



第七十七届会议

暂定项目表* 项目 26

提高妇女地位

暴力侵害妇女和女童行为及其原因和后果

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递暴力侵害妇女和女童行为及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆根据大会第 [75/161](#) 号决议提交的报告。

* [A/77/50](#)。



暴力侵害妇女和女童行为及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆的报告

气候危机背景下、包括环境退化及相关的灾害风险缓解和应对措施背景下的暴力侵害妇女和女童行为

摘要

在本报告中，暴力侵害妇女和女童行为及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆探讨了气候危机、环境退化和相关的流离失所问题与暴力侵害妇女和女童行为之间的联系。她评估了最容易受到气候变化不利影响的妇女群体所遭遇的相互交织的脆弱性，并介绍了在整合促进性别平等的方法以应对气候危机方面的良好做法和挑战。

一. 引言

1. 本报告由暴力侵害妇女和女童行为及其原因和后果问题特别报告员雷姆·萨利姆根据大会第 75/161 号决议和人权理事会第 41/17 号决议提交。在报告中，特别报告员评估了气候危机背景下、包括环境退化及相关的灾害风险缓解和应对措施背景下的暴力侵害妇女和女童行为及其各种表现形式。

二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员在本报告所述期间开展的活动载于她提交人权理事会第五十届会议的专题报告(A/HRC/50/26)。

3. 特别报告员介绍了题为“暴力侵害土著妇女和女童行为”的专题报告，她在报告中强调了对土著妇女和女童的性别暴力的原因、表现和后果，并介绍了在诉诸司法、了解真相和获得救济、获得支助服务以及参与与防止和保护妇女免遭性别暴力有关的举措和进程方面的良好做法与挑战。在同一届会议上，特别报告员还介绍了她对蒙古的国家访问报告(A/HRC/50/26/Add.1)。

4. 在人权理事会第五十届会议期间，特别报告员与区域专家机制的代表出席了消除歧视和暴力侵害妇女问题独立专家机制平台的第十三次会议。

5. 在编写本报告时，特别报告员征求了各会员国、国际和区域组织、国家人权机构、非政府组织和其他利益攸关方的意见。她对所有提交回复和分享证词的人士表示感谢。特别报告员还感谢联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和亚洲及太平洋经济社会委员会在与专家和民间社会伙伴进行在线磋商方面提供的广泛支持，包括在东南亚和太平洋区域。特别报告员感谢气候变化背景下促进和保护人权特别报告员和与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员在专家磋商中提供的投入。

三. 报告概览和目标

6. 气候变化和环境退化的影响加剧了现有的不平等现象，并造成了新的脆弱性。2000 年至 2019 年，洪水、干旱和风暴影响了全球近 40 亿人，造成 30 多万人丧生。¹ 污染破坏了生态系统，留下长期伤痕效应，每年因家庭污染造成 380 万人死亡，其中大多数是妇女和儿童。² 由于对工业化农业、放牧和林业的不可持续管理，环境退化正在以惊人的速度恶化。如果目前的全球变暖速度继续下去，到

¹ 灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室，“灾害的人类成本：过去 20 年(2000-2019 年)的概述” (2020 年)。

² E/CN.6/2022/3，第 9 段；E/CN.6/2022/4。

本世纪末，把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内的目标将无法实现，³ 从而使全球南方的小岛屿发展中国家沦为风险最高国家之列。⁴

7. 正如政府间气候变化专门委员会具有里程碑意义的研究报告所强调的那样，气候变化具有威胁乘数效应，那些本已处于边缘地位的人们所感受到的影响更为严重。⁵ 研究表明，女性死于气候灾难的可能性是男性的 14 倍。⁶ 突发性自然灾害和缓发性事件、环境退化和被迫流离失所的多重冲击，严重影响到妇女和女童的生命权以及获得食物和营养、安全饮用水和卫生设施、教育和培训、适当住房、土地、体面工作和劳动保护的权力。长期暴露于健康风险(例如杀虫剂中的化学品或持久性有机污染物)之下，对妇女和女童的内分泌系统造成不同程度的破坏，包括影响到怀孕。⁷ 缺乏安全用水导致水传播疾病，而这两者都会对哺乳妇女和孕妇造成不良后果。⁸

8. 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情的经济和社会影响加剧了气候和环境危机，对妇女和女童造成了尤其严重的影响。⁹ 疫情期间，所有类型的暴力侵害妇女和女童行为都变本加厉，日益增长的暴力行为被称为“影子疫情”。¹⁰ 外生冲击和危机的性别化后果，¹¹ 展示出结构性不平等如何放大和复制更广泛的权力不平衡和脆弱性，事实上使气候变化危机成为一个气候公正问题。¹²

9. 就本报告而言，气候变化系指气候状态的变化，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。它指的是气候随着时间的推移发生的任何变化，无论是由于自然变异还是由于人类活动的结果。¹³

³ 世界气象组织，《2021 年全球气候状况》(日内瓦，2022 年)。

⁴ 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。

⁵ Hans-O. Pörtner 等人，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性——第二工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》(政府间气候变化专门委员会，2022 年)。

⁶ Marianne Sarah Sauliner 提交的材料。

⁷ Sara Brosché，《妇女、化学品和可持续发展目标》(联合国环境规划署(环境署)和国际消除污染物网络，2021 年)。

⁸ M. Anwar Hossen and others, “Gendered perspective on climate change adaptation: a question for social sustainability in Badlagaree Village, Bangladesh”, *Water*, vol. 13, No. 14 (July 2021).

⁹ [E/CN.6/2022/3](#), 第 2 段。

¹⁰ Ramya Emandi 等人，《衡量影子疫情：COVID-19 期间的暴力侵害妇女行为》(妇女署，2021 年)。

¹¹ 消除对妇女歧视委员会，第 37 号一般性建议(2018 年)；[A/HRC/42/26](#)。另见消除对妇女歧视委员会，2009 年 7 月委员会第四十四届会议关于性别与气候变化的声明。

¹² 联合国，“最高愿望：人权行动呼吁”，2020 年。

¹³ 见《联合国气候变化框架公约》，“实况报道：气候变化科学——气候变化科学的现状”，2011 年 2 月。

10. 暴力侵害妇女和女童行为是一种普遍存在的性别歧视形式，估计有三分之一的妇女在其一生中受其波及。¹⁴ 它妨碍女性在与男性平等的基础上享有权利和自由的能力，并与其他人权相互关联，不可分割。¹⁵ 它包括对妇女造成或可能造成身心方面或性方面伤害或痛苦的任何性别暴力行为，包括威胁施行这类行为、胁迫或任意剥夺自由。¹⁶

11. 虽然暴力侵害妇女行为是一种全球现象，但它对具有多方面脆弱性的妇女，如生活贫困的妇女、土著群体成员和残疾人的影响特别大。暴力侵害妇女行为还与社会政治和经济现象相互交织，包括武装冲突、流离失所和资源匮乏，导致脆弱性的女性化。这就提出了一个重要的问题，即气候变化和环境退化以及避免、减轻或适应这些现象的战略如何可能会拓展和/或加剧妇女对暴力的脆弱性？特别报告员在本报告中试图探讨这个问题。

12. 尽管有关气候危机对妇女和女童的影响的认识已得到提升，但这并未对全球、区域和国家层面的政策产生足够的影响。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》请各国收集按灾害、收入、性别、年龄和残疾分类的男性和女性受灾情况数据。¹⁷ 然而，在该框架的 38 个指标中(见 A/71/644)，只有 2 个目标指标(即关于死亡率和受影响人的指标)是按性别区分的。2021 年，约有 128 个国家尚未开始报告这些指标，¹⁸ 而关于气候变化与暴力侵害妇女和女童行为之间关系的数据仍很稀缺和抽象。¹⁹ 由于在气候影响和相关举措的标准化、量化和货币化方面面临技术挑战，各类研究鲜有涉及气候影响的子集，²⁰ 这对于从文化上多种多样、细致入微地理解气候影响构成了羁绊。

13. 在此背景下，特别报告员打算在本报告中进一步深入了解气候危机、环境退化和相关的流离失所以及暴力侵害妇女和女童行为之间的关系。特别报告员还说明了不同的妇女群体如何经历危机，以及某些群体如何因相互交织的脆弱性而面临更大的风险，尽管这方面的资料很大程度上仅仅是传闻证据，而且在数据收集方面的努力刚刚起步。此外，特别报告员还评估了气候治理和相关融资进程在多大程度上已将面临暴力风险的妇女和女童或暴力行为幸存者的需求考虑在内。最后，特别报告员分享了将促进性别平等的方法纳入气候危机应对举措的良好做法和挑战的实例，包括通过灾害管理。

