



人权理事会

第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

在种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为背景下的多重和交叉形式的歧视和暴力对妇女和女童充分享有所有人权的影响

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第32/17号决议提交，联合国人权事务高级专员在报告中分析了若干歧视理由交叉的方式及其对妇女和女童充分享有所有人权的影响。专员还概述了各国共同的做法，确定执行方面的差距并提出建议。



一. 导言

1. 人权理事会在第 32/17 号决议中, 请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在第三十五届会议之前向理事会提交一份报告, 说明在种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为背景下的多重和交叉形式的歧视和暴力对妇女和女童充分享有所有人权的影响。本报告系根据该要求编写。

2. 因此, 人权高专办 2016 年 10 月 26 日发出一份普通照会, 向各会员国、政府间组织和非政府组织、国际人权机制、国家人权机构和学术界征求关于该问题的意见和资料。

3. 人权高专办收到了会员国(阿尔巴尼亚、巴林、哥伦比亚、古巴、格鲁吉亚、科威特、墨西哥、马里、挪威、阿曼、卡塔尔、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、土耳其、美利坚合众国)、人权条约机构的专家和特别程序任务负责人、国家人权机制以及非政府组织提交的书面材料。¹

二. 国际框架

4. 若干国际文书和人权机制明确承认交叉形式的歧视对妇女和女童享有人权的影响, 还确认需要对妇女和女童提供具体和有针对性的保护, 使她们免受基于种族、性别、族裔、宗教、国籍和移民身份等理由的多重、混合和/或交叉形式的歧视。

5. 1993 年, 维也纳人权会议讨论了可识别身份的个人群体遭受的具体的侵犯人权行为。基于《维也纳宣言》及其框架, 在北京举行的第四次妇女问题世界会议和在德班举行的第三次反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议讨论了基于多种理由的歧视。

6. 在 2016 年 9 月 19 日通过的《关于难民和移民的纽约宣言》中, 会员国致力于应对难民和移徙妇女和女童面临的多重和交叉形式的歧视。《联合国土著人民权利宣言》承认土著妇女的具体需求和权利, 并呼吁各国与土著人民一起采取措施, 确保土著妇女和儿童享有充分的保护和保障, 免遭一切形式的暴力和歧视。大会在其第 69/16 号决议中宣布 2015 至 2024 年为非洲人后裔国际十年, 要求各国通过并执行政策和方案, 向那些遭受基于性别、语言、宗教、政治或其他见解、社会出身、财产、出生、伤残或其他身份等原因的多重、严重或交叉形式歧视的非洲人后裔提供有效保护, 并审查和废除可能歧视他们的所有政策和法律。

7. 消除对妇女歧视委员会认为交叉性是理解《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条所载缔约国一般义务范围的基本概念。交叉性的概念涵盖了两个或多个组合的歧视体系的后果, 并涉及这些歧视体系如何导致多层次不平等。² 该委员会在其第 28 号一般性建议中呼吁缔约国在法律上承认这些交叉形式的歧视及其对

¹ 提交的材料均可在人权高专办网站上查阅
www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/Report.aspx。

² 性别和种族歧视专家组会议的报告, 由提高妇女地位司、人权高专办和联合国妇女发展基金组织, 萨格勒布, 2000 年 11 月 21 日至 24 日。

相关妇女的综合负面影响并禁止这些歧视，以及通过和实施旨在消除这类情况的政策和方案，包括酌情根据《公约》第四条第一款和第 25 号一般性建议采取临时特别措施。

8. 消除种族歧视委员会在其第 25 号一般性建议中指出种族歧视与性别有关的层面，并在其工作中侧重于种族和性别的交叉性。委员会还将以下情况定为因性别而遭受的种族歧视：暴力侵害被拘留的或武装冲突期间特定种族或族裔群体的妇女，强迫土著妇女绝育，非正规部门的女工或在国外工作的家政工人遭受雇主虐待，以及针对特定妇女群体的其他虐待和暴力行为。³

9. 消除对妇女歧视委员会在其第 30 号一般性建议中指出，在冲突局势中，特定妇女和女童群体特别容易遭受暴力，特别是性暴力，如境内流离失所和难民妇女，多种种姓、族裔、民族或宗教身份或其他少数群体的妇女常常作为其社区的象征性代表遭到攻击，在冲突期间无国籍妇女和女童受虐待的风险更大，原因包括许多人无身份证件或属于族裔、宗教或语言少数群体。

10. 至于妇女和女童难民以及寻求庇护者，消除对妇女歧视委员会在其第 32 号一般性建议中指出，与性别相关的庇护申请可能与其他被禁止的歧视理由交织，包括种族、族裔/国籍、宗教、阶级、种姓、女同性恋、双性恋或变性者或其他身份，并请缔约国根据《关于难民地位的公约》采取积极主动的措施，确保对法律承认的迫害理由(包括《公约》所列理由)提供对性别问题有敏感认识的解释。

11. 消除对妇女歧视委员会在其第 34 号一般性建议中也指出，农村妇女，尤其是土著妇女和非裔妇女，往往因其族裔、语言和传统生活方式而受到交叉歧视，属于族裔或宗教少数群体的妇女可能贫困率较高且面临其他形式的社会排斥。

12. 委员会在其第 24 号一般性建议中进一步指出，社会因素决定了妇女的健康状况，应特别关注处境不利群体中妇女的健康需求和权利，如移徙妇女、难民妇女和境内流离失所妇女、女童或土著妇女。

13. 委员会在其第 26 号一般性建议中也指出，移徙女工经常受到交叉形式的歧视，不仅遭受性和性别歧视，还受到仇外心理和种族主义的影响。基于种族、族裔、文化特殊性、国籍、语言、宗教或其他身份的歧视可能以针对性和性别的方式表现出来。

