



第六十四届会议

临时议程* 项目 71(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

适当住房权问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会转呈适当生活水准权所含的适当住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员 Raquel Rolnik 根据人权理事会第 6/27 号决议提交的报告。

* A/64/150。



适当生活水准权所含的适当住房问题和在这方面不受歧视权 问题特别报告员的报告

摘要

本报告根据人权理事会第 6/27 号决议提交，是适当生活水准权所含的适当住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员向大会提交的第二份报告。

报告阐述了气候变化的影响对实现适当住房权产生的后果。报告概述了气候变化的范畴和严重性、它可能带来的极端气候和它对城市和农村地区、包括未经规划和没有水电的住区的影响、对人类流动性以及对小岛屿和低地沿海区的影响。报告还概述了涉及住房权的相关国际人权框架和义务，并论述了国际合作在处理气候变化产生的不可避免影响方面的重要作用。报告从人权的角度并根据适当住房权，审议了关于缓解和适应气候变化的政策。最后，特别报告员就气候变化与适当住房权之间关系提出了初步结论，敦促各国采取措施，包括在缓解气候变化和适应其不可避免的影响时履行它们在人权方面的义务。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 概览	4
三. 气候变化与适当住房权	7
A. 气候变化对城市住区住房问题的影响	7
B. 气候变化与人口流动	9
C. 海平面上升对小岛屿和低地沿海地区住房的影响	11
四. 采用视适当住房为人权的方式来应对气候变化	12
A. 在适当住房权辩论中要注意的国际人权义务	12
B. 国际合作	12
C. 缓解和气候变化：各种战略和对住房问题的影响	14
D. 适应气候变化：对住房的影响	15
五. 结论和建议	18

一. 引言

1. 2007年12月，人权理事会依照第6/27号决议，审查并延长了适当生活水准权所含的适当住房问题和在这方面不受歧视问题特别报告员的任务授权。
2. 特别报告员在介绍向大会提交的前一份报告(A/63/275)时，谈到她对任务的想法并提交了一份工作方案。她表示希望围绕一些问题，其中包括气候变化与适当住房权之间的关系，扩大任务的工作。
3. 特别报告员根据2009年2月访问马尔代夫期间收集的信息进行了专题研究，并通过参加探讨气候变化及其对实现和享受可达到的最高生活水准权利、特别是适当住房权利的潜在影响这一议题的各种会议和研讨会，进行了交流；本报告就是这些工作的成果。
4. 报告并不是要论述气候变化的原因，而是阐述气候变化对实现适当住房权的影响，特别是阐述气候变化如何加剧现有的脆弱性。报告概述了气候变化的范畴和严重性、它可能带来的极端气候事件和它对城市和农村地区、包括未经规划和没有水电的住区的影响、对人类流动性以及对小岛屿和低地沿海区的影响。报告分析了与适当住房权有关的国际人权框架和义务。它还从人权的角度并根据适当住房权，探讨了关于缓解和适应气候变化的政策。报告最后提出一些建议，特别是就地方、国家和国际各级正在提出和谈判的缓解和适应战略，提出了建议。

二. 概览

5. 政府间气候变化专门委员会¹在2007年表示，地球正以人类历史记载上最快的速度在变暖。委员会在其第四次评估报告中确认了下列科学共识：全球显然在变暖，而变暖的速度可能比过去一万年来任何时候都要快。
6. 委员会还得出结论认为，全球变暖极有可能是人类活动——主要是化石燃料和土地使用方式的改变、特别是工业革命后发生的改变——的结果。地球大气层中二氧化碳的浓度大大高于有65万年之久的极地冰芯所显示的工业化前水平。²这已经造成线性变暖趋势，其速度是过去100年的两倍。在有历史记载的最热的12个年份中，1995至2006年就占了11年，这一趋势正在引起深海变暖、冰川

¹ 世界气象组织和联合国环境规划署1988年设立政府间气候变化专门委员会，以评估人类引起的气候变化风险的科学依据、其潜在影响和可采用的应对战略等方面的信息。

² 政府间气候变化专门委员会，“决策者摘要”，政府间气候变化专门委员会第一工作组的报告，2007年。

融化和海平面上升。如果目前的变暖趋势持续下去，委员会估计，在本世纪末之前，海平面将再上升 0.23 至 0.47 米，平均气温可能上升摄氏 6 度。³

7. 为努力应对地球迅速变暖所构成的挑战，目前正在谈判新的协议，以取代《联合国气候变化框架公约》⁴ 的《京都议定书》。⁵ 2009 年 12 月将在哥本哈根举行的缔约国大会上商定的这项新条约将力求切实缓解变暖趋势，同时准备适应气候变化不可避免的后果。

8. 全球变暖正引发持续时间更长的干旱，并可能使世界大片土地变成沙漠。地球气候变暖也在改变降水量、降水强度和次数。这意味着，会有强度更大和持续时间更长的风暴和其他极端气候，遭受洪水和风暴损害的可能性更大。尽管不可能将任何具体极端气候同地球气候变化联系起来，但已经确定全球变暖正使经常造成灾难的风暴变得更猛烈。⁶ 委员会还发现，有证据表明自 1970 年以来，北大西洋强热带气旋活动在增加。委员会进一步指出：“今后的热带气旋(台风和飓风)可能会变得更猛烈，由于热带海平面气温的不断上升，最大风力和风速会增加，会有更多的强降雨。”⁷

9. 在 2000 年至 2004 年期间，每年平均有 326 次与气候相关的灾难，大约有 2.62 亿人受影响，比 1980 年代前五年的数字高出一倍以上。⁸ 举例说，大西洋 2005 年飓风季节是有记载以来最为活跃的，形成了 27 场有命名的风暴，造成 1 600 多人死亡。2004 年，巴西南部沿海地区遭到有史以来的第一场飓风的肆虐。⁹ 同一年，干旱横扫非洲之角和南部非洲。一年后，这些地区的许多国家遭受大面积积水灾。2007 年南亚的季风季节引发了重大洪水和风暴，致使孟加拉国、印度、尼泊尔南部和巴基斯坦 1 000 多人死亡，并使印度 1 400 多万人和孟加拉国 7 百多万人流离失所。根据世界粮食计划署的统计，有 57 个国家，其中包括非洲

