



消除对妇女一切形式 歧视公约

Distr.: General
25 October 2024
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于妇女在决策系统中平等和包容性代表权的第 40 号一般 性建议(2024 年)

目录

	页次
一. 实现男女比例 50/50 的路线图.....	3
二. 妇女在决策系统中的平等和包容性代表权是改变游戏规则的解决办法.....	3
A. 和平与政治稳定	3
B. 可持续、包容和基于人权的经济	4
C. 气候变化和减少环境灾害风险	5
D. 技术发展，包括人工智能的兴起	5
E. 多边体系和治理的转型和可持续性	6
三. 妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的七大支柱.....	6
A. 决策系统中男女比例 50/50 作为起点和普遍规范.....	7
B. 有效的青年领导力取决于均等	7
C. 交织性与将各类妇女纳入决策系统	7
D. 跨领域决策系统的综合方法	8
E. 妇女在决策系统中的平等权力和影响力	8
F. 促进妇女在决策系统中平等和包容性代表权的结构转型.....	8
G. 民间社会在决策系统中的代表性	8



四. 妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的规范框架.....	9
五. 缔约国关于妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的义务	10
A. 实现妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的一般义务.....	10
B. 实现妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的具体义务.....	17
六. 对实现均等制度的国家义务的问责和监测.....	26
七. 国际社会为确保均等制度而采取的行动.....	26

一. 实现男女比例 50/50 的路线图

1. 妇女有权在与男子平等的基础上，在所有决策系统中享有平等和包容性的代表权。尽管缔约国取得了重要进展，但这项权利仍未得到尊重。这也严重阻碍了《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的所有其他权利的落实。此外，未能确保男女平等和包容性分享决策权，阻碍了各国和国际社会有效应对地方、国家、区域和全球的紧迫挑战。正如《公约》序言部分所指出的，一个国家的充分和完全的发展，世界的昌盛及和平的事业，需要妇女最大限度地与男子平等参与所有领域的工作。为了应对今世后代面临的这些挑战，本一般性建议概述了实现妇女在所有决策系统中充分享有平等和包容性代表权的路线图。
2. 委员会在本一般性建议中为缔约国实现妇女在所有部门所有决策系统中的平等和包容性代表权提供了全面指导，旨在实现系统性变革。它概述了确保履行这一义务和克服全球挑战的立法、政策和方案措施。它将“平等和包容性代表权”定义为在平等进入决策系统和在决策系统内享有平等权力方面的各类男女比例 50/50，下文简称为“均等”。它将“决策系统”定义为涵盖所有部门正式和非正式进程中发生的决策，包括政治、公共、经济和数字空间。因此，要实现平等，就必须考虑到多个决策领域以及这些领域如何相互作用，并消除阻碍妇女与男子平等进入决策系统的所有障碍。
3. 本一般性建议还将青年和后代纳入植根于和平与均等的社会愿景。正如本一般性建议所述，青年的期望和权利与建立均等制度之间存在着关键的一致性。

二. 妇女在决策系统中的平等和包容性代表权是改变游戏规则的解决办法

4. 委员会注意到，越来越多的破坏性紧迫挑战，包括与和平、政治稳定、经济发展、气候变化、人工智能等技术进步以及多边体系和治理的转型和可持续性有关的挑战，直接影响到《公约》的执行，并且日益改变社会。它们十分复杂，需要通过将均等置于决策的核心来建立集体智慧。秘书长所称“大幅推进均等”¹是共同决策和建立有韧性的社会所需的创新解决方案的关键。

A. 和平与政治稳定

5. 尽管冲突和危机不断升级，妇女是可持续和平的主要推动力，²但妇女在预防冲突和危机以及和平谈判和建设和平努力中的代表性在结构上仍然严重不足。

¹ 联合国，“秘书长在妇女参与权力高级别活动上的讲话”，2019 年 3 月 12 日，可查阅 [www.un.org
/sg/en/content/sg/statement/2019-03-12/secretary-generals-remarks-high-level-event-women-power-delivered](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-03-12/secretary-generals-remarks-high-level-event-women-power-delivered)。

² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《预防冲突、司法改革、确保和平：关于联合国安全理事会第 1325(2015)号决议执行情况的全球研究》中《妇女的参与和对政治的更好理解》，可查阅 <https://wps.unwomen.org/participation/>；《未来契约》，联合国第 79/1 号决议，第

1992 年至 2019 年间，在和平进程中，妇女仅占谈判者的 13%、调解人的 6% 和签署人的 6%。³ 2022 年，妇女作为谈判员代表冲突各方参加了联合国领导或共同领导的 5 个积极和平进程中的 4 个。然而，从比例上看，她们的代表比例仅为 16%，与 2021 年的 19% 和 2020 年的 23% 相比进一步下降。⁴ 2023 年，没有一项所达成的和平协议的签署方中有妇女团体的代表。⁵ 在讨论核武器威胁、军费开支增加、武器和弹药扩散以及新技术武器化等重大问题的国际论坛上，妇女仅占与会者的三分之一。⁶

6. 虚假信息和两极分化有可能加剧冲突。虽然妇女在政治决策中的领导作用带来了更大的稳定与和平，更好地满足人民的需求，并加强了合作，⁷ 但妇女的政治代表性和公民空间日益受到压制，因为妇女组织的活动受到限制，女政治家、记者和妇女人权维护者受到越来越多的攻击和恐吓，妇女和女童人权方面的世代进步受到挑战并遭到逆转。

B. 可持续、包容和基于人权的经济

7. 妇女的经济自主是享有权利的关键，也是实现包容性经济增长、⁸ 消除贫困、社会正义和可持续发展的途径。⁹ 这是迈向以人权为基础的经济的关键一步。然而，妇女在许多非正规、低薪、低创新和经济利润低的部门中人数过多，这在很大程度上将她们排除在决策职位之外，使其无法影响经济。妇女在经济治理架构、多边金融机构、偿债系统、资本市场、工业基础设施架构、贸易谈判和公共采购制度等决策方面的代表性不足。例如，2023 年，妇女拥有的企业仅获得 1% 的公共采购市场中的政府合同，¹⁰ 妇女在专利申请中仅占发明人的 17.7%。¹¹ 在劳动力市场上，妇女仅占管理职位的 28.2%，¹² 对 185 家中央银行

⁴⁰ 段；妇女署，《情况与数字：妇女、和平与安全》，2024 年 10 月 18 日，可查阅 www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures。

³ 联合国，《包容性外交》，可查阅 <https://www.un.org/zh/observances/women-in-diplomacy-day>。

⁴ S/2023/725，第 9 段。

⁵ University of Edinburgh, PA-X Peace Agreement Database, version 7 (plus AgtID 2467), 2023，可查阅 <https://pax.peaceagreements.org/>。

⁶ 妇女署，《情况与数字：妇女、和平与安全》。

⁷ Minna Cowper-Coles, *Women Political Leaders: The Impact of Gender on Democracy*, (London, Westminster Foundation for Democracy, 2021)。

⁸ 妇女署，《情况与数字：增强经济权能》，2024 年 2 月，可查阅 www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures。

⁹ 妇女署，《情况与数字：增强经济权能》。

¹⁰ International Trade Centre (ITC), “ITC-UN-Women: Global Campaign on Gender-Responsive Public Procurement”，可查阅 www.intracen.org/news-and-events/campaigns/women-in-public-procurement。

¹¹ 世界知识产权组织，《知识产权、性别和多样性》，可查阅 <https://www.wipo.int/zh/web/gender/>。

¹² Taylor Hanna and others, “Forecasting women in leadership positions: technical brief” , (UN-Women)，可查阅 www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/forecasting-women-in-leadership-positions.pdf。

的调查显示，只有 16% 的中央银行由妇女领导。¹³ 2019 年，妇女初创企业的风险投资仅占 2%。¹⁴ 数字经济日益重要，性别数字鸿沟持续存在，有可能加剧这种情况，并造成新形式的系统性歧视。

C. 气候变化和减少环境灾害风险

8. 正如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)所强调的，气候变化和灾害加剧了性别不平等和对妇女和女童的交织形式的歧视，增加了她们遭受由此产生的风险和损失的影响的可能性。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》也强调妇女在减少灾害风险方面的作用。研究表明，女性议员较多的国家更有可能通过气候变化和土地保护政策和批准环境条约。¹⁵ 同样，让更多妇女进入公司董事会与提高能源效率和减少环境足迹有关。¹⁶ 在农业地区，妇女的传统和土著知识是农业、气候变化管理和资源管理方面适应性做法的关键。¹⁷ 然而，领导气候和环境活动的妇女，¹⁸ 特别是年轻妇女，在很大程度上被排除在决策之外。截至 2020 年，妇女仅占环境部部长职位的 15%。¹⁹ 《联合国气候变化框架公约》第二十八届缔约方会议缔约方代表团中的女性代表比例为 34%，这一比例在过去 10 年中一直停滞不前。²⁰

D. 技术发展，包括人工智能的兴起

9. 快速发展的技术转型，在作为数字化转型核心驱动力且其重要性呈指数级增长的人工智能的推动下，正在改变全球社会。如果采用基于包括妇女权利在内的人权和残疾人无障碍环境的方法来开发，第五次工业革命就具有造福人类的巨大潜力。多样化的观点和集体智慧是实现这一目标的关键。然而，由于在获取包括数字扫盲在内的技术以及在科学、技术、工程、数学(STEM)研究、职业和领导职位方面的性别差距，妇女在这些技术进步的发展中的代表性严重不足。例如，妇女仅占所有 STEM 工作者的 29.2%，约占人工智能劳动力的 30%。²¹

¹³ Official Monetary and Financial Institutions Forum, *Gender Balance Index 2024*.

