



联合国
人权
高级专员办事处

框架原则报告

2018

与享有安全、洁净、
健康和可持续环境相关的主要人权义务问题



约翰·诺克斯

联合国人权与环境问题特别报告员

简介

这些关于人权与环境的框架原则是我作为首任联合国人权与环境问题特别报告员五年工作的结晶。它们反映了世界各地许多专业人士和组织的意见。

我在2018年3月向联合国人权理事会提交的最终报告（联合国文件A/HRC/37/59）中介绍了这些框架原则。这些原则规定了基于人权法并与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的各国的基本义务。每项原则均有一项阐述该原则并阐明其含义的评注。

框架原则和评注所述的许多义务直接基于条约或人权法庭作出的具有约束力的裁决，而另一些则依据有权解释人权法但不一定作出具有约束力的裁决的人权机构的声明。虽然并非所有国家都正式接受了所有这些准则，但人权机构所作出解释的一致性有力地表明，更加一致、更加确定地将人权法适用于环境问题是大势所趋。

这些趋势得到国家实践的进一步支持，包括国际环境文书和人权机构方面。

因此，框架原则应作为实际或新出现的国际人权法的反映而被接受。

我之所以选择“框架原则”的名称，是因为这些原则为理解和履行与环境相关的人权义务提供了坚实的基础，但它们尚未完善。人权与环境的关系有着无数方面，并将在未来的许多年继续发展和演变。

我鼓励各国、国际组织、工商企业、民间社会组织、土著人民和致力于维护人权与环境的所有其他人们传播和宣传这些框架原则，并在其活动中对这些原则加以考虑。

约翰·诺克斯 (JOHN H. KNOX)

联合国人权与环境问题特别报告员约



人权与环境框架原则

1. 人类是自然的一部分，我们的人权也与我们生活的环境相互影响。环境损害会妨碍人权的享有，人权的行使则有助于保护环境、促进可持续发展。
2. 人权与环境框架原则总结了与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的主要人权义务。框架原则为切实履行这些义务提供了综合和详细的指导，并且随着我们对人权与环境的关系的理解不断演变，框架原则也为进一步发展上述义务提供了基础。
3. 框架原则并非详尽无遗：许多国内规范和国际规范也对人权与环境保护具有重要意义，不应将框架原则的任何内容解释为限制或破坏国内法或国际法所设立的提供更高水平保护的标准。

1 各国应确保营造安全、清洁、健康和可持续的环境，以尊重、保护和落实人权。

2 各国应尊重、保护和落实人权，以确保营造安全、清洁、健康和可持续的环境。

4. 人权和环境保护相互依存。安全、清洁、健康和可持续的环境是充分享有多项人权的必要条件，包括生命权、享有能达到的最高标准身心健康的权利、适当生活水准权、适足食物权、享有安全饮用水和卫生设施的权利、住房权、文化生活参与权和发展权，以及多项区域协定和大多数国家宪法所承认的健康环境权本身¹。与此同时，行使人权，包括表达和结社自由权、教育和信息权以及参与和获得有效补救的权利，对环境保护有至关重要的作用。
5. 各国义务尊重人权、保护人权的享有免受有害妨碍²，以及通过努力充分实现人权来落实人³，这些义务均适用于环境领域。因此各国应：避免造成或放任环境损害从而侵犯人权；提供保护，防止工商企业、其他私人行为方和自然因素等其他来源造成有害的环境妨碍；以及采取有效措施，确保对充分享有人权所依赖的生态系统和生物多样性予以养护和可持续的利用。虽然各国可能无法始终防止一切妨碍充分享有人权的环境损害，但各国应履行应尽职责来防止和尽可能减少此类损害，并针对任何残留损害规定补救方法。
6. 与此同时，对于可在环境方面行使的人权，例如表达自由权，各国应充分遵守自身的有关义务。这种义务不仅在人权法中具有独立的依据，而且对于那些仅在安全、清洁、健康和可持续环境下才能享有的人权，这种义务也是尊重、保护和落实此类人权的必要条件。

1 见《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》，第一条；《非洲人权和民族权宪章》，第二十四条；《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》，第十一条；《阿拉伯人权宪章》，第三十八条；《东盟人权宣言》，第二十八条。已有逾100个国家在国家层面承认了这项权利。

