



第七十八届会议

临时议程* 项目 73(b)

人权问题，包括增进人权和基本自由切实
享受的各种途径

老年人的人权

秘书长的说明

秘书长谨根据人权理事会第 51/4 号决议，向大会转递老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒的报告。

* A/78/150。



老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒的报告

摘要

在本报告中，老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒探讨了气候变化引发的灾害背景下的老年人权利以及如何更平等地建设未来。她还向各国和其他利益攸关方提出建议，以维护老年人在与气候有关的备灾、救灾和灾后恢复中的权利。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 气候变化引发的灾害对老年人的影响.....	5
三. 国际法律和政策框架	6
四. 交叉性	8
五. 在气候变化引发的灾害背景下保护老年人的权利.....	11
A. 灾前：老年人在备灾和防灾方面的权利	11
B. 灾中：老年人在灾害管理和救灾方面的权利	15
C. 灾后：老年人在灾后恢复方面的权利	19
六. 结论和建议	21
A. 对各国的建议	22
B. 对联合国实体的建议	24
C. 对国家人权机构、民间社会组织和学术界的建议.....	24

一. 引言

1. 本报告由老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒提交大会。报告概述了任务负责人在报告所述期间开展的活动，并对气候变化引发的灾害对老年人人权的影响进行了专题分析。分析依据的是以往的工作、广泛的案头研究以及各国、国家人权机构、民间社会组织、学术界和其他利益攸关方为响应 2023 年 3 月发出的征稿呼吁而提交的 32 份书面材料。¹ 此外，还与联合国三个区域委员会合作举办了五次区域专家会议，² 收集世界各区域的意见和良好做法。独立专家感谢所有协助编写专题报告的人。

2. 独立专家根据其任务规定，参加了老龄问题不限成员名额工作组第十三届会议，她在会上对关于规范性投入的讨论以及关于加强对老年人人权的促进和保护的保护的讨论作出了贡献。她还参加了一系列活动，包括为庆祝 2022 年国际老年人日而举办的关于老年妇女韧性和贡献的会外活动、葡萄牙常驻联合国代表团在社会发展委员会第六十一届会议期间举办的关于代际对话和参与的会外活动、在 2023 年认识虐待老年人问题世界日举办的关于老年性别暴力的会外活动。关于独立专家过去一年所开展活动的概述，可在独立专家即将提交人权理事会的报告中找到，该报告侧重于暴力、虐待和忽视老年人问题。³

3. 联合国人权事务高级专员在最近的一次讲话中申明，气候变化、生物多样性丧失和污染这三大地球危机是一场人权危机，并指出，受影响最严重的将是那些已经深陷脆弱境地的人们。⁴ 气候变化导致极端天气事件和灾害日益频繁和严重，对最脆弱的民众和系统造成不成比例的影响。⁵ 2019 年，有 9 760 万人受到气候和天气相关灾害的影响，年龄、性别、种族、阶级、族裔、性取向、土著身份、残疾情况、收入、地理位置和移民身份等因素加剧了对气候变化影响的脆弱性。⁶

4. 老年人更有可能死于热浪、台风、飓风、洪水等与气候有关的灾害。⁷ 他们在健康、住房、生计、福祉以及获得食物、土地、水和卫生设施方面都面临不成比例的负面影响。物质、政治、经济和社会因素，包括贫困、地理位置、交通不便、照护和支助服务中断以及年龄歧视和与年龄有关的歧视，都可能加剧这种情况。⁸

¹ 所有提交的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons>。

² 独立专家感谢欧洲经济委员会(欧洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会给予的支持。

³ A/HRC/54/26(即将印发)。

⁴ 见 www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/06/climate-protection-human-right。

⁵ 政府间气候变化专门委员会，第六次评估报告，决策者摘要(2022 年)，第 B.1 段。可查阅 www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/summary-for-policymakers/。

⁶ A/77/226，第 29 段。

⁷ A/HRC/49/61，第 23 段；A/HRC/47/46，第 9 段。

⁸ A/HRC/49/61，第 6-7 段；A/HRC/45/14/Add.2，第 53 段；A/HRC/39/50/Add.1，第 51 段；A/HRC/30/43/Add.3，第 55 段。

5. 老年人在面临自然灾害和相关紧急情况时往往受到排斥、孤立和遗弃。全球三分之二的老年人生活在面临较高气候相关灾害风险的低收入和中等收入国家。⁹ 到2050年，全球80%的老年人将生活在这些国家，全球20%以上的人口将是60岁或60岁以上的老年人。¹⁰ 由于人口迅速老龄化，加上气候变化的影响，老年人的人权将日益受到与气候有关的灾害的威胁。

6. 2019年，前任独立专家探讨了紧急情况下老年人的人权问题。¹¹ 继2020年人权理事会关于气候变化与老年人人权的专题小组讨论之后，根据理事会第44/7号决议，联合国人权事务高级专员办事处就气候变化背景下促进和保护老年人权利的问题进行了一项分析研究。¹² 该决议还鼓励特别程序任务负责人审议气候变化与人权问题，特别是气候变化对老年人的不利影响。独立专家在本报告中重点讨论了气候引发的灾害带来的日益严峻的挑战，以及顾及老年人具体需求和情况的适当备灾、救灾和灾后恢复工作及减缓和适应气候变化措施的必要性。

二. 气候变化引发的灾害对老年人的影响

7. 所有与气候有关的灾害都会对老年人造成不成比例的影响，但风险的性质和程度会因灾害类型以及老年人所在地区此类事件的发生情况和频率而异。

飓风、台风、洪水和其他极端天气事件

8. 气候变化导致强风暴、洪水、飓风、台风等极端天气事件。洪水带来众多风险，包括洪水造成的直接伤亡和传染病的长期传播。基础设施、住房和生计的丧失会加剧这些风险。¹³ 飓风和台风的频率和强度都在增加，给老年人带来严重后果，老年人更有可能因行动不便、医疗服务中断、避难设施不适当、疏散援助不足等原因而死于这些事件。¹⁴

热浪和野火

9. 热浪与对老年人人权、特别是健康权的不利影响密切相关。世界各地受极端高温影响的风险和脆弱性都在上升。¹⁵ 在过去20年里，65岁以上因高温死亡

⁹ HelpAge International, “A rising force for change: older people and climate action”, HelpAge briefing, October 2021, p. 2.

¹⁰ Amnesty International, *Stop Burning Our Rights* (London, 2021), p. 54.

¹¹ [A/HRC/42/43](#).

¹² [A/HRC/47/46](#).

¹³ [A/HRC/49/61](#), 第7和22段; [A/HRC/47/46](#), 第9段; [A/77/226](#), 第32段。

¹⁴ Gary Haq, “The forgotten generation: older people and climate change”, in *Diversity and Inclusion in Environmentalism*, Karen Bell, ed. (Abingdon and New York, Routledge, 2021); [A/HRC/47/46](#), 第9段; [A/HRC/49/61](#), 第15段; Simon Athawes, “Five years on: how Haiyan shocked the world”, PreventionWeb, 8 November 2018(可查阅 www.preventionweb.net/news/five-years-how-haiyan-shocked-world)。

¹⁵ [A/HRC/47/46](#), 第9-10段; [A/HRC/52/28](#), 第14段。

人数增加了 53.7%。¹⁶ 热浪还加剧了野火的发生率和严重程度。这些对老年人的福祉构成严重威胁，包括给行动和疏散带来挑战，并导致因暴露于野火烟雾而增加的健康并发症风险加剧。¹⁷

缓发性灾害

10. 气候变化还造成干旱、海岸侵蚀、海平面上升等缓发性灾害。干旱会加剧水和粮食短缺，从而导致流离失所和移民，使老年人陷入脆弱处境。¹⁸ 气候变化还可能在干旱和易干旱地区引发和加剧沙尘暴，导致空气质量恶劣和相关疾病。¹⁹ 海平面上升是小岛屿发展中国家面临的一项特殊挑战，导致移民和搬迁，给老年人带来挑战和风险。²⁰

多种危害

11. 受气候变化影响最严重的地区可能连续或同时面临多种灾害，从而严重加剧对人权的影响。²¹ 气候变化将加剧气候的多变性，造成更加严重和不可预测的灾害。多种形式的灾害以及连续发生的多种灾害对各国应对这些事件的能力造成严重后果。²²

三. 国际法律和政策框架

12. 国际法有限地承认气候变化对人权的影响。关于气候变化的《巴黎协定》在序言中提到人权，指出协定各缔约方在采取行动应对气候变化时应尊重、促进和考虑各自在人权方面的义务。气候变化与人权之间的联系也体现在享有清洁、健康和可持续环境的权利中，因为“安全”的气候是这项权利的实质性内容之一。²³

13. 《联合国老年人原则》旨在确保优先关注老年人，提出了独立、参与、照顾、自我充实和尊严的原则。²⁴ 这些原则应适用于备灾、救灾和灾后恢复方面的政策

¹⁶ Nick Watts and others, “The 2020 report of The Lancet Countdown on health and climate change: responding to converging crises”, *The Lancet*, vol. 397, No. 10269 (January 2021).

