



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3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

关于在气候变化背景下促进和保护残疾人权利的分析研究报告

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本分析研究报告是根据人权理事会第41/21号决议提交的。报告审查了气候变化对残疾人的影响；查明了国家和其他行为者在包容残疾方针方面的义务和责任；分享了良好做法。报告最后提出了结论和建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 气候变化对残疾人的影响.....	3
A. 健康.....	4
B. 粮食安全.....	5
C. 适当住房.....	6
D. 水和环境卫生.....	6
E. 生计和体面工作.....	7
F. 人口流动.....	7
三. 包容残疾、基于人权的气候行动方针	8
A. 规范和政策框架.....	8
B. 促进对气候变化采取包容残疾和基于人权的方针的实施框架	11
四. 良好做法	13
五. 结论和建议.....	15

一. 导言

1. 本研究报告是根据人权理事会第 41/21 号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与相关利益攸关方协商，就气候变化与残疾人充分有效享有权利之间的关系，进行一项详细的分析研究。

2. 2019 年 8 月 30 日，人权高专办向会员国分发了一份普通照会和一份调查问卷，请它们提供投入。人权高专办还联系了其他利益攸关方，包括国际组织、国家人权机构和民间社会。本研究结合了收到的资料的内容和与利益攸关方磋商的情况。¹

3. 在这项研究中，人权高专办审查了气候变化对残疾人的影响²，以及国家和其他行为者的相关人权义务和责任，包括对气候变化政策采取包容残疾、基于人权的方针的要素。报告提供了良好做法实例，并在结论中提出了在气候变化背景下履行人权义务的具体建议，特别是与残疾人人权相关的建议。

二. 气候变化对残疾人的影响

4. 残疾包含各种各样的障碍。³ 它源于身体伤残者与态度障碍，如与陈规定型观念、污名和偏见以及环境障碍之间的相互作用。⁴ 这阻碍了他们在与其他人平等的基础上充分和有效地参与社会。⁵ 在文化、经济、体制、政治、社会或其他方面被边缘化的人，如残疾人，尤其容易受到气候变化不利影响的伤害。⁶

5. 气候变化对每个人切实享有广泛的人权既有直接影响，也有间接影响。残疾人——估计全世界有 10 亿人⁷——可能比其他入感受到不同和更严重的影响(见 A/71/314)。例如，残疾人往往是在紧急情况下受不利影响最严重的人群，他们的发病率和死亡率高得不成比例，并且是最难以获得紧急支助的人群。突发自然灾害和慢发事件可能严重影响残疾人获得食物和营养、安全饮用水和卫生设施、医疗服务和药品、教育和培训、适当住房和体面工作的机会。

6. 正如《残疾人权利公约》强调的那样，大多数残疾人生活贫困。政府间气候变化专门委员会预计，最贫穷的人将继续遭受气候变化的最严重影响，因为他们

¹ 所有提交的资料，可查阅：

www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/PersonsWithDisabilities.aspx。

² 本报告中，对残疾一词的理解遵循《残疾人权利公约》中的定义：“残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果”。

³ New Earth Disability, “Why climate change and disability?” available at <https://wid.org/2018/09/25/ned-intro/>。

⁴ 《残疾人权利公约》，序言；另见残疾人权利委员会，关于平等和不歧视的第 6 号一般性意见(2018 年)。

⁵ 《残疾人权利公约》，序言。

⁶ 政府间气候变化专门委员会，“2014 年气候变化：影响、适应和脆弱性”，为决策者编写的综合报告。

⁷ 世界卫生组织(世卫组织)和世界银行，《世界残疾报告》(2011 年)，第 29 页。

失去了收入和谋生机会、流离失所、遭受饥饿，健康受到不利影响。⁸ 与性别、年龄、流离失所、土著血统或少数民族身份相关的多重交叉歧视因素，可能进一步增加残疾人遭受气候变化负面影响的风险。

7. 由于残疾人受到气候变化不成比例的影响，他们必须被纳入气候行动。他们的参与将有助于采取有针对性的气候行动，解决残疾人对气候变化不利影响的具体关切。本报告下一节界定的基于人权的方法赋予残疾人作为变革推动者的能动性，以应对气候变化对其日常生活的有害影响。如果残疾人被排除在决策之外，他们就无法做出贡献，确定对残疾人有效并由残疾人实施的减少风险和适应措施。⁹ 残疾人是一个不同的群体，有不同的要求(见 A/71/314)，包容残疾的最佳做法也可能对广大民众有益，有助于避免气候变化的一些最恶劣影响。¹⁰

A. 健康

8. 气候变化会加剧残疾人面临的现有健康和医疗保健不平等，由于气候变化对卫生系统的有害影响，残疾人的健康可能会受到气候变化更严重的影响。¹¹ 由于各种结构性因素，包括污名化、社会排斥、贫困、歧视性立法和政策，以及量身定制的服务和方案有限(见 A/73/161)，残疾人获得医疗服务的机会可能减少，健康状况可能比其他人差。

9. 气候变化的不利影响加剧了残疾人实现健康权的环境、态度和体制障碍。气候变化事件可对伤害产生直接影响，并增加公众健康方面的关切问题，如营养不良、非传染性疾病、呼吸系统疾病和传染病(见 A/HRC/32/23)。¹² 此外，气候变化扰乱了社会保护系统和基本医疗保健服务，可能对残疾人产生严重后果。缺乏措施确保无障碍进入物质环境、使用交通工具、获得信息和通信，包括利用信息和通信技术和系统，以及向公众开放或提供的其他设施和服务，¹³ 是使残疾人在气候变化影响面前处于不利地位的另一个问题。¹⁴

