



# 消除對婦女一切形式歧視公約

Distr.: General  
13 March 2018  
Chinese  
Original: English

## 消除對婦女歧視委員會

### 關於氣候變化背景下減少災害風險所涉性別方面的第 37(2018)號一般性建議

#### 目錄

|                                   | 頁次 |
|-----------------------------------|----|
| 一. 導言.....                        | 3  |
| 二. 目標和範圍 .....                    | 5  |
| 三. 《消除對婦女一切形式歧視公約》和其他相關國際框架 ..... | 6  |
| 四. 《公約》適用於減少災害風險和氣候變化的一般性原則 ..... | 7  |
| A. 實質性平等和不歧視 .....                | 8  |
| B. 參與和增強權能 .....                  | 9  |
| C. 問責制和司法救助 .....                 | 10 |
| 五. 《公約》與減少災害風險和氣候變化相關的具體原則 .....  | 11 |
| A. 評估和資料收集 .....                  | 11 |
| B. 政策一致性 .....                    | 11 |
| C. 域外義務、國際合作和資源配置 .....           | 12 |
| D. 非國家行為體和域外義務 .....              | 13 |
| E. 能力發展和獲取技術 .....                | 14 |
| 六. 具體關切領域 .....                   | 15 |
| A. 免遭基於性別的暴力侵害婦女和女童行為的權利 .....    | 15 |
| B. 受教育權和資訊權 .....                 | 16 |



|                    |    |
|--------------------|----|
| C. 工作權和社會保障權 ..... | 17 |
| D. 健康權 .....       | 18 |
| E. 適當生活水準權 .....   | 19 |
| F. 自由遷徙權 .....     | 20 |
| 七. 傳播和報告 .....     | 21 |

## 一. 導言

1. 氣候變化使天氣和氣候災害的頻率和強度增加，加劇了全球災害的風險和影響，增加了社區面對這些災害的脆弱性。<sup>1</sup> 有科學證據表明，世界上大部分極端天氣事件都是人類造成的氣候變化所致。<sup>2</sup> 這類災害造成的人權後果明顯體現為政治和經濟不穩定、不平等加劇、糧食和水安全減弱以及對健康和生計的威脅加大。<sup>3</sup> 氣候變化影響到每個人，但那些造成氣候變化責任最輕的國家和人口，包括貧困人口、年輕人和子孫後代，最容易受到氣候變化的影響。

2. 氣候變化和災害以不同方式影響婦女、女童、男子和男童，許多婦女和女童經歷更大的風險、負擔和影響。<sup>4</sup> 危機局勢加劇了原先就存在的男女不平等，還加重了對以下群體的交叉式歧視，除其他外，包括貧困婦女，土著婦女，屬於族裔、種族、宗教和性少數群體的婦女，殘疾婦女，難民和尋求庇護的婦女，境內流離失所、無國籍和移徙婦女，農村婦女、未婚婦女、少女和老年婦女；與男性和其他婦女相比，她們經常受到過於嚴重的影響。<sup>5</sup>

3. 在許多情況下，性別不平等限制了婦女和女童對人生決定的控制權，也限制了她們獲得糧食、水、農業投入、土地、信貸、能源、技術、教育、保健服務、適當住房、社會保障和就業等資源的機會。<sup>6</sup> 由於這些不平等，婦女和女童更容易遭受災害引發的風險以及與其生計相關的損失，她們更加不能適應氣候條件的變化。雖然減緩和適應氣候變化方案可能在農業生產、城市可持續發展和清潔能源等部門提供新的就業和謀生機會，未能消除婦女在獲得權利方面面臨的結構性障礙將增加基於性別的不平等和交叉式歧視。

4. 婦女和女童遇到災害死亡率和發病率更高。<sup>7</sup> 由於基於性別的經濟不平等，婦女、特別是家庭女戶主，陷入貧困的風險更高，更加可能居住在土地價值較低的城市和農村地區的不適住房，容易受到洪水、風暴、雪崩、地震、泥石流和其

<sup>1</sup> 政府間氣候變化專門委員會，《2014 年氣候變化：綜合報告——第一、第二、第三工作組對氣候變化專門委員會第五次評估報告的貢獻》(2013 年，日內瓦)。政府間氣候變化專門委員會指出，氣候變化“指氣候狀態的變化，而這種變化可以通過其特徵的平均值和/或變率的變化予以判別(如利用統計檢驗)，且持續較長一段時期，通常為幾十年或更久。”

<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> 見婦女地位委員會 2012 年 3 月和 2014 年 3 月以協商一致方式通過的關於“自然災害中的性別平等和增強婦女權能”的第 56/2 號和第 58/2 號決議。

<sup>5</sup> 例如見，關於老年婦女問題和保護其人權的第 27 號一般性建議(2010 年)。

<sup>6</sup> 為本一般性建議的目的，除非另有具體說明，“婦女”一詞應理解為包括婦女和女童。

<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)。

他災害之類氣候相關事件的影響。<sup>8</sup> 身處衝突局勢下的婦女和女童特別容易面臨與災害和氣候變化相關的風險。婦女在災害期間和災害之後的死亡率和發病率較高，也是因為她們在獲得充足的衛生保健、糧食和營養、水和環境衛生、教育、技術和資訊方面面臨不平等。<sup>9</sup> 此外，不能參與促進性別平等的規劃和執行工作，常常導致預警機制、庇護所和救濟方案等保護設施和基礎設施忽視殘疾婦女、老年婦女和土著婦女等不同婦女群體的特殊利用需求。<sup>10</sup>

5. 婦女和女童在災害期間和災害之後在遭受基於性別的暴力方面面臨更高的風險。在缺乏社會保障計畫的情況下以及在糧食不安全的處境下，再加上對基於性別的暴力有罪不罰，婦女和女童在嘗試為家庭成員及其自身獲得糧食和其他基本需求時，經常遭受性暴力和剝削。在營地和臨時安置點，缺乏實體安全，以及缺乏安全、便利的基礎設施和服務，包括飲用水和環境衛生，還導致針對婦女和女童的基於性別的暴力增加。由於基於身體局限和溝通障礙的歧視，由於不能獲得基礎服務和設施，殘疾婦女和女童在災害期間和災害之後面臨著遭受基於性別的暴力和性剝削的特殊風險。在災害期間和災害之後，還更可能發生家庭暴力、早婚和/或強迫婚姻、人口販運和強迫賣淫。

6. 由於婦女和女童更脆弱、更容易遭受災害風險和氣候變化，是經濟、社會和文化使然，所以可以減輕這種脆弱性。脆弱程度可能因災害類型以及地理和社會文化背景不同而各異。

7. 把婦女和女童分類為需要保護以免受災害影響的被動“弱勢群體”是一種消極的性別陳規定型觀念，沒有認識到婦女在減少災害風險、災後管理及減緩和適應氣候變化戰略等領域做出的重要貢獻。<sup>11</sup> 精心制訂的減少災害風險和氣候變化倡議規定婦女要充分有效參與，能夠促進實質性性別平等和增強婦女權能，同時確保實現可持續發展、減少災害風險和氣候變化目標。<sup>12</sup> 應當強調的是，性別平等是實現可持續發展目標的先決條件。

