



人权理事会

第二十三届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

法律和实践中的歧视妇女问题工作组报告

概要

本报告系根据人权理事会第 15/23 号决议提交。这是工作组第一份专题报告，记录了目前在妇女政治代表性方面取得的成绩，并明确指出在民主和人权的背景下，包括政治过渡时期，妇女平等、全面、切实参与政治和公共生活存在的更多挑战。工作组指出了消除政治和公共生活中性别歧视的结构性基础和社会基础所需解决的关键问题，并提出了一个消除法律上的歧视的框架和一些良好做法范例。工作组的建议为今后如何努力在政治和公共生活中实现实质上的两性平等勾勒出一份路线图。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 活动	4-13	3
A. 届会	4	3
B. 国别访问	5-6	3
C. 函文和新闻稿	7-8	4
D. 妇女地位委员会	9	4
E. 其他活动	10-13	4
三. 专题分析：消除政治和公共生活中对妇女的歧视， 特别是在政治过渡时期	14-93	5
A. 国际背景和区域背景	14-17	5
B. 妇女代表性方面的目标和成绩	18-28	6
C. 妇女参政、民主和人权	29-52	8
D. 消除政治和公共生活中对妇女的结构性歧视 和社会歧视	53-76	12
E. 消除法律中的歧视	77-93	17
四. 结论和建议	94-97	20

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 15/23 号决议提交。工作组在报告的第二部分总结了自向人权理事会提交上一份报告至 2012 年 3 月 26 日期间的各项活动。第三部分讨论了消除政治和公共生活中对妇女的歧视，特别是在政治过渡时期的问题。
2. 为编写本报告，工作组利用各种手段获得了丰富资料。2011 年 12 月，工作组向各国政府发出了调查问卷，请求提供资料说明有关政治过渡时期旨在增进妇女权利和两性平等的立法和政策改革，收到了 57 份答复。工作组还得到了联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)、非政府组织和专家学者等各利益攸关方的意见。工作组委托编写了 5 份区域背景文件和一份全球概述，为本报告提供了更多资料。工作组谨此感谢各国及其他利益攸关方提供资料，并将把这些材料公布在其网站上(www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx)。
3. 工作组依据这些资料确定了良好做法，它们将被载入人权理事会第 15/23 号决议第 18 (b)段授权编写的良好做法简编。

二. 活动

A. 届会

4. 报告所述期间，工作组举行了 3 届会议。2012 年 7 月 23 日至 27 日第四届会议期间，它与妇女署、联合国秘书处有关部门及其他专家等利益攸关方共同探讨了有关妇女在公共和政治生活中的各项议题。工作组还与消除对妇女歧视委员会交换了意见，包括如何确保密切协调、防止重叠及加强两个机制之间的信息交流。2012 年 10 月 1 日至 5 日第五届会议期间，工作组继续与专家交换意见，重点讨论关于具体区域的资料。工作组还会晤各成员国，就不同的法律制度及其在工作中的融合情况征求意见。2013 年 1 月 14 日至 18 日第六届会议期间，工作组整理了收集的区域和全球信息，作为本报告的材料。

B. 国别访问

5. 审议期内，工作组向智利、中国、秘鲁和西班牙发出了访问请求。此前还向南苏丹政府再次发出访问请求。
6. 工作组于 2012 年 5 月 20 日至 31 日访问了摩尔多瓦共和国(见 A/HRC/23/50/Add.1)，2013 年 1 月 7 日至 11 日访问了突尼斯(见 A/HRC/23/50/Add.2)。工作组感谢两国政府对访问请求做出了积极回应，并敦促尚未做出回应的政府给予肯定答复。

C. 函文和新闻稿

7. 报告所述期间工作组向各国政府单独发送或与其他任务联合发送的函文，广泛涉及工作组任务授权内的多项议题。¹ 其中包括对抗议活动中暴力侵害妇女行为的指控、妇女因通奸被判处石刑的案例和据称妇女和女童被迫皈依宗教和强迫结婚的案例。工作组还发送了有关宪法草案的函文。

8. 工作组就下列及其他问题单独或与其他任务负责人联合发布了新闻稿：宪法草案中有关两性平等的规定、导致歧视和暴力侵害妇女行为的通奸刑罪化；工作组还在首届国际女童日和国际妇女节等各种场合发布了新闻稿。

D. 妇女地位委员会

9. 2013 年 3 月 11 日，工作组副主席在妇女地位委员会第五十七届会议委员会与特别程序任务负责人的互动对话期间做了发言。她的发言主要探讨了暴力侵害妇女这一贯穿于工作组在概念框架中确定的四个专题领域的问题。

E. 其他活动

10. 2012 年 4 月 17 日至 19 日，工作组主席出席了在亚的斯亚贝巴举行的关于性别和强迫失踪问题的会议，该会议旨在介绍强迫或非自愿失踪问题工作组提出的一般性意见草案。

11. 主席参加了以妇女参与公共和政治生活为重点的亚太区域协商会(2012 年 9 月 19 日至 20 日，加德满都)，随后又参加了为期一天的关于同一主题的国家协商会。她还参加了妇女、两性平等与政治过渡及亚洲经验区域专家组会议(2012 年 12 月 4 日至 5 日，首尔)。2013 年 1 月 17 日和 18 日，工作组与宗教或信仰自由特别报告员共同组织了关于两性平等与宗教或信仰自由问题的初步讨论。上述活动的目的是为本报告收集资料。

12. 2013 年 2 月 18 日，副主席参加了消除对妇女歧视委员会为拟定关于诉诸司法问题的一般性建议收集资料而组织的讨论。她在发言中主要谈到歧视性的法律框架，特别是宪法对于妇女诉诸司法的影响。

13. 各位工作组成员也参加了大量会议，包括联合国人权事务高级专员办事处组织的关于加强联合国和区域机制之间合作的研讨会(2012 年 12 月 12 日至 14 日，日内瓦)、增进和保护人权国家机构国际协调委员会关于国家人权机构在保护妇女和女童人权方面的作用的第十一届两年期会议(2012 年 11 月 4 日至 7 日，阿曼)和妇女地位委员会第五十七届会议的会边活动。

¹ 见 A/HRC/21/49 和 A/HRC/22/67, Corrs.1 和 2。

三. 专题分析：消除政治和公共生活中对妇女的歧视，特别是在政治过渡时期

A. 国际背景和区域背景

14. 1981 年，《消除对妇女一切形式歧视公约》(《公约》)生效。《公约》第七条明确规定妇女有权平等参与政治和公共生活，包括在一切选举和公民投票中有选举权，在一切民选机构有被选举权；参与政府政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行一切公务；参加有关本国公共和政治生活的非政府组织和协会。第八条还提到，缔约国有义务采取一切适当措施，保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下，有机会在国际上代表本国政府和参加各国际组织的工作。