⁸ 见政府间气候变化专门委员会，“全球升温 1.5°C，IPCC 以加强全球应对气候变化的威胁、加强可持续发展和消除贫困的努力为背景的关于全球升温比工业化前水平高 1.5°C 及相关全球温室气体排放路径的影响特别报告”，第 5 章，第 479 页(2018 年)。

⁹ 见 Marilise Turnbull, Charlotte L. Sterrett and Amy Hilleboe, *Toward Resilience: a Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation* (Rugby, Warwickshire, Practical Action Publishing Ltd., 2013)。

¹⁰ 见 John Twigg 等人，“Disability and climate resilience: a literature review” (April 2017)。

¹¹ 机构间常设委员会。《Guidelines: Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action》(2019)。

¹² 另见 Sébastien Jodoin, Nilani Ananthamoorthy and Katherine Lofts, “A disability rights approach to climate governance”, *Ecology Law Quarterly*, vol. 47, No. 1; John Twigg 等人, “Disability and climate resilience: a literature review”; and Alyssa Gutnik and Marcie Roth, “Disability and climate change: how climate-related hazards increase vulnerabilities among the most at risk populations and the necessary convergence of inclusive disaster risk reduction and climate change adaptation” (2018)。

¹³ 见残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)。

¹⁴ 见 Sébastien Jodoin, Nilani Ananthamoorthy and Katherine Lofts, “A disability rights approach to climate governance”。

10. 极端天气事件可能导致卫生保健服务的提供和使用中断，特别是在农村地区。¹⁵ 由于残疾人普遍被排除在减少灾害风险政策、计划和方案之外，他们不成比例地受到灾害的不利影响，¹⁶ 死亡、受伤和遭受额外损伤的风险更大。¹⁷ 残疾人往往无法获得与紧急情况相关的信息和警告。

11. 许多残疾人依赖增强身体功能的辅助器具，包括帮助他们听见或看得更清楚及实现行动能力的器具。辅助器具在灾难期间经常丢失或损坏，使残疾人无法获得适应性辅助。这种器具通常不在可分配的救援物资之列，即使属于可分配救援物资，也可能无法提供与丢失的器具相同的功能。¹⁸

12. 残疾人，特别是妇女和女孩，在紧急情况下，特别是在紧急庇护所，面临更大的暴力风险，包括性暴力、剥削或虐待。¹⁹ 在有些国家，保守的信仰体系限制了残疾妇女的行动，包括决定谁可以帮助她们疏散以及在紧急情况下她们可以呆在哪里，²⁰ 致使她们更有可能受到气候变化不利影响的伤害。

B. 粮食安全

13. 气候变化已经削弱了一些社区养活自己的能力，随着气温上升，受影响的人数将会增加(见 A/HRC/31/52)。粮食产量下降将对生活已经很贫困的人产生不利影响，包括残疾人，他们比其他人更有可能生活贫困。²¹ 预计气候变化将加剧世界最贫穷地区的粮食短缺和营养不良状况，同时也对农业和社区企业的生计产生负面影响。这可能会对最贫困社区人民的生活质量产生不利影响，这些社区的残疾人比例过高。

14. 随着气温上升和极端天气事件越来越频繁，气候变化将对作物、牲畜、渔业和水产养殖业的生产力产生负面影响，从而影响粮食的供应(见 A/70/287)。气候变化预计会降低粮食质量，减少水的供应量，并使粮食储存因天气变暖而越来越成问题(同上)。农作物产量和基础设施受损，以及极端天气造成的生计破坏，都可能影响获得粮食的机会。²² 预计气候变化将进一步侵蚀粮食安全，延长和制

¹⁵ 同上。

¹⁶ 经济和社会事务部，《残疾与发展报告》，第15页。

¹⁷ 见亚洲和太平洋经济社会委员会，《Building Disability-inclusive Societies in Asia and the Pacific: Assessing Progress of the Incheon Strategy》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.F.4)。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 见残疾人权利委员会，关于残疾妇女和女童的第3号一般性意见(2016年)；及 Sightsavers and Disabled Rehabilitation and Research Association, “Disability, disasters and empowerment: evidence from qualitative research in a disability inclusive disaster preparedness programme” (November 2015)。

²⁰ 见 Sightsavers and Disabled Rehabilitation and Research Association, “Disability, disasters and empowerment”。

²¹ 见 John Twigg 等人, “Disability and climate resilience: a literature review”; 及经济和社会事务部, 《残疾与发展报告》，第2页。

²² 见 Sébastien Jodoin, Nilani Ananthamoorthy and Katherine Lofts “A disability rights approach to climate governance”。