8. 鑒於氣候變化和災害風險為實現婦女人權帶來的重大挑戰和機會，消除對婦女歧視委員會向締約國提供關於履行《消除對婦女一切形式歧視公約》規定的減

<sup>8</sup> 聯合國，《2015 年全球減輕災害風險評估報告：使發展可以持續——災害風險管理的未來》（2015 年，紐約）；《2015 年亞太災害報告：災害無國界——建設區域復原力，促進可持續發展》（聯合國出版物，出售品編號：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> 三方核心小組，“納爾吉斯氣旋災後聯合評估”，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> 聯合國，《2015 年全球減輕災害風險評估報告》；開發署，“清潔發展機制：探索氣候融資機制的性別方面”，2010 年 11 月；開發署，《確保氣候變化融資的性別公平》（2011 年，紐約）。

<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)。

少災害風險和氣候變化相關義務的具體指導。在其關於締約國報告的結論性意見和多份一般性建議中，委員會已經強調，締約國和其他利益攸關方有義務採取具體步驟，通過採取有針對性的法律、政策、減緩和適應戰略、預算以及其他措施，處理減少災害風險和氣候變化領域對婦女的歧視。<sup>13</sup> 委員會在關於性別與氣候變化的聲明中概述稱，“所有利益攸關方應確保氣候變化和減少災害風險措施都促進性別平等，對土著知識體系有敏感認識，而且尊重人權。在氣候變化政策和方案中必須保障婦女參與各級決策的權利”（A/65/38，第一部分，附件二）。

9. 委員會注意到其他聯合國人權機制，包括人權理事會及其特別程式任務負責人、經濟、社會及文化權利委員會、殘疾人權委員會和兒童權利委員會，正在越來越頻繁地提及氣候變化、環境退化和災害的負面影響。這些機制還申明，政府和其他利益攸關方有義務立即採取有針對性的步驟，預防和減緩氣候變化和災害對人權的負面影響，為減少災害風險和適應氣候變化措施提供技術和財政支助。

## 二. 目標和範圍

10. 根據《公約》第二十一條第 1 款，本一般性建議為締約國履行《公約》規定的減少災害風險和氣候變化相關義務提供指導。在其根據第十八條向委員會提交的報告中，締約國應涉及其確保婦女和男子在生活各個領域享有實質性平等的一般性義務，也涉及《公約》規定的、可能特別受到氣候變化和災害(包括洪水和颶風等極端天氣事件，也包括緩發現象，例如，極地冰冠和冰川融化、乾旱和海平面上升)影響的權利的具體保證。

11. 本一般性建議還可用於影響民間社會組織、國際和區域政府間組織、教育者、科學界、醫療人員、雇主以及任何其他從事減少災害風險和氣候變化相關活動的利益攸關方的工作。

12. 本一般性建議的目標是強調減緩氣候變化的不利影響的迫切性，強調實現性別平等必須採取的步驟，因為實現性別平等將增強全球個人和社區在氣候變化和災害背景下適應能力。通過重點關注氣候變化和災害對婦女人權的影響，一般性建議還打算促進關於減少災害風險和適應氣候變化的各種國際議程的一致性、問責制和相互增強。

13. 在本一般性建議中，委員會並未詳盡涵蓋減緩和適應氣候變化措施所涉性別問題，也沒有區分氣候變化相關災害與其他災害。但是，應當強調的是，一大部分當代災害都可歸咎於人類造成的氣候變化，所提供的建議也同樣適用於與氣候

<sup>13</sup> 關於結論性意見，見 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。另見關於老年婦女問題和保護其人權的第 27 號一般性建議(2010 年)，第 25 段和關於締約國在《公約》第二條之下的核心義務的第 28 號一般性建議(2010 年)，第 11 段。

變化無直接聯繫的危害、風險和災害。為本一般性建議的目的，災害系指《2015-2030 年仙台減少災害風險框架》提到的自然或人為災患以及相關環境、技術和生物危害與風險造成的小規模和大規模、頻發和偶發、突發和緩發災害風險，以及其他任何化學、核或生物危害和風險。這類危害和風險還包括國家和非國家行為體試驗和使用所有類型的武器。

14. 國際人權機制已經認識到各締約國有義務有效減緩和適應氣候變化，以減少災害風險的增加。限制化石燃料使用和溫室氣體排放，限制採礦和水力壓裂等採掘工業對環境的有害影響，還有氣候融資的分配，都被認為是減緩氣候變化和災害對人權負面影響的關鍵步驟。制訂和執行任何減緩或適應措施都應當遵守實質性平等和不歧視、參與和增強權能、問責制、司法救助、透明度以及法治等人權原則。

15. 本一般性建議重點關注締約國和非國家行為體採取有效措施預防、減緩及應對災害和氣候變化的不利影響以及在此背景下，確保遵照國際法尊重、保護和實現婦女和女童人權的義務。確定了利益攸關方三個相輔相成的行動領域，核心是《公約》適用於災害風險和氣候變化的一般性原則，處理減少災害風險和氣候變化的具體措施；具體關切領域。

### 三. 《消除對婦女一切形式歧視公約》和其他相關國際框架

16. 《公約》促進和保護婦女的人權，理當在氣候變化和災害預防、減緩、應對、恢復和適應的所有階段都適用。除了《公約》，一些具體國際框架也對減少災害風險、減輕和適應氣候變化、人道主義援助和可持續發展做出了規定，其中一些還涉及性別平等。這些文書應當與《公約》條款一起解讀。

17. 《關於環境與發展的裡約宣言》(1993 年)承認小島嶼發展中國家的處境特別脆弱，並重申性別平等原則以及有必要確保婦女和土著人民有效參與與氣候變化相關的所有舉措，2012 年聯合國可持續發展大會的題為成果檔《我們希望的未來》予以重申。

18. 《仙台框架》強調，“婦女及其參與對於有效管理災害風險以及敏感對待性別問題的減少災害風險政策、計畫和方案的制訂、資源配置和執行工作至關重要；需要採取適當的能力建設措施，增強婦女的備災力量，並增強她們災後獲取替代生計手段的能力”。《框架》還強調，“增強婦女公開領導和推廣性別平等和普遍可用的回應、復原、恢復和重建辦法的能力”。<sup>14</sup>

19. 《聯合國氣候變化框架公約》呼籲締約各國在公平的基礎上，並根據它們共同但有區別的責任和各自的能力，對氣候變化採取行動。認識到，儘管氣候變化影響到每個人，但那些造成溫室氣體排放責任最小的國家，還有貧困人口、兒童和子孫後代，受影響最重。氣候公平要求減緩氣候變化不利影響和適應氣候變化

<sup>14</sup> 分別見大會第 69/283 號決議，附件二，第 36(a) (i)段和第 32 段。vely。

的全球努力優先考慮最容易受其不利影響的國家、群體以及個人的需要，包括婦女和女童的需要。

20. 2014 年，聯合國氣候變化框架公約締約方大會通過了題為“性別問題利馬工作方案”第 18.CP/20 號決定，其中確立了一份促進性別平衡並實現促進兩性平等的氣候政策的計畫，目的是指導婦女有效參與《公約》所設機構。2017 年，締約方大會通過了題為“確立性別平等行動計畫”的第 3/CP.23 號決定，同意推進婦女充分、平等、切實的參與，推動促進性別平等的氣候政策，促進將性別視角納入氣候行動所有要素的主流。