《公约》就此明确和扩展了《公民权利和政治权利国际公约》第二、三和二十五条所规定的，要求缔约国保障直接或通过自由选择的代表参与公共事务的平等权利的义务。

15. 自《公约》推行以来，世界政治格局发生了重大变化。不同区域和国家经历了各种各样的变革，最显著的变化包括：长期极权政府垮台、民主化和新形式独裁主义的出现。这一时期，各国国内和国家之间发生了武装冲突，产生了难民，国际社会参与解决冲突和建设和平。信息和通讯技术，特别是互联网技术的飞跃，创造了新的公共和政治空间，为发展和行使人权带来了革命性的影响，可以采用新的形式表达政治言论和进行政治动员，在世界范围内为男子和妇女进行政治交流和组织政治活动提供了便利。²

16. 与此同时，国际社会更加切实地致力于实现妇女平等参政的权利。1993 年世界人权会议及其成果文件《维也纳宣言和行动纲领》(2013 年将纪念《宣言》发表 20 周年)承认妇女权利为人权。1995 年，第四次世界妇女大会及其成果文件《北京宣言和行动纲要》成为一种催化剂，促使世界各国政府推行规定政界妇女代表配额等特别措施，并推动全球妇女代表的平均比例在不到 20 年之内翻了一番。³ 此外，安全理事会于 2000 年实现了历史性突破，通过了第 1325 (2000)号决议，以期在解决冲突和建设和平的过程中增强妇女的作用并加强两性平等的观点。

17. 然而，工作组注意到，虽然经过多年的努力，大会仍于 2012 年对世界各地妇女在政治领域持续大范围边缘化的现实表示关切，认为有必要再次专门通过一项促进妇女参政的决议。⁴ 2012 年，欧洲议会妇女权利和两性平等问题委员会忧虑地表示，欧洲联盟立法委员会和领导职位中妇女的比例过低，该区域议

² 见人权理事会第 20/8 号决议和 A/HRC/17/27，第 19 段。

³ 各国议会联盟(议会联盟)议会中的妇女统计档案。可参阅 www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm。

⁴ 大会第 66/130 号决议。

会中妇女议员的比例徘徊在三分之一左右，甚至不足三分之一。⁵ 2011 年，美洲人权委员会报告说，美洲各级政府在妇女政治代表性方面的进展“不公正而且缓慢”。⁶ 2012 年，世界银行发现，虽然亚太区域的增长和经济发展十分迅速，妇女加入劳动力的比例为发展中世界之最，但是这并不足以实现两性平等，包括在政治机构和代表性方面的平等。⁷

B. 妇女代表性方面的目标和成绩

18. 消除对妇女歧视委员会第 23 号(1997 年)一般性建议指出，政治和公共生活包括行使立法、司法、行政和管理权力；包括公共行政的所有方面以及在国际、国家、区域和地方各级制定和执行政策；还包括民间社会的许多方面，包括公共委员会、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(第 5 段)。《北京行动纲要》第 182 段提到，在到 1995 年实现妇女占 30% 决策职位的目标方面进展甚微。在预设目标日期 18 年之后，全球在实现国际社会设定的妇女政治代表性目标方面的进展依然极为缓慢，离目标相距甚远。

19. 在立法部门，目前世界各国议会中妇女代表的平均比例为 20%。⁸ 尽管这已经是前所未有的成绩，但上升速度十分缓慢，每年全球平均上升幅度不足 1%。⁹ 拥有国民议会的 149 个国家中只有 33 个国家的女议员比例占 30% 以上。¹⁰ 如果把男女议员人数均等作为平等的最终标准，则仅有两个国家达到了这一目标。此外，各国之间差异极大，45 个国家的女议员比例尚不足 10%。

20. 立法机构中的代表权包括在一切选举和公民投票中的选举权。20 世纪以来，此项条件已逐渐实现，目前几乎得到普遍落实。但是仍然存在一些歧视性法律和做法，例如根据亲属关系投票的做法。有一个国家仍未赋予妇女选举权。

⁵ 妇女权利和两性平等问题委员会的报告：政治决策中的妇女：数量和质量(A7-0029/2012)，第 5 至 6 页。

⁶ 美洲人权委员会，*The Road to Substantive Democracy: Women's Political Participation in the Americas* (2011), para.11。

⁷ 世界银行，*Toward Gender Equality in East Asia and the Pacific: A Companion to the World Development Report*, Conference Edition (2012), pp. ix and 13。

⁸ 议会联盟档案，全球平均值(脚注 3)。

⁹ 国际发展部(DFID)和国际发展研究中心(IDRC)，summary of discussions at the expert meeting on “Women's Political Empowerment: The State of Evidence and Future Research”, London, 11-12 September 2012, p. 3。

¹⁰ 议会联盟档案(脚注 3)。

21. 在行政部门，只有 17 位妇女担任国家/政府首脑。¹¹ 妇女在政府中的代表性远远低于议会。只有极少数国家做法良好，由妇女担任的政府职位超过 40%：西欧和其他国家区域 6 个、撒哈拉以南非洲 2 个、拉丁美洲和加勒比区域 3 个。工作组指出，各国保障妇女享有平等代表性的义务包括行政部门，并提请各国注意不同区域的良好做法：这些做法表明可以由妇女担任国家元首，实现政府中均衡的性别比例。

22. 在司法部门，全世界只有 27%的法官是妇女。¹² 各国司法部门中妇女的人数大不相同，一些东欧国家中大部分法官为妇女。即使是在司法部门中妇女人数较多的国家中，妇女人数也随着级别的提高而减少。最高法院等最高一级的法院中很少有妇女，法院院长也极少是女性。大多数宗教法院不允许妇女任职。但是，亚太地区存在良好做法：一个国家自 1950 年代设立宗教法院以来，就有女法官，2011 年女法官的比例达到 20%；¹³ 另一国家在撤销对《公约》第七条(b)项的保留之后，任命妇女担任伊斯兰宗教法院的法官。¹⁴

23. 其他公共机构中没有系统数据说明妇女在消除对妇女歧视委员会界定的政治和公共生活的所有领域中的代表性，这些领域包括：公共行政、地方政府、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。

24. 在联合国系统内，《北京行动纲要》核可了秘书长确定的目标：到 2000 年，50%的管理和决策职位由妇女担任。2011 年在最低的两个级别(P1 和 P2)实现了男女均衡；专业职位中妇女的比例为 40.7%；但是妇女在最高决策级别(D-1、D-2 和副秘书长)的比例仅为 27.4%至 30.2%。¹⁵

25. 在建设和平的进程中，安全理事会第 1325 (2000)号决议通过 10 年后进行的研究表明，585 项和平协定中只有 16%提到了妇女。¹⁶

¹¹ 议会联盟, Women in Politics: 2012, map。可参阅 www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap12_en.pdf。

¹² 妇女署, *Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice* (2012), p. 59。

¹³ 2011 Annual Report of the Supreme Court of Indonesia, www.badilag.net/lakip-dan-laptah/465-laptah/10211-laporan-tahunan-2011.html (Indonesian only)。

