



人权理事会

第二十六届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员 拉西达·曼珠的报告 *

概要

本报告主要着重阐述联合国近 20 年左右在暴力侵害妇女、其原因及后果问题上的进展情况。目标是快照式简要介绍这些进展变化，包括扩大对暴力侵害妇女、其原因及后果这一主题的概念设计。对持续存在的挑战的分析所依据的是通过专题报告、国别访问以及参加各种大会和会议确定的本授权的工作。由于文件篇幅有限，本报告没有介绍区域和国家层面的进展情况。

* 本文件迟交，以反映最新信息。

GE.14-54155 (EXT)



* 1 4 5 4 1 5 5 *

请回收 

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 活动.....	2-5	3
A. 国别访问.....	2-3	3
B. 向大会和妇女地位委员会提交的报告.....	4-5	3
三. 联合国内二十年的进展变化，对持续存在的挑战的反思.....	6-75	4
A. 导言.....	6-7	4
B. 妇女地位委员会.....	8-20	5
C. 相关的条约规定和解释性准则.....	21-25	7
D. 决议和宣言.....	26-36	9
E. 联合国各实体的工作概述.....	37-42	11
F. 特别报告员的任务.....	43-60	12
G. 持续存在的挑战.....	61-75	17
四. 结论和建议.....	76-78	21

一. 引言

1. 依照人权理事会第 23/25 号决议，暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员拉西达·曼珠提交了本报告。报告的第二节概要介绍了自特别报告员向人权理事会提交上一次报告(截至 2014 年 3 月)以来她开展的各项活动。报告的第三节阐述了联合国近 20 年左右在暴力侵害妇女、其原因及后果问题上的进展情况。

二. 活动

A. 国别访问

2. 在审议所涉期间，特别报告员向阿富汗、法国、洪都拉斯、尼日利亚、苏丹、南苏丹以及大不列颠及北爱尔兰联合王国发出了访问申请。

3. 2013 年 4 月 22 日至 5 月 1 日，特别报告员访问印度(A/HRC/26/38/Add.1)；2013 年 5 月 20 日至 29 日，访问孟加拉国(A/HRC/26/38/Add.2)；2013 年 11 月 26 日至 12 月 5 日，访问阿塞拜疆(A/HRC/26/38/Add.3)；2014 年 3 月 31 日至 4 月 15 日，访问联合王国。特别报告员对这些国家政府提供的合作表示感谢。

B. 向大会和妇女地位委员会提交的报告

4. 2013 年 10 月，特别报告员向大会提交其第三次书面报告(A/68/340)，在报告中，她审查了被监禁妇女遭受暴力侵害的问题，并重点强调称，在暴力侵害妇女与妇女遭受监禁的情况(监禁前、监禁期间和监禁结束后)之间存在重大关联。

5. 2014 年 3 月，特别报告员参加了妇女地位委员会第五十八届会议。她提交了一份口头声明，对自己开展的活动进行了介绍，并召集了两次会外活动，讨论过去 20 年里全球在消除一切形式暴力侵害妇女行为方面的进展。

三. 联合国内二十年的进展变化，对持续存在的挑战的反思¹

A. 引言

6. 1975 年至 1985 年为“联合国妇女十年”，在此之前和在此期间，倡导妇女权力的活动者们普遍将暴力侵害妇女问题、特别是家庭暴力问题作为其议程的重点。1975 年和 1980 年，妇女问题世界会议分别在墨西哥城和哥本哈根举行，会上开展的宣传倡导活动发挥了催化剂的作用，促进了 1985 年关于家庭暴力的第 40/36 号决议的通过。1985 年，第三次妇女问题世界会议在内罗毕举行，1986 年，家庭暴力问题专家组会议在维也纳召开，这两次会议进一步强调了暴力侵害妇女问题的全球性以及这方面的关切。1991 年 5 月，经济及社会理事会通过了关于对妇女的各种形式的暴力行为的第 1991/18 号决议，并在该决议中建议拟定一项国际文书纲要，明确提出解决对妇女的暴力问题的办法。经社理事会还敦促会员国通过、加强和实施禁止对妇女施加暴力的立法，并采取适当的行政、社会和教育措施，保护妇女免受身体和精神上的一切形式的暴力之害。

7. 在 1993 年于维也纳举行的世界人权会议上，联合国明确承认暴力侵害妇女违反人权。会议通过了《维也纳宣言和行动纲领》，其中提到“妇女和女童的人权是普遍性人权当中不可剥夺和不可分割的一个整体部分”。² 会议强调在公私生活的所有领域消除暴力侵害妇女行为是实现妇女人权的核心所在，并呼吁各国政府和联合国采取必要步骤实现这一目标，包括将妇女的人权纳入“联合国全系统活动的主流”，³ 办法是由各条约机构和相关机制开展活动，包括宣传有效利用现有程序的方法以及采纳新程序“加强履行对妇女平等和妇女人权的承诺”。⁴ 此外，按照经济及社会理事会的建议，大会于 1993 年通过《消除对妇女的暴力行为宣言》(第 48/104 号决议)，1994 年，人权委员会通过第 1994/45 号决议，建立了暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员任务。

B. 妇女地位委员会

8. 妇女地位委员会成立于 1946 年，⁵ 有助于启动和制定重大的妇女人权规范性框架。《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除对妇女的暴力行为宣言》都得

¹ 特别报告员谨此感谢科瑞·卡拉布雷斯(Corey Calabrese)、诺林·斯哈梅埃姆(Naureen Shameem)、露西亚·诺伊斯(Lucia Noyce)、艾琳·贾丁(Erin Jardine)、米提拉·普拉丹(Maithilli Pradhan)、尼娜·安德森(Nina Anderson)、克莱尔·马尔科姆(Claire Malcolm)和海伦·格里菲思(Helen Griffiths)协助研究。

² 《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，第一部分，第 18 段。

³ 同上，第二部分，第 37 段。

⁴ 同上，第二部分，第 40 段。

⁵ 见经济及社会理事会第 11(II)号决议，1946 年 6 月 21 日。

益于该委员会的工作。1991年3月，在其第三十五届会议上，妇女地位委员会建议经济及社会理事会与消除对妇女歧视委员会开展磋商，制定一项国际文书框架，明确解决暴力侵害妇女问题。经济及社会理事会随后通过第1991/18号决议，在其中特别建议制定一项国际文书框架，明确解决暴力侵害妇女问题。1991年，提高妇女地位司在维也纳召集了关于暴力侵害妇女问题的专家组会议，会议编写了关于消除暴力侵害妇女问题的宣言草案以提交妇女地位委员会和消除对妇女歧视委员会，并讨论了以下问题：如何编写和加强消除对妇女歧视委员会的一般建议；任命暴力侵害妇女问题专题报告员；编写《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书，其中最重要的是创制一项关于暴力侵害妇女问题的公约。