³ 政府间气候变化专门委员会，《2007 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第二工作组为专门委员会第四次评估报告撰写的文稿(联合王国，剑桥，剑桥大学出版社，2007 年)。

⁴ 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

⁵ FCCC/CP/1997/7/Add. 1, 第 1/CP. 3 号决定，附件。

⁶ 国家海洋和大气研究办公室，“全球变暖和飓风”，见 http://www.oar.noaa.gov/spotlite/archive/spot_gfdl.html。上次查阅时间为 2009 年 6 月 29 日。

⁷ 政府间气候变化专门委员会，《2007 年气候变化：物理学依据》(联合王国，剑桥，剑桥大学出版社)，第一工作组的报告“决策者摘要”，第 9 页。

⁸ 联合国开发计划署，《2007/2008 年人类发展报告》。“抵御气候变化：在一个分化的世界中实现人类团结”(联合国开发计划署，2007 年)。

⁹ *Up in smoke? Latin America and the Caribbean: The Threat from Climate Change to the Environment and Human Development*, third report of the Working Group on Climate Change and Development, August 2006。

29 个、亚洲 19 个以及拉丁美洲 9 个国家，遭受灾难性洪水、干旱和热浪的袭击。¹⁰

10. 发展中国家受极端气候的影响尤其大。在 1990 年至 1998 年期间，世界上 568 次重大自然灾害的 94% 和自然灾害造成的所有死亡人员的 97% 都发生在发展中国家。¹¹ 除了许多发展中国家因其地理位置易受极端天气的影响外，贫穷国家缺少必要的资源、基础设施和保险制度来保护人民，使其免受这些灾害的影响。⁸ 例如，2000 年至 2004 年期间，发展中国家的人平均每 19 人中就有 1 人受到气候灾害的影响，而在经合发组织成员国中，每 1 500 人中只有 1 人受影响。¹² 日本易受涉及风暴、气旋和洪水的风险影响的程度高于菲律宾，然而，在 2000 年至 2004 年期间，就灾害造成的死亡人数而言，菲律宾平均为 711 人，而日本却只有 66 人。⁸

11. 这一问题事关紧要，对世界上最贫穷的人来说尤其如此。极端气候和自然灾害威胁着一系列基本人权，特别是对最贫困和最脆弱的人而言。由于发生气候异常和极端天气的可能性增加和人类受影响和从破坏中复苏的能力降低，出现灾害的风险更大。¹³

12. 受影响最大的是那些在问题引发过程中起的作用最小但缺乏必要的适应能力以便渡过这些变化而不受重大伤害的人。联合国国际减少灾害战略的一份最新报告称：“气候变化也许是环境不公平最大的全球结果，因为气体排放引起了气候变化，排放给有钱的人和社会带来好处，而大部分负担却落在贫人和贫穷社会身上，发展中国家及其最贫困的公民最容易受到影响。”¹⁴ 这一问题是哥本哈根缔约国大会前进行的谈判的焦点，要有效地应对气候变化带来的所有挑战，就必须考虑这一问题。

¹⁰ “Global food crisis looms as climate change and fuel shortages bite”, 3 November 2007, *The Guardian*, United Kingdom.

¹¹ John Vidal, “Climate change will overload humanitarian system, warns Oxfam”, *The Guardian*, United Kingdom.

¹² Oxfam International, “Climate wrongs and human rights: putting people at the heart of climate change policy”, September 2008.

¹³ 联合国国际减少灾害战略秘书处，《2009 年关于降低灾害风险的全球评估报告：气候不断变化情况下的风险与贫困：今天为明天更安全而投资》，第 11 页。

¹⁴ 同上，第 10 页。

三. 气候变化与适当住房权

A. 气候变化对城市住区住房问题的影响

13. 委员会在其第三次评估报告中指出，气候变化会使暴风雨、旋风或飓风等极端天气的范围扩大，次数增加。这些天气对城市和较小的住区构成特定的风险。

14. 最直接的风险是，由于雨的强度增大，海平面上升和沿海地区出现风暴潮涌，会发生洪水和山崩。¹⁵ 这种降水会超出城市排水系统的能力，酿成水灾。排水能力不足会加重暴雨的后果，使局部地区被淹，进一步削弱已经破旧不堪的基础设施。暴雨也可能使环境卫生系统负担过重，造成饮用水的污染。当住房建在易发生危险的地区(如在洪泛平原上、河岸边或者在下暴雨时有可能发生土壤流失和泥石流的斜坡上)时，后果可能是毁灭性的。

15. 由于降雨越来越不正常或稀少，预计干旱会更经常发生，干旱程度会更加严重。这种现象影响到城市的供水系统。冰川融化也对水的储存产生影响，并导致供水不足。拉巴斯就是一例；预计该市到 2025 年时会出现缺水，可能会影响 200 万人。¹⁶ 用水紧张程度的加大会减少人们用水和维持环境卫生的机会，随着水资源的枯竭，人们不得不到更远的地方寻找饮用、烹饪和洗漱用水。这尤其影响到妇女和女孩，因为她们通常负责取水，结果是她们的健康和受教育受到影响。

16. 城市住区受极端气候影响的程度不仅与住区所处位置有关，而且同基础设施和提供服务的质量与水平有关：“对任何一个城市来说，住房和基础设施的质量以及城市百姓和主要应急部门的防备程度也影响到这些极端气候能造成多大的风险。”¹⁷ 贫困社区可能特别容易受到伤害，聚集在城市内未经规划和没有水电的住区中的那些社区尤其如此。这类住区往往建在危险的地方，容易发生一些与气候变化有关的灾害。这里的人生活在贫困和孤独中，缺乏适当的资源来保护自己。气候变化有关的影响加剧了现有的风险和脆弱性。

17. 低、中收入国家的大多数城市居民都集中住在一起，而且今后十年会更加集中。这些国家让其绝大部分居民冒较大的风险居住在未经规划和没有水电的住区。根据联合国人居中心的数据，当今世界上大约有 10 亿人住在贫民窟。他们中的大多数人，即 9.3 亿以上的人，生活在发展中国家；占这些国家城市人口的

¹⁵ 政府间气候变化专门委员会，“工业、住区和社会”《2007 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第 361 页。

¹⁶ Questionnaire sent by Habitat International Coalition on climate change and the right to adequate housing, available from www.hic-al.org. Information provided by Red Habitat Bolivia.

