



人权理事会
第十二届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

将妇女的人权纳入整个联合国系统

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

内容提要

本报告是根据人权理事会第 6/30 号决议提交的。报告查明了在将妇女的人权及两性平等的观点纳入整个联合国系统以及人权理事会及其各机制工作时遇到的障碍和挑战。报告还提供了资料，说明会员国在纳入妇女人权和两性平等观点方面的义务，并提出了结论和建议。

* 本报告迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 法律依据和全球政策框架	5-15	4
三. 在将妇女的人权及两性平等的观点纳入人权理事 事会政策框架时遇到的障碍和挑战	16-49	6
四. 结论和建议	50-75	14

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 6/30 号决议提交的。理事会该决议重申致力于以系统和透明的方式有效地将妇女人权以及两性平等观点纳入其工作及其各机制的工作，包括普遍定期审议的所有阶段、咨询委员会及各项任务的审查工作。理事会将两性平等观点纳入其工作的程度将不仅对理事会本身产生重大影响，还可能影响到世界各地妇女和女孩的生活。

2. 人权理事会第 6/30 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)就人权理事会在执行该决议时遇到的障碍和挑战提出报告，并就解决这些障碍和挑战提出具体行动建议。与人权委员会先前就同一主题特别提出的关于就“将增进和保护妇女的人权……纳入联合国系统”的情况提出报告的要求(见 A/HRC/4/104)这种重点相比，这是一种重大的转变。但是，在各国于 1993 年在维也纳举行的世界人权会议上提出将妇女的人权纳入联合国系统的呼吁 16 年之后，人权理事会要求进行更严格的分析。因此，本报告的重点是查明障碍，以此作为有待理事会今后可能采取的行动提出具体建议的起点。

3. 为了充实本报告的内容，2008 年 6 月 27 日向会员国、联合国各机构和非政府组织发出了普通照会征求它们提供资料和意见。现已收到 25 个国家¹和 6 个非政府组织²的书面意见。一些利益攸关方的建议，包括在人权理事会全体会议以及议题为妇女人权和如何充分纳入两性平等观点的专题小组讨论会同时进行的讨论期间提出的问题，也充实了本报告的内容。

4. 报告第二节概述了人权理事会将妇女人权和两性平等观点纳入其工作的主要法律依据。该节还重点阐述了联合国系统通过各次世界会议和全球首脑会议制定的全球政策框架。第三节审视了在将妇女的人权及两性平等的观点纳入包括人权理事会的联合国系统时遇到的挑战和障碍。最后的第四节载有为应对这些障碍和挑战采取行动的结论和建议。

¹ 阿根廷、阿塞拜疆、布基纳法索、布隆迪、加拿大、智利、哥斯达黎加、塞浦路斯、芬兰、法国、希腊、伊拉克、日本、科威特、黎巴嫩、毛里求斯、墨西哥、挪威、新西兰、阿曼、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚、西班牙、瑞士和土耳其。

² 加拿大人口与发展行动组织、亚太妇女、法律和发展论坛、生殖权利中心、妇女全球领导地位中心、人权监察站和 Mulabi 组织(阿根廷)。

二. 法律依据和全球政策框架

A. 联合国决议和政策框架——世界会议、特别会议和首脑会议

5. 大会明确呼吁人权理事会“在审议[其议程中的]所有问题，包括在拟订[其]工作方法时，重视性别观点”。³ 依据这一呼吁，理事会通过了第 6/30 号决议。

6. 此外，过去几十年期间还在国际一级多次呼吁将妇女人权和两性平等观点纳入所有的政策和方案。两性平等观点主流化现在是全球公认的实现两性平等战略，其中也包括确保将妇女人权纳入联合国所有的活动。《维也纳宣言和行动纲领》具有历史意义地承认暴力侵害妇女和女孩的行为是严重侵犯人权行为，并承认妇女的权利是人权。所有国家都确认妇女和女孩的人权是普遍人权不可剥夺、不可缺少、不可分割的组成部分，并确认应将妇女的平等地位和人权纳入联合国全系统活动的主流(见 A/CONF.157/23)。

7. 1995 年，第四次妇女问题世界会议通过的《北京行动纲要》呼吁联合国系统所有有关机关、机构和组织、联合国系统所有的人权机构、以及联合国人权事务高级专员和联合国难民事务高级专员在行使各自职权时充分、平等和持续地关注妇女人权(第 231 段)。随后，题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议重申了其成果文件⁴ 反映的主流化的重要性。

8. 1997 年以来，经济及社会理事会每年都通过一项题为“将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流”的决议。理事会第 2008/34 号决议赞赏地注意到秘书长的报告(E/2008/53)及其所载的建议。

9. 大会上届会议通过了第 63/159 号决议，其中大会赞赏地注意到秘书长关于执行《北京宣言和行动纲要》及大会第二十三届特别会议成果的后续行动中采取的措施和取得的进展的报告(A/63/217)，并吁请联合国系统各部分继续发挥积极作用，确保全面、有效和加速执行《北京行动纲要》和第二十三届特别会议成果。

10. 2001 年在南非德班召开的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议促请各国将两性平等观点纳入所有反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为的方案，并考虑到土著妇女、非洲妇女、亚洲妇女、非裔妇女、亚裔妇女、移徙妇女和其他弱势群体的妇女承受着这种歧视的重负。⁵ 《德班宣言和行动纲领》都提到了多种形式的歧视以及相互交织的基于种族和性

