



第六十四届会议

临时议程\* 项目 67

促进和保护儿童权利

女童

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 62/140 号决议提交的。决议概述了人权条约和国际会议产生的关于女童的国际义务和全球承诺，以及法律和政策的发展情况。报告载述了消除对女童歧视工作的进展情况和挑战，包括减贫、受教育的权利、健康和足够的粮食、艾滋病毒/艾滋病、暴力和剥削等领域，侧重说明消除切割女性生殖器做法的活动。

\* A/64/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 法律/规范框架和全球承诺 .....	3
A. 人权条约和其他国际公约 .....	3
B. 国际会议、政府间机构和有关承诺 .....	4
三. 持续的歧视和改善女童境况的努力 .....	5
A. 贫穷和危机的影响 .....	5
B. 防止虐待、剥削和暴力 .....	7
C. 保护冲突局势下和人道主义危机中的女孩 .....	9
D. 促进女孩教育 .....	10
E. 促进人权教育 .....	11
F. 改善水、环境卫生和个人卫生 .....	11
G. 防治艾滋病毒/艾滋病 .....	12
H. 女孩的参与 .....	13
I. 改善女童的健康情况 .....	14
J. 联合国支持女童的协作努力 .....	14
四. 支持摒弃切割女性生殖器的努力 .....	15

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会题为“女童”的第 62/140 号决议提交的。决议要求秘书长向大会第六十四届会议提交报告，说明决议的执行情况，重点放在消除切割女性生殖器的做法上，以评估决议对女童福祉的影响。为了编写本报告，向会员国<sup>1</sup>和联合国各机构、方案和部门发出普通照会，要求提出与第 62/140 号决议的执行情况相关的信息。

2. 本报告是秘书长提交大会第六十二届会议的报告(A/62/297)的后续，重点阐述源于人权系统的活动和规范发展，旨在传达问题和立法原则，以及进展和挑战。本报告第二节概述了女童权利方面现有的国际和区域法律框架以及国家在这方面的主要义务和承诺。第三节讨论第 62/140 号决议提出的领域的进展和障碍。第四节侧重更详细地阐述切割女性生殖器的做法。

## 二. 法律/规范框架和全球承诺

### A. 人权条约和其他国际公约

3. 今天有长期和全面的国际法律框架，规定了各国对女童的人权义务。《儿童权利公约》规定了一整套权利，其享受不受“任何形式的歧视”，包括性别歧视。此外，所有基本人权条约都包括各种规定，确认男女之间及男童女童之间的不歧视和平等原则。在这方面尤其重要的是《消除对妇女一切形式歧视公约》，虽然该公约以妇女为重点，但对女童的状况和福祉有直接影响。

4. 除了基本人权条约外，法律义务还来源于具有法律约束力的劳动法文书，包括国际劳工组织下列公约：1973 年《最低年龄公约(第 138 号)》和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)》。这个一般儿童权利、特别是女童权利的综合法律框架，进一步得到区域人权文书的加强，如 2005 年《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》。

5. 自秘书长的上次报告(A/62/297)以来，应当指出，最近的人权条约，即 2008 年 5 月生效的《残疾人权利公约》，其第 7 条不仅具体提到一般儿童，还特别提到女童。在其第 6 条，该公约规定：“缔约国确认残疾妇女和残疾女孩受到多重歧视，在这方面，应当采取措施，确保她们充分和平等享有所有人权和基本自由”。

6. 本报告所述期间的规范发展包括 2009 年儿童权利委员会通过了关于儿童有表示意见的权利的第 12 号一般性意见，详述了《儿童权利公约》第 12 条的诠释和内容。一般性意见第 75 段明确重申所有人权文书保证的不受歧视的固有权利，

<sup>1</sup> 下列国家提交了信息：保加利亚、塞浦路斯、芬兰、日本、拉脱维亚、黎巴嫩、墨西哥、摩尔多瓦、西班牙、苏里南和瑞士。本报告参考采用了其中一些信息。

而“缔约国应采取充分措施，确保每个儿童有权自由表达意见，这些意见获得应有的考虑，并且不论种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解，以及国家、民族或社会出身，财产多寡、残疾、出生或其他状况。”委员会在第 77 段中特别“敦促各缔约国特别注意女童有权表达意见并获得必要的支持，而其意见应得到应有的重视，因为性别定型观念和重男轻女的价值观妨碍和严重限制女童享受第 12 条规定的权利”。

7. 经济、社会和文化权利委员会 2009 年关于经济、社会和文化权利不受歧视的第 20 号一般性意见(第 2 条第 2 款)，就缔约国的义务具体提到女童，以确保女童在形式上和实质上不受歧视地享受公约规定的权利。在第 8(b)款中，委员会表示“缔约国必须[……]立即采取必要措施，防止、减少和消除各种造成或延续实质性或事实上歧视的条件和态度。例如，确保所有人有平等机会获得适当的住房，供水和卫生设施，这样会有助于消除对妇女和女童和非正式住区和农村居民的歧视”。

## B. 国际会议、政府间机构和有关承诺

8. 除了国家批准的、具有法律约束力的国际文书，会员国在世界会议和其他国际论坛也为消除对女童的歧视作出了意义深远的承诺。1995 年在北京举行的联合国第四次妇女问题世界会议首次包括了关于女童的专门部分，而其后的《行动纲要》<sup>2</sup> 特别有一章提出下列问题的战略目标：消除一切形式对女童的歧视和对女童的负面文化态度和做法，在有关教育、卫生和营养、童工、暴力和社会、经济和政治生活的参与方面促进和保护女童权利。

