



第七十六届会议

临时议程* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

促进和保护意见和表达自由权

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗根据人权理事会第 43/4 号决议第 5 段提交的报告。

* [A/76/150](#)。

** 因与会员国协商，本报告在最后期限过后提交。



促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗的报告

摘要

在本报告中，促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗指出，尽管妇女取得的成就令人印象深刻，但实现表达自由方面的性别平等目标依然遥远。她从性别角度审视了妇女在线上线下面临的挑战，分析了国家和公司的相关法律标准和责任，重申了性别平等与意见和表达自由权之间相辅相成的性质，并重点指出以包容各方的方式实现这些权利对实现和平、民主和可持续发展极为重要。特别报告员对国家、国际社会和公司提出了具体建议，以创建有利的环境和安全的数字空间，使妇女能够平等享有意见和表达自由。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 妇女表达自由面临的障碍与挑战：分析性别化审查	6
A. 性别化审查	6
B. 让敢言付出格外沉重的代价	7
C. 将“公共道德”武器化	8
D. 限制获取信息和参与	10
三. 尊重、保护和实现表达自由的权利：国家的责任	13
A. 平等与表达相辅相成	13
B. 信息权范围广泛而且无所不包	14
C. 对表达自由的限制必须合法必要，保护正当目的	15
D. 线上和线下都禁止性别暴力	16
E. 必须在针对仇恨言论的国际框架内应对性别化的仇恨言论	17
F. 性别化虚假信息需要多方面着手	18
四. 企业对人权的责任：社交媒体平台	18
A. 对有害言论的内容审核	19
B. 业务模式	20
C. 补救措施	21
D. 隐私、匿名和加密	22
E. 透明和问责	22
F. 敏感对待性别问题的环境	23
五. 结论和建议	23
A. 对各国的建议	24
B. 对国际社会的建议	25
C. 对社交媒体公司的建议	25
D. 对传统媒体的建议	25

一. 引言

“我提高嗓门——不是为了喊叫，而是为了让那些无声的人被听到。……当我们中间有一半人无法向前时，我们大家都不可能成功。” 马拉拉·尤萨夫扎伊¹

1. 现在该讨论意见和表达自由对妇女和女童的意义了。道路虽然坎坷，但已经取得很大成就。从 1995 年的北京到 2021 年的巴黎，妇女已经提高嗓门，向权力说明真相，揭示被隐藏的东西，并要求平等和正义。妇女通过自己的言行，展示了性别平等与线上线下的表达自由之间相辅相成的性质。
2. 妇女推出了互联网女权主义原则，并在世界许多地方建立了社区广播电台和网络。² 在拉丁美洲，妇女组织了新闻合作社，从女权主义的角度报道新闻。³ 在非洲，妇女创建网站表达自己的性取向。⁴ 在亚洲，妇女收集个案研究，展示性别数字鸿沟的影响。⁵
3. 妇女的行动取得了成效。阿根廷设立了妇女和多样化部，加拿大启动了女权主义应对和恢复基金。⁶ 哥伦比亚成为世界上第一个成立专门的妇女保护委员会制定国家保护记者机制的国家。⁷ 在瑞典，捍卫言论自由行动计划包含保护女记者、民选代表和艺术家免遭威胁和仇恨行为的措施。⁸ 《互联网权利和自由非洲宣言》提倡不歧视和言论自由，男女平等上网，消除网络歧视。⁹
4. 尽管妇女取得的成就令人印象深刻，鼓舞人心，但表达自由方面的性别平等这一目标依然遥远。当妇女提高嗓门时，十有八九会受到压制。在数字时代，互联网已经成为争取妇女权利的新战场，不仅扩大了妇女表达自己的机会，而且增加了遭压制的可能性。¹⁰

¹ 他们的世界，“马拉拉·尤萨夫扎伊在青年接管联合国会上的演讲”。可查阅：<https://theirworld.org/explainers/malala-yousafzais-speech-at-the-youth-takeover-of-the-united-nations#section-1>。

² 进步通信协会提交的材料。

³ 见 <https://latfem.org/>和 <https://cimac.org.mx/>。

⁴ 见 <https://holafrica.org/>和 <https://adventuresfrom.com/>。

⁵ 见 www.digitalrightsmonitor.pk/wp-content/uploads/2021/01/Women-Disconnected-Gender-Digital-Divide-in-Pakistan.pdf。

⁶ 阿根廷和加拿大提交的材料。

⁷ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提交的材料。

⁸ 同上。

⁹ 女性领导力提交的材料。

¹⁰ 见 Mary Anne Franks, “Censoring Women”, *Boston University Law Review Annex*, Vol. 95, No. 61 (2015), p. 61; 可查阅：www.bu.edu/bulawreview/files/2015/10/FRANKS.pdf。

5. 妇女充分参与各级决策对实现平等、可持续发展、和平和民主至关重要。¹¹ 意见和表达自由使妇女不仅能够实现公民权利和政治权利，而且能够实现经济、社会、文化和环境权利。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行在发展各方面加剧了性别不平等。妇女若要收复失地，引领复苏，就首先必须有意见和表达自由权。
6. 本报告是授权任务长达 27 年历史上第一份专门讨论性别问题以及意见和表达自由的报告。性别平等是特别报告员认定的优先事项。本报告是她任期内将从事的一系列报告、磋商和活动的的第一步，目的是促进从性别角度理解意见和表达自由，反映妇女面临的挑战，也将加强她们对《2030 年可持续发展议程》的贡献。
7. 报告中使用了“性别公正”一词，以表明需要进行根本变革，覆盖公平(平等分配资源、渠道和机会)和平等(结果平等)，以打破阻碍妇女前进的结构性和体制性障碍。
8. 在报告中，特别报告员采用了关注妇女和非常规性别人士生活现实和需求的女权主义分析框架，并在这样做时，论述了与其生活相关的一向被忽视的言语形式，包括性别、性和文化表达自由。报告采取交叉分析方法，指出妇女的经历因其种族、族裔、种姓、宗教、性取向、年龄、地理位置、社会、经济和法律地位以及其他许多因素的不同而异。特别报告员从女权主义视角看待意见和表达自由，指出社会中的权力失衡助长性别主义、性别歧视和厌女症，并限制妇女享有人权。
9. 鉴于互联网在当今世界中的主导作用，报告特别关注数字技术的影响，同时承认线上线下环境是连成一片的空间，其中行使的权利和体验的后果往往相互关联。一方面，妇女在现实世界中面临的歧视、不平等和危险被带入数字空间，另一方面，她们在数字空间中遇到的威胁可能会导致线下的人身暴力。
10. 在本报告中，特别报告员列出了制约妇女享有表达自由平等权利的关键因素，分析了相关国际标准以及国家的义务和公司的责任。她指出了法律漏洞和政策困境，并向国家、公司、媒体和民间社会提出了建议。报告借鉴了 57 个民间社会组织和学者、13 个政府和 2 个国际组织、一个专家讲习班以及 2021 年 RightsCon 大会和斯德哥尔摩互联网论坛上举行的大型多利益攸关方协商提供的见解。¹²
11. 在行使意见和表达自由过程中，生理性别和社会性别都是不平等和歧视的理由。¹³ 报告虽然主要着重妇女，但酌情提及男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别存疑者(LGBTQ+)面临的具体挑战。报告中还使用了“妇女”一词，酌情包括女童。

¹¹ 人权理事会第 23/2 号决议。

¹² 这些材料可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Report-Gender-Justice.aspx。

¹³ 社会性别被理解为“女性和男性的社会构建的身份、属性和角色，以及社会对这些生物差异的社会和文化意义”，生理性别被理解为“一种生理结构，指的是一个人出生时被贴上男性或女性标签的遗传、荷尔蒙、解剖学和生理特征”。“性取向、性别认同和性别表达：关键术语和标准”中的定义，美洲人权委员会文件 OEA/Ser.G. CP/CAJP/INF.166/12。2012 年，第 13 和 14 段。可查阅 http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/cp-cajp-inf_166-12_eng.pdf。

二. 妇女表达自由面临的障碍与挑战：分析性别化审查

A. 性别化审查

12. 性别化审查无处不在。对许多妇女或非常规性别人士而言，表达并不自由。这些人的声音既受到法律、政策和歧视性做法的显性压制、控制或惩罚，也受到社会态度、文化规范和宗法价值观的隐性压制、控制或惩罚。最极端的形式是在线上线下用性暴力和性别暴力恐吓或扼杀不循规蹈矩的表达或有违宗法和异性恋的社会或道德法规或规范的表达。