三. 交叉形式的歧视对妇女和女童生活的影响

A. 社会经济排斥和贫困

14. 《德班宣言》承认，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象可能是导致妇女和女童生活条件恶化、遭受贫穷、暴力、多重歧视以及妇女和女童人权受限制或被否认的因素之一。遭受基于性别、种族、族裔、工作和出身或宗教的多重歧视的妇女和女童往往缺乏经济机会和体面的工作，从事低薪、剥削性

³ 见经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性建议。

工作的人数偏高，如家政工作(例如见 A/HRC/27/68/Add.1, 第 83 段)。2013 年全世界有 5300 万家庭佣工，83%是妇女，其中许多属于种族或族裔少数群体。⁴

15. 据国际劳工组织称，世界上约一半移徙者为妇女。⁵ 贫穷和歧视被视为移徙的重大驱动因素(见 A/70/59, 第 9 段)。大多数移徙女工进入传统上以女性为主的职业，例如国外的家政工作或服装和纺织工业，工作条件不稳定。她们常常得不到劳动法保护，受到歧视性居住条例(例如担保制度)的影响，并面临诸多侵犯人权的行为，包括暴力和强迫劳动。⁶

16. 妇女在求职过程中或在工作场合深受交叉歧视的影响。雇主、同事或商业伙伴持有的成见，无论是微妙的还是明显的，都可能在招聘过程中或在工作场所显现出来。在法国，一项实验表明，名字听起来像塞内加尔人的妇女在求职时获得面试的机率为 8.4%，名字听起来像塞内加尔人的男子获得面试的几率为 13.9%，而名字听起来像法国人的妇女获得面试的机率为 22.6%。⁷ 妇女可能被要求隐瞒其文化或宗教信仰，如果不这样做可能面临骚扰甚至被解雇。她们可能会被要求满足额外的选拔要求，无法参与晋升，被要求做较低级别的工作，或做相同类型的工作而获得的收入较少。

17. 赤贫与人权问题特别报告员表示，随着贫困和社会排斥现象加剧，无偿照护工作的数量、强度和艰苦程度增加，因其他理由(如族裔、种族、肤色、健康或婚姻状况)面临歧视和社会排斥的妇女所处的境况往往更糟。贫困家庭的妇女和女童比非贫困家庭的妇女和女童花更多的时间做无偿工作，因为她们获得公共服务和适当基础设施的机会有限，获得用于支付照料服务或省时技术的资源也有限。密集的无偿照护工作对妇女和女童在其一生中实现权利的能力有直接影响，因为这些工作限制了她们受教育并在教育方面取得进展的机会，参与创收活动以及积累退休收入和储蓄的机会，这些导致她们更容易陷入贫困(A/68/293, 第 14 和第 18 段)。

18. 边缘化社区往往生活在地理上隔离的地区，缺乏公共交通和基础设施以及基本服务和清洁饮用水，住房和卫生设施不足，极其不安全，暴力事件频发。因缺乏住房、医疗保健服务(包括性和生殖健康服务)、教育和就业，以及无法获得国家的保护免受不安全和暴力，居住在这些地区的妇女和女童可能受到过度影响。根据联合国开发计划署(开发署)的统计，生活在农村地区的非裔厄瓜多尔妇女的贫困程度在未满足的基本需求中占比为 87.3%，而城市非裔厄瓜多尔妇女的

⁴ 国际劳工局，世界各地的家庭佣工：全球和区域统计数字以及法律保护的范围，日内瓦，2013 年。

⁵ 见 www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/migrant-domestic-workers/lang-en/index.htm。在缺乏普遍的法律定义的情况下，人权高专办在其《关于国际边境人权的建议原则和指导方针》中将“国际移民”定义为“身处其为公民或国民之国家之外的任何人员，或者就无国籍者而言，身处其出生国或常住国之外的任何人员”。

⁶ 人权高专办，紧闭的门后：保护和促进非正规移徙家政工人的人权，纽约和日内瓦，2015 年。另见 Ray Jureidini，“中东的移徙工人和仇外心理”，联合国社会发展研究所，第 2 号方案文件，2003 年 12 月。

⁷ 欧洲反对种族主义网络，在欧洲对非洲人的歧视情况：2014-2015 年欧洲反对种族主义网络非正式报告。

平均水平为 62.2%。⁸ 统计数字还表明，与非洲裔男子和非非洲裔妇女相比，非洲裔妇女获得住房、⁹ 医疗保健和教育¹⁰ 的机会较少。

19. 交叉形式的歧视限制了妇女和女童获得土地、金融资产和生产性资源的机会。暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员表示，危地马拉 64% 的土著妇女是无报酬家庭工人，无法独立获得土地、信贷或其他生产性资源(E/CN.4/2005/72/Add.3, 第 11 段)。法律和实践中歧视妇女问题工作组指出，在秘鲁，采掘业活动或非正规采矿作业导致土著妇女被迫离开自己的土地，而公有土地的补偿主要支付给男性户主。因此，土著妇女被剥夺了自己的土地、饮用水、生存手段和农业生产，无法获得就业和技能发展的机会，因此往往面临极端贫困、严重歧视以及性剥削和劳动剥削(A/HRC/29/40/Add.2, 第 69-70 段)。

B. 教育

20. 交叉歧视影响妇女和女童享有受教育权的能力。缺乏获得优质教育的机会对她们以后人生的自主权、机会和选择(包括在就业和收入以及健康方面)有不利影响(另见 A/HRC/35/11)。