9. 宣言草案和关于一切形式暴力侵害妇女行为的决议草案五分别提交给1992年在维也纳举行的妇女地位委员会第三十六届会议和经济及社会理事会通过。⁶ 决议草案呼吁召集一个闭会期间工作组，以进一步拟定关于暴力侵害妇女问题的宣言草案。会议于1992年举行。1993年，秘书长在报告中再次向妇女地位委员会第三十七届会议介绍了该宣言草案。⁷ 在其第1993/10号决议中，经济及社会理事会敦促大会通过这份关于消除暴力侵害妇女行为的宣言草案；在其第1993/26号决议中，经社理事会敦促各国政府全力支持通过该宣言草案。1993年的世界人权会议也呼吁通过该宣言草案。⁸ 1993年12月，大会未经投票在其第48/104号决议中通过了《消除对妇女的暴力行为宣言》。自那以后，《宣言》一直是暴力侵害妇女问题特别报告员开展工作时依据的主要规范性框架。

10. 有人提出，如果消除对妇女歧视委员会的一般建议、《宣言》和特别报告员都被证明行之无效，就应当把关于暴力侵害妇女问题的任择议定书或新公约视为长期执行的措施。⁹ 其他人指出，没有通过关于消除暴力侵害妇女行为的公约而是通过了《宣言》，其原因在于：担心混淆《消除对妇女一切形式歧视公约》和新的关于暴力侵害妇女问题的约束性公约的范围；担心新的约束性文书获得批准的数量有限；以及对执行新的约束性公约所需支出的费用存在顾虑。¹⁰

⁶ E/1992/24-E/CN.6/1992/13，第一章，A节。

⁷ E/CN.6/1993/12。

⁸ 《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，第二部分，第38段。

⁹ 见 Jutta Joachim, “Shaping the Human Rights Agenda: The Case of Violence against Women”, in *Gender Politics in Global Governance*, Mary K. Meyer and Elisabeth Prugl, eds. (Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 1999), pp. 142-160。

¹⁰ 大致见 Joan Fitzpatrick, “The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women”, in *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Rebecca Cook, ed. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994), pp. 532-571；和 Hilary Charlesworth and Christine Chinkin, “Violence against women: a global issue”, in *Women, Male Violence and the Law 13*, Julie Stubbs, ed. (Sydney, Institute of Criminology Monograph Series, No. 6, 1994)。

11. 妇女地位委员会重点关注暴力侵害妇女和/或女童的问题，三次将该问题作为优先专题：1998 年委员会第四十二届会议重点讨论了基于性别的迫害问题；2007 年委员会第五十一届会议讨论了消除一切形式的歧视和暴力侵害女童问题；2013 年委员会第五十七届会议审议了消除和防止一切形式暴力侵害妇女和女童主题。

12. 妇女地位委员会 1998 年、2007 年和 2013 年会议¹¹通过的商定结论具有若干共性。在提供服务方面，2013 年的结论呼吁，在所有各级向一切形式的暴力侵害妇女和女童行为的受害者和幸存者提供全面、协调、跨学科、易获取和持续的多部门服务、方案和应对措施。1998 年的结论更为具体，涉及各国政府为解决暴力侵害妇女问题应采取的措施，而 2007 和 2013 年的商定结论则较为宽泛。2007 和 2013 年的结论更为强调经济、社会和文化权利与暴力侵害妇女问题之间的交叉领域。

13. 在包容特定类别的处境危险妇女方面，这些年来力度有所增强。上述所有三项结论都讨论了对妇女有害的习惯做法和宗教习俗，其中特别强调了残割女性生殖器及其健康后果问题。2013 年的结论并未明确叙及残割女性生殖器问题，但却提到了歧视妇女或产生歧视妇女影响的习惯做法和宗教习俗。如果存在多种法律制度，敦促各国确保这些制度的规定符合国际人权义务、承诺和原则，包括不歧视原则。

14. 1998 年的结论更加强调制定国家计划终止暴力侵害妇女行为并提供相关资金的问题，2007 年的结论则呼吁制定国家计划解决童工问题。2013 年的结论建议各国政府制定并执行有效的多部门国家政策、战略和方案。

15. 1998 年和 2013 年的结论还重点强调了收集数据从而为制定、修订和执行各项法律、政策和战略提供资料。2013 年的结论涉及一个关键领域，即，通过对暴力侵害妇女和女童行为的结构性潜在根源、代价和风险因素开展多学科研究和分析，改善证据基础。

16. 1998 年的结论非常具体，涉及调查和起诉暴力侵害妇女行为的问题，以确保制定对性别问题有敏感认识的综合框架，其中包括关于解决多种形式的暴力侵害妇女行为的刑事、民事、证据和程序性规定；并确保对执行此类政策的相关执法机构实行问责。

17. 2013 年的结论强调防止和应对一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，包括武装冲突和冲突后局势中的性暴力和基于性别的暴力，办法包括调查、起诉和惩处罪犯以结束有罪不罚现象；打破阻碍妇女获得诉诸法律的机会的障碍；建立申诉和报告机制；向受害人和幸存者提供支持；负担得起和易于获得的保健服务；

¹¹ 妇女地位委员会，关于妇女和武装冲突问题的结论(见 E/1998/27-E/CN.6/1998/12)；关于消除一切形式歧视和暴力侵害女童行为的商定结论(见 E/2007/27-E/CN.6/2007/9)；关于消除和防止一切形式的暴力侵害妇女行为的商定结论(见 E/2013/27-E/CN.6/2013/11)。

重返社会措施；采取措施，促进妇女更多地参与解决冲突和建设和平进程以及冲突后决策。

18. 妇女地位委员会 2013 年届会遇到重重挑战，一些国家强力施压，阻止纳入提及性取向、性别认同或亲密伴侣暴力行为的措辞，以及就“家庭”一词的广义解释进行争论。尽管如此，会议的结论中依然涌现了新的主题，包括：必须支持和保护致力于解决基于性别的暴力的妇女人权捍卫者；各国政府必须增进和保护所有妇女的人权，包括其控制和负责任地自行决定相关性问题的权利，例如性健康和生殖健康权以及不受胁迫、歧视和暴力的权利；各国政府做出具体承诺，确保女童在公私场合的安全；承诺结束早婚和强迫婚姻；防止、调查和惩处权威人士例如教师、宗教领袖、政治领导人和执法人员暴力侵害妇女和女童的行为。

19. 妇女地位委员会在过去 20 年里开展的工作表明：人们广泛且日益接受暴力侵害妇女行为存在的时空基础；从整体的人权视角出发提高了对暴力侵害妇女行为、其原因及后果问题的认识；重点强调国家在消除一切形式暴力侵害妇女行为、其原因及后果方面应尽的职责；最后，承认暴力侵害妇女是广泛和普遍存在的人权问题，应引起所有国家的重视。

20. 遗憾的是，人们日益将妇女地位委员会视作一个开展妇女人权问题政治谈判的存在争议的论坛，而且其做法越来越得不偿失。委员会各届会议的成果文件中使用了广泛而全面的语句，却被人们认为是试图偏离提及全球广泛和持续存在暴力侵犯妇女人权行为的事实这一轨道。妇女地位委员会是联合国负责妇女权利方面规范性标准的最早的决策机构，但前述这些看法却导致委员会的功用受到质疑。

