



大会

Distr.: General  
15 July 2019  
Chinese  
Original: English

---

## 第七十四届会议

暂定项目表\*项目 72 (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

### 发展权

#### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转交发展权问题特别报告员萨阿德·阿勒法拉吉依照人权理事会第 [33/14](#) 号决议提交的报告。

---

\* [A/74/50](#)。



## 发展权问题特别报告员的报告

### 摘要

在本专题报告中,特别报告员探讨了发展权与减少灾害风险之间的明确联系及其实际影响。

最后,报告提出了一些重要建议,旨在改进与减少灾害风险措施和政策的规划、监测和实施有关的参与进程。

## 一. 特别报告员的活动

1. 本报告根据人权理事会第33/14号决议提交。
2. 在人权理事会第四十二届会议上,特别报告员向理事会提交了一份专题报告(A/HRC/42/38),其中载有一套关于切实落实发展权的准则和建议。这些准则是在特别报告员2018年和2019年为收集良好做法信息和分享这方面的经验而召集的区域磋商中产生的。该报告以《发展权利宣言》(大会第41/128号决议,附件)为起点,提供了促进实现发展权方面的实例、主要原则和建议。报告中还概述了2018年10月至2019年7月特别报告员的活动。

## 二. 减少灾害风险、可持续发展和发展权

3. 国际社会面临着日益严重的全球挑战和危机,今世后代的经济、社会、文化和政治发展受到威胁。这方面的挑战包括灾害对过去和未来可持续发展构成的威胁。自然灾害或人为灾难可在几小时内使多年的发展进程化为乌有,并可能阻碍下一代今后的发展。自1980年代以来,灾害数量逐年持续增加,随着气候变化、人口增长、城市化、沿海和冲积平原的居住人口增多以及自然生态系统退化或丧失,这种情况可能会持续下去。1980年代,“自然”灾害造成的经济损失达500亿美元;目前每年平均造成2 500亿美元至3 000亿美元的损失。<sup>1</sup>联合国减少灾害风险办公室目前估计,仅建筑环境一项预计今后每年将损失3 140亿美元。<sup>2</sup>对于小岛屿发展中国家而言,未来灾害可能成为生存威胁,预计每年的损失将逼近其社会总支出的20%,相比之下,北美仅为1.19%,欧洲和中亚不到1%。<sup>3</sup>

4. 数据显示,灾害对全球南方的发展中国家的影响尤为严重——大多数深受自然危害和极端气候影响的国家都位于南亚和撒哈拉以南非洲。<sup>4</sup>在生命损失方面成本甚至更高。根据世界银行的数据,在过去30年里,有超过250万人因自然危害造成的灾害而丧生。1995至2014年期间,与风暴有关的死亡事故89%发生在低收入国家,尽管仅有26%的风暴发生在这些国家。<sup>5</sup>在全球南方,特别是在低收入和中等收入国家,非正规住区迅猛增多,贫困家庭生活于易受灾地区,缺乏基础设施或没有基础设施,社会保护不足,环境退化严重。干旱和洪水多次破坏撒哈拉以南非洲的多个低收入国家。<sup>6</sup>中东和中亚的发展中国家也受到干旱、洪水和地震

<sup>1</sup> 见 [www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview)。

<sup>2</sup> 见 [www.preventionweb.net/risk/direct-indirect-losses](http://www.preventionweb.net/risk/direct-indirect-losses)。

<sup>3</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,日内瓦),第 6 页。

<sup>4</sup> Bündnis Entwicklung Hilft, *World Risk Report: Analysis and Prospects 2017* (Berlin, 2017), p. 17.

<sup>5</sup> 见 [www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview)。

<sup>6</sup> 国际货币基金组织(基金组织),《建设易受重大自然灾害影响的发展中国家抵御灾害能力》,国际货币基金组织政策文件,第 19/020 号(2019 年,华盛顿特区),第 6 和第 8 页。

的影响，亚太区域饱受飓风、地震、海啸和火山活动等自然灾害之苦，其中以南亚和菲律宾受影响最为严重。<sup>7</sup>

5. 减少灾害风险是社会和经济发展的应有之意，要使今后的发展具有可持续性，这一点至关重要。《2030年可持续发展议程》承认并重申迫切需要减少灾害风险。除直接提及第三次联合国世界减少灾害风险大会的成果(《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》)外，《2030年议程》中还纳入了若干可持续发展目标和具体目标，这些目标有助于减少灾害风险和建设抵御灾害能力，<sup>8</sup>因此可在减少灾害风险的同时促进实现可持续发展目标。这种联系和两项主要国际协定获得通过再次确认了减少灾害风险与可持续发展之间的相互关系。

6. 与此同时，灾害和极端天气事件直接和间接地影响了人们享有各项人权，包括生命权、饮水和环境卫生权、食物权、健康权、住房权、自决权和文化权以及发展权(A/HRC/36/49, 第20段)。越来越多的自然灾害是对实现发展权构成严重挑战的全球不利趋势之一。因此，减少灾害风险与落实发展权密切相关。

7. 《仙台框架》指导原则第19(c)段中明确提及发展权：“灾害风险管理的目标是保护人员及其财产、健康、生计和生产性资产以及文化和环境资产，同时促进和保护所有人权，包括发展权”。虽然编拟《仙台框架》时并未将发展权观点作为出发点，但其大部分内容都涉及与发展权相关的问题，甚至还纳入了其中的一些基本原则：

