



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
14 November 2023
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于菲律宾第九次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2023 年 10 月 11 日举行的第 2003 和 2004 次会议(见 [CEDAW/C/SR.2003](#) 和 [CEDAW/C/SR.2004](#))上审议了菲律宾的第九次定期报告([CEDAW/C/PHL/9](#))。会前工作组提出的议题和问题清单载于 [CEDAW/C/PHL/Q/9](#)，菲律宾的答复载于 [CEDAW/C/PHL/RQ/9](#)。

A. 导言

2. 委员会赞赏缔约国提交第九次定期报告。委员会还感谢缔约国根据委员会先前所提结论性意见提交后续报告([CEDAW/C/PHL/CO/7-8/Add.1](#))及对会前工作组提出的议题和问题清单作出书面回复。委员会欢迎菲律宾代表团的口头介绍及其对委员会在对话期间口头提出的问题所作的进一步澄清。

3. 委员会赞扬缔约国派出由菲律宾妇女委员会执行主任 Kristine Rosary Yuzon-Chaves 率领的高级别代表团，成员包括司法部、社会福利和发展部、贸易和工业部、Sandiganbayan、法院行政官办公室、农业部、卫生部、总统人权委员会秘书处、邦萨摩洛妇女委员会、菲律宾统计局、菲律宾国家警察、菲律宾常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自 2016 年审议缔约国前几次报告([CEDAW/C/PHL/7-8](#))以来在立法改革方面取得的进展，特别是通过以下法律：

(a) 《打击网上性虐待或剥削儿童法和打击儿童性虐待或剥削材料法》(第 11930 号共和国法)，2023 年；

(b) 《加强保护免遭强奸、性剥削和性虐待，提高判定犯有法定强奸罪年龄法》(第 11648 号共和国法)，2022 年；

(c) 《扩大打击贩运人口法》(第 11862 号共和国法)，2022 年；

* 委员会第八十六届会议(2023 年 10 月 9 日至 27 日)通过。



- (d) 《扩大单亲福利法》(第 11861 号共和国法), 2022 年;
- (e) 《禁止童婚习俗并对违反行为进行处罚法》(第 11596 号共和国法), 2021 年;
- (f) 《扩大产假法》(第 11210 号共和国法), 2019 年;
- (g) 《全民卫生保健法》(第 11223 号共和国法), 2019 年;
- (h) 《穷人大宪章》(第 11291 号共和国法), 2019 年;
- (i) 《安全空间法》(第 11313 号共和国法), 2019 年;
- (j) 《菲律宾艾滋病毒和艾滋病政策法》(第 11166 号共和国法), 2018 年。

5. 委员会欢迎缔约国努力改进体制和政策框架, 以加快消除对妇女的歧视, 促进性别平等, 例如通过了下列文书:

- (a) 《菲律宾海外劳工促进性别平等的返回和重返融入国家行动计划》, 2021 年;
- (b) 《2020-2030 年减少和管理灾害风险国家计划》, 2020 年;
- (c) 《2019-2025 年性别平等和增强妇女权能计划》, 2019 年;
- (d) 《2017-2022 年妇女、和平与安全国家行动计划》, 2017 年;
- (e) 《菲律宾 AmBisyon Natin 2040》(《2040 年愿景》), 2016 年。

6. 委员会欢迎缔约国自审议前几次报告以来批准了下列国际文书:

- (a) 国际劳工组织(劳工组织)《1978 年(公共部门)劳资关系公约》(第 151 号), 2017 年;
- (b) 国际劳工组织《1981 年职业安全和卫生公约》(第 155 号), 2019 年。

C. 可持续发展目标

7. 委员会欢迎国际社会对可持续发展目标的支持, 呼吁在执行《2030 年可持续发展议程》的整个过程中, 根据《公约》规定, 实现法律上和事实上(实质性)的性别平等。委员会回顾可持续发展目标 5 以及将平等和不歧视原则纳入所有 17 项目标主流的重要性。委员会敦促缔约国承认妇女是缔约国可持续发展的推动力, 并为此采取相关政策和战略。

D. 议会

8. 委员会强调立法权在确保充分执行《公约》方面的关键作用(见 [A/65/38](#), 第二部分, 附件六)。委员会请国会根据其任务授权, 从现在起至按照《公约》规定提交下次定期报告期间, 采取必要步骤, 落实本结论性意见。

E. 主要关切领域和建议

总体背景

9. 委员会赞赏地注意到缔约国承诺将性别平等和妇女权利纳入其立法、监管和政策框架以及第十九届大会妇女优先立法议程的主流。然而，委员会关切的是，自然灾害和冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了暴力和不安全的严重程度，对缔约国妇女的人权和法治产生负面影响。委员会关切地注意到，在解决弱势和边缘妇女和女童群体在其生活各个领域的处境方面进展不足。这些妇女和女童——特别是土著妇女和邦萨摩洛妇女；残疾妇女；女同性恋、双性恋、跨性者和间性者妇女；农村妇女；境内流离失所者；难民和移民妇女；被拘留妇女、家政女工、妇女人权维护者和记者——正面临历史性和交叉形式歧视。

