



大会

Distr.: General
8 July 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第六十届会议

2025 年 9 月 8 日至 10 月 3 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

气候正义、可持续性与发展权

发展权专家机制的专题研究

概要

在根据人权理事会第 45/6 号决议(与 [A/HRC/45/29](#) 号文件中的建议 2 一并解读)提交的本研究报告中，发展权专家机制审议了如何将发展权原则有效纳入既有和新兴气候政策，以促进气候正义并加强气候危机应对措施。专家机制赋予气候正义以双重定位：既是指导气候行动的基础框架，也是应对气候危机的核心目标。专家机制呼吁将气候战略对标发展权原则，以加强合法性，弥合问责差距，并提供更公平和更有影响力的解决方案。



一. 导言

1. 气候变化是一个事关生死存亡的全球性威胁和人类的共同关切，对人权、特别是发展权构成深刻挑战。专家和联合国机构强调了气候变化的可怕后果，包括全球变暖，温室气体排放增加，对生态系统和人类生活造成连锁影响。¹ 联合国各机构不断警告称，全球温室气体排放量正逼近临界阈值，世界上没有一个地方能幸免于气候变化的影响。气候变化不成比例地影响到世界上最脆弱的人群，加剧了全球不平等，阻碍了可持续发展。受冲击最大的群体，恰恰是对危机所负责任最小、最缺乏资源保护自身免遭其后果的群体。

2. 气候正义和公正转型已成为在促进公平和包容的同时减缓气候影响的基本框架。这种框架凸显出公平的必要性，并承认发展中国家尽管对全球排放的责任微乎其微，但却面临着最严重的后果。目前的气候减缓和适应战略无法应对气候不公的规模和复杂性。在履行多边谈判产生的资金承诺和运作通过多边谈判形成的各种机制之间的差距表明，全球目标与具体行动持续脱节。为了促进国家、利益攸关方和社区之间的信任，并加强适应和减缓战略的合法性，必须坚定地将气候正义纳入气候行动框架。

3. 承认气候正义是一项道德义务，对于就气候行动建设全球共识至关重要，对于解决“双重不平等”和“气候债务”问题也不可或缺。“双重不平等”一词概括了一种根本性的不公——排放责任最小的群体面临最大风险，而占全球收入前10%、制造近半数温室气体排放的高收入群体，却往往能免受最严重的影响。² 为弥合这一鸿沟，需要制定考虑到历史排放、当代责任以及各国应对能力各异的政策。“气候债务”的概念表明，较富裕的经济体历史上“对全球绝大多数排放和生态破坏负有责任”，因此有责任支持不那么富裕、易受气候影响的国家应对气候紧急情况的最严重影响，因为这些国家对气候紧急情况的责任最小。³

4. 《联合国气候变化框架公约》序言指出，历史上和目前全球温室气体排放的大部分源自发达国家。世界上 23 个较富裕国家对历史上所有二氧化碳(CO₂)排放量的一半负有责任，相比之下，另外 150 多个国家剩下的一半负有责任。⁴ “气候债务”概念的价值在于，它呼吁高收入国家在公平分担减排义务的同时，支持低收入国家尽量减轻、避免和处理气候变化的影响。若要实现气候正义，就必须超越传统的全球南北分野，构建全球团结模式，承认气候危机是一项共同挑战。公平的气候适应和减缓办法必须植根于全面、长期的战略，以解决这一危机

¹ 见政府间气候变化专门委员会(气专委)，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》。政府间气候变化专门委员会第六次评估报告第二工作组报告(大不列颠及北爱尔兰联合王国，剑桥，剑桥大学出版社，2022 年)。

² Iris Levy, Mathilde Martin-Moreau and David Ménascé, “From ecological transition to ecological transformation, consensus and fault lines”, *The Veolia Institute Review: FACTS Reports*, No. 24 (2022), p. 8.

³ 见 <https://earth.org/climate-debt-and-justice-how-much-do-we-really-owe/>。另见 Benedict Clements, Sanjeev Gupta and Jianhong Liu, “Settling the climate debt”, *Finance and Development Magazine*, International Monetary Fund, September 2023.

⁴ Nadja Popovich and Brad Plumer, “Who has the most historical responsibility for climate change?”, *New York Times*, 12 November 2021.

的多层面问题。这包括对国际治理结构、贸易制度、技术转让框架和发展筹资机制进行改革，以确保气候变化应对措施具有包容性、公正性和可持续性。

5. 能否实现持久和有韧性的气候，取决于能否超越碎片化或短期性的干预措施。虽然所有国家和社区都有责任处理环境损害问题，但它们对气候变化的历史责任以及脆弱程度迥然不同。要实现气候正义，就必须确保与气候行动相关的责任、成本和惠益的分配体现出这些差异。公平性必须成为气候政策及更广泛的全球经济体系的指导原则，公正理念必须贯穿全球政治经济的所有支柱领域。这包括确保包容性参与气候资金决策、公平获得气候和发展资金、制定技术转让的公正安排以及调整贸易政策结构以支持可持续性。要就气候行动达成真正全球性的共识，就必须破除根深蒂固的结构性不平等，并建立体制机制，允许所有利益攸关方，特别是受影响最严重的利益攸关方切实参与全球气候议程的制定。

6. 减缓和适应战略无法防止所有与气候相关的损失和损害。《联合国气候变化框架公约》之下的绿色气候基金、气候适应和韧性倡议以及气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制等现有倡议确实为气候正义提供了重要框架。然而，单靠这些并不足以解决气候不公问题。全球对气候正义的投资必须突破现有框架。⁵ 多边努力应包括改革国际贸易和全球治理，以确保所有人都享有更广泛的公平性和更公平的代表权。应对气候变化需要多个行为体采取集体、协调、连贯的行动，共同推进减缓、适应和韧性建设。根据《联合国气候变化框架公约》“共同但有区别的责任及各自能力”原则，对当前情况负有责任的国家和其他行为体必须持续采取这些行动。

7. 发展权为平衡发展需要和环境可持续性提供了一个全面的框架。《发展权公约草案》⁶ 明确指出，气候变化是实现发展权的障碍。发展权原则，如以人为本的发展、公平性、可持续性、自决和国际合作，为将正义和公平纳入气候行动提供了途径。

8. 在本研究中，专家机制探讨了为促进气候正义如何在当前和正在制定的气候政策中适用具体的发展权原则，认为气候正义是指导气候行动的基本框架，也是解决气候危机要实现的首要目标。研究的目的是：厘清气候正义的概念；解析气候正义与发展权的法理关联；重点介绍将发展权各项原则纳入气候行动的有效做法和有前景的举措；为将发展权各项原则纳入气候行动提供具有可操作性的见解和实用建议。

9. 本研究以环境正义、公正转型和气候正义领域的一手及二手文献为基础，纳入了各种利益攸关方响应征集启事⁷ 提交的意见，并参考了与主要利益攸关方进行的双边讨论以及气候相关学术和国际会议上的研讨情况。

⁵ 卡塔尔提交的材料。根据征集启事提交的材料已在秘书处存档。

⁶ A/HRC/WG.2/21/2.