(a) 《仙台框架》中涉及社会经济风险因素，这是为了减少脆弱性和预防风险，具体办法是解决灾害和冲突风险背后的驱动因素，例如贫穷、不平等和边缘化造成的影响；

(b) 《仙台框架》中涉及政治体制因素，强调地方、国家、区域和全球各级在减少灾害风险方面实行善治的必要性；

(c) 《仙台框架》中提出了范围更广泛、更加重视以人为本的减少灾害风险预防办法，并呼吁各方加强与相关利益攸关方的接触。《仙台框架》中还强调指出，与国家和地方行为体开展合作，帮助设计减少灾害风险战略能增强经济、社会、健康和环境方面的恢复能力。呼吁在地方、区域、国家和全球各级开展涉及不同利益攸关方的包容性和参与能力建设，体现了发展权的基本原则。

8. 上文所列要素在发展权与减少灾害风险之间确立了明确的联系。在本专题报告中，特别报告员探讨了这种联系及其实际影响。考虑到妇女和女童面临的与减少灾害风险有关的具体挑战，他特别关注性别层面。特别报告员还重点关注处境最为不利的社会群体的境遇，例如土著人民、少数群体、难民和境内流离失所者

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> 这方面的例子包括目标 4 下的具体目标，例如建立和改善教育设施并确保健康的生活；目标 9 下的具体目标，建造具备抵御灾害能力的基础设施，或与减贫有关的基础设施(1.5)，建设有抵御灾害能力的城市(11.5 和 11.b)或采取紧急行动应对气候变化及其影响(13.1、13.2、13.3、13.a 和 13.b)，见大会第 70/1 号决议。

以及偏远地区居民和遭受海啸和(或)洪水的沿海地区居民。铭记《发展权利宣言》第1条，它特别关注残疾人在参与减少灾害风险规划和管理时面临的问题。

### 三. 将发展权纳入减少灾害风险：实例

9. 为评估世界各地人民享有参与规划减少灾害风险措施和政策并作出决策的权力的程度，特别报告员呼吁提供投入，要求会员国和其他利益攸关方提供相关信息，阐明自2015年以来为实现以下目的而采取的措施或出台的政策：

(a) 查明哪些人口最容易遭受灾害，特别是冲突、气候变化、人口增长和治理问题带来的灾害；

(b) 将这些人口纳入减少灾害风险措施的规划工作；

(c) 评价减少灾害风险政策和措施的实效；

(d) 预防和减缓灾害风险；

(e) 确保向所有人口群体，包括但不限于不说本国官方语言的群体、残疾人 and 生活在偏远农村地区的群体，提供关于减少灾害风险的信息。

10. 一些国家提供了实例，说明其政府如何努力将发展权纳入国家灾害风险管理系统。

11. 黑山政府报告称，<sup>9</sup>指定了一个负责减少灾害风险的政府机构，该机构建立了国家减少灾害风险平台，并组织了六次关于不同主题的会议。国家减少灾害风险战略于2017年12月编制完成。在着手起草该战略之初，组建了一个核心专家组，专家们来自国家和地方的国家机构，他们尽职尽责地建议了拟纳入战略的各项活动。该战略的初稿分发给各部委和其他机构征求意见，终稿获得政府批准。还编制了企业和地方救援和保护计划。

12. 通过三个两年期行动计划执行该国家战略。政府于2018年3月通过了第一个行动计划，其中包括了不同国家和地方政府机构的活动，范围覆盖可持续发展目标、气候变化和减少灾害风险。总共规划了68项活动，执行预算为1 200万欧元。根据政府通过的2018年国家战略执行情况报告，21项活动已经落实，15项活动正在进行，还有10项尚未开展。《2018-2023年总体行动计划》中包括105项活动，执行预算为3 400万欧元。国家重点活动包括：制定地方减少灾害风险战略；开展国家风险评估；开展地方风险评估；针对各种风险制定国家、地方和企业救援和保护计划；继续在学校开设跨学科的减少灾害风险课程；在地方一级建立预警系统。

13. 为提高对灾害的认识，在中小学课程中引入了减少灾害风险科目。大约200名教师接受了关于该科目的培训。黑山是该区域唯一在学校课程中设立该科目的国家。

<sup>9</sup> 2019年4月8日提交给特别报告员的材料。

14. 厄瓜多尔政府报告称，<sup>10</sup>为切实应对日益严重的灾害风险，自2015年以来，国家风险和紧急情况管理服务处和权力下放的国家风险管理系统其他实体采取了措施查明受灾风险最高的人口。采取的措施包括：制定各种方法收集与易受洪水、大规模人员流动、森林火灾、海啸和地震带影响有关的地理信息。向权力下放的国家风险管理系统的各个实体分发信息，并在国家风险和紧急情况管理服务处的地理门户网站上免费提供这些信息。

15. 厄瓜多尔政府进一步报告称，已着手制定预案，其中考虑了灾害在国家一级的可能影响，分析了受灾害影响的该国重点地区的风险。针对已制定的易受灾信息收集方法，该国向省级和区级的权力下放自治政府提供了培训。更新并公布了区一级的脆弱性评估方法。政府提供了一份总表，其中列有2015年以来为落实《仙台框架》指标A至G而实施的各种项目和方案，<sup>11</sup>其中特别包括制定一项促进搭建公民参与网络的办法，该办法已于2018年实施。

16. 墨西哥政府提供了<sup>12</sup>一份清单，其中列出了各种挑战以及《仙台框架》通过以来墨西哥各州为应对不断增加的灾害风险而采用的各种良好做法。墨西哥希望制定广泛的战略和方案，重点是预防和减少风险本身，而不是只关注应急干预和重建工作。墨西哥政府报告称，作为一项良好做法，已建立综合风险管理监管框架为联邦各公共机构采取行动提供支持。