10. 委员会敦促缔约国坚持其对人权、巩固法治、诉诸司法和尊重表达自由的承诺。委员会呼吁缔约国加强《公约》的法律份量，在全国范围内适用《公约》，以造福所有妇女，特别是土著妇女和邦萨莫罗妇女；残疾妇女；女同性恋、双性恋、跨性者和间性者妇女；农村妇女；境内流离失所者；难民和移民妇女；被拘留妇女和女童、家政女工、妇女人权维护者和记者。

公约的直接适用

11. 委员会赞赏地注意到，《公约》已在法院直接援引。然而，委员会注意到，缔约国提供的资料表明，根据缔约国的理论，普遍接受的国际法原则构成国家立法的一部分，在国际法与国内法发生不可调和的冲突时，适用后法胜于前法原则。委员会提醒缔约国，根据《维也纳条约法公约》(1969年)第二十七条，“(一) 当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”，并关切地注意到《公约》的适用性不明确，这可能会破坏法律确定性原则，并对妇女享有其权利产生不利影响。

12. 委员会重申其先前的建议(CEDAW/C/PHL/CO/7-8, 第 11 段)，建议缔约国协调其国际条约适用性立法，确保在发生冲突的情况下《公约》规定优先于本国法。

立法框架

13. 委员会关切的是，缔约国没有全面的反歧视立法来保护面临交叉形式歧视的弱势和边缘化妇女群体，特别是土著妇女和邦萨摩洛妇女；残疾妇女；女同性恋、双性恋、跨性者和间性者妇女；农村妇女；境内流离失所者；难民和移民妇女；被拘留妇女、家政女工、妇女人权维护者和记者。委员会还关切的是，一些禁止歧视法律，特别是《全面反歧视法案》和《性取向和性别认同表达平等法案》长期悬而未决。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第一和二条、委员会关于缔约国在《公约》第二条之下核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)以及可持续发展目标具体目标 5.1 (在全球消除对妇女和女童一切形式的歧视)，加速通过《全面反歧视法案》，并确保该法案涵盖公、私领域的直接和间接歧视以及交叉形式歧视；

(b) 加快通过《性取向和性别认同表达平等法案》;

(c) 建立一个全面的系统, 收集按性别、年龄、国籍、族裔、残疾和社会经济地位分列的关于歧视的数据;

(d) 加强与联合国各实体在执行《公约》方面的合作。

诉诸司法

15. 委员会注意到缔约国努力使习惯和土著司法制度与《公约》规定相一致。委员会还注意到, 最高法院颁布了《关于在司法机关使用性别公平语言和性别公平法庭礼仪的组织准则》。然而, 委员会关切的是, 妇女在诉诸司法方面持续面临障碍, 包括司法独立受到威胁、许多妇女和女童不懂法律、经济拮据、缺乏法律代表以及她们遭受性暴力的风险, 特别是在农村和偏远地区以及弱势和边缘群体妇女和女童。

16. 委员会回顾其关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年), 以及缔约国有义务确保妇女的权利得到保护, 不受多元司法系统所有组成部分的侵犯, 建议缔约国:

(a) 加强司法制度改革, 确保进一步承认受害者的地位, 并实行问责制原则;

(b) 确保妇女、特别是农村和偏远地区妇女以及弱势和边缘群体妇女能够获得负担得起或必要时免费的法律援助服务, 传播有关妇女和女童权利受到侵犯时寻求补救的机制和程序的信息;

(c) 与民间社会组织合作, 提高妇女和女童、特别是农村妇女、残疾妇女和女童对《公约》赋予她们的权利以及她们在主张这些权利时可利用的补救办法的认识;

(d) 为司法人员和执法人员提供关于妇女人权和对性别问题具有敏感认识的审讯和调查方法的培训, 并应对司法性别偏见问题。

妇女、和平与安全

17. 委员会赞赏地注意到通过了 2017-2022 年执行安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划, 并通过 2020-2022 年棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区妇女、和平与安全地区行动计划。然而, 委员会关切的是, 缺乏关于评估国家和地区行动计划的资料, 缺乏关于这些计划对妇女, 特别是对生活在受冲突影响地区的妇女和境内流离失所妇女的生活的影响的资料, 以及妇女在与妇女、和平与安全议程有关的进程中缺乏有效代表。

18. 委员会回顾其关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年), 建议缔约国:

(a) 与妇女民间社会组织的代表协作, 加速通过第四代国家行动计划以执行安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议, 并确保该计划考虑到安理会第 1325(2000)号决议及其后各项决议所反映的安理会关于妇女、和平与安

