

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

《亚洲及太平洋人口与发展问题  
部长级宣言》中期审查

2018年11月26日至28日，曼谷  
临时议程\* 项目3(c)

关于《国际人口与发展会议行动纲领》、其  
进一步落实的关键行动和《亚洲及太平洋人  
口与发展问题部长级宣言》的建议的实施工  
作中新出现的问题和差距的专题讨论

**人口动态、弱势群体和抵御气候变化和灾害的能力****秘书处的说明****摘要**

亚太区域是世界上最容易遭受灾害的区域，气候变化的影响很可能会使本区域的受灾人数增加。在这些与灾害和气候变化相关的风险面前的脆弱性因人口群体而异，反映了社会因素的作用，如年龄、性别、移民身份、无国籍状态、土著身份和使特定群体边缘化的地理位置。

因此，要确保有效适应气候变化和减少灾害风险，就需要了解整个区域不同人口群体的潜在脆弱性，以制定减少这些因素的对策。

《亚洲及太平洋人口与发展问题部长级宣言》呼吁采取行动了解和减少这些脆弱性。本文件为理解人口、脆弱性和抗灾能力之间的关系提供了一个概念框架，并根据国际商定的有区域针对性的发展框架提出了措施，以降低亚太区域所有群体的风险，并建设其抗灾能力。

**一. 引言**

1. 相关环境进程，包括气候变化和灾害，带来多种原因的危害，这些危害与其他因素相互作用，可加剧现有的社会和经济压力。据预测，气候变化将减缓经济增长，侵蚀粮食安全，并造成新的贫困陷阱，特别是在城市、沿海和农业地区。气候变化在许多方面与人口动态相互交织在一起。人口规模、增长、生育率、移民、年龄、性别构成、空间分布和城镇化等因素，对谁将受到气候变化的影响会产生影响，并对可能采取何种类型的对策来提高弱势

\* ESCAP/APPC/2018/L.1。

群体抗灾能力产生影响。气候变化还影响到和突显决定健康的社会和环境因素——清洁空气、安全饮用水、环境卫生、充足的食物和安全的住所——这些因素会影响营养以及性健康和生殖健康。那些在气候变化或灾害影响之前就处于弱势的群体遭受的不良影响会更大。

2. 在亚洲及太平洋，气候变化已经提高了灾害的频次和强度，使人口流离失所，加剧冲突，影响减贫和减少不平等的努力。缓发性环境灾害(如海平面上升和干旱)产生的风险和影响不同于突发性灾害(如热带气旋和洪水)，需要不同的应对措施。缓发性灾害的影响难以衡量，往往会对生计和健康逐渐产生影响，例如使农业产量下降。突发性灾害会造成伤害、死亡、流离失所和资产损坏等直接的不利影响，但其影响也更加明显，可以调动更直接更有效的应对措施。

3. 对于气候变化的脆弱性并非仅由外部气候条件决定，而是由生态系统、与气候有关的危害、建筑环境、政府、社区、个人和其他社会因素之间的相互作用决定。那些最容易受到气候变化不利影响的人是亚洲及太平洋已被边缘化的人。而这些人口群体对造成气候变化的温室气体排放的作用最小。

4. 研究表明，气候变化和灾害对妇女和女孩的影响尤其深远。许多妇女将经历多重风险因素，特别是那些来自贫困家庭或单身的户主、无国籍人士、老年人或残疾人。妇女在照顾年轻或生病的家庭成员以及提供食物和水方面，在家庭中担当不同的角色和责任。在人道主义环境中，妇女过多地受到灾害和冲突的二次冲击，例如性暴力和基于性别的暴力，以及保健、水和环境卫生设施中断，使其性健康和生殖健康受到影响。妇女在社会系统中的中心作用也意味着她们在制定应对气候变化的有效对策方面可以发挥关键作用，特别是在减少灾害风险、自然资源管理、货物和服务的可持续消费以及减少环境退化方面。

5. 亚洲及太平洋区域的快速城镇化也对应对气候变化管理产生深远影响。作为适应气候变化、灾害和其他压力的一项战略，农村地区的人们迁移到城市地区。流离失所者也指望进入城市地区获得工作和服务。城市地区的国内和国际移民和无国籍人口特别容易受到灾害的影响，特别是那些生活在边缘、易受灾和服务不足的土地(如非正规住区)上的人。向城市地区移民也影响到留守人员，因为他们需要应对农村地区受到的自然灾害和气候变化的影响。留下来的人往往是老年人和儿童，他们需要自己照顾自己。

6. 本文件审查了亚洲及太平洋人口动态、气候变化和灾害之间的联系，为即将进行的 2013 年《亚洲及太平洋人口与发展问题部长级宣言》中期审查提供信息。1994 年《国际人口与发展会议行动纲领》认识到环境因素在塑造人口动态、发展和个人福祉方面的重要性。<sup>1</sup> 2013 年的《部长级宣言》也强调，需要预测气候变化的后果，并在规划和决策过程中优先考虑脆弱生态系统人民的需求。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 《国际人口与发展会议报告》，1994 年 9 月 5 日至 13 日，开罗(联合国出版物，出售品编号 E.95.XIII.18)，第一章，决议 1，附件。

<sup>2</sup> E/ESCAP/70/16，第一节。第 196 段。

7. 本文件首先概述了本区域预期的气候变化影响。然后，重点指出了在理解与气候变化相关的脆弱性方面的概念难点，然后研究气候变化对不同人口群体的具体影响。最后一节简要介绍了新出现的政策应对措施，并为政府和其他利益攸关方提出了一些建议。

