



第六十八届会议

临时议程\* 项目 28

提高妇女地位

## 在促进妇女参政方面采取的措施和取得的进展

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告依照大会第 [66/130](#) 号决议提交，提供了关于各级妇女参政情况的精确数据，说明了会员国为保证妇女平等参与所采取的措施。报告最后建议采取进一步行动，以加速实现男女在各级的平等参政。

\* [A/68/150](#)。



## 一. 引言

1. 大会关于妇女与政治参与的第 66/130 号决议促请会员国加强妇女的政治参与，加快实现男女平等，并在包括政治过渡在内的所有情形中，通过以下途径确保妇女平等参与：审查选举制度对妇女参与的影响；采取适当措施，消除对妇女参与的障碍；鼓励各政党消除歧视妇女参与的障碍；促进对妇女参与政治进程的重要性的认识；举办培训以支持妇女参与选举进程；调查暴力侵害女性民选官员和女候选人的投诉。

2. 大会请秘书长向大会第六十八届会议提交关于该决议执行情况的报告。大会鼓励各国政府提供妇女在各级参政情况的准确数据，包括酌情提供妇女在政治过渡时期参政情况的资料。本报告系依照这一要求提供。除非另行说明，报告中所举例子依据 42 个会员国<sup>1</sup> 和 7 个联合国实体<sup>2</sup> 的答复。本报告还依据消除法律上和实践中对妇女歧视问题工作组最近的报告(A/HRC/23/50)。

## 二. 背景

3. 妇女参政的规范性框架来自若干来源，包括各人权和政治权利宣言、公约和决议。《世界人权宣言》阐明不歧视和平等享有政治权利的原则，包括妇女和男子参与其国家政府的权利。《消除对妇女一切形式歧视公约》阐明妇女有参与政治和公共生活的平等权利，包括在一切选举和公民投票中有选举权，在一切民选机构中有被选举权和参加政府政策的制订及其执行。

4. 该《公约》表明，各缔约国应当采取一切适当措施，包括采取暂行特别措施，消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视。经济及社会理事会第 1990/15 号决议提出了具体的指标，即在 1995 年年底将妇女担任领导职位的比例提高到 30%，在 2000 年年底前提高到 50%。1995 年举行的第四次妇女问题世界会议评估了在这些指标方面取得的进展，各国通过了《北京宣言和行动纲要》，各国政府据此承诺采取措施，确保妇女有平等机会充分参与决策过程，并在各政府机构和委员会、公共行政实体和司法部门制订性别均衡目标。《行动纲要》成为各国政府开始实施配额等暂行特别措施以增加妇女参政的主要推动力。安全理事会

<sup>1</sup> 阿根廷、澳大利亚、巴林、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、克罗地亚、塞浦路斯、吉布提、埃及、萨尔瓦多、芬兰、德国、希腊、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、日本、约旦、马拉维、墨西哥、黑山、纳米比亚、新西兰、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、南非、西班牙、圣卢西亚、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和津巴布韦。

<sup>2</sup> 维持和平行动部、政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处、建设和平支助办公室、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

第 1325(2000) 号决议促请会员国确保增加各级妇女在解决冲突和和平进程中决策的代表性。然而，尽管几十年来在这方面的动员和所作的努力，大会第 66/130 号决议对世界每个地方都有妇女仍基本处于政治生活边缘化状态表示关切。

### 三. 专题分析：数据和进展概览

5. 尽管过去三十年取得了某些进展，世界每个区域的妇女都依然处于政治决策的边缘。某些区域在经济发展和快速增长的同时，并未在性别平等方面取得进展。其他区域在极权政权垮台和向民主制度过渡的同时，也没有总伴随妇女在新政治机构中的任职人数大幅增加。

6. 妇女在民选机构和任命机构中的任职人数很少反映了这种趋势。妇女在国家议会席位中所占比例是用来监测妇女参政进展的标准指标。三十多年来，各国议会联盟(议会联盟)一直跟踪并提供这一数据，它也是用来监测在实现千年发展目标关于促进性别平等和妇女赋权的目标 3 方面取得进展的指标之一。还定期收集关于女性国家元首和政府首脑的数据。然而，没有在全球一级定期整理妇女参与其他民选机构(如地方政府)和主要任命机构(如在行政部门/部级和公共行政)的情况。

#### A. 妇女参与民选机构

##### 1. 立法机构

7. 很少几个会员国实现了第 1990/15 号决议中规定的在 1995 年年底实现担任决策职务的妇女比例达到 30% 这一目标。在立法一级，截至 2013 年 6 月，只有 35 个国家议会中的妇女达到 30% 或超过 30%，<sup>3</sup> 比 1995 年时只有 5 个国家议会有所提高。关于《行动纲要》，这 35 个国家中只有 2 个国家，即安道尔和卢旺达，在议会中实现或超过了《行动纲要》中规定的性别均衡指标。

8. 这 35 个国家有一些共同点，包括 91% 的国家采用比例代表制或混合选举制，50% 以上有立法规定的选举配额。<sup>4</sup> 12 个是发达国家，9 个是撒哈拉以南国家，8 个是拉丁美洲和加勒比国家，3 个来自中欧和东欧及中亚。中东和北非区域、南

<sup>3</sup> 截至 2013 年 6 月，在一院制议会或下院：阿尔及利亚、安道尔、安哥拉、阿根廷、比利时、布隆迪、哥斯达黎加、古巴、丹麦、厄瓜多尔、芬兰、德国、格林纳达、圭亚那、冰岛、意大利、墨西哥、莫桑比克、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞舌尔、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。数据反映出当选妇女的比例；由于辞职和其他因素，当前的数据在选举后时期可能增加或减少。见议会联盟 Parline 数据库，可查阅 <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>。

<sup>4</sup> 15 个国家有立法规定的候选人配额，4 个为妇女保留了席位。此外，10 个国家的政党采用自愿配额。

亚区域、东亚、南亚和太平洋区域各仅有一个国家达到门槛水平(阿尔及利亚、尼泊尔和东帝汶)。这 35 个国家中有 9 个是冲突后国家。经验表明,过渡时期为实施加强妇女参政的战略和措施提供了机会。

9. 大多数会员国(115 个)的议会女议员所占比例为 10%至 29%。其中多数国家来自撒哈拉以南非洲、中欧和东欧和中亚以及拉丁美洲和加勒比,16 个是发达国家。这些国家中有 64%的国家没有立法规定的性别配额。

