



人权理事会

第五十届会议

2022 年 6 月 13 日至 7 月 8 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

关于多部门防止和应对(包括全球应对)残割女性生殖器问题 的高级别小组

联合国人权事务高级专员的年度报告

概要

本报告根据人权理事会第 44/16 号决议提交，概述 2021 年 6 月 23 日在理事会第四十七届会议期间举行的关于多部门防止和应对(包括全球应对)残割女性生殖器问题的高级别小组的讨论情况。小组讨论谈及残割女性生殖器习俗方面新出现的模式和关切，强调了在制定促进性别平等和以权利为基础的干预措施方面查明的一些有希望的做法，并就确保在各级，包括在全球大流行的背景下采取可持续行动的方法提出了建议。



一. 导言

1. 人权理事会根据第 44/16 号决议，于 2021 年 6 月 23 日举行了关于多部门防止和应对(包括全球应对)残割女性生殖器问题的高级别小组讨论。人权理事会在同一份决议中，还请联合国人权事务高级专员编写一份小组讨论纪要报告，提交人权理事会第五十届会议。高级别小组讨论的网播已存档，可在线观看。¹

2. 高级别小组讨论由人权理事会主席纳兹哈特·沙米姆·汗主持。联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特，布基纳法索妇女、国家团结、家庭和人道主义行动部长埃莱娜·玛丽·洛朗丝·伊布多代表布基纳法索总统、非洲联盟促进消除残割女性生殖器倡导者罗克·马克·克里斯蒂安·卡博雷致开幕辞。高级别小组讨论由终止残割女性生殖器欧洲网络主任安娜·维德格伦主持。小组成员包括联合国人口基金(人口基金)执行主任纳塔利娅·加奈姆、人口基金日内瓦办事处主任莫妮卡·费罗、非洲联盟委员会社会事务专员阿米拉·埃勒法迪勒·穆罕默德·埃勒法迪勒以及印度尼西亚暴力侵害妇女问题国家委员会专员巴赫尔·福阿德。

二. 开幕致辞和发言

3. 人权事务高级专员在开幕词中指出，残割女性生殖器是一种严重侵犯人权行为，影响到全世界的妇女和女童，逾 90 个国家可能存在这种习俗。她提到，在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行之前，估计有逾 2 亿名在世的女童和妇女遭受过女性生殖器残割，每年至少有 400 万名女童面临风险。她补充说，中等教育减少了女性生殖器残割风险，但由于大流行造成的后果，新增了 2,000 万名可能再也无法回到中学就学的女童。高级专员还进一步阐述说，除非将防止和消除这种有害习俗列为优先事项并纳入 COVID-19 国家应对计划和人道主义行动，否则许多女童到 2030 年将面临更高的遭受女性生殖器残割的风险。

4. 她还指出，交叉形式歧视，如基于性别和残疾的歧视，可能使一些妇女和女童面临更大的风险。高级专员指出，残割女性生殖器除侵犯人权，包括造成精神和身体伤害以外，对各国产生的负面经济影响也很大。如果不采取有力的行动，到 2050 年，随着人口的增长和更多女童接受残割，经济代价可能会大幅增加。她承认，许多国家为防止和消除残割女性生殖器作出了努力，但她指出，到 2030 年消除该习俗的进展在大流行之前就已经过于缓慢，而大流行进一步阻碍了相关努力。失业和收入下降、学校关闭以及一线专业人员、决策者和捐助者优先事项的变化，导致残割女性生殖器的风险增加。人权事务高级专员还提及需要加强伙伴关系，优先考虑首先让女童和妇女亲身参与的多利益攸关方以及以权利为基础和促进性别平等的多学科办法。她呼吁进一步接触传统领导人和宗教领袖；相关的专业群体，如卫生、教育和社会工作者；以及政治、司法、执法、移民和其他主管机构。她还呼吁与各社区接触，以共同探讨和寻找在不造成伤害和侵犯妇女和女童人权的情况下践行社区价值观的方法。

5. 高级专员随后强调，全面和多学科的办法意味着，必须考虑这种习俗与歧视性性别规范和定型观念以及交叉形式歧视和性别不平等的其他根源之间有何种联

¹ 见 <http://webtv.un.org/>.

系。她强调，必须跨部门协调应对措施，让公共和私人利益攸关方参与进来，并利用公共和私人投资适当地供资。她补充说，综合办法还意味着，女童和妇女必须有机会获取信息，接受教育、卫生保健、社会服务，并能够伸张正义。她还指出，有必要在国家人权机构以及国家、区域和全球问责机构的协助下，制定纳入有力的问责机制的法律和方案。

6. 高级专员介绍了在许多国家看到的一些有希望的做法。一个例子是布基纳法索的行动计划，该计划召集了 13 个部委、妇女团体、宗教领袖和社区领袖、执法人员和司法机构，以监督旨在消除残割女性生殖器的法律的执行情况。在坦桑尼亚联合共和国，至少有六个部级部门在总理和总统办公室的协调下采取行动，以消除这种习俗。她指出，国际合作是应对残割女性生殖器的另一个基本要素。在这方面，高级专员欢迎埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国为解决东非跨国和跨境残割女性生殖器问题而签署的 2019 年区域部际宣言和行动计划。她还称赞了非洲联盟在非洲大陆为终结残割女性生殖器所作的努力，认为这是良好做法。

