



第七十一届会议

临时议程\* 项目 69(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

人权维护者的状况

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权维护者状况特别报告员迈克尔·福斯特根据大会第 66/164 号、第 68/181 号决议和人权理事会第 16/5 号、第 25/18 号决议提交的报告。

\* A/71/150。



## 人权维护者状况特别报告员的报告

### 摘要

本报告重点介绍了环境人权维护者的状况。特别报告员在报告中对环境人权维护者遭到的暴力侵害数目增多，程度加重提出警示。他向各利益攸关方提出多项建议，以便为了我们共同的环境和可持续发展，扭转这一令人担忧的趋势，赋权和保护这些维权者。

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 规范性框架 .....	4
三. 敌对环境 .....	8
四. 导致出现侵权行为的根源 .....	11
A. 排斥和权力失衡 .....	11
B. 环境商品化和金融化 .....	13
C. 腐败与有罪不罚 .....	13
D. 环境人权维护者群体面临的风险更大 .....	14
五. 赋予环境人权维护者权能 .....	15
A. 强化资源和能力 .....	15
B. 营造一个安全、有利的环境 .....	17
C. 促进区域和国际支持 .....	19
六. 结论和建议 .....	21
A. 结论 .....	21
B. 建议 .....	22

## 一. 引言

1. 本报告献给那些英勇的活动人士，为了有一个安全、健康的环境，为了今后能活得有尊严、受人尊重，为了保护传统土地和生计，他们不惧危险捍卫社区的权利。他们向当权者说出真相，却被冷酷地杀害。这种情况就发生在洪都拉斯，2016年3月，洪都拉斯人民和土著组织公民理事会的著名环境活动家 Berta Cáceres 和她的同事 Nelson García 因反对在神圣的 Gualcarque 河流域修建水电大坝接连被杀。<sup>1</sup> 同样的悲剧也发生在菲律宾，2015年9月，Manobo 社区的土著人权维护者在棉兰老岛被杀害。<sup>2</sup> 巴西 Mato Grosso Do Sul 袭击和杀害环境和土著人民权利维护者恶行依然不受法律制裁。<sup>3</sup> 在南非，著名人权维护者 Sikhosiphi Rhadebe 据称在被列入反对 Xolobeni 采矿活动的“打击名单”后于3月22日在家中被暗杀。<sup>4</sup> 这些都不是孤立的案件。平均而言，2015年，每周有3名环境活动人士遇害。<sup>5</sup>

2. 本报告对环境人权维护者遭杀害以及受到威胁、骚扰和恐吓的比率令人震惊提出警示。特别报告员谨向会员国传达的一条信息是，杀害环境人权维护者只是冰山一角。这些个人和团体勇敢地捍卫和促进环境权和土地权，被暴力侵害、被恐吓、骚扰和妖魔化的次数却越来越多，他呼吁各国扭转这一令人不安的趋势。他提出了很多意见和建议，目的是让人们更加认识到环境人权维护者的作用，更好地保护他们，使他们能够继续开展合法的人权活动。

3. 各国有责任尊重人人促进和保护安全、洁净、健康、可持续环境的权利，而这样的环境是享有一系列广泛人权的必要条件。国家同时有义务保护环境人权维护者不会遭到国家和非国家行为体的侵犯。国际人权法明确指出，工商企业、媒体和其他非国家行为体必须尊重人权义务，不要助长或犯下侵权行为。因此，特别报告员对杀戮和暴力事件的数目之大感到严重关切，毫无疑问，这些数字其实低估了环境人权维护者所面临威胁和风险的真实程度。

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19864&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19864&LangID=E); [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18481&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18481&LangID=E); and [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19805&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19805&LangID=E).

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16481](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16481)。

<sup>3</sup> 2015年10月9日与巴西的信件往来(BRA 7/2015)，可查阅 [https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/public\\_-\\_UA\\_Brazil\\_09.10.15\\_\(7.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/public_-_UA_Brazil_09.10.15_(7.2015).pdf)；土著人民权利问题特别报告员访问巴西发表的任务结束声明，2016年3月17日，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18498&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18498&LangID=E)。

<sup>4</sup> 2016年5月31日与南非的信件往来(ZAF1/2016)。

<sup>5</sup> 全球见证组织，危险地带(2016年)。可查阅 [www.globalwitness.org/fr/reports/dangerous-ground/](http://www.globalwitness.org/fr/reports/dangerous-ground/)。

4. 保护环境人权维护者对于环境保护和有赖于此的人权至关重要。2015年，国际社会商定了《2030年可持续发展议程》，制订了一套新目标，作为建设一个更可持续、更繁荣、更公平的未来的路线图。其中许多目标直接或间接涉及环境和土地使用。如不能在国家、区域和国际一级保护奋斗在一线、维护可持续发展的个人和群体，这样的未来和这些目标注定落空。

5. 特别报告员强调，国际社会和各国有责任赋权和保护环境人权维护者，特别是《2030年议程》已经让民间社会燃起了很高的希望。他希望，他的报告将在今后指导所有利益攸关方努力执行这些目标和其他重要的目标，同时铭记，赋权环境人权维护者是保护我们的环境和所有其他有关人权的关键。

### 方法

6. 特别报告员报告中的资料来自主要和次要资料来源。为广泛咨询各方人士，特别报告员公开呼吁提供有关环境人权维护者的资料，欢迎大家就一系列问题提供材料，这些问题涉及环境人权维护者因工作所面临的威胁和挑战；<sup>6</sup> 出现这些威胁和挑战的根本原因；在此方面发挥作用的具体行动体；以及为克服这些挑战采取了哪些有效措施。呼吁发出后，他收到了各国、民间社会组织和人权维护者提供的30份资料。他还借鉴了与维权者的七次区域磋商情况(见 A/70/217)以及他就涉嫌侵犯环境人权维护者个人或团体事件向各国发出的来文。<sup>7</sup> 他还审查了民间社会就这一问题发表的大量报告。最后，特别报告员于2016年7月4日和5日在意大利佛罗伦萨就环境人权维护者状况问题召开了一次专家会议。

## 二. 规范性框架

7. 在本报告中，“环境人权维护者”一词指的是那些以个人或专业身份，以和平方式，努力保护和促进与环境，包括水、空气、土地、动植物群有关的人权的个人和团体。土地权和环境权相互关联，往往不可分割。因此，倡导环境权和土地权的这两大类维权者往往被称为“土地权和环境权维护者”、“环境权维护者”或仅仅是“环境活动人士”。报告用一个包容性的措辞“环境人权维护者”指代所有这些卫士，他们行使表达、隐私、结社及和平集会等此类基本自由的权利已被载入《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》。关于行使保护环境和土地的权利，《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基

<sup>6</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Environmental.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Environmental.aspx)。

<sup>7</sup> 这些来文见特别报告员的各份年度报告，可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx)，或特别程序的来文报告，可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx)。

本自由方面的权利和责任宣言》，即《人权维护者宣言》第一条进一步指出“人人有权单独地和与他人一起，在国家与国际两级促进和争取保护及实现人权及基本自由”。

8. 确定是不是环境人权维护者首先看他们做什么。他们的特点是通过自己的行动保护环境权和土地权。尽管他们可能是揭露和反对破坏环境或掠夺土地的记者、活动分子或律师，但他们往往是生活在偏远村庄、森林或山区的普通人，他们可能甚至都没意识到他们是环境人权维护者。还有一些其他情况是，他们是捍卫其传统土地免遭采矿和修建水坝等大型项目破坏的土著领导人或社区成员。