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-emrtd-study-climate-justice-sustainability-and-right-development>。

二. 气候变化对发展权的影响

10. 联合国承认享有清洁环境是一项普遍人权。⁸ 气候变化与人权密切相关，因为它的影响威胁到环境完整性和人类存亡。气候变化有损人们享有各种人权，例如获得清洁水和卫生设施、食物和住房、自决、文化特性和可持续发展。气候变化加剧粮食不安全，危及健康和生计。海平面上升造成社区流离失所，摧毁家园和生计，侵犯适足住房权，并导致境内流离失所现象和无国籍状态。⁹ 此外，气候变化导致的生物多样性丧失削弱了生态系统，进一步损害了环境和人类福祉。这些影响不成比例地影响到边缘化和弱势群体，包括土著社区、妇女和生活贫困者，他们往往缺乏应对冲击的资源和基础设施。

11. 为确保气候行动的公平和公正，《关于环境与发展的里约宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》以及 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会的成果文件《我们希望的未来》等若干国际协定均强调了发展权。正如《发展权利宣言》所阐述的那样，实现这一权利的方式必须满足后世后代的发展和环境需要。《联合国气候变化框架公约》呼吁各国保护子孙后代，在公平的基础上，根据共同但有区别的责任和各自的能力，对气候变化采取行动。为了在气候行动中维护公平，减缓和适应努力必须为受影响最严重和最脆弱的社区带来具体可感的切实惠益。

12. 降水模式的变化和气温的上升威胁到粮食生产，加剧了全球饥饿现象。气候变化是粮食不安全的主要推手，特别是在依赖自给农业的地区。¹⁰ 水资源短缺的危机也日益严峻，专家研究表明，全球 25% 的人口每年面临极高的用水压力。¹¹ 海平面上升和极端天气事件导致数百万人流离失所，使气候难民处于特别脆弱的境地。家园损毁、土地丧失以及气候难民不受法律承认，也对人权法所保障的适足住房权和不受歧视权构成严峻挑战。¹² 气候变化深刻威胁到自决，特别是对于小岛屿国家、土著社区及其他弱势群体而言。海平面上升、被迫流离失所和资源枯竭有损他们自治和维护文化特性的能力。气候引发的流离失所扰乱了社区，削弱了他们发挥政治能动性的能力，从而侵蚀了自决。联合国难民事务高级专员公署承认气候变化正成为被迫迁徙的重要诱因，目前已有数百万人因环境退化而流离失所。

13. 将气候变化定位为发展权问题，既肯定了所有人固有的尊严和平等，也强调了气候变化对弱势群体造成的不成比例的影响。这一视角将焦点从纯粹的环境关切转向正义与公平问题。将人权至于核心位置，加强了采取行动和保护高风险群体的道义责任，并为追究国家及其他行为体在气候变化方面的作为和不作为提供

⁸ 联合国开发计划署，“气候变化事关正义—原因如下”，2023 年 6 月 30 日。

⁹ 见 A/HRC/38/21。

¹⁰ 见联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织，《2021 年世界粮食安全和营养状况：为实现粮食安全、改善营养和人人负担得起的健康饮食变革粮食系统》(罗马，粮农组织，2021 年)。

¹¹ Samantha Kuzma, Liz Saccoccia and Marlena Chertock, “25 countries, housing one-quarter of the population, face extremely high water stress”, World Resources Institute, 16 August 2023.

¹² Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2017), p. 187.

了人权法理基础。国际人权法明确规定各国义务尊重、保护和实现人权，包括采取措施减缓和适应气候变化。¹³ 将气候变化定位为人权问题，还能确保受影响群体在决策中拥有发言权，从而为其赋权。承认其在获取信息、参与和司法等方面的权利，有助于社区倡导自身的需要，并追究政府和公司的责任。

14. 发展权视角突出了气候变化与更广泛的社会经济挑战之间的深刻联系。气候变化不仅是一个环境问题，而且是一个发展、贫困和社会正义问题。要解决这一问题，必须找到能够同时解决这些相互关联的问题的综合解决方案。例如，投资可再生能源既能减少温室气体排放，还可以创造就业机会并改善能源获取，从而促进经济和社会权利。

三. 气候正义框架

15. 虽然多边框架内对气候正义没有普遍商定的定义，但这一概念反映在几项广为接受的原则和理念中：(a) 公平原则；(b) 共同但有区别的责任原则；(c) 发达国家承担历史责任的理念；(d) 发达国家的财政义务；(e) 公正转型的概念。这些原则和理念共同营造了一种正义与公平感，且已被纳入国际气候变化谈判，促进了公平应对气候挑战的共同承诺。¹⁴

16. 气候正义与发展息息相关。根据政府间气候变化专门委员会(气专委)2022 年的一份报告，“气候正义包括将发展与人权联系起来的正义，旨在形成基于人权的气候变化应对方针”。¹⁵ 气候变化本质上是一个正义问题，因为气候变化对最弱势群体——通常也是对全球碳排放责任最小的群体——造成不成比例的影响。这些在经济和社会层面处于不利地位的群体，尽管对化石燃料的依赖程度微不足道，却承受着最严重的后果。人们对气候变化影响的感受也不尽相同；地方、国家和全球层面都存在差异，贫困人口承担着极为沉重的负担。¹⁶ 在发展中国家，这种情况十分明显，尽管这些国家的弱势群体对气候变化的诱因责任甚微，却不成比例地受到环境退化的影响。工业化国家以往在推高排放方面扮演的角色进一步加深了这种不平衡，引发了紧迫的伦理和正义问题。《联合国气候变化框架公约》要求发达国家“率先对付气候变化及其不利影响”(第三条)。该公约还要求发达国家支持特别易受影响的发展中国家，助其支付适应工作的费用(第四条第4款)。

17. 数据揭示了一个触目惊心的失衡现象：高收入和中高收入国家的排放量占比远超其人口规模对应的合理水平。正如一名作者所指出的那样，这些国家虽仅占全球人口的不足一半，却排放了世界80%以上的二氧化碳。¹⁷ 全球最富裕的10%人口对49%的温室气体排放负有责任，而居住在发展中国家的50%人口则仅对

¹³ 见 A/HRC/38/21。

¹⁴ 沙特阿拉伯提交的资料。

¹⁵ 气专委，“决策者摘要”，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第7页。

¹⁶ Sharon L. Harlan and others, “Climate justice and inequality”, in *Climate Change and Society: Sociological Perspectives*, Riley E. Dunlap and Robert J. Brulle, eds. (New York, Oxford University Press, 2015), pp. 127 and 128.

