



经济及社会理事会

Distr.: General
19 December 2005
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第五十届会议

2006 年 2 月 27 日至 3 月 10 日

临时议程* 项目 3(c):

重大关切领域战略目标和行动的实施以及进一步的行动和倡议

妇女和男子平等参与各级决策过程

秘书长的报告

摘要

本报告是按照妇女地位委员会 2002-2006 多年期工作方案编写的，工作方案将“妇女和男子平等参与各级决策过程”定为 2006 年第五十届会议的一项优先主题。报告分析了妇女参与决策过程的现状以及成功实现妇女的政治参与和领导所需要的条件。报告最后提出供委员会审议的建议。

* E/CN.6/2006/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 背景	4-17	3
A. 国际政策框架	4-13	3
B. 关于妇女参与决策的概念问题	14-17	4
三. 妇女参与政治决策的现有趋势	18-42	5
A. 妇女参加议会的情况	19-31	6
B. 妇女担任国家及政府高级职位的情况	32-36	8
C. 妇女在地方政府的参与情况	37-39	9
D. 妇女参与其他领域决策的情况	40-42	9
四. 实现妇女成功参与政治决策的条件	43-64	10
A. 增加妇女参与决策的数字比例	43-55	10
B. 提高妇女的实质代表性	56-64	12
五. 妇女的参与和领导对促进两性平等的影响	65-67	14
六. 结论和建议	68-74	14

一. 引言

1. 2001年3月,妇女地位委员会第四十五届会议通过了确定2002-2006年优先主题的多年期工作方案供委员会第五十届会议审议,其中包括“妇女和男子平等参与各级决策过程”的主题。本报告是针对这一任务编写的。大会在其第58/142号决议要求秘书长在向委员会第五十届会议提交的主题报告中包含妇女在各级参政的相关资料,并鼓励各国政府提供相关数据。根据该决议向会员国发出了普通照会,要求其提供各自国家的妇女参政资料。¹

2. 为了加深对此问题的理解并协助委员会进行审议,提高妇女地位司与非洲经济委员会及各国议会联盟(议会联盟)共同组织了“妇女和男子平等参与决策过程,特别关注政治参与和领导”的专家组会议。该会议于2005年10月24日至27日在亚的斯亚贝巴召开。

3. 本报告旨在分析妇女参与决策过程的现状,特别关注妇女在国际、国家和地方各级的政治参与和领导,并根据迄今为止已经确认的最有希望的做法和经验教训提出旨在实现妇女和男子平等参与决策过程的政策建议。

二. 背景

A. 国际政策框架

4. 1995年北京召开的第四次妇女问题世界会议引起人们对持续存在的男女参与决策不平等问题的关注。《北京行动纲要》²重申,妇女持续被排斥在决策之外催生了对实现民主转化和赋予妇女权力的各种关切。妇女无法参与政治决策削弱了民主,而民主的假设是不论男女,所有公民都平等享有投票和被选举权。

5. 《北京行动纲要》强调,“妇女平等参与决策不仅是要求单纯的公平或民主,也可视为使妇女利益得到考虑的一项必要条件。如果各级决策进程没有妇女的积极参与并且没有吸纳妇女的观点,就不可能实现平等、发展与和平的目标。”²

6. 《北京行动纲要》为妇女参与权力和决策的重要关切领域确定了两个战略目标:

(a) 采取措施确保妇女平等进入并充分参与权力结构和决策;

(b) 提高妇女参与决策和领导的能力。

7. 《北京行动纲要》建议,通过设定具体目标及必要时制定积极行动政策、妇女在政党中担任选举职务、促进和保护妇女的政治权利以及协调妇女和男子的工作与家庭责任等,实现政府各部委、公共行政和司法机构中性别组成的平衡。《行

动纲要》进一步提议组织领导才干和社会性别意识的培训、为决策职位制定透明的标准并建立指导系统。

8. 为了加快在上述领域实施行动,1997 年妇女地位委员会第四十一届会议通过了商定结论(1997/2),强调实现妇女和男子平等参与决策的目标对于加强民主和实现可持续发展目标的重要性。委员会重申,应确定和执行措施,包括消除歧视行为和制定积极的行动方案,解决妇女参与决策人数不足的问题。

9. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7 条呼吁缔约国“采取一切适当措施,消除本国政治和公共生活中对妇女的歧视”。1997 年,消除对妇女歧视委员会通过了关于妇女参与政治和公共生活的一般性建议 23。建议强调,缔约国应确保其宪法和立法与《公约》原则保持一致,并采取一切必要措施,包括临时特别措施,实现妇女在政治和公共生活中的平等代表权。

10. 安全理事会在 2000 年通过的关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议中也重申了妇女对于预防和解决冲突以及建设和平的重要作用,并强调了妇女平等充分参与一切维护和促进和平与安全的努力的重要性以及加强妇女在决策中的作用的必要性。2005 年 10 月决议通过五周年之际,联合国执行该决议的全系统行动计划确定了包括发展宪法、立法和行政在内的具体步骤,除其他外,以确保妇女充分参与决策、冲突预防的各个领域、建设和平与维和以及冲突后重建。

11. 大会第 58/142 号决议敦促各国政府、联合国系统、非政府组织及其他行为者拟定一套完整的政策和方案,通过消除妇女参与面临的障碍加强妇女参与决策,包括参与冲突的解决与和平进程。决议还提到支持和促进政治意愿的重要性,并请各国政府做出郑重承诺,促进妇女地位的提高并通过组织提高意识活动实现两性平等的目标。