17. 目前，墨西哥已出台以下两项机制以增强联邦公共行政机关和联邦实体的防范职能：

(a) 自然灾害预防基金。2019年联邦支出预算草案为实现该基金的各项目标分配了180 938 000美元；

(b) 防范信托基金。

18. 国家民间保护协调机构与地方政府密切联系，该机构汇编了各州实施的良好做法。大多数项目侧重于以下四个支柱方面：

(a) 改进监测系统：各州建立更好的监测系统，目的是更好地应对灾害，在灾害发生时限制其影响。在大多数情况下，采取的措施涉及更新现有系统和开发新系统，以监测火山和洪水等潜在的自然灾害。各种公共保护方案也正在出台；

(b) 传授知识：墨西哥的大多数州报告称，为了传授知识，将开展教育活动，同时面向农村人口和不说国家通用语的人开展宣传。主要侧重于提高对潜在风险的认识和学习如何防范这些风险。例如，军事和民事保护秘书处以各种语言开展了一系列宣传运动，以便向土著居民开展宣传；

(c) 补充和推广《国家风险图集》。利用各地区的风险图集来汇总各州境内潜在风险相关信息。墨西哥政府希望利用这些地区性的计划来创建和完成《国家

<sup>10</sup> 2019年4月24日提交给特别报告员的材料。

<sup>11</sup> 见 [www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-monitor/indicators](http://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-monitor/indicators)。

<sup>12</sup> 2019年4月12日提交给特别报告员的材料。

风险图集》，该图将用于制定城市发展计划，协助做出与特定地区有关的其他决策；

(d) 建立各种实体并与其合作：多个州设立了各种理事会和委员会，以促进灾害风险管理。其他州提到与联合国系统不同实体以及地方政府合作以制定一系列计划。

19. 乌克兰政府报告称，<sup>13</sup>已批准关于技术性危险和自然灾害引发的紧急情况风险管理的概念框架(2014年1月22日第37-p号法令)及其2015-2020年执行计划(2015年3月25日第419-p号法令)。新的立法采用以风险为导向的先进方法，旨在减少人为和自然紧急情况的社会经济后果并尽量缩小其规模，确保公民和社会的安全得到保障。2017年7月，乌克兰内政部根据《平民保护法》第33.16条和紧急情况疏散程序第34段采用了一种疏散措施规划方法，该方法用于解决人口疏散规划问题，规定了疏散残疾人和其他行动不便人群的具体措施(《内政部2017年7月10日第579号命令》)。

20. 2017年12月，乌克兰政府批准了2030年前气候变化领域执行国家政策的概念框架(2016年12月7日第932-p号法令)和执行计划(2017年12月6日第878号法令)，其中考虑了《巴黎协定》的主要规定。由生态和自然资源部负责执行这些法令。

21. 为加强统一的国家民事保护系统下属的职能和地域系统的能力，降低发生紧急情况风险，对提高人口和领土的保护水平，乌克兰政府批准了民事保护领域的一项重大措施年度计划。该计划为中央和地方行政机关、地方政府、企业、机构和组织确定了具体任务和活动。

22. 各区域都通过了各自的区域方案，其中载有预防、消除和减少紧急情况的措施。乌克兰国家紧急情况服务处联合乌克兰国家科学院在中央和地方的执行部门，共同编写并在服务处的网站上公布了国家自然和技术安全年度分析审查报告。

23. 2018年1月，乌克兰政府批准了关于紧急情况报警系统的发展和技术现代化的概念框架(2018年1月31日第43-p号法令)，并于2018年7月批准了其执行计划(2018年7月11日第488-p号法令)。这些文件介绍了最先进的警报系统，这种系统上安装了先进的软件，配备了运用最新信息和电信技术的硬件，用于处理、传输和显示有关威胁或紧急情况的信息。

24. 为开展与《仙台框架》有关的任务，收集关于紧急情况的后果的数据制定减少灾害风险指标，乌克兰国家紧急情况服务处总结了可得到的2005至2018年期间的紧急情况信息，并为《框架》的在线监测系统相关部分提供了投入。一项有待批准的政府法规草案将确保乌克兰的紧急情况登记符合用于监测《框架》执行情况的各项指标。

<sup>13</sup> 2019年4月24日提交给特别报告员的材料。

25. 根据《欧洲联盟和欧洲原子能共同体及其成员国和乌克兰之间的结盟协定》，乌克兰国家应急服务机构通过了一个监管框架，以促使国家立法与欧洲议会及欧洲理事会2007年10月23日关于洪水风险评估和管理的第2007/60/EC号指令的规定保持一致，目前该机构正在对洪水风险进行初步评估。题为“乌克兰关于危险物体若干立法法规修正案”的法律草案正等待政府批准，如获得通过，该法律将执行修正和随后废除欧洲理事会第96/82/EC号指令的欧洲议会和欧洲理事会2012年7月4日关于控制涉及危险物质的重大事故危害的第2012/18/EU号指令(SevesoIII指令)。

26. 坦桑尼亚联合共和国政府报告称，<sup>14</sup>已在国家一级采取各种举措应对气候变化挑战，包括一个关于发展核心能力应对国家沿海生产区气候变化适应问题的方案(2012-2019年)，还有一个关于采用具体的适应措施减轻国家沿海社区生计和经济脆弱性的方案(2012-2019年)。实施这些举措使该国能够在各个领域建立抵御气候变化影响的能力，具体项目包括以下内容：

- (a) 在达累斯萨拉姆的巴拉克·奥巴马路建造780米海堤；
- (b) 在基甘博尼的姆瓦利姆·尼雷尔纪念学院建造500米海堤；
- (c) 在坦桑尼亚联合共和国桑给巴尔的基西瓦潘扎建造40米海堤；
- (d) 在潘加尼重建795米海堤；
- (e) 在鲁菲吉(1 000公顷)、潘加尼(10公顷)和桑给巴尔(240公顷)恢复退化的红树林区；
- (f) 在基甘博尼的辛达恢复3 000米珊瑚礁；
- (g) 在姆托尼、泰梅基(550米)和伊拉拉布贡尼(450米)建造排水系统。

