



大会

Distr.: General
5 August 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 65(a)

促进和保护儿童权利

女童

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [66/140](#) 号决议的要求提交。该决议概述了人权条约和国际会议产生的关于女童的国际义务和全球承诺，以及法律和政策的发展情况。报告述及多个领域内的进展情况和挑战，并特别审议了儿童户主家庭中女孩的境况和相关应对措施。

* [A/68/150](#)。



一. 导言

1. 本报告根据大会题为“女童”的第 66/140 号决议提交。大会在该决议中要求秘书长提交一份关于该决议执行情况的报告，其中应重点说明儿童户主家庭中女孩权利的实现情况，以便评估该决议对女童福祉的影响。为了编写本报告，向会员国以及联合国各机构、方案和部门发出了普通照会，要求提出关于第 66/140 号决议执行情况的相关信息。另外也向重要的以促进女孩权利为宗旨的非政府组织发出了要求。

2. 本报告是秘书长提交大会第六十六届会议的报告(A/66/257)的后续，其中强调处理童婚和强迫婚姻问题方面的进展情况和挑战。第二节概述有关女孩权利的国际和区域框架，以及各国在这方面的关键义务和承诺。第三节叙述女童的境况，并注意到大会第 66/140 号决议所述各领域中的挑战。第四节分析儿童户主家庭中女孩的境况。第五节注意到实现女孩权利方面的进展情况，第六节载列行动建议。

二. 法律/规范框架和全球承诺

A. 人权条约和其他国际公约

3. 实现包括女童在内的儿童权利是全面的国际法律框架确立的每个国家的义务。《儿童权利公约》及其《任择议定书》概要提出了一整套权利，其享受不受“任何形式的歧视”，¹ 包括性别歧视。此外，所有基本人权条约都包括各种规定，确认男女之间以及男孩女孩之间的不歧视和平等原则。在这些条约中，尤其重要的是《消除对妇女一切形式歧视公约》，其中直接牵涉到女童的境况和福祉。

4. 除了人权条约外，法律义务还来源于具有法律约束力的劳动法文书，其中包括国际劳工组织下列公约：1973 年《最低年龄公约(第 138 号)》、1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)》和 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)。这一法律框架得到区域人权文书的进一步加强，如 2005 年《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》。

5. 在本报告所述期间，儿童权利委员会通过了下列四项一般性意见，旨在解释公约并就公约的实施向各国提供指导：关于第 3 条第 1 款的第 14 号一般性意见，即儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利；关于第 24 条的第 15 号一般性意见，即儿童享有可达到的最高标准健康的权利；第 16 号一般性意见，即商业部门对儿童权利的影响方面的国家义务；和关于第 31 条的第 17 号一般性意见，即儿童享有休息和闲暇、从事游戏和娱乐活动、参加文化生活和艺术活动的权利。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号，第 2 条。

6. 儿童权利委员会在第 15 号一般性意见中具体提到，基于性别的歧视无所不在，造成一系列后果，从溺杀女婴/杀胎到歧视性婴儿和幼童喂养习惯、性别成见及歧视性的获得服务机会。委员会在关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权力的第 14 号一般性意见中指出，虽然必须考虑到维持作为儿童身份一部分的宗教和文化价值和传统，然而，不符合《公约》所列各项权利或与这些权利不匹配的做法，并不符合儿童的最大利益。

7. 第 17 号一般性意见也承认女孩在享有休息和闲暇、从事游戏和娱乐活动、参加文化生活和艺术活动的权利方面面临困难。委员会认识到，由于家务责任、家长的保护心理、缺乏设施以及对女孩的预期和行为施加限制的文化假定，都造成了困难，尤其是在青少年时期。尽管关于商业部门对儿童权利的影响方面的国家义务的第 16 号一般性意见没有把重点明确放在女孩上，但依然查明了女孩很可能成为受害者的现象，诸如新闻媒体中的性化，以及通过互联网及旅行和旅游业实施的性虐待和性剥削。

8. 2012 年 12 月 20 日，大会通过第 67/146 号决议，敦促各国谴责一切对妇女和女孩有害的做法，特别是残割女性生殖器的做法。决议还敦促各国采取一切必要措施，包括执行立法、提高认识和划拨足够的资源，以保护妇女和女孩不受这种形式暴力的伤害。

B. 国际会议、政府间机构和有关承诺

9. 会员国在国际论坛上就消除对女童的歧视做出了大量承诺。这些论坛包括 1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议，以及 1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议。无论是《开罗行动纲领》还是《北京行动纲要》，都列入了关于下列问题的战略目标：从消除对女童的一切形式歧视以及危害女孩的负面文化态度和做法，到在教育、健康和营养、童工、暴力行为以及参与经济和政治生活等方面促进和保护女孩权利。

10. 大会在题为“女童”的第 64/145 号决议中再次申明主要联合国首脑会议和大型会议同女童有关的其他成果，包括大会题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的第二十三届特别会议的成果；社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》；妇女地位委员会第四十九届会议通过的宣言；以及委员会第五十一届会议在“消除一切形式歧视和暴力侵害女童行为”主题下通过的商定结论。

11. 妇女地位委员会第五十七届会议通过了关于消除和防止一切形式的暴力侵害妇女和女孩行为的商定结论。委员会敦促各国废除延续和纵容针对妇女和女孩的暴力行为的做法和立法。委员会还呼吁各国采取具体步骤，处理家庭、工作场所、教育机构和公共场所中暴力侵害妇女和女孩的问题。