7. 高级专员回顾指出，残割女性生殖器可以得到防止和制止。必须打破沉默，倾听所有声音，了解所有现实。高级专员最后着重指出，高级别小组为强调和推广最佳做法，鼓励作出新承诺和采取联合行动打击这种有害习俗提供了重要论坛。

8. 布基纳法索妇女、国家团结、家庭和人道主义行动部长回顾说，在布基纳法索的主导下，人权理事会通过了第 44/16 号决议。她指出，一些非洲国家取得了相当大的进展，特别是创建了防止残割女性生殖器的法律和体制框架。尽管进展令人鼓舞，但据世界卫生组织称，如果国际社会现在不采取有力的行动，到 2030 年，逾 5,000 万名 15 岁以下女童将面临遭受女性生殖器残割的风险。她敦促所有各方在各级采取坚决行动，并通力协作，以终结女性生殖器残割，实现到 2030 年对这种做法零容忍的目标。

9. 她还强调，以 COVID-19 大流行特点的现状使女童和妇女面临更大的风险。因此，她郑重呼吁所有行为体，包括国家、领导人、技术和融资伙伴以及全球社会的行为体，遵守理事会第 44/16 号决议的要求，为此调动资金并分配资金用于防止和消除残割女性生殖器。这些行为体还应实施全球举措，以促进有关人员参与协调一致和相互补充的行动，实现到 2030 年对残割女性生殖器的零容忍。

三. 小组成员的发言

10. 终止残割女性生殖器欧洲网络主任主持了讨论，她在介绍性发言中谈到，就欧洲而言，仅在 17 个欧洲国家就有逾 60 万名女性生殖器残割的幸存者，另有 19 万名女童和妇女面临遭受这种有害习俗的风险。她指出，尽管如终止残割女性生殖器欧洲网络 2020 年发布的一份全球报告² 所示，逾 90 个国家存在残割女性生殖器的现象，但全球数据仅基于 31 个国家对发生率的估计值。她补充说，要实现以全面、协调一致和基于人权的方法终止残割女性生殖器和支持幸存者，基本

² 终止残割女性生殖器欧洲网络等组织，“女性生殖器残割/切割：呼吁全球对策”，2020 年 3 月。

要素是创建多利益攸关方平台，在政策和服务提供层面协调不同部门的工作，以在所有相关行为体之间有效地建立桥梁，这些行为体包括政府机构、民间社会、专业人员以及最为重要的受影响社区。她强调，这种多机构协调机制必须由各国政府负责和领导，以便在横向上连接各部门，并确保多层次的干预措施，例如在纵向上连接不同层面的治理，包括在国家、区域和地方各级。她还强调，促进综合政策是根据《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》打击性别暴力的一项关键战略。该公约是第一项承认欧洲面临残割女性生殖器问题的具有法律约束力的文书。

11. 终止残割女性生殖器欧洲网络主任提到，在欧洲联盟层面，该组织致力于确保欧洲联盟即将提出的关于有害习俗的建议，将侧重于防范性措施、教育、加强公共服务、预防和支助措施、专业人员的能力建设和以受害者为中心的诉诸司法的机会，这一建议能够促进多利益攸关方协调机制，以在国家层面产生更有效的影响。她强调，对 14 个欧洲国家进行的一项研究考察了与残割女性生殖器有关的法律、政策、服务和数据收集，发现有些国家存在专门处理残割女性生殖器问题的多机构协调机制，有些国家不存在这种机制。一些国家有充分运作的跨机构协调机制，包括芬兰、德国、荷兰、葡萄牙和瑞典，而另一些国家没有这种机制，或者仅在国家以下层面有一些这样的机制。最后，她呼吁欧洲委员会和欧洲联盟在促进国家层面的政策协调方面发挥更大的作用，以确保在所有欧洲国家对残割女性生殖器采取全面和整体的办法。

12. 人口基金执行主任指出，理事会第 44/16 号决议将残割女性生殖器视为侵犯人权和一种性别暴力。她提到，估计每年有 390 万名女童受到残割，如果不加快目前的努力，到 2030 年可能会增加到 460 万。她说，在这方面取得了进展，尽管并不均衡，有证据表明，非洲的发生率总体下降，在布基纳法索、埃及、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比里亚、多哥和坦桑尼亚联合共和国尤为明显。她补充说，由于 COVID-19 大流行导致学校关闭并对各项方案构成了干扰，今后十年可能会新增 200 万例残割女性生殖器的案件。她提到，大流行非但没有削弱联合国人口基金/联合国儿童基金会禁止残割/切割女性生殖器联合方案的雄心，反而增强了该方案的决心。因此，2020 年，在人口基金—儿基会联合方案的推动下，超过 430,748 名妇女和女童获得了保健服务，数万名妇女和女童获得了社会和法律服务。该联合方案还努力将残割女性生殖器的预防和保护服务纳入 COVID-19 大流行应对计划。