¹⁷ A/HRC/52/28, 第 15 段; Haq, “The forgotten generation”, p. 122。

¹⁸ A/HRC/49/61, 第 36 段; 联合国减少灾害风险办公室, 《阿拉伯区域减少灾害风险区域评估报告》, 2021 年, 第 94 页。

¹⁹ 联合国环境规划署, “沙尘暴”, 概况介绍(可查阅 www.unep.org/resources/factsheet/sand-and-dust-storms); 世界气象组织, “沙尘暴”(可查阅 <https://public.wmo.int/en/our-mandate/focus-areas/environment/sand-and-dust-storms>); 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》, 第 65 段; A/HRC/47/46, 第 10 段; 维护暴力受害者组织提交的材料。

²⁰ A/HRC/30/43/Add.3, 第 54 段。

²¹ A/HRC/42/43/Add.2, 第 34 段。

²² HelpAge International, “‘Things have just gotten worse’: the impact of the global food, fuel and finance crisis on older people”, 2023, p. 27.

²³ 见大会第 76/300 号决议和 A/74/161。

²⁴ 大会第 46/91 号决议, 附件。

和做法。值得注意的是，确立气候变化背景下促进和保护人权特别报告员任务授权的人权理事会第 48/14 号决议，以及最近一次延长与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员的任务授权的理事会第 46/7 号决议，都提到了老年人。

14. 在没有专门针对老年人权利的全面国际人权条约的情况下，可适用其他人权条约的条款。事实上，《残疾人权利公约》涉及危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)。消除对妇女歧视委员会第 27 号一般性建议(2010 年)第 35 段涉及气候变化、减少灾害风险和老年妇女问题，委员会第 37 号一般性建议(2018 年)则分析了气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面，包括必须优先考虑老年妇女这一边缘化群体(第 26 段)以及促进和保护老年妇女在与灾害有关的卫生保健方面的权利(第 68(f)段)。经济、社会及文化权利委员会第 6 号一般性意见(1995 年)申明，老年人有权享有《经济社会文化权利国际公约》承认的全部权利，并规定各国必须在必要时按其现有资源尽力采取尊重老年人权利的特别措施(第 10 段)。委员会认为，公约缔约国还必须特别注意促进和保护老年人的经济、社会和文化权利(第 13 段)。气候引发的灾害背景下的相关权利包括平等权、社会保障权、家庭保护权、适当生活水准权和身心健康权。

15. 尽管气候变化和相关灾害对老年人的人权构成威胁，但国际人权框架对老年人权利的涵盖零散且不一致，未能提供全面保护，使老年人免受气候变化带来的众多风险。

16. 与老年人在国际人权条约中相对不受关注的情况相比，气候变化、减少灾害风险和老年人人权之间的关系在不具约束力的政策文件中得到了一定程度的承认。在第 44/7 号决议中，人权理事会促请各国采取统筹兼顾并有助于性别平等、兼顾各年龄段和包容残疾人的方式制订气候变化适应和减缓政策(第 4 段)。《马德里老龄问题国际行动计划》直接涉及紧急情况下的老年人，探讨平等获得食物、住房和医疗保健的必要性，承认老年人在紧急情况对社区复兴和重建以及对社会结构重建所作的贡献在加强(第 55-56 段)。联合国减少灾害风险办公室在其《减少灾害风险中的老年人章程 14》中明确提到灾害背景下老年人的处境，包括规定了各国在制定减少灾害风险的法律和政策时应考虑的针对老年人的最低标准。

17. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》载有保护发展成果免受灾害风险影响的具体行动。《框架》的指导原则确认，应将性别、年龄、残疾情况和文化视角纳入减少灾害风险的各项政策和做法(第 19(d)段)。《框架》载有分类数据规定，并承认老年人的知识、技能和智慧对于制定减少灾害风险政策、计划和机制的作用。

18. 机构间常设委员会的《自然灾害情况下人员保护业务准则》旨在确保将人权原则纳入所有救灾和灾后恢复工作。涉及老年人的规定包括：在疏散时不歧视有特殊需求的人，并为他们采取有针对性的措施；保护免受暴力侵害；平等获得适当的食物、水和保健服务；在临时和永久安置点提供无障碍用水和卫生设施；提供安全、适当、无障碍、对老年人友好的避难所。

19. 气候引发的灾害导致包括老年人在内的移民和难民人数增加。因此，有关移民和难民的政策是相关的，例如《难民问题全球契约》、《安全、有序和正常移民全球契约》、《关于境内流离失所问题的指导原则》、《关于国内气候引发流离失所问题的半岛原则》和《联合国难民事务高级专员公署老年难民政策》。

20. 旨在加快落实可持续发展目标和其他现有协定的《我们的共同议程》虽然没有全面解决老年人的需求和权利问题，但却是关键的行动议程，应在这一议程中采用生命全程方法应对气候危机。

21. 在区域一级，《非洲人权和民族权宪章关于非洲老年人权利的议定书》规定了冲突和灾害情况下老年人的权利(第 14 条)。《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》提到对“老年人”的特别保护和援助(第九条)。《美洲保护老年人人权公约》涉及老年人在危难情况和人道主义紧急情况下的权利，要求各国采取具体措施确保老年人的安全并促进老年人的参与(第 29 条)。

四. 交叉性

22. 遭受多种交叉形式歧视的老年人，包括老年妇女、老年土著人、老年残疾人、属于少数民族或族裔的老年人和生活贫困的老年人，受到气候引发的灾害的不成比例的影响。²⁵

性别

23. 歧视和社会污名化增加了灾害期间发生性别暴力的风险，并可能限制获得基本物品和服务的机会，包括获得粮食、水和卫生设施、住房、医疗用品及卫生保健服务的机会。²⁶ 妇女面临不成比例的健康风险，包括来自极端高温事件的风险，²⁷ 而且由于相关的基于性别的经济不平等，妇女的贫困率更高，尤其是当她们丧偶、照顾子女或就职于非正规经济部门时，这使她们在受灾时资源更少。²⁸ 她们更有可能生活在不适当的城市或农村住房中，生活在更容易遭受气候引发的灾害的地区。²⁹ 此外，信仰守则可能将老年妇女排除在男女混住的公共住所之外。³⁰ 老年妇女在灾害情况下还可能被视为负担，遭到虐待和忽视。然而，在许多情况下，由于缺乏按性别和年龄分列的数据，老年妇女受到的特殊影响及其面临的风险仍然不为人知。³¹

²⁵ [A/HRC/47/46](#), 第 34-40 段; [A/HRC/49/61](#), 第 21 和 43 段。

²⁶ [A/HRC/52/33](#), 第 35 段。

²⁷ 同上, 第 36 段。

²⁸ HelpAge International, “Older people in disasters and humanitarian crises: guidelines for best practice”, p. 12.

²⁹ 消除对妇女歧视委员会, 第 37 号一般性建议(2018 年), 第 4 段。

³⁰ HelpAge International, “Older people in disasters”, p. 12.

