



## 亚太女性希望的未来<sup>1</sup>

女性和公民社会网络及组织

在“可持续发展和 2015 年后发展议程”地区对话会中发表的成果文件

主办机构：新时代女性发展选择（DAWN）和亚洲太平洋性别与宏观经济网络（APGEM）

支持机构：联合国妇女署亚洲和太平洋地区办公室

2012 年 11 月 3 日-5 日，曼谷

### 背景

在未来的三年，亚太地区的女性组织将通过参与“千年发展目标”的评估（2015 年后发展议程）、设立里约+20 可持续发展目标（SDGs）的过程以及人口与发展国际会议 20 年评审（ICPD+20）来推动 2015 年后发展议程的重塑，这些政府间的议程相互重叠，使得政府和公民社会充分发挥有意义的作用面临着障碍。我们迫切需要基于对当前危机深层次结构根源的理解，去寻找合适的策略性切入点来转变现有的发展范式。

在 2015 年后发展议程的行动路线中，联合国机构已经将人权、平等和可持续性确定为指导讨论的核心原则。但是，目前的以人类发展为中心的不可持续的生产和消费模式导致了粮食危机、能源危机、金融危机和气候变化等重重危机，如果我们不首先解决这些多重危机，就无法实现这些原则。

在亚洲太平洋地区，贫穷与剥削、不平等与不安全、结构性与人际间的针对女性的暴力、针对性取向和性别身份的暴力、对女性人权的侵犯等问题依旧十分严重。即便亚太地区在

<sup>1</sup> 由下列机构支持：亚洲太平洋女性、法律与发展论坛（APWLD）、亚洲太平洋性别与宏观经济网络（APGEM）、亚洲太平洋妇女观察（APWW）、亚洲人口与发展议员论坛、新时代女性发展选择（DAWN）、斐济女权运动、亚洲论坛（FORUM-ASIA）、女性赋权研究所、国际家政工人网络-亚洲、国际女权行动观察-亚洲和太平洋、亚洲移民论坛-斯里兰卡、纳瑞伯可（Naripokkho）-孟加拉、全国妇女联盟（NAMO）-印度、太平洋残疾人论坛-斐济、社会行动促进变革-柬埔寨。

全球经济衰退和不稳定的时期依然保持着持续的经济增长（其增长速度可能减慢），这些问题成为主要的挑战。正如我们将对 2015 年后发展议程做出的评论一样，各式各样的不平等现象需要我们的关注。亚洲发展银行指出，科技发展、全球化和以市场为中心的改革是该地区不平等现象的推动力。然而讽刺的是，正是这种发展和支持这种发展的政策引领亚洲和太平洋地区在人均国内物质资源消费的增长速度方面超过世界其他地区。城市化和由农业向工业的转变在为物质消费做出贡献的同时，也给环境带来了极大的压力。

在太平洋地区，由于侧重发展出口生产或贸易导向工业而鼓励发展自然资源采掘（采矿、伐木和渔业），由此导致的负面社会、环境影响却不公平地落在了妇女和女童身上。这些行业使得性别收入差距拉大，鼓励性交易、滋生腐败、引发社会冲突与暴力镇压。它们同时还鼓励了一些法律的制定，以牺牲本国土地所有者的利益为代价来保护境外投资者。这些国家将自然资源采掘业放在首要位置的行为导致了侧重发展出口导向的农业综合企业，而忽略了农业，包括支持本地区 75% 以上人口、主要由农村和土著女性承担的可持续发展农业。这错误地强调了经济增长与更好的发展成果之间的必然联系这一存在谬误的论断。

在这一语境下，太平洋地区落实千年发展目标的进程是“缓慢而不均衡的”，并且在密克罗尼西亚、美拉尼西亚、波利尼西亚三个群岛地区存在着显著的发展差距。在过去的二十年中，由国际或地区金融机构和捐助方推动的经济和公共部门改革已经使部分太平洋岛国的财政收入减少了 40%，并且还削弱了这些国家提供社会服务的能力和基础设施的发展。而且，即便在其他一些目标上，一些太平洋岛国似乎已经走上正轨，由于数据收集中的问题、在现存自然和贫穷问题上的争议、女性在国家决策中代表名额仍然不足以及针对女性的暴力的文化，这些目标的真实落实情况依旧存在疑问。

