



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/13/8/Add.3
19 October 2016

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第十三届会议
2016年12月4日至17日，墨西哥坎昆
临时议程*项目9

《性别问题行动计划》的执行情况：关于将性别平等考虑纳入国家生物多样性战略和行动计划主流的最新情况

执行秘书的说明

一. 引言

1. 生物多样性公约缔约方大会第十二届会议通过了第 XII/7 号决定，其中载有《2015-2020 年性别平等行动计划》，它为缔约方和秘书处将性别平等观点纳入执行《公约》工作的所有方面提供了框架。关于性别平等考虑的主流化问题的第 XII/7 号决定遵循了缔约方大会以前强调性别平等考虑重要性的各项决定的规定。特别是，缔约方大会第十届会议邀请缔约方考虑将性别平等问题作为落实生物多样性活动的跨领域核心问题。缔约方大会还强调了应将《国家生物多样性战略和行动计划》作为缔约方在国家、国家以下级和地方各级推动性别平等主流化的工具。¹

2. 执行问题附属机构第一次会议在审查更有效地将生物多样性纳入部门和跨部门领域所需进行的行动中，审议了性别平等主流化的问题。它编制了一份决定草案，供缔约方大会第十三届会议审议，其中包含了与性别平等问题有关的要素（UNEP/CBD/COP/13/2）。一份关于秘书处在落实《性别平等行动计划》时所应采取的行动的报告作为信息文件提交给了执行问题附属机构。²

3. 执行秘书编写的这份说明就性别平等考虑纳入《国家生物多样性战略和行动计划》的程度向缔约方大会作了进一步说明。它的依据是国际保护自然联盟（自然保护联盟）全球性别问题办公室进行的分析。该办公室评估了公约缔约方向秘书处提交的 1993 年至 2016 年 5 月的《国家生物多样性战略和行动计划》纳入性别平等和妇女赋权的程度。下

* UNEP/CBD/COP/13/1。

¹ 第 IX/8 号决定；第 X/19 号决定；第 XI/2 号决定；第 XII/7 号决定。

² UNEP/CBD/SBI/1/INF/14。

文载有这项分析的摘要，包括提高在《国家生物多样性战略和行动计划》中体现性别平等考虑的机会。³ 将性别平等纳入国家报告的分析载于一份信息文件。

4. 这项分析是根据日本生物多样性基金慷慨支助的一个项目进行的，其目的在于建立发展中国家缔约方将性别平等考虑纳入其生物多样性政策、计划和方案的能力。《生物多样性公约》会同自然保护联盟与三个试点方案国家 – 墨西哥、乌干达和巴西 - 合作，将性别平等考虑纳入它们正在修订的设法与《2011-2020 年生物多样性战略计划》取得一致并反映出爱知生物多样性指标的《国家生物多样性战略和行动计划》草案。这项工作是在 2016 年 1 月至 6 月期间进行的。妇女团体代表和性别平等及生物多样性专家聚在一起以便了解根据《生物多样性公约》进行的进程并审查了《国家生物多样性战略和行动计划》草案，以便查明与性别平等问题有关的差距和提供性别平等观点。来自各国环境部、负责妇女事务的部委和负责生物多样性问题的机构的政府利益攸关方以及国际和民间社会组织的代表和学界人士聚在一起进一步审议相关问题和审查草案内容。每一国家缔约方在最后拟定其《国家生物多样性战略和行动计划》时，都需考虑到拟议的性别平等考虑。

二. 对列入《国家生物多样性战略和行动计划》的性别平等和妇女赋权问题的分析

5. 自然保护联盟进行的分析涉及审查从《公约》研究门户网站下载的所有《国家生物多样性战略和行动计划》，其中包括 174 个国家在 1993 年至 2016 年 5 月期间提交的 254 份《国家生物多样性战略和行动计划》。⁴

6. 作为自然保护联盟环境和性别平等信息门户网站的一部分，这项分析采用定量和定性方法。定量分析包括关键字的查找，⁵ 对此采用了查找准则，以便减少重复并表明独有的性别关键字。使用各种议题对包含性别关键字的《国家生物多样性战略和行动计划》进行定性分析，例如妇女的属性（例如，弱势、受益人、利益攸关方和/或改变的动力）、是否使用了以性别分类的数据和指标数以及是否有提供资金或受到监测的明确包含妇女或增强妇女权能的活动。