2 例如，见人权事务委员会，关于生命权的第6号一般性意见(1982年)，第5段。

3 例如，见经济、社会及文化权利委员会，关于享有能达到的最高标准健康的权利的第14号一般性意见(2000年)，第33段。

3

在享有安全、清洁、健康和可持续的环境方面，各国应禁止歧视并确保平等和有效地保护人们免遭歧视。

7. 各国义务禁止歧视并确保平等和有效地保护人们免遭歧视⁴，这种义务也适用于平等享有与安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权这一方面。因此，各国除其他外，有义务保护人们免遭由歧视产生或者会加剧歧视的环境损害，让人们能平等地获得环境惠益，并确保与环境有关的国家行动本身不具有歧视性。
8. 歧视可能是直接的，即两人处境相似，其中一人却因某种禁止的理由而所受待遇不如另一人；歧视也可能是间接的，即表面上中立的法律、政策或做法因禁止的歧视理由而对有关人员行使人权的情况产生不成比例的影响⁵。环境方面的直接歧视可包括：例如，未确保弱势群体成员能与他人有相同机会获取有关环境问题的信息、参与环境决策，或者获得针对环境损害的补救（框架原则7、9、10）。对于发生跨界环境损害的情况，各国应让有关人员能够平等地获取信息、参与或获得补救，不因有关人员的国籍或居籍而有所歧视。
9. 举例而言，采矿和伐木特许权等对生态系统有不利影响的措施，如果对依赖生态系统的社群造成不成比例的严重影响，就可能产生间接歧视。间接歧视还可包括以下措施，例如批准在主要由少数种族或其他少数群体组成的社区大量建立有毒和危险设施，从而不成比例地妨碍这些群体的权利，包括其生命权、健康权、食物权和水权。这种间接差别待遇与直接歧视措施一样，除非满足严格的合法性、必要性和相称性要求，均属禁止⁶。

更广泛而言，为了应对间接歧视和直接歧视，各国必须注意历史上或持续至今的对特定群体的偏见、必须承认环境损害既可由既有的歧视模式产生也可加剧既有的歧视模式，还必须采取有效措施，消除造成或帮助延续歧视的条件⁷。各国除了遵守不歧视义务之外，还应采取额外措施，保护最易受环境损害影响或特别可能遭受环境损害的人群（框架原则14和15）。

4 例如，《公民权利和政治权利国际公约》第二条第1款和第二十六条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第二款；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第二和第五条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条；《儿童权利公约》，第2条；《残疾人权利公约》，第五条。此处“歧视”一词指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由。人权事务委员会，关于不歧视的第18号一般性意见(1989年)，第7段。

5 见经济、社会及文化权利委员会，关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)，第10段。

6 同上，第13段。

7 同上，第8段。

4

各国应提供安全和有利的环境，让从事人权或环境问题工作的个人、群体和社会机构能在不受威胁、骚扰、恐吓和暴力侵害的情况下开展工作。

10. 人权维护者包括努力保护和促进与环境有关的人权的个人和群体(见A/71/281, 第7段)。那些人员努力保护享有人权所依赖的环境,也就是在保护和促进人权,不论他们是否自称为人权维护者。他们属于处境最危险的人权维护者之列,依赖自然环境维持生计和文化的土著人民和传统社群所面临的危险尤为严重。
11. 环境人权维护者与其他人权维护者一样,享有《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》(《人权维护者宣言》)所载的所有权利和保护,包括在工作中受到保护的权力,以及在国家和国际层面努力保护和实现人权的权利。为此,各国必须提供安全和有利的环境,让维护者们能在不受威胁、

骚扰、恐吓和暴力侵害的情况下开展工作。对这种环境的要求包括各国应:按照国际人权标准通过和执行保护人权维护者的法律⁸;公开承认人权维护者对社会的贡献,并确保他们的工作不被定为犯罪或承受污名;与人权维护者协商制定有效的保护和预警方案;提供面向安全和执法人员的适当培训;确保对威胁和侵权行为进行迅速、公正的调查并起诉所称责任人;针对侵权行为规定有效的补救方法,包括适当的补偿(见A/71/281、A/66/203和A/HRC/25/55,第54至第133段)。

⁸ 见《承认和保护人权维护者示范法》,载于www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf。



摄影: 安敏 (Min An)