## 二. 亚洲及太平洋的气候变化

8. 人口动态影响到气候变化的潜在原因，反过来又受到其影响。虽然世界上大约 60% 的人生活在亚洲及太平洋，<sup>3</sup> 但在本区域，人口规模和人均温室气体排放没有直接关系。在评估人口增长对气候变化的影响时，相关研究重点指出了消费水平和人口结构的重要性，而人口规模并不那么重要。<sup>4</sup> 其他一些证据表明，人均收入是国家一级影响环境的主要决定因素。<sup>5</sup>

9. 消费水平低、家庭规模大的贫困人口群体对本区域气候变化原因的贡献最小。一些太平洋岛国的人均排放量是全球最低的。<sup>6</sup> 与此同时，无论从绝对数字还是人均数字来看，本区域都有一些国家属于世界上最大的排放国。

10. 尽管这一证据并非直截了当的结论，但表明，随着收入水平的提高和生活质量的改善，人均排放量往往会增加，这就在减贫和减排努力之间造成了矛盾。

11. 根据气候变化对亚洲及太平洋未来影响的预测，预计它们会对人类住区造成许多影响。预计气候变化会增加突发性和缓发性灾害的频率和强度，并存在显著的区域差异。并非所有的灾害都与气候变化有关，但许多对人类有大规模不利影响的灾害都与气候变化有关。气候变化会增加水文气象灾害(如洪水、风暴、热浪和极端天气事件)和气候灾害(干旱、野火)，而不是地球物理灾害(如地震和火山)。<sup>7</sup>

12. 亚太区域已是世界上最容易受灾的区域；自 1970 年以来，平均每年有 43 000 多人因灾害而丧生，本区域受灾人口始终在受灾人口中的占比过高。这些灾难造成的损失估计达 1.3 万亿美元。风暴、洪水和干旱是造成因灾死亡的一些主要原因。<sup>8</sup>

<sup>3</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，《概况介绍：亚洲及太平洋人口趋势》(2013 年 11 月)，图 1。

<sup>4</sup> Qin Zhu and Xizhe Peng, “The impacts of population change on carbon emissions in China during 1978 - 2008”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 36 (September 2012), pp. 1 - 8.

<sup>5</sup> David P. Knight, “Economic growth, population growth, and climate change”, 26 August 2013.

<sup>6</sup> 政府间气候变化专门委员会，《小岛屿国家》，载于《气候变化 2001：影响、适应性和脆弱性》，James J. McCarthy 等编辑。(联合国王国剑桥，剑桥大学出版社，2001 年)。

<sup>7</sup> Vinod Thomas 和 Ramón López 著，《全球气候所致灾害在增加》，亚行经济学工作文件系列，第 466 号(马尼拉，亚洲开发银行，2015 年)。

<sup>8</sup> 《2017 年亚太灾害报告：不让任何人掉队——提高抗灾能力，促进可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E. 17. II. F. 16)。

13. 预计气候变化将加剧洪水，特别是沿海和城市地区以及河流和山区的洪水，破坏资产、基础设施和生计，并导致境内流离失所人口的增加。预计在有 15 亿人口居住的主要流域(特别是印度河、恒河、布拉马普特拉河、湄公河、黄河、长江、塔里木河、阿姆河和锡尔河)，其水文变化会对农业生产产生力产生影响。<sup>9</sup> 预计山区和低洼地区不断变化的降水规律和温度也会影响农业生产力，导致粮食不安全和经济不稳定。预计干旱还会导致缺水、生计压力和食物短缺，加剧营养不良现象。

14. 在低洼的沿海地区，海平面上升很可能导致更严重的风暴潮、水淹、盐水入侵、淡水资源和土壤盐碱化。其他影响包括海洋酸化，使生物多样性、生态系统抗灾能力和鱼类种群受影响。预计与高温有关的发病率和死亡率会增加。预计包括蚊子和水传播疾病在内的对气候敏感的传染病的发病率和地理分布也会发生变化。

15. 在亚洲及太平洋，气候变化产生的许多影响将集中在人口稠密的城市和沿海地区。亚洲一半的人口——大约 24 亿人——生活在低洼的沿海地区和洪泛平原。<sup>10</sup> 人们越来越多地向沿海和城市地区迁移而不是远离这些地区的趋势使得情况变得更糟。在冲突和脆弱环境中，气候变化也是一个威胁倍增器，导致业已动荡的局势更加不稳定。

### 三. 脆弱性概念化

16. 早期对气候相关风险和脆弱性的理解侧重于气候变化的地理和技术层面。最近的做法则更侧重于一些决定人口群体之间及其内部——在国家、国家以下、社区、家庭和个人层面——是如何经历不同脆弱性的因素。

17. 危害、暴露、脆弱性、应对能力、适应能力和抗灾能力等概念之间存在重要差异。危害是指气候变化对地球物理系统的影响(即洪水、干旱、海平面上升)。个人和社区在危害面前的脆弱性程度取决于多种因素的综合，包括暴露在危害面前的程度(发生危害的可能性)、易受危害影响的可能性(使人们变得脆弱的条件——贫困程度、住房和基础设施质量)、应对能力如何(即立即获得救济、医疗和紧急服务、保险)、系统性不平等(如父权制结构)和适应能力(长期过程，包括成人识字率、性别均等、善治、灾害风险防范)。<sup>11</sup> 抗灾能力是指一个群体、系统或个人应对危害风险变化的能力。

18. 气候变化和灾害对弱势群体的影响最大，弱势群体极易受到不利影响，他们没有强大的应对和适应能力。在家庭和个人层面，性别、年龄、收入、种族、健康、移民身份和教育等因素是影响人们受灾程度的额外因素。虽然