10. 37 个国家的妇女在议员中所占比例不到 10%,主要是在东亚、南亚和太平洋区域(12)、撒哈拉以南非洲区域(7%)以及中东和北非区域(5%)。这 37 个国家大多使用多数选举制,其中 90%没有选举配额。

11. 如图一所示,各区域之间差异巨大。发达区域的女议员所占比例最高,为 27.8%,紧随其后是拉丁美洲和加勒比区域,为 25.6%。尽管近年来取得进展,总体来说中东和北非区域的平均数仍然最低,包括有一个国家根本没有女议员。2013 年,沙特阿拉伯第一次为协商会议任命女议员。<sup>5</sup> 作为次区域,大洋洲的女议员比例最低,为 3.2%,包括 3 个国家的议会没有女议员。<sup>6</sup> 就跨区域平均数而言,为妇女在一院制议会或议会下院中所占席位的比例为 21.2%,比 1995 年的 11.6%有所上升。

12. 此外,78 个国家实行包括议会上院的两院制。许多议员是任命或非直接选举的(40%)。妇女在上院所占平均比例为 18.8%。在 78 个国家中,只有 16 个国家的比例超过 30%的门槛。<sup>7</sup>

13. 截至 2013 年 6 月,议会各院女议员的全球平均数为 20.9%。尽管这表明自通过《联合国千年宣言》的 2000 年以来提高了 7.1%,但进展缓慢且不均衡。妇女参与议会的程度每年提高不到 1%,远远低于各项全球指标。妇女担任包括议长在内的议会最高职位的机会为所有职位的 14.2%。<sup>8</sup> 除非采取更多措施促进妇女参与立法部门,各国将不会达到性别均衡的指标。

---

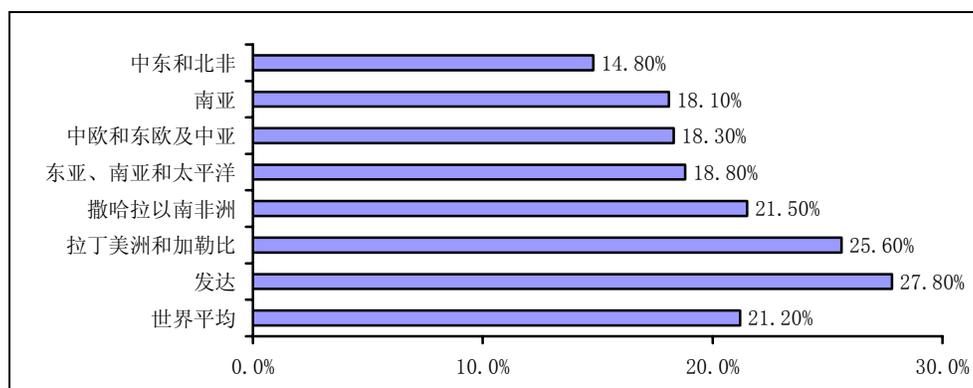
<sup>5</sup> 2013 年发布的一项皇家令规定,妇女应构成协商会议成员的 20%。

<sup>6</sup> 大洋洲次区域各国的女议员平均比例,不包括澳大利亚和新西兰,它们被列入发达区域。密克罗尼西亚联邦、帕劳(下院)和瓦努阿图没有女议员。

<sup>7</sup> 议会联盟,“国家议会中的妇女”,可查阅 <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>。

<sup>8</sup> 议会联盟,“2012 年议会中的妇女: the year in perspective”。可查阅 <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012e.pdf>。

图一  
按区域排列的妇女参与议会情况：一院制和下院



资料来源：议会联盟，Parline数据库，可查阅 <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>。

注：指定区域是为了统计上的方便，不一定表示对某个国家或地区在发展进程中达到哪个阶段的判断。

## 2. 地方政府

14. 关于国家以下级别的数据报告是零散的。30个国家报告了关于女市长和女市议员所占比例的资料。有几个国家报告女市议员所占比例超过30%（玻利维亚多民族国、芬兰、爱尔兰、纳米比亚、南非、西班牙、圣卢西亚、瑞典和前南斯拉夫的马其顿共和国）。有几个国家指出，与市议员的比例相比，市长或行政委员会一级的妇女成员比例有所下降。

15. 尽管衡量在地方政府一级取得的进展很重要，但对妇女在这一级的参与没有全球的基线衡量，也没有跟踪这一领域进展的中央信息库。一项令人欢迎的举措涉及在区域一级跟踪数据，尤其是通过区域委员会这一途径。例如，拉丁美洲和加勒比经济委员会定期编撰关于该区域28个国家的民选女市长和市议员所占百分比的数据。同样，欧洲经济委员会收集36个国家妇女参与市议会情况的信息。世界城市和地方政府联合组织是一个成员驱动的、全世界城市、地方政府和市协会的非营利伞形组织，成立于2004年。该组织零散公布关于女市议员和女市长的数据。各区域委员会之间进一步协作和与其他相关机构协作，可以促进提供区域数据和全球数据，说明妇女在地方政府中的任职情况。

## 3. 参选的女候选人

16. 有些国家利用选举管理机构、国家统计局或议会和地方政府资料中心提供的的数据，报告参选的女候选人所占比例。现有数据表明，平均而言，妇女在议会选举候选中所占比例的不到20%。<sup>9</sup> 然而，发达区域某些国家（比利时和冰岛）的这

<sup>9</sup> 《2010年世界妇女：趋势和统计》（联合国出版物，出售品编号：E.10.XVII.11），第114页。

一比例上升到 45%。在国家、区域和全球三级定期系统地报告和收集这类数据，在努力促进建立全球基线方面，将是一个令人欢迎的进步。

## B. 妇女担任任命的职位和其他职位

### 1. 国家元首和政府首脑

17. 关于女性国家元首和政府首脑所占比例的定期报告表明，比例在逐步提高。2013 年，有 8 名妇女担任民选的国家元首，13 名妇女担任政府首脑，<sup>10</sup> 而 2000 年时女性国家元首只有 6 名、政府首脑只有 3 名。<sup>11</sup> 但这一决策级别依然由男性占主导地位。

