



经济及社会理事会

Distr.: General
15 December 2014
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第五十九届会议

2015 年 3 月 9 日至 20 日

临时议程项目 3(a)

第四次妇女问题世界会议以及题为“2000 年
妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的
大会特别会议的后续行动：重大关切领域战略
目标和行动的执行情况以及进一步的行动和倡议

审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三 届特别会议成果文件的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2013/18 号决议的规定，审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果文件的执行情况，包括当前对执行《行动纲要》、实现两性平等和增强妇女权能产生影响的各種挑战，以及在 2015 年后发展议程中通过纳入两性平等视角促进两性平等和增强妇女权能的机会。本报告也根据经济及社会理事会第 2006/9 号决议提交，其中理事会请秘书长每年向妇女地位委员会提交一份进展报告，说明如何将两性平等视角纳入国家政策和方案的拟定、实施和评价工作的主流，其中特别侧重于重点专题。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 区域审查进程	4
三. 《行动纲要》20 年执行情况概述：进展不平衡、持续存在和新出现的挑战以及变革推动因素	4
四. 制定审查《行动纲要》执行情况的框架.....	7
五. 按重大关切领域分类的国家执行情况审查.....	8
A. 妇女与贫穷	8
B. 妇女教育和培训	15
C. 妇女与健康	20
D. 暴力侵害妇女行为	28
E. 妇女与武装冲突	35
F. 妇女与经济	41
G. 妇女参与权力和决策	48
H. 提高妇女地位的体制机制	53
I. 妇女的人权	59
J. 妇女与媒体	66
K. 妇女与环境	72
L. 女童	79
六. 关于在 2015 年后议程框架中加快执行《北京行动纲要》和实现两性平等、增强妇女权能以及促进妇女和女孩人权方面的经验教训和优先事项.....	86
A. 执行《行动纲要》的经验教训和当前的挑战.....	87
B. 走向未来：在 2015 年后议程框架中加快执行并实现两性平等、增强妇女权能和实现妇女和女孩人权的优先事项	92
附件	
答复调查问卷的区域分布情况	96

一. 引言

1. 《北京宣言》和《行动纲要》是在 1995 年第四次妇女问题世界会议上通过的。《行动纲要》是促进两性平等、增强妇女权能、实现妇女和女孩人权的一项最全面的全球政策框架。《行动纲要》立足于 1975 年在墨西哥城、1980 年在哥本哈根和 1985 年在内罗毕举行的前几次妇女问题世界会议上所作的承诺，以及 1990 年代在联合国各次主要会议和首脑会议的其他承诺。

2. 2000 年，在题为“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上，大会对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况进行了五年期审查和评价。大会通过了题为“执行《北京宣言》和《行动纲要》的进一步行动和倡议”的政治宣言(见大会第 S-23/2 号决议)和成果文件(见第 S-23/3 号决议)。各国政府再次承诺执行《北京宣言》和《行动纲要》，并商定推动实现两性平等的进一步行动和倡议。

3. 妇女地位委员会在 2005 年第四十九届和 2010 年第五十四届会议上对《北京宣言》和《行动纲要》及大会第二十三届特别会议成果的执行情况分别进行了 10 年和 15 年期审查和评价(见 E/2005/27-E/CN.6/2005/11 和 Corr.1 以及 E/2010/27-E/CN.6/2010/11 和 Corr.1)。每次审查之后，会员国都通过一项宣言，重申《北京宣言》和《行动纲要》以及第二十三届特别会议的成果。在两次审查期间，会员国除欢迎取得进展外，强调执行工作仍面临挑战和障碍，并承诺采取进一步行动，确保充分和加速执行《北京宣言》和《行动纲要》。

4. 经济及社会理事会在其第 2013/18 号决议中决定，妇女地位委员会第五十九届会议将审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果文件的执行情况，包括当前影响执行《行动纲要》和实现两性平等和增强妇女权能的各种挑战，以及在 2015 年后发展议程中通过纳入两性平等视角加强两性平等和增强妇女权能的机会。

5. 决议促请所有国家在国家一级全面审查在执行《北京宣言》和《行动纲要》及大会第二十三届特别会议成果文件过程中所取得的进展和遇到的挑战，并鼓励各区域委员会进行区域审查，使区域政府间进程的成果可以为 2015 年的审查提供参考。

6. 本报告审查《北京宣言》和《行动纲要》及大会第二十三届特别会议成果文件在国家一级的执行情况。报告利用了所有会员国和观察国对本国所在区域委员会于 2013 年底向其分发的联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)的指导说明所作的答复。¹ 截至 2014 年 12 月 12 日，共有 164 个会员国对指导说明作出答复。按区域分列的答复率概况载于本报告附件(见附件)。

¹ 本报告审查执行《行动纲要》的全球趋势，而不具体提及各个会员国的法律、政策和方案。关于为本报告提供信息的各国的答复以及指导说明，请查阅：<http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations>。

7. 妇女地位委员会第五十九届会议的审议工作尤其重视执行《行动纲要》与 2015 年后发展议程中加强两性平等和增强妇女权能的机会之间的关联,这将为正在进行的关于 2015 年后发展议程的政府间审议工作作出重要贡献,预计审议工作结束后将产生一项案文,供各国元首和政府首脑在 2015 年 9 月举行的首脑会议上通过。

二. 区域审查进程

8. 会员国在 1995 年北京第四次妇女问题世界会议之前就通过了区域行动计划。在 2000、2005 和 2010 年对《行动纲要》执行情况进行的 5 年、10 年和 15 年期审查中,也开展了区域审查和评价进程。

9. 经济及社会理事会鼓励各区域委员会进行区域审查,使 2015 年的审查可以参考在区域一级政府间进程中产生的成果(见第 2013/18 号决议)。截至 2014 年 11 月底,在五个区域委员会中,已有四个完成了区域审查进程。各非政府组织配合本区域委员会组织的会议举行了会议,或在区域委员会会议之前举行会议。非政府组织还积极参与区域政府间会议。

10. 欧洲经济委员会于 2014 年 11 月 6 日至 7 日在日内瓦举行了区域审查会议。会议成果列入了共同主席的结论中。亚洲及太平洋经济社会委员会于 11 月 17 日至 20 日在曼谷举行了亚洲及太平洋促进两性平等和增强妇女权能会议。会议通过了《关于促进两性平等和增强妇女权能的亚洲及太平洋部长级宣言》。非洲经济委员会于 11 月 17 日至 19 日在亚的斯亚贝巴举行了以《北京宣言》和《行动纲要》通过二十周年为主题的第九次非洲地区妇女会议。会议通过了《关于加速执行北京行动纲要:非洲妇女和女孩实现根本性变革的亚的斯亚贝巴宣言》。11 月 17 日至 19 日,拉丁美洲和加勒比经济委员会在圣地亚哥举行拉丁美洲和加勒比妇女问题区域会议第五十一次主持人会议期间,举行了拉丁美洲和加勒比关于《北京宣言》和《行动纲要》通过二十周年的特别会议,会议就此通过了一项声明。西亚经济社会委员会妇女中心于 10 月 22 日和 23 日组织了一次专家小组会议,审查阿拉伯地区在通过《北京宣言》和《行动纲要》20 年后在执行方面取得的进展。计划在 2015 年 2 月初举行一次西亚经济社会委员会成员国政府间会议。

11. 各区域将向妇女地位委员会提交为筹备区域审查进程编写的区域报告和区域政府间会议的成果文件。本报告列有已获得的区域审查结果。

三. 《行动纲要》20 年执行情况概述:进展不平衡、持续存在和新出现的挑战以及变革推动因素

12. 自第四次妇女问题世界会议在《北京宣言》和《行动纲要》中对实现两性平等勾勒出广阔的愿景和做出具有里程碑意义的一系列承诺以来,二十年已经过去

了。1995 年，两性平等倡导者将妇女和女孩缺乏权力、人权遭到大规模侵犯的事实摆到了显著位置，并重点强调需要制定全面的法律和政策，以及进行正规(例如国家、市场、国家和全球治理结构)和非正规(如家庭和社区)的体制改革，以实现两性平等和充分实现妇女和女孩的人权。

13. 过去二十年，实现两性平等的进展有限。各国越来越多地消除了法律中的歧视，并通过法律来促进两性平等和消除暴力侵害妇女和女孩行为。女孩的小学和中学入学率显著提高。在一些区域，更多妇女加入了劳动队伍。一些区域在增加妇女获得避孕药具的机会方面取得了进展。在一些国家，切割女性生殖器官、童婚、早婚和逼婚等有害习俗开始呈下降趋势。一些国家的议会中妇女代表人数显著增加。关于妇女、和平与安全的全球议程取得了重要的规范性进展。

14. 但是，总体进展慢得令人无法接受。在某些情况下进展停滞甚至出现倒退。两性平等方面的变化不够深刻，也可能出现逆转。在许多国家，立法中的歧视由来已久，特别是在家庭法领域。妇女不断提升的教育程度及在劳动力市场上攀升的参与率，并未带来与之相称的更好的就业条件、更大的提升机会和同工同酬前景。据国际劳工组织(劳工组织)称，按照目前的进展速度，还需要等到 75 年以后才能实现男女同工同酬。² 许多妇女没有机会获得待遇合理的工作，被剥夺了平等继承权和财产权，并易陷入贫穷。妇女过多地承担无偿照料工作，继续限制了她们在若干领域享有人权。在公共和私人场所，持续存在的多种形式的暴力侵害妇女和女孩行为已达到令人震惊的严重程度。在一些区域，孕产妇死亡率长期居高不下，令人无法接受。妇女在各级决策中本已有限的参与还常常受到挫折，妇女在最高政治领导层的代表人数仍然严重偏低。

15. 对遭受多重和交叉形式歧视的妇女和女孩来说，执行《行动纲要》方面的总体进展实在是太缓慢了。生活在农村地区和贫穷城市住区的贫困妇女和女孩在入学率、孕产妇死亡率和获得水和卫生设施服务机会等若干指标方面存在明显差距。年轻妇女感染艾滋病毒的风险比其男性同伴要大得多。边缘化的妇女群体，如残疾妇女、土著妇女、移民妇女以及女同性恋、男同性恋、双性恋和变性妇女特别容易受到歧视和暴力侵害。

16. 受更广泛的政治、社会和经济背景的影响，两性平等方面取得的进展速度放缓。2007/2008 年以来接连发生的全球危机将占主导地位的经济模式加深不平等现象(一国内和国家间)和加剧边缘化群体的脆弱性的缺陷暴露无遗。事实上，不断加剧的不平等被确认为是引发 2007/2008 年全球金融危机的直接原因，再加上粮食危机，对人民造成了巨大的不利影响，尤其影响到妇女和女孩。

17. 不断加剧的不平等和日益增加的脆弱性也与长期存在的对妇女和女孩产生不利影响的暴力冲突有关，因为这些现象使她们难以获得服务和经济机会，并且

² 国际劳工组织，《总干事的报告：一个社会正义的新时代》，为日内瓦国际劳工大会第一〇〇届会议编写的报告，2011 年 6 月 1 日至 11 日(国际劳工局，日内瓦，2011 年)。

更容易遭受暴力侵害。极端主义和保守势力正在抬头，其表现形式多样且背景不同，但一个共同特点就是反对妇女享有人权，例如限制妇女的性健康和生殖健康及权利，容忍甚至怂恿暴力侵害妇女行为，限制妇女和女孩的自主权和参与公共领域活动。在某些情况下，妇女权利倡导者和人权捍卫者因他们投身的工作而日益遭受暴力侵害。

18. 歧视性社会规范和男女角色定型观念在正式和非正式机构中仍然普遍存在，继续阻碍在实现两性平等方面取得进展。例如，劳动市场存在的歧视性社会规范和定型观念，例如不平等的有酬和无酬工作分工、视男子为养家者的定型观念，限制了妇女享受社会和经济权利。歧视性社会规范和做法导致妇女无法平等获得教育、土地和其他生产性资源，限制了妇女享有适足生活水准权。纵容暴力侵害妇女和女孩行为的社会规范阻碍她们充分和平等地参与社会、经济和政治生活。这些存在于各级的根深蒂固的社会规范和结构性挑战阻碍了两性权力关系的改变，而这种改变对于实现《北京宣言》和《行动纲要》的愿景是至关重要的。

19. 两性平等方面的投资长期不足，这个问题由来已久，由于许多国家在危机后采取了紧缩措施而使问题变得更加严重。利用各国与实现千年发展目标相关的部门，包括对实现两性平等很重要的部门的政府预算数据进行的公共支出分析显示，尽管 2008-2009 年初期曾增加过支出，但在许多发展中国家这一趋势已出现逆转，支出额或维持不变，或有所减少。虽然近年来官方发展援助中用于促进两性平等的份额保持相对的稳定，但用于促进两性平等的投资仍然严重不足，在按部门细分支出时这一现象更为明显。注重两性平等的援助集中在教育和卫生等社会部门，而针对经济部门的这方面的援助额则少得令人惊讶。为支持妇女在和平与安全以及在维护妇女性健康和生殖健康及权利方面发挥作用而提供的所需捐款，仍然不足。³ 地方、国家、区域和全球各级妇女组织的资金仍然严重短缺。

20. 以下各节将讨论在更大范围内存在的这些挑战，尽管如此，许多国家仍然推出和执行各项法律、政策和方案，在实现妇女权利方面取得了重大进展。其中许多变革性进展都是由妇女运动推动的，当它们与地方和国家政府、议会和政党中的其他两性平等倡导者联合开展工作时，往往取得了更有效的进展。这些进展帮助引发了政策反应中一些典型的重要转变，例如，承认私人和公共环境中持续存在的暴力侵害妇女行为是一个共同关切的问题，并就此采取行动，还承认无酬照料工作促进公共利益。事实上，在 70 个国家进行的四十年比较研究中确认了自治女权组织在促进妇女权利方面的作用，认为这是执行两性平等政策中最重要的因素。⁴

³ 经济合作与发展组织，“为促进两性平等和妇女权利的未竟事业供资：2015 年后框架的重点事项”，技术简报(2014 年，巴黎)(见 www.oecd.org/dac/gender)。

⁴ Mala Htun and Laurel Weldon, “The civic origins of progressive policy change: combating violence against women in global perspectives 1975-2005,” *American Political Science Review*, vol.106, No.3(2012)。

四. 制定审查《行动纲要》执行情况的框架

21. 《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京宣言》和《行动纲要》对两性平等的广泛理解是保障妇女在实践中享有人权，即实质性平等，而不只是形式上的平等。男女平等行使和享有权利必须能够平等获得资源、权力，能够得到平等的尊重和尊严，并能平等地行使发言权。实现实质性平等必须消除直接和间接形式的歧视，并防止进一步的歧视。应采取具体措施，扭转妇女的不利地位，改造强化和复制男女之间不平等权力关系的体制和结构。关于在妇女人权问题上取得的进展情况将单独阐述(见本报告第 256-288 段)，同时，将从人权和实质性平等的角度对 12 个重大关切领域(见第五节)中的执行情况进行分析。

22. 在审查 12 个重大关切领域(见第五节)时必须认识到它们之间的重要联系和协同增效作用。例如，能够有效应对妇女多层面贫穷问题的消除贫穷战略需要将许多领域的行动包括在内，其中有妇女的工作权利和工作中的权利，他们获得司法、保健和教育等关键服务的权利、以及免受暴力和歧视的权利。同样，有效防止和应对暴力侵害妇女行为的所需行动贯穿几个重大关切领域，包括获得优质保健服务、司法救助、待遇合理的工作和全面的性教育。这些相互联系和协同作用说明人权不可分割和相互依存。

23. 总体进展情况显示，两性不平等总是与其他形式的不平等相互交织。这说明妇女和女孩生活的改善往往不均衡。边缘化群体(例如往往生活在贫困家庭的土著妇女)受到多重和交叉的不平等待遇，为改变这种现象，就需要采取具体行动不仅扭转社会经济上的不利地位，还需要消除歧视、侮辱和暴力行为。由于家庭内部在资源分配上存在歧视，妇女和女孩不能平等地受益于家庭收入和财富，而这种日益严重的收入不平等现象意味着平均而言，妇女和女孩在社会经济方面面临更大的不平等，她们中一大批人很可能被抛在后面。所有 12 个重大关切领域都重点阐述两性不平等与其他方面不平等之间的交叉关系。

24. 最后，最近几十年已越来越认识到两性平等、增强妇女权能和实现妇女的可持续发展权所具有的重要性。题为“我们希望的未来”的联合国可持续发展大会与会者们在大会的成果文件(见大会第 66/288 号决议)中承认两性平等和增强妇女权能在可持续发展的三大支柱—经济、社会和环境—中的重要性，并决心促进两性平等和推动妇女充分参与各级的可持续发展政策、方案和决策。对发展的认识是本次审查的基础，而这一认识符合世界环境与发展委员会里程碑报告所提定义，即可持续发展应能满足“我们今世的需求，又不损害后代满足他们的需求的能力”，此项定义结合了可持续发展的三大支柱(见大会第 42/187 号决议)。本次审查以此定义为基础，使其分析立足于人权框架内，并强调平等和正义问题对今世后代的重要性。因此，可持续发展是确保当今和未来人的福祉和尊严、生态完整、两性平等和社会公正的经济、社会和环境发展(见 A/69/156)。

五. 按重大关切领域分类的国家执行情况审查

25. 本节审查 12 个重大关切领域的国家执行情况。每一分节首先概述《行动纲要》中的战略目标，以及特别是自 2010 年上一次国家执行情况全球审查以来的重大规范性进展(见 [E/2010/4-E/CN.6/2010/2](#))。各分节继续利用定量数据评估全球趋势，尽可能提供过去二十年的信息。有几个专题的数据很少，特别是有关趋势的数据，从而限制了对一些重大关切领域进展的分析。

26. 然后每一个分节都对各国处理重大领域的行动进行评估，查明执行趋势。虽然已作出努力洞察前景看好的做法和趋势，但各国答复中说明政策和方案的影响和成效的信息有限。各分节在结尾部分概述仍然存在的挑战，以及为加速执行而需采取的行动。

A. 妇女与贫穷

27. 第四次妇女问题世界会议《行动纲要》指出，贫穷的表现多种多样，特别是包括：缺少收入和生产资源；饥饿和营养不良；健康状况不佳；接受教育和其他基本服务机会有限；无家可归和住房不足；环境不安全；受到社会歧视和社会排斥。《行动纲要》强调指出，消除贫穷战略应该具有全面性，将性别分析应用于包括宏观经济、就业和社会政策在内的各种经济和社会政策与方案，这对于制定并成功执行减贫战略至关重要。这次会议还呼吁各国政府收集按性别和年龄分列的关于贫穷和经济活动的所有方面的数据，以及拟定适当的统计手段，承认并使人们认识到妇女工作的全面范围以及她们对国民经济的所有贡献。

28. 自 2010 年以来，赤贫与人权特别报告员发表了若干关于生活贫困妇女的人权状况的报告，包括述及无酬照料工作的不平等分配，妇女难以获得社会保护和妇女在弱势行业中所占人数过多等状况。⁵ 人权理事会 2012 年第 21/11 号决议通过了关于赤贫和人权的指导原则(见 [A/HRC/21/39](#))，提出实现两性平等是实现和落实全球消除贫穷目的和目标的一个先决条件。

29. 妇女地位委员会第五十八届会议的商定结论⁶ 重申需要处理导致妇女和女孩终其一生受到异常严重的贫困影响的多重和交叉因素，并消除家庭内部在资源、机会和权力分配方面的两性不平等。委员会敦请会员国推动妇女平等享有继承权和财产权、获得优质教育、充分和生产性就业、待遇合理的工作、社会保护和正义，以及确保同工同酬或同值工作同等报酬，并平等分担无酬照护工作，以此实现妇女和女孩的人权，包括发展权。

⁵ 见 [A/65/259](#)、[A/66/265](#) 和 [A/68/293](#) 以及人权与赤贫问题独立专家的报告([A/HRC/17/34](#))。

⁶ 见 [E/2014/27-E/CN.6/2014/15](#)，第一章，A 节。

1. 全球趋势

30. 1990 至 2010 年期间, 发展中地区每日生活费用低于 1.25 美元(按购买力平价计算)贫困线的人口比例——衡量极端贫穷的国际基准——从 47%降至 22%, 从而实现了千年发展目标 1a 的指标。尽管每个发展中地区的贫穷率都在下降, 东亚率先发生了变化, 极端贫穷率从 1990 年的 60%降至 2010 年的 12%⁷ 南亚同期的极端贫穷率也从 51%急剧下降至 30%。但撒哈拉以南非洲区域的进展速度较为缓慢, 该区域极端贫穷下降率(从 56%降至 48%)不足以抵消人口的快速增长, 导致极端贫穷人数增加了 1.24 亿。拉丁美洲和加勒比、高加索和中亚以及北非也发生了显著变化, 但这些区域从一开始贫穷率就较低, 极端贫穷人数也较少(见 E/CN.6/2014/3)。尽管世界上大多数穷人仍然生活在农村地区, 过去十年城市穷人所占比例大幅增加, 城市化速度加快, 预计今后几年这部分人口将进一步增长。⁸

31. 有证据显示妇女比男子更有可能生活在贫困之中。例如, 在撒哈拉以南非洲, 妇女在贫困家庭中所占比例较高, 主要是因为她们不太可能获得有酬工作, 即使有工作, 平均工资也低于男子。⁹ 《人口与健康调查》数据显示, 在 29 个非洲、亚洲和拉丁美洲国家, 年龄在 15-49 岁的妇女与同年龄层男子相比, 赚取的现金收入要少得多。在调查前 12 个月期间有 83%的男子赚取现金收入, 而妇女的这项比例仅为 33%。¹⁰ 在所有国家和地区, 妇女不太可能象男子一样获得待遇合理的工作、资产和正规的信贷, 但有关这些方面的一些系统性全球数据尚待收集。

32. 缺乏有关妇女贫穷状况的数据仍然是一大难题。在许多答复中都强调需要按性别分列对贫穷问题进行更好的多层面对统计, 这说明早就该在这方面采取行动了。多数现有措施仍然是以家庭调查数据为依据, 即以家庭总收入或总消费数据来计算人均收入。然而, 家庭内的收入分配通常是不平等的, 这意味着大量贫穷妇女可能生活在未被归类于贫穷的家庭中。

33. 此外, 收入贫穷指标从性别角度来看具有局限性, 因为这些指标只计量绝对贫穷, 而不关乎如何实现适足生活水准权。贫穷的多层面计量可以通过同时考虑重叠缺失因素, 补充基于收入的贫穷指标。许多国家认识到妇女贫穷存在多种和相互关联的因素, 包括缺乏或难以获得教育、计划生育服务、保健、住房、土地

⁷ 联合国,《2014 年千年发展目标报告》(2014 年, 纽约)。本报告所列各区域的分类情况反映了资料的原始来源。

⁸ 国际农业发展基金,《2011 年农村贫穷报告: 明天的一代的新现实、新挑战、新机遇》(2010 年, 罗马)。

⁹ 《千年发展目标报告: 2012 年两性平等图表》(联合国出版物, 2012 年)。

¹⁰ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的计算以《人口与健康调查》的数据为依据。

和其他资产。作出答复的一些国家还强调妇女受到暴力侵害和缺乏对经济决策的参与所产生的负面影响。几份答复重点提到消除妇女和女孩“时间匮乏”的重要性。最近的研究表明，可将跨家庭和家庭内时间的供应和分配纳入贫穷评估。已在几个国家试行开展的这些评估显示，如将收入赤字与时间不足结合起来考虑，贫穷率将大幅增加。¹¹

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

34. 不能平等获得和控制资源、权力、机会和服务，是导致妇女贫穷的根源。歧视性的法律框架和习惯法限制了妇女获得继承权、土地、财产和信贷。但即便取消了正式限制，妇女摆脱贫穷的能力也受到多重限制。妇女不成比例地承担无酬照料和家务工作，限制了她们从事创收活动的的能力。当妇女与其他成年赚钱养家者(通常是伴侣)一起生活时，家庭共同收入可能足以使该家庭越过贫穷线。但是，必须集中家庭资源才能摆脱贫穷的现实也使妇女在经济上要依赖其伴侣和其他家庭成员。这种依赖性增加了妇女在发生家庭解体时陷入贫穷的脆弱性，减少了她们在家庭中的发言权和谈判实力，并且即使并非不可能，也使她们难以摆脱受虐待的关系。贫穷也可能通过贩运和剥削形式的工作使妇女和女孩受到更多的暴力侵害(见第五.D节)。

35. 歧视和贫穷有着内在联系，彼此互为因果。因性别、能力、年龄、族裔、地点、移徙和家庭地位而受到多重和交叉形式歧视的妇女，陷入贫穷的风险也特别高。在某些情况下，地理位置造成的不利状况更加重了歧视性待遇，例如农村土著妇女或少数民族妇女就处于这种境地。移徙妇女和残疾妇女也被认为特别容易陷入贫穷。这些群体由于受制于限制性移民法律或不考虑其需求的工作环境，在获取适当和经常性收入来源方面存在特定困难。

36. 在许多国家，有子女的家庭面临更大的贫穷风险，这是因为抚养子女需要费用，以及难以将照料子女和参与有酬工作结合起来。在多数为女户主的单亲家庭所面临的困难就更大了。同样，由于在就业、收入、获取土地和其他资产方面一辈子都处于劣势而产生的累积效应，再加上可领取的养老金有限，使得许多老年妇女更容易陷入贫困。

37. 在冲突中和冲突后环境中，妇女的直接安全和生计需求往往被忽视，她们特别容易陷入贫困(见第五.E节)。同样，气候变化已开始侵害主要以农为生的妇女的生计(见第五.K节)。气温上升、洪涝和旱灾剥夺了妇女为自己和家人获取食物和收入的机会，使家庭更加贫穷。

¹¹ Ajit Zacharias, Rania Antonopoulous and Thomas Masterson, *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty*(Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College and United Nations Development Programme, 2012)。

38. 会员国已采取一系列措施消除妇女贫穷现象。出现了四大趋势：(a) 增加妇女获得有酬劳工作的机会；(b) 通过社会保护加强妇女终身收入保障；(c) 通过获得土地、财产和生产资源，改善妇女的生计；(d) 通过提供金融服务增加妇女的经济机会。

增加妇女获得有酬劳工作的机会

39. 加强妇女获得酬劳合理的就业机会可成为减少收入贫穷的一个最有效途径之一。不过，为了做到这一点，必须调整劳动力市场政策和方案，适应妇女的需求。尽管某些地区取得了重大进展，妇女在与男子平等参与劳动力市场方面仍然面临多重障碍。劳动力市场隔离和两性工资差距仍然是妇女在经济上处于劣势的一个长期存在的根源。全球经济复苏无力和不均衡，几乎丝毫无助于扭转这种劣势，在发展中国家更是如此。例如在减少弱势就业方面进展有限，⁷ 而这是造成妇女贫穷的重大因素(见第五.F 节)。

40. 为便于妇女参与有酬劳工作，国家继续推行托儿服务以及妇女的特定培训和就业安置方案。有时，单亲母亲和女户主可优先利用此类计划。不只是发达国家才推出旨在兼顾有酬工作和无酬照护责任的政策。在拉丁美洲，已对育儿假政策进行了改革，可利用的托儿服务范围扩大了。此外，拉丁美洲和加勒比国家加强了劳动力市场条例，包括最低工资立法，从而可以支持妇女获得有酬工作收入。这包括加大力度规范有酬家政工作，这是许多国家的妇女唯一一项最重要的就业来源。撒哈拉以南非洲和南亚国家也作出努力，特别是通过使用性别配额、规定现场提供托儿服务、调节工作量、重视更有可能雇用妇女的部门，将更多妇女纳入公共工程方案或就业保障计划。在许多发展中国家，有很大比例的妇女从事非正规城市和农村自营职业，这些国家一贯强调通过提供土地、信贷、培训和服务支持妇女创业。

通过社会保护加强妇女终身收入保障

41. 除有酬工作之外，社会保护可以为减少贫穷和不平等现象发挥重大作用。它可以成为扭转妇女在劳动力市场上的不利地位的一个重要工具。精心设计的社会转让系统不仅能够更好地享有适足生活水准权，而且还有助于实现其他各项权利，包括受教育权、获得粮食、保健和工作的权利。虽然有些国家大幅度削减了社会开支，另一些国家则继续推行甚至扩大其社会保护工作，以便消除经济危机、粮食无保障、气候变化、人口老龄化、家庭和家庭结构变化导致的贫穷的后果。除了职业培训和托儿服务等扶持性政策外，许多国家还采取各种措施，如儿童福利、有条件现金转移、非缴费型养老金以及教育、保健和住房方面的一系列补贴，实施减少妇女在一生中面临贫穷风险的保护性政策。

42. 对有学龄儿童的家庭的现金转移是过去 20 年发展中国家减贫战略中普遍存在的一个组成部分，这类方案已在非洲、亚洲及太平洋 20 多个国家以及拉丁美

洲的几乎所有地方实施。在大多数国家，现金转移的对象是穷人和弱势群体，条件是须遵守方案要求，例如确保儿童能够上学，定期带儿童进行体检、或参与养育子女的讲习班。母亲是主要的现金转移接受者，并负责遵守条件，这是因为认识到妇女有可能比男子更优先考虑儿童的福利。与此同时，无论是在这些方案中，还是在更普遍地促进儿童福利时，都没有讨论和关注男子的作用，这妨碍了在更加平等地分担责任方面取得进展。

43. 有条件的现金转移能够减少贫穷，帮助减少收入不平等现象。¹² 它们也可以为实现儿童权利，如受教育权、食物权和健康权作出积极的贡献。当女孩在上学读书方面面临重大不利情况时，现金转移有时被成功地用来纠正这种现象。¹³ 现金转移方案特别是在妇女得不到男性伴侣支持的情况下还可以为她们提供一个定期和可靠的收入来源。在有些情况下，现金转移也推动妇女的经济活动，从而可能对贫穷程度产生影响。¹⁴ 为现金转移附加条件是否道德和有效，对此仍有争议。此外，对儿童营养、健康和教育产生积极影响的到底是现金还是条件，这一点也尚不清楚。¹⁵ 设置条件可能会对妇女和儿童产生意想不到的不利影响。¹⁵ 例如对贫穷妇女而言，可能需要花更多时间和承受额外的工作负担才能符合条件。现在已日益重视把现金转移作为消除贫穷努力的一部分，但是在各国的答复中几乎没有认识到设置条件的潜在缺点。这些缺点是可以克服的，前提是各国取消要求母亲带子女进行体检，特别是在服务地点远、质量低下、等候时间长的情况下，或要求参加为人父母技巧讲习班等附加条件，以及提供旨在加强妇女长期就业前景的额外服务，包括改善市场准入、获得培训和金融服务的机会。

44. 所有区域的国家都关注老年妇女的状况，一些国家报告了为减少这一群体的贫穷率而采取的具体措施。由于较不利的职业轨迹，老年妇女的节余、资产或获得缴款的养老金应享权利往往比男子少。非缴费(也称为基本或社会)养老金可以为减少老年妇女的贫穷发挥关键作用。目前，全世界共有 100 多种具有不同设计、

¹² 国际劳工组织，“发展中国家不自缴保费的社会转移方案的影响：简编”，工作文件(国际劳工局，2010 年，日内瓦)。

¹³ Agustín Escobar Latapí and Mercedes Gonzáles de la Rocha, “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progres-Oportunidades”, in *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”?*, Shahra Razavi, ed. Routledge/United Nations Research Institute for Social Development(UNRISD) Research in Gender and Development Series (Abingdon, Oxon, Routledge, 2008); see also Deepti Bhatnagar and others, “Female secondary school assistance project, Bangladesh”(Washington, D.C., World Bank, 2003)。

¹⁴ Naila Kabeer and others, *Paid Work, Women’s Empowerment and Inclusive Growth: Transforming the Structures of Constraint*(New York, UN-Women, 2013)。

¹⁵ Debbie Budlender, “Conditional cash transfers: learning from the literature”, paper prepared for UN-Women, Barbados, August 2014。

范围和影响的非缴费型养老金计划。¹⁶ 一些国家报告称, 准许加入非缴费型养老金计划是所有老年人的一项普遍权利, 但大多数是以穷人和弱势群体为受益对象。一般来说, 提供给所有公民或居民的普遍计划, 或只考虑个人受益人是否领取任何其他养恤金的计划是能最有效地将妇女包括在内的。相比之下, 检测经济能力的养恤金往往要求家庭没有任何其他收入。这意味着它们将超过收入门槛家庭中的妇女排除在外, 即使这些妇女并没有个人收入。福利水平也有很大差异: 有些国家, 甚至在发展中地区, 都提供相当慷慨的现金转移, 另一些国家提供的福利只相当于家庭收入的一小部分, 而这些福利被认为只是将家庭置于贫困线以上。

通过获得土地、财产和生产资源, 改善妇女的生计

45. 妇女有更多机会获得土地、财产和生产资源是消除贫穷的一个有力工具。因此, 近二十年来为促进两性平等而进行的关于继承、财产和土地所有制法律改革的趋势, 对妇女来说是一件好事、尤其是对农村地区的妇女。确保土地权可以提高女性务农者对其土地进行投资的能力。提高农业生产率可以增加粮食产量, 从而可以直接加强家庭粮食安全和营养。控制土地和住房也可以通过出租财产或将其作为贷款抵押, 为赚取额外收入提供机会。一些国家报告称已采取措施, 通过家庭法改革、为农村和土著妇女发放个人或联合土地权和财产权, 以及为贫困和边缘化群体妇女提供住房补贴, 加强妇女的资产所有权。但是, 在执行过程中由于所谓的习惯财产制度、歧视性社会规范和做法继续有利于男性, 妇女在享有土地和住房法律权利方面可能受到阻碍, 难以取得进展。

46. 在大多数国家, 获得水、能源、种子、化肥、培训、技术和信息以及更好的市场准入机会等更多资源很有必要, 有助于女性务农者和女企业家有效利用土地和其他资产, 以及减少她们通常繁重的工作量。许多国家报告说正在继续努力, 使水、环境卫生和能源更容易获得和负担得起。几个国家还报告了旨在通过培训、贷款和补贴提高农业活动可行性和生产力的具体方案, 其中一些或是直接针对妇女, 或在很大程度上能够帮助她们。

通过提供金融服务增加妇女的经济机会

47. 更好地提供诸如储蓄、保险、汇款和信贷等金融服务, 可以帮助妇女有能力摆脱贫穷, 使她们能够开办和扩大自己的企业, 无论是小型农场、合作社, 还是城市自营职业。然而, 为妇女提供正规金融服务仍然不够。在全球范围, 2011 年发展中国家 15 岁以上的女性只有 47% 在正规金融机构有一个账户, 而男子的这一比例是 55%。¹⁷ 中东和北非的性别差距尤为显著, 以本人名义开设银行账户

¹⁶ HelpAge International, Pension Watch database, version published on 29 October 2013. Available from www.pension-watch.net.

