

粮安委

世界粮食安全委员会

---

世界粮食安全委员会粮食安全和营养背景下  
性别平等和妇女及女童赋权自愿准则

---

一稿

2021年12月

## 目 录

<b>第 1 部分 - 引言</b> .....	<b>3</b>
1.1. 背景和依据.....	3
1.2. 《准则》的宗旨.....	5
1.3. 《准则》的性质和受众.....	5
<b>第 2 部分 - 《准则》遵循的核心原则</b> .....	<b>7</b>
<b>第 3 部分 - 《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》</b> .....	<b>10</b>
3.1. 跨领域建议.....	10
3.2. 妇女及女童粮食安全和营养.....	11
3.2.1. 问题和挑战.....	11
3.2.2. 政策和战略举措.....	12
3.3. 消除对女性的性暴力和性别暴力，改善粮食安全和营养.....	12
3.3.1. 问题和挑战.....	12
3.3.2. 政策和战略举措.....	13
3.4. 认可、减轻和重新分配无偿照料和家务劳动.....	14
3.4.1. 问题和挑战.....	14
3.4.2. 政策和战略举措.....	14
3.5. 女性在各级政策和决策制定进程中平等切实参与、发言和领导.....	15
3.5.1. 问题和挑战.....	15
3.5.2. 政策和战略举措.....	15
3.6. 可持续粮食体系背景下女性的经济和社会赋权.....	16
3.6.1. 女性参加劳动市场和体面工作.....	16
3.6.2. 女性以生产者和创业者身份参与粮食体系.....	17
3.6.3. 获得金融服务和社会资本.....	18
3.6.4. 政策和战略举措.....	19
3.7. 女性获得和支配自然资源和生产资源（包括土地、水、渔业和森林）.....	20
3.7.1. 问题和挑战.....	20
3.7.2. 政策和战略举措.....	22
3.8. 接受教育、能力建设、培训、知识和信息服务.....	22
3.8.1. 问题和挑战.....	22
3.8.2. 政策和战略举措.....	24
3.9. 社会保护以及粮食和营养援助.....	25
3.9.1. 问题和挑战.....	25
3.9.2. 政策和战略方针.....	26
3.10. 促进人道主义危机和紧急状况下粮食安全和营养领域性别平等和妇女赋权.....	27
3.10.1. 问题和挑战.....	27
3.11. 政策和战略举措.....	29

<b>第 4 部分 - 推广和实施《准则》及监测采用和应用情况</b> .....	<b>30</b>
4.1. 实施《准则》 .....	30
4.2. 培养和加强实施能力 .....	30
4.3. 监测《准则》采用和应用情况 .....	30

## 第1部分 - 引言

### 1.1. 背景和依据

1. 促进性别平等和妇女及女童赋权，是实现粮安委消除饥饿、确保人人享有粮食安全和营养愿景的关键，对国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权意义重大。
2. 为落实这一愿景，世界粮食安全委员会（粮安委）在2019年10月第四十六届会议上批准开展一个政策进程，旨在制定《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》（下称“《准则》”）。
3. 性别平等和妇女及女童赋权对实现《2030年可持续发展议程》各项可持续发展目标必不可少，是确保粮食体系在经济、社会和环境层面可持续的关键。在《2030年议程》中，国际社会将性别平等单独列为一项目标（可持续发展目标5），肯定了性别平等和妇女及女童赋权对可持续发展的重要意义。
4. 目前，全球粮食体系产量足以满足地球上每个人的粮食需求。但在种种挑战下，越来越多的城乡人口无法实现充足食物权，难以满足日常食物和营养需求。2019冠状病毒病（COVID-19）疫情导致妇女及女童深受影响，性别不平等和歧视则在一定程度上推波助澜<sup>1</sup>。当前，国际社会面临严峻挑战，消除性别不平等和保障妇女及女童权利刻不容缓，此刻更要确保人人享有粮食安全和营养。
5. 大量证据表明，性别平等与粮食安全和营养互为表里。性别平等和妇女及女童赋权不仅是实现人权的前提，还是减贫、经济增长、自然资源可持续管理、气候变化减缓和适应、生态系统保护和生物多样性保护的关键。支持妇女及女童赋权，同时特别重视妇女孕期和哺乳期营养需求，是改善妇女和全家人营养状况最有效的途径之一，可降低婴儿死亡率和儿童营养不良率，有助于打破代际营养不良循环。还要采取措施完善孕产妇保健体系，例如确保普遍享有性和生殖健康以及生殖权利<sup>2</sup>。保障妇女及女童权益，促进性别平等和妇女及女童赋权，既是实现粮食安全和营养的正确做法，也是明智之举。

---

<sup>1</sup> 《世界粮食安全和营养状况》，2021年。

<sup>2</sup> 联合国大会2015年第70/1号决议。《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》。1994年《国际人口与发展会议行动纲领》。1995年《北京宣言》和《行动纲要》。妇女地位委员会第六十二届和第六十三届会议商定结论。

6. 妇女及女童受到歧视<sup>3</sup>，性别不平等随处可见，参与决策和领导受阻，遭受暴力行为，这些现象导致无法平等获得粮食，造成妇女及女童粮食不安全和营养不良发生率较高。农村女童面临地域、性别和年龄三重劣势。2018至2019年间，粮食获取方面的性别差距有增无减<sup>4</sup>，鉴于COVID-19疫情及防疫措施对粮食安全和营养造成的不利影响男女有别，性别差距还有可能扩大<sup>5</sup>。
7. 实现性别平等有利于多部门增产提效，受益部门包括农业，其中从事小规模农业的女性占比越来越高<sup>6</sup>，但在资源获取和支配方面，不平等和歧视不断，以致经济效益受损，无法发挥经济潜力。妇女在粮食体系中积极发挥主体作用，以农民、生产者、加工者、贸易商、短工和创业者身份参与价值链各环节。支持妇女主张享有获得农业资源的平等权利，可将农业总产量提高2.5%-4%，有望将饥饿人口减少12%-17%<sup>7</sup>。在粮食体系中充分给予妇女支持，对全球到2050年满足90亿人粮食需求和实现粮食增产50%至关重要<sup>8</sup>。
8. 尽管在过去几十年中应对性别平等的工作取得了积极进展，但性别不平等始终存在，妇女及女童仍在很多领域受到多重相互交织的歧视，表现为无法平等获得和支配主要生产资源、资产、技术、服务和经济机遇，无法平等参与家庭、社区和国家层面决策进程，过多承担不被认可的无偿照护和家务劳动——以上种种，均对粮食安全各个维度（可供性、获取、利用、稳定性、能动性和可持续性）造成不利影响，妨碍妇女从工作中平等受益，妨害粮食体系包容、创新和可持续。
9. 性别不平等对妇女及女童影响尤甚，在世界很多地方，她们的社会地位仍然较低，经济和政治权力依然较弱。歧视性壁垒与限制性社会性别规范和期望不利于每个人充分发挥自身潜力。因此，转变性别角色和关系，实现权利、责任和机会均等，必将造福整个社会。包括男性及男童在内，各方要共担责任，积极投身这一进程。

---

<sup>3</sup> 联合国，1979年。《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条 - “对妇女的歧视”定义如下：“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”歧视源于法律或实践层面。《消除对妇女一切形式歧视公约》认识到并处理了见于法律、政策、程序或实践的这两种形式歧视。

<sup>4</sup> 《世界粮食安全和营养状况》，2020年。

<sup>5</sup> [粮农组织关于 2019 冠状病毒病\(COVID-19\)对性别问题的影响及农业、粮食安全和营养领域的公平政策响应的政策简报](#)，粮农组织，2020年。