27. 瑞士政府报告称<sup>15</sup>，国家自然灾害平台是该国负责《仙台框架》的联络中心。在查明面临灾害风险的人口方面，危害地图覆盖了瑞士90%以上的领土和瑞士境内发生的大多数危害。所有具有空间影响的投资都必须考虑到各种灾害。瑞士目前正在编制国家层面的风险图和风险概况。关于让居民参与规划措施方面，包括当地居民代表在内的支持团体定期参与减少灾害风险项目，并且这些项目必须向公众披露。预防和减缓风险建立在土地使用规划措施(顾及风险的发展)、非结构性措施(救灾准备)和结构性措施的基础上。在应对多种类型的危害方面，有基于自然的解决方案，例如基于生态系统的减少灾害风险再造林。

28. 评价政策和实际措施的实效是一个持续的进程，目前正在各个层级推进。在国家一级，由国家自然危害平台负责瑞士自然危害风险管理战略。项目一级也有控制机制。在灾害风险信息的传播方面，州一级的所有相关文件都已被译为国家官方语言版本。例如，《自然危害风险管理战略》有瑞士所有四种官方语言和英

<sup>14</sup> 2019年4月16日提交给特别报告员的材料。

<sup>15</sup> 2019年4月16日提交给特别报告员的材料。

文的版本。在项目一级考虑到了游客因素。农村地区参与了沟通和规划进程。作出了各种努力促进残疾人参与进来，但这是一个持续的过程，仍有待改进。

29. 葡萄牙政府<sup>16</sup>强调，部长会议2017年10月30日第170/2017号决议已获通过，其中批准了国家预防性民间保护战略，确定了五个战略目标、10个优先领域和101项业务目标。葡萄牙政府报告了国家减少灾害风险平台的工作，该平台鼓励采取包容性办法处理减少风险措施的执行问题，有70多人参与了该平台，他们来自不同部门，包括中央政府、市政、学术界、专业机构和民间保护机构。减轻国家脆弱性和建立抵御灾害能力是政府的当务之急，这一点在葡萄牙发展合作战略框架、国家安全与发展战略以及人道主义和应急行动业务战略中都有所体现。在其合作框架战略中，葡萄牙政府坚定地认为有必要加强其合作伙伴的国家机构在适应气候变化方面的能力。例如，葡萄牙与莫桑比克的2017-2021年双边战略合作方案中包括制定减少灾害风险和增加抵御灾害能力战略和措施的办法。

30. 黎巴嫩政府报告称，<sup>17</sup>该国通过部长会议主持下的灾害风险减少和管理股来加强灾害风险减少和管理工作，这是黎巴嫩政府和联合国开发计划署自2010年以来共同协作的结果。该股一直按照《仙台框架》确定的目标和具体目标在若干层面开展工作，包括加强风险治理、了解灾害风险和加强备灾，特别是针对脆弱社区。

31. 2018年，黎巴嫩总理发布了组建灾害风险管理委员会的决定，委员会由来自主要部委、机构和相关利益攸关方的超过35名成员组成。委员会的任务是更新《国家减少灾害风险战略》和国家应对计划，制定国家恢复计划及制定国家报告指标。作为《仙台框架》规定了报告过程的一部分，开展了以下活动：培训重要部委、机构和利益攸关方的国家减少灾害风险协调人了解报告进程；确认每项具体目标的负责人和捐助人；建立一个工作小组；部长会议主席灾害风险减少和管理股集中开展数据收集和核实工作；查明今后在报告方面的差距、挑战和前进方向。

32. 作为更新《国家减少灾害风险战略》的一部分内容，灾害风险管理委员会将与不同利益攸关方开展磋商，以确保适当参与。此外，灾害风险减少和管理股还支持在黎巴嫩各省建立减少灾害风险委员会。委员会负责开展备灾救灾工作，其成员来自有关部委、机构和地方行为体，以确保适当参与。自2016年以来，灾害风险减少和管理股已经为关键部门和省份制定了若干份多危害风险评估，以查明和了解风险并辨别易受伤害的人口。2016年，还编制了洪水风险图，上面标明了收容和难民社区。2018年，在巴勒贝克地区发生洪灾之后，灾害风险减少和管理股在有关部委、机构和地方当局的积极参与下，对该区域的洪泛区进行了详细的风险评估。该股促进在利益攸关方之间进行协调，以便就拟议的建议达成共识，这些建议后来得到总理核可，并分发给有关实体采取进一步行动。2018年，该股开展了评价任务，以测试并核实现有系统的效率。该评价的结果被用于制定灾害

<sup>16</sup> 2019年4月24日提交给特别报告员的材料。

<sup>17</sup> 2019年4月24日提交给特别报告员的材料。

风险减少和管理变革理论以及2019-2023年期间的战略计划和新项目文件，这些文件将提交政府核可。

33. 黎巴嫩政府报告称，它在有效处理和减少危害与风险方面面临若干挑战：缺乏负责处理减少灾害风险问题的全面的管理机构，没有经过批准的减少灾害风险战略；《2030年议程》利益攸关方需要加强协调与协作；阿拉伯叙利亚共和国境内危机的影响，超过100万难民加重了本已不堪重负的基础设施的负担，近三分之一的难民生活在危险环境中；需要加强减少灾害风险并将其纳入发展规划的主流；缺乏若干领域的专门知识；缺乏统一的社区预警平台；缺乏连贯的灾害风险减少相关数据。虽然各省内部通过减少灾害风险机构传播信息，但仍需要开发一个基于社区的综合预警平台，不遗漏任何一个人。

