

行政院性別平等處
CEDAW法規教育訓練



性別平等, 減災與氣候調適

CEDAW第37號一般性建議與我國未來法規因應

Gender Equality, Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation:
CEDAW General Recommendation No. 37 and Legal Response in Taiwan

施奕任 彭士芬

1

大綱

一、背景及概述

二、內容重點

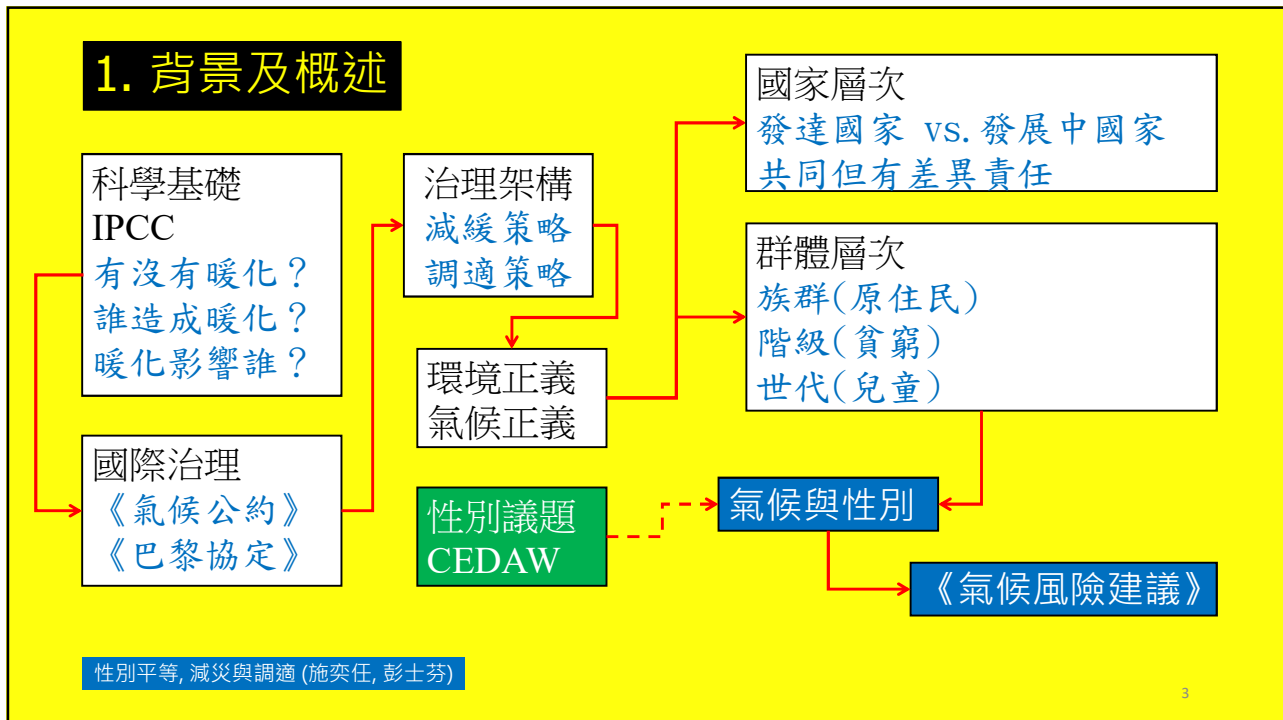
- 2.1. 導言, 目標與範圍
- 2.2. 相關國際框架與論述基礎
- 2.3. 一般性原則: 1.平等, 2.參與, 以及3.問責
- 2.4. 具體性原則:
 - 2.4.1. 資訊蒐整
 - 2.4.2. 政策整合
 - 2.4.3. 國際合作,
 - 2.4.4. 公私協力
 - 2.4.5. 能力發展
- 2.5. 關切領域:
 - 2.5.1. 免遭性別暴力
 - 2.5.2. 受教權和資訊權
 - 2.5.3. 工作權和社會保障
 - 2.5.4. 健康權
 - 2.5.5. 適當生活水準權
 - 2.5.6. 自由遷徙權

三、我國的現況及法規因應

- 1. 現況
- 2. 法規因應

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

2



1.1. 氣候議題的背景

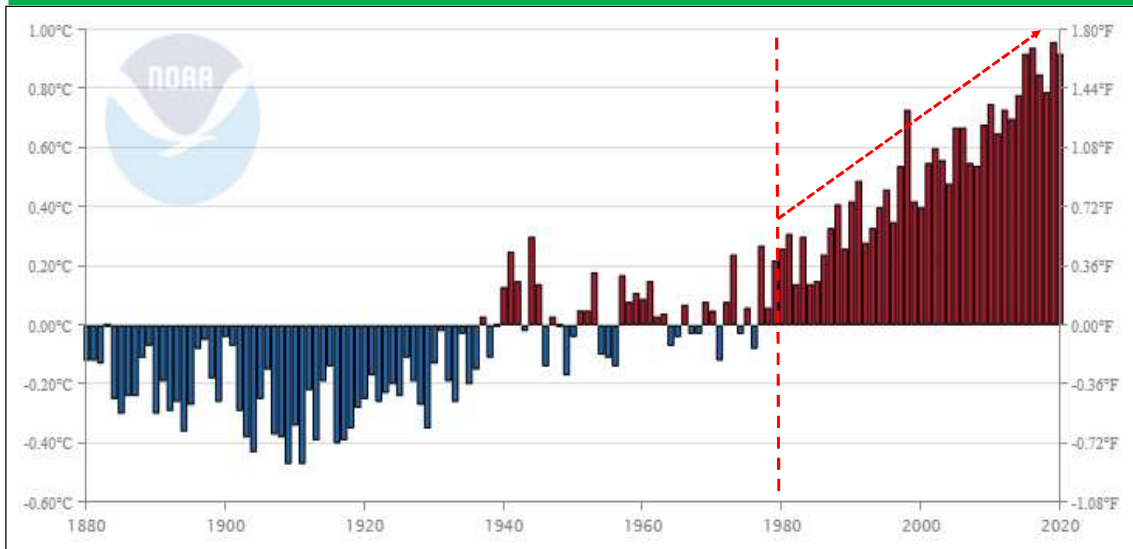
□ 氣候變化的重要性

- ✓ 1980年代以來地表平均溫度不斷增加
- ✓ 氣候風險: 極端氣候事件, 水資源, 糧食, 衛生, 衝突, 遷徙...

□ 氣候治理的科學挑戰

- ✓ 科學證據認為人為溫室氣體是造成暖化主因
- ✓ 科學不確定性: 有沒有暖化? 誰造成暖化?
 - 環境決策存在科學不確定性挑戰
 - IPCC報告為基礎: 2014 *The Fifth Assessment Report of the United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change*

1880_(-0.09°C)-2020_(1.07°C) 全球陸地與海洋溫度異常趨勢



性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

資料來源: National Center of Environmental Information, NOAA
<https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/202006>

5

1.2. 氣候治理架構

□ 國際氣候治理

- ✓ 公約: 1992 《氣候公約》 UNFCCC
- ※ 將溫室氣體濃度穩定在防止氣候系統受到危險人為干擾的水平上
- ✓ 議定書
 - 1997 《京都議定書》 Kyoto Protocol
 - 2015 《巴黎協定》 Paris Agreement

□ 氣候治理架構

- ✓ 減緩策略(mitigation): 控制溫室氣體排放
- ✓ 調適策略(adaptation): 因應氣候變遷的不利影響
- ✓ 《京都議定書》減緩優先 → 《巴黎協定》兩者並重

