提交的资料。

<sup>18</sup> 联合国气候变化框架公约秘书处国家自主贡献登记册(暂时)。可查阅：[www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx](http://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx)(曾于 2021 年 5 月 23 日查阅)。

<sup>19</sup> 国际可持续发展研究所，“77 个国家、100 多个城市在气候峰会上承诺到 2050 年实现净零碳排放”，2019 年 9 月 24 日。可查阅：<https://sdg.iisd.org/news/77-countries-100-cities-commit-to-net-zero-carbon-emissions-by-2050-at-climate-summit/>。国际可持续发展研究所，“177 家公司承诺到 2050 年实现净零排放”，2019 年 12 月 17 日。可查阅：<https://sdg.iisd.org/news/177-companies-have-pledged-to-reach-net-zero-emissions-by-2050/>。

土地利用、土地利用变化、林业部门)。罗马尼亚和欧盟其他一些成员国已采取措施,按其成员国地位的规定减少温室气体排放量,目标是在 1990 年的基础上减少 40%。<sup>20</sup> 文莱达鲁萨兰国 2021 年 3 月 31 日提交资料称,该国于 2020 年 12 月向《公约》通报了第一项国家自主贡献,承诺到 2030 年减排 20%。阿塞拜疆 2016 年批准了《巴黎协定》,并制定了到 2030 年在 1990 年基础上减排 35%的目标。<sup>21</sup> 马尔代夫甚至承诺早在 2030 年就实现净零排放,前提是得到充分的国际援助。<sup>22</sup> 赞比亚等一些最不发达国家已通报了国家自主贡献。<sup>23</sup>

28. 特别报告员高兴地看到一些国家正在与所在区域其他国家合作推进气候倡议。一些国家提交的资料表明在应对气候变化方面开展了一定程度的国际合作。一些区域范围的倡议,如太平洋地区首个重大气候变化适应倡议《太平洋适应气候变化方案》,正在促进将应对气候风险纳入国家规划和进程。欧盟及其成员国伙伴国正在伙伴国家采用“欧盟队方式”实现《巴黎协定》的目标,保护自然资源,促进这些国家在发展道路上实施生态转型。<sup>24</sup>

29. 各国正利用在区域性论坛和国际论坛的领导地位来推进《巴黎协定》目标的实现。例如,沙特阿拉伯在其 G20 轮值主席国任期内将气候变化作为一个主题。文莱达鲁萨兰国作为 2021 年东南亚国家联盟(东盟)轮值主席国,倡导东盟地区采取气候行动,包括主导一些与气候有关但不限于绿色经济、气候目标、青年代表权、研发等领域的项目。

30. 特别报告员感到关切的是市场型减缓气候影响机制有可能损害人权。<sup>25</sup> 基于土地的减轻风险战略威胁到自决权和获得土地的权利,而这些权利属于履行发展权的关键因素。为履行人权法和《巴黎协定》所规定的义务,各国根据第六条开展的活动必须有助于可持续发展,同时必须有效地促进、顾及、保护人权。缓解气候变化影响的机制可借鉴各国在发展机构和气候融资机构的政策中所广泛采用的做法和策略。<sup>26</sup>

31. 此外,特别报告员感到高兴的是许多国家日益奉行“不让任何一个人掉队”的原则,特别是将可持续发展目标纳入其政策。<sup>27</sup> 然而,正如有人在联合国可持

<sup>20</sup> 罗马尼亚 2021 年 4 月 5 日提交的资料;德国和欧洲联盟委员会 2020 年 12 月 17 日代表欧盟及其成员国提交的资料。

<sup>21</sup> 2021 年 3 月 31 日提交的资料。

<sup>22</sup> 2021 年 3 月 1 日提交的资料。

<sup>23</sup> 联合国气候变化框架公约秘书处国家自主贡献登记册(暂时)——赞比亚。可在以下网址查阅:<https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=ZMB>(承诺与 2010 年相比就会减排 25%,在国际支持下可减排 47%)。

<sup>24</sup> 意大利 2021 年 3 月 26 日、4 月 1 日提交的材料。

<sup>25</sup> 例如见 Friends of the Earth International,“Chasing Carbon Unicorns: The deception of carbon markets and ‘net zero’”, 22 February 2021。

<sup>26</sup> CIEL, Rights, Carbon, Caution: Upholding Human Rights under Article 6 of the Paris Agreement (CIEL, 2021)。

<sup>27</sup> 例如见 The Department of Sustainable Development, Government of Romania, “Romania’s Sustainable Development Strategy 2030”。可查阅:<https://bit.ly/3wa484W>。(其中包括改编自《2030 年议程》17 个可持续发展目标的 104 个 2030 年目标)。

续发展问题高级别政治论坛上所指出的那样，许多领域的进展缓慢或停滞不前，其中包括在解决国家内部和国家之间日益加剧的不平等以及应对气候变化方面所作的努力，而这种情况反过来又阻碍了可持续发展目标的实现。高级别政治论坛指出，按照目前情况世界在 2030 年之前将无法实现许多具体目标。COVID-19 疫情进一步限制了实现可持续发展目标所需的资金。<sup>28</sup>

## B. 在气候变化和发展权背景下实现疫后恢复

32. 许多国家一直在努力从疫情造成的经济低迷中恢复过来，同时提高对未来冲击的应对能力。欧盟创建了 7 500 亿欧元的“下一代欧盟”基金这个临时性复苏工具，用以帮助修复疫情在经济和社会领域造成的直接损害。<sup>29</sup> 该经济刺激计划要求成员国提交国家复苏和复原计划，内容包括促进清洁技术、推动可再生能源、提高能效、加强可持续交通、增强教育和培训，重点是青年问题和性别平等。

