



妇女地位委员会

第六十一届会议

2017年3月13日至24日

临时议程*项目 3(a)(二)

第四次妇女问题世界会议和题为“2000年
妇女：二十一世纪性别平等、发展与和平”
的大会第二十三届特别会议的后续行动：重
大关切领域战略目标和执行的执行情况以及
进一步的行动和倡议：审查主题：为妇女和
女童落实千年发展目标方面的挑战和成就

审查妇女地位委员会第五十八届会议商定结论的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告审查并评估了会员国对妇女地位委员会第五十八届会议关于妇女和女童落实千年发展目标的挑战和成就的商定结论的执行程度。报告概述了在国家一级为执行商定结论所采取行动的进展、差距和挑战。这次审查是在《2030年可持续发展议程》通过之后进行的，该议程正处于执行早期阶段。因此，这项审查的重点在于为向执行可持续发展目标过渡而采取的行动。

* E/CN.6/2017/1。



一. 引言

1. 会员国在妇女地位委员会第五十九届会议上商定了委员会新的工作方法(见经济及社会理事会第 2015/6 号决议), 其中包括对与上届会议优先主题有关的商定结论进行更加严格的审查, 以鼓励执行其成果。作为审查工作的一部分, 委员会将审议关于该主题在国家一级所取得进展的报告。
2. 2017 年妇女地位委员会第六十一届会议的审查主题是“为妇女和女童落实千年发展目标的挑战和成就”。委员会按照其 2010-2014 年多年工作方案, 在 2014 年第五十八届会议上就这一主题通过了商定结论(见 [E/2014/27-E/CN.6/2014/15](#), 第一章 A 节)。
3. 这项对商定结论执行情况的审查正在进行当中, 而可持续发展目标的执行工作目前正处于早期阶段。鉴于审查开展的时机, 除了评估千年发展目标的执行情况外, 这项审查还重点关注会员国为从千年发展目标向可持续发展目标过渡而采取的行动。在这方面, 妇女地位委员会第六十届会议的商定结论可作为参考, 这些结论为促进性别平等的方式执行可持续发展目标提供了指导(见 [E/2016/27-E/CN.6/2016/22](#), 第一章 A 节)。
4. 报告概述了在国家一级执行商定结论的进展、差距和挑战。报告还确定了加速执行这些结论并为其提供支持的方法。会员国将在妇女地位委员会第六十一届会议上自愿结合本报告介绍经验教训、挑战和最佳做法。
5. 报告采用了从会员国¹ 和其他来源收到的信息, 包括秘书长的可持续发展目标进展报告([E/2016/75](#))、作为 2016 年经济及社会理事会举办的高级别政治论坛一部分提交的自愿审查、最终的国家 and 全球千年发展目标报告、以及作为北京宣言和行动纲要执行情况二十周年审查一部分的国家报告。²

二. 商定结论对全球规范框架的影响和作用

6. 妇女地位委员会第五十八届会议商定结论对全球规范框架、特别是《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议)产生了重大影响和作用。商定结论加强了千年发展目标、《北京宣言》和《行动纲要》、《消除对妇女一切形式歧视公约》之间的重要联系。不仅如此, 商定结论还指出发展与妇女和女童人权之间存在明

¹ 阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、中国、哥伦比亚、古巴、吉布提、芬兰、格鲁吉亚、希腊、伊朗伊斯兰共和国、意大利、牙买加、日本、肯尼亚、立陶宛、墨西哥、尼泊尔、挪威、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、塞内加尔、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、多哥和土库曼斯坦。

² 可查阅 <http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations>。

确而紧密的关系。《2030年议程》反映了这一点，并牢牢植根于人权，将北京《行动纲要》作为可持续发展的一个基础性框架。

7. 商定结论的另一项主要内容是，呼吁为性别平等、增强妇女权能以及妇女和女童人权制定一个独立的具有变革性的全面目标，并将性别平等成为其他所有目标的主流。《2030年议程》认识到，实现性别平等和增强妇女权能“将大大促进我们实现所有目标和具体目标”，该议程提出了一项强有力的独立目标(目标 5)，同时在其他目标下制定了针对性别平等的具体目标和指标。

8. 商定结论确定了在千年发展目标中未能充分处理的至关重要的性别平等问题，指出了可持续发展目标的优先事项。委员会认识到，千年发展目标妇女女童方面进展有限，是因为未能系统实现性别平等主流化，将性别平等视角纳入千年发展目标的设计之中。与千年发展目标相比，可持续发展目标反映了就性别平等和增强妇女权能问题作出的一套更为全面的承诺。

9. 目标 5 有 9 个具体目标，涉及商定结论中确定的许多问题，包括歧视、暴力、有害传统习俗、无酬照护和家务工作、参与决策、性和生殖健康及生殖权利以及获得经济资源的权利。其他目标中性别平等优先事项的例子包括获得社会保护(目标 1)、满足青春期少女、孕妇和哺乳期妇女的营养需求(目标 2)、全民健康保障(目标 3)、获得优质教育(目标 4)、获得水和环境卫生(目标 6)、获得体面工作与消除性别工资差异(目标 8)、减少结果不平等现象(目标 10)、安全的公共空间(目标 11)以及各级的包容决策(目标 16)。

10. 除了针对性别问题的承诺外，商定结论还在规范方面取得了其他进步，这些进步也是《2030年议程》的重要内容。委员会注意到性别平等的大环境，认识到任何国家都没有实现妇女和女童平等。与作为发展中国家议程的千年发展目标相比，《2030年议程》是一项普遍的议程，并认识到可持续发展面临的各项挑战、包括性别不平等具有全球性而且相互关联。此外，委员会在商定结论中对解决妇女和女童遭受多种形式的歧视和不平等待遇问题缺乏进展表示关切。千年发展目标侧重于往往无法反映不平等现象的全国平均数，而《2030年议程》承诺“不让任何一个人掉队”，要求对不平等问题的多种驱动因素进行更加深入的分析。