³ 大会第 61/145/号决议，第 13 段。

⁴ 大会 S-23/2 号决议附件和 S-23/3 号决议附件。

⁵ 《德班行动纲领》(A/CONF.189/12 和 Corr.1,第一章)，第 50 段。

别的歧视。⁶ 最近，在 2009 年 4 月 20 日至 24 日于日内瓦举行的德班审查会议评价了为实现世界会议确定的目标方面取得进展的情况，并据此确认了应对多种形式歧视的重要性。⁷

11. 2000 年《联合国千年宣言》⁸ 呼吁促进男女平等并赋予妇女权力，消除贫困、饥饿和疾病并实现可持续发展(千年发展目标 3)、降低儿童死亡率(目标 4)和改善产妇保健(目标 5)。在 2005 年世界首脑会议上，各国认识到通过社会性别主流化实现两性平等的重要性。为此，它们保证积极促进在制定、执行、监测和评估政治、经济和社会所有领域的政策和方案时，将社会性别问题置于重要位置，它们还将致力于加强联合国系统在社会性别领域的能力。⁹

B. 人权条约义务

12. 已批准《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》)的 186 个国家和已批准该《公约》《任择议定书》的 96 个国家也必须履行具体的法律义务。缔约国还必须履行不歧视享有《公民及政治权利国际公约》第 2 条和《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条所载权利的义务。

13. 《消除对妇女歧视公约》对歧视妇女的定义是“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”(第 1 条)。《公约》缔约国有义务采取一系列措施，消除对妇女一切形式的歧视，包括：在其法律系统内纳入男女平等原则，废除所有歧视性法律并且采用严禁对妇女歧视的恰当法律；设立法庭和其他公共机构，确保有效保护妇女免受歧视；以及确保消除个人、组织或企业对妇女一切形式的歧视行为。《公约》为实现男女平等提供了基础，确保妇女平等参与政治和公共生活、教育、卫生及就业等领域的活动并享有平等机会。《公约》明确地确认生殖选择和生殖健康是人权问题，并规定缔约国有义务“改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他作法”(第 5 条(a))。

14. 除了《消除对妇女歧视公约》外，所有其他的基本人权条约也都明确提及男女平等和不歧视原则以及缔约国在这方面的义务。理事会第 6/30 号决议鼓励

⁶ 《德班宣言》，第 19、30、69-72、99-100、109 段；《德班行动纲领》，第 9、10、18、30(h)、31、36、39、50-54、56、59、62-66、69、78(g)和(m)、88、94、97、109(b)、121、133、136、137、139、158、174-176、186、201、212 和 217 段。同上。

⁷ 德班审查会议成果文件见 www.un.org/durbanreview2009/pdf/Durban_Review_outcome_document_En.pdf。

⁸ 大会第 55/2 号决议。

⁹ 大会第 60/1 号决议，第 59 段。

所有条约机构努力将妇女人权和两性平等观点纳入它们的工作，特别是纳入它们的结论性意见、一般性意见和建议。这方面的动态包括消除种族歧视委员会于 2000 年通过了关于种族歧视与性别有关方面的一般性建议 25, 人权事务委员会于 2007 年通过了关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见，经济、社会和文化权利委员会于 2009 年通过了关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见。

15. 影响深远的保留和(或)解释性声明限制了国家尊重、保护和履行条约所载权利的义务。《消除对妇女歧视公约》是其中有此种保留意见最多的条约，从而妨碍了有效地执行《公约》。对一些具体条文提出保留意见的理由是国家的法律、传统、宗教或文化不符合《公约》基本原则。虽然有些国家的宪法或法律禁止歧视，但它们还是对第 2 条(缔约国的义务)提出了保留意见。同样，涉及第 16 条(男女在婚姻和家庭关系方面的平等)的许多保留意见以国家、传统、宗教或文化为由，但其中关系到妇女人权在其中最易遭受侵犯的家庭环境。消除对妇女歧视委员会认为，这些保留意见都有悖于《公约》，因此不应该准许，而应该予以审查、修改或撤回。

三. 在将妇女的人权及两性平等的观点纳入人权理事会政策框架时遇到的障碍和挑战

16. 第 6/30 号决议鼓励联合国系统各机关、机制和机构积极努力将所有妇女的人权和性别公平观纳入其整体工作中，包括交换这方面的信息、经验教训和最佳做法。以下各段重点阐述了从联合国各机构、方案和实体学到的经验教训，包括在预防和解决冲突及建设和平方面的经验教训，使人权理事会得以加强努力，将妇女人权和两性平等观点纳入其工作。

A. 将两性平等的观点纳入联合国各机构、方案和其他实体的工作

1. 学到的经验教训

17. 采用两性平等观点并使性别问题主流化，是对联合国各实体的一个挑战，而采用两性平等的组织政策、利用两性平等参与工具以及设立负责两性平等事务的单位已成为整个联合国系统正常的工作特点。虽然这种情况已在两性平等方案规划方面产生了许多良好做法，不过往往只是临时性做法，并未建立确保在整个系统共享这些经验的体制。鉴于上述情况，联合国若干实体和专门机构近年来已深入开展了两性平等问题评价工作，这些机构包括国际劳工组织、联合国开发计划署(开发署)和联合国儿童基金(儿童基金会)。人权高专办也正在进行类似的两性平等问题评价工作，预计将在 2009 年底前提出评价结果。

