



大会

Distr.: General
7 October 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

议程项目 70(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

危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响

秘书长的说明*

秘书长谨向大会转递危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响
问题特别报告员巴什库特·通贾克依据人权理事会第 36/15 号决议提交的报告。

* 本报告在截止期限之后提交是为了反映最近的动态。



危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员的报告

摘要

危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员巴什库特·通贾克在依据人权理事会第 36/15 号决议提交大会的本专题报告中，借机提醒国际社会注意各国有责任防止暴露于危险物质和废物(毒物)的责任。特别报告员概述了这一责任的法律依据，并着重提到防止暴露属例外情况，导致对生命和健康包括生殖健康的现存威胁。报告最后提出了多项建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 防止暴露的责任	4
A. 保护生命权、健康权和有尊严的生活权等人权	5
B. 尊重和保护人身完整	7
C. 确保平等和防止歧视	10
D. 实现知情权	12
E. 实现诉诸司法和获得有效补救权	12
三. 实践中的暴露预防	13
A. 消费品	15
B. “永久”化学品	16
C. 农药	17
D. 塑料	18
E. 空气污染	19
F. 重金属	19
四. 结论	20
五. 建议	20

一. 导言

1. 近 60 年前，蕾切尔·卡森在她《寂静的春天》一书中警告说：“如果我们要与这些化学物质如此密切地生活，将它们纳入饮食、将它们吸收到我们的骨髓中，我们最好了解它们的性质和影响力。”无论是在工作场所使用的合成化学品还是故意添加到产品中的合成化学品，或污染食物、空气、土壤和水的废物，人类对暴露于这类有毒污染物的危险的了解已有数十年之久，但世界迅速毒素化的规模和影响继续比防止暴露的措施扩展得更快。
2. 暴露于有害物质，包括污染食物、空气和水的各种污染物，侵犯了许多人权，包括生命权、健康权和有尊严的生活权。每个国家都承担具约束力的人权义务，它规定了采取积极措施预防个人和社区暴露于有毒物质的责任。这一责任对于确保人人不仅享有上述权利，而且享受健康的环境、安全健康的工作环境、安全饮水、清洁空气以及充足的食物和住房等权利至关重要。
3. 尽管如此，民众和各国人民在知情的情况下暴露于许多可以防止的危险物质。据保守的计算，这种有毒的混合物是世界上过早死亡的唯一最大根源，它导致并促成了一场无声的疾病和残疾大流行。随着这种对人类和地球的毒素化不断增加，各个国家、企业和卫生专家陷入数年或数十年之久的辩论，其焦点是何时以及到何种程度暴露于各种危险物质是可以接受的。就在他们无休止地争论何为清洁、健康或充足的时候，暴露于有毒物质的情况正侵蚀、伤害和侵犯获得空气、水、食物和安全工作场所的权利，特别是儿童和其他易受影响群体的这种权利。在能够实现的限度内的救济和补救常常是不够的和为时已晚的。
4. 从儿童和生殖健康的角度来看，预防暴露于有毒物质的重要性和严重性更加成为焦点。生育率下降只是与暴露于有毒物质有关的许多令人关注的健康趋势之一，这些趋势之所以持续存在，是因为各国没有将预防暴露作为优先事项。
5. 在本报告中，危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员巴什库特·通贾克借机提醒国际社会注意各国负有责任防止暴露于危险物质及废物。他概述了在预防这种暴露方面取得的进展，以及如杀虫剂、工业化学品、空气污染、塑料“废物”和受污染饮用水等最近挑战的例子。他最后向各利益攸关方提出了建议。

二. 防止暴露的责任

6. 根据国际人权法，每个国家都有义务防止暴露于危险物质和废物(毒物)。¹ 这一义务虽隐含地但明确地源自全球人权框架内规定的所有权利和义务，后者规定各国负有义务尊重和落实公认人权，并保护这些权利，包括使其免遭暴露于毒物的

¹ 与现任务负责人及其前任的先前报告一致，危险物质和废物没有严格定义；它们包括有毒的工业化学品和农药、污染物、爆炸和放射性物质、某些食品添加剂和各种形式的废物。为便于参考，特别报告员将危险物质和废物称为“毒物”，因此报告中的“毒物”(或“有毒物质”)一词应理解为也包括无毒但有害的物质和废物。

影响。这些权利包括生命权、健康权、安全食物和用水权、适足住房权及安全健康的工作条件权。² 国家和区域对安全、清洁、健康和可持续环境(包括清洁空气)权的确认,进一步增强了防止暴露的责任。充分尊重人身完整的权利增强了国家防止暴露的责任,这有助于为人人应享有控制对自己身体影响的程度提供了范围(见 A/HRC/39/48)。本节探讨了在几项权利和原则范围内防止暴露的责任。

7. 首先,应该强调,无论是否日益确认工商企业和其他非国家行为体的责任,预防侵犯人权行为的首要责任属于国家(A/HRC/RES/24/16,第2段)。各国在法律上有义务采取合理步骤,防止侵犯人权行为,其中包括国际法规定的防止包括私人行为者在内的第三方侵犯人权的义务。当各国未能采取适当步骤预防、调查、惩罚、纠正和补救私人行为者的伤害行为时,它们可能违反其根据国际人权法承担的义务。没有一个国家能够在不预防人类暴露于污染、有毒工业化学品、杀虫剂、废物和其他具有内在危险的物质情况下履行其人权义务。³ 在国家努力之外,特别是在国家不能或不愿意履行其职责的情况下,工商企业有责任防止人员暴露于其活动和/或商业关系造成的有害物质。⁴ 这项责任与是否有足够的保护人权法律无关。

A. 保护生命权、健康权和有尊严的生活权等人权

8. 对我们的地球和身体的毒素化,可以说是对今世后代享有生命、健康和有尊严生活的人权的能力最未得到足够认识的威胁之一。

9. 2015年,污染估计导致900万人死亡,约占全球所有死亡人数的16%,而鉴于已知的信息差距,这一数字很可能低估了。⁵ 这比艾滋病、疟疾和结核病的总和高出3倍,比战争和其他形式的暴力高出15倍。⁶ 据估计,污染,更具体地说是人类暴露于污染,是当今世界过早死亡的唯一最大根源。⁷

10. 人的生命权涉及个人有权免受故意或预期将造成个人非自然或过早死亡的行为或不行为并享受有尊严的生活。⁸ 国家有义务建立必要的法律框架,以确保所有个人充分享有生命权。⁹ 各国必须通过一切适当的法律或其他措施,以保护

² 人权理事会在2019年9月26日第42/21号决议中,确认国家有责任预防职业中不安全地接触危险物质及工商企业相应地负有责任。

³ 每个国家都承认国际人权法规定的生命权或享有能达到的最高标准健康的权利,大多数国家都承认了这两项权利。

⁴ 根据工商企业与人权指导原则:执行联合国“保护、尊重和补救”框架(附件),如果一工商企业造成或可能造成不利于人权的影响,则应采取必要步骤停止或防止这种影响。

⁵ Philip J. Landrigan and others, “Lancet Commission on pollution and health”, *The Lancet*, vol. 391, No. 10119 (2018年2月)。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

⁸ 人权事务委员会关于生命权的第36号一般性意见(2018年),第3段。

⁹ 同上,第18段。

生命免受来自私人实体的一切可合理预见的威胁。¹⁰ 非常重要的是，即使这种威胁和情况没有造成生命损失，¹¹ 当事国也可能违反其对生命权的义务，这突显出下文概述的生命权和人身完整的相互关系。