7. 对一些问题，只审议了国家缔约方最近提交的一组《国家生物多样性战略和行动计划》，以便为性别平等问题纳入《国家生物多样性战略和行动计划》的整体情况作出代表性的说明。这项工作中，还排除了至今一直没有更新的过期文件。“最近提交”的《国家生物多样性战略和行动计划》范围是 1995 年至 2016 年 5 月期间提交的文件。许多国家缔约方近年一直都没有更新《国家生物多样性战略和行动计划》；因此，最近的性别平等和生物多样性没有反映出这些国家的情况。

8. 《国家生物多样性战略和行动计划》的定量评估显示，在所有《国家生物多样性战略和行动计划》中，有 56%（254 份文件中的 143 份）的文件至少提到一次“性别”和/

³ 对“名古屋后”的《国家生物多样性战略和行动计划》（2010 年 10 月 29 日至 2016 年 7 月 18 日）提及的性别平等问题的单独分析结果载于 UNEP/CBD/COP13/8/Add.1 号文件。

⁴ 由于技术上的限制，无法对 11 个国家的文件进行审查。这些限制包括：无法下载过期的国家网站的文件；编制文件的语言（审查工作限于英文、法文和西班牙文编写的文件）；细节上的错误或不一致，例如提交日期或版本编号，在有些情况下，公约研究门户网站和文件在这方面出现差异。

⁵ 关键字列表包括英文、法文和西班牙文的以下文字：a. 性别；b. 性向；c. 妇女、女童、女性；d. 男子、男人、男童、男性；e. 性别平等；f. 两性公平。

或“妇女”，其余 44%完全没有提及“性别”或“妇女”。总体而言，在《国家生物多样性战略和行动计划》中，审议妇女和性别平等的情况至为有限。自 1993 年首次提交第一份《国家生物多样性战略和行动计划》以来，对性别平等和妇女问题的关注一直起伏不定。

A. 妇女作用的特性

9. 妇女最有可能被归类为利益攸关方（占 37%的国家），随后是受益人（占 27%的国家），而 17%的国家将妇女定为弱势群体。作为利益攸关方的妇女包括担任执行伙伴和规划讲习班的参与者。不过，虽然许多国家都认为应将或会将妇女作为利益攸关方对待，但只有少数国家采取措施使妇女参与其中。众所周知的使妇女无法参与其中的障碍还是时间不足、育儿责任和交通工具。尤其是，奥地利在其第一份《国家生物多样性战略和行动计划》中，指明需要为没有车辆参与环境方案的处境不利群体（包括妇女）提供均衡的流动支助。

10. 关于妇女作为受益人的问题，发现许多《国家生物多样性战略和行动计划》都提及将公平分配生物多样性产生的惠益，但没有说明这些惠益是什么或谁是这些受益人。认为应公平分配惠益的多数国家都没有说明如何实现这个目标或指明衡量成果的办法。

11. 在 17%的国家中，妇女至少有一次在其《国家生物多样性战略和行动计划》中被定为脆弱群体，指出妇女较高的贫穷率和妇女更加依赖维生农业等这种各国共有的趋势。不过，提及妇女的脆弱性并不会使国家一定计划采取减少这种脆弱性的行动。《国家生物多样性战略和行动计划》大都没有提供按性别区分的资源使用情况和依赖程度；提供这种信息有助于应对性别问题的资源管理。

12. 只有 7 个国家（占 4%）至少在其提交的一份《国家生物多样性战略和行动计划》中将妇女定为改变的驱动力。这是因为妇女作为社会网络领导人、作为看门人和联络人、作为有良心的消费者或作为企业家对生物多样性产生的影响。不过，用于分析文件的原先模板⁶没有列入一些国家提出的两个重要问题 – 妇女作为传统生态知识的维护者和妇女作为环境的管理者。在提及妇女作为传统生态知识维护者时，都涉及她们作为农民、渔民和地方社区长者的作用。这些作用也联系到妇女严重依赖自然资源、生计机会和农业产量。这种情况指出，为有效管理生物多样性，需要了解按性别区分的自然资源的知识。共有 40 个国家将妇女视为环境的管理者，在有些文件中，记录了妇女与特定物种的关系，例如，养蜂和收集各种自然资源。这种按性别区分的对自然资源管理的作用和关系的了解能特别用于将资源提供给已对粮食生产有重要专门知识的妇女。

