



经济及社会理事会

Distr.: General
20 December 2018
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十七届会议

2019 年 2 月 11 日至 21 日

临时议程* 项目 3(c)

社会发展问题世界首脑会议和大会

第二十四届特别会议的后续行动

新出现的问题：增强受自然和人为灾害影响的民众权能，以
减少不平等问题：解决对残疾人、老年人和青年的不同影响

秘书处的说明**

摘要

根据经济及社会理事会第 2006/18 号决议，社会发展委员会的工作方案自 2007-2008 年审查和政策周期以来，一直将“新出现的问题”这一议程项目列入其中。委员会在该议程项目下，处理当前急需审议的影响社会发展的的问题以及在不断变化的全球发展挑战背景下新的贯穿各领域问题。因此，委员会在其第五十七届会议上将审议“增强受自然和人为灾害影响的民众权能，以减少不平等问题：解决对残疾人、老年人和青年的不同影响”这一问题。

编写本说明是为了提供讨论该专题所需的实际背景资料。本说明审查了会员国和利益攸关方关于应对自然和人为灾害及其对残疾人、老年人和青年的影响的关键议题、规范框架以及现有经验和做法。它还提供了政策建议，目的是增强这些受影响社会群体的权能，减少不平等问题，并推动将其纳入抗灾救灾工作。

* E/CN.5/2019/1。

** 本报告在最后期限之后提交，是为了列入社会发展委员会执行局的一项决定。



一. 导言

1. 本说明使用的“灾害”一词指社区或社会的正常运作由于有害自然事件与脆弱的社会状况相互影响而遭受的严重变动。这可能会对人类、物质、经济或环境产生广泛不利影响，需要做出紧急响应以满足关键的人类需求，可能还需要外部支助以实现复原。灾害包括自然和人为危害事件。¹ 今天，世界各地自然和人为灾害频频发生，并造成影响，这是世界面临的一项重大挑战。据估计，1998 年至 2017 年的 20 年里，与气候有关的灾害和地球物理灾害造成 130 万人死亡，并使 44 亿人受伤、无家可归、流离失所或需要紧急援助。² 广泛暴露于这些灾害会导致有害后果，灾害造成的影响还阻碍目前为消除贫困所作的持续努力(见 E/2018/26)。世界银行估计，灾害每年约使 2 600 万人陷入贫困，全球因此损失 5 200 亿美元的年度消费数额。³

2. 2016 年，超过 5.694 亿人受到灾害影响，远远超出 2006 至 2015 年 2.241 亿人的年平均水平。⁴ 尽管所有人都面临着遭受某种灾害的风险，但每个人面对灾害时的脆弱性以及灾害对人们的影响的严重程度都不同，这取决于他们的社会经济状况、公民和社会地位、居住地以及他们获得与减灾、适应和救济相关资源的能力。在发展中国家和发达国家，残疾人、老年人、青年和生活在贫穷与农村社区的人，特别是妇女，往往更为严重地遭受自然和人为灾害的不利影响。

3. 社会经济因素影响结构性不平等现象，而这种现象反过来又延续且加剧了受影响人口在面临灾害情况时遭遇的贫困、边缘化和社会排斥问题。实现《2030 年可持续发展议程》的可持续发展目标不仅仅依赖于抗击自然和人为灾害，还依赖于确保不让受自然和人为灾害影响的人掉队。

4. 在这一背景下，社会发展委员会执行局选择“增强受自然和人为灾害影响的民众权能，以减少不平等问题：解决对残疾人、老年人和青年的不同影响”为委员会第五十七届会议新出现的问题这一议题。选定这一议题也是响应经济及社会理事会高级别部分和 2019 年可持续发展问题高级别政治论坛的主题。将在委员会第五十七届会议期间举办一场高级别专题小组讨论，及时审议这个议题。

5. 本说明审查了会员国和利益攸关方关于应对自然和人为灾害及其对残疾人、老年人与青年的影响的关键议题、规范框架以及现有经验和做法。本说明还提供

¹ 见 Christopher B. Field 等人编著，“Glossary of terms”，in Intergovernmental Panel on Climate Change, Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (New York, Cambridge University Press, 2012)。

² 灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室，“经济损失、贫困和灾害：1998-2017 年”，2018 年。

³ 世界银行，“气候保险”，成果摘录，2017 年 12 月 1 日。

⁴ Debarati Guha-Sapir 等人，*Annual Disaster Statistical Review 2016: The Number and Trends* (Brussels, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and Université Catholique de Louvain, 2017)。

了政策建议，目的是增强这些群体的权能，减少不平等问题，并推动将其纳入灾害情况。

二. 问题、趋势和相关国际规范框架

A. 灾害及其对残疾人、老年人和青年的影响：问题和趋势

6. 关于减少灾害和人道主义行动的现有全球政策讨论已经逐渐增加对残疾人、老年人和青年情况的关注。虽然关于灾害情况的按残疾状况和年龄分类的优质数据仍然有限，但已获得的数据似乎表明，残疾人、老年人和青年等某些社会群体遭受自然灾害包括极端气候灾害的风险更大，更容易受其影响，且受灾情况更严重。⁵ 例如，占世界人口超过 15% 的残疾人特别容易受到灾害的影响，受灾情况极其严重。⁶ 2011 年日本东部发生地震和海啸时，残疾人的死亡率比同一受影响地区普通人的死亡率高两倍多。⁷ 关于面临灾害的老年人的研究显示，“卡特里娜”飓风所致死亡人数中有一半是年龄在 75 岁及以上的老人。⁸ 此外，自然灾害和人为灾害可能会导致幸存者及其家人的暴力行为增多，并对心理健康尤其是儿童的心理健康造成长期不良后果。⁹ 青年比成年人更容易在灾害发生后遭受精神错乱，¹⁰ 更容易成为冲突后暴力行为的受害者。¹¹