¹⁷ 妇女署的计算以世界银行的金融包容指数数据(全球金融包容性数据库)为依据。

的男子可能比妇女多出一倍以上。在东亚、太平洋和撒哈拉以南非洲这一差距要小得多。¹⁷ 妇女仍然较少有机会获得贷款，特别是正式机构的贷款。¹⁸ 这可能使她们更多地依赖非正式放债者，而这些人往往收取较高的利率。¹⁹

48. 确保妇女享有订立正式合同的平等权利，是克服获得金融服务障碍的关键的第一步。小额信贷的快速增长帮助缓解了妇女在获得正式信贷方面遇到的困难。大批国家报告说，正在开展或推动小额信贷计划，支持妇女个人和集体的经济活动。在某些情况下，这些计划使用移动和生物鉴别技术，可以减少不必要的长途跋涉，得以规避社会制约因素，使妇女更容易获得资本和控制资金。仍然存在的重大挑战是，除获得小额信贷外，还要扩大妇女获得广泛金融服务的机会，包括适当和负担得起的储蓄和信贷产品、付款和汇款服务(国内和国际)以及保险。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

49. 要解决妇女贫穷问题的根源就需要采取协同行动，进一步消除有酬和无酬工作中的两性不平等现象，以及作出更广泛的努力，扩大基本社会保护和获得资产的机会。劳动力市场政策可以通过保障适当的最低工资和同工同酬等方式，使妇女获得更多收入。精心设计的社会保护政策不仅可以增加妇女收入保障，而且使她们在面对其他家庭成员时有更大的发言权和自主权。更多地投资于基础设施和基本社会服务，包括教育、能源、保健、水和卫生设施，可以减少贫穷、改善福利，还可以使妇女腾出时间从事生产活动。在所有三个领域实施的普遍性和包容性政策必须齐头并进，采取针对性的干预措施，旨在克服有性别区分的制约因素，因为这些因素限制了实现妇女过上没有贫困和匮乏的生活的权利。虽然现金转移不是万能的，其减贫效应可以得到加强，例如，不再让妇女遵守难以承受的条件。

50. 宏观经济政策形成了正在作出下列这些努力的经济环境：它们直接影响到男女可获取的有酬就业机会的数量和质量，它们影响到政府可用来资助社会政策和社会保护方案的资源(见第五.F 节)。需要有一个有利的宏观经济环境才能为妇女创造更多更好的就业机会，重点是提供待遇合理的工作机会和社会投资，以此减少不平等现象和实现妇女人权。²⁰

51. 在当前紧缩的背景下为促进两性平等作出投资可能看起来是一个异常严峻的任务，但是，一些国家所做的努力表明，这并非不可能。一些国家报告称由于全球金融和经济危机而减少了为促进两性平等提供的资金，另一些国家则强调了

¹⁸ 联合国粮食及农业组织，《2010-11 年粮食及农业状况：农业中的妇女——填平性别鸿沟，促进农业发展》(2011 年，罗马)。

¹⁹ 《2009 年关于妇女在发展中的作用的全球概览：妇女对经济资源的控制和获取财政资源情况，包括小额融资》(联合国出版物，出售品编号 E.09.IV.7)。

²⁰ Janet G.Stotsky, “Gender and its relevance to macroeconomic policy: a survey”, IMF Working Paper, No. 06/233(Washington, D.C., International Monetary Fund, 2006)。

执行特别措施来遏制贫穷对妇女产生的影响。许多国家采取的措施可以通过缓冲收入的突然下降，预防家庭陷入贫穷。但是，如果在遇到普遍失业的情况下能够避免技能的枯竭，并确保继续投资于儿童营养、健康和教育，从长远来看也可能是有回报的。此外，各国有必要在国家规划中纳入对保护环境和缓解气候变化进程进行的促进两性平等的投资。这种投资现在比以往任何时候都更加迫切，不仅是为了加快执行步伐，而且还要避免在实现妇女享有适足生活水准权方面出现倒退。

52. 最后，需要收集更多和更好的数据，帮助对贫穷问题和对具体政策和方案对妇女的影响进行有利于促进两性平等的多层面评估，包括评估家庭内部的收入和时间分配问题。最近的研究还表明，收集关于资产所有权的个人层面的数据是可行的，可以较深刻地了解实情。²¹ 作为国际努力的一部分，一些国家正在测试一种可以改进按性别分列的关于资产所有权和创业的数据收集方法。鼓励其他国家也做出这些努力。

B. 妇女教育和培训

53. 过去二十年来，争取两性平等的一大显著进步是妇女和女童入学率提高。《行动纲要》呼吁各国政府按照 1990 年世界全民教育会议通过的成果，在接受各级教育和教育成果方面，以及在各种形式的教育，包括中小学教育和高等教育、职业培训、成人扫盲和终身学习方面，消除男女之间的差异。

54. 自那时以来，取得了重要的规范性进展。2000 年，世界教育论坛在《达喀尔行动框架》中提出各国承诺实现全民教育的六项商定目标，其中突出强调两性平等。²² 这些目标后来又反映在千年发展目标中，后者包括的一个具体目标就是确保到 2015 年普及初等教育。2014 年 5 月 12 日至 14 日在马斯喀特举行的联合国教育、科学及文化组织全球全民教育会议通过《马斯喀特协定》，重申教育是一项基本人权，是人类成就、和平、可持续发展、经济增长、体面工作、两性平等和负责任的全球公民意识不可或缺的条件。教育权问题特别报告员在提交 2013 年大会第六十八届会议的报告中重申，促进妇女和女童平等获得优质教育的基本人权是《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国的核心义务(见 A/68/294)。

55. 妇女地位委员会在审议工作和成果文件中不断审查妇女和女童教育和培训的重要方面。妇女地位委员会第五十五届会议建议采取更多措施，增加妇女和女童获得各级优质教育的机会，特别注重从教育向体面工作机会过渡。委员会第五

²¹ Cheryl Doss and others, “The gender asset and wealth gaps: evidence from Ecuador, Ghana, and Karnataka, India” (Bangalore, Indian Institute of Management, 2011)。

²² 联合国教育、科学及文化组织，《世界教育论坛的最后报告，2000 年 4 月 26 日至 28 日，塞内加尔达喀尔》(2000 年，巴黎)。

十八届会议呼吁各国政府促进和保护妇女和女童在整个生命周期获得教育的权利。⁶

1. 全球趋势

56. 1990 至 2012 年间，在消除小学入学率性别差距方面取得了显著进展。2012 年，发展中区域两性均等指数从 0.86 上升到 0.97，整体上已实现初等教育两性均等。²³ 南亚进展突出：1990 年该区域初级教育两性均等指数为 0.74，在所有区域中最低，到 2012 年升至 1.0，已实现初级教育两性均等。撒哈拉以南非洲、大洋洲、西亚和北非虽然取得了显著进展，但这些区域的女童在小学入学率方面与男童相比仍然处于不利地位。⁷

57. 全球一级在争取中等教育两性均等方面取得了进展，但很多区域的女童处境仍然非常不利。整体而言，发展中区域的中等教育两性均等指数从 1990 年的 0.77 上升到 2012 年的 0.96。然而，区域之间存在很大差异：在拉丁美洲和加勒比，女童居于优势，但在撒哈拉以南非洲、南亚、西亚和大洋洲，女童大大落后于男童。南亚是进展最大的区域，两性均等指数从 1990 年的 0.59 上升到 2012 年的 0.93。⁷

58. 高等学校女青年入学率也有所增加。1995 年，女青年在全球高校学生中占 48%，2012 年，这一比例上升到 51%。²⁴ 截至 2012 年，高等教育总体上已实现两性均等，一些区域女生人数超过了男生。但是，区域之间存在巨大差距，女生在撒哈拉以南非洲、南亚和西亚落后于男生，在所有其他区域都占优势。⁷ 然而，高校女生入学率虽然越来越高，男女生学习的专业却有明显差别。在提交了 2005-2012 年数据的 102 个国家中，88 个国家的教育专业毕业生大多数为女生。而在提交了 2005-2012 年数据的 103 个国家中，99 个国家的工程、制造和建筑专业毕业生大多数为男生。²⁵

59. 入学率的提高帮助降低了文盲率，尤其是女青年文盲率。1990 至 2012 年间，全球青年识字率从 83% 上升到 89%。不过，2012 年，全世界仍有 7.81 亿成人和 1.26 亿青年人缺乏基本读写技能，而妇女占全部文盲人口的 60% 以上。⁷ 近年来，在提高入学率方面固然取得了相当大的进展，但女童和妇女所受教育的质量未必有所改善。全世界 6.5 亿小学年龄儿童中，至少有 2.5 亿儿童并未学到基本阅读和数学。尽管全球数据有限，但几项国家研究表明，性别、地处农村和家庭贫穷对学习成果起到决定性的主要影响。²⁶

²³ 实现教育领域性别均等的标准是性别均等指数在 0.97 至 1.03 之间，该指数的定义是女童毛入学率除以男童毛入学率。性别均等指数低于 0.97 表明女童处境不利，高于 1.03 则表明男童处境不利。

²⁴ 妇女署根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)统计研究所的数据计算得出。

²⁵ 《2015 年世界妇女：趋势与统计》(即将发布)。

²⁶ 联合国教育、科学及文化组织，《2013/14 年全民教育全球监测报告：实现面向所有人的优质教学》(2014 年，巴黎)。

60. 公立幼儿教育 and 照护服务不仅可以给儿童带来长期惠益，还可以通过重新分配无酬照护工作，特别是为负担不起照护服务的贫穷妇女提供这类服务，在广泛消除两性不平等方面发挥作用。自 1999 年以来，学前教育显著扩大，全球学前教育毛入学率从 33% 上升到 50%。但在世界很多地方，最富有与最贫穷家庭的入学率存在巨大差距。其部分原因是政府尚未充分承担学前教育责任：截至 2011 年，私立教育占入学儿童总数的 33%。私立教育的费用是加剧这一级受教育机会不平等的因素之一。²⁶

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

61. 确保妇女和女童享有受教育的权利是实现两性平等的基石。女童每增加一年小学后教育都会产生重要的倍增效应，包括改善妇女就业成果、减少早婚的可能性以及改善子孙后代的健康和福祉。²⁶

62. 会员国已采取各种行动处理这一重大关切领域。出现了三大趋势：(a) 消除女童教育的经济障碍；(b) 更加努力营造注重两性平等的学校环境；(c) 日益支持从学校向工作过渡。

消除女童受教育的经济障碍

63. 贫穷是妇女和女童教育的最大障碍之一，它导致入学方面的性别差距长期不能消除，并导致辍学率不断上升。²⁷ 直接和间接教育费用的上涨可能使一些家庭无法送子女上学，成为女童入学和完成学业的另一个障碍。在最穷的五分之一小学年龄儿童中，有 31% 的女童和 28% 的男童失学；而在最富的五分之一同龄儿童中，相应的比例分别是 9% 和 8%。²⁸ 在撒哈拉以南非洲，贫穷对女童教育的影响尤为严重，该区域最富 20% 家庭的儿童学到 9 年级的比例是最穷 40% 家庭儿童相应比例的 11 倍。²⁹ 在受冲突影响的环境中，女童尤其严重缺乏获得教育的途径。消除经济障碍，并降低实质性教育费用，对于增加妇女和女童受教育机会，特别是获得初等教育的机会至关重要。

64. 很多国家分配给教育的公共资源不足，这也是在实现妇女和女童平等获得各级优质教育方面持续存在的一个重大障碍。如果国家预算拨款优先考虑整个教育部门，会对教育成果产生直接影响，因为资源水平将决定教育的可及性和教育质量。然而，包括援助和国内资源在内的教育资金仍然不足而且零散，²⁶ 特别是捐助方对基础教育的援助大幅减少，从 2010 年的 62 亿美元减至 2011 年的 58 亿美元，这危及到妇女和女童受教育的机会，在低收入国家尤为如此。⁷

²⁷ 联合国教育、科学及文化组织，《全民教育 2010 年全球监测报告，走近边缘化群体》(2010 年，巴黎)。

²⁸ 《2013 年千年发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：C.13.I.9)。

²⁹ 联合国，“教育第一：联合国秘书长的倡议”(2012 年，纽约)。

65. 各国为消除经济障碍采取了措施，包括取消各种收费，免费提供学习用品、膳食、交通、校服和住宿。各国政府也日益重视为消除教育的经济障碍提供财政支助。各国制定了贷款、赠款和奖学金措施，以激励女性上学并完成中小学和大学教育。为了进一步激励参与，几个国家特为成绩优异的女童提供资助作为奖励。其他国家还拨款资助特定弱势妇女群体，包括冲突受害者、土著妇女和残疾妇女。

66. 各国政府普遍提供教育资金，但很少有系统地优先提供教育资金。很多国家提供各级免费教育，有的还规定义务教育。但很多国家的教育日趋私营化，给女童教育造成相当大的障碍，尤其是对资源有限的家庭而言。分配适当和足够的公共资源，对于提高各级教育中的女童入学率和保留率至关重要。³⁰

更加努力营造注重两性平等的学校环境

67. 要让女童平等享有受教育的权利，就必须营造注重两性平等的环境。这包括消除女童教育的社会障碍，包括歧视性的社会规范和性别陈规定型观念、少女怀孕、童婚、早婚和逼婚现象以及暴力侵害女童行为(见第五.L 节)。关于性别角色的规范和陈规定型观念会严重限制妇女受教育的机会。研究发现，在亚太区域，关于妇女社会角色的歧视性性别规范对女童在学人数造成了负面影响，阻碍女青年流动的文化规范也成为她们获得高等教育的一个主要障碍。³¹ 为创造注重两性平等的学校环境，各国采用了各种战略，主要包括通过新的政策、法律和行动计划，将两性平等观点纳入教育政策和培训方案的主流。一些国家还制定了具体方法，用于评价教育机构是否通过执行政策有效地处理了两性平等问题。

68. 各国报告说，它们不断努力修订学校课程和教科书，力求树立更注重两性平等的终生学习方法，并消除普遍存在的性别陈规定型观念。各国还推出了新的学习课程，内容包括人权、两性平等和全面的性教育。各国还广泛开展了宣传和提高认识运动，并与民间社会组织合作促进注重两性平等的学习。人们越来越重视利用移动通信技术帮助妇女和女童、特别是弱势背景妇女和女童获得更多的教育和培训机会。

69. 缺乏合格的教师——特别是女教师——仍然是确保女童获得优质教育方面的一个根本性难题。自 1995 年以来，女教师人数稳步增加，但数据显示，2008 至 2012 年间，高等教育中的女教师人数增加速度有所减缓。²⁴ 女教师人数不足会妨碍女童入学率。跨国数据显示，入学率两性均等状况与女教师比例之间存在正相关关系。在某些情况下，女教师的存在会鼓励女童上学并改善其学习成果。²⁶

³⁰ 见 E/2011/27-E/CN.6/2011/12。

³¹ 联合国教育、科学及文化组织和联合国女童教育倡议，《亚太区域学校内外的性别暴力》(教科文组织亚太教育局，2014 年，曼谷)。

70. 2010 年, 各国保持了这一趋势, 实施了培训方案, 以增强教师将两性平等观点纳入教学方法的能力。相关举措包括就两性平等和人权等问题向教师和学校辅导员提供培训, 以促进制订注重两性平等的学校课程。各国还推出内容开发倡议, 在课堂中教授支持两性平等视角的文学。为了消除各学科长期存在的性别差异, 各国还推出了奖学金, 鼓励女生学习妇女历来参与不足的科学、技术、工程和数学专业。

71. 女童不仅在学校内, 而且在往返学校途中经常遭到严重的暴力, 这是女童受教育方面的一个重要挑战。³¹ 此外, 缺乏安全和卫生, 或缺乏经期卫生设施和用品, 也会影响女生出勤率和辍学率。各国为确保妇女和女童拥有健康、安全的学习设施并消除学校环境中的暴力侵害女童行为作出了各种努力, 包括提供基础设施, 例如女生专用的私密更衣室、厕所、卫生巾和宿舍。为消除学校环境中的暴力侵害女童行为, 各国还提供了全面的性教育, 包括教导彼此同意和相互尊重的平等关系。

更多支持从学校向工作过渡

72. 妇女和女童受教育方面虽然有所进步, 但她们的就业成果没有得到相应的改善, 因此迫切需要加强优质教育与体面工作机会的联系。最近在一些国家开展的青年从学校向工作过渡项目发现, 男女青年过渡率普遍较低, 但在几乎所有接受调查的国家, 女青年过渡率比男青年更低,³² 平均收入也比男青年低。³³ 除了高等教育之外, 获得优质技术和职业教育与培训也有助于妇女向劳动力市场过渡。但是, 这类培训在参与方面存在性别差距, 仍然限制着妇女获得优质就业的机会。在大多数有数据的国家, 男青年入学接受职业教育的几率高于女青年。³⁴

73. 在各国所作的答复中, 为支持妇女和女童从学校向就业过渡而采取的干预措施仍然有限, 但是, 各国日益重视采取措施加强妇女和女童的技能发展, 例如在历来由男子主导的领域提供培训方案, 以拓宽妇女和女童的就业前景。这类措施包括向妇女和女童提供技术和职业教育与培训, 使她们掌握多样化技能, 以适应就业市场的新需求。

74. 各国认识到产假后重返劳动力队伍的妇女以及农村妇女求职的障碍, 越来越多地努力面向这些妇女提供职业培训。国家还为妇女开展了特定形式的技能培训, 包括识字培训、学徒培训和非正规教育举措。很多发展中国家一贯重视妇女扫盲, 通过成人扫盲中心等举措来提高妇女识字技能。

³² 过渡的定义是进入稳定的职业(即合同期至少 12 个月)或进入(自评)满意的临时工作或自营职业。

³³ Makiko Matsumoto 和 Sarah Elder, “男女青年从学校向工作过渡的特点: 劳工组织关于从学校向工作过渡的调查所产生的证据”, 《就业工作文件》第 51 号(国际劳工局, 2010 年, 日内瓦)。

³⁴ 联合国教育、科学及文化组织, 《教育中的性别平等世界地图集》(2012 年, 巴黎)。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

75. 随着入学率性别差距缩小，需要更多注重确保女童和妇女获得促进两性平等的优质教育。限制妇女和女童获得优质教育的体制、经济和社会文化制约因素依然普遍存在，教育中的性别差距的根本原因必须得到更好的处理。必须加强努力，消除女童受教育的经济和资金障碍，包括取消学费，提供助学金、奖学金和非财政支助，特别是在农村和偏远地区。还必须增加公共资源分配，确保拨给学校充足的资金。解决辍学的原因，例如早婚和少女怀孕，同样至关重要。特别需要为遭受多种形式歧视和受暴力冲突影响的妇女和女童采取具体和有针对性的措施。

76. 需要加大努力确保学校安全并回应女童需求。这包括采取措施消除校园内和往返学校途中的暴力侵害女童行为，例如提供安全交通以及安全和卫生的清洁设施。必须通过教育和提高对尊重与平等关系的认识，包括提供全面的性教育，对暴力和骚扰恶习进行挑战。

77. 必须将提高教育质量和女童学习成果作为优先事项。需要更加重视为教育部门提供充足资金，提供高质量的教学材料，并促进教师培训，以提高教师提供对性别问题有敏感认识的优质教育的技能。增加女教师人数，特别是增加中学和中学后各级女教师人数也很重要。政府必须继续处理限制女生选择某些学科的因素。关键行动包括消除学校课程中的性别偏见和陈规定型观念，提供奖学金，提高认识，并提供辅导，以支持妇女和女童参与科学和技术等非传统领域。

78. 需要加大努力促使妇女掌握在劳动力市场获得成功所需的技能。需要支持妇女参加技术和职业教育与培训活动，并提供终生学习机会，包括持续重视妇女扫盲。开展有针对性的活动，为妇女和女童培养进入历来由男性主导的领域所需的技能，可促进消除劳动力市场中的职业隔离，这些活动应该扩大和推广。支持男子和男童进入非传统领域，例如护理行业，对于实现两性平等也同样至关重要。

79. 全球努力增加妇女和女童受教育机会的主要重点是中小学教育，但人们也日益认识到学前和幼儿教育的重要性，并日益重视女童教育。提供幼儿教育和保育仍是一个重大挑战，很多国家对这一领域并不十分重视。鉴于两性平等与幼儿教育和保育之间的重要联系，国家应将这一领域的投资列为优先。

C. 妇女与健康

80. 《行动纲要》呼吁实现妇女享有能达到的最高标准身心健康的权利。它确认妇女的健康不仅取决于她们的生物特征，而且取决于她们生活的社会、政治和经济背景。它强调，两性不平等以及其他基于族裔、阶层和地理位置的不平等是实现妇女健康的重大障碍，对性别问题有敏感认识的卫生政策和方案拟定工作需要对此类因素进行透彻分析。它呼吁加大努力，增加妇女在整个生命周期获得适当和负担得起的优质保健服务的机会；加强促进妇女健康的预防性方案；采取促进两性平等的办法处理性与生殖健康问题，包括艾滋病毒和艾滋病；促进关于妇女

健康的研究和信息传播；增加妇女保健资源和监测机制，以确保将两性平等纳入主流并执行妇女保健政策和方案。

81. 在妇女地位委员会第五十七届会议的商定结论中，会员国敦促各国政府再次承诺改善妇女和女童获得及时和负担得起的优质保健的途径，并鼓励妇女和女童积极参与设计和执行卫生政策和方案，以确保这些政策和方案对性别问题的敏感认识；³⁵ 还强调需要为面临暴力风险，特别是性暴力风险的妇女和女童加强性与生殖健康服务，将此作为重要起点。委员会第五十八届会议进一步强调，需要继续促进和保护所有妇女的性与生殖健康权利及生殖权利，并确保人们能普遍获得艾滋病毒/艾滋病和性传播感染的全面预防、负担得起的治疗、护理和支助服务，不被污名和歧视。⁶

1. 全球趋势

82. 由于生物和行为两方面原因，全球各地女性出生时预期寿命往往高于男子。但在某些环境下，性别歧视减少了妇女的预期寿命优势，使女性出生时的预期寿命与男性接近。³⁶ 1990 至 2012 年间，全球女性预期寿命从 67 岁增至 73 岁，男性预期寿命从 62 岁增至 68 岁。³⁷ 预期寿命在区域之间仍有显著差异。普遍而言，妇女的寿命优势减少，但是，与高收入国家相比，这一优势在低收入和中低收入国家呈增长趋势。在一些非洲国家，由于艾滋病毒/艾滋病和产妇死亡率，预期寿命进步较慢。³⁸

83. 2013 年全球估计有 289 000 名孕产妇死亡，比 1990 年减少了 45%，但远低于千年发展目标关于到 2015 年将孕产妇死亡率降低四分之三的具体目标。⁷ 撒哈拉以南非洲和南亚的孕产妇死亡率高居不下，2013 年这两个区域加起来占全球孕产妇死亡总数的 86%。⁷ 孕产妇死亡大部分是可以预防的，死亡原因是妇女地位低下和保健服务不足，例如很多国家缺乏紧急产科护理服务、助产熟练程度低以及妇女和女童长期被剥夺性与生殖健康及权利。最近的研究还表明，孕产妇死亡有 28% 是由于原有病情(如糖尿病、疟疾、艾滋病毒和肥胖)因怀孕而加剧。³⁹ 全世界 41.8% 的孕妇因营养不良及缺乏铁和其他微量营养素而患有贫血。⁴⁰

³⁵ 见 E/2013/27-E/CN.6/2013/11，第一章，A 节。

³⁶ 《2013 年世界死亡率报告》(ST/ESA/SER.A/347)。

³⁷ 世界卫生组织，全球卫生观察站数据库。可查阅 <http://www.who.int/gho/en/>。

³⁸ 世界卫生组织，《妇女与健康：今天的证据，明天的议程》(2009 年，日内瓦)。

³⁹ Lale Say 等人，“全球孕产妇死亡原因：世卫组织的系统分析”，《柳叶刀全球卫生》，第 2 卷，第 6 号(世卫组织，2014 年，日内瓦)。

⁴⁰ Bruno de Benoist 等人编，《1993-2005 年世界各地贫血症流行率：世卫组织全球贫血症数据库》(世界卫生组织，2008 年，日内瓦)。

84. 助产熟练程度低仍然是一些区域妇女保健面临的一个重大挑战。1990 至 2012 年间,发展中区域有熟练医务人员助产的分娩比例从 56%上升到 68%。但在 2012 年,发展中区域有 4 000 万例分娩未得到熟练医务人员助产,其中超过 3 200 万例发生在农村。⁴¹ 区域之间和不同收入群体妇女之间存在重大差异。撒哈拉以南非洲和南亚妇女得到熟练助产护理的几率远远低于其他区域。2012 年,这两个地区近半数分娩没有适当的医疗护理。贫穷妇女和农村妇女这种情况尤为严重。2000 至 2012 年间,发展中区域城乡差距只缩小了 2 个百分点(从 33 减至 31)。⁷

85. 不安全堕胎也是造成孕产妇死亡的一个主要原因。2008 年,全球范围估计发生了 2 160 万例不安全堕胎,大多数在发展中国家,导致 47 000 人死亡,占 2008 年孕产妇死亡总数约 13%。在无法充分获得安全人工流产和避孕措施的情况下,不安全堕胎数量可能会进一步增加。⁴²

86. 2012 年,在发展中区域,已婚或处于同居关系的 15 至 49 岁妇女中有 63% 使用某种避孕方法,比 1990 年上升了 11 个百分点。⁷ 南亚和撒哈拉以南非洲的变化令人瞩目,避孕普及率分别提高了 13 和 18 个百分点。但是,2012 年,这两个区域避孕普及率仍然相对较低,尤其是在撒哈拉以南非洲,15 至 49 岁妇女使用某种避孕方法的人数不到三分之一。贫穷和地理位置仍然是计划生育需求得不到满足的主要决定因素,⁴³ 农村贫穷妇女与城市富裕妇女之间存在很大差距。

87. 1990 至 2011 年间,全球少女生育率下降:发达国家从每 1 000 名少女 34 例降至 21 例,发展中国家从每 1 000 名少女 64 例降至 54 例。南亚进步最快,少女生育率从 1990 年的每 1 000 名少女 88 例降至 2011 年的 50 例。2011 年,撒哈拉以南非洲和拉丁美洲少女生育率最高,分别为每 1 000 名少女 117 例和 76 例。⁷ 童婚、早婚和强迫婚姻等习俗是孕产妇死亡和发病现象的强大驱动因素(见第五.L 节)。过早生育给少女及其子女造成严重的健康风险。性行为活跃的女青年和少女可能对生殖健康信息和服务的了解和获取途径有限,更容易发生(意外)怀孕、不安全堕胎和分娩相关并发症,例如产科瘘。⁴⁴

88. 自 2001 年以来,全球感染艾滋病毒的妇女人数不断增加(见 E/CN.6/2014/3)。在感染艾滋病毒的妇女当中,大约 80%生活在撒哈拉以南非洲,9%在南亚和东南亚,3%在拉丁美洲,3%在东欧和中亚。截至 2013 年底,妇女在中低收入国家

⁴¹ 联合国,《2014 年千年发展目标报告》。

⁴² 世界卫生组织,《不安全堕胎:2008 年全球和区域不安全堕胎发生率及相关死亡率估计数》,第六版(2011 年,日内瓦)。

⁴³ 定义为希望停止或推迟生育但未使用任何避孕方法的已婚或处于同居关系的 15 至 49 岁妇女百分比。

⁴⁴ 《2013 年世界人口状况:少年妈妈——面对少女怀孕问题的挑战》(联合国出版物,出售品编号: .13.III.H.1)。

所有艾滋病毒感染者中占 52%，在撒哈拉以南非洲所有艾滋病毒感染者中占 59%。⁴⁵ 全球 15 至 24 岁女青年感染艾滋病毒的风险比同年龄组男子高出 50%。在撒哈拉以南非洲，女青年中新增艾滋病毒感染人数比同年龄组男子高出一倍以上。特定人群中的妇女(包括性工作者和变性者)感染艾滋病毒的比例也非常高(见 E/CN.6/2014/3)。暴力侵害妇女和女童行为被公认为是艾滋病毒的驱动因素，而被诊断感染艾滋病毒又使妇女更容易遭受暴力侵害。

89. 非传染性疾病，例如心脏病、中风、癌症、慢性呼吸道疾病和糖尿病，是目前世界上的主要死亡原因。³⁷ 发达国家因这些疾病所致死亡的比例较高(2012 年为 88%)，而发展中区域这一比例也在迅速上升。例如在撒哈拉以南非洲，2000-2012 年间，非传染性疾病所致死亡在死亡总数中的比例从 21%增至 29%。同一时期，南亚这一比例从 47%增至 59%，拉丁美洲和加勒比从 67%增至 73%。³⁷ 这种增长对妇女和女童造成极大和不同的影响。非传染性疾病所致女性死亡人数高于男性，这一特点在拉丁美洲和加勒比、高加索以及中亚和西亚尤为突出。非传染性疾病还会造成残疾，往往是长期残疾，而妇女残疾发生率高于男子，特别是贫穷和老年妇女残疾发生率高于同组别的男子。⁴⁶ 在发达国家，非传染性疾病所致死亡占妇女死亡总数的 90%，占男子死亡总数的 85%。²⁵

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

90. 两性平等是妇女健康的一个主要决定因素。各种状况阻碍着妇女和女童实现完整的身心和社会福祉，包括贫穷、缺乏文化和教育、环境退化、营养不良、缺乏水和卫生设施以及受暴力和武装冲突影响。获取和控制资源的机会不平等、缺乏决策权以及过多承担无酬家务和照护责任，可能导致妇女和女童身心健康不良，损害其福祉并造成其早逝。暴力侵害妇女行为也对健康造成严重威胁(见第五.D 节)。

91. 要实现妇女的健康权，必须采取多部门和有系统的处理办法，满足妇女和女童整个生命周期的保健需求，消除她们与服务提供者互动时面临的具体障碍。会员国已采取各种行动处理这些问题。出现了四大趋势：(a) 增加妇女获得保健服务的机会；(b) 实现妇女的性与生殖健康及权利；(c) 日益重视非传染性疾病；(d) 促进边缘化妇女和女童群体的健康权。

增加妇女获得优质保健服务的机会

92. 大多数国家报告说，它们努力增进妇女获得保健服务和基本药品的机会，为此采取各种措施提高承担能力，改善医疗基础设施，并采取行动为妇女和女童提供范围更大、覆盖面更广、质量更高的保健服务，因为她们受保健私有化和使用

⁴⁵ 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署，《差距报告》(2014 年，日内瓦)。

⁴⁶ 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾问题报告》(世界卫生组织，2011 年，日内瓦)。

费影响特别大。⁴⁷ 各国提到调动保健资源是一个重大挑战，特别是对低收入国家。若干国家为实现全民医保进行了改革，通过社会或社区保险提高保健承担能力。尽管作出了这些努力，低收入国家 90%以上的人口仍然没有任何医保权利。⁴⁸

93. 各国一直重视免费提供性与生殖保健，包括孕产妇保健、艾滋病毒检测以及乳腺癌和宫颈癌筛查。各国还报告了对保健基础设施，包括初级保健中心和产科病房的投资情况。所作努力包括提供流动服务和挨家挨户服务，使保健更接近妇女和女童，特别是农村妇女和女童。挨家挨户服务可能尤为重要，因为歧视性的社会规范或暴力冲突使妇女和女童行动受限。

94. 一些妇女可能因为有过负面经历而不愿意使用保健服务，这些经历与保健设施缺乏尊重、隐私、保密和可选治疗方法有关。其原因可能是保健人员没有认识到性别规范和角色如何影响到妇女健康和妇女与保健机构的互动经历。有些情况下，妇女和女童在寻求服务时还会遭到羞辱、歧视和暴力，包括殴打和辱骂、未经同意的检测和不保密的护理，或者被遗弃和扣留在设施中。各国报告说，为应对这些挑战采取了措施，对大学医疗专业课程进行改革并对保健工作人员进行培训，提高当前和未来的保健工作人员对两性不平等现象和妇女权利的认识，特别是在儿童、青少年和性与生殖健康等领域。

95. 一些国家报告说，基本药物和用品是否有人提供、可以获得并负担得起的问题仍然是一大难题，但各国不断努力为妇女和少女提供抗逆转录病毒药品、预防产后出血和治疗孕期先兆子痫和子痫的药品以及避孕药具。若干国家以补贴价格或免费向所有需要的妇女提供药物，另一些国家针对贫穷妇女或孕妇提供补贴或免费药品。除了增加供给，还加大努力拉动对孕产妇保健服务和避孕方法的需求，例如开展媒体活动、通过社区保健工作者进行宣传以及开展影响社会行为的促销。

实现妇女的性与生殖健康及权利

96. 掌控并自由和负责任地决定与自己的性生活，包括性与生殖健康有关的事务，而不受胁迫、歧视和暴力，也不论婚姻状况如何，这是妇女的一项人权，实现这项人权是实现两性平等的基本条件。这项权利包括控制和自由地决定伴侣选择、是否结婚以及何时生育、生育多少子女和生育间隔；妇女有权不受基于性取向和性别认同的歧视和暴力。性与生殖健康及权利包括人人有权获得关于性、生育力、关系、避孕、怀孕和安全分娩等问题的基本信息、教育和服务。

97. 大多数国家报告说，它们不断努力实现妇女的性与生殖健康及权利，为此采取的措施包括法律改革、扩大性与生殖保健服务(包括安全孕产方案)、性教育和

⁴⁷ 世界卫生组织，“两性平等、妇女和初级保健改革：讨论文件”（2010 年，日内瓦）。

⁴⁸ 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保护情况报告：加强经济复苏、包容性发展和社会公正》（国际劳工局，2014 年，日内瓦）。

咨询、计划生育以及艾滋病毒预防方案。安全孕产方案包括持续努力扩大获得产前、分娩和产后护理的途径以及增加各种生育选择。为防止贫血症和减少分娩大出血风险，提供了铁和碘补充，并采取步骤提高由熟练保健人员包括助产士和产科医生接生的分娩比例。与怀孕和生育有关的措施固然是性与生殖保健的重要因素，但是，各国的答复中只侧重于孕妇，而忽略了妇女和女童整个生命周期的性与生殖保健需求。

98. 一些国家报告了改善产科瘕防治工作的措施，特别是非洲国家。产科瘕是长时间难产造成的一种严重疾病，影响到非洲和亚洲 200 万妇女。⁴⁹ 各国报告说，它们进一步努力增加提供防止意外怀孕的避孕方法并促进这方面的需求。一些国家在这方面的努力仍然有限，只是根据婚姻状况或年龄提供，未包括未婚妇女和少女。少数国家报告说，它们努力促使男子参与妇幼保健服务，包括产前检查、育儿培训和陪产，并促进计划生育和预防艾滋病毒。

99. 一些国家已采取措施改善妇女获得安全堕胎和堕胎后护理的途径。自 1995 年以来，在减少不安全堕胎造成的死亡方面取得了重大进展，特别是在采用了世界卫生组织的安全堕胎技术和政策指导及堕胎后护理导则的国家(见 E/CN.9/2014/4 和 Corr.1)。法律变革也很重要，正如世界卫生组织指出，“法律上的限制导致很多妇女到其他国家寻求服务，或向不具备技能的提供者或在不卫生的条件下寻求服务，使她们面临严重的死亡或残疾风险。”⁵⁰ 很多国家的妇女有权在自己要求下进行人工流产。2011 年，有数据的国家中 30%是这种情况，1996 年这一比例为 24%。⁵¹ 自 2010 年以来，几个拉丁美洲国家报告了在促进堕胎非刑罪化和(或)获得紧急避孕措施方面取得的进展。同时，仍有相当多的妇女生活在法律严苛的国家。与其他区域相比，欧洲、北美洲以及中亚和东亚妇女受堕胎法限制程度普遍较轻。