33. 黎巴嫩将疫后恢复机会与落实《巴黎协定》的机会相结合。2020 年 4 月黎巴嫩政府发布一项金融复苏计划，其中包括全面经济方案，旨在解决深层次的金融问题和体制问题、恢复信心、推动经济增长、促进健康的金融体系。该计划规定颁布“气候变化应对措施执行法”，以迅速实施《巴黎协定》。根据黎巴嫩 2020 年最新通报的国家自主贡献，该国将把气候行动与可持续发展工作、劳动力的公正过渡、缓解疫情不利影响等工作加以同步化。<sup>30</sup>

34. 特别报告员要重点提及一些国家提交的包含“绿色复苏”例子的材料。沙特阿拉伯的疫后经济复苏计划将加快其《愿景 2030 年》国家方案的实施速度。该方案规定：到 2030 年可再生能源在能源结构中所占比例要达到 50%、建设世界上最大的绿色氢气设施、扩大目前规模最大的碳捕获与利用项目。巴林报告说该国的疫后恢复工作在满足当前需要之后，转向了满足可持续发展需要的绿色复苏工作(例如禁止当地面包店使用一次性塑料袋)。泰国报告说该国的疫后恢复战略切实考虑到可持续性，包括考虑到与缓解与适应气候变化相关的事项。例如，该国在与保护相关的各部门提供了 16 000 多个就业机会，以帮助受疫情影响者增加收入，同时促进当地社区参与对自然资源 and 环境的保护与管理。厄瓜多尔加入了由美洲农业合作研究所赞助的一项区域倡议，称为“在拉丁美洲国家金融和技术创新支持下通过疫后绿色复苏增进粮食、健康和水安全”。该倡议旨在加强区域内各国的能力，从而为实施疫后行动而创建最佳能力。<sup>31</sup>

<sup>28</sup> OECD, “COVID-19 crisis threatens Sustainable Development Goals financing”, 10 November 2020. 可查阅：<https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-crisis-threatens-sustainable-development-goals-financing.htm>。

<sup>29</sup> 2021 年 3 月 26 日、4 月 1 日提交的材料。

<sup>30</sup> 黎巴嫩 2020 年最新通报的国家自主贡献。可查阅：<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Lebanon%20First/Lebanon%27s%202020%20Nationally%20Determined%20Contribution%20Update.pdf>。

<sup>31</sup> 沙特阿拉伯 2021 年 3 月 30 日提交的资料；巴林 2021 年 3 月 28 日提交的资料；泰国 2021 年 3 月 4 日提交的资料；厄瓜多尔 2021 年 3 月 25 日提交的资料。

35. 对疫后恢复计划的重大公共投资是一个历史机遇，可借以使给地球造成不可逆转损害的过程改变方向，转至更公平、更可持续的生产和消费形态，并转至以更民主的方式治理全球经济和金融体系。<sup>32</sup>

### C. 参与和获取信息

36. 参与是发展权的关键要素，特别是对脆弱性风险较高者而言。联合国人权事务高级专员指出，“公共参与权包括下列权利：在起草立法和决策的每个阶段参与磋商、提出批评、提出建议，以改进与公务的推行相关的所有政府机构的职能行使和包容性”(A/HRC/27/29)。此外，实施应对气候变化项目或促进发展项目的企业也有责任在启动项目前通过尽职审查确保相关方能获得信息、进行参与。

37. 特别报告员赞赏各国意识到其有义务使相关方获取信息并促进其参与。例如，黎巴嫩报告说该国通过其捐助组织经常分享最佳做法，在国际上传播，并开展有意义的南南交流。

38. 意大利报告了一个增加信息获取机会的机制，称为“国际援助透明度倡议”。该倡议编辑信息并鼓励在低收入国家开展活动的发展机构和人道主义组织以透明方式报告信息，以帮助捐助者了解应向何处投入资金。<sup>33</sup> 该倡议的成员包括大约 30 个国家的政府，还包括民间组织、发展资助方、银行。<sup>34</sup>

39. 许多国家都有必须进行环境影响评估的法律规定，但很少国家有具体制度用以进行人权评估，从而披露政策、立法、方案、项目对人权的影响。<sup>35</sup>

40. 特别报告员注意到绿色气候基金的《信息披露政策》(2016 年)包括一些良好政策，规定气候融资者有义务最大限度地披露信息。此外，该基金的《环境和社会政策》还规定所提供的信息应采用不同语言和多种格式，以确保边缘群体对项目有全面的了解。

41. 发展权意味着有权参与全球经济活动。在贸易制度下，《设立世界贸易组织(世贸组织)协定》的序言以及《多哈部长宣言》明确规定要促进可持续发展这一目标(第 6 段)。然而令人极为关切的是，发达国家为解决环境问题(如气候变化)所实施贸易措施的实际效果可能是限制低收入国家进入高收入国家的市场，并且不利于提高低收入国家的竞争力。这种情况可能损害低收入国家的贸易前景以及可持续发展前景。<sup>36</sup> 惩罚低收入国家的碳密集型出口，而不是向它们提供减排技术，这种做法不符合《联合国气候变化框架公约》(第三条第 1 款、第 5 款)。

<sup>32</sup> Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Call for information - Special Rapporteur on the right to development, “Climate change related policies and projects from a right to development perspective”, 2021。

<sup>33</sup> International Aid Transparency Initiative, “About IATI”。可查阅：<https://iatistandard.org/en/about/>(曾于 2021 年 6 月 12 日查阅)。