C. 相关的条约规定和解释性准则

21. 包括《公民权利和政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》、《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》和《残疾人权利公约》在内的无数人权条约都宽泛地提到了暴力侵害妇女问题，有些情况下还提到暴力侵害女童问题。本节将重点介绍《消除对妇女一切形式歧视公约》和《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》中涉及该问题的内容。

22. 关于《消除对妇女一切形式歧视公约》，除第六条呼吁各国采取一切适当措施遏制一切形式的贩运妇女和迫使妇女卖淫以进行剥削的行为之外，没有要求各国应对和消除一切形式暴力侵害妇女行为的具体规定。第二条宽泛地提出各国义务不采取任何歧视妇女的行为或做法，并废止歧视性立法，制定新的非歧视性的法律。消除对妇女歧视委员会发布了多项一般建议，以便做出解释，弥补条约中存在的空白。在其关于暴力侵害妇女行为的第 12(1989)号一般性建议中，委员会首次建议各国在定期报告中提供关于暴力侵害妇女问题的具体信息。1992

年，委员会通过了关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议，由此进一步消除了《公约》中存在的一处重大空白。

23. 在第 19 号一般建议中，委员会确认，基于性别的暴力妨碍或阻碍了妇女根据一般国际法或人权公约享有人权和基本自由，是《公约》第一条所指范围内的歧视行为，委员会还将基于性别的暴力与《公约》范围内的不同权利和实质性领域联系起来。在实践中，委员会援引了《公约》的若干实质性规定来解决暴力侵害妇女问题，其中包括关于陈规定型观念及其后果的第五条；关于性骚扰的第十一条；关于侵犯性健康和生殖健康问题的第十二条；以及关于婚姻和家庭关系相关问题的第十六条。1999 年，《公约》的《任择议定书》获得通过，并成为后来判例的依据，这进一步支持了委员会的立场，即暴力侵害妇女等同于基于性别的歧视，给妇女造成了过度影响。值得一提的是，这些进展本身并没有明确指出暴力侵害妇女是违反人权的行為。

24. 关于《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》，在其关于缔约国执行《公约》第 2 条的情况的第 2(2007)号一般性意见中，禁止酷刑委员会更为具体地提到了国家在适当采取行动解决暴力侵害妇女问题方面的应尽职责，其措辞为“如果国家当局或以官方身份行事或表面上依法行事的其他人知悉或有合理的理由相信非国家官员或私人行为者正在施行酷刑或虐待但并未能尽职尽责阻止、调查、起诉和惩罚这些非国家官员或私人行为者”（第 18 段）。委员会将该原则适用于缔约国未能防止和保护受害人免遭基于性别的暴力，例如强奸、家庭暴力、残割女性生殖器和贩运人口的情况。虽然可能有人会辩称，《禁止酷刑公约》可作为解决暴力侵害妇女问题的一项工具，但到目前为止，委员会仅将强奸行为界定为酷刑，并未详细涉及其他形式的暴力侵害妇女行为。

25. 其他国际条约都深入探讨了冲突局势下的暴力侵害妇女问题，其中包括 1949 年《日内瓦四公约》及其各项《附加议定书》，除其他外，重点涉及性剥削和强迫怀孕问题。1998 年《国际刑事法院罗马规约》也涵盖了暴力侵害妇女行为的一些方面，包括强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或严重程度类似的任何其他形式的性暴力，这些行为构成了“危害人类罪”并且严重违反了《日内瓦四公约》。消除对妇女歧视委员会最近通过了第 30(2013)号一般性建议，它针对缔约国在冲突预防、冲突和冲突后局势中对妇女承担的义务作出了进一步指导。

D. 决议和宣言

26. 在其关于暴力侵害妇女问题的各项决议中，联合国若干机构都呼吁各国履行应尽职责，防止和调查暴力侵害妇女和女童行为，惩处施暴者。¹² 广泛呼吁各

¹² 例如，见大会第 64/137 号决议和第 65/187 号决议，以及人权理事会第 14/12 号决议。

国出台民事和刑事措施，追究违法者的责任；确保受害人的安全；并为受害人提供能够有效获得的救济和司法措施。

27. 1994 年至 2005 年期间，人权委员会通过了 12 项决议，涉及将妇女权利纳入联合国各项人权机制的问题，以及涉及消除暴力侵害妇女行为问题。¹³ 多年来，人权委员会的各项决议始终将暴力侵害妇女问题明确表述为一个人权问题：从时间和空间两个层面认识到暴力连续原则；对暴力侵害妇女做法做出了更宽泛的阐述；提出了更详细的消除暴力行动；鉴于暴力侵害妇女问题的原因及后果，呼吁更细致入微地了解暴力行为与其他役使和歧视制度之间的交叉之处。此外，进一步强调了各国承担的义务：不使用暴力侵害妇女，并履行应尽职责防止、调查和惩处暴力侵害妇女行为；为受害者提供获得司法和有效救济的途径，并为其提供专门援助。

28. 2006 年，人权理事会取代了人权委员会，而且关键是在其各项决议中基本沿用了人权委员会决议的措辞。2007 年至 2013 年期间，人权理事会通过了 28 项相关决议，直接或间接涉及暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员的任务授权。¹⁴ 其中七项决议与该任务授权直接相关，在很大程度上围绕加快努力、消除一切形式暴力侵害妇女行为这一主题展开，其中包括在防止、保护和向遭受暴力的妇女提供救济等方面履行应尽职责的问题。其他与该任务授权有关的决议则涉及以下方面：将妇女的人权纳入整个联合国系统；适当生活水准权所含适当住房的问题；作为一项人权问题的可预防孕产妇死亡率和发病率问题；消除对妇女的歧视；贩运人口，特别是妇女和儿童；人权、性取向和性别认同；妇女和儿童取得国籍的权利；保护为遭受暴力侵害的妇女提供支持的人权捍卫者；以及最近的是，意见和言论自由在增强妇女权能方面的作用。

29. 1993 年至 2013 年期间，大会通过了 57 项相关决议，直接或间接涉及暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员的工作。一个开创性进展是于 1993 年通过了《消除对妇女的暴力行为宣言》，¹⁵ 它在定义、范围、各国履行应尽职责的义务和联合国的作用方面提供了一个全面的框架。《宣言》更为明确地阐述了暴力侵害妇女问题，成为后来无数决议的基础。在《宣言》的序言部分，大会认识到暴力侵害妇女行为的根源是父权制和妇女的从属地位；暴力侵害妇女是历史上男女不平等权力关系的一种表现，造成了男子对妇女的支配和歧视，妨碍了妇女的充分发展。

30. 大会关于妇女问题的若干决议涉及以下方面：暴力侵害移徙女工的问题；贩运人口；影响妇女和女童健康的传统或习俗做法；以保护名誉的名义侵害妇女的罪行；强奸和其他形式的性暴力，包括冲突局势和相关局势下的此类行为；妇