7. 众所周知，残疾人和老年人在灾害中面临着更严重的风险，但他们的需求与渴望在救灾中却时常被忽视。旨在减少灾害、应灾和灾后恢复的相关地方和国家战略与行动未充分解决这些关切。老年人和残疾人备灾方面存在着许多重大差距。例如，没有个人应急计划的老年人和残疾人可能不知道可以获得能够帮助他们逃跑和撤离的相关资源；他们在沟通方面面临困难，包括无法及时收到预警，因为灾害管理信息和指导意见经常以他们无法获取的形式发布。¹²此外，在紧急情况

⁵ 政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5℃：气专委关于全球温升超过工业化前水平 1.5℃ 的影响及相关全球温室气体排放路径，同时联系加强对气候变化威胁的全球应对、可持续发展消除贫困的努力问题的特别报告》(即将发布)。

⁶ 联合国经济和社会事务部，《2018 年联合国残疾与发展问题旗舰报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》(2018 年)。

⁷ 亚洲及太平洋经济社会委员会，“1970-2014 年亚洲及太平洋自然灾害及其影响概览”，2015 年 3 月。

⁸ Joan Brunkard, Gonza Namulanda 和 Raoult Ratard, “Hurricane Katrina deaths, Louisiana, 2005”, *Disaster Medicine Public Health Preparedness*, vol.2, No.4 (December 2008)。

⁹ Claudia Catani 等人, “Family violence, war, and natural disasters: a study of the effect of extreme stress on children's mental health in Sri Lanka”, *BMC Psychiatry*, vol.8, No.33 (May 2008)。

¹⁰ Zachary W. Adams 等人, “Comorbidity of PTSD, major depression, and substance use disorder among adolescent victims of the spring 2011 tornadoes in Alabama and Joplin, Missouri”, *Psychiatry*, vol.78, No.2 (2015)。

¹¹ Hazem Adam Ghobarah, Paul Huth 和 Bruce Russett, “Civil wars kill and maim people — long after the shooting stops”, *American Political Science Review*, vol.97, No.2 (May 2003)。

¹² 全国残疾问题组织, “卡特里娜飓风疏散人员项目特殊需求评估报告”, 2005 年。

期间接受个人或医疗支援方面也面临挑战，这往往导致第一响应者错失撤离和其他挽救生命行动的机会。

8. 不利的社会经济状况、不平等、基于残疾和年龄的歧视、社会排斥、物理和体制障碍等现有因素导致社区残疾人、老年人和青年面临困境。日常生活中存在的各种障碍，包括无法获得公路、交通工具和建筑等基础基本设施以及信息和通信系统、基于信息和通信技术(信通技术)的设备和服务等与信息相关的设备，在灾害情况中会被强化。缺乏包容性政策与参与式机制和机构，会导致在制定应对危险和紧急状况的战略和计划中错失咨询所有受影响社区成员并让他们参与到此过程中的机会，也做不到这一点。此外，自然灾害和人道主义危机加剧损害，因而在规划应灾以及建立更具包容性和韧性的社区与社会时需要考虑到这一因素。

9. 有确凿证据表明，老年人因灾害而受创更为严重。如上文所述，许多老年人可能是在灾害发生后死亡，这反映了应急系统存在缺陷，该系统虽然通常优先向弱势群体提供援助，但却经常忽视老年人的需求。老年人易受灾害影响，部分原因是由于通常由年老引起的生理和健康问题所致，如行动障碍和感官缺陷；因失去基本辅助器具而使本身能力更加受限；以及获得基本药物的途径中断。此外，慢性疾病管理通常未被纳入针对人道主义紧急情况的卫生相关对策。年龄歧视表现为人道主义政策采用各种形式排斥老年人、各行为体的消极态度以及老年人的作用减弱，出现这些情况的原因是老年人无法控制紧急状况中的公共资源和资产。

10. 一个值得注意的趋势是，2017 年到 2030 年预计全球老年人数量将增加 46%，超过青年和 10 岁以下儿童的人数，而发展中世界的老年人数量增幅最大，增速最快。随着全世界人口都呈现老龄化趋势和全世界灾害数量增加，针对灾害做出顾及年龄特点的对策变得越来越重要。

11. 日益频繁和严重的灾害导致人们流离失所，使获取自然资源的途径减少，这可能危及青年的生计。事实上，自然资源是青年一项基本的收入来源。¹³ 2005 年至 2015 年期间，自然灾害导致估计 960 亿美元的作物和牲畜损失，¹⁴ 因此可能尤其影响青年。文盲也是影响受冲突和灾害影响国家中青年的一个重大问题。在 10 个 15 到 24 岁的青年中，约有 3 个未掌握基本的阅读技能，尤其是女童和青年妇女。¹⁵ 另外，青年难民在收容国甚至在获得中等和高等教育方面面临严重困难(见 [A/72/761-S/2018/86](#))。一方面，年轻人缺乏基本技能，另一方面，自然灾害或人道主义危机后经济和就业前景暗淡，可能使青年被进一步边缘化。最后，青年往往也被排除在决策过程之外，他们的能力未被系统性地用于设计防灾和应灾工作。青年感到被边缘化和误解，特别是在冲突环境中，并经常面临着针对他们