12. 联合国人权事务高级专员办事处提交人权理事会的题为“关于暴力侵害妇女和女孩及残疾问题专题研究”的报告(A/HRC/20/5)指出,残疾妇女和残疾女孩在冲突局势中和自然灾害期间特别容易受到暴力侵害,可能迫使她们迁移或流离失所。灾害加剧了残疾带来的社会影响,尤其是对女孩和妇女的影响。

13. 在 2012 年第二十一届会议上,人权理事会审议了人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室和负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表关于预防和应对少年司法系统内暴力侵害儿童行为的联合报告(A/HRC/21/25)。报告指出,尽管女孩是少年司法系统中的少数群体,但需要特殊保护。报告援引 2008 年酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员的报告(A/HRC/7/3),其中指出,拘押期间对包括女孩在内的妇女的暴力行为通常包括强奸和其他形式的性暴力,如恫吓强奸、抚摸、“贞节测试”、被脱光衣服、侵害性搜身、带有性性质的凌辱和侮辱等等。

三. 歧视和女童境况

A. 贫困

14. 性别歧视因文化和国家背景的不同而有不同表现形式,但无一例外会成为一个经济障碍。在世界上一些地方,女孩因家庭贫困承受的负担大于男孩。她们可能会离开学校,被迫在不适当的环境下工作或早早结婚,以便缓解家庭的困苦。

15. 贫困可能成为迁徙以便获取或改善就业机会的动力。不过,迁徙也可因利用支持体系或社会和卫生服务的机会减少而增加女孩的脆弱性。在其他情况下,兄弟或父母迁徙之后,由女孩来照顾留下来的兄弟姐妹。

B. 教育

16. 在过去十年里,教育方面的进展非常大。根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的《2012 年全民教育全球监测报告:青年和技能——让教育发挥作用》,在全球范围内,小学适龄儿童中的失学人数在 1999 年至 2010 年期间从 1.08 亿下降到 6 100 万;在发展中国家,女孩在失学儿童中的比例从 58%下降到 53%。

17. 然而,全球平均水平并不反映区域和国家之间的鲜明差距。撒哈拉以南非洲以及南亚和西亚国家尽管在入学和结业方面取得前所未有的进步,但落后于其他国家。

18. 根据同一份报告,全球数据还显示,失学儿童人数的减少主要发生在 2004 年以前,实际进展速度从那时以来已经减缓。完成小学教育的儿童人数没有跟上入学人数增加的步伐,有多达 2.5 亿儿童在应该升到四年级时还可能没有学会读或写。

19. 报告中指出, 尽管有更多女孩和男孩在完成小学教育, 但不断增长的中学教育需求给资源有限的国家带来了严峻挑战。在撒哈拉以南非洲, 完成小学教育的儿童中大约有四分之一无法继续接受中学教育。因此, 2010 年有超过 3400 万初中年龄的少女没有入学。²

C. 健康

20. 在一些文化上青睐儿子多于女儿的国家, 女孩的死亡率相对而言高于男孩。虽然出生的男孩多于女孩是正常的, 但一些国家的出生女孩数目大大少于男孩数目, 这可能是产前性别选择的结果。

21. 同妊娠和分娩有关的并发症是少女死亡的主要原因之一,³ 并且她们获取和使用避孕用具的渠道有限。在所有发展中国家, 在 15-19 岁的已婚或同居少女中有 22% 使用避孕用具, 而 15-49 岁的已婚女孩和妇女中有 61% 使用。⁴ 此外, 年轻母亲用于照顾子女的所需物品少于成年母亲, 并且她们的子女更有可能经历到不良后果。

22. 中低收入国家的儿童和青少年中有多达 18% 精神健康欠佳。女孩特别容易有焦虑和情绪紊乱问题。⁵

D. 艾滋病毒和艾滋病

23. 2011 年全球大约有 3 400 万名艾滋病毒感染者, 其中大约有 210 万名 10-19 岁的青少年。东部非洲和南部非洲的问题尤其严重, 据估计有 1 720 万人感染艾滋病毒, 其中包括 130 万青少年,⁶ 这些青少年中大约 62% 是女孩。⁷ 在东部非洲和南部非洲, 15-24 岁的年轻妇女在 2011 年更容易感染艾滋病毒, 年轻妇女中的感染率(4.3%)是年轻男子(1.9%)的两倍。在南部非洲的一些国家, 年轻妇女中的感染率特别高(15.4%), 而年轻男子的感染率为 6.4%。⁸

² 联合国教育、科学及文化组织统计研究所, 2012 年《全球教育摘要: 失去的机会——留级和早日离开学校的影响》。

³ 儿基会, 《儿童保护方面的进展: 儿童保护方面的成绩单》, 第 10 期, 2012 年 4 月(联合国出版物, 出售品编号: E.12.XX.2)。

⁴ 人口基金, 《过早结婚: 制止儿童婚姻》, 2012 年。

⁵ Vikram Patel and others, “Promoting child and adolescent mental health in low and middle income countries”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 49, No. 3 (March 2008), pp. 313-334.

