



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(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

和平集会自由权和结社自由权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱根据人权理事会第 [15/21](#)、[32/32](#) 和 [41/12](#) 号决议提交的报告。

* [A/75/150](#)。



和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱的报告

赞美积极参与活动和民间团体的妇女：妇女和女童享有和平集会自由权和结社自由权

摘要

在本报告中，和平集会和结社自由权利特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱确认并强调参与民间社会和活动的妇女对促进民主、和平和可持续发展的贡献，并审查妇女在充分、平等地享有和平集会自由权和结社自由权方面面临的性别平等和跨部门障碍、报复和打击。报告员就促进为妇女集会权和结社权创造有利环境提出建议。

一. 引言

1. 各个年龄段和不同背景的妇女一直在集体和创造性地工作，现在正领导和激励各种社会运动、和平抗议和民间社会倡议，以寻求改变现有社会、政治和经济结构。她们站在当今最紧迫的全球斗争的前列，包括消除实现《2030年可持续发展议程》的最大障碍以及应对冠状病毒病(COVID-19)大流行。无论是公开反对军事化和歧视性警务，消除贫困和经济不平等，夺回民主和政治自由，促进妇女权利和性别平等，改善社区，还是组织起来争取公平工作和气候公正，妇女都是世界各地变革的驱动力。

2. 行使和平集会自由权和结社自由权是这些运动和倡议的核心。这些基本自由使妇女能够“表达自己的政治观点、投身文学艺术追求和从事其他文化、经济和社会活动，信奉宗教或其他信仰，组织和参加工会与合作社，选举代表其利益的领导人并对他们进行问责”。¹ 然而，尽管妇女的声音及其对活动和民间社会的贡献至关重要，但却仍然受到低估和破坏，资源也不足。虽然在确保妇女参与公共生活方面取得了重大进展，但国家行为体和非国家行为体继续在线上和线下侵犯妇女和平集会自由权和结社自由权。在许多情况下，这种情况甚至已恶化，许多妇女感受到这些基本自由的严重侵犯行为和抵制性别平等行为变本加厉。COVID-19 大流行加剧了其中许多挑战和制约因素。

3. 在本报告中，特别报告员确认并强调妇女行使和平集会自由权和结社自由权对人权、和平与可持续发展的巨大贡献，同时审查她们在行使这些自由时面临的性别平等和跨部门限制。报告最后向各国和其他利益攸关方提出建议，以促进为妇女集会权和结社权创造有利环境。报告是根据人权理事会第 15/21 号决议提交的，其中明确授权特别报告员“将性别问题融入整个任务工作之中”。

4. 报告参考了在编写本报告过程中接受访谈的妇女所提供的亲身经历和证词以及 2020 年 6 月 10 日特别报告员召集的与民间社会的网上协商中获得的亲身经历和证词。报告还以国家访问期间的调查结果、发给各国的信函以及特别报告员与民间社会妇女的多次讨论为基础。此外，报告还以联合国各机构、条约机构和特别程序的工作、² 包括任务负责人的专题报告³ 为基础。特别报告员收到各国提交的 15 份呈件、民间社会组织提交的 34 份呈件和各国人权机构提交的 6 份呈件。

5. 这里提到的“妇女”包括女童以及自认是妇女以及受妇女社会结构影响的性别错位者的跨性别者和间性者。本报告将妇女组织和运动理解为联合起来追求变革共同议程的个人团体，其中有足够数量的妇女“是组织和运动的主体，而不

¹ 人权理事会第 15/21 号决议，序言。

² 例如见 A/72/155、A/HRC/38/46 和 A/HRC/23/50。

³ A/73/279、A/HRC/35/28 和 A/HRC/26/29。

是客体或目标”。⁴ 这些组织和运动以有意义的妇女领导为中心。她们的贡献包括并超越性别平等对更广泛的人权、和平与发展问题的贡献。

二. 国际法律框架

6. 在全球一级,《世界人权宣言》第二十条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十一和二十二条阐明了和平集会自由权和结社自由权。根据上述《公约》第二十一和二十二条,人人享有和平集会自由权和结社自由权。《公约》规定,各国负有义务促进妇女的平等权利。《公约》第二和二十六条确保所有个人享有《公约》规定的权利,不受性歧视和性别歧视。《公约》第三条进一步规定,各国必须“确保公约所载一切公民及政治权利之享受,男女权利,一律平等”。

7. 为确保《公约》涵盖的所有领域男女平等,人权事务委员会解释说,第二和三条规定各国尊重、保护和实现妇女不受歧视地享有所有人权的权利,包括集会权和结社权。这不仅要求各国必须提供法律保护,废除或修订歧视性法律,而且还要求在各领域采取积极措施,平等有效地赋予妇女权利。⁵ 在这样做时,各国应考虑到阻碍男女平等享受《公约》规定的每一项权利的因素,包括确认“对妇女的歧视往往与基于诸如种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位等理由的歧视纠缠在一起”。⁶

8. 除《公约》外,还有一些具体的国际条约、宣言和框架确保妇女不受任何歧视地平等享有权利,包括集会权和结社权。这些文书应与《公约》有关摊款一起解读。

9. 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条,各国负有义务采取一切适当措施,消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视,包括妇女有权参加非政府组织和协会。消除对妇女歧视委员会在其关于妇女参与政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年)中确认,“第七条具体说明的义务可扩大到公共和政治生活的所有领域”,包括民间社会的许多方面,如“公共委员会、地方理事会以及诸如各政党、工会、专业或行业协会、妇女组织、社区基层组织和其他与公共生活和政治生活有关的组织的活动”。⁷ 为确保遵守第七条,委员会呼吁各国“分析造成妇女担任政党、工会、资方组织和专业人员协会的成员或官员代表人数不足的因素”,并采取措施消除或解决这些因素。⁸

10. 消除对妇女歧视委员会确认,妇女因行使和平集会自由权和结社自由权而面临更大的基于性别的暴力风险。在关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号

⁴ Srilatha Batliwala, *Changing Their World: Concepts and Practices of Women's Movements* (Toronto, Association of Women's Rights in Development, 2012)。

⁵ 人权事务委员会,关于男女权利平等的第 28(2000)号一般性意见,第 3 段。

⁶ 同上,第 30 段。

⁷ 消除对妇女歧视委员会,关于妇女参与政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年),第 5 段。

⁸ 同上,第 48 和 49 段。

一般性建议(2017年)(更新第19号一般性建议)中,委员会证实,“对妇女人权维护者、政治家、活动人士或记者实施的有害做法或犯罪也属于受此类文化、意识形态和政治因素影响的基于性别的暴力侵害妇女行为”。⁹委员会重申,“妇女免遭基于性别的暴力的生命权与其他人权不可分割,相互依存,其中包括……表达、行动、参与、集会和结社自由权”。¹⁰在防止、调查、起诉和惩处这类基于性别的暴力行为方面,缔约国有恪尽职责的义务。

11. 《经济社会文化权利国际公约》承认妇女有权组建和参加工人协会(第三和八条)。在这方面,应当特别关注帮佣工人、农村妇女、在以女性为主的行业中工作的妇女和在家工作的妇女,这些人的权利常常被剥夺。¹¹