18. 各种评价的结果表明了现有的挑战具有一些共性：¹⁰ 纳入两性平等观点的进程资源不足(最近几十年期间资源有所减少)；缺乏切实有效的问责机制；缺乏高级别行政领导；只是作出了个人承诺而不是机构承诺；分配用于处理往往很复杂的性别分析工作的时间不足；征聘工作未充分考虑到处理两性平等的的能力；现有负责处理两性平等问题的单位结构能力不足；指派担任两性平等问题协调员的主要是初级工作人员。

19. 按照人权高专办对在工作中纳入两性平等观点和妇女权利的承诺，2006 年年底设立了妇女人权和两性平等事务股。该股的工作内容包括与高专办确保充分支助人权理事会促进两性平等和妇女权利的能力相关的事项，尤其是与理事会特别程序相关的事项。

20. 在 2007 年 9 月 20 日和 21 日举行的人权理事会关于将两性平等问题纳入工作的第一次专题小组讨论会上，人权高专办表示的观点¹¹ 认为，各利益攸关方必须为联合国系统采用双重做法：一方面是在全系统加倍开展主流化的努力，另一方面是支助联合国系统负责处理两性平等问题的实体。此种纳入工作要求整个联合国系统开展一个进程，同时要求有一个负责执行促进妇女权利的任务并拥有相关资源的联合国专门实体。在这方面，目前正在联合国总部与会员国讨论有关建立负责处理两性平等问题的强化的综合性结构问题，人们对这种结构怀有极高的期望。

21. 理事会第 6/30 号决议欢迎妇女地位委员会与人权理事会之间的合作以及提高妇女地位司、联合国人权事务高级专员办事处和性别问题特别顾问之间的合作和协调。

2. 预防和解决冲突及建设和平

22. 更具体而言，第 6/30 号决议敦促联合国系统和各国政府作出努力，确保和支持妇女充分参加有关发展活动和和平进程的各级决策和执行工作，包括防止和解决冲突、冲突后的重建、建立和平、维持和平和建设和平工作。安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1820(2008)号和第 1325(2000)号决议为在联合国和国家政府一级在这方面采取必要的行动提供了指导。

23. 在联合国和国家政府一级执行第 1820(2008)号和第 1325(2000)号决议的工作方面依然存在着种种挑战。¹² 对妇女的歧视仍然根深蒂固，而且往往得到法律

¹⁰ 儿童基金会的实例见《对儿童基金会两性平等政策执行情况的评估，执行摘要》，2008 年；开发计划署的实例见《开发计划署两性平等问题主流化的评价，执行摘要》，2006 年。

¹¹ 人权事务副高级专员的发言见 www.ohchr.org。

¹² 联合国妇女发展基金(妇发基金)最近关于妇女参与建设和平问题的研究报告概述了这些挑战，见 www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=753。

的许可。这将继续妨碍妇女积极和平等地参与维持和促进和平与安全的努力。所有国家都有执行决议的责任，处于冲突和冲突后局势的国家尤其如此，提供冲突后援助的国家也一样。采取特别措施促进实现更高等度的平等并提高对这些决议所依据的权利的认识，对于这些决议的效能都至关重要。

24. 已经制定执行第 1325(2000)号决议国家行动计划的国家以及应对监测和评估其计划执行情况的挑战的国家屈指可数。重要的是必须在处于冲突和冲突后局势的国家以及在向维和特派团派遣人员的国家宣传第 1325(2000)号决议，确保认识决议的内容及其承认的权利。对于评价已开展的活动以及在出现新需求时制定更多措施的工作而言，协调各部委的工作至关重要，促进民间社会参与这一进程也至关重要。人权高专办也是实施“联合国采取行动制止冲突情况下的性暴力行为”这一联合国机构间倡议的积极成员。2007 年发起的这项倡议的目的，是加强并更进一步协调联合国对第 1820(2008)号决议界定的作为战争策略的强奸行为作出的回应。

B. 人权理事会

25. 人权理事会应得到赞扬，因为它从一开始就将妇女人权和两性平等观点纳入其工作。第 6/30 号决议有 73 个共同提案国，未经表决就获得通过，这本身就是向前迈出了重要的一步。但是，依然存在的艰巨任务是如何在实践中确保理事会直接处理妇女和女孩的权利问题，并确保理事会也在它所有的工作中采用两性平等观点。

1. 工作方案

26. 理事会第 6/30 号决议决定在其工作方案中列入讨论每个问题的两次年度会议。一次年度会议的目的是讨论暴力侵害妇女行为问题。第二次年度会议的目的是讨论采用哪种工作方法处理如何将两性平等观点纳入整个理事会及其各机制的工作。评价本身的工作，是人权理事会的创新特点。

(a) 妇女人权，包括暴力侵害妇女行为问题

27. 2008 年 6 月 5 日，理事会第八届会议根据大会第 61/143 号决议正式审议了妇女人权问题。这是理事会 2006 年成立以来第一次进行的这种审议，审议的形式是举办题为“应对暴力侵害妇女行为：确定优先事项”的专家组讨论会。¹³ 专家组特别呼吁各国更强有力地承诺为执行各项措施提供资源，用以防范和惩处暴力行为。专家组还主张设立人权理事会两性平等问题协调中心，这是一个小型