¹³ 见人权委员会第 1994/45 号决议及关于妇女问题的后续决议。

¹⁴ 见人权理事会第 6/27 号决议及关于妇女问题的后续决议。

¹⁵ 大会第 48/104 号决议。

女、裁军、不扩散和军备控制；残割女性生殖器；针对性别的杀害妇女行为；保护人权捍卫者。这些决议重申了在规范方面的发展，涉及：承认暴力侵害妇女是侵犯人权的行为；国家有义务尽职尽责结束有罪不罚现象；引进交叉性概念和多部门办法，解决暴力侵害妇女问题。除其他之外，关于妇女问题的其他决议涉及：将 11 月 25 日指定为“消除对妇女的暴力行为国际日”；消除暴力侵害妇女行为的犯罪预防和刑事司法措施；暴力侵害妇女问题特别报告员的年度报告义务，其中包括要求向大会提交书面年度报告。

31. 自秘书长 2006 年深入研究了一切形式的暴力侵害妇女行为之后，¹⁶ 大会已收到秘书长提交的多份两年期报告，涉及会员国和联合国各机构和实体为打击暴力侵害妇女而实施的立法、政策和其他措施。¹⁷ 在其第 61/143 号决议和第 62/133 号决议中，大会请统计委员会和秘书长与妇女地位委员会协商，借鉴暴力侵害妇女问题特别报告员开展的工作，制定并提出一套可行的关于暴力侵害妇女问题的指标，以协助各国评估该问题的范围、普遍程度和发生率。

32. 安全理事会 2000 年至 2013 年之间通过了七项关于妇女问题的决议，体现了安全理事会参与暴力侵害妇女问题的情况。在解决冲突时纳入性别平等视角是安全理事会第 1325(2000)号决议的重点，其中提出的办法包括满足妇女的特殊需求、确保运用人道主义法解决妇女权利问题以及突出强调妇女在建设和平方面的关键作用。在该决议中，安全理事会承认受到武装冲突负面影响的绝大多数是妇女和儿童；呼吁对所有维持和平人员开展关于在冲突局势下保护妇女儿童并满足其特殊需求的专门培训；敦促秘书长提高妇女在解决冲突工作中的代表人数。理事会还强调各国义务起诉那些对性暴力负有责任的人，并突出强调了数据收集的必要性。

33. 在后续的各项决议中，安全理事会的重点是保护一般平民，特别是流离失所的平民；强调教育对防止性剥削和贩运人口的重要性；谴责参与联合国行动的军事、政治和文职人员实施的一切性剥削、虐待和贩运妇女儿童行为；建议对此类侵害行为实行零容忍政策。理事会还对妇女在参与防止和解决冲突方面遇到的障碍表示关切，包括妇女遭受的暴力、威胁和歧视。它请秘书长公布一份报告，以介绍广泛、系统地针对平民使用性暴力的武装冲突局势，包括分析性暴力的趋势以及用于衡量在消除该现象方面所取得进展的基准。

34. 为确保有效地重点解决武装冲突和冲突后局势中的性暴力问题，安全理事会建议秘书长任命一名特别代表，以便提供连贯一致的战略指导，有效开展工作，加强现有的联合国协调机制，解决此类局势中的性暴力问题。安全理事会敦促各国开展司法改革，解决性暴力问题；调查所有涉及性暴力问题的报告；部署专家组，调查武装冲突中出现的性暴力情形。安全理事会还呼吁联合国的各项机

¹⁶ A/61/122/Add.1。

¹⁷ A/HRC/23/25，第 25 段。

制更加有效地监测和报告联合国系统内部的性暴力问题，实行针对性的制裁，并更加有效地运用定期实地访问。

35. 第四次妇女问题世界会议通过了 1995 年《北京宣言和行动纲要》，其中详细阐述了暴力侵害妇女行为的各种表现，例如武装冲突期间的谋杀、蓄意强奸和强迫怀孕，以及性奴役、强迫绝育、强迫堕胎、杀害女婴和产前性别选择。¹⁸

《行动纲要》界定了暴力侵害妇女方面的三个战略目标：采取综合措施预防和消除对妇女的暴力行为(D.1)；研究对妇女的暴力行为的原因和后果以及各种预防措施的功效(D.2)；消除贩运妇女活动并援助因卖淫和贩运行为而遭受暴力的受害者(D.3)，并概述了为实现各个目标而应采取的行动，包括通过和/或落实立法，并定期进行审查和分析，以确保这些立法能有效消除对妇女的暴力行为。¹⁹

36. 应当强调的是，上述宣言和决议都是会员国形成了共识的声明。它们具有说服力，能够对消除暴力侵害妇女行为方面的国际规范产生影响，为各国在国内遵守这些国际规范提供规范性标准。

E. 联合国各实体的工作概述

37. 依据《消除对妇女的暴力行为宣言》第 5 条，联合国各实体应促进承认和实现《宣言》所载各项权利和原则，包括通过促进协调开展国际努力和提供技术支持的方式。自《宣言》通过以来，联合国各机构和实体一直积极履行这些义务，并将一些活动领域列为了优先事项。

38. 通过采取以下方式，联合国各机构和实体在很大程度上解决了暴力侵害妇女问题：开展活动，促进性别平等，增强妇女权能；开展数据收集和研究工作；提供技术援助，开展能力建设；在联合国、政府和非政府实体之间进行协调；开展提高公众认识的运动；开展宣传活动；指导进行方案编制工作；提供财政援助；制定标准。大多数机构和实体都将重点放在以下部分或全部暴力侵害妇女行为的表现上：性暴力；亲密伴侣暴力行为；贩运人口；残割女性生殖器。此外，按照各自的任务授权，各实体都从各自的特定视角出发看待和相应地解决暴力侵害妇女行为，这些视角包括：性健康和生殖健康；发展；增强经济和法律权能；粮食和生计安全；就业安全和保障；教育；解决被贩运人口、难民和移徙人口问题；制定对性别问题有敏感认识的司法行政系统；支持执行联合国各项决议。一些实体开展了具体的人权监测和调查工作；举行宣传倡导活动，并发布公开报告；促进普遍的法治，特别是问责制；实质性地处理了侵犯人权行为。

39. 联合国许多实体针对暴力侵害妇女行为的普遍性和影响开展了研究，包括收集数据，同时也研究了其他相关专题，包括研究性别规范、行为和种不平等

¹⁸ 见《行动纲要》(A/CONF.177/20，第一章，决议 1，附件二)，第 114 段和第 115 段。

¹⁹ 同上，第 124(d)段。

对该问题的影响。此类研究往往有助于制定政策、提供技术援助和方案指导。在发展国家一级增进平等的能力以打击暴力侵害妇女行为方面，可能包括为制定国家战略和政策提供援助，以及为能力建设活动提供支持。

40. 打击暴力侵害妇女行为的机构间努力包括以下机构开展的活动：机构间妇女和性别平等网络、联合国制止冲突中性暴力行动、妇女、和平与安全机构间工作队、防止性剥削和性虐待机构间工作队、联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金、少女问题机构间任务组，以及秘书长发起的联合反暴：联合国制止暴力侵害妇女行为联合运动的机构间工作组。²⁰