13. 她强调，截至 2020 年，该联合方案覆盖的 17 个国家中，有 14 个国家通过了将这种习俗定为刑事犯罪的立法，最近一个国家是苏丹。这些法律导致许多人被逮捕和定罪，并发挥了强大的威慑作用。她随后强调，终结这种根深蒂固的习俗不仅仅需要执法，还需要协同的努力，以动员教育、卫生、社会保护、司法、公共信息、发展规划、金融、性别平等和其他部门的利益攸关方。

14. 她强调，议员、国家人权机构、民间社会组织、妇女和青年活动家以及人权维护者都需要增强权能，以监测和推进推动有效变革的努力。她补充说，有效的公民参与取决于以透明的方式获取公共信息。她提及乌干达一项名为 U-Report 的倡议，该倡议利用移动技术，为数万名妇女、青年和活动家提供了相关的实时信息。最后，她对人权理事会第 44/16 号决议表示赞赏，该决议激励了区域组织和各会员国采取全面的问责制办法。她指出，需要以该决议的愿景和指导为基础，加强集体行动，以实现可持续发展目标的具体目标 5.3，终结残割女性生殖器和

一切有害习俗，为此将政治意愿与能够动员所有行为体，特别是面临风险的妇女和女童及幸存者的结构相结合，作为社会变革的推动因素。

15. 非洲联盟委员会社会事务专员指出，处理人权与其他议题之间的关系，对于加快消除残割女性生殖器至关重要。在这方面，非洲联盟委员会于 2019 年启动了关于残割女性生殖器问题的萨利玛倡议，目的是调动非洲大陆的资源，推动行动、监测、报告和问责。她指出，非洲联盟大会 2019 年第 737 号决定请非洲联盟委员会创建一个问责制框架，促进广泛的监测和报告。她补充说，非洲联盟委员会目前正在为成员国制定技术和法律指南。她强调，在考虑全球努力(包括人权理事会第 44/16 号决议和最近推出的关于在国家层面就残割女性生殖器进行调查的入门指南³)的同时，非洲联盟委员会将寻求扩大政策和政治行动，加强伙伴关系，并继续发展和拓展工作，动员成员国履行承诺，以终止性别暴力，保护女童和妇女的人权。她指出，加强这种伙伴关系和促进问责制是该组织的做法的基本原则，这种做法联系到青年和妇女，包括幸存者，以使基层利益攸关方参与进来并改善协调。她提到，非洲联盟委员会还努力将女性生殖器残割的青年幸存者置于对策的核心，特别是确保让她们参与非洲联盟的高级别政治论坛。

16. 她最后说，非洲联盟委员会的比较优势在于具有召集力、立法和政策平台，并有能力促进 55 个成员国的利益攸关方参与执行任务，以改变非洲大陆生活、社区和前景。各项投资，如聚光灯倡议在非洲的区域方案，提供了推进任务所需的关键能力和支持，重点关注应对性别暴力和有害习俗以及加强人权。

17. 印度尼西亚暴力侵害妇女问题国家委员会专员指出，残割女性生殖器的做法在印度尼西亚非常普遍，一半以上的案件发生在女童年满 4 个月之前。他说，残割女性生殖器被视为一种宗教要求和生命礼仪，再加上医疗化，对女童造成了极大的伤害。他补充说，国家委员会对印度尼西亚残割女性生殖器的做法进行了三项研究，以进行循证倡导。一项研究发现，53%的受访者报告出血，52%的受访者报告性欲降低，2%的受访者报告不孕。此外，研究还发现，女童因残割女性生殖器而遭受长期创伤。在经济方面，一些地区开展的仪式也增加了家庭开支。他提到，在与这些研究结果对应的后续行动中，国家委员会加强了对话，与宗教领袖和传统领导人建立了战略伙伴关系，并加强了部委代表的能力，以使这些代表进一步了解该习俗的推动因素。国家委员会还设立了一个由宗教领袖、学术界和民间社会组织组成的倡导联盟。由于这种倡导，增强妇女权能和保护儿童部针对印度尼西亚的青年人、宗教领袖和家庭，制定了消除残割女性生殖器的倡导准则。

18. 他强调，通过这一集体努力，增强妇女权能和保护儿童部与其他职能部委一起制定了印度尼西亚到 2030 年消除残割女性生殖器的多部门路线图，其中明确概述了每个部门的作用，并要求这些部门对自己的承诺负责。他最后强调了仍然存在的挑战，如收集准确的数据；收集准确的数据特别重要，因为残割女性生殖器以幼童为实施对象，相关资料是基于父母或家庭成员的间接报告。他提到，印度尼西亚政府计划继续动员和加强倡导联盟，并让更多的部委和专家参与防止和消除残割女性生殖器。