¹⁴ 世界卫生组织(世卫组织)，“暴力侵害妇女行为”，实况报道，2021 年 3 月 9 日。

¹⁵ 消除对妇女歧视委员会，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)；A/HRC/35/30。

¹⁶ 《消除对妇女的暴力行为宣言》，第一款。

¹⁷ 见大会第 69/283 号决议，附件二。

¹⁸ 见 <https://sendaimonitor.undr.org/>。

¹⁹ 黎巴嫩提交的材料。

²⁰ 环境署：《适应融资缺口报告》(2016 年，内罗毕)。

四. 国际法以及气候变化与暴力侵害妇女和女童行为之间的关系

14. 尽管没有专门或既定的国际法律文书处理气候变化背景下的暴力侵害妇女和女童行为,²¹ 但国际人权机制对于气候变化与人权之间更广泛的关系给予了越来越多的承认,²² 包括人权委员会在泰提奥塔诉新西兰一案中的决定。²³ 在《北京宣言》和《行动纲要》指出,“妇女特别受到环境灾害、严重疾病和传染病以及对妇女的各种形式暴力的影响”,环境恶化导致的流离失所对妇女的福祉产生了负面影响。

15. 《消除对妇女一切形式歧视公约》没有明确提及气候变化问题。但是,消除对妇女歧视委员会在其第 37 号一般性建议(2018 年)中承认,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,妇女和女童在灾后面临更大的暴力风险。²⁴ 委员会还强调了难民营和临时定居点的不稳定因素,并注意到在灾害期间和之后不同形式的暴力侵害妇女和女童行为。²⁵

16. 2019 年,包括消除对妇女歧视委员会在内的多个人权条约机构提到了政府间气候变化专门委员会 2018 年报告中提出的立场,即气候变化对国际条约所保护的构成重大威胁。这些条约机构指出了该报告中确定的不利影响是如何危及一系列人权的,包括生命权、食物权、适当住房权、健康权和享有饮用水的权利。条约机构还认为,处于弱势地位的人们或那些“由于歧视和先前存在的不平等,获得决策或资源的机会有限”的人,包括妇女、儿童、残疾人、土著人民和生活在农村地区的人所面临的风险增加。²⁶

17. 气候变化可能使包括妇女和女童在内的受影响者的人权受到侵犯,这些侵犯行为可能构成 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》所指的迫害。²⁷ 弱势群体或捍卫、保护和报道生态系统和资源的人可能有充分理由担心遭受迫害。随着资源的减少,可能会以歧视性的方式拒绝他们获得这些资源,从而构成基于《关于难民地位的公约》中一种或多种理由的迫害行为。²⁸

²¹ Bharat H. Desai and Moumita Mandal, “Role of climate change in exacerbating sexual and gender-based violence against women”, *Environmental Policy and Law*, vol. 51, No. 3 (2021).

²² 见人权理事会第 47/24 号决议。

²³ [CCPR/C/127/D/2728/2016](#)。

²⁴ 消除对妇女歧视委员会,第 37 号一般性建议(2018 年)。

²⁵ 同上。

²⁶ 消除对妇女歧视委员会及其他机构,联合国五个条约机构关于人权和气候变化的联合声明,2019 年 9 月 16 日。

²⁷ 联合国难民事务高级专员公署,“关于在气候变化和灾害所致不利影响背景下提出国际保护要求的法律考虑”,2020 年 10 月 1 日。

²⁸ 同上。

18. 条约机构还越来越多地涉及各国为协助民众(包括有特殊需要的民众)适应气候变化而采取的措施。²⁹ 在关于挪威的结论意见中,消除对妇女歧视委员会要求提供资料,说明挪威正在采取哪些措施,确保其气候变化和能源政策考虑到气候变化的差异化冲击和对妇女尤为严重的影响。³⁰

19. 在第 38/4 号决议中,人权理事会要求联合国人权事务高级专员办事处就将促进性别平等的方法纳入气候行动进行分析研究。这项研究证实,交叉形式的歧视会进一步加剧一些妇女和女童在气候变化面前的脆弱性,而将妇女排斥于气候行动之外有碍于气候行动的有效性,并进一步加剧气候危害。³¹ 在其具有里程碑意义的第 48/13 号决议中,人权理事会承认享有安全、清洁、健康和可持续的环境的权利,并鼓励各国遵守和采取与人权义务有关的政策,包括关于性别平等的政策。人权理事会还认识到,气候变化对妇女和女童的影响尤为严重,特别是在实现和享受其权利方面。

20. 在全球政策框架中,《2030 年可持续发展议程》有一个关于气候行动的专门的可持续发展目标和一个关于性别平等和增强妇女权能的交叉目标。《仙台框架》多次提及妇女经历灾害的不同方式,以及她们在灾害中脆弱性增大的处境。值得注意的是,《仙台框架》对性别问题采取了一种狭义的方法,侧重于男性和女性的二元性别类别,³² 但该框架明确纳入了统筹性别平等问题的目标,并强调要采取差异化方法减少和缓解风险。

21. 关于气候变化的《巴黎协定》序言部分呼吁各国在就气候变化采取行动时考虑其人权义务,包括对土著人民、儿童和弱势人群的人权义务,并将性别平等和增强妇女权能考虑在内。

22. 妇女与和平与安全议程历来重视保护女性免遭冲突局势中的性别暴力;对于气候变化与和平和人类安全的相关性的认识虽然在提升,但仍不够充分。在 80 个关于妇女与和平与安全的国家行动计划中,只有 17 个提到了气候变化,这表明在妇女与和平与安全的议程中,界定与气候有关的安全风险仍有很大的发展空间。³³

²⁹ 国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议,“国家在气候变化方面的人权义务:联合国人权条约机构提供的指导——2022 年更新”,2022 年。

³⁰ CEDAW/C/NOR/CO/9, 第 15 段。

³¹ A/HRC/41/26, 第 60 段。

³² R. Zehra Zaidi and Maureen Fordham, “The missing half of the Sendai Framework: gender and women in the implementation of global disaster risk reduction policy”, *Progress in Disaster Science*, vol. 10 (April 2021).

³³ Elizabeth Seymor Smith, “Climate change in women, peace and security national action plans”, SIPRI Insights on Peace and Security, No. 2020/7 (June 2020).

五. 气候危机背景下暴力侵害妇女和女童行为的表现形式

23. 气候变化对妇女和女童的影响是具有差异性的，这就需要对不同的群体进行背景性的性别平等分析。³⁴ 有证据表明，气候变化和生物多样性的丧失加剧了各种基于性别的暴力侵害妇女和女童行为，而歧视性的法律制度和治理结构以及不平等的权力分配又加剧了这种暴力行为，造成参与渠道、公共服务和基础设施有限。³⁵ ³⁶ 由于越来越多的妇女和女童遭受暴力侵害，她们获得有效援助机制，包括社会保护、心理健康、性健康和生殖健康服务的机会受到严重阻碍。³⁷ 获得信息和通信技术的机会减少，也对妇女和女童在灾后局势中获得可以挽救生命的信息的机会产生了不利影响。

A. 身体暴力和性暴力

24. 在自然灾害发生后，遭受身体暴力的风险和经历尤其严峻。虽然各项研究的参数各不相同，但在卡特里娜飓风(2005年)、海地地震(2010年)、新西兰克赖斯特彻奇地震(2011年)、瓦努阿图的热带气旋(2011年)、西班牙的热浪(2008-2016年)和澳大利亚的丛林大火(2019-2020年)等不同背景下，都发现灾后的暴力行为(包括针对妇女的性暴力行为)出现了攀升。³⁸

25. 如果妇女和女童流离失所和/或住在紧急避难所中，法律和秩序的崩溃限制了她们诉诸报告和保护机制的机会的话，发生暴力行为的可能性就会成倍增加。由于获得安全住所的机会有限，妇女和女孩不敢撤离，这就导致死亡率结果出现了性别化的差异。³⁹