12. 国际劳工组织(劳工组织)通过的保护女工结社自由权文书,包括《2011年家庭工人公约》(第189号)和《2019年暴力和骚扰公约》(第190号)。

13. 《儿童权利公约》承认儿童结社自由权及和平集会自由权(第十五条)“不因儿童的……性别而有任何差别”(第二条)。¹²《残疾人权利公约》还规定,各国应采取措施,确保残疾妇女充分而平等地享有结社权(第二十九条(b))。根据《联合国气候变化框架公约》性别行动计划,妇女的参与和领导是优先领域。

14. 各国还有义务确保妇女在公共和私人领域都不受公共当局、司法机构、组织、企业或私人的歧视。¹³此外,这些国际人权准则和标准适用于所有企业,作为其根据《工商企业与人权指导原则》尊重人权的责任的一部分。

15. 联合国各机构通过了若干决议、准则和建议,以应对妇女在行使包括和平集会自由权和结社自由权在内的公共自由时面临的具体威胁,并呼吁保护她们。¹⁴大会在其关于保护妇女人权维护者的开创性决议中,呼吁所有国家采取适当、有力和切实的步骤,确保妇女在和平抗议活动中单独和与他人一道行事时能够维护人权并发挥重要作用。¹⁵

16. 2020年是《北京宣言》和《行动纲要》发表二十五周年。该宣言和纲要将继续为增强妇女在公共生活和决策中的权能提供最全面的全球政策框架。性别平等和增强妇女权能既是《2030年可持续发展议程》一个独立问题(可持续发展目标5),也是一个跨领域问题。

⁹ 关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第35号一般性建议(2017年),更新第19号一般性建议,第14段。

¹⁰ 同上,第15段。

¹¹ 经济、社会及文化权利委员会关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)的第16号一般性意见(2005年),第25段。

¹² 另见儿童权利委员会关于在青少年期落实儿童权利的第20号一般性意见(2016年),第45段。

¹³ 消除对妇女歧视委员会,关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第28号一般性建议(2010年),第17段。

¹⁴ 例如见安全理事会第1325(2000)号决议和人权理事会第38/5、38/11和39/11号决议。

¹⁵ 大会第68/181号决议。

三. 赞美积极参与活动和民间团体的妇女

17. 妇女积极活动并参与一系列广泛的民间社会组织和社会运动，成为民主、可持续发展与和平不可或缺的一部分。在妇女领导力、交叉性和网络建设的悠久历史基础上，妇女和女童将实现不让任何一个人掉队的重要承诺。她们呼吁人们关注根深蒂固的不平等现象，包括父权制和厌女症。面对日益缩小的公民空间、日益加剧的不平等和日益高涨的原教旨主义，妇女坚持为结构变革而斗争，向权力说真话，并在社区中建立复原力。自由行使和平集会自由权和结社自由权巩固这些运动和组织的存在。

A. 民主与和平

18. 长期以来，妇女一直站在争取有意义和持久民主的斗争的最前线，其中的决策包含来自社会各阶层的不同声音，特别是传统上受到歧视的人的声音。¹⁶ 1956年，正是南非妇女游行反对种族隔离制度。抵制种族隔离公共汽车的也是黑人妇女，因而在美利坚合众国发起了民权运动。遵循这一悠久的传统，印度妇女——特别是穆斯林妇女和女学生——牵头动员反对 2019 年《公民(修正案)法》，其中可能会基于穆斯林和其他少数群体的宗教剥夺他们的权利。¹⁷ 新德里 Shaheen Bagh 街坊的妇女组织静坐示威，高呼口号，讨论政治，安营扎寨。他们以歌舞的方式化解对抗议活动的暴力反应，并表现出喜悦和蔑视。

19. 仅在过去的十年里，世界各地的妇女就集体协调并激励数百万人加入民主运动和革命。例如在苏丹，自 2018 年 12 月以来，约占街头示威者 70% 的妇女(“妇女革命”)最终促使统治 30 年的总统奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔下台。¹⁸ 妇女不仅高声反对军政国家，而且反对传统社会的文化和家庭限制，保守的国家言论和行为更强化这些限制，从而阻碍了妇女参与公共生活。同样，妇女是 2018 年亚美尼亚天鹅绒革命的核心。她们走上街头，要求民主变革和在公共参与方面的平等权利。¹⁹

20. 妇女还站在捍卫民主免受不平等、原教旨主义抬头、腐败和治理不善威胁的前沿。例如在黎巴嫩，妇女是 2019 年 10 月反政治腐败和经济不平等运动的主要动员者。在阿尔及利亚、伊朗和伊拉克，妇女还在 2019 年的民主抗议活动中发挥主导作用。伊拉克妇女违抗神职人员有关在集会中男女分开的命令。尼加拉瓜妇女运动正领导进行街头抗议，并参加要求正义和自由公正选举的全国对话。青年妇女和女童一直在领导并积极参与青年运动，促请注意民主差距和不足。例如，自 2014 年以来，青年妇女一直积极参与中国香港的“雨伞”运动和民主运动。

¹⁶ 消除对妇女歧视委员会，关于政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年)，第 14 段。

¹⁷ IND 3/2020。

¹⁸ 人权事务高级专员办事处(人权高专办)，苏丹：喀土穆屠杀受害者及其亲属一年后仍在等待伸张正义(2020 年 6 月 3 日)。

¹⁹ A/HRC/41/41/Add.4，第 71 和 72 段。

21. 世界各地妇女领导的运动和组织数不胜数，其背景、战略和方法可能会有所不同。促进其运动发展的最常见战略之一是建立基础广泛的联盟和网络，包括将其作为挑战歧视她们的社会规范和做法的一种手段。妇女运动也成为原教旨主义抬头和民主价值观受到侵蚀的受害者，并站在应对这些问题的前沿；她们在这一领域的应对能力和专门知识不应被低估。

22. 的确，虽然在政治和公共生活中实现平等的进展仍然缓慢，在某些情况下甚至倒退，²⁰ 但妇女仍然没有被吓倒，并致力于促进妇女的平等代表权。例如在巴西，著名非裔巴西人社区领袖、国会议员玛丽埃尔·佛朗哥是该国贫民窟一选区的代表，她被谋杀促使妇女团体动员起来，并让另外三名女性当选为国会议员。在美国一个主要政党的第一位女性总统候选人在 2016 年大选中落败后，一个不同的女性群体联合起来，利用她们的政治权力，呼吁解决持续存在的性别歧视问题。她们的努力稳步取得成果，越来越多的妇女当选为政府官员。在长达数十年的内战之后，尼泊尔 2017 年举行首次地方选举，包括 600 名农村女性领袖在内的 14 000 名妇女赢得了地方政府的席位。

23. 从结束旷日持久的冲突到挑战有罪不罚现象，妇女有着悠久的积极活动历史，往往受到她们作为暴力幸存者的亲身经历的启发。虽然妇女的专门知识和经验经常被忽视和破坏，但她们多年以来一直在参与建设和平进程。在全球一级，民间团体的妇女确保安全理事会通过关于妇女与和平与安全的 10 项决议。²¹ 她们的倡导还促使菲律宾和哥伦比亚妇女参与谈判和平协定的人数增加，拓宽了谈判议程，以解决平等、不歧视、人权和包容性民主等问题。在刚果民主共和国，AIDPROFEN 是一个妇女领导的组织，在北基伍省发起一场基于人权和性别平等的农村和平运动。同样，喀麦隆妇女和平运动成功地增强该国西部各地区社区实现和平的权能。