³¹ [A/76/157](#), 第 61 段。

24. 与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员指出，未能制定和实施促进性别平等的变革性的减少和应对灾害风险计划，导致预警系统、庇护所和救济方案忽视包括老年妇女在内的各类妇女群体的特殊需求。³² 消除对妇女歧视委员会第 37 号一般性建议(2018 年)第 26 段指出，缔约国应确保所有与气候变化和减少灾害风险相关的政策、立法、计划、方案、预算和活动促进性别平等并基于人权原则，包括平等和不歧视原则，特别优先考虑老年妇女等边缘化群体。

25. 老年妇女也是气候变化政策的重要行为体和倡导者。例如，一个老年妇女协会最近将瑞士告上欧洲人权法院，称气候变化引起的热浪对她们的健康构成威胁，而瑞士政府的气候减缓政策不足以保护她们免受这种威胁。³³

残疾

26. 基于年龄和残疾的偏见和歧视会产生复合效应，导致残疾老年人受到忽视和排斥，他们更有可能生活在恶劣的住房条件下，从而加剧遭受极端温度和天气事件的风险。³⁴ 在灾害期间，残疾老年人可能依赖辅助器具和他人支持，因此面临更大的风险。有认知障碍的老年人需要特别的照护和支持。例如，患有痴呆症的老年人可能需要得到支持，才能做出适应极端天气、避免危难情况或服用必要药物的决定。³⁵

种族和族裔群体

27. 在许多情况下，种族或族裔群体早已面临不成比例的贫困和歧视，其享有人权的机会也较少。³⁶ 这限制了他们适应气候变化的能力，增加了他们遭受与气候有关的灾害伤害的风险。来自种族和族裔群体的老年人往往更有可能居住在更容易受到极端温度、洪水和其他气候灾害影响的社区。³⁷ 种族和仇外歧视也决定了哪

³² [A/HRC/52/33](#)，第 35 段。

³³ European Court of Human Rights, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, Application No. 53600/20; 另见危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员马科斯·奥雷利亚纳、与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员戴维·博伊德和老年人享有人权问题特别报告员克劳迪娅·马勒提交的法庭之友书状。另见 Cordelia Christiane Bähr and others, “KlimaSeniorinnen: lessons from the Swiss senior women’s case for future climate litigation”, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 9, No. 2 (September 2018)。

³⁴ [A/HRC/47/46](#)，第 38 段。

³⁵ Kevin McCracken and David R. Phillips, “Climate change and the health of older people in Southeast Asia”, in *Climate Change and Human Health Scenario in South and Southeast Asia*, Rais Akhtar, ed. (Switzerland, Springer International Publishing, 2016), pp. 47-48.

³⁶ [A/HRC/47/46](#)，第 39 段。另见 Alana Hansen and others, “Vulnerability to extreme heat and climate change: is ethnicity a factor?”, *Global Health Action*, vol. 6, No. 1 (July 2013), pp. 44-45.

³⁷ 见 [A/HRC/49/53](#)，第 26-29 段；[A/77/549](#)，第 19 段；Hansen and others, “Vulnerability to extreme heat and climate change”, p. 1。

些人可以在境内和跨境流动,从而限制了逃离污染热点或灾害高发地的能力。³⁸ 灾难发生后,重建和恢复所需的资金和其他支持可能会偏向某些街区和社区,而不是那些主要由种族或少数群体组成的街区和社区。

土著人民

28. 土著社区的老年人更有可能与环境有着密切联系,包括源自传统习俗和生计的联系。因此,气候变化的影响可能与文化习俗和传统生活方式消失带来的独特失落感存在关联。³⁹ 土著人民也是气候适应方面知识和技能的重要传承者。⁴⁰ 例如,土著人民权利特别报告员指出,土著妇女是集体积累的自然资源管理和天气模式等方面科学知识和技术技能的保管者。⁴¹ 这些知识对于管理气候变化的风险和影响、建设面对极端事件的韧性至关重要。⁴² 老年土著人往往是掌握这种宝贵土著知识的社区领袖。应便利和促进他们参与有关气候适应和减少灾害风险的决策过程。

流离失所和移民

29. 流离失所和移民现象与老年人人权所面临的重大风险有关。例如,老年移民可能失去社会保障或养老金福利。一些老年移民还可能是无国籍人(或成为无国籍人),在取得国籍方面面临障碍。⁴³ 气候变化背景下促进和保护人权特别报告员探讨了提供法律办法、保护因气候变化而跨越国际边界的流离失所者人权的问题。他承认,在因气候引发的流离失所而跨越国际边界时,年龄这一特征可能带来额外风险。⁴⁴ 流离失所的老年人面临更高的暴力、剥削和虐待风险,而人道主义援助和基本服务方面的障碍又加剧了这些风险。然而,他们也可以通过保护文化遗产、维护社会凝聚力、维系与原籍国或原籍地区的联系,在流离失所社区中发挥重要作用。⁴⁵ 在老年流离失所者和难民参与权得到维护的地方,他们有相当大的能力为应对措施和解决途径作出贡献。⁴⁶

30. 鉴于上述情况,气候变化引发的灾害对老年难民和境内流离失所者的影响尤为不利,他们通常居住在不适当的住房中,特别是在营地或非正规住区,本就难以获得基本服务,生活在易患媒介传播疾病的条件下。此外,支持系统受到侵蚀、难以使用电信工具和获得信息(有时是由于语言障碍),这些都可能给灾害预防和管理

³⁸ [A/77/549](#), 第 34 段。

³⁹ [A/HRC/47/46](#), 第 40 段。

⁴⁰ [A/HRC/36/46](#), 第 22 段。

⁴¹ [A/HRC/51/28](#), 第 28 段。

⁴² 同上。

⁴³ [A/HRC/47/46](#), 第 17 段。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ [A/HRC/42/43](#), 第 35 段。

⁴⁶ [A/HRC/45/14](#), 第 5 段。

带来挑战。由于老年人也往往被排除在针对境内流离失所者和难民的方案之外，针对被迫流离失所者的减少和缓解灾害风险计划必须对年龄问题有敏感认识。⁴⁷

城乡地区

31. 农村地区的老年人可能由于无法获得基本服务、处于社会经济劣势或孤立无援而面临更大风险。此外，农村地区在救灾工作中可能不被优先考虑。然而，城市地区老年人面临的风险也在增加，住房质量差、基础设施和服务不完善、城市发展空间规划不足又加剧了这种风险。⁴⁸ 居住在非正规住区的老年人所生活的地区可能更容易在极端天气事件中遭受洪灾。城市地区也有许多无家可归的老年人，这些人在气候引发的灾害期间面临极大的风险。⁴⁹

社会经济地位

32. 老年人的社会经济地位极大地影响到他们适应气候变化和相关灾害的能力。⁵⁰ 低收入老年人可能负担不起家庭的隔热、供暖或制冷系统以及相关能源费用。社会经济地位也是老年人能否从气候引发的灾害中恢复、包括重建家园、挽回损失或恢复经济活动的一个关键因素。许多老年人依靠社会补助金或养老金形式的社会保障，但这些往往不足以弥补灾害可能造成的众多经济损失。由于性别不平等和工资差距，老年妇女的养老金往往低于老年男子。老年男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者(LGBTI 人士)以及多元性别者往往因社会排斥和缺乏家庭支持而陷入危险处境，特别是在经济和住房保障方面。⁵¹ 因此，老年妇女和老年 LGBTI 人士在经济上处于更加不利的地位，进一步面临与气候变化和相关灾害有关的风险。

五. 在气候变化引发的灾害背景下保护老年人的权利

A. 灾前：老年人在备灾和防灾方面的权利

33. 尽管老年人有其特殊需求和脆弱处境，但在防灾备灾中，各类老年人往往受到忽视。现任和前任独立专家在先前的工作中概述了这方面的建议。⁵² 备灾和防灾必须考虑到老年人，特别是面临多重和交叉形式歧视的老年人。例如，消除对妇女歧视委员会第 27 号一般性建议(2010 年)指出，减少灾害风险的措施必须促进性别平等，并照顾到老年妇女的需要和脆弱性(第 35 段)。

⁴⁷ HelpAge International, “The neglected generation: the impact of displacement on older people”, pp. 20-32; 难民署, 《融入手册》, 关于老年难民的章节。

⁴⁸ “老年人的适当住房权”, 国际助老会向人人享有负担得起的住房和社会保障制度以解决无家可归问题专家组会议提交的材料, 联合国人类住区规划署(人居署), 2019 年 5 月, 第 4 页。

⁴⁹ Milanika S. Turner, “Climate change hazards + social vulnerability = a recipe for disaster”, *Generations: Journal of the American Society on Aging*, vol. 46, No. 2 (Summer 2022), pp. 4-5.