26. 大规模自然灾害或缓慢发生的环境退化造成的生计丧失和资源困窘，迫使妇女和女童不得不接受性剥削，以换取粮食和自然资源，包括来自公共地区的水或燃料。⁴⁰ 干旱造成的缺水迫使妇女和女童长途跋涉到不熟悉的地区，或无法采用通常可用的保障措施，例如结伴而行或在白天旅行。在一些国家的取水点，犯罪

³⁴ FCCC/SBI/2019/INF.8。

³⁵ 墨西哥提交的材料。

³⁶ E/CN.6/2022/L.7。

³⁷ A/HRC/47/38。另见欧洲联盟提交的材料。

³⁸ 人权宣委会提交的资料。另见 Monica Campo and Sarah Tayton, *Domestic and Family Violence in Regional, Rural and Remote Communities: An Overview of Key Issues*, (Melbourne, Australian Institute of Family Studies, 2015)。

³⁹ Alvina Erman 等人，《灾害风险和抗灾能力的性别层面》(华盛顿特区，世界银行，2021年)。

⁴⁰ 人文学会提交的材料。

分子把妇女当成目标，⁴¹ 要求得到性好处，⁴² 威胁实施性暴力和强奸。⁴³ 传闻证据表明，旱灾发生后女童遭受的性暴力加剧，因为女童在取水时暴露于与年长男子发生无保护的性关系的风险之下。⁴⁴

27. 有许多关于妇女和女童在拾柴和/或打水时遭到攻击、强奸或心理虐待的报道。⁴⁵ 幸存者认为，发生袭击的原因是她们距离服务机构越来越远，以及缺乏照明和烹饪用电。⁴⁶ 重要的是，在这些情况下，妇女往往被迫在充满风险的选项中做出两难选择：是将自己置于遭受暴力的风险之中？抑或是使用不安全的资源，如脏水或盐渍水？⁴⁷ 由于被迫流离失所或有计划的搬迁而迁移到城市、城镇和近郊环境的妇女，也面临着遭受性暴力的风险，而且由于难以获得安全住房、就业机会和社区保护机制，她们也容易受到新的危害和机会性暴力的影响。⁴⁸

28. 当农民、小贩、土地所有者或当局胁迫妇女提供性交易以换取粮食、⁴⁹ 基本的非粮食物品或获得生产粮食的土地时，⁵⁰ 性暴力也很普遍。⁵¹ 在维多利亚湖边的社区，鱼类资源的减少和收入的停滞催生了所谓的“jaboya”制度，在这种制度下，妇女鱼贩被迫提供性服务，作为产品付款的替代物。⁵²

29. 采掘业、能源和与生产有关的企业、商业伐木和能源采掘行业都产生了负面的、性别化的、往往充满暴力的影响。这些行业主要由来自本地以外的男性劳动力主导，与当地社区没有渊源。与这些行业相伴的还有以男性为主的私营保安公司，这些公司的运作独立于国家的治安和问责机制。⁵³ 这种情况为机会性暴力创造了机会，而对这种暴力行为完全没有或只有有限的追责。⁵⁴ 由于领土和管辖权

⁴¹ WI-HER 组织、国际计划和联合国人口基金(人口基金)提交的材料提及了几起事件，包括在约旦、索马里、坦桑尼亚联合共和国和南非发生的事件。

⁴² 圣公会协商委员会提交的材料。

⁴³ Hans-O. Pörtner 等人，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性——第二工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》(政府间气候变化专门委员会，2022 年)。

⁴⁴ 援外社国际协会，“希望枯竭？莫桑比克妇女和女童应对干旱和气候变化”，2016 年 11 月。

⁴⁵ Itzá Castañeda Camey and others, *Gender-Based Violence and Environment Linkages: The Violence of Inequality* (Gland, Switzerland, International Union for the Conservation of Nature, 2020).

⁴⁶ 人口基金，《2021 年人口基金叙利亚危机多国应对措施影响评估报告：伊拉克、约旦、黎巴嫩、叙利亚、土耳其和土耳其跨境方案——通往希望的桥梁》，第一卷(2021 年)。

⁴⁷ 亚太妇女、法律和发展论坛提交的材料。

⁴⁸ 世界宣明会提交的材料。

⁴⁹ 全球森林联盟提交的材料。

⁵⁰ 国际发展法组织提交的材料。

⁵¹ 妇女署，“在实现性别平等和增强农村妇女和女童权能方面的挑战和机遇”，2018 年。另见 Castañeda Camey and others, *Gender-Based Violence and Environment Linkages*。

⁵² 妇女力量变革组织和圣公会协商委员会提交的材料。

⁵³ 加拿大妇女基金会提交的材料。

⁵⁴ Tamar Ezer 提交的资料。

的冲突催生法律漏洞和不同辖区之间的忽视，对土著妇女保护不足的状况进一步恶化。⁵⁵

30. 在流离失所地点和发生灾害期间，妇女和女童被贩卖的风险可能要增加约 20% 至 30%，原因是执法和地方保护措施已崩溃，以及生计减少的结果。^{56 57} 妇女和女童可能被贩卖从事家务劳动、性剥削或其他形式的有组织犯罪，儿童除了遭受性虐待外，还可能遭受其他形式的暴力。⁵⁸ 与家人分离和沦为孤儿，也是女童面临的风险因素。⁵⁹ 在菲律宾，据报告，2013 年台风“海燕”过后，妇女和女童成为贩运活动的受害者，⁶⁰ 招募人员瞄准的对象是在紧急住所中不知情的流离失所家庭，以及在路边和公园的临时避难所中的家庭。⁶¹ 在印度尼西亚等依赖资源的社区，妇女因资源减少而移民到外国，并进入目的地的国内劳动力市场，这可能使她们被迫从事强迫劳动或性工作。⁶²

31. 身体暴力、威胁和/或恐吓是迫使妇女离开其居住和工作的土地的常见手段。最危险的情况往往是妇女对其土地享有正式的权利要求，无论是通过直接的使用权、法律承认的习惯权利、土著权利，还是通过自由、事先和知情同意的土地保障权。

B. 心理和文化暴力

32. 有报告称，妇女和女童因气候变化而出现抑郁、焦虑、自杀意念和创伤后应激障碍。⁶³ 据理解，隐私损减是心理暴力行为的一种形式，与各种认知、情绪、心理和行为问题(包括暴力正常化)有因果关系。台风“海燕”过后，在收容所居住的流离失所妇女报告说，男人们可以透过不安全的隔板窥视十几岁女孩的房间，嘲笑和骚扰她们，给她们造成了痛苦。⁶⁴ 正如特别报告员提交人权理事会的暴力侵害土著妇女和女童问题报告所述，气候危机和环境退化也在很大程度上导致包

⁵⁵ 人文学会提交的材料。

⁵⁶ Christian Nellemann、Ritu Verma 和 Lawrence Hislop 合编，《气候变化前线的妇女：性别风险和希望》(环境署，2011 年)。

⁵⁷ 国际发展法组织，“为妇女和女童争取气候公正：女权主义气候行动的法治方法”，2022 年。

⁵⁸ Nellemann、Verma 和 Hislop 合编，《气候变化前线的妇女》。

⁵⁹ 救助儿童会提交的材料。

⁶⁰ Women's Legal and Human Rights Bureau, *Upholding Women's Strengths and Access to Justice in Disaster: Narratives of Women Survivors of Typhoon Yolanda in Samar and Leyte* (2017).

⁶¹ Amihan Federation of Peasant Women, “Typhoon Haiyan claims lifetime loss and damages for women in the Philippines”, 2015.

⁶² 亚太妇女资源和研究中心提交的材料。

⁶³ Kim Robin von Daalen and others, “Extreme events and gender-based violence: a mixed methods systematic review”, *The Lancet: Planetary Health*, vol. 6, No. 6 (June 2022).

⁶⁴ Women's Legal and Human Rights Bureau, *Upholding Women's Strengths and Access to Justice*.