全议程的全部方面，并纳入实质平等模式，处理妇女生活各领域中对妇女的性别暴力和对妇女的歧视，包括对妇女的交叉形式歧视；

(b) 确保妇女有意义和包容性地参与所有与妇女、和平与安全有关的进程，特别是在通过、执行和评估国家和地区行动计划方面；

(c) 纳入促进性别平等的预算，制定定期监测国家和地区行动计划执行情况的指标，并建立问责机制。

提高妇女地位国家机构

19. 委员会注意到缔约国努力加强菲律宾妇女委员会的任务，并设立该委员会的北棉兰老外地办事处。然而，委员会关切地注意到，菲律宾妇女委员会主席一职长期空缺。委员会关切的是，缺乏资料说明向政府各部委划拨 5% 的预算对所有政府部门有效执行性别政策和性别平等主流化的影响。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 任命菲律宾妇女委员会主席；

(b) 进一步加强菲律宾妇女委员会的任务，为其提供充足的人力、技术和财政资源，以协调所有提高妇女地位和性别平等的公共政策和战略，包括通过性别反应预算编制，并确保相关部委的性别平等工作组在国家和地方各级充分运作；

(c) 对首次任用的公务员和在定期进修课程中进行关于妇女人权和性别平等的系统培训，监测所有部门在性别平等主流化方面的情况；

(d) 通过加强菲律宾妇女委员会与地方当局以及民间社会，特别是妇女权利组织之间的合作，加强性别平等框架。

国家人权机构

21. 消除对妇女歧视委员会赞赏地注意到，国家人权机构全球联盟根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)在 2017 年对人权委员会进行了审查并给予 A 级认证。然而，消除对妇女歧视委员会对缔约国执行人权委员会建议的程度较低表示关切。

22. 消除对妇女歧视委员会建议缔约国落实国家人权机构全球联盟的建议，向人权委员会提供充足的人力、技术和财政资源，使其能够按照《巴黎原则》有效、独立地履行任务。消除对妇女歧视委员会还建议缔约国采取必要措施，考虑人权委员会的建议，并在这方面寻求联合国人权事务高级专员办事处的技术援助。

暂行特别措施

23. 委员会关切的是，在妇女，包括农村妇女和残疾妇女、邦萨摩洛妇女和土著妇女代表性不足和处于弱势的其他领域，例如各级决策系统、教育和就业领域，暂行特别措施的使用有限。

24. 委员会根据《公约》第四条第 1 款和委员会关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国：

(a) 采取暂行特别措施并制定有时限的目标，在《公约》涵盖的妇女，包括农村妇女、土著和邦萨摩洛妇女、女同性恋、双性恋、跨性者和间性者妇女以及残疾妇女代表性不足或处于不利地位的所有领域，例如在各级决策系统、教育和就业领域，加速实现男女的实质平等；

(b) 系统地收集关于暂行特别措施影响的数据，并将这些数据列入下次定期报告。

歧视性陈规定型观念

25. 委员会关切的是：

(a) 有关妇女和男子在家庭和社会中角色和责任的重男轻女态度和歧视性陈规定型观念持续存在，将妇女描绘成主要是母亲和照料者，阻碍了在推进性别平等方面取得进展；

(b) 缺乏消除歧视性性别陈规定型观念的全面战略，也没有向媒体专业人员和政府官员进行使用性别敏感语言的能力建设；

(c) 教材和媒体中长期存在歧视性的性别陈规定型观念，并以陈规定型方式描绘妇女形象。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 制定并执行针对社区和宗教领袖、教师、女童、男童、妇女和男子的综合战略，并将网络领域纳入其中，消除有关妇女和男子在家庭和社会中角色和责任的歧视性陈规定型观念，制定并推行一套目标和指标，系统地衡量所采取的战略干预措施的影响；

(b) 为相关公职人员和媒体以及私营部门代表提供能力建设，使他们能够通过促进性别平等的语言等方式消除歧视性的性别陈规定型观念，并在媒体中宣传妇女作为发展的积极推动者的正面形象；

(c) 采取有针对性的措施，包括提高认识和共同育儿假，促进平等分担家务和育儿责任以及负责任的父亲身份。

对妇女的性别暴力

27. 委员会关切地注意到，由于歧视性的社会规范致使家庭暴力合法化，缔约国的家庭暴力发生率很高，而且由于妇女担心蒙受耻辱和对施害者量刑过轻，报案率低、起诉率和定罪率较低。委员会关切的是：

(a) 没有采取措施，包括通过镇划拨资源，以执行《禁止暴力侵害妇女及其子女法》(第 9262 号共和国法)；

(b) 缔约国不愿通过全面的立法，专门将一切形式的性别暴力，特别是心理暴力定为刑事犯罪，也没有充分保护面临交叉形式歧视的妇女和女童，包括宗教和族裔少数群体妇女和女童、女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者妇女、残疾妇女和女童以及境内流离失所妇女，使其免遭性别暴力侵害；

(c) 缺乏庇护所和受害者支助服务，包括心理咨询和康复服务。

28. 委员会回顾其关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年，更新第 19 号一般性建议)，建议缔约国：

(a) 采取必要措施，包括通过镇划拨财政资源，确保充分执行《禁止暴力侵害妇女及其子女法》；

(b) 通过全面立法，确保将一切形式的对妇女的性别暴力明确定为刑事犯罪，并考虑到弱势和边缘妇女群体，包括农村妇女、残疾妇女、移民妇女、老年以及女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者妇女的特殊保护需求；