21. 消除对妇女歧视委员会、经济、社会及文化权利委员会和儿童权利委员会提请注意，在阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、克罗地亚、捷克、德国、印度、秘鲁、塞尔维亚、西班牙和前南斯拉夫的马其顿共和国，特定女童群体缺乏受教育的机会、高中辍学率普遍高和/或入学率普遍低，例如移徙女童和难民女童，或因性别、族裔、宗教、工作或出身而面临这些问题的女童。¹¹ 法律和实践中歧视妇女问题工作组发现，在秘鲁，12 至 16 岁土著女童的辍学率为 89.1%(A/HRC/29/40/Add.2, 第 68 段)。关于欧洲联盟 11 个会员国的罗姆妇女遭受的歧视及其生活条件的一项调查表明，16 岁以上的罗姆女童只有 23% 留在学校，而罗姆男子的该比例为 32%。¹²

22. 受交叉歧视影响的妇女和女童的高辍学率和低入学率与多重障碍密切相关，这些障碍可能包括无法获得对性别问题有敏感认识和跨文化的教育，缺乏财政资源，无法获得医疗保健服务(包括性健康和生殖健康服务)，无偿照护工作，以及性暴力和其他类型暴力事件高发(见 A/HRC/35/11)。

⁸ 开发署，Derechos de la población afrodescendiente de América Latina:Desafíos para su implementación, 巴拿马，第 130 页。

⁹ 同上，第 140 页。

¹⁰ 美洲人权委员会，实质性民主之路：妇女在美洲的政治参与，2011 年 4 月 18 日，第 94 段。

¹¹ CEDAW/C/HRV/CO/4-5, 第 36 段；CEDAW/C/CHN/CO/7-8, 第 34 段；CEDAW/C/PER/CO/7-8, 第 29 和第 30 段；CEDAW/C/BIH/CO/4-5, 第 31 段；CEDAW/C/CZE/CO/5；CEDAW/C/DEU/CO/6；CEDAW/C/SCG/CO/1；CEDAW/C/BIH/CO/3；《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 38 号》(A/55/38)；《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 38 号》(A/59/38)；E/C.12/ALB/CO/2-3；CRC/C/15/Add.185；以及 CRC/C/15/Add.118。

¹² 欧洲基本权利机构，“11 个欧盟成员国的罗姆妇女遭受的歧视及其生活条件”，罗姆人调查：数据焦点，2014 年 10 月，第 13 页。

23. 教育人员和其他学生抱有基于种族、族裔、工作和出身、性别或宗教信仰的歧视态度也可能阻止女童进入和留在学校。教育课程和教材可能会反映基于性别、种族、族裔、工作和出身、宗教或其他原因的定型观念和偏见，从而加剧歧视，并导致对受教育妇女和女童的暴力行为。

24. 支持排斥特定群体的教育政策与性别有关的障碍相互交织，并可能加剧女童所遭受的歧视。消除种族歧视委员会、人权事务委员会、儿童权利委员会和经济、社会及文化权利委员会在其结论性意见(CERD/C/DEU/CO/19-22, 第 13 段；CERD/C/MKD/CO/8-10, 第 17 段(a)项；CERD/C/CZE/CO/10-11, 第 17 段；CERD/C/SRB/CO/1, 第 15 段；CERD/C/SVK/CO/6-8, 第 11 和 16 段；CERD/C/HRV/CO/8；CERD/C/USA/CO/6；CERD/C/IND/CO/19；CERD/C/304/Add.109, 第 9 段；CERD/C/SVK/CO/9-10, 第 11 段；CCPR/C/MKD/CO/2；CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1；CCPR/CO/72/CZE；CRC/C/CZE/CO/3-4, 第 65 段，E/C.12/UKR/CO/6, 第 25 段)中，普遍定期审议工作组(A/HRC/32/15, 第 120.76 段；A/HRC/26/12, 第 110.131 段；A/HRC/22/3, 第 94.113 段；以及 A/HRC/17/17, 第 77.49 段)和少数群体问题独立专家(A/HRC/19/56/Add.2)讨论了波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克、爱沙尼亚、德国、印度、拉脱维亚、塞尔维亚、斯洛伐克、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰和美利坚合众国等国家难民妇女和女童的教育隔离或基于族裔或工作和出身的教育隔离问题。消除对妇女歧视委员会还提请注意，波斯尼亚和黑塞哥维那的女童在单族裔学校系统中受歧视，该制度对她们的受教育机会产生不利影响(CEDAW/C/BIH/CO/4-5, 第 31 段)。

C. 健康

25. 诸如种族、工作和出身或族裔等因素对妇女和女童获得性健康和生殖健康服务和信息以及获得的医疗的质量有影响。在越南的少数族裔妇女中，60%以上的分娩没有产前保健，是多数族裔京族妇女的两倍。¹³

26. 有证据表明，社会地位较低的妇女或在经济上被排斥的妇女中孕产妇死亡率过高。在 *Alyne da Silva Pimentel Teixeira* (已故)诉巴西案中，受害者是一名非洲裔妇女，由于无法获得优质的医疗保健服务，因死产和严重的产后并发症而死亡。消除对妇女歧视委员会得出结论认为，*Alyne da Silva Pimentel Teixeira* 女士受到了歧视，不仅是因为其性别，还因为她作为非洲裔妇女的身份和其社会经济背景。(CEDAW/C/49/D/17/2008, 第 7.7 段)。拉丁美洲和加勒比性别平等观察站的数据显示，2013 年，巴拿马 *Ngöbe-Buglé* 地区的孕产妇死亡率为每 100000 活产儿有 344 个孕产妇死亡，而全国平均值为 71 个。¹⁴