括妇女和女童在内的土著人民丧失传统和精神生活方式，并对其文化特性产生负面影响。⁶⁵

C. 家庭暴力和亲密伴侣暴力

33. 大多数提及的家庭暴力都是在突发灾害期间和灾害刚结束时发生的，是对经济压力、失去控制以及与意外和灾难性事件有关的创伤的反应，⁶⁶ 这些事件导致社区和文化联系受到侵蚀，造成粮食和基本供应短缺。⁶⁷

34. 缓发性气候事件加剧了发生在家中的暴力行为，而发生在家中的家庭暴力行为的表现形式是亲密伴侣暴力。在大家庭或同居环境中，妇女也会对其他妇女实施暴力，在这种情况下，家庭中的女性权力拥有者把媳妇、女童、老年妇女、残疾妇女、家政工人、租户或住户当作目标。女童可能成为各种形式家庭暴力的目标，尤其容易遭受性虐待、乱伦和早孕。由于无效和不可用的报告机制、文化规范和缺乏资源，妇女面对家庭暴力和社区暴力的脆弱性增加。⁶⁸

35. 新出现的证据表明，气候变化影响了社会化的性别角色。传闻证据表明，气候变化的影响也使妇女难以履行性别赋予的家庭角色，或使之无法履行，⁶⁹ 并加剧了性别分工。⁷⁰ 生活在受干旱、盐碱化或用水紧缩措施影响地区的妇女往往难以保证家庭用水，造成暴力的连锁效应。⁷¹ 如果妇女无法满足家庭或家政期望，她们会容易遭受暴力、指责或惩罚。⁷²

36. 气候变化导致丧失生计或粮食不安全，从而影响性别角色，使男性丧失履行社会指定的角色的能力，如“供养者”或“养家糊口者”。妇女被迫就业，以补充或替代男性收入或生产方面的损失，这进一步加重了被削弱的感觉。一些社区的男性应对这种状况的方式之一，是诉诸于有害的男子气概观念，如暴力行为，⁷³ 酗酒也加剧了家庭暴力。⁷⁴ 研究人员认为，在澳大利亚受干旱影响

⁶⁵ A/HRC/50/26，第 28 段。另见厄瓜多尔监察员办公室提交的材料。

⁶⁶ “国际计划”组织提交的材料。

⁶⁷ 国际发展法组织提交的材料。

⁶⁸ Michaela Raab 和 Jasmin Rocha，《制止暴力侵害妇女和女童行为运动》(妇女署，2011 年)。

⁶⁹ AIX 全球司法组织提交的材料。

⁷⁰ 尼泊尔全国土著残疾妇女协会提交的材料。

⁷¹ Achintha C. Vithanage, “Addressing correlations between gender-based violence and climate change: an expanded role for international climate change law and education for sustainable development”, *Pace Environmental Law Review*, vol. 38, No. 2 (Spring 2021).

⁷² AIX 全球司法组织提交的材料。另见 Anik Gevers, “Why climate change fuels violence against women”, *Apolitical*, 9 December 2019.

⁷³ 国际自然保护联盟提交的材料。

⁷⁴ 全球专家组会议，2022 年 5 月 12 日。另见 Elizabeth M. Allen, Leso Munala and Julie R. Henderson, “Kenyan women bearing the cost of climate change”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 18, No. 23 (December 2021).

的农业社区，在妇女承担维持家庭生计的经济责任和家庭暴力激增这二者之间，有着相互关联和相互加强的关系。⁷⁵

D. 经济暴力

37. 消除对妇女歧视委员会在其第 35 号一般性建议(2017 年)中确认，性别暴力有多种形式，除其他外，可能会造成经济损害。总体而言，气候变化加剧了性别贫困和贫困的世代相传，这是一种严重的经济暴力。⁷⁶ 在农村和以农业为主的地区，妇女往往承担过多的家务，包括清扫、收集燃料和水、购买食物和烹饪。气候影响使这些任务更加耗费人力，难以完成，加重了妇女的经济负担，降低了她们实现经济自主的能力。⁷⁷

38. 如果采掘、能源和生产相关企业耗尽妇女赖以获得粮食和收入的资源的质量和数量，妇女的生计可能受到损害，特别是在更多的妇女就职于农业、林业和渔业部门的情况下。⁷⁸ 在农业企业和养虾业垄断资源的区域，由于水源受到污染，租赁地块成本被推高，妇女被迫通过向出租人提供性服务来获得生计和抵消租金上涨。⁷⁹

39. 气候和结构性不平等相互交织，进一步歪曲了土地所有权和控制权的性别化性质，从而加剧了妇女丧失权能的循环。在全球南方，农业是妇女就业的最重要部门；然而，尽管妇女在粮食和生计方面对土地的依赖程度尤其之高，但全球只有不到 15% 的农业土地所有者是妇女。⁸⁰ 在家庭内部，共同产权的财产登记或拥有方式更有可能厚待男性。这带来了三重的连锁反应。首先，在如何缓解或管理气候变化导致的粮食不安全问题方面，妇女的权力或发言权较小。⁸¹ 第二，随着肥沃的土地越来越稀缺，越来越抢手，妇女更容易被强行驱逐和剥夺财产。第三，作为土地的使用者而非所有者，妇女无法知情，因此往往被排除在生计多样化或气候融资等适应工具之外。⁸²

40. 妇女在减轻与气候有关的脆弱性方面的能力有限，由于她们访问银行账户和获得正规资金来源的机会减少，这一问题变得更加严重。⁸³ 因此，妇女陷入了遭

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ [A/HRC/50/57](#)。

⁷⁷ Allen, Munala and Henderson, “Kenyan women bearing the cost”.

⁷⁸ 德国国际合作署，“国家数据中心的性别平等和气候变化适应”，政策文件，2022 年 2 月。

⁷⁹ 粮食第一信息和行动网提交的材料。

⁸⁰ 联合国粮食及农业组织，“土地权中的性别差距”，2018 年。

⁸¹ 墨西哥国家人权研究所提交的材料。另见 Women Watch, “Fact sheet: women, gender equality and climate change”, 2009。

⁸² Bina Agarwal, “Does women’s proportional strength affect their participation? Governing local forests in South Asia”, *World Development*, vol. 38, No. 1 (January 2010).

⁸³ Erman and others, *Gender Dimensions of Disaster Risk*.

受排斥、经济边缘化、粮食不安全和遭受暴力的相互强化的循环之中，避免或离开暴力环境的能力下降。

41. 由于并非土地的所有者，妇女对土地的要求在法律和实践中都可能受到损害。研究表明，有 96 个国家发生了剥夺未亡配偶继承权的情况，这些国家在管理继承权的法律制度方面存在矛盾或统一性不明确。⁸⁴ 即使存在保障措施，妇女也可能需要将土地所有权、权利或继承权让给男性亲属。⁸⁵ 土地所有权转让可用于抵消生计压力，或者在资源稀缺增加了土地价值和需求的情况下，可以快速获取经济收益。在一些地区，放弃继承权是一种早已被遗弃的习惯性规范，但最近又沉渣泛起。⁸⁶ 随着气候紧急情况的恶化，“过继婚”也可能出现同样的趋势，这是另一种有害传统习俗，致使财产和财富由大家族中的男性控制。倘若妇女生活在没有立法规定继承权及其保护的国家，以及不保护妇女继承权的习惯法体系下，都会面临风险。妇女的法律意识淡薄，获得法律服务的机会有限，使得情况更加复杂。

42. 生计中断和失业迫使妇女采取消极的应对机制，包括非正规、不稳定或存在性别歧视的其他创收形式。⁸⁷ 例如，据报道，肯尼亚建造一个风力发电场后，失去了传统牧民职业的土著妇女被迫通过卖淫维持家庭生计。⁸⁸

43. 在气候影响迫使男子外迁的地方，妇女除了承担现有的责任外，还需要赚取收入。在易受洪水影响的孟加拉国，高达 15% 的家庭支出用于减少农村家庭的风险。女户主家庭的支出高达 30%，因为大多数受洪水影响的地区都位于大朗布尔地区，那里的季节性移民和男户主外出的情况更为常见。⁸⁹

44. 气候变化加剧了妇女的经济负担和“时间贫困”，使她们面临不安全的就业形式。农业领域的妇女很少有经济机会，这迫使她们从事性工作或其他不受管制的行业。妇女可能被迫在导致其失业的经济企业中工作，无论是大规模的农业、渔业还是能源生产，这些企业可能监管不力，安全堪忧。⁹⁰ 当妇女被迫进入新的市场时，她们可能会受到性别工资差异的影响，从而加剧经济权能的丧失。在洪都拉斯农村，据报告妇女被迫以捕鱼为生，但收入仍然低于男子。⁹¹

⁸⁴ 《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》秘书处：“荒漠化、土地退化和干旱对妇女和男子的不同影响研究”，2022 年。

⁸⁵ WI-HER 组织提交的材料。

⁸⁶ 挪威难民理事会，“索马里流离失所妇女的住房、土地和财产权”，2016 年。

⁸⁷ 援外社国际协会和联合国妇女署，《拉丁美洲和加勒比 COVID-19 快速性别平等分析》(2020 年)。

⁸⁸ 土著事务国际工作组提交的材料。

⁸⁹ Shaikh Eskander and others, *Still Bearing the Burden: How Poor Rural Women in Bangladesh Are Paying Most for Climate Risks*, IIED Working Paper (London, International Institute for Environment and Development, 2022).