9. 由于文件的字数限制以及关于这一问题的文献众多，特别报告员在此不会全面分析与保护环境人权维护者相关的各种国际人权准则；他将仅概述适用的规范框架。关于环境人权维护者的活动范围，《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》共同的第一条都提到自决权，根据此项权利，各国人民可自由决定其政治地位、谋求经济、社会和文化发展，并处置他们的天然财富和资源。《宣言》承认捍卫环境权的合法性，承认人权维护者在消除侵权行为，包括“因拒绝承认各民族拥有自决权和每一民族有权对其财富和自然资源充分行使主权”而造成的侵权行为方面开展的“宝贵工作”。

10. 授权任务一贯认为，依照《宣言》保护人权维护者不依赖于其工作的重点是公民权利和政治权利或经济、社会和文化权利(例如，见 [A/HRC/4/37](#)，第 27-30 段和 [A/HRC/19/55](#)，第 61-63 段)。最近就在 2016 年 3 月，人权理事会通过了关于保护经济、社会和文化权利方面的人权维护者的第 31/32 号决议，重申迫切需要尊重、保护、增进以及推动那些捍卫经济、社会和文化权利的人的工作，这些权利涉及环境和土地问题以及发展，因此是促进实现这些权利的一个关键要素。

11. 《世界人权宣言》第三条和《公民权利和政治权利国际公约》第六(1)条和第九(1)条写明，国家的首要责任是保护生命权、自由权和人身安全权。《人权维护者宣言》，特别是其中的第二条、第九条和第十二条进一步强调了这一义务。其中包含的消极和积极方面包括：一方面，国家不能侵犯人权维护者的权利；另一方面，国家应恪尽职守，防止和调查侵犯人权行为，并将犯罪人绳之以法。

12. 《国际公约》第二(3)(a)条申明，国家有义务采取有效的补救办法处理侵权行为。《宣言》第九条进一步认为，维权者有权获得有效补救，有权在发生侵权行为时获得保护。为确保获得有效补救权，迅速、公正地调查指控的侵权行为，起诉犯罪人(无论其地位如何)，提供补偿，包括适当赔偿受害者，执行裁决或判决都是非常必要的。如不采取这些行动，会导致维权者进一步遭到攻击，造成有罪不罚的情况(见 [A/58/380](#)，第 73 段和 [A/65/223](#)，第 44 段)。

13. 特别报告员强调，环境人权维护者必须有权参与《国际公约》第二十五(a)条和《宣言》第八条所规定的公共事务和决策。据说，这一权利包括有权向有关政府机构提出批评和建议，以便改进它们的运作，提请它们注意工作中阻碍或妨碍实现人权的任何方面。《关于环境与发展的里约宣言》以及其他重要承诺重申了公众参与的重要性。

14. 保护特定人群权利的各项国际文书同时保障他们的参与权。《联合国土著人民权利宣言》(第十八条和第二十七条)和国际劳工组织(劳工组织)的 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)中都规定了磋商义务，目的是对可能直接影响到土著人民的立法或行政措施，获得他们自由、事先和知情同意。此外，《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》规定了少数群体的参与权(第二条和第四条)。

15. 《国际公约》第十九条以及《人权维护者宣言》第六条都指出，透明和有获取信息途径与寻求、获得和传递信息的权利直接相关联。《宣言》第十四条规定，各国负有责任采取立法、司法和行政措施，通过出版和广泛散发法律和条例等途径，促进其管辖下的所有人了解人权。

16. 前几任特别报告员在报告中指出，保证人权维护者(包括环境人权维护者)有一个安全、有利环境的关键要素包括：制定有利的法律和体制框架；打击有罪不罚现象和有获得诉诸法律的机会；建立一个强大的国家人权机构；制定有效的保护政策和机制；非国家行为体尊重和支持人权维护者的工作以及建设有力的维护者团队等(例如，见 [A/HRC/25/55](#))。

17. 与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题独立专家在 2013 年的报告([A/25/53](#))中概述了从国际协定和负责解释国际协定的机构中吸取的与环境有关的人权义务。三方面的义务包括：(a) 国家评估环境对人权的影响和公开环境信息的程序性义务；促进参与环境决策；对造成的环境损害提供补救措施；(b) 国家建立法律和体制框架，防止造成环境损害，包括私人行为者造成的伤害的实质性义务；(c) 国家在保护妇女、儿童和土著人民等弱势群体方面的不歧视和其他义务。

18. 虽然国际人权法约束的是国家，但非国家行为体也必须尊重人权，包括捍卫环境权和土地权的权利。《工商企业与人权指导原则》规定，跨国公司和其他工商企业必须尊重人权。《指导原则》旨在执行联合国“保护、尊重和补救”框架，该框架有三个支柱：国家有责任防止包括企业在内的第三方侵犯人权；企业有责任尊重人权；以及企业造成的侵犯人权行为受害者必须能够获得有效补救(见 [A/HRC/17/31](#)，第 6 段)。

19. 此外，作为企业尊重人权责任必不可少的一部分，《指导原则》要求企业通过与可能受影响的群体进行有意义的协商，确定和评估公司造成的任何实际或潜在的不利的人权影响。此类影响评估不仅应在新项目开始时进行，而且应在项目的整个寿命周期，在业务环节发生任何重大变化前都要进行(见 A/68/262，第 44 段)。

20. 特别报告员支持人权理事会关于制订一项关于跨国公司和其他工商企业与人权关系的具有法律约束力的国际文书的第 26/9 号决议，认为这样一项文书非常及时。他敦促依照该决议设立的不限成员名额政府间工作组充分考虑企业活动对参与谈判的环境人权维护者构成的更大的危险。

21. 特别报告员赞赏《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》)采取的基于权利的做法，其中要求缔约国不仅要保证这些权利，而且要确保行使这些权利的人不会受到任何方式的惩罚、迫害或骚扰。<sup>8</sup> 他鼓励更多国家加入该《公约》，从而为环境和人权提供双重保护。

22. 特别报告员满意地注意到，拉丁美洲和加勒比正在就适用《关于环境与发展里约宣言》原则 10 的环境与发展问题进行谈判，并敦促各方因情况紧急(如下节所述)加快缔结协定。<sup>9</sup> 他敦促非洲经济委员会(非洲经委会)和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)应当在获得信息、公众参与和环境问题司法方面制定类似有法律约束力的文书，并在其中纳入对环境人权维护者的保护措施。这种多边文书将成为实现可持续发展目标，应对我们星球所面临的从气候变化、生物多样性丧失、环境污染到消除贫困等诸多挑战的有效工具。这种多边文书还将确保国家和公司将对任何侵犯环境人权维护者的行为负责，同时建立有效的保障措施，确保在环境决策中充分考虑社区的利益。

23. 国际社会和机构还必须采取行动，制止威胁、恐吓和暴力，防止利用这些手段遏制环境人权维护者与国际和区域人权机制之间的互动。人权理事会第 22/6 号和第 24/24 号决议重申，每个人都有权不受阻碍地与国际机构接触和沟通。联合国人权条约机构主席核可的《反对恐吓或报复准则》(《圣何塞准则》)(HRI/MC/2015/6)的目标是条约机构向那些因与国际人权机制接触面临报复的人提供更多保护。特别报告员鼓励其他有关国际组织和区域组织也这样做，并制定政策和措施，防止和处理对环境人权维护者的报复。

<sup>8</sup> 见 [www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.html](http://www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.html)。

<sup>9</sup> 见 <http://negociacionp10.cepal.org/3/en>。

### 三. 敌对环境

24. 随着全球对自然资源的需求增长，环境正在成为人权和我们的共同未来的新前线。世界许多国家的活动家和社区正在更大声疾呼不要破坏我们的环境，倡导通过更可持续发展采用不会破坏地球的其他方法。他们希望能够紧急开展有意义的社会对话，使我们的世界变得人民生活富足、有尊严，环境又能得到保护。