¹⁷ Hannah Ritchie, “Global inequalities in CO₂ emissions”, Our World in Data, 31 August 2023.

7%的温室气体排放负有责任。¹⁸ 若考虑到历史排放，这种不均则更为显著，进一步加剧了对公平和问责的关切。富裕国家有着工业化的历史，偏爱高消费的生活方式，严重依赖化石燃料，对全球温室气体水平的责任畸高。¹⁹ 反观贫困国家，既没有显著影响排放的能力，又欠缺切实减缓或适应排放影响的资源。这种责任与脆弱性的错配，凸显出亟需寻求公平的解决方案，以处理气候危机的道德和正义维度。

18. 在国家内部，气候变化对社区的影响因种族、民族、性别和社会经济地位方面的系统性不平等而存在差异。由于适应和应对突发变化的资源更少，妇女往往承受更沉重的负担。作为全球超过三分之一的最重要生物多样性区域的守护者，土著人民的生存、生计和传统知识正面临日益加剧的风险。²⁰ 土著人民强调指出，被迫承担不公平的气候行动负担是气候正义的核心问题。²¹ 残疾人面临更高的风险，包括健康、粮食安全、用水、能源、卫生设施和生计方面的威胁，特别是在发展中国家。白化病患者等特定群体更因气温上升和温室气体浓度增加而遭受独特影响。²² 向可持续未来的公正转型必须纳入气候正义原则，以保护边缘化和弱势群体。若缺乏充分的保障措施和包容性决策进程，非正规工人和其他弱势群体可能在转型过程中遭受不利影响。

19. 气候正义框架对于有效解决气候相关不平等至为重要。它确保气候减缓和适应的成本和惠益得到公平分配，防止任何群体承受不成比例的负担。维护气候正义同样是国际社会履行在《2030 年可持续发展议程》中作出的不让任何人掉队的承诺之关键所在。此外，将气候正义置于减缓和适应战略的核心位置，有助于培养信任并强化多边合作，这对于确保广泛参与和对气候行动的长期承诺具有至关重要的作用。如果没有这样的参与和承诺，在地方和全球两级达成共识将变得更具挑战性。鉴于气候危机是全球共同的挑战，唯有通过协调一致、兼容并包的应对措施，方能推动切实、持久的解决方案。

20. 联合国环境规划署(环境署)指出，“气候变化事关正义”²³。气候正义意味着“将公平和人权置于气候变化决策和行动的核心”。²⁴ 这种正义植根于如下认知，即气候变化不仅是环境问题，更是人权和社会经济公平问题。其基本理念在于，那些对温室气体排放责任最小的群体，反而承受着气候影响最严重的负担，包括极端天气事件、海平面上升和资源短缺。世界上最富有的 20%人口要为 60%的温室气体负责。²⁵ 根据气候正义理念，那些通过大量排放温室气体而致富

¹⁸ Sivan Kartha and others, *The Carbon Inequality Era* (Oxford, Oxfam GB, 2020), pp. 6 and 24.

¹⁹ Simon Evans, “Analysis: which countries are historically responsible for climate change?”, Carbon Brief, 5 October 2021.

²⁰ 联合国环境规划署(环境署)世界养护监测中心，“倡导土著人民守护生物多样性”，2023 年 8 月。

²¹ 巴西东北部地区、米纳斯吉拉斯州及圣灵州土著人民和组织联盟(巴西)提交的材料。

²² Barbara Astle and others, “Global impact of climate change on persons with albinism: a human rights issue”, *Journal of Climate Change and Health*, vol. 9 (2023).

²³ 环境署，“气候变化事关正义——原因如下”，2023 年 6 月 30 日。

²⁴ 同上。

²⁵ J. Timmons Roberts and Bradley C. Parks, *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2007), p. 10.

的国家、行业、企业及个人，有责任帮助受气候变化影响的群体，特别是最脆弱的国家和社区。气候正义诉求旨在通过弘扬公平、责任和包容原则的政策，纠正不平等现象。气候正义超越了减缓和适应气候变化的技术层面；它直面气候危机的道德、社会和经济维度，以确保气候行动的负担和惠益得到公平分配。

21. 气候正义涵盖多个层面，包括结构性不平等、社会经济不平等和代际不平等。在国际上，气候正义与《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》等主要法律框架所载的原则一脉相承。根据共同但有区别的责任和各自能力的原则，虽然所有国家都必须应对气候变化，但发达国家由于其历史排放和较强的经济能力，应在减缓努力中发挥带头作用，并通过财政和技术援助向发展中国家提供支持。尽管作出了这些承诺，各国依据《联合国气候变化框架公约》实施的减缓和适应措施仍显不足，无法有效遏制气候变化及其对人权、经济、公共健康和环境的有害影响。

22. 气候正义也旨在确保向低碳经济的转型不会加剧国家内部及国家间既有的不平等。忽视社会正义维度的政策可能导致弱势群体被落在后面。例如，在没有保障措施的情况下实行快速脱碳，可能对依赖化石燃料的行业里的工人造成不成比例的影响，这就要求实施公正转型战略，为其提供替代生计和社会保护。²⁶

四. 气候行动中的发展权原则

23. 发展权补充并强化了基于人权的发展和气候行动方针，能够确保所有人获得有尊严生活所需的最低条件。面对气候变化，必须保护弱势群体的权利，确保其能够获得适应和韧性措施，并得到国际社会的支持。基于人权的应对措施还必须最大限度地实现包容、参与和平等。仅仅确保气候行动不侵犯人权是不够的。基于人权的方针要求各国采取平权行动，以确保正义和公平的方式尊重、保护、促进和实现所有人权。各国必须预防气候变化对人权造成的可预见的损害，或至少应最大程度地调动可用资源以公平公正的方式减轻此类损害，否则即构成对这些义务的违反。因此，发展权同样适用于各国在气候变化领域的承诺，要求气候行动必须优先保护最易受其影响的群体的权利。

24. 根据《发展权利宣言》和《发展权公约草案》阐明的人权原则，气候行动必须兼顾个体和集体，确保所有人、特别是边缘化人群能够从中受益。发展权原则已得到确认并被嵌入各项其他国际人权规范和标准。²⁷《联合国气候变化框架公约》确认了公平原则，指出气候行动应符合共同但有区别的责任和各自能力的原则，以造福后世后代。将发展权原则纳入气候政策，有助于解决经济差距和气候引起的脆弱性问题。

25. 在发展权框架下，参与被认定为一项基本人权，也是实现其他权利的重要推动力。这项权利所依托的原则是，人人都有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展。行使这一权利要求营造一个优先重视人权、社会正义和可持续性

²⁶ Peter Newell and Dustin Mulvaney, “The political economy of the ‘just transition’”, *The Geographical Journal*, vol. 179, No. 2 (2013), p. 2.

