



## 人权理事会

### 第五十六届会议

2024年6月18日至7月12日

#### 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 对两性平等的反弹不断升级，迫切需要重申妇女和女童的实质性平等和人权

### 歧视妇女和女童问题工作组的报告\*

#### 概要

在本报告中，工作组回顾了过去的工作，重点是过去六年的工作，并提出了对未来的展望。工作组警告说，性别方面的反弹现象日趋严重，在某些国家已达到极端程度，甚至出现了性别隔离，工作组重申致力于回击这种反弹，同时为妇女和女童平等享有所有人权指明道路。工作组提出了指导其今后六年工作的总体框架，其核心是加深对妇女和女童实质性平等的理解，以及这对各国和其他行为体在面对当代挑战时的具体影响。

工作组在其建议中呼吁承诺实现实质性两性平等，并协调努力，回击性别方面的反弹。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本文件迟于标准发布日期发布。



## 一. 活动

1. 本报告阐述歧视妇女和女童问题工作组自提交上次报告<sup>1</sup>至2024年3月期间的主要活动，并包括工作组的评估和对未来的展望。

### A. 会议

2. 在2023年5月8日至12日在纽约举行的第三十七届会议上，工作组与民间社会组织举行了交流，向安全理事会成员国通报了工作组与阿富汗人权状况特别报告员联合访问阿富汗的情况，并就今后的指导文件举行了磋商。工作组还会见了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和经济和社会事务部的代表、发展权特别报告员和土著人民权利特别报告员以及会员国代表。

3. 2023年10月9日至13日在日内瓦举行的第三十八届会议上，工作组与消除对妇女歧视委员会、经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会、妇女署和世界粮食计划署的代表进行了交流。工作组还与防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家和文化权利领域特别报告员举行了会晤，以混合方式与活动家和学者就歧视妇女和女孩问题进行了磋商，并发布了关于消除对性工作者的歧视和关于男子对性别平等的责任的指导文件。<sup>2</sup>

4. 2024年1月15日至19日在日内瓦举行的第三十九届会议上，工作组与会员国代表、联合国人权事务副高级专员、驻日内瓦民间社会组织代表、阿富汗问题特别报告员、防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家等等进行了交流。工作组还与民间社会举行了四次在线拟区域协商，与女童活动家举行了一次协商。

### B. 国别访问

5. 工作组于2023年4月27日至5月4日与阿富汗问题特别报告员联合访问了阿富汗。工作组还于2023年6月26日至7月7日访问了马耳他，于2023年9月25日至10月6日访问了毛里塔尼亚。工作组感谢阿富汗、马耳他和毛里塔尼亚政府的合作，并鼓励各国积极回应工作组的访问请求。

### C. 信函和新闻稿

6. 工作组单独或与其他任务负责人联合向各国政府和其他利益攸关方发出几封信函。这些信函涉及广泛的主题，包括歧视性法律和做法，关于侵犯妇女人权维护者、记者、律师、被剥夺自由的妇女、移民、难民、寻求庇护和无国籍妇女和女童权利的指控，以及关于贩运妇女和女童、基于性别的暴力、侵犯性健康和生

<sup>1</sup> A/HRC/53/39。

<sup>2</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/resources>。

殖健康权利的指控。<sup>3</sup> 工作组单独或与其他任务负责人、人权条约机构和区域机制联合发布了新闻稿。<sup>4</sup>

#### D. 其他活动

7. 工作组成员以官方身份开展了许多其他活动，包括参加区域协商和专家会议以及与利益攸关方接触。具体而言，主席向大会第七十八届会议作了口头报告，并首次在妇女地位委员会第六十八届会议开幕式上发言。此外，工作组成员还为非洲人权和人民权利委员会第七十七届常会、大不列颠及北爱尔兰联合王国议会小组和国际律师协会人权研究所开展的性别隔离问题调查、妇女署组织的关于促进性别平等的几次讨论、以及由马拉拉女童受教育权基金、国际和平研究所和大西洋理事会组织的关于阿富汗性别隔离问题的高级别小组讨论。在 2 月 29 日之前，工作组继续主持消除歧视和暴力侵害妇女问题独立专家机制平台的活动，并在其届会期间召开了平台的各种会议。

## 二. 专题分析：对两性平等的反弹不断升级，迫切需要重申妇女和女童的实质性平等和人权

#### A. 引言

8. 在本报告中，工作组回顾了过去的工作，重点是过去六年的工作，并分析了主要的经验教训。此外，工作组还提出了对未来的展望。工作组向所有会员国常驻联合国和日内瓦其他国际组织代表团以及其他利益攸关方发出了一份调查问卷，内容涉及任务工作方面的经验教训、挑战和机遇，工作组感谢各方对问卷作出答复。同样，工作组要感谢所有参与为编写本报告而举行的磋商的人。

##### 1. 概念框架

9. 工作组在履行其任务时，一贯从国家尊重、保护和落实妇女和女童人权的义务的角度，处理消除在公民、政治、经济、社会和文化等所有领域对妇女和女童的歧视问题。考虑到妇女和女童并非都是一样的，而是多样的，在许多方面都很独特，工作组审议并处理性歧视和基于性别的歧视与其他歧视理由的交叉问题。与此同时，工作组强调，所有文化中都存在歧视妇女和女童的共同问题，尽管程

<sup>3</sup> 所有函件都可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>4</sup> 见 [https://www.ohchr.org/en/latest?field\\_content\\_category\\_target\\_id%5b162%5d=162&field\\_entity\\_target\\_id%5b1314%5d=1314&field\\_published\\_date\\_value%5bmin%5d=&field\\_published\\_date\\_value%5bmax%5d=&sort\\_bef\\_combine=field\\_published\\_date\\_value\\_DESC](https://www.ohchr.org/en/latest?field_content_category_target_id%5b162%5d=162&field_entity_target_id%5b1314%5d=1314&field_published_date_value%5bmin%5d=&field_published_date_value%5bmax%5d=&sort_bef_combine=field_published_date_value_DESC)。

度和影响各不相同。<sup>5</sup> 工作组重申并优先强调各国义务消除障碍，积极确保国际人权法所承认的所有人权方面的实质性性别平等。<sup>6</sup>

10. 自 2010 年成立以来，工作组一直强调，在促进性别平等方面的进展不是直线的，并注意到积极的改革和倒退。<sup>7</sup> 2018 年，根据工作组在前六年工作中观察和记录的情况，工作组警告说，在国际论坛和国家层面，保守和倒退的主张死灰复燃，同时试图恢复对妇女和女童有害的政策或立法，在家庭生活和身体自主权领域特别如此。<sup>8</sup> 六年之后，工作组极为关切地注意到，对妇女和女童人权的强烈反弹正在加剧，在某些国家已达到极端程度。<sup>9</sup>

11. 工作组将性别方面的反弹定义为拒绝承认、落实和实现妇女和女童权利的现象或这方面出现的倒退。工作组强调，性别方面的反弹不仅使世界一半人口无法享有平等权利，从而动摇和破坏人权制度的基础，而且使建设公正、包容、和平和可持续社会变得不可能。至关重要的是，应重申妇女和女童权利的普遍性以及所有人权不可剥夺、不可分割、相互依存和相互关联的性质，对此作出重新承诺，这需要所有各方作出一致、系统、全面和协调的努力。

## 2. 扭转人权倒退的趋势并重申人权的普遍性

12. 倒退运动正在危及妇女和女童人权，危及世界各区域在促进两性平等方面取得的进展。对性别平等的积极抵制被认为是实现可持续发展目标进展缓慢、在某些情况下取得成果出现逆转的关键因素之一，全球范围内目标 5 下关于性别平等的指标均未达到“具体目标已实现或几乎实现”的水平。<sup>10</sup>