24. 由黑人妇女领导的妇女组织和运动在突显非洲人后裔被剥夺公民权和保护他们的权利方面取得了巨大进展。在多米尼加共和国，居住在 Bateyes(边缘化贫穷社区)的海地人后裔妇女联合起来加入多米尼加海地人后裔妇女运动和海地工人社会文化运动，以对抗反海地人的种族主义和暴力。美国 3 名黑人妇女创建了黑人生命有价值组织(#blacklivesmatter)。2020 年，青年黑人妇女延续了这一遗产，领导该国最近出现的反对系统性种族主义的示威活动。随着和平抗议活动在世界各地蔓延，这场运动已成为全球性的运动。

B. 性别平等

25. 民间团体和社会运动的妇女是全球和国家性别平等行动的主要推动者。数代人以来，她们提高了人们对妇女和女童在私人 and 公共生活中所面临的多重挑战的认识，并倡导采取措施应对这些挑战。她们在这个领域的贡献简直是巨大的。但在过去十年里，妇女运动加强集体行动，利用数字技术实现重要突破。

²⁰ A/HRC/38/46，第 41 和 42 段。

²¹ 安全理事会第 1325(2000)、2106(2013)和 2493(2019)号决议。

26. 例如，“我也是”(#metoo)运动挑战了世界各地人们对性别和权力的看法，并激励包括阿塞拜疆、埃及和墨西哥在内的各国地方和全国性运动，这些国家的妇女动员了新的女权运动，并组织了抗议行动和公共活动，以提高对基于性别的暴力、女权主义以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别奇异者权利的认识。自从这场运动开始以来，世界各地的法院都判定曾经看起来不可触及的非常有权势的男人有罪。从法国到以色列，再到韩国，掌权的男人不得不辞职，并在世界上许多国家面临指控。这场运动引发的愤怒促使各级进行立法改革：从法国 2018 年 8 月通过的性骚扰全面法案，到摩洛哥关于暴力侵害妇女、性骚扰和强迫婚姻的新立法，再到美国一些州禁止用来堵住受害者嘴的不披露协议。

27. 墨西哥的“紫春”和阿根廷的“一个都不能少”等其他运动利用数字技术动员数百万人反对性暴力。巴基斯坦青年妇女在网上组织起来，声称由于错误的性别成见和安全考虑，传统上禁止女性进入的公共空间。#girlsatdhabas 运动发布图片鼓励女性去被称为“dhabas”的路边餐馆喝茶。这些图片打破了人们的定型观念，即暗示“好女人不去路边餐馆”和“好女人有男人陪伴”。这场运动蔓延到南亚的其他国家，显示青年妇女的力量——通过社交媒体组织起来，挑战不言而喻的父权规范，并改变她们在社会中的地位 and 角色。妇女组织在法律改革方面也取得了重大胜利。例如，经过这些团体的广泛造势和战略诉讼努力，莫桑比克通过了一项法律，将童婚定为刑事犯罪。

28. 民间团体的妇女在打击原教旨主义和极端主义并突显其对妇女的影响方面发挥至关重要的作用。玛拉拉·尤萨法扎伊在巴基斯坦呼吁女童受教育权是众所周知的。伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的雅兹迪女童和妇女幸存者遭强奸打破了沉默、污名化和害怕讲述自己经历的障碍。伊斯兰恐怖主义受害人家属的“Djazairouna”协会制作了一面旗帜，上面印有在 1990 年代原教旨主义暴行中被杀害的阿尔及利亚妇女的照片，它打算在每年的国际妇女节上展出。²²

29. 这十年还见证许多关键的代际妇女领导的围绕性权利和生殖权利的运动的兴起。包括智利、爱尔兰、墨西哥、波兰、韩国、东帝汶和美国在内的妇女成功组织(线上和线下)保护和扩大妇女生殖权利的运动，取得了重大胜利。在阿根廷发起的绿浪运动已成为拉丁美洲最引人注目的运动之一，推出绿色围巾作为争取妇女性权利和生殖权利的国际象征。

C. 可持续发展

30. 特别报告员以前曾强调指出，民间社会是实现可持续发展的重要行为体。他认识到，保护地球和社区生计“完全有赖于社区和民间社会行为体的参与，包括妇女组织、青年团体和土著社区的参与”。²³ 世界各地的妇女正集体组织其社区捍卫其生计权利，保护其祖传土地、自然资源和世界生物多样性。

²² A/72/155，第 34 段。

²³ A/74/349，第 32 段。

31. 在全球范围内，从事不受保护的低薪工作的妇女正在组织起来，以确保她们得到法律的承认和保护。例如，在苏丹，街头女小贩决定不再容忍警察持续突袭侵犯她们上街的权利，并要求新政府废除警方经常援引为其袭击辩护的《公共秩序法》。妇女领导的工会组织约 26 000 名食品和茶叶卖家开始静坐示威，并向加入他们的数千名其他方面的人士提供茶水和食物。这些行动取得了成功，该法律于 2019 年 11 月被废除。

32. 世界上许多国家的女工在反对低工资、不安全和不健康工作环境以及剥削条件(包括人口贩运和类似奴隶制的做法)下长时间工作的斗争中发挥了关键作用。如 2011 年 6 月，尼日利亚电信公司的女工与男工团结一起抗议将其工资削减 50% 和他们说“不适合于奴工”的其他工作条件。妇女在警戒线前面用号码为男同事建立一个盾牌，以抵御警察的暴行——最终警方没有驱散抗议行动。柬埔寨工会中的妇女尤其活跃在罢工行动的前沿，即使在怀孕时也如此。经过连续多次罢工，金界娱乐城的高棉雇员劳工权利支持工会成功地促使其基本生活工资得到提高，并恢复其女工会主席的职务。

33. 妇女领导的工会运动成功地倡导各国通过劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)和劳工组织《2011 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)，其中包括有关性别暴力和骚扰的广泛定义，确保对妇女的保护扩大到非正规工人，并将结社和集会自由视为实现不受暴力侵害和骚扰的工作权的核心。

34. 越来越多的土著和农村妇女担任政治领导职务。2017 年，印度尼西亚 2 000 个社区的 5 000 人一致选举出印度尼西亚群岛土著人民联盟首位女秘书长。同样，巴西亚马孙土著组织协调会在 2017 年选举了第一位女性主席。代表 113 个土著社区的危地马拉社区林业协会 Utz Che' 批准了有关赋予妇女平等领导地位的新章程。津巴布韦 Tsholotsho 的妇女 2020 年 6 月首次召集并主持一次社区会议，从而“改变了历史的进程”。其中一名妇女说：“这次会议让她们有勇气和毅力提出问题，并毫无畏惧地公开讨论这些问题”。

35. 在许多区域，对自然资源的不可持续开发导致社区通过抗议进行抵制。在哥伦比亚，面对激烈的反对，非裔哥伦比亚妇女集体组织起来，保护她们的祖传土地和水不受非法采矿和污染，而且往往付出巨大的个人代价。女童和女青年也是呼吁气候和环境正义中一些充满活力的声音，激励世界各地的青年活动人士加入周五为未来学校罢课活动。她们的运动成功地动员全球各地的人要求采取紧急气候行动。

