



人权理事会

第四十一届会议

2019年6月24日至7月12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

气候变化与贫困

极端贫困与人权问题特别报告员*

概要

气候变化将对贫困人口造成破坏性影响。即便从最佳情景来看，也仍将有上亿人面临粮食不安全、强迫移民、疾病和死亡。气候变化威胁着人权的未来，并可能抵消过去50年在发展、全球卫生和减贫方面的进展。

如果一切照旧，全球经济就会受到灾难性影响，大量人口也会因此而陷入贫困。为应对气候变化，需要全球经济作出根本性转变，同时使经济状况的改善与化石燃料排放脱钩。务必为此提供必要支持，保护工人并创造体面工作机会。

数十年来，各国政府和众多人权界人士并未认真对待气候变化。政府官员严肃认真的言论并未带来有意义的行动，过多的国家依旧采取短视的步骤，走向错误的方向。各国在关于气候变化的对话中对人权少有关注。

气候变化出现在人权议程上早已超过十年，但对大多数行为方来说却仍是边缘问题。然而，气候变化却是一种前所未有的紧急情况，需要人权界大胆的创新性思考，并采取远比以往有力、细致和协调的方针。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言¹

1. 关于气候变化，警钟曾经数次敲响，但直到目前人们似乎大多充耳不闻。2018 年诺贝尔经济学奖得主威廉·诺德豪斯在获奖发言中将气候变化称为“威胁世界的巨人”和“经济学的终极挑战”。² 2001 年诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨最近则称之为第三次世界大战。³ 教皇方济各曾宣布全球气候进入紧急状态，并警告称，不采取紧急行动将是“对穷人和后世的野蛮不公行为”。⁴ 气候变化可能给全球大部分地区带来真正的灾难性后果，危及广大人民的人权。目前最大的负担将由贫困人口承担，但他们决非唯一的受害者。如今，多数人权机构刚刚开始应对气候变化可能造成的人权问题。然而，当全面危机将要波及全世界时，“一切照旧”的回应可能招致灾难。

2. 本报告侧重以下方面：气候变化对人权，特别是对生活在贫困中或接近贫困的人的权利的影响；人权界目前的反应以及不积极参与气候变化的态度；对这一关系到人类生存的挑战的必要回应。报告认为，目前的社会和经济结构与人权制度都需要真正的变革性转变。

二. 挑战之规模

3. 大卫·华莱士—威尔斯在《不宜居住的地球》开篇写道，全球变暖“比你想象的更糟，糟得多”。碳向大气排放的速度比人类历史上工业化之前的任何时期都要快 100 倍，1988 年联合国成立政府间气候变化专门委员会以来的 30 年间造成的破坏大于此前整个人类历史上的破坏。⁵

4. 过去五年的气温是现代记录中最高的，⁶ 全球二氧化碳排放量三年保持平稳之后，2017 年再度开始上升。⁷ 2015 年至 2040 年间世界能源消费预计将增长 28%。⁸ 如今后果已显现：气温创纪录，冰盖迅速融化，发生前所未有的野火，所谓“千年”洪水频发，破坏性的飓风更加频繁。⁹ 由于毁灭性的干旱，数百万

¹ 特别报告员感谢 Bassam Khawaja 和 Rebecca Riddell 为本报告进行的出色研究和分析。

² 威廉·诺德豪斯，“Climate change: the ultimate challenge for economics”，*American Economic Review*, vol. 109, No. 6 (2019)。

³ 约瑟夫·斯蒂格利茨，“The climate crisis is our third world war. It needs a bold response”，*The Guardian*, 4 June 2019。

⁴ “Pope Francis declares ‘climate emergency’ and urges action”，*The Guardian*, 14 June 2019。

⁵ 大卫·华莱士—威尔斯，《不宜居住的地球》(London, Allen Lane, 2019)。

⁶ 见美国国家航空航天局 (NASA)，“2018 fourth warmest year in continued warming trend, according to NASA, NOAA”，6 February 2019。

⁷ 见联合国环境规划署(环境署)，《2018 年排放差距报告》(2018 年，内罗毕)，第十四页。

⁸ 见 US Energy Information Administration，“EIA projects 28% increase in world energy use by 2040”，14 September 2017。

⁹ 见 Jason Samenow，“It was 84 degrees near the Arctic Ocean this weekend as carbon dioxide hit its highest level in human history”，*Washington Post*, 14 May 2019。

人面临营养不良，更多人将不得不在饥饿和移民之间抉择。¹⁰ 不断上升的海洋温度正在扼杀海洋生态系统，而海洋生态系统支持着数亿人的粮食系统；¹¹ 气候变化正在威胁粮食生产，造成严重的经济和社会威胁。¹²

5. 衡量全球变暖最普遍的科学基准是气温相对于工业化前水平的上升，目前已经是 1°C。¹³ 2015 年《巴黎协定》旨在确保到 2100 年气温上升不超过 2°C 并努力将其限制在 1.5°C 内，但即使这样的上升程度对许多人来说也是灾难性的。¹⁴

6. 气温仅上升 1.5°C 而不是 2°C 可能意味着：易受气候相关风险影响的人数减少 4.57 亿之多；面临海平面上升风险的人数减少 1000 万；洪水、干旱和森林火灾的风险减少；生态系统所受破坏得到限制，粮食和牲畜减少得到缓解；面临缺水的人数减少一半；一个世纪内过早死亡的人数减少 1.9 亿之多。¹⁵

7. 然而，将变暖限制在 1.5°C 以内所需的变化规模史无前例，只有通过“社会转型”和重大减排措施才能实现。¹⁶ 即便 1.5°C 的变暖——一种最好情景，并非现实——也将在许多地区导致极端气温，使弱势群体面临粮食不安全，失去收入和生计，健康状况恶化。¹⁷ 多达 5 亿人将受到用水紧张的影响，3600 万人可能面临作物产量下降，多达 45 亿人可能受到热浪影响。¹⁸ 所有这些情况中，受影响最严重的是社会中最不富裕的成员。

三. 对人权、贫困和不平等的影响

A. 人权

8. 气候变化威胁着广泛权利的充分享有(A/HRC/31/52, 第 23 至第 32 段)。快速行动和适应可缓解大部分威胁，但要做到这一点，就必须设法保护贫困人口免受最坏影响。¹⁹

¹⁰ 乐施会，“How climate change is helping fuel a massive hunger crisis in East Africa”，27 April 2017。

¹¹ 见 Lijing Cheng 等，“How fast are the oceans warming?” Science, vol. 363 (January 2019)。

¹² 见“Nature’s dangerous decline ‘unprecedented’; species extinction rates ‘accelerating’” 6 May 2019, 参阅 www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/。

¹³ 见政府间气候变化专门委员会，《特别报告：全球温升 1.5°C，政策制定者概要》(2018 年)。

¹⁴ 见 Carbon Brief, “The impacts of climate change at 1.5°C, 2°C and beyond” (2018); 《不宜居住的地球》，第 13 页。