<sup>6</sup> 农业包括种植业、林业、渔业、畜牧业和水产养殖业。联合国大会第 74/242 号决议，第 20 段。

<sup>7</sup> 《2010-11 年粮食及农业状况：农业中的妇女——填性别鸿沟，促农业发展》。

<sup>8</sup> 《粮食和农业的未来：趋势与挑战》，粮农组织，2017年。

## 1.2. 《准则》的宗旨

10. 《准则》旨在支持成员国、发展伙伴和其他利益相关方推进性别平等，促进妇女及女童权利、赋权和领导地位，助力消除饥饿、粮食不安全和营养不良，在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权。
11. 《准则》借鉴性别平等主流化<sup>9</sup>、性别观念转变举措和创新解决方案等方面的良好做法和经验教训，提供切实政策指导。《准则》旨在丰富促进性别平等的举措，完善法律和政策框架、制度安排、国家计划和方案，推动创新伙伴关系，促进人力和财政资源投资，助推性别平等和妇女及女童赋权。
12. 《准则》旨在提高性别平等和妇女及女童赋权以及粮食安全和营养议程之间的政策一致性，推广相辅相成的政策措施。形成和传播妇女及女童和男性及男童不同境遇的证据，并认识到他们在粮食安全和营养背景下因人而异的机遇、局限和成果，有助于转变社会规范，提高认识水平，支持适当对策，包括精准制定政策和计划。
13. 在“联合国可持续发展行动十年（2020-2030年）”背景下，《准则》将助推农民组织和妇女组织等各级各利益相关方加快行动，实现粮安委愿景和《2030年议程》各项目标。鉴于妇女及女童在农业及粮食体系、家庭农业、家庭粮食安全和营养方面发挥重要作用，《准则》还将推动实施联合国“营养问题行动十年（2016-2025年）”、“水促进可持续发展行动十年（2018-2028年）”、“家庭农业十年（2019-2028年）”和“生态系统恢复十年（2021-2030年）”行动计划，并借鉴2021年粮食体系峰会“性别平等变革杠杆”工作成果。

## 1.3. 《准则》的性质和受众

14. 《准则》基于自愿实施，不具约束力，解释和应用应始终结合国内法和国际法既定义务，并酌情考虑根据适用区域和国际文书所做的自愿承诺。《准则》应结合国家法律体系和法律制度予以解释和应用。
15. 《自愿准则》对国家、区域和国际举措予以补充和支持，旨在革除对妇女及女童的一切形式歧视，从而消除对粮食安全和营养的不利影响。粮安委指导意见尤其应借鉴并纳入联合国系统就该议题通过的已有文书。
16. 《准则》面向所有参与开展粮食安全和营养、性别平等以及女性赋权和领导工作的利益相关方。《准则》主要面向各级政府，帮助制定和实施公共政策，实现加强国

---

<sup>9</sup> 性别平等主流化定义见经社理事会第1997/2号商定结论。

家、区域和全球层面公共部门政策之间及内部一致性的主要目标。《准则》也有助于其他主体参与政策讨论和政策实施进程。这类主体包括：

- a) 政府；
- b) 政府间和区域组织，包括联合国机构；
- c) 民间社会，包括妇女组织、农民组织、小规模粮食生产者组织、家政、农村和农业工人工会、土著人民；
- d) 私营部门，包括中小微企业；
- e) 研究机构 and 高校；
- f) 发展机构，包括国际金融机构；
- g) 慈善基金会。

## 第2部分 - 《准则》遵循的核心原则

17. 《准则》应根据下列文书适用，所涉文书均具相关性和适用性，并经成员国商定、肯定和/或批准：
- 《2030年可持续发展议程》（2015年）；
  - 经社理事会 - 第 1997/2 号商定结论 - 将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流；
  - 《世界人权宣言》（联合国大会 1948 年通过）和对各缔约方有约束力的人权条约；
  - 《经济社会文化权利国际公约》；
  - 《公民及政治权利国际公约》；
  - 《消除对妇女一切形式歧视公约》，包括第 34 号一般性建议；
  - 《联合国土著人民权利宣言》（2007 年 9 月 13 日）；
  - 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》（2018 年 9 月 28 日）；
  - 国际劳工组织第 100、111、156 和 183 号公约；
  - 国际劳工组织关于“性别平等—处于体面劳动的核心位置”的决议（2009 年 6 月 17 日）；
  - 国际劳工组织关于促进性别平等、报酬平等和生育保护的决议（2008 年 12 月 8 日）；
  - 安全理事会第 1325 和 2417 号决议；
  - 《北京宣言》和《行动纲要》（1995 年）；
  - 国际人口与发展会议（1994 年）。
18. 《准则》旨在借鉴和补充其他国际机构的工作和职责，以及粮安委下列其他政策产品所载相关指导意见：
- 粮安委《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（2004 年）；
  - 粮安委《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（2012 年）；
  - 粮安委《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（2015 年）；
  - 粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》（2015 年）；

- 《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（2015年）；
- 粮安委《全球粮食安全和营养战略框架》（2017年）；
- 粮安委《粮食体系和营养自愿准则》（2021年）；
- 粮安委已获批准的全部政策建议。

《准则》遵循的核心原则如下：

19. **承诺实现人权和充足食物权：**实现性别平等和妇女及女童赋权，是实现人权和充足食物权的前提。《准则》遵循并借鉴各项国际和区域文书，包括涉及人权的可持续发展目标。各项旨在通过实施《准则》加强性别平等的计划、政策和技术援助，都应遵循包括《世界人权宣言》和其他国际人权文书在内的国际法规定各国承担的现有义务。
20. **不歧视：**不得在法律、政策和实践中歧视任何人。各国应确保男女享有所有人权的权利均等，并承认男女有别，必要时采取具体临时特别措施，加速实现事实平等<sup>10</sup>。
21. **妇女及女童赋权：**《准则》的核心要义是加强妇女及女童赋权，承认她们是权利持有人、变革推动者和领导者。《准则》立足于促进妇女及女童赋权与实现粮食安全和营养之间相辅相成的关系上。《准则》提出行动建议，确保妇女及女童个人和集体自决自主，保障发言权和能动性，从而积极并切实参与决策，掌握自己的命运，改进影响生活生计的战略选择。
22. **转变性别观念的举措：**《准则》提倡采取转变性别观念的举措，既要解决性别不平等的表象，包括女性所获土地、金融服务和其他生产资源有限，又要杜绝父权制度和结构中性别不平等根深蒂固的结构性根源。转变性别观念也意味着发掘和创造宝贵的机遇，推动性别规范和权力关系转变，实现人人享有可持续粮食安全和营养。这需要**男性及男童**等各方齐心协力，认可并尊重妇女及女童的领导地位，从而强化共同责任和承诺，顺利推动不平等权力关系与歧视性社会体系、制度和结构转型。
23. **加强政策、法律和制度一致性：**《准则》促进完善和加强政策、法律和制度框架，在事关可持续粮食体系、粮食安全和营养的领域，提高性别平等和妇女及女童赋权

---

<sup>10</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条和第五条：“缔约各国谴责对妇女一切形式的歧视，协议立即用一切适当办法，推行政策，消除对妇女的歧视。为此目的，[...]应采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视[...]改变男女的社会和文化行为模式。”

主流化方面的连贯一致。这有助于协同增效，避免重复，减轻风险，防止政策或法律领域之间产生意外或矛盾的影响，包括对性别平等与粮食安全和营养的影响。

24. **因地制宜开展性别平等分析和方法：**《准则》提倡因地制宜开展包容性与参与性兼备的性别平等分析和行动，避免一概而论和墨守成规，既要结合国家、区域和地方情况，又要考虑性别关系、角色和规范所受影响。
25. **交织性和多维度方法：**《准则》认识到妇女及女童往往受到多重相互交织的歧视，影响自身粮食安全和营养状况。《准则》提倡从多维度着手，解决这些相互关联和相互强化的弊病，尤其是要帮助土著社区以及深受粮食不安全和营养不良影响的边缘和弱势妇女。
26. **性别平等主流化与精准行动相结合：**除了采用变革性方法，《准则》还支持将性别观点纳入各项政策和举措主流，同时认识到要实现性别平等，就要配合性别平等主流化，精准采取举措，特别重视妇女及女童。
27. **加强收集和使用按性别分列的数据：**《准则》提倡定期收集和使用按性别、年龄、残疾和其他交叉变量分列的数据，以及突出性别问题的统计资料和指标，涉及获得土地和财政资源以及继承权等领域。定量数据将辅以从男女掌握的宝贵的当代、传统、土著和地方知识中得到的定性数据。数据应尽可能按性别分列，确保儿童、青年和老人的观点得到反映。有力的实证可供知情决策参考，确保基于实证建立监测和评价系统并制定有效对策和政策。
28. **确保政策和法律制定进程包容性与参与性：**《准则》提倡政策和法律框架以人为本，立足所有妇女及女童广泛参与，尊重多元多样。确保和促进处于边缘和弱势境况的女性（包括土著妇女）和女性领导的组织（包括妇女权利组织和社会运动）平等切实参与，不仅是确保政策目标满足女性重点诉求的关键，还是克服社会排斥的战略手段。