12. 2005 年举行的妇女地位委员会第四十九届会议开展了关于《北京行动纲要》执行情况的十年审查和评价。会员国报告了妇女进一步参与各级决策的情况,特别是通过制定包括积极行动在内的各种措施(见 E/CN.6/2005/2 和 Corr.1)。在委员会通过的《宣言》³中,会员国欢迎已经取得的进展,强调挑战与障碍仍然存在,并承诺进一步采取行动充分和加速实施《宣言》。

13. “国家议会中妇女所占席位比例”被定为千年发展目标 3 (见 A/58/323) 促进男女平等并赋予妇女权利的四项指标之一。2005 年 9 月在总部举行的世界首脑会议期间,会员国重申对男女平等参与决策的承诺。会员国决心增加妇女在政府决策机构中的代表性,包括确保妇女享有充分参与政治进程的平等机会。

B. 关于妇女参与决策的概念问题

14. 专家组会议强调应该区分三个相互联系的概念:参与、代表和领导。参与指参加政治的行为——通过正式或非正式的讨论与辩论、游说与活动——目的在于

制定社会经济与政治议程并施加影响。代表是指决策舞台上各个行为者以及民主社会的主要社会论坛代表包括政党、社会运动和组织在内的不同支持者宣传政治议程的过程。领导才干是指清晰表达政治议程并将其转化为政策和行动的能力。

15. 参与决策的途径各异，包括通过社会运动、非政府组织、民间社会组织、政党、工会和商业组织，以及诸如议会、国家和地方政府等选举产生的公共机构与全球社会和经济组织参与。

16. 更多妇女出现在决策机构中本身并不代表对政治进程中的两性平等有了充分关注。妇女的代表性除了数字上的增长之外，还必须伴以实质性增长或者说提高影响政治决策的可能性。另外，所有政治行为者，不论男女，对两性平等和赋予妇女权力所作承诺的问责制是通过把两性平等观念纳入主流来确保实现两性平等成果的关键。⁴

17. 赋予妇女政治和经济权力紧密相联。增加妇女担任掌权职位的机会能影响旨在促进妇女经济机会的政策和战略，提高妇女的经济地位则为妇女进入和有效参与决策机构创造有利条件。要建设赋予妇女权力的有利环境，还应加深对妇女平等享有就业与包括资本在内的生产性资源所面临障碍的理解。妇女要对那些影响其家人及其自身生活的决策施加影响就必须获得经济独立。

三. 妇女参与政治决策的现有趋势

18. 议会联盟及其他国际和区域组织收集并编纂了过去十年妇女参与各级决策过程的数据（见表 1 和 2）。各国政府在回答《北京行动纲要》十年审查和评价调查问卷时及应大会第 58/142 号决议的普通照会要求也提供了相关资料。

表 1
1995 年和 2005 年妇女参加决策机构的情况

职位	1995 年			2005 年		
	妇女人数	总人数	妇女百分比	妇女人数	总人数	妇女百分比
国家元首或政府首脑	12	187	6.4	8	191	4.2
议会议长	24	228	10.5	21	254	8.3
议员	—	—	11.3	—	—	15.7 (1 月) 16.0 (9 月)
部长职位	—	187	6.8 (1996 年) ^a	858	183	14.3

资料来源：议会联盟，《1945-2005 年，妇女参政的资料包》（2005 年）。

^a 提高妇女地位司汇编的数据。（必须指出，此数据根据了不同的数据集，因此并不具有直接可比性。

A. 妇女参加议会的情况

1. 全球平均水平

19. 根据各国议会联盟收集的数据，过去十年，妇女在议会中的代表性稳步增加。1975 年，第一次妇女问题世界会议在墨西哥召开之际，妇女在世界范围内议会成员中的比例为 10.9%。1995 年，议会中的妇女比例增至 11.6%，2000 年下议院的妇女比例达到 13.4%。瑞典议会的妇女比例最高（40.4%）。

表 2

1945 年至 2005 年妇女参加议会的情况

	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2000	2005
妇女代表的百分比（上议院）	2.2	7.7	9.3	10.5	12.7	9.4	10.7	14.8
议会数目	26	61	94	115	136	176	177	187
妇女代表的百分比（下议院或一院制）	3.0	7.5	8.1	10.9	12.0	11.6	13.4	16.2

资料来源：议会联盟，《1945-2005 年，妇女参政的资料包》（2005 年）。

20. 根据 2005 年 10 月议会联盟编纂的最新数据，目前妇女在议会中的人数达到历史最高水平。妇女在下议院或一院制议会中所占比例为 16.2%，在上议院比例为 14.8%，在所有议会的平均比例为 16.0%。

21. 依照议会联盟的数据，一项令人鼓舞的进展是一些冲突后国家出现在议会中妇女比例最高的前 30 名国家之列，女议员的平均比例为 25-30%。这些国家中有许多已经认识到让妇女参与重建进程以及新的民主机构的重要性。2003 年，卢旺达议会中的妇女比例最高，高达 48.8%。

22. 与前几十年相比，过去十年目睹了议会中妇女人数最为迅速的增长。根据议会联盟的数据，妇女比例达 30% 的议会数目增加了四倍。1995 年，只有四个国家的议会中妇女比例超过 30%，但是今天，已有二十个国家的议会妇女比例达到 30%，这被视为真正变革议会所需的“起码”女性“资源”。² 事实证明，建设“起码的”女性领导“资源”是一种有效的动员工具。但是，30% 的起码资源不应被视作上限，而应视为最低标准。