⁹⁰ 宽湾保护组织提交的材料。

⁹¹ 粮食第一信息和行动网提交的材料。

45. 不具包容性或性别问题不敏感的气候变化适应方案会减少妇女的生计机会。由于妇女占农业劳动力的大部分，有利于技术、机械化和自动化的举措可能会将她们排除在外。因此，对传统耕作方法和技术进行适应性规划，增加适应气候变化的经济作物品种，需要妇女的大力参与和促进性别关系变革的视角。

E. 其他有害习俗

46. 经济压力、丧失生计和粮食不安全助长了消极的应对机制，包括强迫婚姻和有害的传统习俗，如切割和残割女性生殖器。⁹² 人们注意到，在整个非洲之角，与气候危机有关的切割女性生殖器的现象惊人攀升，在 23 个受干旱影响的国家中，有 14 个是切割女性生殖器的热点地区。在女童的家庭为其准备结婚时，有可能让她们在更小的年龄接受残割。⁹³ 强迫婚姻的目的是减少家庭开支和与损害有关费用，或保护单身妇女减少未来的不确定性，包括因遭受性暴力而造成的声誉损害。⁹⁴

47. 早婚和童婚的目的可能是应对家庭收入或粮食安全的突然或不可持续的减少，女童被用来交换物质资源。⁹⁵ 还有人将其用作让女童和女青年逃避性暴力或贩运、不安全的就业或被迫移民风险的一种手段。⁹⁶ 在所有情况下，早婚和童婚本身就是一种暴力形式，同时也助长了其他形式的暴力侵害妇女行为，如强奸和强迫怀孕。2019 年莫桑比克遭遇“伊代”和“肯尼斯”飓风之后，据报道，有一些家庭采取的应对策略是早婚和强迫结合。⁹⁷ 据报告，在埃塞俄比亚的干旱地区，一些家庭签订童婚协议，以换取牲畜。⁹⁸ 提出童婚可能是贩卖儿童和/或性剥削的幌子。

48. 另一个对女童和女青年影响特别严重的消极应对策略是过早辍学，这不仅限制了她们赚取收入的潜力，也与早婚和贫困现象密不可分，并使性别歧视长期存在。在贫困家庭中，有近三分之一的青春期少女由于缺乏资金和月经健康卫生而失学。⁹⁹ 水资源的日益短缺，加上适当卫生设施的匮乏，加剧了这一趋势。¹⁰⁰ 共同的方案拟订切入点，如提高对有害做法的认识和巩固法治，需要与支持生计和法律赋权的方案结合起来。

⁹² “国际计划”组织提交的材料。

⁹³ 联合国儿童基金会(儿基会)，“干旱危机加剧，非洲之角童婚现象增多”，2022 年 6 月 29 日。

⁹⁴ [A/HRC/41/19](#)。另见 von Daalen and others, “Extreme events and gender-based violence”。

⁹⁵ 国际自然保护联盟和人权宣传会提交的材料。

⁹⁶ Paola Perezniето and others, “Ending violence against children while addressing the global climate crisis”, ODI Working Paper, No. 591 (London, Overseas Development Institute, 2020).

⁹⁷ Save the Children, “Double disasters: the effect of Cyclones Idai and Kenneth on child marriage in Mozambique”, 2019.

⁹⁸ 联合国人道主义事务协调厅，“非洲之角：行动呼吁”，2017 年 2 月。

⁹⁹ 世界银行，“月经健康和卫生”，简报，2022 年 5 月 12 日。

¹⁰⁰ 儿基会和世界女童子军协会，“让女童们参与进来！女童和女青年关于气候变化的观点”，2022 年。

六. 尤其面临风险的妇女群体

49. 政府间气候变化专门委员会在其第六次评估报告中确认，土著妇女、老年妇女和少数群体妇女最容易受到气候变化的影响。然而，专门委员会没有指出她们受气候变化影响的风险增加与她们所经历的实际暴力程度之间的联系。

50. 捍卫自己的社区、生计手段或稀缺的环境资源的妇女遭受了严重的暴力侵害。除了世界各地的人权活动者面临的普遍威胁外，女性环境人权维护者还面临着性别暴力的危险，在报告的 122 起针对人权维护者的袭击中，70% 是针对女性环境人权维护者的，¹⁰¹ 包括诽谤和威胁女性环境人权维护者的子女等间接暴力行径，以及强奸等直接暴力行径。¹⁰² 在所有针对环境人权维护者的致命袭击中，有三分之一是针对土著人民的。¹⁰³

51. 土著妇女和女童，特别是那些保卫自己领土和社区的妇女和女童，面临着遭受暴力的高风险。在危地马拉和菲律宾等国家，土著妇女和妇女人权维护者因积极反对水力发电厂、采矿公司、非法伐木企业和农民侵占土地而面临威胁、暴力行为和刑事定罪。¹⁰⁴ 尽管如此，亚洲只有少数国家自主贡献对土著妇女问题给予了重视。¹⁰⁵ 暴力行为往往与从事采掘、能源和生产相关企业的公司和国家实体有关，这些企业的项目垂涎土著和森林社区的肥沃土地，因为这些地区往往拥有稀缺和宝贵的自然资源。对这些土地的权利一般为国家所有或习惯持有，或处于法律“灰色地带”，没有补救机制，¹⁰⁶ 这为暴力征用、剥削、盗窃和掠夺土地提供了空间。¹⁰⁷

52. 虽然研究主要侧重于双性恋妇女和女童，¹⁰⁸ 但一些研究表明，具有不同性取向和性别认同的妇女在灾害中遭受了更严重的歧视和暴力。¹⁰⁹ 斐济遭遇气旋“温斯顿”袭击之后，具有不同性取向和性别认同的人士遭受了暴力、骚扰、孤立和污名化。¹¹⁰ 同样，据报道，在卡特里娜飓风过后，同性伴侣也被排除在美国

¹⁰¹ Business and Human Rights Centre, “International Women’s Day 2022: recognizing the role of women in advancing human rights and defending the planet”, 28 February 2022.

¹⁰² 人权宣传会提交的材料。

¹⁰³ Global Witness, *Last Line of Defence: The Industries Causing the Climate Crisis and Attacks against Land and Environmental Defenders* (2021).

¹⁰⁴ 印第安法律资源中心和亚洲原住民联盟提交的材料。

¹⁰⁵ Asia Indigenous Peoples Pact, “Nationally determined contributions in Asia: are governments recognizing the rights, role and contribution of indigenous peoples?”, April 2022.

¹⁰⁶ 宽湾保护组织提交的材料。

¹⁰⁷ 海地妇女团结会提交的材料。

¹⁰⁸ Von Daalen and others, “Extreme events and gender-based violence”.

¹⁰⁹ Zehra Zaidi and Fordham, “The missing half of the Sendai Framework”.

¹¹⁰ Von Daalen and others, “Extreme events and gender-based violence”.

