



妇女地位委员会

第六十四届会议

2020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
届特别会议成果执行情况

秘书长的报告

摘要

按照经济及社会理事会第 2018/8 号决议的规定，本报告审查和评价《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。报告阐述实现性别平等和增强妇女权能的挑战，以及妇女可在落实《2030 年可持续发展议程》方面发挥的作用。在该决议中，经济及社会理事会促请所有国家在国家一级全面评估《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果的执行进展情况和执行中遇到的挑战，鼓励各区域委员会进行区域评估，使区域政府间进程的成果得以为全球评估提供借鉴。

* E/CN.6/2020/1。



目录

	页次
一. 重新启动实现可持续发展目标的北京愿景.....	3
二. 审查和评价《行动纲要》的执行情况.....	9
三. 在《2030年可持续发展议程》背景下执行《行动纲要》的进展.....	11
A. 包容性发展、共同繁荣和体面工作	14
B. 消除贫困、社会保障和社会服务	26
C. 远离暴力、污名和陈规定型观念	45
D. 参与、问责和促进性别平等的体制	57
E. 和平与包容的社会	68
F. 环境养护、气候行动和复原力建设	82
四. 下一步行动：吸取经验教训和优先加快落实《行动纲要》和《2030年议程》	93
附件	
一. 《行动纲要》重大关切领域与可持续发展目标协调一致.....	100
二. 问卷答复的区域分配比率	101

一. 重新启动实现可持续发展目标的北京愿景

1. 1995年第四次妇女问题世界会议通过的《北京宣言》和《行动纲要》，是实现性别平等、增强妇女权能和落实妇女和女童人权的全面和富有远见的议程。该议程呼吁消除阻碍妇女和女童在社会、经济、政治和环境各领域享有人权的体制性和结构性障碍，并制定了实现愿景的具体政策行动。各国最后确认，公共和私人领域男女之间权力和资源的重新分配与实现人人平等、可持续性以及和平、包容和民主社会的更广泛目标密不可分。

2. 2015年，各国通过了《2030年可持续发展议程》，重申以人权和性别平等为核心原则、以消除贫困、减少多重和相互交织的不平等现象、应对气候变化、结束冲突和保持和平为宏伟目标的北京愿景。《2030年议程》以《行动纲要》为基础，强调要实现可持续发展，就必须让男女平等享有发展惠益，妇女权利只有在努力保护地球和确保人人过上体面生活的更广泛框架内才能成为现实。

A. 北京愿景仅实现了一部分

3. 过去五年来，全球性别平等情况发生了根本性变化。日益加剧的不平等和经济排斥是没有公平分享收益的发展模式的一个症状。反对性别平等的逆流愈演愈烈。世界还面临着因过度开采自然资源而日趋严重的气候危机。迅猛技术变革波及经济、社会和政治生活的方方面面，既创造了机遇，也带来了风险。青年女权主义者牵头的全球妇女运动日趋呼吁伸张经济、社会和环境正义和进行系统性改革。女青年受过高等教育，具备“与生俱来的数字意识”，她们为争取更公正、更可持续的未来发挥着越来越显著的积极作用。由于就业不稳定现象的蔓延和经济不安全情势的加剧，她们的抱负一直无法实现。

4. 自2015年以来，各国都加紧实施和改革促进性别平等的法律、政策和方案。全球过去五年来国别报告所反映的首要优先行动包括：

- 消除暴力侵害妇女和女童行为。
- 获得医疗保健服务，包括性保健和生殖保健。
- 政治参与和代表性。
- 妇女和女童优质教育、培训和终身学习。

发展中区域的优先行动就是这些全球优先目标的反映。发展中区域更加关注妇女的工作权和在工作场所的权利、无偿护理和家务和工作与家庭调和问题，也更加重视努力改变消极的社会规范和性别陈规定型观念。如何加强妇女对环境可持续性、促进两性平等的减少灾害风险和复原力以及数字和金融普惠的参与这个问题在全球受到的关注最少。

5. 过去五年来出现了新的政策和方案引导：

- 四分之三的国家实行或加强了产假、陪产假或育儿假或其他类型的家庭假，确认需要解决妇女无偿护理和家务负担过重的问题。

- 70%的国家出台或加强了消除妇女和女童贫困的社会保障方案。
- 一半以上国家正在实施促进性别平等的预算编制。
- 一半以上国家加强或出台了禁止利用技术实施暴力侵害妇女和女童行为的立法和条例。这些国家更加重视消除性骚扰，少数但越来越多的国家正在努力消除暴力侵害从政妇女的行为。
- 自 2015 年以来，制订国家妇女与和平与安全行动计划的国家数目增加了 52%。
- 61%的国家为妇女参与和领导环境和自然资源管理和治理提供支持。

6. 各国陆续废除歧视性法律：2008 至 2017 年，有 131 个国家为实现性别平等实施了 274 项立法改革。¹ 女童上学人数之多前所未有，还有更多的国家在入学率方面实现了性别均等(见第三.B 节)。全球孕产妇死亡率从 2000 年每 100 000 例活产 342 人死亡，下降到了 2017 年每 100 000 例活产 211 人死亡(同上)。过去十年来，由熟练保健人员接生的分娩比例提高了 12 个百分点(同上)。自 1995 年以来妇女从政人数翻了一番，但男性仍掌控 75.7%的议会席位(见第三.D 节)。

7. 不过，总体而言，进展情况依然落后于各国 1995 年的承诺。有些地区停滞不前，甚至倒退。全球 25-34 岁妇女陷入极端贫困的几率比男性高出 25%(见第三.B 节)。1998 年至 2018 年劳动力参与率的性别差距保持不变，仍为 31 个百分点，妇女集中从事不稳定的工种(见第三.A 节)。女性受教育情况的改善没有使发达国家和发展中国家根深蒂固的职业隔离状况发生什么变化，全球性别工资差异一直保持在 20%。妇女继续从事过于繁重的无偿护理和家务。在发展中国家，这类工作包括取水等繁重劳动，而 80%的家庭无法就地取水(见第三.E 节)。妇女在所有部门的从业人数仍然严重偏低，她们大都被排除在决策和领导职务之外。2018 年，全球各地政府、大型企业和其他机构中只有 27%的管理职位由女性担任(见第三.D 节)。

8. 暴力侵害妇女和女童行为仍比比皆是。过去 12 个月中，全球 17.8%的 15 至 49 岁有伴侣的妇女都曾遭受过亲密伴侣实施的性暴力或人身暴力，在最不发达国家，这个比率甚至达到 24%(见第三.C 节)。2017 年，每天都有 137 名妇女被亲密伴侣或其他家庭成员杀害。自 2000 年以来，计划生育需求未得到满足的妇女比例一直维持在 10%(见第三.B 节)。在全世界，2019 年想要避孕但没有使用任何避孕方法的育龄妇女有 1.90 亿人。在受冲突和危机影响的国家中，孕产妇死亡率高得令人震惊，其中一半国家显示死亡率高或很高，达到每 100 000 例活产 399 人以上(见第三.E 节)。需要作出重大努力，按照可持续发展目标具体目标 3.1 的规定，到 2030 年，将孕产妇死亡率降至每 100 000 例活产 70 人死亡以下。

9. 遭受多种形式的歧视(包括基于年龄、阶级、残疾、种族、族裔、性取向和性别认同或移民身份的歧视)的妇女和女童的进展最小。与城市妇女相比，农村妇女由熟练保健人员接生分娩的几率仍然小得多(见第三.B 节)。难民女童比难民男童

¹ 世界银行，《2019 年妇女、企业和法律报告：改革十年》(2019 年，华盛顿特区)。

和非难民同龄人更有可能失学。在全球，按五分法计算，财富最少的五分之一人口中的 20-24 岁妇女 18 岁前生育的几率是最富有五分之一人口的 3.7 倍。世界各地男女同性恋、双性恋、跨性别和间性妇女所面临的暴力和骚扰风险更高(见第三.C 节)。大多数最边缘化妇女和女童群体没有取得进展，这与不让任何人掉队的承诺完全背道而驰。

10. 对促进性别平等的机构安排和实施框架所投入的资源 and 投资水平仍然严重不足。2017 年，重点实现性别平等的官方发展援助仅为 4%，比前一年下降了 7%(见第三.D 节)。过去 5 年来，消除对妇女一切形式歧视公约委员会一直提请各方注意，需要加强国家性别平等机制的任务授权、责任领域和资金筹措，这表明推进性别平等的体制缺口长期存在。2018 年，含有促进性别平等条款的和平协议比例仅为 7.7%，低于 2001 至 2010 年的 26% 平均值(见第三.E 节)。

11. 在一些地区，性别平等遭遇挫折，包括限制性健康和生殖健康及权利，以及企图将全面性教育从学校课程中删除并在高等教育中取消性别研究。² 要加速实施《行动纲要》，就必须制定变革性政策，实行有系统的改革，开展多边合作并致力于实现性别平等和充分尊重妇女的人权，包括性健康和生殖健康和权利。还要采取果断和协调一致的行动，打击和防止对妇女人权维护者的暴力、骚扰和虐待。

B. 发展成果分配不公，削弱了建立包容和平社会的进展

12. 全球极端贫困人口占比从 1990 年的 36% 降至 2015 年的 10%。³ 虽然各地进展情况参差不齐，但世界各地的妇女和男子都从减贫中获益。

13. 然而，减贫的同时没有对发展收益进行公平分配。事实上，收入和财富不平等现象在发达国家和发展中国家都有所增加。2011-2016 年间，在 92 个有可比数据的国家中，50 个国家底层 40% 人口的增长率高于国家平均水平(E/2019/68，第 31 段)。即便如此，40% 底层人口仅获得同期总收入的不到 25%。在许多国家，顶层 1% 人口所占收入份额越来越大。

14. 发展成果分配不公使得社会日趋分裂。一方面人们对经济状况感到严重不安全，另一方面财富不断集中，给恐惧和不信任火上浇油。随之而来的社会紧张和不安全局势为排斥、排外和嫌忌女性的群体的崛起提供了肥沃的土壤，对民主价值观和民主体制构成威胁。⁴

² 见 A/HRC/38/46；Conny Roggeband and Andrea Krizsan, “Democratic backsliding and backlash against women’s rights: understanding the current challenges for feminist politics”, 为北京+25 专家小组会议编写的背景文件，纽约，2019 年 9 月。

³ 《2019 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号 C.19.I.6)。

⁴ Chase Foster and Jeffrey Frieden, “Compensation, austerity and populism: social spending and voting in 17 Western European countries”, 为 1800 年后国家和资本主义问题研讨会编写的文件(2019 年 12 月)；Branko Milanovic, *Capitalism Alone: The Future of the System that Rules the World*(马萨诸塞州坎布里奇，哈佛大学出版社，2019 年)。

15. 十年来,越来越多国家的民主质量不断恶化。表现为表达自由不断削弱,公民社会的空间日趋狭小,法治被削弱,仇恨言论越来越多。⁵ 2018 年有 11.4 亿妇女生活在公民社会受到严重或实质性压制的国家。⁶ 在此背景下,反对性别平等的逆流呈现出法律和政策改革逐步退缩,负责促进性别平等的机制不断被掏空,以及妇女权利组织的公民空间不断萎缩。⁷

16. 机会不平等的日益加剧引发了社会不满和不稳定。经历某种形式暴力冲突的国家比过去 30 年的任何时候都多。暴力和迫害正在将被迫流离失所推到一个新的高度。2018 年,逃离战争、迫害和冲突的人数达到创纪录的 7 080 万人。⁸ 冲突和危机严重阻碍了妇女和女童在实现所有可持续发展指标方面取得进展。然而,人们仍然非常注重安全而非和平。全球军费开支 2014 年降至低点后,一直在逐步上升,目前比 1998 年冷战后的最低点高出 76%。⁹

C. 现行制度不适合所有人,特别是妇女和女童

17. 日益严重的不平等是经济模式造成的,这些模式没有能够重新分配财富和资源来创造共同繁荣,也没有投资于抵御贫困和脆弱性的缓冲政策。¹⁰ 经济模式未能在发达国家和发展中国家创造体面工作和生计,并严重依赖妇女无偿护理和家务(A/74/111)。2008 年金融危机造成的广泛经济和社会损害以及当前的不确定性暴露了过度金融化和监管不力的风险:短期繁荣-萧条周期是以牺牲体面工作、对人类福祉的公共投资和长远可持续增长为代价的。¹¹

18. 世界正处于新一轮紧缩措施的边缘。对国际货币基金组织 189 个国家支出预测的分析表明,到 2021 年,将有大约 58 亿人生活在受紧缩影响的国家,¹² 其中有 28.9 亿妇女和女童,几乎占世界妇女人口的四分之三。¹³ 财政紧缩持续产生

⁵ 民主多样化研究所,《民主面临全球挑战:民主多样化研究所 2019 年民主问题年度报告》(2019 年,瑞典哥德堡,哥德堡大学)。

⁶ 妇女署 2018 年对(总共 179 个国家中)民间社会组织受到严厉实质性镇压的 33 个国家的调查计算结果(见民主多样化研究所, Democracy Facing Global Challenges) and female population(见联合国,《2019 年世界人口展望》)。

⁷ Roggeband and Krizsan, “Democratic backsliding and backlash against women’s rights”。

⁸ 联合国难民事务高级专员公署(难民署),《强迫流离失所全球趋势:2018 年流离失所情况》(2019 年,日内瓦)。

⁹ Nan Tian and others, “Trends in world military expenditure 2018”, 斯德哥尔摩国际和平研究所概况介绍(2019 年 4 月)。

¹⁰ 《2017 年世界经济和社会概览:反思七十年发展政策分析》(联合国出版物,出售品编号 C.17.II.C.1)。

¹¹ 《2019 年贸易和发展报告:为全球绿色新政筹措资金》(联合国出版物,出售品编号 C.19.II.D.15); 联合国,《2017 年世界经济和社会概览》。

¹² Isabel Ortiz and Matthew Cummins, “Austerity: the new normal – a renewed Washington Consensus 2010-24”, 工作文件(政策对话倡议和其他, 2019 年 10 月)。

¹³ 妇女署对 2021 年将面临紧缩的 126 个国家或地区的调查计算结果。紧缩的定义见 Ortiz and Cummins, “Austerity: The New Normal”; 人口估计数见联合国《2019 年世界人口展望》。

倒退结果，特别是对低收入妇女来说，因为她们更加依赖公共服务和转移支付，她们在服务受到侵蚀时要发挥预先设定的护理人作用，她们作为公共部门第一线工作人员所展现的强大力量也被削弱。¹⁴

19. 主要经济模式也建立在包括提取主义在内的不可持续的生产和消费模式基础上，这种模式助长了对自然资源的过度开采、生物多样性丧失和突飞猛进的气候危机。¹⁵ 2017年，全球物质消费从2015年的870亿吨增加到921亿吨，比1970年的270亿吨增长254%，开采率自2000年以来每年都在提速(E/2019/68，第33段)。2017年，全球温室气体浓度又达到了新的高度(同上，第34段)。环境退化对低收入国家和对当前危机责任最小的最边缘化妇女的影响太大。严重依赖自然环境的妇女生计遭到破坏，导致粮食不安全和发病率上升，也增加了无偿护理和家务负担。¹⁶ 环境退化还使大批民众流离失所，并加剧了对稀缺自然资源的竞争，对和平与安全构成风险。

D. 技术和人口的快速变化正在改变性别平等格局

20. 人工智能、自动化和机器人等技术进步预计将给各个生活领域带来巨大变化。技术变革并非性别中立。有数据的经济合作与发展组织(经合组织)国家的证据表明，妇女在开拓技术发展和创新的公司和职业中的占比偏低。¹⁷ 新技术还引发了人们对公平和包容、隐私和自主、问责和透明度的担忧，包括妇女和女童在技术兼容空间中更有可能遭受暴力和虐待。技术进步为动员世界各地妇女及其相互联系开辟了新的渠道，可用来促进性别平等。然而，如果没有适当的监管，它们完全有可能复制过去的的不平等，甚至加剧不平等。¹⁸

21. 老龄化和人口迁移等重大人口趋势对性别平等产生了重大影响。2018年，全球65岁及以上人口数量在人类历史上首次超过5岁以下儿童。¹⁹ 到2050年，世界人口的16%将高于65岁，比2019年提高9%。妇女占65岁及以上人口的55%，占80岁及以上人口的61%。²⁰ 妇女将家庭置于有偿工作之上的几率高于男人，这对她们晚年的收入保障可能产生不利影响；她们主要因长寿而患有慢性病、残疾和自理障碍的几率也高于男人。

22. 在撒哈拉以南非洲大部分地区以及亚洲、拉丁美洲和加勒比部分地区，最近生育率的下降导致劳动适龄人口(25-64岁)的增长速度高于其他年龄段，带来潜在的人口红利(年轻劳动人口的经济利益)。²¹ 为了收获这一红利，各国政府需要促

¹⁴ 妇女署，《全球经济危机与性别平等》(2014年，纽约)。

¹⁵ 见 A/69/156；联合国环境规划署(环境署)，《全球性别与环境展望》(2016年，内罗毕)。

¹⁶ 同上。

¹⁷ Judy Wajcman, “The digital revolution: implications for gender equality and women’s rights 25 years after Beijing”, 为北京+25 专家组会议编写的背景文件，2019年9月，纽约。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 《2019年世界人口政策：要点》(联合国出版物，出售品编号 C.20.XIII.8)。

²⁰ 妇女署，“老年人长期护理：新的全球性别平等要务”，政策简报第9号(2017年，纽约)。

²¹ 《2019年世界人口政策：要点》。

使女青年充分发挥潜力，包括解决仍阻碍她们接受教育的童婚和青春期生育问题。即使在妇女学习成绩提高的地方，参加工作的转型仍然困难。在发展中国家，大批受过高等教育的青年男女难以找到工作，女青年特别受到失业的影响。

E. 需要系统变革和加强问责

23. 各国必须做更多工作，将《行动纲要》的变革性愿景转化为政策，实现妇女和女童的人权。例如，增强妇女经济权能的政策不仅应侧重于增加她们的参与，以促进经济增长，还应侧重于扩大公共投资，以期重新分配无偿护理和家务工作的负担。推动妇女参与和平进程的行动应促使她们参与冲突后局势的治理。应对气候变化对妇女的不成比例影响的政策应考虑到环境退化的基于性别的经济和社会驱动因素。

24. 在世界各地，年轻妇女正在领导变革运动，涉及从民主、教育、移民权利、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的权利到经济和气候公正以及应对大规模枪击事件等一系列问题，她们的理解是，只有实现妇女和女童的人权，才能结束其他形式的不平等、排斥和不公正。²² 她们还要求结束对妇女和女童的暴力行为，维护她们的性和生殖健康权利。男性越来越多地利用自身力量来挑战性别不平等，倡导变革。

25. 私营部门可以在使全球化对妇女更公平和更包容方面发挥重要作用。自 1995 年以来，私营部门通过自愿守则和协议，为发展、性别平等和人权原则作出了越来越大的贡献，重点是向妇女提供体面的工作条件、达到环境和劳工标准以及缴纳公平份额的税款。随着私营部门在可持续发展领域的影响力增加，其与妇女和女童人权有关的行动和问责应完全符合《行动纲要》和《2030 年议程》。

26. 面对威胁到可持续发展所有方面进展的复杂挑战，加快执行《行动纲要》的必要性变得更加紧迫，并可能使世界步入实现可持续发展目标的轨道。执行《行动纲要》和《2030 年议程》的主要责任在于各国。妇女组织作为推进性别平等的关键行为体，需要政府和其他强大行为体支持其问责要求。

加大对性别平等和增强妇女权能的投资

27. 执行《行动纲要》所需的投资从未计算过，但为性别平等以及增强妇女和女童权能提供的资金明显不足。在教育等基础领域，资金缺口依然存在，在这些领域，43 个国家的投资仍然低于实现为所有人提供包容和公平的优质教育所需的投资。²³ 到 2030 年结束可预防的孕产妇死亡、满足所有未得到满足的计划生育需求和消除性别暴力，在未来十年将需要大约 2 640 亿美元。然而，预计 2020 年至 2030 年期间，官方发展援助中只有 420 亿美元将用于这些领域。²⁴

²² Maxine Molyneux, “The new feminist activism 1970-2019: intergenerational perspectives”, and Ruth Milkman, “Gender, intersectionality and social movements: a new political generation”, 为 2019 年 9 月在纽约举行的北京+25 专家组会议编写的专家文件。

²³ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织), 《2019 年全球教育监测报告: 移民、流离失所和教育——要搭建桥梁, 不要筑起高墙》(2018 年, 巴黎, 教科文组织出版)。

²⁴ 联合国人口基金(人口基金), “人口基金承诺到 2030 年实现的变革性成果的代价”, 内罗毕首脑会议概况介绍(2019 年 11 月)。

28. 现在到了紧急采取集体行动的时候，目的是为今世后代实现性别平等、增强妇女权能和落实妇女和女童的人权。妇女不能再坐等一代人的时间来实现平等。行动必须侧重于八个优先事项，以加快进展速度，实现《行动纲要》规定的性别平等、增强妇女权能和落实妇女和女童的人权(另见第四节)：

- 废除所有歧视性法律，优先考虑促进性别平等的执行和体制框架。
- 打破孤岛，建立以人权标准和原则为基础的综合执行办法。
- 接触最边缘化的妇女和女童群体，确保不让任何一个人掉队。
- 提供充足的资金来履行性别平等的承诺。
- 加快在妇女参与决策所有方面的进步，为妇女权利组织创造有利环境。
- 转变社会规范，创造非暴力、尊重和平等的文化。
- 利用技术促进性别平等。
- 填补数据和证据差距，有效监测进展情况。

二. 审查和评价《行动纲要》的执行情况

29. 经济及社会理事会在第 2018/8 号决议中决定，妇女地位委员会第六十四届会议将审查和评价《行动纲要》和大会第二十三届特别会议成果的执行情况。这次审查评估了在执行《行动纲要》和实现性别平等以及增强妇女权能方面面临的挑战，以及这些执行行动通过性别角度为落实《2030 年议程》所做的贡献。

30. 该决议敦促所有国家对《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果文件执行工作取得的进展和遇到的挑战进行全面的国家审查，并鼓励各区域委员会进行区域审查，以把区域一级政府间进程的成果纳入定于 2020 年 3 月由妇女地位委员会第六十四届会议进行的全球审查。

31. 截至 2019 年 11 月底，完成了四项区域审查，第五项审查将于 2020 年 1 月进行。²⁵ 本报告反映了现有区域审查的结果：

- 在非洲联盟性别平等和增强妇女权能第四专门技术委员会的主持下，非洲经济委员会于 2019 年 10 月 28 日至 11 月 1 日在亚的斯亚贝巴召开了妇女问题非洲区域会议(北京+25)，主题是“实现妇女权利，共创平等未来”。通过了政治宣言、关键信息及优先行动。
- 欧洲经济委员会于 2019 年 10 月 29 日至 30 日在日内瓦召开了北京+25 区域审查会议。会议成果载于共同主席总结中。
- 亚洲及太平洋经济社会委员会于 11 月 27 日至 29 日在曼谷召开了北京+25 审查亚太部长级会议。会上通过了《推进性别平等和增强妇女权能亚太宣言》。

²⁵ 为区域审查编写的报告以及区域一级政府间会议的成果将提供给妇女地位委员会，见 www.unwomen.org/en/csw/csw64-2020/preparations#regional-review-processes。

- 2019 年 11 月 28 日，西亚经济社会委员会在安曼举行了一次关于时隔 25 年后在执行《行动纲要》方面所获进展的高级别会议。成果文件列出了未来行动的优先事项。
- 拉丁美洲和加勒比经济委员会将于 2020 年 1 月召开第十四次拉丁美洲和加勒比妇女问题区域会议。

32. 审查和评估进程动员了全世界 3 000 多个民间社会组织。在审查各国执行《行动纲要》的努力时，这些民间社会组织参加了区域协商、论坛和专家组会议，并根据优先事项和建议编写了报告、成果文件和行动呼吁。一些国家报告说，在准备国家审查时征求了民间社会的意见；在某些情况下，民间社会组织起草了平行报告。

33. 联合国还评估了自身支持各方执行《行动纲要》的情况(方框二.1)。

方框二.1

联合国对《行动纲要》执行行动的支持

会员国对落实《行动纲要》负有主要责任，而联合国也在支持实现《行动纲要》方面发挥关键作用。自 1995 年以来，联合国一直致力于为性别平等和赋予妇女权能创造和加强有利环境，包括在联合国改革的背景下。

性别考虑经常反映在战略规划中，性别政策已经存在，机构和国家一级的性别平等问责框架已经到位。在过去五年中，联合国加强了基础设施，以更好地实现性别平等和增强妇女权能。

联合国国家工作队支持各国政府努力将性别考虑纳入国家发展和共同国家方案编制。国家工作队还提供咨询服务、技术支持和能力建设，以加强相关的法律和政策框架。

在过去五年中，联合国各实体优先考虑：**(a)** 消除暴力侵害妇女行为；**(b)** 改变歧视性社会规范；**(c)** 增加获得优质教育的机会；**(d)** 增加妇女的政治参与。一些实体还注重改善获得性和生殖健康及权利的机会。无偿护理和家政工作的问题受到了更多的关注。

越来越多的联合国实体正在参与：**(a)** 改善获得社会保障的机会；**(b)** 扩大获得新兴领域的技能和培训的机会，特别是科学、技术、工程和数学以及数字熟练掌握领域；**(c)** 利用技术促进结束暴力侵害妇女和女童行为的工作。

受到最少联合国实体关注的领域包括：**(a)** 对妇女的金融普惠；**(b)** 促进性别平等的减少灾害风险；**(c)** 数字包容；**(d)** 基本服务和基础设施。在气候变化和数字技术对经济和社会包容的重要性的背景下，联合国各实体应优先考虑这些领域的行动。

秘书长于 2017 年 9 月启动了全系统性别均等战略，目标是到 2021 年实现高级领导层的均等，到 2028 年实现整个联合国各级的均等。大多数实体都有计划实现这些目标，创建一支包容的现代化劳动力队伍。秘书长优先审查联合国对性别平等的资助情况，并加强了本组织预防和应对性骚扰、性剥削和性虐待的措施。

三. 在《2030 年可持续发展议程》背景下执行《行动纲要》的进展

34. 《行动纲要》执行情况二十五周年审查和评估是自 2015 年通过《2030 年议程》以来首次进行此类全面审查。根据可持续发展目标，性别平等和增强妇女和女童权能本身就是一个目标(目标 5)，也是实现其他目标的手段，所有这些目标都包含与性别相关的具体目标。系统地将性别观点纳入主流对于落实《2030 年议程》至关重要。委员会第六十届会议的商定结论进一步阐明了性别平等与可持续发展目标之间联系的重要性。

35. 作为各国商定的旨在实现性别平等、增强妇女权能和落实妇女和女童人权的最全面全球路线图，《行动纲要》的加速执行直接有助于实现《2030 年议程》。本报告基于六个专题组报告进展情况的方法突出了两个框架之间的一致性(附件 1)。

36. 鉴于基于人权的综合办法是《行动纲要》和《2030 年议程》的核心，妇女人权就是贯穿这六个专题组的主要内容。人权原则，包括权利相互依存和不可分割以及平等和不歧视、参与和问责的原则，对于实现性别平等至关重要。《行动纲要》呼吁全面执行所有人权文书，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》。根据《公约》，性别平等被理解为实质性平等，而不仅仅是形式上的平等。实现这种平等需要纠正妇女的社会经济劣势；消除陈规定型观念、污名化和暴力问题；并加强妇女的代理、发言权、领导权和参与权。还需要改革强化和重现男女歧视和不平等权力关系模式的体制和结构。²⁶ 通过消除歧视性法律条款和立法来促进性别平等，加快形式平等方面的进展，是需要迫切采取的第一步(方框三.1)。

方框三.1

确保法律面前的平等和不歧视

根据《行动纲要》和可持续发展目标 5 的具体目标 5.1，各国已承诺作为紧急事项废除歧视性法律规定，并颁布法律促进性别平等。

在《行动纲要》执行情况五年期审查中，各国为自己设定了到 2005 年废除立法中歧视性条款的目标。已经取得了进展：191 部宪法现在载有关于平等和不歧视的条款，24 部宪法载有关于妇女权利的独立条款。世界银行发现，在 2008 年至 2017 年期间，131 个国家实行了 274 项关于性别平等的法律改革。^a 在过去 10 年里，撒哈拉以南非洲取得了最显著的进展。

然而，许多形式的歧视性法律仍然存在，世界远未达到为 2005 年设定的目标。歧视性法律影响到全世界超过 25 亿妇女和女童。例如，在有数据可查的五分之一以上的国家，女儿和儿子仍然受到不平等对待；在五分之一的国家里，男性和女性未亡配偶没有平等的权利相互继承财产。根据 29 个国家的法律，妇女不能以与男子相同的方式担任户主。^b 在 45 个国家，妇女不得以与男

²⁶ 见消除对妇女歧视委员会，关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)和关于《公约》第二条规定的缔约国核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)；妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步：变革经济，实现权利》(2015 年，纽约)。

子相同的方式或相同的法律理由离婚。^c 在 25 个国家，妇女被剥夺了在与男子平等的基础上将国籍传给子女的权利。^d 11 部宪法有“追回条款”，允许在属人法事项上不歧视条款的例外情况。一个关键挑战是，在成文法、宗教法律体系、土著或习惯法并存的多元法律体系中，个人地位和家庭法往往优先于民法。

^a 世界银行，《2019 年妇女、企业和法律》。

^b 世界银行，《2018 年的妇女、企业与法律：主要调查结果》(2018 年，华盛顿特区)。

^c 同上。

^d 难民署等，《性别歧视和儿童无国籍状态》(2019 年 8 月)。

37. 《行动纲要》和《2030 年议程》适用于所有国家的所有人，呼吁各国确保所有妇女和女童，无论其地点、状况和环境如何，都享有人权。“不让任何一个人掉队”的原则是要着重消除多重交叉形式的歧视和不平等及其根源，还要促使所有国家、各族人民和社会各阶层实现所有这些目标和具体目标，这个原则是所有六个专题组的共同原则。对这一原则的关注引起了人们对政策和法律与结构、权力和政治动态相互交织以加深不平等的方式的关注。²⁷ 如下所示，由于性别和其他形式的不平等之间的重叠，来自贫穷和社会边缘群体的妇女和女童往往是被甩在后面最远的群体。以下各章反映了妇女和女童一生的视角，强调了《行动纲要》对妇女和女童具体处境的关注。

38. 在这个背景下，以下各章回顾了《2030 年议程》框架内执行《行动纲要》六个综合群组行动的进展情况。每一节首先解释有关专题组的重点，然后利用现有的全球定量数据库评估全球趋势，²⁸ 然后利用 166 份国家报告(附件二)和相关文献评估各国采取的行动。统计信息来自国家报告，在可能量化的情况下。²⁹ 虽然已努力查明有益做法，但国家报告中关于政策和方案的影响和效力的信息有限。每一节最后都概述了加速执行《行动纲要》工作方面的其余挑战和所需行动。

39. 在过去五年中，一些政府间机构，特别是妇女地位委员会、经济及社会理事会、大会、安全理事会和人权理事会及其特别程序，在《行动纲要》的基础上推进关于性别平等、增强妇女权能以及实现妇女和女童人权的规范性框架。自 2015 年以来，委员会通过了关于以下问题的商定结论：增强妇女权能及其与可持续发展的联系(第六十届会议)；在不断变化的工作环境中增强妇女的经济权能(第六十一届会议)；实现性别平等和增强农村妇女和女童权能方面的挑战和机遇(第六十二届会议)；社会保障制度、获得公共服务和可持续基础设施以促进性别平等和增强妇女和女童权能(第六十三届会议)。消除对妇女歧视委员会继续推进关于妇女和女童人权的规范性框架(方框三.2)。

²⁷ Diane Elson, “不让任何人掉队”，CDP 背景文件，第 43 期(纽约，2018 年)。

²⁸ 本报告使用用于监测可持续发展目标的区域分组，见 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/regional-groups/>。

²⁹ 报告中的量化信息酌情基于截至 2019 年 9 月 30 日收到的 155 份报告。

40. 区域公约和文书也在扩大关于性别平等、增强妇女权能和落实妇女和女童人权的规范性框架。关于执行《行动纲要》的重要指导意见载于《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》(《伊斯坦布尔公约》)、《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》(《贝伦杜帕拉公约》)和《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)等文书中。

方框三.2

《消除对妇女一切形式歧视公约》与《行动纲要》和《2030 年议程》的执行情况

《行动纲要》敦促各国执行所有人权文书，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》。自 2016 年以来，消除对妇女歧视委员会越来越多地将各国根据《公约》承担的义务与实现可持续发展目标联系起来，包括在性别平等方面。委员会定期与可持续发展高级别政治论坛接触，强调可持续发展与实现妇女人权之间的联系，以及《公约》在执行和实现可持续发展目标方面的关键作用。

为了帮助各国履行其人权承诺，委员会继续通过其一般性建议解释《公约》的规范性内容和范围，并在 2015 年至 2019 年期间通过了五项一般性建议。

- 关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)强调，获得司法救助的权利对于实现所有妇女人权至关重要，并强调了在各种法律制度和所有法律领域获得司法救助对所有妇女的重要性。(见第三.A、C 和 E 节)
- 关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)强调了环境与妇女人权之间的联系，并强调发展中国家和发达国家的农村妇女深受贫困、经济和政治排斥、气候变化和自然灾害以及无法获得基础设施、服务和社会保障的影响。(见第三.F 节)。
- 关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)，更新了第 19 号一般性建议，进一步界定了缔约国的义务，强调了暴力侵害妇女行为基于性别的性质，阐述了其结构性原因和多重交叉形式，并强调暴力发生在人类互动的所有领域，包括以技术为媒介的环境(见第三.C 节)。
- 关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)强调需要解决教育中基于性别的歧视和陈规定型观念，并确保妇女和女童获得受教育的机会(见第三.B 节)。
- 关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37 号一般性建议(2018 年)强调，气候变化和灾害对妇女和女童的影响不成比例，需要在气候变化以及灾害预防、减缓、应对、恢复和适应的各个阶段共同努力保护和促进她们的人权。(见第三.F 节)

自 2015 年以来，又一个国家(南苏丹)加入了《公约》，使缔约国总数达到 189 个，但《行动纲要》所载的普遍批准目标尚未实现。

根据《公约任择议定书》的个人来文和保密调查程序，在国家一级被剥夺公正的妇女可以就自身人权受侵犯的行为寻求国际补救。截至 2019 年 11 月，113 个国家是《任择议定书》的缔约国，委员会在涵盖广泛问题的八起案件中发现了违反《公约》的行为。

A. 包容性发展、共同繁荣和体面工作

关键信息

- 缩小全球劳动力市场参与率性别差距的进展停滞不前，妇女就业的不稳定性、劳动力市场隔离、全球性别工资差距以及妇女不成比例的无偿护理和家务劳动负担仍然存在。
- 过去五年来，各国通过以下措施加强妇女的经济独立：改善照顾者的带薪休假情况；扩大托儿服务；加强法律和政策，以缩小性别工资差距并减少劳动力市场隔离；支持妇女从非正规工作过渡到正规工作，使妇女创业成为可能。
- 在加强妇女的经济独立和安全方面仍然存在重大差距。主导经济模式加剧了不平等，无法创造体面工作，继续使各国行动的效力受到不利影响。
- 必须做出更多努力，以投资于托儿和长期照护服务，使被剥夺基本劳动权利和福利的非正规劳动者正规化，包括在妇女往往人数过多的全球供应链中；必须解决劳动力市场隔离问题，不仅通过增加女性在男性占主导地位部门的代表性，而且还要鼓励男性进入女性占主导地位的职业。
- 鉴于人工智能和自动化带来的挑战，上述行动尤为紧迫。在采取这些行动的同时，还要使创造体面工作成为优先政策，增加财政空间以支持对服务业和基础设施的投资，减少和重新分配无偿照护和家务工作负担。

41. 经济独立(关键关切领域 F)对妇女的福祉、享受人权、加强她们在家庭内外的话语权以及让她们能够选择远离虐待关系至关重要。³⁰ 妇女有更多机会获得资源，无论是通过有偿工作、拥有资产还是社会保障转移，对于解决贫困问题(关键关切领域 A，见第三.B 节)至关重要，这会引发家庭内部权力平衡的变化，给予妇女更大的社会经济保障和决策权，帮助她们缓解家庭经济困难。³¹ 体面工作、普遍社会保障和照护体系对消除贫困(可持续发展目标 1)至关重要，可通过解决收入和财富极端不平等问题确保包容性发展(可持续发展目标 10)，促进公正地过渡到可持续的生产和消费模式(可持续发展目标 12)，增强宏观经济稳定，包括通过政策协调和凝聚力(可持续发展目标 17)。目前，正统经济政策特别是新自由主义经济政策没有带来所需水平和类型的就业和生计，以实现包容性增长。《行动纲要》为妇女实现包容性发展、体面工作和福祉提供了重要指引。

42. 在赋予妇女经济权力时以人权标准和原则为基础至关重要。虽然女性受教育范围和程度以及劳动力参与率的提高有助于促进经济增长，但反过来并不见得如此：基于劳动密集型出口的增长模式可能将比较优势建立在妇女低工资的

³⁰ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步：变化中世界的家庭》(2019 年，纽约)。

³¹ Meurs, M.和 R. Ismaylov, “Improving assessments of gender bargaining power: a case study from Bangladesh”, *Feminist Economics*, vol. 25, No. 1 (2019)。

基础上。³² 基于采掘业或土地围垦和占用的增长可能会破坏妇女获得资源和生计的机会,使她们处于落后地位。将妇女经济赋权仅仅作为一个经济增长问题来对待,可能意味着利用妇女的时间、知识和资源来实现发展目的,却没有确保妇女的权利。

43. 国际劳工组织(劳工组织)标准强调了工作权(充分和生产性就业)和在工作中的权利(平等和不歧视,公平、安全和公正的工作条件以及组织工会的权利)的重要性。劳工组织 2015 年关于从非正规经济向正规经济过渡的建议(第 204 号)对于确保妇女经济安全有尤其重要的意义。劳工组织 2019 年《消除暴力和骚扰公约》(第 190 号)对为所有人促进安全体面工作环境有重要意义,特别是关于工作场所中针对妇女的暴力和骚扰问题(见第三.C 节)。妇女地位委员会第六十一届会议的商定结论强调了管理技术和数字变革对促进妇女经济赋权的重要性(E/2017/27),第六十二届会议的商定结论则提出了为克服农村地区妇女和女童持续面临的不平等、歧视和障碍需要采取的步骤,并提出了措施,以帮助所有农村妇女和女童摆脱贫困,确保实现她们的权利、福祉和加强她们的应对能力(E/2018/27)。

44. 近年来,在规范方面取得了重要进展,以承认无偿工作对人类福祉和经济繁荣的贡献,特别是通过可持续发展目标 5.4。该目标超越了使用卫星账户计算无偿工作价值的做法,并强调需要通过投资于社会保障系统和可持续基础设施来承认、减少和重新分配此类工作。