³ 人口基金，《开展公共调查以消除残割女性生殖器》，2020 年 9 月。

四. 讨论概要

19. 在互动讨论期间，几位发言者作了发言，包括发表了联合声明，其中一项联合声明由约 145 个代表团共同提案。⁴ 下列会员国发了言：安哥拉、奥地利、比利时、⁵ 喀麦隆、⁶ 埃及、⁷ 埃塞俄比亚、加纳、伊拉克、意大利、肯尼亚、毛里塔尼亚、摩纳哥、纳米比亚、尼日尔、挪威、⁸ 葡萄牙、⁹ 塞内加尔、南非、苏丹、瑞士和坦桑尼亚联合共和国。下列代表团因时间不够未能发言：柬埔寨、厄瓜多尔、法国、以色列、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

20. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署和欧洲联盟也作了发言。下列民间社会组织作了发言：亚太妇女资源和研究中心、保护儿童国际、日内瓦国际人权培训机构、国际计划生育联合会、非洲维护人权会议。

A. 残割女性生殖器：大流行和经济冲击加剧了这项全球关切

21. 发言者说，越来越多的证据表明，世界上所有区域都发生过女性生殖器残割：非洲、亚洲、中东、拉丁美洲、欧洲和北美，包括土著和散居国外者社区。发言者提到，由于数据存在空白，在这些地方遭受女性生殖器残割的女童和妇女的确切人数仍然不得而知。

22. 发言者指出，年龄、性别、识字率和贫困状况等脆弱性因素相结合，使受影响群体中残割女性生殖器的习俗得到加强。发言者强调，残割女性生殖器是一种必须消除的有害和致命的习俗，同时概述了本国政府为消除这种习俗而实施的范围广泛的法律、做法和政策。发言者说，残割女性生殖器妨碍充分实现性别平等

⁴ 发言稿可查阅人权理事会的外联网 (<https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/47session/Pages/Statements.aspx?SessionId=43&MeetingDate=23/06/2021%2000:00:00>)。

⁵ 并代表法语国家国际组织成员国。

⁶ 并代表非洲国家集团。

⁷ 并代表一个跨区域集团(阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、比利时、贝宁、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、佛得角、喀麦隆、加拿大、中非共和国、乍得、智利、中国、哥伦比亚、科摩罗、刚果、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克、刚果民主共和国、丹麦、吉布提、厄瓜多尔、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、爱沙尼亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、德国、加纳、希腊、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、牙买加、日本、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、利比里亚、利比亚、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代夫、马里、马耳他、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、摩纳哥、黑山、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、挪威、阿曼巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、波兰、葡萄牙、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、索马里、南非、南朝鲜、南苏丹、西班牙、斯里兰卡、苏丹、苏里南、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、多哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门、赞比亚和津巴布韦以及巴勒斯坦国、人口基金和儿童基金会)；还代表阿拉伯国家集团。

⁸ 代表北欧和波罗的海国家(丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威和瑞典)。

⁹ 代表葡萄牙语国家共同体(安哥拉、巴西、佛得角、莫桑比克、葡萄牙和东帝汶)。

以及增强妇女和女童的权能，并对共同实现关于性别平等的可持续发展目标和充分落实基本人权继续造成破坏性影响。

23. 大多数发言者强调了这种习俗在某些情况下如何因医疗化等新出现的形式而进一步复杂化。截至 2020 年，在遭受过残割女性生殖器的约 2 亿名在世女童和妇女中，约四分之一，即 5,200 万人是被医疗人员残割的。发言者强调，将这种习俗医疗化并不能减少对人权的损害或消除健康风险，因为残割女性生殖器切除和损害了健康、正常的组织，并干扰了女童身体的自然功能。发言者认识到，医疗化导致这种有害习俗的发生率以及受影响妇女和女童面临的风险上升。

24. 一些发言者指出，COVID-19 大流行加剧了残割女性生殖器的情况。这些发言者说，大多数国家人道主义和 COVID-19 应对计划最初并没有纳入防止和应对残割女性生殖器的干预措施，因为这些干预措施不被视为可以拯救生命或者对女童和妇女的复原力至关重要的措施。与此同时，应对 COVID-19 的措施产生了利用信息技术进行外联、监测和学习的创新方法。发言者强调，随着全球社会日益面临旷日持久的危机，需要增加直接投资并作出更有力的承诺，以确保在人道主义准备和应对计划中纳入防止和应对切割女性生殖器问题的干预措施。发言者说，人道主义行为体需要对可持续发展目标的具体目标 5.3 承担更大的责任，认识到消除残割女性生殖器对于实现社会和经济公平发展的关键作用，确保没有一个女童掉队，包括在人道主义和恢复的背景下。

25. 发言者提到的另一个趋势是跨国和跨境残割女性生殖器，这破坏了几十年来消除这种习俗的努力。当来自禁止残割女性生殖器的国家的家庭前往尚未禁止残割女性生殖器的国家，或者前往按照现行刑事法律无法行使域外管辖权，对残割女性生殖器的案件进行起诉的国家时，会发生这种情况。

26. 一些发言者提及，治疗女性生殖器残割为医疗提供系统和国家预算造成了重大经济负担，在全球范围，每年可达约 14 亿美元。2020 年，世界卫生组织推出了一项工具，以计算患有由残割女性生殖器所致疾病的妇女的医疗费用。¹⁰ 计算结果显示，如果摒弃女性生殖器残割，到 2050 年，相关的医疗费用将节省 60% 以上。这一经济论点基于联合国人口基金/联合国儿童基金会禁止残割/切割女性生殖器联合方案有统计数据的 30 个国家中 27 个国家的可用数据，被认为是终止女性生殖器残割习俗的另一项理由。

