



人权理事会

第五十七届会议

2024 年 9 月 9 日至 10 月 9 日

议程项目 10

技术援助和能力建设

柬埔寨人权状况

柬埔寨人权状况特别报告员威迪·蒙丹蓬的报告*

内容提要

柬埔寨人权状况特别报告员威迪·蒙丹蓬编写的本报告讨论 2023 年 6 月至 2024 年 6 月期间柬埔寨的人权状况，包括在此期间举行的选举。本报告主题为“选举之光与妇女权利”。

该国在经济、社会及文化权利的某些方面有进步，但尽管如此，一个主要的挑战涉及到公民权利和政治权利问题，尤其是公民和政治空间受限问题，既影响到选举情况，也影响到妇女的所有权利。从本质上讲，人权的实现与民主、和平和可持续发展等愿望紧密交织在一起。

* 本文件附件不译，原文照发。



一. 导言

1. 本报告是柬埔寨人权状况特别报告员威迪·蒙丹蓬拟向人权理事会提交的第四份报告，其中介绍了柬埔寨 2023 年 6 月至 2024 年 6 月期间的人权状况以及同一时期举行的选举。本报告的主题是“选举之光与妇女权利”。
2. 本报告所涉时期内，特别报告员于 2023 年 12 月 4 日至 8 日访问了柬埔寨，其间与政府官员、人权维护者、民间社会组织、青年团体、劳工代表、土著和少数群体、记者和媒体代表、学术界人士、外交界人士、联合国机构代表以及其他主要利益攸关方进行了会谈。此外，特别报告员还于 2024 年 7 月进行了一次实地访问。本报告当中介绍的信息系基于上述国别访问以及各种利益攸关方——包括国家主管部门、联合国、政府间机构和民间社会在内——提供的信息。与前几份报告一样，就系统方法而言，在联合国的协助下对信息进行了交叉核对，以确保任务负责人能进行平衡的评估和独立的分析。对特别报告员就妇女权利发布的信息征集启事作出响应的 18 个实体所提供的材料丰富了本报告的内容。¹
3. 本报告内含：关于该国人权状况最新情况的总体介绍；重点介绍本报告所涉时期内举行的三次选举(即全国选举、参议院选举以及首都、省、市、县、镇、区各级理事会选举)的章节；介绍妇女权利的章节；任务负责人的结论和建议。

二. 总体介绍最新情况

4. 柬埔寨是国际劳工组织(劳工组织)一系列人权条约和公约的缔约国²，且经常为联合国维和行动作出贡献。该国积累了宝贵的排雷行动相关知识，可与国际社会分享。政府认识到，对于现已完成使命的柬埔寨法院特别法庭的档案，应予妥善保存并广泛传播。³ 还改善了司法系统，以清理积压案件并推出非司法性质的争议解决办法。
5. 本报告所涉时期内，最重大的发展动态是，由 1990 年代以来或多或少一直在掌权的旧政府行政当局变成了带有王朝色彩的新政府。有了一位新总理和新一代掌权者，而他们主要是统治精英的子嗣、“姻亲”和亲属。这种以家庭为基础转移权力的情况，正在使破坏民主愿景、僵化政治发展的权力垄断现象得以延续，尤其是在过去十年间。

¹ 征集材料启事可在以下网址查阅：<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-situation-womens-rights-cambodia>。

² 特别报告员此前的报告当中曾予以指出：[A/HRC/48/79](#)、[A/HRC/51/66](#) 和 [A/HRC/54/75](#)。柬埔寨政府最近的立场见新闻部发布的《柬埔寨新闻自由状况》(2024 年)，可在以下网址查阅：<https://www.information.gov.kh/articles/129527>。另见：柬埔寨政府按照可持续发展目标(2015-2030 年)自愿提交的报告，即《柬埔寨 2023 年自愿国别评估报告：加快从冠状病毒病(COVID-19)疫情中恢复并全面落实〈2030 年议程〉》，可在以下网址查阅：<https://moi-static.sgp1.cdn.digitaloceanspaces.com/0Report-2024/Report%20on%20The%20State%20of%20Press%20Freedom%20in%20Cambodia%20FINAL.pdf>；柬埔寨政府近期为第四轮普遍定期审议提交的报告([A/HRC/WG.6/46/KHM/1](#))。

³ 另见 <https://www.eccc.gov.kh/en/node/39457>。

6. 对于上述情况，最准确的描述是权力光谱在延续，或者可称为“延续谜题”；从政治空间和公民空间角度来看，变化并不大。不属于精英阶层者，其所面临的挑战仍在继续。虽说系统高层的权力集中现象及其口头表述在一定程度上有所减少，但在现实当中，多元参与和全面实现人权所需的更广泛空间依然受到限制。

7. 值此关键时刻，与柬埔寨有关的两个关键性国际动态值得注意。首先，该国首次根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》出现在强迫失踪问题委员会面前。除其他外，该委员会建议，有必要建立更有效的法律制度和调查制度、为受害者和受影响家庭提供支助、调整诉讼时效并建立全国失踪人员登记册。⁴ 一些本地案件和跨国案件正在等待采取补救措施。

8. 其次，该国参与了人权理事会之下进行的第四轮普遍定期审议进程。⁵ 在第三轮普遍定期审议中，该国接受了 173 项建议，但只表示注意却并未接受国际社会提出的大约 25 项关键建议，其中多项建议涉及亟待改革的最重要领域，尤其是放开公民空间和政治空间以及释放因政治和人权问题被羁押者。希望柬埔寨在第四轮审议中能认识到有必要切实解决上述问题。

A. 发展方面的经济、社会及文化权利

9. 柬埔寨在发展的多个方面表现良好。联合国开发计划署(开发署)《2024 年区域人类发展报告——创造我们的未来：亚太地区人类发展新方向》⁶ 当中指出，柬埔寨的人类发展指数自 1990 年以来增加了 56.9%，已进入中等人类发展水平组别，并使柬埔寨 2023 年在 191 个国家当中排名第 146 位。上述表现已虑及冠状病毒病(COVID-19)疫情所造成的损失。⁷ 此外，生活贫困者的人数在不到 10 年内减少了一半，从大约 560 万人减少到大约 260 万人。

10. 在过去一年间，政府采取了若干积极行动，其中包括更加关注儿童保护问题和推出雇员养老金等社会保护措施，还扩大了对贫困和弱势群体的帮助。值得注意的是，当局在过去三年内花费了 10 亿多美元帮助该国有需要的群体，其中一部分是用于帮助他们从 COVID-19 疫情的影响当中恢复过来。⁸

11. 该国目前正在着手实施其“五角战略”。这是一项新的发展计划，旨在将该国提升至中等收入国家地位，并最终在 2050 年以前达到发达国家地位。该战略重点关注未来 25 年内的经济增长、创造就业、公平、效率和可持续性等问题。⁹ 还与联合国达成了一项致力于以更加绿色为重点实现更可持续发展的新的合作协议。

⁴ CED/C/KHM/CO/1。

⁵ 另见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/kh-index>。

⁶ 见 <https://www.undp.org/cambodia/publications/2024-regional-human-development-report-cambodia-focus>。

⁷ 见 <https://www.undp.org/cambodia/speeches/launch-2024-regional-human-development-cambodia>。

⁸ 另见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2023-11/The%20United%20Nations%20Sustainable%20Development%20Cooperation%20Framework%20for%20Cambodia%202024-2028%20.pdf>，第 16 页。

⁹ 见 <https://mfai.gov.kh/files/uploads/1XK1LW4MCTK9/EN%20PENTAGONAL%20STRATEGY%20-%20PHASE%20I.pdf>。

12. 但是，发展不平等方面的主要问题依然存在。贫困以及对资源的控制不平衡，作为令人关切的主要问题继续存在，涉及到预算的控制和分配，也涉及到土地和资源的管理。在土地持有无保障和既得商业利益剥夺社群土地方面，依然存在着长期存在的关切。社群土地遭剥夺，往往与占主导地位的权力精英有关，且涉及到串通将国有土地私有化，从而导致商业团体和当地居民之间出现争端。这一问题因贫困人口面临大量债务而加剧——贫困人口往往通过信贷借款，从而遭受掠夺性贷款的剥削。

B. 公民权利和政治权利

13. “万变不离其宗”可能是对公民权利和政治权利状况的一种恰当描述。本报告所涉时期内举行了选举，但尽管如此，在落实公民权利和政治权利方面，依然存在着诸多限制。数十位持不同政见者、人权活动人士和环境活动人士仍被拘留、起诉和/或监禁。批评当局的新闻记者、反对派成员以及非政府组织成员依然遭到骚扰。除上一任任务负责人报告当中讨论的多起大规模审判外，去年还发生了大量逮捕、拘留和起诉事件。尽管特别报告员和人权理事会其他特别程序任务负责人多次呼吁宽大处理和伸张正义，但很多被视为对权力精英持批评态度者依然遭受迫害，且被剥夺了公民权利和政治权利。¹⁰