联邦紧急事务管理局的受援助对象之外。¹¹¹ 在坦桑尼亚联合共和国，至少在一
起案例中，妇女沦为消极自然现象的替罪羊，被指控为女巫。¹¹²

53. 气候变化将继续对老年人产生特别严重的影响，因为年龄歧视加剧了脆弱
性。¹¹³ 老年妇女特别容易受到气候变化的影响，在极端天气事件期间获得紧急
服务的机会有限，与此相应，老年人因高温死亡的人数也更多，这一点已得到
详尽记录。¹¹⁴ 样，残疾妇女遭受暴力侵害的风险是非残疾妇女的四倍，这一趋
势对老年残疾妇女和难民妇女的影响更为严重。¹¹⁵ 目前，《巴黎协定》的 192 个
缔约国中只有 35 个在国家自主贡献中提及残疾人，45 个国家在气候适应计划
中提及残疾人。¹¹⁶

54. 贫困妇女和户主面临的风险更高，其适应能力则较低或较前下降，妇女的社会
经济地位越低，死亡率的性别差距就越大。¹¹⁷ 在生活在贫困线以下的人口中，妇
女占比 70%；在面临长期饥饿的人口中，妇女占比 60%；在以农村农业为生的人
口中，妇女也占大多数。妇女对气候变化和不稳定的自然资源的依赖性，导致干旱、
生物多样性和生境丧失、土地退化、极端天气事件以及海平面和温度上升等外部因
素对其造成了严重的影响，尽管此类性别影响并不总是显性的。不利影响表现为经
济负担加重和时间贫困、收入减少、严重的经济冲击和粮食不安全，此类影响削弱
了妇女的一系列权利。此外，较贫困的家庭也受到男性外移的影响。¹¹⁸

55. 因气候变化和环境退化而被迫流离失所的妇女和女童特别容易遭受暴力，包
括性暴力。据估计，2021 年有 3 800 万人流离失所，其中 2 370 万人因气候相关
灾害而流离失所，¹¹⁹ 其中大部分是妇女和儿童。由于正常的社会控制和保护受
到侵蚀和破坏，儿童可能无人陪伴、失散或沦为孤儿。¹²⁰ 他们可能在过境点或被
迫进入高风险行业就职时沦为猎物。虽然数据较少，但各方提交的材料表明，当
收容社区指责外来者剥削资源时，与移民有关的性暴力可能是惩罚性的。任何与

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上，另见 Rumbi Chakamba, “Women accused of witchcraft face assault and death in Tanzania”,
The New Humanitarian, 3 January 2018。

¹¹³ [A/HRC/48/53](#)。

¹¹⁴ [A/HRC/47/46](#)。

¹¹⁵ 埃及和澳大利亚提交的材料。另见 Emma Pearce, “Disability considerations in GBV programming
during the COVID-19 pandemic”, May 2020。

¹¹⁶ McGill University and International Disability Alliance, “Status report on disability inclusion in
national climate commitments and policies”, June 2022。

¹¹⁷ Anna Schroer 和 Timothy Wang 提交的材料。

¹¹⁸ Anwar Hossen and others, “Gendered perspective on climate change”。

¹¹⁹ 境内流离失所问题监测中心，《2022 年全球境内流离失所问题报告：境内流离失所中的儿童与
青年》(2022 年，日内瓦)。

¹²⁰ 国际发展法组织提交的材料。

大规模开发企业有关联的既得利益者都可能发起袭击，包括雇用义务警员和雇员的管理层、国家和地方当局、土地所有者和社区成员，因为他们都将从中受益。

56. 据报道，在 2021 年海地地震和热带风暴之后，Gabion 和 Papa Numa 的流离失所者营地的性骚扰、强奸案和由此导致的怀孕发生率很高。¹²¹ 在印度比哈尔邦地区，季节性洪水造成大规模流离失所，贫困家庭搬到公路和铁路沿线不安全的避难所。洪灾过后，在印度、印度尼西亚和巴基斯坦的避难所寻求庇护的流离失所妇女遭受了包括救灾人员在内的多种行为者的言词骚扰和性骚扰以及性暴力、身体暴力和精神暴力。¹²² 如果应急避难所缺乏安全保障，如可上锁的帐篷和房间、按性别分隔的厕所、资源分配区的照明和安保，这些风险就会加剧。¹²³ 暴力事件的投诉登记工作混乱无章，以及接待和衔接机制的中断，也增加了脆弱性。¹²⁴

七. 对暴力侵害妇女行为与气候危机之间的联系具有影响的政策和举措

57. 暴力侵害妇女行为与气候变化、环境退化和减少灾害风险之间的联系，为不同层面的合作开辟了空间。妇女地位委员会在许多结论中阐明了利用区域公约、文书和倡议及其后续机制，结合暴力侵害妇女行为问题应对气候变化的重要性，最近一次是在其第六十六届会议上。¹²⁵

58. 政府间机制是一个重要的接合点，通过它可以拉近孤立的多边机制，为区域和国内政策提供参考信息。政府间合作常能促成重要的里程碑，联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十四届会议通过《关于性别平等和气候变化问题的部长级宣言》即为明证。政府作出的努力，例如由哥斯达黎加政府牵头的全民联盟，有助于通过寻求将人权和性别平等纳入多边环境协定，为国际进程提供指导。¹²⁶ 此外，2014 年制定的利马性别平等工作方案也推动了性别平衡，并将性别平等问题纳入了《框架公约》和《巴黎协定》的执行工作。¹²⁷ 2017 年，《气候变化框架公约》缔约方会议通过了一项性别平等行动计划，确认了促进性别平等的气候行动的重要性。¹²⁸

59. 《仙台框架》强调了妇女参与其指导原则和优先领域的重要性。然而，该框架七个主要目标下的指标没有一个是针对性别的，目标本身也没有具体涉及到对

¹²¹ Nègès Mawon 组织、海地司法与民主研究所和全球司法诊所联合提交的材料。

¹²² Von Daalen and others, “Extreme events and gender-based violence”.

¹²³ 国际自然保护联盟提交的材料。

¹²⁴ 见 Women’s Legal and Human Rights Bureau, *Upholding Women’s Strengths and Access to Justice*.

¹²⁵ 见 E/CN.6/2022/L.7 号文件，第 5 段。

¹²⁶ A/HRC/41/26，第 50 段。

¹²⁷ FCCC/CP/2014/10/Add.3。

¹²⁸ FCCC/CP/2017/11/Add.1，第 3/CP.23 号决定，附件。

性别平等问题的敏感度。¹²⁹ 最近，2020年后全球生物多样性框架的案文承认，需要采取推动性别平等、增强妇女权能和促进性别平等的办法。¹³⁰

60. 在区域一级，欧洲联盟委员会承诺将性别平等视角纳入《欧洲绿色协议》，以应对气候变化。¹³¹ 太平洋地区的一些区域协定，包括《太平洋区域主义框架》、《2050年蓝色太平洋大陆战略》、《太平洋韧性发展框架：应对气候变化和灾害风险管理综合办法》和《区域安全波伊宣言》及其行动计划，都确认性别平等是一项关键政策目标。特别是，在《区域安全波伊宣言》行动计划中，有一个行动领域专文涉及消除性别暴力和加强妇女的参与。¹³² 太平洋韧性伙伴关系的本土化技术工作组也将本土化和妇女主导的倡议推向了前台，并特别关注年龄和残疾包容问题。¹³³

61. 由各国政府牵头的举措还能照顾到本地化和针对具体情况的参与，¹³⁴ 正如《巴黎协定》第2条所强调的那样，这对于反映国情和能力的千差万别而言至关重要。对小岛屿发展中国家严重脆弱性的认识，最终促成了《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》，其中列举了关于性别平等和消除暴力侵害妇女行为的多项条款。¹³⁵

62. 在国家自主贡献中，即减少排放和适应气候影响的气候行动计划中，越来越多地提到性别平等问题是一个贯穿各领域的问题。¹³⁶ 国家一级的其他良好做法屡见不鲜。墨西哥题为“国家气候变化战略：10-20-40愿景”的气候变化问题国家政策规定，在所有与气候变化有关的政策中均应考虑到性别平等问题。¹³⁷ 危地马拉制定了一项关于性别平等和气候变化的行动计划，粮食、畜牧和农业部正在制定一项指南，以将性别平等问题纳入可持续和环境友好型农业活动。¹³⁸ 意大利2020-2024年期间关于性别平等的发展合作准则重点关注妇女与气候变化问题。¹³⁹ 约旦承认性别平等视角，并将其纳入国家气候变化政策。¹⁴⁰ 鉴于对气候流动性的关切与日俱增，瓦努阿图等国家专门制定了气候变化和灾害引起的流离

¹²⁹ Zehra Zaidi and Fordham, “The missing half of the Sendai Framework”.

¹³⁰ CBD/WG2020/3/3.