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

6

1.3. 氣候正義論述

- 氣候正義(climate justice)
 - ✓ 延伸自環境正義(environmental justice)論述
 - ✓ 氣候議題涉及到不同國家與群體之間的公平問題
- 國家之間: 南北分歧與國際氣候政治
 - ✓ 發達國家(環境優先) vs. 發展中國家(發展優先)
 - ✓ 共同但有差異責任(common but differentiated responsibilities)
 - 發達國家→爭辯歷史責任(historical responsibilities)
 - 發展中國家→要求資金援助+技術移轉
- 群體之間
 - ✓ 群體之間: 族群(原住民), 區域(島嶼), 階級(貧窮), 世代(兒童)
 - ✓ 性別之間: 《氣候風險建議》

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

7

There is No Climate Justice without Gender Justice



性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

Source: "COP25 and the Climate Crisis: The Time Is Now."
CARE International UK. Dec. 2019

8

《氣候風險建議》內容架構

項目	重點
I. 導言(1-9條)	
II. 目標和範圍(10-15條)	
III. CEDAW和其他相關國際框架(16-24條)	
IV. 《公約》適用於減災風險和氣候變化的一般性原則(25-38條)	A. 實質性平等和不歧視(28-31條) B. 參與和增強權能(32-36條) C. 問責制和司法救助(37-38條)
V. 《公約》與減少災害風險和氣候變化相關的具體原則(39-54條)	A. 評估和資料收集(39-40條) B. 政策一致性(41-42條) C. 域外義務, 國際合作和資源配置(43-46條) D. 非國家行為體和域外義務(47-51條) E. 能力發展和獲取技術(52-54條)
VI. 具體關切領域(55-78條)	A. 免遭性別暴力侵害為的權利(55-57條) B. 受教育權和資訊權(58-60條) C. 工作權和社會保障權(61-64條) D. 健康權(65-68條) E. 適當生活水準權(69-72條) F. 自由遷徙權(73-78條)

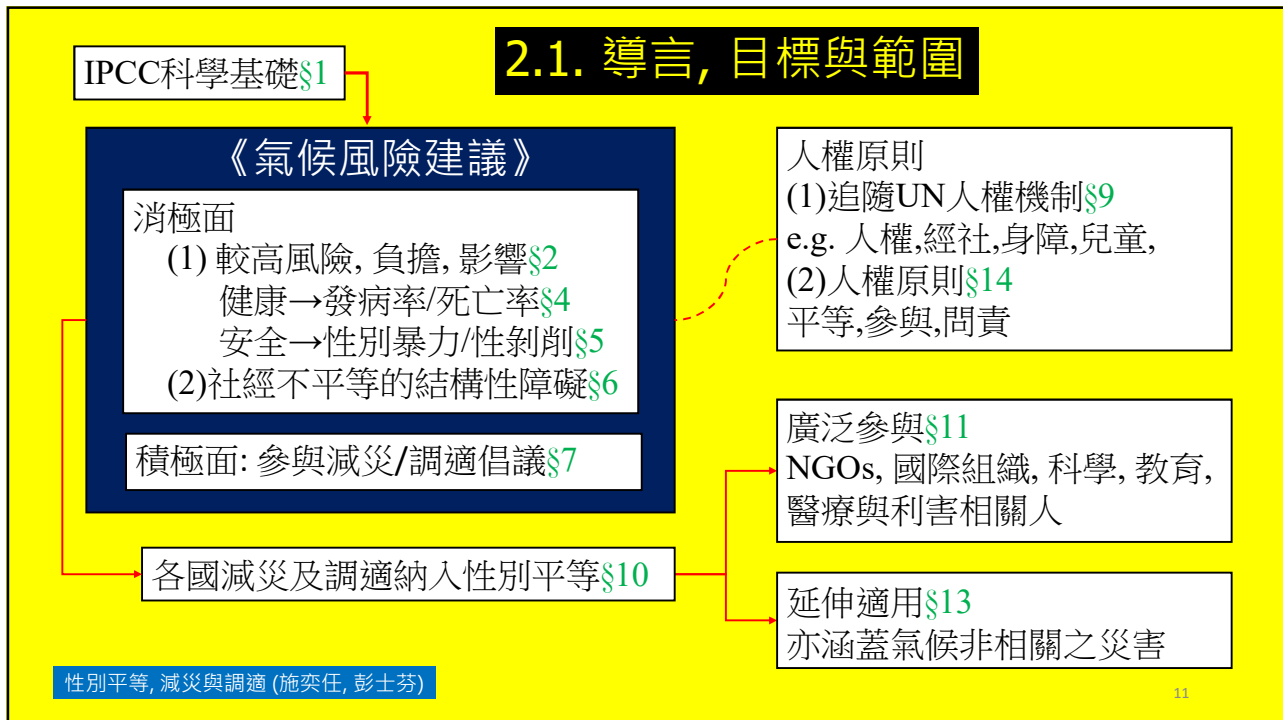
性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

9

2. 《氣候風險建議》之內容重點

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

10



2.1. 導言, 目標與範圍A婦女消極角色

- IPCC強調氣候議題具有科學基礎§1
- 消極面意義: 婦女因性別不平承受較高災害脆弱性
 - ✓ 婦女面對災害承受**更大風險, 負擔和影響**§2
 - ✓ 經社與文化所形成社經不平等的**結構性障礙**§6
 - ✓ **婦女難以取得資源**: 糧食, 水源, 土地, 信貸, 能源, 技術, 教育, 保健, 住房, 社會保障和就業等§3
- 消極面意義: 社經資源落差影響婦女健康與安全需求
 - ✓ **健康**: 因災害導致**發病率與死亡率**增加§4
 - ✓ **安全**: **性別暴力**與**性剝削**增加§5

2.1. 導言, 目標與範圍B婦女積極角色

- 積極面意義: 在減災與調適策略彰顯婦女的積極角色
 - ✓ 轉變角色: 被保護的弱勢群體→積極參與減災以及調適倡議, 特別是災害預防, 災後管理, 推動調適策略§7
 - ※ 2009 CEDAW性別與氣候聲明「婦女不僅是氣候變化的無助受害者, 還是強有力的變革推動者, 她們的領導作用至關重要」(women are not just helpless victims of climate change, they are powerful agents of change and their leadership is critical)
 - ✓ 國家義務: 通過法律, 政策與預算在調適策略消除性別歧視§8

2.1. 導言, 目標與範圍C廣泛參與與延伸適用

- 《氣候風險建議》指導各國在減災和氣候決策落實性別平等§10
 - ✓ 依據CEDAW規範指導各國履行減災與調適策略
 - ✓ 各國報告: 確保婦女實質平等+受災者擁有CEDAW所涉各項權利
- 廣泛參與: 讓更多非國家行為者共同參與決策§11
 - ✓ 例如: NGOs, 跨國組織, 教育者, 科學社群, 醫療人員和從事減災與氣候相關活動人員
- 延伸適用§13
 - ✓ CEDAW委員會承認迄今並未詳盡將性別平等納入所有氣候策略, 也沒有區分氣候相關災害與其他災害。
 - ✓ 《氣候風險建議》主張多數災害都可歸咎於人為氣候變化, 延伸適用於與氣候變化無直接聯繫的危害, 風險和災害

2.1. 導言, 目標與範圍D嵌入人權框架

□CEDAW應追隨聯合國人權機制重視減災與調適§9

- ✓國際人權機制: 人權理事會+經濟社會及文化權利委員會+身障人權利委員會+兒童權利委員會均開始關注氣候, 環境退化和災害的負面影響
- ✓諸如控制溫室氣體排放, 限制污染的工業與開發計畫
- ✓基於人權提供科學技術和財政援助