¹⁴ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *UNESCO Science Report: The Race against Time for Smarter Development* (Paris, 2021).

¹⁵ International Union for Conservation of Nature, “New data reveals slow progress in achieving gender equality in environmental decision making”, 1 March 2021.

¹⁶ Silvia Lesi, “Gender and climate action”, European Investment Bank, 28 July 2023.

¹⁷ 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)。

¹⁸ 另见 A/HRC/50/25。

¹⁹ International Union for Conservation of Nature, “New data reveals slow progress in achieving gender equality in environmental decision making”.

²⁰ WEDO, “Release: new data shows 34% women’s participation on party delegations at COP28, the same percentage as 10 years ago”, 24 January 2024. 可查阅 <https://wedo.org/release-new-data-shows-34-womens-participation-on-party-delegations-at-cop28-the-same-percentage-as-10-years-ago/>。

²¹ 世界经济论坛，《2023 年全球性别差距报告》(2023 年，日内瓦)。

他们仅占人工智能博士的 18%，²² 人工智能论文作者的 13.83%。²³ 只有 12.4% 的妇女是 STEM 领域的顶级高管。²⁴ 人工智能系统还显示出反映和放大性别偏见²⁵ 的趋势，这种偏见表现在歧视性产出中，有可能导致性别平等成果的倒退和新形式的结构性歧视。

E. 多边体系和治理的转型和可持续性

10. 必须在地方、国家、区域和国际各级应对上述破坏性挑战。多边主义的作用在过去几十年里显著扩大，多边主义的规则和平台往往维持歧视，包括妇女代表性不足，而且往往不足以应对当前挑战的复杂性。一个坚决致力于纳入青年和代际领导的均等制度决定着多边体系的有效性、可持续性、复原力、合法性和问责制。

三. 妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的七大支柱

11. 父权结构阻碍妇女在决策系统中的平等和包容性代表权。父权制是一种深深植根于政治、社会、经济和文化结构中的权力体系。它创造了一种等级制度，历史上赋予男女不同的角色、价值和品质。这导致了一种劳动分工，妇女主要负责家中和家庭的私人领域，而男子则是政治和经济公共领域的主要行为者，其基础是对这两个领域的努力给予不同的权重。父权制渗透所有社会。最严重的是，它采取了系统性压迫和统治妇女的体制化制度的形式，目的是维持一种越来越多地被称为“性别隔离”的制度。²⁶ 因此，必须将“性别隔离”罪编纂成法，以便对基于性别的犯罪充分追究责任。

12. 本一般性建议中提出的解决父权制的变革性方法符合《公约》第 5(a)条，²⁷ 该条要求缔约国消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见和做法。

13. 为此，委员会确定了在决策系统中实现平等和包容性代表权的七大支柱：
 (a) 将决策系统中男女比例 50/50 作为起点和普遍规范；(b) 有效的青年领导力取决于均等；(c) 交织性与将各类妇女纳入决策系统；(d) 跨领域决策系统的综合方

²² Daniel Zhang and others, *Artificial Intelligence Index Report 2021* (Stanford, Stanford University, 2021)。

²³ Gabriela Ramos, “Why we must act now to close the gender gap in AI”, World Economic Forum, 22 August 2022.

²⁴ 世界经济论坛，《2023 年全球性别差距报告》。

²⁵ 妇女署，《人工智能与性别平等》，2024 年 5 月 22 日，可查阅 www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2024/05/artificial-intelligence-and-gender-equality。

²⁶ 《国际刑事法院罗马规约》第 7(1)(h)条，基于性别对任何可识别的团体或集体进行迫害的行为构成危害人类罪。越来越多的人，包括人权理事会人权机制和民间社会，呼吁将性别隔离罪行编入国际法，包括列入《防止及惩治危害人类罪国际公约》第 2(2)(h)条中的种族隔离定义。

²⁷ 除非另有说明，条款指《消除对妇女一切形式歧视公约》的条款。

法；(e) 妇女在决策系统中的平等权力和影响力；(f) 促进妇女在决策系统中平等和包容性代表权的结构转型；(g) 民间社会在决策系统中的代表性。

A. 决策系统中男女比例 50/50 作为起点和普遍规范

14. 妇女在决策中占 30% 的目标不符合《公约》消除对妇女歧视的核心目标，因为这传达了一个信息，即男女不平等是合理的。只有当决策是建立在 50/50 均等的基础上并平等考虑到双方的利益时，决策才会具有真正的、动态的意义和持久的影响。妇女的平等和包容性代表权也是廉正的一个重要驱动因素，因为它打破了预先建立的共谋网络。²⁸

15. 委员会的结论性意见表明，越来越多的缔约国已经通过或正在考虑关于选举和其他决策角色的平等法律。均等意味着男女以 50/50 的比例充分平等地分享权力，这是包括政治、公共和经济生活在内的所有领域的永久核心特征。因此，一旦妇女的历史劣势得到纠正，保障平等的立法就不会被取消，而是作为一项法律原则以及善治的永久和普遍特征而存在。本一般性建议中提到的均等总是指各类男女比例 50/50 均等。

B. 有效的青年领导力取决于均等

16. 事实证明，青年是促进人权、可持续发展以及和平与安全的重要利益攸关方，各国强调了青年参与决策的重要性。²⁹ 《2030 年可持续发展议程》和《未来契约》确认青年是积极变革的关键力量，能够发挥自身潜力，确保建设一个适合子孙后代的世界。然而，女童和男童、青年男女之间的性别不平等损害了他们在建设一个更美好世界方面的作用。此外，现有的青年参与办法往往将青年视为一个同质群体，从而强化了使不平等现象长期存在的社会规范和结构。需要对青年人的参与采取变革性办法，以实现今世后代在决策中的平等。平等对于确保青年人能够建设一个和平、平等、包容和可持续的世界至关重要，这个世界能够满足青年人的需求，落实青年人的权利，确保青年人的共同领导和代际团结，并使他们能够预测和克服危机。

C. 交织性与将各类妇女纳入决策系统

17. 《公约》规定，缔约国必须处理与其他形式歧视交织在一起的对妇女的歧视，其中包括新出现的歧视形式。在关于缔约国在《公约》第二条之下核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)中，委员会澄清说，交织性是理解缔约国义务范围的一个基本概念，这一概念在关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)和“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”中得到进一步澄清。委员会不断提出建议，以解决交织性和不断演变的歧视形式，包括与决策角色有关的歧视，还发布了关于残疾

²⁸ 另见联合国毒品和犯罪问题办公室，《时机已到：解决腐败的性别层面问题》(2020 年，维也纳)。

²⁹ 《未来契约》，大会第 79/1 号决议；人权理事会第 32/1、35/14、41/13 和 51/17 号决议；安全理事会第 2250(2015)号决议；大会第 76/137 号决议。

妇女的第 18 号一般性建议(1991 年)、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)、关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)和关于土著妇女和女童权利的第 39 号一般性建议(2022 年)，这些建议都呼吁平等和包容性决策。为了确保真正包容性的决策系统，各类妇女，特别是作为平等可持续性保障者的青年，需要成为旨在实现这一权利的立法、战略、政策和方案的主导力量。

