关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划手册

联合国秘书长发起的运动
联合起来
制止侵害妇女的暴力行为

妇女署
联合国促进性别平等和增强妇女权能署

联合国妇女署是致力于性别平等和妇女赋权的联合国机构。联合国妇女署是女性权益的拥护者，在全球范围内，致力于满足女性需求。

联合国妇女署支持联合国成员国因为他们为实现性别平等设立全球标准，并且和政府以及文明社会一起制定可以实施这些标准的法律、政策、项目和服务。它在各个方面都以妇女平等参与为基础，重点关注五个方面：增加妇女的领导地位和参与；制止针对妇女的暴力；从事妇女的和平和安全进程；提高妇女经济地位；将男女平等从中央扩展到地方。联合国妇女署也协助和提升联合国系统在改进性别平等方面的工作。

Copyright © UN WOMEN 2012

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划手册

联合国妇女署
纽约，2012

鸣谢

本手册依托的是关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划当中良好做法的一次专家组会议所取得的成果。此次会议由联合国促进两性平等和增强妇女权能署（妇女署）[1] 会同联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会加勒比次区域总部联合主办，于2010年9月在特立尼达和多巴哥的西班牙港举行。

妇女署衷心感谢2010年9月专家组会议的与会者所做的工作，他们是：Zarizana Abdul Aziz（马来西亚）；Marta Becerra Amate（西班牙）；Chris Bradley（加拿大）；Susana Chiarotti（阿根廷）；Colette De Troy（比利时）；Afaf Jabiri（约旦）；Lara Fergus（澳大利亚）；Shireen Huq（孟加拉国）；Loveness Jambaya-Nyakujarah（津巴布韦）；Ketevan Khutsishvili（格鲁吉亚）；Debra J. Lewis（加拿大/伯利兹）；Mubarak Mabuya（乌干达）；Line Benedikte Nersnæs（挪威）；María Fernanda Porras Serrano（厄瓜多尔）；Nicola Popovic（德国）；Emmeline L. Verzosa（菲律宾）；Jude Watson（联合王国）。联合国实体和国际机构的如下代表也出席了此次会议：Diane Alméras（拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会））；Janette Amer (妇女署)；Karen Bart-Alexander （拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会））；Suki Beavers（联合国开发计划署（开发署））；Roberta Clarke（妇女署）；Dina Deligiorgis（妇女署）；Amanda Flores（人权事务高级专员办事处（人权高专办））；María Herminia Graterol-Garrido (妇女署)；Angelica Hunt（联合国新闻部）；Rosina Wiltshire（加勒比共同体和共同市场）。

妇女署特别感谢报告员兼顾问Lara Fergus，在Rachael Green和Erin Richardson的协助下，她主要负责根据会议成果拟定示范框架，并最终定稿。

要深入了解此次专家组会议，请访问如下网站： http://www.unwomen.org/evaw_egm_ nap2010。

1 2010年7月2日，大会根据第64/289号决议，合并了秘书处两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和提高妇女地位司、联合国妇女发展基金以及提高妇女地位国际研究训练所，设立了联合国促进两性平等和增强妇女权能署。2011年1月1日，妇女署开始运作。专家组会议由此前的联合国提高妇女地位司召开。

目录

1. 目录 1
2. 国际及区域法律框架和政策框架 3
2.1 国际法律文书和政策文书 4
2.1.1 国际人权条约 4
2.1.2 国际政策文书和建议 5
2.2 区域法律框架和政策框架 6
3. 关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划示范框架 8
3.1 指导原则 9
3.1.1 以人权为基石 9
3.1.2 暴力侵害妇女行为是一种性别歧视 10
3.1.3 暴力侵害妇女行为的不同形式 11
3.1.4 暴力侵害妇女行为的根源、普遍程度和影响 12
3.1.5 形形色色及相互关联的歧视和弱势地位 13
3.2 制订国家行动计划 15
3.2.1 基本原理和指导原则 15
3.2.2 综合性整体行动方案 16
3.2.3 民间社会和其他利益攸关方的切实参与 17
3.2.4 管理结构 17
3.3 贯穿各个领域的结构和行动 18
3.3.1 基本原理和指导原则 18
3.3.2 民间社会和其他利益攸关方的切实参与 18
3.3.3 管理结构 20
3.3.3.1 政治领导、监督、支持和参与 20
3.3.3.2 政府全系统牵头执行机构 21
3.3.3.3 支持地方组织和地方网络 23
3.3.4 立法审查和政策审查 24
3.3.4.1 立法审查 24
3.3.4.2 政策审查 25
3.3.5 工作人员和组织的能力建设 26
3.3.6 完善研究和数据 27
3.3.6.1 收集数据 27
3.3.6.2 独立研究 28
3.4 初级预防 29
3.4.1 基本原理和指导原则 29
3.4.2 初级预防战略的要素 30
3.4.3 社会规范和文化规范 32
3.4.3.1 宣传运动 32
3.4.3.2 提高媒体的敏感认识 33
3.4.4 重点环境 35

3.4.4.1 重点环境.....35
3.4.4.2 组织环境.....36
3.4.4.3 社区动员和城市规划.....37
3.4.5 特殊群体.....38
3.4.5.1 男子和男童.....38
3.4.5.2 家长.....39
3.4.5.3 问题儿童和青年.....40
3.4.6 处理相关因素.....41
3.5 应对系统.....42
3.5.1 基本原理和指导原则.....42
3.5.2 有效的综合应对系统的关键因素.....43
3.5.3 对受害者/幸存者的护理和支持，以及增强其权能.....44
3.5.3.1 紧急身心救护.....44
3.5.3.2 安全住所.....46
3.5.3.3 咨询服务和支持服务.....47
3.5.3.4 宣传服务和法律服务.....48
3.5.3.5 对于伴随儿童的支持和照顾.....49
3.5.3.6 受害者/幸存者的长期赋权.....50
3.5.4 保护和司法.....51
3.5.4.1 警方做法和起诉做法.....51
3.5.4.2 保护令.....53
3.5.4.3 法律程序.....54
3.5.4.4 专职法院系统.....55
3.5.4.5 针对行凶者的干预方案.....56
3.5.5 系统协调和统筹.....58
3.5.5.1 共同的做法标准、准则和守则.....58
3.5.5.2 风险评估和风险管理.....59
3.5.5.3 案件数据系统和记录存档.....61
3.5.5.4 社区参与应对工作.....62
3.6 执行.....63
3.6.1 目标、行动、时间表和执行实体.....63
3.6.2 管理结构.....65
3.6.3 民间社会和其他利益攸关方的切实参与.....65
3.6.4 同两性平等机制和政策联系起来.....66
3.6.5 预算.....67
3.7 评估、监督和报告.....68
3.7.1 基本原理和重要因素.....68
3.7.2 指标和目标.....68
3.7.3 监督执行情况的制度机制.....69
3.7.4 民间社会和其他利益攸关方的切实参与.....70
3.7.5 做法和系统评估.....71
3.7.6 3.7.6问责报告程序.....72

1

导言

导言

国际法规定，制止暴力侵害妇女行为是各国义不容辞的责任。各国应恪尽职守，防止发生暴力侵害妇女的行为；调查这种行为，起诉并惩治行凶者；为受害者提供补救办法和援助。国际及区域人权文书和政策文件都指出，有必要制订并落实国家行动计划来制止暴力侵害妇女行为。制订并落实旨在制止暴力侵害妇女行为的多部门国家行动计划，是秘书长发起的“联合起来制止暴力侵害妇女行为”运动力争到2015年在所有国家普遍实现的五项主要成果之一。[2]

众多国家认识到，要解决暴力侵害妇女行为这样严重、普遍和根深蒂固的问题，需要采取协调、持久的应对办法。这一领域近年来的政策一反较早期的被动式工作方法，突出制订战略性长期活动方案，旨在消除暴力侵害妇女问题的深层根源，同时强化针对这种行为的应对机制。国家行动计划为“消除暴力侵害妇女行为”制订了综合性、跨部门、可持续的“蓝图”，是这项工作中必不可少的一环。[3] 借助国家行动计划，所有相关部门能够协调并组织各自的活动，评估并巩固各项倡议，使得这些方法能够在今后若干年内始终保持适应性和灵活性。

关于暴力侵害妇女行为的根源及其后果，研究工作和相关证据近十年来都有了长足的发展。我们目前知道，绝大多数暴力侵害妇女行为[4]是受害者的熟人所为，有很多暴力侵害妇女行为隐藏在家庭/私人生活或文化因素的背后。暴力侵害妇女行为之一是亲密伴侣施暴，这是世界各地最常见的暴力形式，其中包括现任或前任丈夫或男友施加的性、心理及肢体胁迫行为、杀害女性、除伴侣外的其他人施加的性暴力、性骚扰、贩运人口、性剥削、以及有害的传统习俗，诸如与嫁妆有关的暴力、早婚、切割女性生殖器、为维护名誉所犯罪行、杀害女婴、产前性别选择、以及虐待妇女。上述多种暴力行径同样（或是尤其）会影响到女童，而亲密伴侣施暴则会给男童和女童同样造成不良影响。[5]

暴力侵害妇女行为的具体形式，因不同国家的社会、历史、经济、文化和政治环境而各不相同，在制订政策时必须针对这些因素有的放矢。暴力侵害妇女行为的具体表现往往五花八门，彼此之间没有关联，以及/或是反复多次出现。家庭成员、社区、或是国家都有可能对妇女施暴，其中某些暴力形式（例如人口贩运和在发生武装冲突的情况下）的波及范围更广。文化规范以及女性所处的社会、经济和政治环境，决定了她们将遭受的暴力形式。女性的种族、族裔、种姓、阶级、移民或难民身份、年龄、宗教、性取向、婚姻状况婚姻状况、是否有残疾、以及是否感染了艾滋病毒等多重因素，同样影响到她们遭受的暴力形式及其性质。

出现暴力行为以及在制订并执行政策时所处的社会、政治和经济环境，对于制订国家行动计划有着深远的影响。例如，近期曾经爆发冲突或是当前正陷入冲突的国家，与那些近年来不曾发生过冲突的国家，对于如何制止和应对暴力侵害妇女行为，有着不同的设想。由于国家的人口、经济、社会和文化变革，各种形式的暴力侵害妇女行为的相对普遍程度及其性质也会随着演变，需要有政策来监督和应对这些变化。国家应拟定计划，以最有效的方式应对在本国境内及其具体国情下发生的特定形式的暴力侵害妇女行为。小国或是资源有限的国家，应确定轻重缓急，分阶段开展行动，用以加强现有的基础设施，同时尽可能创造与民间社会及国际机构的合作机会。

好的政策不仅见于政策文件，同时还存在于支持这些政策的政治主导权、民间社会的倡导、研究、实践和政策专业知识当中。这一领域的大量实践工作，历来是在民间社会组织的推动下形成的，鉴于政策时间表和预算周期的制约，要将好的做法充分融入政策文件，可能需要花费数年时间。本手册提出的绝大多数建议直接体现在现有的计划当中，其他建议则涉及到决策过程中没有留下记录或是不曾公开的问题，但专家组会议认为这些问题对于国家行动计划的成败至关重要。

本手册汇集了关于制止和应对暴力侵害妇女行为的有效政策的现有知识，具体说明了各国在各自的国情下如何制订和执行这些政策。手册本身不是计划样本，而是提出了一系列指导原则，协助决策者和倡导者制订行之有效的计划。手册建立在各国计划中好的做法以及各国、各地区的专家意见的基础上。手册包含的原则适用于所有各国，无论其环境、国土面积或资源如何，但落实方法可以各不相同。

本手册首先概述了要求各国制订并执行国家行动计划来消除暴力侵害妇女行为的国际及区域法律框架和政策框架，继而提出了关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划的示范框架，列举了多项建议，同时还给出了关于如下领域的解释性说明和良好做法实例：

2 要了解已经制订的国家行动计划，请访问联合国秘书长关于暴力侵害妇女问题的在线数据库：http://www.un.org/esa/vawdatabase。

3 见关于加紧努力消除一切形式暴力侵害妇女行为的联合国大会决议：第61/143号决议，第8段；第63/155号决议，第16段；以及第65/187号决议，第16段。

4 术语解释：这份示范框架采用了“暴力侵害妇女行为”，旨在认识到针对女性的、基于性别的暴力行为的特殊性质及其严重影响。针对女童的、基于性别的暴力行为也包括在内。国家行动计划有时会采用另一个术语——“基于性别的暴力行为”，本文在直接提及这些计划时采用了同样的说法。从技术层面上讲，“基于性别的暴力行为”所指范围更广，男子同样可能沦为基于性别的暴力行为的受害者（例如，将去势作为酷刑或“种族清洗”的一种形式）。

5 见联合国（2006年），《根除暴力侵害妇女行为：从语言到行动——秘书长的研究报告》（A/61/122/Add.1和Corr.1）。

第3.1章：针对暴力侵害妇女行为，明确问题和形成共识的指导原则；

第3.2章：国家行动计划的制订过程；

第3.3章：贯穿各个领域的组织结构和行动，确保国家行动计划促成变革的长期可行性，其中包括施政、民间社会的参与、法律和政策审查、劳动力培养方案、以及持续融资机制；

第3.4章：通过态度、组织结构和文化方面的变革，从根本上制止暴力侵害妇女行为的战略；

第3.5章：协调统筹的应对系统战略，包括为暴力侵害妇女行为的受害者/幸存者提供护理和支持，增强其权能，同时追究行凶者的责任；

第3.6章：执行国家行动计划；以及

第3.7章：评估、监督和报告战略，确保持续改进，同时为日后的行动积累证据。

希望本手册能够协助会员国和其他利益攸关方增强现有的、同时制订新的关于暴力侵害妇女问题的综合行动计划。

联合国妇女署发表了本手册的姊妹篇——《关于暴力侵害妇女问题的立法手册》及其《关于侵害妇女的“有害做法”补编》，其中就关于暴力侵害妇女问题的综合性立法提出了指导原则。手册及其补编的电子版见：http://www.unwomen.org/handbook-for-legislation-on-vaw。

2

国际及区域法律框架和政策框架

国际人权文书和政策文书均要求各国制订并执行国家行动计划来消除暴力侵害妇女行为。

2.1

国际法律文书和政策文书

2.1.1

国际人权条约

国际人权条约机构负责监督国际人权条约的执行情况，时常呼吁缔约国制订、执行并监督旨在消除暴力侵害妇女行为的国家行动计划。消除对妇女歧视委员会建议多个缔约国制订、采纳并执行综合性、多部门的国家行动计划来打击暴力侵害妇女行为，同时确立体制化机制来协调、监督、评估各项措施是否有效。[6] 该委员会建议针对家庭暴力等暴力侵害妇女行为的不同形式，制订此类行动计划。[7] 此外，该委员会还强调务必要分配充足的资源。[8] 经济、社会和文化权利委员会建议缔约国制订并执行国家行动计划来打击暴力侵害妇女行为，[9] 这其中包括贩运人口和家庭暴力。[10] 人权事务委员会建议缔约国执行关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划，[11] 儿童权利委员会则呼吁缔约国确保执行国家行动计划，制止切割女性生殖器的行为。[12] 禁止酷刑委员会建议缔约国考虑制订国家行动计划来制止并根除暴力侵害妇女儿童的行为，同时打击贩运人口。[13]《关于贩运人口问题的国家行动计划》得到了消除对妇女歧视委员会的赞许，并鼓励切实执行这些计划。[14]

6 例如，A/57/38（SUPP）（消除对妇女歧视委员会，2002年），第332段，CEDAW/C/AUT/CO/6，第24段，CEDAW/C/LUX/CO/5，第20段，CEDAW/C/FIN/CO/6，第16段，CEDAW/C/RWA/CO/6，第26段。

7 例如，CEDAW/C/EST/CO/4，第17段，CEDAW/C/TLS/CO/1，第30段。

8 CEDAW/C/SWE/CO/7，第29段。

9 E/C.12/KHM/CO/1，第20段，E/C.12/AUS/CO/4，第22段。

10 E/C.12/1/Add.83，第36段，E/C.12/1/Add.108，第52段，E/C.12/HUN/CO/3，第43段。

11 CCPR/C/AUS/CO/5，第17段，CCPR/C/SDN/CO/3，第14段。

12 CRC/C/CMR/CO/2，第60段。

13 CAT/C/BDI/CO/1，第18段，CAT/C/SRB/CO/1，第21段，CAT/C/LVA/CO/2，第20段。

14 CERD/C/AZE/CO/6。

2.1.2

国际政策文书和建议

众多政策文书呼吁各国制订旨在《打击暴力侵害妇女行为的国家行动计划》。

1995年召开的第四次妇女问题世界会议通过了《北京行动纲要》，敦促各国政府在各个适当层面制订并执行行动计划来消除暴力侵害妇女行为。[15] 大会通过的1993年《消除对妇女的暴力行为宣言》呼吁各国“应考虑是否可能拟定国家行动计划，用以促进对妇女的保护，使其免受任何形式暴力的伤害，或者在现有的计划中列入这方面的规定，为此，应酌情考虑一些非政府组织，特别是关于对妇女的暴力行为问题的非政府组织可提供的合作”（第4（e）条）。[16]

大会近年来时常呼吁会员国制订并强化关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划。例如，2006年12月19日关于加紧努力消除一切形式暴力侵害妇女行为的第61/143号决议敦促各国考虑到民间社会的意见，特别是妇女组织、网络和其他利益攸关者的意见，制订或加强《关于消除暴力侵害妇女行为的国家行动计划》，同时辅之以必要的人力、财政和技术资源，包括制订有时限要求的、可以衡量的指标，并加速执行现有的国家行动计划，由政府对这些计划进行定期监测和更新。[17] 在关于同一主题的2008年12月18日第63/155号决议中，大会敦促各国“与所有相关利益攸关方协作，制订一项专门用于打击各个方面暴力侵害妇女行为的全面综合国家计划，其中包括收集和分析数据、采取预防和保护措施以及开展全国宣传运动”；建立国家机制，负责监测和评估旨在消除暴力侵害妇女和女孩行为的国家行动计划的执行情况，途径包括采用国家指标；以及，为执行此类国家行动计划提供充足的财政支持。[18]

妇女地位委员会2010年3月关于终止切割女性生殖器做法的第54/7号决议强调，务必要制订综合性、多学科的关于消除切割女性生殖器做法的国家行动计划，同时制订明确的目标和指标，用以开展切实有效的国家监督、影响评估和协调。[19] 该委员会2007年关于消除一切形式歧视和暴力侵害女童行为的商定结论敦促会员国实施有效的国家行动计划，该委员会1998年关于暴力侵害妇女问题的商定结论则呼吁各国政府“制订综合性、多学科、协调的国家计划、方案和战略”，同时 “规定执行指标和时间表，并以监督机制来确保有效的国内执行程序，应由所有有关方面参与，包括与妇女组织协商”。[20]

人权理事会2010年6月18日第14/12号决议题为“加紧努力消除一切形式的暴力侵害妇女行为：确保认真注意预防”，敦促各国制订或加强旨在消除暴力侵害妇女和女童行为的行动计划，其中要明确政府承担的预防责任，同时辅之以必要的人力、财力和技术资源，包括规定有时限要求的、可以衡量的目标，同时加紧落实现有的国家行动计划。前人权委员会同样呼吁各国“在各级制订、执行和促进……消除暴力侵害妇女和女童行为的行动计划，包括制订有时限要求的、可以可衡量的指标”。[21] 促进和保护人权小组委员会下属的影响妇幼健康的传统习俗问题工作组在2005年提交的第九次报告指出：“要提出一项打击暴力侵害妇女行为的全球性倡议，国家行动计划依然是十分重要的工具。”[22]

暴力侵害妇女问题特别报告员在其报告中提出了关于有效执行行动计划的若干指 标。[23] 特别报告员2002年的报告着重研究家庭中以暴力对待妇女的文化习俗，其中建议各国制订“国家行动计划，以铲除家庭暴力，特别是与文化习俗相关的暴力”。[24]

15 第124（j）段。

16 A/RES/48/104。

17 联合国大会第61/143号决议，第8（p）段。

18 联合国大会第63/155号决议，第16（a）、（f）和（g）段。另见联合国大会第65/187号决议，第16段。

19 联合国妇女地位委员会2010年第54/7号决议，第8和第17段。另见联合国妇女地位委员会2007年第51/2号决议。

20 见 http://www.unwomen.org/csw/agreedconclusions。

21 前人权委员会关于消除暴力侵害妇女行为的2005年第2005/41号决议，第17（l）段；另见关于同一主题的2003年第2003/45号决议。

22 联合国经济及社会理事会（2005年），《关于消除影响妇女和女童健康的传统习俗问题的第九次报告和最后报告》，E/CN.4/Sub.2/2005/36（2005年7月11日），第87段。

23 见A/HRC/7/6。

24 E/CN.4/2002/83，第126段。

2.2

区域法律框架和政策框架

长期以来，在区域层面制订的法律框架和政策框架对上文概述的国际法律及政策框架长期形成了补充。

2003年，非洲联盟通过了《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》，其中要求缔约国制订并采取适当措施，确保所有妇女的权利得到保障，尊重妇女的人格尊严，保护妇女免受各种形式的暴力侵害，特别是性暴力和语言暴力（第3条）。该议定书第4条要求缔约国采取适当的有效措施，制订必要的其他法律、行政、社会和经济措施，确保防止、惩治和根除各种形式的暴力侵害妇女行为。2006年《非洲青年宪章》呼吁各国“制订行动方案，为曾经遭受暴力侵害和虐待的女童及青年女性提供法律支持和身心支持，以便她们能够重新充分融入社会生活和经济生活”（第23（m）条）。2007年，非洲联盟卫生部长会议通过了非洲防止暴力行动计划草案，确定妇女和女童是受暴力影响最严重的群体。该行动计划扼要提出了可以在重点战略领域采取的多项措施，例如预防、促进两性平等、支持受害者、以及开展研究。该行动计划不仅针对成员国，同时也针对区域政府间机构以及发展合作伙伴。该行动计划还就如何制订国家行动计划提出了指导原则。