¹³ 讨论会期间的讲演及专家组成员和观察员的发言见 portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet/8thSession/OralStatements/050608/Tab2h (需输入密码查阅)。

的区域平衡和自行确定的由国家组成的小组，其工作重点将是处理暴力侵害妇女行为。

28. 专家组讨论会第二部分的重点是“孕产妇死亡率和妇女人权”¹⁴。这种重点提供了重要的机会，将孕产妇死亡率不仅视为健康或发展问题，而且也视为人权问题。讨论期间提出的建议是，理事会应审议孕产妇死亡率对人权的影响，并审议可否建立一个类似于工作组的独立机制，这一机制将与现有的国际人权机制密切联系以加强问责制。在 2009 年 3 月第十届会议上，新西兰牵头提出了关于孕产妇死亡率对人权影响问题的 85 国联合声明。理事会第十一届会议未经表决通过了 85 个共同提案国提交的题为“可预防的孕产妇死亡率和发病率与人权”的第 11/8 号决议，其中理事会请人权高专办编写一份专题研究报告，在现有国际法律框架内查明可预防的孕产妇死亡率和发病率的人权层面问题，并建议采用哪些备选办法在联合国全系统处理这些人权层面问题。

29. 也是在第十一届会议期间，理事会举办了重点为“法律面前人人平等”的专家组第二次全体讨论会。讨论会审议的事项包括建立一个理事会特别机制。辩论后发表了一项跨区域联合声明¹⁵，响应人权事务高级专员提出的关于设立负责处理已遭到合法化的妇女不平等地位问题的特别机制的呼吁。

(b) 将两性平等观点纳入整个理事会及其各机制的工作

30. 第六届会议于 2007 年 9 月 20 日和 21 日举行了题为“将两性平等观点纳入人权理事会的工作”的最早的专题小组讨论会。该讨论会是在通过第 6/30 号之前举行的，因此为该决议奠定了基础。¹⁶ 讨论会的目的是强调支持纳入两性平等观点的概念，并就理事会如何在其所有的机制和工作方案中做到这一点提出具体设想。在互动对话期间，有 31 个国家发表了声明，欢迎对纳入两性平等观点的问题进行讨论，并为此提出了建设性建议。¹⁷

31. 在第九届会议期间，理事会根据第 6/30 号决议于 2008 年 9 月 12 日举行了题为“纳入两性平等观点”的第二次专题小组讨论会，讨论会以理事会及其特别程序的工作为重点，以便开展更具针对性和更注重成果的讨论。专题小组讨论会为特别程序如何落实第 6/30 号决议提出了许多切实建议，包括对与个别任务授权相关的具体建议。理事会对这一问题表明了重要承诺，具体的措施是确保每年举行一次年度会议评价进展情况，并审议如何加强纳入两性平等观点。

¹⁴ 讨论会期间的讲演及专家组成员和观察员的发言见 portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet/8thSession/OralStatements/050608/Tab3h (需输入密码查阅)。

¹⁵ 发表声明的国家为波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、智利、哥伦比亚、刚果、科特迪瓦、法国、匈牙利、墨西哥、挪威、斯洛文尼亚、瑞士和乌拉圭。

¹⁶ 讨论期间的讲演和发言包括建议摘要见 portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet/6thSession/OralStatements/200907/Tab (需输入密码查阅)。

¹⁷ 互动对话期间的讲演和发言及建议摘要见 www.ohchr.org。

32. 已经举行的各次专题小组讨论会表明的更严峻挑战之一，是会员国不太了解如何将两性平等观点纳入理事会的工作。议题为“纳入两性平等观点”的专题小组讨论会提出了一套重要的切实可行的建议，¹⁸ 这些建议中有些是理事会只需作出最低限度的努力就可立即实施的，另一些则值得予以进一步审议。

33. 更重要的是，尽管联合国众多的政策文件已明确阐明了“社会性别”、“两性平等观点主流化”、“两性平等”和“两性均等”这些用语的含义，但会员国对这些用语的定义的观点和理解依然存在分歧。这种情况有时妨碍了辩论产生最佳效益。在这方面，副高级专员在第一次“纳入两性平等观点”专题小组讨论会上讲演时，十分详尽地解释了各种定义用语的重要意义，并说明必须消除有关各种定义的神秘色彩。¹⁹ 在考虑妇女的人权时，必须加上“和两性平等观点”等字，以强调通过两性平等观点采用基于人权的方针不仅影响到妇女和女孩，还必须分析人权对男子和男孩的影响；纳入两性平等观点/两性平等观点主流化的目的，完全在于确保有系统地考虑到妇女和女孩以及男子和男孩的权利、观点和需要。

2. 普遍定期审议

34. 普遍定期审议进程的实施加强了国家、人权理事会及联合国人权机制之间的合作。尚未批准包括《消除对妇女歧视公约》的一些国际人权条约的国家特别关心普遍定期审议进程。事实上，许多国家现在正在应对它们本来不会在包括前人权委员会的任何其他论坛处理的问题，因此各利益攸关方希望，普遍定期审议可用以探讨一些往往很难受到关注的人权问题。