⁶ 艾滋病署, 《全球艾滋病毒/艾滋病报告》, 2012 年, 公布估计数。

⁷ 艾滋病署, 《全球艾滋病毒/艾滋病报告》, 2012 年, 未公布估计数。

⁸ 艾滋病署, 《全球艾滋病毒/艾滋病报告》, 2012 年, 公布估计数。

24. 虽然女孩面临更大风险的部分原因是生理原因,但有实质性的证据表明,性别不平等和针对妇女的暴力行为也是关键因素。针对女孩的性暴力可能会增加传播的危险性,而不平等的力量关系则损害了她们要求更安全性行为的谈判能力。

25. 几乎所有国家都明确把妇女列入他们的艾滋病毒和艾滋病国家战略,但报告显示,各国对采用性别观点的理解不同。所采用的方法中可能没有以足够或有意义的方式涉及到妇女和女孩,不到一半国家报告说,他们为妇女和女孩的活动或相关性别平等举措编制了预算。

E. 食品和营养

26. 女孩和妇女在生理上特别容易出现贫血,这种疾病在全球范围内影响到 47% 的 5 岁以下儿童、42% 的孕妇和 30% 的非怀孕妇女。⁹ 最贫穷的儿童以及其母亲患有贫血或没有受过教育的儿童的风险最大。¹⁰ 在青春期,女孩对铁的需求更大,对营养的需求增加,并且她们可能会经历早孕。根据世界卫生组织(世卫组织)的指导方针,生活在贫血非常普遍(20%或以上)环境中的经期女孩每周都需要铁和叶酸补养品。然而,无法获得有关这种补养品覆盖面的数据,相信实施计划也很少。贫血对有产妇和婴儿健康及学习能力产生负面影响。子宫内和儿童早期的营养差,会限制女孩支持胎儿和婴儿健康成长的能力,从而使代与代之间的营养不良循环持续下去。

F. 水、环境卫生和个人卫生

27. 接触不安全的水以及环境卫生不够(尤其是露天排便)和个人卫生不够等问题,是造成腹泻、肺炎和营养不良的主要原因。15 岁以下女孩与同龄男孩相比,承担收集水责任的可能性高 50%。¹¹ 在有些情况下,女孩要走很远的路去收集水,这增加了她们的工作量,减少了她们用在教育和医疗保健上的时间。

28. 前往偏远的供水点和厕所也使得女孩容易遭到骚扰和强奸。她们特别容易辍学,部分原因是许多人在厕所和盥洗设施不保护隐私、不安全或者根本没有的情况下,觉得难以继续学业。当学校有足够的设施,尤其是便利经期个人卫生的厕所和盥洗台时,上学的一个主要障碍就消除了。

⁹ E. McLean and others, *Worldwide Prevalence of Anaemia 1993-2005: WHO Global Database on Anaemia*, 卫生组织, 2008 年。可在下来网站上查阅 http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596657_eng.pdf (于 2013 年 6 月 3 日查阅)。

¹⁰ Y. Balarjan and others, “Anaemia in low-income and middle-income countries”, *The Lancet*, vol. 378, 第 9808 期, 2011 年 12 月 17 日。

¹¹ 卫生组织和儿基会,《环境卫生和饮用水方面的进展: 2012 年最新情况》, 2012 年。

G. 暴力、剥削和虐待

29. 暴力、剥削和虐待危害到全球数百万女孩，可能发生在她们的社区、学校、工作场所或家中。女孩遭遇性暴力的风险比男孩大。

30. 女孩和男孩都遭到有害做法的危害。然而，由于根深蒂固的性别歧视，一些有害的做法，诸如残割/切割女性生殖器、儿童婚姻、强迫婚姻、饮食禁忌、强迫喂食、名誉杀人、被浇酸液、性奴役、石刑、重男轻女、贞操测试和熨胸等，对女孩造成的影响过大。联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国人口基金(人口基金)估计，20至24岁的年轻妇女中大约有三分之一在18岁之前结婚，大约11%在15岁以前订婚。¹² 尽管残割/切割女性生殖器的发生率在下降，但进展缓慢，数百万女孩仍有可能经历这一过程。一些有害的做法还反映了对被边缘化女孩的不友善看法、误解或者歧视性观念和有害观念，诸如那些有残疾或白化病的女孩以及被控着魔的女孩。

31. 对残疾女孩的歧视因诋毁和推断出的不平等而加剧。残疾女孩和残疾年轻妇女更有可能被制度化，被迫结婚，遭到强迫绝育和强迫堕胎，并成为人身暴力和性暴力的受害者。

H. 工作和劳工

32. 儿童基金会估计，在最不发达国家的所有5-14岁的儿童中，23%左右是童工。¹³ 这种工作无法令人接受，要么因为儿童们太年轻，要么因为他们所做的工作不适合18岁以下的人。

33. 女孩经常承受双重工作负担，既做农活，也做家务。她们比男孩更可能在第三方家庭从事家务劳动。这项工作的隐蔽性增加了她们的风险，有时甚至采用奴役或奴隶的形式。

I. 人道主义危机和冲突

34. 在人道主义背景下，风险及其影响的男女区别很大，经常由性别歧视和文化价值所造成。家长可能安排女儿早婚，以此应对危及造成的家庭急需；女孩经常被迫乞讨或从事性交易，以满足自己或家庭的需要。受危机影响的女孩比男孩更容易缺乏食品、就学和医疗卫生服务。残疾女孩因相对不为人知，经常更容易受到忽视。

35. 在武装冲突中，武装集团广泛招募女孩用作非战斗用途，绑架女孩用作性奴隶，仍然是一个严重问题。少女特别容易受武装部队、社区成员、人道主义工作者和军警的强奸和性剥削。

¹² 儿童基金会，《致力于儿童生存：重申承诺》，2012年。

¹³ 儿童基金会，《2013年世界儿童状况报告：残疾儿童》，2013年。

J. 女孩的参与

36. 对女孩的歧视限制了她们的流动性、获取信息以及参与社区和公民活动的机会。在一些国家，女孩交朋友和建立网络的机会也少于男孩，对于影响到她们生活的重要决定，也无人与她们商量。女孩的社会资产越少，越不太可能受益于帮助儿童和青少年的方案。