<sup>9</sup> 亚洲开发银行(亚行)，《面临风险的地区：亚太地区气候变化的人文因素》(马尼拉，2017年)，英文版第38页。

<sup>10</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化2014年：影响、适应和脆弱性》，B部分：区域层面，“亚洲”，Vicente r.Barros等编辑。(联合王国剑桥，剑桥大学出版社，2014年)，英文版第1347页。

<sup>11</sup> Bündnis Entwicklung Hilft, *World Risk Report 2017: Analysis and Prospects* (Berlin, 2017)。

可在国家一级减少或避免气候变化和灾害的影响，但在家庭或个人一级弱势群体仍然可能受到严重影响。例如，可能一个国家已确立了完备的减少灾害风险措施，但这些举措可能不包括少数群体，如移民、无国籍者或土著人民。例如，移民可能不知道撤离程序，或者可能受到紧急服务的歧视，使他们获得人道主义援助的机会受到限制。在缓发性灾害的情况下，无国籍人士可能被认为没有资格获得政府救济和其他形式的社会保护。

#### 四. 亚洲及太平洋人口动态、气候变化及其对弱势群体的影响

19. 亚洲及太平洋的人口动态变化对整个区域将如何感受气候变化有影响。许多国家已经从高生育率和高死亡率过渡到低生育率和低死亡率，导致其预期寿命延长和人口老龄化。贫困、孕产妇死亡率和艾滋病毒感染率总体水平有所下降，但仍然很高，特别是在特定人口群体中，尤其是妇女和女孩、土著人群、非正规移民、无国籍人士和老年人，而且在享有服务、代表权、体面住房和社会保护方面的其他持续挑战依然存在。<sup>12</sup> 在气候变化的背景下，这种不均衡的社会经济格局及医疗卫生和社会服务供应的差异直接影响到弱势群体的应对和适应能力。

20. 至少可从七个维度来分析亚洲及太平洋气候变化、灾害和脆弱性之间的关系。性别是一个贯穿各领域的至关重要的考量因素。理解气候变化和灾害与健康、人员流动、城镇化、土著人口、无国籍状态和青年人之间的联系也至关重要。

##### A. 性别

21. 环境条件日益恶化使妇女在时间、收入、健康、营养和社会支持系统方面的负担在增加。<sup>13</sup> 亚洲及太平洋的妇女面临严重的歧视，这也影响她们参与环境决策。她们受到正式和非正式的制约，包括在家庭中要承担额外的责任，其获得资产(包括土地和财产)的权利受到限制。妇女在气候变化影响面前的脆弱性还进一步受到其年龄、族裔、婚姻状况、社会经济地位、移民状况、教育和生活条件的影响。

22. 按性别分列的数据表明，妇女受到灾害的影响程度参差不齐。1991年至2015年期间，孟加拉国、印度尼西亚、印度、缅甸和尼泊尔发生灾害后，妇女在死亡者中所占的比例最大。<sup>14</sup> 在一些国家，由于文化上对行为举止的关切，可能不鼓励妇女和女孩学习游泳，这使得她们在发洪水时溺水的风险更大。在灾害期间，约束行为的社会规范不太可能得到遵守，这增加了基于性

<sup>12</sup> 亚太经社会，《亚洲及太平洋人口与发展持续取得进展：国际人口与发展会议之后的20年》(ST/ESCAP/2670)，英文版第17页。

<sup>13</sup> 《亚洲及太平洋的性别问题、环境和可持续发展》。(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.18)。

<sup>14</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《要行动，不要空谈：亚洲通过气候变化行动和减少灾害风险与性别不平等作斗争——亚洲进展概况：来自孟加拉国、柬埔寨和越南的证据》(2016年，曼谷)。

别的暴力和性侵犯的风险。人们知道，当食物、水和住房匮乏时，尤其是在流离失所期间，基于性别的暴力事件也会增加。

方框 1

### 气候变化与拐卖人口的关系

在人道主义危机期间，拐卖人口的风险增加，因为人们变得绝望，面临危险和被剥削的移民方式。据记录，在 2013 年菲律宾台风“海燕”过后，人口拐卖率增加了。人口贩子的目标是境内流离失所者、女户主家庭和失去父母的儿童。在 2007 年热带气旋“锡德”和 2009 年热带气旋“艾拉”之后，孟加拉国也记录了类似的趋势。据报告，在热带气旋“锡德”过后，被拐的受害者被迫在孟加拉国和印度边境沿线卖淫和劳作。

资料来源：国际移民组织(移民组织)，《气候变化与人口贩运之间的关系》(曼谷，2016 年)。

23. 气候变化也影响性健康和生殖健康及权利。灾难往往会导致水被污染。孕妇和幼儿更有可能因被污染的水而患病。安全饮用水和适当的环境卫生设施使用机会的减少也增加了水传播疾病、腹泻和霍乱的风险。厕所损坏和供水中断也可意味着妇女和女孩放弃日常的卫生习惯，在月经期间这可能非常难以处理。无法使用厕所可能意味着妇女要等到天黑后才能解手，或者白天不喝水，这增加了尿路感染的风险。天黑后寻找能保护隐私的地方也会增加女性遭受性侵的风险。

24. 粮食安全、自然资源管理、能源使用和废物管理的性别层面也至关重要。在发展中国家，因地点而定，45-80%的粮食由女性农民生产。结构性因素限制了女性农民获取可提高她们的生产力和抗灾能力的信贷和技术的机会。妇女在日常家庭活动中，如种植粮食和做饭做菜、洗衣以及与教育和就业有关的活动中，因用不上足够的现代能源，往往首当其冲地受到影响。可靠的能源，特别是清洁能源，具有改善妇女生活质量的变革潜力。妇女在家庭和社区两级管理废物方面，也发挥着关键作用。例如，在一些印度城市，高达 80%的废物由妇女收集。<sup>15</sup>

