



大会

Distr.: General
27 July 2018
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十九届会议

2018 年 9 月 10 日至 28 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

审议所有妇女和女童充分享有人权的差距、挑战和最佳做法
以及将性别观点系统地纳入实施《2030 年可持续发展议程》
的主流的闭会期间专家会议

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会关于所有妇女和女童充分享有人权以及将性别观点系统地纳入实施《2030 年可持续发展议程》的主流的第 36/8 号决议提交。在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员组织一次为期两天的闭会期间专家会议，审议所有妇女和女童充分享有人权的差距、挑战和最佳做法以及将性别观点纳入实施《2030 年议程》的主流，并编写一份关于该会议成果的报告，提交理事会第三十九届会议。专家会议于 2018 年 5 月 2 日和 3 日在日内瓦举行。



一. 导言

1. 人权理事会第 36/8 号决议请联合国人权事务高级专员与会员国、联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)、联合国人口基金(人口基金)和其他联合国机构、基金和方案、国际人权机制、民间社会组织和其他相关利益攸关方合作,组织一次为期两天的闭会期间专家会议,审议所有妇女和女童充分享有人权的差距、挑战和最佳做法以及将性别观点系统地纳入实施《2030 年可持续发展议程》的主流。理事会还请高级专员编写一份关于该会议结果的报告,并将其提交理事会第三十九届会议。

2. 闭会期间专家会议于 2018 年 5 月 2 日和 3 日在日内瓦举行。16 位专家参加了研讨会,一位无法亲自参加会议的专家分享了她的发言。会议向观察员开放,其中包括会员国、民间社会组织、联合国机构和学术界。在本报告中,高级专员总结了专家的讨论、观察员的发言以及在会议上分享的有前途的做法。

3. 专家会议的讨论以现有评估为基础并使用了可加强纳入性别观点的领域的说明性实例。在讨论中,与会者通过妇女权利和性别平等视角,将《2030 年议程》的三个方面——经济、社会和环境——与若干可持续发展目标相联系。专家们就如何将性别观点纳入《2030 年议程》的实施并确保努力实现可持续发展目标促进妇女权利和性别平等提出了建议。他们还就如何加强整个联合国系统与其他多边行为方的协同作用提出了建议,以促进妇女权利和性别平等的方式支持实施《2030 年议程》。议程、概念说明和专家的发言全文可在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的网站上查阅。¹

二. 确定背景

4. 在联合国所有会员国以协商一致方式通过的关于《2030 年议程》的大会第 70/1 号决议中,各国承诺保护人权并促进性别平等及赋予妇女和女童权力,同时认识到性别不平等仍然是对可持续发展的巨大挑战。各国还认识到,实现性别平等及赋予妇女和女童权力将对《2030 年议程》所有目标和具体目标的进展作出重要贡献,将性别观点系统地纳入实施《2030 年议程》的主流至关重要。各国还重申了《世界人权宣言》和其他有关人权和国际法的国际文书的重要性,并呼吁以符合国际法规定的国家权利和义务的方式实施新议程。

5. 在闭会期间会议上,专家们认识到,《2030 年议程》的目标和具体目标是整体的、不可分割的,具有全球性质并普遍适用;侧重于可持续性、平等、和平和人类进步,这可以提供一种对极端主义崛起、冲突和环境退化的强有力的反击言论;承诺不让任何一个人掉队,这挑战了国家内部和国家之间不平等加深的趋势;并将人民置于中心地位。换言之,《2030 年议程》可被视为实现《世界人权宣言》的行动计划。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/SystematicMainstreamingIntersessionalMeeting.aspx。

6. 同时，联合国妇女署最近根据健全的统计资料和新分析对《2030 年议程》的实施情况进行了审查，结果表明，所有国家和地区可持续发展的各个方面都普遍存在性别不平等现象，并表明在许多领域，到 2030 年实现《可持续发展目标》的进展仍然太慢。² 在这种情况下，专家们强调，应在《2030 年议程》的整个实施过程中彻底挑战并破除基于性别的不平等及其与其他不平等，包括基于性取向、族裔、土著地位、残疾和年龄的不平等的相互作用。

7. 为此，建议在四个关键领域采取行动：

(a) 通过加强性别统计和支持国家统计系统，包括关于 17 项可持续发展目标中缺乏具体性别指标的 6 项目标方面，改进对妇女和女童所取得的进展情况的监测；³

(b) 通过改变性别平等局面的政策，将性别平等问题置于实施《2030 年议程》的中心；

(c) 缩小性别平等的资金缺口；

(d) 加强各级对性别平等承诺的问责制。

8. 关于第一个关键领域，与会者认识到，至关重要的是不得让在千年发展目标进程中取得的来之不易的成果倒退，包括在性健康和生殖健康及权利领域，同时根据其不可分割性和全面性的关键原则，在实施《2030 年议程》及其目标的整个过程中推进性别平等及妇女和女童的权利。