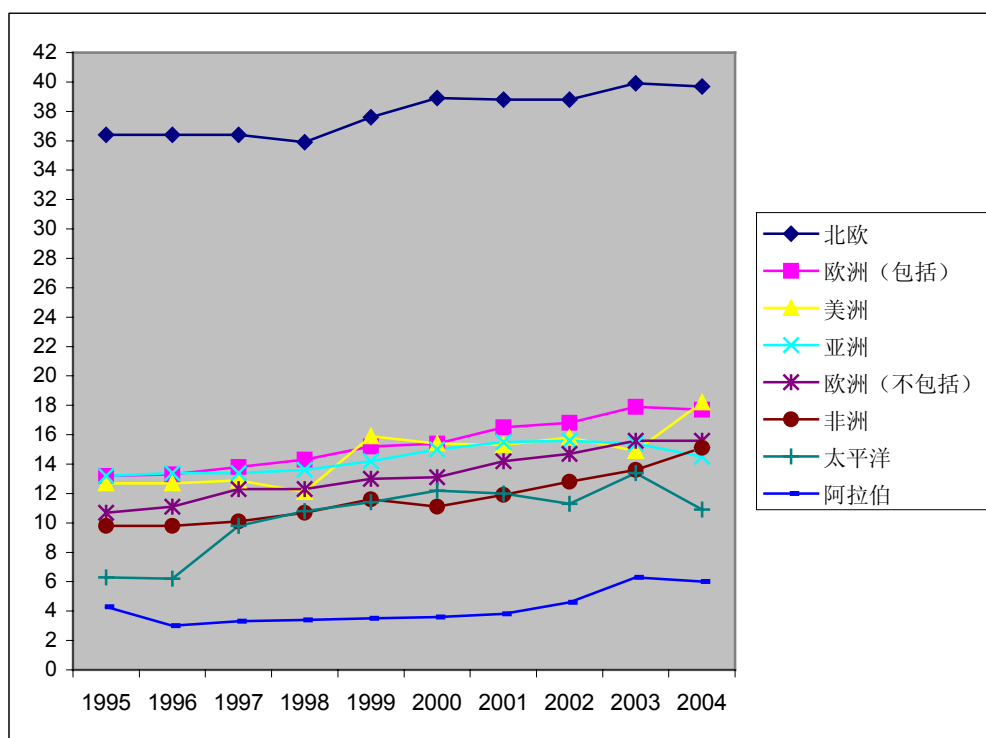
23. 议会联盟为专家组会议编写了一份题为“妇女和男子参与决策：议会的层面”的背景文件，据该文件称，世界范围内妇女代表比例不到 10% 的议会比例已从 1995 年的 63% 减少到今天的 37%。截至 2005 年 9 月 30 日，共有八个国家的国家议会中仍没有女性议员：密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、圣基茨和尼维斯、

沙特阿拉伯、所罗门群岛、图瓦卢和阿拉伯联合酋长国。虽然巴林下议院没有女代表，但是其上议院已经任命了六位女议员。

24. 总体而言，进展虽然稳定，但是步伐过于缓慢。议会联盟估计如果保持现有增速，那么直到 2025 年议会中妇女平均比例才能达到 30%，直到 2040 年才能达到 50%。

2. 地区差异

表 3：1995 至 2005 年各区域妇女参加议会的情况



资料来源：议会联盟，《1945-2005 年，妇女参政的资料包》（2005 年）。

25. 上文表 3 提供了各区域妇女参与议会情况的资料。自 1995 年以来，包括丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典在内的北欧国家议会中妇女比例一直最高，平均水平持续超过 38%。2005 年 10 月，北欧国家议会中平均妇女代表比例首次达到 40%。

26. 表 3 还表明，妇女在阿拉伯国家仍未有充分代表，目前该地区下议院妇女平均比例为 8.2%。虽然这只是全球平均水平的一半，但已经是八年前的两倍，当时妇女代表的平均比例还不到 4%。这一进展在很大程度上归功于包括吉布提、约旦、伊拉克、摩洛哥和突尼斯在内的该地区各国制定的各种配额。

27. 各国议会联盟的数据还表明，妇女在太平洋岛屿国家的议会中仍未有充分代表。太平洋地区（不包括澳大利亚和新西兰，这两个国家的妇女代表比例分别为 24.7% 和 32.2%）妇女代表在议会中的平均比例为 3.2%。

28. 非洲和拉丁美洲议会中的妇女比例增长最快，过去十年这两个地区的平均增长超过 5 个百分点。研究表明，非洲和拉丁美洲的增长在很大程度上取决于为妇女制定的配额。⁵

3. 国家一级的进展

29. 最近，冲突后国家举行了重要选举。根据议会联盟的数据，2005 年 1 月伊拉克选举过渡议会时，31.5% 的议员为女性。这在很大程度上取决于 2004 年伊拉克临时行政当局制定的候选人配额，规定各政党的候选人提名名单上至少有 30% 为女性。据议会联盟的摘要资料，2005 年 9 月阿富汗的选举实施了为妇女保留席位的制度。

30. 根据上述议会联盟关于妇女和男子参与决策的背景文件，2005 年 5 月，科威特议会给予妇女投票和参加选举的权力，使妇女获得充分的政治权利。孟加拉国议会中妇女人数不断减少的负面趋势于 2005 年开始扭转。目前，妇女在孟加拉国议会成员中所占比例接近 13%。