14. 司法化的法律战——即司法系统利用法律来让被视为敌视国家当局的从事政治和人权活动者噤声——在公民和政治空间面前占了上风。执法人员利用上述方法及相关措施，借助各种法律来对付当权者的反对者。举例来说，经常援引《刑法》第 494 和第 495 条(其中禁止煽动犯罪)来起诉行使言论自由权的持不同政见者和人权倡导者。过去一年间，还针对政治反对派提起了可疑的欺诈/伪造指控，包括指控称在关键文件上舞弊。¹¹

15. 该国深陷于大量非必要法律泥沼之中。上述法律赋予当局过多权力，使之违反柬埔寨已成为缔约国的《公民及政治权利国际公约》，限制公民权利和政治权利。¹² 这其中包括《社团和非政府组织法》、《国家紧急状态法》以及大量有关媒体的法律，还包括利用《刑法》让批评者三缄其口。对于新出现的限制性法律，例如拟议的《网络犯罪法》和《公共秩序法草案》，有必要以透明的方式重新审议。令人失望的是，司法机构一直是将上述措施工具化的关键一环。司法支柱及其合作伙伴亟须改革，以便加强对国际法治的尊重，而不是反反复复念着自我辩护的经，称一切都是“依(国家)法律”进行的。

C. 发展方面的特定关切

16. 特别报告员曾在此前的报告当中讨论过特定群体的关切；本节就发展方面的特定关切提供最新情况。

¹⁰ 举例来说，见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/04/cambodia-must-end-harassment-human-rights-defenders-un-experts>。

¹¹ 举例来说，烛光党副主席就此遭到起诉；见 <https://thediplomat.com/2023/10/cambodian-court-sentences-opposition-figure-to-3-years-prison/>。

¹² 另见人权事务委员会根据《公民及政治权利国际公约》向柬埔寨提出的最新建议(CCPR/C/KHM/CO/3)。

17. 关于儿童，最重要的发展动态是《儿童保护法》草案。这将是一项具有突破性的法律，不仅泛泛禁止体罚，而且禁止家庭环境内实施体罚。一部保护儿童免受线上虐待和剥削的新法对该法作出补充。¹³ 但尽管如此，现实依然是，普遍存在的不平等、不公平以及暴力侵害情况，仍有待更加切实有效地予以解决。举例来说，虽然初等教育普及程度高，且遵循了可持续发展目标所设定的具体目标，但辍学率严重(男孩尤其如此)，而 COVID-19 疫情又加剧了这一问题。所报告的身体虐待和其他虐待情况很多，尤其是更现代的线上剥削情况。¹⁴ 此外，上文提到的公民空间和政治空间受限问题，阻碍了儿童和青少年的参与。

18. 另一方面，人们担心，尽管早前已暂停允许国外收养柬埔寨儿童，但此种做法会卷土重来。¹⁵ 暂停令之所以获得通过，除其他外，是因为将儿童转移到国外的做法不透明。很多民间社会成员已公开反对放松旨在保护儿童免遭这方面虐待和剥削的保障措施。

19. 另一个棘手的问题是代孕的存在，通常涉及到雇佣柬埔寨妇女为外国父亲生孩子。用于防止此种做法的现行法律是《打击人口贩运法》。¹⁶ 遗憾的是，根据该法，代孕母亲会因提供服务而遭到起诉。柬埔寨应改弦更张，通过一项打击此种具体涉及到商业化的不当行为的法律，防止在此种情况中歧视妇女，为其提供人道待遇和保护，而不是使其成为定罪入刑和边缘化的对象。

20. 关于残疾问题，该国完善了本国的残疾相关法律，并伴以要求建立具有包容性的管理制度和出台更便利、更广泛的体现《残疾人权利公约》的社会保护措施。该法应予加强，在合理便利基础上纳入更多便利和适应措施。务应改善患有心理社会残障者的待遇，并确保采取人道的、以社群为基础的处理方针，在自主、不歧视和非暴力的基础上尊重其权利。

21. 关于少数民族，一个尤其令人关切的问题是少数民族越南人和下高棉人在享有基本人权方面遭遇困难。重要的是，存在着反复出现的出生登记问题。出台了一项新的关于出生登记的法律。该法确保普遍覆盖，将有助于少数民族轻松而全面地进行出生登记，从而符合该国已成为缔约国的《儿童权利公约》。¹⁷ 下一步将是获得国籍，从而确保出生在柬埔寨的无国籍儿童能获得柬埔寨国籍。

22. 与此同时，有人呼吁尊重土著人民的权利，尤其是在传统土地权利及相关资源方面。精简了多项环境相关法律法规的新的《环境和自然资源法》，其所造成的影响是一个新出现的令人关切的问题。¹⁸ 该法本身未能承认土著人民有权进入、保护和巡逻其社区内的森林。其传统土地遭到外来商业利益的侵犯，有时还充斥着

¹³ 见 <https://www.unicef.org/cambodia/media/7751/file/Cambodian%20Child%20Online%20Protection%20Guidelines.pdf>。

¹⁴ 见 <https://opendevelopmentcambodia.net/category/family-children-and-youth/>。

¹⁵ 见 <https://cambojanews.com/civil-society-groups-call-for-halt-to-foreign-adoptions-of-cambodian-children/>。

¹⁶ 见 <https://www.nytimes.com/2022/11/26/world/asia/surrogacy-cambodia.html>。

¹⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/news/2022/05/experts-committee-rights-child-praise-cambodia-policies-protecting-childrens-rights>。

¹⁸ 见 https://data.opendevelopmentcambodia.net/laws_record/royal-kram-no-0623-007-on-environment-and-natural-resources-code。

腐败，侵蚀了其对土地的所有权。在这个问题上，务应在有关迁居土著社群的所有谈判当中遵守事先在知情情况下自主表示同意的原则。

23. 若干环保主义者和倡导土著权利者在试图保护土地和相关林业以及其他资源时遭到骚扰、拘留和/或起诉。¹⁹ 考虑到减缓全球变暖和应对气候变化的全球运动，该国在这方面的政策和规划应致力于将土著人民视为土地和森林的守护者予以尊重。

24. 本报告所涉时期内，经济、社会和文化领域出现了若干问题，有时会对立法、执法以及打击犯罪的措施产生影响。发生了多起当代性质的人口贩运案件，尤其是线上欺诈或骗局。在上述案件中，其他国家的国民被诱骗到柬埔寨，在那里被迫在线上诈骗他人。²⁰ 一些人会在未能按照贩运者的要求欺骗他人的情况下遭受暴力。为了打击上述犯罪活动，执法人员及其他人员加强了合作。

25. 因遭诱骗而诈骗他人者，应被视为受害者，而不应在目的地国被视为非法移入者或在原籍国被视为非法移出者定罪入刑。有必要通过切实有效的身份识别程序，对其身份进行透明的评估，并提供相关支助，包括在其脱身和归国过程中。

26. 另一方面，劳资关系继续受到反对不公平解雇的劳动相关抗议活动的考验。一位重要的女性劳工领袖仍在狱中关押。关于在国外的柬埔寨移徙工人，仍然存在着选举方面的漏洞，使其无法享有从国外投票的权利。

27. 刑事司法系统依然是一大挑战。²¹ 该国应从实行审前拘留转而采用非监禁措施，应允许保释——尤其是就贫困者和持不同政见者而言，应选择以社区为基础的替代手段处理毒品案件，应对监狱系统及其他拘留设施进行更加一致的监测，还应改进少年司法工具，使针对 18 岁以下者可以采取社区相关改过自新和积极管教措施。

28. 在机构层面，是否应设立一个全国人权委员会的问题，仍在考虑之中。一项法律草案已存在了一段时间，但尽管如此，一系列民间社会成员仍不能相信的是：该委员会若得以建立，将会有所作为，将会拒绝被统治精英招安，将会遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）²²，从而满足独立、多元和有效等标准。

29. 最后，多个群体被迫从吴哥考古遗址相关土地上迁离一事得到了广泛报道。²³ 吴哥是一个世界遗产所在地，处在联合国教育、科学及文化组织下设的世界遗产委员会秘书处保护之下。此外，还有一个国际协调委员会，其中有独立的国际专家，负责在国际社会支持下帮助监测局势。关于将多个群体迁移至柬埔寨当局准备的两处新址的问题，一直有争议。该问题已在联合国教育、科学及文化组织和

¹⁹ 见 <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/05/cambodia-outrageous-conviction-of-five-environmental-activists-must-be-overturned/>。