¹³ 联合国开发计划署，《妇女和青年的绿色工作：地方政府能做什么工作？》(纽约，2013 年)。

¹⁴ 联合国粮农组织(粮农组织)，《2017 年灾害和危机对农业和粮食安全的影响》(2018 年，罗马)。

¹⁵ 联合国儿童基金会(儿基会)，“失窃的未来：青年和失学”，数据和分析学手册，2018 年 9 月。

的消极看法和不信任，所有这些都妨碍了他们为救灾工作作出有意义的贡献。在满足人道主义行动中青年的特殊需求时，还必须认识到年龄、性别以及这一群体的多样性。

1. 备灾

12. 在 137 个国家开展的一项关于灾害与残疾问题的全球调查显示，只有 17% 的残疾受调查者知道其所在社区的灾害管理计划，72% 的残疾受调查者对灾害根本没有个人备灾计划。¹⁶ 调查还表明，残疾人仍在很大程度上未能参与紧急情况和灾害响应规划。只有 14% 的残疾人称，其所在社区在制定灾害管理计划期间曾咨询他们的意见，但有一半的受调查者表示希望参加并推动其所在社区的灾害管理。

13. 研究还显示，在老年人的备灾方面存在巨大差距。2014 年在美利坚合众国的一项全国性调查发现，三分之二的年龄在 50 岁或以上的成人没有应急计划，从未参加过备灾教育方案，也不知道可以获得相关资源。三分之一以上的受调查者缺乏紧急情况下基本粮食、水或医疗用品的供应。¹⁷ 2014 年，国际减灾日纪念活动重点关注老年人，并开展了一项调查，调查中，70% 的受调查者表示有兴趣参与关于救灾规划的决策，并表示希望向救灾规划人员解释老年人的特殊需求和脆弱性。¹⁸ 一份关于 2018 年人道主义系统状态的报告指出，¹⁹ 虽然已经采取措施更好地满足妇女和女童的需求，但老年人的特殊需求却经常得不到满足。尽管老年人占需要人道主义援助人口的近 30%，他们在人道主义方案中仍最有可能被忽视。这些调查结果提供了强有力的见解，说明“一刀切”的做法如何对人道主义系统构成巨大挑战。

2. 应灾

14. 在上述关于残疾和灾害的全球调查中，只有 21% 的残疾受调查者回答说，他们可以在突发灾害时毫无困难地立即撤离；而 73% 的残疾受调查者将面临某些困难，6% 将根本无法撤离。如果有足够的时间，可以毫无困难地撤离的人所占比例会从 21% 增加到 38%。尽管如此，4% 的残疾受调查者表示他们仍将根本无法撤离。

15. 当灾害或其他危机发生时，残疾人受到的影响尤其严重。在大多数情况下，他们都无法逃脱，且更有可能被落下而自己想办法谋生。²⁰ 他们可能还会由于缺

¹⁶ 联合国减少灾害风险办公室，“面临灾害风险的残疾人士：联合国减灾办公室 2013 年关于面临灾害风险的残疾人士的调查——主要调查结果”，2014 年。

¹⁷ Regina A. Shih 等人，“Improving disaster resilience among older adults”，Rand research report, 2018。

¹⁸ 联合国减少灾害风险办公室，“对潜在灾害领域老年人的调查”，2014 年 9 月。

¹⁹ Paul Knox Clarke, *The State of the Humanitarian System*, ALNAP Study (London, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, 2018)。

²⁰ Lori Peek 和 Laura M. Stough, “Children with disabilities in the context of disaster: a social vulnerability perspective”, *Child Development*, vol.81, No.4 (July/August 2010)。

乏无障碍交通、适当的住房、信息和通信在撤离时面临更大障碍。²¹ 有社会心理残疾或智力障碍的人可能受到更为不利的影响。在美国，一项研究显示，在三次飓风之后，有一名残疾家庭成员的家庭与没有残疾家庭成员的家庭相比，撤离比率要低 9%至 25%。²² 令人震惊的是，越来越多的报告显示老年人死在家庭护理院或辅助生活住所，据称，其中许多被他们的照顾者抛弃。一项关于肯尼亚洪水灾害的研究发现，通过将弱势人口纳入该国的预警系统，重点放在保护生计上，可以减轻这些灾害的影响，而这些灾害是导致肯尼亚和非洲地区贫困的一个重要原因。²³

16. 在人道主义危机中，由于识别和登记程序不力，身患残疾的难民常常未被确认身份，这降低了查明获得援助存在的障碍并消除此类障碍的可能性。未确认残疾身份在难民中很常见，原因是身份识别程序往往基于自我身份识别或负责登记难民的工作人员的感觉。在某些情况下，个人不愿意进行自我身份识别，因为他们希望避免被污名化，而工作人员往往只记录明显残疾，与身体残疾相比，感官残疾和精神残疾不太容易识别。²⁴ 身份识别工作面临的其他挑战包括工作人员对用于确认身份的工具缺乏认识与了解，以及残疾人可能被隔离在自己家中。²⁵

3. 灾害情况中未被满足的服务与支助需求

17. 残疾人、老年人和青年的需求在灾害后经常被忽视，因为这些群体在获得复原和辅助器具等服务和援助方面可能面临更多障碍。在一些国家，只有不到一半的应急和救灾场所和设施对残疾人开放。²⁶ 撤离期间，残疾人和老年人在获得安全饮用水和卫生设施等基本服务方面经常面临物理障碍。当基本服务和资源有限时，残疾人还极有可能面临基于残疾的歧视。在海地，2010 年 1 月地震发生后，尽管由于灾害造成新的伤害，大量需求各项服务，但康复服务却不足。²⁷ 在约旦，尽管已公布的政策确保所有难民儿童平等接受教育，但上学的残疾难民儿童数量