¹³ 2012 年世界发展报告：性别平等与发展(世界银行，华盛顿特区，2011 年)，第 21 页。

¹⁴ 拉丁美洲和加勒比性别平等观察站，*Mujeres indígenas en América Latina: Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, 2013 年，第 66 页。

27. 缺乏全民医保往往使贫穷恶化，这会使低收入群体进一步边缘化。法律和实践中的歧视妇女问题工作组发现，2015 年美利坚合众国有 28% 的贫困人口仍未获得医保；非裔美国妇女和西班牙裔妇女受到严重影响(A/HRC/32/44/Add.2, 第 61 段)。

28. 遭受交叉形式的暴力和歧视的妇女和女童往往无法获得有关服务的可用性、她们的权利和应享待遇的信息。通常不提供跨文化和对性别问题有敏感认识的服务。对服务于拉丁美洲土著社区的医疗保健提供方进行的定性访谈显示，提供方表示在协助土著妇女方面有困难，通常是因为无法充分沟通或了解她们的文化习俗。¹⁵ 特定妇女和女童群体也往往受到语言障碍的严重影响。

29. 特定族裔或种族群体的妇女可能面临更大的强迫绝育、强迫怀孕或限制子女人数和生育间隔的风险。消除种族歧视委员会(CERD/C/CZE/CO/10-11、CERD/C/PER/CO/18-21 和 CERD/C/SVK/CO/9-10)、消除对妇女歧视委员会(CEDAW/C/SVK/CO/5-6、CEDAW/C/CZE/CO/5 和 CEDAW/C/CHN/CO/6)、经济、社会及文化权利委员会(E/C.12/PER/CO/2-4)和普遍定期审议工作组(A/HRC/12/17)已讨论了中国、捷克、秘鲁和斯洛伐克等国家特定族裔或种族群体的妇女遭受强迫绝育的问题。缅甸的族裔和宗教少数群体妇女也受到法律和地方法令的影响，这些法律和地方法令强迫她们使用避孕措施，并限制子女人数和生育间隔(A/HRC/32/18, 第 20 和第 43 段)。

30. 交叉形式的歧视和暴力可造成心理健康问题，例如抑郁和焦虑。在奥地利、意大利和瑞典，移民妇女更多地受到社会心理障碍的影响，如严重的焦虑症，而且更容易尝试自杀。¹⁶

D. 暴力侵害妇女和女童

31. 基于种族、族裔、工作、出身、宗教和性别等多种因素组合的定型观念和偏见使妇女和女童面临更大的风险，遭受各种形式的暴力行为。欧洲联盟基本权利机构表示，若干国家报告了对外表明是穆斯林的妇女的攻击行为，2015 年在这些国家大部分仇视伊斯兰行为都针对妇女(法国为 74%，荷兰为 90%)。¹⁷ 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员发现，设有反移民和反少数群体议程的政党在促进人民对单一宗教的恐惧方面起着重要作用，报告员还指出了这对穆斯林妇女的不利影响(A/HRC/15/53, 第 59-60 段)。¹⁸ 少数群体问题特别报告员发现，人们对罗姆妇女持有成见，认为她们天性淫乱，这使她们更易遭受剥削以及性暴力和基于性别的暴力(A/HRC/29/24, 第 34 段)。

32. 妇女和女童在各种行为者手中遭受暴力。法律和实践中的歧视妇女问题工作组指出，美利坚合众国的土著妇女遭受暴力的可能性比其他妇女高出两倍，每三

¹⁵ 联合国人口基金(人口基金)，2012 年世界人口状况，2012 年 11 月 14 日，第 56 页。

¹⁶ 见欧洲联盟基本权利机构，“获得医疗保健的机会和医疗保健质量方面的不平等和多重歧视”，卢森堡，2013 年，第 37 页。

¹⁷ 欧洲联盟基本权利机构，欧盟当前的移民局势：仇恨犯罪，2016 年 11 月，第 6 页。

¹⁸ 另见 A/HRC/32/50, 第 63 段。

个土著妇女中就有一个在其一生中会遭遇强奸。据估计，土著妇女被强奸的案件中近 80% 是非土著男子所为。工作组还提到关于警察施暴和非裔美国妇女被警察杀害案件数量增加的报告(A/HRC/32/44/Add.2, 第 78 段)。

33. 族裔和宗教少数群体以及土著居民中的妇女和女童在冲突期间尤其容易遭受严重侵犯人权的行为，包括强迫怀孕、蓄意强奸、性虐待或性奴役。¹⁹ 卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭已承认基于族裔或种族暴力侵害妇女的行为是一种战争武器，并进行相应起诉。²⁰ 在南苏丹，据报最近苏丹人民解放军士兵强奸了努埃尔族妇女；报告还提到了在朱巴出现针对性杀害丁卡族妇女和儿童的行为(A/HRC/34/63, 第 26 和第 32 段)。在缅甸，据报有针对族裔和宗教少数群体成员的性暴力和基于性别的暴力行为(A/HRC/32/18, 第 32 和第 60 段)。²¹

34. 暴力极端主义和恐怖主义团体也越来越多地针对妇女，他们通常将妇女视为文化特性的承载者(S/2016/361, 第 21 段)。在尼日利亚、喀麦隆、乍得和尼日尔，据报博科哈拉姆严重侵害妇女和女童的人权，包括杀戮、绑架、强迫皈依伊斯兰教、反复殴打、强迫婚姻、强迫怀孕、强迫劳动、性奴役、暴力和剥削(见 A/HRC/30/67)。同样，在阿拉伯叙利亚共和国，所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)将雅兹迪社区的妇女和女童视为目标。²²