在美洲，1994年通过的《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》（《贝伦杜帕拉公约》）要求缔约国通过一切适当途径，立即采取政策来防止、惩罚和根除暴力侵害妇女行为。《贝伦杜帕拉公约》后续机制（MESECVI）专家针对国家行动计划制订了一系列指标，以便执行《公约》第8条。[25] 2008年通过的《半球报告》概述并分析了缔约国为落实该公约而制订的国家行动计划。[26] 2001年，第三次美洲首脑会议通过了《行动计划》，各国承诺制订更多的政策，同时拿出更多的做法来打击暴力侵害妇女行为，其中暴力家庭暴力。[27]

在欧洲开展了多项行动。欧洲委员会部长理事会第（2002）5号建议授权成员国开展行动，保护妇女免受暴力侵害，同时呼吁各国政府采取多项措施，并考虑制订打击暴力侵害妇女行为的国家行动计划（第十三条）。欧洲委员会议会第1512（2006）号决议题为“各国议会联合起来打击侵害妇女的家庭暴力行为”，其中建议欧洲委员会成员国的各国议会制订国家行动计划，彻底消除侵害妇女的家庭暴力行为。[28] 2009年，欧洲委员会议会通过了关于迫切需要打击所谓“名誉犯罪”的第1681号决议，该决议要求欧洲委员会成员国“制订并实施国家行动计划来打击暴力侵害妇女行为，其中包括为维护所谓‘名誉’而犯下的暴行”。欧洲委员会发起了一场名为“打击暴力侵害妇女行为，其中包括家庭暴力”的运动，旨在通过立法和国家行动计划，推动落实切实有效的措施来防范和打击暴力侵害妇女行为，同时定期监督进展情况。[29]

欧洲联盟欧洲议会关于消除暴力侵害妇女行为的2009年11月26日决议敦促“成员国完善国家法律和政策，以便打击各种形式的暴力侵害妇女行为，特别是通过制订综合性的国家行动计划来打击暴力侵害妇女行为，其中包括采取具体措施来防止男性施暴、保护受害者和起诉行凶者”（第1条）。2009年3月，欧洲议会通过了关于在欧洲联盟内部打击切割女性生殖器行为的第2008/2071（INI）号决议，呼吁成员国制订国家行动计划，在欧洲联盟内部禁绝切割女性生殖器的现象。欧洲经济和社会委员会作为欧洲联盟的顾问机构，在2006年发表了《关于侵害妇女的家庭暴力行为的意见》，建议所有成员国均制订旨在打击家庭暴力的国家行动计划。[30] 最近，欧洲理事会出台了《防止和打击暴力侵害妇女和家庭暴力行为公约》（2011，尚未生效），呼吁成员国“制定和实施涵盖所有相关措施的全国范围内的、行之有效的、全面的和相互协调的政策来防止和打击……并给予暴力侵害妇女行为以全面的回击”（第7条）。

在东南亚，2004年《东盟地区消除对妇女的暴力行为宣言》鼓励各国“通过政策和方案来消除各种形式的暴力侵害妇女行为”。

25 第8条规定，缔约国同意采取多项具体措施来防止、惩罚和根除暴力侵害妇女行为，其中包括方案。

26 OEA/Ser.L/II.7.10，MESECVI/CEVI/doc.16/08 rev. 1，2008年7月18日。

27 http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/plan-e.pdf。

28 另见关于侵害妇女的家庭暴力行为的议会第1582（2002）号建议。

29 此外，欧洲委员会下属的打击暴力侵害妇女行为、特别是家庭暴力问题工作队在其2008年《最后活动报告》中就关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划提出了多项建议，例如男性参与过程和分配适当的专项预算（见EG-TFV (2008) 5 rev 1）。

30 《欧洲经济和社会委员会关于侵害妇女的家庭暴力行为的意见》（主动意见），SOC/218 - CESE 416/2006 DE/SL AZ/AS/nk/um/ds-AZ/nk，布鲁塞尔，2006年3月16日，第1.4段。

3

指导原则

3.1

指导原则

3.1.1

以人权为基石

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划做到：

- 承认暴力侵害妇女行为违反人权；
- 根据国际准则界定什么是暴力侵害妇女行为；以及
- 明确对应根据相关人权条约承担的国家义务。

评述

在计划中，根据人权标准明确承认和界定暴力侵害妇女行为，可以为政府和民间社会利益攸关方之间的合作搭建一个强有力的、协调统一的框架。这样做并不是要排斥防止和消除暴力行为的其他方法，例如教育、卫生、发展和刑事司法努力，而恰恰是要鼓励各方形成整体、综合、多部门的应对方法。这样做还可以将国内工作融入旨在消除暴力侵害妇女行为的区域及国际工作这个更广阔的背景，为区域及国际层面的伙伴关系与合作创造更多机会。仅以突尼斯、约旦、利比里亚、莱索托、瑞典、伯利兹、圭亚那、斯里兰卡和斐济等国的国家行动计划为例，所有这些计划均明确宣告，暴力侵害妇女行为是对人权的践踏。

依据国际或区域文书，明确提出关于暴力侵害妇女行为的定义，可以为计划提供一个国际公认的基准点，并在此基础上促进各个部门就暴力侵害妇女问题达成共识，划定各自的行动范围。这些定义通常较为宽泛，目的是在暴力侵害妇女行为的性质、根源及后果日益加重和不断变化的同时，始终保持针对性（见第3.1.4节）。例如，斯里兰卡《支持〈防止家庭暴力法〉行动计划》（2007年）采用了联合国大会通过的1993年《消除对妇女的暴力行为宣言》第1条提出的关于暴力侵害妇女行为的定义：

对妇女造成或可能造成身心方面或性方面的伤害或痛苦的任何基于性别的暴力行为，包括威胁进行这些行为、强迫或任意剥夺自由，而不论其发生在公共生活还是私人生活中。

海地《关于暴力侵害妇女问题的国家计划》（2006-2011年）采用了《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》（《贝伦杜帕拉公约》）第1条提出的关于暴力侵害妇女行为的定义：

对妇女造成死亡、或者身心方面或性方面的伤害或痛苦的任何基于性别的行为或做法，不论其发生在公共领域或私人领域。

将国家行动计划与人权条约联系起来，表明要求享有权利，包括妇女不受暴力侵害的权利，并不是什么“新诉求”，而是各国根据国际法应承担的部分义务，民众理应提出主张。国家行动计划代表一次机遇，各国不仅可以借此机会针对与暴力侵害妇女问题有关的条约组织和国际标准，制订出有效、综合、适应本国国情的对策，而且还可以具体说明相关对策，从而协助国际机构的报告程序。国家行动计划宣告了各国政府对于妇女、全体公民、乃至国际社会承担的责任。《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）等条约及其相关文本还可以在防止和应对暴力侵害妇女行为这一具体行动领域，为各国提供指导。

在国家行动计划的制订、执行和监督过程中，应时刻考虑到人权义务和人权原则。突尼斯《防止家庭和社会暴力行为国家战略：人生中基于性别的暴力》（2009年）指出了突尼斯根据《消除对妇女歧视公约》所承担的义务，特别是消除对妇女歧视委员会在突尼斯最新定期报告中指出的关切问题，并将战略行动作为突尼斯政府全面解决这些问题的整体对策的一部分。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）明确指出，关于基于性别的暴力问题的相关方案和政策应尊重幸存者的权利、需求、私密和安全，应对种族、文化和性别问题有敏感认识，应做到可以问责、可以参与、可以持续，应以善政、和平、安全为目的，应调动政府组织、非政府组织和社会组织开展协作。

3.1.2

暴力侵害妇女行为是一种性别歧视

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 承认暴力侵害妇女行为是一种歧视，表明男女之间存在由来已久的权力关系不平等。

评述

消除对妇女歧视委员会认为，暴力侵害妇女行为是一种歧视，表明男女之间存在由来已久的权力关系不平等，国家行动计划是否有效，取决于能否认识到暴力问题背后深层次的性别动态关系，并采取相应对策。从这个意义上讲，关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划不是一般意义上的消除暴力计划，暴力侵害妇女行为的防止和应对方法截然不同于其他暴力形式的解决办法。

巴勒斯坦民族权力机构《打击暴力侵害妇女行为战略计划》（2011-2015年）指出，暴力侵害妇女行为是男性主导和权力不平等问题，“权力和控制是由（……）反映在法律法规和社会机制当中的文化、传统和习俗来决定的”。 坦桑尼亚《防止和根除暴力侵害妇女儿童行为的国家行动计划》（2001-2015年）认为，暴力侵害妇女行为是“男女之间在家庭内部和社会当中不平等的地位和不平等的权力关系造成的后果（……），其根源是法律制度、社会化进程以及在获取和控制资源方面的差异，”该计划提出以实现男女之间可持续的平等为目标。

斐济《关于暴力侵害妇女儿童问题的行动计划》（1999-2008年）是处理下列问题的一系列行动计划之一：妇女和性别问题主流化；妇女和法律；微型企业的发展；决策当中的两性均衡。该计划指出：“两性不平等侵入生活的各个方面，其中就包括对于侵害妇女和儿童的家庭暴力行为给予默许。”菲律宾《2007-2010年暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》提出了两性平等概念和赋权构想：“一个两性均等的、强大的社会能够保护民众，特别是妇女和儿童，免受任何形式的暴力侵害和剥削。”墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）旨在消除各种形式的歧视，同时扭转社会－经济模式，确保妇女享有自主权和权力。约旦《2006-2010年约旦妇女国家战略》提到暴力侵害妇女问题，该项战略旨在“促进妇女地位发生切实变化，以便消除针对妇女的各种形式的歧视，实现妇女在与男子平等的基础上有效地参与各种政治、经济、社会和文化生活”。

很多计划都包含有妇女的经济、社会和政治赋权战略，作为暴力侵害妇女问题计划的一项内容。增强妇女的权能，让她们在社会、文化、经济和政治领域有能力充分享有自己的权利，能够就自己的人生做出真正的决定。佛得角《打击基于性别的暴力的国家计划》（2006年）要求设立并增强相关机制，拓宽妇女获取资源的渠道，方法之一是协助妇女获得信贷和其他形式的支持，推动妇女融入劳动力市场，这项行动有望增强妇女的社会－经济权力。莱索托《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2008年）提出了一项战略目标——通过改变使得基于性别的暴力行为得以延续下来的社会－文化准则和风俗习惯，开创社会、经济、文化和政治变革，例如提高妇女和女童的经济地位，促进男女平等参与权力、政治和决策过程。

3.1.3

暴力侵害妇女行为的不同形式

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 认识到暴力侵害妇女行为的相互关联的多种形式，并拿出对策。

评述

暴力侵害妇女行为具体表现为多种相互关联、有时是反复出现的形式。这其中可能涉及到肢体、性、心理/情感及经济虐待和剥削，在私人领域和公共领域的多种情况下都有可能发生，有时甚至跨越国界。这些暴力形式包括（但不限于）家庭暴力、性暴力、婚内强奸、跟踪、性骚扰、贩运人口和性剥削、童婚、切割女性生殖器、以及构成或助长暴力侵害妇女行为的有害做法。此外，妇女在人生的各个阶段都可能以不同方式，在不同场合下遭受暴力侵害，而且，女童同样受到多种形式的暴力侵害。国家行动计划（无论是单一战略文件还是综合战略文件）应列出暴力侵害妇女行为的各种不同形式和表现方式，并拿出相应对策，以便相关政策能够考虑到这两者之间的共同点及重合点。

某些国家希望通过一份计划来消除各种形式的暴力侵害妇女行为，这样做的好处是认识到不同暴力形式之间的交叉关系，并据此制订行动计划。例如，利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）给基于性别的暴力规定了宽泛的定义，其中包括家庭暴力、强奸、儿童性虐待和其他形式的性暴力及性剥削、贩运妇女、切割女性生殖器、早婚和强迫婚姻、过继婚、以及剥夺女童和妇女受教育的权利。

其他国家则将其国家计划对准了某一种暴力形式，或是制订一系列计划，其中每一项计划均针对不同的暴力形式（例如，亲密伴侣施暴、性暴力或是贩运人口），或是针对发生暴力行为的不同环境（例如，家庭内部、社区或是工作场所）。这种“单一问题”计划的好处在于，能够更加有针对性地处理不同暴力形式的具体特点，或是不同环境或系统的实际特征。这类计划还可以反映出根据已知需求确定的工作先后顺序。然而，制订出仅仅应对某一种暴力形式的计划，可能会忽略到暴力侵害妇女行为的整体连续性及其不同形式之间的相互关联。在这种情况下，需要明确指出与其他暴力形式之间的关联，并说明在政策中应如何处理这些问题。例如，丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）便明确提出了与关于强迫婚姻/包办婚姻/半包办婚姻的行动计划之间的关系。格鲁吉亚《防止家庭暴力和保护暴力受害者的行动计划》（2009-2010年）与《打击贩运人口行动计划》（2003-2005年）属于姊妹计划，拥有同一个联合执行机构。

多项国家行动计划重点关注家庭暴力问题，这是一种最常见的暴力侵害妇女行为。这样做可以满足已经或可能遭受家庭暴力侵害的儿童的需求。突尼斯《防止家庭和社会暴力行为国家战略：人生中基于性别的暴力》（2009年）特别考虑到这些问题，联合王国《关于消除暴力侵害妇女和女童行为的呼吁》（2010年）也考虑到了这一点，并指出暴力“可能影响到所有家庭成员，其中包括儿童”。格鲁吉亚《防止家庭暴力和保护暴力受害者的行动计划》（2009-2010年）力求满足受到家庭暴力影响的所有家庭成员的需求，其中包括儿童和老人。

3.1.4

暴力侵害妇女行为的根源、普遍程度和影响

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 借鉴并吸收关于暴力侵害妇女行为的根源、性质和影响的国际研究成果；
- 整理并宣传关于相关国家不同形式的暴力侵害妇女行为的性质、普遍程度和影响的相关数据和研究成果，明确今后的工作目标（另见关于完善研究和数据的第3.3.6节）。

评述

大部分计划首先从统计和性质的角度入手，阐述暴力侵害妇女行为的根源、性质、普遍程度和影响，不仅说明了本国存在的暴力侵害妇女行为的不同形式及其相互关联，而且明确指出了在认识上和战略上的差距， 为日后衡量进展情况划定了基线。国家行动计划应以新兴的良好做法为基础，借鉴日益增多的全球例证，以便准确地提出与暴力侵害妇女行为有关的各种问题。与大学、国际组织和非政府组织结成合作伙伴，可以最大程度地拓宽收集证据的范围，同时将这样做的成本降到最低。突尼斯《防止家庭和社会暴力行为国家战略：人生中基于性别的暴力》（2009年）援引了关于基于性别的暴力的根源、最常见形式、以及妇女在争取支持或躲避暴力方面面临的问题等多项国际及国内研究，作为 “认识差距”的一种形式。

某些计划整理了关于暴力侵害妇女行为的普遍程度、性质、受害情况和报告情况等问题的国家、区域及地方数据，以及助长这一现象的态度和做法，目的是绘制一幅基本数据“全貌”。这种做法还有助于比照计划目标来衡量进展情况，确定各个行动领域的轻重缓急。在国家、区域和地方层面对于研究证据和做法进行审查，有助于在预防、提供/保护、调查/起诉等实质性领域进一步确定适合本国国情的先进做法。例如，海地《关于暴力侵害妇女行为的国家计划》（2006-2011年）对于不同机构接到报案的强奸案件进行了逐年比较评估，细化分类表明轮奸案和犯罪集团强奸案数量增加。厄瓜多尔《消除针对儿童、青少年和妇女的基于性别的暴力的国家计划》（2008年）和秘鲁《反对暴力侵害妇女行为的国家计划》（2009-2015年）都用大量篇幅论述了暴力侵害妇女问题的范围、概念、形式和具体表现，其中还包括一系列图表，说明不同暴力形式的普遍程度、受影响者的年龄跨度以及长期以来发生的变化等问题。

利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）得益于一系列需求评估的成果，其中包括利比里亚政府在世界卫生组织的协助下，在2004至2005年开展的关于问题普遍程度和保健设施资源的研究。莱索托《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2008年）承诺，在该计划的早期执行阶段，针对基于性别的暴力的重点领域确定基准数据，并制订衡量标准，用以检测基于性别的暴力行为是否有所收敛。这其中包括对于人们就基于性别的暴力问题所持的态度进行基准研究，并将在此基础上监测进展情况。

国家行动计划还可以进一步充实通过评估这一领域以往的计划和政策获得的经验教训，假如没有进行正式评估，则可以对相关政策进行分析审查，评估过程是否有效、取得了哪些成果、还有哪些不足。例如，伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）在制订过程中特别明确了第一份计划（2007-2009年）的成功与不足，目的是弥补缺陷，再接再厉。

3.1.5

形形色色及相互关联的歧视和弱势地位

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 认识到妇女遭受暴力侵害是由其种族、肤色、宗教、政治或其他主张、民族或社会出身、财产情况、婚姻状况、性取向、是否感染艾滋病毒/艾滋病、移民或难民身份、年龄、是否患有残疾等因素所致；
- 根据不同妇女群体面临的具体问题，制订相应的战略和行动，目的是为所有妇女实现平等。

评述

暴力侵害妇女行为首先是一种性别歧视，但其他形式的歧视和弱势地位同样可能增加妇女遭受暴力侵害的风险，以及/或是使其更加难以求助于支持系统和司法系统。特定妇女群体极易沦为暴力侵害的目标，其中包括少数族裔、土著和难民妇女、赤贫妇女、被关押或羁押的妇女、女童、残疾妇女、老年妇女和武装冲突局势下的妇女。普通战略往往较少触及这些群体，这部分人接受服务或介入环境的机会有限，或是普通战略没有考虑到她们的具体需求。例如，难民和移民妇女要获得服务或是受到战略关注，可能要面临语言和文化障碍。与其他妇女相比，残疾妇女遭受暴力侵害的几率要高得多，形式也不同，她们在获得支持服务方面的困难也更大一些。

暴力侵害妇女行为还会导致疾病和残疾，从而进一步加重和强化妇女的弱势地位。遭受肢体暴力和性暴力的妇女感染艾滋病毒和其他性传播感染的几率更高，而且，由于惧怕受到暴力对待，很多妇女不敢协商安全的性行为（例如，使用安全套），或是不敢去治疗性传播感染或其他创伤（生殖器创伤）。

国家行动计划应针对上述各类群体遭受的各种不平等与歧视待遇之间的相互关系，制订专项战略。例如，在以预防为主的活动当中，不仅应促进相互尊重的关系和两性平等，还应努力消除歧视，打破基于其他身份特征的陈规定型观念。在以应对为主的活动当中，在提供服务和刑事司法对策方面必须考虑到不同群体的具体需求，并为此开展行动。此外，应确保不同群体的代表能够参与相关计划的管理和协调机构（见第3.3.3节），政策及方案的监督和评估应包含分类数据，以便衡量给各类边缘化群体造成的影响（见第3.1.5节）。

例如，（塞尔维亚共和国）《伏伊伏丁那自治省2008-2012年保护民众免受家庭暴力和其他形式的基于性别的暴力侵害战略》认识到，遭受暴力侵害的妇女需要得到专门服务，而且应特别面向如下群体提供这些服务：吉卜赛妇女、残疾人、慢性病患者、心理疾病患者、农村妇女、难民妇女、流离失所的妇女，以及有着不同性取向的妇女。针对各类妇女群体订制专项对策，对于确保公平接受服务，同样具有重要意义。斯里兰卡《支持<防止家庭暴力法>行动计划》（2007年）提出了社区教育和预防策略，具体目标是“弱势群体和风险群体，其中包括国内流离失所者、移民妇女及其未成年的女儿、老龄妇女、残疾妇女、以及在种植园工作的妇女”。丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）提出了多项行动，旨在消除暴力受害者/幸存者在生活中遭受的歧视。例如，其中一项行动旨在协助庇护所的工作人员深入了解少数族裔妇女和儿童面临的各种问题，包括强化工作人员在这一领域的知识和资质。另一项行动是用不同方言拍摄五部短片，用以“向少数族裔妇女表明如何与庇护所、当地主管部门、区域主管部门、律师和警方进行交涉”。

3.2

制订国家行动计划

3.2.1

基本原理和指导原则

要消除暴力侵害妇女行为，必须在各个层面上实现变化，从国家制度和法律，到学校、工作场所、支持服务机构、当地社区和文化团体，乃至个人关系和个人行为。制订国家行动计划的难题在于如何将这份紧迫性转化为“行动蓝图”——确定和协调最有效的短期、中期及长期行动方式，并排定先后顺序。

由于国家行动计划涉及多个部门，而且往往涉及多重管辖权，制订国家行动计划不仅仅是拟定行动方案，还包括建立机制和动员利益攸关方参与进来，以便切实执行这些计划。参与、倡导、政府部门之间、政府组织与非政府组织之间以及民众与社区之间的合作，对于协调和支持计划行动至关重要。协调机构、信息分享机构、网络建设机构、以及关于计划宗旨的宣传和倡导机构，与相关计划本身同等重要。

国家行动计划的制定阶段是一个关键时期，在该阶段，上述机制需要建立或强化，以确保行动计划的制定和之后的执行是一个综合性、整体和持续性行动方案。

3.2.2

合性、整体和持续性行动方案

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 搭建综合性、整体和持续性行动方案，用于长期积累证据和良好做法，其中包括如下内容：
  - 贯穿各个领域的行动，用于在计划的各个方面建立管理结构，确保民间社会的参与，加强法律和政策，增强劳动者和组织的能力，以及完善各种证据 （见第3.3章）；
  - 针对暴力侵害妇女行为，制订注重预防的协调策略（见第3.4章）；
  - 针对暴力侵害妇女行为，确立并持续改进综合性服务、警务和司法对策（见第3.5章）；
  - 说明如何执行计划，包括说明具体目标、行动、时间表和执行实体，解释与两性平等机制及政策之间的关联，并指定资金来源（见第3.6章）；以及
  - 对上述各项内容进行评估、监测和报告（见第3.7章）。