18. 妇女担任世袭的国家元首职位的机会仍然不均等，有些国家继续通过法律或在事实上禁止这种机会。尽管多数保持世袭国家元首的国家并没有性别歧视，但有几个国家偏好男性继承人。

### 2. 妇女担任部长职位

19. 妇女担任行政首脑或部长职位的情况甚至不如在议会的情况。2012 年，在全世界的部长职位中，女性仅占 16.7%。<sup>12</sup> 只有 27 个国家的女部长人数超过 30% 的门槛。<sup>13</sup> 在 144 个国家中，妇女在部长职位中所占比例不到 25%，<sup>14</sup> 而且往往是担任与社会、家庭和妇女事务、教育、就业和环境有关的部长职位。图二显示出按区域排列的女部长所占比例。由于多数部长职位是任命或提名的，妇女担任这些公职的人数较少，可能主要体现出缺乏政治意愿。

<sup>10</sup> 阿根廷、孟加拉国、巴西、哥斯达黎加、丹麦、德国、牙买加、利比里亚、立陶宛、马拉维、圣马力诺、斯洛文尼亚、大韩民国、泰国和特立尼达和多巴哥。有些同时担任国家元首和政府首脑。

<sup>11</sup> 孟加拉国、芬兰、爱尔兰、拉脱维亚、新西兰、巴拿马、圣马力诺和斯里兰卡。有些人同时担任国家元首和政府首脑。见议会联盟和妇女署，“2012 年妇女参政图：2012 年 1 月 1 日的情况”。

<sup>12</sup> 议会联盟和妇女署，“2012 年妇女参政图：2012 年 1 月 1 日的情况”。

<sup>13</sup> 奥地利、比利时、贝宁、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、佛得角、哥伦比亚、丹麦、厄瓜多尔、芬兰、冈比亚、德国、冰岛、拉脱维亚、莱索托、列支敦士登、荷兰、尼加拉瓜、挪威、卢旺达、南非、西班牙、瑞士、瑞典、乌干达和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

<sup>14</sup> 根据议会联盟和妇女署的数据 (2012)。

图二  
按区域排列的女部长所占比例



资料来源：妇女署根据议会联盟收集的数据计算(2012年)。

### 3. 司法部门

20. 妇女对公共生活的参与也扩展到司法部门和公共行政部门内的非民选职位。关于妇女在司法部门任职情况的数据很少。在全球一级，截至2010年7月，妇女占法官人数的27%，检察官人数的26%，警察人数的9%(见表)。尽管在中欧和东欧及中亚，女法官的比例接近50%，在拉丁美洲和加勒比区域和发达区域也超过30%，但没有一个区域的女警察所占比例超过13%。同样，对85个最高法院和宪法法院进行的一项研究表明，不到半数法院的女法官达到30%或更多，而且女性大法官只有13名。<sup>15</sup>

21. 被提名担任公职者按性别分列的数据非常不平均。同样，也没有系统收集妇女担任政党领导人、社区领袖、工会和社区组织领导人的数据(见A/HRC/23/50)。需要弥补这一重要的知识空白。

#### 按区域分列的妇女担任检察官、法官和警察的比例

区域	法官 (%)	检察官 (%)	警察 (%)
南亚	9	4	3
中东和北非	25	26	2
撒哈拉以南非洲	27	27	12
发达	30	32	13
东亚和太平洋	24	22	10
拉丁美洲和加勒比	36	42	10
中欧和东欧及中亚	44	29	11
<b>世界</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>9</b>

资料来源：妇女署，“2011-2012年世界妇女的进步：追求正义”。

注：总数依据以下国家的数据计算：有警察数据的99个国家、有检察官数据的66个国家和有法官和治安法官数据的88个国家。

<sup>15</sup> 妇女署，“2011-2012年世界妇女的进步：追求正义”，第60页。

## C. 妇女作为选民参与选举

22. 关于妇女的公民参与程度，最常用指标是其作为选民参与选举的情况。许多国家已开始通过选举管理机构公布按性别分列的选民登记数据。但是，大多数国家都不公布按性别分列的选举日当天选民参加率(选民投票率)数据。公布的有限数据并不系统，也不按时间和区域汇总，因此无法就进展或挫折得出结论。

23. 现有数据显示，选民投票率因地区而异，而且在年轻选民中最低。妇女投票率常常受到以下因素影响：获得信息和公民教育的机会较少；害怕投票进程中的政治暴力；因家庭责任脱不开身。妇女即便去投票，仍可能面临更严重的暴力行为，其选择自由可能受家庭投票做法的侵犯。妇女可能没有身份证或公民证等登记和投票所需证件，在冲突或政治过渡时期更是如此。因此需要进一步作出努力，包括对选民登记方式和选民投票率进行性别分析，并系统地报告这些数据，以扩大信息库和制定适当的应对政策或方案。

## D. 妇女参与政治所面临的挑战

24. 妇女的政治参与仍面临各级和各种形式的体制和法律障碍，包括：文化和父权制；缺乏财政资源；难以平衡家庭责任和职业责任；缺乏政党支助。据会员国报告，陈规定型观念和传统性别角色助长了妇女不适于担任公职的看法(多民族玻利维亚国、布基纳法索、印度尼西亚、意大利、菲律宾和津巴布韦)。加重这个局面的是，妇女在大多数国家政治经济地位较低，缺乏谋求公职所需的基本资源或经济独立。因此，增强妇女的政治权能与增强其经济权能是相辅相成的。

25. 男性占主导地位的权力结构仍有碍于妇女考虑担任公职。若干国家指出，政党内候选人甄选过程可能形成障碍(波斯尼亚和黑塞哥维那、危地马拉、印度尼西亚、日本和津巴布韦)。政党是从政的通道，但很少有妇女被提名为候选人，因为政党领导人往往选择男子。妇女面临的障碍还有：家族关系和商业关系较少；竞选所需的财力和社会资源相对缺乏；在地方政府任职经验较少，或者不是现任者。妇女要承担无酬照顾工作等家务，还要生儿育女，且移动能力有限，因而削弱了其开展竞选活动和出席政治会议的能力。

26. 妇女即使通过了政党提名程序，仍可能遇到其他机构性和结构性障碍，包括：在选举制度上遇到障碍；对性别暴力缺乏法律保护或保护不力；选民有性别偏见。主流媒体报道消极的陈规定型观念，对女候选人进行不平等报道，会加深对妇女普遍存在的性别偏见，从而加重这方面的挑战。

