



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告
促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

在所有国家实现经济、社会及文化权利的问题

秘书长关于经济、社会及文化权利在为落实《2030年可持续发展议程》建设可持续和有复原力的社会方面的作用的报告

概要

本报告系根据人权理事会第34/4号决议提交。理事会在该决议中请秘书长编写关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题的年度报告，重点说明经济、社会及文化权利在向可持续和有复原力的社会转变方面的作用。

在本报告中，秘书长阐述了经济、社会及文化权利和各种灾害、灾害、危机和冲突之间的联系。他还从人权的角度进一步讨论了复原力这一概念，并概述了采取基于人权的方针建设可持续和有复原力的社会所包含的内容。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 34/4 号决议提交。理事会在该决议中请秘书长编写关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题的年度报告，重点说明经济、社会及文化权利在向可持续和有复原力的社会转变方面的作用。

2. 《2030 年可持续发展议程》毫不含糊地立足于人权，其核心是承诺不让任何人掉队，并首先帮助落在最后面的人。会员国承诺缩小不平等，以此作为实现可持续发展的途径。《议程》旨在处理贫穷、不平等和歧视的多层面原因，并减少妇女、难民、境内流离失所者、移民、少数群体、土著人民、无国籍者以及受冲突和自然灾害影响的人群等最被边缘化的群体的脆弱性。

3. 灾害有损在迈向可持续发展和充分实现人权方面取得的经济和社会进步。因此，《2030 年议程》力争加强社会和生态系统对人为和自然灾害、冲击和压力的复原力；推动采用多部门综合办法，利用国家机构和各个社群的资产、潜力和能力，用以改善人类福祉，降低与自然灾害、气候变化、暴力、冲突、政治和社会不稳定或经济动荡有关的风险和脆弱性，并管理长期趋势的变化和不确定性。在世界人道主义首脑会议上，全球领导人宣布了一些重大承诺，承诺加强遵守国际人权法和国际人道主义法，并与所有行为方一道努力实现集体成果，减少需要、脆弱性和风险，支持国家和地方层面开展的工作，以便“帮助落在最后面的人”。

4. 可持续性和复原力与人权、包括经济、社会及文化权利之间有着明显的关联。地震等突发事件摧毁生命、家园和生计，可以让发展方面的进步倒退几十年。气候变化正在削弱许多人享有的各种人权，如食物权、水和环境卫生权、健康权和适足住房权。直接由国家行为和不作为导致的或因国家行为或不作为而加剧的其他灾害也有损经济、社会及文化权利的充分实现。

5. “落在最后面的人”往往承受着这些灾害的极大影响。贫困、不平等和歧视等根本性的人权挑战，以及不受控制的城市化、移民、冲突以及治理和问责缺陷，均会加剧脆弱性和风险。

6. 提高社会、经济和自然环境的复原力，有助于各国、各社区和生活在贫困中的人抵御冲击、迎接不确定性并管理风险。采用基于人权的方针建设复原力以价值为基础，依托基于所有人权不可分割和相互依存的全面法律框架。它以权利持有人为侧重点，并要求对义务承担者有效问责。

二. 经济、社会及文化权利与危机、灾害和冲突之间的关联

A. 气候变化对实现经济、社会及文化权利的威胁

7. 在过去十年里，自然灾害造成 70 多万人丧生，140 多万人受伤，约 2,300 万人无家可归。总体而言，15 亿人受到灾害影响。经济损失总额超过 1.3 万亿美元。¹

¹ 联合国开发计划署，《加强灾害风险治理》(2015)。

8. 在国际上报道的灾害中，每年平均损失 4,200 万寿命年。这严重阻碍社会和经济发展，并严重妨碍逐步实现经济、社会及文化权利。据估计，目前，飓风和洪水等灾害造成的经济损失在 2,500 亿美元至 3,000 亿美元之间。据估计，灾害今后每年造成的损失将达到 3,140 亿美元，到 2030 年预计将增加至 4,150 亿美元。² 如果不减少和管理灾害风险，不加强抗灾能力，将引发高额的机会成本，因为这些相当于丹麦或以色列等国国内生产总值的资源原本可用于实现经济、社会及文化权利，开展社会保护，提供医疗保健和教育，以及建设有复原力和可持续发展的社会。