9. 副高级专员在开幕词中指出，全球各地人民正在通过社交媒体扩大自己的声音——有时是创造性地，有时是破坏性地。这种新的参与方式远远超出正式政治代表的直接影响范围，并且正在增加非国家行为者的作用，例如私人行为者、传统行为者和民间社会行为者。她质疑如何在这种充满活力的情况下确保妇女和女童作为发展的积极推动者参与。

10. 一些专家强调了人口统计的重要性。目前，世界正在见证历史上最庞大的一代年轻人，90%的年轻人集中在较贫穷的国家。他们往往被排除在决策之外。对儿童和年轻人，特别是女童生活的影响，将是《2030 年议程》成败的一个试金石。

11. 最后，与会者强调，妇女和女童不是一个同质的群体，必须侧重于因面临交叉形式的歧视而边缘化最严重的妇女和女童。同样，人们认识到人类由广泛的性别认同组成，因此性别平等的范围应被理解为不仅包括异性恋男女平等，而且包括女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人和其他非二元性别者平等。⁴

² 联合国妇女署，“将承诺变为行动：《2030 年可持续发展议程》中的性别平等”（纽约，2018 年）。

³ 联合国妇女署在其报告中认定，目标 6（清洁水和卫生设施）、7（负担得起的和清洁的能源）、9（工业、创新和基础设施）、12（负责任的消费和生产）、14（海洋生态系统）和 15（陆地生态系统）缺乏具体性别指标。

⁴ 另见人权理事会第 32/2 号决议；消除对妇女歧视委员会关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议（更新了第 19 号一般性建议）在，第 12 段；以及经济、社会和文化权利委员会关于在经济、社会和文化权利方面不得进行歧视第 20 (2009)号一般性意见，第 32 段。在免于暴力的背景下，另见人权事务委员会关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见，第 3 段和第 9 段。

三. 在社会、经济和环境方面将妇女权利和性别观点纳入《2030 年议程》的实施

12. 一部分讨论专门用于通过性别平等和妇女权利的视角分析《2030 年议程》的三个方面——经济、社会和环境——之间的联系。专家们介绍了性别平等和妇女权利如何与实施《2030 年议程》相关，特别是在促进性别平等的实施和监测可能仍然薄弱的领域，如自然资源和工业活动管理、生产和消费模式、城市化以及环境和生态系统。

13. 一位专家根据东非的经验讨论了妇女在农业生产力中的作用，特别强调了为何实现妇女权利对可持续生产、环境和气候行动很重要。通过缩小性别差距来提高可持续和气候智能型农业生产力将有助于实现可持续发展目标 1(无贫困)、2(零饥饿)、4(优质教育)、5(性别平等)、6(清洁水和卫生设施)、7(负担得起的和清洁的能源)、8(体面劳动和经济增长)、12(负责任的消费和生产)、13(气候行动)和 15(陆地生态系统)。农业产出增长对减贫和粮食安全产生了强大的因果影响。然而，农业生产力受到性别不平等的不利影响，导致地方经济和整个政府的巨大损失。例如，在马拉维，缩小性别差距可导致每年超过 238,000 人脱贫。

14. 在非洲撒哈拉以南地区，妇女占农业劳动人口的 30%至 80%，但由于受到一系列制约因素的限制，她们的生产力一直低于男性农民。研究发现，阻碍妇女农业生产力的因素包括获得土地、知识、肥料和改良种子等关键农业投入物的机会不平等；由于普遍存在的文化规范不允许妇女雇用男性工人，因此无法获得雇佣劳动力；由于无偿护理和家务劳动，妇女面临时间限制；以及基于性别的暴力侵害妇女行为。为了提高农业生产力，需要采取促进性别平等的政策措施。这些措施可能需要通过让妇女参与政策制定和实施，通过知识和技能赋予妇女权力以及培养妇女管理其财务的能力和让男子作为合作伙伴，改变农业活动中的性别社会规范。可能需要采取措施增加女性农民获得和使用节省劳力的农业生产和家用技术的机会，包括增加获得水和清洁能源的机会。必须向妇女提供促进性别平等的气候智能型农业推广服务。还可能采取措施增加妇女获得和控制土地和其他资源的机会，包括改良种子、化肥和财政资源。最后，应收集按性别分列的数据，并改进统计工具。⁵