D. 共同的人性

36. 民间社会长期以来一直参与增强边缘社区权能，以满足基本需求和提供公共服务，包括应对卫生紧急情况。²⁴ 妇女一直是这方面值得关注的领导者，世代致力于培育关爱最弱势群体的社区。冠状病毒病(COVID-19)大流行再次显示妇

²⁴ A/HRC/35/28，第 83-88 段。

女组织和运动的力量。无数妇女作出回应，为患者和最有可能患病的人、儿童和老人以及经历家庭暴力、饥饿、无家可归或失业的人提供护理。

37. 在全球范围内，妇女占全球保健和社会护理劳动力的 70% 以上，特别是在基层和第一线上——包括护士、助产士、卫生工作者和社区组织者。²⁵ 她们的努力往往更具包容性，让社区所有成员都受益。例如，巴西里约热内卢 Complexo da Maré 的妇女将其社区组织起来保护 140 000 名居民免受 COVID-19 蔓延的影响，组建了“Maré 动员阵线”，负责传播有关该病毒的信息，并组织分发捐助的食品和个人卫生用品。科克斯巴扎尔罗兴亚人难民营的女性志愿者组织了防止 COVID-19 蔓延的网络，在观察身体距离的同时分享关键的预防信息。同样，负责解决社区纠纷和挑战的女性和平调解员也加入与南苏丹和刚果民主共和国接壤的 Yumbe 区和 Adjumani 区的难民安置点抗击这一流行病，并组织在其社区内传播安全措施知识。在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，基层和妇女组织也一直是家庭暴力增加的第一线反应者。妇女集体工作、组织社区以及(通常)自愿投入时间和资源的能力一直是这些努力的核心。

四. 性别平等和跨部门障碍、报复和打击

38. 妇女和男子都面临有据可查的关闭公民空间的威胁。²⁶ 然而，妇女也因其和平集会权和结社权受到侵犯而长期面临性别平等障碍、歧视和有罪不罚现象。特别是行使这些权利的妇女往往成为国家和非国家行为体实施性别暴力的目标。许多国家的情况正在恶化，因为妇女面临对其行使人权的抵制。这一趋势再次注重“传统价值观”，坚决主张“女性的作用应局限于私人领域、家庭和生育”。²⁷ 正如法律和实践中的歧视妇女问题工作组所解释的那样，“保守派政治意识形态和宗教原教旨主义联盟在各地区进行了前所未有的抵制。倒退现象时有发生，往往打着文化、宗教和传统的旗号，威胁到实现妇女平等方面所取得的来之不易的进展。”²⁸

39. 这些长期存在的障碍和新的攻击影响到妇女生活的方方面面，对经历各种交叉形式歧视、不利条件和障碍的妇女产生了严重的负面影响，包括基于其年龄、种族、民族、国籍、残疾、性取向和(或)性别认同的原因。其结果是进一步阻碍她们的努力，压制她们的声音，使她们的贡献变得难以显现。冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了这些性别和交叉不平等现象，²⁹ 有可能进一步限制世界各地的公民空间。

²⁵ 见 www.who.int/hrh/resources/en_exec-summ_delivered-by-women-led-by-men.pdf?ua=1。

²⁶ A/HRC/44/50。

²⁷ A/HRC/40/60，第 27 段。

²⁸ A/HRC/38/46，第 24 段。

²⁹ 参见人权高专办，联合国专家说，应对 COVID-19 的措施可能会加剧对妇女和女童原已存在和根深蒂固的歧视(2020 年 4 月 20 日)。

A. 在家庭、家族和社区里

40. 妇女享有和平集会自由权和结社自由权中存在的一些最重大障碍根深蒂固地植根于家庭、家族和社区，妇女和女童在其中继续生活在父权制控制下，并经受错误的成见，上述情况阻碍并惩罚其参与公共生活。尽管在保障家族中性别平等方面取得了进展，但仍有太多的妇女和女童继续“被低估，可能局限于某些角色，经受有害习俗和父权制的压迫，并遭受其他人权侵权行为，包括家庭暴力和性虐待”。³⁰

41. 事实上，性别平等规范和做法延续有害定型观念，将妇女的角色降格到家庭和生育上(如“好女孩不抗议”或“妇女权利维护者是坏母亲或滥交的”)，甚至在妇女离开家之前就剥夺其获得集会和结社权利的机会。这样，她们经常被劝阻参与集体公共行动或运动或因参与这些行动或运动而成为针对的目标。在种族、阶级、民族、宗教或信仰、健康、残疾、地位、年龄、阶级、种姓和性取向以及性别认同方面属于边缘化人口的妇女面临多重定型观念，对她们享有和平集会权和结社权产生不利影响。

42. 由于对妇女在家务方面以及作为照料者角色的期望，这也对妇女的集会权和结社权产生实际影响。就全球而言，妇女和女童继续从事过于繁重的无偿护理和家务。³¹ 因此，她们参与活动和民间团体(包括工会)的时间、机动性和机会往往会减少。目前的 COVID-19 危机加剧了这一现实，因为危机对妇女和女童提出越来越多的照顾家人和病人的要求。³²

43. 对妇女行使和平集会自由权和结社自由权的报复往往会利用这些有害的性别定型观念和歧视性的家庭和文化规范。特别报告员对针对妇女人权维护者、以其家庭成员——特别是其子女、伴侣和亲属——为目标的威胁和攻击表示关切，因为其中涉及有关其照料者角色的性别定型观念。这些压力会引起负罪感，并影响妇女的健康和福祉，同时迫使她们保持沉默，自我审查，放弃活动。一些妇女可能在自己家里面临污名化以及包括性暴力行为在内的家庭暴力行为，以此作为对其参与活动的报复。³³

44. 这些性别规范和定型观念在法律和政策中得到加强和合法化，因为这些法律和政策影响到妇女在家庭生活中的自主权和角色，其中包括监护制度、行动限制以及剥夺性健康和生殖健康及权利。虽然有些国家已废除这些法律，但另外一些国家仍然保持有效。³⁴

³⁰ HRC/38/46，第 26 段。

³¹ 妇女署，“《可持续发展目标方面的进展：2019 年性别问题概略》”。

³² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，秘书长的“政策简报：COVID-19 对妇女的影响”。

³³ A/HRC/40/60，第 40 和 42 段。

³⁴ A/HRC/38/46，第 26 段。

45. 妇女和女童是否充分平等地享有和平集会自由权和结社自由权，这取决于在法律和实践中确认她们在家庭和家族中享有安全平等权利。特别报告员与其他国际人权专家一道重申，私营领域的平等对妇女参与公共生活至关重要，并坚持认为，国家必须挑战歧视妇女并使基于性别的结构性歧视或定型观念长期存在的家庭和文化规范。³⁵