35. 妇女和女童在难民、境内流离失所者或无国籍人口中的占比为 50% 左右。²³ 歧视、不平等和暴力是不稳定的大规模移徙运动的重要驱动因素。在旅程中和目的地，许多妇女和女童仍会被各种行为者侵犯人权，如家庭成员、社会网络、雇主、边防警卫、警察、拘留人员、服务提供方、贩运者或恶毒残暴的偷运者(见 A/HRC/33/67)。²⁴ 联合国利比亚支助团(联利支助团)和人权高专办最近联合编写的一份报告显示，利比亚的移民妇女面临一系列侵犯人权行为，包括强奸和其他性暴力。²⁵ 消除种族歧视委员会表示关切的是，来自危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜的妇女在墨西哥过境或抵达墨西哥时被侵犯人权，她们容易遭受绑架、酷刑和谋杀，由于担心遭到歧视和仇外行为，她们不敢寻求援助和保护(CERD/C/MEX/CO/16-17, 第 20 段)。

¹⁹ 消除对妇女歧视委员会，第 30 号一般性建议。

²⁰ “性别和种族歧视的十字路口”，可查阅 www.un.org/WCAR/e-kit/gender.htm。另见联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、人口基金、劳工组织和暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室，就暴力侵害土著女童、青少年和年轻妇女的问题打破沉默：基于对非洲，亚太和拉丁美洲现有证据概览而呼吁采取行动，2013 年，第 6 页。

²¹ 另见 A/HRC/17/9, 建议 107.67。

²² 见 A/HRC/32/CRP.2。

²³ 见联合国难民事务高级专员办事处(难民署)，“终止无国籍状态”；见 www.unhcr.org/women.html。

²⁴ 另见人权高专办，闭门规划：在非正式情况下保护和促进移徙家政工人的人权，纽约和日内瓦，2015 年。

²⁵ 联利支助团和人权高专办，“被拘留和不人道”，关于侵犯利比亚移徙者人权的报告，2016 年 12 月 13 日。

36. 《德班行动纲领》承认，“贫穷、不发达和缺乏平等机会等根本原因往往与导致妇女和儿童易被贩运的歧视性做法有关，并会引起种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象”。消除种族歧视委员会、儿童权利委员会、人权事务委员会和消除对妇女歧视委员会在其结论性意见中提到日本、德国、波斯尼亚和黑塞哥维那以及刚果(见 CERD/C/JPN/CO/7-9, 第 16 段; CRC/C/COG/CO/2-4, 第 72 段; 以及 CCPR/C/BIH/CO/1, 第 16 段)的少数群体妇女或土著妇女被贩运, 包括出于性剥削或强迫劳动等目的的贩运。²⁶

37. 关于针对特定妇女和女童群体的暴力行为的数据往往缺失或不准确。在国家一级缺乏关于暴力侵害移徙妇女和女童的程度的数据, 这令人不安。²⁷ 妇女或女童的身份往往未得到记录, 而缺乏文化上适宜和对性别问题有敏感认识的援助和服务, 以及缺乏法律保护(包括缺乏对暴力幸存者的保护), 可能大大助长了这种暴力行为报案率偏低的情况。

E. 妇女的自主权, 以及妇女在公共生活中的参与度和代表性

38. 交叉歧视导致受影响的妇女和女童在其家庭、社区和整个社会的决策过程中人微言轻。例如, 即使在妇女越来越多地参与行政和立法部门工作的国家, 非裔妇女的代表性也很低。²⁸

39. 受交叉形式的歧视和暴力影响的妇女可能会面临结社自由、和平集会和集体谈判权利的限制。在非正规部门和经济边缘化地区工作的妇女, 包括移徙女工, 经常被排除在国家劳动法之外。她们在工会或其他形式的组织中代表性很低。因此, 她们无法促进机构代理主张她们的权利, 或集体发声主张自己的权利。²⁹

40. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员指出, 禁止穿戴宗教标志(如伊斯兰面纱)的法律条款对某些特定妇女群体具有歧视性并会损害她们的基本自由, 包括参与公共生活的权利(A/HRC/15/53, 第 59 段)。

41. 妇女和女童在公共区域更可能遭受有针对性的暴力。已报告了针对妇女的性暴力案件, 包括针对族裔和宗教团体的妇女, 以控制她们被视为“反文化”的行为并施加惩罚, 或将她们放置于私人领域。例如, 在中非共和国, 如果基督教妇女与穆斯林社区成员进行贸易, 会遭到强奸作为惩罚(S/2016/361, 第 13 段)。

²⁶ 《大会正式记录, 第五十九届会议, 补编第 38 号》(A/59/38)。

²⁷ 见欧洲联盟基本权利机构, “专题重点: 基于性别的暴力”。

²⁸ Ana Irma Rivera Lassén, “非裔妇女: 我们的关注基于种族和性别组织方式的交叉”, 概念文件, 非裔女性经济赋权的挑战和机会, 拉加经委会, 巴西利亚, 2010 年 7 月 13 日至 16 日。

²⁹ “合作摆脱孤立: 科威特、黎巴嫩和约旦的移徙家政工人的情况”, 工作文件, 国际劳工组织阿拉伯国家区域办事处, 2015 年。

F. 法律面前人人平等和诉诸司法

42. 国家官员(包括警察和刑事司法系统机构)的有害定型观念和偏见,可能会导致歧视受到交叉歧视影响的妇女和女童,从而导致侵犯法律面前平等待遇、获得公平审判和获得补救的权利。例如,消除对妇女歧视委员会开展的一项调查发现,加拿大的土著妇女不愿向警方报告暴力行为,这主要归咎于警员的行为和偏见,而对原住民妇女的成见往往对警察调查的质量有不利影响(CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 第 138 和第 205 段)。