⁵⁰ 人权观察提交的材料; 经济、社会及文化权利委员会第 6 号一般性意见(1995 年), 第 17 段。

⁵¹ A/74/181, 第 46 段。

⁵² A/HRC/30/43/Add.3, 第 114 段; A/HRC/33/44/Add.1, 第 97 段; A/HRC/36/48/Add.2, 第 99 段; A/HRC/39/50/Add.1, 第 106 段; A/HRC/39/50/Add.2, 第 98 段; A/HRC/45/14/Add.2, 第 103 段。

34. 有效的法律、政策和计划对于预防和减轻气候引发的灾害所造成的损害至关重要，这些灾害往往是意料之外、无法预测或后果不明的。国家、区域和地方各级应当对气候相关灾害进行充分规划，以分类数据为依据，并保护老年人的人权。与气候和灾害有关的法律和政策往往笼统地提及弱势群体，或老年人以外的特定群体，从而忽视了老年人所特有的特殊需求。⁵³ 要纠正这种情况，应通过让老年人切实参与，将其明确纳入气候相关灾害的防备和规划中。

35. 一些国家已将老年人纳入国家灾害应对和管理计划，经常在弱势群体背景下提及老年人，并指出他们的特殊需求。⁵⁴ 芬兰、哥斯达黎加和斯洛伐克等国家在其国家气候变化适应计划中提及老年人。⁵⁵ 有关热浪的国家政策和计划也将老年人纳入其中。⁵⁶ 在地方一级，德国科隆⁵⁷ 和布宜诺斯艾利斯⁵⁸ 等一些城市专门为老年人制定了防暑降温行动计划。美利坚合众国旧金山⁵⁹ 等另一些城市则制定了针对老年人的更为广泛的应急准备计划。

36. 建设社区韧性的措施对于消除老年人、特别是独居老年人所面临的孤立和排斥现象十分重要。在塞尔维亚，红十字会负责协调 65 岁以上老年人自助小组的工作，并管理电话群组，每天询问情况，主要是为了消除孤独和孤立。⁶⁰ 这些电话群组在热浪期间运作，监测那些最有可能受酷热影响的人。这种预先存在的社区安排是宝贵的工具，可保护老年人，增强他们的权能，使他们能够建设本人和所在社区抵御气候引发的灾害的能力。

⁵³ Philip Oamen 提交的材料。另见联合国减少灾害风险办公室，《区域评估报告》，第 98 页；国际助老会提交的材料。

⁵⁴ 见卢旺达的计划(<https://reliefweb.int/report/rwanda/national-disaster-risk-management-plan-september-2013>)，第 12 页；菲律宾(www.preventionweb.net/files/62898_nationaldisasterresponseplanforeart.pdf)；肯尼亚(www.preventionweb.net/publication/kenya-national-disaster-response-plan)；孟加拉国(https://modmr.portal.gov.bd/sites/default/files/files/modmr.portal.gov.bd/policies/7a9f5844_76c0_46f6_9d8a_5e176d2510b9/SOD%202019%20_English_FINAL.pdf)。

⁵⁵ 哥斯达黎加就人权理事会第 44/7 号决议提交的材料；芬兰国家气候变化适应计划，2022 年，第 9 页(https://climate-laws.org/documents/national-climate-change-adaptation-plan-2022_334f)；斯洛伐克气候变化适应战略(2019-2025/2030)。

⁵⁶ 瑞士就人权理事会第 44/7 号决议提交的材料；A. Fouillet and others, “Has the impact of heat waves on mortality changed in France since the European heat wave of summer 2003? A study of the 2006 heat wave”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 37, No. 2 (April 2008); A/HRC/47/46, 第 60 段。

⁵⁷ A/HRC/47/46, 第 60 段。

⁵⁸ 阿根廷提交的材料。

⁵⁹ Danielle Arigoni 提交的材料。

⁶⁰ 见 www.redcross.org.rs/en/what-we-do/social/ageing-and-older-people/self-help-groups/; www.redcross.org.rs/en/news/telephone-circles-of-the-red-cross-of-serbia-highlighted-as-an-example-of-good-practice-on-the-red-social-innovation-website/。

37. 许多与气候适应和减少灾害风险能力建设有关的努力都是由社区推动的。虽然这些努力很重要，但国家在为老年人提供照护和备灾方面可能表现得过分依赖社区和民间社会组织。在灾害期间保护老年人的人权是国家的最终责任和义务。

38. 老年人易受灾害影响并不完全是因为他们的年龄，也是“他们可获得的社会、财政和社区支持有限”的结果。⁶¹ 因此，不能低估结构性和体制性不平等的作用。

39. 决定老年人对气候变化和相关灾害的适应能力的一个关键因素是经济安全。因此，坚实的社会保障制度对于确保灾后恢复至关重要。例如，2018 年，汤加政府通过其老年人社会福利计划和残疾人福利计划提供援助，有意识地针对热带气旋“吉塔”之后处境极其脆弱的这两个群体。得益于已经稳健运作的社会体系，援助迅速送达受益人手中，满足他们的灾后需求。⁶² 国际助老会建议，社会保护制度“应具有应对冲击的设计特点，以支持应对冲击的能力”，如应对与气候引发的灾害有关的冲击，减缓和适应气候变化的政策应考虑到老年人的经济安全。⁶³

40. 老年人需要适当住房，以适应气候变化，减轻其影响，并为与气候有关的灾害和自然危害做好准备。⁶⁴ 正如适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员所指出，极端天气状况对住房的宜居性和可负担性产生影响，并进一步加剧了当今许多人面临的能源贫困。⁶⁵ 这对老年人而言尤其如此，他们特别容易受到极端温度的影响，而且最有可能住在隔热、供暖或制冷系统不足的劣质住房中。⁶⁶ 极寒天气还威胁到道路、电力和供水系统等基础设施，进一步加剧了老年人所面临的风险。⁶⁷ 他们更有可能难以获得安全、清洁、健康和可持续的能源，也难以对其房屋进行维护修缮。⁶⁸ 在极端温度期间，供暖和制冷系统增加了家庭能源的使用量，这可能导致停电，通常是在城市地区；因此，开展预防运动、宣传如何获得帮助以及在极端温度下生存至关重要。⁶⁹

41. 如果长期照护设施不进行适当调整以应对气候引发的灾害，生活在这些设施中的老年人就可能面临更大的风险。各国政府有责任确保老年人入住的公共和私人设施、包括养老院和辅助生活设施必须采取具体的适应措施。可采取以下方式

⁶¹ Liat Ayalon 等人提交的材料。

⁶² World Bank, “Social protection and disaster recovery”, Disaster Recovery Guidance Series (2019), p. 17.

⁶³ HelpAge, “Things have just gotten worse”, p. 34.

⁶⁴ A/77/239, 第 113-114 段。

⁶⁵ A/HRC/52/28, 第 16 段。

⁶⁶ A/HRC/52/28, 第 14、16 和 27 段；A/HRC/47/46, 第 21 段。

⁶⁷ A/HRC/52/28, 第 16 段；另见 Heather Chen and others, “From China to Japan, deadly cold is gripping East Asia: Experts say it’s the ‘new norm’”(可查阅 <https://edition.cnn.com/2023/01/25/asia/east-asia-cold-snap-climate-japan-korea-china-climate-intl-hnk/index.html>)。

⁶⁸ A/HRC/47/46, 第 21 段；A/77/239, 第 40 段。

⁶⁹ 阿根廷提交的材料。

对长期照护和辅助生活设施进行适应性改造，以适应极端温度，例如，出资安装供暖或制冷系统，确保老年人住宅有一个“凉爽的房间”，为适当隔热提供资金或支持。⁷⁰ 在某些情况下，可能需要备用发电机。⁷¹ 此外，这些设施还必须针对各类灾害制定适当的应急计划。⁷² 建议每年更新应急计划，对员工进行适当培训，并每年开展演习，建议在应急计划中列入以下方面的规定：住户位置；通信，特别是当互联网和电话服务不可用时；疏散计划；与应急服务部门之间的合作；确定合适的应急避难所；确保应急用品未过期。⁷³