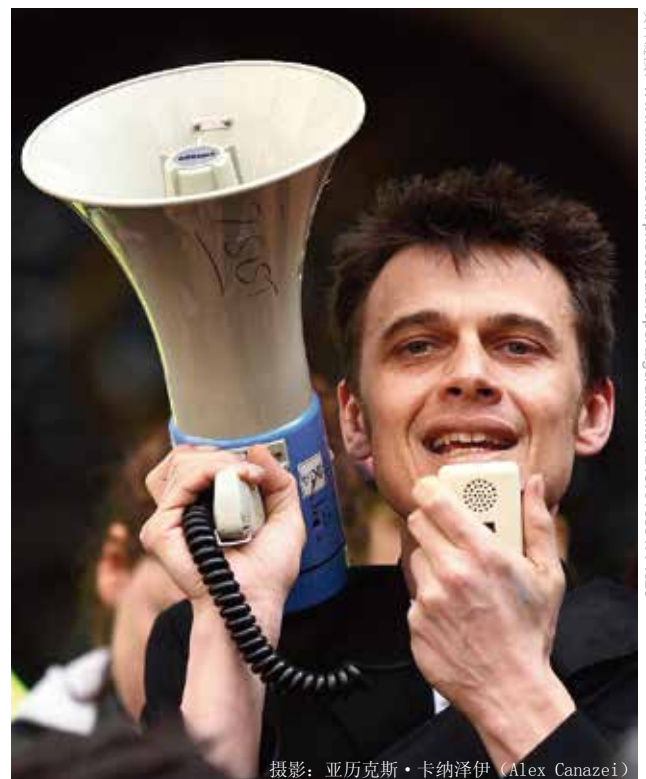
5

各国应在环境问题方面尊重和保护表达、结社与和平集会自由权。

12. 各国义务尊重和保护表达、结社与和平集会自由权⁹，包括在环境问题上行使这些权利的情形。各国必须确保这些权利得到保护，不论行使这些权利的场合是在有组织的决策进程内，还是在新闻或社交媒体等其他平台上，也不论行使这些权利的的目的是不是为了反对国家所支持的政策或项目。
13. 这些权利的行使不得受到限制，除非是依照法律规定并且是民主社会为了保护他人权利或者为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德所必需的限制。这些限制必须有严格的使用条件，以免损害有关权利。例如，一律禁止在矿业、林业或其他资源开采公司的工地附近进行抗议，就是不合理的限制(见A/ HRC/29/25，第22段)。对于行使这些权利的行为，各国一律不得过度或不加区分地使用武力，不得实施任意逮捕或拘留，不得实施酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，不得实施强迫失踪，不得滥用刑事法律，不得污名污蔑，也不得威胁诉诸上述手段。各国绝不应阻碍个人或协会与国际机构接触，也绝不应妨碍他们从境外或境内来源获取、接受和使用资源的权利¹⁰。原本和平的集会或抗议活动发生暴力事件时，各国负责任将和平与非和平的示威者区分开来，采取措施缓和紧张局势，并追究暴力行为人而非活动组织者的责任。不得以可能发生暴力为由干涉或驱散原本和平的集会(见A/ HRC/29/25，第41段)。

14. 各国还必须保护这些权利的行使免受工商业和其他私人行为方的干涉。各国必须确保不会滥用涉及诬蔑罪和诽谤罪的民事法律来压制这些权利的行使。各国应防止私营安保企业压制合法的宣传，并且各国不得将自身的执法责任让与此类企业或其他私人行为方。

9 见《世界人权宣言》，第十九至第二十条；《公民权利和政治权利国际公约》，第十九条及第二十一至第二十二条。
10 见《人权维护者宣言》，第9条第4款和第13条。



摄影：亚历克斯·卡纳泽伊 (Alex Canazei)



摄影：亚历克斯·卡纳泽伊 (Alex Canazei)

2009年伦敦G20峰会时抗议活动的照片

6

各国应开展环境问题教育并培养公众对环境问题的认识。



摄影：联合国图片 / 珍-马克·费雷 (Jean-Marc Ferré)

2018年1月10日，FerMUN2018上来自塞内加尔Lycee Demba Diop Mbour的代表

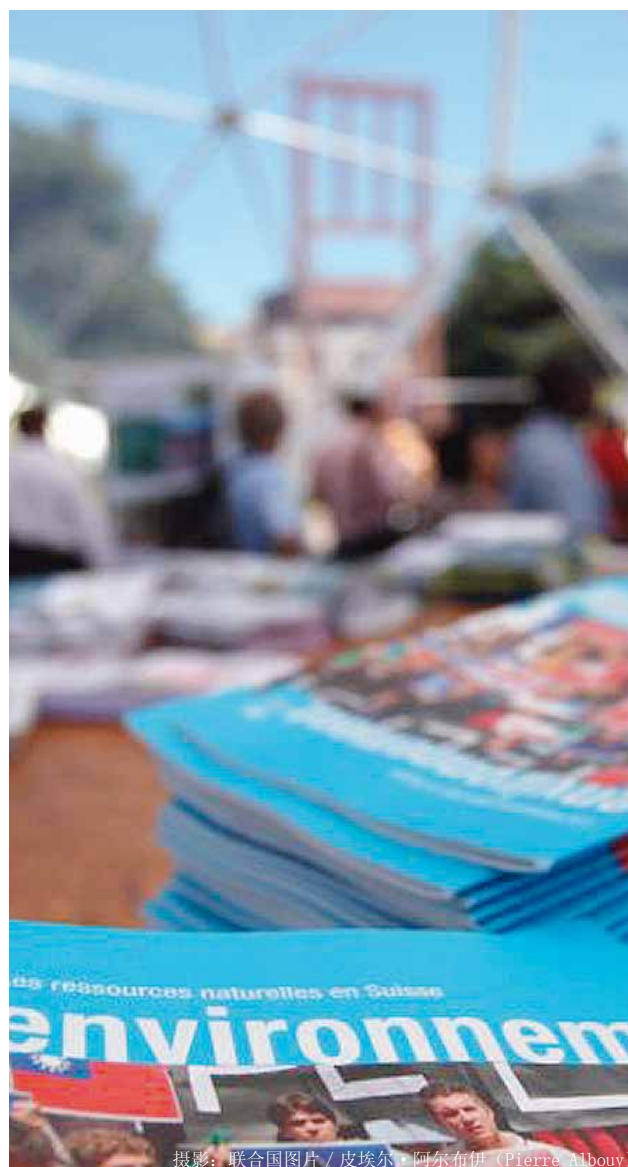
15. 各国一致认为，儿童教育的导向应包括培养儿童对人权和自然资源的尊重¹¹。环境教育应从小开始，并贯穿整个教育过程。环境教育应提高学生对人类与自然之间紧密关系的理解，帮助他们欣赏和喜爱自然世界，并加强他们应对环境挑战的能力。
16. 提高公众对环境问题的认识的工作不应止步于成年。为了确保成人和儿童都理解环境对其健康和福祉的影响，各国应让公众了解影响他们的具体环境风险以及如何保护自己免受这些风险。作为公众认识教育的一部分，各国应培养公众对环境

挑战和政策的理解能力，使公众能充分行使自己的以下权利：就环境问题表达自己的意见(框架原则5)；理解环境信息，包括评估环境影响(框架原则7和8)；参与决策(框架原则9)；以及视情况就自身权利受到的侵犯寻求补救(框架原则10)。各国应根据特定人群的文化、语言和环境状况制定相应的环境教育和公众认识方案。