31. 有关会员国应普通照会要求提供的下列资料表明，2000 年至 2001 年白俄罗斯众议院妇女比例从 4.5% 增至 10.3%；爱沙尼亚议会现有议员总数中妇女比例为 20.2%；自从 2004 年选举之后，格林纳达 12 位参议员中有 4 位为女性，其中参议长本人也是女性；2001 年波兰选举之后，议会下议院中妇女比例从 13% 增至 20%。

B. 妇女担任国家及政府高级职位的情况

32. 担任国家及政府最高职位的妇女人数的增长并未达到议会中妇女比例的增长水平。如表 1 所示，选举产生的女国家元首和政府首脑人数实际上从 1995 年的 12 人下降至 2005 年的 8 人。最近出现了一些积极进展，又有两位女性当选高级职位：一位是利比里亚总统，另一位是德国总理。

33. 过去十年，担任部级职务的妇女人数有所增加（见表 1）。根据 1996 年提高妇女地位司编纂的 187 个国家的数据，1996 年女部长的比例为 6.8%。与法律（9.4%）、经济（4.1%）和政治事务（3.4%）相比，女部长的职能主要集中于社会事务（14%）。

34. 根据议会联盟的数据，2005 年 1 月，政府行政部门中 14.3% 的部长为女性。瑞典女部长的比例最高，为 52.4%，其次是西班牙，女部长比例为 50%。妇女在 183 个国家中担任 858 个部长级职位，其中 83 位妇女（9.7%）担任与家庭、儿童、青年、残疾人和老年人事务相关的职位；69 位妇女（8.0%）担任与社会

事务相关的部长级职位；63 位妇女（7.3%）担任与妇女事务相关的部长级职位；63 位妇女（7.3%）担任与教育相关的部长级职位；60 位妇女（7%）担任与环境和能源相关的部长级职位。妇女担任的议会事务、人口和信息相关职位最少。全球范围内只有 12 位女性担任国防方面部长级职位，20 位女性担任财政和预算部长级职位，25 位女性担任外交事务部长级职位。

35. 议会联盟的数据表明，阿拉伯地区发生了积极变化。2001 年也门任命了一位人权女部长，2003 年卡塔尔任命了第一位女部长负责教育事务，同时还任命了一位家庭事务最高理事会女执行秘书。2003 年阿曼也任命了其史上第一位女部长，2005 年科威特和黎巴嫩也效仿阿曼的做法。截至 2004 年，埃及政府中 25% 的决策职位由妇女担任。

36. 国际舞台上妇女担任国家代表的情况也反映了妇女担任外交领域高级决策职位不足的问题。2005 年，在 191 位常驻纽约联合国代表中，只有 17 位为女性——这也已历史最高水平。

C. 妇女在地方政府的参与情况

37. 2003 年，国际地方当局联合会启动了首个全球与妇女参与地方决策情况相关的数据库。根据该数据库，目前全球女议员的比例为 20%（见 <http://www.iula.org>）。各国政府向十年审查和评价以及应普通照会要求提供的资料表明，总体而言妇女在地方上的参与水平有所增加。

38. 例如，2003 年约旦地方选举创下记录，五位女候选人当选，乡村委员会任命了 94 名妇女。印度目前有 100 多万妇女在农村和城市地方政府机构中担任各级地方治理职位。冰岛地方政府中妇女比例从 1998 年的 28.2% 增至 2002 年的 31.2%。2002 年，塞舌尔地方政府中的妇女享有广泛代表，在地方政府县行政长官一级中占有 58% 的比例。埃塞俄比亚也报告说 1995 年至 2004 年地方政府中妇女比例增加了 10%。2005 年，白俄罗斯地方议会代表中 44% 为妇女。自从 1999 年以来，爱沙尼亚每次地方选举都见证了妇女人数的增加；2005 年地方选举时，全体候选人中有 39.3% 为妇女，后来，其中有 28% 当选。韩国当选为市/省代表的妇女比例从 1998 年的 36.4% 增至 2002 年的 67.1%。2001 年蒙得维的亚地方选举中，乌拉圭妇女在当地政府赢得 40% 以上的席位。

39. 根据亚洲及太平洋经济社会委员会在南亚、东亚和太平洋次区域十三个国家收集的数据，2001 年地方政府中妇女所占比例的区间为 33% 至 2%。所有十三个国家中地方政府的妇女比例都比其中央政府的妇女比例高。⁶

D. 妇女参与其他领域决策的情况

40. 妇女参与司法机构的资料和数据有限。国际上国际刑事法院的设立以及 2003 年在 18 名法官中任命了 7 名女法官具有突破性意义。根据各国政府向十年审查

和评价以及应普通照会要求提供的资料，尼加拉瓜和洪都拉斯最高法院的法官中大多数为女性。2003 年埃及任命了第一位女法官，这为任命另外三位女法官创下了先例。吉布提女治安法官的比例最高，该国 24 位法官中有三分之一为妇女。2001 年见证了智利司法体系历史上的里程碑，一名妇女被任命为最高法院法官，另一名被任命为检察官。2002 年，斯洛文尼亚宪法法院历史上首次实现了两性比例均衡，另外，有一名妇女还担任了该法院院长。2005 年，白俄罗斯全体法官中有 46.4% 为女性，最高法院全体成员中有 28.9% 为女性。目前阿根廷国家司法部门、联邦司法部门和省级法庭中妇女占有 25 个职位。