□氣候與減災政策必須遵守人權原則§14

- ✓即後續三項一般性原則: 平等原則, 參與原則問責原則

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

15

氣候領域

1. 《氣候公約》 §19
2. 《巴黎協定》 §21

永續目標→性別+氣候§22

永續領域→《里約宣言》 §17

減災領域→《仙台框架》 §18

2.2. 國際框架與論述基礎

性別領域
CEDAW§16

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

16

2.2. 國際框架A性別與永續領域

▣ 《氣候風險建議》依據性別，永續，氣候與減災四個國際框架

▣ 性別領域

✓1979 CEDAW 關注所有減災與調適均應保障婦女人權§16

▣ 永續領域

✓1992 《里約宣言》(Rio Declaration on Environment and Development) 「婦女在環境管理和發展起重要作用，其參與對實現永續發展至關重要」 §17

✓2015 《永續發展目標》涵蓋之性別，氣候與減災目標§22

性別目標10: 減少不平等 目標03: 健康與福祉 目標04: 優質教育

目標05: 性別平等 目標06: 清潔飲水和衛生設施

氣候目標13: 氣候行動 目標11: 永續城市和社區

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

17

The 17 Sustainable Development Goals



性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

18

2.2. 國際框架B氣候與減災領域

□氣候領域

- ✓1992 《氣候公約》根據**共同但有區別責任**，調適應優先考慮較為脆弱之國家與群體，也涵蓋婦女減災與調適需求 §19
- ✓2015年《巴黎協定》強調各國氣候策略應該尊重並促進「人權，健康權，原住民權利，當地社區權利，移徙者權利，兒童權利，身障者權利，脆弱人權，發展權和性別平等，婦女賦權和代際公平等義務」 §21

□減災領域

- ✓2015 《仙台框架》將婦女納入減災決策，能有效管理災害，並強化**性別敏感度**。國家需採取措施增強婦女備災能力，並得以在災後謀生。國家應該「公開引導和推廣推廣性別平等和普遍可用的響應，復原，恢復和重建的辦法」 §18

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

19

2.3. 一般性原則

平等原則: 實質平等和不歧視, 參2010 GR28

- A. 國家具消除歧視核心義務§28
- B. 採取一切適當措施確保性別平等

步驟: (1) 消除歧視(2)調適優先考量婦女§31

參與原則: 參與和賦能

- A. 促進氣候決策完整性及多元觀點§32
- B. 農業區婦女地方傳統知識之利用§33

步驟: (1)採取針對政策(2)制訂參與方案 (3)保障平等代表
(4)強化相關組織(5)分配充足資源§36

問責原則: 問責與司法救助

- A. 婦女擁有平等司法救助權§37

步驟: (1)法律性別影響分析(2)提供法律資訊(3)可負擔法律服務
(4)消除司法求助障礙 (5)確保司法持續運作 §38

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

20

2.3.1. 平等原則-實質平等和不歧視

- 優先考慮最邊緣的婦女和女童群體
- 國家具有消除性別歧視之核心義務, 延伸至氣候決策§28
 - ✓ 擴張 CEDAW §2: 一切適當措施消除對婦女歧視之政策
 - ✓ 因交叉歧視會阻礙婦女調適所需資訊, 權利, 資源與資產, 國家應該立法承認交叉歧視的存在及影響並禁止之§ 29
 - ✓ 國家調適策略必須尊重持有不同權利的群體, 採取一切必要措施矯正歧視, 讓婦女參與決策§ 30
- 兩項因應步驟§31
 - ※ 參照2010 GR28 消除歧視核心義務
 - 1. 查明和消除對婦女的一切形式的歧視e.g. 土地財產所有權
 - 2. 建立機制確保氣候決策優先考量婦女權利, 並確保婦女對基礎設施和關鍵服務有平等使用權利

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

21

2.3.2. 參與原則-參與和賦能A

- 婦女參與決策及發展領導能力具重要性
 - ✓ 氣候決策完整性及納入多元觀點, 特別是女童和年輕婦女的脆弱性經常受到忽視§32
 - ✓ 婦女在各級經濟, 環境管理, 減災及調適均有重要貢獻§33
- 婦女地方傳統知識重要性
 - ✓ 農業區婦女掌握地方傳統知識: 婦女能夠觀察環境變化, 在作物選擇, 種植, 收割, 土地保護與水資源管理採取彈性§33
 - ✓ 《巴黎協定》§7-5 調適策略應該基於「現有的最佳科學以及的適當傳統知識, 原住民和地方知識系統」§34
- CEDAW規範
 - ✓ 政治及公共生活(CEDAW §7+§8), 確保婦女領導, 代表性及參與
 - ✓ 發展規劃及農業改革(CEDAW §14), 農業區婦女與§35

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

22

2.3.2. 參與原則-參與和賦能B

□五項因應步驟§36

1. **採取針對政策**: 採取CEDAW§4 暫行特別措施來實現婦女參與
e.g. 配額
2. **制訂參與方案**: 透過民間團體/婦女組織, 確保婦女參與各級政治並擔任領導, 特別在社區規劃, 氣候, 備災, 救災和恢復
3. **保障平等代表**: 確保婦女在減災和氣候論壇和機制擁有平等代表, 包括女童, 年輕婦女, 原住民婦女和邊緣婦女
4. **強化相關組織**: 加強性別相關的國家機構, 民間團體和婦女組織, 並提供充足的資源, 技能與權力
5. **分配充足資源**: 利用資源培植婦女在氣候決策中的領導能力

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

23

2.3.2. 問責原則-問責和司法救助

□ 婦女應具平等法律地位, 並能取得司法救助(access to justice)§37 ※參照CEDAW§15-1法律平等地位 + 2015 GR33 司法救助權