¹⁵ 见(2018)政府间气候变化专门委员会关于全球温升 1.5°C 的特别报告(2018 年)，第 447、452、464 页。

¹⁶ 同上，第 448 页。

¹⁷ 同上，第 447 页。

¹⁸ 同上，第 453 页。

¹⁹ 见世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》(2016 年)，第 17 页。

9. 世界银行的数据显示，气温上升 2°C 的情况下，1-4 亿人可能遭受饥饿，另外 1-20 亿人可能不再有足够的水。²⁰ 即使采取适应措施，到 2080 年，气候变化也可能导致全球作物产量减少 30%。²¹ 2030 年至 2050 年之间，预计每年新增因营养不良、疟疾、腹泻和热应激而死亡者将达到大约 25 万人。²² 由于贫困人口大多未投保，气候变化将加剧健康冲击，这些冲击每年已使 1 亿人陷入贫困。²³

10. 贫困人口面临着非常现实的失去家园的威胁(见 A/64/255)。到 2050 年，仅在撒哈拉以南非洲、南亚和拉丁美洲，气候变化就可能使 1.4 亿人流离失所。²⁴ 洪水和山体滑坡可能削弱已老化的基础设施和住房，特别是对于未规划或无配套服务的定居点的居民。²⁵ 2017 年，135 个国家有 1880 万人因灾害而流离失所，几乎是冲突所致流离失所人数的两倍。²⁶ 2000 年以来，贫穷国家的人死于灾害的比率是富裕国家的七倍。²⁷ 此外，主管机构一向优先保护较富裕地区，这就使贫困人口面临更多危险。²⁸

B. 贫困

11. 气候变化将加剧现有贫困和不平等。²⁹ 它将在贫穷国家和地区及穷人生活工作的地方产生最严重的影响。75% 至 80% 的气候变化成本将由发展中国家承担。³⁰

12. 贫困人口多生活在更易受气候变化影响的地区，住房抗御力较低；一旦受到影响损失相对较大；缓解影响的资源较少；在防止影响或从中恢复时从社会安全网或金融系统获得支持较少。他们在生计和资产方面风险更大，³¹ 更容易受自然灾害所致疾病、作物歉收、粮食价格飙升和死亡或残疾的影响。³²

²⁰ 见世界银行，《2010 年世界发展报告：发展与气候变化》，第 5 页。

²¹ 见世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》，第 4 和 6 页。

²² 见世界卫生组织，《2030 年代和 2050 年代气候变化对某些死因影响的定量风险评估》(2014 年)。

²³ 见世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》，第 9 页。

²⁴ 见世界银行，《巨浪：准备应对内部气候移民》(2018 年)。

²⁵ 见大卫·华莱士-威尔斯，《不宜居住的地球》，第 24 页。

²⁶ 见 Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Global Report on Internal Displacement* (2018), pp. v and 2。

²⁷ 见灾害流行病学研究中心与联合国减少灾害风险办公室，《经济损失、贫困与灾害，1998-2017 年》，第 3 页。

²⁸ 环境署和 Sabin Center for Climate Change Law, Columbia University, “Climate change and human rights” (2015)。

²⁹ 见政府间气候变化专门委员会关于全球温升 1.5°C 的特别报告，第 451 页。

³⁰ 见世界银行，《2010 年世界发展报告：发展与气候变化》，第二十页。

³¹ 联合国粮食及农业组织，《世界粮食安全和营养状况：以气候抗御力促进粮食安全和营养》(2018 年)，第十四页。

³² 见世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》，第 1-2 和第 4 页。

13. 气候变化有可能破坏过去 50 年在发展、全球卫生³³ 和减贫³⁴ 方面的进展，令中产阶级家庭也变得贫穷，包括在发达国家。³⁵ 据世界银行估计，若不立即采取行动，到 2030 年，气候变化可能使 1.2 亿人陷入贫困，该数字可能还是低估，并且随后几年还会上升。³⁶ 仅南亚就有 8 亿人生活在气候热点地区，到 2050 年，他们的生活条件将急剧下降。³⁷

C. 不平等

14. 有悖常情的是，适应能力最强，造成绝大多数温室气体排放并从中受益的最富有的人，在应对气候变化方面处于最有利的位置；而造成的排放最少，应对能力最弱的最贫困者，却将受到最大的伤害。世界上最贫穷的一半人口(35 亿人)只造成碳排放的 10%，而最富有的 10%则造成整整一半的碳排放。最富有的 1%比最贫穷的 10%碳使用量多 175 倍。³⁸

15. 除了富裕国家已从化石燃料中获得的经济利益外，最近一项研究发现，气候变化本身加剧了全球不平等。在气候变化情况下，最富有和最贫穷国家间人均收入差距要比不发生气候变化大 25 个百分点。³⁹

四. 人权界的回应

16. 虽然气候变化在十多年前已经列入人权议程，但它至今仍未在议程上占据核心位置。尽管报告和声明骤增，但气候变化通常只是一长串问题清单中的一个。尽管避免灾难性人权后果可用的时间极短，但气候变化仍是备选附加问题或专门问题，多数国际人权组织并未对其给予紧急关注，也未将其作为主流工作的一个不可或缺的组成部分。

人权理事会

17. 2008 年以来，理事会定期通过关于气候变化的决议，包括关于设立和延长人权与环境问题特别程序任务的决议。⁴⁰

³³ 见 Nick Watts 等，“Health and climate change: policy responses to protect public health”，*The Lancet*, vol. 386, No. 1006 (November 2015)。

³⁴ 见世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》。

³⁵ 见 Erin McCormick，“Claws out: crab fishermen sue 30 oil firms over climate change”，*The Guardian*, 4 November 2018。

³⁶ 见世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》，第 12 页。

³⁷ 见世界银行，*South Asia's Hotspots: Impacts of Temperature and Precipitation Changes on Living Standards*, (2018)。

³⁸ 见乐施会，“World's richest 10% produce half of carbon emissions while poorest 3.5 billion account for just a tenth”，2 December, 2015。

³⁹ Noah Diffenbaugh and Marshall Burke，“Global warming has increased global economic inequality”，*Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 20 (May 2019)。

⁴⁰ 通过的决议清单(更新至 2016 年)见 www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCAction.aspx。

18. 最近一个全面的实例是关于人权和气候变化的第 38/4 号决议(2018 年 7 月 5 日)，其中理事会特别考虑到妇女的权利。其执行部分很好地说明了当前最新状况。首先，它承认“亟需...继续应对气候变化...造成的不利影响”。然而，决议并未区分这一行动之紧迫性与议程上其他各种问题可比的紧迫性。理事会也未以其它形式指出此事实乃优先事项。第二，决议对“尤其是对发展中国家人民和最易受气候变化影响的弱势群体”造成的不利影响表示特别关切。决议虽然呼吁向发展中国家提供国际合作与援助，却完全规避有区别的责任这一问题，生活贫困者实际身为主要受害者，却显然未得到提及。

19. 总的来说，该决议的出发点是管理气候变化对特定群体之不利影响，而非承认广大人民享受所有人权受到了严重威胁。受到气候变化威胁的人并不会整齐划分为发展中国家/发达国家或男性/女性等类别。需要更宽广的框架。最后，人们并未认识到深刻的社会经济变革之必要，而几乎所有观察家都认为，要避免气候灾难，变革迫在眉睫。理事会规定采取的行动十分不足，而且这些行动表明，局势的真正严重性在很大程度上没有得到承认。

联合国人权事务高级专员办事处

20. 联合国系统之内，人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写了关于气候变化的一般报告，介绍了气候变化与健康权、儿童权利、移民权和妇女权利的关联。⁴¹ 高级专员在组织专家会议之后指出，各国“有义务加强其缓解承诺，以防止气候变化的最严重影响”⁴²，人权高专办目前 2018 年至 2021 年的管理计划将气候变化列为五个“前沿问题”之一。然而底线是，气候变化倡导与人权高专办主要关切之问题相比仍处于边缘。