13. 各国在对工作组分发的调查问卷的答复中表示，一些国家继续采纳旨在消除对妇女和女童歧视的宪法修正案、法律和政策，包括关于性健康和生殖健康权利、防止基于性别的暴力、劳动包容、经济赋权、公共和政治参与以及无酬照护和家务工作的估价和重新分配的法律和政策。一些国家加强了监督这些措施执行情况的体制框架。工作组注意到，仅在过去十年中，就有 40 多个国家修订和改写了本国宪法，以纳入促进妇女和女童权利的条款。<sup>11</sup>

<sup>5</sup> A/HRC/38/46，第 11 段。

<sup>6</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第二和第三条；《经济社会文化权利国际公约》，第二和第三条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二至第五条；《儿童权利公约》，第二条；《非洲人权和人民权利宪章》，第 18(3)条；《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》；《美洲人权公约》，第 1 条；《美洲防止、惩处和根除对妇女暴力行为公约》；《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，第 14 条；《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》。

<sup>7</sup> A/HRC/20/28，第 12 段。

<sup>8</sup> 见 A/HRC/38/46。

<sup>9</sup> 例如，见 A/HRC/53/21；人权高专办，“伊朗拟议的头巾法可能构成‘性别隔离’：联合国专家”，新闻稿，2023 年 9 月 1 日。

<sup>10</sup> 妇女署和经济和社会事务部，“可持续发展目标的进展情况：2023 年性别概况”(纽约，2023 年)。

<sup>11</sup> 见 Claudia Flores, “The long road ahead: the first period of a gender-responsive Constitution in Zimbabwe”, in *From Parchment to Practice: Implementing New Constitutions*, Tom Ginsburg and Aziz Z. Huq, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2020)。

14. 然而，答复中也承认，反权利运动在抬头，妇女和女童平等权利受到攻击，对妇女的政治暴力的问题持续存在。一些国家在通过、规范和传播促进性别平等的法律方面面临障碍，在通过和执行相关公共政策方面也存在差距，包括没有为此拨出所需经费。工作组同样注意到，即使在国家宪法和立法中采用了促进妇女和女童权利的进步语言，包括禁止有害做法，但执行工作往往仍然是一个挑战，因为妇女和女童问题继续靠边或未得到重视，纠正性别不平等所需的社会变革往往遇到强大的阻力。<sup>12</sup> 在某些情况下，这种阻力助长了撤除现有保障(包括禁止有害做法的规定)的企图。

15. 对性别方面的反弹推波助澜得到是民族主义、原教旨主义和保守的政治、文化和宗教运动，参与这些运动的有政府、宗教和民间社会行为体。这些运动形成了各种全国联盟和跨国联盟，旨在倡导对妇女和男子在家庭和社会中的作用的陈规定型态度，这种态度限制了妇女和女童在生活的许多方面的选择和潜力。<sup>13</sup> 这些运动抨击“性别”一词，将其视为“意识形态殖民化”的工具，旨在摧毁“传统家庭”和“家庭价值观”。<sup>14</sup> 这些联盟成功地影响了立法、政策和实践，在某些情况下还改变了公众舆论。因此，全世界正在目睹日益强烈的反弹，反对性健康和生殖健康权利，包括关于性健康和生殖健康的全面教育，媒体中不断出现厌恶女性的言论，公共领域里反对性别平等的言论有增无减，甚至高级政治家也发表这种言论，妇女和女童人权维护者遭受攻击。<sup>15</sup>

16. 一些政府以宗教和文化为由，对人权的普遍性提出质疑，从而推动了这种反弹。<sup>16</sup> 宗教或信仰自由特别报告员提及的大量证据表明，在世界所有地区，都有行动者以宗教理由为其行动辩护，倡导政府和广大公众保留或实施直接或间接歧视妇女、女孩以及男女同性恋、双性恋和变性者的法律和政策。<sup>17</sup> 工作组强调，不能援引文化多样性和宗教自由方面的论点来为剥夺妇女和女童权利和歧视妇女和女童辩护。<sup>18</sup>

17. 各种危机，例如政治、社会、经济、公共卫生、环境和人道主义危机，不仅本身对妇女和女童产生了不成比例的影响，而且还被用来侵蚀她们的权利。<sup>19</sup> 工作组注意到，自新型冠状病毒病(COVID-19)大流行以来，威权主义抬头，危机不断加深，对利润的贪婪失控，社会经济不平等急剧加剧，宗教被当作工具，

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 见歧视妇女和女童问题工作组，“性别平等与性别方面的反弹”，立场文件，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WG/Gender-equality-and-gender-backlash.pdf>。另见 Haley McEwen and Lata Narayanaswamy, “The international anti-gender movement: understanding the rise of anti-gender discourses in the context of development, human rights and social protection”, 联合国社会发展研究所(2023 年 5 月)。

<sup>14</sup> 歧视妇女和女童问题工作组，“性别平等与性别方面的反弹”，第 7 页。另见 A/HRC/38/46 和 A/HRC/43/48。

<sup>15</sup> 例如，见 A/76/258、A/78/288、A/HRC/40/60、A/HRC/43/48、A/HRC/47/38、CEDAW/C/BGR/CO/8、CEDAW/C/HUN/CO/9 和 CEDAW/C/SRB/CO/4。更一般的情况，见歧视妇女和女童问题工作组，“性别平等与性别方面的反弹”。

<sup>16</sup> A/HRC/47/38，第 48 段。

<sup>17</sup> A/HRC/43/48，第 7 段。

<sup>18</sup> A/HRC/47/38，第 47 段。另见 A/HRC/29/40。

<sup>19</sup> 见 A/HRC/47/38。



助长了对妇女和女童在所有领域的权利的抵触。<sup>20</sup> 与此同时，反对性别平等的言论以及对妇女和女童权利的攻击以“危机管理”战略的面目出现：面对跨国新自由主义经济学和新殖民主义地缘政治学的系统性危机，力求维持、主张或恢复某些社会等级制度，这些等级制度同时具有性别、阶级和种族性质，在压制女性、破坏自然的基础上发展。<sup>21</sup>

18. 在某些情况下，性别方面的反弹并不一目了然。正如对工作组调查问卷的答复所指出的，在许多情况下，这种反弹的表现形式很微妙，例如相关政策的执行乏力，预算拨款不足或减少，或解散两性平等机构或不再为这些机构提供经费。<sup>22</sup> 出现反弹时，也可能某一个领域有了进展，但在另一个领域却给妇女和女童带来隐藏的代价或不成比例的负担。

19. 在两性不平等的极端表现形式中，这种反弹十分明显，却未能引起国际社会的相应反应。性别隔离是性别平等倒退的一种极端表现，被理解为在一个基于性别的群体对另一个或多个群体进行系统歧视、压迫和支配的体制化制度下实施的不人道行为，目的是维持这一制度。<sup>23</sup> 工作组认为，阿富汗的情况以及各国基本上保持沉默的情况，是表明性别方面反弹的一个令人关注的例子。为了极端主义政权的政治目标，塔利班颁布了歧视性、厌恶女性的法令、政策，采取了严厉的执行手段，大规模系统地侵犯阿富汗妇女和女童的基本权利，构成了基于性别的隔离的体制化框架，国际社会应对此作出明确的反应。<sup>24</sup>

## B. 妇女和女童权利在进步与倒退之间

20. 在过去六年中，性别问题上的反弹愈演愈烈，工作组在此全球背景下，努力找出在实现性别平等方面取得的进展和有希望的做法。工作组继续记录在消除对各种妇女和女童的歧视方面的主要挑战。

21. 现已取得一些进展，但两性平等还远未成为现实。即使在法律和政策方面取得了进展，执行方面的差距也往往大得惊人，阻碍了实质性进展，而且法律和政策方面的进展并不能平等地惠及所有妇女和女童。因此，妇女和女童在生活的各个领域继续面临歧视，往往始于家庭和社区，而性别方面的反弹破坏了目前的成就，给进一步进展的前景蒙上阴影。

22. 在本报告的以下章节中，工作组概述了其专题报告中指出的进展和倒退，专题报告专门讨论工作组 2018 年提出第二个六年期任务愿景<sup>25</sup> 时定为优先事项的