35. 人权理事会第 5/1 号决议认识到纳入两性平等观点的重要性，并特别规定在普遍定期审议的所有方面采用“充分纳入两性平等观点”的原则(附件，第 3 段(k))。此外，第 6/30 号决议敦促所有利益攸关方充分考虑到妇女权利和两性平等观点，并鼓励各国通过在国家一级与所有相关的利益攸关方、包括积极从事两性平等问题以及妇女和女童人权工作的非政府组织广泛协商编写资料。

36. 2008 年 4 月、5 月和 12 月举行的前三届普遍定期审议会议的经验表明，多数国家认真地履行了职责，通过与各级相关利益攸关方进行协商，充分从事编写国家报告的工作并积极参加实际审议工作。应当指出的是，在审议期间，一些国家承诺撤回对《消除对妇女歧视公约》提出的影响深远和长期的保留意见。

37. 然而，关于妇女权利的首次审议的最初结果也表明在纳入两性平等观点方面存在着种种挑战。还应该指出，审议对话期间提出的问题与最后建议所针对的

¹⁸ 议题为“纳入两性平等观点”的专题小组讨论会的建议摘要见 www.ohchr.org。

¹⁹ “社会性别”是指男女的社会作用或后天产生的社会差异。社会性别作用深深扎根于每种文化之中，但随着时间的推移可以改变，各种文化内部和之间有着广泛的差别。2007 年 9 月 20 日的发言可查阅 www.ohchr.org。

问题两者之间有所差异。对话期间提出的问题主要限于泛泛提及两性平等、教育和家庭暴力，有时也提到交叉或多种形式的歧视，但最后建议并没有处理相互关联的各种形式的歧视。对话期间往往没有讨论作为充分享有妇女人权支柱的其他关键问题，这些问题包括获得适当住房和土地的权利、享有政治代表权的权利以及生育选择和计划生育的权利。鲜有或根本没有任何建议涉及土著妇女、老年妇女、低种姓妇女、生活贫困的妇女或生活在贫民窟或其他不良居住条件中的妇女、用于落实两性平等的经费预算以及妇女接受教育的权利。不过，这种趋势在第四轮普遍定期审议中似乎有所逆转。

38. 这一进程目前尚处于制定最佳做法的阶段，因此可以说，要充分评估纳入妇女人权和两性平等观点工作的成效还为时过早。因此，切实的办法是处理所有一系列的妇女人权问题并将之视为优先事项。这些问题必将包括妇女的生殖权利和性权利。如上所述，一种挑战似乎是在实践中对“纳入两性平等观点”或“两性平等观点主流化”的含义缺乏认识或看法不一。此外，关于妇女权利问题的讨论通常仅限于涉及遭受暴力行为如性虐待之害的女性“受害者”，而不涉及赋予妇女权力的问题，例如：接受教育；获得和利用保健物品、服务和设施；参与政治生活；实现千年发展目标以及妇女对这一进程的贡献。

3. 特别程序

39. 应该赞扬各项特别程序，因为它们极其重视将两性平等观点纳入理事会的工作。甚至在通过第 6/30 号决议之前，大多数特别程序任务负责人就已经采取了重要举措，将两性平等观点纳入其工作，²⁰ 并将妇女人权和两性平等观点确认为贯穿各领域的优先专题。²¹ 许多特别报告员以专家小组成员的身分参加了理事会的专题小组讨论会。2008 年 7 月下旬，14 名任务负责人向德班审查会议筹备委员会提交了一份联合书面意见(A/CONF.211/PC/WG.1/5)，概述了他们认为《德班宣言和行动纲领》应该反映或强调的一些主要问题。该文件全面提及加强涉及多种形式歧视的条款的重要性，因此表明了各项特别程序对处理多种形式歧视重要性的共同认识。

40. 在执行第 6/30 号决议的工作中依然持续存在着另一些挑战。该决议请所有特别程序在执行任务时都系统地纳入两性平等观点，包括审查对妇女多种形式的歧视，并在其报告中提供资料，载明对妇女和女孩人权情况的定性分析。人权理事会通过这项要求表明了各项任务的领导作用，强调了社会性别问题并非只是明确负责处理妇女权利的任务的职责。

²⁰ 自 2002 年起，人权委员会请各特别程序在执行任务时定期和系统地考虑到两性平等观点，并在它们的报告中提供关于妇女和女孩人权的资料和定性分析(第 2002/50 号决议)。人权理事会机构建设的部分内容是审查、合理调整和改善所有的特别任务，为此要求几乎所有的特别程序将两性平等观点纳入工作主流。

²¹ 见 www.2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/gender.htm。

41. 暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员负责的任务是妇女人权领域的首要任务。但是，各项特别程序进一步注重了各种权利相互交织的特性，包括通过进行联合访问、开展区域协商和沟通开展的协作进一步注重了这种特性以及各种专题问题，因此其他许多任务也在工作中纳入了处理暴力侵害妇女行为的问题。

42. 事实上，一些特别程序任务负责人已经在工作过程中处理了他们的任务重点与暴力侵害妇女行为问题两者之间的交叉关系。²² 这些努力已有助于增强对妇女人权的规范性理解，也有助于拓展应对不同环境中暴力侵害妇女行为的途径。理事会可进一步鼓励开展这项工作，具体措施是在与国家和特别程序任务负责人进行互动对话时讨论暴力侵害妇女行为的问题，并鼓励负责处理暴力侵害妇女行为问题的各种任务的负责人加强相互对话和协作。