²¹ 全国残疾问题组织，“卡特里娜飓风疏散人员项目特殊需求评估报告”。

²² Marieke Van Willigen 等人，“Riding out the storm: experiences of the physically disabled during Hurricanes Bonnie, Dennis, and Floyd”，*Natural Hazards Review*, vol.3, No.3 (August 2002)。

²³ Nilmi Senaratna 等人，“Natural hazards and climate change in Kenya: minimizing the impacts on vulnerable communities through early warning systems”，in Zinta Zommers and Ashbindu Singh, eds., *Reducing Disaster: Early Warning Systems For Climate Change* (Dordrecht, the Netherlands, Springer, 2014)。

²⁴ 国际助老会和国际助残组织，“叙利亚危机隐蔽的受害者：残疾人、受伤者和老年难民”，2014 年。

²⁵ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《难民署年龄、性别与多样性：2016 年问责报告》(2017 年)。

²⁶ 《在亚洲及太平洋地区建设包容残疾人的社会——评估〈仁川战略〉的进展情况》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.4)。

²⁷ Michael D. Laundry 等人，“Humanitarian response following the earthquake in Haiti: reflections on unprecedented need for rehabilitation”，*World Health and Population*, vol.12, No.1 (2010)。

较少。²⁸ 残疾人和老年人的需求也被排除在长期恢复和重建努力之外(CRPD/CSP/2015/4, 第 21 段)。老年人需求未得到满足的一个原因是, 由于社会隔离、行动受限或认为他们正由家庭成员照料, 他们经常被忽视。同样, 灾害发生后, 青年更难顺利完成从学校过渡到工作, 更难找到体面的就业机会。灾害使青年更有可能仍处于劳动力市场边缘或找到质量较低、危险和高风险的工作。

4. 对个人、家庭和社区的社会和经济影响

18. 环境和金融灾害与冲击可能对有老年人和残疾人等受扶养家庭成员的家庭造成严重不利影响。它们可能导致收入和资产减少, 粮食生产、库存和购买量下降。联合国一项研究显示, 2011 年, 在四个撒哈拉以南国家, 平均而言, 有残疾人的家庭(69%)比没有残疾人的家庭(58%)更多地受到冲击的不利影响。在所有四个国家中, 大多数有残疾人的家庭表示受到最近一次冲击的不利影响, 此类家庭的数量从在埃塞俄比亚所占比例为 55%, 到坦桑尼亚联合共和国的 88% 不等。发现乌干达有残疾人的家庭和没有残疾人的家庭之间差距最大, 56% 有残疾人的家庭表示受到最近一次灾害的不利影响, 而没有残疾人的家庭只有 37% 受到影响。此外, 家庭收入减少, 往往导致对儿童和青年的教育投资减少。后者可能由于冲突或自然灾害而被迫辍学。当缺乏替代经济办法或替代经济办法质量差, 武装团体更有可能招募青年。²⁹ 在发展中国家, 许多老年人从事经济活动, 他们的收入因在灾害情况中失去工作、土地或财产而中断。在处理政府援助文件和保险索赔需要支助的过程中, 老年人同样受到灾害的影响, 他们因此很容易遭到虐待和剥削。最后, 冲突后社区一级遭受的社会后果可能非常严重。这一点体现在, 全世界有 6 850 万被迫流离失所者, 这一数字史无前例, 其中一半年龄在 18 岁或 18 岁以下。³⁰ 冲突还会影响社区成员在地方一级彼此合作的能力以及他们的公民参与, 既可能产生消极影响, 也可能产生积极影响。^{31、32}

5. 歧视、污名化和暴力

19. 残疾人, 特别是儿童、老年人和青年妇女, 在灾害或人道主义危机后更容易遭到剥削、暴力以及身体、性和精神虐待。被迫离开原籍国的残疾难民和境内流离失所者有与保护相关的特殊需求, 并且可能由于残疾状况、年龄、性别或作为难民或境内流离失所者的身份而遭受多重和交叉形式的歧视。残疾难民和寻求庇

²⁸ Mary Crock 等人, *The Legal Protection of Refugees with Disabilities: Forgotten and Invisible?*, Elgar Studies in Human Rights (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar Publishing, 2017)。

²⁹ James D. Fearon 和 David D. Laitin, “Ethnicity, insurgency, and civil war”, *American Political Science Review*, vol.97, No.1 (February 2003)。

³⁰ 难民署, “数据一瞥”, 统计年鉴 2016 年数据库, 查阅可登录 www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html。

³¹ Michael J. Gilligan、Benjamin J. Pasquale 和 Cyrus Samii, “Civil war and social cohesion: lab - in - the - field evidence from Nepal”, *American Journal of Political Science*, vol.58, No.3 (July 2014)。

³² Travers Child 和 Elena Nikolova, “War and social attitudes”, *Conflict Management and Peace Science* (2018)。

护者面临的污名化常常因仇外行为、种族歧视和不容忍现象而加重。这种情况进一步损害了他们的尊严，不利于他们被平等对待，增加了他们遭受暴力和虐待行为的风险，并限制他们使用社区支助网络。³³ 老年人，特别是那些在冲突情况中被抛下的老年人，遭遇暴力的风险更大，因为他们更易遭到身心虐待和性虐待。青年经常被视为人道主义应急的被动受益人，或被视为政治暴力和社会动乱的始作俑者。然而，必须认识到青年、残疾人和老年人可在预防和应对自然和人为灾害中以及更有效地管理和预防灾害中发挥积极作用。