21. 为避免被认为使用双重标准，特别报告员此前的工作也是如此。

条约机构

22. 经济、社会和文化权利委员会做出了迄今为止条约机构最广泛、重点最突出的回应，委员会 2018 年肯定道，一国“未能防止气候变化造成的可预见的人权损害，或未能动员最大可用资源努力这样做”，可能构成违反其法律义务。⁴³ 同年，委员会关于国家报告的结论性意见有 42% 涉及气候变化问题。⁴⁴

23. 人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)实现了突破，该委员会确认，“环境退化、气候变化和不可持续的发展对后世后代享有生命权构成了最紧迫和严重的威胁”。委员会呼吁可持续的资源利用、实质性环境标准、影响评估、与他国协商和知会他国、获取信息和适当考虑预防办法。或许最重要

⁴¹ 分别见 A/HRC/10/61、A/HRC/32/23、A/HRC/35/13、A/HRC/37/35 和 A/HRC/41/26。

⁴² 见联合国人权事务高级专员 2018 年 11 月 21 日致纽约和日内瓦常驻代表团的关于将人权纳入气候行动的公开信。

⁴³ 经济、社会和文化权利委员会，“气候变化与《经济、社会及文化权利国际公约》”，2018 年 10 月 8 日。

⁴⁴ 见国际环境法中心和经济、社会和文化权利全球倡议，《气候变化背景下的国家人权义务：2019 年最新情况》(2019 年 2 月)。

的是，委员会呼吁各国采取措施维护和保护环境，包括与“由公共和私人行为造成的气候变化”相关的措施。

24. 条约机构建议各国制定温室气体排放的国家目标，加紧努力实现目标，过渡到可再生能源，规范私人行为方，减轻自然灾害的影响并保护弱势群体。然而，对三个参与最积极的条约机构(经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会)的深入分析表明，2008 年以来，提及气候变化的内容只有 9% 涉及缓解，而缓解对扭转当前趋势来说是最重要的问题。较之应对气候变化本身的核心原因，这些机构似乎更乐于处理适应、对特定群体的影响和程序权利。虽然经济、社会和文化权利委员会敦促发展中国家寻求援助，但条约机构总体上并未在确定富裕国家为气候行动提供资金和技术援助的责任方面发挥作用。⁴⁵

特别程序

25. 一些特别报告员撰写了关于气候变化，包括关于对住房、粮食、国内流离失所、移民和土著人民的影响的报告。⁴⁶ 2016 年，与享有安全、清洁、健康和可持续的环境有关的人权义务问题特别报告员在一份具有里程碑意义的报告中写道，“各国有义务建立法律和体制框架，防止和应对可能或确实会干扰享受人权的环境损害”(A/HRC/31/52)。近期，特别程序协调委员会应确保系统地回应气候变化，全面考虑各种选择，以便在环境问题特别报告员的领导下，提出更有创造性、紧迫的全系统办法。

区域人权机构

26. 在区域层面，欧洲人权法院未曾直接处理气候变化问题。⁴⁷ 相比之下，美洲人权法院认定，享有健康环境的人权对人类的生存来说至关重要，这项人权既涉及个人又涉及集体，同时包括对后世后代应尽的义务。法院的结论是，生命权和人身完整权本身要求各国“防止其领土内外的重大环境损害”，而这转而要求它们“规范、监督和管控其辖区内可能对环境造成重大损害的活动；进行环境影响评估...准备应急计划...并减轻任何重大环境破坏...”。⁴⁸

民间社会

27. 各类民间社会团体和人权维护者正在就气候变化问题开展工作。但国际人权团体迄今参与程度极低，人权和环境团体之间的合作仍然有限，合作机会仍未充分加以利用。详细调查不属于本报告的范围，但主要组织的跟踪记录已能够说明问题。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 分别见 A/64/255、A/70/287、A/66/285、A/67/299 和 A/HRC/36/46。

⁴⁷ 见 Heta Heiskanen, “Climate change and the European Court of Human Rights: future potentials”, *The Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance* (London and New York, Routledge, 2018)。

⁴⁸ 见美洲人权法院第 OC-23/17 号咨询意见，2017 年 11 月 15 日。

28. 2009 年以来，大赦国际一直呼吁达成一项遏制气候变化的全球协议，并加入了全球气候行动呼吁。⁴⁹ 公开记录显示，2015 年，高层领导团队“决定，尽管气候变化并非...大赦国际 2016-2019 年战略目标中的优先事项，大赦国际需要在中长期内更深入地参与这一问题”。⁵⁰ 到 2017 年 6 月，气候变化政策草案已经拟定，但尚待通过。2018 年，大赦国际呼吁各国政府“致力于更宏大的减排目标...或是承担生命损失和其他规模空前的侵犯和践踏人权行为的责任”。⁵¹ 最近的媒体报道称，大赦国际计划将气候变化作为主要优先事项，并加强这一主题的倡导。⁵²

29. 人权观察社在其更宽泛的环境方案中处理了气候变化问题。虽然它在多份报告中认真地注意到与气候变化有关的问题，例如非法伐木、食物权、童婚和寨卡病毒，并且在一份报告中直接记录了气候变化的挑战⁵³，但很少关注气候变化对人权的总体影响或政府的缓解义务。因此，国际辩论中一个关键角色的声音在很大程度上是缺席的。

五. 转变之路

A. 理解为何不作为

1. 政府领导不力

30. 政府官员在惯常会议上的沉重言论并未带来真正的行动。公约缔结已三十年，却似乎影响甚微。从多伦多到诺德韦克，到里约，到京都，再到巴黎，言辞非常相似，各国一直在拖延逃避。20 世纪 70 年代人们就认识到气候变化的要素，几十年来科学家和倡导者一直在敲警钟。但各国已跨过科学上的所有警告和门槛，曾被认为是灾难性的变暖现在似乎已成最好情景。⁵⁴

31. 即便今天，太多国家仍采取短视的步骤，迈向错误的方向。巴西总统博索纳罗承诺开放亚马逊雨林采矿，停止土著土地划界，削弱环境机构和保护。⁵⁵ 中国正在结束煤炭依赖，同时将燃煤电厂迁往国外，⁵⁶ 并且未在国内执行甲烷排

⁴⁹ 见大赦国际，“Climate change”，参阅 www.amnesty.org/en/what-we-do/climate-change/。

⁵⁰ 大赦国际第三十三届国际理事会会议，“Circular 10: human rights aspects of climate change”。

⁵¹ 大赦国际，“Failure to act swiftly on climate change risks human rights violation on massive scale”，8 October 2018。

⁵² 见 Sean O’Neill，“Amnesty International expands remit to include climate change”，The Times, 30 April 2019。

⁵³ 人权观察社，“There is no time left. Climate change, environmental threats, and human rights in Turkana County, Kenya” (2015)。

⁵⁴ Nathaniel Rich，“Losing Earth: the decade we almost stopped climate change”，New York Times Magazine, 1 August 2018。

⁵⁵ Dom Philips，“Jair Bolsonaro launches assault on Amazon rainforest protections”，The Guardian, 2 January 2019。

