



大会

Distr.: General
13 January 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十八届会议

2025 年 2 月 24 日至 4 月 4 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

了解气候资金、债务、税收和非法资金流动与人权的格局

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、
社会及文化权利的影响问题独立专家阿提亚·瓦里斯的报告

概要

根据人权理事会第 52/17 号决议，国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家阿提亚·瓦里斯向理事会提交其年度专题报告。在报告中，她努力从人权视角审视全球关于气候资金的持续讨论。她回顾世界各地的权力和财政资源差距以及人权在气候资金对话中发挥的作用。在报告中，她详细阐述了债务、税收和非法资金流动之间存在的交叉点，以及为保护享有清洁和健康环境的权利和防止气候变化进一步恶化而实施创新融资。独立专家强调，需要提供有针对性的资金，以切实改善环境，并呼吁将人权框架纳入气候法律和政策，以促进公平与社会公正。



目录

	页次
一. 定义气候资金.....	3
A. 气候资金概述.....	3
B. 现有承诺的不足.....	5
C. 气候基金、方案及其在实现全球气候目标方面的作用	6
D. 财政上合法的气候融资.....	8
二. 债务、气候和人权.....	8
A. 债务危机及其与人权和气候资金的联系.....	8
B. 结构性不平等及解决方案.....	9
C. 解决方案：债务换气候机制、债务取消以及环境、社会 and 治理债券	10
三. 税收、气候和人权.....	11
A. 税收作为实现气候公正的工具.....	11
B. 全球逃税问题及其对气候资金的影响.....	12
四. 非法资金流动、气候和人权.....	13
五. 结论和建议.....	14
附件	
环境、社会 and 治理债券.....	16

一. 定义气候资金

A. 气候资金概述

1. 气候资金是指用于减缓和适应气候变化的资金。这些资金可以来自公共、私营和替代性来源，用于减少碳排放、增强气候韧性、支持脆弱群体等。气候资金已成为全球气候治理的核心支柱，特别是在《巴黎协定》等框架下。《巴黎协定》的目标是将全球气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内，以避免灾难性气候影响，这凸显了资金流动在实现这些目标方面的关键作用。气候资金植根于共同但有区别的责任原则，鉴于发达国家排放温室气体的历史责任及其更大的资源调动能力，发达国家应向发展中国家提供大部分资金。

2. 冠状病毒病(COVID-19)疫情以及发达经济体的货币政策收紧，导致 61 个国家陷入或接近债务困境，重新获得足够财政空间进行气候投资的前景渺茫。同时，据世界银行估计，仅在 2022 年，发展中国家用于偿还外债的资金就高达 4,435 亿美元。¹ 气候事件造成的损失和损害使最易受气候影响的经济体在过去二十年中损失了国内生产总值 20% 以上的资金，达 5,250 亿美元。² 到 2030 年，除中国以外的新兴市场和发展中国家在能源转型、适应、韧性建设和恢复方面所需的投资估计为每年 2.4 万亿美元，其中 1 万亿美元为外部资金。³ 这远远超出了关于通过《巴黎协定》的决定中商定的在 2020 年之前每年筹集 1,000 亿美元的目标，而发达国家仍未能兑现这一目标。

3. 自 2008 年全球金融危机以来，新兴市场和发展中经济体的公共债务和公共担保债务增加了一倍多，从 2008 年的 1.4 万亿美元增加到 2021 年的 3.6 万亿美元，目前有 61 个国家陷于或接近债务困境。⁴ 2023 年，平均 38% 的政府收入用于偿还债务，在非洲这一比例更高，达到 54%。⁵ 目前，约有 33 亿人生活在债务利息支出超过教育或卫生支出的国家。⁶ 2022 年，低收入国家用于偿还外债的支出是应对气候变化支出的 5 倍；这一比例在 2023 年上升到 12.5 倍。⁷ 2020 年，国际公共来源的气候资金有四分之三(72%)是以贷款形式提供，91% 的气候

¹ 见 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/12/13/developing-countries-paid-record-443-5-billion-on-public-debt-in-2022>；和 <https://www.brettonwoodsproject.org/2023/12/new-data-show-global-south-is-in-worst-debt-crisis-ever-with-another-lost-decade-looming/>。

² 见 https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report_June-14_compressed-1.pdf。

³ 见 <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>，pp. 5 and 7。

⁴ 见 <https://www.bu.edu/gdp/2023/03/31/debt-relief-for-a-green-and-inclusive-recovery-guaranteeing-sustainable-development/>。

⁵ 见 https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3195/attachments/original/1696947958/Debt_Service_Watch_Briefing_Final_Word_EN_0910.pdf?1696947958。

⁶ 见 <https://press.un.org/en/2023/sgsm21872.doc.htm>。

⁷ Recourse 提交的材料，第 2 页。独立专家呼吁为编写本报告提供材料，收到的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-climate-finance-debt-and-human-rights>。See also <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/GSDM24-online.pdf#page=8>, p. 36。

资金来自多边开发银行，其中又有 75% 为非优惠贷款。⁸ 2022 年，58 个最不发达国家和小岛屿发展中国家偿还债务的支出为 590 亿美元，而它们获得的气候资金为 280 亿美元，其中一半(148 亿美元)是以贷款形式提供。⁹

4. 气候资金的关键原则之一是将公平和公正理念作为财政合法性的基石原则。¹⁰ 由于发达国家在历史上对全球排放负有更大责任，发达国家应带头向发展中国家提供资金支持。这反映在国际商定的原则中，例如关于“共同但有区别的责任和各自能力”原则，强调富裕国家需要支持全球南方的气候行动。其目的是通过承认“污染者付费”原则，解决历史上排放量和全球应对气候变化能力方面的不平等问题。

5. 气候资金对于实现低碳发展道路、支持国家增强气候韧性以及推动向可再生能源系统转型至关重要。然而，资金不足以应对危机的规模。正如《联合国气候变化框架公约》所强调的，发展中国家减缓和适应气候变化的资金需求远远超过目前的投资水平。直到 2021 年才首次有了针对气候资金的系统性努力，成立了资金问题常设委员会，但这一举措已比计划晚了一年。