评述

近几十年来，旨在消除暴力侵害妇女行为的政府活动大幅增加。这项工作固然很重要，但其中大部分努力局限于特定目标或是仅仅针对个别事件。国家行动计划是摆脱这种被动、琐碎工作方法的一条出路。国家行动计划能够提供一个综合

性、系统性的方法框架，目的是促成持久的实质性变化。

计划的制订过程应着眼于制订一个能够积累证据和做法的战略性长期行动方案。应在防范和应对暴力侵害妇女行为的各个领域制订一系列战略行动。此外还需要制订涉及多个领域的行动和结构体系，以便加强推动积极变革的各个系统。国家行动计划还应包括综合评估和监督战略，用以确保上述行动切实有效，同时持续改进相关做法。

伯利兹、利比里亚、秘鲁、法国、澳大利亚、西班牙以及其他很多国家的国家行动计划都包含涵盖上述各个领域的综合性整体行动方案。

3.2.3

民间社会和其他利益攸关方的切实参与

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划的制订过程应包括：

- 民间社会和其他利益攸关方的直接、切实参与。

评述

关于民间社会和其他利益攸关方切实参与制订、执行和监督国家行动计划的相关建议、例证和评述，见第3.3.2节。

3.2.4

管理结构

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划的制订过程应包括：

- 建立有效和负责的管理结构。

评述

关于制订和执行国家行动计划的管理结构的相关建议、例证和评述，见第3.3.3节。

3.3

贯穿各个领域的结构和行动

3.3.1

基本原理和指导原则

在国家行动计划的各个阶段，民间社会和其他利益攸关方切实参与，能够确保最高政治层面以及各级政府的政治领导、支持和参与的管理机构，对于国家行动计划的可持续性至关重要。

防止和应对暴力侵害妇女行为的战略，离不开辅助性的法律和政策框架、充分的人员能力和组织能力、以及全面的、不断改进的证据基础。要切实执行计划中的所有各项行动，这些系统需要遵循如下指导原则——就暴力侵害妇女问题达成共识，采取专业、连贯的工作方法来防范和应对此种暴力行为。

3.3.2

民间社会和其他利益攸关方的切实参与

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 民间社会和其他利益攸关方以直接方式，全程切实参与行动和战略的制订、执行和监督工作。

评述

民间社会的代表和其他利益攸关方有着独特的知识背景和经验，这对于国家行动计划的制订、执行和监督具有无法估量的重要意义。民间社会和其他利益攸关方包括、但不限于如下方面：

- 女性受害者/幸存者；
- 致力于消除暴力侵害妇女行为的非政府组织；
- 基层妇女组织；
- 边缘化群体的妇女和男子；
- 服务提供者；
- 警方和检方；
- 法律援助机构；
- 司法机构；
- 公共媒体和商业媒体；
- 卫生部门；
- 艾滋病毒和艾滋病毒预防及应对方案；
- 教育部门；
- 私营部门；
- 国际及/或区域组织。

确保这些群体的切实参与，能够调动他们的知识和专业技能，同时有利于缔结合作伙伴关系、形成共识、强化计划中各项行动的执行能力。在这一过程中，受害者/幸存者和各类妇女团体的意见也很重要。

在制订国家行动计划的过程中同民间社会进行磋商，是一项最基本的要求，可以确保相关行动和战略能够吸收现有的专业知识和做法，同时就决策过程和随之出台的计划形成主导权。摩洛哥《消除暴力侵害妇女行为国家战略》（2002年）的制订过程吸引了形形色色的众多利益攸关方前来参与，目的是达成共识，确保计划得到众多利益攸关方的广泛支持，其中包括政治和宗教领导人、医生、学术界、媒体从业者和其他民间组织。爱尔兰《关于家庭暴力、性暴力和基于性别

的暴力问题的国家战略》（2010-2014年）、菲律宾《暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》（2007-2010年）、突尼斯《防止家庭和社会暴力行为国家战略：人生中基于性别的暴力》（2009年）在制订过程中，与各个部门的代表开展了一系列参与式磋商。参与者协助制订和修订计划中的行动及战略，目的是就建议和优先重点行动领域达成共识。南非《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2007年）在制订过程中，同样与各界专家及民间社会进行了广泛磋商，其中包括工会、非政府组织、社区组织、宗教政治、艺术界和体育界、传统领袖、媒体、私营部门、捐助者、以及联合国的代表。海地、莱索托、毛里求斯、摩洛哥、卢旺达等国的国家行动计划的制订工作，还得到了国际或区域组织的合作。

鉴于国家行动计划具有长期合作性质，各国认为在初步磋商之后，有必要建立持久的正式机构和伙伴关系，其中包含参与计划的执行和监督工作的重点部门。在政府与民间社会的关系中，建立信任和透明度尤为重要，并且有利于这项工作，这往往需要采取具体行动或协作。要让利益攸关方通过此类机构实现全面、切实的参与，就需要赋予此类机构权力和资源，使其能够影响方针和决策，但在满足这一需求的同时，必须确保民间组织能够保持其独立性和问责政府的能力。例如，南非计划的执行工作由上述部门代表组成的工作组负责指导，并得到由四名成员构成的政府方案管理组的支持，后者兼具秘书处的职能。

众多民间组织，特别是妇女组织，参与了执行国家行动计划的多项活动，例如宣传活动、能力建设倡议和提供服务。基层妇女组织和致力于消除暴力侵害妇女行为以及/或为幸存者提供服务的组织往往资金不足，面临时间紧迫、员工疲惫等问题。大量好的做法孤军奋战，随着员工流动或资金枯竭，这些做法可能缩减，或是销声匿迹。工作人员的专业发展往往受制于时间或资金的不足，而且也鲜有机会交流信息和规划未来战略。

国家行动计划应积极增强相关民间组织的能力，从而解决上述问题，具体方法不仅限于注入资金（见第3.6.5节），还可以支持相关机构，从而实现协作以及相互交流信息和做法。例如，斯里兰卡《支持〈防止家庭暴力法〉行动计划》（2005年）承诺不仅要组建包含政府组织的地方级工作组，同时还要加强针对社区组织的支持机构，以便社区组织参与国家行动计划和更加顺利地开展社区干预。联合王国《团结起来，我们可以消除暴力侵害妇女和女童的行为》（2009年）指出，非政府组织在计划的执行方面起到重要作用，并承诺加强融资机制，协助非政府组织参与这项工作。

3.3.3

管理结构

3.3.3.1

3.3.3.1 政治领导、监督、支持和参与

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 建立相关结构，确保最高政治层面和各级政府在计划的各个方面的领导、监督、支持和参与。

评述

明确宣告有着强有力的政治领导、监督和参与的国家行动计划，与没有做出这一明示的行动计划相比，更易于得到持久的支持，排名更靠前，也更容易得到资源。很多计划勾勒出了管理结构，其中包括由主管部长、秘书或承担相关责任的其他官员进行监督。主管官员的形象和政治实力对于其能否左右防止和应对暴力侵害妇女行为所需的实质性法律或政策变革，能否确保执行机构和相关结构得到适当的资源和授权，都有着重大影响。最有效的国家行动计划，需要辅之以强有力的两性平等政府机制，其中包括一个能够进入内阁并在政府内部施加强大影响的妇女事务部长级职位。但是，妇女事务往往属于级别较低的职位，能够进入内阁和地位较高的官员（例如司法或卫生部长）或许是领导计划的上佳人选。

格鲁吉亚《打击贩运人口行动计划》（2009-2010年）的监督机构是执行打击贩运人口措施议会机构间协调理事会，司法部长任理事会主席，成员包括六个相关部委的副部长。这份计划的成功，在一定程度上要归功于格鲁吉亚总统任命位高权重的司法部长负责领导这个理事会。理事会每季度或在必要时召开部长会议，向部委下达工作。厄瓜多尔《消除针对儿童、青少年和妇女的基于性别的暴力的国家计划》（2008年）是根据总统令制订的，该总统令规定了计划的管

理结构，其中包括由如下部门的部长或国务秘书组成的综合性机构间委员会：政务和警务、教育、公共卫生、社会和经济融合、司法和人权、妇女、以及儿童和青少年。也门《妇女发展国家战略》（2006-2015年）同样根据总统令出台，并由多名部长负责监督，这份文件将暴力侵害妇女问题作为一个重点战略领域。

消除暴力侵害妇女行为，是一项长期工作，这意味着需要为国家行动计划制订高瞻远瞩的框架、构想和目标，确保在政治上获得各大政党和各级政府的广泛支持，不致因政府更迭或政治路线的变化而夭折。联合王国根据安全理事会第1325（2000）号决议制订的国家计划规定，妇女、和平与安全问题议会联合党团参与这项工作，与各党派议员、计划执行工作的牵头部委的公务员、以及民间组织开展定期交流。爱尔兰《关于家庭暴力、性暴力和基于性别的暴力问题的国家战略》（2010-2014年）在制订过程中，召开了会议和总统论坛，促进国家首脑参与制订工作。摩洛哥首相、内阁成员及国际机构的代表出席了该国《消除暴力侵害妇女行为国家战略》（2002年）的发布会。国家行动计划作为“政府全局政策”获得内阁的通过，同样可以增强这些计划的政治实力。伯利兹《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）就是由内阁批准的。

国家行动计划在政治方面的管理，应该确保计划的方针和战略能够在各级政府获得支持和拥护，特别是在分权制度下。由各州/省/区成员构成的政府委员会或部长级理事会能够利用联合融资协定或谅解备忘录等机制，调整并协调不同管辖权限下的行动。澳大利亚《减少暴力侵害妇女及其子女的国家计划》（2010-2022年）通过澳大利亚政府理事会这一现行机制，调动州政府和联邦政府的公职人员及民选官员参与计划，并作为该理事会提出的一项倡议，而不是中央政府单独制订的政策。组建了专职人员工作组负责制订这项计划，成员包括来自九个辖区的妇女政策、司法和其他政府机构的代表，领导人是联邦政府中负责妇女事务的高级行政官员。在西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）当中，三个中央政府部委（公共管理部、内政部、劳工和社会事务部）下达“联合指令，目的是让各个自治区的政府代表能够确保在各自区域内围绕基于性别的暴力问题开展的举措有后续行动，并协调进行”。

假如地方城镇负有提供相关服务的法定义务，其他国家鼓励地方城镇负责处理受害 者/幸存者。挪威《消除家庭暴力行动计划》（2008-2011年）的目标之一是确保为家庭暴力的受害者/幸存者提供服务能够被列在城镇政治议程的首位。

3.3.3.2
政府全系统牵头执行机构

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 计划的执行工作由高级别理事会或指导委员会负责领导（牵头机构），其成员包括所有各个政府部门的高级官员和其他利益攸关方，其职能如下：
  - 做出与执行计划有关的所有高级别决策；
  - 协调不同利益攸关方和各级政府的计划执行活动。
- 牵头机构的决策由资源充足、掌握专业技术知识、承担跨部门职责、具备推动行动的战略能力的中央政府机构负责落实。

评述

有必要建立一个高级别的政府全系统理事会或委员会，确保能够以统筹协调的方式来制订并执行计划中的各项行动和战略。这个机构通常听命于部长、国务秘书或第3.3.3.1小节提及的其他政府官员，并由后者指导该机构的整体路线方针。此类牵头机构的构成方式在各国互有不同，机构是否有效，取决于其是否有权协调跨职责、跨部门和跨辖区的行动。机构成员通常包括中央政府内部所有相关部门当中掌握决策权的高级行政官员，在某些情况下，也包括民间社会的主要利益攸关方（见第3.3.2节）。在分权制度下，制度机制必须包括或涉及跨辖区结构（见第3.3.3.1小节）。

圭亚那《关于家庭暴力问题的国家政策》（2009年）规定，全国家庭暴力问题监督委员会将负责监督政策的执行情况，委员会成员包括致力于解决家庭暴力问题的各部委、机构和组织的高级官员，以及凭借个人决心和经验应邀进入委员会的个人。尼加拉瓜《防止家庭暴力和性暴力的国家行动计划》（2001-2006年）提出建立一个指导机构，其中包括国家委员会、国家妇女学会和一个技术委员会。这个机构负责领导计划的执行工作，并就计划的执行问题做出高级别决策。关于计划提出的各项活动的执行进展及其影响的报告，也交由该机构审查。

菲律宾《2007-2010年暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》概述了理事会在领导和监督计划方面的作用。该理事会由12个相关政府部门的代表组成，其职责如下：

- 会同相关政府机构、非政府组织、学术界、私营部门和商业部门、宗教间组织及其他非正式合作伙伴，统筹协调国家、区域和地方层面的各项活动。
- 协助国家政府机构和地方政府部门制订相关政策，用以防范暴力侵害妇女及其子女的行为，保护妇女的权利，协助增强妇女的权能，使妇女能够参与国家发展。
- 就暴力侵害妇女及其子女的所有相关事宜，联络地方政府部门、学术界、私营部门和商业部门，最终目标是提倡妇女的权利，为妇女提供增强权能和实现发展的机会。
- 运用政府机构和非政府组织的资源来执行战略计划。

摩洛哥《消除暴力侵害妇女行为国家战略》（2002年）的执行机制采用三边结构，其成员不仅包括政府部委，还有妇女协会和大学里的研究团体。牵头的指导委员会得到多个专题工作组的支持，负责执行年度行动计划。

切实落实牵头机构的决策，需要调动各个相关政府部门的人力资源，还需要了解暴力侵害妇女问题的相关政策且有经验的工作人员、部门和利益攸关方开展战略协作。有能力提供专业技术知识、能够在各个部门推动行动、并且能够支持民间社会的核心政策部门比较适合开展战略协作，有多项计划都提到了这一点。例如，伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）提出，计划的整体协调工作由妇女部门负责，该部门与民间社会顾问机构合作，并在司法、警务和卫生等多个部门设有协调员，共同负责计划的执行工作。国家行动计划不仅应指定负责执行计划的中央政府部门和协调员，还应要求持续提供充足的资源，以便于这些机构有效行使职能，其中包括吸纳充足的专家级工作人员、开展战略政策协调、提供服务、开展磋商、拟定方案、提供部长级支持、以及为管理机构行使秘书处职能。

3.3.3.3

支持地方组织和地方网络

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 支持地方组织和地方网络，在区域层面开展活动，确保不同地理区域的协作。

评述

地方组织和/或地方网络能够在社区层面协助推动计划提出的各项活动，并且能够确保不同地理区域形成共识和开展协作。圭亚那《关于家庭暴力问题的国家政策》（2009年）规定建立区域和地方家庭暴力问题委员会，负责发起并监督各项战略、活动和支持服务，并向全国家庭暴力问题监督委员会报告各自区域内的家庭暴力问题。这些委员会的成员包括圭亚那警察部队、非政府组织、医疗诊所、社区组织、宗教政治、区域及地方政府官员、缓刑监视官员、福利官员、以及其他有资质的相关个人/机构。土耳其《打击侵害妇女的家庭暴力的国家行动计划》（2007-2010年）同样授权建立由内政部支持的地方协调委员会，“参与者包括各省、地方安全部队、宪兵、市镇、大学、专业组织和伊斯兰教法官办公室，以及致力于防止暴力侵害妇女行为的非政府组织的代表”。

3.3.4

立法审查和政策审查

3.3.4.1

立法审查

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 审查并修订如下文件：
  - 直接涉及到各种形式的暴力侵害妇女行为的现行法律，使其符合国际法和最佳做法；
  - 家庭、移民和儿童保护法等相关立法，确保这些法律的实施能够保护妇女和儿童免受暴力侵害，并且符合国际法和最佳做法。

- 在分权制度下，从最佳做法的角度出发，着手统一各个辖区的立法、政策和程序，包括为习惯/传统、宗教和非正式司法从业者制订指导规范。

评述

国家行动计划应确保在立法当中以及通过立法手段，采用协调、综合、统一的方法来处理暴力侵害妇女问题。

加拿大《反对家庭暴力倡议》在名为“从政策、方案和立法方面加强应对家庭暴力”的成果领域中提出，持续开展立法审查。《2004-2008年业绩报告》详细说明了在此期间为完善处理家庭暴力问题的法律而对《刑法》和《加拿大证据法》所做的修订。

在分权制度下，国家行动计划的首要目标应是确定关于立法定义、供应和程序方面的最佳做法，继而统一各个辖区内的这些做法。澳大利亚《减少暴力侵害妇女及其子女的澳大利亚国家计划》（2011年）在制订过程中，委托澳大利亚法律改革委员会负责调查各个辖区的家庭暴力法及儿童保护法与联邦家庭法之间的相互关系。这项计划还要求深入调查联邦法律对于家庭暴力受害者的影响，及其在家庭援助法、移民法、就业法、社会保障法、退休金法、以及隐私规定等方面的影响。

有些国家存在并行的非正式司法系统，允许实施传统/习惯法或宗教律法，例如酋长法庭或村庄法庭，这些系统务必要考虑到，暴力侵害妇女行为不同于其他大部分罪行，往往以文化或宗教为由得到辩护或开脱。同正式系统一样，非正式司法系统的运行方式必须符合两性平等标准，维护妇女免受暴力侵害的人权，并确保追究行凶者的责任。例如，巴布亚新几内亚的村庄法庭有权实施当地习惯法，特定习俗与国家宪法或法律有抵牾者除外。国家行动计划应确保立法审查和法律统一过程能够明确习惯法和/或宗教律法与正规司法系统之间的关系，确保前者审理的案件还可以交由后者审理。这一过程应鼓励非正式司法系统的从业者和领导者会同妇女组织，针对习惯/传统、宗教及非正式司法系统的从业者、这些人员与正规司法系统之间的互动、及其为受害者/幸存者提供的服务，制订指导原则或协议。

3.3.4.2

政策审查

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 审查并修订国家政策的其他方面，确保一个协调统一的政府全系统框架，促进妇女人权和两性平等，消除暴力侵害妇女行为；
- 在分权制度下，统一各个辖区关于暴力侵害妇女问题的重要政策方针，用以协调系统和行动。

评述

在政府政策的各个领域都应协调和统一立法。审查的目的是主动建立或加强国家行动计划与政府全系统（以及各级政府）的现行政策及做法之间的互补，这将有利于计划的制订和执行。现行政策中凡与计划相抵触的内容，应进行修订，可以将暴力侵害妇女问题的相关事宜纳入旨在更广泛地消除歧视、弱势地位和虐待的政策。这一过程还有助于建立或强化致力于卫生、艾滋病毒/艾滋病、教育或劳工政策问题的政府部门之间的联系，从而确保各方将暴力侵害妇女问题作为一项重要工作内容，同时确保两性平等在相关政策和方案中成为一项不可动摇的基本原则。

菲律宾、卢旺达和斯里兰卡等国的计划均提出行动，从计划目标的角度来审查国家政策。巴西《消除暴力侵害妇女行为的国家政策》（2008年）具体指定多个政府行政管理机构在四年内合作，以便巩固政策目标。

3.3.5

工作人员和组织的能力建设

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 规定各个部门和各个辖区负责处理暴力侵害妇女问题的所有相关专业人员一律接受关于暴力侵害妇女相关问题、及其原因与后果的标准化的、经过认证的综合性岗前培训和在职培训。

评述

很多国家通过国家行动计划来强化针对各个部门及各个辖区防范和应对暴力侵害妇女行为的所有相关专业人员开办经过认证的培训，并实现培训标准化。应为所有相关专业制订岗前培训战略以及入职后的职业和组织发展方案，此外还应为社区领导人和志愿服务部门规划培训。直接面对受害者/幸存者的人员包括卫生、社会和社区服务提供者、警方、检察官、司法部门以及法律专业的其他从业者。从事预防工作的人员包括教师和其他学校员工、社区和宗教领导人、地方官员、城市规划人员、以及媒体、人力资源、幼儿或家长相关职业的从业者。

所有岗前培训课程都应包含关于暴力侵害妇女问题的、符合良好做法标准的专题培训。培训方面的良好做法，不仅限于增强直接提供服务的技能。伯利兹《关于基于性别的暴力的

国家行动计划》（2010-2013年）指出，基于性别的暴力深深根植于人们的观念和行为当中，该计划强调，培训的重点不应仅仅局限于过程和程序，还应注重围绕暴力侵害妇女行为的根源、后果及其性质达成共识，目的是消除可能会损害有效应对系统的歧视观念。该计划规定，高级官员和主要决策者应参与培训，并需要评估培训给提供服务带来的影响。西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）规定开设一门实用课程，在职业培训课程、文凭课程、学位课程以及针对直接从事防范、治疗、调查和制裁基于性别的暴力行为的所有专业人员的专项方案当中，开办关于基于性别的暴力问题的专题培训。该计划提出了范围更广泛的预防行动，将两性平等培训纳入所有学位课程和文凭课程。

一些国家通过国家行动计划来开展劳动力和组织能力建设，以便更好地提供服务，或是更好地应对或防范暴力侵害妇女行为。乌拉圭《打击家庭暴力国家行动计划》（2004-2010年）提出采取如下行动：增加专门处理家庭暴力问题的法医专业人员的数量，这些人需要了解法庭暴力法和广大劳工对于这部法律的理解情况；以及，支持为负责处理家庭暴力问题的公立及私立机构的工作人员制订关于家庭暴力问题的常设能力建设方案。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）要求为执法官员、司法机构、康复中心的工作人员和社区利益攸关方开办关于国际人权标准和适用国家法律的培训。