41. 在联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)的五个优先领域中，有一个领域就是制止暴力侵害妇女行为。联合国妇女署在这方面付出的努力包括制定标准、技术援助、财政援助、教育、宣传、收集数据和协调。联合国妇女署支持各会员国制定关于实现性别平等的全球标准，并与各国政府和民间社会开展合作，共同设计执行这些标准所需的法律、政策、方案和服务，包括制定和执行制止暴力侵害妇女行为的国家行动计划。²¹ 联合国妇女署还与国家层面的伙伴机构一起参与了多个联合方案，并对秘书长的联合反暴运动和 COMMIT 倡议进行了协调。联合国防止和消除暴力侵害妇女行为的活动目录描述了 38 个联合国实体、国际移民组织和六个机构间伙伴关系付出的努力。联合国妇女署还开发了一个在线的资源中心——制止暴力侵害妇女和女孩行为虚拟知识中心。

42. 联合国各实体为解决暴力侵害妇女问题开展了大量工作，值得赞扬。但是，许多机构的政策和方案还存在空白和重复。此外，由于解决该问题的各种方法彼此类似，因此在不同的联合国实体及其伙伴之间，还有进一步协调和合作的空间。此类协作将有助于更注重实质结果、针对性更强的方案编制，还能释放资源，促进实施更有效的干预措施。

F. 特别报告员的任务

43. 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员的任务是 1994 年 3 月 4 日由人权委员会在其关于将妇女权利纳入联合国人权机制和消除对妇女的暴力行为的第 1994/45 号决议中创建的。在该决议中，人权委员会概述了该任务的主要范围，并请特别报告员在《世界人权宣言》和所有其他国际人权文书、包括《消除对妇女的暴力行为宣言》的范围内开展该任务。

44. 在同一份决议中，人权委员会请各国政府与特别报告员合作，协助特别报告员履行其法定的任务和职责，并提供要求的所有资料。该决议请秘书长为该任

²⁰ 见联合国妇女署，联合国系统防止和消除暴力侵害妇女行为活动目录，2014 年 2 月。可查阅 www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-inventory.htm。

²¹ 同上。

务的负责人提供所有必要援助，尤其是提供履行所有法定职能所需的人员和资源，特别是在执行和跟进各项任务方面，并提供足够的援助，促进与消除对妇女歧视委员会和所有其他条约机构的定期磋商。该决议还请秘书长确保特别报告员的报告获得妇女地位委员会的注意，以协助其在暴力侵害妇女领域开展工作。

45. 委员会在其第 1997/44 号决议中将该任务额外延长了三年，回顾了第 1994/45 号决议的规定，并要求各国政府回应特别报告员的访问和来文。委员会还鼓励特别报告员审查和汇编与贩运妇女和女童问题有关的资料。

46. 2000 年 4 月，人权委员会第 2000/45 号决议第三次延长了该任务的期限，在该决议中，委员会回顾了之前的各项决议，并提到了各国的尽职义务。通过将《消除对妇女的暴力行为宣言》中的措辞纳入该决议，人权委员会强调各国政府有义务不实行暴力侵害妇女行为，履行应尽职责以防止、调查和依据国内立法惩处暴力侵害妇女的行为，并采取适当和有效的行动解决暴力侵害妇女行为，无论这些行为是由国家、私人还是武装团体或交战方实施的，以及向受害人提供获得公正有效的救济和专业援助的途径。

47. 2003 年，人权委员会第 2003/45 号决议延长了该任务的期限，在该决议中，人权委员会敦促各国在制定政策和方案时考虑特别报告员的建议，并将性别视角纳入各个调查委员会以及争取真相及和解委员会的工作，委员会同时还邀请特别报告员酌情报告这些机制。委员会还鼓励特别报告员继续与区域政府间组织开展合作。

48. 2007 年，人权理事会第 7/24 号决议延长了特别报告员的任务期限，在该决议中，人权理事会欢迎地方、国家、区域和国际各级为消除一切形式的暴力侵害妇女和女童的行为而采取各种举措、加大努力和做出重要贡献，并鼓励各国、联合国各机构和实体以及其他相关利益攸关方为特别报告员有效执行其任务做出贡献，持续开展努力，借鉴并支持这些成功的举措，包括采取分配足够资源的方式，并支持和参与该领域的区域磋商。在该决议中，人权理事会请秘书长确保提请大会注意特别报告员的报告，确保特别报告员每年以口头方式向妇女地位委员会和大会提交报告。

49. 2011 年，人权理事会在其第 16/7 号决议中第六次延长了该任务的期限，还请相关实体在各自的工作中考虑防止和消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，并与特别报告员开展合作，协助其完成其任务。理事会请秘书长和联合国人权事务高级专员继续向特别报告员提供所有必要援助，特别是人员和资源，以切实履行该任务。

50. 最近，2013 年人权理事会第 23/25 号决议延长了该任务，该决议更为侧重于冲突局势中的性暴力问题。

51. 在履行该任务时，特别报告员需要编写年度专题报告，并报告访问各国的情况。在前任特别报告员的倡议下，对该任务开展了为期 15 年的审查。该审查²²全面概述和分析了该任务在 1994 年至 2009 年期间的运行情况。正如该审查所述，除专题报告所涉问题之外，该任务还涉及已纳入年度报告、国家特派团报告以及与政府的通信中的若干其他问题，包括与健康权、例如性健康和生殖健康权有关的问题；难民妇女和寻求庇护的妇女；国家机构机制；以及执行挑战的各个方面。该期间的任务负责人在其报告中强调称，尽管在创建工具促进和加强履约方面取得了进展，但履约不力和执行不足的问题依然构成严峻挑战。

52. 在 1994 年至 2003 年之间编写的年度专题报告紧密结合了据以建立该任务的决议中提出的各项目标的概念发展。那些报告重点介绍了暴力行为的各种表现、其原因及后果，包括家庭暴力；社区中的暴力；国家实施或纵容的暴力，包括武装冲突期间的暴力；以及跨国领域中的暴力。那些报告扩大了该任务的范围，以审议暴力行为在公私领域的交叉性和持续性，同时特别关注种族、民族、文化、移徙、贩运和增强经济权能等问题。任务负责人突出强调了应对暴力问题的传统法律和秩序方法，加上效率低下且具有歧视性的警务和具有性别偏见的法庭和审判过程，如何阻止妇女诉诸司法和获得有效救济。

53. 第一位特别报告员建议各国宣告一切暴力侵害妇女的表现都是犯罪行为，并起诉这些行为，其中包括以文化习俗为幌子实施的暴力，²³并呼吁各国负起更大的责任，保护被贩运的妇女，防止强迫移徙。²⁴她还呼吁采取更为广泛的办法，将暴力侵害妇女行为视为“健康、法律、经济、发展和人权问题”，²⁵审查为武装冲突局势下暴力侵害妇女的行为提供法律保护和救济的问题；²⁶并呼吁将性别规定和程序纳入国际刑事法院。²⁷第一位特别报告员在其 2003 年 1 月的最后报告中表示她在任务期间取得的最大成就是“提高了认识并设定了标准”，²⁸包括在刑事司法框架的局限性以及设定新标准解决社会、政治和经济不平等所产生的暴力等方面。但是她承认，尽管取得了这些成就，但在她的任期内，大多数妇女的生活几乎没有发生改变。²⁹