42. 有效的灾害相关信息交流系统对于防备与气候有关的灾害至关重要。未能充分预警会增加老年人死亡、生病和受伤的风险，剥夺他们本可用于储备基本食品和药品或疏散到更安全地区的宝贵时间。⁷⁴ 消除对妇女歧视委员会第 37 号一般性建议(2018 年)要求利用现代的、文化上合适的、可获得的、具有包容性的技术提供预警信息，包括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(第 54(c)段)。在许多国家，预警和相关通信的主要方式是社交媒体和智能手机信息应用程序。然而，仅仅依靠这些方法会将老年人排除在外，因为他们可能无法获得这种技术。不识字会进一步限制老年人获取信息的机会。⁷⁵ 这使他们更加依赖家人获取重要的可能挽救生命的信息。

43. 一些国家实施了灾害情况下专门针对老年人的预警系统。这些方法包括通过电话发送预先录制的紧急通知、⁷⁶ 无线电警报、⁷⁷ 扬声器广播和旗帜警示系统。针对老年人的预先确定的预警系统增强了老年人自身备灾的能力。在许多情况下，地方民间社会组织在与各自网络内的老年人分享预警和灾害相关信息方面最为有效。预警系统对于老年人所依赖的服务部门的工作人员同样重要。在法国，政府针对卫生和社会工作者建立了高温警报系统。⁷⁸ 同样，在美国发生“卡特里娜”飓风之后，一个重要的经验教训是，必须为照护机构中弱势个人的照护者建立强有力的警报系统。⁷⁹

⁷⁰ 欧洲经委会，“紧急情况下的老年人”，《老龄问题政策简报》，第 25 期，2020 年 11 月，第 10 页。

⁷¹ 加拿大国际长寿中心提交的材料。

⁷² Pan American Health Organization, *Guidelines for Mainstreaming the Needs of Older Persons in Disaster Situations in the Caribbean* (Washington, D.C., 2012), pp. 23-28.

⁷³ McKnights Long-Term Care News blog, 13 September 2019(可查阅 www.mcknights.com/blogs/climate-change-and-older-adults-lessons-from-canada/)。

⁷⁴ 人权观察提交的材料。

⁷⁵ 国际助老会提交的材料。

⁷⁶ Danielle Arigoni 提交的材料。

⁷⁷ 人道主义事务协调厅，救济网，“实地讨论指南：气旋预警程序”，2018 年 6 月 17 日；Red Cross Red Crescent Magazine, “Raising the flag ahead of disasters” 6 January 2023(可查阅 www.rcremagazine.org/2023/01/bangladesh-raising-the-flag-ahead-of-disasters/)。

⁷⁸ 欧洲经委会，“紧急情况下的老年人”，第 10 页。

⁷⁹ 同上，第 11 页。

44. 信息的内容应根据具体灾害类型进行调整，必须实用，方便包括残疾老年人在内的各类老年人获取。还应酌情以土著或少数民族语言提供信息。可通过在设计相关宣传材料时征求老年人的意见来加强备灾工作。许多社区发现，直接外联是应对热浪对老年人影响的有效适应战略。一些城市利用志愿片区负责人来查看高危人群，另一些城市依靠志愿者与邻里结队的结伴制，⁸⁰ 还有一些城市则将直接外联工作分配给初级保健医生或社工和卫生工作者。⁸¹

45. 卫生保健基础设施、用品和工作人员都应应为气候相关灾害做好充分准备。政府保健服务部门，包括救护车和其他应急服务部门，应做好迅速应对灾害的准备，尤其关注老年人的特殊需求。应急服务的任何不当延误都可能导致不必要的死亡。⁸² 在热浪期间提供卫生保健服务方面，建议全科医生接受有关如何治疗老年病人的培训。他们还可以协助识别可能具有高危风险的老年人。

46. 非正规照料人员的福祉和韧性对于依靠其照料的老年人至关重要。非正规照料人员减轻了公共服务的负担，而公共服务在灾害期间可能处于超负荷。非正规照料人员通常是妇女，从事的是无偿且往往隐形的劳动。对这类劳动给予支持、承认和补偿，将有助于确保非正规照料人员能够在气候引发的灾害中为老年人提供支持。例如，智利国家老年人服务局发布了一份手册，旨在通过保护老年人的照料者的身体、情绪和社会健康，改善老年人的生活质量。该手册包括应对紧急情况和灾害的战略，为老年人及其照料者提供了防备此类事件的知识 and 实用工具。⁸³

47. 对于那些经常或持续遭受与气候有关的灾害的人来说，有计划的搬迁可能是重要的预防措施，包括在特别容易发生灾害或正在发生缓发性灾害的地区。⁸⁴ 以太平洋小岛屿为例，因海平面上升而进行的搬迁往往没有考虑到老年人的需求，导致他们失去交通等其他基本服务。残疾老年人可能失去重要的菜园，特别是当他们行动能力有限时。⁸⁵

B. 灾中：老年人在灾害管理和救灾方面的权利

48. 气候引发的灾害的性质和影响深远，往往难以预测。即使各国采取了广泛的防备和适应措施，也可能无法预防或避免气候相关灾害的全部影响。建立措施，以便在灾害发生时作出响应，并自始至终保护老年人的人权，仍然至关重要。⁸⁶ 考虑到灾害类型决定了不同需求，在提供临时住所和设施、人道主义援助、卫生

⁸⁰ 联合国减少灾害风险办公室，预防网，“如何在热浪期间保障老年人的安全？给他们一个住房伙伴”，2022年9月13日。

⁸¹ 意大利提交的材料。

⁸² 人权观察提交的材料。

⁸³ 智利提交的材料。

⁸⁴ [A/HRC/42/43](#)，第96段；[A/HRC/33/44/Add.1](#)，第97段；[A/HRC/30/43/Add.3](#)，第114段。

⁸⁵ Pacific Disability Forum, “Disability and climate change in the Pacific: findings from Kiribati, Solomon Islands and Tuvalu”, August 2022, p. 27.

⁸⁶ 《马德里老龄问题国际行动计划》，问题8，第55段。

保健以及有关灾害本身和从何处以何种方式获得支持的信息方面，应当采取适当、无障碍、对老年人友好的救灾措施。救灾工作还必须保护老年人、特别是老年妇女免受虐待。⁸⁷

49. 在区域一级，《非洲人权和人民权利宪章关于非洲老年人权利的议定书》(第14条)要求缔约国确保老年人在救援、安置、遣返和其他干预行动中优先获得援助；获得医疗援助和护理；并在任何时候都受到人道待遇、保护和尊重。这种优先考虑老年人的做法至关重要，因为老年人往往是最后得到援助的人，而该区域的许多人认为必须首先帮助年纪更轻的人。⁸⁸

50. 独立专家在各次国别访问中谈到了应对紧急情况的问题。⁸⁹ 应调整与人道主义有关的应对措施、服务、支持和信息，以适应老年人的具体需求和情况，不得以任何理由进行歧视。⁹⁰ 设计不当的政策和计划有可能造成与年龄有关的歧视。⁹¹ 对老年人及其特殊需求缺乏了解，往往导致灾害期间服务提供不当。⁹² 残疾老年人在获得援助和支持方面面临更多挑战。他们更有可能因身体和体制方面的障碍而错过援助，在获得保健和康复服务方面面临不成比例的挑战。⁹³ 承担照护角色的老年人也可能需要获得有针对性的援助和支持。⁹⁴

51. 许多与气候有关的灾害迫使受灾社区进行疏散或搬迁，以防止或尽量减少损害。行动能力有限的老年人可能难以抵达安全环境。一些轻微的肢体损伤通常对日常生活造成的干扰很小，但在灾害期间可能会成为严重障碍，限制老年人的适应能力。⁹⁵ 这一点很重要，因为一些国家只优先疏散或援助完全没有行动能力的人，从而忽视了需要支持的行动能力有限的老年人。老年人在极端天气事件发生之前或发生期间在利用交通工具进行疏散方面也面临挑战。明确优先考虑老年人是疏散时的良好做法，例如多米尼加共和国就采取了这种做法。⁹⁶

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ HelpAge International, “Malawi cyclone Freddy: ‘Death toll will rise to at least 300 and possibly 400 in next few days’”, 16 March 2023(可查阅 www.helpage.org/newsroom/latest-news/malawi-cyclone-freddy/)。

⁸⁹ A/HRC/36/48/Add.2, 第99段；A/HRC/39/50/Add.1, 第106段；A/HRC/39/50/Add.2, 第98段；另见 A/HRC/54/26/Add.1 和 A/HRC/54/26/Add.2(即将印发)。

⁹⁰ A/HRC/36/48/Add.2, 第99段；A/HRC/39/50/Add.1, 第106段；A/HRC/39/50/Add.2, 第98段。

⁹¹ A/HRC/48/53, 第71段。

⁹² Javeria Afzal, “The hidden victims of Pakistan’s floods – the elderly”, *Al Jazeera*, 5 October 2022.