6. 据估计，实现全球气候目标每年需要 1 万亿美元，但发达国家承诺的每年 1,000 亿美元至今仍未兑现。¹¹ 2024 年，预计非洲国家需偿还 1,630 亿美元债务，而这些国家的碳排放量加起来不到全球的 5%，其经济运行平均有 95% 的能源来自清洁能源。换言之，非洲一年的偿债额超过了所有气候资金承诺的总和，包括来自《哥本哈根协议》的 1,000 亿美元、绿色气候基金以及应对损失和损害基金的资金。一半以上的非洲国家用于偿债的支出超过用于医疗和/或教育的支出。在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议上承诺于 2035 年提供 3,000 亿美元资金，按 2024 年美元价值计算为 1,750 亿美元。仅 2024 年非洲的偿债额就相当于一年内的全部气候资金承诺。¹² 正如南非所指出的，提供的气候资金的质量至关重要。气候资金对最需要资金的低收入国家而言往往代价高昂且难以获得。科学与环境中心的一项研究发现，约 5% 的气候资金以赠款形式提供，其余通过贷款和股权形式提供，这给发展中国家造成了沉重的债务负担，影响了它们应对气候变化的能力。¹³

7. 气候资金不仅是应对气候变化的工具，也是履行国际人权义务的重要组成部分。它有助于支持最脆弱的人群，为实施解决方案提供必要的资源，从而缓解气候变化的不利影响，如海平面上升、极端天气事件和粮食不安全。气候资金对于减少排放、适应气候变化以及应对损失和损害至关重要。虽然气候资金被认为是应对气候变化的重要工具，但所需资金规模巨大。政府间气候变化专门委员会估

⁸ 见 https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/01/CLIMATE-CRISIS-DEBT-AND-RECOVERY-IN-A-CONTEXT-OF-MULTIPLE-CRISES_c.pdf。

⁹ Recourse 提交的材料。另见 <https://www.iied.org/worlds-least-developed-countries-spend-twice-much-servicing-debts-they-receive-climate-finance>。

¹⁰ 见 A/HRC/55/54；以及 Attiya Waris, *Financing Africa* (Bamenda, Cameroon, Langaa Research and Publishing Common Initiative Group, 2019)。

¹¹ Freann 金融服务社提交的材料。

¹² Power Shift Africa 提交的材料。

¹³ 南非提交的材料，第 1 页。

计，2030 年之前每年将需要 9 万亿美元用于减缓和适应气候变化。¹⁴ 然而，全球资金承诺远远不能满足这一需求水平。发达国家承诺每年筹集 1,000 亿美元资金，2020 年仅筹集了 830 亿美元用于发展中国家的气候行动。

8. 然而，从财政和人权的角度来看，这种做法本身就有问题。这种对气候资金的描述存在缺陷，因为它没有通过财政干预牢固地将资金与改善环境或防止未来环境恶化联系起来。这种对气候资金(或气候行动)的处理方式同样面临着实际政治承诺和成员国履行承诺的挑战。

B. 现有承诺的不足

9. 关于碳不平等的研究表明，一些国家的排放量超出了其在剩余碳预算中的公平份额，对气候恶化负有不成比例的责任。学者们认为，超排国家应向欠排国家提供赔偿或补偿，以弥补占用大气空间和气候变化相关损害。两位学者开发了一种程序，利用政府间气候变化专门委员会设定的将全球升温限制在比工业化前水平高 1.5°C 的情景中的碳价格，追踪 168 个国家自 1960 年以来的累积排放量，量化所有国家到 2050 年实现脱碳“净零排放”情景中所欠的赔偿额。即使在这一情境中，对平等分配的 1.5°C 碳预算份额，全球北方仍会超出三倍，在这一过程中占用全球南方份额的一半。据计算，到 2050 年，全球南方欠排国家将因大气公平份额被占用而应得 192 万亿美元补偿，按每年每人平均 940 美元的标准分配给这些国家。¹⁵

10. 国际金融体系未能满足所需的承诺规模。截至 2020 年，仅从发达国家筹集了 830 亿美元作为气候资金，其中大部分是以贷款形式提供，而不是通过赠款支持低收入国家，这增加了低收入国家的债务负担。

11. 《哥本哈根协议》设定了每年 1,000 亿美元的气候资金目标，但这些资金的交付方式不足以满足最脆弱地区的需求。

12. 绿色气候基金和其他金融工具的资金拨付存在延误和挑战，报告和批准程序复杂。这些障碍削弱了气候资金的有效性，并延迟了关键的适应措施，例如建设具有气候韧性的基础设施和保护脆弱的生态系统。¹⁶

13. 非洲国家履行《巴黎协定》规定的气候义务所需的投资规模是惊人的。为了实现国家自主贡献，仅非洲国家在 2020 年至 2030 年期间就需要估计 2.8 万亿美元。¹⁷

14. 2023 年，独立专家在提交给《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议的文件中指出，讨论应转向采取基于人权的方针，提供新的、额外的、公共的、基于赠款和优惠条件的资金，协助非《公约》附件一所列缔约方在

¹⁴ Barbara Buchner and others, *Global Landscape of Climate Finance 2023* (Climate Policy Initiative, 2023), p. 3.

