



# 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
13 March 2018  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

### 关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37(2018)号一般性建议

#### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 目标和范围 .....	5
三. 《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他相关国际框架 .....	6
四. 《公约》适用于减少灾害风险和气候变化的一般性原则 .....	7
A. 实质性平等和不歧视 .....	8
B. 参与和增强权能 .....	9
C. 问责制和司法救助 .....	10
五. 《公约》与减少灾害风险和气候变化相关的具体原则 .....	11
A. 评估和数据收集 .....	11
B. 政策一致性 .....	11
C. 域外义务、国际合作和资源分配 .....	12
D. 非国家行为体和域外义务 .....	13
E. 能力发展和获取技术 .....	14
六. 具体关切领域 .....	15
A. 免遭基于性别的暴力侵害妇女和女童行为的权利 .....	15
B. 受教育权和信息权 .....	16



C. 工作权和社会保障权 .....	17
D. 健康权 .....	18
E. 适当生活水准权 .....	19
F. 自由迁徙权.....	20
七. 传播和报告 .....	21

## 一. 引言

1. 气候变化使天气和气候灾害的频率和强度增加，加剧了全球灾害的风险和影响，增加了社区面对这些灾害的脆弱性。<sup>1</sup> 有科学证据表明，世界上大部分极端天气事件都是人类造成的气候变化所致。<sup>2</sup> 这类灾害造成的人权后果明显体现为政治和经济不稳定、不平等加剧、粮食和水安全减弱以及对健康和生计的威胁加大。<sup>3</sup> 气候变化影响到每个人，但那些造成气候变化责任最轻的国家和人口，包括贫困人口、年轻人和子孙后代，最容易受到气候变化的影响。

2. 气候变化和灾害以不同方式影响妇女、女童、男子和男童，许多妇女和女童经历更大的风险、负担和影响。<sup>4</sup> 危机局势加剧了原先就存在的男女不平等，还加重了对以下群体的交叉式歧视，除其他外，包括贫困妇女，土著妇女，属于族裔、种族、宗教和性少数群体的妇女，残疾妇女，难民和寻求庇护的妇女，境内流离失所、无国籍和移徙妇女，农村妇女、未婚妇女、少女和老年妇女；与男性和其他妇女相比，她们经常受到过于严重的影响。<sup>5</sup>

3. 在许多情况下，性别不平等限制了妇女和女童对人生决定的控制权，也限制了她们获得粮食、水、农业投入、土地、信贷、能源、技术、教育、保健服务、适当住房、社会保障和就业等资源的机会。<sup>6</sup> 由于这些不平等，妇女和女童更容易遭受灾害引发的风险以及与其生计相关的损失，她们更加不能适应气候条件的变化。虽然减缓和适应气候变化方案可能在农业生产、城市可持续发展和清洁能源等部门提供新的就业和谋生机会，未能消除妇女在获得权利方面面临的结构性障碍将增加基于性别的不平等和交叉式歧视。

4. 妇女和女童遇到灾害死亡率和发病率更高。<sup>7</sup> 由于基于性别的不平等，妇女、特别是家庭女户主，陷入贫困的风险更高，更加可能居住在土地价值较低的城市和农村地区的不适住房，容易受到洪水、风暴、雪崩、地震、泥石流和其

<sup>1</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2014年气候变化：综合报告——第一、第二、第三工作组对气候变化专门委员会第五次评估报告的贡献》(2013年，日内瓦)。政府间气候变化专门委员会指出，气候变化“指气候状态的变化，而这种变化可以通过其特征的平均值和/或变率的变化予以判别(如利用统计检验)，且持续较长一段时期，通常为几十年或更久。”

<sup>2</sup> Susan J. Hassol and others, “(Un)Natural disasters: communicating linkages between extreme events and climate change”, *WMO Bulletin*, vol. 65, No. 2 (Geneva, World Meteorological Organization, 2016)。

<sup>3</sup> United Nations Development Programme (UNDP), “Climate change and disaster risk reduction”, 23 March 2016。

<sup>4</sup> 见妇女地位委员会 2012 年 3 月和 2014 年 3 月以协商一致方式通过的关于“自然灾害中的性别平等和增强妇女权能”的第 56/2 号和第 58/2 号决议。

<sup>5</sup> 例如见，关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)。

<sup>6</sup> 为本一般性建议的目的，除非另有具体说明，“妇女”一词应理解为包括妇女和女童。

<sup>7</sup> Eric Neumayer and Thomas Plümper, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, No. 3 (2007)。

他灾害之类气候相关事件的影响。<sup>8</sup> 身处冲突局势下的妇女和女童特别容易面临与灾害和气候变化相关的风险。妇女在灾害期间和灾害之后的死亡率和发病率较高，也是因为她们在获得充足的卫生保健、粮食和营养、水和环境卫生、教育、技术和信息方面面临不平等。<sup>9</sup> 此外，不能参与促进性别平等的规划和执行工作，常常导致预警机制、庇护所和救济方案等保护设施和基础设施忽视残疾妇女、老年妇女和土著妇女等不同妇女群体的特殊利用需求。<sup>10</sup>

5. 妇女和女童在灾害期间和灾害之后在遭受基于性别的暴力方面面临更高的风险。在缺乏社会保障计划的情况下以及在粮食不安全的处境下，再加上对基于性别的暴力有罪不罚，妇女和女童在尝试为家庭成员及其自身获得粮食和其他基本需求时，经常遭受性暴力和剥削。在营地和临时安置点，缺乏实体安全，以及缺乏安全、便利的基础设施和服务，包括饮用水和环境卫生，还导致针对妇女和女童的基于性别的暴力增加。由于基于身体局限和沟通障碍的歧视，由于不能获得基础服务和设施，残疾妇女和女童在灾害期间和灾害之后面临着遭受基于性别的暴力和性剥削的特殊风险。在灾害期间和灾害之后，还更可能发生家庭暴力、早婚和/或强迫婚姻、人口贩运和强迫卖淫。

6. 由于妇女和女童更脆弱、更容易遭受灾害风险和气候变化，是经济、社会和文化使然，所以可以减轻这种脆弱性。脆弱程度可能因灾害类型以及地理和社会文化背景不同而各异。

7. 把妇女和女童分类为需要保护以免受灾害影响的被动“弱势群体”是一种消极的性别陈规定型观念，没有认识到妇女在减少灾害风险、灾后管理及减缓和适应气候变化战略等领域做出的重要贡献。<sup>11</sup> 精心制订的减少灾害风险和气候变化倡议规定妇女要充分有效参与，能够促进实质性性别平等和增强妇女权能，同时确保实现可持续发展、减少灾害风险和气候变化目标。<sup>12</sup> 应当强调的是，性别平等是实现可持续发展目标的先决条件。

8. 鉴于气候变化和灾害风险为实现妇女人权带来的重大挑战和机会，消除对妇女歧视委员会向缔约国提供关于履行《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的减

<sup>8</sup> 联合国，《2015 年全球减轻灾害风险评估报告：使发展可以持续——灾害风险管理的未来》（2015 年，纽约）；《2015 年亚太灾害报告：灾害无国界——建设区域复原力，促进可持续发展》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.F.13）。