¹⁴ 为工作组编写的全球背景报告，第 48 页。

¹⁵ 妇女署, The Status of Women in the United Nations System, 可参阅 www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-factsheet.pdf, 和 Representation of Women in the United Nations System, 可参阅 www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-infographic.pdf。副秘书长类别也包括助理秘书长职位。

¹⁶ Christine Bell and Catherine O'Rourke, "Opinion: UN Security Council 1325 and peace negotiations and agreements" (Centre for Humanitarian Dialogue, March 2011), p. 7。

26. 工作组通过来文、国别访问和区域及全球性的专家意见，重点研究政治过渡问题。转型期国家的经验大相径庭。在 1990 年代的俄罗斯联邦和东欧，与最近中东和北非的一些政治过渡进程一样，两性平等方面取得的关键性进步出现了倒退，而且/或者妇女代表的人数有所减少。与之相反，在许多区域不同国家的政治过渡进程中，实行人员配额制促使妇女的代表性大幅度提升，使诸如撒哈拉以南非洲等区域的女议员比例达到最高值。这些国家的良好做法包括：在建设和平的进程中积极接触国际社会，强调民主、人权和作为人权的妇女权利。

27. 工作组评论说，政治过渡对公共和政治生活中两性平等的影响在根本上不仅与政权更迭的性质有关，也关系到新一任政府保障包括平等代表权在内的妇女人权的政治意愿，而且需要政治领袖积极应对两性平等方面的关切，包括自主妇女运动提出的关切。工作组指出，妇女迫切需要平等、充分地参与和平谈判及所有过渡政府、机制和进程的决策。

28. 工作组感到关切的是，妇女参与政治和公共生活的所有领域中都存在知识鸿沟。这削弱了迈向促进两性平等的包容性民主、发展与和平的能力。消除对妇女歧视委员会第 28 号(2010 年)一般性建议指出，“以性和性别为由对妇女的歧视与影响妇女的一些其他因素息息相关，如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、年龄、阶级、种姓、性取向和性别认同等”(第 18 段)，但大部分可用数据的分类程度不足以了解性别与其他歧视理由的交叉性。关于政治和公共生活中暴力侵害妇女的程度及其对妇女行使政治参与权的影响，这方面的实证知识也十分薄弱。

C. 妇女参政、民主和人权

29. 民主和人权相辅相成。妇女权利属于人权，因此是民主与人权这个轴心的内在要素。大会第 59/201 号决议(第 1 段)宣告，“民主的基本要素”包括尊重人权和基本自由，尤其是结社及和平集会自由；言论和见解自由；直接或通过自由选择的代表参与公共事务的权利；在普遍和平等的自由选举中选举和被选举；多元的政党和政治组织制度；尊重法治；权力分立；司法独立；公共行政的透明和问责制；以及自由、独立和多元的媒体。

30. 民主的这些基本要素是在公共和政治生活中实现妇女实质上平等的必要条件。工作组在此强调，妇女不能充分、平等地参与所有制度，就不可能有真正的民主，而且只有在民主环境下才能充分实现妇女在公共和政治生活中的实质性平等。

31. 互联网逐渐被视为个人行使见解和言论自由权利的重要手段(A/HRC/17/27, 第 20 段)。通过电子政务和电子民主的举措，随着民间社会采用新型信息和通信技术(信通技术)，各方也日益认识到互联网在网络推广公民概念方面所起的作用。工作组欢迎国际电信联盟、世界银行和民间社会组织开展的工作，并鼓励它们继续这些工作，以便加深有关使用互联网和其他信通技术的性别差异方面的认识。

32. 政治过渡为各国提供了民主化和在改革后的国家机构中促进妇女平等代表性的机会。然而，它也能带来风险：削弱前任政府在人权及妇女参与公共和政治生活方面取得的进步，或使之倒退。某些政治过渡期间，倡导民主的妇女活动家被排除在谈判新分权方案的正式政治进程之外。

33. 冲突和冲突后的经验使人们更多地认识到弱小、脆弱、失败和/或混合型国家等各类国家的不同情况，而且日益重视国家建设进程。国家建设被理解为“一种旨在增强国家在谈判国家和社会群体之间相互需求的有效政治进程方面的能力、制度和合法性的有目的的行动”。¹⁷ 这种进程揭示了国家和非国家行为者在重新谈判权力制衡、分配资源和权利及形成完整的国家认同方面复杂而关键的作用和关系。政治变革时期，关于国家认同的争议加剧，为价值观、行为和角色不符合权力精英心目中理想女性形象的妇女带来新的风险。若身份政治占主导地位，维护两性平等普遍标准的妇女运动就面临边缘化和遭受诋毁的危险，当这些标准被视为不必要的外部影响和威胁之时，尤为如此。

1. 妇女平等享有基本自由和人权

34. 妇女若要有能力与男子平等参与政治和公共生活，包括为自我赋权开展自主活动，她们必须能够行使思想、良心、宗教、言论、行动和结社自由的权利。鉴于集体权利和妇女权利之间复杂的紧张关系，当务之急是承认和确保这些权利是妇女有效参与政治和公共生活的个人权利。

35. 妇女平等享有文化权的权利是她们参与政治和公共生活权利的内在组成部分。鉴于一贯以文化和传统价值为由反对妇女担任政治和公共角色，妇女平等参与的能力取决于她们在文化生活方面的自主能力。如文化权利领域特别报告员所言，这关系到：

享有自由以她们选择的任何认同标志创造共享文化价值的新社区，创造新的文化意义和习俗而不必害怕受到惩罚，包括任何形式的暴力。这意味着妇女必须能够接纳或拒绝特定的文化习俗和认同，修改和(重新)商定现有传统、价值观或习俗，不论其出处为何。在文化领域积极参与……有助于建立民主国家公民的核心特质。¹⁸

36. 在政治生活急剧动荡而且呈现两极分化的政治过渡时期，妇女能否平等、充分地参与政治和公共生活取决于她们的基本自由和人权，特别是上文提到的自由和人权是否得到有效保护。在此期间，国家人权机构和其他独立监测机构对妇女发挥着尤为关键的作用。

¹⁷ 经济合作与发展组织，“Concepts and dilemmas of State building in fragile situations: from fragility to resilience,” *Journal on Development*, vol. 9, No. 3 (2008), offprint, p. 14。

¹⁸ A/67/287，第 28 段。

2. 妇女参与公共和政治机构

37. 妇女参与公共和政治机构，对于她们平等享有公民权利、有能力影响政策和决策及在政策和决策中纳入两性平等的观点十分关键。

38. 《公约》第四条第 1 款及消除对妇女歧视委员会第 23 号(1997 年)一般性建议和第 25 号(2004 年)一般性建议规定的妇女配额等特别措施和其他临时措施，对于在政治和公共生活中实现男女平等、防止妇女在基础结构方面处于不利地位十分必要。近年来有效拟定和实施了性别配额等特别措施的国家，国民议会中女议员人数的上升最为显著。近三十年来各国越来越多地采用配额，以提高妇女的政治代表性和参与；这些措施根据具体的选举和政治制度经过适当调整后，均取得了明显效果。