B. 在公共场所

46. 妇女和平集会自由权和结社自由权是通过妇女进入公共空间以及公共空间、特别是在街道、公共交通工具、公共场所和公园的安全促成实现的。相较于男性，明显有更多的女性报告称，由于在街道和公共交通工具上有发生性骚扰的风险，天黑后风险更高，因而改变或限制她们的活动和外出旅行。从非意愿的性言论到不受欢迎的性行为 and 强奸威胁，这些攻击灌输恐惧和羞辱，阻碍有意义进入公共空间进行结社和集会。面临交叉歧视和剥削的妇女，特别是基于种族、民族、能力、原籍国和年龄的原因，遭受这种形式暴力的风险更高。然而，很少有国家颁布法律，禁止在公共场所³⁶ 或上下班和上下学通勤期间进行性骚扰。

47. 在和平抗议和示威期间，妇女每天在公共领域面临的性骚扰和暴力威胁可能会变得更加严重。来自若干国家的报道显示，与男性相比，女性示威者如果被警方逮捕，更有可能遭遇性暴力，特别是在镇压政治异见的背景下。这包括被拖着头发、不适当的触摸、逮捕期间暴露内衣、羞辱性和不必要的脱衣搜查、强奸威胁、强迫裸体以及执法和拘留人员的性别和性侮辱。³⁷ 抗议者、雇主、私营保安人员和医疗服务提供者等私下也实施这些攻击。例如，在公共场所抗议的女工经常成为目标，并受到雇主及其代理人的绑架、性侵犯、失业、死亡威胁和社会污名化。由于的确有可能成为此类攻击受害者，这阻碍了妇女参加和平集会。

48. 国家和非国家行为体继续用强奸作为对付参加和平集会的妇女的武器。利用强奸和强奸威胁旨在恐吓和平抗议者，并将妇女从街头吓跑。苏丹妇女站在 2019 年和平抗议活动的最前线，在据报由安全部队和准军事部队对喀土穆一个抗议营地实施的袭击中，成为强奸(包括轮奸)的受害者，据报还有数百名抗议者在袭击中丧生。³⁸ 强奸女示威者往往是对其网络、集体和运动中的其他妇女的警告。直言不讳并报告性暴力行为的妇女往往会面临污名化和抹黑行动，这会让她陷入孤立，让其家人和社区对她们产生反感。

49. COVID-19 使行使和平集会权和结社权的妇女遭遇袭击的风险增加，有关滥用紧急措施或任意适用刑法执行居家令和限制公众集会的报道令人担忧。例如，特别报告员谴责津巴布韦 3 名女性反对派活动人士遭到绑架、酷刑和强奸，她们在前往参加和平抗议的路上在哈拉雷的一个警察检查站被拦截，后来被控

³⁵ [A/HRC/29/40](#)。

³⁶ [A/HRC/26/39](#)，第 104 段。

³⁷ UA CHL 4/2019；[A/HRC/41/18](#)，第 44 段；[A/HRC/42/18](#)，第 30 段。

³⁸ 人权高专办，苏丹：喀土穆大屠杀受害者及其亲属一年后仍在等待伸张正义。

违反 COVID-19 期间公共集会条例的规定，以及据称意图煽动公共暴力和破坏和平。³⁹ 还有报道称，警方利用 COVID-19 指令来攻击和针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者组织。⁴⁰

50. 在原教旨主义抬头和抵制性别平等的背景下，与妇女权利有关的和平示威和公开集会经常成为国家和非国家行为体攻击的目标，特别是在此类示威被视为挑战性别定型观念或宗教规范的情况下。特别报告员感到关切的是，庆祝国际妇女节的示威活动在世界上许多国家继续遭到暴力攻击。妇女权利组织也成为针对的目标，遭到任意关闭和定罪，⁴¹ 对从事性权利和生殖权利以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者问题工作的妇女的攻击增加。行使和平集会自由权和结社自由权的妇女也面临谋杀、杀戮、任意逮捕和强迫失踪的风险。

51. 特别报告员对公共空间普遍存在暴力侵害妇女行为感到震惊，因为这阻碍她们充分平等地享有和平集会权和结社权。这些行为在民主社会是没有立足之地的。很少有肇事者被绳之以法，受害者往往因其攻击行为而受到指责，这一事实表明，基于性别的暴力继续得到接受、容忍或合理化，各国为打击这种暴力而采取的措施对性别平等影响保持沉默，而且完全不够。

C. 工作中

52. 歧视、虐待和降级到全球经济的底层职业是女工无法加入和组建维护自己利益的组织。⁴² 据劳工组织称，全球可能有超过 20 亿人在非正规部门工作，而且往往在不稳定和剥削性的工作条件下工作。⁴³ 妇女在非正规部门的比例过高，⁴⁴ 发展中国家估计有 92% 的非正规工人是妇女。⁴⁵ 其中包括服装厂的女工、家政工人、农场工人、街头小贩、性工作者、拾荒者等等。由于其移民工人身份、种族或民族，从事这些工作的妇女往往还遭受更多的歧视。

53. 非正规经济往往不在劳工法律和集体谈判协议的范围之内，具有明显的性别平等影响。例如，劳动法可豁免雇用大量妇女的部门，如农业、家政工作和出口加工区，从而阻止她们行使一系列集会和结社权利，包括罢工或参加工会的权利。COVID-19 疫情暴露了这些除外责任条款的歧视性及其对工作第一线妇女权利的不成比例的影响。例如在世界各地，COVID-19 让以女性为主的卫生和社会工作者陷入难以维持的状况，无法组织动员起来，要求提供必要的防护设备和医疗必需品，以保障她们及其家人的安全。

³⁹ 人权高专办，津巴布韦：联合国专家要求立即停止绑架和酷刑(2020 年 6 月 10 日)。

⁴⁰ UGA 2/2020。

⁴¹ SDN 4/2014 和 KHM 2/2020。

⁴² A/71/385，第 35 段。

⁴³ 《世界就业社会展望》(2018 年)。

⁴⁴ 妇女署、情况与数字：增强经济权能。

⁴⁵ Florence Bonnet, Joann Vanek 和 Martha Chen, 《非正规经济中的妇女和男子：统计摘要》(《非正规就业妇女：全球化和组织化》，2019 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国曼彻斯特)。

54. 短期合同普遍存在于女性集中的部门，这也继续成为妇女在工作场所获得集会和结社权利的障碍。例如，南非的社区卫生工作人员和护士都身处应对疫情的第一线，脆弱的工作保障导致很难组织起来争取获得更好的工作条件，包括个人防护设备。

55. 在女工能够行使这些权利的地方，她们仍然会遭到报复。特别报告员确认，对女工行使和平集会自由权和结社自由权的最猛烈报复可能是性别暴力。⁴⁶ 妇女工会领袖报告说，她们经常成为暴力和骚扰威胁的目标，从而形成一种恐惧文化，阻碍并惩罚行使这些基本权利。在暴力侵害妇女行为和反工会暴力行为频发的国家，妇女经历(往往未被确认的)“双重危险”。

56. 特别报告员强调，有能力行使和平集会自由权和结社自由权是妇女倡导工作中权利的最有效工具。劳工法律的除外责任条款、组建和加入工会存在的障碍以及对劳工组织化的报复，让妇女“几乎没有能用于改变陷于贫穷、助长不平等和限制民主的杠杆”。⁴⁷