43. 虽然特别程序采用两性平等观点的行动值得欢迎，但应该指出，迄今为止，这些行动产生的结果主要是突显了各种形式暴力侵害妇女行为之间的相互关联，任何具体的任务则多半没有采纳宽泛的两性平等观点也没有对之进行任何分析。除了鼓励在各任务之间尤其是与负责处理暴力侵害妇女行为的任务开展协作外，理事会还可鼓励所有的任务都将两性平等观点纳入它们工作的主流，并定期审议使它们的报告或其他活动致力于处理其任务与妇女和女孩人权之间的具体交织关系。鉴于现有各项任务的多样性，这种做法将丰富理事会对多重形式的歧视和侵犯妇女和女孩权利行为的知识，确认重要的交织关系，并提供对她们人权的宝贵的定性分析。

4. 咨询委员会

44. 人权理事会第 6/30 号决议请咨询委员会在执行任务时经常并有系统地采用两性平等观点，包括审查多种形式歧视妇女行为之间的相互交织关系，并在其报告中提供资料，载明对妇女和女孩人权情况的定性分析。

²² 例如：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在最近提交理事会的报告(A/HRC/7/3)中阐述了各种形式的暴力侵害妇女行为。特别报告员通过该报告促进了理解和实施包括两性平等观点的针对酷刑的保护框架，以便通过将暴力侵害妇女行为确认为一种酷刑形式而加强保护妇女免受暴力侵害。适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题前任特别报告员阐述了暴力侵害妇女行为与不承认适足住房权利两者之间的交叉关系。该特别报告员以文件记载了妇女因缺乏获得住房机会而更易遭受各种形式暴力侵害的情况。人权委员会关于妇女平等拥有、利用和控制土地的权利以及平等拥有财产和获得适足住房的权利的第 2002/49 号决议委托特别报告员执行编写关于妇女与适足住房问题的研究报告的额外任务。特别报告员在三份报告(E/CN.4/2003/55、E/CN.4/2005/43 和 E/CN.4/2006/118)中，阐述了他从专题研究、国家访问、区域协商以及收到的对调查问卷的答复中得到的主要调查结果。前任的负责人权维护者问题的秘书长特别代表承认妇女人权维护者特别易受基于性别和因性别而加剧的暴力行为之害，因为她们的性别以及她们经常开展的工作有悖于社会和文化规范(E/CN.4/2002/106 和其后若干报告)。

45. 2008年8月, 咨询委员会第一届会议请委员会5名委员拟定在各级实施两性平等观点主流化的方法准则草案(建议1/4)。2009年1月举行的咨询委员会第二届会议讨论了这些准则(A/HRC/AC/2/CRP.4)。在后一届会议上, 咨询委员会还建议(建议2/4)理事会授权咨询委员会与所有相关利益攸关方协商, 就在包括理事会和联合国系统所有其他机构内注重行动的机制中加强贯彻落实两性平等观点主流化的方法拟订准则草案。理事会第十届会议指出, 委员会关于两性平等观点主流化的建议可在理事会今后各届会议的工作中予以审议(主席声明 PRST 10/1)。

5. 特别会议

46. 大会关于设立人权理事会的第60/251号决议第10段指出, 理事会“可在需要时经理事会成员要求及理事会三分之一成员支持下举行特别会议”。2007年, 人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员在与理事会互动对话时, 促请成员国举行关于孕产妇死亡率的第一次专题特别会议, 并指出, 每年在分娩时或产后死亡的妇女的人数, 使法外处决和即决处决及失踪者的人数相形见绌。理事会没有对这一选定的专题作出回应, 但举行了两次有关全球粮食危机和金融危机影响问题的专题特别会议。

47. 在2008年5月举行的关于世界粮食危机对实现食物权负面影响的第七届特别会议上, 食物权问题特别报告员指出, 对全球粮价上涨的反应现象包括儿童特别是女孩不再上学和学龄前儿童营养不良, 这些都可能造成触目惊心 and 不可逆转的后果。在2009年2月举行的专门讨论全球金融危机的第九届特别会议上, 发言者提到必须考虑到这场危机对妇女的影响。然而, 除了泛泛提及这点之外, 这几届会议都没有进行深入的性别分析。

48. 2008年11月和12月举行的关于刚果民主共和国东部人权状况的第八届特别会议, 是对人权理事会如何良好地采用两性平等观点的情况进行的一次明显的检验。人权事务高级专员在开幕词中指出, “空前严重的包括强奸的暴力侵害妇女行为”令人尤为关注。理事会通过了S-8/1号决议。该决议虽然指出理事会谴责性暴力和民兵招募儿童兵(第5段), 但没有具体提及安全理事会要求“武装冲突各方立即彻底停止针对平民的一切性暴力行为”的第1820(2008)号决议, 也没有具体提及安全理事会要求妇女积极参与和平进程的第1325(2000)号决议。

6. 决议和决定

49. 人权理事会的决议越来越多地明确提及性别层面的问题, 不过依然只是泛泛而谈。提出倡议的国家可首先考虑决议的主题可如何更明确地提及对妇女、男子、女孩和男孩产生的不同影响, 并更明确地提及产生歧视的可能性。

