



人权理事会

第五十三届会议

2023 年 6 月 19 日至 7 月 14 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

关于妇女人权的年度全天讨论会

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

2022 年 6 月 27 日，人权理事会根据第 6/30 号决议举行了关于妇女人权的年度全天讨论会。讨论会分为两场专题小组讨论，第一场的主题是“从人权角度探讨气候变化与暴力侵害妇女和女童行为之间的关系”，第二场的主题是“基于人权和促进性别平等的照护和支助系统”。



一. 导言

1. 2022 年 6 月 27 日，人权理事会根据第 6/30 号决议举行了关于妇女人权的年度全天讨论会。讨论会分为两场专题小组讨论：(a) “从人权角度探讨气候变化与暴力侵害妇女和女童行为之间的关系”；(b) “基于人权和促进性别平等的照护和支助系统”。¹

二. 从人权角度探讨气候变化与暴力侵害妇女和女童行为之间的关系

2. 第一场专题小组讨论由联合国人权事务高级专员宣布开幕，由暴力侵害妇女问题特别报告员雷姆·萨利姆主持。嘉宾包括非洲妇女发展与通信网气候公正和性别平等问题顾问 Melania Chiponda，人权和气候变化问题独立顾问 Astrid Puentes Riaño，国际救助儿童会亚太区域高级技术顾问兼气候变化和儿童贫困问题协调人 Rajib Ghosal，以及女童权益倡导者 Esmeralda。

A. 开幕发言

3. 人权事务高级专员在开幕发言中指出，妇女和女童往往遭受气候变化带来的最严重、最暴力的后果。当妇女因与气候有关的事件而流离失所时，由于周遭的社会和安全结构崩溃，她们在紧急避难所、帐篷或营地就寝、洗漱、洗澡或穿衣时，会更易遭受暴力，包括性暴力。人口贩运、童婚、早婚和强迫婚姻的危险增加，使情况更加复杂。在流离失所的情况下，性别认同为 LGBTIQ+(男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等)的妇女也更有可能面临较高的暴力和虐待风险。

4. 高级专员指出，在农业领域，当气候影响收成、土地和生计时，妇女和女童面临社会经济不安全和的不平等，受广泛后果影响的可能性远高于其他群体，这些后果包括家庭暴力，童婚、早婚和强迫婚姻，贩运和强迫卖淫等。

5. 她着重指出，全球有成千上万名妇女选择挺身而出，就气候变化问题表达反对意见，尽管妇女环境人权维护者因此面临巨大的个人风险。她指出，一些人权维护者受到威胁和污名化，往往被定罪或被噤声。她们还面临更大的性别暴力风险，一些人权维护者已被杀害。

6. 高级专员欢迎国际社会在过去十年中关注气候变化对妇女和女童的影响，并强调迫切需要关注暴力侵害妇女和女童这一严重问题，这一问题因气候危机而加剧。她强调，必须确保气候变化政策和方针将妇女和女童的人权置于首要和中心位置。

7. 高级专员指出，应遵循五个关键步骤，确保不让任何人掉队。第一步是承认，即承认气候变化与暴力侵害妇女行为，包括暴力侵害土著妇女、非洲裔妇女、残疾妇女、罗姆妇女、生活在农村地区的妇女、宗教少数群体妇女和 LGBTIQ+妇女相互关联。第二，妇女在气候问题上的平等、充分、有效参与和

¹ 专题小组讨论的网播已存档，可查阅以下网址：<http://webtv.un.org>。人权理事会副主席安德拉尼克·霍夫汉尼相担任年度全天讨论会主席。

领导至关重要：妇女必须充分参与气候行动的决策、规划和实施。妇女就直接影响她们的问题发表见解、运用经验和提供指导，能够使妇女的权利得到更好的保护，并促进更有力、更有效的气候行动。

8. 第三，高级专员指出，各国需要加强制定和有效执行促进性别平等的环境和减少灾害风险政策、方案和预算。这包括确保妇女在灾害风险管理中发挥领导作用，提供充足的资金，并建立有效的监测机制。这还意味着，要在灾害防备方面赋予妇女权能，建设妇女在必要时获得替代生计手段的能力，将妇女平等获取信息和信贷作为优先事项，在灾害发生时，保证妇女能够利用卫生保健服务、性健康和生殖健康服务、支助服务、避难所，并保证妇女的安全。第四，高级专员指出，各国必须加强问责框架，确保彻底消除性别暴力施害者，包括配偶、家庭成员、宗教领袖、救灾人员和政府官员的有罪不罚现象。第五，各国必须采取紧急步骤，尊重、保护和履行对妇女和女童的人权义务，特别是对妇女环境人权维护者的人权义务，包括保障她们的表达、集会、结社和参与各级决策的自由权。高级专员补充说，各国必须为妇女提供补救，对威胁和伤害妇女的行为问责。最后，她指出，利益攸关方需要从言谈转向具体行动，以保护数百万妇女和女童的生命、安全和尊严。

B. 发言概述

9. 专题小组讨论主持人、暴力侵害妇女问题特别报告员萨利姆女士作了开场发言，她指出，由于原已存在、根深蒂固和持续的性别不平等和结构性歧视，妇女和女童往往受到气候危机的负面影响。她指出，正如她在最近提交大会的报告中强调的，² 气候危机背景下暴力侵害妇女和女童的问题未得到充分关注。

