



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/ITA/3
9 June 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

消除对妇女歧视委员会

审议缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》

第 18 条提交的报告

缔约国的第三次定期报告

意大利*

* 本报告按照收件原样印制。

关于意大利政府提交的初次报告,见 CEDAW/C/5/Add.62;委员会对该次报告的审议见 CEDAW/C/SR.172 和 SR.178,以及《大会正式记录,第四十六届会议,补编第 38 号》(A/46/38)第 43-83 段。关于意大利政府提交的第二次定期报告,见 CEDAW/C/ITA

/2。

第 1、第 2、第 4 条。反对歧视妇女和提高妇女地位的行动:从平等机会到进入主流和赋予权力

1. 引言

1. 自提交第二次国家报告以来,意大利发生了重大变化。随着国际舞台上出现了新的进展,以及被称为“清廉之手”的调查贪污的行动以来,总的政治和机制情况发生了深刻变革。在先前举行的两次大选(1994 年和 1996 年)之后,1996 年,由罗曼诺·普罗迪先生领导的中间偏左的“棕榈树”联盟在议会中赢得了多数席位,并组成政府。

2. 新内阁继承了一个困难重重的财政和经济局势。公债是国内生产总值的 120% 以上,赤字占国内生产总值的 6.8%,里拉的价值过低,而且没有加入欧洲货币体系。通货膨胀率为 4% 以上,失业率上升到 12% 以上。重新平衡预算、保持稳定、促进经济复苏的需要导致实行紧缩预算政策。由于政府决心达到《马斯特里赫特条约》所制订的经济标准,成为首批加入欧洲经济和货币同盟的国家,结果使这种政策得到进一步的加强。这种行动取得了相当大的成果:里拉重新进入欧洲货币体系;通货膨胀率降至 2% 以下;赤字已接近 3% 的目标。尽管欧洲仍在辩论哪些国家最终将加入单一货币体系的问题,但意大利政府对达到目标充满信心,同时要求欧洲统一向新的阶段发展,从单一的货币联盟向更深入的政治统一和社会团结方面发展。这并不意味着意大利的所有问题都已经解决。在国家结构、机构和政治体制、经济和社会政策方面都需要进行具有深远意义的改革。同时实现预算平衡、适当的社会团结水平和所有公民享有平等机会的目标是一项重大挑战,需要进行多方面的艰巨努力。社会差异仍然很大,在某些情况下,甚至在不断扩大。贫穷是一个真实、而且在不断加剧的问题,1995 年,贫穷影响到 10.6% 的意大利家庭,其中 68% 的家庭居住在意大利南部地区。意大利北方和南方之间的差距是南方社会不公正和北方严重不满的根源。

3. 在这个框架内,最富戏剧性的问题仍然是失业。在意大利北部,失业率与北欧的失业率相同(6.6%),但南方找工作的人数特别多(21.7%),占年轻人的(33.8%)和妇女的(16.6%)。正如下面所述,在解释有关妇女的数据时,需要考虑到很多不同的社会和文化因素,特别是妇女在劳动力中所占人数日益增加的情况。

4. 同样的错综复杂性也体现在妇女生活的各个方面。在过去 20 年中,在意大利所经历的种种变化中,妇女的个性、愿望、经历和社会地位的变化是最明显和普遍的。女孩子在教育 and 技能方面取得了重要成就;妇女是目前劳动中稳固的组成部分,妇女的就业率不断上升,特别是在公共行政和第三产业部门;妇女在商业中发挥越来越重要的作用,同时继续照顾家庭和人际关系。

5. 在这种情况下,中间偏右的政府作出了前所未有的决定,任命平等机会部长为新内阁成员之一,这项决定具有远远超过平等机会概念的重要意义。这项选择表明把性别观点纳入所有政府政策的主流中已显然成为意大利在过渡时期所需要的因素之一。

2. 背景

6. 为了把重点更好地放在过渡时期的主要方面,我们必须考虑到以往意大利妇女运动的经验,以及它们对政治和机构发展的影响。

7. 从历史上来说,性别差异的问题一直是通过各种旨在保护和争取平等的政策来解决的。从意大利的经验来说,平等意味着男女平等。然而,这种平等被理解为妇女努力争取达到与男人相同的地位和行为模式。因此,平等否认性别差异。另一方面,保护承认性别差异,但只认为这种差异是地位低下和处境不利。

8. 意大利《宪法》规定了所有公民正式和事实上平等的原则,其中第 3 条规定:“无论性别、种族、语言、宗教、政治观念、社会和个人条件如何,法律面前人人平等”(第 1 段)。“共和国必须排除所有事实上限制公民自由和平等、妨碍人的全面发展

以及所有工人真正参与国家政治、经济和社会组织的一切经济和社会障碍”(第 2 段)。此外,第 51 条规定“男女公民都可以根据立法规定的要求,平等的担任公职和选任职位(第 1 段)。”

9. 但是,在提出这一重要原则之后,意大利《宪法》的规定在平等与保护之间也存在着相互矛盾的地方:“劳动妇女享有与男人相同的权利,她们享有同工同酬的权利。工作条件必须使妇女能充分履行重要的家庭职责,同时必须确保为母亲和儿童提供特别充分的保护”(第 37 条)。

10. 尽管当时在基本做法方面存在着这些矛盾,战后时期的解放运动导致在法律平等和母亲身份方面取得了很多重要进展,例如男女同酬和产妇权利。这场运动的声势很大,来自意大利社会三大主要文化和政治势力即天主教、社会主义和共产党的妇女参加了这场运动。

11. 1970 年代,意大利兴起了广泛的女权运动。这一新的文化与解放运动和积极参与政党的妇女的经历之间有很大的冲突。尽管如此,这些观点之间的对话、以及与此同时,意大利社会在生活方式和心态方面的深刻变化导致在立法和社会生活中发生了重要变革。

12. 这一时期新核准的法律包括:《离婚法》(1970 年),《产妇法》(1971 年)《新家庭法律》(1975 年),设立儿童保育设施(1971 年)和为妇女和家庭提供保健和社会支助中心(1975 年),《堕胎法》(1978 年)。《离婚法》和《堕胎法》分别在 1974 年和 1981 年经公民投票获得批准,并且都得到了压倒多数票。

13. 《工作和就业平等法》于 1977 年通过;这项法律通过取消歧视性最大的工资和法律条款来加强妇女地位。该法承认照顾家庭对妇女和男人同样重要,同时对妇女就业实行了财政鼓励办法。这项法律废除了主要的保护性措施,但并没有改变对妇女不同退休年龄的规定(目前仍有效)和在制造业中禁止妇女上夜班的规定,但可以

通过集体讨价还价,放弃这种规定。

14. 如 1993 年报告所述,各项新法律是在 1990 年代初通过的,这标志着从保护妇女过渡到机会平等。1990 年,正式成立了男女平等和机会平等国家委员会,这是隶属总理办公室的一个协商机构。1991 年,通过了关于实现男女在工作和就业问题上机会平等的积极行动的新立法。1991 年《积极行动法等》的要点是:规定间接歧视的定义为“通过一些标准后而产生的歧视待遇,这些标准可能使任何性别的工人处于比例上更加不利的地位并与所涉工作的执行没有重要关系的条件有关”;对工作场合的直接和间接歧视提起民事诉讼的可能性,举证责任转由被指控歧视的雇主负责;设立由直属劳工部的平等和机会国家委员会负责管理的工作场所积极行动项目特别基金。

15. 这项法律普及并加强了由以前的立法推行的“平等顾问”的作用,把它们扩大到国家、区域和省一级。并不是所有区域都任命有这样的人;此外,大部分平等顾问都抱怨工作方面困难重重,理由是设施不足,缺少工作人员,没有充分的资源受理有关歧视方面的所有申诉,和无法采取切实有效的措施。

16. 1995 年,参议院劳工委员会为监测《积极行动法案》的执行情况进行了调查,该委员会报告说,该法案的某些基本部分根本就没有得到执行。截至目前为止,尽管涉及歧视问题的民事诉讼程序非常有利于原告,但从统计方面来说,真正提交给法院的民事诉讼的数量实在是微不足道。

17. 《法案》中唯一已实施的方面涉及为积极行动项目筹措资金,即每年拨款 100 亿里拉。参议院委员会的报告强调指出一些问题:项目数量减少,该国南北方之间严重不平衡,大批教育项目,由商业界提出的项目很少,主要目的放在改变工作组织和工作时间安排方面(除 Italtel、Zanussi 和 ENEL 的一些积极的例外情况)。尽管参议院这样权威地表示了关切,自提交报告以来,却没有出现任何变化。需要认真考虑的

是,应当修订的是这项法律的基本原则,不仅是其执行情况。

18. 1992 年,通过了另一项平等机会法律,其目的是促进妇女参与商业活动(第 215/92 号法令)。继平等机会部长发起一项主动行动之后,于 1996 年成立了负责分配有关资金的委员会。

3. 重新思考积极行动:法律和政治辩论

19. 1993 年,议会通过了一项关于地方选举的新的法律。其中列入了这项规定:选举名单所列入选中男女的百分比都不得超过 2/3。但是,1995 年,意大利宪法法庭废除了这一条款,因为它与平等宪法原则相抵触。鉴于无论性别、种族、语言、宗教、政治观念、社会和个人条件如何,法律面前人人平等,因此,积极行动的目的只能是排除社会和经济不利条件,给妇女创造平等机会,但不能直接规定代表人数平等的结果,而且绝不能影响基本权利。这样,宪法法庭非常严格地限制了积极行动的范围,其中只列入了旨在排除物质方面不利条件的措施,但却把在体制内实现男女平等参与的任务留作政治问题来处理。

20. 所有这些新法律或在实施过程中,或因其基本原则的性质问题遇到重重困难,因此妇女运动和各个机构就如何克服这些困难以及采取更切实有效的措施的问题展开了辩论。

21. 欧洲的事态发展证实有必要重新思考和改变对公平和平等机会立法所采取的作法。1995 年,欧洲法院(第 C-450/93 号案件,Kalanke 对 Freie Hansestadt Bremen)宣布 Lander Brema 采取的行动为非法,认为它与关于平等问题的欧洲共同体第 76/207 号指示相抵触。欧洲法院采用与意大利宪法法庭几乎相同的论点,对为了在工作场所提高妇女地位而制订优惠标准的做法的基本原则提出置疑。更具体地说,欧洲法院的理由是,积极行动只能用来重新平衡社会结构中对妇女的不利影响,不能以旨在直接确保平等结果的政策来取代旨在实现平等机会的政策。

22. 这些进展情况并不直接涉及意大利,因为除上述选举法的例子之外,意大利的政策从未实施定额制或制定优惠标准。甚至 1991 年的立法也只使用积极行动的概念为间接歧视的补救措施,其中没有包括任何优惠条件。尽管如此,意大利 1990 年代的性别政策是以国外采取的同样的政策为根据。为妇女采取的措施把她们视为历史上受歧视的受害者,因此,把她们作为处境的社会群体来对待。

23. 在关于平等机会政策的辩论中,对意大利的经验有两种不同的解释。第一种解释认为,立法的确赞成必须以不同的方式对待不同的群体的基本原则;从来没有实行定额制或优惠方案唯一的原因是,立法人员太胆小,或甚至他们自己的做法也不一致。这种解释将导致以实际定额制和优惠制度为基础的改革。

24. 第二种解释认为意大利的立法人员从来没有打算放弃法律面前人人平等的原则;他们只把积极行动的主张看作是纠正直接或间接个人歧视的补救措施,并没有把妇女当作一个社会群体给予特别优惠待遇的含意。从理论上来说,男人也可以象女人一样抱怨性别歧视。这种解释暗示需要更深刻的改革。

4. 性别差异不是不利条件

25. 在修订公平机会立法时,主要问题是:妇女是否应被作为处境不利或受压迫的社会群体来对待?首先,有必要从事实和基本趋势来谈这个问题。

26. 如先前所述,近年来,意大利的就业率一直在下降(从 1993 年的 43%下降至 1996 年的 41.8%),妇女的就业情况比男人的要差。但是,在这个总框架内,男人的就业率大幅度下降,特别是年轻人(在 25-34 岁的年龄组中,从 80.7%下降至 76.3%,在 35 和 54 岁的年龄组中,从 90%下降至 87.7%),但在妇女中,这种情况有很大差异。年轻妇女的就业率下降得不是这么明显(在 25-34 岁这个年龄组中,从 49.4%下降至 48.8%),在 35 和 54 岁之间,反而有所增长,(从 45.4%增加至 46.9%)。总的说来,妇女的就业率有所上升:从 33.9%上升至 34.6%。造成这种现象的主要原因是,妇女对劳动力市

场的压力增加了:各年龄组失业妇女的百分比都增加了。甚至是那些在同一期间就业率有所增长的年龄组,例如 35-54 岁这个年龄组(从就业妇女的 45.4%增加至 46.9%;从失业的 6.9%增加至 8.5%)。显然,这是因为,在历史上妇女只有现在才成为劳动力的一个稳固部分。

27. 妇女相对积极就业趋势的第二个原因是,妇女主要受雇于第三产业部门,那里的就业人数正在增长,而失业最多的是农业和工业部门。女青年在教育方面的投资比男青年多:1995 年,63%的女青年接受高等教育,但只有 55%的男青年接受高等教育。在教育方面作较大的投资给妇女带来了成果,不论是从就业还是从专业职位来说都是如此。在 1993 年和 1996 年期间,经商的妇女有所增加(在工业部门中,从 9.8%增加为 11.8%,在零售业中,从 24.2%增加为 25.9%),在运输和信贷部门(从 24.4%增加为 27%)以及在公共行政管理部门(从 52.4%增加为 54.1%)中就业的妇女也是如此。

28. 这些事实是深刻变革的一种标志,这种变革给意大利妇女带来影响。她们受教育的程度、经济独立性、工作和专业地位有了明显改善。这些成果是在经济严重困难、有组织的劳工运动和妇女运动的社会压力下降的情况下取得的。因为意大利从来就没有优待方案,很明显,这些成果是在没有这种政策的帮助下取得的。有可能取得这种成果,也是因为复杂的历史、社会和文化因素造成的。其中,妇女主观性的变化,妇女在生活各个方面的新的自信心起了关键性的作用。

29. 肯定行动现在受到批评的其中一个主要原因就是主观性的问题。有人认为优惠待遇常常使受益者自己产生自我怀疑,把有权享受优惠待遇的社会群体成员视为资格水平比较差的人。这里所讨论的并不是对适用于少数人的综合政策提出这种批评是否正确的问题。近年来,这种综合政策在破除重大社会和文化障碍方面十分重要。问题是,在这一特定历史时刻、它们是否适用于妇女、是否适用于意大利的妇女。

30. 在妇女通过自己的奋斗和冲劲超越了低水平的时刻实行定额制或优惠制度只能意味着,恢复错误的妇女形象,把她们归类为低标准者。既使是为了排除我们社会中仍然存在的这些障碍,立法的目的也应当是把这些新的自信心和要求变革的愿望化为力量,而不是以上级制定的措施来替代之,因为如果是那样的话,除数量方面外,整个情况没有任何改变。