**多利益相关方协作与伙伴关系：**《准则》认识到要立足透明的参与原则，包括采取保障措施明确和管理潜在利益冲突，推动粮食体系中有效的多利益相关方协作与伙伴关系。

### 第3部分 - 《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》

29. 第3部分介绍粮安委关于促进性别平等和妇女及女童赋权的政策建议，其中首先介绍适用于各部门的跨领域建议，随后在各专题部分中介绍更具体的政策建议。

#### 3.1. 跨领域建议

30. 政府应当：

(i) 加强**履行人权法等国内法和国际法既定义务**，并酌情履行根据适用国际和区域文书所做自愿承诺。《准则》所述任何内容都不应被解读为限制或损害国际法可能规定各国承担的任何法律义务。

(ii) **实施、加强或制定立法，促进不歧视和性别平等**，保障各类妇女及女童群体权益。

(iii) **确保平等获取司法和法律援助**，加强城乡财产、继承和金融服务等方面的女性权利。

(iv) 确保现金和粮食补助、学校供餐、养恤金和社会福利措施等**精准社会保护措施**落实到位，在困难、紧急和长期危机等时期给予妇女及女童等最贫困群体支持。

(v) 革除粮食安全和营养背景下性别不平等顽疾背后的**粮食体系各个层面性别歧视性社会文化规范**，还要与非传统主体和领导者结盟，共同投身变革进程。为实现性别平等，转型需要从个体变革延伸到系统变革，从生活中非正规部门扩展到正规部门。

(vi) 推进政府各级包括农业在内**各相关部门实现性别平等主流化**，支持妇女及女童参与和赋权，为解决各类相关领域不平等问题形成助力。

31. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：

(i) 立足各国根据国情自主开展的性别包容性与参与性分析和方法，**制定和实施干预举措**。

(ii) 确保**男性及男童作为同盟者和参与者投身转变性别观念的进程和战略**。他们的积极参与对顺利推动转型不平等的权力关系与歧视性的社会体系、制度和结构必不可少。推崇积极正面的男子气概，更多宣扬促进性别平等的良好作为。

(iii) 收集和使用**按年龄、残疾和其他变量分列的定量和定性性别数据**，既要结合国家、区域和地方情况，又要考虑性别关系、角色和规范所受影响，并尽可能反映形式上相互交织的歧视。

(iv) 建设**更可持续、实现性别公平的粮食体系**，例如采用农业生态及其他创新方法，确保加强地方自主和对生产的掌控，以及支持生产适当、健康、实惠食品的方法。

(v) 确保**充足的财政、技术和人力资源**，并辅以政治承诺和公共政策，借助转变性别观念的具体政策、计划和制度，为**推动社会、经济和文化变革**创造有利环境。应尽可能制定和落实措施，为编制预算促进性别平等提供支持。

### **3.2. 妇女及女童粮食安全和营养**

#### **3.2.1. 问题和挑战**

##### **获得和分配营养食品方面存在性别不平等**

32. 在社会、经济和生物因素的综合作用下，妇女及女童比男性及男童更有可能发生各种形式的营养不良和营养过度，包括营养不足、微量营养元素缺乏、超重和肥胖。因此，满足妇女及女童具体营养需求的政策和部门间举措至关重要。
33. 男女社会和经济不平等往往阻碍良好营养，限制妇女获得健康膳食。例如，限制因素包括无法支配家庭收入和食品采购，家中食品分配不均，劳动条件恶劣，工作负担沉重，缺少卫生服务渠道，无法享有性和生殖健康以及生殖权利。
34. 性别不平等和歧视性社会文化规范也不利于妇女及女童获得营养食品。这类不平等往往体现在普遍接受、无人质疑的文化习俗中。
35. 妇女常常发挥着重要作用，她们维护家中粮食安全，负责采购或栽种食用的粮食，并为家人准备餐食，而这往往只是不被认可的无偿照料劳动的一部分。遇上气候相关旱情或粮价上涨等因素造成缺粮，妇女往往把子女和家人的粮食需求放在首位，有时自减日常饭量，从而损害自身营养状况。

##### **妇女及女童生命周期各个阶段具体营养需求**

36. 妇女营养需求因生命历程阶段和劳动活动而异，例如孕妇和少女对铁、叶酸和碘等微量营养元素有特殊需求。
37. 某些社区和社会普遍存在的性别歧视性规范歧视妇女和少女，剥夺她们获得、要求和消费健康膳食的权利。这使她们更容易患上贫血、营养不足、超重和肥胖。
38. 妇女特别是孕期和哺乳期妇女，自身的营养状况会影响子女的营养状况。孕期、哺乳期、从事农作等重体力活的妇女，对营养在数量和质量方面有更高的需求。

### **促进妇女及女童赋权，改善粮食安全和营养**

39. 促进性别平等和妇女及女童赋权的举措，能够显著改善全家营养和福祉。有证据表明，妇女赋权与儿童和孕产妇健康互为表里，因此妇女及女童赋权是改善营养的途径。
40. 尽管一些粮食生产、食物采购和食品制备决策可能由妇女负责，是传统的母亲和看护人角色的一部分，但在很多社会，碍于社会规范和结构性不平等，一些关键决策大多数情况下仍由男性主导。妇女应占有一席之地，从而能够自行决定营养事项，促进改善家人营养。这意味着促进妇女获得资源，确保妇女掌握营养和健康膳食知识，杜绝可能妨碍妇女参与家庭决策的性别规范根源。
41. 传统的营养教育方法往往强化既有性别角色，强调妇女作为母亲和幼儿看护人的角色。为消除成见，营养教育计划要认识到男性应分担照料工作，必须也出力确保家人充足营养。这意味着营养教育计划要同时动员男性和女性，但也要克服男性性别规范，以免男性不愿分担这些职责。

#### **3.2.2. 政策和战略举措**

42. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：
  - (i) **革除妇女及女童粮食不安全和营养不良顽疾背后的性别歧视性社会文化规范。**应开展参与性研究，明确并深入了解这类规范，因为它们往往过于常见，以致无人质疑、自不待言。
  - (ii) **制定和实施政策和举措，承认妇女及女童生命历程各个阶段的具体营养需求。**
  - (iii) **确保女性、男性和儿童充分掌握营养知识，提高为自己和家人的健康膳食和良好营养进行战略选择的能力。**

### **3.3. 消除对女性的性暴力和性别暴力，改善粮食安全和营养**

#### **3.3.1. 问题和挑战**

43. 性别暴力，无论是在身体、性、心理还是经济层面上，都是普遍存在的问题。粮食不安全与性别暴力多方位环环相扣。粮食安全状况的任何改变，都有可能打乱或加剧男女之间存在已久或根深蒂固的权力失衡，继而可能导致两性关系、家庭和社区性别暴力升级。粮食紧缺和/或粮价上涨期间，男性面临养家压力，这也可能引发攻击和家庭暴力行为。交织因素可能加剧性暴力和性别暴力风险。人权维护者遭受暴力的风险往往更大。

44. 气候变化、冲突、灾害和疫情等因素引发的人道主义危机，往往加剧根深蒂固的性别不平等、脆弱性以及性暴力和性别暴力风险。例如，COVID-19 疫情及相关社会和经济压力已使全球家庭暴力案件急剧增加。残疾和边缘土著妇女及女童遭受暴力的风险往往更大，仍被基本服务和社会支助拒之门外。因此，从危机一开始就应注意防止和消除暴力，精准援助暴力幸存者，还应特别重视处境最为不利的群体。
45. 在承担汲水拾柴等日常家务的过程中，农村妇女及女童往往面临性别暴力。过度开采（大肆开展不可持续的粮食生产活动）、气候变化、毁林和其他因素（例如水资源私有化）造成这类资源日益稀缺，这意味着妇女（往往包括女童）不得不出行更远的距离，因而更有可能遭受暴力。
46. 性暴力和性别暴力严重侵害妇女及女童的身心和情感健康、尊严和福祉。但在众人选择沉默的风气下，往往不为人知。这类暴力行为主要影响处于生产和生育年龄的妇女及女童，使其患病、受伤、受辱，从而削弱她们作为创收者和照护人把握机遇进一步改善粮食安全和营养的能力。