15. 一位专家强调了在实施《2030 年议程》时充分注重性别平等以利用人口红利的重要性。它将成为有关经济增长、社会保护和社会服务、城市化、自然资源管理和气候应对措施的政策的关键要素。人口红利是由生育率下降，随后年轻人口规模和比例下降以及劳动年龄人口增加造成的。通过准备和正确的政策，人口红利可以积极地改变具有长期发展潜力的国家。它可以为创造生产性就业提供机会之窗，增加年轻一代的人力资本投资，赋予人民特别是女童权力，并促进他们的福祉。有人指出，许多国家，特别是非洲国家，人口红利的机会正在到来。

⁵ 有关该政策建议的更多详情，见报告“马拉维、坦桑尼亚和乌干达农业生产力性别差距的代价”以及政策简报“同样富有成效？评估卢旺达农业生产力的性别差距”。

16. 尽管如此，人口红利不是想当然的事；它需要正确的政策。如果没有适当的政策，生育率下降和女性劳动力增加可能只会导致对女工的更多剥削。若无重要的长期政策承诺且非常注重性别平等，任何国家都不能够实现人口红利。必要的政策措施包括赋予人民特别是妇女和少女权力，以便为自己和家人做出最佳选择；确保妇女和夫妇获得计划生育服务，并享有他们自己的生育选择权利和自由；以及支持年轻女性在教育和就业方面享有与男性平等的机会。⁶ 这些措施必须伴有努力消除有害做法，例如童婚、早婚和强迫婚姻、女性生殖器切割和针对妇女和女童的基于性别的暴力行为，并促进实现性健康和生殖健康及权利。

17. 一位专家强调了土著妇女对其人民和地球可持续发展的贡献。土著妇女正在通过保护其传统领土内的土地和环境，保护土著种子并在努力减缓和适应气候变化方面运用其知识，保护生物多样性和生态系统并采取气候行动。这些行动与实现可持续目标 13(气候行动)和 15(陆地生态系统)相关。土著妇女应被视为变革的推动者，她们的贡献和知识应得到承认、保护和尊重。

18. 近年来，制定了关于将性别观点和妇女权利纳入应对气候变化的分析和指导。消除对妇女歧视委员会在其关于气候变化背景下减少灾害风险中与性别有关的方面的第 37(2018)号一般性建议中指出，气候变化正在加剧全球灾害的风险和影响，增加天气和气候危害的频率和严重程度。危机情况加剧了先前存在的性别不平等现象，尤其加剧了对生活贫困的妇女、土著妇女、属于族裔、种族、宗教和性少数群体的妇女、残疾妇女、难民、寻求庇护、国内流离失所、无国籍和移民妇女、农村妇女、单身妇女、少女以及老年妇女的交叉形式的歧视。与男子或其他妇女相比，这些人往往受到不成比例的影响。另一方面，对这种灾害采取改变性别平等局面的对策可以为纠正现有的性别不平等提供机会。

19. 委员会在其第 37 号一般性建议中强调，对灾害的反应必须促进妇女的实质性平等，特别是那些面临交叉形式歧视的妇女，确保妇女和女童的参与和赋权，承认妇女的法律能力并促进她们诉诸司法。它还强调了性别分析对健康、社会保障和免于暴力等问题的重要性，以确定妇女和女童因其在家庭、社区和社会中的性别角色和歧视而面临的高风险并在灾害应对中解决此类风险的根本原因。委员会还阐述了各国在气候变化背景下减少灾害风险的域外义务。这些建议为各国实施计划和政策提供了指导，例如与目标 5(性别平等)相结合，实现可持续发展目标 11(可持续城市和社区)和 13(气候行动)。

20. 家们还指出了条约机构的相关工作。例如，消除对妇女歧视委员会讨论了需要减少温室气体排放、包括化石燃料开采所产生的温室气体排放(见 CEDAW/C/NOR/CO/9)和保护因气候变化而流离失所的人(见 CEDAW/C/PHL/CO/7-8)等问题。⁷ 经济、社会和文化权利委员会认识到，安全和清洁饮用水和卫生设施、能源、土地和环境是人人(包括妇女和儿童)享有适足生活水准权的重要组成部分。委员会还认识到权利的代际性质；委员会在其关于水权的第 15(2002)号一般性意见中强调，应为今世后代实现水权。一位专家报告说，经济、社会和文化

⁶ 有关该政策建议的更多详情，见人口红利全球议程理事会，“利用人口红利的机会”，世界经济论坛，2015 年。

⁷ 另见国际环境法中心和经济、社会和文化权利全球倡议，气候变化背景下的国家人权义务：“联合国人权条约机构通过的关于气候变化的结论性意见和建议的综合说明”。

化权利委员会即将发表的两项一般性评论将涵盖《2030 年议程》的一些领域，在这些领域需要进一步纳入性别分析和促进性别平等或改变性别平等局面的实施，即可持续发展、环境、经济、社会和文化权利以及土地权。性别平等和妇女平等权利问题将纳入这两项一般性意见，一旦获得通过它们将为缔约国提供必要指导。