31. 当然,这并不意味着没有贫穷、或受歧视的妇女。很多妇女很软弱,需要得到保护或社会救济。但是,把所有妇女视为处境不利的群体并不能帮助了解一些妇女所处于的实际不利情况以及这些不利处境与性别差异问题相互作用的方式。例如,从获得保健、就业和公共服务方面来说,意大利南部的妇女不论是与该国其他地方的妇女、还是与在同一地区的男子相比都确实处于不利的地位,同一地区的男子不需要承担同样的护理工作的负担。然而从受教育水平来说,南方女子由于她们的自信,甚至可能是由于在找工作时遇到的困难比较大,因此,她们受教育的程度比其他妇女和男子都要高。这样,排除特定的不利条件需要的不仅是平等机会政策,而且还需要一整套有明确目标的经济和社会政策,赋予这些妇女权力,加强她们的客观资产和主观力量,而不是把重点放在她们受到多少歧视方面。

32. 把重点放在个人和社会优势及不利条件,而不是把重点放在妇女作为一个群体的假设的不利条件,这意味着把妇女视为个人来看待,她们属于上、中或下层阶级,属于意大利北方或南方,属于不同的年龄或种族群体。

33. 事实上种族差异是意大利社会中一个相对新的现实,而且可能是造成相当严重不利条件的一个因素。正如本报告各章中将要谈到的,一些移民妇女受到特定的种族和性别歧视。但平等机会政策很少被用来捍卫这些妇女的权利,而且也没有案例能证明这些政策确实有效。即使是在最极端的案例中,例如免受暴力(见第 3 条)、或为了进行性的剥削贩卖妇女(见第 6 条),特定的保护措施也只有在下列情况下才是确实有效的,即制定目标明确的特定保护措施,同时进行特定的赋与权力的努力,以

便使有关妇女能够把她们的命运掌握在自己的手里。

34. 贫困似乎是一个不利因素,它对妇女的影响比对男人要大;而且越来越如此。在所有贫困家庭中,由妇女担任户主的家庭在 1994 年占 10.2%,1995 年变为 11.7%在同一年中,贫穷问题影响到 14.2%的 65 岁以上单独生活的老人,13.2%的带有未有成年子女的单亲。1994 年,相关的百分比比较低:分别为 12.8 和 11.8。这两个类别绝大多数的人为妇女。

35. 目前尚未采取、甚至还没有讨论过旨在理解和消除贫穷妇女人数更多的起因的具体政策。平等机会能够达到该目标政策是非常令人怀疑的;因为这里的主要问题并不是直接的性别歧视,而是妇女的社会地位、家庭作用、以及其他诸如年龄和地区差异等因素之间的相互作用。挑战真正的所在同样似乎是,把性别观点纳入社会福利改革的主流,以及以消除这些和其他处境不利群体所受到的社会排斥为目标的社会政策(见本章后面部分和第 3 条)。

36. 被排斥在权力和决策之外似乎是所有妇女共同受到的唯一歧视、只有极少数除外。但令人怀疑的是,这种歧视是否可以被描述而且被作为“不利条件”来解决。如第 7 和第 8 条对这个问题进行的广泛说明所指出,很多妇女自愿退出政治和决策结构,以此作为对这些结构的运作方式或其决定的内容的一种公开或无言的批评。其他妇女被排斥是因为她们的地位,或她们不愿意遵从占统治地位的观念或作法。换句话说,要想克服妇女在所有权力结构中人数不足的民主缺陷,各种政策必须研究决策的内容和作法,而不是把重点放在歧视,将其作为一种孤立的因素来对待。

5. 修订平等机会立法的准则:实现主流化和赋予权力

37. 《北京宣言和行动纲要》是在讨论平等和性别差异方面取得的重大突破。主流化和赋予妇女权力的构想加强了这一新的观点,它超越了关于平等机会的传统态度,从对意大利的现行立法所做的分析就可以看出这趋势。

38. 将性别观点纳入所有政策的主流,意味着涉及这些政策核心的深刻的变化,并意味着人们已经假设妇女并非是需要保护的一个受压迫的群体,而是人口的一半,她们也在取得高水平的教育和技能。在这种新的观点中,性别差异并非一个不利条件,恰恰相反,它是有利于提高整个社会的一项宝贵财富。

39. 《1996 年联合国世界人口报告》指出,妇女是经济发展所不可缺少的,这在新兴的国家更是如此。正是在教育、就业和人际关系领域强加给妇女的男性主宰、父权制意识形态和各种清规戒律,阻碍了对社会现有的物资和人力资源的充分利用。当我们考虑到当今世界的一些未能解决的难题,特别是我们大陆的诸如失业、福利改革或环境保护等问题,情况显然如此。在当今技术革新、生产力上升、以及环境风险很高的年代应付创造工作机会的难题却处于不利境地的不是妇女的文化,而是完全以货币价值为基础,并以生产为目标的男性主宰的经济文化。

40. 回顾最近“无就业复苏”的经验,经济学家们指出,就业增长将不会产生于扩大生产,而基本上产生于两个来源:减少和重新安排工作时间,以及发展教育、服务业、和环境保护等非传统部门,其中环境保护是首要的非盈利部门。这两种政策都意味着深入改变对经济问题的看法。它们意味着着重于关心人和有生命力的事物,而不是着重于创造利润和财政指数:这正是长期以来在劳工市场上被认为是妇女的“不利之处”的文化和经验。而且这些政策要求有关生产与生殖工作之间的关系的技能和这一方面的理解:即妇女的技能,这种技能长期以来被认为对经济增长来说是可有可无的。

41. 这是重视性别差异的一种新的思想,这种思想与平等机会政策是不同的。这两种方式之间没有联系性,尽管必须考虑到在实施平等机会立法方面取得的最佳经验,如在执行“积极行动立法”方面的最佳做法。事实上,对目前正在实施的、由通过这一法律所设立的特别基金所供资的积极行动项目进行的监测证明,最佳的结果并非通过优惠标准取得的,而是通过整个工作机构的有关变革所取得的。换句话说,事

实表明只有当这些项目超越平等机会方式、并引进了某些主流化和赋予妇女权力的要素时才取得了效果。

42. 平等机会部长自被任命以来已经认识到,这两项概念是处理平等机会立法改革问题的关键。根据这两项概念为采取有效措施所做的努力导致于 1997 年 3 月 7 日下达了一项《总理指示》,其中向政府各个部指出了执行《北京行动纲要》所需的战略目标和行动。该《指示》的重要目标之一涉及就社会状况进行对性别问题敏感的监测工作。过去几年来,政府和国家统计研究所(国家统计局)已经实施基于性别的统计工作。全国数据的收集中已经首次列入了按性别分列数据。而且,国家统计局还开展了新的社会研究工作,导致提供了关于妇女卫生、男女之间的劳动分工和“使用时间”¹ 以及诸如危险妊娠的生殖卫生问题的新的资料。这一方法必须沿用于所有的统计调查中。

43. 该《指示》所述的其他具体问题已在本报告各条款项下叙述。为了促使将性别观点纳入主流,《指示》强调有必要建立充分的机构机制:其特点和结构目前正在讨论之中。不断地协调政府所有各部的活动、并经常地监测政府政策的性别影响是必不可少的,以便避免恢复不分性别政策的危险。

44. 最近几年,在地方一级发展形成平等机会组织的网络,其中吸引了许多政治上活跃的妇女,但是,这些机构往往仅限于发挥咨询作用,而未能对地方政府的政策施加有效的影响。现在需要在地方和全国层面开展改革全国纳入主流机制的工作。

¹ 意大利人关于“使用时间”或“关于使用时间的政策”的这种表示是指关于妇女问题和女权主义的辩论中常见的一种概念,即为把有偿的工作同照料活动协调一致所需要的“时间计算”是妇女生活中的至关重要的因素。关于这些问题的政策将在本章后面部分讨论。

45. 而且,平等机会部长的经验表明,纳入主流和赋予妇女权力的工作必须同时进行。因此,有必要建立一个特殊的机构,它应与政府连在一起,但又应享有大量的政治和运作的独立性,并应能够同民间社会和各种妇女协会建立直接关系,还应能够为研究项目和文化活动、以及为旨在赋予妇女权力的倡议提供资金。

46. 在修订现行的平等工作机会方面的立法时,还有必要修订关于间接歧视的基本概念。这一概念是否真的有助于解决妇女的种种问题、特别是工作环境中的各种问题?这就是最近召开的关于“不平等的移动边界”问题会议(1997年2月21日至22日,佛罗伦萨)上所讨论的问题之一,该会议是由劳工部领导下的全国促进平等和机会委员会推动召开的。事实上,工作机构中的变化已突出地说明,在工作场所男性与女性间的关系正在发生某种新的变化,这并非涉及到歧视,而涉及到决策权力的分配,并涉及到妇女和男子在决策中的地位。这一难题可能构成实实在在的冲突,其中妇女确实不如男子那样有所准备和力量坚强。但这是与传统的歧视有所不同的事情。

47. 也是由于这一原因,还有必要修订消除歧视的法律文书。必须理解一般来说民事诉讼和司法保护事实证明在这些问题上并非十分有效,而且这不仅仅在意大利是如此。在一些其他欧洲国家,甚至一些积极行动的最强有力的支持者 also 认为,个人诉讼的传统机制不足以构成实施消除间接歧视之原则的基础。为了解决在工作场所男性与女性关系的现实问题,有必要掌握途径来影响工作单位,而不是影响个别女工作者的状况。也许有必要谋求建立一种拥有司法当局一般所具有的控制权和公正性,但同时又有权就一般问题和个人案件采取政治上的主动行动的机构机制。这种机制的结构和方式目前正在讨论之中。

6. 将性别观点纳入福利改革的主流

48. 正如3月7日的《指示》所述,对纳入主流政策效果的检验主要在于福利改革,

福利改革所产生的性别和社会影响是对其给社会带来的真正价值的检验。

49. 目前,在全国和在政府内部都在讨论福利改革的指导方针,而目前的形势是,世界每一个地方的福利制度都出现了严重的困难。根据两性作用的传统分工而建立起的、有力地保护全日制和为市场而工作的人们的“男性养家者体系”,在经济、社会和文化领域的重大变革影响之下正在动摇。从经济上来说,它再也不能承受退休之后人的寿命延长所带来的影响。从社会上来说,它正在开始因妇女在劳工市场的存在产生的影响而动摇。从文化上说,它已丧失了权威和动力:在现代社会,最富有社会创新的社会行动者并非全日制工作的成年男性,而是年轻人和妇女。如果福利改革是要提供社会融洽和一种新的公民感,它就应当着重于这些富有创新的行动者,并从养家者体系转向一种普遍原则和性别观点的结合。

50. 首先,妇女应当被视为个人,而不是母亲、配偶,或家庭单位的一部分,但传统的意大利福利政策总是把妇女这样归类。按这种传统模式,妇女的照料工作必不可少,但得不到承认,同时妇女的社会公民权依赖于家庭。与此相反,对性别敏感的福利改革应当着重于妇女的个人权利,并且在计算她们享有的福利时应充分考虑到她们的无偿工作和照料活动。目前与社会伙伴共同讨论的措施诸如基本收入和支助非自立人们的一个基金等措施可以响应这一需求,但是这些措施必须认真的选好目标、由地方社区管理、并同社会支助和积极的劳工市场政策相结合、目标旨在给人们授权而不是使他们陷于对公共津贴的依赖。这一措施应当响应现行制度完全忽略的一些具体需求,例如单身母亲的特殊需求。同时还应当认真的监测养恤金改革措施的具体性别影响(见第 11 条)。

51. 新的福利制度不仅应当着重于资金转移,而且应当包括建立充分的提供照顾服务和社会服务。从这个角度来说,由于仅仅将养恤金的资源转向给寻找工作的年轻人的支助服务而引起了两代人之间的似乎无法解决的冲突现在可以找到新的解决

办法。根据一个养恤金领养者联合会最近所宣传的一份研究报告²所作的计算,为需要佣人服务的老年人(占单独生活的老年人中的 42%,和老年夫妇的 25%)组织这种服务将导致为年轻人创造 62 000 个新的工作机会。为依赖服务的老年人在其家中直接提供这种及其他服务所造成的费用可以通过不必要的住院或家庭事故案件的减少所带来的医疗系统费用的节支来抵消。在提供照顾、环境保护、和防止社会排斥领域提供上述及其他有创新意义的服务工作目前正在意大利非盈利部门中得到开发,意大利的非盈利部门目前仍有很大的发展空间,因为它只占工作人口的 1.8%,而在法国非盈利部门占 4.2%,在美国占 6.8%。³ 政府目前正在拟定立法草案,以支持和管理目前正在讨论的非盈利部门的问题。

52. 新的福利制度的特点应当是福利社区或福利城市,而不是福利国家。这符合当前意大利的扩大权利下放的趋势,这种权利下放是若干政府法案所设计的。政府关于如何设立和(或)改组地方社会救济和提供照顾草拟全国准则的工作正在进行,并将在年底之前完成。这些准则所依据的将是最富有创新意义的地方经验,包括社会公民的综合模式、高质量的服务(包括给老年人提供的家庭服务和为父亲开设的进行照顾工作的课程)、以及公共、私人和非盈利活动的结合。地区和城市当局也将拟订它们自己的地方社会救济计划。

53. 为了克服“养家者体系”,新的积极的就业政策应当旨在使占主导地位的全日制工作格局多样化。男性和女性的工作者都应当有可能选择不同的较短的工作时间安排,否则非全时制或将会如目前这样成为仅对妇女的新形式的隔离。当前政府正在同各社会伙伴讨论的《福利改革计划》包括对旨在增加就业的减少工作时间

² Istituto Studi Terza Età e SPI-CGIL, “Le economie delle relazioni”, 1996 年拉泰尔扎。

³ Carlo Borzaga, Welfare mix e ruolo delle organizzazioni non profit, 1996 年罗马。

措施提供奖励。《3月7日指示》中已提出实行灵活的工作时间和进一步平衡工作与个人生活的措施,并涉及工作小时、在人们不同的人生阶段采用不同的工作方式的可能性、以及在城市一级关于“使用时间”的管理规定。关于这一问题,规定市政当局权利的基本法最近已根据平等机会部长的一项建议作出修订。新的规定让市长们有权重新安排所有市政机构的时间和时间表,以便作出协调,以使人们有更多的可能协调其涉及其工作、私人生活和获得公共服务机会方面的不同需求。

54. 简而言之,关于福利改革的性别观点不应当着重于经费困难与保护基本的社会权利和人们所享有权利之间的冲突,而应着重于以不同的方式使用资源:即建立一个对象明确,并真正具普遍意义的福利制度,这种制度不是取消,而是顾及和重视性别差异。

第3条. 人权和基本自由

55. 在象意大利这样的民主国家里,所有公民平等地、不受任何性别歧视地享有人权和自由基本。《意大利宪法》是曾经共同与法西斯主义战斗的所有民主力量联合编写的,人人享有人权和基本自由是其基本原则之一。

56. 尽管如此,几十年来立法部门、社会行动者和司法部门往往低估了特别针对妇女的暴力形式和侵犯人的尊严的行为。过去几十年里,妇女运动以及妇女当中广泛提高的新认识开拓了人权和基本自由的新阵地。如今多数妇女认为,充分掌握自己的生命和肉体、免受暴力以及自由选择其公共和私人生活的各个方面,是她们的基本自由的组成部分,又是对人权的一般看法的组成部分。