43. 弱势妇女(包括土著妇女、少数群体妇女和残疾妇女)诉诸司法的能力与诸多因素密不可分,如贫困、获得医疗保健和教育的机会,与土地、资源和社会地位相关权利是否得到承认(见 A/HRC/27/65)。这些因素也可能增加妇女被拘留的可能性。³⁰ 在许多国家,少数群体和土著群体的妇女是监狱人口中增长最快的组成部分;例如,暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员发现,土著和托雷斯海峡岛民妇女和女童在澳大利亚监狱人口中的占比最大,是法律框架和社会经济不利条件造成了她们的占比过高。³¹

44. 有关国籍和公民身份法律的执行具有歧视性,也给特定妇女和女童群体充分和平等地实现权利造成障碍。少数群体、土著、移徙或难民妇女在寻求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的服务时,往往面临这种障碍(A/HRC/23/50, 第 86 段)。消除对妇女歧视委员会发现,无国籍妇女和女童在冲突时期面临更大的受虐待风险,因为她们不享有公民身份赋予的保护,包括领事协助,还因为许多人没有身份证件和/或属于族裔、宗教或语言少数群体。³²

45. 基于性别、种族、族裔或宗教的歧视也可能导致非正规移徙身份,从而增加遭受暴力、拘留和驱逐出境的风险。鉴于没有国家保护和防火墙将服务提供方与移民官员隔离,许多人可能害怕报告虐待和暴力行为,这在诉诸司法方面造成了障碍,还形成了犯罪者相对有罪不罚的现象。

四. 有希望的做法

A. 法律框架、机构和政策

46. 《德班宣言和行动纲领》承认有必要将性别平等观纳入打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的相关政策、战略和行动纲领中,以应对多重和交叉形式的歧视。它还敦促各国通过政策和方案、保护和预防措施、国家立

³⁰ 例如,见人权高专办, *Rapport sur la situation des droits des femmes dans les lieux de détention au Sénégal*, Dakar, 达喀尔, 2015 年 3 月。

³¹ 人权高专办,“联合国暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员杜布拉夫卡·西蒙诺维奇 2017 年 2 月 13 日至 27 日访问澳大利亚结束后的声明”, 2017 年 2 月 27 日。另见大赦国际,“‘Heads Held High’: keeping Queensland kids out of detention, strong in culture and community”, 2016 年 8 月 31 日。

³² 消除对妇女歧视委员会, 第 30 号一般性建议, 第 60 段。

法和相关国际文书的有效执行，以应对针对妇女和女童的种族主义和出于种族动机的暴力行为。

47. 阿尔巴尼亚、巴林、哥伦比亚、古巴、格鲁吉亚、科威特、墨西哥、马里、挪威、阿曼、卡塔尔、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、土耳其、美利坚合众国在提交的材料中，提请注意已有的法律框架、政策、机构和/或战略，这些框架、政策、机构和/或战略旨在确保平等，并确保不因性/性别、族裔、种族或宗教而实行歧视，以处理暴力侵害妇女的行为和/或种族主义、种族歧视、仇外心理和其他相关不容忍现象。

48. 墨西哥、塞尔维亚、西班牙、土耳其和美利坚合众国在其法律和政策框架中明确了禁止交叉歧视和促进平等的概念。墨西哥已经制定了保护非洲裔妇女以及土著妇女和移徙妇女的法律，这些法律系通过国家计划和战略实施，侧重于消除暴力、提供医疗保健和关于性和生殖权利的信息，墨西哥还增强了妇女的能力、代表性和政治参与度。美利坚合众国通过《暴力侵害妇女再授权法》(2013年)加强了对美洲土著妇女和移民妇女的保护，该法为各州和地方社区提供资源，以改善刑事司法系统对家庭暴力事件、性攻击、约会暴力和纠缠的应对，并为受害者服务提供支持。

49. 在西班牙，一部关于男女平等的法律要求公共当局考虑特定妇女群体的状况，包括少数群体妇女和移徙妇女。它还制定了战略，为罗姆妇女暴力幸存者提供援助，并增强特定妇女群体(包括罗姆妇女和移徙妇女)在就业和教育等方面的权能。塞尔维亚实施了一项国家性别平等战略(2016-2020年)和罗姆人国家保护战略(2016-2025年)，其中包括针对特定妇女群体的措施。该国关于罗姆人与其他少数群体融合的国家行动计划(2016-2020年)通过一整套初级医疗保健服务来处理暴力侵害妇女和儿童的问题。土耳其已经通过法律，在国际保护程序中识别和优先处理有特殊需求的人员，并且还设立了支助程序，为遭受暴力的妇女幸存者核发身份证件并提供庇护所。

50. 挪威和危地马拉制定了机构和体制框架，以应对针对妇女和女童的交叉歧视问题。挪威平等和反歧视监察员的机构任务要求监察员在特定背景下考虑不同的歧视理由，发展跨学科技能，以处理多重形式歧视以及性别与其他歧视理由交叉的歧视。危地马拉设有专门机构负责消除针对土著妇女和女童的种族歧视和暴力行为；但是，根据提交材料所载资料显示，缺乏资金导致取得的成就有限。

51. 哥伦比亚和美利坚合众国制定了多部门战略，以应对针对妇女和女童的交叉暴力。哥伦比亚通过一项全面的多部门战略，通过诉诸司法、分类信息、综合援助以及针对特定妇女群体(如土著妇女，罗姆妇女和非裔哥伦比亚妇女)的预防、保护和赔偿措施来应对冲突中的性暴力幸存者的需求。美利坚合众国正在执行一项多伙伴和参与性倡议，这是有史以来第一支部落人口贩运工作队，汇集了专门针对暴力侵害土著妇女问题的各州、部落法律界以及非政府组织的各种行为者。