39. 许多采用配额的做法是多年冲突和/或独裁统治后政治制度和机构重建工作的一部分。¹⁹ 配额要发挥最佳效果，需要伴有制裁手段，并受到对性别问题有敏感认识的国家选举机构和人权机构等独立机构的密切监测。研究表明，在比例代表制度下，妇女通常有更多机会在议会选举中获得席位。²⁰

40. 地方一级很少实行配额制，但配额对于在实地工作中实现两性平等十分重要。例如，某南亚国家的一项宪法修正案规定，各委员会为妇女保留三分之一的席位，而且三分之一的领导职位要由妇女担任。²¹ 研究表明，上述规定执行 10 年之后，妇女更易于参选及赢得委员会中的席位。²² 要求妇女担任领导的规定改变了选民的态度，也提高了人们对女领导人工作能力的认识。

41. 妇女有效参政，不仅需要进入政治机构，而且要进入政治机构的决策论坛。实现妇女的充分参与，需要采取协调一致的行动，消除妇女只能在与妇女角色定型观念相关的部门中参政这种事实上的隔离。这要求妇女在当选或经委任任职的机构所处理的所有问题上都拥有决策权。政治过渡期间，所有的过渡当局和机制也应如此。

¹⁹ 根据联合国开发计划署(开发署)“全球选举周期支助方案”的说法，国家议会女议员比例达到 33% 以上的国家中有三分之一被视为转型期国家(见国际发展部和国际发展研究中心，纪要(脚注 9)，第 3 页)。

²⁰ Leslie A. Schwindt-Bayer, “Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women,” *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, No. 1 (February 2009), p. 15.

²¹ Lori Beaman et al., “Women as agents of change: evidence from the grassroots”, presentation to the Working Group, 25 July 2012.

²² Lori Beaman et al., “Powerful women: does exposure reduce bias?” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 4 (2009), p. 1497.

42. 工作组欢迎近年来将特别措施或积极行动扩展到立法机构之外其他公共生活领域的普遍趋势。积极行动包括采用媒体宣传和培训机会等工具，而不是具有法律约束力的配额，促进妇女参与公共生活的行动，还包括将妇女与男子拥有平等权力塑造社会和自己的生活作为首要目标的新一代改革措施。²³

43. 各国议会联盟(议会联盟)《2013 年认识到性别差异的议会行动计划》提请注意在议会的组成、结构、业务、方法和工作中需要认识到性别差异。它在计划中指出，“认识到性别差异的议会消除妨碍妇女充分参与的障碍，并为整个社会提供一个积极的榜样或典范”(第 8 页)。工作组认为，议会联盟的行动计划也适用于其他必须保证妇女平等代表权的公共机构和政治机构。

44. 选举和任命妇女担任公共和政治职务是在公共和政治生活中实现平等的一个必要条件，但是任职妇女的人数不足以在社会中推进两性平等。有证据表明，当选或经委任担任公职的妇女不一定会促进两性平等议程。从实质上推进男女平等的政策成果涉及更广泛的进程：公开辩论、跨越政治分歧组建联盟，依据平等、不歧视、人权和包容性民主的普遍标准，通过自主的妇女运动展开行动。

3. 妇女的能动作用和自主运动

45. 妇女通过所有政府机构、广泛的民间社会组织及各种公共话语积极参与政治和公共生活的方方面面，是民主、发展与和平的内在组成部分。

46. 如《北京宣言和行动纲要》中承认的那样，妇女参与政治和公共生活仍然具有动态性、多面性和弹性，在通过非主流结构获取权力时也是如此。即使正式政治机构中依然存在玻璃天花板，但是妇女积极开辟新的话语空间，弥合长期分歧构建网络，并创建新的参与社区。通过在地方乃至全球各级开展的自主运动，妇女的政治参与超越了正式行政的界限，达到了跨越国界的范围，其基础是妇女普遍有权享有平等、挑战不平等的权力关系、要求问责、维护权利和成就、在社会、机构和国家中倡导制度变革与文化变革。自主的妇女民间社会组织对于妇女参与公共和政治生活十分关键。

47. 女权倡导者积极参与宗教社区和土著群体或习惯群体等不同的规范制度。这样做的途径包括在各自所属宗教内部发起解释学项目。妇女还在她们的文化社区之内，通过文字、音乐和戏剧等艺术形式表达政治见解。她们的作品已经受到国家和非国家行为者的攻击、谴责，并被列为罪行。某些情况下，担任领导角色的经济独立的女性被当成女巫遭到诬蔑和攻击。²⁴ 捍卫自己人权的女同性恋、

²³ 例如，见为工作组编写的西欧与北美背景报告(2012 年)，第 43 页。

²⁴ 见 Partners for Law in Development, *Targeting of Women as Witches: Trends, Prevalence and the Law in Northern, Western, Eastern and Northeastern Regions of India* (2013)。

双性恋和变性妇女，其公民权利和人格容易遭受攻击，²⁵ 在因她们挑战有关性别认同、性别角色和性倾向的既定规范被察觉而出现不容忍氛围的时候，尤为如此。²⁶

48. 信通技术的革命性发展创造了新的空间和机会，使妇女能够开始参与或更多地参与政治和公共生活。禁锢在家中的妇女已经使用信通技术手段，打破隔离并采取集体行动。因性取向在被袭击的恐惧中度日的妇女在匿名的互联网上感到安全，她们可以畅所欲言、建立虚拟社区并参与公共辩论。在政治动荡时期，妇女利用短信、微博和社交网络为彼此提供“保镖”般的保护。²⁷

49. 在政治过渡期间谈判政治解决方案时或法律改革中，使妇女民间社会组织 and 各部门或少数群体的妇女领袖或代言人参与其中，对于确保改革为全体公民带来平等利益至关重要。由于政治过渡并非总能带来包容性的民主，赋予妇女自主运动更多的权利与国家建设和政治制度改革同样重要。

4. 民主赤字

50. 民主赤字影响妇女实质性地参与政治和公共生活。裙带政治、腐败和不民主的地方政府削弱了妇女在政治舞台上的效能，因为它们破坏了决策和资源分配中的透明和问责制。即使国家法律或联邦法律规定实行两性平等，还是有地方自治政府实行性别歧视的政策和法规。从社区一级开始自下而上地赋予妇女参与政治和公共生活的权利，有助于营造问责的氛围，因为这扩大了民主决策的范围，对于在所有各级有效实行善治也至关重要。

51. 宗教机构或土著社区无需遵守在领导和决策机构任用妇女这一要求，将政治权力或公共权力分配给这些机构剥夺了妇女在重要方面参与公共和政治生活的权利；在这种情况下，父权制社会秩序的决策者单方面界定了妇女权利的范围。

52. 民主赤字还表现在各国缺乏能力应对军国主义和暴力文化等不同层面的永久性不安全问题(特别是但不限于在冲突和过渡的局面下)，而妇女首当其冲，深受其害。

D. 消除政治和公共生活中对妇女的结构性歧视和社会歧视

53. 保障妇女的教育权、体面就业权和获得经济资源的权利是妇女平等、有效参与政治和公共生活的先决条件。要克服妇女面临的多方面结构性障碍，必须有一套连贯的认识到性别差异的社会和经济政策。

²⁵ 见 A/HRC/19/41。

²⁶ Women Human Rights Defenders International Coalition, *Global Report on the Situation of Women Human Rights Defenders* (2012), p. 89.