37. 尽管一些政府努力在政策、方案和立法中纳入尊重儿童意见的原则，但有关儿童和青少年的社会作用的社会文化规范，限制并且经常阻止女孩和男孩就影响到自身的广泛问题发表意见。此外，行政和法律程序保障不足，常常缺乏确保尊重女孩在没有歧视、操纵或恐吓情况下发表意见的权利的机制。

四. 实现儿童户主家庭中女孩权利的各种努力

38. 儿童户主家庭经常牵涉到艾滋病毒。在全球范围内，艾滋病已经导致 1 730 万名儿童成为孤儿，其中绝大多数在非洲国家。¹⁴ 尽管孤儿传统上由大家庭照料，但父母的日益病重和死亡使得家庭不堪重负，也使社会安全网筋疲力尽。

39. 儿童户主家庭存在于非洲、亚洲、拉丁美洲和东欧。不过，因缺乏相关数据以及定义含糊不清，这一现象的性质和规模尚不清楚。国家调查很少记录儿童户主家庭的数量。即使有数据，也经常来自于更泛泛的统计数字，如孤儿贫困指数或统计数据，因此并不具体反映没有家长或成人照料的儿童的人数。在下列情况下，家庭可能会——也可能不会——被视为儿童户主家庭：父母仍然在世，但长期在外地工作或居住，致使子女无人看管；子女同父母生活在一起，但父母患不治之症或长期患病，自己都需要照料；或者子女生活在大家庭中，但家庭成员缺乏照顾这些子女的精神、实物或资金资源。因此，没有综合全面的情况分析。

40. 此外，绝大多数国家的指标没有按性别分类。儿童户主家庭中的女孩没有得到正式确认或承认为有特定需求的群体，在国家政策或规划中未得到反映。女孩的权利实现的程度绝对是未知数，但有证据表明，这些女孩与男孩和别的女孩相比特别易受伤害。

41. 尽管儿童户主家庭中的女孩必须承担成人的责任，但却没有成人的法律权利。她们所在国的法律和政策可能不保护子女的财产权或继承权，或协助他们行使拥有的权利。此外，子女经常没有重要的证件，包括可能保护其继承父母财产权利的出生证、结婚证或死亡证证明。同男孩相比，女孩得到法律保护的可能性更小。尽管一些国家的宪法明确承认性别平等和禁止歧视，但“习惯法”经常占优先地位，而根据“习惯法”，妇女的权利少于男性亲属，或根本不得拥有家庭财产。

¹⁴ 艾滋病署，《2012 年全球艾滋病流行报告》，2012 年，未公布的估计数。

42. 儿童户主家庭中的儿童可能感到孤独和被遗弃。看着自己的父母缓慢而痛苦地死去，他们心中会痛苦不堪。他们可能会因故去的父母或自己携带艾滋病毒而受到歧视和疏远。他们可能继承父母的债务，或自身欠邻居债务，却无力偿还。这类体验使孩子承受很大的心理压力，而且发现女孩比男孩更容易遭受这种压力。

43. 儿童户主家庭的儿童处境更是不利，获得基本服务的能力比其他贫困儿童更差。他们更可能营养不良，更可能难以满足基本的物质需求，如毯子、鞋子或衣服，¹⁵ 并且在获得公共服务方面面临困难。女孩为照顾兄弟姐妹，做家务和赚取收入而精疲力竭，还要担负事实上的照顾责任，因此特别容易辍学或者仅仅偶尔上课。

44. 人们期望父母或者其他受信任的家庭成员帮助儿童了解青春期以及发生在青春期的其他发育和情绪变化，所以，儿童缺乏这种支持，就不太可能了解健康问题、计划生育以及保护自己不感染性病，包括艾滋病毒。儿童也不太可能向医疗保健专业人员了解情况，索要避孕套或要求必要的医疗。

45. 非洲几个国家的情况表明，任户主的女孩可能被迫以性换钱、基本物品或保护。这种关系可能似乎是两厢情愿，但年轻妇女在担忧生存和满足基本物质需求时，可能更难拒绝性事或要求安全性事。

46. 因亟需赚钱，儿童户主更容易遭受经济剥削，从事危险工作，接受强迫劳动和遭受身体虐待。被发现的贩运人口受害者中，四分之一以上是儿童；每三个被拐骗的儿童中，有两个是女孩。¹⁶ 无论在社会上还是在身体上，她们经常比男孩更羸弱，在缺乏爱心成年人的监督时更易受害。

47. 维护儿童户主家庭中女童的权利，是实现千年发展目标的关键，有助于执行《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》，也符合《关于儿童的替代照料准则》(A/HRC/11/L.13)。准则中规定，应向失去父母或照料者后选择继续一起生活的兄弟姐妹提供支助和服务，条件是兄弟姐妹中的最年长者有意愿、也被认为有能力担当户主。

48. 2013 年推出了一本手册，帮助各国政府实现《关于替代性儿童照料的导则》中的国际商定标准和原则。根据政府、非政府组织、联合国机构和学术界的投入，并经过在阿根廷和马拉维实地测试，手册探讨了导则对决策者的影响，指明了领导层的机会，为在资源有限的情况下运用原则提出了见解。

¹⁵ 儿童基金会，《感染艾滋病毒/艾滋病儿童的进展报告》，2009 年。

¹⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《2012 年全球贩运人口问题报告》，2012 年。