¹⁷ David Satterthwaite et al., Human Settlements Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities 1, *Adapting to Climate Change in Urban Areas: The Possibilities and Constraints in Low- and Middle-Income Nations* (International Institute for Environment and Development).

42%。南部撒哈拉非洲贫民窟居住者(占城市人口的 72%)和南亚贫民窟居住者(59%)的比例特别高。¹⁸ 由极端天气造成的灾害不仅仅是自然现象的结果,也是发展政策的失败。

18. 这些非正规的住区通常地处城市内最危险的地方,容易发生水灾或山崩。例如,在易于发生山崩的山上(拉巴斯;加拉加斯;以及喀麦隆巴门达)、深深的峡谷中(危地马拉城)或者易发生水灾的地方(厄瓜多尔的瓜亚基尔;巴西的累西腓;蒙罗维亚;尼日利亚的拉各斯;尼日利亚的哈科特港;莫尔斯比港;新德里;曼谷;雅加达;布宜诺斯艾利斯;阿根廷的雷西斯滕西亚;波哥大;印度的孟买;阿克拉;加纳的库马西以及肯尼亚的蒙巴萨),可以看到大片非法住区。¹⁹

19. 那些地区虽然可能发生洪水、山崩和地震并不时受其影响,但因土地和住房成本低廉,仍然对贫困人群有吸引力。他们在城市内只有在这里可以找到靠近他们赚取收入和谋生地点的住房。在是否能搬到危险较少的地方这一问题上,低收入群体面临严重的制约,因为他们缺乏能够搬迁的资源,而且也没有他们负担得起又靠近他们赚取收入并有发展机会的较安全的地方。

20. 缺乏防护性基础设施和服务,使人更易受极端天气相关现象的伤害:例如,在过去 25 年里,总体而言,洪水造成伤亡人数最高的,是那些在防护性基础设施方面最欠缺的城市。¹⁹ 因城市住区未收集废物而产生的影响就是一例。在开展研究时经常看到,无人收集的废物堵住小河和排水渠道,导致或加剧水灾。²⁰ 联合国人居中心报告称,1999 年至 2000 年,在受自然灾害影响的 2.11 亿人中,共有 98%是在发展中国家。²¹ 因此,“低、中收入国家城市中心的人因极端气候付出的代价,大部分并非来自‘危险’或‘灾害事件’,而是来自缺少充分保护以免受其害的城市居民(或者居民的某些阶层)”。²²

21. 在讨论贫穷城市居民易受气候变化影响时,必须考虑到儿童等最弱势群体。儿童可能因为打工,帮助增加家庭的收入和提供食品和水而辍学。学校也经常在自然灾害后被用作应急住房。塞内加尔圣路易的实际情况就是这样:在一再遭受

¹⁸ 联合国人类居住中心,“主要的调查结果与信息”,《2007 年全球人类住区报告:加强城市安保》。

¹⁹ Caroline Moser and David Satterthwaite, *Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities — 3, Pro-poor climate change adaptation in the urban centres of low- and middle-income countries* (International Institute for Environment and Development, October 2008), p. 9.

²⁰ 联合国人居署,2011 年全球人类住区报告:城市与气候变化,第六章,案例研究:达累斯萨拉姆(即将发表)。

²¹ 联合国人居署,《2007 年全球人类住区报告》。

²² David Satterthwaite et al., “Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations” in *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman and David Satterthwaite (eds) (Earthscan, London, 2009), p. 19.

洪灾之后，受灾居民搬到学校住，致使学年缩短，影响学生上学。²³ 同气候变化有关的影响也可能使儿童更容易出现营养不良和患疟疾等疾病。²⁴ 因此，气候变化引起的灾害产生的相关后果与压力加剧了许多儿童因贫困而经常面临的困难。灾害前就存在的两性不平等还可能扩大。

B. 气候变化与人口流动²⁵

22. 气候变化与人口流动之间的联系是复杂的，并不是完全可以预测的。1990年，政府间气候变化专门委员会注意到，气候变化可能对人口流动影响最大。尽管没有可靠的估计表明究竟有多少人口流动是与气候变化相关的，但是气候变化的影响显然已经造成人口大量流动。据委员会介绍：

“可能成为环境移民的人数估计，充其量不过是猜测，因为(a) 受气候变化影响地区的人口移徙，并不是单向和一层不变的，而是多向的，而且常常是临时或间歇的；(b) 移徙的原因很多，很复杂，与气候变异和变化没有直接关系；(c) 在许多情况下，移徙是对环境状况的季节性变异作出的长期反应，它也是一种积累财富或寻求摆脱贫困的战略，是一种对接收国家和原籍国家或区域都有利的战略；(d) 世界许多主要地区缺少可靠的用作这类估计的依据的人口普查或调查”。²⁶

23. 为了在不受这些现象影响的地区寻求更好的生活，人们可能自愿迁移，或者在生命、健康、财产和生计受到威胁时被迫迁移。有些受影响的人可能在灾害来临之前或期间疏散，其中有些人会被异地安置，因为已经无法重返原居住地或者重返太危险。在任何异地安置过程中都必须尊重国际人权准则和适当住房权。

²³ Questionnaire sent by Habitat International Coalition on climate change and the right to an adequate housing, available from www.hic-al.org. Information provided by Environmental Development Action in the Third World.