10. Chiponda 女士举例说明了气候变化如何加剧了针对妇女领导者和环境人权维护者的性别暴力。她指出，虽然对捍卫土地和环境的妇女的袭击有所增加，但对案件的举报仍然不足，即使案件得到举报，施害者也没有受到处罚。此外，大部分资源被用于应对气候危机和 2019 冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)，只有较少的资金用于保护妇女捍卫土地和环境的权利。

11. Chiponda 女士说，当妇女挺身而出，对破坏环境、污染和剥夺行为提出质疑时，她们在跳脱传统角色，对政治、经济、社会和文化机构不正当行使权力的做法提出质疑，而社会往往以暴力报复她们。她补充说，捍卫土地和环境的妇女与强大的公司对抗，这些公司对采掘部门包括采矿部门、工业化农业和伐木部门基于土地的经济活动进行投资，尤其是在非洲。她强调，现有的采矿相关框架严重忽视了妇女的视角和利益。她还指出，越来越多的非洲国家已经将水私有化，当公司在政府的支持下接管水源时，妇女、土著群体和农民往往试图反抗，要求收回水源，这种反抗有时甚至危及他们的生命。

12. Chiponda 女士说，工业规模采矿和石油开采公司在从农民生产者手中接管土地和水的过程中，导致土地、空气和水资源污染，并导致劳动力从粮食生产部门转移，因为男子为在矿山寻找工作而迁徙。私营公司通过业务军事化和安防化，采取行动保护利润，这导致捍卫土地和环境的妇女遭受越来越多的暴力行为。

² [A/77/136](#).

13. Puentes Riaño 女士在发言中指出，移民和被迫流离失所是气候危机最严重的影响之一，影响到数百万妇女。她指出，2020 年，每 10 人中有 7 人因气候变化而流离失所。她说，人权机构强调了暴力侵害妇女行为的风险，并强调这种行为有所增加。虽然没有能够确定问题严重程度的具体数据，但已知的是，移民和流离失所妇女面临较高的风险，包括性暴力、虐待、因人口贩运网络而受害、杀害女性和强迫失踪。

14. Puentes Riaño 女士说，一些国家通过压制性政策处理移民问题，重点关注安全问题，这增加了风险和暴力的程度，特别是对妇女而言。例如，有报告称，举报遭受性暴力的移民妇女遭到监禁。

15. Puentes Riaño 女士着重指出，气候变化的危害不可逆转，气候变化使妇女和其他移民无法返回原籍地。此外，一些国家的法律、文化和政策障碍已成为阻碍妇女利用保护机制的障碍。气候变化的有害影响还与许多妇女包括贫困妇女、土著妇女、非洲裔妇女、生活在农村地区的妇女、残疾妇女和 LGBTIQ+ 妇女已经经历的脆弱程度直接相关。

16. Puentes Riaño 女士指出，气候变化灾害不是自然灾害，而是与涉及燃烧化石燃料和土壤侵蚀的人类活动有关。因此，要防止气候变化造成的移民和流离失所的急剧增加，采取与气候变化直接相关的行动至关重要。她还强调，在这方面，必须贯彻有效、有区别和交叉性的方针，这种方针应是参与性的，并考虑到妇女的需要；确保妇女的想法和建议的解决办法得到考虑，这一办法已被证明是最有效的；使计划和方案能够得到有效执行，以解决妇女面临的问题。还必须在各级加强政治意愿，并执行国际协定，特别是关于气候变化的《巴黎协定》。

17. Ghosal 先生在发言中指出，气候变化的直接和长期影响对妇女和女童造成了特别严重的伤害，特别是那些处境脆弱的妇女和女童，她们遭受了交叉形式歧视。对于中低收入国家的妇女和女童来说尤其如此，她们在农村经济中发挥至关重要的作用，而气候变化对她们产生了过于严重的影响。

18. 他指出，妇女和女童占发展中世界农业劳动力的 40% 以上，负责 60% 至 80% 的粮食生产。此外，农村地区的妇女和女童承担照顾儿童和老人的主要责任。官方数据没有计入无酬工作，低估了妇女和女童承担的工作负担。尽管农村地区的妇女和女童在农村经济中发挥重要作用，但她们往往更容易受到歧视、剥削和性别暴力的影响。

19. Ghosal 先生着重指出，性别暴力主要被用来加强现有的特权以及在角色和获取资源方面的权力不平衡。为获取稀缺资源而发生的冲突可能导致剥削、暴力和性交易。由于有限的自然资源因气候变化而变得更加稀缺，妇女和女童不得不走更远的路以收集食物、水或柴火，这增加了她们遭受性别暴力的风险。

20. 他指出，干旱和洪水等极端天气事件也对生计造成了破坏性影响，妇女和女童在健康和粮食安全方面遭受的损失和损害首当其冲，面临性别暴力的风险更高。在 COVID-19 疫情暴发后的头六个月，有 100 起灾害记录在案，其中大部分灾害与气候和天气有关。在此期间，妇女和女童遭受的暴力和骚扰增加，特别是来自边缘化社区和具有边缘化背景的妇女和女童。