1. 全球和区域趋势

在缩小全球劳动力参与率的性别差距方面的进展停滞不前,妇女仍然集中从事低质量、不安全的工作

45. 1998 至 2018 年期间,全球劳动力参与率的性别差距为 31 个百分点,几乎没有变化(图 A.1)。在发展中国家,尽管在缩小教育中的性别差距(见第三.B 节)方面取得了进展且生育率迅速下降,但这一时期仅在拉丁美洲和加勒比实现了妇女劳动力参与率的持续上升。相比之下,中亚和南亚的参与率从已经处于低位的基数下滑了 2 个百分点。

46. 全球化对妇女获得体面工作的影响喜忧参半。在某些情况下,越来越多受教育程度较高的女性在出口导向型制造业获得了就业机会。在新兴经济体全球供应链就业的女性比例往往高于她们在就业总人口中的比例,工资和工作条件令人关切;支付给供应商的低价格给供应链下游造成降低成本的压力,可能导致工资面临下行压力。³³ 在许多情况下,贸易自由化导致失业,特别是在制造业,有时男性失业人数多于女性,有时则相反。³⁴ 发展中国家产业的资本密集度提高被认为与女性就业比例下降有关,也就是所谓的“去女性化”。³⁵

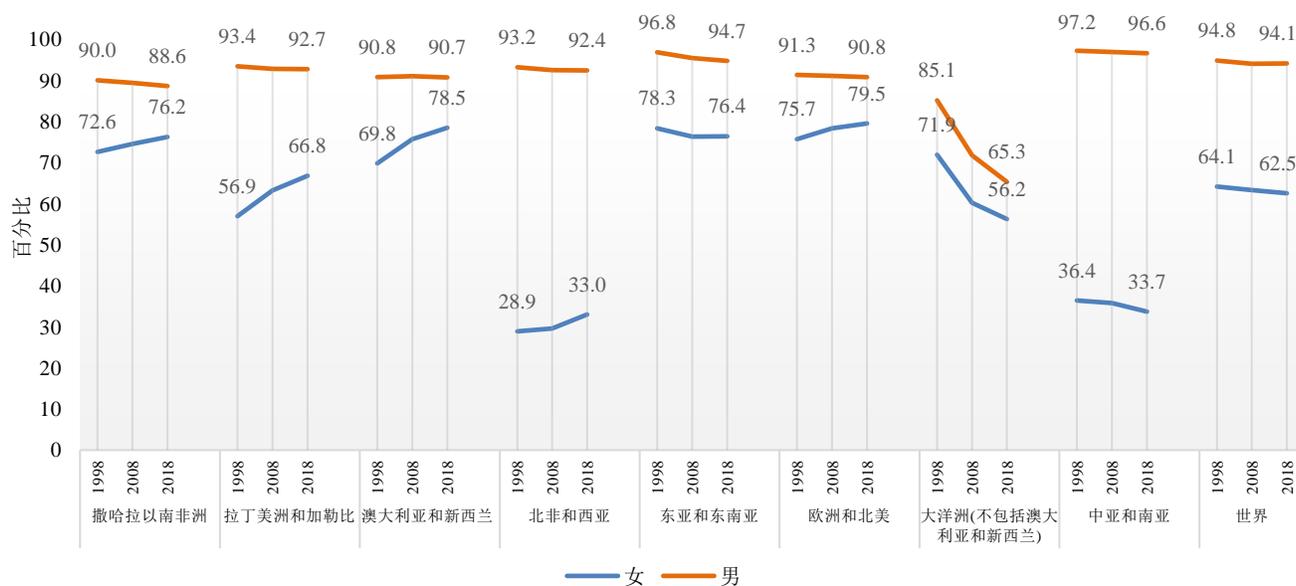
³² Stephanie Seguino, “Gender inequality and economic growth: a cross-country analysis”, *World Development*, vol. 28, No. 7 (July 2000)。

³³ 国际劳工组织(劳工组织),《全球供应链中的体面工作》(2016 年,日内瓦)。

³⁴ Sophia Kan 和 Stephan Klasen, “Macroeconomics and gender: recent research on the linkages between economic growth and women’s economic empowerment” (2018)。

³⁵ Sheba Tejani 和 William Milberg, “Global defeminization? Industrial upgrading and manufacturing employment in developing countries”, *Feminist Economics*, vol. 22, No. 2 (2016)。

图 A.1
按性别和区域划分的 25 至 54 岁人口劳动力参与率(1998 年至 2018 年)



来源：《变化世界里的家庭：2019-2020 年世界妇女的进步》(纽约，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，2019 年)。

注：采用参照期内 188 个国家的最新可得数据，涵盖了 2018 年全世界大部分 25 至 54 岁的人口。

47. 失业率仍然奇高，特别是女性失业率。³⁶ 不工作不读书不受培训的年轻人(“三无”人员)比率很高是一个重大全球挑战。2018 年在全球范围内，30% 的年轻女性和 13% 的年轻男性被归类为“三无”人员。³⁷ 青年失业率居高不下意味着各国无法受益于人口红利。

48. 劳动力参与率无法反映有偿工作的很多质量方面。在大多数发展中国家，大多数妇女从事非正规工作，无法受到劳动法规的保护，也没有社会保障。虽然并非所有从事非正规就业的工人都很贫穷，但贫穷与非正规工作之间有很强的联系。此外，大多数人从事非正规工作不是出于选择，而是因为他们在正规经济中缺乏机会。³⁸

49. 在各类非正规工作中，女性往往比男性更有可能在更脆弱的环境中工作，包括作为家庭雇员和居家工作。³⁹ 例如，在撒哈拉以南非洲，女性劳动力参与率相对较高，2018 年达到 76%(图 A.1)。这在很大程度上反映了农业在该区域的重要性以及妇女在农业中的作用。在撒哈拉以南非洲，所有女性就业中有 33% 是作为家庭农场和企业的家庭雇员，其工作往往得不到报酬，而男性的这一就业比例为

³⁶ 劳工组织，《全球就业社会展望：2019 年趋势》(2019 年，日内瓦)。

³⁷ 同上。

³⁸ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女：统计情况》，第 3 版(2018 年，日内瓦)。

³⁹ 同上。

15%。⁴⁰ 即使在女性从非正式工作中可直接获得报酬的情况下，她们的收入也可能无法维持适当生活水准。在低收入和中等收入国家，多达四分之一的劳动女性和男性生活在中等贫困线以下(按购买力平价计算每天为 3.10 美元)，属于贫困劳动人口。⁴¹

尽管妇女受教育的比率不断上升，但在发达国家和发展中国家以及在新兴和成熟部门，职业和部门隔离依然存在

50. 女性和女童受教育程度的提高并没有减轻性别职业隔离或消除性别工资差距。在发达国家，尽管女性在劳动力参与率和受教育程度方面几乎与男性平等，但职业和部门隔离仍然存在且程度惊人。在发展中国家，1980 年至 2011 年间，各职业和部门中性别隔离加剧的国家比性别隔离减轻的国家更多。⁴²

51. 事实表明，由于职业隔离，性别工资差距持续存在，这与主要为女性的部门和职业的薪酬低于男性主导部门和职业的薪酬有关。⁴³ 女性的薪酬仍比男性低大约 16%至 22%。⁴⁴ 虽然在所有国家的工资结构中，女性都可能排在男性之后，但性别工资差距的程度取决于整体工资水平的不平等。⁴⁵

52. 在发达国家和发展中国家，数字平台的激增和与数字革命相关的其他变化造成了工作性质的变化，这为女性就业提供了新的可能性，但也带来了风险。劳工组织的研究表明，在线经济不会比常规经济更具包容性，在每三名众包工人中只有一名是女性，性别比例在发展中国家尤其不均衡。⁴⁶ 在有可比数据的经合组织国家，性别不平等在技术部门中已经很明显。⁴⁷ 数字化还可能使有偿工作进一步非正规化，因为现有的劳动法规存在空白，且难以获得社会保障。⁴⁸ 零工经济可能为女性提供机会，但也可能强化性别成见和女性只应在家庭范围内从事有偿工作的预期。⁴⁹

⁴⁰ 妇女署使用劳工组织 ILOSTAT 数据库所作的计算，可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data/>(2019 年 10 月 28 日查阅)。

⁴¹ 劳工组织，《全球就业社会展望：2018 年趋势》(2018 年，日内瓦)，表 E3。

⁴² Mary Borrowman 和 Stephan Klasen, “Drivers of gendered sectoral and occupational segregation in developing countries”, Discussion Paper, No.222 (Göttingen, Germany, University of Göttingen, 2017)。

⁴³ Francine D. Blau 和 Lawrence M. Kahn, “The gender wage gap: extent, trends and explanations”, *Journal of Economic Literature*, vol. 55, No. 3 (September 2017)。

⁴⁴ 劳工组织，《2018/19 年全球工资报告：性别工资差距的背后》(2018 年，日内瓦)。

⁴⁵ Jill Rubery 和 Mathew Johnson, “Closing the gender pay gap: what role for trade unions?”, ILO Bureau for Workers’ Activities (ACTRAV) Working Paper (Geneva, 2019)。

⁴⁶ 劳工组织，《数字劳动力平台和未来工作：在网络世界实现体面工作》(2018 年，日内瓦)。

⁴⁷ Wajcman, 《数字革命》。

⁴⁸ Jacqueline O’Reilly、Florian Ranft 和 Max Neufeind, “Introduction: identifying the challenges for work in the digital age”, in Max Neufeind, Jacqueline O’Reilly and Florian Ranft, eds., *Work in the Digital Age: Challenges of the Fourth Industrial Revolution* (London, Rowman and Littlefield International, 2018)。

⁴⁹ 劳工组织，《性别平等的重大飞跃：为所有人实现更好的未来工作》(2019 年，日内瓦)。

妇女在获得和拥有土地方面继续面临重大障碍

53. 妇女在农业中实现经济安全面临的一个持久障碍是她们在拥有和获得土地方面缺乏平等。妇女对资产的掌控对她们在结婚或脱离关系时(无论是由于分居、离婚还是配偶死亡)的经济独立有重要影响。在家庭财产继承方面,女儿和儿子在有数据的五分之一以上的国家仍然受到不平等待遇;在五分之一的国家,男性和女性未亡配偶没有平等财产继承权。⁵⁰ 在北非和西亚、撒哈拉以南非洲以及中亚和南亚地区,继承权不平等现象依然存在。

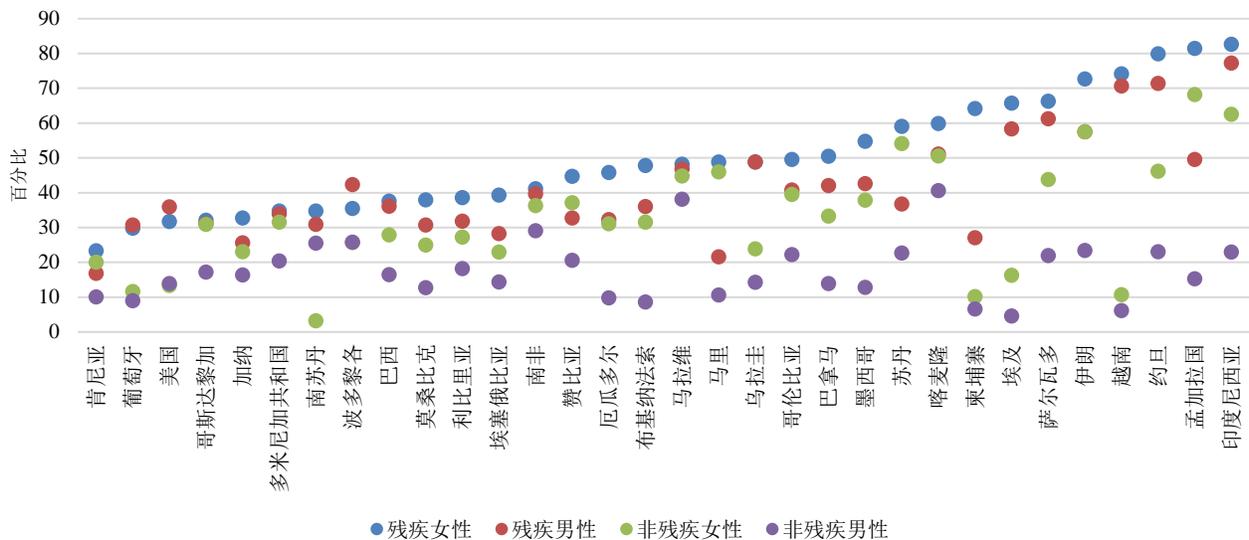
54. 在世界许多地区,特别是在非洲和亚洲,在习惯法与民法重叠的情况下,可能会进一步限制妇女的平等权。妇女在离婚或丧偶时往往会被剥夺用益物权,因为财产可能会被抢夺,或其使用权可能受到大家庭成员的争议,导致此类妇女及其子女无法得到任何财产(E/CN.6/2018/3)。

职场中的妇女存在严重的不平等

55. 一些女性群体在职场中面临复杂的不平等状况。例如,现有数据显示,与非残疾女性相比,残疾女性的受教育程度更低,更可能处于不活跃状态,更可能面临多维贫困。“三无”人员比率显示,与残疾男性和非残疾女性相比,残疾女性更可能受到排斥(图 A.2)。

图 A.2

15 至 24 岁之间的不工作不读书不受培训者(2005-2015 年)



来源:《化承诺为行动:2030年可持续发展议程中的性别平等》(纽约,妇女署,2018年)。

注:每个国家都使用了2005年或之后的最新人口普查数据。印度使用了2014年人口普查数据。大多数国家样本明确指出,只有永久性状况才被视为残疾。当报告了多个可能的残疾状况时,这些状况被汇总为一个总结性变量。如果样本有几种不同程度,则将残疾状态分配给标记为“显著”或“严重”状态的样本。

⁵⁰ 妇女署使用世界银行数据进行的计算,《妇女、商业和法律(2018)》。
另见 <https://wbl.worldbank.org/#> (2019年1月11日查阅)。

在世界各地，无偿护理和家务仍然是妇女的责任且过于繁重

56. 世界各地的时间使用调查显示，如果将有偿工作和无偿工作加起来，女性总体比男性工作时间更长。⁵¹ 虽然在过去 40 年里，女性承担了更多有偿工作，但在男性承担更多无偿工作方面却几乎没有变化。女性的整体工作量加剧为“双班倒”，几乎没有休息和休闲的时间。女性从事的无偿照护和家务劳动是男性的三倍，尽管各国的性别差异有所不同，在发展中国家尤为明显。⁵² 北非和西亚地区的性别差距最大，女性从事的无偿照护和家务劳动几乎是男性的六倍。在较贫穷的家庭中，无偿工作往往被分派给学龄女童，给她们的教育和福祉造成不利影响，或者分派给已经有带薪工作或自己本身需要得到照顾的(外)祖母。⁵³

57. 农村女性在无偿照护和家务方面往往比城市女性投入更多的时间，因为她们通常较难获得自来水等基础设施和人力节约技术。⁵⁴ 家庭财富或收入状况也可能产生影响，因为较贫穷的女性(虽然男性并非如此)通过增加无偿时间投入来弥补她们负担不起的服务。在有小孩的家庭中，女性的无偿照护和家务工作更加紧张，工作量随着最小孩子长大而减少。⁵⁵ 因此，家中有幼儿(6 岁以下)也会降低女性的劳动力参与率，而这对男性的劳动力参与率则有相反的影响。⁵⁶

2. 各国为执行《行动纲要》采取的行动

58. 为了确保妇女的经济独立和权利，《行动纲要》呼吁平等提供有适当工作条件的就业机会，提供对资源和资产的平等控制机会，消除职业歧视和隔离，承认和支持所有形式的无偿工作，使所有男女的工作和家庭责任相一致。《纲要》还指出，妇女在经济管理机构中有集体力量和发言权十分重要。

59. 根据各国的国家报告，在执行过程中出现了四个方面的政策和方案趋势：
(a) 改善获得带薪休假、照护服务和节省时间的基础设施的情况；(b) 解决劳动力市场隔离和性别工资差距问题；(c) 提高农村和非正规经济的就业质量；(d) 支持由女性拥有的企业，包括提供金融服务。

(a) 改善获得带薪休假、照护服务和节省时间的基础设施的情况

60. 调和与工作家庭的政策可在为女性和男性创造公平竞争环境方面发挥关键作用。此类措施包括带薪产假、陪产假和育儿假以及提供护理服务和节省时间的基础设施。

⁵¹ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》，图 5.2。基于女性/男性未加权平均数的平均差异。

⁵² 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁵³ Deepta Chopra 和 Elena Zambelli, *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work* (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 2017)。

⁵⁴ 劳工组织，《照护工作和照护职业对体面工作未来的影响》(2018 年，日内瓦)。

⁵⁵ Debbie Budlender, ed., *Time Use Studies and Unpaid Care Work* (New York, Routledge, 2010)。

⁵⁶ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》，图 4.5。

61. 有四分之三的国家优先采取行动，引入或改善产假、陪产假、育儿假或其他类型的家庭假，以促进带薪工作中的性别平等。产假对生育母亲及其婴儿的健康、营养和福祉至关重要，陪产假和育儿假鼓励男性参与照护，特别是在产假是一项强制性的个人权利，不能转让给父母中另一方的情况下。⁵⁷ 然而，在全球范围内，只有 41.1% 的新生产女性获得了产假福利，非洲的区域覆盖率低至 15.8%，亚洲和太平洋地区的覆盖率为 33.4%，而欧洲和中亚的这一比例超过 80%。⁵⁸ 设计能够覆盖非正规工人的休假制度是许多发展中国家面临的挑战。

62. 很多国家特别是欧洲和拉丁美洲报告说作出了增加父亲休假的规定，并正在开展宣传活动，提高人们对男性照护作用的认识。尽管如此，全球只有一小部分男性从陪产假和育儿假计划中受益。2016 年，只有略多于一半的国家为父亲提供了法定带薪假期，通常时间相对较短。⁵⁹

63. 63% 的国家报告扩大了托儿服务或使现有服务更能负担得起。然而，能负担得起的优质托儿服务仍然远未普及。例如，在欧洲联盟，31% 的家庭在获得托儿服务方面遇到困难，负担能力被认为是主要障碍。⁶⁰ 在发展中国家，接受学前教育的机会有限，2014 年平均只有 39% 的儿童接受学前教育，而发达国家的这一比例为 87%。最富裕家庭的孩子接受学前教育的可能性几乎是最贫穷家庭孩子的 6 倍。⁶¹ 低收入国家的有偿照护劳动力相对缺乏，构成重大挑战。⁶² 在若干发展中国家，正在努力通过各种途径扩大托儿服务，在某些情况下将这作为解决人类整个生命周期照护需求的综合办法的一部分(方框 A.1)。

⁵⁷ Erin M. Rehel, “When dad stays home too: paternity leave, gender, and parenting”, *Gender and Society*, vol. 28, No. 1 (February 2014).

⁵⁸ 劳工组织,《2017-2019 年世界社会保障报告: 为实现可持续发展目标提供普遍社会保护》(2017 年,日内瓦)。

⁵⁹ 劳工组织,《照护工作和照护职业》,图 3.8。

⁶⁰ European Institute for Gender Equality, Beijing +25: The 5th Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States (14254/19 Add.2)。

⁶¹ 教科文组织,《2016 年全球教育监测报告: 教育为人、教育为地球——为所有人创造可持续未来》(2016 年,巴黎),附件,表 4。

⁶² 妇女署,《2019-2020 年世界妇女的进步》,图 5.8。

方框 A.1

新方向：扩展印度(泰米尔纳德邦)和乌拉圭的照护服务

在印度，儿童发展综合性服务计划为一半 6 岁以下儿童(近 8 300 万人)提供食品、体检和疫苗，在有些地方还提供儿童保育和学前服务。在泰米尔纳德邦等邦，联邦方案得到强化，以改善服务覆盖率和质量，以及主要为女性的照护工人的条件。该方案取得了可喜成果，包括定期提供营养食品，为 3 至 6 岁的儿童提供学前教育，适合女性需求的开放时间和地点，以及提供更好的培训和更高的工资。该方案还侧重于边缘群体，如达利特社区。

在乌拉圭，综合国家照护系统旨在解决人类整个生命周期的照护需求(幼儿、残疾人和虚弱的老年人)并保护照顾者的权利，无论是有偿还是无偿照护者。该系统为主要社会保障政策(如育儿假和残疾津贴)提供了三项重要补充：一系列服务(托儿、残疾人个人助理、长期照护服务)；改善有偿照护人员的工作条件和支持无偿家庭照护者的措施；促进男女平等分担无偿照护责任。为重新设计国家社会保障制度开展的公开和参与性进程，以及妇女权利组织和性别平等倡导者的专门知识和积极参与，推动了这一促进性别平等的综合做法。

64. 近一半的国家报告增加了对老年人和其他需要密集护理人员的支持。具体行动包括提供社区和居家护理服务，并为雇员制定照顾成年家庭成员的休假规定。尽管如此，女性家庭成员继续提供无偿照护，仍是长期照护的支柱力量。⁶³ 完全依赖家庭的老年人照护模式变得不现实，因为不同代人之间的距离遥远(特别是由于移民)，很少或没有成年子女照顾的老年人越来越多，且女性的劳动力参与率越来越高。在全球范围内，长期照护的付款形式主要是自付，只有较富裕的人才能负担得起。⁶⁴ 长期照护体系的覆盖面和可持续供资亟需得到关注。

65. 三分之一的国家报告投资于节省时间和劳动力的基础设施，如公共交通、电力、供水和卫生设施，以减少女性花在无偿照护和家务工作上的时间。对中亚南亚和撒哈拉以南非洲国家(分别为 64%和 61%的国家)来说，此类投资是重中之重。特别是在低收入情况下，当投资不足和政策不统一时，女性很可能在工资、时间不足和福利方面处于不利地位，例如，在没有带薪休假，以及无法获得便捷、负担得起的基础设施和公共服务的情况下(A/74/111)。

(b) 解决劳动力市场隔离和性别工资差异问题

66. 80%以上的国家和区域继续保持 2015 年的实施趋势，报告加强了推动就业和薪资方面的性别平等的法律和职场政策。举措包括禁止在招聘、留用和晋升方面歧视妇女，制定同工同酬立法和促进性别平等的劳动力市场政策。职场中的性骚扰问题正在受到更多关注(见第三.C 节)。

67. 许多国家制定了法律和实施了政策来应对性别工资差异，克服劳动力市场隔离情况。具体举措包括制定同值工作同等报酬法律，还采取措施推动薪资透明度

⁶³ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》，图 5.10。

⁶⁴ Xenia Scheil-Adlung, “Long-term care protection for older persons: a review of coverage deficits in 46 countries”, ESS Working Paper, No. 50 (Geneva, ILO, 2015)。

和监测、性别薪资审计和核证。同工同酬审计有助于揭露加大性别薪资差异的做法，例如工资级别不明确、管理层对起薪和业绩计酬的自由裁量权以及对薪资缺乏透明度和保密性。⁶⁵ 各国需要做更多工作，规范用人单位开展性别薪资审计，监测性别工资差异，开展其他职场性别平等措施及系统地定期披露信息。

68. 提高最低工资是各国增加工资级别较低的女工收入和缩小性别工资差异的重要手段。各国也在解决包括家政工人在内的低薪工人的工资和工况问题，为此规定书面合同、最低工资、社会保障和享有安全与健康工作环境的权利。批准劳工组织《2011 年家政工人公约》(第 189 号)的国家数量几乎翻了一番，从 2014 年 11 月的 16 个增至 2019 年 10 月的 29 个。需要做更多工作来解决其他弱势群体的工作条件问题，其中包括农业工人、在家工作的人和家庭雇员。

69. 一些国家还出台了可以缩小工资较高者性别工资差异的集体薪资协议，并出台了促进妇女更多担任高级和高薪职位的政策。妇女要在工会中组织起来，确保集体协议中纳入促进性别平等的条款。甚至在女性就业和女性工会成员比例较高的部门，也需要做更多工作，确保妇女在工会中担任领导职务。

70. 一些国家采用政策来提升妇女在非传统就业领域、特别是在 STEM 和技术相关领域的代表性，减少劳动力市场性别隔离情况。吸引女性从事科技行业和在这种男性主导的职场文化中留住女性有困难。⁶⁶ 提高女性在科技领域任职人数的战略往往侧重于提供指导或无意识偏见培训，这将改变的责任推给个人，而不是改变排斥妇女的职场文化。⁶⁷

71. 关于鼓励男性在女性主导的部门就业、特别是从事儿童保育和长期护理等护理行业的政策，各国提供的信息有限。

(c) 提高妇女的就业质量，特别是在非正规经济和农村经济中的就业质量

72. 有 37% 的国家，特别是拉丁美洲和加勒比、大洋洲、北非和西亚的国家，采取了措施，帮助妇女从非正规就业转向正规就业，包括登记非正规企业，其中包括妇女拥有的非正规企业，提高非正规行业工人获得社会保障的机会(见第三.B 节)，改善劳动力市场监管，包括对有偿家政工作的监管。重视改善有偿家政工人的工作条件大有希望，因为这是许多发展中国家妇女最重要的单一就业来源，也是全世界移徙妇女一个日益增长的就业来源。

73. 2019 年对国际货币基金组织(基金组织)国家报告的审查表明，许多国家因紧缩面临将劳动力市场“灵活化”的压力，这通常要限制薪资调整，下放集体谈判权，让企业更容易雇用临时合同雇员。44 个发展中国家和 35 个高收入国家正在考虑这种改革。⁶⁸ 根据以往经验，这些措施可能会对女工造成特别严重的打击。⁶⁹ 在竞

⁶⁵ Jill Rubery, “Tackling the gender pay gap: from individual choices to institutional change”, 第 6 号政策简报(2016 年, 纽约, 妇女署)。

⁶⁶ Wajcman, “The Digital Revolution”。

⁶⁷ Alison T. Wynn, “Pathways toward change: ideologies and gender equality in a Silicon Valley technology company”, *Gender and Society* vol. 34, No. 1 (2019)。

⁶⁸ Ortiz, and Cummins, “Austerity: the new normal”。

⁶⁹ Jayati Ghosh, *Economic Crises and Women's Work: Exploring Progressive Strategies in a Rapidly Changing Global Environment* (2013 年, 纽约, 妇女署)。

争激烈、目前不受法律审查的低成本市场的全球供应链中需要加大对工人权利的问责。⁷⁰ 货币和财政政策需要着眼于促进充分就业和创造体面工作。

74. 各国报告了增加边缘化妇女和女孩群体获得更优质工作机会的举措。许多国家报告，实施了女性参与率高的公共工程方案。几个国家报告，向单身母亲、年轻妇女或少数族裔妇女提供了优先进入此类方案的机会。一些国家采取有针对性的普遍措施，促进残疾妇女获得培训和就业机会(方框 A.2)。在欧洲，几个国家报告已采取具体措施，支持移民和难民妇女融入劳动力市场。

方框 A.2

不让任何人掉队：德国、大韩民国和乌干达对残疾妇女的培训和就业支助

通过动员残疾人权利团体和倡导者，到 2019 年 10 月，有 180 个国家批准了《残疾人权利公约》。各国加强了支持妇女获得培训和就业机会的政策和方案努力，但还有很多工作要做。许多国家举措侧重于促进包容性就业，为此取消歧视性立法，在公共和私营部门提供包容性就业服务，开展包容性教育和培训，实施不阻碍就业的社会保障计划。^a

在乌干达，政府制定了平权行动措施，提高残疾人从地方议会到国民议会等各个层面的政治代表性。一些残疾人议员正在促进将平权行动措施用于劳动力市场。例如，坎帕拉区议员主张在该市最繁忙的区域之一设立一个留给残疾商贩(其中许多是妇女)的无障碍空间。乌干达妇女赋权方案和青年生计基金向指定群体提供创业技能培训和金融服务，促进残疾妇女融入群体。^b 乌干达小额信贷机构协会行动起来，克服认为残疾人是较高风险群体的错误假设，赋予残疾人获得金融服务的平等机会。^c

在德国和大韩民国，就业政策旨在确保残疾人能够从事他们所希望的有偿工作。在德国，残疾人可进入综合就业系统，而非广大劳动力市场中长期推行隔离和排斥做法的庇护工场。根据《联邦参与法》(2016 年)，雇用残疾工人的雇主可获得现金奖励。这有助于此种工人做出过渡，离开庇护工场，如果过渡不成功，再返回工场。^d

在大韩民国，残疾人拥有的企业或雇用至少 30% 残疾人的企业有权享受税收优惠，更易获得融资和贷款。反歧视立法也获得通过，但人们对其的认识有限。^e 此类政策须结合在雇主、同事和公众中开展提高意识运动。

^a 《残疾与发展问题报告：残疾人实现和参与推动可持续发展目标，享受其惠益》(联合国出版物，出售品编号 19.IV.4)。

^b Hisayo Katsui, *Disabilities, Human Rights and International Cooperation: Human Rights-Based Approach and Lived Experiences of Ugandan Women with Disabilities*, 残疾人权中心系列出版物，第 8 号(2012 年)。

^c 《残疾与发展问题报告》(联合国出版物，出售品编号 19.IV.4)，第 162 页。

^d Elisa Fiala, “A brave new world of work through the lens of disability”, *Societies*, vol. 8, No. 27 (2018)。

^e Se Kwang Hwang and Alan Roulstone, “Enterprising? Disabled? The status and potential for disabled people’s microenterprise in South Korea”, *Disability and Society*, vol. 30, No. 1 (2015)。

⁷⁰ Sharan Burrow, “United Nations treaty on business and human rights vital for economic and social justice”, *Social Europe*, 2019 年 10 月 28 日。

75. 几个国家还实施措施，便利妇女获得土地，让女农更易于获取农业推广服务并响应女农需求，包括为此增加女性推广人员。几个国家报告采用了针对妇女或在很大程度上由妇女享用的贷款和补贴。农业仍然是粮食安全和妇女生计的核心，特别是在撒哈拉以南非洲和南亚。在这些地区，农业生产方面的性别差距依然存在，这并不是因为妇女效率低下，而是因为她们缺乏平等获得资产和农作材料的机会。⁷¹ 尽管一些发展中国家采取了积极步骤，但外国和跨国公司未经协商或补偿作出的大规模土地投资往往导致侵犯了妇女对农业用地的权利，阻碍了她们获取诸如牧场和水塘等共同资源。⁷²

(d) 通过金融服务等支持妇女拥有的企业

76. 81%的国家报告，支持妇女创业是一项重大优先事项，还将其作为一种减贫手段，为此改善获取金融服务、信息和技能发展的机会。创业涵盖的内容包罗万象，从着眼于生存的非正规微型企业到有大量劳动力的大型高利润企业。妇女企业，特别是发展中国家的妇女企业，往往规模小，很少雇用工人，通常是在家工作，回报很低。⁷³ 在非正规经济中，只有1.4%的女工可以归类为雇主(男性为3.4%)，即雇用人员经营业务者。有很多人是自营就业(36.3%)。⁷⁴ 从全球来看，工作女性中不到2%是雇主。因此，对企业家的支助措施只针对很小一部分女性劳动力。因此，需要更多样化的措施来提高妇女的经济保障，包括为此改善妇女的就业和生计质量。

77. 约49%的国家报告，已采取措施改善妇女获得诸如储蓄、保险、汇款和信贷等金融服务的机会，从而使妇女能够创办和发展自己的企业。然而，妇女获得正规金融服务的机会仍然不足。2017年，全球范围内，74%的男性和67%的女性在正规金融机构开有账户。⁷⁵ 个人可能只是为了领取工资或养老金而拥有银行账户，并会将这些钱用于日常家庭开支，而无法积累任何储蓄。在中亚和南亚、北非和西亚，拥有此种账户的男女比例之间的差距自2011年以来缩小了，但在撒哈拉以南非洲，这一差距却扩大了。女性获得贷款、特别是正规贷款的机会也较少，这增加了她们对非正规出借人的依赖，后者往往收取更高利率。为了作出补救，大多数国家继续向妇女拥有的企业或个体女企业家提供小额信贷和补贴贷款计划。鉴于小额融资的差异化情况和多种多样，难以对该部门一概而论。尽管如此，最贫

⁷¹ Cheryl R. Doss, “Women and agricultural productivity: reframing the issues”, *Development Policy Review*, vol. 36, No. 1 (January 2018)。

⁷² Michael Levien, “Gender and land dispossession: a comparative analysis”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, No. 6 (2017). Kristina Lanz, Elisabeth Prügl and Jean-David Gerber, “The poverty of neoliberalized feminism: gender equality in a ‘best practice’ large-scale land investment in Ghana”, *Journal of Peasant Studies* (2019)。

⁷³ Naila Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women’s Economic Empowerment: Reviewing Evidence Over the Life Course* (London, Gender and Adolescence: Global Evidence, 2018)。

⁷⁴ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女》。

⁷⁵ Asli Demirgüç-Kunt and others, *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution* (2018年，华盛顿特区，世界银行)。另见 <https://globalfindex.worldbank.org/>。

穷和最边缘化的群体更有可能退出这些方案，特别是当他们生活在商机有限的贫乏、偏远和人口稀少的地区时。邻近道路和市场可能会提升这种方案的影响。⁷⁶

78. 许多国家报告已采取措施，提高数字和金融知识水平。数字技术催生了新一代的金融服务，可能有助于缩小账户拥有情况方面的性别差距，促进妇女参与正规金融系统，为她们提供更多隐私和对自己财务的掌控。⁷⁷ 为了发掘这一潜力，国家和企业有必要确保，数字金融服务对妇女来说是可获得的、负担得起的和安全的。鉴于在获取和使用手机以及数字和金融知识方面持续存在性别差距，这仍然是一项挑战。此外，已采取的措施需要辅之以保护妇女资料的保障措施，还需要辅之以法规，防止在评估客户风险或信誉时使用可能导致性别偏见的算法，从而损害妇女获得信贷的机会。

3. 今后行动优先事项和加快实施

79. 为了提升妇女的经济独立性，各国加强了家事假规定，扩大了儿童保育服务或使现有服务更加负担得起，并对省时的基础设施进行了投资。然而，许多男女，特别是从事非正规就业的男女，无法享有带薪产假或育儿假。在大多数国家，获得负担得起的优质儿童保育服务和长期护理服务的机会仍未普及。在发展中国家和发达国家，支撑性别工资差异的劳动力市场隔离持续存在。需要采取更全面办法让妇女有经济保障。

80. 各国应在三个领域优先采取行动：扩大儿童保育和长期护理服务，以期实现可持续融资的全民覆盖，并与惠及所有人、不论其就业状况的带薪家事假相结合；努力将非正规就业正规化，惠及那些被剥夺基本劳工权利和应享权利的工人，其中包括在家工作的人、家庭雇员和消隐在全球供应链中的女工，并防止因紧缩和技术变革将正规工作非正规化；减少劳动力市场隔离和性别工资差异，为此增加妇女在非传统领域、特别是在 STEM 中的代表性，鼓励男性在女性主导的部门、包括护理行业就业。

81. 创造体面工作、提供以人为中心的支助和保护环境应是系统性宏观经济政策的重中之重。促进充分就业、好工作和适足工资，应是货币和反周期波动财政政策的明确目标。⁷⁸ 例如，政府可以通过公共工程方案作为“可最后依靠的雇主”介入。政府可以采用公共投资战略为妇女创造就业机会，建设亟需的有形基础设施和社会基础设施，如农村公路网、绿色的城市交通系统和护理服务，这也有助于妇女腾出时间。宏观经济政策需要具体目标和工具来优化创造就业、确保就业中性别平等并提高女农民赚取收入的能力。中央银行可发挥至关重要的作用，不仅可让妇女更容易获得信贷，还可刺激私人对企业和工作的投资。中央银行还可

⁷⁶ Kabeer, Gender, Livelihood Capabilities and Women's Economic Empowerment.

