



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1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

促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的全面方针

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会关于促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的第45/29号决议提交，介绍了造成和加剧原本就存在的歧视妇女和女童现象的主要因素、妇女和女童面临的性别不平等以及由此产生的人权问题。报告还分析了如何全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权，并详细介绍了与实施这种全面方针有关的举措、有前途的做法、不足之处以及结论和建议。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会关于促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的第 45/29 号决议提交。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十九届会议提交一份分析报告，说明促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的全面方针，包括国家、区域和国际各级的良好做法、挑战和经验教训。

2. 人道主义局势包括自然灾害、武装冲突和被迫流离失所。¹ 在这类情况下，国家基础设施可能中断，扰乱保护系统，加剧原有的系统性不平等和歧视模式，这些往往特别对妇女和女童造成不利影响。在这种背景下，对妇女和女童的性别歧视以多种形式表现出来，导致与剥夺基本服务有关的侵犯人权行为，包括剥夺获得信息、医疗、住房、水、卫生、教育和就业的机会。² 由于多重和交叉形式的歧视，在危机时期，某些妇女和女童群体的权利受到侵犯的风险增加，处境更加恶化。这些群体包括：生活贫困的妇女；具有不同性别认同和性取向的妇女；残疾妇女；难民和寻求庇护的妇女；国内流离失所、无国籍和移民妇女；以及少女和老年妇女。

3. 2021 年，估计有 2.35 亿人需要人道主义援助和保护，相当于全球每 33 人中就有一人。比上一年高出 40%，增幅惊人。³ 世界各地的一些危机越来越持久和复杂，导致人们流离失所的时间平均长达 26 年。⁴ 在气候变化导致的流离失所中，80% 的流离失所者是妇女和女童。⁵

4. 全球卫生危机，包括目前的冠状病毒病(COVID-19)大流行，进一步加剧了本就严峻的局势，对人道主义局势中的妇女和女童权利产生了严重影响，暴露了社会上固有的系统性性别不平等。

¹ 人权理事会第 45/29 号决议。

² 同上。

³ 人道主义事务协调厅，《2021 年全球人道主义概况》，第 8-9 页。

⁴ 难民事务高级专员公署(难民署)，《对第十五次国际移民问题协调会的贡献》，2017 年，第 2 页。

⁵ 联合国开发计划署，《性别与气候变化：性别与气候变化之间的联系概述》，2017 年。

5. 本报告依据 25 个国家、⁶ 四个国家人权机构、⁷ 两个区域机制、⁸ 13 个民间社会组织(包括联合提交的材料)⁹ 和一个学术机构¹⁰ 提交的材料编写。还开展了额外研究, 作为补充。¹¹

二. 国际法律框架

6. 国际人权法和国际人道法是互为补充和相辅相成的法律体系, 有共同的目标, 特别是力求保护人的生命和尊严并禁止歧视。¹² 联合国人权条约机构已经申明, 基本人权义务(包括经济、社会和文化权利)在人道主义背景下依然适用。¹³ 例如, 消除对妇女歧视委员会在第 28 号一般性建议(2010 年)中申明, 国家的任何行为, 只要影响到其领土内或有效控制下(即使不在其领土内)的公民和非公民——包括难民、寻求庇护者、移民工人和无国籍人——的人权, 则国家应对该行为负责。¹⁴

7. 此外, 消除对妇女歧视委员会在关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议中强调, 在任何时候保护妇女的人权, 在冲突前、冲突期间和冲突后推进实质的性别平等以及确保将妇女的多种经历充分纳入所有建设和平、建立和平和重建进程, 是《公约》的重要目标。¹⁵ 在该建议中, 委员会还敦促各国向境内流离失所和难民妇女和女童提供保护和援助, 包括保护她们免遭性别暴力, 确保提供教育及开展创收和技能培训活动, 并建议缔约国确保性健康和生殖健康服务, 包括紧急避孕、安全堕胎服务和孕产妇保健服务。¹⁶ 此外, 委员会在第 33 号一般性建议(2015 年)中重申, 诉诸司法的权利对实现《消除对妇女一切形式歧视公约》所保护的一切权利至关重要。这项权利有多个维

⁶ 安道尔、阿根廷、阿塞拜疆、巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、丹麦、萨尔瓦多、伊拉克、爱尔兰、意大利、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马来西亚、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、缅甸、尼泊尔、卡塔尔、俄罗斯联邦、塞尔维亚、菲律宾、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁷ 菲律宾人权委员会、危地马拉人权倡导者办公室、阿根廷监察员办公室和黎巴嫩全国妇女委员会。

⁸ 欧洲委员会和欧洲联盟。

⁹ Alianza con Ellas; 应对种族灭绝联盟; 英联邦人权倡议、瓦努阿图人权联盟、斐济希望之家和 Pacificwin Pacific; 生殖权利中心和国际妇产科联合会; 边缘效应组织; 全球正义中心; 国际计划生育联合会(西半球区域); 凯拉萨国; 国际计划; 罗格斯、瑞典性教育协会、FN Forbundet、国际计划生育联合会和 2030 年倒计时倡议; 国际救助儿童会; 残疾重生妇女组织和 Zanaan Wanaan。

¹⁰ Shreemati Nathibai Damodar Thackersey(SNDT)女子大学提交的材料。

¹¹ 提交材料的完整清单见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的报告, 可查阅: www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/Reports.aspx。

¹² 人权理事会第 45/29 和第 39/26 号决议。

¹³ 经济、社会及文化权利委员会第 14 号一般性意见(2000 年), 第 40、47、65 段; 人权事务委员会, 第 36 号一般性意见(2018 年), 第 64 段; 消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议(2010 年), 第 11 段; 消除对妇女歧视委员会第 30 号一般性建议(2013 年), 第 2 段。