21. Ghosal 先生强调，粮食不安全和农业部门社区的贫困可能导致遭受多重冲击的家庭考虑童婚、早婚和强迫婚姻，以节省本已有限的资源，缓解经济压力，减

少需要供养的家庭成员；在这种情况下，受影响最大的始终是女童。由于生态系统脆弱，家庭还可能出售女儿以换取牲畜。

22. Ghosal 先生呼吁各国和联合国伙伴通过采取气候适应型农业政策，促进以权利为基础、对年龄和性别敏感的方法。性别平等是一项人权，在农业和相关部门将性别平等作为目标加以推进至关重要。必须确保妇女和女童有平等机会，以增强她们的发言权和能动性，并促进她们参与影响气候变化政策的平台和决策进程。他还强调，必须确保为受气候引发的灾害影响的妇女和女童提供保护性环境

和安全空间，使她们能够寻求社会心理支持，并对实施暴力者提出保密投诉。

23. Esmeralda 指出，气候变化的后果影响到每个人，不过，妇女和女童特别容易遭受性别暴力和经济、身体和心理暴力，以及人口贩运、童婚、早婚和强迫婚姻。她说，女童往往成为交换物品的“货币”，以使家庭能够生存或达到更高的收入水平。她指出，在许多地区，家庭无法获得清洁用水，这增加了疾病。在干旱时期，土地变得贫瘠，妇女和女童不得不在河流或丛林中寻找水源，这增加了她们遭受性暴力的风险。由于气候变化、霜冻和气温的其他剧烈变化，妇女和女童不得不更加努力地工作，以赚取收入并为家庭积累资源。

24. Esmeralda 着重指出，国家对非正规采矿区的管控缺失，有报告称，女童和青少年在这些地区遭受性剥削和贩运。在这方面，妇女、女童和青少年是犯罪集团的主要目标，据报有许多妇女和女童失踪。她还说，妇女和女童往往被排斥在学校之外，或者无法就业。因此，许多妇女和女童依赖其伴侣，这增加了她们遭受经济、身体和心理暴力的风险。

25. 她建议各会员国和联合国实体促进农业领域的性别平等，使妇女和女童能够在无须担心暴力的情况下从事农业活动，并保障她们的劳工权利。她强调，必须确保妇女和女童参与农业的安全空间，以使她们的声音能够被听到，并使她们的文化以及耕作和养护土地的方式得到尊重。她强调，各国应提倡以新的、积极的形式表现男子气概，鼓励男子和男童改变对待妇女和女童的态度和方式。她指出，性别敏感的方法是以更平等、更公平的方式看待生活的新方法。她最后表示，儿童既是未来，也是当下，应当成为变革和寻求解决办法的进程的一部分。

C. 国家和观察员代表的发言

26. 许多发言者重申，暴力侵害妇女和女童行为和气候变化是当前最紧迫的两大全球紧急情况 and 可持续发展挑战。气候变化对环境人权的影响导致粮食和供水无保障、环境恶化、政治和经济不稳定、冲突和贫困，并加剧了现存的男女不平等现象。

27. 发言者强调，气候变化的影响并非不分性别。气候变化危及妇女和女童的人权，加剧了性别不平等，并使性暴力和性别暴力更加严重。任何形式的暴力侵害妇女行为都对妇女参与气候变化政策方面的决策进程构成了阻碍。此外，妇女在无法实现经济独立的情况下，往往更容易遭受暴力和性剥削。发言者还指出，在 COVID-19 疫情期间，性暴力和性别暴力在全球范围有所增加。有人呼吁迅速采取措施，确保当前的气候危机不会使这种消极趋势进一步加剧。

28. 一些代表回顾了人权理事会第 47/24 号决议，人权理事会在其中表达关切称，已因许多因素包括性别不平等而处于脆弱境地的群体，对气候变化不利影响

的感受最为痛切。几位发言者还着重指出他们在平等一代论坛框架内就气候变化和性别平等作出的承诺。³

29. 多位代表指出，不平等和边缘化是加剧对气候危机影响的脆弱性的关键因素，对各类妇女和女童产生了复杂影响。一些代表认为，应对气候变化是一项责任，也是减少不平等和暴力侵害妇女和女童行为的机会。代表强调，为应对气候变化寻找解决方案的努力，必须注重性别平等，使妇女和女童能够参与消除贫困、管理冲突和确保可持续发展的决策和行动。

30. 与会者强调，妇女是变革推动者，妇女的参与有助于以更加全面和跨领域的方式应对气候变化的挑战。各国必须确保妇女充分、平等、有效和有意义的参与。当妇女和女童成为积极的参与者和变革者时，她们也能够得到更好的保护，以免遭一切形式的暴力。在应对气候变化的全球斗争中，儿童和青年特别是女童也是至关重要的变革推动者。他们意识到自己面临的与气候有关的风险，而他们参与寻找解决办法的努力产生了积极成果。必须确保不同背景的女童特别是最边缘化的女童的参与，以使减缓和适应气候变化的措施顾及她们的需求和见解，从而能够实施有针对性和备有充分资金的措施。在环境决策过程中，以及在实施气候变化适应和减缓措施期间，显然还需要采取基于儿童权利和促进性别关系变革的办法。

31. 发言者指出，迫切需要在连续贯通的人道、发展、和平和气候领域采取跨部门行动，以处理对各类妇女和女童的暴力侵害行为，确保妇女和女童获得预防和应对性别暴力的一揽子基本服务，包括法律、心理、精神、性和生殖健康及权利以及重返社会方面的服务。