造贫困陷阱，特别是在城市地区和新出现的饥饿热点地区。²³ 食物短缺和营养不良对残疾人及其家人的影响往往比对一般人的影响更大。²⁴

C. 适当住房

15. 气候变化影响到残疾人的适当住房权(见 A/HRC/10/61)。海平面上升和沿海洪水影响到低洼沿海地区、小岛屿发展中国家和其他小岛屿的人民和基础设施。后果包括在北极地区和低洼岛国已经发生的人民和社区的迁移(见 A/HRC/10/61)。低洼的特大三角洲地区的住区也面临特别的风险，近年来水灾所祸及的数以百万计的人民和住房就是明证(同上)。土著残疾人可能生活在特别容易受到气候变化影响的地区，如沿海地区、太平洋地区和北极地区，并且面临更高的突发事件风险(见 E/C.19/2013/6)。在紧急情况下，环境障碍可能会阻止残疾人进入庇护所和安全空间。²⁵

16. 残疾人在寻找无障碍住宅时经常遇到障碍，气候变化可能进一步损害可提供的适当住房。贫困者的适应能力，例如搬到不太易受灾害影响的地区或获得高质量住房的能力往往较差。²⁶ 包括残疾人在内的许多人别无选择，只能移入城市贫民区和非正规规定居点，并在危险地区建造棚户(见 A/HRC/10/61)。据估计，已经有 10 亿人生活在城市贫民区、居住在危险山坡或易遭洪涝的河岸上，面对极端气候事件时极为脆弱(同上)。贫民窟缺乏基础设施和服务，疾病的发病率高，在获得安全饮用水和卫生设施方面存在挑战。这种环境对残疾人构成更大的障碍。²⁷

D. 水和环境卫生

17. 气候变化加重了水资源的现有压力，增加了数亿人的水压力(见 A/HRC/10/61)。²⁸ 洪水、滑坡、极端降水、热带风暴、海平面上升和热应激等气候变化效应，将严重影响基础设施和环境卫生服务，使现有风险因素恶化。对残疾人来说，这些影响更加严重，他们在获得消费用水和环境卫生用水方面本已面临社会和经济障碍。²⁹ 缺水 and 干旱的主要驱动因素——降雨量和积雪减少、气温升高和海平面上升——将因气候变化而加剧。这些驱动因素会损害淡水生态系统，导致水供应，包括人类消费和农业用水供应减少。³⁰

²³ 政府间气候变化专门委员会，“2014 年气候变化：影响、适应和脆弱性”。

²⁴ 见 Sébastien Jodoin, Nilani Ananthamoorthy and Katherine Lofts “A disability rights approach to climate governance”。

²⁵ 见 CBM, “Saving lives and leaving no one behind. The Gaibandha model for disability-inclusive disaster risk reduction” (2018)。

²⁶ 见 David Dodman and David Satterthwaite, “Institutional capacity, climate change adaptation and the urban poor”, *IDS Bulletin*, vol. 39, No. 4 (September 2008)。

²⁷ 见 John Twigg 等人, “Disability and climate resilience: a literature review”。

²⁸ 同上。

²⁹ 见 Sébastien Jodoin, Nilani Ananthamoorthy and Katherine Lofts “A disability rights approach to climate governance”。

³⁰ 见联合国环境规划署, “气候变化与人权” (2015 年 12 月)。

18. 生活贫困的人最有可能得不到水，特别是残疾人，他们在获得安全饮用水、实现个人卫生和环境卫生，包括获得相关设施方面已经面临障碍，原因是家庭用水缺乏，这往往是由于财政资源不足，以及公共环境中普遍缺乏用水。³¹

E. 生计和体面工作

19. 获得教育的机会不足或缺乏、歧视性态度和做法以及社会经济因素，导致残疾人收入低，失业率高。³² 从全球来看，残疾人就业人口与人口的比例平均为 36%。非残疾人的这一比例为 60%。³³ 气候变化的影响加剧了残疾人在工作领域面临的障碍，例如，因气候灾害导致经济影响，或热应激导致体力劳动变得危险时，他们会丧失工作机会。³⁴ 环境退化往往对被边缘化的工人影响最大，其中包括残疾人。³⁵

20. 缓发事件将影响依赖农业的生计。作为小规模农业生产者的土著残疾人有可能因气候变化影响失去独立生活的可能性，这种影响破坏农业生产，从而影响他们的生计。渔业和渔民的生计可能会受到温度和海洋酸度变化的影响，导致鱼类种群迁徙甚至消失。残疾人受到的影响更大，因为他们在工作领域已经被边缘化，由于气候变化对他们的工作能力产生影响，导致他们的健康可能会遭受不利影响。³⁶

F. 人口流动

21. 气候变化导致的极端天气事件，是 2018 年 2800 万人迁移的主要原因之一。³⁷ 然而，迁移的能力往往取决于资源和行动能力；最边缘化的人可能无法迁徙，被迫留在易受气候变化伤害的地方(见 A/HRC/31/52)。无论是在国内还是跨国界流动或迁移的人，都可能需要国际人权保护或难民保护。当残疾人的家庭或社区成员因气候变化影响而迁移时，残疾人有可能被留在退化的环境里，没有社会和支持网络。³⁸

³¹ 见 John Twigg 等人，“Disability and climate resilience: a literature review”；及经济和社会事务部，《残疾与发展报告》，第 119 页。

³² 见国际劳工组织(劳工组织) policy brief, “Persons with disabilities in a just transition to a low-carbon economy” (October 2019)。

³³ 见经济和社会事务部，《残疾与发展报告》，第 152 页。

³⁴ 见劳工组织，“Persons with disabilities in a just transition to a low-carbon economy”。