49. 对于无父母照顾的家庭中的儿童，必须加强他们照顾自己和家人的能力。干预工作可采取几种形式。例如，津巴布韦政府在家庭层面采取干预行动，让儿童户主家庭能够获得财政服务和社会服务。联合国粮食及农业组织和世界粮食计划署成立的少年农民田间生活学校把农业教育和技能培训相结合，促进体面和性别平等的农村就业。其目的是让学员们意识到自己的劳动和财产权利，同时在营养、健康和保护自己不感染艾滋病毒方面掌握重要的生活技能。提高自食其力的能力，让儿童满足自己的需求，让他们能够做出更好的决策，并减少他们遭受操纵和剥削的风险。

50. 在某些情况下，建设社区的能力可以防止儿童独自生活，可以使社区成为一个支持系统。国际 SOS 儿童村与埃塞俄比亚、乌干达和津巴布韦的组织合作，建设家庭和经济能力以及社区的技能，向可能抛弃孩子的家庭提供社会支持。在中国，联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金支持北京农村妇女文化发展中心，防止暴力侵害父母已迁移到城市工作的女孩。该中心认识到女孩容易遭受身体虐待和性虐待，培训监护人、教师、警察和医疗专业人员以更好地保护女孩，并确定被虐待或遗弃的儿童的身心创伤。

51. 《关于儿童的替代照料准则》有助于使儿童作为一个家庭生活在一起并维护自己的权利。导则要求设立法律框架，在儿童无法生活在成人户主家庭时，保护儿童的土地、卫生和教育权利。各国应确保设立有法定的公共机构作为儿童监护人，让儿童户主家庭免受各种形式的剥削和虐待，并获得来自社区的支持和社会服务。各国应解决食物缺乏等日常问题，以及社会交往的缺失问题，因为这导致长期的受排斥和受剥削。

52. 儿童户主家庭中的女孩所承受风险的规模和严重程度尚未得到充分的研究或解决。这主要是由于缺乏统计资料和信息，也突出表明必须拟定更清晰的定义，更透彻地了解这类家庭。国际商定的标准应确定某一家庭是否被列为儿童户主家庭，国家普查中应计入这些家庭，包括关于这些家庭的按性别和年龄分类的数据。

53. 由于男孩和女孩面临不同的挑战并采用不同的应对策略，所以政府政策必须以针对不同性别的信息为依据。有儿童户主家庭经历的女孩应参与研究和规划，以便更清晰地说明尚未得到充分研究的经验和观点。

54. 各国政府应确保作为户主的女孩得到法律承认，拥有出生证、土地证和财产所有权，并可获得法律代表。立法应确保她们可获得资金、社会和健康服务，并采取措施，减少她们被迫辍学或缺课的可能。儿童户主家庭中的女孩特别容易遭受虐待和剥削，因此解决家庭贫困至关重要。干预措施可包括提供补贴以降低生活费用，增强商业和培训机会以加强资金能力，以及提供奖学金，以便能够继续接受教育。

55. 社区层面的干预措施应优先考虑儿童的社会化，提高人权意识，并鼓励社区对话和信息共享，最终建立信任和团结。应建立社会保护措施，以加强社区体系，加强同龄人的支持和更好地保护女孩免遭暴力。

五. 进展和成就

56. 一些领域在促进女孩的权利和执行大会第 66/140 号决议方面已经取得进展。一些主要成就概述如下。

A. 加强法律框架和承诺

57. 许多国家已经制定法律、政策、行动计划和战略，以应对多种形式暴力侵害女童的行为，如贩卖人口、性暴力和性剥削、残割/切割女性生殖器和童婚。此外，应对暴力和剥削的机制措施已经通过社会福利、司法、教育和卫生部门的协调和能力建设得到加强。

58. 自 2011 年 12 月通过关于加强联合国系统内部在保护儿童方面的协作的大会第 66/139 号决议以及关于女童的第 66/140 号决议以来，有 11 个国家成为《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》的缔约国，1 个国家已经签署；35 个国家签署，另有 3 个国家批准或加入了《关于设定来文程序的任择议定书》；7 个国家成为《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的缔约国。联合国建设和平委员会特别呼吁各国签署和/或批准任一任择议定书，并把其各项规定纳入国家立法，把招募未成年人定为犯罪。

59. 国际劳工组织第 189 号关于家佣体面工作的公约在规范体面工作问题方面是一个重要里程碑，并为发展旨在消除家庭童工的法律和政策框架奠定了基础。在该公约于 2011 年通过后的短短一年多内，毛里求斯、菲律宾和乌拉圭就已批准，另有至少 20 个国家已经启动批准程序或正为此采取措施。

B. 联合举措

60. 联合国少女问题机构间任务组支持发展中国家的政府和民间社会倡导制定有目标并且全面的政策和方案，以增强最难联络到的女孩的能力，尤其是被边缘化的 10-14 岁少女。埃塞俄比亚、危地马拉、利比里亚和马拉维正在开展联合方案。该工作队由儿童基金会和人口基金担任共同主席，成员有劳工组织、教科文组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和卫生组织。

61. 联合国少女教育倡议与一系列合作伙伴和网络协作，最大限度地增加资源，争取女孩教育和性别平等取得最大成果。2012 年，该倡议加强了与全球促进教育伙伴关系协作，以支持在参与国家制定、执行和监测促进两性平等的教育部门计划。

62. 全球公私伙伴关系“携手扶持女孩”倡议的成员有联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、人口基金、儿童基金会、妇女署、卫生组织、美国政府和私营部门成员,该倡议努力制止暴力侵害儿童的行为,特别是针对女孩的性暴力。“携手扶持女孩”倡议的一个标志是全国人口住户普查,以确定 18 岁以下男女遭受的身心暴力和性暴力的程度和情况,以及过去 12 个月内的暴力行为发生率。