## B. 健康

25. 气候变化对已处于危险中的人群的健康有许多影响。温度上升引起的热应力会增加心脏病、中风、呼吸衰竭和中暑的风险。极端的温度会影响生理功能、情绪、行为和工作场所的安全，对于低收入的户外工人和在通风不良的工厂工作的人尤其如此。据报道，在亚洲，热浪死亡率和发病率在上升，与其他人相比，非正规住区的城市居民、社会经济地位较低者和少数族裔群体更容易受到热浪的威胁。<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Swedish International Development Cooperation Agency, “Brief: gender and the environment” (March 2016), pp.2-3.

<sup>16</sup> Asia Pacific-HealthGaen, *AP-HealthGAEN Report 2011: An Asia Pacific Spotlight on Health Inequality*(2011), p.115.

26. 气候变化也会对传染病产生影响。在人口稠密的城市地区，温度和湿度的升高会增加蚊子传播疾病的可能性，特别是登革热和疟疾，影响到住房条件差的非正规住区的人们，而他们能获取的保健信息和服务不足。

27. 降雨量改变和农业产量下降会增加营养不良的风险。怀孕和哺乳期妇女、幼儿和老年人特别容易营养不良，这可能会对儿童的发育产生长期影响，从而造成其永久的劣势。流离失所儿童营养不良的风险更高，他们能享有的环境卫生设施和水也可能减少。灾害期间造成的压力也可能影响母亲的母乳产量，如果没有清洁水，母乳替代品会对健康构成严重威胁。<sup>17</sup>

28. 整个区域卫生服务的普及性、可负担性和质量参差不齐，加剧了与气候相关的健康风险。老年人，特别是老年妇女和残疾人，在获得保健服务方面面临更多挑战。由于营养不良、腹泻病、传染病分布的变化和因灾受伤的增加，残疾人的发生率预计会增加。残疾人在获取可能有助于提高其适应气候变化能力的信息和资源方面，面临着障碍。<sup>18</sup> 移民和无国籍人士等其他群体也面临着因气候变化造成的健康挑战，因为他们享受国家卫生系统服务的机会有限。

### C. 人员流动

29. 因气候变化造成的人员流动有不同的形式。突发性灾害可能会即刻使人们流离失所，但流离失所不一定是永久性的。缓发性灾害可能会使人们慢慢流离失所，或者导致未雨绸缪的移民或计划的搬迁。了解因气候变化造成的人员流动至少有以下三种形式(注意到它们可重叠，强迫和自愿流动之间的区别往往是不清楚)是有益的：

- 自愿移民，例如，为应对生计和环境压力而进行的境内或国际劳工移民，或未雨绸缪作为适应的一种形式而进行的劳工移民
- 流离失所，这是一种境内或跨境的被迫移民形式
- 计划搬迁，这意味着将社区或个人及其资产永久安置在另一个地方<sup>19</sup>

30. 劳工移民是一项重要的气候变化适应战略，可使因干旱、气温上升、降雨量过多和变化不定导致农业产量下降等因素受影响的人们的生计多样化。<sup>20</sup> 汇款能为技能发展提供了投资来源，并支持日常开支、健康和教育，建设家庭抗灾能力的费用。<sup>21</sup> 截至 2017 年，在所有国际移民中妇女占 48.4%，在

<sup>17</sup> 温度变化也可导致其他地区疟疾风险降低，见《人口动态与气候变化》(联合国出版物，销售品编号 E.09.III.H4)。英文版第 138 页。

<sup>18</sup> Fred Smith and others, *Disability and Climate Resilience: A Literature Review* (London, Leonard Cheshire Disability and Inclusive Development Centre, 2017), p. 25。

<sup>19</sup> 移民组织，《术语表：移民、环境和气候变化：政策证据》(移民、环境和气候变化：政策证据项目)(2014 年，日内瓦)。

<sup>20</sup> 政府间气候变化专门委员会，《气候变化 2014》中的“人类安全”。

<sup>21</sup> 亚行，《面临风险的地区》。

亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)区域的移民中妇女占一半以上;<sup>22</sup> 因此, 妇女移民可以在建设抗灾能力方面发挥关键作用。然而, 她们特别容易受到虐待, 特别是当她们集中在弱势部门, 如家政行业时。

31. 研究表明, 妇女往往将收入的更大一部分汇回家里, 尽管她们的收入通常低于男子。妇女也往往更定期和更长时间地寄钱, 这意味着她们在汇款转账手续费上花费更多, 这表明降低转账手续费和提供替代性转账备选方案以最大限度地提高移民的积极效益的重要性。<sup>23</sup> 可持续发展目标 10 的具体目标 10.c 旨在将移民汇款手续费减至 3% 以下。

#### 方框 2

##### 气候变化与流离失所

自 2010 年以来, 有 1.9 亿多人因突发性灾害而流离失所, 是因冲突而流离失所者的三倍多。仅在 2017 年, 突发性灾害就使 1 880 万人流离失所。这些灾害大多与气候和天气有关, 并发生在东亚和太平洋。未来因气候造成的流离失所的预测数字很难量化。据政府间气候变化专门委员会报告的估计数字预测, 到 2100 年海平面上升 2 米将导致大量土地流失, 估计将造成 1.87 亿人流离失所, 其中大多数在亚洲。