²⁰ 见 <https://thediplomat.com/2024/04/cambodias-cyber-slavery-trafficking-denials-reflect-official-complicity-experts-say/>。

²¹ 见 <https://www.phnompenhpost.com/national/judiciary-planning-campaign-of-reform>；与之对比，见 <https://www.hrw.org/news/2020/06/03/cambodias-proposed-criminal-justice-reforms-should-go-further>。

²² 另见 <https://ganhri.org/paris-principles/>。

²³ 另见 <https://whc.unesco.org/en/list/668/>。

世界遗产委员会工作范围内，但尽管如此，须强调指出的是，务应避免强行迁离，而是在事先在知情情况下自主表示同意的原则基础上以尊重、和平的方式开展对话和谈判。世界遗产委员会将于 2024 年年中开会并讨论上述问题，或许能帮助推进体现人权的包容性举措。此外，可以考虑建立一个独立的专家机制，负责作为搭桥战略的组成内容处理这一进程。

三. 选举之光

30. 特别报告员的上一份报告就 2022 年乡一级选举提供了详细情况。²⁴ 执政党，即柬埔寨人民党，赢得选举，获得了大约 9,000 个席位，而主要反对党，即烛光党，赢得了大约 2,000 个席位。²⁵

31. 2023–2024 年间的选举情势涉及 2023 年 7 月举行的国民议会选举、2024 年 2 月举行的参议院选举，以及 2024 年 5 月举行的首都、省、市、县、镇、区理事会选举席位选举。国民议会选举由民众直接投票，但后两次选举是间接投票；也就是说，已在乡级选举和/或国民议会选举中当选者，被赋予了为参议院以及首都、省、市、县、镇理事会席位候选人投票的权利。在编写本报告之际，2024 年 5 月的选举——即第四届此类选举——的结果是暂时性的，经国家选举委员会完全确认后，可能需要在下一次报告中予以调整。

32. 结果如下：²⁶

(a) 国民议会的 125 个席位，由主要从柬埔寨人民党选出的候选人填补：柬埔寨人民党赢得 120 个席位，另外 5 个席位由“争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族团结阵线”（“奉辛比克党”）获得；

(b) 参议院有 62 个席位，其中 58 个席位如上文所述系通过间接选举产生；其余 4 个席位由国民议会和国王行使特权予以任命。柬埔寨人民党获得 55 个席位，高棉意志党获得 3 个席位。随后，前首相——即现任首相的父亲——成为参议院主席；

(c) 首都、省、市、县、镇、区理事会的席位接近 4,200 个，系通过间接选举产生；柬埔寨人民党赢得的席位最多。初步统计如下：在首都和省级选举中，柬埔寨人民党赢得 504 个席位，高棉意志党赢得 47 个席位，新成立的民族力量党赢得 8 个席位。在市、县、镇、区理事会的 3,641 个席位当中，柬埔寨人民党赢得 3,257 个席位，高棉意志党赢得 312 个席位，而其余 72 个席位则由民族力量党、“争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族团结阵线”和高棉民族团结党分享。

33. 据分析，三次选举的结果几乎都是预先已成定局，因为执政党在选举之前、期间和之后，在公民和政治空间萎缩的背景下，对选举进程进行了系统的控制。2023-2024 年间的选举远非自由和公平，令人不安。

²⁴ A/HRC/54/75。

²⁵ 见 <https://english.news.cn/asiapacific/20220606/ae1a23b5ed644bf8a61c82cf25d20c70/c.html>。

²⁶ 另见：<https://www.nec.gov.kh/english/>；<https://data.opendatacambodia.net/dataset/results-on-the-national-assembly-s-election-2023>。评论见<https://www.reuters.com/world/us-pauses-some-aid-imposes-visa-bans-after-neither-free-nor-fair-cambodia-2023-07-24/>。

34. 2023-2024 年的选举因若干限制因素而受到阻碍。

35. 首先，2023 年全国选举的形势因对政治反对派的镇压而遭到破坏。在全国选举进行前，当局在可疑的情况下拒绝让烛光党登记参选，从而将主要反对党排除在选举之外。当局要求烛光党出示其政党注册文件的原件(找不到了)，尽管没有上述文件并未妨碍烛光党参与 2022 年的乡级选举。这让人想起 2018 年全国选举前于 2017 年发生的剥夺选举权事件。在那起事件中，在有倾向性的法律改革帮助下，烛光党的前身，即柬埔寨救国党，被法院以危害国家统一为由下令解散，而其主要领导人被禁止在五年内参加选举。²⁷ 反对派因而无法参加 2018 年选举。柬埔寨人民党包揽了国民议会全部 125 个席位，从而巩固了其一党统治整个政治体系的地位。

36. 其次，当权者在选举之前修订了选举相关法律，禁止会对选举进程造成影响的煽动行为，即施加影响让人们不投票或销毁选票的行为。²⁸ 有关煽动行为的刑法条款本就被广泛用于压制与权力基础意见相左者，而上述修订又不必要地更上一层楼。新法律阻碍了寻求政体多元化的多个政治党派的政治运动，也阻止了走向自由民主的步伐。还对《选举法》作出了禁止在前两次选举中未投票者作为候选人参选的修订。²⁹

37. 第三，诸如反对派领导人和从事民间社会活动等主要的权利持有者和利益攸关方遭到逮捕、起诉和拘留，有时还遭到言语和/或身体攻击，一些是在全国选举之前，一些是在全国选举期间，一些是在全国选举之后，因而无法参与选举和选举后的活动——从本质上看，选举是排他性的，而不是包容性的。很多主要的权利持有者和利益攸关方是在海外流亡。在全国选举临近结束时，有三个媒体频道被关闭。³⁰

38. 第四，负责组织选举的全国选举委员会成员过去和现在都与统治精英有着密切的关联，暴露出与公平竞争背道而驰的不平衡问题。他们是支撑权力基础的权力阶层的一份子，而权力基础控制着国家的所有支柱——行政支柱、立法支柱和司法支柱。

39. 第五，由于缺少有望当选的反对党，长期掌权的主要政党在 2023 年 7 月再次获胜。所以说，最近的选举几乎就是 2018 年全国选举的翻版，当时执政党赢得了所有 125 个席位。如上所述，2018 年选举的结果主要是由于当时的主要反对党——即柬埔寨救国党——于 2017 年在可疑的情况下被司法干预取消资格/解散。就 2023 年和 2024 年举行的选举而言，也有报告称，在乡镇和其他层面对烛光党成员施加了压力，要求他们投票支持执政党和/或改变立场。³¹

²⁷ 柬埔寨国民议会 2017 年就《政党登记法》通过了两项修正案，允许当局解散政党和禁止政党领导人从事政治活动。

²⁸ 修订了四部选举相关法律，其中包括《国民会议员选举法》，规定对“煽动”他人不要投票者处以 500 万至 2,000 万瑞尔(约合 1,250 至 5,000 美元)的罚款。

²⁹ 见 <https://www.khmertimeskh.com/501314294/cambodian-national-assembly-endorses-election-law-changes/>。

³⁰ 见 <https://rsf.org/en/cambodia-days-general-election-government-blocks-several-online-media-outlets>。

³¹ 见 <https://www.hrw.org/news/2024/04/03/cambodia-threats-bribes-tainted-senate-elections>。

40. 选举当日现场有一批选举观察员(别忘了, 联合国拒绝以观察员身份参与), 但尽管如此, 全球公众应以怀疑的态度看待柬埔寨选举的结果。明智的做法是, 不仅应对选举当日的活动进行盘点, 还应盘点选举日之前和之后的活动。鉴于选举的进行方式, 有必要对选举光谱进行系统的、定性的分类, 而不是表面化的、定量的分类。三次选举背后的选举之光毫无疑问已因政治盲点而黯淡了。

四. 妇女权利

41. 该国是《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国。消除对妇女歧视委员会关于柬埔寨的建议可在其网站上查阅。³² 为了响应任务负责人公开发布的征集信息启事, 为其提供了若干极好的材料。特别报告员谨记上述贡献, 深表感谢, 同时谦逊地指出, 由于篇幅有限, 他未能深入援引上述所有材料。

42. 总的来说, 妇女权利在多方面取得的进展得到了广泛认可。联合国的一份报告指出, 性别平等总体上有所改善, 从 1990 年的 0.679 提高到 2023 年的 0.461(1 表示最不平等, 0 则表示完全平等)。³³ 在性别平等指数方面, 柬埔寨在 170 个国家当中排名第 116 位。³⁴ 除通过了一项遵循可持续发展目标的国家发展计划, 即目前的“五角战略”外, 还出台了一些促进妇女发展的战略计划, 其中最近的一项是“女为瑰宝(六)”计划(Neary Rattanak VI), 涵盖 2024 年至 2028 年。该计划的重点是增强女性的权能和创业精神。³⁵ 除妇女事务部外, 还有另一些促进两性平等和增强妇女权能的机构机制, 尤其是柬埔寨全国妇女理事会。