<sup>9</sup> C. Bern and others, “Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 71, No. 1 (1993)。

<sup>10</sup> 三方核心小组，“纳尔吉斯气旋灾后联合评估”，2008 年 7 月；Lorena Aguilar and others, “Training manual on gender and climate change” (San José, International Union for Conservation of Nature, UNDP and Gender and Water Alliance, 2009)。

<sup>11</sup> 联合国，《2015 年全球减轻灾害风险评估报告》；开发署，“清洁发展机制：探索气候融资机制的性别方面”，2010 年 11 月；开发署，《确保气候变化融资的性别公平》（2011 年，纽约）。

<sup>12</sup> Senay Habtezion, “Gender and disaster risk reduction”, *Gender and Climate Change Asia and the Pacific Policy Brief*, No. 3 (New York, UNDP, 2013); World Health Organization (WHO), “Gender, climate change and health” (Geneva, 2010)。

少灾害风险和气候变化相关义务的具体指导。在其关于缔约国报告的结论性意见和多份一般性建议中，委员会已经强调，缔约国和其他利益攸关方有义务采取具体步骤，通过采取有针对性的法律、政策、减缓和适应战略、预算以及其他措施，处理减少灾害风险和气候变化领域对妇女的歧视。<sup>13</sup> 委员会在关于性别与气候变化的声明中概述称，“所有利益攸关方应确保气候变化和减少灾害风险措施都促进性别平等，对土著知识体系有敏感认识，而且尊重人权。在气候变化政策和方案中必须保障妇女参与各级决策的权利”（A/65/38，第一部分，附件二）。

9. 委员会注意到其他联合国人权机制，包括人权理事会及其特别程序任务负责人、经济、社会及文化权利委员会、残疾人权利委员会和儿童权利委员会，正在越来越频繁地提及气候变化、环境退化和灾害的负面影响。这些机制还申明，政府和其他利益攸关方有义务立即采取有针对性的步骤，预防和减缓气候变化和灾害对人权的负面影响，为减少灾害风险和适应气候变化措施提供技术和财政支持。

## 二. 目标和范围

10. 根据《公约》第二十一条第 1 款，本一般性建议为缔约国履行《公约》规定的减少灾害风险和气候变化相关义务提供指导。在其根据第十八条向委员会提交的报告中，缔约国应涉及其确保妇女和男子在生活各个领域享有实质性平等的一般性义务，也涉及《公约》规定的、可能特别受到气候变化和灾害(包括洪水和飓风等极端天气事件，也包括缓发现象，例如，极地冰冠和冰川融化、干旱和海平面上升)影响的权利的具体保证。

11. 本一般性建议还可用于影响民间社会组织、国际和区域政府间组织、教育者、科学界、医疗人员、雇主以及任何其他从事减少灾害风险和气候变化相关活动的利益攸关方的工作。

12. 本一般性建议的目标是强调减缓气候变化的不利影响的迫切性，强调实现性别平等必须采取的步骤，因为实现性别平等将增强全球个人和社区在气候变化和灾害背景下适应能力。通过重点关注气候变化和灾害对妇女人权的影响，一般性建议还打算促进关于减少灾害风险和适应气候变化的各种国际议程的一致性、问责制和相互增强。

13. 在本一般性建议中，委员会并未详尽涵盖减缓和适应气候变化措施所涉性别问题，也没有区分气候变化相关灾害与其他灾害。但是，应当强调的是，一大部分当代灾害都可归咎于人类造成的气候变化，所提供的建议也同样适用于与气候

<sup>13</sup> 关于结论性意见，见 CEDAW/C/SLB/CO/1-3，第 40-41 段；CEDAW/C/PER/CO/7-8，第 37-38 段；CEDAW/C/GIN/CO/7-8，第 53 段；CEDAW/C/GRD/CO/1-5，第 35-36 段；CEDAW/C/JAM/CO/6-7，第 31-32 段；CEDAW/C/SYC/CO/1-5，第 36-37 段；CEDAW/C/TGO/CO/6-7，第 17 段；CEDAW/C/DZA/CO/3-4，第 42-43 段；CEDAW/C/NLZ/CO/7，第 9 和 36-37 段；CEDAW/C/CHI/CO/5-6，第 38-39 段；CEDAW/C/BLR/CO/7，第 37-38 段；CEDAW/C/LKA/CO/7，第 38-39 段；CEDAW/C/NPL/CO/4-5，第 38 段；CEDAW/C/TUV/CO/2，第 55-56 段。另见关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)，第 25 段和关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)，第 11 段。

变化无直接联系的危害、风险和灾害。为本一般性建议的目的，灾害系指《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》提到的自然或人为灾害以及相关环境、技术和生物危害与风险造成的小规模和大规模、频发和偶发、突发和缓发灾害风险，以及其他任何化学、核或生物危害和风险。这类危害和风险还包括国家和非国家行为体试验和使用所有类型的武器。

14. 国际人权机制已经认识到各缔约国有义务有效减缓和适应气候变化，以减少灾害风险的增加。限制化石燃料使用和温室气体排放，限制采矿和水力压裂等采掘工业对环境的有害影响，还有气候融资的分配，都被认为是减缓气候变化和灾害对人权负面影响的关键步骤。制订和执行任何减缓或适应措施都应当遵守实质性平等和不歧视、参与和增强权能、问责制、司法救助、透明度以及法治等人权原则。

15. 本一般性建议重点关注缔约国和非国家行为体采取有效措施预防、减缓及应对灾害和气候变化的不利影响以及在此背景下，确保遵照国际法尊重、保护和实现妇女和女童人权的义务。确定了利益攸关方三个相辅相成的行动领域，核心是《公约》适用于灾害风险和气候变化的一般性原则，处理减少灾害风险和气候变化的具体措施；具体关切领域。

### 三. 《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他相关国际框架

16. 《公约》促进和保护妇女的人权，理当在气候变化和灾害预防、减缓、应对、恢复和适应的所有阶段都适用。除了《公约》，一些具体国际框架也对减少灾害风险、减轻和适应气候变化、人道主义援助和可持续发展做出了规定，其中一些还涉及性别平等。这些文书应当与《公约》条款一起解读。

17. 《关于环境与发展的里约宣言》(1993 年)承认小岛屿发展中国家的处境特别脆弱，并重申性别平等原则以及有必要确保妇女和土著人民有效参与与气候变化相关的所有举措，2012 年联合国可持续发展大会的题为成果文件《我们希望的未  
来》予以重申。

18. 《仙台框架》强调，“妇女及其参与对于有效管理灾害风险以及敏感对待性别问题的减少灾害风险政策、计划和方案的制订、资源配置和执行工作至关重要；需要采取适当的能力建设措施，增强妇女的备灾力量，并增强她们灾后获取替代生计手段的能力”。《框架》还强调，“增强妇女公开领导和推广性别平等和普遍可用的响应、复原、恢复和重建办法的能力”。<sup>14</sup>

19. 《联合国气候变化框架公约》呼吁缔约各国在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力，对气候变化采取行动。认识到，尽管气候变化影响到每个人，但那些造成温室气体排放责任最小的国家，还有贫困人口、儿童和子孙后代，受影响最重。气候公平要求减缓气候变化不利影响和适应气候变化