B. 促进将残疾人、老年人和青年纳入灾害和人道主义行动并增强其权能的国际规范框架

20. 近年来，通过不具有约束力的或具有法律约束力的文书，推动将残疾人、老年人和青年等被边缘化社会群体纳入减灾议程并增强他们的权能，国际规范框架得到显著增强。例如，《残疾人权利公约》承认此类人群的权利在涉及紧急情况 and 风险的情况中面临严重暴露风险，并提供一个框架以指导包容各方的备灾、应灾和灾后恢复行动。《公约》第十一条规定各国义务确保在发生武装冲突、人道主义紧急状况和自然灾害时，残疾人获得保护和安全(见 [A/HRC/31/30](#))。2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》呼吁老年人在自然灾害和其他人道主义紧急情况发生时和发生后，有同等机会获得食物、住所和医疗及其他服务([A/CONF.197/9](#)，第 55 段)。大会注意到国际法委员会的工作以及委员会在 2016 年举行的第六十八届会议上通过的关于灾害发生时人员保护的条款草案，就委员会关于在条款草案基础上拟订一项公约的建议征求会员国的意见，以期审议各种选择方案并为联合国在此领域的工作提供进一步指导(见 [A/73/229](#))。

21. 《2030 年议程》和可持续发展目标充分反映出减少灾害风险具有贯穿各领域的性质，并表明必须满足灾害中易受伤害社会群体的需求，消除灾害对他们的影响。例如，在消除贫困的背景下，以下呼吁特别提及残疾问题：增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力(具体目标 1.5)，通过在易造成伤害的情况中保护人们免遭灾害的影响来让人类住区更具可持续性和包容性(具体目标 11.5)，以及通过增强能力以有效进行与气候变化有关的规划和管理来遏制气候变化，重点关注边缘化社区(具体目标 13.b)。

22. 弱势社会群体越来越多地被纳入关于灾害和人道主义行动的最新全球框架中。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》采用了一种基于权利的方法，呼吁建立无障碍环境，将残疾人、老年人和青年纳入减灾政策和减灾各阶段的工作中，并将数据按残疾状况和年龄分列。³⁴ 在《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》(2015 年)中指出，各国在采取行动应对气候变化时，应尊重、促进并考虑各自在人权方面的义务，包括残疾人和处境脆弱的人民的权利。³⁵

³³ 难民署，《难民署年龄、性别与多样性》。

³⁴ 见大会第 69/283 号决议，附件二，第 19(d)和(g)段以及第 36(a)(三)段。

³⁵ 见 [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#)，第 1/CP.21 号决定，附件。

23. 《残疾人参与人道主义行动章程》于 2016 年在世界人道主义峰会上通过，并得到了许多国家和利益攸关方的支持。该章程包括承诺努力“确保所有残疾人都能无障碍地平等获得服务和人道主义援助，并保证残疾人可获得、负担得起且无障碍获得专业服务，包括短期、中期和长期的辅助技术”。³⁶ 将老年人纳入难民问题全球契约将是确保流离失所问题考虑到老年人的重要一步。此外，《人道主义行动青年契约》确认需要通过增强以青年为主导的地方倡议和组织的权能并为其提供支助，加强青年在防灾、备灾、应灾和灾后恢复中的作用。

24. 在 2018 年 12 月 10 日和 11 日在摩洛哥马拉喀什举办的通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议上，来自 164 个国家的代表通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，现称为《马拉喀什移民问题契约》。《契约》被誉为实现防止痛苦和混乱的一项历史性步骤，但它不产生新的法律义务，而是为各国提供一个框架，以更好地履行现有法律义务，在国际一级处理与移民相关的问题。³⁷

《契约》载有具体规定，呼吁采取行动，这些行动加强各项政策和做法，不会加剧或无意中增加移民的脆弱性，包括通过采用一个为残疾人着想的办法，并通过识别和援助在移民过程的各个阶段为处境脆弱的移民提供必要的支持(A/CONF.231/3, 附件, 第 23 段)。《契约》还概述了需要向青年移民提供终身学习的机会，其中包括职业培训和在职培训以及高质量教育(同上, 第 31(f)段)。此外，国际劳工组织(劳工组织)的 2017 年关于就业和体面劳动促进和平和复原的建议(第 205 号)涉及需要支持将难民妇女、青年和其他人纳入劳动力市场脆弱性的情况中。³⁸ 推动将边缘化群体纳入取决于利益攸关方的政治意愿，不同社会群体的进展不均衡。³⁹

三. 应对自然和人为灾害对残疾人、老年人和青年的影响：促进增强权能、包容与平等

A. 减少风险和灾害：满足弱势群体的需求

25. 各国已采取各种措施，以将与边缘社会群体有关的议题和视角纳入关于灾害和人道主义行动的国家政策、法律和计划。例如，共同的做法包括在制定国家灾害或危机应对计划中考虑到残疾人在备灾和应灾中的需求与视角，⁴⁰ 并通过立法优先处理与此类人群在紧急情况和应灾活动中相关的问题，如医疗、住房和人道

³⁶ 《残疾人参与人道主义行动章程》，伊斯坦布尔，2016 年，查阅可登录 <http://humanitarianandisabilitycharter.org/>。