21. 氣候公約締約方大會在《聯合國氣候變化框架公約》下的《巴黎協定》中指出，“締約方在採取行動處理氣候變化問題時，應當尊重並促進人權、健康權、土著人民權利、當地社區權利、移民權利、兒童權利、殘疾人權利、處境脆弱的人民的權利、發展權以及性別平等、婦女賦權和代際公平，以及考慮到它們各自在這些方面的義務”。締約方還承認，適應行動，包括能力建設以及減緩和適應行動，應當促進性別平等、注重參與性和保持充分透明，同時考慮到脆弱群體、社區和生態系統。

22. 可持續發展目標載有關於性別平等的重要具體目標，包括目標 3-6 和 10 下的具體目標，包括目標 11 和目標 13 關於氣候變化和減少災害風險的具體目標。

23. 在 2015 年於阿迪斯阿貝巴舉行的第三次發展籌資問題國際會議上，與會者通過了若干文件，將性別平等和婦女權利與適應氣候變化和減少災害風險聯繫起來，並呼籲締約各國將這些問題納入發展籌資之中。

24. 2016 年世界人道主義峰會的與會者要求性別平等、增強婦女權能和婦女權利成為人道主義行動的支柱，包括在防災救災中。同樣是在 2016 年，在《新城市議程》，聯合國住房和城市可持續發展大會(人居三大會)的與會者認識到有必要採取促進性別平等的措施，以確保城市發展的可持續性和韌性，並為減緩和適應氣候變化做出貢獻。

#### 四. 《公約》適用於減少災害風險和氣候變化的一般性原則

25. 《公約》的一些交叉原則和條款至關重要，應當指導起草與減少災害風險和氣候變化相關的立法、政策、行動計畫、方案、預算和其他措施。

26. 締約國應確保所有與減少災害風險和氣候變化相關的政策、立法、計畫、方案、預算和其他活動促進性別平等並基於人權原則，包括下述原則：

(a) 平等和不歧視，優先考慮最邊緣的婦女和女童群體，如，土著、種族、族裔和性少數群體的婦女和女童，殘疾婦女和女童，少女，老年婦女，未婚婦女，女戶主，寡婦，農村和城市環境下的貧困婦女和女童，賣淫婦女，以及境內流離失所、無國籍、難民、尋求庇護和移民的婦女；

(b) 參與和增強權能，通過採取有效程式和分配必要資源，確保不同婦女群體有機會在各級政府，在地方、國家、區域和國際層面上，參與各個階段的政策制訂、執行以及監測；

(c) 問責制和司法救助，要求提供適當和準確的資訊和機制，確保向權利直接或間接受到災害和氣候變化影響的所有婦女和女童提供充分和及時的救濟。

27. 這三項一般性原則——平等和不歧視，參與和增強權能，問責制和司法救助——是確保遵照《公約》執行所有與氣候變化背景下減少災害風險相關的干預措施的基礎。

#### A. 實質性平等和不歧視

28. 根據《公約》第二條，締約國有義務採取有針對性的具體措施，在各個部門保證婦女和男子之間的平等，包括採取與減少災害風險和氣候變化相關的促進性別平等的參與性政策、戰略和方案。第二條確定了締約國在確保在《公約》涵蓋的所有領域裡婦女和男子實質性平等方面的核心義務，以及為實現這一點應採取立法措施、基於政策的措施和其他措施。<sup>15</sup>《公約》第三條和第二十四條進一步擴大了採取“一切適當措施”的義務，包括在所有領域立法，以保證婦女在與男子平等的基礎上得到充分發展和進步。

29. 交叉式歧視可能限制特定婦女群體獲得幫助她們減緩災害及氣候變化不利影響的資訊、政治權力、資源和資產。在關於締約國在《公約》第二條之下的核心義務第 28 號一般性建議(2010 年)，關於婦女的難民地位、庇護、國籍和無國籍狀態與性別相關方面的第 32 號一般性建議(2014 年)，關於婦女獲得司法救助的第 33 號一般性建議(2015 年)，關於農村婦女權利的第 34 號一般性建議(2016 年)、關於基於性別的暴力侵害婦女行為的第 35 號一般性建議(2017 年)，更新第 19 號一般性建議及關於女童和婦女受教育權的第 36 號一般性建議(2017 年)中，委員會重申歧視婦女與影響婦女生活的其他因素密不可分。

30. 本一般性建議未詳盡列出每個權利持有人群體，要求關於減少災害風險和氣候變化的法律、政策、方案和戰略必須尊重它們的權利。不歧視和實質性平等原則構成了《公約》的基礎，要求締約國採取一切必要措施，確保矯正直接和間接歧視以及交叉式歧視。必須有具體措施，包括暫行特別措施、禁止交叉式歧視的立法以及資源配置，以確保所有婦女和女童能夠參與制訂、執行及監測氣候變化和災害相關政策和計畫。

31. 正如第 28 號一般性建議所概述的，締約國有義務在所有領域，甚至在《公約》未明確提到的領域，尊重、保護和實現不歧視原則，使所有婦女不受一切形式的歧視，確保婦女在所有領域的平等發展和進步。為確保男女在減少災害風險和氣候變化背景下的實質性平等，締約國應採取具體、有針對性和可衡量的步驟：

<sup>15</sup> 見關於締約國在《公約》第二條之下的核心義務的第 28 號一般性建議(2010 年)。

(a) 查明和消除對婦女的一切形式的歧視，包括在關於減少災害風險和氣候變化的政策、立法、政策、方案、計畫和其他活動中對婦女的交叉式歧視。應當優先考慮解決與財產、土地及自然資源所有權、獲得、使用、處置、控制、管理和繼承相關的歧視，排除阻礙婦女在行動自由和平等獲得糧食、衛生、工作和社會保障等經濟、社會及文化權利等領域行使充分法律能力和自主權的障礙。還應當通過具體政策、方案和戰略增強婦女和女童權能，使她們能夠行使權利，尋求、接收和告知與氣候變化和減少災害風險相關的資訊；

(b) 建立有效機制，保證地方、國家、區域和國際在制訂關於減少災害風險和氣候變化的措施時，婦女和女童權利是一項主要考慮因素。必須採取措施，確保在平等基礎上，優質基礎設施和關鍵服務對所有婦女和女童可利用、可獲得並在文化上是可接受的。

## B. 參與和增強權能

32. 不同婦女和女童群體在不同政府層級和地方社區內的參與及其領導能力的發展對於確保有效預防和應對災害和氣候變化的不利影響並且納入社會各個部門的視角至關重要。促進女童和年輕婦女參與設計、制訂、執行及監測關於氣候變化和減少災害風險的政策和計畫至關重要，因為這些群體即便一生都會受到這些現象的影響，卻經常被忽視。

33. 婦女對家庭、地方、國家、區域和國際經濟以及不同層級的環境管理、減少災害風險及氣候變化適應能力做出了重要貢獻。在農業區，婦女掌握的地方傳統知識在這方面尤其重要，因為這些婦女處於一個非常有利的地位，能夠觀察環境變化，並通過在作物選擇、種植、收割、土地保護技術以及認真管理水資源方面採取適應性做法應對這些變化。

34. 政府間氣候變化專門委員會已經指出，大多數地方社區制訂了能夠而且應當查明和遵循的適應做法，以量身定制與減少災害風險和氣候變化相關的有效適應和應對戰略。<sup>16</sup> 在《巴黎協定》中，締約方大會承認，適應氣候變化應當以現有的最佳科學以及適當的傳統知識、土著人民的知識和地方知識系統為指導。這種觀點與《公約》中規定締約國確保向所有婦女提供富有意義的機會以參與政治決定和發展規劃的許多條款，包括第七、八和十四條，是一致的。