⁵⁶ Michael Lelyveld，“China pushes coal-fired power plants abroad”，Radio Free Asia, 24 July 2017。

放规章。⁵⁷ 美利坚合众国直到最近还是全球最大排放国，特朗普总统让之前的游说者担任监督角色，⁵⁸ 采纳行业议论焦点，⁵⁹ 主持大刀阔斧的环境法规撤回，⁶⁰ 并大力压制和模糊气候科学。⁶¹

32. 关于气候变化的 2015 年《巴黎协定》是迄今为止应对气候变化方面最有希望的一步。但各国为履行《协定》而作出的承诺严重不足，这将导致到 2100 年变暖 3°C 的灾难后果。⁶² 只是将全球变暖限制在 2°C 就需要三倍的努力，控制在 1.5°C 则需要增加五倍。将全球变暖限制在任一门槛的时间已经所剩无几，各国甚至未能履行各自目前并不充分的承诺。⁶³

2. 公司行为方的失败

33. 由于国家几十年来的不作为，一些人希望私营部门带来创新，或转而与公司进行战略接触。然而，化石燃料业的记录清楚地表明，过度依赖利润驱动的行为方几乎必然会造成人权遭受大规模侵犯的情况，富人的需要得到满足，而最贫穷的人却陷入孤立无援境地。用气候变化证明有利商业的政策和广泛私有化之合理性，可能会加速而非阻止自然资源开采和全球变暖。

34. 化石燃料公司是气候变化的主要驱动因素：2015 年，化石燃料业及其产品占全球工业温室气体排放的 91%，占人为排放总量的 70%。⁶⁴ 该行业几十年来一直自知对二氧化碳水平升高以及这种上升导致灾难性气候变化之可能负有责任。⁶⁵ 1979 年至 1983 年，美国石油学会成立了一个工作组，起初名为“二氧化碳和气候工作组”。工作组在 1980 年的一次会议上审查的一份报告称，“强有力的实证证据”显示，二氧化碳上升“主要由燃烧化石燃料”造成。报告作者告诫称，3% 的二氧化碳年增长率可能导致气温上升 2.5°C，令“世界经济增长在 2025 年左右停止”，到 2067 年气温“可能”上升 5°C，带来“全球灾难性影响”。⁶⁶

⁵⁷ Scott Miller 等，“China’s coal mine methane regulations have not curbed growing emissions”，*Nature Communications*, vol. 10 (January 2019)。

⁵⁸ Lisa Friedman，“Trump says he’ll nominate Andrew Wheeler to head the E.P.A.”，*New York Times*, 16 November 2018.

⁵⁹ Environmental Data and Governance Initiative，“Changes to EPA’s ‘natural gas extraction – hydraulic fracturing’ webpage”，9 October 2018.

⁶⁰ Nadja Popovich, Livia Albeck-Ripka and Kendra Pierre-Louis，“78 environmental rules on the way out under Trump”，*New York Times*, 28 December 2018.

⁶¹ Sabin Center and Climate Science Legal Defense Fund，“Silencing Science Tracker”。

⁶² 见政府间气候变化专门委员会关于全球温升 1.5°C 的特别报告，决策者摘要，第 18 页。

⁶³ 环境署，《2018 年排放差距报告》，环境署，第十四至十五页。

⁶⁴ 见发展政策委员会，《碳排放大户数据库。发展政策委员会 2017 年碳排放大户报告》。

⁶⁵ 例如，见 Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate* (New York, Simon and Schuster, 2014), p 第 31–64; Neela Banerjee, Lisa Song and David Hasemyer, “Exxon: the road not taken”，*Inside Climate News*, 16 September 2015; and Business and Human Rights Resource Centre, “Turning up the heat: corporate legal accountability for climate change” (2018)。

⁶⁶ 工作组会议记录，1980 年 2 月 29 日，参阅 www.climatefiles.com/climate-change-evidence/1980-api-climate-task-force-co2-problem/。

35. 但该行业未采取任何行动以改变商业模式。1988 年至 2015 年，化石燃料公司对全球变暖贡献加倍，28 年内产生的排放量相当于工业革命以来此前 237 年的排放量。⁶⁷ 在此期间，仅 100 家公司产生了全球 71% 的温室气体排放。⁶⁸

36. 化石燃料公司还发起了一场宏大的运动，以防止真正的变化并阻止实行具有约束力的排放承诺。上世纪 90 年代《京都议定书》开放供签署时，美国石油学会努力确保美国不批准该条约，并致信白宫称，该条约“将对美国经济极为有害”。⁶⁹ 该学会还带头开展了“全球气候科学交流计划”，目的是让公众相信气候科学存在重大不确定性，击败《京都议定书》并终止进一步举措。⁷⁰ 一项统计显示，2000 年到 2016 年，化石燃料行业将 3.7 亿美元用于美国气候变化立法游说，⁷¹ 资助智库、研究机构和行业科学家的花费更高。令人忧虑的是，这种做法在美国国内十分见效：《京都议定书》从未获得批准，公众对气候变化的认识急剧减少，特朗普总统称气候变化是为了伤害国内制造业而编造的“骗局”。

3. 政府与公司排放共谋

37. 即使到了今天，各国每年对化石燃料行业的补贴仍高达 5.2 万亿美元，占全球 GDP 的 6.3%。⁷² 另外一万亿用于支持过度开发自然资源。⁷³ 2015 年有效的化石燃料定价本有可能令全球碳排放减少 28%。⁷⁴

38. 1990 年代和本世纪最初十年，各国未能保护人民免受气候变化的影响。与之形成鲜明对比的是，同一时期，它们愿意缔结数量惊人的国际贸易和投资条约，从而为投资者提供特别保护，且不论货物运输将如何影响排放这一显然悖论。贸易和气候机制同时推进，但在承诺的分量和可执行性方面却差异巨大。例如，美国从未对减少碳排放做出具有约束力的承诺，但它缔结的大量具有约束力的国际协议为投资者提供了实质权利和将美国拖入秘密国际仲裁的能力。全球范围内，政策制定者已接受此类条约的必要性，但未能遵守这些条约。⁷⁵

⁶⁷ 发展政策委员会，“碳排放大户数据库”。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ William F. O’Keefe 致劳拉·德·安德烈·泰森的信函，1996 年 3 月 20 日，参阅 www.climatefiles.com/trade-group/american-petroleum-institute/1996-api-white-house-greenhouse/。

⁷⁰ 见 John Cushman Jr., “Industrial group plans to battle climate treaty”, *New York Times*, 26 April 1998.

⁷¹ 见 Yale Environment 360, “Fossil fuel interests have outspent environmental advocates 10:1 on climate lobbying”, 19 July 2018.

⁷² 见国际货币基金组织(货币基金组织)，“全球化石燃料补贴仍数额巨大：基于国家一级估算的最新情况”，第 19/89 号工作文件(2019 年 5 月)。

⁷³ 联合国环境规划署等，《绿色产业政策：概念，政策，国家经验》(2017 年)，第 29 页。

⁷⁴ 见货币基金组织，《全球化石燃料补贴仍数额巨大》。

⁷⁵ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 76.