32. 一些与会者着重指出，需要创造有利的法律和政策环境，以消除在气候变化背景下暴力侵害所有妇女和女童包括环境维护者的行为；促进全球、区域、国家和地方各级的战略性跨部门伙伴关系，包括与妇女和女童领导的地方组织的伙伴关系；生成关于气候变化对暴力侵害妇女和女童行为影响的数据和证据，并分析风险因素；投资于促进性别平等和适应性的预防暴力方法，以及建设妇女和女童应对气候相关冲击的能力的社会保护措施。与会者还指出，家庭应当确保女童的权利在气候变化情况下得到保护。

33. 发言者强调，应将性和生殖健康及权利视为气候变化措施的重要构成部分。气候危机可能以多种方式影响生殖健康和权利的实现以及获得相关服务的机会。例如，当诊所或道路等关键基础设施在自然灾害中毁坏时，妇女和女童会丧失获得保健服务的机会。在与气候有关的人道主义灾难中，尽管有迫切的性和生殖健康服务需求，但资金和重视程度往往不足。

34. 几位发言者强调，面临多重和交叉形式歧视的妇女和女童，包括处境特别脆弱的土著妇女和女童在设法保护社区免受有害项目影响时，面临的暴力风险最为严重。许多妇女和女童遭到心理或身体攻击、任意拘留、强迫失踪或者被杀害。发言者还强调，不应让老年妇女掉队。发言者指出，由于缺乏按性别和年龄分列的一致数据，暴力侵害妇女和女童行为在很大程度上仍然不为人知。在这方面，因性取向、性别认同、性别表达或特征而面临多重和交叉形式歧视的妇女受影响最为严重。被认为未遵循通行的性和性别规范的妇女和女童往往被排除在恢

³ 见 <https://forum.generationequality.org/home>。

复、救济和应对努力之外，LGBTIQ+妇女和女童在试图利用安全避难所时，往往面临排斥和歧视态度。

35. 与会者强调，境内流离失所者、移民、难民和寻求庇护的妇女和女童特别容易遭受性暴力和性别暴力以及人口贩运。在过去一年中，灾害造成了大多数的境内流离失所，气候变化的不利影响越来越多地导致流离失所。与会者指出，流离失所者往往被重新安置在城市贫民窟和安置点，这使他们容易面临进一步的环境风险。在这种情况下，妇女和女童面临更多挑战，包括不平等、不安全和行动受限，因为妇女和女童有可能遭受针对她们的城市暴力。

36. 许多发言者指出，妇女环境人权维护者面临各种攻击和暴力，迅速有效地确保对她们的保护至关重要。在气候变化抗议活动中发挥突出作用的妇女已成为仇恨言论和口头攻击的主要目标，这些言论往往传递出否定和主张剥夺妇女权利的鲜明的父权主义基调。这类行动阻碍了妇女在抗御气候变化方面的积极活动，进而导致预防和减缓气候变化有害影响的全球努力受到削弱。

37. 几名与会者强调，必须追究侵犯人权行为包括性别暴力施害者的责任。各国必须确保性别暴力的受害者和幸存者获得基本服务，例如获得性和生殖健康服务以及社会心理和生计援助。与会者还建议，应加强保护措施，并推行更多举措，使公众进一步认识气候变化以及气候变化对妇女、女童及其家庭的负面影响。

38. 与会者鼓励各国出台应对气候变化的行动计划，并将性别问题作为气候变化管理综合性部门计划的重点。与会者强调，必须采取有效措施，增强妇女权能，使妇女能够充分、平等地参与与气候变化有关的方案。与会者还指出，在调整减灾方法和应对气候紧急情况时，各国必须面向各个主管机构和服务提供者，开展关于多种形式歧视和性别暴力的培训、宣传和提高认识活动，同时考虑到各类妇女和女童的人权和需求。

39. 一些代表提到，一些政府已采取步骤，通过制定培训和领导力方案，支持妇女在公共和私营部门担任决策职位，增强妇女在社会和经济方面的权能。此外，还为救灾人员举办了培训班，使他们能够在自然灾害期间和之后查明遭受家庭暴力的妇女和女童并为她们提供支助。还开展了谈判技能培训，以支持妇女代表社区和国家参加国际气候变化会议。此外，一些国家实施了为妇女环境人权维护者的努力提供支助的方案。一些政府还采取措施促进妇女和女童的教育、保护和卫生保健，并实行了储蓄和小额信贷制度，以增加经济机会，促进增强农村妇女的权能，使她们能够出资实施小型农业项目以及贸易和旅游业举措。

D. 嘉宾的答复和总结发言⁴

40. 在由妇女领导的气候保护行动方面，有许多良好做法，Riaño 女士着重指出了其中一个事例，即危地马拉的一群玛雅妇女实施了某些合作行动，以改善能源和人类消费用水的使用和管理。她指出，必须展现各类妇女的力量，以及气候视角与环境人权之间的联系。她指出，妇女在世界各地和各个层面的参与对于气候谈判以及在国家和国际层面实施各种气候行动至关重要。Riaño 女士指出，科学

⁴ Chiponda 女士和 Esmeralda 女士未能参与互动讨论。

数据揭示了尚未克服的挑战和尚未实现的目标。她最后说，要取得有效进展，需要真正的变革。

41. Ghosal 先生指出，妇女在基层一级的参与度相当高，在地方领导的项目和基于社区的项目中都是如此，妇女有时还参与更广泛的气候变化项目。妇女在较高级别的参与度偏低，包括在国家以下、国家、区域和全球各级，妇女参与决策的比例非常低。在一些委员会的较高级别，妇女的参与率至多在 15%至 25%之间。