²⁴ 儿童基金会。《气候变化与儿童：人类安全挑战》(2008年11月)，第9至13页。

²⁵ 气候变化引起了被迫在本国迁移的人的合法身份的重要问题。本报告没有审议这个问题，因为人权和境内流离失所者问题秘书长代表正在审议这个问题。例如，见题为“气候变化影响造成的流离失所：谁会受影响以及保护他们的规范框架有哪些空白？”的背景文件；该文件由秘书长代表向机构间常设委员会工作组2008年6月18日至20日第71次会议提交，并由秘书长代表根据机构间常设委员会流离失所/移徙和气候变化问题非正式工作组其后各次会议的情况进一步进行编写。

²⁶ 政府间气候变化专门委员会，“工业、住区和社会”，《2007年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第363页。

24. 气候变化将通过越来越频繁和危险气候对市和农村地区产生影响。环境退化、强暴雨、洪水、用水紧张和粮食短缺造成的谋生手段的丧失正使农村人口更快流向城市，因为农民因庄稼歉收和没有可靠的生活前景而移徙。²⁷

25. 在北极圈及周边地区，气温变暖正在使海水秋季推迟结冰，使永冻层出现解冻。这正在影响冰川的储水能力，因为冰川以前都是在冬季将水储存起来，而在夏季又给河流输送水。在世界其他地区，冰川的迅速融化也影响供水并增加发生洪水的风险。这给地处河口三角洲的农业带来巨大影响，导致许多人外流。

26. 干旱也是影响农村地区人口流动的一个因素。研究已表明，荒漠化正在影响墨西哥的人口移徙。²⁸ 在靠雨水浇灌维系农业的地区——特拉特洛尔科，居民抱怨雨季的时间在不断变化，形成不确定性，作物收成与收入下降，“这一地区已经发生回返和季节性外出，是一种以多种方式谋生的战略。……对有些人而言，能有机会季节性外出、汇款回家和回家是通过移徙来适应不断恶化的环境的战略的一个实例”。²⁸ 气候变化在西非也产生了相关的影响，诸如，降雨量减少、土地退化以及塞内加尔、马里、布基纳法索和尼日尔河的干旱和半干旱地区出现暴力行为。这已经“造成国内人口迅速向南移徙，使达喀尔、巴马科、瓦加杜古、尼亚美和尼日利亚的卡诺等大城市人口剧增。有关布基纳法索的估计数表明，那里出生的成年居民有近一半的人全年至少有部分时间流入科特迪瓦和加纳等沿海国家”。²⁹

27. 海洋生态系统和渔业受到的损害以及因盐水泛滥造成的农田退化，将使居民获得食物和安全饮用水的能力受到威胁。这种现象也致使人们为寻求更好的生活而移居他地。

28. 移徙者也可能加剧所到地区的经济问题。许多人之所以搬到城市去，是因为持久谋生的机会越来越少，因此他们在搬迁时缺少购置适当住房的资源。这些搬迁将在一些方面影响城市的发展，包括给城市基础设施和服务增加压力。迅速而无计划的城市化会对城市福利和城市服务的提供产生重大影响。

29. 许多移徙者会搬到城市的贫民窟和非正式住区，在危险地区中生活在简陋的条件下。联合国人居中心估计，在迅速扩张的非洲贫民窟住区，大约有三分之一

²⁷ 联合国人权事务高级专员办事处关于气候变化与人权之间关系的年度报告 (A/HRC/10/61)。

²⁸ 见“寻找住房：勘查气候变化对人类移徙和流离失所的影响”，援外社国际协会、哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心、联合难民事务高级专员办事处、联合国大学环境与人类安全研究所；和气候变化涉及的社会问题，世界银行(2009年5月)，第7页。

²⁹ 同上，第9页。

的贫民窟居民是在沙漠不断扩大和游牧业衰败的双重逼迫下，离开自己土地移徙到城市来的。³⁰

C. 海平面上升对小岛屿和低地沿海地区住房的影响

30. 人类住区地处低地沿海地区更容易受到气候变化的影响。“发达国家和发展中国家的资产和人口日益集中在沿海地区、斜坡、峡谷和其他易发生危险的地方”。³¹ 更确切地说，“根据 2000 年的估计数，低海拔的沿海地区占全世界陆地的 2%，却容纳了 10% 的世界人口。在生活在这类地区的大约 6 亿多人中，有 3.6 亿人生活在城市。这意味着城市化程度达到 60%，而全球的城市化程度略低于 50%。”³²

31. 地处沿海地区的城市中心将面临重大风险，因为海平面的上升会使沿海地区更容易发生水灾、水土流失、地下水位上升破坏楼宇地基以及盐水渗入地下水。政府间气候变化专门委员会说，到 2080 年时，预计每年将有千百万人因海平面上升而遭受水淹。人口稠密的低洼地区适应能力比较低，已经面临着热带风暴或海岸局部下沉等其他挑战，因此尤其受到威胁。在亚洲和非洲的各大河口三角洲中，受影响的人数会最多，小岛屿也尤其脆弱。³³

32. 有接近 50 万居民的各个小岛屿尤其易受海平面上升的影响，因为海平面上升可能侵蚀海边的住宅，破坏渔业和加重水淹以及水土流失。“此外，保护可能受海平面上升影响的住区、关键基础设施和经济活动的费用对许多小岛屿国家来说，是沉重的负担。同样的，由于随海平面上升预期会产生不利影响，作为许多国家主要收入来源的旅游业会受到严重损害。”这一进程威胁着岛屿社区谋生所依靠的重要基础结构和设施。³⁴

33. 图瓦卢、基里巴斯和马尔代夫等小岛屿特别易受海平面上升的影响。以西太平洋岛屿国家图瓦卢为例，“海水频繁入侵、沿海水土流失加快和种植蔬菜和植

³⁰ 见联合国人居署执行主任在联合国气候变化框架公约联合国气候变化大会高级别会议上的发言，见 <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0>。

³¹ 政府间气候变化专门委员会，“工业、住区和社会”，《2007 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第 372 页。

³² Gordon McGranahan, Deborah Balk and Bridget Anderson, “The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones” in *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman and David Satterthwaite, (eds) Earthscan, London, 2009, p. 58.