¹⁵ Andrew L. Fanning and Jason Hickel, “Compensation for atmospheric appropriation”, *Nature Sustainability*, vol. 6, No. 9 (September 2023). 另见 J. Timmons Roberts, “Calculating what we owe”, *Nature Sustainability*, vol. 6 (September 2023)。

¹⁶ 见 IRL 1/2024 号函件，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29312>。

¹⁷ 赞比亚提交的材料，第 2 页。

减缓和适应方面继续履行《公约》附件一所列缔约方的现有义务。她强调，这种资金必须是新的，是将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助的承诺以外的额外资金。她敦促发达国家缔约方就 2020-2025 年期间平均每年交付 1,000 亿美元的延误做出弥补。¹⁸

C. 气候基金、方案及其在实现全球气候目标方面的作用

15. 气候基金是为各国采取低排放、气候韧性的途径提供气候融资的一种方法。根据截至 2023 年 12 月收集的数据，尽管各种气候基金共承诺提供 6,100 万美元，但只有 3,340 万美元获得批准。资金拨付水平也很低，特别是适应基金，2020 年该类资金的拨付比例仅为 29%。作为最大的资金提供方，绿色气候基金覆盖 133 个发展中国家，2023 年拨付了 9.7073 亿美元。

16. 绿色气候基金和适应基金等基金旨在将资源引导到能够减缓气候变化负面影响的气候项目，同时支持发展中国家和最不发达国家的适应工作。然而，实现这些目标面临着重大挑战，资金分配的效果有限，资金结构复杂导致交易成本高昂。¹⁹ 尽管如此，仍需承认绿色气候基金在气候举措中所发挥的重要作用。根据哥伦比亚国家规划部监测、报告和核实气候资金系统公布的数据，2011 年至 2021 年，哥伦比亚从公共、私人和国际来源筹集了 243 亿哥伦比亚比索。在这些资源中，18.9% 来自国际合作来源，例如多边气候变化基金。绿色气候基金是哥伦比亚的主要捐助者之一，该基金已成为哥伦比亚在发展和气候变化管理以及到 2050 年实现碳中和承诺道路上的战略合作伙伴。2015 年至 2022 年，哥伦比亚从该基金筹集了近 3.49 亿美元的资源。²⁰

17. 独立专家在与爱尔兰的通信中指出，尽管爱尔兰确实向该基金投入了资金，这值得称赞，但仍未完全兑现其承诺。然而，其表现要好于其他已承诺捐款但尚未兑现的会员国。²¹ 不包括中国、印度和全球南方其他国家，仅撒哈拉沙漠以南的非洲地区就被欠了 45 万亿美元。因此，非洲谈判代表可以与最不发达国家集团、气候脆弱论坛脆弱二十国财政部长小组、小岛屿发展中国家、小岛屿国家联盟以及 77 国集团下的其他全球南方区域集团的谈判代表一道，要求在 2050 年之前每年提供 5 万亿美元的气候资金，作为全球北方气候债务的诚意支付。这 5 万亿美元必须以债务取消、赠款和拯救生命的气候适应技术转让的形式提供。这些全球北方气候债务的支付将根据各个国家的能力进行。一些国家可能只侧重于取消债务，另一些国家可能既注重取消债务又注重赠款，而还有一些国家则可能集中于技术转让。全球北方一些最富有的国家将能够在所有三个类别中作出贡献。²²

¹⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/iedebt/activities/submission-attiyawaris-2.docx>。

¹⁹ Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions* (Washington, D.C., World Bank, 2011).

²⁰ 哥伦比亚提交的材料，第 3 页。

²¹ 见 IRL 1/2024 号函件。

²² Power Shift Africa 提交的材料。

18. 有人关切这些基金在已经严重负债的国家，能否既有效解决灾害管理问题，又兼顾维护人权。许多国家对阻碍其获得绿色气候基金资金的瓶颈和官僚主义挑战表示关切。²³ 菲律宾是另一个频繁遭受气候灾害严重袭击的发展中国家。它已申请绿色气候基金的资金，以支持七个应对气候变化严重影响的项目。然而，尽管该基金资源充足，资金达 173 亿美元，但自 2016 年以来只有一个项目获得了资助。²⁴

19. 相当大一部分(约三分之二)气候资金被分配用于减缓而不是适应。这种不平衡突出表明，资金分配与加强气候韧性和保护代表性不足社区的目标之间存在不匹配。发展中国家在获取足够的适应资源方面面临巨大障碍，这限制了这些基金在实现气候韧性目标方面的整体有效性。这些挑战包括行政管理的复杂性、贷款和债务(而非赠款融资)以及捐助者缺乏透明度。²⁵

20. 这些基金面临的一个主要挑战是确保主要捐助者的捐款。美利坚合众国在退出《巴黎协定》后终止向绿色气候基金捐款，造成 20 亿美元资金缺口，没有任何争端解决机制，美国实际上违反了《巴黎协定》。此外，绿色气候基金通过国家指定机构拨付资金，这些机构是国家与基金之间的联系机构。在印度，国家指定的主管部门是环境、森林和气候变化部。由于这种集中化程度，地方主管部门最终成为拨付项目的“执行者”，而不是规划者，因此无法有效地开展以目标为导向的行动。此外，发展中国家得不到足够的适应资金，当地社区也没有参与适应资金的规划；其中只有 17% 的资金到达地方一级。²⁶

21. 应对损失和损害基金现目前设在世界银行。该基金的作用仍不明确且资源不足。²⁷ 关于气候资金新集体量化目标的讨论似乎更加强调发展中国家需要为私人资金创造有利环境的言论。²⁸ 这违背了《巴黎协定》关于气候适应性发展的关键条款(第二条第一款第(三)项)、共同但有区别的责任和各自能力的原则(第二条第二款)以及公共资金的重要作用(第九条第三款)，再次回避了“污染者付费”原则。²⁹

22. 过去五年来，国际货币基金组织大幅增加了用于气候变化的资源并加大了分析力度。在发布 2021 年气候战略文件³⁰ 之后，该基金的首个气候行动专用贷款工具—复原力和可持续性信托基金于 2022 年投入运作。³¹ 然而，国际货币基金组织并没有从根本上重新构想其在金融架构中的作用及其政策方针，为协调一致

²³ 见 <https://www.euronews.com/2021/11/12/us-climate-un-green-climate-fund-insight>。

²⁴ Nayomi Illansinhage Don 提交的材料。

²⁵ 赞比亚提交的材料。另见 McInerney-Lankford, Darrow and Rajamani, *Human Rights and Climate Change*。