25. 对许多人而言，他们是捍卫我们的地球和我们的权利的英雄。他们不仅是环保主义者或土地维权人士，他们还是人权维护者。但反对他们的人将他们妖魔化，称他们“反发展”或“不爱国”。尽管这些维权者为之努力的是建设一个更可持续、更加繁荣、更加公平的未来，这也是国际社会通过《2030年议程》表达的共同目标。

26. 尽管他们开展的是人权工作，但环境人权维护者每天都在面临越来越多地暴力和权利受到侵犯情况。他们常常被视为国家的敌人，而且经常成了被暗杀的对象。<sup>10</sup> 遇害人数之多表明这真是一个全球危机。

27. 尽管量化整个情况非常复杂，但在揭露袭击环境人权维护者的真实情况方面已取得快速进展。一个能说明问题的报告显示，2015年，16个国家前所未有地杀害了185名环境人权维护者，<sup>11</sup> 比2014年增加59%。这意味着2015年期间，平均每星期就有3个以上的人权维护者被谋杀。采矿和采掘业部门(42人遇害)、农产企业(20人)、水电大坝和水权(15人)、伐木(15人)是谋杀的主要驱动因素。另一份报告指出，2015年，25个国家有156名维权者遇害，其中45%的遇害者涉及捍卫环境、土地和土著人民权利，所占比例最大。<sup>12</sup>

28. 这两份报告都指出，绝大多数暗杀活动都发生在全球南方国家，特别是拉丁美洲和亚洲，许多其他报告也都证明了这一点。<sup>13</sup> 但这并不是否认全球北方国家也存在侵犯环境人权维护者权利的严重指控，包括骚扰和不让公众参与的战略

<sup>10</sup> 见 [www.theguardian.com/global-development/2016/jun/05/world-environment-day-protecting-activists-human-rights-issue](http://www.theguardian.com/global-development/2016/jun/05/world-environment-day-protecting-activists-human-rights-issue)。

<sup>11</sup> 全球见证组织，“危险地带”。

<sup>12</sup> Front Line Defenders, *Annual Report 2016: Stop the Killing of Human Rights Defenders* (2016), p. 7. 可查阅 [www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/2016-annual-report](http://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/2016-annual-report)。

<sup>13</sup> 例如见, Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, *Criminalización de Defensores de Derechos Humanos en el Contexto de Proyectos Industriales: Un Fenómeno Regional en América Latina*(2016), 可查阅 [www.fidh.org/IMG/pdf/criminalisationobsangocto2015bassdef.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/criminalisationobsangocto2015bassdef.pdf), and *Annual Report 2014: “We are not afraid!”*可查阅 <https://wearenotafraid.org/en/>; and Friends of the Earth International, *We Defend the Environment, We Defend Human Rights*(2014), 可查阅 [www.foei.org/wp-content/uploads/2014/06/We-defend-the-environment-we-defend-human-rights.pdf](http://www.foei.org/wp-content/uploads/2014/06/We-defend-the-environment-we-defend-human-rights.pdf)。



诉讼，国家在此过程中或是同谋或至少是视而不见。<sup>14</sup> 杀害环境人权维护者占亚洲所有报告的谋杀人权维护者案件的 67%，占中美洲和南美洲所有报告相关案件的 41%。<sup>15</sup> 2014 年，17 个国家 116 起杀害环境人权维护者案(平均每星期两个以上的受害者)四分之三发生在中美洲和南美洲，其次受影响最严重的地区是东南亚。<sup>16</sup> 杀人事件激增主要是由于大型水电项目，修建水坝的这些国家的法律制度薄弱，政府压制，腐败猖獗，而水坝是要建在土著和少数族裔人民的土地上。<sup>17</sup>

29. 民间社会认为，杀人事件的其他共同特征包括这些罪行的实施者可以不受惩罚，保护面临风险的环境人权维护者的措施严重缺乏或保护措施无效，特别报告员对此表示赞同。在几乎每一个受影响的拉丁美洲国家，政府和企业行为体都参与了杀害环境人权维护者。<sup>18</sup>

30. 暗杀环境人权维护者只是他们面临的各种暴力的一方面。特别报告员收到的提交材料显示，环境人权维护者面临的威胁和侵权行为各种各样，包括暴力袭击和家人受到威胁、强迫失踪、非法监视、旅行禁令、勒索、性骚扰、司法骚扰和使用武力驱散和平抗议活动。这些侵权行为是国家和非国家行为体在将环境人权维护者污名化、妖魔化和非法化的大背景下所为。一些国家不仅侵犯他们的权利，还把他们的工作定为非法，在大型发展项目情况下尤其如此(见 A/68/262)。

31. 报告还显示，大多数个人和群体受到威胁是因为他们反对掠夺土地、采掘业、工业木材贸易和大规模的发展项目。<sup>19</sup> 土著社区和少数族裔和种族尤其容易受

<sup>14</sup> Article 19, *A Dangerous Shade of Green: Threats to Environmental Human Rights Defenders and Journalists in Europe* (2014), 可查阅 [www.article19.org/resources.php/resource/37608/en/a-dangerous-shade-of-green-threats-to-environmental-human-rights-defenders-and-journalists-in-europe](http://www.article19.org/resources.php/resource/37608/en/a-dangerous-shade-of-green-threats-to-environmental-human-rights-defenders-and-journalists-in-europe)。

<sup>15</sup> Front Line Defenders, *Annual Report 2016*, p. 7。

<sup>16</sup> Global Witness, *How Many More?* (2015), 可查阅 [www.globalwitness.org/documents/17882/how\\_many\\_more\\_pages.pdf](http://www.globalwitness.org/documents/17882/how_many_more_pages.pdf)。

<sup>17</sup> 国际河流组织(International Rivers)提交的材料，2016 年 6 月。

<sup>18</sup> Article 19, *A Deadly Shade of Green: Threats to Environmental Human Rights Defenders in Latin America* (2016), 可查阅 [www.article19.org/data/files/Deadly\\_shade\\_of\\_green\\_A5\\_72pp\\_report\\_hires\\_PAGES\\_PDF.pdf](http://www.article19.org/data/files/Deadly_shade_of_green_A5_72pp_report_hires_PAGES_PDF.pdf)。

<sup>19</sup> 也可见 Global Witness, *Deadly Environment*(2014), 可查阅, [www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/deadly-environment/](http://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/deadly-environment/); and Mining Watch Canada, *In the National Interest? Criminalization of Land and Environment Defenders in the Americas*(2015), 可查阅 <http://miningwatch.ca/publications/2015/9/21/national-interest-criminalization-land-and-environment-defenders-america>。

到影响(见 A/HRC/24/41 和 A/71/291)。<sup>20</sup> 他们受到的影响最大, 因为被掠夺的资源通常在他们的土地上; 他们在大声提出强有力的反对意见时缺乏法律保护; 许多土著社区并不拥有他们所居住土地的正式产权; 而且他们诉诸司法的途径有限。

32. 特别报告员发出的信函反映出环境人权维护者的状况严峻。2006 年 12 月至 2016 年 7 月期间, 授权任务负责人发出了 2 730 份关于人权维护者的信函, 其中 243 件(9%)涉及环境人权维护者。涉及环境人权维护者的案件数略有增加, 从第一个五年期间(2006 年 12 月至 2011 年 5 月)1 498 个信函中的共计 106 件(7%)增至第二个报告期(2011 年 6 月至 2016 年 7 月)的 137 个信函(11%)。

33. 在后一个期间, 特别报告员发出的信函中有 433 个涉及个人环境人权维护者, 他们的权利受到国家(安全部队、警察和地方当局)和非国家行为体(跨国公司、准军事团体、有组织犯罪、私营安保公司和媒体)的侵犯。