³³ 政府间气候变化专门委员会，“决策者摘要”，《2007 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第 12 页。

³⁴ 政府间气候变化专门委员会，“小岛屿国家”，《2007 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第二工作组为编写第三次评估报告提供的文稿（联合王国剑桥，剑桥大学出版社，2001 年）。

物越来越困难，是每天都要应对的挑战。图瓦卢人民已经很不情愿地接受搬迁，开始根据谈判商定的移徙计划，移居新西兰。”³⁵

34. 就马尔代夫而言，地理和自然特点使它特别易受气候变化和有关问题的影响。它由印度洋上的 1 200 座岛屿和环状珊瑚岛组成，最高点只比海平面高出 1.8 米。马尔代夫是一个低洼的小岛屿国家，非常容易受气候变化和相关的海平面上升的影响。特别报告员在其 2009 年 2 月访问马尔代夫的初步说明 (A/HRC/10/7/Add. 4) 中强调，气候变化加快沿海的水土流失，增加风暴和洪水的发生并导致海平面上升，显然会对许多马尔代夫人的住房和生计产生重大影响。气候变化已经加剧并将进一步加剧马尔代夫特有的一些问题，其中包括土地稀缺和易受自然现象的影响。这些变化影响到享有适当住房权利。³⁶

四. 采用视适当住房为人权的方式来应对气候变化

A. 在适当住房权辩论中要注意的国际人权义务

35. 各国有义务采取步骤以实现一些具有法律约束力的国际人权文书规定的人人有适当住房的权利。这些文书也是特别报告员任务的依据。它们包括《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》(第十一条)、《儿童权利公约》(第二十七条第 3 款) 以及《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款第 (h) 项中的无歧视规定、《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条第 (e) 款、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第四十三条第 1 款第 (d) 项以及《残疾人权利公约》第二十八条。适当住房权也已经在区域一级，例如在以下文书中，得到承认：《欧洲社会宪章》(1961 年)、《美洲关于人的权利和义务宣言》(1948 年)、《美洲人权公约》(1969 年)、《美洲人权公约在经济、社会和文化权利方面的附加议定书》(“圣萨尔瓦多议定书”) 以及《非洲人权和人民权利宪章》(1981 年)。

36. 根据国际人权法，各国有明确的义务尊重、保护和实现适当住房权并通过国际合作，在全球解决气候变化及其对住房影响这一全球问题。因此，必需顾及国际人权标准，以应对气候变化带来的各种挑战。

B. 国际合作

37. 气候变化的最大影响尤其会波及位于低洼沿海地区的国家、小岛屿国家以及容易发生水灾或出现沙漠化的地区。这些地区和它们的居民已有一些易受全球变暖影响的弱点。对那些弱点最大又不具备条件在其现有资源范围内应对气候变化

³⁵ Human Impact Report: Climate Change: The Anatomy of a Silent Crisis (Global Humanitarian Forum, Geneva), p. 51.

³⁶ 将在特别报告员 2010 年 3 月提交给人权理事会第十三届会议的出访报告中提供进一步细节。

的影响的地区而言，国际社会必须支持它们适应气候变化，协助它们进行投资，以提高应对气候变化的能力。

38. 从历史上看，工业化国家排放的人造温室气体最多。而在人类引起气候变化的过程中起作用最小的世界上较贫穷区域和国家，却不成比例地受到气候变暖的各种后果的影响。《联合国气候变化框架公约》⁵ 确认人们不平等地承担气候变化的后果；并在第三条中呼吁各国“在公平的基础上，并根据他们共同但有区别的责任和各自的能力，为人类当代和后代的利益保护气候系统。因此，发达国家缔约方应当率先对付气候变化及其不利影响。”公约在第四条第 4 和第 9 款中指出，发达国家还应帮助特别易受气候变化不利影响的发展中国家支付适应这些不利影响的费用而且应考虑到提供资金和技术转让方面的具体需要。此外，人权框架是对该公约的补充，“强调‘人是发展的主体’，国际合作不仅在于一国对其他国家的义务，而且在于国家对个人的义务”。²⁷

39. 要有效地应对气候变化不可避免的后果，就要在国际一级开展合作。³⁷ 这是对气候变化的起因和后果分布不均作出的必要反应。也符合《经济、社会、文化国际公约》(第二条第 1 款)和《联合国宪章》第五十五条和第五十六条所强调的有关国际援助与合作的长期义务。正如科菲·安南 2000 年在其题为“我们各国人民：联合国在 21 世纪的作用”的报告中指出的：“除了各国对各自社会负有的单独责任之外，所有国家作为一个集体，是我们在这个地球上共同生活——所有国家公民共享的一种生活——的监管者”。鉴于气候变化的威胁是全球性的，因此国际社会协调采取行动来集体监管全球气候就特别重要。

40. 世界银行估计，适应气候变化每年可能要耗费 40 至 370 亿美元。然而，截至 2008 年 9 月，总共只分拨给全球环境基金 33 亿美元。¹² 此外，许多用于协助适应变化的认捐不过是现有官方发展援助预算的一部分，而不是新调拨的经费。由于达到 0.7% 国内生产总值的国际发展援助目标的国家不多，将为适应变化提供资金的承诺同对经常发展援助方案的认捐合并在一起是有问题的。³⁸ 迫切需要为特别易受气候变化后果影响的国家和人提供援助，以便适应变化，把损害减少到最小程度；国际社会要有效地满足这一需求，提供援助以适应气候变化的承诺就应有新的资金，而不是用于经常发展援助的专项资金。