B. 纳入性别平等考虑

13. 这项分析审议了最近提交《国家生物多样性战略和行动计划》的每个国家如何将性别平等考虑列入其中。有 14%的国家，将性别平等定为指导原则；有 7%的国家明确指明性别平等或妇女赋权是主要目标，而 18%的国家将性别平等或妇女赋权作为更大目标、指标或具体目标的一个方面。各国还指出作为执行伙伴或参与制定最近提交的《国家生物多样性战略和行动计划》的妇女组织或部委。在指出性别平等是其指导原则的 24 个国家中，6 个国家完全没有在其《国家生物多样性战略和行动计划》的其余部分提及妇女问题

⁶ 自然保护联盟环境和性别平等信息门户网站所用的标准方法作为分析文件模板的基础。

或性别平等。这显示明确需要性别平等主流化和在编制《国家生物多样性战略和行动计划》中需要有性别平等问题专家的参与，使解决性别平等问题的意愿能被充分列入文件，从而支持促进性别平等的成果。

14. 至于目标问题，整体而言，《国家生物多样性战略和行动计划》更可能将性别平等纳入一项目标，而不是设定性别平等的具体目标。在一般情况下，性别平等或许只纳入《国家生物多样性战略和行动计划》的一个目标，若不是纳入《国家生物多样性战略和行动计划》的每一个目标。在一些文件中，这些目标都反映了爱知指标，包括爱知指标 14，它具体考虑到需要妇女恢复和保护提供各种基本服务的生态系统。

15. 这项分析发现，几乎四分之一的国家在其最近提交的《国家生物多样性战略和行动计划》中至少有一项活动明确涉及性别平等和妇女赋权问题。在列有关注性别平等或妇女问题的活动的《国家生物多样性战略和行动计划》中，包括了各种活动，例如性别平等分析、教导妇女有关生物多样性的教育和外联沟通以及妇女的能力建设培训。在一些国家，为妇女进行的活动只限于生殖问题和公共健康。虽然这些例子指出国家认识到人口增长和自然资源有限的问题，但没有反映出需要将妇女直接纳入资源管理活动。各国将性别平等问题纳入生物多样性活动的趋势是它们仅关注为妇女提供有关环境或生殖问题的教育，这限制了妇女参与资源可持续管理的机会。

16. 虽然有些国家进行了有助于缩小性别差距的活动，但它们没有将监测和评价计划等问责机制包括在内。如没有监测和评价解决性别平等或妇女问题的活动，就很难决定这些干预行为如何支持性别平等成果。在 11% 的国家中，列有监测和评价性别平等或妇女问题的活动，而只有 9% 的国家为进行性别平等和妇女问题的活动编列了预算。编有预算的活动的类型包括获得贷款机制、能力建设和教育或外联方案。编列的预算数额相差很大，从 1 万美元至 50 万美元不等，执行期限在 3 年至 15 年之间。在预算拨款和问责机制不明的情况下，并不清楚何种生物多样性资金将提供给妇女或有助于实现性别平等成果。

17. 总体而言，在《国家生物多样性战略和行动计划》内，缺乏按性别开列的数据、对性别问题有敏感认识的指标和性别平等分析。性别平等分析的范围各国不同，例如，喀麦隆预备对所有部门都进行性别平等分析，而塞拉利昂打算专门对渔业部门进行分析。总体而言，打算进行性别平等分析的一些国家并没有提供许多细节，并且这些分析一般也没有明确的产出或目标。只有 13 个国家同时列有按性别开列的数据和对性别问题有敏感认识的指标。大多数按性别开列的数据都涉及背景资料和国家人口统计。按性别分列的有关自然资源的数据的例子包括妇女的土地所有权、她们的农业生产力和她们在农业劳动力中的代表性。

18. 撒哈拉以南非洲是将性别平等结合到《国家生物多样性战略和行动计划》的领头区域，监测性别平等和妇女问题的次数超过任何其他区域两倍以上。依照最近提出的《国家生物多样性战略和行动计划》，经济合作与发展组织（经合组织）国家的表现明显低于其他每一个区域。