## E. 收集按性别分列的数据

27. 在收集性别统计数据方面，相关国际标准和准则的制定工作取得了进展，但妇女在各领域参政情况的可比较统计数据仍有限，妨碍了本报告的编写。已收集的一些数据常常无法比较，因为各国特别是地方各级的定义、收集方法和来源互有差异。

28. 另一方面，除妇女担任议员人数外，还需要更多种类的数据，特别是鉴于 2015 年将进行《北京行动纲领》执行情况 20 周年审查和评价。各国在审议 2015 年后发展议程和可持续发展目标时，包括在审议性别平等进展衡量指标时，上述数据也同样重要。性别统计问题机构间专家组经过努力，编制了最低限度的 52 项性别公平敏感指标。统计委员会在第 44/109 号决定中同意采用这些指标。但是，其中不包含妇女担任地方政府职务人数、女选民人数、女候选人人数等指标。还需进一步努力提供支助以扩大数据收集范围。

## 四. 各国采取的措施

### A. 宪政改革

29. 按照国际义务，也作为体现男女平等原则的第一步，应在宪法中载明性别平等，并(或)撤消现有歧视性条款。各国报告了本国宪法现有保障公民或男女在法律各方面人人平等的规定。<sup>16</sup> 许多国家的宪法包含不歧视条款，包括禁止性歧视或性别歧视以及其他方面歧视的条款。萨尔瓦多、马拉维、黑山、菲律宾和瑞典等几个国家表示，其宪法具体规定保障妇女权利。

30. 宪法还可为促进妇女参与公民生活和政治生活打下基础。一些国家表示本国直接针对政治参与问题作出了规定(爱尔兰、意大利、巴基斯坦、葡萄牙、土耳其和津巴布韦)。布基纳法索和尼日尔等另一些国家表示本国保障妇女参与选举。几个国家的宪法规定在担任民选职位和任命职位方面须达到男女均衡。<sup>17</sup> 多民族玻利维亚国实行平等原则，规定地方各级议员选举名单交替列出男女候选人。

31. 33 个国家的宪法规定实施暂行特别措施或平权行动。<sup>18</sup> 这一积极趋势归功于批准《公约》以及执行消除对妇女歧视委员会的结论性意见，也归功于妇女运

<sup>16</sup> 巴林、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、克罗地亚、塞浦路斯、埃及、芬兰、德国、希腊、危地马拉、匈牙利、意大利、黑山、纳米比亚、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、圣卢西亚、南非、西班牙、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和津巴布韦。根据 2013 年妇女署关于宪法中性别平等规定的数据库，以及妇女署对 185 个国家成文宪法和未成文宪法进行的分析，136 个国家的宪法含有平等条款。

<sup>17</sup> 多民族玻利维亚国、刚果民主共和国和厄瓜多尔。

<sup>18</sup> 包含来自下列国家的答复：阿根廷、希腊、匈牙利、意大利、马拉维、黑山、纳米比亚、巴基斯坦、土耳其和津巴布韦。

动的积极倡导(见 A/HRC/23/50)。《公约》规定缔约国有义务采取一切适当措施,在政治生活和公共生活中消除对妇女的歧视。《公约》还规定,为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施,不得视为歧视。暂行特别措施的含义和范围在委员会一般性建议 25(2004 年)第 22 段中得到进一步论述,其大致定义范围包括:立法、执行、行政等方面的规则文书、政策和做法,包括资源分配、优惠待遇、有针对性的征聘和晋升、与一定时间框架和配额制度有关的数量指标。

32. 在各种法定的暂行特别措施中,最常见的是在选举中采用配额。配额通常规定女性候选人或女性民选代表的数字指标,但也可能对男女都适用。23 个国家的宪法有配额规定。<sup>19</sup> 卢旺达和布隆迪的宪法规定地方政府一级须实行配额。印度《宪法》规定了独特的制度,即在乡村行政委员会选举中保留轮换席位。

33. 政治事务部、维持和平行动部、联合国开发计划署(开发署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等联合国实体一直支持会员国将性别平等条款纳入国家宪法和改革进程。这些实体支持妇女参与制宪进程,并推动各国交流最佳做法和经验教训。妇女署和开发署 2011 年举办了一次讲习班,交流转型期国家(埃及、利比亚、突尼斯和也门)的比较经验。政治事务部和开发署制定了促进性别平等和增强妇女权能良好做法准则,并为索马里等国起草宪法提供了技术支助。妇女署调查了世界各国宪法包含性别平等条款的情况,将其汇编成可检索数据库,并根据各国现行制宪进程的经验教训编制了一项案例研究。

## B. 选举法改革和配额

34. 会员国根据本国国情采用各种类型的选举制度。然而经验表明,在按比例选举制度中,当选的妇女人数(24.6%)多于得票最多者当选制或多党派选举制(18.5%)。<sup>20</sup> 混合制度中当选的妇女比例是 21.5%。在多党派选举制或得票最多者当选制中,通常每个选区只选一名候选人,而政党往往提名其认为最有可能获胜的候选人(通常是男性)。在比例代表制中,每个选区选出几名候选人。选民通常在政党之间作出选择,而不是在候选人之间作出选择,因此各政党可能更倾向于提交多元化的、包括妇女的候选人名单。有证据显示,选举制度的类型会对妇女当选的机会产生很大影响。

35. 单靠选举制度还不能决定妇女代表的比例,但可用选举制度与暂行特别措施相结合的方法增进妇女的参与。对现有证据的分析表明,若将选举配额制度与比例代表制相结合,通常增加妇女代表比例的幅度最大。