²⁷ 例如，《关于环境与发展的里约宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》、《土著人民权利宣言》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》。

的有利环境。通过将发展权原则嵌入气候行动，政策能更好地反映发展中国家的需要，从而确保资源的公平获取、决策过程的参与以及应对全球环境危机的责任共担。确保气候正义的关键发展权原则包括：平等和不歧视、参与、透明和问责、自决、相互依存与不可分割性以及国际合作。这些原则构成了在所有发展努力中促进和保护人权的概念框架。基于发展权的方针通过揭示气候变化造成的不平等和脆弱性，同时为解决歧视和权力失衡提供框架，强化了气候正义。此方针将气候政策、计划和方案植根于国际法确立的权利和义务体系中。

26. 发展权原则在几个关键层面加强了基于人权的气候行动方针，并推动了以发展为核心的气候正义。首先，这些原则体现出气候政策和方案的设计必须以实现人权为首要目标。其次，它们表明有必要明确权利持有人及其应享权利，以及义务承担者及其义务，以加强权利持有人申索其权利的能力，以及义务承担者履行其责任的能力。再次，气候政策和方案在制定和实施的每一个阶段都必须遵循国际人权法。

27. 下表列出了一个结构化框架，将发展权原则及其与气候正义的法理关联和相应实施战略挂钩。该框架将核心发展权原则与气候行动政策对接，强调了这些原则在实现公平、包容、基于人权的气候变化应对方案中的作用。

发展权原则及其与气候正义的法理关联

发展权原则	与气候正义的法理关联	确保气候正义的实施战略
平等和不歧视 发展机会均等	必须根据共同但有区别的责任和各自能力的原则，通过公平和非歧视性战略实施气候行动。	确保所有人，特别是弱势群体，都有能力适应气候变化 通过包容和非歧视性进程制定和实施气候政策
参与 民众参与所有领域	所有人，特别是受影响最严重的人，能够在知情的情况下切实参与气候谈判和方案编制。	确保在气候倡议(含气候筹资)中作出包容性和参与性的决策 保护土著人民有权参与决策并从对其知识的利用过程中获益
透明和问责 个人和集体层面的发展责任	气候行动必须确保对气候变化造成的人权损害进行问责和有效补救。	建立和实施基准，以衡量气候行动方面的进展并解决有关差距 监测和分享与气候变化有关的人权指标 确保获得切实补救办法，包括利用司法机制提起气候诉讼 弘扬尊重人权和防止损害的企业责任 评估气候政策和行动对人权造成的风险及影响 加强数据收集，以支持公平、基于人权的气候政策 建立气候资金中心，作为简化资金申请和提供技术援助的集中化平台 建立独立监测机制，如国家和国际两级的气候正义监察员，以监督气候资金承诺

发展权原则	与气候正义的法理关联	确保气候正义的实施战略
自决 充分实现人民的自决权	气候变化威胁到自决，特别是对于小岛屿国家、土著社区及其他弱势群体而言	在气候谈判、政策和法律保护中承认并维护自决 加强减缓和适应战略，以应对海平面上升、流离失所和资源枯竭问题 加强对环境和气候权利维护者的法律保护
人权的互相依存与不可分割性 所有人权不可分割、相互依存和相辅相成的性质	气候行动必须处理人权的经济、社会、文化和政治维度。	通过一个交叉性、修复性和变革性的气候正义框架 评估气候政策对公民、文化、经济、政治和社会权利，包括发展权的多方面影响
人权的个人和集体层面 所有个人和所有人民参与、促进和享受发展的权利	气候行动必须处理对个人和集体人权的影响。	制定可增进所有个人和社区福祉的气候政策 确保气候行动尊重个人和集体发展需要
国家义务 制定和实施发展政策的国家责任	各国必须共享资源、知识和技术，以应对气候变化。	追究各国对气候变化的责任 确保各国监管企业排放，而无论损害发生在何处
国际合作 在实现发展权和消除发展障碍方面进行合作的国家义务	协调一致的国际应对方案对气候正义至关重要。	确保公平获得气候减缓和适应战略和技术 维护各国为气候行动调动和分配资源的义务 确保发达国家履行对发展中国家适应和减缓工作的资金承诺 加强气候筹资框架，并扩大官方发展援助承诺 促进在应对与气候有关的流离失所、移民、冲突和安全风险方面的国际合作 确保知识产权制度不会阻碍减缓和适应技术的获取

28. 发展权原则可确保所有人都具备适应气候变化的能力。上表为政策制定者、倡导者和国际机构提供了将发展权原则纳入气候治理的明确路线图。它弥合了法律承诺与可操作战略之间的差距，从而强化了这样一种理念，即气候正义不仅是一项环境要务，更是一项人权义务。

五. 平等和不歧视

29. 《发展权利宣言》将平等和不歧视确立为发展的基本原则。它要求各国在国家一级采取一切必要措施，实现发展权。这些措施包括确保在获得基本资源、教育、医疗保健、食品、住房、就业和公平分配收入方面的机会平等。对发展中的公平的承诺在《关于环境与发展的里约宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》及《2030 年可持续发展议程》等关键国际框架中得到强化。在气候变化方面，《联合国气候变化框架公约》强调，各国必须在公平的基础上，根据共同但有区别的责任和各自的能力，采取行动保护子孙后代。若要在气候行动中实现公平，

减缓和适应努力就必须优先考虑发展中国家、土著人民、弱势人群和子孙后代的需要。

30. 适用发展权的非歧视原则确保气候正义，要求重点关注弱势群体和历史上被边缘化的群体，包括土著人民。根据《联合国土著人民权利宣言》，土著人民的权利必须得到充分维护；在没有征得其自由、事先和知情同意的情况下，不得采取任何可能影响到他们的行动。在所有减缓和适应气候变化的努力中，为推进性别平等并确保公平结果，采用性别响应方针也至关重要。此外，必须有效保护儿童、老年人、少数群体、移民及其他弱势群体的权利，并将其纳入所有气候相关决策及实施进程。