D. 跨领域决策系统的综合方法

18. 决策跨越各个相互关联的领域。关于妇女参与政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年)澄清，缔约国在第 7 条下的义务涵盖政治和公共生活的所有领域。第 8 条进一步保障妇女在国际一级代表本国政府和参与国际组织工作的权利。将第 7 条和第 8 条与第 5 条、第 9 条至第 16 条放在一起阅读，阐明了扩大妇女在所有决策系统中的代表性的方法。这与第 1 条和第 3 条是一致的，承认妇女权利在所有生活领域的相互关联性。委员会还强调，在包括人工智能在内的所有新兴领域，都需要妇女的平等和包容性代表权。

E. 妇女在决策系统中的平等权力和影响力

19. 《公约》规定妇女享有与男子平等的权利。委员会第 23 号一般性建议(1997 年)强调，象征性的做法是不可接受的，妇女必须平等参与各级决策。然而，父权制规范往往限制了妇女进入高级决策层的机会，而在这些决策层，妇女可以推动和影响议程。决策角色的分配也往往反映出性别隔离的模式：例如，部长职务的分配往往基于对男女责任的陈规定型观念的假设。决策中的平等和包容性代表权意味着男女在各级都可以发挥所有作用。这还意味着重新评估问题并确定其优先次序，以及确保各问题领域的平等。

F. 促进妇女在决策系统中平等和包容性代表权的结构转型

20. 序言和第 5 条及第 11(2)(c)条规定，要实现完全平等，就必须改变社会和家庭中性别角色的陈规定型观念，并对工作进行重新分类。委员会第 23 号一般性建议(1997 年)阐述了家务工作和照料义务、妇女在经济上对男子的依赖以及漫长而不灵活的工作时间如何构成妇女平等和包容性参与决策的障碍。要改变这些规范和定型观念，就需要公共和私人领域的性别角色和责任有结构性转变，营造一种环境，使男女能够平等地将专业职责和能力与家庭和其他照料责任结合起来，包括通过新的工作安排，以及重新调整生产力、货币化和照护经济的概念。

G. 民间社会在决策系统中的代表性

21. 妇女在民间社会中的代表性，对于将性别平等视角纳入决策以及就制定促进性别平等的立法和政策向各国提供咨询至关重要。特别是，必须将妇女权利组织和妇女人权维护者的作用视为与其他民间社会组织同等重要，还必须在民间社会组织中实现均等。为创造更具包容性的治理形式，各国应开辟道路，消除任何障碍，扭转日益封闭公民空间的趋势，确保权利保护，并向妇女和女童组织及妇女人权维护者提供财政支持和能力建设，以便它们能够实质性地参与

所有领域的决策，包括但不限于狭义上被视为“妇女问题”的问题。还应支持其他民间社会组织建立均等制度，将其视为自己的职责，并增强其实现平等的能力。

四. 妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的规范框架

22. 国际人权条约法保障妇女在决策系统中享有平等和包容性代表权。《消除对妇女一切形式歧视公约》确认妇女享有参与政治和公共生活的平等权利，包括参与国际决策和与和平与安全有关的决策，以及参与经济部门决策的平等权利。

《妇女政治权利公约》赋予妇女不受歧视地投票、竞选公职和担任公职的平等权利。³⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》规定男女享有平等的公民权利和政治权利，包括政治和公共领域的决策方面。³¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》还规定，男女享受一切经济社会文化权利的权利一律平等，因而也包括这些领域的决策。³² 区域性公约，包括《美洲人权公约》、《美洲防止、惩处和根除对妇女暴力行为公约》、《非洲人权和民族权宪章》、《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》、《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)、《欧洲联盟基本权利宪章》和《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》³³ 都确保提供类似的保护。《残疾人权利公约》反映了一种交织性做法，它承认残疾妇女面临多种形式的歧视，并规定缔约国必须确保所有残疾人能够有效和充分地参与公共事务。³⁴ 《消除一切形式种族歧视国际公约》禁止一切政治、经济、社会、文化或任何其他公共生活领域的种族歧视。³⁵

23. 在墨西哥(1975 年)、哥本哈根(1980 年)、内罗毕(1985 年)和北京(1995 年)举行的四次联合国妇女问题世界会议塑造了妇女作为平等行动者参与决策的角色。《北京宣言》和《行动纲要》将妇女参与权力和决策确定为战略目标之一。它呼吁各国政府消除妇女充分、平等参与经济、社会、文化和政治决策的所有障碍，以便男女在家庭、工作场所以及更广泛的国家和国际社会中分享权力，分担责任。³⁶ 安全理事会第 1325(2000)号决议及其随后的各项决议敦促各国确保妇女在预防、管理和解决冲突的所有决策中享有平等代表权。可持续发展目标 5.5 和 16.7 旨在让妇女充分参与政治、经济和公共决策并发挥领导作用，实现这些目标方面的进展情况采用基于性别、年龄、残疾和人口群体的代表性指标进行

³⁰ 《妇女政治权利公约》，第 1-3 条。

³¹ 《公民权利和政治权利国际公约》，第 1(1)和 3 条。

³² 《经济社会文化权利国际公约》，第 3 条。

³³ 《欧洲人权公约》，第 14 条；《美洲人权公约》，第 1 和 23 条；《美洲防止、惩处和根除对妇女暴力行为公约》，第 4 和 5 条；《非洲人权和民族权宪章》，第 2 和 13 条，《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》，第 9 条；《欧洲联盟基本权利宪章》，第 21、23、39 和 40 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》，序言，第 1 和 6 条。

³⁴ 《残疾人权利公约》，第 6 和 29 条。

³⁵ 《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 5 条。

³⁶ 《北京宣言》和《行动纲要》，第 1、190 和 192 段。

跟踪。³⁷ 在妇女地位委员会第六十五届会议通过的商定结论中，妇女地位委员会敦促采取行动，以实现在所有级别民选职位中男女比例 50/50 的目标。³⁸ 在《未来契约》行动 8 中，会员国承诺确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。³⁹ 在行动 19 中确认，妇女充分、平等、安全和有意义地参与和平与安全各级决策，对于实现可持续和平至关重要。⁴⁰ 在各国议会联盟第 145 届大会通过的《基加利宣言》中，各国议会承诺实现政治决策中的平等。

五. 缔约国关于妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的义务

A. 实现妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的一般义务

1. 确保不歧视和实质平等

24. 第 1 至 4 条确认了不歧视和实质平等的原则。第 1 条界定了不歧视，而第 2 和 3 条则规定了采取立法和其他措施在所有领域实现不歧视和实质平等的义务。第 4 条规定，加速实质平等的临时特别措施不应被视为一种歧视形式。委员会关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)解释说，不歧视义务要求缔约国确保其法律没有对妇女的直接或间接歧视，并保护妇女在公共和私人领域不受歧视。委员会第 28 号一般性建议(2010 年)澄清说，有必要评估妇女在法律上和事实上的状况，并实施以宪法和立法保障为基础、并得到行动计划支持的实质平等政策。

25. 为实现实质平等，委员会关于暂行特别措施的第 5 号一般性建议(1988 年)敦促缔约国采用积极行动、优惠待遇、配额制度等暂行特别措施。第 25 号一般性建议具体说明了暂行特别措施的其他实例。虽然暂行特别措施有时被误解为与宪法规定的平等或择优录取制度相冲突，但委员会第 25 号一般性建议(2004 年)澄清说，有时有必要对男女实行不同的待遇，以解决社会和文化上造成的阻碍真正择优录取制度的不平等问题。委员会强调，需要建立一个强有力的法律框架，包括采取有针对性的长期和暂行特别措施，以防止和解决歧视问题，并确保实质平等，以便在明确的时间框架内实现决策系统中的男女比例 50/50。这种法律框架目前还不充分，或者没有执行或制度化。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 确保充分执行《公约》，包括废除所有歧视性立法条款，确保法律面前人人平等，包括在《宪法》中，撤销对《公约》的所有保留，通过立法和其他

³⁷ 见 https://sdgs.un.org/goals/goal16#targets_and_indicators。

³⁸ E/2021/27，第一.A 章。

³⁹ 大会第 79/1 号决议，第 27(b)段。

⁴⁰ 同上，第 40 段。

措施，在所有领域，包括所有新兴领域和技术实现实质平等，并使习惯法与《公约》相一致；

(b) 修订《宪法》和立法框架，在所有决策领域将男女比例 50/50 制度化；

(c) 在地方、国家、区域和国际各级通过一项均等战略，并通过相应的国家行动计划，在所有领域和所有级别的决策中实现均等，在分析和更新跨领域、全面、分类和前沿数据的基础上，确定到 2030 年实现均等的具体目标，监测进展和挫折，定期公布这些数据，并将其纳入提交委员会的定期报告；