35. 《公約》第七條和第八條規定，婦女應當在地方、國家和國際政治和公共生活中享有平等，第十四條重申，農村婦女有權參與發展規劃和農業改革活動。這種政治平等的保證包括婦女的領導，婦女的代表性以及參與，這些要素對於制訂和執行考慮到人口的需要，特別是婦女需求的有效減少災害風險和氣候變化方案和政策至關重要。

36. 為確保婦女和女童有平等機會領導、參與和進行減少災害風險和氣候變化活動的決策，委員會建議締約國：

<sup>16</sup> 政府間氣候變化專門委員會，《2007年氣候變化：綜合報告——第一、第二、第三工作組對政府間氣候變化專門委員會第四次評估報告的貢獻》（2007年，日內瓦）。

(a) 採取有針對性的政策，如，暫行特別措施，包括《公約》第四條和關於暫行特別措施的第 25 號一般性建議(2004 年)規定的配額，作為協調和受到經常監測的戰略的一個要素，以實現婦女平等參與與減少災害風險和氣候變化相關的所有決策和發展規劃；<sup>17</sup>

(b) 制訂方案，通過民間社會組織等，特別是婦女組織，確保婦女在各個不同層級參與政治生活，發揮領導作用，特別是在地方和社區規劃、氣候變化、備災、救災和恢復背景下；

(c) 確保婦女在社區、地方、國家、區域和國際減少災害風險和氣候變化論壇和機制中獲得平等的代表，使她們能夠參加和影響制訂減少災害風險和氣候變化的政策、立法和計畫及其執行工作。各締約國還應當採取積極措施，確保向女童、年輕婦女以及屬於土著和其他邊緣群體的婦女提供在這些機制中獲得代表的機會；

(d) 加強與性別相關問題和婦女權利有關的國家機構、民間社會和婦女組織，向它們提供充足的資源、技能以及權力，以領導、建議、監測和執行預防和應對災害及減緩氣候變化不利影響的戰略；

(e) 分配充足的資源，建設婦女的領導能力，營造一個有利環境，在各級和所有相關部門，加強她們在減少災害風險及應對和減緩氣候變化中的積極作用。

### C. 問責制和司法救助

37. 根據《公約》第十五條第 1 款，應給予婦女在法律面前平等的地位。在災害情況下和氣候變化背景下，這一點極其重要，因為婦女經常在司法救助方面面臨障礙，在為減緩她們的損失和適應氣候變化而索取賠償和其他形式補償時可能會遇到重大困難。承認婦女與男子具備相同的法律能力、承認包括殘疾婦女和土著婦女在內的婦女群體之間的平等以及平等的司法救助，是治理災害和氣候變化政策和戰略的根本要素。<sup>18</sup>

38. 根據關於婦女獲得司法救助的第 33 號一般性建議，締約國應確保法律框架不歧視並且所有婦女都能夠獲得有效的司法救助，包括通過以下途徑：

(a) 對現行法律進行性別影響分析，納入那些適用於多元司法系統的法律，包括習慣、傳統和/或宗教規範和實踐，從婦女易遭災害風險和氣候變化的角度評估它們對婦女的影響，並相應地通過、廢除或修正法律、規範和做法；

(b) 向婦女提供關於其權利以及減少災害風險和氣候變化相關政策和方案方面的資訊，增強她們在此背景下行使資訊權的權能，提高婦女對現有法律救濟和爭端解決機制的認識，並豐富她們的法律知識；

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

<sup>18</sup> 另見關於婦女獲得司法救助的第 33 號一般性建議(2015 年)。

(c) 確保獲得可負擔得起或者，在必要情況下，免費的法律服務，包括法律援助，確保獲得出生、死亡和婚姻證明等官方檔以及土地登記檔/契約。應當實行可靠的低成本行政管理制度，使婦女在災害處境下能夠獲得和利用這類檔，從而能夠受益於救濟款和賠償等服務；

(d) 通過確保正式和非正式司法機制，包括替代性爭端解決機制，與《公約》保持一致，確實存在，可以利用，使婦女能夠主張她們的權利，消除婦女獲得司法救助的障礙。還應當制訂措施，保護婦女在提出權利主張時免遭報復；

(e) 通過制訂應對計畫，規定部署機動或專門報告機制、調查小組和法院，最大程度地減少法律和司法系統可能由於災害和氣候變化出現的中斷。靈活而便利的法律和司法機制對於希望報告基於性別的暴力事件的婦女和女童具有特別的重要意義。

## 五. 《公約》與減少災害風險和氣候變化相關的具體原則

### A. 評估和資料收集

39. 減少災害風險和氣候變化影響的性別相關方面經常沒有得到很好地瞭解。國家和地方技術能力有限，導致缺乏按性別、年齡、殘疾、族裔和地理位置分列的資料，這依然妨礙制訂適當和有針對性的減少災害風險和應對氣候變化的戰略。

40. 締約國應：

(a) 設立或確定現有的國家和地方機制，以收集、分析、管理和適用按性別、年齡、殘疾、族裔和地區分列的數據。應當向公眾提供此類資料，用於影響促進性別平等的國家和區域減少災害風險和氣候適應能力方面的立法、政策、方案和預算；

(b) 根據分類資料制定促進性別平等的具體指標和監測機制，使締約國能夠建立基準線，衡量婦女參與減少災害風險和氣候變化舉措以及參與政治、經濟和社會機構等方面的進度。與《聯合國氣候變化框架公約》、《2030 年可持續發展議程》和《仙台框架》等其他現有框架的整合與協調，對於確保採取一致有效的方法至關重要；

(c) 在所有相關部門，包括經濟規劃、災害風險管理、可持續發展目標實施工作的規劃和監測，包括在地方層面上，增強負責收集、整理和分析分類資料的國家機構的權力，建設其能力，並在必要時通過捐贈方支助向其提供資源；

(d) 通過確保與作為關於氣候變化的寶貴社區知識來源的不同婦女群體進行磋商，將氣候資訊納入國家和地方的災害規劃和決策。

### B. 政策一致性

41. 最近才開始進行協同努力，協調關於性別平等、減少災害風險、氣候變化和可持續發展的政策。儘管《2030 年議程》和可持續發展目標等一些政策檔將這些目標納入了它們的執行框架，但是，在國家、區域和國際層面上，要使政策一致

仍然有許多工作要做。應當在各部門，包括貿易、發展、能源、環境、水、氣候科學、農業、教育、衛生、規劃等部門，在各級政府，包括地方、國家以下、國家、區域和國際層級，協調行動方案、預算和戰略，以確保採取基於人權的有效方法減少災害風險，減緩和適應氣候變化。

#### 42. 締約國應：

(a) 對各部門和領域的政策和方案進行全面審計，包括氣候、貿易和投資、環境和規劃、水、糧食、農業、技術、社會保障、教育和就業，以查明性別平等視角的納入程度及任何不一致之處，增強以減少災害風險、減緩和適應氣候變化為目的的努力；

(b) 採取各種措施，比如關於減少災害風險和氣候變化的國家綜合戰略與計畫，明確把性別平等視角納入其方法之中，以改善部門之間，包括災害風險管理、氣候變化、性別平等、衛生保健、教育、社會保障、農業、環境保護、城市規劃等部門之間的協調；