<sup>20</sup> 见 [A/HRC/38/46](#)；[A/HRC/53/39](#)；歧视妇女和女孩问题工作组，“性别平等与性别方面的反弹”。

<sup>21</sup> 例如，见 Jerker Edström, Alan Greig and Chloe Skinner, “Patriarchal (dis)orders: backlash as crisis management”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 49, No. 2 (2023)。

<sup>22</sup> 另见 Conny Roggeband 和 Andrea Krizsán, “民主倒退和对妇女权利的反弹：了解女权主义政治当前面临的挑战”，第 35 号讨论文件(妇女署，2020 年)。

<sup>23</sup> 见 [A/HRC/53/21](#) 和 [A/HRC/WG.11/40/1](#)。

<sup>24</sup> 见 [A/HRC/53/21](#)。

<sup>25</sup> [A/HRC/38/46](#)，第 73-81 段。

五个主题：被剥夺自由的妇女；<sup>26</sup> 不断变化的劳动世界中的妇女人权；<sup>27</sup> 危机中的妇女和女孩的性健康和生殖健康权利；<sup>28</sup> 女孩和年轻妇女的争取权利活动；<sup>29</sup> 女权主义和基于人权的方法应对与贫困有关的性别不平等问题。<sup>30</sup> 这些章节围绕四个主要领域展开讨论：政治和公共生活、经济和社会生活、家庭和文化生活、健康和安全。工作组自成立以来一直以此指导其工作，努力处理妇女和女童生活各个方面的歧视问题。<sup>31</sup>

## 1. 促进性别平等

23. 工作组在其关于女孩和青年妇女争取权利活动的报告中指出，女孩和青年妇女站在相关举措的最前沿，推动社会变革，追求社会正义、性别平等和可持续性，尽管她们在参与公共和政治生活方面继续面临障碍，而且往往是为了应对这些障碍才挺身而出。一些国家通过了具体法律，明确考虑到儿童和青年参与对其相关的决策过程的权利，并规定应采取特别措施鼓励他们参与。其他一些国家实施了专门的方案、政策和战略，以促进儿童和青年参与决策。一些举措促进和支持儿童和青年(包括女孩)参与独立的国家人权机制的活动。此外，国际人权机构越来越多地让儿童参与进来。<sup>32</sup> 工作组在其工作中采纳了女童权利方法，在国家访问期间会见了女童和青年妇女，并就其专题报告与她们进行了具体协商。

24. 工作组在其不断变化的劳动世界中的妇女人权的报告中指出，技术变革、人口变化、全球化加速和向可持续经济转变等重要趋势正在影响劳动世界，并将决定其未来。这些趋势为促进工作领域的性别平等和妇女权利提供了一些机会，但前提是对妇女和女孩的结构性和系统性歧视得到解决。在这方面，工作组欣见国际劳工组织(劳工组织)2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)获得通过，这标志着在为所有人创造一个安全体面工作的环境方面取得了重大进展，并特别侧重于应对妇女遭受暴力和骚扰的问题。<sup>33</sup>

25. 更广泛地说，关于应对妇女和女童面临的贫穷和社会经济不平等问题战略，工作组在其关于与贫困有关的性别不平等问题报告中强调从女权主义政治经济和人权角度倡导变革的社会运动的贡献，这些运动提请人们注意存在着替代不公正的经济和社会政策及体制的其他办法。一些社会运动正在倡导女权主义和非殖民化的全球绿色新政，这将需要对劳动力进行重新分配和重新确认，投资于照护部门，并对全球公共资源和物品进行重新构想，使其得到公平可持续的利用。报告强调，贫困和不平等并非不可避免。贫困是一种与性别有关的现象，是

<sup>26</sup> [A/HRC/41/33](#)。

<sup>27</sup> [A/HRC/44/51](#)。

<sup>28</sup> [A/HRC/47/38](#)。

<sup>29</sup> [A/HRC/50/25](#)。

<sup>30</sup> [A/HRC/53/39](#)。

<sup>31</sup> [A/HRC/20/28](#)，第 21 段。

<sup>32</sup> [A/HRC/50/25](#)，第 8、61、62、64 和 66 段。

<sup>33</sup> 见 [A/HRC/44/51](#)。

具体政策选择和结构造成的结果，迫切需要以女权主义和基于人权的方法进行改革。<sup>34</sup>

26. 工作组在其关于危机中妇女和女童的性健康和生殖健康权利的报告中指出，一些国家在宪法中规定了妇女和女童的性健康和生殖健康权利。此外，性健康和生殖健康服务在某些国家已被正式确认为必不可少的服务。工作组强调指出，一些国家的国家人权机构和法院为在危机情况下，包括在 2019 冠状病毒病大流行期间，为保护性健康和生殖健康权利，采取了干预措施，但工作组提请注意危机应对措施的制定和/或执行方面的缺陷。<sup>35</sup> 此外，在治疗性人工流产、<sup>36</sup> 在不受歧视的情况下及时获得孕产妇保健、<sup>37</sup> 防止分娩期间的虐待<sup>38</sup> 以及获得避孕信息和服务<sup>39</sup> 方面，国家对未能保护妇女和女孩的性健康和生殖健康权利负有责任。工作组欣见在司法上承认冲突期间性暴力和生殖暴力造成的伤害并提供赔偿的做法。<sup>40</sup>

## 2. 面对挫折，应对挫折

### (a) 政治和公共生活

27. 工作组特别关注女孩和青年妇女参与政治和公共生活问题。委员会指出，围绕儿童参与政治和公共生活的权利的一般误解、对儿童自主权的限制、对儿童最大利益的无视、家长式的控制、让儿童参与各种进程的肤浅象征性的尝试等等，限制了儿童和青年参与的自由和空间。就女童和青年妇女而言，这些障碍的影响因普遍存在的性别刻板印象和父权制社会规范而大幅加剧。<sup>41</sup>

28. 缺乏安全保障是女童和青年妇女积极参与活动的主要障碍，她们经常遭受攻击、骚扰和暴力，包括性暴力。她们可能面临家庭暴力，作为对其活动的报复，或可能被其伴侣和家人惩罚，将她们与子女分开。此外，工作组会见的一些活动分子提到，他们遭受任意逮捕、恐吓、杀害威胁、绑架、跟踪和监视，当局还滥用反恐立法进一步缩小公民空间，限制其活动。数字性别暴力和骚扰给女童和青年妇女的活动又增加一层挑战。<sup>42</sup> 在反对性别平等的背景下，女孩和妇女在参与与性别平等有关的主题的活动时面临更大的骚扰和暴力风险。<sup>43</sup>

<sup>34</sup> A/HRC/53/39，第 13、16 和 23 段。

<sup>35</sup> A/HRC/47/38，第 28 和 38 段。

<sup>36</sup> 见消除对妇女歧视委员会，L.C.诉秘鲁(CEDAW/C/50/D/22/2009)。

<sup>37</sup> 见消除对妇女歧视委员会，Da Silva Pimentel 诉巴西(CEDAW/C/49/D/17/2008)和 S.F.M.诉西班牙(CEDAW/C/75/D/138/2018)。

<sup>38</sup> 见 CEDAW/C/IRL/CO/6-7。

<sup>39</sup> 见 CEDAW/C/OP.8/PHL/1。

<sup>40</sup> A/HRC/47/38，第 39 段。

<sup>41</sup> A/HRC/50/25，第 29 和 70 段。

<sup>42</sup> 同上，第 36、38、39 和 41 段。

<sup>43</sup> 见歧视妇女和女孩问题工作组，“性别平等与性别方面的反弹”。



29. 工作组将促进落实人权的女孩和青年妇女活动家视为人权维护者，无论她们如何表达自己的身份或被他人视为什么，她们有权获得所有相关的法律保护。<sup>44</sup> 工作组强调，女童和青年妇女在所有领域的平等权利和机会是为她们的维权活动创造有利公正环境的基础。必须承认并积极促进、支持和保护所有女童和青年妇女的尊严和能动性，同时提供保障，使她们免受威胁、暴力和报复，包括网下和网上骚扰和暴力，并采取具体步骤消除她们面临的结构性障碍和系统性劣势。<sup>45</sup>