B. 努力消除残割女性生殖器方面的进展和挑战

27. 各代表团举例说明了根据人权理事会第 44/16 号决议，在干预方面取得的进展；人权理事会在该决议中除其他外，鼓励各国创建国家协调机制，并呼吁各国采取全面、多部门和以权利为基础的措施，以消除残割女性生殖器。这些举措涉及不同政府部门和民间社会组织的利益攸关方以及联合国实体的参与和协调。在坦桑尼亚联合共和国，政府通过执行 2018-2022 年制止暴力侵害妇女行为国家行动计划，并通过在该国所有警察局设立的性别和儿童服务台开展的工作，履行消除残割女性生殖器的承诺；性别和儿童服务台监测残割女性生殖器的案件，并与卫生、社区发展、性别和儿童部联合开展社区倡导工作。在加纳，一些政府实体为消除这种习俗而联合开展工作，特别是性别、儿童和社会保护部以及国家警署

¹⁰ 见 <https://srhr.org/fgmcost/>.

家庭暴力股，这些政府实体与支助中心、采取积极措施的热线和一个移动应用程序合作，为所报告的残割女性生殖器案件的受害者提供援助。肯尼亚设立了一个打击残割女性生殖器的委员会，以期通过协调各项举措、提高认识和倡导反对残割女性生殖器，维护肯尼亚女童和妇女的尊严并增强权能。肯尼亚还报告了在消除这种习俗方面取得的进展，在国家和非国家实体采取的法律、体制和政治行动的推动下，15 至 49 岁的妇女中残割女性生殖器的发生率每年逐步下降 4.3%。

28. 代表们就进展情况分享了更多事例，其中包括尼日尔的一份报告，该报告指出，人口健康和营养调查结果显示，尼日尔全国残割女性生殖器的发生率从 1998 年的 5% 降至 2006 年的 2.2% 和 2012 年的 2%。下降的原因是采取了立法和体制措施。在取得这些成果之前，2003 年 6 月通过了一项法律，将残割女性生殖器定为犯罪并对施害者进行惩罚；出台了一项国家战略，以防止和应对性别暴力；开展了针对民众的提高认识活动；设立了一个行动协调股，以打击残割女性生殖器的行为。布基纳法索也报告了取得的进展，包括创建了防止和禁止残割女性生殖器的法律和体制框架。奥地利表示，自 2018 年以来加强了对终止残割女性生殖器习俗的承诺，为此将残割女性生殖器定为刑事犯罪，提供财政支持，以向女童提供关于性和生殖健康及权利的全面信息，并增加了用于发展合作的资源。苏丹提到，对所有部门的动员在 2020 年 7 月达到高潮，通过了一项将残割女性生殖器定为刑事犯罪的法律。

29. 瑞士指出，2016 年设立了一个打击残割女性生殖器的网络，重点关注信息、咨询、预防和培训，以期采取基于合作、刑事起诉和医疗等支柱的综合和多学科的办法。还为女性生殖器残割的受害者和幸存者设立了区域和州的联络点。2021 年，法国启动了一个致力于终止残割女性生殖器的欧洲在线知识平台，旨在增进对该习俗的了解和认识。

30. 埃塞俄比亚指出，该国残割女性生殖器的发生率显著下降，这主要得益于一个制止童婚和残割女性生殖器的全国联盟开展的工作，以及宗教间理事会、民间社会组织和传统社区领袖的努力。埃及报告了 2021 年扩展立法以防止残割女性生殖器的努力，包括制定了将这种做法定为刑事犯罪和加大处罚力度的条款。新的修正案处理残割女性生殖器的医疗化。被认定参与医疗化做法的医生和其他医疗专业人员最多被禁止从业五年。在利比里亚，政府于 2018 年发布禁止残割女性生殖器的行政命令之后，又于 2022 年 2 月宣布将残割女性生殖器的做法暂停三年，直至创建监管机制。伊拉克指出，伊拉克国内法认为残割女性生殖器是对妇女权利的侵犯，可对施害者处以监禁，并可对医疗人员加重处罚。伊拉克认识到，必须通过合作消除残割女性生殖器的习俗，并报告说，伊拉克的合作方案涉及妇女理事会和不同的部委，包括劳工、司法和卫生部委，这些部委在各个部门发挥专门的作用，特别是在库尔德斯坦地区。联合国促进性别平等和增强妇女权能署指出，已与非洲传统领导人理事会共同创建了一个合作框架，以在 2030 年之前改变支持有害习俗的规范。

31. 一些发言者指出了民间社会组织、妇女组织和青年倡导者作为变革推动者的重要作用。在这方面，欧洲联盟聚光灯倡议、联合国儿童基金会和保护儿童国际共同努力，在利比里亚蒙特塞拉多州和大角山州对 300 名女童进行了关于防止和应对有害习俗的培训。在索马里的“索马里兰”，国际计划生育联合会向 1,000 名女童提供了与残割女性生殖器有关的咨询和临床服务，并通过关于这种习俗有