11. 商定结论认识到，妇女组织和女权主义团体为促进性别平等和增强妇女权能做出了重要贡献。委员会在强调参与和问责的行动中，呼吁在设计《2030年议程》时考虑到妇女组织的意见。展望未来，《2030年议程》强调通过公开、透明和参与式进程，监督可持续发展目标的执行、落实和审查工作。从性别平等视角来看，这一点非常重要，有助于确保妇女的战略优先事项和关切能够影响决策。

12. 商定结论提出要采取行动强化证据基础，而证据基础正是更多编制、提供和利用性别统计数据的关键所在。作为一个创新特征，商定结论呼吁在一些领域制定标准和方法，包括妇女贫困、家庭收入分配、无酬照护工作、妇女

获得、控制和拥有资产及生产资源以及妇女参与各级决策等方面的数据。如今，这些领域是联合国全球性别统计工作中明显的优先事项，在监测可持续发展目标进展方面尤其如此。³

三. 执行商定结论的背景

13. 妇女地位委员会第五十八届会议商定结论，从性别平等视角评估了每一项千年发展目标的进展情况。委员会指出，虽然千年发展目标的某些领域(如教育中的性别均等)取得了有利于妇女和女童的进展，但千年发展目标中有几项对性别平等和增强妇女权能非常重要的具体目标进展尤其缓慢，包括增加妇女获得体面工作的机会、增加妇女在决策中的代表性、降低孕产妇死亡率、确保普及生殖健康和获得卫生设施。

14. 随后的审查进一步证实，所有国家都存在根深蒂固的性别不平等现象。2015 年对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的 20 年审查(见 [E/CN.6/2015/3](#) 和 [E/2015/27-E/CN.6/2015/10](#))发现，实现性别平等的整体进展十分缓慢，令人无法接受，而且某些领域出现了停滞甚至倒退。例如，妇女在教育程度和劳动力市场参与度提高的同时，并未获得更好的工作条件、晋升机会和同工同酬，并承担了过多的无酬照护工作。在全球范围内，妇女的收入比男子低 24%，而妇女从事的无酬照护和家务工作几乎是男子的 2.5 倍。⁴

15. 秘书长关于可持续发展目标进展情况的首次报告([E/2016/75](#))根据现有数据对现状进行评估，强调许多领域的性别不平等现象具有全球性。例如，2013 年，仍有 7.57 亿成年人(15 岁及以上)无法读写，其中三分之二是妇女。尽管社会保护对于减少人们、特别是妇女面临的不平等和脆弱性至关重要，但大多数穷人仍处于社会保护制度之外，在较贫穷的国家尤其如此。

16. 报告强调了千年发展目标的未竟事业。1990 年至 2015 年，全球孕产妇死亡率下降了 44%，据估计每 10 万例活产当中有 216 名孕产妇死亡，这一数字高于千年发展目标的具体目标，而且远远高于可持续发展目标中确立的每 10 万例活产中有 70 名孕产妇死亡的具体目标。暴力侵害妇女行为和有害传统习俗是可持续发展目标监测的新领域。童婚率整体有所下降，但仍处于不可接受的水平，在南亚和撒哈拉以南非洲尤甚。暴力侵害妇女行为在世界各地依然存在，程度之深令人震惊。⁵

³ 妇女署，《〈2030 年可持续发展议程〉中的性别平等问题》(即将出版)。

⁴ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步：转变经济、实现权利》(纽约，2015 年)。

⁵ 世界卫生组织、伦敦卫生及热带医学学院和南非医学研究会，《关于暴力侵害妇女行为的全球和区域估计数：亲密伴侣间暴力和非伴侣性暴力行为的普遍程度及对健康的影响》(日内瓦，世界卫生组织，2013 年)。

17. 报告还指出, 妇女越来越多地参与决策, 但是进展缓慢。2016 年, 妇女在一院制议会或议会下院中所占席位的比例上升至近 23%。这意味着, 2006 年以来每年平均上升 0.6 个百分点, 10 年上升了 6 个百分点(见 E/2016/75, 第 45 段)。

18. 长期存在和新出现的挑战影响到了商定结论的执行工作。委员会对经济危机、气候变化和自然灾害的持续影响表示关切。在三年后的今天, 青年失业率高企, 除拉丁美洲之外的大多数区域妇女就业停滞, 发展中区域的妇女普遍从事非正规工作,⁶ 全世界的就业越来越不稳定, 这些都表明危机的影响仍然存在。根据国际货币基金组织的预测, 继 2010 年出现第一个主要的支出缩减期后, 第二个缩减期预计将于 2016 年出现, 并影响 132 个国家, 预计发展中国家所受影响最为严重。⁷ 这种紧缩措施为可持续发展目标的执行工作造成了艰难的经济环境。

19. 过去一年来, 冲突事件、民众大规模流离失所现象和相关的人道主义灾难也有所增加。全球被迫流离失所人数创历史新高。联合国难民事务高级专员公署报告称, 2015 年底有 6 530 万人流离失所, 而仅仅 12 个月前这一数字为 5 950 万。⁸ 与此同时, 2014 年全球军事支出为 17 760 亿美元, 与可持续发展争抢资源。⁹