41. 为适应变化提供资金远非今后最为复杂的挑战。在处理短缺基础设施问题方面，国际合作项目需要处理技术和文化方面的问题。适应气候变化的项目不能简单复制发展项目几十年来采用的从工程方面解决的办法。例如，为了解决低海拔

³⁷ 正如联合国人权事务副高级专员指出的，“人权观点强调，需要开展国际合作，解决不公平的负担落在最没有能力承受的人的肩上的问题。”(在 2009 年 6 月 15 日人权理事会关于气候变化和人权之间关系的专题讨论会上的发言)。

³⁸ International Council on Human Rights Policy, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide* (Geneva, 2008)。

沿海区的水灾和水土流失问题，保护住区通常采用建造防洪堤、海墙和海滩防御物的措施。尽管在缓解局部水土流失所造成的问题方面有实效，但这些防护系统常常使水土流失沿着海岸转移，使其他地方遭受水灾和损失。必须根据当需要调整国际项目，着眼于实现长期发展目标。

C. 缓解和气候变化：各种战略和对住房问题的影响

42. 气候变化的严重后果要求国际社会采取果断的行动。就气候变化而言，“缓解”是指做出努力，采取各种措施不让全球变暖对气候产生危险的影响。尽管可在几个不同的领域采取缓解行动，但是，世界主要气象科学家都趋向于把全球平均气温最多比工业化前的气温高出 2 摄氏度定为危险气候变化的临界值。这要求全球温室气体排放量在 2015 年达到最高值，并在 2050 年时比现在的水平减少大约 50%。³⁹ 按照《联合国气候变化框架公约》开展的谈判正在力求界定发达国家和发展中国家为实现这一重大目标要各自承担的责任。

43. 迄今为止，各国履行其减少排放承诺的记录一直不好。1992 年，居民占全球人口 14% 并每年向大气层排放 40% 温室气体的 23 个最富有的国家承诺到 2000 年使其集体排放量恢复到 1990 年的水平。然而，到 2005 年时，它们的集体排放量比目标水平增加了 10%。¹² 如果各国仍然不全力以赴地实现缓解气候变化的目标，那么地球的温度会继续上升。

44. 排放量的减少必须足以切实稳定地球的气候，避免进一步给人权的享受造成困难。如本报告前文所述，为了避免危险的气候变化，全球温度不能(比工业化前的温度)再升高摄氏 2 度。如果全球温度的上升略低于摄氏 2 度，人类社会就可以有起码的恢复能力、灵活的基础设施和适当的基本健康、住房和收入。由于风暴次数增加和强度增大、海平面上升、沙漠化和干旱，世界上许多因资源最贫瘠或其他原因而处于弱势的人，确实面临着失去家园和生存手段的威胁。就这些人而言，全球变暖的临界值或许可以说更低一些。³⁸ 因此，从人权角度出发重点关注世界上最弱势的群体就要求有严格的减排指标，以防止因气候变化而无法享有人权，同时有更有力的问责机制，以便指标确定后就得到遵守。

45. 人权标准要求所有国家都努力减少向全球大气层排放的有害气体，以减少对享有人权产生的不利影响。这要求在多个层面采取行动。根据《联合国政府间气候变化框架公约》的“公平原则”，工业化国家必须在减排方面起带头作用，并确保它们履行这方面的承诺。发达国家还必须协助发展中国家努力走低碳发展道路，从而避免出现新一轮增排。

³⁹ 政府间气候变化专门委员会，《2007 年气候变化：缓解气候变化》，第三工作组为编写专门委员会第四次评估报告提供的文稿(联合国国剑桥，剑桥大学出版社，2007 年)，第 173 页。

46. 发展中国家也有在国家一级缓解气候变化的义务。国家发展计划必须考虑到，迫切需要不再助长会引起气候变化的排放；这就要求制定不过度依赖化石燃料为发展动力的经济发展战略。

47. 发展中国家和发达国家都要负责确保采取的措施符合其人权义务。例如，没有适当的保障人权措施，水力发电坝等开发替代能源的缓解措施可能导致侵犯人权的行为。尽管这类措施可能是为了促进发展和缓解气候变化，但是它们对住在项目地附近的人的权利产生的影响是人们关注的一个问题。世界各地的大型水坝项目已导致一些社区迁离传统家园而流落他乡。⁴⁰ 因此，以缓解气候变化为目标之一的努力，强制迁移和社区流离失所有时会侵犯适当住房权。

48. 发达国家的缓解战略包括使用分散的可再生能源装置和技术。已经制定了新建筑标准，以减少人工冷却和加热需求，提倡产能住房概念，即住房不仅能提供本身耗用的能量，而且可产生多余能量来用于其他用途。虽说这些新技术是缓解温室气体排放的途径，但是发达国家的一些人和发展中国家城市中的大多数人都没有钱来购买这些技术和装修住房，以达到新的住房标准。⁴¹

49. 有关国际人权的任务规定中有各国尊重本国人的权利和保护它们不受对其构成威胁的程序或做法侵害的义务。这些国家要在国内实施旨在缓解气候变化的战略，同时确保它们会助长其他侵权行为。

50. 人权任务规定还要求在制订和实施缓解措施的过程中，始终让有关群体参加。而要有知情和有效的参与，就要以透明的方式处理有关缓解目标的信息和有关这些目标的决策。⁴² 应该执行让民众参加缓解举措的原则，确保那些最直接受其影响的人在制订和实施过程中有发言权，因为这有助于预先发现并由此避免所讨论措施引起新的侵权行为。人权标准也要求有申诉冤情、对不可避免的损害作出赔偿和评估项目与后果分布情况的明文规定。