11. 生命权和有尊严的生活与享有能达到的最高标准健康的权利密不可分，这就需要预防暴露。预防疾病的权利是健康权的一个根本方面。¹² 因此，健康权要求预防和减少暴露于有害物质。¹³ 经济、社会及文化权利委员会将预防列在减少之前，表明预防对减少暴露至关重要，而减少不是预防的替代办法。减少暴露是通过预防暴露进行的，即减少了整体暴露。

12. 人权委员会最近认识到，污染威胁着生命权，特别是有尊严的生活权。¹⁴ 与这一解释一致的是，人权事务委员会在 *Cáceres* 等人诉巴拉圭案的里程碑式裁决中认定，巴拉圭侵犯了 20 多名暴露于有毒杀虫剂的人的生命权和有尊严的生活 (CCPR/C/126/D/2751/2016, 第 7.3 和 7.5 段)。污染被发现造成一人死亡，并使一个社区的其他 22 名居民中毒。调查结果强调，该国未能防止可能会侵犯生命权和有尊严的生活的暴露，即使没有造成过早死亡。

13. 保护生命权和有尊严的生活需要各国确保个人和社区免受有害物质的影响，如产品和职业环境中的污染和有毒化学品(同上)。至关重要的是，人权事务委员会认识到，各国如采取措施不足或未能采取措施防止长期暴露于危险物质(无论是来自环境、工作场所、消费品还是其他来源)，都可能侵犯生命权和有尊严的生活权。长期暴露于有害物质可能会影响一个人有尊严和体面地生活的能力、充分发展其人格和体力的能力，不受羞辱地生活和/或与他人一起参与社区的能力。

14. 人权事务委员会还认定，暴露于有毒物质可能侵犯载于《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条的私人 and 家庭生活权。它指出，当污染对私人 and 家庭生活权以及家庭产生直接、严重的影响时，就可能存在侵权行为。污染和环境退化会影响个人的福祉(同上。第 7.3、7.5 和 7.8 段)。¹⁵ 人权事务委员会的裁决还与《儿童权利公约》和《公民权利和政治权利国际公约》所载权利的解释有关，因为它基于对包括儿童在内的个人的健康的影响，以及他们捕鱼的河流、他们饮用的水井以及他们赖以生存的果树、农作物和牲畜的污染(同上。第 7.3、7.5 和 7.6 段)。

15. 虽然人权事务委员会列举了三种被禁止的农药，但特别报告员认为，这项裁决(即各国负有责任预防暴露于有害物质)应被视为超出了农药的范围。此外，这一裁决不应仅限于国家或国际法所禁止的危险物质，因为许多危险物质仍未受到任

¹⁰ 同上。

¹¹ 同上，第 7 段。

¹² 经济、社会及文化权利委员会，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)，第 16 段。

¹³ 同上，第 15 段。

¹⁴ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见。

¹⁵ 另见欧洲人权法院，*López Ostra* 诉西班牙案(申请号 16798/90)，1994 年 12 月 9 日的判决。

何一种法律的禁止或限制。特别报告员认为，个人和社区暴露于各种危险物质和废物是对受害者生命权和尊严的侵犯，应被视为国家防止暴露的责任失职的初步证据。

16. 在 Cáceres 等人诉巴拉圭案中，证明责任并非只由所谓受害人承担。重新调整证明责任使其向有更多机会获得信息者倾斜，是一种良好做法，特别报告员在以前的专题报告中强调了这一点。¹⁶ 将证明责任置于暴露受害者身上会促成有罪不罚现象，并剥夺诉诸司法的机会。受害人很少有获得信息的平等机会，也很少有国家强迫产生信息的潜在权力。在对侵权行为的裁决依赖于仅有缔约国或涉案企业掌握的信息的案例中，则如果缔约国不提供用于反驳的令人满意的证据和解释，人权条约机构和司法机构应认为这些指控是有根据的。

17. 生命权、健康权和有尊严的生活权等权利，要求各国防止暴露于有毒和其他有害物质和废物。每个国家都必须确立全面的法律和有效的执行机制，以防止暴露于一切形式的污染、有毒化学品和其他危险物质，这些物质可能对个人的健康、生命和尊严构成可合理预见的威胁，包括私人行为者造成的暴露。

B. 尊重和保护人身完整

18. 个人的自主和各种自由，包括对自己身体变化的控制，是人权法、特别是与人身完整(或人身安全)¹⁷ 相互关联的有尊严的生命权¹⁸ 的根本。

19. 人身完整概念是人权法中许多禁令和自由的基础。虽然《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》都没有对人身完整作出定义，但人身完整是个人安全、免于酷刑及残忍、不人道和有辱人格的待遇、隐私、可享受到的最高标准健康和体面工作等权利的根本。¹⁹ 免于未经同意的科学实验和未经同意的非治疗性医疗措施的自由，以人身完整为基础。

20. 某些国家的法律和法律传统也确立了人身完整。例如，“普通法对殴打行为的定义是根据法律承认个人的个人自主和人身完整利益而发展起来的，即一个人有权享有自己的身体并就其作出决定。”²⁰ 欧洲人权法院确认，个人的人身安全涵盖于其私生活权利之中。²¹

¹⁶ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Annual.aspx。

¹⁷ 人身安全一词经常与人身完整互换使用，就像在本文中一样。在本报告中，特别报告员使用人身完整一词，以与最近关于生命权的一般性评论保持一致。

¹⁸ 人权事务委员会第 36 号一般性意见，第 9 段。

¹⁹ 例如见加拿大最高法院，Rodriguez 诉不列颠哥伦比亚总检察长案[1993]3 SCR 519 136(多数意见，第 177-178 页)。另见经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)，第 7 段。

²⁰ 见美利坚合众国科罗拉多州最高法院，人民诉 Medina 案，705 P 2d 961(1985 年)。

²¹ 例如见，欧洲人权法院，在 Pretty 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案(申请书第 2346/02 号)中，2002 年 4 月 29 日判决书，法院在其中说，第 8 条保护个人的身体、道德和心理的完整，包括对个人自身身体的权利。

21. 人类暴露于毒物显然影响到人身完整。通过高度(急性)暴露于有害物质而使另一人中毒,无疑是对人身完整的侵犯。此外,经常暴露于较低度的有毒物质(慢性暴露)也影响到这一权利,这些有毒物质可能或不会造成或促成从癌症到生殖健康受损到智力下降等不利健康影响。

22. 我们的身体承受着暴露于有毒化学物质的巨大负担。在人类的血液和尿液、脐带和胎盘组织中,甚至在人类细胞本身中,检测到数百种有毒和其他有害物质。在侵犯人身完整被认为是法律允许的情况下,通常会辩称存在压倒一切的公共利益理由。然而,对于今天绝大多数可预防的暴露于有害物质的情况,却没有任何合理的公共利益理由。

23. 特别报告员在几份报告中提出了暴露对人身完整的影响,包括对儿童和工人权利的影响(见 [A/73/567](#)、[A/HRC/39/48](#)、[A/HRC/39/48/Corr.1](#) 和 [A/HRC/33/41](#))。在儿童暴露的情况中,儿童出生时“已先天受污染”的现象引起了对国家保护育龄妇女人身完整的工作是否充分的重大关切(见 [A/HRC/33/41](#))。然而,在暴露于污染和其他有害物质的情况下,人身完整对整个全球人口有更广泛的影响。