¹¹ 见《儿童权利公约》，第29条。

各国应收集和传播信息并向任何提出请求的人员提供负担得起、有效和及时获取信息的渠道，从而实现环境信息公开。


17. 人人都有权寻求、接受和传递信息¹²，这项人权也涵盖环境问题方面的信息。环境信息公开能让人们理解环境损害如何可能损害自身的权利，包括生命权和健康权，还能支持他们行使其他权利，包括表达权、结社权、参与权和补救权。
18. 环境信息公开涉及两个层面。首先，各国应定期收集、更新和传播环境信息，包括关于以下方面的信息：环境质量，包括空气质量和水质；进入环境的污染、废物、化学品和其他可能有害的物质；环境可能和实际对人类健康和福祉造成的影响；相关的法律和政策。特别是，在人类健康或环境可能即将遭到损害的情况下，不论威胁是天灾还是人祸，各国都必须确保立即向所有受影响人员传播一切让公众能够采取保护措施的信息。
19. 第二，对于任何提出请求的个人或协会，各国应提供负担得起的渠道，让他们有效、及时地获取公共当局掌握的环境信息，而不要求他们证明请求关乎于自身的法律利益或其他利益。考虑到披露信息符合公众利益，对驳回请求的理由应予以清楚的阐述和狭义的解释。各国还应指导公众如何获取环境信息。



摄影：联合国图片 / 皮埃尔·阿尔布伊 (Pierre Albouy)

世界环境日，万国宫，2010年

¹² 见《世界人权宣言》，第十九条。



对于拟议的项目和政策，各国应要求事先评估其可能造成的环境影响，包括对享有人权的潜在影响，以免采取或批准的行动的环境影响妨碍人们充分享有人权。

8

20. 国内法律普遍规定要对拟议项目和政策可能造成的环境影响进行事先评估，有效环境评估的要素已得到广泛公认：对于任何可能对环境产生重大影响的提案，都应在决策进程尽可能早的阶段进行评估；评估应让公众切实有机会参与、应审议提案的替代方案，还应涉及所有潜在的环境影响，包括由于提案与其他活动相互作用而可能发生的跨界影响和累积影响；评估应得出一份清楚描述影响的书面报告；评估和最终决定应接受独立机构的审查。有关程序还应规定对已实施的提案进行监测，以评估其实际影响和保护措施的效力¹³。
21. 为了防止人权的充分享有受到妨碍，环境影响评估还应审查拟议项目和政策对所有相关权利的享有情况的可能影响，包括生命权、健康权、食物权、水权、住房权和文化权。作为这种评估的一部分，有关程序应审查提案是否会遵守不歧视义务(框架原则3)、适用的国内法律和国际协定(框架原则11和13)以及对特别易受环境损害影响的人员所负有的义务(框架原则14和15)。评估程序本身必须遵守人权义务，包括为此提供关于评估的公共信息并公开评估结果和最终决定(框架原则7)、为可能受拟议行动影响的公众参与决策提供便利(框架原则9)，以及规定有效的法律补救(框架原则10)。
22. 工商企业应按照《工商业与人权指导原则》进行人权影响评估，该指导原则规定，工商企业“应确认和评估通过其自身活动或作为其商业关系的结果可能参与造成的任何实际或潜在的负面的人权影响”，包括“与可能受影响的群体和其他相关利益攸关方进行切实协商”、“联系各项相关内部职能和程序，吸纳影响评估的结果，并采取适当行动”(见指导原则18至19)。

¹³ 联合国环境规划署，《环境影响评估和战略环境评估：迈向综合办法》(2004年)，第42页。

9

各国应允许和便利公众参与环境相关决策，并在决策进程中考虑公众的意见。

23. 人人有权参与自己国家的治理和公共事务的管理¹⁴，这项权利包括环境相关决策的参与权。这种决策包括政策、法律、法规、项目和活动的制定。确保这些环境决定考虑到受影响者的意见，就能得到公众的更多支持、促进可持续发展，并有助于保护依赖于安全、清洁、健康和可持续环境的权利的享有。
24. 公众参与必须向所有可能受到影响的公众成员敞开大门，并且必须在决策进程的早期阶段开展，才能切实有效。对于可能对环境产生重大影响的提案，各国应规定事先评估其影响，并确保以客观、便于理解、及时和有效的方式向所有受影响公众公开提案和决策进程的所有相关信息(见框架原则7和8)。
25. 在制定政策、法律和法规时，应将草案公开并让公众有机会直接或通过代表机构发表意见。对于具体项目或活动的提案，各国应告知受影响公众他们有机会在决策进程的早期阶段参与决策，并向他们提供相关信息，包括以下方面的信息：拟议的项目或活动及其可能对人权和环境造成的影响；可能的决定的范围；以及要遵从的决策程序，包括发表意见和提出问题的时间表，以及任何公开听证会的时间和地点。
26. 各国必须让公众成员有适当机会发表意见，并必须采取额外措施，为妇女和边缘化社群成员的参与提供便利(框架原则14)。各国必须确保有关当局在作出最终决定的过程中考虑公众表达的意见、就决定的理由作出解释，并将决定内容和解释公开。