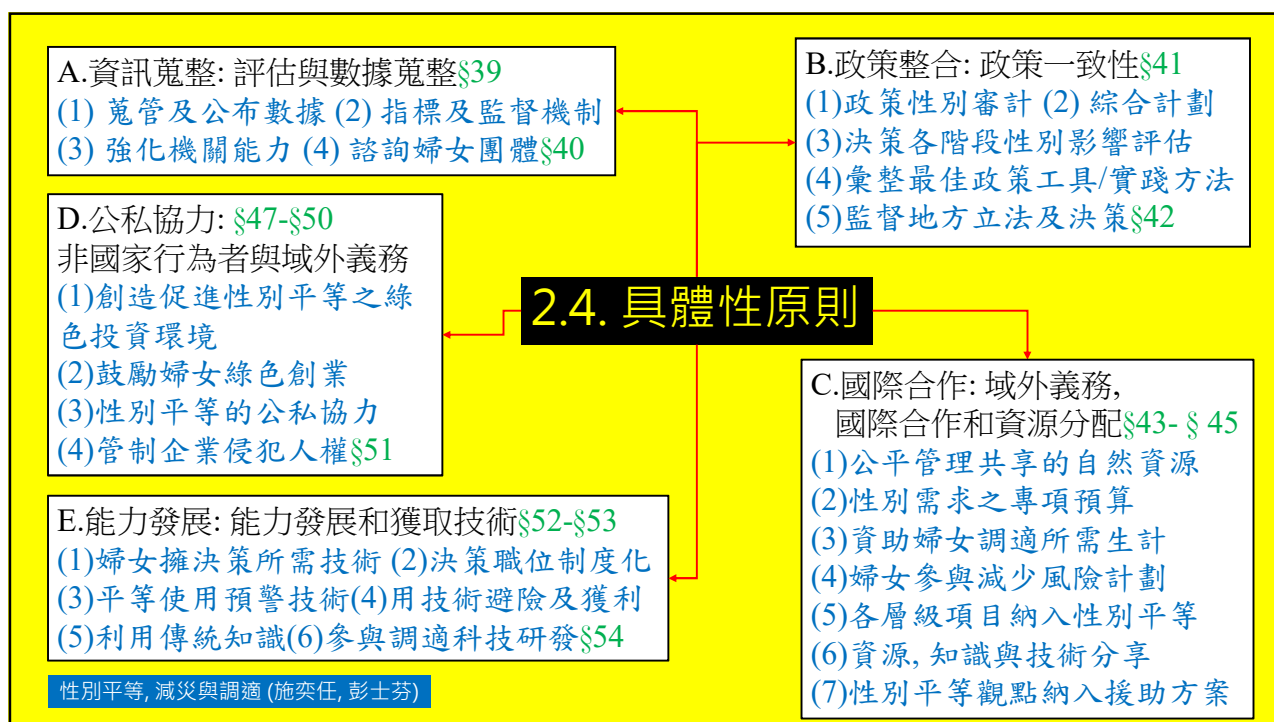
✓司法障礙會阻撓婦女減緩損失, 並就氣候風險求償的機會

□五項因應步驟§38

1. **性別影響分析**: 檢視法律及習慣在婦女面對氣候風險的影響, 進而制定, 修正或廢止法律。
2. **提供法律資訊**: 強化婦女資訊權, 讓婦女瞭解法律權利, 面對災害與氣候爭議尋求法律救濟和爭端解決機制。
3. **可負擔之法律服務及援助**: 國家讓受災婦女有效獲得出生, 死亡和婚姻證明等官方文件還有土地登記文件以進行後續救濟
4. **消除司法救助障礙**: 讓婦女得利用正式/非正式司法機制, 或替代爭端解決機制來主張權利, 並免於因主張權利遭受報復。
5. **確保司法持續運作**: 制訂緊急計劃避免司法系統因為氣候風險中斷, 司法持續運作對於**保護遭到性別暴力的婦女**特別重要

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

24



2.4.1. 資訊蒐整原則: 評估與數據蒐集

- 氣候決策性別影響的資訊不足§39
 - ✓ 國家受限技術能力, 難以依照性別, 年齡, 身障, 族群和地理位置等特性詳盡蒐集資料, 並據而制訂適當的減災以及調適策略
- 四項推動步驟§40
 1. **資料蒐集, 管理和應用機制:** 該機制應按性別, 年齡, 身障, 族群等類別建立或確認, 並適時公布數據提供決策參考
 2. **促進性別平等的指標和監督機制:** 衡量婦女參與決策和擔任機構職位程度, 並與《氣候公約》等整合採取一致而有效的方法
 3. **增強相關主管機關的能力,** 包括經濟規劃, 災害管理, 永續目標推動的機關, 也包括地方政府
 4. **國家諮詢不同婦女群體,** 瞭解不同婦女群體擁有之氣候相關在地知識, 並將所獲資訊納入各級調適決策

2.4.2. 政策整合原則: 政策一致性

□ 擁有政策框架, 但是缺乏進一步整合§41

- ✓ 國家在不同部門 (e.g. 貿易, 發展, 能源, 環境, 水資源, 氣候科學, 農業, 教育, 衛生, 規劃) 與層級間 (地方, 國家, 區域和國際) 協調減災以及氣候決策與預算

□ 五項推動步驟§42

1. 對各部門和領域的政策性別審計, 檢視矛盾之處
2. 採取國家綜合策略與計劃, 協調上述部門並納入性別觀點
3. 從制訂, 執行到監測, 氣候決策每個階段均進行性別影響評估
4. 就性別觀點納入調適決策, 開發, 匯編和分享實用的工具, 資訊和最佳實踐方法
5. 規劃預算並監督地方政府立法和決策

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

27

2.4.3. 國際合作原則: 域外義務, 國際合作和資源分配A

□ 國家在領土內外都應執行CEDAW, 包括減災及氣候領域§43

- ✓ 減災, 減緩與調適均有助於氣候治理 e.g. 限制燃煤, 再生能源
- ✓ 人權理事會強調跨國氣候合作並參與有效而適當國際行動
- ※ 人權理事會2015 29/15 人權與氣候變化決議

□ 國內財政與國際發展援助不足: 發展中國家難以推動具性別平等之調適策略, 而加劇婦女脆弱性§44

□ 國際提供資金與技術資源: CEDAW強調讓發展中國家推動促進性別平等的調適策略§45

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

28

2.4.3. 國際合作原則: 域外義務, 國際合作和資源分配B

□七項推動步驟§46

1. 公平管理共享的自然資源, 包括跨界資源保育與污染排放。
2. 在國際, 區域, 國家和地方等各個層級均增加專項預算, 讓基礎設施和服務部門符合性別需求。
3. 國家資助能夠調適災害和氣候, 永續和賦能的生計, 讓婦女得以獲得並受益於這些生計。
4. 讓婦女參與減少風險計劃, 像是社會保障, 生計多樣化和保險。
5. 將性別平等納入國際, 區域, 國家, 部門和地方方案和項目中, 包括運用國際氣候和永續發展基金資助的方案和項目。
6. 分享資源, 知識和技術培養婦女調適能力, 經由強化資金與程序
7. 確保援助減災和調適技術和資金的國家與國際組織, 將性別平等觀點納入援助方案, 並建立適當而有效的人權問責制機制

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

29

2.4.4. 公私協力原則: 非國家行為者和域外義務A

□非國家行為者在性別與氣候議題具有重要性§ 47

- ✓私部門能提供資金和技術, 建設基礎設施減災, 並提供調適生計
- ✓《永續議程》強調公私夥伴關係有助於推動永續目標

□企業參與氣候治理應尊重和保護婦女人權§ 48

- ✓《工商企業與人權指導原則》企業應尊重人權並提供救濟管道
- ✓企業參與調適策略時亦應尊重和保護婦女人權

□國際管制國內跨國企業, 確保其海外活動亦應避免歧視婦女§ 49

※ 參照 2010 GR28 §36 國家公司之跨國業務亦應避免歧視

□民間團體與國家或企業合作過程, 也有責任確保推動調適以及援助過程, 將所造成非有意的傷害降至最低§ 50

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

30

2.4.4. 公私協力原則:非國家行為者和域外義務B

□四項推動步驟§51

1. 就減災與調適策略, **國家創造環境鼓勵具有性別回應投資**, 包括透過城市和農村的永續發展, 推廣再生能源和社會保險計劃。
2. **創造誘因鼓勵婦女創業** (e.g. 清潔能源), 也應該鼓勵相關企業增加婦女員工, 特別是管理職。
3. 國家推動在氣候決策建立**公私夥伴關係**, **應該考量性別影響分析**, 讓不同婦女參與決策, 合作共享基礎設施和服務。
4. **採取管制措施避免企業侵犯婦女人權**, 國家活動涉及公私合作也應該尊重和保護人權。同時, 當非國家行為者侵犯人權時, 國家也能有效補救, 域外發生者亦然