B. 需要实现经济转型

39. 国家、政界人士和公司一直以糟糕的经济论据制止气候行动。各国政府认为，气候行动将改变市场，威胁经济增长，损害公民的生活方式并扼杀就业机会。这是一种不负责任的短视做法。

40. 工业革命以来，绝大多数经济增长、发展和减贫都依赖于自然资源开发，尽管要付出社会和环境代价。化石燃料推动了能源利用、交通和生活质量的改善。许多行业的就业依赖于开采和排放。⁷⁶ 发展中国家目睹较富裕国家靠不负责任地大量燃烧化石燃料致富。但这种增长已经受到气候变化、自然资源减少、不断变化的生态系统和环境危害的灾难性影响的威胁。⁷⁷ 保持当前路线不能带来持续增长，反而会导致长期经济灾难。

41. 照这样下去，气候变化将重创全球经济。⁷⁸ 根据政府间气候变化专门委员会的数据，气温上升 2°C 时，全世界的社会经济损失将占全球国内生产总值的 13%，损失将达 69 万亿美元。⁷⁹ 一项研究显示，仅考虑气温上升而不考虑相关的极端天气事件，如不缓解变暖，预计 2100 年全球平均收入将减少约 23%，收入不平等也将扩大。⁸⁰ 仅在美国，1980 年以来已发生 241 起天气和气候灾害，每次损失都超过 10 亿美元，累积成本 1.6 万亿美元。⁸¹

42. 国际劳工组织(劳工组织)的数据显示，12 亿个就业机会(全球就业的 40%)依赖可持续和健康的环境。在许多人认为最好的情景下(到 2100 年全球变暖 1.5°C)，到 2030 年，仅热应力就将使全球工作时间减少 2%——相当于 7200 万个全职岗位，这很可能还是低估。污染和环境恶化将影响工人的生产力、健康、收入和粮食安全。⁸²

43. 应对气候变化变化从根本上转变全球经济以及各国以往实现繁荣的方式，⁸³ 让改善经济福祉和减贫不再与资源枯竭、化石燃料排放和产生废物挂钩。这意味着根本的系统变革，包括激励、定价、监管和资源分配，以打破不可持续的做法，并反映整个经济子系统，包括能源、农业、制造业、建筑和运输业的环境成本。⁸⁴

⁷⁶ 联合国环境规划署等，《绿色产业政策：概念，政策，国家经验》。

⁷⁷ 国际劳工组织(劳工组织)，《绿色与就业》。《2018 年世界就业与社会展望》，第 9 和第 17 页。

⁷⁸ 同上，第 2、第 7 和第 27 页。

⁷⁹ 见政府间气候变化专门委员会关于全球升温 1.5°C 的特别报告，第 264 和第 453 页。另见 Marshall Burke, W. Matthew Davis and Noah S. Diffenbaugh, “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”, *Nature*, vol. 557 (May 2018)。

⁸⁰ 见 Marshall Burke, W. Matthew Davis and Noah S. Diffenbaugh, “Global non-linear effect of temperature on economic production”, *Nature* (November 2015)。

⁸¹ 见 Adam B. Smith, “2018’s billion dollar disasters in context”, *National Oceanic and Atmospheric Administration*, 7 February 2019。

⁸² 见劳工组织，《绿化就业》。《2018 年世界就业与社会展望》，第 2、7 和 27 页。

⁸³ 同上。

⁸⁴ 见联合国环境规划署等，《绿色产业政策：概念，政策，国家经验》。

44. 经济繁荣、体面工作和环境可持续性这三者并行不悖。研究表明，凭现有技术，以与化石燃料相近的成本，到 2030 年有可能实现所有新能源项目依靠风能、水能和太阳能，到 2050 年有可能实现整个能源系统转向可再生能源。⁸⁵ 财政政策和碳定价可激励低碳投资和减排，创造收入以强化社会保护和贫困人口支助，并激励创造良好的绿色就业机会。⁸⁶

45. 世界银行认为，低碳道路未必令经济增长放慢。⁸⁷ 有力证据表明，减少排放将减少数万亿美元的气候变化所致经济损失。⁸⁸ 可再生能源将创造就业机会，节能投资则可增加能源节约并减少排放。气候适应和可持续经济也将降低医疗保健和环境退化的成本，恢复过度使用和耗竭的资源，增加粮食和水安全，减少贫困和不平等。⁸⁹ 研究表明，至少到 2030 年，仅减少污染对健康和农业的益处即可抵消缓解的成本。⁹⁰

46. 二十三个国家已借助使用可再生能源、碳定价和绿色补贴与就业使经济增长不再与排放挂钩，这意味着它们的经济增长速度超过了排放或资源使用。平均而言，他们这样做的同时减贫的速度亦超过其他国家。⁹¹ 障碍在于社会和政治，而不在技术或经济。

私营部门

47. 为应对全球变暖，需要变革，一些人看到了解决不平等和实现基本权利的机会，另一些人则似乎看到了寻求已久的、对投资者友好的改革的机会。世界银行和联合国开发计划署联合发起了一项名为“Invest4Climate”的倡议，以“确定阻碍扩大投资的政策和监管障碍，并发展解决之方案和政治支持”。⁹² 经济合作与发展组织(经合组织)呼吁实行“具有抗御力的投资”政策，这些政策与此类机构多年来提出的令我们陷入如今境地的建议难以区分：各国政府必须确保经济“向竞争性投资开放”，确保劳动力市场“灵活”，奉行“核心投资原则，如不歧视外国投资者”，并取消关税和当地含量的义务。⁹³

⁸⁵ 见 Mark Z. Jacobson and Mark A. Delucchi, “Providing all global energy with wind, water, and solar power, part I: technologies, energy resources, quantities and areas of infrastructure, and materials”, *Energy Policy*, vol. 39, No. 3 (March 2011); Energy Watch Group, “100% renewable electricity worldwide is feasible and more cost-effective than the existing system”, 8 November 2017.

⁸⁶ 见环境署，《2018 年排放差距报告》，第二十一至二十二页。

⁸⁷ 世界银行，《2010 年世界发展报告：发展与气候变化》，第 7 页。

⁸⁸ 见 Marshall Burke, W. Matthew Davis and Noah S. Diffenbaugh, “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”。

⁸⁹ 联合国环境规划署等，《绿色产业政策：概念，政策，国家经验》，第 26、27 和 31 页；政府间气候变化专门委员会关于全球升温 1.5°C 的特别报告，决策者摘要，第 21 页。

⁹⁰ 世界银行，《冲击波：管理气候变化对贫穷的影响》，第 23 页。

⁹¹ 劳工组织，《绿化就业》。《2018 年世界就业与社会展望》，第 7、13 和 15 页。

⁹² 见世界银行，“About Invest4Climate” (2019 年 2 月)。

⁹³ 经合组织，投资于气候，投资于增长(2017 年)，第 185, 187-188, 209 和 215-216 页。

48. 企业无疑将在提供和实施气候变化解决方案方面发挥作用，但过度依赖私营部门的自愿努力恐怕是一个错误。气候变化是市场的失灵，自愿减排承诺只能走到这一步。截至 2019 年 5 月，已有 554 家公司承诺减少温室气体排放，作为“基于科学的目标倡议”内容之一，但该倡议完全依赖自主报告，基本不具效力。⁹⁴

49. 大量资金可能流入并流经私营部门，包括在国际金融机构和气候融资机制的推动下，同时可能出现企业赠送或抛售公共产品。对企业友好的解决排放问题的努力创造了“不正当激励”，奖励制造商生产温室气体，反过来再消灭温室气体以获取报酬，或是鼓励“骗子和小偷”在生物丰富的国家寻找社区，通过承诺碳信用收入获取土地权。⁹⁵