预计这一流离失所大部分是暂时的, 并发生在国内; 然而, 人们也因预计到环境影响而未雨绸缪地搬到新的地区。影响移民决策的因素包括一些考量, 如适应当地所需的资源、灾害测绘的可用性、减少灾害风险的建议、恢复援助和当地生计多样化的选择。人们是尝试国内迁移还是国际移民, 取决于一些变量, 如收入、资产、移民途径的可负担性、边界的监管漏洞是否比较及其邻近性、东道国人口的接受性、网络和关于移民机会的信息等。

32. 在防灾和备灾时, 也需要认识到移民对于灾害的脆弱性更大。移民在受灾时获得保护的权力受到语言障碍、身份不正规、身份证件被没收或丢失、歧视、被排除在社会福利支持和应急计划之外的影响。在 2011 年泰国洪水期间, 不会说泰语的移民受到的影响属于最严重之列。<sup>24</sup>

33. 在关于流动性的讨论中, 应当重点关注无法流动的人, 如无身份证件的无国籍人士和资源有限的人, 因为他们属于最弱势群体之一。例如, 太平洋区域的研究表明, 尽管人们已在为应对气候压力而迁移, 但由于缺乏资金, 相当多希望迁移的人无法迁移。<sup>25</sup> 需要特别注意确保这些被困人口群体能被纳入减少灾害风险和适应气候变化的努力, 并能够走上安全的移民路径。

<sup>22</sup> 联合国经济和社会事务部人口司, 《2017 年国际移民报告》(ST/ESA/SER.A/403)。

<sup>23</sup> 移民组织, “信息活页: 性别、移民和汇款”(2004 年)。

<sup>24</sup> Alessandra Bravi and others, *Migrants in Countries in Crisis: Thailand Case Study - Migration and Natural Disasters - The Impact on Migrants of the 2011 Floods in Thailand* (Vienna, International Centre for Migration Policy Development, 2017)。

<sup>25</sup> 亚太经社会和联合国大学环境与人类安全研究所, “概况介绍: 太平洋的气候变化和移民——瑙鲁、图瓦卢和基里巴斯的联系、态度和未来情景”(2015 年)。

## D. 城镇化

34. 2018 年，亚太区域的城市人口很可能有史以来第一次超过农村人口。许多新出现的气候风险影响到城市地区，特别是低收入国家的非正规住区。在全球暴露在海平面上升一米的风险最大的 25 个城市中，有 17 个位于亚洲和太平洋。<sup>26</sup>

35. 城市是适应气候变化和灾害影响的劳工移民在目的地。非正规住区对移民者和弱势群体有吸引力，因为他们负担得起，并与非正规工作有联系，尽管他们获得安全和优质住房和基本服务(包括能源、水、废物管理、公共安全、卫生和教育)的机会减少。非正规住区容易发生灾害，特别是洪水和火灾。生活在非正规住区的妇女和不同性取向和性别表达的移民面临着高风险，原因是那里的不安全性、基于性别的暴力发生率高、难以获得卫生和环卫用水以及保健服务，包括性保健和生殖保健服务。非正规住区的基础设施过时和正规备灾能力有限增加了死亡、受伤、被剥削和流离失所的风险。

36. 向城市地区移民也会对留守农村地区的人产生影响。汇款可能会被农村原籍社区所需的社会成本抵消，包括家庭因此破碎和男性移民给留守妇女带来的不利影响，如增加工作负担、需独自平衡工作和家庭责任，以及安全风险。父母的缺席也可能影响儿童的心理社会发展、健康和教育。在农村地区，预计贫困家庭和女户主家庭会受到气候变化的影响最大，尤其是那些没有家人从外面汇款回来的家庭。农村地区那些享有土地、正规劳动力市场、社会融资、具有抗灾能力的农耕方法、基础设施和教育的机会有限的人，也极易遭受灾害风险。

## E. 土著居民

37. 亚洲及太平洋区域有超过 2.3 亿土著人民。土著人民占世界人口的 5%，但占世界贫困人口 15%，占农村贫困人口的三分之一。<sup>27</sup> 土著人民与土地和环境的关系对他们如何受到气候变化的影响，具有深远的影响，特别是在健康、粮食安全、精神和文化方面。减少气候变化和灾害影响的努力也更可能对土著人民产生不利影响。因此，适应和减少灾害的风险举措应该敏感地考虑到其对土著人民土地获得权的影响，确保他们的土地和森林获得权。

38. 土著人民也非常容易遭受灾害，当他们没有充分参与减灾规划特别是撤退规划时，尤其如此。排斥可能因地方当局的歧视和居住在偏远地区而发生。土著人民也有不同的保健需求和偏好，并面临额外的语言和文化障碍，使得保健服务对他们来说不太合适，不容易享有。

39. 有计划地将社区迁离环境危害的地方，即使计划周密，也会带来不利的社会经济影响，包括收入损失以及对健康和有害的后果。迁离祖居地的社区有可能丧失文化遗产、传统知识和土著知识，包括当地环境知识。

<sup>26</sup> 亚行，《面临风险的地区》，英文版第 33 页。

<sup>27</sup> Asia Pacific-HealthGaen, *AP-HealthGAEN Report 2011*, p. 90.