³⁷ 联合国新闻，“各国政府通过联合国全球移民契约，以帮助‘防止痛苦和混乱’”，2018 年 12 月 10 日。查阅可登录 <https://news.un.org/en/story/2018/12/1028041>。

³⁸ 国际劳工组织(劳工组织)关于就业和体面劳动促进和平和复原的第 205 号建议，国际劳工大会于 2017 年在其第 106 届会议上通过。

³⁹ 联合国人道主义事务协调厅，《没有时间撤退：世界人道主义峰会后第一份年度进展情况综合报告》，2017 年。

⁴⁰ 乌干达，总理办公厅，《国家备灾和灾害管理政策》(2010 年)，第 4.13 条；黎巴嫩和联合国，《黎巴嫩 2017-2020 年危机应对计划》(2017 年)。

主义援助。⁴¹ 在其他情况下，各国政府已采取措施和与援助有关的行动，撤离残疾人并为他们提供初级卫生保健(CRPD/C/PRT/1, 第 69 段), 确保他们得到康复和护理支助，以实现复原并重新融入社会生活。在通过《残疾人参与人道主义行动章程》后，许多国家开始与民间社会组织合作，以解决常常使民众更易受到灾害和其他紧急情况影响的多部门因素。例如，已采取措施支助人道主义状况中的残疾难民，支助方式为将为残疾的难民妇女和女童提供的服务与来自人道主义和发展部门的服务提供者相联系，⁴² 提高对社区活动中残疾难民需求和视角的认识。⁴³ 秘书长公开承诺制定新的政策、行动计划和问责制框架，以加强全系统无障碍环境，并将残疾人权利纳入本组织业务的主流，这有望推动将残疾问题纳入联合国关于减少灾害风险、人道主义紧急情况 and 难民方面工作的主流。

26. 劳工组织就业密集型投资方案是一种通过实施工作换现金计划遏制与灾害有关的风险的手段，同时促进重建并创造短期就业机会，尤其是青年的就业机会。⁴⁴ 另外，将就业密集型投资集中流向基础设施、社会部门和环境服务，可促进包括青年在内的所有求职者的长期可持续性。秘书长的新倡议，即《联合国青年战略》，优先支持将青年人作为促进和平与安全及人道主义行动的推动力量。《青年战略》承认年轻人在减轻自然灾害风险方面的贡献和积极作用。因此，该战略称，联合国将加强各国政府和青年领导的组织之间的伙伴关系和合作，以制定和促进减少灾害风险举措和与减缓和适应气候变化相关的行动。

B. 将脆弱性转变为增强权能和复原力建设

27. 在这方面，各国采取的措施侧重于让受影响的有关社会群体参与进来。例如，越来越多的国家正在残疾人纳入灾害管理委员会或类似结构和机制，以便监测和协调紧急救济行动。⁴⁵ 各国正让残疾人参与灾害风险分析和评估，⁴⁶ 并开展关于

⁴¹ 海地，见 Corp législatif, Loi portant sur l'intégration des personnes handicapées, chap.12,art.72。查阅可登录 <http://haitijustice.com/pdf/legislation/loi-sur-les-personnes-handicapees-haitijustice.pdf>。

⁴² 乌干达妇女难民委员会和残疾妇女全国联盟，“缩小发展和人道主义行动之间的差距：当地妇女组织的作用——案例研究”，查阅可登录 www.womensrefugeecommission.org/populations/disabilities/research-and-resources/document/download/1402。

⁴³ 难民署，《难民署年龄、性别与多样性》。

⁴⁴ 劳工组织，《脆弱、冲突和灾害局势中的就业和体面工作》(日内瓦，2016 年)。

⁴⁵ 肯尼亚国家人权委员会，《2016 年向残疾人权利委员会提交的资料汇编》(内罗毕，2016 年)，第 118 段。

⁴⁶ 零障碍项目，“2018 年关于无障碍环境的创新做法：海啸、地震或火山喷发后的包容性撤离战略”，查阅可登录：<https://zeroproject.org/practice/practice/pra181522idn-factsheet/>。

敏感兼顾残疾问题的减少灾害风险⁴⁷ 和人道主义紧急状况的提高认识活动。⁴⁸ 儿童和青年主要群体和关于老龄问题的利益攸关方群体也在推动联合国国际减少灾害战略的工作，从而推动青年和老年人参与实施《仙台框架》。例如，通过该战略的青年参与平台，青年正参与涉及减少灾害风险的青年知识和宣传等领域的政策设计与监测。

28. 为人道主义行为体提供关于残疾人和老年人需求的培训会议也越来越普遍，有时，会议重点关注肯尼亚残疾妇女和女童等面临多层面歧视和挑战的人。⁴⁹ 2016 年启动的“教育不能等”基金会也把人道主义界和发展界汇集到一起，旨在进一步为危机中的儿童和青年提供教育。同样，2018 年发布“将老年人和残疾人纳入人道主义的标准”⁵⁰ 旨在帮助消除在了解老年人和残疾人的需求、能力和权利方面的差距，并推动将其纳入人道主义行动。

29. 已编制各种指导和实用工具，加强受影响群体和从事顾及残疾问题的减少灾害和人道主义行动的专业人员的能力。这包括指导人道主义行为体协助老年人、残疾人、⁵¹ 残疾难民⁵²、⁵³ 和青年应对灾害与紧急状况并从中恢复过来，⁵⁴ 指导致力于紧急情况 and 灾害风险管理的卫生部门行为体。⁵⁵ 此外，减少灾害风险青年科学家平台正将在缩小减少灾害风险相关科学和政策之间的差距方面发挥重要作用的青年科学家汇集到一起。归根结底，青年科学家的积极参与推动以证据为基础进一步实施《仙台框架》。