24. 人身完整与生命权密切相关。由于国家或企业的作为或不作为,个人和社区因为暴露于有毒物质而不能过上有尊严的生活,从而无法获得确保有尊严生活的条件。

25. 欧洲人权法院的判例法承认使人身完整免于暴露于危险物质和废物的权利。然而,其关于主张的可审理性的裁决强调,个人暴露于严重、具体和/或即将发生的危险是侵犯行为的要件。²² 这样的解读可能适用于少数具有明确危害和有暴露可能性的物质,但对于绝大多数物质来说,无论是有害还是有暴露可能性对今世后代来说都不是很明显。没有风险的证据并不意味着没有风险。此外,迫在眉睫的危险在暴露于某些毒物的情况下是非常有问题的,在这种情况下疾病很可能在数年或数十年内不会显现,或者可能与其他导致不良健康结果的风险因素一并发作。在考虑到目前的知识体系以及最重要的是已知的关于长期暴露于有害物质对健康的影响和敏感发展期的未知情况的情况下,根据人身和身体完整性就有毒暴露提出的主张的适用性的狭隘标准(如迫在眉睫的危险的标准)既不公正也不现实。为此,欧洲人权法院日益认识到预防原则在尊重和保护人权方面的重要性,这是可喜的转变。²³ 应当考虑到预防原则,而且在许多已经有现有法律的国家必须考虑这些原则,以确保人身完整权利,这一立场得到世界卫生组织的支持。²⁴

26. 根据世卫组织的说法:“描述因果关系的能力方面的限制有时会被误解为安全的证据。因此,需要更准确的科学信息有时被用作不作为的原因。将需要强有

²² 例如见欧洲人权法院, *Balmer-Schafroth 和其他人诉瑞士案*(申请书第 67\1996\686\876 号), 1997 年 4 月 26 日判决书。

²³ 例如见欧洲人权法院, *鞑靼诉罗马尼亚案*(第 67021/01 号申请), 2009 年 7 月 6 日判决书, 第 69 和 120 段。

²⁴ Marco Martuzzi and Joel A Tickner, eds., *The Precautionary Principle: Protecting Public Health, the Environment and the Future of our Children* (哥本哈根, 世界卫生组织, 2004 年)。

力的风险证据、社会态度和既得利益者的干预的僵化政策结构综合在一起，往往导致决策者不得不等待长度不合理的时间，才能承诺采取预防行动。过去的铅、烟草、石棉和许多其他作用因素的案例提供了充足的证据，表明了等待令人信服的伤害证据所带来的高昂代价。同样重要的是，预防原则的不适当应用不应阻止或排除为社会带来重要利益的行动。”²⁵

27. 在科索沃冲突期间，数百名流离失所的罗姆人、阿什卡利人和埃及人的儿童在被联合国安置在建筑于废墟之上和附近的营地中而遭受铅中毒，在这一案利中也援引了人身完整性。²⁶ 人权咨询小组在 N.M 和其他人诉联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)案中指出，科索沃特派团“本应为投诉人作为弱势群体的生命权和人身完整提供特别保护，因为他们在科索沃冲突和家园被毁后流离失所，并且是处于不利地位的少数群体成员”。²⁷

28. 禁止在公共场所吸烟的全球运动的成就是用以保护人身完整权利的预防工作的一个非常成功的例子。在某些情况下，国家努力受到基于个人的人身完整权和健康权的论点的推动，或至少得到其加强。²⁸ 泛美卫生组织在其工作中强调了人的生命权和人身完整，以便为应对烟草使用的危害采取基于权利的办法。²⁹

29. 尽管有几个案例肯定了预防和减少暴露于有毒物质对维护人身完整权的意义，但令人遗憾的是，迄今为止在这方面对这一权利的解释和适用仍然有限。以人权为本的环境和职业健康办法需要包括并重点考虑人身完整性。这一点在监管机构如何确立所谓的“可接受”暴露程度方面尤为突出。在制定暴露标准时对经济因素的考虑造成问题，往往导致无视工人和其他弱势群体人权的不合理、不必要和可预防的毒物暴露。随着越来越多的证据证明了越来越低度的暴露和暴露于各种有害物质混合物对健康的影响，迫切需要在暴露于有毒物的情况下加大对人身完整的解释和应用力度。³⁰

30. 特别报告员认为，为了尊重和保护按照基于人权的处理危险物质和废物的办法所要求的人身完整权，个人(而不是国家或企业)应该能够选择他们认为可以接受的对其健康的风险(即暴露)。这需要更透明和更多地实现知情权，以防止消费

²⁵ 同上。

²⁶ 欲了解更多信息，见 www.ohchr.org/en/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/LeadContaminationKosovo.aspx。

²⁷ 人权咨询小组，N.M 和其他人诉科索沃特派团案，编号 26/08，2016 年 2 月 26 日，第 222 段。见 www.unmikonline.org/hrap/Eng/Cases%20Eng/26-08%20NM%20etal%20Opinion%20FINAL%2026feb16.pdf。

²⁸ 例如，一名员工诉 PTT Post(荷兰)一案，以强制实施完全无烟的环境，法院在该案中作出有利于该员工的裁决；见 Tony Sheldon, “Dutch workers entitled to smoke-free conditions, court rules”, *British Medical Journal*, vol. 320, No. 7244 (May 2000)。

²⁹ Pan-American Health Organization, “Human rights and health: persons exposed to second-hand tobacco smoke”, 2008 年。

³⁰ 例如见 “Bruce P. Lanphear, Low-level toxicity of chemicals: No acceptable levels?”, *Plos Biology*, vol. 15, No. 12 (2017 年)。

者和监管者都会有的暴露(见下文)。国家的责任和企业的责任是通过他们的作为和不作为来尊重和保护个人自主的这一方面。³¹

31. 另外,需要加大力度承认和适用因暴露于有毒物质而受影响的以人身完整为基础的權利,例如免于酷刑、残忍、不人道和有辱人格待遇的自由。《公民权利和政治权利国际公约》第七条传统上只侧重于任何形式的逮捕、拘留或监禁。然而,正如酷刑和不人道的待遇是由一个人对另一个人实施的一样,暴露于毒物往往是一个人对另一个人的行动的结果。与影响人身完整的其他侵犯人权行为类似,暴露于有毒物质导致的疾病和残疾是残忍、不人道和有辱人格的。其中可能包括癌症的剧痛和呼吸道疾病的令人窒息的折磨。

32. 暴露于毒物造成的暴力也超出了疾病和残疾的可见和可感受的直接影响。有毒工业化学品、农药、各种污染物、辐射和其他有害物质通过脱氧核糖核酸突变、细胞结构受损和对人类生命、健康和发育所依赖的正常生化系统的干扰,造成了无形的暴力。在许多方面,这些暴露侵犯了性权利和生殖权利,包括其产生的影响,如无法怀孕到足月和不孕。毒物暴露还不成比例地给一些弱势群体带来癌症和其他疾病,其中包括儿童和贫困者。