13. 国际人权体系大体关注的是作为国家镇压行动的审查，但非国家和私人行为体，无论是社会、文化、宗教还是商业性质的，往往与国家一起在性别化审查中发挥主导而且显而易见的作用，利用各种社会机制“泯灭妇女的声音，剥夺她们亲身经验的正当性，并将她们排除在政治话语之外”。¹⁴ 在数字时代，网络暴力、仇恨言论和虚假信息激增的情况常常迫使妇女进行自我审查，限制发布的内容，或离开平台。

14. 性别主义和厌女症，加上以法律和政策直接歧视，是性别化审查的主要因素。世界各地民粹主义、威权主义、民族主义和原教旨主义趋势日增，导致宗法和厌女症强化，对妇女的歧视加剧，并使妇女表达自我的能力受到压制。国家安全和新的技术，加上文化规范和社区监测，给一些国家的女性人权维护者制造了特别有挑战性的环境。¹⁵

15. 那些在宗法制度和结构中将妇女置于从属地位的对文化、宗教和传统的解释常被用来为歧视性的法律、制度、规则和条例辩护。这种解释剥夺妇女的权能，破坏她们表达自己或定义自己文化、宗教和传统的能动性，同时又赋予她们保全文化传统和价值观的作用。¹⁶ 于是便造就了某种导致妇女自我审查的结构性的消声形式。许多妇女担心挑战现有规范和习俗会带来的后果，或者缺乏采取行动所需要的支持机制。在某些情况下，妇女，尤其是年轻妇女，¹⁷ 表达观点这件事本身就足以使其观点无人相信，并使说话人在社会上受到惩罚。¹⁸

16. 以下段落表述审查、限制或阻止妇女表达的一些具体手段。

¹⁴ Kate Manne, *Down Girl: The Logic of Misogyny*. (Oxford, Oxford University Press, 2017), page 79.

¹⁵ 例如，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“联合国专家呼吁采取果断措施保护中国的基本自由”，2020年6月26日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26006&LangID=E。

¹⁶ A/67/287。

¹⁷ 女性领导力提交的材料。

¹⁸ 例如见加纳提交的材料：“当一名妇女表现出自信时，她会立即遭到强烈反对。这些情形在加纳文化的每一个场景下都很普遍；在家里、学校、教堂、工作场所、政界等等。例如，如果一位妇女登上政治平台，她们通常会得到公众甚至包括其他妇女在内的不受欢迎的评论。”

B. 让敢言付出格外沉重的代价

17. 以人身暴力、性暴力和心理暴力行为和威胁压制妇女和非常规性别者是性别化审查的最极端表现。¹⁹ 女性记者、人权维护者、政治家和女权主义活动家特别容易因为敢言或仅仅因为是一位担任领导职务的妇女²⁰ 而遭受身心暴力和威胁，包括死亡威胁和强奸威胁。在有些情况下，被拘留的女性抗议者和活动家遭受执法部队或安全部队的性暴力或性别暴力的风险更高。²¹ 在中东一些地方，女童可能会仅仅因为在社交媒体上出现而面临风险。²²

18. 随着越来越多的妇女和非常规性别者使用数字空间讨论和辩论家里和社区内禁忌的话题并建立支持网络，现实世界的宗法规范也在平台上如法炮制。举例而言，在 COVID-19 大流行期间，妇女依赖网络空间的程度增加，线上虐待妇女的行为连同线下的家庭暴力也在增加。²³

19. 非洲人后裔、土著人民、达利特人、移民、LGBTQ+ 人士以及残疾人等边缘化身份交织的人面临对其身份发起的更频繁、更协同一致的攻击。²⁴ 调查结果显示，活跃在网上的年轻女性和女童中面临基于性别的严重网络巨魔和骚扰的比例相当高。²⁵

20. 线上的性别暴力包括有害言论和行为两者，往往具有性别歧视或厌女症性质，²⁶ 并包含数字威胁或煽动人身暴力或性暴力。暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员认定，“性勒索”、公开私人信息、网络巨魔、网络欺凌和骚扰、在线跟踪、在线性骚扰和非自愿分享亲密照片等行为都是侵害妇女的数字化暴力形式。²⁷ 这类行为还可涉及大肆诽谤、电子破坏、在网上冒充受害者以及以受害者的名义发送辱骂信息。

¹⁹ 世界卫生组织，“极其普遍：全球三分之一的妇女遭受暴力”，2021年3月9日。可查阅 www.who.int/news/item/09-03-2021-devastatingly-pervasive-1-in-3-women-globally-experience-violence。

²⁰ Michelle P. Ferrier, *Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting*, International Women's Media Foundation, TrollBusters, 2018; Eliza Macintosh 和 Swati Gupta, “Troll armies, ‘deepfake’ porn and violent threats. How Twitter became so toxic for India’s women politicians”, CNN, 22 January 2020。

²¹ 例如见来文 BLR 6/2020; EGY 6/2019。

²² 女性领导力提交的材料。

²³ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“影子流行病：2019冠状病毒病期间对妇女的暴力”，可查阅 www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19?gclid=CjwKCAiA4o79BRBvEiwAjteoYAbTtvj2sLbQibYjwIlemo5jNYAs8TrtOpsux63OHhLSIGSw8ECyxoCvSYQAvD_BwE。

²⁴ Suzie Dunn, “Technology-Facilitated Gender-Based Violence: An Overview”, Supporting a Safer Internet Paper No. 1, Centre for International Governance Innovation, 2020, p.1.

²⁵ 女性领导力、信息技术促进变革组织和互联网实验室提交的材料。

²⁶ 大赦国际，“Toxic Twitter – Women’s Experiences of Violence and Abuse on Twitter”, 2018, chapter 3。

²⁷ A/HRC/38/47, 第 30-42 段。

21. 性别化的虚假信息也在增加。²⁸ 虽然这是性别暴力的一个子类，但自有一些明显特征，使用“针对妇女社会性别和生理性别的虚假或误导性叙事，往往有一定程度的协同，目的是阻遏妇女参与公共领域。性别化的虚假信息结合了网络虚假信息的三个鲜明特征：虚假、恶意、协同。”²⁹ 性别化的虚假信息通常具有交叉性质，既宣扬性别叙事，也宣扬种族叙事，并被作为主题运动的一部分使用，削弱公众的信任。³⁰ 研究数据表明，女政治家，特别是敢于在女权主义问题上发声的妇女，或属于种族、族裔、宗教或少数群体的女政治家，受到的虚假信息攻击比同类男性高得多。

22. #MeToo 时代的一个反常转折是，在网上公开谴责涉嫌实施性暴力者的妇女反而越来越受到诽谤诉讼，或被控刑事诽谤或谎报罪行。³¹ 将司法系统武器化压制妇女会助长有罪不罚现象，同时也破坏言论自由。

23. 网络暴力、性别歧视仇恨言论和虚假信息造成的危害不仅真切而且多样，影响受害群体的身心健康，削弱她们的信心和自主意识，抹黑她们，并制造恐惧和羞耻感，对职业和声誉造成损害。在极端情况下，网络威胁可能升级为人身暴力甚至谋杀。³² 总体目标是恐吓和压制女性和非二元性别的记者、作家、艺术家和政治家，并将她们赶出数字空间。由于在线网络是数字时代表达自由的主要空间，因此在网上压制这些声音可能会使她们根本无法被人听到，致使多样性减少，并影响民主辩论。

C. 将“公共道德”武器化

1. 性别和性表达

24. 国家法律和司法裁决经常以保护公共道德为理由，将认为不当、不雅、淫秽或不谦恭的内容定为犯罪或寻求删除。在一些国家，这类法律被用于监管妇女在网上的社交行为，并用于删除与性表达、性取向或性别认同有关的内容。³³ 非国家行为体在网上对妇女进行的威胁和骚扰通常是将妇女视听或书面形式的自我表达说成不谦恭或猥亵。

25. 2020年，埃及有10名在TikTok上有影响力的妇女被控煽动不道德和放荡，违反埃及家庭的价值观。³⁴ 也在2020年，一些伊朗妇女因在Instagram上发布

²⁸ A/HRC/47/25。

²⁹ Nina Jankowicz 和其他人, *Malign Creativity: How Gender, Sex, and Lies are Weaponized Against Women Online* (Washington, D.C., Wilson Center, 2021)。

³⁰ 民主与技术中心提交的材料。

³¹ “立即平等”组织和南非法律援助中心提交的材料。

³² 人权高专办，“人权专家称，马耳他必须追究谋杀达芙内·卡鲁阿纳·加利齐亚的责任”，2019年10月16日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25150&LangID=E。