50. 与气候变化相关的私有化也令贫困人口的权利面临风险。国际金融公司的气候实施计划目标是到 2020 年“扩大气候投资”至其融资的 28%，并每年“催化”私营部门资本 130 亿美元，包括通过公私伙伴关系。⁹⁶ 2012 至 2016 年间，国际金融公司完成了 21 笔与气候有关的公私伙伴交易，筹资 29 亿美元。⁹⁷ 国际金融公司认为，公私合作伙伴关系是“气候智能型城市水务基础设施”的一种形式，并称私营部门“有助于确保可持续地获得供水服务”。⁹⁸ 在缺水日益严重的情况下假设私有化将促进获得水的机会，这令人深感不安，因为私有化不可避免地将利润列为优先事项，而旁置平等和不歧视等考虑因素，导致穷人和贫困社区的边缘化(见 A/73/396)。

51. 不同于帮助世界适应气候变化，将基本服务和社会保护私有化可能是一种形式的适应不良。2012 年，飓风桑迪在纽约造成了巨大破坏，使低收入和弱势的纽约人无法获得电力和医疗保健，而高盛总部借助数万个自己的沙袋和自己发电机的产生电力而得到了保护。⁹⁹ 戴白手套的私人消防员已被派去拯救高端保险客户的豪宅免遭野火。¹⁰⁰ 过度依赖私营部门可能导致气候隔离的局面，富人出钱逃离过热、饥饿和冲突，其他人则只得受苦。

气候融资

52. 为避免人类遭受痛苦和数万亿的损失，需要筹集数千亿美元或更多资金。发达国家承诺的到 2020 年每年筹集 1000 亿美元“只是将平均升温保持在 2°C 所需资金的一小部分”，¹⁰¹ 也不足以满足适应需求，预计到 2025-2030 年，发展中

⁹⁴ 见 <https://sciencebasedtargets.org/about-the-science-based-targets-initiative/>。

⁹⁵ 见 Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, 第 219-220 页。

⁹⁶ 国际金融公司，“国际金融公司气候实施计划”(2016 年 4 月)，第 1 页。

⁹⁷ 同上，第 23 页。

⁹⁸ 国际金融公司，为气候业务创造市场(2017)，第 94 页。

⁹⁹ 见 Jessica Pressler, “Goldman has the power”, *New York Magazine*, 3 November 2012。

¹⁰⁰ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 52.

¹⁰¹ Michael I. Westphal 等, “Getting to \$100 billion: climate finance scenarios and projections to 2020”, *World Resources Institute* (May 2015), 第 5 页。

国家每年的适应需求总额为 1400 亿美元至 3000 亿美元，¹⁰² 到 2050 年将达到每年 2800 亿美元至 5000 亿美元。¹⁰³ 根据对现有数字的一项分析，据估计援助低于报告，赠款援助远落后于贷款，并且只有一小部分流向最不发达国家。¹⁰⁴

53. 气候基金支持的缓解和适应项目也可能破坏一系列程序性和实质性人权(见 A/HRC/WG.2/19/CRP.4)。如果资助者不顾及气候变化的性别影响和妇女面临的系统歧视，气候融资可能加剧性别不平等(A/HRC/41/26, 第 47 段)。专家呼吁“统一和修订”各种气候基金和机制的保障措施，“以充分顾及人权考虑”(A/HRC/31/52, 第 61 段)。

C. 社会转型

54. 后工业时代的减贫和经济增长，在很大程度上基于不可持续的资源开采和开发。某些人和国家通过排放变得异常富有，却没有支付环境和人类健康的成本，这些成本大部分是由贫困人口承担的。长此以往，非但不能保持长期增长，反而会给全球经济带来灾难性的后果，并使数亿人陷入贫困。气候行动不应被视为经济增长的障碍，而应被视为经济增长与排放和资源开采脱钩的推动力，是绿色经济转型、改善劳工权利和消除贫困的催化剂。

55. 为应对气候变化，需要深刻地改变世界经济结构。这种改变必须借助必要支持，保护工人，创造良好就业机会并遵循国际劳工标准。应对气候变化所致不可避免之伤害的最佳办法，是建立健全的社会安全网并妥善管理向绿色经济的过渡。¹⁰⁵

56. 气候变化应能促使各国实现其长期无视和忽视的经济和社会权利，包括社会保障、水和卫生设施、教育、食品、医疗保健、住房和体面工作的权利。气候行动，包括排放控制和税收重组的收入应用于资助社会保护计划，以保护受影响人群。

57. 采取必要行动应对气候变化可能在某些碳密集型部门导致失业。然而，劳工组织称，将全球变暖限制在 2°C 所需的新就业机会将不止抵消这些失业。据估计，单是转向清洁能源，通过可再生能源、电动汽车增加和建筑物能效提高，就可令就业机会净增 1800 万个。从以消费型经济转向再利用、循环和再制造基础上的循环经济预计将再创造 600 万个就业机会，转向可持续农业还将提供更多就业机会。¹⁰⁶

58. 这种转变需要地方一级强有力的政策，以支持流离失所的工人，协助他们过渡，并确保高质量的新工作。这些政策应该包括现金转账，失业保障，安置支持和搬迁补贴。¹⁰⁷ 经济和劳动力将不可避免地发生变化，因此十分需要普遍工作

¹⁰² 乐施会，“Climate finance shadow report 2018”，第 6 页。

¹⁰³ 见环境署，“适应气候变化的成本可能达到每年 5000 亿美元”，2016 年 5 月 10 日。

¹⁰⁴ 乐施会，“Climate finance shadow report 2018”，第 3 页。

¹⁰⁵ 政府间气候变化专门委员会关于全球温升 1.5°C 的特别报告，第 464 页。

¹⁰⁶ 劳工组织，《绿化就业》。《2018 年世界就业与社会展望》，第 1 页。

¹⁰⁷ 见劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡指导原则》(2015 年)。

保障方案提供基于权利的工作，创造资产、服务和基础设施，以实现绿色过渡，减缓灾害，从而换取稳定收入。¹⁰⁸

59. 向可持续经济的过渡若能得到妥善管理，就可创造新的更好的岗位，将工人转移到正规部门，提供教育和培训，减少贫困，保护经济福祉并解决歧视和不平等问题。¹⁰⁹ 发展中国家也有机会越过化石燃料驱动的增长，直接跨入分散化的可再生能源及更高效的农业和建筑技术。但过渡时期管理不善则意味着失业，对穷人的灾难性影响，根深蒂固的劳工歧视以及社会保护和劳工保护崩溃。¹¹⁰

60. 几十年来，太多政府及人权界各方并未认真对待气候变化。问题的规模、范围和残酷程度令人难以设想。企业模糊了事实，为追求短期利润而反对干预。¹¹¹ 最糟的结果离我们还远，无法令我们关注，当权者目光所及不过下次选举。我们目前的境地是，到本世纪末，最好的情景是大片死亡和痛苦，最坏的情景是人类处于灭绝边缘。¹¹²