人们日益认识到，有必要确保法律系统内部的司法人员及其他专业人员得到适当的教育和职业发展。除岗前培训和在职培训之外，示范说明书通过提供社会背景分析和相关判例法，能够强化执法工作。加拿大目前正在落实《反对家庭暴力倡议》，其中一项内容是执行《家庭暴力和家庭法电子说明书》，这份文件是全国司法学会在同24名法官和法律学者构成的同行审议小组进行磋商的基础上制订的。

地方市镇和各个政府部门的相关官员可能需要普遍掌握防止和应对等所有各项技能，并应接受适当培训。约旦《2006-2010年约旦妇女国家战略》包含一项组织发展战略，意在政府中普遍实现性别问题主流化，其中包括制订政策和方案、编制预算、编制统计数据和报告、以及提供充足的财政和行政手段，以此在更大范围内消除针对妇女的歧视。

假如当地社区、传统或宗教领袖、或其他非正式合作伙伴着手防止和应对暴力侵害妇女行为，国家行动计划应要求这些人接受与正规系统类似的高质量培训。

3.3.6

完善研究和数据

3.3.6.1

收集数据

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应要求：

- 定期收集、交流和分析综合性统计数据和定性数据，这些数据按照性别、种族、年龄、族裔、以及各种形式的暴力侵害妇女行为的性质、普遍程度和影响等其他相关因素分列。

评述

国家行动计划中各项战略和措施的制订、执行和评估，应做到有据可循，同时有利于积累证据，以便持续改进。收集精确和全面的统计数据以及定性意见，对于这项工作至关重要。要获取关于普遍程度和频度的数据，了解关于各种形式的暴力侵害妇女行为的性质及其影响的可量化资料，大规模人口调查通常被认为是最方便实用的办法。政策、医院病例或法庭记录等行政管理或案例数据系统同样有助于积累证据基础，第3.5.5.3小节就此做了进一步分析。

多米尼加共和国《关于两性平等和两性公平的第二份国家行动计划》（2006-2016年）规定，妇女事务秘书处将会同提供相关资料的政府实体，负责协调关于暴力侵害妇女问题和计划涉及的其他各个领域的相关数据/资料的整理工作。海地《消除暴力侵害妇女行为国家计划》（2006-2011年）呼吁建立常设国家机构，在一个技术委员会的支持下，负责收集、记录并分析关于暴力侵害妇女问题的相关数据，技术委员会则负责规划、制订和监督数据收集工作，并在各个相关政府部门中均设有业务职位。伯利兹《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）的目标之一是具体解决数据收集问题（以及监督和评估）。计划规定建立长期机制，负责测量伯利兹国内基于性别的暴力事件、频度和严重性（通过伯利兹统计局）。菲律宾《2007-2010年暴力

侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》呼吁收集关于暴力侵害妇女行为的普遍程度的相关数据，并与两性统计数据机构间理事会共同努力，在 2008年全国卫生和人口调查中增加了“妇女安全单元”（由国家统计局实施），以便获取关于15至49岁的女性遭受肢体虐待和性虐待情况的相关数据。

墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）提出一项战略，旨在确保连续性，同时进一步收集和深入分析关于暴力侵害妇女问题的相关资料和数据。计划呼吁建立暴力侵害妇女问题统计技术委员会，提倡开展关于暴力侵害妇女问题的全国定期调查，并呼吁制订方法准则，确保针对国内特定区域的暴力侵害妇女问题的形式及普遍程度的各种分析和研究能够作为首要资料来源，用以界定、调整和监督旨在防范、关注、制裁和消除暴力侵害妇女行为的国家方案的进展情况。

3.3.6.2

独立研究

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应包括如下措施：

- 支持与暴力侵害妇女行为有关的新兴问题的独立研究。

评述

关于受害者/幸存者遭受暴力侵犯的个案研究等定性研究，以及专门应对这一问题的系统，在需要确定政策和方案的重点关注目标时，可以提供意见和建议。国家行动计划应提出相关措施，在预防、服务、警方和司法战略等各个领域，增强关于暴力侵害妇女问题的独立研究和定性研究。菲律宾《2007-2010年暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》概述了该计划承诺开展的多个研究项目，研究主题包括：暴力侵害妇女儿童行为的性质和深层原因；受虐妇女综合征；同性关系中的暴力；以及，旨在应对和消除暴力侵害妇女行为的良好做法。该计划将与学术界、研究机构、媒体及其他非传统合作伙伴共同开展这些研究项目。丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）要求研究暴力侵害妇女问题与劳动力市场排斥之间的关系以及年轻人之间的伙伴暴力问题，以便为预防行动提供资料。

西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）要求多个主管部门“开展丰富多彩的跨学科研究活动，分析基于性别的暴力问题的成因和后果（例如，针对基于性别的暴力造成的残疾进行研究）”。此外，西班牙的计划还设立了暴力侵害妇女问题国家观察站，这个观察站负有积累证据和支持良好做法等多项职责，其中包括：确定一系列通用指标，用于分析暴力侵害妇女问题的严重程度和变化情况；建立国家数据库；以及，确定培训设施的通用质量标准。

3.4.

初级预防

3.4.1

基本原理和指导原则

初级预防[31]指的是消除暴力侵害妇女行为的深层原因，从而防患于未然，其相关战略针对全体民众，力求改变助长歧视妇女和暴力侵害妇女的各种态度、做法和行为。这样做最终将减轻支持服务、警方及司法系统的负担和成本，但初级预防工作本身应具备资金，而不是取自危机处理预算，应为预防工作持续提供资金，直至暴力侵害妇女行为大幅减少（但仍需要提供这些服务并给予充足的资源，以便应对妇女和女童通过预防活动，认识到自己生活中存在的暴力现象）。

研究发现，在两性不平等、固守性别定型观念和暴力侵害妇女行为的普遍程度之间，存在着直接关系。在重视妇女参与和妇女代表、男女之间的经济、社会或政治权力差距较小的社会当中，暴力程度相对较低。同样，持有歧视观念或性别定型观念的个人，例如主张男尊女卑的人，对于暴力侵害妇女行为往往抱有比较宽容度的态度。

为此，关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应制订可持续的战略来改变性别歧视或性别定型观念、态度和行为。这项工作需要在多种不同环境下针对多个目标群体采取行动，其中包括当地社区、工作场所、学校、宗教机构以及个人或家庭。有越来越多的证据表明，这些战略能够降低、而且正在降低暴力侵害妇女行为的发生几率。

31 本节着重探讨“初级预防”，也就是首先要防止发生暴力侵害妇女的行为。

3.4.2

初级预防战略的要素

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 如下文第3.4.3至3.4.6节所述，包括预防暴力侵害妇女行为的如下措施：
  - 改变社会和文化规范，其中包括宣传战略和提高媒体的敏感程度；
  - 在重点教育、组织和社区背景中；
  - 针对特定群体并吸引他们的参与，例如男子和男童、家长、儿童和青少年；
  - 处理可能加重或加深暴力侵害妇女问题的相关因素。

评述

家长向子女展示人际关系的方式，媒体报道暴力事件或描述性别角色的方式，工作场所、宗教组织或体育俱乐部促进（或妨碍）平等、尊重和不歧视的方式，都会影响到社会文化是否容忍暴力侵犯妇女行为。证据显示，初级预防战略要做到有效和持久，就需要：

- 针对生活和工作在不同环境下的各类不同群体；
- 在多种不同环境下（例如学校、工作场所、媒体）得到强化；
- 在个人、组织、社区和社会层面上吸引各类不同群体（例如男子和男童、家长、儿童）的参与。

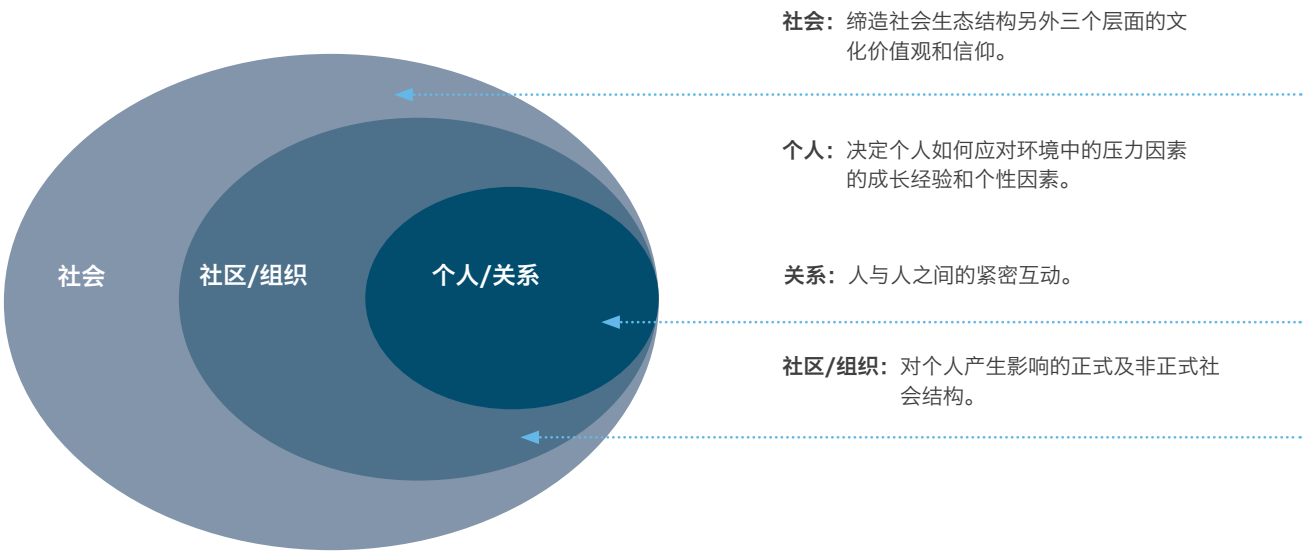
例如，校内教育方案对于学习这门课的青年或许能够产生立竿见影的效果，但在当地社区、媒体和家庭等校外环境中，校内教育方案需要得到相关战略的加强，才能在更大范围内持久地改变容忍暴力侵害妇女行为的思想观念或行为。

多项计划都包含初级预防内容，在这些计划当中，预防活动的范围不断扩大。各国日益认识到，要防范暴力侵害妇女行为，仅仅开展简单的宣传是不够的，必须多管齐下，力争转变个人观念，改革从根本上助长暴力侵害妇女行为的组织、社会和文化做法。多个国家的国家行动计划都提出了这一广泛的认识，柬埔寨《防止暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2009-2012年）就是其中之一，该计划旨在消除“导致暴力侵害妇女行为的错综复杂的多重原因”，其中包括两性不平等、带有性别色彩的社会结构以及教育不平等。 该计划力求“转变针对暴力的被动接受态度，建立新的社会规范，明确宣告暴力是不可接受的，并且是可以避免的”。

根据澳大利亚国家计划规定的辖区责任，维多利亚州制订了《获得尊重的权利：维多利亚州防止暴力侵害妇女行为计划》（2010-2020年），这是一项多部门长期初级预防框架。有关方面专门委托维多利亚州卫生促进基金会建立证据库，为制订计划提供意见和建议，同时借鉴关于促进卫生和预防暴力的社会－生态模式。该计划提出了采取行动的拟议背景和目标群体，在社会、社区/组织和个人/关系层面上采取相互补充的战略：

图1： 维多利亚州（澳大利亚）《获得尊重的权利：维多利亚州防止暴力侵害妇女行为计划》（2010-2020年），了解暴力问题的生态方法图示 [32]

32 维多利亚州卫生促进基金会《预防暴力，防患未然：维多利亚州关于暴力侵害妇女问题的初级预防的指导框架和背景文件》（2007年），维多利亚州卫生促进基金会，墨尔本，借鉴较早的资料来源。



葡萄牙第三份《反对家庭暴力的国家行动计划》（2007-2010年）指出：“防范家庭暴力，需要提倡平等的价值观和公民素质，这可以降低社会对于暴力文化的容忍和认可。我们的主要目标是消除定型观念和迷信，改变导致在家庭、学校和社会环境长期存在不平等关系的性别描述和价值观。”

南非《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2007年）承诺制订详细的行动计划，同学校、家长协会、社区组织、媒体、当地政府、传统和宗教领袖、私营部门等所有利益攸关方缔结合作伙伴关系，重点强调预防。

3.4.3

社会规范和文化规范

3.4.3.1

宣传运动

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 要求支持并资助针对暴力侵害妇女问题的深层根源开展的、遍及全国各个地区的系统宣传运动，其中包括：
  - 具体宣传运动，目的是促进民众深入了解旨在消除暴力侵害妇女行为的法律、法律规定的补救措施、以及为暴力受害者/幸存者提供的服务；以及
  - “改变观念”运动，提倡积极向上、尊重他人、非暴力的男子形象； 消除性别定型观念；开展宣传，让民众认识到暴力侵害妇女是不可接受的行为；以及，帮助社区认识到暴力侵害妇女行为是不平等的表现，是侵犯妇女的人权。

评述

宣传运动对于防止暴力侵害妇女行为至关重要，宣传不仅可以表明什么是暴力，说明暴力行为是不可接受的，同时还可以消除助长暴力行为的深层观念和行为方式。

宣传暴力侵害妇女问题和相关法律，是预防工作中重要的第一步。莫桑比克《防止和打击暴力侵害妇女行为的国家行动计划》（2008-2012年）的战略目标之一重点强调倡导、信息和宣传，以此作为防止和打击暴力侵害妇女行为的手段，其中包括广泛传播该计划，宣传促进妇女权利的现行法律。土耳其《打击侵害妇女的家庭暴力的国家行动计划》（2007-2010年）提出一项措施，向申请结婚的未婚夫妇发放关于两性平等、家庭暴力和生殖健康问题的宣传资料。巴布亚新几内亚《关于艾滋病毒和艾滋病问题的国家两性政策和计划》（2006-2010年）的主要战略之一是重点宣传基于性别的暴力和艾滋病毒之间的关联。

除宣传之外，各项运动还应力争转变有助于暴力侵害妇女行为的关于关系、性和社会性别的观念。一些国家同妇女团体、危机服务机构、具有创新精神的专业人员合作，开发制订出能够准确反映暴力侵害妇女行为的性质及变化情况的切实有效的资讯和宣传方案。厄瓜多尔《消除针对儿童、青少年和妇女的基于性别的暴力的国家计划》（2008年）的首要战略目标是改变对于暴力侵害妇女行为“习以为常”的社会定型观念和行为模式。该计划提出的优先行动领域之一要求制订公众宣传运动，同时确定具体的目标群体，例如教师和卫生官员。参与执行这项计划的所有政府机构均提供资源，支持在全国所有省份开展“大男子主义是暴力行为”的宣传运动。

多次开展关于暴力侵害妇女问题的宣传运动，需要发起大规模的社会宣传活动，但地方基层行动同样重要且有效，并且可以配合现有的活动或具体纪念日。柬埔寨《防止暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2009-2012年）提出的一项主要活动是通过媒体和集会，利用重点信息、海报、讲故事和绘本等形式，针对儿童、学生和广大公众等不同目标群体，在乡镇和区县层面开展公众宣传。该计划提出的其他活动还包括，向所有相关的利益攸关方宣传关于禁止暴力侵害妇女儿童行为的法律，以及宣传受害者/幸存者的权利和为其提供的服务。葡萄牙第三份《反对家庭暴力的国家行动计划》（2007-2010年）着重强调，通过足球比赛向大批受众开展反对家庭暴力的宣传。

最后一点，这些宣传运动务必包容形形色色的团体，同时切不可加深种族或阶层定型观念。丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）提出针对少数族裔妇女，利用这些妇女的母语对其开展宣传工作，同时要求采用多种语言拍摄五部短片，帮助这些妇女了解女性庇护所、法律咨询以及警方和主管部门的办事程序。

3.4.3.2

提高媒体的敏感认识

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 鼓励记者和其他媒体专业人员在暴力侵害妇女的问题上增强敏感认识，例如通过培训、制订指导原则和奖励等方式；
- 加强针对媒体、广告形象、文本、比赛和其他流行文化媒介的规范框架，这些媒介可能会以歧视、贬损或陈旧方式描绘女性形象或是鼓吹崇尚暴力的男子形象；
- 支持暴力受害者/幸存者、主张非暴力的男性、知名人士等社会活动分子接受记者采访，就暴力侵害妇女事件发表意见，宣传两性平等和非暴力主张。

评述

在强化或消除助长暴力侵害妇女行为的思想观念和社会规范的问题上，媒体、广告和流行文化可以起到重要作用。各国可以同媒体及广告组织合作，提高其从业人员的能力，避免出现维护暴力的信息，同时促进两性平等和不歧视。

一些国家的国家行动计划承诺，对媒体和广告从业者进行培训。坦桑尼亚《防止和根除暴力侵害妇女儿童行为的国家行动计划》（2001-2015年）要求采取一系列措施，目的是在报道暴力侵害妇女儿童案件时采取具有性别敏感意识的处理方法，同时避免深化性别定型观念，具体方法之一是为媒体从业人员开展关于妇女人权和暴力侵害妇女问题的培训。

一些国家行动计划还制订了补充行动，旨在支持和鼓励关于暴力侵害妇女问题的好的报道方法，同时提倡非暴力和两性平等。这其中包括比利时《2004-2007年家庭暴力问题国家行动计划》，该计划：

- 要求两性平等学会与媒体合作，确保关于家庭暴力问题的所有新闻报道和媒体文稿在结尾处都要公布热线电话号码；
- 建立媒体代表工作组，负责制订关于报道家庭暴力问题的媒体行为守则；
- 设立媒体奖项，用以奖励在报道家庭暴力问题上采取最重大的举措、同时在描绘男女形象时尽可能摆脱陈腐观念的媒体机构。

除上述培训措施之外，西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）提出开展行动，宣传和推广关于媒体报道的最佳做法指导方针和广告最佳做法奖项。该计划还执行了详细的战略，在政府和媒体/广告行业之间建立密切的合作机制，以便加强自律，其中包括：

- 就妇女形象问题设立咨询委员会，负责分析在广告中如何处理妇女形象；
- 将自动规范协定扩展至广告行业；

同公共媒体签署协议，提倡没有性别歧视色彩的媒体内容，促进妇女积极参与各个生活领域；

- 签订自律协定，保证客观报道新闻，传播平等的价值观，反对暴力侵害妇女行为；
- 扩充电视行业从业者关于保护未成年人的自律协定的内容，将基于性别的暴力行为和性别歧视也包括在内；
- 同影视管理部门签订协议，确立合作程序，消除节目和广告中关于基于性别的暴力行为的所有直接或间接鼓吹。

佛得角《打击基于性别的暴力的国家计划》（2006年）同样承诺，同私营部门和公共部门的宣传机构就如何描绘女性形象和报道基于性别的暴力事件签署协定。墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）提出，加强同媒体及私营组织的合作伙伴关系，重点关注媒体，目的是：（一）推动媒体协助禁止和清除可能导致仿效、加深、助长歧视妇女和男尊女卑的态度、行为和性别定型观念；（二）将尊重、尊严、平等、反对一切形式和表现的暴力侵害妇女行为作为制作节目内容的基本原则；以及（三）就这个问题开展宣传和提高认识的运动。

有些计划提出措施，支持社会活动分子接受记者的采访，就暴力侵害妇女事件发表意见，宣传两性平等和非暴力，这其中包括比利时《2004-2007年家庭暴力问题国家行动计划》，该计划承诺支持地区家庭暴力问题协调员与当地新闻界合作，编写并传播关于家庭暴力的性质及后果的资料。

3.4.4

重点环境

3.4.4.1

主流教育和非校内教育

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 从幼儿园到高等教育的各个教育阶段，以及在非学校教育的环境中，开展义务教育，提倡人权和两性平等，消除性别定型观念、歧视和暴力侵害妇女行为，培养技能，建立平等和相互尊重的关系，和平解决冲突；
- 审查教学材料和学习资料，支持上述目标；
- 同暴力侵害妇女问题专家合作，共同开发制订相关课程和材料，确保相关教育能够具备性别敏感认识，做到综合统筹，并且包括评估和报告措施；
- 为教师和辅助员工开展专题培训，并提供相关资源，以便讲授上述课程，支持揭露暴力行为的学生；
- 制订战略，增强学校能力，通过鼓励校方领导、政策和做法、社会活动和校外活动、动员家长和社区参与等方法，在更广的范围内提倡平等、非暴力、尊重的“校园整体文化”。

评述

在防止暴力侵害妇女和女童的问题上，校内教育措施是获得评价最高的形式之一，在提出良好做法倡议之后，不仅减少了学生当中支持暴力的观念和行为，而且提高了学校出勤率和学习成绩。在儿童和青年的人际关系观念正在形成阶段，特别是考虑到并非所有儿童和青年在其日常生活中都能够接触到相关尊重的人际关系，关于相互尊重的关系的课程和更加广泛的校园文化对于他们有着重大影响。在校内采用统一的工作方法，对于营造安全、有利的校园环境，增强启动和维持教学与学习的能力，都是至关重要的。

约旦《2006-2010年约旦妇女国家战略》提出多项措施，旨在增强教育机构防范暴力侵害妇女行为的能力，其中包括：

- 分析教育课程中的暴力和歧视因素，改变基于男尊女卑思想的行为和观念；
- 从质量和数量两个方面入手，扩充教育课程，以便提高学生和教职员工对于暴力相关问题的认识；
- 培训教师和教育机构的其他员工学会如何处理暴力侵害妇女和女童的案件，以及如何将这些案件转交相关部门；
- 鼓励学校在当地社区内开展宣传，以便预防暴力侵害妇女行为。

西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）提出开展广泛行动，目的是通过教育来培养技能和转变规范，其中包括：在教育界开展培训和宣传；修订教材，消除性别歧视或带有歧视色彩的定型观念，提倡男女平等；将平等教育纳入课程；以及，动员教育界。