³³ Subha Wijesiriwardena, “Private Parts: Obscenity and Censorship in the Digital Age”, GenderIT, 24 June 2019. 可查阅 www.genderit.org/feminist-talk/private-parts-obscenity-and-censorship-digital-age。另见 KRYSS Network 提交的材料。

³⁴ 见来文 EGY 12/2020。

自己不戴头巾的照片或视频而被以有违谦恭的罪名逮捕。³⁵ 那些在网上以道德或淫秽为由将妇女的表达自由定为犯罪的国家声称，这样做是为了保护她们。这种家长式的做法不考虑妇女的同意，认为女性的任何性表达都有问题、越轨、应予惩罚。³⁶

26. 数字平台的政策也试图审查妇女的性表达，包括禁止裸体和“成人内容”。由于自动内容审核无法细微区分，因此可能错误删除或阻截内容。脸书监督委员会的第一个决定就表明了这一点。³⁷

27. 许多国家不仅以道德、传统价值观和保护儿童为由，将同性恋和变性人行为定为犯罪，而且将 LGBTQ+ 信息定为犯罪。证据表明，这种做法助长不容忍、污名化和暴力，并剥夺人们获得准确信息的机会。³⁸

28. 俄罗斯联邦的“同性恋宣传”法³⁹ 和 2020 年匈牙利通过的法律是审查 LGBTQ+ 和非常规性别人士合法言论的两个例子。⁴⁰ 特别程序任务负责人对以公共道德为由禁止传播有关性取向和性别认同的信息表示严重关切。⁴¹

29. 根据“互联网 2.0”的女权主义原则，性表达权是“表达自由的问题，其重要性不亚于政治表达或宗教表达”。⁴² 世界卫生组织强调了意见和表达自由权在实现性健康方面的重要作用。⁴³ 美洲国家组织经济、社会、文化和环境权利问题特别报告员申明，性别表达是国际人权框架保护的一种表达形式。⁴⁴

³⁵ 人权高专办，“伊朗：联合国专家说，必须释放因捍卫反对强制戴面纱的妇女而入狱的纳斯林·索图德”，2021 年 6 月 21 日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27179&LangID=E。

³⁶ Vrinda Bhandari 和 Anja Kovacs, “What’s sex got to do with it? Mapping the impact of questions of gender and sexuality on the evolution of the digital rights landscape in India”, Internet Democracy Project, 20 January 2021. 可查阅 <https://internetdemocracy.in/reports/whats-sex-got-to-do-with-it-mapping-the-impact-of-questions-of-gender-and-sexuality-on-the-evolution-of-the-digital-rights-landscape-in-india>。

³⁷ 昆士兰科技大学数字媒体研究中心提交的材料。

³⁸ 公开行动国际提交的材料。

³⁹ 见来文 RUS 8/2012。

⁴⁰ 人权高专办，“匈牙利/LGBT：联合国专家警告，新的法律提案危及跨性别者和性别多元化者的权利”，2020 年 4 月 29 日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25844&LangID=E。

⁴¹ A/HRC/19/41，第 63-65 段。

⁴² 进步通信协会，*Feminist Principles of the Internet - Version 2.0*, principle 10. 可查阅 www.apc.org/en/pubs/feminist-principles-internet-version-20。

⁴³ 世界卫生组织，“制定性健康方案：行动框架” (WHO/RHR/HRP/10.22, 2010 年)，第 12 页。可查阅 http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70501/WHO_RHR_HRP_10.22_eng.pdf?sequence=1。

⁴⁴ 美洲人权委员会，“关于变性人和性别多样性人及其经济、社会、文化和环境权利的报告”，2020 年，第 65 段。可查阅 www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/TransDESCA-en.pdf。

2. 文化表达

30. 女权主义艺术家和活动家在各种情况下设法引发对话，以打破和重塑规范和习俗，挑战社会文化叙事和权力结构，并增强个人和社区权能。文化表达，包括艺术自由，受国际人权法保护。⁴⁵ 然而，宗教解释、传统价值观和宗法社会结构被用来限制或扼杀文化表达，包括妇女和非常规性别者的艺术自由。⁴⁶

31. 限制范围包括禁止妇女表演或播放她们的表演，压制 LBGTQ+ 和非常规性别者创作的艺术和文化，或禁止关于性别和性的主题。⁴⁷ 艺术家们关于堕胎或性别暴力等问题的艺术品也面临审查。⁴⁸

32. 文化权利领域特别报告员指出，各种各样的国家和非国家行为体试图利用亵渎法、公共道德法、刑法以及发动威胁、骚扰和暴力运动，⁴⁹ 镇压与其纲领背道而驰的文化表达，抹杀文化多样性。⁵⁰ 凡是与妇女和女童有关的文化活动一直都是暴力攻击的目标。⁵¹

33. COVID-19 大流行期间，数字空间成为社会和文化互动的主要场所，社交媒体平台随之试图限制妇女在网上的艺术表达。措辞含糊的社群标准以及惩罚性的、保守的和前后矛盾的内容审核方法导致受审查的女艺术家和以妇女权利为主题的艺术品格特别多，进而导致女艺术家的自我审查。⁵²

D. 限制获取信息和参与

1. 性别数字鸿沟

34. 互联网接入不平等是增强妇女权能的主要障碍，对诸如非常规性别者或来自传统社会的年轻妇女等那些被排除在其他公共空间之外的妇女而言尤其如此。全世界只有 48% 的妇女能够获得信息和通信技术(信通技术)，而在非洲，这一比例

⁴⁵ 例如见《公民及政治权利国际公约》第十九和二十七条。《经济社会文化权利国际公约》第十五条；《保护和促进文化表现形式多样性公约》，第七条。

⁴⁶ [A/67/287](#)。

⁴⁷ 见 Freemuse, “Creativity Wronged: How women’s right to artistic freedom is denied and marginalised”。可查阅 <https://freemuse.org/resources/creativity-wronged-how-womens-right-to-artistic-freedom-is-denied-and-marginalised/>。另见教科文组织“第 9 章——性别平等：行动缺失”，“重塑文化政策：推进创造力促进发展”（2017 年，巴黎）。可查阅 <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reshaping-cultural-policies-2018-en.pdf?bundesland=all>。

⁴⁸ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2021* (2021), p. 76.

⁴⁹ 例如见妇女发展权利协会, *Towards a Future without Fundamentalisms: Analyzing Religious Fundamentalist Strategies and Feminist Responses* (Toronto, 2012)。可查阅 www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/towards_a_future_2012.pdf。Nadje Al-Ali 和 Nira Yuval-Davis eds., *Feminist Dissent*, No. 2 (2017)。可查阅 <https://feministdissent.org/full-issues/issue-2-2017-gender-and-fundamentalisms/>。

⁵⁰ [A/72/155](#), 第 13 段。

⁵¹ [A/72/155](#), 第 64 段。

⁵² Freemuse, 见脚注 47 和 48。

低至 23%。⁵³ 在国家内部，数字鸿沟可能与其他歧视主线交叉，例如美利坚合众国按种族和族裔区分的差别。

35. 互联网接入方面存在差异的根本原因在于妇女在社会上面临其经济、社会、政治和文化背景造成的其他差异。⁵⁴ 因此，需要克服的不只是一个鸿沟，而是多个鸿沟。

2. 信息获取的不平等

36. 获取信息是妇女增强权能和发挥作用的关键。从性别角度看，至少有两个显而易见的问题。首先，对妇女而言特别有关的信息，例如工作场所不平等或暴力侵害妇女方面的数据，往往无法获得、已经过时或难以找到。许多国家系统性缺乏按性别分列的数据。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的妇女算数项目是改进性别统计数据编制和使用的一项重要举措。⁵⁵

37. 其次，存在蓄意阻挠传播性别相关信息的情况。在一些国家，开倒车的游说团体将性权利和生殖权利说成是延续“性别意识形态”以及威胁文化、宗教、传统价值观、父母权利和生命权。⁵⁶ 一些政府和私人行为体试图限制生殖和性健康方面的信息，包括安全堕胎，并试图限制提供全面性教育。⁵⁷ 联合国条约机构、⁵⁸ 特别程序任务负责人⁵⁹ 和人权理事会⁶⁰ 已经澄清，这种言论具有误导性，与人权标准不相容而且对立。⁶¹ 民间社会组织已经发起运动，促进边缘化社区获得健康信息，⁶² 并从跨部门女权主义的角度提供内容。⁶³