61. 然而，已经出现了一些积极动态。四十九个国家的排放量已开始下降。超过7000个城市、245个地区和6000家公司承诺缓解气候变化。煤炭不再具有竞争力，可再生能源价格正迅速降低。¹¹³ Urgenda 基金会对荷兰政府提起的诉讼是世界上首个由公民证明本国政府负有防止气候变化之法律义务的案件。¹¹⁴ 澳大利亚一家法院驳回了申请开发一座新煤矿的上诉，部分原因是该煤矿将加剧全球变暖。¹¹⁵ 在美国，立法者提出了绿色新政(Green New Deal)的议案以实现净零排放，同时投资于绿色就业和基础设施；¹¹⁶ 十六岁的气候活动家 Greta Thunberg 推动了一场国际气候罢工运动。¹¹⁷ 此外，今年大不列颠及北爱尔兰联合王国发生“反抗灭绝”的活动，导致威尔士、苏格兰和联合王国的议会宣布气候紧急情况。¹¹⁸

¹⁰⁸ 见劳工组织，《绿化就业》。《2018年世界就业与社会展望》，第110-111页。

¹⁰⁹ 见劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡指导原则》。

¹¹⁰ 见联合国环境规划署等，《绿色产业政策：概念，政策，国家经验》。

¹¹¹ 见 Business and Human Rights Resource Centre, “Turning up the heat: corporate legal accountability for climate change”。

¹¹² 见大卫·华莱士-威尔斯，《不宜居住的地球》，第29页。

¹¹³ 见环境署，《2018年排放差距报告》，第二十页。

¹¹⁴ Urgenda, “Climate case” (2019)。

¹¹⁵ 见 Marcos Orellana, “Australia court rules it is the ‘wrong time’ for coal”, 人权观察社, 10 February 2019; Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning [2019] NSWLEC 7。

¹¹⁶ 见 H.Res.109 – Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal, 参阅 www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text。

¹¹⁷ 见 Ilze Filks, “Swedish student Greta’s climate ‘school strike’ goes global”, Reuters, 11 March 2019。

¹¹⁸ “‘Climate emergency’ declared by Welsh Government”, BBC, 29 April 2019。

D. 转变国际人权制度

62. 面对非同寻常的挑战，需要采取非同寻常的应对举措。仅靠传统方法无法应对。气候变化是史无前例的紧急情况，需要人权界的大胆和创造性思维。但这一群体以反对创新著称，认为下一个重大挑战，无论多么不同或富有戏剧性，都可以靠既定手段应对。

1. 承认转型变革之紧迫性

63. 克服惯性的第一步，是不仅承认亟需变革行动，而且认识到人权可以且必须是解决方案的一部分。必须摒弃认为气候变化实属技术问题或仅仅是政治问题以及人权法作用甚微的错觉。

64. 如果某种威胁可能挑战或损害国际权利法案中几乎每项人权之享受，而人权倡导者却无法协调行动，那么他们在人类最紧迫的短期、中期和长期挑战面前就会变得微不足道或无关紧要。

65. 虽然一些活动人士、律师、受影响社区，偶尔还有政府采取了有希望、有创意且亟需的战略，争取使人权对气候变化产生影响，但主要应对行动极其谨慎，几乎可以说是放弃。整个人权界及它的每个组成部分都需加快步伐，果断且创造性地参与处理气候变化问题。

2. 承认对民主、公民权利和政治权利的威胁

66. 对气候变化可能带来的风险的考虑往往(如果不是完全)侧重生命权、水和卫生设施权、健康权、食物权和住房权，然而，民主与法治及广泛的公民权利和政治权利也同样面临风险。¹¹⁹ 许多评论家坚持认为应将气候变化视为紧急状况，政府等各方应相应地采取行动。¹²⁰ 尽管这也许不是想要建议正式宣布实行紧急状态，从而为限制人权提供理由，但各国很可能为应对气候变化而增加政府权力并限制某些权利。这非常令人担忧，需要各国政府、人权机构以及国家和区域法院保持高度警惕。

67. 此外，许多人将生活在不确定性和不安全中，加上人员在国内和跨境大规模流动，将给治理带来前所未有的巨大挑战。¹²¹ 社区不满、不平等加剧以及一些群体更加贫困的风险可能会激起民族主义、仇外心理、种族主义和其他反应。无论是在坚定寻求缓解气候变化的社会中，还是在否认气候变化的社会中，均衡对待公民权利和政治权利都将极其复杂。

¹¹⁹ 见大赦国际，“Climate change”。

¹²⁰ David Spratt and Ian Dunlop, “What lies beneath: the understatement of existential climate risk” (2018) 第 39 页。

¹²¹ 见 Ayşem Mert, “Democracy in the Anthropocene: a new scale”, in *Anthropocene Encounters: New Directions in Green Political Thinking*, Frank Biermann and Eva Löwbrand, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2019)。

3. 重振经济和社会权利

68. 随着人们获得食物、土地、水、医疗保健、住房和教育的机会受到威胁或损害，越来越需要有原则的政策以确保尊重经济和社会权利。所要求的各种转型政策以及随之而来的对更平等的资源分配和满足基本需求的要求，也要求更有系统地处理这些权利，超过大多数政府或人权组织迄今所考虑的水平。如果人们的经济和社会权利得不到保护，将更加难以应对气候变化不可避免的巨大影响。对于生活在贫困中的人更是如此，他们的困境几乎势必更加严峻。预先围绕这些挑战制定规划和战略十分必要，但很少有证据表明正在这样做。

4. 承担监管责任

69. 联合国、世界银行和国际货币基金组织等国际组织支持的运动所体现的主流新自由主义经济正统思想以整合财政支持私有化、放松管制和紧缩，这种思想已非常过时。但企业行为方显然无法也不愿自发地推动一种全面的方法，以确保缓解气候变化所需要的那种经济和社会转型。尤其是化石燃料行业的行动以及许多国家的企业为淡化或忽视气候变化而进行的非常成功的游说，已经证明私营部门无法在缓解气候变化方面发挥任何形式的领导作用。事实如此，尽管公司和主要投资基金目前清楚地知晓即将到来的剧变。¹²² 结果是，各国政府，单个或集体，都需要承担责任，实施缓解气候变化的全面改革方案。人权界需要大力推动各国政府迅速采取这一方向的行动。

5. 重新思考人权对策

超越传统方法

70. 国际人权领域由律师主导，他们倾向于将精力用于少数几种经过尝试和检验的方法，包括诉讼、起草报告、提交申诉、面向政府机构、法庭或条约机构进行倡导和发布新闻稿。

71. 他们还寻求发展判例以界定特定权利的范围和影响。明确各国在气候变化背景下的人权义务方面已经取得一些进展。一系列法院和其他机构肯定道，气候变化对人权构成严重威胁，各国在应对气候变化时必须遵守人权法，必须预见和解决气候变化带来的可预见危害，必须加强缓解承诺。然而，还需多工作以填补关于国家义务方面的重大欠缺和不确定性。

72. 关于排放，人权行为方制定了宽泛的标准，例如要求“最大限度利用可用资源，尽快减少排放”。¹²³ 这是重要的起步，但需要澄清它在实践中的含义。这种标准没有明确指导国家和其他行为方如何避免模糊的承诺和不温不火的行动。人权行为方必须有意愿以更加结合政策制定选择的方式解释国家的义务，否则将在这场辩论中变得无关紧要。

¹²² 见 Georgi Kantchev and Sarah Kent, “Funds say climate change is now part of their investing equation”, *Wall Street Journal*, 10 June 2019; 发展政策委员会, 重大风险或美好机遇: 公司是否已准备好应对气候变化? (2019年)。