9. 大会第 62/140 号决议再次申明主要联合国首脑会议和大型会议同女童有关的其他结果，包括大会题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的第二十三届特别会议的结果、<sup>3</sup> 国际人口与发展会议《行动纲领》、<sup>4</sup> 社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》<sup>5</sup> 和 2000 年世界教育论坛通过的《达喀尔行动框架》。<sup>6</sup> 这些文件包括各国致力消除歧视和谋求女童福利的进一步承诺。

<sup>2</sup> 见第四次妇女问题世界会议(1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京)的报告，(联合国出版物，销售品编号 E. 96. IV. 13)，第一章，决议一，附件二。

<sup>3</sup> S-23/2 号决议，附件，和 S-23/3 号决议，附件。

<sup>4</sup> 国际人口与发展会议(1994 年 9 月 5 日至 13 日，开罗)的报告，(联合国出版物，销售品编号 E. 95. XIII. 18)，第一章，决议一，附件。

<sup>5</sup> 社会发展问题世界首脑会议(1995 年 3 月 6 日至 12 日，哥本哈根)的报告，(联合国出版物，销售品编号 E. 96. IV. 8)，第一章，决议一，附件。

<sup>6</sup> 见联合国教育、科学及文化组织，世界教育论坛(2000 年 4 月 26 日至 28 日，塞内加尔达喀尔)最后报告(2000 年，巴黎)。

10. 大会关于儿童问题的第二十七届特别会议确认，实现儿童、特别是女童的发展目标，除其他外，取决于妇女赋权。如作为大会该届特别会议后续行动的秘书长的前一份报告(A/62/297)所述，妇女地位委员会决定，作为其第五十一届会议的优先主题，在其 2007-2009 年商定工作方案<sup>7</sup> 的范围内，审议“消除一切形式对女童的歧视和暴力行为”。秘书长向委员会第五十一届会议提交了两份报告，即秘书长关于消除一切形式对女童的歧视和暴力行为的报告(E/CN.6/2007/2)和秘书长关于将两性平等观点纳入制订、执行和评价国家政策和方案工作主流的进展，特别着重消除对女童的各种形式的歧视和暴力的报告(E/CN.6/2007/3)。在这方面，妇女地位委员会第五十一届会议通过关于妇女、女童和艾滋病毒/艾滋病的第 51/1 号决议、关于消除切割女性生殖器做法的第 51/2 号决议以及关于女童逼婚问题的第 51/3 号决议，呼吁所有国家和联合国系统各组织加强宣传和其他措施，解决一切形式的暴力和对女童的其他形式的歧视。

### 三. 持续的歧视和改善女童境况的努力

#### A. 贫穷和危机的影响

##### 1. 全球经济危机

11. 贫困对儿童的伤害最大，威胁着他们的生存和发展，损害着他们健康权、适当食物和营养权以及教育权。贫困还损害儿童的参与权，也不利于保护他们免遭暴力、伤害和剥削。经济危机会加重贫困对儿童生活的影响，特别是女童最容易遭受不利影响。

12. 在以前的金融和经济危机中，包括 80 年代和 90 年代亚洲和和拉丁美洲的金融危机，儿童死亡率上升，入学率下降。在过去的危机中，犯罪和暴力增加，童工和其他形式的危险工作、包括性工作的情况更严重，更多婴儿被摒弃到机构收养。合法权益和保护原本有限，加上缺乏决策当局和财政资源的控制有限，使女童和妇女比男童和男子更容易受到危机的影响。<sup>8</sup>

13. 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员在其最近提交人权理事会的报告(A/HRC/11/6)中深入阐述了“在对妇女人权问题的分析中常被忽视的当前政治经济秩序”如何“深刻影响对暴力侵害妇女现象的普遍性以及为消除此种现象所采取的努力”。她提到经济危机，强调“在不安全和失业的条件下，男子可能会变得一无所有和无所适从；在这样的条件下，男性心理和权力关系发生改变。这

<sup>7</sup> 见经济及社会理事会第 2006/9 号决议，第 23(a) 段。

<sup>8</sup> 另见消除对妇女一切形式歧视委员会的新闻稿，2009 年 2 月 9 日发布，“联合国委员会关注金融危机对妇女和女童权利的影响”，载于 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)。

可能会加剧在家庭和公共场所对妇女和儿童的攻击，以弥补控制的丧失”，因而对女童造成影响。

14. 已有迹象表明，当前的全球经济危机正在造成贫困和营养不良增加。<sup>9</sup> 不过，全球经济放缓对发展中国家的儿童和女童的全部影响可能尚未完全显现，情况才刚刚展现，严重威胁到女孩享有健康权、教育权及充分食物权的进展，营养不良有可能使她们的身心受到长期的影响。由于政府确保健康和教育的支出减少，负担往往转嫁到家庭、尤其是妇女和女童身上。随着家庭收入减少，妇女除了自己的其他职责外，往往只好从事地位低的和临时工作。

15. 在采取特别措施减轻经济危机对妇女和女童的影响方面已有成功的范例，包括维持必要的社会部门支出和执行社会保障政策，以确保她们享受保健、教育和产妇保健服务的权利。例如在阿根廷，政府在 90 年代末的金融危机期间维持卫生支出，婴儿死亡率没有提高。印尼政府在应对 1998 年金融危机时，为贫困儿童设助学金，使受援家庭儿童就学率没有不受援家庭儿童就学率下降那么多。2005 年，加纳在抑制燃料价格改革对经济影响的较广泛计划范围内废除了使用费，小学入学率遂告上升。甚至在当前的危机之前，在墨西哥，现金转移到贫困家庭和改善制订、执行和监测两性平等的国家预算，已促进了保护妇女和儿童和降低婴儿死亡率。