<sup>14</sup> 分别见大会第 69/283 号决议，附件二，第 36(a) (i)段和第 32 段。vely。

的全球努力优先考虑最容易受其不利影响的国家、群体以及个人的需要，包括妇女和女童的需要。

20. 2014 年，联合国气候变化框架公约缔约方大会通过了题为“性别问题利马工作方案”第 18.CP/20 号决定，其中确立了一份促进性别平衡并实现促进两性平等的气候政策的计划，目的是指导妇女有效参与《公约》所设机构。2017 年，缔约方大会通过了题为“确立性别平等行动计划”的第 3/CP.23 号决定，同意推进妇女充分、平等、切实的参与，推动促进性别平等的气候政策，促进将性别视角纳入气候行动所有要素的主流。

21. 气候公约缔约方大会在《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》中指出，“缔约方在采取行动处理气候变化问题时，应当尊重并促进人权、健康权、土著人民权利、当地社区权利、移民权利、儿童权利、残疾人权利、处境脆弱的人民的权利、发展权以及性别平等、妇女赋权和代际公平，以及考虑到它们各自在这些方面的义务”。缔约方还承认，适应行动，包括能力建设以及减缓和适应行动，应当促进性别平等、注重参与性和保持充分透明，同时考虑到脆弱群体、社区和生态系统。

22. 可持续发展目标载有关于性别平等的重要具体目标，包括目标 3-6 和 10 下的具体目标，包括目标 11 和目标 13 关于气候变化和减少灾害风险的具体目标。

23. 在 2015 年于亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议上，与会者通过了若干文件，将性别平等和妇女权利与适应气候变化和减少灾害风险联系起来，并呼吁缔约各国将这些问题纳入发展筹资之中。

24. 2016 年世界人道主义峰会的与会者要求性别平等、增强妇女权能和妇女权利成为人道主义行动的支柱，包括在防灾救灾中。同样是在 2016 年，在《新城市议程》，联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)的与会者认识到有必要采取促进性别平等的措施，以确保城市发展的可持续性和韧性，并为减缓和适应气候变化做出贡献。

#### 四. 《公约》适用于减少灾害风险和气候变化的一般性原则

25. 《公约》的一些交叉原则和条款至关重要，应当指导起草与减少灾害风险和气候变化相关的立法、政策、行动计划、方案、预算和其他措施。

26. 缔约国应确保所有与减少灾害风险和气候变化相关的政策、立法、计划、方案、预算和其他活动促进性别平等并基于人权原则，包括下述原则：

(a) 平等和不歧视，优先考虑最边缘的妇女和女童群体，如，土著、种族、族裔和性少数群体的妇女和女童，残疾妇女和女童，少女，老年妇女，未婚妇女，女户主，寡妇，农村和城市环境下的贫困妇女和女童，卖淫妇女，以及境内流离失所、无国籍、难民、寻求庇护和移民的妇女；

(b) 参与和增强权能，通过采取有效程序和分配必要资源，确保不同妇女群体有机会在各级政府，在地方、国家、区域和国际层面上，参与各个阶段的政策制订、执行以及监测；

(c) 问责制和司法救助，要求提供适当和准确的信息和机制，确保向权利直接或间接受到灾害和气候变化影响的所有妇女和女童提供充分和及时的救济。

27. 这三项一般性原则——平等和不歧视，参与和增强权能，问责制和司法救助——是确保遵照《公约》执行所有与气候变化背景下减少灾害风险相关的干预措施的基础。

#### A. 实质性平等和不歧视

28. 根据《公约》第二条，缔约国有义务采取有针对性的具体措施，在各个部门保证妇女和男子之间的平等，包括采取与减少灾害风险和气候变化相关的促进性别平等的参与性政策、战略和方案。第二条确定了缔约国在确保在《公约》涵盖的所有领域里妇女和男子实质性平等方面的核心义务，以及为实现这一点应采取立法措施、基于政策的措施和其他措施。<sup>15</sup>《公约》第三条和第二十四条进一步扩大了采取“一切适当措施”的义务，包括在所有领域立法，以保证妇女在与男子平等的基础上得到充分发展和进步。

29. 交叉式歧视可能限制特定妇女群体获得帮助她们减缓灾害及气候变化不利影响的信息、政治权力、资源和资产。在关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务第 28 号一般性建议(2010 年)，关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)，关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)，关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)、关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)，更新第 19 号一般性建议及关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)中，委员会重申歧视妇女与影响妇女生活的其他因素密不可分。

30. 本一般性建议未详尽列出每个权利持有人群体，要求关于减少灾害风险和气候变化的法律、政策、方案和战略必须尊重它们的权利。不歧视和实质性平等原则构成了《公约》的基础，要求缔约国采取一切必要措施，确保矫正直接和间接歧视以及交叉式歧视。必须有具体措施，包括暂行特别措施、禁止交叉式歧视的立法以及资源分配，以确保所有妇女和女童能够参与制订、执行及监测气候变化和灾害相关政策和计划。

31. 正如第 28 号一般性建议所概述的，缔约国有义务在所有领域，甚至在《公约》未明确提到的领域，尊重、保护和实现不歧视原则，使所有妇女不受一切形式的歧视，确保妇女在所有领域的平等发展和进步。为确保男女在减少灾害风险和气候变化背景下的实质性平等，缔约国应采取具体、有针对性和可衡量的步骤：

<sup>15</sup> 见关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)。



(a) 查明和消除对妇女的一切形式的歧视，包括在关于减少灾害风险和气候变化的政策、立法、政策、方案、计划和其他活动中对妇女的交叉式歧视。应当优先考虑解决与财产、土地及自然资源所有权、获得、使用、处置、控制、管理和继承相关的歧视，排除阻碍妇女在行动自由和平等获得粮食、卫生、工作和社会保障等经济、社会及文化权利等领域行使充分法律能力和自主权的障碍。还应当通过具体政策、方案和战略增强妇女和女童权能，使她们能够行使权利，寻求、接收和告知与气候变化和减少灾害风险相关的信息；

(b) 建立有效机制，保证地方、国家、区域和国际在制订关于减少灾害风险和气候变化的措施时，妇女和女童权利是一项主要考虑因素。必须采取措施，确保在平等基础上，优质基础设施和关键服务对所有妇女和女童可利用、可获得并在文化上是可接受的。

## B. 参与和增强权能

32. 不同妇女和女童群体在不同政府层级和地方社区内的参与及其领导能力的发展对于确保有效预防和应对灾害和气候变化的不利影响并且纳入社会各个部门的视角至关重要。促进女童和年轻妇女参与设计、制订、执行及监测关于气候变化和减少灾害风险的政策和计划至关重要，因为这些群体即便一生都会受到这些现象的影响，却经常被忽视。

33. 妇女对家庭、地方、国家、区域和国际经济以及不同层级的环境管理、减少灾害风险及气候变化适应能力做出了重要贡献。在农业区，妇女掌握的地方传统知识在这方面尤其重要，因为这些妇女处于一个非常有利的地位，能够观察环境变化，并通过在作物选择、种植、收割、土地保护技术以及认真管理水资源方面采取适应性做法应对这些变化。