²⁶ 印度古吉拉特邦国立法律大学环境、可持续性和气候公正中心提交的材料，第 5 页。

²⁷ 巴哈马提交的材料。

²⁸ 见 <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202308140938---unfccc-joint-submission-Final.pdf>。

²⁹ Recourse 提交的材料。另见《关于环境与发展的里约宣言》(1992 年)，原则 16。

³⁰ 见 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/07/30/IMF-Strategy-to-Help-Members-Address-Climate-Change-Related-Policy-Challenges-Priorities-463093>。

³¹ 复原力和可持续性信托基金持有这些资金，而复原力和可持续性工具则制定贷款方案。

的、公共的和再分配性的气候行动创造一个真正有利的环境，而是在基金组织现有运作方式内对气候政策重新定位，这可能无法解决气候变化对其短期、传统方针造成的结构性问题。

D. 财政上合法的气候融资

23. 财政合法性是指公民对政府财政体系的公平、效率和问责的信任。它确保公众能够感受到他们缴纳的税款用于促进公共利益。这对于确保有效筹集和分配气候资金至关重要，特别是在需要强有力的体制框架来管理这些资金的脆弱国家。³² 财政社会契约是政府与公民之间的默示协议，即政府提供基本公共服务以换取税收。这一社会契约确保政府负责管理公共资源，特别是在气候资金方面。财政社会契约是财政合法性的基础，对气候政策的成功实施至关重要。³³

24. 为加强气候资金的财政合法性，各国政府必须优先考虑以下事项：(a) 气候资金流量和支出的透明度；(b) 税收公平，确保最富有的个人和企业为资助气候行动贡献其公平份额；以及(c) 问责机制，跟踪气候资金的使用情况，并确保资金有效用于支持气候目标和人权。

25. 合法的财政制度的特点是透明、问责和公平。为确保气候资金取得成功，各国政府必须提供关于如何筹集和使用资金的明确信息。它们还必须确保那些对排放负有最大责任的各方公平地作出贡献。参与式治理，包括边缘化社区的投入，对于建立合法性也至关重要。为了落实财政合法性，各国政府应侧重于设计累进税制，尽量减轻低收入家庭的负担；加强公共机构，确保气候资金得到有效管理；提供清晰透明的问责机制，跟踪资金使用情况，确保资金分配公平。

二. 债务、气候和人权

A. 债务危机及其与人权和气候资金的联系

26. 主权债务问题已与气候资金密不可分。已经深陷债务泥潭的国家越来越难以应对气候行动的资金需求。鉴于气候变化导致自然灾害升级，各国政府往往被迫借入更多资金进行恢复和重建，从而加剧了现有的债务危机。由于捐助国未能兑现承诺，气候项目的资金不得不依赖贷款，这进一步加剧了债务积累和气候脆弱性的恶性循环。在某些情况下，国家被迫为气候恢复借款，但由于面临执行气候行动计划的资金需求，有时由于气候变化引发的事件导致已建成的基础设施最终被摧毁，这些国家的债务进一步增加。³⁴

27. 目前的债务危机对人权产生了严重影响。发展中国家往往被迫采取国际债权人强加的紧缩措施，导致包括医疗、教育和社会保障在内的关键公共服务的削

³² 见 [A/HRC/55/54](#)；以及 Waris, *Financing Africa*。

³³ 见 [A/79/142](#)。

³⁴ 见 [A/HRC/55/54/Add.2](#)。

减。这些措施对弱势群体，特别是妇女、儿童和边缘化社区产生了尤为严重的影响。³⁵

28. 与债务偿还义务挂钩的紧缩政策加剧了不平等、贫困和社会动荡，使各国更难以执行气候适应战略。例如，希腊³⁶ 和阿根廷³⁷ 等国因削减公共部门开支和基本服务私有化等紧缩措施造成经济困难，从而面临社会反弹。

29. 此外，气候公正原则强调，受气候变化影响最严重的国家并不是造成气候变化的国家。对于全球南方国家而言尤其如此，这些国家利用债务资助气候行动，而没有充分考虑到更广泛的社会和人权层面。因此，解决债务与气候之间的关系需要采取整体方法，将人权考虑纳入气候资金政策。

B. 结构性不平等及解决方案

30. 目前的全球金融体系使结构性不平等长期存在，对发展中国家的影响尤为严重。这些不平等包括贸易失衡、债务陷阱、能源赤字和技术封锁。³⁸ 例如，如果一个国家被欠了 100 美元气候资金，不是全球北方简单地向该国支付 100 美元，实际上，被欠 100 美元的这个国家预计只能收到 3 美元，在四年内分 12 期拨付，并附有严格的条件。这些条件包括关键业绩指标、透明度、问责制和季度报告的要求，如未满足条件可能面临暂停拨付。然后，会以优惠利率提供 7 美元的贷款，但对资金的使用方式有限制条件。可能额外提供 5 美元，但只能用于换取与森林保护有关的碳信用额(也称为污染许可)。³⁹ 另外 10 美元投资于水密集型绿色氢项目，12 美元投资于低成本装配线制造，通过降低风险的条件主要使全球北方市场受益，这些也是该框架的一部分。耐人寻味的是，在《气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议上，几乎没有关于碳市场标准的讨论，但很快就这些标准达成了一致，这违反了《巴黎协定》要求的缔约方驱动的进程。⁴⁰

31. 发展中国家的债务危机对人权有着严重影响。偿还债务往往以牺牲医疗保健、教育和社会保障等基本公共服务为代价，对妇女、儿童和边缘化社区等最弱势群体的影响尤为严重。货币基金组织和世界银行经常将紧缩措施作为贷款条件，包括削减公共支出和基本服务私有化。⁴¹ 这削弱了政府维护社会和经济权利的能力，例如医疗保健系统资金不足，较贫穷家庭的子女无法进入教育系统。这种融资如何在气候资金模式下合理化仍不清楚，并且在某些情况下可能存在矛盾。

³⁵ David R. Boyd and Stephanie Keene, “Mobilizing trillions for the global South: the imperative of human rights-based climate finance”, Policy Brief No. 5 (OHCHR, 2023).