43. 下文介绍一项对妇女权利进行的评估, 内容如下: 政治及相关参与; 经济及相关参与; 社会文化及相关参与; 其他参与前景。

A. 政治及相关参与

44. 联系最近的选举, 很明显, 女性在政治系统高层的参与非常有限——政治系统高层显然依然由男性主导。这个权力专属领域内的趋势是, 接近政治精英的女性, 而非处于边缘的女性, 拥有更多机会掌握权力。政治障碍, 加上社会经济和文化障碍, 以一种负面的交叉性交织在一起, 形成了多重差异。非常需要实现公民空间和政治空间多元化支持下的政治自由化, 但政治自由化需辅以开放社会经济和文化竞技场。

45. 就女性在政治系统高层参与有限而言, 事实不言自明。

46. 目前, 国民议会 125 位议员中只有 16 位女性, 女性比例较 2018 年上一次选举有所下降(见下表 1)。相比之下, (2008 年选举中)国民议会的 123 位议员中, 女

³² CEDAW/C/KHM/CO/6。另见 Kann Vicheika, “Reflection: 30 years of women in Cambodian politics”, Heinrich Böll Foundation, 20 December 2023, 可在以下网址查阅: <https://www.boell.de/en/2023/12/20/reflection-30-years-women-cambodian-politics>。

³³ 见 https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-03/undp_regional_human_development_report_cambodia_focus_english.pdf, 第 2 页。

³⁴ 同上。

³⁵ 见 <https://www.khmertimeskh.com/501469701/ministry-launches-neary-rattanak-plan-for-next-five-years/>。

议员的总数增加到了 27 位，占 22%(对比见表 3)。³⁶ 所有当选女性均距统治精英近水楼台。具有重要意义的是，国民议会议长是一位女性。但尽管如此，现内阁中(大约 30 个席位)只有 3 位女大臣。

47. 2024 年举行的参议院选举的结果是，参议院 62 位参议员中只有 11 位女性。较之 2018 年略有增加(见表 2，对比见表 4)。

48. 根据从可靠来源收到的信息，2024 年，首都和省级选举的 559 个席位中女性比例暂为 16.99%，而在最近的市、县、镇、区理事会选举中，女性在 3,641 个席位中所占比例为 19.22%。分列的 2024 年 5 月地方选举最终得票情况尚未公布。

49. 2022 年乡级选举统计数据见表 5。2019 年其他地方选举统计数据见表 6 和表 7。

表 1
国民大会

席位	2023 年	
	125 个(百分比)	
女性	16 ^a	(占总人数 12.8%)
在任议员	91	(占总人数 72.8%)
新任议员	34	(占总人数 27.2%)
在任女议员	11	(占在任议员总数 12.1%)
新任女议员	5	(占新任议员总数 14.71%)

来源：2024 年提交的材料。

^a 2018 年：13 位女性当选(占总人数 10.4%)。

表 2
参议院

席位	2024 年	
	62 个	
女性	11 ^a	(占总人数 17.7%)
在任议员	35	(占总人数 56.5%)
新任议员	27	(占总人数 43.5%)
在任女议员	5	(占在任议员总数 14.29%)
新任女议员	6	(占新任议员总数 22.22%)

来源：2024 年提交的材料。

^a 2019 年：9 位女性(占总人数 14.5%)。

³⁶ “争取柬埔寨自由、公平选举委员会”，《妇女参与政治和 2008 年国民议会选举》(2009 年)，第 4 页，可在以下网址查阅：<https://tile.loc.gov/storage-services/service/gdc/gdcovop/2013460091/2013460091.pdf>。

表 3
关于女性参与选举进程的性别分列数据
(国民议会选举)

年份	当选众议员	
	女性(百分比)	男性(百分比)
1993	6	94
1998	11	89
2003	20	80
2008	21.1	78.9
2013	20.33	79.67
2018	20.8	79.2
2023	12.8	87.2

来源：2024 年提交的材料。

表 4
关于女性参与选举进程的性别分列数据
(参议院选举)

年份	当选参议员	
	女性(百分比)	男性(百分比)
1999	14.8	85.2
2006	14.8	85.2
2012	14.8	85.2
2018	12.61	87.39
2024	12.61	87.39

来源：2024 年提交的材料。

表 5
关于女性参与选举进程的性别分列数据
(乡级选举)

年份	当选乡理事	
	女性(百分比)	男性(百分比)
2002	8	92
2007	14.64	85.36
2012	17.9	82.1
2017	18.8	81.2
2022	22	78

来源：2024 年提交的材料。

表 6
关于女性参与选举进程的性别分列数据
(首都和省级选举)

年份	当选代表	
	女性(百分比)	男性(百分比)
2009	10	90
2014	13.2	86.8
2019	16.8	83.2
2024	结果待发布	结果待发布

来源：2024 年提交的材料。

表 7
关于女性参与选举进程的性别分列数据
(市、县、镇、区理事会选举)

年份	当选代表	
	女性(百分比)	男性(百分比)
2009	12.68	87.32
2014	13.9	86.1
2019	17.4	82.6
2024	结果待发布	结果待发布

来源：2024 年提交的材料。

50. 关于女性在诸如官僚机构和司法系统等其他权力岗位上任职的情况，2022 年一份题为“深入探究柬埔寨性别平等情况”³⁷ 的联合国报告当中的以下看法值得注意：

“在柬埔寨的比例代表制中，政党是民选职位的守门人。当更多女性在政党名单中列居高位时，妇女的代表性将会提高。没有要求各政党列入最低数量女性代表的配额制度。各政党有其内部政策，“平等”似乎被解释为女代表人数占 25% 或 30%，但上述目标很少实现。给出的最常见理由是，没有足够投入(即没有家庭责任)的“有能力”的女性。正如土著妇女所描述的那样，不平等造成的结果成了排斥女性的理由。鉴于女性在党内决策角色中的代表人数严重不足，改变政党的政策和战略很难。”³⁸

51. 该报告还载有有关女性任职其他权力岗位的观察结论：“从副国务秘书到副首相，女性约占政府高级职位的 16%。女性在地方各级的代表性也有所提高，但总体而言依然非常低。举例来说，25 位省长中只有一位是女性，乡长中也只有 8% 是女性。在省和市、县、镇、区理事会当中，女性占 17% 的席位，而在乡/分区一级，女性仅占 14% 的席位。³⁹

³⁷ 见 https://cambodia.un.org/sites/default/files/2022-03/Gender%20Deep%20Dive%20-%20CCA%20Cambodia_V6_010322_LQ.pdf。

³⁸ 同上，第 34 页。

³⁹ 同上。

52. 最近的信息表明，在妇女代表性方面，情况可能有一些改善。举例来说，在国务秘书和副国务秘书职位上，分别从 1998 年的 6% 和 4% 增加到 2022 年的 15% 和 16%。柬埔寨国家银行行长是女性，国家审计署审计长也是女性。据报道，2024 年，大约 30 个驻外使馆和使团中有 5 位女大使代表着柬埔寨。⁴⁰

53. 截至 2021 年，司法系统和相关执法部门中女性很少：15.5% 的法官⁴¹、14.3% 的检察官和 24.4% 的法院书记员是女性。⁴² 2022 年的全职执业律师中女性约占 25.1%，2019 年的警务人员中女性约占 8%。⁴³

54. 任职各种关键职位的女性人数少，表明女性在权力走廊中的参与有限，同时也削弱了男性主导的政治和法律制度下对性别问题的敏感认识和就性别问题作出反应的可能性。亟待采取特别措施来促进女性在这方面的参与。本报告概括列出了一些从对特别报告员公开发布的征集信息启事作出的回应中提取的建议。

B. 经济及相关参与

55. 女性对正规经济和非正规经济作出的贡献是巨大的。根据世界银行的数据，2022 年，大约 47% 的劳动力是女性。⁴⁴ 2023 年，女性的劳动力参与率是 69.5%，男性是 82.4%。⁴⁵

56. 在柬埔寨，女性拥有大约 60% 的中小型企业。⁴⁶

57. 但是，较大的产业和相关资产系为男性所有。和其他地方一样，女性所承担的三重负担，即外出工作、在家做家务和抚养孩子，在统计上是不为所见的，应得到更多承认。

58. 2023 年，据报道，截至 2021 年，女性劳动力总数当中，约有 38.3% 在农业部门工作，约有 37.5% 在服务部门工作，约有 24.3% 在工业部门工作。在 2021 年就业的大约 4,339,000 名女性中，不到 1% (大约 27,000 人) 担任管理职务，相比之下，男性为 1.3% (大约 59,000 人)。约有 1,444,000 名女性受雇为“农业、林业和