16. 必须对当前经济危机作出性别问题敏感的反应。必须坚持国家的承诺，提供基本保健和营养、洁净水、基础教育、儿童保护服务和援助，支持和保护女童的权利，并尽可能扩大这些承诺。应当作出回应，包括适当采取特别措施，集中注意最被边缘化和最脆弱的人群，确保儿童和社会上其他易受影响群体享受权利和受到保护。为了长期可持续性，广泛和根深蒂固的歧视和不平等，需要从根本上解决，因为这些问题妨碍将妇女纳入有关政策制订过程，往往导致妇女和女童的权利和需要被忽视。

17. 投资于确保女童和妇女的人权不仅是法律和道德义务，也有可能借此防止跨代贫穷循环，获得较高的经济和社会回报。坚持国家对儿童和妇女的承诺，加强社会保护，不仅有助于确保较快从危机中复苏，而且还将为公平增长奠定基础，有助于实现千年发展目标的进展。

## 2. 粮食危机

18. 全球经济危机的影响已经因粮食和燃料价格的不稳定而加深。由于世界各地的食品价格在过去两年里大幅上涨，发展中国家的男女幼童越来越容易受到粮食和营养无保障的损害，对人权的享受及有关的生存、成长和发展造成长期的影响。

<sup>9</sup> 见世界银行，《2009 年全球监测报告：一种紧急的发展情况（2009 年，华盛顿哥伦比亚特区）》；联合国《世界经济状况和展望》（2009 年中增订）。

两岁以下的女童如果发育受到阻碍，长大后生育体重低婴儿的风险较高，造成营养不良的跨代影响。少女较容易贫血，其后在妊娠和分娩期间有较高的并发症风险。

19. 粮食危机影响的具体资料仍在收集和分析中。联合国儿童基金会估计，发展中国家约有 1.5 亿 5 岁以下的女童和男童的体重不足，而约有 1.7 亿儿童的发育受到阻碍。这些指标显示，整体而言，5 岁以下的男童和女童之间的差异可以忽略不计。此外，根据按性别分列的选定营养方案(如维生素 A 补充和完全母乳喂养方案)覆盖/落实率，男童和女童之间似乎没有差异。

20. 然而，如果进一步细分一些国家的数据，会发现在喂养和照顾方面，女童和男童之间可能存有差异。权力关系和社会规范造成的歧视态度和做法可能会导致女童和男童接受不同的喂养。一些国家的数据显示可能有影响，例如男童相对其年龄大大高于女童。

21. 为了应对粮食危机，一些联合国组织和非政府组织，包括儿童基金会、世界粮食计划署(粮食计划署)和无国界医生组织在 30 多个风险最高的国家协助满足眼前的需要和保护最脆弱的人群(主要是女孩和男孩以及孕妇和哺乳妇女)。这些行动以目前的优先营养方案为依据，并越来越多采用针对具体情况措施，以解决女孩与男孩在享有充足食物权方面的不平等情况。

22. 有必要将调查结果转化为适应当地情况的具体方案对策，并确保纳入性别观点。应当调整营养方面的行为和社会变革的信息和提高认识工作，以处理影响到喂养、护理和保健服务的两性平等问题。这将有助于确保男孩和女孩有平等的机会受益于各种措施。

## **B. 防止虐待、剥削和暴力**

23. 尽管在保护女童方面取得了进展，但虐待、剥削和暴力继续影响着数以百万计的女童。根据联合国关于暴力侵害儿童的研究报告，估计 18 岁以下的人中有 1.5 亿女孩和 7 300 万男孩遭遇过被迫性交或涉及身体接触的其他形式的性暴力。世界上从事家庭佣工的儿童数目惊人，估计女孩占 90%。在发展中国家 20-24 岁的年轻妇女中，有三分之一表示 18 岁时已婚或同居，这种情况主要发生在南亚和撒哈拉以南非洲。

24. 女孩被贩卖主要是从事商业性质的性服务和家庭佣工服务，这种服务的环境使她们面对更大的暴力风险。此外，当被拘留时，女孩往往与成年人混在一起，特别容易受到虐待。作为犯罪的受害者和证人，女孩在整个司法程序中需要得到特别的考虑，联合国经济及社会理事会关于儿童被害人和证人刑事司法事项导则的第 2005/20 号决议反映了这种考虑。

25. 被机构收容的儿童在生理、情绪和认知等发育方面特别容易受损害。残疾儿童更可能被机构收容，由于可能难以保护自己和维护本身的权利或报告被虐待，他们的人权被侵犯(包括遭受暴力、被虐待、剥削和忽视)的风险尤其大。对残疾儿童的暴力行为年发生率至少比非残疾儿童高 1.7 倍。必须指出，在一些社会，性别也有差异，与同龄残疾男童相比，残疾女婴和女童更可能被处以“安乐死”。

26. 暴力侵害儿童问题研究报告还强调指出，社会持续接受暴力侵害儿童行为，是其几乎能够在每一个国家长期存在的主要因素。杀害女婴，产前性别选择和切割女性生殖器<sup>10</sup>直接影响到女孩，而童婚、强奸、家庭暴力、商业性质的性剥削和儿童色情制品问题对女孩的影响比男孩多。接受这些形式的暴力侵害女孩行为，缺乏相应的责任追究以及有罪不罚现象，反映了强化女孩较低社会地位的歧视性规范。《人口与健康调查》和《多指标类集调查》的住户调查数据分析、方案措施的分析及最近的社会科学发展情况，说明了社会规范在人权持续受到侵犯和摒弃方面的作用。