¹⁴ 见消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议(2010 年), 第 12 段。

¹⁵ 同上, 第 30 号一般性建议(2013 年), 第 2 段。

¹⁶ 同上, 第 57(d)和 52(c)段。

度，包括可诉性、可得性、可及性、高质量、为受害者提供补救、司法系统追究责任。委员会还提到，根据《公约》第二条和第十五条，应在平等对待所有侵犯人权行为的基础上，保证妇女能够诉诸问责机制和获得补救措施，包括刑事、行政、社会和劳动法规定的问责机制和补救措施。¹⁷

8. 适用于武装冲突情况的国际人道法包含日内瓦四公约、日内瓦四公约附加议定书和习惯国际人道法规定的一些相关法律义务。至少，国家和冲突方有义务保护女童和妇女不受暴力侵害、性侵犯和强迫卖淫，并有义务为孕妇和幼儿母亲提供特别关照，包括食物、衣物、医疗救助、疏散和交通方面的关照。¹⁸ 此外，必须不加歧视地提供和确保这些关照。人道法还强调，必须始终尊重妇女的具体需求，包括防止一切形式的性暴力。¹⁹

9. 在妇女、和平与安全议程下，安全理事会在第 1325(2000)号决议中重申，必须全面执行关于在冲突期间和冲突之后保护妇女和女童权利的国际人道法和人权法。具体而言，它呼吁武装冲突方充分遵守关于妇女和女童权利以及保护妇女和女童的国际法，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》和《联合国儿童权利公约》。安全理事会继而强调，需要确保妇女和女童能够获得全方位的性健康和生殖健康服务，包括在强奸导致怀孕时，²⁰ 并呼吁各国提供非歧视性的综合保健服务，包括性健康和生殖健康服务。²¹

三. 人道主义局势下的妇女和女童人权问题

10. 本报告重点从五个方面阐述妇女和女童在人道主义局势中遇到的人权问题，因为这五类问题的原因和后果特别突出。选取这五个方面是因为有可靠的数据和研究，保证了更全面的循证分析。

A. 性别暴力

11. 在人道主义局势中，性别动态可能受到影响，不平等现象可能恶化，进一步助长和增加了性别暴力的风险，包括妇女和女童在这些局势中面临的性暴力、贩运、强迫怀孕、童婚和强迫婚姻以及亲密伴侣暴力。²² 2015 年，据估计，人道主义背景下的妇女和女童有 70% 以上遭受过不同形式的性别暴力，而全球妇女中的比例为 35%。²³ 虽然关于各类性别暴力的数据有限，但研究表明，在复杂的

¹⁷ 同上，第 33 号一般性建议(2015 年)，第 38、47、52 段。

¹⁸ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第 16-18、21-23、38、50、89、91、127 条；《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》，第 8(a)、70(1)、76(2) 条；红十字国际委员会(红十字会)，习惯国际人道法数据库，规则 134，可查阅：<https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>。

¹⁹ 见红十字会，习惯国际人道法数据库，规则 119 和规则 93 评注。

²⁰ 安全理事会第 2122(2013)号决议。

²¹ 安全理事会第 2106(2013)号决议，第 19 段。

²² A/HRC/39/26，第 30 段。

²³ 人道主义事务协调厅，《2021 年全球人道主义概况》，第 49 页。

人道主义环境中，大约五分之一的难民或流离失所妇女遭到过性暴力。²⁴ 而且有越来越多的证据表明，存在一种令人不安的趋势，即冲突方将性暴力作为一种羞辱民众和/或破坏社会结构的策略，进而推进其战略目标，包括控制有争议的领土和自然资源。²⁵

12. 性别暴力对妇女和女童及其家庭和族群的健康，包括性健康和生殖健康、心理健康和经济福祉有重大和持久的影响。尽管现实造成直接和长期的影响，且这些影响基本可以预防，但保护妇女和女童免受暴力侵害的具体需求、优先事项和能力并没有被视为当务之急。²⁶ 因此，妇女和女童面临更高的性传播感染(包括感染艾滋病毒)、意外怀孕、不安全堕胎风险以及孕产妇死亡和发病风险。

13. 正如之前关于人道主义背景下的童婚、早婚和强迫婚姻的报告所述，这些做法的原因包括暴力增加、保护方面的担忧、经济无保障和贫困。特别是，由于经济压力和粮食无保障，童婚可能被作为减轻家庭经济负担的一种方式，以应对难民面临的经济困难，或是别无选择时的一种生存之道。²⁷

14. 性别暴力并非在真空中发生；它与更广泛的安全因素有关，其中许多因素因 COVID-19 大流行及其后果而加剧，包括经济困难、社会紧张局势、有罪不罚和体制薄弱。²⁸ COVID-19 大流行及相关封锁措施不仅导致性别暴力风险增加，包括性暴力和亲密伴侣暴力，还影响了全球范围内应对性别暴力问题的机构提供服务，包括在人道主义背景下提供服务。例如，疫情期间，童婚率上升，在脆弱和受冲突影响的国家尤为如此。全球童婚发生率最高的 20 个国家中，有 18 个被认为是脆弱或受冲突影响的国家。²⁹

B. 健康、包括性健康和生殖健康及权利

15. 许多因素限制了卫生服务的可获得性、可及性、可接受性和质量，影响了在人道主义局势中——无论是自然灾害、武装冲突还是被迫流离失所——享有健康的决定因素。2019 年，联合国人口基金(人口基金)估计，3500 万育龄妇女和女童因冲突和自然灾害的原因需要人道主义援助。³⁰ 生活在这种环境下的妇女和女童，特别那些遭受过性别暴力的人，其健康、福祉和权利面临的风险，包括性健康和生殖健康方面的风险，无疑更大。她们面临更高的孕产妇死亡和发病风险，原因包括：保健系统崩溃、费用令人望而却步、缺乏信息和决策权、缺乏隐私、不安全、行动受限以及害怕寻求保健服务会招致进一步暴力。³¹ 因此，据估计，2019 年 66% 的孕产妇死亡发生在脆弱环境中，每日死亡总数超过 500 人。³²