⁴⁰ 见 <https://www.phnompenhpost.com/opinion/examining-cambodia-s-challenges-and-strides-in-gender-equality>。

⁴¹ 公务员事务部，“性别简讯”，2022 年 12 月 1 日，可在以下网址查阅：
<https://www.mcs.gov.kh/wp-content/uploads/2023/03/ព្រឹត្តិបត្រភ័យសេនឌ័ររបស់ក្រសួងមុខងារសាធារណៈ-ឆ្នាំ២០២២-1.pdf> (in Khmer)。

⁴² 柬埔寨王国律师协会，“律师统计数据”，2022 年 8 月 3 日，可在以下网址查阅：
<https://www.bakc.org.kh/index.php/km/2020-02-02-04-06-24> (高棉语)。

⁴³ 国际刑事警察组织(国际刑警组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)，《东盟地区执法部门中的妇女》(2020 年)，第 8 页，可在以下网址查阅：
<https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAAsia/Docs/Publications/2020/08/Women%20in%20Law%20Enforcement%20in%20the%20ASEAN%20Region%20Summary.pdf>。

⁴⁴ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?locations=KH>。

⁴⁵ 见 <https://genderdata.worldbank.org/en/economies/cambodia>。

⁴⁶ 见 <https://www.care-cambodia.org/unleashing-her-potential-empowering-women-entrepreneurs-in-cambodia/>。

渔业熟练工人”，1,117,000 名女性受雇为“服务和销售工人”，921,000 名受雇为“手工艺和相关工人”。在工业部门工作的女性，大多数从事服装工作，而服装行业是柬埔寨经济中最重要的行业之一，是其经济增长的一大主要引擎。在疫情之前，服装部门雇用了大约 900,000 名工人，其中 80% 是女性。⁴⁷

59. 妇女参与方面的障碍包括控制经济者和身处边缘者之间的分化，还包括城乡之间的差距。此外，大量妇女借贷，导致大量小额信贷债务。解决方案应包括采取促进性别平等的行动，以实现债务减免、增加应对此种情况的知识并遏制掠夺性贷款。

60. 此外，存在着普遍的薪酬差距；从事同等价值工作的男性平均比女性多挣 19% 左右。⁴⁸ 该国新的社会保护战略致力于更多惠及女性，但未实行陪产假以为公平分担育儿之责创造条件。此外，技能方面差距很大，在数字化的世界中尤其如此，因而亟待提高技能和重新培养技能、提高女性在决策岗位中的代表性并解决在受益于创业激励措施方面存在的困难。《劳动法》保护女性免遭性骚扰，但需要更多的数据来评估工作场所及相关环境中的情况。

61. 政府致力于“加强性别议程，在经济、教育、健康和领导力等方面增强女性权能，以利用性别红利、为女性创造有利条件、行使其健康决策和计划生育的权利、减轻其在针对妇女和女孩的性别暴力面前的脆弱性并促进代际关系”，从而解决女性的问题。⁴⁹

62. 该国新的发展计划当中认识到了上述差距。发展计划有必要有针对性地采取更切实有效、更具包容性的措施，以全面解决妇女参与经济领域的问题。

C. 社会文化及相关参与

63. 在社会文化领域，女性作为社会变革驱动者的作用至关重要。但是，过去的残余以及性别成见阻碍着女性的进步。举例来说，《女诫》(Chbab Srei)和《男训》(Chbab Proh)等古代著述所宣扬的女性形象是自我照顾者和家庭主妇，而男性形象则是领导者和保护者。⁵⁰ 今天，妇女权利和性别问题被更广泛地提出，但尽管如此，由男性主导的社会及与之相关的精英仍坚持寻求将重男轻女规范强加于社会。一项公共秩序法草案即证明了这一点，其中规定，女性必须按照法律所规定的适当方式着装，违者将受到处罚。童婚仍然是个问题，有着历史根源，而随着性工作的商业化，贩运儿童成了一种正在增多的犯罪现象。

64. 在促进受教育机会问题上，该国已在诸多方面取得了成功，初等和中等教育中的性别差距显著缩小。此外，就教育问题出台了一项 2021-2025 年性别问题主流化计划。⁵¹ 不过，人们认识到，女孩和男孩之间存在着学习上的差距，男孩

⁴⁷ 见 <https://opendevelopmentcambodia.net/topics/women-in-development/>。

⁴⁸ 见 <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/kh/Gender-Wage-Gap-in-Cambodia.pdf>。

⁴⁹ 见 <https://www.khmertimeskh.com/501452361/cambodian-women-actively-participate-and-play-an-important-role-in-improving-family-and-social-life-says-pm/>。

⁵⁰ 见 https://cambodia.un.org/sites/default/files/2022-03/Gender%20Deep%20Dive%20-%20CCA%20Cambodia_V6_010322_LQ.pdf，第 5 页。

⁵¹ 见 <https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2021/gender-mainstreaming-plan-education-2021-2025>。

在教育方面已落后。在高等教育层面，本科生在性别差距方面几近均等，但研究生中女生人数较少。世界银行的统计数据揭示了教育方面的其他特征：

- 截至 2022 年，柬埔寨有 67.5% 的女孩和 57.1% 的男孩完成了初中学业。
- 柬埔寨女性成人识字率低于男性。⁵²

65. 但是，需要警醒的一点是，如上文援引的妇女参政相关数据所示，女性获得各种工作岗位和权力职位的机会更加有限。

66. 性别暴力问题在社会各个阶层普遍存在。在柬埔寨，五分之一的女性至少遭受过一次身体暴力。⁵³

67. 最近的一次全国健康调查指出，15 岁至 49 岁的女性当中，有 10% 自 15 岁以来遭受过身体暴力，有 3% 遭受过性暴力。除此之外，有过亲密伴侣的女性当中，有 21% 遭受过由其现任或最近一任丈夫/亲密伴侣实施的情感、身体或性暴力，有 13% 在调查前的 12 个月内遭受过此类暴力。⁵⁴

68. 《刑法》在一定程度上触及了性暴力情况，但主要的法律是 2005 年的《防止家庭暴力和保护受害者法》。⁵⁵ 该法未要求追究施暴者的责任，而是为过多的调解和/或和解打开了大门，因而遭到诟病。令人费解的是，该法规定了约束配偶的适当措施，但却未能规定妇女在保护自己免遭暴力侵害时的自卫问题，且其中未能提及对性别问题有敏感认识的康复措施。此外，对于有关涉及调解/和解的替代性争端解决办法的新法律也有必要持谨慎态度，以确保该法不会有损于就性别暴力诉诸司法。⁵⁶ 值得注意的是，联合国机制已呼吁改革上述 2005 年法律，⁵⁷ 而妇女事务部正在较柔和和较强硬的处理办法之间进行权衡。

69. 另一方面，柬埔寨社会仍需要一部在最广泛的意义上承认性别多样性的法律，其中允许同性婚姻并承认性别认同；此举将确认的是，国内法在国际法基础

⁵² 见 <https://genderdata.worldbank.org/en/economies/cambodia>。

⁵³ 见 <https://untf.unwomen.org/en/stories/news/2024/04/driving-transformative-change-for-cambodian-women-and-girls>。

⁵⁴ 见 <https://dhsprogram.com/publications/publication-FR377-DHS-Final-Reports.cfm>，第 287 页。

⁵⁵ 见 <https://uat.asiapacificgender.org/resources/297>。

⁵⁶ 关于替代性争端解决办法的新法令（2023 年）；见 <https://cambodia.oxfam.org/latest/stories/new-royal-decree-efficient-conflict-resolution> 和 <https://ilawasia.com/national-authority-for-alternative-dispute-resolution-of-cambodia/>。

⁵⁷ 举例来说，见经济、社会及文化权利委员会就家庭暴力问题提出的建议（E/C/12/KHM/CO/2）：“34. 委员会感到关切的是，缔约国家庭暴力频发，而缔约国在修订和修正《防止家庭暴力法》方面缺乏进展——该法载有阻碍受害者充分诉诸司法的条款（第十条）。”

35. 委员会建议缔约国考虑消除对妇女一切形式歧视委员会在其最新结论性意见第 25(b)段当中提出的建议，并注意缔约国对此的答复，加快修订和修正《防止家庭暴力法》。委员会建议缔约国向所有性别暴力受害者提供充分保护，确保受害者能够通过切实有效的补救办法——包括获得补偿和赔偿的办法——获得司法保护，并确保受害者能妥善进入庇护所，在其中立即享有人身保护、法律咨询和身心医疗保健。”