²² “联合国暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员 15 年(1994-2009 年)：一项关键审查”(A/HRC/11/6/Add.5)。

²³ E/CN.4/2002/83。

²⁴ E/CN.4/2000/68。

²⁵ E/CN.4/1996/53，第 132 段。

²⁶ E/CN.4/2001/73。

²⁷ E/CN.4/1998/54。

²⁸ E/CN.4/2003/75，第 71 段。

²⁹ 同上，第 77 段。

54. 第二位特别报告员在其 2004 年的第一份报告(E/CN.4/2004/66)中, 阐述了她在任期内的主要目标, 即确保有效保护妇女的权利, 确保妇女平等地诉诸司法; 对终止暴力侵害妇女的战略的有效性进行监测; 确保妇女能够利用问责机制寻求救济。2005 年, 除了重点关注暴力侵害妇女与艾滋病毒/艾滋病之间的交叉性问题之外, 特别报告员进一步研究了文化与暴力之间的交叉领域。在其报告中, 特别报告员还探讨了妇女人权方面的政治经济学以及有效的执行和实施战略的发展情况, 包括通过考察关于履行国家责任的尽责标准的使用情况,³⁰ 以及制定各项指标以反映暴力侵害妇女问题和国家应对措施的情况。³¹ 特别报告员建议在国家 and 国际层面加强宣传、政策和司法举措。为此必须采取有系统的措施, 并报告暴力的程度以及社会容忍、国家反应能力、机构行动和保护措施的水平。³²

55. 在 2004 年至 2009 年之间, 特别报告员在报告中一再重申关于妇女的经济、社会和文化权利的讨论, 反复提及否定这些权利将加剧歧视和暴力侵害妇女行为。此外, 她还评价了权力关系和文化相对主义言论, 该言论意图宽纵出于文化动机的暴力行为。³³ 在谴责文化相对主义言论不合法³⁴ 并承认全球南北之间的极化权力结构正日益引起担忧的同时, 特别报告员建议通过开展文化谈判来克服歧视和压迫行为, 并鼓励地方支持关于人权普遍性的言论。³⁵ 特别报告员在其 2009 年的最后报告中, 将妇女人权问题置于新自由主义的政治背景下, 对国家采取不同方式区别对待暴力侵害妇女问题和一般的性别不平等问题表示担忧。³⁶ 她提到妇女并未平等享有与男子一样的社会和经济权利, 也不能平等获取生产资源, 她清楚地阐述了资本市场是如何通过在以下方面对妇女产生影响而加剧了妇女承受的社会和政治不平等: 妇女的健康权; 粮食和水安全; 教育和住房; 生计和劳动力市场; 移徙; 以及冲突、和平和国家建设。

56. 现任特别报告员于 2009 年 8 月就任, 并继续开展其前任的工作, 特别是关于交叉性和国家责任专题的工作, 同时对暴力侵害妇女问题不那么主流的方面进行调查, 例如对暴力受害人的赔偿; 从家庭至跨国层面的暴力行为的持续性; 针对性别的杀害妇女行为; 暴力侵害残疾妇女; 暴力与被监禁的妇女问题。在其报告中, 特别报告员总体上进一步发展了国家履行尽责义务的责任原则, 以此作为消除暴力侵害妇女行为的法律框架, 并注意到, 在规范上承认国家对暴力问题负有责任与寻求救济的妇女实际面临的现实之间, 还存在差距。

³⁰ E/CN.4/2006/61。

³¹ A/HRC/7/6 和 A/HRC/7/6/Add.5。

³² A/HRC/7/6。

³³ A/HRC/4/34, 第 56 段。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上, 第 37 段。

³⁶ A/HRC/11/6。

57. 特别报告员在其 2010 年的报告(A/HRC/14/22)中, 审议了在赔偿遭受暴力的妇女方面(无论是在和平时期、冲突和冲突后局势下还是在专制环境下)尽责标准存在的不足。特别报告员在其 2013 年的报告(A/HRC/23/49)中, 进一步深化了国家消除暴力侵害妇女行为这一主题, 并总结认为, 虽然大多数国家承认暴力侵害妇女是各国面临的普遍的、系统性的侵犯人权行为, 但这一认识并未导致通过一致的可持续解决办法。她建议应当将国家尽责采取行动的责任视为双重义务: (a) 是一项系统性的责任, 国家有义务创建及时有效的系统和机构, 解决暴力侵害妇女行为的根源和后果; (b) 是一项个别责任, 国家有义务为受害人提供防止、保护、惩处和赔偿的有效措施。特别报告员建议, 应当把对施害者以及未能提供保护和防止伤害的国家当局的问责作为一项规范。

58. 特别报告员在其 2011 年的报告(A/HRC/17/26)中, 注意到继续缺少措施应对多重和交叉形式的歧视(无论是跨性别的还是同一性别之内的)以及其与暴力之间的联系。她注意到, 对交叉性缺少关注这一点不仅阻止了决策者评估男女之间的不平等, 也束缚了决策者的能力, 致使其无法评估不同位置的妇女遭遇歧视和暴力的程度。特别报告员审议了暴力在多大程度上取决于妇女的物质条件、个人贡献和社会地位的问题, 并提出了解决系统性的歧视和边缘化问题的综合方法。她提出的综合方法立足于这样一个想法, 即, 除非妇女实现经济独立并增强社会和政治方面的权能, 否则实现所有人权就是镜花水月。

59. 特别报告员在其 2012 年的报告(A/HRC/20/16)中, 讨论了针对性别的杀害妇女行为这一专题, 她认为这种行为是终极的暴力行为, 而且不是单独、孤立的行为。针对性别的杀人行为的表现有其特定的社会、政治和经济背景。特别报告员参考了个人、结构和机构不平等与歧视的模式, 从暴力办法具有连续性这一视角出发, 对此类表现进行了审查, 从而对文化相对主义言论以及其他为此类暴力行为辩解的理由提出了质疑, 谴责了许多社会中盛行的有罪不罚现象。

60. 特别报告员在其提交给大会的报告中, 例如在其 2011 年的报告(A/66/215)中, 将暴力侵害妇女行为置于从家庭至跨国层面的连续背景下, 进一步发展了维护妇女权利的综合办法。在该报告中, 她建议各国采取变革性的补救措施, 解决暴力侵害妇女行为的根源问题, 以实现个人、机构和结构方面的改变。在其 2012 年和 2013 年提交大会的报告中, 特别报告员解决了之前的专题报告没有具体涉及的两个问题, 即, 暴力侵害残疾妇女问题³⁷和被监禁妇女遭受暴力问题³⁸。两份报告都清楚地阐述了暴力侵害妇女问题与其他因素的交叉, 这些因素包括不同形式的不平等和身份地位, 例如贫困、健康、种族、民族、性取向、宗教和语言。

³⁷ A/67/227。

³⁸ A/68/340。

G. 持续存在的挑战

1. 国家的应对措施——转向“不区分性别”