C. 机会

19. 虽然这项分析的结果显示确需更加注意将性别平等问题纳入《国家生物多样性战略和行动计划》，但这些结果也指出一些能更好地处理性别平等考虑的机会。

(a) 增加了解按性别区分的生物多样性的养护和可持续使用之间的联系，以支持更有持续性的成果。尽管许多国家都指出妇女是特别弱势群体，但很少有《国家生物多样性战略和行动计划》明确将生物多样性的丧失与按性别区分的对自然资源的依赖连接在一起。提供更详尽的有关男子和妇女如何不同地使用、管理和评价自然资源的资料是加强妇女在维护传统生态知识方面以及作为环境的管理者方面的重要工具。

(b) 列出与促进性别平等和妇女赋权有关的步骤使预期的成果得到实现。许多《国家生物多样性战略和行动计划》中提及的妇女和性别平等问题都没有以明确导致实现性别平等成果的方式全面加以解决。在妇女作为利益攸关方的情况下，似乎没有做出努力明确将她们纳入生物多样性的管理之中。同样，性别平等可能被视为指导原则或跨领域问题，但没有在文件其余部分再被提及。

(c) 增加问责机制以便监测和评价实现妇女赋权和性别平等的措施，例如按性别分列的数据、对性别问题有敏感认识的指标和性别平等分析。有 80%最近提交《国家生物多样性战略和行动计划》的国家都没有列入按性别分列的数据。

(d) 在更新后的《国家生物多样性战略和行动计划》中列出对性别平等取得的经验和进展。一些提交了第一份《国家生物多样性战略和行动计划》之后提出一份或多份订正版本的国家在每份版本中都使用了有关性别平等和妇女问题的相同案文。这失去了更新后的《国家生物多样性战略和行动计划》提出解决影响妇女问题的各种不断变化的政策的机会，例如获得土地和用水权，以及反映出实现性别平等的经验和进展。

(e) 分享具体部门采取的举措的例子供其他国家学习。具有女渔民、女农民和女性环境管理人员的具体部门能力建设方案的国家能提供良好的实例供其他国家学习。这种办法也有助于确保将性别平等问题扩大到人口和生殖以外的范围，以便查明妇女在自然资源管理内的机会；

(f) 查明能供妇女使用她们生物多样性知识的机会。妇女在许多国家的一项主要活动是把妇女作为教育生物多样性价值的接受者。尽管对性别问题有敏感认识的教育和宣传的确对妇女至为重要，但妇女的现有知识能够而且应该获得尊重并用于创新解决办法；

(g) 加强落实可持续发展目标的努力。将性别平等和增强妇女权能问题纳入《国家生物多样性战略和行动计划》及其实施提供了致力于实现可持续发展目标的机会，为此目的有系统地将性别平等考虑主流化是关键所在。让落实可持续发展目标 5（实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能）的人参与其中也为落实跨部门工作提供了重要机会。

三. 结论

20. 超过半数以上的《国家生物多样性战略和行动计划》载有性别关键字，它们都指向《生物多样性公约》缔约方作出的性别平等承诺的一些执行现况。接近四分之一的国家在其最近提交的《国家生物多样性战略和行动计划》中至少有一项活动明确涉及性别平等或妇女赋权问题。尽管这些数字指出性别平等可被视为与国家层面的生物多样性政策和规划有关，但要使性别平等问题有效地成为《国家生物多样性战略和行动计划》的主流及其落实仍有许多工作可做。这特别显现于性别平等问题在《国家生物多样性战略和行动计划》中作为指导原则的情况，但未对适用性别平等考虑的战略和行动作出说明。

21. 应当注意到，缔约方根据《2015-2020 年性别平等行动计划》拟议落实的目标之一是“确保有将性别平等考虑纳入执行《生物多样性公约》工作主流的政治意愿”。不仅为使性别平等问题以全面的方式纳入《国家生物多样性战略和行动计划》需要这项承诺，在其实施以及缔约方进行与生物多样性有关的活动也需要这项承诺。没有这个程度的承诺，《2015-2020 年性别平等行动计划》的目标可能无法实现。此外，在缔约方进行的与生物多样性有关的活动中如不将性别平等考虑主流化，则《2011-2020 年生物多样性战略计划》和爱知生物多样性指标就有可能无法得到全面和有效实施。在此同时，如上所述，将性别平等和妇女问题纳入《国家生物多样性战略和行动计划》及其实施提供了各国致力于实现可持续发展目标 5 以及其他有相关性性别平等要素的可持续发展目标的机会。因此，应对确定和解决国家一级性别平等问题与生物多样性之间的相关联系加以特别注意。