(c) 加大力度提高公众对一切形式的性别暴力、包括家庭暴力和性暴力的犯罪性质的认识，使公众认识到，妇女必须能够报告此类案件，而不必担心报复、污名化或再次受害；

(d) 确保作为性别暴力幸存者的妇女和女童能够获得负担得起的法律援助，必要时获得免费法律援助；放宽原告的举证责任；确保提供可负担的法医证据；继续对法官、检察官、警察和其他执法人员进行能力建设，使其掌握对性别问题具有敏感认识的性别暴力案件调查和审讯方法；

(e) 加强对受害者的支助服务和保护，包括在缔约国各地向受害者提供 24/7 热线、提供适当的无障碍住所、医疗、心理社会咨询和经济支持。

贩运妇女

29. 委员会赞扬缔约国努力加强其打击贩运妇女和女童的法律和政策框架，包括通过《2023-2027 年第四个打击贩运人口国家战略行动计划》。然而，委员会继续关切的是，缔约国仍然是以性剥削和劳动剥削为目的的贩运人口，特别是贩运妇女和女童的来源国、目的地国和过境国。委员会特别关切的是：

(a) 在解决缔约国内贩运人口的根源，包括贫困和缺乏经济机会，特别是在农村和偏远地区方面进展有限；

(b) 对儿童的网上性剥削持续存在，COVID-19 大流行的经济影响加剧了这种情况，导致网上性剥削招募、对儿童性虐待材料的需求、技术推动的儿童性贩运等活动增加，在某些情况下这是由父母或近亲实施的；

(c) 公众，包括父母和儿童本身对儿童性剥削罪行缺乏认识，社会和文化对性剥削儿童的容忍阻碍了对此类罪行的举报和起诉。

30. 委员会回顾其关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年)，建议缔约国：

(a) 采取切实具体措施，通过改善妇女的经济状况，解决贩运妇女和女童的根源；

(b) 开展警务和调查，发现网上性剥削行为，与技术公司合作创建自动化工具，发现网上招募并查明贩运者，加强公共与私营部门的伙伴关系，应对与大流行病有关的犯罪率上升，并查明和起诉犯罪者；

(c) 开展关于贩运和网络性剥削风险的宣传活动，为妇女和儿童提供创收机会、财政支持、法律援助和热线电话；

(d) 确保对所有贩运妇女和女童的案件进行调查和起诉；确保犯罪者受到适当惩罚；

(e) 为司法机构、执法人员、移民官员、边防人员和社会工作者提供能力建设，使其了解如何运用国家法律和政策框架打击贩运妇女和女童，如何使用敏感对待性别问题的程序及早查明受害者并将其转介适当服务部门；

(f) 确保系统性收集和分析贩运数据，按受害者年龄、性别和国籍以及贩运形式分列。

海外菲律宾女工

31. 委员会注意到，缔约国有很大一部分人口在国外工作。2022 年，缔约国在国外工作的人口中有 57.8%，即 113 万人是妇女。委员会赞赏缔约国于 2021 年设立移民工人事务部，并通过《菲律宾海外劳工促进性别平等的返回和重返融入国家行动计划》。然而，委员会关切的是，大量海外菲律宾女工在家政工作和卖淫中受到剥削，这构成人口贩运。海外菲律宾女工主要从事非技术性和低收入工作，没有社会保护，长期与家人和子女分离。委员会特别关切的是：

(a) 许多海外菲律宾女工、特别是移民家政女工受到歧视，其中涉及工作条件、身心言语虐待(包括性虐待)指控以及肇事者有罪不罚；

(b) 非法招聘者在为剥削和贩运海外菲律宾女工提供便利方面发挥了重要作用；

(c) 2022 年《扩大打击贩运人口法》(第 11862 号共和国法)对妇女出国工作加以年龄限制。

32. 委员会回顾可持续发展目标具体目标 8.8，即保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境，建议缔约国：

(a) 确保与雇用海外菲律宾女工(包括家政女工)的目的地国签订的所有双边协定都包含调查和起诉所有违反《公约》行为的议定书，向受害者提供补救，保障她们享有经常进行实质性家访的权利；

(b) 加强对海外菲律宾女工的法律保护，起诉和判决此类罪行的犯罪者，包括招聘者，并提高海外女工对自身权利的认识；

(c) 修订 2022 年《扩大打击贩运人口法》(第 11862 号共和国法)第 4(m)节,取消对寻找国外家政工作的妇女的年龄限制,并根据国际标准将工人最低年龄定为 18 岁;

(d) 加强执行《菲律宾海外劳工促进性别平等的返回和重返融入国家行动计划》,特别关注返回的海外菲律宾女工的经济、社会和情感状况。

参与政治和公共生活

33. 委员会关切的是:

(a) 国家和地方议会及政党中没有法定的妇女代表配额,妇女在下议院(27.3%)和上议院(29.2%)中的代表性不平等;

(b) 妇女在决策性职位,包括在政府、司法部门、公共服务部门、外交部门、学术界和国际组织中担任高级职位的人数不足;