34. 拉丁美洲和亚洲是最敌视环境人权维护者的地区。过去 5 年的 137 个信函中, 48% 涉及美洲这一最危险的地区。事实证明, 那些倡导与采掘业和采矿业、棕榈油种植和毁林有关权利的人面临的风险最大(27 份信函)。信函涉及最多的国家依次是洪都拉斯(11 份)、墨西哥(10 份)、巴西(9 份)和秘鲁(8 份)。尽管美洲人权法院做出过一个著名的裁决, 申明国家有义务尊重、保护和实现人权维护者的权利, 对侵犯他们的任何违法行为进行认真、有效的调查, 从而防止出现有罪不罚现象, 但在大多数致命的案件中, 受害者之前都报告称受到了威胁和恐吓, 但没有得到充分保护。<sup>21</sup>

35. 亚洲是第二个最危险的地区, 信函数从第一个期间的 25 份(24%)增至第二个期间的 50 份(36%)。菲律宾和印度收到的关于环境人权维护者的信函数最多, 分别为 9 份和 8 份。

36. 根据民间社会的报告, 对于环境人权维护者而言最危险的国家依次是巴西、柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、印度、墨西哥、秘鲁、菲律宾和泰国, 而特别报告员过去两年发出的信函也证实了这一点。有迹象表明, 即使没有充分的记录和曝光, 但一些非洲国家也正面临着类似的挑战。

37. 从过去 5 年发出的信函可以看到, 侵犯环境人权维护者行为和维权者的活动领域之间有着明确的联系。采掘业部门的侵犯行为最多(54 份信函), 37 份信函涉及土地权利, 如领地争端和祖传土地的权利; 27 份信函涉及建筑项目, 如水電大

<sup>20</sup> 另见民间社会组织联合提交给美洲人权委员会的报告, 可查阅 [www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/reportcoalitionbusinesslandishr.pdf](http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/reportcoalitionbusinesslandishr.pdf)。

<sup>21</sup> Kawas-fernández 诉洪都拉斯, 2009 年 4 月 3 日的判决。

坝、石油和天然气管道以及引水渠。环境人权维护者面临威胁的其他领域包括发展政策、渔业、强迫迁离、核能和环境污染。

38. 关于侵权行为的类型，信函表明，环境人权维护者面临人身安全的威胁的风险很高(同期记录了超过 151 起杀人事件)，另有 57 个人和 5 个社区遭到过人身攻击。他们还受到过恐吓(54 人、17 个组织和 1 个社区)和骚扰(超过 31 人、8 个家庭、5 个社区和 3 个团体)。超过 91 个环境人权维护者已被监禁和被任意拘留，超过 82 人因维权工作被逮捕。

39. 抗议环境遭到破坏的环境人权维护者遭到的报复行为的规模加大且这些报复行为得到了国际金融机构的供资，令人不安。收到的资料揭示，声称承诺参与和问责和实地情况之间存在很大差距，表明这些机构在有效评估风险，应对报复方面完全失败。一份报告对柬埔寨、埃塞俄比亚、印度、乌干达和乌兹别克斯坦各种形式的报复进行了案例研究。<sup>22</sup> 反对世界银行集团供资项目的人据称成了威胁、恐吓战术和毫无根据刑事指控的对象。一些妇女维权时受到了性骚扰或基于性别的威胁、袭击或侮辱。安全部队暴力镇压和平抗议，对社区成员进行人身攻击和任意逮捕。另一些情况是，批评者或其家庭成员受到失去工作或生计的威胁。许多国家的报复行为都是在将批评者妖魔化为不爱国或“反发展”的大背景下进行的。

40. 环境人权维护者的状况显然令人震惊。他们遭到暴力侵害的范围和强度要求我们立即采取行动。因此，特别报告员呼吁国际社会、区域社会、各国、国际金融机构、工商企业和其他行为体立即公开表示对杀害环境人权维护者和侵害他们的暴力行为采取零容忍态度，并立即启动各项政策和机制，增强他们的能力并保护他们。他指出，要想有效预防环境人权维护者面临的威胁和风险，就必须充分理解和解决造成他们行动环境恶劣的起因和背景。

## 四. 导致出现侵权行为的根源

### A. 排斥和权力失衡

41. 造成环境权利冲突的系统性原因是国家、公司和环境人权维护者之间的权力不平衡。环境方面的冲突越来越多地源于资源开采没有解决当地社区的正当关切和要求。这些社区极易受到剥削和虐待，因为他们已经被边缘化，并被排斥在决策之外。权力不平等贯穿所有决策进程，从上游阶段，如确定是否有必要制定一

<sup>22</sup> Human Rights Watch, *At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*, 可查阅 [www.hrw.org/report/2015/06/22/your-own-risk/reprisals-against-critics-world-bank-group-projects](http://www.hrw.org/report/2015/06/22/your-own-risk/reprisals-against-critics-world-bank-group-projects)。

项项目，到项目的设计直至开始执行。在许多情况下，权力不平等的目的是缩小公民参与空间，压制对发展项目的反对声音。这也涉及对社区的具体情况和他们被排斥在外情况缺乏了解。受影响的权利持有人往往生活在农村、偏远地区，很少有机会获得政府服务及接触到司法机构。

42. 其中许多社区，特别是土著社区有自由、事先和知情同意权，而且所有他们都有权充分参加有关可能影响到他们的土地和生计的拟议项目的磋商。尽管各个国际、区域和国内法律承认他们的权利，但这些权利常常得不到有意义地执行或在各国政府的共谋下完全被公司所忽视。一些国家政府战略性地选择拒绝给予未“正式”获得土著身份的人民这些权利。磋商进程还经常未能解决社区内的权力不平等，使得采取一刀切的办法导致妇女或少数民族群体等被孤立。

43. 此外，在许多情况下，国家当局和公司不仅未能与受影响社区进行协商并征得他们的同意，还指责持不同政见者和报复批评者，使得在中长期内造成不信任，引发更多冲突。特别报告员听到的证词都强调，公司和国家当局不支持以社区为基础的评估和磋商，而原本可以通过这些评估和磋商缓和潜在的冲突。

44. 预防性方法，包括确保环境人权维护者有意义地参与决策的所有阶段是克服这些挑战的关键。法律、合同及国家和公司的人权影响评估应在维权者和社区的积极参与下制订和开展。在这些文件中还应写明有关这些社区和维权者程序性权利的规定和程序。应将这些规定纳入国家工商业与人权行动计划、环境影响评估和有关商业特许权和土地保有权的决策。

45. 从妨碍环境人权维护者工作中受益的行为体范围广泛，加剧了环境人权维护者面临的风险。未向规定国家的人权义务那样明确规定企业行为者的人权义务，而且公司尊重人权维护者权利的责任机制薄弱，这是导致环境人权维护者弱势的一个因素。多份报告表明，企业参与的侵犯人权行为包括限制人权维护者的合法活动，限制他们行使权利，让私人保安公司代表公司实施攻击。制订的国家行动计划往往未建议各国应如何制裁参与这类侵权行为的公司。一些公司制定了社会责任战略或机制，但这些战略和机制或者缺乏有效实施手段，无法预防侵权行为发生或已被用作粉饰公司在公众心中形象的宣传工具。

46. 一些联合国专家、民间社会组织和企业代表一再将确保人权维护者得到保护，并与他们进行磋商作为道德和商业理由。<sup>23</sup> 企业必须尊重人权维护者表示异议和反对他们活动的权利。这一责任延伸到确保其附属机构——以及代表其行事的私营保安公司和承包商——不要伤害人权维护者并限制他们的权利，不参与威胁