D. 适应气候变化：对住房的影响

1. 预防灾害和降低风险行动

51. 采用着眼于人权的方法来适应气候变化和降低自然灾害的风险有很多好处。尽管有些自然灾害是不可避免的，但有许多事情可以做，以避免它们对人类生命和人权产生不利影响。采取措施提高那些最容易受自然灾害影响的人和群体适应

⁴⁰ Presentation by International Forum of Indigenous Peoples on Climate Change to the Ad Hoc Working Group on Further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

⁴¹ 见 Heirinch Boll Stiftung, "Urban futures 2030", 2009。

⁴² Submission by the Forest Peoples Programme, Available from <http://unfccc.int/rePsource/docs/2009/smsn/ngo/104.pdf>。

气候变化的应对力和能力尤为重要。旨在降低灾害风险的具体项目包括在城市规划、农村发展项目和住房设计过程中进行风险评估。

52. 适应气候变化的措施要评估哪些地区风险最大和哪些群体尤其容易受到影响。在正常情况下，最有效的适应措施是建造能防止极端气候造成灾害的必要基础设施。很有可能遭受极端气候影响的大多数住区能够通过提高建筑质量和提供基础设施与服务来降低风险。显然，这些措施可能因缺乏资金和能力而得不到实施。

53. 必须向所有受到威胁的社区发出警报，以便让居民寻求保护和采取降低风险的行动。拉丁美洲做出的努力取得成功，拉美国家政府发出警报并为立即采取灾前行动提供协助，为限制损害做出了贡献。古巴 2004 年在查理飓风临近之时疏散了数十万人，国际新闻报道表明，尽管有 10 亿多美元的损失，包括 7 万所住房被毁，但只有 4、5 个人死亡。中美洲采取了各种措施，这部分是因为米奇飓风在 1998 年造成巨大破坏，影响到 1 200 多万人。⁴³ 例如，尼加拉瓜政府 2000 年建立了全国预防、减轻和关注灾害系统，让各级政府、社会行动者及城镇和地区委员会共同参加预防和减轻风险工作，明确注重风险管理工作。

54. 欧洲人权法院已经审理过有关减少灾害风险和脆弱性的人权义务，例如建立警报和疏散系统。法院在Budayeva和其他人诉俄罗斯一案的裁决中称，⁴⁴ 如果灾害是可预见的且国家能够预防由此对生命与财产构成的威胁，那么，国家就必须按它根据生命权和/或保护隐私和财产权承担的人权义务，采取适当的行动。⁴⁵

2. 重新定居

55. 人们可能因气候变化引起的灾害(例如飓风、风暴和洪水)而短时间流离失所，他们能够在灾害结束后回到原先的家园。因此，必须在实属必要的情况下才进行异地安置，所有流离失所者都应无一例外地享有回返自己家园的权利。

56. 在实施重新定居计划之前，必须评价所有的备选方案。如果“返回的地区确实一直有很大的生命或安全风险，返回所人无法靠剩余的资源生存下去，无法保障有基本的人权，其他所有适应措施也都已采用，且保护措施无法缓解返回地区的局势”，则国家可以将其定为高风险地区并禁止返回。⁴⁶ 特别令人感到关切的是，政府在灾后采取一些政策，不让受灾的低收入者返回原先的住区，而这些住

⁴³ Caroline Moser and David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities—3, p. 22。

⁴⁴ Budayeva 和其他人诉俄罗斯”案，欧洲人权法院，第 15339/02 号。

⁴⁵ 法院提及了根据生命和财产权要承担的义务，但同一论述显然也适用于适当住房权。

⁴⁶ 联合国难民事务高级专员办事处，“气候变化造成的被迫流离失所：各国依国际法所面临的挑战”，2009 年。

区后来被用于建造高收入住宅、商业或工业建筑。例如，一些国家在海啸后建立了沿海缓冲区，强行搬迁一些村庄，破坏生计和造成社会紧张，与此同时，旅游业在这些“空地”上扩展业务。其他一些国家则在海啸后提出在沿海划出类似的区域，禁止在那里进行重建。¹⁷

57. 在任何异地安置和重新定居都应征求受影响的人的意见并让其充分参与。永久性的异地安置决不应造成流离失所。应按国际人权标准的规定，向那些否则无法获取适当住房的人提供其他住房(或必要的补贴或现金支付)。公认的适当住房标准在这种情况下也适用，包括：保有权得到法律保障，提供服务、材料、设备和基础设施，价格可以承受，可以居住，贫穷群体可以入住，有就业机会，有保健服务、学校、幼儿园和其他社会设施，农村和城市都一样，以及住房考虑到适当的文化因素。⁴⁷ 异地安置区也必须没有自然灾害。因此，对该地区的评价工作应该同有关居民协商进行。

58. 向有关居民提供的备选地点必须适当，不应离他们可以赚取收入的地点太远。这将避免上班使用长途交通工具；要防止适应变化措施增加温室气体的排放而破坏缓解努力，就必须这样做。

59. 在重新定居方面，应特别顾及妇女的需要。妇女一般负责照料子女和做家务，例如获取食物、燃料和水，而在重新定居时，这些事情可能更加费力。她们还会遇到没有保有权和财产权的问题，她们在重建和重新谋生的过程中常常受到忽略。⁴⁸

60. 在重建过程中，较贫困群体的适应能力更有限。他们通常没有保险，得到国家的支助也较少。必须让他们参加所有关于重建工作的讨论，如果无法创造条件让他们能凭借自身力量获得适当的住房和谋生手段，就必须直接为其提供支助。还应该考虑和提高本地的技能。

61. 应把重建工作看成是一个解决短期和长期发展问题的机会，帮助消除贫穷。极端天气灾害的后果不单是自然事件，而也是发展的一种失败。适应气候变化的措施也会影响到住房等传统的城市基础设施问题。它也承认适应政策涉及各种社会因素，在制订和实施政策的过程中，需要让包括个人、家庭和社区在内的所有行动者参与。

⁴⁷ 第4号一般性建议：适当住房权(公约第十一条第(1)款)；经济、社会和文化权利委员会1991年通过。

⁴⁸ Caroline Moser and David Satterthwaite, *Human Settlement Discussion Paper Series. Theme: Climate Change and Cities-3*, p. 12.