¹²³ 环境问题特别报告员的任务, “关于与气候变化有关的人权义务的声明, 特别关注生命权”, 2018年10月25日。

73. 诉讼是重要方式，在 24 个国家已有 850 多起气候变化诉讼。¹²⁴ 大部分诉讼寻求追究政府和对排放的责任，并要求它们补救明知有害的排放所致损害。最近要求行为方对未能适应可预见的气候变化影响负责的案件显著增加。¹²⁵ 这些案件令各国进一步注意到，它们必须顾及失去生计、流离失所、粮食不安全和气候变化的其他影响，但诉讼只是总体战略的一小部分。

社区活动

74. 许多人权活动是官僚化和无害化的，用对现实世界少有直接影响的正式程序结果实现自我满足。人权的根源和进步的真正动力只能来自社区动员。各国政府绝大多数支持现状，因此在需要彻底变革时不太可能担负起有力领导。人权界大多有强大的基层联系，在鼓励和协助社区动员方面具备优势。没有这一点，政府精英的天然自满和金融精英的既得利益将导致他们继续梦游，走向灾难。

建设联盟

75. 人权行为方需要一种更加有力、详细和协调的跨学科方法，将法律、气候科学、劳工权利和经济学相结合，以解决排放、缓解、社会保护和公正过渡的相关问题，并提供一条各国可以遵循的前进道路。主要人权行为方必须处理各国正在努力应对的排放、资源分配以及能源和经济政策的问题以及确实需要付诸行动的详细建议的情况。人权条约机构和其他机制在根据人权法为这些决定制定标准方面可以发挥作用。如果不这样做，同时坚持难以付诸行动的宽泛的自明之理，将令人权界在关键的气候变化决定中无足轻重。

76. 环境倡导者和人权行为方之间的协调方面取得了积极的进展，包括将气候问题纳入联合国条约机构系统，以及在气候诉讼中运用人权。当前真正有机会借助环境和气候科学家的技术专长细化并精准化人权建议和法律标准，到目前为止，这些建议和法律标准很大程度上缺乏具体性，令政府难以真正吸收。

符合人权的解决方案

77. 《巴黎协定》是首个明确承认人权和土著人民权利之重要性的气候变化协定。其中呼吁缔约国在采取行动应对气候变化时尊重、促进和考虑各自的人权义务。然而，为指导协定之执行而制定的《卡特维兹规则手册》却无一处提及人权。¹²⁶ 尽管人权界的关注日益增加，但各国在关于气候变化的对话中对人权少有重视。

78. 人权界可在以下方面发挥重要作用：澄清围绕气候行动的法律要求，促进受影响社区的参与，确保为实现目标和适应气候变化而采用的战略符合人权法，并通过诉讼和传统人权宣传倡导实施和执行这些战略。

79. 至关重要的是，气候行动的方式必须尊重人权，保护贫困人口不受负面影响，并防止更多人陷入贫困。这将包括确保弱势群体能够获得保护性基础设施、

¹²⁴ 联合国环境署，“气候变化诉讼现状：全球审查”（2017 年），第 10 页。

¹²⁵ 同上，第 16 和 23 页。

¹²⁶ 见国际环境法中心，“卡特维兹缔约方会议第二十四届会议成果不符合《巴黎协定》。波兰气候对话不谈雄心、平等与人权”，2018 年 12 月 25 日。

技术和财政支持、搬迁选择、培训和就业支持、土地保有权以及获得食物、水和卫生设施与医疗保健的机会。妇女面对气候变化面临特别挑战(见 A/HRC/41/26)。

80. 不采取以人权为重的气候应对措施则可能产生倒退的影响。气候行动的结构也应纠正而不是加强目前的差距。贫困人口已经被排除在影响自身的决策之外，政治不平等意味着他们可能在气候应对措施中被边缘化。

让联合国人权机制恢复生机

81. 人权条约机构和其他机构应权衡法院和议会已激烈争论的问题，包括如何运用人权义务界定各国各自以及在全球一级减少温室气体排放的法律义务，各国至少必须根据最新科学指导采取哪些行动，以及人权法是否将产生特定的行动门槛，低于这一门槛即相当于一国违反其义务。

82. 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。¹²⁷ 鉴于目前已知的升温 2°C 甚至 1.5°C 的广泛危害和人权影响，还有必要确定各国必须采取哪些措施，为气候变化必将带来的侵犯人权提供必要补救。人权行为方在确定此种补救办法须包含的内容方面发挥着重要作用。

83. 每一个人权机构都应考虑如何利用其现有的程序强调应对气候变化的迫切义务。诚然可能有重叠或重复，但与威胁的严重性和紧迫性相比，这种可能似乎几近无关紧要。

84. 在这方面提出详细建议不属于本报告的范围，但几个例子足以说明问题。人权理事会不能再仅仅依靠久经考验的技巧，召集专家小组，要求提交毫无结果的报告，敦促其他人多加努力但自己少有作为，并通过范围广泛但无定论且极具抱负的决议。应委托进行一项紧急的专家研究以确定备选方案，并组织一个高级别工作组，提议并监测具体行动。

85. 鉴于挑战的规模和性质，条约机构应重新考虑它们就这一问题通过的一般性评论或一般性建议是否算得上充分。它们应举行会议，讨论可在其结论性意见中提出何种建议，以敦促缔约国采取不能再拖延的措施。他们还应该思考如何最好地以真正有意义的方式推行他们已采取的与气候变化有关的措施。

86. 人权事务委员会最近请求美国直接处理“气候变化的影响对生命权构成的重大威胁，如山洪、沿海洪水、野火、传染病、极端炎热和空气污染”(CCPR/C/USA/QPR/5, 第 15 段)。原则上这是突破，但实践中，这些条款过于开放和宽泛，不过相当于走形式。当前的挑战是反思下一层建议的可能内容，以便就所需措施，或至少就国家一级可能采取的处理此类问题的程序提供某种有意义的指导。

¹²⁷ 人权理事会，“与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员的报告”，第 9 页。

87. 同样，委员会应在其第 36 号一般性意见中有关气候变化的开创性声明的基础上再接再厉。据称就这一问题已向委员会提交一份函件。¹²⁸ 委员会应探索建设性回应的创新方式，而非选择回避责任的做法。民间社会团体需要就这些选择向委员会提供建议并加以鼓励，并可利用委员会新议事规则第 96 条提交“与案件适当裁断可能有关的资料 and 文件”（见 CCPR/C/3/Rev.11）。

六. 结语

88. 面对气候变化这一人类面临的巨大挑战，人权界，除了少数几个值得注意的例外，一直像大多数政府一样沾沾自喜。多数联合国人权机构采取的步骤明显不足，并且基于渐进式管理主义和程序主义的形式，与威胁的紧迫性和严重程度毫不相称。走形式无法拯救人类或地球于迫近的灾难。在本报告中，特别报告员提出了为开始纠正错误，正视人权可能在即将到来的剧变中遭遇灭顶之灾这一事实而应当采取的一系列步骤。报告还试图强调一个事实，即全世界受不利影响最严重的群体是生活在贫困中的人。除其他外，气候变化是对贫困者的不公打击。

¹²⁸ “Islanders complain to U.N. over Australia’s climate change inaction”，Reuters, 13 May 2019。