20. 在这一背景下, 妇女地位委员会第五十八届会议商定结论的行动领域仍然与向可持续发展目标过渡密切相关。下一章评估的是会员国采取的行动。

四 国家执行工作

21. 自 2014 年商定结论通过以来, 会员国开始进入执行可持续发展目标的筹备阶段。在这一早期阶段, 应认真研究千年发展目标的经验教训如何在向可持续发展目标过渡的过程中得到反映。可持续发展目标与千年发展目标相类似, 主要在国家一级执行。要把这些承诺转化为有利于妇女女童的成果, 就必须采取一系列不同的政策和措施, 就必须经常深入地监测执行工作的进展情况。

22. 总体而言, 会员国对这项审查的答复表明, 各国采取不同方式实现从千年发展目标向可持续发展目标的过渡。一些国家强调, 可持续发展目标是国家一级的优先事项(阿根廷、哥伦比亚、芬兰、格鲁吉亚、希腊、肯尼亚、墨西哥、尼泊尔

⁶ 见国际劳工组织(劳工组织),《2015 年全球青年就业趋势: 加大对青年体面就业投资力度》(日内瓦, 国际劳工局, 2015 年); 另见劳工组织和非正规就业妇女: 全球化和组织化,《非正规经济部门中的妇女和男子: 统计状况》(第二版)(日内瓦, 国际劳工局, 2013 年)。

⁷ Isabel Ortiz 等,“调整的 10 年: 2010-2020 年 187 个国家的紧缩趋势回顾”, 扩大社会保障工作文件第 53 号(日内瓦, 国际劳工局, 纽约, 哥伦比亚大学, 南方中心, 2015 年)。

⁸ 联合国难民事务高级专员公署,《全球趋势: 2015 年被迫流离失所状况》(日内瓦, 2016 年)。

⁹ Data from the Stockholm International Peace Research Institute, SPIRISIPRI Military Expenditure Database, available from <https://sipri.org/databases/milex> (accessed 27 October 2016).

尔、俄罗斯联邦、瑞典、土库曼斯坦)，并概述了本国最初为根据《2030 年议程》调整国家政策和框架所采用的方法。一些国家重申，必须将性别平等纳入可持续发展的三个层面。发达国家(澳大利亚、奥地利、芬兰、日本、挪威、瑞典)在发展合作中，强调可持续发展目标中的性别平等承诺。发达国家和发展中国家都提供了良好做法的实例，介绍如何通过执行政策，促进妇女女童充分享有人权，加强有利环境，最大限度地投资于性别平等，强化证据基础，确保妇女参与。

A. 促进妇女和女童充分享有所有人权

23. 商定结论提出了为促进妇女女童充分享有所有人权而必须采取的行动。委员会呼吁充分执行现有的国际承诺，概述了应该采取的重要行动，消除造成妇女女童贫困的多种交错因素，消除一切形式的暴力侵害妇女女童行为，切实促进并保护性和生殖健康及生殖权利，确认、减少和重新分配无酬照护工作，促进受教育权和工作权。结论一节还着重指出了有益于特定妇女女童群体的行动。

24. 确保充分实现妇女女童的人权对于各项可持续发展目标取得进展至关重要。当政策和方案脱离人权而强调基本需求或求达到指标的数字，就有可能产生意想不到的后果，使政策或目标的整体宗旨受损。一个例子是，强调通过技术熟练的助产士降低孕产妇死亡率，而不是采用更加全面的办法，保障妇女的性和生殖健康及权利，消除导致孕产妇死亡率的结构性驱动因素，如童婚、早婚和逼婚、残割女性生殖器官、少女怀孕以及无法获得性和生殖健康服务及信息。另一个例子是，重视实现教育领域的性别均等但忽视教育质量或学校环境中的女童安全。

25. 采用全面办法实现妇女女童人权，还应认识到不同权利之间的协同增效和相互依存关系。例如，实现一种权利，如妇女的工作权，可以促进实现其他权利，如适当生活水准权。反之，剥夺某一领域的权利，如获得安全、卫生的卫生设施的权利，可能导致无法正常享有其他权利，如健康权和免遭暴力侵害权。采用立足于国际规范和标准的全面办法实现性别平等，对于促进广泛的《2030 年议程》、最大限度地实现性别平等和妇女赋权与所有目标之间的协同增效尤为重要。

26. 作为执行工作的一部分，会员国正在调整根据北京《行动纲要》制定的国家性别平等政策框架，使其与可持续发展目标对接(哥伦比亚、古巴、希腊、俄罗斯联邦、斯里兰卡报告)，但没有充分证据表明，这种做法得到了全面采用。虽然会员国在调整国家性别平等框架时具体提及了目标 5，但其他可持续发展目标获得的关注较为有限。

27. 亚美尼亚、阿根廷、哥伦比亚、古巴、土库曼斯坦还指出了执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的重要性。波斯尼亚和黑塞哥维那、意大利家则提及他们努力执行《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》等区域文书。格鲁吉亚、意大利、日本、瑞典认识到和平对于可持续发展至关重要，审查并制定了执行安全理事会第 1325(2000)号决议的新办法。波斯尼亚和黑塞哥维那

采取创新办法，在地方和省两级执行关于第 1325(2000)号决议的行动计划，强调人的安全而非军事化色彩更浓的国家安全概念。

28. 保障和加速在性别平等方面实现进展的法律和宪法框架，以及确保妇女有机会诉诸法律的措施，是妇女女童人权得以实现的基础。《北京宣言》和《行动纲要》五年审查的成果(见大会 S-23/3 号决议)，将 2005 年定为废除歧视妇女法律的目标期限。由于这一期限已经过去，实现可持续发展目标具体目标 5.1，即结束对所有妇女一切形式的歧视，变得更加迫切。商定结论通过以来，促进性别平等和消除歧视的法律改革一直是会员国的优先事项。近年来，一些国家(吉布提、菲律宾、卡塔尔、多哥)将消除歧视作为重点工作。改革领域包括婚姻、离婚、监护、公民身份、继承和驾驶方面的法律。