²⁴ 见世界卫生组织，“卫生紧急情况下的性别暴力”。

²⁵ S/2021/312，第 4-5 段，以及 S/2021/827，第 37 段。

²⁶ 见关于人道主义行动中的妇女和女童权利及能动性的联合新闻稿(2019 年)。

²⁷ A/HRC/41/19，第 14 段。

²⁸ S/2021/312，第 6 段。

²⁹ S/2021/827，第 41 段。

³⁰ 联合国人口基金(人口基金)，《2019 年人道主义行动概览》，2019 年，第 3 页。

³¹ A/HRC/39/26，第 45 段。

³² 人口基金，《2019 年人道主义行动概览》，2019 年，第 3 页。

由于 COVID-19 大流行、新发生的冲突和旷日持久的冲突，这一数字可能已经进一步增加。

16. 即便可以获得医疗保健，缺乏信息和不安全也导致许多妇女和女童不知道可以获得怎样的保健服务。³³ 因此，许多怀孕的妇女和女童只能在没有熟练医务人员帮助的情况下分娩。COVID-19 大流行进一步加剧了妇女和女童获得保健服务的障碍，实际上限制了妇女和女童获得抢救以及获得基本保健服务、包括性健康和生殖健康服务的机会。³⁴

17. 在原有歧视、有害的性别规范和刻板印象的驱动下，多重和交叉形式的歧视，特别是女童在人道主义局势中面临的歧视，增加了获得保健服务的障碍。例如，残疾妇女和女童在获得性健康和生殖健康服务以及获得经期卫生用品方面遇到更多障碍，因为她们通常无法无障碍地获得信息，导致难以寻求服务和与卫生专业人员沟通。³⁵ 此外，有害的刻板印象，例如声称残疾妇女和女童只需要与残疾有关的服务，会导致剥夺她们获得性健康和生殖健康服务的机会，从而增加残疾妇女和女童意外怀孕或感染性传播疾病的风险。³⁶

18. 歧视性的性别规范也影响妇女和女童享有健康的决定因素。在粮食无保障的情况下，歧视性的性别规范和缺乏对妇女和女童营养需求的认识往往也意味着优先照顾男人和男童的需求。³⁷ 营养不良会增加妇女和女童的健康风险，包括孕产妇死亡和发病的风险。

C. 教育

19. 冲突、不安全和灾难对女童获得教育和安全的学习环境造成了不成比例的影响。³⁸ 在这种局势下，出于安全考虑和经济原因，她们是第一批被退学的，限制了她们受教育的机会，增加了童婚、早婚和强迫婚姻的风险。在受冲突影响和被迫流离失所的女童中，有 90% 比正常情况下更有可能从中学辍学。在冲突局势下，女生失学的概率是男生的 2.5 倍。³⁹ COVID-19 大流行进一步加剧了本已严峻的局势。对于已经处于不利地位的难民营女孩或境内流离失所女孩来说，学校关闭造成了很大打击。⁴⁰

20. 虽然许多常规化的人道主义环境中，中小学仍在运作，但少女在获得教育方面往往面临更多障碍，包括付不起学费、缺乏经期卫生用品以及上学路途遥远。已婚或怀孕的女生即使没有被开除，也面临其他层面的歧视。⁴¹ 此外，2015 年至 2019 年期间，至少有 21 个国家的女孩因为性别而成为直接目标或面临

³³ Alianza Con Ellas 和菲律宾人权委员会提交的材料。

³⁴ 同上。

³⁵ 叙利亚提交的材料；以及残疾重生妇女组织提交的材料。

³⁶ 同上。

³⁷ Alianza Con Ellas 和国际救助儿童会提交的材料。

³⁸ 萨尔瓦多、爱尔兰和马来西亚提交的材料；以及危地马拉人权倡导者办公室、阿根廷监察员办公室、国际计划和国际救助儿童会提交的材料。

³⁹ A/72/218, 第 49 段。

⁴⁰ 国际计划, *Living under lockdown: Girls and COVID-19*, 2020 年。

⁴¹ 国际救助儿童会提交的材料。

更大风险，包括在校内和学校周围遭到袭击。⁴² 在女校，超出严格性别规范和期望的女孩往往遭到攻击。此外，有害的性别规范导致女孩在人道主义环境下的受教育机会中断，事实上，这种规范往往反映了女孩不论是否在危机中都会遭遇的性别不平等和歧视。⁴³

D. 经济安全

21. 控制和获取生产和经济资源方面对妇女的性别歧视，加上歧视性的性别成见和过于繁重的无薪照料工作，削弱了妇女和女童在危机前、危机中和危机后建立和维持有复原力的生计的能力。

22. 例如，由于女性获得相关生产和经济资源、信息和技术的机会有限，因此不太鼓励女农民从事气候智能型农业，⁴⁴ 导致她们更容易受到气候相关危机的影响。与 COVID-19 大流行有关的行动限制对难民和流离失所妇女的打击尤其严重，因为她们在非正规部门谋生，⁴⁵ 而这些经济部门往往不在社会保护措施覆盖范围内。由于资源和机会稀缺，一些妇女和女童可能靠性交易谋生，以此养活自己和家人。⁴⁶