1. 不受性暴力

57. 禁止性暴力的这一新的法律(1996年2月15日,第66号)是主张妇女自由的这一复杂道路的一部分。起草这一立法是意大利议会历史上最长的程序之一。1979年,在发生若干令公众舆论震惊的著名的强奸案件和审判之后,若干妇女运动团体

在一项关于强奸的“人民议案”⁴的案文之下收集了 387 000 个签名,并将其提交议会。该案文甚至在妇女团体之间也十分具有争议性,但引起了全国各地广泛的辩论,促使人们讨论直到当时为止还几乎总是被掩盖在沉默的外衣之下的一种犯罪行为。这次辩论揭露了社会广泛接受强奸犯的状况,并揭露了过时的法律规定和法庭做法,这些规定和做法使强奸的受害者变为嫌犯,她们的生活和习惯受到不仅是强奸犯及其律师,而且甚至往往是法官的蓄意调查和抵毁,。

58. 尽管如此,由于所建议的案文中的局限性、妇女运动中的分歧以及主要由于政治家们缺乏兴趣,导致这项法律耽误了 20 年之后才最后得到通过。在这 20 年期间,侵犯妇女的性暴力案件不仅没有下降,而且还不断地增加。从 1992 年到 1995 年,关于现已“合并”为单一的性暴力罪行(强奸、强暴猥亵行为、猥亵行为)的犯罪行为的投诉从 2 755 件升到 3 876 件。

59. 在 80 年代早期,自我组织起来的妇女支助中心开始形成,以响应遭受暴力行为的妇女的需求。这些中心提供热线服务、咨询、法律援助、及给有困难妇女的其他形式的支助。目前在意大利各地已有 80 多个这种中心,它们由妇女管理,并由地方当局提供部分或全部资金。

60. 1996 年这一法律的通过是从极右到极左的整个政治领域中所有妇女议员在没有任何政党领袖或男性同事的任何调解的情况下彼此耐心谈判妥协的结果。这一新的法律中的有些内容受到女权运动中一些团体的批评,但所有人都欢迎该法律所带来的一项最重要的变化:即将性暴力列为侵犯人身的犯罪行为,而不再列为侵犯公共道德的罪行,后者是在法西斯年代中所通过的前法律所规定的。

61. 这一新的法律规定的其他内容是:强奸与“强暴猥亵行为”之间没有差别,都属

⁴ 一种程序,可让公民将一项法案直接提交意大利议会系统辩论和颁布。

于单一的“性暴力”罪行,其定义的依据是缺乏受害者的同意,而不再是根据所犯行为的性质;受害者可以决定是否提出控告,但是一旦控告提出,起诉将继续,即使受害方以后撤出控告也是如此;在调查和法庭诉讼程序中不允许就受害者的私人生活或性态度提问;在侵犯儿童的暴力案件中处罚更为严厉;如果对 14 岁以下的人犯下性行为(如果犯下性行为者是一位父亲或母亲或未成年者的监护者,则受害者的年限为 16 岁以下),则必须视为性暴力,即使所涉的未成年者同意也是如此。但如果受到性行为的未成年者至少有 13 岁,而犯这种行为的是比他大不超过 3 岁的另一位未成年者,则不受处罚。

62. 《3 月 7 日指示》要求对涉及强奸和性虐待,以及其他虐待行径,包括在家庭和工作场所发生的这种行径的现象进行统计研究,并设立一个常设观察站,观察侵害妇女和儿童的暴力行为。

2. 不受家庭暴力

63. 家庭暴力是所有工业化国家中日益严重的一个现象,它已不再局限于社会动荡和极端贫困的情势中,而是在所有的社会阶层中普遍存在。要衡量它的幅度很困难,因为多数的家庭暴力情况都没有人报告,而且是被受害者自己所隐瞒。1992 年至 1995 年期间,导致关于家庭暴力的法律控诉的已报告案件从 1 907 件上升到 2 097 件。每年所报告的家庭事故案件达 1 800 000 件,但要确定其中有多少确实属于殴打的案件是不可能的,因为从楼梯上跌倒、撞在门上、或在湿地板上滑倒通常也会引起骨头和牙齿断裂、青肿、以及其他类似的病状。《3 月 7 日指示》已要求进行统计研究和设立一个关于侵害妇女和儿童的暴力行为的常设观测站。

64. 到目前为止,想逃避家庭暴力的妇女的唯一选择就是离开自己的家并在其他地方找避难场所。各地的妇女团体已为被殴打妇女及其子女建立避难所,这些地方包括:波洛尼亚、米兰、罗马、威尼斯、巴勒莫、梅拉诺、帕尔马、摩德纳、勒佐艾

米利亚、里窝那。这些避难所的管理者正是那些为性暴力的妇女受害者提供支助的中心。

65. 但是,离开家庭却进一步增加了被殴打妇女的痛苦状况,因此,平等机会部长办公室已经拟定立法草案,以便能够迅即将犯有暴力行为的丈夫、同居者、或其他成年亲戚从家庭住房及受害方通常经常出入的地点附近迁走,这种地点如工作地点、家庭的祖籍地方,等等。这后一项措施是为了使受害者摆脱当她逃离犯有暴力行为的伙伴后经常遭到的痛苦的日常迫害。

66. 迁移命令的有效期可达 6 个月,如果需要的话还可以延长 3 个月,它可以适用于那些不能适用监禁的情况,而这在多数的家庭暴力案件中是非常普遍的。它可以产生于刑事起诉,也可以产生于民事起诉,其理由是有重要迹象表明被告犯有所报告的罪行,或者在民事诉讼中,被告伤害了所涉妇女的健康。民事诉讼可能更简单和更迅速,并符合一些妇女的需求,这些妇女并不真的希望提出刑事诉讼,而只是希望摆脱某种暴力状况。在上述两种情况下,只要是适用,都规定了确保支付赡养费的措施。

67. 这一立法草案已被作为政府提出的法案提交部长会议核准。

3. 不受种族歧视

68. 最近几年,意大利境内的种族主义和恐外症再次抬头,主要是针对来自欧洲联盟以外国家的移民。正如在其他欧洲国家发生的那样,有些运动利用人们对失业上升和可能必须争夺越来越少的工作机会所感到的广泛担忧,以及某些地区居民表达的法治要求,在这些地区有组织的犯罪构成不安全和社会动荡的根源,而“外国人”往往是容易遭到指责的替罪羔羊。妇女经常是这些运动的受害者。事实上,与种族主义者所宣扬的相反,不存在任何“外国侵入”。意大利境内现有 1 000 000 外国公民,其中 827 416 人来自欧盟以外的国家。他们所占据的是意大利人不愿进入的劳

工市场,如沉重的工厂劳动、农业、渔业和家庭服务。妇女在后者中占绝大多数,特别是在意大利中部,那里来自菲律宾和佛得角群岛的家仆人数很多,导致那里的移民中妇女占 48.5%,而在工业化的意大利北部男子占 58.3%,在西西里和撒丁农业和渔业地区男性移民占 60.3%。

69. 根除种族主义和恐外症的重要手段之一是采取措施确保男性和女性移民都获得妥善接待,并融入意大利社会。意大利政府已就关于欧洲联盟以外的公民进入意大利和在意大利居住问题的移民政策和管理条例草拟新的法律,目前这项法律正在受到议会的研究。该法案的第 2 条规定了一项极为重要的原则,即承认所有外国人的基本人权,无论其国籍或法律地位如何。法案确保登记和未登记的移民都有机会获得紧急医疗,并且在怀孕时获得涉及社会保障的所有权利,并且这些决不意味着以任何形式向警察当局报告。保证所有儿童接受义务教育,与意大利儿童享有同等权利。关于家庭团聚的权利,平等机会部长办公室就这一问题建议了重要的条款,并且将其列入了该政府法案。在意大利拥有居留许可至少两年,并能为其家属提供足够的住房和收入的移民可以为其配偶和未成年子女申请居留许可。

70. 这些事态的发展是给“欧洲公民权”概念赋予新的含义所作努力的一部分,其中对国籍、原籍国、居留国、及基本权利之间的传统联系作了新的思考。根据这项新的法案,对享有正常居留许可的外国人来说,这些权利包括在其地方社区的公共生活中的代表权和参与权,包括在地方选举中的投票权。这一规定是遵循某些意大利城市的经验而制订的,这些城市在其代表机构中引进了“新增的”地方顾问,他们享有咨询权利,由移民在其社区的代表当中选出。鉴于妇女在地方政治和社区生活中的重要作用(见第 7 条和第 8 条),这一新的经验会对移民妇女可能是非常有意义的。

第 5 条. 性别陈规定型观念

71. 尽管妇女在社会中实现了日渐重要的目标,但妇女的传统形象仍继续发展。这一陈规定型的看法表明,性别不同的根本在于女性处于服从和不利地位,也使得在家庭关系中自古以来形成的男女角色分工永远存在下去。

72. 传播将妇女视为处境不利群体的陈规定型观念的主要媒介之一是对妇女采取的体制政策。平等机会部长办公室的工作基础是想将这一陈规定型观念转变为女性充满力量和自由的形象,并更加真实地反映今日意大利妇女的现实情况。

73. 大众传播媒介是制造典型的女性消极定型的主要来源。广告继续将妇女形象作为推销与家庭有关的一切事物的广告的唯一对象。这个家庭主妇的形象与另一个男性想象中设想的漂亮、老练、对男性欲望具有强烈诱惑力的妇女形象相重叠。在过去几年里,也出现了一个新的获得解放的职业妇女形象,但这个形象总是带有强烈的男性味道,似乎每个工作妇女都必然只具有这一面。只有在极少数的情况下,并且只是在最近,在广告上表现一名保持着母亲角色的女经理,或将男人表现为女性欲望的对象。

74. 在绝大多数情况下,商业广告或是用父权制家庭的模式、或是用互补型、解放型的模式继续强调妇女生活中更加传统和过时的方面。

75. 这两种形象都没有真实地反映目前妇女的现实情况。在当前的社会中,公共及私人领域的传统组织模式已不可挽回地成为过去,妇女在积极地进行变革,起码在年轻的和中年妇女群体中是如此。

76. 平等机会部长办公室为了促使妇女参与商业而发起了一个运动,促使妇女技能的价值完全符合现代的需要。这个运动所表现的是一个有灵活性、有创造性、有能力扮演若干角色并能利用所学到的文化知识的妇女形象;这一形象远远超出了传统角色的范畴。这一形象自然符合目前的趋势,并反映出一个早已确立的现实;一家全球性大公司如 McCann 同意向这个项目投资并免费提供服务这一事实证明了这

一点。

77. 家庭是另一个制造妇女角色陈规定型观念的场所。照料家庭的工作在夫妻间的分配仍然很不平等。有孩子和没有孩子的男子中分别有 70.3%和 56.6%的人只将其时间中极少一部分用于服务和照料家庭(1 小时 48 分和 1 小时 24 分),而妇女则要贡献她们一大部分时间(7 小时 48 分)。在较年轻的人里,夫妻间的合作似乎要多些,而在年纪较大的人里,家务活则由妇女独揽。夫妻传递给子女的教育信息也非常注重传统的角色模式。

78. 传递某些性别角色观念主要是靠儿子和女儿间的家务活分配不平等来进行。但性别角色也以其它不同的方式传递下去。国家统计局研究所最近进行的研究表明,各个家庭更倾向于让儿子而不是女儿学习技术、尤其是信息技术。

79. 预计将在下一代人、即现在那些年龄在 40 至 50 岁之间的母亲的子女那一代人发生最相关的变化;现在的母亲年轻时在态度和生活方式上经历了最大程度的变化。下一代人在处理夫妻之间、以及作为父母处理与其子女之间的关系时,将开始收获这些经历和自我认识上的变化所带来的好处,并将享受更多的自由和相互尊重。这些变化不会由于体制方面的原因产生,只能通过充分地表达妇女的自由才能产生。然而,体制却可能支持社会变革进程的发展,尤其是通过学校里有目标的方案来进行。

第 6 条, 第 1 部分. 禁止以任何形式贩卖妇女的措施

80. 意大利目前还没有官方数字表明在多大程度上存在着为性剥削目的而贩卖妇女的情况。就这一引人注目的问题而进行的最全面的实地研究报告是 1996 年 4 月为欧洲贩卖妇女问题会议⁵编写的。该报告指出,1989 年至 1991 年期间,贩卖妇女

⁵ 该报告是 Parsec(社会研究和干预协会)在 1996 年与佛罗伦萨大学合作编写的。

的现象急剧增加,其中来自东欧的妇女数目明显增加。在 1992 年和 1994 年期间,贩卖来的妇女人数、尤其是从尼日利亚和阿尔巴尼亚贩卖来的妇女人数进一步上升。

81. 从阿尔巴尼亚贩卖来的妇女受害者往往是非常年轻的未婚姑娘;一些所谓的情人许诺与她们结婚或给她们找工作,说服她们来到意大利;然后便使用残暴的肉体和心理暴力迫使她们成为妓女。她们除了与嫖客接触以外则完全与外界隔绝;暴力不断,成了她们的家常便饭。至于从尼日利亚贩来的受害者,则往往年龄略大;她们大多数情况下是因为债务束缚、护照被盗、缺少移民文件、受到暴力、以及自己和家庭受到威胁而被迫为奴。有些情况下她们知道在意大利等待她们的是什么样的工作,但认为这种工作只会持续很短的时间,并不知道她们将受到什么样的暴力和隔离,也不知道将无法控制自己的生活。

82. 至于数字,报告努力在七个意大利地区进行的实地调查推断出的数据基础上进行估计。根据这一估计,意大利的外国妓女人数在 18 800 至 25 100 之间,推测其中有 1 453 至 2 216 人是被贩卖来的。

83. 意大利为防止和打击贩卖妇女而进行的努力由 1997 年年初成立的一个部长间委员会进行协调;委员会里有社会团结部、平等机会部、司法部和家庭事务部的代表。目前正在三个不同的层面采取行动:立法变革、实地工作、国际活动。

a. 订正立法

84. 需要处理的第一个问题涉及到目前对各种罪行的划分以何种方式适用于贩卖妇女问题。法律上对奴隶制和贩运奴隶下的定义虽然在一定程度上适用于许多贩卖妇女受害者的境况,但却是在非常不同的历史形势下制定的,也并不是总能适用。意图营利使妇女卖淫罪(见本条第 2 部分)适用于所有情况,但不能涵盖这项罪行的

所有方面,尤其是最野蛮的方面。因此,政府在考虑是否可能在我国的《刑法典》中给贩卖罪下一个明确的定义。

85. 至于具体的立法草案,政府提交的新移民法案正在接受议会审查,其中载列了一些措施,以便对贩卖妇女问题进行调查和起诉。当一个被贩卖的妇女受害者由于其想逃脱有组织犯罪的控制、或由于在刑事诉讼中作证而处于非常危险的境地时,她可以得到一个临时居住许可,为期六个月,并可延期一年,或是只要刑事诉讼需要可以无限期地延长下去。这种许可证的目的是使受害者能够摆脱暴力,参加重新融入社会的方案。得到授权的社团可以为她提供安全的住所;她可以获得医疗保健和社会服务,可以受到培训和教育,并可找到一份工作。如果她能找到一份固定工作,居留许可证便可延长到合同结束。

b. 实地工作

86. 向暴力的受害者提供援助也是地方一级的实地经验的基础;这些经验对于采取有效行动、以打击和预防贩卖妇女是必不可少的。大部分这样的经验是建立在地方当局、非政府组织、妇女协会、工会和教会之间进行合作的基础之上的;其基本原则是,战胜贩卖妇女现象的最大力量是有关妇女对自己的处境采取行动、并为她们的自由进行斗争时可能表现出来的意愿。这些经验涉及到:

- 向贩卖受害者提供安全住所、咨询、法律援助、就业机会和医疗保健服务;
- 帮助在有关妇女间建立“互助”组;
- 培训专门的社会工作者、社区志愿人员、警察;
- 进行公共舆论方面的宣传活动;
- 在地方一级组织特别的综合服务。

波伦亚、罗马、乌迪内、米兰、拉文纳、都灵、卡塞塔、佛罗伦萨、里米尼

等城市都曾从事这类工作。

c. 国际努力

87. 在过去两年里,我们注意到采取了几个欧洲倡议,⁶ 目的是发展会员国之间、以及与妇女来源国的合作。最近一份此类文件是《海牙关于采取有效措施、以预防和打击为了性剥削目的贩卖妇女的欧洲指导性纲领的部长级宣言》(1997年4月26日)。意大利政府一直在积极参与海牙的工作,并将继续在所有其它国际论坛与欧洲其它国家政府密切合作。⁷

第6条,第2部分: 禁止剥削娼妓的措施

88. 在意大利,卖淫活动受1958年颁布的“Merlin”法的制约。这条法律不惩罚娼妓私下自愿从事的卖淫活动,并取缔了当时由国家控制的有业许可证的妓院。从那时起,为从事娼妓活动而拥有、管理和租赁房屋均被视为犯罪行为;容忍公开场所的娼妓活动,征聘、唆使和剥削娼妓,以及为了从事娼妓活动而唆使别人迁移到其它州或其它地方,任何参与或支持从事此类活动的意大利或外国组织的行为也都属于犯罪行为。最近提交给议会的一些议案要求改变这条法律。有些议案要求禁止在公共场所从事娼妓活动,而在私人住宅则允许,或重新开办国家控制的“妓院”。有些

⁶ 最有关的倡议有: 欧洲议会于1996年1月通过的关于贩卖人口问题决议;司法及家庭事务理事会为打击贩卖人口问题而采取的四个联合行动(资料?);上述在维也纳召开的会议(1996年6月),之后欧洲委员会向理事会和欧洲议会发了一封信函(1996年11月)。

⁷ 意大利是联合国妇女地位委员会最近通过的“关于贩卖妇女和女童问题的决议”的提案国之一。

议案考虑对娼妓进行强制性医疗检查,而另一些议案则再次要求娼妓活动完全自由化,不惩罚在从事娼妓活动的人和那些想逃脱有组织犯罪利用的人之间相互进行的支助活动。政府还没有就娼妓问题提交自己的法律草案,并选择优先处理禁止贩卖妇女的问题,作为一项重要的社会和人权问题。

第 7 条、第 8 条. 妇女参与政治

89. 妇女参与政治机构是矛盾最多的领域。事实上,妇女参与国家代表机构的数目在过去四年里实际已下降。1994 年,有 95 名妇女当选为众议院议员,29 名妇女当选为参议员。在当选的议员中,妇女占 16.1%,高于以前历届议会的整体平均数(8.%)。1996 年,67 名妇女当选为众议员,26 名妇女当选为参议员,在所有当选议员中的比例降到 9.9%。如果与整个欧洲平均 27.6%比例,以及与当选为欧洲议会议员的妇女占 25%的比例相比,这一结果就更为消极。尽管妇女个人在这一水平和其它国际论坛取得了重要成就,但意大利妇女参与国际机构和论坛的比例仍然很低,在外交事务中所占的比例之有 1.6%。相比之下,内阁中妇女成员的比例却已上升。在内阁中首次出现了三名妇女部长和八名妇女副部长。

90. 妇女广泛参与地方机构以及基层的组织和政党。然而,很少有妇女处在领导位置,参加国家一级管理机关的妇女则更少;尽管有些政党在妇女参加管理机关的数额方面有内部规定。不过,在做出最重要的政治决定的论坛中,妇女的代表人数严重不足;造成这种情况的原因纷繁复杂,有些是普遍性的原因,有些则是意大利特有的。不准妇女参与公共事务已有几个世纪,因为私人领域和公共领域之间的界限,以及性别角色的差异是父权制社会的根本特点。现在情况正在改变。今天的妇女在公共事务的许多场所、首先是工作场所正在表现出强烈的参与趋势。然而,妇女参与机构政治的倾向似乎仍比较弱。

91. 至于具体的国家方面的问题,意大利政坛在“净手运动”之后经历了一次深刻

的危机。这次运动的后果非常严重,因为虽然公民参与反腐败运动培养了新的政治经验,但政治本身已失去了公共舆论的信任。然而所有这些困难已使许多妇女远离积极的政坛。积极参与政党活动的妇女人数的下降可能会对当选代表机构的妇女人数少的状况有一些影响。

92. 这决不是妇女本身不太倾向于参与政治的问题。许多女性参加了各种各样的协会一事证明情况并非如此。几个当地一级的研究表明,参加基层协会的妇女的人数和参与质量都很高。1994年,经 CENSIS 研究所计算,仅在罗马市区就有 282 个妇女协会。

93. 年龄在 15 至 24 岁之间的妇女参与各种协会和非政府组织的比例最高(在 8.7% 和 11%之间),而同一个年龄组的男性参与这些协会的比例则要低得多(5.3%到 8%)。这种形式的参与活动在 25 岁以后则趋于减少,很可能是由于妇女在家庭和工作中承担了更多责任。相反,男性参与协会运动的情况在一生中却趋于保持平稳。

94. 与家庭责任有关的因素对此类政治参与甚至有更大的影响。机构政治继续要求投入全部时间,所要求的生活方式也与照料家庭几乎无法协调一致。并且正如第 5 条所描述的,由于文化的落后,照顾家庭的任务沉重地、并且不成比例地落在妇女的肩上;这一情况更加重了这一困难。意大利妇女是欧洲最勤奋的妇女,因为虽然她们参与工作场所的活动增加,但在家里照顾家庭的任务并没有得到适当的重新分配。

95. 最后,政治活动要求采用一种竞争性的方法;对这种方法妇女一般上说来不欣赏,并且这一方法也不鼓励妇女参与内部的和外部的甄选机制。妇女在各个职业和高技能工种中都达到了优异的标准,这很可能引发了竞争,并产生了一种防御态度,进一步损害了妇女获得成功的机会。

96. 看起来唯一能有效发挥作用的机制是以各种形式指定一些级别低的职位,使妇

女能够参与管理机关,但人数很少,责任也很小。这些机制与采用配额制度完全能协调起来。采用配额制度有时再加上机关成员人数的增加,使得进入这些机关的妇女的具体影响降低。妇女所承担的职责经常与妇女问题直接相关,这意味着创造了一个小而分开的妇女政治团体,对决策过程影响很小或没有影响。

97. 在地方一级却有一种相反的积极趋势。在前几次选举中有相当数目的女市长当选,这一情况就很重要。新选举法采用了直接选举市长的方法,使得能够利用妇女与人们直接建立关系,并在地方社区一级努力改善生活质量的特殊才能。妇女在提出妇女名单的地方选举中成功当选一事进一步证实了这种说法。这似乎能证实妇女对以具体实际的方法为基础的政治以及建立社会关系的政治更感兴趣。

98. 然而应该指出,这些当选的妇女市长主要是在小城镇。这可能意味着,如果社区的规模较小,则妇女可以从事她们真正的职业并取得好的成绩,并且在不用斡旋时能够代表她们的选民。如果需要与更大范围的公共舆论打交道,并使用传统的斡旋机制如大众传播媒介和政党等,则妇女就会遇到在政治体制运行中总会遇到的问题,从而限制她们参与国家一级的政治活动。政府在3月7日发布的政府令中已承诺从性别观点的角度分析选举制度对妇女参与政治活动造成的影响。

99. 在政治中应该采用新的战略来给予妇女权利。去年,许多妇女和女权协会促使提供政治方面的培训课程。妇女进行的这种自主倡议应该得到支持。这种方法很明显比在别的地方拟订的自上而下的倡议更有用处。最重要的目标是妇女要发展在政治的决策中心独立谈判的能力;英国工党的女政治家在最近的大选中就表现出了这种能力。这个方法如要成功,人数这个简单的问题就要暂时搁置起来,重点应该是与妇女一起努力,来加强她们的技能、才智和雄心大志。否则,政治就有可能无法代表现在的社会,并可能与社会脱离。这不是妇女得到公正对待的问题,而是民主本身的问题。

第 9 条. 与国籍有关的平等权利

100. 如前一份报告所示,1992 年 2 月 5 日通过了一条关于国籍权利的新法律(第 91 号法律)。这条法律废除了在获得、改变或保留国籍的问题上男女之间一切形式的歧视。根据血统主义,一个人在出生时即可获得国籍,并可由母亲和/或者父亲传递下去。如果一位意大利公民通过婚姻获得了另一国国籍,他或她不会自动失去意大利国籍,除非他/她情愿放弃。也可以通过与一位意大利公民通婚获得意大利国籍,男女之间没有歧视。在这些情况下,决定取得意大利国籍完全是自愿的。总而言之,有关个人的意愿高于任何形式的自动机制。这条自由的原则对于妇女非常重要,是一个应列入任何形式形式的平等立法中的关键因素。

101. 在男女之间关于国籍的权利完全平等方面只有一个有争议的问题,这涉及到在意大利现行宪法生效之前出生的人的权利;那时候国籍问题受 1912 年通过的 555 法律的制约;根据这条法律,只有父亲可以将国籍传给子女。意大利最高法院最近审理这样一个案子时作出了一项裁决(Corte di Cassazione,1996 年 7 月 10 日第 6297 号判决),将意大利国籍授予一个在意大利现行宪法生效之前出生的人,其母亲是意大利公民,而父亲不是。法院声明,需要考虑的有关因素不是出生的日期,而是母亲的国籍,即使在孩子出生时她的权利没有得到法律承认。法院宣布 1912 年法律不符合宪法;这与《意大利宪法》的第 3 条和第 29 条截然不同。

102. 然而在实施有关国籍问题的新法律时,内政部却没有将最高法院做出的这条裁决适用于所有其它类似的案件,声称这只是一条孤立的裁决,只适用于有关的个别案件。现在看来,只有新立法才能确保完全废除男女之间在国籍问题上这种最后形式的歧视。

第 10 条. 教育

1. 女童的教育

103. 意大利确保男女平等获得教育的机会,从小学、中学直到大学和职业培训都是

如此。男女生都可申请奖学金和助学金。最近几年女生的教育成绩超过男生。1995-96 年,在 6 年制的大学教育中,38.2%的女生毕业,33.1%的男生毕业。63%的女生获得高中文凭,而男生的比例是 55.8%。在同一时期,男生的高中辍学率为 7.9%,女生为 5.3%。文法学校(licei)中的女生人数常常超过男生,而且越来越多:1985 年为 25.8%,1995 年为 31.2%,1996 年为 31.6%。在同一时期,进入文法中学的男生比例由 21.8%增加到 24.6%,又增加到 24.9%。职业培训学校和技术学校的趋势则正好相反:男生比例增加,女生比例下降。另有一个令人感兴趣的趋势是,进入师范培训学校的女生人数减少,这表明女生已经跳出了在教育和职业选择中传统的性别圈子。没有完成初中学业(小学之后的三年)的学生人数总体来说正在下降,但男生比例则略高于女生(5%比 4.3%)。

104. 所有的教育指标对女生都很有利,这表明女青年在文化和教育中作了认真的个人投资。这是一项非常重要的因素,是妇女增加自主和自信的原因,也是结果。有关文化成果的指数也表明情况对妇女有利。妇女比男子看戏的次数更多,读书更多。年轻女性的趋势就更为有利。从 1993 年到 1996 年,越来越多的女童参加剧院、音乐、博物馆和影院的文化活动,连社会背景不太有利的女童也是如此。这表明家庭生活方式和文化层次影响女童的决定程度减弱。

2. 性别教育

105. 在过去,学校没有把性别差别作为基本考虑。教师、学校工作人员和家长通过与残疾儿童一道努力,开始了解注重性别差别的重要性。让男生和女生在小学合班,这要求深入改革学校的官僚模式,深入修订所有的教育实践。新的考绩评分方法于 1974 年开始适用,其重点在于个人的不同。这是一项进步。但一项重大的变革是制订教育目标,让外国儿童进入意大利学校。教育人员第一次接受生活方式、语言、家庭模式和学习方法的差别。在此之前,人们认为儿童毫无差别,“也没有性别差别”。在此之后,教育工作开始认可性别差别的重要性。不过,学校系统在总的工作

中,并没有迎接性别差别带来的挑战。人们对新的方法的理解比较缓慢:1979年编写的全国初中教程以及1985年编写的小学教程没有在基本教育标准中列入性别差别。1991年颁布的学龄前教育新的课程出现了一些新颖内容。语言对性别差别有所反应,性别差别还被作为个人特性的一项基本方面,而非是文化上的不利条件。

106. 在最近的学校课程中,“性教育”被认为是建立个人、社会、感情和人际关系特性的基础,教育部机会平等委员会编写的三年计划表示,目前同他人交往被认为是建立性别特征以及良好个人形象的关键之处,是表达感情和爱憎,甚至是在渴求知识方面的关键之处。性教育应作为一种综合的教育经验纳入学校之中,让学生学会尊重自己和尊重他人。在这一范围内,就若干问题提供正确信息,包括预防性病,是一个重要方面,不应忽略。

107. 在过去十年,女性历史学家、科学家、教师团体制定了注重性别的教育项目,在女童教育中发挥了重要作用,有时这是大学和中学之间有效进行合作的结果。教育部机会平等委员会在编写性别教育研究与示范准则方面作了重要工作,刚刚颁发了第三个三年计划,重点在于性别教育和特征,以及注重性别的职业教育和公民教育。

108. 尽管开展了这些积极工作,但到目前为止,1984-1985年对学校课本和其他教材进行的研究中谈到的情况至今没有实质性的改善。如教育部机会平等委员会的三年计划所表示,教课书仍旧是主要参考教材和教学工具,是学校教育传播工作的基础,在这样一个教育制度中很难自我更新。据称教课书教授的是没有性别意识的知识,事实上其特点是妇女根本不存在。小学教课书还传播传统的陈规定型观念和不平等信息。在高中,文学和历史完全忽视性别差别。

3. 措施和政策

109. 1995年,教育部向所有学校发出通告,要求任命一名“平等机会”协调员。可以预计,下次改革学校课程时将制订注重性别问题的标准。在目前讨论的整个学校系

统重组过程中,教育部属下的一个学术人员委员会最近列出了在迈向 2000 年的教育工作中基本的知识组成部分。委员会指出,虽然完成学业的女生多于男生,而且女生的成就高于男生,但偏重男性的文化仍旧在教育系统中占有统治地位,因此委员会要求改变看问题的角度。