63. 联合国开发计划署、劳工组织、艾滋病署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、联合国毒品和犯罪问题办公室和世卫组织结成伙伴关系,以改进关于重点人口中的青年人的指导和政策连贯性,其中包括经历过人口贩卖和商业性剥削的女孩。

C. 改进按性别分类的数据收集和分析

64. 按性别和年龄分类的全面数据使联合国各机构、会员国和非政府组织能够更好地了解情况,发现需要采取干预措施的领域,并确定需要哪些资源和行动来适当应对挑战。这些数据还可用于监测和评价进展情况,使方案和行动可以在必要时加以调整和改善。

65. 2011 年,儿童基金会发布了题为《男孩和女孩的生命周期》的报告,其中汇编的按性别分列的统计数据显示,在少儿时期,教育、卫生和保护等方面的性别差距较小,但到了青春期,这一差别明显扩大。2012 年,人口基金发布了一份题为《过早结婚:制止儿童婚姻》的报告,其中记录了童婚现象的范围、程度和不公平问题,预测了将在 18 岁生日之前结婚的女孩的人数。儿童基金会响应大会第 66/140 号决议,最近发布了一份新的关于残割/切割女性生殖器现象的报告,其中列入了这一现象比较集中的 29 个国家的数据,以及有关这一现象的态度和情形。经济和社会事务部人口司汇编了 195 个国家法定结婚年龄的数据,编入“2011 年世界生育率政策”挂图。¹⁷

66. 性别统计问题机构间专家组为使各国和各区域关于女孩和妇女福祉的统计数字更加一致,确定了一套 52 个性别指标,供全球提交报告使用。联合国统计司完成了关于编制、分析和传播暴力侵害妇女和女孩行为统计数字的准则。

D. 加强教育

67. 全球促进教育伙伴关系的构想是为世界各地的所有儿童提供高质量教育。它为发展中国家伙伴提供有力的奖励以及技术与财政支持,以便将性别平等战略纳入其教育计划。目前,伙伴国家中 68% 的女孩完成了小学教育,而 2002 年为 56%;在 18 个伙伴国家中,完成小学教育的女孩与男孩人数相等。

¹⁷ 联合国出版物,销售品编号 E.11.XIII.5。

68. 澳大利亚、孟加拉国、贝宁、巴西和丹麦等国已经被确定为支持秘书长的教育第一全球倡议的“倡导者”。该项倡议于 2012 年启动，以便再度做出全球教育承诺并重振这些承诺，侧重点是让每个儿童都能入学、提高学习的质量以及培养全球公民意识。儿基会通过确保包括女孩、残疾儿童和冲突地区儿童在内的最弱势群体能够获得教育机会来支持这些目标。

69. 难民儿童的全球入学率通常较低，难民女孩的入学率甚至更低。南亚和包括非洲之角在内的东部非洲部分地区的性别差距尤其显著；与男孩相比，上述地区的女孩上小学的可能性较低。在 20 个优先国家推出了联合国难民事务高级专员公署 2012–2016 年教育战略，该战略采用定向干预措施让女童入学，监测其上学情况并确保她们完成学业。

E. 健康和艾滋病毒预防方面的改善

70. 总体而言，大多数区域的女孩和男孩在以下方面享有平等机会：接种麻疹疫苗、母乳喂养、受益于疟疾干预措施、得到腹泻和肺炎（五岁以下儿童死亡的 2 个主要原因）方面的妥善照料。不过，各国国内和国家之间存在性别差异。

71. 一些国家的少女获得生殖健康服务的机会有所改善。例如，意大利政府改善了人们特别是 15 岁以下女孩获得避孕药具的机会。避孕和生殖权利是墨西哥性教育单元的核心要素，政府还实施了旨在降低孕产妇死亡率的政策。2012 年，联合国难民事务高级专员公署支持马来西亚政府为童养媳提供生殖健康咨询服务。

72. 性别不平等经常加剧艾滋病毒风险，这意味着全面对策必须应对普遍存在的社会动态因素。在马拉维，感染艾滋病毒/艾滋病妇女联盟使用循证方法挑战性别规范，从而使避孕套使用率增加，性别暴力减少。马拉维的方案向性别不平等发起挑战，并为此进行有效宣传和开展工作，以促进在亲密关系中从以男性为中心的决策转向以夫妇为中心的决策，使男子和妇女的性及生殖健康需求和权利都得到尊重。此项倡议的优点包括：男子参与处理性别暴力；加强社区领导和支助小组之间的联系；利用社区对话方法来提高人们对有害习俗和根深蒂固的性别规范的认识，上述习俗和规范使妇女易受艾滋病毒感染，遭受性和生殖健康方面的虐待、暴力和耻辱。毛里塔尼亚政府还报告说，预防和艾滋病毒检测活动以女孩和妇女为目标。

73. 日本政府在支持全球防治艾滋病毒和艾滋病的工作中促进采取综合办法，既努力防治艾滋病毒和艾滋病等传染病，也加强保健系统并改善孕产妇和儿童健康，包括预防母婴传播艾滋病毒。这项努力依据 2011–2015 年全球卫生政策，并在 2010 年 9 月联合国关于千年发展目标问题的高级别全体会议上得到宣布。