34. 巴基斯坦政府重点介绍<sup>18</sup>其已采取措施的四个部门：查明有风险的人口并将其纳入减少风险措施的规划工作；预防和减缓灾害风险；评价所采取措施的实效；确保各阶层民众都能获得信息。在查明有风险的人口方面，政府采取了以下措施：

(a) 多种危害脆弱性风险评估：各地区都开展了该评估，目的是结合适当的减少风险战略，并使这些战略成为国家发展规划进程的优先事项；评估的重点是弱势群体；

(b) 灾害易发地区的弱势人口：巴基斯坦容易遭受洪水侵袭，因此根据前几年发生洪水的频率，将各住区从最安全至最脆弱划分为不同类别；

(c) 将国土划分为五个地震带，此举有助于查明风险最高的人口；

(d) 学校的危害脆弱性和风险评估：对一个具体地区的28所最脆弱学校开展了该评估。

35. 关于预防和减缓灾害风险，政府报告称：

(a) 在亚洲开发银行的支助下建立了各种基金，如总统救济基金、总理赈灾基金和灾害风险管理基金；

(b) 即将启动《仙台框架国家行动计划》；

(c) 已建立各种服务机构并使其现代化，以预防和减缓灾害风险：建立了国家和省级工作组、人道主义应急设施和六个城市搜救队；所有公共服务项目都必须接受环境影响评估；

(d) 已建立一个传播战略协商工作组，以收集政府对应部门和利益攸关方的信息，以便对与灾害风险管理有关的政策、框架和现有机构进行广泛评估。

36. 巴基斯坦政府还将减少灾害风险政策和措施的实效评价视为一项良好做法。国家救灾管理局是在国家层面牵头指导和管理与灾害管理有关的活动的机构。国家灾害风险管理框架指导国家救灾管理局直到2012年的工作。该框架的重点是减

<sup>18</sup> 2019年5月6日提交给特别报告员的材料。

贫，因为最贫穷的人通常是受灾害影响最严重的人。管理局还专注于抵御气候变化和抵御灾害方面的发展，以便社区能够提前做好准备，防御潜在风险。政府采取了多项减少灾害风险政策，例如国家减少灾害风险政策，其中的重点是风险知识、预防、减缓和准备上。政府还制定了国家未来10年灾害管理计划。

37. 此外，巴基斯坦还开展了若干宣传运动，向各阶层民众通报灾害风险。其中包括教育活动，借助广播、宣传册、电视讨论等各种媒体提高认识。还在偏远社区以当地语言开展了此类运动。

38. 上述实例提供了一些良好做法，可用于实施符合发展权的减少灾害风险工作。这些良好做法包括以下方面的工作：建立有预算和有能力和各利益攸关方开展磋商的中央机构；让不同领域的专家参与规划进程；利用现代技术收集分类数据；用所有官方语言和广泛使用的语言翻译备灾措施和规程方面的信息；根据当地情况制定区域一级的减少灾害风险方案；为残疾人制定符合其具体需要的方案。令特别报告员感到遗憾的是，没有收到不同地理区域更多国家的意见，这些意见原本可以让他提供更多的良好做法实例供各国根据具体国情调整使用。

#### 四. 减少灾害风险与发展权：各国内部的挑战

39. 自然危害无法完全避免；然而，通过降低社区受灾的可能性，增强其抵御危害的能力和(或)降低其脆弱性，可在很大程度上避免灾害。<sup>19</sup>《仙台框架》和《2030年议程》提供了减少灾害风险及其对人类发展和享受人权的不良影响的方法。上文第三节提供的实例证明，《框架》的方式符合发展权的要求，对开展减少灾害风险工作产生了重要影响。但是，在实施方面仍有许多挑战。最贫穷国家不仅常常受影响最大，而且灾害对这些国家的穷人和边缘化群体造成的伤害也尤为严重。<sup>20</sup> 学者们发现，在各种危害发生后，一些群体更容易死亡、受伤、遭受经济损失和出现心理障碍。<sup>21</sup> 已经确认儿童、老年人、妇女、种族少数群体、身体或精神残疾人士和移民特别容易受到灾害的有害影响。<sup>22</sup> 灾害给这些群体的成员造成的损失尤为严重，他们也最难从灾害中恢复过来。<sup>23</sup> 这些群体未被纳入或未被充分纳入备灾工作中，这一点加剧了他们遭受的严重影响。发生灾害时，一旦被遗漏就有可能有性命之忧。

<sup>19</sup> A/HRC/36/49, 第 16 段；另见 <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/disasterriskreduction>。

<sup>20</sup> 基金组织，《建设易受重大自然灾害影响的发展中国家抵御灾害的能力》，第 8 页，注 4。

<sup>21</sup> Ben Wisner and others, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2nd ed. (New York, Routledge, 2004).

<sup>22</sup> Susan L. Cutter, Bryan J. Boruff and W. Lynn Shirley, "Social vulnerability to environmental hazards", *Social Science Quarterly*, vol. 84, No. 2 (June 2003).