## (b) 经济和社会生活

30. 妇女和女童在世界穷人所占比例过高。全球预测显示，到 2022 年，估计有 3.88 亿妇女和女童生活在极端贫困中(男子和男童为 3.72 亿)。<sup>46</sup> 目前的状况是在父权政治、法律和社会经济制度和体制内的历史性、持续性经济政策选择的结果，忽视了女童和妇女的具体经历和权利。针对妇女贫困问题，占主导地位的方法注重的都是提高妇女个人的经济生产力，而非分析在家庭、社区、机构和市场内产生和复制不平等性别关系的权力体系。<sup>47</sup>

31. 工作组强调，不同妇女和女童群体切实参与社会经济政策、规范和战略的构想、执行和监测，包括参与国际经济机构在这方面的工作，对于落实免于贫困的权利至关重要，因为这一权利的实现离不开个人和集体的实质性平等权利。面临的挑战是把不歧视从保护个人权利的手段，转向实现相关的再分配义务，这些义务是国际人权法的一个组成部分，但在很大程度上尚未得到落实。<sup>48</sup>

32. 工作组对劳动世界的情况特别关注。在全球范围内，2022 年女性劳动力参与率为 47.4%，而男性为 72.3%。<sup>49</sup> 妇女仍然集中于收入最低的工作岗位，就业形式特别无保障，包括非正规部门。全球性别收入差距为 20%，对于遭受多重和交叉形式歧视的妇女来说，这种差距甚至更大。母亲们的收入差距更大，退休储蓄或养老金缴款要低得多(“母性惩罚”)。此外，尽管应对工作场所性骚扰问题的法律越来越多，但工作场所性骚扰仍然普遍存在，而举报率却很低。<sup>50</sup>

33. 除非在审查和处理这些问题时采取性别视角，否则影响劳动世界和塑造其未来的主要趋势有可能加剧性别不平等，加深妇女目前面临的劳动歧视。要在不断变化的劳动世界里落实妇女人权，就需要从根本上改变工作和经济结构：目前的经济模式依靠的是剥削妇女的无酬照护和家务劳动，同时消耗她们的时间，使她们得不到经济保障。然而，其他政策选择是存在的，这需要重新构想经济，将重点放在重新分配权力和资源，创造体面的工作，重视人类和地球的福祉和照护。<sup>51</sup>

<sup>44</sup> A/HRC/50/25，第 14 段。

<sup>45</sup> 同上，第 72 段。

<sup>46</sup> 妇女署，“根据最新预测，妇女和女童的贫困加剧”，2022 年 2 月 1 日，可查阅 <https://data.unwomen.org/features/poverty-deepens-women-and-girls-according-latest-projections>。

<sup>47</sup> A/HRC/53/39，第 11 和 21 段。

<sup>48</sup> 同上，第 48 段。

<sup>49</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望：2023 年趋势》(2023 年，日内瓦)，第 12 页。

<sup>50</sup> A/HRC/44/51，第 12、14 和 44 段。

<sup>51</sup> 同上，第 58 段。

## (c) 家庭和文化生活

34. 工作组注意到，歧视性偏见和陈规定型观念持续存在，影响和限制了妇女和女童在整个生命周期的选择和机会。<sup>52</sup>

35. 在家庭内部，许多社会和意识形态都希望妇女和女童由男子管理。一些国家的法律规定，已婚妇女必须得到丈夫的许可才能离开家，所有妇女必须得到男性“监护人”的许可才能参加公共活动。<sup>53</sup> 根据男性监护的要求限制妇女的能动性和流动性的法律规定和社会习俗本质上是歧视性、侮辱性和贬损性的。这些规定和习俗公然侵犯妇女和女孩的平等权利以及行动自由、教育、工作、诉诸司法、隐私和家庭生活的权利。工作组建议各国废除所有支持在家庭中压迫妇女的父权制的法律。委员会还建议各国确保平等权高于所有宗教和习惯规范、守则和规则，而没有豁免、放弃或规避的可能。<sup>54</sup>

36. 关于家庭中性别角色的陈规定型观念是一些文化和宗教习俗的基础，限制了女童接受教育和自主决定生活道路的机会。由于其中一些做法，女童被迫离校从事家务劳动或遭受童婚和强迫婚姻之苦。<sup>55</sup> 此外，占主导地位的性别陈规定型观念和父权制社会规范限制女孩和青年妇女参与社会生活的自由和空间，她们在参与维权活动时往往被描绘成家庭价值观和民族传统的破坏者，并面临威胁和暴力。<sup>56</sup>

## (d) 健康与安全

37. 据估计，全球每天有 810 名产妇死亡，每年有 2,500 万例不安全堕胎，造成约 47,000 人死亡，主要发生在发展中国家以及社会经济弱势和边缘化人群中。每 16 秒就有一个死产。由于一系列障碍，超过 2 亿想要避免怀孕的妇女没有使用现代避孕方法。数百万妇女和女孩被剥夺了安全、有尊严地管理月经周期的能力。在危机时期，这些结果和障碍显著增加。<sup>57</sup>

38. 工作组提请大家注意，在危机之前和危机期间，各国未能充分承认、尊重、保护和落实妇女和女孩的性健康和生殖健康权利。工作组还突出指出，有一些重要基本因素使特定情况对不同人群特别是妇女和女孩“十分关键”，而这些基本因素经常没有得到关注。许多危机情况是预先存在的不平等和歧视的累积所决定的，这些不平等和歧视可能因某一具体事件而暴露无遗并严重恶化。<sup>58</sup>

39. 在危机期间，国家往往将财政和人力资源从性保健和生殖保健中抽离，并对服务施加限制，将其视为非必要服务，这实际上相当于与国家人权义务不符的倒退。这种限制往往在危机结束后继续损害获得性保健和生殖保健的机会，而且在大多数情况下，重建方案和恢复计划未能优先重视性保健和生殖保健。此外，两

<sup>52</sup> 见 [A/HRC/41/33](#)。

<sup>53</sup> 同上，第 21 和 22 段。

<sup>54</sup> [A/HRC/29/40](#)，第 73(a)(一)和(c)(五)段。

<sup>55</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 24 段。

<sup>56</sup> [A/HRC/50/25](#)，第 29 段。

<sup>57</sup> [A/HRC/47/38](#)，第 16 段。

<sup>58</sup> 同上，第 9、11 和 14 段。

性平等并不总是捐助者的优先事项，而捐助者的优先事项往往是在人道主义危机局势中采取干预措施的动力。性健康和生殖健康服务通常不被认为是必要或紧迫的，尽管妇女和女孩面临着具体的风险和脆弱性。在某些情况下，据报告，甚至产妇护理服务也没有得到足够的经费或优先考虑，因为这种服务不被视为一个“人道主义”问题。<sup>59</sup>

### 3. 特定妇女和女童群体在两性平等方面面临的挑战

40. 工作组在其专题报告中指出了不同妇女和女童群体面临的具体挑战，由于多重和交叉形式的歧视，她们在生活的各个方面面临复杂的不平等。其中一些挑战与工作组过去六年的报告所涉主题有关，现概述如下。

#### (a) 属于种族或族裔少数群体或土著人民的妇女和女童

41. 工作组强调，有些妇女和女童群体一直处于“持续的危机状态”，如土著和罗姆妇女和女童以及非洲裔妇女和女童，她们的生活受到压迫、奴役、排斥、种族歧视、强迫同化和种族隔离的历史的影响，与征服和殖民化有关，也与系统性暴力和对其文化、精神和传统的系统性无视有关。许多人一直遭受生殖暴力，包括强迫怀孕和绝育，并与子女分离。<sup>60</sup>