(d) 通过有关实质平等的教育和提高认识措施，促进对临时和永久性均等措施的非歧视性质的支持和理解；

(e) 确保地方、国家、区域和国际各级决策职位的提名和甄选过程的平等、透明和廉正；

(f) 通过建立或加强监督机构和规定对不遵守行为的处罚来执行平等要求。

2. 妇女的交织性和多样性

27. 《公约》认识到妇女可能面临多重交织形式的歧视，提及贫困妇女(序言)、特定婚姻状况的妇女(第 9、11 和 16 条)、孕妇(第 11 和 12 条)和农村妇女(第 14 条)。《公约》通过提及特定的妇女群体，阐明了为消除对妇女一切形式的歧视，缔约国还必须解决所有可能的交织性歧视因素。委员会在各项一般性建议和结论性意见中指出，歧视妇女与基于种族、族裔、土著地位、宗教、信仰、健康状况、残疾、年龄、阶级、种姓、性取向、性别认同、政治见解、民族血统、婚姻和(或)孕产状况、社会经济地位以及难民、寻求庇护者、流离失所者或移民身份等原因的其他形式歧视如何相互作用。这一清单并非详尽无遗，可能因国家和时间而异，并包括新出现的歧视形式，如对气候难民的歧视。委员会还特别不断地强调各类妇女参与各级决策的权利。

28. 委员会注意到，遭受交织形式歧视的妇女在争取决策角色方面会遇到更多障碍。报告指出，缺乏按其他歧视理由分列的关于妇女参与决策的统计数据。委员会强调，应在交织性框架内解释本一般性建议的所有方面。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 采取立法和其他措施，包括提高认识和教育措施，以防止和消除交织形式的歧视，并确保实质平等；

(b) 在收集和分析关于妇女的交织性数据的基础上，在所有领域和所有级别的决策中发展和纳入交织性性别观点；

(c) 制定招聘战略，确保各类妇女平等获得所有决策领域的公共职位，并指导私营部门的利益攸关方平等采用这种招聘战略，例如通过立法、提高对多样性与廉正之间相辅相成关系的认识以及对多样化团队的重要性和成功的认识，以及通过财政和其他激励措施；

(d) 从交织性视角宣传女性领导人的榜样。

3. 消除性别陈规定型观念

30. 第 5 条要求缔约国消除所有领域一切形式的性别陈规定型观念。⁴¹ 委员会注意到，社会各领域普遍存在性别陈规定型观念，包括通过媒体对妇女的描绘加强男子的主导地位而使之永久化和加剧。迅速崛起的人工智能领域，包括生成式人工智能、计算机视觉系统、语音和音频人工智能、机器人和控制系统、专业人工智能系统和混合人工智能系统，从经常带有性别偏见的训练数据中学习，将基于性别的歧视从模拟带入数字世界，这一问题迫切需要从包括妇女权利在内的人权角度加以解决。此外，对宗教和文化的一些误解会形成性别陈规定型观念。委员会强调，性别陈规定型观念是妇女平等参与决策的主要障碍。

31. 委员会建议缔约国：

- (a) 为相关利益攸关方开展提高认识运动并与之合作，这些利益攸关方包括公职人员、政党、公共部门、媒体、教师、社区、宗教领袖、选举机构成员、私营部门代表、工会、司法和执法部门，以采纳关于均等的积极叙述，并提高对妇女在与男子平等的基础上充分参与所有决策领域对于妇女享有人权和造福整个社区至关重要的认识；
- (b) 面向所有年龄的公众，开展(a)分段所述的相应提高认识运动，使妇女、女童、男子和男童成为促进性别平等的变革力量；
- (c) 通过联合国人权事务高级专员办事处的信仰促人权框架等途径，让宗教领袖和宗教行为体参与解决对宗教传统的某些解释与人权之间可能存在紧张关系的领域；
- (d) 立即采取立法和监管措施，并通过国际和国家框架，以建立一个性别平等和可持续的数字未来，其核心是均等和彻底包容。这包括在开发无偏见、对性别问题有敏感认识和无障碍的人工智能方面实现平等，并通过应用关于人权(包括妇女权利)的跨学科专业知识，从一开始就在开发和传播的每个阶段进行相应的持续影响评估，以防止偏见，包括培训数据偏见、算法偏见和认知偏见，纠正有偏见的人工智能。它还应包括建立独立的基于人权(包括妇女权利)的监管机制，以审计消除偏见的执行情况；
- (e) 通过立法并与媒体机构合作，谴责、监测和确保追究性别主义和厌女症的责任，无论是在公共话语中，还是在主流媒体或社交媒体中，实现编辑委员会和媒体监管机构的平等，并加强媒体专业人员和数字媒体的能力，以防止在决策中延续对妇女的陈规定型观念，并确保妇女的平等可见度、正面评价和客观描述；

⁴¹ 委员会即将拟定的第 41 号一般性建议将专门针对各个部门的性别陈规定型观念，包括与媒体、数字化和人工智能有关的性别陈规定型观念。

(f) 在体育和艺术表达方面，消除决策、供资、薪资方面的陈规定型观念，实现均等，并确保妇女能够在安全和有利的环境中发挥作用；

(g) 建立或增加针对希望担任或已经担任决策职位的各类妇女和女童的政治竞选、领导和谈判辅导方案，包括代际辅导计划。

4. 各类妇女与男子的平等代表权

32. 《公约》序言以及第 7 和 8 条确认妇女与男子平等参与本国政治、社会、经济和文化生活的权利。委员会第 23 号一般性建议(1997 年)阐明，平等分享决策权必须避免象征性做法，即妇女被包括在内，但仅限于影响力较小的角色或凭借与男性亲属的关系获得职位。它规定，缔约国有责任任命妇女担任高级决策职务。委员会注意到，妇女在各级领导职位上的代表性仍然不足，即使被纳入，她们也往往局限于影响力较小的职位，或在陈规定型观念认为与妇女相关和不太重要的领域中担任领导职务。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 从结构上修订提名、晋升和职业管理制度，在领导职位中引入均等要求和性别轮换；

(b) 任命妇女担任所有决策领域的高级职位，防止表面文章，以确保妇女在这些职位上拥有充分和平等的权力，并确保青年享有平等机会；

(c) 为妇女在所有决策机构中的影响力建立集体渠道，例如承认性别平等核心小组、部门和委员会，并向其提供充足的资金和后勤支持；

(d) 制定保障措施，防止在分配男女决策角色时性别陈规定型观念的影响；

(e) 采取多管齐下的措施，包括法律改革、财政和其他激励措施，鼓励私营部门任命妇女担任领导职务，特别是非陈规定型职务。

5. 增强权能和领导力教育

34. 第 10 条规定了平等接受各级和各方面教育的权利，关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)对此做了进一步阐述。这是在与男子和男童平等的基础上进入决策系统的一个关键先决条件。然而，委员会注意到，在法律和实践中，许多妇女和女童仍然无法平等接受和参与教育。交织性歧视，如对残疾妇女和女童的歧视，进一步加剧了对这一权利的侵犯。即使提供了平等机会，性别陈规定型观念在教育系统中仍然普遍存在，包括在教学材料、课堂做法、教师培训中，以及在学校内外对女童和妇女的偏见态度中，使她们倾向于传统的学习领域和性别行为。这不仅使妇女无法进入对塑造未来至关重要的某些学科，例如包括人工智能在内的新技术学科，而且也使她们不敢争取担任决策职位。教育系统的一项关键任务是纳入“教育赋权”的内容，确保女童、男童、妇女和男子获得必要的工具，以平等、负责任和合乎道德的方式实现平等并发挥领导作用。

35. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保与部门政策、计划、预算和监测进程有关的教育系统决策中的平等，并克服学科内部和学科之间的性别隔离模式；
- (b) 将妇女权利、妇女领导能力和性别平等以及促进性别平等的变革性教学法的理解和承诺纳入各级教师培训，包括消除教学内容和课堂中的性别陈规定型观念；
- (c) 消除教学材料中的性别陈规定型观念，并将“消除陈规定型观念”纳入学习材料，特别关注幼儿教育；
- (d) 积极促进各级教育、科目和领域的性别平等，并将性别平等和预防及消除性别陈规定型观念的必修课纳入各级学校课程；
- (e) 将有关妇女权利、道德领导力、诚信和公民技能的教学纳入各级学校课程，持续增强所有学生的权能；
- (f) 通过提高认识和培训等方式，确保妇女和女童在决策方面的充分自主权；
- (g) 提高对妇女在决策中的榜样的认识；
- (h) 对性别问题采取变革性做法的安全和包容性的学习环境，包括在各级教育课程内容中纳入关于以强有力的性别视角，以道德、安全和负责任的方式使用数字技术，以及预防和防范网上暴力的教育；
- (i) 在大学教授中实现均等，并将“妇女、法律和领导力”列为学科；
- (j) 解决性别差异和交织性差异问题，包括通过所有教育领域的暂行特别措施，确保各类女童和妇女与男童和男子有同样的机会获得并受益于各级优质教育，特别是高等教育和作为通往决策职位的职业道路的学科；
- (k) 消除女童辍学现象及其根源，包括贫困、学费、童工、童婚和早孕，并确保安全的学校环境和充足的卫生设施；
- (l) 在各级教育和所有部门为残疾妇女和女童提供包容性教育，并打击教育系统中所有其他形式的歧视；
- (m) 克服性别数字鸿沟，包括通过获得免费/负担得起的互联网，将数字扫盲纳入各级教育，制定提高认识措施以消除阻碍妇女使用互联网和移动设备的态度，提供补贴以便利妇女和女童使用移动设备和数据计划，并提供终身学习数字扫盲的机会；
- (n) 确保在传统上与男子和男童相关并由其主导的领域，特别是 STEM 领域，彻底接纳女童，以实现均等，并消除这些领域中的性别偏见、职业隔离和骚扰案件包括大力投资于提高认识举措和职业指导，以确保社会了解这些领域对妇女和女童同样重要；将适龄和可获得的 STEM 基础和专业化可能性纳入各级学校课程，包括幼儿教育；打破 STEM 教育中的学科壁垒；采用暂行特别措施，以实现 STEM 学习和职业方面的平等，包括提供财政补贴，以支付 STEM

教育的任何额外费用；消除流动障碍，支持年轻妇女就业和动态管道，包括通过与这些领域的私营部门、职业技术教育与培训以及企业家合作。

6. 免受对妇女的性别暴力和骚扰

36. 对妇女的性别暴力是一种因为妇女的性别而对之施加的暴力或不成比例地影响妇女的暴力形式。⁴² 它严重抑制了妇女在与男子平等的基础上享受权利和自由的能力。委员会第 35 号一般性建议(2017 年)将对妇女的性别暴力界定为有多种形式，包括蓄意或可能造成或导致死亡的作为或不作为，或对妇女施加的人身、性、心理或经济损害或损失，威胁实施此类行为，骚扰、胁迫和任意剥夺自由。这种暴力行为可能发生在公共或私人的人际交往的所有领域，包括家庭、社区、公共场所、工作场所、休闲、政治、体育、保健服务和教育环境。它也可能发生在网上和其他数字环境中，并且还以结构性、情感和经济暴力的形式出现。它还经常针对妇女人权维护者、女政治家、活动家和记者。如第 35 号一般性建议(2017 年)所示，禁止对妇女的性别暴力已进一步演变为习惯国际法的一项原则。

37. 委员会注意到，针对对妇女的性别暴力的立法往往完全或部分缺失，即便有，也没有得到充分执行。在公共和私人领域，对妇女的性别暴力阻碍了妇女为实现在决策中的代表权而作出初步努力。如果对担任决策职务的妇女采取这种做法，可能会将她们排挤出去，并产生寒蝉效应，使其他妇女不愿担任这类职务。在政治和公共生活中，往往缺乏专门处理对妇女的性别暴力(包括针对妇女人权维护者、女性政治家、活动家、记者和选民)的立法。委员会强调了媒体机构和社交媒体平台在实施、延续和正常化对妇女的性别暴力方面所起的作用，以及各政党在淡化这类暴力(包括政党内部的性骚扰和其他厌恶女性行为)方面所起的作用。委员会还认识到，对遭受交织性歧视的妇女而言，对妇女的性别暴力，包括在决策过程中对妇女的性别暴力往往更加严重。

38. 委员会强调，对妇女的性别暴力本身就是歧视，是不平等和歧视性制度的结果，其基础是对妇女的结构性支配和排斥。委员会强调必须通过和执行强有力立法，以解决对妇女的性别暴力，同时敦促缔约国采取全面办法，落实《公约》规定的所有权利，包括将平等制度化，以此作为防止对妇女的性别暴力的关键保障。

39. 委员会建议缔约国：

- (a) 通过和执行全面立法，包括刑事立法，并执行提高认识和教育措施，以防止和消除一切形式的对妇女和女童的性别暴力行为，并为受害者提供一切必要服务和诉诸司法的机会；
- (b) 预防、调查、起诉和惩罚一切形式的对妇女的性别暴力、决策中针对女性候选人和公职人员的恐吓和仇恨言论，并打击沉默和有罪不罚的文化；

⁴² 关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(1992 年)。

- (c) 在议会、政府、区域和地方议会和政党、政府部门和私营部门公司中引入交织性视角的行为守则，以消除一切形式的对妇女的性别暴力和仇恨言论，建立独立的投诉机制和保密咨询，并为所有官员和工作人员提供相应的培训；
- (d) 在决策过程中为对妇女的性别暴力的受害者提供有效的救济和支助服务；
- (e) 为担任决策职务的妇女提供安全、安保、网络安全和数字防卫培训，包括支持因工作场所权力不平衡而面临对妇女的性别暴力的年轻妇女同伴群体；
- (f) 确保投票站和选举期间的安全，防止和惩治与选举有关的暴力行为；
- (g) 确保社交媒体公司拥有适合其使用地区和国家的系统，以立即、有效和高效地应对用户和人工智能生成的构成网上对妇女的性别暴力和骚扰的内容，并通过和执行基于人权、特别是基于妇女权利的方法的法律和国际法规，确保问责制；
- (h) 收集和公布关于决策中对妇女的性别暴力的程度、原因和影响的系统分类数据，以及关于预防和应对措施的有效性的系统分类数据，并相应调整和改进制度和措施；
- (i) 在采取的所有措施中采用强有力的交织性视角。

7. 妇女权利组织在决策中的代表性

40. 委员会第 23 号一般性建议(1997 年)、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)、第 34 号一般性建议(2016 年)、第 37 号一般性建议(2018 年)和第 39 号一般性建议(2022 年)呼吁缔约国确保征求民间社会代表的意见，让他们积极参与所有领域和所有级别的政策制定、执行和监测。目前，与妇女和女童权利民间社会组织协商的空间有限，而且往往没有制度化，协商往往局限于被狭隘地视为“妇女问题”的问题，而不是各类地方、国家、区域和国际政策问题。

41. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保妇女和女童权利组织，包括青年领导和以青年为重点的组织，以及妇女人权维护者有安全和独立的空间，对所有地方、国家、区域和国际问题的决策作出直接和有意义的贡献；
- (b) 将与妇女和女童民间社会组织及妇女人权维护者的安全和独立的定期协商制度化，包括就政治、安全、经济、技术、卫生和环境方面的新挑战和(或)日益严重的挑战进行协商；
- (c) 提供独立的能力建设机会，以扩大妇女和女童民间社会组织和妇女人权维护者的专门知识，方便其参与所有决策领域，包括那些不被狭隘地视为“妇女问题”的领域，并扩大所有其他民间社会组织关于妇女权利的专门知识；
- (d) 积极确保代表遭受交织性歧视的妇女和女童的妇女民间社会组织和妇女人权维护者能够平等参与这些空间，并确保平等考虑她们的观点。

B. 实现妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的具体义务

1. 政治和公共决策中的均等

(a) 投票权

42. 第 7(a)条保障妇女在所有选举和公民投票中的投票权。然而，尽管进行了法律改革，妇女在充分行使这一权利方面仍然面临障碍。关于婚姻和家庭关系中的平等的第 21 号一般性建议(1994 年)指出，国籍法可能会基于家庭或婚姻状况剥夺妇女的投票权，委员会第 23 号一般性建议(1997 年)强调了各种障碍，包括妇女获得候选人信息的机会有限，与照护责任有关的选民登记挑战，限制她们跟踪竞选活动和参加投票的时间的财政制约，以及阻碍妇女投票或导致男子试图影响或控制妇女投票的陈规定型观念。由于缺乏或无法控制必要的身份证件，妇女还可能面临额外的投票障碍。