9. 气候变化威胁人们享有各项广泛的人权，包括经济、社会及文化权利，如生命权、健康权、食物权、住房权和水权(见 A/HRC/31/52, 第 23-27 段)。气候变化将加剧改善人们获得安全饮用水的挑战——截至 2015 年，仍有 21 亿人无法获得安全管理的饮用水服务。³ 气候变化还可能减少大多数亚热带干旱地区的水供应量，并提高干旱的发生率，从而严重影响生活在这些地区的人们的生计和食物权。更广义地说，气候变化将会危及粮食安全，因此也威胁到可持续和逐步实现食物权。任由气候变化而不采取适应措施，将对热带和温带地区小麦、大米和玉米等主要作物的生产造成不利影响，并已损害一些社区养活自身的能力。⁴

10. 气候变化正日益成为移民的一大主因。尽管移民通常由各种复杂因素引发，但气候变化及其对生计的相关影响迫使数百万人流动，不是出于自身的自由意愿，而是因为需要逃离无法满足其基本人权的生活条件。在 2017 年 10 月 6 日根据人权理事会第 35/20 号决议举行的一次关于人权、气候变化、移民和跨国际边界流离失所者的一次专题小组讨论会上，与会者呼吁采取预防性措施，如改进预警系统、减少灾害风险和建设复原力、可持续发展及国际合作，包括跨境水资源合作，以减少气候变化对人权造成的不利影响。⁵

B. 新出现的暴力和冲突风险

11. 在不断减少的自然资源、水、土地及对适足生活水平至关重要的其他要素方面日益加剧的争夺，以及对经济和社会权利的剥夺，日益成为引发暴力和社会动乱的核心原因。侵犯经济、社会及文化权利行为与暴力、社会动乱和冲突的出现之间有着密切的关联，前者往往是后者的根源(E/2016/58)。金融和经济危机(常常伴随着严格的紧缩措施)也损害了经济、社会及文化权利，并导致抗议和社会动乱。

12. 水的匮乏即是一个很好的例子。水是一项基本人权，但仍有 21 亿人无法获得安全饮用水。这些人大多生活在世界上十分脆弱、往往充满暴力的地区，水在那里是一个生死攸关的问题。⁶ 在很多情况下，缺水都是导致冲突、暴力和社会

² 联合国减少灾害风险办公室，《减少灾害风险全球评估报告》(2015)。

³ 世界卫生组织和联合国儿童基金会，《饮用水、环境卫生和个人卫生方面的进展：2017 年最新情况和可持续发展目标的基线》。

⁴ 政府间气候变化专门委员会，《气候变化 2014：影响、适应和脆弱性》，A 部分，第 7 章。

⁵ 见 A/HRC/37/35(即将印发)。

⁶ See Global High-level Panel on Water and Peace, A Matter of Survival (2017), pp. 11-14.

动乱的重要因素。例如，研究人员发现，尽管始于 2011 年的叙利亚冲突的根源在于长期的政治、宗教和社会意识形态纷争等问题，但自 2000 年代中期持续多年的干旱导致该地区严重缺水，加剧了冲突。这导致大量人口从农村迁移到城市，造成 100 万人粮食无保障，失业增加，并加剧了政治不稳定、暴力和社会动乱。⁷

13. 在若干非洲国家和地区，曾因控制水源以及牧场和耕作土地而出现纠纷和冲突。⁸ 在拉丁美洲，水服务管理不善或不公平也曾造成社会动乱(见 E/2016/58, 第 21-22 段)。此外，过度开发地下水用于农业企业或工业，剥夺了当地社区和农民充分可靠的供水，也酿成冲突。2015 年，秘鲁伊卡山谷 Ocucaje 镇上的小农户与管道铺设工人发生冲突，这些工人铺设管道是为从当地三口井抽水，并输送给一个八英里外生产出口的食用葡萄的农场。由于过去二十年间各个公司在伊卡山谷抽水，该地区大部分地方的地下水水位均出现下降。这个小镇已经因为严重缺水而步履维艰，村民们担心，拟议的抽水会进一步威胁到水的供应。⁹

14. 不受控制的城市化对享受经济、社会及文化权利带来了另一个风险。过去几十年来，世界人口经历了前所未有的从农村向城市的变迁。今天，世界一半以上人口生活在城市和城郊地区。在世界许多地方，人们从农村迅速迁往城市，是为了寻求更多就业机会，并希望在城市过上更好的生活。然而，如果这种迁徙未经规划、没有做好充分准备，特别是在普遍贫困的情况下，则会加剧城市本已面临的诸多风险和挑战，并导致人权享有状况进一步恶化。结果便是，贫民窟和非正规住区蔓延，它们往往建在不稳定和不安全的地区，易于出现环境退化并遭受自然灾害，缺乏教育、卫生以及水和环境卫生等基本服务或这些基本服务提供不足。