100. 大部分答复反映了一直令人关切的少女性与生殖健康问题(另见第五.L 节)。大多数国家继续实行特别措施预防早育，包括开展全面的性教育以及提供获得信息和避孕方法的途径。各国报告说，它们建立了方便青年就诊或专为青年服务的保健中心，提供保密的法律、医疗和心理咨询及扶助。

101. 大多数国家的卫生议程也一直将艾滋病毒/艾滋病防治和护理置于重要位置。一些国家报告了两性平等综合行动计划，强调需要通过加强妇女和女童的机构、参与和主导作用，并通过消除性别暴力和歧视性社会规范，解决导致妇女和女童易受艾滋病毒和艾滋病影响的根本原因(见第五.D 节)。预防孕期、分娩时或

⁴⁹ Gwyneth Lewis 和 Luc de Bernis 编，《产科瘕：临床管理和方案开发指导原则》(世界卫生组织，2006 年，日内瓦)。

⁵⁰ 世界卫生组织，《安全人工流产：保健系统技术和政策指南》，第二版(2012 年，日内瓦)。

⁵¹ 《2013 年世界人工流产政策》(联合国出版物，出售品编号：C.13.XIII.4)。

母乳喂养时的母婴传播仍然是各国报告中最常见的优先事项，特别是在流行率较高的国家。相关措施包括对所有孕妇进行免费和强制性筛查，以及优先提供抗逆转录病毒治疗。

日益重视非传染性疾病

102. 发达区域和发展中区域国家都报告说，它们为应对非传染性疾病，包括那些影响妇女和女童的疾病加大了努力。相关措施包括提供研究经费，以便评估各种非传染性疾病的原因、风险因素及其对妇女的影响，并更好地了解预防和控制这些疾病的途径。各国还继续努力改善乳腺癌和宫颈癌的早期发现和治疗，包括通过乳房 X 光、超声波和阴道抹涂片进行检测。一些国家免费向所有妇女提供这类服务。其他国家向特定年龄组妇女和女童提供免费筛查。为预防宫颈癌，越来越多的国家向女童提供人乳头瘤状病毒疫苗。各国还强调宣传和认识活动有助于及早发现这类癌症。

103. 各国还继续努力预防和控制慢性和变性疾病，例如对妇女影响特别大的骨质疏松症。若干国家报告说，它们提倡妇女从 40 岁开始定期进行骨量筛查。很多国家还加大努力促进健康生活方式，防止与饮酒和吸烟有关的不健康。其中一些措施直接面向妇女和女童。

104. 精神疾病与其他慢性传染病和非传染性疾病具有共同特点，包括持续时间长、症状经常变化和改善缓慢。⁵² 患有抑郁症、焦虑症和躯体状况不佳的人大多数是妇女。⁵³ 除非洲以外，各区域育龄妇女的精神健康问题是她们健康生命缩短的最重要原因。⁵⁴ 虽然一些国家制定了处理精神卫生问题的方案，但该领域仍然报告不足、资金不足、人员不足，特别是在发展中国家。在所有为保健提供的发展援助中，用于预防和控制非传染性疾病的援助不到 1%；在低、中收入国家的卫生预算中，拨给精神卫生的预算不到 3%。⁵⁵ 低、中收入国家 76% 至 85% 的严重精神病患者得不到治疗。为解决这一问题，几个发展中国家已开始在初级保健一级提供精神保健服务，并将精神卫生纳入其他方案，包括孕产妇保健服务。⁵⁵

推进极端边缘化的妇女和女童群体的健康权利

105. 许多国家认识到，受到多种形式歧视的妇女和女童在健康和疾病面前面临更严重的性别不平等。最让人关注的群体包括少女、农村地区妇女、残疾妇女、

⁵² 世界卫生组织和卡洛斯特-古尔本金安基金会，《将防治精神病和其他慢性病纳入保健系统》(世界卫生组织，2014 年，日内瓦)。

⁵³ “世界卫生组织，《两性平等与妇女精神健康》，可查阅：http://www.who.int/mental_health/prevention/genderwomen/en。

⁵⁴ 世界卫生组织，《妇女与健康：今天的证据，明天的议程》(2009 年，日内瓦)。

⁵⁵ 世界卫生组织，《2013-2020 年精神卫生行动计划》(2013 年，日内瓦)。

女性移民、难民和寻求庇护者以及贫穷的少数族裔妇女。越来越多的国家还着重指出，女同性恋、男同性恋和变性人的保健需求难以得到承认和满足。而某些国家仍将同性性行为定为犯罪行为，对这些人实施处罚，使他们无法享受健康权和其他人权(见 [A/HRC/14/20](#))。

106. 许多国家在民间社会组织的倡导下制订了推进极端边缘化的妇女和女童权利的各项措施，有时这些措施是和这些民间社会组织合作制订的。但大多数国家仍报告称，在确保人们不受歧视地获得适当保健服务方面面临重大挑战。一些国家的惩罚性环境给性工作者获得艾滋病毒的预防、治疗、护理和支助设置了各种障碍。⁴⁵ 虽然日益认识到残疾妇女和残疾女童的权利，但各国报告称，主要由于受到资源的限制，在执行各项措施满足她们的需求方面面临各项挑战。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

107. 加速执行《行动纲要》需要全面认识和应对妇女和女童在保健制度内外面临的各项挑战。需要采取进一步行动，确定影响妇女和女童健康的众多因素。实施包括立法框架在内的跨部门干预措施、将两性平等纳入保健、教育、经济赋权的主流及投资于公路、供水和环境卫生等基本的基础设施，对于取得进一步进展至关重要。通过和执行使妇女和女童免遭暴力和有害做法的法律，使她们能够在生殖健康和避孕方法方面作出知情选择，也仍是一个重要的优先事项。

108. 继续在保健制度内作出努力，改善适当服务的提供，使妇女和儿童更易获得并负担得起，这一点至关重要。这还包括通过投资和培训转变保健服务提供方式，以便更好地满足妇女的需求及应对她们在不同情况下面临的多重挑战。例如，有证据表明，使妇女享有性健康和生殖健康及权利的最有效、最全面方法是综合提供一系列保健服务，包括性保健和生殖保健服务，例如检测和治疗艾滋病毒/艾滋病和其他性传播疾病、实施计划生育和为暴力受害者提供服务(见第五.D节)。

109. 为这些服务提供适当资金对于取得进一步进展必不可少。许多发展中国家的总体保健预算严重不足，导致保健基础设施欠缺和不足、供应的基本药品有限以及医护人员严重短缺。紧缩措施有将保健负担转嫁给家庭的进一步风险。⁴⁸ 这不仅使妇女求医者难以获得服务，而且也增加了无报酬家庭和社区照料者的负担，他们中的大多数人是妇女。可以更好地利用免费服务、凭单和现金转移等社会保护机制，改善妇女和女童的保健成果。

110. 收集按性别分类的数据和对性别问题有敏感认识的指标对于监测和评价关于妇女和女童的保健政策和方案的效果至关重要。适当的民事和人口动态登记系统可以为衡量孕产妇死亡率提供重要信息，为采取行动防止今后的孕产妇死亡和加强国家民事登记和人口动态统计提供依据，在上述系统缺失的情况下，内含孕产妇死亡人数确认、报告、审查和应对的孕产妇死亡监测和应对系统也可发挥这些作用。

111. 为使保健服务满足妇女和女童，特别是弱势群体中的妇女和女童的需求并对她们负责，在保健政策的规划、执行和监测过程中必须提供更大的空间让妇女表达她们的意见。妇女卫生理事会、服务用户群体和监测机制可以针对促进两性平等的保健政策和方案规划，提高认识、加强问责、传播信息和做出贡献。

D. 暴力侵害妇女行为

112. 《行动纲要》认为暴力侵害妇女行为侵犯了妇女的人权和基本自由，阻碍了实现平等、发展与和平。《行动纲要》吁请各国采取综合措施，防止和消除暴力侵害妇女行为，研究暴力侵害妇女行为的原因和后果以及消除贩运妇女现象。

113. 近年来，联合国政府间机构和专家机构继续加强关于暴力侵害妇女行为的全球规范框架。值得一提的是，2013 年，妇女地位委员会第五十七届会议通过了商定结论，着重指出新出现的问题，例如信息、通信、技术和社交媒体的作用以及特定形式的暴力行为，如与性别相关的杀戮/杀害女性和公共场所的暴力行为。⁵⁵ 大会定期通过决议，以便加大努力，消除一切形式的暴力侵害妇女行为并触及具体形式，如贩运妇女、残割女性生殖器和暴力侵害移徙女工行为(见第 68/137 号、第 69/147 号、第 69/149 号和第 69/150 号决议)。消除对妇女歧视委员会在 2013 年第五十六届会议上通过的第 30 号一般性建议中谈到了冲突和冲突后局势中暴力侵害妇女的行为。⁵⁶

114. 人权理事会也继续处理暴力侵害妇女行为，包括其特殊形式，如强奸和性暴力，童婚、早婚和强迫婚姻，暴力侵害妇女人权捍卫者以及为受暴力侵害的妇女提供补救(例如见人权理事会第 23/25 号和第 24/23 号决议)。暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员审查了若干主题，例如对妇女的多重和交叉形式的歧视和暴力行为；与性别相关的杀害妇女行为和国家责任以及利用审慎调查标准消除这种暴力行为。⁵⁷

1. 全球趋势

115. 最近的全球估计显示，全世界 35% 的妇女一生中遭受过亲密伴侣的人身暴力和/或性暴力侵害或非伴侣的性暴力侵害。⁵⁸ 虽然各地区的数据存在差异，但所有地区的暴力侵害妇女行为比率都高得让人无法接受。在中低收入地区，报告遭到过亲密伴侣人身暴力和/或性暴力侵害或非伴侣性暴力侵害比例最高的是非洲妇女，为 45.6%，其次是东南亚(40.2%)、东地中海(36.4%)、美洲(36.1%)、西

⁵⁶ 见 A/69/38，第二部分，第七章。

⁵⁷ 例如见 A/HRC/14/22、A/HRC/17/26、A/HRC/20/16 和 A/HRC/23/49。

⁵⁸ 世界卫生组织，伦敦卫生和热带医学学院和南非医学研究会，《对暴力侵害妇女行为的全球和区域预测：亲密伴侣暴力行为和非伴侣性暴力行为的普遍程度及对健康的影响》(2013 年，日内瓦，世界卫生组织)。

太平洋(27.9%)、欧洲(27.2%)。⁵⁹ 在高收入国家, 32.7%的妇女一生中遭到过亲密伴侣的人身暴力和/或性暴力侵害或非伴侣的性暴力侵害。由于可获得的数据有限, 而且难以进行比较, 因此, 无法对全球和区域的长期趋势进行分析。

116. 亲密伴侣暴力行为是妇女最常遭受的暴力侵害形式, 这些行为往往导致受伤, 有时甚至导致死亡。正如全球凶杀问题研究所证实的, 几乎一半的女性凶杀案受害者都是被其亲密伴侣或家庭成员杀害的, 而凶杀案中男子受害者的这一比例仅为二十分之一。⁶⁰ 令人震惊的是, 遭到暴力侵害的大多数妇女并未寻求帮助或支助。虽然没有全球数据, 但对欧洲联盟 28 个成员国 42 000 名妇女进行的一项研究发现, 仅有三分之一遭到伴侣暴力侵害和四分之一遭到非伴侣暴力侵害的受害者在最严重暴力事件发生后或者联系了警察或寻求了支助服务。只有 14% 案件的受害者向警方报告称遭到了伴侣最严重的暴力侵害。⁶¹

117. 消除暴力侵害妇女行为面临的一个主要障碍是将暴力行为视为正常现象并允许暴力行为的歧视性态度和社会规范长期存在。各国普遍存在指责受害者的风气。来自 37 个发展中国家的数据显示, 21%的妇女认为, 如果妻子与丈夫争吵, 丈夫殴打妻子便合情合理。⁶² 同样, 27%的妇女认为, 如果妻子不管孩子, 丈夫打她也是天经地义的。⁶² 虽然这些调查收集的数据是关于妇女的态度, 但对男子的调查也显示很多男子接受暴力侵害妇女行为。2010 年在对欧洲联盟 27 个成员国中 15 个国家的调查中有一项提问是妇女的行为是否是导致妇女受到家庭暴力的一个原因。平均 52%的受访者同意这一观点, 各国的认同比率从 33%到 86%不等。⁶³

118. 最新的《全球人口贩运问题报告》概述了全球、区域和国家各级人口贩运的模式和动态, 依据的主要是 2007 年至 2010 年发现的贩运人口案件。在全球查明的所有贩运受害者中, 妇女占 55%至 60%, 妇女和女童共占约 75%。此外, 贩运儿童仍是一个严重问题, 因为 27%的受害者是儿童, 每 3 个受害儿童中有 2 个女童和 1 个男孩。⁶⁴

119. 关于妇女遭受的其他形式的暴力行为的全球趋势数据有限。对欧洲联盟 42 000 名妇女进行的一项研究发现, 55%的妇女在 15 岁后至少遭到过一次性骚

⁵⁹ 同上。这些区域分类摘自有关研究, 其中仅包括 81 个国家, 即 23 个高收入国家和 58 个中低收入国家。为 2010 年的数据。

⁶⁰ 2013 年全球凶杀问题研究: 趋势、背景、数据》(联合国出版物, 出售品编号: E.14.IV.1)。

⁶¹ European Union Agency for Fundamental Rights, Violence against Women: An EU-Wide Survey (Luxembourg, Publications office of the European Union, 2014)。

⁶² 妇女署人口与健康调查分析。2009 年至 2014 年间的最新调查数据。

⁶³ Enrique Gracia, “亲密伴侣暴力侵害妇女行为和欧洲人指责受害者的态度”, 世界卫生组织公报, 第 92 期, 第 5 号(2014 年)。

⁶⁴ 《2012 年全球人口贩运问题报告》(联合国出版物, 出售品编号 E.13.IV.1)。

扰，五分之一的妇女(21%)在调查前 12 个月内遭到过性骚扰。⁶¹ 据联合国儿童基金会(儿基会)2013 年估计，非洲和中东 29 个国家超过 1.25 亿名女童和妇女被残割/切割了女性生殖器。据估计，另有 3 000 万女童在下一个十年面临着被切割的风险。⁶⁵ 趋势数据显示，在被研究的 29 个国家中，残割/切割女性生殖器官做法在略多于一半国家其普遍性正在减弱。⁶⁵ 但人口增长导致受残割/切割女性生殖器影响的妇女人数实际上在增加。关于童婚，早婚和强迫婚姻(见第五.L 节)，据儿基会估计，2014 年活着的 7 亿多妇女是在 18 周岁前结的婚。⁶⁶ 这一有害做法正在减少，但在撒哈拉以南非洲和南亚国家，这仍然是一个令人无法接受的普遍现象。

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

120. 消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为需要通过一整套全面、协调一致的行动，防止和应对此类暴力行为，消除暴力侵害妇女和女童行为的根源。必须将消除暴力侵害妇女行为行动纳入全面战略，在更广泛范畴内解决两性不平等问题，特别是消除结构性和系统性不平等现象，这是导致这种暴力行为的原因和后果。

121. 各会员国已采取各种行动解决这一重大关切领域的问题。其中出现了四大趋势：(a) 加强法律和政策框架，处理一切形式暴力侵害妇女行为；(b) 加紧努力，防止暴力侵害妇女行为；(c) 加强提供和实现一体化多部门支持服务；(d) 完善暴力侵害妇女行为方面的数据和证据。

加强法律和政策框架，处理一切形式暴力侵害妇女行为

122. 强有力的法律框架是消除暴力侵害妇女行为的关键。还必须审查和改革其他相关法律和政策，包括家庭法、关于土地和资源的获取以及移民的法律和政策，确保这些法律和政策支持遭受暴力的妇女摆脱受虐关系，防止进一步的暴力行为，以及应对这种暴力行为的后果。大多数国家继续通过现行刑法或关于具体形式暴力行为的法律解决暴力问题，但若干国家，特别是拉丁美洲和加勒比国家以及其他区域越来越多的国家通过了综合法律，保障妇女过上无暴力生活，包括采取措施将暴力行为列为犯罪行为、防止和保护妇女免遭暴力行为侵害并惩治施暴者。各国还将防止暴力行为并向妇女提供这方面保护的具体规定纳入了国家宪法。

123. 各区域国家还继续加强关于暴力侵害妇女行为的法律框架，它们修订法律，将诸如贩运人口、性骚扰、家庭暴力和切割女性生殖器官等有害做法的其他形式暴力侵害妇女行为列为犯罪行为；扩大家庭暴力和强奸的定义；将暴力侵害妇女

⁶⁵ 联合国儿童基金会，《残割/切割女性生殖器：统计概览和动态变化探索》(2013 年，纽约)。

⁶⁶ 联合国儿童基金会，《终止童婚：进展和前景》(2014 年，纽约)。

行为定为侵犯人权行为；加重处罚；向受害者提供更多保护；加强努力防止暴力行为以及为执法提供经费。民事保护令的使用率不断增加，或用来限制施暴者的行为或让其搬离共同住所。大多数民事保护令适用于家庭暴力情况，但各国不断加大努力也将保护令用于防止其他形式的暴力行为，如强迫婚姻和跟踪。

124. 各国已查明在实施和执行关于暴力侵害妇女行为的法律方面存在的障碍，包括缺乏政治意愿、受到保守势力的抵制、不了解法律、提供的法律服务有限且缺乏获得法律服务的途径、法院人手不够、案件审理延误以及缺乏合格的专职人员和其他人员。对此，各国已采取的具体行动包括：实施提高认识方案，使公众，特别是妇女以及执法机构更深入地了解法律；向司法机构发布具体指南，使他们能够更有效地应对受到暴力侵害的妇女的需求；建立案件电子监测系统；培训法官和执法官员。各国还继续采取措施为妇女提供更多的司法救助机会，包括免费提供法律服务，在司法机构内设专门人员和部门以及设立专门的热线和信息网站。

125. 尽管范围和覆盖面差别很大，但 2010 年以来，各地区国家越来越多地采用或正在制订打击暴力侵害妇女行为的国家行动计划和战略。一些国家制订了全面的国家行动计划，涵盖多种形式的暴力侵害妇女行为，所列措施涉及预防、司法救助、支助服务、数据和研究。一些国家现正在制订第二或第三个国家行动计划，表明这些计划是解决暴力侵害妇女问题长期战略的一个整体部分。综合性更强的国家行动计划制订了关于监测行动计划进展和评价其影响的具体内容，而且规定了具体的时间表和基准。这些行动计划还规定建立执行机制，使政府主要机构可以协调应对。有的国家是让部长一级参与执行国家行动计划，设立部长委员会参与审查进展和资源分配情况。其他国家行动计划概述了妇女民间社会组织的参与、协调及与它们的对话。妇女民间社会组织作用重大，它们帮助形成和监督国家行动计划，为政府制订防止和制止暴力侵害妇女行为的法律和政策提供咨询意见。

126. 若干行动计划针对的是特定形式的暴力行为，如家庭暴力、性暴力、人口贩运、杀害妇女、与巫术有关的暴力行为、暴力侵害老年妇女行为以及切割女性生殖器官等有害习俗。由于认识到需要用能够适应国家以下各级地区和领土需要的战略补充国家行动计划，各国近几年来的一项重要发展是在省、地区或地方各级实施政策框架。有些国家将关于消除暴力侵害妇女行为的国家行动计划或战略与国家发展计划联系起来。受冲突影响国家在国家行动计划中增加了杜绝有罪不罚现象和安全部门改革等具体内容。各国还正在采取行动，应对残疾妇女、移民和移徙妇女、土著妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人面临的特定形式的暴力行为。

127. 有效执行打击暴力侵害妇女行为的各项法律、政策和框架所面临的一项重大挑战是缺乏足够的资源。2007/2008 年以来的经济危机及之后的紧缩措施导致

社会服务被削减，对寻求支助服务的妇女暴力行为幸存者和受害者产生了潜在的负面影响。尽管各国制订了打击暴力侵害妇女行为的国家行动计划或法律，若干国家报告称分配的资源不足，影响执行这些法律和政策以及向幸存者提供优质支助服务。

128. 许多国家的法律依然不够完善，例如，在强奸案件中，如果施暴者与受害人结婚，就允许减轻刑期，而且也未将婚内强奸和家庭暴力定为犯罪行为。即使在制订了强有力法律的国家，在执行和实施方面仍存在各种挑战。尽管越来越多的国家制订了国家行动计划，但许多行动计划覆盖面有限，仅应对少数几种形式的暴力行为，如家庭暴力或人口贩运，未规定需采取协调、监督和评价行动。很少有国家在提供的资料中说明为执行国家行动计划专门调拨了资源；但有一个国家开展了一项费用核算研究，计算解决暴力问题和促进两性平等所需的最低数额的资源。

加紧努力，防止暴力侵害妇女行为

129. 各国越来越认识到，防范于未然，防止暴力行为的发生或再次发生可对个人、家庭、社区和社会的保健、社会和经济福祉产生重大积极影响。防止暴力行为需要解决其根本原因，即男女的权力关系不平等，持续存在歧视妇女和儿童的态度、规范和性别陈规定型观念。2010年以来，各国越来越强调防止暴力侵害妇女和女童行为。

130. 提高对暴力侵害妇女行为原因和后果的认识应成为全面预防此类暴力行为战略的重要组成部分。为解决暴力侵害妇女问题，各地区国家越来越多地广泛开展提高公众认识活动。这些活动采用不同的战略，如对暴力侵害妇女行为采取零容忍方法、针对不同年龄段的人群、让男子参与制止暴力侵害妇女行为或提高青年人对造成暴力行为长期存在的陈规定型观念和不平等的认识。各项活动旨在预防暴力行为的具体形式，如家庭暴力、强奸、工作场所性骚扰或残割女性生殖器。若干国家已开始在提高认识活动中使用社交媒体。

131. 另一个重要的干预领域是教育系统，该系统的干预活动有助于改变往往在幼年形成的纵容暴力侵害妇女行为的态度和规范。一些国家报告了在学校采取的行动，挑战纵容暴力侵害妇女行为的规范和态度，并建立尊重、平等和健康人际关系的积极规范。各国正在越来越多地通过全面的性教育，学校的健康/不健康和平等/不平等关系方案以及教师培训，促进防止暴力侵害妇女行为。

132. 也可以发挥社区动员的作用，挑战造成暴力行为持续存在的规范，塑造以两性平等和尊重妇女为基础的积极规范和态度。各地区日益加大努力，动员社区打击暴力侵害妇女行为，采取的战略包括在社区和学校开展宣传活动，设立打击有害做法地方委员会，就打击歧视性社会规范和定型观念开展全国和地方协商。一些国家请传统领袖和文化领导人参与关于制止暴力侵害妇女行为和有害做法

的对话，将其作为改变态度和规范的一项战略。各国正在日益通过社区动员方案，培训和能力建设活动，让男子和男孩参与防止暴力侵害妇女行为。这些举措为男子谈论暴力侵害妇女行为和大男子主义提供了空间，而且可以推动将暴力侵害妇女行为作为公众讨论和媒体可接受的一个主题。⁶⁷

133. 尽管各国日益认识到预防的重要性，但却很少有国家提出长期、协调、跨部门的预防战略，绝大多数国家报告的都是短期零碎活动。关于干预措施的影响或实效的信息很少，这表明需要更加重视监督、知识管理和评价。

加强提供和实现一体化多部门支持服务

134. 暴力行为的受害者和幸存者需要及时得到高质量、综合和协调的服务，使创伤及其他健康、性健康和生殖健康方面的问题得到解决，保护她们免遭更多暴力侵害，向她们提供支持，包括法律咨询、辅导、提供安全住处、解决她们的长期需求，例如找到住所，获得社会保护和体面工作。各国在答复中都确认一贯重视向暴力侵害妇女行为受害者提供支助服务，不过服务的类别、质量和覆盖面却千差万别。最常见的服务类型包括帮助热线、保健服务、警察救援、收容所和安全住所、心理支持、免费法律服务、司法服务和育儿支持服务。妇女民间社会在向遭到暴力侵害的妇女提供服务和制订优质服务标准方面发挥至关重要的作用。

135. 最近几年各地区的一个重要事态发展是向遭到暴力行为侵害的妇女提供协调综合支助服务。其中包括综合转介机制，即建立现有服务网络和汇集有关部门应对暴力侵害妇女行为。综合服务通常包括保健、法律援助、警察救援、庇护所和心理支助，但一些国家还提供综合性社会保护、教育和就业服务。综合服务往往以“一站式中心”或综合服务形式提供，有时以社区流动诊所形式提供。若干国家还出现了专门处理侵害妇女暴力行为的法院和警察部门。设特别警察部门正呈增长趋势，在拉丁美洲尤其如此。一些国家在警察和法院等关键部门指定了协调人。各国也越来越多地将打击暴力侵害妇女行为纳入性健康和生殖健康服务，其中可包括防治艾滋病毒服务。

136. 各国越来越重视通过培训提高专业人员有效应对暴力侵害妇女行为和提高服务质量的能力。很多国家报告称对教师、警察、司法系统和保健服务专业人员进行了培训。一些培训是与具有暴力侵害妇女行为专门知识的非政府组织合作开展的，但关于培训的可持续性、质量或影响的总体信息很少。为提高服务质量，一些国家还制订了标准作业程序、质量标准，颁布了准则和条例。

137. 许多国家将可利用的服务有限列为一项主要挑战，特别是在农村和边远地区，但只有少数国家采取了具体步骤，向农村地区提供更多服务。极少有国家关

⁶⁷ 妇女署，《专题评价：妇女署在防止暴力侵害妇女行为及扩大享用服务机会方面的贡献》(2013年，纽约)。

注向边缘化妇女群体，包括残疾妇女、土著妇女和移徙妇女提供有针对性的服务。极少数国家报告称，幸存者参与了塑造优质服务和服务提供模式，但也有一些国家出台了加强国家对制止暴力侵害妇女行为的责任的具体方案，重点是对服务提供方实施问责。

完善暴力侵害妇女行为方面的数据和证据

138. 制定关于暴力侵害妇女行为的范围和发生率的国际商定衡量标准至关重要，因为只有这样才能进行全球比较，并监测长期趋势。近年来，各国在完善关于暴力侵害妇女行为的数据方面取得了重要进展。尽管各国收集数据的方法各不相同，截至 2014 年，约 100 个国家收集了关于暴力侵害妇女行为发生率的具有全国代表性的数据。许多国家通过关于暴力侵害妇女行为的专门调查或犯罪调查收集数据。对暴力侵害妇女问题的研究和调查涉及暴力侵害妇女行为的原因、发生率、态度和后果。一些国家通过定性研究了解暴力侵害特定妇女群体如土著妇女情况。一些国家还报告了为收集关于暴力侵害妇女行为的行政数据作出的努力，包括报案登记和获得服务情况。

139. 尽管取得了进展，无论是在关于私人 and 公共场所不同形式暴力行为的性质和程度的数据收集，还是在关于消除暴力侵害妇女行为的有效政策和方案方面，知识差距和证据缺失仍然是有待解决的一大难题。必须加强知识，更好地了解哪些做法可行、原因是什么，以及如何通过长期的多方面努力处理造成性别不平等和接受暴力侵害妇女行为的一系列复杂因素。需要加大努力和进行长期投资，加强对已有措施的影响和对取得的成果进行监督、知识管理和评价。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

140. 暴力侵害妇女和女童行为的发生率仍然很高，让人无法忍受，原因有几个。首先，国家法律和政策框架的执行一直缓慢且不平衡，执法力度不够、执行不力、缺乏足够的资源，在许多方面存在不足。其次，尽管各国不断加强努力，对如何防止暴力侵害妇女和女童行为的发生仍然重视不够。最后，长期存在的歧视、性别不平等、歧视性社会规范和男女角色定型观念仍然是消除暴力侵害妇女行为的主要障碍。

141. 确保在各国执行强有力和全面的法律和政策框架消除一切形式暴力侵害妇女行为，仍然是一个紧迫的优先事项，同时要为执行工作提供充足资源。必须加强应对措施，在国家发展计划、保健、教育、安全和司法政策等更广泛的政策框架内纳入对这类暴力行为的预防措施和对策。

142. 各国政府在应对暴力侵害妇女行为时主要侧重解决燃眉之急，提供的服务包括收容所和求助热线等，但对提供长期支助使妇女能够发挥主体性，摆脱暴力的重视有限，特别是在创收、教育和培训方面。大多数服务仍然不足以满足需求，需要通过对服务提供者的培训和加强融合和协调等途径，更加重视服务的可及性

和服务质量。很多国家已经认识到暴力侵害妇女行为的根本原因；加速执行需要制订防止暴力侵害妇女行为的全面、长期战略，解决不平等的权力关系，改变态度和实现妇女在所有领域的人权。

143. 不重视多重和交叉形式歧视往往意味着打击暴力侵害妇女行为的政策和方案不能满足她们的需求，与她们的经历无共鸣。处理暴力侵害妇女行为的法律、政策和方案应专门解决边缘化妇女和女童特别容易受到暴力侵害的因素，并应为这些妇女群体创造有利环境，在应对暴力行为时能得到支持。

144. 近年来，各国越来越关注新出现的暴力形式，如网络欺凌及通过信息和通信技术施行的性骚扰和暴力行为。各国政府越来越关注其他形式的暴力行为，其中包括约会暴力、暴力侵害老年妇女、工作场所暴力、暴力侵害参政妇女、在公共场所暴力侵害妇女、暴力侵害妇女人权维护者以及暴力侵害武装部队中的妇女。暴力侵害妇女行为的形式多样，花样不断翻新，发生的情况多种多样，这突出说明需要实施全面战略。

145. 关于暴力侵害妇女行为数据的收集和使用是另一个需要紧急关注的领域，各国应根据统计委员会认可的 9 项暴力侵害妇女行为指标加大数据收集和报告的力度。还需研究不同形式的暴力，或研究全国性调查难以企及的边缘化妇女群体遭受的暴力行为，以便增加对她们经历的暴力行为及其影响的了解，完善政策应对措施。

E. 妇女与武装冲突

146. 《行动纲要》呼吁妇女更多参与冲突解决过程中的决策，倡导非暴力的冲突解决办法，并认识到妇女对促进和平文化的贡献。《行动纲要》还优先重视保护武装冲突局势中的妇女，以及向难民、境内流离失所者、殖民地和非自治领土妇女提供援助。更广泛地说，《行动纲要》在全球不安全的大环境下处理妇女与武装冲突问题，并呼吁削减过度军事开支。

147. 2010 年以来，为促进妇女平等参与预防和解决冲突及建设和平，解决冲突中的性暴力和性别暴力问题，结束有罪不罚现象，确保妇女和女童平等获得司法救助和服务，包括获得生殖健康服务，在规范制定工作方面取得了显著成就。特别是，安全理事会将在 2015 年纪念其关于妇女、和平与安全的具有里程碑意义的第 1325(2000)号决议通过十五周年，该决议得到呼吁在预防、参与、保护和救济、复苏和建设和平六大议程支柱方面加快行动的另外 6 个决议⁶⁸ 的进一步加强，使其更易于操作。2013 年 4 月，八国集团通过了防止性暴力宣言，截至 2014 年 6 月，150 多个会员国签署了《结束冲突中性暴力承诺宣言》(见 S/2014/693)，

⁶⁸ 安全理事会第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号、第 1960(2010)号、第 2106(2013)号和第 2122(2013)号决议。

表明处理严重侵犯人权问题和保护平民的决心更大了。2013 年,建设和平委员会通过了《增强妇女经济权能促进建设和平宣言》(见 [PBC/7/OC/3](#)),承认必须增强妇女的政治和经济权能。《武器贸易条约》(见大会第 67/234 B 号决议)的通过与生效及其规定了性别暴力标准(见《条约》第七条第 4 款),标志着在支持《行动纲要》关于控制武器的拥有的目标方面迈出了重要步骤。

148. 消除对妇女歧视委员会通过了关于预防冲突、冲突期间及冲突后局势中妇女的第 30 号一般性建议,⁵⁶ 这是又一项重大成就,为《公约》缔约国在冲突之前、期间和之后保护妇女人权提供了进一步指导。

1. 全球趋势

149. 尽管在妇女、和平与安全议程的规范工作方面取得了进展,但更广泛的全球动荡局势、旷日持久的危机、贫穷和日益加剧的不平等,以及新出现的威胁,如暴力极端主义的兴起,在实践中限制甚至破坏了取得的进展。对两性平等和妇女人权的承诺正在以大规模暴力行为、有关的人道主义灾难和空前规模的被迫流离失所为特点的冲突环境下接受考验。截至 2013 年底,迫害、冲突和暴力导致 5 120 万人被迫流离失所,⁶⁹ 达到了第二次世界大战后时代的最高人数。妇女和女童在流离失所之前、流离失所期间以及遣返、就地融合或再安置过程中继续面临数不清的风险和难题。在流离失所的所有阶段,已有的性别歧视模式往往更加恶化,性别问题如与年龄、群体归属(例如少数群体成员)、残疾或身份及社会经济地位等其他因素混杂在一起,可能会进一步加剧她们的风险和困难。

150. 武器和资金在境内和境外的非法流动方便了冲突的爆发,使暴力的恶性循环长期存在。各国政府在执行《行动纲要》时极少关注军国主义阻碍在两性平等方面取得进展问题。2013 年的全球军事支出比 2012 年下降了 1.9%,但还是达到了 17 090 亿美元。⁷⁰ 全球军事开支过度造成不稳定的恶性循环,这种情况对实现两性平等构成挑战,特别是在对解决冲突、建设和平和发展的投资远远落后的情况下。⁷¹

151. 国际社会已认识到,妇女的参与对于实现和维持和平至关重要,但这方面取得的进展仍然缓慢。截至 2014 年 7 月,受冲突影响国家中女议员比例比全球平均比例 22%低了 4 个百分点,女部长仅占 13%(见 [S/2014/693](#))。2010 年以来,正式和平进程谈判代表团中的女代表人数越来越多,妇女在联合国担任一些主要领导职务。此外,截至 2014 年 10 月,安全理事会 40%的大使是女性,所占百分

⁶⁹ 联合国难民事务高级专员公署,《难民署 2013 年全球趋势:战争的人类代价》(2014 年,日内瓦)。

⁷⁰ Sam Perlo-Freeman and Carina Solmirano, “Trends in world military expenditure 2013,” Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI) Fact Sheet (April 2014)。

⁷¹ Women’s International League for Peace and Freedom, “You get what you pay for,”(Geneva, 2014)。

比是有史以来最高的。但取得的进展依然有限,2011 至 2013 年,妇女在联合国维持和平特派团高级职位(从 P-5 到 D-2)中所占比例从 21%下降至 19%(见 S/2014/693)。

152. 与冲突有关的性暴力和性别暴力问题仍然令人严重关切,包括不断发生的强奸、骚扰、性奴役和强迫婚姻事件。频频发生的一切形式暴力侵害妇女行为在冲突期间和冲突刚结束时增多。截至 2014 年 3 月,确信 34 个冲突各方,包括武装团体、民兵和政府安全部队涉嫌实施强奸和其他形式暴力行为或对此负责。(见 S/2014/181)。由于幸存者和目击者心存恐惧和受到创伤,包括严重污名化,以及获得的服务有限,导致性暴力案件仍得不到充分报告。此外,2013 年,提供信息的联合国各实体共提出 96 项性剥削或性虐待指控(见 A/68/756),2014 年出现了关于非洲联盟部署的士兵进行性剥削和性虐待的指控。