## F. 难民和无国籍人口

40. 无国籍人口遭受气候变化和灾害影响的风险更大，而获得援助的可能性却更小。世界上有 320 多万人无国籍者，其中一半以上(170 万人)居住在亚洲及太平洋区域。<sup>28</sup> 其中包括不被其居住国承认为公民的族裔群体，以及在非正常情况下出生时父母没有为其登记的第二代移民，他们有可能成为无国籍人的风险。无国籍人士是受 2004 年印度洋海啸影响最严重的人群之一，他们的非公民身份往往使他们没有资格获得援助。<sup>29</sup> 2017 年 6 月，热带气旋“莫拉”使孟加拉国 50 多万人流离失所，对罗兴亚等无国籍人口的影响最为严重。<sup>30</sup> 自 2017 年 8 月以来，有 720, 000 多罗兴亚人从缅甸逃到孟加拉国，他们居住在拥挤不堪、灾害频发的地势低洼的沿海地区的定居点。<sup>31</sup> 难民妇女和无国籍妇女遭受大量的基于性别的暴力，并遭受许多极端困难，特别是在性健康和生殖健康方面，因为她们获得基本服务的机会在本区域属最低之列。

## G. 青年人

41. 青年人在其成长发育阶段将受到气候变化的广泛影响。灾害会对年轻人产生灾难性影响，尤其是在他们对性健康和生殖健康信息、教育和服务的了解和获取有限的情况下，这会导致意外怀孕和性传播疾病。年轻人移民时面临着移民带来的风险，因为他们更有可能是为找工作而离开家乡。<sup>32</sup> 对于女孩来说，极端气候事件也可能增加早婚的风险，她们以此作为应对气候变化带来的贫困的策略。<sup>33</sup> 早婚是对人权的侵犯，剥夺了女孩的童年以及受教育和就业的机会。气候变化也有可能影响年轻人的营养、教育、身心发展，并改变他们面临的经济和就业形势。年轻人通过吸收新技术、创新和研究为环境解决方案做出贡献的潜力最大。亚洲及太平洋区域的大量青年人需要量身定制的应对措施，以确保青年人接受关于气候变化的教育，并有能力应对未来就业中与气候相关的多方面挑战。

<sup>28</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《2017 年年中趋势》(2018 年，日内瓦)。

<sup>29</sup> Jessie Connell, “Statelessness and environmental displacement”, *Forced Migration Review*, No. 49(May 2015), pp. 46-47.

<sup>30</sup> “Rohingya camps in Bangladesh destroyed by Cyclone Mora”, *Al Jazeera* (Doha), 1 June 2017.

<sup>31</sup> USA for UNHCR, “Rohingya refugee crisis” (2018)。可查询：[www.unrefugees.org/emergencies/rohingya/?SF\\_monthly=70141000001AZLUAA4](http://www.unrefugees.org/emergencies/rohingya/?SF_monthly=70141000001AZLUAA4)。

<sup>32</sup> 亚行，《面临风险的地区》。

<sup>33</sup> Asian-Pacific Resource and Research Centre for Women, “Sex, rights, gender in the age of climate change”, ARROW Briefs(2017)。可查询：<https://arrow.org.my/wp-content/uploads/2017/10/2RB-WHCC.pdf>。

## 五. 应对气候变化和人口挑战的全球努力

42. 国际法对亚洲及太平洋受气候变化、灾害和其他环境进程影响的人提供的保护有限。<sup>34</sup> 全球和区域应对措施主要集中在由国家主导的不具约束力的协议，这些协议旨在通过促进包容的可持续发展，减少灾害风险和改善弱势群体的人道主义保护，来处理脆弱性的根本原因。

43. 1994 年的《国际人口与发展会议行动纲领》将人权、人口、性健康和生殖健康及权利以及增强妇女和女童权能置于全球发展的前沿。尽管《行动纲领》尚未突出强调环境关切，包括与气候变化和自然灾害有关的关切，但它呼吁会员国确保将人口、环境和消除贫穷因素纳入可持续发展政策、计划和方案。<sup>35</sup>

44. 自 1994 年以来，人们对环境的关切与日俱增，这为实现千年发展目标和《2030 年可持续发展议程》提供了重要基础。《2030 年议程》认识到，人道主义危机和灾害逆转了许多积极的发展影响。目标 1(无贫困)旨在提高弱势群体抵御极端气候相关事件和其他环境冲击和灾害的能力。目标 13(气候行动)要求将气候变化和减少灾害风险措施纳入国家政策。目标 10(减少不平等)鼓励有序、安全、正规和负责任的移民，为面临环境压力的人提供适应气候变化的备选方案。目标 11(可持续城市和社区)旨在减少灾害造成的死亡和经济损失。其他相关的可持续发展目标包括目标 3(良好健康和福祉)、目标 5(性别平等)、目标 8(体面工作和经济增长)、目标 6(清洁饮水和环境卫生)、目标 7(负担得起的清洁能源)、目标 9(产业、创新和基础设施)、目标 14(水下生物)和目标 15(陆地生物)。

45. 联合国 187 个会员国通过的《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》旨在最大限度地减少灾害造成的生命损失及其对关键基础设施和服务的破坏。这一框架推动国家合作，旨在使更多的国家制定减少灾害风险战略，包括到 2030 年大幅度增加多种灾害测绘和预警系统。<sup>36</sup>

46. 1992 年通过的《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)提出了一系列措施，以帮助缓解和适应气候变化，包括便利人员流动、建设有抗灾能力的社会经济和生态系统、减少灾害风险和加强体制能力。2015 年联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议通过的《巴黎协定》重申了这些措施。

47. 经 2016 年世界人道主义峰会核可并由 30 多个人道主义捐助方和机构通过的“人道主义筹资大交换”确定了相关最佳做法，如提高透明度、使用基于现金的方案编制(在适当的地方)、多年规划和筹资、协调统一的做法以及

<sup>34</sup> Jane McAdam, “Building international approaches to climate change, disasters, and displacement”, *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 33, No. 2 (2016)。