### 3.3.2. 政策和战略举措

47. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下，**防止和支持消除**粮食安全和营养背景下包括有害习俗在内**对妇女及女童一切形式的暴力**，为此：
  - (i) **履行现有相关国际承诺**，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》。
  - (ii) **落实和加强现行国家立法**，必要时制定新立法。
  - (iii) **确保措施和服务落实到位**，支持和保护性别暴力幸存者免受进一步虐待，有效处理施暴者，大力采取预防措施。
  - (iv) **出台措施确保危机状况下妇女及女童安保安全**，促进保护、尊严和人身完整，并特别重视遭受暴力风险更大的妇女及女童，尤其是残疾妇女及女童。
  - (v) **完善性别暴力和性骚扰举报机制**。
  - (vi) **推动转变滋生性暴力和性别暴力顽疾的社会规范和成见**，推崇积极正面的男子气概，摒弃有害习俗。
  - (vii) **动员男性及男童**作为关键参与者投身这类转变性别观念的进程。
  - (viii) **提高公众对性别暴力、性骚扰和网上欺凌的认识**，对这类形式暴力采取零容忍态度。

### 3.4. 认可、减轻和重新分配无偿照料和家务劳动

#### 3.4.1. 问题和挑战

48. 无偿照料和家务劳动对于粮食和营养安全至关重要。这类劳动包括为家人准备食物，喂养和照料家庭和社区中儿童、老人和病患，以及很多其他事关人们福祉和全社会的活动。事实上，这类无偿照料活动是经济赖以发展的基础，但往往不被认可。通常由女性开展的粮食生产活动，例如种植、灌溉、作物采收和鱼加工，极具经济和社会价值，但也往往未获薪酬、不被认可。
49. 此外，男女之间往往并不平分这类工作。女性无偿工作量平均近男性的三倍。这妨碍了女性参与劳动力市场有偿活动和决策进程。
50. 女性往往面临压力，在有偿劳动之余，还要兼顾无偿照料和家务劳动，出于这一重要原因，她们放弃传统但往往相对更健康的膳食，以更便捷但深加工的食物将就，因为后者不易腐败，可以节省备餐时间。
51. 在很多低收入国家，由于基础设施有限，农村妇女及女童耗费大量时间汲水拾柴满足家用和农用目的<sup>11</sup>。这类费时的杂务不仅使女童无暇上学，还使很多女童肩负双重负担，既要承担自家家务，又要忙农活，劳动时间常常多于男童。种种民间态度，诸如不重视女童教育和不认可家务是劳动，都对改善女童尤其是农村女童境况构成额外挑战。

#### 3.4.2. 政策和战略举措

52. 政府应当：
  - (i) 认可和重视生殖性和生产性无偿照料劳动，将其纳入国家统计。
  - (ii) 减少无偿劳动，促进福利、社会保护、国家资助或补贴老幼照料服务、农村基础设施领域公共投资（包括改造供水、环境卫生和个人卫生设施以及普及用电）。
  - (iii) 出资研发节省家务以及农产品和水产品生产劳力的技术。
  - (iv) 确保工作场所和决策机构实行更为灵活的工作安排，按照劳工组织标准制定和实施有效的性别平等政策。

---

<sup>11</sup> 《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生进展》，世卫组织和儿基会，2017 年  
<https://www.unicef.org/media/55276/file/Progress%20on%20drinking%20water,%20sanitation%20and%20hygiene%202019%20.pdf>。

53. 政府应在发展伙伴、民间社会、私营部门和其他利益相关方支持下：
- (i) 革除**无偿照料和家务劳动分配**方面的性别规范，提倡男女平分家中无偿照料和家务劳动。
  - (ii) 提倡提供和享休**适当产假、陪产假和共享育儿假**。

### **3.5. 女性在各级政策和决策制定进程中平等切实参与、发言和领导**

#### **3.5.1. 问题和挑战**

54. 纵观全球，女性虽已更多参与公共和私营部门粮食安全和营养领域高级别决策机构，但在很多国家，参与人数依然很少。在家庭层面，涉及粮食安全和营养的关键决策，例如家庭食品支出模式、女性参与创收活动、女性加入生产者和社会协会，都可能被不平等权力关系、性别角色和社会规范以及歧视性习俗所左右。由于劳动负担繁重，传统的男女社会角色观念顽固不化，农村妇女尤其面临重重障碍。
55. 证据表明，女性如能掌握家庭支出决策权，自己和家人就能获得更健康膳食、改善营养状况<sup>12</sup>。女性更多支配家庭收入以后，家庭收入更有可能用于子女食品和福祉消费。然而，不平等性别关系、歧视性习俗和父权社会文化规范意味着，家庭层面涉及粮食安全和营养的关键决策均由男性做出。在这方面，农村社区女性可能面临更为突出的挑战，不过城市地区女性也面对相同挑战。
56. 暴力侵害和歧视妇女及女童，严重阻碍女性在公共生活中发挥领导作用和充分参与。阻碍因素包括受教育机会有限、社会消极看待女性领导者、无偿照料和家务劳动负担沉重，妨碍了女性充分发挥潜力和全面参与社会生活。

#### **3.5.2. 政策和战略举措**

57. 政府应当：
- (i) **出台和采取积极的不歧视措施，例如性别配额**，确保女性担任政党及公共和私营部门领导职务、接受教育、加入社区组织。
  - (ii) **确保女性和妇女组织全面投身和参与**粮食安全和营养政策制定和计划决策（包括生态农业和创新方法）的方方面面，通过培训和能力建设支持女性发挥领导作用。
  - (iii) **动员女性青年**，确保她们完成教育，从而能够参与各级决策。

---

<sup>12</sup> [《营养敏感型农业计划能否通过妇女赋权改善儿童营养状况？》](#)，国际粮食政策研究所，2019年。

58. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：

(i) 推动和资助妇女及女童**领导能力培训**。

(ii) **加强妇女组织和妇女集体行动**。各界认识到自发结社至关重要，社会运动在促进各级决策性别平等和妇女及女童赋权方面发挥着作用。支持工作应包括直接资助地方、国家和区域层面妇女权利组织。支持妇女权利组织在高级别粮食安全和营养领域及相关进程中发挥领导作用，是确保对妇女影响最大的政策和计划满足妇女需求和期望的关键。

(iii) **革除男性领导者等群体歧视性性别规范和态度**，开展认识提高和培训活动，制定性别平等政策和行动计划。

### 3.6. 可持续粮食体系背景下女性的经济和社会赋权

#### 3.6.1. 女性参加劳动市场和体面工作

##### 问题和挑战

59. 获得就业保障又不失尊严和安全，对人们福祉健康至关重要，是粮食安全和营养的有力保障。女性比男性更难在正规部门谋得薪酬尚可的就业。这由多种因素所致，包括雇主抱有性别歧视，工作场所缺少负担得起的老幼护理设施，女性很多情况下流动性和决策权受限。女性往往面临性别工资差距，工作相同或相近，收入却比男性低。在工作场所，女性容易受到歧视、剥削、性别暴力和骚扰，在未签正式合同而被侵权时深受其害<sup>13</sup>。在农村地区，女性更有可能从事劳动密集型工种，工资不仅低于男性，并且还按件而不是按日计酬。
60. 包括女性在内，很多农业工人无法享有适当卫生和安全措施，因此发生致命事故、受伤和患病的概率更高。农业工作难免接触农用化学品、机械设备和牲畜，是最危险的职业之一。女性往往享受不到社会保护制度，不甚了解职工权利。
61. 抱有性别偏见的社会规范、法律和习俗，往往限制女性参与工人组织、生产者组织以及工会等有组织劳工机构。
62. 包括移民工人、寻求庇护者和难民在内，移民更容易受到严重的劳动剥削和其他形式的虐待。女性移民处境尤其不利，既受到性别歧视，又遭逢多重交织的脆弱境遇和暴力行为。