C. 从风险管理、减轻风险到预防风险

30. 由于气候变化导致灾害更加频繁和严重，投资减少灾害风险被视为是管理和减轻这些灾害并应对它们对受影响人群影响的一种具有成本效益的方式。⁵⁶ 正在采取各种举措，解决脆弱性的根源并建立复原力，包括通过处理各社会群体面临的不平等问题，以及提供政策干预措施，增加受影响人群的机会。许多举措旨在满足灾害发生后的立即需求，例如，灾害或人道主义危机发生后向残疾人提供现金转移。2015

⁴⁷ 残疾人参与发展中心，“残疾人参与发展中心的行动”，查阅可登录 www.cdd.org.bd/helpline/wp-content/uploads/2018/05/sdg.pdf。

⁴⁸ 基督教福音会，“2010 年海地地震：在海地采访我们的无障碍问题专家”，2015 年 1 月 9 日。

⁴⁹ 妇女难民委员会，《致力于改进我们自己的未来：加强残疾妇女网络》（2016 年，纽约）。

⁵⁰ 老龄与残疾问题联合会等组织，《将老年人和残疾人纳入人道主义的标准》（2018 年）。

⁵¹ 同上。

⁵² 难民署，“与被迫流离失所的残疾人携手并肩”，2011 年。

⁵³ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，“残疾包容指导方针”，2017 年。

⁵⁴ 儿基会，《指南：将残疾儿童纳入人道主义行动》（2017 年，纽约）。

⁵⁵ 世卫组织及其他，《关于残疾和突发健康风险管理的指导说明》（2013 年，日内瓦）。

⁵⁶ 灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室，“经济损失、贫困和灾害：1998-2017 年”。

年尼泊尔发生地震之后，设立了一笔现金转移赠款，残疾问题是五大注册标准之一；阿拉伯叙利亚共和国的一项现金转移举措专门针对残疾难民。⁵⁷

31. 海地的经验也表明，将人道主义援助与发展相结合，可促进劳动力市场取得积极成果。一项旨在为 320 000 多名居民建立六个微型集水区的就业密集型计划为 9 000 人提供了就业机会，其中约 75% 是青年，该计划同时也加强了气候复原力。⁵⁸ 现金转移和残疾人护理可通过增加对劳动力市场的参与，⁵⁹ 特别是面临高社会风险的青年的参与，在减少不平等现象方面发挥作用。⁶⁰ 归根结底，现金转移能够依靠一种基于社区的方法，加强反复出现冲击背景下的社会凝聚力以及备灾。例如，复原力基金方法为社区成员提供技术援助以提高生产力，增加获得信贷的机会，并为农民群体和妇女协会提供支助，以加强社会凝聚力。⁶¹ 因此，在自然灾害和冲突后情况的背景下增强社区及其所有成员的权能，能够增强复原力并改善备灾，同时为社区提供基于需求的服务。⁶²

32. 加紧努力建造更易使用且无障碍的基础设施以“重建得更好”，并加强个人和机构的能力。例如，目前正采取各种举措，将灾后重建转变为一次改善无障碍物质环境的机会。尼泊尔在 2015 年 4 月的地震后提高了无障碍标准。⁶³ 厄瓜多尔将无障碍纳入向政府官员提供的培训方案，还设计了包容性预警系统，并为残疾人举办了救援讲习班。德国官方发展合作机构联邦经济合作与发展部正实施一项题为“解决逃离原因，安置难民”的特殊国际合作项目，该项目针对一些非洲和亚洲国家的残疾难民。在黎巴嫩，该项目投资修葺学校建筑物，同时宣传包容性学校文化，让黎巴嫩和叙利亚残疾儿童和无残疾儿童能够在同一学校一起学习。该项目还为尼日利亚境内残疾的流离失所者提供支助，它在该国以一种贯穿各领域的方式在其所有部分述及残疾问题，同时也考虑到残疾和年龄的交叉性问题。为了提高政策干预措施的效率，改进问责制，联邦经济合作与发展部目前正与合作伙伴一起设计一个性别、年龄和残疾标志，以进一步推动包容性人道主义行动。

33. 前景看好的做法和举措旨在减少不平等现象，加强受影响社会群体的能力，并增加他们参与社会的机会。一些国家已采取行动，提高对这些群体的社会保障。比利时的社会保障体系以针对未被缴款制度所覆盖的残疾人及其家人的免费社会援助服务加以补充。在肯尼亚，国家社会安全网方案旨在增强所有公民包括残

⁵⁷ 儿基会，UNICEF/2017/EB/13/Rev.1 号文件，第 56 段。

⁵⁸ 劳工组织，“海地的就业密集型投资”，2017 年 2 月 8 日。

⁵⁹ Anis Chowdhury，“Social protection for shared prosperity and inclusive growth”，paper prepared for the expert group meeting on strategies for eradicating poverty to achieve sustainable development for all, New York, May 2017。

⁶⁰ 世界银行，“社会保障对千年发展目标的贡献”，2003 年 8 月。

⁶¹ 粮农组织，“通过综合办法加强家庭的社会、生产和财政能力，巩固社区复原力”，2016 年。

⁶² 联合国减少灾害风险办公室，《建设灾后复原能力强的社区：良好做法和经验教训——减少灾害风险“全球非政府组织网络”的发布》(2017 年，日内瓦)。

⁶³ 零障碍项目，“2018 年关于无障碍环境的创新做法：包容性震后重建”，查阅可登录：<https://zeroproject.org/practice/practice/pra181243npl-factsheet/>。