<sup>23</sup>例如，见 <http://us1.campaign-archive2.com/?u=97549cf8cb507607389fe76eb&id=6c8b3ea389&e=b9e5fa41cf>。

或攻击，并与他们协商，以查明、减轻和补救商业活动产生的负面人权影响。各国应明确宣传工商企业的人权义务，鼓励他们作为一种良好的商业惯例坚持这些责任，同时制裁那些在国内外威胁人权维护者的公司。

## B. 环境商品化和金融化

47. 近几十年随着自然资源的竞争加剧，世界各地爆发多次社会和环境冲突。最近的危机暴露出全球南方国家的脆弱。它们为提高国民收入，优先采用资源密集型发展模式。需要这些国家资源的大多是全球北部国家。在全球化的世界，一味追求经济增长导致新殖民主义抬头，社区和商业行为体之间的冲突因而加剧。这些冲突的背后是发展方式的深刻差异。

48. 近期报告显示所谓基于商品的方法和基于权利的方法之间的对立日益尖锐。在两者之中，前一个关注经济增长和中期利润；后一个侧重人民利益和可持续性。<sup>24</sup> 有的群体因为抵制威胁他们自身生计、生存的项目，时常遭到国家和企业的诋毁和攻击，被冠之以“反发展”的标签。然而，这些维权者依然经常设法保护自然资源，确保采用整体、长期的发展方略，避免土地、水、空气和森林沦为可售品。自然的商品化和金融化往往使人们简化环境的真正“价值”、忽视生态系统之内、之间要素的社会性或文化性以及复杂的相互作用。

## C. 腐败与有罪不罚

49. 腐败与有罪不罚问题还导致围绕自然资源开发和大型开发项目发生的冲突日益增多，部分原因是此类项目多数需要大量金融投资，而这些资金可能成为腐败者的囊中之物。这一情况在某些国家特别突出，它们的治理流程差且不透明，因此有人串通舞弊、中饱私囊。在许多争抢土地事件中，企业、机关、当地供应商，偶尔还有犯罪团伙，利用规制此类行为的法律中的漏洞渔利。<sup>25</sup>

50. 腐败通常是此类项目不透明的产物。这在环境影响评价中可窥一斑。某些环境影响评价不让受影响社区参与、不对受影响社区开放、因文书或语言复杂难懂受影响社区不理解。然而，政府却以透明度为借口，骚扰反对大型项目的组织。此外，许多大型发展项目的结构和流程繁复，使人难以弄清利益攸关方的多重性（银行、匿名企业、国际投资者、当地供应商、出资机构等），从而无法摸清确保对某些侵权行为问责的责任链。

51. 特别报告员极为担心的是，袭击环境人权维护者的事件较少得到独立、迅速的调查，这往往是由于资源不足、腐败以及犯罪人之间勾结所致。国家几乎历来都不能保证会将犯罪人绳之以法并加以惩处。诸如巴西、危地马拉、洪都拉斯、

<sup>24</sup> 国际地球之友，“守护环境”；全球见证组织，“危险地带”。

<sup>25</sup> 见 [www.u4.no/publications/environmental-crime-and-corruption](http://www.u4.no/publications/environmental-crime-and-corruption) 和 [www.globalwitness.org/fr/campaigns/environmental-activists/death-comrade/](http://www.globalwitness.org/fr/campaigns/environmental-activists/death-comrade/)。

菲律宾等国就是如此。这种情况助长了有罪不罚的氛围，而且发出了一个信号，即环境人权维护者不能指望司法系统对侵权行为采取救济措施。<sup>26</sup>

52. 因此，这些根源性问题产生了长期影响，催生出一套双层体系：在法律的适用上，对小农户、少数族裔或无法出示财产契据的土著人民更加苛刻；然而，由商业利益及商业利益联盟引发的违反人权行为却始终可以逍遥法外。

#### D. 环境人权维护者群体面临的更大风险

53. 环境人权维护者是异质程度最高的维权群体之一。这一群体涉及的人员广泛，他们的背景和经历五花八门。从没有地契的小农户到环境律师和记者、从结构严密的非政府组织到偏僻的土著社区，不一而足。在很多情况下，这些群体中有的已被边缘化。在很多情况下，这些群体未必有能力质疑法院的判决，或者完全没有接触大众传媒的渠道。之所以落入边缘化的境地也是因为他们身为人权维护者所作斗争的性质。许多人是“不经意”或“不得已”成为环境人权维护者：当所处环境遭遇不公或受到破坏时，表达了反对立场。这或许让他们变得更加弱势，由于其未必自认为是环境人权维护者，所以可能意识不到自己的权利或能支助他们的现有保护措施、机制或组织。农村社区专有的特点也会加重这些环境人权维护者的弱势地位，因为这些社区可能地处偏远，接触不到传播和支持网络。

54. 许多侵犯环境人权维护者的行为与父权制、性别主义、种族主义、仇外心理和沙文主义有直接联系。这点对女性维护者很重要。她们反对大型开发项目，也挑战着社会普遍存在的权力不平等和根深蒂固的歧视。她们经常质疑父权制或厌女现象，有时在自己所处社区也是如此。她们是活动人士，面临与其他维权者相同的威胁，而且遭受性别暴力的几率更大。报告显示，有人专门对女性人权维护者实施性别暴力，压制她们的声音。<sup>27</sup> 例如，在拉丁美洲，女性维护者因为自身人权工作的性质和自身性别，而成为最受威胁的环境人权维护者群体中的一员。<sup>28</sup>

55. 此外，女性环境人权维护者面临的一些挑战包括，不准其参加谈判和决策过程；把刑事定罪当成威慑她们不要抵抗的政治策略，给其工作打上非法的标签；借媒体对其大肆污蔑；家人、社区和人权运动者对其施以歧视和暴力。<sup>29</sup> 女性人权活动者若来自土著社区且属于族裔或种族少数群体或身有残疾，还可能遭到

<sup>26</sup> 见保护人权维护者观察站，《2014年报告》。

<sup>27</sup> 见 [http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/Our-Right-To-Safety\\_FINAL.pdf](http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/Our-Right-To-Safety_FINAL.pdf)；<https://urgentactionfund.org/in-our-bones/>。

<sup>28</sup> 拉丁美洲和加勒比紧急行动基金及其他，《美洲从事环境权利、领土和自然保护工作的女性因有效参与而被定罪、被起诉》(链接：[http://media.wix.com/ugd/b81245\\_33bf16237c2847e2bb300f664356d424.pdf](http://media.wix.com/ugd/b81245_33bf16237c2847e2bb300f664356d424.pdf))；《守卫领土：巾帼当仁不让》(链接：[http://media.wix.com/ugd/b81245\\_72106e74f799442f8cca5e1c685700a6.pdf](http://media.wix.com/ugd/b81245_72106e74f799442f8cca5e1c685700a6.pdf))。

<sup>29</sup> 妇女发展权利协会提交的材料。

多重歧视。<sup>30</sup> 在性别、土著身份、处于农村及其他因素的共同作用下，个人、群体和社区被孤立。

56. 土著社区还面临多种形式的迫害和暴力。在特定情况下，制度化后的种族主义和污名化否认土著社区权利，煽动对土著社区的压迫。农业企业、采掘行业之类的私有部门行为体以及执法机关侵犯土著社区环境人权维护者的现象屡见不鲜。国家发展战略往往不能纳入针对土著社区的具体方法和程序，以确保土著社区的祖传土地得以保全并认可土著社区的生计权和环境权。语言交流不畅、获取基本社会服务的渠道严重不通、征求意见模式不利，加剧了土著环境人权保护者的弱势地位。