⁹³ A/74/186, 第28段。

⁹⁴ 见 <https://manepo.org/stories/margret-banda-cyclone-freddy-survivor/>。

⁹⁵ A/HRC/47/46, 第15段。

⁹⁶ A/HRC/54/26/Add.3, 第57段(即将印发)。

52. 此外，老年人的长期照护和辅助生活设施必须有适当的疏散计划。例如，在智利，法律要求长期照护设施为各种紧急情况制定疏散计划，列明疏散路线、程序、责任和职能。⁹⁷

53. 在某些情况下，老年人可能选择留下来保护自己的财产和土地，或留在熟悉的环境和传统土地附近。⁹⁸ 在海平面上升或干旱等缓发性气候灾害期间尤其如此。⁹⁹ 老年人在灾害中留守，还因为他们担心给正在迁移的家人带来负担。农村地区的老年人以务农为生，他们可能不愿意将牲畜留下，因此可能需要为牲畜提供庇护所。

54. 提供必需品以满足基本需求是救灾工作的基本组成部分。在与气候有关的灾害中，老年人需要足够的水、食物、药品和其他必需品。物资的提供和分发方式必须是无障碍和非歧视的，并考虑到老年人各种各样的具体情况。许多老年人无法通过与一般大众相同的方式获得援助。他们可能无法排长队或长途跋涉。在某些情况下，援助可能是以劳动换取的，¹⁰⁰ 或者干脆从飞机上空投，¹⁰¹ 而这些办法往往会将老年人、特别是行动不便的老年人排除在外。人道主义机构不应采取一刀切的做法，而应尽可能从寻找灾区需要帮助的人开始，对他们进行登记，然后提供相应的援助。例如，在佛罗里达州，利用地理测绘和人口普查数据来确定老年人居住的地区，并在那里设立了食物和水的分发点。这些专用分发点缩短了分发时间，使得有更多的时间与老年人联系，确定他们的需求，避免了老年人在灾害期间排长队或长途跋涉的情况。¹⁰²

55. 提供的人道主义援助应适合老年人的特殊需求和情况。食物应营养丰富、数量充足、易于消化和烹饪，并适合各种健康状况，包括糖尿病和高血压。¹⁰³ 老年人对个人护理用品也有特殊需求，例如在灾害期间更容易发生大小便失禁，因此需要在援助包中提供成人尿布。灾害期间分发的药品也应考虑到老年人的需求。灾害期间，援助物资通常不包括治疗慢性病的药物，如果在灾害发生前没有足够的预警，老年人就无法储备药品，这就特别成问题。¹⁰⁴ 一个可能的解决办法是提供现金，让老年人“拥有尊严和独立性，能够作出自己的选择，购买自己需要的

⁹⁷ 智利提交的材料。

⁹⁸ [A/77/239](#)，第 45 段；[A/HRC/47/46](#)，第 19 段。

⁹⁹ [A/HRC/47/46](#)，第 19 段。

¹⁰⁰ [E/2012/51](#) 和 [E/2012/51/Corr.1](#)，第 43 段。

¹⁰¹ Afzal, “The hidden victims of Pakistan’s floods”.

¹⁰² United States, Centers for Disease Control and Prevention, “CDC’s disaster planning goal: protect vulnerable older adults”, p. 13.

¹⁰³ [E/2012/51](#) 和 [E/2012/51/Corr.1](#)，第 43 段；[A/HRC/47/46](#)，第 24 段；另见 Afzal, “The hidden victims of Pakistan’s floods”以及菲律宾 2014 年国家救灾计划和肯尼亚 2009 年国家救灾计划(见脚注 71)。

¹⁰⁴ 人权观察提交的材料。

东西”。¹⁰⁵ 这种办法的效力取决于灾害性质以及可购买的用品的提供情况和可获得性。¹⁰⁶

56. 供疏散后使用的临时庇护所的设计和条件往往没有考虑到老年人的需求。¹⁰⁷ 城市和农村地区都应提供足够的庇护所。庇护所必须考虑是否靠近厕所设施或是否需要靠近家人。¹⁰⁸ 避难所或厕所入口的台阶可能对老年人构成重大障碍。灾后无法获得安全饮用水可能会增加老年人感染霍乱等介水疾病的可能性。¹⁰⁹ 老年人可能在灾害中失去辅助器具，需要在庇护所获得额外的支持和便利。例如，应为失去眼镜的老年人配备手电筒，帮助他们在黑暗中进行。庇护所的设计应考虑到老年人和残疾人，例如，提供必要的坡道和扶手，并将厕所、用水和住所设在同一层。¹¹⁰ 安全也可能是临时避难所中的老年人、特别是老年妇女关切的问题。老年人可能担心个人物品被盗。提供按性别和年龄分隔的私人空间是解决其中一些问题的办法。¹¹¹

57. 各国还必须在灾害期间为无家可归的老年人提供适当住所。热浪期间，纽约市无家可归者服务部要求医院为无家可归者提供专门的候诊区，即使他们不需要治疗，也可以避暑。¹¹² 此举为无家可归的老年人提供了重要支持，这些老年人在热浪中面临的风险更大。

58. 与气候有关的灾害可能使老年人所必需的医疗保健和服务中断。重要药物可能短缺或无法获得。这种情况会危及一些老年人的生命。¹¹³ 灾害期间提供的保健服务应遵循基于人权的方针，以自主权、隐私权、保密权、知情同意权和不受歧视权为基础。¹¹⁴ 应保证继续提供适当的医疗保健服务，包括提供艾滋病毒治疗和针对老年跨性别者和多元性别者的性别确认治疗。在疏散老年人时，可能需要将必要的医疗设备、用品和记录连同老年人一起转移，这加大了疏散工作的复

¹⁰⁵ Afzal, “The hidden victims of Pakistan’s floods”.

¹⁰⁶ 柬埔寨提交的材料。

¹⁰⁷ 关于临时避难所的准则，见 Pan American Health Organization, *Guidelines for Mainstreaming the Needs of Older Persons*, pp. 29-34.

¹⁰⁸ A/HRC/47/46, 第 22 段; A/HRC/42/43, 第 51 段。

¹⁰⁹ HelpAge International, “Older people are ‘worst affected but last to be helped’ following Cyclone Freddy”, 22 March 2023(可查阅 <https://helpageusa.org/older-people-in-malawi-are-worst-affected-but-last-to-be-helped-following-cyclone-freddy/>)。另见 Philippines, Commission on Human Rights, *National Inquiry on Climate Change Report* (2022) p. 57.

¹¹⁰ Dhruva Raj Gautam, “Community-based disaster risk reduction: good practice”, Mercy Corps Nepal, 2009, p. 16.

¹¹¹ 见肯尼亚国家救灾计划，2009 年。

¹¹² Lisa Patel and others, “Climate change and extreme heat events: how health systems should prepare”, *NEJM Catalyst*, vol. 3, No. 7 (Massachusetts Medical Society, July 2022), p. 13.