另见消除对妇女歧视委员会的建议（CEDAW/C/KHM/CO/6）。

上规定男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者享有平等的待遇和认可。⁵⁸ 此外，假定柬埔寨存在着广泛的宗教自由，那么柬埔寨女性与宗教之间的关系也有待进一步研究。女性能否成为僧侣和精神领袖，与男性平起平坐？女性在精神上的贡献是否与男性有着同等的权重？

D. 其他参与前景

70. 女性作为人权的推动者和保护者进行的参与，须得到特别的承认。柬埔寨有很多致力于民主、人权、和平和可持续发展事业的个人以及由女性领导人领导和/或管理的非政府组织。令人遗憾的是，被视为与当局对立者，往往首当其冲遭受上层实施的恐吓手段。媒体中女性人数有限，可能也进一步限制了借助媒体将性别问题主流化的空间。⁵⁹

71. 本报告所涉时期内，任务负责人在旅行和阅读当中遇见了很多致力于帮助他人的模范女性。他会晤了坚持充当森林卫士的来自土著社群的女性代表，还听说了在试图保护环境时遭逮捕的来自戈公社区和其他地区的勇敢女性。此外，有很多坚韧不拔的女性走上街头，就劳工问题要求正义，其中包括就政府官员对其亲人发动的袭击进行示威和抗议的“星期五妇女”。若干女性仍因其要求民主和人权的活动而身陷囹圄，其中包括：因开展反对既得利益的活动而被逮捕并羁押的劳工领袖 Chim Sithar，据称她违反了《刑法》关于煽动行为的条款，即第 494 和第 495 条；⁶⁰ C.C.，烛光党县级领导人，烛光党妇女运动成员，自 2024 年 1 月以来一直根据《刑法》第 626、第 627 和第 629 条以伪造公共文件罪名实行羁押；⁶¹ N.S.，烛光党成员，自 2023 年 11 月以来一直根据《刑法》第 494 和第 495 条以煽动罪名实行羁押；S.，活动人士，目前被实行审前拘留，若罪名成立，将面临最长达两年的监禁；N. S.，烛光党乡级理事会成员，于 2023 年 3 月被金边市法院根据《刑法》第 626、第 627 和第 628 条判定伪造文件和使用伪造文件的罪名成立；S.，与另外 12 人一道因试图将柬埔寨民族之心党注册为政党而被定罪；K.T.，一位民选乡长，柬埔寨救国党成员，于 2022 年 8 月根据《刑法》第 494 和第 495 条被缺席判定犯有煽动罪；Seng Theary，政治活动人士，于 2022 年 6 月在一场大规模审判中根据《刑法》第 494、第 495 和第 453 条被判定犯有煽动和阴谋罪，并被判处六年监禁。⁶²

72. 勇敢而坚定的女性在民间社会和非政府组织当中处于核心位置，发挥着制衡作用，以倡导正义，倡导尊重权利、对抗不平。她们在与其他各方的伙伴关系之下，构成了迫切需要的多元环境的组成内容，对于帮助消除垄断、下放权力、激励变革以实现柬埔寨一代一代的未来必不可少。

⁵⁸ 另见防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家在其访问柬埔寨之行（2023 年 1 月 10 日至 20 日）结束之际发表的声明，可在以下网址查阅：<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/01/cambodia-legal-recognition-lgbt-families-key-social-integration-says-un>。

⁵⁹ 见 https://opendevelopmentmekong.net/news_source/unesco/。

⁶⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2024/05/comment-un-human-rights-office-spokesperson-jeremy-laurence-cambodia-court>。

⁶¹ 为保护个人身份，已将一些名字缩略。

⁶² 任意拘留问题工作组曾发出释放该人的呼吁（A/HRC/WGAD/2023/5）。

五. 结论和建议

73. 最后，可以回顾指出的是，特别报告员曾在此前的一份报告⁶³当中提出了《柬埔寨十点前瞻性人权行动议程》(见附件一)，并辅之以衡量进展情况以更好地全面落实人权的20项基准。上述基准仍然具有现实意义，因为行动议程中列出的诸多内容仍未实现。在当前关头，或可通过落实从最近的选举当中汲取的经验教训中得出的其他建议，包括通过全面落实妇女权利，将上述内容进一步向前推进。

74. 特别报告员提出以下建议，并邀请各方予以切实落实。

A. 针对柬埔寨政府

1. 一般性建议

75. 特别报告员提出下列一般性建议：

(a) 跟进并落实特别报告员2022年在结束对柬埔寨的访问时提出的《柬埔寨人权行动议程》，并满足其2023年报告⁶⁴当中分析的20项相关基准，包括暂停实施并改革消极的法律、政策和实践；

(b) 确保人人均能诉诸司法，包括迅速释放因政治原因被羁押者以及在押的人权维护者和公民权利及政治权利活动人士，撤销针对其提起的指控和作出的判决；

(c) 为实现政治多元化和包容化而开辟空间，例如为政治行为体、民间社会组织、活动人士以及媒体——尤其是作为人权维护者围绕人权、民主和环境保护开展工作的政治行为体、民间社会组织、活动人士以及媒体——开辟空间，并消除权力基础垄断现象，在民主化和自由化的氛围中分享权力；

(d) 重组众多与国家有关的机构，尤其是国家选举委员会和司法系统，使之成为真正的制衡机构，具有正义感，且在政治上和社会上达成平衡；

(e) 与更广泛的联合国系统——尤其是包括特别报告员在内的联合国人权机制——合作，以便能够真正履行《柬埔寨冲突全面政治解决协定》(《巴黎和平协定》)⁶⁵、人权条约、其他国际义务以及相关的国家法律、政策和实践，从而加强和平、人权、民主和可持续发展之间存在的无可质疑的联系。

2. 选举及相关空间

76. 特别报告员就选举及相关空间提出以下建议：

(a) 停止压制反对派的声音，并采取必要行动确保真正实行多党选举；

⁶³ A/HRC/54/75，附件一。

⁶⁴ A/HRC/54/75；另见 A/HRC/48/79 和 A/HRC/51/66。

⁶⁵ 见 <https://peacemaker.un.org/cambodiaparisagreement91>。这些具有深远影响的协定于1991年给该国带来了和平，而民主统治和人权是其中的一项承诺。

(b) 废除允许未经正当程序任意解散政党和禁止政党领导人从事政治活动的《政党登记法》修正案；⁶⁶

(c) 修订对《国民议会议员选举法》所作的内容涉及惩罚在此前选举中未曾投票者的修改；⁶⁷

(d) 修订《国家选举委员会组织和运转法》⁶⁸，以确保该委员会的公正性；

(e) 改革《社团和非政府组织法》，以确保民间社会组织的结社自由；

(f) 停止针对政治反对派、土地权利活动人士、劳工活动人士、环境保护主义者、记者及其他人权维护者的一切形式骚扰、暴力侵害和恐吓，立即将其从监狱中释放，并撤销选举期间和之后针对其提起的所有指控；

(g) 停止干涉所有政党参选的权利；

(h) 为新闻自由创造有利环境，包括重新发放侵犯人权吊销的媒体许可证；

(i) 在长期存在土地冲突的地区，停止系统的掠夺土地和强行驱离行为，以系统地发放土地凭证为优先要务，并简化就土著土地发放集体凭证的程序；

(j) 为在小额贷款行业内人权遭受侵犯的借款人提供债务减免和适当赔偿，保证小额贷款机构停止在司法系统之外强迫出售土地，终结掠夺性贷款实践，并采取实质性举措减少为偿还债务而须要出售土地的情况；

(k) 在为包括正式和非正式工人在内的所有柬埔寨人提供全面的社会保护方面增加投资；

(l) 加强问责机制和监督机制，以防止人权维护者的人权遭受侵犯，追究侵犯其人权者的责任，并建立一个负责监督和调查侵权情况并有权在必要时建议实行纪律处分和提起法律诉讼的独立机构。

3. 妇女权利

法律、政策和实践

77. 特别报告员在法律、政策和实践领域提出以下建议：

(a) 改革地方层面和国家层面的选举法，以实行“三明治制度”，在所有政党名单中交替出现男女候选人，在一半名单中让女性列居首位，占有候选人的 50 %；

(b) 在每个部包括大臣和副大臣在内的最高职位中，实行女性代表占 50% 的配额；

⁶⁶ 见 <https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Analysis%20on%20the%20Amended%20Law%20on%20Political%20Parties%2028%2003%202017%20FINAL%20no%20TC.pdf>。

⁶⁷ 见：<https://thediplomat.com/2023/06/cambodia-amends-election-law-disqualifying-non-voting-candidates/>；https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/laws_record/law-on-the-amendments-of-the-law-on-political-parties-and-the-law-on-the-amendment-of-law-on-politi。

⁶⁸ 见 <https://www.nec.gov.kh/english/content/competent-nec>。

(c) 在相关法律和政策当中确保包容和保护妇女以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者，以确保其免受歧视和暴力侵害，尤其是在政治参与当中；