57. 在此背景下，特别报告员提倡采用兼收并蓄的方略，接纳环境人权维护者的异质性和多元性，了解导致他们面临危险和威胁的各种根源和情形。

## 五. 赋予环境人权维护者权能

58. 国际社会履行承诺保护环境的前提是赋予环境人权维护者权能。同样，当前的善治进程也有赖于为环境人权维护者营造安全、有利的环境。

59. 保护措施应当促进全面尊重环境人权维护者的权利、增强环境人权维护者的安全。特别报告员提出了七条原则为有效保护人权维护者提供支撑：此类措施应当立足权利、兼容并包、性别敏感、注重“整体安全”、面向个人和集体、鼓励参与、灵活变通(A/HRC/31/55)。

### A. 强化资源和能力

60. 有效保护维护者的起点是认识到人人都有维护人权的权利。对于环境人权维护者来说，这点尤其重要。他们未必自认为人权维护者，或者他们的身份与其所在社区或与其所追求的环境事业的关系更为显见。特别报告员认为这些其他身份不可小视，提倡在环境人权维护者的识别上要避免一刀切。实际上，维权者能够也应当从其拥有的多种交叉重叠的身份中获得力量。另外也很重要的一点是，要认识到由于此类身份可能对某些环境人权维护者造成风险，所以维权者的资源和能力必须体现并设法兼顾维权者之间的差异。

61. 对环境人权维护者和其他非主流维权者来说，人权能力建设是其得到保护和享受权利的关键。若要他们实实在在地参与决策，就必须全面理解他们的权利。维权者感谢向其提供的技术支持，表示它们有助于自己更加有效地梳理威胁和脆弱点之间的关联，并制定可行的安全计划规避风险。

<sup>30</sup> 见 [www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/reportcoalitionbusinesslandishr.pdf](http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/reportcoalitionbusinesslandishr.pdf)。

62. 对犯罪人提起诉讼是确保问责和获得补救的重要途径。对暴力侵害环境人权维护者的犯罪人提起统筹协调地跨国诉讼，使人们看到各种国际业务错综复杂、减少了有罪不罚现象。然而，要使用法律诉讼往往得具备技术知识，而且熟悉维权者群体感到陌生的司法系统。当相关法律行动远离居住地时，例如在跨国公司的原属国，更是如此。在此类情况下，维权者要提出索赔，既需要法律建议，也需要长期的物质和心理支持。特别报告员欣见，现已采取措施支持人权维护者，为当地社区与国际律师事务所和外国律师牵线搭桥。<sup>31</sup> 特别报告员打算积极扶持这方面的法律行动计划。

63. 地方、区域和国际网络能有效支持处境危险的个体环境人权维护者和社区。通过网络可以分享先进做法，展现团结精神，调集资源，为受到威胁的维权者进入安全庇护所提供便利。网络可以有多种形式，例如非正式的临时协会、国际组织联盟、按工作关注点建立的维权者全球网络等等。鉴于环境人权维护者工作的性质，现在迫切需要组建网络，汇聚环境正义事业中存在交集的有关各方，包括环境学家、自然保护主义者、土著社区和人权运动。

64. 环境人权维护者时常处于风险极高的境地，有受到严重伤害的威胁或有生命危险。在这些情况下，及时、到位、符合维权者具体情况的干预措施才会有效(A/HRC/31/55)。提供法律咨询、法律代理以及保释和庭审监督对因行获罪的维权者特别重要。法律平台被越来越多地用来制止维权者发声。对于反对大规模发展项目和企业行为的维权者，尤其是如此。针对公众参与的策略性诉讼被用来让维权者禁言，剥夺他们自由表达的权利和参与公共事务的权利。维权者在此类诉讼案件中为自己辩护时需要支持，这些案件带来的巨大财务和心理负担会分散维权者的精力，使其工作难以为继。

65. 在紧急关头，有些环境人权维护者可以从临时开展的有序转移措施中受益。一些行为体向面临迫切危险的维权者提供应急资金。此类资金申请流程简捷，响应时间迅速，允许维权者视自身情况酌情支配，已经帮助许多维权者躲避威胁和袭击。关于转移和应急资金，因为环境人权保护者的性质特殊，可能不宜用传统方式提供：由于环境和土地维权活动以社区为基础，转移不是一个称心的选择；由于对申请紧急资金的应然主体持有的传统观念，转移也不是一个合适的选择。必须征求维权者的意见，了解干预措施是否适于其个人情况，以免无意间加大他们的风险。所有行为体均应当采取进一步措施，确保维权者知晓紧急情况下能得到哪些支援。

<sup>31</sup> 见 [www.edlc.org/our-work/providing-resources/resource-directory/](http://www.edlc.org/our-work/providing-resources/resource-directory/)。



## B. 营造一个安全、有利的环境

### 实实在在的参与、透明和问责

66. 个人和社区应当有权利决定自己的发展优先领域，掌控自己的经济、社会和文化发展。特别是应当让他们参与设计、执行和评价对之有直接影响的发展计划和方案。实实在在的早期参与不仅是一项权利，也是一个关键战略要素，通过认可环境人权维护者在决策过程中发挥的正当作用，能够避免不同行为体之间产生矛盾，防止环境人权维护者遭受暴力侵害。

67. 参与应当始于让当地社区涉足长期规划。在制定关于商业和人权、环境影响评估及其他正式进程的国家行动计划时，应当广开言路、群策群力。

68. 若在土著社区拥有、占有或使用的土地上开展的活动会影响到土著社区，那么国家和非国家行为体应当取得土著社区的自由、事先和知情同意(同上)。特别报告员了解到各方一直在讨论这一同意应包括哪些内容，以及是否一些特定事件已满足了这一要求。《联合国土著人民权利宣言》就如何对土著人民适用这些原则提供了指导。然而，关于这些原则的本质及其对土著人民和其他社区的适用，有必要开展进一步讨论并制订国际标准，同时通过监测和支持环境人权维护者再次强调执行问题。

69. 国家应解决环境人权维护者在行使参与权方面面临的一大难题：国家和非国家行为体的决策不够透明、缺乏问责。行使参与权需要掌握信息，维权者常常要为获取信息、了解国家主管部门和企业之间对其土地、生计和当地环境有影响的谈判和协议耗费心力。企业和国家行为体的协议中包含的保密条款有碍信息的获取，因此应当予以审查。

### 有罪不罚和诉诸司法

70. 特别报告员对袭击环境人权维护者的行为不受惩处感到严重关切。他在 2014 年 6 月的首份报告(A/HRC/28/63)中就提到了这一问题。特别报告员清楚地认识到，环境人权维护者对其面临的暴力侵害提出正式投诉时，有关单位通常很少或根本不会采取行动。国家主管部门必须立即调查此类事件并将犯罪人绳之以法。如此类事件涉及企业活动，国家主管部门必须仔细研究，自行展开调查，确定雇员、承包商和业务伙伴的罪责。

### 法律框架

71. 为创造一个利于维权的环境，国家要定期审查法律、政策、规章和执行方法是否得当，确保企业尊重人权、环境人权维护者得到保护。关于后者，民间组织

已经编写了一份关于维权者保护的示范法，<sup>32</sup> 对国家综合保护制度的内容提供了有益指导。

72. 如上所述，环境人权维护者遭侵害的根源之一是法律不认可土地权利，特别是土著社区和受后殖民主义、冲突和导致被迫流离失所的其他因素影响者的土地权利。国家应当颁布法律，承认这些人和社区的权利。另一方面，对于助长自然资源过度开发、进而威胁受影响者权利的法律，国家需要予以审查和废止。

### 企业和人权尽职调查

73. 特别报告员欣见，工商企业时常在公开声明和政策之中，或借通过自愿指南和行为准则之机，承诺尊重人权并保护环境。例如，《赤道原则》设立了一个框架，金融机构不仅可据此评估并管理社会和环境风险以及项目影响，还可照此达到尽职调查的最低标准。<sup>33</sup>