六. 知情和切实参与

31. 参与是发展权的一项基本原则，可确保个人和社区积极、自由和切实参与塑造其经济、社会、文化和政治发展。参与对于实现包容、民主和以人为本的发展不可或缺。发展政策必须反映受影响群体的需要和愿望，确保个人在影响其生活的决策过程中享有发言权。《发展权利宣言》强调，发展不仅限于经济增长，还必须扩大个人在智识、情感、道德和精神层面过上充实生活的机会，同时尊重文化特性和多样性。

32. 气候行动中公平和正义面临的一大障碍是气候谈判和计划缺乏透明度和包容性。妇女、青年、土著人民和边缘化群体的声音对地球的未来不可或缺，这些群体必须能够进入相关平台，以参与决策并落实相关政策和计划。然而，代表性不足的群体也可能成为“象征性参与”的受害者，即有时被赋予发言权以彰显包容性，但实际上仅扮演边缘角色或未被赋权。土著人民在气候政策讨论中有时被提升至重要位置，但仍面临结构性排斥，无法对政策决定产生影响力。²⁸ 一个相关的障碍是无法获得有关环境、气候变化和人权方面的教育和资源。这使得人们（通常是受影响最严重的人）无法建立必要的联系并参与相关政策讨论。语言障碍也常构成挑战，尤其对地方社区和土著人民参与决策和谈判而言。²⁹ 在厄瓜多尔，土著社区在法庭上成功地论证，语言障碍严重限制了他们理解出售土地用于资源开采的全部影响的能力。³⁰

33. 自由、积极、切实和知情参与的发展权原则对于实现气候正义和确保采取基于人权的气候行动至关重要。这要求建立开放和参与式的机构和决策程序，并对温室气体排放、气候变化及其影响进行准确透明的评估。气候变化适应和减缓计划必须公开可查，通过透明机制供资，并与受影响社区密切协商制定。发展中国

²⁸ See Graeme Reed, Angele Alook and Deborah McGregor, “Decolonizing climate agreements strengthens policy and research for all future generations”, *Nature Communications*, vol. 15 (2024).

²⁹ 环境署，“气候变化事关正义——原因如下”。

³⁰ See Lena Dente and Franziska Claus, “Indigenous communities, climate change and natural capital”, World Future Council, accessed on 8 March 2025.

家强调，损失和损害基金的申请程序必须清晰高效，且决策过程应具有包容性。³¹ 它们呼吁建立气候资金中心，作为简化资金申请和提供技术援助的集中化平台。³²

34. 专家机制强调，气候政策制定过程的知情参与权与受教育权之间存在根本联系。根据全球公民大会在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上提出的建议，专家机制申明，教育和获取信息是采取包容性、基于人权的气候行动的基础。³³ 为了使公众能够有效参与，气候教育必须正式纳入国家学校课程、提高公众认识运动和政府宣传战略。信息应通过数字平台和社交媒体等便捷渠道传播，以确保广泛的公众参与，特别是青年和边缘化社区的参与。

35. 各国义务通过确保个人、群体及弱势群体积极、自由、切实参与气候相关决策的各个方面，来履行其人权承诺。气候政策和干预措施的制定必须审慎周全，避免无意间对原本希望帮扶的社区造成伤害。开展人权影响评估应成为制定和执行气候措施的标准操作。此类评估对确保所有气候行动均符合国际人权标准并促成公正、公平和可持续的结果具有关键作用。

七. 自决

36. 发展权要求个人和人民有权自由决定其发展优先事项和发展道路。这凸显了主权的重要性，包括对自然资源的主权。环境活动人士和环境维护者在倡导环境权利和正义时往往面临严重风险。他们可能被监禁、威胁或遭受暴力、强迫失踪，甚或谋杀。这种不安全的环境遏制了个人发声和伸张正义。确保气候正义需要强有力的法律保护。发展权为保护环境维护者，特别是土著社区的环境维护者提供了坚实的法律、政策和规范基础。发展权确认了自决以及所有人民对其自然财富和资源拥有完全主权的不可剥夺的权利，加强了保护环境权利维护者和气候权利维护者的义务。

37. 国家主权、自决和国家自主权是确保发展中国家拥有必要政策空间的重要手段，使其能根据自身独特需要和国情制定发展战略并实施气候政策和行动。自决和对自然资源的主权原则是全球气候行动的基石，应始终贯穿所有多边协议和机制。要有效落实这一原则，就必须认识到每个国家的具体国情、经济优先事项和技术发展水平，同时恪守公平原则，并促进以综合办法应对气候变化。

八. 国家义务

38. 各国义务预防气候变化可预见的不利影响，并确保受影响最严重的人能获得维护人类尊严的有效补救和适应措施。根据国际人权法，各国政府有义务采取措施减轻对气候相关影响的脆弱性，并为气候变化造成的损害提供补救措施。适

³¹ 墨西哥和摩洛哥提交的材料。

³² 南非提交的材料。

³³ Global Assembly, “Report of the 2021 Global Assembly on the Climate and Ecological Crisis: executive summary”, November 2022, p. 5.

应气候变化的权利“蕴含于一系列既有的人权规范中”，要求各国优先考虑权利面临最高风险的人群。³⁴

39. 《发展权利宣言》(第 3 条)规定“各国对创造有利于实现发展权利的国家和国际条件负有主要责任”，所有个人和国家都对发展负有集体责任，必须努力建立支持可持续和公平进步的政治、社会和经济制度。营造这种有利环境的责任包含三个主要层面：(a) 各国集体采取行动；(b) 各国为非严格受其管辖的个人单独采取行动；(c) 各国为受其管辖的个人单独采取行动。

40. 在国家层面，应通过促进包容性减缓和适应措施的政策，将气候正义纳入发展计划和战略。这意味着将气候正义原则纳入国家自主贡献，并在气候政策的设计和实施过程中强调公平和人权。将发展权原则和气候正义指标——如公平分配资源、获得适应资金、社会保护手段——纳入国家报告机制，可确保气候行动优先考虑弱势群体。未采取合理措施预防气候变化对人权可预见的损害，即构成对这些义务的违反。为气候行动调动资源必须符合这些承诺，确保应对气候变化的努力能够加强而非损害政府为实现包括发展权在内的所有人权而采取的更广泛的举措。在制定了保障措施保护低收入群体的前提下实施碳税等创新办法有助于将环境成本内部化，并产生额外资金，用于惠及边缘化社区的减缓和适应措施。