15. 这助长了社会不稳定、城市暴力和社会动乱。青年失业和对未来前景的不满导致社会动乱，并经常滋生极端主义(见 E/2016/58, 第 14 段)。日益扩大的不平等、对土地等稀缺资源的争夺、有罪不罚现象和薄弱的城市治理加大了发生暴力行为以及法律和秩序潜在崩溃的风险。

16. 快速的城市化不可避免地导致对住房的需求增加，并曾导致不受监管的房地产投机和土地投机、掠夺性按揭和住房商品化。经济适用房短缺，不仅加剧了社会排斥，而且如果房价助燃房地产泡沫，再加上按揭危机和放松管制的全球资本流动，也会威胁到整个经济的稳定。正如我们在 2007 年很多国家的按揭危机中所看到的那样，这些对低收入家庭和贫困家庭带来毁灭性的影响(见 A/71/310, 第 22 段)。

⁷ See Peter H. Gleick, “Water, drought, climate change, and conflict in Syria”, *Weather, Climate, and Society*, vol. 6, No. 3 (July 2014).

⁸ 世界各地的更多事例见太平洋研究所水冲突数据库，可查询：worldwater.org/water-conflict/。

⁹ See Desert Sun, “The costs of Peru’s farming boom: thriving agribusiness, declining aquifers and conflicts over water”, available at www.desertsun.com/story/news/environment/2015/12/10/costs-perus-farming-boom/76605530/.

三. 从人权的角度认识复原力

A. 有关复原力的国际协定

17. “可持续发展目标”和最近就气候变化和人道主义行动制定的各项政策框架反复提及复原力概念。本节探讨人权框架如何能够为这一辩论作出贡献。

18. 2007 年，政府间气候变化专门委员会对“复原力”的定义是：“一个社会或生态系统在保留同样的基本结构和运作方式、自我组织能力以及适应压力和变化能力的同时吸收干扰的能力”。¹⁰ 对复原力的这种理解立足于适应气候变化的背景，主要侧重于社会或生态系统，而不是人自身。

19. 2009 年，联合国国际减少灾害风险办公室对该词的定义是：“一个面临灾患的系统、社区或社会及时、高效地抵御、吸收、顺应、适应、改造和摆脱灾害影响的能力，包括为此通过风险管理保护和恢复重要的基本结构和功能”。¹¹

20. 关于可持续发展、环境和气候变化、减少灾害风险和人道主义援助的政府间讨论和协定都以“复原力”的上述这两个定义为基础。然而，有必要更加宽泛、更加连贯一致地认识什么是复原力，以及为加强在建设可持续社会和充分实现所有人权方面的复原力所需采取的措施。

1. 《2030 年可持续发展议程》

21. “可持续发展目标”中涉及贫困、粮食安全、基础设施和人类住区、农业生产、与气候有关的灾患和自然灾害、海洋和沿海生态系统的两项目标和八项具体目标中明确提及复原力。相对于根本没有提及复原力或相关概念的 2000 年《千年宣言》和“千年发展目标”而言，这是一个明显的转变。

22. 第 70/1 号决议序言部分反复提及复原力，其中会员国承诺“大胆采取变革步骤，让世界走上可持续和有复原力的道路”，承诺不让任何人掉队，并制定了创建“一个有安全、充满活力和可持续的人类居住地的世界”这一愿景。关于终结贫困的目标 1 中包含一个具体目标，即增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度(具体目标 1.5)。关于消除饥饿的目标 2 包含一个具体目标，即确保建立可持续粮食生产体系并执行具有抗灾能力的农作方法(具体目标 2.4)。关于基础设施和可持续工业化的目标 9 包含一个具体目标，即发展和促进可持续和有抵御灾害能力的基础设施(具体目标 9.1 和 9.a)。关于城市和人类住区的目标 11 包含若干具体目标，即增加采取和实施综合政策和计划以构建抵御灾害能力的城市和人类住区数量(具体目标 11.b)，并支持最不发达国家建造可持续的、有抵御灾害能力的建筑(具体目标 11.c)。

¹⁰ 见政府间气候变化专门委员会，第四次评估报告。《气候变化 2007：综合报告》，附件二。

¹¹ 见联合国减少灾害风险办公室，“2009 年国际减少灾害战略关于减少灾害风险的术语”。

2. 关于气候变化的《巴黎协定》

23. 自 2010 年以来，复原力概念在关于气候变化的政府间讨论中正变得越来越重要。2015 年在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届年度会议上通过的关于气候变化的《巴黎协定》在建设适应能力和降低对气候变化不利影响的脆弱性等若干相关领域中提到了复原力。例如，第七条规定，“缔约方兹确立关于提高适应能力、加强复原力和减少对气候变化的脆弱性的全球适应目标”。

3. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》

24. 在《2005-2015 年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾复原能力》取得的成果和汲取的教训的基础上，会员国在 2015 年 3 月于仙台举行的世界减少灾害风险大会上通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。正如在其前身中那样，复原力概念仍是《仙台框架》中的一个核心主题。在序言中，会员国承诺在可持续发展和消除贫穷背景下，通过一种新的紧迫感来努力减少灾害风险和建设抗灾能力，并酌情将减少灾害风险和建设抗灾能力纳入各级政策、计划、方案和预算，并在相关框架中予以考虑。在其供采取行动的全球目标和优先事项之中，《仙台框架》载有一项承诺，即到 2030 年，通过提高抗灾能力等办法，大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及基础服务包括卫生和教育设施的中断。

4. 世界人道主义首脑会议

25. 2016 年 5 月 23 日至 24 日，由秘书长牵头，在伊斯坦布尔举行了世界人道主义首脑会议，以重振对人类的承诺，并启动一套具体的行动和承诺，旨在使各国和各社区能够更好地准备和应对危机，并抵御冲击。正如主席的总结所言，本次首脑会议为国际社会提供了一次独特的契机，使其能够负起责任，以人为先：确保人的安全，维护人的尊严，并为更美好的未来提供机遇。复原力概念贯穿于秘书长向首脑会议提交的《人道议程》(A/70/709, 附件)和首脑会议之前举行的广泛磋商之中。议程中的五项核心责任中的三项都提到复原力：关于“不让任何人掉队”的核心责任 3 侧重于减少脆弱性，提高难民和境内流离失所者的自力更生能力；关于从提供援助到终止需求改变民众的生活的核心责任 4 强调必须建立社区一级的复原力，以应对自然灾害和气候变化的影响；关于投资于人道事业的核心目标 5 着重指出，需要加强备灾工作和经济复原力，并投资于基本的基础设施，如教育和卫生系统。

B. 国际人权框架

26. 人权是保护个人和群体免遭干扰其基本自由、应得权益和人的尊严的行为和不作为的普遍法律保障。作为普遍和不可剥夺的权利，人权适用于任何地方和任何情况下，包括发生危机和灾难时。所有国家都负有尊重、保护和实现人权的积极人权义务。

27. 国际人权条约没有具体提及复原力本身。《残疾人权利公约》第十一条少数地方提到了自然灾害，规定缔约国应采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时，保护残疾人并确保他们的安全。《非洲儿童权利与福利宪章》第二十三条规定，各国应采取一切适当措

施，确保境内流离失所儿童，包括因自然灾害而流离失所的儿童，能够获得适当的保护和人道主义援助；第二十五条第 2 款规定，各国应采取一切必要措施，追踪离散儿童并让他们与其父母或亲属团聚，包括那些因自然灾害而离散的儿童。

《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》还确认，缔约国有义务防止境内流离失所，并保护和援助境内流离失所者(第二条)。《公约》还要求缔约国促进境内流离失所者自力更生和实现可持续生计(第三条第 1 款(k)项)。

28. 尽管人权法鲜有具体提及，但减少灾害风险及减轻气候变化和其他危机的不利影响近年来受到人权机制越来越多的关注。经济、社会及文化权利委员会等条约机构以及关于环境、境内流离失所者、适足住房权、水和卫生设施权以及土著人民人权的各特别程序任务都撰写了大量著作。在普遍定期审议机制下，最近提出了若干建议，呼吁各国将基于人权的方针运用到与预防灾害和应对紧急情况的举措中，以努力建设国家能力和抵御自然灾害的能力(见 A/HRC/34/14, 第 115.166 段)；制订一项国家自然灾害抗灾战略，以尽可能保障人民的经济和社会权利(见 A/HRC/32/6, 第 128.157 段)；继续努力在民主、善政、立法改革和国家人权机制的能力建设方面开展工作，更加注重青年就业、教育、医疗、社会福利以及准备和抵御气候变化(见 A/HRC/26/9, 第 99.109 段)。

C. 国家根据人权法承担的义务

29. 实现包括经济、社会及文化权利在内的人权，意味着所有相关的行为方都需要承担具体的义务和责任。根据国际人权法，首要责任在于作为责任承担者的各国。尊重的义务是指各国不得干涉或限制人权的享有。保护的义务要求各国保护个人和群体免遭践踏人权行为。实现的义务是指各国必须采取积极行动，为享有基本人权提供便利。