153. 当对照共同发展指标,包括与教育和卫生有关指标审查取得的进展时,冲突和危机对两性平等的消极影响也很明显。现有的最新数据表明,约一半失学的小年龄儿童生活在受冲突影响地区,对女童的影响尤其大。2013 年冲突中和冲突后国家孕产妇总体死亡率(每 10 万例活产 531 例)比全球每 10 万活产 210 例的比率高 2.5 倍。(见 S/2014/693)。由于法律上的歧视规定和实践中的歧视做法,女性为一家之主的家庭在养活和保护自己及家人方面面临很多特殊挑战。但花在增强妇女经济权能和生计方面的建设和平与恢复支出却少得惊人(见 S/2014/693)。投资于基础设施,包括供水和卫生、电力、道路和运输也是冲突后建设和平和恢复期间的一个优先事项,因为这些基础设施往往在冲突时期遭到了破坏。

154. 执行妇女、和平与安全议程所需资源依然严重不足。联合国内使用性别平等标码的实体的现有数据表明,建设和平项目中分配给主要目标是满足妇女的具体需要、推进两性平等或增强妇女权能的经费仍远远低于秘书长在《关于促进两性平等的建设和平七点行动计划》中确定的 15%的目标。(见 A/65/354-S/2010/466)。经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会关于部门间可分配官方发展援助的资金分配数据也反映了类似模式,其中显示,2012 年,分配给冲突中和冲突后国家的资金中仅有 5%的资金将两性平等作为主要目标(见 S/2014/693)。

2. 概述各国政府为执行《行动纲要》采取的行动

155. 各会员国已采取了各种行动,解决自上次审查以来这一重大关切领域的问题。执行方面出现了三大趋势:(a) 扩大关于妇女、和平与安全的国家和区域政策和战略范围;(b) 不断增强对妇女参与建设和平和安全部门机构的支助;(c) 更加强调和平与安全与发展更广泛的发展议程之间的联系。

扩大关于妇女、和平与安全的国家和区域政策和战略范围

156. 截至 2014 年 7 月,超过 145 个国家制订了两性平等政策,其中包括执行安全理事会第 1325(2000)号决议,80 多个国家表示通过区域或国家行动计划致力于

妇女、和平与安全议程(见 S/2014/693)。其中, 46 个国家制订了专门的国家行动计划, 20 多个国家正在制定此种计划(见 S/2014/693)。正在制订国家行动计划的国家报告称, 制订国家行动计划过程包括政府机构和民间社会组织等一系列广泛的利益攸关方的投入, 以及他们之间的合作。越来越多的区域和次区域组织启动了妇女、和平与安全的专门区域行动计划或政策, 一些国家任命了负责这一领域的特使或特别代表。

157. 虽然各国的妇女、和平与安全行动计划的内容不同, 为该计划分配的资源也有多有少, 但许多国家报告说, 他们的国家行动计划侧重“政府一盘棋”方针, 在执行方面采用机构间方法。国家行动计划的重点是妇女更加积极地参与国际、国家和地方各级的建设和平努力; 防止和处理侵犯妇女和女童人权行为, 包括免遭暴力侵害和终止性别犯罪不受惩罚的现象; 以及在冲突后环境中自然灾害发生之后提供促进两性平等的人道主义和发展援助并开展复原工作。许多国家致力于通过国家行动计划加强两性平等主流化活动的协调和一致。面临的两大挑战是缺乏一个全面、可衡量且切合实际的实施框架, 包括监测进展的指标, 以及缺乏明确用于执行国家行动计划的促进两性平等的适当资金。

158. 值得注意的是, 一些国家通过更新行动计划正在制订或已经制订了第二代或第三代国家行动计划, 以满足妇女、和平与安全议程内新的战略和规范优先事项。一些国家审查了它们执行安全理事会第 1325(2000)号决议的现有工作, 并在新的国家行动计划中纳入了修订的内容。其他国家强调了它们的报告机制, 包括向政府提交的执行工作年度报告。这些第二代和第三代国家行动计划突显了有关妇女、和平与安全主题的更全面的办法, 其中往往制订了改进执行工作的具体目标、总体目标和指标, 并且增加了资金。这些行动计划还特别强调了妇女参与政治和担任领导人的重要性。

不断增强对妇女参与建设和平和安全部门机构的支助

159. 妇女参加和充分参与所有预防和解决冲突的努力是《行动纲要》的关键组成部分。妇女在整个安全部门机构中的人数依然不足, 特别是担任决策和领导职务的妇女很少。在实践中, 妇女常常被排除在这些进程之外, 这可能对其安全和保障、生计、以及影响冲突后机构和法律的能力产生负面影响。

160. 各国政府报告了通过两性平等主流化改善这种情况的措施, 特别是把安全理事会第 1325(2000)号决议的规定纳入其安全部门机构。安全政策、准则和标准作业程序反映了对两性平等的关切。建立了新的体制机制, 例如警察、军队和国防机构的两性平等协调中心以及相关部委的两性平等股, 以便将两性平等观点纳入其业务工作的主流。其中一些新机制还负责确保生成按性别分列的统计数据。许多国家报告称国家和平与安全机构开展了与两性平等和安全理事会第 1325(2000)号决议有关的基本培训和教育。正在开发针对多种情况的专题培训单元, 侧重

于和平支助行动中的性剥削和性虐待、行为守则、危机管理和两性平等方面的问题。

161. 很多国家努力让更多妇女参与涉及和平与安全的国家机构，例如武装部队、警察和国际和平支助团等。例如，一些政府正在执行在武装部队中实行性别配额制等政策，消除妨碍妇女获得某些与安全有关的职业晋升机会的障碍，以及制定机会平等的行动计划和准则。支助妇女更多地参与各级军队和警察部队的政策包括：武装部队招聘、留用和有意晋升妇女方面的政策；提供非歧视性工作条件的政策，包括提高产假和陪产假福利、确保同工同酬、加强性骚扰应对政策以及为妇女提供平等的就业福利等。

162. 越来越多的妇女通过地方一级的调解与和解努力参与和平谈判、建设和平及其他形式的冲突解决，不过和平谈判桌的大多数席位仍由男子占据。在一些国家，妇女通过工作组、委员会和传统的社区冲突解决机构参与调解进程并参加谈判，还参加了区域妇女论坛与和平工作队。若干冲突后国家强调了妇女在和解、地方和平倡议、国家真相与和解进程中可以扮演的重要角色。

163. 妇女组织和网络通过游说其政府以及在会议和培训中分享知识等途径，继续在国家和区域两级为和平与安全努力作出重大贡献。各国报告已设立了相关的妇女组织和网络，其工作重点是将妇女人权纳入各种和平与安全实践，包括警务、建设和平与和解。例如，这些组织促进预防冲突的举措，如早期预警和早期应对方案；参与和平运动；以及确保基层妇女充分参与国家建设和平和预防冲突方案。妇女组织在为妇女创造必要条件，帮助其行使自主权和话语权以及影响决策过程方面发挥重大作用。⁷² 若干国家还成立了国家妇女委员会或妇女大会，以便妇女获得政治权力和参与决策。

和平与安全 and 更广泛的发展议程之间的联系

164. 妇女、和平及安全议程与冲突后的重建和经济复苏，以及与总体发展规划密切相关。维护妇女权利和创建包容性社会的经济与社会政策能够防止引发暴力冲突的条件。促进两性平等的建设和平和恢复举措，以及妇女对方案规划和交付的参与，能够提高这些举措的成效，有助于实现更持久和正义的和平，并推动《行动纲要》的所有其他优先领域取得进展。在发生冲突和无冲突国家，与妇女、和平及安全有关的政策和方案所获得的资金略有增加，这证实了越来越多的国际干预和国家发展战略正在探讨与妇女、和平及安全有关的问题。

165. 国际发展行为体在冲突中和冲突后实施的发展项目包括使妇女有更多机会进入法律机构的项目，转换性别角色和改善长期缺粮情况的项目，通过创造就业

⁷² 妇女署，《专题评价：妇女署为加强妇女在和平与安全和人道主义应急活动中的领导能力和参与所作的贡献》（纽约，2013年）。

机会促进妇女教育和增强妇女经济权能的项目以及通过培训助产士改善农村妇女生殖健康的项目。各国政府、民间组织、国际发展机构和人道主义援助机构之间的合作对于制定促进冲突中和冲突后的两性平等与增强妇女权能的方案至关重要。

166. 重点促进两性平等和增强妇女权能的方案还对境内流离失所者以及难民妇女和女童进行支助，包括提供涉及财产和住房权利的法律援助的法律诊所，向境内流离失所者提供住房方案，提供教育、培训和提高认识的方案以及保护境内流离失所者营地中的女童和妇女免遭骚扰和暴力的方案。若干国家颁布或修订了与难民和寻求庇护者有关的法律，特别是承认难民妇女和女童在长期流离失所期间尤其容易遭受暴力侵害和剥削。例如，一些方案采取了特别措施以加强女性难民的安全与保障，并帮助她们更好地了解关于性别暴力的法律措施。

167. 在冲突后重建和建设和平方面，各国政府实施了各种方案，例如确保妇女通过非正式的争议解决机制获得司法救助，开展康复项目和设立治理委员会以满足受地雷影响的妇女的需求，以及通过扫盲和职业培训方案增强妇女的经济权能。为了解决与冲突有关的性暴力和性别暴力问题，一些国家建立了加强保护及提供更多心理和保健服务的机制。一些方案支助前女战斗员和儿童兵解除武装、复员和重返社会，并开展提高公众认识运动和宣传运动。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

168. 《行动纲要》在 20 年前提出的很多关切和优先事项在今天依然重要。军国主义和战争阻碍了增强妇女权能和全面实现妇女和女童的权利。妇女全面和平等地参与所有涉及和平与安全的事务，对于确保战争期间和战争后保护妇女、增强其权能和权利，以及促进和平文化至关重要。

169. 尽管建立了强有力的规范框架，但在妇女、和平与安全议程的实施中仍然存在很大差距。迫切需要将承诺转化成改善妇女和女童境况的成果。这包括加强收集和使用按性别分列的数据进行受冲突影响背景下的性别分析和决策，建立监测和问责制度以确保促进两性平等的政策得到充分实施，加强协调，制定暂行特别措施以促进决策机构中的性别均衡，确保妇女平等地参加和平进程并享有代表权，加强妇女在国家安全机构中的领导作用，确保妇女有平等的机会进入真相委员会以及获得解除武装、复员、重返社会和恢复方案的赔偿和福利，追究犯下基于性别的战争罪行的人的责任，确保在冲突地区和流离失所境况下的男子和妇女获得包括生殖保健在内的基本服务，以及为妇女组织提供更大的财务支助和能力建设等。

170. 一个持续的挑战是妇女、和平与安全议程的两性平等和增强妇女权能工作，包括与这个问题有关的国家行动计划的实施工作，缺乏优先排序且资源分配不足。为了确保这个问题从规范有效转化成实践，国际发展援助、国家预算和联合国方案

规划必须划拨专门用于妇女、安全与和平项目的资金。迫切需要制定促进两性平等、遏制呈上升趋势的不平等、军国主义和暴力的大男子主义现象的经济和社会政策，以防止暴力冲突和侵犯人权，特别是防止妇女权利必然随之受到的侵犯。

F. 妇女与经济

171. 妇女能够参与经济领域、为之作出贡献并从中获益的条款和条件与她们的福祉、在私人生活和其他方面能够行使的权力密切相关。《行动纲要》呼吁促进妇女的经济权利和独立性，包括获得具备适当工作条件的就业机会及控制资源，消除职业歧视和隔离以及协调妇女与男子的工作与家庭责任。

172. 工作权利是一项基本人权。各种劳工标准，特别是国际劳工组织的各项公约对国际人权框架作了补充，例如关于就业和职业歧视的第 111 号公约、关于承担家庭责任的工人的第 156 号公约、关于保护产妇的第 183 号公约和关于家政工人人体面工作的第 189 号公约等。因此，承认妇女和男子的工作权利与一系列工作中的权利密不可分，包括享有公正和良好的工作环境的权利。

173. 近年来，在确认包括无酬照护工作在内的无酬工作对人类福祉和经济繁荣的贡献、以及在妇女和男子、家庭和国家之间重新分配这些工作的必要性方面也取得了重要的规范进步。⁷³ 妇女地位委员会第五十三届会议朝着这个方向迈出了重要的一步，会议在其商定结论中确认“不平等分担责任的代价包括妇女在劳动力市场的参与程度比较薄弱，较难得到社会保障福利，较少时间用于教育/培训、休闲、自我照护和政治活动”（见 E/2009/27）。委员会在其第五十八届会议的商定结论中特别指出“需要重视、减少和重新分配无酬照护工作”，为此优先推行社会保护政策，包括提供便于获得和负担得起的社会服务与照护服务；需要发展基础设施，包括节时和节能技术；推行就业政策，包括关爱家庭政策；还需要促进男女平等分担责任与家务。⁶ 国际劳工组织(劳工组织)主持召开的第十九届国际劳工统计学家会议在 2013 年 10 月 11 日通过了一项关于工作、就业和劳动利用不充分统计的决议，其中重新定义了“工作内容”，使之包含所有形式的工作，包括妇女和女童在家做的无酬家务和照护工作，这进一步推动了规范进步。这项决议的通过，以及统计司为修订时间使用统计所列活动分类在国际一级作出的努力，应会进一步推动这一领域的收集。

1. 全球趋势

174. 在过去 20 年中，全球妇女和男子的劳动参与率都略有下降。在 1992 年至 2012 年间，女性劳动参与率从 52% 降至 51%，而男性劳动参与率从 80% 降至 77%。

⁷³ 国内生产总值不包括家里生产的非市场服务，如准备餐食、清洗衣物、照料儿童或老人，这些通常被称为无酬照护工作，见 Debbie Budlender, ed., 《时间使用研究和无酬照护工作》，罗德里奇出版社/联合国社会发展研究所(罗德里奇出版社，2010 年，纽约)。收集水和燃料应当算作一次“经济活动”，但事实上很少这么计算。

这导致性别差距略微缩小，从约 28 个百分点降至 26 个百分点。⁷⁴ 劳动参与率下降的主要原因包括年轻人接受中等和高等教育的机会增加，这导致 15 至 24 岁年龄组的劳动参与率下降。如果分析仅限于主要工作年龄段的成人(25 至 54 岁)，则妇女的劳动参与率从 65%降至 64%，男子的这一数值从 96%降至 94%。⁷⁴ 这意味着过去 20 年间性别差距从 31 个百分点略降至 30 个百分点，依然存在很大的性别差距。

175. 这些全球趋势掩盖了各个区域的不同模式。女性劳动参与率在区域一级的差别很大，东亚和太平洋地区高达 62%，中东和北非地区则低至 22%。在 1992 年至 2012 年间，拉丁美洲及加勒比地区的女性劳动参与率涨幅最大，增加了 10 个百分点(从 44%增至 54%)。相比之下，东亚和太平洋地区以及南亚地区的这一数值分别下降了 6 个和 4 个百分点，分别从 68%降至 62%，以及从 35%降至 31%。⁷⁴

176. 在 1992 年，中东和北非地区以及南亚地区的劳动参与率的性别差距最大，分别是 56 个百分点和 50 个百分点。在 2012 年，这两个地区的性别差距依然最大，分别是 53 个百分点和 50 个百分点，不过前一个地区的性别差距略有缩小。在撒哈拉以南非洲，有三分之二的妇女和男子从事农业劳动，女性和男性的劳动参与率普遍较高，性别差距是所有地区中最低的(2012 年为 13 个百分点)。在 1992 年至 2012 年间，发达地区的女性劳动参与率从 50%增至 53%，男性劳动参与率则从 72%降至 68%，由此导致性别差距从 22 个百分点降至 15 个百分点。⁷⁴

177. 尽管现在年轻人的平均受教育程度更高，但他们获得有酬工作的机会却比上几代人更少，2007 至 2008 年的经济危机使情况进一步恶化。2013 年的全球青年失业率为 12.6%，接近危机时达到的峰值。⁷⁵ 发展中地区的情况尤为严重，全球 90%的青年人口生活在那里；由于社会保护较弱，大批青年人不得不从事非常规和非正规的工作。虽然从全球层面来看，青年失业率的性别差距较小，但在中东和北非地区，年轻妇女的失业率大大高于年轻男子，拉丁美洲及加勒比地区也是如此，但差距略小。⁷⁵

178. 孕产严重制约妇女的劳动参与率，但并非所有地方都是如此。向有孩子的家庭提供负担得起的照护服务、带薪假期和财务支助能够大大减少孕产对妇女劳动参与率的影响。对经济合作与发展组织成员国的比较分析表明，职业妇女获得的支助越多，女性劳动参与率就越高，因家庭责任而离开劳动力市场的几率也越小。⁷⁶

⁷⁴ 基于妇女署利用国际劳工组织的劳动力市场关键指标数据库得出的计算结果，见 www.ilo.org/kilm (2014 年 10 月 2 日查阅)。

⁷⁵ 国际劳工组织，《2013 年全球青年就业趋势：面临风险的一代》(国际劳工局，2013 年，日内瓦)。

⁷⁶ Olivier Thévenon, “Family Policies in OECD Countries: A comparative Analysis,” *Population and Development Review*, vol. 37, No. 1(2011 年 3 月); 利用欧盟统计局的数据(2014 年)进行分类以及使用 Thévenon 的分类。

179. 总的来说，尽管妇女的劳动参与率上升，但是男子对无酬家务和照护工作的参与却没有相应地增加。⁷⁷ 在所有地区，妇女从事这类工作的时间都远远超过男子。在 87% 的有数据可查的国家中，如果将有酬和无酬工作时间相加，则妇女的平均工作时间超过男子，这意味着妇女的休息和休闲时间比男子少。⁷⁷

180. 更多的女性加入劳动力队伍并不意味着她们拥有与男子“公平竞争的环境”，也不意味着有酬工作是摆脱贫困的可靠途径(见第五.A 节)。大批妇女所做的许多工作都是为了谋生，这些工作缺乏保障和基本的社会保护。总体而言，女性占多数的职业往往收入较低，在正规劳动力市场和非正规经济中都是如此。

181. 基于性别的职业隔离是妇女在劳动力市场上处于不利地位的关键原因。⁷⁸ 职业隔离在所有地区都很普遍，而且在各国的总体模式大致相似，无论这些国家的发展水平以及社会和文化环境如何。⁷⁹ 从 1990 年代中期开始，欧洲的性别横向隔离几乎没有变化。⁸⁰ 在全球一级，最近获得的数据显示，担任文职助理职务的妇女人数很多，而担任管理职务的妇女人数较少。⁷⁴

182. 基于性别的职业隔离受到多种因素的影响，包括关于妇女和男子“适合做的工作的”社会规范和性别成见。另一个影响因素是学科领域的性别差异，妇女通常更可能加入人文学科，而男子则更可能专注于技术与科学学科(见第五.B 节)。妇女还受到压力，要“选择”工作时间更灵活的职业，以便兼顾工作与家庭责任，即使这些职业的收入一般较低。

183. 对就业质量和条件作更具体分析后会发现，两性不平等以及地域、族裔、种族或与之交织的种姓等方面的不平等仍是职业分化的重要诱因。在全球一级，妇女集中从事较弱势和非正规的工种，如自营工作者和家庭雇员(在其他家庭成员拥有的面向市场的企业中工作的人)，而男子更可能获得有工资和薪金的工作以及成为雇主。在 1991 年至 2012 年间，劳工组织所定义的“有酬就业”(即成为有工资和薪金的员工或雇主)的比率在全球各地大幅增加，男女都是如此。但与此同时，有很大比例的妇女和男子开始从事“弱势工作”(即成为自营工作者和家庭雇员)。⁷⁴ 这些人在全球 3.75 亿赤贫工人中占绝大多数。2012 年，有 65% 的家庭雇员是妇女，比 1995 年的 60% 有所上升。但在 1995 年，全球有 33% 的职业妇女是家庭雇

⁷⁷ 《2010 年世界妇女：趋势和统计》(联合国出版物，出售品编号 E.10.XVII.11)；另见 Gøsta Esping-Anderson, “The Incomplete Revolution: Adapting to Women’s New Roles” (Cambridge, Polity Press, 2009 年)。

⁷⁸ Helina Melkas and Richard Anker, “Gender Equality and Occupational Segregation in Nordic Labour Markets,” (劳工组织，1998 年，日内瓦)。

⁷⁹ Richard Anker, “Theories of occupational segregation by sex: an overview,” *International Labour Review*, vol. 136, No.3 (1997 年)。

⁸⁰ 经济合作与发展组织, “Closing the Gender Gap: Act Now” (Paris, OECD Publishing, 2012 年)。

员,相比之下,2012年的这一比例为24%。在1995年,男子的相应数值是14%,2012年的数值为8%。通常来说,这些工作的收入和职业保障有限、工作条件恶劣、社会保护极少或完全没有。即使被视为工作质量更高的“有酬员工”类别也包含非正规劳动者,他们没有适当的合同、工作条件不安全、社会保障福利很少或完全没有。⁸¹ 家政工人是非正规受薪工人中的一个重要类别,其数量正在不断增长,83%的家政工人是妇女,她们受到性别、种族、族裔、移民身份和地域等多重歧视。⁸²

184. 工资和收入方面的性别差距是全球劳动力市场的一个特点。不过,很难获得及时、可靠和可比的数据,特别是发展中国家的数据,因为普遍存在的自营职业使数据监测变得十分复杂。最近获得的数据表明,在全球大多数国家,妇女获得的工资只有男子工资的70%至90%。⁸³ 从少数几个国家获得的趋势数据显示,在过去20年中,工资差距仅略微缩小。按照目前的进展速度,实现同工同酬还需要75年以上。²

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

185. 世界经济论坛估计,按照目前的进展速度,消除经济参与方面的性别差距还需要81年。⁸⁴ 解决经济领域的两性不平等问题是妇女行使权利以达到适当的生活水准、获得更大的自主性以及私人 and 公共领域的权力的必要条件,两性不平等与其他不平等相互交织。处理妇女在经济领域受到排斥的问题还会产生倍增效应。例如,提高妇女教育和经济参与度有助于促进后代人的健康和福祉。⁸⁵

186. 需要采取全面的办法来处理歧视性社会规范、性别成见和权力不平等,这些问题导致有酬和无酬工作被性别和其他互相交织的不平等因素隔离,还需要采取全面的办法来解决这种不平等状况和估值,并消除阻碍妇女平等获得广泛资源的其他制约因素。会员国采取了一系列行动来解决这个重大关切领域的问题。出现了四大趋势:(a) 通过法律和惯例促进就业中的两性平等;(b) 支助女性务农者和其他生活在农村地区的妇女;(c) 满足自营职业的妇女和女企业家的需求;(d) 加强妇女在经济治理中的发言权。

⁸¹ 国际劳工组织,《衡量非正规状况:非正规经济部门和非正规就业统计手册》(国际劳工局,2013年,日内瓦)。

⁸² 国际劳工组织,《促进家政工人有体面工作:劳工组织在行动》(2014年,日内瓦)。

⁸³ 国际劳工组织,《2008/09年全球工资报告:最低工资和集体谈判-使政策协调一致》(国际劳工局,2008年,日内瓦)。

⁸⁴ 世界经济论坛,“2095: the year of gender equality in the workplace, maybe”,新闻稿,日内瓦,2014年10月28日。见<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/press-releases/>。

⁸⁵ Naila Kabeer 和 Luisa Natali, “Gender Equality and Economic Growth: is there a win-win?” IDS Working Paper, no. 417 (大不列颠及北爱尔兰联合王国,布莱顿,发展研究所,2013年2月)。

通过法律和惯例促进就业中的两性平等

187. 与 2010 年报告的实施方面的趋势一致, 各地区的会员国采取了措施, 使妇女有更多机会进入劳动力市场, 包括取消歧视性的法律规定, 以及采取积极措施协助妇女克服进入劳动力市场的结构性障碍。各国正在采取措施改善妇女的工作条款和条件, 特别是帮助少数族裔和种族、移徙妇女、残疾妇女和孕妇等边缘群体。各国正在认识和解决的一些制约因素涉及家中无酬照护工作的不平等分配问题。

188. 很多国家报告了持续进行的法律改革, 从国家劳动法律中删除歧视性规定, 以及更新和修订劳动法律, 使男女拥有平等的机会。其中包括消除妇女从事某些职业和行业(被视为“有害”或“危险”)以及上夜班的法律障碍, 以及修改关于产假的立法。一些国家采取了措施以防止雇主歧视孕妇、延长产假时间(按照国际劳工组织的建议)以及提高产假福利。若干国家报告其制定了陪产假和育儿假措施, 以便母亲和父亲进一步分担照护责任。

189. 除了法律改革以外, 一些国家制定了帮助妇女重新工作或获得更多工作机会的方案, 包括技术和职业培训以及其他支助等。同时, 很多国家报告了确保工作和生活平衡的政策, 例如“顾及家庭的工作时间”和工作场所中母亲的哺乳时间等措施。若干国家报告其提供了托儿设施, 并认为这是促进妇女进入劳动力市场的重要手段。关于照护服务的类型(儿童、残疾人或老人)以及低收入家庭和其他边缘群体获得这些服务的机会等信息十分有限。

190. 很多国家承认, 男女工资差异, 以及与其密切相关的基于性别的职业隔离仍是妇女受到歧视的一个根源, 包括发展中国家和发达国家在内的许多国家正在解决该问题, 采取的措施包括开展职业培训以及鼓励男子和妇女去目前男女代表性不足的部门工作等。若干国家指出, 妇女集中从事收入最低的工作, 这通常基于强化男子挣钱养家角色的性别成见。许多国家制定了最低工资立法, 设定了底层工作者的工资标准, 在这些人中妇女占多数。有 16 个国家批准了劳工组织第 189 号公约,⁸⁶ 作为一项相关的措施。若干国家还制定了战略以解决工作场所的性骚扰问题。

支助女性务农者和生活在农村地区的妇女

191. 在一些发展中区域, 小农农业因环境退化和农业获得的公共支助不足而承受压力, 留在日益贫瘠的土地上劳作的通常是妇女, 她们甚至没有土地所有权的保障, 而男子则有离开农业进入非农职业的多种选择。⁸⁷ 土地日益短缺、

⁸⁶ 国际劳工组织, 国际劳工标准信息系统, NORMLEX 数据库。见 www.ilo.org/normlex(2014 年 11 月 14 日查阅)。

⁸⁷ Carmen Diana Deere, “女性务农人数增加? 拉丁美洲农村的经济结构调整”, 专题文件第 1 号(联合国社会发展研究所, 2005 年, 日内瓦); 另见 Bina Agarwal, “Food sovereignty, food security and democratic choice: Critical contradictions, difficult conciliations”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 41, No. 6 (2014 年)。

土壤退化以及 2007 至 2008 年以来的全球粮食价格波动都导致粮食更无保障。价格上涨对粮食进口国的贫困家庭影响特别大，而且增加了管理家庭粮食的妇女的负担。⁸⁸ 粮食危机还推动政策更加关注农业部门，包括妇女在该部门的工作。

192. 会员国的一个重要活动领域是支助小农农业，特别是女性务农者，以增强妇女权能并加强其粮食和营养安全。许多国家已将两性平等观点纳入国家农业或发展计划和战略的主流。持续重视为受到日益严重歧视的农村妇女提供支助和协助，采取的一系列措施包括通过土地立法，承认妇女在婚姻中、解除婚姻关系后和配偶死亡后享有平等的土地和土地资源权利，以及为妇女发放土地持有证明，通常与其配偶拥有共同所有权；还对家庭法进行改革，确保夫妻对共同财产享有平等的所有权，使离婚妇女享有平等的财产权(土地和住房)，并保护寡妇的权利。

193. 除了重要的法律改革以外，若干国家报告了为妇女提供更多机会进入农业推广服务、机械、技术和种子领域；降低肥料和其他投入的税额，据认这使贫穷的女性务农者获益良多；提供信贷和小额信贷方案；为从事农业、水产养殖和畜牧业的妇女提供培训方案；实施水管理和灌溉方面的投资项目以及支助农村妇女创业。还支助了农村妇女合作社和联盟，并以优惠条件协助她们营销其产品。

满足自营职业的妇女和女企业家的需求

194. 大批从事分包生产的自营工作者、家庭雇员或在家工作的人，特别是女工，不能通过雇主来主张并行使工作中的权利，因此需要一套不同的解决方案。各国的答复重点提到对自营职业妇女和女企业家的支助。各国报告了为女工商业主或女企业家改善立法环境，而且更优先满足女企业家或自营职业妇女的需求。采取的措施包括通过信贷、赠款和贷款等途径提供财务支助；实施小额信贷方案；提供技能培训和企业发展知识；向企业家商会提供支助。这些干预措施影响到的女工人数及其工作地点(城市/农村)或部门的信息并未全部公布。尽管从答复中看到对妇女创业的高度重视，但对妇女在私营部门就业的关注有限。

加强妇女在经济治理中的发言权

195. 为使包括宏观经济政策在内的经济政策反映妇女权利和两性平等，让妇女参与各级经济决策至关重要。若干国家指出，妇女很少参与这些决策，有必要建立更强有力的联盟，而且各级妇女需要采取集体行动，包括通过工会等途径。若干国家强调其努力支助妇女商业和职业协会、研究和倡导经济中两性平等的小组以及支持基层经济中两性平等的非政府组织和社区团体。

⁸⁸ Agnes R. Quisumbing 等, “Helping women respond to the global food price crisis”, IFPR Policy Brief, No.7(国际食品政策研究所, 2008 年, 华盛顿特区); 另见妇女署《全球经济危机和两性平等》(2014 年, 纽约)。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

196. 总体而言，在过去 20 年中，在经济领域的两性平等方面取得的进展有限，甚至停滞不前。劳动参与率方面的性别差距仍然很大，如果说差距缩小，也只是略微缩小。虽然有更多正值主要工作年龄的妇女进入劳动力市场，但无酬照护工作的责任继续制约妇女获得体面工作，同时无酬家务和照护工作在男女间的分配仍然非常不平等。还需要采取社会保护措施，包括提供可获得的优质照护服务以及更加完善的基础设施，使家庭和其他利益攸关方更平等地分担无酬家务和照护工作的责任。在过去 20 年中，基于性别的职业隔离和男女工资差距仅略微减少。各国今后的一项重要任务是解决妇女和男子工作的低质量问题，特别是帮助只能在非正规经济中从事收入最低、保护最少的工作的妇女。

197. 不过，各国正在采取重要的积极措施来监管劳动力市场，并制定加强妇女经济权利和社会权利的法律与政策。很多国家采取了有用的干预措施，包括制定最低工资立法，规定带薪产假和育儿假，向家政工人等非正规劳动者提供社会保护，提供儿童早期教育和照护服务，以及为自营职业的妇女提供信贷和基础设施等。有必要扩大这类努力。

198. 设计和实施宏观经济政策的方式对实现两性平等的可能性具有直接影响。尽管宏观经济管理对一系列经济和社会成果都很重要，但它通常侧重于少数几个目标，例如试图提高国内生产总值的增长率或使通货膨胀率降至极低水平。不平等和分配方面的问题未得到解决或解决不力。⁸⁹ 通常假设经济增长会自动解决长期存在的问题，如两性不平等，但证据明确显示，加速增长本身并不会实现这个目标。⁹⁰ 只有少数国家指出宏观经济政策和经济改革议程——包括货币政策、贸易政策和投资战略——在加强妇女经济权利中的重大作用。大多数国家没有报告这一领域的工作。宏观经济政策需要明确将两性平等列为关切事项。这意味着宏观经济政策应创造更多、更好的就业机会。还意味着宏观经济政策应鼓励调动更多的资源，用于投资基础设施、社会服务和社会保护措施。

199. 越来越多的国家，特别是发展中国家正在开展时间使用调查，应当加强这些努力。⁹¹ 为了跟踪不同收入群体、地区和其他不平等组别的妇女和男子的无酬工作时间因具体政策(如更加完善的基础设施或可获得的保健服务)和更广泛的发展(如经济或生态危机)而出现的变化，有必要获得可比的时间使用数据。

⁸⁹ Jeffrey D. Sachs, “Rethinking macroeconomics”, *Capitalism and Society*, vol. 4, No.3(2009)。

⁹⁰ Esther Duflo, “Women empowerment and economic development”, *Journal of Economic Literature*, vol. 50, No.4(2012); 另见 Kabeer 和 Natali, “Gender Equality and Economic Growth”。

⁹¹ 在 1995 年，有 56 个国家(20 个来自发达地区)开展了至少一次时间使用调查，2005 年的这一数字增加到 87 个(23 个来自发达地区)。在 2014 年，有 94 个国家(23 个来自发达地区)开展了至少一次时间使用调查。基于妇女署利用牛津大学时间使用研究中心的数据得出的计算结果。

G. 妇女参与权力和决策

200. 《行动纲要》申明妇女平等参与决策对于实现“透明、负责的政府和行政部门以及各个生活领域的可持续发展”的重要性。《纲要》呼吁各国政府采取措施，确保妇女平等加入和充分参与权力机构和决策，并提高妇女参与决策和领导的能力。

201. 近年来还对妇女参与权力和决策作出更多规范承诺，特别是与妇女的政治参与有关的承诺。大会在其第 66/130 号决议中呼吁会员国加强妇女对政治的参与以及加快实现男女平等。大会敦促所有国家采取行动以确保妇女的平等参与，包括在政治过渡时期，为此审查选举制度及其对妇女参与的影响；鼓励各政党消除歧视妇女参与的障碍；开展培训以支助妇女参与选举进程；调查暴力侵害女性民选官员和女候选人的指控。

202. 妇女地位委员会在其第五十八届会议通过的商定结论中呼吁各国政府和其他行为体采取措施，确保妇女充分、平等和有效地参与所有领域，并在公共和私营部门的各级决策中发挥领导作用，为此制订政策及采取暂行特别措施等行动，并制定和努力实现具体的目标、指标和基准。⁹²

1. 全球趋势

203. 在过去 20 年中，各国议会中的妇女比例持续增长。从全球来看，2014 年一院制议会或下议院中的妇女比例为 23%，比 1995 年的 12% 有所上升。⁹² 尽管要肯定这一重要进展，但令人震惊的是全球每 10 名议员中就有 8 名是男子。2014 年，拉丁美洲及加勒比地区议会中的妇女比例最高，达到 26.4%(1995 年为 12.5%)，大洋洲的比例最低，只有 3%。在 1995 年至 2014 年间，撒哈拉以南非洲取得的进展最大，议会中的妇女比例从 9.7% 增至 24%。在同一时期，中东和北非地区议会中的妇女比例从 3.6% 增至 16.8%。南亚地区的进展最小，从 1995 年的 6.5% 增至 2014 年的 10.6%。⁹²

204. 担任议长、政府首脑、国家元首和政府部长等最高级别政治职务的妇女人数严重不足。担任议会最高级别职务的妇女仍然很少：2014 年有 40 名妇女(14.8%)担任议长，比 1995 年的 24 名(10.5%)有所增加。担任政府最高级别职务的妇女更少：2014 年有 18 位妇女(9.3%)担任国家元首或政府首脑，比 1995 年的 12 位(6.4%)有所上升。2014 年有 17% 的政府部长为妇女，比 2000 年的 15% 有所增加。总的来说，女部长往往负责社会部门，她们掌管经济或外交事务的可能性较低，这可能反映了缺乏提拔妇女的政治意愿、妇女无法获得权力和普遍存在性别成见等挑战。在 2014 年，1 096 名女部长中有 187 人负责社会事务以及为家庭、儿童、青年、老人和残疾人提供的服务，只有 45 人负责外交事务，24 人负责预算/财政事务。⁹²