110. 3 月 7 日的指示列出了若干在教育界进行男女平等宣传工作的目标,如让人们更多地认识到妇女的历史,教授妇女的基本权利,在起草和审读学校和大学改革法案时与女教师、女生和女性教育专家进行协商,并推广性知识教育。

第 11 条, 第 1 款 a、b、c、d 项. 就业

1. 妇女在劳工市场的处境

111. 在欧洲联盟的所有国家中,妇女就业是劳工市场改革的一个关键因素。除大不列颠外,欧洲的妇女失业率都高于男子,西班牙妇女失业率最高,意大利其次。在意大利,尽管出现本报告第一章谈到的积极趋势,妇女给劳工市场带来的压力不断增加,但是,在求职的人中妇女仍占多数。意大利的就业率为 41.8%,这低于欧洲 50% 的平均比率,主要原因是妇女就业较低:只占 28.9%。在意大利南部,年轻妇女在各种社会领域里被排挤在外:14 岁至 19 岁的少女中有 70% 失业,20 岁至 24 岁的女青年中有 60% 失业。妇女的平均失业率几乎是男子的两倍,女性为 16.6%,男性为 9.4%。连上文谈到的积极趋势也比其他欧洲国家增长较慢。

112. 意大利妇女就业率较低以及就业增长速度较慢的原因是,经济体系创造就业机会的能力减弱。1996 年,国内生产总值增长 3.5%,但失业情况增长到 12.1%。这种“没有就业机会的增长”是妨碍男女就业平等的主要障碍;事实上,只有在就业机会不太缺乏的情况下,平等机会看来才会存在,而失业率越高,男女差别就越大。

113. 如果考虑到性别差别与年龄差别之间的关系,这种差别就更大。在 15 岁至 24 岁的年龄组中,男子失业率为 29.4%,女子为 39.4%。在意大利南部,男子失业率为

50%,女子为 65%。换句话说,意大利劳工市场仍旧是“养家者模式”占主导地位:即成年男子全日工作就业稳定,直到退休。不过,这一模式受到了主要改革进程的重大挑战,在 80 年代这影响到大多数工业。灵活和缩减政策使部分工人提前退休,或被解雇,保留工作者实际上工作时间更长,劳工没有规章保护的领域正在扩大。目前估计,大约四分之一受雇工人是在这一没有规章制度的非正常工作领域工作。

114. 在这种不断变化的情况下,妇女证明是最有活力的社会行动者。如本报告第一章所描述,妇女的就业率和失业率都一直上升,这证明妇女在劳工市场上的存在目前已是不可扭转的事实。连妇女就业相对“临时”的传统特征现在也正在消失。在过去十年,带有子女的妇女参加劳工市场的“活动”率持续上升。这种增长的基础并非是家庭责任更公平的分配:如关于第 5 条的描述指出,无薪酬的生育和照看子女的工作仍旧几乎完全由妇女承担。妇女总的带薪水和不带薪水的工时平均比男子长 28%。换言之,妇女取得的成就的唯一原因并非是经济体系具有活力,或是公共社会政策有效,而是妇女自己艰苦劳作,相信自己,坚定不移。

115. 劳工分析者越来越多地注意到这一情况。他们强调指出妇女在劳工市场上有很强的活力,而且在有些情况下谈到劳工市场发展的“女性化”。交流和沟通技能、网络组织、体贴照顾等深深扎根于妇女社会经验中的具体技能和品质目前被认为是妇女内在的经济和社会价值,而且有可能是创造就业的资源。人们开始研究妇女具有的不同期待、态度和动力,以此作为整个劳动大军的资产。

116. 在这些特征中,最有意义的可能是妇女通过教育对自身的“人力资本”进行投资。如前一章所描述,妇女接受教育的程度在学校各级都高于男子,甚至在非传统教育中也高于男子。而且妇女成绩高于男子。妇女在劳工市场上地位的变化主要归功于这种教育进程,在求职者中有越来越多的受过高级教育的妇女。这对于意大利来说是十分宝贵的人力和经济资源,但在目前却很少得到利用,或是滥用过度。尤其是在意大利南部,受过高中和大学教育的妇女在长期失业人员中占很高的比例,新

的就业机会越来越多地集中在未经登记、未经管理、未得到保护的劳工领域。

117. 这些劳工形式在意大利十分普遍,在所有南部欧洲也同样如此。Censis 最近进行了一项研究,其中估计,大约 400 万工人没有正式登记,没有进入养恤金或是税收系统。其中部分被正式认为不属于劳动大军之内,如家庭主妇、学生、退休工人等。实际上,许多未正式登记的工人在其他地方具有正式工作,因此具有两份职业。其中大多数为男子,因为大部分工作的女子仍负责家庭内的看护,而这是无薪酬的工作。

118. 未经正式登记的就业在意大利如此普遍,其中有若干原因。关于经济活动的公共规章制度仍旧非常严格,但又不很有效。目前这正是进行改革的领域。劳工市场上许多失业者或薪水较低者的地位很弱,迫使他们自愿接受未经登记、得不到保护的就业,以便能得到某种工作。解决这一问题并非简单容易:过多的规定造成更多未经规范、非法的并行经济活动,而缺少规定以及所谓新的放宽政策又导致大部分工人被过分剥削,遭到排挤。意大利目前正努力制订新的政策,达到一种正确的平衡,一方面提供足够的社会保障,一方面制订具体措施促进地方发展和社会协调。这要通过制订逐步的鼓励措施,协助小型商家重新进入合法规范的市场。

2. 部门发展

119. 在工业部门,妇女就业下降程度低于男子。增长最快的部门是服务部门,目前在第三产业中,妇女雇员超过 40%。最近进入这一部门的女工中有近三分之一是在旅游、贸易和餐饮业工作。这些领域里新增加的职位近半数为妇女得到:她们中有大型百货商店的销售员、旅馆餐馆中的招待员、翻译人员以及促销公司中的市场分析师。移民妇女也大多数在这一部门就业,大多数为家庭帮工。在 1993 至 1995 年期间,登记在册的移民女工从 18 284 人增加到 29 814 人。1996 年,在 4 939 名移民家庭帮工中,62.3%为女性。

120. 在保险和银行部门,在新的经纪人和雇员中 70%为妇女。不过,在过去十年,大多

数高中和大学毕业女生在公共行政部门就业,其工作状况不太艰难(每周工时 36 小时),而且以公共考试成绩为基础的征聘办法使得妇女象在学校和大学一样取得较好成绩。妇女就业人数增长的近 30%是在这一部门(大多数集中在教育和保健部门),近 20%是在私营看护服务部门。世界上,妇女就业增长的同时,临时工人也相应增长。但在意大利,情况却有所不同:所有工作中只有不到 10%为零工。

121. 自营职业和小型商业部门中妇女人数也有所增加,这种情况在意大利比在欧洲联盟其他国家更为普遍。自营职业的妇女比例在意大利为 16%,而在欧洲其他地方则为 10%。从事商业和自由职业的妇女人数的增加大大超过男子。妇女企业家在所有商业部门的人数都有所增加,工业和服务业(尤其是保健和教育)中自营职业的女性专业人员比例也有所上升,但在农业部门则不太明显。然而,总的来说,自营职业的妇女和商业中妇女人数的增加低于领取工薪者。

122. 大致来看,妇女在商业和自由职业上越来越多地担负起更多和更直接的责任,在领取工薪者中间担任更有技巧的职位,利用了劳工需求变革带来的新机遇。对于传统上妇女从事的活动有了新的需求,这可能有助于妇女进入劳工市场,使得妇女不需与男子竞争。有些职业,如中学教员,大多数为妇女担任。不过,这一现象的另一方面则是职业上的隔离。

123. 在欧洲,在被认为妇女进入劳工市场方面进展较大的国家中,职业隔离程度也比较高。而隔离程度最低的是在意大利和希腊。部门间的隔离大概是妇女进入劳工市场要付出的代价,除非女性达到足够的人数,使其能够与男子竞争,伸张自身的独特技能和素质。关于等级隔离,这妨碍了妇女的职业进步,阻止妇女进入决策和管理职位,这方面妇女的确仍有处于不利状况。有关第 7 条和第 8 条的部分已经阐述该问题。这一现象主要有两种原因;第一,目前的职业发展途径并非奖励技能,而是奖励牺牲个人生活完全投入工作的做法,这恰巧是男性行为特征。第二,在官僚气氛最浓的机构中,职业发展途径基本上是由高层决定,通过任命机制进行,而这种机制仍

主要由男子掌握,而且排斥妇女。

3. 措施和政策

3.1. 工作时间

124. 若要超越“顽固的男性养家者模式”,就要采取缩短工时的措施,使妇女和男子能腾出时间,让他们有更多时间看护家庭和发展个人,以此重新分配带薪工作。缩短工时和灵活工时应适用于所有工人。主要或仅仅针对女工的零工计划对此没有帮助,而且只会把妇女隔离在劳工市场更不受重视的领域,却没有重新确定看护活动的分配。

《就业法》已载列有关工时的措施,政府已经于 1996 年 9 月同社会伙伴签署了这一法令。其中包括:

- 按照法律规定将每周工时从 48 小时减少到 40 小时;
- 鼓励进一步减少工时,推动选用临时工。

125. 3 月 7 日指示明确表示,灵活的工作时间要“按照男女工人不同生活阶段的不同需求加以调整,使他们能够在一段时间内选择零工安排,然后再重新恢复全职就业,同时不给他们的职业带来不良影响”。指示还要求就男女工夜班工作作出新的规定。

126. 为消除工作场所的歧视,应在工作单位推广意义深远的变革。但变革的重点不是让妇女担任更多的职位,而是开发人力资源和多种技能,建立新的评价定级形式。

127. 平等机会部长目前考虑的措施有:

- 按照得到密切监督和支助的工作单位改革项目的成果(如本报告第一章引述的),修订“积极行动法”;
- 修订有关民事诉讼和/或纠正对个人的歧视的其他手段的法律文书。

3.3. 解决薪金和技能不平等问题

128. 1977 年《平等法》第 2 条明确规定了同工同酬原则。该条还规定男女同用单一定级系统。在意大利集体谈判制度中,1970 年代在全国所有产业和部门劳工合同中制订了所有工人单一定级系统。不过,这些定级系统并没有消除男女之间事实上的工资差别,也没有消除妇女从事产业中大多数的无技能、重复性工作中的隔离现象。

129. 组织模式是工资和技能的这些差别越来越经常的起因,这种模式将差别转为不平等现象;而该制度却正式确保“同”工同酬的原则。若要消灭工资不平等现象,主要应采纳让妇女赋有权力的倡议,进行组织改革,开展考虑到性别问题的集体谈判等等,而进一步加强立法规定则与事无补。

3.4. 劳工市场和创造就业

130. 今后几年的特点仍将是许多经济部门的改组,打散迄今为止规范官僚机构的规章制度。就业和个人职业发展途径将更为灵活和不稳定。妇女同男子将在劳工市场上更公平地竞争,但是是在更加不确定、而且男女就业机会都较低的情况下竞争。将重新确定看护与面向市场的活动之间的界线,大概将会打破某些障碍。就业契约中的措施是要规范这一新的灵活性,使其有助于创造就业和就业增长。这些措施有:

- 在地方当局与社会伙伴之间签订地方三方协定,以此建立地方发展和创造就业规划的新形式;
- 鼓励增加研究活动方面的就业机会;
- 建立“临时机构雇用”新形式,建立特别学徒和“在职培训”合同,为失业的年轻人开办“有益社会”的社区工作;
- 改革职业培训学校和课程。

131. 3月7日指示列出了若干行动,确保在执行这些政策时采纳性别观点。其中的行动有:在妇女失业情况极高的领域从财政上鼓励妇女就业增长,特定的培训和教育活动和提高妇女技能,尤其是在自营职业、“有益社会的工作”和非盈利活动中,为妇女制订新的高技能职业发展途径。

3.5. 经商的妇女

132. 就业契约明确提出推动妇女企业精神是选定小型商业支助和特殊信贷额的标准之一。如本报告第一章所述,1992年的妇女经商积极行动法案在1996年最后得到落实,第一笔预算为480亿里拉,用于企业开办和发展、培训新的妇女企业家、企业革新和技能发展等。

133. 为让更多的妇女成为企业家,平等机会部长建立了一个“观察站”监督事态发展,设立了一种妇女信息服务、成立了一个负责协调所有有关体制机构工作的委员会、开展了一个宣传和鼓励妇女开办新企业的多媒体运动。3月7日指示中的行动包括一些措施,确保妇女能够得到向希望成立新企业的年轻人提供的特别信贷(“荣誉贷款”)和欧洲结构资金。

第11条,第一款e项. 年纪较长妇女的社会保障和状况

1. 老年妇女的社会作用

134. 如同所有工业化国家一样,意大利人口也在老化。在1995年,意大利共有900万人超过65岁,而在1991年为800万。在过去50年里,人口增长率为38%,而超过65岁者的人数增长率为150%。同样如同所有工业化国家一样,妇女占老年人中的绝大多数:在1993年至1994年期间,她们占60岁至64岁之间人数的51%;占65岁至74岁人数的56.1%;占超过75岁人数的63%。⁸ 由于妇女寿命较长,她们通常比配偶活

⁸ Caritas Italiana, Fondazione Zancan, I bisogni dimenticati. Rapporto 1996 su

得更长:在 1994 年至 1995 年期间,寡妇人数占 60 岁以上妇女人数的 4.7%;而鳏夫则占同一年龄组男子人数的 10.6%。在 80 岁以上的妇女中,寡妇则占 73.9%。

135. 因此,与老年男子相比,独居是老年妇女中的一个更为常见现象。在 1994 年至 1995 年期间,31.4%的 60 岁以上妇女单独居住,而在同一年龄组的男子只有 10.3%独居。这个年龄组的男子有 30%与其伴侣及子女共居一堂,而只有 13.1%的同龄妇女处于这种状况中。这些妇女中有很大比例无法自立或残障(见第 12 条),她们的经济状况通常比同龄男子更糟。在 1996 年 1 月,男女所得到平均养老金情况如下:就老年养老金来说,妇女为 871 000 里拉,男子为 1 470 000 里拉;就残障抚恤金来说,妇女为 695 000 里拉,男子为 941 000 里拉;但在遗属抚恤金的情况中,妇女则上升到 721 000 里拉,男子则下降到 443 000 里拉。⁹

136. 尽管有这些十分明确的事实和数据,但指出年纪较长妇女通常较为贫穷和孤寡残障,还不能充分说明老年妇女的状况。社会事务研究所的一份研究报告¹⁰ 突出老年妇女在照料自身父母或其他较年长亲戚、配偶和子女方面发挥的重要作用,在其中 40%的案例中,她们还在照料孙子孙女及其他亲戚方面发挥重要作用。根据同一份出版物所援引的其他研究结果,¹¹ 78%75 岁以上的妇女照料其亲戚、邻居和朋

emarginazione ed esclusione sociale, Feltrinelli 1997 年。

⁹ 国家社会保障问题研究所,全国挣工钱者和挣工资者养老金基金每月支付的养老金平均数,1996 年 1 月 1 日。

¹⁰ Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali-Ministero dell'Interno,1994 年,quoted in caritas Italiana, Fondazione Zancan 引述,前引书。