(c) 缺乏保护女性政治家和候选人免受性别歧视、假新闻和性别仇恨言论的措施,特别是在选举期间,这阻碍了妇女参与政治和公共生活。

34. 委员会回顾其关于妇女参与政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年),建议缔约国:

(a) 依循《公约》第四条第 1 款和关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年),采取有针对性的措施,包括暂行特别措施,如增加配额和有针对性的竞选筹资,增加女性在各级政府以及司法部门、公共服务部门、外交部门、学术界和国际组织中的代表性,特别是决策层的代表性;

(b) 向女性政界人士和候选人提供竞选筹资和关于政治竞选、领导力和谈判技能的能力建设,并与媒体协作,使政界人士、宗教和社区领袖以及公众认识到,必须使妇女在与男子平等的情况下,充分、独立、民主地参与政治和公共生活,将此作为在缔约国实现政治稳定和可持续发展的一项要求;

(c) 加强各种机制,防止政治和公共话语中(包括线上)针对女性政治家和候选人的仇恨言论,防止对她们实施骚扰和威胁,包括为此加强报告和监测机制,要求所有政党制定行为守则,宣传性别平等和打击对女性候选人和活动家的骚扰,并要求社交媒体公司对用户制作的歧视性内容承担责任;

(d) 为私营部门的女性管理人员提供能力建设和培训,使私营部门实体认识到妇女平等参与领导职位的重要性,并激励公共和私营上市公司增加担任决策性职位的妇女人数;

(e) 在司法部门、公共服务部门和外交部门,包括外交使团中优先招聘女性,并为女性候选人申请加入国际组织提供支持。

妇女人权维护者、土地和环境维权者及记者

35. 委员会关切的是,缔约国否认利用《反恐怖法》(2020 年)将针对政府批评者、环境维权者、人权维护者和记者的行为合法化,包括通过“红标签”,诺贝尔奖获

得者 Maria Ressa 案就是一例，导致对妇女人权维护者、女记者和活动家，特别是倡导土地权、保护环境以及土著和邦萨摩洛妇女、农村妇女以及女同性恋、双性恋、跨性者和间性者妇女权利的人的恐吓、仇恨言论、威胁、人身攻击、骚扰、逮捕和拘留。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 确保妇女人权维护者、女记者和活动家，包括 Maria Ressa，特别是倡导土地权、保护环境以及土著妇女、农村妇女、女同性恋、双性恋、跨性者和间性者妇女以及穆斯林妇女权利的人，能够自由地开展倡导妇女人权活动，行使其表达、和平集会和结社自由的权利，而不受骚扰、监视或不当限制，包括任意逮捕和任意起诉，在与委员会接触或寻求与委员会接触时亦是如此；

(b) 调查并起诉所有针对妇女人权维护者的骚扰、性别暴力和歧视以及恐吓和报复行为，包括网上此类行为，并确保她们(根据《宪法》第 3.1 条)享有正当法律程序和法律平等保护的宪法权利；向受害者提供补救和赔偿；建立此类事件的专门登记册，提供分类数据和公开的统计数据；

(c) 提高对妇女人权维护者、活动家和记者为实现妇女权利所作贡献的认识。

国籍

37. 委员会关切的是，《第 473 号联邦法》(《修订入籍法》)第 15 节规定，丈夫自动将派生公民身份授予妻子，这剥夺了妇女选择国籍的权利。委员会还关切的是，第 9139 号共和国法第 12 节规定，申请入籍的已婚妇女不能将其公民身份授予丈夫。

38. 委员会谨提及关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)，建议缔约国加速通过众议院第 7527 号法案(入籍法中的性别平等)，以确保妇女在将国籍传给配偶方面享有与男子平等的权利，并终止丈夫自动将国籍授予妻子的做法。

教育

39. 委员会关切地注意到：

(a) 由于早孕、童婚和童工，特别是在农村地区，加上冠状病毒病(COVID-19)大流行的负面影响，中等教育中女童辍学情况加重，以及缺乏《替代学习系统法》(2020 年)对妇女和女童、特别是土著社区和边远岛屿妇女和女童接受教育的影响的信息；

(b) 教育系统中持续存在歧视性性别陈规定型观念，包括学校教科书中强调妇女的传统角色；

(c) 高等教育中妇女入学率低，且集中在传统上由妇女主导的学科；

(d) 尽管现有《关于开展全面性教育的政策准则》，青少年学生仍缺乏有关计划生育、负责任的性行为和预防性传播疾病的知识；

(e) 基于性别的暴力侵害妇女和女童行为、学校环境中骚扰和虐待妇女和女童，以及关于此类案件的投诉和调查数量以及所处惩罚的信息有限。

40. 委员会回顾其关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)，建议缔约国提高对女童教育作为增强女童权能基础的重要性的认识，并建议缔约国：

(a) 消除女童辍学原因，包括童婚、强迫婚姻和早孕，以及基于性别和/或残疾的歧视；确保年轻母亲在分娩后和 COVID-19 大流行后能够重返学校，完成学业，获得文凭，并获得高等教育或就业机会；并在下次定期报告中提供资料，说明替代教学模式和替代学习系统的影响；