³⁵ 见劳工组织，“The employment impact of climate change adaptation. Input document for the G20 Climate Sustainability Working Group” (2018 年 8 月)。

³⁶ 见劳工组织，“Persons with disabilities in a just transition to a low-carbon economy”。

³⁷ 境内流离失所问题监测中心，《Global Report on Internal Displacement》(2019)。

³⁸ 见 Mary Keogh and Maria Gonzalez, “Climate change: this century’s defining issue. The 4 P’s for inclusion of persons with disabilities within climate change plans: personal, programmes, policy and political” (2020); 及 John Twigg 等人，“Disability and climate resilience: a literature review”。

22. 那些行动不便的残疾人可能面临与行动能力、辅助器具需求以及无障碍交通、住宿和服务相关的挑战。³⁹ 移徙对所有人的社会心理健康都有重大影响，但对残疾人的社会心理健康有不成比例的影响。⁴⁰ 对于那些被迫离开的人来说，迁移可能会带来移动性和无障碍方面的挑战，有可能失去重要的个人支持网络，这也会影响心理健康。⁴¹

23. 对于残疾人来说，异地定居的可能性往往有限。许多人需要支持系统，包括个人协助、医疗设备和动物，这些都是运输难题。歧视性移民政策是残疾人在迁移到其他国家时遇到的又一挑战。⁴²

三. 包容残疾、基于人权的气候行动方针

A. 规范和政策框架

24. 气候变化影响到残疾人有效享有人权，包括生命权、健康权、食物权、使用水和卫生设施权、住房权、体面工作权和发展权。这些权利载于《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》。各国也有法律义务，包括根据国际人权法义务，执行包容残疾的气候政策，通过确保残疾人充分和有效参与各级气候行动，增强残疾人的权能。最近开发了一些对这一国际人权法体系予以补充的工具，包括机构间常设委员会关于将残疾人纳入人道主义行动的准则，及联合国残疾包容战略。在本节中，人权高专办将介绍几项重要的法律和政策文书，这些文书应当为包容残疾的气候行动提供信息。

1. 《残疾人权利公约》

25. 《残疾人权利公约》申明，所有残疾人都有权在与其他人平等的基础上享有人权和基本自由。它为与残疾人有关的行动，包括为制定包容性的气候变化应对措施和建设复原力提供了一个指导框架。《公约》规定的一般原则阐明了一种基于人权的方针，该方针与气候抗御力相关，以不歧视、充分和有效参与和融入社会、机会平等、无障碍和性别平等为基础。⁴³

26. 平等和不歧视是国际人权法的基本原则和权利，也是《公约》的核心。根据《公约》，它们在第三条中被称为一般原则，在第五条中被称为权利。残疾人权利委员会在关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018年)中强调，平等和不歧视与人的尊严相互关联。《公约》第二条和第五条第三款规定了各国提供合理便

³⁹ 见 John Twigg 等人, “Disability and climate resilience: a literature review”。

⁴⁰ 见 Mary Keogh and Maria Gonzalez, “Climate change: this century’s defining issue”。

⁴¹ 同上。及 John Twigg 等人, “Disability and climate resilience: a literature review”。

⁴² 见 Sébastien Jodoin, Nilani Ananthamoorthy and Katherine Lofts “A disability rights approach to climate governance”。

⁴³ 例如，见残疾人权利特别报告员的声明，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16163。

利的义务，这对于确保残疾人能够在与其他人平等的基础上享有其权利至关重要。

27. 《公约》规定，缔约国有义务就影响残疾人生活的事项，包括就气候变化问题，积极让残疾人参与决策并与其协商。根据《公约》，有效参与权被视为第三条的一项一般原则，参与也被视为一个跨领域问题。残疾人权利委员会在关于残疾人，包括残疾儿童通过其代表组织参与《公约》的执行和监测的第7号一般性意见(2018年)中，就参与权，包括第四条第三款和第三十三条第三款提供了进一步指导。《公约》第二十一条处理了以无障碍形式提供信息的需要，这对促进参与气候行动和传播与自然灾害和紧急情况相关的紧急警报至为关键。

28. 《公约》第三条将无障碍列为一项一般原则，第九条具体讨论了无障碍权。残疾人权利委员会在关于无障碍的第2号一般性意见(2014年)中，将无障碍定义为残疾人能够独立生活和充分平等地参与社会的前提条件。《公约》第十九条规定了所有残疾人独立生活和融入社区的权利。委员会在关于独立生活和融入社区的第5号一般性意见(2017年)中指出，《公约》第三条第(一)项中“尊重个人固有尊严、自主和独立”，和第三条第(三)项中“充分和切实地参与和融入社会”的一般原则，是独立生活和融入社区的权利的基础。《公约》第二十条规定了个人行动权，在气候变化背景下，残疾人的这一权利尤其容易遭受侵害。

29. 《公约》第十一条涵盖了危难情况和人道主义紧急情况，规定缔约国有义务在危难情况下保护残疾人，并为人道主义应对措施提供基于人权的切入点。这项规定是确保气候变化方案和政策以及预防、规划和应对措施充分包容残疾人的关键。⁴⁴