¹¹ Caritas Italiana Fondazione Zancan, 前引书。

友,同时又有超过三分之一的年纪较长妇女在从事家务或其他照料活动中没有得到亲戚的任何帮助。

137. 这种状况不仅是一种负担,上述研究已表明存在“以母亲为中心”的老年家庭结构,在这种结构中,妇女通常是交际和感情关系的中心,同时也是照料家庭的管理者和组织者。老年妇女的社会地位、其感情生活的品质以及人际关系似乎在这方面高于男子,不过妇女为此而付出的代价则是更加疲劳,甚至是自我否定。

138. 老年妇女协会、领取抚恤金妇女联盟及市民运动现正努力使这种矛盾变成赋予妇女权力和地方发展的对策。自行组织的服务和地方交易系统(在意大利通常被称为“时间银行”)目前正在罗马、佩鲁贾和博洛尼亚等城市进行试验,使妇女能按照所使用的时间交换护理、知识和其他资产及活动,而又不使用金钱为交换。老年妇女积极参与这些试验,并在领取抚恤金联盟和所谓“第三年龄大学”中越发变得活跃和有自信心。换句话说,不仅是年轻妇女的主观性已出现变化老年妇女或许也更经常需要得到帮助,但是甚至在确定哪种服务和提供的经费足以满足她们需求方面,老年妇女也在要求人们听取她们的意见,并赋予她们权力。

2. 措施和政策:社会保障系统的改革

2.1. 1995 年养老金的改革

139. 在全国养老金基金出现一次重大财政危机和与工会进行长久的谈判之后,意大利养老金制度于 1995 年 8 月得到改革。这次养老金改革进行了下列变动:

- 原来以收入为基础的制度由以缴款为基础的制度取代;
- 年长者养老金被废除,只留下老年养老金;
- 协调了对不同类型工人的一系列十分不同的养老金应享权利和制度;
- 对所有工人均采用更高的退休年龄。

140. 如果立即进行其中的许多变动,则会对大部分工人的经济状况及养老金应享权利产生非常不利的影响,因此,这项改革采用了“过渡制度”,在 1995 年至 2000 年之间分步骤地实行每项改革措施。目前政府与社会伙伴正在讨论这种逐步实施的做法,因为严重的预算拮据问题可能会影响整个系统的责任制度。这项讨论中最为敏感的问题涉及过渡制度的时间安排,尤其涉及年长者的养老金和退休年龄等问题。

2.2. 妇女的养老金

141. 这项改革保留了妇女与男子的不同退休年龄,在 1996 年妇女为 57 岁,男子为 62 岁,但通过逐步采取的步骤,到 2000 年妇女将为 60 岁,男子为 65 岁。对从事重体力活的工人来说,退休年龄可允许进一步降低。

142. 其他直接涉及妇女的重要问题为:

- 改革使政府能颁布立法,改进现有为家庭妇女提供养老金的作法,为“在家庭中进行没有报酬的照料工作者”设立一项养老金基金;这项新的立法目前正在讨论中;
- 在确定个人退休年龄的计算中将怀孕的时间考虑在内;父亲或母亲因照料 6 岁以下孩子或者在同居的残障亲戚而无法工作期间将支付“象征性的捐款”。

2.3. 敏感的问题

143. 对妇女来说特别敏感问题涉及“经补贴”的最低养老金、遗属抚恤金和养老金基金。经补贴的养老金适用于那些应享权利可能会使他们收到低于最低生活津贴数额(在 1995 年该数额定为每年 8 143 850 里拉)的人。在这种情况下,该数额还加上额外的补贴,直到它达到所规定的限额。这项补贴不被视为社会保障的一种形式,而被视为福利援助,所以它是根据家庭收入而非根据个人应享权利加以计算。虽然 1995 年的改革采用了更有利的条件来计算这类补贴,但进一步的改革需要重新考虑这些“家庭扶养”标准是否符合妇女作为个别公民所享有的权利。这也同样适用

于 1995 年改革所采用的福利津贴(目前每年为 6 240 000 里拉),该津贴可支付给生活贫困的 65 岁以上的公民,而不论他们所支付的缴款数额为多少。这些津贴将取代经补贴的养老金,而且要视家庭收入而定。当这些应享权利由目前正在讨论的基本收入制度所取代时,这些问题的性质将会变化。在 1994 年,领取经补贴最低养老金的妇女人数为 4 689 349 名,而男子为 1 862 766 名。¹² 至于遗属抚恤金,对许多妇女来说这是唯一的收入形式,在评估涉及这项应享权利的措施时应考虑到其对男女的影响。

144. 可能对妇女产生不必要影响的另一项问题涉及建立自愿养老金基金的决定,这项基金是由雇主和工会联合为那些除了从公共养老金制度获得款项之外还参加这些基金的工人设立的,如果这些基金只是按照保险资本还原标准加以计算,妇女较长的平均寿命实际上可能会使她们处于不利地位,并使她们得到的养老金低于缴付完全相同数额社会保障款项的同龄男性工人。

145. 所有这些社会保障问题目前均在政府与社会合作伙伴之间就如何修订 1995 年的改革和总体福利制度所进行的三方协调的框架中加以讨论。这次修订的最后结果是否会对性别问题敏感,而且是否有助于赋予妇女权力,将不仅仅依赖于社会保障问题,而有赖于本报告第一章所讨论的对福利改革采取的全面方针。

第 11 条, 第二款. 有职业的母亲和父亲

a, b. 婚姻和产妇应享权利

146. 1963 年 1 月第 7 号法律修正了原先在 1950 年通过的法律,规定女工因结婚而

¹² Ministero del Tesoro, Pensioni integrate all minimo-Analisi degli aspetti strutturali e finanziari 1992-1994 年.

被解雇是无效的。因此,第 1204/1971 号法律载有保护母性的必要条例,并扩大和详细规定禁止解雇产妇的条款。今天,从妊娠开始直到孩子满岁期间女工不得被解雇。如果女工因此被错误解雇,则有权恢复原职。目前女工因适用于该领域的这些严格的一般性条例而在免于被解雇方面得到良好保护。雇主始终必须证明有正当解雇理由,否则他们有义务重新聘用被不当解雇的男性或女性工人。然而,仍然可以找到回避这些规定的一些错误和歧视性作法,尤其是在小型企业中。

147. 第 1204 号法律还对产假作出规定。第 4 条规定,妇女在生产之前的两个月到产后的三个月期间不得工作。如果怀孕可能会遇到危险,或在有害的工作环境中,或在不能分配给孕妇符合其怀孕状况的任务情况下,怀孕期间的法定休假时间可能更长。自 1987 年以来,所有女性农场工人与其他女工一样享受相同的产假:在生产前的最后两个月和产后的最初三个月,她们的每日津贴相当于一个农业工人最低工资的 80%。

148. 这项立法在很大程度上保护私营部门或公共行政管理部門的女职工,因为法定休假的时间与欧洲其他国家的假期时间相比是非常长。然而,意大利的条例在向职工提供的保护和自营职业的女工所能得到的保护之间存在不平衡现象。

149. 正在实施的这些条例现受到批评,因为除了法定休假时间之外,它们很少提供获得特别假期的机会。政府最近根据欧洲联盟有关指令核准了关于育儿假的法律草案,该草案设想母亲或父亲有权因儿童在 8 岁之前的教育、照料和保健需要而要求休假。这是一项重要的问题,但保护产妇需求的总体问题需加以审查。3 月 7 日的指令要求通过一项关于产妇的综合法令,以协调和重新规定关于该问题的一整套规范。

c. 儿童保育设施

150. 1970 年代在妇女运动和新的立法促进下建立了大量服务之后,在儿童保育设施

领域没有取得太多进展。生育率的下降,以及最近几年人们转向更加重视个人主义和私营化的倾向均使得公共机构不太重视建立儿童保育设施和服务的需要,唯一例外的是,一些地方当局在服务的数量和质量方面均达到非常高的标准。可以表明存在这些问题的一个迹象是,该国公共儿童保育设施的数量和分布情况的资料没有得到任何更新,最新的数据是有关 1992 年至 1993 年的情况。在 1992 年,意大利全国为 3 岁以下儿童设立的儿童保育设施共为 2 180 所,其比率为每 100 名儿童提出 5.9 个位置。至于其他服务,该国不同地区存在很大的差别。在西北部,儿童保育设施为 763 所,比率为每 100 名儿童提供 9.5 个位置;在东北部,共有 559 所(比率为 9.9);中部为 491 所,比率为 7.4;而南部的比率为每 100 名儿童只提供 2.2 个位置,设施的总数为 367 所。没有任何关于私立儿童保育设施及其平均收费的数据,这些私立设施的收费通常非常高。

151. 学龄前儿童的设施(3 岁至 5 岁)的状况较好,现在人们已广泛承认这种设施不仅对于有职业的父母来说是至关重要的,而且从儿童需要有充分教育途径的角度来考虑也是至关重要的。在 1992 年至 1993 年期间,共有 27 257 所设施提供学前教育,在北部约有 95%至 97%的意大利儿童得到这种教育,南部则有 86.3%。一些地方当局正试验提供新的服务,以支持儿童及其家庭,这些服务包括提供咨询、游乐中心、住在家中的保姆以及代人临时照看小孩等。

152. 意大利政府多年以来一直缺乏有关儿童的公共政策和设施,它终于已制订了《女童与男童的三年全国计划》,拨出 9 000 亿里拉的资金用来提供儿童保育设施和其他设施,并用来支持有孩子的家庭。

d 和第一款, f 项. 怀孕期间的保健

153. 政府最近核准一项根据欧洲共同体第 92/85 号指令改写的法令,其目的是加强怀孕、产后和哺乳期间的有职业妇女在工作方面的保健和安全。这项法令已扩大了被视为有害职业的范围,要求雇主评估对健康的危险,并将该情况告诉有职业的

妇女,采取必要的措施以防止危险。有职业的妇女有权请假以接受产前检查。

154. 夜班工作的问题目前已被搁置:该问题不仅涉及怀孕的妇女,而且涉及所有有职业的妇女。根据第 903/1977 号《平等法令》第 5 条的规定,禁止制造业的公司安排妇女上夜班,只有通过集体谈判才能免除这项禁令,但不能适用于在怀孕、产后和哺乳期间的有职业妇女。在其他部门,没有规定这种保护。

155. 欧洲法院作出了一项裁决,宣布仅禁止妇女做夜班是不合法的,因此必须修改上述保护性规定。至于在怀孕、产后和哺乳期间的有职业妇女,欧盟的指令考虑对夜班工作采取不那么严格的禁令,禁令不适用于所有怀孕妇女,只是适用于那些特别有可能处于危险中的怀孕妇女。当欧洲联盟关于工作时间的这项指示变成意大利立法时,必须全面处理这项问题。

第 12 条, 第一款. 保健状况和获得医疗保健

1. 平均寿命和死亡率

156. 1996 年,妇女的平均寿命为 81.3 岁,男子为 74.9 岁。这项差异在过去四年里始终存在,在这期间,男女的平均寿命均有提高,1993 年,妇女的平均寿命为 80.5 岁,男子为 74.1 岁。

157. 妇女的这项优势是否保持不变,还是会因妇女生活方式的改变和养成一些原来只有男子通常才有的习惯而受到影响,这个问题仍有待观察。例如,肺癌死亡在同一年龄组的男女中存在重大差异,因为妇女吸烟的比率较少。但是,当几代妇女吸烟者达到肺癌发病的年龄时,该差距可能会缩小。

158. 年轻人中的死亡率在其他有关方面也存在男女差异。在 15 岁至 34 岁之间,最为广泛的死亡原因为公路事故和艾滋病。在这两种情况中,年青男子的死亡率高于女子,但这项差距随着时间的变化正在缩小。在 25 岁至 34 岁的年龄组中,妇女艾滋病的发病率已从 1987 年每 10 万人中有 2.1 名上升到 1991 年的 12 名。男子与妇女

之间患艾滋病的比率已从 5.2 下降到 3.6。78.2%的艾滋病女患者是因滥用毒品而染上该病,18.8%是因异性性交染上。虽然 25 岁至 34 岁年龄组的艾滋病患者中妇女的比例不到五分之一,她们却在因异性接触而染上艾滋病的病患中占超过一半以上。在不久将来,男女之间艾滋病流行的格局可能变成相同。¹³

2. 妇女的健康状况

159. 虽然意大利妇女的寿命较长,她们的健康状况似乎不如男子。1994 年,69.2%的男子认为他们的健康状况良好,而妇女只有 60.2%。这种差别在同一年龄组的男女之间仍然是相同,因此无法从妇女寿命较长和老年疾病的角度加以解释。

160. 关于其他问题,仍然需要解答的问题是,这项差别在多大程度上是与客观条件有关,并在多大程度上与不同的主观自我感觉有关。关于客观因素的问题,男女健康状况差别的一项重要指标是社会不利状况对妇女的影响似乎大于男子。国家统计局关于死亡率差异情况的研究表明,男子中 24.8%的死亡可归咎于社会不利因素,但这项百分比数在妇女中则高达 27%。¹⁴ 糖尿病似乎是妇女遭受社会不利因素影响最多的死亡原因。妇女健康状况较差的另一项指标与残障有关。在意大利共有 2 677 000 名残障人,其中 1 649 000 名为妇女。5.9%的妇女有残障问题,而男子只有 3.9%。这项差别的部分原因是妇女寿命较长,因为年纪较长者更易于有残障问题:1 340 000 名残疾妇女超过 60 岁。然而,男女之间的这种差别在同一年龄组中仍然是相同:75 岁以上的妇女中 41.9%有残障问题,而 75 岁以上男子中只有 31%有这类问题。

¹³ Susanna Conti, Gino Ferchi, Anita Giletti, Giovanni Rezza, Sabina Prati, 所著《艾滋病:与妇女健康十分有关的问题》, *Epid Prev* 1996 年,第 20 期,第 133 页至第 135 页。

¹⁴ 所有这个段落, 见 Fabrizio Faggiano, Adele Seniori Costantini, Giuseppe Costa 所著《意大利的社会差异与妇女健康》, *Epid Prev* 1996 年,第 20 期;第 251 页至第 254

161. 至于与性别有关的肿瘤病,乳腺癌属于第一位,每年大约造成 11 000 人死亡,并有 25 000 人被诊断出患有乳腺癌。其次是子宫颈癌,每年死亡率为 1 500 人,新诊断出的这种病例为 3 500 名。¹⁵ 对这种肿瘤进行早期诊断的措施,如乳房 X 线照相术和巴氏检查等,在意大利仍然没有广泛使用。肺癌曾是男子特别容易得的一种肿瘤病,现在全世界的妇女中已是第六种最常见的癌症。¹⁶ 最近,肺癌的死亡率在男子中已经平稳,而在妇女中却大量上升。¹⁷

3. 获得医疗保健服务

162. 在获得医疗保健服务方面,难以确定男女之间的差别,当然不存在任何形式对妇女的正式或公开歧视。然而,在妇女中却存在相当严重的歧视,尤其是与社会和经济状况、地理位置和国籍有关。由于在意大利医疗保健属于区域政府的管辖范围,该国中部和北部与南部的社会差异影响意大利生活的各个方面,在该领域中尤其明显。