¹¹³ 见 www.helpage.org/what-we-do/humanitarian-action/。

¹¹⁴ 消除对妇女歧视委员会，第 37 号一般性建议(2018 年)，第 68(f)段。

杂性。¹¹⁵ 因此，在佛罗里达州，照护设施中需要透析或呼吸机等电气设备的病人在灾害期间最先被疏散到危险区以外的其他养老院。¹¹⁶ 灾害期间的医疗干预措施应力求减轻老年人的痛苦，无论是通过挽救生命的干预措施还是姑息治疗。¹¹⁷

59. 老年人的心理健康可能受到与气候有关的灾害的严重影响。研究表明，在气候变化影响和极端天气事件风险高发地区，老年人“受到负面心理健康影响的风险更高”。¹¹⁸ 老年人在灾害期间可能因紧急情况本身或因流离失所、与亲人失散、受伤、亲友丧生或失去家园而遭受创伤。¹¹⁹ 有心理健康问题的老年人尤其容易遭受暴力、剥削、忽视和虐待。由于污名化削弱了社会联系，他们得到的社会支持可能有限，并且更有可能生活贫困。¹²⁰ 在与气候有关的灾害中，有心理健康问题的老年人很容易被遗弃，因此在备灾和救灾中必须考虑到他们的特殊需求。卫生保健干预措施也必须考虑到老年人的心理健康。

C. 灾后：老年人在灾后恢复方面的权利

60. 与气候有关的灾害的严重阶段过去后，对老年人的不利影响仍将继续。如果家园被毁，可能需要重建或搬迁。强有力的社会保护制度对于低收入者和贫困者从遭受的各种损失中恢复过来至关重要。灾害造成的伤害和其他健康问题可能需要持续的护理，包括心理健康支持。需要考虑到老年人的具体需求以及他们对灾后恢复的特殊贡献。《马德里老龄问题国际行动计划》载有关于老年人灾后恢复的各种行动建议，既涉及获得人道主义援助，也涉及老年人对重建社区社会结构的贡献。¹²¹

61. 在多种灾害频发的国家，气候引发的灾害对社区和公共财政的恢复能力造成尤为严重的压力。¹²² 对于受气候变化影响最严重的发展中国家和最不发达国家而言，国家为老年人灾后恢复提供适当和必要支持的能力是有限的。在这种情况下，开展国际援助与合作、推动从气候引发的灾害中恢复尤为重要。

62. 尽管老年人有着特殊需求，面临特殊挑战，但他们能够而且确实为灾后管理和恢复以及气候适应作出了重要贡献。¹²³ 例如，老年人可能在过去的类似灾害

¹¹⁵ [A/HRC/47/46](#)，第 11 段。

¹¹⁶ United States, “CDC’s disaster planning goal”, p. 13.

¹¹⁷ PallCHASE, “Principles of humanitarian palliative care”, 2021.

¹¹⁸ 人权观察提交的材料。

¹¹⁹ [A/77/239](#)，第 44 段；另见 Mia A. Benevolenza and LeaAnne DeRigne, “The impact of climate change and natural disasters on vulnerable populations: a systematic review of literature”, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, vol. 29, No. 2 (2019), p. 266.

¹²⁰ Liat Ayalon and others, “Climate change and mental health of older persons: a human rights imperative”, *American Journal of Geriatric Psychiatry*, vol. 29, No. 10 (2021), p. 2.

¹²¹ 《马德里老龄问题国际行动计划》，问题 8，第 55-56 段。

¹²² [A/HRC/42/43/Add.2](#)，第 34 段。

¹²³ [A/HRC/42/43](#)，第 35 段。

中幸存下来，并成功重建了自己的生活，这可以成为社区其他成员汲取韧性的来源。许多老年人还在灾害期间和灾后照顾家庭成员、邻居和动物。¹²⁴ 还有一些老年人利用个人时间，在重建社区和防备未来灾害方面提供志愿服务和援助。¹²⁵ 土著老年人通常掌握传统知识，包括灾害管理方面的知识。¹²⁶

63. 造成移民和流离失所的因素很多，但在这方面，与气候有关的灾害事件的发生率日益重要。¹²⁷ 造成移民和流离失所现象的不仅有短期灾害，还有干旱、海岸侵蚀和海平面上升等缓发性气候灾害。90%的难民和大多数境内流离失所者来自极易受气候影响的国家，这很能说明问题。¹²⁸ 与气候有关的移民现象也影响到那些留守人员，对他们而言，这种移民不太可能成为气候适应战略。¹²⁹ 移民之后被留下来的老年人在面对气候变化的影响时，得到的社区支持和资源甚至比以前更少。

64. 气候引发的灾害可能导致房屋部分或全部被毁，恢复工作必须考虑到老年人的特殊住房需求。一些老年人在返回自己的土地或家园时面临过多的障碍，身体上的限制也可能使他们难以重建和修复被毁的家园。¹³⁰ 缺乏适当住房，包括居住在临时避难所，会使老年人面临寒冷、潮湿、炎热、饮用水有限和过度拥挤等问题，所有这些都对他们的健康产生不利影响。¹³¹ 此外，由于基础设施受损或人口流离失所，灾后老年人谋生的机会可能受到限制。老年自给农民可能失去作物或牲畜，这使他们重建生活尤为艰难。

65. 鉴于住房对灾后恢复的重要性，不少国家政府制定了方案和计划，为受灾者提供重建家园或获得新住房所需的援助和支持。在这方面，老年人往往由于没有保险、资金有限或信用度低而遇到经济障碍。在获得正规支持方面遇到的这些不相称的障碍有时是由于年龄歧视而被排除在援助之外所造成的。¹³² 例如，灾害过后，老年人可能仍留在临时避难所和营地，因为他们被视为没有贷款资格，而贷款可以帮助他们重建家园和生活。这部分是由于年龄歧视的假设，即老年人没有生产力，因此无法偿还贷款，尽管有证据表明实际上老年人拖欠贷款的可能性更小。¹³³ 这方

¹²⁴ Pan American Health Organization, *Guidelines for Mainstreaming the Needs of Older Persons*, p. 9.

¹²⁵ 联合国减少灾害风险办公室，《区域评估报告》，第 94 页。

¹²⁶ 联合国减少灾害风险办公室，“付诸行动：利用传统和土著知识减少灾害风险”，2022 年。

¹²⁷ A/HRC/47/46，第 14 段。

¹²⁸ A/77/549，第 35 段。

¹²⁹ 人权高专办，“萨赫勒地区的人权、气候变化和移民”，2021 年，第 10 页。

¹³⁰ A/HRC/47/46，第 16 和 22 段；A/77/239，第 40 段。

¹³¹ A/77/239，第 44 段；另见欧洲经委会，“紧急情况下的老年人”，第 17 页。

¹³² A/HRC/47/46，第 16 和 22 段。

¹³³ American Association of Retired Persons, “Aging readiness and competitiveness (ARC) 4.0: Malawi”.

面的良好做法包括优先考虑老年人的财政援助和住房援助方案。¹³⁴ 在恢复受损的公共基础设施和中断的基本服务时，必须考虑老年人的需求。在佛罗里达州，在灾后恢复基本服务时会优先考虑长期照护设施。¹³⁵

66. 与气候有关的灾害日益频繁和严重，对社会服务的资源和能力造成压力。除了为满足与住房有关的需求提供财政援助外，老年人在气候引发的灾害发生后可能还需要额外的财政援助和支持。这可能导致对老年人的正规照护和支持减少。由于年轻一代迁离受气候影响的地区，非正规的照护和支持也可能减少。¹³⁶ 灾害往往影响提供给老年人的社会服务，影响老年人获得他们应得的重要社会补助金和养老金。出现这种情况的原因可能是丢失了政府要求的身份证件或社保卡。行动不便也会导致老年人无法获得养老金或社会保护。

67. 无论社会援助和灾后救济采取何种形式，关于可用援助(财政或其他形式援助)的信息都应适应老年人的需求，并应明确说明获取资格和途径。¹³⁷

68. 灾害过后，许多老年人仍然需要接受身心健康照护。原有健康问题可能因灾害而恶化，老年人往往需要更长时间才能恢复身体，而灾害也可能对老年人的认知和记忆产生负面影响。¹³⁸ 医疗护理应贯穿整个灾后阶段，直到老年人康复为止。

69. 气候引发的灾害可能造成新的心理健康问题，如休克、创伤、焦虑、抑郁和创伤后应激。¹³⁹ 失去子女或孙辈的老年人可能会受到幸存者内疚的困扰。然而，老年人也可能更不愿意寻求心理健康支持。¹⁴⁰ 在灾后恢复阶段，医疗保健对策必须解决老年人面临的这些心理健康挑战。

六. 结论和建议

70. 人权理事会在第 48/3 号决议第 7 段中确认，需要在紧急状况、包括在大流行病的准备、应对和恢复阶段以及在气候变化和减少灾害风险与复原力措施中确认并纳入老年人及老年人组织的需求和有意义的参与，并确保应急计划和应对措施不含有歧视老人的刻板印象与偏见。独立专家在本报告中审议了气候引发的灾害背景下的老年人权利，以及如何更平等地建设未来，在备灾、应灾和灾后恢复及减缓和适应气候变化方面维护老年人的权利。

¹³⁴ United States, Department of Homeland Security, climate action plan, September 2021, priority action 3; 欧洲经委会，“紧急情况下的老年人”，第 17 页；[A/HRC/47/46](#)，第 61 段。

¹³⁵ United States, “CDC’s disaster planning goal”, p.13.