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

31

2.4.5. 能力發展原則: 能力發展和獲取技能

□ 國家應該減災與調適上協助婦女能力發展並獲取技能

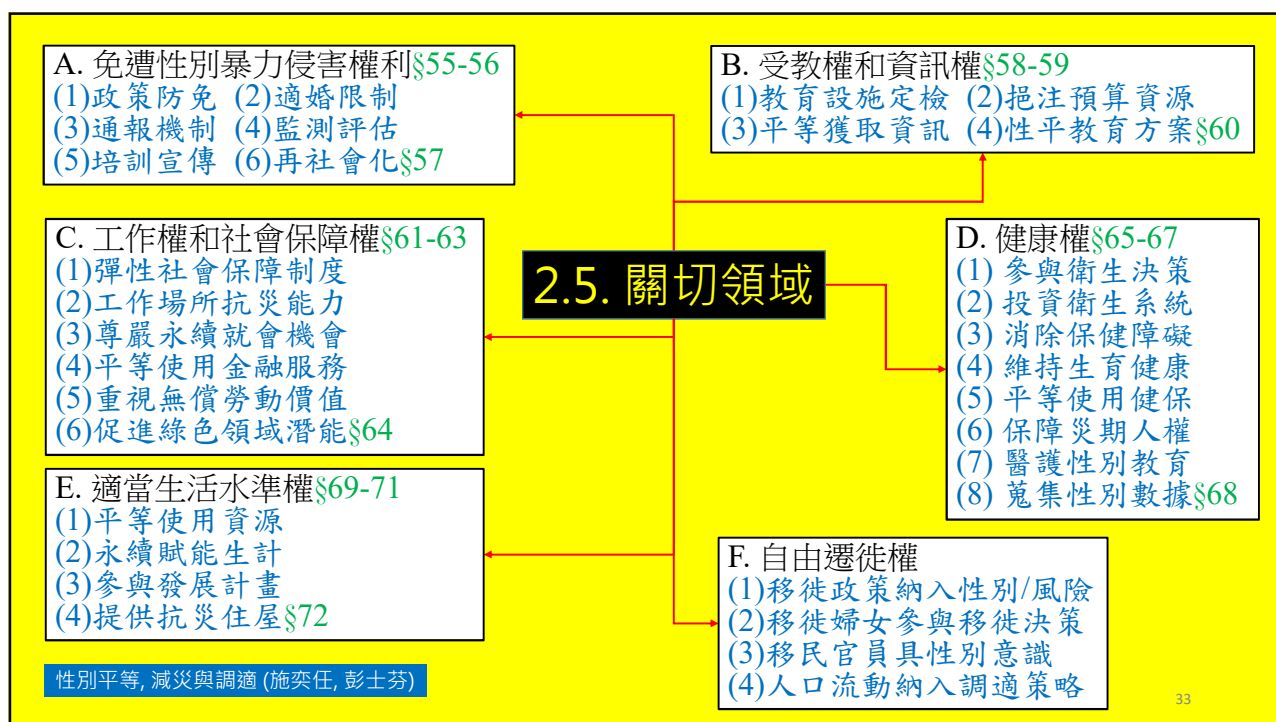
- ✓ 國家提升婦女與婦權組織能力, 參與具性別意識之風險評估§52
- ✓ 性別歧視讓婦女難以平等獲得資訊, 技術和培訓§53

□六項推動步驟§54

1. 國家**提供資源並培養技術能力**讓婦女有效參與決策
2. 在減災與調適過程, 將**婦女領導職位制度化**
3. 國家擴大網際網路和移動電話覆蓋面, 讓所有婦女群體均能**運用技術獲得預警資訊**因應風險
4. 國家**確保婦女能用技術因應風險**, 諸如作物, 牲畜, 家園和企業, **並利用技術獲利**, 諸如再生能源和永續農業
5. 國家促進瞭解及應用婦女氣候相關**傳統知識和技能**
6. 國家鼓勵**婦女研發和使用減災和調適科學技術**

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

32



2.5.1. 免遭性別暴力行為侵害之權A

□ 氣候風險加劇婦女遭性別暴力的機會

※參照2017 GR35 性別暴力「受到政經和社會危機,民間動亂,人道主義緊急情況,自然災害,自然資源破壞或退化影響。」

✓災害處境與自然資源退化會加劇性別暴力§55

✓性別暴力常見於人道主義危機,全國性災難後「壓力,目無法紀和無家可歸加劇時,婦女面臨更多暴力威脅,更難養活自己以及所照料兒童,老人,傷患,身障者和其他倖存者」§56

2.5.1. 免遭性別暴力行為侵害之權B

□免遭性別暴力之六項因應途徑§57

1. **政策防免**: 國家在調適決策因應解決性別暴力, 包括家暴, 性侵, 經濟暴力, 人口販運和強迫婚姻
2. **適婚限制**: 國家規範**最低合法結婚年齡為18歲**, 災害管理計劃則建立機制解決早婚和強迫婚姻
3. **通報機制**: 國家為婦女建立信任而有效的性別暴力通報機制
4. **監測評估**: 國家與婦女團體合作建立制度, 就調適策略氣候政策是否有針對性別暴力採取干預措施, 進行定期的監控與評估
5. **培訓宣傳**: 國家針對災害潛在的性別暴力及解決之道, 提供培訓, 宣傳以及提高認知的活動
6. **再社會化**: 採取長期策略解決因災害加劇性別暴力, 透過男性, 媒體, 意見領袖和教育機構, 改變社會對婦女地位的刻板印象

2.5.2. 受教權與資訊權A

□婦女教育程度提升有助於其因應減災與因應氣候風險

※參照CEDAW§10 與 2017 GR36 國家消除婦女在教育所受歧視

- ✓**婦女提升教育程度, 更能接觸資源, 技術和資訊以參與決策**, 氣候決策需要跨領域, 包括經濟學, 農業, 水資源管理, 氣候學, 工程學, 法律, 電信和緊急服務等等§58。
- ✓**災害導致設施毀損, 教師和教學資源不足, 經濟困難以及安全考慮, 讓婦女與女童受限於社經條件而無法正常就學**§59

2.5.2. 受教權與資訊權B

□ 強化受教權與資訊權之六項因應途徑§60

1. **教育設施定檢**: 確保其安全足以抗災, 並提供資源給學生和教師免受氣候風險影響
2. **挹注預算資源**: 分配資源和預算強化學校和教育設施足以防災, 並且災後根據風險評估和建築法規儘速重建再運轉, 並確保女童和婦女災後不會被排除在教育之外
3. **平等獲取資訊**: 婦女和女童也能獲得調適資訊, 包括科學研究還有災害以及氣候教育, 並規劃成為各級學校的核心課程
4. **性平教育方案**: 優先考慮促進性別平等的靈活創新教育方案, 包括在社區層級, 協助婦女發展技能參與調適和永續倡議。此外, 國家也應該制定具體方案和獎學金, 用以支助女童和婦女參與減災管理, 環境和氣候科學領域的教育和培訓氣候

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

37

2.5.3. 工作權與社會保障權A

□ 災害和氣候會直接影響婦女, 特別是貧困婦女的生計

- ✓ 性別歧視造成**經濟落差, 會降低婦女調適能力**§ 61
- ✓ 歧視包括:; 同工不同酬; 非正式和不穩定的就業型態; 職場騷擾; 歧視孕婦; 忽視家務勞動價值; 低估婦女對家庭, 社會和護理工作的貢獻

□ 災後**照顧與家務壓縮婦女謀生時間, 也沒時間吸收調適資訊**§62

□ 社會與法律不平等§63

※參照 2013 GR29 家庭關係 & 2016 GR34 農村婦女權利

- ✓ 交叉歧視讓婦女難以擁有和處分土地及財產
- ✓ 社會和法律不平等讓婦女 a. 難以搬遷安全的區域生活, b. 限制婦女獲得金融服務, 信貸與社會保障福利, c. 保有土地和其他生產資源的權利