43. 委员会建议缔约国：

- (a) 废除歧视性的投票和国籍法，确保妇女能够在与男子平等的条件下行使投票权；
- (b) 开展公民教育运动，包括针对青年的运动，以促进选民登记、选举知识、选举投票率，并消除关于妇女在公共生活中角色的陈规定型观念；
- (c) 收集和公布关于边缘化妇女参与投票情况的分类数据，以制定有效措施促进她们的参与；
- (d) 通过协助获取身份证件，促进妇女的选民登记和投票率，并确保对女童进行系统的出生登记；
- (e) 查明并消除妇女进行选民登记和参加选举的其他障碍，包括酌情延长投票时间、提前投票期、投票站靠近妇女住所、免费和无障碍的公共交通、邮寄和远程投票技术；
- (f) 为文盲妇女制定战略，确保她们能够登记和投票；
- (g) 承认残疾妇女投票的法律行为能力，为无障碍投票站和投票程序提供盲文和手语等辅助工具；
- (h) 征聘妇女投票事务员，并酌情设立妇女专用投票站，以促进妇女投票；
- (i) 确保投票过程的完整性和透明度，打击选举过程中的腐败；
- (j) 禁止家庭投票，确保妇女的投票隐私权和保密权，包括确保她们完全控制纸质和数字身份证，从而消除对妇女选民的潜在胁迫；
- (k) 将妇女的选举权和参选权的历史纳入学校课程以及针对公众和公职人员的宣传运动。

(b) 被选举权

44. 第 7(a)条规定妇女有权参加任何公共机构的选举。然而，委员会注意到，妇女候选人的人数仍然在结构上受到限制，妇女候选人在这方面仍然受到严重歧视。

45. 委员会建议缔约国：

- (a) 通过或加强平等法，例如，通过纵向和横向平等名单，在选举中男女候选人交替，拒绝不合规名单；
- (b) 开展提高认识活动，拒绝将没有足够的妇女或没有足够的妇女有资格候选人作为借口；
- (c) 确保选举的诚信，打击一切形式的腐败和滥用权力；
- (d) 向女候选人提供公平的财政和其他支持，包括支出上限和负担得起的广告，以确保政治竞选中的公平竞争环境；
- (e) 统一投票年龄和有资格参加选举的年龄，以鼓励更多和更年轻的妇女参与；
- (f) 承认残疾妇女参选的法律行为能力，并提供合理便利。

(c) 参加制定和执行政府政策的权利(第七条(b)项)

46. 第 7(b)条保障妇女参与制定和执行政府政策的权利。这包括议会、地方和地区议会以及其他社区决策机构的责任。第 11 条要求缔约国调和工作与家庭生活之间的冲突，委员会第 25 号一般性建议(2004 年)建议，法律、政策和方案应考虑到妇女生活中可能与男子不同的方面。尽管取得了进展，但妇女在国家议会中仍然只占 27% 的席位，⁴³ 在地方政府民选官员中只占 35.5%。⁴⁴ 她们仅占议会议长职位的 24.1%，⁴⁵ 以及议会国防、财政、外交和人权委员会主席的 18.9%。⁴⁶ 在地方和省级市长和省长中，妇女往往不到 15%。很少有女性担任总统和总理，全球只有 22.3% 的内阁部长是女性。⁴⁷

47. 委员会建议缔约国：

- (a) 为所有选举和任命通过平等法律；

⁴³ Inter-Parliamentary Union, “Global and regional averages of women in national parliaments”, Parline database, 可查阅 <https://data.ipu.org/women-averages> (2024 年 10 月 25 日查阅)。

⁴⁴ 妇女署，《情况与数字：妇女的领导力和政治参与》，2024 年 10 月 2 日，可查阅 www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures。

⁴⁵ Inter-Parliamentary Union, “Women speakers of national parliaments”, Parline database, 可查阅 <https://data.ipu.org/women-speakers> (2024 年 10 月 25 日查阅)。

⁴⁶ Inter-Parliamentary Union, “Women in parliament in 2023”，可查阅 www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-03/women-in-parliament-2023。

⁴⁷ 妇女署，《情况与数字：妇女的领导力和政治参与》。

- (b) 通过规则，确保议会、地方和地区议会及其他社区决策机构领导职位的均等；
- (c) 照顾到议员、政府官员、地方和地区议会代表以及这些公职人员的工作人员的家庭义务，包括方便照护的工作时间、办公场所附近的儿童保育以及代理投票和远程投票的可能性；
- (d) 委托对议会、政府办公室以及地方和地区议会进行性别平等审计，评估责任分工中促进性别平等和均等的情况，并据此授权和调整改革，以实现所有领域和所有级别决策中的均等；
- (e) 通过关于议员、政府官员、地方和地区议会代表以及这些公职人员的工作人员的带薪育儿假的立法；
- (f) 为议员、政府官员、地区和地方议会代表以及这些公职人员的工作人员提供关于预防和处理隐性偏见和陈规定型观念的培训；
- (g) 在决策机构内建立性别平等机制，并向立法者和工作人员提供性别分析和包容方面的培训，以确保制定促进性别平等的立法、公共政策和预算编制。

(d) 担任公职和执行一切公务的权利

48. 第 7(b)条规定了妇女担任公职和履行所有政府职能的权利，这是妇女在领导职位上代表性仍然不足的另一个领域。

49. 委员会建议缔约国：

- (a) 通过法律和其他措施，确保公共行政和司法(包括地方、习惯和非正式司法系统)各级决策职位的均等，并在此类任命的培训和考试中纳入消除性别陈规定型观念和进行性别分析和纳入性别平等的能力；
- (b) 委托进行性别平等审计，以评估各级公共行政和司法部门对性别平等问题的敏感度，并授权进行性别平等改革，包括方便照护的工作时间和弹性工作安排；
- (c) 系统地将妇女人权、性别平等和从性别平等视角解释法律的能力纳入法官、检察官、法学教授和学生、警察和其他执法人员以及公务员的初始培训和经常能力建设，以解决性别偏见和陈规定型观念，并确保司法和行政决策中对性别平等问题的敏感度。

(e) 参加非政府以及公共和政治组织的权利

50. 第 7(c)条申明，妇女有权参加与公共和政治生活有关的非政府组织和协会。第 23 号一般性建议(1997 年)、第 33 号一般性建议(2015 年)和第 39 号一般性建议(2022 年)在这方面提供了进一步的指导。目前，要求政党、工会和专业协会确保其决策机构中实现均等的规定缺失或执行有限。民间社会组织代表和妇女人权维护者也经常受到法律限制以及威胁、攻击和报复。

51. 委员会建议缔约国:

- (a) 为包括妇女权利组织在内的民间社会组织的自由和独立建立和运作创造制度化的有利环境和监管框架;
- (b) 确保妇女民间社会组织代表和妇女人权维护者的人身安全，并提供保障和法律保护，以确保她们能够在不遭受对妇女的性别暴力、恐吓和报复的情况下开展工作，并确保她们能够诉诸司法;
- (c) 鼓励对非政府组织、公共组织和政治组织，包括游说团体和智囊团采用平等规则;
- (d) 在政党和工会的决策机构中规定和执行男女均等，对不遵守者进行处罚，对遵守者进行奖励;
- (e) 支持在各政党和工会中建立和加强妇女部门，包括为此提供专项资金;
- (f) 为年轻妇女的投入创造参与空间，特别关注边缘化群体。

2. 国际决策中的均等

52. 委员会强调，鉴于越来越多的重大决策是在全球一级作出的，国际决策是一个需要开创和建立均等的领域。

(a) 在国际上代表政府的权利

53. 第 8 条要求缔约国确保妇女有平等机会在国际上代表本国政府。2023 年，妇女担任大使的比例为 20.54%。⁴⁸ 在联合国，到 2023 年，39% 的特派团团长和副团长是女性。⁴⁹ 在大多数缔约国的外交和外事部门，特别是在最高级别，妇女任职人数仍然不足，而且往往被任命为被认为对本国外交关系不太重要的大使馆的大使。

54. 委员会赞赏地注意到，一些缔约国采取了注重女性的外交政策，力求通过外交政策和多边参与促进性别平等和妇女权利。

55. 委员会建议缔约国:

- (a) 在外交任命和大使及领事任命以及所有国际代表团的组成方面实现并保持均等;
- (b) 在外交任命和大使任命的培训和考试中列入消除性别偏见和陈规定型观念以及进行性别分析和纳入性别平等的能力;
- (c) 为外交部门的男女提供平等的家庭和配偶福利，包括育儿假;
- (d) 执行注重女性的外交政策，将性别平等和增强妇女和女童权能作为政府海外政策的核心重点，包括努力在预防冲突和暴力极端主义方面实现平等，