34. 政府间气候变化专门委员会已经指出，大多数地方社区制订了能够而且应当查明和遵循的适应做法，以量身定制与减少灾害风险和气候变化相关的有效适应和应对战略。<sup>16</sup> 在《巴黎协定》中，缔约方大会承认，适应气候变化应当以现有的最佳科学以及适当的传统知识、土著人民的知识和地方知识系统为指导。这种观点与《公约》中规定缔约国确保向所有妇女提供富有意义的机会以参与政治决定和发展规划的许多条款，包括第七、八和十四条，是一致的。

35. 《公约》第七条和第八条规定，妇女应当在地方、国家和国际政治和公共生活中享有平等，第十四条重申，农村妇女有权参与发展规划和农业改革活动。这种政治平等的保证包括妇女的领导，妇女的代表性以及参与，这些要素对于制订和执行考虑到人口的需要，特别是妇女需求的有效减少灾害风险和气候变化方案和政策至关重要。

36. 为确保妇女和女童有平等机会领导、参与和进行减少灾害风险和气候变化活动的决策，委员会建议缔约国：

<sup>16</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2007年气候变化：综合报告——第一、第二、第三工作组对政府间气候变化专门委员会第四次评估报告的贡献》(2007年，日内瓦)。

(a) 采取有针对性的政策，如，暂行特别措施，包括《公约》第四条和关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)规定的配额，作为协调和受到经常监测的战略的一个要素，以实现妇女平等参与与减少灾害风险和气候变化相关的所有决策和发展规划；<sup>17</sup>

(b) 制订方案，通过民间社会组织等，特别是妇女组织，确保妇女在各个不同层级参与政治生活，发挥领导作用，特别是在地方和社区规划、气候变化、备灾、救灾和恢复背景下；

(c) 确保妇女在社区、地方、国家、区域和国际减少灾害风险和气候变化论坛和机制中获得平等的代表，使她们能够参加和影响制订减少灾害风险和气候变化的政策、立法和计划及其执行工作。各缔约国还应当采取积极措施，确保向女童、年轻妇女以及属于土著和其他边缘群体的妇女提供在这些机制中获得代表的机会；

(d) 加强与性别相关问题和妇女权利有关的国家机构、民间社会和妇女组织，向它们提供充足的资源、技能以及权力，以领导、建议、监测和执行预防和应对灾害及减缓气候变化不利影响的战略；

(e) 分配充足的资源，建设妇女的领导能力，营造一个有利环境，在各级和所有相关部门，加强她们在减少灾害风险及应对和减缓气候变化中的积极作用。

### C. 问责制和司法救助

37. 根据《公约》第十五条第 1 款，应给予妇女在法律面前平等的地位。在灾害情况下和气候变化背景下，这一点极其重要，因为妇女经常在司法救助方面面临障碍，在为减缓她们的损失和适应气候变化而索取赔偿和其他形式补偿时可能会遇到重大困难。承认妇女与男子具备相同的法律能力、承认包括残疾妇女和土著妇女在内的妇女群体之间的平等以及平等的司法救助，是治理灾害和气候变化政策和战略的根本要素。<sup>18</sup>

38. 根据关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议，缔约国应确保法律框架不歧视并且所有妇女都能够获得有效的司法救助，包括通过以下途径：

(a) 对现行法律进行性别影响分析，纳入那些适用于多元司法系统的法律，包括习惯、传统和/或宗教规范和实践，从妇女易遭灾害风险和气候变化的角度评估它们对妇女的影响，并相应地通过、废除或修正法律、规范和做法；

(b) 向妇女提供关于其权利以及减少灾害风险和气候变化相关政策和方案方面的信息，增强她们在此背景下行使信息权的权能，提高妇女对现有法律救济和争端解决机制的认识，并丰富她们的法律知识；

<sup>17</sup> CEDAW/C/TUV/CO/2，第 55-56 段。

<sup>18</sup> 另见关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)。

(c) 确保获得可负担得起或者，在必要情况下，免费的法律服务，包括法律援助，确保获得出生、死亡和婚姻证明等官方文件以及土地登记文件/契约。应当实行可靠的低成本行政管理制度，使妇女在灾害处境下能够获得和利用这类文件，从而能够受益于救济款和赔偿等服务；

(d) 通过确保正式和非正式司法机制，包括替代性争端解决机制，与《公约》保持一致，确实存在，可以利用，使妇女能够主张她们的权利，消除妇女获得司法救助的障碍。还应当制订措施，保护妇女在提出权利主张时免遭报复；

(e) 通过制订应对计划，规定部署机动或专门报告机制、调查小组和法院，最大程度地减少法律和司法系统可能由于灾害和气候变化出现的中断。灵活而便利的法律和司法机制对于希望报告基于性别的暴力事件的妇女和女童具有特别的重要意义。

## 五. 《公约》与减少灾害风险和气候变化相关的具体原则

### A. 评估和数据收集

39. 减少灾害风险和气候变化影响的性别相关方面经常没有得到很好地了解。国家和地方技术能力有限，导致缺乏按性别、年龄、残疾、族裔和地理位置分列的数据，这依然妨碍制订适当和有针对性的减少灾害风险和应对气候变化的战略。

40. 缔约国应：

(a) 设立或确定现有的国家和地方机制，以收集、分析、管理和适用按性别、年龄、残疾、族裔和地区分列的数据。应当向公众提供此类数据，用于影响促进性别平等的国家和区域减少灾害风险和气候适应能力方面的立法、政策、方案和预算；

(b) 根据分类数据制定促进性别平等的具体指标和监测机制，使缔约国能够建立基准线，衡量妇女参与减少灾害风险和气候变化举措以及参与政治、经济和社会机构等方面的进度。与《联合国气候变化框架公约》、《2030年可持续发展议程》和《仙台框架》等其他现有框架的整合与协调，对于确保采取一致有效的方法至关重要；

(c) 在所有相关部门，包括经济规划、灾害风险管理、可持续发展目标实施工作的规划和监测，包括在地方层面上，增强负责收集、整理和分析分类数据的国家机构的权力，建设其能力，并在必要时通过捐赠方支助向其提供资源；

(d) 通过确保与作为关于气候变化的宝贵社区知识来源的不同妇女群体进行磋商，将气候信息纳入国家和地方的灾害规划和决策。

### B. 政策一致性

41. 最近才开始进行协同努力，协调关于性别平等、减少灾害风险、气候变化和可持续发展的政策。尽管《2030年议程》和可持续发展目标等一些政策文件将这些目标纳入了它们的执行框架，但是，在国家、区域和国际层面上，要使政策一

致仍然有许多工作要做。应当在各部门，包括贸易、发展、能源、环境、水、气候科学、农业、教育、卫生、规划等部门，在各级政府，包括地方、国家以下、国家、区域和国际层级，协调行动方案、预算和战略，以确保采取基于人权的有效方法减少灾害风险，减缓和适应气候变化。

#### 42. 缔约国应：

(a) 对各部门和领域的政策和方案进行全面审计，包括气候、贸易和投资、环境和规划、水、粮食、农业、技术、社会保障、教育和就业，以查明性别平等视角的纳入程度及任何不一致之处，增强以减少灾害风险、减缓和适应气候变化为目的的努力；