27. 2008 年第 18 届国际劳工统计学家会议通过关于童工劳动的统计的决议后，家务劳动现在纳入了童工劳动的新统计定义。这样矫正了童工劳动统计中没有女孩的问题，因而也矫正了发展措施和计划中没有女孩的问题。尽管住户调查提供了有关某些形式的暴力侵害女孩行为的宝贵数据，但由于这些暴力形式在很多情况下不合法但受到社会认可，收集受武装冲突、性剥削、家庭暴力、贩卖人口和童工影响的女孩数目的可靠数据仍然相当困难。

28. 支持女童成长和发育的国家行动必须包括各种立法措施，消除对女童和妇女一切形式的歧视，包括确保健康、教育和社会服务方面的人权。需要建立基于一整套法律、政策、条例和服务的支持和保护网络，这种需要反映于《里约热内卢宣言》和《预防和制止对儿童和青少年的性剥削的行动呼吁》(2008 年)。这是为防止和应对儿童和青少年被虐待和剥削问题，政府对特定、有时限的目标作出承诺的最近的例子。这个系统除了保护所有儿童，还必须考虑那些面对特定风险的人，并应敏感关注女童的情况。系统的做法也应该认识到，女童在公共和私人领域可能会面临不止一个风险。

29. 为了做到有效，除了落实法律措施外，国家行动还必须承认存在长期得到社会认可的侵犯女童权利的做法。国家行动必须包括采取措施促进对话和社会变革，并给予适当的预算拨款。一个例子是苏丹 2008 年 3 月开展的运动“每个女孩生来都是安全的 Saleema”。它强调女孩的价值，鼓励个人、家庭和社区在庞大的支持者名单中签名，以支持女孩的全面发展。在埃及，国家行动计划包括一项

<sup>10</sup> 本报告使用“切割女性生殖器”一词，以反映在被认为是女孩成长必经过程的社会环境中使用非判断性词语的重要性，但保留“切割”一词，以强调该种行为的严重性。



运动，促进女童的权利和支持全面的社区一级方案，以推动讨论女孩地位的积极观念，并赋予社区挑战歧视性社会规范的能力。

### C. 保护冲突局势下和人道主义危机中的女孩

30. 超过 10 亿儿童生活在冲突地区或战争后地区，估计有 1 800 万难民或境内流离失所者。<sup>11</sup> 女孩和男孩的人权受到严重侵犯，如被武装部队和武装团体征募和使用。在战争影响的情况下生活，儿童不太可能就学或获得清洁用水和基本卫生设施，并且更有可能挨饿和得病。

31. 战争、自然灾害和有关危机局势的不利影响与性别高度相关。例如，在武装冲突中，男孩和女孩被武装集团强迫招募，男孩可能被迫犯下的暴行，女孩可能成为“山寨夫人”。不过，仍然难以系统地查明与武装部队和武装团体有联系的女孩。男孩和女孩都有被强奸和被迫卖淫的可能，但女童更容易成为目标。强迫怀孕和性奴役往往是冲突的后果。

32. 在冲突前、冲突中和冲突后环境中保护女童权利所面临的挑战，源于之前就存在的男女之间和女童与男童之间的不平等，以及儿童保护系统的薄弱环节。在许多冲突局势下，对侵害妇女和女孩的罪行普遍存在有罪不罚的现象，因为基于性别的罪行得不到起诉。在冲突时期，女孩更可能难以获得基本权利和服务，例如保健和教育。妇女和女孩也更难对战争时期侵犯她们的罪行诉诸司法和法律补救方法，其中重要的原因是经济和社会领域的不平等和歧视。<sup>12</sup>

33. 对保护受武装冲突影响的妇女、男子、女孩和男孩的国际努力有所改善。安全理事会有关妇女与建设和平的第 1325(2000)号决议和有关武装冲突中性暴力的第 1820(2008)号决议，侧重阐述了紧急情况下的性别问题。安全理事会有关受武装冲突影响的儿童的第 1612(2005)号决议提及设立一个监测和报告机制，以监测严重侵犯儿童的暴力行为。2006 年，机构间常设委员会编制了供采取人道主义行动的两性平等问题手册，向规划人员提供实际的指导。此外，在 2008 年，儿童基金会发起一项全球倡议，促进在人道主义行动的所有部门的两性平等。

34. 为了消除联合国人员犯下的性剥削和虐待，政策层面的努力包括消除联合国人员和非联合国人员的性剥削和性虐待的承诺声明和大会第 62/214(2007)号决议大会该决议概述了援助受联合国工作人员和有关人员性暴力和性剥削的受害人的全面战略。

<sup>11</sup> 儿童基金会，《马谢尔研究 10 年战略审查：变动中的世界的儿童和冲突》（2009 年 4 月），第 19 页。

<sup>12</sup> 见专家法律立场文件：“起诉冲突中的性暴力行为：人权作为解释手段的重要性”，作者 Patricia Viseur Sellers；“冲突后经济、社会和文化权利的保护”，作者 Christine Chinkin 教授，2008 年 12 月，见 [www2.ohchr.org/English/issues/women/papers\\_access\\_to\\_justice.htm](http://www2.ohchr.org/English/issues/women/papers_access_to_justice.htm)。