30. 残疾人权利委员会认识到，气候变化的影响加剧了残疾人遭受的不平等及其脆弱性(见 CRPD/C/AUS/CO/2-3)。委员会建议各国将包容残疾问题纳入其气候变化政策和方案(见 CRPD/C/GTM/CO/1、CRPD/C/HND/CO/1 和 CRPD/C/PAN/CO/1)，将残疾人纳入其战略(见 CRPD/C/COL/CO/1)和实施气候变化适应和减少灾害风险的过程(见 CRPD/C/SYC/CO/1 和 CRPD/C/BOL/CO/1)。委员会在2019年气候行动峰会之前与其他四个人权条约机构发表的联合声明中警告说，不采取气候行动可能构成违反国家在国际人权法之下的义务。在声明中，各委员会强调，有必要承认残疾人是变革的推动者和气候行动的重要伙伴。⁴⁵

2. 《联合国气候变化框架公约》

31. 根据《巴黎协定》序言，缔约方在应对气候变化时应尊重、促进和考虑各自的人权义务，包括残疾人的权利。根据《联合国气候变化框架公约》通过的一系列决定，包括与气候赋权、适应、能力建设、损失和损害、参与和共同愿景有关的决定涉及残疾人。⁴⁶

⁴⁴ 见残疾人权利特别报告员的声明。

⁴⁵ 可查阅：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E。

⁴⁶ Council of Canadians with Disabilities, Inclusiva and Centre for International Environmental Law, “The rights of persons with disabilities in the context of the UN Framework Convention on Climate Change: relevant international frameworks and compilation of decisions adopted by the parties to the UNFCCC” (2019).

32. 在关于《框架公约》第六条的多哈工作方案中，缔约方会议认识到，教育的目标之一是促进必要的变革，以促进可持续发展，并使残疾人做好适应气候变化影响的准备。该工作方案重申需要让残疾人参与与第六条有关的活动，并特别提到，残疾人是利害关系方之一。⁴⁷ 附属履行机构和多哈工作方案中期审评的职权范围随后回顾，需要以有效方式让残疾人参与第六条下的活动。⁴⁸ 在《关于教育和提高认识的利马部长级宣言》中，缔约方会议重申公众参与、获取信息和知识对于有效的气候变化政策的重要性，以及让包括残疾人在内的利害关系方参与执行这些政策的必要性。⁴⁹

33. 在适应委员会 2018 年的报告中，缔约方会议鼓励在适应规划和执行过程中采用参与式方法，并利用包括残疾人在内的利害关系方的投入。⁵⁰ 在组织政府间进程和长期合作行动的共同愿景中，附属履行机构和缔约方会议也认识到需要与包括残疾人在内的利害关系方广泛接触。⁵¹ 在关于《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组工作结果的决定中，缔约方会议进一步重申了“承认残疾人在能力建设活动中的作用和需要”的重要性。⁵² 2011 年关于《公约》之下的能力建设的决定重申了这一点。⁵³

34. 在处理特别易受气候变化不利影响的发展中国家与气候变化影响相关的损失和损害从而加强适应能力的方针中，缔约方会议承认，需要进一步努力增进对损失和损害的了解和相关专业知识。具体而言，提到了气候变化的不利影响、气候变化对包括残疾人在内的弱势群体的影响，以及应对损失和损害的方法给这些群体带来的好处。⁵⁴

35. 在 2010 年题为“坎昆协议：《公约》之下的长期合作问题特设工作组的工作成果”的决定中，缔约方会议注意到人权理事会第 10/4 号决议，其中确认，因包括残疾在内的各种因素已经处于脆弱处境的人口群体最深切地感受到了气候变化的不利影响。⁵⁵

3. 《2030 年可持续发展议程》

36. 人权原则和标准在《2030 年可持续发展议程》中得到强烈体现。由于可持续发展目标是相互依存的，实现任何目标都需要在目标 13 下采取有效的气候行动(见 A/HRC/41/26)。有若干目标特别关注残疾人。例如，目标 4(优质教育)呼吁会员国确保包括残疾人在内的所有人平等获得所有教育和职业培训。目标 8 的具体目标 8.5(体面工作和经济增长)确定了“所有人，包括……残疾人实现充分和

⁴⁷ 见 FCCC/SBI/2012/L.47。

⁴⁸ 见 FCCC/SBI/2013/20 和 FCCC/CP/2015/10/Add.3。

⁴⁹ 见 FCCC/CP/2014/L.1/Rev.1。

⁵⁰ 见 FCCC/CP/2018/10/Add.1。

⁵¹ 见 FCCC/SBI/2011/7 和 FCCC/CP/2010/7/Add.1。

⁵² 见 FCCC/CP/2011/9/Add.1。

⁵³ 见 FCCC/CP/2011/9/Add.2。

⁵⁴ 见 FCCC/CP/2012/8/Add.1。

⁵⁵ 见 FCCC/CP/2010/7/Add.1。

生产性就业和体面工作”的必要性。目标 10(减少不平等)促进社会、经济和政治包容，而不论包括残疾在内的众多因素如何。目标 11(可持续城市和社区)包括确保获得体面的住房、服务和交通，普遍提供绿色和公共空间，特别是为残疾人提供这类空间。最后，目标 17(可持续发展全球伙伴关系)呼吁会员国为发展中国家的能力建设提供更多支持，以提供更多的分类数据，包括按残疾情况分列的数据。

4. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》

37. 促进和保护人权是《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的指导原则之一，该框架呼吁将残疾观点纳入所有政策和做法，促进无障碍和按残疾情况分列数据。该框架认识到增强残疾人权能的重要性，以领导和促进应对、恢复、康复和重建的普遍无障碍方法，并强调后三个阶段是“重建得更好”的机会。残疾人及其组织被确定为灾害风险评估及设计和实施定制计划的关键利益攸关方，定制计划应考虑通用设计原则等要求。该框架呼吁各国政府让残疾人参与设计和执行政策、计划和标准。

5. 《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》

38. 《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》强调了让包括残疾人在内的广泛利益攸关方参与有效气候行动的重要性。它强调需要解决残疾人失业率高的问题，呼吁发展创业和职业技能，支持残疾人从基础教育向中等教育和从学校向工作过渡。《萨摩亚途径》呼吁加强教育基础设施，改善残疾人的健康和不受歧视的状况，呼吁在残疾人的参与下加强国际合作以及包容性和可持续的工业发展，并增加就业机会。《途径》要求各机构加强应急规划、备灾和救灾以及对残疾人的紧急救济。《途径》支持小岛屿发展中国家努力解决结构和社会经济不平等问题，支持努力消除影响妇女和女童，包括残疾妇女和女童的交叉歧视。最后，《途径》支持在国家层面改进按残疾分列的数据收集工作。

B. 促进对气候变化采取包容残疾和基于人权的方针的实施框架

39. 对气候变化采取包容残疾和基于人权的方针，需要采取在所有阶段包容残疾人并对其负责的气候行动。有效的气候变化行动依赖全社会采纳这些方针才能取得成功。采纳这种方针意味着将人权和残疾问题充分纳入气候行动。

40. 包容残疾和基于人权的气候变化方针的主要原则包括：

(a) 将源自国际人权法，特别是《世界人权宣言》、《残疾人权利公约》和其他核心人权条约以及《发展权利宣言》的原则和标准纳入所有政策和方案；

(b) 残疾人及其各种代表组织积极、自由和有意义地参与和融入各级决策和行动；

(c) 残疾人及其代表组织的能力和权能增强；

(d) 气候行动关注残疾人的平等和不歧视；

(e) 除了信息和通信无障碍之外，提供无障碍和包容性环境；

(f) 决策者和气候运动提高对残疾人的要求和能力的认识；

(g) 考虑残疾人要求的循证决策；

(h) 国际合作，包括通过调集资源支持推进基于人权、包容残疾的气候行动方针。

41. 确保在制定气候行动计划时征求残疾人及其不同代表组织的意见，并将其纳入应对气候变化不利影响的人道主义对策，可以实现这种融合。必须允许残疾人及其代表组织有意义地参与气候行动和决策，包括担任领导职务。一个有效的双轨办法，确保所有做法都具有包容性，同时向需要的残疾人提供有针对性的支持，也至关重要。包容性做法应通过有效赋权，建设残疾人的复原力和适应能力。

42. 残疾人必须获得必要的信息、技能和知识，以便应对气候变化的影响。提高认识和能力建设对于促进残疾人及其代表组织对气候变化、气候行动和灾害管理规划的了解至关重要。复原力可以通过权利和能力来建设，这为弱势群体提供了适应方面的能动性。残疾人应在复原力建设方案和政策的所有阶段发挥积极作用，而社会保护可能为增强气候复原力提供机会。

43. 确保应急信息、教育、基础设施和服务对包括残疾人在内的所有人都具有包容性和无障碍性，是一项法律要务，符合平等和不歧视原则。以社会包容和消除贫困为重点的公正过渡为残疾人提供了最大限度的就业机会。为此，除其他外，可以提供无障碍的绿色技能开发和绿色就业服务，以及确保绿色合同和绿色工作促进残疾包容。⁵⁶

44. 提高认识也是提高普通民众对残疾相关问题的认识和消除污名的必要条件。同样至关重要是提高援助工作者对残疾人需求和能力的认识，残疾人在紧急情况早期应对阶段往往被忽视，在获得服务和援助，如康复和辅助产品方面面临困难。

45. 气候变化融资、适应和减缓必须纳入最容易受到气候变化不利影响的人，包括残疾人。关于应急准备、规划和应对的国家政策和方案应包括业务标准和指标，以确保纳入残疾人。基于人权、包容残疾的方法需要知情和循证决策，这也依赖于数据的可用性。大多数国家迄今缺乏关于残疾人的分类数据。与气候变化有关的目标、指标、具体目标和报告必须明确纳入残疾人，并包括按残疾情况分列的数据。国家信息系统和数据的收集有待加强和参与，应利用包容残疾的风险和能力评估，确定关键的行动领域。

46. 根据现有的国际义务和共同但有区别的责任原则，各国应通过国际合作筹集资源，分享专门知识，以便在受气候变化影响最大的国家和社区建设能力，加强包容性气候行动。在此过程中，各国应确保将残疾人权利系统地纳入与气候变化相关的政策和项目。要实现残疾人的发展权，需要对残疾问题采取基于人权的方针，尊重并允许他们积极、自由和有意义地参与发展，公平分配由此产生的利益，包括技术发展，以及在与其他人平等的基础上融入社会。

47. 在极端天气事件和自然灾害的情况下，“重建得更好”的原则应包括按照通用设计原则，以包容的方式重建住房和基础设施。这需要设计产品、环境、方案和服务，使它们能够最大限度地为所有人所用，而不需要改造或专门设计。