害影响的学校方案与另外 1,000 名家长和青年人进行了接触。发言者还提及非洲、亚洲和北美的一些其他举措。¹¹

32. 一些发言者强调了国家人权机构的贡献，特别是通过发挥监测作用履行保护任务。2020 年，联合国人口基金推出了国家人权机构开展公共调查以消除残割女性生殖器的入门指南。¹²

33. 发言者指出，防止和应对残割女性生殖器问题的其他基本要素包括国际和区域合作。一些发言者强调了区域组织在确保采取健全的政策以及加强各国和各大洲之间的合作方面发挥的作用。2012 年，法语国家国际组织议会大会通过了一项反对残割女性生殖器的决议和一项谴责有害习俗的促进男女平等战略。葡萄牙强调，葡萄牙语国家共同体承诺实现性别平等，并消除一切形式暴力侵害妇女和女童的行为，包括残割女性生殖器。葡萄牙宪法宣言和 2019 年 1 月 11 日通过的葡萄牙语国家共同体第八届议会大会关于打击一切形式暴力侵害妇女和女童行为的最后宣言中反映了这一承诺。

34. 发言者一致认为，必须提供充足的资金，以开展消除残割女性生殖器的的工作。一些代表团重申了在境内以及通过合作与发展政策打击这种做法的承诺。柬埔寨提及制定了一项国家现金流方案，以为妇女提供支持，并执行关于妇女权利的国家行动和战略计划。自 2004 年以来，意大利发展合作署一直将打击残割女性生殖器作为优先事项，投入了逾 2,500 万欧元，其中包括对禁止残割/切割女性生殖器联合方案的投入。法国报告说，在 2020 年至 2022 年期间，向全球幸存者基金提供了逾 620 万欧元。法国将继续为西非和中非妇女、青少年和儿童性和生殖健康倡议提供资金，2021 年，法国还在平等一代论坛行动联盟之下，为性和生殖健康及权利投入了资金。美国捐助了逾 2,500 万美元，以促进在全世界终止残割女性生殖器，同时加强禁止残割女性生殖器的法律框架。欧洲联盟通过聚光灯倡议，为非洲消除性别暴力和有害习俗，包括残割女性生殖器的方案提供了逾 2.5 亿欧元资金。

35. 一些代表赞同理事会第 44/16 号决议所强调的挑战，包括 COVID-19 大流行对保持进展和实现可持续发展目标的能力产生的负面影响。发言者认为，必须继续保持警惕，以消除这种习俗，并推动到 2030 年实现可持续发展目标的具体目标 5.3。发言者一直强调，缺乏有效的措施起诉施害者，并向女性生殖器残割的受害者和幸存者提供救济和补救、卫生保健和服务、心理健康和心理咨询、法律援助和重新融入社会经济生活的服务；发言者还强调，需要处理在制订、执行和监测政策、方案和服务方面缺乏行动的问题，这些政策、方案和服务用以确保面临残割女性生殖器风险或遭受了女性生殖器残割的妇女和女童充分、平等、积极和有效的参与。

¹¹ 例如见，国际计划生育联合会、亚太妇女资源和研究中心以及保护儿童国际的干预措施(可查阅 <https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/47session/Pages/Statements.aspx?SessionId=43&MeetingDate=23/06/2021%2000:00:00>)。

¹² 联合国人口基金，《开展公共调查以消除残割女性生殖器》。

C. 将承诺转化为行动，以追求可持续成果

36. 发言者谈到，需要确保干预措施产生长期和持续的影响，而不仅限于在知识和态度方面的短期变化。一些发言者强调，要产生可持续的变化，需要在不同层级以及各部门内部采取以权利为基础、促进性别平等和对文化敏感的复杂干预措施。这意味着要考虑到以下三个要素：出台法律和政策，包括建立有力的问责机制；为遭受女性生殖器残割的女童和妇女提供协调一致、无障碍和高质量的应对措施；出台全面的预防战略，处理社会规范、性别角色和陈规定型观念、男女之间不平等的权力关系以及对妇女和女童的歧视。这种行动必须具有适应性并针对具体情况，目的是完全摒弃这种习俗。

1. 扩大全球和国家伙伴关系，以期建立跨部门应对

37. 发言者承认，需要将各项行动纳入全球和区域举措，以加速消除残割女性生殖器。这些举措包括秘书长题为“我们的共同议程”的报告和秘书长的人权行动呼吁；性别暴力、身体自主权以及性和生殖健康及权利平等一代论坛行动联盟；2019 年在内罗毕举行的国际人口与发展会议峰会；2019 年关于消除残割女性生殖器的瓦加杜古行动呼吁；2019 年关于消除非洲童婚和残割女性生殖器的开罗行动呼吁。