其他积极做法还包括巴布亚新几内亚《关于艾滋病毒和艾滋病问题的国家两性政策和计划》（2006-2010年），该计划要求针对校内及校外的男女青年开展关于更加安全的性行为的教育，提倡两性平等、人权和非暴力的性行为。该计划还规定，针对成年人和青年（男女）开展关于如下方面的宣传：早婚的风险；两性关系中的年龄搭配；侵害妇女的肢体暴力和性暴力；校内和工作场所的性骚扰；儿童性虐待和剥削；乱伦；以及一夫多妻制。

3.4.4.2

组织环境

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 提出实际可行的、有资源支持的措施，以便在多种组织环境中防止发生暴力侵害妇女行为，其中包括私营部门及公共部门的工作场所、体育运动组织、军队、宗教机构和文化机构。

评述

工作场所和其他组织环境可以营造有利于妇女代表、参与和机会的环境及做法，消除歧视和助长暴力的观念，从而有利于防止发生暴力侵害妇女行为。初级预防涉及到文化、工作环境和做法的方方面面的变化，目的是增强机构整体能力，在机构内外防止暴力侵害妇女行为。

相关战略包括执行关于歧视、骚扰及其他虐待形式的各项法律和政策，支持组织领导层承诺防止发生暴力侵害妇女行为，以及营造积极向上、相互尊重、平等和不歧视的组织环境。对于明确承诺防止暴力侵害妇女行为的组织/机构给予积极的刺激办法，例如奖励、财政福利或补助方案，是鼓励各方参与的有效方法，另一方面，对于助长或纵容歧视或暴力行为的组织/机构进行法律制裁，也是非常必要的。

《获得尊重的权利：维多利亚州防止暴力侵害妇女行为计划》（2010-2020年）（澳大利亚）提出若干措施，着重关注工作场所和体育运动俱乐部等各种环境下的预防工作。在私营部门和公共部门的工作场所中，相关措施旨在鼓励雇主组织认识到其在防止暴力方面的作用，在雇主组织中确定可以作为开展防范工作的榜样和代言人的男女人选，以及将初级预防工作纳入工作场所发展方案。在体育和娱乐环境中，相关措施旨在为妇女营造一个安全和包容的环境，鼓励妇女的参与和领导，以及协助体育和娱乐机构在为运动员制订及执行关于相关尊重的人际关系的教育方面起到积极作用。这项政策得到了新版《2010年机会均等法》的支持，后者规定雇主和其他组织应承担明确义务，消除普遍歧视，并授权维多利亚州人权和机会均等委员会对于没有尽到这项义务的行为采取行动。

西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）提出多项战略，旨在鼓励雇主等“主流”组织防止发生暴力侵害妇女行为，并有效应对这种行为。该计划提出了运动和方案设想，通过以下方式来鼓励雇主：“打击基于性别的暴力行为联盟”；以及散发手册，宣传公司在打击基于性别的暴力行为方面可以的作用。乌拉圭《打击家庭暴力国家行动计划》（2004-2010年）规定，制订在教育、体育、娱乐和文化背景下防止暴力侵害妇女行为的方案。挪威《消除家庭暴力行动计划》（2004-2007年）承诺为首次参军服役的新兵提供关于家庭暴力问题的相关资料。

3.4.4.3

社区动员和城市规划

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应包括如下措施：

- 鼓励地方主管部门、社区和社区组织通过其现有的服务、方案、活动和补助/融资行动，提倡建立两性平等和非暴力的社区；
- 将防止暴力侵害妇女行为列为城市和市镇规划的优先重点；
- 在公共场合防止暴力侵害和骚扰妇女。

评述

区域或地方主管部门或组织的领导能够推动基层社区的预防工作。要成功地防止暴力侵害妇女行为，当地社区尤为重要，社区是人们在日常生活中体现社会规范、思想观念和行为的最直接的环境。地方主管部门和社区机构能够借助现有的基础设施和方案，在将促进两性平等和非暴力精神融入社区核心工作方面起到关键作用。这些机构能够针对当地需求和人口特点，有的放矢地开展预防活动，并且能够直接面对边缘化群体或受到社会排斥的群体开展工作。

《获得尊重的权利：维多利亚州防止暴力侵害妇女行为计划》（2010-2020年）（澳大利亚）提出，“当地政府、卫生和社区服务机构”是重要的驱动力量。该计划指出，这些机构的工作范围和任务广泛，涉及到学校、工作场所、体育运动俱乐部、社区艺术组织、以及幼儿和家长教育方案。该计划提出为多个当地主管部门提供资助，协助其将防止暴力侵害妇女行为纳入市镇规划，在上述环境下推动预防活动，以期为预防工作建立“社区整体模式”，全国各地的社区均可在此基础上进行调整和扩展。

城市规划是一个重要领域，当地及国家主管部门可以在这方面努力防范暴力侵害妇女行为。在公共汽车、火车、街道、公共卫生间、市场、上下学的路上、社区内其他地点等公共场合，妇女和女童每天都可能受到骚扰和暴力侵害。在公共场合防止暴力侵害妇女行为的有效措施包括：加强关于公共场合中的骚扰及暴力行为的法律和政策；为城市规划人员和警方开展培训；吸收基层妇女团体参与当地规划和决策过程；开展评估和审查，确定不安全的区域；采取行动鼓励当地社区、男性和男女青少年；以及，审查公共部门预算，以便提供充足的资源，为妇女和女童营造安全的公共环境。

莱索托《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2008年）提出，针对出租车司机制订具有性别敏感认识的行为守则，使得出租车候车地点对于妇女更加安全，例如增加基础设施，在街道和公共场所安装路灯。瑞典《打击男子暴力侵害妇女、为维护名誉施加暴力和压迫、以及同性关系中的暴力的行动计划》（2007年）承诺，由市政主管部门制订相关计划，会同技术服务部门及当地住房管理者合作，提高妇女在城市环境中的安全感。

新西兰《减少社区暴力和性暴力，提高社区安全行动计划》（2004年）同样要求关注并改变发生暴力的实际环境。该计划提出通过环境设计来预防犯罪的方法，拟议活动方案包括：鼓励当地主管部门将社区安全问题纳入公共场所规划；同私营部门合作制订奖励措施，鼓励采取通过环境设计来预防犯罪的方法；以及，为建筑、设计和规划专业人员开展相关培训（例如建筑师、城市规划者和设计师）。

3.4.5

特殊群体

3.4.5.1

男子和男童

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应包括如下措施：

- 鼓励男子和男童参与消除性别定型观念和歧视，提倡公平、非暴力的男性形象；
- 将两性平等和暴力侵害妇女问题纳入关于男性的现行方案，例如如何为人父、性健康和生殖健康、以及艾滋病毒/艾滋病方案。

评述

人们已经认识到，鼓励男子、青少年和男童在防止暴力侵害妇女的问题上发挥作用，是预防工作的重要一环。男子和男童可以提倡积极正面的男子形象，有助于在同伴和朋友当中形成相互尊重、两性公平的思想观念和行为。预防方案能够推动男子和男童消除助长暴力侵害妇女行为的男子形象的各种构成因素，这其中包括：两性关系中的男尊女卑或对财富的控制；男性倾向或权属感；以及对两性平等的支持不力。以男性为主要参与者的方案，例如关于如何为人父的方案，可以为男性提供机会，增强关于相关尊重和平等关系的技能，这些方案应该包括关于两性平等和防止暴力侵害妇女的内容。

位高权重的男子尤其应该参与进来，作为防止暴力侵害妇女行为的“代言人”。传统或宗教领袖，公共部门或私营部门的决策者，社会名流和运动员，都可以成为推动文化变革的重要力量： 这些人的行为、决定和意见既可以加深暴力观念，同时也可以改变这些观念。应该让这些人参与进来，确保他们能够在社会网络、教育环境、工作环境以及/或者公开场合，有效地传达关于男女平等和相互尊重的信息。应借鉴妇女专门服务机构的专业知识，提供培训和支持。重要的是，从事预防工作的男性不仅要“反对暴力”，还要决心消除导致暴力的深层根源，其中包括关于男子形象的设想和性别定型观念。澳大利亚《减少暴力侵害妇女及其子女的国家计划》（2010-2022年）提出开展如下行动：积极吸引男性参与提倡两性平等；鼓励男子大声疾呼，反对暴力，宣扬非暴力精神；增强男性关于如何维持相互尊重的两性关系的认识和技能；以及，支持具有文化适当性的土著男子榜样。该计划的基础文件鼓励议员、政府官员、学者、商人、社区领袖等在社区当中能够起到领导作用的男子在发表公开讲话时，宣布反对任何形式的暴力侵害妇女及其子女的行为。

南非《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2007年）要求开展关于立法、人权和交流/协商技巧的培训，从而提高男子和男童减少基于性别的暴力行为的能力。该计划还要求开办关于“积极的人生方式和改变思维方式”的讲习班，针对男子、妇女以及男童组织和女童组织。佛得角《打击基于性别的暴力的国家计划》（2006年）规定，推广针对男童和男性的各项行动，目的是对关于多重伴侣、家庭暴力、强迫婚姻、性暴力以及少年母亲/父亲的社会规范产生影响。这些行动旨在向男子、妇女、青年、社区领袖和其他人宣传关于性健康和生殖健康的知识。

巴布亚新几内亚《关于艾滋病毒和艾滋病问题的国家两性政策和计划》（2006-2010年）力图加强现有的合作伙伴关系，同时在平等和相互尊重的基础上，在各个层面建立新的伙伴关系。在这个目标下提出的行动之一是明确并支持适当的男性领导人来倡导两性平等和消除基于性别的暴力行为。其他行动包括提倡男女之间、男女青年之间、以及男童和女童之间讨论如何转变男女性别规范，以及如何支持更加平等的性关系。

3.4.5.2

家长

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应包括如下措施：

- 提倡积极、非暴力的家长作用以及平等、相互尊重和非暴力的亲密关系和家庭关系。

评述

学校和社区是形成相互尊重的人际关系、开展教育和其他预防措施的重要地点，但儿童和青年对于人际关系的很多认识都来自家庭的示范作用。很多思想、行为和观念是在童年和青少年阶段形成的，对于围绕相互尊重的人际关系开展教育和增强技能来说，这是一个重要时期。很多儿童和青年曾经目睹自己的母亲或其他女性看护者受到暴力侵害，以及/或是他们本人直接遭受暴力。这两种情况给儿童和青年的健康、福祉及成长造成了深远、渐进的负面影响。妇女在妊娠期间和生育子女之后可能开始受到暴力侵害，或是在此期间遭受的暴力程度加深，有针对性的预防或早期干预活动应以此为重要的切入点。

提倡积极、非暴力的家长作风的方案不应将目标仅限于防止暴力侵害儿童的行为，还应树立在家长之间以及在所有亲密关系和家庭关系中相互尊重、关系平等的典型。尼加拉瓜《防止家庭暴力和性暴力的国家行动计划》（2001-2006年）要求制订并执行方案，在沟通、尊重和个性成长的基础上改善家庭关系，提倡自尊和人权。洪都拉斯《反对暴力侵害妇女行为国家计划》（2006-2010年）呼吁在尊重多样性和人权的基础上，在社区内部采取解决冲突的新方法。该计划还呼吁建立和加强父母学校，强调预防暴力侵害妇女行为。

3.4.5.3

问题儿童和青年

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 制订有针对性的方案，将相互尊重的人际关系技能培养与为遭受暴力侵害的儿童和青年提供咨询支持结合起来；
- 针对表现出暴力思想和/或采用暴力手段的儿童和青年实施强化早期干预方案。

评述

母亲或其他看护者遭受暴力侵害，或是本人直接受到虐待的儿童和青年，这些人看到的人际关系模式将影响到他们本人的行为，限制他们设想其他人际关系的能力。特别是，同没有暴力经历的儿童和青年相比，这些男童和青年在亲密关系当中更容易出现暴力行为。这种“暴力循环”绝非不可避免，借助能够增强儿童和青年的抵抗力和能力的社会、教育及心理因素，就可以打破这一循环。提供安全、有利的环境，消除暴力的影响，培养能力来缔结健康、平等的人际关系等项方案，都能够发挥作用。

针对表现出暴力思想及暴力行为的儿童和青年制订方案，同样能够有效地减少日后的暴力现象。通过评估这些方案获得

的证据表明，不要给这些青年打上耻辱的烙印，也不要视其为洪水猛兽，而是应采用综合办法，在学校或其他环境中开展整体战略。

阿尔巴尼亚《关于两性平等和家庭暴力的国家战略》（2007-2010年）承诺，针对遭受家庭暴力的儿童制订三年期国家方案，重点是提供支持服务。丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）提出，针对遭受家庭暴力的儿童和青年开展一系列行动，其中包括建立数字网络，让来自暴力家庭的儿童和青年有机会同有着类似境遇的其他人交谈，此外还计划开展一项关于青年、性别和暴力问题的宣传运动，以此作为学习青年教育课程的青年人的教材。法国《打击暴力侵害妇女行为的第二个三年期部际计划》（2008-2010年）提出了一项广泛的目标，力争消除家庭暴力给出身暴力家庭的儿童造成的影响。该计划包括开展宣传；更好地协调致力于经受家庭暴力的儿童问题的组织；以及，限制有暴力行为的家长接近儿童，提供由国家及当地政府共同出资赞助的专用地点，从而确保儿童的安全。

3.4.6

处理相关因素

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 支持针对加深或加重暴力侵害妇女行为的各项因素采取的行动，作为旨在消除两性不平等和定型观念的更广泛预防工作的组成部分。这些次要因素包括、但不限于如下内容：
  - 获得火器；
  - 酗酒和滥用药物；
  - 社会－经济弱势地位和财政压力。

评述

除了要消除两性不平等和定型观念等导致暴力侵害妇女问题的主要决定因素之外，还应该将针对酗酒和滥用药物、获得火器、财政压力等问题的各项政策举措联系起来。这些因素本身固然不足以助长暴力侵害妇女行为，但是一旦同两性不平等和定型观念等决定因素结合起来，这些因素同样可以加重暴力的普遍性或严重性。为此，重要的是认识到，消除这些因素不足以防止暴力，而是支持整体预防工作。芬兰《防止亲密伴侣暴力和家庭暴力行动方案》（2004-2007年）明确指出，该行动方案与支持防止暴力侵害妇女行为的各项计划及方案之间存在政策关联，这其中包括《保健问题国家项目》、《两性平等行动计划》、《酒精问题方案》、以及《减少暴力的国家方案》。

一些国家提出开展行动，在防止暴力侵害妇女行为的背景下解决过渡酗酒问题。在《关于家庭暴力问题的国家政策》（2009年）当中，圭亚那政府承诺同民间社会缔结合作伙伴关系，开展旨在预防酗酒和其他药物滥用的社区教育方案。新西兰和挪威的计划也提出了旨在减少有害酗酒的各项措施。《伏伊伏丁那自治省2008-2012年保护民众免受家庭暴力和其他形式的基于性别的暴力侵害战略》（塞尔维亚共和国）要求调查可能存在滥用武器的所有情况，例如“严重破裂的家庭关系，暴力倾向，酗酒和滥用药物等”，同时有必要让配偶、前配偶和其他家庭成员了解已经递交的武器获取申请。

3.5

应对系统

3.5.1

基本原理和指导原则

国家行动计划应确保，处理暴力侵害妇女事件的所有相关机构（例如服务机构、警方和法院）能够像整体系统一样开展协作。在所有这些机构之间确定协调、统一的应对办法，是确保暴力侵害妇女行为的受害者/幸存者的安全以及建立“比行凶者更强大的系统”的唯一途径。例如，在发生家庭暴力事件之后，在提供危机服务方面的最佳做法本身并不能确保受害者/幸存者的安全。但在处理危机的同时，假如能够辅之以有效的警方做法、不同机构之间的交流与协作、同时制订强有力的干预令程序，对于违反干预令的行凶者给予刑事制裁，则有望大幅度提升受害者/幸存者的安全保障。

作为上述工作的基础，国家行动计划应明确宣告并强化负责处理暴力侵害妇女行为的不同机构的共同指导原则。将妇女的安全排在第一位，同时确保追究行凶者的责任，这是警方、司法部门和服务机构的首要共同职责。在家庭暴力事件中，将妇女的安全排在维系婚姻或家庭单位等所谓的社会或文化顾虑之上，是格外重要的，逃脱暴力侵害的妇女所照料的儿童同样需要得到保护和支持。

国家行动计划应规定，应对系统必须普遍覆盖所有地理区域，包括农村和边远地区，并且要让全体妇女都能够求助于这一系统。在现行正规系统薄弱或是覆盖面不够普遍（例如在农村地区）的国家，国家行动计划可以要求采取措施，加强支持受害者/幸存者的非正规系统，在强化正规系统的同时作为一项补充措施。相关战略应确保，非正规系统与正规系统遵循同样的指导原则，并辅之以一系列综合行动，旨在建立可持续、便捷、普遍的正规系统。

这些系统中的每一个环节（例如服务部门、警方、司法部门和非正规部门）都应遵循如下指导原则，作为进行规划和开展日常工作的共同职责：

- 让全体妇女都能够求助于这一系统；
- 保护受害者/幸存者的秘密和隐私；
- 妇女（及其带领的儿童）的安全、福祉和权能是最重要的；
- 通过所有适当渠道来强调和追究行凶者的责任；
- 受害者/幸存者能够得到有效、公正、承认妇女权利的法律解决办法，并且能够得到适当的法律支持；
- 这一系统全天候运行，全年无休，全国各地的所有妇女及其带领的儿童均可以求助于这一系统；
- 承认是男女权力失衡和两性不平等造成了暴力侵害妇女行为。

3.5.2

有效的综合应对系统的关键因素

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应做到：

- 如下文第3.5.3至3.5.5节所述，针对暴力侵害妇女问题，提出措施来建立/增强、资助和支持一个综合性、全系统的应对办法，其中包括如下内容：
  - 为受害者/幸存者提供照料和支持，增强其权能；
  - 保护和司法；以及
  - 系统协调与整合。
- 规定这一系统必须覆盖所有地理区域，全体妇女都能够求助于这一系统。

评述

为遭受暴力侵害的妇女提供支持服务，是国家行动计划的核心内容，同时也是一项人权义务。紧急身心救护，安全住所，咨询和法律援助，对于帮助受害者/幸存者躲避暴力和实现康复至关重要，支持这些人找到稳定的住所和就业的战略对于长期赋权也十分重要。对于家庭暴力（有时是其他形式的暴力），在规划护理、支持和保护工作时还应考虑到受害者/幸存者带领的儿童。某些计划提出开办“一站式商店”，通过众多机构之间的合作伙伴关系，让妇女（及其带领的儿童）能够在同一个地点得到多种形式的支持。

在很多国家，法律没有规定建立专业的危机处理机构，来应对遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者。为此，这些服务往往是由财政资源有限、资金来源不稳定的民间组织提供的，致使其提出的服务不足。因此，很多遭受暴力侵害的妇女得不到支持服务，或是接受的服务不足，甚至是有害的。各国在提供服务和给予资金支持方面应起到重要作用，但国家往往不是管理这些服务的最适当人选。在可行的情况下，应由独立自主、且有经验的妇女非政府组织负责管理专业的危机处理机构，来应对遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者，在上文概述的各项原则的基础上，为遭受暴力侵害的女性幸存者提供具有性别针对性、能够增强权能的综合支持。

除支持暴力受害者/幸存者并且增强其权能之外，国家行动计划必须确保，在刑法、民法或传统/非正规司法系统中，都应将暴力侵害妇女行为作为侵犯人权，拿出有效的司法对策。这意味着务必要开展保护性调查和，实施有针对性、有效、支持并尊重遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者的法律程序。此外，必须将行凶者绳之以法，使其为自己的行为负责，必须确保这些人不会再次犯下暴行。

最后一点，有些行动旨在确保负责处理暴力侵害妇女事件的所有机构在整体系统中运作，此类行动常常受到忽视，被视为旨在更好地应对暴力侵害妇女问题的专项行动的“第三个分支”。这样做的目的是建立综合性、多侧面的合作系统，让受害和/幸存者不必四处寻找她们需要的服务，让行凶者没有机会逃避司法制裁。

各国以往的投资金额、现有基础设施、特殊的地理和社会背景，将决定不同国家如何在这一领域制订相关行动计划，并排定先后顺序，但重要的是将所有上述因素都考虑在内。一些计划目前提出的战略包含上述各项内容，作为应对暴力侵害妇女问题的整体方法；而大多数计划只包含其中部分内容。例如，联合王国《关于消除暴力侵害妇女和女童行为的呼吁》（2010年）承诺，在刑事司法程序期间以及在此前后，连续四年为针对性暴力及虐待受害者的专业支持和宣传机构提供资金。这其中包括：性骚扰转诊中心（为新近遭受性骚扰的受害者提供快速医疗救治和咨询服务，并且可以为日后的起诉工作收集法医证据的一站式地点）；独立的家庭暴力问题顾问及其培训（面对高危受害者开展工作的专家，满足这些受害者的安全需求，协助其管控面临的风险）；以及，多机构风险评估会议（多机构会议，重点关注家庭暴力高危受害者的安全问题）。

秘鲁《反对暴力侵害妇女行为的国家计划》（2009-2015年）旨在确保遭受暴力侵害的所有女性受害者/幸存者都能够获得高质量的支持、咨询、司法、卫生和其他服务。这是一份综合性计划，不仅提出了旨在改善应对系统的各个领域的一系列活动，同时还承诺，通过分阶段的方法，确保系统具有广泛的覆盖面。该计划详细说明了每两年期的预期成果，引述区域百分比，从为受害者/幸存者提供高质量应对方法的一系列指标中选取委员会或组织会议确定的目标，力争到2015年全面实现所有各项目标。

3.5.3

对受害者/幸存者的护理和支持，以及增强其权能

3.5.3.1

紧急身心护理

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应提出措施，确保：

- 保健系统获得支持，以便确定并免费接诊各种形式的暴力侵害妇女行为的受害者/幸存者；
- 接受保健服务不必以申诉者/幸存者向警方告发暴力案件为条件；
- 在卫生部门和应对暴力侵害妇女问题的专业部门之间建立并监督正式程序和转诊系统。