38. 禁止性别研究，限制学术表达自由，限制性别理论、与性别和性有关的权利以及女权主义学术方面的信息的行为也在增加。2017 年，巴拉圭禁止在学校讨论

⁵³ 见国际电信联盟，“2016 年信息和通信技术情况与数字”。可查阅 www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf。

⁵⁴ 进步通信协会，“Bridging the gender digital divide from a human rights perspective: APC submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights”，22 March 2017。可查阅 www.apc.org/en/pubs/bridging-gender-digital-divide-human-rights-perspective-apc-submission-office-high-commissioner。另见 A/HRC/35/9。

⁵⁵ 妇女署，“妇女很重要”。可查阅 <https://data.unwomen.org/women-count>。

⁵⁶ A/HRC/38/46；A/72/155。

⁵⁷ 例如，拉丁美洲所谓的名为“Con mis hijos no te metas”运动。

⁵⁸ 例如，见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 和 CCPR/C/GC/36。

⁵⁹ 例如，见 A/HRC/38/46、A/HRC/40/60、A/75/152 和 A/74/181。

⁶⁰ 例如，见人权理事会第 38/1 号决议。

⁶¹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.10；另见《维也纳宣言和行动纲领》，第 38 段。

⁶² 见第十九条：国际反对审查中心在中美洲开展的以土著妇女为对象的运动。可查阅 <https://articulo19.org/promover-el-derecho-a-la-informacion-a-mujeres-indigenas-para-garantizar-su-salud/>。

⁶³ 见 GenderIT 网站，网址为：www.genderit.org/。

与性别有关的问题。⁶⁴ 2018年，匈牙利撤销了提供性别研究课程的两所大学的认证和资金。⁶⁵

3. 限制公民空间

39. 妇女权利组织和女权运动一直是推动世界各地变革的关键力量，但随着公民行动的公共空间受到威权政权和开倒车的社会行为体的限制，它们面临的压力越来越大。各组织已在转向数字平台，作为替代空间组织起来，特别是在COVID-19大流行期间，但发现自己受到国家和非国家行为体的攻击。

40. 彼此相关的趋势在限制妇女权利组织如今可用的空间：审查、镇压、监视、关闭网站或当局的其他限制，此外还有受意识形态驱使的各种非国家行为体的恐吓、勒索、诽谤和在线骚扰。⁶⁶ 与其他民间社会组织一样，妇女团体也面临政府对国际资金施加的限制和繁琐的国内法规。

41. 关闭女权主义者组织起来的是一种高度性别化的现象：所实行的限制和压制与活动人士的性别有关，或其工作的性质与性别有关。⁶⁷ 她们受到攻击的方式也很性别化。例如，那些认同性权利和生殖权利或LGBTQ+群体权利或其他边缘化群体(如达利特妇女)权利或为之奋斗的人遭受暴力、审查或监视的风险更大。⁶⁸ 例如，数百名和平抗议土耳其退出《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(伊斯坦布尔公约)的妇女被逮捕和起诉。⁶⁹

42. 如果不保护妇女组织起来的的空间，就无法促进性别平等和妇女表达自由。

4. 女记者受到攻击

43. 1995年的第四次妇女问题世界会议呼吁妇女更多地参与媒体和决策，并呼吁媒体促进对妇女作出平衡和非陈规定型的描绘。⁷⁰ 就在联合国世代平等运动重申其实现《北京宣言》目标的承诺之时，“对男性气概的传统理解顽固存在，并被媒体行业传播，在不同情况下构成实现性别平等的障碍。”⁷¹ 在全世界，妇女在媒体上出现的可能性远远低于男子。妇女作为故事的主题，在电视、广播和印刷新闻中出现的频率只有四分之一。妇女的观点和问题不太可能为观众听到看到。媒体看待社会的方式存在性别失衡，进而强化并延续了刻板印象和偏见。

⁶⁴ CEDAW/C/PRY/CO/7。

⁶⁵ 见来文 HUN 6/2018。

⁶⁶ 第十九条：国际反对审查中心提交的材料；Transnational Institute, “Rethinking shrinking space”。可查阅 www.tni.org/en/topic/rethinking-shrinking-space。

⁶⁷ 公开行动国际提交的材料。

⁶⁸ 国际达利特人团结网提交的材料。

⁶⁹ 人权协会提交的材料(Insan Haklari Derneği)。

⁷⁰ 《北京宣言》和《行动纲要》，战略目标 J1-J2。

⁷¹ 教科文组织提交的材料。

44. 根据全球媒体监测项目这一全世界基层媒体研究和倡导举措的数据,过去 25 年来,情况几乎没有变化。⁷² 在 2015 年的一份报告中,妇女在全球新闻报道介绍的专家中仅占 19%,从事采访报道的记者中占 37%。⁷³ 2019 年对印度媒体进行的一项调查发现,妇女在英语新闻频道的专题讨论小组成员中所占比例不到 15%,撰写的新闻类文章仅 25%。⁷⁴ 2019 年美国的一项研究指出了妇女、尤其是黑人妇女在新闻媒体中代表性不足的问题,⁷⁵ 并指出招聘做法和性别歧视行为是该行业存在的问题。

45. 虽然男女记者在工作过程中都存在安全受到威胁的问题,但妇女遭受性暴力和网络暴力包括私人信息被公开的风险高得多。⁷⁶ 2021 年 4 月联合国教育、科学及文化组织和国际记者中心发布的一项全球调查发现,73%的女记者声称在网上经历过性别暴力,黑人妇女和土著妇女比白人妇女更容易遭受攻击。⁷⁷

46. 攻击女记者不仅侵犯她们的表达自由,而且侵犯社会从多样化媒体获得信息的权利,如全球支持玛丽亚·雷萨的运动所重点指出的。⁷⁸ 这种行为是对媒体自由的性别化攻击。

三. 尊重、保护和实现表达自由的权利：国家的责任

47. 本节针对上述挑战和障碍以及各国尊重、保护和实现人权的义务,阐述并分析与性别平等和表达自由有关的国际法律标准。

A. 平等与表达相辅相成

48. 各国不仅有义务尊重意见和表达自由,而且有义务积极主动地消除妨碍妇女充分享有意见和表达自由的结构性和体制性障碍,包括性暴力和性别暴力。

⁷² 谁制造新闻?, 全球媒体监测项目 2020-2021 年最后报告。可查阅 <https://whomakesthenews.org/gmmp-2020-final-reports/>。

⁷³ Aneeta Rattan 和其他人。“Tackling the Underrepresentation of Women in Media”, Harvard Business Review, 6 June 2019。

⁷⁴ 妇女署, 印度新闻编辑室中的性别代表性, 2021 年。

⁷⁵ Lucas Beard 和其他人, “Shattering the glass screen”, McKinsey & Company, 13 February 2020。可查阅 www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/shattering-the-glass-screen。

⁷⁶ “公开私人信息”是指泄露网络个人信息和家庭住址, 危及女记者及其家人的行为。见 A/HRC/44/52。

⁷⁷ 教科文组织, “针对女记者的网络暴力: 全球发生率和影响概要”(2020 年, 巴黎)。可查阅 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375136>。

⁷⁸ 见来文 PHL 12/2018。另见 #HoldTheLineCampaign: Reporters Without Borders, “#HoldTheLine campaign launched in support of Maria Ressa and independent media in the Philippines”, 9 July 2020。可查阅 <https://rsf.org/en/news/holdtheline-campaign-launched-support-maria-ressa-and-independent-media-philippines-0>。

49. 《世界人权宣言》第十九条和《公民及政治权利国际公约》保障意见和表达自由权。《公约》第二、三和二十六条的措辞虽然不分性别，但明确保障《公约》规定的所有权利，没有基于性别的歧视。欧洲、美洲和非洲区域人权文书也保护意见和表达自由，并提供类似的平等保障。

50. 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》，各国义务保障妇女平等享有所有人权和基本自由。消除种族歧视委员会和歧视妇女和女童问题工作组确认，平等权和表达自由权是相辅相成的。⁷⁹

51. 消除结构性和系统性的性别歧视对于在平等基础上保护表达自由至关重要。国际法承认各国不仅有义务处理歧视性的法律、政策和做法问题，而且有义务克服延续不利处境的结构性和系统性因素，包括社会、文化和法律上的根深蒂固的性别定型观念。⁸⁰ 消除对妇女歧视委员会在其关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)中申明，缔约国必须处理影响妇女个人并在法律以及立法和社会结构和机构中影响妇女的基于性别的定型观念。