¹⁴ 见《世界人权宣言》，第二十一条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二十五条。



第16届人权理事会常会，2011

10

各国应让人们能够就环境方面侵犯人权和违反国内法的行为获得有效补救。

27. 各国义务让人们能够通过司法和其他程序就侵犯人权行为获得有效补救¹⁵，这项义务也包括对环境方面侵犯人权行为的补救。因此，各国必须规定有效的补救方法，用于处理违反本框架原则所述义务的行为，包括涉及表达、结社与和平集会自由权(框架原则5)、环境信息公开(框架原则7)和公众参与环境决策(框架原则9)的行为。
28. 此外，结合设立、保持和执行实际环境标准的义务(框架原则11和12)，每个国家都应确保个人能够针对不遵守国家环境相关法律的私人行为方和政府机构，获得有效补救。
29. 为了规定有效的补救方法，各国应确保个人能够诉诸司法和行政程序，这些程序应满足基本的要求，包括应：(a) 公正、独立、负担得起、透明和公平；(b) 及时

审理申诉；(c) 掌握必要的专业知识和资源；(d) 包含向上级机构上诉的权利；(e) 视必要作出有约束力的决定，包括关于临时措施、补偿、恢复原状和赔偿的决定，以便就侵犯行为提供有效补救。有关程序适用的申诉事由应包括即将发生和可预见的侵犯行为，以及过去和现在的侵犯行为。各国应确保决定公开并得到快速、有效地执行。

30. 各国应指导公众如何诉诸这些程序，并帮助克服语言、不识读写、花费和距离等障碍。对于申诉资格，各国应予以广义解释，并承认土著人民和其他集体土地所有者有资格就其集体权利所受的侵犯提出申诉。凡是寻求补救的人员，均应受到保护免遭报复，包括免遭威胁和暴力侵害。各国应防止旨在恐吓受害者和阻挠受害者寻求补救的无根据诉讼。

15 例如，见《世界人权宣言》，第八条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第3款。



摄影：联合国图片 / 珍·马克·费雷 (Jean-Marc Ferré)



各国应设立和保持不歧视、不倒退并尊重、保护和落实人权的实际环境标准。

31. 为了防止环境损害并采取必要措施充分实现依赖于环境的人权，各国必须设立、保持和执行有效的法律和体制框架，促进安全、清洁、健康和可持续环境的享有。这些框架应包含实际的环境标准，包括空气质量、全球气候、淡水质量、海洋污染、废物、有毒物质、保护区、养护和生物多样性方面的标准。
32. 理想情况下，应制定和实施较高的环境标准，防止一切人为造成的环境损害，保障安全、清洁、健康和可持续的环境。但是，由于资源有限，这可能导致健康权、食物权、水权和其他经济、社会和文化权利无法立即实现。各国义务以一切适当手段逐步充分实现这些权利¹⁶，这要求各国采取审慎、具体和有针对性的措施来努力实现上述目标，但是各国具有一定的裁量权，可根据现有资源情况斟酌确定哪些手段属于适当手段¹⁷。同样，多家人权机构已在适用生命权及私人和家庭生活权等公民权利和政治权利时认定，各国具有一定的裁量权，可在考虑到需要平衡兼顾防止一切环境损害的目标和其他社会目标的情况下，斟酌确定适当的环境保护水平¹⁸。
33. 这项裁量权并不是无限的。一个制约因素是，制定和实施适当环境保护标准的决定必须始终遵守不歧视的义务(框架原则3)。另一个制约因素是，如果一项措施在逐步实现经济、社会及文化权利方面导致倒退，就会受到有力的抵制¹⁹。在评估环境标准是否尊重、促进和落实人权时应予考虑的其他因素包括：
- (a) 产生有关标准的程序本身应遵守各项人权义务，包括表达自由权、结社与和平集会自由权、信息权、参与权和补救权方面的义务(框架原则4至10)；
 - (b) 有关标准应考虑到并尽可能符合所有相关的国际环境、健康和安全标准，例如世界卫生组织颁布的标准；
 - (c) 有关标准应考虑掌握的最高科学水平。但是，不应以没有充分的科学定论为由推迟采取有效和相称的措施来防止环境损害，尤其是在面临可能造成严重或不可逆损失的威胁时²⁰。各国应采取预防措施，防止此种损害；
 - (d) 有关标准必须遵守所有相关的人权义务。例如，凡是涉及儿童的行动，均须将儿童的最大利益作为首要考虑因素²¹；
 - (e) 最后，考虑到有关标准对充分享有人权情况的影响，其不得在环境保护目标与其他社会目标之间维持不正当或不合理的平衡²²。

¹⁶ 见《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第一款。

¹⁷ 见经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质的第3号一般性意见(1990年)。

¹⁸ 例如，见欧洲人权法院，Hatton等人诉联合王国(第36022/97号申诉)，2003年7月8日的判决，第98段。另见《关于环境与发展的里约宣言》，原则11。

¹⁹ 见经济、社会及文化权利委员会，第3号一般性意见，第9段。

²⁰ 见《关于环境与发展的里约宣言》，原则15。

²¹ 见《儿童权利公约》，第3条第1款。

²² 例如，允许大规模石油污染以追求经济发展的决定就不得被视为合理决定，因为这会对生命权、健康权、食物权和水权的享有造成灾难性影响。见非洲人权和民族权委员会，社会和经济权利行动中心及经济和社会权利中心诉尼日利亚，第155/96号来文(2001年)。