疾人和青年等弱势群体的福祉和复原力。该方案的突出特征包括确保为这些群体分配预算(2016年至2017年为残疾人拨款15亿肯尼亚先令),以及让跨部门部委、地方社区、私营部门、住户和其他非国家行为体参与多利益攸关方关系。在马耳他,平民保护部实施了一项区域撤离计划,为将所有平民撤离以便运输资产提供了便利,同时充分考虑到残疾人的需求和期望。牙买加在实施其《信通技术促进发展战略》时,制定了明确的目标,确保其所有公民包括处境更为不利的公民普遍都能负担得起互联网接入服务。不仅已为青年、老年人和残疾人提供他们所需的设备,还为他们提供奖学金和各种机会以获取信通技术知识和技能。这些措施有助于提高该国网络就绪指数的排名(2016年在139个国家中位列第83名)和信通技术发展指数的排名(2017年在176个国家中位列第98名),这反过来有助于加强社区的抗灾能力。

四. 结论和建议

34. 现有数据表明,许多残疾人和老年人没有个人备灾计划。当自然灾害或人道主义危机发生时,他们经常在撤离中被丢下,更有可能因此死亡或受伤。青年也有可能受到正在发生的冲突的严重影响,遭受自然和人为灾害的长期后果。

35. 残疾人、老年人和青年在灾害期间和灾后具有特殊需求。这些需求应被纳入减少灾害风险规划、应对和人道主义行动中。还必须认识到,他们属于不同群体,应对灾害的能力也大不相同。会员国和其他利益攸关方正采取行动,不仅满足这些受灾害影响的边缘化社会群体的紧急需求,也解决不平等和排斥问题。将灾害风险管理与经济、社会和环境领域长期和更广阔的可持续发展议程联系起来也正取得进展。尽管仍存在重大差距和挑战,但也有新的机会,能够探索政策相关工具的充分潜力,协同努力促进社会保障、包容、增强受影响群体的权能、人的安全、减少灾害风险和促进环境保护,重点放在解决未得到满足的社会需求,如扩大基本服务、社会保障和护理经济的覆盖面。这类政策工具,如果设计和实施得当,可以创造新的经济增长点和体面的就业机会,产生较小甚至是积极的环境影响,同时促进社会包容与平等。

36. 鉴于这些意见,委员会不妨考虑下列建议,以采取政策行动进一步减少不平等现象、促进受影响人群尤其是残疾人、老年人和青年的融入及增强其权能,并推动包容性和可持续的灾害管理,实现有复原力的社会造福所有人:

(a) 提高政策制定者和其他利益攸关方、包括残疾人、老年人和青年等受影响的社会群体对减少灾害和预防灾害的认识;

(b) 制定和执行国家政策和方案,其中包括业务标准、工具和具体指标,以便将残疾人、老年人和青年纳入备灾、应灾和灾后恢复并增强其权能;

(c) 实施包括社会保障的减少灾害风险战略,包括最低标准,并加强社会政策,这些政策旨在增强人的权能,尤其是受灾害情况严重影响的残疾人、老年人和青年的权能,并提供物质和其他资源与手段,加强他们的能力并实现其潜力;

(d) 投资基础设施，包括通过财政和其他政策干预措施，以确保边缘化社会群体获得教育、体面工作、基本公共服务和参与灾害风险预防和复原力决策的平等机会；

(e) 针对受影响者建立与灾害应对有关的基础设施、服务和信息，并让他们可无障碍获得这些基础设施、服务和信息。应在灾害减少和人道主义行动的所有方面和各个阶段应用并积极推广无障碍环境与“通用设计”；⁶⁴

(f) 促进对灾害和人道主义行动采取包容性和全社会办法，包括通过鼓励和支持私营部门和民间社会组织等多利益攸关方之间的密切合作与伙伴关系；

(g) 让残疾人、老年人、青年及其组织包括处境较不利的人参与到政策制定和决策过程中，参与灾害和人道主义行动从规划到执行、评价和监测的各个阶段；

(h) 着手努力促进早期生命阶段弱势群体的融入和增强其权能，包括通过教育、敏感顾及年龄和残疾问题的课程以及基于社区的干预措施，因为与年龄和残疾相关的陈规定型观念、社会规范、行为和态度会使残疾人、老年人和青年目前面临的差距以及遭受的不平等待遇变得合理化并扩大这些差距和不平等待遇；

(i) 建立和加强有关减灾机构、专业人员和主要利益攸关方、包括受影响社会群体，尤其是青年、残疾人和老年人的能力，办法是响应他们的需要，同时增强其权能并支持他们充分参与和促进其所在社区和国家的灾害与人道主义应对、重建和广泛社会经济发展努力；

(j) 建立和加强国家和地方各级减少风险的机构和机制，以应对灾害和人道主义局势中残疾人、老年人和青年等受影响社会群体极有可能和极易遭受的暴力、虐待和剥削风险；

(k) 开展和加强关于受影响社会群体境况的循证研究、数据收集和分析，以便为制定相关政策以及实施灾害管理、人道主义行动及《2030年可持续发展议程》造福所有人提供进一步参考和支持。

⁶⁴ 本说明遵守《残疾人权利公约》第二条，该条“通用设计”是指“尽最大可能让所有人可以使用，无需作出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计”。