¹³¹ 欧洲联盟提交的材料。

¹³² 太平洋岛屿论坛秘书处，《区域安全波伊宣言》，2019年。

¹³³ 见 www.resilientpacific.org/en/technical-working-groups。

¹³⁴ 同上。

¹³⁵ 大会第69/15号决议，附件，第76-77段。

¹³⁶ 德国国际合作署，“性别平等与气候变化适应”。

¹³⁷ 墨西哥提交的材料。

¹³⁸ 危地马拉提交的材料。

¹³⁹ 意大利发展合作署，“性别平等与增强妇女和女童权能准则(2020-2024年)”，2022年。

¹⁴⁰ “2013-2020年约旦哈希姆王国国家气候变化政策”(2013年)；“约旦关于气候变化问题的第三次国家信息通报”(2014年)；“约旦国家气候适应计划”(2021年)。另见人口基金提交的材料。

失所问题国家政策，其中将性别平等广泛纳入主流，特别是在制定性别包容和参与性措施以及进行对性别问题具有敏感认识的需求评估方面。¹⁴¹

63. 尽管国家举措越来越重视妇女，但只有不到 2% 的国家气候战略明确提及女童。¹⁴² 此外，仅将妇女视为弱势群体的提法至今存在，她们的参与往往仅限于规划阶段。关于促进两性平等的执行情况的报告仍然有限。¹⁴³

八. 妇女和女童缺乏对气候变化治理进程的参与

64. 妇女和妇女领导的组织往往是危机期间的应急响应机构，拥有强大的地方网络，可以帮助确定最需要援助的弱势群体。¹⁴⁴ 女童和女青年也积极参与应对气候变化。¹⁴⁵ 然而，在很大程度上，妇女和女童在政策制定和决策过程中缺席，这是自 1995 年通过《北京宣言》和《行动纲要》以来持续存在的问题。同样，与 90 个国家的女童和女青年进行的广泛协商发现，10 个女童和女青年中就有 6 个反映说，政府从未就环境政策征求过她们的意见。¹⁴⁶

65. 主要国际议程中均认可妇女和女童有权参与气候变化治理，包括《2030 年可持续发展议程》中关于性别平等的可持续发展目标 5 和具体目标 13.b，即“促进建立增强能力的机制，帮助其进行与气候变化有关的有效规划和管理，包括重点关注妇女、青年、地方社区和边缘化社区”。¹⁴⁷ 2020 年后全球生物多样性框架草案也给予了类似的认可，呼吁各国确保妇女、女童和女青年以及妇女团体公平有效地参与与生物多样性有关的决策。¹⁴⁸

66. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议制定了实现性别平等¹⁴⁹ 和增强妇女权能以填补 25 年来的真空的目标，¹⁵⁰ 并自此以后采取了积极的做法，如将性别平衡作为选择发言人的标准，以及让妇女参与其组成机构组织的活动。¹⁵¹ 欧

¹⁴¹ 瓦努阿图，国家灾害管理办公室，《关于气候变化和灾害引起的流离失所问题的国家政策》(维拉港，2018 年)。

¹⁴² 儿基会和世界女童子军协会，“让女童们参与进来！”。

¹⁴³ 德国国际合作署，“性别平等与气候变化适应”。

¹⁴⁴ Mary Picard，《超越脆弱性，迈向性别平等和增强妇女权能以及妇女在减灾方面的领导作用：联合国系统的关键行动》(妇女署、人口基金和联合国减少灾害风险办公室，2021 年)。

¹⁴⁵ [A/HRC/50/25](#)。

¹⁴⁶ 儿基会和世界女童子军协会，“让女童们参与进来！”。

¹⁴⁷ 见大会第 70/1 号决议。

¹⁴⁸ CBD/WG2020/3/3。

¹⁴⁹ [FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1](#)，第 1/CMA.3 号决定(《格拉斯哥气候公约》，缔约方会议第二十六届会议通过)。

¹⁵⁰ Wing Ka Ho, “Gender and indigenous climate justice at the United Nations”, Earth.Org, 11 June 2022.

¹⁵¹ 同上。

洲联盟成员国支持妇女启程前往参与《框架公约》有关的活动。¹⁵² 2021 年几乎实现了性别均等，各缔约国代表团中女性占比 49%，但男性仍占全体会议发言人数的 60%和发言时间的 74%。¹⁵³

67. 近年来，包括消除对妇女歧视委员会在内的人权监察机构经常建议，各国应确保儿童和妇女有意义地参与减少气候和灾害风险进程和方案，并承认儿童和妇女是减少气候和灾害风险进程和方案的组成部分。¹⁵⁴ 例如，委员会要求日本提供关于中央灾害管理理事会成员中妇女比例的数据，¹⁵⁵ 并要求印度尼西亚说明其为确保土著、农村和贫困妇女参与与气候变化有关的决策进程而采取的措施。¹⁵⁶ 委员会还询问各国是否已将性别平等视角纳入其气候变化和减少灾害风险框架。¹⁵⁷ 近年来，儿童权利委员会也一直强调儿童参与气候变化相关决策的重要性。¹⁵⁸

68. 在国家一级，最近与《框架公约》缔约方性别平等行动计划中期审查同时进行的国家适应计划审查表明，更多的国家在其计划中提及性别平等和性别回应。¹⁵⁹ 人们也日益认识到妇女是气候适应领域的变革推动者，尽管她们仍然主要被视为一个弱势群体。国家适应计划一般并不提及预防和应对暴力侵害妇女和女童行为。越南的传闻证据表明，政府在台风前加强打击暴力侵害妇女行为的努力，可能对减少台风后的暴力行为起到了先发制人的作用。¹⁶⁰ 古巴参与管理其减少灾害风险和预警中心的妇女比例很高。¹⁶¹ 多哥正在加强妇女在国家减排计划中的领导作用，并通过在乡村建立多功能平台，为妇女提供小花园、牲畜和研磨种子的磨坊，以阻止毁林。¹⁶²

¹⁵² 欧洲联盟提交的材料。

¹⁵³ NAP Global Network, “Gender-responsive national adaptation plan (NAP) processes: progress and promising examples – NAP Global Network synthesis report 2021-2022”, June 2022.

¹⁵⁴ 消除对妇女歧视委员会，第 37 号一般性建议(2018 年)。

¹⁵⁵ CEDAW/C/JPN/QPR/9，第 20 段。

¹⁵⁶ CEDAW/C/IDN/Q/8，第 20 段。

¹⁵⁷ 消除对妇女歧视委员会，第 37 号一般性建议(2018 年)。

¹⁵⁸ 国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议，“气候变化背景下各国的儿童权利义务：儿童权利委员会关于气候变化的陈述综述(2022 年最新版)”，2022 年。

¹⁵⁹ NAP Global Network, “Gender-responsive national adaptation plan”.

¹⁶⁰ Von Daalen and others, “Extreme events and gender-based violence”.

¹⁶¹ 古巴提交的材料。

¹⁶² 多哥提交的材料。

69. 在瓦努阿图，土著妇女的有效参与为更好地吸收土著知识并将其转化为实践(例如采用传统的保存和储存技术)铺平了道路。¹⁶³ 此外，澳大利亚支持来自 12 个太平洋岛屿的妇女领导人成为气候行动的倡导者。¹⁶⁴

九. 气候融资和暴力侵害妇女行为

70. 根据经济合作与发展组织(经合组织)的数据，“发达国家”仍然没有兑现在 2020 年前每年向“发展中国家”提供 1 000 亿美元气候资金的承诺，而且执行时间将推迟到 2025 年。¹⁶⁵ 大多数气候融资是以贷款而不是赠款的形式提供的，这对现有的金融不平等和处理气候变化的人权方面有着严重的影响。¹⁶⁶ 墨西哥等国强调，履行这一全球承诺对于处理气候变化的人权层面至关重要。¹⁶⁷

71. 对于小型基层组织，包括妇女领导的组织来说，如何了解相关途径，获取程序复杂、条件严格的资金流，是一项挑战。¹⁶⁸ 气候基金是通过大规模倡议提供的，与当地行为体联系不够紧密，且缺乏全面的性别视角。¹⁶⁹ 尽管提及性别反应预算编制的国家自主贡献普遍增加，但其总数仍然很低。¹⁷⁰

72. 迄今为止，气候变化的缓解、适应和损失和损害的融资主要侧重于男性的生计，而忽视了妇女所履行的重要且通常是无偿的责任。由于妇女的金融知识水平低，获得信息和财产所有权的机会有限，妇女获得气候融资难上加难；与此同时，如若妇女对资源的控制引发家庭内部和社区权力动态的变化，也会催生相关的风险。推动性别包容的视角和符合当地实情的措施也很困难，因为灾难风险管理机构(如太平洋地区的机构)仍然资金不足，现有的监测和评价机制在跟踪进展和确保问责制方面面临挑战。¹⁷¹

¹⁶³ 亚太区域专家磋商，2022 年 6 月 14 日。

¹⁶⁴ 澳大利亚提交的材料。

¹⁶⁵ 经合组织秘书长马蒂亚斯·科尔曼，“发达国家可能在 2023 年达到 1 000 亿美元的目标”，经合组织秘书长关于未来气候资金水平的声明，2021 年 10 月 25 日。

¹⁶⁶ 国际环境法中心和促进经济、社会和文化权利全球倡议，“国家在气候变化方面的人权义务”。

¹⁶⁷ 墨西哥提交的材料。

¹⁶⁸ “How can a climate-resilient future address inequality”, *New York Times*, online event, 23 June 2022.