35. 尽管在制订规范框架和标准方面取得进展，但仍需进一步努力，使这些框架和标准越来越考虑到两性平等问题，以确保得到遵守，打击有罪不罚，并保护受武装冲突影响的女孩的权利，改善她们的生活。两性平等方案的规划必须明确纳入应对紧急情况的每个阶段(准备、反应和危机后恢复阶段)，并应贯穿各个部门领域。需要制定对两性平等问题更敏感的和平协议和复原框架，也需要妇女参与谈判和拟订这些协议和框架，以解决女童和妇女的权利被侵犯问题，并满足她们的需要。为了确保实现女童的权利，国家能力发展举措必须在法律和司法系统加强有关两性平等和人权的知识和措施。

#### D. 促进女孩教育

36. 女童教育对实现千年发展目标至关重要，由此产生的连带利益有助于减少贫困，改善孕产妇和儿童保健，制止致命疾病的蔓延，促进环境的可持续性和妇女赋权。教育女孩也是重要的反暴力、剥削、虐待和有害传统习俗的预防战略。然而，儿童基金会估计，2007年世界各地有1.01亿小学适龄儿童没有上学，半数以上是女童，大部分在撒哈拉以南非洲和南亚。

37. 在国家一级综合采取下列方法取得了重大的进展：强有力的国家领导和政治意志，制订全面的国家教育政策和计划，以及有效调动资源。2000年世界教育论坛发起的联合国女孩教育倡议业经证明，这一倡议对发动对这些方法的支持很有效。作为涵盖政府、民间社会组织、私营部门和联合国系统的伙伴关系，女孩教育倡议协助各国政府履行义务，确保免费和义务教育的权利和两性平等。

38. 2008年，在147个提出报告的发展中国家中有41个正式承认女孩教育倡议伙伴关系。女孩教育倡议的国家一级的伙伴关系提出各种创新的措施，侧重注意研究调查(马达加斯加和越南)、政策制定(布隆迪和卢旺达)、政策宣传(尼泊尔)、就有利于女孩教育的社会变革建立全国共识开展运动(也门)，两性平等审计(波斯尼亚、柬埔寨、格鲁吉亚、马拉维、塞尔维亚、土耳其、乌干达、乌兹别克斯坦和津巴布韦)，辅导和同伴支持措施(马达加斯加)，以及奖励成绩优良的学生(塞拉利昂)。

39. 除女孩教育倡议外，通过其他各种机制也取得了成果。例如，在尼日利亚和巴基斯坦，政府、联合王国国际发展部和儿童基金会的多边合作伙伴关系采取了各种措施。双边援助一直是有效的支持机制。例如，日本确定，在2002年宣布的促进增长的基础教育倡议中，援助女童教育是一个优先领域。

40. 应当使女童教育负担得起，采用的方法包括免除学费，提供奖学金，并确保获得健康和营养方案服务。同样重要的是，性别分析应当旨在推动巨大的变革，而学校要更适合女孩，包括提供单独的厕所，在课程和教材中消除性别定型观念和招聘女教师。学校要离家不远，有社区参与，上课时间灵活，使女孩更容易上学。

## E. 促进人权教育

41. 人权教育有可能改善女童的情况，但许多国家并没有给予充分注意。这种教育必须在基于人权的方法框架内和在教育范围内进行。这就需要获得教育的机会、教育质量和在学习环境得到尊重。在这方面，人权教育也应在更广泛的生活技能学习方案范围内进行，这些方案加强参与，促进从事有关女童和男童事务的机构，承认这些机构对男女童学习的积极贡献。

42. 目前正采取主动行动，在教育政策和方案范围内纳入以人权为基础的做法。例如，在埃及，儿童基金会同教育部实施一个社区学校项目，目的是在学校不足的地区增加上学的机会，提高女童的学习质量，提高社区的认识和改善对教育儿童、特别是女童的态度。

## F. 改善水、环境卫生和个人卫生

43. 水、环境卫生和个人卫生等因素在许多方面影响女孩的生活。取水工作主要由妇女和女孩承担，因此没有供水对她们影响最大。取水所需时间越多，她们学习、游戏、休息、休闲和满足童年种种需要的时间就越少。长期远距离取水的重负也可能影响身体的发育。此外，如果女孩要步行至离家很远的地方取水，人身安全也有危险。

44. 关于安全饮用水和卫生的人权义务问题独立专家在最近提交人权理事会的报告(A/HRC/12/24)中强调，卫生设施缺乏对女孩和妇女的影响异乎寻常：月经来时，往往由于学校缺乏适当的卫生设施，增加了女孩的退学率；而妇女和女孩也由于界定的性别角色，往往要留在家里照顾患有与卫生有关疾病的亲属。

45. 超过 25 亿人仍然得不到改良的卫生设施，而其中 12 亿人根本没有任何设施。缺乏安全和隐蔽的厕所尤其成问题，因为女孩晚上要到不安全的如厕，以免被看见。在紧急情况下，难以前往取水和卫生设施，女孩面临的困难更加严重，健康所受风险更大，人身安全保障受到很大损害。

46. 学校供水和卫生设施的状况对女童的学业影响重大。根据儿童基金会在 60 个国家开展的一项调查，不到一半的小学有适当的供水，几乎三分之二缺乏适当的厕所。许多学校男厕和女厕没有分开，会使女孩感到不安全，被骚扰或性侵犯，女孩因月经一个月停课一周可能会从此辍学。

47. 由于广泛和根深蒂固的歧视，女童和妇女往往被排除在决策程序之外，包括有关水和卫生的程序，尽管她们是主要使用者。因此，制定的政策和安装的设施往往不符合她们的权利和要求。