(b) 消除对妇女和女童社会角色的歧视性陈规定型观念，提高家长、教师、传统和宗教领袖、妇女、男子、女童和男童对女童和妇女教育对增强其经济权能、个人发展和自主重要性的认识；

(c) 促进和鼓励女童和妇女进入非传统学科，如科学、技术、工程、数学，包括通过中等和高等教育中的概况介绍方案和职业咨询；

(d) 加强各级教育中全面性教育的有效实施，同时确保包含：(一) 包容型和无障碍的性别平等内容，包括妇女权利以及基于性别的暴力侵害妇女和女童行为的有害影响；(二) 适龄性教育，特别关注负责任的性行为和预防早孕及性传播疾病；(三) 人权与和平教育；

(e) 确保安全的教育环境，包括上学放学的安全交通，使妇女和女童免遭性别暴力侵害；对教育机构中针对女童和妇女的所有骚扰和性别暴力案件进行调查、起诉和适当惩罚，包括体罚，并立即向受害者提供保护。

就业

41. 委员会关切地注意到：

(a) 妇女集中在非正规经济部门的低薪岗位，她们受到剥削，面临职业健康和安全风险，被排除在社会保障范围之外。在通过《非正规经济部门工人大宪章》上也缺乏进展；

(b) 大量妇女从事无酬照护工作；

(c) 尽管缔约国批准了劳工组织《1951 年同酬公约》(第 100 号公约)，但对同工同酬原则的执行力度有限，性别工资差距很大，各职业中从 4%到 44%不等；

(d) 尽管《大宪章》规定，不论就业状况或工作场所如何，都应支持工会成员，但由于工会成员受到歧视和骚扰，妇女参加工会的人数正在下降；

(e) 没有为遭受性骚扰的妇女设立独立的保密投诉机制，妇女对性骚扰举报不足，缺乏有效的劳动监察；

(f) 在通过月经假法方面缺乏进展。

42. 委员会建议缔约国：

- (a) 通过《非正规经济部门工人大宪章》，促进妇女获得正规就业和社会保障；
- (b) 通过提供负担得起的儿童保育设施和老年人护理服务，承认、减少和重新分配妇女的无酬照护工作负担，并确保在家庭企业中就业的妇女获得适当的薪酬，并有机会获得社会保护计划；
- (c) 执行同工同酬原则，定期审查妇女集中部门的工资，并采取措施消除性别工资差距，包括通过不分性别的分析性工作分类和评估方法以及定期薪酬调查；
- (d) 鼓励妇女积极参加工会，提供没有歧视和恐吓的有利安全环境，并采取暂行特别措施，确保妇女参与工会的领导工作；
- (e) 确保有效实施《安全空间法》(2019 年)，并确保性骚扰的女性受害者获得有效补救，特别是在农村和偏远地区；确保她们的申诉得到有效调查，肇事者受到起诉和适当惩罚，受害者得到保护，免遭报复；定期进行劳工监察；批准国际劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)；
- (f) 加快通过月经假法。

健康

43. 委员会注意到缔约国在改善妇女健康和福祉以及获得医疗保险和保健服务方面取得的进展。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 孕产妇死亡率居高不下(2020 年每 100 000 例活产有 78 例死亡)，妇女获得产前和产后保健服务的机会有限，特别是在农村地区；
- (b) 缺乏关于性和生殖健康及权利、计划生育和产后护理的适龄教育；
- (c) 堕胎非刑罪化缺乏进展，不安全堕胎数量高；
- (d) 由于缺乏认识、资源匮乏以及无法获得乳房 X 光检查和其他救生治疗，乳腺癌死亡率高；
- (e) 尽管最近产假增加到 105 天，但分配给父亲或替代照料者的假期只有 7 天。

44. 委员会回顾其关于妇女和保健的第 24 号一般性建议(1999 年)和可持续发展目标具体目标 3.7，建议缔约国：

- (a) 通过培训助产士和其他相关卫生专业人员，改善妇女获得产前、围产期和产后卫生保健服务的机会，降低过高的孕产妇死亡率，特别是在农村地区；
- (b) 确保妇女和女童，包括农村妇女和女童、未婚妇女以及残疾妇女和女童，能够充分获得性健康和生殖健康服务和信息，包括计划生育、现代避孕方式、安全堕胎和堕胎后服务；
- (c) 修订《经修订的刑法》第 256 至 259 条，使危及孕妇生命或健康、强奸、乱伦或胎儿严重受损情况下的堕胎合法化，并使所有其他情况下的堕胎非刑罪化；