41. 与经济决策相关的数据收集和传播更加缺乏系统性。参与高层经济决策的妇女仍然较少，即便在发达国家也是如此，虽然世界上许多地区妇女的教育都已取得很大进展。根据国际劳工组织的研究，2000 至 2002 年期间，在数据涉及的 63 个国家中，48 个国家妇女担任管理职位的总体比例从 20% 至 40% 不等。⁷ 私营部门几乎没有任何关于妇女代表性的可比数据。就妇女在公司董事会的参与情况而言，以芬兰和挪威为例，这两个国家制定的配额要求将国家和公共有限公司董事会中的妇女比例增加至 40%。挪威估计有 600 家公司受到该规定的影响。丹麦、爱沙尼亚、希腊和瑞典采取了类似措施，开展了旨在确保妇女在私营公司董事会中至少占有 40% 比例的“妇女升至最高职位”项目。

42. 应该做出一致努力，更加系统地收集、传播和使用关于妇女参与公共生活各个决策领域包括学术界、工会、国际事务和媒体等领域的数据。同样，还应改进关于女性领导的数据库，为促进妇女担任国家和国际领导职位的努力提供资源。

四. 实现妇女成功参与政治决策的条件

A. 增加妇女参与决策的数字比例

43. 选举制度对妇女参与决策机构具有直接影响。研究一再表明，妇女在采用比例代表制的国家中代表性最为广泛。比例代表制激励政党平衡自己的选票。另一方面，大多数一党多数制度只允许每个选区提名一个候选人，此时政党倾向于选择男候选人。影响妇女代表性的其他选举制度设计包括设置选举门槛（获得一个议会席位所需的最低比例的票数）、选区规模（席位数与选区数之比）以及比例代表制采用开放式还是封闭式名单（选民影响政党提名名单中候选人当选与否的能力）。

44. 配额，是指公共选举中为女候选人设定的强制性比例，已经成为促进妇女参与代表政治使用最为广泛的机制。虽然一些国家早在 1950 年代即为妇女保留席位，对配额的有力推动出现在 1990 年代，标志是阿根廷 1991 年成功实施的配额以及 1995 年在北京召开的第四次妇女问题世界会议。《北京行动纲要》敦促开展积极行动实现妇女和男子平等参与决策。² 根据国际民主和选举援助研究所与斯德哥尔摩大学全球妇女选举配额数据库，已有近 100 个国家实施了配额，一些以

前即使用配额，一些正在考虑实施配额。其中有十个国家提供保留席位的担保，还有 30 个国家通过了强制规定配额的立法。另外，61 个国家的 130 个政党自愿实施配额（见 <http://www.quotaproject.org>）。

45. 配额是在众多因素的推动下引入的，其中包括应采取何种方式补偿那些历史上被排斥在公共生活之外的边缘化群体的国家辩论、来自国内妇女组织的内部压力和诸如联合国与国际妇女运动等国际机构的外部压力。⁸

46. 最普遍的配额制度类型（见 <http://www.quotaproject.org>）包括：

（a）国家议会的宪法配额：即国家宪法强制规定的配额。采用此类配额的国家有布基纳法索、尼泊尔、菲律宾和乌干达等；

（b）国家议会的选举法配额或法规，即国家立法或法规规定的配额。实施法定配额的国家包括比利时、塞尔维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚和黑山与苏丹；

（c）政党的候选人配额，即政党设置一定比例的女候选人的规则或目标。南非非洲人国民大会制定了此类配额。

47. 各国采用的配额种类依该国的选举制度及其他政治因素而定。配额在封闭式名单比例制中可能比在开放式名单比例制中更为有效。在比例代表制中，在选区与政党对比值最高或政党名单具体规定哪些职位必须由妇女担任的职位安排任务情况下，配额的效果最为明显。例如，规定妇女必须担任前三个职位中的一个或前六个职位中的两个并以此类推要比规定名单上的职位中有三分之一应由妇女担任更加有效。还应制定针对违反规定的有效制裁机制。例如，阿根廷选举法庭只有在裁决任何不遵守法律的政党不得参加任何投票之后，该国政党才开始遵守相关法律。⁹ 在一党多数制度中，最普遍的配额种类是保留席位。此类制度中直接选举的代表比任命的代表更具合法性和独立性。

48. 政治进程中的具体阶段会为实施配额创造机会，如正在经历转型和进行宪法与法律改革的国家。配额日益被视作在冲突后国家确保妇女代表性的一种方式。在这些国家，配额的形式多种多样，从莫桑比克和南非的执政党采取的自愿政党配额到阿富汗、布隆迪、伊拉克和卢旺达、最近采取的保留席位和宪法配额不等。

49. 作为决定谁能成为公职竞选候选人的主要把关人，政党在促进抑或阻碍妇女参与决策机构方面发挥着关键作用。政党的结构、组织和内部文化决定其是否支持妇女参加竞选。例如，缺乏完善的内部程序以及由某个领导一人主导决策的政党会使妇女处于不利地位。

50. 在专家组会议上，有人指出有时候政党重视女候选人往往是出于动员女性选民的目的而非因为妇女的参与能带来具体知识和专业技能或能增加该党政治议程对两性平等问题的关注。妇女担任政治领导人的潜力往往不受承认。另外，政

党往往从由男子主导的范围中选择候选人，如工会领袖和地方议员。政党应该制定奖励机制鼓励妇女参与，如为选举活动提供资金、支持网络、为女候选人提供培训和技能发展机会，并设立诸如在党内为妇女保留一定数量的管理职位的目标。¹⁰