(d) 修订 2005 年《防止家庭暴力和保护受害者法》，以取消在家庭暴力案件中寻求调解或和解的条款；

(e) 停止因女性表达其在性或身体上的自主权而对其进行司法骚扰，将其从监狱中释放，并撤销就此类表达针对人们提起的所有指控；

(f) 通过诸如定向招聘、雇用、晋升以及配额制度等暂行特别措施，提高女性在法官、检察官、律师和执法人员中的代表性；

(g) 优先调查和起诉所有性别暴力行为；

(h) 加强性别暴力防范计划，并确保能全面获得支助服务，包括有效的法院、保护令和行政决定、法律代理、安全庇护所、资金援助、咨询以及其他服务在内；

(i) 履行本国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》承担的义务，兑现其在国际文书之下作出的承诺，并借助证据、宣传和技术援助，在性别上平等、具有包容性且可持续的发展中投资；

(j) 修订政策，废除积极助长性别不平等的实践；

(k) 修订《刑法》，扩大性骚扰的定义，确保其中涵盖所有形式的骚扰，包括工作场所同事或下属之间发生的骚扰；

(l) 建立追究暴力侵害和恐吓女性政治人物者责任的机制，确保迅速且公正地调查和起诉；

(m) 执行现有的保护性别暴力幸存者权利的法律和法规，确保在整个法律诉讼过程中给予公平待遇，并就处理性别暴力案件制定明确的规程和准则，其中包括加快进行审判程序和加强保护受害儿童。

能力建设和提供资源

78. 特别报告员就能力建设和提供资源问题提出以下建议：

(a) 在技术和资金上投资于制定促进和实现能力发展的具体计划和建立在性别问题上具有变革作用的支助系统；

(b) 从国家预算中划拨充足的人力、技术和资金资源，用于实施性别公平行动计划和政策；

(c) 在没有性别歧视且促进性别公平的优质教育体系上增加投资，包括在就业机会、技能提升、可持续发展技能再培训和扫盲、3 R(即阅读、写作和算术)、数字化以及新兴技术等方面；

(d) 为女性企业家提供全面的支助机制，包括辅导方案、培训机会、社会保护和金融知识；

(e) 支持加强医疗保健系统，以在决策层面解决医疗保健系统中的不平等问题，并采取对性别问题有敏感认识的措施，接受民间社会问责，尤其是在自然资源管理以及应对气候变化和减少灾害风险方面；

(f) 促进女性人权维护者的工作，扩大她们的声音，并支持旨在解决暴力及其工作带来的其他负面影响和旨在培养其领导技能以使其进入决策岗位的战略；

(g) 在制定计划过程中，将跨领域性别平等分析纳入所有举措，让性别平等方面的专家参与，并采取在性别问题上有变革作用的设计原则；

(h) 认识到结构性的性别不平等是如何在继续限制女孩的人生选择，支持专门关注确保柬埔寨女孩和年轻女性能平等地接受教育和加入劳动力大军，并解决她们的具体脆弱之处；

(i) 发起提高公众认识运动和走近社群举措，以挑战导致性别暴力、歧视和骚扰宿弊难除的有害性别成见、态度和行为；

(j) 为政策制定者、立法者和公务员提供性别分析和主流化技术培训，以促进制定对性别问题有敏感认识的政策和法律；

(k) 针对司法系统的所有成员，包括警察、法官、律师和检察官在内，实施必修的性别敏感培训计划，并确保定期评估并加强各项培训举措，以为受害者营造一种更具包容性和支持性的环境；

(l) 制定有针对性的招聘和留用战略，以提高女性在司法系统关键职位中的代表性，并制定配额或相关措施，以确保在招聘和晋升过程中实现更加公平的性别平衡；

(m) 提供全面的支助服务，包括法律援助和协助、咨询、医疗和经济帮助在内，以增强女性的权能，使其能够在遭受暴力侵害或歧视后寻求正义并重建自己的生活；

(n) 增加“女企业家担保计划”中的预算分配和推广活动，以确保覆盖更多由女性领导的中小型企业，并使上述企业易于利用该计划；

(o) 实行以工作岗位和责任为基础的透明的薪资等级标准，就薪酬公平问题进行年度审计，并对被认定基于性别同工不同酬的公司实施处罚；

(p) 促进重视女性对经济的贡献且认为女性适合担任领导岗位和从事高技能职业的文化态度；

(q) 鼓励女性参与新闻工作，并借助媒体为将性别平等主流化创造条件；

(r) 加强政府机构促进在性别问题上变革的能力和有效性，包括采取更多激励措施、对虐待行为进行监测和为寻求救济的受影响方改善诉诸司法的机会。

合作

79. 特别报告员就合作问题提出以下建议：

(a) 与相关利益攸关方接触，包括妇女权利组织和企业在内，以确保切实改变对女性领导人的负面规范和偏见；

(b) 在社会各阶层和各级机构开展工作，以消除围绕女性、男性、女孩和男孩角色和责任的性别成见；

(c) 发现并解决女性以当选或任命的官员和以公民身份切实参与治理所面临的障碍，并按照《消除对妇女一切形式歧视公约》对面临交叉歧视的女性给予特别关注；

(d) 与柬埔寨研究人员、学者和活动人士合作，以生成有助于推进性别平等的证据；

(e) 促进政府与包括女性活动人士在内的人权维护者之间开展建设性对话和协作，以解决关切、建立信任和找到互利的解决方案，并建立定期的沟通和协商渠道，以确保人权维护者能在政策制定和决策过程中切实发声；

(f) 通过提供资源、创造空间和机会以及尽可能根据需要提供保护，为倡导性别平等和人权的民间社会组织和社会运动提供支持。

B. 针对联合国和国际社会

80. 特别报告员针对联合国和国际社会提出以下建议：

(a) 支持旨在执行特别报告员所提出的柬埔寨十点人权行动议程及相关基准的措施；

(b) 在虑及本土智慧的情况下，对特别报告员根据国际标准就该国的国家法律、政策、计划、案件执行机制、资源、教育和能力建设、数据和监测、补救途径以及改革动员等问题提出的建议加以利用，以切实有效地予以吸收和实施；

(c) 通过各自的管理、业务和职能，制定、资助和实施旨在促进性别平等的战略，直接为减少不平等、树立榜样和创造知识作出贡献；

(d) 对联合国的预算和支出进行分析，以了解有多少资源被投入到旨在性别问题上发挥变革作用的干预措施当中，使情况得到改善，并在虑及《工商企业与人权指导原则》的情况下调动企业作出建设性贡献；⁶⁹

(e) 在人力和资金资源方面投资，包括为倡导性别平等者以及妇女组织提供支持，以惠及掉队的特定群体，并减少性别和其他方面的不平等；

(f) 以具有包容性的方式，无一例外地在制定计划过程中将跨领域性别平等分析纳入所有举措、让性别平等方面的专家参与并采取可在性别问题上发挥变革作用的设计原则。

C. 针对民间社会和其他利益攸关方

81. 特别报告员针对民间社会和其他利益攸关方提出以下建议：

(a) 支持特别报告员的建议，并将其纳入各自的工作；

(b) 持续监测并倡导在该国全面落实人权；

⁶⁹ 另见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf。

- (c) 继续帮助那些因政府的行动而受到负面影响者，并对支助加以利用，以实现正义和人权方面的相关改善；
- (d) 鼓励在民间社会、企业以及当局的工作当中将性别平等主流化；
- (e) 在主要活动中与企业建立联系，以促进落实上述建议，并鼓励企业按照国际标准开展尽责调查，以符合人权；
- (f) 以具有包容性的方式，无一例外地在制定计划过程中将跨领域性别平等分析纳入所有举措、让性别平等方面的专家参与并采取可在性别问题上发挥变革作用的设计原则。