⁷⁷ Hélène Molinier, Leveraging Digital Finance for Gender Equality and Women's Empowerment (2019年, 纽约, 妇女署)。

⁷⁸ Stephanie Seguino, "Tools of macroeconomic policy: fiscal, monetary and macroprudential approaches", in Diane Elson and Anuradha Seth, eds., *Gender Equality and Inclusive Growth: Economic Policies to Achieve Sustainable Development* (2019年, 纽约, 妇女署)。

以通过资本管制对抗破坏稳定的跨境资本流动，⁷⁹ 以减少经济危机的风险，而经济危机往往对妇女获得资源、服务和工作产生极大的不利影响。⁸⁰ 需要一项具有法律约束力的全球文书，帮助弥合全球供应链中工人权利方面的问责差距，打击企业有罪不罚现象。主要标准制定组织现在正在跳出渐进式改进和自愿行为守则的局限，呼吁更系统地披露关于环境、社会和治理问题的数据，以监测企业在包括诸如性别工资差异等性别平等指标在内的、可持续发展成果方面的绩效。

B. 消除贫困、社会保障和社会服务

关键信息

- 全球范围的极端贫困减少了，但继续对妇女有很大影响；消除妇女贫困根源对到 2030 年实现可持续发展目标 1 至关重要。
- 妇女和女孩获得社会保障和公共服务的机会有所增加，但在国家和地区内部以及国家和地区之间仍然存在巨大差异和偏见。
- 各国已采取措施，改善妇女和女孩获得社会保障、优质素质教育和终身学习的机会；提高其获得保健服务、包括性保健和生殖保健的机会。
- 预期今后紧缩措施会威胁到在公共服务的可负担性、可获得性和质量方面取得进展，特别是对最边缘化的妇女和女孩群体而言。
- 要利用协同作用和解决妇女贫穷的多层面问题，各国应摆脱部门办法的限制，转而采取系统性办法，应对妇女一生中的风险和脆弱性，支持转变不平等的权力关系。

82. 从性别视角看，社会保障和社会服务若针对妇女一生的权利和需求并以综合协调的方式提供，可最有效地减少贫穷(重大关切领域 A, 可持续发展目标 1) 和不平等(可持续发展目标 10)。开展协调以利用不同政策干预措施之间的协同作用也至关重要。家庭现金转移日益成为社会保障系统的一个普遍组成部分，可以提高女童入学率(重大关切领域 B, 可持续发展目标 4)和妇女获得孕产妇保健服务的机会(重大关切领域 C, 可持续发展目标 3), 改善家庭营养(可持续发展目标 2)。负担得起的幼儿教育和护理服务对妇女进入并留在劳动力市场(重大关切领域 F)、通过体面工作获得社会保障应享权利(见第三.A 节)并使自己和家人摆脱贫困(重大关切领域 A, 可持续发展目标 1)至关重要。养老金可减少老年妇女的贫困，若伴以对可负担的、针对其需求以及她们可能提供无偿护理的对象的需求的老年和长期护理服务的投资(重大关切领域 C, 可持续发展目标 3 和 5), 会得到加强。《行动纲要》与国际人权标准一道，为通过促进性别平等的社会保障以及诸如教育和卫生等社会服务来实现消除贫穷提供了重要的政策指导。

⁷⁹ 贸发会议，《2019 年贸易和发展报告》(见第一节，脚注 11)。

⁸⁰ 妇女署，《全球经济危机和性别平等》(见第一节，脚注 14)。

83. 2019年，委员会第六十三届会议强调，需要采取综合办法设计、实施和评估社会保障制度、公共服务和可持续基础设施，让妇女和女孩有更充裕的时间，支持她们的流动性，促进她们获得经济机会，增强她们抵御冲击的能力。委员会还突出强调必须制定和执行参与式敏感对待性别问题的消除贫穷综合战略，解决社会问题、结构性问题和宏观经济问题，确保妇女和女童享有适当生活水准，呼吁各国：建立或加强包容各方和促进性别平等的社会保障制度，包括制定最低标准；根据对风险和脆弱性的具体情况评估，改进社会保障制度的设计、实施和评价；确保所有妇女和女孩都能获得负担得起、可获得和可接受的优质公共服务；确定并消除阻碍妇女和女孩获得公共服务的障碍；确保普遍享有性和生殖保健服务，促进普遍获得艾滋病毒和艾滋病预防、治疗、护理和支助；在对自然灾害、武装冲突和冲突后局势做出人道主义反应时，加强促进性别平等的社会保障方案拟订和规划；提供顾及艾滋病毒问题的社会保障措施；帮助所有技能水平的移民工人在目的地国获得社会保障，并获益于适用的社保应享权利和既得福利的可携带性(E/CN.6/2019/L.3)。

1. 全球和区域趋势

1990至2015年，极端贫困率有所下降，但进展放缓，按照目前的速度，不足以实现到2030年消除贫困的目标

84. 全球极端贫困人口占比从1990年的36%降至2010年的16%，又降至2015年的10%。⁸¹ 这一比例的下降自1995年以来主要由中国推动，最近则是由南亚推动。撒哈拉以南非洲的减贫步伐要慢得多，该区域2015年的这一比例为42%，较2010年的48%和1990年的55%有所下降。⁸² 近年来，撒哈拉以南非洲极端贫困人口的绝对数量有所上升，而且高于世界其他地区贫困人口的总和。世界上约79%的贫困人口生活在农村地区。⁸³

85. 从人权和性别角度来看，目前的减贫措施存在局限性。每天1.9美元是一个非常低的门槛。⁸⁴ 据估计，这一门槛只要略微提高(至2.50美元)，极端贫困人数就会在目前7.36亿人的基础上再增加6亿人。⁸⁵ 如按一些人建议将门槛提高到“合乎道德的贫困线”，⁸⁶ 即每天5美元，则绝对贫困人数将达到35亿人。⁸⁷

⁸¹ 《2019年可持续发展目标报告》(见第一节，脚注3)。

⁸² 全球可持续发展目标指标数据库。可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>(2019年11月查阅)。

⁸³ 《2019年可持续发展目标报告》。

⁸⁴ 例如，见Sanjay G. Reddy and Rahul Lahoti, “\$1.90 per day: what does it say?”, *New Left Review*, 第97卷(2016年1月-2月)。

⁸⁵ Andy Sumner, “Global poverty and inequality: change and continuity in late development”, *Development and Change*, 第50卷, 第2期(2019年3月)。

⁸⁶ 例如，见Peter Edward, “The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty”, 《第三世界季刊》，第27卷第2期(2006年)。一些经济学家提出以12.50美元的贫困线作为全球标准(见Lant Pritchett, “Monitoring progress on poverty: the case for a high lobar poverty line”, *Development Progress Working Paper*, No. 2 (2013年, 伦敦, Overseas Development Bank)。

⁸⁷ Sumner, “Global poverty and inequality”。

86. 传统贫困衡量方法是基于住户调查数据，它使用家庭总收入或总消费数据计算人均收入(A/74/111)。这对估计妇女的收入贫困状况构成了重大挑战，因为以家庭作为贫困衡量单位，没有考虑到家庭成员之间基于性别和年龄的权力和地位差异对家庭内部资源分配造成的影响。⁸⁸ 这意味着贫困妇女不一定生活在最贫困家庭中。⁸⁹

87. 多维贫困衡量标准的发展，使其除了衡量基于收入的贫困外，还反映同时存在的多重匮乏，如无法或很难获得保健、计划生育、住房、教育和基础设施。⁹⁰ 然而，这些工具大多数仍严重依赖家庭一级的指标，因此在衡量妇女贫困状况方面的作用有限。最近制定的个人贫困衡量办法旨在克服缺乏个人一级多维贫困数据所带来的挑战，并纳入先前被忽视的按性别区分的指标，如时间使用情况。⁹¹ 要大规模实施这一措施，就需要投入大量时间和资源，开展新的数据收集工作。

在各区域，贫困仍然存在性别差异，性别差距在 25-34 岁成年人中尤为明显

88. 尽管存在上述局限，但对 91 个发展中国家的家庭一级数据的分析表明，总体而言，妇女和女童生活在极端贫困中的可能性比男子和男童高 4%。25 至 34 岁人群中性别差距最大；该年龄段妇女生活在极端贫困中的可能性比男子高 25%(图 B.1)，⁹² 即共有 4 900 万贫困妇女，4 000 万贫困男子。24 岁后出现的性别差距与养育子女的人生阶段相吻合，在此期间，妇女及其家庭生儿育女的开销增加，而且由于承担照料责任，从事有偿工作的时间也有限。

⁸⁸ Amartya Sen, *Gender and Cooperative Conflicts*, 发展经济学所工作文件, 第 18 号(1987 年, 赫尔辛基); Bina Agarwal, “‘Bargaining’ and gender relations: within and beyond the household”, 《女性主义经济学》, 第 3 卷, 第 1 期(1997 年)。

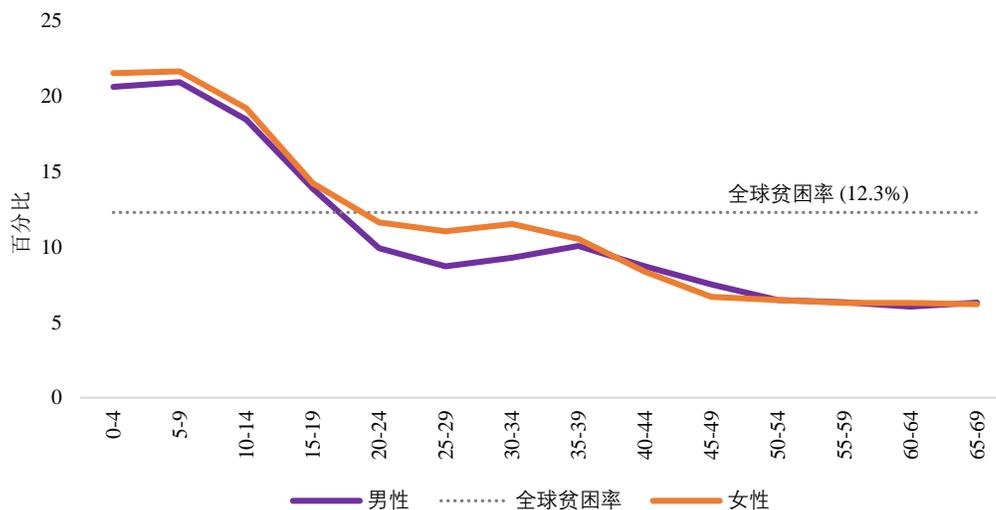
⁸⁹ Naila Kabeer, “Gender, poverty, and inequality: a brief history of feminist contributions in the field of international development”, 《性别与发展》, 第 23 卷, 第 2 期(2015 年); Caitlin S. Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, “Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa”, 国家经济研究局工作文件, 第 24047 号(2017 年, 剑桥, 马萨诸塞州, 国家经济研究局)。

⁹⁰ Sabine Alkire and James Foster, “Counting and multidimensional poverty measurement”, 《公共经济学杂志》, 第 95 卷, 第 7-8 期(2011 年); Gisela Robles Aguilar and Andy Sumner, “Who are the world’s poor? A new profile of global multidimensional poverty”, 全球发展中心工作文件, 第 499 号(2019 年, 华盛顿特区, 全球发展中心)。

⁹¹ Sharon Bessell, “The individual deprivation measure: measuring poverty as if gender and inequality matter”, 《性别与发展》, 第 23 卷, 第 2 期(2015 年)。

⁹² 见 A/74/111。35-39 岁和 40-45 岁人群中的性别差距缩小，且不再明显。这可能是多种因素共同作用的结果，包括家庭中的大孩子进入劳动力市场，妇女加入和重新加入劳动力队伍，从而改善了家庭收入。

图 B.1.
按年龄和性别分列的极端贫困(每天 1.9 美元)人口比例



资料来源：《2019 年可持续发展目标进展：性别简况》(2019 年，纽约，妇女署)。

注：分析基于 91 个发展中国家的最新数据，涵盖世界人口的 78%。

89. 高收入和中等收入国家的相对贫困衡量标准证实，妇女陷入贫困的概率更高，其中单身母亲受到的影响尤为严重。例如，在 25 个有数据的欧洲和北美国家中，单亲母亲家庭收入低于贫困门槛值(收入中位数的 50%)的可能性比双亲家庭高出三倍。⁹³

在全球范围内，妇女和女童的教育和健康成果有所改善，获得服务和社会保护的机会也有所增加，但一些区域仍然存在重大差距

90. 过去 25 年间，在妇女和女童的教育和卫生成果方面取得了显著进展，孕产妇死亡率下降，妇女识字率上升，她们获得社会保障和公共服务的机会也得到改善。许多国家推出了非缴费型社会保障计划，如有条件现金转移和社会养恤金，此类计划常常直接把钱交到妇女手中，如果没有这些计划，妇女容易被缴费型社会保障不成比例地排除在外。尽管如此，2015 年全球只有 29% 的人口为综合社会保障制度所覆盖，享有从儿童和家庭福利到老年养恤金的全套福利。⁹⁴

91. 自 1995 年以来，妇女和女童状况取得最大改善的领域是教育。1995 年至 2018 年间，小学和初中学龄女童中的辍学人数几乎减半，进入高等教育机构的人数增加。⁹⁵ 全球于 2009 年实现了小学和中学入学方面的性别均等。接受高等教育的

⁹³ 妇女署计算所依据的 25 个国家数据来自 Rense Nieuwenhuis and Laurie C. Maldonado, “Single-parent families and in-work poverty”, in Henning Lohmann and Ive Marx, eds., *Handbook on In-Work Poverty* (2018 年，切尔滕纳姆，联合王国，Edward Elgar 出版社)。

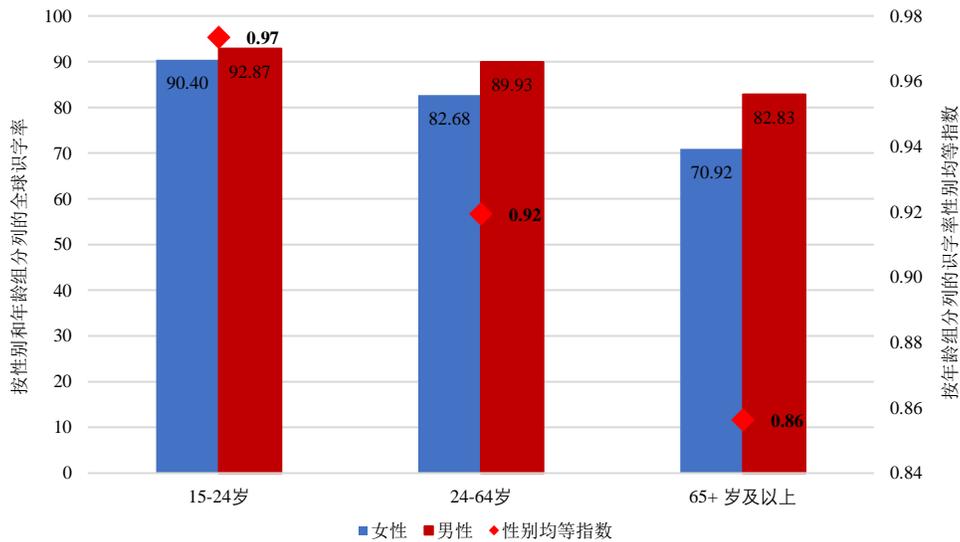
⁹⁴ 劳工组织，《2017-19 年全球社会保障报告》。

⁹⁵ 妇女署的计算依据是教科文组织统计研究所，教育统计数据库，可查阅：[错误!超链接引用无效。](#) (2019 年 9 月查阅)。

女性人数从 2004 年开始超过男性。⁹⁶ 南亚的进步最快，该区域各级教育都实现了性别均等或接近均等。⁹⁷ 相比之下，撒哈拉以南非洲的各级教育都远未实现性别均等，特别是高中教育。

92. 北非和西亚主要由于冲突原因而停滞不前，目前距离初等教育性别均等目标差距最远。⁹⁸ 危机期间对基础设施的破坏严重影响了服务的可获得性，从而使问题更加严重。⁹⁹ 截至 2017 年，不到 20% 的受冲突影响或脆弱国家实现了初中教育阶段的性别均等，而全球范围内有略超过半数的国家实现了这一目标。¹⁰⁰

图 B.2.
全球识字率和性别均等指数(2018 年)



资料来源：妇女署根据教科文组织统计研究所的教育统计数据数据库进行的计算，可查阅：<http://data.uis.unesco.org/>(2019 年 10 月查阅)。

93. 在教育成果方面，全球总体识字率也有所提高，同时识字率方面的性别差距稳步缩小，特别是在年轻群体中。2018 年，15-24 岁妇女中具有读写能力的人数占比接近 90%，高于 1995 年的 80%，而男性的这一比例为 93%(图 B.2)。然而在年龄较大的人群中，识字率性别差距仍然很大。2018 年，全球约有 7.73 亿 25 岁至 64 岁的成年人缺乏基本读写技能，其中 63% 是妇女。¹⁰¹

⁹⁶ 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》。

⁹⁷ 根据教科文组织统计研究所的最新估计数，2017 年南亚地区小学、初中、高中和高等教育的性别均等指数分别为 1.07、1.04、0.96 和 1，可查阅：<http://data.uis.unesco.org/>(2019 年 9 月 19 日查阅)。

⁹⁸ 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》。

⁹⁹ 联合国儿童基金会(儿基会)，“武装冲突局势中的残疾儿童”，讨论文件(2018 年)。

¹⁰⁰ 妇女署的计算依据是教科文组织统计研究所，性别均等指数数据库，可查阅：<http://data.uis.unesco.org/>(2019 年 9 月查阅)。基于 2013 至 2017 年期间面临危机的 58 个脆弱和受冲突影响国家组成的样本。

¹⁰¹ 教科文组织统计研究所，教育统计数据数据库，可查阅：<http://data.uis.unesco.org/>(2019 年 10 月查阅)。

94. 获得保健服务的机会增加，使妇女和女童的各项关键健康指标得到改善。全球预期寿命持续提高，目前所有区域的女性寿命都已超过男性。孕产妇死亡率从2000年每100 000活产342例死亡，下降到了2017年每100 000活产211例死亡。¹⁰² 孕产妇保健的普及，包括由熟练的保健人员在分娩期间提供协助，起到了有益作用；全球81%的分娩有熟练的保健人员在场。¹⁰³ 撒哈拉以南非洲的这一比例仍然最低，为47%，该区域的孕产妇死亡数量占全球总数的三分之二。¹⁰⁴ 冲突和危机常常使妇女难以获得孕产妇保健。截至2018年，在由熟练保健人员接生的分娩比例低于三分之二的22个国家中，有17个国家在2013年至2018年期间经历了冲突。¹⁰⁵

95. 全球低生育率和晚育的趋势仍在继续，反映出生殖选择增多(E/CN.9/2019/2)。2019年全球生育率为每名妇女2.5胎，较1990年代中期的每名妇女2.9胎有所下降。除撒哈拉以南非洲(每名妇女生育4.8胎)和大洋洲¹⁰⁶ (每名妇女生育3.4胎)外，所有区域的生育率都低于每名妇女3胎(E/CN.9/2019/2)。青春期生育率从2000年的每千名青春期少女生育56胎，下降到2018年的44胎。¹⁰⁷ 撒哈拉以南非洲的青春期生育率最高，该区域27.8%的20-24岁妇女在18岁前分娩，其次是拉丁美洲和加勒比，该区域这一比例为18.2%(图B.3)。

96. 自2000年以来，计划生育需求得不到满足的妇女比例一直维持在10%，计划生育需求通过现代方法得到满足(可持续发展目标指标3.7.1)的妇女比例仅从2000年的74%缓慢提高至2019年的76%。¹⁰⁸ 2019年，世界各地有1.90亿育龄妇女想要避孕但没有使用任何避孕方法，这一数字比2000年的1.56亿有所增加。¹⁰⁹ 2019年，在计划生育需求通过现代方法得到满足的比例低于半数的国家中，低收入和中等偏下收入国家占四分之三。各区域之间的差距很大。在撒哈拉以南非洲，只有55%的计划生育需求通过现代方法得到了满足。在42个国家或地区，其中包括撒哈拉以南非洲的23个国家，计划生育需求通过现代方法得到满足的比例不到一半。¹¹⁰ 现代避孕药具的普及可帮助防止意外怀孕，减少堕胎数量，并降低怀孕和分娩并发症导致的死亡和残疾发生率。这进而将起到促进减贫和发展的作用。

¹⁰² 世卫组织等，《2000年至2017年孕产妇死亡率趋势：世卫组织、儿基会、人口基金、世界银行集团和联合国人口司所作估计》(2019年，日内瓦，世卫组织)。

¹⁰³ 儿基会和世界卫生组织(世卫组织)，可持续发展目标SDG 3.1.2由熟练保健人员协助的分娩比例数据库，可查阅：<https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>(2019年11月查阅)。2006-2012年和2013-2018年的数据可得。<https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>。

¹⁰⁴ 《2019年可持续发展目标报告》。

¹⁰⁵ 妇女署的计算依据是全球可持续发展目标指标数据库，可查阅：<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>(2019年11月查阅)。

¹⁰⁶ 不包括澳大利亚和新西兰。

¹⁰⁷ 《2019年可持续发展目标报告》。

¹⁰⁸ 《计划生育与2030年可持续发展议程：数据册》(ST/ESA/SER.A/429)。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 同上。

97. 在全球范围内，艾滋病毒治疗覆盖率提高了一倍多，女性的治疗覆盖率高于男性，这在很大程度上是由于实施了旨在消除艾滋病毒垂直传播(母婴传播)的方案。¹¹¹ 2018年，估计有1 880万妇女是艾滋病毒感染者(15岁及以上)，占感染艾滋病毒的成人总数的52%。¹¹² 2018年，这些女性艾滋病毒感染者中接受治疗的比例略高于三分之二。¹¹³ 然而，女青年受到新感染艾滋病毒的影响仍然特别严重。2018年，全球15到24岁的年轻人中估计新增艾滋病毒感染者51万人，其中女青年和青春期少女占61%。¹¹⁴

面临多重交叉不平等的妇女和女童仍然受到贫穷和被排斥在社会保护和公共服务之外的过于严重的影响

98. 面临多种交叉歧视的妇女和女童仍然不成比例地被排除在社会保障和公共服务的范围之外，这对她们的健康和教育状况产生了负面影响，并削弱了她们的脱贫能力。农村地区妇女由熟练保健人员接生分娩的几率(67%)仍远低于城市妇女(89%)。¹¹⁵ 2010-2018年期间，40%的国家在农村地区实现了小学毕业率性别均等，相比之下，在城市地区实现这方面性别均等的国家占比为57%。不平等现象随着教育等级的提高而扩大。¹¹⁶ 较贫困和受教育程度较低的女童，以及生活在农村地区的女童，也最有可能在18岁之前生育。¹¹⁷ 在全球财富五分位中，最贫穷五分之一人口中的20-24岁妇女在18岁前生育的几率是最富有五分之一人口中同年龄段妇女的3.7倍(图B.3)。

¹¹¹ 联合国艾滋病/艾滋病联合规划署(艾滋病署)，《还有很长的路要走：缩小差距、打破障碍、纠正不公》(2018年，日内瓦)。

¹¹² 艾滋病署，“正在接受抗逆转录病毒疗法的艾滋病毒感染者”，艾滋病信息数据库。可查阅：<http://aidsinfo.unaids.org/>(2019年11月查阅)。2018年估计数。

¹¹³ 同上。

¹¹⁴ 同上。

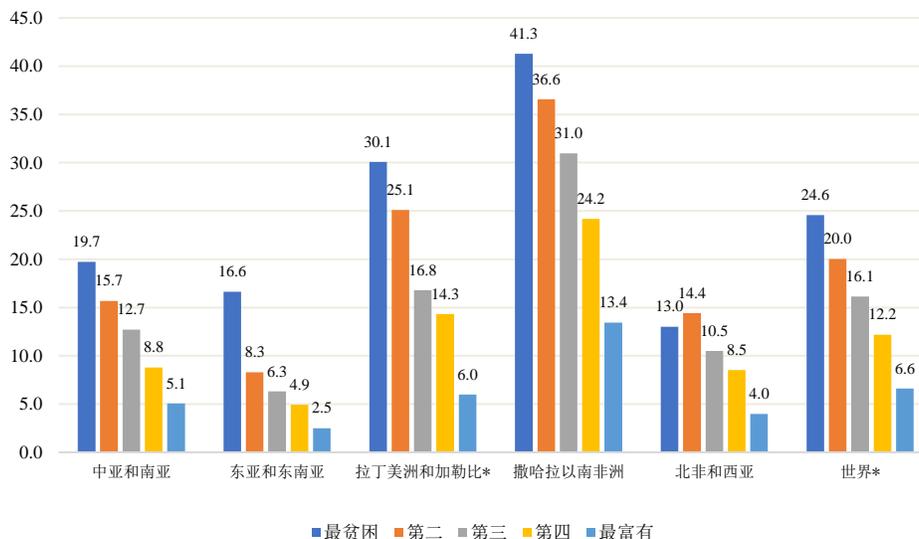
¹¹⁵ 儿基会，“分娩护理”，孕产妇和新生儿健康数据库。可查阅：<https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>。

¹¹⁶ 妇女署的计算依据是教科文组织统计研究所，教育数据库，可查阅：<http://data.uis.unesco.org/>(2019年11月查阅)。对有性别均等指数的99个成员国作出的估计数。

¹¹⁷ 妇女署，《2019-2020年世界妇女的进步》。

图 B.3.

按区域和财富五分位分列的 20-24 岁妇女中在 18 岁之前生育的人数占比(最新可用年份)



资料来源：《2019-2020 年世界妇女的进步》(2019 年，纽约，妇女署)。

注：如果一名妇女的第一次活产是在 18 岁之前，她就被视为在 18 岁之前生育。准确指数使用 Shea Oscar Rutstein 和 Guillermo Rojas 在《人口与健康调查指南》(2006 年)中提供的方法计算得出。在多指标类集调查中也使用了同样方法。对于有人口与健康调查数据、也有多指标类集调查数据的国家，使用了最新可用的调查数据。使用《2017 年世界人口展望》中提供的 20-24 岁妇女人口对估计数进行了加权。分析覆盖 92 个国家，占全球 20-24 岁女性人口总数的 58.9%。拉丁美洲和加勒比数据覆盖了该区域 53.5% 的人口，北非和西亚数据覆盖了该区域 57.4% 的人口。

(*) 估计数是根据不到三分之二的人口计算得出的，应谨慎对待。所有其他区域的总量都是根据覆盖三分之二或以上人口的数据计算得出的。人口覆盖率不足以计算澳大利亚和新西兰、欧洲和北美洲以及大洋洲(不包括澳大利亚和新西兰)的区域总量。

新的紧缩措施浪潮和愈演愈烈的公共服务私有化正在加深不平等，给妇女和穷人造成过于严重的影响

99. 对基金组织国别报告和支出数据的分析表明，继 2011 年和 2016 年两轮主要的支出收缩之后，从 2020 年起将有 130 个国家受到新一轮公共支出削减的影响。¹¹⁸ 前几轮财政紧缩使已有成果出现倒退，对低收入妇女来说尤其如此，这是因为她们更加依赖公共服务和转移支付，她们在服务受到侵蚀时要发挥预先设定的护理人作用，而且她们中很多人是公共部门第一线工作人员。¹¹⁹ 全球范围内最常见的两种财政调整渠道——养恤金和社会保障改革(影响 86 个国家)和削减公共部门就业和工资(80 个国家)——可能再次不成比例地损害妇女利益。妇女在领取养恤金方面本来就面临重大不利条件，而且占全球教育部门劳动力的 61% 和

¹¹⁸ Ortiz and Cummins, “紧缩：新常态”。

¹¹⁹ 妇女署，《全球经济危机和性别平等问题》。

全球卫生和社会部门劳动力的近 70%。¹²⁰ 在报告实施或计划实施紧缩措施的国家中，只有 10% 的国家评估了这些措施对妇女和女童的影响。

100. 在公共预算持续拮据的情况下，私有化和公私伙伴关系越来越多地作为资助和提供公共服务的替代方式得到推广。2005 年至 2015 年间，在 127 个有数据的国家中，私立学校学生占比提高的国家有 105 个，占比下降的国家只有 22 个。¹²¹ 在低收入和中等收入国家，37% 的计划生育服务、44% 的产前护理和 40% 的分娩护理由私人业者提供。¹²² 可选择的提供商增加通常被认为有助于加强问责，让人们能够通过“用脚投票”来避免劣质服务。然而，各人权机构和特别程序提出关切称，私营服务不受控制的增长实际上正在加深不平等和隔离(见 [A/69/402\(2014\)](#)、[A/70/342\(2015\)](#)、[A/73/179\(2018\)](#)、[A/73/396\(2018\)](#)和 [A/HRC/41/37\(2019\)](#))。虽然富裕家庭的妇女和女童可能可以享受到现有私立学校和诊所的服务，但贫穷和边缘化的妇女和女童更有可能依赖资金不足的公共服务，或往往不受监管的非正式私营服务([A/74/111](#))。

2. 各国为执行《行动纲要》而采取的行动

101. 为妇女提供可持续的脱贫途径并确保她们的适当生活水准权，就需要解决在获得社会保障和公共服务方面长期存在的平等问题。根据各国的报告，执行方面的政策和方案趋势呈现在以下三个领域：**(a)** 扩大妇女使用顾及性别和年龄的社会保障系统的机会，以消除妇女贫困；**(b)** 确保为妇女和女童提供优质教育和终身学习；**(c)** 为妇女提供获得负担得起的优质医疗保健服务的机会。

(a) 扩大妇女使用顾及性别和年龄的社会保障系统的机会，以消除妇女贫困

102. 顾及性别和年龄的社会保障制度、包括最低保障，对于在妇女最容易陷入贫困的特定人生阶段为她们提供收入保障至关重要。70% 的国家报告说，作为消除妇女贫困的努力的一部分，它们引入或加强了社会保障。社会保障制度包括各项方案，提供终生全面保护，包括儿童和家庭福利、产妇保护、失业支助、工伤福利、疾病福利、老年福利、残疾福利、遗属福利以及获得负担得起的医疗服务([E/CN.6/2019/3](#))。社会保障覆盖面和福利水平上的性别差距仍然很大。例如，在获得养老金方面，全球性别差距为 10.6 个百分点。¹²³ 即使在妇女享有较好保障的地方，她们的福利水平也往往低于男子。例如，在欧洲联盟，妇女养老金平均比男子低 36.6%。¹²⁴ 在非洲、亚洲和阿拉伯国家，由于投资不足，社会保障的总体覆盖率更是一直处于较低水平。¹²⁵

¹²⁰ 劳工组织，《照护工作和照护职业》。

¹²¹ 教科文组织，《2017/2018 年全球教育监测报告：教育问责——履行我们的承诺》(2017 年，巴黎)，第 47 页。

¹²² 独立问责小组，《私营部门——谁对妇女、儿童和青少年的健康负责？》(2018 年，日内瓦，世卫组织)。

¹²³ 劳工组织，《工作妇女：2016 年趋势》(2016 年，日内瓦)。

¹²⁴ European Commission, *Report on Equality Between Women and Men in the European Union* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018)。

¹²⁵ 劳工组织，《2017-19 年全球社会保障报告》。

103. 36%的国家报告采取了措施，以加强妇女参加缴费型社会保障计划的机会，并减少其中的性别偏见。欧洲国家报告了加强妇女领受养恤金权利的措施，方法是提供养恤金抵免，补偿因照顾子女或其他受扶养人而脱离就业的时间，并规定在离婚时拆分养恤金。劳动力市场上的不利地位以及照料他人的责任，阻碍了妇女获得社会保障，特别是在应享福利与就业密切相关的地方，大多数基于保险或缴费的计划就是这样。上述措施就是旨在对此提供补救。这些措施能在多大程度上抵消紧缩措施对老年妇女收入保障的负面影响，这一点仍不确定。基金组织的国家报告显示，有49个发展中国家和37个高收入国家正在考虑实行更严格的缴费规定，作为即将进行的养恤金改革的一部分。¹²⁶

104. 49%的国家报告采取了措施，以改善特定群体包括非正规就业妇女、移民妇女和难民妇女获得社会保障的机会。将缴费型计划扩大到涵盖这些群体仍然是一项主要挑战，特别是在发展中国家。一些国家通过采取措施激励或强制雇主缴纳其份额，将保障范围有效扩大到了非正规有偿就业的工人，如家政工人或非正规企业雇员。然而，即使缴费额很低，许多从事非正规自营职业的人仍无力定期缴费，也没有可认定的雇主来缴费。对从事非正规自营职业和无酬家务工作的妇女来说尤其如此。需要从政府总体收入中提供大量补贴，来弥补这些群体有限的缴费能力。¹²⁷

105. 52%的国家报告实施了非缴费型现金转移方案，主要针对有年幼子女的贫困家庭。这些方案也被称为社会援助，对扩大社会保障的覆盖范围、特别是覆盖妇女，起到了很大的作用。这一福利通常支付给母亲，并附加条件，如定期带孩子做体检或参加育儿讲习班。除了减少贫困和童工、提高就学率和保健服务利用率之外，现金转移还促进了妇女和女童决策权的提高，减少了男性伴侣施加的身体(但不是心理)虐待，并降低了青春期少女感染艾滋病毒和其他性传播疾病的风险。¹²⁸ 现金转移所附加的条件是否在产生这些积极成果方面发挥了作用，仍然是一个备受争议的问题。¹²⁹

106. 54%的国家报告为失业妇女施行或加强了社会保障。各国重点谈到失业保险改革、培训和再培训以及就业安置服务。各区域国家均报告了妇女踊跃参加针对长期失业或就业不足者的公共工程方案，这些方案有时还实施性别配额，或规定提供现场托儿服务和卫生设施，限定妇女的工作量，并将重点放在更可能雇用妇女的部门。

107. 另一个积极的事态发展是对非缴费型社会养恤金的日益重视，41%的国家报告过去五年在这一领域采取了措施。很多国家，包括撒哈拉以南非洲和拉丁美

¹²⁶ Ortiz and Cummins, "Austerity: the new normal".

¹²⁷ 妇女署，《2015-2016年世界妇女的进步》。

¹²⁸ Francesca Bastagli and others, *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features* (London, Overseas Development Institute, 2016); Sarah J. Baird and others, "Effect of a cash transfer programme for schooling on prevalence of HIV and herpes simplex type 2 in Malawi: a cluster randomized trial", *The Lancet*, vol. 379, No. 9823 (April 2012).

¹²⁹ Stephen Kidd, "To condition or not to condition: what is the evidence?", *Pathways Perspectives on Social Policy in International Development*, No. 20 (Orpington, United Kingdom, 2016).

洲一些国家，现在都在实行普遍社会养恤金计划。社会养恤金不与以前的缴费挂钩，因而有助于消除养恤金的性别差距。这些计划有不同的形式——普遍型、经济状况查验型或养恤金查验型。普遍型和养恤金查验型的计划妇女受益最多，因为这些计划侧重于个人而不是家庭。

108. 一些国家报告说，它们越来越多地使用数字技术管理和支付社会保障福利。这类技术有可能提高效率、加强问责和透明度，并有助于更有效地覆盖到妇女。然而，有人担心社会保障体系的自动化可能会带来新的风险和偏见。为了确认社保受益人的身份、支付福利和监督是否符合条件而收集大量的生物识别和其他数据，可能会不公平地迫使接受者放弃社会保障权，因为担心自己的隐私受到侵犯。¹³⁰ 还有证据表明，在自动决策系统中使用算法和人工智能可能会被用来“分析、监督和惩罚穷人”，¹³¹ 而不是为他们获得福利提供便利，特别是在紧缩的背景下(A/74/493)。由于妇女更有可能陷于贫困并负责照料他人(见第三 B.1 节)，她们可能会比男子更强烈地感受到这些趋势的影响。

109. 非缴费型计划的福利水平低、救助范围窄，在很多情况下仍然是一项重大挑战。虽然针对贫困和弱势群体的目的是将有限的资源引导到最需要的人的手中，但最终可能会无意中强化对本已处于不利地位的群体的排斥和污名化。例如，有证据表明，最贫困的妇女和女童不一定生活在最贫困的家庭中，而这些家庭往往才是援助的对象。¹³² 即使在有权获得转移支付的情况下，贫困和边缘化妇女也可能因害怕歧视和污名化而不愿申领。反过来，条件性限制可能会强化关于育儿是母亲责任的性别陈规定型观念，增加对妇女时间的需求，并削弱她们作为权利持有者的地位，因为如果不符合条件福利就会被剥夺。¹³³

110. 对于现有非缴费型计划有针对性、有条件限制且往往基于家庭的办法，普遍基本收入(近年来为应对日益严重的收入无保障以及自动化导致的失业问题而重新提出的方案)的一些特点提供了一种替代方案(方框 B.1)。

¹³⁰ Magdalena Sepúlveda Carmona, “The use of biometric technology in social protection systems: a gender perspective”, 为“北京+25 会议”专家组会议准备的文件, 2019 年 9 月, 纽约。

¹³¹ Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (New York, St. Martin's Press, 2018)。

¹³² Brown, Ravallion and van de Walle, *Are Poor Individuals Mainly Found in Poor Households?*

¹³³ 妇女署, 《2019-2020 年世界妇女的进步》。

方框 B.1

新方向：从性别角度看普遍基本收入

鉴于现有的非缴费型社会转移支付的局限性(往往救助范围窄且有限定条件),各种彼此大不相同的普遍基本收入方案有四个很有前景的特点:(a) 具有普遍性,支付给政治共同体的全体成员,这可以减少排除上的错误和污名化;(b) 支付给个人而不是家庭,这意味着妇女领受这一福利不会受到与她们生活在一起的人的影响;(c) 无条件限制,这意味着不需要事先缴纳社保费,也不需要满足有可能对妇女造成重大影响的行为要求;(d) 具有连续性,作为定期福利支付,提供可靠、持续的支助来源,如果要以现金转移推动增强妇女权能,这一点就至关重要。^a

对于普遍基本收入促进性别平等的潜在可能性,人们有不同的看法。一些女权主义者支持这一理念,认为女性拥有一份独立的收入,将提高她们讨价还价及退出虐待关系和剥削性工作安排的能力。^b这也是对无偿护理和家务工作的价值的承认,鼓励男女更多地分担责任。^c不过,另一些人则警告说,普遍基本收入在改变关于劳动分工的性别规范方面起不了多大作用,尤其在财政紧张的情况下,普遍基本收入可能会挤掉对性别平等相当重要的服务(如儿童和老年人护理)的资金。^d

如果数额适当,普遍基本收入可以为所有人提供一定的收入保障,减少许多妇女在现有社会保障计划中所遭受的排斥和污名化。然而,也存在这样的风险,即普遍基本收入不过是一个最低限度的安全网,却为缩减雇主缴纳社会保障的责任和将公共服务私有化提供了理由。^e普遍基本收入对结构性不平等和不同需求有何影响也仍然不清楚。例如,单身母亲、残疾妇女或老年妇女往往面临与照料他人有关的额外开支,如果统一费率的普遍基本收入取代更直接针对她们需求的福利和服务,她们很可能会蒙受损失。

关于普遍基本收入的建议应放在对促进性别平等的社会保障制度(包括最低标准)更广泛的考虑范围内来审议,以确保这些建议与向所有人提供基本收入保障的承诺一致,同时,通过补充而不是取代更高级别的社会保障和公共服务,来满足妇女终生的具体权利和需求。

^a Caitlin McLean and Ailsa McKay, *Beyond Care: Expanding the Feminist Debate on Universal Basic Income*, Working Paper Series, No. 1 (Glasgow, Wise Research Centre, 2015)。

^b See [A/HRC/35/26](#); Carole Pateman, “Democratizing citizenship: some advantages of a basic income”, *Politics and Society*, vol. 32, No. 1 (March 2004)。

^c Almaz Zelleke, “Institutionalizing the universal caretaker through a basic income?”, *Basic Income Studies*, vol. 3, No. 3 (2008)。

^d Alison Koslowski and Ann-Zofie Duvander, “Basic income: the potential for gendered empowerment?”, *Social Inclusion*, vol. 6, No. 4 (2018); Barbara R. Bergman, “Basic income grants or the welfare state: which better promotes gender equality?”, *Basic Income Studies*, vol.3, No. 3 (2008)。

^e Isabel Ortiz and others, *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, ESS Working Paper, No. 62 (Geneva, ILO, 2018)。

(b) 确保为妇女和女童提供优质教育和终身学习

111. 教育是扩大妇女和女童能力、改变有害歧视性规范、消除贫困和促进可持续发展的最有力工具之一。尽管近几十年来在女童教育方面取得了巨大进展，但仍然存在差距。所提供的教育和培训的质量和促进性别平等的作用也需要给予极大的关注。

112. 各国报告了持续做出的努力，通过提供贷款、赠款、奖学金及现金转移克服障碍，包括经济障碍并向女童提供各种激励，以使她们入学和完成学业。此外，他们还报告采取了举措，创造有利的学校环境，提高女童在男性占主导地位的学科的代表性，协助从学校过渡到工作，并鼓励女性终身学习。

113. 在全球范围内，有 60% 的国家报告采取了措施，促进安全、无骚扰、包容的教育环境。这些措施通常包括：在学校面向年轻人举办的提高认识活动；为教师和教育工作者提供教材和预防培训；反对心理暴力、网络骚扰或网络欺凌的学校课程；以及针对学生、家长、教师和教育工作者开展的网络安全教育。

114. 在大多数国家，教师多为女性。但在某些情况下，特别是在农村和流离失所的环境中，女教师仍然短缺。在性别规范更严格的国家，女教师可以吸引女童上学，提高她们的学习成绩。¹³⁴ 即使在女性教师占多数的国家，女性升任学校领导职位的比例也低于男性。

115. 虽然旨在增强年轻人、特别是女童权能的政策进展有时受到一些质疑，¹³⁵ 但有四分之三的国家报告采取了举措，提高教学课程对性别平等问题的认识，消除偏见。有三分之二的国家报告采取了措施，改善对教师和教育工作者的性别平等和人权培训。作为这些努力的一部分，除了消除学校教科书、课程和大纲中对性别角色的陈规定型看法，以及提供以人权、性别平等和全面的性别教育为重点的教育外，一些国家还把重点更多地放在多样性和包容性上，包括基于性取向和性别认同的歧视问题。

116. 37% 的国家报告已努力改善学校的基础设施。在东亚和东南亚，这一数字为 86%，在中亚、南亚以及撒哈拉以南非洲，这一数字为 60%。关键的改进领域是学校内安全和适当的卫生设施，有单独的厕所，采取措施减少污名化，并为经期卫生管理提供更好的便利设施。缺乏适当的卫生设施对青春期少女的影响过大。2016 年，全球 23% 的学校缺乏环境卫生服务，而有基本个人卫生服务的仅刚过半。¹³⁶

117. 大约一半的国家，特别是东亚和东南亚、撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和加勒比地区以及大洋洲的国家报告采取了措施预防少女怀孕，并使少女在怀孕或育儿期间能继续接受教育。在中亚和南亚、欧洲、北非和西亚，预防少女怀孕的优