23. 当人道主义危机的应对和恢复措施仍然无视性别差异时，这些措施往往会延续或加剧原有的性别不平等和妇女经济无保障的状况。例如，即便冲突后的可持续经济建设将创造就业作为重中之重，但侧重正规部门的举措往往忽视妇女，因为这些举措侧重为复员男性提供经济机会。⁴⁷ 在各种冲突背景下，针对妇女的经济举措绝大多局限于小额信贷或微型企业，而大规模重建则由男性主导，并大多惠及男性。⁴⁸ 同样，平等获得财产在冲突后局势中尤其重要，因为要想从冲突中恢复，住房和土地不可或缺。⁴⁹ 在冲突后局势中，获得财产方面对妇女的歧视尤其具有破坏性，特别是失去男性家庭成员的流离失所妇女返回后发现自己没有合法的土地所有权，因此失去了住房和维持生计的手段。

E. 诉诸司法

24. 诉诸司法对于保护妇女和女童的人权至关重要。在人道主义环境中，妇女和女童就受到的伤害寻求正义和补救，往往面临更多障碍和挑战。如上所述，这通常是因为原有的歧视、基础设施和服务中断以及正规的法律和司法系统被削弱。

⁴² 跨机构危境教育网络, *Mind the Gap: The State of Girls' Education in Crisis and Conflict* (2021 年), 第 12 页。

⁴³ 国际救助儿童会提交的材料。

⁴⁴ 联合国粮食及农业组织, 《非洲气候行动和减少灾害风险行动中的妇女领导和性别平等》, 2021 年, 第 3 页。

⁴⁵ 国际救援委员会, *What Happened? How the Humanitarian Response to COVID-19 Failed to Protect Women and Girls*, 2020 年, 第 4 页。

⁴⁶ 菲律宾人权委员会、英联邦人权倡议及其他组织提交的材料。

⁴⁷ 消除对妇女歧视委员会, 第 33 号一般性建议(2015 年), 第 49 段。

⁴⁸ S/2020/946, 第 58 段。

⁴⁹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条第 1 款(h)项。

还有一些障碍也导致妇女和女童更难诉诸司法程序外的各种问责机制，包括：不识字；缺乏法律和权利意识；腐败；决策权受到限制；缺乏保密和机密环境；处于被迫流离失所的境地；女户主身份。对妇女和女童交叉形式的歧视也影响到妇女和女童能够在多大程度上报告侵犯其人权的行为以及获得照料、支持和有效补救。⁵⁰

25. 行动不自由也是人道主义环境中的妇女和女童诉诸问责机制或公开反对侵犯人权行为的一大障碍。⁵¹ 受到行动限制或生活在偏远或边缘化地区的难民和境内流离失所妇女和女童前往司法部门可能尤为困难。报案或出庭地点较远的，妇女和女童会望而却步，因为这需要支付交通费用，还要占用经济活动、家务劳动和照料工作的时间。⁵²

26. 研究表明，由于围绕性别暴力的污名化和沉默文化，遭受性别暴力的妇女和女童在诉诸司法方面尤其面临巨大挑战。缺乏无障碍和资源充足的警察局、法律服务机构、法院和司法专业人员，以及专业人员不懂当地语言，是进一步的障碍。警察或医务人员收集证据的拖延和证据记录不全也可能导致受害者无法向警察或其他主管部门申诉，因此无法要求对此类事件进行调查。⁵³ 在一些人道主义背景下，仍然没有为面临暴力的妇女提供庇护所，这不利于提出申诉，因为女性幸存者在提起法律诉讼后无处可去。⁵⁴

27. 妇女和女童还可能因为担心自己在外国的法律地位或因为在经济和社会上依赖丈夫或其他家庭成员，而不愿报告暴力事件。难民的法律地位不稳定，可能意味着他们几乎无法利用现有的问责机制来举报侵犯其权利的行为。这意味着，在许多情况下，案件要么没有解决，要么在社区一级私下解决，而没有向有关当局报告以寻求补救。⁵⁵

四. 全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权

28. 全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权，要求在整个人道主义方案周期的所有干预措施中采取基于人权的方针。基于人权的方针明确权利持有人及其权利，以及相应的责任承担者及其义务，努力加强权利持有人提出主张的能力和承担责任履行义务的能力。⁵⁶

29. 由于基础设施遭到破坏，国家以外的许多其他行为方，包括国家一级的服务提供方、国际组织和私营部门可在人道主义背景下承担责任。在紧急情况开始时和过程中，许多联合国机构、捐助方以及国际和国家民间社会组织共同填补缺口

⁵⁰ 除对妇女歧视委员会，第 33 号一般性建议(2015 年)，第 10 段。

⁵¹ 马拉西亚提交的材料；以及国际计划组织提交的材料。

⁵² 性别暴力责任区(全球保护问题小组)，《性别暴力责任区服务台：紧急状况下的性别暴力》，2020 年，第 15 页。

⁵³ 哥伦比亚、萨尔瓦多、伊拉克、马来西亚、尼泊尔和塞尔维亚提交的材料。

⁵⁴ Zannan Wannan 提交的材料。

⁵⁵ 国际计划组织提交的材料。

⁵⁶ [A/HRC/28/76](#)，第 39 段。

和提供人道主义救济。虽然它们的责任不同于国家的人权义务，但也需要考虑不造成伤害和遵守一定的关照义务等重要问题。⁵⁷ 此外，这些行为方之间的协调以及跨部门协调是确保尊重妇女和女童人权的关键。

30. 在整个人道主义方案周期，基于人权的方针适用不歧视和平等、参与和赋权、可持续和国际援助、透明和问责等关键原则。⁵⁸ 这一方针将受影响人口，特别是那些最边缘化、最受歧视或最有可能被落下的人，包括妇女和女童，置于所有干预措施的中心，并确保他们有意义地参与人道主义干预的每个阶段。