(c) 在減少災害風險和氣候變化計畫和政策的制訂、執行和監測階段進行性別影響評估；

(d) 為在與減少災害風險和氣候變化相關的所有部門，將性別平等視角有效地納入立法、政策和方案，開發、彙編和分享實用工具、資訊和最佳實踐與方法；

(e) 促進和加強國家以下各級政府在減少災害風險、服務提供、應急、土地利用規劃和氣候變化方面發揮的至關重要的作用。為此，應當分配充足的預算並建立種種機制，以監測國家以下層級的立法和政策執行情況。

### C. 域外義務、國際合作和資源配置

43. 締約國有義務在其領土內外確保全面執行《公約》，包括在減少災害風險及減緩和適應氣候變化方面。限制化石燃料使用、減少跨界污染和溫室氣體排放以及促進向可再生能源過渡等措施，都被認為是全球減緩氣候變化和減輕氣候變化和災害的不利影響對人權負面影響的關鍵步驟。人權理事會在第 26/27 和第 29/15 號決議中指出，氣候變化的全球性要求所有國家盡可能開展最廣泛的合作，並參與有效和適當的國際應對行動。<sup>19</sup>

44. 目前，資源水準不足，既用於解決使婦女更容易受災害風險和擴大氣候變化影響的性別不平等的潛在結構性原因，又用於制訂這些領域促進性別平等的方案。由於可利用的國家財政補助和發展援助有限，易受氣候影響的低收入國家在制訂、執行和監測促進性別平等的減少災害風險及預防、減緩和適應氣候變化政策和方案方面，在促進獲得可負擔得起的技術方面，面臨特別的挑戰。

<sup>19</sup> 人權與環境問題特別報告員在其 2016 年的報告(A/HRC/31/52，註腳 27)中指出，“各國若無法通過國際合作有效應對氣候變化，將會妨礙單個國家履行人權法規定的職責，即尊重並實現受其管轄之人的人權”。

45. 根據《公約》和其他國際人權文書，必須通過國家預算和通過國際合作方式，確保為促進性別平等的災害和氣候變化預防、減緩和適應分配充足和有效的財政和技術資源。締約國為在其法域內或法域外預防、減緩和應對氣候變化和災害而採取的任何步驟，必須堅決基於實質性平等和不歧視、參與和增強權能、問責制和司法救助、透明和法治的人權原則。

46. 締約國應單獨並與其他方合作：

(a) 採取有效步驟，公平地管理共用的自然資源，特別是水，並限制碳排放、化石燃料使用、毀林、近地表永久凍土退化、土壤退化和跨界污染，包括傾倒有毒廢料，以及造成氣候變化和災害的所有其他環境、技術和生物危害和風險，這些氣候變化和災害往往給婦女和女童帶來特別大的負面影響；

(b) 增加國際、區域、國家和地方的專項預算撥款，以應對基礎設施和服務部門具體性別對災害和氣候變化的預防、防備、減緩、恢復和適應需求；

(c) 通過確定和支助能夠適應災害和氣候變化、可持續和增強權能的生計，以及使婦女能夠獲得和受益於這些生計的促進性別平等的服務，著力增強婦女的適應能力；

(d) 增加婦女參加適當減少風險計畫的機會，如社會保障、生計多樣化和保險；

(e) 將性別平等視角納入相關的國際、區域、國家、部門和地方方案和專案中，包括那些用國際氣候和可持續發展基金資助的方案和項目；

(f) 分享資源、知識和技術，建設婦女和女童減少災害風險和氣候變化適應能力，包括通過提供充足、有效和透明的資金，通過參與式、問責和不歧視的程式加以管理；

(g) 確保為減少災害風險、可持續發展和氣候變化提供技術和財政資源的國家、國際組織和其他實體將性別平等和婦女權利視角納入它們所有方案的制訂、執行和監測，並建立適當、有效的人權問責制機制。

#### D. 非國家行為體和域外義務

47. 在國家層面上和在跨國行動中，私營部門和民間社會組織能夠在減少災害風險、氣候適應能力和促進性別平等方面發揮重要作用。目前正在通過一些不同的機制促進公私夥伴關係，包括在《2030年議程》背景範圍內。這類夥伴關係可能提供必要的財政和技術資源，使得能夠為減少災害風險建設新的基礎設施，並帶來適應氣候變化的生計。

48. 《聯合國工商企業與人權指導原則》規定，企業有尊重和保護人權、為預防侵犯人權行為盡職採取行動，以及為與其業務相關的侵犯人權行為提供有效救濟的直接責任。為確保私營部門在減少災害風險和氣候變化領域的活動尊重和保護婦女人權，這些活動必須保證問責制，人人可參與，促進性別平等，接受基於人權的定期監測和評估。

49. 締約國應在其法域內管理非國家行為體的行為，包括它們在域外開展的業務。第 28 號一般性建議重申了第二條(e)項規定的消除任何公共或私人行為者對婦女的歧視，該義務擴大到在域外開展業務的國家公司的行為。

50. 在地方和國際層面開展業務的民間社會組織有時與政府主管部門和私營部門建立夥伴關係，同樣有責任確保其在氣候變化及減少和管理災害風險領域的活動不傷害地方人口，並且這些組織還應當採取步驟，將只因在場和提供援助而造成的非有意傷害減至最低。<sup>20</sup>

51. 關於非國家行為體，締約國應：

(a) 創造有利環境，促進性別平等，著力預防、減緩及適應災害和氣候變化，包括利用城市和農村的可持續發展、推廣可再生能源和社會保險計畫；

(b) 鼓勵婦女創業，並激勵婦女在清潔能源部門和農業生態糧食系統等領域參與從事可持續發展和適應氣候變化的生計活動的企業。還應當鼓勵在這些領域開展工作的企業增加它們婦女雇員人數，特別是領導崗位上的婦女雇員人數；

(c) 對減少災害風險和氣候變化領域的任何擬議公私夥伴關係進行性別影響分析，確保不同婦女群體參與設計、執行和監測公私夥伴關係。應當特別注意保證所有婦女群體能夠在實際上和經濟上利用通過公私夥伴關係提供的任何基礎設施和服務；

(d) 採取監管措施，保護婦女免遭私營企業行為體造成的侵犯人權行為，並確保其自身的活動，包括那些與私營部門和民間社會合夥進行的活動，尊重和保護人權，如果出現與非國家行為體相關的侵犯人權行為，還要確保有可利用的有效補救。這類措施應當適用於在有關締約國領土內外發生的活動。

#### E. 能力發展和獲取技術

52. 減少災害風險和氣候變化方案缺乏婦女的積極參與，特別是在地方層面上，阻礙了在履行性別平等承諾以及制訂協調和有效的減少災害風險和氣候適應能力政策及戰略方面的進度。應採取措施，建設婦女、婦女權利組織和國家實體的潛力和能力，在地方、國家、區域和國際層面上參與促進性別平等的災害風險和氣候評估。

53. 委員會在關於性別和氣候變化的聲明中指出，制訂在獲得、使用和控制科學技術以及正規和非正規教育和培訓方面支持兩性平等的政策，將增強國家在減少災害、緩解和適應氣候變化領域的能力(A/65/38，第一部分，附件二)。但是，婦女太過經常地由於基於性別的不平等而不能獲得技術、培訓機會和資訊。