¹³⁴ 教科文组织，《2016 年全球教育监测报告性别审查——为所有人创造可持续的未来》（2016 年，巴黎）。

¹³⁵ Roggeband and Krizsan, “Democratic backsliding and backlash against women’s rights” (见第一节，脚注 2)。

¹³⁶ 儿基会和世卫组织，《校内饮用水、环境卫生和个人卫生：2018 年全球基线报告》（2018 年，纽约）。

先程度则似乎不是那么高。在颁布法律保护少女在怀孕和育儿期间继续留在学校就读的权利方面取得了进展，但撒哈拉以南非洲仍有四个国家完全禁止怀孕女童上公立学校。¹³⁷ 即使在法律保障继续接受教育的地方，女童也很难继续接受教育，因为执行不力，而且缺乏儿童保育服务等实际支持。¹³⁸ 许多国家报告开展了预防少女怀孕的提高认识活动，但很少有国家报告采取措施改善怀孕的女生和年轻母亲继续留在学校就读的情况。

118. 近 60% 的国家报告采取了举措，纠正女童和妇女在科学、技术、工程、数学 (STEM) 学习中代表性不足的问题。在欧洲，72% 的国家报告在这一领域采取了措施，相比之下，东亚和东南亚为 33%，中亚和南亚为 40%。具体措施包括：与工业公司及信息和通信技术(信通技术)部门合作实施数字赋权课程和培训；采取举措消除陈规定型观念；以及提高妇女对 STEM 相关培训和教育的兴趣和机会。¹³⁹ 大多数国家缺乏促进妇女和女童参与技术教育的协调一致的政策框架，也缺乏提高她们在 STEM 教育和研究方面地位的体制性机制。¹⁴⁰

119. 71% 的国家报告已采取措施，改善女童获得技术和职业培训的机会，这对于解决女性从学校转向工作的比率低于男性的问题至关重要。具体措施包括投资提高此类培训的质量，扩大基于工作的培训或实习，加强高中课程及实行新的短学位周期。一些国家报告说，已努力鼓励妇女通过这种培训进入非传统部门。然而，在许多情况下，这些课程因引导女学生进入食品和营养、美容和缝纫等领域，而延续了性别陈规定型观念。¹⁴¹

120. 各国正在继续努力(特别是在欧洲)，鼓励重新进入劳动力市场的妇女参加职业培训。各国为妇女实施了具体的技能培训，包括识字、学徒和非正规教育举措。在许多发展中国家，成年妇女，特别是农村地区的成年妇女识字率和基本技能有限，这意味着她们无法充分利用成人教育和终身学习机会。成人教育的必要性在人道主义环境中也常常被忽视，因而导致错过培养应变技能和帮助妇女增强经济权能的机会。¹⁴²

121. 履行全球教育承诺的一个主要挑战是长期缺少公共投资。教科文组织估计，各国应至少将国内生产总值的 4% 至 6% 或公共总支出的 15% 至 20% 用于教育，以确保为所有人提供优质、包容、公平的教育。2017 年，各地区、各收入层次至少有 43 个国家没有达到这两个基准。¹⁴³

122. 在公共教育资金持续不足的同时，私营教育行为体的规模和范围迅速扩大，这危及不让任何一个人掉队的承诺。在许多情况下，这加剧了教育机会的不平等，

¹³⁷ 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》；教科文组织，《2018 年全球教育监测报告——履行我们对教育性别平等的承诺》(2018 年，巴黎)。

¹³⁸ 教科文组织，《早孕和意外怀孕与教育部门：证据评估和建议》(2017 年，巴黎)。

¹³⁹ 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》。

¹⁴⁰ Wajcman, “The digital revolution”。

¹⁴¹ 同上。

¹⁴² 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》。

¹⁴³ 同上。

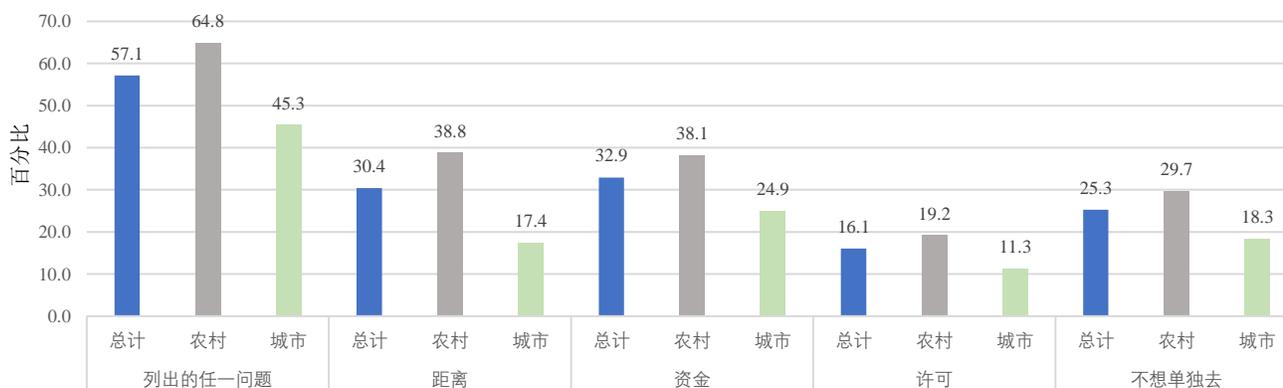
因为穷人集中在资金日益不足的公立学校或所谓的低学费私立学校中，而较高收入群体则选择完全退出公共系统(见 A/69/402、A/HRC/29/30、A/70/342 和 A/HRC/41/37)。消除对妇女歧视委员会在其关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)中强调：“私有化对女童和妇女具有特定的消极影响，特别是来自贫穷家庭的女童”。家庭可能不太愿意投资于女童的教育，因为人们认为女童教育的回报可能低于男童。私营教育提供者往往也未能促进教师体面的工作，而在教师中占主导地位的是女性。例如，低学费私立学校降低成本的主要策略是以低于公立学校教师的工资聘用教师，而且往往比最低工资还低。¹⁴⁴

(c) 确保妇女获取负担得起的优质医疗服务

123. 获取负担得起的优质医疗服务，包括在性健康和生殖健康方面，对于妇女赋权、健康和福祉、对于消除贫困都至关重要。53 个发展中国家的数据显示，57.1% 的妇女说，在医疗服务的获得上，起码会遇到四个问题中的一个(图 B.4)。近三分之一的妇女最常提及的是地理和经济障碍；其次是社会障碍，例如不想单独去(25.3%)、需要征得同意(16.1%)。有的妇女和女童面临多种类型、相互交叉的歧视，遇到的障碍通常也更加复杂。城乡差异特别明显，表示距离成问题的农村妇女是城市妇女的两倍。在发达国家，妇女和男子继续承受等待时间长、预约延误、距离远、费用高带来的不便。¹⁴⁵

图 B.4.

表示难以获得医疗服务的发展中国家妇女比例(最新可用年份)



资料来源：妇女署利用 ICF 国际咨询公司的数据计算的结果；人口与健康调查。STATcompiler。 <http://www.statcompiler.com>(2019 年 6 月查询)。

注：数据系指针对 53 个发展中国家 15 至 49 岁的妇女实施的人口与健康调查(2010 至 2017 年)。在这项分析中，获得医疗服务的难度根据表示“生病时很难获得医疗服务”的妇女所占百分比确定，按照问题的类型划分(“距离医疗机构的远近”；“支付医疗费”；“征得同意可以治疗”；“不想单独去”)。合并样本的估计数用 15 至 49 岁女性人口数(联合国经济和社会事务部 2015 年的统计数据)进行加权处理，农村和城市的估计数用《2014 年世界城镇化展望报告》对 2015 年住在城市和农村地区的 15 至 49 岁女性人口所作的预测进行加权处理。

¹⁴⁴ Prachi Srivastava, “Questioning the global scaling up of low-fee private schooling: the nexus between business, philanthropy and PPPs”, in Antoni Verger, Christopher Lubienski and Gita Steiner-Khamsi, eds., *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2016)。

¹⁴⁵ European Institute for Gender Equality, Beijing +25。

124. 三分之二的国家报告说采取行动，通过扩大全民健康覆盖和公共服务，促进妇女和女童获得医疗服务。全民健康覆盖筹资机制旨在减少或取消需要自付费用的部分，达到化解财务障碍的目的。从各国介绍的情况来看，为解决财务障碍普遍采取的措施包括，扩大社会或社区医疗保险，对于特定服务，例如产妇保健、艾滋病毒检测、人乳头瘤病毒疫苗、乳腺癌和宫颈癌筛查，实行免费或提供补贴。确保全民健康覆盖改革能系统地处理性与生殖健康问题和权利，仍是一项重大挑战。

125. 各国报告说继续投资医疗服务基础设施，包括初级诊所和待产中心，并且依托流动诊所和社区医疗工作者方案，把医疗服务送到农村和偏远地区。少数国家介绍了正在使用的技术，例如基于移动电话的医疗信息、咨询和监测，无人机(运送紧急医疗用品)，以及在难民和寻求庇护者抵达后，用来将其与医疗系统建立联系的电子医疗记录。若干国家报告说采取具体措施，使医疗系统对移民妇女和女童更加包容(方框 B.2)。¹⁴⁶

方框 B.2

不让任何一个人掉队：争取把移民妇女纳入全民健康覆盖范围

移民妇女和女童在医疗服务的获得上经常面临很大障碍，包括没有医疗保险、存在语言障碍、害怕歧视、缺乏信息。在一些地区，移民妇女的怀孕和生育结果不如非移民妇女。^a

原籍国和目的地国已采取措施，改善流动妇女获得医疗服务的机会。菲律宾有大量外移人口；在国外生活的人中有 60%是女性，其中许多在比较富裕的国家当护士和家政工人。^b 国家医疗保险计划——PhilHealth 已经把移民工人囊括进来，但是可报部分经常不够支付在国外发生的医疗费用。因此，正与雇用菲律宾移民的国家谈判双边劳工协定，要求海外雇主向菲律宾移民工人提供医疗保险，标准与聘请的当地员工相同。^c 印尼政府正在谈判类似的双边协定，内容包括最低工资和福利标准、印尼海外工作人员获得医疗服务或医疗保险的机会。

泰国是移民妇女的主要目的地，特别是家政工人，但不是所有来泰移民都有正规移民身份。2001 年，泰国开始实施全民医保计划，允许移民参加，不论身份如何。2005 年，范围扩大到受养人，包括配偶和子女。泰国采取了一些举措，借助流动诊所、双语信息服务、一站式中心和工作场所宣传，直接深入移民社区；聘用移民医疗工作者，解决患者和护理人员之间的沟通问题；进行家访，提供一般公共医疗信息。尽管如此，文化、语言和经济障碍始终存在，仅大约一半移民在医疗保险的覆盖范围。2018 年，80 多万身份不正规的移民没有保险。

¹⁴⁶ Gita Sen、Veloshnee Govender 和 El-Gamal，“从原则到实践：促进性别平等的全面健康覆盖”，为妇女地位委员会第六十三届会议期间召开的专家组会议撰写的背景文件，2018 年 9 月，纽约。

其他地区也在确保移民不论身份如何均能享受医疗服务，并且取得了进展。例如，西班牙 2012 年取消了非正规移民享受免费医疗的权利，2018 年予以恢复。^d 马德里等城市当局采取了额外措施，提高认识，建立投诉和补救机制，处理拒为移民提供服务的事件。

^a 世卫组织，《世卫组织欧洲区域难民和移民健康情况报告：公众健康离不开难民和移民健康》(2018 年，哥本哈根)。

^b 海外菲人委员会，《2015 年海外菲人委员会菲律宾国际移民情况统计》(2017 年，马尼拉)。

^c 世卫组织，《流动妇女：移民、护理工作和健康》(2017 年，日内瓦)。

^d Helena Legido-Quigley 等人，“西班牙显示人道地应对移民健康问题在欧洲不无可能”，《柳叶刀公共卫生》，第 3 卷，第 8 号(2018 年 8 月)。

126. 49%的国家报告说，已经面向医疗服务提供者推出促进性别平等的培训，特别注重通过培训和规程，协助医疗队伍预防和应对暴力侵害妇女和女童行为(见第三.C 节)。有的妇女和女童面临多种交叉歧视，医疗服务质量差给她们带来的影响最大。暴力和对于暴力的恐惧、污名和歧视、无偿护理责任，都是妇女获得艾滋病毒治疗和护理服务的主要障碍。¹⁴⁷ 有些欧洲国家报告说采取具体行动，改善男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者获取医疗服务的渠道。

127. 大多数国家已采取行动，提高产妇保健质量，包括实行安全孕产方案，临床指导方针和护理标准，量身定制生育计划，增加助产门诊、家访、分娩课程，设法让男子参与产前检查、育儿培训、陪产。但是，许多妇女仍然享受不到基本的孕产保健，有些妇女在医学上没有必要且未给出自愿、明示、知情同意的情况下受到干预。¹⁴⁸ 举例来说，剖腹产率超过 10%之后，与人口中的孕产妇和新生儿死亡率降低之间并没有联系。尽管如此，在 121 个国家，目前剖腹产占出生总量的 18.6%，区域平均值从非洲的 7.3%到拉丁美洲及加勒比的 40.5%不等。¹⁴⁹ 研究显示，年纪较轻和受教育程度较低的妇女，家境贫困和农村出身的妇女，土著、非洲裔和移民妇女，残疾妇女，未婚妇女、单身母亲在分娩时未表示同意既受到医疗干预、受虐待、遭忽视的情况尤其多。¹⁵⁰ 拉丁美洲越来越多地将此类做法作为产科暴力加以讨论，¹⁵¹ 几个国家报告说已经采取措施解决这一问题。

¹⁴⁷ 艾滋病免疫咨询联盟、雅典娜网络和萨拉曼德尔信托基金，《妇女获得艾滋病毒治疗面临的主要障碍：全球调查》(2017 年，纽约，妇女署)。

¹⁴⁸ Michelle Sadler and others, “Moving beyond disrespect and abuse: addressing the structural dimensions of obstetric violence”, *Reproductive Health Matters*, vol. 24, No. 47 (2016)。

¹⁴⁹ Ana Pilar Betrán and others, “The increasing trend in Caesarean section rates: global, regional and national estimates: 1990–2014”, *PLoS ONE*, vol. 11, No. 2 (2016)。

¹⁵⁰ Meghan A. Bohren and others, “How women are treated during facility-based childbirth in four countries: a cross-sectional study with labour observations and community-based surveys”, *The Lancet*, vol. 394, No. 10210 (November 2019); Myra L. Betron and others, “Expanding the agenda for addressing mistreatment in maternity care: a mapping review and gender analysis”, *Reproductive Health*, vol. 15, No. 143 (2018)。

¹⁵¹ Sadler and others, “Moving beyond disrespect and abuse”。

128. 86%的国家报告说，扩大了面向妇女和女童推出的具体医疗服务，把性和生殖健康及权利作为一大重点。各国表示努力增加避孕方法的供给，鼓励民众采用避孕方法，从而防止意外怀孕，包括免费提供避孕药具，包括紧急避孕药具，或者给予补贴。然而，在一些国家，未婚妇女和青少年获得性健康和生殖健康服务仍受法律限制。例如，需要征求父母或监护人的同意，可能让青少年不敢寻求计划生育服务、艾滋病毒检测或咨询服务。在 15 至 49 岁已婚或同居妇女中，只有 57%能自行决定性关系以及避孕药具和生殖健康服务的使用。¹⁵²

129. 37%的国家报告了堕胎情况。欧洲、撒哈拉以南非洲、拉丁美洲、大洋洲和南亚有 9%的国家表示已开展法律改革，或不再将堕胎视同犯罪，或增加合法堕胎的理由；其他国家报告说，现有法律受到的挑战越来越多。在不安全堕胎盛行的国家，最贫穷、最年轻的妇女面临的生命和健康风险最大。一些认为堕胎合法的国家介绍说，实行了政策措施，确保堕胎负担得起，确保妇女可以安全堕胎。一些国家报告说，为妇女推出了堕胎后护理服务。在其他国家，已经针对试图获得此类服务(包括在发生自然流产的情况下)的妇女采取了措施。

130. 青少年女性的性和生殖健康及权利仍是重点，几个国家报告说建立对青年友好的或仅向青年开放的医疗中心，提供保密的法律、医疗和心理咨询和支持。大多数国家继续采取措施，通过开展活动增进认识、传播信息(包括专门网站和移动应用程序)、开辟避孕药具发放渠道，预防早育和性传播疾病。与不涉及性别和权力的课程相比，涉及性别和权力的课程带来的积极结果要多得多，包括怀孕率和性传播感染率降低。¹⁵³ 半数以上的国家报告说，立足学校或通过社区方案，加强了综合的性教育。几个国家报告说，正在通过以促进性别平等为目的、以权利为基础的方法，实施综合的性教育。

131. 各国还继续报告说努力拓展妇女和女童获得艾滋病毒预防、治疗和护理服务的渠道。经常提到的措施包括：关于预防艾滋病毒母婴传播的方案；关于防止暴力侵害妇女和消除童婚的干预措施。有的国家报告说采取措施，通过国家艾滋病毒防控计划和战略，解决年轻女性感染艾滋病毒的问题，还采取措施，促进年轻女性获得艾滋病毒检测和预防服务。然而，在过去 20 年中，青少年女性掌握的艾滋病毒预防知识始终很少，每 10 名 15-24 岁的妇女中只有 3 名全面了解艾滋病毒。¹⁵⁴ 为降低青少年女性、尤其是撒哈拉以南地区青少年女性新感染艾滋病毒的比率，预防服务机构需要更多地关注不平等的性别规范，拓宽青少年女性关于艾滋病毒的知识。

132. 对各个国家来说，为公共卫生系统提供充足、持续的资金，仍是最大的障碍之一，跨越后才能确保所有妇女和女童获得优质服务。虽然大多数地区的公共卫生支出增加，但仍远不足以确保全民覆盖，特别是在较贫穷的国家。2016 年，

¹⁵² 妇女署与联合国，《可持续发展目标方面的进展：2019 年性别问题概略》(2019 年)。

¹⁵³ Paul Montgomery 和 Wendy Kerr，《性教育证据评估：教科文组织<国际性教育技术指导纲要>更新工作参考报告》(2016 年，巴黎，教科文组织)。

¹⁵⁴ 艾滋病毒署，“妇女与艾滋病毒：青少年女性的一大困扰”(2019 年，日内瓦)。

高收入国家政府的人均卫生支出是低收入国家的 500 倍。¹⁵⁵ 低收入和中低收入国家的家庭和个人的自付费用平均约占总医疗费用的 40%。相比之下，高收入国家的这一比例为 15%-20%。¹⁵⁶ 根据对货币基金组织的国别报告和支出数据所作的分析，33 个国家政府，包括发展中地区的 14 个国家政府，正考虑在财政巩固过程中实施医疗改革。这通常涉及到收取使用费，削减医务人员，以及调高药品的自付额度，¹⁵⁷ 但仅限于过去已被证明对女性的负作用大于男性的药品。¹⁵⁸

3. 今后行动和加快执行的重点

133. 各国报告说，过去五年下大功夫减少妇女贫困，包括增加获取社会保护和公共服务的机会。从中产生了重要收获，为更多妇女创造了获取资金的机会，缩小了识字率方面的性别差距，改善了孕产妇保健。各国还报告说，采取了一系列措施，使社会保护系统和公共服务更好地照顾到妇女的权利和需要。得继续开展此类工作，以缩小差距，特别要关注贫困和边缘群体中的妇女和女童。为避免污名化现象、确保财政和政治可持续性，在针对这一群体采取措施的同时，还要在更大范围内采取措施，争取建成以团结一致、共担风险、再次分配为基础的全民体系。

134. 为利用协同效应、处理多个方面的妇女贫穷问题，各国应当将眼光放到部门政策之外，用系统的办法，把社会保护和公共服务结合起来，化解妇女和女童在生活中所要面临的各种风险和困难。通过审查，提出了三个政策重点。第一，国家应当更加明确地依托社会保护和公共服务，扭转不平等的权力关系。仅靠提供获取机会，往往不足以实现这一目标，如果一直不解决有害性别平等的结构性障碍，可能会丧失协同效应。第二，把性和生殖健康及权利放在社会保护、医疗和教育政策的中心，对增强妇女和女童的权能至关重要，有可能加快整个《行动纲要》的执行进度。第三，为确保受教育程度方面的性别差距缩小后，就业机会的平等程度能得到提高，需要让技术和职业教育培训方案更加一致地应对妇女面临的障碍，支持妇女进入“非传统”领域。

135. 消除妇女贫困问题靠的是经济思维的重大转变，以及经济权力关系的彻底重置，从而确保长期持续提供资金，用于促进性别平等型公共服务和社会保护制度。考虑到此类支出为个人、经济和社会带来的正外部性，应当将之视为投资，而不是消费。因此，设计出的财政政策应当能减少性别及其他方面的不平等，包括为此实行累进所得税和财产税。社会保护和公共服务应当是公共部门投资的最佳对象，而非私营部门盈利的理想目标。需要仔细评估私有化和公私伙伴关系对妇女和女童的影响，特别是对贫困和边缘群体中妇女和女童的影响，并且建立问责机制，确保所有人都不受歧视地享受得到、负担得起优质的社会保护和公共服务。

¹⁵⁵ 妇女署利用世界银行的数据计算的结果，世界发展指标数据库，可查询：<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>(2019 年 11 月查阅)。

¹⁵⁶ Ke Xu 等人，“崭新视角：用于全民健康覆盖的全球卫生支出”，(2018 年，日内瓦，世卫组织)。

¹⁵⁷ Ortiz and Cummins, “Austerity: the new normal”。

¹⁵⁸ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步》。

C. 远离暴力、污名和陈规定型观念

关键信息

- 暴力侵害妇女和女童的行为植根于男女之间不平等的权力关系，是一种无声的、在特定地区内普遍存在的危机，始终固执存在。
- 技术和媒体迅速变化，为暴力侵害妇女和女童创造出新的空间。
- 为确保妇女和女童远离暴力、污名和陈规定型观念，各国优先采取行动：加强和执行关于在公共和私人场所暴力侵害妇女行为的法律，确保妇女能够诉诸司法；增加妇女获得支持服务的机会；对于暴力侵害妇女和女童行为做到防范未然；了解技术和媒体对性别陈规定型观念和暴力侵害妇女行为的影响。
- 需要进行长期投资，以便执行法律和政策，为妇女和女童提供全面和协调的服务，消除暴力行为的根源——性别不平等。
- 必须坚持尽职调查原则，以确保媒体和技术“不作恶”，不去固化性别陈规定型观念和暴力侵害妇女和女童行为。

136. 近年，全球运动和全国运动越来越多，例如#MeToo、#TimesUp、#BalanceTonPorc、#NiUnaMenos，吸引人们关注暴力侵害妇女和女童的普遍现象(重点关切领域 D)，要求加大问责和行动力度。空前数量的妇女揭发暴力，打破集体沉默。它让人们注意到暴力侵害妇女和女童行为不断发生，根植于男女之间不平等的权力关系，呈现出从日常歧视和性骚扰到“名誉”杀人和杀害女性等多种形式。

137. 性别陈规定型观念和妇女的负面形象(重点关切领域 I)在媒体上一再出现，这被确定为一种因素，导致了暴力侵害妇女和女童行为以及更广泛的性别不平等。确保妇女和女童免受暴力、歧视、污名和陈规定型观念是达到实质性平等的基础，也是实现若干可持续发展目标的关键，例如消除贫困(目标 1)、健康(目标 3)、教育(目标 4)和体面工作(目标 8)。鉴于暴力侵害妇女是预测国家会否爆发冲突最为有力的指标之一，遏制此种行为也有助于为所有人创造更加和平、没有暴力的社区(目标 16)。¹⁵⁹ 《行动纲要》为如何防止和消除一切形式暴力侵害妇女行为、确保媒体平衡兼顾地刻画妇女形象，提供了重要的政策指导。

138. 自 2015 年对《行动纲要》执行情况实施审查以来，暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员剖析了新出现的问题，包括对于暴力侵害参政妇女行为(A/73/301)和利用技术实施的暴力(A/HRC/38/47)。人权理事会越来越多的特别程序也通过关于贩运、人权维护者、移民以及法外处决、即决处决或任意处决问题的专题报告，使人们更清楚地明白暴力侵害妇女和女童行为是一个贯穿各领域的人权问题。

139. 2019 年劳工组织《暴力和骚扰公约》(第 190 号)突显出妇女在职场中遭到暴力和骚扰。《公约》涉及正规和非正规部门，主张工人及维权者需要参与政策和做法的形成，提到对受害者和幸存者的支持，还把家庭暴力作为一个重点领域。

¹⁵⁹ 妇女署，《预防冲突、改革司法、保障和平：联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况全球研究报告》(2015 年，纽约)。

1. 全球和区域趋势

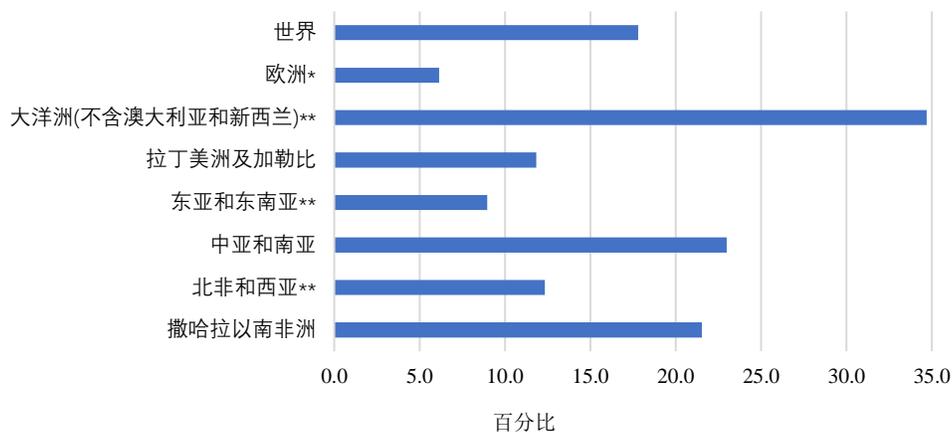
140. 暴力侵害妇女行为的定义是，“对妇女造成或可能造成身心方面或性方面的伤害或痛苦的任何基于性别的暴力行为，包括威胁进行这类行为、强迫或任意剥夺自由，而不论其发生在公共生活还是私人生活中”（大会第 48/104 号决议第 1 条）。妇女和女童在和平、冲突过程中或冲突刚结束时等各种情况下，在家庭、社区和广大社会等各类环境里，都会受到不同类型、相互交叉、多由男性实施的暴力。

在世界各地，暴力侵害妇女和女童行为持续存在，发生率高得令人震惊

141. 关于暴力侵害妇女和女童行为的数据表明，它影响到一切国家所有社会经济群体、地点和受教育程度的妇女。最新一组数据涉及亲密伴侣暴力和(或)家庭暴力。来自 106 个国家的数据显示，15 至 49 岁已婚或同居妇女和女童中，有 17.8% 在过去 12 个月中受过现任或前任亲密伴侣的身体或性暴力(E/2019/68 和图 C.1)。如果考虑到伴侣在妇女一生对其实施的暴力，这个数字会上升到 30%。¹⁶⁰ 过去 12 个月的暴力发生率有很大的区域差异，最不发达国家的数字最高(24.3%)。由于数据有限，而且在可比性上存在问题，无法分析全球和区域趋势。

图 C.1.

按区域分列 15 至 49 岁妇女和女童中在过去 12 个月里受过现任或前任伴侣身体或性暴力者所占比例



资料来源：可持续发展目标指标 5.2.1，基于人口与健康调查、多指标类集调查(多指标调查)和 2010 至 2018 年其他全国性调查。

注：(*) 之所以分别列出欧洲和大洋洲(不含澳大利亚和新西兰)的数据，而不是欧洲、北美洲和大洋洲的数据，是因为没有北美洲、澳大利亚和新西兰关于这一指标的可比数据。

(**) 建议谨慎解读东亚和东南亚(基于人口覆盖率为 13% 的 7 个国家)、北非和西亚(基于人口覆盖率为 41% 的 6 个国家)的区域数据，因为它们不能完全代表相关区域人口。

¹⁶⁰ 世界卫生组织，《关于暴力侵害妇女行为的全球和区域估计：亲密伴侣暴力和非伴侣性暴力的普遍程度和健康影响》(2013 年，日内瓦)。

142. 近期关于非伴侣性暴力的数据有限。2013 年，世界卫生组织(世卫组织)根据来自 56 个国家和两块自治领土的数据报告说，在全球 15 至 49 岁的女性中，有 7.2%称经历过非伴侣性暴力。¹⁶¹

143. 虽然#MeToo 及其他维权平台显示性骚扰无处不在，但没有这方面的全球数据。2014 年在欧洲联盟对 4.2 万人进行的一项研究发现，每两名妇女有一名(55%)从 15 岁起遭受过至少一次性骚扰，每五名妇女中有一名(21%)在调查前 12 个月内遭受过性骚扰。从 15 岁起至少经历过一次性骚扰的妇女中，有 32%表示行为人与工作有关，例如同事、雇主或客户。¹⁶² 中东和北非地区的一项多国研究发现，40%至 60%的妇女在街头经历过性骚扰，31%至 64%的男子曾实施过此类行为。¹⁶³ 在澳大利亚对 3 万多名大学生开展的一项调查发现，在大学遭受过性骚扰的女生为 32%，男生则为 17%；学生若属于同性恋、双性恋、跨性别者和双性者，则会面临特别大的风险。¹⁶⁴ 政治和公共生活中的妇女，包括政客、记者和人权捍卫者，经常受到性骚扰，因为她们对传统权力动态造成挑战(见第三.D 节)。

144. 贩运仍是一个全球问题。2016 年记录在案的已查贩运受害者有 2.4 万名。¹⁶⁵ 在受害者行列里女童的数量也在上升，妇女和女童占已查贩运受害者的 70%以上。五分之四以上的被贩运妇女、大约四分之三的被贩运女童，是行为人以性剥削为目的而贩运的。不过，被贩运从事强迫劳动的人中也有 35%是女性。

145. 暴力侵害妇女行为可能导致死亡。据估计，2017 年全球 8.7 万名被故意杀害的女性中，一半以上(5 万名)系为亲密伴侣或家庭其他成员所杀。换言之，世界各地每天有 137 名女性被家人杀害。¹⁶⁶ 三分之一以上(每天 68 名)被现任或前任亲密伴侣杀害。¹⁶⁷

146. 就特定群体中或特定背景下的妇女遭到暴力侵害的情况收集的全球数据有限。不过，一些研究表明，妇女若是受到多种形式的歧视或边缘化程度特别严重，举例来说，如果属于土著、同性恋、双性恋或变性人，有残疾，或移民身份无保障，则遭受暴力的风险就会更大。¹⁶⁸ 在人道主义危机或冲突中，一切形式的暴力侵害妇女和女童行为都会加剧(见第三.E 节)。

¹⁶¹ 同上。

¹⁶² European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against Women: an EU-Wide Survey – Main results* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014)。

¹⁶³ Shereen El Feki、Gary、Barker 和 Brian Heilman, 《理解男性气概：全球男性和性别平等情况调查结果——中东和北非》(2017 年，开罗和华盛顿特区，妇女署和普罗穆杜研究院)。

¹⁶⁴ Australian Human Rights Commission, *Change the Course: National Report on Sexual Assault and Sexual Harassment at Australian Universities* (Sydney, 2017)。

¹⁶⁵ 《2018 年贩运人口问题全球报告》(联合国出版物，销售品编号 C.19.IV.2)。

¹⁶⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，《凶杀问题全球研究：2018 年与性别相关杀害妇女和女童行为》(2018 年，维也纳)。

¹⁶⁷ 同上。

¹⁶⁸ Rashida Manjoo, “The continuum of violence against women and the challenges of effective redress”, *International Human Rights Law Review*, vol.1, No. 1 (2012)。

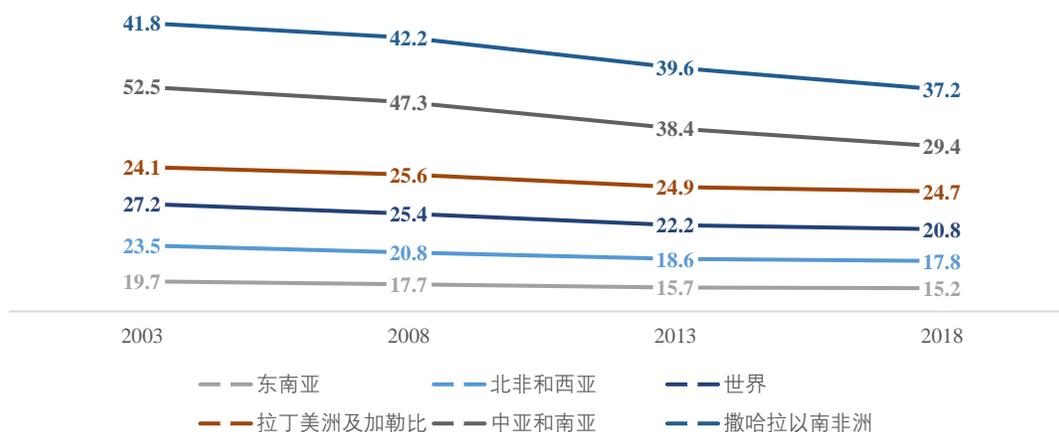
女童特别容易遭受不同形式的暴力，预计人口增长危及在消除有害习俗方面取得的进展

147. 由于年龄和性别，女童特别容易遭受不同形式的暴力。世界各地约有 1 500 万名 15 至 19 岁的青少年女性曾被强奸(按强迫性行为计)。¹⁶⁹ 来自 30 个国家的数据显示，其中只有 1% 寻求过专业帮助。¹⁷⁰

148. 据估计，当今世界有 6.5 亿名妇女和女童在 18 岁前结婚。过去 10 年，全球童婚、早婚和强迫婚姻的比率下降。南亚的降幅最大，从 49% 减至 30% (图 C.2)。在撒哈拉以南非洲，这一比例居高不下，几乎每 10 名年轻女性里面就有 4 名在 18 岁生日前结婚。¹⁷¹ 根据 30 个国家的数据，至少 2 亿名妇女和女童的生殖器被切割；但从 2000 年到 2018 年，这一现象减少了 25%。¹⁷² 但是，鉴于人口数量预计上升，在有数据的国家每年接受女性生殖器切割或早婚的女童总数实际上会增加。¹⁷³ 估计显示，若不加快努力，到 2030 年，将有超过 1.5 亿名女孩在 18 岁生日前结婚。¹⁷⁴ 此外，朝着女性生殖器切割医疗化发展的趋势也越来越显著。¹⁷⁵

图 C.2.