42. Ghosal 先生强调，保护妇女和女童的措施必须基于交叉性方法，在这方面，基于人权的方法非常重要。保护举措还应设想遵守机制，必须通过强有力的诉讼行动加强这些机制。他指出，至关重要的是，要确保将性别平等理解为一项人权和缔约国必须遵守的要求，未能遵守要求的缔约国应受到处罚。如果做法得当，在减轻暴力侵害妇女和女童行为方面，更广泛而言，在减轻性别暴力方面，将取得重大进展。

43. Ghosal 先生指出，需要在保护方面采取更多审慎的办法，包括已在不同国家试行的办法。社会保护方案和机制是处理短期至中期脆弱性与长期复原力之间的联系的关键。例如，长期复原力包括设法让每个社会群体从社会保护措施中获益，而这些社会保护措施要增加应对各种暴力的保护机制。

三. 基于人权和促进性别平等的照护和支助系统

44. 第二场专题小组讨论由联合国人权事务高级专员宣布开幕，随后由阿根廷妇女、性别和多样化部长伊丽莎白·戈麦斯·阿尔科塔致开幕词。嘉宾包括耶路撒冷希伯来大学法学教授、以色列国际法一体化问题 Concord 研究中心主任弗朗西丝·拉德，国际残疾人联盟交叉性问题干事 Rosario Galarza，以及国际劳工组织(劳工组织)工作条件与平等司性别、平等、多样性和包容处处长 Chidi King。

A. 开幕发言

45. 高级专员在开幕发言中指出，所有人在一生中都需要照护，所有人都为他人提供照护，所有人都受到他人的照护，所有人都需要自我照护。照护是充分享受生活和自主权的基本条件。然而，许多社会的照护和支助系统得不到承认，价值被低估，资金严重不足，导致对人权的公然忽视。她着重指出，如果没有可负担的优质学前教育和照护，儿童可能无法充分发挥潜力。如果没有适当的社区支助或临时照护，残疾人或老年人可能会被送入机构，可能受到虐待，并丧失自主权。

46. 高级专员强调，照护的接受者不仅限于社会认为最脆弱的人，大多数人都受益于照护服务，无论是有偿还是无偿照护。她指出，提供照护是妇女、男子和社会的共同责任。尽管如此，在大多数社会中，妇女和女童免费或以低薪从事这一重要工作，这被视为理所当然。依赖妇女和女童从事无酬照护工作，损害了她们的受教育权、工作权和社会保障权。妇女作为照护工作者，得到的保护、培训、装备往往不足，而且容易遭受暴力；此外，妇女在家庭中承担的照护责任被忽视。

47. 高级专员指出，虽然 COVID-19 疫情暴露了照护系统的脆弱性，但许多国家继续忽视照护者的权利以及提供优质公共照护服务的必要性。她敦促各国投资建设基于人权和促进性别平等，尊重接受照护者自主权的公共照护和支助系统；承认照护工作的价值，并在经济政策中反映这种价值；通过改善基础设施和提供辅助技术和设备，减轻照护负担；通过消除性别成见，重新分配照护工作，在家庭、社区和国家之间重新分配照护责任和支助服务。

48. 高级专员强调，必须建立公正和平等的制度，让妇女和女童积极和有意义地参与。她强调，必须倾听各类妇女和女童作为照护者、接受照护者和需要自我照护者的意见。

49. 最后，高级专员对目前为转变照护方式而作出的努力，例如建立全球照护联盟⁵ 表示肯定，并提请注意联合国人权机制就与照护问题有关的人权标准提供的大量分析和指导。

50. 戈麦斯·阿尔科塔女士在发言中强调了讨论的重要性，认为在制定国际层面关于照护工作的联合议程方面，在保障照护、被照护和自我照护的权利方面，以及在制定政策准则以改变性别不平等的物质基础方面，相关讨论是一个里程碑。戈麦斯·阿尔科塔女士指出，疫情凸显了照护在日常生活、社会和经济中的核心作用。疫情还揭示出，社会对照护工作的组织以及由此产生的不公平的时间分配是造成社会和性别不平等的因素。她指出，在全球范围内，照护工作主要由家庭承担，而在家庭内部，妇女和 LGBTIQ+ 群体成员的负担尤其沉重。她还强调，照护工作社会化方面的不公平对弱势群体产生了影响，因此，必须采取广泛和交叉性的视角，认识到这一问题不仅是妇女和 LGBTIQ+ 人士不平等的“载体”，而且是导致弱势群体贫困的因素。

51. 戈麦斯·阿尔科塔女士说，阿根廷已决定将照护置于国家政策的中心，同时承认照护是一项基本需要，是一项增值工作，最重要的是一项人权。她指出，阿根廷旨在通过在两性之间以及在家庭、国家、市场和社区之间重新分配照护工作，通过给予照护工作人员适当的报酬，并通过确保照护部门参与政治辩论，成为真正的照护社会。