51. 诸如政党或议会等政治机构内部的机制安排也并非性别中立，而是往往倾向于男子。要想当选，候选人就要投入大量时间开展活动，可能要长时间离家到外地。很多时候这种安排使得妇女处于不利地位，因为妇女受家庭责任的羁绊，无法象男候选人那样投入同样的时间参加政治活动。有时还需投入巨额财务资源。另外，政治机构的环境也并非总是对妇女有利，因为在议会办公、遵守政党的议程以及缺少育儿措施经常与家庭义务发生冲突，而在很多情况下妇女仍是家庭义务的主要承担者。¹¹

52. 妇女运动是促进妇女参与政治决策的重要利益有关者。妇女组织为实现平等代表进行游说，为妇女参选提供支持。在政党内部，与妇女运动有联系的政治家能够向政党领导施加压力，采取一切可能措施促进妇女平等参与政治活动。⁸

53. 在专家组会议上，有人还强调说，许多国家中妇女的社会经济地位仍然不利于其参与公共生活。虽然过去十年很多妇女加入劳动大军，但是世界上很多地方的妇女与男子相比仍处于职业等级的低端。结果，妇女赚钱少，缺乏必要的技能和关系在竞争中胜出，政治领域也不例外。特别是在地方上担任公职和参与社区事务往往基于自愿，妇女不得不兼顾工作、家庭和社区责任。大多数国家还未创造允许有家庭的男子和妇女分担这些责任的条件。

54. 专家组会议还提出了妇女的自尊问题。许多妇女可能认为自己缺少必要的从政技能，这种想法挫伤了其竞选公职的积极性。她们可能对参与政党政治犹豫不决，而更愿意参加社会运动，因为社会运动比政党和国家机构更加主张人人平等，目标更为明确。

55. 培训和发展领导才能对于支持妇女学习必要的政治技能从而成功竞选公职至关重要。男子也应参加对性别问题有敏感认识的培训，了解两性平等的相关问题并发展对促进妇女参与决策的承诺，包括通过探讨支持妇女竞选公职的切实方法。

B. 提高妇女的实质代表性

56. 妇女参与决策过程不仅要有一定数量的代表性，还要通过明确推动两性平等议程和在各领域政策制定中将两性平等观点纳入主流增强妇女对政策制定和实施的影响力。有效增强妇女对各级公共生活的影响将有利于实现两性平等、赋予妇女权力和更加民主与公平的社会。

57. 专家组会议提出了促进妇女有效参与决策过程以及加强妇女对决策的影响力的三个条件：

- (a) 确认关键行为者和盟友并与之合作；
- (b) 制定加强妇女政治影响力的关键机制/结构；
- (c) 抓住关键转折点或时刻，提高影响决策过程的可能性。

关键行为者和盟友

58. 妇女应该确认能助其获取资源并赞同和积极支持两性平等议程的关键行为者和盟友，从而实现有利于两性平等的政策结果。例如，妇女可通过地方、国家、区域或国际关系网络，从众多组织和个人那里获取与诸如政策制定“良好做法”等相关的知识、专业技能和信息或者新的筹资来源。建立联系对于动员赞助者支持各种促进两性平等议程的倡议至关重要。¹² 妇女之间建立联系也能有效促进其领导才能的发展。1995年北京召开第四次妇女问题世界会议之际，地方、国家和国际妇女组织与网络在影响会议筹备和成果方面发挥的重要作用即反映了建立联盟和联系的力量。

59. 妇女建立政治联系时应与男子建立战略联盟。男子能在政策制定中对促进两性平等发挥关键作用。要与男子建立有效的联盟，就要解决陈规定型观念的问题，包括通过加强对性别问题有敏感认识的教育和培训，特别是对担任决策职位的男子进行教育和培训。还应做出全面努力，争取媒体的支持，促进对妇女在决策中发挥作用的积极态度。

关键机制/结构

60. 妇女担任政府行政部门高层职位对于确保制定对性别问题有敏感认识的政策以及向社会发展各个领域分配资源至关重要。但是，妇女在这个级别尚未有充分代表，女部长往往负责诸如教育、卫生、社会福利或环境等相关职能。拥有实权的部委，如外交、国防、财政、贸易与工业等仍主要由男子把持。立法决策过程往往由常务委员会制度协调，而男子则主导了那些权力最大的委员会，包括人事任命、拨款、途径和方法、财政或公共账户的委员会。

61. 妇女参与预算分配决策是促进两性平等的关键。国家和地方都在加大从两性平等的角度影响预算的努力。与诸如民间社会组织和学术界等其他利益有关者建立联盟对于推进此项努力具有重要作用。¹³

62. 如果缺少关于重要问题的信息，那么妇女有效参与和领导政治机构的能力将被削弱。¹⁴ 政治机构内部的机构惯例会影响信息的获取。建立战略联系和联盟关系有助于确保有效获取信息。信息和通讯技术也有利于提高系统获取信息的可能性。切实努力解决性别方面的数字鸿沟对于促进妇女参与决策至关重要。

关键转折点

63. 关键转折点似乎有很多，例如和平进程、民主转型以及起草为加强妇女的参与提供机会的新宪法等。在此情况下，政党对代表权的垄断就会减少，而非传统政治行为者会有更多机会，这些非传统政治行为者的组织或运动可以提名代表其利益的候选人，寻求进入传统当局或通过动员进行游说。这些关键转折点扩大了不同社会集团利益的代表性，或许会促进来自不同政党的女议员就共同感兴趣的问题结成暂时联盟。