42. 复合歧视也影响到她们在劳动世界的经历。例如，对于欧洲许多地区的罗姆妇女来说，缺乏受教育的机会，加上居住隔离和歧视，使她们被排除在正规劳动力市场之外，被迫从事不稳定、低收入的工作，从而陷入贫困陷阱。<sup>61</sup>

#### (b) 残疾妇女和女童

43. 工作组发现，残疾妇女往往被视为弱者或需要保护。因此，她们可能被关在病院或家中，并可能被剥夺法律能力。残疾女孩更有可能被困在家庭环境中，这与担心她们可能容易受到性虐待以及对女孩的性行为感到恐慌有关。<sup>62</sup> 与残疾男子和非残疾妇女相比，她们也更有可能被排除在教育 and 就业之外。<sup>63</sup>

44. 此外，在应对危机时，往往没有具体考虑到残疾妇女和女童的需要，例如，需要提供合理的便利，如安装坡道和提供便携式床和轮椅。信息通常不以无障碍格式提供，导致难以寻求服务，难以与工作人员沟通。与她们的性健康和生殖健康状况有关的负面定型观念可能导致她们在危机局势中的需求和关切事项进一步被边缘化。<sup>64</sup>

#### (c) 老年妇女

45. 工作组强调指出，贫困和不平等影响到老年妇女的生活，在一些社会中，老年妇女被视为危险人物，需要加以控制。在某些社区，老年妇女可能因被指控为

<sup>59</sup> 同上，第 26 和 33 段。

<sup>60</sup> 同上，第 63 段。

<sup>61</sup> [A/HRC/44/51](#)，第 17 段。

<sup>62</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 44 段。

<sup>63</sup> [A/HRC/44/51](#)，第 17 段。

<sup>64</sup> [A/HRC/47/38](#)，第 59 段。

巫术而受到非司法监禁，被逐出家门。此外，没有资源或生计的老年妇女可能会在家中或在护理设施中被非自愿地孤立。<sup>65</sup>

**(d) 女童和少女**

46. 工作组强调，女童和少女遭受性暴力、在儿童少女时期怀孕和意外怀孕、被迫性行为和有害做法的风险增加，原因包括无法获得关于性和生殖的信息、商品和服务，再加上普遍存在陈规定型观念和禁忌。在危机期间，在贫困加剧的背景下，受有害传统习俗的驱使，包办婚姻和强迫婚姻的频率增加。然而，在人道主义背景下，童婚问题和少女的性健康和生殖健康需求在很大程度上仍未得到处理。<sup>66</sup> 女童和少女在参与公共和政治生活方面也面临障碍，工作组的一份专题报告专门讨论了这一问题。<sup>67</sup>

**(e) 农村妇女和女童**

47. 工作组强调指出，妇女在生产性土地权利分配方面面临歧视，她们在全球农业土地所有者中所占比例不到 15%。法律、政策、社会规范和陈规定型观念也可能限制她们获得种子和其他自然资源、农业投入和劳动力的权利。<sup>68</sup> 在土著人民和其他社区的领土上掠夺土地和采掘业的运作对妇女和女孩来说是一场危机，威胁到她们的生存。<sup>69</sup>

48. 此外，农村妇女和女孩在充分享有性健康和生殖健康权利方面面临具体挑战。获取避孕药具的机会少，产妇死亡率和发病率高，妇科病包括产科瘘和子宫脱垂。死产的发生率也较高。农村妇女和女孩通常面临的障碍包括：远离保健中心、费用、缺乏训练有素的服务提供者、等待时间长、缺乏信息、缺乏保密性、工作量繁重的限制。<sup>70</sup>

**(f) 贫穷妇女和女童**

49. 工作组强调，生活贫困的妇女和女童忍受耻辱，遭受交叉歧视。在许多地区，由于她们的经济或社会地位，刑法对她们适用不成比例。对于生活贫困的妇女和女孩来说，土地保有权或住房保障以及利用法律和司法系统的机会也受到严重限制，她们往往没有有效手段来维护自己的权利，使自己免受暴力侵害，无法对非法或不公平的驱逐、因开发项目、土地掠夺和环境破坏造成的迁移提出异议或获得赔偿，无法获得或要求适足住房、体面的工作条件或社会保障权利。<sup>71</sup>

<sup>65</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 28 和 55 段。另见 [A/HRC/53/39](#)。

<sup>66</sup> [A/HRC/47/38](#)，第 55 和 56 段。

<sup>67</sup> [A/HRC/50/25](#)。

<sup>68</sup> [A/HRC/53/39](#)，第 35 段。

<sup>69</sup> [A/HRC/47/38](#)，第 58 段。

<sup>70</sup> 同上，第 57 段。

<sup>71</sup> [A/HRC/53/39](#)，第 31-33 段。

**(g) 移徙、寻求庇护、难民和境内流离失所的妇女和女童**

50. 收容机构和安排往往缺乏能力，无法满足移徙、难民和境内流离失所妇女和女童的需要，她们往往是带着暴力、迫害、冲突和贫困的创伤来到目的地的。许多妇女和女童生活在难民营中，持续受到暴力威胁，包括亲密伴侣的暴力威胁，而性健康和生殖健康通常被视为禁忌话题。此外，救济方案往往没有考虑到她们的具体需要，包括例行的经期卫生和疼痛治疗。<sup>72</sup> 移民管理中的性别陈规定型观念导致在给予庇护时不考虑妇女遭受暴力(特别是家庭暴力)的经历。此外，某些法律制度要求通过男性户主提交庇护申请，而不允许妇女提交个人庇护申请。<sup>73</sup>

51. 工作组强调，在当地和移徙家庭佣工中，类似奴役或契约奴役的情况持续存在。<sup>74</sup> 相反，以妇女可能成为贩运或强迫卖淫的受害者为理由，旨在阻止妇女合法移徙的限制迫使妇女寻求其他(非正常)移徙渠道，从而使她们更容易被强制劳动或充当债役工，遭受监禁和其他侵犯人权行为。<sup>75</sup>

**(h) LBTQI+妇女和女童**

52. 非常规性/性别的女性不成比例地成为社会控制的目标，因为人们认为她们挑战既定性别角色和性行为规范或是对这种角色和规范的“背离”。因此，她们更容易被视为犯罪，被剥夺自由。即使在她们没有因性取向或性别认同而被明确定为刑事犯罪的情况下，她们也更有可能会遭受刑事司法系统的惩罚。例如，跨性别妇女被任意定性，成为性工作的目标。<sup>76</sup> 工作组注意到，跨性别妇女由于在就业方面面临歧视，有不成比例的人数陷于贫困和经济不安全状况。<sup>77</sup>

**(i) 吸毒妇女**

53. 工作组强调对毒品问题采取惩罚性做法对妇女产生了歧视性、不成比例的影响。有些制度不考虑介入的程度，在这种制度下，妇女可能会受到特别重的判决，而且由于她们在犯罪网络中地位低下，她们谈判减刑或辩诉交易的机会可能更少。此外，被怀疑吸毒的孕妇可能会被非自愿拘留并被迫接受治疗，而往往没有可靠的医疗证据证明她们吸毒成瘾或她们的胎儿有风险。<sup>78</sup>

**(j) 性工作者**

54. 从事性工作的妇女很可能因试图控制妇女道德和性行为的法律和社会态度而被剥夺自由。在将性工作定为刑事犯罪的国家，妇女成为执法人员执法对象的比例特别高。如果性工作没有被定为犯罪，她们可能会因其他罪名而被起诉和监禁，包括游荡、流浪和公开猥亵以及与移民有关的违法行为。在一些国家，她们

<sup>72</sup> [A/HRC/47/38](#)，第 60 和 62 段。

<sup>73</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 26 段。

<sup>74</sup> [A/HRC/53/39](#)，第 39 段。

<sup>75</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 59 段。

<sup>76</sup> 同上，第 34 段。

<sup>77</sup> [A/HRC/44/51](#)，第 17 段。

<sup>78</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 32 和 39 段。



可能被关入“再教育”机构，意在帮助她们放弃“变态行为”。<sup>79</sup> 将女性性工作者视为罪犯，使她们更容易遭受暴力，并使她们更难获得基本服务。<sup>80</sup> 工作组再次建议各国禁止将性工作的妇女作为管制、打击、惩罚或关押对象的法律和做法。<sup>81</sup>