(d) 收集按年龄和地区分列的关于不安全堕胎及其对妇女健康影响的数据，包括孕产妇死亡率数据；

(e) 加强努力，解决乳腺癌发病率高的问题，特别是通过改善预防、早期发现、治疗和对患癌妇女和女童的心理支持，并为此划拨充足的人力和财政资源。

经济和社会福利

45. 委员会赞赏地注意到缔约国通过《2019-2025 年性别平等和增强妇女权能计划》。然而，委员会关切的是：

(a) COVID-19 大流行、2022 年(热带风暴“鲑鱼”)和 2021 年(台风“雷伊”)的自然灾害加速了贫困女性化和弱势妇女群体的边缘化，特别是农村地区的女户主、残疾妇女和女童、土著和邦萨摩洛妇女、孕妇、性别暴力的女性幸存者、贫困妇女及从事无报酬工作的妇女，她们在获得经济和社会福利方面往往面临挑战；

(b) 缔约国妇女获得土地所有权、贷款和其他形式的金融信贷、银行账户和金融服务的机会有限；

(c) 2021 年《金融机构战略转移法》(第 11523 号共和国法)、2021 年《企业复苏和税收激励法》(第 11534 号共和国法)中所载的促进性别平等的内容不明确，《全面税收改革方案》也缺乏对性别影响的分析；

(d) 在修订缔约国有关日托中心的立法方面缺乏进展，也缺乏通过投资和私营部门的参与来补贴日托中心的措施。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 将性别平等问题纳入国家社会保护战略的主流，以解决贫困女性化问题，确保妇女，特别是弱势群体妇女切实参与《性别平等和增强妇女权能计划》的执行、监测、评价和更新，并获得适当的社会和经济福利，参与社会保护计划；

(b) 确保妇女在获得土地所有权、低息贷款、创业机会以及信息和通信技术方面与男子享有平等机会，以便她们能够从事与其货物和产品有关的电子商务和跨境贸易；

(c) 对税务改革和相关国家立法进行性别影响分析，并根据研究结果制定和执行促进和保障妇女人权的政策和方案，同时考虑到这些税务改革对妇女，特别是对单身妇女为户主的家庭和贫困妇女的影响；

(d) 加快审查关于日托中心的立法，确保划拨充足的财政资源，包括通过私营部门投资。

农村、土著妇女和弱势妇女

47. 委员会关切地注意到，根据住户调查(2022 年)，只有 6%的农村妇女单独或共同拥有土地。委员会特别关切的是：

(a) 农村和土著妇女获得教育、就业和保健、金融信贷和现代农业技术的机会有限，在决策和领导职位上的代表性不足；

(b) 在大型项目，如外国投资者和私营企业在土著土地上开展的旅游、农工和建筑项目以及利用其自然资源的项目上缺乏与农村和土著妇女的协商，在气候变化，如自然灾害、农作物损失、粮食和水不安全对农村和土著妇女的不利影响上也缺乏协商；

(c) 与土著土地上商业和发展项目有关的土著妇女和女童被强行驱逐和流离失所、造成严重健康后果的劳动剥削以及性暴力和贩运；

(d) 对农村和土著妇女环境活动家的恐吓、骚扰和威胁。

48. 委员会回顾关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)、关于气候变化背景下减少灾害风险的性别相关层面的第 37 号一般性建议(2018 年)、关于土著妇女和女童权利的第 39 号建议(2022 年)，建议缔约国：

(a) 加强努力，确保在农村地区提供服务，以促进农村和土著妇女获得保健，包括性健康和生殖健康服务；决策；领导职位；教育；正规就业；社会保护；住房以及适足的水和环境卫生；现代农业技术，包括粮食收获技术、保鲜、贮藏、加工、包装、营销和创业等知识；

(b) 确保在土著领土和保护区开展的经济活动，包括伐木、开发、投资、旅游、采掘、气候减缓和适应方案以及保护项目，都有土著妇女的有效参与，包括充分尊重其自由、事先和知情同意权，并开展适当的协商进程；

(c) 预防、处理、制裁和消除可归咎于采掘业的一切形式的基于性别的暴力侵害农村和土著妇女和女童行为，包括环境、精神、政治、结构、体制、文化暴力，确保土著妇女和女童及时有效地诉诸非土著和土著司法系统，包括必要时诉诸保护令和预防机制；

(d) 确保公正审判权；在国家、地方和社区各级防止、调查和惩罚针对农村和土著妇女性政治家、候选人、人权维护者和活动家的一切形式的政治暴力；承认和尊重祖传的组织形式和代表选举；

(e) 确保农村妇女能够有效参与与农村基础设施和服务有关的规划和决策，以及农业和农村发展政策的规划、通过、预算编制、执行、监测和评价工作。

老年妇女

49. 委员会注意到缔约国代表团提供的资料，其中说明关于家庭作为基本社会机构在国家政策中的核心地位以及老年妇女在菲律宾社会和文化中的重要性。然而，委员会对老年妇女人数日增的问题表示关切，因为妇女的寿命比男子长 9 年，而且缺乏足够的老年护理中心来满足老年妇女、特别是单身老年妇女和无家庭支持的老年妇女的需求。

50. 委员会根据关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)，建议缔约国特别关注老年妇女的不稳定状况，制定措施充分解决她们的健康、经