<sup>34</sup> International Aid Transparency Initiative, “Members’ Assembly”。可查阅：<https://iatistandard.org/en/governance/members-assembly/>(曾于 2021 年 5 月 23 日查阅)。

<sup>35</sup> 世界银行，《人权影响评估研究：文献回顾、与其他评估形式的差异以及对发展工作的意义》(世界银行，2013 年)，第 1 页。

<sup>36</sup> Khor 等人，第 46 页(见脚注 6)。

## D. 问责与救济

42. 一些东道国的国内立法在为本国遭受外部实体项目或产品损害的居民提供补救方面不太成熟。欧洲出现了向国际实体问责的动向。例如，法国法律规定某些法国大企业负有“保持警惕的责任”，须防止其子公司和其他商业关系户在国外损害环境 and 人权。<sup>37</sup> 母公司须设计和实施相关措施，用以确定、预防、解决其全球业务的人权风险和影响，并须为此承担责任。如果有人因企业据控未保持警惕而受到伤害，可在法国法院起诉母公司。<sup>38</sup>

43. 虽然在应对气候变化和可持续发展问题方面建立了标准，但没有建立以综合方式解决这些问题的、严格的审查和/或问责机制。许多机制都是孤立运作的，其中人权机制的作用有限。<sup>39</sup> 没有适足的问责机制来对企业和国家不遵守人权规定的行为追究责任。

44. 许多国际金融机构建立了独立的问责机制，用以确保投资遵循发展目标、符合社会与环境政策。此类机制为提出和补救与项目相关的危害提供了手段，从而能够揭示投资的社会风险、环境风险。<sup>40</sup> 例如，绿色气候基金有独立补救机制，向受该基金项目或方案影响或可能受该基金项目或方案影响的人提供追索权，并接受对基金董事会所驳回供资提案进行重新审议的请求。<sup>41</sup> 然而，如果项目系由私人资金或双边协议供资，则目前几乎不存在独立的民间反馈渠道。<sup>42</sup>

45. 损失和损害是指尽管做出了适应和缓解努力，气候变化仍会产生负面影响。永久性和不可逆转的气候变化影响归类为损失，而损害是指可以修复或恢复的影响。<sup>43</sup> 鉴于过去几十年在解决气候变化的根源方面行动不足，许多最容易受到气候影响的国家和群体现在所面临的一些损失和损害无法再以适应措施加以预

<sup>37</sup> 法国 2017 年 3 月 27 日关于母公司和承包公司谨慎责任的第 2017-399 号法律。此规定适用于在法国注册的、母公司和子公司合计至少有 5 000 名员工的企业，并适用于在他国注册的、母公司和子公司合计至少有 10 000 名员工的企业。

<sup>38</sup> 另一种方法是英格兰及威尔斯上诉法院(民事审判庭)在 David Brian Chandler 诉 Cape PLC(2012 年 4 月 25 日)一案中所作的裁定，即：在以下情况中，法院裁定母公司可能对其子公司的员工直接负有谨慎责任：(1) 母公司和子公司的业务在相关方面是相同的；(2) 母公司对本行业健康与安全的某个相关方面具有或应当具有较深入的了解；(3) 母公司知道或应当知道子公司的工作制度不安全；(4) 母公司知道或应当预见到子公司或其雇员会依据上述较深入的了解来保护雇员。

<sup>39</sup> Franciscans International, A Toolbox - Human Rights, Sustainable Development & Climate Policies: Connecting the Dots (2018) 5。

<sup>40</sup> Accountability Counsel, “The Data Speaks: Sustainable Recovery Goals Risk Falling Short Without Respect for Human Rights”, 2020。可查阅：<https://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2020/11/human-rights-in-development-finance-data-110620.pdf>。

<sup>41</sup> 绿色气候基金，“Independent Redress Mechanism”。可查阅：<https://irm.greenclimate.fund/>(曾于 2021 年 6 月 12 日查阅)。

<sup>42</sup> Accountability Counsel(见脚注 40)。

<sup>43</sup> 同上。

防。<sup>44</sup> 在大多数情况下,这种损失和损害有损特别容易受到伤害或被边缘化的群体的权利,并有可能使过去几十年在实现发展权方面取得的任何进展化为乌有。

46. 根据联合国各项气候协定,随着 2013 年“气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制”的建立以及《巴黎协定》第八条的通过,损失和损害被确认为全球应对气候危机行动的重要组成部分。然而,在满足受影响最严重国家的实际需求方面,国际层面取得的进展甚微。旨在解决损失和损害问题的国际合作不足,对最容易受到不利气候影响的群体和土著人民实现广泛人权特别是发展权构成系统性威胁。

47. 目前国际社会对损失和损害的反应没有充分考虑人权。2019 年的一份报告指出,(人道主义危机领域)的不同市场机制为补救气候变化等有害影响提供资金,但未能达到针对应对气候变化所造成损失和损害这一行动而制定的人权标准。<sup>45</sup>

48. 国际合作义务在气候变化背景下适用,如经济、社会及文化权利委员会 2018 年声明<sup>46</sup> 以及五个人权条约机构 2019 年联合声明都强调了这一点。<sup>47</sup> 后者还补充指出,“各国必须精诚合作,制定全球应对措施,消除最脆弱国家遭受的与气候有关的损失和损害,特别注意保护那些特别可能遭受气候伤害的人们的权利并应对破坏性影响,包括对妇女、儿童、残疾人和土著人民的影响。”极端贫困与人权问题特别报告员 2019 年关于气候变化与贫困的报告指出,“人权法要求对侵害行为予以补救,对于气候变化须采取相同的做法”(A/HRC/41/39)。这方面的义务涉及缓解、适应、融资、损失和损害,还包括有义务监管企业和其他行为体以防止发生更多侵犯人权行为。<sup>48</sup>