D. 在政治和公共参与方面

57. 妇女在政府内部的公职和决策职位中的任职人数仍然偏低。虽然许多国家已取得进展，但改变的步伐是缓慢的。例如，全世界女议员的所占比例只有 24.3%，国家元首或政府首脑中只有 17% 是女性。⁴⁸ 如果这些趋势继续下去，在接下来的 100 年里，全球将不会实现性别均等。⁴⁹ 妇女在参与政治方面面临更多的障碍，包括：性别暴力；在社交媒体上“对她们的性别发表性别主义贬损评论”作为“……日常生活的一部分”；⁵⁰ 财政障碍，如无法获得资金或其他政党资源；性别定型观念和歧视性态度，包括来自其自己政党内部的歧视态度。

58. 如上所述，妇女处于应对全球 COVID-19 的第一线，约占全球卫生和社会工作者的 70%，但一项针对 30 个国家的调查发现，在 COVID-19 方面的国家级决策机构中，妇女平均占 24%。⁵¹

59. 此外，妇女的声音和关切往往被排除在和平协议和重建战略之外。安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议旨在促进和支持妇女积极和有意义地参与所有正式和非正式的预防冲突和解决冲突机制和机构。在决议获得通过 20 年后，该决议的承诺仍然没有兑现。当妇女成功地被纳入和平进程时，一旦谈

⁴⁶ A/71/385，第 35 段。

⁴⁷ 同上，第 11 段。

⁴⁸ 妇女署，情况与数字：政治参与；外交关系理事会，妇女力量指数。

⁴⁹ 世界经济论坛，《2020 年全球性别差距报告》(2019 年，日内瓦)。

⁵⁰ 丹麦人权研究所，“公开在线辩论中的仇恨言论”(哥本哈根，2017 年)。

⁵¹ 援外社国际协会，“妇女在哪里？COVID-19 应对小组和计划中明显缺少女性，我们为什么需要她们”(2020 年)。

判结束，她们往往会被推到边缘。由于一半人口的观点、专门知识和要求受到排斥，随之而来的机构建设进程变得脆弱起来。

60. 在区域和国际两级，妇女人权维护者报告说，在联合国，包括在妇女地位委员会，针对妇女和非二元民间社会行为体和代表的恐吓气氛一直在升高。⁵²

E. 在数字公共领域

61. 特别报告员确认数字技术被越来越多地利用来动员和联系妇女运动和组织。但在数字时代，妇女在充分享受和平集会自由权和结社自由权方面仍面临更多的障碍。根据国际电信联盟(国际电联)的最新数据，数字性别和交叉鸿沟正在扩大，⁵³ 全球只有 40% 的女性连接到互联网，而男性的这一比例为 58%。高昂的数据成本和无法使用移动电话仍然是妇女连通性方面的最重大障碍，促使最不发达国家的数字鸿沟扩大。⁵⁴ 包括民族和种族在内的其他不平等也在限制妇女组织集会、与网络联系和获取信息的能力方面发挥重要作用。

62. 包括关闭互联网在内的连通性威胁可能会产生性别平等影响。例如，女性报告说，当关闭互联网针对抗议活动时，她们会感到不安全，因为如果她们成为暴力行为或性骚扰的目标，这会切断她们获得潜在援助的机会。⁵⁵

63. 即使有提供服务，妇女能够连接上网，她们还是会面临根深蒂固的父权态度造成的障碍。例如，一些国家的女性使用互联网受到亲属(通常是男性)的密切监控，且只能通过共享设备上网，这种调解女性上网的做法因在 COVID-19 期间长时间呆在家里而更加变本加厉。⁵⁶

64. 特别报告员以前曾表示，网上性别暴力行为仍然是妇女和平集会自由权和结社自由权方面的主要障碍。⁵⁷ 特别是社交媒体已成为一个充满敌意的空间，对参与公民团体和活动的女性来说充满极端的危险。在编写本报告时接受征求意见的妇女人权维护者叙述了猖獗的网络骚扰和似乎经过协调的大规模社交媒体攻击。这些行动往往包括传播经篡改的图片，通常是性别化和带有的性别因素；传播旨在抹黑的信息，往往充斥着有害和负面的性别成见；社交网络上的暴力仇恨信息和威胁信息，包括号召轮奸和谋杀；侵犯隐私行为。

65. 特别报告员继续感到关切的是，社交媒体公司在内容节制和透明度方面所做的努力不够，未能保障妇女安全行使集会自由和结社自由。然而，尽管这种情况

⁵² 公民社会，《反对浪潮：民间社会对反权利团体的反应》，另见 [A/72/155](#)，第 29 段。

⁵³ 国际电联，《衡量数字发展：2019 年情况与数字》(2019 年，日内瓦)。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ Deborah Brown 和 Allison Pytlak，《为什么性别在国际网络安全中很重要》，国际妇女争取和平与自由联盟和进步通信协会，2020 年 4 月。

⁵⁶ 妇女署，秘书长的政策简报：COVID-19 对妇女的影响。

⁵⁷ [A/HRC/41/41](#)，第 48 段。

很普遍并产生有害影响，但许多国家仍未能保护民间团体的妇女免受网络攻击和暴力侵害。

F. 在民间团体和社会运动内

66. 妇女在民间社会组织和社会运动中获得或有意义地发挥领导作用方面仍面临相当多的障碍。⁵⁸ 同样，虽然工会会员“女性化”的全球趋势日益高涨，但这并不一定意味着工会出现女性领袖；尽管个别妇女取得了成功，配额也产生重大影响，但在工会金字塔的顶端并没有发现妇女的身影。

67. 正如人权维护者问题特别报告员指出的那样，许多民间社会组织和社会运动仍不愿解决基于性别的歧视、暴力行为以及妇女在其自身结构和做法中被边缘化的问题。⁵⁹ 再加上按性别分工、父权制态度以及将妇女描绘成“领导效力不彰”、“难以驾驭”、“缺乏经验”或“天生脆弱”等错误的定型观念，因而继续在延续歧视、将妇女排除在领导职位之外以及阻止她们在传统上被视为“男性”的问题上采取集体行动方面发挥关键作用。妇女对民间社会的贡献往往得不到确认或报酬，往往被刻板地归类为“社区支助”或志愿服务。对男子往往就不会这样说。

68. 经历包括基于性取向或性别认同、种族、民族、种姓、艾滋病毒状况、能力和(或)年龄等多重边缘化的妇女报告说，她们感到无缘置喙或被排除在只代表其认同的一方面的群体之外。例如，正如残疾人权利特别报告员指出的那样，残疾妇女在促进残疾人权利和妇女权利的组织中的人数仍然不足。⁶⁰

69. 特别报告员认为，民间社会和社会运动的集体力量是实现人权的动力。在一个充满大流行病、种族主义、性别平等、气候变化、移民、冲突和社会不平等的错综复杂的危机的世界上，民间社会组织和社会运动应促进和倡导妇女享有和平集会自由权和结社自由权，作为实现所有人人权不可或缺的途径。

G. 在经济领域

70. 在编写本报告时接受征求意见的民间团体妇女对国内、国际和外国供资方面持续存在性别平等和交叉障碍表示关切。虽然需要在这—领域开展更多研究，但现有研究表明，在全球范围内，与妇女和女童有关的妇女组织和方案拟订方面的资金严重不足。⁶¹