29. 会员国在答复中着重提及制定或改革关于暴力侵害妇女行为的法律(阿尔巴尼亚、阿根廷、阿塞拜疆、中国、吉布提、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、尼泊尔、巴拉圭、秘鲁、西班牙)。暴力侵害妇女行为是千年发展目标忽视的一个领域，但可持续发展目标 5 和 16 就这一问题制定了具体目标。这个领域的法律改革包括制定全面解决暴力侵害妇女问题的新法律，对家庭暴力和性骚扰这些具体的暴力形式进行刑事定罪，通过改革法律扩大或改进家庭暴力或强奸的定义、包括对婚内强奸的刑事定罪，以及在法律中规定国家有义务向幸存者提供服务，或实施方案把预防工作做在暴力发生之前。

30. 法律改革的另一个领域涉及妇女的劳动权利和经济权利。有几个国家已经或正在考虑进行改革，以改善妇女的经济权利，包括改善一般的劳动权利和条件(阿根廷、哥伦比亚)，规定工作场所中基于性别、怀孕和婚姻状况的歧视违法(波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、吉布提)，在法律中规定同工同酬(哥伦比亚、立陶宛)，以及改进产假规定(秘鲁、菲律宾)。可通过改进最低工资法律、促进妇女的集体谈判权和废除歧视性规定，加强各国为促进妇女经济权利而开展的法律改革工作，从而确保妇女能够平等地获得和控制经济资源。

31. 一些国家强化或出台了反歧视法律或性别平等法律。一项前景很好的做法是在法律中引入积极责任或义务(芬兰、立陶宛、挪威)，规定政府有义务主动采取措施，实现性别平等。此外，还有国家正在开展法律改革，扩大歧视和平等的定义，以反映实质平等或结果平等的概念(土库曼斯坦)。有些国家侧重于采取法律和政策措​​施，消除特定妇女群体受到的多种形式的歧视，包括残疾妇女(牙买加)、土著妇女(澳大利亚、巴拉圭)、移民和流离失所妇女(格鲁吉亚、立陶宛)、罗姆妇女(阿尔巴尼亚、意大利)、达利特妇女(尼泊尔)、寡妇(肯尼亚)以及因性取向和性别认同而受到歧视的妇女(阿尔巴尼亚、阿根廷、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、格鲁吉亚、秘鲁、菲律宾)。应对多种形式的歧视的努力有望取得成功，但有关这些努力实效或成果的信息十分有限。

32. 除了法律之外，各国还在实施一系列性别平等政策，以增强妇女权能和实现妇女女童人权。若干国家报告称，他们审查或制定了新的性别平等国家行动计划或国家方案(布基纳法索、哥伦比亚、古巴、墨西哥、波兰、俄罗斯联邦、瑞士)。以更具体的政策处理问题，如性别和健康(肯尼亚)、暴力侵害妇女(奥地利、布基纳法索、吉布提、立陶宛)、增强经济权能(中国、波兰)、贩运(西班牙)、性和生殖健康及权利(芬兰、瑞士)、无酬照护工作(芬兰、瑞典、瑞士)以及妇女获得社会保护(塞内加尔、尼泊尔)。会员国的答复表明，一些国家正在全力根据本国国情调整可持续发展目标和实现本国优先事项。

B. 加强促进性别平等和增强妇女权能的有利环境

33. 商定结论探讨了大环境中所存在的影响性别平等的因素和条件。列入了旨在确保能够系统性地在社会、经济和环境政策中实现性别平等主流化的规定，还包括旨在确保全球贸易、金融和投资协定以及宏观经济政策能够促进性别平等和妇女赋权的行动。提出的行动包括在气候变化应对工作中纳入性别平等视角，呼吁妇女参与建设和平的所有方面。结论一节还列有在贸易领域支持妇女、在农业领域支持农村妇女以及与媒体作用有关的行动。

34. 在所有政策领域系统性地实现性别平等主流化，对于确保所有政策领域都有助于实现性别平等至关重要。在可持续发展目标背景下这项关切尤为紧迫，几乎所有 17 项目标都纳入了重要的性别层面。各国在答复中将性别平等主流化视为一项关键的优先事项，以确保能够在广泛的政策领域中处理性别平等问题。这包括将性别平等作为跨领域优先事项纳入国家可持续发展计划(墨西哥、巴拉圭、卡塔尔)，以及将性别平等主流化作为性别和发展政策的核心战略(肯尼亚)。一些国家要求所有政府部门评估其性别平等政策和方案的影响(芬兰、瑞典)，还有一些国家在政府机构中任命了性别平等问题协调人(牙买加、巴拉圭)并设立了性别平等问题机构间工作队(格鲁吉亚)。关于性别平等主流化战略的实效或这些战略对 17 项目标的影响的信息十分有限。

35. 国家性别平等机制可以追究其他政府机构实现性别平等承诺的责任，从而在性别平等主流化过程中发挥催化作用。不过，北京宣言和行动纲要执行情况 20 年审查和评价发现，许多国家的性别平等机制不具备履行基本职能所需的权力、行政地位或足够资源。一些国家结合可持续发展目标，审查并加强了国家性别平等机制的任务规定(澳大利亚、菲律宾)，还有一些国家通过在地方一级设立性别平等机制，扩大了性别平等的机构框架(波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、尼泊尔)。其他在地方一级加强性别平等主流化的战略包括本地化的性别平等行动计划(格鲁吉亚)和省级性别平等评估(中国)。