⁹² 妇女署基于各国议会联盟的数据得出的计算结果。

205. 公共和私营部门高级决策层中的妇女人数都很少。担任立法人员、高级官员或管理人员的妇女比例大大低于男子。⁹³ 在 94 个有数据可查的国家中，只有两个国家在这方面的妇女比例超过男子。中东和北非地区的性别差异最大，那里所有国家的性别差距都超过 80 个百分点。中欧和东欧、中亚、发达国家和拉丁美洲及加勒比地区在这方面的性别差距较小，担任这些职位的妇女比例从四分之一到一半不等。

206. 尚未系统收集一系列其他指标，包括地方政府、公共行政部门和司法机构中的妇女参与情况，政党、工会和民间组织的妇女领袖，女社区领袖或私营部门中的妇女领导等信息。但是可以获得有限的简单信息，它们全都表明担任这些职务的妇女人数很少。2010 年开展的一项关于亚太区域地方政府中妇女比例的研究发现，各国之间存在显著差异：农村理事会中的妇女代表比例从 1.6% 至 37% 不等；城市理事会中的妇女代表比例从 0% 至 48.2% 不等。⁹⁴ 2014 年开展的一项关于性别和公共行政部门的研究发现，公共行政部门决策层中的妇女比例不足 30%，这项研究基于 13 个国家的案例研究。在这些国家中，有 7 个国家的这一比例不足 15%。在司法部门，2011 年有 27% 的法官、26% 的检察官和 9% 的警官是妇女。⁹⁵

207. 18 岁以上的妇女加入政党的可能性低于同一年龄组的男子：51 个国家的数据显示，11% 的妇女加入政党，相比之下，有 15% 的男子加入政党。⁹⁶ 即使妇女是活跃的政党党员，她们也很少进一步担任领导职务。

208. 一些工会中的妇女成员比例出现增长，但担任领导职务的妇女人数不足。近期开展的一项针对欧盟工会的调查表明，44.2% 的工会成员是妇女，但只有 10% 的工会主席以及大约 25% 的副主席和秘书长是妇女。⁹⁷

209. 公共领域的不平等通常始于私人领域的不平等权力关系。户口调查显示，全球 37% 的已婚或同居妇女在家庭大型采购决策中没有发言权。只有 15% 能够自行作出这些决定，44% 与其伴侣共同决定。¹⁰ 很多因素会影响妇女在家庭中的决策地位，包括结婚年龄、伴侣之间的年龄差距、妇女获得收入和资源的机会以及对社区组织的参与等。

⁹³ 这包括国际劳工组织的三个职业类别：立法人员、高级官员以及公司经理和总经理。

⁹⁴ 联合国开发计划署《亚太区域地方政府中的妇女比例：2010 年现状报告》(2010 年，纽约)。

⁹⁵ 妇女署《2011-2012 年世界妇女的进步：寻求公正》(2011 年，纽约)。

⁹⁶ 妇女署基于世界价值观调查得出的计算结果。

⁹⁷ Arnaud Bouaffre 和 Cinzia Sechi, “EUTC 8th March survey, 7th edition” (布鲁塞尔，欧洲工会研究所，2014 年 5 月)。

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

210. 会员国采取了一系列行动来解决这个重大关切领域的问题。出现了三大趋势：(a) 实施暂行特别措施来增加妇女的参与；(b) 处理政治机构中的性别偏见问题和支助妇女参与政治；(c) 支助妇女更广泛地参与和发挥领导作用。

执行暂行特别措施，增加妇女的参与

211. 过去 20 年来，妇女在议会的政治代表权和参与已大幅增加，这常常是因为实施了暂行特别措施，特别是配额，并对这些暂行措施进行适当调整，以适应特定的选举和政治制度(见 [A/HRC/23/50](#))。截至 2013 年，所有区域共有 64 个国家通过了关于选举配额的立法。平均而言，实行选举配额制国家选出的女议员比例为 25%，不实行配额制的国家这一比例则为 19%(见 [A/68/184](#))。选举配额，如保留席位和法定候选人配额，特别推动了拉丁美洲、欧洲、撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家的妇女代表权。自 1995 年以来，这些区域中每一个区域的变化幅度为大约 10 个百分点。在使用配额不那么普遍的亚洲和太平洋，进展则慢得多。在一些国家，冲突后对宪法和法律框架的改革，包括实行配额制，增加了妇女的代表权。

212. 为增加妇女的政治参与，多国实行了不同类型的配额。一些是强制性的(以立法形式颁布，并辅之以执行机制)，旨在让提名(称为候选人配额)或结果(如保留的席位)达到一定的数字目标。一些国家启动了宪法和法律改革，实施明确的条款，以确保妇女有平等机会充分参与政治机构和决策机关。除了立法规定的配额或强制性配额外，在许多国家，政党在拟订候选人名单时，以及在其内部结构中自愿实行配额。

213. 诸多因素促成了配额的成功实施，包括明确的强制实施规则、领导人实施这些规则的政治意愿、政党的持续支持以及妇女组织的压力和监测。各区域的经验表明，没有这些因素，更加难以维持进展。在选举配额适应其所适用的选举制度时，配额才能实施得最好。将选举配额制度与比例代表制相结合，通常增加妇女代表比例的幅度最大(见 [A/68/184](#))。尽管在实施配额方面出现了积极趋势，但挑战依然存在，特别是许多国家缺乏问责机制以及对不遵守行为的制裁。

214. 《行动纲要》呼吁在决策机构中实现性别均衡。虽然许多国家正在努力实现决策机构 50-50 的组成，但一些国家不愿意确定这种指标，或将妇女代表权的目标降低很多，力争达到 10%至 30%之间。许多答复中普遍存在订立低指标的情况，这表明在决策机构中实现性别均衡仍然是一个重大挑战。

消除政治体制中的性别偏见并支持妇女参政

215. 妇女当选后的经验，也可被视为导致妇女参政数量少的一个因素。由于歧视和偏见，妇女历来被视为不适合担任政治职位，在公共场合她们的声音被认为

不那么权威和正统。除了其性别外，寻求政治职位的少数群体妇女有时还面临基于其族裔/种族、宗教、残疾、性取向和(或)年龄的歧视。一些国家报告说，这些态度正在改变，并有几个国家已努力通过诸如下列措施来促成这种改变：政府开展运动，促进妇女参与决策，民间社会组织牵头举办方案，旨在增加参政机会，促进男女在政治机构的均等机会。

216. 各国已认识到，政治体制中固有的性别偏见加重了妇女在政治决策中代表权不足的问题。席位已被占用、“老同学关系网”、工作时间长，缺乏诸如托儿服务等对家庭友好的规定，往往阻碍妇女进入政治，或导致她们退出政治。几个国家查明，缺乏教育和专业培训是限制妇女成为领导人的因素。这反过来又意味着妇女比男子的政治经验少，从而进一步损害了其选举前景。

217. 一些国家强调，地方一级是妇女参与决策的一个重要舞台。竞选地方政府职位可为妇女提供进入政治生涯的切入点，因为通常这一级有更多席位可供竞选，竞选活动费用相对较少。妇女更多地利用和接触当地社区的空间和服务，如水、电、垃圾处理、诊所和其他社会服务，可以成为竞选地方一级职位的重要经验和手段。对那些有多重照顾责任的妇女来说，地方政府也更容易有机会进入，例如它需要的旅行时间较少，并有更灵活的工作时间。然而，在这一级，妇女的政治存在遇到的阻力可能尤其强大，因为非正式的重男轻女网络和强势的地方精英往往对妇女持敌对或排斥态度，这表现在日常生活中以及通过其对地方施政机构的影响体现出来。⁹⁸

218. 为了扫除妇女所面临的障碍，许多国家实行能力建设举措，支持妇女在地方和国家两级的政治参与，办法包括为新任公职者提供同伴支持和培训，促进女性政治家和候选人之间建立联系，为各政党提供培训，将性别观点更有效地纳入其活动的主流之中。往往由政府主导和(或)由民间社会组织支持的培训和能力发展机会，加强了妇女在诸如竞选管理和公共演讲等领域的领导技能，并增加她们在政治机构中任职和参加选举进程方面的知识。还推出了旨在加强妇女参与决策的领导才能方案。更多地参加培训和领导才能培训方案也会使妇女有机会在政治生涯上更上一层楼。

219. 诸如跨党派妇女核心小组等专门的两性平等结构是若干国家立法机构中的一个特点，能够有效地促成女性政治家相互支持，使议员们就共同关心的问题开展合作，以制定促进变革战略，并与民间社会组织建立更好的联系。一些国家采用了跨党派辅导方案，让进入政治领域的妇女掌握履行职责的必要技能。很少有国家报告有关为建立妇女组织和妇女代表之间的关系所作努力的情况，例如，通过社区外联机制来建立关系。

⁹⁸ 《两性平等：在不平等的世界里争取正义》(联合国出版物，出售品编号 E.05.III.Y.1)。

220. 在大多数国家，寻求政治职位的费用很高。妇女的商业和政治联系较少，她们往往较少有机会获得赢得选举和积极参与政治活动所需的财政和社会资本。117 个国家进行了政治筹资改革，在这些国家，向政党提供用于竞选活动支出、培训和政党活动的公共经费。在这些国家中，有 27 个国家，其公共经费的提供取决于两性平等规定的实现(见 A/68/184)。一些国家报告说，它们已向前又迈进一步，给女候选人拨出额外资金，而另一些国家则规定必须将一定比例的资金用于鼓励妇女代表权的活动。

221. 妇女参与政治的另一个障碍是暴力威胁和恐吓。一些国家正在采取重要步骤，以应对妇女在选举期间以及一旦当选为议员之后面临的多种形式的暴力。各国为防止选举中暴力侵害妇女行为而采取的举措包括选举前的提高认识运动、建立妇女选情室，并汇集来自民间社会的妇女团体和青年团体、媒体、私营部门、公共部门，共同努力开展宣传、调解、协调、分析、观察、记录等活动，确保进行和平的选举。只有少数国家已颁布法律，打击对妇女的骚扰和政治暴力行为，这表明需要就这方面在不同层级(包括国家和国家以下各级)作出更大努力。

222. 几个国家还采用了国家年度报告和监测办法，以有效衡量在妇女参与各级决策方面取得的进展。少数几个国家加强了数据收集工作，以便有效地分析妇女政治代表权方面的趋势，从而制定适当措施，解决性别差距问题。收集和传播按性别分列的数据是衡量妇女政治代表权方面迫切需要解决的一个难题。

更广泛地支持妇女参与和发挥领导作用

223. 近年来，希望妇女在私营营利企业高层有更好的代表权的呼声增加。纵向职业隔离意味着妇女往往集中在公司等级制度的底层和中层。某些国家已使用配额解决妇女在私营公司高层代表权不足的问题。此外，使用配额解决妇女在公司董事会代表权不足的问题已取得进展，特别是在发达国家，在实行了配额的地方，很快就显示出成果。有些国家采用配额增加妇女在公司董事会、执行局和高级管理层中的比例，并采用新的多样化规则，要求公司报告其工作人员和董事会的组成。除私营部门以外，还存在类似的举措，鼓励妇女参加公务员(包括外交部门)、司法部门、公共事务、地方政府的工作和担任管理职务。

224. 尽管在支持妇女更广泛参与和发挥领导作用方面出现了积极趋势，但仍存在一些差距。例如，很少注意妇女参加工会并在其中发挥影响的问题，这说明需要在这领域作出更多努力。确保妇女参加工会并在其中有发言权，对优先考虑有关产假/育儿假、同工同酬和工作场所的性骚扰等两性平等问题很重要，以便确保这些问题和其他问题在集体谈判协定和与雇主的其他谈判中得到充分反映。同样，很少有国家报告妇女参与妇女组织的情况。妇女组织对促进妇女权力和决策很重要，有几个原因：此类组织可以通过培训和教育，提供服务，为妇女参与和

发挥领导作用提供空间，帮助促进妇女代理权。妇女组织在阐明促进妇女权利和两性平等的关键问题以及在动员妇女要求变革中发挥着举足轻重的作用。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

225. 需要采取全面办法增加妇女参与权力和决策。需要作出努力，从家庭一级开始再到社区和地方以及国家、区域和全球各级增加妇女的代理权和声音。在根深蒂固的制度性障碍背景下，暂行特别措施是业经证明的战略，可增加妇女在国家、地方政治以及公司董事会的代表权。然而，实施配额方面的体制能力薄弱，以及缺乏政治共识和对妇女在决策中的作用的歧视性态度，是继续阻碍运用暂行特别措施的一些挑战。公共和私营机构领导人，包括政党领导人方面要有政治意愿来确保有效执行此类措施，以便更快取得进一步进展。其他措施也大有可为，例如向政党提供推动两性平等和增加妇女代表权的公共经费，包括就此采取激励措施。

226. 需要作出更多努力，通过能力建设、培训和专门的两性平等结构来支持妇女参政。必须作为一个紧急优先事项，通过执行和实施适当立法来解决政治上暴力侵害妇女行为。非常重要，应推动各种机制，促进妇女组织和妇女代表之间的关系，以推进两性平等政策。

227. 妇女民间社会组织在各级发挥着关键作用：它们或是社区组织，为提高妇女在家庭中的发言权和参选社区领袖向妇女提供支持和培训；或是女性工作人员的组织者，重点宣传在实现工作场所平等方面所面临的特殊挑战；或是两性平等倡导者，游说政治家和追究他们对政策和承诺的责任；亦或是妇女竞选活动的支持者。

228. 为了激发妇女代表权在国家议会之外取得进展，需要更多和更高质量的数据。在收集和分析关于妇女参与地方政府、她们在工会和集体行动中的领导权、她们在司法部门中的代表权、妇女在私营领域的决策、妇女参与企业董事会和在私营部门担任领导职务，以及政治上暴力侵害妇女行为的普遍程度等问题的数据方面存在重大差距。还需进一步努力，支持扩大数据收集工作。

H. 提高妇女地位的体制机制

229. 《行动纲要》阐明了推动有关这一体制机制的重要关切领域的三个组成部分：建立或加强国家机构和其他政府机构；将性别观点纳入立法、公共政策、方案和项目之中；以及生成和传播按性别分列的数据和信息，供规划和评价之用。

230. 2010 年以来一个重大的全球发展是大会第 64/289 号决议获得通过，设立了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。妇女署的成立，通过合并和发扬光大下列四个以前处理两性平等问题的联合国机构的工作，促进了全系统的一致性：提高妇女地位司、性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇

女地位国际研究训练所和联合国妇女发展基金。该决议规定,《行动纲要》是构成妇女署工作框架的规范性文书。

231. 近年来,规范性进展一直强调必须将性别观点纳入政策和方案主流并改进按性别分列的数据的收集和传播。关于优先主题方面,妇女地位委员会经常在其商定结论中强调提高妇女地位国家机构的战略和协调作用,以及加强两性平等证据基础的必要性。在将性别观点纳入各项政策和方案主流方面,经济及社会理事会每年向联合国系统提供具体指导(见经济及社会理事会第 2010/7 号、第 2011/6 号、第 2012/24 号、第 2013/16 号和第 2014/2 号决议)。

232. 在两性平等统计数据领域,也出现了重要的规范性进展。其中最重要的是联合国统计委员会商定的一套有关暴力侵害妇女行为的核心指标,其目的是协助各国评估暴力侵害妇女行为的范围、普遍程度和发生率。2013 年 2 月,统计委员会还商定了由 52 项量化指标和 11 项规范指标构成的一套最低指标,作为国家编制和国际汇编性别统计数据的指南(见 E/CN.3/2013/18)。

1. 全球趋势

233. 各国对《行动纲要》执行情况本次审查和前几次审查的答复和 2012 年关于国际人口与发展会议《行动纲要》执行情况的全球调查结果等若干资料来源显示,大多数国家报告了促进两性平等体制机制的存在状况(见 A/69/62)。妇女署维持着一份两性平等国家机构名录,该名录显示,已有 193 个国家设立了专门的两性平等机构或协调中心。

234. 除了了解普遍存在的机构外,几项区域研究还审视任务和能力问题。欧洲联盟 2014 年的一项研究发现,截至 2012 年,所有 28 个成员国都建立了政府两性平等机构,但这些机构在促进两性平等的任务规定、人力资源分配和能力方面没有任何重大进展。⁹⁹ 该项研究发现,自 2005 年以来,14 个成员国分配给政府两性平等机构的人力资源减少了。⁹⁹ 另一项对 13 个有数据的国家的研究发现,政府对有关国家机构的支出不到国内生产总值的 0.4%。此项研究还发现,自金融危机爆发以来,由于世界各国政府实施了紧缩措施,支出水平或保持不变或有所减少。¹⁰⁰ 同样,一项对 53 个非洲国家的研究发现,财政制约在这些机制所面临的挑战中高居榜首。¹⁰¹ 对拉丁美洲和加勒比、东南欧和东欧、高加索和中亚、亚洲和太平洋及西亚各国国家机构的研究还表明,所有这些区域面临的主要挑战是缺乏足够的财政资源,以及在某些情况下,越来越依赖于捐助者的资金来维持

⁹⁹ 欧洲两性平等研究所,“两性平等与体制机制:欧盟执行《北京行动纲要》情况”(2014 年,卢森堡)。

¹⁰⁰ 发展金融国际组织和国际乐施会,《使进展面临风险:发展中国家的千年发展目标支出情况-政府支出观察报告》(2013 年,牛津、乐施会)。

¹⁰¹ 非洲经济委员会,《非洲两性平等国家机制的最近趋势》(2011 年,亚的斯亚贝巴)。

活动；技术能力水平低、决策权力不够并在政府内能见度低，以及缺乏优先处理将性别观点纳入所有政府政策和方案主流的政治意愿。¹⁰²

235. 在两性社会状况统计方面，通过 2012 年对 126 个国家的审查，人们对收集和使用两性社会状况统计的能力建设方面出现的全球趋势有了一些了解(见 E/CN.3/2013/10)。该审查发现，三分之二以上国家的国家统计局内已有性别统计协调中心或小组。然而，仅 31% 的国家，其国家统计局内设有专门的性别统计办公室，这表明对这一领域的重视不够。此外，只有 12.7% 的国家有专门的性别统计预算，而 48% 的国家依赖特设资金和预算(见 E/CN.3/2013/10)。虽然最近几年编制性别统计数据的情况有所增加，但重点主要是诸如死亡率、教育和劳动力参与率等领域，较少关注诸如暴力侵害妇女和女孩行为或通过所用时间调查来衡量无酬照护工作的情况。

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

236. 体制机制依然是促进两性平等的关键推动力。各会员国已采取了各种行动，解决这一重大关切领域的问题。出现了三大趋势：(a) 加强两性平等国家机构；(b) 改善将性别观点纳入主流和推动两性平等的政策；(c) 加大努力收集、传播和使用性别统计数据。

加强两性平等国家机构

237. 国家机构的任务各不相同，但作为推进两性平等体制框架的核心部分，它们促进和监督政府男女平等政策和方案的制订、实施及监测工作；促进和建立与相关政府部门、私营部门、媒体、非政府组织，特别是妇女组织的合作关系；开展活动，促进对一系列问题进行法律改革。国家机构通常负责向议会报告有关遵守两性平等法律和政策的情况，并负责根据国际人权条约，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》的规定，报告国家遵守条约的情况。遵守这些规定加强了国家对促进两性平等的责任。

238. 国家机构要有效运作，就需要有内阁部长级别的领导；有为规划、执行和监测提供便利的制度化进程，并由非政府组织和其他基层组织参与其中；有充足的预算经费、工作人员有足够的的能力；并有机会影响政府所有部门的政策。许多国家报告说，国家政府内部继续存在监督两性平等政策和举措的部委、委

¹⁰² 欧洲经济委员会，《东南欧和东欧、高加索和中亚两性平等国家机制：区域研究》(2010 年，日内瓦)；《拉丁美洲和加勒比区域两性平等和增强妇女权能国家机制》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.G.18)；亚洲及太平洋经济社会委员会，《加强两性平等和增强妇女权能国家机制：区域研究——亚洲和太平洋》(2010 年，曼谷)；Islah Jad，《加强促进两性平等和增强妇女权能的国家机制：西亚经社会区域促进两性平等的国家机制》(西亚经济社会委员会，2010 年，贝鲁特)；非洲经济委员会，《非洲两性平等国家机制的最近趋势》(2011 年，亚的斯亚贝巴)。

员会和部门。此类体制机制的结构有很大差异，可以是单独的部委，或一个部的一部分；一个部的一个司或处；政府首脑办公室下的一个单位；或一个自治机构。¹⁰³

239. 国家报告的其他两性平等机制包括：协调中心，或主管具体部门的各部委内的工作组；司际、部际和多部门机构；州、市和地方政府权力下放机制；问责机构；以及咨询/协商理事会。2010 年注意到的两种趋势继续存在。第一，一些国家报告了促进两性平等体制机制的进一步权力下放，在最低行政级别设立了这样的体制机制，其结果是，各级政府共同承担促进两性平等责任。第二，报告的一个持续趋势是，在立法部门建立促进两性平等的体制机制。例如，议会中设立了两性平等问题核心小组或常设委员会，评估拟议立法对两性平等的影响，提出有关消除对妇女歧视的立法并为之游说。此类机构有助于对行政系统内各部门执行在国家政策框架内订立的两性平等目标进行问责，从而加强问责制。

240. 国家机构和民间社会之间强有力的工作关系可以加强知识共享、能力建设和问责制。许多国家承认妇女组织是特别重要的支持者，表示与它们接触，能使妇女影响政策并监测其执行。在一些国家，国家机构将来自妇女组织、非政府组织和研究机构的代表聚集在一起，起草立法，制定国家行动计划并监测执行情况。还存在国家间分享经验和良好做法的实例，以便向各国政府提供政治和技术支持，促进对性别问题有敏感认识的改革。

241. 资源不足是国家机构履行任务的一项重大挑战：分配给它们的财政和人力资源很少与其雄心勃勃的职责和指派职能相符。两个国家的答复报告说，妇女事务部的财政资源有所增加，但更多的国家报告说，要么资金减少，要么用于其工作的财政资源不足。在某些情况下，发展中国家的国家机构不得不依靠捐助者的捐款来支持其活动，从而可能会影响这些活动的可持续性 or 国家一级对这一领域工作的承诺。

242. 一些国家报告说，未能将国家机构纳入政府最高一级，与此同时，其他国家指出，重组关于两性平等的主要机构，合并其他部委内所设的独立国家机构，从而缩小了其活动范围并降低了其在政府内的总体地位。一些国家报告说，国家机构和(或)妇女部最近已被完全废除。

243. 对一些国家来说，确保国家机构有足够的工作人员能力仍然是一个挑战。在国家机构内配备致力于促进两性平等，并能够战略性地运作和查明变革机会的合格技术专家，对国家机构的成功必不可少。一些国家开展了培训，以建立能力和加强工作人员性别分析技能。

¹⁰³ Rounaq Jahan, “加强两性平等和增强妇女权能国家机制：全球综合研究”，为提高妇女地位司编制(2010 年，纽约)。

改善将性别观点纳入主流和推动两性平等的政策

244. 自《行动纲要》通过以来，将性别观点纳入主流已被作为在所有部门和所有公共政策领域促进两性平等的关键战略被纳入了政府的政策。正如许多国家在答复中强调的那样，将性别观点纳入政策主流需要采取具体措施，增强各级政府的知识、协调、合作、监测以及问责。在两性平等国家机构的领导下，一些国家出台了关于将性别观点纳入主流的国家行动计划、政策和战略，并采取了措施，更好地执行两性平等政策。几个国家提到其纳入主流工作重点关注的具体部门，包括公共管理、减少贫穷和经济增长。一些国家已经强行规定，所有公共实体必须将两性平等目标、战略和行动纳入其计划和预算中。其他国家拟定了监测和评价计划，以跟踪两性平等主流化政策的执行情况。

245. 各国报告了如何努力加强妇女部委和政府其他部门之间的工作关系，以改善各个政策领域的两性平等主流化工作。一些国家已指定各级政府高级管理职位中的性别问题协调人，他们组成部际工作组，在各部委、部门和机构开展和协调两性平等主流化活动。

246. 继续过去十年来所报告的趋势，各国政府使用促进两性平等的预算编制，推动改变预算政策、分配和成果，从而确保提供资源用于落实两性平等承诺。大多数国家报告了采取举措从性别角度跟踪预算的情况，这标志着在更大程度地承认财政政策对两性平等的特定影响方面取得了进展。¹⁰⁴ 两性平等政策措施的筹资举措成功与否，取决于广大行为体的积极参与和合作，包括财政部和规划部、促进两性平等的国家机制、议员以及诸如研究机构和妇女组织等其他利益攸关方。

247. 执行促进两性平等的预算编制活动，包括审查预算编制过程及分析国家、部门和地方各级政府的政策和计划，以评估现有的差距。这为作出知情的决定和政策，解决性别不平等问题提供了重要证据和数据。几个国家定期提出报告，以监测公共开支情况，并设立了专门负责实施两性平等预算编制的特别单位。一些国家报告说，通过采用促进两性平等的预算编制，改善了公共财政系统的质量。需要加强能力建设以及完善监测和跟踪系统，从而确保在促进两性平等的预算编制方案和举措中使用准确的数据。迄今为止，促进两性平等的预算编制主要侧重于分析一些特定部门的支出。一些领域可从两性平等的预算编制经验和教训中受益，其中包括有关预算支出、收入和借款总额的总体宏观经济政策决定，以及关于如何双管齐下地使用减支和增税来减少预算赤字的决定。

加大努力收集、传播和使用性别统计数据

248. 过去 20 年中，在生成和传播按性别和两性社会状况统计分列的数据方面取得了重要进步。有足够的性别统计资料可供使用，对各级循证决策至关重要。

¹⁰⁴ 据妇女署计算，全世界有 65 个国家出台了促进两性平等的预算编制倡议(见 www.gender-budgets.org)。

正如《行动纲要》明确指出的那样，收集、分析和提供统计数据的责任在于国家统计局，更广泛地说，在于政府，以及在于包括联合国各实体在内的国际组织。

249. 大约 105 个国家表示，它们正在监测和收集国家性别统计数据。大约 60 个国家报告使用了一套 52 个最基本的两性平等指标，另有 10 个国家计划这样做。几个国家报告了有关性别统计方面的更多举措，其中包括制定特定部委编制性别统计的规程、定期编制包括性别记分卡等关于性别统计的出版物以及拟订国家统计计划。一些国家已在地方和国家两级建立国家两性平等观察站和两性平等小组，牵头收集按性别分类的统计数据和制定国家两性平等指标。国家数据收集也侧重于收集关于农村妇女、残疾妇女和感染艾滋病毒/艾滋病的妇女等特定群体的资料。一些国家进行合作，建立衡量两性平等的区域统计数据库。例如，一些非洲国家与非洲经济委员会合作，拟订了非洲性别与发展指数，旨在向决策者提供一个适当工具，用于监测国家在实现两性平等方面取得的进展。

250. 尽管取得了这些进步，但许多国家指出，它们在提供充足的性别统计数据方面面临着挑战，这些数据在一些情况下是部分的、矛盾的或完全缺失的。国家统计局往往缺乏足够的人力和财政资源，难以收集、分析和传播数据。由于能力方面的限制，被列入一套 52 个最基本的两性平等指标中的许多指标，在国际可比性和(或)数据可得性方面都存在重大的统计差距。此外，这套最低指标并没有解决与两性平等和妇女权利有关的所有问题，包括按性别衡量贫穷和如何反映家庭内部权力和资源分配不平等现象的问题。有关妇女获得社会保护和社会服务情况的统计数据，往往缺乏。

251. 在国际一级，近年来，由统计委员会授权、联合国统计司实施和性别统计问题机构间专家小组协调的全球性别统计方案，105 为性别统计工作提供了巨大推动力。这一方案包括：通过国际协调改善现有的性别统计倡议间的一致性；制定和推广现有领域以及新出现的关切领域的方法准则；加强国家统计能力和技术能力，以便制作、传播和利用与两性平等有关的数据；通过 2014 年 3 月启用的一个新开发门户网站为获得有关数据和元数据提供便利。¹⁰⁵

252. 目前正在全球一级就尚没有国际商定概念和可比数据的选定的两性平等指标开展重要的方法工作。例如，正在最后完成关于时间使用统计所列活动国际分类的工作。最近的另一项倡议“两性平等证据与数据方案”将联合国各机构和秘书处、女权研究人员和各国家统计局汇集在一起，以制定新的方法和办法，从两性平等角度计量资产所有权和创业情况。¹⁰⁶

¹⁰⁵ 见 <http://unstats.un.org/unsd/gender/default.html>。

¹⁰⁶ 见 <http://genderstats.org/EDGE>。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

253. 在加强促进两性平等的体制机制方面取得了一些进展，但是，仍存在很多挑战。体制机制必须拥有充分的权力，要有明确的任务，有足够的人力和财政资源，对交付的任务问责，而且还能够对其他政府机构问责，这些对实现两性平等的承诺并有效地将性别观点纳入主流很重要。确保国家妇女部或其他机制设在政府可能的最高级别，会有助于调动政治意愿和获得政府其他部门的支持。

254. 促进两性平等国家机构需要持续加强能力建设和获得技术支助，以有助于履行任务。需要整个政府跨部门的合作，并让其他利益攸关方，特别是妇女组织参与其中，以加强关于两性平等的协调行动。促进两性平等的国家行动计划和政策以及两性平等主流化战略发挥着重要作用，应优先予以实施。为了适当评估国家机构及其他机构在促进两性平等中所面临的挑战，并借鉴成功的战略，有必要横跨各国对其长期业绩和效力进行系统的比较研究。

255. 在支持改善两性社会状况统计数据方面形成了很大的动力，应利用这一动力，进一步加速进展。虽然许多国家在加强国家收集和使用性别统计数据方面展示出重要的政治意愿，但需要大量额外资源，以填补现有指标数据提供方面的差距，并收集有关新的和正在出现的问题的数据。另一个重大挑战涉及到制作可以反映不同人口和社会群体的两性平等和妇女权利情况的统计数字。应该促进收集、分析和传播分列统计数字，并应继续努力，充分分析现有调查数据，并对其他数据来源，包括行政记录进行投资。拟订道德的和健全的方法来分析顾及两性平等的大量数据集(即大数据)，也应成为优先事项。

I. 妇女的人权

256. 《行动纲要》明确指出，妇女和女孩充分和平等地享受所有人权和基本自由，对于实现两性平等很重要。《纲要》呼吁各国政府通过充分执行所有人权文书，尤其是《消除对妇女一切形式歧视公约》来促进和保护妇女人权，在法律和实践中确保平等和不歧视，并实现法律知识的普及。

257. 近年来，为加强努力，尊重、保护和实现妇女和女孩人权，在全球框架方面出现了若干重要的规范性进展。消除对妇女歧视委员会继续通过其一般性建议扩大并澄清《公约》的规范性内容。近期即 2010 年至 2014 年期间通过的 6 条一般性建议涉及老年妇女和保护其人权问题；缔约国根据第 2 条所承担的核心义务；婚姻、家庭关系及其解除的经济后果；预防冲突、冲突中和冲突后局势下的妇女；有害做法；妇女的难民身份、庇护、国籍和无国籍状态所涉两性平等问题。

258. 人权理事会在 2010 年到 2014 年的第十三届至第二十六届会议上，就一系列议题通过了 419 项决议。这些决议中有 21 项决议是关于妇女人权和(或)两性平等问题，其中包括暴力侵害妇女行为、孕产妇死亡率、童婚和强迫婚姻以及消除对妇女的歧视。这些决议中差不多有 211 项决议是谈及其他问题的，但其中多少

都提到了妇女人权和(或)两性平等问题。自 2008 年以来,在人权理事会普遍定期审议下,向接受审查的国家共发去 35 469 条建议。这些建议中约 20%提及妇女人权和两性平等问题。¹⁰⁷ 从 1995 年到 2014 年,96 份特别程序机制专题报告明确地重点关注妇女和(或)女孩权利和(或)两性平等问题,119 份关于其他议题的报告列入了妇女权利和对两性平等问题的关切。

1. 全球趋势

259. 自 2009 年以来,瑙鲁和巴勒斯坦国批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》,2014 年,缔约方总数达到 188 个,但《行动纲要》确定的到 2000 年年底前普遍批准《公约》的目标尚未实现。此外,许多国家一直维持着对《公约》核心条款的保留。16 个缔约国维持对(关于政策措施)第 2 条的保留,25 个国家维持对(关于婚姻和家庭生活)第 16 条的保留。委员会认为第 2 条和第 16 条是《公约》的核心条款,对就这些条款作出保留的国家数目和保留程度表示关切。对第 16 条作出保留的国家数目很大,特别令人关切,因为这传达的信号是,这些国家不愿管制妇女和女孩继续遭受根深蒂固的歧视的私人领域。2010 年至 2014 年期间,11 个缔约国已全部或部分撤回保留。

260. 关于个人申诉和调查程序的《公约任择议定书》向那些在国家一级被剥夺正义的妇女提供了对其人权遭侵犯行为进行国际矫正的机会。《任择议定书》缔约国数目已由 2009 年的 99 个稳步增至 2014 年的 105 个。截至 2014 年 9 月底,在个人申诉程序下,委员会在涉及一系列广泛问题的 16 起案件中发现了侵犯《公约》规定的权利的行为。

261. 法律改革继续促进两性平等。2014 年,至少有 143 个国家的宪法列入了关于男女平等的条款。¹⁰⁸ 50 多年(1960-2010 年)间收集了 100 个国家的数据的世界银行妇女财产权和法律能力数据库显示,缩小性别差距在下列方面取得了重大进展:获得和拥有资产以及用自己的姓名签署法律文件的能力,以及将平等和不歧视作为一项指导原则载入国家宪法。¹⁰⁹ 仅在 2011 年至 2013 年期间,世界银行妇女、商业和法律数据库记载了 44 个国家为加强两性平等而进行了 48 项法律改革。¹¹⁰ 经合组织社会机构和性别指数显示,(在 162 有数据可查的国家中)132 个国家已通过立法,禁止家庭暴力,(在 162 有数据可查的

¹⁰⁷ 普遍定期审议信息数据库。可查阅 www.upr-info.org/database/。

¹⁰⁸ 妇女署,宪法数据库。可查阅 <http://constitutions.unowomen.org>(2014 年 10 月 13 日查阅)。

¹⁰⁹ Mary Hallward-Driemeier、Tazeen Hasan 和 Anca Bogdana Rusu,“50 年来妇女的法律权利:进步、停滞还是倒退?”第 6616 号政策研究工作文件(世界银行集团,2013 年,哥伦比亚特区华盛顿)。

¹¹⁰ 注:经济体总数为 143 个(2014 年世界银行妇女、商业和法律:取消对促进两性平等的限制-主要结论(2014 年,伦敦, Bloomsbury)。

国家中)134 个通过了法律，出台禁止性骚扰的法律，使妇女在工作场所和公共场所更加安全。¹¹¹

262. 尽管在改革法律方面取得了进展，但在一些领域的法律中仍然普遍存在对妇女的歧视，特别是在家庭法领域。在 143 个国家中，有 26 个国家的法定继承法对男女实行区别对待。¹¹² 27 个国家的立法对妇女有歧视，其中规定她们不能在与男子平等的基础上将其国籍传给子女或外籍配偶。¹¹³ 在撒哈拉以南非洲、中东、北非和南亚的家庭法领域，法律存在歧视仍然是一项特殊挑战。在若干国家，多种法律制度并存，歧视性习惯法和宗教法及做法盛行，这仍然是一个障碍。