在当今的亚洲太平洋地区，社会不平等导致了系统的排外和歧视，这些不平等包括针对性别、残疾、种姓、少数民族、性取向、性别身份和其他不平等。尽管国际人权规范和标准已经建立，但是很多政府仍然无法履行它们作为责任主体的义务。这些挑战特别在于以下方面，对女工权益、在冲突和和平过渡中的女性、性和生育健康与权利、女性政治代表等等。

### **女工权益：**

由联合国农业与粮食组织（FAO）进行的针对农村女性工人的综合性研究表明，亚洲和太平洋地区的女性为其家庭和该地区的粮食安全做出了巨大的贡献。然而，这部分工作却是无报酬，或者报酬极少的，有时甚至是不可见的、缺乏任何社会保护的。农村（包括沿海和山地）和土著女工的贡献通常没有被充分地认识到，而且她们很少能从自己的劳动中获益。除了不平等的土地权以外，女性很难获得生产和销售的资源，也难以得到培训和科技方面的进步。**我们强烈呼吁各国政府和各组织制订和执行相关法律，支持赋予女性**

对土地平等地占有、使用与控制权、促进女性获得有利于生产的技术培训、加强她们对于产品与价格的谈判能力。对于基于种姓和残疾的对女工的歧视必须得到特别关注。

自从二十世纪八九十年代，很多国家，特别是经济转型国家经历了开放与经济改革的过程。这一过程很大程度上来自缺乏保护的亚洲女工低廉的劳动和“灵巧的手指”。女工不应仅仅被看做是快速经济增长的方便工具，还应该得到法律保障、社会安全与保护、公平的合同、社会保险和性健康服务、职业健康安全和最低生活工资。不论是对于在正式部门工作的女性，还是对于广大在非正式部门工作的女性。这些权益必须得到合法保证以及严格落实。

还需要强调的一点是，在非正式部门工作的女性通常为大型的国内或跨国企业的分包商工作。需要建立一个全球的机制，使这些企业为劳动和环境标准负责。必须有地区性机制来监控、规范这些企业，使它们对环境生态和社会可持续性负责。但是，劳动和环境的规定不应该成为女性进入劳动市场的障碍。制定企业问责机制必须和受影响最大的群体协商，包括人权律师和女权主义活动家。

近几十年来，由于多层次的因素，女性移民工人数量日益增多，这些因素包括缺少机会、迁移、冲突、人口贩卖等等。作为责任主体，各国政府和国际组织应承担保护和落实移民工人的权力的责任，而非试图工具性地将他们作为汇款来源来管控。目前急需分性别的数据来充分认识“自愿移民”的模式、输出和输入的国家与部门，从而加强对女性移民工人的保护。

我们需要充分探索移民与人口贩卖之间的联系，所采取的策略需要将巴勒莫协定（Palermo Protocol）放在首位，并发展基于权利的解决办法，侧重对人口贩卖的受害人的救助和公平，而非采取进一步伤害被贩卖女性权利的有罪化解决方案。

总体而言，对于所有女工来说，急需分性别的数据。在很多社区，人们由于冲突、灾害、大型国家发展项目和大型私人投资项目而流离失所，无法采集这样的分性别数据。因此，也就无法看到、理解和分析那些对女性及其需求造成的负面影响和压迫。我们坚持认为，各国政府有必要收集分性别的统计数据，并且确保这些数据被用于分析、计划和干预中去，从而支持女工。

**在冲突和向和平过渡中的女性：**

在 2011 年，有 15 亿人生活在持续遭受政治和暴力犯罪的国家，世界范围内有四千二百万人被迫流离失所，其中有一千五百二十万成为难民，八十九万五千人尚在寻求庇护，还有