---

<sup>13</sup> 劳工组织关于享有无暴力无骚扰工作场所权利的第 190 号公约（劳工组织公约，2019 年）。

### 3.6.2. 女性以生产者和创业者身份参与粮食体系

#### 问题和挑战

63. 女性积极投身粮食体系各个环节。在一些国家，农村生产者中女性占比高达80%，但这些角色往往未获薪酬、不被认可，女性农民、牧民和渔民在充分参与农业价值链方面遇到重重制约。这类体系往往由男性主导，服务于大规模农业生产，不重视小规模农业。然而，女性农民往往从事小规模农业，一定程度上是因为她们难以获土地、水、贷款等生产资源，缺少投资资本，没有交通运输工具，缺乏商业知识。农业和渔业价值链固有的结构和进程也往往无视性别平等，排斥妇女参与。
64. 随着小规模女性生产者转向更集约化的农业体系，性别差距越拉越大。农业集约化的资本需求更大，需要获得生产资产、服务和技术，实现作物多样化，进入市场，这对妇女提出了更大挑战。
65. 女性参与食品加工增值活动受到制约，原因是无法获得金融服务、知识、咨询服务、适当技术和培训，从而提高在粮食体系中从业的技术、领导和创业技能。社会文化因素往往推波助澜，限制女性流动，削弱她们进入高利润市场的能力。
66. 妇女管理的作物生产的粮食往往留作家庭自用，创收机会寥寥无几。此外，随着农产品从农场向非正规市场转移，有证据表明，女性往往丧失对各个增值环节的支配和创收机会。不仅如此，即使女性通常种植高价值园艺作物，例如供应给市中心的蔬菜，仍然缺少包装材料、冷链和交通运输工具，导致高损失、低收入。
67. 女性能否获得物质及其他方面的必要补充资源和服务，一大决定因素是能否融入网络和获得社会资本。生产者团体、农业推广人员和交通运输系统往往更多面向男性，较少服务女性。农业推广人员通常负责拓展市场和服务渠道，往往都是男性，不太可能为女性农民牵线搭桥。
68. 尽管《消除对妇女一切形式歧视公约》在国际层面从法律上规定了妇女人权，但女性仍然面临诸多法律约束，掌握土地等生产资源和机遇并从中受益的能力受到限制。实现法律权利平等，通常能使女性在劳动力市场获得更理想、更有保障的收入，从而增加自己和子女的食品和营养支出<sup>14</sup>。
69. 在粮食体系中，性别不平等削弱了妇女及女童充分发挥潜力的能力。这限制了妇女获得资源，因而影响她们的生产力和风险管理能力；限制了妇女参与农民团体并表达意见；限制了妇女从事有偿活动并为此付出时间和精力，因而妨碍她们贡献家庭收入。

---

<sup>14</sup> 《就业和劳动力市场政策中性别问题资源指南——促进妇女经济赋权和性别平等》，劳工组织，2014年。

70. 建设实现性别公平和可持续的粮食体系和价值链，要准确把握现有性别关系和男女角色、职责、谈判实力、资源分配、劳动分配、决策，还要了解包括收入在内农业和粮食生产为男女创造的效益，同时制定有效的计划，应对妇女在经济赋权方面遇到的挑战。为完善举措，要依托特定的法律、社会、环境和文化背景，以高质量的数据和信息对价值链各环节进行性别平等分析，从性别平等视角出发，聚焦生产、加工、贮藏、运输、分配和零售环节。这类分析也应考虑形式上相互交织的不利处境和排斥情形。

### 3.6.3. 获得金融服务和社会资本

#### 问题和挑战

71. 金融资本不足的问题严重制约女性在粮食体系和价值链各环节开展创业和从业，涵盖从土地投资到经营农业粮食企业的方方面面。女性在获得信贷和保险等金融服务方面受到种种制约，包括难以获土地和财产等可用作贷款抵押品的资产；小微企业可用贷款产品有限；成文法和习惯法无视性别平等、抱有歧视；父权规范妨碍女性创办企业、提高生产力。
72. 女性往往不甚了解金融服务，并且获得渠道有限<sup>15</sup>，因此难以利用自然资源和生產资源。即便获得金融服务，也比男性面临更严格的抵押要求、更短的贷款期限和更高的利率。即使要求一致，女性也往往无法满足。
73. 金融普惠往往无法惠及女性，也使她们难以获得气候相关灾害风险管理和恢复融资，包括农业保险。此外，女性通常更多暴露在气候相关农业风险之下，但往往缺少化解这些冲击的资源。
74. 女性生产者既要参与金融扫盲能力建设，也要获取金融服务和产品信息。此外，她们还要借助按其特定需求和情况量身打造的金融服务，拓宽市场渠道，提高生产力并落实到改善收入和生计上，从而改善家人尤其是儿童的粮食安全和营养以及福祉。
75. 为女性和女性组织建立网络，例如合作社模式，能够推动迈向女性财务自主的切实转变，确保农村女性交流经验、知识和挑战，推进赋权，为促进就业机会、改善生计、获得生产资源和服务创造机会。这类网络还能够发展壮大成为有组织的结构，从而与供应商和零售商进行有效的集体谈判，最终获得更好的服务，为农场和农村企业创造利润<sup>16</sup>。

---

<sup>15</sup> 《性别平等与金融普惠》，劳工组织，2018年；《金融普惠》，世界银行，2018年。

<sup>16</sup> 《促进性别平等：发展合作社》，劳工组织，2015年。

#### 3.6.4. 政策和战略举措

##### 女性参加劳动市场和体面工作

76. 政府应当：

(i) **实施国际劳工组织各项公约**，牢固把握这一重要抓手，确保性别平等、妇女及女童赋权、尊重工作场所人权。

(ii) **确保建立完善的法律框架，确立体面工作权，秉持关键原则**，例如同工同酬和安全工作条件，包括禁止骚扰。其中应包括采取措施，提倡灵活工作安排，建造幼托设施，确保男女从事有偿工作之余能够平分照料职责。

77. 政府应在私营部门和其他利益相关方支持下：

(i) 出台或加强**各部门政策举措**，提倡体面工作、生活工资、改善粮食体系中成年女性和适龄劳动女青年工作条件，同时重视安全和社会保护等工作，消除男女有别的障碍和歧视。

(ii) **提倡公共和私营部门体面工作**，制定工作场所政策和其他措施，例如普及社会保护制度。

##### 女性以生产者和创业者身份参与粮食体系

78. 政府应当：

(i) 实施和/或加强**法律框架**，防止和应对工作场所暴力和骚扰，促进重新分配无偿家务和照料劳动，实现同工同酬，保护女性移民、寻求庇护者和难民等群体的女性劳工权利。

79. 政府应在私营部门和其他利益相关方支持下：

(i) 酌情支持**女性从非正规经济部门向正规经济部门转型**，减少劳动力市场区隔。

(ii) **制定允许女性平等支配价值链和平等享受利润的政策**。

(iii) **革除制约女性参与农业投资、价值链和进入市场的社会规范**。

(iv) 营造有利环境，确保**女性通过合作社和生产者组织与私营企业等其他主体协作，以商业主体身份参与农业投资**（包括小规模农业产业化）。

(v) 促进**技术、农村基础设施、交通运输和女性具体活动**（涵盖粮食体系和价值链各个环节）**领域投资**，支持女性开展活动，加强女性利用技术或方法减轻工作负担的能力。

## 获得金融服务和社会资本

80. 政府应在私营部门、民间社会和其他利益相关方支持下：

(i) **革除阻碍女性获得金融普惠的法律障碍、性别规范和性别偏见。**例如，拓宽女性贷款和银行开户渠道，包括**针对农村女性创业者出台具体金融计划**，同时提出更为灵活的抵押要求，利用替代数据评估信贷风险，并制定符合女性所生产作物和现金流需求的放款时间安排。

(ii) **促进女性参与合作社等社会和经济网络**，承认并支持女性所熟悉的当地传统金融体系，重视女性在错综复杂的网络中有效参与并发挥领导作用。

(iii) **革除歧视性社会规范**，以免影响女性参与农业投资以及农业价值链和市场。

(iv) **投资技术和农村基础设施（包括在当地建设负担得起的交通运输链路）**，支持包括女性农民在内的妇女开展生产活动。

### 3.7. 女性获得和支配自然资源和生產资源（包括土地<sup>17</sup>、水、渔业和森林）

#### 3.7.1. 问题和挑战

81. 土地是世界各地民众安保、栖身、创收和谋生的基础。尽管全世界一半以上国家的法律和政策明文规定土地权，但土地权依然分配不公，女性享有土地权始终受阻。包括女性在内，最贫困群体往往被掠夺土地，他们往往没有力量或资源反抗这类行径。在某些情况下，这是因为成文法与习惯法或传统法相冲突，后者往往不承认女性享有土地权或财产权。在很多国家，女性也无权拥有水产资源和水。