52. 更具体而言，她提到，妇女、性别和多样化部提出了一项关于照护平等 (cuidar en igualdad) 的法案，以创建全面的照护政策体系，承认所有人都有权得到照护和自我照护。该部与拉丁美洲和加勒比经济委员会共同开发了一项工具 (Mapa Federal del Cuidado en la Argentina)，收集关于照护场所、培训中心以及教育和服务机构的信息，以使照护工作可见。此外，该部还设立了一个照护政策部际委员会，从基于人权、性别和多样性的角度规划和协调照护政策。最后，启动了一项登记方案，以促进留用女性家庭佣工。到目前为止，已有 127,000 名私人家庭佣工登记。

53. 戈麦斯·阿尔科塔女士强调，性别不平等是超越地理边界的问题，需要强有力的政治议程和国际法律框架。她说，阿根廷与墨西哥一道，在人权理事会第四十八届会议上提交了一份关于照护工作重要性的联合声明，这是在这一领域制定国际人权法的起点。

⁵ 见 <http://alianzadecuidados.forogeneracionigualdad.mx/?lang=en>.

B. 发言概述

54. 拉德女士说，向需要照护的人包括儿童、老年人和残疾人提供照护和支助，是人类繁荣发展的基本条件。传统上，提供照护服务的社会责任没有充分纳入宏观经济规划，也没有纳入人权议程。照护服务分配的不平等让作为照护者的妇女付出了沉重代价。妇女的创收机会减少了，因为妇女的特点是承担生产和生殖双重角色，其中包括性别化的无酬照护负担。这对妇女在劳动力市场和创业方面的平等经济机会构成重大障碍。

55. 她指出，COVID-19 疫情使妇女的经济机会不平等成为焦点。她注意到，全球出现了照护责任私有化和个人化的趋势，照护责任在很大程度上转移到家庭，通常是妇女身上。在发达国家，除了一些值得关注的例外情况，公共照护服务和社会福利的减少导致照护私有化，而 2008 年金融危机后实行的紧缩政策加剧了这种私有化。在全球南方，大规模城市化造成社区和大家庭无法为抚养儿童提供支助，导致照护责任个人化。

56. 拉德女士说，在国际和国家层面，人们日益认识到，照护职能不应专属于妇女。然而，尽管推行了父母双方都可以休育儿假的措施，但这类措施并没有扩展到其他照护需要，也没有对正规劳动力市场以外的经济活动产生影响。在这方面，她强调了由国家提供优质照护和支助服务的重要性。

57. 拉德女士强调，必须处理照护和支助服务提供者的权利问题。她强调了劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)的重要性，该公约呼吁各国保障家政工人的体面工作，大多数家政工人是妇女，其中许多是移民妇女。她感到遗憾的是，只有 25 个国家批准该《公约》，并指出《公约》仍有漏洞，允许存在一些例外情况，例如允许照护残疾人的工人每周 7 天、每天 24 小时履行在职职责。她建议，照护经常需要长时间工作，这些报酬应由国家承担，为此应建立社会保障最低标准，为照护者提供体面的工作条件，并使接受照护和支助的人获得人的尊严。

58. 拉德女士说，照护补贴有助于促进性别平等，除此以外，与照护补贴有关的费用和付出往往是国家的长期投资，可创造新的就业机会，并增加家庭收入。她得出结论认为，照护和支助服务必须是公益物，必须将基本保健服务和教育视为国家经济和社会义务的核心方面。

59. Galarza 女士从她作为残疾妇女的角度，阐述了支助系统为什么需要根本性变革。她强调，在重新思考照护问题时，应将性别平等和残疾人权利置于中心位置，而不是采用慈善和医疗办法。她指出，残疾妇女和女童既是照护和支助的接受者，也是提供者。在支助系统中和在向残疾人提供支助时，各国应当顾及个人所需的具体支助，同时承认残疾人群体内不同层次的身份。

60. Galarza 女士阐述说，在 COVID-19 疫情期间，忽视残疾人的支助需求已成为一场危机，造成严重有时甚至是致命的后果。大多数残疾人不得不依赖非正规形式的支助，这种支助主要来自家庭或个人网络，这对所有相关人员，特别是妇女和女童的权利产生了不利影响。缺乏对残疾妇女的支助和照护，造成残疾妇女缺乏控制、选择、自由和自主权，这往往导致性暴力和性别暴力。

61. Galarza 女士解释说，由于缺乏照护和支助，包括人们认为残疾妇女没有能力照护子女，导致她们的子女往往被带离她们身边。此外，由于缺乏支助和照护，许多残疾妇女在分娩时死亡。

62. Galarza 女士呼吁各国为支助服务投资，使残疾妇女和女童能够充分、有效地参与社会，并保障她们在生活中免遭暴力。她指出，往往没有征求残疾妇女和女童的意见，了解她们需要何种支助和照护，这导致提供的支助不适当，或者支助侵犯了她们的隐私和尊严。照护中的这种问题在人道主义紧急情况下常常发生。Galarza 女士敦促各国“问我们，在我们说我们需要时，倾听我们的意见”，以此作为解决办法。

63. Galarza 女士建议，各国可以采取三项关键行动，改造照护和支助系统。第一，落实全面的系统，确保残疾人能够利用基于社区的支助系统。第二，设计使残疾人能够直接选择和控制的支助系统，为此让残疾人及代表残疾人的组织积极参与相关的决策进程。第三，保证所有国家预算包含必要的资源，以发展基于人权的照护和支助系统。