<sup>23</sup> 联合国人类住区规划署(人居署),《增强城市安全和保障: 2007 年全球人类住区报告》(伦敦和斯特林, 弗吉尼亚, 联合国人居署和地球瞭望出版社, 2007 年)。

40. 发展权使每个人和所有人民都有权参与、促进和享受经济、社会、文化和政治发展。<sup>24</sup>秉承《发展权利宣言》的精神，参与的权利应扩展至所有人都有权参与与备灾和减少灾害风险有关的规划和决策。

41. 学者们提倡将利益攸关方的广泛参与作为建设抵御灾害能力的关键，并强调所涉人员和群体以及他们的参与方式是在实践中发展抵御灾害能力的关键方面。<sup>25</sup>因此，至关重要确定应将哪些利益攸关方列入国家和地方减少灾害风险平台或其他磋商机制。《仙台框架》第7段建议相关利益攸关方应包括妇女、儿童和青年、残疾人、穷人、移民、土著人民、志愿者、业界团体和老年人。《框架》第19(d)段指出，减少灾害风险需要全社会的参与和建立伙伴关系，还需要增强职能，实现包容、无障碍和非歧视的参与，同时特别关注受灾害影响尤为严重的人，特别是最贫穷的人。应当在所有政策和实践中纳入性别、年龄、残疾情况和文化视角，应当提高妇女和青年的领导能力。此外，第19(g)段进一步指出，减少灾害风险需要作出具有包容性、了解风险的决策，其基础是开放地交流和传播分类数据，包括按性别、年龄和残疾情况分列的数据。

#### A. 残疾人

42. 残疾人在何种程度上参与减少灾害风险规划和决策？《仙台框架》第36(a)(三)段声明，残疾人及其组织对于评估灾害风险和根据特定要求制订和执行计划至关重要。然而，多个消息来源表明，实际上残疾人的参与程度极为有限。

43. 缺乏关于残疾人的可靠统计数据仍然是各国政府和残疾人倡导者等面临的一项挑战。研究表明，缺少分类数据一直严重阻碍服务提供者作出响应，例如2004年发生印度洋海啸之后的情况。<sup>26</sup>在其他情况下，人们不知道残疾人的人数及其残疾程度。<sup>27</sup>此外，灾害规划或响应的任何阶段都很少见到残疾人及其组织的身影，人们对待残疾人时往往并未充分了解他们的残疾类别和具体需要，导致残疾人不能充分享受备灾措施、预警系统和有形基础设施。<sup>28</sup>有些社会对残疾人污名化，护理者出于保护目的往往掩盖残疾人的存在，导致他们被规划和应急响应工作所忽略。<sup>29</sup>

<sup>24</sup> 《发展权利宣言》，第1条。

<sup>25</sup> Paulina Aldunce and others, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate”, *Environmental Hazards*, vol. 15, No. 1 (2016).

<sup>26</sup> Maria Kett, Sue Stubbs and Rebecca Yeo, *Disability in Conflict and Emergency Situations: Focus on Tsunami - affected Areas* (International Disability and Development Consortium, 2005).

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> Fred Smith, Emma Jolley and Elena Schmidt, “Disability and disasters: the importance of an inclusive approach to vulnerability and social capital”, October 2012.

<sup>29</sup> 红十字会与红新月会国际联合会，“性别、年龄和残疾情况分类数据”，摘自红十字会与红新月会国际联合会，《紧急情况下保护、性别平等和包容的最低标准》（2018年，日内瓦）。

44. 一些学者对残疾儿童特别危险的处境感到震惊, 应急准备规划往往忽略残疾儿童, 因为专业救灾人员认为父母会在发生灾害时照顾残疾儿童。<sup>30</sup> 这可能导致残疾儿童在疏散时掉队, 或被迫在缺乏出行器械、呼吸器和药物等关键支持的情况下疏散。<sup>31</sup> 这些因素已经导致残疾儿童在灾后面临多重困难。<sup>32</sup>

## B. 残疾人、穷人和女性：风险扩大的悲惨现实

45. 灾害风险治理必须具有包容性,<sup>33</sup>因此必须确保平等参与决策。《仙台框架》第32段指出, 关键是要增强妇女和残疾人的权能, 以公开引导和推广性别平等且普遍可用的响应、复原、恢复和重建办法。《框架》第36(a)(一)段承认, 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, 并增强她们灾后采用替代生计手段的能力。但是, 在许多国家, 执行这些原则似乎是零星的、前后不一的。在国际一级, 在通过《仙台框架》后, 妇女参与讨论的比例从第三次世界减少灾害风险大会(2015年3月在日本举行)的31.7%增至全球减少灾害风险平台2017年届会(2017年5月在墨西哥举行)的37.2%。<sup>34</sup>但在国家一级, 情况更糟糕: 全球各地的议会都讨论并通过了国家减少灾害风险计划和政策, 但2018年妇女代表参与其中的比例仅为24.3%。<sup>35</sup>

46. 与此同时, 学者和从业人员收集到大量证据证明女性受灾害的影响尤为严重。例如, 在2004年印度洋海啸发生之后, 女性死亡人数比男性高出四倍。<sup>36</sup> 在

<sup>30</sup> Tom Mitchell and others, “The role of children and youth in communicating disaster risk”, *Children, Youth and Environments*, vol. 18, No. 1 (2008); Brenda D. Phillips and Betty Hearn Morrow, “Social science research needs: focus on vulnerable populations, forecasting, and warnings”, *Natural Hazards Review*, vol. 8, No. 3 (August 2007).

<sup>31</sup> Joy D. Osofsky, Howard J. Osofsky and William W. Harris, “Katrina’s children: social policy considerations for children in disasters”, *Social Policy Report*, vol. 21, No. 1 (Spring 2007); Glen White and others, “Final report findings of the Nobody Left Behind: Preparedness for Persons with Mobility Impairments research project”, Research and Training Center on Living (2007).