54. 締約國應：

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

(a) 通過支援她們獲取技術能力和為這一目的提供充足的資源，增加婦女參與制訂減少災害風險和氣候變化計畫；

(b) 防災、備災(包括制訂和傳播預警系統)、應災、恢復以及減緩和適應氣候變化領域把婦女擔當各級領導定為制度；

(c) 確保利用技術提供預警資訊，技術應當現代的、在文化上合適的、可獲得的，具有包容性，並且考慮到不同婦女群體的需求。特別是，應當在減少災害風險和氣候變化方案背景範圍內，積極促進擴大互聯網和行動電話覆蓋面，推廣無線電通信等其他節約成本的可靠通信技術，讓所有婦女，包括屬於土著和少數群體的婦女、老年婦女和殘疾婦女都能用得上這種技術；

(d) 確保婦女能夠獲得技術，預防和減緩災害和氣候變化對作物、牲畜、家園和企業的不利影響，確保婦女能夠利用適應和減緩氣候變化的技術，包括那些與可再生能源和可持續農業生產相關的技術，從中獲得經濟利益；

(e) 促進瞭解、應用和使用婦女在減少和應對災害風險以及減緩和適應氣候變化方面的傳統知識和技能；

(f) 促進和推動婦女為構想、發展和使用減少災害風險和氣候方面的科學技術做出貢獻。

## 六. 具體關切領域

### A. 免遭基於性別的暴力侵害婦女和女童行為的權利

55. 在第 35 號一般性建議中，委員會指出，“基於性別的暴力侵害婦女行為是一種將女性在地位上從屬於男性及其陳規定型角色加以固化的根本性社會、政治和經濟手段。”它還強調災害處境以及自然資源的退化和破壞是影響和加劇基於性別的暴力侵害婦女和女童行為的因素。

56. 委員會還指出，“性暴力是人道主義危機中的常見現象，在發生全國性災害後可能變得十分嚴重。在壓力、目無法紀和無家可歸的情況加劇時，婦女面臨更多暴力威脅”(A/65/38，第二部分，附件二，第 6 段)。<sup>21</sup>

57. 根據《公約》和第 35 號一般性建議，締約國應：

(a) 在減少災害風險和氣候變化背景下制訂政策和方案，解決基於性別的暴力侵害婦女行為的現有和新的風險因素——包括家庭暴力、性暴力、經濟暴力、人口販運和強迫婚姻——並促進婦女參與和領導她們的發展；

(b) 確保婦女和男子的最低合法結婚年齡是 18 歲。締約國應為所有參與應災活動的人員提供關於早婚和強迫婚姻盛行情況的培訓。應當與婦女協會和其

<sup>21</sup> 另見關於暴力侵害婦女行為的第 19 號一般性建議(1992 年)和關於基於性別的暴力侵害婦女行為的第 35 號一般性建議(2017 年)，更新第 19 號一般性建議，第 14 段。

他利益攸關方合夥，在地方和區域災害管理計畫範圍內建立機制，預防、監測和解決早婚和強迫婚姻問題；

(c) 為所有希望報告基於性別的暴力的婦女提供可獲得的、保密的、支助性和有效的機制；

(d) 與包括婦女協會在內的範圍廣泛的利益攸關方合夥，制訂一項制度，以便定期監測和評價在減少災害風險和氣候變化方案中預防和應對基於性別的暴力侵害婦女行為的干預措施；

(e) 為當局、應急服務工作人員和其他群體提供培訓、宣傳和提高認識活動，使其瞭解災害處境下盛行的各種不同形式的性別暴力以及如何預防和解決它們。培訓應當提供資訊，介紹婦女和女童(包括土著和少數群體婦女，殘疾婦女和女童以及同性戀、雙性戀、跨性別婦女和女童及雙性者)的權利與需求，也介紹她們面臨和遭受性別暴力的方式；

(f) 採取長期政策和戰略，消除災害情況下基於性別的暴力侵害婦女行為的根本原因，包括通過使成年男子和男童、媒體、傳統和宗教領袖以及教育機構參與進來，以查明和消除涉及婦女地位的社會和文化陳規定型觀念。

## B. 受教育權和資訊權

58. 《公約》第十條涉及消除教育領域的歧視。<sup>22</sup>教育提高了婦女的能力，使她們參與住戶、家庭、社區和企業事務，查明減少災害風險、減緩氣候變化、制訂更有效恢復戰略並因此建設更具復原力的社區的途徑。教育還提供更多途徑，可獲得機會、資源、技術和資訊，以協助減少災害風險和制訂有效的氣候變化政策。預防和減緩災害和氣候變化要求在多個學科領域受過良好培訓的婦女和男子，包括經濟學、農業、水資源管理、氣候學、工程學、法律、電信和應急服務。

59. 在災害發生後，由於基礎設施被破壞、缺乏教師和其他資源、經濟困難以及安全考慮，受教育機會本來就由於社會、文化和經濟障礙而經常受到限制的女童和婦女在參與教育方面可能面臨甚至更大的障礙。

60. 根據《公約》第十條和第 36 號一般性建議，締約國應：

(a) 通過定期檢查，確保教育基礎設施安全，足以抵抗災害，確保為保護學生和教育者免受氣候變化和災害影響而專門提供充足的資源；

(b) 分配充足的資源和預算，把學校和其他教育設施建得可抵禦災患，根據全面的災害風險評估和建築法規加以重建，以及在災害之後儘快使其運轉起來。應當通過具體的外聯方案，優先將傳統上不重視其教育的女童和其他群體重新納入進來，以確保女童和婦女在災害之後不被排除在教育之外；

(c) 確保婦女和女童能夠平等地獲得資訊，包括科學研究，以及關於災害和氣候變化的教育。該資訊應當構成各級教學核心教育課程的一部分；

<sup>22</sup> 見關於女童和婦女受教育權的第 36 號一般性建議(2017 年)。

(d) 優先考慮促進性別平等的靈活創新教育方案，包括在社區層面上，以使婦女能夠發展適應變化的氣候和參與可持續發展舉措所需要的技能。應當設立具體方案和獎學金，以支助女童和婦女在與減少災害風險和管理以及環境和氣候科學相關的所有領域接受教育和培訓。

### C. 工作權和社會保障權

61. 災害和氣候變化直接影響到婦女，特別是那些貧困婦女，因為影響了她們的生計。確立並強化婦女和男子之間經濟不平等的因素是歧視，包括對土地和財產所有權和控制權的限制，不平等的薪酬，婦女集中在不安定、非正式和不穩定的就業，性騷擾和其他形式的工作場所暴力，就業中與懷孕相關的歧視，家務勞動的性別分化以及低估婦女對家庭、社會和護理工作的貢獻；以及工作場所的歧視，包括勞動剝削和性剝削，土地掠奪及由於採掘業濫開濫采和無監管的工業和/或農工業活動造成的環境破壞。所有這類基於性別的歧視都限制了婦女對災害和氣候變化造成的損害的預防和適應能力。

62. 在災害之後，對於婦女來說，護理和家務負擔經常增加。糧食儲備、住房以及水和能源供應等基礎設施的破壞，再加上缺乏社會保障制度和衛生保健服務，這些都給婦女和女童造成了具體的影響。這類性別不平等導致的結果是增加了婦女和女童的脆弱性和死亡率，並經常使她們更加沒有時間參與經濟活動或獲得資源，包括獲得恢復和適應所需的資訊和教育。<sup>23</sup>