21. 一些会员国分享了关于他们在实施《2030 年议程》方面促进性别平等的政策和方案的信息。安哥拉的一位代表指出最近通过了 2018-2022 年国家发展计划，该计划旨在确保男女机会均等，应对环境危机和实施《2030 年议程》。同样，多民族玻利维亚国的一位代表说，政府的土地方案导致女性土地所有者人数增加。

22. 专家们认为，优先考虑将性别平等和妇女权利纳入实施《2030 年议程》的战略领域(包括对资源有限的国家)是，消除对妇女的基于性别的暴力，包括童婚、早婚和强迫婚姻等有害习俗；平等分配无偿家务劳动；消除有害的性别陈规定型观念和相关的耻辱感；以及实现性健康和生殖健康及权利，包括在预防和应对艾滋病毒/艾滋病方面。他们还强调，由于她们面临交叉形式的歧视，必须将重点放在边缘化最严重的妇女和女童群体上。

四. 不让任何一个人掉队：如何反映多样性和交叉性？

23. 不让任何一个人掉队是《2030 年议程》的核心和总体承诺。在整个会议期间，专家们强调了收集分类数据的重要性，这些数据可以反映不同人群的多样性，而且可以反映他们可能面临的不同形式歧视的交叉性。被计入监测《2030 年议程》实施情况可能是某些群体可见因而对他们参与而不掉队的一个决定性因素。在实现千年发展目标的努力中不可见的群体在实施《2030 年议程》时将面临变得无形的相同风险。这些群体包括残疾人；土著居民；女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人和其他非二元性别者；难民；移民；寻求庇护者；国内流离失所者；生活贫困者；以及属于族裔、宗教、语言和种族少数群体的人——特别是属于这些群体的妇女和女童。

24. 专家们指出正在努力使上述群体明显可见。例如，在国家一级，南非和肯尼亚国家统计局正在采用基于人权的方法处理数据⁸和收集数据，以反映交叉形式的歧视。南非国家统计局收集了按性别、年龄、族裔、移民身份、残疾、宗教、公民身份和收入/生活水平分列的数据。南非还将收集数据的年龄范围扩大到 15 岁及以上，从而能够收集老年人的数据，包括往往被排除在发展范围之外的老年妇女。在肯尼亚，收集了残疾人、包括白化病患者和属于少数民族的人的数据。除数据分类外，这两个国家统计局还采取参与、透明、隐私和问责的原则，并在某种程度上采取自我认同原则。为了促进对数据采用基于人权的方法，肯尼亚国家统计局正在与肯尼亚国家人权委员会合作。

⁸ 另见联合国人权事务高级专员办事处，“对数据采用基于人权的方法：在 2030 年可持续发展议程中不让任何一个人掉队”（2018 年，日内瓦）。

25. 在区域一级，拉丁美洲和加勒比经济委员会正在支持收集分类数据及其分析，包括基于性别和其他理由、特别是种族和土著地位的交叉形式歧视的数据。一位专家指出，在过去 20 年中，越来越多的拉丁美洲国家开始收集有关非洲人后裔和土著人民的数据。对交叉形式的歧视对土著和非洲裔妇女的影响进行了深入分析。⁹ 在全球一级，还努力收集有关女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人和非常规性别者的数据。例如，联合国开发计划署的“LGBTI 包容性指数”旨在衡量女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人在多大程度上享有机会和服务以及在五个领域的发展成果，即：健康；经济福祉；个人安全和暴力；教育；以及政治和公民参与。¹⁰

26. 数据收集面临的主要挑战之一是如何反映妇女和女童的多样性以及她们所面临的歧视的交叉性。例如，仅在拉丁美洲就有 826 个群体自称为土著人民，据估计，可能另外还有 200 个土著人民。虽然自我认同原则是从人权角度处理数据的关键原则之一，但并非所有因其感知的身份而面临歧视的人都可以这样自我认同。例如，患有社会心理残疾的人，包括老年人，可能不认为自己是残疾人。世界不同地区的非二元性别者或非常规性别者可能具有不同的身份，不符合女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人的类别，因此不能这样自我认同。羞辱和歧视也可能使人们不自我认同属于边缘化群体。反映此种多样性是一项挑战，尤其是在资源稀缺的背景下。虽然样本量太小可能没有统计学意义，但不反映这种多样性可能意味着某些群体仍然不可见并被排除在外。