71. 缺乏足够的资金可以归因于多种因素。限制性法律框架可以在许多国家发挥重要作用。在 100 多个国家中，妇女仍面临各种法律障碍，无法以与男子相同的方式获得信贷、签署合同、开设银行账户或注册企业或组织。繁琐的官僚财务控

⁵⁸ 见 <https://fairsharewl.org/more-women-in-leadership-positions/>。

⁵⁹ A/HRC/40/60，第 36 段。

⁶⁰ A/HRC/31/62，第 58 段。

⁶¹ 经济合作与发展组织(经合组织)发援会性别平等网络，“捐助者支持南部妇女权利组织”(2016 年 11 月)和妇女署。在人道主义方案拟订中为性别平等和增强妇女和女童权能提供资金(2020 年 6 月)。

制和报账规定⁶²会对妇女组织造成极大影响，如法律规定协会必须通过国家渠道提供经费，获得当局授权接受或使用资金，或报告外国来源提供的所有实收款项。这些法律可以赋予当局过多的自由裁量权，以否决妇女组织获得外国资金，对其内部事务进行广泛的审查，或让妇女受到恐吓或暴力侵害。在原教旨主义抬头和抵制妇女权利的背景下，从事性权利和生殖权利、性取向和性别认同权利以及性工作者权利工作的妇女组织特别可能受到这些法律适用的影响。以国家安全或反恐为由限制外国资金的法律可能会直接影响属于少数群体的妇女或被视为宣扬威胁“宗教”或“国家”价值观的观点的妇女。妇女组织获得资金的能力也受到法律限制的影响。

72. 此外，某些捐助政策可能(有意或无意地)限制妇女组织和运动获得资金。例如，捐助者对短期影响的兴趣对妇女组织和运动在转变传统性别角色和解决不平等的结构性原因方面的工作构成障碍。限制性僵化捐助政策以及政策中过于苛刻的报账规定可能会对妇女活动人士高度集中的基层和地方一级的组织工作产生极大的影响。地方妇女组织的资金匮乏。⁶³在最近的一份报告中，妇女署得出结论认为，这些群体“往往被要求在最难进入的地方工作，因为她们往往是唯一能够进入这些地方的人，但她们从事这项工作的专长和知识并没有积极参与方案设计、执行和问责机制”。⁶⁴当年龄、种族和民族等其他跨部门障碍开始发挥作用时，为地方妇女组织提供资金的障碍进一步加剧。⁶⁵

73. 美国题为“通过全球保健援助保护生命”的政策(称为“全球言论禁止令”)严重影响向倡导和争取性权利和生殖权利的妇女团体提供资金。⁶⁶特别报告员深感关切的是，全球言论禁止令在 COVID-19 危机期间继续实施，加剧其负面影响。⁶⁷卫生危机还威胁到妇女组织和性别平等组织，特别是基层组织，这些组织往往依靠外国和国际资金生存，随着优先事项的转变可能会失去至关重要的支持。

74. 特别报告员强调指出，妇女组织和运动资金不足与妇女在经济领域的结构性劣势和受到歧视有关。在企业、金融和国际援助以及制定发展政策方面，妇女、特别是属于少数种族和少数民族群体的妇女在决策机构最高领导层中的代表性仍严重不足。她们被排除在这些领域之外，限制了妇女影响供资决策的能力。

⁶² [A/HRC/23/39](#)。

⁶³ 经合组织发援会性别平等网络，“捐助者支持南部妇女权利组织”(2016年11月)。

⁶⁴ 妇女署，在人道主义方案拟订中为性别平等和增强妇女和女童权能提供资金(2020年6月)。

⁶⁵ 妇女发展权利协会和青年女权基金，《全球青年女权组织化状况》(2016年)。

⁶⁶ 国际妇女卫生联合会，护理危机：《特朗普全球言论禁止令的第二年影响》(2019年，纽约)。另见 [A/HRC/40/60](#)，第26段。

⁶⁷ 美援署，代理署长 John Barsa 给联合国秘书长古特雷斯的信(2020年5月18日)。

五. 努力促进妇女和平集会自由权和结社自由权

75. 世界各地妇女的和平集会自由权和结社自由权受到严重威胁，但特别报告员确定各国为持续致力于保护这些权利而作出重要努力。虽然仍有很多工作要做，但以下例子是其中一些值得肯定的积极行动。

76. 一些国家政府已消除阻碍妇女充分行使集会权和结社权的法律障碍。如据世界银行《2020年妇女商企与法律报告》，⁶⁸自2017年以来，各国在废除限制妇女自由行动和外出工作能力的法律方面取得了重大进展。在同一时期，7个国家颁布了针对就业性骚扰的新法律保护措施。葡萄牙在提交给特别报告员的呈件中报告说，第73/2017号法律加强保护工人免受骚扰。

77. 一些国家政府采取强有力的政策和条例，确保妇女在实践中享有结社和公共参与权。例如在芬兰，性别是“政策规划机制结构设置的一部分”，因为《性别平等法》规定公共委员会中男女代表至少各占40%。芬兰还确保为全国性妇女组织提供核心公共资金，这些组织也可以向不同来源申请项目供资。

78. 政府和私人捐助方在确保为支持妇女组织和运动建设划拨灵活资金方面也取得了进展。妇女民间社会行为体指出，加拿大、荷兰和瑞典等各国政府推行女权主义外交政策，在实现这些形式的核心和灵活供资方面取得重大进展。捐助方还对最近世界各地限制对性健康和生殖健康供资作出回应。例如，“让她做主”(#SheDecides)是荷兰领导的一个为期一年的运动，以应对全球言论禁止令造成的资金短缺。⁶⁹值得注意的是，为更多的地方妇女领导的组织和性别分析提供资金也是女权主义外交政策的特点。

六. 结论和建议

79. 2020年是《北京宣言》和《行动纲要》发表25周年。虽然此后取得了相当大的进展，但其中的承诺基本上仍没有兑现，世界各地的妇女继续因其人权、包括和平集会自由权和结社自由权受到侵犯而面临性别歧视和跨部门歧视及有罪不罚现象。特别是在系统地应对性别暴力及其威胁之前，许多妇女将被阻止充分参与公共生活和行使这些自由。

80. 妇女决心实现变革，维护她们的基本自由。尽管挑战持续不断且不断增加，但妇女组织和运动丝毫没有表现出缓和的迹象。民间团体的妇女继续高声要求尊严和平等，拒绝沉默，同时在实现正义、和平与可持续发展方面取得进展。特别报告员呼吁各国和其他相关利益攸关方立即采取行动，实现妇女和平集会自由权和结社自由权。没有任何可接受的理由能够为本报告中所述歧视和暴力持续的趋势开脱，更不用说来之不易的成果出现倒退。

⁶⁸ 世界银行，《2020年妇女、企业与法律》(2020年，华盛顿特区)。

⁶⁹ 见 <https://www.shedecides.com/pledges/>。

A. 将承诺付诸行动

81. 有广泛的规范性框架以及国际和国家承诺，保障性别平等和妇女充分享有人权，包括和平集会权和结社权。各国需要调动资源和政治意愿，确保一劳永逸地有效落实这些权利。各国尤其应：