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

38

2.5.3. 工作權與社會保障權B

□確保工作權之六項因應途徑§64

1. **彈性社會保障制度**: 避免產生性別經濟落差, 資格標準應考量不同婦女需求, 諸如女戶長, 未婚, 移徙, 難民以及身障等
2. **工作場所抗災能力**: 國家定期檢視建築安全法規, 確保工作場所與基礎設施安全與災後能儘速復工, 特別是與維持收入有關者
3. **尊嚴永續就業機會**: 依照CEDAW§11就業, 國家應該在因應氣候風險的脈絡, 讓婦女享有尊嚴且永續的就業機會
4. **平等使用金融服務**: 婦女平等使用金融服務, 信用貸款和保險計劃, 並能請領養老金和就業相關的社會保障津貼
5. **重視無償勞動價值**: 國家重視決無償照顧對婦女造成之負擔, 在調適策略裡評估照顧工作的性別分工
6. **促進婦女在新興領域的培訓**, 包括綠色經濟和永續生計, 讓婦女參與氣候因應過程, 能從當中的干預措施受益

2.5.4. 健康權 A

□將婦女面對災害與氣候之健康風險納入考量§66

- ✓**考量氣候風險對婦女健康的威脅**: 惡化呼吸道疾病傳染病及+營養不足+衛生醫療性別落差+照顧者的刻板角色

□國家應該提供性別平等的保健服務

※參照CEDAW§12與1999 GR24 保健

- ✓**氣候決策應確保性別平等使用保健服務和衛生系統§65**
- ✓**國家透過政策和預算落實婦女健康權**: 性和生殖健康+適齡性教育+精神和心理健康+個人和環境衛生+產前和產後護理§67

2.5.4. 健康權B

□ 關於健康權八項因應途徑§68

1. **參與衛生決策**: 不同婦女群體均能參與衛生政策, 共同推動因應氣候風險的婦女綜合保健服務
2. **投資衛生系統**: 投資因應氣候的衛生系統, 諸如乾淨的水資源, 充足的營養和衛生設施, 以及月經衛生管理
3. **消除保健障礙**: 消除婦女獲得保健服務, 教育和資訊的障礙, 包括心理健康, 腫瘤治療, 生殖健康
4. **維持生育健康**: 減災決策應優先關注計劃生育, 以及生殖健康的資訊和服務, 像是愛滋病處置; 同時設法降低孕婦死亡率

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

41

2.5.4. 健康權C

□ 關於健康權八項因應途徑§68(續)

5. **平等使用保健**: 各部門所提供之保健服務需均確保婦女平等使用, 並滿足不同婦女群體因應氣候風險的具體衛生需求
 ※ 婦女群體涵蓋身障; 原民和少數群體; **LGBT**; 年長及邊緣群體
6. **保障災期人權**: 災害時期健康服務需兼顧婦女人權, 包括自主權, 隱私權, 保密權, 告知同意權, 不受歧視權和選擇權
7. **醫護性別教育**: 醫療培訓涵蓋婦女健康和人權課程, 特別涉及性別暴力, 並且意識到氣候風險會衝擊公共衛生, 導致疾病型態轉移
8. **蒐集性別數據**: 國家需要收集和分享氣候相關疾病變動所呈現性別差異的數據, 並納入後續的因應策略

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

42

2.5.5. 適當生活水準權A

- 氣候變化導致自然資源衰減對產生性別差異衝擊§69
 - ✓ 糧食減產: 社會差異讓婦女因為缺糧更容易面對飢餓與營養不良
 - ✓ 燃料和飲用水不足: 婦女從事農業勞動之餘, 需要更多時間取柴汲水, 壓縮其謀生求學機會, 也增加性別暴力風險
- 歧視性法律與社會規範讓婦女難以有效取得氣候援助§70
 - ✓ 發展中國家婦女多參與務農, 隨男性外出謀生增多而比重增加
 - ✓ 歧視性法律和規範: 取得易生水患或貧瘠的劣質農田+耕種婦女不具備調適技術協助或經費補助所需之土地所有權
- 婦女有權擁有土地和生產資源, 以維護食物權和永續生計權§71
 - ※參照CEDAW核心義務規定: (2) 國家消除歧視義務; (5) 改變刻板文化印象所形成之義務; (12) 確保婦女充分營養; (14) 平等參與糧食生產和消費決策; (15) 法律平等; (16) 婚姻家庭內平等義務

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

43

2.5.5. 適當生活水準權B

- 推動適當生活水準權之四項因應途徑§72
 1. 平等使用資源: 國家採取積極措施, 保護婦女平等利用與獲得自然資源的權利, 即使處於稀缺時期
 2. 永續賦能生計: 國家援助婦女從事具有永續和賦能意涵的生計
 3. 參與發展計畫: 國家通過促進性別平等的參與式發展計畫, 提供長久的住房, 糧食, 水和環境衛生, 確保所有婦女優先獲得服務
 4. 提供抗災住屋: 國家立法和決策, 讓婦女獲得適當且足以抗災的住房; 同時保護婦女免遭驅離, 確保公共住房和租金援助計畫優先考慮和滿足婦女群體的特殊需求

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

44

2.5.6. 自由遷徙權A

- 極端氣候事件可能導致國內和國境之間大量人口流離失所§73
※2016年聯合國《關於難民和移民的紐約宣言》
- 災害和氣候風險是婦女移徙的推動因素§ 74
 - ✓ 婦女移民過程面臨暴力, 販運與歧視
 - ✓ 婦女移徙之後缺乏醫療及司法援助§75
- 部分婦女難以移徙
 - ✓ 性別刻板印象+家庭責任+法律政策歧視+貧窮+社會資本不足§76
 - ✓ 當婦女因為家中男性移徙而留守, 往往缺乏準備與培訓, 就被迫承擔經濟來源和社區領導§77

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

45

2.5.6. 自由遷徙權B

- 四項推動步驟§78
※參考 2008 GR 26 移徙 以及 2014 GR32 難民庇護
 1. 移徙政策納人性別平等並納入災害風險: 氣候風險是導致境內流離失所和移徙的重要因素, 並應納入監測和支援移徙和流離失所期間婦女和女童權利的國家和地方計畫
 2. 移徙婦女參與國家保護移徙者人權的決策網絡: 在精神健康和社會支持, 性和生殖健康, 教育和培訓, 就業, 住房和司法救助等領域, 積極將移徙婦女納入制訂適當服務
 3. 確保負責移民業務的邊境員警, 軍人和官員具有性別意識, 經過培訓瞭解移民婦女可能遭受之性別暴力風險
 4. 將人口流動納入調適策略, 思考婦女和女童在災害每個階段的具體權利與需求, 包括未婚婦女和女戶長

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

46

3.我國的因應

3.1.我國現況

氣候策略: 減緩優先於調適

- ※ 法律: 《溫管法》第8條17項僅1項「調適相關事宜之研擬及推動」未涉人權
- ※ 綱領: 《因應氣候變化行動綱領》未涉人權

調適策略: 減緩優先於調適

- ※ 《調適政策綱領》將「考量弱勢族群與不同性別需求」列為9項政策原則之一 籠統提及人權
- ※ 《調適行動計畫》未涉人權
- ※ 《災害領域行動方案》未涉人權

性別策略:

- 《性平政策綱領》部分提及人權
- ※ 基本理念: 4. 呼應將環境納入性別觀點國際趨勢
- ※ 政策願景: 2. 滿足不同性別的基本需求, 包含氣候決策
- ※ 行動措施: 2.4. 瞭解氣候脆弱地區的女性需求與貢獻
- ※ 行動措施: 3.4. 農村及原民傳統知識納入調適及國土規劃