31. 不歧视和平等原则意味着基础设施和关键服务在平等的基础上对所有妇女和女童可利用、可获得并在文化上可接受。例如，如上所述，在人道主义环境下，妇女参加创收举措的机会往往有限。在这种情况下适用不歧视和平等原则，意味着消除那些阻碍妇女参加并受益于大规模经济重建方案的性别规范。还应特别关注那些最有可能被落下的妇女和女童，例如残疾妇女和女童，关注可能对她们产生歧视性影响的政策、方案、做法和其他与人道主义应急行动有关的活动。⁵⁹ 为了确保最弱势群体能够获得这种应对措施，监测和收集不同的分类数据至关重要，分类依据包括但不限于性别、年龄、族裔、宗教和地理位置。⁶⁰

32. 让不同群体的妇女和女童参与、赋予她们权能，培养她们在人道主义方案不同阶段的领导能力，对于确保人道主义应对措施有效和有助于实现她们的人权至关重要。参与不仅本身是一项权利，也可以促进其他权利。这是确保人道主义方案、政策和应对措施的设计、执行和监测有效且有影响力的关键。⁶¹ 妇女和女童从紧急情况一开始就参与进来，可以改善人道主义行动的结果和改善应对服务。例如，妇女和女童积极参与营地委员会以及决策和协调机制，可以协助服务提供方在可进入区域提供服务，并让更多人知道这些服务。⁶² 妇女和女童还可以在监测服务的提供方面发挥作用。在这方面，提高认识和发展妇女和女童主张权利的能力至关重要。

33. 全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权，要求抛开对问责的狭隘解释。这样可以建立渠道，在人道主义方案周期的所有阶段促进、尊重和保护妇女和女童的所有人权，不仅是针对指控的侵权和虐待，而是从评估到规划和预算编制、执行、监督、评价和补救。全方位的问责还包括在人道主义局势之前、期间和之后采取长期方针加强国家系统。这种问责还要求承认国际社会的所有行为方都有责任确保妇女和女童的权利得到尊重和保障。⁶³ 问责原则还确保权利持有人可以在责任承担者没有履行义务时寻求补救。在提供获得有效补救的机会时，必须承认并消除妇女和女童在寻求正义时面临的特殊障碍。

⁵⁷ [A/HRC/42/24](#)，第 23 段。

⁵⁸ [A/HRC/39/26](#)，第 46 段。

⁵⁹ 同上，第 47-48 段。

⁶⁰ 人权高专办，《基于人权的数据处理方法：〈2030 年可持续发展议程〉不让任何一个人掉队》，2018 年，第 7-8 页。

⁶¹ 丹麦、爱尔兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的材料；以及国际计划生育联合会(西半球区域)提交的材料。

⁶² 人口基金，《应急方案中处理性别暴力问题的机构间最低标准》，2019 年，第 10 页。

⁶³ [A/HRC/39/26](#)，第 55 段。

包括建立保密和无偏见的程序来接收和处理投诉，做出有意义的改变，例如在服务方面，做到转变性别观念、以受害者为中心和全面赔偿。

34. 整个人道主义应急行动的政策、方案编制和协调方面的透明对于确保切实对妇女和女童负责至关重要。例如，在提供服务时，应该让妇女和女童确切地知道谁在提供哪些服务。同样，国家和服务提供方应该对如何协调这些服务以及为何优先提供某些服务达成共识。⁶⁴

35. 全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权还需要审查干预和方案的范围——由于资金的附加条件和/或方案要求，审查可能局限于某些问题——以避免各自为政和忽视某些妇女和女童群体的经历。

36. 可持续和国际援助原则也是全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的重要组成部分。这意味着，在人道主义局势中，国际援助的目的应该是加强基础设施和服务提供系统，并支持国家充分恢复和维持其作为责任承担者的主要责任。如果妇女和女童参与主张自己的权利并有掌控感，如果提供支持让国家和地方行为方——包括妇女领导的组织和女性人权维护者——能够履行义务，干预措施将更加可持续。与当地妇女领导的组织建立有力的伙伴关系并提供财政支持，对于有效提供服务和确保服务的长期可持续性至关重要。⁶⁵ 在人道主义行动中，“本地化”概念与实现可持续和国际援助原则密切相关，本地化旨在将权力和资源移交给地方和国家行为方，特别是妇女领导的组织和服务提供方，以便其领导和开展人道主义行动。⁶⁶ 本地化对于弥合发展-人道主义鸿沟也至关重要。当地妇女领导的组织对于确保适当、有效和可持续地应对人道主义局势至关重要。需要加强妇女领导的组织并让它们更多地参与人道主义行动，因为这些组织熟悉背景和文化，能够接触到受影响人口，并且有能力影响国家和地方社区一级的社会动态和变革。⁶⁷

A. 实施全面方针

37. 各国在提交的材料中报告了与实施促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的全面方针的各项内容有关的举措和有前途的做法。墨西哥强调，2020-2024 年国家人权方案提出了确保境内流离失所者权利的具体行动，包括开展性别分析，以便及时查明、预防并解决被迫境内流离失所的原因。

38. 一些利益攸关方强调了专门为解决获得性健康和生殖健康服务方面的歧视和障碍而制定的卫生干预措施。在这方面，塔吉克斯坦卫生部、人口基金-塔吉克斯坦办事处和地方残疾人组织采取了一项有前途的联合举措，在因借调医务人员

⁶⁴ 同上，第 59 段。

⁶⁵ 同上，第 50 段。

⁶⁶ C. Fabre, “Localising the response: World Humanitarian Summit, putting policy into practice”, Commitments into action series, Paris, Organisation for Security and Co-operation in Europe (OECD) (2017).