¹⁶⁹ 欧洲联盟提交的材料。另见联合出版物：Both ENDS, Heinrich Böll Stiftung North America, Aksi!for gender, social and ecological justice and Prakriti Resources Centre, “Local actors ready to act: six proposals to improve their access to the Green Climate Fund”, 2018.

¹⁷⁰ 德国国际合作署，“性别平等与气候变化适应”。

¹⁷¹ Stockholm Environment Institute and others, “Gender-responsiveness and disability inclusion in disaster risk reduction in the Pacific”, 2021.

十. 结论

73. 毋庸置疑，气候变化无论现在还是将来都是一个影响最为深远的现象，它决定了新的和现有的性别不平等形式，深刻地塑造了暴力侵害妇女和女童行为在各个社会和不同背景下的表现方式，包括在非灾难、灾难中期和灾难后的环境中。环境退化的直接和长期影响，以及突发性和缓发性气候事件，将对妇女产生累积效应，除非我们根据相互交汇的需求，采取符合具体情况和适合具体地点实情予以应对。暴力侵害妇女和女童行为需要作为气候紧急情况的一部分加以处理，¹⁷² 为此，利益攸关方需要履行国际人权法和发展承诺规定的程序性和实质性义务，以确保针对气候变化的性别影响采取“公平、不倒退、不歧视和可持续”的行动。¹⁷³

74. 暴力侵害妇女和女童行为的加剧突出表明，必须解决根本原因，并加强各级和社会各阶层利益攸关方(包括男子和男童)的参与。应对气候变化和打击性别暴力的斗争不应漏掉任何人，有一些很好的范例表明，包容性的全社会举措颇具潜力。在吉尔吉斯斯坦，男子和男童受邀同时参加一项关于性别暴力的活动，作为“种植 500 棵树，支持农村妇女生计活动”项目的一部分。¹⁷⁴ 同样，在尼泊尔，一个男性骨干为应对针对女性环境维护者的性别暴力行径的方案提供了支持。¹⁷⁵ 努力拓宽参与渠道，加上引导妇女发声的安全和积极的空间，将使气候行动能够嵌入和促进性别平等。

十一. 建议

75. 应将女童和妇女置于减缓和适应气候变化政策的中心位置。因此，各国应继续优先通过和颁布促进性别平等的性别暴力法律和体制框架，包括在应对气候变化的过程中。所有利益攸关方均应支持和加强多部门应对措施，这对备灾和抗灾能力至关重要；应采取综合措施，在受影响地区提供生殖保健和性保健、法律援助和心理社会支助。

76. 所有利益攸关方均应确保以全面的方式处理气候变化和灾害影响下的性别脆弱性问题，同时考虑到性别平等与权力关系和身份的其他层面相互交织的方式。

77. 各国和联合国系统必须做到以下几点：确保全球进程(特别是里约三公约)以及负责减缓气候变化和推动解决办法的机构充分和坚定地立足于基于人权的方针；在其所有工作中纳入促进性别关系变革的视角；应对气候变化和环境退化对加剧暴力侵害妇女行为的影响。正如气候变化背景下促进和保护人权特别报告员所建议，应特别注意为里约三公约和相关机制(包括为联合国气候变化框架公约

¹⁷² EGM/ENV/EP.8。

¹⁷³ 联合国人权事务高级专员办事处、环境署和妇女署，“人权、环境和性别平等：关键讯息”，2021 年，第 2 页。

¹⁷⁴ 生物多样性公约秘书处，《性别平等和生物多样性方面的最佳做法：多重效益的途径》(蒙特利尔，2022 年)。

¹⁷⁵ 同上。

缔约方会议第二十七届会议)制定一项全面而有力的性别平等行动计划。妇女地位委员会和人权机构的建议也应纳入其中。

78. 所有利益攸关方应继续采取一切措施,制止和应对性别暴力行为,加倍努力,解决因气候变化和环境退化导致暴力行为加剧的多重根本原因和后果。这些努力应采取“全社会办法”,加强社区领导人以及男子和男童的参与。

79. 涉及暴力侵害妇女行为和按性别区分的影响方面的减轻风险工作,需要纳入到预警、备灾和减少灾害风险战略之中。

80. 所有利益攸关方均应采取强有力的性别平等办法,监测和评价气候减缓、适应和减少灾害风险政策,同时确保这些办法以性别风险分析为基础并以性别风险分析为参考依据。

81. 各国必须加强多部门和跨部委的协调,对减缓气候变化计划采取促进性别平等的办法,包括通过加强国家性别平等和气候变化协调中心的能力。

82. 所有利益攸关方均应在尊重所有多样性的情况下投入资源,获取关于气候危机在更大范围内影响到性别暴力行为的高质量分类数据,特别是关于对不同妇女群体的影响的数据。顾及性别平等的方法必须纳入有关风险和分析的不同观点,为风险分析提供参考,以拟定针对具体环境和脆弱性的风险触发因素和相关阈值。必须调整应急和响应计划,以考虑到风险高危人群的具体需要。

83. 各国应确保能够公平获得用于气候适应的资金和其他资源,并考虑到不同群体的需求,特别是投入专门资源用于预防和应对暴力侵害妇女和女童行为。必须预先考虑到性别平等需求的费用,例如为边缘化群体提供临时住所、卫生用品、孕产妇和新生儿保健设施以及生计支助的费用。

84. 所有利益攸关方均应确保妇女和女童充分有效地参与旨在设计、执行、监测和评价国际、区域和国家各级减缓和应对气候变化、环境退化及减少灾害风险的所有进程。强制规定这些进程中的妇女和女童代表必须占到 50% 的比例,将有助于推动此类参与。与气候变化和生物多样性有关的条约和进程需要明确要求为妇女和女童提供有利条件,使她们能够享有对土地和资源的平等权利和控制权,公平分享基因和生物资源产生的惠益,从而充分和有效地参与创建气候变化知识库并参与决策。需要将妇女和女童视为坚韧的变革者,而不仅仅是脆弱的受害者。

85. 所有利益攸关方均应增加投资,加强妇女的可持续生计和应对能力,并提高她们的适应能力,特别是对从事农业、渔业、废物管理和生态旅游业的妇女。各国还应增加对社会保护体系的投资,以提高社会和个人应对气候影响和建设抗灾能力的的能力。

86. 所有利益攸关方均应确保关于可持续利用资源的知识(特别是土著妇女掌握的知识)受到保护,并确保土著妇女享有对其土地和资源的使用权和权利。

87. 为确保受气候变化、环境退化和相关自然灾害影响而流离失所的人们得到适当的保护,各国应确保因气候变化或自然灾害的突发性和缓发性影响而提出保护

申请的人们能够利用公平和有效的难民身份确定程序，以评估其对国际保护的需求，包括基于多种理由的国际保护需求。还应鼓励各国采取临时保护安排或作出务实的安排，为在气候变化、环境退化或自然灾害背景下被迫流离失所的人们提供保护。

88. 所有利益攸关方均应通过审视妇女与和平与安全议程和相关的国家行动计划、评估与安全有关的风险，加强理解暴力侵害妇女行为、冲突和气候变化之间的联系。

89. 各国应确保妇女和女童，特别是那些因相互交织的原因而被边缘化和遭受歧视的妇女和女童，有机会接受环境教育，并获得关于气候变化适应和缓解政策的可及信息，包括如何参与，如何在自然灾害发生后获得保护和援助，以及如何在因气候变化行动和应对气候变化无作为而受害时获得补救。这种方法需要有意识地努力加强访问气候变化信息库并对其作出贡献的机会，并提高妇女和女童的数字素养。