48. 采取措施，改善家庭、社区和学校的供水和卫生设施，以及增进女孩对卫生问题的知识和了解，有利于女孩在健康、学业成绩和能力方面取得积极的成果。确保在学校得到良好的卫生教育，有助于使女童能够更好地照顾自己和日后照顾

家人的健康。这是有效的降低儿童死亡率的长期投资。经验表明，凡曾参与社区饮水、环卫和讲卫生运动的女孩都有积极性解决其他社会问题，包括早婚、虐待儿童、药物滥用和艾滋病毒/艾滋病。通过诸如在学校设立饮水、环卫和讲卫生运动俱乐部和鼓励女孩为社区宣传改善卫生，使女孩有更多的机会，参与饮水、环卫和讲卫生运动的项目。

## G. 防治艾滋病毒/艾滋病

49. 艾滋病毒不成比例地影响女孩和妇女：2007年，550万染上艾滋病毒的15岁至24岁的年轻人中，女性占340万人，其中大多数是撒哈拉以南非洲的年轻妇女。许多女孩耗用大量时间照料患艾滋病的家人。根据最近在肯尼亚西部进行的调查，妇女是卧病在床家人的主要照料者。其他各种研究也一再得出这样的结论。<sup>13、14</sup>

50. 80%的国家现在特别将妇女视为国家艾滋病毒战略的组成部分，83%的国家报告说有政策确保妇女和男子有平等机会获得治疗艾滋病毒的服务，但只有约50%的国家表示有预算拨款专门用于与艾滋病毒有关的妇女和女童方案。<sup>15</sup> 解决儿童和青年妇女的需要的两性平等问题部门和社会福利部门也往往是最缺乏资金的部门。

51. 将治疗费用降到家庭可以担负得起的水平有助于获得治疗。国际药品采购机制等创新的药物采购机制，同克林顿基金会艾滋病毒/艾滋病行动协作，最近将最担负得起的普通二线药物疗程价格从2008年的每年700美元降至590美元。<sup>16</sup> 将初级预防服务融入预防母婴传播艾滋病毒的服务，有助于增加获得检测和照料和服务的途径。

52. 实现平等接受教育是防治艾滋病毒的一个保护性因素。为了实现平等接受教育，必须取消学费。这项政策已经在加纳、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维和莫桑比克获得通过。将学校转变为“学习加其他活动”中心，包括按年龄和性别提供适当的以生活技能为基础的教育，使女孩有较大机会获得所需信息，从而在生活中作出更安全的选择。截至2007年，发展中国家15岁至24岁女性中，能够全面正确了解艾滋病毒的不足五分之一。预防方案需要解决同时有多个性伙伴的女

<sup>13</sup> 见妇女和艾滋病问题全球联盟“支持妇女照料者：防治艾滋病”，2007年。

<sup>14</sup> 见Pamella A. Opiyo et al., “HIV/AIDS and home-based health care”, *International Journal for Equity in Health*, 7:8 (March 2008)。

<sup>15</sup> 联合国大会艾滋病问题特别会议国家进展报告，2008年。

<sup>16</sup> “国际药品采购机制和克林顿艾滋病毒/艾滋病行动宣布一些主要药物新近减价”，2009年4月17日。见<http://www.unitaid.eu/en/20090417198/News/UNITAID-and-the-Clinton-HIV/AIDS-Initiative-Announce-New-Price-Reductions-for-key-drugs.html>。

孩感染艾滋病毒风险较高的问题，以及代间性行为、性交易以及侵害妇女和女童的暴力问题。

53. 在提供治疗的同时提供营养支持，使染上艾滋病毒的少女能够发挥自己的潜力。测试和治疗服务点最能查明哪些人需要密集的营养支持。实行无条件现金转移方案有助于提高赤贫家庭满足日常基本营养需求和其他基本需求的能力。一个例子是在马拉维进行的Echini社会现金转移试验计划，涉及在2007年3月至2008年4月期间将营养不良人数减少10.5个百分点。<sup>17</sup> 加强更广泛的社会保护系统还可以帮助确定和保护处境最危险的女孩，加强大家庭的复原力和减少护理的压力，提高女童入学率，以及促进妇女和女孩的出生登记和继承权。

54. 平等受教育及平等获得保健服务和治疗、营养和保护，是促进女孩健康和福利的必要成分，除非这些方面得以实现，否则艾滋病毒仍将恶化女孩的命运。

## H. 女孩的参与

55. 在政策和做法方面已有更多的努力，支持儿童有意义地参与，并予以制度化。各国政府通过设立儿童议会、理事会、协会和项目，促进儿童的参与。此外，女孩和男孩以同等人数参加了最近两次的联合国研究：联合国暴力侵害儿童行为研究和马谢尔10年战略审查研究，分享了他们的经验和建议。

56. 如儿童权利委员会关于儿童陈情权的第12(2009)号一般性意见所指出，尽管儿童的参与更受重视，但在家庭、学校、社区和机构中，对儿童的意见的尊重继续“受到许多长期存在的做法和态度，以及政治和经济障碍的妨碍”。这仍然是一项重大挑战，因为参与也是确保所有其他儿童权利(生存、保护和发展)的手段。更具体地说，在许多国家，由于重男轻女的态度和行为以及僵化的性别社会化过程，女孩的平等参与还没有实现(另见上文第6段)。