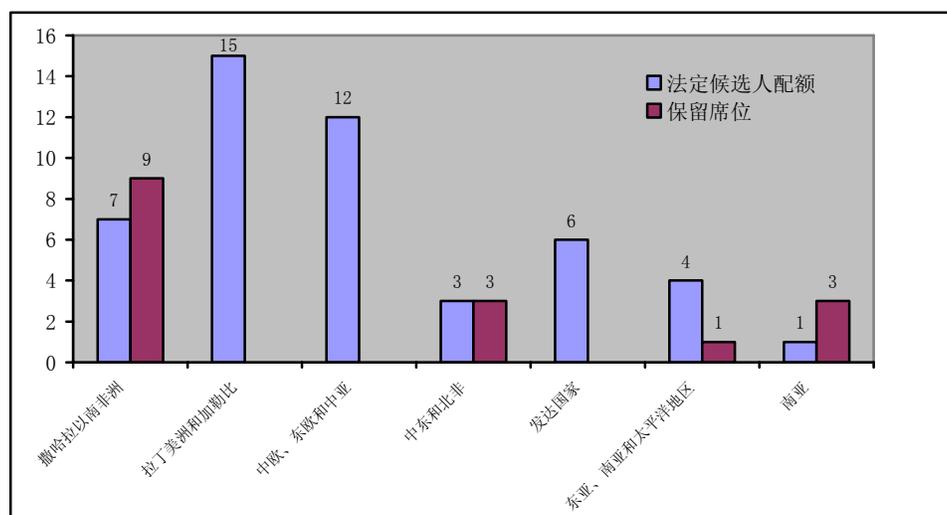
<sup>19</sup> 阿富汗、孟加拉国、多民族玻利维亚国、布隆迪、刚果民主共和国、厄瓜多尔、法国、圭亚那、印度、伊拉克、肯尼亚、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、南苏丹、斯威士兰、泰国、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦。根据对有数据可查的 183 个国家的分析。但是,这些国家并非都在国家立法中规定了性别配额。

<sup>20</sup> 根据对有数据可查的 183 个国家的分析。见议会联盟 Parline 数据库,网址:<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>。

36. 为消除女议员比例不均衡现象，并克服妇女在选举中面临的障碍，全球各区域 64 个国家已通过选举配额法律，时间主要在过去 20 年。<sup>21</sup> 实行选举配额制国家选出的女议员比例平均为 25%，不实行配额制国家则为 19%。

37. 选举配额主要有两类，即候选人配额和保留席位。前者规定妇女在政党候选人名单上须达到最低人数，后者规定留出一定数量的席位仅供妇女竞选。如图三所示，在使用候选人配额和保留席位方面存在区域性趋势。撒哈拉以南非洲、拉丁美洲、加勒比地区采用选举配额的比例最高。撒哈拉以南非洲许多国家在冲突后制定新选举法时采纳了选举配额。拉丁美洲国家在采用候选人配额方面名列前茅，有 15 个国家实行了改革。除法定配额外，各区域数百个政党还在自愿基础上采用候选人配额。48 个国家已通过候选人配额法律，最常见的与之配合的选举制是按比例选举制。<sup>22</sup> 在实行此种配额的情况下，妇女平均占议会席位的 25.2%。这些法律大多规定妇女或任职人数不足的性别在候选人名单上应至少占 30% 至 33% (阿根廷、萨尔瓦多、希腊、爱尔兰和葡萄牙)。

图三  
各区域的选举配额



资料来源：国际民主和选举援助研究所、议会联盟和斯德哥尔摩大学，全球妇女配额数据库。  
网址：<http://www.quotaproject.org>。

<sup>21</sup> 根据对有数据可查的 183 个国家的分析，48 个国家规定了候选人提名配额，16 个国家规定了保留席位，118 个国家没有任何立法措施(但各政党可能采纳了自愿配额)。见国际民主和选举援助研究所、议会联盟、斯德哥尔摩大学的全球妇女配额数据库，网址：<http://www.quotaproject.org>。另见议会联盟 Parline 数据库。

<sup>22</sup> 见 <http://www.quotaproject.org>。

38. 对成功执行候选人配额制度而言，重要因素包括规定候选人名单交替列出女性候选人或将其列在一定位置，以及执行数字目标。一些国家规定候选人名单交替列出女性候选人或将其列在一定位置(阿根廷、印度尼西亚、西班牙和墨西哥)。在执行数字目标方面，最常见的措施是拒绝不符合法定配额目标的候选人名单，但通常会允许在规定时间内修正名单。11个国家采用罚款措施，并且(或者)在向政党分配公共资金方面采取奖励措施。<sup>23</sup> 例如在布基纳法索、法国、爱尔兰和葡萄牙，如未达到数字目标，公共资金可减少50%之多。有几个国家在初步实行配额法后，已对其进行修改，以增强对不遵守该法的政党进行执法的机制。

39. 16个国家采用保留席位制，其代表分配比例从四分之一到三分之一不等。<sup>24</sup> 在采用保留席位制的国家，女性当选比例平均为23.9%。采用保留席位制并不妨碍女性竞选开放席位。一些国家规定，妇女只能当选一次或两次保留席位，然后须竞选公开席位。

40. 选举配额制可为解决妇女代表人数不足的结构性问题提供潜在的技术解决办法，但还需辅以其他措施，如宣传、能力建设、在议会和政党倡导与性别平等相关的改革。这种努力不应局限于选举进程和具体选举活动，而应包括持续一贯地支持和倡导妇女在所有决策工作中进行政治参与。

41. 联合国系统继续重视开展包容各方的选举进程。政治事务部、开发署、妇女署提供援助时，继续注重就各种选举制度及其对妇女参与政治的影响向会员国提供咨询意见。联合国关于选举需求评估的全系统准则采纳性别平等观念。政治事务部领导的需求评估在报告中均分析性别平等问题并提出相关建议。<sup>25</sup> 派驻许多国家的政治特派团在开展活动时将支持国家努力促进妇女参与作为一项重要内容。联合国向会员国提供选举支助时，酌情就配额和选举改革等措施提供了咨询服务。获得此种服务的会员国包括阿尔及利亚、喀麦隆、智利、埃及、海地、伊拉克、约旦、利比亚、黑山、尼泊尔、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、东帝汶和突尼斯。

### C. 政治筹款改革

42. 开展竞选和赢得选举通常需要大量资金，这是希望进入政界的妇女和女性候选人经常面临的一个障碍。在许多国家，能否筹措大量竞选经费和媒体宣传经费

<sup>23</sup> 阿尔巴尼亚、布基纳法索、佛得角、克罗地亚、法国、格鲁吉亚、爱尔兰、肯尼亚、尼日尔、葡萄牙和大韩民国。

<sup>24</sup> 阿富汗、孟加拉国、吉布提、厄立特里亚、约旦、肯尼亚、摩洛哥、尼日尔、巴基斯坦、卢旺达、萨摩亚、沙特阿拉伯、南苏丹、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>25</sup> 见选举援助事项协调人提出的《关于联合国选举需求评估的政策指导方针》(FP/02/2012)。此外，《关于联合国选举援助原则和种类的政策指示》(FP/01/2012)也规定，联合国各实体在向会员国提供选举援助时，应将性别平等视角纳入所有领域。