F. 改善获得水、环境卫生和个人卫生的机会

74. 继续努力缩短取水点和住所之间的距离，这样女孩不会因长途跋涉去打水而缺课或承受被伤害的风险。2010 年世界银行的一份研究报告称，在入学方面存在极大性别差距的国家，男孩和女孩的入学率因供水改善而提高。例如，这份研究发现，取水时间减少一小时，也门的女孩和男孩入学率将增加大约 8% 或 9%，巴基斯坦将增加 18% 至 19%。¹⁸ 行为变化方面的新方法鼓励社区消除露天排便现象和改善环境卫生，从而让使用家庭私人厕所的人数达到创纪录的人数。此外，目前正在作出协调一致的努力，解决学校的缺水以及环境卫生和个人卫生等问题。儿基会、非政府组织和其他组织正在努力解决经期个人卫生管理问题，包括重点关注在学校建设男女分开使用的厕所设施。

G. 消除暴力侵害女孩行为的办法

75. 减少暴力侵害、剥削和虐待女孩的努力以符合社会需求的服务和干预措施来补充基于权利的立法。2009 年，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处确定了一个多部门办法，以处理其业务领域的性别暴力。它还建立了转诊机制，以查明性别暴力幸存者并向其提供保健、社会心理支持和法律咨询等服务。此外，已启动一个全面的电子案件管理系统，以确保更好地跟踪因遭受性别暴力而寻求援助的难民。

76. 在卢旺达，主要职能部委已正式批准经修订的《性虐待和性暴力幸存者多部门管理议定书》，其中阐述了司法、卫生、安全、教育、福利、青年和媒体等部门的儿童和妇女护理最低标准。塞拉利昂已签署关于性别暴力受害者的一项类似议定书。马耳他目前正在批准欧洲委员会《关于预防和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力行为的公约》。家庭暴力的施害者必须参加支助小组，消除作为其行动基础的有害想法。

H. 消除有害习俗的努力

77. 2012 年，首个国际女童日特别提请注意童婚习俗。儿基会、人口基金和妇女署执行主任发表一项联合声明，呼吁提供专门资源，加快消除童婚现象的努力；人口基金承诺另提供 2 000 万美元，以帮助童婚现象普遍的 12 个国家中处于最边缘化地位的少女。同年，人口与发展委员会第 2012/1 号决议敦促各会员国制定并严格执行有关最低法定同意年龄和最低结婚年龄的法律。

78. 会员国已作出显著努力，消除有害习俗。尼日尔作为世界上童婚现象最普遍的国家，采取了以下举措：提高认识、安全空间以及针对父母、少女和有影响力的人的教育方案。德国已通过新法律，防止强迫婚姻和更好地保护受害者。

¹⁸ G. Koolwal and D. van de Walle, *Access to Water, Women's Work and Child Outcomes*, 第 5302 号政策研究工作文件，世界银行，2010 年。

79. 到 2012 年，在人口基金-儿基会禁止残割/切割女性生殖器联合方案覆盖的国家中，大约 10 000 个社区已摒弃残割/切割女性生殖器的做法。在索马里，几乎所有妇女都遭受过某种形式的残割/切割女性生殖器，一部新宪法禁止一切形式的上述行为。联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金同救助儿童会以及地方非政府组织和各部委合作，在冈比亚、几内亚、马里和塞内加尔增强妇女自身的权能，以消除此种做法。在毛里塔尼亚，反对残割/切割女性生殖器做法的一项判决鼓励人们自愿摒弃此种做法，还在一些受影响最严重的地区发起了零容忍运动。

I. 预防性虐待和性剥削的努力

80. 会员国采取各种措施预防性虐待和性剥削。例如，前南斯拉夫的马其顿共和国建立了举报儿童性虐待问题网站，并鼓励遭受性虐待的儿童报告自身经历。越南制定了一项禁止对儿童性剥削的国家行动计划。日本一直在推动采取措施，防止在因特网上获取儿童色情图片；西班牙采用新技术侦查和起诉国际儿童色情网络。

J. 建设和平社会的努力

81. 儿基会、荷兰政府和其他主要伙伴支持 13 个优先国家的建设和平、教育和宣传方案(2012-2015 年)。该方案以儿童和青少年为对象，并特别关注女孩，以便在受冲突影响的国家预防和解决冲突，消除性别暴力以及侵犯女孩和妇女权利的行为。

82. 秘书长建设和平基金正支持儿基会在冲突后国家牵头开展的一系列使女童受益的项目，例如儿童保护、儿童权利、教育、性暴力和重返社会等项目。例如，建设和平基金支持尼泊尔政府努力打击侵犯儿童权利的行为，并特别强调确认性暴力是一个冲突工具。它还还为性暴力行为的受害妇女和女孩提供全面服务。

K. 纳入边缘化女童

83. 2013 年妇女地位委员会第五十七届会议的与会者商定，有必要有针对性地关注弱势群体和条件不利群体。为回应残疾人权利委员会对残疾妇女和残疾女孩处境的关切，《残疾人权利公约》第六条工作组将分析一般性辩论期间提交的资料。然后，工作组将就以下事项起草一般性评论意见：对残疾女孩性权利、生殖权利和孕产妇权利的限制，以及性别平等未作为贯穿各领域的问题纳入公共政策。

84. 妇女署、儿基会、人口基金、劳工组织和负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表最近发起了一项研究，题为“在暴力侵害土著女孩、少女和青年妇女问题上打破沉默：根据非洲、亚太和拉丁美洲现有证据的概况呼吁采取行动”。这一研究有助于了解暴力侵害土著女童、青少年和青年行为的性质、普遍情况、发生率及其后果。该项研究的初步结果为以下会议做出了实质性的技术贡献：2012 年 1