二千六百四十万人在国内流离失所。由于 9/11 事件后反移民政策的强化，以及冲突越来越偏向于国内而非国家间，由于国内冲突而导致的难民的比例与国际冲突导致的难民的比例约来越高。

承认冲突的持续统一性十分重要——冲突的几个阶段，即将要到来、旷日持久、转型和冲突后阶段，了解各阶段之间是如何内在联系的、如何在一些国家存在不同阶段同时存在、在脆弱或者强大国家中冲突的性质等等十分重要。而行动者也有国家行动者、非国家行动者、国际金融机构之分，并且应当着手解决冲突的多层次后果和其根本原因，包括军事化因素、扩充的军事结构、战争预算、武器扩散等阻碍和平进程的因素。所有和冲突以及向和平过渡的措施和行动均应该考虑到女性的跨区域性和身份多样性，包括难民、国内流离失所者、无国籍女性、少数民族、种族、宗教、文化和语言困难、性取向、年龄、语言、国籍和残疾等各个方面。

我们呼吁各国政府、各组织和其他行动者应该发展紧密结合的地方、国家和国际策略，**从而推动综合所有可利用的法律和规则（这些规则应该是具有普遍性的、非倒退的、真正性别平等的和非歧视的），来支持处于冲突和向和平转型中的女性**，包括《消除针对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）和其他国际人权法、国际人道法、相关安理会决议，特别是 1325、1820、1888 和 1960 号决议，以及其他相关的国际机制和法律。一个清晰的以权利为导向的解决方案应当将女性置于中心地位，并且将她们视为变革的驱动者。

**各方均有责任保证女性能够全方位地参与到冲突后重建与转型这一传统男性领地中来**，包括预警系统、推动冲突解决的和平对话和政治决策、权力分享、民主化以及重新整合武装力量与领导干部、宪政改革、塑造发展范式、基础设施发展和其他关键的政策要素。

**各国和联合国各组织有责任通过包括配额、预算分配、技术支持/训练等在内的临时手段来创造一个比较好的环境**。各国有责任在国家层面确保与女性参与相关的问题，而非仅仅在次等层级来落实这一问题。

为了保障女军事人员或前女军事人员不被歧视性地对待或者骚扰，**在解除武装、民主化和重新整合项目（DDR）中需要纳入性别维度**，除此之外，按照对待其他军事人员的方式来对待她们，不过需要认识到她们在领导和转型中的潜能。还需要强调对女性幸存者的支持系统。解除武装、民主化和重新整合（DDR）不应被用来重新认可刻板印象下的性别角色或者任何与《消除针对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）和其他国际原则与标准相悖的性别不平等政策。

冲突和冲突后语境中的违反人权有诸多原因，比如国家在这方面的影响虽不直接但非常大，包括军队、武器或者双边军事化政策等等。我们还很关心国际金融机构在冲突语境下的影响，特别是它们的筹款、预算和投资策略缺乏透明度，以及各国政府难以追究其责任。目前迫切需要探究到底有多少不同的因素和过程（包括多边和双边贸易与援助）可以与缔约国的责任相联系，包括它们在《消除针对妇女一切形式歧视公约》、其他国际人权条约和国际人道法下的境外责任。

必须通过强烈的性别视角来加强影响司法行政与法治的监督与问责机制，从而实现过渡时期的问责机制，并且建立保障公正权利、知情权、求偿权的机制，并且防止再次陷入冲突。

建立诸如真相委员会、公民社会牵头的非司法机制以探究真相，或者求偿项目等和解与重建措施，这些对于态度的改变以及为需要的人提供紧急援助是十分关键的，并且继续为处于困境的受害者进行倡导，特别要关注女性的经历。如果能够以一种赋权的、变革性的方式进行，揭示真相的过程也是揭开基于性别的犯罪的沉默、羞耻面纱的开端，同时有必要对于通过受害者与易受伤害的群体在司法过程、安全部门和机构改革中的参与创建有利的环境。在设计求偿的过程中（和女性受害者和群体协商），必须使用受害者实际和策略性需求的性别概念。