52. 人权理事会在一系列决议中，承认基于性别的歧视具有交叉性，呼吁各国消除针对妇女和女童的结构性歧视的根源，包括根深蒂固的宗法和性别定型观念、消极的社会规范和系统性种族主义，以及延续不平等的权力关系、歧视性态度、行为、规范、观念、习俗和有害做法的对性别角色的传统理解。⁸¹

B. 信息权范围广泛而且无所不包

53. 《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款确立的表达自由权是一项范围广泛而且无所不包的权利，包括寻求、接受和传播各种消息和思想的权利，不分国界，并可借助任何媒体。人权事务委员会已经澄清，保护信息和想法包括那些可能令人震惊、感到冒犯或不安的信息和想法。⁸²

54. 这项权利包括获取信息的权利，其中包括从公共机构获取信息，并规定各国义务回应公众或媒体的信息请求，主动发布和广泛传播具有重大公共利益的信息。⁸³ 共有 121 个国家(占世界人口的 90%)通过了关于信息权的法律，但在提供公共信息和推进透明治理方面取得的成效程度不同。⁸⁴ 虽然妇女利用获得信息的权利主张其他权利并要求问责，但其中许多人遭遇重大的结构性障碍，包括缺乏

⁷⁹ CERD/C/GC/35，第 45 段；歧视妇女和女童问题工作组，A/HRC/23/50，第 34 段。

⁸⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第五条(a)项。另见 A/67/287，第 40-54 段。

⁸¹ 人权理事会第 44/17、41/6、38/1 和 35/18 号决议。

⁸² 欧洲人权法院，*Handyside v. the United Kingdom*，1976 年，第 49 段。

⁸³ E/CN.4/2000/63，第 44 段。

⁸⁴ 第十九条：国际反对审查中心，“Infographic: Progress on the right to information around the world”，18 July 2018。可查阅 www.article19.org/resources/infographic-progress-on-the-right-to-information-around-the-world/。

教育、无法上网、数字文盲、贫困和“时间贫困”，加上认为妇女不宜向公共当局寻求信息的文化和法律规范。⁸⁵

55. 性别数据差距，或许多国家未能提供分类信息，与各国维护信息权的义务不符，也不符合各国对性别平等的承诺。⁸⁶ 各国未能提供分类数据以及由此造成的偏见不仅损害信息权，而且可能扭曲决策，并影响享有各种人权。性别数据空白和数据偏见本身的存在往往就是妇女、女童和非二元性别者面临结构性歧视的表现。

56. 在数字时代，互联网是获取和分享信息的主要手段。人权机构认识到，性别数字鸿沟是限制妇女和女童表达自由平等权利的主要因素。人权理事会确认必须采用全面的基于人权的办法提供互联网接入并予以扩大，呼吁所有国家弥合性别数字鸿沟，⁸⁷ 营造安全和包容各方的有利的在线环境，并使性别观点成为决策的核心和指导信通技术政策的框架的核心。⁸⁸ 社区努力作为替代大公司主导的商业模式的一种方式，也值得予以更多关注和支持。⁸⁹

57. 性别数字鸿沟和数据空白的根源是对妇女和女童的系统性歧视和结构性歧视，不仅对发展而言是一个关切问题，而且表明各国未能实现信息权。

C. 对表达自由的限制必须合法必要，保护正当目的

58. 虽然意见自由是绝对的，但表达自由或许受到限制。根据《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款，所有限制必须由法律规定，并且必须是必要和合法的，以保护他人的权利或名誉、国家安全或公共秩序、公共卫生或公共道德。这项限制必须是实现所称目标的限制最少而又相称的手段。各国实施这些限制“不得危害该权利本身”。⁹⁰

59. 正如报告前面提到的，各国经常仗着“公共道德”不适当地限制性别、性和文化表达。虽然“公共道德”有可能是一个宽泛的概念，但根据国际法，这一概念的应用是有重大限制的，须经合法性、正当目的、必要性和相称性三分法检验。还值得回顾的是，《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款保护可能令人震惊、感到冒犯或不安的言论。

⁸⁵ 第十九条：国际反对审查中心，*Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals* (London, 2017)。可查阅 www.article19.org/wp-content/uploads/2017/07/Open-Development-Access-to-Information-and-the-SDGs-2017.pdf。

⁸⁶ 见进步通信协会提交的材料。

⁸⁷ 人权理事会第 38/7 号决议。

⁸⁸ 同上。

⁸⁹ 例如，Zenzeleni, a community-owned Internet service provider in rural South Africa。

⁹⁰ CCPR/C/GC/34, 第 21 段。

60. 人权事务委员会澄清说，保护为了公共道德而作出的限制不能完全基于单个传统，⁹¹ 而必须尊重人权的普遍性和不歧视原则。⁹² 传统法、宗教法或习惯法不得规定任何限制。⁹³ 人权理事会和大会进一步强化了公共道德限制窄而具体的性质，呼吁各国确保任何旨在维护道德的立法符合国际人权法，⁹⁴ 并确保所有旨在维护公共道德的政策、行政措施和法律规定都明确界定、可确定、不具追溯力、符合国际人权法。⁹⁵

61. 此外，国家有责任证明这一限制必不可少，与目的相称，并有义务狭义解释对表达自由的所有限制，因为“国家有确保[公认的]权利和自由的首要责任”。⁹⁶ 必要性和相称性原则意味着，如果对表达自由的伤害大于好处，则限制便无正当理由。

D. 线上和线下都禁止性别暴力

62. 国际法和区域人权文书都明确禁止性暴力和性别暴力。各国义务确保国家和非国家行为体不参与或助长性暴力和性别暴力威胁或行为。

63. 正如暴力侵害妇女问题特别报告员指出的，免受威胁和暴力的权利线上线下同样适用。⁹⁷ 本报告重点关注侵害妇女的网络暴力行为，因为数字技术增加了新的而且危险的维度，对表达自由构成严重威胁。鉴于这一问题具有全球性，因此缺乏对网络性别暴力的国际定义更增加了问题的复杂性。

64. 网络性别暴力有一些明显的特征，使其有别于现实世界中的暴力。主犯可以随时随地实施这些行为，从犯继而加剧，利用数字空间和工具极大地提升行为的节奏、速度、复制能力和持久性，从而对幸存者产生严重影响。⁹⁸ 关于暴力侵害妇女和女童的现行法律不适合应对这些特点。

⁹¹ [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#), 第 8 段。

⁹² [CCPR/C/GC/34](#), 第 32 段。另见 [CCPR/C/106/D/1932/2010](#) (Irina Fedotova v. Russian Federation), 第 10.5 段。

⁹³ [CCPR/C/GC/34](#), 第 24 段。

⁹⁴ 人权理事会第 [22/6](#) 号决议。

⁹⁵ 见大会第 [68/181](#) 号决议，题为“宣传《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》：保护妇女人权维护者”，第 10 段；大会第 [70/161](#) 号决议。

⁹⁶ Alexandre Charles Kiss, “Permissible Limitations on Rights” in *The International Bill of Rights: the Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed., (New York, Columbia University Press, 1981), p. 304.

⁹⁷ [A/HRC/38/47](#)。另见欧洲人权法院，*Buturuga v. Romania*, 2020。

⁹⁸ Zarizana Abdul Aziz, “Due Diligence and Accountability for Online Violence Against Women”, APC Issue Papers. 可查阅 www.apc.org/sites/default/files/DueDiligenceAndAccountabilityForOnlineVAW.pdf。

65. 越来越多的国家颁布了具体立法或更新了现有法律，将网络暴力定为刑事犯罪，或要求社交媒体平台删除此类暴力内容。⁹⁹ 民间社会团体和妇女团体发现，在许多情况下，这些法律未能针对网络暴力的独特性质，或者没有很好地执行。¹⁰⁰ 此外，由于并无人身暴力，执法和司法当局往往因此淡化虐待行为，尽管这种行为常会产生现实后果。在没有对网络性别暴力制定具体法律的国家，受害者面对诽谤要么无法追索，要么没有适当满足需求的隐私法。

66. 监测《伊斯坦布尔公约》执行情况的欧洲委员会打击暴力侵害妇女和家庭暴力行动专家组越来越关注网络暴力问题。专家组将在 2021 年通过一项关于暴力的数字层面问题及其对民主参与影响的一般性建议，因此也与妇女的表达自由有关。¹⁰¹