## E. 为应对气候变化提供资助和公平获取科学技术的机会

49. 气候行动需要雄心勃勃的行动和大量的财力,以支持大幅度减排、适应气候变化以及解决气候变化造成的损失和损害的各项措施。

50. 正如厄瓜多尔(2021 年 3 月 25 日)和马尔代夫(2021 年 3 月 1 日)在提交的材料中指出的那样,许多低收入国家没有能力为国际资助做出贡献。相反,它们在

<sup>44</sup> Adelle Thomas, Inga Menke and Olivia Serdeczny, “Loss and damage costing and financing mechanisms: caribbean outlook”, Climate Analytics。可查阅: [https://climateanalytics.org/media/lnd\\_costing\\_and\\_financing\\_mechanisms\\_caribbean\\_outlook.pdf](https://climateanalytics.org/media/lnd_costing_and_financing_mechanisms_caribbean_outlook.pdf)。

<sup>45</sup> ActionAid, “Market solutions to help climate victims fail human rights test”, 8 April 2019。可查阅: <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Loss%20and%20Damage%20Finance%20and%20Hum....pdf>。

<sup>46</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办),“气候变化与《经济社会文化权利国际公约》——经济、社会及文化权利委员会的声明”。可查阅: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23691&LangID=E>。

<sup>47</sup> 人权高专办,“五个联合国人权条约机构发表关于人权和气候变化的联合声明”,2019 年 9 月 16 日可查阅: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E> (曾于 2021 年 4 月 8 日查阅)。

<sup>48</sup> Centre for International Environmental Law, Funding Our Future: Five Pillars for Advancing Rights-Based Climate Finance (2021)。

寻求资助。相比之下，一些在《公约》创建时被视为欠发达的国家（如罗马尼亚）现在正通过双边和多边渠道支持其他国家。罗马尼亚迄今实施的双边项目已惠及最不发达国家(如刚果民主共和国和苏丹)、中等偏低收入国家(如格鲁吉亚和摩尔多瓦共和国)、易受气候变化相关自然灾害影响的小岛屿国家。

51. 为了实现气候适应型发展，中低收入国家(以及高收入国家易受伤害的高风险人群)需要在造成气候变化方面负有最大责任的国家提供援助。这一被称为“公正过渡”的概念起源于工会运动，现已发展到与社会所有部门有关。<sup>49</sup> 它已经与气候公正的概念交织在一起，<sup>50</sup> 根据这一概念，全球北方在历史上对气候变化负有责任，在道义和法律上有义务<sup>51</sup> 领导应对气候变化影响的努力。气候公正要求公平分配气候融资。正如与享有安全、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(A/HRC/31/52)所指出的那样，各国须单独和合作采取措施保护最容易受到气候变化影响的国家。发展会促进适应能力。事实上，适应能力的许多决定因素本身就是一个国家发展程度的指标。<sup>52</sup> 发达国家帮助易受伤害的高风险人群实现其发展权，有助于这些群体适应气候变化。<sup>53</sup>

52. 目前的气候融资架构建立在公平基础上，以确保历史上对气候变化负有最大责任的发达国家有义务帮助更容易受到气候变化影响的发展中国家。<sup>54</sup> 根据《联合国气候变化框架公约》第四条第3款和第4款，发达国家“应提供新的和额外的资金”，帮助发展中国家实现《公约》目标，“还应帮助特别易受气候变化不利影响的发展中国家缔约方支付适应这些不利影响的费用”。《巴黎协定》第九条重申了发达国家缔约方在资金方面协助发展中国家缔约方采取缓解和适应行动的义务，第八条第1款和第2款强调需要“避免、尽量减轻和处理与气候变化不利影响相关的损失和损害”。

53. 2015年《巴黎协定》重申了发达国家2010年在墨西哥坎昆做出的到2020年每年筹集1000亿美元的承诺，将这一承诺延长至2025年，并将1000亿美元作为扩大气候融资的下限。在2025年之前，《巴黎协定》缔约方应当在考虑到发展中国家的需要和优先事项的情况下(以1000亿美元为下限)设定一个新的目标。<sup>55</sup>

<sup>49</sup> 见 Samantha Smith, *Just Transition, A Report for the OECD* (经合组织, 2017年)。可查阅: <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>; 另见《巴黎协定》序言(“考虑到务必根据国家制定的发展优先事项, 实现劳动力公正转型以及创造体面工作和高质量就业岗位”)。

<sup>50</sup> 见 James Goodman, “From Global Justice to Climate Justice? Justice Ecologism in an Era of Global Warming”, *New Political Science*, vol. 31, No. 4, (2009) pp. 499 – 514。

<sup>51</sup> 《联合国气候变化框架公约》第3.1条规定了共同但有区别的责任原则。

<sup>52</sup> Indur Goklany, “Integrated strategies to reduce vulnerability and advance adaptation, mitigation, and sustainable development”, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 12, No. 5, (June 2007), pp. 755 – 786。

<sup>53</sup> South Centre, “Sustainable development in the context of climate change: overriding priority of the South”, *Analytical Note SC/GGDP/AN/ENV/*, 6 September 2008。可查阅: [https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/07/AN\\_ENV6\\_Sustainable-development-in-Climate-Change\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/07/AN_ENV6_Sustainable-development-in-Climate-Change_EN.pdf)。