³⁶ 见 A/HRC/31/60/Add.2。

³⁷ 见 A/HRC/52/34/Add.1。

³⁸ Power Shift Africa 提交的材料。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/statements/2024-11-19-mandate-holders-stm-carbon-markets-st.pdf>。

⁴¹ 见 A/74/178；以及 OTH 134/2024 号信函，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29413>。

C. 解决方案：债务换气候机制、债务取消以及环境、社会 and 治理债券

32. 债务换气候机制是解决债务与气候关系的一种可能的办法。在此类安排中，一个国家的部分债务被免除，以换取其对环境保护、可再生能源项目或气候韧性投资的承诺。例如，伯利兹通过谈判成功达成了这种互换安排，减少了其债务，以换取其承诺保护海洋和森林资源。⁴² 然而，成功的程度似乎存在差异。例如，巴巴多斯在其互换机制中协商减免一年的利息。因此，这种方案仍不明确，谈判仍在闭门进行，难以评估这一进程的公平性。该方案应该尽可能接近全球北方同等面积土地的经济生产力，那里的土地得到了充分利用，具有经济生产力，但正在增加全球污染。此外，该方案还应参考污染物的影响范围、持续时间和数量的历史特性，以及目前世界通过这种互换机制解决这些问题所面临的成本。

33. 另一个解决方案是取消债务。取消易受气候影响国家的债务，特别是那些对气候变化贡献最小的国家的债务，在道义上和经济上都是必要的。不应指望各国在没有得到充分补偿或支持的情况下同时承担债务和气候变化的负担。瓦努阿图是率先呼吁对气候损害进行赔偿以及减免与气候变化影响有关的债务的国家之一，同时也具有避税地的特点，使其成为一个在损失合理化方面值得关注的国家。

34. 在当今环保意识日益增强的金融环境中，环境、社会 and 治理债券已成为筹集资金以应对全球关键挑战的重要工具，特别是应对与气候变化、可持续性和社会平等有关的挑战(见附件)。这些债券为投资者提供一个机会，为符合其价值观的项目提供资金，同时产生积极的环境和社会影响，特别是在非洲等地区。2020 年 9 月，埃及启动了可持续金融框架，并发行了首只绿色债券，金额为 7.5 亿美元，期限 5 年，收益率约为 5.25%。在此次发行中，有 16 位新投资者参与。此外，埃及商业国际银行与国际金融公司合作，发行了总额为 1 亿美元的绿色债券。埃及的绿色投资比例从 2019/20 财年的 15% 增加到 2020/21 财年的 30%，预计到 2024/25 财年将占总投资的近 50%。这一增长得益于埃及于 2021 年推出的环境可持续性要求。⁴³

35. 瑞士主管机构认为，绿色债券与其他可持续性债券一样，是一种强有力的金融工具，可将更多私人资本引导到减缓气候变化和促进环境可持续性的项目中。这些债券是一座重要的桥梁，将投资者联系在一起，这些投资者渴望使其投资组合与推动积极环境影响的项目中的气候目标保持一致。此外，这些债券可以在大规模调动资本方面发挥有效作用，利用机构投资者和养老基金的巨大资源。通过利用资本市场，绿色债券可以释放必要资金推动气候行动。⁴⁴ 另一方面，欧洲中央银行购买企业债券，据报超过 60% 的资金流向了碳密集型行业。⁴⁵ 当今金融市场的主要挑战之一是未能对气候风险进行适当定价，从而导致激励错位，经

⁴² The Nature Conservancy, “Belize blue bonds for ocean conservation” First annual impact report (31 March 2023).

⁴³ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁴⁴ 瑞士提交的材料。

⁴⁵ Sini Matikainen, Emanuele Campiglio and Dimitri Zenghelis, “The climate impact of quantitative easing”, Policy Paper (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, May 2017).

常偏向于碳密集型行业。⁴⁶ 如果市场结构能够转向对气候风险公平定价，将提升环境、社会和治理债券的可信度和吸引力。⁴⁷ 中央银行通过其政策和资产购买在影响投资激励方面发挥着至关重要的作用。当像欧洲中央银行这样的机构优先购买绿色债券并投资于践行可持续发展理念的公司时，就会形成一种信号效应，鼓励更广泛的金融市场采取类似的绿色投资做法。⁴⁸

三. 税收、气候和人权

A. 税收作为实现气候公正的工具

36. 税收在为气候行动融资方面具有重要潜力，尤其是在税收设计注重公平的情况下。为减缓和适应气候变化筹资的最有效工具之一是碳税，即政府对碳排放征税以激励减排的制度。碳税可以确保污染者为其对环境造成的损害付出代价。通过碳税可以筹集大量资金，用于支持适应和减缓项目。然而，这一过程仍然不够透明，其结果实际上并未对气候或环境带来显著改善。

37. 气候税的好处在于它能产生收入，并通过重新定价碳排放，激励企业和个人采取低碳做法。如果将筹集的资金分配给发展中国家，气候税还能反映工业化国家的历史责任。气候税的挑战在于，可能对发展中经济体造成不成比例的影响，由历史不公正引发的南北不信任可能阻碍国际合作，尤其是单边征税措施可能加剧紧张局势。⁴⁹

38. 哥伦比亚的碳税基于某些化石燃料的碳含量设定费用，力求通过生产活动中的替代燃料或技术变革减少这些燃料的使用。根据现行法律(2016 年第 1819 号法和 2022 年第 2277 号法)，收集的税款(2017 年至 2024 年 10 月期间超过 33 亿美元)主要用于气候措施，如减少森林砍伐、保护生态系统以及适应气候变化。⁵⁰

39. 化石燃料行业对加剧气候和生态危机负有重大责任。该行业带来了前所未有的高净收入：仅在 2022 年，石油和天然气行业的收入就从近年来的平均 1.5 万亿美元飙升至至少 4 万亿美元。⁵¹ 2022 年主要化石燃料公司的年度净收入总额超过 1,500 亿美元。⁵² 虽然 2022 年是不寻常的一年，但 2023 年主要燃料公司的利润仍超过 1,000 亿美元。欧洲联盟对化石燃料行业的利润征收临时超额利润税，

⁴⁶ Lewis Holden and others, “Measuring climate-related financial risks using scenario analysis: exploring how financial institutions can use scenario analysis to quantify climate change risks” (Bank of England, 17 April 2024).