27. 此外，一些专家强调，在实施《2030 年议程》时，大多数属于边缘化群体的妇女、女童和非常规性别者仍然不可见并被排除在外。阻碍这些妇女和女童参与以及关于她们的数据收集的因素包括缺乏公民身份；被拘留(包括在监狱设施、移民中心、住宿机构和医院)；被定罪(例如，性工作者、吸毒者、无证移民或女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人)；与基础设施、运输、通信或信息相关的障碍；以及有害的陈规定型观念和歧视。有人认为各国可能需要与属于边缘化群体的妇女和女童积极接触，因为在实施《2030 年议程》的一般过程中她们可能缺乏足够的资源和代表。

28. 专家们指出，边缘化群体往往不得不坚持并争取他们被承认。民间社会组织和代表边缘化群体的组织在要求此种承认方面发挥至关重要的作用。同时，代表某一特定群体的组织(如残疾人组织或土著人民代表)之间以及处理不同问题(如妇女权利、儿童权利以及女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人的权利)的组织之间对某些问题的看法和立场可能会有分歧。此类分歧可能削弱他们的集体动员。代表边缘化群体的组织之间可能需要进行更多的对话，人权组织、妇女组织和代表边缘化群体的组织之间进行更多的合作和协作将是有益的。为了反映各种妇女和女童群体的多样性，一些专家强调需要进行跨文化和代际对话，

⁹ 另见拉丁美洲和加勒比经济委员会，*Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, 2013 年；*Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, 2014 年；*Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, 2017 年；*Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, 2018 年。

¹⁰ 有关该方法的更多详情，见 www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/publication/investing-in-a-research-revolution-for-lgbti-inclusion。

并承认不同群体持有不同的世界观，包括集体权利的概念。还指出了文化认同和文化完整性的重要性。

五. 监测性别平等和妇女权利的进展情况

29. 关于数据的讨论还涉及如何衡量在实施《2030 年议程》方面性别平等和实现妇女权利取得的进展。

30. 一位专家强调，为监测实现千年发展目标和可持续发展目标的进展情况而确定的指标侧重于衡量妇女和女童状况的进展，例如她们的健康状况，但没有衡量她们的社会地位如何得到改善。除非妇女和女童的社会地位得到改善，否则其状况取得的进展将不可持续。例如，在提供生殖保健服务方面投资不会导致妇女和女童可持续获得此类服务，除非她们获得自主决策能力并控制获得此类服务的社会和财政资源。作为衡量各方案改变性别平等局面成果的方法，加拿大国际计划制定了妇女和女童赋权指数。¹¹ 它衡量了与五个领域中性别不平等的根源直接相关的变化：角色和责任；资源获取和控制；参与和决策；社会规范；以及体制变化。为了衡量改变性别平等局面的变化，不仅要对妇女和女童而且要对男人和男童衡量关于性别关系的态度和看法的变化。

31. 其他专家指出，每个可持续发展目标下列出的具体目标与为衡量每一目标下取得的进展而确定的全球指标之间存在差异。为实施《2030 年议程》所确定的全球指标分为三个等级，取决于方法制定的层级和总体数据可用性。¹² 例如，一级指标被认为在概念上是明确的，有国际公认的方法和标准，指标的数据由各国定期编制。实际上，一级指标是大多数国家报告的唯一指标。

32. 根据妇联合国女署的报告，目前只有两个关于性别平等目标 5 的全球指标被列为一级。这些指标是指标 5.5.2 (担任管理职位的妇女比例)和 5.b.1 (按性别分列拥有移动电话的个人比例)。据可持续发展目标各项指标机构间专家组称，承诺减少国家内部和国家之间不平等的目标 10 只有三个一级指标：10.6.1 (发展中国家在国际组织中的成员比例和投票权)；10.a.1 (适用于从最不发达国家和零关税发展中国家进口的关税细目比例)；以及 10.b.1 (受援国和捐助国的发展资源总流量和流量类型(如官方发展援助、外国直接投资和其他流量))。一位专家强调，虽然许多与性别平等有关的可持续发展目标的具体目标相当全面且符合国际人权标准，但如果实施《2030 年议程》的问责制主要基于统计数据和现行框架，则关于性别平等或妇女权利的大部分收益都不会反映在报告中。一些专家表示需要为目前归类为二级和三级的目标 5 下的指标确定方法，以便将它们移至一级。其他专家建议不要受一级指标的限制，而应使用每个国家可用和最相关的指标。