61. 暴力侵害妇女是系统性的、广泛存在的、普遍的侵犯人权行为，妇女遭受暴力在很大程度上是因为身为女性。“不区分性别”这一概念之所以形成，在一定程度上是由于认为暴力会威胁到一切有可能受到伤害的人，所以应当保护所有人。这一概念暗示，遭受暴力的男性受害者要求获得、并且也有权获得与女性受害者相同的资源，但该概念却忽视了一个事实，即，暴力侵害男性行为并不是普遍的不平等和歧视造成的，它既不具有系统性，也不具有普遍性，而这恰恰是暴力侵害妇女行为的特点。转向“不区分性别”，就是赞同一种实用主义的、政治上易于接受的性别认识，即只是对“男人和女人”的一种委婉表述，而不是一种男人支配女人的制度。在分析暴力侵害妇女的问题时，不能仅以个案为基础，将其与支配和塑造妇女人生的个人、机构和结构因素割裂开来。考虑到这些因素，必须采取区分性别的办法来确保有利于妇女的结果平等。试图在“不区分性别”这一框架中包含或糅合一切形式的暴力，常常会导致言论不涉及政治或政治性被冲淡，这放弃了具有变革意义的议程。必须采取各种规范性措施和实际措施以应对和防止暴力侵害妇女行为，同样重要的是，必须实现国际法规定的实质平等，而不是与之相对的形式平等。

62. 《消除对妇女的暴力行为宣言》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和各种区域性条约都明确阐述了国际上对这一问题的认识，并重申和承认暴力侵害妇女行为既是歧视、父权统治和支配的原因，也是它们的后果；其本质上是结构性的；是迫使妇女在公共和私人领域居于从属地位的一种社会机制。消除对妇女歧视委员会对转而采取不区分性别方法的国家提出了批评。³⁹除了有性别区分的立法、政策和方案之外，委员会还认为“可能的话，应当在女权主义原则基础上，由独立的、经验丰富的妇女非政府组织提供这种服务，向遭受暴力侵害的女性幸存者提供区分性别的、增强权能的全面支持”。⁴⁰关于妇女和暴力问题的相关区域性人权文书也授权实行有性别区分的办法。

2. 暴力侵害妇女问题的应对措施始终存在公/私对立

63. 暴力侵害妇女问题的应对措施的另一种不平等和歧视的表现就是存在公/私对立，最终把妇女赶到了私人领域。男女工资差异加剧了这种对立；工作和生育的“双重负担”往往限制了妇女的自主性；而且在大多数公开的父权社会，监护制度或法律文书被有意识地设计以限制妇女进入公共领域。即便在妇女劳动力做

³⁹ 见消除对妇女歧视委员会的报告，例如，CEDAW/C/NLD/CO/4、CEDAW/C/POL/CO/6、CEDAW/C/FIN/CO/6、CEDAW/C/UK/CO/6。

⁴⁰ 联合国经济和社会事务部，提高妇女地位司，《暴力侵害妇女立法手册》(2009年，纽约)，第3.6.1节。

出持续重大贡献的社会里，妇女在公共生活中的作用往往也受到削减，而且通常假定妇女最关切的都是私人领域的问题。暴力侵害妇女行为也不例外，而且在防止、举报和起诉暴力案件方面，那种认为私人关系不是一个公共关切问题的看法依然对应对措施产生着影响。

3. 问责和有罪不罚：国家未履行尽责义务消除暴力侵害妇女行为

64. 特别报告员在其 2013 年提交人权理事会的报告中强调称，在国家履行尽责义务消除暴力侵害妇女行为方面，依然存在不履行的挑战。国家尽职尽责行事的责任尤其要求有效应对暴力行为，确保建立性别平等框架，促进改变态度，积极确保妇女参与决策，并开展各项重点强调促进增强妇女权能和加强妇女机构的方案。

4. 缺少旨在解决暴力侵害妇女行为的根源的变革性补救措施，包括在个人、机构和结构等方面

65. 变革性的补救措施要求承认暴力侵害妇女问题是系统性的而不是个别的；而且要求将这种行为作为区分性别的侵犯人权行为，采取具体措施加以解决。特别报告员在其 2011 年的报告中，清楚地阐述了区分性别的综合框架，其中包括保护、防止和增强权能的办法。制定法律、政策和方案方面的应对措施时，必须从权利不可分割和相互依赖的角度出发，把妇女生活的历史、现实和未来考虑在内。克扣可供妇女群体用于提供服务和开展宣传的资源，包括采取优先为男性群体提供资源的方式，都会削弱变革的努力。

66. 最近出现的一项挑战是区分暴力侵害妇女行为的等级，特别是通过政治和供资行动的方式。最为明显的表现是，将冲突局势下的性暴力描述为与众不同的特殊的性暴力，反对将其视为冲突时期恶化的歧视和暴力模式造成的后果——正如最近的武装冲突局势所反映的那样。把这种暴力的表现列为优先事项，已经引发了无数的问题，涉及以下方面：不再认为暴力侵害妇女既是一个性别问题，又是暴力的延续；在一些情况下，尽管需要解决暴力的一切表现，但资源的流向依然发生了改变，包括在国家层面也是如此；联合国一些实体转变了关注的重点；由捐助方推动的优先事项在这一过程中的影响。许多妇女权利捍卫者都认为，上述转变导致冲突局势下的暴力侵害妇女表现获得了“特权”，而削弱和忽视了妇女和女童日常在家里和社区中遭遇低烈度“冲突”的情况。

5. 财政危机、财政紧缩措施和削减社会服务开支

67. 因削减用于提供法律、政策和宣传工作等核心服务的资金，女权部门受到削弱，特别报告员对此深表忧虑。削减对非政府组织的供资，以此报复女权捍卫者开展的工作，这也引起了特别报告员的担忧。条约机构和非政府组织提交的多份报告都提到了这个问题。

6. 缺乏具有法律约束力的文书

68. 特别报告员强调指出，国际规范还存在空白。由于缺乏关于暴力侵害妇女行为的具有法律约束力的文书，所以无法将这种行为本身描述为侵犯人权的行为，也不能全面解决一切形式的暴力侵害妇女行为，难以明确规定各国尽责消除暴力侵害妇女行为的义务。目前有许多“软法”文件涉及这个问题，其中包括《维也纳宣言和行动纲领》、《消除对妇女的暴力行为宣言》、《北京宣言和行动纲要》以及条约机构的一般性意见和建议。但是，尽管软法也有可能对制定规范产生影响，但它们缺乏有效的约束力，这意味着各国不必为侵权行为承担责任。特别报告员注意到，迄今为止，依然没有一项关于暴力侵害妇女行为的软法成为国际习惯法。

69. 以下三项重要的区域性人权条约特别涉及了暴力侵害妇女行为，即：1994年《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》（《北伦杜帕拉公约》）、2003年《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》（《马普托议定书》）和最近的《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》（《伊斯坦布尔公约》）。自1994年以来，国家消除暴力侵害妇女行为的义务所依据的规范一直在演变，这些区域性条约体现了国际标准制定方面的发展，但仅在区域范围内具有法律约束力。尽管这些文书特别提出了暴力侵害妇女问题，但也存在诸多局限性，正如这些文书中所示，对人和行为的定义并不明确，覆盖也不全面。由于存在这些空白，再加上世界其他地区缺乏具体的区域性文书，更加突出了在联合国出台关于暴力侵害妇女行为的具有普遍法律约束力的文书的必要性。