33. 可以合理预见的可能使人类暴露于有毒物质的行动,无论其形式为在水道中排放的可见污染还是因家用产品碎裂而产生的无形分子,也都是对人的尊严和人身完整的冒犯。有必要超越对侵犯免受酷刑、残忍、不人道和有辱人格待遇的自由的狭隘解释,这种侵犯仅涉及如个人被监禁或受到公职人员行动影响的情况。这种有限的解释贬低了人类的基本自由,即对自己身体的控制。它剥夺了受害者享有的正义和补救。它拒绝承认其因这种疾病经受的折磨,导致了无尊严的生活,它还暗含地造成了鼓励继续这种暴露和未来违反行为的残酷状况及无法控制哪些有毒物质进入他们体内的情况恶化。

34. 在人权事务委员会审理的 *Cáceres* 等人诉巴拉圭一案中,申诉人指控由于暴露于危险农药而遭受残忍、不人道和有辱人格的待遇,暗含地表示侵犯了他们的人身完整(见 CCPR/C/126/D/2751/2016)。委员会认定生命权和有尊严的生活及私人生活受到侵犯,没有就这个问题发表意见。虽然关于不受残忍、不人道或有辱人格待遇的权利受到侵犯的主张仍然未获解决,但特别报告员认为,委员会发现在暴露于有害物质的生理和心理影响方面侵犯了私人生活权,使这一主张站得住脚。³²

C. 确保平等和防止歧视

35. 人权植根于普世价值和原则,如平等、不歧视、个人尊严、正义和问责制。那些最脆弱、最边缘化和最容易暴露于有毒物质的人面临着对生命、健康和人身完整的不成比例的威胁。

³¹ 在第一任人权与环境问题特别报告员法蒂玛·祖赫拉·克桑提尼提出的关于人权和环境的原則草案(E/CN.4/Sub.2/1994/9, 附件)中,提出了不受污染的权利。

³² 出于类似的原因,特别报告员认为,关于受害者的人身完整受到侵犯的主张也是有充分根据的。

36. 数十亿人由于不间断地暴露于他们赖以生存的空气、水和食物中的毒物而遭受屈辱和不公正。受影响最严重的人往往是社会中最脆弱的成员，他们的脆弱性被往往对必要性的虚伪描述所利用，包括经济发展、就业和国家主权。那些因暴露于毒物而使其权利受到最大侵犯者是那些贫困者、少数群体、移民、工人、土著人民和其他脆弱或易受影响的群体，这种侵犯具有高度的性别影响。

37. 直接或间接允许暴露于有害物质的政策使歧视和剥削永久化。那些在遗传上更容易患上疾病和残疾的人在暴露于毒性方面是受歧视的。营养不良的人更容易受到暴露于毒物和化学品的影响，这会加剧其他挑战，特别是低收入或生活贫困的人所面临的挑战。污染往往对贫困者影响最大，无论其是高收入、中等收入还是低收入国家，³³ 而且大量研究表明，低收入社区的人不成比例地受到暴露于有毒物质的更大危险。无论是从性别影响还是从不同年龄组脆弱性的角度来看，暴露的不利影响可能是歧视性的。那些拥有最少经济或政治权力者通常最不无力捍卫自己的人权免受暴露于毒物的威胁。

38. 每个儿童都有权就影响其权利的事项发表意见，因此，这些事项必定包括与他们暴露于有毒物质有关的事项(见 [A/HRC/33/41](#))。在脐带和胎盘中已检测到了200多种危险物质，包括消费品、食品包装和空气污染中的有毒成分(同上)。儿童不仅在敏感的发育期暴露于来源众多的具有已知和未知毒性的大量物质，而且他们的暴露程度高于成人(同上)。暴露于各种有害物质对儿童的后果通常是最糟糕的。数以百万计的儿童由于在甚至还没有开始行使表达意见的基本权利前就因暴露于有害物质而被剥夺了最大限度发育权，而他们的父母实际上被剥夺了代表他们“说话”以防止暴露的基本要素。

39. 1972年《联合国人类环境会议宣言》指出，促进或延续种族隔离、歧视、殖民地和其他形式的压迫和外国统治的政策受到谴责，必须予以消除。虽然许多国家禁止或限制了毒性最大的物质，但它们继续向外国出口这些物质(包括那些治理结构薄弱得多的国家)以防止暴露。这些出口国不应假定进口国的事先知情同意而免除它们参与歧视或剥削的责任。进口国政府可能不具备同样的价值观、反腐败措施或民主理想，更不用说防止暴露的能力了。此外，出口这种限制物质的国家通常是较富裕的国家，以后可能进口含有这些高危险物质的产品或由这些物质构成的产品，在这种情况下，进口国的工人和当地社区以被出口国视为不能接受的方式而暴露于毒物。从这些双重标准中获利是一种剥削形式，国际社会仅通过全球条约和其他文书略微应对了这一问题。

40. 要防止歧视并确保人人享有健康的环境和安全健康的工作条件，就需要预防暴露。除非要求将预防暴露作为规范，则最脆弱群体将继续首当其冲，在我们的经济的生产、消费和处置的周期中遭受有毒物质之害。歧视不受边界的限制。向无法或不充分保证人权将得到尊重、保护和落实的进口国出口被禁止或限制的物质供其使用，是一种剥削行为，可能违反不歧视原则。

³³ 例如，在世界上最富裕的一个国家，据报道，70%的煤炭燃烧废物被倾倒在低收入社区，其中含有与癌症、生殖问题和发育障碍有关的有毒物质。[A/HRC/38/33/Add.1](#)，第68段。

D. 实现知情权

41. 知情权是受到毒物暴露影响的所有人权得以实现的途径。为了尊重、保护和实现受危险物质影响的人权，知情权要求各国除其他外生成、收集、评估、更新和有效传播信息，特别是面向那些面临有害影响风险特别大的人(A/HRC/30/40，第 99 段)。企业在履行人权尽职调查义务时，应通过自行开展活动或利用其业务关系，负责查明和评估危险物质和废料的实际与潜在影响，并负责将信息有效传达给其他企业、政府和公众(同上，第 100 段)。

42. 同意对于人的自主性和人身完整性至关重要。同意取决于所提供信息的质量和数量。不过，施害者可能利用同意作为挡箭牌，通过向暴露于毒物的人提供关于健康危害的信息，将了解暴露的危害与风险以及保护自己的人权不因暴露于有害物质而受到侵犯的责任转嫁给潜在受害者。考虑到日常用品中使用了大量化学物质，而且可能对空气、水、土壤和食物造成污染的污染物数量巨大，期望由个人来确定自身能够承受的危险并能够调节进入自己身体的物质是不合理的。

43. 这就是为什么单靠获得信息本身并不能替代国家采取行动预防暴露。即使得到了充分的信息，许多人也无法有效利用信息，原因有：确保有意义的参与和诉诸司法的资源有限；企业对政府和机构的影响；腐败；经济无保障和社会压力阻碍民众提出关切。弱势群体往往尤其无法参与关于潜在影响、暴露的“安全”水平或自身的“健康”环境权等高度技术性和晦涩难懂的辩论。生命权、健康权和最大发展权在出生后最敏感时期里遭到侵犯的儿童无法有效利用信息行使自身权利。因此，国家并非在提供获取信息的渠道时履行人权义务，而是在生成或迫使负有责任的第三方生成为了解暴露危险和风险所必须的信息、然后利用这些信息履行其预防暴露的责任时，才履行其人权义务。