女性面临暴力的威胁，而且通常是在冲突的各阶段、转型期、冲突后阶段中持续地面临暴力，并且对女性的暴力还从家庭暴力扩展到了社会暴力和国家暴力。事实上，研究表明，暴力的情况正在加重，包括在冲突后阶段人道主义保护机制不再存在的时候。由于人们倾向于认为冲突才是暴力的主要根源，所以这些情况往往得不到注意和记录。因此，为了解决包括基于性和性别的暴力、性和生育健康权利如强奸受害者得到安全的人工流产服务等问题，应当根据安理会 1325 决议，将性暴力犯罪从赦免范围中除去，为女性受害者提供有效的支持，并且在冲突和冲突后阶段支持保护女性人权的捍卫者。

越来越多关于性虐待和性犯罪的证据表明，各国政府在派出人道主义工作人员和维和部队时进行认真的遴选和调查十分必要。

我们呼吁各国政府和各组织采取综合的、协调的方式来处理地区人权机制程序，例如，东盟的妇女儿童委员会（ACWC）和东盟政府间人权委员会（AICHR）的职责中都规定了它们有义务来推动履行国际人权义务，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》所规定的义务，并且保证东盟人权宣言草案能够具有性别视角，以落实冲突和冲突后问题决议。

性和生育健康与权利：

自从 1994 年在开罗召开的联合国人口与发展大会（ICPD）以来，性和生育健康和权利（SRHR）的环境发生了显著的改变，这是由于以下原因，如，一些健康问题（非传染性疾病急剧增长，甚至传染病也在很多国家十分猖獗）、不同国家人口的年龄结构（包括老龄化和所谓的青年人口的膨胀）、由妇女和女童构成的国内和跨国移民、在很多国家妇女和女童的高 HIV 发病率等等。同时，医疗服务的私营化和市场化很大程度上是导致贫困的重要原因，而且，新兴的人口与计划生育话语对女性人权不够敏感，同时，在国际人口与发展大会上提出的性与生育健康服务也没有得到综合、全面的充足金融支持。保守宗教团体的兴起是我们面临的最大的挑战之一，这些组织通常是由外部资助的，其首要目标是攻击性别平等和女性人权，特别是妇女的性与生育权利、身体的完整和自主权、以及完整的公民身份。

因此，我们认识到，各国政府和地区性、国际性组织应当与女性权利组织通力合作，共同积极解决未被满足的需要，不仅是计划生育，更是综合的、整体的性与生育权利，特别是对于那些最边缘、最弱勢的群体，如面临 HIV/AIDS 威胁或已经感染的妇女和女童、残疾女性、女性移民等等。自从国际人口与发展会议以来，HIV/AIDS 项目开始被从其他性和生育健康和权利中单独分离出来，近来，又有苗头显示，有充分资金支持的项目仅仅关注于计划生育。在千年发展目标下，很多国家的健康投资倾向于以一种传统的理解来关注生育健康。现在迫切需要为综合的性与生育权利与健康目标提供充足的资金支持。

我们呼吁各国政府和各组织，在 2015 年后发展议程的框架下，通过保证妇女和女童能够接触到安全的人工流产服务、大幅提高性与生育健康服务的质量、戒绝一再发生的暴力威胁、强化政府监督和评估系统等方式来落实她们未实现的人权，从而落实人权原则。

目前一个严重的问题是，缺乏一个整体的解决办法来落实青年人的健康权利（包括性与生育权利）、接受教育和信息的权利、获得服务的权利、得到雇佣的权利、拥有住房的权利、生计的权利、创新和自我表达的权利、充分享受生活的权利。我们坚持强调青年人获得性与生育健康信息和服务、综合性教育和性别平等教育的权利，更年轻的青少年（10-14 岁）的权利常常被忽略，此外，青年人的有效参与和代表的重要性也常常被忽略。