(b) 采取各种措施，比如关于减少灾害风险和气候变化的国家综合战略与计划，明确把性别平等视角纳入其方法之中，以改善部门之间，包括灾害风险管理、气候变化、性别平等、卫生保健、教育、社会保障、农业、环境保护、城市规划等部门之间的协调；

(c) 在减少灾害风险和气候变化计划和政策的制订、执行和监测阶段进行性别影响评估；

(d) 为在与减少灾害风险和气候变化相关的所有部门，将性别平等视角有效地纳入立法、政策和方案，开发、汇编和分享实用工具、信息和最佳实践与方法；

(e) 促进和加强国家以下各级政府在减少灾害风险、服务提供、应急、土地利用规划和气候变化方面发挥的至关重要的作用。为此，应当分配充足的预算并建立种种机制，以监测国家以下层级的立法和政策执行情况。

### C. 域外义务、国际合作和资源分配

43. 缔约国有义务在其领土内外确保全面执行《公约》，包括在减少灾害风险及减缓和适应气候变化方面。限制化石燃料使用、减少跨界污染和温室气体排放以及促进向可再生能源过渡等措施，都被认为是全球减缓气候变化和减轻气候变化和灾害的不利影响对人权负面影响的关键步骤。人权理事会在第 26/27 和第 29/15 号决议中指出，气候变化的全球性要求所有国家尽可能开展最广泛的合作，并参与有效和适当的国际应对行动。<sup>19</sup>

44. 目前，资源水平不足，既用于解决使妇女更容易受灾害风险和扩大气候变化影响的性别不平等的潜在结构性原因，又用于制订这些领域促进性别平等的方案。由于可利用的国家财政补助和发展援助有限，易受气候影响的低收入国家在制订、执行和监测促进性别平等的减少灾害风险及预防、减缓和适应气候变化政策和方案方面，在促进获得可负担得起的技术方面，面临特别的挑战。

<sup>19</sup> 人权与环境问题特别报告员在其 2016 年的报告(A/HRC/31/52, 脚注 27)中指出，“各国若无法通过国际合作有效应对气候变化，将会妨碍单个国家履行人权法规定的职责，即尊重并实现受其管辖之人的人权”。

45. 根据《公约》和其他国际人权文书，必须通过国家预算和通过国际合作方式，确保为促进性别平等的灾害和气候变化预防、减缓和适应分配充足和有效的财政和技术资源。缔约国为在其法域内或法域外预防、减缓和应对气候变化和灾害而采取的任何步骤，必须坚决基于实质性平等和不歧视、参与和增强权能、问责制和司法救助、透明和法治的人权原则。

46. 缔约国应单独并与其他方合作：

(a) 采取有效步骤，公平地管理共享的自然资源，特别是水，并限制碳排放、化石燃料使用、毁林、近地表永久冻土退化、土壤退化和跨界污染，包括倾倒入有毒废料，以及造成气候变化和灾害的所有其他环境、技术和生物危害和风险，这些气候变化和灾害往往给妇女和女童带来特别大的负面影响；

(b) 增加国际、区域、国家和地方的专项预算拨款，以应对基础设施和服务部门具体性别对灾害和气候变化的预防、防备、减缓、恢复和适应需求；

(c) 通过确定和支助能够适应灾害和气候变化、可持续和增强权能的生计，以及使妇女能够获得和受益于这些生计的促进性别平等的服务，着力增强妇女的适应能力；

(d) 增加妇女参加适当减少风险计划的机会，如社会保障、生计多样化和保险；

(e) 将性别平等视角纳入相关的国际、区域、国家、部门和地方方案和项目中，包括那些用国际气候和可持续发展基金资助的方案和项目；

(f) 分享资源、知识和技术，建设妇女和女童减少灾害风险和气候变化适应能力，包括通过提供充足、有效和透明的资金，通过参与式、问责和不歧视的程序加以管理；

(g) 确保为减少灾害风险、可持续发展和气候变化提供技术和财政资源的国家、国际组织和其他实体将性别平等和妇女权利视角纳入它们所有方案的制订、执行和监测，并建立适当、有效的人权问责制机制。

#### D. 非国家行为体和域外义务

47. 在国家层面上和在跨国行动中，私营部门和民间社会组织能够在减少灾害风险、气候适应能力和促进性别平等方面发挥重要作用。目前正在通过一些不同的机制促进公私伙伴关系，包括在《2030年议程》背景范围内。这类伙伴关系可能提供必要的财政和技术资源，使得能够为减少灾害风险建设新的基础设施，并带来适应气候变化的生计。

48. 《联合国工商企业与人权指导原则》规定，企业有尊重和保护人权、为预防侵犯人权行为尽职采取行动，以及为与其业务相关的侵犯人权行为提供有效救济的直接责任。为确保私营部门在减少灾害风险和气候变化领域的活动尊重和保护妇女人权，这些活动必须保证问责制，人人可参与，促进性别平等，接受基于人权的定期监测和评估。

49. 缔约国应在其法域内管理非国家行为体的行为，包括它们在域外开展的业务。第 28 号一般性建议重申了第二条(e)项规定的消除任何公共或私人行为者对妇女的歧视，该义务扩大到在域外开展业务的国家公司的行为。

50. 在地方和国际层面开展业务的民间社会组织有时与政府主管部门和私营部门建立伙伴关系，同样有责任确保其在气候变化及减少和管理灾害风险领域的活动不伤害地方人口，并且这些组织还应当采取步骤，将只因在场和提供援助而造成的非故意伤害减至最低。<sup>20</sup>

51. 关于非国家行为体，缔约国应：

(a) 创造有利环境，促进性别平等，着力预防、减缓及适应灾害和气候变化，包括利用城市和农村的可持续发展、推广可再生能源和社会保险计划；

(b) 鼓励妇女创业，并激励妇女在清洁能源部门和农业生态粮食系统等领域参与从事可持续发展和适应气候变化的生计活动的企业。还应当鼓励在这些领域开展工作的企业增加它们妇女雇员人数，特别是领导岗位上的妇女雇员人数；

(c) 对减少灾害风险和气候变化领域的任何拟议公私伙伴关系进行性别影响分析，确保不同妇女群体参与设计、执行和监测公私伙伴关系。应当特别注意保证所有妇女群体能够在实际上和经济上利用通过公私伙伴关系提供的任何基础设施和服务；

(d) 采取监管措施，保护妇女免遭私营企业行为体造成的侵犯人权行为，并确保其自身的活动，包括那些与私营部门和民间社会合伙进行的活动，尊重和保护人权，如果出现与非国家行为体相关的侵犯人权行为，还要确保有可利用的有效补救。这类措施应当适用于在有关缔约国领土内外发生的活动。

## E. 能力发展和获取技术

52. 减少灾害风险和气候变化方案缺乏妇女的积极参与，特别是在地方层面上，阻碍了在履行性别平等承诺以及制订协调和有效的减少灾害风险和气候适应能力政策及战略方面的进度。应采取措施，建设妇女、妇女权利组织和国家实体的潜力和能力，在地方、国家、区域和国际层面上参与促进性别平等的灾害风险和气候评估。