⁶⁷ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署), “[如何在人道主义行动中推动考虑性别的本地化](#),” 指导说明, 2020 年, 第 8 页。

抗击 COVID-19 大流行而导致服务稀缺的地方，为残疾妇女提供性健康和生殖健康服务、环境卫生和个人卫生产品以及社会心理支持。⁶⁸

39. 一些利益攸关方还报告了它们如何为培养领导能力和促进妇女及妇女领导组织的参与而分配资源，以及如何为加强她们在人道主义应急和复原中的积极作用而创造有利环境。⁶⁹ 阿根廷称正在采取行动，增加妇女在人道主义应急行动中的参与，并确保妇女参与有关人道主义防备、应急和复原的决策。爱尔兰报告说，它正在与国际救援委员会发展为期三年(2022-2024 年)的新战略伙伴关系，以便将当地妇女领导组织的实际支持和能力建设充分纳入人道主义方案周期。毛里求斯重点介绍了社区救灾方案，该方案向妇女提供备灾和救灾方面的培训。

40. 国际救助儿童会也强调促进真正的参与。关于进入决策平台和空间，该组织支持少女参与国际、区域和国家一级的政策和问责讨论。这类工作包括：支持女孩参加联合国大会、人权理事会和妇女地位委员会的年度会议、安全理事会关于儿童与武装冲突的年度公开辩论以及可持续发展问题高级别政治论坛，包括可持续发展目标的执行进展。

41. 提交的材料中报告了一些有前途的做法，通过在人道主义局势中维持对教育的供资，在各级优质、可负担的全纳教育中以及通过这样的教育促进性别平等。⁷⁰ 国际计划组织介绍了正在马拉维实施的一个项目，该项目为女孩提供性健康和生殖健康教育以及生活技能教育，以提高她们的决策和谈判技能，包括增强她们的信心和增加获得信息和服务的总体机会。

42. 为妇女和女童提供安全空间也是一项很好的做法。2020 年，人口基金协助提供了 800 多个人道主义环境中妇女和女童的专用安全空间，提供了无障碍、高质量的服务和信息，并确保妇女和女童有包容性的空间，可以公开讲述自己的经历和困难，保证保密并提供支持。⁷¹ 定期反馈有助于监测人道主义方案任何意外的有害后果，这个问题可以通过减少风险和更广泛的社区参与来解决。

43. 欧洲联盟报告说，系统地将性别平等方针纳入人道主义援助是有效拟订高质量方案的前提，也符合欧洲联盟的人道主义任务以及国际法和国际承诺。一个好的做法是性别问题备用能力项目，这是一个国际援助模型，旨在促进和加强人道主义实体和政府开展并推广性别平等方案的能力和领导力，以确保在全球、区域和国家一级的人道主义行动中考虑到受影响人口的各种需求。该项目为人道主义局势部署性别问题顾问，通过战略性地解决人道主义应急规划和实施阶段的性别不平等问题，协助人道主义协调员、人道主义国家工作队、联合国机构、群组牵头机构、非政府组织和各国政府填补重大缺口。

44. 提交材料报告了在人道主义局势中促进诉诸司法和问责机制(包括追究社会责任机制)的努力。⁷² 波斯尼亚和黑塞哥维那表示，乌纳-萨纳州检察官办公室积极参与实施在人道主义环境中保护性别暴力受害者的措施，包括参与制定预

⁶⁸ 残疾重生妇女组织提交的材料。

⁶⁹ 安道尔、哥伦比亚、毛里求斯、墨西哥和缅甸提交的材料；以及欧洲联盟提交的材料。

⁷⁰ 联合王国提交的材料；以及欧洲联盟提交的材料。

⁷¹ 人口基金，《2021 年人道主义行动概览》(2020 年)，第 13 页。

⁷² 巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、马来西亚和尼泊尔提交的材料；以及国际救助会提交的材料。

防和保护人们免遭性别暴力的标准作业程序。哥伦比亚在提交的材料中解释说，司法部为女性领导人和女性人权维护者设计并提供了培训课程，让她们了解自己享有的人权和诉诸司法的现有法律机制。在菲律宾，人权委员会一直积极将流离失所妇女遭受虐待的案件移交法院，履行其作为国家性别问题监察署的职责。

45. 乌干达生殖权利中心报告了一个有前途的创新办法，以确保对侵犯难民和东道社区妇女和女童性健康和生殖健康及权利的行为追究责任。该项目：(a) 加强社区代表将基于人权的方针纳入服务的能力；(b) 建立一个机制，收集、审查和回应社区主导的性健康和生殖健康监测结果及相关投诉，包括用户关于性健康和生殖健康服务达不到人权标准的反馈。⁷³

46. 人权调查，包括人权理事会和其他联合国机构设立的调查委员会和实况调查团进行的调查，是确保对侵权和虐待行为逐一追究责任和解决延续此类侵权和虐待行为的系统性问题的重要一步。通过对性别问题有敏感认识的记录和分析，人权调查可以掌握妇女和女童在人道主义局势中遭受的侵权行为的范围和影响，同时对这类行为的整体趋势展开批判性分析。⁷⁴ 在这方面，联合国南苏丹特派团和联合国人权事务高级专员办事处 2020 年关于冲突中性暴力幸存者获得医疗保健情况的报告是一个宝贵的信息来源。调查结果显示，南苏丹平均每 10,000 人有一个卫生设施，许多此类设施没有足够多合格人员为性暴力幸存者提供治疗，因此报告建议政府大幅增加对公共卫生的投入，从而加强卫生设施和卫生工作者的能力，方便人们获得性保健和生殖保健。⁷⁵ 除了追究犯罪人的刑事责任外，报告还重点介绍了需要采取哪些步骤，以全面和可持续地提供性健康和生殖健康服务，这是确保性暴力幸存者获得补救的重要途径。

47. 不同的人道主义框架强调以人权为中心，强调在编制方案时采取基于人权的方针。⁷⁶ 一些框架就如何在促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权的过程中确保追究责任提供了指导。例如，机构间常设委员会对受影响人口负责工作队的业务框架旨在通过五项承诺——领导/治理、透明、反馈和投诉、参与——协助人道主义机构分别和共同寻找实际切入点，更好地对受影响的人口负责。⁷⁷