按区域分列 20 至 24 岁妇女中在 18 岁前结婚或同居者所占比例(2003 至 2018 年)



资料来源：妇女署根据可持续发展目标指标 5.3.1 计算的结果，儿基会全球数据库，2019 年。

¹⁶⁹ 儿基会，《熟悉的面孔：儿童和青少年生活中的暴力》(2017 年，纽约)。

¹⁷⁰ 同上。

¹⁷¹ 见 www.unicef.org/stories/child-marriage-around-world；儿基会，《是否纳入每个儿童？与可持续发展目标相关的儿童数据状况》(2017 年，纽约)，第 54 页。

¹⁷² 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-05/>。

¹⁷³ 见 www.unicef.org/stories/child-marriage-around-world；儿基会，《是否纳入每个儿童？》。

¹⁷⁴ 同上。

¹⁷⁵ Leah Selim，“了解女性生殖器切割：这种陋习对于全球数百万女童的影响”(2019 年 2 月 6 日，儿基会)。

技术和媒体格局的变化正在为暴力侵害妇女和女童行为创造新的空间

149. 技术迅速发展，覆盖面大，易于获得，为线下和线上暴力侵害妇女开辟了另一条途径。有人利用移动电话和互联网在线攻击或骚扰妇女，贩运妇女儿童，实施网络跟踪，侵犯隐私，审查和侵入电子邮件账户、电话和其他电子设备，而且越来越多地把目标瞄准妇女人权捍卫者以及政治和公共生活中的其他妇女。虽然没有全球数据，但是一项区域研究发现，欧洲联盟十分之一的女性说，从15岁起开始受到网络骚扰(包括收到无礼、明显带有性意味的垃圾电邮或短信，或者在社交网站上受到无礼、不雅的挑逗)。这种风险在18至29岁的年轻女性中最高。¹⁷⁶ 技术也越来越多地被用来为贩运人口提供便利。¹⁷⁷

150. 除其他因素外，妇女在媒体上不仅形象刻板，而且代表性严重不足，这对形成蔑视妇女和暴力侵害妇女的有害态度起到推波助澜的作用。2015年，在报纸、电视和电台新闻中读到、看到或听到的人里面，女性仅占24%，与2010年持平。¹⁷⁸ 尽管数字媒体是民主化的希望，但女性在传统新闻媒体的代表性很低，这也体现到数字新闻中，在互联网新闻报道和媒体新闻推文提到的人里面，女性仅占26%。¹⁷⁹ 只有4%的传统新闻和数字新闻报道对性别陈规定型观念明确提出质疑。¹⁸⁰

2. 各国为执行《行动纲要》而采取的行动

151. 根据各国的国家报告，发现在四个领域出现了执行方面的政策和方案趋势：

(a) 加强和执行处理暴力侵害妇女行为的法律，确保妇女能够诉诸司法；(b) 增加妇女获得支助服务的机会；(c) 预防暴力侵害妇女和女童行为；(d) 认识到技术和媒体对暴力侵害妇女行为和性别成见的影响。

152. 国家行动计划仍是大多数国家消除暴力侵害妇女和女童行为工作的总体框架。全球68%的国家报告称，它们在过去五年间推出、更新或扩大了制止暴力侵害妇女和女童行为国家行动计划。所有地区都做出了差不多的努力。一个积极的事态发展是，国家行动计划越来越注重解决不同妇女和女童群体遭受的暴力。但资金不足、执行和监测不力，使得计划难以转化为成果。

(a) 有关防止暴力侵害妇女行为的法律及妇女诉诸司法情况

153. 全球和区域规范框架要求制定全面的法律，将一切形式的暴力侵害妇女和女童行为视为系统侵犯妇女人权和歧视形式，规定起诉施害者，同时规定国家有义务防止暴力并保护、赋权和支持幸存者。应将处理暴力侵害妇女行为的法律纳入立足于平等和不歧视原则的更广泛的法律框架。

¹⁷⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against Women*。

¹⁷⁷ 打击人口贩运机构间协调小组，“人口贩运和技术：趋势、挑战和机遇”。问题简报第7号(2019年)。

¹⁷⁸ Sarah Macharia, *Who Makes the News? 2015 Global Report* (Toronto, World Association for Christian Communication and others, 2015)。

¹⁷⁹ 同上。

¹⁸⁰ 同上。

154. 超过五分之四的国家报告了为推出、加强、实施和强制执行各项法律，消除暴力侵害妇女行为而采取的行动。各区域都同样重视法律改革、强制执行和实施。各国通过以下方式加强了此类法律：加强对受害者的保护；加大对施暴者的惩罚力度，将家庭暴力施暴者的类别扩大到包括其他家庭成员；将不同形式或其他形式的暴力行为定为刑事犯罪，如杀害妇女、性骚扰(方框 C.1)、家庭暴力、强迫婚姻、切割女性生殖器官和贩运；扩大暴力的定义，例如将心理暴力和经济暴力纳入家庭暴力的定义；以及推出对强奸的新的认同标准。若干欧洲国家规定了政府机构应对暴力侵害妇女行为的积极法律义务。

155. 在通过法律保护妇女免遭暴力侵害方面仍然存在严重不足。2018 年，世界银行发现，近四分之一的国家未制订家庭暴力法。¹⁸¹ 只有 42% 的国家制订了明确将婚内强奸定为刑事犯罪的法律。53 个国家的数据显示，其中 68% 的国家未制订立足于同意原则的强奸法。¹⁸² 关于妇女在婚姻、离婚、监护和移民方面权利的歧视性家庭法条款对暴力受害者和幸存者的安全和福祉有重大影响，并使得妇女无法摆脱暴力关系。近年来，消除暴力侵害妇女行为的法律越来越多地转向性别中立，¹⁸³ 这使得作为暴力根源的不平等的性别权力关系变得不可见，并说明了为何向受害者和幸存者提供的仅面向妇女的服务缩减的原因。

方框 C.1

加强法律保护，解决多个领域的性骚扰问题

近年来出现的一个好的趋势是加强或扩大了处理性骚扰问题的法律，承认性骚扰是一种歧视形式，公共空间、就业、教育以及提供商品和服务时等许多情况下都有可能发生性骚扰。法律还应承认，纵向和横向的权力关系中均有可能发生性骚扰。^a 针对公共场所性骚扰的法律规定数量有限，但数量在不断增加，包括在城市或市政一级。

例如，巴巴多斯 2017 年出台了一项新的法律来解决工作中的性骚扰问题，将进行不必要的身体接触、进行不受欢迎的性侵犯或提出性要求，以及使用性暗示词语、评论、笑话、手势或行动列为性骚扰行为。该法律还要求雇主制订并发布一份清晰明了的反对工作场所性骚扰政策。

2019 年，格鲁吉亚修订了《劳动法》和《行政过失法》，以遏制工作场所和公共场所的性骚扰行为。性骚扰被定义为针对他人的不受欢迎的性行为，其目的是为了侵犯或已侵犯他人尊严，并制造一种恐吓、敌意、有辱人格、羞辱或冒犯的环境。这项法律包括对公共场所性骚扰的经济制裁，并允许公设辩护律师监督雇主，提出建议，并监督反歧视法的遵守情况。

¹⁸¹ 世界银行，《2018 年妇女、商业与法律报告》。

¹⁸² 妇女署和联合国，“在可持续发展目标方面所取得的进展”。

¹⁸³ 从消除对妇女歧视委员会 2015-2019 年期间报告中摘录的资料。

2018年，法国通过了一项新法律，涵盖了在公共场所、学校或工作场所对他人进行性别歧视侮辱、发表有辱人格或羞辱性言论，或进行敌意和攻击性“性或性别歧视”行为。菲律宾的两个城市通过了公共场所性骚扰法律。2016年，奎松市修订了《性别与发展法》，处罚公共场所对女性的性骚扰行为。2018年，马尼拉市议会还通过了一项法令，对嘘声、狼哨、窥视、猥亵等各种性骚扰行为做出了规定。该法令规定了明确、简单的程序和强制性培训。^b

尽管如此，但性骚扰法律的覆盖面、实施和强制执行方面仍然存在严重不足。189个国家中35个未制订此类法律；59个未制订工作场所性骚扰法律；123个未制订教育机构性骚扰法律；157个未制订公共场所性骚扰法律。^c

^a Jane Pillinger 等人，《解决工作场所暴力侵害和骚扰妇女问题手册》(妇女署和劳工组织，2019年，纽约)。

^b 妇女署，“为妇女和女童创造安全城市和安全公共空间全球旗舰倡议：国际做法汇编”(2019年)。

^c 世界银行，《2018年的妇女、商业与法律报告》。

156. 各国采取了若干举措来实施和执行法律，为妇女提供更多诉诸司法的机会，这些举措包括：设立专门处理家庭暴力和性暴力的法庭或程序；提供免费法律援助；对司法和强制执法官员进行暴力侵害妇女行为培训；法院和强制执法机构应对暴力侵害妇女行为准则或议定书；以及提高法院程序效率的战略，如实施电子监测系统。一些国家允许受害者和幸存者在不必要面对施害者的情况下作证，包括通过视频作证。出现了专门的流动法院，为农村和偏远地区提供诉诸法律的机会。提供保护令仍是最常用的措施之一。

157. 实施和强制执行法律仍然面临重大障碍。这些障碍包括缺乏资源、体制障碍、宗法制度和安全、警察和司法机构等普遍存在性别成见。报案率低表明，妇女继续面临障碍以及对正规司法系统缺乏信心。在大部分有数据的国家，遭到暴力侵害的妇女中寻求帮助的不超过40%。¹⁸⁴ 在寻求帮助的妇女中，只有不到10%向警察求助。¹⁸⁵ 农村和偏远地区妇女面临的障碍包括距离法院和执法人员远外加语言和文化障碍。在低收入情况下，法院和强制执行部门往往缺乏有效应对的能力。妇女报告遭到暴力侵害时，执法机构的应对方式往往不合适，例如，保护令的适用前后不一，这实际上会增加暴力风险或反而为暴力辩护。

(b) 妇女获得支助服务的途径

158. 向遭到过暴力侵害的妇女提供的支助服务最好是全面的、协调良好、跨学科、无障碍、高质量、持续时间长、多部门且各级提供，并根据幸存者的观点进

¹⁸⁴ 《2015年世界妇女：趋势和统计》(联合国出版物，出售品编号：C.15.XVII.8)。

¹⁸⁵ 同上。

行调整。¹⁸⁶ 这些服务应以受害者为中心，重点关注妇女的人权、安全和赋权，旨在避免二次受害(A/HRC/35/30，第 42 段)。

159. 87%的国家报告称推出或加强了对暴力幸存者的服务，这些服务包括：设立电话热线、进行案件管理和提供转介服务；设立专门的女子警察局或在警察局内设立妇女事务股；建立与其他支助服务相联系的专门法院；提供咨询和法律服务；向政府机构和服务提供者提供关于暴力侵害妇女行为的培训；通过避难所等途径提供住房支持以及向幸存者提供保健服务。认识到脱离了虐待关系的妇女需要实现经济独立，若干国家报告称他们帮助受害者和幸存者找到了有偿工作。¹⁸⁷ 一些国家还报告称引入了协调、监督和监测机构，以扩大服务的覆盖面、提高一致性和响应性。

160. 各国，特别是发达国家，在提供支助和转介服务方面越来越多地使用技术，例如，正在开发移动电话应用程序，方便受害者和幸存者报警或获得支助服务。正在使用全球定位系统(GPS)定位需要援助的人所在位置。在设计更广泛的公共服务时，例如在公共交通或水和环境卫生政策中，也更加重视解决暴力侵害妇女和女童的问题。雇主和工人组织在应对暴力方面发挥的作用也越来越大(方框 C.2)。

161. 主要的问题领域包括长期缺乏服务、很难获得服务、缺乏资金，以及在此类服务和保护令等措施之间缺乏综合办法，使妇女遭受进一步伤害的风险加大(A/HRC/35/30)。手机应用等服务需要成为一整套全面基本服务的一部分。向幸存者提供的精神卫生服务以及住房、教育和就业等长期支持也缺乏。部门之间和部门内部协调不够以及未能开展协调导致妇女有可能得不到援助。各国所提供的为改善服务质量所做努力的资料极少。妇女所需的专家服务需要可持续的资源。

方框 C.2.

暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力问题，是劳工权利问题

劳工组织的《反暴力和骚扰公约》(2019 年)(第 190 号公约)的一项重大创新是承认雇主和工人组织在应对家庭暴力方面可以发挥作用。家庭暴力历来被视为是影响人们家庭而不是工作的私人问题。该公约规定，遭受家庭暴力的工人有权在工作中得到支持和保护，他们不应因是家庭暴力受害者而受到歧视，雇主应为此类受害者提供灵活的工作、保护和休假。

各国越来越关注将家庭暴力作为工作场所问题。若干国家通过了法律，规定雇主在应对家庭暴力方面的作用。例如，阿根廷科尔多瓦省的公共部门工作人员享有性别暴力休假福利。新西兰的法律现在规定，任何遭受家庭暴力的人都有权享受 10 天的带薪休假。这些受害者还有权获得快速、灵活的工作条件，以确保他们的安全。

¹⁸⁶ 妇女署及其他部门，《模块一：概述与导言：向遭受暴力的妇女和女童提供一揽子基本服务：核心元素和质量准则》(2015 年)。

¹⁸⁷ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

工人组织和雇主也已开始解决家庭暴力问题。巴西的拾荒者合作社正在利用参与性行动研究来了解妇女遭受家庭暴力的经历和工作中需要采取的行动。^a 同样，在巴基斯坦，一个女卫生工作者协会通过提供分享经历的空间和通过同事提供支持，对社区女卫生工作人员遭受的家庭暴力，包括男性亲属控制妇女收入的经济暴力作出了回应。^b 澳大利亚的公共和私营部门组织通过提供带薪家庭暴力假期、培训管理人员识别、支持和转介家庭暴力受害者，以及向作为雇员的受害者提供财政和住房支持等行动，应对作为工作场所问题的家庭暴力问题。^c

^a Pillinger 等人，《解决暴力侵害和骚扰妇女问题手册》。

^b 同上。

^c Male Champions of Change, “Playing our part: lessons learned from implementing workplace responses to domestic and family violence”, November 2016。

162. 各国越来越重视向遭受多种交叉形式歧视的妇女提供服务。一些国家为土著妇女设立了由土著妇女牵头的服务。一些欧洲国家为遭到过暴力的难民和移民妇女制订了量身定制的支助服务，包括将暴力受害者服务纳入难民住宿服务。男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者遭遇的暴力也越来越受到关注(方框 C.3)。还正在向少女和家政工人提供服务和支助方案。但各国提供的关于为遭受暴力侵害的老年妇女提供支助服务的资料非常有限，表明服务提供方面存在不足。

方框 C.3.

不让任何人掉队：向遭到过暴力侵害的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者提供支助服务

各国越来越关注向遭到过暴力侵害的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者提供支助服务。有证据表明，女同性恋者和男同性恋者遭到亲密伴侣暴力的比率与异性关系中的男女相似，但服务提供者往往对这个问题缺乏认识。^a 女同性恋者、变性妇女和各种性别取向的人也遭到过仇恨暴力，这些人因违反预期的性别规范和刻板印象而成为被施暴对象。此类暴力的施害者可能是熟人，也可能是陌生人，可能涉及身体暴力、心理暴力和性暴力。例如，若干国家都报告称发现过所谓的“矫正性强奸”，是为了将“受害者”变成异性恋(A/HRC/38/43)。有些强奸由家庭成员实施或由家庭成员与施害者勾结实施。^b 受害者在试图获得保护或支持服务时往往会受到进一步的骚扰、羞辱、虐待或逮捕(A/73/152)。

为使男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者暴力幸存者能获得护理和诉诸司法，必须采取若干步骤。歧视性法律必须废除。^c 还必须解决因种族、性别、年龄、性取向、残疾及身份或社会经济地位的其他方面而施行的暴力与遭受多种形式歧视幸存者的需求之间的联系。^d 需要解决对此类人员的制度性歧视，增进支助服务提供者、医疗专业人员和执法人员之间的理解，包括通过培训，使社区中的幸存者权益倡导者能够参与法律程序，为该社区人员提供低成本的法律援助。提供更多获得现有暴力侵害妇女服务的途径，确保获得负担得起的安全住房，以及促进社区、工作场所、政治、教育和医疗设施中对男女同性恋、双性恋、变性者和间性者的包容，这些对于降低暴力风险也至关重要。^e

若干国家报告了向遭到过暴力侵害的男女同性恋、双性恋、变性者和间性者提供了支助服务。荷兰建立了具体的联盟和伙伴关系，包括男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者组织和其他服务提供商，以解决女同性恋、双性恋妇女和变性妇女更容易遭到暴力侵害问题。孟加拉国已承认变性人，将他们称为Hijras，即第三种性别。针对变性人遭受的歧视和暴力，政府向他们提供经济支持。莱索托的消除暴力侵害妇女行为国家政策框架包括具体保护男女同性恋、双性恋和跨性别者群体的权利。

^a Monica Campo and Sarah Tayton, *Intimate Partner Violence in Lesbian, Gay and Bisexual, Trans, Intersex and Queer Communities: Key Issues* (Melbourne, Australian Institute of Family Studies and Child Family Community Australia, 2015)。

^b Sanchita Srivastava and Purnima Singh, “Psychosocial roots of stigma of homosexuality and its impact on the lives of sexual minorities in India”, *Open Journal of Social Sciences*, vol. 3, No. 8 (August 2015)。

^c 见《日惹原则》(2006年)和《日惹原则》(2017年)，可查阅 <http://yogyakartaprinciples.org/principles-en/official-versions-pdf/>; Lucas Ramón Mendos, *State-Sponsored Homophobia 2019*, 13th ed. (国际女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和间性者协会, 2019年, 日内瓦)。

^d 见 [A/74/181](#); California Coalition against Sexual Assault, “Ending sexual violence: an intersectional approach”, 2017年。

^e 见《日惹原则》(2006年)和《日惹原则》+10(2017年)。另见 [A/74/181](#)。

163. 为政策和方案提供依据的数据缺乏。尽管近几十年来在衡量方法方面取得了重大进展，但各国之间和两国之间数据收集的规律性和可比性仍然是一个挑战，限制了监测进展的程度。按年龄分列的数据样本量需要扩大，以涵盖更年轻和更年长的妇女，以便了解她们所遭到过的暴力侵害。关于某些形式的暴力，特别是私下和公共场所的性骚扰和与性别有关的杀害妇女行为，以及利用技术实施的其他暴力形式和暴力侵害政治女性方面的数据严重不足。还缺乏通过行政记录收集关于幸存者、施害者、服务提供和司法结果的数据。

(c) 预防暴力侵害妇女和女童行为

164. 现在人们普遍认识到，要通过消除暴力根源和风险因素，在暴力侵害妇女行为发生之前予以预防。不过，预防要与充分应对服务和正常运作司法系统同步而行。预防需要在不同层面——个人/关系、社区和社会——采取干预措施，转变不平等的性别权力关系，消除性别不平等，包括交叉歧视和风险因素。¹⁸⁸ 没有一项单一的干预措施能够结束暴力侵害妇女行为，综合长期战略更有可能取得成功。¹⁸⁹

165. 全球 67%的国家报告，实施或加强了防止暴力侵害妇女和女童行为的战略。在对预防的关注方面，区域差异很大。改变态度的宣传运动最为常见(89%的国家报告)，其次是在中小学开展工作，包括全面性教育(58%)、基层和社区一级动员

¹⁸⁸ 妇女署和其他部门，“开展行动，防止暴力侵害妇女行为框架”(2015年)；世卫组织和其他部门，“尊重妇女：防止暴力侵害妇女行为”(WHO/RHR/18.19, 2019年)。

¹⁸⁹ 同上。Emma Fulu, Alice Kerr-Wilson and James Lang, “Effectiveness of interventions to prevent violence against women and girls: a summary of the evidence”, (London, What Works to Prevent Violence, 2017)。

(52%)、调动男子和男童(48%)、施暴人方案(40%)以及扭转媒体报道妇女和女童的方式(35%)。很少有国家制定全面长期战略，防止暴力侵害妇女行为。

166. 公共宣传运动涉及各种形式的暴力侵害妇女和女童行为，包括家庭暴力、强奸、街头骚扰或工作场所骚扰、童婚、早婚和强迫婚姻、切割女性生殖器和贩运。大多数公众宣传运动的一个局限，时间短，问题单一，而利用多种途径的长期方案更加有效。¹⁹⁰

167. 挑战不平等权力关系和社会歧视性规范的社区动员和行动方案很有希望。妇女权利组织历来在制定这些方案中发挥关键作用。有效的干预措施在性别和权力理论中有很强的基础，同时利用行为改变策略和人际交流机会。¹⁹¹ 此外，针对妇女、女童、男子和男童的预防干预措施，比只针对男子和男童的措施证明更有效。需要进行更多研究，审查如何在国家一级推广社区预防模式，以及应采取哪些举措来补充社区一级的工作。

168. 要在一系列广泛政策、方案和体制改革举措中纳入全面预防。妇女享有平等财产权或公共服务，支持平等分担无酬照护和家务工作，就更有可能实施战略，挑战家庭中有有害的性别角色和性别成见。有证据表明，要将增强妇女经济权能和性别变革干预措施结合起来，防止亲密伴侣暴力，并提高妇女和家庭的经济地位。¹⁹²

(d) 技术和媒体对暴力侵害妇女行为和性别成见的影响

169. 解决在线及信息和通信技术助长暴力侵害妇女和女童行为问题，需要国家立法、监管和政策措施。64%的国家报告，其开展宣传活动，提高教育环境中普通公众和青年的认识；62%报告设立或加强立法和监管规定；26%报告与技术提供商合作，制定并坚持良好的工商做法。各国报告：制订了新法律，惩治网络和电子暴力及骚扰；对未经同意捕捉和分享性图像的刑事处罚；与未成年人在线互动的刑事处罚；为受害者建立法律诊所、电话热线和在线帮助门户；开展宣传方案，增加对技术风险和危险的了解，特别是针对儿童和青年。

170. 各国提供的信息有限，未充分说明其如何与技术提供商合作，或监管技术提供商，让其负起责任，确保妇女在线安全。技术和信通技术提供商应通过尽职调查、在其平台上采用所有核心国际人权和妇女权利标准，以及向妇女提供快速有效的补救措施，来维护妇女人权。

¹⁹⁰ 同上。

¹⁹¹ Rachel Jewkes, Erin Stern and Leane Ramsoomar, “Preventing violence against women and girls: community activism approaches to shift harmful gender attitudes, roles and social norms – evidence review”, (London, What Works to Prevent Violence, 2019)。

¹⁹² Andrew Gibbs and Kate Bishop, “Preventing violence against women and girls: combined economic empowerment and gender transformative interventions – evidence review”, (London, What Works to Prevent Violence, 2019)。

171. 媒体中普遍存在的性别成见和歧视，仍然是一大挑战。媒体可帮助改变对暴力侵害妇女和女童行为的理解和规范，促进支持性别平等的积极规范。

172. 与《行动纲要》的其他方面相比，解决媒体中对妇女和女童的报道、歧视和(或)性别偏见问题尚未列为优先。约 49%的国家向媒体专业人员提供培训，鼓励在媒体中创造和使用非成见、平衡和多样的妇女和女童形象；45%的国家促进妇女在媒体中的参与和领导；35%的国家颁布、加强和实施法律改革，打击媒体中的歧视或性别偏见，或对媒体，包括广告业实施有约束力的监管；34%的国家支持媒体行业制定自愿行为守则；21%的国家建立或加强了消费者保护服务，受理审查关于媒体内容或媒体中基于性别的歧视/偏见的投诉。一些国家已经开始对媒体报道暴力侵害妇女和女童行为采用标准和做法，挑战有害的传言和陈旧观念。

173. 努力让媒体参与解决带性别成见的报道，负责任地报道暴力侵害妇女行为，侧重为记者提供培训。还要更加注重媒体标准化做法，确保一致性和问责制。标准和做法也应适用于在线和社交媒体。

3. 今后优先行动和加快执行

174. 暴力侵害妇女和女童行为一直是各国的最高优先事项，但是，暴力侵害妇女行为的比率仍然高得惊人。原谅、大事化小和使暴力正常化的根深蒂固的文化依然存在，快速的技术变革正在为暴力造成更多空间。各国优先重视出台、实施和执行消除暴力侵害妇女行为的法律，为幸存者创建了一系列支助服务。人们越来越重视预防，但总体努力仍是临时的，短期的。公共资金仍然严重不足，往往让妇女组织和民间社会填补空白。

175. 为确保妇女免受暴力和耻辱，迫切需要在三个领域采取行动。首先，各国确保追究肇事者的责任，向所有妇女和女童提供优先服务，特别关注幸存者的长期需求，如住房、教育和就业。确保妇女诉诸司法至关重要。第二，需要采取全面、循证和长期的预防方法，利用多种途径改变社会规范和男女之间不平等的权力关系。最后，各国应坚持尽职原则，确保媒体和技术不助长暴力侵害妇女行为或延续对妇女和女孩的有害和带陈见的报道。

176. 确保妇女免受暴力和耻辱，需要挑战家庭、社区、经济和公共生活中根深蒂固的男性主导规范，使司法系统为妇女服务，结束有罪不罚现象；促进尊重、不歧视和平等准则。消除暴力侵害妇女和女童行为最终需要社会心态的转变，即不把暴力侵害妇女和女童行为视为生活中不可避免的一部分，而是通过与问题规模相称的投资和行动加以预防。

D. 参与、问责和促进性别平等的体制

关键信息

- 妇女在国家和地方民选议政机构中的代表一直稳步增加，但变化不快，变革不足。
- 各机构仍然缺乏有效推进性别平等和增强妇女权能的权威、能力和资源。
- 在实施促进性别平等的预算编制方面取得了进展，尽管为性别平等提供的资金仍然严重不足。
- 公民空间缩小，政治和公共生活中对妇女的攻击增加，正破坏对性别平等承诺的问责。
- 各国优先采取行动：通过暂行特别措施加快妇女参与；加强促进性别平等的机构；加强两性平等问责制。
- 为加快进展，需要采取行动：确保有效实施暂行特别措施，消除政治机构中的歧视性做法，确保妇女对决策做出实质性贡献；加强促进性别平等的国家机制，系统实施促进性别平等的预算编制、收集性别统计，并将性别观点纳入所有政策和规划；为妇女权利组织和女女人权维护者创造安全、参与性和有利环境。消除公共生活中对妇女的暴力、骚扰和虐待是当务之急。

177. 近几十年来，妇女越来越多地现身在决策岗位，妇女充分平等参与(重大关切领域 G)对于实现性别平等和推动可持续发展的进展至关重要。妇女参与公共生活(重大关切领域 G 和 J)，以及强有力的两性平等机构(重大关切领域 H)对于推进两性平等法律和政策以及确保问责制是必要的。尽管出现进展，妇女在决策各个方面的代表仍然严重不足，在公共生活中对妇女的攻击越来越多。妇女民间社会组织在要求决策者对维护妇女和女童人权(重大关切领域 I)负责和监测政策执行方面发挥了关键作用。参与性和包容性的机构和决策进程对于民间社会在加强问责制方面发挥作用至关重要。《行动纲要》为确保妇女参与所有决策领域，建立促进性别平等的机构，并加强对性别平等的问责提供了指导。

178. 过去五年，规范性框架中愈发理解妇女参与和促进性别平等机构对于加快性别平等进展的重要性。大会第 73/248 号决议呼吁国家立法当局和政党采用行为守则和报告机制，或修改现有的行为守则和报告机制，说明这些立法当局和政党对性骚扰、恐吓和任何其他形式针对妇女参政的暴力行为实行零容忍。在关于 2016 年至 2019 年期间所涉优先主题的商定结论中，委员会强调采取行动，通过加强机构、加强妇女和女童领导和参与、以及增加资源来加快解决问题。委员会特别关注民间社会在推动执行《行动纲要》和《2030 年议程》方面的关键作用。它强调重视民间社会公开、包容和透明地参与执行这些措施。委员会还强调女性人权维护者以及现有国家人权机构的作用和贡献。¹⁹³ 《第三次发展筹资问题国

¹⁹³ 见 E/2016/27、E/2017/27、E/2018/27、E/2019/27。

际会议亚的斯亚贝巴行动议程》详细说明了各项承诺，跟踪促进性别平等和增强妇女权能的资源分配，促进性别平等的预算编制和性别平等筹资。在发展筹资后续对话的背景下，这些努力继续快速进行。

1. 全球和区域趋势

妇女在国家和地方民选审议机构中的代表性有所增加，但进展缓慢

179. 过去 25 年，妇女在国家议会中的代表比例翻了一番，从 1995 年的 12% 增至 2019 年全球平均 24.3%，¹⁹⁴ 全球妇女代表比例中位数为 21%。四分之三以上的席位由男子控制。

180. 只有 17 个国家(9%)实现或超过了议会性别均衡目标(至少 40% 是妇女)，其中只有 4 个国家的妇女比例超过 50%，13 个国家的妇女比例在 40% 至 49% 之间(见图 D.1)。选举制度的类型和法定配额的使用是实现妇女如此高代表性的关键。17 个国家中有 15 个采用比例或混合选举制度，8 个国家采用法定性别配额。另有 33 个国家议会(17%)有 30-39% 的女议员。¹⁹⁵ 其中 23 个采用比例或混合选举制度，18 个立法规定性别配额。

181. 10 个国家中有六个的女议员比例在 10% 至 29% 之间，在过去十年几乎没有改善。¹⁹⁶ 其中大多数没有选举配额。在 26 个国家(14%)，女议员不到 10%，其中三个国家根本没有女议员(图 D.2)。这些国家大多采用多数选举制度，无法定性别配额。

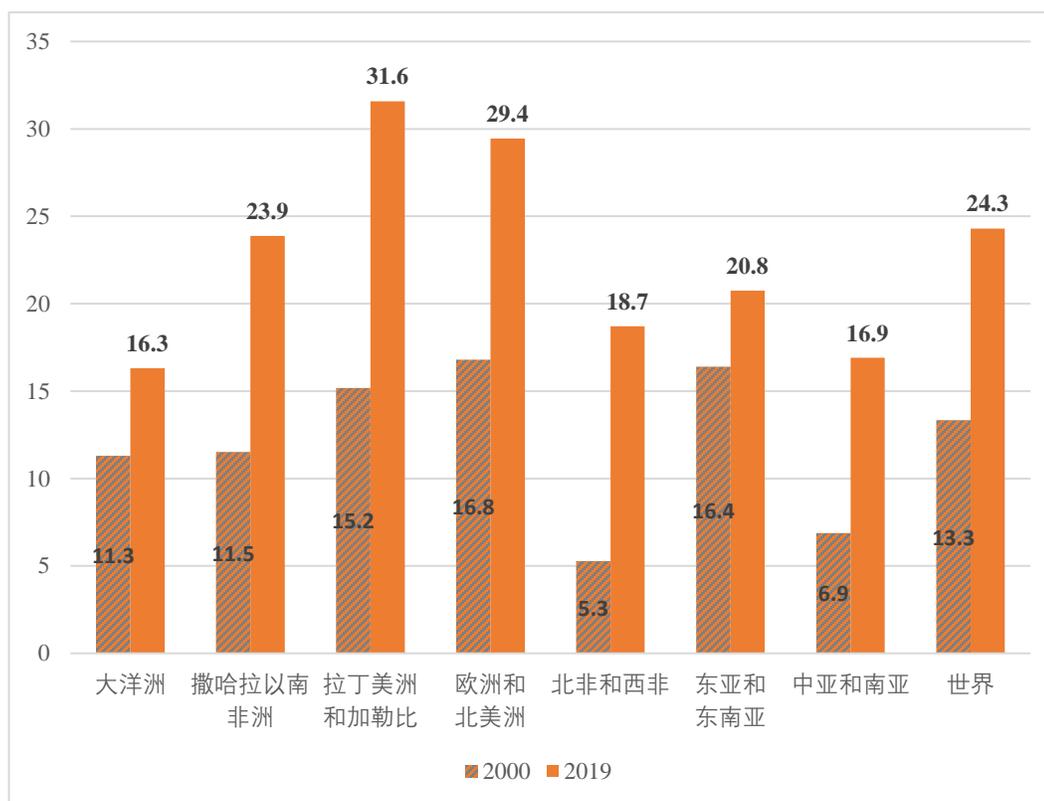
182. 各区域差异很大(见图 D.1)。在拉丁美洲和加勒比，2019 年女议员为 31.6%(是 2000 年 15.2% 的两倍)，在任何区域中比例最高。大洋洲最低，仅为 16.3%。2000 年至 2019 年期间，北非和西亚取得了最大进展，妇女代表从 5.3% 增加到 18.7%。东亚和东南亚进展最慢，从 16.4% 增至 20.8%。

¹⁹⁴ 妇女署的计算是基于各国议会联盟 1995 年 1 月 1 日和 2019 年 1 月 1 日的数据。

¹⁹⁵ 妇女署的计算是基于各国议会联盟 2000 年 1 月 1 日和 2019 年 1 月 1 日的数据。

¹⁹⁶ 同上。

图 D.1.
各区域国家女议员席位百分比(2000 年和 2019 年)

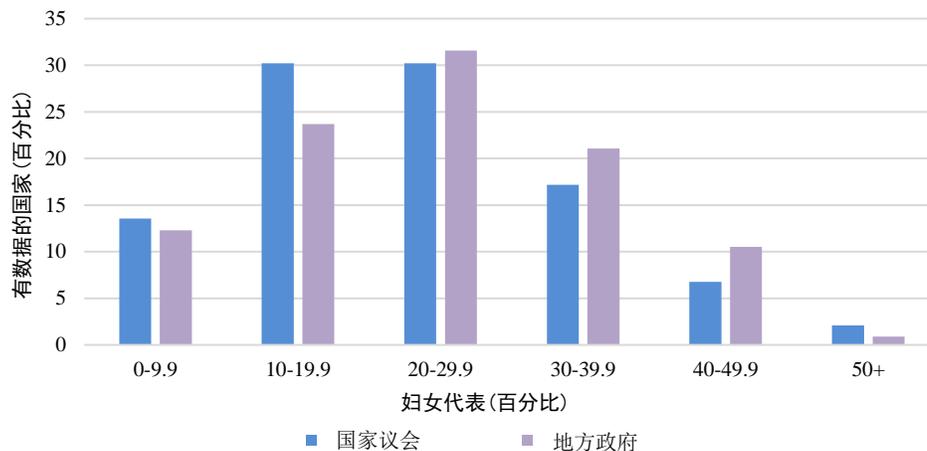


来源：妇女署的计算是基于各国议会联盟 2000 年 1 月 1 日和 2019 年 1 月 1 日各国议会女议员比例档案数据。

183. 妇女在地方一级的代表性，在很大程度上反映了在国家一级的代表性。截至 2019 年 1 月 1 日，118 个国家中妇女代表的中位数为 26%，从 1%到 50%不等。在近十分之一的国家，妇女代表比例为 40%或以上，五分之一的国家为 30%至 40%。¹⁹⁷ 妇女在地方政府中代表较多，各国议会中的代表也往往较多，这表明在国家和地方各级创造有利环境和使用法定性别配额的重要性。

¹⁹⁷ 全球可持续发展目标指标数据库，见 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>。

图 D.2.
各国妇女在议会和地方政府代表分布情况(2019 年)



来源：妇女署的计算是依据各国议会联盟关于各国议会女议员比例的档案数据(截至 2019 年 10 月 1 日)和关于妇女在地方政府民选议政机构中所占席位比例的统计司可持续发展目标指标全球数据库(截至 2019 年 1 月 1 日)。

184. 妇女在最高政治职位上的代表性仍然严重不足。2019 年 10 月，22 个国家有 10 名国家女元首(6.6%)，13 名政府女首脑(6.7%)；1995 年 12 个国家有 4 名国家女元首(2.6%)和 8 名女总理(4.3%)。¹⁹⁸ 2019 年，女部长占 20.7%，高于 2010 年的 16%。¹⁹⁹ 妇女越来越多地领导社会或家庭相关部门以外的部门，如贸易、工业或国防部门。²⁰⁰

185. 妇女参与其他部门决策和领导的情况没有显著增加。从全球来看，2018 年，政府、大型企业和机构中 27%的管理职位由妇女担任。²⁰¹ 同年，平均而言，妇女占各级公务员队伍的 43.6%，仅占领导职位的 29.6%。²⁰²

186. 在媒体中，妇女在决策者中只占四分之一，在记者中占三分之一，在全球采访的专家中占五分之一。²⁰³ 妇女无论是作为媒体报道的来源还是主角，代表性仍然十分不足。²⁰⁴

¹⁹⁸ 妇女署的依据是联合国礼宾和联络司一份名单(秘书处存档，可供查询)，以及各国议会联盟，“Data sheet No. 4: a chronology of women of state or government”，in *Women in Politics: 60 Years in Retrospect* (Geneva, 2006)。

¹⁹⁹ 妇女署的依据是妇女署和各国议会联盟数据，“妇女参政：2010 年”和“妇女参政：2019 年”。

²⁰⁰ 妇女署和各国议会联盟，“妇女参政：2019 年”。

²⁰¹ 妇女署和联合国，“可持续发展目标进展”。

²⁰² Wilson Centre，“Roadmap to 50x50: power and parity in women’s leadership”(Washington D.C., 2018)。

²⁰³ 教科文组织，《言论自由和媒体发展世界趋势：全球报告 2017/2018 年》(2018 年)。

²⁰⁴ 同上。

各机构仍然缺乏有效促进性别平等和增强妇女权能的权力、能力和资源

187. 《行动纲要》阐明了体制机制的三大组成部分：创建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；编制传播按性别分列的数据和信息，用于规划和评价。

188. 1995年，几乎所有政府都有提高妇女地位的国家机构。到2018年，192个国家建立了一个或多个性别平等专门机制或协调中心。²⁰⁵ 国家机制对于确保国家规划、决策、政策制定和执行、预算编制过程和体制结构有助于实现性别平等和增强权能至关重要(E/2018/27)。这些机制率先制定了行动计划，促进消除了阻碍平等的法律障碍，开展协调将性别观点纳入国家发展计划的主流。²⁰⁶

189. 在区域一级，欧洲性别平等问题研究所2019年一项研究发现，截至2012年，所有28个欧洲联盟成员国都设立了政府性别平等机构，但此后，这些机构的地位和权威明显下降。2012年至2018年，最高级别机构或组成整个部的成员国从16个降至9个。这些机构因重组和预算削减而被削弱。²⁰⁷ 2016年一项涵盖拉丁美洲和加勒比的研究发现，财政资源不足，在某些情况下，更加依赖捐助方供资，削弱了国家性别平等机制的效益。²⁰⁸ 技术能力和决策权水平低，将性别平等纳入主流的政治意愿有限，使问题更加复杂。各国报告显示，其他区域也有类似趋势，表明自2015年以来进展甚微。

190. 过去五年，消除对妇女歧视委员会继续评估国家性别平等机制的任务和资金对有效执行《公约》的影响。委员会建议缔约国确保为机制提供充足人力、技术和财政资源。委员会还建议缔约国明确界定或加强任务，确保其有权履行任务，包括政府间的有效协调以及与其他利益攸关方，特别是民间社会的合作。²⁰⁹

在执行促进性别平等的预算编制方面正在取得进展，但为性别平等融资仍然严重不足

191. 更多政府实施了促进性别平等的预算编制，促进预算法、政策和公共财政管理系统的变革。根据可持续发展目标，各国正根据三个标准衡量系统跟踪两性平等预算分配的进展(见图D.3)。²¹⁰ 第一个标准是政府是否打算实现两性平等，这由确定政策、方案和资源是否到位来评估。第二个是设立机制，跟踪这些政策

²⁰⁵ 妇女署，《2018年10月国家男女平等机制目录》(2018年)。

²⁰⁶ Valentina Resta, Zohra Khan and Katherine Gifford, “Institutions for gender equality”, in *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions – World Public Sector Report 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1)。

²⁰⁷ European Institute for Gender Equality, *Beijing +25*。

²⁰⁸ Victoria Díaz García, *Los Mecanismos Nacionales y Regionales de las Mujeres en América Latina y el Caribe Hispano* (Panama, UN-Women, 2016)。

²⁰⁹ 摘自消除对妇女歧视委员会报告中2015-2019年信息。

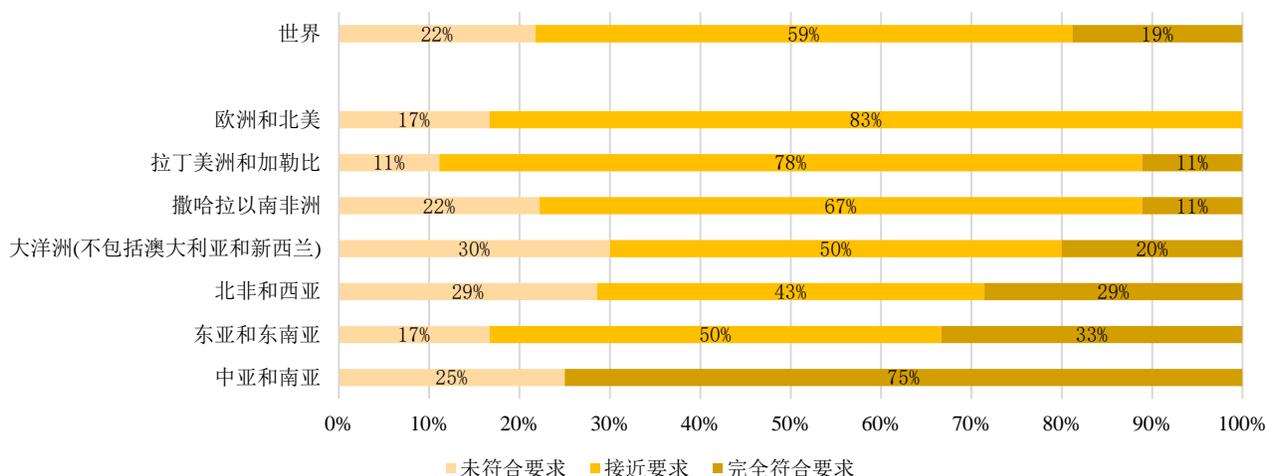
²¹⁰ 可持续发展目标指标5.c.1；全球可持续发展目标指标数据库，见<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>(2019年11月)。

目标的资源分配。第三个是设立机制，公开资源分配，保护妇女，加强问责。在所有标准方面都取得了进展，但许多国家尚未建立全面系统来跟踪性别平等资源分配情况，评估影响。来自 69 个国家和地区的数据分析表明，只有 13 个国家(19%)完全符合标准，41 个国家(59%)至少符合一项标准。²¹¹

192. 总之，过去几年，国际性别平等供资有所增加。2009 年至 2016-2017 年期间，经济合作与发展组织国家针对性别平等(一项重大主要政策目标)的双边可分配援助份额从 23%增加到 36.5%。不过，2016 年至 2017 年期间，援助减少了 7%，仅占 2016-2017 年总数的 4%。²¹² 性别平等政策和方案供资落后于履行承诺所需的资金。在一些部门，如经济和生产部门，两性平等方案仅占援助总额的 1%。²¹³

图 D.3.