与是否当选密切相关。缺乏资金对妇女的影响特别大，因为她们利用财富关系网和信贷的能力较弱，而且因时间较少和信心不足而无法为自己筹款，并可能担心竞选费用对家庭预算产生影响。

43. 各国正着手开展政治筹款改革，以便为妇女创造公平竞争环境，但各国改革的目标和有效程度互不相同。117 个国家的法律规定直接以公共资金资助政党，通常用于支付竞选开支、培训活动、党务活动、党内机构建设。<sup>26</sup> 在这 117 个国家中，有 27 个规定政党须达到某些性别平等要求才能向其分配公共资金。波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、爱尔兰和墨西哥最近进行了改革，将政治拨款与促进妇女参与决策联系起来。<sup>27</sup>

44. 在政治筹款立法方面，最常见的形式为利用公共资助推动政党遵守配额规定。11 个国家已颁布这方面的法律。在法律不规定选举配额的情况下，公共资助可发挥激励作用，使更多妇女获得提名，意大利的情况便是如此。有几个国家已采取措施增加对女候选人的公共拨款比例(加拿大、海地、巴布亚新几内亚)。墨西哥、哥斯达黎加、巴拿马等 13 个国家有专款专用条例，规定政党将所得公共资金的一定比例用于加强妇女参政所需的培训等行动。多哥规定，如政党名单上有女性候选人，则可减少候选人提名费。芬兰规定，议会各政党须将年度政党补贴的一定比例用于资助党内妇女分支。

45. 各种措施均可产生影响，例如：通过设定支出和捐款限额，可有助于开创平等竞争环境；通过针对政党和候选人建立强制性信息披露机制，可加强问责；通过在法律上禁止使用非法来源的资金或购买选票等非法方式，可为女候选人提供很大帮助。此外，一些国家的政党已采取创新措施向女性候选人提供更多资金。尼日利亚许多政党免除党费，使女候选人免缴注册费。塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚的政党在竞选过程中专门为女候选人提供更多资金。澳大利亚、加拿大、美利坚合众国的政党有下属筹资团体专门为女候选人筹款。

#### D. 政党采取的措施

46. 几个国家报告说，本国的政党已采取行动促进妇女发挥领导作用。<sup>28</sup> 这些行动大多是政党自己在非法定情况下采取的。除筹款措施外，行动还包括在政党候选人名单上和(或)政党领导机构内自愿采用配额。属于这种情况的国家有阿根廷

<sup>26</sup> 国际民主和选举援助研究所，政治金融数据库(2013 年)。网址：<http://www.idea.int/political-finance>。其中载有 180 个国家的数据。

<sup>27</sup> 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布基纳法索、佛得角、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、埃塞俄比亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、海地、洪都拉斯、爱尔兰、意大利、肯尼亚、大韩民国、马里、墨西哥、摩洛哥、尼日尔、巴拿马、巴布亚新几内亚、葡萄牙、罗马尼亚和多哥。

<sup>28</sup> 阿根廷、澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、吉布提、萨尔瓦多、芬兰、意大利、墨西哥、黑山、巴基斯坦、葡萄牙、西班牙和瑞士。

廷、澳大利亚、塞浦路斯、芬兰、罗马尼亚、津巴布韦。另一些国家的政党将机会平等、不歧视和(或)性别平等规定纳入宣言和党章。阿根廷、塞浦路斯、危地马拉的政党将此类原则载入党章,明确禁止性歧视或性别歧视。

47. 另一项措施是在党内建立妇女分支。阿根廷、克罗地亚、圣卢西亚、葡萄牙等国的一些政党已建立妇女分支,为党内讨论和解决妇女问题提供论坛。另一些国家的政党建立了妇女单位,负责监测党履行承诺的情况,并推动将妇女的优先事项纳入党的政策。一些国家报告说,本国的政党向希望进入政界的妇女提供有针对性的培训,并通过开展宣传运动增加妇女参与机会,同时提高党员和选民对性别问题的敏感性。

48. 联合国各实体已协助一些国家提高包容性。开发署曾支助格鲁吉亚通过宣传活动使更多女性参选,并曾促进乌拉圭各政党的女党员共同制定性别平等议程。开发署编写了一本内容全面的手册,其中收集了政党推动妇女参与政治和增强性别平等的比较经验。<sup>29</sup> 妇女署曾协助南部非洲国家政党深入认识有必要采取顾及性别问题的政策和建立有利妇女参加选举的环境。妇女署还在苏丹编制了一份用以评估政党的性别平等承诺的问题表。

## E. 采取措施打击暴力侵害妇女行为

49. 妇女必须能够在安全环境中投票、竞选和担任当选职务。政治生活中的暴力侵害妇女行为会妨碍或阻止其行使政治权利,包括行使其作为选民、候选人、政党支持者或公职人员的权利。全面调查被控告的暴力侵害、攻击或骚扰女性当选官员和政治职务候选人行为,对于创造有利妇女参政的环境具有重要意义。由于确认此类形式暴力行为的时间相对较晚,很少有国家对此类事件提出系统的报告。

50. 11个国家报告说,它们已采取措施调查和起诉普通的暴力侵害妇女行为。<sup>30</sup> 采取的行动包括加强打击家庭暴力和性别暴力的法律,也包括通过立法措施预防、起诉、消除暴力侵害妇女行为。如意大利等国所报告,有效的威慑手段包括提高性犯罪的严重性,也包括采取立法措施保护受害者隐私以及避免其受到撤回指控的压力。一些国家已加强向性别暴力受害者提供的服务,包括热线电话和支助小组。<sup>31</sup>

51. 几个国家报告说,它们已采取具体措施预防选举期间的暴力侵害妇女行为和暴力侵害担任民选职务妇女的行为。多民族玻利维亚国报告说,该国颁布了专门

<sup>29</sup> 开发署和国家民主研究所,《通过增强妇女权能加强政党:关于促进妇女参政的指南》(2012年)。网址: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/EmpoweringWomenFor%20StrongerPoliticalParties.pdf>。