12

各国应确保针对公共和私人行为方有效执行其环境标准。



照片来源：联合国摄影/尼克·伯连纳（Nick Bryner）

约翰·诺克斯（John Knox）在访问巴西国家高等法院（2017年）期间发表的关于环境宪政的重要讲话。他与拉丁美洲和加勒比地区的法官的合照。

34. 政府主管部门必须在自身工作中遵守相关的环境标准，还必须防范、调查、惩处和纠正私人行为方和政府机关违反标准的行为，从而监测并有效执行标准合规。具体而言，各国必须规范工商企业，防止环境损害所导致的践踏人权行为，并设立针对此种践踏行为的补救方法。各国应实施面向执法和司法人员的培训方案，使这些人员能理解并执行环境法律，还应采取有效措施，防止腐败损害环境法律的实施和执行。
35. 按照《工商业与人权指导原则》，工商企业尊重人权的责任包括：避免因环境损害而造成或加剧不利人权影响、处理产生的此种影响，并努力防止或缓解经由其

商业关系与其业务、产品或服务直接相关的不利人权影响。工商企业应遵守所有适用的环境法律、作出明确的政治承诺履行尊重人权的责任，为此开展环境保护、实施人权尽责程序(包括人权影响评估)，以确定、防止和缓解环境人权影响并对处理这种影响的方式负责，还应允许对其所造成或加剧的任何不利环境人权影响进行补救。

36. 各国义务相互合作以实现对人权的普遍尊重和遵²³，这项义务要求各国携手努力处理对人权的跨界和全球威胁。跨界和全球环境损害可对人权的充分享有造成严重影响，国际合作是处理此类损害的必要条件。各国已经就许多国际环境问题达成了协定，包括气候变化、臭氧消耗、跨界空气污染、海洋污染、荒漠化和生物多样性养护。
37. 国际合作的义务并不要求每个国家采取完全相同的行动。每个国家需适当承担的责任在部分程度上取决于该国的国情，国家之间的协定可以适当调整其承诺以考虑各自的能力和 challenge。多边环境协定往往会对经济状况不同的国家规定不同的要求，并规定发达国家应向其他国家提供技术和财政援助。
38. 但是，各国的义务一经确定，各国就必须本着诚意遵守这些义务。任何国家都不应试图退出任何防止跨界或全球环境损害的国际义务。各国应不断监测现有的国际义务能否满足需要。如果这些义务和承诺不够充分，各国应从速采取必要措施予以加强，同时铭记不应以没有充分的科学定论为由推迟采取有效和相称的措施来保障安全、清洁、健康和可持续的环境。
39. 各国还必须在经济合作协定和国际金融机制等其他国际法律框架内遵守其环境方面的人权义务。例如，各国应确保国际贸易和投资便利化协定支持而非阻碍各国尊重、保护和落实人权以及保障安全、清洁、健康和可持续环境的能力。国际金融机构以及提供国际援助的国家机构应采取和实施符合人权义务的环境和社会保障措施，包括为此：(a) 要求对每个拟议项目和方案进行环境和社会评估；(b) 规定有效的公众参与；(c) 规定有效的程序，使可能受到伤害的人员能够寻求补救；(d) 要求在法律上和体制上提供保护，抵御环境和社会风险；(e) 对土著人民和处境脆弱人员予以专门保护。

²³ 见《联合国宪章》，第五十五至第五十六条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第一款。

40. 正如人权理事会已经认识到的，虽然世界各地的个人和社群都会受到环境损害对人权的影响，但受其后果影响最大的是已经处于脆弱境地的人群²⁴。这些人之所以脆弱，可能是因为他们特别容易遭受特定类型的环境损害，也可能是因为他们被剥夺了人权，也可能二者兼而有之。环境损害脆弱性反映的是“人类福祉受到自然界威胁的情况，与人民和社群应对这些威胁的能力之间的接合点。”²⁵
41. 由于上述一项或两项原因而更容易遭受环境损害的人员往往包括：妇女、儿童、穷人，土著人民和传统社群的成员、老人、残疾人、少数族裔、少数种族或其他少数群体，以及流离失所者。²⁶ 潜在脆弱性的例子很多，包括：
- (a) 在大多数家庭中，妇女主要负责饮水和卫生。当水源被污染时，妇女接触到污染的风险就会提高，而如果她们长途跋涉寻找更安全的水源，则会有更高的遇袭风险(见A/HRC/33/49)。尽管如此，妇女通常被排除在关于水和卫生设施的决策程序之外；
 - (b) 导致儿童脆弱的原因很多，包括儿童身体仍在发育以及对多种环境损害抵抗力较弱。2015年有近600万名5岁以下儿童丧生，而如果降低环境风险，其中逾150万名儿童本可免于死亡。此外，童年时期接触污染和其他环境损害可能会造成终身后果，包括增加罹患癌症和其他疾病的几率(见A/HRC/37/ 58)；
 - (c) 穷人往往没有足够的机会获得安全的饮用水和卫生设施，他们更可能使用木材、煤炭和其他固体燃料来取暖和做饭，造成家庭空气污染；
 - (d) 土著人民和其他依赖祖传领土维持生计和文化的传统社群面临着来自政府和工商企业越来越大的压力，因为政府和工商企业试图开发他们的资源。他们通常被排斥在决策进程的边缘，权利常常受到忽视或侵犯；
 - (e) 老人可能易受环境损害的影响，因为他们更难耐受高温和污染物，也更容易患上病媒传播的疾病，以及其他因素；
 - (f) 残疾人易受自然灾害和极端天气的影响，而且他们难以以无障碍形式接收应急信息以及使用交通工具、获取住房和救济，这往往会加剧残疾人的脆弱性；
 - (g) 少数种族、少数族裔和其他少数群体常常被边缘化，没有政治实力，因此其社区往往承接了过多的垃圾场、精炼厂、发电厂和其他污染设施，使这些群体承受了较高水平的空气污染和其他种类的环境损害；
 - (h) 自然灾害和其他种类的环境损害往往会造成境内流离失所和跨界移徙，这可能加剧脆弱性，并导致更多侵犯和践踏人权的行為(见A/66/285和A/ 67/299)。