B. 分列数据和研究

52. 《德班宣言》认识到有必要制订一个更系统化和更一致的方法，以评估和监测妇女受到的种族歧视，以及在充分行使和享有其公民、政治、经济、社会和文化权利过程中由于种族、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为而面临的不利地位、障碍和困难。数据和研究对于公共政策和资源分配的制定、实施、监测和评估至关重要，这些政策和资源分配是基于面临交叉歧视和暴力的妇女和女童的需求而制定。数据收集应系统化，并包含除性别和年龄之外的标准。

53. 阿尔巴尼亚、哥伦比亚、西班牙和美利坚合众国正在努力加强收集基于各种理由的数据。在哥伦比亚，关于对妇女和女童的歧视和暴力行为的数据以各种理由分列，由反对歧视和种族主义观察站收集，这是一个基于性别的暴力行为综合系统，也是首个全国性的歧视问题调查机构。在美利坚合众国，劳工部和平等就业机会委员会要求拥有 100 名或以上雇员的企业提交按性别、种族或族裔分列的汇总薪酬数据，从而有助于聚焦不歧视法律的公共执行。在阿尔巴尼亚，社会福利和青年部正在改进对特定妇女群体(包括罗姆妇女或其他妇女群体)的数据收集工作。该国还编制了按各种变量分列的小学和中学教育入学人数统计数据。西班牙通过收集按性别分列的数据，以确定从罗姆人发展方案中获益的妇女人数。

54. 有些国家报告称，它们正在对暴力侵害土著社区妇女和女童的行为开展研究。墨西哥出版了一份关于墨西哥三个地区土著妇女遭受亲密伴侣暴力的研究报告。³³ 在美利坚合众国，国家司法研究所已委托开展研究以解决印第安人聚居区的美洲印第安妇女和阿拉斯加土著村庄的阿拉斯加土著妇女普遍遭受暴力的证据缺口。³⁴

55. 人权高专办正在制定一套关于弱势移徙者人权保护的原则和准则，其中将包含数据收集和保护原则，包括以各种理由分列的数据。人权高专办驻危地马拉办事处进行了研究并发布了关于针对土著妇女的种族歧视、族裔歧视和基于性别的歧视的手册。

56. 民间社会组织也就这一问题进行了研究。欧洲反对种族主义网络在提交的材料中报告称，其与法国和大不列颠及北爱尔兰联合王国的民间社会组织已发布了各种报告，这些报告专门阐述关于基于各种理由歧视和暴力侵害妇女和女童的问题或包含相关信息。

C. 监测和保护

57. 一些国家已建立或扩大了国家和多边监测和保护机制，以便改善特定妇女和女童群体获得医疗援助、司法和保护免受暴力的机会。土耳其为贩运人口的妇女和女童幸存者制定了一项支助方案，为她们提供医疗保健、心理支持、法律和社会服务、教育和培训、进入劳动力市场的机会、物质支助和信息。在墨西哥，国家土著人民发展委员会为土著社区的倡导者、翻译和公务员提供了关于最近刑罚制度改革培训。2016 年 5 月，委员会促进了 386 名土著妇女从监狱被释放。

³³ 墨西哥妇女研究所，“2011 年墨西哥三个地区土著妇女遭受亲密伴侣暴力的情况”。

³⁴ 见国家司法研究所，暴力侵害印第安妇女国家基线研究，2015 年 1 月 21 日。

58. 加拿大、墨西哥和美利坚合众国成立了北美暴力侵害土著妇女和女童问题工作组。在这一举措的背景下，美利坚合众国首次为阿拉斯加家庭暴力和性暴力的土著幸存者启动了危机热线，并发布了第一套统一的临床护理准则，用于在医疗服务和转诊系统中识别和应对亲密伴侣暴力行为，该系统以患者为先，具有文化敏感性并注意心灵创伤。美利坚合众国还向各州以及州级和部落联盟提供资金，以便更有效地应对美洲印第安妇女、阿拉斯加土著妇女以及特定文化和语言群体的妇女遭受暴力侵害的问题。

D. 专业职类的能力建设

59. 一些国家在提交的材料中解释称，它们正在实施举措，通过增强司法机构、执法机构和医疗保健提供方使用具有性别敏感性和文化敏感性的方法的能力，来应对针对特定妇女和女童群体的歧视和暴力行为。美利坚合众国为犯罪受害者服务提供方和协同的专业人员进行了培训并提供技术援助，以解决警务中与性别交叉的语言和文化障碍，以及整个刑事司法系统中的其他交叉问题。墨西哥不仅增强司法机构的能力，也增强土著社区的翻译和倡导者的能力，以增加土著妇女诉诸司法的机会。墨西哥还制定了一种模式，为土著和非裔人口提供具有文化敏感认识的产科保健服务。西班牙制定了一项议定书，对罗姆社区妇女遭受暴力的情况提供援助，包括采取措施加强从事这个问题的技术人员的能力。该议定书是西班牙罗姆人融入社会国家战略的一部分。

60. 一些民间社会组织也报告称，正在努力加强专业人员的能力，以应对交叉歧视和暴力侵害妇女和女童的问题。在斯洛文尼亚，斯洛文尼亚慈善协会是一个促进志愿工作的协会，该协会为与移民、难民和寻求庇护者打交道的决策者和专业人员提供了培训，使他们更好地应对面临风险并受到多种歧视和暴力影响的妇女和女童的特殊需求。和平研究所向协助暴力和虐待的妇女和儿童幸存者的专业人员提供了跨文化培训。