41. 与气候变化有关的人权义务不仅限于国家，还涵盖企业和私营部门。《工商企业与人权指导原则》申明，公司对尊重人权负有独特的责任，所有负责任行为体必须对其活动的不利影响负责，并共同承担处理和补救这种损害的集体责任。无论经营地点在何处，工商企业都应人权作为普世行为标准来维护。无论一国是否有能力或意愿履行其自身的人权承诺，这一责任都继续存在。各国在制定影响到受其管辖人员的国家发展政策和方案时，有义务促进发展权和消除实现发展权方面的障碍，这一义务同样适用于作为“法人”受其管辖的企业。各国应对其导致气候变化的行为(包括未能充分监管受其管辖的企业的排放行为)承担责任，无论这些排放或其造成的损害发生在何处。

九. 国际合作

42. 国际合作是发展权的基石，体现出发展是一项植根于团结精神的全球共同责任。有效气候行动取决于强有力的国际合作，包括资金援助、技术转让和能力建设支持，以促进具有气候韧性的可持续发展。这凸显了各国、国际组织和其他利益攸关方在共同营造有利环境促进公平和可持续进步方面的关键作用。国家合作义务根植于共同责任、公平经济关系、知识交流和尊重国家主权等价值观。

43. 《发展权利宣言》规定，各国都有义务合作促进、鼓励和加强对所有人权和基本自由的普遍尊重和遵守。各国还有责任协力推进发展并消除实现发展的障碍。由于气候变化对人权构成严重威胁，且其诱因和影响超越国界，解决气候变化问题需要在国际团结的基础上采取全球应对方案。气候行动不得加剧国家内部或国家之间的不平等。合作应确保资源、知识和技术的公平共享。

³⁴ Autumn Bordner, Jon Barnett and Elissa Waters, “The human right to climate adaptation”, *npj Climate Action*, vol. 2, No. 43 (2023), p. 1.

44. 《发展权公约草案》呼吁国际团结，因为实现发展权需要有利的国内和国际环境。这一环境必须有助于统一利益、目标和行动，并承认不同需要和权利，以实现共同目标。公约草案确认各国义务合作解决具有环境性质的国际问题，促进更高的生活水平以及经济和社会进步的条件，并确保在所有国际法律文书、政策和做法中消除妨碍充分实现发展权的障碍。

45. 公约草案呼吁加强南北、南南及三角区域和国际合作，以优惠条件促进无害环境技术的发展及其向发展中国家的转让、传播和扩散。南南合作是利用共同需求和经验为发展中国家赋权以实现共同发展目标的重要机制。其指导原则对确保发展中国家保留制定和实施符合其特定优先事项及国情的发展战略所需政策空间具有根本作用。³⁵ 用于减缓和适应气候变化的国际援助应补充现有的官方发展援助承诺。与气候有关的援助必须充分、有效和透明。援助应通过参与式、可问责和非歧视的流程提供，并面向最需要帮助的个人、群体和社区。各国应协调努力，解决与气候有关的流离失所和移民问题，并防止和减轻气候引起的冲突和安全风险。

46. 各国义务共享减缓和适应气候变化的技术，包括可持续生产和消费相关技术。有必要开展合作，确保全球知识产权制度不会妨碍关键减缓和适应技术的传播。同样，知识产权框架应提供适当的激励机制来支持创新。国际组织可通过促进全球合作和协调应对气候变化的努力，推动以国际合作促发展的发展权原则。

《联合国气候变化框架公约》、世界银行和气候专委会等国际组织和论坛为各国开展合作、交流信息和谈判协议提供了重要平台。通过能力建设、技术援助和资金支持，这些进程承担着帮助各国制定和实施有效减缓和适应战略的发展权义务。

十. 气候诉讼

47. 气候诉讼是推进气候正义的合法手段，尤其有助于应对气候变化对受影响群体构成的挑战。然而，对于因气候变化而流离失所的人群，特别是受到气候变化影响的社区民众，法律保护手段仍很有限。³⁶ 重新评估国家在气候变化背景下的域外管辖权，并承认其对气候影响来源的管辖权，有助于弥合排放者与受影响个人之间的鸿沟，从而促进气候正义的实现。³⁷

48. 个人和团体正越来越多地利用司法系统追究政府和企业对气候相关损害的责任。随着妇女团体、地方社区和土著人民在提起诉讼和倡导对气候变化治理进行改革的过程中发挥突出作用，对政府和企业责任的审视日益增强，法律诉讼数量持续增加。³⁸ 法律途径强化了问责，并有助于制定更完善的气候政策并改进企

³⁵ 南方中心提交的材料。

³⁶ 国际消除歧视倡导者中心提交的材料。

³⁷ Susana Borràs-Pentinat, “Promises of climate litigation for climate justice”, *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 28 (2024), p. 227.

³⁸ 环境署，《全球气候诉讼报告：2023 年状况综述》(内罗毕，2023)，第 ix 页。

业做法。³⁹ 它能够迫使政府和企业采取果断行动有效减缓气候变化，同时司法裁决能够确立重要判例，以加强监管框架。《巴黎协定》等重要国际协定强调有区别的责任。但此类原则的效果取决于其落实情况。法律框架必须向公平政策演进，确保富裕国家履行其援助脆弱国家的资金和技术义务。

49. 近期，个人、人权团体、社区、民间社会组织、商业实体和政府纷纷诉诸法院、法庭、准司法机构或其他裁决机构，通过以下途径寻求救济：(a) 强制执行现有气候法律；(b) 将气候行动纳入现有环境和能源法律；(c) 下令要求立法机构、政策制定者和企业履行气候义务；(d) 确立受气候变化影响的人权与义务的明确定义；(e) 气候损害赔偿。这些法律补救办法符合发展权原则。《发展权公约草案》要求各国单独或共同采取适当步骤，建立评估本国法律、政策和做法的风险及影响的法律框架。

50. 气候诉讼将国内和国际性法院定位为气候治理的重要参与者，从而推进和保护人权。全球南方的气候诉讼正利用人权，推动加强适应和减缓努力的力度，特别是在政府应对措施不足或不符合适用法律和政策的情况下。气候诉讼越来越注重各国应对气候变化的法律义务，要求高排放国家对其造成的损害负责，并确保为子孙后代保护气候。