36. 贸易制度能够影响性别平等和妇女赋权。例如，近几十年来，发展中国家有越来越多的妇女在出口加工区从事装配制造业的工作，而在加工区内劳动标准和环境标准可能并不完全适用或得不到强制执行，从而使妇女容易面临恶劣的工作

条件。¹⁰ 对性别平等有敏感认识的贸易和就业政策可发挥重要作用，减少妇女女童面临的风险和脆弱性，创造体面的工作。只有牙买加具体提到通过国家一级的努力在贸易政策中解决性别平等问题。一些国家侧重于采取措施，让妇女更多地参与创业(波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、意大利、伊朗伊斯兰共和国)，通过这种战略加强有利于性别平等的环境。还有一些国家侧重于制定具体战略，如增加妇女获得技术的机会(中国)、提供小额信贷(墨西哥)和重点关注农业等关键部门(多哥)。

37. 宏观经济政策的主要做法往往是把提高国内生产总值(GDP)作为首要政策目标。其他方法则强调把福祉、人权或人的发展作为经济政策的目标。北京《行动纲要》20 年审查发现，经济政策或削弱妇女的社会成果(如采取紧缩措施可能导致一些加强妇女权利的社会政策措施半途而废)，或不能通过提供体面工作机会为妇女提供支持(见 E/CN.6/2016/3)。财政政策并非性别中性，而是可以对减少不平等(包括性别不平等)产生重大影响，因为财政政策通过累进税制、通过对服务、基础设施和社会保障的投资，在重新分配资源方面发挥作用。事实上，经济政策的这一目标正是《2030 年议程》目标 10 的核心所在。

38. 为了给性别平等和增强妇女权能营造有利环境，几个国家报告把社会政策支出摆在优先位置。塞内加尔的经济政策明确侧重于减少社会不平等，包括性别不平等，这种做法大有可为。其他国家增加了对社会保障的投资(伊朗伊斯兰共和国、牙买加)，增加了对全民养老金(阿根廷)和全民保健和全民教育(古巴)的投资。如果会员国以互补方式拟订经济和社会政策，把实现性别平等和人权作为具体目标，就可以加快加强有利环境的努力。

C. 最大程度地投资于性别平等和增强妇女女童权能

39. 商定结论呼吁增加投资。这包括采取行动，通过调动国内资源和官方发展援助、履行官方发展援助承诺，增加用于性别平等的资源，把促进性别平等的预算编制制度化，核算性别平等国家行动计划的成本以确保计划得到执行，增加对妇女组织的资金投入。

40. 缺乏为妇女女童落实千年发展目标的专项资源，是过去十年、特别是在 2008 年经济危机背景下出现的重大挑战。不仅性别平等政策专项支出资源匮乏，社会保障、卫生、教育、水和环境卫生等部门的资源也严重不足，致使实现性别平等继续受到严重阻碍。对 55 个国家预算中涉及千年发展目标部门(农业、教育、环境、性别平等、保健，社会保障、水和环境卫生)的公共支出进行的分析显示，在绝大多数国家，尽管 2008-2009 年初期支出有所增加，但在 GDP 中的占比或

¹⁰ Matthew Amengual 和 William Milberg, “出口加工区的经济发展和工作条件：趋势调查”，工作文件第 3 号(日内瓦，国际劳工局，2008 年)。

支出总额在几乎所有领域都有下降，一个部门(水和环境卫生)不增不减。¹¹ 《2030年议程》提出了更加宏伟的目标，因此应更加紧迫地为执行工作调动充足资源。

41. 《2030年议程》和第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》都强调调动国内资源的作用，强调官方发展援助依然十分重要，特别是对最不发达国家。包括税收政策、政府支出和债务管理在内的宏观经济政策，直接影响着用于实现性别平等的资源数量。通过提高税收效率，扩大用以产生收入的税收范围，包括要求企业支付公平份额，以及为具有重大社会效益的投资提供融资借款，可以调动更多的国内资源。¹²

42. 为监测用于性别平等的资源，各国政府采取的最常用办法是编制促进性别平等的预算，以此审查公共资源的分配情况。在一些国家(阿尔巴尼亚、奥地利)，法律规定采用促进性别平等方法编制预算。一些国家采用各种办法，把促进性别平等的预算编制制度化，包括组织培训(哥伦比亚)、建立机构间架构(阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、尼泊尔、多哥)和启动参与性进程(塞内加尔)。不过，促进性别平等的预算编制在多大程度上导致性别平等资源增加或重新作为优先事项，这方面的信息较为有限。

43. 一些国家(澳大利亚、芬兰、挪威、西班牙)采取的做法是，要求定期对预算进行性别平等分析。菲律宾规定把5%的政府支出用于性别平等与发展，吉布提几个部委专门编制了性别平等预算。一些国家报告增加了用于性别平等的资源(阿根廷、墨西哥)，一些国家承认有必要增加资源但增加资源的能力有限(牙买加)。

44. 为了“圈定”资源，各国设立了性别平等专项基金(秘鲁)，或拨出资金解决具体问题，如妇女与和平与安全(奥地利)，为妇女民间组织供资(波斯尼亚和黑塞哥维那)，暴力侵害妇女(格鲁吉亚)，增强妇女经济权能(斯里兰卡)。肯尼亚采取创新做法，规定30%的政府采购必须来自妇女、青年、残疾人拥有的企业。一些国家(伊朗伊斯兰共和国)还寻求与私营部门建立伙伴关系，以增加用于性别平等的资源。

45. 几个国家报告称，加大了对官方发展援助用于性别平等方面的跟踪力度(澳大利亚、奥地利、日本、挪威、瑞典、瑞士)，并把这些资金用于《2030年议程》优先事项，重点是可持续发展目标5以及其他可持续发展目标中对性别问题有敏感认识的具体目标。