38. 发言者指出，落实《国际人口与发展会议行动纲领》设定的旨在增强妇女和女童、妇女和女童的家庭、社区和整个社会权能的目标，是到 2030 年实现可持续发展目标的必要条件。发言者提及国际人口与发展会议内罗毕峰会。在这次峰会上，包括各国和民间社会组织在内的 250 个利益攸关方承诺通过采取综合方法加快进展，以消除性别暴力以及童婚、早婚、强迫婚姻和残割女性生殖器等有害习俗。发言者一致认为，持续和深入的全球和多部门动员对于防止和消除有害习俗至关重要。

39. 关于打击女性生殖器残割医疗化，发言者建议采取与制止保健提供者实施女性生殖器残割全球战略相一致的行动，同时认识到，提高对残割女性生殖器有害健康后果的认识，并不足以根除这种习俗。¹³

40. 发言者强调，2021 年，许多利益攸关方在性别暴力平等一代论坛行动联盟之下作出了承诺，该行动联盟推进打击性别暴力和有害习俗的非歧视性法律和政策框架。这些利益攸关方包括政府，国际和区域组织，数千名女权活动家，基层、土著和社区性组织的领导人，青年领袖以及私营基金会和私营部门的代表。通过强调伙伴关系，平等一代论坛行动联盟动员政府、民间社会、国际组织、慈善组织和私营部门通过四项具体行动，力争到 2026 年在消除和防止性别暴力方面取得变革性的进展，这四项行动包括：创造有利的政策、法律和资源环境；扩大循证预防方案拟订；扩大为幸存者提供的全面、无障碍和高质量的服务；使由女童领导的自治组织和妇女权利自治组织能够运用自己的知识专长，并增强这些组织的权能。¹⁴

¹³ 世界卫生组织等，《制止保健提供者实施女性生殖器残割全球战略》(2010 年)。

¹⁴ 平等一代论坛，“行动联盟：全球性别平等加速计划”(2021 年)。

2. 通过和执行法律、政策和计划

41. 发言者强调，所有行动必须纳入国家发展、人权和公共卫生优先事项，并纳入打击暴力侵害妇女和女童行为的更广泛的努力。终止残割女性生殖器做法的解决方案必须包括预防、保护和护理，不仅涉及家庭层面，而且涉及机构和社会层面，这需要各国政府、联合国系统、民间社会 and 所有部门的承诺。

42. 发言者强调，以综合性办法终止残割女性生殖器，意味着提供获取信息、教育、卫生保健和社会服务的机会，以及为面临风险的女童、妇女和幸存者伸张正义。发言者还强调，需要确保国家行动计划和战略获得充足的资源，确定实现目标的时间表，并为有效监测、评估影响和协调各个相关利益攸关方的方案确定明确的目标和指标。发言者呼吁进行建设性的思考，并制定战略，为各项具有创新性、协调一致和相互补充的行动提供资金。

43. 发言者强调，必须注重防止残割女性生殖器，为此让以下群体参与进来：传统领袖和宗教领袖；相关的专业群体，如卫生、教育和社会工作者；各个部门，包括政治、司法、执法和移民部门的主管机构。发言者还提及与各社区接触，以共同探讨和寻找在不造成伤害和侵犯妇女和女童人权的情况下尊重社区价值观的方法。这需要横向和纵向的协调战略。横向协调战略需要让不同部门的实体参与进来，包括教育、卫生、司法、社会福利、执法、移民和庇护、通信和媒体部门。纵向协调汇集国家、国家以下和地方各级的利益攸关方，包括议员、国家人权机构、传统社区领袖和宗教权威人士、保健提供者、民间社会、人权团体、青年组织、父母、法定监护人和家庭，以及妇女和女童、男子和男童。发言者还强调，各国需要通过并加快实施保护和促使妇女和女童享有人权和基本自由，包括性和生殖健康及权利的法律、政策和方案，作为终止残割女性生殖器战略的关键部分。

44. 在 COVID-19 大流行方面，发言者敦促各国开展合作并制定新的战略，同时考虑到 COVID-19 大流行的影响，为此提高认识；通过国家行动计划并采取措施，将这种做法定为刑事犯罪；确保为女性生殖器残割的受害者提供赔偿和充分的救济。关于跨境残割女性生殖器的做法，代表们鼓励已禁止这种做法的国家有意识地采取措施，阻止本国公民在允许这种有害习俗存在的国家接受女性生殖器残割术，包括通过出台次区域法律和政策。

3. 增强妇女、女童、社区和其他利益攸关方的权能，以改变有害的社会和性别规范

45. 发言者强调，只有来自社区内部的变革才是可持续的。一些发言者呼吁所有利益攸关方，包括国家、领导人以及技术和融资伙伴，促进有关人民的参与，包括通过全球政府间举措。发言者强调，为消除残割女性生殖器的习俗和确保不让任何人掉队所作的努力，应当针对面临风险最大以及面临多重和交叉形式歧视的妇女和女童，包括难民以及移民妇女和女童，生活在农村和偏远社区的妇女和女童及少女。打击残割女性生殖器的努力还应注重和承认妇女作为变革推动者的核心作用。

46. 发言者补充说，有效防止和加强应对残割女性生殖器问题的关键步骤包括增加获取信息的机会，进行教育，开展提高认识运动和对各部门的专业人员进行培训。这些努力包括让女童了解她们决定自己身体的权利，让男童了解残割女性生