摄影：瑞安·约翰逊 (Ryan Johnson)

42. 为了保护特别易受环境损害影响或特别可能遭受环境损害的人群，各国应确保其法律和政策考虑到部分人群更易因环境损害而受害的原因，以及一些人群在行使环境相关人权方面遭遇的障碍。
43. 例如，各国应该编制分类数据，反映环境损害对不同人群的具体影响，必要时还应进行额外研究，以此为基础确保本国的法律和政策充分保护人们免遭此类损害。各国应采取有效措施，提高最可能遭受环境威胁的人员对这种威胁的认识。各国在监测和报告环境问题，应提供详细信息，说明最易受影响人员所面临的威胁和状况。评估拟议项目和政策的环境和人权影响时，必须专门仔细审查对最脆弱群体的影响。就土著人民和地方社群而言，评估工作必须遵守《生物多样性公约》缔约方大会通过的准则²⁷。

44. 各国应制定环境教育方案、提高认识方案和宣传方案，克服有关人员不识读写、只会说少数民族语言、离政府机构较远和难以获得信息技术等障碍，以确保人人都能切实利用这些方案，并以自己能理解的方式切实获取环境信息。各国还应采取措施，确保所有受影响人群公平、有效地参与相关决策，同时考虑到有关脆弱人群或边缘化人群的特点。
45. 各国应确保其环境保护方面的法律和体制框架切实保护处境脆弱的人员。各国必须遵守不歧视义务(框架原则3)以及任何其他与特定群体有关的义务。例如，凡是可能影响儿童权利的环境政策或措施，均须确保将儿童的最大利益作为首要考虑因素²⁸。
46. 各国应在制定和实施国际环境协定的过程中加入战略和方案，用于识别和保护最易受协定所述威胁影响的人员²⁹。对于国内和国际环境标准，应将其设定在能保护脆弱人群免遭伤害的水平上，并且各国应使用适当的指标和基准来评估实施情况。如果防止或缓解不利影响的措施无法实行或无效，各国必须提供便利，让最易受环境损害影响的人员能够就侵犯和践踏其权利的行为获得补救。

24 见人权理事会第34/20号决议。

25 联合国环境规划署，《全球环境展望3》(2002年)，第302页。

26 许多人在多个层面上易受伤害和遭到歧视，例如贫困儿童或土著妇女。

27 《对拟议在圣地和土著和地方社区历来居住或使用的土地和水域进行的、或可能对这些土地和水域产生影响的开发活动进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿性准则》。

28 见《儿童权利公约》，第3条第1款。

29 例如，见《关于汞的水俣公约》，第十六条第一款(一)项，附件C。

- (a) 承认并保护他们对历来拥有、占有或使用的土地、领土和资源的权利；
- (b) 在将他们搬迁或者采取或批准任何其他可能影响他们的土地、领土或资源的措施之前，与他们进行协商并获得他们自由、事先和知情的同意；
- (c) 尊重并保护他们在养护和可持续使用其土地、领土和资源方面的传统知识和做法；
- (d) 确保他们能够公平、公正地分享到与其土地、领土或资源有关的活动所产生的惠益。

47. 土著人民与其祖传领土上的自然生态系统关系紧密，因此特别易受环境损害的影响。《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织(劳工组织)1989年《土著和部落人民公约》(第169号)，以及其他人权和养护协定已经规定了各国在土著人民权利方面承担的义务。这些义务包括但不限于此处重点指出的四项义务，这四项义务对土著人民在环境方面的人权具有特别重要的意义。

48. 不自我认同为土著社群的传统社群(有时称为“地方社群”)也可能与祖传领土有着密切的关系，并直接依赖自然环境来满足物质需要和文化生活。被带至拉丁美洲为奴后逃离形成部落社群的非洲人的后裔就属于这种社群。为了保护这种传统社群成员的人权，各国对他们也负有义务。这些义务虽然并非始终与各国对土著人民所负的义务完全相同，但应包括以下所述各项义务(见A/HRC/34/49，第52至第58段)。

49. 第一，各国必须承认和保护土著人民和传统社群对他们历来拥有、占有或使用的土地、领土和资源的权利，包括对他们赖以维生和赖以进行传统活动的土地、领土和资源的权利³⁰。在承认有关权利的过程中，必须适当尊重所涉人民或社群的习俗、传统和土地保有