月关于“打击暴力侵害土著妇女和女孩行为：《联合国土著人民权利宣言》第 22 条”专家组会议、(2012 年)第十一届联合国土著问题常设论坛和妇女地位委员会第五十七届会议。

六. 建议

85. 上文的事例表明已取得重大进展，还必须不断加强和扩大上述工作。这要求各国政府采取果断行动，发展机构、非政府组织和民间社会提供支持，女孩、男孩、男子和妇女积极参与。

A. 运用证据，为促进女孩权利提供依据

86. 女童受教育机会减少的可能性更大，更易遭受脆弱、歧视以及性剥削和性虐待，从事家务劳动的可能性也更大。更好地了解上述问题和其他贫困问题的根本社会和经济决定因素至关重要。查明国家和地方各级的因果因素可为制定适当的方案对策提供依据。经验表明，具体的循证干预措施可在以下方面产生显著影响：女孩获得保健和教育的机会；改善营养方面的成果；使用孕产妇保健服务；晚婚；减少自我报告的性活动(特别是交易性的活动)；增加避孕药具的使用和预防风险；以及减少受剥削的劳动活动。

87. 政策和方案的目标应该是扩大女孩的生活选择机会，促进女孩及其社区的发展。此外，一些“热点”地理区域特别容易辍学、早婚和成为一家之主的少女比例高，数量大，应利用数据分析来确定这些区域并采取针对性措施。

B. 实行包容性政策

88. 由于某些群体的女孩更易在社会中被忽视，各国应作出审慎、有效的努力，以确保纳入儿童户主家庭中的女孩、流离失所的女孩、监狱中的女孩、残疾女孩、土著女童及其他边缘化群体。具体而言，各国应在各级决策过程实行包容性政策，在政策和方案设计中征求被边缘化女孩的意见。

C. 必须将消除教育方面的性别不平等作为紧急事项

89. 如果不首先消除教育不平等，则无法减少不平等现象，干预措施也不可持续。已实现千年发展目标第二个和第三个具体目标的国家的经验教训表明，解决办法必须适应每个国家的情况。不过，从原则上讲，成功的做法应包括：

(a) 改善教育系统，确认免费义务教育是法定权利，同时得到以下方面的支持：循证规划和监测、良好的筹资体系、稳健的预算、尽量减少受教育机会方面的障碍以及重视质量；

(b) 采取针对性的干预措施，提高女孩入学率、小学毕业率、初中升学率以及改善学习成果，其中包括幼儿发展以及现金转移和奖学金等社会保护措施；

(c) 国家以下各级到最高层政府以及各政党对女孩平等作出持续的政治承诺；

(d) 以社区为基础的干预措施，这种措施使父母更有可能支持其女儿的受教育权，同时加强她们的各级参与。

90. 在女孩教育方面加速取得进展要求持续作出努力，以确保通过响应性政策和战略来处理女孩在学校的切身经历及其在家庭和社区内的地位问题。此外，还需要对以下方面给予更多关注：促进女孩的相关技能发展，包括投资于社交网络以及有关科学、技术和工程的创新，以便在快速变化的知识型经济中顺利地由学校向就业过渡。

D. 改善女孩健康和营养

91. 改善女孩的健康和营养为女孩及其家庭带来许多社会和经济效益，从而打破健康状况不佳的循环和代代相传的营养不良问题，消除性别歧视和贫穷。健康和营养充足的女孩可成为更有能力的公民和工人。

92. 各国政府和合作伙伴应确保女孩获得健康及营养信息和服务，包括性健康和生殖健康以及艾滋病毒检测和负担得起的治疗。他们还应促进并扩大用于女孩尤其是最贫困女孩的重点健康和营养干预措施的覆盖范围。此外，应审查并修改卫生部门政策、服务提供和筹资安排，以应对女孩的具体健康需要。

93. 应支持各项方案，为女孩建设自己的社会、经济和健康资产创造安全空间，以减少其脆弱性，克服她们面临的歧视和挑战。必须为少女提供全面的性教育，以发展保护终生健康所需的知识和技能。学校和社区可提供此类教育，同时进行技能培训以及促进人权和性别平等。必须寻求创造性的解决办法，以提高育龄及怀孕女孩和妇女所需叶酸铁补充剂等干预措施的覆盖面，以便加强和迅速加快这些干预措施的效果。

E. 理解性别平等规范，为政策制定提供依据

94. 为使女孩的权利在社会中得到充分尊重和落实，至关重要的是，不仅要在立法中纳入这些权利，还要通过全面的预防和应对机制来促进这些权利。应理解性别规范是如何对暴力侵害、剥削和虐待儿童的行为产生影响的，并以此更直接地为设计政策和干预措施提供依据，以改善女童的生存、发展和参与，确保实现其权利。

95. 各项政策未必对所有人产生同样结果，因为社会歧视可妨碍个人享受其应享权利和自由。通过承认特定形式的歧视及其与性别平等发生交互作用的方式，政策可更具针对性，以实现其预定目标和满足女孩需求，否则她们就有可能被排除在外。

F. 支持增强女孩权能，使其更充分、自由地参与

96. 研究表明，为女孩提供技能、知识、与他人之间有意义的联络渠道以及在影响她们的进程和决定中的发言权，大大有助于改善她们的生活。如第 12(2009)号一般性意见所述，儿童权利委员会呼吁，重要的是采用和推广问责机制，为儿童在影响他们的事务中表达意见提供适当信息和足够支持。应促进女孩参与，让她们参与拟订和执行旨在帮助她们的发展方案。