⁴⁷ Network for Greening the Financial System, “Guide on climate-related disclosure for central banks, second edition” (June 2024).

⁴⁸ Network for Greening the Financial System, *Sustainable and responsible investment in central banks’ portfolio management: Practices and recommendations* (May 2024).

⁴⁹ Kateryna Dashevskya 提交的材料。

⁵⁰ 哥伦比亚提交的材料。

⁵¹ International Energy Agency, *World Energy Investment 2023* (May 2023), p. 13.

⁵² Florian Zandt, “Oil & gas giants cash in tens of billions”, Statista, 9 February 2024.

或称“团结税”。⁵³ 然而，目前尚无全球性倡议对化石燃料利润征收永久性污染者付费税。⁵⁴

B. 全球逃税问题及其对气候资金的影响

40. 虽然税收是必要的工具，但设计不当的税收政策可能产生累退效应。例如，如果不考虑收入差距而实施碳税，可能对低收入人群造成不成比例的影响，因为他们在能源和基本生活用品上的支出占收入的比重较大。如果没有配套的社会保障或定向补贴，这些政策可能加剧不平等和贫困问题。

41. 逃税和避税是筹集气候行动所需资源方面的另一个重大挑战。经济合作与发展组织估计，每年因避税而损失的资金达 5,000 亿美元，其中很大一部分本可以用于气候资金举措。跨国企业经常将利润转移到低税收管辖区，剥夺了政府急需的收入。这一做法削弱了全球税收体系，削弱了发展中国家投资于气候解决方案的财政能力。

42. 自 1990 年代以来，世界上最富有的 1% 人口碳排放量超过了最贫困的 50% 人口碳排放量的两倍。2019 年，占世界人口 1% 的超级富豪的碳排放量占全球总排放量的 16%，与最贫困的 66% 人口(即 50 亿人)的排放量相当。⁵⁵ 气候公平的一个关键问题是，超级富豪要为他们的财富和收入缴纳合理数额的税款。这将减少碳排放，解决不平等问题，并提供公共资源，用于资助适应气候变化、应对损失与损害、减缓气候变化以及实现摆脱化石燃料的公正转型。

43. 今天，我们面临着重建全球税收体系架构的历史性机遇。2024 年 8 月，联合国最终确定了联合国国际税务合作框架公约的职权范围，将于 2027 年底前就该公约达成一致。⁵⁶ 目的是建立一个面向可持续发展的国际税收体系。该协议为制定具有约束力的全球规则开辟了一条道路，这些规则能够确保：(a) 对跨国公司的公平征税；(b) 对超级富豪(高净值个人)的有效征税；以及(c) 旨在促进可持续发展(包括环境保护)的国际税务举措。

44. 这项全球税收协议是终结跨国企业、超级富豪和污染者对公共资金和环境的剥削所必需的举措。实行累进税和努力应对非法资金流动问题将加强全球南方所有国家调动财政资源的能力。全球北方将获得更多资源，这些资源必须用于履行其对全球南方的国际气候资金义务。与此同时，这一全球税收协议可以促成一种协调一致的办法，对化石燃料行业的利润征收附加税。这种对行业利润的补足税将影响其商业模式，抑制一切照旧的做法，促使投资转向，从而推动公正和公平的能源转型。

⁵³ 欧洲债务和发展网络提交的材料。

⁵⁴ 见 https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/commission-report-emergency-measure-fossil-fuels-sector-support-european-consumers-and-businesses-2023-11-30_en。

⁵⁵ Oxfam International, *Climate Equality: A Planet for the 99%* (Oxford, 2023), p. 9.

⁵⁶ 见 <https://www.un.org/en/desa/international-tax-cooperation-advancing-equality-and-sustainable-development>。

45. 归根结底，税收公正和气候公正是紧密相连的。世界各国政府必须抓住这个机会，达成世界上第一个真正全球性、公平、绿色、有效和包容的国际税务合作协定，实现税收公正和气候公正。这正是联合国税务公约能够起到的作用。⁵⁷

四. 非法资金流动、气候和人权

46. 非法资金流动对发展中国家的资源构成了重大消耗，阻止它们为关键的气候项目提供资金。非法资金流动包括洗钱、将资金隐藏在避税天堂或在贸易中通过虚开发票进行转移。根据联合国贸易和发展会议的数据，仅非洲每年就因非法资金流动损失 880 亿美元，这一金额足以满足该地区近一半的年度气候资金需求。非法资金流动和税收滥用耗尽了政府本可用于资助社会服务、公共投资和气候行动的资源。非法资金流动加剧了贫困和不平等，阻碍人们享有经济、社会及文化权利，包括享有安全环境的权利。此外，非法资金流动会加剧财政赤字，增加对主权债务的依赖，限制用于应对气候影响和加强公共卫生、教育和基础设施的资源。⁵⁸

47. 如果将这些资金重新引导回被盗资金来源国的经济中，可用于资助气候韧性项目、清洁能源转型和灾害防范工作。然而，由于国际金融体系很复杂且缺乏透明度，全球南方国家的政府往往无法获得这些资金。

48. 将非法资金流导向气候融资，是弥合气候适应和减缓资金缺口的一个潜在解决方案，特别是在脆弱地区。这种重新定向可以增强气候融资，支持那些保护权利免受气候脆弱性影响的社会保障措施。⁵⁹ 此外，减少税收滥用可以释放大量资源用于公共支出，包括用于气候举措。⁶⁰