附件

附件一

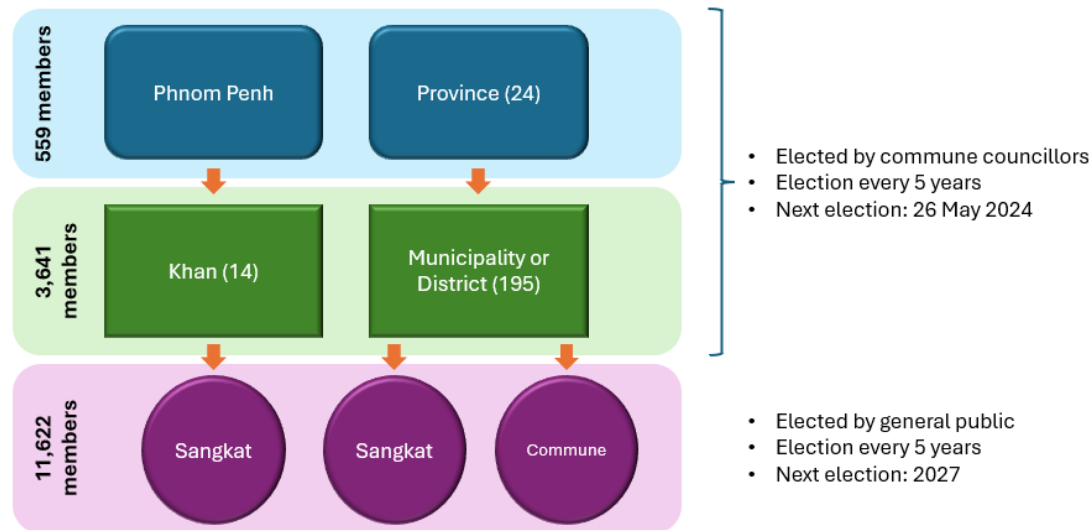
以如下方式迅速而积极地落实柬埔寨人权状况特别报告员提出的《柬埔寨人权行动议程(2022 年)》

1. Implement effectively the recommendations from the reports of the UNSR, the Human Rights Treaty Bodies and Universal Periodic Review through practical policies and related practices.
2. Open up civic and political space, including by suspending and reforming laws of a draconian kind, as identified by the reports of the various international human rights mechanisms mentioned.
3. Adjust the stepping stones towards the 2023 National elections, as recommended above, including to ensure that election-related personnel are chosen pluralistically and are separated from political parties.
4. End prosecution of the political opposition and human rights defenders and related personnel. Release them and drop the charges against them.
5. Address land related issues via a more participatory approach and Enable settlements to find satisfactory solutions as voiced by the governmental circular above.¹
6. Respond to the vulnerabilities of the various groups by adhering to non-violence and non-discrimination, guided by the recommendations of the various international human rights mechanisms.
7. Improve the quality of law enforcers, including the police and the judiciary, by means of careful selection and incentivization, importantly to distance them from the power base and to ensure their independence and impartiality, and Reform the Criminal Justice system so as to enable more non-custodial measures to be used and with due respect for child sensitivity.
8. Support post-COVID measures to ensure broader coverage of social protection to help needy groups, such as through access to the poor and family supports.
9. Overcome the injustices linked with debt and microfinance institutions by introducing more accessible debt relief programmes and consumer protection against exploitation; and Target special efforts to overcome the online gap and the educational retrogression due to the pandemic.
10. Underline gender-responsiveness with effective measures against violence and discrimination, with due regard for more women's participation at the top of the power spectrum and respect for gender diversity, enhanced by child-friendly facilities.
11. Move beyond the historical accent on peace to Promote the synergy between peace, sustainable development, human rights and democracy, with intergenerational bridges anchored on respect for international standards, complemented by local wisdom, and balance based on pluralization of shared power 2022.

¹ "The governmental Circular 003 on Resolution on the Temporary Settlements on Land which has been illegally occupied in the Capital, Municipal and Urban Areas, is an instrument which can bridge between the various actors from the 2010 period."
Source: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/kh/2022-08-26/SR-Cambodia-End-of-Mission-Statement.pdf>, accessed 2 July 2024.

附件二

地方治理概况



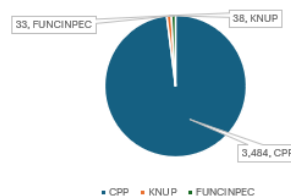
附件三

第四届首都、省、市、县和区理事会选举

Overview

- Election to be held on 26 May 2024
- Held every 5 years
- Voters are the 11, 622 Commune councillors
- 5 parties are contesting the election:
 - Cambodian People's Party (CPP)
 - Khmer Will Party (KWP)
 - Nation Power Party (NPP)
 - FUNCINPEC
 - Khmer National United Party (KNUP)

Results of 3rd Capital, Provincial, Municipal, District and Khan Council Election (2019)



Seats being contested

Capital/Provincial election

- 25 provinces with 15-27 seats per province
- Total of **559 seats**

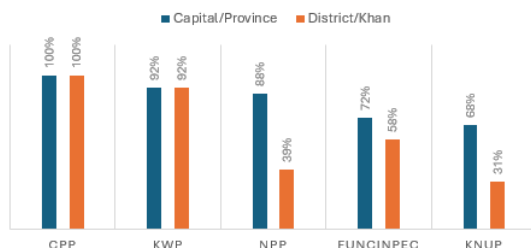
Municipal/District/Khan election

- 25 provinces with 2-14 districts per province. Total of 209 districts, with 26-270 seats per district.
- Total of **3641 seats**

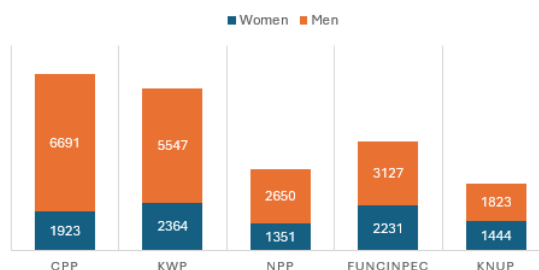
Overview of parties and candidates

- The CPP remains the largest party and is contesting all seats with the most candidates.
- New opposition party KWP has a strong showing, though the other new opposition party, NPP, will contest only just over a third of district/khan seats.

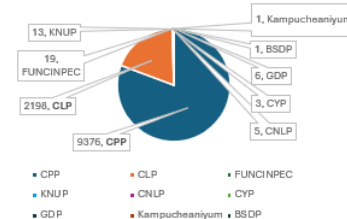
PROPORTION OF SEATS BEING CONTESTED (BY PARTY)



TOTAL CANDIDATES (BY PARTY)



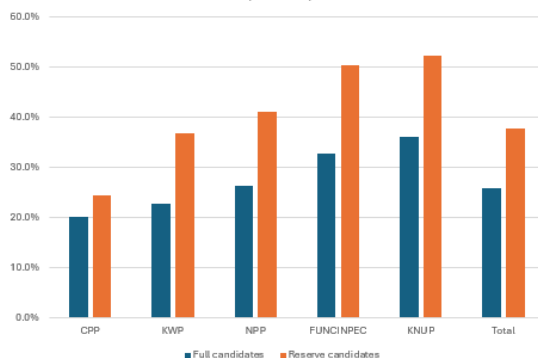
2022 Commune Council Election



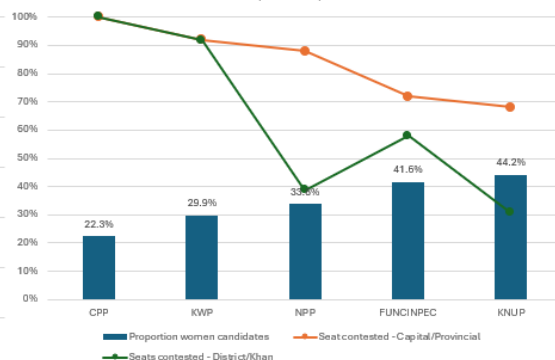
Observations on gender and candidates

- Representation of women is stronger in the second tier “reserve” category (average 38%) than in full candidates (average 26%)
- The smaller the party, the better the representation of women as candidates

Proportion of women as candidates - full vs reserve (by party)

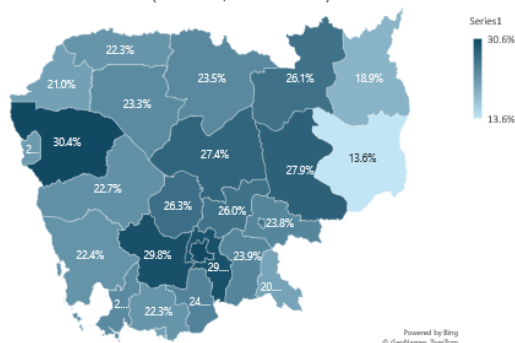


Proportion of women vs Proportion of seats contested (by party)

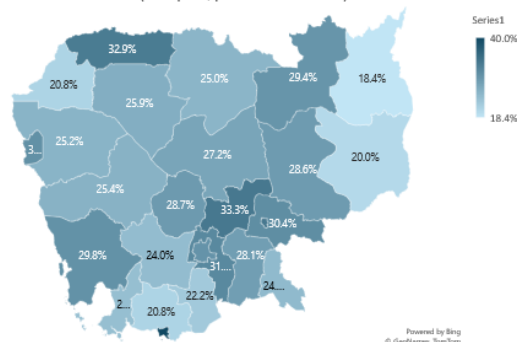


- Under-representation is most acute in some rural provinces.

Proportion of women as full candidates (in District/Khan election)



Proportion of women as full candidates (in capital/provincial election)



- Women's representation does not markedly change from larger races to smaller ones