B. 全面方针实施中的不足

1. 证据不足

48. 尽管联合国系统各实体以及发展和人道主义组织提供的证据表明，妇女和女童受人道主义局势的影响尤其大，但在收集数据和记录促进和保护妇女和女童权利的干预措施的有效性方面存在不足。这一缺口导致难以详细评估人道主义局势对妇女和女童生活的具体影响。除性别暴力外，在记录人道主义局势中影响妇女

⁷³ 生殖权利中心和国际妇产科联合会提交的材料。

⁷⁴ [A/HRC/42/CRP.4](#) 和 [A/HRC/41/18](#)。

⁷⁵ 联合国南苏丹特派团和人权高专办，“南苏丹冲突中性暴力幸存者获得保健的机会”，2020 年 5 月，第 10 段。

⁷⁶ 见环球协会，《*The Sphere Handbook (2018)*》；以及危机中的生殖健康机构间工作组和《危机中生殖健康机构间实地手册》。

⁷⁷ 机构间常设委员会，“[The Operational Framework, Accountability to Affected Persons](#), 2013”。

和女童的一系列人权问题方面也存在不足。不安全的人道主义局势以及系统的歧视和性别不平等，包括对不同性别认同和性取向者的歧视和性别不平等，对收集数据和记录获得服务——特别是性健康和生殖健康服务——的情况以及侵犯和践踏人权行为，造成困难。充分收集数据方面的挑战包括：难以接触到社会所有阶层、资金短缺、保密能力欠缺、信任缺失、缺乏数据基线以及有人反对加强综合和标准化的方针和协调。⁷⁸

2. 妇女和女童没有切实参与人道主义应急行动，妇女领导的组织缺乏支持

49. 尽管加大了努力并更加认识到让妇女和女童参与和领导人道主义应急工作所有阶段的重要性，但行动与承诺之间仍有很大差距，要想对妇女和女童，特别是生活在偏远地区的妇女和女童的生活产生重大影响，仍需采取行动。在长期和突发的紧急状况中，妇女切实参与决策，特别是参与高层决策的情况仍然有限。注意到，随着应急工作的开展，受影响妇女参与需求评估以及与妇女协商的情况经常有所增加。然而，这种参与未必意味着妇女和女童能够积极参与关于项目设计、活动或管理的决策。此外，仍然很难接触到所有受影响的社区，包括妇女和女童，原因包括：局势不安全、缺乏基础设施、地处偏远、与照料有关的工作以及文化规范和观念。⁷⁹

50. 虽然增加对地方和国家响应者的支持和供资工具是增强妇女领导的组织权能的一个重要优先事项，但这些组织基本被忽视，仍在苦苦争取资源、认可和支支持。⁸⁰ 一个重大障碍是当地妇女领导的组织资金严重不足。自 2010 年以来，只有不到 1% 的人道主义资金直接分配给妇女领导的组织。⁸¹ 获得资金的机会有限，影响了规模和效力。此外，妇女领导的组织收到的大部分资金是短期的、以服务为导向，仅用于应对紧急情况，没有得到支持以确保服务的长期可持续性以及妇女和女童有效参与人道主义协调和领导。⁸²

51. 报告还显示，妇女领导的组织很少作为地方和第一响应者切实参与。⁸³ 例如，虽然依靠当地妇女领导的组织提供服务，但在方案设计、交付、监测或评价方面未必征求她们的意见。虽然经常让她们前往最难到达的地方工作，因为只有她们能够到达，但她们的专长和知识在方案设计和执行过程中并未得到认可。

3. 问责机制和方法的不足

52. 经常缺乏为妇女和女童在人道主义局势中面临的侵犯人权行为提供补救和赔偿的司法和非司法问责机制。在问责机制仍然发挥作用的极少数情况下，往往也是侧重有限的司法概念，仅限于识别和惩处少数罪行(如性暴力)的犯罪者，而不

⁷⁸ A/HRC/39/26，第 57 段。

⁷⁹ 机构间常设委员会，《Inter-Agency Humanitarian Evaluation on Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls》，2020 年，第 20 页。

⁸⁰ J. Lafrenière and others, “Introduction: gender, humanitarian action and crisis response”, *Gender & Development*, vol. 27, No. 2 (2019), pp. 187-201.

⁸¹ S/2020/946，第 91 段；另见援外社国际协会，《Time for a Better Bargain: How the Aid System Shortchanges Women and Girls in Crisis》，2021 年，第 4 页。

⁸² 妇女署，“如何在人道主义行动中推动考虑性别的本地化”，指导说明，2020 年，第 13 页。

⁸³ 同上，第 8-9 页。

考虑如何防止和消除妇女和女童遭受的一系列侵犯人权行为。虽然这些形式的问责至关重要，但是对问责的理解需要超出刑事司法，甚至超出法院的范围。这种全面的问责需要多层面、参与式和透明的监测、审查和监督，包括为妇女和女童主张权利提供行政、社会、政治和法律渠道，从而在人道主义方案周期的所有阶段确保追究责任。

53. 如前文所述，人权调查机构在确定最有可能被落下的人和解决侵权行为、特别是性别暴力的根源方面发挥重要作用。迄今为止，对影响人道主义局势中妇女和女童的重要问题不够重视，这些问题涉及获得食物、适当住房、教育、健康(包括性健康和生殖健康及权利)以及平等参与经济生活的人权。⁸⁴ 将这些问题作为性别歧视和不平等的结构性原因的一部分加以解决，是确保人道主义应对措施有效的关键。