各国设有跟踪两性平等预算分配制度的比例(2019 年)



来源：可持续发展目标指标 5.c.，见全球可持续发展目标指标数据库，<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/>。

注：数据来自对跟踪性别平等和增强妇女权能拨款的国家系统的评估，依据是通过问卷收集的三项标准的报告；该比例系完全符合指标三项标准的报告国百分比；通过促进有效发展合作全球伙伴关系收集数据。样本基于全球 69 个国家(欧洲和北美以及东亚和东南亚各 6 个国家、拉丁美洲和加勒比 9 个国家、撒哈拉以南非洲 27 个国家、大洋洲 10 个国家(不包括澳大利亚和新西兰)、北非和西亚 7 个国家以及中亚和南亚 4 个国家)。

性别统计的全球标准和方法已经扩大

193. 性别统计和按性别分列的数据的全球标准和方法继续扩大，特别是在监测可持续发展目标方面。修订了两性社会状况最低指标集，使其与可持续发展目标

²¹¹ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-05/>。

²¹² 妇女署的依据是经济合作与发展组织发展援助委员会男女平等政策标识数据库的数据，见 www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm。2009 年有 24 个捐助方，2017 年有 30 个。捐助方的增加没有显著改变这一趋势。

²¹³ 见 OECD，“Aid in support of gender equality and women’s empowerment”，DAC Gender Equality Policy Marker database, available at www.oecd.org/dac/gender-development/aidinsupportofgenderequalityandwomensempowerment.htm。

指标完全一致，并制定了新方法和标准(方框 D.1)。截至 2019 年 4 月，在定量性别指标中，有 34 个 1 级指标、13 个 2 级指标、4 个 3 级指标，1 个同时被分为 1 级和 2 级的指标。²¹⁴ 在定性指标中，有 10 个 1 级指标和 1 个 2 级指标。

方框 D.1

新的性别指标监测可持续发展目标

联合国机构和国家机构合作制定新的方法和标准，监测可持续发展目标下的具体目标。例如，为监测妇女在地方政府中的代表性(5.5.1)，联合国系统各实体与选举管理机构密切合作，编制传播地方选举中当选的男女统计摘要，将这一指标纳入国家统计局统计活动经常方案。

与国际组织、国家统计局、财政部和专家的联合方法工作也有助于制定新的全球标准，衡量各国跟踪和公开报告其性别预算分配的努力(5.C.1)。全球数据汇编始于 2018 年。

在专家协商和制定调查工具和准则后，妇女署、世界银行和经合组织发展中心制定了方法，追踪消除歧视性法律和通过立法促进性别平等方面的进展(可持续发展目标 5.1.1)。国家性别平等机构和国家统计局密切合作，收集数据。

民间社会空间不断萎缩，针对参与公共生活的妇女的攻击事件越来越多，破坏了履行承诺的问责机制

194. 过去五年，民间社会，特别是妇女权利组织和女权团体受到更大压力，削弱了妇女追究决策者责任的能力。²¹⁵ 自 2008 年以来，26 个国家对民间社会组织的压制明显恶化，只有 17 个国家的情况有所改善。²¹⁶ 到 2018 年，世界各地 11.4 亿妇女的公民权利和政治权利因公民空间不断萎缩而受到不利影响，公民社会受到更大压力，集体动员事件也受到更严厉的压制。²¹⁷ 在许多国家，妇女权利组织的资金和运行能力越来越有限，反对性别平等的势力越来越凸显，政治影响力也越来越大。²¹⁸

195. 公共生活中的妇女，包括政治家、记者和活动家，越来越多地成为骚扰、暴力和网络欺凌的目标。妇女人权维护者尤其面临风险。2014 年至 2018 年期间，人权维护者问题特别报告员向 60 个国家发出了 181 份关于妇女人权维护者的来文(见 [A/HRC/40/60](#))。记录在案的对妇女人权维护者的攻击包括公开羞辱和诽谤

²¹⁴ 联合国，统计司，“联合国两性社会状况最低指标集：性别统计机构间专家组编制”(2019 年 4 月 30 日)。

²¹⁵ CIVICUS，“State of civil society report 2019: the year in review”，March 2019。

²¹⁶ V-Dem Institute, *Democracy Facing Global Challenges*。

²¹⁷ 妇女署的依据是 2018 年民间社会面临更大压迫的 26 个国家和地区，以及《2019 年世界人口展望》中的女性人口。

²¹⁸ European Institute for Gender Equality, *Beijing +25*。

活动；司法骚扰和刑事定罪；在线攻击；身体或性暴力、酷刑、杀戮和强迫失踪；因其活动家人面临威胁和攻击或家人进行威胁和攻击；攻击其集体和运动。

2. 各国为执行《行动纲要》而采取的行动

196. 根据国家报告，在执行方面出现了以下趋势：(a) 通过暂行特别措施妇女参与日益增多；(b) 加强促进两性平等的机构；(c) 加强性别平等方面的问责。

(a) 通过暂行特别措施妇女参与日益增多

197. 各国报告为促进妇女参政而采取的一系列措施。63%的国家修订了宪法、法律和条例，以促进妇女参政，包括通过选举改革、暂行特别措施(如配额)、保留席位、基准和目标。

198. 2019年，近80个国家实行法定性别配额。平均而言，在实行配额制的国家，妇女当选的议会席位占26%，而无配额制国家则为23%。²¹⁹ 配额制度的设计和执行是关键。有些国家的配额制度包括管理名单上候选人的排名或轮换的规则——即把妇女安排在可能获胜的位置上——以及实施措施和制裁，平均33.4%的当选议员是妇女。²²⁰ 制裁可包括拒绝不遵守规定的候选人名单或在选举接受公共资金的情况下进行罚款。在许多情况下，仍然设定了低目标，但一些国家正朝着40-60甚至均等的目标迈进。²²¹

199. 选举制度是另一个重要因素。妇女在比例代表制中当选的人数(30.5%)远远高于多数或多数决制的人数(19.2%)。在混合制度中当选的妇女比例为23.3%。各国需要做更多工作，审查选举制度对妇女的不同影响。

200. 需要采取更多的措施，如专项资金、能力建设和提高认识等。三分之二的国家报告在过去5年中开展了能力建设、技能发展和其他措施，以支持妇女在地方和国家一级参政。约45%的国家报告为增加辅导、领导力培训和政治竞选机会而采取的举措，这些举措往往是由政府牵头和(或)得到民间社会组织支持。41%的国家报告说，通过宣传和辅导方案优先重视少数群体和青年妇女的参与。需要在这方面做更多的工作。

201. 一些国家的内阁性别平衡。2019年9月，有14个内阁的女性成员比例达到或超过50%²²² (2005年2个²²³)，另有8个内阁的女性成员比例在40%至49%之间(2005年5个)。政府所有部门和各级政府对性别均等的承诺极为罕见。

²¹⁹ 妇女署的计算是基于民主选举学会、议联和斯德哥尔摩大学。性别配额数据库可查阅以下网站：www.quotaproject.org(2019年11月查阅)；议联，New Parline：议联的开放数据平台数据库，可查阅以下网站：<https://data.ipu.org/>(2019年11月查阅)；更多的立法信息。

²²⁰ 同上。

²²¹ Jennifer M. Piscopo, “Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America”, *Politics, Groups, and Identities*, vol. 4, No. 2 (2016)。

²²² iKNOW Politics, “Here are the most gender-balanced cabinets in the world today”, September 2019。

²²³ 议联和妇女署, “2005年妇女参政”(2005年)。

202. 政治机构中根深蒂固的歧视,再加上妇女缺乏资源和过多地分担照顾责任,这一切成为妇女参与政治和发挥领导作用的长期障碍。2019年,世界上47%的人认为男性比女性更适合担任政治领袖。²²⁴在许多情况下,妇女越来越多地参与政治生活和领导一直受到暴力和恐吓威胁,特别是在地方一级。非正式的父权关系网和有权势的地方精英往往会敌视和排斥女性。约16%的国家报告采取措施预防、调查、起诉和惩罚在政治和公共生活中暴力侵害妇女的犯罪者。少数但越来越多的国家制定了新的法律和举措,以打击对妇女的骚扰和政治暴力(方框D.2),这是一个可喜的迹象。

方框 D.2

加强国家承诺,以应对在政治和公共生活中暴力侵害妇女的行为

在地方当选的妇女开展长达十年的运动之后,多民族玻利维亚国于2012年成为拉丁美洲第一个通过法律将政治和公共生活中暴力侵害妇女行为定为刑事犯罪的国家,其中对政治骚扰和政治暴力作了区分。^a2018年,一项政治组织法补充了这项立法。哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥和秘鲁随后跟进,这主要是在致力于解决“针对妇女就是妇女”犯罪问题的活动人士和女权主义者的压力下促成的,“其目的是鼓励她们退出政坛”。^b2017年,美洲国家组织发布了《美洲预防和打击恐怖主义示范法》,惩罚和消除政治生活中对妇女的暴力行为。

在过去5年中,肯尼亚、马拉维和尼日利亚等国报告记录并实时跟踪了选举中针对妇女的暴力行为。尼日利亚和坦桑尼亚已着手改革选举行为守则,并为幸存者提供服务。^c其他努力包括培训警察和安保部队。

必须改善幸存者诉诸刑事司法系统和获得支助服务的机会,并提高刑事司法系统对性别问题的反应能力。必须开展更多工作,在整个政治周期(竞选公职、投票和任职期间)查明暴力侵害妇女行为并将其定为刑事犯罪。必须改进数据收集工作,必须更密切地监测政治和公共生活中暴力侵害妇女的行为。^d

^a 妇女署和联合国开发计划署(开发署),《在选举中防止暴力侵害妇女行为:方案编制指南》(2017年),第74-76、79和80页。

^b Mona Lena Krook and Juliana Restrepo Sanín, “Gender and political violence in Latin America: concepts, debates and solutions”, *Política y Gobierno*, vol. XXIII, No. 1 (2016)。

^c 妇女署和开发署,《在选举中防止暴力侵害妇女行为》。

^d Julie Ballington, “Turning the tide on violence against women in politics: how are we measuring up?”, *Politics and Gender*, vol. 14, No. 4 (December 2018)。

(b) 加强促进两性平等的机构

203. 国家机构有适当的资源配置,被赋予适当任务和权力,加上制订强有力的性别平等主流化战略,这对于确保将性别平等承诺转化为政策和方案至关重要。各国报告了监督两性平等政策的一系列结构,包括包括独立的部委、部委各部门、

²²⁴ 经合组织,《2019年姐妹情谊跨全球研究会:全球报告——挑战化为机遇》(2019年,巴黎)。

各委员会、专门政策单位和性别问题协调中心以及监察员等独立机构和咨询理事会或委员会等更多临时机构。

204. 约 79%的国家报告说，性别平等是其执行可持续发展目标的国家战略中的关键优先事项，但只有一半国家的性别平等国家机构积极参与这一进程，因此，国家机构仍然被排除在政府核心战略决策之外。

205. 一些国家报告说，它们努力扩大国家机构的影响，将纵向政策协调从政府的中心位置扩大到国家以下各级和市一级。有些国家在总理办公室设立了国家机构。许多国家还报告性别平等机制权力进一步下放的情况，包括通过性别平等问题协调中心在整个地方政府实行权力下放。

206. 性别平等主流化以及对计划开展的任何行动，包括所有领域和各个层面的立法、政策或方案对妇女和男人的影响进行评估，仍然是加速实现性别平等的核心战略。各国努力将性别观点纳入消除贫穷、教育、卫生、就业、农业、减少灾害风险、移民和打击暴力极端主义。许多国家还努力加强国家机构和部委之间的合作。一些国家设立了部门间协调机构，以领导和协调各部委、部门和机构的社会性别主流化工作。各国还报告为加强政策协调而采取的措施，在立法、司法或行政机构(包括各部委)设立性别平等主流化协调中心，以便在与国家机构的对话中整合各组合项目的行动。

207. 五分之四的国家报告已制定国家性别平等行动计划，55%的国家报告已根据可持续发展目标调整了行动计划，但只有 37%的国家在当前预算中对此类计划在经常性预算中进行了成本计算并获得了充足的资源。

208. 各国继续将确保预算促进两性平等作为优先事项。一半的国家报告说，它们跟踪用于促进性别平等和增强妇女权能的预算分配比例。它们通常发布指令或准则，并使用按性别分列的数据为预算决策提供信息。然而，进行性别影响评估或编制性别预算报表或审计的国家较少，这限制了对预算分配的实际结果的理解。性别分析方面的能力限制以及战略规划和预算编制进程之间缺乏联系是主要挑战。

209. 一些国家已将性别评估纳入政策制定工作，并编制了关于方案和预算如何促进性别平等的审计报表。在发展良好的促进性别平等的预算编制做法中，性别平等观点被纳入规划、执行和报告程序的每个步骤以及所有部门的工作中。这些行动将产生数据和见解，为下一个规划和预算编制周期的战略决策提供信息，并有助于提高预算透明度和政府问责制。

210. 各国继续优先考虑收集按性别分列的数据，作为宣传和监测性别平等政策和方案的手段。约 81%的国家报告的国家报告其已着手就可持续发展目标 5 项指标和其他目标下按性别划分的指标开展数据收集和汇编工作。关于暴力侵害妇女和女童行为或通过通常更耗费时间和资源的时间使用情况调查衡量无偿照护工作等领域的数据收集也有所增加，有 106 个国家在 2005-2017 年期间亲密伴侣暴力行为方面拥有可比较的国家发生率数据，80 个国家 2005 年后进行了时间使用情况调查。²²⁵

²²⁵ 可持续发展目标各项指标全球数据库，可查阅以下网站：<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>(2019 年 11 月查阅)；联合国，统计局，“时间分配和时间使用”，性别统计数据库，可查阅以下网站：<https://unstats.un.org/unsd/gender/timeuse/>(2019 年 11 月查阅)。

211. 在监测性别平等的的数据收集和统计方面仍然存在重大挑战。许多国家没有报告所需的一些按性别分列的标准指标，也没有系统地衡量评估妇女地位的其他关键因素。全球 69%的可持续发展目标性别指标缺少数据。大洋洲的数字最高(79%)，其次是非洲(69%)、美洲(67%)、亚洲(66%)和欧洲(62%)。²²⁶

(c) 加强履行两性平等承诺的问责制

212. 除了正式的问责制机构外，民间社会通过监测性别平等承诺和要求在职责和承诺未履行时采取补救措施，在使决策者承担责任方面发挥了关键作用。72%的国家报告说，它们已建立机制，让民间社会参与监测《行动纲要》的执行情况。然而，在某些情况下，一个新出现的挑战是取消参与性协商，或将妇女权利倡导者排除在正式协商之外，从而破坏对性别平等政策的有效监测和执行。²²⁷

213. 各国提供的关于努力保护妇女人权维护者的信息有限，这些维护者往往是公共生活中的女性，其中包括社区活动家、工会领袖、学者、环境活动家、卫生或发展工作者、律师、记者、议员和法官。已制定了一系列创新做法和政策工具及机制，包括国际政策准则、国家和区域立法框架、保护机制和新的国家人权机构方案。非洲和拉丁美洲少数几个国家通过了专门保护妇女人权维护者的法律。要为女性人权维护者创造有利和安全的环境，就需要制订系统和协调的解决方案，通过预防性、对性别问题具有敏感认识和部门间的办法优先考虑妇女和弱势群体。²²⁸

214. 确保妇女平等参与媒体对于适当反映她们的观点至关重要，以引导公众辩论，让决策者承担责任。23%的国家报告说，它们向妇女媒体网络和组织提供了支持。确保女记者的权利和新闻自由对执行《行动纲要》至关重要。这些媒体形式对于增强不同妇女群体包括弱势或受排斥群体中的妇女话语权至关重要。一个令人担忧的趋势是，在社交媒体和传统媒体上，对女记者的威胁、恐吓和骚扰日益增加。²²⁹

215. 81%的国家设立了国家人权机构，在监测和应对侵犯妇女权利行为方面发挥着越来越大的作用。它们可以监测国家遵守性别平等承诺的情况，收集个人对歧视的投诉，编写专题报告，并在某些情况下，对个人投诉进行调查。在设立了这种机构的 46%的国家中，它们的任务是关注性别平等或性别歧视。

3. 今后行动和加速执行的优先事项

216. 暂行特别措施继续在加快妇女在国家 and 地方政治以及其他私营和公共决策机构中的任职人数方面发挥催化作用。然而，迄今取得的进展并没有使妇女充分和平等地参与决策。迫切需要加强国家机构和促进将性别观点纳入主流。尽管日益重视促进性别平等的预算编制，但国家性别平等计划和战略的资源仍然严重不足。此外，公民空间不断缩小，妇女在公共生活中日益遭受攻击，这正破坏问责制。

²²⁶ Papa Seck 和 Samrat Maskey, “利用数据猜测决策” (2019 年, 妇女署)。

²²⁷ Roggeband and Krizsan, “Democratic backsliding and backlash against Women’s rights” (see sect. I, footnote 2)。

²²⁸ 美洲人权委员会, 《为人权维护者制订有效的综合保护政策》(2017 年, 华盛顿特区)。

²²⁹ Alana Barton and Hannah Storm, *Violence and Harassment against Women in the News Media: a Global Picture*(International Women’s Media Foundation and International News Safety Institute, 2018)。

217. 为加快进展，各国应优先在 3 个领域采取行动。首先，为了提高暂行特别措施的效力，必须做更多的工作来改善执行情况，确保公职人员和政党的承诺，并消除政治机构中的性别歧视社会规范和做法。其中包括制裁在候选人名单中不遵守配额的政党，确保向女候选人提供资金，并审查选举制度对妇女政治代表性的影响。第二，各国应确保为国家性别平等行动计划分配足够的资源，并在所有部门实施促进性别平等的预算编制。财政部应与国家机构、其他部委和议会密切合作，确保预算促进性别平等。最后，除了为妇女权利组织追究决策者责任创造安全和有利的环境外，对性别问题有敏感认识的跨部门办法应为保护妇女人权维护者的政策提供信息。

218. 要统筹实现《行动纲要》和《2030 年议程》的愿景，就必须将性别平等置于所有决策领域的核心位置，并建立强大的问责机制，这需要确保促进性别平等的国家机构有明确的任务规定、地位和权力以及必要的人力和财政资源，以推动性别平等政策和性别平等主流化。需要有一个开放、包容和参与的进程，以便妇女权利组织能够影响和监测促进性别平等的法律和政策。各国还应消除公共生活中对妇女的系统性歧视和暴力行为，并追究暴力侵害、骚扰和虐待这些妇女的犯罪人的责任。

E. 和平与包容的社会

关键信息

- 自 1995 年以来，不稳定、冲突和人道主义危机变得更加复杂和旷日持久，比以往任何时候都影响着更多的人，并阻碍着妇女和女童的进步。
- 关于妇女与和平与安全的全球承诺的履行工作因缺乏问责、资金不足以及军事开支增加而受到破坏。自 1995 年以来，全球军事开支几乎翻了一番，2018 年达到 1.82 万亿美元的新高。
- 在冲突和危机时期普遍存在暴力侵害妇女的行为，而预防工作以及为幸存者提供服务和正义的力度仍然普遍不大。
- 大量有力的证据表明，妇女参与和平进程可催生更多成果，因此需要作出更多努力来推进这一目标。
- 各国已优先采取行动，以便：支持妇女在解决冲突和人道主义行动中的领导和决策；在冲突和危机时期保护妇女人权；制定促进性别平等的冲突后和危机后恢复政策；并实施促进性别平等的冲突和危机预防举措。
- 要实现北京愿景，就必须加快行动，加强问责，确保各级和平协定和人道主义行动的设计和能实施能促进性别平等，包括推动妇女充分、平等和有意义的参与，更加重视冲突后和危机后妇女的经济权利，并通过解决冲突、暴力和不稳定的根源问题，更有效地开展预防工作。

219. 与以往任何时候相比，暴力冲突和人道主义危机都更复杂、持续更久、影响的人口更多。日益严重的不平等(可持续发展目标 10)加大了分裂和不信任，加剧了围绕资源的关系紧张，进而为国家内部和国家之间发生冲突提供了肥沃的土壤。越来越多的证据表明，冲突中社会上性别不平等(目标 5)和性别暴力的强度与这些社会上暴力(目标 16)的强度之间存在联系。²³⁰ 在冲突和危机时期，性别不平等往往会加剧，对妇女和女童享有人权(严重关切领域 E 和 I)产生破坏性影响。

220. 妇女平等领导和参与和平进程的各个方面，对巩固和平进程的积极成果、提高人道主义行动的成效、从而建立更包容的社会(目标 16)至关重要。在冲突后背景下，妇女的经济安全(目标 8)对妇女的福祉，家庭、社区和社会的恢复和复原以及和平的可持续性(目标 16)至关重要。要建立和平和包容的社会，必须消除冲突的结构性驱动因素，包括崇尚武力和进行武器贸易。《行动纲要》为建立以性别平等为核心优先事项的和平、包容社会提供了重要政策指引。

221. 关于妇女与和平与安全、人道主义行动和难民权利的框架日益规范化，继续加深了各方对性别平等、可持续发展与和平之间联系的理解。2016 年，安全理事会和大会分别就聚焦妇女参与以保持和平的问题通过了第 2282(2016)号和第 70/262 号决议。建设和平委员会则继续通过采取性别平等战略等做法，强调性别平等对和平的重要性。安全理事会和大会都认识到，有必要将性别分析纳入打击恐怖主义和暴力极端主义的努力(见安全理事会第 2242(2015)和 2395(2017)号决议；大会第 70/291 和 72/284 号决议)，并突出强调了青年妇女在新产生的青年与和平与安全议程中的关键作用。²³¹

222. 目前，关于和平与安全的政府间论坛越来越多地将妇女问题作为讨论的一个重点。妇女与和平与安全问题非正式专家组于 2016 年设立，以便就具体国家局势中的紧急关切进行定期磋商。建设和平委员会是唯一有专门性别平等战略的政府间机构。尽管如此，但安全理事会显然在性别平等和妇女人权方面面临一些阻碍。例如，2019 年，安理会第九个关于妇女与和平与安全的第 2467(2019)号决议成为首个未获一致通过的关于该议题的决议。

223. 2019 年，国际刑事法院首次对性暴力罪作出了定罪判决，案涉罪行是在刚果民主共和国内犯下的。该判决显示国际法越来越多地将性暴力和性别暴力认定为战争罪、危害人类罪或种族灭绝行为。如果上诉维持原判，这将是该法院首次作出此类定罪。²³²

²³⁰ 联合国和世界银行，《和平之路：采取包容性办法防止暴力冲突》(2018 年，华盛顿特区，世界银行)。

²³¹ Graeme Simpson, 《失去的和平：关于青年与和平与安全方面进展的独立研究报告》(2018 年，人口基金及建设和平支助办公室)。

²³² 例如见国际刑事法院，“检察官诉博斯科·恩塔甘达”，案件号：ICC-01/04-02/06，判决书，2019 年 7 月 8 日。

224. 人权理事会和消除对妇女歧视委员会正在集中更多精力关注性别平等、妇女人权与和平之间的联系。委员会关于妇女在预防冲突、冲突和冲突后局势中作用的一般性建议 30(2013 年)为各国报告本国进展情况提供了又一种工具。

225. 在 2016 年世界人道主义峰会上,各国承诺制定更有力的性别平等方案,以加强妇女和女童在人道主义行动中的领导作用,并根据国际人道法尊重妇女和女童的人权。然而,最大捐赠者和援助提供者之间在“大协议”下为弥合人道主义资金缺口达成的协议最开始并没有考虑到性别平等。为此后来设立了一个性别之友小组,以确保将性别平等纳入整个“大协议”工作流的主流。

226. 2016 年,在《关于难民和移民的纽约宣言》中,世界各国领导人承诺本国将保护所有难民和移民的人权(大会第 71/1 号决议)。此后在 2018 年通过的《难民问题全球契约》呼吁会员国促进妇女和女童的切实参与和领导,采取措施保护妇女和女童免受暴力侵害,并推动增强妇女经济权能。

1. 全球和区域趋势

227. 截至 2018 年底,全球被迫流离失所的人数达到史无前例的 7 080 万人,其中约有一半是妇女和女童。²³³ 需要人道主义援助的人数估计为 1.317 亿人,预计 2019 年其中只有 9 360 万人可能获得援助。²³⁴ 据估计,到 2030 年,世界上半以上的贫困人口将生活在严重受暴力事件影响的国家。²³⁵

228. 近年来,恐怖主义和暴力极端主义有所抬头,其影响包括不加区分地针对平民和基础设施进行破坏性的暴力攻击。侵犯妇女和女童权利是极端主义团体的共同战略路线。²³⁶ 厌女症被定义为有敌意的性别歧视态度和助长暴力侵害妇女的表现,与支持暴力极端主义密切相关。²³⁷

229. 气候变化和环境退化如果得不到遏止,势必加剧复杂的紧急情况,推升紧张局势,并助长不安全(见第三.F 节)。全球弱势群体早已感受到其影响,妇女首当其冲地承受了生计、粮食安全和流动能力由此丧失,对稀缺资源的争夺以及政治和经济不稳定由此加剧的后果。反过来,不稳定和暴力冲突又导致各社区更贫穷、韧性更差、应对气候变化影响的能力不足。

冲突和危机严重阻碍了妇女和女童的进步

230. 冲突和人道主义危机阻碍了妇女和女童在一系列经济和社会指标方面取得进展,包括在社会和经济崩溃、基础设施失灵和行动受限制情况下的食物权、教

²³³ 难民署,《全球趋势》(见第一节,脚注 8)。

²³⁴ 联合国,人道主义事务协调厅,《2019 年全球人道主义概况》(2018 年,纽约和日内瓦),第 4 页。

²³⁵ 联合国和世界银行,《和平之路》。

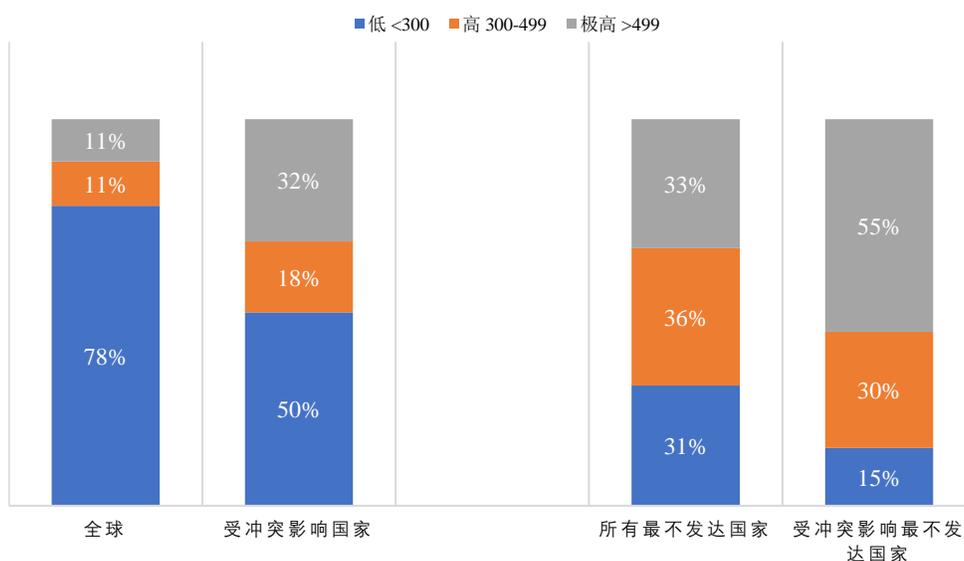
²³⁶ 妇女署,《防止冲突、变革司法、确保和平》。

²³⁷ Melissa Johnston 和 Jacqui True,“厌女症与暴力极端主义:预防暴力极端主义的影响”,政策通报,2019 年 10 月。

育权和健康权方面取得进展。冲突和危机还会助长暴力侵害妇女行为，包括亲密伴侣实施的暴力、对参与公共领域活动者实施的暴力以及战斗人员作为战争策略实施的性暴力，并导致童婚率上升。

231. 和平与稳定是可持续发展和性别平等的先决条件。与此同时，性别平等对于创建包容性社会至关重要。在受冲突和人道主义危机影响的国家，由于基本基础设施和公共服务崩溃，妇女和女童在关键经济和社会指标方面的进展受到阻碍。现有最新数据显示，有一半的受危机或冲突影响国家的孕产妇死亡率高或极高(每 100 000 例活产死亡 300 例或更多)，是全世界所有国家的该比率(22%)的两倍多(图 E.1)。²³⁸ 在受冲突或危机影响的最不发达国家中，这个数字则更高，85%的最不发达国家的孕产妇死亡率高或极高，而所有最不发达国家的该比率为 69%。

图 E.1
2015 年按孕产妇死亡率水平分列的国家分布



资料来源：统计司，可持续发展目标数据门户网站。

注：样本容量为 183 个国家(包括 45 个最不发达国家)，加上在 2013 年至 2015 年间面临危机的 38 个受冲突影响国家(包括 20 个最不发达国家)。孕产妇死亡率的低、高和极高分类借用了《孕产妇死亡率趋势：1990 年至 2015 年》(日内瓦，世卫组织，2015 年)中的分类。

232. 受危机和冲突影响国家在女童教育方面也深受其害(见第三.B 节)。与全球平均水平相比，此类国家很少能实现性别平等，尤其是在中学教育方面：在其中大约三分之二的国家，男童的入学人数超过女童，而全球的数字为大约三分之一。²³⁹ 女

²³⁸ 在本报告中，受危机/冲突影响国家被定义为目前列在安全理事会议程上并已由安理会正式会议审议的国家、有维持和平特派团或特别政治任务的国家、2018 年从建设和平基金获得方案资金的国家以及 2018 年从中央紧急救济基金获得方案资金的国家。

²³⁹ 妇女署的计算依据是教科文组织统计研究所性别均等指数数据库中“总入学率”项下的最新数据，可查阅：<http://data.uis.unesco.org/>(2019 年 10 月访问获取)。样本容量为 185 个国家的初中教育和 173 个国家的高中教育，加上在 2013 年至 2017 年间面临危机的 58 个受冲突影响脆弱国家的初中教育和 45 个此类国家的高中教育。

童入学率较低(特别是在中学)相应伴随着童婚、早婚和强迫婚姻比例的上升：在冲突和危机期间，由于性暴力水平上升，家庭有时会让女儿早婚，希望以此保护她们免受性暴力和人们眼中不光彩事件的伤害(见第三.B 节)。童婚率最高的十个国家中有九个是受冲突或危机影响国家。²⁴⁰

冲突和危机中的暴力侵害妇女行为仍然普遍存在

233. 据保守估计，至少有五分之一的流离失所或难民妇女遭遇过性暴力。²⁴¹ 小武器的供应和滥用与性别暴力之间的联系已得到充分确立。²⁴² 2019 年，安全理事会收到的信息显示，有 50 多个冲突当事方确信涉嫌在其议程上所列武装冲突情势中实施或唆使实施强奸和其他形式性暴力(S/2019/280)。另据最近的联合国调查委员会和实况调查团披露，性暴力和性别暴力被作为策略用于实施恐怖和酷刑、助长流离失所，并可能在某些情况下显示种族灭绝行为的存在(A/HRC/37/CRP.3 和 A/HRC/42/CRP.4)。

234. 还有证据表明，在受冲突和危机影响国家，针对妇女，特别是女性领导人、建设和平者和人权维护者以及选举中女性选民和候选人的政治暴力、骚扰和仇恨言论越来越多。²⁴³ 与其他示威相比，突出以妇女和(或)妇女权利为主题的政治示威更有可能遭到过度武力的打击。²⁴⁴

妇女参与和平进程的程度仍然有限

235. 尽管有证据表明妇女在不同阶段和不同级别为解决冲突和进行和平谈判作出了贡献(见第 E.2 (a)节)，但妇女在正式和平进程中受到排斥仍是常态。在 1992 年至 2018 年间的各主要和平进程中，只有 13%的谈判人、3%的调解人和 4%的签字人是女性。²⁴⁵

236. 1990 年至 2016 年间，提及妇女的和平协定的比例有所提高(图 E.2)，从 1990 年至 2000 年间的平均 12%提高到 2011 年至 2015 年间的 32%。提及的内容从关于平等的一般提及日益变为更具体的关于妇女参与或暴力侵害妇女和女童行为的承诺和行动。²⁴⁶ 近年来，这一趋势出现倒退。2018 年，在业已达成的 52 项协议中，只有 4 项(占 7.7%)包含促进性别平等的条款(S/2019/800)。这样急剧减少的

²⁴⁰ 妇女难民委员会，《不再是女童：冲突中不断变化的童婚规范》(2016 年，纽约)。

²⁴¹ Alexander Vu 等人，“复杂人道主义紧急情况下女难民遭遇性暴力的普遍性：系统回顾和整合分析”，《PLoS 趋势：灾害》，第 1 期，2014 年 3 月 18 日。

²⁴² 例如见安全理事会第 2220(2015)号决议；小武器问题协调行动机制，“妇女、男子以及小武器和轻武器的性别区分性质”(ISACS 06.10:2017(E)V1.0)，2017 年。

²⁴³ 2019 年第一季度报告的此类事件数量是 2018 年第一季度的两倍。见 Roudabeh Kishi、Melissa Pavlik 和 Hilary Matfess，“‘正常到令人恐怖的常态’：针对妇女的政治暴力”，2019 年 5 月。

²⁴⁴ Roudabeh、Pavlik 和 Matfess，“正常到令人恐怖的常态”。

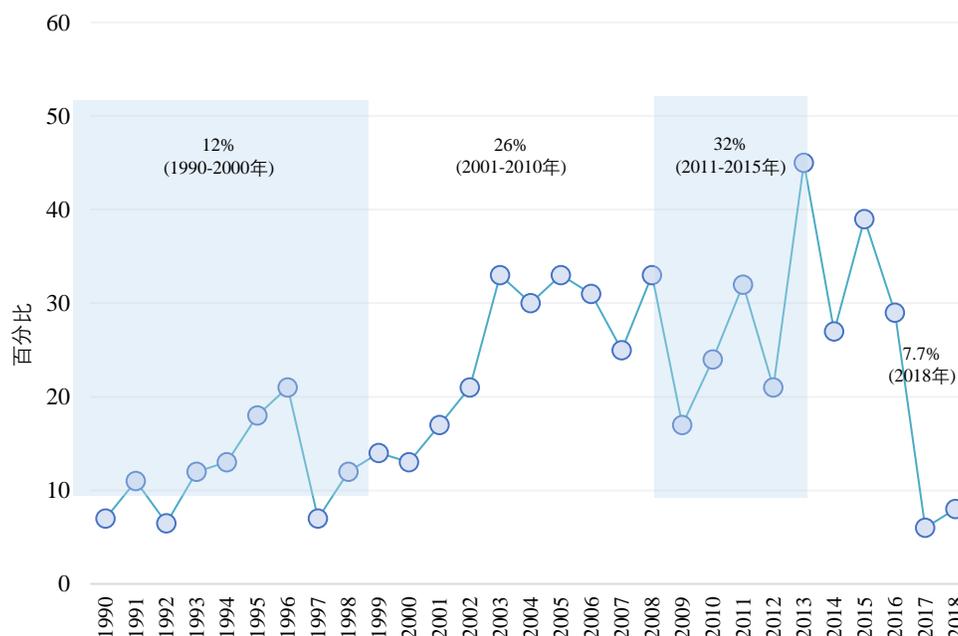
²⁴⁵ 数据来自对外关系理事会，妇女参与和平进程数据库，可查阅：www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes(2019 年 10 月 23 日访问获取)。

²⁴⁶ 妇女署，《防止冲突、变革司法、确保和平》。

部分原因可能是，这些协议大部分是当地协议和初步协议，往往较少提及性别平等问题。不过，这突出表明必须从一开始就在各级和平谈判中重点注意包容妇女。

图 E.2

1991-2018 年包含关于妇女、女童和性别平等的条款的和平协议比例



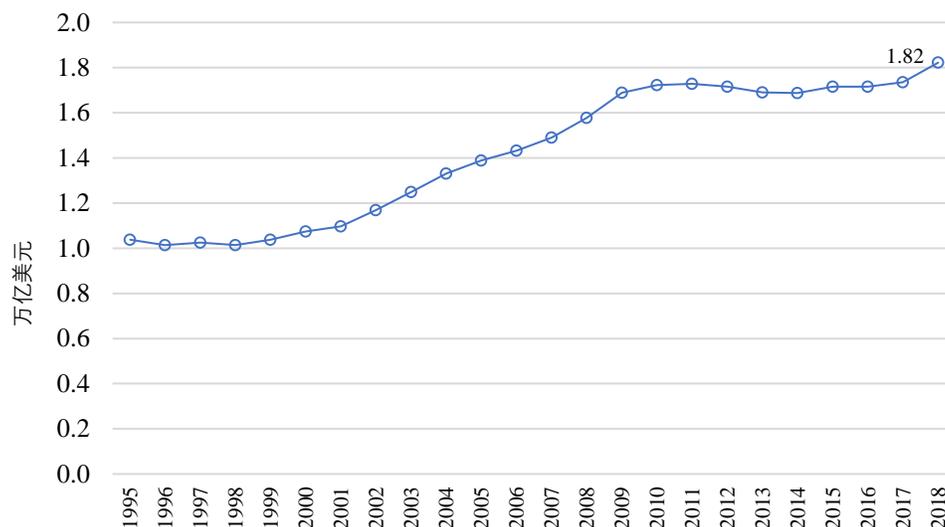
资料来源：爱丁堡大学，PA-X 和平协议研究数据库。可查阅：<https://www.peaceagreements.org> (2019 年 10 月访问获取)。

注：和平协议在该数据库中被定义为经冲突当事方讨论并由某些或所有当事方共同商定的旨在结束冲突的正式、可公开查阅文件。

不断增加的军费开支正在破坏全球承诺

237. 过去 25 年来，妇女倡导和平的努力始终围绕着实现性别平等、实现和平与削减军事支出、控制军备供应、倡导非暴力解决冲突之间的关系展开。此类行动推动了《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(1997 年)、《武器贸易条约》(2013 年)和《禁止核武器条约》(2017 年)等主要条约的谈判。《武器贸易条约》要求缔约国在其武器出口评估中考虑到这些武器“被用来实施或便利实施严重的性别暴力行为或暴力侵害妇女和儿童行为”的风险(第 7 条第 4 款)。然而，由于军事开支日益增加、小武器和轻武器持续扩散、新武器不断开发、核武装对手之间关系日益紧张，使得全球裁军承诺的履行受到阻碍(S/2019/800)。2018 年，全球军事开支在 1995 年基础上几乎翻了一番，达到 1.82 万亿美元(见图 E.3)。如此高的军事开支抢夺了国家预算中用于社会开支的资源，而社会开支是实现性别平等的关键。在大约三分之一有数据可查的国家，政府的军事开支高于卫生支出。

图 E.3
1995-2018 年全球军事开支



资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所，军事支出数据库。可查阅：
<https://www.sipri.org/databases/milex>(2019 年 10 月访问获取)。

为妇女提供资金以及和平与安全和人道主义行动未能与挑战的规模相匹配

238. 尽管 2015 年以来妇女与和平与安全行动方面的筹资情况有所改善，但仍有很大的缺口。资助妇女组织、出资应对暴力侵害妇女行为、资助旨在加强性别平等和增强妇女权能的方案方面的情况尤其如此。2016-2017 年期间，支持在脆弱和受冲突影响局势中将性别平等和妇女人权纳入主流的双边援助平均每年达 195 亿美元(S/2019/800)。在处境脆弱国家，用于以某种形式促进性别平等的援助总份额高达 42.6%，比以往任何时候都高。然而，只有 4.9%的援助被用于以促进性别平等和增强妇女权能为主要目标的方案或项目，该比例与往年基本持平(同上)。

239. 2016 年至 2018 年期间，用于解决紧急情况下性别暴力问题的服务和方案的资金仅占所有人道主义资金总额的 0.12%。²⁴⁷ 该数字在 2019 年提高到 0.3%。²⁴⁸