57. 越来越多参与方案采用了顾及两性平等的方式，认识到女孩面对的具体现实情况，并促使男孩和女孩都质疑僵化和性别歧视的社会化过程和规范。这包括创造有利的环境，通过向家长和社区进行宣传和教育，使女孩作出有意义的参与。例如，在马拉维，教育部启动姐妹传授项目，以15岁至17岁女孩为重点，姐姐作为可靠的信息来源提供生殖健康的信息，并提供一整套生活技能教育。孟加拉国一个少女项目授权少女参与影响其生活的决定，特别是在抵抗早婚和嫁妆习俗方面。同时更加注重弱势和边缘群体男孩和女孩的参与，包括残疾儿童、少数民族儿童、面对性剥削风险的儿童。

<sup>17</sup> 联合国拯救儿童会，《持久的益处：现金转移在克服儿童死亡率问题的作用》(拯救儿童会，2009年，伦敦)。

## I. 改善女童的健康情况

58. 少女在全球产妇死亡率中所占份额高得不成比例，对艾滋病毒、结核病和疟疾(分别为千年发展目标 5 和 6)所占份额也越来越不成比例。女童健康状况的一个关键决定因素是两性不平等和歧视，从很小的时候就影响女童获得营养和保健，也是切割女性生殖器、早婚和少女怀孕等有害做法的根源，并牵连到相关的并发症，影响到女童一生的健康。

59. 现已取得进展，采取全球行动，支持加强国家卫生系统的能力，以实现有关健康的千年发展目标，包括调动所需的资源，改善孕产妇和儿童保健，尤其是女童，以及公平地提供保健服务。这些措施包括提倡将两性平等观点纳入健康方案拟订，支持摒弃切割女性生殖器的做法，以及预防和治疗膀胱阴道瘘、青少年预防艾滋病毒和预防母婴传播艾滋病毒的举措。越来越多的支持这些努力的全球举措包括加强全球疫苗和免疫联盟和全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金投资的保健系统；创新的国际保健系统融资问题高级别工作队；联合国人口基金(人口基金)孕产妇保健、产科瘘、商品安全和卫生人力资源专项基金。

60. 认识到有必要采取更多的行动实现千年发展目标，联合国儿童基金会、联合国人口基金、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行共同承诺，协作支持各国加快实现有关健康问题的千年发展目标的进展。这种支持面向 60 个国家，其中 25 个国家的产妇和儿童死亡率最高，是当务之急。正在努力支持这些国家审查加快实现千年发展目标的进展所需的行动，并确定所需的具体支持。

61. 在解决影响女孩的不公平现象方面，卫生系统可以发挥关键作用。强有力的卫生系统能够在必要护理方面提供便利，向妇女和女孩提供基础服务，包括计划生育、产前护理、生产时和产后的技术性和紧急产科护理，以及社区健康宣传和面向青少年和顾及两性平等的改变行为的宣传。它们还可以确保，从家庭到社区以至机构设施，儿童、青少年和成年得到不间断的照料。

## J. 联合国支持女童的协作努力

62. 如本报告专题章节所述，联合国机构已采取多项措施，包括以女童为目标的联合方案。此外，在 2007 年，6 个联合国机构重新确定了现有青年方案的方向并加强联合国的协作，建立了少女问题机构间工作队，旨在支持联合国系统和各国政府真正帮助边缘化的少女。在人口基金和儿童基金会的共同主持下，工作队包括国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国妇女发展基金和世卫组织。工作队在国家一级支持同政府各部、非政府组织和妇女和女孩网络协作，以确定某些社区被边缘化的少女，并实施各种方案，以便少女能够要求充分的权利和获得社会服务，特别是教育、保健、就业和人力发展方面的服务。为了指导这些联合行动，工作队制作了联合国边缘化少女问题联合规划框架，这一框架是 2009 年妇女地位委员会第五十三届会议期间启动的。

#### 四. 支持摒弃切割女性生殖器的努力<sup>18</sup>

63. 切割女性生殖器被广泛认为是一种有害的做法，侵犯了女童和妇女的人权。暴力侵害妇女行为、原因和后果问题特别报告员不断在处理这一问题（见 E/CN.4/2002/83），包括同政府对话。由于所涉无能为力和遭受的痛苦，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员最近声称，切割女性生殖器的行为属于其任务管辖范围（见 A/HRC/7/3，第 50-55 段）。这种做法的主要目的不是暴力，但其性质实际上是暴力，涉及部分或全部割除女性外生殖器或伤害女性生殖器官的所有非医疗目的的程序，反映了对女童和妇女根深蒂固的歧视，而这种歧视深深地植根于社会、经济和政治结构。

64. 实行切割女性生殖器做法的社区认为，这样做能够确保女孩有适当婚姻、保持纯洁、美丽或家族荣誉。维持这种做法的是一股强大的社会规范力量，即使家庭认识到这样做对女儿会造成损害，但还是让女儿接受。从这些社区的角度来看，由于耻辱和社会排斥，不顺从这一义务会对女孩和整个家庭带来更大的危害。

65. 2007 年，世卫组织公布，估计有 9 150 万生活在非洲的 9 岁以上女童经受过这种做法。2005 年，儿童基金会发表估计，指出非洲每年有 300 万女童有被切割的危险，大大高于经常被引用的此前估计的每年 200 万女童的数字。这两个估计数都来自全国有代表性的家庭调查的数据分析。在欧洲、北美和澳大利亚等移民国家或某些有记录证明存在这种做法的东亚和南亚国家，难以估计有多少女孩和妇女遭受这种做法。