74. 此种承诺虽然意义重大，却不充分。特别报告员赞同人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的看法，认为必须衡量国家和非国家行为体为保护权利并纠正侵权行为所做工作，以便跟踪、报告和评估在执行和问责方面存在的差距(A/70/216)。

75. 人权影响评估若是结构合理、执行妥当，可成为人权尽职调查的利器。可通过此类评估预估未来和实际产生的人权影响；邀请受影响的个人和社区参与；评估权利持有人的风险和责任以及义务承担人尊重、保护和实现这些权利的能力。<sup>34</sup>

76. 企业应向雇员、承包商与合作伙伴提供明确的指导，使他们懂得环境人权维护者与社区有权利在不受恐吓或报复的情况下表达观点、进行和平抗议、提出批评。企业应当设置清楚的程序以便接收关于不当行为的投诉并及时作出反应。人权尽职调查应当包括跟踪应对措施，说明影响的化解方式。企业需要建立透明的流程，弥补对人权造成的负面影响。

77. 在某些情况下，银行和金融机构向企业提供资金、服务和技术支助，帮助它们纠正和预防侵犯人权行为，例如不当征收土地。特别报告员欣见金融机构贯彻负责任融资、借贷和投资原则的决心增强。通过利用环境、社会和治理标准评估风险、评价投资绩效，能够强化企业问责制。

<sup>32</sup> 承认和保护人权维护者示范法(2016年6月)，见 [www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model\\_law\\_full\\_digital\\_updated\\_15june2016.pdf](http://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf) 2016。

<sup>33</sup> 见 [www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_III.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf)。

<sup>34</sup> 人权影响评价工具包和指南见：[www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/GuidetoHRIAM.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/GuidetoHRIAM.pdf)；<https://hrca2.humanrightsbusiness.org/>和 [www.bsr.org/reports/BSR\\_Human\\_Rights\\_Impact\\_Assessments.pdf](http://www.bsr.org/reports/BSR_Human_Rights_Impact_Assessments.pdf)。

## 人权教育

78. 值得赞赏的是，环境教育愈发普遍。这在教育机构和公共教育宣传活动中的正式课程中已有体现。此类教育措施应当承认环境人权维护者是环境保护的关键。通过教育加大对维权者的公众支持，可以起到重要的预防和保护作用。另外，必须有面向政府官员、记者及其他环境和发展事业工作者的人权教育。特别报告员对联合国教育、科技及文化组织的教育促进可持续发展全球行动方案之类的措施持鼓励态度，支持教科文组织所呼吁的开展包容、赋权增能的环境教育、动员民间组织和当地社区积极参与。

79. 同样，政府传统执法部门之外的其他不同单位必须认识到环境人权维护者在环境保护事业中扮演的角色。负责环境、资源开发和土著人民等其他事务的国家机关也必须加入到保护环境和环境人权维护者的行列。国家最好将立足人权的方针贯穿环境保护机关和其他相关机构工作的始终。国家必须向此类机构提供开展有效环境治理所需的资源和支持。

## 人权奖项

80. 表彰和奖励环境人权维护者是一种重要手段，可以吸引人们关注环境人权维护者从事的工作和面临的风险。颁奖的依据是他们在整个环境事业或在某个存在风险的领域中取得的成就。就后者而言，戈德曼环保奖就是一例。这个奖项每年颁发给世界各地的环境人权维护者。<sup>35</sup> 颁奖还有助于提高维权者的知名度和正当性，说出他们在安全方面的顾虑，祝贺他们所取得的成功。不过，颁奖并非万能，在颁奖的同时还应向身处险境的维权者提供得力的保护措施。这些奖项还可酌情表彰维权者群体和社区，而不仅仅是个人。

## C. 促进区域和国际支持

### 单个国家的作用

81. 国家之间的双边合作能让从事环境和环境人权维护者保护工作的机构提高能力。例如，瑞典环境保护局在联合国开发计划署的配合下，正在与肯尼亚、哥伦比亚、蒙古和莫桑比克的对口单位合作，将立足人权的方针纳入环境机构和进程。

82. 然而，国家之间的双多边协定也可能无意中加大环境人权维护者的风险。关于投资者-国家争端解决之类问题的条款有碍国家征求维权者的意见。同样，合同里的限制条款会缩小可向维权者提供的信息范围，并且侵犯维权者的参与权。

83. 国家藉由驻外外交使团和受过训练、知道在维权者有危险时如何应对的人权联络点，可以在环境人权维护者的监测和保护方面大有作为。国家应当将环境人权维护者状况放进双边和国际讨论议程，例如通过高级别访问、政治对话、外交

<sup>35</sup> 见 [www.goldmanprize.org/](http://www.goldmanprize.org/)。

交涉和“静默外交”提出维权者的特定案例，利用普遍定期审议进程就维权者保护问题向国家提建议，支持关于保护维权者的强有力人权理事会决议以及制定和实施维权者保护指南。

### 区域和国际平台

84. 区域和国际平台为监测和应对环境人权维护者状况提供了重要机制。美洲人权委员会设立了人权维护者状况报告员办公室，负责监测包括环境人权维护者在内的维权者状况。委员会和美洲人权法院通过法院裁决和“预防措施”，要求国家在维权者的危难时刻采取行动，从而为环境人权维护者提供了重要支援。特别报告员感到关切的是，委员会一旦缩减预算，其监测、支持和保护该区域维权者的长期能力势必受到影响。

85. 非洲人权和人民权利委员会也向这一区域的国家提供指导，特别是在反对商业和开发利益的环境人权维护者所面临风险方面。委员会人权维护者问题特别报告员也向处境危险的维权者提供支援，并且协助制定关于环境人权维护者等人权维护者权利的区域性指南。

86. 区域机构之间开展的跨区域对话是提高对环境人权维护者状况认识的一条重要途径。特别报告员鼓励扩大对话，包括因亚洲环境人权维护者面临诸多风险在东南亚国家联盟(东盟)应运而生的新区域性制度。

### 开展国际合作，将犯罪人绳之以法

87. 能跨越国境的不止是环境危害。有些侵害环境人权维护者的犯罪人在本质上也同样具有国际性。例如，一个国家的跨国企业可能指导、操控对另一个国家的维权者实施伤害。一方面，必须加强国家机构，确保在国内杜绝有罪不罚现象；另一方面，国际社会还必须处理此类违法行为超越国境的问题，并且为之制定标准、加大协调和法律互助。应当考虑利用现有国际刑法框架，包括与跨国犯罪行为有关的部分，对付侵害环境人权维护者及受影响社区的犯罪人。

88. 特别报告员欢迎国家采取措施，规制其领土和(或)管辖区内企业的域外活动。这些措施包括，要求企业汇报其在全球各地的业务；建立法律制度，规定不论国民在何处实施违法行为，均可对其提出诉讼。

### 国际金融机构

89. 国际金融机构的一大作用是，向国家和非国家行为体提供财政和技术支持，促进世界各地的经济社会发展。它们是重要的行为体，能确保环境人权维护者说出顾虑而不必担心遭报复。至少，国际金融机构有责任保证自己的活动不导致或加剧侵犯人权行为，包括借款者实施的此类行为。在此方面，特别报告员赞同 150 多家民间社会组织于 2016 年 3 月发出的呼吁：国际金融机构应确保投资具有参