30. 《经济、社会及文化权利国际公约》规定，各国负有义务逐步充分实现所有人的这些权利。逐步实现的原则并不意味着落实《公约》权利可无限期推迟；相反，各国必须采取步骤，最大限度地利用现有资源，使用一切适当手段，逐步充分实现所有人的这些权利。国家还负有若干刻不容缓的义务，包括消除歧视的义务，满足每项权利的最低基本水平的义务，以及确保不发生倒退的义务。

31. 这些原则意味着，即使在发生灾害或危机时，各国亦有义务确保受影响的人口可获得基本服务和必要的资源，而没有任何歧视。此外，各国必须对灾害和气候变化可预见的不利影响采取预防措施，以确保人们享有经济、社会及文化权利的情况不会恶化。因此，人权义务不仅适用于直接保护措施，而且也适用于旨在保护人们享有这些权利的减缓和适应措施。

32. 各国负有保护人们免遭有损人权享有情况的环境危害的若干义务(A/HRC/25/53)。此类义务包括程序性和实质性义务以及与弱势群体有关的义务。程序性义务要求各国(a) 评估环境影响和公开环境信息；(b) 促进权利持有人有意义地参与环境决策；(c) 在这些权利受到侵犯时提供补救机会。实质性义务可能因权利的不同而不同，一般要求各国通过法律和体制框架，保护人们免遭妨碍人权享有情况的环境危害，包括私人行为方造成的危害。此外，根据平等和不歧视的人权原则，各国可能对特别易受环境危害影响的人们负有更多义务。

33. 根据国际人权条约，各国显然有义务减轻发生灾患和灾害的风险，包括气候变化的影响导致的灾患和灾害。这些义务还包括保护人们免遭非国家行为方的活动对人权造成的不利影响。《工商业与人权指导原则》第1条规定，各国必须防止其领土和/或管辖范围内第三方、包括工商企业犯下的践踏人权行为。这就要求采取适当步骤，通过有效的政策、法律、条例和裁决防止、调查、惩治和补救此种践踏人权行为(见 A/HRC/17/31, 附件)。

34. 在关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第24号一般性意见(2017年)中，经济、社会及文化权利委员会表示：

“缔约国也应考虑利用行政处罚手段遏制工商实体可能导致《公约》权利受侵犯的行为。例如，如果公司没有提供信息说明其活动的社会影响或环境影响，或没有采取尽责措施，以避免对《公约》权利造成不良影响或减轻这种影响，缔约国在其公共采购制度中就可不将公共合同授予这些公司。”

35. 近年来，区域人权机制的判例也协助澄清了国家在预防和减缓以及补救方面的义务。欧洲人权法院对 *Budayeva* 等人诉俄罗斯一案的判例就很能说明问题。在本案中，该法院审议了人为或自然灾害导致的死亡是否以及在何种情况下可构成对侵犯人权行为。

36. 2000年7月，*Gerhozhansu* 河引发的一场泥石流席卷了位于俄罗斯联邦北高加索巴尔达-巴尔卡共和国 *Tyrnauz* 镇，造成8人死亡，并摧毁了许多建筑。前一年，保护 *Tyrnauz* 镇的护泥坝被若干次严重的泥石流损毁，但并未按照国家气象研究所的建议进行修复。事件发生前不久，该研究所曾警告当地救灾事务部由于最近的暴雨，该镇面临迫在眉睫的危险，并要求地方当局采取必要措施，准备在必要时发出紧急状况警告。但主管部门没有对上述建议采取行动。灾害发生前一天，该镇发生了一起小型泥石流，淹漫了一些居民区，地方当局下令将人员撤离该镇受影响地区。然而，第二天，泥流水位消退之后，地方当局并未阻止被撤离者回家。

37. 受害者亲属提出索赔，但被国内法院驳回，理由是受害者死于国家无法预见或阻止的自然原因。于是原告在欧洲人权法院提起上诉。该法院认定，缔约国违反了保护生命的义务，因为它没有采取行动，回应关于采取明确、必要的预防措施保护人民的请求。