²⁷ 进步通信协会(APC)提交工作组的资料，2012年1月，第2页。

54. 贫困和社会排斥，包括大量妇女不识字而且健康状况不良的现象，使妇女长期陷入依附和贫穷的状态，而且常常使妇女无法长期参与政治和公共生活。应对贫困和社会排斥问题的方案及含有为面临多重歧视等问题的边缘化妇女赋权内容的方案，增强了这些妇女有意义地参与政治和公共生活的机会和能力。

55. 各国的政治意愿是确保两性平等取得成果的关键因素，同时妇女运动要对此给予长期的支持、压力和监督；妇女运动的自主权应受到国家的保护。

56. 虽然妇女所处地点不同，而且每人都具有独特的脆弱性和优势，但她们在参与政治和公共生活时均受制于结构性和社会歧视，这种歧视体现在家庭、照顾的责任、暴力侵害妇女行为和政党及其他非国家公共机构的边缘化。《公约》第二条(f)项明确规定各国义务消除这些障碍，消除对妇女歧视委员会也反复提出这一倡议。

1. 歧视性家庭地位

57. 家庭制度是整个政治制度的基础之一，家庭法也是妇女的公民地位和公共生活的核心内容。妇女在家庭中的平等权利决定了妇女发挥能动性和自主性的机会和限制因素，也影响到妇女获得土地、收入、教育和生殖健康等卫生服务的机会，从而决定了妇女充分参与生活方方面面的能力。²⁸ 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》确立了妇女在家庭中的平等权利，《公约》第二条和第十六条也对此加以阐述。

58. 父权制和歧视性的家庭法律或惯例可能限制妇女的择业自由和在公共场所行动的自由。有些国家的法律仍然以男性为户主，禁止妇女在有关影响到她们及其家人的发展方案和善治问题等公共事务的正式决策过程中做其家人的代表。许多国家的法律已经废除了户主制度。²⁹

59. 少数群体妇女往往遭受双重歧视，因为她们必须应付对少数群体的歧视和族群内部的歧视。各国应对此类多重歧视的一些良好做法包括：在父权制社区内为妇女提供特别的教育措施、领导能力培训和经济援助，并为男子开展提高认识活动。

60. 许多国家对于关于家庭中的平等权利的《公约》第二条和第十六条持有保留，几乎都是出于对宗教家庭法的尊重；这种做法使家庭中的结构性不平等长期存续，妨碍妇女充分有效地参与政治和公共生活。³⁰ 工作组认为，消除家庭中

²⁸ Mala Htun and Laurel Weldon, "Religion, the State, and women's rights: comparative analysis of sex equality in family law", University of New Mexico and Purdue University, May 2012, pp. 2-7.

²⁹ 见 Soo Yeon Lee, "Political Transitions in the 1990s and its impact on legislation of gender equality laws: the South Korean case", 提交政治过渡和两性平等问题区域专家组会议的论文，首尔，2012年12月。

³⁰ 除其他外，见 Musawah, *CEDAW and Muslim Family Laws: In Search of Common Ground* (Sisters in Islam, 2011)。

的歧视是妇女能够与男子平等参与政治和公共生活的关键所在，而且务必撤销这些保留。

61. 家庭法改革为克服妨碍妇女平等充分地参与政治和公共生活的结构性障碍和文化障碍奠定了坚实基础。有史以来，家庭法一直是改革的重点，家庭法改革是国家和社会迈向现代化的整体运动的一部分。在大多数情况下，宗教解释学项目，尤其是政治过渡时期伴随更广泛的改革而启动的项目，发挥了固有作用，使这些变化得以实现；而女权运动在其中发挥了突出作用(在家庭法(Moudawana)的许多方面做出重大改革的摩洛哥便是如此)，³¹ 锐意改革的宗教机构也发挥了突出作用。在殖民政权、后殖民主义国家和共产主义政权等各种背景下，均存在这种改革的政治意愿，无论是在国家资助的现代化项目，还是在社会工程议程之中。³²

2. 不平等的照顾责任

62. 妇女过多承担了家庭中的照顾责任。“情况本应如此”这种先入为主的观念和现实使妇女处于结构性的不利地位，难以进入和长期参与政治和公共生活。参与政治和公共生活需要长时间地工作和奔波，因此肩负照顾责任的妇女若在这方面得不到足够支持，便难以长期参与政治和公共生活。与此同时，全职参与政治和公共事务的妇女经常因被视为颠覆传统的家庭价值观而遭到骚扰和诬蔑。

63. 平衡处理工作和生活、便于妇女参与公共和政治事务的良好做法包括：育儿支助和为家庭提供便利的制度安排。在妇女担任公职比例最高的国家，产假和育儿假的福利最为慷慨。这说明国家能够切实为妇女创造兼顾工作和家庭生活的更佳选择，促进男女更好地分担家庭责任，鼓励更多的父亲休育儿假。这体现出，在社会关于性别角色的看法方面，发生了重大的文化变化，而这本身就是几十年来采取社会政策积极应对的结果。³³ 一些西欧国家和其他区域的国家在议会实行了照顾两性差异的良好做法：改变议会届会的时间安排，使承担育儿责任的议员能够保持工作与生活之间的平衡。

3. 暴力侵害妇女行为

64. 一切形式的暴力侵害妇女行为，无论发生在私人空间还是公共场所，均影响妇女有效参与政治和公共生活的能力。

65. 有人以诋毁、骚扰和公开攻击的方式来压制和诽谤直言不讳的妇女领袖、社区工作者、人权维护者和政治家。据报告，有人采用对女政治候选人进行性骚

³¹ 见 A/HRC/20/28/Add.1。

³² 见 Mala Htun and Laurel Weldon, “Sex equality in family law: historical legacies, feminist activism and religious power in 70 countries” (2011)。

³³ 见关于西欧和北美的背景报告(脚注 23)。

扰的手段来阻止妇女行使投票和参选的权利。³⁴ 女权维护者往往成为基于性别的谩骂、性虐待或强奸等性别暴力的目标；她们可能会遭到社区成员的恐吓、袭击、死亡威胁甚至是谋杀。国家行为者有时纵容或实施对女权维护者的暴力行为，例如警察对示威妇女进行骚扰。³⁵