<sup>30</sup> 阿根廷、澳大利亚、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、吉布提、意大利、墨西哥、黑山和罗马尼亚。

<sup>31</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那、吉布提。

的法律，旨在预防和起诉对参政妇女实施身体、心理和性方面暴力的行为，并就针对各级政府女性候选人、当选官员和办事官员的政治骚扰和暴力侵害行为确立了惩罚条例。墨西哥参议院审议了一份关于政治活动中性别暴力的报告，并核可了一项法令草案，对暴力侵害妇女行为和选举法作出了修改。该国还定义了何种行为构成政治活动中的性别暴力行为，其中包括强迫女性民选官员辞职或阻止其在合理休假后恢复职责的行为。开展预防暴力侵害参政妇女行为的公众宣传活动也十分重要。为打击政治活动中的一切形式暴力行为，包括性别暴力行为，布基纳法索进行了选举前宣传活动。

52. 开发署和妇女署等联合国实体正在支持采取行动防止选举活动中的暴力侵害妇女行为。肯尼亚、利比里亚、塞内加尔、塞拉利昂建立了妇女问题情况室，参与者有来自民间社会的妇女团体和青年团体、媒体、私营部门、公共部门，目的是共同努力开展宣传、调解、协调、分析、观察、记录等活动，确保进行和平的选举(见 S/2012/732)。政治事务部同合作伙伴制定了一个培训课程，内容是预防和应对选举暴力，其中包括评估选举活动中的性别暴力行为。在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)支助下，马达加斯加各利益攸关方协作制定了关于性别平等的课程，其中将重点放在预防暴力侵害妇女和暴力破坏妇女参与政治的行为。

53. 总体而言，解决问题的第一步必须是根据事实进行评估，例如确定薄弱环节和监测暴力情况，因为这将有助于获得必要的基础证据，以促进预防和追究犯罪人的责任。这种努力还将有助于查明此问题的范围，以及确定适当和有效的应对措施。

## F. 采取措施创造有利环境

54. 许多国家报告说，它们为妇女参政开展了能力建设活动。<sup>32</sup> 这些活动包括：为新任公职者提供同侪支助和能力培养；促进女候选人建立关系网，与选民保持联系；通过培训使各政党增强实现性别平等的能力；培训有抱负的妇女竞选政治职位(开展活动的国家包括塞浦路斯、危地马拉、日本和黑山)。培训和技能培养活动的题目包括：选举制度和进程；如何发挥政治领导作用；如何竞选；如何使用信息和通信技术。

55. 巴林和阿拉伯联合酋长国报告说，它们为鼓励妇女参政开展了增强政治权能活动。阿曼的一个妇女论坛就增强妇女权能问题进行了研究并举行了公共活动。危地马拉在选民登记活动中开办了一个培训方案，帮助妇女了解自己的公民权利和责任。墨西哥报告说，该国选举管理机构新工作人员上岗培训班的培训内容包括提高对性别问题的认识。希腊在地方选举之前开展了提高认识运动，采用广播

<sup>32</sup> 澳大利亚、巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、塞浦路斯、埃及、危地马拉、印度尼西亚、日本、墨西哥、黑山、阿曼、葡萄牙、卡塔尔、圣卢西亚、瑞士、土耳其、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和津巴布韦。

电视节目、海报、广告牌、传单、信息亭等通信手段鼓励选民在挑选候选人时摒弃性别定型观念。卡塔尔政府与地方机构共同举办了妇女参政培训活动。

56. 媒体对于创造有利妇女参政的环境至关重要，因为它既可延续也可质疑歧视性规范和陈规定型观念，既可增强也可削弱女选民和女候选人获得知识、学习榜样、接触公众的能力。意大利开展的一项活动是制定媒体自愿守则，其中包含关于媒体如何尊重妇女形象的准则。塞浦路斯开展了提高妇女问题和女候选人能见度的方案，与各大媒体达成协议，规定播放电视敦促公民投票给男女候选人的短片。

57. 联合国一些实体特别重视支持各国建立有利妇女参政的环境。妇女署与墨西哥国内伙伴共同制定了《SUMA倡议：民主即平等》，<sup>33</sup> 目标是以传播知识和增强技能的方式加强妇女参政。妇女署还支持佛得角、洪都拉斯、印度、约旦、东帝汶等国的妇女能力建设方案。建设和平支助办事处曾在利比亚和也门支助妇女的公民教育、对话和能力建设。维持和平行动部曾与海地、南苏丹、利比里亚、东帝汶的民间社会组织合作举办培训。联合国人权事务高级专员办事处曾支持若干国家促进关于妇女参政的宣传活动，并曾为政府官员、政党、妇女组织举办培训、讲习班和提高认识活动。教科文组织正在西非支持与各大学共同为妇女举办变革领导能力培训，对象是来自民间社会的妇女。开发署开展了下列活动：在亚美尼亚、吉布提、利比亚、巴勒斯坦被占领土支持为有抱负的女候选人举办培训；在巴布亚新几内亚、巴拉圭举办公民教育；在巴基斯坦建立妇女核心小组；在蒙古、泰国、越南开展议员和民间社会组织间对话，为增强妇女政治权能制定行动计划。开发署和妇女署曾在几个国家联合举办关于性别平等和选举的培训，其中采用了称为“民主、治理、选举能力建设项目”的培训方法。2012年，联合国全系统在政治事务部牵头下作出努力，核准并发布了联合国关于妇女参与政治和选举进程的共同声明。

## G. 青年的参与

58. 针对青年开展活动，不仅能促进女青年的参与，还能培养整整一代人的能力，增强其信心，从而产生可持续的长期影响。14个国家报告说，它们举办了促进青年参与公民教育活动。<sup>34</sup> 在支持女青年和女童参与政治活动方面，有一些良好做法，其重点是开展研究、培养青年妇女领导人、向社区主要利益攸关方进行宣传。克罗地亚、芬兰、德国、新西兰、圣卢西亚、瑞士等国报告说，它们为促进对青年进行宣传和鼓励青年参与公共生活采取了各种行动，包括：利用信息技术(电子游戏、应用程序、在线竞赛)促进青年参与地方级政治活动；举办青年议会；