¹¹ Debbie Budlender、Matthew Martin 和 Richard Watts, “跟踪和分析全球衰退期间与千年发展目标有关的促进性别平等的支出：方法和数据来源,” 妇女地位委员会第五十八届会议专家组会议上提交的论文, 墨西哥城, 2013年。

¹² Stephanie Seguno, “在可持续发展目标背景下为性别平等筹资”, 妇女署系列讨论文件第11号(纽约, 妇女署, 2016年)。

D. 强化性别平等和增强妇女权能的证据基础

46. 商定结论呼吁采取行动，更好地收集、分析、传播、使用性别统计数据 and 分类数据；收集整套最基本的性别指标和暴力侵害妇女指标的数据；编制并加强关键领域的标准；改进国家监测和评价机制，评估在为妇女女童实现千年发展目标方面的进展。

47. 在为政策提供信息、评估政策影响和确保问责方面，数据和统计资料是不可或缺的工具。鉴于《2030年议程》提出监测要求，为监测进展编制对性别问题有敏感认识的相关高质量指标已经成为紧迫的优先事项。在性别统计的许多领域仍然存在重大差距。例如，在监测目标5的指标中，只有三项指标有界定统计概念和方法的国际标准，并有监测全球进展的适当国家覆盖。如千年发展目标所示，缺乏数据的具体目标不太可能成为优先事项。改进监测可持续发展目标的统计数据的要求，给各国政府带来了巨大压力，为此不仅需要加强政治意愿，也需要增加技术财政支持。¹³

48. 大多数国家报告正在推进性别统计工作，许多国家根据整套性别指标编制了定期报告，部分报告与北京《行动纲要》等全球框架相一致。各国普遍强调，数据收集是拨有预算专款的性别平等行动计划的关键部分。各国往往根据现有的性别平等国家行动计划制定消除数据缺口和改进性别统计的计划。然而，在数据收集方面，只有少数国家强调打算制定国家实施计划并监测可持续发展目标(如古巴)。

49. 《2030年议程》强调分类数据十分重要。会员国正在努力改进分类数据收集方法，更好地查明和处理各种形式歧视。例如，阿尔巴尼亚重点关注罗姆人和其他少数族裔、残疾妇女以及女同性恋、双性恋和变性妇女；澳大利亚重点关注来自多样文化和语言背景的群体、土著居民和托雷斯海峡岛民以及残疾妇女；芬兰重点关注移民和难民；牙买加重点关注老年妇女、残疾妇女和感染艾滋病毒和罹患艾滋病的妇女；挪威重点关注编制针对“所有歧视理由”的指标。

50. 一些政府向统计系统提供技术和财政支持，例如，在国家统计局任命新的性别平等问题协调人和性别统计协调员(牙买加、挪威)，成立新的性别统计机构间委员会(菲律宾)和内部工作组(哥伦比亚、古巴)，促进国家统计局和性别平等机构开展合作(西班牙)。

51. 会员国着手制订和加强衡量性别不平等的标准和方法。阿尔巴尼亚、意大利、墨西哥、菲律宾、巴拉圭、秘鲁、西班牙、斯里兰卡首先开展暴力侵害妇女调查，阿根廷进行了亲密关系中各种暴力侵害妇女行为发生率的新认识试点调查。随着

¹³ 见妇女署，为可持续发展目标的循证本地化改进性别统计数据方案资料，2016年5月。可查阅：<http://unwomen.org/en/how-we-work/programme-and-technical-assistance>。

国际社会对无偿护理和家务给妇女女童带来过重负担的认识的提高，并依照承认并尊重这项工作价值的可持续发展目标中的具体目标 5.4，一些国家正在改进时间使用数据的收集工作(肯尼亚、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、菲律宾)。

52. 还有些国家正在加强妇女资产和创业(格鲁吉亚)、杀害女性(阿根廷)以及农村妇女和部落妇女(伊朗伊斯兰共和国)数据的收集能力。为数不多的会员国强调需要收集妇女参与各级决策的数据(如巴拉圭)。许多国家表示其数据工作与全球框架进行了更加广泛的对接，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》(澳大利亚)，衡量北京《行动纲要》进展的在线门户网站和调查(希腊、牙买加)，以及最近的可持续发展目标(肯尼亚、菲律宾、瑞士)。很少几个国家政府认识到加强标准和方法方面存在挑战，认识到需要加大关注力度(如布基纳法索)。

53. 许多会员国编制定期报告和性别平等指数(阿尔巴尼亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、芬兰、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、肯尼亚、立陶宛、西班牙、瑞典)，许多报告涉及若干关键领域，如家庭、儿童保育、暴力侵害妇女、就业和参政(吉布提、瑞士)，并涉及具体领域，如澳大利亚为女企业家新制作的情况介绍。各国开发电子数据库系统、门户网站和软件工具，用以评价推动性别平等的努力，一些工具用于暴力侵害妇女等具体领域(阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、意大利、秘鲁、西班牙)。多哥在“非洲性别和发展指数”基础上推出了性别平等规划和监测工具；立陶宛制作了地方一级性别统计电子地图，展示就业、卫生、教育和创业等领域的统计数据。

E. 确保妇女在各级的参与和领导并加强问责

54. 商定结论强调，为有效落实千年发展目标，必须确保妇女在各级的参与和领导并加强问责，这在执行可持续发展目标阶段同样具有相关性。为推动实现这一宏伟目标，商定结论呼吁会员国采取行动，确保妇女在各领域各级的参与和领导，包括为此采取暂行特别措施，并确保妇女组织参与《2030 年议程》的执行和监测工作。商定结论强调，必须采取措施对实现性别平等进行问责。