82. 气候引起的天气事件严重影响自然资源可用性，继而直接影响女性，例如增加她们汲水拾柴消耗的时间。由于既有的性别不平等和多方面因素，气候变化的影响男女有别，农村社区和土著人民受到的影响可能更为显著。

83. 男性因气候相关灾害离乡后，女性不得不承担更多农活，但却没有与之相称的资源，对土地（往往未合法登记在其名下）的决策权也有限，因此难以申请政府补贴或金融服务。

84. 女性获得水资源对农业、畜牧业、渔业和水产养殖业生产以及家庭和家务用水至关重要。渔业和水产养殖业占全球生计的10%-12%，是粮食安全和营养的有力保障<sup>18</sup>。在水产养殖业劳动力中，妇女占半边天，主要从事加工和贸易，但劳动报酬和收入却比男性低。

---

<sup>17</sup> 《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》，粮安委，2012年。

<sup>18</sup> 《2020年世界渔业和水产养殖状况：可持续发展在行动》，粮农组织，2020年。

85. 森林和森林资源的用途男女有别。男性活动通常出于商业目的，包括木材开伐。女性的活动更多样化，通常与家庭福祉有关，包括采集家用薪柴和各类非木材林产品，例如家人的食材和药材以及牲畜饲料。女性通常在森林用户团体中发挥着关键作用，但不参与森林管理和森林资源可持续利用决策。这意味着，既没有倾听女性的声音，也没有把握机遇动员女性推进森林保护工作，应对毁林和其他自然资源剥夺问题。此外，没有发掘潜力促进女性经济赋权，例如动员女性推动非木材林产品转型和推销，从而促进经济可持续发展。
86. 土地、水、渔业、树木和林业资源的用途男女有别，这意味着男女通常各有专门知识。例如，农村妇女通常掌握攸关粮食和农业的地方种子和植物知识。她们也了解有效适应气候和减缓气候灾害的方法。此外，土著人民通常对自然环境中的动植物有很深的了解。如土地、水、渔业和林业政策及规划不考虑女性和土著人民掌握的知识，就可能造成不良后果，包括生物多样性丧失、水污染、土壤退化、森林覆盖丧失、气候变化减缓和适应不力。
87. 男女通常种植不同作物和/或品种，所种作物也有不同用途。一般而言，育种和作物管理计划主要与男性农民合作，往往侧重于改良主要由男性管理的经济作物性状并改进管理。育种计划很少考虑女性的重点诉求。
88. 畜禽和养殖鱼是农村家庭的重要资产，通常用于积累财富、缓解危机，并用作家庭主要营养源。在某些文化中，男女双双参与牲畜饲养，女性则在小型畜禽和鱼类养殖方面发挥更突出的作用。
89. 机械化工具等大多数农具都根据男性的身高、力量和体型设计，不仅不适合女性使用，甚至会造成伤害。此外，女性从事的干燥、贮藏和加工活动可能无法实现机械化。
90. 生态农业及其他创新方法之所以能够提升农业、渔业和粮食体系的可持续性和包容性，是因为这类方法统筹兼顾，强调公平，涵盖粮食体系的经济、社会和环境维度，推动在本地生产和供应实惠、健康、文化上适宜的食物。
91. 应特别重视保障土著人民的合法权属，还应特别注意自由、事先和知情同意对土著人民安全、生计和文化至关重要。

### 3.7.2. 政策和战略举措

92. 政府应当：

(i) **实施和加强现行立法或制定新立法**，促进妇女及女童以继承等方式平等获地土地等资源。

(ii) **确保男女（包括土著人民）平等和有保障享有土地、水、渔业和森林权属和使用权**，无论女性公民地位和婚姻状况如何。应通过发放土地权属证书建立正式制度。要在习惯制度和基于信仰的继承制度等制度中，确保女童享有平等继承权。

(iii) **应对掠夺最贫困农村生产者（往往是女性）土地的破坏行径**，确保提供法律支持，帮助农民反抗这类行径，同时确保制定政府土地分配战略，促进土地公平支配。

(iv) **确保在制定“应急准备和响应计划”以及“减少灾害风险”战略过程中纳入妇女及女童。**

93. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：

(i) **承认和审慎缓解成文法与习惯法或宗教法之间冲突**，例如动员地方长老和宗教领袖。

(ii) **拓展渔业领域的土地权属和使用权知识**，借此迈出重要一步，在渔业治理中实现性别公平，惠及粮食和营养安全以及生计。

(iii) **确保女性（包括土著妇女）参与各级自然资源（包括传统机构）管理和治理**，并认识到传统知识和地方作物的重要性。

(iv) **推广为粮食体系各环节中女性尤其是小规模粮食生产者量身定制的适当方法、举措、工具、知识和技术。**

(v) **促进女性平等切实参与地方、国家、区域和国际等各级气候和环境政策制定工作和行动的方方面面并发挥领导作用。**

## 3.8. 接受教育、能力建设、培训、知识和信息服务

### 3.8.1. 问题和挑战

#### 妇女及女童接受正规教育

94. 妇女及女童教育是一项战略发展重点。然而，教育不平等始终存在，持续影响全球亿万妇女及女童的生活。入学率不能反映女童因早婚和贫困等因素导致的辍学率。

95. 妇女受教育年数越多，越了解营养知识，越倾向于为自己和家人养成更健康的膳食习惯。证据表明，识字和入学有助于更好掌握营养和母乳喂养知识、更好的农业实践方法、改进后的作物生产方法，其中更有可能使用改良的作物品种和肥料。文化水平和教育程度越高，女性越有能力获得信息和知识，从而提高自身参加正式工作和参与决策的能力。此外，在与农业价值链各主体交往时，识字农民也具备更强的谈判能力。女童每多上一年小学，日后工资就随之增加10%-20%<sup>19</sup>。所有这些因素结合起来，能够帮助家庭、社区和国家摆脱贫困、饥饿和营养不良。
96. 女童教育事关未来经济和社会前景，会导致生育率降低，改善粮食安全和营养。然而，即使在缩小教育领域性别差距方面取得了重大进展，但城乡差距依然巨大，很多农村女童的处境更趋不利。阻碍女童受教育的因素包括性别歧视性成见和社会规范、早婚早孕、歧视性法律和政策、贫困和无视性别平等的校园设施（例如未设女性盥洗室）。COVID-19疫情对女童受教育权和教育平等造成了十分不利的影<sup>20</sup>。
97. 接受农业领域高等教育的女性比例往往较低，因此女性推广人员、农业技术人员、研究人员、规划人员和政策制定者队伍规模有限。农业研究人员对提高所有农民的农业生产水平至关重要，维持研究人员的性别均衡是确保男女面临的农业挑战得到认识的关键。然而，很多国家的女性农业研究人员都较为稀缺。中等教育和高等教育（包括技术和职业学院）的女性毕业生将起到重要作用，为粮食体系各机构注入女性观点和知识。女性接受更多技术和职业教育及培训，也有助于提高农业和渔业等部门生产率。

#### **妇女及女童接受咨询和推广服务**

98. 能力建设、培训、知识和信息获取是女性生产者、工人、创业者、经营者和工人做出知情选择的重要手段。农业推广服务对于支持农民教育至关重要，能够促进农业信息传播，提高各主体尤其是小规模粮食生产者生产水平。然而，女性农民尤其是小规模粮食生产者，直接得到的农业推广服务少之又少<sup>21</sup>。此外，女性可能无法充分和及时获得气候相关信息和气候服务，原因是女性农业生产者的重要角色得不到认可。此外，妇女获得市场信息的渠道往往有限，难以做出知情经营选择，发挥作为生产者、创业者和经营者的潜力。