<sup>54</sup> Centre for International Environmental Law, *Funding Our Future* (见脚注48)。

<sup>55</sup> 通过《巴黎协定》——主席的提案——第-/CP.21号决定草案, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 第54段。

54. 2018 年气候支出达到 789 亿美元，其中 80% 来自公共部门。<sup>56</sup> 此项资金比前一年增加了 11%。<sup>57</sup> 然而目前的资金大部分来自公共部门，通过双边渠道从一个国家分配到另一个国家。<sup>58</sup> 世界银行等联合国实体和贷款机构提供了公共多边资金的很大一部分。在某些情况下，报道夸大了援助金额。<sup>59</sup> 特别报告员感到关切的是，各国可能将很大一部分官方双边发展援助和其他官方资金(未达到官方发展援助标准的官方部门供资)定性为“新”资金，而支出水平实际上与以前相同。<sup>60</sup>

55. 旨在帮助发展中国家解决气候危机的最大基金是绿色气候基金。该基金自 2010 年成立以来已采取重大步骤确保其资助的适应和缓解项目和方案无损于人权。为此，该基金采取措施建立环境和社会管理系统，确保尊重土著人民的权利，并促进性别平等。该基金通过了一项环境和社会政策、一项土著人民政策、一项信息披露政策、一项性别平等政策和行动计划。还创建了一个独立补救机制，为正在或可能受到基金项目影响的群体提供获得补救的途径。

56. 然而，到目前为止，绿色气候基金一直按临时性的环境及社会政策运作，尚未采取自己的保障措施。此外该基金还在评估和更新其信息披露政策和观察员参与准则，这两项准则对于确保获取信息和参与权至关重要。它没有采用排除名单来确定不能资助的具体项目。该基金通过经过认可的实体运作，这些实体也必须遵守其政策。虽然该基金有 100 多个经过认证的实体，但在确保最需要资金的前线获得资金方面仍然存在许多挑战。

57. 在联合国方案中，绿色气候基金在支持低收入国家并与之合作应对气候变化和转向低排放和气候适应型发展道路方面发挥着重要作用。这类方案有赖于各国向该基金做出捐款承诺并予以履行。该基金所有资金的一半计划专门用于适应气候变化，其中一半专门用于最易受气候变化影响的国家。<sup>61</sup>

58. 适应基金专门资助降低社会组织和自然系统脆弱性或提高其适应能力的适应项目。<sup>62</sup>

59. 联合国环境规划署估计，到 2030 年全球适应气候变化的投资需求每年在 1 400 亿至 3 000 亿美元之间，到 2050 年在 2 800 亿至 5 000 亿美元之间。<sup>63</sup> 适

<sup>56</sup> Mitchell and Calleja, “Aid and climate change” (见脚注 11)。

<sup>57</sup> 同上。

<sup>58</sup> Weiler, “Adaptation and health” (见脚注 9)。例如，意大利环境部签署了 46 份气候变化相关项目谅解备忘录，批准了 80 多个项目。见 2021 年 3 月意大利补充贡献文件第 6 页。

<sup>59</sup> Ian Mitchell and others, “Improving the measurement of climate finance and progress on the \$100bn target”, Center for Global Development, (29 October 2020)。

<sup>60</sup> Mitchell and Calleja, “Aid and climate change” (见脚注 11)。

<sup>61</sup> 绿色气候基金，“关于绿色气候基金”。可查阅：<https://www.greenclimate.fund/about>(曾于 2021 年 6 月 12 日查阅)。

<sup>62</sup> 适应基金，“《议定书》/《公约》缔约方会议通过的业务政策和准则——附件 1：适应基金的战略优先事项、政策和准则”，2017 年。可查阅：<http://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/OPG%20ANNEX%201.pdf>。

<sup>63</sup> 联合国环境规划署，《适应气候变化融资差距报告》(2016 年)。可查阅：<https://climateanalytics.org/media/agr2016.pdf>。

应气候变化与缓解气候变化不同，不容易采用基于市场的工具，<sup>64</sup> 而且私营部门的适应工具出现得很慢。<sup>65</sup> 适应气候变化方面的支出金额一直不足，占 2018 年应对气候变化支出的 30%，<sup>66</sup> 适应基金过去两年没有达到目标。

60. 特别报告员还感到关切的是，为适应气候变化和发展提供的资金往往采取贷款而不是赠款的形式，这可能会增加低收入国家的债务。如果剔除贷款偿还、利息等多算的供资形式，支持气候行动的真实数值可能只有每年 190 亿至 225 亿美元。<sup>67</sup> 经合组织 2018 年进行的一项评估显示，虽然近年来调集气候融资的力度有所加大，但这些资源中的大部分是用于缓解而不是用于适应气候变化、应对损失和损害。<sup>68</sup> 此外，只有少数资源是以赠款(而不是贷款)的形式提供，而赠款是最适合满足最脆弱国家需求的金融工具。<sup>69</sup>

61. 特别报告员认为，碳减排支出的效果各不相同。碳减排的成本从每减少一吨二氧化碳不到 10 美元到超过 1 000 美元不等。<sup>70</sup> 若项目给当地社区带来了碳减排以外的其他好处(即为当地提供清洁能源或可持续发展)，则更高的成本是合适的。

62. 如上所述，目前可用的气候筹资大多采取双边外援的形式，而不是通过《联合国气候变化框架公约》的渠道，如全球环境基金、绿色气候基金或适应基金。其他筹资通过多边开发银行提供。这类资金是自愿提供，不对《公约》负责，可能反映捐赠方而不是接受方的优先事项。<sup>71</sup>