4. 资金有限

54. 如前文所述，虽然在规范和政策框架方面取得了明显进展，但尚未系统地转化为具体行动，从而对需要人道主义援助的妇女和女童的生活产生积极影响。在确保所有人道主义部门的供资考虑性别因素方面，以及关于增加受排斥群体预算的政治承诺方面，仍然存在很大差距。⁸⁵ 虽然大多数捐助方将性别问题纳入其政策，但他们的资金并非总是分配给有适当性别分析的项目，很少有捐助方实际监测和跟进他们所支持的方案是如何对待性别问题的。⁸⁶ 例如，全球人道主义资金只要不到 1% 用于应对性别暴力。⁸⁷ 研究表明，请求和收到的资金水平低的共同影响是，针对妇女和女童具体需求的人道主义方案面临双重威胁。⁸⁸ 另一个问题是，一些捐助方和国家没有能力且/或不愿意承诺提供资源，以保障人道主义工作所有阶段的性健康和生殖健康及权利。歧视妇女和女童问题工作组最近的一份报告强调，各国未能充分优先考虑妇女和女童的性健康和生殖健康权，这反映在该领域缺乏性别化预算和资金投入，包括外国援助。⁸⁹

5. 资金和/或方案要求

55. 人道主义背景与发展背景的区分可能会因资金和/或方案的“孤岛化”而长期存在，包括可以资助什么、谁可以资助什么、资助谁以及资助多长时间。⁹⁰ 这对哪些服务受到资助有影响，因为“人道主义”问题往往被列为优先事项，而性健康和生殖健康及权利等问题往往被视为另外的问题。于是造成了互不沟通的现象，特别是在人道主义干预及方案与发展干预及方案之间，忽视了某些妇女和女童群体的经历。例如，制定处理性别暴力问题的方案，为受害者提供全面的性健康和生殖健康服务，可能将那些没有作为受害者站出来的人排除在外。人权和人

⁸⁴ A/HRC/48/32，第 50 段。

⁸⁵ A/HRC/39/26，第 54 段。

⁸⁶ DARA, *The Humanitarian Response Index 2011: Addressing the Gender Challenges*, 2011, p. 23.

⁸⁷ CARE, “*Women and Girls in Emergencies*”, 2018, p. 16.

⁸⁸ 妇女署和人口基金，《尼日利亚：为人道主义方案中的性别平等和增强妇女和女童赋能供资》，2020 年，第 8 页。

⁸⁹ A/HRC/47/38，第 30 段。

⁹⁰ A/HRC/42/24，第 32 段。

道主义倡导者越来越多地呼吁采取超越二分法的包容性方法，将妇女和女童置于应对措施的中心。⁹¹

C. 结论和建议

56. 国家有义务促进、保护和尊重妇女和女童充分享有人权，并确保对人道主义局势中发生的侵犯人权行为追究责任，包括确保获得有效补救的权利，这是国家的国际法律义务。因此，全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权，要求在设计、执行、监测和评估任何人道主义应对措施时，采取基于人权的方针。

57. 虽然利益攸关方在多种人道主义局势中采取了有前途的举措，但在促进、保护和尊重妇女和女童充分享有人权方面仍存在巨大差距。原本就存在的性别歧视加剧了这种情况，加大了妇女和女童在人道主义环境中享有人权的障碍。COVID-19 大流行导致情况更加糟糕。疫情之下，妇女和女童被剥夺了在影响其生活的人道主义行动中切实参与决策的机会，因此，更容易遭遇进一步的性别暴力、经济不安全和限制，包括以下方面的限制：行动自由和参与政治和公共生活的机会；获得保健服务，包括享有性健康和生殖健康服务的机会；获得司法救助和有效补救、安全饮用水和卫生设施的机会；以及获得教育和营养的机会。

58. 基于本报告的分析，建议各国、联合国机构、人道主义行为方、捐助方和其他利益攸关方采取以下行动：

(a) 实现、促进和尊重国际人权法规定的所有人权义务，并在人道主义防备、应急和过渡工作中加强执行基于人权的政策和方案；

(b) 全面促进、保护和尊重妇女和女童在人道主义局势中充分享有人权，包括提高认识和促进所有利益攸关方分享新出现的有前途的做法和方针；

(c) 确保受影响的妇女和女童切实参与局势评估，指出并确定她们的需求、供资和服务优先事项，并参与获取和交付流程以及危机防范和应对；

(d) 确保在整个人道主义方案周期以及每一次人道主义应急行动的所有阶段与妇女领导的组织合作；

(e) 促进人道主义需求评估和人道主义应对措施，确保事先进行了跨部门性别分析并收集和分析了按性别、年龄分列的数据；

(f) 加大投资，为采取基于权利的全面方针开展能力建设，并为妇女领导的组织——包括在人道主义局势中开展重要宣传和提供预防和应对服务及信息的女性人权维护者——提供更灵活和可预测的财政资源，包括提供结构化的供资机制，为这类服务提供支持；

(g) 采取并促进全面问责，确保多层面、参与式和透明的监测、审查和监督，包括提供行政、社会、政治和法律问责机制，以便妇女和女童有途径主张其人权并寻求有效补救；

⁹¹ [A/HRC/39/26](#)，第 39 段。

(h) 提供资源，加强在人道主义局势中对人权负责的方法，研究和/或记录可以如何将实现妇女和女童人权的各种问责机制制度化和主流化；

(i) 确保并促进各部门和群组的人道主义应对政策、方案编制及协调的透明，包括以无障碍的形式和语言向每一个受人道主义局势影响的人、特别是妇女和女童提供准确信息。

59. 人权理事会及其机制，包括调查委员会和实况调查团，应在工作中关注人道主义局势中妇女和女童的所有人权。为此，他们应当考虑到妇女和女童的全部多样性，更一致地分析冲突局势前就存在的导致妇女和女童在人道主义局势中更加脆弱的性别歧视和不平等的根源，并在分析的基础上，向所有相关利益攸关方提出以行动为导向的具体建议，以便为人道主义行动提供参考并找出差距。