49. 有效的资金重新导向需要在监测、追踪和追回非法资金方面开展强有力的国际合作。主要措施包括提高金融体系透明度、解决避税天堂的问题以及加强国际合作以追踪和返还非法资产。将非法资金流引导回气候项目可显著缓解全球气候资金的缺口。⁶¹ 追回被盗资产，特别是从高净值个人和企业追回被盗资产，有助于为可持续能源、抗灾能力和适应提供关键资源。⁶² 这些资金还可以用于改善基础设施和社会服务，从而惠及弱势群体，缩小因气候变化加剧的不平等。⁶³ 为了打击非法资金流动并为气候融资释放关键资金，可以采取以下措施：通过关

⁵⁷ 欧洲债务和发展网络提交的材料。

⁵⁸ Marisol J. Lopez and others, “An analysis of tax abuse, debt, and climate change risk in low-income and lower-middle-income countries”, *BMJ Paediatrics Open*, vol. 6, No. 1 (July 2022).

⁵⁹ McInerney-Lankford, Darrow and Rajamani, *Human Rights and Climate Change*.

⁶⁰ Lopez and others, “An analysis of tax abuse”.

⁶¹ 见 A/HRC/52/45。

⁶² Ilias Bantekas and Cephas Lumina, eds., *Sovereign Debt and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2018).

⁶³ Kateryna Dashevskya 提交的材料。

于实益所有权、企业税收和非法交易的全球报告标准提高金融透明度；支持建立全球非法资金流动登记册，以跟踪洗钱、逃税和贸易错误定价。⁶⁴

50. 当政府难以偿还债务或面临有条件的债务注销时，它们往往采取紧缩措施，包括国有资产私有化、削减社会保障方案以及减少对重要公共服务的投资。

五. 结论和建议

51. 气候变化带来的挑战与债务、税收制度和非法资金流动密切相关，这些问题都对人权有重大影响。政策制定者必须优先考虑气候资金机制的公平、透明和问责。通过扩大筹资规模、改革全球金融体系、加强税收结构和打击非法资金流动，国际社会可以释放应对气候变化和实现可持续发展所需的资源。

52. 财政合法性和财政社会契约是建立信任、确保以促进公正和包容的方式筹集气候资金的基础。只有通过集体行动、强有力的治理和健全的金融机制，才能应对气候挑战的规模，确保在这一全球转型中不让任何一个人掉队。

53. 将人权框架纳入气候政策可确保保护弱势群体，维护基本权利，指导政策实现公平和社会公正。这些框架还通过追究政府和企业的气候行动中对人权影响的责任，增强问责制。然而，挑战依然存在，例如确保边缘化社区有效参与决策，因为权力不平衡限制了他们对政策的影响。⁶⁵ 此外，平衡经济发展与环境保护之间的关系也很困难，因为政策优先考虑一个方面就可能会伤害弱势群体，例如受碳定价影响的低收入社区。⁶⁶ 纳入人权原则可以指导包容、公平的气候政策，通过让高收入国家对历史排放负责来加强气候公正，并支持弱势群体适应气候变化。⁶⁷ 虽然传统发展和气候资金的其他形式，如债务重组、优惠融资、新的特别提款权分配、国际货币基金组织的复原力和可持续性信托基金供资以及债务换自然方案等，在某些特定情况下可能有所帮助，但它们绝不能被视为气候赔偿的替代品。此外，如果气候资金不用于上述结构转型的战略投资，就有可能造成进一步的经济陷阱。例如，那些增加经济作物出口、化石燃料基础设施和低附加值制造业出口的投资将继续增加外债负担并降低对气候变化的抵御能力。⁶⁸

54. 独立专家建议各国(无论是单独作为国家还是作为多边国际金融机构及区域集团的成员)采取以下行动：

(a) 改变对话和叙事的内容，不再讨论复杂的工具，如贫穷国家通常为债务提供的债务和股权担保、混合或夹层融资股权、种子资本和技术援助赠款，而是转向更公平的税收资源份额、债务取消和兑现承诺；

⁶⁴ African Union Commission and United Nations Economic Commission for Africa Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development, *Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, 2015. 另见亚的斯亚贝巴税收倡议。

⁶⁵ McInerney-Lankford, Darrow and Rajamani, *Human Rights and Climate Change*.

⁶⁶ Bantekas and Lumina, *Sovereign Debt and Human Rights*.

⁶⁷ Lopez, "An analysis of tax abuse".

⁶⁸ Power Shift Africa 提交的材料。

(b) 通过赠款、取消债务和技术转让每年筹集 5 万亿美元，以减缓气候变化和支持适应努力；

(c) 加强税收制度，实行累进税，如碳税、财富税和暴利税，以确保高排放行业作出公平贡献；

(d) 应对非法资金流动，为此加强全球合作，实施透明度举措并返还非法资金；

(e) 通过合作与援助原则促进多边协作。全球北方的政府有责任对本国企业进行征税和监管，确保它们为偿还全球南方的气候债务作出贡献。小国和脆弱国家不应承担关于强制要求在其管辖范围内经营的跨国公司履行气候责任的重担。同样，全球北方国家应直接与专利持有者、上市公司以及在其管辖范围注册的企业合作，进行技术转让。非洲政府不应为外国投资降低风险，特别是那些具有掠夺性的投资，即使这些投资涉及可再生能源生产；

(f) 改革全球金融体系，⁶⁹ 包括建立由联合国主导的财政重组框架，为气候脆弱国家提供应对气候危机所需的财政空间。关键的创新可包括：(一) 碳的社会价值框架，以适当评估温室气体减排投资；(二) 政府为低碳投资项目提供担保；(三) 专门的金融机构发行“生态信用”；以及(四) 加强开发银行在项目评估和监测方面的作用；

(g) 实现人权和气候公正的融合，采取系统的方法支持人权和气候目标，承认人权和环境保护之间的相互关联，确保价值分配的广泛责任，并制定框架来监管企业对福利和可持续性产生的影响。⁷⁰