<sup>33</sup> SUMA(意为“各部分的总和”)是5个民间社会组织组成的联盟，致力于增加墨西哥决策层的妇女人数。

<sup>34</sup> 阿根廷、巴林、多民族玻利维亚国、克罗地亚、塞浦路斯、吉布提、埃及、芬兰、德国、危地马拉、阿曼、葡萄牙、圣卢西亚和瑞士。

让青年代表参加出席联合国会议的代表团；建立志愿人员网络；举行全国增强女童领导能力会议。

59. 辅导活动是激励女童和女青年争取担任公共及政界领导人的重要方式。美利坚合众国发起了“平等未来伙伴关系”方案，<sup>35</sup> 突出宣传妇女担任公共领导人方面的榜样，鼓励研究女童与领导能力问题，支持研制吸引女童成为公共领导人的网上工具，为女青年增加了机会。吉布提和瑞士等许多国家开展了促进青年在各级发挥政治领导作用的各种方案活动(儿童议会、中学学生会、区域协会)。另一些方案利用青年熟悉技术这一特点，运用网上活动让青年参与地方决策。瑞士等一些国家为促进成立青年议会，召开了青年议会区域和全国大会，并且(或者)向其提供少量预算，用以开展社区改善方案活动。吉布提和阿曼等国设立了国家机构，负责为制定和执行国家青年参与政策提供咨询服务和发挥领导作用。

60. 2013年《联合国全系统青年行动计划》提出了联合国在促进青年参与方面的优先事项。《行动计划》宣布联合国各实体将致力于创造有利环境，促进青年参与地方、省级和全国的选举活动、议会进程、公共行政管理以及地方治理。一项具体承诺是联合国将促进女青年参与和进入各级政治机构。开发署曾与约旦、黎巴嫩、科索沃等国政府和民间社会伙伴共同支助增强女青年参与政治进程能力的青年活动，并曾支助拉丁美洲和加勒比区域促进青少年参与的举措。妇女署曾支持巴西、卢旺达、塞拉利昂开展妇女参政宣传，并曾协助喀麦隆、约旦、乌拉圭为女青年培养技能和提供辅导。

## 五. 结论和建议

61. 各国在促进妇女的政治参与方面已取得重大进展。会员国报告了各种数据，表明了数量上的进展。此外，各国还通过并执行了各种法律和其他措施，包括开展了能力建设和宣传活动。然而，仍存在许多障碍。会员国提到一些根深蒂固的挑战，其中包括：性别歧视；陈规定型观念和传统划分的角色观念；不利的法律框架；缺乏财政资源；缺乏政党和男性在职人员的支助。此外，关于妇女在许多领域参政的情况，特别是在地方一级和任命产生的机构参政的情况，可比较的统计数字也十分有限。

62. 必须加大协调一致行动的力度，才能克服所面临的挑战，确保妇女与男子平等参与政治生活和公共生活。考虑到《北京行动纲领》执行情况 20 周年审查和评价、2015 年后发展议程和可持续发展目标，上述这一点特别重要。

<sup>35</sup> 由美国牵头，合作伙伴包括澳大利亚、贝宁、孟加拉国、丹麦、芬兰、印度尼西亚、约旦、荷兰、秘鲁、塞内加尔、突尼斯和欧洲联盟。

63. 我们鼓励会员国作出更大的政治承诺，采纳综合性战略，消除妇女参与各级决策所面临的具体妨碍，包括在政治过渡情况下面临的障碍。此类战略包括：

(a) 根据消除对妇女歧视委员会一般性建议 25(2004 年)，制定宪法规定，包括采取暂行特别措施，确保建立坚实的框架，以达到性别平等、不歧视妇女、妇女平等参与的目标；

(b) 在国家、省级、地方加强性别均衡的法律依据。这可能包括审查政治和社会状况，以确定如何适当修订选举法，包括修改选举配额，或改革现行配额法，以确保候选人名单交替列出女性或将其列在一定位置，并通过执行机制切实予以执行；

(c) 开展政治筹款改革或其他改革，以鼓励政党增加所提名的女候选人(尤其是在没有配额的情况下)，或为女候选人和(或)政党的妇女分支分配专款；

(d) 增加女性占任命职位的比例，包括在所有部门和部委的高级干部和部长一级；

(e) 确保有系统地收集妇女在各级参政的数据，包括担任任命职位和选举产生职位的数据，并确保就候选人、选民登记、选民投票率状况报告按性别分列的数据；

(f) 支持收集有关妇女在司法机关、警察、政党、工会、专业或行业协会、社区组织发挥领导作用的数据；

(g) 确认和评估女选民、女候选人、女性当选官员或女性任命官员面临的各类选举暴力和政治暴力，确保有适当法律规定可据以防止和起诉此类暴力，并保护妇女免受此类暴力；

(h) 为参政妇女创造有利环境，包括开展有针对性的宣传运动，对媒体实施激励措施，及公开表彰妇女参与和贡献的重要性；

(i) 支持青年尤其是女童考虑在政界任职，包括为其提供接触榜样的机会，提高榜样的知名度，举办辅导活动，及采取措施支持和推动青年参政和发挥领导作用。

64. 鼓励担任政治进程掌门人角色的政党实行改革，促进妇女在各级发挥领导作用和参政，途径包括：

(j) 修订或重新制定党的章程、政策、条例，包括作出不歧视和性别平等承诺；

(k) 通过并执行暂行特别措施，以增加女性在获提名担任政治职位者和政党领导机构成员中的比例，包括实行选举配额；

(l) 在党内酌情建立和加强专门论坛和机构，如党内妇女分支或单位，以显示实现性别平等和解决党内外妇女问题的决心；

(m) 为支持希望成为政界领导人者特别是女青年，投资开发教育工具和开展方案活动，包括就竞选宣传、法律规定、筹款、竞选管理等题目开展能力建设和实用培训。

65. 我们鼓励联合国系统和其他国际组织及区域组织采取下列行动：

(n) 支持和补充会员国提供妇女参政数据的努力，包括为制定数据收集标准和定期跟踪全球数据建立机制；

(o) 增加援助，以支持会员国在国内努力开展培训，帮助妇女参与选举进程、政治活动和其他领导活动；

(p) 增加援助，以支持会员国大幅度加强妇女参政，包括就选举进程所有阶段开展建设能力并分享经验和最佳做法；

(q) 不断向国家合作伙伴包括民间社会组织提供长期支持，协助其努力提高对性别问题的敏感度和促进妇女参政。