53. 委员会在关于性别和气候变化的声明中指出，制订在获得、使用和控制科学技术以及正规和非正规教育和培训方面支持两性平等的政策，将增强国家在减少灾害、缓解和适应气候变化领域的能力(A/65/38，第一部分，附件二)。但是，妇女太过经常地由于基于性别的不平等而不能获得技术、培训机会和信息。

54. 缔约国应：

(a) 通过支持她们获取技术能力和为这一目的提供充足的资源，增加妇女参与制订减少灾害风险和气候变化计划；

<sup>20</sup> 见 A/HRC/28/76，第 40(g)、99 和 104 段。

(b) 防灾、备灾(包括制订和传播预警系统)、应灾、恢复以及减缓和适应气候变化领域把妇女担当各级领导定为制度；

(c) 确保利用技术提供预警信息，技术应当现代的、在文化上合适的、可获得的，具有包容性，并且考虑到不同妇女群体的需求。特别是，应当在减少灾害风险和气候变化方案背景范围内，积极促进扩大互联网和移动电话覆盖面，推广无线电通信等其他节约成本的可靠通信技术，让所有妇女，包括属于土著和少数群体的妇女、老年妇女和残疾妇女都能用得上这种技术；

(d) 确保妇女能够获得技术，预防和减缓灾害和气候变化对作物、牲畜、家园和企业的不利影响，确保妇女能够利用适应和减缓气候变化的技术，包括那些与可再生能源和可持续农业生产相关的技术，从中获得经济利益；

(e) 促进了解、应用和使用妇女在减少和应对灾害风险以及减缓和适应气候变化方面的传统知识和技能；

(f) 促进和推动妇女为构想、发展和使用减少灾害风险和气候方面的科学技术做出贡献。

## 六. 具体关切领域

### A. 免遭基于性别的暴力侵害妇女和女童行为的权利

55. 在第 35 号一般性建议中，委员会指出，“基于性别的暴力侵害妇女行为是一种将女性在地位上从属于男性及其陈规定型角色加以固化的根本性社会、政治和经济手段。”它还强调灾害处境以及自然资源的退化和破坏是影响和加剧基于性别的暴力侵害妇女和女童行为的因素。

56. 委员会还指出，“性暴力是人道主义危机中的常见现象，在发生全国性灾害后可能变得十分严重。在压力、目无法纪和无家可归的情况加剧时，妇女面临更多暴力威胁”(A/65/38，第二部分，附件二，第 6 段)。<sup>21</sup>

57. 根据《公约》和第 35 号一般性建议，缔约国应：

(a) 在减少灾害风险和气候变化背景下制订政策和方案，解决基于性别的暴力侵害妇女行为的现有和新的风险因素——包括家庭暴力、性暴力、经济暴力、人口贩运和强迫婚姻——并促进妇女参与和领导她们的发展；

(b) 确保妇女和男子的最低合法结婚年龄是 18 岁。缔约国应为所有参与应灾活动的人员提供关于早婚和强迫婚姻盛行情况的培训。应当与妇女协会和其他利益攸关方合伙，在地方和区域灾害管理计划范围内建立机制，预防、监测和解决早婚和强迫婚姻问题；

<sup>21</sup> 另见关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议(1992 年)和关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)，更新第 19 号一般性建议，第 14 段。

(c) 为所有希望报告基于性别的暴力的妇女提供可获得的、保密的、支助性和有效的机制；

(d) 与包括妇女协会在内的范围广泛的利益攸关方合伙，制订一项制度，以便定期监测和评价在减少灾害风险和气候变化方案中预防和应对基于性别的暴力侵害妇女行为的干预措施；

(e) 为当局、应急服务工作人员和其他群体提供培训、宣传和提高认识活动，使其了解灾害处境下盛行的各种不同形式的性别暴力以及如何预防和解决它们。培训应当提供信息，介绍妇女和女童(包括土著和少数群体妇女，残疾妇女和女童以及同性恋、双性恋、跨性别妇女和女童及双性者)的权利与需求，也介绍她们面临和遭受性别暴力的方式；

(f) 采取长期政策和战略，消除灾害情况下基于性别的暴力侵害妇女行为的根本原因，包括通过使成年男子和男童、媒体、传统和宗教领袖以及教育机构参与进来，以查明和消除涉及妇女地位的社会和文化陈规定型观念。

## B. 受教育权和信息权

58. 《公约》第十条涉及消除教育领域的歧视。<sup>22</sup>教育提高了妇女的能力，使她们参与住户、家庭、社区和企业事务，查明减少灾害风险、减缓气候变化、制订更有效恢复战略并因此建设更具复原力的社区的途径。教育还提供更多途径，可获得机会、资源、技术和信息，以协助减少灾害风险和制订有效的气候变化政策。预防和减缓灾害和气候变化要求在多个学科领域受过良好培训的妇女和男子，包括经济学、农业、水资源管理、气候学、工程学、法律、电信和应急服务。

59. 在灾害发生后，由于基础设施被破坏、缺乏教师和其他资源、经济困难以及安全考虑，受教育机会本来就由于社会、文化和经济障碍而经常受到限制的女童和妇女在参与教育方面可能面临甚至更大的障碍。

60. 根据《公约》第十条和第 36 号一般性建议，缔约国应：

(a) 通过定期检查，确保教育基础设施安全，足以抵抗灾害，确保为保护学生和教育者免受气候变化和灾害影响而专门提供充足的资源；

(b) 分配充足的资源和预算，把学校和其他教育设施建得可抵御灾患，根据全面的灾害风险评估和建筑法规加以重建，以及在灾害之后尽快使其运转起来。应当通过具体的外联方案，优先将传统上不重视其教育的女童和其他群体重新纳入进来，以确保女童和妇女在灾害之后不被排除在教育之外；

(c) 确保妇女和女童能够平等地获得信息，包括科学研究，以及关于灾害和气候变化的教育。该信息应当构成各级教学核心教育课程的一部分；

(d) 优先考虑促进性别平等的灵活创新教育方案，包括在社区层面上，以使妇女能够发展适应变化的气候和参与可持续发展举措所需要的技能。应当设立具

<sup>22</sup> 见关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)。



体方案和奖学金，以支助女童和妇女在与减少灾害风险和管理以及环境和气候科学相关的所有领域接受教育和培训。

### C. 工作权和社会保障权

61. 灾害和气候变化直接影响到妇女，特别是那些贫困妇女，因为影响了她们的生计。确立并强化妇女和男子之间经济不平等的因素是歧视，包括对土地和财产所有权和控制权的限制，不平等的薪酬，妇女集中在不安定、非正式和不稳定的就业，性骚扰和其他形式的工作场所暴力，就业中与怀孕相关的歧视，家务劳动的性别分化以及低估妇女对家庭、社会和护理工作的贡献；以及工作场所的歧视，包括劳动剥削和性剥削，土地掠夺及由于采掘业滥开滥采和无监管的工业和/或农业活动造成的环境破坏。所有这类基于性别的歧视都限制了妇女对灾害和气候变化造成的损害的预防和适应能力。