3. 参与和增强能力

62. 最容易受洪水、干旱和风暴影响人也是生活在贫困中和没有充分实现其权利的保障的人。国家为应对气候变化采取的措施有时也对充分实现他们的权利提出了特别挑战。

63. 要使人们在知情的情况下参与制订国家和地方适应气候变化的对策，就要做出努力，通过提高公众认识和动员公众，建立全国民众参与这种决策的能力。一旦有了这种能力，社区和民间社会组织就更有能力来监测和参与全国和地方适应战略的制订并确保它们让那些最需要这种支助的人受益。这种方法将确保那些权利受气候变化和所采取的对策影响最直接的人都成为用于建造新基础设施的城市规划举措和项目的主要执行者。因此，通过让适应项目的受益者参与项目的制订和实施，让地方政府在这类项目中发挥主导作用，政府将更有可能更积极地消除人权方面的薄弱环节，并更有能力切实提高社区、家庭和基础设施系统的恢复力。

64. 因此，人权标准和义务要求在执行适应项目过程中同有关社区协商并让它们参与，项目设计要考虑到两性平等问题，承认地方知识以特别关注处于社会边缘的群体和那些受歧视和排挤的人。此外，这些举措必须适当顾及文化因素，⁴⁹ 避免助长侵犯其他人权的行为。这些措施还应注意项目是否可能加剧不同群体的边缘化，或可能引发潜在冲突。为此，应向农村和城市居民、并向本国遭受相同影响的地区提供适应变化的援助。项目应在可能时，向人口各个群体广泛提供惠益。在其他情况下，必须根据需要提供适应变化的援助，确保最容易受到歧视的人，例如土著人和少数民族、妇女和残疾人，能够获得惠益。⁵⁰

五. 结论和建议

65. 气候变化产生的影响以各种形式影响到切实享有适当住房这一人权。这些影响很大，对于低收入群体以及生活在缺少必要资源、基础设施和能力来保护居民的国家的人来说，尤其如此。

66. 特别报告员相信，城市既在生成温室气体方面起重要作用，也在减少气体排放战略，特别是在减少对碳基燃料的依赖方面，起重要作用。此外，有必要采取紧急行动，减少城市居民易受气候变化影响的程度。

⁴⁹ 以塞内加尔圣路易为例：在墓地连续被淹后，出于文化习俗方面的考虑，当地政府决定建造防护墙而不是迁址。国际生境联盟关于气候变化与适当住房权的调查表，见 www.hic-al.org。信息由第三世界环境发展行动提供。

⁵⁰ German Watch, Brot für die Welt, and Diakonie, Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food (Stuttgart, October 2008)。

67. 最容易受强风暴、水灾和干旱影响的人往往是身处贫困之中和人权保护状况较差的人。千百万城市居民生活在贫民窟中，这些贫民窟常常位于城市最危险的地方，可能直接和间接受气候变化的影响。贫民窟缺少必要的基本基础设施和服务来保护居民不受环境灾害的危害。

68. 气候变化的后果分布不均。世界上最贫穷的人和排放的人类产生的温室气体最少，但受全球变暖的影响往往最大。

69. 需要进一步分析气候变化带来的挑战和本报告提出的各种问题。特别报告员将继续关注有关情况。但是，她希望提出一些初步的建议，供大会审议。

70. 各国必须通过减少令气候变暖的有害气体的排放，恪守保护地球大气层的承诺。工业化国家必须带头减排，支持发展中国家走低碳的发展道路。

71. 各国义务采取措施缓解气候变化和适应其不可避免的影响。与此同时，各国必须在所有行动领域，包括在缓解和适应项目与措施方面，坚持履行其人权义务。它们还应确保用于保护人民不受气候变化影响的措施不会无意中侵犯其他人权。

72. 要有效地应对气候变化，就要开展国际合作。有些受影响的地区已经非常容易受到影响，无法在它们现有的资源范围内应对气候变化的影响，因此，它们依靠国际支助来适应气候变化。

73. 在规划和实施缓解与适应项目时，必须确保同相关社区进行协商并让其参与决策；项目必须考虑到两性平等问题，承认本地的知识。适应气候变化项目不应该依靠不适应本地环境情况的技术。

74. 适应气候变化的努力应该优先考虑最容易受影响的人的需要，从一开始就确定保护他们的措施。这包括建造保护性基础设施，通过提供技术支持和建立适当的筹资系统来支持建造质量更好的楼房，协助生活在最危险地方的人搬到更安全的地方。在这方面，必须让城市穷人能够获得负担得起和地段好的土地，以避免未经规划的住区进一步扩大，或把穷人安顿在远离赚取收入或人类发展机会的地方。

75. 只有在确实不安全和无法保障居民安全的极端情况下，特别报告员才支持把重新定居计划用作备选方案。必须在异地安置的所有阶段遵守有关适当住房的人权标准，必须让所有有关群体参与决策。

76. 极端气候灾害对人的影响不单单是自然事件，也是发展政策和适应措施的失败。因此，应把重建工作视为解决短期和长期发展问题的机会，帮助减贫和进一步切实享有人权。

77. 特别报告员认为，气候变化提供了一个机会来思考和辩论如何改善住房制度、政策和方案，以确保人人有适当的住房。她打算继续探讨有适当住房的权利，应结合所有与大规模的居民重新定居和防止自然灾害和灾后重建有关的工作进行这一探讨。她欢迎就任务今后在这些领域的工作提出意见和开展讨论。