64. 如中美洲冲突后局势所示，妇女建立跨党联盟消除了内战带来的意识形态的分歧。在萨尔瓦多和平进程中，妇女团结一致促进关于性别配额、负责任的为父之道和家庭暴力等问题的改革。1980年代中期乌拉圭民主转型期间，所有党派妇女地位工作组努力跻身于全国建立共识论坛，成功冲破了历史上占主导地位的两党之间的竞争局面，起草了一套关于家庭暴力的建议。

五. 妇女的参与和领导对促进两性平等的影响

65. 妇女在起草两性平等政策和促进两性平等主流化中发挥关键作用，特别是在通过在国家机构、妇女组织和网络以及担任公职的妇女之间建立联盟。但是，事实证明，妇女参与各级政治进程对于制定与发展、可持续和平与善政相关的对性别问题有敏感认识的政策具有重要作用。女议员与其他行为者合作为促进消除法典中的歧视规定和在国家一级加强妇女权利做出了重要贡献。

66. 过去十年，妇女运动开展的游说推动了将两性平等和妇女权利纳入其他全球政策领域，包括社会发展、人道主义法、人口和环境保护；加快了1979年《消除对妇女一切形式歧视公约》的批准进程；引起人们对家庭和公共领域针对妇女的暴力问题的日益关注。妇女运动还为建立旨在实现和平的合作关系做出重大贡献。例如，在阿塞拜疆、哥伦比亚、利比里亚、尼泊尔和索马里，妇女跨越种族和宗教限制，为和平进程做出了突出贡献（见S/2004/814和S/2005/636）。

67. 有证据表明，地方政府中的妇女对与有利于妇女的服务和福利相关的地方决策以及使社会接受妇女的政治权力有着明显影响。例如，印度对行政区的研究证明了妇女的参与改变地方政治的各种途径。据报，正是由于妇女的作用，行政区对社区在基础设施、住房、学校和卫生方面的需求反应更加迅速。妇女改善了各种政府方案的实施，她们的参与使得女公民能更好地利用国家服务并提出自己的权利要求。如果妇女是行政区的负责人，那么关注妇女需求的政策就更有可能得到实施。

六. 结论和建议

68. 虽然过去十年形势不断好转，但是妇女在参与决策方面继续面临挑战。政治决策机构中妇女人数的缓慢增长受众多因素影响，其中包括机制和选举设计（如

采取选举配额和保留席位的做法)、政党承诺、全国范围内持续动员，特别是妇女运动的动员活动以及国际社会的倡导和支持。

69. 但是，妇女更多参与决策仍需转化为决策过程中的领导能力和影响力。目前仍存在严重阻碍妇女有效参与的障碍，特别是妇女在诸如军事、宏观经济政策和外交等男子主导的政策领域代表性不足，诸如议会和立法机关等政治机构缺少有利于两性平等的环境以及传统陈规定型观念和行为习惯持续存在。

70. 缺少妇女在诸如经济、司法机构、媒体、学术界和国际事务等领域参与各级决策的按性别分列的数据仍严重限制监测进展。

71. 委员会不妨考虑建议采取下列行动，促进妇女参与决策(见第 72 和第 73 段)，加强妇女更多参与的影响力(见第 74 段)。

72. 各级政府、包括联合国在内的国际行为者、议会、政党、非政府组织、媒体及所有其他利益有关者应酌情：

(a) 确立提高妇女代表性的具体目的、目标和基准，包括通过采取积极行动在内的方式；

(b) 全面执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议，以促进妇女参与和平与安全各个领域的决策，包括恢复与重建；

(c) 确保批准和执行与妇女的充分政治权利相关的文书，特别是《世界人权宣言》、《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》) 和《妇女政治权利公约》；