济和情感问题，以防止贫困和孤独，并确保提供老年护理中心，以满足老年妇女、特别是单身老年妇女和无家庭支持的老年妇女的需求。

气候变化和减少灾害风险

51. 委员会注意到，缔约国在 2022 年世界风险指数中排名第一。委员会还注意到气候变化委员会根据《国家气候变化战略框架和方案》所作的努力。委员会关切的是，妇女，特别是农村妇女、土著妇女、邦萨摩罗妇女、移民妇女、残疾妇女和贫困妇女，受到气候变化、飓风和生物多样性丧失的影响尤为严重，因为她们往往生活在没有保护的地区，缺乏提高气候变化韧性所需的应对机制。

52. 委员会建议缔约国根据其关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第 37 号一般性建议(2018 年)，审查其气候变化和应灾战略，并考虑到气候变化对妇女、特别是农村妇女生计的负面影响，确保妇女切实参与制定、通过和实施关于气候变化、应灾和减少灾害风险的立法、政策和方案，特别是通过以下方式：

(a) 收集关于气候变化和自然灾害对妇女和女童影响的分类数据；

(b) 确保在气候变化和减少灾害风险的立法、政策、筹资和方案中纳入性别敏感度，以满足妇女和女童的具体和独特需要，并建设她们有效适应气候变化的韧性；

(c) 提高社区、妇女和女童(包括农村妇女和残疾妇女)对气候变化和灾害风险管理的认识和了解，为她们配备主张自身权利所需的知识，并有效参与与气候变化有关的决策，制定适应及损失和损害战略和行动，建设妇女和女童对气候变化影响的韧性；

(d) 按照 2022 年举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十七届会议的决定，支持妇女确保积极参与新的应对损失和损害供资安排的创建和运作。

婚姻和家庭关系

53. 委员会欢迎缔约国 2021 年通过《禁止童婚习俗并对违反行为进行处罚法》(第 11596 号共和国法)。然而，委员会关切地注意到：

(a) 在国家以下/地区一级，特别是在棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区，没有执行第 11596 号共和国法的废除条款，在那里，童婚习俗得到土著制度和伊斯兰教法的承认；

(b) 在婚姻和家庭领域，歧视妇女的法律条款依然存在，包括《经修订的刑法》(1930 年第 3815 号共和国法)关于通奸和纳妾的第 333 条和第 334 条、《穆斯林属人法》(第 1083 号总统令)、《反强奸法》(第 8353 号共和国法)中的“宽恕条款”以及《家庭法》(第 209 号行政命令)第 96 条和第 124 条；

(c) 尽管穆斯林妇女可以合法离婚，但她们往往面临各种障碍，包括等待期；

(d) 根据《穆斯林属人法》第 27 条，多配偶制是合法的，在缔约国的穆斯林社区，特别是农村地区，多配偶制仍然普遍存在，这导致婚姻和家庭关系中的权利和权力关系不平等。

54. 委员会回顾其关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21 号一般性建议(1994 年)、关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第 29 号一般性建议(2013 年)，建议缔约国：

(a) 在国家以下/地区一级加强执行和适用第 11596 号共和国法的废除条款，并确保菲律宾穆斯林事务国家委员会、土著人民全国委员会以及包括社会福利部在内的其他机构在过渡期间和之后发挥协同作用，以确保全面遵守该法；

(b) 修订歧视性法律条款，确保妇女在婚姻和家庭关系中的平等权利；

(c) 消除穆斯林妇女的离婚障碍，包括冗长的程序和等待期；

(d) 修订《穆斯林属人法》，明确禁止多配偶制，并确保现有多配偶制婚姻中妇女的经济权利得到保护；

(e) 就妇女在婚姻和家庭关系中的平等权利以及解除婚姻和家庭关系时的平等权利，以及妇女的平等继承权，为司法部门，包括传统司法行为体、习惯法监护人以及妇女和女童，提供系统的能力建设，特别是在农村地区。

《北京宣言》和《行动纲要》

55. 委员会促请缔约国利用《北京宣言》和《行动纲要》，进一步评价《公约》所载各项权利的实现情况，以实现男女实质平等。

传播

56. 委员会请缔约国确保以其官方语言向(国家、地区和地方)各级相关国家机构，尤其是向政府、议会和司法机构及时传播本结论性意见，使之得到充分落实。

批准其他条约

57. 委员会指出，缔约国如能加入九项主要国际人权文书，将会促进妇女在生活各个方面享受人权和基本自由。¹ 因此，委员会鼓励缔约国批准其尚未加入的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

结论性意见的后续行动

58. 委员会请缔约国在两年内提供书面资料，说明为落实关于立法框架的第 14(a)和(b)段、关于妇女人权维护者、土地和环境维权者及记者的第 36(a)和(b)段以及关于上述健康问题的第 44(c)段所载建议而采取的步骤。

¹ 《经济社会文化权利国际公约》；《公民及政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；《儿童权利公约》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；《残疾人权利公约》。

编写下次报告

59. 委员会将根据基于八年审议周期的未来可预测的报告日历，并在通过缔约国报告前议题和问题清单后(如适用)，确定并通报缔约国第十次定期报告的到期日。报告应涵盖截至提交之时的整个时期。

60. 委员会请缔约国遵守《包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则》([HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章)。