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

263. 各会员国已采取各种行动，解决这一重大关切领域的问题。出现了三大趋势：(a) 采取实现两性平等的政策措施并继续进行法律改革以消除歧视；(b) 加强有关妇女人权的问责机制、机构和支持；(c) 加紧努力，实现遭受多重和交叉形式歧视的妇女和女孩的人权。

采取实现两性平等的政策措施以及持续进行法律改革以消除歧视

264. 促进和保护妇女人权的强有力法律框架是妇女享受权利的基础。各国报告了通过改革国家法律来执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的努力，但是只有少数国家具体提及委员会的结论意见和一般性建议的执行情况。各国还报告了《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》、《东南亚国家联盟人权宣言》和欧洲委员会《防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》等区域文书的批准情况。

265. 自 2010 年以来，一些国家还实行了宪法改革，以纳入男女平等和禁止基于性别的歧视的原则。在禁止歧视的基础上，一些国家还在宪法中引入了一些规定，以促进两性平等的具体领域，包括在国家议会中的代表性、经济和社会权利、诉诸司法、家庭和婚姻中的平等以及建立两性平等机制。各国继续推出国家和国家以下各级更广泛的平等和反歧视立法，在许多领域，包括在就业、教育、获取公共服务领域禁止基于性别的歧视，并规定加速实现两性平等的积极义务或暂行特别措施。

¹¹¹ 经济合作与发展组织性别、机构和发展数据库。可查阅 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=GIDDB2012>。

¹¹² 妇女署的计算使用了来自世界银行妇女、商业和法律数据库的数据。可查阅 <http://wbl.worldbank.org/data>(2014 年 10 月 2 日查阅)。

¹¹³ 联合国难民事务高级专员公署，“2014 年关于两性平等、国籍法和无国籍状态的背景说明”(2014 年，日内瓦)。

266. 以前观察到的法律改革趋势在继续，特别是在民法、家庭法和人身法方面，目的是消除私人领域对妇女的歧视。改革为妇女提供了使用、拥有和继承财产，以及签订合同、提起法律诉讼和获取护照的平等权利。各国继续废除有关男女最低结婚年龄的歧视性规定，或报告它们正在审查这类歧视性规定。越来越多的国家还颁布了允许同性婚姻和民事伴侣关系的法律。

267. 消除歧视和促进两性平等的法律改革还侧重于修改刑法典，例如，消除使强奸犯逃避起诉的漏洞，以及制定具体立法，以刑事罪论处不同形式的暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力、性骚扰、与性别相关的杀人、贩运和切割女性生殖器官。一些国家报告了正在进行的改革歧视性刑法的审查，例如使犯罪分子易于逃脱法律制裁的有限的强奸定义。一些国家改革了刑法典，取消对同性行为的定罪。

268. 保障妇女的工作权利和在工作中的权利是法律改革的另一个领域(见第五节)。一些国家加强了禁止基于性别的歧视并为男女提供平等就业机会的劳动法或平等就业机会法。新规定涉及平等获取体面工作、同工同酬、领取养老金和其他福利的平等权利以及妇女参与工会谈判。不同区域的一些国家继续加强保护女性家庭佣工的权力的法律。一些国家的法律还列入了在工作场所保护妇女不受歧视，包括不受性骚扰的规定。实行或扩大产假和陪产假福利和灵活工作安排的改革继续呈现出积极的趋势。

269. 各国实行了暂行特别措施，重点是妇女充分和平等参与政治和公共生活。这些措施包括有关配额和指标的法律和政策，意在支持妇女作为各级政府的政治候选人以及在公共服务和私营部门董事会和管理层任职的代表性。一些国家通过了旨在加强妇女在司法和外交部门的代表性的法律(见第五.G节)。

270. 虽然确保在法律面前平等和消除歧视是一个重大优先事项和成就，但这仅仅是实现实质性平等，使妇女能够实际享有人权并获得成果和结果平等的第一步。虽然一些国家已实行暂行特别措施，法律通常规定“平等待遇”或“平等机会”，但是没有纠正妇女的历史性和结构性社会经济劣势、缺乏资源、体制障碍以及始终存在的歧视性社会规范、性别定型观念和妇女无法参与各级决策等问题。

271. 2010 年以来一个令人鼓舞的发展是更加重视缩小法律上与事实上的平等之间差距的改革和措施，以使妇女切实享有人权。这些改革包括下列领域的具体法律和方案：实质性平等，国家两性平等政策和方案，克服社会经济不利条件的努力，性别成见，提供支持以协助妇女提出权利要求，增加妇女诉诸法律的机会和法律扫盲，以及培训两性平等和妇女人权方面的专业人员和社区领袖。与跨政府部门的监测机制合作，对法律和政策进行强制性性别影响评估等举措，加强了这些努力。

272. 各国还日益认识到实现两性平等，特别是将法律规定的平等待遇转化为妇女切实享有权利的法律改革的局限性。一些国家指出其批准的国际条约与国内法

律和做法之间的差距，认识到本国执行国际条约仍然是一个挑战。在一些国家，歧视性规定，特别是涉及家庭和婚姻的歧视性规定的持续存在仍然是一个主要的障碍。即使在已经实行法律改革的国家，社会文化障碍、陈规定型观念和歧视性做法、法律执行和监测不力以及为两性平等问题分配的资源不足，仍然是对妇女享受人权的重大挑战。许多国家具有非正式、双重或多重法律和司法制度，既有成文法，也有习惯法和(或)宗教法，这些制度在维护妇女人权问题上往往缺少相互配合。

加强有关妇女人权的问责机制、体制结构和支持

273. 许多国家设有国家人权机构，这些机构正日益注重两性平等和妇女人权。国家人权机构往往可以处理个人歧视申诉，包括基于性别的歧视申诉，可以在个人案件中进行调查和问讯。它们还可以编写专题报告，以提高对具体问题的认识。自 2010 年以来，国家人权机构就工作场所妇女权利、暴力侵害妇女行为以及军中暴力侵害和歧视妇女行为等专题开展了审查、国家调查、宣传运动和方案。一些国家设有专员，他们是通晓多种专业的人权卫士或负有两性平等和妇女人权问题的具体任务。

274. 除国家人权机构以外，各国继续加强各种机制和机构，以促进两性平等和实现妇女和女孩的人权。这些机制和机构包括国家人权委员会、议会委员会和人权调查委员会、专家委员会、政府内部人权事务部门和跨政府部门的人权协调机制。一些国家设有消除暴力侵害妇女行为专门委员会和两性平等问题观察站。还设立了涉及家庭法或暴力侵害妇女行为的特别单位、两性平等问题协调中心和专门法院，以确保司法系统有专门人员负责为妇女提供支助并改进案件结果。一些国家还对审判人员、警察和司法系统人员进行了培训。

275. 法律支助、免费法律服务和法律援助方案是确保妇女获得诉诸法律的机会和纠正对其权利的侵犯的一个重要手段。一些国家已经实行或扩大法律援助方案，惠及面扩大到特定群体妇女，包括移徙妇女、土著妇女和残疾妇女。在一些国家，法律扫盲运动已成为人权能力建设的广泛努力的一部分。妇女民间社会组织在能力建设、提供法律咨询和支持方面发挥了关键作用。

276. 教育和提高公众对妇女和女孩的人权的认识对于改变歧视性的社会规范和态度，创造基于平等和尊重的积极规范至关重要。各国继续将人权教育纳入学校课程和教师培训方案。少数国家开展了增加妇女法律知识的宣传活动。一些国家开展了提高公众认识的运动，以增加有关妇女人权的知识和这方面的支助。更多地利用社交媒体开展这种运动是一个新的趋势；但是大部分宣传努力仍继续使用印刷刊物、电视、广播和其他媒体。一些国家已开展有关《消除对妇女一切形式歧视公约》和委员会的结论性意见的具体宣传。一些国家还报告采取了提高认识和保护人权的措施，包括与民间社会行为体进行合作。

277. 尽管努力加强问责机制，一些挑战依然存在。许多妇女仍然缺乏对自身权利和主张自己权利的程序的认知。国家人权机构和其他机制往往缺乏能力和资金，无法履行其任务，而缺乏妇女人权问题专门知识，或不够重视两性平等问题往往意味着机构无法及时处理妇女和女孩的问题。有害的性别成见继续助长国家机构的歧视文化，常常导致暴力侵害妇女行为不受惩罚。

278. 在经济危机背景下，由于紧缩措施对边缘化群体的不利影响，人们日益认识到有必要在经济政策等领域适用人权标准和原则，以减少脆弱性和不平等，促进实现人权。然而，在国家一级执行《行动纲要》时，通常不以贯穿各领域的方式在所有政策领域承认或适用人权标准。只有少数国家报告了对教育、保健(包括性健康和生殖健康)、迁徙、政治参与、产假/育儿假和财产权利等政策领域适用人权标准。

279. 另一个挑战是对妇女人权维护者的保护不力，民间社会的空间不断缩小，这影响到妇女参与公共和政治生活。世界各地努力促进妇女权利的妇女人权维护者，包括女性人权维护者和其他人权维护者，由于其促进和保护妇女人权的工作而继续面临暴力、歧视、甚至死亡威胁。他们受到极端主义和保守团体、社区领袖、家庭和社区的羞辱和排斥，因为后者认为他们的工作挑战社会中的传统家庭和性别角色观念，威胁到宗教、荣誉或文化。各国负有责任保护妇女人权维护者，确保他们有一个安全和有利的工作环境。然而，只有少数国家报告采取了保护女性人权维护者的措施。

加紧努力，以实现遭到多重和交叉形式歧视的妇女和女孩的人权

280. 自 2010 年以来，一个大有希望的趋势是，人们日益认识到需要一个更细致的办法来保护人权，因为人们认识到妇女不是一个单一的无差异群体。许多国家的答复中提及对妇女和女孩在所有重大关切领域遭受的多种形式歧视(包括与贫穷、劳动力市场、健康、暴力和教育有关的歧视)的影响表示的关切，并报告了针对这一评价结果所作的一些努力，表示有必要在法律平等以外采取全面的政策行动。

281. 通过法律和政策消除对遭受多种形式歧视的不同妇女群体的歧视，正成为一个充满希望的趋势。一些国家制定了平等和反歧视立法的具体规定，以消除多种叠加形式的歧视。这些法律通常包括为多种形式歧视和侵犯人权行为的受害人提供救济的司法机制。一些国家制定了保护女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人、残疾人和移民的具体法律规定。另一些国家现在提供有针对性的服务，如文化上无障碍的土著法律服务、为罗姆妇女提供的服务、促进两性平等的移民服务、对土著妇女土地权利的支持、为残疾妇女提供的服务、为老年妇女和寡妇提供的社区支助服务和为寻求庇护者提供的服务。一些国家设立了专门的投诉处理程序，以保护边缘化妇女群体，包括性工作者和家政工人的权利。

282. 尽管越来越多的国家正在认识到必须消除多种形式的歧视，还需要更多系统性的努力。移民或土著妇女及残疾妇女等特定妇女群体在正式法律系统中以及在获取服务方面仍然处于特别边缘的位置。除法律和政策以外，还需要努力确保边缘化妇女和女孩群体的需求、利益和观点被系统地纳入所有政策领域，并确保这些妇女和女孩群体参与政策的制定和监测。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

283. 尽管在促进和保护妇女和女孩的人权方面取得了一些进展，仍然存在重大差距和障碍。各国歧视和暴力侵害妇女和女孩的行为仍然严重，令人无法接受。《消除对妇女一切形式歧视公约》在实现妇女和女孩的人权方面仍然发挥中心作用。必须加强努力，确保《公约》在世界各地的普遍批准和充分执行，包括按照委员会的呼吁撤销保留、将《公约》纳入法律和政策、批准《任择议定书》，并将委员会在《任择议定书》下提出的结论性意见、一般性建议和观点纳入国家规划以及法律和政策的改革中。

284. 必须全面看待人权，必须维护权利的普遍性、不可分割性和相互依存原则。实现妇女人权对于在《行动纲要》的所有重大关切领域取得进展至关重要。在所有领域的执行中应始终贯彻人权标准和原则。

285. 在近几十年中，已加大努力，消除法律上的歧视，但是大会第二十三届特别会议在《北京宣言》和《行动纲要》执行情况五年期审查期间设定的到 2005 年消除歧视妇女条款的目标尚未实现，而且耽延已久。应作为紧急优先事项废除歧视性宪法和法律规定，包括家庭法、离婚法和属人法、刑法、国籍法以及涉及土地和其他资源的继承、所有和控制的法律中的这类规定。所有司法机制，包括非正式、宗教和习惯机制，必须尊重、保护和实现妇女人权，确保不歧视和平等。在法律改革基础上，必须优先重视法律的执行，提供充足的资源和能力建设。

286. 虽然大多数国家都具备了有关妇女人权的问责机制，但仍需加强问责制度和机制，为其提供更多资源，以确保妇女有能力主张自己的权利，并获得补偿和救济。这些努力应包括增加对妇女的法律支助、人权教育、提高对妇女人权的认识、为所有相关官员提供培训以及社区动员。必须努力打破认为歧视和暴力侵害妇女行为是可接受的以及在这一问题上有罪不罚的文化。

287. 各国正日益认识到需要弥合法律和政策与妇女切实享有人权之间的差距。应当扩大和加强努力，通过具体法律、政策和方案实现妇女的实质性平等。这些努力应消除实现实质性平等的障碍，解决长期积累的妇女在社会经济方面处于劣势的问题，改造机构，使其能够满足妇女的需要，挑战歧视性社会规范和定型观念，确保妇女在各级决策中的声音和参与。

288. 人们日益认识到需要消除多重或交叉形式的歧视，但这需要更有效地加以解决。这就需要在所有政策领域更仔细地审查歧视对不同妇女和女孩群体的不同

影响，以及如何在法律和政策中应用适当对策。采取的其他措施包括加强法律保护和改善公共服务的响应能力等，除此以外，数据还必须按所有相关因素进行分类，以便有效监测进展情况。

J. 妇女与媒体

289. 《北京行动纲要》认识到媒体促进两性平等的潜力。《行动纲要》呼吁各国增加妇女对媒体和新通信技术的参与，并通过媒体和新通信技术有更多机会表达意见和参与决策，并推动媒体展现平衡的摆脱成见的妇女形象。

290. 媒体在促进两性平等方面的作用一向得到全球规范性框架的承认。在国际框架承认两性平等在信息和通信技术中的重要性方面也有显著进步。大会在第二十三届特别会议成果文件中呼吁开展进一步行动和倡议，以促进男女作为这一技术的使用者和生产者的机会平等，并鼓励媒体和信息行业按照言论自由的要求，通过或制订更多消除性别成见的行为守则、专业和其他自律准则。该成果文件还呼吁实施支持妇女联网的能力建设方案，通过信息和通信技术改善有关两性平等、发展与和平的全球信息共享。

291. 自上一报告期间以来，大会已重申致力于通过媒体及信息和通信技术，在改善农村地区妇女境况、妇女与政治参与、信息和通信技术促进发展、农业技术促进发展、科学和技术促进发展、妇女参与发展以及科学、技术和创新促进发展方面，促进两性平等和增强妇女权能。¹¹⁴

292. 2014 年，通过《信息社会世界首脑会议+10 关于落实信息社会世界首脑会议成果的声明》和《信息社会世界首脑会议+10 2015 年后信息社会世界首脑会议愿景》，¹¹⁵ 进一步强调了两性平等、信息和通信技术及新媒体的重要性。2013 年，宽带委员会核可了一项宣传目标，呼吁到 2020 年在使用宽带方面实现两性平等。¹¹⁶

1. 全球趋势

293. 监测媒体的性别层面问题全球和区域趋势的数据仍然有限。只有 35% 的国家编制有关媒体的性别统计数据，只有一半稍多一点的国家编制有关信息和通信

¹¹⁴ 见大会第 65/141 号、第 66/129 号、第 66/130 号、第 66/184 号、第 66/195 号、第 66/211 号、第 66/216 号、第 66/227 号、第 67/195 号、第 68/139 号、第 68/198 号、第 68/209 号和第 68/220 号决议。

¹¹⁵ 国际电信联盟,2014 年信息社会世界首脑会议+10 高级别活动：成果文件-论坛轨迹(2014 年，日内瓦)。

¹¹⁶ 国际电信联盟,“联合国宽带委员会订立两性平等新目标：让更多妇女使用信息和通信技术对 2015 年后发展议程‘至关重要’”，2013 年 3 月 17 日，新闻稿。

技术的性别统计数据(见 E/CN.3/2013/10)。尽管存在这些局限性，现有数据反应了妇女在媒体和信息和通信技术方面的参与、使用和代表性概貌。¹¹⁷

294. 在各部门，妇女在媒体中的参与已大为改善，尽管从人数来看仍不平等，特别是在高层。一份载有涉及 59 个国家和 522 个新闻媒体组织的关于妇女参与新闻媒体的数据的全球报告发现，妇女占世界各地媒体工作人员总数的 35%，但只占高层管理职位(27%)和高级治理职位(26%)的约四分之一。¹¹⁸ 在过去 16 年中，妇女在新闻媒体的就业率提高了一倍以上。妇女对除科学和保健以外的所有主要议题的报道也逐渐增加。¹¹⁹

295. 在信息和通信技术部门，妇女的参与有所增加，但性别差距仍然严峻。例如，根据大公司公布的多样性数据，妇女在各级技术工作中的人数不到 20%。¹²⁰ 在决策职位中，妇女所占比例降至 10%至 15%。只有 6%的风险资金供资给予了妇女领导的信息和通信技术创业公司。¹²¹

296. 妇女获得技术的机会少于男性。例如关于移动电话拥有情况的研究表明，尽管中低收入国家的总体拥有率大幅上升，妇女拥有移动电话的可能性仍然比男子低 21%。¹²² 关于互联网的使用，国际电信联盟的估计表明，全球有 36%的妇女和 41%的男子上网，然而，尽管在发达国家这一比率已接近持平，¹²³ 在发展中国家使用互联网的妇女估计仍比男子少 16%。妇女占全世界社交媒体使用者的大约一半，占网上博客使用者的约五分之三。¹¹⁸ 这些平台使妇女能够创造和传播其知识、交流想法、进入有关各种问题的公共辩论，并在妇女问题和两性平等

¹¹⁷ 信息和通信技术包括互联网、社交媒体、电台和平板电脑、电话和计算机等设备，还包括应用软件以及在线内容和服务。

¹¹⁸ 联合国教育、科学及文化组织，言论自由和媒体发展的世界趋势（2014 年，巴黎）。

¹¹⁹ Global Media Monitoring Project, *2010 Global Report: Who Makes the News?*(London, World Association for Christian Communication,2010)。

¹²⁰ 彭博社汇编的苹果、脸书、推特和谷歌报告的数字见 Mark Milian, “The Silicon Valley Diversity Numbers Nobody is Proud of,” Bloomberg, 12 August 2014。

¹²¹ 国际电信联盟，《新一代女性在信息和通信技术领域的光明未来》，(2012 年，日内瓦)；另见 Candida G. Brush and others, “Women Entrepreneurs 2014: Bridging the Gender Gap in Venture Capital,” (Wellesley, Babson College, 2014)。

¹²² 基于利用移动电话用户数据和联合国对 149 个中低收入国家的统计数据的市场规模模型(见 GSMA Development Fund and Cherie Blaire Foundation for Women, *Women & Mobile: A Global Opportunity - a study on the mobile phone gender gap in low and middle-income countries* (London, 2013))。

¹²³ 国际电信联盟，《2013 年世界：信息通信技术事实与数字》(2013 年，日内瓦)。

问题上团结一致。尽管出现了一些积极的趋势，最近的研究表明，技术也正被用于有害目的，例如实施在线骚扰和滥用，尤其是针对年轻妇女。¹²⁴

297. 另一方面，妇女和女孩在整个媒体(电视、电影、广告、音乐视频和在线)的代表性方面取得的进展有限。尽管在一些职业类别中，女性人物被新闻报道确定或描绘为工作人员或专业人员形象的比例有所增加，¹¹⁹ 总体而言，妇女和女孩出现的形象依然是传统的定型样式，没有反映她们的多样性和能力，也没有反映她们在生活中实际担当的角色。妇女在新闻报道中的总体出现频率与男子相比仍然很低，只占报刊、无线电广播和电视中所报道的人物的 24%，而互联网上只有 23%。¹¹⁹ 在娱乐节目中，在 11 个国家的研究发现，仅有 23% 的电影主角为女性，只有 8% 的电影导演为女性。¹²⁵

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

298. 各区域的答复强调了媒体和信息和通信技术在促进两性平等和增强妇女权能方面的潜力，一些答复还具体提到其在经济赋权、消除贫穷、善政和人权方面的作用。尽管对这些方面给予了确认，大多数国家对于这些问题的报告仍然有限。出现了四大趋势：(a) 提高妇女在媒体和信息和技术部门的参与；(b) 纠正媒体中妇女的负面定型形象以及消除在线威胁和侵权；(c) 增加妇女对信息和通信技术的获取和使用；(d) 利用媒体作为宣传两性平等问题的工具。

提高妇女在媒体和信息和技术部门的参与

299. 妇女在通信部门的参与度仍然较低，但有所增加。各国政府报告，除了持续实行法律改革和有关政策，以弥补这一差距以外，还采取了其他措施，如：直接与媒体雇主合作，改进其内部政策和雇用做法；与建设妇女能力并倡导妇女更多参与的妇女媒体网络和组织合作；对大学和媒体培训机构开展工作，以鼓励妇女更多参与，并将两性平等问题纳入其方案；实行新式奖励措施，如对更好地促进两性平等的媒体给予公开表彰、指定英才中心、颁发两性平等印章、进行竞赛和奖励；开展其他大型公共活动。少数几个国家还提到配额在增加妇女参与方面的潜力。

300. 尽管取得了一些进展，在招聘、留用和职业提升方面依然存在障碍。增加妇女代表性，特别是在决策一级代表性的传统方法尚不充分，没有充分考虑影响到妇女参与的因素，如其不成比例的无酬照护工作。影响妇女参与的另一个关键问题是女性通讯工作者缺乏安全和她们在工作中面临侵权。一份 2014 年全球报

¹²⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against Women*; 另见 Pew Research Center, *Online Harassment* (Washington, D.C., 2014)。

¹²⁵ Stacy L. Smith and others, "Gender bias without borders: an investigation of female characters in popular films across 11 countries"(Los Angeles, University of Southern California, Media, Diversity and Social Change Initiative, 2014)。

告发现,几乎三分之二的女记者都在工作中遭受过某种形式的恐吓、威胁或侵权,实施者往往是其男性上司、主管人员和同事。¹²⁶ 调查发现,妇女作家也特别容易在互联网上受到骚扰、侮辱和跟踪。

纠正媒体中妇女的负面定型形象以及消除在线威胁和侵权

301. 媒体中性别成见和歧视的持续存在仍然是对妇女赋权和两性平等的一个重大的总体挑战。许多国家政府特别关注的是媒体中,包括在社交媒体、赌博和色情制品中长期存在的有辱人格的歧视性物化和情色化的妇女和女孩形象,厌恶女性的暴力图像的出现也呈上升趋势。更容易通过互联网和手机获得这些图像影响到健康的社会和情感发展,特别是青年的这方面发展,因为他们正处于形成对性行为、亲密关系和人际关系的认识的阶段。

302. 已经采取了一些措施解决这些问题,包括:支助对妇女(和男子)形象的研究和分析,以突出这一问题,并更好地了解需要采取哪些干预措施;改进法律、监管和政策框架、制定标准和行为守则,以确保媒体机构在内容方面得到指导,并纳入反映两性平等和妇女权利的问题;为媒体学生和媒体人员提供两性平等培训和讲习班并为他们开发有关工具;通过通讯委员会或专门机构等政府机构监测法律遵守情况,受理和调查投诉。各国政府还报告了将与媒体有关的组成部分纳入国家两性平等计划、国家发展计划和有关暴力侵害妇女行为的国家行动计划的情况。

303. 在媒体和信息和通信技术方面有关伦理、隐私、安全和保障的政策和条例方面的不足给妇女和女孩带来了重大风险,事实表明,有害的性别规范和歧视会借此自我复制,造成新形式的不平等,并提供了新的物化、剥削和侵权渠道。例如,手机和互联网被用来便利性贩运和新娘贩运、在线骚扰、网络跟踪、侵犯隐私、检查和侵入电子邮件账户、手机和其他电子设备,或使用这类手段煽动进一步侵害和侵犯妇女和女孩,并日益以妇女人权维护者为目标。此外,有证据表明,网上仅仅是复制了离线歧视,而不是互联网提供了一个平台,让情况有所改变。各国的答复虽然对此问题提出了关切,但是提供的关于信息和通信技术治理如何防范对妇女和女孩的风险和伤害的信息有限。不过,信息和通信技术治理是跨国性的,需要开展政府间和多利益攸关方合作。

304. 在媒体及信息和通信技术应用中与陈规定型观念和歧视作斗争的工作进展缓慢,所面临的挑战仍然是在维护表达自由的同时管理有害内容以及媒体和技术的使用,以最低限度确保“无害”原则。需要采取激励措施,在所有媒体和各专题领域和内容中宣传公正和多维度的妇女和女孩形象。

¹²⁶ 基于对 977 女性受访者进行的一项全球调查(Alana Barton and Hannah Storm, Violence and Harassment against Women in the News Media: A Global Picture (Washington, D.C., International Women's Media Foundation; London, International News Safety Institute, 2014))。

增加妇女对信息和通信技术的获取和使用

305. 在过去十年中，信息和通信技术给妇女带来重大惠益，包括：更多地使用手机和社交媒体；开发有益的应用程序和服务；实施促进数字化素养的方案；妇女作为创新者使用信息和通信技术，建立网络、讲述她们的人生经历、倡导她们的人权、动员起来促进变革、创造经济机会、增加信息和知识流动，并开展学习活动，这方面的好处不一而足。

306. 许多国家承认，有必要缩小信息和通信技术的获取和使用中的性别差距，并有必要改变信息和通信技术的内容制作中缺少妇女观点的情况。各国政府报告，已为增强妇女权能努力增加信息和通信技术的使用和应用，包括：使用多媒体工具开展培训和远程学习，将信息和通信技术纳入学校和技术与职业教育培训课程，以提高教育质量；利用手持装置和数据库改进数据收集，包括对低识字率群体的数据收集；利用移动技术改进保健服务；促进增强妇女经济权能，办法是利用技术促进妇女市场参与，为妇女提供电子商务和创业机会；通过信息和通信技术培训提高劳动力市场参与度。各国政府报告，已努力增加信息通信技术的获取，包括：设立免费无线上网信号中心、互联网俱乐部和社区技术中心，将技术的使用扩大到较贫困和较偏远地区；实施数字化素养和技能建设举措，包括在学校实施这类举措。一些会员国提及有害使用信息和通信技术进行侵权的做法，其中一些会员国报告制订了法律规定和其他措施来应对网络犯罪和网络威胁。

307. 一些国家政府正在将两性平等纳入与信息和技术有关的战略和计划，并将信息和技术问题纳入国家两性平等战略和行动计划。一些国家政府报告了有关两性平等和信息和技术的数据收集，包括通过调查一些上网中心和家庭收集妇女和女孩使用这一技术的情况。为促进女孩更多获取和有效利用信息和通信技术以促进学习和职业发展，多个国家重点介绍了一些特别措施、专门法律、宣传和辅导计划。

308. 尽管取得了这些成绩，但在媒体和信息通信技术的获取和使用质量方面仍存在性别差距。此外，有关妇女作为技术的制作者，而不仅仅是消费者的相关内容和机会有限。

利用媒体作为宣传两性平等问题的工具

309. 各国政府和非政府组织越来越多地将报刊、广播、电视、互联网和社会媒体用于促进两性平等，提高大众对暴力侵害妇女行为和有害做法等问题的认识。然而，政府应对这些根本变化的努力有限，而这种努力对于让离线和在线媒体担负起责任，减少和消除充斥新闻和娱乐节目的对妇女和女孩的陈规定型形象的刻画和歧视性内容，是必不可少的。

310. 很多国家报告了本国利用媒体和信息通信技术执行《行动纲要》的情况，如建立或扩大网站，以传播信息，提高透明度，宣传两性平等、人权和妇女问题。

一些国家介绍了他们如何使用网上平台，调查妇女和女孩对于政府举措的意见。一些国家政府还报告利用大众媒体渠道开展关于妇女权利的宣传运动，并播出这方面的教育节目，其中许多着重强调对暴力侵害妇女行为的零容忍。一些国家，特别是发展中国家，强调继续使用广播媒体，确认其在向识字率低和边远地区人口传播促进两性平等和增强妇女权能信息方面的重要性。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

311. 媒体和信息和通信技术对于妇女和女孩充分和有效参与公民、政治，经济、社会和文化生活至关重要。因此，妇女在媒体和信息和通信技术中，包括在决策和政策制定机构和系统以及在主导权层面的观点、需求、权利和领导作用至关重要。增加妇女对媒体和信息和通信技术各级决策的参与，需要持续提供正规和技术职业教育和培训，包括在管理和领导领域的培训。为加强和提高妇女在媒体及信息和通信技术领域的留用和晋升，各国政府除确保安全和没有骚扰的环境以外，还应当确保同工同酬和体面工作条件和政策，兼顾妇女的工作和家庭责任。媒体和信息和通信技术工会、协会、俱乐部、组织、专业人士与妇女媒体网络之间的合作，对于促进妇女在媒体和这一技术方面的领导能力和决策也至关重要。

312. 通过媒体和信息和通信技术促进两性平等，以及防止和消除陈规定型观念和歧视，需要进一步发展国家和全球立法、监管和自愿机制，包括专业准则和行为守则；通过媒体研究和培训对所有媒体和传播从业人员持续进行能力建设；提高公众对传播和信息中的两性平等的认识，包括通过社交媒体开展这项工作；加强监测机制，包括支持妇女媒体观察团体。

313. 需要作出更多努力，确保妇女和女孩平等获取和利用媒体和信息和通信技术，尤其是在农村地区和边缘化群体中。这应包括：制定促进两性平等的信息和通信技术及媒体战略和相关政策，目的是提高内容和服务的相关性或代表性；增加政府投资和对投资于媒体和信息和通信技术部门的两性平等措施的金钱奖励；建立纳入两性平等观点的监测机制，以加强对各项承诺的执行的问责。还应通过将两性平等纳入相应的国家行动计划和战略的主流，反映信息和通信技术和媒体带来的机遇和构成的威胁。为确保妇女不仅是媒体和信息和通信技术的消费者，而且也是生产者，并确保她们能够更有意义地从这一技术中受益，有必要进行投资，以建设妇女和女孩的技术能力及培养数字化和媒体素养，并应在正规教育系统中开展这一努力。

314. 跟踪上述领域的进展，需要改进有关妇女和女孩在各种形式媒体和信息和通信技术中的参与、获取、使用和代表及其对妇女和女孩的影响的按性别分列的数据、研究和分析。还应鼓励各国内部和各国之间交流有关妇女、媒体和信息和通信技术的良好做法和经验教训。

K. 妇女与环境

315. 《行动纲要》呼吁推进 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上取得的进展，并呼吁妇女和男子作为可持续发展的推动者和受益者充分、平等地参与其中。《行动纲要》呼吁各国积极让妇女参与各级环境决策；将性别问题和视角纳入可持续发展政策和方案；改进关于发展和环境政策对妇女的影响的评估，包括对遵守国际义务情况的评估。

316. 妇女地位委员会在其第五十五届会议上通过了关于将两性平等问题纳入气候变化政策和战略的主流并在其中增强妇女权能的第 55/1 号决议。³⁰ 委员会在其第五十六届会议上通过了关于在应对自然灾害时性别平等和增强妇女权能的第 56/2 号决议(见 E/2012/27)，并在第五十七届会议商定把妇女和女孩的具体需求纳入为应对与气候相关的自然灾害而进行的减少风险和人道主义援助工作，同时促进妇女充分和平等地获得经济资源，包括享有继承权和有权拥有土地和自然资源。³⁵ 委员会在其第五十八届会议上指出，妇女和女童受荒漠化、森林砍伐、气候变化和自然灾害之害往往过大，原因是两性不平等以及许多妇女依赖自然资源为生。⁶

317. 性别平等和可持续发展在《行动纲要》中得到重视，而题为“我们希望的未​​来”的联合国可持续发展大会成果文件(见大会第 66/288 号决议，附件)再次申明这一点，该文件纳入了可持续发展的三个层面，即经济层面、社会层面和环境层面，并发起了制定可持续发展目标的进程。

1. 全球趋势

318. 由于联合国环境与发展会议的举行，《生物多样性公约》、《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》和《联合国气候变化框架公约》这三项里约公约得以通过，其中每项公约缔约方会议在过去 5 年里举行的会议均以更有针对性的方式处理了性别关切问题。2012 年，在多哈举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第十八届会议通过了一项决定，以促进在缔约方会议机构和出席会议的代表团中的性别均衡目标，并将两性平等和气候变化作为一个常设项目列入缔约方会议议程。¹²⁷ 关于出席《联合国气候变化框架公约》缔约方会议和作为京都议定书缔约方会议的缔约方大会最近几届会议的代表团的性别构成，妇女在代表团中所占比例在 29%到 37%之间，在组成机构中的所占比例在 11%到 52%之间(见 FCCC/CP/2013/4)。《生物多样性公约》缔约方会议在其第十届会议上承诺将性别观点纳入主流，并将性别平等纳入其 2011-2020 年生物多样性战略计划(见 UNEP CBD COP/10/27，第 X/2 号和第 X/19 号决定)。

¹²⁷ FCCC/CP/2012/8/Add.3，第 23/CP.18 号决定；另见妇女署和玛丽·罗宾逊基金-气候正义组织，“The full view: advancing the goal of gender balance in multilateral and intergovernmental processes” (2013 年 5 月)。

《联合国防治荒漠化公约》国家行动方案规定让妇女和男子，特别是资源使用者、农民、牧民及其代表组织，有效地参与地方和国家各级的政策规划、决策、执行和审查。《联合国防治荒漠化公约》框架内的性别问题倡导政策框架重申了这些承诺。¹²⁸

319. 国际自然及自然资源保护联盟的环境与性别指数，¹²⁹ 将有数据可查的每项里约公约缔约方会议最近几次会议政府登记的妇女代表比例与 4 至 6 年前的相应会议加以比较。妇女在各代表团中的代表情况是，《联合国气候变化框架公约》2008 年的比例为 29%，2012 年为 33%；《生物多样性公约》2006 年的比例为 33%，2012 年为 36%；《联合国防治荒漠化公约》2005 年的比例为 25%，2011 年为 21%。尽管在一些情况下有所改善，但性别均等在这些政府代表团中远未实现。