62. 在灾害之后，对于妇女来说，护理和家务负担经常增加。粮食储备、住房以及水和能源供应等基础设施的破坏，再加上缺乏社会保障制度和卫生保健服务，这些都给妇女和女童造成了具体的影响。这类性别不平等导致的结果是增加了妇女和女童的脆弱性和死亡率，并经常使她们更加没有时间参与经济活动或获得资源，包括获得恢复和适应所需的信息和教育。<sup>23</sup>

63. 社会和法律不平等进一步限制了妇女移徙到更安全、灾害较少地区的能力，并且可能限制妇女获得金融服务、信贷、社会保障福利以及有保障地保有土地和其他生产资源的权利。<sup>24</sup>

64. 缔约国应：

(a) 着力促进性别平等的社会保障制度和社会服务，减少妇女和男子之间的经济不平等，使妇女能够减缓灾害风险和适应气候变化的不利影响。应密切监测社会保障计划的资格标准，以确保所有妇女群体都可参加，包括女户主、未婚妇女、境内流离失所妇女、移徙妇女、难民妇女以及残疾妇女；

(b) 确保工作场所及核反应堆和工厂等关键基础设施的灾害风险适应能力，开展定期检查，采取建筑安全法规以及其他制度保证这类基础设施，特别是创收和家庭活动所需的基础设施，在灾害之后尽快运行；

(c) 保证妇女按照《公约》第十一条的规定享有获得体面和可持续就业机会的平等权利，在灾害预防、管理和恢复背景下以及城乡地区与气候变化适应相关的背景下适用这种权利；

(d) 推动妇女享有平等的市场准入、金融服务、信贷和保险计划，规范非正规经济，确保妇女能够申领养老金和其他就业相关的社会保障津贴；

<sup>23</sup> 例如见 [A/55/38](#)，第 339 段。

<sup>24</sup> 见关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第 29 号一般性建议(2013 年)和关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)。

(e) 承认和解决妇女从事无偿和护理工作的不平等负担,包括在灾害和气候政策范围内。应当制订政策和方案,评估、减少和重新分配护理任务性别分化的负担,例如,提高对平等分担家务和无偿护理工作认识的方案,推行节省时间的措施,以及纳入适当的技术、服务和基础设施;

(f) 保护和促进妇女在非传统工作领域获得培训的权利,包括在绿色经济和可持续生计范围内,使她们能够设计、参与、管理和监测灾害和气候变化的预防、备灾、减缓和适应举措,使她们能够更好地受益于这些干预措施。

## D. 健康权

65. 根据《公约》第十二条,缔约国要在提供各种保健服务,包括性健康和生殖健康服务以及精神和心理健康服务方面保证妇女和男子之间的实质性平等。委员会关于妇女和保健的第 24 号一般性建议(1999 年)中详细阐述了为尊重、保护和实现所有妇女的健康权,缔约各国必须根据第十二条采取的措施。即使在灾害背景下,保健服务和卫生系统,包括性和生殖保健服务,也应当是可利用、易获得、可接受和优质的。<sup>25</sup> 为此,应当采取措施,确保将促进性别平等的气候变化和灾害适应能力的政策、预算和监测活动完全纳入保健服务和卫生系统。<sup>26</sup>

66. 气候变化和灾害,包括流行病,影响新发和再发疾病的流行率、分布情况以及严重程度。获得粮食、营养和卫生保健方面的不平等以及希望妇女作为儿童、老年人和患者的主要护理人的社会期待,令妇女和女童更容易感染疾病。

67. 缔约国应确保制定详细政策和预算分配,以促进、保护和实现妇女的健康权,包括性和生殖健康以及全面的适龄性教育、精神和心理健康、个人卫生和环境卫生。提供产前和产后护理,如产科急诊和支持母乳喂养,应当构成应对气候变化和灾害战略、计划和方案的一部分。

68. 特别是,缔约国应:

(a) 确保不同妇女和女童群体参与规划、执行和监测卫生政策和方案,参与制订和管理灾害风险管理和气候变化背景下的妇女综合保健服务,包括走上决策岗位;

(b) 投资于适应气候变化和灾害的卫生系统和服务,最大限度地把现有资源分配给决定卫生健康的根本因素,如,干净的水、充足的营养和卫生设施以及月经卫生管理。这些投资应当适应卫生系统改造,使它们积极满足气候变化和灾害引发的不断变化的卫生保健需求,并且具备充足的适应能力,以应对这些新需求;

(c) 确保消除妇女和女童获得保健服务、教育和信息的所有障碍,包括在精神和心理健康、肿瘤治疗、性和生殖健康领域的障碍,特别是,为癌症检查、精

<sup>25</sup> 世界卫生组织,“环境卫生中的性别不平等”,EUR/5067874/151(2008 年)。

<sup>26</sup> 政府间气候变化专门委员会《2014 年气候变化:影响、适应和脆弱性——A 部分:全球和部门方面。第二工作组对政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的贡献》(纽约,剑桥大学出版社,2014 年),第 733 页。

神健康和咨询方案以及艾滋病毒等性传播感染的预防和治疗与艾滋病治疗方案分配资源，包括在灾害之前、期间和之后；

(d) 在备灾应灾方案中优先考虑提供计划生育以及性和生殖健康的信息和服务，包括获得紧急避孕，艾滋病毒接触后预防，艾滋病治疗和安全堕胎，通过安全孕产服务，提供合格的助产士和产前协助，降低孕产妇死亡率；

(e) 监测公共组织、非政府组织和私营组织向妇女提供的保健服务，确保护理的平等获取和质量，以满足灾害和气候变化背景下不同妇女群体的具体卫生保健需求；

(f) 要求在灾害情况下开展的所有保健服务都开办起来，以促进妇女人权，包括自主权、隐私权、保密权、知情同意权、不受歧视权和选择权。灾害情况下的卫生保健政策和标准应当明确纳入具体措施，以确保促进和保护残疾妇女和女童，属于土著和少数群体的妇女和女童，同性恋、双性恋、跨性别妇女和女童，双性者，老年妇女以及属于其他边缘群体的妇女和女童的权利；

(g) 确保卫生工作者的培训课程，包括急救服务，纳入关于妇女健康和人权、特别是关于性别暴力的全面、强制性、促进性别平等的课程。应当使卫生保健提供者认识到灾害风险增加、气候变化与公共卫生紧急事件的可能性增长之间的联系。培训还应当包括关于残疾妇女、土著和少数群体妇女以及其他边缘群体权利的信息；

(h) 收集和分享关于灾害处境下由于气候变化易患传染和非传染疾病方面的性别差异数据。应当利用该信息来制订以权利为基础应对灾害和气候变化的行动计划和战略。

## E. 适当生活水准权

粮食、土地、住房、水和环境卫生

69. 由于粮食安全减弱、土地退化以及可用的水和其他自然资源更加有限，许多地区已经正在经受气候变化的影响。有证据表明，粮食、土地和水不安全的影响并非性别中立的，在粮食短缺时期，妇女更加可能遭受营养不足和营养不良的痛苦。<sup>27</sup> 事实还证明，在许多社会里，妇女和女童承担着种植、收割和制作粮食以及收集燃料和水的主要责任，所以缺乏可利用、可负担得起、安全和可获得的饮用水和燃料对她们影响特大。此类与气候有关的资源稀缺加诸妇女的额外负担耗费时间，造成实际困难，增加了遭受暴力的风险，也增加了压力。<sup>28</sup>