63. 如马尔代夫在答复中指出的那样，在保护技术持有人的财产利益和保护易受气候变化影响和因欠发展而陷入贫困的人们生命之间，必须取得公平的平衡。

64. 正如全球北方和南方在财力和发展方面历来存在差距一样，在适应能力和实现可持续发展目标的能力方面也存在差距。特别成问题的是获得科学信息和技术的机会不平等，对最不发达国家和小岛屿发展中国家而言尤其如此；2019 年举行的联合国可持续发展高级别政治论坛就指出了这一点。低收入国家往往依赖效率低、污染多的旧技术。这些国家的经济往往纯粹建立在少数几个无法抵御气候变化和外部冲击的关键部门的基础上。它们可能只出口范围有限的商品，这些商品

<sup>64</sup> Aaron Atteridge, “Private sector finance and climate change adaptation”, Stockholm Environment Institute Policy Brief, 2010。可查阅：<https://www.sei.org/publications/private-sector-finance-climate-change-adaptation/>。

<sup>65</sup> Barbara Buchner and others, “Global landscape of climate finance 2019”, Climate Policy Initiative, 2019。可查阅：<https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>。

<sup>66</sup> Mitchell and Calleja, “Aid and climate change” (见脚注 11)。

<sup>67</sup> Oxfam, “True value of climate finance is just a third of that reported by developed countries”, 20 October 2020。可查阅：<https://reliefweb.int/report/world/true-value-climate-finance-just-third-reported-developed-countries-oxfam>。

<sup>68</sup> 经合组织, “2018 年对发展中国家的气候融资增至 789 亿美元”, 2018 年 11 月 6 日。可查阅：<https://www.oecd.org/newsroom/climate-finance-for-developing-countries-rose-to-usd-78-9-billion-in-2018oecd.htm>。(曾于 2021 年 4 月 8 日查阅)。

<sup>69</sup> 同上。

<sup>70</sup> Mitchell and Calleja, “Aid and climate change” (见脚注 11)。

<sup>71</sup> South Centre, “Sustainable development in the context of climate change” (见脚注 53)。

通常含碳量高，且面向需要长途空运或海运的市场。<sup>72</sup> 因此，它们缺乏缓解或适应气候变化所需的技术和经济多样化。

## F. 用以评估在实现气候适应型可持续发展方面进展情况的系统

65. 《2030 年可持续发展议程》鼓励各国“在国家和国家以下各级定期进行包容性进展评估，评估工作由国家主导和推动”(第 79 段)。联合国秘书长为各国自愿评估其在实现可持续发展目标方面的进展情况制定了准则。<sup>73</sup> 各国每年在经济及社会理事会、每四年在联合国大会之前分享其自愿国别评估。<sup>74</sup> 2021 年有 44 个国家参加了年度评估。<sup>75</sup>

66. 一个联合国工作队编制了一套专门用于评估各国落实发展权情况的标准，<sup>76</sup> 其涵盖的情况包括：(a) 各国在全球和区域伙伴关系中采取集体行动；(b) 各国单独采取行动，采用和执行可能产生超越国界影响的政策；(c) 各国单独采取行动，采用和执行影响其辖内人员的政策。这些标准可以在《巴黎协定》下一次盘点时加以考虑。可能需要额外的标准来衡量可能不受国家管辖的跨国公司在多大程度上履行或阻碍了发展权。

67. 特别报告员感到关切的是，目前还没有明确方法来确定帮助低收入国家应对气候变化的资金所发挥的效力如何。<sup>77</sup> 例如，一些最初被标记为没有缓解重点的项目后来却被标定为有主要缓解目标，另一些项目声称有主要缓解目标但在没有任何项目文件中提到缓解问题。<sup>78</sup>

68. 一些国家和地区已经制定了碳交易制度，<sup>79</sup> 但没有单一协调的全球计划来管理碳减排并评估其效力。<sup>80</sup> 各种实体已制定了一些标准(包括黄金标准<sup>81</sup> 和核证

<sup>72</sup> Khor and others, “Promoting Sustainable Development” (见脚注 6)。

<sup>73</sup> 联合国经济和社会事务部，《自愿国别评估编写手册》(联合国出版物，2018 年)。可查阅：[https://www.sdg16hub.org/system/files/2018-07/17354VNR\\_handbook\\_2018.pdf](https://www.sdg16hub.org/system/files/2018-07/17354VNR_handbook_2018.pdf)。

<sup>74</sup> 同上。

<sup>75</sup> 联合国，“2021 年可持续发展高级别政治论坛自愿国别评估问答”。可查阅：[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27144QA\\_VNR\\_2021.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27144QA_VNR_2021.pdf)。

<sup>76</sup> 见发展权问题工作组第十五次会议报告(A/HRC/27/45)。

<sup>77</sup> Mitchell and others, “Improving the measurement of climate finance and progress”(见脚注 59)。

<sup>78</sup> 同上。

<sup>79</sup> 例如，欧盟委员会，“欧盟排放权交易系统(欧洲联盟温室气体排放权交易计划)”。可查阅：[https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en)。

<sup>80</sup> Martin Cames and others, “How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives”，气候行动总司，2016 年 3 月。可查阅：[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean\\_dev\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf)。即使有欧盟排放权交易系统，碳减排的程度也不清楚。有关评估排放权交易系统有效性的信息，见 Tim Laing and others, “Assessing the effectiveness of the EU Emissions Trading System”，气候变化经济与政策中心第 126 号工作文件，2013 年。可查阅：<https://www.cccep.ac.uk/wp-content/uploads/2015/10/WP106-effectiveness-eu-emissions-trading-system.pdf>。