⁵⁶ 见劳工组织，“Persons with disabilities in a just transition to a low-carbon economy”。

四. 良好做法

48. 下文的分析强调了利益攸关方提交的材料和人权高专办的独立研究查明的一些良好做法，这些做法旨在促进包容残疾、基于人权的气候行动。

49. 一些利益攸关方在提交的材料中强调了与气候变化和残疾包容相关的国内法律政策实例。⁵⁷ 在约旦，《残疾人权利法》保障残疾人享有基于公平机会、平等和不歧视的无障碍立法环境，包括在气候变化保护方面。在印度，国家灾害管理局关于残疾和灾害的准则草案要求设立一个国家灾害机构，专门管理和监测残疾人融入灾害风险管理和气候变化行动计划并与他们协调的情况。⁵⁸ 在西班牙，《国家民事保护制度法》确保对残疾人的包容予以重视，包括具体提及普遍享有服务和无障碍信息。

50. 在古巴，2017 年应对气候变化国家计划包括五项战略行动，所有这些行动都包括残疾人。国家减灾防务委员会主席的一项指令要求提供信息，说明为保护残疾人采取的措施。该指令还要求残疾人做好减少灾害风险的准备并接受这方面的指导，并将残疾人纳入了疏散计划，在灾害和紧急情况下，残疾人可以进入和使用庇护所和援助单位。哥伦比亚适应气候变化国家计划强调以不同方法分析适应措施的重要性，同时考虑残疾人的意见。

51. 《2017-2019 年亚美尼亚执行国家人权保护战略行动计划》的规定之一，是对紧急情况下保护人口的法律进行审查，旨在在紧急情况下向残疾人提供充分的人道主义援助。风险和脆弱性研究是拉脱维亚《2030 年前适应气候变化国家计划》的基础，该研究发现，气候变化最有可能影响社会弱势群体，包括残疾人。

52. 《关于发生灾害时营救残疾人的维罗纳宪章》是意大利在灾害和紧急情况下营救残疾人的国家战略的核心。它强调需要采取一种多层面的方法，适当考虑各种残疾类型和脆弱性的程度。

53. 收到的其他资料侧重于包容残疾的气候行动方面的政策、方案和活动。瑞典公共卫生局编制了一份关于适应气候的工作方案，确定了与健康 and 气候变化相关的行动领域。残疾人被列为特别容易因气温升高出现健康问题或死亡的群体。在萨尔瓦多，部际技术卫生委员会努力查明残疾人的具体要求，作为其应对环境威胁和灾害的准备工作的一部分。为了建立体制架构，推动将气候变化的适应纳入工作主流，加纳国家中期发展计划框架将性别、残疾和气候变化确定为交叉问题，这些问题将被纳入地区一级中期发展计划的主流。⁵⁹

⁵⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/PersonsWithDisabilities.aspx for all contributions.

⁵⁸ 见印度国家人权机构提交的资料。

⁵⁹ 见 Salley Alhassan and Wade L. Hadwen, “Challenges and opportunities for mainstreaming climate change adaptation into WaSH development planning in Ghana”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 14, No. 7 (July 2017).

54. 芬兰正在采取措施，确保载有气候变化信息的网页无障碍。芬兰交通和通讯部制作了一个包括手语和文字的视频，介绍政府间气候变化专门委员会《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》。在芬兰非政府组织 *Kehitysvammaliitto* 运营的网站 *Vernerinet.net* 上，有一个用浅白语言介绍气候变化问题的组成部分。

55. 联合国不同机构、国际组织和民间社会组织也在促进基于权利、包容残疾的气候行动方面发挥了关键作用。联合国开发计划署正在与美国国际开发署(美援署)联合规划一个项目，在基里巴斯、汤加和瓦努阿图建设残疾人的复原力，为适应基金在孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾和泰国的一个更大项目做准备。在萨尔瓦多，招待所技术部门委员会在联合国儿童基金会(儿基会)和残疾人组织的支持下，提出了一项行动计划，旨在确保在灾害期间包容和保护残疾人。

56. 孟加拉国的盖班达模式由国际发展组织 *CBM* 与当地非政府组织 *Gaya Unnayan Kendra* 合作，通过家庭、社区和城市各级采取干预措施，建立包容残疾的抗洪能力。⁶⁰ 该模式包括为残疾人提供有针对性的就业支持和包容性治理机制，以确保残疾人不会首当其冲地承受气候变化的影响。援外社印度分社安装了残疾人可以使用的手推泵，确保它们在洪水期间继续运行。⁶¹ 在波多黎各，*Eli* 基金会正在为残疾人建造一个可自给自足的无障碍庇护所，为未来的飓风和灾难做准备。⁶²

57. 在尼日尔，*CBM* 和非政府组织 *Karkara* 通过“*Survival Yard*”（生存院落）方案，与残疾人及其家庭和社区合作，创造复原力。在院落周围种植多产的浓密树木，形成树篱，创造了抵御强风的小气候，种植树木提供了供食用和销售的蔬菜和水果，还提供家畜饲料和柴火。⁶³ 在尼日尔三角洲，*Global Greengrants Fund* 对残疾人的呼声表示支持，他们要求参与有关气候变化影响以及石油泄漏和天然气燃烧的毒性影响的对话。在埃塞俄比亚，*Gayo Pastoralist Development Initiative*（盖奥牧民发展倡议）有一个旨在提高抗旱能力的项目，该项目还处理与残疾有关的污名问题，项目已使社区内部的态度有所转变。⁶⁴