64. Galarza 女士最后说，残疾妇女和女童有权在与其他人相同的基础上获得照护和支助，这些权利是适当回应以下承诺的关键，即让世界各地的残疾妇女和女童自主、独立和充分参与社会。

65. King 女士指出，为照护经济投资，促进家庭中以及家庭与国家之间均衡分担照护责任，这是劳工组织基于人权和促进性别关系变革议程的支柱，该议程以国际劳工标准为基础。她强调指出，妇女为无酬照护工作花费的时间高达男子的 10 倍。她注意到，有偿照护工作中的歧视以及纵向和横向隔离意味着，妇女的工作主要集中于与照护有关的岗位，这些岗位报酬较低，较不稳定，在职业安全和健康方面的保护，包括与暴力和骚扰、社会保护、保险有关的保护较少，而且多为非正规经济部门的照护岗位。这对移民妇女来说尤其如此，移民妇女遭遇了多重交叉形式的歧视。

66. King 女士指出，劳工组织发布了一份题为《工作中的护理》的报告，其中呼吁对一揽子变革性照护政策进行大规模投资，包括社会基础设施、劳动力投资和休假政策。劳工组织估计，到 2035 年，这种投资可创造近 3 亿个就业岗位。关于联合举措方面的例子，她提及由劳工组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界卫生组织和全球照护联盟共同领导的促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器⁶ 照护经济群组。关于育儿假，King 女士强调，120 个国家已经达到或超过了 14 周产假的要求，123 个国家提供全薪产假。这意味着，98%的劳工组织成员国制定了与生育保护制度相符的产假计划。然而，全世界仍有 6.49 亿妇女缺乏充分保护，或者没有任何生育保护，其中包括自营职业者、非正规工人、移民、养父母和 LGBTIQ+父母以及受歧视影响的其他人。对父亲来说，虽然在承认父亲享有陪产假的权利方面呈现出积极趋势，但仍有逾 10 亿可能当父亲的人根本没有享受陪产假的权利，这使得有关照护责任的社会规范固化。

67. 关于儿童保育，在 178 个国家中，只有 57 个国家就儿童早期教育发展作出了强制性规定，只有 21 个国家为零至两岁的儿童提供普及性儿童保育服务。对

⁶ 见 <https://unglobalaccelerator.org/>。

于大多数需要长期照护服务的人来说，长期照护服务仍然无法获得或不足，特别是面向老年人和残疾人的长期照护服务。只有 89 个国家提供公共长期照护服务。《工作中的护理》报告还揭示了从育儿假结束到公共保育服务或义务教育开始的“全球保育政策空白期”。这一政策空白期平均为 4.2 年；在 175 个国家中，91 个国家的空白期超过 5 年。

68. King 女士回顾说，2020 年，由于对无酬照护的额外高需求，有 200 万母亲离开了工作岗位。她最后说，需要投资开展适合具体国家，并纳入兼顾照护者和被照护者人权的休假政策和收入保障的变革性照护服务。她呼吁在团结、代表性和社会对话的基础上制定普及性照护政策。

C. 国家和观察员代表的发言

69. 发言者一致认为，妇女和女童为无酬和报酬不足的照护工作承担了过度负担，而 COVID-19 疫情提醒人们，经济体高度依赖这类工作。疫情使妇女和女童进一步承担了最大份额的无酬照护工作，牺牲或限制了妇女和女童的就业、生计和教育机会，以及对专业发展活动和公共生活的参与。发言者特别指出，就照护工作而言，农村地区的妇女、有色人种妇女、残疾妇女、具有边缘化社会经济背景的妇女和移民妇女处境特殊，疫情对这些妇女产生了过度影响。发言者还重申，这一过度负担及其后果对妇女和女童享有人权特别是受教育权和工作权构成影响，并阻碍了实现《2030 年可持续发展议程》所载可持续发展目标的进程。

70. 一些发言者强调，需要对妇女和女童进行有针对性的投资，并需要特别关注性和生殖健康及权利的充分实现。选择子女数量和生育间隔的能力以及获得免费、安全和合法堕胎的机会都是例证，说明了性和生殖健康及权利如何促进一般的性别平等以及照护工作背景下的平等。发言者提及人权理事会关于实现所有女童平等享有受教育权的第 47/5 号决议，指出需要承认、减少和重新分配女童过重的无酬照护工作，这种工作剥夺了她们的童年。

71. 几位发言者指出，需要制定政策，重新分配照护工作，并建立强大的社会基础设施，包括全民保健、可负担的儿童保育、老年人照护和带薪休假。发言者指出，重要的是，应有财政和政策空间，允许通过公共资源为优质公共服务供资，并实行公平和累进的再分配征税制度。发言者强调，所有这些政策都必须促进性别平等，考虑性别规范和性别不平等，并采取基于人权的方法。发言者指出，这不仅将促进性别平等，而且还将使社会在今后的危机中更具复原力。

72. 在此背景下，有发言者援引了妇女署和联合国开发计划署联合编写的题为《COVID-19 的政府应对：为动荡世界提供的性别平等经验教训》的报告。该报告显示，社会保护制度和公共服务较强的国家在危机期间的性别平等方面得分较高，但近 60% 的国家和地区没有采取任何措施支持无酬照护工作，在所有社会保护和劳动力市场措施中，仅有 7.3% 涉及无酬照护工作。