51. 在撰写本研究报告之际，国际法院正在进行审议，准备就各国在气候变化方面的义务发表咨询意见，这一进程由小岛屿发展中国家推动，并参考了 98 个国家和多个国际机构陈述的意见。这对于根据国际法确定国家责任至关重要，因为亟需应对气候变化不断升级的影响，包括海平面上升和极端天气，这些影响对脆弱国家构成不成比例的威胁。从发展权视角对各国提交的材料进行的分析凸显出发展权在气候正义和可持续发展方面的多维度性质。几个国家强调，必须在国家和多边气候谈判中纳入对健康环境的保护，进而纳入实现发展权。一个反复出现的主题是，需要对现有的气候资金以及损失和损害机制进行批判性评估。⁴⁰

52. 该咨询意见可能在若干关键领域(包括损失和损害问题)对国际气候法律和政策产生重大影响。它可能明确向不成比例地遭受气候影响的脆弱国家提供赔偿的法律依据，还可能明确将气候损害归因于特定国家的法律标准，从而有可能为今后的诉讼或仲裁打开大门。⁴¹ 由于气候正义理念日益受到承认，即将发表的咨询意见可能会大大推进公平责任，明确高排放国家必须采取行动保护全球环境，从而支持责任较小、易受气候影响的人群的权利。这可能迫使富裕国家提供更多资金和技术援助，强化“排放责任最大的国家有义务减轻损害”原则，这正是气候正义辩论的基石。⁴² 气候诉讼通过追究国家和企业责任，能够推动气候行动

³⁹ See Joana Setzer and Catherine Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, Policy report (London, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 2024); and Jolene Lin and Douglas A. Kysar, eds., *Climate Change Litigation in the Asia Pacific* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2020).

⁴⁰ 散见国际法院，《各国在气候变化方面的义务》，公开开庭逐字记录。

⁴¹ 发展权倡导者小组提交的材料(Elena Andrés Sánchez 和 Irfan Pullani)。

⁴² Margaretha Wewerinke-Singh, “ICJ advisory opinion and the future of climate responsibility”, SDG Knowledge Hub, 11 September 2024.

和正义。随着气候风险升级，法院应对这些挑战的作用或将增强，使气候诉讼成为全球气候治理框架中不可或缺的工具。

十一. 气候筹资

53. 专家机制将在另一项研究报告中专门讨论气候筹资问题。本节仅简要讨论气候筹资对气候正义的影响。在调动公共和私人来源资金支持减缓和适应努力方面已取得显著进展。各主要机制(即绿色气候基金、全球环境基金和适应基金)在引导财政资源用于气候相关项目方面发挥了关键作用。这些项目支持旨在减少温室气体排放和加强对气候影响的韧性的各类活动。尽管取得了进展，气候筹资仍面临重大挑战，制约其有效性并妨碍气候正义。

54. 气候筹资面临的挑战可分为三类：(a) 长期未能全面履行现有资金承诺；(b) 现行气候筹资架构存在内在局限性；(c) 供资优先事项与气候危机的规模和紧迫性不匹配。这些问题阻碍了发展权的实现和公平气候成果的达成。解决这些难题对于确保气候资金有效支持可持续发展目标至关重要。发展权原则为解决气候筹资领域的这些缺陷提供了框架。

十二. 未能履行现有承诺

55. 气候筹资面临的核心挑战在于认捐承诺与实际拨付资金之间长期存在差距。尽管各方宣布的认捐额有所增加，但实际交付资金仍然不足，导致关键气候适应项目面临严重的资金缺口。⁴³ 2009 年《哥本哈根协议》商定的到 2020 年实现 1,000 亿美元的年度气候资金目标未能兑现，侵蚀了信任，阻碍了全球气候行动的进展。这段历史加剧了人们对到 2035 年每年至少调动 3,000 亿美元支持发展中国家气候行动的近期承诺的怀疑，特别是在气候倡议面临新的政治阻力的情况下。发展权要求各国必须落实发展承诺，公约草案提供了一种机制，可强化对气候资金认捐承诺的问责，包括通过《联合国气候变化框架公约》缔约方会议及其执行进程等安排进行问责。

56. 全球气候资金承诺长期未能兑现，部分原因在于公众对气候筹资决策和实施过程的参与不足。弥补这种不足需要对全球金融架构进行根本性重构，以提升透明度、强化问责、促进公平并确保各方都能包容性地参与资金决策进程，同时改革多边金融机构特别提款权分配等机制。专家机制支持当前关于修订特别提款权分配制度的呼吁，以推动更有针对性、更公平的按需分配方案，特别是对面临严重气候脆弱性的国家而言。⁴⁴ 国际发展筹资必须突破零和思维。更公正和更具包容性的方针将公平对待所有利益攸关方，促进信任，树立机构合法性，并解决严重的问责差距。公平的气候资金治理能够提升资金机制的效力，并增强气候行动的社会和政治可持续性。

57. 多边开发银行在弥合气候资金缺口方面具有关键作用。这些机构必须优先考虑长期发展导向型资金，助力向具有气候韧性的低碳经济公正转型，包括投资于

⁴³ 见 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNClimateChange_AnnualReport_2022.pdf。

⁴⁴ Bretton Woods Project, “Reconceptualising special drawing rights as a tool for development finance”, October 2023.

发展中国家绿色基础设施、可再生能源系统和气候韧性项目。多边开发银行提供资金时，应减少附加条件并增强灵活性。⁴⁵ 虽然私人投资对扩大气候资金规模不可或缺，但公共部门的参与对确保筹资过程的包容性和问责至关重要。通过建立协调联动的全球公共开发银行生态系统，可促进受影响社区广泛和切实参与气候资金治理。正如金融专家所建议的那样，一个整合了地方、国家、区域和多边层面公共开发银行的生态系统，能在调动资源和支持具有社会公平性和环境可持续性的发展路径方面发挥催化作用。⁴⁶

十三. 气候筹资架构的结构性局限

58. 现行气候筹资体系面临结构性挑战，阻碍资金公平高效的分配及私人资本的调动。主要障碍包括气候资金机构碎片化、权责重叠。这些机构往往各自为政，导致效率低下、重复工作，难以将资金与气候优先领域相匹配。现有金融工具往往不适合气候项目，尤其在发展中国家，因其未能充分考虑到受援国面临的不平等风险和限制。这些都削弱了资金机制对于减缓和适应努力的有效性。

59. 国家层面进行资金拨付的人力和技术能力薄弱进一步加剧了挑战。许多中低收入国家在高效吸收和部署气候资金时面临制度和技术限制。障碍包括项目开发能力有限、监管方面的限制及财政管理体系的缺陷。加强国家机构、完善协调机制、因地制宜设计金融工具，对于提升气候资金的影响力和可及性至为关键。⁴⁷