¹¹ 见“加拿大国际计划改变性别平等局面的规划和测量架构：初级读本”。

¹² 见联合国，可持续发展目标各项指标机构间专家组，“全球可持续发展目标各项指标的等级分类”，2018 年。

33. 千年发展目标中使用的一些指标未列入为《2030 年议程》确定的全球指标。例如，关于小学、中学和大学教育中的女童与男童比例的指标以及初等教育入学率指标——这两个指标都很成熟并得到广泛应用，包括作为千年发展目标的指标之一——没有被选为可持续发展目标的指标。它们没有被选中，因为它们不足以衡量关于免费、公平和优质小学和中学教育的目标 4.1。为该目标建议的指标如下：

4.1.1：儿童和年轻人的比例：(a) 2/3 年级；(b) 小学结束时；(c) 初中结束时，按性别至少达到 (一) 阅读和 (二) 数学的最低熟练程度。

然而，所有这些指标都归类为二级或三级，因为方法尚未确定或数据不易获得。因此，虽然现有的入学指标是旧的且不充分，但已被取消，尚无替代它们的更好措施，因此无法报告小学和中学教育中的性别平等。

六. 人权机制在加强 2030 年议程问责制方面的作用

34. 实施《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标的后续行动和审查进程是从千年发展目标机制向前迈出的一步。可持续发展问题高级别政治论坛是在全球一级对《2030 年议程》采取后续行动和进行审查的主要机制。《2030 年议程》还鼓励各国对由国家主导和国家驱动的国家以下各级的进展情况进行定期和包容性审查，预计这将作为高级别政治论坛定期审查的基础。这些审查过程应开放让各利益攸关方参加。然而，所有国家报告都是自愿的，国家以外的行为者参与的空间仍然有限。在这方面，专家们讨论了国家和国际人权机制在加强实施《2030 年议程》问责制方面的潜在作用。

35. 在国家一级，专家们强调了国家人权机构的作用。肯尼亚国家统计局和肯尼亚国家人权委员会在 2017 年签署了一份谅解备忘录，将基于人权的数据处理方法纳入官方统计的主流。这种合作提高了人们对基于人权的数据处理方法主流化的认识，并导致确定了在监测《2030 年议程》实施情况方面“落后”的群体和个人。

36. 在阿塞拜疆，人权事务专员办事处制定了指标，以追踪政府在履行与性健康和生殖健康有关的人权义务方面取得的进展。¹³ 这些指标是根据消除对妇女歧视委员会最近提出的建议以及在人权理事会在六个领域的普遍定期审查背景下制定的：生殖健康信息和服务；流产；孕产妇健康；针对妇女的暴力；关于性健康和生殖健康及权利的全面和适合年龄的教育；以及艾滋病毒/艾滋病。人权事务专员办事处与政府达成协议，对指标每两年更新一次。

37. 与会者指出，国家自愿报告的进程势头渐涨；¹⁴ 它在国家一级产生了辩论和政治承诺，并使妇女团体和整个民间社会与政府部门的互动合法化。在这方面，专家们认为，国家审查进程了解国际人权机制发布的关于性别平等和妇女权利的具体国家建议至关重要，国家人权机构在将这些建议纳入监测《2030 年议程》在国家一级的实施情况方面可以发挥关键作用。

¹³ 见阿塞拜疆共和国人权事务专员办事处和联合国人口基金的报告，“评估条约机构关于阿塞拜疆共和国性健康和生殖健康及权利的建设的落实情况”，巴库，2015 年。可查阅 http://azerbaijan.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/A4_eng.pdf。

¹⁴ 截至 2018 年 6 月 21 日，已提交 141 份报告。见 <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>。

38. 在国际一级，可持续发展问题高级别政治论坛的审查进程不是强制性的，也不提供诸如意见或建议等反馈意见。在论坛上，分配给实质性审查和讨论以及民间社会组织和权利持有者参与的时间非常有限。在这种情况下，联合国人权机制，例如普遍定期审议进程和人权理事会的特别程序以及人权条约监测机构，可以在加强实施《2030 年议程》的问责制方面发挥关键作用。专家们强调，人权机制的定期审查进程不仅得到了各国的投入，而且得到了民间社会组织、国家人权机构和其他行为方的投入，并且国家审查产生的建议可以补充《2030 年议程》的审查进程。这些机制制定的专题分析和指导对包括国家、工商企业和民间社会组织在内的各利益攸关方根据国际人权标准推进《2030 年议程》也将有用。