3.1. 我國現況與未來待改善之處A

- 法律層面:《溫管法》與《國家因應氣候變化行動綱領》尚無將性別觀點納入調適策略
 - ✓《溫管法》第5條國家「應秉持減緩與調適並重之原則」,但多數偏重推動減量程序,對調適策略頗為籠統
 - ✓《溫管法》§8 所列行政院應推動的17項事宜,多著墨減緩策略還有相應之能源與產業結構調整,調適策略僅象徵性提及行政院應負責「氣候變化調適相關事宜之研擬及推動」
 - ✓《溫管法》並未要求國家推動氣候治理過程,考量與因應氣候風險對於婦女以及不同群體的潛在威脅。
 - ✓2017年環保署依據《溫管法》§9-1規定,通過《國家因應氣候變化行動綱領》同樣忽略性別與不同群體之權利與參與

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

49

3.1. 我國現況與未來待改善之處B

- 性別觀點並未受到國家調適策略應有之重視
- 《調適綱領》
 - ✓《調適綱領》除了籠統將「考量弱勢族群與不同性別之需求」作為九項政策原則之一,不論是預測未來情境,描述衝擊與挑戰,規劃總體與各領域調適策略和行動方案,對於如何進行性別影響評估,納入性別觀點與落實婦女人權均付之闕如
- 《調適綱領》之後的行動計畫
 - ✓2014年5月國發會通過《國家氣候變化調適行動計畫(102-106年)》,依照《調適綱領》分為災害,維生基礎設施,水資源,土地使用,海岸,能源供給及產業,農業生產及生物多樣性與健康8項調適領域,分別擬定行動方案
 - ✓不論《調適行動計畫》還是與減災與調適相關《災害領域行動方案》均無落實性別平等與保障婦女及不同群體人權之規範。

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

50

3.1. 我國現況與未來待改善之處C

□我國未來待改善之處

- ✓ 參酌《氣候風險建議》所提性別, 永續, 氣候與減災領域之國際框架, 其均已將性別觀點納入減災與調適策略
- ✓ 科技部依《溫管法施行細則》§11規定研究災害領域調適策略, 應參酌《仙台框架》§36(a)1 強調婦女參與「對於有效管理災害風險以及敏感對待性別問題的減少災害風險政策, 計畫和方案的制訂, 資源配置和執行工作至關重要; 需要採取適當的能力建立措施, 增強婦女的備災力量, 並增強其災後採用替代生計手段的能力」
- ✓ 我國未來在《溫管法》《調適綱領》《國家氣候變遷調適行動方案(107-111年)》到個別領域行動方案, 應該將婦女及不同群體面對災害以及氣候的潛在風險與後續因應納入規範

3.2.1. 法規【原則】

《氣候風險建議》決策背景考量

- ※ 社經差異: 發展中國家 vs. 發達國家(臺灣)
- ※ 類似(1) 我國具氣候高度脆弱性
- ※ 類似(2) 群體仍有發展差異

一般原則: 平等, 參與及問責

- ※ 法律層次: 《溫管法》總則參照《巴黎協定》
- ※ 政策層次: 《氣候綱領》及《調適綱領》納入人權原則
- ※ 組織層次: 調適策略八個領域之權責機關
 1. 災害(科技); 2. 維生基礎設施(交通); 3. 健康(衛福)
 4. 水資源(經濟); 5. 能源供給及產業(經濟)
 6. 土地使用(內政); 7. 海岸(內政); 8. 農業生產及生物多樣性(農委)

3.2.1.三項一般性原則

□ 一般性原則

- ✓法規層次:《溫管法》修法應在總則參照《巴黎協定》強調國家氣候決策應當尊重,促進和考慮不同群體權利,促進性別平等,婦女賦權和代際公平。
- ✓政策層次:環保署應在《行動綱領》關於願景與目標與基本原則,納入實質平等與不歧視,婦女參與和賦能,問責和司法救助等3項一般性原則。
- ✓組織層次:一般性原則橫跨許多關切領域而涉及諸多部會,包括《溫管法》主管機關環保署,還有《施行細則》第11條列舉負責各個調適領域的中央目的事業主管機關,均應將一般性原則納入減災與調適策略

3.2.1. 五項具體性原則A資訊蒐整原則

□擴張《溫管法》第13條之調查範圍

※《溫管法》§13-1規範各目的事業主管機關「應進行排放量之調查,統計及氣候變化調適策略之研議,並將調查,統計及調適成果每年定期提送中央主管機關。」

□建議各目的事業主管機關研議調適策略,納入性別與不同群體需求

□各機關提送調查,統計及調適成果,得參考《氣候風險建議》第40條,針對性別及不同群體承受之氣候風險增加資料蒐集管理

□《溫管法》§13-2規定環保署應評估氣候衝擊「定期統計全國排放量,建立國家溫室氣體排放清冊;並每三年編撰溫室氣體國家報告」環保署編撰國家報告,關於氣候衝擊影響與調適之章節,應該

- ✓增加氣候變化對於婦女與不同群體之衝擊調查;
- ✓評估婦女在各級政府減災以及氣候決策的參與情況

3.2.1. 五項具體性原則B政策整合原則

- 強化《溫管法》第8條之運作，
 - ✓規範行政院邀集相關部會,民間團體及專家學者「研訂及檢討溫室氣體減量,氣候變化調適之分工,整合,推動及成果彙整相關事宜」
 - ✓中央應推動之17項事項:再生能源,能源效率,產業結構,運輸,建築,廢棄物,森林與生物多樣性,農業與糧食安全,綠色機制與減量誘因,經濟衝擊,碳權交易,科技研發,國際合作,調適與教育宣導
 - ✓行政院應研訂及檢討上述事項時,應鼓勵納入性別平等討論。
- 婦女在減災與調適的積極角色:內政部依循《國土計畫法》,《海岸管理法》以及《濕地保育法》等調適法律,研擬國土規劃,海岸管理以及濕地保育決策,亦應該考量不同性別有效而實質參與

性別平等,減災與調適(施奕任,彭士芬)

55

3.2.1. 五項具體性原則C國際合作原則

- 我國氣候議題的兩個特性
 - ✓社經發展屬於發達國家:《氣候風險建議》著重發展中國家婦女,我國在跨國氣候合作應該扮演推動者與協助者的角色
 - ✓外交困境:非《氣候公約》締約國造成推動跨國合作的困難。
- 推動在跨國調適援助納入性別觀點:
 - ✓國合會協助邦交國推動調適,鼓勵納入性別觀點
 - ※國合會2018年至2022年在聖克里斯多福及尼維斯推動「農業因應氣候變異調適能力提升計畫」,協助建立早期預警資訊蒐集系統,包括農業氣象與災害潛勢,應該進一步觀察當地婦女是否平等取得農業與災害資訊
 - ✓我國藉由將性別觀點納入援助邦交國調適策略,分享減災與氣候調適資源,知識和技術,有助於落實國際合作原則

性別平等,減災與調適(施奕任,彭士芬)

56

3.2.1. 五項具體性原則D公私協力原則

- 《溫管法》第8條形塑公私制度化氣候決策網絡,由行政院邀集部會,民間團體及專家學者,研訂及檢討政策之分工,整合及推動
 - ✓ 行政院得增強氣候決策網絡中非國家行為者的角色與功能,並且保障並提升婦女的實質參與
 - ✓ 國家透過獎勵與補助,鼓勵非國家行為者將性別納入氣候決策研究,管理與推動。
- 環保署2018年依《溫管法》§9-1所擬《溫室氣體減量推動方案》規劃8大政策,也應該增加非國家行為者的參與與討論
 - ✓ 環保署與各目的事業主管機關得依據《溫管法》第27條建立誘因鼓勵非國家行為者進行調適或減量研究
 - ✓ 環保署規劃溫管基金支用,得依據《溫管法》§19-2,針對調適策略研擬及推動還有氣候教育宣導,支用溫管基金鼓勵非國家行為者參與政府將調適策略納入性別平等,並且進行教育宣導