(d) 实施具体措施，确保妇女担任决策职位，包括适当条件下在比例代表制内规定法定配额或在一党多数选举制中保留席位，并对违反情况实施具体有效的制裁；

(e) 通过提供公共资金和接触媒体的机会、限定竞选开支和保证披露竞选财务与支出，确保妇女和男子在竞选活动中享有公平机会；

(f) 确保妇女公平获得教育和培训、资料、就业机会与生产性资源，从而为妇女提供必要的工具，全面和公平参与各级决策过程；

(g) 为男子和妇女的公民教育开发和宣传对性别问题有敏感认识的课程和培训，使用对性别问题有敏感认识的语言消除陈规定型观念和鼓励宣传社会各界妇女领导人的形象；

(h) 对包括选举制度在内的现存宪法、政治、立法和监管框架进行必要的审查和修改，取消阻碍妇女平等参与各级决策过程的规定；

(i) 加强关于提高妇女在政党、议会和各级政府中的代表性的条件的研究，宣传有关经验教训和良好做法的信息；

(j) 监测媒体对妇女和两性平等问题的报导，识别与妇女参与决策相关的性别偏见；

(k) 监测和评估妇女在各级决策过程的参与情况和代表性，包括通过定期收集资料及按性别分列的数据。

73. 选举管理机构和政党应酌情：

(a) 审查政党结构和程序，取消阻碍妇女参与的一切障碍，特别是担任领导职位的障碍，从而实现各个级别的男女平等；

(b) 明确制定党内候选人的选举规则，包括适当地制定配额，以实现女候选人在当选职位中获得公平代表；

(c) 通过开展具体培训方案、征聘活动和财政奖励支持妇女参选，特别是考虑到在一党多数选举制度下提名妇女可能会面临更多的困难；

(d) 为政党内部现有的妇女机构提供必要资源，增加其在党内结构中的知名度，从而影响决策和支持妇女参选；

(e) 确保妇女在选举管理机构中担任决策职位，此类机构开展工作时应充分考虑两性平等和赋予妇女权力问题；

(f) 提供资源，为跨越党派界线的潜在妇女候选人组织培训，学习参加政治竞选和与媒体有效沟通的必要技能。

74. 各级政府、包括联合国在内的国际行为者、议会、政党、非政府组织、媒体及所有其他利益有关者应酌情：

(a) 确保妇女公平参与各领域决策机构的决策过程，特别是参与宏观经济政策、贸易、劳动、预算、国防和外交领域的各级决策；

(b) 支持将两性平等观点纳入制定与实施法律、预算分配、政策和方案的主流，特别是通过政府、立法和司法机构开展培训和加强两性平等相关国家机制的促进作用和赋予妇女权力；

(c) 确保包括议会在内的各个机构建设有利于妇女参与的环境，包括采取旨在兼顾家庭责任和专业责任的措施；

(d) 确保担任决策职位的妇女获得充分的实质性与行政支持、指导，和获取有效行使领导职能的资源；

(e) 确保议会设立与两性平等和赋予妇女权力相关的常务委员会或特设委员会或其他法定机构，这些机构应具有跨越党派界限的代表性，监测对现有法律和宪法规定以及诸如《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲要》等国际文书所提建议的审查和执行情况；

(f) 确保包括常务委员会和妇女核心小组在内的议会与国家机制进行有效合作以促进两性平等及赋予妇女权力；

(g) 在向消除对妇女歧视委员会递交其编写的报告之前，向议会和民间社会介绍国家定期报告的内容并进行讨论；

(h) 促进有利于妇女平等参与的权力下放，加强地方政府机构实施有效的两性平等主流化及对性别问题有敏感认识的预算的能力；

(i) 促进担任决策职位的妇女和在基层、学术界、工会、媒体和民间社会组织从事赋予妇女权力工作的妇女之间建立联系；

(j) 鼓励和支持与担任决策职位的男子合作，共同促进两性平等和赋予妇女权力；

(k) 为妇女提供领导能力的培训，增强妇女影响政治、社会和经济决策的潜力，加强所有当选代表对两性平等和赋予妇女权力所作承诺的问责制。

注

¹ 提高妇女地位司收到了以下 34 个国家对普通照会的答复：阿根廷、巴林、孟加拉国、白俄罗斯、巴西、文莱达鲁萨兰国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、朝鲜民主主义人民共和国、丹麦、埃及、爱沙尼亚、斐济、格林纳达、洪都拉斯、日本、约旦、哈萨克斯坦、黎巴嫩、卢森堡、毛里求斯、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、瑞典、汤加、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国和乌拉圭。

² 见《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》（联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13），第一章，决议 1，附件二。

³ 见《经济及社会理事会正式记录，2005 年，补编第 7 号》（E/2005/27），第一章。

⁴ 《两性平等：在不平等的世界上争取正义》（联合国出版物，出售品编号：05.III.Y.1）；A. M. Goetz 和 R. Jenkins 《重建问责制：民主促进人类发展》（2004 年）。

⁵ 议会联盟《国家议会中的妇女》<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>；国际民主和选举援助研究所与斯德哥尔摩大学全球妇女选举配额数据库，2005 年（<http://www.quotaproject.org>）；各国议会联盟，2005 年，《妇女参政：1945 至 2005 年》，日内瓦。

⁶ Jean Drage 《亚太地区地方政府中的妇女：13 国比较分析》。亚洲及太平洋经济社会委员会，2001 年 6 月。

⁷ 劳工组织《突破玻璃天花板：管理阶层的妇女》，2004 年，日内瓦。

- ⁸ 联合国教育和两性平等千年项目工作队《采取行动：实现两性平等和赋予妇女权力》，联合国开发计划署，2005 年。
- ⁹ V. Bouvier, 《越界：拉丁美洲妇女社会大动员》，2004 年，关于《两性平等：在不平等的世界上争取正义》的背景文件。
- ¹⁰ 《拉丁美洲社会性别、权利政治与民主》，Nikki Craske 和 Maxine Molyneux 合编，2002 年；F. Macaulay 所写《将两性平等纳入政治议程：巴西女权主义游说团体研究》，载于 E. Dore 和 M. Molyneux 合编《拉丁美洲社会性别秘史与现状》一书，北卡罗莱纳州 Durham 和伦敦：杜克大学出版社，2000 年。
- ¹¹ 发展研究所《建立有利于妇女发展的机制》，发展公报，第 26 卷，第 3 号，1995 年。
- ¹² V. Sperling、M. Marx Ferree 和 B. Risman 《建设全球女权主义：跨国倡导网络与俄罗斯妇女的行动主义》，Signs: 《文化和社会中的妇女期刊》，26(4)。
- ¹³ 《权力无捷径：非洲妇女参与政治与决策》2003 年，A-M. Goetz 和 Hassim S. 合著，Zed，伦敦。
- ¹⁴ Rai, S. M. , G. Bari, N. Mahtab 和 B. Mohanty 等人合编（2005 年）《南亚：社会性别与赋予权力政治——比较研究》；D. Dahlerup 编《参政妇女：选举限额、平等与民主》伦敦，Routledge。