320. 2007/2008 年开始的三重危机(金融危机、粮食危机和燃料危机)及其后果导致全球生计，特别是妇女的生计明显不稳定，原因是她们要花更多的时间和劳动力从事无薪酬的照护工作。由于对妇女的权利及对她们获取土地和自然资源机会的限制，使无保障的生计问题更加严重。气候变化、生态多样性丧失和荒漠化、以及采掘业增长和为生产生物燃料和供出口的作物(而不是当地消费)而进行的大规模土地投资所产生的后果，增加了这些障碍(见 [A/HRC/13/33/Add.2](#) 和 [A/HRC/26/39](#))。但女农民、牧民、森林使用者在粮食生产和收集及准备食物方面，在为家庭和社区创收方面，以及在养护当地环境和生产景观并使其更具复原力方面，发挥着核心作用。

321. 2010 年，妇女在发展中国家农业劳动力中平均所占比例为 43%，略高于 1980 年记录的数字(40%)和 1995 年记录的数字(42%)。¹³⁰ 尽管全球数据有限，但有证据表明，女农民控制的土地比男子少，农业投入、种子、信贷和推广服务的获取也有限。¹³⁰ 联合国粮食及农业组织对国际农业普查数据加以比较的结果显示，妇女在土地所有者中所占比例不到 20%。¹³¹ 经济合作与发展组织 2012 年社会制度与性别指数分析了 121 个国家的妇女拥有和(或)利用农业土地的法律和事实上的权利。在 28 个国家中，妇女在拥有和使用土地方面拥有与男子相同的法律权利；在 79 个国家中，妇女在拥有和使用土地方面享有与男子同等的法律权利，但实际上歧视性做法限制了妇女对土地的使用和拥有；在 11 个国家中，妇女没有或几乎没有获取或拥有土地的法律权利，或其对土地的使用受到歧视性

¹²⁸ 联合国，《条约汇编》，第 1954 卷，第 33480 号；另见 ICCD/CRIC(10/20 和 Corr.1)。

¹²⁹ 国际自然保护联盟，环境与性别指数(EGI2013 年试行(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿))。

¹³⁰ 联合国粮食及农业组织，《2010-11 年粮食及农业状况：妇女与农业：消除发展的性别鸿沟》(2011 年，罗马)。

¹³¹ 联合国粮食及农业组织，“性别与土地权利：了解各种复杂因素； 调整政策”，《经济和社会观点政策简讯第 8 期》(2010 年，罗马)。

做法的严重限制；3个国家没有提供这方面的信息。¹³² 尽管拥有土地的平等权利非常重要，但最近关于妇女与可持续性的研究表明，土地权保障至关重要。¹³³

322. 2012年，全世界有89%的人口获得了经改善的饮用水源，而1990年的这一比例为76%，但7.48亿人仍无法获得清洁的饮用水，其中大多数人生活在农村地区。¹³⁴ 同样，虽然全球电气化比率已从1990年的76%提高到2010年的83%，估计仍有12亿人没有用上电。¹³⁵ 没有得到现代能源服务的人有95%以上生活在撒哈拉以南非洲或亚洲，84%的人生活在农村地区。¹³⁶ 近30亿人使用固体生物物质或动物粪便来做饭和取暖，其中包括8.5亿城市贫民窟居住者中的大多数。¹³⁷ 关键的是，没有按性别分类的数据来跟踪和评估妇女获得和利用水和能源服务的情况。全世界各地主要由效率低下和肮脏的炉灶和燃料产生的室内空气污染导致约430万人、特别是妇女和儿童过早死亡，¹³⁸ 死亡人数比艾滋病毒/艾滋病、疟疾、结核病和营养不良加在一起导致的死亡人数还多。¹³⁹ 妇女和女孩也最易感染水传播疾病。¹⁴⁰

323. 由于不能普遍获取经改进的水源和现代能源服务来减轻无酬工作的时间和劳力负担，导致两性不平等加剧，这对妇女和女童能否获得教育、培训、体面的就业机会构成巨大障碍。妇女和女童承受着收集和运送燃料和水的主要不利影响，许多发展中国家的妇女每天要花1到4个小时来收集生物燃料。¹⁴¹ 一项关于25个撒哈拉以南非洲国家的时间和贫困的研究估计，妇女每天至少花1600万小时接取饮用水；男子在这方面花600万小时；儿童花400万小时。¹³⁴ 农村

¹³² 经济合作与发展组织，社会制度与性别指数。可查询：genderindex.org。

¹³³ Ruth Meinzen-Dick, Chiara Kovarik 和 Agnes R. Quisumbing, “Gender and sustainability”, *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 39, 2014年10月。

¹³⁴ 世界卫生组织和联合国儿童基金会，饮用水和卫生设施方面的进步：2014年最新情况(2014年，日内瓦)。

¹³⁵ 见 www.se4all.org。

¹³⁶ 国际能源机构，2011年世界能源展望：人人享有能源(2011年，巴黎)。

¹³⁷ 联合国技术支持小组，“技术支持小组议题简讯：能源”第14期，2013年10月16日。可查询：<http://sustainabledevelopment.un.org>。

¹³⁸ 世界卫生组织，世卫组织室内空气质量准则：家庭燃料燃烧(2014年，日内瓦)。数字为2012年的数字。

¹³⁹ Stephen S. Lim 和其他人，“A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010,” 《柳叶刀》，第380卷，第9859期(2010年12月15日)。

¹⁴⁰ 世界水资源评估方案，联合国世界水资源发展报告4：在前景不确定和存在风险的情况下管理水资源，第1卷(教科文组织，2012年，巴黎)。

¹⁴¹ 世界银行，家用炉灶、环境、健康与气候变化：老问题新研究(2011年，哥伦比亚特区华盛顿)。

妇女比城市妇女和男子花更多的时间做家务事和家务活，包括花时间取水、取燃料和做饭。在经济危机、环境退化、自然灾害以及基础设施和服务不足的情况下，这一工作要花更多时间。因此仅以妇女为对象的干预措施——假设她们是主要的环境管理者，而不是与男子分担这一责任——很可能大大增加妇女和女童的无报酬工作和随之而来的风险。¹³³

324. 妇女对土地、水和其他资源及生产性资产的依赖，而又不能平等地获得，加上在许多情况下流动和决策权力有限，也意味着她们过多地受到气候变化的影响。¹⁴² 自然灾害，包括与气候变化有关的灾害，对贫穷妇女产生的影响更大。对 141 个国家进行的分析发现，自然灾害降低妇女预期寿命的幅度大于男子。¹⁴³ 鉴于目前的状况，包括严重的气候多变性，对土地和水的大规模占取，以及普遍存在的粮食和营养无保障，两性不平等对可持续性造成高昂的代价。但是，最近进行的一次关于在获取土地和水等自然资源方面增强妇女经济权能的评估认为“更公平地获得资产和服务——土地、水、技术、创新和信贷、银行和金融服务——将加强妇女权利，提高农业生产力，减少饥饿，促进经济增长。”¹⁴⁴ 此外，妇女参与管理自然资源的地方机构对于可持续的土地、森林和水的管理至关重要。¹⁴⁵

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

325. 会员国已采取了各种行动，处理这一重大关切领域的问题。出现了五个主要趋势：(a) 增加妇女对土地和其他资源的获取；(b) 支持妇女应对环境退化；(c) 支持妇女的参与和集体行动；(d) 将性别观点纳入可持续发展政策的主流；(e) 日益重视不断变化的消费和生产模式。

增加妇女对土地和其他资源的获取

326. 妇女对土地和其他自然资源的获取仍然在国家议程上占据重要位置，特别是因为环境可持续性与消除贫穷之间的联系更加明确。各国指出，妇女在获得土地和财产以及土地所有权方面处于不利地位，原因包括存在有利于男性的歧视性习惯做法。一些国家通过土地改革和制定有关农村地区、农耕方面以及对土地和

¹⁴² 联合国开发计划署，2011 年人类发展报告：《可持续性公平——人人拥有一个更美好的未来》（帕尔格雷夫麦克米伦出版社，2011 年，联合王国贝辛斯托克）。

¹⁴³ Eric Neumayer 和 Thomas Plümper, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy 1981-2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, No.3 (2007)。

¹⁴⁴ 经济合作与发展组织，《减贫与扶贫性增长：增强权能的作用》（2012 年，巴黎）。

¹⁴⁵ Bina Agarwal, *Gender and Green Governance: The Political Economy of Women's Presence Within and Beyond Community Forestry* (牛津大学出版社，2010 年，牛津)；另见 Isha Ray, “Women, water, and development,” *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 32, 2007 年 11 月。

信贷的获取方面两性平等的法律，实现了妇女对土地的获取，并将此作为它们最大的成就之一。同样，若干国家认为妇女获得土地和生产资源，包括水、能源和信贷，是新出现的一个重要优先事项。少数几个国家进行了法律改革，支持妇女无论婚否都有权拥有土地。在一些国家，妇女，特别是土著妇女，受益于政府发起的土地再分配方案。其他国家侧重于保护和恢复可耕地，使农村妇女获得土地和信贷，这些以及市场准入被认为对粮食安全至关重要。一些国家进行了体制改革，例如在国家两性平等机制中设立一个“土地股”。尽管作出了这些努力，就妇女实际享有土地和资源权利的情况所提供的信息很少。

327. 各国认识到妇女经常依赖自然资源维持生计，为此颁布法律，支持妇女平等获得和管理自然资源。国家政策促进在拥有、管理和使用土地和自然资源方面两性平等，并创造机会，使男女获得环境基础设施(例如水和能源供应、废物处置以及污染控制)。各国还认识到，妇女在获得和管理水和能源资源方面遇到的障碍可能使已经岌岌可危的状况更加严重。因此，在许多国家，妇女获得水、特别是饮用水和环卫设施属于一个重大的优先关注问题，少数国家寻求保证贫穷妇女参与对水和环卫服务的规划和管理。各国还在较小程度上报告了为促进妇女获得能源、特别是可再生能源和木炭所作的努力。最后，一些国家结合妇女平等获得自然资源的情况评估了其环境政策和方案。

支持妇女应对环境退化

328. 许多国家认为妇女处于对环境退化进行补救以及应付污染、自然灾害和气候变化的前沿。对此，国家计划和政策越来越多地处理环境退化对妇女和儿童的影响，并纳入预防措施，使妇女和儿童保护自身免受环境风险之害。制定了各种方案宣传妇女、特别是农村妇女参与自然资源和生物多样性养护的重要性。各国政府日益认识到，农村妇女作为自然资源使用者，受到环境退化的直接影响，因此她们最适合利用与环境复原、土地恢复、重新造林、以及建立社区森林有关的新技术和新做法。各国还支持土著妇女保护濒危物种。土著人民土地的认证，结合对环境服务付费，有助于保护森林，并有利于从森林中获得药用植物、粮食和水的土著妇女。

329. 若干国家的国家灾害管理和气候变化计划，反映了自然灾害和气候变化对妇女造成的不成比例的影响。在一些国家中，性别视角影响到环境风险管理方案和政策，使妇女做好应对紧急情况的准备。在另一些国家，国家增强妇女组织的权能，以获得通过气候复原试点方案更有效地应对气候变化的能力，这些试点方案旨在协助妇女及其社区确定和实施适应气候变化的备选办法。例如，非洲适应方案举办了关于气候变化及其对不同性别影响的提高认识讲习班。妇女还受到太阳能设备的生产、安装和维护等气候变化适应技术方面的培训。

支持妇女的参与和集体行动

330. 少数国家报告说，它们最大的成就之一是妇女对环境活动和可持续发展政策的参与，而其他国家则认为，妇女对环境政策、管理、决策和治理参与有限，

是它们最大的挑战之一。大多数国家鼓励妇女在环境方面的参与，一些国家通过法律，促进妇女积极参与环境和养护决定，其他国家则报告说，妇女对有关环境决策的参与在所有各级都有所增加。若干政府强调妇女对环境部的参与程度较高，妇女和男子在环境部的决策中平分秋色。妇女组织参与了地方一级的环境保护，一些国家为妇女提供培训，帮助她们建设管理环境项目和自然资源的能力，并行使其就环境和可持续性问题的集体行动、进行参与和决策的权利。

331. 一些国家环境和两性平等行动计划和相关战略规定，妇女必须发挥积极作用，以加强两性平等和妇女对环境领域的参与。政府的环境、能源和可持续发展部委和机构促进妇女对科学和研究方案的参与。妇女组织和土著妇女团体积极参与制定和批准保护环境的创新性立法。妇女参与了关于气候战略的咨商，并参与制定和执行国家适应行动方案。各国报告说，妇女参与了关于气候变化和减少灾害风险的国家咨询委员会、水管理委员会、农村水用户委员会以及关于自然资源管理的省级和村级委员会和其他地方机构。一些国家订有妇女参与水资源管理的具体的性别指标。国家森林法令和林业政策积极推动妇女和男子参与社区森林使用者群体、植树造林、红树林的恢复、土壤保护和养护以及自然保护区的管理。少数几个国家说明了旨在将性别问题纳入主流和促进妇女参与采掘业的政策。最后，妇女和妇女组织被认为对绿色经济和绿色能源举措做出了贡献。

将性别视角纳入可持续发展政策的主流

332. 各国将性别问题纳入可持续发展政策的主流的程度各不相同，有的国家在环境政策中几乎没有考虑到性别因素，有的国家则将性别视角纳入关于可持续发展的法律和国家环境政策和方案的主流。一国政府承认，在讨论气候变化时，没有考虑到性别方面的问题，而其他国家政府则研究了气候变化对两性平等的影响，编写了两性平等和气候变化战略和行动计划，并让妇女参与应对自然灾害和气候变化的工作。若干国家将性别平等视角纳入防治荒漠化和减轻干旱的努力以及国家环境、水和环境卫生及沼气政策和方案的主流。在一些捐助国，性别问题被纳入国际发展、气候和林业方案，并被纳入环境和自然资源研究战略。只有一个国家政府报告说已将性别平等问题全面纳入各相关部委(即公共安全、公共卫生、农业、林业、渔业和司法)工作的主流。

日益重视不断变化的消费和生产模式

333. 若干国家认识到需要改变生产和消费模式，并通过兼顾经济、社会和环境方面并向社会弱势群体提供必需品的妇女企业努力实现可持续性。在一些国家，关于负责任的消费和生产问题研讨会在关于新的可再生能源和技术的讨论中考虑了两性平等因素。许多国家报告说，引入了改良炉灶——在某些情况下此类炉灶是妇女建造的——利用太阳能产盐，收集非木材森林产品，以及采取在经济上增强妇女作为清洁能源产品技术人员、销售商和分销商的权能的立足社区的举

措。改良炉灶据称减少碳排放，使用木材较少，并因减少炉烟和炉灰而有利于健康。国家室内空气质量准则获得通过，其中妇女对制定此类准则的参与得到优先重视。

334. 综合水资源管理和农村供水和卫生项目旨在建设妇女的能力，并提高水质。促进自然资源可持续管理和有效利用的妇女方案增强了妇女的技能，比如说使其能在林业部门寻求就业，为森林的长期保护和再生作出贡献。妇女的权能得到增强，可以在农业、渔业和其他部门中采用无害环境的做法。特别是在小岛屿发展中国家，有毒废物和海洋污染凸显了迫切需要以可持续方式管理生产和消费。各国对运输政策进行投资，这些政策的制定考虑到了环境和两性平等两方面因素，而且考虑到了废物管理的可持续解决办法、可持续旅游业和与水有关的气候变化适应项目。向从事渔业、水产养殖、农业和生态旅游项目的企业家提供了较低利率，而且开办了着眼于粮食安全的小额赠款方案。还通过对土著社区和土著妇女的传统和祖传知识重新产生的兴趣促进可持续性。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

335. 处理两性平等与环境可持续性之间的相互联系需要采用一种在促进妇女人权和增强其权能的同时统筹兼顾可持续性的环境、社会和经济层面的方法。这包括改变消费和生产模式以促进两性平等，尤其是改善妇女的生计，其基础是可持续利用和管理土地、水和能源等自然资源。确保妇女获得和控制土地和生产资源以及所有各级的环境和可持续发展决策和行动方面享有发言权和自主权，这是至关重要的。

336. 鉴于人们日益感受到气候变化、自然灾害、生态系统退化和生物多样性丧失的影响，减轻对妇女及其家庭造成的这些影响，增强社区和地貌景观的复原力，使妇女和男子能更好地适应，是目前和今后行动的紧急优先事项。无论是与《里约三公约》有关的全球一级谈判，还是国家气候、生物多样性、荒漠化和灾害行动计划，以及社区和妇女组织就气候智能型农业生产、具有复原力的生产景观、生境恢复、土著和社区保护区等关切的问题采取的基层行动，促进两性平等的规划、方案编制和执行都是不可或缺的。

337. 提供饮用水和清洁能源以及绿色经济中的体面工作为增强妇女权能提出了挑战，也提供了机遇，这意味着要大量投资于妇女的能力建设和培训，尤其是在大多数国家的妇女人数不足的科学、技术和工程领域。投资于照护与绿色经济交叉部门的工作，并录用妇女从事这些工作，将有助于纠正无薪酬的照护工作对妇女和女童造成的不成比例的负担，同时促进体面工作和环境可持续性(见 [A/69/156](#))。

338. 妇女和环境可持续性方面的数据差距应得到解决，例如，关于妇女获得和控制土地和自然资源的数据，时间和能源贫困数据，参与环境部门情况的数据，

关于环境政策对妇女的影响以及国家和国际环境计划和方案中的两性平等主流化程度的数据。

339. 妇女的集体行动加上各国政府和国际机构的重视，对于了解和纠正采掘业的快速发展以及争夺土地和水对地方和土著社区产生的具有性别区分的影响至关重要。有重大机会进行法律和政策改革，以保护拥有土地和资源的权利，并为妇女和男子创造体面工作。最主要的是，应在这些部门和其他环境部门，为促进两性平等的可持续发展政策和投资提供资金。

L. 女童

340. 尽管与女童有关的问题贯穿所有 12 个重大关切领域，但《行动纲要》特别关注持续存在的歧视女童及侵犯其权利的问题。《行动纲要》确定了 9 个战略目标，它们关系到：消除一切形式的歧视；消除消极的文化态度和习俗；促进和保护女童的权利；提高对女童的需求和潜力的认识；注重健康和营养；消除经济剥削；促进教育、技能发展和培训；杜绝暴力；提高认识和促进对社会、经济和政治生活的参与；加强家庭的作用。

341. 自 2010 年以来，有关保护和促进女童权利的国际政策框架得到了进一步推进。大会关于女童问题的第 66/140 号决议呼吁在许多领域采取行动，并重点关注特别易受伤害的女童。国际社会宣布了国际女童日(大会第 66/170 号决议)，并通过了关于妇女参与发展的决议，其中强调了教育和暴力侵害女童问题(第 66/216 号决议)，另外还通过了关于青年政策和方案的决议，敦促各国消除男女角色定型观念(第 66/121 号决议)。大会在最近关于儿童权利的决议中重申了对暴力侵害女童和剥削女童、残疾女童的权利和土著女孩的教育等问题的关切(第 66/141 号、第 67/152 号和第 68/147 号决议)。此外，大会通过了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》(第 66/138 号决议)。

342. 儿童权利委员会就儿童免受一切形式的暴力侵害的权利问题发表了一项一般性意见(见 [A/67/41](#)，附件五，第 13 号一般性意见)，说明了两性平等问题以及易受伤害处境中的女童面临的具体风险。人权理事会在其关于可预防的孕产妇死亡率和发病率与人权的第 27/11 号决议中，强调了与少女有关的关切问题以及各国处理妇女和女童的性健康和生殖健康问题的义务(见 [A/69/53/Add.1](#) 和 [Corr.1](#)，第五章)。妇女地位委员会在第五十七届会议上通过的关于消除和预防一切形式暴力侵害妇女和女童行为的商定结论中，强调了暴力侵害女童行为与其福祉和在若干其他领域的权利之间的联系。³⁵

1. 全球趋势

343. 尽管在规范性框架方面取得了显著进步，全世界女童继续遭受各种形式的歧视、不利处境和暴力之害。南亚和东亚及太平洋地区，5 岁以下儿童中的女童

死亡率较高，这部分反映了重男轻女的歧视性习俗。¹⁴⁶ 保健结果方面的性别不平等现象在青春期更加明显，女童过早结婚，被强迫过性生活，增加了早育和遭受性传染疾病感染的风险。少女患贫血症的比例也较高。¹⁴⁶ 2012 年，女孩在全世界 15 至 19 岁年龄段的新增艾滋病病毒感染者中占三分之二。¹⁴⁷ 在撒哈拉以南非洲国家，15 至 24 岁女性感染艾滋病毒的几率是同年龄男子的 2 至 4 倍，反映男女在识字率、媒体曝光程度、获得避孕套和更容易受到性暴力侵害方面存在的差异(见第五.C 节)。¹⁴⁷

344. 尽管近几十年来在女童教育方面取得了重大进展(见第五.B 节)，估计有 5 800 万小学适龄儿童以及 6 300 万初中年龄的青少年没有上学，其中大多数是女童。¹⁴⁸ 许多体制和文化因素影响到女童受教育的机会和结果，其中包括各种形式的暴力，如性骚扰和欺凌行为，还包括学校和周围地区的安全问题、剥削和冲突(见第五.E 节)、贫困和工作要求、以及学校基础设施和资源不足。早婚的女孩和少女妈妈在学校和社区受到歧视；她们面临特殊的健康问题、财务限制、以及社区和家庭内部的压力，所有这些导致了较高的辍学率(见第五.A 节)。

345. 暴力侵害女童行为仍然有多种表现形式(见第五.D 节)，对其身体健康、性健康和精神健康以及对其教育、经济和就业结果造成严重后果。年龄在 15 岁至 19 岁的女孩约有四分之一自 15 岁开始就受到人身暴力侵害，¹⁴⁹ 年龄在 20 岁以下的 1.2 亿女孩，即这种年龄段女孩的十分之一，受到性暴力侵害。¹⁵⁰ 不同国家之间以及国家内部的脆弱性各不相同，遭受多种形式歧视的女童面临的风险更大，她们包括土著女童、贫困女童、境内流离失所的女童和难民女童、残疾女童、自然灾害以及人道主义、冲突和(或)冲突后环境中女童，另外女同性恋、男同性恋、双性恋和变性女童也面临很大风险。暴力行为由成年人和同伴在家里、学校和工作场所内外实施，并通过新形式的技术和媒体实施暴力行为(见第五.J 节)。

346. 根据残割/切割女性生殖器做法较集中的非洲和中东的 29 个国家的数据，今天仍健在约 1.25 亿女童和妇女受到生殖器残割/切割。⁶⁵ 每年至少另有 300 万女童面临风险，其中大多在 15 岁以下。在年龄介于 15 岁至 49 岁的妇女和女孩中，东部和南部非洲有 44%、撒哈拉以南非洲有 40%的妇女和女孩受到生殖器残

¹⁴⁶ 联合国儿童基金会，《整个生命周期的男童和女童：关于若干福祉指标的按性别分列的数据，从幼儿到青少年》(2011 年，纽约)。

¹⁴⁷ 联合国儿童基金会，《艾滋病病毒/艾滋病与儿童：2013 年专题报告》(2014 年，纽约)。

¹⁴⁸ 联合国教育、科学及文化组织，统计研究所数据库，可查阅 www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx(2014 年 10 月 7 日查得)。

¹⁴⁹ 联合国儿童基金会，《隐藏在眼皮子底下：暴力侵害儿童问题统计分析》(2014 年，纽约)。

¹⁵⁰ 基于有数据可查的一个国家分组，现有数据涵盖相关年龄段的全球人口的 50%以上(见联合国儿童基金会，监测儿童和妇女状况数据库，可查询：<http://data.unicef.org/> (2014))。

割/切割。¹⁵¹ 有数据可查的 27 个非洲国家的 10 个国家中，最贫穷家庭的这一比率在 75%以上，甚至更高。¹⁵¹ 被切割的普遍程度已有所降低，从年龄介于 45 岁至 49 岁的妇女的约 53%，降至年龄介于 15 岁至 19 岁的少女和年轻妇女的平均 36%。¹⁵² 尽管比例可能减少，但因人口增长，被残割/切割的总人数仍可能在增加。¹⁵² 残割/切割女性生殖器和其他有害做法是性别不平等以及对女童和妇女在家庭、社区和社会中的地位歧视性社会、文化和宗教习俗造成的，阻碍了女童享有人权(见 A/69/211)。

347. 1995 年至 2010 年间，童婚、早婚和强迫婚姻的比率持续下降，15 岁以下女童的这一比率降至 8%，18 岁以下女童的这一比率降至 26%。⁶⁶ 然而，2014 年，全世界有 7 亿女性、即 3 名女性中就有 1 名女性在 18 岁以前结婚，¹⁵³ 有 2.5 亿名女性在 15 岁之前结婚。⁶⁶ 这一比率在南亚最高，在南亚，所有女童中近一半是在 18 岁以前结婚的，5 名女童中有 1 名是在 15 岁之前结婚的。其次是西非和中部非洲、撒哈拉以南非洲、东非和南部非洲。¹⁵¹ 按照目前的趋势，早婚女童的人数每年都将增加，从 2014 年的 1 500 万人将增加到 2030 年的 1 650 万人，到 2050 年将增加到 1 800 多万人。⁶⁶ 早婚和强迫婚姻加剧了贫困和性别不平等，剥夺了女童的教育和经济机会以及在性、计划生育和资源分配方面的谈判权，导致早孕和面临遭受暴力侵害的风险。

348. 早育通常与性暴力、性剥削以及童婚、早婚和强迫婚姻情况下的非自愿性行为相联。每年有 1 600 多万年年龄介于 15 至 19 岁的女童和约 100 万 15 岁以下的女童分娩生子，她们多数在低收入和中等收入国家，撒哈拉以南非洲比例最高。¹⁵⁴ 全球青少年生育率自 1990 年以来有所下降，但分布不匀，在生育总人数中约有 11%的母亲仍在 15 至 19 岁之间。与 20 多岁的妇女相比，少女更有可能死于怀孕和分娩并发症，其婴儿更有可能是死产或在降生第一个月内死亡。

349. 世界各地约有 14%5 岁至 14 岁的女童从事童工劳动，其中大多数是无报酬的。¹⁵¹ 大多数童工在农业部门的非正规经济(9 800 万人，即 59%)、在包括家政工作在内的服务部门(5 400 万人)和工业部门(1 200 万人)从事劳动。¹⁵⁵ 虽然被招

¹⁵¹ 联合国儿童基金会，监测儿童和妇女状况数据库。

¹⁵² 联合国儿童基金会和其他机构，《打破在暴力侵害土著女童、少女和年轻妇女问题上的沉默》(联合国儿童基金会，2013 年，纽约)。

¹⁵³ 童婚和早婚被界定为双方或其中一方年龄不满 18 岁的一种正式或非正式的结合(见联合国儿童基金会，监测儿童和妇女状况数据库。强迫婚姻，包括童婚，是在双方没有自由和充分同意的情况下的一种结合(妇女署，制止暴力侵害妇女和女童行为虚拟知识中心，2012 年(见 www.endvawnow.org))。

¹⁵⁴ 世界卫生组织，“少女怀孕”，概况介绍，第 364 期(2014 年 9 月)。可查询：www.who.int/mediacentre/factsheets/fs364/en。

¹⁵⁵ 国际劳工组织将童工劳动界定为剥夺儿童的童年、潜力及尊严并有害于身心发展的劳动(见国际劳工组织，《消除童工劳动进展情况：2000-2012 年全球评估和趋势》(国际劳工局，2013 年，日内瓦)。

募为童工的儿童人数在所有部门都在减少，但从事家政工作的儿童比例却在增加。¹⁵⁶ 在西非和中部非洲，女孩童工多于男孩童工。¹⁵¹ 有 1 720 万 5 至 17 岁的儿童在别人家从事有报酬和无报酬家务劳动，其中 1 150 万名儿童是在不可接受和危险的条件下被胁迫从事劳动的，而女童占了三分之二以上。¹⁵⁷ 对 65 个发展中国家进行的一项研究发现，在考虑是否让儿童参与自家无报酬的家务劳动方面，性别是一个重要的决定因素，家务劳动与童婚、早婚和强迫婚姻之间呈正相关关系。¹⁵⁸ 与男孩相比，更多的女童往往像其母亲一样，不成比例地在自己家里和其他家庭从事无报酬的工作，包括照护工作，这一现象在计算童工时被忽略。关于强迫劳动的有限数据表明，许多女童为债役工、被贩卖和被奴役。¹⁵⁹ 童工现象妨碍了女童享有受教育、获培训和有体面工作、享有健康和安全的权利以及受到保护免遭剥削的权利(见 A/68/293)。

2. 各国政府为执行《行动纲要》采取的行动概览

350. 各国已采取了各种行动，处理这一重大关切领域的问题。主要在 2010 年确定的进展的基础上，出现了四大趋势：(a) 消除有害习俗；(b) 实施促进两性平等的儿童保护立法、政策和服务；(c) 更好地获得有利于两性平等的教育环境；(d) 促进女童的积极行动和参与。

消除有害习俗

351. 各区域越来越多的国家报告说它们采取了旨在消除有害习俗的强化的司法应对办法和惩罚性措施。许多国家报告说，在执法、有效执行政策和方案、消除歧视性文化态度和严格的禁忌方面，依然存在着挑战。为扭转歧视性态度，各国实施了教育方案、群众动员和媒体宣传活动。若干国家报告说，健康和福祉框架，包括为女童提供的性保健和生殖保健服务，包含了直接处理有害习俗的相关影响的各项努力。在持续存在重男轻女的国家，正在通过关于消除因性别偏见而进行性别选择的大众宣传活动，努力遏制对女童的歧视。

352. 自 2010 年以来，各国已越来越多地承诺要消除切割/残割女性生殖器的做法，为此使国家政策框架与国际公约保持一致，并与不同利益攸关方合作，着手努力促成变革。所作努力包括颁布法律及全面的政策和预防措施，开展社区教育和让媒体参与，以及收集和分析数据。有些国家在回复中报告说它们制定了针对具体国情的战略，如拉丁美洲就制定了一项制止土著社区此类习俗的方案。一些

¹⁵⁶ 家政工作是服务部门的一个分支(见国际劳工组织，《消除童工劳动进展情况》)。

¹⁵⁷ 国际劳工组织和反对使用童工全球大游行，《消除童工和保护从事家政工作的年轻工人：资料手册》(2014 年，国际劳工局，日内瓦；反对使用童工全球大游行，新德里)。

¹⁵⁸ Scott Lyon, Marco Ranzani 和 Furio C. Rosati,《无报酬的家庭服务和童工劳动》，为 2013 年在日内瓦举行的十九次国际劳工统计学家会议编写的工作文件。

¹⁵⁹ 国际劳工组织，“家政童工：2012 年全球评估”(2013 年，日内瓦)。

非洲国家采取了全面的国家战略，包括与社区和宗教领袖合作，实施经强化的法律，并进行社会动员、公众教育和转变态度方案。一些欧洲国家侧重于通过开展提高认识和改变行为方案，消除移民社区中残割/切割女性生殖器官的做法，并为受害者提供免费医疗服务，同时加强司法手段。不同区域的高收入国家也支持消除这种习俗的国际战略，并承诺通过在国家一级就本国境内残割/切割女性生殖器的规模和趋势开展研究，改善本国的应对措施。

353. 一些国家，主要是非洲国家，正在执行综合处理童婚、早婚和强迫婚姻问题和其他有害做法的国家战略。其他国家则采用较零散的做法，例如，仅仅侧重于法律改革，而没有开展提高认识活动和预防工作，也没提供服务。2010 年以来出现了一种积极趋势，各区域许多国家继续改革法律，将最低结婚年龄提高到 18 岁，并对违反该法者采取惩罚性措施。各国正利用社区、家庭和学校等环境并与宗教领袖共同努力，实施预防方案，增强处于高风险的女童的权能，并解决根源问题。不过，仅有一些国家强调它们为此类措施作出更多和持续的供资承诺。总的来说仍需要持续分配充足资金，以确保各项法律、政策和方案得到有效执行，并惠及最容易遭受风险之受害者。

354. 许多国家原则上认识到需要防止早育，以确保女童的权利得到维护，其充分的潜力和未来的机会和收益不受限制。这表明了自 2010 年以来的一种积极趋势，但即便如此，只有一些国家强调它们采取了保护权利和消除歧视的综合战略，而歧视往往导致早孕。尤其是中美洲和非洲国家开展了公共教育运动，一些国家修改了法律，为某些情况下怀孕的少女提供堕胎服务，并正在采取政策，防止少女妈妈被逐出学校，还在村一级订立旨在消除社会污名的办法。各区域国家正在处理少女怀孕问题，为此改善性保健和生殖保健教育和服务，还针对社会经济地位较低的社区和边缘化社区开展预防工作和作出其他努力。

实施促进两性平等的儿童保护立法、政策和服务

355. 对性别问题有敏感认识的儿童保护立法、政策和方案的制定工作必须以对男女角色差异和规范的分析为依据，确保在法律和实践中平等地处理男女儿童在整个生命周期关切的问题。2010 年以来保持的趋势是，各国的儿童保护法律、政策和服务在朝向处理女童的具体需求和经历方面取得了进展，但大多数国家仍然无视性别差异。

356. 各国都在进行儿童保护立法和政策改革，执行《儿童权利公约》，批准《儿童权利公约》各项任择议定书，并使国家优先事项与国际义务保持一致，但在这方面各处不同的阶段。各区域国家已修订了儿童保护立法，以纳入对处于人生不同阶段的女童的具体保护条款，包括开展努力，消除贩运、经济剥削和性剥削以及有害习俗，并为此采取了种种措施，比如提高结婚和就业的最低年龄，以及实施相关的处罚。然而，在关于惠及面临最大风险者的执行工作和战略方面的信息

有限。在特别是为少女提供的服务方面仍然存在差距。各国都提供了对性别问题有敏感认识的儿童保护服务，并设立了促进两性平等的委员会和理事会，以监督立法、政策和服务方面的发展情况，确保适当的执行和政府协调。不过，很少关注如何对此类措施以及监测和评价工作作出持久的供资承诺。

357. 各国认识到，未登记的女童和移民女童在获得儿童保护及其他法律、社会和保健服务方面面临障碍，而且她们特别容易受到性剥削和经济剥削。例如，西欧、中欧和东欧以及中美洲和拉丁美洲国家正在改革福利和收养政策，确保女童获得身份和公民权的权利得到维护。其他国家正在大力举办有关少数族裔和移民社区的权利的讲习班和提高认识方案，以改善对法律和其它服务的获取。许多国家的国家行动计划都涉及儿童保护问题，并以此作为保障女童福祉的一部分，其中一些国家强调已作出特别努力，帮助身处特别脆弱境况的女童，包括无家可归的儿童和孤儿以及因冲突而流离失所的儿童。其他国家则注重努力消除童婚、早婚和强迫婚姻及贩运，将其作为更广泛的儿童保护框架的一部分，其中纳入了关于受教育、改善健康和福祉及消除童工现象的战略。

更好地获得有利于两性平等的教育环境

358. 各区域国家除缩小入学方面的两性差距外，还扩充其议程，包括消除财政障碍，使女孩有更多机会获得对性别问题具有敏感认识的高质量教育，并提高校内和周边的安全。近年来，各国加强了女童在学校的安全，使女童更便于上学，因为它们认识到，在社区的参与下把学校设到住家附近，规定灵活的时间安排以更好地满足女童的需要，并提供单独的卫生设施，所有这些都极为重要。各国针对具体情况支持边缘化女童和处境更弱势的女童就学，例如，取消贫穷女童、少数族裔女童或移民女童的学费，或将在学出勤率与社会福利联系在一起；消除残疾女童的有形障碍和学习障碍；为农村女童建立寄宿学校；支持非政府组织在难民营中办学；并消除学校纪律政策方面的种族差异。承付和资源能力水平因区域而异，因此许多国家尚未承付资金和制定全面战略。例如，尽管各国承认女童面临贫穷、健康和营养不良、照护责任、社会压力和污名以及童婚、早婚和强迫婚姻等相互关联的挑战，许多国家却没有将有利于两性平等的教育环境作为惠及女童的综合全面的行动计划的一部分，来满足这方面的需要。