(a) 立即采取行动，确定并废除那些在生活各领域(直接或间接地)歧视妇女的法律。应优先消除阻碍妇女在行动自由、结社自由、集会自由和平等获得工作机会等领域行使充分能力和自主权的法律障碍；

(b) 制定有效的政策、公共运动和教育方案，打击歧视和阻碍妇女和女童参与公共生活及其行使和平集会自由权和结社自由权、对妇女和女童的作用和能力的歧视性社会规范、态度和有害定型观念。这包括与最频繁传达并确认父权制观点和有害性别定型观念的机构、包括学校、宗教机构和媒体接触。

(c) 加快努力消除一切形式暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力、性骚扰、强奸和网络暴力，以及其他迫害、恐吓或报复行为，以确保妇女充分享有和平集会自由权和结社自由权。尤其是：

(一) 通过禁止和惩罚公共场所性骚扰的法律；

(二) 为所有行政、执法和司法官员举办性别意识培训；

(三) 确保法院追究对行使和平集会自由权和结社自由权的妇女实施暴力行为的国家和非国家行为体的责任；

(四) 公开谴责并适当调查针对行使和平集会自由权和结社自由权的妇女的抹黑行动和网上骚扰。那些在公共生活中鼓吹或支持暴力侵害妇女的掌权者必须被追究责任；

(d) 采取额外步骤，消除阻碍妇女在网上行使和平集会自由权和结社自由权的障碍，包括：

(一) 确保所有妇女、特别是在基层积极参与活动和民间团体的妇女以及身处偏远农村地区、受冲突影响地区、非正规住区和难民营的贫困妇女都能获得负担得起和安全的互联网；

(二) 采取措施确保各家庭为妇女平等获得数字技术创造机会。

82. 特别报告员重申，根据《工商企业与人权指导原则》，工商企业有尊重和保护人权、为预防侵犯这些权利行为尽职采取行动，以及为与其业务相关的侵犯人权行为提供有效救济的直接责任。他强调指出，数字科技公司、特别是社交媒体公司应落实他在 2019 年专题报告⁷⁰ 以及暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报

⁷⁰ A/HRC/41/41。

告员的相关报告⁷¹中提出的广泛建议,有效应对针对行使和平集会权和结社权的妇女、包括妇女人权维护者和女工会成员的网络性别暴力行为。

83. 国家人权机构在促进有效执行推动妇女权利的国际承诺、政策和做法方面可发挥重要作用。特别报告员建议,国家人权机构与包括妇女组织和运动在内的相关利益攸关方合作,监测和平抗议期间的执法行为,并在这方面建立预防和应对性别暴力侵害妇女行为的系统。

84. 国际人权机构和联合国实体应保障和维护包括确认妇女和平集会自由权和结社自由权的规范和标准在内的现有国际人权框架,并以此为基础。特别报告员建议联合国确保保护妇女免受报复,并确保妇女参加联合国论坛。

B. 支持妇女主导的变革

85. 应对侵犯妇女和平集会自由权和结社自由权行为的有效战略应以支持和增强各式各样的妇女运动和组织的权能为基础。为此,特别报告员建议各国:

(a) 公开确认包括各式各样的妇女人权维护者在内的妇女组织和运动在推动民主、和平与发展方面所发挥的重要作用;

(b) 采取措施,通过提供不具约束力的资金和支持发展独立的妇女基金,增强包括属于土著和其他边缘化群体的妇女在内的各式各样的妇女的权能,并支持其充分和平等地参与民间团体;

(c) 对所有政府决策机构实行性别平等配额,并采取措施确保妇女有效参与,包括处理权力不平等关系以及会减少妇女在这些进程中的影响力的社会规范和做法;

(d) 促成组建女童主导的团体和青年女权协会,鼓励和促进女童参与公共生活,包括向她们提供参与民间团体和活动的妇女的相关榜样,并与民间团体合作制订辅导方案。

86. 特别报告员建议发展组织和捐助组织根据妇女组织和运动的实际需要和利益,为其提供长期投资(如多年赠款)和适应性核心支助系统。这包括对促进性别关系变革工作的多年供资。他鼓励采取措施,增加和促进向包括未注册组织在内的地方妇女组织提供资助。发展组织和捐助组织可以利用其在国际社会中的地位,在方案拟订中促进跨部门女权主义价值观和原则,并增进与妇女组织和运动的协作。

C. 确保不让妇女掉队

87. 各国为促进和平集会自由权和结社自由权而采取的措施应解决对妇女的交叉形式歧视问题,审查阻碍特定妇女群体参与公共生活的社会、经济和政治因素。尤其是必须确保 COVID-19 应对措施不让妇女掉队,确保 COVID-19 预算不会挪用妇女主导的支持面临风险最大的妇女的方案资源,包括性别平等、社会保障、

⁷¹ 例如见 A/HRC/38/47。

性健康和生殖健康及权利以及包括家庭暴力在内的性别暴力服务，特别是基层的服务。

88. 特别报告员还建议发展机构和捐助机构增加供资和提高灵活性，以便地方妇女组织和运动、特别是身处偏远农村地区、受冲突影响地区、非正规住区和难民营的贫困妇女主导的团体能够迅速扩大其方案，适应 COVID-19 带来的风险。这些机构应跟踪并报告有多少用于应对 COVID-19 的资金送达这些团体。

D. 变革(有偿和无偿的)劳动世界

89. 妇女充分和平等地享有和平集会自由权和结社自由权，取决于确保对造成劳动世界长期存在性别不平等的经济和社会结构、体制和规范进行系统性变革。为此，特别报告员建议各国：

(a) 根据劳工组织关于从非正规经济部门向正规经济部门过渡的第 204 号建议(2015 年)，优先在法律和实践上对非正规经济进行紧急正规化；

(b) 删除劳动法中明确的除外责任条款，即剥夺包括家政工人、农业工人和移民工人在内的以女工为主的群体的集会自由权和结社自由权。各国还应解决剥削性就业安排的性别平等影响，从使用无限期工作短期合同，到使用旨在避免承认雇佣关系的各种诡计；

(c) 批准劳工组织《家政工人公约》(第 189 号)和《暴力与骚扰公约》(第 190 号)，并确保其得到执行；

(d) 采取全面政策，承认、减少和重新分配无偿护理工作，包括补贴提供负担得起的日托以及促进平等分担家庭责任；

(e) 颁布性别均等法律，规定参与决策角色的妇女人数，包括对工会中的女性领袖实行强制性配额。各国应进一步支持指导妇女担任此类领导职务的方案，并培训男性工人成为性别平等的合作伙伴。

E. 反思

90. 民间社会行为体应主动积极地重新审视其性别平衡，并加大努力，在实践和内部结构中实现性别目标和交叉目标。特别报告员鼓励民间社会：

(a) 根据可持续发展目标，承诺到 2030 年在管理领导方面实现性别均等。采用跨部门女权主义原则可以帮助民间社会应对和挑战其组织内的压迫性父权制结构和做法；

(b) 通过并执行各项政策，防止和应对各组织存在的性骚扰以及性别和跨部门歧视。要有效落实这些措施，就需要开展严格和资源充足的性别培训和宣传；

(c) 加强妇女团体和运动、包括维护妇女权利及性别平等的团体和运动相互之间的团结。