⁴⁸ Anwar Gargash Diplomatic Academy, Women in Diplomacy Dashboard, 可查阅 <https://womenindiplomacy.ac>。

⁴⁹ 妇女署，“情况与数字：妇女、和平与安全”。

确保妇女的平等经济权利和赋权，保护性和生殖健康及权利服务，并就均等问题建立新的国家和国际伙伴关系，包括在发展政策、债务和经济制裁方面。

(b) 国际组织工作和谈判中的均等

56. 第8条规定妇女有平等机会参与国际组织的工作，其中也包括世界性和区域性组织。委员会第23号一般性建议(1997年)将妇女任职人数不足的原因归因于缺乏任命和晋升相关职位的客观标准和程序。目前，在国际舞台上缺乏实现均等的具体机制。

57. 委员会建议缔约国：

(a) 在联合国系统内外的国际组织(包括区域组织)、《联合国气候变化框架公约》缔约方会议、国际和区域机制、国际仲裁和金融机构(包括多边开发银行)、法庭、准司法机构和出席多边会议的所有代表团中的职位的提名和甄选方面，在国家一级将均等法律和透明程序制度化，包括及时传播空缺信息、全面的职务说明、将性别均等作为一项标准以及择优甄选程序；

(b) 收集、监测和公布关于妇女在国际组织中的代表性和级别的分类数据。

3. 和平与安全决策中的均等

58. 序言申明，和平事业需要妇女在与男子平等的基础上最大限度地参与所有领域。委员会在《公约》、第30号一般性建议(2013年)、安全理事会第[1325\(2000\)](#)号决议和随后各项决议的基础上，强调所有部门中的均等是和平与安全的先决条件。然而，妇女在与和平与安全有关的所有决策系统中的代表性仍然严重不足。

59. 委员会注意到，冲突的性质日益复杂和不断变化，新技术造成的新安全威胁，包括网络攻击和人工智能驱动的致命自主武器系统，也可能加剧现有的权力不平衡和偏见，气候紧急情况，大流行病、外空探索的增加以及地缘政治格局的各种变化，都迫切需要扩大妇女与和平与安全议程，以应对新出现的威胁，包括那些超出预防武装冲突范围的威胁。妇女与和平与安全议程必须适用于国内和国际两个层面，既适用于预防武装冲突，也适用于建设应对所有即将发生和无法预料的危机局势的复原力。

60. 委员会强调，和平时期优先重视和落实妇女权利的程度与妇女在冲突时期的境遇密切相关。国内、外交和跨国政策也存在紧密的相互关联，对妇女的生活产生跨境和全球影响。因此，还必须以对这些动态的相互关联性质的新的跨学科理解来应用妇女与和平与安全议程，并通过国际发展和国内政策，将其用作在所有情况下确保妇女权利和促进性别平等的和平的工具。

61. 委员会建议缔约国：

(a) 调整和扩大妇女与和平与安全议程，以适应不断变化的冲突性质和对和平与安全的新威胁，并在所有决策和政策制定过程中全面适用该议程，将其作为妇女人权议程；

- (b) 认识到妇女在预防、管理和解决冲突中作为可持续和平的驱动力的重要作用，并确保在和平与安全决策的所有方面、所有阶段和级别上的均等，包括在秘密会议(所谓的“秘密渠道外交”)上的均等，始终确保处于边缘化境地的妇女，包括贫困妇女、难民妇女、寻求庇护妇女、流离失所妇女和残疾妇女的充分参与，并确保参与二轨进程的妇女在正式和平进程中的代表性；
- (c) 确保在领导、制定、执行和评估关于消除危机和冲突根源的政策和方案方面的均等，包括在预期威胁和意外威胁、预防性外交、安全和防卫以及预防冲突的战略部门方面的均等；
- (d) 在管制和执行军备控制，包括不扩散武器和裁军，包括紧急裁减所有核武器方面，确保均等以及妇女与和平与安全做法的严格适用。⁵⁰ 在紧急缔结一项具有法律约束力的文书，以禁止在没有人为控制或监督的情况下运作不能按照国际人道主义法使用的致命自主武器系统，并管制所有其他类型的自主武器系统方面，确保均等以及妇女与和平与安全做法的严格适用；
- (e) 确保在卫生、环境、经济、空间、网络安全、金融、技术领域，包括所有新的前沿技术领域的危机预防工作中，所有领域中的领导层均等；
- (f) 确保在保持和平、建设和平和维持和平方面的均等，包括在正式和非正式和平谈判、调解、过渡时期司法和重建、社区间对话和过渡决策机构(包括真相与和解进程、国家、国际、区域和混合委员会、理事会、监测机构、核查机制和监测小组)、选举筹备和政治进程、复员和重返社会方案、安全部门和司法改革以及更广泛的冲突后重建进程中的均等；
- (g) 消除实现平等的所有障碍，包括确保儿童保育、安全和地点灵活性，并提供积极支持，例如确保为妇女权利民间社会组织的代表提供资金；
- (h) 从性别平等视角扩大危机和冲突预警机制，包括领导层中妇女人数减少、公共场所中妇女人数减少、仇恨言论和性暴力激增等迹象；
- (i) 确保在任何情况下都不将落实妇女权利和均等视为其他优先事项的附属事项；
- (j) 优先设计和执行具有变革性影响的基于妇女权利和均等的赔偿方案以及解除武装、复员和重返社会进程；
- (k) 重新制定关于妇女与和平与安全的国家行动计划，将均等作为一项基本原则，确保这些国家行动计划中纳入注重女性的国内和外交政策，包括对安全、预防冲突与和平采取注重女性的办法，并根据新出现的威胁，包括超越狭义的预防武装冲突与建设和平范围的威胁进行调整；将国家行动计划建立在围绕扩大的妇女与和平与安全议程的支柱以及地方和国家各级政府和议会、安全和国防系统、创新部门和生命科学的均等的有针对性的指标基础上；在制定国

⁵⁰ 在实现完全平等的进程中，委员会设想实现《公约》序言和《北京宣言》第 28 段所载的“全面彻底裁军，特别是在严格有效国际监督下的核裁军”。

家行动计划时与维护妇女权利的民间社会组织协商，为国家行动计划提供充足的资金，并在国家和国际层面充分发挥其效力；并在定期报告中向委员会报告这些措施及其执行情况；

(l) 按照安全理事会关于青年、和平与安全的第 2250(2015)号决议的认识，对妇女与和平与安全政策的设计采取对年龄有敏感认识的方式，以便考虑到青年妇女在预防冲突和建设和平中的重要作用及其具体需求。

4. 经济决策中的均等

62. 将第 1-3 条中消除歧视和实现实质平等的义务与第 7 和 8 条中规定的妇女在决策方面的平等权利以及第 10、11 和 13 条中规定的妇女在教育、就业和经济赋权方面的具体权利结合起来解读，就能实现经济决策方面的均等。关于同工同酬的第 13 号一般性建议(1989 年)、关于城乡家庭企业中的无酬女工的第 16 号一般性建议(1991 年)、关于妇女无偿家务活动的衡量和定量及其在国民生产总值中的确认的第 17 号一般性建议(1991 年)、第 36 号一般性建议(2017 年)和第 39 号一般性建议(2022 年)进一步强调和解释了这一点。

63. 委员会承认私营部门和主要经济机构为落实工商业与人权框架采取了积极步骤，但认为私营部门负有实现各级均等的具体责任。妇女的自主和均等是妇女积极结合其生产性产出、职业生涯和个人选择，包括生育选择的前提条件。一个性别更加平衡的最高管理层也与更强有力的反腐败措施和更高的透明度相关，对私营部门组织有明显的好处。⁵¹

64. 法律上和事实上的歧视以及全球和国家经济框架和治理体系中的明显不足，影响了妇女平等地影响和进入经济市场并在其中发挥决策作用的能力。它还导致妇女的经济权利得不到落实，妇女的生产性产出和贡献得不到彰显。此外，过多由妇女承担的无酬照护工作是阻碍妇女获得与男子同等经济机会的一个关键因素，需要重新评价和平等分担。

65. 委员会还将数字经济，包括技术转型以及人工智能的开发和使用确定为需要妇女平等和包容性代表的关键领域。这对于防止性别陈规定型观念和新形式歧视的长期存在至关重要。