39. 许多条约机构正在努力确保其建议更容易用于监测可持续发展目标。例如，消除对妇女歧视委员会正在为缔约国确定一系列问题，使它们能够根据《消除对妇女一切形式歧视公约》的条款报告它们是否尊重、保护和实现了妇女的人权，同时跟踪可持续发展目标的具体目标 5.1 和全球指标 5.1.1 的进展情况。自 2016 年以来，委员会向可持续发展问题高级别政治论坛定期提交资料。¹⁵ 2017 年，委员会与暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员、在法律和实践中消除对妇女歧视问题工作组以及美洲人权委员会关于妇女权利问题的报告员发布了关于高级别政治论坛审议可持续发展目标 5 的联合声明。¹⁶ 若干条约机构设立了内部工作组，以讨论它们监测的条约与实施《2030 年议程》之间的联系，并开始在其结论性意见中定期列入关于可持续发展目标的任何建议。条约机构在其一般性建议和一般性评论中还提供了关于将性别平等和妇女人权与可持续发展目标联系起来的分析和指导。

40. 关于普遍定期审议进程，人口基金进行的评估显示，第一个周期(2008-2012 年)提出的建议中有 26%涉及性别平等以及性健康和生殖健康及权利，这些建议中有 77%被有关会员国正式接受。在第二个周期(2013-2017)，所有建议中与性健康和生殖健康及权利相关的建议百分比增至 28%。在这些建议中，最多的是性别平等和基于性别的暴力，这两个领域的建议数量(5,000)从第一个到第二个周期增加了一倍。此外，63%的国家报告已就在第一个周期内收到的关于性健康和生殖健康及权利的至少四分之三的建议采取了行动。因此，审查进程为确保问责制和跟踪各国取得的进展，包括在《2030 年议程》范围内取得的进展，例如与实现目标 3(良好的健康和福祉)和目标 5(性别平等)有关的进展，提供了巨大机会。

41. 关于特别程序任务负责人工作的研究表明，他们的工作也可以加强对《2030 年议程》的问责制。特别程序任务负责人在其专题报告中分析了国际人权标准与可持续发展目标的相关性和互补性，并确定了差距和挑战。例如，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组目前正在制定指导意见，以协助各国和工商企业依据《工商业与人权指导原则》提出关于在商业环境中保护、尊重和补救妇女权利的实际建议。¹⁷ 同样，任务负责人的国别访问可以提供独特的机会，

¹⁵ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/ContributionHLPFSustainabledevelopment.aspx。

¹⁶ 可查阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21858&LangID=E。

¹⁷ 见“将性别平等视角纳入联合国大会”，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/GenderLens.aspx。

将规范工作与在《2030 年议程》范围内在国家一级落实人权的实际和业务方面联系起来。¹⁸

42. 为了使联合国人权机制对加强实施《2030 年议程》的问责制作出最大的潜在贡献，可能需要进一步努力。许多专家对在纽约和日内瓦举行的讨论之间脱节表示关切，尤其是在可持续发展问题高级别政治论坛和人权机制的框架内，但也涉及设在纽约和日内瓦的其他联合国实体。一位专家指出，讨论《2030 年议程》的全球论坛之间，例如，设在日内瓦的联合国人权机制、设在纽约的土著问题常设论坛和关于妇女、人口与发展的区域会议之间，缺乏协同作用。加强联合国各条约机构采取的方法之间的协同作用和一致性也可能是有益的。

43. 专家们还认识到联合国人权机制需要进一步制定关于某些问题的指南，例如妇女获得和控制资源、工商业企业的人权责任以及各国的域外义务，包括发达国家的域外义务。应在人权机制的整个工作中进一步将性别分析纳入主流，对没有关于妇女权利具体任务的机制尤其如此。为了实现这一目标，这些机制需要获得关于相关问题的更多信息。必须支持民间社会组织，包括妇女权利组织、国家人权机构和其他行为方，生成并向联合国人权机制报告此类信息。

七. 结论和建议

44. 在专家会议期间达成的共识是，性别平等及妇女和女童的人权对《2030 年可持续发展议程》的所有三个方面——经济、社会和环境——至关重要，而实施《2030 年议程》应促进性别平等以及所有妇女和女童充分享有人权。实现性别平等以及妇女和女童的权利是实现可持续发展目标，包括与资源和生产管理以及气候行动有关的目标的关键要素。

45. 利用人口红利将是实现可持续发展的一个关键要素。然而，如果不确保妇女和女童享有人权，特别是她们的性健康和生殖健康及权利，就无法做到此点。

46. 专家们认为，将性别问题纳入实现各种可持续发展目标的努力的战略切入点可能是处理下列问题的干预措施：消除基于性别的暴力侵害妇女行为、包括有害做法；平等分配无偿家务劳动；消除有害的性别陈规定型观念和相关的耻辱感；以及实现性健康和生殖健康及权利。