240. 虽然妇女组织和运动在受冲突和危机影响情况下发挥的重要作用得到了确认，但它们一直得不到与其作用相匹配的直接、灵活、可持续供资。在 2016-2017 年期间，处境脆弱和受冲突影响国家所获双边援助总额中只有 0.2%的资金(8 200 万美元)直接流向了妇女组织。根据“大协议”，25%的全球人道主义资金将分配给地方和国家应急者。但是，到 2018 年，只有 14%的资金到位，而且没有资料说明这笔资金中有多少流向了妇女组织。²⁴⁹

²⁴⁷ Mendy Marsh 和 Meredith Blake,《钱在哪里？人道主义系统是如何未能履行消除暴力侵害妇女和女童行为的承诺的》(2019 年，国际救援委员会和《Voice》)。

²⁴⁸ 见 <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2019>。

²⁴⁹ 见 www.local2global.info/research/the-humanitarian-economy/gb19。

241. 建设和平基金、中央应急基金、妇女和平与人道主义基金等集合基金是鼓励通过和平与安全方案规划为性别平等供资的战略工具。2018年，建设和平基金将其1.83亿美元赠款中的五分之二用于促进性别平等和增强妇女权能(A/73/829)；同年，中央应急基金5亿美元资金中的五分之一被分配给以性别平等为主要目标的项目。²⁵⁰ 到目前为止，妇女和平与人道主义基金已向10个国家的妇女组织拨款900多万美元，并设定了到2020年底拨款4000万美元的目标。²⁵¹

2. 各国为执行《行动纲要》而采取的行动

242. 国家报告显示了四个领域的政策和方案趋势：(a) 支持妇女在解决冲突和人道主义行动方面发挥领导作用和进行决策；(b) 在冲突和危机时期保护妇女人权；(c) 促进性别平等的冲突后和危机后恢复政策；以及(d) 促进性别平等的冲突和危机预防。这些领域紧密相连。例如，妇女参与取决于她们不受暴力侵害。救济、恢复和预防冲突既需要妇女参与，又要求保护妇女。

(a) 妇女在解决冲突和人道主义行动中发挥领导作用和进行决策

243. 约59%的国家报告称，它们促进或支持了妇女参与和平进程和和平协定的执行。在受冲突和危机影响的国家，这一比例增加到75%。²⁵² 相关举措有：培训和能力建设、开发指导工具和提供联谊机会。

244. 这些措施至关重要，因为妇女对执行工作的高度实质性参与具有潜力，可以改善和加强和平进程和成果。与妇女团体影响力薄弱或没有影响力相比，妇女团体对谈判进程施加的重大影响与协议的达成和执行机率之间存在高度关联性。²⁵³ 此外，在妇女为和平协议签署人的情况下(这是她们实质性参与谈判的一个指标)，协议持续有效的平均时间比未经她们签署的协议持续时间更长。²⁵⁴ 有一种解释是，女性签署方往往与妇女民间社会团体有联系，这对于将关键的性别平等问题纳入进程并确保其付诸实施而言至关重要(方框 E.1)。

²⁵⁰ 见 <https://cerf.un.org/what-we-do/allocation-by-country>。

²⁵¹ 见 <https://wphfund.org/>。

²⁵² 在受冲突和危机影响的国家中，有36个国家提交了报告。

²⁵³ Thania Paffenholz 等人，*Making Women Count: Not Just Counting Women – Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations* (包容性和平与过渡倡议以及妇女署，2016年)。

²⁵⁴ Jana Krause, Werner Krause and Piia Bränfors, “Women’s participation in peace negotiations and the durability of peace”, *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 44, No. 6 (2018)。

方框 E.1

通过与妇女民间社会团体的联系，加强和平

各个和平进程案例研究表明，女性代表和签署者往往与妇女民间社会团体的支持者有联系。她们可以共同施加影响，扩大和平协定的范围，从而为执行和平协定建立更广泛的问责和支持基础。

在哥伦比亚，妇女民间社会团体组织了一次全国妇女与和平首脑会议，要求开展包容各方的进程，结果，政府谈判小组成员的五分之一，以及哥伦比亚革命武装力量代表的 43%，都是女性。民间社会组织中的妇女在争取公众支持会谈方面也发挥关键作用。她们与女性谈判者协作，设法把土地权(包括土著妇女的土地权)、防止性暴力和基于性别的暴力以及就此进行赔偿以及妇女参政等问题纳入谈判议程中。^a

在南苏丹，44 个妇女组织创建了妇女联盟，以加强妇女对高级别振兴论坛的参与。联盟的妇女战略小组向所有妇女参与者提供技术支持，并帮助确保妇女问题继续在亚的斯亚贝巴正式和平谈判中保持核心位置。在和平协定中，南苏丹妇女通过谈判在行政部门中为妇女争取到 35% 的配额，并在执行该协定的重要机构中为妇女增加两个席位。^b

^a 见 www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes/explore-the-data ; Virginia M. Bouvier, “Gender and the role of women in Colombia’s peace process”(2016 年, 纽约, 妇女署)。

^b Helen Kezie-Nwoha 和 Juliet Were, “Women’s informal peace efforts: grassroots activism in South Sudan”, CMI Brief No. 2018:07 (2018 年, 挪威, 卑尔根)。

245. 各国不太重视妇女参与和领导人道主义行动，只有 43% 的国家报告说，促进了妇女平等参与人道主义和危机应对活动，特别是在决策层。在提交报告的、经历冲突或危机的国家中，只有四分之一称采取了此种步骤。

246. 根据《大协议》，政府、联合国和非政府组织三方面的利益攸关方承诺确保为受人道主义危机影响的人及其社区建立有效的参与和反馈程序。²⁵⁵ 本地化议程侧重于国家和地方行为者参与人道主义应急行动，为与妇女组织接触提供了机会。然而，2018 年，只有 56% 的人道主义应急计划规划进程咨询了当地妇女组织。需要做更多工作，确保考虑到妇女的专门知识。²⁵⁶

247. 需要通过以下举措，来整治妇女和妇女组织有意义参与所面临的结构性障碍——提供创造可持续收入的机会，以便妇女能够有足够的经济自主权参与；为妇女和女童创造安全空间，这可以成为进行组织活动、提高意识和促进参与的第

²⁵⁵ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/a-participation-revolution-include-people-receiving-aid-in-making-the-decisions-which-affect-their-lives>。

²⁵⁶ 妇女署，“The IASC gender accountability framework report: 2018” (2019 年 8 月)。

一步；以及进行持续的战略性工作，以处理阻碍妇女参与和担任领导角色的歧视性社会规范。

(b) 在冲突和危机时期保护妇女人权

248. 冲突中侵犯妇女权利的行为，特别是暴力侵害女性平民、和平建设者、第一响应者和人权维护者的行为，仍然很普遍。需要将保护、加强安全部门和提供服务的综合办法嵌入人道主义行动的所有领域。²⁵⁷ 然而，只有 28% 的国家报告保护采取措施保护民间社会和妇女人权维护者(见第三.D 节)。

249. 三分之一的国家采取措施加强了安全部门的能力，包括征聘更多人参加维持和平行动、加入警察和武装部队。这对处理性剥削和性虐待问题尤为重要：有证据表明，增加军队中妇女的比例导致虐待指控减少。²⁵⁸

250. 在提供诉诸司法机会(见第三.C 节)的同时，为暴力幸存者提供全面服务，包括安全空间、医疗保健和心理社会支持，对于满足当前需求、实现恢复和长期福祉而言至关重要。三分之一的国家报告说，它们增加了受冲突影响的妇女、难民妇女或流离失所妇女获得暴力应对服务的机会。良好做法有：在难民营和接待中心建立妇女友好空间，以协调提供保健服务、同伴支持和个案管理，并在某些情况下提供语言翻译。虽然只有 20% 的国家报告说，它们在人道主义环境中向妇女和女童，包括难民，提供了性健康和生殖健康服务，但正在涌现出一些良好做法(方框 E.2)。

²⁵⁷ 见机构间常设委员会，*Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions into Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience and Aiding Recovery*(2015 年)。

²⁵⁸ Sabrina Karim 和 Kyle Beardsley, “Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: the role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries”, *Journal of Peace Research*, vol. 53, No. 1(2016 年 1 月)。

方框 E.2

紧急情况下的性保健和生殖保健

性暴力和基于性别的暴力幸存者需要对文化敏感、保密和全面的性健康和生殖健康服务，以防止性传播感染和意外怀孕。^a 最低标准包括确保感染控制、安全分娩和产科急诊管理、性暴力幸存者治疗、避孕药具提供、性传播感染治疗、艾滋病毒接触后预防、安全堕胎(在法律允许的范围内)和堕胎后护理的措施。^b

2015 年地震后，尼泊尔卫生部与合作伙伴合作，在受灾地区提供了 132 个流动生殖健康营地。他们分发紧急生殖健康包，部署护士和医疗队提供熟练的助产护理，并分发个人清洁分娩包，为青少年提供特殊设施。地震后一个月，大多数地区提供产前护理、分娩服务和剖腹产服务，许多偏远社区提供生殖健康外联服务。危机爆发后，建立了 50 个“收容所和过渡之家”，提供住宿；孕妇和产后人员可以免费入住，享受产科服务。总共有 100 000 多名地震灾民获得了服务。^c

^a Judy Austin 等人，“Reproductive health: a right for refugees and internally displaced persons”，*Reproductive Health Matters*, vol. 16, No. 31 (2008); Ian Askew 等人，“Sexual and reproductive health and rights in emergencies”，*Bull World Health Organ*, vol. 94, No. 5 (2016); Sarah K. Chynoweth，“Advancing reproductive health on the humanitarian agenda: the 2012-2014 global review”，*Conflict and Health*, vol. 9, No. 1 (2015)。

^b 人口基金等，《The Interagency Minimum Standards for Gender-Based Violence in Emergencies Programming》(人口基金，2019 年)。

^c Pushpa Chaudhary 等人，“Humanitarian response to reproductive and sexual health needs in a disaster: the Nepal earthquake 2015 case study”，*Reproductive Health Matters*, vol. 25, No. 51 (2017)。

251. 正在涌现出在紧急情况下预防暴力的其他方法，特别是在亲密伴侣暴力方面；亲密伴侣暴力乃是冲突和危机环境中最常见的暴力侵害妇女和女童形式之一。²⁵⁹ 难民营中已开始采用社区动员方法，对性别力量不平等作出分析，以新的积极的社会规范取代有害的社会规范；此种方法正在显示出希望。²⁶⁰ 以学校为基础的和平教育，加上更广泛的社区参与，包括与家长、宗教领袖、民间社会和政府官员接触，也在一些受冲突影响的背景下显示出积极成果。²⁶¹

²⁵⁹ 全球妇女研究所等，“No safe place: a lifetime of violence for conflict-affected women and girls in South Sudan” (2017 年)。

²⁶⁰ Sophie Namy 等人，“Balancing fidelity, contextualization, and innovation: learning from an adaptation of SASA! to prevent violence against women in the Dadaab refugee camp”，*Gender and Development*, vol. 27, No. 2(2019 年)。

²⁶¹ Julienne Corboz 等人，“What works to prevent violence against children in Afghanistan? Findings of an interrupted time series evaluation of a school-based peace education and community social norms change intervention in Afghanistan”，*PLoS ONE*, vol. 14, No. 8 (2019)。

(c) 促进性别平等和包容性社会的冲突后和危机恢复政策

252. 冲突后恢复为改革宪法、重塑政治机构和解决性别平等长期面临的体制和结构障碍提供了机会，以创建更加和平和更具包容性的社会。随着传统的社会、经济和政治关系遭到破坏，妇女扮演养家糊口者、战斗人员和和平运动领导人的新角色，性别陈规定型观念和社会规范可能也会动摇，为妇女在家庭、社区和国家发挥新的领导作用开辟了道路。各国政府和联合国实施促进性别平等的冲突后恢复规划框架和政策，有助于人们利用这一机会。

253. 关于妇女与和平与安全的国家行动计划一直是鼓励妇女参与建设和平和冲突后恢复的重要工具。截至 2019 年 9 月，有 82 个国家和地区制定了此类计划；自 2015 年至今，这一数字增加了 52%(S/2019/800)。此类计划促进安全部门招聘更多妇女、任命更多妇女担任建设和平和解决冲突进程中的关键决策职位，在妇女中宣传如何保护其权利和安全，以及通过关于性暴力的新法律。²⁶²

254. 此类计划的一个重点领域就是基于人权的法治；基于人权、加强法治，对于建设可持续和包容性的和平而言至关重要。司法系统的基础设施往往因冲突或危机而支离破碎，使得妇女在诉诸司法方面面临更严峻的挑战。因此，具有包容性的、促进性别平等的法律援助，支持对性别问题有敏感认识的安全部门改革，以及执法人员的能力建设和性别培训，都是至关重要的。

255. 促进性别平等的法律以平等和不歧视原则为依托，为法治奠定了基础。约 37%的国家报告说，它们已实施法律和政策改革，以防止和纠正冲突或危机局势中侵犯妇女和女童权利的行为。少部分国家(23%)报告称，在冲突和危机应对期间加强了机构能力，包括司法系统和过渡司法机制的能力。如果仅分析受冲突和危机影响的国家，这一比例则高一些(31%)。

256. 人们越来越重视以幸存者为中心的整体司法方法。这些方法吸纳了司法和非司法程序，其中包括刑事司法、赔偿和寻求真相。赔偿方案在向性暴力和基于性别的暴力的受害者和幸存者提供赔偿、康复、归还土地和其他权利以及保证此种暴力不再重现方面，也形成了势头。真相委员会越来越多地处理妇女和女童遭受的侵犯人权行为(S/2019/800)。需要加大这些努力，以确保就继续以不同方式广遭侵权的妇女和女童而言，正义得以伸张。

257. 只有少数国家报告称，冲突后恢复政策和方案包含支持妇女经济安全的措施。在大多数受冲突影响的国家，女性参与劳动力的比率上升，特别是在妇女为户主的

²⁶² Caitlin Ryan 和 Helen Basini, “UNSC resolution 1325 national action plans in Liberia and Sierra Leone: an analysis of gendered power relations in hybrid peacebuilding”, *Journal of Intervention and State-Building*, vol. 11, No. 2, (2017); Amy Barrow, “Operationalizing Security Council resolution 1325: the role of national action plans”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 21, No. 2 (Summer 2016); Annika Björkdahl 和 Johanna Mannergren Selimovic, “Translating UNSCR 1325 from the global to the national: protection, representation and participation in the national action plans of Bosnia-Herzegovina and Rwanda”, *Conflict, Security and Development*, vol. 15, No. 4 (2015)。

家庭中。²⁶³ 尽管她们的就业质量往往很低，如非正式自营职业或在家庭农场从事无报酬工作，但她们进入劳动力市场与改善家庭和社区福利相关。然而，由于传统的性别规范重新抬头，返回的战斗人员垄断了稀缺的就业机会，妇女在冲突后往往就会失去工作。²⁶⁴ 因此，各国需要在冲突后恢复中注重妇女的经济安全。

258. 妇女的经济安全和获得公共服务的机会不仅对实现妇女人权与福祉，而且也对家庭、社区和社会恢复和复原以及创建和平包容社会至关重要。冲突后经济决策对妇女的经济安全构成重大挑战。经济复苏政策往往受到国际金融机构附加的贷款条件的影响，狭隘地侧重于基础设施投资，并伴随着紧缩措施，对那些对于性别平等而言很重要的领域产生不利影响。²⁶⁵ 创造就业机会的措施往往有利于男性就业，削减公共开支，削弱了本已脆弱的社会基础设施(如医疗保健和教育)，并导致此类工作转移给妇女，增加了她们的无偿护理负担。²⁶⁶ 需要更加重视促进性别平等的经济复苏政策。

(d) 确保促进性别平等的冲突和危机预防

259. 预防冲突是联合国的一项创始原则。全球行动和投资仍然侧重于应对危机，而不是预防危机：联合国在应对冲突方面每花费的 7 美元中，只有 1 美元用于预防。²⁶⁷ 仅有六个国家，包括三个受冲突或危机影响的国家，报告称，它们在过去五年里减少了军费开支，或将其重新分配用于社会政策。

260. 略多于三分之一的国家报告说，已将性别观点纳入预防和解决武装冲突。在过去五年中，妇女领导人和团体更多地在所有区域参与预防冲突和建设和平，通常是在基层和地方一级。例如：在社区争端、人际争端或部落争端升级为冲突之前，进行调解和解决；地方一级武装行为者之间进行谈判，以制止社区紧张局势升级，促成停火或建立平民安全区；协调人道主义和救济举措；监测冲突后选举；以及实施和平教育方案。

261. 承认、支持和资助妇女的地方预防和建设和平努力也有助于冲突分析和预警系统。大约 31% 受冲突和危机影响的国家报告说，它们实施了对性别问题有敏感认识的冲突分析以及预警和预防机制。针对不同性别的指标(如对妇女行动的限制和暴力侵害妇女行为的升级)可能标志着紧张局势和军事化加剧，应纳入预

²⁶³ Patricia Justino, “Violent conflict and changes in gender economic roles: implications for post-conflict economic recovery”, 见于 Fionnuala Ní Aoláin 等人编, *The Oxford Handbook of Gender and Conflict* (纽约, 牛津大学出版社, 2018 年); Patricia Justino, “Women working for recovery: the impact of female employment on family and community welfare after conflict”, in *UN-Women Sourcebook on Women, Peace and Security* (2012 年, 纽约, 妇女署)。

²⁶⁴ 同上。

²⁶⁵ Jacqui True 和 Barbro Svedberg, “WPS and international financial institutions”, 见于 Sara E. Davies 和 Jacqui True 编, *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security* (2019 年, 纽约, 牛津大学出版社)。

²⁶⁶ 同上。

²⁶⁷ 联合国和世界银行, 《和平之路》。

警系统和局势分析。²⁶⁸ 这种分析不仅应侧重于妇女作为受害者，而且还应考虑她们作为冲突局势中的行为者和调解、和解与和平努力的领导者的作用；应将分析用于让妇女参与预防冲突战略的设计。

3. 未来行动和加速执行的优先事项

262. 安全理事会第 1325(2000)号决议很快将满二十周年，联合国正在加倍努力，弥合执行中的差距，解决六个关键优先事项(S/2019/800)。各国越来越多地将全球和平、安全和人道主义议程纳入国家行动计划，并将妇女参与和平进程和安全部门改革列为优先事项。各国、联合国、民间社会和其他人道主义行为体正在努力使得危机和紧急救济工作更加促进性别平等。然而，执行情况仍然没有达到所作的承诺。

263. 各国应优先考虑三个领域的行动。一，妇女及其组织需要有足够的资金和保护，免使安全受到威胁，以便在和平与安全以及人道主义行动中实现更大的代表性和领导力。调和人、国际组织和各国政府需要确保和平进程具有充分包容性，支持任命女性调解人和谈判人员，鼓励代表团具有包容性，并在代表中无女性或女性人数不足的情况下施压。二，在受冲突和危机影响的国家，需要扩大与暴力侵害妇女行为、性健康和生殖健康服务以及以幸存者为中心的司法相关方案和服务。三，必须在冲突和危机后做更多的工作，优先注重妇女获得资源和就业的机会以及投资于重要的公共服务，籍此重塑社会。²⁶⁹

264. 系统性地转变预防冲突的方法，解决冲突、暴力和不稳定的根源，将使全球不平等和发展不均衡的结构更加突出，这种结构通过在不同社会群体之间制造紧张而加剧冲突，并使得全球武器贸易方兴未艾。

²⁶⁸ 妇女署，《预防冲突，转化司法，实现和平》。

²⁶⁹ Jacqui True, “The women, peace and security agenda 25 years after Beijing: what difference could a feminist political economy perspective make?”, 为“北京+25”专家组会议准备的文件，2019年9月，纽约。

F. 环境养护、气候行动和复原力建设

关键信息

- 土地退化、生物多样性丧失、全球变暖和污染造成了广泛且相互关联的环境危机。
- 环境退化和气候变化加剧了根本的不平等，包括妇女无法平等获得土地和自然资源以及可持续基础设施和公共服务，从而对最边缘化的妇女和女童造成过于严重的影响，危及她们的收入和粮食安全、健康和生计。
- 为应对环境退化的性别化影响，各国优先采取行动，以便：将性别平等视角纳入环境、气候和减少灾害风险政策；加强妇女建设气候复原力的能力；减少自然灾害对妇女和女童的影响；促进妇女参与环境养护、保护和恢复原状工作。
- 气候和环境政策和行动未与推动性别平等的努力充分结合，未充分关注环境和气候危机的性别相关推动因素和影响。
- 各国应在受危机影响最大者集体参与的情况下，设计、资助和实施促进性别平等的政策和方案，并提供可持续、负担得起的基础设施和服务，以建设复原力。
- 需要通过公正的转型建立面向生态和社会福祉的再生经济，为此需要稳定气候、养护生物多样性，同时使人人享有体面工作和社会保障。

265. 自 1995 年以来，特别是最近五年，土地退化、生物多样性丧失、全球变暖的进程和污染扩散快速加剧并恶化，导致广泛且相互关联的环境和气候危机。妇女活跃在环境运动的前沿，特别是年轻妇女以及农村和土著妇女，这表明环境退化尤其影响到妇女和女童，特别是在农村地区(重大关切领域 K)。环境和气候危机受经济模式推动，此类模式建立在不可持续的生产与消费、土地使用、自然资源开采形态和对化石燃料依赖的基础上(可持续发展目标 12)，特别是在工业化国家。气候变化的后果(可持续发展目标 13)放大了现有的性别不平等，包括与贫困(可持续发展目标 1)、粮食安全(可持续发展目标 2)、健康(可持续发展目标 3)、获得可持续的水和能源供应(可持续发展目标 6 和 7)以及生计(可持续发展目标 5 和 8)有关的人权。人们越来越认识到需要一种变革性的政策方法。鉴于性别平等行动与环境与可持续发展存在协同效应，《行动纲要》为以实现性别平等为中心实施环境养护、保护和恢复举措提供了重要政策指导。

266. 各国作出的规范性承诺反映出人们日趋关注将性别平等作为环境养护、保护和恢复工作的优先事项。妇女地位委员会在第六十二届和第六十三届会议的商定结论中强调，需要采取促进性别平等的战略，以应对环境和气候挑战，支持妇女和女童的复原力和适应能力。文件还明确指出，必须为妇女提供可持续的供水和环境卫生、能源和交通运输、公共场所和土地(E/2018/27 和 E/CN.6/2019/L.3)。

267. 将性别平等、增强妇女权能和妇女享有人权纳入主流载入了里约三公约。性别问题行动计划已经通过并正在实施，包括生物多样性公约 2015-2020 年性别

问题行动计划、联合国气候变化框架公约性别问题行动计划(2017年)和联合国防治荒漠化公约性别问题行动计划(2018年)。2015年《巴黎协定》承认气候变化、性别平等、增强妇女权能和实现妇女权利都存在联系。

268. 作为里约三公约和其他多边环境协定的融资机制，全球环境基金也于2017年通过了性别平等政策，作为与各国政府、私营部门和民间社会合作的手段，以实现：将全球环境利益与性别平等联系起来；支持妇女更好地获取、使用和控制资源，包括土地、水、森林和渔场；加强妇女在自然资源方面的决策以及她们作为变革推动者的作用；促进妇女的可持续生计和创收机会，如养护、复原和恢复行动；为建设妇女的技能和能力投入资源。在气候融资工具中，绿色气候基金脱颖而出，成为首个从基金开始运作就纳入性别平等视角的基金。性别平等主流化是该基金目标和指导原则的核心，并且包括基金2015年性别政策和行动计划在内的基金管理文书和相关政策纳入了敏感认识性别问题的方针。

1. 全球和区域趋势

自1995年以来，环境危机更加严峻，给最边缘化妇女和女童造成毁灭性影响

269. 土地退化在很大程度上是农牧场迅速扩张和不可持续的管理导致的，影响32亿人，特别是农村社区和小农。²⁷⁰ 在占世界陆地面积约40%的旱地上，极端贫困人口受影响最大，其中妇女和儿童受干旱、粮食不安全、流离失所和其他后果的影响最大。²⁷¹

270. 此外，人类对自然环境的影响已导致多达100万个物种在不久的将来面临灭绝，导致生物多样性的灾难性丧失，威胁到地球上相互关联的生态系统、人类生活、住区、食物来源、清洁的水和空气，并摧毁了抵御极端天气和自然灾害的自然防御系统。²⁷² 在全球范围内，土著人民、当地社区、城市贫民以及妇女和女童往往最不容易获得土地和资源，因此受到环境退化和生物多样性丧失的影响尤为严重。²⁷³

271. 不断增加的温室气体排放正在导致全球变暖达到前所未有的速度。人类完全认识到气候变化的后果：海洋变暖、酸化和脱氧；冰盖融化和海平面上升；多变天气模式和极端天气事件(洪水、干旱和野火)；动植物种群的变化，以及栖息地的丧失；对农业、粮食安全以及人类住区和健康造成威胁。²⁷⁴ 政府间气候变化专门委员会发现，气候变化加剧了贫困和不平等，特别是基于性别、年龄、种族、阶级、种姓、土著身份和(无)能力的不平等，因为气候变化对边缘群体的影响要

²⁷⁰ 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，《关于土地退化和恢复的评估报告决策者摘要》。

²⁷¹ 同上。

²⁷² 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，IPBES/7/10/Add.1号文件。

²⁷³ 同上。

²⁷⁴ 政府间气候变化专门委员会，《2014年气候变化：综合报告》；政府间气候变化专门委员会，《2014年气候变化：影响、适应和脆弱性》。

大得多，原因是权力关系不平等，而且这些群体的发言权和影响力受到限制，获得土地、资源、公共服务和可持续基础设施的机会有限。²⁷⁵

272. 与土地和水退化、生态系统和生物多样性遭破坏以及气候变化有关的污染是导致疾病和过早死亡(2015年估计有900万人过早死亡)的最重要环境原因，对低、中收入国家的穷人、妇女和儿童以及所有国家的少数族裔和边缘群体造成了尤为严重的影响。²⁷⁶ 大多数空气污染是由于高收入和中等收入国家的化石燃料燃烧和低收入国家的生物物质造成的，这也是气候变化的主要推动因素之一。

273. 环境退化和气候变化放大了现有的性别不平等，因为男女在家庭、环境、各经济体和社会各领域持续存在不平等的权力关系。²⁷⁷ 妇女较少参与决策，再加上她们依赖于土地、水和其他自然资源以及公共服务和基础设施但不能平等获取，导致妇女地位恶化。由于男子外出，或者妇女及其家人因环境或气候灾害而被迫寻求替代生计或迁移，这种情况下妇女的无偿护理和家务劳动负担(见A章)增加。²⁷⁸ 农村妇女和土著妇女尤其容易受到影响。²⁷⁹

274. 妇女承受自然灾害并从灾害中恢复的能力受到性别不平等的损害。妇女的死亡率大大高于男子，而在易受灾害地区，妇女的贫困现象增加。妇女的流动性有限并且存在结构性障碍和社会规范，限制妇女在家庭中的决策权以及在社区的政治参与，使这种情况雪上加霜。²⁸⁰

275. 环境退化和气候变化的性别相关影响众所周知，但对其性别相关推动因素的关注较少。加剧环境危机的不可持续生产和消费形态、对自然资源的开采、财富积累和化石燃料工业，反映了交叉的性别、种族和阶级不平等。从目前结构中受益最大的是主要在发达国家的富裕阶层，而主要在发展中国家的边缘化妇女对危机的贡献最小但损失最大。²⁸¹

²⁷⁵ 政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5°C》。

²⁷⁶ Philip J. Landrigan, “The Lancet Commission on pollution and health”, *The Lancet*, vol. 391, No. 10119 (February 2018)。

²⁷⁷ 环境署(2016年)《全球性别与环境展望》(见第一部分脚注 15)。

²⁷⁸ 塞拉俱乐部和妇女署，《妇女在变化的气候中的行动：关于性别、气候和流动性的讨论文件》，2018年12月；国际粮食政策研究所，《2019年全球粮食政策报告》；妇女署，《2019-2020年世界妇女的进步》。

²⁷⁹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《粮食和农业状况：气候变化、农业和粮食安全》(2016年，罗马)；劳工组织，《土著人民与气候变化：通过体面工作让受害者成为变革推动者》(2017年，日内瓦)。

²⁸⁰ 妇女署，《利用性别平等和气候行动之间的共同惠益促进可持续发展：将性别考虑因素作为主流纳入气候变化项目》(2016年，纽约)。

²⁸¹ 约尼·西格，“危机时代的性别平等与环境可持续性”，为筹备纪念北京宣言和行动纲要通过二十五周年会议的专家组会议提供的文件(2019年9月，纽约)。

世界各地环境退化给妇女获得、使用和控制土地和其他自然资源造成严重影响

276. 在获取、使用和控制土地和其他自然资源方面仍然存在严重的性别不平等，这种不平等对妇女有重大影响，尤其是因为她们在许多情况下依赖农业、森林和渔场来维持生计。全球近三分之一的就业妇女从事农业，包括林业和渔业，在低收入和中低收入国家，农业仍是妇女最重要的就业机会来源(见第三部分 A)。²⁸²

277. 无论如何界定所有权的概念，妇女拥有的土地始终少于男子，而且在许多情况下，性别差距相当大。²⁸³ 只有 14% 农业土地所有者是妇女，尽管这一比例在不同地区差别很大。²⁸⁴ 在所研究的 180 个国家中，只有 29% 在法律和实践中实现男女平等享有拥有、使用和控制土地的权利。在其中 68% 的国家，妇女要求获得和保护土地资产的能力因习惯、宗教或传统法律和做法受到限制。在 9% 的国家，妇女在拥有、使用或控制土地方面没有与男子同等的法律权利。²⁸⁵

278. 世界各地日益加剧的土地压力使情况更加恶化，例如抢地和螺旋式土地商品化现象。土地市场往往是排他的，土地所有权日趋集中到少数人手中，国际投资者瞄准了大片土地，特别是在非洲。大规模侵占和剥夺土地的情况对土著妇女和女性农民造成的影响尤其严重，因为她们获得土地和自然资源的机会以及对土地和自然资源的掌控程度不平等，加之她们在家庭和社区的行动受限，又无法充分诉诸司法和参与决策。²⁸⁶

妇女和女童获得公共服务和利用可持续基础设施的机会受到环境退化和气候变化的影响

279. 妇女和女童获得公共服务以及可持续基础设施和交通运输的机会受到环境退化和气候变化的影响。在自然灾害和极端天气事件发生时，妇女和女童受公共服务和基础设施(如水和能源供应)崩溃的影响最严重。即使在发达国家，环境和气候政策也在很大程度上忽视了妇女的无偿护理和家务责任、有偿工作以及最终妇女及其社区的复原力。²⁸⁷ 土地、能源、水和环境卫生等关键部门缺乏按性别并列的数据或性别统计，限制了人们对环境退化的性别相关影响的认识。

280. 2017 年，全球 89% 的人口实现电气化。城市地区几乎普及电气化(97%)，而农村地区较为落后(79%)。²⁸⁸ 2016 年，全球厨用清洁燃料和技术的使用率为

²⁸² 劳工组织，《工作妇女：2016 年趋势》(2016 年，日内瓦)；劳工组织统计司(2019 年)。

²⁸³ Cheryl Doss and others, “Gender inequalities in ownership and control of land in Africa: myth versus reality”, IFPRI Discussion Paper, No. 01308 (Washington, D.C., 2013)。

²⁸⁴ 妇女署和联合国，“可持续发展目标的进展”。

²⁸⁵ 经合组织，《社会制度与性别指数 2019 年》。

²⁸⁶ 妇女署和人权高专办，《实现妇女的土地和生产资源权利》第 2 版(即将出版)。

²⁸⁷ 欧洲性别平等问题研究所(2019 年)，Beijing+25。

²⁸⁸ 世界银行，“农村通电情况(占农村人口百分比)”，人人享有可持续能源数据库。可查阅：<https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.RU.ZS>(2019 年 11 月查询)。

59%。²⁸⁹ 约 30 亿人仍使用污染环境的炉子和燃料组合做饭，这些人大多在农村和近郊区。²⁹⁰ 在撒哈拉以南非洲，高达 92.2% 的农村人口依靠固体燃料做饭。²⁹¹ 家庭依赖妇女和女童收集固体燃料(木柴、作物废料、木炭、煤炭或粪便)，加剧了她们的时间贫困。根据该地区 13 个国家的数据，使用固体燃料做饭的家庭中的女童平均每周花 18 个小时收集燃料。²⁹² 使用固体燃料做饭还意味着在明火或肮脏的炉子上做饭，加剧了能源贫困和室内空气污染。2016 年，暴露于这种室内空气污染在全球共导致 380 万例死亡，²⁹³ 其中妇女和年幼儿童受影响最严重。²⁹⁴

281. 2017 年全球人口 71% 能获得经过安全管理的饮用水服务。尽管估计城市地区覆盖率为 85%，但农村地区覆盖率只有 53%。²⁹⁵ 农村地区最贫困人口受影响最大，尤其是负责取水的妇女和女童。在有相关数据的 61 个发展中国家，在住所没有供水的 80% 家庭中，取水工作由妇女和女童负责。²⁹⁶ 所造成的时间负担在干旱、荒漠化和缺水的情况下加剧，因为妇女和女童不得不长途跋涉；2.07 亿人仍在用离居所 30 分钟以上的水源。²⁹⁷ 缺乏改良水源和环卫设施的社区主要在撒哈拉以南非洲和南亚地区。²⁹⁸ 尽管如此，与 2000 年相比，2017 年世界人口中使用住所内改良饮用水源者比例增加了 13%，共用改良环卫设施的人数增加了 2.92 亿人。²⁹⁹ 妇女和女童受缺乏干净、安全和私密性好的环卫设施的影响最大。2016 年，缺乏清洁水、安全的环境卫生和个人卫生与 87 万例死亡有关，大多数在非洲。³⁰⁰

²⁸⁹ 世界卫生组织，《2018 年世界卫生统计：为可持续发展目标监测健康》(2018 年，日内瓦)。

²⁹⁰ 同上。

²⁹¹ 妇女署和联合国，“可持续发展目标的进展”。

²⁹² 世界卫生组织，《燃烧的机会：清洁家庭能源促进健康、可持续发展以及妇女儿童福祉》(2016 年，日内瓦)；妇女署和联合国，“可持续发展目标的进展”。

²⁹³ 世界卫生组织，《2018 年世界卫生统计》。

²⁹⁴ 世界卫生组织，“室内空气污染与健康”，概况介绍(2018 年 5 月)；John R. Balmes, “Household air pollution from domestic combustion of solid fuels and health”, *The Journal of Allergy and Clinical Immunology*, vol. 143, No. 6 (June 2019)。

²⁹⁵ 儿基会和世界卫生组织，《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生方面进展状况：特别关注不平等问题》(2019 年，纽约)。可持续发展目标 6 “为所有人提供水和环境卫生”下的监测已经从评估水源“改良或未改良”改为水服务是否“安全管理”。改良的饮用水源有可能提供安全饮水。安全管理的饮用水应随时可在住所内取用，并且不受污染。见世界卫生组织和儿基会，《饮用水、环境卫生和个人卫生进展情况：2017 年最新情况和可持续发展目标基线》(2017 年，日内瓦)。

²⁹⁶ 妇女署和联合国，“可持续发展目标的进展”。

²⁹⁷ 世界卫生组织，《2018 年世界卫生统计》。

²⁹⁸ 世界银行《2017 年可持续发展目标地图集：世界发展指标》(2017 年，华盛顿特区)。

²⁹⁹ 儿基会和世界卫生组织，《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生方面进展状况》。

³⁰⁰ 世界卫生组织，《2018 年世界卫生统计》。

近年来，妇女对气候相关决策的参与程度有所提高，但仍然远没有达到均等

282. 妇女平等参与气候相关决策对于实现社会、经济、环境和气候复原力的惠益至关重要。使妇女参与自然资源管理会带来更好的治理和养护，³⁰¹ 而使用性别配额使森林养护和气候干预更有效，惠益分享变得更加平等。³⁰²

283. 在全球一级，妇女对气候相关决策进程和政府间气候谈判的参与近年来有所增加，但仍远未实现均等。2013 年到 2019 年期间，妇女作为《联合国气候变化框架公约》缔约方代表的参与比例从 29% 增加到 38%，其中原因包括实施了框架的性别问题行动计划，途径包括提高认识、开展培训和能力建设活动 (FCCC/CP/2019/9)。

2. 各国为执行《行动纲要》采取的行动

284. 妇女在环境和气候政策以及决策过程和执行中仍被边缘化。实现《行动纲要》和《2030 年议程》中的承诺需要有促进性别平等的政策框架；减少环境退化、气候变化和自然灾害对妇女和女童不成比例的影响；收集按性别分列的数据和性别统计；以及能力建设，以提高妇女的气候复原力，促进她们参与保护工作。

285. 国家报告强调了四个领域的执行趋势：(a) 将性别观点纳入环境、气候和减少灾害风险政策；(b) 建设妇女应对气候的能力；(c) 减少自然灾害对妇女和女童的影响；(d) 促进妇女参与环境养护、保护和恢复。

(a) 环境、气候和减少灾害风险政策以及性别观点

286. 将性别观点纳入环境、气候和减少灾害风险的政策是关键的第一步，目的是解决妇女和女童的需求和优先事项，克服她们作为农村妇女、土著妇女或移民妇女或因其性别、年龄、地点、收入或其他因素在环境退化和气候变化的动因和影响方面所面临的错综复杂的不平等和歧视。促进性别平等的环境和气候政策框架将确保妇女和女童平等参与这些政策及其实施并从中受益。

287. 各国已经朝着这个方向采取了步骤。它们所颁布的政策反映了对性别平等与环境可持续性之间的联系有了进一步的认识。这方面的例子包括，将性别平等和妇女参与纳入国家环境和自然资源管理法，采用促进性别平等的部门计划，以减少毁林和森林退化所致排放量。一个国家还在环境资源管理中采用了以交织性为重点的性别和多元文化积极战略。各国还越来越多地在性别平等政策中纳入环境和气候变化方面的考虑。

288. 越来越多的国家正在将性别平等的考虑纳入其气候政策如低碳发展政策，以及气候变化战略、减缓和适应措施中。在某些情况下，这还包括分析气候变化和环境退化的性别相关影响，以及评估妇女的贡献、作用和复原力。大约 20 个

³⁰¹ Craig Leisher and others, “Does the gender composition of forest and fishery management groups affect resource governance and conservation outcomes? A systematic map”, *Environmental Evidence*, vol. 5, No. 6 (2016)。

³⁰² Nathan J. Cook, Tara Grillos, and Krister P. Andersson, “Gender quotas increase the equality and effectiveness of climate policy interventions”, *Nature Climate Change*, vol. 9 No. 4 (April 2019)。

国家已经制定并正在执行气候变化性别平等行动计划。该计划将妇女视为变革的积极推动者。³⁰³ 有效的计划是根据具体情况量身定制的，由需求驱动，由多个利益攸关方群体从下至上设计。它们促进能力建设、政府内部协调以及政府和不同支持者之间的合作，涵盖广泛的问题，并包含从农村和城市家庭到国家政策领域多个层面的行动和指标。³⁰⁴