63. 社會和法律不平等進一步限制了婦女移徙到更安全、災害較少地區的能力，並且可能限制婦女獲得金融服務、信貸、社會保障福利以及有保障地保有土地和其他生產資源的權利。<sup>24</sup>

64. 締約國應：

(a) 著力促進性別平等的社會保障制度和社會服務，減少婦女和男子之間的經濟不平等，使婦女能夠減緩災害風險和適應氣候變化的不利影響。應密切監測社會保障計畫的資格標準，以確保所有婦女群體都可參加，包括女戶主、未婚婦女、境內流離失所婦女、移徙婦女、難民婦女以及殘疾婦女；

(b) 確保工作場所及核反應爐和工廠等關鍵基礎設施的災害風險適應能力，開展定期檢查，採取建築安全法規以及其他制度保證這類基礎設施，特別是創收和家庭活動所需的基礎設施，在災害之後儘快運行；

(c) 保證婦女按照《公約》第十一條的規定享有獲得體面和可持續就業機會的平等權利，在災害預防、管理和恢復背景下以及城鄉地區與氣候變化適應相關的背景下適用這種權利；

<sup>23</sup> 例如見 A/55/38，第 339 段。

<sup>24</sup> 見關於婚姻、家庭關係及其解除的經濟後果的第 29 號一般性建議(2013 年)和關於農村婦女權利的第 34 號一般性建議(2016 年)。

(d) 推動婦女享有平等的市場准入、金融服務、信貸和保險計畫，規範非正規經濟，確保婦女能夠申領養老金和其他就業相關的社會保障津貼；

(e) 承認和解決婦女從事無償和護理工作的不平等負擔，包括在災害和氣候政策範圍內。應當制訂政策和方案，評估、減少和重新分配護理任務性別分化的負擔，例如，提高對平等分擔家務和無償護理工作認識的方案，推行節省時間的措施，以及納入適當的技術、服務和基礎設施；

(f) 保護和促進婦女在非傳統工作領域獲得培訓的權利，包括在綠色經濟和可持續生計範圍內，使她們能夠設計、參與、管理和監測災害和氣候變化的預防、備災、減緩和適應舉措，使她們能夠更好地受益於這些干預措施。

#### D. 健康權

65. 根據《公約》第十二條，締約國要在提供各種保健服務，包括性健康和生殖健康服務以及精神和心理健康服務方面保證婦女和男子之間的實質性平等。委員會關於婦女和保健的第 24 號一般性建議(1999 年)中詳細闡述了為尊重、保護和實現所有婦女的健康權，締約各國必須根據第十二條採取的措施。即使在災害背景下，保健服務和衛生系統，包括性和生殖保健服務，也應當是可利用、易獲得、可接受和優質的。<sup>25</sup> 為此，應當採取措施，確保將促進性別平等的氣候變化和災害適應能力的政策、預算和監測活動完全納入保健服務和衛生系統。<sup>26</sup>

66. 氣候變化和災害，包括流行病，影響新發和再發疾病的流行率、分佈情況以及嚴重程度。獲得糧食、營養和衛生保健方面的不平等以及希望婦女作為兒童、老年人和患者的主要護理人的社會期待，令婦女和女童更容易感染疾病。

67. 締約國應確保制定詳細政策和預算分配，以促進、保護和實現婦女的健康權，包括性和生殖健康以及全面的適齡性教育、精神和心理健康、個人衛生和環境衛生。提供產前和產後護理，如產科急診和支援母乳餵養，應當構成應對氣候變化和災害戰略、計畫和方案的一部分。

68. 特別是，締約國應：

(a) 確保不同婦女和女童群體參與規劃、執行和監測衛生政策和方案，參與制訂和管理災害風險管理和氣候變化背景下的婦女綜合保健服務，包括走上決策崗位；

(b) 投資於適應氣候變化和災害的衛生系統和服務，最大限度地把現有資源配置給決定衛生的根本因素，如，乾淨的水、充足的營養和衛生設施以及月經衛生管理。這些投資應當適應衛生系統改造，使它們積極滿足氣候變化

<sup>25</sup> 世衛組織，“環境衛生中的性別不平等”，EUR/5067874/151(2008 年)。

<sup>26</sup> 政府間氣候變化專門委員會《2014 年氣候變化：影響、適應和脆弱性——A 部分：全球和部門方面。第二工作組對政府間氣候變化專門委員會第五次評估報告的貢獻》(紐約，劍橋大學出版社，2014 年)，第 733 頁。

和災害引發的不斷變化的衛生保健需求，並且具備充足的適應能力，以應對這些新需求；

(c) 確保消除婦女和女童獲得保健服務、教育和資訊的所有障礙，包括在精神和心理健康、腫瘤治療、性和生殖健康領域的障礙，特別是，為癌症檢查、精神和諮詢方案以及愛滋病毒等性傳播感染的預防和治療與愛滋病治療方案分配資源，包括在災害之前、期間和之後；

(d) 在備災應災方案中優先考慮提供計劃生育以及性和生殖健康的資訊和服務，包括獲得緊急避孕，愛滋病毒接觸後預防，愛滋病治療和安全墮胎，通過安全孕產服務，提供合格的助產士和產前協助，降低孕產婦死亡率；

(e) 監測公共組織、非政府組織和私營組織向婦女提供的保健服務，確保護理的平等獲取和品質，以滿足災害和氣候變化背景下不同婦女群體的具體衛生保健需求；

(f) 要求在災害情況下開展的所有保健服務都開辦起來，以促進婦女人權，包括自主權、隱私權、保密權、知情同意權、不受歧視權和選擇權。災害情況下的衛生保健政策和標準應當明確納入具體措施，以確保促進和保護殘疾婦女和女童，屬於土著和少數群體的婦女和女童，同性戀、雙性戀、跨性別婦女和女童，雙性者，老年婦女以及屬於其他邊緣群體的婦女和女童的權利；

(g) 確保衛生工作者的培訓課程，包括急救服務，納入關於婦女健康和人權、特別是關於性別暴力的全面、強制性、促進性別平等的課程。應當使衛生保健提供者認識到災害風險增加、氣候變化與公共衛生緊急事件的可能性增長之間的聯繫。培訓還應當包括關於殘疾婦女、土著和少數群體婦女以及其他邊緣群體權利的資訊；

(h) 收集和分享關於災害處境下由於氣候變化易患傳染和非傳染疾病方面的性別差異資料。應當利用該資訊來制訂以權利為基礎應對災害和氣候變化的行動計畫和戰略。

## E. 適當生活水準權

糧食、土地、住房、水和環境衛生

69. 由於糧食安全減弱、土地退化以及可用的水和其他自然資源更加有限，許多地區已經正在經受氣候變化的影響。有證據表明，糧食、土地和水不安全的影響並非性別中立的，在糧食短缺時期，婦女更加可能遭受營養不足和營養不良的痛苦。<sup>27</sup> 事實還證明，在許多社會裡，婦女和女童承擔著種植、收割和製作糧食以及收集燃料和水的主要責任，所以缺乏可利用、可負擔得起、安全和可獲得的飲