359. 各国正在采取各种办法来遏制校内和学校周围的歧视、暴力、欺凌和性骚扰，以改善安全和受教育机会。答复表明，自 2010 年以来在执行措施消除教育系统内的男女角色定型观念和通过教育系统消除这一观念方面出现了一种积极的趋势。有些国家通过改革课程和教学方法来消除男女角色定型观念。

360. 不同区域各国将性健康和生殖健康教育纳入学校课程，以降低少女怀孕率，支持少女妈妈，促进健康、相互尊重的平等关系。例如，一些国家正在资助基于学校的服务和热线，以帮助暴力和创伤的幸存者。鉴于学校环境中出现新形式骚

扰，如网络欺凌，国家也加强了媒体监管。一些国家在制定法律、政策和方案时优先重视童工劳动和性剥削问题，包括儿童色情制品问题，因为它们认识到这些问题对教育成果产生影响并产生其他不利影响。各国针对因性取向及有异于同性的性认同和性别认同而受到欺凌和骚扰的现象开展了公共宣传活动。一些非洲国家正在村一级促进女童教育，包括促进少女妈妈接受教育。

促进女孩的积极行动和参与

361. 女孩积极参与公民和政治领域的活动，这对找到办法以实现男女平等和增强妇女权能以及反对歧视至关重要。造成女孩参与率低的多重障碍仍然存在，包括歧视、贫穷和得不到教育和医疗保健。但是，自 2010 年以来，出现了一种积极的趋势，各区域越来越多的国家在设立青年议会、委员会、俱乐部和协会，并与私营和非政府部门合作开展包容的传媒战略和执行“增强权能框架”，包括地方、国家、有时是区域和全球各级的培训和领导才能方案，以鼓励女孩参加社会活动。一些国家设有国家儿童和青年咨询委员会，以促进女孩之间就影响到她们的问题进行交流。各区域的其他一些国家则支持以教育为宗旨的青年剧场方案，目的是增加女孩们对存在的暴力危险和相关服务以及其他一些问题的了解。

362. 许多国家认识到女孩参与的重要性，但报告说，家庭、学校、社区和机构中长期存在的习惯和态度在政治上和经济上对听取和尊重女孩的意见造成障碍。一些国家指出，在促进发挥女孩的领导力并参与传统上男性占主导地位的体育和传媒活动方面，目前仍然存在挑战。看到新媒体和新技术可以产生女孩参与政治的新途径，一些国家支持着眼于信息和通信技术的举措，包括免费因特网俱乐部和计算机技能讲习班。但还有许多国家没有作出所需的具体努力确保为女孩提供机会和资源来创造其自己的空间，说明其关心的问题和培养政治理念，并鼓励在其社会圈中有更多样的政治语汇。

3. 向前迈进：今后行动的优先事项和加速执行

363. 尽管各国日益致力于实现女孩的各项权利，但所作的努力往往是分散而缺乏连贯一致，而且在各政策领域中没有看到女孩的具体情况。对女孩的人生幸福需要采取全面的办法，包括考虑到男女不同处境的立法和各个领域的政策。这一相互关联的重点涉及到保健(包括性健康和生殖健康)、营养、教育 and 经济成就，贯穿幼儿期、青春期和成年初期各个阶段，并应对基本人身安全和人格健全方面的问题，包括预防和制止暴力、有害做法和歧视。

364. 仍需采取具体措施，防止和消除暴力、有害习俗和童工现象，减轻其对女孩的健康、人生幸福、教育和未来机会及收入的影响。针对具体情况的对策是必要的，因为地方政治和宗教权力结构的传统影响力继续是导致政府不采取行动的原因之一，即使在那些已加入谴责有害习俗的人权条约的国家也有这种情况。全面、综合和多部门的国家框架必须包括广泛的措施，包括立法和政策改革、体制

能力建设、促进普及教育、社会动员和社会规范的变革以及批准和有效执行国际公约。

365. 由于女孩不能脱离其生活的切身环境，这包括童工问题乃至家庭中的暴力和虐待问题，所以需要有针对性家庭层面的战略。女孩承担大部分家务和照料家人的责任，国家尚需从制度上解决这个问题。此外，很少有政府直接解决处于社会边缘女孩的具体需要，尽管政府认识到被边缘化造成的影响。

366. 要为女孩创造一个更加有利的环境，就需要解决所有关于女孩的战略目标所涉的问题并将其与其他关键领域联系在一起。要在长远上改变歧视性社会规范并加强对女孩权利的理解和支持，决策者、家庭和社区就必须将女孩视为权利持有者，而且政府和其他主要责任承担者必须从体制上加强对女孩权利的支持。为确保媒体作为增强权能的工具，而不是伤害的来源，性化和歧视性质的女孩形象描绘必须受到管制，并采取措施以增进女孩的基本媒体知识。

六. 关于在 2015 年后议程框架中加快执行《北京行动纲要》和实现两性平等、增强妇女权能以及促进妇女和女孩人权方面的经验教训和优先事项

367. 当今世界的现实与《北京宣言》和《行动纲要》阐述的愿景相距甚远。对各国在 12 个重大关切领域的执行工作审查显示，进展情况令人无法接受地缓慢而不均衡。诸多方面的行为者已日益将两性平等看作一项全球优先事项，但这一认识还没有转化为妇女和女孩生活的真正改变。过去 20 年来的社会、经济、政治、环境和技术现实的巨大变化给实现两性平等带来了新的挑战。严重侵犯妇女和女孩人权的情况仍然很普遍。站出来说话、挑战这种侵权行为的妇女和女孩面对遭受经常的暴力、骚扰和恐吓的危险。

368. 本世纪最有决定性和紧迫的挑战之一是创造一个妇女和女孩享有人权的世界。这是一项艰巨、然而可完成的任务，但需要从一切照旧走向真正的转变。权力、资源和机会的不平等分配使男女不平等、贫穷和弱势永久化，这种情况必须改变，和平而可持续的社会必须建立。这需要会员国拿出新的政治意愿并作出更大承诺，以采取行动，确保妇女和女孩实际上享有人权。需要作出协同努力，以加速执行《行动纲要》，从而履行在 1995 年所作的承诺。

369. 2014 年，妇女地位委员会呼吁各国以促进根本性变革的多方位办法来迎对在执行关于妇女和女孩的各项千年发展目标时所遇到的重大挑战。委员会要求将两性平等、增强妇女权能、实现妇女和女孩人权作为一项独立目标，同时以具体目标和指标的形式将其纳入新发展框架的所有其他目标中。

370. 《北京宣言》和《行动纲要》20 周年审查展开于千年发展目标执行期结束以及会员国讨论 2015 年后发展议程和可持续发展目标的适当时机。这一时机的

汇合提供了一次千载难逢的机会，借以总结经验教训并确保未来的工作大纲会给妇女和女孩的生活带来根本的改变。其他国际进程，如第三次发展筹资问题国际会议、关于一项新的气候协定的筹备工作以及 2015 年将进行的和平与安全领域的战略审查，包括关于联合国维持和平行动和建设和平架构以及关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查，也应借鉴这些经验教训。

371. 下面的结论和建议参考了在落实 12 个重大关切领域工作中得到的经验教训以及联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)于 2014 年 11 月 3 日至 5 日在纽约举行的关于“2015 年后议程框架中妇女权利展望”的专家组会议结论。¹⁶⁰ 本节还参考了联合国多个实体和其他来源的研究和分析。

A. 执行《行动纲要》的经验教训和当前的挑战

规范和执行之间、承诺与行动之间持续存在的差距

372. 在过去 20 年中尽管扩大了关于妇女和女孩人权规范的承诺，但全球规范框架与其实际执行之间仍存在着严重的差距，放任这种局面的长久存在说明了集体的领导失责。两性的不平等依然是一个普遍的挑战。没有一个国家已实现两性平等。即使在制订促进两性平等法律和政策方面已取得重大进展的国家，仍有待将许多这类进展转化为妇女和女孩实际上能够平等享有和行使各项权利。例如，尽管各区域已颁布越来越多的关于暴力侵害妇女行为的法律，但由于执行不力，而且遭受暴力丢脸和可耻的观念顽固存在，往往阻碍妇女提出权利要求，不能在生活中免受暴力。尽管大多数国家已颁布法律，促进同工同酬，但男女角色的定型观念以及在教育系统和更广泛的劳动市场中存在着歧视，这意味着妇女仍然集中在低薪工作领域。法律上的平等往往由于下列多种原因而实际上受到破坏：法律未得到实施、歧视性社会规范和态度、体制障碍以及妇女相对缺乏权力和资源。

373. 各国对每个重大关切领域的重视程度不均衡，对一些领域的重视程度胜过其他领域。例如，国家日益重视实现妇女和女孩受教育的权利，但却不怎么重视制定所需的政策来促进妇女获得待遇合理的工作。另一个问题是在一些重大关切领域的工作中局限于若干问题。例如，虽然妇女在某些领域，如国家议会的参与得到重视，但在其他领域，如家庭、市场化企业和地方政府，妇女的地位和决策权则较少受到关注。性与生殖健康及权利方面的努力常常仅限于孕产妇保健，而不是全方位地来保障妇女一生的健康。执行中的这种不平衡和局限性损害了妇女和女孩的各项人权的不可分割和相互依存性质。

374. 全球审查表明，在所有重大关切领域中，人权标准和原则没有被全面贯穿地适用于各项法律、政策和方案之中。例如，保健这一重大关切领域的执行工作应立足于关于妇女和保健的国际人权标准，确保保健服务的存在、可得、可接受、合适、

¹⁶⁰ 见 www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations/expert-group-meeting。

高质量，并且不歧视妇女和女孩，并确保妇女参与关于保健政策和服务的决策(见 E/2001/22，附件四，经济、社会及文化权利委员会第 14 号一般性评论)。经济这一重大关切领域的执行工作应当体现国际人权标准，要求经济政策确保不歧视和平等，确保在实现经济和社会权利、包括妇女获得待遇合理的工作方面不出现倒退(见 E/2001/22，附件十，经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性评论)。

忽视多种形式的歧视和不平等

375. 对 12 个重大关切领域的国家执行情况审查表明，虽然各国已认识到需要解决遭受多种形式歧视的妇女和女孩的具体需要，但执行《行动纲要》的努力在很大程度上忽视妇女和女孩之中的差别。尽管在女孩的小学和中学教育方面取得了很大进展，但是，贫穷和/或生活在农村或受冲突影响地区的女孩仍然处境很不利。虽然许多国家已做出努力，增加妇女参与决策，但在确保特别受到排斥的妇女在重要决策论坛的参与和发言权方面，差距极其明显。在收集数据以监测两性平等方面进展和差距时，往往只按性别分列数据，因而忽视了由于其他因素而在妇女中间存在的差异和不平等。

顽固存在的歧视性社会规范和男女角色定型观念以及男女之间不平等的权力关系

376. 歧视性的社会规范和男女角色定型观念早就被指出是阻碍实现两性平等和妇女权利的重大障碍。《行动纲要》执行情况审查表明，即使在法律上的平等已实现的情况下，歧视性的社会规范仍然普遍存在，这影响到两性平等、增强妇女权能以及妇女和女孩人权的所有方面，例如不受暴力侵害的权利、继承权和财产权、适足生活水准权利、受教育权利、工作权利、性健康和生殖健康权利、饮水和卫生设施权利及其参与公共和政治生活的权利。歧视性规范和男女角色定型观念在某些情况下已有一些转变，例如，随着家庭中越来越多地依靠妇女的收入，对只有男性才是养家人的看法有了疑问。但是，在其他领域又出现了延续男女不平等的新歧视性规范，如媒体、包括迅速扩展的社交媒体平台，不断地延续性化妇女和女孩的有害定型观念。长久造成暴力侵害妇女行为的歧视性社会规范仍然顽固存在，例如为暴力开脱并让受害者受耻的社会规范。

377. 但是，任何社会中的规范都不是铁板一块的，它们也会发生变化，其变化的原因或是广泛的经济、文化和社会变革进程，或是通过两性社会互动关系的不断演变，包括通过妇女权利倡导者同其他利益攸关方联合起来采取自觉的社会行动，促成平等、人权和公正的规范。对促进女孩和妇女权利尤其重要的是，男子和男孩须承担责任，挑战歧视，呵护每一个社会已有的支持社会公正、公平和男女平等的社会规范，并将其作为执行人权标准的一个重要补充。

保守势力和极端主义对两性平等的抵制

378. 妇女和女孩人权的实现有时还受到包括发展中国家和发达国家出现和动员的保守势力和极端主义团体的威胁，这种势力和团体日益抵制两性平等和妇女及

女孩的人权。这些势力的存在形式各色各样，在不同的环境中各种表现。但一个共同特点是滥用宗教、传统和文化来削弱妇女人权并强化男女角色的定型观念，尤其是在下列方面：妇女对其身体和性的权利以及妇女和女孩参与公共生活，包括参与教育机构、劳动力和政治的权利。在某些情况下，这些势力已改变了与两性平等有关的法律、国家机构和社会规范，由此强化歧视并侵犯妇女的人权(见 A/67/287)。

379. 正如文化权利领域的特别报告员所述，所有社区内的实际情况都是多种多样的，因此必须确保社区内妇女的声音不受歧视而得到倾听，特别是代表受排斥群体的观点、利益和愿望的声音(见 A/67/287)。虽然极端主义团体对妇女人权的抵制并非新现象，但过去 20 年来这些势力越来越联合，其影响政治议程的能力和资源日益扩大。这种势力远非代表“真正”的宗教传统或文化，而是一种现代现象，有时对宗教戒律提出新的解释。有时，占主导地位的经济政策造成不平等日益加剧，持续的贫困状况以及特别是年轻人难以找到待遇合理的工作，而且政府也未能提供一种有保障感、基本社会服务和可持续的生计，在这种情况下，这类团体中的一些就获取了合法性，出来填补缺漏。宗教或文化本身不可能简化为一套静止而封闭的观念和习俗，因为观念和习俗从来就不是铁板一块，而往往是流动可变的。但是，将宗教和文化政治化会导致通过将歧视性规则和角色定型观念立为实际的法律、政策和做法来侵犯妇女人权(见 A/HRC/17/26)。不能借文化或宗教理由来侵犯妇女和女孩的人权。

持续存在的暴力冲突

380. 在持续的不稳定和新爆发的暴力冲突中平民日益受到攻击，这种不稳定和暴力冲突是在《行动纲要》各重大关切领域取得进展的主要障碍。受冲突影响的国家在关键人类发展指标方面的情况很坏，时序数据显示这方面的进展缓慢，甚至出现倒退。性暴力和基于性别的暴力在冲突时期更加恶化，而且是艾滋病毒和艾滋病的一个关键风险因素。由于民用基础设施被毁且国家机构受损，妇女获得司法服务、经济机会和司法正义的机会受到损害。严重侵犯人权行为——有时这种行为直接针对妇女和女孩及为其维权者——破坏全球承诺，而且继续缺乏安全阻碍妇女参与政治、社会和经济活动。基于阳刚暴力和宰制文化的军国主义使歧视妇女永久化，破坏实现两性平等方面的进展。

不利的经济环境

381. 从《行动纲要》执行审查中可以明显看出，实现两性平等方面的进展一段时间来受阻于显现危机和不稳定的大的经济形势。伴随金融全球化而来的是资金流动稳定遭破坏和周期性经济危机的威胁，这可能会导致进一步的不平等和脆弱性，特别是对贫穷妇女造成有害影响。2007/08 年开始的全球金融危机和许多国家在 2010 年以来所采取的紧缩措施已给两性平等方面的进步带来了更大的威

胁。¹⁶¹ 然而，经济危机只是凸显了现有的结构性不平等和妇女遭遇的不利因素。因此，处理危机的深层原因和后果为解决经济结构和政策进程中根深蒂固的两性不平等和歧视性做法提供了一个机会，从而转向新的促进两性平等的政策方针(见 A/HRC/26/39)。

382. 占主导地位金融和贸易自由化宏观经济政策、紧缩货币政策及公共部门改革，这些在总体上不利于创造为妇女提供待遇合理就业的条件，也不利于支持对实现两性平等所需的领域进行公共投资。此外，这类办法往往狭隘地注重于提高国内生产总值这一首要目标，而且，在大多数情况下，未能支持实现妇女的实质性平等。在一些情况下，国内生产总值的增长甚至可能来自于不可持续的生产和消费模式，如依赖会助长环境恶化和失去多样生态的化石燃料和自然资源开采，这种做法还会产生不利的社会影响，包括对妇女和女孩产生不利影响。与之不同的办法是，强调人类发展、人类幸福，实现人权和环境的可持续。国内生产总值的增长很重要，但这仅在于其有助于更多地投资于实现可持续发展和实现人权，包括更大程度的两性平等和增强妇女权能。

两性平等工作资源不足

383. 两性平等方面的专项支出资源不足，如在两性平等法律、政策、国家机制和国家行动计划的执行方面，以及给诸如社会保护、保健、教育以及水和卫生设施部门分配的资源水平较低，这是全面执行《行动纲要》所面对的一个重大困难。促进两性平等的预算编制有助于有效和高效率地分配和支出现有的用于妇女和女孩的资源。然而，如果提供服务、社会保护和基础设施的总预算严重不足，那么，这些拨款的作用将是有限的。在国内层面和国际层面，有一系列办法可用来调动资源，包括通过提高税收效率、扩大税收范围以产生收入——同时确保收入调动和支出的公平、国际借贷用于具有重大社会回报的金融投资(见 A/HRC/26/28)。

384. 虽然官方发展援助中用于促进两性平等的份额一直维持相对稳定，但尤其是在按部门细分援助支出时，两性平等方面的投资仍然很不够。以两性平等为重点的援助集中在教育和卫生等社会部门，经济部门的这方面援助之少，相当令人震惊。对妇女在和平与安全方面作用以及性与生殖健康和权利方面的捐助资金仍然不足。虽然北南发展合作仍然是官方发展援助的一个主要来源，特别是对最不发达国家和内陆发展中国家而言，南南发展合作正在增加。不过，还没有关于南南发展合作中用于两性平等方面支出的具体资料。相对较新的资金来源，例如来自公私伙伴关系、私营部门和慈善基金会的资金也在对两性平等方面的筹资和优

¹⁶¹ 见 A/HRC/26/39；另见 Isabel Ortiz 和 Matthew Cummins: “The Age Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries”——工作文件(纽约，政策对话倡议；南方中心，2013 年，日内瓦)；妇女署：全球经济危机和两性平等(2014 年，纽约)。

先事项产生越来越大的影响，但这些往往侧重于范围颇狭的一些问题。一个关键问题是，所有捐助者在多大程度上对其行动对两性平等的影响负有责任。¹⁶²

妇女的参与太少

385. 妇女和女孩参与决策和发挥领导作用的人数太少，这是在所有重大关切领域取得进展的一个主要障碍。在各个层面参与决策的妇女比例仍然很低，包括在家庭、地方政府、环境资源管理、国家规划和发展机构、各国议会和全球治理等层面。没有作出一贯的努力来确保妇女和妇女组织参与制定和监测各个重大关切领域的政策，这可能意味着公共服务、方案和基础设施没有充分考虑到妇女的具体需要和利益。妇女的参与至关重要，这既是一个公平问题，也是因为通过妇女平等和积极的参与，能够将两性平等问题列入议程，并监测政策和方案的执行。但是，参与不仅仅是参与决策论坛的数量。而是有效地提出对不同妇女群体有重要影响的问题，以及有能力影响并监督政策。不过，使妇女能够参与其中并不意味着仅由妇女来承担注重解决两性平等问题的责任。所有决策人员，无论妇女或男子，都必须负起责任。

缺乏强有力的问责机制

386. 《行动纲要》的执行工作受到阻碍，原因是缺乏强有力的问责机制，不能使妇女就决策者的行动向其问责。促进两性平等、增强妇女权能和促进妇女和女孩人权的关键机构和机制——如国家两性平等机制和国家人权机构——往往资金不足，并缺乏履行其任务所需的政治支持或承认。两性平等主流化以及确保整个政府优先考虑并负责促进实现两性平等的努力仍然有限，这种情况特别令人担心，因为实现两性平等必须得到所有领域的政策和方案的相助。虽然妇女组织在监测进展和主张妇女权利方面发挥着关键作用，但民间社会影响决策的能力受到限制，包括资源方面的限制，这是妇女组织履行其职责所面对的主要障碍。

387. 在许多国家，国家改组和公共部门改革在许多情况下加强了私营部门行为对妇女享有人权的影响力和作用。尽管各国政府对执行《行动纲要》和确保私人行为者不侵犯妇女和女孩的人权负有首要责任，但人们日益要求追究私人行为者对其他利益攸关方所施行为的责任。¹⁶³ 跨国公司、国际金融机构的影响和作用，以及国家在其边界之外的行动，这些也给问责带来了困难。¹⁶³ 国家，尤其是较强大的发达国家，在其边界之外施加重大的影响，尤其是通过贸易、投资和金融政策来施加影响，这往往限制了欠发达国家实现发展目标的能力。¹⁶³ 需要有更有力的问责机制来应对这些挑战。

¹⁶² Julie Miller、Angelika Arutyunova 和 Cindy Clark: “New Actors, New Money, New Conversations: A Mapping of Recent Initiatives for Women and Girls” (促进妇女发展权协会, 2013 年, 多伦多)。

¹⁶³ 联合国人权事务高级专员办事处和经济和社会权利中心: 由谁负责? 人权和 2015 年后发展议程(2013 年, 日内瓦和纽约)。

跟踪进展情况所需数据有限

388. 有效监测实现两性平等方面进展的一个很大困难是缺乏长时间中收集的高质量的可比数据。各国仍然没有定期编集许多领域的非常重要的统计数据，例如时间使用、资产所有权、妇女贫困情况、妇女参与各级决策——包括在地方政府、对妇女的暴力。如国家执行情况审查所示，即使有“快照”数据存在，也往往没有可用来监测一段时间中变化情况的趋势显示数据。2015年后发展议程对数据和统计的需求将是很大的，特别是监测新框架中两性平等、增强妇女权能以及妇女和女孩人权状况的数据。

B. 走向未来：在 2015 年后议程框架中加快执行并实现两性平等、增强妇女权能和实现妇女和女孩人权的优先事项

389. 20 年前，《北京宣言》和《行动纲要》确立了一个有远见的议程并作出了一系列承诺，即为了全人类的利益，将致力于实现以下目标：让所有地方的所有妇女享有平等、发展与和平。今天在会员国讨论 2015 年后发展议程的时候，这一愿景仍然切合时宜。两性平等、增强妇女权能以及妇女和女孩的人权必须成为 2015 年后发展议程的重中之重。若要未来的议程带来根本的变革，该议程就必须具有普世意义，并立足于人权。必须在经济、社会和环境这三个方面都实现可持续发展。¹⁶⁴ 在这一议程中，必须改变暴力文化、大男子主义和军国主义，从而创造和平的社会。两性平等和实现妇女和女孩的人权是实现人权、和平与安全以及可持续发展的基础。

390. 正如联合国可持续发展大会的成果文件以及大会可持续发展目标开放工作组的报告(A/68/970 和 Corr.1)所确认，执行《北京宣言》和《行动纲要》对可持续发展至关重要，因此，必须加快执行工作以实现各项未来目标。这意味着未来的议程必须全面地应对两性平等、增强妇女权能以及妇女和女孩的人权问题，解决阻碍提高妇女和女孩地位的关键结构性制约问题：法律上 and 实践中顽固存在的歧视；对妇女和女孩的暴力和有害习俗行为多得无法接受；妇女承担绝大部分无酬照护工作；不给予妇女终生的性与生殖健康和权利；参与各级公共和私人领域决策的妇女太少。这还意味着两性平等问题应贯穿新议程的所有其他领域。鉴于今后任务的紧迫性和规模，各国不应等到 2015 年后发展议程到位之后才行动，而应立即行动，全面、有效并加速执行《行动纲要》，以在 2020 年终了前实现明确、可衡量的重大改变。

391. 在加速执行《行动纲要》和 2015 年后发展议程时，必须将全面执行《消除对妇女一切形式歧视公约》作为优先事项。鉴于全球规范与妇女和女孩享有人权

¹⁶⁴ 秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的题为“2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球”综合报告(A/69/700)。

实际情况之间的严重差距，紧迫需要着眼于消除这一差距，实现妇女的实质上的平等权。在所有重大关切领域加速执行《行动纲要》，并最大限度地发挥相互间的协同增效作用，这要实现妇女和女孩的所有各项人权，并注意到各项权利相互依存和不可分割。绝不允许滥用宗教或文化来为歧视妇女和女孩辩护。极其重要的是，各国必须看到“平均数”以外的情况，监测法律和政策对遭受多重和交叉歧视的妇女和女孩的效果和影响。

392. 根据执行《行动纲要》的经验教训，需要在五个优先领域采取紧急行动以加快进展：改变歧视性的社会规范和男女角色定型观念；改革经济以实现两性平等和可持续发展；确保妇女全面和平等地参与各级决策；大幅增加两性平等方面的投资；加强两性平等以及实现妇女和女孩的人权方面的问责。

改变歧视性社会规范和男女角色的定型观念

393. 改变歧视性社会规范和男女角色定型观念必须成为一个优先事项，以加速执行《行动纲要》和有效实现两性平等、增强妇女能力和实现妇女和女孩的人权。各项重大关切领域的政策和方案必须在根源上改变歧视性社会规范、权力关系和男女角色定型观念，并同时推进两性平等、人权和社会正义这些积极的规范。应采取针对具体情况战略，具体行动的一些例子包括：实施方案，包括公众和媒体运动，以动员社区反对暴力侵害妇女行为；开展支持妇女参与政治、公共生活和发挥领导作用的宣传和教育运动；制定政策以支持重新分配男女在家庭中的无酬照护工作；制定政策以纠正在继承和妇女获得资源方面的歧视性做法。男子和男孩必须负起责任，挑战歧视性社会规范和男女角色定型观念，并促进两性平等、非暴力和尊重等积极的规范。

改革经济以实现两性平等和可持续发展

394. 实现两性平等和增强妇女经济权能需要有坚定地立足于人权框架的促进变革的经济和社会政策议程。宏观经济政策应扩大总的财政空间，同时，一系列广泛的促进两性平等的社会、经济和环境政策应优先考虑增加国家对基础设施、公共服务和社会保护措施的投资。这些政策应与下列方面同行并举：确保至少实现所有人的最基本的经济和社会权利；减少和重新分配妇女和女孩所负担的照护工作；促进可持续生计和生态完整。各国政府应防止会导致在权利享有方面出现倒退的经济政策立场；在日益一体化的全球经济中，宏观经济政策应采取措施以尽量减少系统性风险，从而减少脆弱性。宏观经济政策还应为妇女和男子创造待遇合理的工作，并确保妇女在工作中能够全面享有其各种权利。所有政策领域在制订、执行和监测政策的过程应是开放的，应建立机制和渠道，使妇女权利倡导团体、民间社会组织和协会能够参与并进行对话。

大幅增加两性平等方面的投资

395. 增加对两性平等的投资以实现《行动纲要》的愿景，这需要作出更大努力，调动和增加用于促进两性平等的国内和国际资源，包括官方发展援助。为加速执

行《行动纲要》和 2015 年后议程，至关重要的是，必须调整财政和货币政策，以开列和增加两性平等方面的公共支出，并通过促进两性平等的预算编制来监测和分析这类公共支出对男女不平等状况产生的影响；为纠正长期的投资不足状况，必须给国家两性平等机制以及地方、国家、区域和全球的妇女组织大幅增加资源。

396. 所有发达国家应实现 0.7% 的官方发展援助承诺，包括对最不发达国家承诺的在 2015 年终了之前实现援助额达到国民总收入 0.15% 的目标，由此确保更加注重两性平等，同时注意支出仍然不足的部门。鉴于南南发展合作的作用日益重要，对用于两性平等和实现妇女和女孩人权的支出进行监测和分析十分重要。全球征税，例如拟议的金融交易税，也可提供额外收入来源，缓解特别是低收入国家的财政制约。所有捐助者的决策和行动都必须透明，并遵守国际人权标准。

确保妇女全面和平等地参与各级决策

397. 妇女全面和平等地参与各级决策以影响政策的规划、执行和监测，这对加速执行《行动纲要》至关重要。暂行特别措施是一个行之有效的增加妇女参与决策的策略，应加以仿效和扩大。需要作出更多努力来应对妇女全面和平等参与决策的障碍，包括政治机构的歧视性文化、财政限制、缺乏对家庭有利的规定和暴力威胁和恐吓。必须将妇女参与预防和解决冲突以及建设和平作为一个优先事项。各国还有责任保护妇女人权维护者，确保其有一个安全和便利的工作环境。

加强两性平等以及实现妇女和女孩的人权方面的问责

398. 要实现两性平等就必须有妇女和男子、女孩和男孩的参与，这是所有利益攸关方的共同责任。各国政府作为责任承担者必须履行其义务，必须给予妇女和女孩要求和享受人权的力量。加速执行《行动纲要》需要加强两性平等的问责机制，包括国家两性平等机制、国家人权机构和监管机构的问责机制。这意味着在机构内对任务授权、业务活动和规范进行改革，并确保其得到合适的资源，听取妇女和女孩的声音，而且对未履行义务要加以追究。政府的所有部门都必须对实现两性平等负起责任。必须在政府中将两性平等主流化工作全面地制度化，并辅之以监测进展的有效手段。应加强两性平等国家行动计划，为执行这类行动计划作出预算，制定明确的目标、报告和监测框架，并确保为其分配充足的资源。

399. 会员国、国际金融机构和跨国公司必须在其边界和领土内外对促进、保护和实现妇女和女孩的人权负起责任。各国必须继续规制私营部门，以确保遵守人权标准，同时，包括民间社会在内的多方利益攸关方问责框架则可作为对私营部门问责的补充手段。这种框架应包括透明的报告流程和程序、公共协商和听证以及提交和处理投诉的能力。

400. 联合国系统的支持实施《北京行动纲要》方面可发挥强有力的作用，包括推动系统化的两性平等主流化工作；大幅增加资源，特别是在联合国发展援助框

架之下，以取得成果；通过更好的分类数据和统计资料来监测进展情况；加强体制以强化问责制度，包括通过全面落实《联合国全系统两性平等和增强妇女权能行动计划》(见大会第 67/226 号决议)来加强问责。

401. 会员国必须作出更大努力，解决数据缺乏问题，并将收集、报告、使用和分析数据作为优先事项，从而有效地监测实现两性平等的进展情况。需要大大增加对国家统计局的投资，同时还要加强能力建设，以此作为“数据革命”的一部分，并大大增加用于编集一系列广泛的两性社会状况统计数据资源，从而能够对 2015 年后发展议程进行监测。但缺乏数据不应成为政策上无所作为的借口。除了两性社会状况统计数据外，其他来源的数据，包括定性数据，应得到核证和利用，从而提供资料以全面反映妇女和女孩多层面的生活和经历。

附件

答复调查问卷的区域分布情况

非洲经济委员会	欧洲经济委员会	拉丁美洲和加勒比经济委员会	亚洲及太平洋经济社会委员会	西亚经济社会委员会
阿尔及利亚	阿尔巴尼亚	安提瓜和巴布达	阿富汗	巴林
安哥拉	安道尔	阿根廷	澳大利亚	伊拉克
贝宁	亚美尼亚	巴巴多斯	文莱达鲁萨兰国	约旦
博茨瓦纳	奥地利	多民族玻利维亚国	柬埔寨	黎巴嫩
布基纳法索	阿塞拜疆		中国	阿曼
布隆迪	白俄罗斯	巴西	斐济	卡塔尔
佛得角	比利时	智利	印度	沙特阿拉伯
喀麦隆	波斯尼亚和黑塞哥维那	哥伦比亚	伊朗伊斯兰共和国	阿拉伯叙利亚共和国
乍得	哥斯达黎加	哥斯达黎加	日本	阿拉伯联合酋长国
科摩罗	保加利亚	古巴	马绍尔群岛	也门
刚果	加拿大	多米尼克	蒙古国	巴勒斯坦国
科特迪瓦	克罗地亚	多米尼加共和国	瑙鲁	
刚果民主共和国	塞浦路斯	厄瓜多尔	尼泊尔	
吉布提	捷克共和国	萨尔瓦多	新西兰	
埃及	丹麦	格林纳达	帕劳	
厄立特里亚	爱沙尼亚	危地马拉	巴布亚新几内亚	
埃塞俄比亚	芬兰	圭亚那	菲律宾	
加蓬	法国	墨西哥	大韩民国	
冈比亚	格鲁吉亚	巴拿马	萨摩亚	
加纳	德国	巴拉圭	新加坡	
几内亚	希腊	秘鲁	所罗门群岛	
几内亚比绍	匈牙利	圣文森特和格林纳丁斯	泰国	
肯尼亚	冰岛	苏里南	东帝汶	
莱索托	爱尔兰	特立尼达和多巴哥	瓦努阿图	
利比里亚	以色列		越南	
马达加斯加	意大利	乌拉圭		
马拉维	哈萨克斯坦	委内瑞拉玻利瓦尔共和国		
马里	吉尔吉斯斯坦			
毛里塔尼亚	拉脱维亚			
毛里求斯	立陶宛			
摩洛哥	卢森堡			
莫桑比克	马耳他			
	摩纳哥			

非洲经济委员会	欧洲经济委员会	拉丁美洲和加勒比经济委员会	亚洲及太平洋经济社会委员会	西亚经济社会委员会
纳米比亚	荷兰			
尼日尔	挪威			
尼日利亚	波兰			
卢旺达	葡萄牙			
圣多美和普林西比	摩尔多瓦共和国			
塞内加尔	罗马尼亚			
塞舌尔	俄罗斯联邦			
塞拉利昂	斯洛伐克			
索马里	斯洛文尼亚			
南非	西班牙			
南苏丹	瑞典			
苏丹	瑞士			
斯威士兰	塔吉克斯坦			
多哥	前南斯拉夫的马其顿共和国			
突尼斯	土耳其			
乌干达	土库曼斯坦			
坦桑尼亚联合共和国	乌克兰			
赞比亚	大不列颠及北爱尔兰联合王国			
津巴布韦	美利坚和众国			
	乌兹别克斯坦			
51/54	52/56	25/33(44)	25/43(53)	11/12(17)

注：妇女署共收到 164 个国家直接提交或通过各区域委员会提交的报告。表中反映的区域分布情况按各区域委员会划分。报告仅列在一个区域栏下。括号中的数字是各区域委员会的成员数。

^a 拉丁美洲和加勒比经济委员会成员国包括 33 个拉丁美洲和加勒比国家以及 11 各亚洲、欧洲和北美洲国家。

^b 提交报告的非洲经济委员会成员国但又是西亚经济社会委员会成员的国家是：埃及、摩洛哥、苏丹和突尼斯。

^c 提交报告的欧洲经济委员会成员国但又是亚洲及太平洋经济社会委员会成员的国家是：亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。