<sup>81</sup> Gold Standard, “Certified SDG impacts for results based finance”。可查阅：<https://www.goldstandard.org/impact-quantification/certified-sdg-impacts>。

碳标准<sup>82</sup>），用以鉴证通过清洁发展机制和其他抵消项目减少的碳排放量。这些核证方案也许能够核证项目在特定时间点减少的碳排放量，但没有一个标准机制来评估项目如何惠及(或损及)项目附近的当地社区。有人担心碳抵销量被夸大了。<sup>83</sup>

69. 特别报告员认为不应采用与高收入国家相同的标准来评估低收入国家的气候变化行动，无论是缓解气候变化行动还是适应气候变化行动。应采取的做法是循序渐进地进行评估，考虑到在多大程度上实现了低收入国家的发展目标，将此作为低收入国家采取气候变化行动的背景。<sup>84</sup>

70. 具体针对适应问题(而不是碳减排)的项目应按不同的条件进行评估，因为适应项目必须惠及特定人群而不是一般公共利益。鉴于发展与适应气候变化这两者间的相互交织性质以及发展气候适应型系统所需的广泛干预措施和基础设施，确保有效适应比确保有效缓解更困难。有些项目只是部分促进“适应”，但是如果这些项目有助于扶贫并促进多样化可持续发展的经济(从而促进适应能力)，那么对于易受伤害的高风险人群来说可能仍然是有价值的。

## 四. 结论和建议

### A. 应对气候变化的国际合作

71. 面对气候危机，国际社会必须设计和实施宏伟的综合政策和措施，为真正实现变革性的生态转型铺平道路。各国必须确保发展权，办法是支持能够实现安全气候和可持续发展目标的发展模式，包括需要使生产和消费形态均与可持续和公平程度挂钩。

72. 各国应秉持并充分履行其按照《联合国气候变化框架公约》及其相关法律文书(包括《京都议定书》和《巴黎协定》)所作的承诺，遵循共同但有区别的责任原则，量力而行，兼顾公平，并考虑到各国对温室气体排放负有的历史责任互有差别。

73. 根据《公约》和《巴黎协定》努力应对气候变化时不得侵犯人权。各国应就《巴黎协定》第六条第4款规定的可持续发展机制确立规则，其中包括为促进、尊重、考虑人权而开展活动。这些活动应包含：采用基于人权的社会和环境保障措施；规定务必使各群体和土著人民对此机制下任何项目的总体设计、制定和实施过程进行有意义的参与和协商，包括确保土著人民事先自由地给予知情同意；建立独立的申诉机制。

74. 各开发银行应坚持人权原则并应避免为化石燃料的进一步开发提供资金，以确保发展融资符合国际气候义务。

<sup>82</sup> Verra, “Verified Carbon Standard”。可查阅：<https://verra.org/project/vcs-program/>。

<sup>83</sup> 例如见 Thales A. P. West and others, “Overstated carbon emission reductions from voluntary REDD+ projects in the Brazilian Amazon”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 117, No. 39 (2020), pp. 24188-24194.

<sup>84</sup> Hesham Al-Zahrani and others, “Ensuring an operational equity-based global stocktake under the Paris Agreement”, *Research Paper 99* ((Geneva, South Centre, 2019), p. 12; 另见《巴黎协定》第十四条第1款，指的是“顾及公平和利用现有的最佳科学”进行的全球盘点。

## B. 参与和获取信息

75. 各国必须确保受气候变化和气候相关决策影响的人们特别是土著群体和当地社区以及面临交叉歧视的人们能够不断获得信息，能够事先自由地给予知情同意，并能够进行参与。

76. 此类信息须包括关于气候变化风险的科学证据，还须包括国家计划如何按照这种科学证据以及根据《公约》、《巴黎协定》、《2030 年可持续发展议程》、国际人权文书所规定的国家义务实施气候变化应对政策和发展政策。

77. 此类信息还应包括对与缓解和适应气候变化相关的人权风险、应对措施的影响、气候变化影响造成的损失和损害的评估。

78. 各国应通过法律，要求进行人权影响评估，考虑发展以及缓解和适应气候变化项目对发展权的影响。

79. 国家在确保参与和获取信息方面承担的义务适用于域外，即适用于在国家影响或控制范围内的国家领土之外开展的活动。

## C. 问责和救济

80. 各国应确保其法院系统和(或)行政程序向权利人提供手段，使他们能够就气候变化、气候变化应对措施(包括缓解和适应)或发展融资造成的侵犯其人权的行为寻求赔偿，包括就发生在域外的伤害寻求赔偿。

81. 各国应通过管制总部设在其领土内或在其领土内开展业务的跨国公司及其子公司的行动来履行其域外义务。各国应积极参加人权理事会为就跨国公司与人权问题达成具有约束力的条约而开展的谈判。

82. 在为缓解或适应气候变化开展活动时，应根据《联合国指导原则》所载的有效性标准规定独立的申诉机制。

83. 各国应紧急加强合作，应对气候变化造成的损失和损害。应在政治上充分关注《巴黎协定》执行过程中造成的损失和损害，包括为此在第二十六届联合国气候变化框架公约缔约方会议和随后的缔约方年度会议上设立专门议程项目，重点确保各种避免、减少、处理气候变化影响所造成损失和损害的模式能够有效运作，包括为此提供资金和技术援助。