E. 实现诉诸司法和获得有效补救权

44. 世卫组织估计，每年有超过 1 200 万人死于不健康的环境。考虑到关于危险和暴露的信息差距，普遍认为这一估计数偏低。³⁴ 由于被剥夺了多项人权，这些受害者中只有极少数人(考虑到他们所失去的，可以说没有人)得到一丁点有效补救。无法确保正义得到伸张，即使是最恶劣和最明显的恶意行为的受害者也是如此，这不啻为雪上加霜。在暴露于有毒物质以及对健康的影响之间确立因果联系的要求助长了有罪不罚现象，使许多受害者几乎不可能因为长期暴露于一系列有毒物质而获得正义和补救，无论他们是在子宫中还是在出生之后暴露于有毒物质。大多数人甚至不知道自己是受害者。

45. 暴露带来的影响往往不可逆转、使人衰弱甚至致命，特别是在发育敏感期。对心理健康的影响不亚于对身体的影响，包括对接触有毒物质的人及其家人造成的情感创伤。特别报告员回顾了在他的一次正式国家访问时听取了几位受害者的家庭成员的证词，他们怪自己购买了有毒消费品，杀死或伤害了自己的父母或孩

³⁴ 见 <https://www.who.int/gho/phe/en/>。

子(见 [A/HRC/33/41/Add.1](#))。他还回顾说,众多受害者及其家人坦言,无论多少赔偿或医疗保健都无法弥补他们的损失。

46. 对侵权行为的有效补救权要求不再出现侵权行为,即“间接预防”(见 [A/HRC/30/20](#))。要成为一种真正有效的补救办法,不再出现侵权行为要求在个体和人口两个层面上预防暴露。必须消除有害物质的生产、使用和排放,同时向循环经济过渡,才能确保这种侵权行为不会再次发生。此外,应既落实污染补救措施也开展防止进一步污染的工作。如果不对现有污染进行补救,就存在持续侵犯人权的严重风险。如果不预防进一步的污染,清理工作的技术难度和财政挑战将继续加大,对低收入和中等收入国家而言尤为如此。在存在有毒物质的情况下,预防暴露是唯一真正有效的补救措施。

47. 国家如果不预防暴露,等于纵容对由有毒化学品、污染和其他有害物质造成、通常可以预防的巨大伤害的有罪不罚现象。虽然法律责任是防止使用和释放有毒物质的强大威慑力量,但“损害和起诉”保护模式主张自律与法律责任相结合,这并不是以人权为本的做法。如果没有强有力的监管制度来保护生命和健康不受暴露于毒物的影响,那么为暴露于危险物质的受害者伸张正义和给予补救的机制就是不完整的。

48. 国家必须终止由导致有毒物质暴露风险的商业实体造成的死亡、疾病和残疾的循环,并且必须通过和执行无毒环境政策,以确保采取有效的补救措施。造成与暴露于有毒物质有关的死亡和疾病却不受惩罚,这种现象必须停止。只靠赔偿和道歉来终结有罪不罚现象是永远不够的。有效补救权意味着国家必须优先制定和维持防止暴露的措施。这包括制定措施,消除和减少有毒物质的使用和有毒污染的排放,修复受污染地点。必须采取措施防止域外暴露,包括停止制造和出口仅限国内使用的有毒化学品。

三. 实践中的暴露预防

49. 自从蕾切尔·卡森于 1962 年就有毒物质的风险发出警告以来,一些国家已采取积极措施,防止个人和社区接触有害物质和废物。³⁵ 各国颁布了减少有害污染物排放的法律,对消费品中的某些有毒化学品作出了限制,建立了监管和执法机构,提供了关于污染物释放、人类接触和这些物质固有健康危害的基本信息,评估了影响,并采取了许多其他基本措施来预防暴露(见 [A/HRC/36/41](#))。

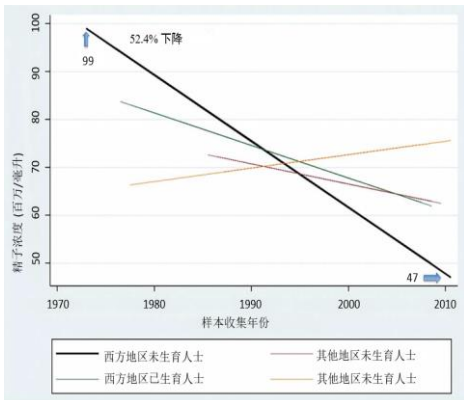
50. 虽然这些值得欢迎的工作有所助益,但这些工作终究不足以普遍防止暴露,以保护生命、健康和人的尊严,而且这些工作只略微触及了与暴露于毒物有关的不公正和歧视问题。健康趋势证据显示,这种暴露是导致全球疾病、残疾和发育改变发生率不断上升的主要原因。

³⁵ 瑞典关于无毒环境的国家目标就是范例([A/73/567](#), 第 12 段)。

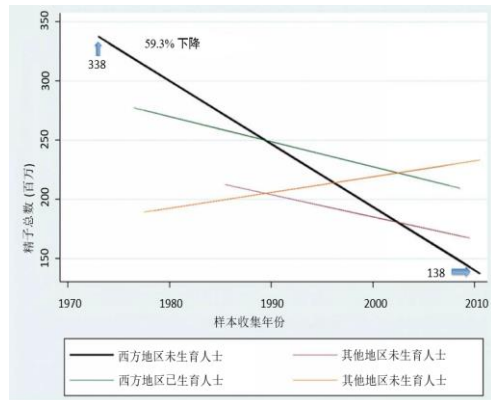
51. 美国一项全国性研究报告称，自 1975 年以来，儿童癌症发病率增加了近 50%。³⁶ 自第二次世界大战以来，乳腺癌发病率显著增加。³⁷ 自 1980 年代初以来，哮喘在所有年龄段、性别和种族群体中的发病率均在增加。³⁸ 目前观察到 2 型糖尿病和青春期越来越早发生。暴露于某些毒物的儿童智商较低。在这段期间，化学品的生产和使用呈指数增长。一项关于对健康不利影响的国际研究显示，在观察到的影响中最重要的因素是由环境和消费品中的有毒物质引起的环境暴露，而不是遗传。³⁹

52. 25 年前首次研究显示，男性在暴露于环境中的有害物质期间精子质量明显下降。自那以后，各项研究继续证明，地球和人口中的有毒物质越来越多，对生育力和人类生殖可能产生影响。⁴⁰ 2017 年对迄今为止关于精子质量下降的一份最权威分析的元数据进行了分析。结果显示，精子浓度和精子计数“总体上显著下降”，在某些国家，1973 年至 2011 年期间分别下降了 52% 和 59% (见下图)。⁴¹ 虽然发现其中许多男性的精子计数高于据认为可生育的水平，但作者指出，没有迹象显示这种下降正在停止或“趋于平稳”，这强烈显示越来越多的夫妇将出现生育方面的困难。除了精子计数和质量下降带来的存亡威胁外，在未来谁可以生育孩子方面，还存在着深刻的不平等和歧视问题。

(a) 精子浓度



(b) 精子总数



来源：Hagai Levine and others, “Temporal trends in sperm count”。

³⁶ “Childhood cancer”, in A.M. Noone and others, eds., *SEER Cancer Statistics Review 1975-2015*(马里兰州贝塞斯达, 美国国家癌症研究所, 监测、流行病学和最终结局项目, 2018 年)。

³⁷ Janet M. Gray and others, “State of evidence 2017: an update on the connection between breast cancer and the environment”, *Environmental Health*, vol.16, No.94(2017 年)。