殖器对女童和妇女健康和福祉的负面影响。发言者强调，研究证明，就这种习俗的有害后果开展交流，仍然有助于促进消解对于终止残割女性生殖器的社会文化抵触。建议各个国家实体进一步关注妇女和女童的具体需要，特别是弱势妇女和女童的具体需要，尤其是在信息的可及性和充分性以及获得基本保健和其他服务(如安全空间、住所和其他社会保护服务)的能力方面。

47. 关于打击医疗化的努力，发言者提到，增进作为变革推动者的卫生部、保健提供者以及保健提供者专业协会和工会的理解和知识，将有助于制止医疗化做法。其中应包括：制定倡导消除医疗化做法的卫生政策和规程，无论医疗化是在社区、医疗环境还是在公司环境中施行；在卫生保健、教育和培训机构的课程中纳入关于预防和管理健康并发症的内容；增强卫生工作者的权能，使卫生工作者能够采取行动，以防止和终止残割女性生殖器，并向受影响的女童和妇女提供支助；加强法律系统、医疗提供系统、卫生监管机构和卫生保健工作人员之间的协调，以实施卫生专业人员行为守则和法律，打击这种做法。发言者还说，在保健服务提供者等特定部门的专业协会和工会与宗教领袖之间创建网络，可有助于打破将残割女性生殖器视为“一种宗教习俗”的观念，并挑战使这种习俗长期存在的有害社会规范。

48. 关于 COVID-19 大流行的后果，代表们回顾了妇女和妇女组织在管理和减轻危机方面的关键作用。发言者呼吁，在地方、国家、区域和国际层面，让妇女和妇女组织平等、有效地参与危机应对措施的制订、执行、供资和监测。发言者建议受影响国家提供更多资金，特别是向致力于终止残割女性生殖器习俗的基层组织提供资金；并提供能力建设和技术援助，以支持和扩大这些组织的活动和新举措，确保将残割女性生殖器问题作为优先事项纳入危机应对和恢复计划。发言者说，应宣布性和生殖健康服务至关重要，以确保在紧急情况下提供服务。这种服务必须能够普遍获得，还应当有机会获得全面性教育。

4. 在各级加强问责制

49. 在全球一级，发言者建议采取全面的问责制办法，以加强集体行动，实现可持续发展目标的具体目标 5.3。在国家一级，发言者提到，需要加强向联合国和区域人权机关的报告以及与联合国和区域人权机关的合作，以支持各国履行国际义务，包括在国家一级取得进展，查明受影响最严重的社区并应对挑战。发言者强调，除法律和行政保护外，增强和扶持其他形式的问责机制是对各国政府消除残割女性生殖器的努力进行监测和报告的关键。这些机制包括由议会党团、国家人权机构和社区领导的问责机制。发言者还提到，须制定规程和行为守则，以加强一些方面，例如对实施残割女性生殖器的保健提供者的问责。

50. 发言者强调，创建和加强监测制度，包括数据收集，将有助于追踪正在出现的问题，如残割女性生殖器的医疗化和跨境实施女性生殖器残割。代表们强调，国家发挥着至关重要的作用，这种作用包括收集数据，以提供关于本国残割女性生殖器的发生率和影响的国家估计数，还包括支持相关实体评估方案和危机(如 COVID-19 大流行)对这种做法的影响。发言者还强调，必须支持社区主导的数据收集、监测和报告努力，以消除这种习俗。发言者还呼吁各国政府加强参与防止和消除残割女性生殖器的国家实体和部门的作用。

五. 结论

51. 小组讨论表明，需要开展更多的工作，以消除残割女性生殖器，援助受害者和幸存者，并提供适当的服务和支持。讨论小组指出，传统、宗教或文化理由不能再被用作残割女性生殖器的现象持续存在的借口。讨论小组商定，需要参照人权理事会第 44/16 号决议，加强集体行动，以实现可持续发展目标的具体目标 5.3，终止残割女性生殖器和一切有害习俗。代表们呼吁各国和所有利益攸关方遵守理事会第 44/16 号决议的要求，动员各级行为体发挥有效影响。

52. 进一步承认需要将实现可持续发展目标的具体目标 5.3 与全球、区域和国家举措联系起来，是加速消除残割女性生殖器习俗的必要步骤。讨论小组强调，所有国家必须将打击残割女性生殖器作为优先事项，包括将其纳入国家发展优先事项，并出台解决方案，使解决方案包含旨在促进女性生殖器残割幸存者康复和满足幸存者需要的全面政策和战略。

53. 所有利益攸关方的直接参与，特别是在家庭和社区层面的直接参与，将加快进展。各国政府、联合国各实体、民间社会 and 所有部门必须致力于传播知识，并确保各机构和整个社会的有效参与。这些努力必须让以下群体参与进来，包括传统领导人；社区；家庭；女童和妇女；相关的专业群体，包括卫生、教育和社会工作者；民间社会；国家人权机构；各个部门，包括政治、司法、立法和执法以及移民部门的主管机构。最后，协调一致的干预措施被认为对防止和终止残割女性生殖器至关重要。