## C. 评估工作组的工作

### 1. 对促进两性平等的作用和主要贡献

#### (a) 专题报告

55. 工作组在其专题分析中突出指出歧视妇女和女童的主要根源，同时也确定令人鼓舞的做法，并就如何在实现性别平等方面取得进一步进展向各国和其他利益攸关方提供指导。

56. 对工作组调查问卷的答复表明，工作组的报告继续对人权理事会通过的决议的措辞产生影响。例如，一个国家表示，专题报告已成为理事会编写关于消除对妇女和女童歧视的年度决议的基础。此外，一些区域人权机制也参考了工作组的报告。联合国各机构也参考这些报告，作为秘书长提交妇女地位委员会的 2023 年报告的依据。

57. 各国制定公共战略、政策和方案时也参考了这些报告。例如，在一个国家，工作组关于与贫困有关的性别不平等问题专题报告所载的分析和建议帮助推动关于照护的公共战略的辩论和制定。在另一个国家，工作组关于不断变化的劳动世界中的妇女人权的报告所载的建议被用作参考，帮助制定国家劳工政策，并安排有针对性的行动，以支持增强边缘化社区妇女和女童的经济权能。在同一个国家，受工作组的其他报告的启发，开展了关于“新男子气概”的宣传运动，并实施了一项发展和推广全面性教育的方案。

58. 最后，一个国家表示，某些司法决定，包括一项堕胎非刑罪化的决定，是受工作组报告的启发作出的。

#### (b) 国别访问

59. 工作组与有关国家和其他利益攸关方合作，评估了波兰、希腊、罗马尼亚、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、阿富汗、马耳他和毛里塔尼亚的妇女和女童人权状况，指出了取得的成就、挑战和取得进展的途径，并就进一步推动消除对妇女和女童的歧视提出了建议。工作组会见了中央和地方当局以及妇女和女童权利组织的代表，并会见了妇女和女童。在编写报告的过程中，工作组与联合国国家工作队进行了互动，也与妇女署(如果有在当地活动的话)进行了互动，并借鉴了国际和区域人权机制提出的建议。此外，2023 年，工作组与阿富汗问题特别报告员进行了首次联合国别访问。

<sup>79</sup> 同上，第 36 段。

<sup>80</sup> [A/HRC/44/51](#)，第 43 段。

<sup>81</sup> [A/HRC/41/33](#)，第 80(c)段。另见 [A/HRC/WG.11/39/1](#)。

60. 其中一些国别访问有助于促成重大变革。例如，有一个国家根据工作组提出的关切和建议修订了法律，承认未经同意的性行为是强奸。另一个国家开始根据工作组的建议制定实施计划。

61. 工作组努力确保在现有资源范围内对国别访问采取后续行动。2023 年，工作组向受访国发出后续信函，期待各国的合作。工作组感谢作出答复的六个国家以及提供信息的民间社会组织。

### (c) 函件

62. 工作组在函件发送工作中继续与其他任务负责人合作，根据所涉及的跨领域人权问题，在相关时发送联合信函。工作组将这种函件发送作为一种工具，就普遍存在的歧视性做法和做法，例如由于“男性监护”的要求而限制妇女的行动自由，与有关行为者开始对话。2018 年 4 月 1 日至 2023 年 10 月 21 日期间，工作组共发出 498 封信函，其中 487 封是与其他任务负责人联合发出的。共收到 251 份实质性答复。

63. 这些函件有助于在国家立法和做法方面产生积极的变化。例如，有一个国家报告说，工作组的函件在提请注意某些直接或间接歧视妇女和女童的立法规定和做法方面发挥了重要作用，为国家努力改变这些规定和做法提供了依据，在确定最低结婚年龄等领域都是如此。这些函件还有助于防止家庭法的倒退。在另一个国家，在工作组的函件的推动下，通过了一项法律，规定提供安全、合法、负担得起的堕胎服务。在另一个国家，在工作组发出的信函的推动下，向贫困的中小學生、弱势妇女和囚犯免费分发了卫生巾。

64. 对工作组调查问卷的答复突出表明，工作组与其他任务负责人联合发出的紧急呼吁有助于提高人们对妇女人权维护者所面临的限制的认识，甚至使其中至少两人从监狱获释。

### (d) 工作组届会

65. 工作组继续利用其届会的机会，与各国、民间社会组织和从事妇女和女童人权工作的其他机制接触，努力加强合作，发挥协同作用，并寻求它们对编写专题报告的贡献。

66. 为了方便日内瓦以外的利益攸关方参加会议，工作组越来越多地使用在线工具，并在亚的斯亚贝巴和曼谷举行了两次区域层面的会议。工作组还设立了一个微型网站，其中载列专题报告的图表、摘要和方便用户的版本。<sup>82</sup>

### (e) 其他工具

67. 工作组利用公开声明，在国际、区域和国家层面持续努力，加强妇女和女童的人权。工作组继续利用法庭之友书状，就与国家消除对妇女和女童歧视的国际人权义务直接相关的国内法问题向国家法院提供专家咨询意见。对工作组调查表的答复显示，这类干预措施有效用，能发挥影响。在一个国家，工作组的干预帮助推动堕胎的非刑罪化；在另一个国家，工作组的工作帮助因怀孕而被学校开除

<sup>82</sup> 见 <https://unworkinggroupwomenandgirls.org/>。

的女孩重新有机会接受正规教育；在另一个国家，工作组的工作有助于为因从事性工作而被任意拘留的妇女伸张正义。<sup>83</sup>

68. 工作组继续就某些主题编写指导文件，以前称为立场文件，以增进概念上的清晰度，并填补因标准解释不充分而留下的保护空白。在过去六年的工作中，工作组发布了关于性别平等与性别方面的反弹的立场文件，以及关于男性对性别平等的责任、消除对性工作者的歧视的指导文件，并于 2024 年初发布了关于预防和惩治危害人类罪的条款草案，其中包括将性别隔离列为危害人类罪的建议。<sup>84</sup>

69. 此外，工作组还提供书面和/或口头意见，为各种国际和区域进程做出了贡献，例如，意见涉及劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号公约)、消除对妇女歧视委员会第 40 号一般性建议草案、世界粮食安全委员会粮食安全和营养背景下性别平等及妇女和女童赋权自愿准则以及欧洲议会和欧洲理事会关于应对暴力侵害妇女行为和家庭暴力的指令草案，工作组还参加培训活动，与各种行为者举行协商。

70. 工作组通过正式参与妇女地位委员会的一般性讨论，继续促进各国在该委员会框架内的对话。此外，工作组是消除对妇女歧视和暴力行为独立专家机制平台的成员，于 2023 年担任该平台的主席。<sup>85</sup> 在这一框架内，工作组与联合国和区域其他独立专家机制一道，共同承担与妇女和女童人权有关的任务，以遏制倒退，促进性别平等。

## 2. 吸取的经验教训和加强行动的机会

71. 由于可用资源有限，而且在一定程度上，有关国家的参与程度有限，工作组在确保对其工作(包括其函件和国别访问)采取系统的后续行动方面面临挑战，其他任务也面临类似的挑战。对工作组调查问卷的答复表明，尽管工作组作出了努力，但其工作的可见度和传播有限。应与国家和地方行为体合作，探讨与属于被边缘化社群、面临多重和交叉形式歧视的妇女和女童接触的战略。同样，目前与女童活动家的接触应制度化，并应制定与她们接触的方法。

72. 工作组认为，区域人权机制和国家人权机构是工作组工作的关键同盟。最好能制定一项战略，促进定期合作，让这些机制和机构参与工作组工作的后续行动和宣传。此外，工作组认为，必须一如既往，加强与其他特别程序的合作，特别是处理阿富汗和加沙妇女和女童权利状况，呼吁对在以色列和巴勒斯坦发生性暴力的指控进行独立调查。<sup>86</sup>