四. 结论和建议

50. 关于妇女人权问题，在通过《关于对妇女暴力行为的宣言》之后近二十年期间，联合国系统一直在开展有关暴力侵害妇女行为的工作，包括由暴力侵害妇女行为问题特别报告员开展工作以及在后来通过了各项有关决议。现在已经有了一整套明确的关于预防、调查和惩处暴力侵害妇女行为的国际商定标准；因此，现在人权理事会的作用应该是促进实施这些标准。

51. 为了切实地从人权的角度做到这点，至关重要的是必须将妇女视为享有权利的人，而不仅仅是需要保护、帮助和照顾的“弱势群体”。否则，各种解决办法往往会只注重受影响的妇女，并通常采用“保护”措施，而此种措施在实践中可能会成为限制妇女充分享有权利的障碍因素。如果将暴力侵害妇女行为视为侵犯人权行为以及对男女都有影响的根深蒂固的社会问题，应对这种行为的解决手段就更有可能涉及包括肇事者和社区本身的所有行为者，从而使这些解决手段既能增强妇女的力量，又能促进她们的权利。

52. 根据大会第 61/143 号决议，理事会关于确定其处理暴力侵害妇女行为问题的优先事项的辩论议题应该是如何将这一问题纳入其整体议程。在这种情况下，现在的任务是规划如何最有效地将这一问题纳入理事会的现有工作以及如何最好地促进落实联合国有关这一专题的各种报告所载的建议，包括特别程序、尤其是暴力侵害妇女行为问题特别报告员的建议。²³

53. 2007 年 12 月未经表决获得通过的 6/30 号决议是向前迈出了重要的一步，也是一种工具，可据以确保人权理事会从一开始就将两性平等观点纳入其工作之中。现在必须进一步探讨的是，如何切实确保理事会直接处理妇女和女孩权利问题，并确保理事会以两性平等的观点察看全盘工作，包括普遍定期审议，新的和经修订的特别程序任务，以及理事会各工作组和咨询委员会的工作。为此，现提出以下建议供人权理事会审议。

同联合国各机构的合作

54. 目前正在联合国总部与会员国讨论有关建立负责处理两性平等问题的强化的综合性结构问题，人们对这种结构怀有极高的期望。人权理事会可鼓励人权高专办同未来负责处理两性平等问题的这种综合性结构开展合作并相互协调。

普遍定期审议

55. 一项初步分析表明，国家报告和人权高专办为普遍定期审议编写的汇编报告中反映的妇女人权和两性平等观点少之又少。各利益攸关方一直在呼吁全球行

²³ 亚历山大·萨尔达在 2008 年 6 月 5 日人权理事会第八届会议上代表拉丁美洲及加勒比维护妇女权利委员会(拉加妇权会)和 Mulabi 组织(阿根廷)所提的建议。

动者加大力度，抓住这一机会之窗，进一步消除针对性别相关歧视和暴力的保护工作中的空白，并更充分地参与普遍定期审议。联合国主要旨在提高和增强妇女地位和权利的各实体可对汇编报告作出宝贵贡献。²⁴ 反过来，此种信息将有助于理事会成员国和观察国提出适时和具体的问题，并可促成确定接受审议的国家必须进一步重视的做法或领域，也有助于促进国际社会提供援助。人权理事会可建议这类联合国实体提供尽可能详尽的信息，说明妇女的人权状况，包括在可能时提供按性别分列的数据，以提高普遍定期审议进程的质量，并鼓励它们这样做。

56. 各国在编写报告时，应该与从事处理两性平等问题的非政府组织协商，并利用分类数据确认各种两性平等问题。可在“规范框架”一节列入一段，说明国家已作出哪些努力，来确保妇女在行政决策以及司法和立法领域享有代表性。报告所有的其余部分都可提及所述的国内政策和方案如何考虑到对妇女、男子、女孩和男孩的不同影响。

57. 对接受审查的国家如何履行消除暴力侵害妇女行为这一义务所作的评价，可成为每份国家报告所载问题表的一个固定项目。至关重要是，报告必须提供按性别、种族、地缘、收入和其他社会因素分列的有关暴力侵害妇女状况的数据，并必须提供应对这种状况的现行法律和体制框架的资料。可为此编写一套标准化问题，并为每个接受审议的国家编写针对其国情的补充问题。

58. 在审查会议期间，可询问接受审议的国家在编写报告时是如何采用两性平等观点的。这种交流可有助于确认国家报告所述的政策和方案有哪些可能得益于采用两性平等观点。普遍定期审议进程应该评估各国在以下方面的进展情况：确保将两性平等观点纳入国家政策，以及确保妇女在她们生活的社会中切实享有人权。

59. 预计，对接受普遍定期审议的国家进行审查的成果之一，是国际社会将发挥重要的作用，协助国家落实结论和建议。这可能会在妇女权利领域产生至关重要的影响。

特别程序

60. 各项任务的负责人可就如何切实将两性平等观点纳入其工作的问题编制指导准则，将之载入《人权理事会特别程序业务手册》。²⁵ 应该编写一份分析性问题清单，据以确保可有充分的基于两性平等观点的考虑因素，作为审查任何一项和每一项任务所处理的任何专题的基础。提交理事会的报告应载有资料，说明