60. 专家机制认为，渐进式改革与推进气候正义所需的结构性改革之间存在张力，这凸显出亟需采取集体行动应对气候危机，包括改革全球金融体系和贸易规则、开发创新筹资机制等。⁴⁸ 贸易必须是旨在实现共同气候目标的政策框架的必不可少的组成部分，其紧迫性与规模需与气候危机相匹配。气候资金与发展合作应形成互补而非竞争关系。必须继续对气候资金和发展资金加以区分，以避免稀释承诺，并确保气候相关资金始终是现有国际发展援助之外的增量投入。

十四. 气候资金优先重点的不足

61. 当前气候资金分配未能充分满足脆弱国家的紧迫需求，特别是在适应领域。全球气候资金的分配持续失衡，减缓工作得到大部分资源，而适应工作占据相对较小的份额：气候资金中仅有约 25% 支持适应工作。⁴⁹ 此外，很大一部分气候资金是以贷款而非赠款的形式提供的，这加剧了发展中经济体的债务负担。逾 70% 的气候资金是以贷款的形式提供的，引发了对脆弱经济体长期可持续性的严

⁴⁵ 牙买加提交的材料。

⁴⁶ Thomas Marois, *Public Banks: Decarbonisation, Definancialisation and Democratisation* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2021), pp. 40 and 43.

⁴⁷ 绿色气候基金，《准备和筹备支持方案指南》(2020 年)，第 8 和第 42 页。

⁴⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/development/emd/session9/emrtd9-conclusion.pdf>。

⁴⁹ See Climate Funds Update, “Climate finance thematic briefing: adaptation finance”, February 2023.

重关切。⁵⁰ 此类情况可能会削弱这些国家在不损害经济稳定性的前提下应对气候影响的能力。

62. 最脆弱的国家和社区，包括最不发达国家和小岛屿发展中国家，仍面临不成比例的资金缺口。例如，2021 年至 2022 年期间，受气候变化影响最严重的非洲地区只获得了全球适应资金流量的 20%。⁵¹ 现行筹资框架有利于金融体系健全的大型经济体，给高度脆弱国家寻求资源增强韧性并适应气候挑战制造了障碍。扭曲的气候资金分配使得不平等长期延续。将大部分资金导向减缓而非适应举措，对实现发展权构成了障碍。矫正这些不公需要有针对性的改革，以确保气候资金公平分配并切实惠及最需要的群体。发展权原则为弥补气候资金缺口和不公提供了框架，可确保资源优先保障受气候变化影响最严重群体的权利和福祉。

十五. 结论和建议

63. 气候正义要求坚定致力于资源、责任和惠益的公平分配。确保公正分配气候行动的成本和机遇，对于构建包容有效的应对方案至关重要。要采用全面的方针实现气候正义，就必须解决不平等的结构性驱动因素，承认环境、经济和社会系统的相互依存性。这包括直面不可持续的消费和生产模式，同时处理加剧对气候影响的脆弱性的社会经济不平等。

64. 发展权通过参与、自决和公平获得发展机会等关键原则，为推进气候正义提供了一个基础性的框架，同时也承认国际合作是帮助各国实现可持续发展的关键。将发展权嵌入气候行动，确认了对公平、共担责任和集体进步的共同承诺。

65. 气候正义必须被承认为气候政策的基本要素，而非边缘议题。基于正义的方法能确保任何人都不被排除在迈向韧性低碳未来的全球转型之外。如果不能纳入正义方面的考虑因素，就有可能加深现有的不平等，并侵蚀国家和社区之间的信任。将人权、公平和问责纳入气候战略，可促进全球团结，增强政策合法性，并加强多边行动。

66. 包容性气候治理需要所有人，尤其是受气候变化影响最严重群体的切实参与。有效的公众参与使其能制定因地制宜的解决方案，确保适应和减缓战略具有相关性和针对性。各国必须通过地方气候委员会、参与式预算编制框架和国家协商平台等机制将参与制度化。应特别注意确保土著人民、妇女、青年、残疾人和其他边缘化群体积极参与气候政策制定和实施的所有阶段。

67. 为了解决历史不公和持续资金缺口，气候资金的分配必须考虑到共同但有区别的责任和各自的能力。发达国家应根据其历史排放和经济能力，相应增加对气候资金特别是适应资金的捐款。公平地按需分配适应资源对支持脆弱国家增强韧性至关重要。必须优先实施公正转型政策，确保化石能源转型过程中的受影响群体不被落下。社会公平必须成为所有转型规划的核心，以确保持续的公众支持。

⁵⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016–2020: Insights from Disaggregated Analysis* (Paris, 2022), p. 4.

⁵¹ Global Center on Adaptation and Climate Policy Initiative, *State and Trends in Climate Adaptation Finance 2023* (2023), p. 1.

68. 高收入国家必须兑现并扩大其资金承诺，将更高比例的资源用于全球南方的适应举措。需要加强绿色气候基金和适应基金等现有机制，以促进可预测、可获取和透明的资金流。气候筹资进程应保持透明，旨在通过赠款和优惠手段减轻债务负担，特别是对最不发达国家而言。

69. 鉴于气候风险的全球和跨境性质，加强国际合作和团结至关重要。为补充现有机制，专家机制建议设立全球气候正义基金，专门负责支持以公平为基础、由社区主导的适应和发展举措。全球气候正义基金可借鉴苏格兰气候正义基金等工具的经验，重点采用参与式、基于人权和立足当地的方针，支持脆弱国家实现气候韧性目标。

70. 确保气候资金分配和使用的透明和问责是气候正义的核心。各国应建立国家和国际监督机构，如气候正义监察员，独立监督气候资金承诺、跟踪拨付情况并评估成果。应授权独立第三方审查和核查机制，以增强公众信任、发现不足并确保气候资金体系的诚信。

71. 必须加强法律和体制框架，将气候正义纳入国家和国际治理。各国应通过体现气候正义原则的国内立法，且须符合其在《巴黎协定》和人权条约之下的国际承诺。法律机构应具备为气候相关损害提供救济并保护环境维护者和社区活动人士的能力。保护公民空间对于坚持民主参与气候治理至关重要。

72. 将发展权原则纳入气候行动的主流对于实现气候正义至关重要。这些建议可确保气候政策基于人权、包容各方并与可持续发展目标保持一致，同时加快全球在环境可持续性和社会公平方面的进展。