38. 欧洲人权法院的裁决重申“生命权不仅仅涉及因国家代理人使用武力导致的死亡，而且……规定国家有积极的义务采取适当措施，保护其管辖范围内的人们的生命”，因而承认国家有保护生命免遭灾害后果影响的义务。法院进一步强调，“最重要的是，这一积极义务意味着，国家在制定法律和行政框架对威胁生命权的行为提供有效威慑方面负有首要责任”。¹² 虽然各国执行这一义务时在政策和业务选择方面有相当大的灵活性，但该法院明确指出，如果能够清楚地确定将会发生自然灾害，且国家当局能够使用有效手段减轻风险，但当局却忽视了采取预防措施的义务，并导致死亡事件，则国家对死亡负有责任。

¹² *Budayeva* 等人诉俄罗斯，2008年3月20日的判决，第128-129段。

四. 采取基于人权的方针建设可持续和有复原力的社会

39. 不可持续的发展规划和活动也会造成很多灾害。洪水、地震和暴风雨等自然灾害由于人为和社会因素而变成灾害，而这些因素可以通过果断的政策、行动和积极参与加以解决。¹³ 人权框架为加强风险人群对灾害和危机的抵御能力并保护他们免受灾害和危机提供指导。

A. 以人为本

40. 人权属于人；正如《发展权利宣言》所宣称的那样，人是发展进程的核心主体，既是发展的主要参与者，也是其受益者。从人权的角度来看，建设有复原力和可持续的社会需要重视人，从传统上主要重视社会和生态系统，转而重视个人要具有复原力。基于人权的方针将受影响人群视为权利持有人，而不仅仅是发展和人道主义活动的对象或受益者。这有助于更好地认识和明确国内法和国际法中的相关标准和应享权益，例如，生活在非正规住区中的人们的适足住房权、水和卫生设施权以及健康权。这种认识将使其能够评估自身的处境，确定他们的主张，并更好地与当局进行谈判，这将加强民众和社区的总体复原能力，以准备、适应和应对危机。

41. 此外，人权法还规定了一些程序性权利，可提高人们的复原力。《世界人权宣言》(第十九条)及《公民权利和政治权利国际公约》(第十九条)所载的言论自由权包括“寻求、接受和传递信息的自由”。知情权对于备灾和防止环境危害以及行使其他权利必不可少。各人权机构一再强调知情权在环境对人权的影响方面的重要性。例如，经济、社会及文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)指出，个人应该能够充分和平等地获得有关水和环境的信息(第 48 段)。

42. 公众参与决策权是一项核心人权原则，《世界人权宣言》(第二十一条)及《公民权利和政治权利国际公约》(第二十五条)均承认这一权利。《联合国气候变化框架公约》第六条(a)款要求缔约方促进和便利公众参与，大会在第 67/210 号决定中承认“确认需要促使全球、区域、国家和地方各级广大利益攸关方参与，包括国家、国家以下各级和地方政府、私营企业和民间社会以及青年和残疾人的参与，确认性别平等以及妇女和土著人民的有效参与对于就气候变化的各方面采取有效行动十分重要”。在减少灾害风险方面，《仙台框架》鼓励各国通过有关法律框架，在灾害风险管理机构、进程和决策中酌情为社区代表分配明确的角色和任务，并在制定此类法律和规章期间，进行全面的公共协商和社区协商，以支持其执行工作(第 27 段(f)项)。

43. 权利持有人、特别是被边缘化和受歧视的权利持有人的积极、自由和有意义的参与可以促进批判性意识和积极的公民参与，从而促进更加知情的决策。经验表明，当人们有权参与影响到他们的决策中时，更有可能将他们的命运掌握在自己手中，因此更能抵御冲击。

¹³ 见 2011 年 8 月 11 日至 13 日第二届世界城市科学发展论坛和首届防灾减灾市长峰会《成都行动宣言》。

B. 处理脆弱性的根源

44. 人权有助于更深入地认识脆弱性的根源和建设复原力的要求。《2030 年议程》承诺不让任何人掉队，这不仅要求帮助最贫困和最脆弱的群体，而且力求处理歧视以及各国内部和各国之间不断扩大的不平等及其根源。人权标准，包括参与、问责、平等和不歧视等原则，可帮助指导这方面的工作。

45. 气候灾害和不平等密切相关。¹⁴ 气候灾害加剧了原有的不平等，而不平等是贫困、边缘化和排斥的根源。由于结构性的不平等，被边缘化和受歧视的群体和社区更有可能遭受气候灾害，而且不太可能拥有足够的资源和能力进行应对和恢复。

46. 气候和环境灾害的风险往往取决于人们在何处生活和工作，而这又往往取决于这些人和群体的社会经济地位。低收入群体以及因种族、族裔和其他理由而受歧视的群体往往生活在基础设施糟糕的边缘地区和不稳定的环境中，面临气候灾害和其他极端事件的风险更高。即使风险相同，这些群体也更容易受到伤害，因为他们缺乏应对、适应和恢复的资产和资源，健康状况不佳，缺乏教育和知识。