<sup>32</sup> 卡特里娜飓风导致从新奥尔良市疏散了 100 000 名儿童中, 其中三分之一以上在飓风过后数月仍然流离失所, 至少一人被诊断患有慢性疾病。其中许多儿童在获得医疗保险、持续治疗、处方药和专业医疗设备方面都受到严重影响。见 David Abramson and others, “The legacy of Katrina’s children: estimating the numbers of hurricane-related at-risk children in the Gulf Coast states of Louisiana and Mississippi”, National Center for Disaster Preparedness Research Brief, No. 2007-12 (December 2007)。

<sup>33</sup> Christel Rose and Florentina Debling, *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies* (Geneva, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019), p. 84.

<sup>34</sup> 见 Christel Rose, Rahel Steinbach and Amjad Saleem, “Reducing disaster risk through gender parity and women’s leadership”, *World Meteorological Organization Bulletin*, vol. 66, No. 2 (2017).

<sup>35</sup> 见 <https://ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review>。

<sup>36</sup> 见国际乐施会, “海啸对妇女的影响”, 《乐施会简报》(2005年3月)。乐施会的研究表明, 在接受调查的四个印度尼西亚村子里, 676名幸存者中只有189名是女性; 在另外四个村子里, 77%的受害者是女性。在印度, 同期记录有391名妇女和女童死亡, 而男子和男童死亡人数为146人。有一个村子唯一去世的人是女性。

2015年尼泊尔发生地震之后，55%的受害者是妇女和儿童。<sup>37</sup>除了死亡和受伤人数更多外，妇女往往因发生灾害遭受更大的社会经济损失。在2004年印度洋海啸期间，许多妇女没有及时逃离或者选择留在了不安全的地方，因为她们的家庭成员中有病人、残疾人、老年人和儿童等不容易转移的人，而这些妇女是主要的护理者。<sup>38</sup>在研究2012年洪水对柬埔寨社区的影响时，研究人员发现，女户主家庭受洪水的影响尤为严重，灾后女性失业率更高，在就减少灾害风险做出相关决定和制定相关计划的论坛上，女性基本上缺席。<sup>39</sup>这些例子仅仅体现了一般的趋势和模式。

47. 众所周知，在大多数社会里，残疾人和妇女也是受贫困影响最严重的人口。根据世界卫生组织编写的一份报告，妇女和女童的残疾率为19.2%，而男子和男童的残疾率为12%。<sup>40</sup>根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署提供的数据，长期饥饿的人估计有60%为妇女和女童。<sup>41</sup>在发展中国家，妇女平均约占农业劳动力的43%。<sup>42</sup>然而，土地所有权最有可能由男子拥有，而且在灾难发生后，许多妇女无法独立申请国家提供的重建资金。<sup>43</sup>在很小就教男童游泳但几乎不教女孩游泳的国家，发洪水时女性更有可能受到伤害。自然灾害破坏了有形资产和生计手段，对学校、医院和道路等用于享有基本经济社会和文化权利的关键系统产生不利影响，这些都导致这些人口的生活水平进一步降低。研究表明，较为贫困的家庭不仅更容易遭受自然灾害风险的影响，而且其短期和长期的经济福祉遭受的影响尤为严重。<sup>44</sup>努力减少灾害风险时应考虑到性别、贫困和残疾等因素的累积影响。为提供真正的救济，这种努力必须制止穷人进一步边缘化，阻止不均衡的权利状况永久化。

48. 为了向妇女、残疾人和穷人提供救济，各国必须设法确保利益攸关方广泛参与，特别是受灾害影响最严重的人真正参与，以便建立这些人口的抵御灾害的能力。<sup>45</sup>

<sup>37</sup> “Earthquake: 55 per cent of dead are women, children” , *Kathmandu Post*, 19 May 2015.

<sup>38</sup> 见 Kanchana Ginige, Dilanthi Amaratunga and Richard Haigh, “Tackling women’s vulnerabilities through integrating a gender perspective into disaster risk reduction in the built environment” , *Procedia Economics and Finance*, vol. 18 (2014)。

<sup>39</sup> Sam Chanthy and Hay Samchan, *Flood Impacts on Women: Exploring the Possibility of Gender Sensitive DRR Planning* (2014).

<sup>40</sup> 世界卫生组织，《世界残疾报告》(2011年，日内瓦)。

<sup>41</sup> 见 [www.unwomen.org/en/news/in-focus/commission-on-the-status-of-women-2012/facts-and-figures](http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/commission-on-the-status-of-women-2012/facts-and-figures)。

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> Junko Mochizuki and Asjad Naqvi, “Reflecting disaster risk in development indicators” , *Sustainability*, vol. 11, No. 4(2019年2月)。

<sup>45</sup> Aldunce and others, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate” .

## 五. 结论和建议

### A. 一般性建议

49. 为将发展权纳入减少灾害风险工作，各国政府应改善渠道，让所有相关利益攸关方持续不断地参与规划、实施和监测有关政策和方案的所有阶段。根据《仙台框架》，虽然减少灾害风险仍然由国家政府负责，但也需要所有相关利益攸关方，如政府、国际组织、非政府组织、学术机构、私营部门和媒体积极参与、提供支持和做出贡献。<sup>46</sup>最弱势群体，包括残疾人、妇女、儿童和青年、少数群体、土著人民、非洲人后裔及其他被剥夺权利和边缘化群体的成员也应有机会平等参与所有相关规划和决策过程。

50. 国家减少灾害风险平台是国家负责和领导的多方利益攸关方协调机制，《兵库行动框架》下已经出现这种机制。<sup>47</sup>《仙台框架》特别强调国家平台在支持实施、监测和审查《框架》方面发挥的关键作用，表现为在国家一级有效协调行动和与地方一级建立适当联系。<sup>48</sup>在特别报告员看来，国家平台有助于确保将发展权纳入减少灾害风险工作，为社会所有相关部门参与国家一级减少灾害风险计划和方案的规划、评价、监测和实施提供空间。令他感到关切的是，迄今只有65个国家建立了国家平台。<sup>49</sup>他建议各国努力为男女平等参与这种平台创造有利条件，并吸纳边缘化群体的代表。特别报告员还呼吁加大投资，支持国家平台，让这些平台能够有效履行职责，并提高其在国家一级的合法性和问责。