66. 互联网已经成为通过色情、性别歧视游戏和侵犯隐私等各种形式暴力侵害妇女的场所。在互联网公开辩论的妇女有遭遇网络骚扰的风险。例如，一个匿名的负面竞选活动煽动轮奸一名女人权维护者，在维基百科她的个人主页上发布种族主义的谩骂之语。³⁶ 使用信通技术的妇女已经对性别歧视的攻击提出公开抗议。³⁷

67. 家庭暴力对于妇女的打击既具公共性，也具私人性。心怀怨恨的丈夫或其他家庭成员也可以直接使用家庭暴力，作为对成为社区领袖的妻子或女性亲属的一种惩罚。

68. 2012 年，大会认识到消除公共和政治生活中暴力侵害妇女行为的重要意义，在第 66/130 号决议中呼吁营造对暴力侵害民选女官员和公共职位女候选人的行为零容忍的环境。在拉丁美洲和加勒比区域，《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》明确承认妇女在公共和私人领域里免遭暴力的权利和暴力对公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利可能造成的影响。³⁸ 在该区域有法律禁止基于性别的骚扰和暴力侵害妇女候选人及对妇女候选人的家庭施加压力。³⁹ 在非洲区域，非洲人权和人民权利委员会最近做出的一项决定涉及国家未能在政治抗议行为中，包括暴力侵害女记者的行为中保护妇女的问题。⁴⁰ 在性暴力行为继续不受处罚的环境下，这一决定做出了宝贵的贡献，有助于确保各国在未能保护妇女免遭暴力时承担责任。

³⁴ 美洲人权委员会, *Road to Substantive Democracy* (脚注 6), paras. 110-111, 125。

³⁵ 见 A/HRC/16/44。

³⁶ 进步通信协会提交的资料, (脚注 27), 第 7 页。

³⁷ 除其他外, 见 Vanessa Thorpe and Richard Rogers, “Women bloggers call for a stop to ‘hateful’ trolling by misogynist men”, *The Observer*, 6 November 2011。可参阅 www.guardian.co.uk/world/2011/nov/05/women-bloggers-hateful-trolling。

³⁸ Elizabeth Abi-Mershed, “What does the [IACHR] system have to offer as a whole?”, presentation to the Working Group.

³⁹ Elizabeth Salguero Carrillo, “Political violence against women”, *The World of Parliaments Quarterly Review*, No. 36 (2009).

⁴⁰ Communication No. 323/2006, *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egypt*. Available from http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/text_of_the_afriocan_commission_decision-english.pdf.

4. 定型观念

69. 世界各地长期存在关于妇女的能力和角色的定型观念⁴¹，对妇女有效参与政治和公共生活产生了负面影响。尽管有证据表明妇女在劳动力市场等其他生活领域中做出了重要贡献，但是有关妇女不适合参政的定型观念仍被作为将妇女边缘化及隔离在决策职位之外的依据，卫生和社会福利等照顾和分配性任务由妇女承担，而男子则负责经济和国防事务，这样做扭曲了权力结构和资源分配。⁴²

70. 基于种族、阶级、族裔、宗教或信仰、健康、地位、年龄、阶层、种姓和性倾向与性别认同等原因而属于弱势群体的女性，因多重定型观念而被实际排除在政治和公共生活之外。消除对妇女歧视委员会在其结论性意见中表示关注媒体对于妇女在家庭和社会中角色的刻板描述。

71. 工作组指出，国际、区域和国家机构若仅与部门或少数群体的男领导人进行谈判，便会受到性别定型观念的负面影响，从而使妇女的领导作用消于无形，并使妇女进一步边缘化。

72. 特别是政治过渡时期，在关于国家认同的高度两极分化的话语中，性别定型观念可以被放大，并削弱在消除对妇女歧视方面取得的进展。

5. 被政党边缘化

73. 政党是决定赋予妇女政治权力和妇女参与政治的关键性因素，因为政党招募和选择候选人参加选举。⁴³

74. 在政治决策中充当看门人的政党往往将妇女排除在外。妇女在选举和竞选活动中也常常无法得到政党的资金和财政资源。有些政党以宗教意识形态为由排斥妇女。某国家法院和欧洲人权法院均认定，一个教派政党以“尽管作为人类妇女不逊于男子，但是天性、才能和社会地位的差异意味着她们不应该有资格担任公职”为由将妇女排除在议会候选人名单之外，这种做法违反了该国《宪法》和《公约》第七条。⁴⁴

75. 赋予妇女政治权利最有效的策略是实行改革，在政党内部采取保障妇女代表性的规则。⁴⁵ 约有 50 个国家已通过了关于选举配额的法律，以确保由妇女担任一定比例的政治职务候选人。还有 20 个国家的数百个政党已经自愿实行性别

⁴¹ 见 Rebecca J. Cook and Simone Cusack, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives* (2010); 和 Cusack, *Stereotyping and Law*, available from <http://stereotypingandlaw.wordpress.com/>.

⁴² 妇女权利和两性平等问题委员会报告(脚注 5)，第 7 页。

⁴³ 见开发署和国际事务国家民主学会, *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation* (2011)。

⁴⁴ 见欧洲人权法院, SGP 诉荷兰, 第 58369/10 号起诉书, 2012 年 7 月 10 日的裁决。

⁴⁵ 见开发署和国际事务国家民主学会, *Empowering*。

配额制。⁴⁶ 有些国家的宪法规定实行配额制度。拉丁美洲和加勒比区域的一部宪法规定，在选举、政府部门、司法系统和政党等所有决策机制内都实行平等的原则，并且规定政党的“组织、结构和运转应该民主，而且保障理事会中的权力轮换、问责制和男女享有平等成员资格”。⁴⁷ 马格里布的一部新宪法规定建立一种平等机制(见 A/HRC/20/28/Add.1)。妇女运动在这些宪法进程中发挥了积极作用，说明必须积极行动施加压力，以建立支持妇女代表权的宪法框架。

76. 工作组指出，各国的良好做法包括：以法律、最好是以宪法规定各政党必须使妇女担任能够实际参选的职位，实行配额制，保障理事会中的权力轮换、问责制和男女享有平等成员资格，根据各政党将妇女纳入其候选人名单中实际参选职位的情况，调整对它们的资助。

E. 消除法律上的歧视

77. 各国义务推进妇女平等及在公共和政治生活中赋予妇女权利，这需要在宪法、法律和司法所有层面采取法律措施。

1. 宪法保障

78. 国家宪法制定消除法律和实践中的对妇女的歧视的框架，并阐明纠正长久以来权力不对称现象的原则和方法。⁴⁸ 宪法澄清了不同社会阶层所遵循和在实践中采用的不同规范制度之间的关系。要确立妇女平等为整个国家司法链条赖以依托的普遍必要条件，宪法必须按照《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际标准和区域标准，保障妇女的平等。在不同地区，妇女权利和不歧视条款日益被纳入新宪法或成为宪法改革的一部分。⁴⁹ 这种超越国界的宪法模式要归功于《消除对妇女一切形式歧视公约》的批准和委员会的结论性意见，以及妇女活动家开展的活动。

79. 为了确保妇女有效诉诸司法，宪法中关于两性平等的要求应该是具体的。⁵⁰ 对明确赋予或保护妇女权利的宪法规定的研究表明，虽然妇女保护条款看上去并

⁴⁶ 同上，第 22 页。

⁴⁷ 厄瓜多尔宪法(2008 年)，第 8 条。另见宪法第 65、116、176 和 434 条，为工作组编写的拉丁美洲和加勒比区域背景报告的引文。

⁴⁸ 见 Helen Irving, “Where have all the women gone? Gender and the literature on constitutional design”, Sidney Law School Legal Studies Research Paper No. 10/50, May 2010.