7. 改变对性别平等应对措施的理解，转向重视男子和男童⁴¹

70. 如国际规范性框架及妇女团体所阐述和理解的那样，“注重性别”所指的是注重妇女，包括暴力方面。而过去几年里一直在背离这样一种理解。一位作者贴切地说出了女权非政府组织和妇女个人表达的关切和挫折感：

“剥离了男性的特权和女性的从属地位之后，性别平等意味着妇女和男子平等地承担现有性别秩序的代价。妇女组织被越来越多地问及，‘如果你们致力于性别平等，那你们如何实现男子的平等’，这些组织受到越来越大的压力，不得不把男子包纳进来。紧随这些压力而来的，是新的……行为者——男权组织——引起大众瞩目。妇女组织的存在本来已被削弱，现在又进一步受到威胁，女权主义者尝试开展运动，却面临更多挑战。人们日益关注男子和男权组织……，有些人将其视为新时尚，是实现性别平等的新一剂良方，它也对妇女组织和妇女运动构成了威胁。在这种观点看来，捐助方关注男性组织似乎昭示着人们不再支持增强妇女权能和妇女的领导权，转而将掌控性

⁴¹ Claire Malcolm and Helen Griffiths, “The limitations of engaging men and boys in the prevention of violence against women”, January 2014 (作者未出版的存档文件)。

别平等斗争的指挥棒交给了男子。男性再一次掌握了控制权——只是这一次，他们主宰了妇女的解放斗争”。⁴²

71. 向特别报告员提出的许多关切很清楚地表明，尽管注重点向男人和男童计划事项转变困难重重，但它似乎吸引了大量资金、认同和政治支持。为了使其任务合法化，许多男性组织宣称将男子和男童纳入进来是一项具有约束力的义务，包括2009年3月29日至4月3日在巴西里约热内卢举行的让男子和男童参与实现性别平等全球研讨会发表的《里约宣言》在内的多项国际文书和框架都呼吁这样做。该《宣言》概述了国家、联合国各机构和捐助方在促进男子和男童参与议程方面的义务，并倡导分配资源，以推动这个方向的工作。《里约宣言》是一项非政府组织宣言，在法律上不可与联合国文件同日而语；而且制定和推动该《宣言》的就是其针对和旨在加强的男子群体本身。就这样，此类论点进一步扭曲了国际人权标准和框架的理由和解释，特别是在性别平等和让男子参与或共同改变性别不平等局面方面。这种把联合国的承诺与非政府组织的宣言糅合在一起的做法导致纯属男子的团体和组织雨后春笋般涌现，它们与妇女组织没有关系，其中许多从男子的角度重新界定了男子和男童的参与。

72. 从实用角度来看，如果暴力侵害妇女行为的实施者绝大多数为男性，那么让男子参与讨论、教育他们抵制和反对大男子主义与厌女观的性质与后果以及克服暴力模式，的确有助于消除暴力侵害妇女行为。女权主义办法通常将男性视为追求性别格局转变过程中的同盟和教育对象。近年来，许多男子群体摆脱了参与者和同盟者的身份，成为了性别平等倡议的领导者，特别是通过建立专门的男性组织、促进男子和男童参与的办法。重点发生了转变，其背后的逻辑似乎违背了初衷，因为此举增强了侵害者所属群体的力量，而且这个群体继续以绝对优势保持权力、特权和机遇等方面的经济、政治和社会结构，为暴力和歧视行为提供保护。此外，令特别报告员感到担忧的是，无论是提交报告、在联合国举行会议、还是利用媒体和流行文化与更广泛的公众建立联系，采用这些方式发出的关于促进男子和男童参与的主导意见都来自人数极少的一群男性，而在他们与最重要的男子和男童议程相关组织之间，存在千丝万缕的联系。这引发了无数问题，包括在合法性和问责制方面的问题。

73. 关于男子和男童的角色，存在多种意识形态。通常，不平等、歧视和暴力行为对妇女作为自主的人产生的严重影响并不受重视；相反，暴力侵害妇女问题往往与男子和男童的利益混为一谈。男子群体倾向于辩称，大多数男子并未参与施暴，而且大男子主义被社会化，成为占主导地位的观点，在一定程度上也导致诉诸暴力，让所有男性都尝到了其恶果。因此，这种观点认为，既然男性和女性

⁴² Shamim Meer, “Struggles for Gender Equality: Reflections on the place of men and men’s organizations”, *Open Debate*, (Johannesburg, Open Society Initiative for Southern Africa, 2011), chaps. 2-4. 可查阅 www.osisa.org。

都是性别陈规定型观念的受害者，那么腐败和权力的腐败形式对男女同样有害，男性和女性都能从根除性别陈规定型观念中受益。

74. 一项与男子和男童的参与有关的战略迎合了认为妇女作为母亲、姐妹、妻子等角色值得尊重的思想。据称，强调私人关系有助于理解暴力侵害妇女行为的后果。在公开的父权制社会，这种战略也被视为是有效的，在这种社会里，呼吁将妇女视为拥有权利的个体而不考虑其婚姻状况，这会被人们认为是为了吸引支持而故作激进，即便是妇女本身也持有这种看法。这种隐含的暗示就此扭曲了妇女作为自主的个人值得尊重的问题，致使妇女权利是否得到尊重取决于妇女在私人领域的地位，进一步强化了公共/私人领域的对立。

75. 关于与男子和男童参与遏制暴力侵害妇女行为有关的组织，如果简要分析其任务和原则，就能发现一系列内在矛盾，这些矛盾损害了对妇女人权相关基本原则的理解。这一点以多种方式表现出来，例如，重申以男子为“保护者”并将女性引申为“受害者”的父权规范；重新将家庭作为分析时的主要参照物；淡化性别平等和针对性别的暴力的政治色彩；强化公共/私人对立；把关于消除暴力侵害妇女行为的论点工具化；混淆男子、男子气概和性别角色的概念；为转向重视男子和男童寻找理由，提出此举与具有约束力的国际法义务存在联系。

四. 结论和建议

76. 本报告阐述了 20 年来大体依靠运用软法律解决暴力侵害妇女问题的做法有规范性而无合法性的难题。尽管有解释性准则和人权条约机构进行监测，还有普遍定期审议，但监测任务的规模大而多样，再加上审议缔约国报告的时间有限，导致对暴力侵害妇女、其原因及后果方面的相关情况盘查不够，对答复的评估不足。此外，暴力侵害妇女行为公认为广泛、系统侵犯人权的行为，但是，由于能够依法执行的具体标准缺乏，更影响到确保对这种行为应对得当，并能追究其责任的种种尝试。

77. 特别报告员建议人权理事会对规范的缺位问题进行调查，争取进一步加大消除暴力侵害妇女行为的力度。

78. 关于本报告中提出的其他挑战，特别报告员建议秘书长发起一项研究，探讨此类挑战对寻求消除暴力侵害妇女行为的工作有何影响。