73. 除了涉及照护工作分配的政策以外，几位发言者强调，必须解决不平等问题，为此应消除公共和私人领域的性别成见和有害规范，并处理社会中的父权主义结构。体制和社会框架应当允许消除这种定型观念。关于如何实现这一目标，举例来说，可以开展宣传运动，提供关于性别平等的教育，就根除父权制开展文化活动和艺术表达。

74. 发言者询问，如何将基于人权和促进性别平等的照护制度的关注转化为政策的重大调整，包括在今后与 COVID-19 疫情相似的危机中进行这种调整；如何利用促进性别平等的支助，为受冲突影响的流离失所群体提供支持；各国如何处理社会服务和社会福利为妇女带来的惠益往往少于男子的问题，包括在就业方面；可以采取哪些切实可行的干预措施，促进农村妇女和在非正规经济部门工作的妇女的社会和经济权利；如何取消建立在剥削生殖劳动基础上的制度。

D. 嘉宾的答复和总结发言

75. 拉德女士在总结发言中指出，所有与会者都强烈赞同，迫切需要制定一项变革性议程，以推进作为社会和经济人权的照护权和被照护权。一项变革性议程对于全人类和妇女的平等机会及赋权至关重要。她进一步强调，鉴于 COVID-19 疫情以及疫情暴露了妇女因照护责任而面临的脆弱性，实施这类议程似乎更加紧迫。

76. 拉德女士在最后发言中提及三点。首先，照护权的变革性议程必须是全面的，顾及正规和非正规劳动力市场以及创业中的所有照护工作者，而且必须包括农村地区的照护工作者以及无报酬和报酬过低的照护工作者。还需要顾及所有需要优质照护和支助的群体，包括但不限于新生儿、幼儿、学龄儿童、老年人和残疾人。第二，实施变革性议程需要采取多种措施，其中包括为就业妇女和男子提供带薪休假；为在所有经济活动中就业的成年人提供免费或可负担的服务；承认就业成年人承担的照护和支助费用可以减税；为照护工作者提供体面的工作条件；保障生殖权利，使妇女和女童能够自主规划如何承担照护责任。第三，她最后指出，对照护和支助提供补贴是一种共赢局面，因为增加可负担的照护和优质照护服务是一种长期投资，可以创造就业机会和促进经济增长。

77. 关于如何使支助系统更具包容性的问题，Galarza 女士回答说，照护和支助须包括人力支助、辅助技术、交通、个性化的住房支助和个人预算编制以及决策支助，以使照护和支助系统更加高效、更具成效。需要根据《残疾人权利公约》变革照护和支助服务，使残疾人特别是残疾妇女和女童能够充分和有效地参与决策进程。

78. Galarza 女士进一步强调，家庭、社区和国家必须共同承担照护和支助系统的责任，以确保公平和可持续地分配照护和支助工作。她强调指出，必须消除阻碍残疾妇女和女童获得可负担、可获得、可接受和可利用的支助服务的所有障碍。尤其重要的是，要消除态度障碍，包括误解，负面成见和偏见，与实际进出、获取信息和通信有关的环境障碍，以及与歧视性政策有关的体制障碍，例如限制残疾人法律权力能力、阻碍残疾人行使协助决定权的法律。Galarza 女士最后指出，落实基于人权和促进性别平等的照护和支助系统，应当纳入为实现可持续发展目标所作的努力。

79. King 女士强调，要消除阻碍性别和平等问题取得进展的结构性障碍，照护问题是关键。妇女在劳动力市场处境恶劣，薪酬低并遭受相关歧视，而其中的原因透过照护经济可见一斑。妇女的工作往往被隔离在提供服务的部门，并受到妇女承担的生育责任的限制。这种工作的价值被低估，反映在妇女获得的报酬上。

80. King 女士在审视性别暴力和骚扰时说，在更广泛的社会中，许多根深蒂固的规范和不平等的权力关系助长了暴力和骚扰，这是另一项结构性障碍，对妇女进入劳动世界以及立足和晋升的能力构成影响。这在 COVID-19 疫情期间尤为明显，照护工作者遭遇了程度更高的暴力和骚扰，家庭暴力急剧上升，所有这些仍然是促进妇女在社会中权利的巨大障碍。

81. King 女士强调了交叉性方法的重要性，并强调照护政策需要全面考虑妇女的多样性。这意味着不存在“一般”妇女，妇女的经历多种多样。这包括妇女面临的不同社会经济状况，例如贫困代际传递的存在及其影响。

82. King 女士进一步指出，照护是具有包容性、促进性别平等和满足民众需求的社会保护制度的核心，在所谓的正常时期，特别是在危机时期都是如此。一些社会已经建立了具有复原力、稳健和包容，并覆盖较多人口群体的社会保障体系，COVID-19 疫情表明，这些社会在应对疫情的社会经济影响方面表现更好。

83. 非正规经济是大多数妇女参与的部门。这意味着，在这种经济中，妇女往往不受劳动保护包括社会保护。因此，从非正规经济向正规经济过渡，对于消除这些结构性障碍至关重要。照护基础设施的作用极其重要，因为在世界许多地方，由于缺乏照护基础设施，妇女往往最终在非正规劳动力市场工作，以平衡创收和无酬照护责任。King 女士最后说，在促进妇女人权和消除妇女充分享受政治、社会和文化生活的结构性障碍方面，处理与照护有关的结构性问题可以成为至关重要的思路。