70. 妇女，特别是农村妇女和土著妇女，作为粮食生产者和农业工人，直接受到灾害和气候变化的影响，因为她们事实上构成了全世界大多数的小土地所有者和自给农民以及相当大比例的农场工人。由于歧视性法律和社会规范，妇女获得土地保有权的机会有限，分给她们的农田往往质量低劣，更容易发生洪水、侵蚀或

<sup>27</sup> 例如见，[CEDAW/C/NPL/CO/4-5](#)。

<sup>28</sup> 世卫组织，“性别、气候变化与卫生”。

其他不利气候事件。由于受气候变化影响地区的男性外迁比率不断提高，只剩下妇女负责耕种。她们并不具备有效适应气候条件变化所必需的法律和社会认可的土地所有权。天气相关的事件对食品价格的影响也使妇女间接受到影响。

71. 《公约》第十二条和第十四条载有关于营养和妇女平等参与粮食生产和消费决策的具体保证。此外，《公约》第二条概述了缔约国消除歧视的义务、第五条(a)项概述改变基于歧视性陈规定型观念的文化行为模式的义务，第十五条概述确保在法律面前平等的义务，第十六条概述保证婚姻和家庭关系内的平等义务，这些核心义务对于解决妇女的土地和生产资源权利极其重要，它们是确保享有食物权和可持续生计的关键所在。

72. 缔约国应：

(a) 促进和保护妇女对粮食、住房、环境卫生、土地和自然资源(包括充足的饮用水、家庭用水和食品生产用水)的平等权利，采取积极措施保证这些权利的可用性和可获得性，即使是在稀缺时期。应当特别关注确保贫困妇女，特别是城乡地区非正规安置点的妇女，能够获得适当住房、饮用水、环境卫生和粮食，特别是在灾害和气候变化背景下；

(b) 通过确定和支助可持续和增强权能的生计，加强妇女对灾害和气候变化影响的适应能力，制订促进性别平等的服务，包括援助妇女农民的延伸服务，使妇女能够获得这些生计，从中受益；

(c) 制订促进性别平等的参与式发展计划和政策，采取基于人权的方法，以保证可持续获得适当住房、粮食、水和环境卫生。应当优先考虑确保所有妇女可获得服务；

(d) 通过立法、方案、政策，分配预算，以消除无家可归现象，确保所有妇女，包括残疾妇女，都可使用和获得适足和抗灾住房。必须采取措施，保护妇女免遭强行驱离，确保公共住房和租金援助计划优先考虑和满足妇女群体的特殊需求。

## F. 自由迁徙权

73. 气候变化造成的极端天气事件和环境退化的频率和强度增加，很可能导致国家内部和边界之间大量人口流离失所。<sup>29</sup>

74. 委员会和许多其他人权机构，包括保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会，都认识到灾害和气候变化是移徙、特别是妇女移徙的推动因素。<sup>30</sup> 在一些地区，气候变化和灾害促使妇女为了养活不再具备本地谋生机会的家庭成员，越来越多地自主进入女性主导的工作部门。

<sup>29</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，“关注难民和移徙者大规模流动中的性别层面”，保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会、消除对妇女歧视委员会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和人权高专办的联合声明，2016年9月16日。

<sup>30</sup> 同上。另见关于移徙女工问题的第26号一般性建议(2008年)。

75. 妇女移民在途中、营地、边境和目的地国都面临更高的风险，可能遭受基于性别的暴力，包括人口贩运，以及其他形式的歧视。在移徙过程中和目的地，由于缺乏充足的性、生殖和精神保健服务以及在获得就业、社会保障、教育、住房、出生证或结婚证等法律文件和司法求助方面的歧视，妇女还可能面临特殊的侵犯人权行为。移徙妇女和女童经常受到交叉式的歧视。在目的地地区，特别是在发展中国家的城市中心，移徙妇女还可能容易受到气候变化的影响。

76. 但是，在许多情况下，妇女无法离开灾害风险很大的地区，或者为了在极端气候事件之后重建生活而移徙。<sup>31</sup> 基于性别的陈规定型观念、家庭责任、歧视性法律、缺乏经济资源和获得社会资本的机会有限，经常制约了妇女移徙的能力。

77. 在男性家庭成员移徙后的留守妇女也可能发现自己不得不承担非传统经济和社区领导工作，可她们几乎没有任何准备，也没受过任何相关培训；例如，发生灾害后，妇女必须承担起协调移徙、恢复和适应工作的主要责任。

78. 根据《公约》和关于移徙女工问题的第 26(2008)号一般性建议以及第 32 号一般性建议，缔约国应：

(a) 确保移徙和发展政策促进性别平等，并纳入全面的灾害风险考虑，认识到灾害和气候变化是境内流离失所和移徙的重要推动因素。应当将该信息纳入监测和支持移徙和流离失所期间妇女和女童权利的国家 and 地方计划；

(b) 推动移徙妇女，包括由于灾害和气候变化而流离失所的妇女，参与制订、执行和监测为在移徙所有阶段保护和促进她们的人权而制订的政策。必须特别努力使移徙妇女参与制订精神健康和社会心理支持、性和生殖健康、教育和培训、就业、住房和司法救助等领域的适当服务；

(c) 确保接收移民的边境警察、军队人员和政府官员性别平衡，并培训这些群体了解移民妇女可能面临的具体性别伤害，包括加大的暴力风险；

(d) 将人口流动相关的考虑纳入减少灾害风险及减缓和适应气候变化的政策中，考虑到灾害之前、期间和之后妇女和女童，包括未婚妇女和女户主的特殊权利和需求。

## 七. 传播和报告

79. 为有效预防和减缓灾害和气候变化的影响，缔约国和其他利益攸关方应当采取可衡量和有针对性的步骤，收集、分析和传播关于为解决男女不平等、减少灾害风险和增强抵御气候变化不利影响的能力而制订战略、政策和方案的信息和数据。

<sup>31</sup> 亚洲开发银行，《性别平等和粮食安全——将增强妇女权能作为消除饥饿的工具》(2013 年，菲律宾曼达卢永市)，第 12 页。

80. 从事性别平等领域工作的民间社会组织与致力于人道主义援助、减少灾害风险和气候变化的民间社会组织彼此之间应当建立合作网络，并且应当吸纳国家人权机构、各级政府机构和国际组织加入。

81. 为确保建立有效的监测和报告制度，缔约国应：

(a) 设立可靠的机制，使之制度化，在与减少灾害风险、气候变化和性别平等相关的所有领域收集、分析数据，监测和传播调查结果；

(b) 确保妇女在国家以下、国家、区域和国际层级参与数据收集、分析、监测和传播调查结果；

(c) 在提交给委员会的定期报告中，载入信息，介绍为确保在气候变化和减少灾害风险政策范围内促进和保护妇女人权而执行的立法框架、战略、预算和方案的定期报告；

(d) 将本一般性建议译成国语和地方语文，包括译为土著和少数群体语文，并广泛传播到所有政府部门、民间社会、媒体、学术机构和妇女组织。