47. 专家们强调，妇女和女童不是一个同质群体，必须重点关注面临交叉形式歧视的最边缘化妇女和女童群体，包括年轻和年长妇女。此外，有人强调，性别平等应该意味着所有性别之间的平等，包括女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、两性人和非二元性别者。虽然人们已认识到反映多样性的挑战，但专家们一致认为，如果某些群体不计在内，他们将会默默无闻，并在实现《2030 年议程》时落在后面。

¹⁸ 更多详情见 Christophe Golay, “不让任何一个人掉队：联合国人权机制对监测可持续发展目标力争实现经济、社会和文化权利的作用”，学院简报第 11 号(日内瓦，瑞士，日内瓦国际人道主义法和人权学院，2018 年)。

48. 专家们认识到，促进性别平等的指标对所有可持续发展目标都是必要的。为了衡量对性别平等和妇女权利的影响，有人建议在以下方面衡量与性别不平等的根源直接相关的变化：角色和责任；资源获取和控制；参与和决策；社会规范；以及体制变化。此种衡量应不仅包括妇女和女童之间而且包括男子和男童之间对性别关系看法和态度的变化。

49. 有一种共识，即需要进一步加强实施《2030 年议程》的问责制。强调了民间社会组织在国家和国际一级的此种努力中的关键作用。在国家一级，专家们还强调了国家人权机构和国家统计局对促进采用基于人权的数据处理方法监测《2030 年议程》实施情况的重要作用，包括积极利用国际人权机构在此类监测中提出的建议。

50. 还有一种共识，即联合国各人权机制，包括普遍定期审议进程、特别程序和人权条约机构，对加强实施《2030 年议程》的问责制具有很大的潜力，并且它们的分析、指导和定期国别审查进程可以依据国际人权法促进《2030 年议程》的实施。

51. 专家会议的讨论提出了以下建议：

(a) 各国应努力在《2030 年议程》的所有领域促进性别平等和妇女权利，同时考虑到其三个方面——经济、社会和环境不可分割性；

(b) 联合国各人权机制应继续分析《2030 年议程》纳入性别观点仍然薄弱的领域的性别观点和妇女权利，并就如何在这些领域促进性别平等以及尊重、保护和实现妇女的人权提出具体建议和指导。此类建议和指导应详细说明工商企业的人权责任和国家的域外义务；

(c) 参与监测《2030 年议程》实施情况的利益攸关方，包括国家、国际组织、发展伙伴和民间社会组织，应改进其监测方法，以反映妇女、女童和非二元性别者或非常规性别者的多样性，通过采用基于人权的数据处理方法，处理她们面临的交叉形式歧视，并衡量在性别平等方面取得的进展。此种努力将要求属于边缘化群体的妇女、女童和非二元性别者或非常规性别者自由、积极和有意义地参与整个监测过程；

(d) 参与监测《2030 年议程》实施情况的利益攸关方，包括国家、国际组织、发展伙伴和民间社会组织，应制定和使用改变性别平等局面的指标；

(e) 应在国家和国际一级促进从事衡量和统计工作的行为者与从事人权工作的行为者之间的合作，包括国家统计局与国家人权机构之间的合作；

(f) 在国家一级实施和监测《2030 年议程》时，包括在自愿的国家审查进程和任何其他国家监测和评价进程中，应鼓励和支持国家利益攸关方，包括国家人权机构和国家统计局，积极利用联合国人权机制等国际人权机构发布的关于实现性别平等和妇女权利的建议和指导；

(g) 联合国人权机制应加强与可持续发展问题高级别政治论坛以及作为可持续发展目标全球指标牵头机构的联合国实体的互动，包括通过信息共享、提交书面材料和陈述；

(h) 人权高专办和其他联合国实体应促进相关利益攸关方了解联合国人权机制有关实施《2030 年议程》的建议，包括通过人权高专办开发的“世界人权指数”(<http://uhri.ohchr.org/>)和丹麦人权研究所开发的“UPR-SDG 数据资源管理器”(<http://upr.humanrights.dk/>)等现有数据库提供的与其相关的按可持续发展目标分类的国别建议。此类汇编也可与可持续发展问题高级别政治论坛分享；

(i) 会员国、联合国实体和全球及区域机制应努力加强与《2030 年议程》相关的讨论和举措之间的协同作用，包括在联合国人权机制、可持续发展问题高级别政治论坛和土著人民常设论坛框架内举行的讨论；

(j) 可持续发展问题高级别政治论坛应扩大包括妇女权利组织和女权主义团体在内的民间社会组织在其审查过程中进行互动的空间；

(k) 民间社会组织和代表边缘化群体的组织，包括妇女权利组织，应共同努力，就其所持有的任何不同观点和立场进行对话，并进行合作，以便动员边缘化群体的代表参与实施《2030 年议程》。这些对话应该是跨文化和代际的。