<sup>83</sup> 工作组提交国家法院的材料可查阅

<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/submissions-courts>。

<sup>84</sup> 所有立场文件和指导文件均可查阅

<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls> 和  
<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/resources>。

<sup>85</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/edvaw>。

<sup>86</sup> 例如，见 [A/HRC/53/21](#)；人权高专办，“加沙：联合国专家呼吁优先考虑促进性别平等的人道主义干预”，新闻稿，2024 年 2 月 21 日；[人权高专办](#)，“以色列/被占领土：联合国专家对据报侵犯巴勒斯坦妇女和女孩人权的行为感到震惊”，新闻稿，2024 年 2 月 19 日；[人权高专办](#)，“巴勒斯坦被占领土和以色列：联合国专家呼吁永久停火以保护妇女和女童的权利和未来”，新闻稿，2023 年 12 月 14 日；[人权高专办](#)，“联合国专家敦促各国团结起来争取和平，推动加沙停火”，新闻稿，2023 年 12 月 8 日。

## D. 确定今后几年任务的愿景：妇女和女童的实质性平等

### 1. 承诺实现实质性两性平等

73. 工作组在开始新的六年任务之际，将继续通过所有工作方法，重点反击不断升级的性别方面的反弹现象。与此同时，作为一个总体框架，工作组努力增进人们的认识，了解何为妇女和女童实质性平等及其对面对当代挑战的国家和其他行为体的具体影响。要实现实质性平等，不仅需要确保妇女与男子、女童与男童之间事实上的平等，而且还需要致力于落实变革性平等的概念，换句话说，就是要改变阻碍平等的社会、文化、政治和经济因素。

74. 实质性平等原则是国际人权框架和人的尊严的核心。这一原则涉及确保机会平等以及结果平等：要求应对法律、政策和做法中的歧视问题；纠正不利因素；消除成见；为妇女和女童的特殊需要提供合理便利；打击有害的陈规定型观念、偏见和暴力；必要时采取积极措施；进行必要的结构改革，使妇女和女童充分参与各个领域的生活。<sup>87</sup> 实质性平等涉及对所有人的尊严作出平权意识形态承诺，国家和其他行为者需要作出进一步的实际承诺，为实现这一目标开展有时困难和繁重的工作。

75. 在这一框架的基础上，工作组将在其年度专题报告和其他分析中指出并讨论在所有生活领域促进实质性两性平等的具体挑战。工作组将重新重点致力于使大家承认妇女和女童的各种交叉身份。

### 2. 应对实质性两性平等方面的挑战

76. 除上述性别问题反弹所产生的挑战外，在全球范围内还存在许多其他挑战，阻碍全面履行国际社会对消除歧视妇女和女童行为的承诺，对工作组调查问卷的答复以及通过区域协商收集的意见提供了这方面的概况。

77. 父权结构继续在妇女和女童生活的所有方面延续歧视和不平等，往往与其他歧视理由和权力关系交织在一起，包括基于种族、族裔或种姓的歧视和权力关系。在取得进展的地方，包括在政治代表、教育和对性健康和生殖健康权利的法律承认等领域，执行方面的差距阻碍实践中的进展，而且由于对侵犯妇女和女童权利的行为追究责任的工作很有限，这种差距变得更加严重。差距的存在经常是多种原因结合的结果，包括缺乏政治意愿、国家框架与相关国际标准不协调、分配的资源 and 能力不足、缺乏支持措施、助长对现有法律保障的限制性或倒退性解释等等。态度上的障碍，特别是执法当局的态度上的障碍，对诉诸司法产生不利影响，助长有罪不罚现象，使歧视和暴力行为正常化。

78. 各国和其他利益攸关方提及促进性别平等的进一步障碍，包括气候变化和环境退化对妇女和女童的不同、不成比例的影响、人工智能算法和技术设计中固有的性别偏见和歧视、数字鸿沟、在线暴力和骚扰等等。各国和其他利益攸关方强调，迫切需要投资于社会保护措施，弥合就业、薪酬和养老金方面的性别差距，处理幼儿教育或儿童保育普及不足及其费用问题，同时应对照护经济性别层面的主要问题。更广泛地说，各国和其他利益攸关方指出，需要采取综合办法解决不

<sup>87</sup> 见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一至五条和第二十四条；消除对妇女歧视委员会，第 25 号一般性建议(2004 年)；A/43/38。另见 [A/HRC/53/39](#)；Sandra Fredman, *Discrimination Law*, 3rd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2022)。

平等的根源问题，并注重集体权利，包括粮食主权、发展权以及领土、土地和资源权。

79. 此外，各国和其他利益攸关方还突出提及特定妇女和女童群体的状况，例如冲突中和冲突后局势中的妇女和女童、农村和土著妇女和女童、难民、流离失所和移徙妇女和女童、达利特妇女和女童、老年妇女以及残疾妇女和女童的状况，强调需要有针对性地给予关注。各国和其他利益攸关方还谈及吸毒妇女和性工作者的边缘化、受虐待和被视为从事犯罪活动的问题。

80. 考虑到上述情况，作为一个起点，工作组着手将下一份年度报告的重点放在下文概述的专题领域。情况可能会发生变化，取决于在妇女和女童权利方面的社会或政治走向。

#### (a) 照护及其性别层面

81. 在世界各地，妇女承担四分之三的无酬照护工作。<sup>88</sup> 这种过重的照护责任归因于传统性别规范和关于妇女在家庭和社会中作用的陈规定型观念的普遍存在，再加上缺乏适当的规范和政策框架来促进和确保承认、减轻、重新分配无酬照护工作。因此，妇女和女童的生活机会和选择受到严重限制，她们对各种人权(包括工作权、社会保障权、受教育权、健康权、休息权和休闲权)的享有受到不利影响。与此同时，有偿照护工作者(其中大多数是妇女，许多是移徙工人)往往面临不稳定的工作条件，权利受到侵犯，受到剥削，因为照护工作总体上没有报酬，照护工作者的代表权、社会对话和集体谈判能力都有限。<sup>89</sup>

82. 工作组此前曾强调，以经济增长为基础的、占主导地位的发展模式之所以能大行其道，靠的是榨取妇女和女童的劳动，由她们来填补照护差距，同时通过全球化照护链，导致较贫困的国家的照护资源流失。<sup>90</sup> 由于家庭结构的变化、社会老龄化、某些国家妇女就业的增加以及气候变化的影响，在世界范围内照护需求与日俱增，工作组将更仔细地审查当前的挑战和应对全球照护危机的政策办法，以期倡导以人权为基础的、女权主义的、跨部门的照护方针，这一方针有利于实现更大程度的性别平等，并保护工人社会经济权利。<sup>91</sup> 在这样做时，工作组将考虑到妇女和女童作为“地球照护者”的作用。

#### (b) 数字生活中的性别平等

83. 数字技术正在日益迅速改变生活和社会，为促进性别平等带来机遇和挑战。<sup>92</sup> 工作组在以前的报告中着重指出与性别有关的数字鸿沟、妇女和女童在获得数字

<sup>88</sup> 劳工组织，《照护工作和照护岗位：体面工作的未来》(日内瓦，2018年)。

<sup>89</sup> 劳工组织，“从全球照护危机到家庭优质照护：需要将家政工人纳入照护政策并确保其工作权利”，政策简报(2024年3月)。另见 <https://globalallianceforcare.org/en/>。

<sup>90</sup> 例如，见 A/HRC/53/39。

<sup>91</sup> 劳工组织，《照护工作和照护岗位：体面工作的未来》。劳工组织，《照护工作：提供照护假，增强照护服务，以建立一个在性别上更加平等的劳动世界》(2022年，日内瓦)；妇女署，“气候与照护的关系：处理气候变化与妇女和女童的无酬照护、家务和社区工作之间的联系”，工作文件(纽约，2023年)。