66. 委员会建议缔约国：

(a) 在地方、国家、区域和国际各级建立一个创新框架，其基础是植根于均等的可持续、包容性和基于人权的经济；

⁵¹ Scott Berinato, “Banks with more women on their boards commit less fraud”, Harvard Business Review, May - June 2021, 可查阅 <https://hbr.org/2021/05/banks-with-more-women-on-their-boards-commit-less-fraud>; Kellie A. McElhaney and Sanaz Mobasseri, “Women create a sustainable future”, October 2012, 可查阅 https://www.eticanews.it/wp-content/uploads/2012/11/Report-Women_Create_Sustainable_Value.pdf。

- (b) 确保妇女在经济决策方面的充分自主权，确保平等权利，消除法律上和事实上一切形式的经济歧视，包括在薪酬、税收以及使妇女作为经济行为者处于从属地位的经济和社会模式、法规和做法方面的经济歧视；
- (c) 让妇女充分参与打击腐败和非法资金流动；
- (d) 确保妇女平等获取所有金融和非金融资源，如信息、技术和能源资源，包括可靠的电力和互联网接入，以平等参与经济活动，获取生产性资源，塑造经济模式，并发挥领导作用；
- (e) 确保妇女拥有的企业平等获取公共和私营部门的采购机会，包括通过永久和暂行特别措施、监管改革和激励措施；
- (f) 采取创新措施，在任命经济责任职位方面实现平等，这些职位包括公司董事会和国有企业以及上市和非上市私营公司的首席执行官；
- (g) 采用数字解决方案，包括电子政务和区块链技术，以加强廉正制度，解决侵犯均等和其他妇女权利的滥用权力风险；
- (h) 在公司和工会之间建立对话，在公司文化和程序中通过明确的目标和指标将均等制度化，包括通过促进新的工作和经济领导模式；
- (i) 将工作场所均等法律和政策制度化，消除各级决策中的横向和纵向性别隔离模式，以在必要时补充公司与工会之间的协议；
- (j) 通过法律和法规，鼓励雇主在维护所有劳工权利并提供全面社会福利的同时，作为生产力指数的一部分，为父母和其他照料者正式规定并支持弹性工作安排，并在纳入经济价值观以外作为公司目标和商业成功目标的社会价值观和可持续发展目标的指标的指导下，通过提高认识措施和激励措施等方式，促进基于均等的公司文化，将其作为可持续发展的一个因素；
- (k) 发展和鼓励公司参与性别审计，以评估其在责任分工和公司文化中的性别敏感度、性别回应和均等程度，为良好结果提供激励，并要求公司每年报告将均等制度化的措施；
- (l) 在国家和国际两级建立战略行动框架，确保非正规经济部门妇女的专业自主权和领导地位，包括增加经济服务和福利，利用妇女的消费能力，改善非正规经济部门妇女的税收优惠，确保提供信贷和社会保障，并支持她们转入正规经济；
- (m) 确保在土地使用和再分配、自然资源、减缓气候变化和“公正过渡”方面决策中的均等；
- (n) 采取立法措施，包括暂行特别措施，以实现数字经济以及技术转型(包括人工智能产品的开发和传播)的发展、管理和决策中的均等；

- (o) 采取积极主动的措施，包括暂行特别措施，确保平等进入所有创新和尖端部门，平等获取专利申请和知识产权以及创业机会，包括环境和空间方面的机会；
- (p) 为女童和青年妇女提供商业、职业和技能培训、导师计划、企业发展方案、实习和赞助方案以及支助网络，特别关注处于边缘化状况的青年；
- (q) 通过关于男女带薪育儿假的立法，可选择回到相同的工作岗位和级别，并投资于提高对男女在抚养子女和家庭责任方面平等责任的认识；
- (r) 提供有针对性的支持，包括通过暂行特别措施，帮助单亲父母在私营和公共部门就业；
- (s) 投资于社会基础设施，使男女能够参与经济活动并分担照料和支持责任，包括为儿童提供免费或负担得起的优质照料，并投资于照顾和支助系统，包括基于家庭的照顾和支助系统，这些系统对性别、年龄和残疾问题有敏感认识，基于均等社会愿景，承认照料和支持提供者和需要者的权利以及照料是一种普遍的社会需求；
- (t) 向从事家务、农业和其他无报酬工作的妇女提供社会保障；
- (u) 建立机制，承认通过父母在育儿假期间所发挥的作用，在他们返回就业市场时加强了多部门技能和经验，并为育儿假期间的父母提供可选的继续培训课程。

5. 妇女在私人领域的权利是参与决策的先决条件

67. 《公约》规定，妇女对自己的身体和生活拥有控制权，享有平等权利，包括在家庭和社区等所有领域的法律地位和法律行为能力，这对于妇女行使所有人权，包括平等参与决策的权利至关重要。委员会注意到，尽管取得了进展，但妇女和女童在这些领域享有的权利往往仍然非常有限。委员会还在第 21 号一般性建议(1994 年)和关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第 29 号一般性建议(2013 年)中强调，家庭关系中的不平等权利是歧视妇女的所有其他方面的根源。

68. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保妇女在婚姻和家庭关系中的平等权利，包括废除或修正歧视妇女和女童的个人地位法，包括监护法和法律行为能力法；
- (b) 禁止强迫婚姻和童婚，将男女最低结婚年龄一律定为 18 岁；
- (c) 向妇女、女童、男子和男童提供免费、包容、可获得、全面和准确的保健信息，包括将关于性和生殖健康及权利的适龄教育纳入学校课程；
- (d) 确保充分获得性和生殖健康及权利服务，消除法律和实际障碍，包括剥夺妇女和女童(包括残疾妇女和女童)作出保健决定的法律行为能力的规定；
- (e) 废除影响妇女的歧视性国籍法；

(f) 在法律和实践中确保妇女和女童与男子和男童平等地获得、拥有、使用和继承财产的权利；

(g) 在学校内外开展提高认识和教育运动，使人们了解妇女和女童有权在其生活的各个方面作出自己的决定，了解男女平等分担责任的必要性，以及妇女在婚姻和所有家庭关系中的平等权利；

(h) 确保为单亲父母提供充分的社会福利；

(i) 将所有有害做法和所有其他形式的对妇女和女童的性别暴力定为犯罪，确保对一切形式的暴力行为采取零容忍态度，包括文化和社会规范和做法往往容忍的暴力行为。⁵²

六. 对实现均等制度的国家义务的问责和监测

69. 委员会强调，迫切需要在所有决策系统中实现平等，以履行缔约国根据国际法应尽的义务，并共同建设平等、有复原力和繁荣的社会。

70. 委员会建议缔约国：

(a) 作出明确承诺并调动必要资源，以履行本一般性建议中规定的义务，并在 2030 年前通过关于所有决策领域的均等的国家行动计划；

(b) 动员区域组织执行本一般性建议；

(c) 建立机制，监测和评价本一般性建议的执行进展情况，包括定期收集和公布按年龄、族裔和社会经济背景分列的妇女在所有领域和所有级别的决策中的代表性数据，并广泛报告这些数据，包括向委员会报告。

七. 国际社会为确保均等制度而采取的行动

71. 委员会认为，在现有承诺的基础上，国际社会和区域组织有若干机会采取行动，推动在所有领域和所有级别的决策中实现均等的法律和规范基础。

72. 委员会建议国际社会采取以下行动：

(a) 履行《公约》和其他人权条约规定的关于男女平等和权利普遍性的承诺；

(b) 在所有领域和所有级别的决策中，在所有未来的国际框架和改革进程中，以及在适用和解释包括全球数字契约在内的现有框架和改革进程中，坚持均等原则；

(c) 对联合国所有机构和机制，包括大会各主要委员会、经济及社会理事会和专家机构，包括人权条约机构和国际法庭的成员，在任命独立工作组成员

⁵² 另见关于有害做法的消除对妇女歧视委员会第 31 号和儿童权利委员会第 18 号联合一般性建议/意见(2019 年)。

或担任国家报告员或特别报告员方面，以及在多边机构的领导层中，采取均等机制；

(d) 确保国际组织各级征聘工作的均等；

(e) 按照本一般性建议的目标，实施创新的发展政策和国际合作，加强国家能力和民间社会的支持；

(f) 将本一般性建议中概述的关于妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的框架，包括妇女与和平与安全的扩展办法，纳入安全理事会、大会和人权理事会的议程和未来决议，并考虑建立新的均等机制，以进一步支持国际参与。