¹³⁶ [A/HRC/47/46](#)，第 26 段。

¹³⁷ [A/HRC/42/43/Add.2](#)，第 89 段。

¹³⁸ [A/HRC/47/46](#)，第 11 段。

¹³⁹ Ayalon and others, “Climate change and mental health of older persons”, p. 2.

¹⁴⁰ [A/HRC/47/46](#)，第 12 段。

71. 然而，现有的国际人权框架未能在气候引发的灾害背景下充分保护老年人的权利。缺乏一项关于老年人权利的具有法律约束力的全面国际文书，造成了重大空白，包括在老年人因气候变化和气候引发的灾害而面临不成比例风险的情况下。此外，缺乏对老年人人权的足够明确和具有约束力的义务，包括不以年龄为由进行歧视的义务，导致诉诸司法的机会有限。

A. 对各国的建议

具有法律约束力的国际文书

72. 各国应通过一项关于老年人人权的具有法律约束力的国际文书，填补在气候引发的灾害方面的保护空白。这将是保护老年人人权的最佳方式。起草这样一项公约必须让各种老年人、他们的代表组织、民间社会组织和国家人权机构切实参与。

73. 此外，各国应更好地执行现有人权框架，将老年人作为非同质的弱势群体加以考虑，并将老年人纳入各国的监测和报告程序。

法律和政策框架

74. 备灾、救灾和灾后恢复方面的法律和政策必须符合人权，包括平等和不歧视原则，并考虑到各种老年人的特殊需求。

75. 各国必须为应对气候引发的灾害做好准备，制定和实施对年龄问题有敏感认识、促进性别平等的立法和政策，借鉴现有的减少灾害风险以及减缓和适应气候变化的最佳做法、准则和标准。这些措施应具有适当灵活性，考虑到与气候有关各类灾害及其固有的不确定性和不可预测性。

76. 各国除了根据其人权义务采取一切必要措施保护老年人的权利外，还应促进和推动地方社区和民间社会组织在气候引发的灾害之前、期间和之后支持老年人。

数据

77. 有关老年人的数据是有效减少灾害风险的先决条件，必须按年龄、性别和其他社会人口变量分列。应在灾害发生前进行需求评估，特别是在易受灾害地区，评估应包括年龄、性别、种族、族裔、住房情况、健康需求、残疾状况和社会经济状况等信息。

78. 应促进和便利有关老年人、气候变化和减少灾害风险的重要数据的交流。

参与

79. 必须让老年人有机会切实参与备灾、救灾和灾后恢复的各个方面。在收集数据、制定相关法律和政策框架以及相关决策过程中，应征求他们的意见，并让他们参与其中。独立专家指出，老年人，尤其是土著老年人，凭借其知识和经验，应在适应和减缓气候变化以及减少灾害风险的能力建设方面发挥重要作用。

宣传

80. 应向所有老年人提供关于气候变化和相关灾害的信息，包括以土著和少数民族语言提供信息，这些信息应便于获取、理解和阅读。关于这些问题的任何提高

认识运动都应具有年龄包容性。在老年人可能直接受灾的情况下，他们必须便利地获得关于灾害、相关风险、减少伤害的建议行动以及从何处以何种方式获得帮助的信息。

81. 预警系统尤其应利用具有成本效益的无障碍技术以及各种通信方法，包括利用民间社会网络，确保所有老年人，包括无法获得技术的老年人以及患有视听障碍的老年人都能得到预警。

住房和基础设施

82. 各国必须确保老年人能够在非灾害高发区获得负担得起的住房或社会福利住房，这些住房应配备适当的供暖和制冷系统、适当的隔热以及负担得起的安全、清洁、健康和可持续的能源。

83. 长期照护设施的设计和装备必须能够应对气候引发的灾害，包括为此制定适当的应急和疏散计划、开展人员培训、配备应急用品以及必要时提供发电机。

84. 各国必须调整公共服务，改造基础设施，以抵御恶劣天气事件和极端气温，避免因服务中断而对老年人造成不成比例的影响。

85. 有计划的搬迁应认真考虑老年人的独特需求，并应借鉴现有标准、准则和最佳做法，如机构间常设委员会的《自然灾害情况下人员保护业务准则》、《关于国内气候引发流离失所问题的半岛原则》和《关于境内流离失所问题的指导原则》。

救灾

86. 国家和非国家行为体的救灾活动应适当适应老年人的具体需求和情况。这包括在必要时优先考虑老年人，并确保所提供的支持和救济适合老年人并便于获得。

87. 救济人员必须接受培训，以确保他们尊重老年人的人权，保护老年人免受气候引发的灾害中日益增加的暴力、剥削和虐待风险、尤其保护风险格外严重的老年妇女。

疏散和临时住房

88. 疏散工作必须优先考虑老年人，无论他们的行动能力如何。老年人的长期住房和照护设施必须有疏散计划，并应适当得到优先考虑。

89. 临时避难所必须适合老年人，特别是残疾老年人，方便他们进出，确保他们的安全，同时考虑到他们的具体需求。

人道主义援助

90. 老年人应获得足以满足其特殊需求和情况的食物、药品和其他用品。此外，这种援助的提供和发放必须便利老年人，而且必须适合老年人。

91. 管理这些援助的人道主义工作者应接受培训，以确保他们的决定不受年龄歧视和与年龄有关的歧视的影响，并确保给予老年人尊严和尊重。

卫生保健

92. 灾害期间提供的卫生保健服务应当是可获得和顾及年龄的，应包括慢性病护理、姑息治疗和心理健康支持。必须促进老年人的人权，包括他们在气候引发的灾害各阶段的自主权、隐私权、保密权、知情同意权和选择权。因此，建议对照护者进行灾害和减少灾害风险方面的培训，并向他们提供必要的支持，以满足他们的自身需要。

灾后恢复

93. 独立专家建议制定有针对性的措施，确保老年人得到灾后援助，并确保流离失所的老年人在获取基本物品和服务方面得到必要支持。特别是，各国应确保属于族裔和种族群体的老年人在包括财政援助在内的灾后恢复援助中不受歧视。

94. 各国应为获得与恢复有关的援助、贷款和计划提供便利，包括提供易于获取的明确信息，说明从何处以何种方式获得相关的政府或私人援助。

95. 各国必须支持老年人的经济活动，并采取措施，确保他们在灾害期间和灾害过后仍能获得养老金福利以及应得的任何其他社会援助。

减缓气候变化

96. 各国必须采取行动，减少对化石燃料的依赖，限制温室气体的排放，包括追究企业行为体的责任，履行本国在国际气候协定下的承诺，并在气候减缓、适应以及损失和损害方面提供国际援助与合作，从而减轻气候变化造成的危害。

B. 对联合国实体的建议

97. 联合国各方案、基金和机构应将老年人的权利纳入各自工作计划，特别关注气候引发的灾害背景下的老年人。特别是，从事气候变化或减少灾害风险领域工作的方案、基金和机构必须采取具体措施，除其他外，秉持基于人权和对老年人友好的方针，将老年人纳入各自的工作。

C. 对国家人权机构、民间社会组织和学术界的建议

98. 独立专家鼓励国家人权机构、民间社会组织和学术界处理与老年人在气候变化引发的灾害背景下享有所有人权有关的问题。

99. 应承认老年人是建设社区和增强抵御气候所致灾害能力的一种资源。应促进和便利老年人参与民间社会组织和老年人协会。