47. 因此，确保平等和不歧视的人权原则对于降低脆弱性、建设复原力至关重要，也是基于人权的方针的基石。自《世界人权宣言》以来通过的所有核心人权条约都载有平等和不歧视原则。《宣言》第二条规定：人人有资格享受本宣言所载的所有权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、血统或其他身份等任何区别。¹⁵

48. 联合国系统行政首长协调理事会最近通过了一项全系统框架，将处理不平等和歧视的当务之急置于支持该系统落实《2030 年可持续发展议程》工作的核心。¹⁶ 该框架强调，有必要通过旨在根据国际人权标准促进平等和不歧视的法律、政策、体制和其他措施，确保所有人群都能取得进步。这将要求，除其他外，(a) 分列数据，以确定谁、如何以及为何遭到排斥或歧视，以及谁正在经受多重和交叉形式的歧视和不平等；(b) 查明法律、政策和实践中的歧视模式，并处理导致持续数代人的不平等并使其长期延续的根深蒂固的结构性障碍和不平等的权力关系；(c) 支持所有利益攸关方、特别是最被边缘化的群体自由、积极和有意义地参与执行这些政策和其他措施，以确保对所有人问责以及人人都能获得资源和补救办法。

¹⁴ 例见《2016 年世界经济和社会概览》。《建设抵御气候变化的能力：减少不平等的契机》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.C.1)，第二章。

¹⁵ 例如，亦见《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第 2 款和第三条；《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款和第三条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第一、第二和第三条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第一和第二条；《儿童权利公约》第二条第 1 款和第 2 款；《残疾人权利公约》第一条。

¹⁶ 见联合国系统行政首长协调理事会，“不让任何人掉队：平等和不歧视是可持续发展的核心”(2017)。

C. 问责和补救

49. 国际人权框架为各国在建设复原力和努力打造可持续社会方面提供了指导。在减少灾害风险方面，现有人权义务和标准以及判例(例如 *Budayeva* 案)表明，有关当局必须采取一系列行动，包括(a) 制定并实施处理减轻灾害风险方方面面的法律，并设立必要的机制和程序；(b) 采取必要的行政措施，包括监测潜在的危險局面；(c) 向人们通报可能存在的危險和风险；(d) 撤离可能受到影响的人群；(e) 在灾害致死的情况下，对渎职的责任人进行刑事调查和起诉；(f) 对渎职致死的受害者的家属予以赔偿。¹⁷

50. 基于人权的方针的一个特别有用的特征是强调对侵犯人权行为提供有效补救。经济、社会及文化权利委员会在关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)中表示，“应向受到驱逐令影响的人提供法律补救或程序”，“保证所有当事人都能为其受到影响的个人财产和房产获得适足赔偿”。该委员会在关于水权的第 15 号一般性意见中(2002 年)中进一步指出，“被剥夺水权的任何个人或群体都有权在国家和国际一级寻求有效司法或其他补救办法”，“水权遭侵犯者应有权得到适当赔偿，包括恢复原状、赔偿、抵偿或保证不再发生。”该委员会认识到国家人权机构在加强问责和提供补救方面的重要作用，还指出应允许它们处理侵犯水权行为。特别程序任务负责人(包括关于适足住房权、受教育权、境内流离失所者的权利、危险物质和废物问题的特别程序任务负责人)以及联合国其他机制也都曾在其任务授权范围内强调了获得补救的重要性，并发布了相关准则，以提供进一步指导。¹⁸

D. 在预警和风险分析中纳入经济、社会及文化权利

51. 越来越多的证据表明，侵犯经济、社会及文化权利是侵犯人权行为升级的原因，也是其后果，而且经常可以通过前者预测后者。尽管经济、社会及文化权利与社会动乱之间有着明显的联系，但现有预警机制往往忽视了这些联系。

52. 联合国人权事务高级专员在提交经济及社会理事会的关于预警与经济、社会及文化权利的报告(E/2016/58)中，通过全球范围内的具体案例，揭示了经济、社会及文化权利与暴力、社会动乱和冲突之间的关联。他还进一步着重介绍了在联合国系统内外为预警和冲突预防工作提供信息而开展的人权分析应包括哪些关键内容。

53. 虽然没有一个放之四海而皆准的模式能够确切地预测在没有采取预防措施的情况下动乱和冲突何时何地爆发，但与经济、社会及文化权利有关的一些核心内容能够切实为预警分析和预防工作提供信息。一些风险因素被认为是交叉性的，适用于任何情况。这包括严重不平等、缺乏有效的申诉机制、缺乏有意义的

¹⁷ See Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation — why human rights matter”, *Forced Migration Review*, issue No. 31 (October 2008).