<sup>35</sup> 《国际人口与发展会议报告》，1994 年 9 月 5 日至 13 日，开罗(联合国出版物，出售品编号 E.95.XIII.18)，第一章，决议 1，附件，英文版第 20 页。

<sup>36</sup> 大会第 69/283 号决议，第 27 和 30 段。

人道主义和发展行为体之间更好的协调。它要求各国致力于开展地方和国家应急人员的能力建设，特别是在脆弱和灾害环境方面，以及易受气候变化影响的社区。

48. 其他重要的全球文书包括：

(a) 《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》(《萨摩亚途径》)，代表 115 个小岛屿发展中国家作出了承诺，即通过加强备灾和救灾、紧急救济和撤退，特别是针对弱势人口，优先规划应对气候变化和灾害；

(b) 2015 年，109 个国家核准了《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》，《议程》将减少灾害风险和适应气候结合起来，并强调通过软对话来处理流离失所问题。《议程》提供了处理不同阶段流离失所问题的实践工具箱(境内流离失所前的准备、流离失所期间的保护和持久解决办法)；

(c) 《关于难民和移民的纽约宣言》承认气候变化和灾害的不利影响是人类流动的主要驱动力，这一宣言为难民问题全球契约和《安全、有序和正常移民全球契约》铺平了道路。将由会员国于 2018 年 12 月正式通过的政府间谈判和商定成果提及了《气候公约》《巴黎协定》和《仙台框架》，并推动将《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》付诸实施。它敦促各国考虑气候变化对移民的影响，同时认识到原籍国的适应行动是一个优先事项；

(d) 2009 年，联合国机构间常设委员会核可了《境内流离失所者问题持久解决办法框架》，该框架支持为流离失所者，包括因气候变化和灾害而流离失所的人，规划长期的可持续解决方案；

(e) 2016 年在联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)上介绍的《新城市议程》为可持续管理城市，包括提高城市抵御灾害和气候变化的能力，提供了一个框架。

## 六. 亚洲及太平洋区域应对气候变化的努力

49. 亚洲及太平洋有几个积极的双边、区域和区域间合作安排和对话，正在推进应对气候变化和灾害的政策行动。

50. 2013 年第六次亚洲及太平洋人口会议的《亚洲及太平洋人口与发展问题部长级宣言》认识到，灾害、冲突、复杂的紧急情况、气候变化和生物多样性丧失带来了日益严峻的挑战。来自亚洲及太平洋 47 个国家的部长和高级官员们承认，这些进程增加了脆弱性和不平等，因而对发展成果产生了不利影响。会议承诺预测气候变化的后果，停止二氧化碳和温室气体排放，以保护生计，并为适应和/或那些因气候变化的不利影响不再能够支持人民生活的国家的人民有尊严地移民，提供便利。还承诺推动将受灾人口群体纳入减少灾害风险决策进程。<sup>37</sup>

<sup>37</sup> E/ESCAP/70/16, 第一节。

51. 《东南亚国家联盟(东盟)共同体 2025 年愿景》将社会发展和环境保护列为优先事项,旨在建设一个有抗灾能力的共同体,具有更强的适应和应对社会和经济脆弱性、灾害和气候变化的能力。

52. 2009 年商定的《东盟灾害管理愿景 2025》借鉴了世界人道主义峰会的建议,为灾害管理和应急反应的区域合作、协调、技术援助和资源调动奠定了基础。

53. 同样,《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架亚洲区域执行计划》是一份重要的区域文件,提供了一个十五年计划和一个两年行动计划,以尽量减少灾害对本区域的影响。相关承诺包括:

(a) 到 2020 年,所有国家都制定收集灾害损失数据和风险概况(包括按性别、年龄、残疾分列的数据)的方法;

(b) 到 2022 年,60%的国家将改进预警系统,包括监测和预报系统、撤退程序、风险分析、预警信息的提供和获取;

(c) 到 2030 年,所有国家都表明减少了与灾害有关的死亡率、受影响人口、经济损失以及关键基础设施和基本服务受到的破坏。

54. 两年行动计划包括承诺:

(a) 支持国家和地方两级采取敏感认识到性别重要性的减少灾害风险行动,包括普及性健康和生殖健康服务、预防和应对性别暴力,以及妇女的领导作用;

(b) 将基于社区的灾害风险管理制度化,以提高家庭和社区的抗灾能力;

(c) 加强减少灾害和气候风险的教育,加快实施全面的学校安全;

(d) 投资发展有抗灾能力的保健系统,设计和实施包容性政策,以确保普及社会安全网和初级保健服务,包括孕产妇、新生儿和儿童健康、性健康和生殖健康的服务;

(e) 用多方利益攸关者和多部门的做法,编制/更新地方、国家和区域各级的备灾和应急计划,确保全面和无障碍的服务和转诊机制,以满足妇女和儿童、老年人、残疾人和其他高危人群的特殊需求。

55. 亚太可持续发展问题论坛提出的《亚洲及太平洋实施〈2030 年可持续发展议程〉区域路线图》重点关注环境问题,重点指出气候变化、灾害、能源安全、生态系统退化、海洋和海洋资源污染具有跨界性质。

56. 迄今为止,亚洲及太平洋执行《新城市议程》的区域轨道包括亚太国家和合作伙伴参加的一系列协商,这些协商认识到亚洲及太平洋在城市具有支持繁荣和创新以应对气候变化的潜力,但目前的城市变化做法是不可持续的。