84. 各国应当对受气候变化所造成损失和损害影响最严重的群体加大资金支持力度，将其作为紧急事项来抓。应建立一个国际融资机制，引导各方为弥补损失和损害做出新的公共资金承诺，特别是来自发达国家的承诺。在根据《公约》就这类文书达成协定之前，各国应秉持其合作义务，通过建立国家或多边机制调集足够的资源，解决损失和损害问题。

85. 为弥补损失和损害而提供的气候融资应有助于受影响最严重群体实现人权，包括发展权。这些资金的提供和分配必须遵循透明、参与、不歧视、问责等项原则。必须以如下方式为弥补损失和损害提供资金：充分惠及特别脆弱群体和低收入国家，为此优先提供赠款而不是贷款，从而避免加剧受援国的公共债务。

86. 第二十六届联合国气候变化框架公约缔约方会议应使“避免、尽量减轻和处理损失和损害问题圣地亚哥网络”有效地开展运作，包括设立资源充足的秘书处(无论其组建形式是新的实体还是东道组织)，以确保该网络能够尽快开始运作并实地落实。圣地亚哥网络的模式必须确保利益攸关方能够积极促进该网络的工作。参加该网络的组织、实体和专家应考虑如何最有效地处理与增进和保护人权有关的问题，包括土著人民的权利和性别平等以及其他问题。此外，气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会也应对此做出同样的考虑。

87. 人权机构和主管部门应在其任务范围内评估和监测各国对其应对和补救气候变化所造成损失和损害的义务的履行情况，包括开展国际合作和补救其管辖范围内所开展活动造成的不利域外影响这项义务的履行情况。

88. 《公约》附件一所列发达国家和贷款实体应考虑将其历史碳债务与低收入国家所欠的发展项目债务进行交换。有鉴于发达国家欠有历史碳债务，取消只会让低收入国家陷入贫困的债务也许是合理的。

#### D. 为应对气候变化提供援助资金的义务

89. 为了实现公正过渡，根据《公约》和《巴黎协定》的原则和规定，对气候变化负有超常责任的国家必须向发展中国家提供充足的资金。适应资金必须充足，以便发展不依赖少数碳密集型行业的气候适应型多样化经济。资金应该是新的和额外的资金，而不是从其他气候或发展援助转用的资金。

90. 资金应通过已制定环境和社会保障措施的实体提供。随着气候投资基金的结束，这些钱应该转而用于资助绿色气候基金、全球环境基金、适应基金。

91. 用于促进可持续发展的适应资金在优先程度上应高于缓解项目。适应资金必须可预测、可获得，这样发展中国家才能按照需要规划和部署资金。

92. 绿色气候基金应通过透明、包容和参与式的过程来制定和采用自身的环境和社会保障措施。鉴于该基金已批准 100 多个项目和方案，因此必须制定这些保障措施，确保其项目和方案不会对人类或环境造成伤害，而会产生积极影响。

93. 绿色气候基金应该更新其信息披露政策，以遵守其最大限度地披露信息的原则和透明度原则，并确保获得信息的权利。应要求为便利参与而及时披露信息，包括让民间社会和土著人民了解其政策并征求他们的意见。此外，该基金应提高其编审中项目的透明度(例如仿效适应基金的做法)，以便当地群体了解所在地区的潜在项目和方案，并能参与项目的设计、开发、实施、监测。

94. 绿色气候基金应努力改善特别容易受气候危机影响者获得气候融资的机会，方法是增加对直接获取资金实体的融资，并考虑如何增加小额赠款融资。该基金还应主要以赠款的形式提供气候融资，以免加重有关国家的债务负担。

95. 发达国家除了提供直接资金和技术外，还可通过其他方法帮助低收入国家实现发展权，包括增进有利于低收入国家的贸易条件，也包括支持在贸易政策中给

予低收入国家通融(如给予特殊和差别待遇,以及灵活适用《与贸易有关的知识产权协定》)。

96. 高收入国家可以通过下列方式帮助促进气候适应型可持续发展:消除低收入国家低碳出口的障碍;避免惩罚正向低碳出口转型的低收入国家的高碳出口;确保世贸组织非农产品市场准入谈判支持适应气候变化所需的产业发展;确保世贸组织农业谈判支持低收入国家农民发展和提高适应能力。

#### E. 技术转让和能力建设

97. 为了确保所有个人和政府都能够应对气候变化,需要有低碳和气候适应技术以及使用这些技术的能力。能力建设活动应尽可能是参与式、触达较低级别的政府、让易受伤害的高风险群体进行参与。必须将技术传播到低收入国家的国内经济活动中,帮助它们实现多样化、建设可持续性。就业培训对于在面临气候变化的背景下减少失业率上升、贫困、不平等加剧的风险至关重要。

98. 高收入国家可以向低收入国家负责采取行动适应或缓解气候变化的政府机构提供技术和技术许可,或者向能够自行创新的政府研发机构提供技术和技术许可。与其他形式的援助一样,需要由《气候公约》基金直接资助技术研发活动。应根据《气候公约》设立解决技术问题的技术政策委员会或理事会。

99. 对于《气候公约》所资助的技术而言,知识产权应属于公产。与其他适应措施一样,技术应该建立在当地、传统和土著知识和实践的基础上。

#### F. 用以评估在实现气候适应型可持续发展方面进展情况的系统

100. 作为《巴黎协定》第十四条规定的全球盘点的一部分,应报告和评估在适应方面支出的资金是否不仅限于已提供的援助金额,以及该支出资金在多大程度上支持受援国的发展目标。

101. 各国应为全球盘点提供信息,说明其根据《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》采取的气候变化行动如何促进发展权,同时说明其发展活动如何支持其国际气候义务。