³⁸ 见 www.aafa.org/asthma-facts/。

³⁹ Niels E. Skakkebaek and others, “Male reproductive disorders and fertility trends: influences of environment and genetic susceptibility”, *Physiological Reviews*, vol.96, No.1(2016 年 1 月)。

⁴⁰ Elisabeth Carlsen and others, “Evidence for decreasing quality of semen during past 50 years”, *British Medical Journal*, vol.305, No.6854(1992 年 9 月)。

⁴¹ Hagai Levine and others, “Temporal trends in sperm count: a systematic review and meta-regression analysis”, *Human Reproductive Update*, vol.23, No.6(2017 年 11-12 月)。

53. 2017 年的这项研究并不是为了确定精子计数下降的原因。然而，作者表达了明确的担忧，即暴露在大量有害物质中是导致下降的原因，强调“迫切需要对这种持续下降的原因开展研究”。因此，他们呼吁加以预防。然而，到目前为止，预防暴露一直是偶尔为之而不是常态。

54. 对地球的毒素化正成为应被视作关乎生死存亡的另一场危机，就像气候变化一样，需要全球紧急关注。然而，尽管威胁巨大，但有效防止和减少对有害物质的总体暴露的政治意愿本来就不足，现在更是大幅下降。

55. 近年来，许多司法管辖区放松了对环境和职业卫生保护措施的管理，削弱或停用了这些措施，经常是因为腐败、企业影响以及关于经济增长或科学不确定性等的不实论据。基于风险的程序已变成拖延采取行动的机制。成本效益分析被用来证明本可预防的死亡和疾病无法避免。对于监测有毒物质暴露对健康的影响并提供建议的国家、地区和全球机构，各国政府减少了资助。与公司关系密切的个人取代了推动加强保护的监管者。科学的关键作用受到了损害，固有的不确定性遭到滥用，国际贸易和投资协议被用来防止采取保护措施，而肆无忌惮蓄意开展的虚假宣传则误导了公众。预防暴露工作经费不足，气候变化“工作”则被厚颜无耻地用作开脱的借口。尽管一些国家已采取措施防止暴露，但这些国家却继续制造同样的禁用物质并出口到暴露可能性大得多的国家。

56. 特别报告员认为，全球绝大多数领导人未能防止接触毒物，从而未能履行其保护人权的义务，其规模之大史无前例。世界各国领导人在 2002、2006、2012 和 2015 年承诺到 2020 年实现“化学品健全管理”，但没有界定这意味着什么，没有一项认真的计划，迄今也没有任何有意义的进展。没有迹象表明 2020 年后采取的行动会有必要的雄心壮志。这些各国领导人尽管非常清楚防止暴露是享受人权的根本，但仍继续允许企业毒害公众并剥削最脆弱的群体。而且他们未能让企业行为者对自己的罪行负责。以下是最近各国在防止暴露于有害物质方面各自的义务和责任的一些不足之处，以及其他行为体为填补保护差距所作的努力。

A. 消费品

57. 一些部门展现了可喜的雄心和领导力，以防止在其产品和生产过程中，包括在供应商的活动中的有害物质暴露风险。例如，清洁电子生产网络⁴² 有一个工作目标，即“实现电子产品制造过程中工人对有毒化学物质的零暴露”。⁴³ 零售商

⁴² 清洁电子生产网络的成员有苹果、CEREAL、思科系统、清洁生产行动组织、戴尔、美国环境保护局、公平手机、伟创力、惠普、国际负责任技术组织、英特尔公司、欧纷泰化工、负责任商业联盟、Scivera、希捷科技、社会责任国际组织、可持续采购领导力委员会、TCO 发展组织、可持续发展联盟、加利福尼亚大学伯克利分校、加利福尼亚大学欧文分校和马萨诸塞大学洛厄尔分校。见 www.centerforsustainabilitysolutions.org/clean-electronics#cepn-about。

⁴³ 见 <https://static1.squarespace.com/static/558b1fe4e4b00725460da07a/t/5d388ff55d66900001048d8f/1563987957855/CEPN+Poster+for+Print.pdf>。

在实现监管合规的基础上，也在积极逐步淘汰化妆品、家用清洁剂、家具、服装等消费品中一些没有争议的有害物质，以防止暴露。⁴⁴

58. 日用消费品仍然是有毒物质暴露的主要来源。例如，特别报告员一直关注大韩民国有大量民众因使用加湿器消毒剂而接触有毒化学品的案例，这些加湿器消毒剂一直标榜为可促进消费者的“健康”和“安全”而加以推广。这些产品含有几种有害物质，化学品公司或消费品公司(包括一家制药公司)均未对其健康危害进行评估。现在已承认，这些化学品导致大量幼儿(包括新生儿)、孕妇、产妇和老年人死亡和受伤，他们吸入了从加湿器释放的有毒产品。

59. 直到 2011 年该产品下架时，已有多达 400 万人在家中暴露于有毒加湿器消毒剂。⁴⁵ 据大韩民国政府称，49 万至 56 万人的健康受到损害。⁴⁶ 根据现有资料，只有 6 277 人申请被认定为有毒消费品的受害者，因此只有这 6 277 人有资格获得补救。至少 1 357 起案件涉及据称因暴露于加湿器消毒剂的有毒化学成分而死亡的个人。⁴⁷

60. 涉事公司显然未能履行责任，对加湿器消毒剂的有毒化学成分进行人权尽职调查。相反，涉事公司在其剧毒产品的生产、营销、销售以及使用时侵犯了儿童权利。检方以过失杀人罪起诉 21 人。根据 2019 年 4 月收到的信息，被指控的人中有 18 人被判有罪，2 人无罪，1 人的案件正在等待最高法院的裁决。

61. 特别令人关注的是涉事化学公司的有限责任。2018 年，SK 化学、爱敬产业和易买得三家公司因未能正确标记危险化学成分而被罚款共计 12.5 万美元。考虑到在四轮调查过程中共登记了 1 357 起死亡个案，这笔罚款相当于每起可能由有关化学品造成的死亡个案为 92 美元。

B. “永久”化学品

62. 有一类数量超过 3 000 种的高氟化学品(称为全氟烃或全氟辛酸)被称为“永久”化学品。它们不会在环境中分解，而是持续存留在环境中，永不消失。人类通过受污染的食物、饮用水和空气接触高氟化学品。有一个国家中发现 98% 的民众体内含有这些化学物质。⁴⁸ 其中研究最多的物质(全氟化合物)与生育力下降、肾癌和睾丸癌、甲状腺问题等有关。这些化学物质的暴露源于大量各种产品的使用，如地毯、服装、不粘炊具、化妆品、清洁剂、食品包装、防护涂层和密封剂、

⁴⁴ 见 <https://retailerreportcard.com/2018/10/key-findings-2018/#finding1>。

⁴⁵ 大韩民国环境部，确立疾病鉴定和标准以扩大因加湿器消毒剂引起的健康危害范围的报告，2017 年。可查询 <http://library.me.go.kr/search/DetailView.ax?cid=5638910>。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 到 2019 年 3 月，政府完成了对 6 277 份申请中的 5 572 份的调查工作，并一直在为 798 名患有严重肺损伤、胎儿期损伤或哮喘的患者提供医疗、护理和生活费用。政府还一直为 2 010 名患有间质性肺病、肺炎或支气管扩张症的患者提供医疗费用。见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34617>。