⁴⁹ Martha Morgan, “How constitution-making, interpretation, and implementation can contribute to protecting and promoting women’s rights”, remarks to the Working Group, October 2012.

⁵⁰ 见 Laura E. Lucas, “Does gender specificity in constitutions matter?” *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 20 (2009).

非妇女法律保障得到加强的唯一原因，但是它们与妇女权利方面的进步息息相关。

80. 不同区域最近出台的宪法中都可以发现制定宪法的经典例证。自 1981 年以来，西方的许多国家都修订了宪法，规定允许使用临时特别措施促进妇女参与政治和公共生活。马格里布区域最近制订的一步宪法通过其条款系统地赋予妇女与男子相同的宪法权利，旨在确保他们之间的平等；拉丁美洲和加勒比区域的一部宪法中约有 34 处提及妇女权利，包括参政的权利。⁵¹

81. 在宪法中纳入任何规定遵守其他司法秩序中的矛盾戒律(例如传统原则和宗教原则)，而减损两性平等保障的条款，都有悖于国际人权法的平等标准。同样，有些宪法载有一项压倒一切的条款，规定多重法律制度、宗教或习俗法院或替代性争端解决程序没有义务尊重两性平等保障，此类宪法违反了《公约》的平等标准。宪法中载有减损或排除条款的许多国家已经对各项人权条约提出保留，各条约机构的结论性意见已经提到这些保留，并要求撤销保留。

82. 有效保障两性平等和不歧视的宪法，清晰地勾勒出相互冲突的法律、法律条款之间的主次顺序，符合普遍的人权标准，并保持整个国家法律框架的一致性。各区域都出现了各种良好做法，规定承认习惯社区或土著社区自治权的前提是它们必须尊重妇女的人权。例如，在撒哈拉以南非洲区域，一项宪法条款规定，“与妇女或任何其他边缘化群体的尊严、福利或利益相悖的……或削弱其地位的法律、文化、习俗和传统，都为宪法所禁止”；拉丁美洲和加勒比区域的一部宪法广泛承认两性平等和土著人权利，保障妇女参与土著治理和司法系统并参与决策。⁵²

83. 只有规定对立法和政府行为进行有效的司法审查，并赋予妇女通过法院处理其平等诉求的权利，两性平等的宪法保障才能有效。除国家法院之外，诉诸国际和区域机制的可能性为按照各国尊重、保护和实现妇女平等权利的国际和区域性义务阐释宪法条款提供了机会。

2. 国籍法

84. 要消除政治和公共生活中对妇女的歧视，必须改革国籍法。妇女的公民身份和国籍决定了她们参与政治和公共生活的能力，但国籍法常常歧视妇女，当法律规定一个家庭必须是单一国籍，而妻子的国籍又取决于丈夫的国籍时，尤为如此。实际上，妇女在嫁给外国丈夫时便失去了自己的国籍，特别是当夫妻双方的国家都遵循从属国籍的原则。如果丈夫的国家不遵循这个原则，那么妻子有成为

⁵¹ 见工作组副主席在 2013 年 2 月 18 日日内瓦举行的消除对妇女歧视委员会关于诉诸司法问题的一般性讨论中的主旨发言。可参阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/OthersActivities.aspx。

⁵² 同上。

无国籍人的风险，丧失了合法参与任何一国政治和公共生活的权利。⁵³ 有些法律要求妇女在获取护照和其他身份证明文件时得到丈夫或其他家庭成员(传统定义中的监护人)的许可，这也可能以限制行动自由等方式损害妇女平等参与政治和公共生活的权利。

85. 近年来，许多国家已经废除或修订了有关国籍的歧视性条款，允许妇女将国籍传给子女或外国丈夫(尽管比传给子女的要少)，以减少无国籍状态。一些国家已经撤销了对《公约》第九条的保留，主要是关于妇女将国籍传给子女的问题(第九条第 2 款)。已有人在许多国家的法院和国际人权机制已经对歧视妇女的国籍法提出质疑，从而出现了一些积极的法院判决。⁵⁴

86. 属于少数群体的妇女和女童、农村和土著妇女、女移民、女难民和寻求庇护的妇女及贫困妇女在执行有关国籍和公民身份的法律方面面临歧视性做法。她们所面临的偏见和结构性障碍使其难以获得正式的出生登记、婚姻登记、住房登记和其他公民证件以及关于公民所享权利的相关信息。有些妇女是事实上的户主，但是被丈夫抛弃、未经合法登记而离婚、或者丈夫被迫失踪，而又没有丈夫的死亡证明，⁵⁵ 官方文件不承认她们的地位。如果没有此种获得手段，这些社区的妇女在行使全面平等的公民权利时则变得尤为弱势。

3. 防止暴力侵害妇女行为

87. 为了使所有妇女均能行使平等和充分参与政治和公共生活的权利，各国必须采取综合性法律框架，消除一切形式的暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力、冲突局势中和当前或以往的独裁统治下基于性别的暴力、以及战争与平时时期针对坦率发表见解并发挥领导作用的妇女的暴力。正如妇女地位委员会第五十七届会议商定的结论所述，这些法律必须规定多学科和顾及性别差异的预防和保护措施，例如紧急禁令和保护令；对肇事者进行调查、起诉，并给予相应的处罚，以消除有罪不罚现象；提供增强受害者和幸存者能力的支助服务，并使其能够获得相应的民事补救和赔偿。

88. 过渡司法机制应该追究影响女性的严重侵犯人权行为，全面分析以往政权实施的基于性别的暴力和虐待行为，为受害妇女提供变革性的赔偿途径，为促进两性平等的政治和法律制度改革奠定基础，以便确保这种行为不再发生。

⁵³ 见 A/HRC/23/23, 第 19 至 20 段。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 例如，见 Association of Parents of Disappeared Persons, *Half Widow, Half Wife? Responding to Gendered Violence in Kashmir* (2011)。

4. 法律的落实和执行

89. 有效消除政治和公共生活中对妇女的歧视，取决于在该领域落实男女平等的法律保障的能力。国家行政机构内部设立的国家妇女机制长期缺乏资源，因此在履行职能时处于不利地位。促进平等和不歧视这些普遍标准的自主妇女运动，在维持这些国家机制持续存在和促进其有效性方面发挥着关键作用。使少数群体、土著群体和其他边缘化群体的妇女平等参与决策，是全面落实法律保障和措施的一种手段。