评述

遭受暴力侵害的很多受害者/幸存者前往初级保健机构，而不是、或是在此后才前往应对暴力侵害妇女问题的专业机构。为此，应为初级保健提供者配备充足的设备，以便明确、适当应对、发现并认识到暴力侵害妇女行为在医疗卫生方面造成的后果（包括心理创伤），同时开展磋商和检查，以便尽量减少二次创伤。重要的是，保健系统应该认识到遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者的具体需求，这些需求可能不同于其他暴力受害者的需求，保健专业人员应该接受适当培训，以便满足这些需求（见第3.3.5节），而且这些服务应免费提供。

在与受害者/幸存者互动的过程中，保健工作人员必须努力遵循本章前言部分提出的各项指导原则，认识到适当应对受害者/幸存者不仅仅是治疗肢体创伤。国家行动计划应要求初级保健机构和紧急救护机构：

- 制订明确的程序，满足遭受家庭暴力和性暴力的妇女的紧急身心健康需求，其中包括在受到性攻击之后预防艾滋病毒感染、性传播感染和意外妊娠；
- 在关于暴力侵害妇女问题的程序和教育方面，接受有效的岗前培训、在职培训和临床指导（见第3.3.5节）；
- 假如受害者/幸存者提出要求，应委派经过培训的人员收集医学证据，用以起诉；
- 在国家卫生资料系统收集日常数据的工作中，增加按不同性别和不同年龄分列的关于肢体暴力和性暴力的数据（见第3.5.5.3小节）；
- 在保健服务机构、应对暴力侵害妇女问题的专门机构以及非正规社区应对办法之间，建立转诊通道；
- 各项服务均免费提供。

摩洛哥《消除暴力侵害妇女行为国家战略》（2002年）要求建立专门医疗机构，配属临时庇护所，为遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者提供支持和咨询。该战略还提出，为城市及乡村诊所的保健工作人员制订并测试关于两性问题的培训课程，其中包括基于性别的暴力问题。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）提出多项战略，旨在增强保健系统的能力，从容应对基于性别的暴力问题。行动包括就诊所如何应对基于性别的暴力问题，制订国家指导原则，以及为保健工作人员开展应用培训。此外还计划为医护人员、辅助人员和社区卫生工作者开办深入培训，同时强化保健中心、转诊医院、警方、咨询中心之间的转诊机制。

丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）包含哥本哈根大学医院性攻击受害者中心开展的多项活动，该中心致力于制订标准、程序和指导意见，用以改善协助强奸受害者的多部门行动。目前已经确定了强奸受害者的登记标准以及性传播疾病的检查和治疗标准。该中心编写了急诊室指南，其中就医院工作人员如何处理强奸受害者、如何提取证据、向警方报案以及转诊等问题提出了指导原则，为丹麦全国各地的急诊室接收强奸受害者的接诊程序标准化，起到了促进作用。

南非《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2007年）在为受害者/幸存者提供保健服务的良好做法方面，提供了更多例证，其中之一是为遭受基于性别的暴力侵犯的所有幸存者提供综合治疗和护理，包括提供事后预防，降低感染艾滋病毒的几率，处理可能出现的性传播疾病和妊娠，以及提供咨询。巴布亚新几内亚《关于艾滋病毒和艾滋病问题的国家两性政策和计划》（2006-2010年）为保健规划人员和管理人员提出了简单的六步程序，认识到针对暴力侵害妇女问题，需要采取特殊方法，有针对性地确定具体保健需求，其中包括预防、治疗和后续措施。

3.5.3.2

安全住所

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 为受害者/幸存者及其带领的儿童提供方便、直接和安全的紧急住所及长期住所，其中包括在安全条件允许的情况下，支持妇女留在家中。

评述

国家行动计划应规定，为逃避各种形式的暴力侵害，特别是家庭暴力的妇女及其带领的儿童提供紧急住所。这些住所应包含多重选择，适应妇女的具体处境和需求，例如得到全额资助的庇护所，由社区开办的安全房，有补贴的旅馆住宿，或是由经过培训、支持妇女的社区或宗教领袖提供的临时庇护所（见第3.5.5.4小节）。此外，国家行动计划还应包括为

妇女及其子女提供保护和资金，以便追索财产，满足日常需求。

利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）提出了一项目标，要在全国15个州建立安全之家，并配备人员和设备。挪威和瑞典借助国家行动计划，协调并强化市镇的管辖责任，以便提供紧急住所。挪威《消除家庭暴力行动计划》（2004-2007年）旨在规定市镇承担法定义务，为家庭暴力的受害者/幸存者提供全天候妇女庇护所服务（同时提供咨询和其他支持），妇女庇护所的主办市镇负责具体执行（利用挪威国家住房银行提供的贷款机制）。应刚刚出台的《为遭受暴力侵害的妇女提供社会服务支持法案》的要求，瑞典《打击男子暴力侵害妇女、为维护名誉施加暴力和压迫、以及同性关系中的暴力的行动计划》（2007年）直接向市镇划拨资金，使其在提供此类住所时能够执行较高的标准。

在可行和安全的情况下，应支持遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者留在或返回家中，同时将行凶者带离。这种做法让妇女（和国家）不必承担女性离家出走的相关成本，这笔费用更应该由施暴者负担，这种做法还可以让妇女同支持网络及工作保持联系。假如相关妇女有子女，这种做法还可以避免这些孩子的生活和学校教育受到干扰。但是，要保障相关妇女及其子女的安全，这种做法有赖于强有力的保护以及对行凶者给予司法制裁，其中包括保护令（见第3.5.4.2小节），有效的警方做法（见第3.5.4.1小节），以及服务机构和妇女之间的全面信息共享（见第3.5.5.1小节）。能够借助紧急需求（例如更换门锁）佣金资助方案，同样非常重要。在这个系统中，假如无法保障妇女在家中的安全，有效、及时提供住房服务来满足幸存者及其子女的需求，对于处理案件至关重要。

阿尔巴尼亚《关于两性平等和家庭暴力的国家战略》（2007-2010年）承诺，“如可行，将为受害者提供更多援助，帮助其留在家中”，其他多个国家的计划也提出战略，带离行凶者，支持女性受害者/幸存者继续留在家里。法国《打击暴力侵害妇女行为的第二个三年期部际计划》（2008-2010年）提出的目标之一是完善立法框架和司法做法，以便更好地保护受害者/幸存者，并由此出台了新的法律，在亲密伴侣施暴的案件中，进一步方便妇女进入家中或家外的安全住所。2010年，授权法官发布即刻驱逐令，将亲密伴侣暴力案件中的施暴者逐出住宅，假如受害者/幸存者希望离家，则需要确保这些妇女得到安全住所，并为她们带领的儿童提供看护服务。当前的《打击暴力侵害妇女行为的第三个三年期部际计划》（2011-2013年）确保为离家出走的受害者/幸存者提供实际支持，其中包括邮政信箱、储存以及卫生设施等日常需求援助。该计划还要求扩大为弱势群体提供临时住房的方案，同时开办援助之家，让遭受家庭暴力的女性受害者/幸存者能够选择临时住房。

3.5.3.3

咨询服务和支持服务i

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者能够在短期和较长时期内获得高质量的咨询服务和支持服务；
- 针对遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者，在全国范围内开通全天候、全年无休的免费热线电话以及提供在线服务，提供信息、宣传、支持和咨询。

评述

接受高质量的咨询服务和支持服务，对于遭受暴力侵害的妇女及其子女的短期及长期康复，具有重要意义。在这一领域提供服务，务必应遵循第3.5.1节提出的各项原则。国家行动计划规定，对于暴力侵害妇女行为，在咨询或法律程序当中均不得采取调解的处理方法（见第3.5.4.3小节）。这是由于调解办法假设暴力案件的双方负有同等过错，且具有同等的协商权力，没能充分认识到隐藏在暴力侵害妇女行为背后的性别权力失衡问题。第3.5.4.5节论述了针对暴力侵害妇女的男性施暴者制订的咨询和改变行为方案。

为妇女和儿童提供咨询和支持服务的预期成果包括：加强安全保障，确定保障未来安全的方案；减轻创伤造成的影响，改善身心健康；深入了解各项权利和应由待遇；以及，有能力改变暴力关系中固有的权力、控制和性别问题。伯利兹《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）承诺，在每个城区雇用一名社会工作者，为儿童性虐待的幸存者提供充足的支持和宣传。

针对亲密伴侣暴力、性攻击和儿童性虐待等问题，需要开展经过认证的专项咨询技能标准培训课程，这种咨询工作不会

为维护家庭完整而牺牲安全，同时会采用创伤咨询、危机咨询、重新融入咨询、同伴咨询和个案管理等多种方法。柬埔寨《防止暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2009年）呼吁就咨询技能和社会服务技能培训制订最低标准。

开通24小时免费热线电话和在线咨询服务，可以为因社会或地域原因孤立无援的妇女、或是不愿、不能或是害怕接受实体服务的妇女提供支持。多个国家的国家行动计划都提出了关于热线电话的构想，这其中包括阿尔巴尼亚、摩洛哥、柬埔寨、丹麦、莱索托、挪威、土耳其、联合王国、洪都拉斯和佛得角。例如，法国《打击暴力侵害妇女行为的第三个三年期部际计划》（2011-2013年）要求评估针对亲密伴侣暴力的受害者/幸存者（及目击者）开办的热线电话服务，目的是开通一条统一的热线电话，使得遭受各种形式的暴力侵害的受害者/幸存者都可以拨打这个电话，其中包括强迫婚姻、切割女性生殖器、卖淫、贩运人口、强奸和性暴力。

3.5.3.4

宣传服务和法律服务

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 为受害者/幸存者提供免费的法律援助、咨询、宣传和法庭支持服务，以通俗易懂的方式让这些人了解自己的权利和应得待遇；
- 在提出要求或必要的情况下，为受害者/幸存者免费提供高质量的、公正的口语翻译以及法律文件翻译。

评述

国家行动计划应确保，以通俗易懂的方式，让妇女了解自己在获得保护和起诉暴行方面的法定权利。应围绕获得儿童监护权令、生活费、分居/离婚和财产分割等相关问题，提供法律咨询和宣传。随着法庭诉讼程序的进展，还应提供免费的法律援助。

不同的国家行动计划对于提供并资助法律援助的各项措施的处理方式不尽相同。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）明确承诺，建立针对弱势妇女的免费的法律援助机构。秘鲁《反对暴力侵害妇女行为的国家计划》（2009-2015年）希望“借助律师协会和司法部的力量，强化免费的法律服务，确保受到暴力侵害的女性受害者能够获得优质的服务”。莱索托《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2008年）承诺说服各方将法律援助普及到地方，目前仅在马塞卢能够获得法律援助，同时承诺提高相关收入标准，凡低于这项标准的公民均可享有法律援助。伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）建议增加伯利兹城市法律援助机构的律师人数，让法律援助更加有效地服务于各县的妇女。坦桑尼亚《防止和根除暴力侵害妇女儿童行为的国家行动计划》（2001-2015年）承诺，在20个县设立并极强40个法律援助中心。摩洛哥《消除暴力侵害妇女行为国家战略》（2002年）规定在六年时间内兴建多个心理支持和法律支持中心。

语言障碍可能会妨碍难民、移民或文化/语言少数群体当中遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者接受司法援助。很多国家出台立法，确保受害者/幸存者能够获得高质量的、公平公正的口语翻译以及法律文件翻译，[33] 国家行动计划应提出或加强相关规定。

33 见《暴力侵害妇女立法手册》及其《补编》，妇女署（前提高妇女地位司）出版，电子版见：http://www.unwomen.org/handbook-for-legislation-on-vaw。

3.5.3.5

对于伴随儿童的支持和照顾

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应提出措施，确保：

- 为受到家庭暴力影响的伴随儿童提供适当服务；
- 父亲对于儿童的监护权和探视权，不得高于妇女儿童的安全与福祉。

评述

很多地区都认识到，应整合针对儿童的有效系统应对方法，并应调整这些干预措施，确保其与这些儿童的母亲（或者其他女性主要照顾者）的安全与福祉保持一致。各个部门的服务提供者需要得到培训和支持，以便有效地应对伴随儿童，其中包括保护遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者，使其摆脱因“孩子需要母亲”而归家的压力，以及/或者驳回父亲的知情权，拒不向其透露相关妇女和儿童的去向。重要的是，要确保儿童（男童和女童）能够获得咨询服务和其他服务，能够进入庇护所或其他临时住所。

巴勒斯坦民族权力机构《打击暴力侵害妇女行为战略计划》（2011-2015年）承诺建立相关机制，保障遭受暴力侵害的儿童的权利，改善儿童在法院系统中的处境。南非《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2007年）提出制订《儿童保护战略》，并承诺在制订和执行该战略的背景下，在各级服务机构当中就保护儿童与性别暴力之间的关联达成共识。该计划要求制订提供服务的规范和标准，目的是培养并保持各部门工作人员的技能，以便从事儿童保护事业的全体从业者都能够奉行最佳做法。爱尔兰《关于家庭暴力、性暴力和基于性别的暴力问题的国家战略》（2010-2014年）提出开展行动，监督《儿童第一：关于儿童保护和儿童福利的国家指导原则》提出的各项要求，确保所有家庭暴力问题专业服务机构都恪守这些要求，同时制订并宣传关于如何向遭遇家庭暴力的儿童开展工作的指导原则。

尤为重要的是，确保父亲的监护权或探视权不得高于妇女和儿童的安全与福祉。很多国家都通过修订立法来解决这个问题，国家行动计划也应包含这个问题。一些计划要求审查立法，研究暴力案件中的监护权规定修订问题。例如，联合王国在提出《关于消除暴力侵害妇女和女童行为的呼吁》（2010年）的同时，修改了相关法规，假如证实儿童曾经目睹父亲虐待母亲，则取消父亲在不受监视的情况下探视儿童的“权利”。

3.5.3.6

受害者/幸存者的长期赋权

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应提出如下措施：

- 确保遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者摆脱虐待者，保持经济独立性
- 协助受害者/幸存者在职业和社会两方面实现重新融合，从经济、社会和情感实力的角度，确保她们有能力就自己的生活做出决定。

评述

多项措施旨在长期增强遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者的社会和经济权能，这是承认并应对暴力受害者/幸存者造成的重大经济和社会成本的一种方法（例如疼痛和痛苦，减少就业机会，生产力下降，以及服务开支）。特别是，家庭暴力往往导致贫困和无家可归，缺乏经济独立性或长期住所往往是造成妇女决定继续维持暴力关系的主要原因。为此，支持受害者/幸存者获得长期、稳定的住所和就业，可以协助妇女（及其子女）摆脱施暴的伴侣。通过一系列综合战略来增强受害者/幸存者的经济、社会和情感实力，应该作为国家行动计划的关注重点。

南非、格鲁吉亚、巴勒斯坦民族权力机构、多米尼加共和国的计划都提出战略，以可持续的方式增强遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者的经济权能，例如将庇护所与培养技能和创收活动联系起来，或是采取多部门行动，协助遭受暴力侵害的幸存者重新进入劳动力市场。此外，以海地《关于暴力侵害妇女问题的国家计划》（2006-2011年）为例，该计划规定，加强针对强奸受害者/幸存者的职业培训、小额信贷、就业、粮食保障等项服务。

制订措施来增强受害者/幸存者的职业能力，为其提供灵活的工作安排，以便进入或重返工作场所，是长期赋权战略的重要内容。将专业支持服务系统、职业培训组织和就业服务机构联系起来，将有助于受害者/幸存者寻找或扩大就业机会。突尼斯《防止家庭和社会暴力行为国家战略：人生中基于性别的暴力》（2009年）提出了一项五年期目标，通过支持非政府组织开办的能力建设方案，制订并执行职业培训方案，以及确定雇主合作伙伴等多项行动，从经济和社会两个方面增强暴力受害者/幸存者的权能。葡萄牙第三份《反对家庭暴力的国家行动计划》（2007-2010年）提出的行动旨在扩大受害者/幸存者的长期住房选择。该计划承诺：确保为家庭暴力的受害者/幸存者进行安全、保密的重新安置；协助家庭暴力的受害者在其现有的社交圈子附近获得社会住房；会同相关主管部门制订程序，设立社会住房事务主管职位，优先安排家庭暴力的受害者/幸存者获得住房；以及，设立奖励机制，向家庭暴力的受害者/幸存者出租住房可获得补贴。

3.5.4

保护和司法

3.5.4.1

警方做法和起诉做法

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应要求：

- 审查警方的做法和相关立法，以便加强对于暴力侵害妇女事件的处理方法，并在相关情况下统一各辖区的做法；
- 设立或加强资金充足的警方及检察院专项部门，专门助理暴力侵害妇女问题，并开展专项培训。

评述

警察和检察官不仅直接面对受害者/幸存者，他们在处理暴力侵害妇女案件时的工作质量将决定诉讼能否立案，假如立案的话，最终能否定罪。通过系统中不同机构（例如危机服务机构）之间开展协作，可以防范今后发生此类案件，确保受害者/幸存者的安全。但是，应对不力将产生相反的后果，阻碍申诉者采取进一步行动，假如行凶者知悉报案，而且没有确保给予适当保护，则可能增加受害者/幸存者遭受更多暴力侵害的风险。遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者在是否报警的问题上往往犹豫不决，这是由于她们担心自己的话不被采信，或是得不到认真对待，或是不信任司法制度。

国家行动计划可以成为一个重要机制，借此来改善和统一警方及检察官的做法，鼓励妇女举报暴力事件，对于行凶者给予司法制裁。制订并执行关于暴力侵害妇女问题的警方和检察官行为守则是一个有效的方法，可以将良好做法在各个部门形成制度化，同时提供必要的职业及培训支持，以便实现改善。主张逮捕人犯和提出起诉的政策可以防止警察和检察官将暴力侵害妇女的行为淡化处理，时常报告发生这种情况，特别是当暴力行为发生在家庭内部或约会过程中以及/或得到文化认可时。国家行动计划应包含相关措施，确保警方：

- 迅速应对要求得到援助和保护的所有要求；
- 对于暴力侵害妇女案件的报案和关于其他暴力行为的案件，给予同等优先重视，对于家庭暴力案件的报案和关于其他任何形式暴力侵害妇女案件的报案，给予同等优先重视；
- 在接到投诉后，对犯罪现场开展整体风险评估，并采用投诉者/幸存者听得懂的语言进行相应处理（见第3.5.5.2小节）；
- 假如有充足的理由认定确定发生了犯罪，采取主张逮捕人犯和提出起诉的政策；
- 同整体系统内部的其他服务部门进行合作与协作，特别是受害者支持服务机构，通过商定的协议和程序进行交流、信息共享和转诊。

斯里兰卡《支持〈防止家庭暴力法〉行动计划》（2005年）承诺开展多项行动，强化针对暴力侵害妇女行为的警方做法，其中包括：审查和改善家庭暴力风险评估过程；简化初步调查工作，采取更加有利于受害者的程序（一站式危机管理中心案件管理协作方法的一部分）；以及，增加设施和资源，强化案件处理和管理（特别是妇女和儿童事务专设机构）。伯利兹《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）承诺审查并修订警方目前处理家庭暴力和性犯罪的办事程序，制订并执行强制逮捕政策，在所有家庭暴力案件中，假如有合理证据，则要求逮捕人犯。丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）提到相关法律允许将家庭暴力案件当中的行凶者暂时带离住处，并指出，在将凶犯带离的同时，警方必须将案件上报社会主管部门。

开展更多行动和措施，鼓励并协助遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者向警方报案，对于增强妇女开展进一步行动的信心，同样很重要。相关举措的实例包括：制订或加强警方外联方案；让警方参与初级预防活动（例如，在学校或当地社区）；开展宣传运动，制订新的法律或行为守则，鼓励更多妇女成为一线警员，并支持她们的职业发展。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）提出一项目标，将部署更多警力，其中女性至少要占到30%。

在警方和检察院设立部门，专门负责处理各种形式的暴力侵害妇女案件，并提供相关培训和设备，在多个辖区都已经产生了实际效果，应通过国家行动计划要求建立或强化这些部门。这些专职部门能够增加关于如何处理暴力侵害妇女案件

的专业技能，这些部门给接受调查的众多案件和受害者/幸存者的境遇都带来了积极的影响。但是，必须将专职部门视为警方及检察院所有部门做出适当应对的补充，而不是替代。国家行动计划应要求对全体警员和检察官开展综合培训（见第3.3.5节），并为专职部门提供补充培训和更多资源。挪威《消除家庭暴力行动计划》（2004-2007年）规定在各个警区设置一名家庭暴力问题协调员，并承诺在一些规模最大的警区组建专职工作队，可以在必要时派驻没有工作队的警区。该计划还要求，每个警区的家庭暴力问题协调员职位至少应配备一名同等资历的专职人员。也门、伯利兹、利比里亚、瑞典、联合王国等国的计划也提到在警察局内设立或扩大专职部门。

3.5.4.2

保护令

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应包含相关措施，以便：

- 确保遭受各种形式暴力侵害的女性受害者/幸存者能够以单方面形式，立即无偿获得有效的保护令（不必举行听证会）；
- 协助跨境和跨辖区执行保护令；
- 确保将违反保护令的行为定为刑事犯罪。

评述

国家行动计划应确保保护令作为遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者获得的有效法律补救手段，具备有效性和可得性。大多数国家都规定，针对暴力行为的行凶者或潜在行凶者下达某种形式的民事或刑事保护令，可以是临时性的，也可以是长期有效的。假如有人声称遭受暴力侵害的危险迫在眉睫，必须授权相关官员在不必召开听证会的情况下采取单方面行动，命令被告离开住所，远离受害者/幸存者。应授权法院发布长期有效的终审命令，或者，假如允许被指控的行凶者全程出席听证会，则在听证会结束后发布命令。