55. 妇女在各级平等参与公共和政治生活并发挥领导作用对实现可持续发展至关重要。然而，在所有区域，政治经济决策进程中妇女的参与和领导水平仍然很低，地方、国家、全球决策论坛无一例外。大会在关于妇女参与政治问题的第 66/130 号决议中指出，妇女处于政治生活边缘状态，“其原因常常在于歧视性法律、惯例、态度和性别成见，教育程度低下，得不到医疗保健，以及妇女受贫困影响尤其严重”。政府承认遇到这样的挑战(布基纳法索)，包括文化制约因素持续存在，使妇女接受高等教育、获得财产、参与公共决策的机会受到限制(多哥)。尽管这些问题长期存在，会员国还是认识到，妇女接受高等教育、社会规范和做法出现改变，就有可能弥合差距(如斯里兰卡)。

56. 会员国确保妇女参与公共和私人生活的行动主要侧重于配额和其他平权行动措施。做出答复的会员国中，绝大多数采取了国家和(或)地方议会强制或自愿性配额的做法。¹⁴ 可喜的是，妇女在地方一级的代表性日益受到重视，因为这将作为可持续发展目标跟踪的妇女代表性的新的方面。少数国家采取配额和特别措施，增加妇女在私营部门高级职位中的任职人数(意大利、瑞典)。在格鲁吉亚，对女候选人比例高的政党提供财政支持的做法收效不大。墨西哥把配额写入法律，要求各政党在联邦和地方各级提名中确保性别均等，使妇女的政治代表性得到提高。塞内加尔实行配额制度，在国家和地方各级几乎全面实现了性别均等。瑞典在公共部门实现了性别均等。肯尼亚加大消除多种歧视促进公众参与的工作力度，起草了新的平权行动措施法案，以提高妇女以及青年、残疾人、少数族裔和其他边缘群体的代表性。

57. 除配额和其他平权行动措施外，会员国还通过许多实例介绍为支持妇女参与决策进程采取的行动。一些国家出台了旨在提高妇女政治参与的新的国家行动计划(澳大利亚、巴拉圭、秘鲁、多哥)。巴拉圭成立了土著妇女参与事务部，促进妇女参与公共政策，并通过开展全国运动，鼓励在民选职位和市政选举方面增加妇女的政治代表性。

58. 在支持女候选人女政治家以及为妇女平等影响决策分配空间方面，成立国家性别平等委员会(阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚)以及与选举委员会举行协商对话(菲律宾)证明是行之有效的做法。伊朗伊斯兰共和国成立了城乡伊斯兰理事会，作为扩大妇女地方参与的战略。立陶宛在各地区建立女政治家和妇女组织网络，开展以经济决策等为重点的宣传运动。在一些国家继续报告大量女候选人参与区域、市政选举遭遇政治骚扰案件(如秘鲁)的背景下，这种为妇女参与公共生活营造有利空间的行动显得尤为重要。

59. 挪威建立了填补董事席位合格妇女数据库，以提高妇女在私营部门最高级别的参与度。各区域还出现了一些前景良好的能力建设方案，包括针对妇女的公共和私营部门领导力、地方治理、民间社会动员培训(希腊、伊朗伊斯兰共和国、尼泊尔、挪威、菲律宾、西班牙)，部分国家的方案专门针对边缘化妇女(阿塞拜疆、尼泊尔)。瑞典成立了学术界性别平等问题国家专家小组，以解决男性占主导地位的问题，并通过了拟至 2017 年实现的征聘目标。

60. 在可持续发展目标方面，一些国家正在采取步骤，确保妇女参与制订国家执行计划的工作组，包括与民间组织合作进行参与(芬兰、牙买加)。菲律宾采取的值得推崇的做法是，与妇女组织合作举办一系列《2030 年议程》本土化参与性讲

¹⁴ 阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、意大利、立陶宛、尼泊尔、挪威、秘鲁、波兰、塞内加尔、西班牙、斯里兰卡；波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、希腊、牙买加尚待实施。

习班。古巴采取将性别问题纳入主流的办法来落实可持续发展目标，重点是提高妇女在环境保护、风险管理和预防灾害方面的参与度和领导力。在开放、包容和参与性架构中，包括妇女组织在内的民间社会可塑造并影响优先事项和政策，这样的架构对确保在加速落实可持续发展目标中把性别平等作为优先事项至关重要。

61. 一些会员国确认致力于在各种情况(包括平时时期、冲突时期)下支持妇女平等参与政治，并且正在采取行动，促进妇女在人道主义行动中发挥作用和领导力，包括在预防冲突以及确保和平与安全的努力方面(哥伦比亚、瑞典)。

五. 结论、建议和今后的优先事项

62. 会员国为执行妇女地位委员会第五十八届会议商定结论规定的广泛行动采取了重要步骤。在可持续发展目标的早期阶段，已把落实千年发展目标的主要经验教训作为优先工作，如应对未列入千年发展目标具体目标的性别平等问题，把性别平等纳入所有政策领域的主流，开展性别统计以监测进展。然而，商定结论各项建议的总体执行情况并不平衡，行动实效没有得到充分重视。

63. 为加快落实可持续发展目标，应采取全面执行办法，认识到性别平等不同层面的协同增效作用和相互依存关系，并处理目标 5 同其他所有可持续发展目标的联系。特别是，应加大工作力度，解决可持续发展环境层面的性别平等问题。

64. 各国政府应扩大法律改革，实施一整套为妇女实现实质平等的措施，重点实现结果的平等。各国在执行工作中应借鉴实施《消除对妇女一切形式歧视公约》和北京《行动纲要》的经验教训。作为一项实际步骤，各国政府应借鉴消除对妇女歧视委员会的结论意见、其在制订《2030 年议程》执行计划时对北京《行动纲要》落实情况的审查以及妇女地位委员会先前的商定结论。