⁶⁰ 见劳工组织提交的资料。

⁶¹ 见 Marilise Turnbull, Charlotte L. Sterrett and Amy Hilleboe, *Toward Resilience: a Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation* (Rugby, Warwickshire, Practical Action Publishing Ltd., 2013)。

⁶² 见 *Telerehabilitation International* 提交的资料。

⁶³ 见 *CBM*, “Technical brief for the post-2015 consultation process: disability, sustainable development and climate change”。

⁶⁴ 见 *CBM and Disability Inclusive DRR Network for Asia and Pacific*, “Disability inclusive disaster risk management. Voices from the field and good practices”。

五. 结论和建议

结论

58. 由于各种社会和经济因素，残疾人受到气候变化不利影响的风险更大。贫困、歧视和污名是导致残疾人受气候变化影响的关键因素。与性别、年龄、族裔、地理、移民、宗教和性别相关的交叉因素会使一些残疾人更容易遭受气候变化的不利影响，包括对其健康、粮食安全、住房、水和卫生设施、生计和流动性的影响。

59. 考虑残疾人的需求对于有效的气候行动和防止气候变化加剧不平等至关重要。包容残疾人的方针将增强残疾人作为变革推动者的能动性，防止对他们的歧视，并使气候行动更加有效。

60. 所有国家都有义务确保其气候行动尊重、保护和实现所有人的人权，包括将残疾人的权利纳入关于气候的法律、政策和方案。因为气候变化对残疾人有效享有权利产生不利影响，所以要立即采取基于权利、包容残疾的气候行动。

对各国和其他利益攸关方的建议

包容残疾的气候行动的关键要求

61. 在所有气候行动和决策进程中，各国和其他相关利益攸关方应：

- (a) 采取目标更高的减缓和适应气候变化行动，限制气候变化对所有人，包括对残疾人的影响；
- (b) 确保残疾人及其代表组织有意义、知情和有效地参与各级减缓和适应气候变化的工作；
- (c) 加强残疾人应对气候变化的能力，确保他们获得关于气候变化及其影响的信息，参与相关决策进程，并加强社会保护和气候抗御能力。

在《联合国气候变化框架公约》下促进包容残疾的气候行动

62. 根据《联合国气候变化框架公约》，各国和其他利益攸关方应在相关机构和进程内采取措施，以便：

- (a) 确保包容残疾、基于权利的缓解和适应；
- (b) 确保《联合国气候变化框架公约》的会议和相关谈判地点无障碍；
- (c) 根据《巴黎协定》和国际人权法下的承诺，将残疾人权利纳入《联合国气候变化框架公约》缔约方会议今后的决定；
- (d) 考虑在气候谈判中创建一个残疾人团体；
- (e) 支持多样性和将残疾人纳入参加《联合国气候变化框架公约》进程的国家代表团；
- (f) 支持残疾人的能力建设，尽可能提高他们的发言权、信心和谈判技能。

增强残疾人作为经济、社会、人权和气候行为体的权能

63. 作为一种手段，增强残疾人作为经济、社会、人权和气候行为者、工人和雇主的能动性，以及促进他们应对气候变化的能力，各国和其他利益攸关方应：

- (a) 促进残疾人在劳动力市场的平等权利和机会；
- (b) 加强对残疾人的教育和职业培训，包括与可持续发展、环境退化和气候变化有关问题的教育和培训；
- (c) 确保残疾人进入学校和工作场所无障碍；
- (d) 将残疾人作为一个组成群体，纳入新绿色经济的发展。

促进包容残疾的气候融资

64. 为确保气候资金惠及受气候变化影响最严重的国家和人民，并系统地将人权和对残疾的包容纳入治理结构、项目批准、实施进程和公众参与机制，各国和其他利益攸关方应：

- (a) 进行事先和事后人权影响评估；
- (b) 根据定量和定性指标，报告整个项目周期包容残疾的政策执行情况；
- (c) 为包容残疾的利益攸关方协商制定指南，并促进代表残疾人的组织的参与。

增加按残疾分列的数据的可用性

65. 为了更好地理解气候变化对残疾人的各种人权的影响，各国和其他利益攸关方应：

- (a) 收集分类数据，特别关注残疾及其与年龄、性别和种族等特征的交叉关系；
- (b) 针对残疾制定指标；
- (c) 绘制气候变化对贫困和残疾人的影响图；
- (d) 查明支持残疾人和促进获得福利的优先领域。

防止在紧急情况下歧视和虐待残疾人

66. 为了应对和防止在自然灾害背景下对残疾人的歧视和虐待，各国和其他利益攸关方应促进以包容残疾的方式设计和实施人道主义、移徙和减少灾害风险计划和政策。

在其他相关论坛促进包容残疾的气候行动

67. 在设计气候变化政策和行动时，各国和其他相关利益攸关方应与负责社会和/或人权事务的部委或同等机构合作，推进包容残疾的气候行动。

68. 各国和其他相关利益攸关方应继续强调尊重和实现残疾人权利的必要性，将其作为人权理事会、《联合国气候变化框架公约》和其他相关论坛(如可持续发展高级别政治论坛)有效气候行动的一部分。