¹⁸ 例见：适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权问题特别报告员发布的《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件)和《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》(大会第 60/147 号决议, 附件)。

协商、缺乏积极的民间社会所需的民主空间和缺乏媒体独立性。而另一些风险因素则是专题性的，针对特定的情况。这包括不平等地获得自然资源(特别是土地)、社会服务的退化和失业问题。

54. 针对每一个风险因素，都能够制定相应的人权指标(结构、进程和成果)，为预警分析提供信息。例如，关于民间社会空间这一交叉性风险因素，将人权维护者的活动定为刑事罪很可能会滋生针对他们的暴力行为，并有可能导致社会动乱。关于该风险因素的一个有用指标是在过去 12 个月中经核实的对记者、相关媒体人员、工会成员和人权倡导者实施杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留和酷刑的案件的数目。¹⁹

55. 另一个例子是不平等地获得、控制和拥有土地和自然资源以及未能公平分配源于投资或发展项目的利益这一专题风险因素，这在许多情况下导致暴力、社会动乱和冲突。某些结构性指标有助于评估是否存在保证人们的社会保障权、健康权和受教育权的相关法律。进程指标能够表明被划拨给健康、教育和社会保障的预算所占份额，而成果指标能够说明社会保障的覆盖面以及相对于需要社会福利的人数来说真正有权享有社会福利的人数，以及某些特定群体是否受到影响。成果指标还可以包括目标人群的失业率、包括长期失业(一年或一年以上)率以及教育水平。

五. 结论和建议

56. 灾害、危机和冲突，包括气候变化导致的灾害、危机和冲突，对迈向可持续发展和实现所有人权、包括经济、社会及文化权利造成重大威胁。本报告已经表明，自然灾害本身并不是灾难。它们成为灾难是因为个人和社区面临的风险、脆弱性和复原力之间多重、复杂的相互作用。经济、社会及文化权利以及其他相关人权，例如生命权、公众参与权和知情权，有助于建设有复原力和可持续的社会，因为这些权利与此类事件的影响和根源之间存在着密切的相互关联。国际人权框架为各国和其他方面提供规范性标准和指导，以降低风险和脆弱性，加强复原力，并提供有效的减缓。

57. 本报告介绍了在建设人民和社区的复原力、迈向可持续发展的过程中需要从人权角度采取的一系列行动：

(a) 在任何时候都尊重、保护和实现经济、社会及文化权利和其他相关人权，这有助于加强人民和社区在遭遇灾害和危机时的复原力；

(b) 更广义地理解复原力，不仅限于自然或科学解释，而且体现所有各种广泛的人权，以便制定措施，处理位于灾害和危机核心的文化、经济、环境、政治和社会因素之间复杂的相互作用；

(c) 增强受灾害和危机影响的人们的权能，使其能够切实参与规划和恢复进程，并在此过程中行使他们的权利；

¹⁹ 关于人权指标的更多信息，可查询 www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx。

(d) 处理不平等和歧视问题，这对于首先帮助落在最后面的人至关重要。落在最后面的人往往面临最高的风险，并极大地受到灾害和危机的影响。分列数据，查明谁正遭到排斥或歧视，确定不平等和歧视的根源，处理不平等的权力关系，并增强人们参与影响到他们生活的决策进程，这些是基于人权的方针的基本内容；

(e) 在制定有效的预防、适应、减缓和恢复措施时，充分纳入人权，并遵循人权框架。人权框架说明了国家的义务和其他行为方的责任，有助于确定其行动的内容以及国际合作和援助的范围；

(f) 确保在权利受到侵犯时根据国际人权法提供补救，并加强国家人权机构和区域及国际人权机制在监测侵犯人权行为方面发挥的关键作用；

(g) 在预警和预防工作中充分纳入人权，特别是经济、社会及文化权利。尽管经济、社会及文化权利与可持续发展之间有着千丝万缕的关联，但仍需开展更多工作，以便在现有的减轻灾害风险和预防冲突框架中充分纳入这些权利；

(h) 履行并加强各国在关于气候变化的《巴黎协定》中作出的气候变化减缓和适应承诺，并切实执行《仙台减少灾害风险框架》。