在目前关于 2015 年后发展议程的讨论中，正在主张将全民医疗保障纳入到健康这一发展目标中，我们应该利用这一机遇，保证将性与生育权利与健康纳入其中作为一个基本的方面。性与生育健康服务必须是具有包容性的、可以负担得起、能够获得的并且是高质量的，并且有必要将社会性别权力关系和不平等纳入对健康的社会决定因素来考察，同时有必要将针对女性的暴力视为女性疾病和死亡的关键决定因素。

为保证上述要素有效落实，需要发展出一系列指标，并且将这些指标应用于以下方面：**监督和评估基于权利的方法**（评估未被满足的需要是否会被落实，将如何被落实，以及鸿沟在哪里）、参考联合国人权高专办公室（OHCHR）、世界卫生组织（WHO）和其他组织已经做的工作；**数据和定性证据必须记录性和生育健康和权利的鸿沟以及最弱势、最边缘群体的需要**（残疾女性、女性 HIV/AIDS 感染者、女性移民等获取性和生育服务和信息、青少年性教育）；并且需要包括定性和定量两种数据。

特别是在 2015 年后发展议程的语境下，我们需要一系列合作步骤：

- 地区性组织、各国国家政府、各国联合国系统组织和社会服务组织（CSO）（特别是女性和青少年组织）应当通力合作，以**整合并保障性和生育健康和权利成为 2015 年后发展议程中的核心的、清晰的要素**，从而将现有的、平行进行的进程——国际人口与发展会议 20 年回顾（ICPD+20）、千年发展目标和 2015 年后发展议程——有机结合起来。特别是要**保障性**与**生殖健康权利**被纳入到有关健康、人口动态和不平等各个目标及指标中去。
- 在 2013 年、2014 年即将到来的妇女地位委员会（CSW）、联合国人口与发展委员会（CPD）、联合国亚太经社理事会（UNESCAP）和其他重要事件中，保证有充分的富有经验的、博学的女性权利倡导者参加。
- 支持包括政府机构在内的关键的利益相关方的能力建设，以更好地在 2013、2014 年召开的联合国妇女地位委员会、联合国人口与发展委员会、联合国亚太经社理事会等会议中更好地倡导性与生育健康和权利。

### 女性政治参与：

如果女性不能充分、平等地进行政治参与，就没有真正的民主可言。女性参与到各个政治机构中作为政治程序的代表（如议会、国民大会、省级议会、地方议会等等）。她们还通过社区组织、女性组织与女性网络，作为政治活动家参与到社会变革的过程中。

尽管如此，在亚太地区，女性在政治中的代表率极低，在没有相关规定的国家大致为 0%-5%，在采取了一些特别措施的国家大致只能达到 20%。

阻碍女性获得平等的政治代表的因素包括，歧视性的法律与实践、越来越强的宗教保守主义等。这表现为在政治领域将女性排除在外或将女性边缘化。在这一地区的很多国家，在过去十年中，我们发现很多通过降低地位、资源分配等手段在国家机构将女性“剥夺权利”（disempowerment）的情况。在其他政治机构也存在很严重的性骚扰和人身攻击情况。

在这一地区需要采取一系列关键干预手段，以保证女性的能力和贡献在国家和地区层面被充分认识到。我们呼吁：

- **采取临时特别措施以提高女性在地方组织和国家议会或国民大会中的代表状况。** 这些可以通过预留席位/或为女性设置配额来实现；
- **废除性别歧视的法律，** 采取措施应对歧视性行为；
- **落实有效的机制和机构来提高政府不同部门中的性别平等水平；**
- 目前所实施的一些项目促进男性和女性当选，创造和支持在议会和地方政府中那些支持妇女权利和性别平等的表率；
- 鼓励和支持那些在已当选的妇女和妇女组织之间建立更好的工作关系的项目，以建立妇女的政治议程；
- **引入和发展关于责任和权力的详尽的定义，为地区地方政府机构中为女性预留的席位；**
- **为地方组织和议会中的公共代表制定行为准则，** 从而鼓励女性和男性之间积极的工作关系。

（翻译：李月；校对：蔡一平）