90. 国家人权机构发挥着关键作用，为活跃于政界而又面临风险的妇女提供人权保护和获得补救的机会。鉴于结构性不平等造成的根深蒂固的复杂障碍和多重交织的社会文化排斥，只有当妇女能够平等充分地接触所有独立人权监测和补救机制时，她们才能有效参与政治和公共生活，在高风险的环境中尤为如此。国家人权机构和区域与国际各级人权机构务须认识到性别差异并保持性别平衡。

91. 然而，关于国家人权机构如何将性别和妇女权利问题纳入它们的工作，并不存在国际标准，因此对于地方的女人权维护者和政界妇女等政治和公共生活中妇女的具体保护需求，各国家人权机构做出的反应程度不一。某些国家存在专门从事妇女人权工作的国家人权机构，但却没有在专门机构和主要国家人权机构之间保障协调的机制，造成了严重漏洞，而且国家人权制度也有可能因此支离破碎。

92. 无论是通过促进法律改革，还是通过支持法律援助、一站式服务和法官培训，使司法系统服务于妇女是妇女可持续参政的关键所在。这个领域需要投资。各国政府认识到加强法治的重要性，投入大量资金建设法律和司法及人权工作。然而，用于促进两性平等的专项资金依然很少，将两性平等观点纳入预算编制的举措主要是在国家机构内部提供财政资源。

93. 民间社会组织为关于一般妇女权利和涉及妇女参与公共和政治生活的突破性案例提供了支持。这突出表明必须确保民间社会组织有能力以可持续的方式资助它们的重要工作，包括在对侵犯妇女权利的行为提起诉讼方面。

四. 结论和建议

94. 妇女若要有意义地参与政治和公共生活，必须与男子处于平等地位，参与政治和公共生活的方方面面，在所有生活领域中切实获得男女平等的实质性结果。妇女必须经济独立，妇女事业与集体行动也需具备经济可行性，要实现这一点，地处不同区域的妇女所需的必要条件也大不相同，这取决于她们面临的多重歧视交织在一起的独特方式。政治过渡的结果并非总是包容性民主和长期和平，而且需要有自主的妇女运动使政治和公共生活切实建立在普遍人权标准之上。

95. 妇女平等参与政治和公共生活方方面面的能力取决于一套面向家庭、工作场所和市场的连贯的社会和经济政策。它还要求妇女有能力处理复杂的问题，

如和平与安全、国家建设、极端贫困和一切形式的社会排斥。需要采取积极行动，使妇女有能力创造知识并积极而又富有创造性地参与这些领域。随着妇女采取集体行动克服她们面临的结构性障碍，这些群体或社区必须可持续获得充足的资源，包括财政资源。

96. 要解决妇女担任公职的上升趋势据报告出现停滞的问题，需要正确搭配使用临时性和永久性特别措施。地方、国家和全球各级的永久性或临时性治理、和平、发展及人权机构必须放弃部分使用或选择性使用性别配额及其他临时特别措施的方法，代之以覆盖全系统的综合办法。考虑到信通技术在妇女的政治和公共生活中发挥的关键作用，新兴的信通技术全球治理框架尤为重要。

97. 工作组建议各国：

(a) 采取具体步骤，通过多元做法应对妇女面临的各种障碍，包括处理多重歧视方面的障碍，在所有各级实现政治决策和领导权方面的男女平等。各国应该：

- (一) 以宪法和其他立法措施规定实行配额制等积极举措，巩固法律基础，促进平等，克服妇女参政的结构性障碍；
- (二) 采取有效的政策措施，提高妇女参选公职及在政党等政治和公共生活的关键机构内任职的可能性；
- (三) 通过拟定和实施克服具体障碍的创新战略，应对在迈向平等的进程中出现停滞和隔离的任何迹象；
- (四) 通过开展国家和国际间的同行合作，制定各种战略，支持妇女发展担任公职的能力；
- (五) 加强能力，持续和定期监测各种公共和政治生活机构所有决策层的进展情况；

(b) 通过照顾多元文化背景的公共宣传活动和教育方案，营造有利条件，促进公众认可和接受女性担任领导和决策职位，方法包括：

- (一) 承认妇女参与政治和公共生活的多种方式；
- (二) 宣传少数群体妇女、土著妇女、残疾妇女和其他历来被边缘化的妇女等各类妇女担任领导和决策职位的正面形象；
- (三) 通过为参与政治和公共生活的年轻妇女提供导师方案和其他途径，为少年儿童提供广泛的妇女角色榜样和职业发展道路；

(c) 制定自下而上的方针，在妇女已经或将要担任领导职位的机构和组织的积极参与下，在地方治理和部门治理等所有领域建设国家与社会之间的民主问责关系；

(d) 支持并确保妇女在政治过渡时期平等参与所有政治决策领域并从中受益。各国应该：

- (一) 采取特别措施，确保妇女全面平等参与所有过渡性机构和机制；
- (二) 通过宪法条款等手段，确保全系统采取协调一致的框架，促进所有生活领域的男女平等；
- (三) 在多元文化环境中通过正规和非正规教育宣传和平文化，使妇女以有意义且可持续的方式，参与制定和执行旨在实现持久和平与安全的各项政策；

(四) 确保妇女有效参与确保对以往的侵权行为追究责任的所有举措，包括过渡时期的司法程序，并确保避免这种行为再次发生的保障措施中包括消除日常生活和制度中产生基于性别的暴力的根源；

(e) 建立协调一致的体制架构，促进妇女的人权和两性平等，方法包括：

- (一) 确保国家人权机构和其他独立监测机构的性别平衡和促进两性平等的能力；
- (二) 将促进两性平等制度化，作为有效国家人权机构的国际标准的部分内容；
- (三) 设立资源丰富的专门国家机制，促进妇女权利和两性平等；

(f) 通过在国家和国际两级不附加条件地提供资金和支持独立妇女基金的发展，促进自主妇女运动的可持续性和发展，支助其在各种背景下将平等和人权的普遍标准作为根本基础的多方面努力；

(g) 通过生成完整的按性别分列的统计数据和开展反映妇女各方面参与情况的多学科研究，包括通过妇女自己生成的新型文献资料，在国家和全球各级弥补关于妇女参与政治和公共生活的知识差距；

(h) 通过信通技术支持妇女平等参与政治和公共生活，方法包括：

- (一) 提高妇女的数字技术素养，特别是边缘化妇女的素养；
- (二) 确保互联网增进和保护人权的工作中注意到性别差异；
- (三) 改善妇女获取全球信通技术治理的机会；

(i) 加紧努力消除一切形式的暴力侵害妇女行为，包括通过全面的法律框架打击有罪不罚现象，以实现妇女的人权和改善有利于妇女参与政治和公共生活的条件；

(j) 保障妇女在联合国等所有全球治理机构中平等担任决策职位和参与决策进程。