E. 参与和提高认识

61. 《德班行动纲领》确定了受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象影响的妇女和女童充分有效参与的基调，除其他外，呼吁各国让受影响的妇女参与关于消除这种歧视的各级决策，并参与制定、执行和评估影响其生活的政策和措施；让受影响的妇女和女童能够充分行使其在公共和私人生活各个方面的权利；加强和支持民间社会相关行动者的工作，以促进性别平等并提高遭受多重歧视的妇女的地位。

62. 墨西哥、塞尔维亚和西班牙介绍了各自作出的努力，旨在提高受影响的妇女和女童的参与度和代表性。墨西哥宪法规定土著妇女应参与政治和决策。还通过一项全面的一揽子计划推动土著妇女和女童参与政治和公共生活并发挥领导作用，该计划包含立法、方案和民间社会项目定向资金。在塞尔维亚，国家性别平等战略包括促进罗姆妇女行使主动和被动投票权的规定。西班牙通过平权行动提高了罗姆妇女组织在罗姆人国家理事会中的代表权。作为罗姆人融入社会国家战略的一部分，西班牙还向专门处理与罗姆人社区妇女遭受暴力有关问题的妇女组织提供资金。

63. 《德班行动纲领》敦促各国在设计和制定旨在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的各级预防、教育和保护措施时，将性别视角作为主流，以确保这些措施有效地针对妇女和男子的不同情况。旨在消除有害定型观念和态度的全面的信息、宣传和教育对于防止妇女和女童遭受交叉歧视和暴力而言至关重要。在这方面，人权高专办制作了纪录片《我不在这里》(I am not here)，透过三位女性的真实故事揭示了无证移民家政工人的艰难生活。乐施会发起了一项运动，以消除危地马拉对土著妇女的歧视、成见和暴力。

五. 结论和建议

64. 各国义务保护所有妇女和女童免受交叉歧视和暴力。本报告汇编的例子证实，在很多领域仍存在重大差距，包括在经济排斥和贫穷、教育、卫生、暴力、参与度、法律面前平等和诉诸司法等方面。

65. 《2030 年可持续发展议程》提供了一个机会，可据以通过落实关于促进性别平等和增强妇女权能、和平包容的社会以及减少不平等的目标来消除现有差距。为了履行《2030 年议程》的承诺，不让任何人掉队，高级专员建议：

(a) 国家法律框架明确且一贯地禁止对妇女和女童的交叉歧视，并保护受影响的妇女和女童的权利；

(b) 废除将基于种族、族裔、性别或宗教等多种理由直接和间接歧视和暴力侵害妇女和女童的行为合法化并予以促进的所有法律、政策和做法，应确保以非歧视性的方式执行法律，包括关于国籍和公民身份的法律；

(c) 为受交叉歧视和暴力影响的妇女和女童提供平等诉诸司法的机会和有效补救手段，以及对性别问题有敏感认识、跨文化和优质的教育和保健服务，包括性健康和生殖健康服务和信息；

(d) 将交叉分析适用于公共资源的规划和分配，也适用于制定、执行和审查诸如移民、发展、就业、社会保护、减贫、卫生、教育、性别平等、暴力侵害妇女、种族主义、种族歧视和仇外心理等领域的法律、政策和方案，以揭露、预防和有效应对妇女和女童面临的交叉歧视和暴力；

(e) 通过积极的法律措施、平权行动政策以及获取关于权利和应享待遇的信息的渠道，鼓励受到交叉歧视和暴力影响的妇女和女童参与公共生活、集体谈判以及各级制定政策和决策过程，包括政治和体制方面；

(f) 作出系统性和持续的努力，提高专业职类人员的认识并加强他们的能力，包括司法机构、警察、边境警卫、卫生和教育人员、公共行政部门、雇主和其他人员，以消除歧视性态度和成见，使他们理解影响妇女和女童的交叉歧视和暴力，并采用基于权利和对性别与文化有敏感认识的方法；

(g) 采取立法、政策和针对性措施，通过提供就业机会，确保劳工权利、教育、培训、技能发展、土地使用权、水、财政资源以及对性别有敏感认识的社会保障和照料服务，以增强受交叉歧视和暴力影响的妇女和女童的权能；

(h) 设立监测、报告和保护机制，并提供诸如紧急求助热线、庇护所、保健服务、法律服务、心理社会支持和创伤心理咨询等服务，以协助和保护面临风险的妇女和女童；

(i) 加强关于解读迫害理由和授予庇护的国家法律、能力和程序，以此促进对基于多种因素组合而面临迫害的妇女和女童的国际保护，这些因素包括性别和种族等，往往是无形的因素；

(j) 为迁移中的妇女和女童提供保护，她们可能不符合难民资格，但由于在原籍国、过境国或目的地国遇到的境况或由于固有特征而处于弱势；

(k) 在尊重和保护自我认同权和保护隐私权的同时，在全国范围内系统地、定期地收集、整合和传播按各种理由分列的关于性别平等的的数据，并制定指标以衡量基于种族、族裔、宗教或性别等变量的不平等现象；

(l) 加强对妇女和女童遭受交叉歧视的研究和分析，并用于制定和审查立法和政策，以更好地处理面临交叉歧视和暴力风险或受影响的妇女和女童的权利和需求；

(m) 努力开展全面的宣传运动，聚集广大公众、民间社会组织、地方政府、教育机构、媒体和艺术家，消除基于多种因素(如性别、种族、族裔和宗教)歧视和排斥妇女和女童的毫无根据的看法、态度和成见；

(n) 开展相关政府间审查，例如为可持续发展目标和普遍定期审议而开展，应对在种族主义、种族歧视和仇外心理背景下交叉歧视和暴力侵害妇女和女童的行为；

(o) 联合国人权机制特别注意监测和分析基于性别和其他理由的歧视对人权的影响。