163. 这些差异涉及医疗保健的许多方面:服务的数量、服务的质量、家庭医生和普通医生指导病人采用适当服务的能力、能够获得保健问题资料的程度以及医疗保健在高度专门的技术设备领域的投资数额,这种设备只有在较富裕区域的设施才能买得起。所有这些差异在获得涉及生殖健康的计划生育和服务方面尤为明显。

164. 获得医疗保健服务中的一项具体问题涉及移徙工人。与意大利公民相比,移民通常较少利用保健服务,而只有在迫切需要的情况中。迄今为止,大部分男性移民是在遇到事故和外伤之后才需要医疗保健,妇女大部分使用的服务涉及生殖健康。

165. 目前,政府正起草第二份《全国医疗保健计划》。该计划将包括 3 月 7 日的指示

¹⁵ 同上。

¹⁶ 欧洲妇女健康问题研究所,前引书。

¹⁷ 卫生部预防司的 Fiorenza D' Ippolito 医生提供的资料。

所例举的各要点,如使用以性别分列的数据和性别影响的分析,以及为妇女和儿童制订有目标的项目。

第 12 条, 第 2 款. 与生殖健康有关的适当服务

166. 在这一条之下,我们只《讨论消除对妇女一切形式歧视公约》直接提到的那些方面,即与怀孕、生育和产后护理有关的各项服务。至于人工流产,我们将在第 16 条之下加以论述。在同一条之下,我们还将讨论与性问题有关的其他方面以及有助于确保健康性生活的那些社会和保健服务。

167. 与怀孕和生育相关的一个主要问题是医疗行业往往将母性看作是一种疾病,而不是人类生理上和感情上自然而复杂的经验。这种态度排除了生育的人性方面,将妇女地位降低,看轻妇女历代累积的知识和做法,并且往往造成更多的健康问题。

a. 怀孕

168. 医疗服务从怀孕初期就开始提供,其中往往不必要地要求进行广泛的扫描和频繁的验血和验尿程序。对于居住公共医疗服务不足的意大利南部的妇女,以及为其他原因选择私营服务的妇女,在正常怀孕的情况下,她们一般的费用为 200 万至 400 万里拉。至于公共医疗机构一般不提供的专科检验,例如羊膜穿刺术,费用至少要另加 120 万里拉。此外,由于设备和资金不足,在怀孕期间提供的其他服务很少,产前课程就很少提供。这一课程费用较少,但能够协助妇女预防许多健康问题,同时能使妇女发挥主观能动性从而不必过分依赖医疗服务。由于医疗机构缺乏这些服务和缺乏方便妇女的气氛,妇女本身往往越来越要依赖高科技,认为这是使她们安心和获得健康保障的唯一途径。

b. 生育

169. 大多数婴儿(86.2%)生于公立医院,私营诊所只占 13%。在家分娩的情况很少,

只占 0.5%。这里有一个文化因素,另外也归因于国家卫生署不向在家分娩者提供保健服务或补偿。只有皮埃蒙特区的情况例外。该区补偿 60%至 80%的在家分娩费用,但要医生证明怀孕情况正常,不会发生危险。迄今没有一个地区政府向在家分娩者提供直接的公共援助,但在一些区域,一些敏感的助产士和妇女运动已开始以集体形式组织这些服务,并要求公共机构提供支助。

170. 除了这些较先进的经验外,在大多数公营和私诊所,临产的产妇从一入院开始就失去自主,受到过分的照料。首先,她们被迫接受标准化并且有时甚至是羞辱性的例行做法(灌肠法、外阴切开术等),而这种做法不一定是基于真正的健康需要。分娩中的妇女往往被置于拥挤的产房内,往往不准她的伴侣或她选择的其他人进入产房内,另外也不准她作出其他选择,例如不准采用标准仰卧姿势以外的其他姿势生产。

171. 这种过分提供医疗措施的做法令人特别关切的问题之一是剖腹生产的百分比稳步上升(从 1992 年的 23.2%上升至 1994 年的 24.9%),意大利成为了欧洲最高剖腹生产率的国家。¹⁸ 根据卫生组织的参数,这种上升是没有必要的,也不符合危险性怀孕所占的百分比;在 1994 年,这种怀孕只占有所有怀孕的 15.5%。此外,不同的医疗机构似乎根据差别很大的标准来决定是否进行剖腹手术。另外应予严重关注的是死产同人口的社会经济状况的关系。以区域生产总值和教育水平等指标为例,在较富有地区生产死亡率似乎较低。父母教育和谐越高,生产死亡率越低。在意大利,具有

¹⁸ Evans,L.意大利的剖腹生产率全欧洲最高,BMJ 1995 年;310;487。引自:Vittorio Basevi, Luigi Cerrone,《1991 年死产、剖腹生产,和意大利区域经济》。Epid Prev 1996 年;第 20 期:第 99 至 101 页。

小学程度的妇女同具有大学学位的妇女相比,前者的婴儿的死亡率较高。¹⁹

c. 产后护理

172. 在大多数护理机构,产妇在生产之后被迫同婴儿分开。婴儿都睡在分开的育婴房内,定时送到母亲处喝奶。护理人员往往不教授母亲如何以母乳喂养,不鼓励又不便利母亲根据婴儿的需求以母乳喂养,根据 1994 年国家统计局的多目的研究报告,70.3%的婴儿喝母乳,36 岁以上的母亲较少以母乳喂养,教育程度越高和有职业的妇女较多以母乳喂养。如其他问题一样,教育、自我意识和对婴儿健康和福利的认识等因素对作出以母乳喂养的决定有较大的影响,比时间和经济因素(例如配方奶的费用)更重要。

173. 关于产后支助,这大概是唯一没有跟随过份医疗化趋势的领域。根据上一届政府制订而目前仍然有效的新医院交费制度,国家卫生署根据提供的医疗服务而不是产妇住院的时间偿还医院的费用。因此,医院大大减少产妇产后住院的时间。卫生当局这种做法只是为求节省,没有充分顾及妇女的健康和产后头几天的实际需要。为了处理这一问题意大利一些省市已开始向在家的产妇提供支助和咨询服务。目前这种做法只是试验性的,还未取得结果的综合数据。

d. 措施和政策

174. 近年来,包括妇女和敏感的保健服务提供者在内的民间运动主张将“生育过程人性化”。3 月 7 日指示的第 8.3 和 8.4 点明确提及这一目标。有两项全国性的议会和三区域议案要求重新改组所有生育设施和做法以及充分支助在家分娩和产后护理提供。另外六项区域法律也改组了生育设施和做法,但没有为在家分娩的

¹⁹ Vittorio Basevi, Luigi Cerrone, 见前引书。

妇女提供特别支助措施。明年秋天,平等机会部长办公室将为这方面的问题召开一个国际会议,最后制定关于生育过程人性化和妇女生殖健康的综合提案。

第 13 条. 家庭福利、信贷和体育

a. 领取家庭福利的权利

175. 家庭福利的结构形式以“养家者模式”为依据。传统的“一家之主”是实际上有权领取福利的人。护理活动完全得不到承认,又不产生任何领取家庭福利的权利。只有寡妇、离婚妇女、单亲母亲或丈夫残疾的妇女才可领取福利。此外,福利数额根据整个家庭的收入计算,计算方式不鼓励妇女争取经济独立。尽管妇女参与劳动市场的人数日增,但过去十年期间,“男性养家者”制度的办法似乎进一步加强,对单一收入的家庭新实行退税方法。

176. 但是,家庭福利不足以支付养育儿童和提供教育的费用。以前,意大利政府传统的家庭政策一贯强调意识方面,对实际的家庭生活给予很少的实际支助。²⁰

177. 家庭福利制度要在整个福利改革范围内加以彻底的修订。这个问题目前正在讨论之中。其中一项提议是学习法国的例子,以统一的财政管理办法处理家庭福利、育儿假和儿童保育设施的资金。有人认为这将有助于摆脱“男性养家者”的制度,将注意力集中于家庭责任方面。

b. 向银行贷款、抵押和其他形式的金融信贷的权利

178. 一般来说,意大利确保两性在平等基础上取得银行贷款。如本报告第一章所述,第 215/92 号法律规定为从事商业的妇女设立特别基金,以促进新加入该行列的从商妇女的商业发展、革新和训练。但这项新法律到最近才实行。在 1996 年最后几个

²⁰ Franca Bimbi, *La debolezza delle politiche familiari in Italia. Un caso di federalismo mancato?*

月,平等机会部长办公室和工业部为落实这一法律采取了一些主动行动。

c. 参与娱乐活动、体育和文化生活所有方面的权利

179. 男女参与体育的权利没有法律上的歧视。1988 年至 1995 年期间,经常从事体育活动的意大利人口从 22.9%降至 18%,男女的百分比均下降但男子下降的幅度较大,因而缩小了两性在这方面的差距。这一领域的差距十分大,进行体育活动的妇女人数几乎只有男子的一半。从不同的体育运动可以看到显著的性别差距:足球是最多男子参与的运动,而最多的妇女参与体操和舞蹈。如其他领域一样,意大利南部和北部存在巨大的差距,南部的人较少参与体育,男孩和女孩的差距也较大。

180. 在文化和娱乐活动方面,情况恰好相反,妇女较男子活跃,其中特别是仍然没有家庭负担的青年妇女最活跃。在 18 至 19 岁的年龄组别中,妇女较多参与的活动为唱歌(妇女 27.5%,男子 21.2%)舞蹈(77.7%对 70.3%)、演戏(28.2%对 20%)、艺术(23.7%对 15.3%)、缝衣和针织(33%对 2%)。虽然这些数字可能反映仍然存在性别陈规定型观念,但应予以着重指出,这些不同形式的娱乐和在第 10 条之下所述的其他文化活动可能有助于提高妇女在教育方面的成绩,使她们的生活态度更有活力。

第 14 条. 农村地区女

181 关于农村地区妇女状况的最新综合资料见 1990 年的人口统计,提高妇女地位委员会的上一次报告曾载述了其中一些数据。这些数据显示农村城镇人口增加,情况与最发达的西方国家类似,显示以前人口向都市集密的趋势已经扭转。

182. 有些人认为,人口流向较小的农村社区显示越来越多人要过较适合人性的生活方式。但是,应予以注意的是,虽然男子仍然倾向从农村地区移到都市地区,妇女较少这样做,并且往往在农业工作中取代男子。如同其他问题一样,必须进一步努力了解这一过程,以及了解客观的社会和经济因素同妇女主观意愿和她们作为农民、粮食生产者和农村社区活跃居民的自我认识之间的相互作用。

183. 根据国家统计局的数据,1993 年,妇女占农业劳动力的 37.4%,1996 年下降到 34.6%。相反地,妇女农业企业家从 1993 年的 18.8%上升至 1996 年的 24.2%。1980 至 1990 年期间,农场总数下降了 7.5%,但妇女拥有和管理的农场则增加了 9.9%。这些妇女大多数继承了父亲或丈夫的土地,但她们越来越多人是以务农为其个人的职业选择。

184. 1975 年的新家庭法规定男女在拥有、管理和耕作土地以及在社会保障应享福利方面具有平等地位。该法修改了民法典第 230 条之二。该法规定“妇女的工作与男子的工作相等。该项新法律申明在家庭农场”中,参与农场工作的家庭成员在分享利润、拥有权和决策方面具有同等地位,从而在事实上消除了妇女在农业领域的无偿劳动的情况。同样的权利同样适用于合法婚姻和事实上的家庭。1982 年的《农业合约法》第 48 和第 49 条进一步说明签署与土地有关的合同的法律实体是农民家庭,而任何家庭成员都可以在法律上代表该家庭,妇女在这方面不受歧视。

185. 不过,如果我们观察实际情况,就可以看到夫妇之间的完全平等尚未实现。虽然自从 1980 年以来,农民妇女雇用丈夫为帮工的百分比大大提高,但在 1990 年代,仍然只有 37.8%的妇女雇用其丈夫,而同一期间则有 49.8%的男性农民雇用其妻子。

186. 关于被雇用的农场劳工,以前在意大利南部一些地区,农业工人往往通过“caporalato”的制度受雇:这种制度属于一种分包含同形式,为法律所禁止,但十分通行。一名“caporale”(通常为男子)同一批妇女农业工人联系,在挑选了要雇用的人后将她们送到工作地点,然后扣去她们的一部分工资。这种做法严重剥削妇女劳工,是农业劳动力市场的非法管理形式,往往由非法组织操纵。这种现象目前仍然存在,但做法有所不同,其中一个原因是意大利目前有许多移徙工人从事农业工作。迄今要杜绝这种做法的努力尚未成功。

第 15 条. 法律面前男女平等:妇女参与公民事务与军职的法律草案

187. 如上文有关各条款的解释所述,意大利妇女具有与男子相同的法定身份,男女在法律面前完全平等。唯一仍然存在的差别是妇女在军队工作的法律地位。政府最近就公民事务和军职制订了非常革新的法律。新的法案目前正在参议院仔细审查中。

188. 意大利已经开始考虑基于良心拒服兵役的问题。每一个体能合格的青年男子都要服兵役,如果基于良心不愿意参军则有权从事公民服务以代替服兵役。公民服务包括在私营机构和公民机构提供社区服务,这些机构已提出申请,要求雇用基于良心拒服兵役的人从事它们的工作。意大利对基于良心拒服兵役的问题已积累了不少的经济。许多青年男子由于基于良心拒服兵役熟悉了一些与时事密切有关的问题,并使他们从事革新性部门的工作,例如保护环境和提供护理服务。通过这种活动,他们体会到照顾别人和人际关系技能的价值,传统上这类技能被认为属妇女文化典型的技能和特点。

189. 新的政府法案开始实行一种新形式的公民服务,青年男子不论是否是基于良心拒服兵役者,都可以选择这种形式来代替履行保卫国家的责任。这个方法符合新国防模式的构想,该构想主张减少征兵并扩大军队内的专业构成部分,以配合日益注重维持和平及建立和平的新任务。这一法案的一些主张受到批评。人们其中特别批评该法案没有给予军役和公民服务完全同等的地位,尤其是在服务时间方面。

190. 至于妇女方面,各方就是否需要按照男女完全平等原则强制规定所有女孩参加公民服务的问题进行了辩论。不过,政府赞同平等机会部长的意见,认为目前年青男子在军役和公民服务方面有较大的选择余地而军队的征兵部分正在缩小,因此实行新的强制性服役形式不符合目前的趋势。该法案主张女孩在自愿的基础上参与公民服务。平等机会部长办公室和平等和平等机会全国委员会致力促使年青妇女广泛参与公民服务,使她们获得初步的经验,借此表现本身的文化潜力、个人毅力和社会技能。

191. 为了完成男女正式的法律平等的框架,政府法案内提出的第二个新要点涉及男女参军的问题。意大利国内从不同的角度广泛讨论了这个问题。主张把妇女排除在军队之外的人提出传统的理由:妇女体能较差,只有在单一性别的情况下军队才能确保团结统一,妇女在任何情况下都不能参加战斗,因而造成作战上的困难。另一方面,和平协会和部分妇女运动指出,军队充满由男性主宰的意识形态,而其目的是作战,它们强调在这种军事结构中,妇女担任一些指定的级别低的职位的危险。