评估证据和经验表明，有效的保护令：

- 可以发放给遭受各种形式暴力侵害的女性受害者/幸存者（其中包括肢体暴力、性暴力、心理暴力和情感暴力）；
- 可以立即单方面发放，不必召开听证会，将妇女及其带领的儿童的安全问题置于财产权和其他考虑之上；
- 假如允许被指控的行凶者全程出席听证会，可以发放长期有效或终审保护令；
- 无偿发放并提供给申诉者；
- 广泛适用于各种关系，其中包括家庭和机构中的照料者、家庭佣工、以及亲属关系；
- 辅之以相关系统，负责记录并跟踪行凶者和被指控的行凶者；
- 不要求受害者/幸存者针对被告/罪犯提出其他法律诉讼，例如刑事诉讼或离婚诉讼；
- 不代替任何其他法律程序；
- 在家庭暴力案件中，推定被告/行凶者应离开家庭住所，并授权相关官员命令其离开；
- 辅之以违反之后的刑事处罚。

丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》（2005-2008年）提出，针对一项新法案开展后续审查，该法案允许警方将犯有虐待或威胁行为的人暂时带离家庭住所，时间最长不超过四个星期，并且可以选择是否延长带离时间，一次延期最长不超过四个星期。审查的目的是确定是否需要制订补充立法措施。斯里兰卡《支持〈防止家庭暴力法〉行动计划》（2007年）为支持旨在强化警方对受害者/幸存者的应对工作的各项行动，要求制订调查和收集证据程序，扩大发放保护令的范围，被虐者不必前往法院。

除家庭暴力外，遭受其他形式暴力侵害的女性受害者/幸存者同样需要得到保护令。一些国家做出了相关法律规定，[34] 国家行动计划应确保有需要者切实得到这些保护令。

《伏伊伏丁那自治省2008-2012年保护民众免受家庭暴力和其他形式的基于性别的暴力侵害战略》（塞尔维亚共和国）认识到，拥有火器加重了发生亲密伴侣凶杀案的风险，该战略提出，根据《家庭法》下达的保护令可以作为一项充足的理由，拒绝犯罪者提出的持枪许可证申请和/或吊销现有的持枪许可证。

34 见《暴力侵害妇女立法手册》及其《补编》，妇女署（前提高妇女地位司）出版，电子版见： http://www.unwomen.org/handbook-for-legislation-on-vaw。

3.5.4.3

法律程序

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应要求：

- 全面调查司法系统对于不同形式的暴力侵害妇女行为的处理方式，确定受害者/幸存者面临的司法障碍；
- 审查和修订法律程序及做法（必要时在各个辖区统一进行），以便消除这些障碍，确保受害者/幸存者的安全、保护和尊严。

评述

在全球范围内，针对妇女的暴力犯罪和性犯罪的起诉率及定罪率在各项犯罪中都是最低的。起诉工作在各个阶段都会遇到障碍，从最初的不愿报案，到调查、起诉、审判和定刑。借助本示范框架提出的警方做法，可以改善调查过程，审查和改革从提出起诉直至定刑的法律程序，对于确定和消除受害者/幸存者在进入刑事司法系统后遇到的各种障碍，同样非常重要。各国法律系统和司法程序的特点，以及各国各不相同的改革历程，意味着国家行动计划在这一行动领域制订的相关战略存在巨大差异。根据普遍指导原则，国家行动计划应调查法律程序，以便：

- 消除暗示受害者/幸存者对于侵犯自身的暴行负有责任或将暴行归咎于受害者/幸存者的所有法律程序和做法；
- 确保受害者在法律系统中的权利至少要与被告的权利平等；
- 在暴力侵害妇女的所有案件中，在法律程序开始之前或在法律程序进行期间，禁止采取调解的做法（这种方法不适合用于暴力侵害妇女的案件，这种做法的基本原理是双方对于暴行承担同等过错，双方享有平等的谈判权，这将再次侵害受害者/幸存者，减轻罪犯的责任）；
- 确保关于及时、迅速提起诉讼、证据规则、法庭程序以及检察官的责任等各项法律应对措施符合各个辖区的最佳做法标准；
- 确保针对暴力侵害妇女罪行的严重程度做出适当定刑，并考虑到受害者/幸存者的安全；
- 在法律诉讼期间以及在法律诉讼结束后，确保受害者/幸存者的尊严、保护和安全，包括让她们了解各个阶段的进展情况；
- 在如何处理暴力侵害妇女的罪行的问题上，确保要求传统及非正式司法机制与正规司法系统遵守同等的指导原则；以及
- 消除贿赂、腐败以及损害或败坏司法系统对于暴力受害者/幸存者的处理方法的其他任何做法。

巴勒斯坦民族权力机构《打击暴力侵害妇女行为战略计划》（2011-2015年）提出了一系列措施，旨在改善民事法庭在应对女性暴力受害者方面的工作成效，其中包括：提高暴力侵害妇女案件的起诉率；就法官如何审理暴力案件制订职业操守指导原则；加强法庭安保；针对暴力侵害妇女案件的证人，制订证人保护方案；制订有利于维护女性暴力受害者权利的法庭司法程序；以及，降低暴力侵害妇女案件中延期审理案件的比例。联合王国《关于性暴力和性虐待问题的跨政府行动计划》（2007年）提出了多项战略，其中体现出上述建议的内容，例如对于严重的性犯罪案件采用录像取证，支持弱势目击者作证，编写专职检察官手册，以及制订法庭安全措施指南，用以营造一个安全的环境。该计划要求资助“受害者支持”机构，为证人、受害者及其亲友提供法庭支持，并在宣判后通过缓刑服务来支持受害者，并针对儿童采取特殊措施。

《巴布亚新几内亚国内的家庭暴力和性暴力：综合长期战略》（2001年）指出，同正规法律系统相比，解决争端的其他办法（例如解决冲突、调解和群体会议）看似成本更低，更加便捷，也更加符合文化价值观，但这些办法没有认识到或消除两性权力差异，特别是在婚姻内部的权力差异，因而不适用于遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者，而且会给她们造成损害。新的国家计划（正在制订当中）包含解决这些问题的战略。

3.5.4.4

专职法院系统

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 建立专职法院系统或专项法院诉讼程序，确保及时、有效地处理暴力侵害妇女案件；
- 为被指派到专职法院工作的官员开展专题培训，并采取措施尽量降低这些官员的压力和疲惫感。

评述

受害者/幸存者在普通法庭的经历表明，法庭工作人员往往不具备性别敏感认识；对适用于暴力侵害妇女案件的各种法律，往往缺乏全面历届；对于妇女的人权没有敏感认识；以及，由于忙于处理其他案件，导致工作压力过重，致使出现延误，增加受害者/幸存者的负担。建立专职法院系统，是确保集中专业技能、适当落实法律应对良好做法的有效途径。评估发现，专职法院系统在很多情况下可以有效地行使职能，借助这一系统，可以让法院和司法官员在处理暴力侵害妇女案件的问题上具备专业素养和性别敏感认识。此外，这一系统往往包含快速审理暴力侵害妇女案件的程序。这一系统的有效性取决于司法官员和其他法律从业人员的专项教育及职业发展的质量如何，开发制订示范说明书等工具，可以起到辅助作用，此类说明书在对暴力侵害妇女案件的社会背景进行分析的过程中提供相关案例法（见第3.3.5节）。

国家行动计划应要求建立或加强专职法院系统。例如，巴勒斯坦民族权力机构《打击暴力侵害妇女行为战略计划》（2011-2015年） 规定设立专职法官和专职法院，负责审理暴力侵害妇女案件。“南非西开普省Wynberg市性犯罪法院和Manenberg市Jooste医院Thuthuzela中心的定罪率高达95%，而其他法院的定罪率仅为7%，这些一站式服务设施还极大地减少了二次伤害和创伤，同时协助妇女在遭遇性攻击之后接受必要的综合治疗和看护。”有鉴于此，南非《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2007年）提出开展行动，加强现有的性攻击犯罪专职法院。

乌拉圭《打击家庭暴力国家行动计划》（2004-2010年）呼吁设立专职法院，检察官专门为家庭暴力的受害者提供援助，并且配备能够协助治安法官的技术小组。联合王国《关于消除暴力侵害妇女和女童行为的呼吁》（2010年）也提到了家庭暴力案件专职法院，并指出目前全国各地共有141个家庭暴力案件专职法院系统。这代表着刑事司法机构、治安法官及受害者援助专门机构在处理家庭暴力案件的问题上结成合作伙伴关系，在治安法官的法庭上采用专门方法来审理家庭暴力案件。这样做的目的是团结协作，确定、跟踪家庭暴力案件，开展风险评估，并通过司法程序支持家庭暴力受害者。

3.5.4.5

针对行凶者的干预方案

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 制订或加强针对行凶者的法定及非法定干预方案，可以在判决中做出规定，或是自愿参与，以此作为综合应对系统的一部分，但不可替代起诉；
- 制订此类方案的最低标准，并制订满足这些标准的提供服务方案；
- 认真审查并监督方案，并且要有妇女非政府组织和受害者/幸存者参与。

评述

国家行动计划应确保暴力侵害妇女的行凶者在制度、社区/和个人层面，为自己的行为承担后果，这意味着必须追究这些人采用暴力手段的责任，并要求他们改变自己的行为。越来越多的地区开始采用行凶者行为改变方案，作为判决的部分

内容，除其他刑罚外，法院还要求行凶者参加一项干预/行为改变方案。这些方案并不适用于所有案件，即便在判决中做出此项规定，也应当谨慎适用，并进行跟踪监测，且不得由此替代起诉。警方在处理暴力侵害妇女案件的过程中，除采取发布保护令和将受害者/幸存者送往服务机构等行动外，同样可以在自愿的基础上，让行凶者参加此类方案。

对行凶者干预方案的评估已经展现了混合的结果。受害者/幸存者服务提供机构强调指出，这些方案应仅被视为暴力侵害妇女问题综合应对系统的一部分。在资源有限的情况下，为受害者/幸存者提供服务，应该优先于行凶者方案，并且首先应进行评估，确保受害者/幸存者的安全无虞，而后才能适用此类方案。[35]

为确保追究责任和保障妇女儿童的安全，受监控的行凶者方案的最低标准至关重要。这些标准应包括：

- 在行凶者参与方案之前，对其开展相关的适当性评估，并持续开展风险评估；
- 方案承诺对于暴力侵害妇女行为开展具有性别色彩的结构分析，并在这一背景下开展工作，而不是采取简化的或个别的愤怒管理模式；
- 承诺不开展任何形式的关系咨询或调解；
- 将妇女和儿童的安全放在首位，包括限制行凶者的保密权（例如，要求方案参与者提供目前和前任伴侣的地址，以便在必要时联络）；
- 同位于其他地点的受害者/幸存者服务提供机构签署正式协定和信息共享协议；以及
- 由经过适当培训的工作人员负责执行方案。

葡萄牙第三份《反对家庭暴力的国家行动计划》（2007-2010年）在保护受害者/幸存者和预防二次伤害等战略行动领域中着重强调，在保障受害者/幸存者安全的基础上，减少和改变行凶者的虐待行为，确保不忽视行凶者的刑事责任。洪都拉斯《反对暴力侵害妇女行为国家计划》承诺，审查并执行针对暴力侵害妇女的行凶者的多学科方案。菲律宾《2007-2010年暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》要求制订关于管理和执行行凶者改造方案的议定书。德国《联邦政府打击暴力侵害妇女行为的第二份行动计划》（2007年）提出组建联邦工作组，负责起草行凶者工作国家质量标准。

35 见欧洲委员会（2008年）《打击暴力侵害妇女——支持服务的最低标准》。

3.5.5

系统协调和统筹

3.5.5.1

共同的做法标准、准则和守则

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 制订并执行负责处理暴力侵害妇女问题的各个部门通用的服务或做法标准、准则或守则；
- 制订并执行负责处理暴力侵害妇女问题的所有机构之间的信息共享系统和协议。

评述

针对统一应对暴力侵害妇女问题的不同机构，制订补充或通用的服务标准/模式、准则或行为守则，可以确保各方采取统一协调的应对方式，确定服务机构的透明标准和预期目标，并且有助于各个机构之间的交流和联系。应将“首问责任制”作为一项重要的指导原则，这意味着妇女在遭受暴力侵害之后，无论是首先求助于警方，还是妇女庇护所、医院或当地医生，这些机构对妇女的权利有着统一的认识，能够拿出相同的、高质量的应对办法，并能够将其转送至适当的进一步服务机构。

国家行动计划应支持制订和执行通用的行为守则、准则或服务模式，其中包括：

- 关于暴力侵害妇女行为的统一定义；
- 总体原则和特定机构的任何其他要求；
- 关于综合系统和不同应对方案的说明；
- 关于各个机构在应对系统中的责任的明确说明，确定

重点关系；

- 监督和问责机制概要；
- 投诉解决程序；以及
- 供特定机构采用的示范议定书，以便在必要时控制某些互动。

圭亚那《关于家庭暴力问题的国家政策》（2009年）承诺，在卫生、教育和社会服务部门以及圭亚那警察部队，执行统一的服务协议。该协议将概述适当的干预措施和接受医疗救护、咨询、庇护所及其他支持服务的转移途径。该协议还将针对残疾人和老年人干预措施做出具体规定。爱尔兰《关于家庭暴力、性暴力和基于性别的暴力问题的国家战略》（2010-2014年）提出开展行动，通过多机构项目促进机构间协作，例如在最佳做法的基础上，制订并促进关于机构间转诊与合作的相关做法和协议。

警方、司法系统和相关服务机构之间的信息共享是确保受害者/幸存者的安全和追究行凶者责任的重要机制。通过这一机制，可以加强案件管理和协作，在提供服务的同时进一步明确服务机构的责任和预期目标，从而可以开展早期干预和次级预防战略。要让信息共享做到尊重权利且行之有效，受害者/幸存者的安全权必须压倒行凶者的个人隐私权。大部分立法框架规定，只有在征得受害者的许可，或是受害者随时可能受到伤害的情况下，方才允许不同机构间的信息共享。但是，不同机构对于在哪些情况下可以交流信息，以及什么是受到伤害的威胁，往往有着不同的认识，这种认识上的混乱可能导致不能及时交流信息，致使妇女面临风险。关于男性户主有权了解自己妻子儿女下落的文化预期，同样可能威胁到妇女的安全。为此，应优先制订有效、且有资源支持的系统指南，支持各机构有效开展妇女保护工作。

为快速、有效地处理基于性别的暴力案件，柬埔寨《防止暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2009年）提出制订包括警方、法院及卫生官员在内的信息和交流系统，用以改善信息流通。有报告称，这一做法改善了针对受害的转诊服务和援助，并完善了对于案件的监督。阿尔巴尼亚《关于两性平等和家庭暴力的国家战略》（2007-2010年）旨在加强负责处理家庭暴力问题的各个机构、机制和行为者之间的合作，具体目标是在不同实体之间建立信息传播系统。活动内容包括：建立资源中心；制订登记册，记录暴力案件和相关文献资料；以及，确保与当地政府合作。

联合王国《团结起来，我们可以消除暴力侵害妇女和女童的行为》（2009年）概述了卫生部在以下方面的责任：促进关于暴力问题的数据收集工作；以及，会同急诊医院以及减少犯罪和肇事合作伙伴（CDRP）相互交流数据。该计划指出，卫生部正在推广基本数据集，其中涵盖暴力行为的所有受害者，并记录下攻击案件的类型、时间和地点。在做出当地安排的情况下，基本数据集当中的个人信息可以实现共享，用以降低暴力风险。相关指南明确指出，凡在可行情况下，要共享个人信息应征得许可，但指南同时也认识到，在某些情况下需要共享信息，但无法取得许可，假如卫生专业人员有充足的理由认为披露信息可以预防谋杀，则共享信息符合公共利益。

3.5.5.2

风险评估和风险管理

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 为不同机构制订通用框架，从潜在的受害者/幸存者和行凶者的角度来逐一评估发生/再次发生暴力侵害妇女行为的风险，并在综合应对系统中执行这一框架；
- 通过所有相关机构合作，制订并执行综合性高危案件管理方法。

评述

众多相关领域的从业者每天都要面对曾经或是正在遭受暴力侵害的妇女，以及此种暴力的潜在行凶者。很多人都要面对有可能遭受暴力侵害的妇女，以及可能暴力侵害妇女的男子，这其中不仅包括专业的危机/妇女服务机构和警察，同时还有儿童保护工作者、医生、助产士、妇幼保健护士、法庭书记官、残疾人事业工作者以及移民官员。就暴力侵害妇女问题以及提高风险的各项因素达成共识，是有效预防或有效应对的必要条件。各部门从业人员在评估与暴力侵害妇女有关的风险因素时采用通用工具，能够在不同机构之间开展协调、且有效的风险管理。有效的风险评估和风险管理要求：

- 得到相关机构的支持；
- 同各相关部门的具体守则、行为标准和有效认证程序的制订工作结合起来（见上文第3.5.5.1小节）；
- 建立一个具有基本原则、包含共识、并且载有风险管理指南的框架，在这个框架内制订并管理风险管理工具；
- 开展有针对性、且资金充足的跨部门员工培养工作，明确不同与阿侬的职责，确保采用标准化方式；

- 制订协议、转诊途径和信息共享机制（见上文第3.5.5.1小节）；
- 承诺完善数据收集，有效监督在整个应对系统中产生的影响；以及
- 质量保证机制。

国家行动计划可以提高各部门的风险评估标准，规定制订通用框架或工具。墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）确保专业服务机构和主流机构侦查并发现暴力侵害妇女案件，对于可能遭受暴力侵害的妇女给予综合看护和风险管理。根据澳大利亚国家计划规定的辖区责任，维多利亚州《家庭暴力风险分析和风险管理框架》（2007年）（澳大利亚）为建立家庭暴力问题综合应对系统起到了重要作用。该框架旨在应用于家庭暴力问题服务机构以及众多机构和服务部门，其中包括住房和无家可归问题、妇幼保健护理、法庭书记官、警察、儿童保护工作者和残疾人工作者，目的是采用统一的风险管理方法，确保应对方法做到早期、有效和专业。

联合王国《关于消除暴力侵害妇女和女童行为的呼吁》（2010年）明确提出，对于高危案件实施跨机构管理。该呼吁提到多机构风险评估会议（MARAC），这是专注于高危家庭暴力受害者安全问题的多机构会议，实现信息共享，以便全面了解受害者/幸存者的处境，共同制订风险管理计划，减少受害者及其家人面临的伤害。英格兰和威尔士目前有超过240个多机构风险评估会议，从2010年起，在四年时间内为会议协调员、培训和质量保障提供资金。爱尔兰《关于家庭暴力、性暴力和基于性别的暴力问题的国家战略》（2010-2014年）提出了多项措施，用以管理性暴力和家庭暴力行凶者造成的风险，拟议行动包括：

- 规定法庭针对被定罪的性暴力行凶者，进行宣判前风险评估；
- 针对被定罪的性暴力行凶者，进一步制订当前风险管理安排；
- 研究可否针对没有定罪的性暴力行凶者实施多机构风险管理安排；以及
- 针对高危家庭暴力行凶者制订并执行风险管理安排。

3.5.5.3

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应提出各项措施，以便：

- 支持负责处理暴力侵害妇女问题的各个部门经改善的暴力侵害妇女行为认定和记录工作；
- 统一每一辖区和各辖区之间的警方、起诉、法院和服务提供机构的数据收集和记录存档系统；
- 建立相关系统，衡量支持、安全以及受害者对于系统和服务的满意程度。

评述

制订通用的数据收集程序，是开展有效分析的必要因素。国家行动计划应审查各个机构和各个辖区的暴力侵害妇女案件数据系统，目的是在所有相关部门的数据系统完善暴力侵害妇女案件的认定和记录情况（特别是目前可能尚未收集相关数据的卫生等主流部门），统一数据收集工作，以便进行有效比较和分析。在艾滋病毒普遍流行的国家，应收集关于暴力侵害妇女和女童案件的数据，作为行为监测和研究的一项工作内容。

这项工作不仅有助于协调应对系统，而且还可以支持关于完善研究和数据的第3.3.6节以及关于评估、监督和报告的第3.7章提出的各项行动和目标。收集并分析全系统范围内的案件数据，可以增强个人、方案和政策层面的持续改进和质量保证机制。此外，众多国家已经认识到，应确保从性别敏感认识的角度来收集和分析相关数据，了解虐待现象的背景、动态发展和影响（例如，评估控制和虐待的方式，以及恐惧或伤害程度）。鉴于问题的复杂性和涉及到多个系统，开展专家分析至关重要；在认识到这一点后，有多项计划都提出建立国家观测站、委员会或研究所，就数据收集工作提供咨询意见，并协助开展分析。

伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）提出若干措施，旨在改善行政管理和案件数据系统，其中包括审查和修订现行的全国警方基于性别的暴力行为统计数据的收集过程，以便确保各方统一执行这一系统，同时审查和修订卫生部关于基于性别的暴力行为监测系统的数据收集过程，确保记录家庭暴力和其他性犯罪。该计划还提出了一项具体目标，确保通过一个不断完善的机制来衡量基于性别的暴力行为的发生率、频度和严重性。伯利兹统计研究所授命负责制订并执行这一机制，该

计划提出了时间表和达成目标所需的必要资源。作为支持、安全以及受害者对于服务的满意程度评估的初步行动，该计划还提出开展行动，制订并执行相关系统来记录受害者权利倡导者因具体系统的应对和照料工作没有达到最低标准而提出的申诉。

墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）呼吁制订统一标准，收集关于暴力侵害妇女行为的行政管理数据和司法记录，并形成制度化，从而有助于将这些数据纳入统计分析。海地《消除暴力侵害妇女行为国家计划》（2006-2011年）将以下工作放在首位：统一各个机构和服务部门的数据收集；就记录在案的案件数量和性质定期编写可比较的报告；以及，落实相关系统，比较并综合不同机构数据库中的数据。菲律宾《暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》（2007-2010年）也呼吁建立统一的文献资料系统，跟踪为遭到暴力侵害的女性受害者/幸存者提供的服务，纠正向警方、社会工作者、地方官员和其他服务提供者报案的重复统计。