---

<sup>19</sup> [儿基会](#)，2011年。

<sup>20</sup> [《过去25年间小学入学性别差距减半》](#)，教科文组织，2020年。

<sup>21</sup> [《性别平等和农村咨询服务评估工具》](#)，粮农组织，2018年。

### **妇女及女童获得基于信息通信技术的相关数字和创新技术**

99. 各地和男女获得信息通信技术的情况大不相同。由于无力负担、数字素养低和社会规范原因，农村或偏远地区妇女受到数字、性别和农村三重歧视，在获取和使用数字技术方面遇到重大障碍。性别平等和妇女及女童赋权若要得益于信息通信技术，急需缩小在获得信息通信技术方面的性别差距。不过，要确保新技术不至于固化或加剧现有不平等问题。应将信息通信技术视为手段，而不是目的本身。在一些偏远地区，用电尚未普及，可能不宜采用信息通信技术，或者用处不大。
100. 信息通信技术和数字技术及解决方案对女性益处颇多。女性能够通过线上信息资源获取知识、参与能力建设、获得贷款、把握新的经济和就业机遇，信息通信技术和针对性数字内容能够帮助农村和偏远社区以及城市中心女性创业者接触新的市场和消费者。信息通信技术还能够便利现金补助、保证安全交易，包括接收汇款和购买农资。
101. 妇女上网能够获得线下无法掌握的重要信息，例如卫生保健或农业信息，包括农产品定价、农资资料和天气预警信息。不过，利用信息通信技术获得的知识取代不了农业咨询服务。
102. 要破除数字性别鸿沟背后的结构性障碍，从而推动包容与公平兼备的数字转型，实现普惠，同时在线下线上保护人权，营造安全有保障的网络空间，落实数据保护。

#### **3.8.2. 政策和战略举措**

##### **妇女及女童接受正规教育**

103. 政府应当：
  - (i) 实施、加强或制定新立法，促进全民不分性别公平接受教育。
  - (ii) 完善转变性别观念的教育体制、资源和进程，营造安全健康的学习环境，促进性别平等，确保男童和女童享受更公平的教育成果。
  - (iii) 消除障碍并着重努力，支持女童留校完成小学教育并接受中学和高等教育，包括采取学校供餐等社会保护措施。
  - (iv) 推进女性扫盲计划，将妇女文化课纳入农业和营养计划。

104. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：

(i) **革除**教育、能力建设、培训、知识获取和生成以及信息方面性别不平等顽疾背后的**社会规范**，包括在媒体支持下，宣传不因循守旧和拓展社会性别规范的形象和节目。这也意味着要确保学校课程和教育材料不会加深性别成见。

(ii) **推动生活技能培训**，加入谈判技能、公开演讲技巧和冲突解决内容，提高妇女及女童能动性。

#### **妇女及女童接受咨询和推广服务**

105. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下，**支持促进性别平等、转变性别观念的农村咨询服务、培训和研究**，考虑女性的具体需求和制约并实现普及。

#### **妇女及女童获得基于信息通信技术的相关数字和创新技术**

106. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：

(i) **促进妇女及女童使用实惠、便捷、安全、可靠的数字网络**，覆盖农村和偏远地区，力求缩小数字性别差距。

(ii) **在教育中提高妇女及女童数字素养**，革除妨碍妇女及女童获得数字技术的性别规范和成见。

(iii) **为女性创业者设计农业技术和其他数字平台及相关工具**，由男女平等参与、共同设计，顾及和承认妇女及女童的需求、偏好、机会和制约。

### **3.9. 社会保护以及粮食和营养援助**

#### **3.9.1. 问题和挑战**

107. 积极应对冲击的社会保护计划能够支持社区、家庭和个人防止贫困、克服社会排斥、管理风险，应对生命历程各个阶段各类冲击和制约。很多家庭都由女性消化冲击，她们运用各种对策应对困局，例如变卖资产、自减饭量，保护子女和其他家人粮食安全。

108. 社会保护计划还能够应对妇女及女童生命历程各个阶段面临的风险，采取措施给予支持，包括危机时期的现金或粮食补助、学校供餐、儿童和家庭补贴、生育保护、带薪育儿假、工伤津贴、疾病和健康保险（包括普遍享有性和生殖健康以及生殖权利）<sup>22</sup>。社会保护工具也包括养恤金、失业保险以及劳动力市场和生计改善举措。

---

<sup>22</sup> [联合国大会第 74/2 号决议](#)，联合国大会，2019 年 10 月。

109. 一整套社会政策和计划能够为促进性别平等做出重大贡献，不失为应对妇女及女童面临的多种相互交织的歧视行为和不利处境的抓手。
110. 社会保护计划能够对粮食安全和营养起到直接的积极影响，为女性和家人送去更多的食物和更健康的膳食营养，危机时期尤显意义重大。生命早期1000天是决定儿童营养的黄金阶段。因此，支持孕期健康、分娩安全、前6个月纯母乳喂养和多样化营养辅食的举措至关重要。
111. 学校供餐是最常见的社会保护计划之一，鼓励父母和看护人送儿童尤其是女童上学。营养和健康的校餐能够促进学生生长发育，提高注意力，从而提高学习成绩；配合营养教育，学生一生都会选择更健康的膳食。学校从当地小规模农民/食品生产者尤其是女性农民/生产者采购食品，就能促进提高当地产量。
112. 应将社会保护视为一项普遍人权，而不仅仅是危机应急响应或救济施舍。国内立法应将社会保护规定为一套永久权利，并将个人确立为权利所有人，保障个人在应享权益被剥夺后能够诉诸独立的申诉机制。

### **3.9.2. 政策和战略方针**

113. 政府应当：
  - (i) **确保充分享有全面的法律框架保障的社会保护**。社会保护计划应综合全面，让所有人在生命历程的各阶段按需享有。此外，还应足够灵活地**应对冲击**，重视妇女及女童的营养需求等特殊需求。
  - (ii) 确保社会保护计划根据按性别和年龄分列的相关最新数据，考虑**妇女及女童生命历程特定过渡阶段的需求和风险以及女性的各种经历**。
  - (iii) 提供**具体财政投资和拨款**，支持社会保护计划长期开展。
114. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：
  - (i) 确保男女平等参与社会保护决策，包括参与制定、实施、监测和评价计划及政策。
  - (ii) **加强女性支配**从食品分配中获得的食品，确保女性成为家庭食品权利持有人。

### 3.10. 促进人道主义危机和紧急状况下粮食安全和营养领域性别平等和妇女赋权

#### 3.10.1. 问题和挑战

##### 气候变化和灾害对妇女及女童的影响

115. 气候变化持续在全球范围内加大和加剧性别不平等的顽疾，反过来性别不平等又不断加深气候变化影响，处境最为不利的群体受害尤甚，粮食安全和营养深受影响。
116. 气候变化和极端天气事件是近来全球饥饿和粮食不安全形势恶化的主要原因。在全世界很多最贫困国家，持续降雨或干旱导致谷物等重要作物歉收，造成果蔬和动物源性食品等高营养食品减产。这殃及最贫困群体的粮食供应，既包括农民，他们生产的粮食都供家用，也包括女性等最弱势群体，他们要么没有土地，要么生活在城市贫困地区，面临粮价上涨的问题。最终，长期饥饿人口连年增加，膳食多样性匮乏，营养受到影响。
117. 大量新证据表明，气候变化对妇女及女童影响尤其严重，主要原因是性别不平等根深蒂固，贫困往往又加剧了这种不平等。妇女及女童之所以更容易受到气候变化的影响，是因为她们对资产的自主权和支配权不足，很多文化对妇女的角色定位使其更多承担照料家人的负担，从而削弱了她们的适应能力。
118. 气候变化加深了女性的脆弱处境，适应能力的减弱则让她们雪上加霜，例如无法开拓多样化生计，难以迁往更加肥沃的土地，或前往城镇或其他农村地区谋求其他收入来源。气候变化也可能加剧性别暴力，例如新证据显示，在气候变化的直接和间接影响下，包括因水和燃料短缺而不得不前往远处，或因自然灾害而背井离乡，妇女及女童面临更大的性别暴力风险。尽管这些影响主要波及女性，但在减缓和适应气候变化方面，她们往往被排除在决策之外。
119. 气候变化有可能破坏成员国、发展伙伴和其他利益相关方促进性别平等和妇女及女童权利和赋权的种种努力。但有证据表明，实行促进性别平等的气候韧性管理，有助于减缓这类对民众和粮食体系的极端影响。还有证据表明，女性参与气候政策和举措决策，有利于更有效地落实举措，更公平地分享惠益。
120. 在很多社区，妇女及女童通过管理预警系统等方式，在气候变化减缓和适应以及灾害风险减少方面发挥着关键作用。很多女性农民和渔民掌握了有效应对气候变化的重要知识，也在其生产技术中加以运用。此外，她们通常深知如何改善境况和提升韧性，但决策进程往往不征求她们的意见，或未将其纳入其中。