192. 在许多欧洲国家和美国,妇女早已成为军队(包括作战兵种)的一部分,尽管不一定属于作战单位。这种经验驳斥了前一种论据。至于后一种论点,所述的危险确实存在,但不能够以永久禁止妇女参军来解决这个问题。从数百名曾要求加入军队的女孩(其中一些是称作 ANADOS 的特别协会的成员)的申请信中可以看到,她们的动机是真诚和多种的。这些女孩认为军事职业不但是一个就业机会,而且也是充分发挥自己的潜在能力的新部门,该部门对于技术和社会是有用的。如果能够确保军中有一定数目的女性并且女性可晋升较高职位,危险性就可减至最少的程度。

第 16 条. 家庭、生育和父母亲的责任

1. 婚姻和父母亲责任方面的平等原则

193. 意大利的男女有权自由订婚择偶。1975 年进行的家庭法改革使妇女在婚姻权利方面完全平等。特别是 1975 年的法律规定,夫妻婚后同权同责,包括有义务提供道义及物质援助及进行协作,增进家庭福祉(《民法》第 143 条)。指导配偶关系的是颠扑不破的共识原则。夫妻共定其家庭生活方式,安家事宜由双方商妥(《民法》第 144 条)。父母亲作为家长,对子女负有同等责任,有义务支助、抚养和教育子女,并考虑到其生来的喜好、能力和志向(《民法》第 147 条)。自认确系非婚生子父亲或母亲者对该非婚生子承担与对婚生子女相同的义务(第 261 条)。因此,非婚生子与婚生子女所享权利完全相同。

194. 1975 年改革所体现的原则有其原因:那些年间,在两性关系上,以及更广泛而言,在社会风俗和意识方面,都发生了深刻变化。在此五年前(1970 年)通过了离婚法,后来,1974 年的全民投票确认了该法。而家庭法改革又促成了进一步变革。配偶同权原则法初被写进法律时,人们以为新颖,现在它已渐渐成为现实,但其中亦出现了些矛盾,家中抚养责任分配不均即是一大矛盾。

195. 同时,妇女在家庭理财这一重大问题上已取得相同的决策权,而她们传统上被排除在该领域之外。1975 年改革时作出了财产由夫妻共有的法律规定,这是促成一种新情况的实现的决定因素;据此,即使没有任何个人财产的妇女也有权共有、均享婚姻期间添置的所有资产,但夫妻另有安排者除外。该婚姻法条款破天荒地明确认可了妇女的照料工作,是一项真正的突破。它也是在物质方面实现同权原则的有效工具。

2. 家庭

196. 深刻的社会变迁导致家庭法得到改革,而家庭法的改革又带动了其它变革。立法者 1975 年预见的由情感纽带维系的家庭今天已成为现实。这一家庭模式的基础是连结家庭成员的情感纽带的性质,而不是正式婚姻关系所具有的强制性。夫妇双方均有责任尊重其子女的喜好和志向,在家庭需要稳定和家庭成员自由两者之间不断寻找适当的平衡。家庭类型也日益多样化,据观察,其它西方国家情况亦然。1995-1996 年间,单身人数逾 4 000 000,其中老妪居多。但 18 岁至 39 岁的单身者却占单身家庭的 17.7%。同居者的比例在上升,但与结婚者相比仍较低(约 2%)。同居者人数最多的是年纪较轻者,受过高等教育者以及女方有工作之情形。

197. 然而,不论其选择的家庭类型如何,男子和妇女仍继续对这些由情感纽带维系的新家庭进行大量的价值观念投入。这一说法似乎与意大利最近几十年来人口方面最显著的趋势——出生率剧减——相矛盾,但这只是表面现象。确确实实,意大利

的出生人数由 1961 年的 930 000 降至 1991 年的 500 000(不过这一下降趋势最近四年来有所稳定,1994 年登记的出生人数 540 000)。意大利无疑是世界上出生率最低的国家之一。但对该趋势加以仔细分析,可以发现一些有趣的事实。首先,下降趋势源自子女多的家庭数目减少;最近几年,二胎子女明显减少,有三个子女以上的家庭数目锐减。但有趣的是,无子女的夫妇寥若晨星,实际上还在减少。这就是说,出生率下降并非因为不育率上升,也不是因为人们不象以前那样愿意生孩子。

198. 如同所有大规模社会现象一样,原因是多方面的。妇女既要持家,又要工作挣钱,确实不容易,特别是她们还得不到充分的社会服务。无疑,这是主要因素,但更多地注重儿童的发展需求的重要性似乎也增加。换言之,各家庭出于目前对父母新责任的理解,着手限制子女人数。

199. 和欧洲其它国家不同的是,意大利儿童一般均系婚生。非婚生子比例目前仅为 7.8%。虽然该比例呈上升趋势(1992 年为 6.7%,1993 年为 7.4%),但仍远低于欧洲其它国家的统计数。

3. 分居、离婚、儿童监护

200. 分居者为数日众(1992 年为 45 754 人,1994 年为 51 445 人,1995 年为 52 323 人),显示家庭机制并非充满生机——但这只是表面现象。1995 年的分居率为每 1 000 例婚姻之 158.4。根据近十年来所订婚姻而得出的官方估计数表明,分居往往是婚后头几年发生。结婚时间距现在较近者,合意分居的也较多。离婚个案也更多,1992 年为 25 997 件,1995 年则为 27 038 件。分居的夫妻当中,半数并未起诉要求离婚。

201. 虽然婚姻纽带相对脆弱乃是工业化社会的共性,但意大利的统计数字应当联系该国家家庭机制的特有活力加以解析。如同出生率降低的情况下样,有关分居的统计数字亦可理解为以养家活口的男子为尊的家长制家庭消亡后,人们加大了对婚姻的感情投入。妇女经济独立性得到加强,自我意识和自由增加,使得传统家庭模式所基

于的两性关系的条件产生剧变。现在情况不再是男子一人挣取收入、妇女处于家庭主妇和母亲的从属地位;在家庭模式方面,人们为确立令人身心舒畅、增进感情的关系而上下求索。分居多在婚后几年发生,这一事实表明,破裂的原因与其说是难于共处,毋宁说是期望值过高而造成失望。

202. 意大利法律规定,在发生分居或离婚时,没有充分收入的一方有权向配偶领取赡养费。在所有情况下,分居和离婚后的父母亲均有义务支助及教育子女。在分居时,由法官酌情裁定子女随父或随母。随母的占大多数(1994 年为 92.1%)。这样,单亲为母亲的单亲家庭有 1 208 000 例,而单亲为父亲的仅有 229 000 例。即使裁定子女随父亲或母亲一方,父母双方仍继续享有家长权(*patria potestas*),涉及子女的相关决定必须共同作出。但在子女日常生活中,父母亲中只有享监护权的一方行使家长权并就子女的日常生活作有关决定(《民法》第 155 条)。

203. 应当指出,这些单亲家庭一般都显示出有能力为子女提供适当的教育环境,但常常面临的严峻情况是手头拮据。显然,有义务支付赡养费和子女生活费的前夫——他们没有监护权,一般为家中唯一的收入来源,或则收入高于其妻——却不尽财政义务者占 40%。在起诉要求分居到法官作出裁决的这段时间,这些丈夫中有多人往往隐蔽收入和资产,如将财产转入有名无实的他人名下,装穷,这样日后即可名下言顺地不支付赡养费和子女生活费。

204. 不支付赡养费即构成犯罪,但法庭在这方面的裁决很费时,而且往往不起作用。需要作出新规定,使离异配偶不能象以前那样轻而易举地瞒天过海、隐蔽资财。强制收取子女生活费的手段亦应简化,以便离异妇人得其所需清静无忧,尤其是她们还作为子女抚养人。无嗣妇女的赡养费问题将变得越来越微不足道,因为年轻女性就业者日益增多。

205. 有关子女监护权和子女生活费的规定受到好几个父亲协会的批评,他们对自己

靠边站的境遇提出抗议,声称有权在抚养子女方面起更大作用。关于此问题的一些议案已提交意大利议会审议。父亲重视抚养子女之责是意大利社会新的事态发展,这当然是喜讯。即将进行的改革很可能更加方便共同监护子女;在离异的双亲不是针锋相对的情况下,法官可以作出共同监护子女的裁定。但从广义上来讲,共同监护权也不是没有风险,因为有些情况下离异配偶意见严重分歧,共同监护权不仅不会重新确立父亲的价值,反而只会让父亲有决定权和否决权,而子女仍将继续随母居住。

4. 有关生育的决定

206. 宪法法院 1975 年作出重要判决,坚持确保母亲和胎儿两者利益均衡的原则,从而为堕胎方面的立法改革铺平了道路。当时适用的《刑法》起草于法西斯时期,其中一系列规定将堕胎列为危害种族完整罪加以惩治,当事妇女同意也不行。

207. 1978 年核准的第 194 号法律明确废止了以前适用的法规。新法律宣布了人的生命自结胎之时起即应受保护的原则,并作出了对母亲身份提供社会保护的具体规定。在怀孕 90 日内如有下列情形之一者,准予堕胎:继续怀孕将严重危及孕妇身心健康,孕妇经济、社会或家庭条件差,或致孕情形特殊。负责妇女和家庭问题的各保健和社会支助中心(“consultori”)有责任帮助妇女消除那些致使她考虑终止怀孕的原因。经孕妇同意,亦可向孕体的父亲提供咨询。任何情况下均须有七天反省期。反省期满后如果孕妇证实其决定,那么,按照“consultori”出具的文件,证明符合法定程序,她就可以申请堕胎。结胎 90 日之后,只有当怀孕严重危及孕妇生命,或当胎儿异常或畸形、严重危及孕妇身心健康时,才准予堕胎。

208. 第 194 号法律赋予妇女自决权,当不当母亲由妇女最后决定。这个办法在打击曾严重威胁妇女生命和健康的非法堕胎方面卓有成效。该法颁布以来,自愿堕胎数显著减少(即由 1980 年的 209 000 减至 1995 年的 134 137)。就在这几年,产龄妇女

每千人堕胎率由 1980 年的千分之 15.3 降至 1996 年的千分之 9.3。统计记录表明,1983 年之前堕胎数增加,但这是因为过去视为非法的程序的出现。1984 年至今呈持续下降趋势。堕胎率有效减少,这在 25 至 29 岁年龄组特别明显。1979 年,第 194 号法律甫获颁布,估计非法堕胎每年有 350 000 起。高级卫生研究所进行的一项研究显示,1983 年,合法堕胎达 234 000 起,非法堕胎共约 100 000 起。1994 年,合法堕胎数减为接近 143 000 起,而非法堕胎估计有 45 000 起,其中 70%发生在意大利南方。也就是说,合法堕胎减少了 39%,非法堕胎减少了 35%。全面减少的原因可能是:由于在生殖方面宣传得更好、避孕更加普及,妇女控制生殖选择的能力有了提高。教育程度和堕胎率成反比。

209. 第 194 号法律规定,医务工作者和非医务工作人员可以以良心为理由,拒绝参与堕胎过程。虽无准确的统计数字,但官方估计数显示:约 60%的妇科医生、50%的麻醉师和近 50%的医务辅助人员登记为良心抗拒者。有些公立医院工作人员全部都是良心抗拒者,这种情况绝非鲜见。在有些地区,尤其是在南方,这种情况妨碍了执法,迫使许多妇女求助于其它地区的保健设施。意大利南部非法堕胎比例较高,无疑应归因于这一不正常情况。尽管如此,虽然困难重重,我们仍可以自信地宣布:堕胎已不再用作避孕手段。但鉴于堕胎乃是出于对避孕方法的无知,务必扩大第 405/75 号律所设 *consultori* 网络。这些中心总共只有 2 632 个,也就是说,每 10 000 产龄(15 至 49 岁)妇女只有 1.8 个。这一数字明显不够,尤其是考虑到全国各地服务分配不均:翁布里亚每 10 000 名妇女有 4 个中心,瓦莱达奥斯塔为 6.2 个,西西里、卡拉布里亚和普利亚等地区每 10 000 名妇女只有 1.4 个中心,而坎帕尼亚更居其后,每 10 000 名妇女只得 1 个中心。

210. 第 194/78 号法律既是打击非法堕胎的有效手段,又是议会内不同文化和政治倾向的折衷。尽管如此,攻击该法律、以限制妇女自决权的事情仍屡见不鲜。同时,针对有些妇女运动团体提出的堕胎完全合法化的主张,国内正在进行辩论。

211. 最近几年来进行了一场激烈的生物伦理辩论,内容围绕辅助生殖技术的开发,如采用伴侣或捐助者的精液进行人工授精、使已过产龄的妇女受精、代孕母亲、低温保存法及进行胚胎试验。已有数份议案提交议会,其中有些主张通过一份胚胎权利宪章。“反对堕胎”运动推动征集签名,呼吁承认胚胎从一结胎开始就具有人的法律地位。

212. 迄今为止,由于缺乏法律规定,私营中心不管是妇女个人或一对男女提出的要求,均进行了各种形式的辅助生殖。相反,公立医院则遵照卫生部通知,只有已婚夫妻提出要求时才允许进行人工授精,而且夫妻一方必须有不育症、所采精液还必须是丈夫本人的。这些限制性规定是全欧洲最严格的。最近的医务人员从业行为准则再次列举一些被禁止的行为,采用捐助者精液授精已不在列,只有已婚夫妻才有资格的规定也被取消,但仍禁止在夫妇或一对男女的范围之外授精。

5. 领养

213. 1983年5月4日的第184号法律对领养弃儿作了广泛规定。领养前监护期内,与儿童有血缘关系的亲属可以提出异议;该监护期结束后即可依法宣布领养。该儿童与其原家庭的关系同时终止。只有已婚夫妻才有资格领养儿童,明确声明的个案除外。该法亦规定,儿童被暂时遗弃时,可以宣布对其暂时监护。为了避免临时监护人产生虚幻的希望,强调该条款着重团结的性质,该法律明确指出:此名儿童必须托付给有子女的夫妇。

214. 领养的资格条件十分苛刻,宣布领养所造成的后果往往如泼水难收,因此,申请领养人数和可供领养的儿童人数相比,存在着严重的供不应求的状况。许多夫妇转而进行国际领养,但在这一领域,申请者人数和作出的领养裁决数目之间的比例也存在严重差距。

215. 政府已拟订法律草案,对该法加以改革,使之与1993年5月29日《海牙公约》

相协调。这样做目的在于改善那些求助于国际领养程序的人的处境,如提出有权请假不上班;此类领养的程序也更加透明,从而确保对外国儿童提供更多保护,使其免受不端行为之害。这些儿童的地位从法律上来讲等同于意大利本国被领养的儿童的地位。

216. 虽然《海牙公约》称夫妻及个人均有资格申请领养,但意大利政府起草的批准法却特意这样表述,“符合法定必要条件之意大利公民”,这就把领养基本法规能否变动的问题留待将来讨论。

217. 另一问题涉及申请人的年龄要求,《海牙公约》对此未加规定,但意大利法律倒是预见到了,指出养亲与被领养儿童之年龄差距应不小于 18 岁,不大于 40 岁。对该方面的管制问题政府留给进一步的立法来处理,虽然许多方面都施加压力,要求修改这些规定,因为现在晚婚晚育,而妇女也经常是多次怀孕失败后才申请领养儿童。

- - - - -