⁴⁸ 见 <https://pfascentral.org/pfas-basics/>。

家具、消防泡沫、涂料和纸张以及工业应用。其中有一些产品的使用可能对正当的公众利益而言是必要而合理的，但大多数并非如此。

63. 高氟物质通过环境和全球供应链在全球迁移，导致全球暴露。虽然大多数关于暴露的数据来自北美和欧洲，但在亚洲和其他地区很可能有与制造业和军事设施相关的较高暴露水平未获披露或未充分报告。

64. 这些永久化学品目前的生产和使用显示，国家目前为防止暴露而采取的办法存在几个问题。监管机构对这一关切类别中的每一种物质进行评估、进而加以限制所需的时间至少是几十年。虽然许多国家最近减少了对该类别中某些物质的使用，但取而代之的替代品疑似具有类似健康风险。这些情况使各国不太可能在不采取以类别为基础的预防办法的情况下，防止这类无疑令人关切的化学品的暴露，而各国通常也没有采取这类办法。几十年来，对这类化学品的制造和使用负有最大责任的企业和监管机构一直知道会带来健康问题，但仍然继续制造和使用有毒化学品。此外，关于什么是暴露的“安全”水平的决定往往是政治性的。例如，美国环境保护局表示，大约有 600 万人暴露于处于“不安全水平”的这类“永久”物质。⁴⁹ 然而，如果安全水平设在能够保护最脆弱民众的水平上，则受影响人口的数量会是大约 1 亿。⁵⁰

65. 虽然整类物质由于其持久性或由于在全球供应链中的使用，或由于两者兼而有之而引起全球关切，但其中只有几种物质被现有条约的狭义标准所涵盖。类似于《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的机制可以帮助在全球范围内逐步淘汰和消除将这些永久化学品用于非必要用途，从而防止暴露。

C. 农药

66. 与“工业”化学品相比，除莠剂、杀真菌剂、灭鼠剂和在食品和农业生产中用于杀死活生物体的其他化学品(本文统称为“农药”)在健康和环境危害方面通常受更高的证据要求限制。然而，这些更高的要求并没有打消人们对持续使用农药及其相关有毒物质暴露的担忧。

67. 人们围绕风险评估和管理的决策过程提出了合理的问题和关切。草甘膦就是明证。草甘膦是世界上使用最广泛的农药，是“农达”的活性成分，作为一种通用除莠剂出售给消费者以及从事转基因生物生产的农民。美国的陪审团一再不断认定，企业对暴露于草甘膦的受害者负有责任，包括认定这些公司是“蓄意为之”。最近的报告揭露了企业为确保农药留在市场上而做的不道德的事情，包括赞助学术研究以便扭曲证据价值、游说撤销世卫组织独立风险评估机构(即国际癌症研究机构，该机构于 2015 年将该农药标记为可能致癌物)以及代写监管机构风险评估中的章节。也有人担心监管决策过程中存在利益冲突。

⁴⁹ Erik D. Olson, “失灵的安全饮用水法案无法解决全氟辛酸危机”, 自然资源保护协会, 2019 年 9 月 12 日。

⁵⁰ David Andrews, “报告: 多达 1.1 亿美国人可能接触了被全氟辛酸污染的饮用水”, 环境工作组, 2018 年 5 月 22 日。

68. 无论草甘膦是否会导致癌症，法律审判和公共辩论表明，公众对决策者所做的风险评估有极大的信心，但这种信心正迅速遭到侵蚀。研究找到了儿童在关键发育期暴露于草甘膦的证据。医生和其他医疗卫生专家呼吁，为防患于未然，应禁止继续使用草甘膦。⁵¹

69. 关于毒死蜱危害人类健康特别是发育中儿童健康的证据已经清楚了一段时间了。然而，监管机构通常对神经系统影响的明确证据反应迟缓，无法设定空气、食物或水中的“安全”暴露水平。对于处于发育关键时期的儿童、农场工人和农业社区来说，风险尤其严重。特别报告员认为，持续使用毒死蜱以及未能根据多年的证据采取行动，违反了许多国际公认的人权，包括《儿童权利公约》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会及文化权利国际公约》所载的人权。欧洲食品安全局最近得出结论，认为“不存在安全的暴露水平”，建议欧盟不要重新授权在 2020 年使用毒死蜱。⁵² 特别报告员欢迎美国加利福尼亚州和一些欧洲国家等不同管辖区采取的积极预防措施。

70. 食物权特别报告员进一步揭穿了关于“农药是养活世界所必需”、“农药对健康和生物多样性的不利影响反正是现代社会必须承担的成本”等神话。她说，“对危险农药的依赖是一种短期解决办法，这种办法破坏了后世后代的适足食物权和健康权。”(A/HRC/34/48, 第 2 段)

71. 尽管为了保障健康，现在已有、未来可能还有禁令禁止使用毒死蜱，但令人严重关切的是，这些司法管辖区中的一些国家允许生产毒死蜱供境外使用，包括在那些保护人权和当地民众免受有毒农药侵害方面监管系统较弱、透明度较低或基本上不存在监管系统的国家使用。各国继续向人权和环保记录不佳的国家出口违禁农药、工业化学品和化学混合物。这与欧洲禁止出口用于侵犯人权的化学品和设备(例如出口用于执行死刑和用于酷刑设备的化学品)的做法背道而驰。

D. 塑料

72. 塑料生产、使用和处置的整个生命周期对多项人权造成不利影响，这可能构成有关国家和企业的侵犯和践踏人权行为。单靠解决有毒塑料废物的灾难性现状并不能解决问题；从提取塑料到处置塑料都会产生污染。天然气和其他原料的提取、塑料生产设施的有毒排放物、塑料中有毒化学品添加剂的沥滤液、塑料微粒在水和其他介质中的暴露、通过焚毁、不健全的回收和其他手段“处置”废物，所有这些均因为塑料的存在而导致无数物质的暴露。⁵³ 其中一些物质具有明显的危险特性，特别是对幼儿和胎儿而言，而许多其他物质则没有足够的信息来确定危害和风险。

73. 特别值得关注的是塑料微粒。正如世卫组织公共卫生及健康问题环境和社会决定因素司司长所指出，“我们迫切需要更多地了解塑料微粒对健康的影响，因

⁵¹ 国际妇产科联盟，“全球禁止使用草甘膦”，2019 年 7 月 31 日。

⁵² 欧洲食品安全局，“毒死蜱：评估确认对人类健康造成影响”，2019 年 8 月 2 日。

⁵³ David Azoulay and others, *Plastic and Health: the Hidden Costs of a Plastic Planet*(2019)。

为它们无处不在，包括在我们的饮用水中。”⁵⁴ 不出所料，最近的研究在每个接受测试的人体内发现了塑料微粒。关于通过预防措施限制塑料微粒污染的新提案是尊重和保护人权的积极步骤。⁵⁵

E. 空气污染

74. 多项人权依赖于清洁空气。正如欧洲委员会议会大会所说，清洁空气是一项人权。⁵⁶ 空气污染不仅仅是颗粒物问题。空气污染也是接触多种有害物质的主要来源，这些有害物质包括重金属、农药和工业化学品。最近的研究表明，空气污染影响身体的每个器官，影响儿童发育和人类生殖包括生育力。⁵⁷