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

用水和燃料對她們影響特大。此類與氣候有關的資源稀缺加諸婦女的額外負擔耗費時間，造成實際困難，增加了遭受暴力的風險，也增加了壓力。<sup>28</sup>

70. 婦女，特別是農村婦女和土著婦女，作為糧食生產者和農業工人，直接受到災害和氣候變化的影響，因為她們事實上構成了全世界大多數的小土地所有者和自給農民以及相當大比例的農場工人。由於歧視性法律和社會規範，婦女獲得土地保有權的機會有限，分給她們的農田往往品質低劣，更容易發生洪水、侵蝕或其他不利氣候事件。由於受氣候變化影響地區的男性外遷比率不斷提高，只剩下婦女負責耕種。她們並不具備有效適應氣候條件變化所必需的法律和社會認可的土地所有權。天氣相關的事件對食品價格的影響也使婦女間接受到影響。

71. 《公約》第十二條和第十四條載有關於營養和婦女平等參與糧食生產和消費決策的具體保證。此外，《公約》第二條概述了締約國消除歧視的義務、第五條(a)項概述改變基於歧視性陳規定型觀念的文化行為模式的義務，第十五條概述確保在法律面前平等的義務，第十六條概述保證婚姻和家庭關係內的平等義務，這些核心義務對於解決婦女的土地和生產資源權利極其重要，它們是確保享有食物權和可持續生計權的關鍵所在。

72. 締約國應：

(a) 促進和保護婦女對糧食、住房、環境衛生、土地和自然資源(包括充足的飲用水、家庭用水和食品生產用水)的平等權利，採取積極措施保證這些權利的可利用性和可獲得性，即使是在稀缺時期。應當特別關注確保貧困婦女，特別是城鄉地區非正規安置點的婦女，能夠獲得適當住房、飲用水、環境衛生和糧食，特別是在災害和氣候變化背景下；

(b) 通過確定和支助可持續和增強權能的生計，加強婦女對災害和氣候變化影響的適應能力，制訂促進性別平等的服務，包括援助婦女農民的延伸服務，使婦女能夠獲得這些生計，從中受益；

(c) 制訂促進性別平等的參與式發展計畫和政策，採取基於人權的方法，以保證可持續獲得適當住房、糧食、水和環境衛生。應當優先考慮確保所有婦女可獲得服務；

(d) 通過立法、方案、政策，分配預算，以消除無家可歸現象，確保所有婦女，包括殘疾婦女，都可使用和獲得適足和抗災住房。必須採取措施，保護婦女免遭強行驅離，確保公共住房和租金援助計畫優先考慮和滿足婦女群體的特殊需求。

<sup>28</sup> 世衛組織，“性別、氣候變化與衛生”。

## F. 自由遷徙權

73. 氣候變化造成的極端天氣事件和環境退化的頻率和強度增加，很可能導致國家內部和邊界之間大量人口流離失所。<sup>29</sup>

74. 委員會和許多其他人權機構，包括保護所有移徙工人及其家庭成員權利委員會，都認識到災害和氣候變化是移徙、特別是婦女移徙的推動因素。<sup>30</sup> 在一些地區，氣候變化和災害促使婦女為了養活不再具備本地謀生機會的家庭成員，越來越多地自主進入女性主導的工作部門。

75. 婦女移民在途中、營地、邊境和目的地國都面臨更高的風險，可能遭受基於性別的暴力，包括人口販運，以及其他形式的歧視。在移徙過程中和目的地，由於缺乏充足的性、生殖和精神保健服務以及在獲得就業、社會保障、教育、住房、出生證或結婚證等法律檔和司法求助方面的歧視，婦女還可能面臨特殊的侵犯人權行為。移徙婦女和女童經常受到交叉式的歧視。在目的地地區，特別是在發展中國家的城市中心，移徙婦女還可能容易受到氣候變化的影響。

76. 但是，在許多情況下，婦女無法離開災害風險很大的地區，或者為了在極端氣候事件之後重建生活而移徙。<sup>31</sup> 基於性別的陳規定型觀念、家庭責任、歧視性法律、缺乏經濟資源和獲得社會資本的機會有限，經常制約了婦女移徙的能力。

77. 在男性家庭成員移徙後的留守婦女也可能發現自己不得不承擔非傳統經濟和社區領導工作，可她們幾乎沒有任何準備，也沒受過任何相關培訓；例如，發生災害後，婦女必須承擔起協調移徙、恢復和適應工作的主要責任。

78. 根據《公約》和關於移徙女工問題的第 26(2008)號一般性建議以及第 32 號一般性建議，締約國應：

(a) 確保移徙和發展政策促進性別平等，並納入全面的災害風險考慮，認識到災害和氣候變化是境內流離失所和移徙的重要推動因素。應當將該資訊納入監測和支援移徙和流離失所期間婦女和女童權利的國家和地方計畫；

(b) 推動移徙婦女，包括由於災害和氣候變化而流離失所的婦女，參與制訂、執行和監測為在移徙所有階段保護和促進她們的人權而制訂的政策。必須特別努力使移徙婦女參與制訂精神健康和社會心理支持、性和生殖健康、教育和培訓、就業、住房和司法救助等領域的適當服務；

(c) 確保接收移民的邊境員警、軍隊人員和政府官員性別平衡，並培訓這些群體瞭解移民婦女可能面臨的具體性別傷害，包括加大的暴力風險；

<sup>29</sup> 聯合國促進性別平等和增強婦女權能署，“關注難民和移徙者大規模流動中的性別層面”，保護所有移徙工人及其家庭成員權利委員會、消除對婦女歧視委員會、聯合國促進性別平等和增強婦女權能署和人權高專辦的聯合聲明，2016 年 9 月 16 日。

<sup>30</sup> 同上。另見關於移徙女工問題的第 26 號一般性建議(2008 年)。

<sup>31</sup> 亞洲開發銀行，《性別平等和糧食安全——將增強婦女權能作為消除饑餓的工具》(2013 年，菲律賓曼達盧永市)，第 12 頁。

(d) 將人口流動相關的考慮納入減少災害風險及減緩和適應氣候變化的政策中，考慮到災害之前、期間和之後婦女和女童，包括未婚婦女和女戶主的特殊權利和需求。

## 七. 傳播和報告

79. 為有效預防和減緩災害和氣候變化的影響，締約各國和其他利益攸關方應當採取可衡量和有針對性的步驟，收集、分析和傳播關於為解決男女不平等、減少災害風險和增強抵禦氣候變化不利影響的能力而制訂戰略、政策和方案的資訊和資料。

80. 從事性別平等領域工作的民間社會組織與致力於人道主義援助、減少災害風險和氣候變化的民間社會組織彼此之間應當建立合作網路，並且應當吸納國家人權機構、各級政府機構和國際組織加入。

81. 為確保建立有效的監測和報告制度，締約國應：

(a) 設立可靠的機制，使之制度化，在與減少災害風險、氣候變化和性別平等相關的所有領域收集、分析資料，監測和傳播調查結果；

(b) 確保婦女在國家以下、國家、區域和國際層級參與資料收集、分析、監測和傳播調查結果；

(c) 在提交給委員會的定期報告中，載入資訊，介紹為確保在氣候變化和減少災害風險政策範圍內促進和保護婦女人權而執行的立法框架、戰略、預算和方案的定期報告；

(d) 將本一般性建議譯成國語和地方語文，包括譯為土著和少數群體語文，並廣泛傳播到所有政府部門、民間社會、媒體、學術機構和婦女組織。