66. 根据国家以下一级的数据，切割女性生殖器做法的流行程度主要基于族裔因素，甚于其他变动因素。在全国范围不大流行该做法的国家，即使大多数族群不实行这种做法，但一些族群的流行率可能很高。数据还表明，国家一级的流行率过去几十年有所下降，不过各国下降的速度差别很大。数据进一步表明，在许多地方，尽管这种做法的流行率仍然很高，但对这种做法的支持减少了。这表明个人态度的变化还不足以促成行为的变化。

67. 制止切割女性生殖器将有助于实现几个千年发展目标，包括促进两性平等和妇女赋权的目标 3、降低儿童死亡率的目标 4，改善产妇保健的目标 5。还将有助于执行《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》，并回应联合国关于对儿童的暴力行为的报告的建议。

68. 过去 5 年来，学术研究和实地情况的调查结果，对于切割女性生殖器做法的社会动态产生了重要的见解。现在人们普遍承认，这种做法起着自我实施的社会习俗或社会规范的作用。在实行割切做法的社会，这一做法是社会维护的行为规

<sup>18</sup> 本节部分信息来自关于人权和在盛行国家和移民社区摒弃切割/残害女性生殖器官做法的专家会议（2009 年 7 月 2 日和 3 日在日内瓦举行）的审议意见。

范。家庭和个人维护这种做法是因为他们相信，他们的群体或社会期望他们这样做。摒弃这种做法需要社会实行变革，产生对家庭的新期望。

69. 对广泛摒弃这种做法的深入分析还显示，人权话语在推动积极的社会变革方面的作用。在实行这种做法的社区内，出于为孩子的福祉尽全力的基本道德规范，父母决定实施这个做法，因为不这样做女儿就可能嫁不出去，而且会给她和家人带来耻辱。一旦社区内有名望者以令人信服的方式提出可能采取更好的做法，同样的道德规范就会激励家长摒弃切割。如果社区成员讨论和辩论不同的观点，这种道德规范就越辩越明。这个过程如果与人权和社会正义的原则结合起来，就会发生变革。社区认识到女孩的权利，他们有权共同审查、审议和修改现行的歧视性做法，使之更符合实现人权的要求。

70. 当人权教育基于对当地文化的了解时，就会使社区更有能力更一致地寻求自己的基本价值和愿望。因为这些价值观念和理想往往与人权的普遍原则相一致，这一进程不会破坏传统价值观念，而是增加了新的讨论层面。讨论并没有将注意力放在“消灭”“坏”传统，而是集中注意建立女孩和妇女的积极看法，鼓励她们在社会中发挥积极作用，使她们能够保持其传统价值，但不必接受生殖器切割。个人不是要摒弃坏的做法，而是要采纳好的做法。当价值论述与包含适当社会网络的公共承诺结合起来，就能够促成大规模的集体变化。

71. 由于这些促成社会规范出现和消失的特定动态，只要符合这样认识的有关策略得以界定和一致适用，切割女性生殖器的做法就会迅速消失。

72. 由于承认切割女性生殖器的做法起着自我实施的社会习俗或社会规范的作用，已经促成开展创新的方案规划努力。深入评价和研究布基纳法索、埃及、埃塞俄比亚和塞内加尔的经验获得大量证据，显示确实在发生社区牵头的迅速的社会变革，并且能够予以有效的促进。具体来说，有证据表明，人权和社会正义的概念，可以提供一个总框架，推动符合当地情况和尊重文化的当地动态。创新方案也导致冈比亚、几内亚、肯尼亚、马里、尼日尔和苏丹的社区宣布摒弃切割的做法。

73. 社会规范的角度可以使我们看到，在促进移民社区摒弃切割方面存在特殊障碍，着重说明家庭在试图适应完全不同的环境和文化但同时又要保持自己文化基本要素时要面对的挑战，还强调必须促进移民社区和原籍社区之间的联系，使积极的社会变革能够基于更大群体的广泛共识。

74. 法律改革的创新进程顾及社会接受这种做法的程度，认识到如果这种做法得到很多支持，完全依靠惩罚的法律措施是无法执行的。在流行这种做法的国家以及移民国家，现在有以教育活动补充惩罚措施的立法，这些活动旨在促进摒弃这一做法的进程，并为受影响的人提供适当的服务。在移民国家，这些服务包括训练可能接触受过切割的妇女或面临被切割危险的女孩的保健和社会工作者。有这



种事例的国家包括芬兰、意大利、荷兰、西班牙和瑞士。另外，还越来越注意确保国内措施同国际合作政策之间的一致性和互补性。

75. 2008 年 2 月，在全球一级，常务副秘书长发表了出版物《禁止切割女性生殖器：机构间声明》。声明反映了 10 个联合国组织基于证据达成的协商一致立场，并阐述了支持消除这种做法的方案规划方法的要素。人口基金-儿童基金会关于“切割女性生殖器”议题的联合方案目的是落实《机构间声明》所概述的共同方案方法。该方法于 2007 年开始实行，目前支持非洲 12 个国家(冈比亚、几内亚、几内亚比绍、塞内加尔、布基纳法索、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹、埃及和乌干达)的行动，并且如果获得资源，将予以扩大，涵盖另外 5 个国家，以便至迟在 2012 年实现其目标。

76. “适合儿童生长的世界”关于至迟在 2010 年摒弃切割女性生殖器做法的目标将不能实现。不过，如果根据最新的证据加强支持和协作，《机构间声明》概述的全球目标(在一代人时间内全面摒弃切割女性生殖器的做法，同时至迟在 2015 年在许多国家取得明显成功)就能够实现。