3.5.5.4

社区参与应对工作

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应提出各项措施，以便：

- 增强社区内部的能力，根据专业综合系统的原则和程序，制订针对遭受暴力侵害的受害者/幸存者的非正规应对方法。

评述

针对遭受暴力侵害的女性受害者/幸存者提供护理、支持和赋权，应由包括专业服务部门、警方和司法系统在内的统一的制度应对系统来主导。但可以在社区层面，针对暴力幸存者，提供有效的非正规应对办法。非政府社区组织、传统领袖和宗教领袖、学校和其他当地机构都努力拓宽针对暴力侵害妇女问题的应对范围，为妇女进入系统和接受支持打开更多的“方便之门”。各国的国家行动计划要求开展多项措施，例如在当地开设方安全房，通过社区渠道宣传关于支持服务和转诊网络的信息，以及由受过有效培训和得到民众支持的社区领导人参与这项工作。

同正规机制一样，非正规或社区应对系统的基础必须是认识到造成暴力侵害妇女行为的权力失衡和两性不平等。假如传统父权机制参与应对暴力侵害妇女行为，这一点就变得尤为重要。至关重要的是，每一个应对系统都应与正规系统遵循同样的指导原则，维护妇女不受暴力侵害的人权，追究行凶者的责任。

在现行正规系统比较薄弱或是过度集中化的国家，社区层面的应对办法就显得更加重要，在这种情况下，国家行动计划应提出相关措施，确保有效的社区应对办法，同时加强正规系统。有些国家的正规系统行之有效，且普及程度高，在这些国家依然有观点认为应增强社区成员和社区组织的能力，认识到并有效处理暴力侵害妇女行为，并且提供与正规系统的对接。警方、专业服务机构及主流服务机构的工作成效如何，不仅是这三者之间的配合，还有与当地社区的配合情况，对于整个综合系统的成功与否都是至关重要的。可以将相关合作与初级预防活动协调起来，或是对后者给予支持。

例如，利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）提出一项目标，制订一个能够预防和应对基于性别的暴力行为的综合性国家保护系统。这其中包括：强化维护安全和提供保护的现行社区结构；培训相关人员正确处理基于性别的暴力行为；支持机构调查官员的不当行为；以及开展宣传。这其中包括同各州论坛、检察官和警方建立网络，确保国家法律得到捍卫，并培训社区层面的利益攸关方学会监测并报告违法行为。莱索托《消除性别暴力的365天国家行动计划》（2008年）提出开展多项“将行动计划落实到当地层面”的活动，其中包括在国家、县、社区和村庄层面设立具体部门委员会。计划设立县级当地工作组，吸收传统领袖和宗教领袖等重要人物参与，以便“同当地社区开展持续磋商，确定重点问题，同时与医院、警察局、法院和酋长合作”。柬埔寨《防止暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2009年）承诺建立基层转诊制度，将受到暴力侵害的妇女转送至当地的相关服务提供机构。

3.6

执行

3.6.1

目标、行动、时间表和执行实体

建议

- 短期、中期和长期活动；
- 具体目的和目标；以及
- 执行实体/开展每项活动的实体。

评述

关于暴力侵害妇女问题的多项国家行动计划提出了明确的活动和目标、负责执行各项活动的一个或多个实体、时间表、以及划拨给执行工作的具体预算。这些内容通常载入计划的附件。某些国家行动计划将预算分配给整体计划的执行工作，或是分配给多项活动。

坦桑尼亚《防止和根除暴力侵害妇女儿童行为的国家行动计划》（2001-2015年）的附录概述了该计划拟定的各项活动的预期成果和战略、将参与执行工作的行动者、执行时间框架以及预算。下文引述了该计划的部分内容作为例证：

图2：
摘录于坦桑尼亚《防止和根除暴力侵害妇女儿童行为的国家行动计划》（2001-2015年）

主题： 防止和根除暴力侵害妇女儿童行为
主题领域： 为暴力受害者/幸存者提供服务

预期成果	战略	活动	指标	核查方法	行动者	时间框架	预算（美元）
目标1： 以通俗易懂的方式，宣传为遭受暴力侵害的女性和儿童受害者/幸存者、包括残疾人提供的服务。							
在40个县的地区法院召开家庭暴力问题咨询会议（桑吉巴尔6个县，坦桑尼亚大陆34个县）	关于家庭暴力问题的信息宣传	• 评估现有地区法院的数量和服务 • 通过媒体和宗教机构的横幅、传单、海报、民意领袖、戏剧舞蹈、音乐歌曲等方式广而告之	• 开会的次数 • 所涉地区法院的数量	• 记录和报告	• MCDGC • MOHA • 相关非政府组织 • 宗教机构	2004 -2009年	100,000
目标2： 提供高效且有效的警方应对办法、具备性别敏感认识的起诉工作、卫生和社会福利服务，建立专门机构负责处理暴力侵害妇女儿童问题							
为25个省（20个坦桑尼亚大陆省和5个桑吉巴尔省）的2,000名警察和100名社会工作者开办关于暴力侵害妇女儿童的问题，并提高他们的敏感认识	针对妇女和儿童问题的性别敏感认识的能力建设	• 为警察、卫生官员和社会福利工作者开办社会性别问题培训研讨会、和会议 • 建立并加强处理不同性别问题的警方专门机构	• 接受培训者的人数 • 负责处理暴力侵害妇女儿童问题的警方专门机构的人数	• 参与培训的相关组织的记录	• MOHA • MOH • MOYDS • MCDGC • 相关非政府组织 • 发展合作伙伴	2006 -2009 年	200,000
目标3： 提供平易近人的法律援助服务，确保伸张正义和快速解决暴力侵害妇女儿童问题							
在20个县建立并加强40个法律援助中心，平均每个县有两个法律援助中（桑吉巴尔4个县，大陆16个县）	• 就加强法律援助中心事宜，提高使用者和提供者的认识 • 调动资源	• 就建立新的法律中心事宜，向法律专家开展培训，提高他们的认识 • 召开筹资会议 • 提出建议	• 法律援助中心的数量 • 法律援助服务使用者的人数	• 相关责任部委的记录 • 法律援助中心的记录	• MOJCA • MCDGC • HOHA • 相关非政府组织 • 发展界 • 个人	2006 -2008 年	250,000

3.6.2

管理结构

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 政府全系统牵头执行机构和有效执行计划所需的其他适当结构。

评述

关于制订和执行国家行动计划的管理结构的相关建议、例证和评述，见第3.3.3节。

3.6.3

民间社会和其他利益攸关方的切实参与

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 民间社会和其他利益攸关方以直接方式，自始至终持续、切实参与执行工作。

评述

关于民间社会和其他利益攸关方切实参与国家行动计划的制订、执行和监督的相关建议、例证和评述，见第3.3.2节。

3.6.4

同两性平等机制和政策联系起来

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应：

- 规定加强国家两性平等机制，使其符合国际良好做法，并支持国家行动计划。

评述

有效地应对和预防暴力侵害妇女行为，就必须做到或支持在更大范围内做出努力，消除歧视妇女，纠正两性权力失衡，以及清除性别定型观念。在预防问题上，各方普遍认为这些这些战略可以形成经济、社会和文化条件，减轻导致暴力的根源。在应对问题上，针对受害者/幸存者的短期和长期赋权战略，对于协助她们在受到虐待后重建自己的生活，消除在其他情况下可能日益加深的不利处境，都是至关重要的。这两者都必须得到妇女赋权机构和集中方案的支持。

为此，应该通过在更大范围内消除两性不平等的政策和系统，加强旨在消除暴力侵害妇女行为的国家行动计划，并由此进一步强化这些政策和系统。将关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划与两性平等机制联系起来，可以减少重复工作，加强交流和调整， 同时达成适当的概念和方案联系。在没有建立两性平等机制（或机制薄弱）的情况下，国家行动计划应规定建立并加强这一机制。

可以通过设在各个职能部委的两性平等协调员，在不同部门推动计划的执行工作，并由具备跨部委职能的性别问题中央机构进行协调。伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）与现行的两性平等机制联系起来，并授权妇女事务部负责整体协调（与基于性别的暴力问题国家委员会合作）。该计划还建议，政府相关部委内部现有的性别问题协调员组成基于性别的暴力问题小组委员会（隶属于现有的两性平等参与委员会），具体负责汇该报行动计划在公共部门的进展情况，同时增设逮捕警方的协调员（警方目前尚未加入两性平等参与委员会）。

国家行动计划具有跨辖区性质，这意味着这些计划同样可以影响到市、县、地区和省级机构当中的两性平等部门或协调员及其横向和纵向网络。西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）强调现有的“平等机构”在促进、制订和执行该计划提出的各项行动方面的作用，并确保在其中融入性别视角。

3.6.5

预算

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应：

- 针对每一项行动说明预算或资源分配情况，并说明资金来源。

评述

暴力侵害妇女行为具有深层原因，不可能在一个财政周期内消除这种行为。有证据表明，工作方案不间断地为其提供资源的国家行动计划在渐进变化和投资价值方面是最有效的。通过制订这些计划以及围绕计划展开的政治参与过程，可以建立或加强指定的、不间断的、受到保护的融资机制，用以保证行动的可持续性。除了为直接提供服务和拟定方案提供方案融资办法之外，预算还应考虑为贯穿多个领域的行动提供资金，例如培训，收集和分析数据，立法审查和政策审查，以及建立必要的机构和机制并开展行动，用以确保有效执行计划（例如研究和监督机构）。

在丹麦《制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力的行动计划》

（2005-2008年）中，各大政党提出了一项超越党派藩篱的预算承诺，有七个政党同意“在2005至2008年间，每年拨付1 500万丹麦克朗，用于加强旨在制止男性侵害妇女儿童的家庭暴力行为的行动，共计 6 000万丹麦克朗”。该计划详细说明了如何分配这笔资金：“其中，580万丹麦克朗将拨付给反对暴力对话，200万丹麦克朗用于更新地方主管部门的社会活动。此外，难民、移民和社会融合事务部已拨款400万丹麦克朗用于针对少数族裔妇女的举措。”

加拿大《反对家庭暴力倡议》是一国政府提供长期（相对于短期而言）资金用于开展活动、消除暴力侵害妇女行为的例证之一。七个政府机构每年为该倡议提供700万美元，用于开展“维护倡议可持续性所必要的核心活动”。此外，成员部门还将利用自身的经常预算，为优先行动资助更多资源。

利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）提出一项预算分配方案，按照计划提出的目标和部门分配资源。西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）要求相关部委将“每一行动范围内与采取措施有关的经济努力”实现量化处理， 确保“计划中的每一项措施都得到预算分配”。厄瓜多尔《消除针对儿童、青少年和妇女的基于性别的暴力的国家计划》（2008年）对于计划提出的每项行动均明确做出预算承诺，同时明确负责机构。

除政府预算外，计划资金可能来自多个来源，例如公共/私营合作伙伴关系、慈善捐助和国际社会。菲律宾《暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》（2007-2010年）指出，执行工作的“资金应来自各个政府机构和地方政府部门的（……）经常拨款”，最大限度地利用这些部门的性别和发展资金，按照法律规定，这笔资金应占部门总预算的5%。该计划还规定：“其他合作伙伴应利用现有资金来执行方案和项目。在开展某些活动时，政府和非政府组织可以共享资金，以便扩大影响范围。暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会应为此调动资源，增加可用资金。”

3.7

评估、监督和报告

3.7.1

基本原理和重要因素

独立监督是以人权为本的决策和民主原则的基石。有效监督可以确定成功的举措/方案，用于今后的方案制订工作，同时找出问题，以便及时管理，从而有利于逐步改善计划的执行工作。计划的评估、监督和报告程序能够同民间社会专家和研究机构建立长期正式关系，这同样有助于让决策者了解实际情况，以最新研究成果支持他们的专业知识。

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定，对于执行进展情况定期开展综合评估、监督和报告，其中包括如下内容（下文第3.7.2至3.7.6节详述）：

- 指标和目标；
- 监督执行情况的制度机制；
- 民间社会和其他利益攸关方的切实参与；
- 做法和系统评估；以及
- 问责报告程序。

3.7.2

指标和目标

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应包括：

- 明确的指标和目标，同国家行动计划设定的目的及目标关系密切，用于监督在计划规定时限内努力实现计划目标的进展情况，并评估计划活动的成效。

评述

制订业绩监督框架，确保有效执行计划，是非常重要的。制订综合监督框架，需要确定与国家行动计划设定的目的及目标关系密切的指标和目标，并在其中明确各项活动的相关目标、行动、时限和执行实体，以便根据这一框架实施问责（见第3.6.1节）。

多项计划提出了实现变革的可行指标。例如，伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）提出一项目标，要求开发制订符合如下条件的指标：“有效、具体、可靠、可比、非定向、精确、可行和针对方案内容”。这些指标将用来衡量“产出”和“影响”，前者是指在多大程度上按计划落实各项活动，后者是指这些活动在多大程度上在知识、技能或行为方面促进了可衡量的变化。

监督框架越是详细和透明，跟踪并交流进展情况就会越容易。多米尼加共和国《关于两性平等和两性公平的第二份国家行动计划》（2006-2016年）针对每项目标都提出了一系列执行指标，每个指标依据作为监督对象的情况/活动来确定，同时还说明了衡量办法。该计划还分析了各个指标的解聚度、为指标提供基本信息的机构、以及要求更新信息的时间段或时间跨度。制订出了为每项指标记录数据的数字系统，用以确保所有相关行为者的信息共享。

3.7.3

监督执行情况的制度机制

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应：

- 规定由多部门机制监督计划的执行情况，这一机制的职能应包括：
  - 收集信息和分析信息；
  - 监督实现计划目标的进展情况；
  - 发现执行过程中出现的良好做法和障碍；
  - 为今后行动拟定措施。

评述

负责监督进展情况的制度机制，是国家行动计划中常见的核心内容，有了这一机制，便可以明确监督责任的归属。根据不同计划，这一机制的形式各有不同，权限或大或小。这一机制可能设在政府内部、现有法定主管部门、或是完全独立的组织。某些机制还承担其他责任，例如开展研究、收集数据和评估举措。一些机构与国家人权机构、监察员办公室或委员会等类似机构挂钩。例如，联合王国《团结起来，我们可以消除暴力侵害妇女和女童的行为》邀请设立不久的受害者事务专员参与监督计划。

有些国家的国家行动计划规定，监督机构和牵头执行机构是

同一个机构。柬埔寨《防止暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2009年）规定，妇女事务部是负责协调计划的执行工作、同时监督其进展情况的政府机构。菲律宾《暴力侵害妇女及其子女问题机构间理事会战略计划》（2007-2010年）概述了该理事会在领导和监督计划方面的责任，理事会同时还作为相关政府部门的代表，负责协调执行工作。理事会的责任包括：开展年度评估，发现问题、差距和最佳做法，并在此基础上为日后的执行工作确定方针和优先重点；以及，制订报告、监督和评估制度。圭亚那《关于家庭暴力问题的国家政策》（2009年）也规定，监督委员会负责领导该政策的落实工作，并监督其进展情况。

在其他国家，国家行动计划的监督机制独立于该计划的牵头执行机制。这种独立性明显增强了对于监督结果有效性的认识，可以支持国家要求开展问责、采取有据可循的做法和持续改进工作。例如，墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）呼吁建立独立的协调机制，负责监督和评估。

其他国家则进一步授权独立机构负责收集数据和开展研究（见第3.3.6节），从这个意义上讲，这些机构在计划执行工作的“证据基础和积累证据”方面起到了实际协调作用。这种做法的优点是将研究、数据和评估专业知识集中起来，随后能以潜移默化的方式影响到监督过程。这样做还可以巩固关于暴力侵害妇女问题的共识，提倡将统一方案用于不同部门和不同做法。例如，阿根廷专门设立了暴力侵害妇女问题观察站，负责评估和监督国家行动计划，此外还负责履行多项补充职能，不仅包括收集和传播数据，还包括开展独立的实质性研究、培训、提供建议和发挥技术支持作用。

3.7.4

民间社会和其他利益攸关方的切实参与

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应规定：

- 民间社会和其他利益攸关方以直接方式，切实参与计划的评估、监督和报告程序。

评述

关于民间社会和其他利益攸关方切实参与国家行动计划的制订、执行和监督工作的建议、例证和评述，见第3.3.2节。

3.7.5

做法和系统评估

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应：

- 规定定期综合评估项目、行动方案和整个系统，同时建立反馈机制，以便持续改进；
- 确保在适当情况下采用多种研究方法，获取定性和定量数据，以及开展影响评估、形成性评估和过程评估（见关于完善研究和数据的第3.3.6节）。

评述

从项目到系统开展综合性定期评估，可以衡量各种做法和政策产生的影响，评估差距，改善业绩，同时为计划的整体监督框架提供资料。评估往往会分析在多个领域的进展或影响情况。例如，影响评估可能会分析一项举措对于暴力侵害妇

女行为的报告级别的影响，而形成性评估可以会收集关于女性接受旨在改善女性经历和结果的特定服务或方案的定性数据。在初级预防领域，评估往往分析与两性平等或纵容/支持暴力行为有关的思想观念、行为、做法和衡量系统方面的变从项目到系统开展综合性定期评估，可以衡量各种做法和政策产生的影响，评估差距，改善业绩，同时为计划的整体监督框架提供资料。评估往往会分析在多个领域的进展或影响情况。例如，影响评估可能会分析一项举措对于暴力侵害妇女行为的报告级别的影响，而形成性评估可以会收集关于女性接受旨在改善女性经历和结果的特定服务或方案的定性数据。在初级预防领域，评估往往分析与两性平等或纵容/支持暴力行为有关的思想观念、行为、做法和衡量系统方面的变化，无论是在个人层面还是在组织层面。

多项计划授权制度机制负责评估，这与负责在更大范围内开展研究、收集数据和/或整体监督计划的机制往往是同一个机制。例如，西班牙暴力侵害妇女问题国家观察站除负责制订指标和建立数据库之外，西班牙《提高认识和防止基于性别的暴力的国家计划：概念框架和主要干预方法》（2007-2008年）该授权该观察站负责评估“针对基于性别的暴力问题实施的各项措施是否有效”。突尼斯《防止家庭和社会暴力行为国家战略：人生中基于性别的暴力》（2009年）要求建立关于基于性别的暴力问题的国家机构，负责审计和评估各项方案和行动（以及建立国家数据库）。

例如，其他计划规定，将逐一评估各个项目作为编写合同和预算的标准内容，或是会同学术机构，开展方案或系统层面的评估。伯利兹的第二份国家计划——《关于基于性别的暴力的国家行动计划》（2010-2013年）提出一项关于评估战略是否有效的具体目标。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）规定，评估方案给基于性别的暴力行为的幸存者造成的影响，同时还要考虑到方案成果以及社区影响。

假如能够收集按照族裔身份、性取向、年龄和是否感染艾滋病毒/艾滋病等因素分类的数据，评估就能够提供更多信息，衡量政策和方案给不同群体造成的影响。还可以据此规划今后的研究工作，以便弥补我们在关于暴力侵害不同群体妇女的认识上存在的不足，确定发展趋势，突显针对特定群体的良好做法。例如，西班牙暴力侵害妇女问题国家观察站的任务之一是具体评估“最可能遭受基于性别的暴力侵害或比较难以获得服务的妇女（残疾妇女、移民、农村妇女、吉卜赛人和老年妇女）面临的所有障碍”。

3.7.6

问责报告程序

建议

关于暴力侵害妇女问题的国家行动计划应：

- 规定定期报告计划的执行和进展情况；
- 要求向民间社会和广大公众公布这些报告。

评述

大多数计划都规定提交报告，以此来汇编各个部门的监测数据，确保对于计划进展情况的问责和交流。汇报通常分为若干级别，例如，项目向融资机构汇报，融资机构向领导机构或政府部门汇报，而后再向上汇报给计划的监督和/或牵头执行机制。牵头执行机制通常负责向部长汇报，并且公布进展报告，向利益攸关方、民间社会和广大公众汇报情况。

也门《妇女发展国家战略》（2006-2015年）要求相关政府部门向妇女事务全国委员会定期提交进展报告（该委员会成员包括重要的非政府组织和研究机构）。该委员会经由内阁决议授权，负责监督战略，开展磋商，并在随后做出执行决定。利比里亚《关于基于性别的暴力的国家行动计划：防止和应对利比里亚国内基于性别的暴力的多部门计划》（2006-2011年）规定，在执行初期阶段，所有利益攸关方都要逐月汇报进展情况，确保迅速启动，同时消除执行过程中出现的任何障碍或延误。在所有活动全面铺开之后，每三个月汇报一次进展情况。将在一段时间后分析信息，摸清发展趋势，找出难题、问题和最佳做法，并向包括社区和当地主管部门在内的所有利益攸关方发放这些报告。

墨西哥《防止、应对和根除暴力侵害妇女行为国家行动计划》（2007-2012年）明确概述了计划进展和成果报告机制，通过这种方式可以定期调整活动和关于暴力侵害妇女问题的国家方案，确保所有相关部门的透明度。根据这项战略，计划规定：每半年提交关于具体项目的进展报告；年度报告要将改进建议考虑在内；以及，建立机制，确保广泛传播关于进展和成果的这些资料。

ONU Femmes
220 East 42nd Street
New York, NY 10017, USA
Tel: 646-781-4400
Fax: 646-781-4496

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen

www.saynotoviolence.org
www.facebook.com/sayno.unite
www.twitter.com/sayno_unite
www.youtube.com/saynotoviolence
www.flickr.com/saynotoviolence

联合国秘书长发起的运动
联合起来
制止侵害妇女的暴力行为

妇女署
联合国促进性别平等和增强妇女权能署