与性、实行问责制，而且参与要实实在在、卓有成效；确保在国家和项目层面上围绕创造有利环境保护基本自由这一主题进行系统分析。<sup>36</sup>

90. 诸如世界银行集团等国际金融机构可以发挥积极作用，影响公私部门的行为体，使其尊重环境人权维护者的权利，使其做到透明行事、负责行事，使其开展业务时让受影响的社区实实在在地参与并向受影响的社区征求意见。特别报告员欢迎世界银行调查组对该行的作法进行反思，期待总结该行在环境评估、土著人民以及征意、参与和信息披露要求等多个活动领域经验教训的出版物不日出炉。特别报告员主张采取具体政策措施，预防和处理环境人权维护者因与国际金融机构合作而遭到报复的行为。

91. 国际金融机构中间的良好做法包括，要求借款者向受项目影响者说明在得到有关项目设计与执行的反馈之后如何跟进；谴责对人权维护者实施的报复行为，利用自身影响力保护处于危境的环境人权维护者；建起独立监督机制，对存在较高侵犯人权风险的活动和局势进行监督。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

92. 环境人权维护者关乎人类的未来，也关乎地球的未来。他们发挥着关键作用，确保发展可持续、包容、不歧视、惠及全民、不破坏环境。特别报告员强调，人权维护者赋权与保护是全面保护环境事业不可分割的组成部分。

93. 维护环境人权维护者的人权是保护环境和环境权的基础，而国际人权标准则是维护环境人权维护者人权的基础。环境人权维护者若不能行使获取信息、自由表达、和平集会和结社的权利，并且没有不受歧视和参与决策的保障，就无法妥善维护环境相关权利。国家有责任保护上述权利以及维护人权的权利、生命权、自由权和人身安全权。尽管国际人权法对此有明确规定，但是世界各地针对环境人权维护者的暴力包括杀戮依然有增无减，说明这是一个全球性危机。

94. 国际社会和各国应当紧急担负起环境人权维护者赋权和保护的責任。新通过的国际协定例如《2030年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》，被世界各地的环境人权维护者寄予厚望。如不能在国家、区域和国际层面保护奋斗在一线、维护可持续发展的个人和群体，这个愿望注定落空。

95. 本报告以及后文所述建议旨在为所有相关行为体提供指导，使他们今后能履行承诺。我们应当铭记，赋予环境人权维护者权能不仅关系到环境保护以及有赖环境的人权，而且能确保未来的发展少一些冲突，多一些包容，不让一个人掉队。

<sup>36</sup>见 <http://rightsinddevelopment.org/?news=sign-on-statement-on-ifis-participation-and-human-rights>。

## B. 建议

96. 为扭转环境人权维护者状况不断恶化的局面，特别报告员谨提出此套建议，望引起各利益攸关方的关注。特别报告员呼吁，所有利益攸关方紧急并公开表示对杀害和暴力侵害环境人权维护者的行为采取零容忍方针，立即执行政策、建立机制，赋权和保护环境人权维护者。特别报告员还呼吁所有行为体更加系统地记录处境危险的环境人权维护者状况信息，特别是在重点关注国，以期提出更可行、更有效的保护措施。

97. 国际社会应当：

(a) 确保《2030 年可持续发展议程》的执行以立足人权的方针为指导，保障环境人权维护者和受影响社区实实在在地参与，在国际、区域和国家一级赋权和保护维权者；

(b) 公开审查和谴责侵犯环境人权维护者权利的行为，让人们更多地知道环境人权维护者在土地权和环境权保护中扮演的正当角色；

(c) 确保未来任何双多边贸易协定凡是涉及环境人权维护者受到威胁的国家，其内容都要包含防范和处理侵害维权者行为的措施以及调查和补救侵权行为的机制；

(d) 确保所有发展援助和协助均以人权和《人权维护者宣言》为指导，将二者贯穿于所有部门、所有阶段的规划工作；

(e) 制定一项国际条约，预防和处理跨国和国内工商企业侵犯人权的行为，并且兼顾商业活动对环境人权维护者造成的风险加大的问题。

98. 大会和人权理事会应当监测侵害环境人权维护者行为。

99. 区域性政府间组织应当：

(a) 敦促拉丁美洲和加勒比各方加快完成有关适用《里约环境与发展宣言》原则 10 的谈判；

(b) 鼓励更多国家在尚无其他多边和区域协定的当前阶段加入《奥胡斯公约》；

(c) 向区域人权机制提供政治和资金支持，以加强区域对环境人权维护者的保护；

(d) 制定政策措施，预防和处理对与区域机制合作的环境人权维护者实施报复的行为。

100. 非洲经委会和亚太经社会应当在信息获取、公众参与和环境问题司法方面制定有法律约束力的类似文书，在其中纳入对于环境人权维护者的保护措施。

101. 东盟政府间人权委员会和非洲人权和人民权利委员会应当建立一个机制，向维权者提供紧急保护。

102. 国家应当：

(a) 重申并认可环境人权维护者的作用，尊重、保护和实现他们的权利；

(b) 批准劳工组织第 169 号公约，保障土著社区在项目生命周期每个阶段的决策中都享有磋商和参与权；

(c) 确保在所有相关法律和政策规章以及双多边协定或合同的制定过程中运用立足人权的方针，建立保护环境人权维护者和环境的尽职机制；

(d) 确保在环境人权保护者的安全上做到防范于未然。国家和企业为此要制定法律、政策、合同与评估制度，保障环境人权保护者真正有意义地参与决策；

(e) 制定工商业与人权国家行动计划，确保在向商业或开发项目发放许可或授予特许权之前，上述计划的制定与环境影响评估的开展完全透明而且有实实在在的参与；

(f) 保障区域人权机制针对环境人权维护者采取的任何预防或紧急措施都能得到有效执行；

(g) 制定环境人权维护者保护机制，兼顾侵害女性维护者、土著人民、农村社区和边缘化群体的行为具有交错性的特点；

(h) 确保迅速、公正地调查被控威胁和暴力侵害环境人权维护者的行为，将直接犯罪人和参与犯罪者绳之以法；

(i) 动员投资者和工商企业负起人权责任，惩处与国内外侵害维护者行为有关联的企业。

103. 联合国各组织和机构应当：

(a) 填补导致环境人权维护者风险增加的法律漏洞，包括薄弱的环境标准和关于保护土著人民权利、他们的土地权以及领地和资源习惯所有权的法律；

(b) 制定并实施各项战略和行动计划，从而加强维权者的参与和保护，防止维权者受到侵害。不妨将可持续发展目标和人权先行倡议等作为此项工作的框架；

(c) 监测、记录和应对涉嫌因环境人权维护者与国际金融机构、联合国机构和联合国人权机制合作而对之实施报复的案件。

104. 国际金融机构应当：

(a) 尊重和保护环境人权维护者，在所有活动中履行自身义务，从而确保建立一个于维权者有利的环境；

(b) 将立足人权的方针融入资金分配和管理政策；与受影响社区和环境人权维护者磋商，在其对人权保障措施落实工作的持续支持下，把采取立足人权的方针作为供资条件。

105. 工商企业应当：

(a) 通过并执行相关国际和区域人权标准，包括《工商企业与人权指导原则》和《安全与人权自愿原则》；

(b) 履行法律和道德义务，包括开展严格的人权尽职调查，对每个项目实施人权影响评价，确保让受影响社区和环境人权维护者全面参与并向其征求意见；

(c) 不对环境人权维护者发动人身、口头或法律攻击，而要实实在在地征求其对项目设计、执行和评价、尽职调查以及人权影响评价流程的意见；

(d) 对于规划中或实施中的大型开发项目，要及时并以通俗易懂地方式向受影响社区和环境人权维护者披露有关信息；

(e) 建立必要的投诉机制，以避免、缓解和弥补侵犯人权行为造成的任何直接和间接影响；

(f) 确保私营安保公司和其他分包商尊重环境人权维护者和受影响社区的权利，建立投诉问责机制。

---