### **人畜共患病对妇女及女童的影响**

121. COVID-19疫情及相关防疫措施加剧了业已存在的脆弱根源，扩大了不平等，暴露了地方性和全球粮食体系的结构性漏洞，导致经济上最弱势的家庭深受重创，其中妇女及女童往往首当其冲。
122. COVID-19疫情突出了严重的性别不平等现象和妇女及女童易受性别暴力的问题。在全球范围内，隔离措施都加剧了家庭暴力。
123. COVID-19疫情相关公共卫生措施加深了早已存在的性别不平等，造成其影响进一步放大。封锁及其他措施使很多本已处境艰难的女性无法逃脱家庭虐待，还使很多女性失去支助网援助和财力，从而进一步消除了任何逃离的想法。

### **粮食安全和营养背景下冲突对妇女及女童的影响**

124. 冲突持续影响世界多国，对人身安全构成多种威胁。冲突形势往往造成营养食品供应中断，使女性更加难以满足家庭粮食需求。冲突削弱了女性的生产力，将妇女及女童暴露在更大的性暴力和性别暴力风险之中。粮价上涨对本就复杂的粮食安全和营养环境起到了推波助澜的作用，殃及女性生计，使其面临额外压力，既要在家教育子女，又要设法削减食品采购预算。
125. 冲突是导致突发重度饥饿的根源。冲突与粮食不稳定互为表里。粮食不安全本身就可能引发叛乱、暴乱和内战，急缺粮食期间更是如此，国内不平等或腐败则造成了粮食分配不公。冲突也是粮食不稳定的主要致因，继而造成了粮食不安全。出生于脆弱或受冲突影响国家的儿童罹患营养不良的几率高出一倍。冲突扰乱了经济活动和粮食生产，农民流离失所、背井离乡，或者担惊受怕，无暇照料牲畜或作物。妇女生产的粮食通常留作家庭自用，因此在这些冲突影响下首当其冲。
126. 获得土地、财产或贷款等资产方面男女不公，意味着女性掌握的资金往往极少，难以缓解冲突造成的生产力损失，无力负担受冲突影响地区随着粮食减产而上涨的粮价。因此，女性满足自己和家人营养需求的能力被严重削弱。
127. 在冲突等危机状况下，女性可能为生活所迫，不得不采取消极对策，即从事性交易，换取金钱购买食物或支付学费，因此可能遭受更多暴力，增加艾滋病毒/艾滋病及其他性传播疾病感染以及意外怀孕和受辱的几率。

### 3.11. 政策和战略举措

128. 政府应在发展伙伴和其他利益相关方支持下：

- (i) **加强民众尤其是女性农民抵御气候变化、生物多样性丧失和环境退化的能力**，投入更多精力研究解决方案，例如粮食银行及其他食品贮藏形式，并确保普及小额保险和负担得起的当地清洁水源。
- (ii) **提供直接供资和支持**，帮助当地民间社会和社区领导组织牵头减缓和适应工作，应对气候变化、冲突所致风险和COVID-19疫情。
- (iii) **确保男女平等参与制定、实施、监测和评价转变性别观念的粮食安全和营养计划及政策**。
- (iv) **征求城乡女性意见**，了解她们应对生物多样性丧失、气候变化和COVID-19疫情的需求，尊重并借鉴她们在当地适应危机过程中掌握的知识。
- (v) **确保女性参与有关气候变化减缓和适应的讨论和决策**，既要参与《联合国气候变化框架公约》下支持发展中国家开展气候变化活动的讨论，也要参与本国和所在社区类似的气候相关政策对话中的讨论。
- (vi) **考虑冲突和人道主义危机背景下COVID-19疫情和今后可能出现的人畜共患病对于不同性别的影响**，及对女性，尤其是被迫流离失所女性经济需求的影响。
- (vii) **促进妇女及女童在家庭、社区和社会粮食安全和营养决策中赋权**。
- (viii) **支持地方自主开展在环境上可持续的小规模农业生产**，避免过度依赖外部价值链和价格，后者往往削弱女性农民的市场力量，直接影响管理家庭食品供应的女性。
- (ix) **确保妇女及女童等深受人道主义危机影响的群体可易于获取社会保护措施**，包括现金和粮食补助。
- (x) **在每次人道主义应急行动中为妇女及女童提供安全空间**。减小食品发放环节安全风险；让妇女及女童参与发放点选址进程。
- (xi) **确保人道主义危机应对规划、框架和计划参考性别平等分析和需求评估结果**。

## 第4部分 - 推广和实施《准则》及监测采用和应用情况

129. 政府主要负责与驻罗马粮农机构和其他相关主体协作，在各级推动粮安委工作，推广采用和应用粮安委政策产品和政策建议。为加深粮安委与区域和国家两级联系，鼓励政府建立或加强现有多学科国家机制，动员驻罗马粮农机构总部和权力下放办事处网络积极参与<sup>23</sup>。

### 4.1. 实施《准则》

130. 鼓励粮安委全体成员和各利益相关方与其他相关举措和平台协作，面向各自受众在各级支持和促进传播、采用和应用《准则》。《准则》旨在根据第2部分所述原则，支持制定和实施相关协调性多部门国家政策、法律、方案和投资计划，促进实现粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权。

131. 鼓励政府以《准则》为抓手，在各级采取举措，实现粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权。举措包括实施现有国家战略和计划，必要时制定新的战略和计划；发掘政策机遇，促进透明、公开的政策对话；加强政策一致性和协调性；建立或加强多利益相关方平台、伙伴关系、进程和框架，采取保障措施查明和管理潜在利益冲突；支持女性参与政策进程并发挥领导作用，包括支持妇女组织和最弱势群体代表参与<sup>24</sup>。

### 4.2. 培养和加强实施能力

132. 大力鼓励政府筹措充足的财政、技术和人力资源，尽可能落实促进性别平等的预算方法，在国际合作和当地主体支持下，提高各国在国际、区域、国家和地方层面的人员和机构能力，促进实施《准则》，确定构思、落实和监测《准则》方面的优先重点。

133. 鼓励联合国技术机构（包括驻罗马粮农机构，由其与联合国妇女署、联合国人权事务高级专员和联合国人口基金等联合国机构协作）、双边合作机构、政府间组织、区域组织和其他发展伙伴在各自资源和职责范围内支持政府努力实施《准则》。

### 4.3. 监测《准则》采用和应用情况

134. 粮安委2009年改革文件指出，粮安委的作用之一是“在各级促进问责制和共享最佳规范”。粮安委将定期监测和汇报《准则》实施进展，以及《准则》对性别平等和妇女及女童赋权的相关性、有效性和影响力。粮安委将从与《2030年议程》一同通

---

<sup>23</sup> CFS 2018/45/3，第 28 段。

<sup>24</sup> 政策建议详见第 3 部分。

过的全球指标中选用一套指标，并侧重于可持续发展目标2和5，积极支持各国牵头落实《2030年议程》。

135. 粮安委将根据其《全球粮食安全和营养战略框架》商定的原则监测和汇报《准则》实施情况，确保各项进程：**(i)** 立足人权；**(ii)** 推进决策者问责制；**(iii)** 各方参与，吸收包括最弱势群体在内所有利益相关方和受益方；**(iv)** 从简但全面、准确、及时，采用分列指标反映影响、进程和预期成果；**(v)** 依托现有体系。
136. 鼓励政府与利益相关方磋商，根据最佳做法和经验教训，制定因地制宜的指标，动员区域和地方机构汇报这些指标进展，建立或酌情加强现有监测和报告制度，从而评估政策和法规的成效和效率，并采取适当补救行动，消除负面影响或差距。确保深受饥饿和营养不良影响的群体（尤其是妇女及女童）切实参与，同时制定易于用户掌握的技术指南，正是因地施策的关键。鼓励政府运用基于科学和实证的监测和评价方法，重点掌握行之有效的方策，并积极调整适应，争取最大实效。