制度³¹。各国即便不正式承认财产权以及边界的划分和界定，也必须防止可能影响有关土地、领土或资源的价值、使用或享有的行为，包括为此规定适当的惩罚措施，用于惩处未经批准而侵入或使用有关土地、领土或资源的人员³²。

50. 第二，各国必须确保土著人民和传统社群能够充分、切实地参与所有影响其生活的事项的决策。各国在考虑可能直接影响土著人民和传统社群的立法或行政措施时、在采取或许可任何勘探或开采他们的土地或领土相关资源的方案之前，以及在考虑他们能否让渡其土地或领土或以其他方式将权利移交给社群之外时，有义务与他们进行协商³³。各国应评估拟议措施的环境和社会影响，确保以便于理解和易于获取的形式向他们提供所有相关信息(框架原则7至8)。与土著人民和传统社群的协商应遵守他们的习俗和传统，并在决策进程的早期阶段进行(框架原则9)。

51. 在通过或实施任何可能影响土著人民或传统社群的法律、政策或措施之前，特别是在批准任何影响他们的土地、领土或资源的项目之前，包括在批准任何挖掘或开采矿产资源、水资源或其他资源的项目或者储存或处置有害物质的项目之前，通常必须获得土著人



摄影：联合国妇女权能署 / 瑞安·布朗 (Ryan Brown)

2017年4月28日，由联合国土著问题常设会议在联合国总部举行的“通过和平建设和福祉进程根除对土著妇女的暴力行为”会外活动现场。

民或传统社群自由、事先和知情的同意³⁴。将土著人民或传统社群搬迁之前，必须获得他们自由、事先和知情的同意，商定公正公平的补偿，并在可能时提供返回的选择³⁵。

52. 第三，各国应尊重并保护土著人民和传统社群在养护和可持续使用其土地、领土和资源方面的传统知识和做法³⁶。土著人民和传统社群有权养护和保护其土地、领土和资源的环境和生产能力，并从国家得到用于开展这种养护和保护援助³⁷。各国在土著人民和传统社群的土地和领土上设立保护区时，必须遵守协商义务和获得同意的义务，并确保土著人民和传统社群可以充分、切实地参与此类保护区的治理³⁸。

53. 第四，对于土著人民和传统社群，因采掘活动、其传统知识和遗传资源受到使用或其他与其土地、领土或资源有关的活动而受到影响的，各国应确保他们能公平公正地分享到这些活动产生的惠益³⁹。协商程序应确定受影响的土著人民和传统社群将得到的惠益，得益方式应符合土著人民和传统社群自身的优先事项。最后，各国必须规定有效的补救方法，用于处理侵犯土著人民和传统社群权利的行为(框架原则10)，还须规定公正公平的救济措施，用于补偿任何影响他们土地、领土或资源的活动所产生的损害⁴⁰。对于未经土著人民和传统社群自由、事先和知情同意而占有、使用或损害其土地、领土和资源的行为，土著人民和传统社群有权使之恢复原状，如果无法恢复原状，则有权获得公正、公平与合理的补偿⁴¹。

30 见劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)，第十四至第十五条；《联合国土著人民权利宣言》，第26至第27条。

31 见《联合国土著人民权利宣言》，第26条第3款。

32 见劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)，第十八条。

33 同上，第六、第十五和第十七条。

34 见《联合国土著人民权利宣言》，第19条、第29条第2款和第32条。另见《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》，第6至第7条(获取遗传资源和传统知识须获得同意)。

35 见劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)，第十六条；《联合国土著人民权利宣言》，第10条。

36 见《生物多样性公约》，第八条(j)项和第十条(c)项。

37 见《联合国土著人民权利宣言》，第29条第1款。

38 见劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)，第十五条第1款。

39 同上，第十五条第2款；《生物多样性公约》，第八条(j)项；《名古屋议定书》，第5条；《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，第十六条(g)项。

40 见《联合国土著人民权利宣言》，第32条第3款。

41 同上，第28条。

54. 各国义务尊重、保护和落实人权，这项义务在各国采取和实施措施以应对环境挑战和追求可持续发展时也适用。一国正在试图防止、减少或补救环境损害、正在努力实现一个或多个可持续目标，亦或正在采取行动应对气候变化，都不是不遵守人权义务的理由⁴²。
55. 以遵守人权规范的方式追求环境和发展目标，不仅能促进人的尊严、平等和自由这些落实所有人权产生的惠益，还有助于影响和加强政策的制定。举例而言，

确保最受影响的群体能够获得信息、自由发表意见和参与决策进程，能使政策更正当、更连贯、更完备和更可持续。最重要的是，人权视角有助于确保环境和发展政策改善依赖于安全、清洁、健康和可持续环境的人类的生活，换言之，就是改善全人类的生活。

⁴² 见《巴黎协定》，序言部分第11段。





联合国
人权
特别程序

特别报告员，独立专家，工作组

联合国
环境规划署



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

 **Sida**



框架原则和批注的原始材料列表已提供在联合国人权事务高级专员办事处的网站上。

www.ohchr.org

报告中所有图片均在知识共享协议下使用。

Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic (CC BY-NC-ND 2.0). For more information: www.creativecommons.org



联合国
人权
高级专员办事处

联合国
环境规划署



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

 **Sida**