289. 根据一些国家通过的政策和准则，考虑到男女的不同需求以及妇女在灾害风险管理中作为参与者和决策者的作用，为性别风险分析以及在紧急和危机环境中预防暴力和性剥削编列了经费。一些国家采用了应对紧急情况下性别暴力的标准作业程序，包括根据暴力受害者的具体需求向其提供适当服务的机制，以及确保紧急情况 and 灾害中性健康和生殖健康及权利服务的连续性。

290. 在缔约国根据《生物多样性公约》制定的国家生物多样性战略和行动计划中，性别考虑已经以多种方式纳入：在 174 个国家中，有 14% 将增强妇女权能或性别平等作为指导原则；在最新计划中，有 24% 至少包括一项具体的性别相关活动；有 15% 提到妇女是传统生态知识的守护者，如农民、渔民和土著长者；有 24% 提到妇女是环境的管理者；但只有 4% 将妇女视为变革的推动者。³⁰⁵

291. 《巴黎协定》规定，缔约国必须为国家自主贡献做好准备、沟通和维持工作。这些贡献包括减少国家排放和适应气候变化的努力。对 190 个国家自主贡献的分析表明，有 64 个国家提到妇女或性别，有 15 个国家提到妇女是气候变化决策的决策者或关键利益攸关方，有 6 个国家提到妇女是变化的推动者。³⁰⁶

292. 各国尚未将性别平等考虑充分纳入环境和气候计划及政策，包括根据“里约三公约”提交的国家报告中。国家报告中也缺乏关于促进性别平等的气候融资或向促进性别平等的环境保护进行投资的信息。

(b) 加强妇女应对气候变化的能力

293. 建设气候变化复原力的关键是，系统地解决应对气候变化方面的性别差距。在这方面，各国增加了妇女获得、使用和控制土地、水、能源和其他自然资源的机会。通过保有权保障或对公有土地的权利等途径获得资源，有助于采用可持续农业和可持续生计等方式建设气候复原力。令人欣慰的是，北非和西亚 64% 的报告国和撒哈拉以南非洲 56% 的报告国已采取行动改善妇女获得和控制资源的机

³⁰³ 国际自然保护联盟全球性别办公室与各国政府合作，并在芬兰政府和美国国际开发署支持下，促成了这些计划。

³⁰⁴ Global Gender Office, International Union for Conservation of Nature, *The Art of Implementation: Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision Making* (Gland, Switzerland, 2012)。

³⁰⁵ Barbara Clabots and Molly Gilligan, *Gender and Biodiversity: Analysis of Women and Gender Equality Considerations in National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAPs)* (Washington, D.C., Global Gender Office, International Union for Conservation of Nature, 2017)。

³⁰⁶ 见 <https://genderclimatetracker.org/gender-ndc/introduction>。

会，特别是考虑到这些区域对妇女的土地和资源权利的限制。然而，总体上只有 38% 的国家做到了这一点。

294. 一些国家正在通过社区自然资源管理为适应气候变化的多样化生计提供支持。在一项举措中，将 30% 的新开发区分配给妇女，以促进她们参与农业。其他方案包括，组织培训、运动和活动，将性别层面纳入土地举措，并鼓励和帮助妇女实施可持续的土地做法。基于自然的解决方案以及将祖传知识与现代技术相结合的解决方案(方框 F.2)同样令人鼓舞。为了使这些举措具有可持续性，需要为妇女及其家庭提供收入保障和社会保障，并确保减少而不是增加妇女的无酬照护和家务负担。

295. 各国还支持增强妇女和女童的复原力和适应能力，以应对气候变化的不利影响，包括实施促进性别平等的缓解和适应战略。世界各地的女性生产者、农民和妇女合作社越来越多地采用可持续的祖传、土著和现代技术做法。这些做法包括，使用可保护农业生物多样性的耐旱和快熟的作物品种，恢复退化土地并将水分储存在土壤中的水土保持技术，以及使生产多样化、恢复土壤肥力和控制水土流失、荒漠化和毁林的复合农林业办法。此外，更多地获得土地和其他生产性资源、推广服务、早期预警系统、气候信息、信贷、储蓄、保险和替代生计选择对于建立复原力也至关重要。³⁰⁷

296. 各国正在促进绿色经济中的平等就业，以此作为增强复原力的一种手段。行动的重点是，使不在电网内的妇女能够成为清洁能源产品的营销者和分销商或参与太阳能项目，在环境保护领域为妇女创造就业机会，对偏远和农村地区的妇女进行废物管理、堆肥和回收利用方面的培训，或改善供水和环卫服务，促进妇女参与管理和担任水文学家。若干国家加入了“到 30 年实现平等”运动，该运动致力于在能源部门实现妇女的平等报酬、平等领导和平等机会(方框 F.1)。为避免在绿色经济中重现职业隔离和性别工资差异的模式，需要开展此类运动，并实施积极的劳动力市场政策。目前，全球越来越重视向可持续工作的公正过渡，目的是扭转数十年的环境退化，实现更大的收入平等。然而，对性别层面却很少讨论。³⁰⁸

297. 只有 23% 的国家报告说，它们正在评估环境政策和可持续基础设施项目对妇女和女童的影响，只有 20% 的国家正在努力保护土著妇女的养护做法。

³⁰⁷ 粮农组织等，《2018 年世界粮食安全和营养：建设气候复原力，促进粮食安全和营养》(2018 年，罗马，粮农组织)。

³⁰⁸ 贸发会议，《2019 年贸易和发展报告》(见第一节，脚注 11)。

方框 F.1

可持续能源转型中的性别平等

近年来，能源行业发生了重大转变，不再将妇女视为弱势群体，而是将她们视为变革的关键推动者，因为妇女是能源部门的消费者、生产者、创新者和决策者。由妇女领导的能源举措和项目，特别是社区一级的可持续能源解决方案，正在取得越来越大的成功。根据最近对可再生能源组织的一项调查，妇女占全职雇员的 32%，而石油和天然气行业的全球平均水平是 22%；然而，妇女担任的仍主要是行政职位，而不是科学、技术、工程、数学领域的职位。

可持续能源基础设施可以提供急需的能源获取，减少温室气体排放，增加妇女赋权和就业机会。为了实现普遍用电，能源方案往往推广离网解决方案，如微型电网和分散技术。另一方面，大型可再生能源项目可能会带来风险，需要加以评估和缓解。

分散的可持续能源解决方案对妇女和女童尤为重要。妇女企业和合作社正在安装和管理分散的可再生能源微型电网，为国家电网未覆盖地区的家庭和创收活动供电。例如，用太阳能泵为灌溉供水。太阳能烘干机、微型水磨机、太阳能研磨机和太阳能制冷系统是食品加工、储存和产品增值的重要技术形式。它们有助于减少粮食浪费，提高粮食安全，同时减少妇女手工加工和取水方面的劳动和时间。

减少各国每年用于化石燃料补贴的 3 720 亿美元，并将节省的 10%至 30%重新分配给可再生项目，将有助于支付向可持续能源过渡的费用。自 2015 年以来，至少有 50 个国家进行了某种程度的化石燃料补贴改革。^a 他们的经验表明，改革要取得成功，就应当循序渐进，建立在对话和广泛公众支持的基础上，并具有明确的目标和利益。这种改革应与改善弱势和低收入家庭的社会保障，如大规模的补贴福利转移计划和无条件的现金转移方案同步进行。^b 燃料补贴改革将允许加大投资，以确保妇女和女童平等受益于可持续能源。与此同时，将全球排放量减少四分之一，并将化石燃料空气污染导致的早期死亡人数减半。

资料来源： *Fossil Fuel to Clean Energy Subsidy Swaps: How to Pay for an Energy Revolution* (Geneva, International Institute for Sustainable Development, 2019); *Renewable Energy: A Gender Perspective, 2019* (Abu Dhabi, International Renewable Energy Agency (IRENA)); 《2019 年可再生能源全球状况报告》(巴黎, 21 世纪可再生能源网); “One step forward, two steps back: fossil fuel subsidies and reform on the rise” (Laura Merrill and Nina Quintas, International Institute for Sustainable Development, 27 May 2019) and “How reforming fossil fuel subsidies can go wrong: a lesson from Ecuador”(Franziska Funke and Laura Merrill, International Institute for Sustainable Development, 24 October 2019)。

^a Laura Merrill and Nina Quintas, “One step forward, two steps back: fossil fuel subsidies and reform on the rise”, International Institute for Sustainable Development, 27 May 2019; and Franziska Funke and Laura Merrill, “How reforming fossil fuel subsidies can go wrong: a lesson from Ecuador”, International Institute for Sustainable Development, 24 October 2019.

^b 同上。

(c) 减少自然灾害对妇女和女童的影响

298. 性别不平等极大地影响了妇女和女童抵御灾害和灾后恢复的能力。在大多数灾害中，女性死亡率明显高于男性，在受灾区，女性更容易陷入贫困。由于女性在家庭和社区中的流动性和决策权有限，情况变得更加严重。³⁰⁹ 因此，促进性别平等的政策和方案对于确定、预防和减轻自然灾害对妇女和女童不成比例的影响至关重要。

299. 大多数国家(56%)报告说，它们支持妇女参与和领导减少灾害风险、气候复原力和缓解方面的决策、方案和项目；大洋洲 90%的国家以及东亚和东南亚 71%的国家报告了这方面的举措。许多国家还报告说，在过去五年中，它们加强了证据基础，提高了对妇女和女童易受环境退化和灾害影响的认识。这些国家包括大洋洲 64%的报告国和中亚及南亚 60%的报告国。只有 24%的国家报告说，已承诺促进妇女获得救济付款、灾害保险和赔偿等服务。

300. 一些国家实施了减少灾害对妇女影响的方案，办法是，支持易受灾害地区妇女和儿童的生计和健康保障，提供安全饮用水和社会保障，或顾及不同妇女群体在灾害情况下的特殊需要。一些国家报告说，对政府部门和社区领导人进行了纳入性别观点的灾害风险管理和气候变化培训，开展了建设民间社会的能力，以满足灾害期间妇女、儿童和残疾人的需求，并制定了帮助应急人员识别性别暴力受害者并向其提供援助的计划。

301. 各国正在努力确保妇女在面临气候变化和自然灾害时能够获得付款、保险和赔偿。在一些方案中，妇女通过自助小组、村储蓄和贷款协会获得金融服务，以及救灾和恢复现金赠款、农业风险和保险基金，以补偿气候变化造成的物质和财政损失。

302. 通过促进研究和分析，各国正在推动更好地了解妇女和女童在灾害方面的需求，并为更具包容性的政策和战略提供信息。一些国家正在对国家减少灾害风险政策、方案和战略以及风险管理、灾害应对和恢复进行性别评估。一些国家正在努力改进按性别分列的数据的收集、分析和传播。在太平洋区域的一项举措中，正在使用土著方法传播关于性别与气候变化影响的信息并收集这方面的数据。其他国家正在编制自然灾害受害者人数按性别分列的数据。

303. 一些国家已采取步骤，让妇女参与灾害风险管理和灾害风险防范举措的所有阶段和所有级别。

(d) 妇女参与环境养护、保护和复原

304. 妇女及其机构充分参与环境和气候的各级决策是其福祉和应对能力的关键。然而，结构性障碍和歧视性社会规范却继续限制她们在家庭中的决策权以及在更广泛社区中的社会和政治参与。

305. 大多数国家(61%)报告说，它们支持妇女参与和领导环境和自然资源的管理和治理。大洋洲(90%)以及拉丁美洲和加勒比(80%)的这一数字尤其高。具体行动包括，旨在增加妇女参与地方一级决策的部门性别战略和行动计划，如参加森林、

³⁰⁹ 妇女署，《利用性别平等之间的共同利益》。

水和牧场使用者协会，参与各级环境项目和举措。土著和非洲裔妇女的参与也受到了一些关注(方框 F.2)。

306. 一些国家规定，保护区管理委员会和水委员会中至少有 40%的妇女成员，森林资源地方规划和管理委员会中有 30%的妇女成员，村庄自然资源管理委员会中实现性别均等。

方框 F.2

土著和非洲裔妇女参与保护生物多样性

土著人民占世界人口的 5%，却管理着超过四分之一的地球表面或对其拥有保有，其中包括 35%的完整森林和热带森林中至少四分之一的地上碳。他们还保护着 80%的全球生物多样性。这些地区的特点是，自然资源管理得更好，污染更少，物种数量下降更慢。因此，承认土著人民的土地权，包括土著妇女对土著领土和共有土地的权利并加强其机制，对保护和可持续发展至关重要。

亚马逊盆地土著组织协调机构的妇女理事会正在根据土著和当地的知识 and 做法以及自由、事先和知情同意的原则，增强该区域土著妇女在倡导和领导保护工作和保卫自己领土上的能力。在敦促消除对妇女歧视委员会起草一项关于土著妇女的一般性建议的运动中，妇女理事会也作出了贡献。

在巴西，生活在帕拉州亚马逊雨林巴卡贾的希克林土著妇女组织起来，并与支助伙伴接触，以提高在促进环境和社区福祉方面的知识、技能和领导力。她们意识到有必要在社区内外更明显地发挥在自然资源管理上的作用和责任，因此，在过去五年中，她们与主要的政府和非政府利益攸关方合作，开发了多样化的可持续资源管理和生产项目组合。这些由妇女领导的项目支持非木材森林产品如巴西坚果和巴巴茄椰子油的可持续收获和商业化，并推动可持续利用和保护雨林的生物多样性。

哥伦比亚拥有世界上近 10%的生物多样性，土著和非洲裔哥伦比亚社区拥有并管理着 35%的国家领土，包括该国剩余森林的一半。非洲裔哥伦比亚社区的妇女通过以 *azoteas* 为中心的自我强化过程，对气候变化、毁林、侵犯土著土地和武装冲突作出了回应。*azoteas* 是一种在高架花园种植传统药用和芳香植物的古老方法。这些花园不仅能适应多变的气候条件，还能促进环境的平衡和完整性，是当地烹饪、医药和身份认同的基础。妇女组织支持社区成员特别是妇女和老年人恢复、记录和推广祖传做法，保护濒危物种，并充当当地知识的管理者。因此，建立在实践基础上的当地农作制度已经正式化并扩大了规模。随着越来越多地使用 *azoteas*，妇女得以对国土规划和土地使用的决策施加影响，从而扩大了社区对保护生物多样性的包容性所有权。

资料来源：“A spatial overview of the global importance of indigenous lands for conservation” (Stephen T. Garnett and others, *Nature Sustainability*, vol. 1, No. 7, July 2018); “Supporting indigenous peoples who manage intact forests is crucial to achieving climate goals”, (Wildlife Conservation Society and others, September 2018); 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，文件 IPBES/7/10/Add.1; *Indigenous women: keepers of the Amazon rainforest* (Luciana Lima and Eduardo Vieira Barnes, *The Nature Conservancy*, 4 August 2019); “妇女、文化和领土：通过保护哥伦比亚祖传文化保护生物多样性”(开发署，全球环境基金，2019年7月2日)。

3. 未来行动和加速执行的优先事项

307. 各国报告的许多政策和举措都有潜力，但往往支离破碎，未能触及与性别相关的动因以及环境和气候危机的影响。政策和不作为对边缘化群体的潜在影响并没有得到足够的重视，而气候变化和环境退化却在继续加剧不平等。贫困妇女和女童，特别是在得不到充分服务的农村和城市社区，掉队的风险最大。

308. 各国应在三个关键领域优先行动。首先，规划和政策需要进一步促进性别平等，并为其实施提供适当的资金。第二，可持续和负担得起的基础设施和服务对于建设社区复原力以及预测和有效应对自然灾害至关重要。第三，需要做更多的工作，以确保决策者听到受影响最大者的声音。有效管理自然资源、减少和应对灾害风险、环境治理和气候行动都需要采取促进性别平等的方法。

309. 为防止环境崩溃、整个物种灭绝和不可逆转的气候变化，并不造成数百万人陷入贫困和流离失所的情况下人类的生存，有必要采取以性别平等为核心关切、广泛、资金充足的变革性战略。必须改变目前主导的以开采和燃烧化石燃料、开采其他自然资源、开垦土地和森林以及污染土地、水和空气的工业化为基础的经济增长和发展模式。妇女通过集体行动，已聚焦于这样一种必要性，即创造一种新的、再生型经济，这种经济着眼于生态和社会福祉以及对人和地球的关爱。向气候稳定和生物多样性保护公正过渡的性别观点应包括，人人享有体面工作和社会保障，并对护理经济进行投资。与《行动纲要》的承诺相一致，再生型经济的目标之一是扭转造成气候和环境退化以及暴力和不稳定加剧的趋势。

四. 下一步行动：吸取经验教训和优先加快落实《行动纲要》和《2030年议程》

310. 对《行动纲要》执行情况的全球审查和评估表明，各国继续在促进性别平等和落实妇女和女童人权的关键领域作出努力。然而，为加速实现不可逆转的大规模变革，仍有必要制定多项改革政策。作出承诺后没有付诸相应行动、投资和问责。

311. 全球环境的挑战也在削弱各国行动可能产生的积极影响。例如，虽然大多数国家着力提高女童优质教育机会，支持增强妇女经济权能，但创造体面工作困难重重，技术变革引发劳动力市场变化，对护理服务的投资也不到位，这意味着大批妇女仍要从事非正规、非标准的工作，劳动力参与方面的性别差距几乎没有改变。虽然与妇女、和平与安全有关的国际法律和规范可圈可点，但暴力文化仍广泛存在，妇女切实参与和平进程的进展甚微，不仅破坏了妇女人权，还削弱了建设和平包容社会的可能性。

312. 在世界困于经济不确定性、不断加剧的不平等、愈演愈烈的政治分化、日益严重的环境威胁和暴力冲突之际，实现性别平等更加紧迫。女权主义运动一再疾呼，权力、资源和机会分配不均延续了性别不平等、贫困和脆弱性的长期存在，是当今世界各种问题的根源。如今女青年成了运动的先锋，她们呼吁在可持续发展的所有方面统筹开展系统变革。通常的办法治标不治本，导致危机此起彼伏，长期存在。一个更好的办法是通过权力重新分配和落实妇女和女童人权，修理造成不平等现象长期存在的制度。

313. 对会员国措施的审查情况表明，为了加快六个专题群组中的每个专题组的进展速度，必须采取一系列行动，既要采取眼前行动，又要采取更系统和更长期的行动(见方框 4.1)。

方框 4.1

采取行动加快落实《行动纲要》和《2030 年议程》

包容性发展、体面工作和福祉

- 扩大儿童保育和长期护理服务，力求实现全民覆盖，并将各项服务与全体劳动者享有的带薪家事假福利相结合。
- 扩大非正规劳动者的劳动权利和应享福利，确保覆盖最脆弱的从事非正规工种的妇女，并采取行动防止紧缩措施和技术变革中的非正规趋势进一步发展。
- 减少劳动力市场隔离和性别工资差异，增加妇女在非传统领域的从业人数，鼓励男子在女性占主导地位的行业就业。
- 有系统地将体面工作、环境和关爱人民作为宏观经济政策的重中之重。

消除贫困、社会保护和社会服务

- 调整社会保障和公共服务的方向，改变不平等的权力关系，不仅要提供机会，还要开展促进性别平等的设计和执行业务。
- 将性健康和生殖健康及权利置于社会保障、卫生和教育政策的核心位置，增强妇女和女童权能。
- 确保技术和职业教育和培训方案通过支持妇女参与“非传统”领域和消除妇女在劳动力市场面临的障碍，改变性别陈规定型观念。
- 有系统地为促进性别平等的公共服务和社会保障系统提供可持续融资，为此要制定减少性别不平等和其他不平等现象的财政政策，包括实施累进所得税和财产税。

免遭暴力、污名化和陈规定型观念的侵害

- 优先为执法工作供资，确保妇女诉诸司法和提供全面和妥善协调一致的服务，特别关注幸存者的住房、教育和就业等长期需要。
- 投资于全面和有据可依的长期预防方法，利用多种途径改变男女社会规范和不平等的权力关系。
- 坚持尽职调查原则，确保媒体和技术不助长暴力侵害妇女行为，也不延续针对妇女和女童的有害刻板印象。
- 有系统地确保妇女免于暴力和污名化，挑战根深蒂固的大男子主义规范，使司法系统切实为妇女服务，结束有罪不罚现象并培养相互尊重、不歧视与平等的行为规范。

参与、促进性别平等的机构和问责制

- 加强临时特别措施的落实，消除政治机构中的歧视性性别规范和习俗，采取行动消除公共生活中暴力侵害妇女行为。
- 确保为国家性别平等行动计划提供充足资源，并在所有部门实施促进性别平等的预算编制。
- 为妇女权利组织创造安全和有利的环境，通过预防性和敏感对待性别问题的部门间办法对决策者进行问责，并保护妇女人权维护者。
- 有系统地确保建立强大国家机构，赋予其明确任务、地位和权力以及足够的资源，同时建立开放、包容的参与性程序，使妇女权利组织能够对促进性别平等的法律和政策施加影响和进行监测。

和平包容的社会

- 确保在各级和各个阶段建立包容和平的进程，为此要支持任命妇女担任调解人和谈判者，对包容各方的代表团予以鼓励，在妇女缺席或任职人数不足时施加压力，为妇女参与提供经济资源，并确保她们的人身安全。
- 扩大预防和应对暴力侵害妇女行为的方案和服务，包括提供性健康和生殖健康服务，并在受冲突和危机影响的国家开展以幸存者为中心的司法程序。
- 加强对冲突和危机后妇女经济权利的关注，优先使妇女获得资源和就业机会以及对重要公共服务的投资。
- 有系统地消除冲突、暴力和不稳定的根源，包括全球不平等和产生冲突的结构性驱动因素。

环境养护、保护和恢复原状

- 制定、适当供资和实施促进性别平等的环境和气候政策和规划。
- 优先普及可持续、负担得起和促进性别平等的基础设施，建设社区复原力并有效应对自然灾害。
- 确保妇女充分和平等参与与自然资源管理、减少和应对灾害风险、环境治理和气候行动有关的决策。
- 有系统地摒弃以开采自然资源和化石燃料为基础的主要经济模式，建立面向生态和社会福祉、关爱人民和地球的新型再生经济。

314. 还有借鉴《行动纲要》执行工作的经验教训提出的八个贯穿各领域的优先行动事项。将它们化为行动对于落实《行动纲要》和实现可持续发展目标至关重要。

废除所有歧视性法律，优先建立促进性别平等的体制框架

315. 在消除歧视和出台促进性别平等的法律方面取得了很大进展，这在很大程度上要归功于妇女组织的宣传倡导，但各国政府远未实现到 2005 年取消所有歧视性法律的具体目标。即使在国家实行全面法律保护的地方，由于执行和实施不力，有碍妇女和女童充分享有法律权利的差距和障碍仍有很大。例如，即使国家有全面法律来打击暴力侵害妇女行为，妇女往往仍无法获得警察和司法服务，更有甚者，她们在报告暴力行为和寻求补救时，还会遭受执法人员或司法机构的进一步污名化和羞辱。虽然大多数国家现在对妇女的就业或财产权没有正式限制，但在劳动力参与、享有社会保障和资产所有权方面往往仍存在巨大差距。

316. 促进性别平等、增强妇女权能以及妇女和女童人权的主要机构和机制，如国家性别平等机制和国家人权机构，仍长期资金不足，无法获得履行任务所需的政治支持或承认。在民主受到侵蚀的地方，主要司法、政策监督和问责机制的衰落，也削弱了促进性别平等的法律和政策的执行和实施力度，以及妇女主张合法权利和追究决策者责任的能力。此外，民间社会影响决策的空间日益狭小，也越来越多地剥夺了妇女组织在监督性别平等的承诺方面发挥重要作用的机会。

317. 各国应当紧急审查歧视性法律，并采取措施取消这些法律；弥合正规法律与妇女和女童实际享有人权之间的差距；并加强包容和民主的机构和进程，确保对性别平等问题以及妇女和女童人权情况进行问责和及时应对。

打破部门隔离，建立以人权标准和原则为基础促进性别平等的综合执行办法

318. 《行动纲要》和《2030 年议程》的核心是要采取综合办法。然而，执行工作基本上依然在部门分割的状态下进行。因此，不同政策干预办法协同增效的机会被错失。例如，可持续能源不仅对环境很重要，而且还可以减少妇女的无偿护理和家务负担，为妇女创造新型体面工作。广泛将性别平等纳入和平进程的各个方面，而不是狭义地将妇女与和平与安全议程局限于解决冲突中性暴力问题，有助于推动和平和包容的可持续发展。除确保将性别平等视为贯穿可持续发展各社会、经济、政治和环境层面的优先事项外，还必须将所有领域相互融合。

319. 《行动纲要》和可持续发展目标所有领域相互融合符合旨在实现妇女实质平等的人权不可分割原则。例如，脱离暴力关系的妇女要能够诉诸司法，还要有安全住所、医疗护理和体面工作，才能为自己及其受抚养人维持适当的生活水平。政策和方案也要以人权标准和原则为依据；例如，社会保障方案不要以自上而下的方式提供福利和服务，而要在妇女充分和有效的参与下设计，而且不得通过长期维持性别成见等方式，侵犯她们享有平等和不受歧视的权利。

320. 为实现性别平等和可持续发展，还应制定政策加强经济、社会和环境层面的相互协同作用。占主导地位的经济模式既没有创造体面就业条件，也没有在需要实现性别平等的领域提供充足公共投资。这种模式还加剧了不平等，驱动了造成气候危机的不可持续的生产和消费模式。在世界许多地区，放松劳动力市场管制助长了妇女从事非标准工种的情况不断增多，削弱了她们集体组织力。私有化和公私伙伴关系没有为妇女和女童提供更好和更方便的服务，反而加剧了不平等

和碎片化。要确保妇女享有人权，就必须从根本上改变经济模式，以创造体面工作、环境和关爱人民为重中之重。

321. 各国应当充分执行《消除对妇女一切形式歧视公约》，同时关注权利的相互依存性和不可分割性；将性别平等纳入可持续发展和建设和平战略和计划的经济、社会、政治和环境层面；着重实现各层面之间的融合与协同增效；调整经济权力关系，制定促进人类福祉与关爱、环境可持续性以及社会包容和团结的再生性经济政策。

扶助最边缘化妇女和女童群体，确保不让任何人掉队

322. 不让任何人掉队是包容、和平可持续发展的必要条件。与残疾男青年相比，残疾女青年在就业和教育方面受到严重排斥。贫穷或生活在农村或受冲突影响环境中的女童，在学业方面仍处于严重劣势。在一些地区，移民妇女怀孕和产后的处境不如非移民妇女。男女同性恋、双性恋、跨性别和间性者与其他人相比更有可能遭遇暴力和骚扰。土著妇女在教育与健康等一系列指标上均落后于非土著妇女。虽然人们越来越重视分类数据，但研究法律、政策和方案如何通过扶助和惠及边缘化群体而切实实现普及同样重要。

323. 同样重要的是，还必须确保法律和政策不会把妇女抛在后面。无论是限制妇女获得公共服务的紧缩措施、限制移民妇女获得医疗服务的机会、征用土地限制土著妇女的生计，还是关闭妇女组织的正规参与渠道，政策对边缘化妇女和女童群体的影响从来都不是中立的。私营机构提供的服务越来越多也加深了不平等和隔离，因为贫穷边缘化妇女和女童更有可能依赖资金不足的公共服务或往往不受监管的非正规从业者。

324. 国家应更加重视确保法律、政策和方案真正普及，使所有妇女和女童都能受益并确保对政策进行系统评估，确保它们不会造成和加剧不平等或边缘化。

使性别平等承诺与适足融资相匹配

325. 性别平等融资不足仍然是重大挑战。虽然许多国家对性别平等的预算分配情况进行跟踪，但用于国家性别平等战略和计划的资源仍然严重不足，阻碍了《行动纲要》的全面实施。此外，全球税收竞争、避税和非法资金流动也使资源集中在少数有权势者手中，同时剥夺了公共预算中亟需用于实现性别平等的资源。注重履行《2030年议程》和《行动纲要》的承诺，纠正非法资金流动和逃税以及将军费开支转用于社会投资，都有助于释放促进性别平等的资源。要对通过公私伙伴关系从私营部门调集资源的努力进行有效的监管和监督，还要进行系统和审慎的评估，以确保与国际人权原则和标准保持一致。

326. 鉴于社会保障和公共服务给个人、经济和社会带来许多正面外部效应，用于促进性别平等的社会保障和公共服务支出应被视为投资而非消费。这种投资既可以创造就业机会，也可以建设亟需的有形基础设施和社会基础设施，如农村公路网和安全城市交通系统，从而提高妇女和女童的流动性，增加她们进入市场和上学的机会，抑或改善护理服务以满足护理需求和支持工薪家庭。投资对于在冲突后环境下加快落实性别平等尤为关键。

327. 各国应加大力度，为实现性别平等调动更多的国内和国际资源，包括实施累进所得税和财富税以及提供官方发展援助；优先为国家性别平等机构以及地方、国家、区域和全球妇女组织提供财政资源；包括在公私伙伴关系框架内，对私营部门进行监管，以确保遵守人权标准并对私营部门实现性别平等情况进行问责。发达国家应履行官方发展援助承诺，包括对最不发达国家的承诺，更加注重所有部门的性别平等。国际金融机构应对促进、保护和实现妇女和女童人权负责。

加快妇女参与决策，为妇女权利组织创造有利环境

328. 妇女参与各级决策的人数，包括参与地方政府、环境资源管理、国家规划和发展结构、国家议会、和平进程和全球治理的人数仍然严重偏低。妇女的参与至关重要，这是正义和平等问题，因为妇女的参与可使涉及具体性别的关切问题提上议程。参与意味着不仅要出席决策论坛。它意味着切实表达不同妇女群体的重大问题、有能力影响和监督政策，以及创立各政党、行业和组织的战略联盟，以便将性别平等视为一项社会责任加以推进。妇女在所有决策领域拥有平等代表权可向下一代发出强有力的信息，表明她们的未来充满机会。

329. 反对性别平等势力的政治影响力越来越大，妇女(包括妇女人权维护者、政治人物和记者)在政治和公共生活中遭遇暴力、虐待和骚扰的情况不断增加，使进步受到阻碍。因此，妇女权利组织参与制定推动性别平等的法律、政策和方案并监测其落实情况至关重要。为妇女权利组织的参与创造有利环境的努力十分有限，对合纵连横解决交叉问题的支持和鼓励也不够。然而，新一代女权主义者正在发挥越来越明显的作用，必须给予她们空间和支持。

330. 各国应紧急消除阻碍妇女充分、平等和切实参与各级决策的障碍，包括采取行动结束政治机构的歧视性文化，消除暴力和恐吓威胁；效仿和扩大暂行特别措施，提高妇女在决策中的代表性；确保建立有利的参与性进程，促使妇女权利组织执行《行动纲要》和《2030年议程》；大幅增加对妇女权利组织的资金投入；保护妇女人权维护者，确保为她们的工作创造安全和有利的环境。

变革社会规范，创造非暴力、相互尊重与平等的文化

331. 歧视性社会规范及性别成见和文化成见的持续存在，对执行《行动纲要》构成重大障碍。这种规范和性别成见明显表现在教育、男女有偿和无偿护理和家务分工以及通常按社会认定的性别角色形成的职业隔离模式等领域。对预期性别角色根深蒂固的规范是暴力侵害妇女和女童的根源，也是排斥妇女的推手，使她们无法参与和平进程等一切领域的决策。对于妇女来说，违反社会规范会产生重大影响，还可能导致暴力甚至死亡。

332. 与此同时，面对经济、社会和政治变革以及妇女组织起来和社区动员，规范和陈规定型观念备受争议并可能发生变化。例如，近年来，妇女运动前所未有地将性骚扰问题纳入公众辩论的舞台，从而创造了一个可能的“转折点”，使性骚扰和性侵犯不再作为常态而被接受。教育现在基本上被视为男童和女童的权利，有关妇女从事有偿工作的社会规范也发生了变化。同样，妇女参与体育运动的人数越来越多，表明社会期望正在改变。然而，歧视仍表现在学习科目选择中的性

别隔离、工作和体育的性别工资差距等方面。男人和男童在挑战歧视性社会规范方面发挥关键作用，并在社会规范发生变化时从中受益，因为现在有可能摆脱有时有害的男人和男童的预期性别角色。

333. 各国应当优先改变歧视性社会规范和性别陈规定型观念，以便在所有领域放手取得进展，包括为社区妇女权利组织提供支持；让男人和男童作为实现性别平等的盟友充分发挥作用，向歧视性社会规范提出挑战；确保将规范和陈规定型观念的变革纳入教育系统；通过社交媒体促进有助于实现性别平等的积极规范；并对媒体和技术提供方进行监督和监管，确保它们不宣传有害的成见和社会规范。

发挥技术潜力，促进性别平等

334. 技术对执行《行动纲要》越来越重要，既带来了机遇，也带来了风险。技术变革正在通过大量数字平台的产生提升妇女的就业机会，但新的工作形式往往无法获得基本福利或社会保障。另一方面，省时技术也可以减少妇女的无偿护理和家务辛劳，还通过扩大覆盖面和提高便利性，在提供服务方面发挥越来越大的作用。然而，在社会保障系统中使用技术却涉及惩罚性办法和侵犯隐私权问题。虽然技术有助于受到暴力侵害的妇女获得服务，但也为暴力、虐待和骚扰妇女和女童的行为带来新的空间。技术可使妇女超越国界和不同的利益领域动员和组织起来。

335. 技术在改善妇女和女童生活和加速落实《行动纲要》和《2030年议程》方面具有潜力。技术可通过正确的干预措施和手段用于实现社会目标。然而，如果没有监管和适当政策，技术也很有可能加剧性别不平等和脆弱性。当务之急还要弥合发展鸿沟，使各地妇女和女童都能从技术发展中受益。

336. 各国应当确定技术开发和创新的轻重缓急并为此提供资金，以便增进性别平等、促进包容和尊重、开展集体行动和推动实现可持续环境；确保所有妇女和女童平等受益于技术进步，缩小性别数字鸿沟，并使妇女能够平等参与技术设计；还要执行促进性别平等的法律、政策和法规，以克服技术风险，包括网络暴力、虐待和骚扰的固有风险、对隐私权的威胁以及人工智能和机器人领域的偏见。

弥合数据和证据缺口，有效监测进展情况

337. 缺乏有效监测性别平等进展情况的数据是一个重大挑战。各国仍没有为趋势分析定期编制用于监测《行动纲要》和《2030年议程》执行情况所必要的按性别、年龄、地点和其他因素分列的大量统计数据。虽然过去五年来，人们越来越重视生成数据并为此提供了更多的投资，但行动能力的不足特别是发展中国家的能力不足仍然令人担忧。除定量数据外，还需要对其他类型的研究包括定性研究进行投资，以便更加细致入微地了解情况，例如，在多大程度上现行法律和政策没有得到执行，抑或对妇女和女童产生意外负面后果。

338. 各国应当加大对统计能力的投资，定期编制性别平等承诺落实情况监测数据；为包括高等院校在内的性别平等研究和专门知识提供支持和增拨资金。

附件一

《行动纲要》重大关切领域与可持续发展目标协调一致

报告群组	重大关切领域	可持续发展目标	《2030年议程》中贯穿各领域的重大关切领域和专题
A. 包容发展、共享繁荣和体面工作	F. 妇女与经济	目标 5	I. 妇女人权
		目标 8	L. 女童
		目标 10	人权 不让任何一个人掉队 普遍性
B. 消除贫困、社会保障和社会服务	A. 妇女与贫穷	目标 1	
	B. 妇女教育和培训	目标 3	
	C. 妇女与健康	目标 4 目标 5	
C. 免遭暴力、污名化和陈规定型观念的侵害	D. 暴力侵害妇女行为	目标 5	
	J. 妇女与媒体	目标 11 目标 16	
D. 参与、问责和促进性别平等的机构	G. 妇女参与权力和决策	目标 5	
	H. 提高妇女地位的体制机制	目标 16 目标 17	
	J. 妇女与媒体		
E. 和平包容的社会	E. 妇女与武装冲突	目标 5	
		目标 16	
F. 环境保护、气候行动和复原力建设	K. 妇女与环境	目标 2	
		目标 12	
		目标 13	
		目标 14	
		目标 15	

附件二

问卷答复的区域分配比率

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	巴哈马	孟加拉国	约旦
博茨瓦纳	奥地利	巴巴多斯	不丹	科威特
布基纳法索	阿塞拜疆	多民族玻利维亚国	柬埔寨	黎巴嫩
布隆迪	白俄罗斯	巴西	中国	阿曼
佛得角	比利时	智利	斐济	卡塔尔
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	沙特阿拉伯
中非共和国	保加利亚	哥斯达黎加	基里巴斯	阿拉伯叙利亚共和国
乍得	加拿大	多米尼加共和国	马来西亚	阿拉伯联合酋长国
科摩罗	克罗地亚	厄瓜多尔	马尔代夫	巴勒斯坦国
刚果	塞浦路斯	萨尔瓦多	马绍尔群岛	
科特迪瓦	捷克共和国	格林纳达	密克罗尼西亚联邦	
刚果民主共和国	丹麦	危地马拉	蒙古	
吉布提	爱沙尼亚	圭亚那	缅甸	
埃及	芬兰	洪都拉斯	尼泊尔	
斯威士兰	法国	墨西哥	新西兰	
埃塞俄比亚	格鲁吉亚	尼加拉瓜	巴基斯坦	
赤道几内亚	德国	巴拿马	帕劳	
冈比亚	匈牙利	巴拉圭	菲律宾	
加纳	冰岛	秘鲁	大韩民国	
几内亚	爱尔兰	圣基茨和尼维斯	萨摩亚	
肯尼亚	以色列	圣卢西亚	所罗门群岛	
莱索托	意大利	苏里南	泰国	
利比里亚	哈萨克斯坦	乌拉圭	东帝汶	
利比亚	吉尔吉斯斯坦		汤加	
马达加斯加	拉脱维亚		图瓦卢	
马拉维	列支敦士登		瓦努阿图	
马里	立陶宛		越南	
毛里塔尼亚	卢森堡			
毛里求斯	马耳他			
摩洛哥	黑山			
莫桑比克	荷兰			
纳米比亚	北马其顿			

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
尼日尔	挪威			
尼日利亚	葡萄牙			
卢旺达	摩尔多瓦共和国			
圣多美和普林西比	罗马尼亚			
塞内加尔	俄罗斯联邦			
塞舌尔	塞尔维亚			
塞拉利昂	斯洛伐克			
南非	斯洛文尼亚			
南苏丹	西班牙			
苏丹	瑞典			
多哥	瑞士			
突尼斯	塔吉克斯坦			
乌干达	土耳其			
坦桑尼亚联合共和国	土库曼斯坦			
赞比亚	乌克兰			
津巴布韦	大不列颠及北爱尔兰联合王国			
	乌兹别克斯坦			
50/54	51/56	25/33(44)^a	29/43(53)^b	11/12(17)^c

注：妇女署直接或通过区域委员会收到总共 166 份国家报告。本表显示分布情况，按区域委员会分列。报告仅按区域汇总。括号内数字显示相应区域委员会的成员总数。

^a 拉丁美洲和加勒比经济委员会成员包括拉丁美洲和加勒比 33 个国家以及亚洲、欧洲和北美洲 11 个国家。

^b 也属于西亚经济社会委员会的非洲经济委员会成员国提交报告的有：埃及、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、苏丹和突尼斯。

^c 也属于亚洲及太平洋经济社会委员会的欧洲经济委员会成员国提交报告的有：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。