65. 多重、交叉歧视成为各国政府关注的焦点，对落实可持续发展目标、确保不让任何一个人掉队具有特别的相关意义。《2030 年议程》中的这一承诺强调，应实现各项目标和具体目标，造福所有国家、所有人民和所有社会阶层。《2030 年议程》的显著特点在于，不仅提出了减少不平等的目标 10，而且强调惠及最边缘化群体、消除各种不平等。

66. 会员国为消除对妇女多种形式歧视采取的行动，其重点基本在于数据分类、法律保护或针对不同妇女群体的具体方案。这些战略充满希望，也十分重要。但是，应更加重视制定各种政策，遏制造成特定群体更加落后并加剧不平等的结构、权力和政治动态。¹⁵ 这种政策领域涵盖宏观经济框架、贸易和投资政策、劳工

¹⁵ See Valerie Esquivel, "Power and Sustainable Development Goals: a feminist analysis", *Gender and Development*, vol. 24, No.1 (March 2016) ,pp. 9-23;Shahra Razavi, "The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights", *ibid.*, pp. 25-41.

政策、再分配政策，包括普及社会保护和服务以及反歧视立法。¹⁶ 不应采取针对特定群体的社会转移支付或服务的政策，而应让普遍性政策措施和有针对性的政策措施发挥协同作用，确保纳入传统上遭到排斥的群体，同时建立所有社会群体集体供资和使用的全民保健或教育体系。¹⁷

67. 各国政府越来越多地采用促进性别平等的预算编制，分配资源并监测性别平等的公共支出，但是，确保为落实《2030年议程》性别平等承诺提供充足资源提出了巨大挑战，特别是对发展中国家而言。2014年，联合国贸易和发展会议估计，在与可持续发展目标有关的部门，发展中国家每年的投资缺口为2.5万亿美元。不论发展水平如何，所有国家都面临这一重大挑战，即执行性别平等国家行动计划和其他性别平等政策缺乏充足资源。虽然促进性别平等的预算编制有助于以富有成效的方式为妇女女童分配和支出现有资源，但是，如果性别平等政策以及提供服务、社会保护和基础设施的总体预算严重不足，此类资源的影响力相当有限。

68. 迫切需要进一步关注调动额外资源促进性别平等的战略和措施，包括为此征收累进收入和财富税，堵住税收漏洞。应优先重视对社会保护、基础设施、农业、卫生、教育、司法、保健服务、水和环境卫生等所有部门的投资。注重性别平等的官方发展援助依然十分重要，特别是对发展中国家，但全球税等其他调动全球资源的手段也可发挥作用。

69. 《2030年议程》着力强调国家自主权，因此，国家对实现可持续发展目标负有首要责任。会员国在答复中提供的可持续发展目标问责机制信息十分有限。从性别平等视角看，各国确认性别平等主流化是政府为确保在所有政策领域纳入性别平等承诺而采用的关键战略，并与在《2030年议程》执行中系统实现性别平等主流化的呼吁相呼应。然而，如何把性别平等视角纳入国家可持续发展战略和计划的信息不足。与此同时，国家性别平等机制、国家人权机构等促进性别平等的关键机构和机制仍然缺乏资源。各国政府必须加强性别平等机制，并在建立执行和监测可持续发展目标的机构、架构和整体政府方法时，把性别平等作为优先事项。这也包括加大对性别统计的投资，确保有效监测为妇女女童取得的进展。

70. 在确保全球承诺转化为国家优先事项方面，妇女组织将发挥关键作用。对70个国家进行的四十年比较研究承认，自治女权组织在促进妇女权利方面发挥的作用是执行性别平等政策的最重要因素。¹⁸ 然而，民间社会对政府进行问责的能

¹⁶ Naila Kabeer,《千年发展目标是否能够提供实现社会公正的途径？交叉性不平等的挑战》(纽约，联合国开发计划署，2010年)。

¹⁷ 同上，另见 Thandika Mkandawire,《减贫工作中的局部和全面行动》，社会政策和发展方案文件第23号(日内瓦，联合国社会发展研究所，2005年)。

¹⁸ Mala Htun and Laurel Weldon, “The civic origins of progressive policy change: combating violence against women in global perspective, 1975-2005”, *American Political Science Review*, vol.106, No.3 (August 2012), pp.548-569.

力受到制约，甚至受到广泛威胁和限制。¹⁹ 必须营造有利空间，使妇女民间组织能够有效参与落实监测可持续发展目标决策的各个方面。

71. 可持续发展目标是一项大胆、全面的议程，力求实现人权、和平与安全及可持续发展，并把性别平等作为核心。要把这些承诺转化为成果，需要首先重申承诺，增加资源，需要创造力和创新政策。第五十八届会议的商定结论为支持所有利益攸关方进行这一努力提供了一套基本行动。商定结论与妇女地位委员会第五十九届会议作为《北京宣言》和《行动纲要》执行情况 20 年审查和评价一部分通过的《政治宣言》及其六项执行战略(委员会第 59/1 号决议)以及委员会第六十一届会议的商定结论一道，共同为以促进性别平等的方式落实可持续发展目标提供了清晰的路线图。²⁰ 各国应紧急加快执行工作，实现《2030 年议程》提出的建立增强妇女女童权能并使她们享有人权的平等世界的愿景。

¹⁹ CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, *State of Civil Society Report 2016* (executive summary) (Johannesburg, 2016).

²⁰ 妇女署，《推动以促进性别平等的方式执行 2030 年可持续发展议程》(纽约，2016 年)。