51. 根据影响特定国家的灾害类型及这些国家的地缘政治结构，可在区域和(或)社区层面建立类似的平台。地方平台将服务于双重目的：一是提供关于社区最为迫切问题的信息，二是作为地方知识存储库，存储可能的预防灾害措施和解决方案。

52. 开展包容性和保护性应急方案拟订工作的第一步，是从受影响最严重的个人或群体角度出发，了解社会中哪些人受到影响、如何受到影响以及怎样的应对措施最合适。在减少灾害风险方面，根据《仙台框架》，各国应至少收集按性别、年龄和残疾情况分列的数据。可以并且也应当把在落实可持续发展目标和《2030年议程》目标的背景下收集的数据用于满足减少灾害风险规划和决策的需求，而

<sup>46</sup> 见 Takako Izumi and others, *30 Innovations for Disaster Risk Reduction* (Tokyo, International Institute of Disaster Science, 2019)。

<sup>47</sup> 在 2005 年 1 月于日本神户举行的世界减灾会议上，168 个国家通过了《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》。见大会第 69/283 号决议。

<sup>48</sup> Aldunce and others, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate”。

<sup>49</sup> 见 [www.unisdr.org/partners/countries](http://www.unisdr.org/partners/countries)。

且需要按照这方面的具体需求对这类数据作出补充。有必要立足于基于人权的数据处理方法来开展数据分类工作。<sup>50</sup>特别是：

(a) 在基于人权的数据处理方法中，应当让所涉社区积极参与数据收集过程；

(b) 受访者应能够选择在族裔、性取向、性别认同以及法律和残疾状况方面的自我认同方式；

(c) 应当为收集的数据保密，并在保密与透明性要求之间取得平衡。

53. 国家统计局和国家人权机构应开展协作，促进基于人权的数据处理方法运行。

54. 各国应加强为改善发达国家和发展中国家的数据收集而提供的能力建设活动。

55. 应加强民间社会收集分类数据的能力，并应制定创新方法弥合数据收集方面的差距。在这方面，民间社会应与国家统计机构密切合作。

56. 减少灾害风险的相关政策、计划和方案要想切实有效，必须要让相关个人和社区充分了解其创建过程及其结果。各国应建立机制，让人们能够轻松获取与减少灾害风险发展政策和进程有关的信息，并颁布立法保障获取信息的权利，包括筹资信息。应提供法律补救措施，确保获取信息的机会不受剥夺。在公共场所开展信息宣传时，各国应采用相关语言和简单易懂的形式，包括字体较大的图片和海报以及音频传播。应考虑如何展示和在哪里展示此类信息的性别平等层面和多样性层面。应平等地向所有年龄阶段的人、残疾人和各种背景的人提供警报通信技术。应向所有人传播有关危害、脆弱性和风险以及减少其影响的方法的信息，并用聋哑人、盲人或有学习障碍者易于接受的方式传播此类信息。各国应加强为传播信息提供的国际合作。

## B. 残疾人

57. 为确保残疾人真正知情参与减少灾害风险工作，各国应认识到残疾人更容易遭受灾害的影响，倡导并动员残疾人参与所有相关进程。各国应加强残疾人的代表组织的能力和资源，并积极动员他们参与灾害规划和管理的所有阶段。各国应在残疾人和护理者的代表组织的参与下建立识别现有风险的系统。应该让从事减少灾害风险活动的工作人员了解性别、年龄、残疾情况和相关减少灾害风险需求，了解如何以尊重他人的方式与有身体、感官和智力残疾的人、精神健康残疾的人和老年人进行沟通。<sup>51</sup>各国应该与残疾人和护理者的代表组织合作，向所有相关工作人员提供培训。

<sup>50</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“基于人权的数据处理方法：《2030年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队”，2018年。

<sup>51</sup> 见 Celia Till, ed., *Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities* (London, Age and Disability Consortium, 2018)。

58. 各国应该与残疾人和护理者的代表组织合作，以若干无障碍格式设计和实施无障碍和具有包容性的警报系统，包括音频、视频和实物支持系统。必须以确保无障碍的方式来建设和重建物质环境，以消除先前的有形障碍并确保不会设置新的有形障碍。应征求残疾人的意见，以确保在设计时考虑到他们的专门知识。应制定特别措施，使所有愿意参与减灾和救灾工作的残疾人能够平等地参与进来，无论其是什么性质的残疾，也无论其背景如何。应特别出台旨在减少残疾儿童面临的灾害风险的方案，在制定这些方案时应考虑护理者的意见。应编制充足的预算资源来落实这些措施。

### C. 妇女

59. 根据《仙台框架》，为确保采用性别平等和普遍可用的反应、恢复和重建方法进行灾害风险治理，各国必须确保妇女平等参与国家和地方层面的决策、监测和评价。应当有系统地将对性别问题敏感的办法纳入评价过程。各国必须确保妇女在各级决策进程中的比例代表制，包括在社区减少灾害风险活动中。作为基于性别平等观点的规划的一部分，各国应考虑到妇女群体的多样性，因此应特别关注不易接触的具有多重脆弱性的妇女，包括生活在偏远地区的农村妇女；移民妇女；土著或少数群体的妇女，她们得不到用其可以理解的语言宣传的信息。应当为此目的编列充足的预算资源。