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

57

3.2.1. 五項具體性原則E能力發展原則

- 我國屬於發達國家,社經發展比發展中國家進步,面對災害與氣候風險具有較強的調適能力
- 不同群體的婦女因為經濟,族群或區域落差,調適能力迥異,例如原住民婦女所處生態環境與經濟條件,面對災害與氣候風險就高於其他婦女。
- 不論是《調適綱領》或者是2017年通過的《行動綱領》,應該積極倡議考量婦女與不同群體的需求,特別是針對高脆弱性與氣候風險的婦女,提供適當資源,並協助教育與謀生,使其能夠對抗災害與氣候風險的不利影響

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

58

3.2.2. 法規【領域】

建構環境與性別論述

- A. 資訊蒐整: 《溫管法》§13
調查統計+國家報告
- B. 政策整合: 《溫管法》§8
部會+民間團體+專家團體
- C. 公私協力

社經發展但缺乏氣候意識

- A. 實際層面: 已經基礎
 1. 法律基礎: 免於性別暴力→防暴三法
教育權→《性平教育法》
工作權→《工作平等法》
 2. 社經基礎: 健康權
 3. 較無關係: 生活水準權+遷徙權
- B. 規範層面: 缺乏進展

重要性

- 中央
 - ※將性別平等延伸至氣候領域
 - ※增加國際參與正當性與能力
- 地方
 - ※檢視區域與群體的氣候正義
 - ※納入在地知識提升調適能力

3.2.2. 關切領域A

□ 六項關切領域

- ✓《氣候風險建議》從全球視野建議各國調適策略, 但是各國社經條件, 還有脆弱性與災害類型, 具有各自因應能力與採取立場
- ✓我國因應能力: 發達國家伴隨經濟增長, 社會多元還有政治民主, 導致關切領域所涉諸多婦女權利均有相對堅實的基礎
- ✓我國採取立場: 我國在性別平等納入減災與氣候調適採取消極立場, 尚未將關切領域與減災與氣候調適透過法律或政策積極連結

□ 我國在防治婦女遭受性別暴力之基礎

- ✓《性侵害犯罪防治法》《家暴防治法》與《性騷擾防治法》, 輔以司法, 社政, 警政, 醫療與教育, 符合《氣候風險建議》第37條
- ✓《性別工作平等法》與《性別平等教育法》則有助於保障婦女在職場和校園等公共場合的安全

3.2.2. 關切領域B

□我國在教育, 工作與健康權之進程

- ✓教育權: 《性平教育法》§12要求學校提供性別平等之學習環境; §13 要求學校招生及就學許可不得有性別差別待遇
- ※2018年各級學校婦女比率48.59%, 15歲以上婦女識字率97.99%。
- ✓工作權: 教育提高增加婦女就業能力與意願。《性別工作平等法》§7規範雇主不得因性別或性傾向而有差別待遇
- ※2018年婦女勞動參與率為51.14%
- ✓健康權: 我國持續推動將性別平等落實婦女健康→《性別綱領》

3.2.2. 關切領域C

□我國較無生活水準權與自由遷徙權之問題

- ✓我國屬於發達國家, 基礎建設伴隨發展均有相當進展。
- ※《氣候風險建議》第69條強調發展中國家婦女水資源不足, 日常收集飲用水成為婦女與女童額外負擔而耗費時間
- ※經濟部統計, 我國至2018年底自來水普及率已達94.14%, 克服上述困擾發展中國家婦女必須額外負擔耗費時間取得飲用水的困境。
- ✓自由遷徙權: 《憲法》第10條保障居住遷徙權利, 同時我國儘管生態脆弱性同樣面對災害與極端氣候事件威脅, 但是既有社經發展所形塑的調適能力, 我國相較於發展中國家, 較少出現因為災害與氣候風險而大規模遷徙

3.2.2. 關切領域D

□我國應更細膩關注不同群體的婦女

- ✓我國調適能力高於發展中國家,但是缺乏完整調適規劃,社經落差會讓弱勢婦女面對災害時,難以獲得同等保障
- ✓我國應參考《氣候風險建議》,就八項領域所涉婦女人權,考量法律與政策現狀,完整規劃並納入調適策略。
- ※《溫管法》§13-1規定各目的事業主管機關應研議調適策略
- ※《溫管法施行細則》§11條「應依據災害,維生基礎設施,水資源,土地使用,海岸,能源供給及產業,農業生產及生物多樣性,健康及其他易受氣候變遷衝擊之權責領域,進行脆弱度及衝擊評估,擬訂及推動相關調適策略。」
- ✓減災與調適對我國極為重要:自然環境高度脆弱+過往偏重經濟增長+極端氣候事件趨於頻繁→社會蒙受損失與傷亡
- ※2009年8月莫拉克颱風

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

63

3.2.2. 關切領域E

□科技部負責災害領域之調適策略,與《氣候風險建議》直接相關

- ✓2014年《災害領域行動方案》分析災害脆弱度與影響評估,排除性別分析
- ✓總目標與調適策略也忽略性別和不同群體因應,後續之調適措施,行動計畫與指標亦是如此
- ✓未來科技部就災害進行脆弱度及衝擊評估,需要重視婦女以及不同群體權利,諸如原住民婦女,年長婦女或低收入婦女等弱勢群體,研議其應享權利與保障,包括免於性別暴力之權利,受教權,工作權,健康權,適當生活水準權以及自由遷徙權進行分析,作為擬訂及推動災害領域調適行動方案
- ✓相關部會就其負責調適領域,亦需要評估對於婦女人權之影響,再行擬訂及推動調適策略

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

64

參考案例: 氣候變化及肯亞童婚

WORLD • CLIMATE CHANGE
 Kenya Is Trying to End Child Marriage. But Climate Change Is Putting More Young Girls at Risk



BY NEHA WADEKAR / BUBISA, KENYA AUGUST 12, 2020 3:03 PM EDT

Reporting for this article was supported by a grant from The Pulitzer Center on

引用網址：<https://time.com/5878719/climate-change-kenya-child-marriage>

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

65

肯亞童婚與氣候變化

- ▣ 肯亞調適落後, 依據全球調適倡議指標(Global Adaptation Initiative Index)
 - ✓ 氣候脆弱性排36名, 調適準備152名
- ▣ 禁止18歲以下婚姻
 - ✓ 1990年《兒童權利公約》→2001 *Children's Act* →2006 *Sexual Offences Act*→2014 *Marriage Act* →2013承諾於2020終止童婚
 - ✓ 20到24歲女性童婚 34%(1990)→23%(2016), 但仍難以終止
- ▣ 氣候變化導致過去五年肯亞北部童婚風氣再起
 - ✓ 極端氣候事件(乾旱+蝗災)→水資源和牧草匱乏→經濟支持的牲畜死於飢餓,乾旱和疾病
 - ✓ 貧窮家庭→強迫女兒離校結婚→換取嫁妝(新衣, 牛奶, 駱駝)→駱駝能提供鮮奶+肉類+沙漠長途運輸工具
 - ✓ 聯合國國際兒童基金肯亞東北辦公室主任Mohamed Abdullahi 「童婚案例在國內有所增加, 其導因於人為自然災害」

性別平等, 減災與調適 (施奕任, 彭士芬)

66

THANK YOU
FOR YOUR ATTENTION