67. 与线下暴力一样，解决网络暴力问题需要从刑事、民事、法律、行政和社会多方面应对。各国已经采取一系列举措，诸如芬兰对警察、检察官和法官进行关于仇恨言论和仇恨犯罪的培训；墨西哥启动妇女司法中心，以增强幸存者的权能，并支持她们诉诸司法；洪都拉斯利用社交媒体平台在社区一级采取干预措施，以改变文化规范和青年男女的态度。¹⁰² 数字权利组织“立即普及组织”开通了一条全天候开放的数字安全帮助热线，为有风险的用户直接提供支持，并建设当地社区的能力。¹⁰³

E. 必须在针对仇恨言论的国际框架内应对性别化的仇恨言论

68. 随着厌女症现象在社交媒体平台上激增，要求禁止性别化仇恨言论或将其定罪的呼声越来越高。这一问题虽很重要，但鉴于存在合法言论遭审查的风险，应该谨慎对待。

69. 国际法中没有普遍接受的关于仇恨言论的定义，但据理解其中涵盖的仇恨言论范围广泛，而且各国的义务因可能造成的伤害程度和性质的不同而异。¹⁰⁴ 国际法禁止最严重的仇恨言论形式。《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款禁止“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者”。

70. 虽然第二十条第二款没有提到社会性别和生理性别，但考虑到《公约》其他地方的性别平等条款以及国际人权法近几十年来对不歧视一贯采取更广泛的交叉做法，可以而且应该将社会性别和生理性别视为保护的理​​由。¹⁰⁵ 除了《公民及

⁹⁹ 例如见“性别平等链接”组织提交的材料，指出南非《2021 年网络犯罪法》是良好做法。另见墨西哥提交的材料。

¹⁰⁰ 例如见“在互联网上作为一名女性的生存指南(政策)”，其中审查了非洲的案例研究。

¹⁰¹ 见欧洲委员会提交的材料。

¹⁰² 芬兰、墨西哥和洪都拉斯提交的材料。

¹⁰³ 立即普及组织提交的材料。

¹⁰⁴ 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室，“联合国消除仇恨言论战略和行动计划”。可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml。

¹⁰⁵ [A/74/486](#)，第 6 页。

政治权利国际公约》第二十条第二款规定的具体要求外，《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》提议将六个要素作为检验仇恨言论的门槛标准：语境；说话人；意图；言论内容和形式；说话行动本身的覆盖面；造成伤害的可能性，包括伤害迫在眉睫。只要满足所有这些要素，性别化仇恨言论就可根据国际法予以禁止。然而，除非在最恶劣的真实而且迫在眉睫的危险情况下，并有造成严重伤害的明确意图，否则不应将性别化仇恨言论定为刑事犯罪。¹⁰⁶

71. 《拉巴特行动计划》还提供了根据伤害的严重程度区分不同类型言论的框架。该《行动计划》列出三个类别：因为带来真实和迫在眉睫的危险而构成犯罪的伤害性言论；未达到该门槛但或许有理由进行民事诉讼的有害言论；令人对容忍、敌意或歧视产生关切并应通过谴责、提高认识和教育等非法律措施处理的冒犯言论。

72. 这种渐进做法可为界定基于性别的仇恨言论提供一个国际基准，从而既保护妇女的安全，又保护表达自由。

F. 性别化虚假信息需要多方面着手

73. 在国际法中，虚假信息没有一个商定定义。一般认为，虚假信息是为了造成社会危害而散布的假信息。根据国际法，不能仅仅因为虚假而限制信息。虚假信息只能通过符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款规定的三分法检验标准的措施加以限制，即这些措施是合法、必要和相称的，用以保护所述的其中一个正当目标，如防止名誉严重受损。

74. 声称为了限制虚假信息而通过的法律(“假新闻”法)常被滥用，以压制批评者。¹⁰⁷ 将虚假信息定为刑事犯罪是适得其反。对抗虚假信息最有力的解药是民众信息通达、数字素养高，可接触多种不同的媒体和信息源，并有多方面、多利益攸关方做法，国家、公司和民间社会，包括妇女团体都参与其中。¹⁰⁸ 虚假信息是一种复杂的现象，性别化时更是如此，不妨进行更多研究和分析。

四. 企业对人权的责任：社交媒体平台

75. 根据国际法，公司有责任尊重人权，包括性别平等以及意见和表达自由权。根据《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》，工商企业应尽职尽责，定期对其产品、业务和政策进行人权评估，以确定、预防或减轻对人权的实际或潜在不利影响，并提供补救。人们还期望公司对其政策和做法保持透明。

¹⁰⁶ [A/67/357](#)。

¹⁰⁷ [A/HRC/47/25](#)。

¹⁰⁸ 同上。

76. 社交媒体平台作为公共话语的主要空间，使妇女能够获取信息、交流、倡导和组织起来，从而为增强妇女权能作出了重大贡献。然而，这些平台未能充分应对妇女在数字空间面临的网络暴力、仇恨言论和虚假信息的风险和危险。¹⁰⁹ 以下各段列示其中一些关切问题。

A. 对有害言论的内容审核

77. 前任特别报告员指出的一个令人关切的关键问题是，平台自我设定内容审查标准，与人权脱节。¹¹⁰ 只有脸书最近采取了一项人权政策，但尚不清楚该政策对内容审核有何影响。

1. 安全工具

78. 所有主要社交媒体平台的社群标准和内容治理指南都包括仇恨言论、仇恨宣传和骚扰，并将性别歧视视为传播仇恨言论，但都没有提到人权。¹¹¹ 网络性别暴力、骚扰、网络巨魔、公开私人信息和其他有害活动的声浪越来越高，引发批评，认为这些平台没有以所需的紧迫性、严肃性和资源处理网络性别暴力问题。¹¹²

79. 2020 年和 2021 年，各大平台推出了一些措施，诸如综合举报滥用、屏蔽、解除好友关系和静音，以减轻伤害，但这些功能在较小、较新形式的社交媒体中仍基本缺失。2021 年 6 月，脸书、谷歌、TikTok 和推特宣布承诺解决网络滥用问题，并进一步改善妇女在各自平台上的安全。¹¹³

80. 整个行业都需要采用安全工具。此外，为了取得成效，在采取这些措施的同时，需要对透明度和问责制作出更广泛的承诺，改变建立在提取个人数据基础上的商业模式，并提高对性别和人权的认识。

2. 环境分析

81. 有人担心，对当地环境缺乏敏感度可能会危及妇女。平台通常采用算法排序(包括用于识别指定内容的分类器)和人工审查相结合的方式进行内容审核。自动内容审核能够识别图像，但很难发现情绪、捕捉细微差别或考虑相关的语言和文

¹⁰⁹ 本报告主要关注推特、脸书和 Instagram 以及 YouTube 上可公开观看的视频。应该注意的是，有害内容经常在“私人”在线空间中分享，例如 WhatsApp 群聊和 Telegram 频道。内容还可在公共和私人在线空间之间以及传统和社交媒体之间传播。

¹¹⁰ A/HRC/38/35。

¹¹¹ 推特、YouTube、脸书、Instagram、LinkedIn、Snapchat 和 TikTok 对仇恨言论的定义包括与年龄、种族、族裔、阶级、宗教、性取向、种姓、残疾或严重疾病、移民身份、国籍和性别认同有关的仇恨言论。

¹¹² 互联网实验室和信息技术促进变革组织提交的材料。

¹¹³ Web Foundation, “Facebook, Google, TikTok and Twitter make unprecedented commitments to tackle the abuse of women on their platforms”, 1 July 2021. 可查阅 <https://webfoundation.org/2021/07/generation-equality-commitments/>。

化特征。¹¹⁴ 鉴于违反社会和文化规范的行为及其后果取决于当地环境，不了解各种当地情况可能会危及妇女的安全。

82. 人工对内容进行审核也可能在执行内部政策、训练人工智能系统、积极筛查和删除冒犯内容时出错，并因观看色情、暴力和其他有害内容而伤害心情。¹¹⁵ 鉴于人工和自动的内容审核过程都有相当的出错率，¹¹⁶ 各大平台需要投入更多资金提高准确性，了解当地环境，包括为此与民间社会和妇女团体建立伙伴关系。

3. 性别偏见

83. 妇女和非常规性别者不但遭受有害言论，还发现自身表达在平台上遭到压制。迄今已有很多关于删除妇女特别是少数群体妇女制作的内容和图像的报告。这表明内容审核中存在性别偏见。¹¹⁷ 一些关于土著妇女裸体照片(包括在抗议时)的报道因违反社群标准而被删除。¹¹⁸ 一些报告还称，特定妇女群体，诸如变性人妇女，特别容易遭删除。¹¹⁹

84. 社交媒体平台通过社群指南和算法审核制定规则并非客观，反映的是规则制定者的偏见和世界观。这些规则制定者通常来自硅谷特定的社会文化背景：种族单一，又是经济精英。¹²⁰ 内容审核时明显的性别偏见进一步说明公司需要将内容审核建立在国际人权标准的基础上。

B. 业务模式

85. 审核有害内容的一个挑战是平台的商业模式。这种模式寻求通过宣扬激发情绪和有争议的内容最大限度地扩大用户参与度。¹²¹ 基于性别的仇恨言论引发争议和道德义愤，就是这类内容的一个例子。¹²² 内容审核规则还可通过制造过

¹¹⁴ [A/73/348](#)。

¹¹⁵ Sarah T. Roberts, *Behind the Screen: Content Moderation in the Shadows of Social Media* (New Haven, Connecticut, Yale University Press, 2018).