²⁴ 这些实体例如有：妇发基金、联合国人口基金、两性平等问题特别顾问办公室、提高妇女地位司以及联合国提高妇女地位国际研究训练所。

²⁵ 2007年9月20日和2008年9月12日两性平等观点专题小组讨论会的建议。

在这一进程中与妇女团体、负责实施两性平等政策的政府机构及其他相关机构进行协商的程度。

61. 同样重要的是，特别程序必须在计划、确定和进行国家访问时纳入两性平等观点。任务负责人应该争取包括妇女非政府组织、负责妇女事务的政府办公室、专业组织、学术机构等一系列广泛的信息来源提供资料。应该询问所有的个人和机构、包括并非从事两性平等问题或妇女问题工作的个人和机构对两性平等问题的看法，以便看出审议中的问题如何对男女产生不同的影响。

62. 特别程序协调委员会应旨在促进将两性平等观点纳入特别程序工作的各个方面，具体措施是注重并定期讨论这一专题，包括在年度会议等会议上促进交流关于纳入两性平等观点的有效战略和最佳做法。

63. 为了处理特别程序任务负责人中的性别均衡问题，现在仍然必须作出协调一致的努力，鼓励符合资格和国际公认的女性候选人申请担任此种职位。目前的任务负责人约有三分之一是女性。虽然这一比例已高于前几年，但各国政府仍应认真努力，将女性候选人列入符合资格的任务负责人名单，协商小组和理事会主席则应该在提议候选人时，充分考虑到确保总体性别均衡的重要性。协商小组在审查和甄选候选人时，也应强调候选人是否表现出具有处理两性平等观点及妇女人权相关问题的工作经验并愿意致力于处理这些问题。

64. 人权理事会在第 5/1 号决议第 58(d)段中表明，它打算在审查任务时处理专题空白。作为这项工作的组成部分，理事会可考虑再设立一些特别机制，负责处理妇女权利的其他方面，例如法律面前人人平等。

咨询委员会

65. 建议咨询委员会委员与所有利益攸关方、包括积极处理两性平等问题以及妇女和女孩人权的非政府组织广泛协商，请它们为制定经常和系统地将两性平等观点纳入任务执行工作的准则提供投入。

66. 各国政府应认真努力，为咨询委员会提出女候选人和具有两性平等问题专门知识的人士。在选举委员会委员时，理事会成员应充分考虑到确保总体性别均衡的重要性。

67. 咨询委员会在指定委员会委员依据理事会的要求编写提议草案或报告草稿时，应充分考虑到性别均衡。

工作方案、特别会议、决议等

68. 在涉及特别会议时必须提高认识，尤其是提高对一些可能似乎有着其他首要目标的领域或两性平等观点在其中似乎不明显的领域纳入两性平等观点的认识。有人建议，秘书处可通过促进知识和能力建设发挥作用。可考虑在人权高专办网址主页刊载容易查阅的信息并发展将两性平等观点纳入专题决议的工具包。

69. 改善人权理事会的外联网和人权高专办网址，可大力促进宣传所有两性平等专题小组讨论会和关于妇女人权问题的年度会议所提建议的工作。应请人权高专办为今后各次两性平等专题小组讨论会的讨论编写摘要。

70. 越来越多的决议明确提及两性平等层面的问题，这种情况令人鼓舞。但重要的是，必须提及实质性问题，包括提及在明确的情况下具体采用两性平等观点的详情。提出倡议的国家可考虑决议的主题可如何反映出这一问题对男子和妇女、男孩和女孩产生的不同影响。

71. 纳入两性平等观点问题专题小组讨论会已提出了一套重要、切实可行的建议。理事会只需作出最低限度的努力就可立即予以实施。但是没有对这些建议不断进行评价。因此，理事会不妨考虑采取以下建议：成立一个由一些自行确定的国家组成的“两性平等问题协调中心”。

72. 此外，人权理事会还不妨确保理事会所有的全体专题小组讨论会(而不只是明确讨论妇女人权或有关纳入两性平等观点的讨论会)都必须反映出性别均衡和两性平等观点，并鼓励这些专题小组的所有成员在发言时都采用两性平等观点。

预防和解决冲突及建设和平

73. 在执行安全理事会第 1325(2000)号和第 1820(2008)号决议所载的许多承诺方面依然存在种种挑战。所有的国家都有履行这些承诺的责任，处于冲突和冲突后局势的国家尤其如此，提供冲突后援助的国家也一样。采取特别措施促进实现更高等度的平等并提高对这些决议所依据的权力的认识，对于这些决议的效能都至关重要。对于评价已开展的活动以及在出现新需求时制定更多措施的工作而言，协调各部委的工作至关重要。同样重要的是必须在这一进程中同民间社会共同努力，并确保民间社会参与其间。

人权条约机构

74. 人权理事会没有受权对条约机构的工作方式作出任何决定，但理事会可以支持条约机构的工作，促进落实条约机构的结论性意见和建议，尤其是在普遍定期审议期间开展这种工作。可以采用的措施可包括有系统地提出有关批准《消除对妇女歧视公约》及其《任择议定书》的建议，鼓励撤回保留意见，以及采取具体步骤，履行国际人权义务和落实条约机构的建议。

75. 另一种挑战是加强信息交流以及提高对于如何为纳入两性平等观点而更好地利用现有文书这一问题的认识。可更系统地利用《消除对妇女歧视公约》和《北京宣言和行动纲要》促进将两性平等观点纳入人权理事会及其各机制的工作，因为这两项文书都为这种做法提供了法律和政治依据。可考虑通过研讨会和讲习班以及人权高专办网址主页所载的信息开展提高认识运动。