⁶⁹ 见 [A/77/169](#)。

⁷⁰ Vision Nest 提交的材料。

附件

环境、社会 and 治理债券

环境、社会 和治理债券	定义	制定方	实施国家	减免债务金额与 资源承诺
婴儿债券	固定收益证券，到期价值或面值低于 1,000 美元。 ¹ 价值通常介于 25 美元至 500 美元之间。	经济学家 William Darity 和 Derrick Hamilton (2010 年)	匈牙利、联合王国和美国	不适用
蓝色债券	由政府、开发银行或其他机构发行的债务工具，目的是从有影响力的投资者那里筹集资本，资助具有积极环境、经济和气候效益的海洋和基于海洋的项目。 ²	塞舌尔	巴巴多斯、伯利兹、厄瓜多尔、斐济、加蓬、印度尼西亚和塞舌尔 ³	塞舌尔主权蓝色债券于 2018 年发行，上限为 1,500 万美元，期限为 10 年。 ⁴ 蓝色债券是塞舌尔的一般用途债券，其偿还不依赖于债券收益用途所产生的任何义务。 印度尼西亚于 2023 年 5 月在日本债务资本市场发行了首只蓝色债券，募集资金 1.5 亿美元。 ⁵ 该债券期限为 7 年和 10 年，票面利率分别为 1.2% 和 1.43%。 斐济主权蓝色债券于 2023 年 11 月 2 日至 7 日在资本市场发行。 ⁶

¹ Madeline Brown and others, “The state of baby bonds”, Urban Institute, February 2023.

² World Bank, “Sovereign blue bond issuance: frequently asked questions”, 29 October 2018.

³ Adrian Murdoch, “Marine bonds: not so out of the blue now”, Capital Monitor, 30 August 2023.

⁴ World Bank, “Seychelles launches world’s first sovereign blue bond”, 29 October 2018.

⁵ United Nations Development Programme (UNDP), “Indonesia launches the world’s first publicly offered sovereign blue bond – with UNDP’s support”, 25 June 2023.

⁶ UNDP, “Launch of Fiji’s first-ever sovereign blue bond”, 2 November 2023.

环境、社会 和治理债券	定义	制定方	实施国家	减免债务金额与 资源承诺
绿色债券	为对环境或气候产生积极贡献的项目融资或再融资而发行的债务证券。 ⁷	世界银行	法国、印度尼西亚和波兰	截至2021年6月30日，国际金融公司已发行20种货币的178只绿色债券，总金额超过105亿美元。 ⁸
社会影响债券	为资助社会项目而发行的债务证券。债券的发行人通常是政府机构或非营利组织。根据这种债券的结构，只有社会项目达到某些预定成果时，投资者才能获得投资回报。	新西兰经济学家Ronnie Horesh	澳大利亚、加拿大、大韩民国、联合王国和美国	资源承诺涉及超过2亿欧元的投资。
可持续发展 挂钩债券 ⁹	与发行人的可持续发展表现挂钩的固定收益证券。债券发行人承诺实现特定可持续性目标，如果这些目标得以实现，债券的票面利率将降低。	意大利国家电力公司(Enel)、瑞士诺华制药集团(Novartis)和法国奢侈品品牌香奈儿(Chanel)	智利和乌拉圭	2021年9月，全球可持续贷款活动增至3,210亿美元。
绿色伊斯兰 债券	符合伊斯兰教法的债券，全部收益专门用于那些有助于减缓和适应气候变化以及保护生物多样性的绿色项目的融资或再融资。 ¹⁰	印度尼西亚	印度尼西亚、科威特、马来西亚和土耳其	不适用

⁷ 见 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/400251468187810398/pdf/99662-REVISED-WB-Green-Bond-Box393208B-PUBLIC.pdf>, p. 23。

⁸ International Finance Corporation, *Green and Social Bond Impact Report: Financial Year 2022* (Washington, D.C., World Bank, 2023), p. 8.

⁹ Alejandra Padin-Dujon and Ben Filewod, “What are sustainability-linked bonds and how can they help developing countries?”, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 29 November 2023.

¹⁰ 印度尼西亚财政部，“印度尼西亚绿色伊斯兰债券倡议”。

环境、社会 和治理债券	定义	制定方	实施国家	减免债务金额与 资源承诺
巨灾债券	将自然灾害风险从发行人转移给投资者的固定收益证券。 ¹¹ 如果发生自然灾害，发行人无需偿还债券本金。	世界银行灾害风险融资和保险方案	牙买加	牙买加的巨灾债券总额达 1.85 亿美元。 ¹²
熊猫债券	外国公司在中国境内市场发行的以人民币计价的债券。 ¹³	亚洲开发银行和国际金融公司	中国	截至 2021 年 8 月底，共有 64 家境外发行人在中国银行间债券市场发行了 3,700 亿元人民币熊猫债券。 ¹⁴
疫苗债券	为从国际资本市场筹集资金用于发展中国家免疫接种计划而发行的债券。通过未来持续的捐助方发展援助资金流来偿还债券持有人。 ¹⁵	国际免疫融资机制。	全球北方国家	不适用

¹¹ World Bank, “Cutting edge of sustainable capital markets: catastrophe bonds and outcome bonds”, 31 October 2022.

¹² 世界银行, “世界银行巨灾债券为牙买加提供 1.85 亿美元风暴保护”, 新闻稿, 2021 年 7 月 19 日。

¹³ Vladislava Sabanova, “Panda bond”, Cbonds, 1 April 2024.

¹⁴ 见 <https://www.icmagroup.org/assets/documents/About-ICMA/APAC/NAFMII-and-ICMA-English-version-PANDA-BONDS-Raising-Finance-in-Chinas-Bond-Market-case-studies-September-2021-230921.pdf>。

¹⁵ Sarah Hughes-McLure and Emma Mawdsley, “Innovative finance for development? Vaccine bonds and the hidden costs of financialization”, *Economic Geography*, vol. 98, No. 2 (2022).