57. 一些实体,如南亚区域合作联盟、亚太区域协调机制、东亚首脑会议、亚太经济合作论坛、太平洋岛屿论坛和大湄公河次区域等合作框架等,正在

推进其他一些区域举措。本区域的环境优先事项也通过亚洲及太平洋环境与发展问题部长级会议取得进展，这是一个自 1985 年开始运作的政府间论坛。

58. 值得注意的是，太平洋岛屿政府表明特别致力于共同努力应对与气候变化和灾害相关的挑战，包括太平洋区域主义框架和《太平洋具有抗灾能力的发展框架：应对气候变化和灾害风险管理综合办法》中关注的移民和流离失所问题。《太平洋具有抗灾能力的发展框架》有三个战略目标：(a) 加强综合适应和减少风险的努力，以增强抵御气候变化和灾害的能力；(b) 低碳发展；(c) 加强备灾、救灾和恢复。它还推动本区域在与气候变化有关的人员流动方面作出自愿承诺，包括将人员流动考量纳入减少灾害风险，扩大区域劳工移民计划和计划搬迁的备选方案。

59. 许多太平洋国家，包括基里巴斯、密克罗尼西亚联邦和图瓦卢，制定了国家发展战略，以便将劳工流动、适应气候变化和可持续发展成果联系起来。太平洋其他国家政策侧重于解决境内流离失所和计划搬迁问题，特别是在斐济和瓦努阿图。新西兰的区域季节性就业计划和澳大利亚的季节性劳工方案也支持区域劳动力流动。澳大利亚政府还宣布了一项新的太平洋劳工计划，该计划将从 2018 年起为来自非常易受气候变化影响的国家（基里巴斯、瑙鲁和图瓦卢）的太平洋岛民提供在澳大利亚农村和地区工作最多三年的机会。

60. 然而，现有的劳工流动计划带来了一些挑战：妇女参与率低，相对于太平洋移民工人的收入而言其成本较高。<sup>38</sup> 太平洋区域汇款转账成本也很高，这降低了劳工移民作为减贫战略的有效性。妇女和男子在移民周期的每个阶段（出发前、过境、抵达、逗留和返回）也往往有不同的移民经历。迫切需要支持和培训移民和增强移民的权能，以减少被剥削的风险，并改善工作条件，确保包括移民工人在内的所有工人的劳动权利，应对劳工市场的剥削做法。

## 七. 结论和建议

61. 当气候变化与其他风险、危害和脆弱性——如备灾能力有限、治理结构不力、环境退化、人口增长、贫困和糟糕的城市规划——叠加在一起时，其负面影响会加剧。将社会和人口数据与预期的气候危害的地理联系起来，对于制定对弱势群体的特殊需求敏感的更有效和全面的减少和适应灾害风险方针，至关重要。

62. 需要优先重视参与性多种危险绘图；改进预警系统、建筑规范和合规性；并将移民纳入规划的主流，重点放在建设有抗灾能力、包容性和可持续的城市，以增强各种人口和弱势群体的抗灾能力。

63. 在气候变化和灾害加剧的背景下执行《国际人口与发展会议行动纲领》时，成员国可考虑采取以下行动：

<sup>38</sup> Yvonne Underhill-Sem and Evelyn Marsters, *Labour Mobility in the Pacific: A Systematic Literature Review of Development Impacts* (Auckland, New Zealand Institute for Pacific Research, 2017)。

(a) 查明不同人口群体(如儿童、老年人、残疾人和其他人)在气候变化和灾害方面的特定脆弱性,并将他们的特定脆弱性和需求纳入减少风险和适应战略和政策。此外,在制定计划、战略和政策时,让这些群体拥有发言权;

(b) 认识到妇女在气候变化和灾害面前的特定脆弱性和需求,并支持她们成为“绿色企业家”,因为她们往往比男子更多地接触环境问题,如粮食安全、水和环境卫生以及可再生能源等。确保和加强妇女在与气候变化和灾害有关的政策决策中的领导作用和参与;

(c) 使卫生系统适应与气候相关的挑战,包括准备应对流行病和病媒传播疾病的增加,以及建立高温健康预警系统。在灾害情况下,提高快速评估和应对流离失所人口健康需求的能力;改善对性健康/生殖健康、孕产妇健康、新生儿健康和儿童健康的反应;确保为需要艾滋病毒治疗的人制定连续治疗计划;并维护性别暴力受害者的权利和健康;

(d) 通过制定有计划的搬迁保障措施、进行相关测绘和保护传统知识和文化遗产,并在各级政府加强对搬迁风险的教育,设计协调一致的战略,使搬迁的人们远离危害;

(e) 通过以下方式将移民纳入国家规划的主流:确定机构协调中心,在国内、区域和全球政策范围内牵头处理环境、气候变化和移民问题;执行《南森倡议》关于保护跨界流离失所者的建议;为境内流离失所者、面临流离失所风险的人以及生活在非正规住区的人制定持久的解决办法;将自愿劳工迁移视为可能的气候变化适应战略;承诺实现《安全、有序和正常移民全球契约》的目标;降低汇款转账手续费;

(f) 通过实施《新城市议程》加强城市的抗灾能力;根据《仙台框架》,承认妇女、移民、无国籍人口和其他弱势群体是城市相关政策和城市减少灾害风险计划的关键利益攸关方;升级改造非正规住区,确保所有人都能获得基本服务。确保城市规划为更多从农村迁移到城市的人,特别是来自预计受到气候变化、灾害和其他环境压力严重影响的地区的人,做好准备。

64. 这些措施需要加强数据收集工作,并将人口数据与地理空间数据与关于气候变化和灾害的统计数据联系起来。各国应投资开展收集、制表和传播分类数据的能力建设。应统一数据收集方法,向综合区域数据收集系统转变。一旦收集到数据,就必须及时向公众发布。