¹¹⁶ 例如见电子新领域基金会，“TOSsed Out”。可查阅 www.eff.org/tossedout。

¹¹⁷ 例如，在 Instagram 上，女性、LGBTQ+非洲裔人、体型过大的人、钢管舞演员和性工作者或教育工作者报告在删除内容、禁用个人资料或页面和(或)拒绝广告方面存在偏见。更多信息见 SaltyWorld，“Algorithmic Bias Report”。可查阅 <https://saltyworld.net/algorithmicbiasreport-2/>。

¹¹⁸ 例如见 www.theguardian.com/technology/2016/mar/23/facebook-censorship-topless-aboriginal-women。

¹¹⁹ 在线审查，“A Resource Kit for Journalists”。可查阅 <https://onlinecensorship.org/content/a-resource-kit-for-journalists#Issue-Areas>。

¹²⁰ Ysabel Gerrard 和 Helen Thornham，“Content moderation: Social media’s sexist assemblages”，*New Media and Society*, Vol. 22, No. 7 (July 2020), pp. 1266-1286。

¹²¹ [A/HRC/47/25](#)，第 66-69 段和 [A/74/786](#)，第 40 段。另见 Amit Goldenberg and James J. Gross，“Digital Emotion Contagion”，Harvard Business School, 2020, p. 6。

¹²² Molly Crockett，“How Social Media Amplifies Moral Outrage”，The Eudemonic Project, 9 February 2020. 可查阅 eudemonicproject.org/ideas/how-social-media-amplifies-moral-outrage。

滤气泡和回音室巩固偏见，导致性别歧视言论和厌恶女性的言论进一步放大和加剧，¹²³ 使网络毒害持久存在。¹²⁴

86. 为了提高所谓权威内容的排名，脸书¹²⁵ 和 YouTube¹²⁶ 等已经采取一些有限措施，通常作为应对危机的临时性措施，例如在选举期间或针对与 COVID-19 有关的错误信息采取的措施。其他拟议措施包括对疯传性质的内容引入“摩擦力”，如 WhatsApp 所做的限制转发；¹²⁷ 暂停分享内容，直到经过事实核查；对贴文贴标签；使用“扫描和建议”技术；限制视频的自动播放。¹²⁸

87. 研究人员和公民社会早就呼吁更多地关注社交媒体公司的算法和设计决策所起的作用。如何调整社交媒体，使之在促进表达自由的同时，更好地激励多样化的各种可靠信息是一个仍未解决的困难问题。需要就信息算法排名的社会影响开展更多知情而且有多利益攸关方参与的辩论。

C. 补救措施

88. 针对错误决定的上诉机制对抵消大型社交媒体公司使用不完善的过滤器删除内容、或与此相反未能对用户投诉采取行动而所包含的重大风险至关重要。根据指导原则，公司主导的补救措施必须首先以一种有效的方式让妇女报告有可能违反仇恨言论政策的行为，并通过透明便捷的程序对平台的决定进行上诉，由公司发布可以公开查阅并有理有据的回应。¹²⁹

89. 平台应该披露将对那些违反性别政策的人强制执行的补救措施，根据用户违规行为的严重性或是否为累犯而分级作出回应。¹³⁰ 作为应尽职责的一部分，平

¹²³ GLAAD, “Social Media Safety Index”, 2021 and Safiya Umoja Noble, *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism* (New York, New York University Press, 2018).

¹²⁴ 脸书的“民权审计”(2020年7月)解释说，脸书使用的算法“助长了极端和两极分化的内容[……]。脸书应该尽其所能防止其工具和算法驱使人们走向自我强化的极端主义回音室，而且该公司必须认识到，如果做不到这一点，就可能在现实世界中产生危险(和危及生命的)后果。”

¹²⁵ Adam Mosseri, “Helping Ensure News on Facebook Is From Trusted Sources”, Facebook, 19 January 2018. 可查阅 <https://about.fb.com/news/2018/01/trusted-sources/>。

¹²⁶ Greg Bensinger “YouTube says viewers are spending less time watching conspiracy theory videos. But many still do”, 《华盛顿邮报》，2019年12月3日。可查阅 www.washingtonpost.com/technology/2019/12/03/youtube-says-viewers-are-spending-less-time-watching-conspiracy-videos-many-still-do/。

¹²⁷ WhatsApp 博客, “More changes to forwarding”, WhatsApp. 可查阅 <https://blog.whatsapp.com/more-changes-to-forwarding>。

¹²⁸ 有关选项列表见美国进步中心, *Fighting Coronavirus Misinformation and Disinformation: Preventive Product Recommendations for Social Media Platforms* (2020), 附录。

¹²⁹ A/HRC/38/35。

¹³⁰ 关于仇恨言论语境，见 A/74/486, 第 53 段。

台除了暂停账户和删除内容以外，还应确定应对有问题内容的符合权利的工具，诸如去货币化、核查事实，并酌情反驳。¹³¹

D. 隐私、匿名和加密

90. 迄今不时有人建议要求身份实名，并允许有后门访问加密产品，以进行监视和执法。¹³² 有人质疑匿名是否是不受惩罚地鼓励网络暴力的一个因素。然而，匿名以及使用加密和其他隐私协议是妇女在网上享有意见和表达自由的一个基本方面，必须予以保护。匿名浏览网络有助于她们安全上网，不必担心被发现或受报复，对女权主义者和 LGBTQ+ 活动人士和妇女人权维护者而言尤其如此，对许多其他人如家庭暴力受害者也是如此。¹³³

91. 必须制定原则和指导方针，使互联网继续成为全球核心的公共论坛，维护隐私权，不受政府审查，同时确保互联网不被用作侵犯妇女人权的工具。

E. 透明和问责

92. 缺乏透明度依然是互联网中介的一大失败。至少需要在三方面提高平台透明度：透明度报告、获取数据和审计。

93. 行业透明度报告提供的信息可了解删除据称非法内容和违反平台服务条款内容的请求数量。这些是重要的信息来源，但平台需要使报告程序和关键业绩指标标准化，以便进行比较分析。

94. 有意义的披露除其他外应该包括关于网络性别暴力的分类数据。这些数据跟踪问题的规模和大小，并使人了解多种形式的身份歧视、骚扰和暴力的性质。

95. 平台还应提高算法设计和实施方面的透明度和问责制，以防发生算法歧视。随着人们越来越关注算法如何处理内容以及哪些内容被放大，平台透明度应该不只限于删除的内容，还应包括较少回应的违反服务条款的问题。

96. 规模较大的平台还应定期进行独立审计，借以促进透明度和问责制。¹³⁴ 欧洲联盟数字服务法案草案提出了类似的建议。¹³⁵

¹³¹ 见《马尼拉审查和下架标准中介责任原则》和《圣克拉拉内容审核透明度和问责性原则》，以获得创建尊重平台用户权利的有意义、公平、不偏不倚和相称程序的指导方针。

¹³² 民主和技术中心，“Issue Brief: A “Backdoor” to Encryption for Government Surveillance”，3 March 2016。

¹³³ 立即普及组织提交的材料。

¹³⁴ 多位作者，“Online Harms: Bring in the Auditors”，Tony Blair Institute for Global Change, 30 July 2020。可查阅 <https://institute.global/policy/online-harms-bring-auditors>。

¹³⁵ 欧洲联盟委员会，对欧洲议会和欧洲理事会关于数字服务单一市场的监管(数字服务法案)的提案以及修订第 2000/31/EC 号指令(COM(2020) 825 final)。

F. 敏感对待性别问题的环境

97. 这些问题背后的一个更深层次的问题是科技行业的文化。在这种文化中，妇女并不充分参与制定有关数据使用、隐私、道德、算法功能或内容审核等政策的讨论。没有妇女切实参与设计和治理，技术就会继续强化性别偏见和不平等。