<sup>92</sup> 例如，见 E/CN.6/2023/3。



器具方面面临的限制、网上暴力和骚扰，以及技术为妇女就业、政治参与和隐私等方面带来的挑战和机遇。<sup>93</sup>

84. 由于数字技术的使用及其设计和技术内容受到社会，经济和政治因素的影响，必须认识到并应对数字化对妇女和女童的独特影响，并在数字技术的设计和 implement 中采取有意促进性别平等的方法，包括在人工智能的开发中这样做。<sup>94</sup> 否则，歧视性的社会规范和陈规定型观念将得到加强，不平等将通过有偏见的数字平台和算法工具被放大被延续。<sup>95</sup> 因此，工作组将在今后的一份报告中探讨数字领域对妇女和女童的歧视，以及当前和未来的发展对她们的权利、福祉和潜力的影响。

### (c) 冲突后局势中的性别公正

85. 2022 年，估计有 6.14 亿妇女和女童生活在受冲突影响的国家。<sup>96</sup> 秘书长强调，冲突后重建和恢复工作对妇女优先事项的供资严重不足。<sup>97</sup> 妇女和女童也继续在和平进程中被边缘化，尽管她们是主要受害者，这违背了安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325 (2000) 号决议中的要求。<sup>98</sup> 2022 年，在达成的 18 项和平协议中，只有一项由妇女团体或组织的代表签署或见证。<sup>99</sup> 然而，对冲突后需求进行性别分析对于确定干预措施至关重要，包括在获得教育、保健和平等工作机会等领域这样做，以确保建设和平和重建努力得以持续，同时处理使妇女在冲突期间容易遭受暴力和其他侵犯人权行为的结构性条件。<sup>100</sup>

86. 对妇女和女童犯下暴行而不受惩罚的现象仍然普遍存在。<sup>101</sup> 工作组在以前的一份报告中指出，虽然在调查和起诉冲突局势中的性暴力犯罪方面取得了一些进展，但许多侵犯性健康和生殖健康权利的行为继续被忽视或容忍，而且发生后不受惩罚。<sup>102</sup> 更一般地说，冲突后局势中法律的崩溃有可能导致法律的男性化。<sup>103</sup> 在这一总体背景下，工作组将审查妇女和女童在过渡阶段诉诸实质性司法的情况。

<sup>93</sup> 见 [A/HRC/44/51](#)、[A/HRC/50/25](#) 和 [A/HRC/53/39](#)。

<sup>94</sup> 见 [E/CN.6/2023/3](#)。

<sup>95</sup> 见妇女署，“将性别平等置于全球数字契约的核心”（纽约，2024 年）。

<sup>96</sup> [S/2023/725](#)，第 2 段。

<sup>97</sup> 同上，第 58 段。

<sup>98</sup> 见非洲人权和人民权利委员会，《关于非洲过渡期正义与人权和人民权利的研究》（2019 年）。

<sup>99</sup> [S/2023/725](#)，第 8 段。

<sup>100</sup> 见非洲人权和人民权利委员会，《关于非洲过渡期正义与人权和人民权利的研究》。

<sup>101</sup> [S/2023/725](#)，第 1 段。

<sup>102</sup> [A/HRC/47/38](#)，第 35 段。

<sup>103</sup> 见 <https://www.ungeneva.org/en/news-media/meeting-summary/2013/02/committee-elimination-discrimination-against-women-discusses-0>。

### 三. 结论和建议

#### A. 结论

87. 尽管取得了一些进展，但没有一个国家已实现性别平等。人类正处于观念反弹之中，这种反弹旨在限制妇女和女童在生活的所有主要领域平等享有其权利。这种反弹正在愈演愈烈，破坏了目前的成就和取得进一步进展的前景，在某些国家，这种反弹已达到极端的程度，例如，塔利班在阿富汗实行性别隔离制度。然而，工作组必须强调，全世界数百万妇女和女童及其运动和盟友是变革力量，努力促进落实妇女和女童的权利，对抗反扑的力量，为所有人建立公正、包容、和平和可持续的社会，尽管她们继续面临许多障碍，而且她们之所以推动变革，往往正是为了排除这些障碍。她们鼓舞着每一个人，这也是人们对未来抱有希望和乐观的主要原因。

88. 剥夺世界一半人口人权和基本自由的现状是不可接受的。各国必须对未能尊重、保护和实现妇女和女童实质性性别平等权利承担责任。各国还必须对未能合作促进其境外妇女和女童平等的行为承担责任。各国必须确保对所有人权和基本自由的平等承认、享有和行使，并按照国际人权法的要求，共同努力实现实质性两性平等。私营部门等其他行为体应支持这些努力，尊重和保护妇女和女童的权利。实现实质性两性平等刻不容缓。

#### B. 建议

##### 1. 反击性别方面的反弹

89. 国际、区域和国家人权机制应做出一致、系统、全面、协调的努力，重申妇女和女童权利的普遍性，重申所有人权不可剥夺、不可分割、相互依存、相互关联的性质，反击在妇女和女童权利方面的否认和倒退以及传播假信息的活动。

90. 各国、国际组织和区域组织应坚持以综合方式促进两性平等，消除在家庭、文化、经济以及性健康和生殖健康权利方面对妇女和女童的歧视。

91. 各国应：

(a) 考虑在防止和惩治危害人类罪公约草案中承认性别隔离为危害人类罪；

(b) 利用女权主义外交政策在所有论坛促进两性平等；

(c) 应对商业活动对妇女和女童的具体影响，将性别视角纳入监管商业活动的所有措施，并寻求企业界合作和支持，以落实妇女和女童权利；

(d) 确保其他国家妇女和女童的人权状况是其政策决定和与这些国家接触的核心；

(e) 促进和开展国际合作，包括通过体制能力建设，确保妇女和女童的权利。

## 2. 消除歧视并致力于实现实质性性别平等

92. 各国应消除歧视性法律、政策和做法，包括基于传统、文化或宗教原因歧视妇女和女童的法律、政策和做法，并应采取积极措施，实现实质性两性平等，方式包括：

(a) 在有关妇女和女童充分切实参与的情况下，查明和应对不同妇女和女童群体面临的具体挑战，这些群体由于多重和相互交织的歧视形式而经历更严重的不平等；

(b) 认识到妇女和女孩的性健康和生殖健康权利至关重要，将其充分纳入危机预防、应对、评估、管理、恢复、复原和重建计划，并提供全面的性教育；

(c) 承认、减少和重新分配无酬照护和家务工作，同时确保有酬照护工作者能体面工作，确保其代表权，能参与社会对话和集体谈判；

(d) 保障普遍、可获得、适足、可利用、促进两性平等的全面社会保障；

(e) 提供有效补救，包括在冲突中和其他危机局势中提供补救，并确保追究侵犯妇女和女童权利行为的责任；

(f) 建立适当的参与性监测和评价机制，收集交叉分类数据，以监督相关方案 and 政策的执行情况，评估其影响，并采取必要的纠正措施，包括拨出充足的资金，将性别视角纳入预算编制；

(g) 从女权主义和人权角度对社会经济政策和战略进行审查，以安排和实施必要的改革，实现实质性平等；

(h) 对私营服务提供者，包括教育和保健提供者，进行监管，确保所提供的服务面向所有人，服务适当，并定期予以评估，以满足妇女和女童的需要；

(i) 实现均等，包括通过暂行特别措施做到这一点，确保妇女平等参与公共、政治和经济决策和领导，并为妇女有效参与采取必要的支持措施；

(j) 处理数字世界中对妇女和女童的歧视问题，确保技术满足妇女和女童的需求，包括保护她们的表达权、参与权和隐私权；

(k) 创造一个有利的支持性环境，使民间社会、妇女和女童运动以及其他利益攸关方能够促进性别平等，保护人权维护者，提供有效补救，并对指称的侵权行为进行迅速公正的调查。

---