75. 与获得安全饮水的权利一样，什么是可接受的清洁水平对于实现获得清洁空气的人权至关重要。在职业暴露的情况下，所谓的“可允许暴露水平”继续高于据认为可保护健康的标准(见 [A/HRC/39/48](#))。世卫组织为各种空气污染物制定了指南，但大多数国家没有采用这些健康保护标准。例如，若使用欧盟目标值，2016年欧洲联盟城市人口中有 6% 暴露在令人关切的水平上。然而，若使用更严格的世卫组织指南，则同样的人口有 74% 暴露在超过世卫组织认为“清洁”的浓度水平中。⁵⁸

F. 重金属

76. 虽然许多新的预防需求正在出现或重新出现，但其中一种继续严重影响民众并侵犯人权的物质就是无疑最毒的物质之一：铅。世界各地数十万人因铅中毒而身患疾病或遭受残疾，反映出一些政客几乎没有下决心致力于防止暴露。

77. 在美国，铅一再毒害低收入的有色人种社区。例如，水污染危机从一个城市转移到另一个城市，从华盛顿特区到密歇根州弗林特市、马里兰州巴尔的摩市、伊利诺伊州芝加哥市、新泽西州纽瓦克市等地。从赞比亚到秘鲁，各国拒绝确保企业为地球上一些最严重的铅污染采取补救措施，已导致一代又一代人面临学习、教育和发展方面的更多障碍。这些只是铅和其他重金属污染众多案例中的一小部分，这些污染正在毒害全球社区，而这些接触本来是可以预防的，现在仍然没有得到预防。

78. 实际上，随着时间推移，随着信息越来越多，被认为安全的暴露水平正调整得越来越低。在过去的几十年中，被认为是“安全”的铅暴露水平已经大幅降低。研究表明，今天被认为仅是令人关切的暴露水平实际上太高，不足以防范对儿童

⁵⁴ 世卫组织，“世卫组织呼吁加大针对塑料微粒的研究力度，打击塑料污染”，2019年8月22日。

⁵⁵ Arthur Neslen, “European Union proposes ban on 90 per cent of microplastic pollutants”, 卫报, 2019年1月30日。

⁵⁶ 欧洲委员会，议会大会题为“空气污染：欧洲公共健康的挑战”的第2286(2019)号决议。另见 [A/HRC/40/55](#)。

⁵⁷ Dean E. Schraufnagel and others, “Air pollution on noncommunicable diseases”, *Chest*, vol. 155, No. 2(2019年2月)。

⁵⁸ 欧洲环境署，“欧洲各地空气污染仍然太严重”，2018年10月29日。

发育造成的影响。目前还不可能确定铅的“安全”暴露水平。随着更多的信息和证据浮现，可能更多物质也是这种情况。这就是为什么必须把预防暴露放在优先地位。

四. 结论

79. 在气候变化和生物多样性快速丧失的生死存亡威胁阴影下，隐藏着另一场潜在的灭绝危机：对我们的星球和我们的身体的毒素化。有毒物质的扩散对个人、社区和人权构成全球性威胁。

80. 国家——而不是企业——负有首要责任，保护其领土或管辖范围内的民众和各民族免受污染和其他有害物质影响。有效防范因暴露造成的侵害的唯一办法是预防暴露。然而，大多数国家不仅未能预防暴露，而且也未能认识到和理解其不作为对管辖范围内民众造成的灾难性影响。相反，在迫切需要更有抱负而不是削弱雄心的时候，各国正倒行逆施，恰恰朝着错误的方向前进。在几十年的工业化和加大使用化学品过程中，个人自主权不断受到侵蚀，以至于即使是少数知道自己暴露情况的民众也没有能力据此采取行动。对于以尊重、保护并实现人权所需的水平预防有毒物质暴露的责任，很少国家有勇气予以承认、接受或采取行动履行责任。

81. 尽管根据国家和地区法律，各国压倒性地承认“健康”的环境是一种权利，但今天它仍被视为特权加以对待。个人和社区暴露于多种危险物质，其潜在的不利影响仍未经评估，特别是它们与不同物质结合时的联合暴露带来的影响以及在儿童发育关键时期暴露带来的影响。这种持续不断的暴露使大多数受害者遭受由暴露于毒物引起的或与之有关的疾病或残疾。这应是对任何一项人权的无可置疑的侵犯，然而受害者无法对此加以证明，施害者却任凭暴露继续发生而不受惩罚。

82. 除非预防接触有害物质是常态而不是偶尔为之，否则，简单加上“安全”、“健康”、“清洁”或“适当”等前缀无法实现饮水、食物、住房乃至安全环境和工作场所方面的人权。如果没有协调一致的努力，将预防暴露作为紧急优先事项，那么享有安全饮水、清洁空气、健康环境和安全工作场所等人权很可能沦为虚假承诺，永不可能真正兑现。这要求终结风险评估的拖延把戏以及为暴露开脱的成本效益分析。国家有责任防止接触有害物质。这是各国政府的基本义务，是对所有国家的要求。

五. 建议

83. 各国必须：

- (a) 大大提高对在国家、区域和国际各级防止暴露工作的优先重视；
- (b) 通过符合各国在国际人权法下义务的法律和政策，以预防接触危险物质，保护最脆弱和最易受影响的人，预防歧视；
- (c) 禁止出口在国内禁用的化学品或生产工艺；

- (d) 防止进口在其出口国被禁用的化学品或生产工艺；
- (e) 确保任何无法预防、只能减少的暴露是因为不得不服务于强大的公共利益，并确保采取激励措施，开发更安全的替代品以进一步减少暴露；
- (f) 确保健康和安全信息从不保密。对于不可避免的暴露个案，必须不计成本或效益向暴露民众提供最大限度的信息；
- (g) 建立和加强各项机制，确保私营部门就实际或潜在的暴露发出警报和报告，无论是污染物释放还是产品中的化学品；
- (h) 在关于环境和职业权利以及其他相关主题的国际文书中列入预防接触有害物质的义务；
- (i) 确保责任制度足以迫使企业实体采取相当多的预防措施，预防因其活动和与之相关的活动导致接触危险物质。

84. 各国应：

- (a) 强制企业特别是化学品制造商对其活动中或与其有关的活动中的有毒物质暴露进行人权尽职调查；
- (b) 与国家人权机构、独立科学家、医学专家和民间社会充分合作，对风险评估程序和成本效益分析加以评估；
- (c) 确认享有健康环境的人权即享有无毒环境的人权；
- (d) 积极保护科学和治理的诚信，免受腐败和利益冲突影响；
- (e) 合作生成并获取关于物质固有危害和暴露的信息；
- (f) 投资于能力和技术，以更好地预防、发现和解决与有毒物质接触有关的问题，特别是对低收入和中等收入国家儿童健康和生殖健康的影响，并投资于开发更安全的替代品；
- (g) 加快向循环经济转型，这种经济通过有效和公平的设计避免负面外部效应，包括有毒物质暴露。

85. 国际和区域人权机构应：

- (a) 重新评价对《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条的解释，以讨论以下内容之间的联系：接触毒物、对健康的影响及患有相关疾病的人而忍受的折磨状况(导致生活没有尊严，加上暗中助长此类暴露的延续相当残酷)、无法控制哪些有害物质进入身体的有辱人格的情况；
- (b) 加强或扩大关于人类接触有害物质的人权和环境方面的努力；
- (c) 在今后相关领域的决议中确认各国有责任预防接触有毒物质，例如关于化学品健全管理和关于享有健康环境的权利的决议；

(d) 加快行动, 更具战略性地侧重于在环境暴露的情况下保护身体完整方面的人权。