98. 平台必须在业务运营和活动中提高对性别问题的认识和敏感度，包括对项目设计师、内容政策团队、内容审核人员、事实核查人员和其他人进行性别问题培训。在系统层面，有效和可扩展的解决方案需要考虑并满足妇女用户的需求。这种做法与脸书、Instagram、WhatsApp、谷歌、微软和推特等公司承诺的网络合同义务一致。

99. 更广泛而言，需要进行根本改革，以增加科技公司员工中的妇女人数。

五. 结论和建议

100. 性别平等与意见和表达自由相辅相成、不可分割、相互依存，并对实现和平、民主和可持续发展至关重要。这就是为什么许多国家未能尊重、保护和实现妇女在意见和表达自由方面的平等权利令人关切的原因。

101. 妇女能否让人听见自己的声音是衡量性别平等和民主自由的一项关键标准。本报告揭露了骇人听闻的针对妇女的性别化审查。这种审查将歧视性法律、政策和做法与性别主义、厌女症、基于宗法价值观的社会和文化规范结合在一起。需要对阻碍妇女享有意见和表达自由的主要障碍，包括上网和获取信息方面的不平等，网上性别暴力和仇恨言论的激增，攻击女记者的行为，采取紧急行动。

102. 最普遍和最有害的性别审查形式是利用网络性暴力和性别暴力、仇恨言论和虚假信息压制妇女。数字平台为妇女进行参与和采取行动提供了一个重要空间，但也使性别方面的权力结构永久持续，使网上的性攻击正常化。女政治家、记者、人权维护者和女权主义活动家，特别是具有交叉边缘化身份的妇女，格外成为国家和非国家行为体的攻击目标。这样做的目的是恐吓她们，把她们赶下平台，赶出公共生活。这对人权、公共辩论和媒体中的多样性、以及最终对民主和发展都有严重后果。

103. 必须使数字空间对妇女是安全的。各项人权相互依存的性质表明，妇女不受暴力侵害的权利与意见和表达自由的权利之间不能有任何取舍。要保全这种自由，同时保护妇女免遭暴力和仇恨，需要三管齐下：一是以敏感对待性别问题的方式解释表达和意见自由的权利；二是制定一种精准做法，以确保应对措施符合伤害或威胁的轻重程度；三是清晰了解什么是网络性别暴力。

104. 国家不应将消除网上性别暴力、性别化仇恨言论和虚假信息的努力当作借口超越国际法允许的范围限制表达自由，也不应将国际法允许的对表达自由的限制武器化，抑制妇女的文化、性别和性表达以及学术自由，或限制女权主义言论和妇女组织。

105. 性别正义要求的不仅仅是结束对妇女意见和表达自由的非法干涉。性别正义要求创造一个有利环境，使妇女能够发挥能动性和进行参与，充分平等地获得“各种信息和想法”、上网、接触多样化媒体，享有女权主义组织能在其中蓬勃发展的公民空间。

A. 对各国的建议

106. 各国应该承认不歧视和包容是其尊重、保护和实现意见和表达自由权这一义务的核心。各国应该采取适当措施，通过立法措施、社会政策和教育课程消除性别成见、消极的社会规范和歧视性态度，将此作为国家发展计划的一部分。

107. 各国应该通过具体立法，禁止、调查和起诉网络性别暴力。立法应以国际妇女人权文书和关于意见和表达自由的国际标准为基础。禁令起草应从紧限制范围，并应考虑数字的具体特征，诸如从犯的传播放大。

108. 应该根据《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条，确认生理性别和社会性别对禁止构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹仇恨行为而言是受保护的特征。如果厌女症达到《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款和第二十条第二款规定的门槛，则应予以禁止。

109. 所有限制性别仇恨言论或性别化虚假信息法律措施都应符合合法、必要和相称这三分法检验标准以及《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款所列的正当目标。除非构成煽动这种最恶劣的鼓吹情况，否则应避免将其定为刑事犯罪。

110. 应该通过非法律措施解决性别化虚假信息的问题，包括扶植多样化的独立媒体、核查事实、培养数字和媒体素养、开展基于社区的提高认识活动。不应以法律手段限制冒犯、令人震惊或不安的内容，而应通过上述非法律措施解决。

111. 各国应该尊重性别、性和文化表达享有的国际法保护，并按照《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款的国际准则，狭义解释“公共道德”。各国应该避免骚扰、拘留或压制艺术家的创造性和政治性表达。

112. 各国应该履行信息权以及根据《2030年可持续发展议程》作出的承诺，为此：

(a) 保证人人都能负担得起的开放、安全和高质量的互联网接入，不加限制，不予关闭，没有歧视；

(b) 制作和发布按性别分列的数据，包括关于数字包容的数据；

(c) 方便妇女获得与其自身身体、生活和健康包括性和生殖健康及权利有关的所有事项的信息；

(d) 通过强有力的数据保护法规并强制执行；

(e) 通过法律和监管框架和政策，为安全的数字通信提供全面保护，推广增强加密和匿名功能的强有力工具、产品和服务；

(f) 通过实用、包容各方的终身学习促进提高数字素养的机会，增强妇女、青年和 LGBTQ+ 群体发展自身数字技能的权能，将此作为弥合数字鸿沟和在数字环境中保护自己的一种手段。

B. 对国际社会的建议

113. 过去几十年里，国际社会一直重申性别平等是国际法的一项基本原则。鉴于这一表态，并为了应对妇女的平等表达在数字空间中遇到的一些新挑战，国际社会应及时承认并促进对意见和表达自由作出明确、敏感对待性别问题的解释。更具体而言：

(a) 人权事务委员会应该申明社会性别和生理性别是《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款规定的保护理由，并进一步制定禁止网上厌女症言论的门槛检验标准；

(b) 消除对妇女歧视委员会应就网络性别暴力制定权威法律定义；

(c) 人权理事会应与特别程序任务负责人和人权事务高级专员办事处合作，启动一个多利益攸关方协商进程，按照《拉巴特行动计划》，制定关于性别化仇恨言论和虚假信息的指导方针。

114. 特别报告员随时准备支持这些努力。

C. 对社交媒体公司的建议

115. 数字空间由私人行为体拥有和管理，但那是可供数百万人访问的公共空间。因此，考虑到社交媒体平台的业务性质，这些平台在内容审核方面应该遵循国际人权标准。此外，根据联合国工商企业与人权指导原则，公司应定期进行人权和性别影响评估，将此作为应尽职责，以查明和减轻影响妇女和非常规性别者的系统性风险。

116. 各平台已就保护儿童的最佳做法进行合作。平台应在国际人权标准和性别平等原则指导下，采取同样的协调做法，使数字空间既安全又包容性别。应该以通俗易懂、非技术行话的当地语言，制定并提供关于免遭网络暴力的政策，在算法、做法和决策过程方面做到完全透明。

117. 公司应该按照本报告前面所讨论的，既改善透明度(使其更切实)，又改善补救措施。此外，为了加强问责，公司应该探索一种外部上诉系统，例如独立的社交媒体理事会。

118. 公司应该确保数据安全和隐私，并确保数据的使用符合国际人权法和相关国家法律，并得到数据提供方的完全知情同意。

D. 对传统媒体的建议

119. 本报告的规定篇幅不允许透彻分析性别与传统媒体的挑战。在今后就此问题提交报告之前，现对各国和媒体公司泛泛提出以下建议。

120. 女记者的安全至关重要。各国应与媒体组织和女记者协商，制定并采用预防、保护、监测和应对综合机制，保障女记者线上线下的安全。国家官员应该公开谴责对女记者的任何攻击，并应避免发表可能使妇女处于危险境地的讲话。

121. 媒体应该：

(a) 与女记者协商，通过内部规程和程序，解决工作时和工作场所的性别暴力和骚扰问题，并提供全面支持，包括心理社会和法律方面的援助和培训；

(b) 改善工作场所的文化，促进女记者的平等机会；

(c) 采取有针对性的措施，增加妇女在新闻中作为来源、专家和采访对象的代表人物，同时铭记代表人物交叉代表的重要性；

(d) 通过新闻报道、分析和其他手段，力求消除媒体中的性别成见观念，与读者中对妇女和非二元人士的性别偏见和暴力行为作斗争。

122. 最后，对所有利益攸关方——国家、国际组织、人权机构、民间社会和公司的一项重要建议是：在讨论和通过政策、法律、条约、社群标准和条例时，或在设计和部署技术时，必须让具有多样性和交叉性的妇女参与其中。妇女的声音不可或缺。
