

联合国

CEDAW



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/ZAF/1
25 February 1998
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

缔约国的初次报告

南非*

* 本文件以收到的形式印发。

98-06548 (c) 100698 120698 150698

南非共和国总统给消除对妇女歧视委员会的信

南非共和国政府欣然向你提交我国关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的初次报告。

新的民主南非出现后,目睹了我国生活所有方面深切的转变。我国的新宪法尊崇普遍承认的基本权利,肯定人类尊严、平等和自由的民主价值。

此外,宪法具体规定设立两性平等委员会,现在该委员会业已正式运作,它被赋予促进尊重和保护发展和取得两性平等的权力。

我国关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的初次报告叙述了我国过去几年来民主政府的成就。不过,我们承认,我们尚未达到目标。

我们欢迎国际社会仔细检查关于我国对提高南非妇女生活素质方面的作法,以及我国在消除对妇女一切形式歧视方面达到的程度。我国对执行该公约的承诺是坚决的,我们预期到我国提出《消除对妇女一切形式歧视公约》下一次报告时会有重大的进展。

妇女构成南非人民的大多数,虽然我国现已有一个民主社会,我们承认,除非妇女获得真正解放,并在生活的所有领域内被赋予权力,否则无法充分取得自由。

南非共和国

总统

纳尔逊·曼德拉(签名)

《消除对妇女一切形式歧视公约》

南非的初次报告

目录

导言

第一部分

国家概况介绍

第二部分

第 1 条：对妇女的歧视的定义

第 2 条：承担义务消除歧视

第 3 条：发展与提高妇女地位

第 4 条：加速实现男女平等

第 5 条：性别角色与陈规定型

第 6 条：禁止对妇女的色情剥削

第 7 条：政治和公众事务

第 8 条：国际上代表本国出席会议

第 9 条：国籍

第 10 条：教育

第 11 条：就业

第 12 条：在获得保健服务方面的平等

第 13 条：社会和经济福利津贴

第 14 条：给予农村妇女的特别帮助

第 15 条：法律面前和公民事务方面的平等

第 16 条：婚姻和家庭方面的平等

第 12 号一般性建议：对妇女的暴力

第 19 号一般性建议：对妇女的暴力

结论

附录

缩略词和简称

提交报告的政府各部

导言

政府的所有结构,包括总统本人都应充分了解到,除非妇女已从一切形式的压迫中被解放,自由是不可能达到的,这点极端重要。我们全体必须铭记着,除非我们亲眼实际看到我国妇女的情况大幅度好转,赋予她们权力,同社会上任何其他成员一样,平等地参与生活的所有方面,否则重建和发展方案(重建方案)便无法实现。

这是纳尔逊·曼德拉总统在南非第一个由民主选举的议会开幕时发言中所说的话,其中强调了南非总统和政府两性平等问题的重视。

在种族隔离年代,向种族歧视进行战斗是舞台的焦点。纠正根深抵固的种族隔离此一种族主义遗产仍然是政府的一项最重大挑战。但是与其并进的两性平等斗争却揭示出另一个不平等的方面,这一不平等的方面政府决心连同种族不平衡一起予以纠正。

本报告引述了一名宪政法庭法官的话如下:“父权制是南非的少数极度非种族体制之一,这是一项悲哀的事实。”南非境内所有妇女在其生命中的某些阶段总会体验到歧视。然而多数黑人妇女——尤其是那些住在农村地区的妇女——蒙受到基于种族、性别和阶级的三种形式歧视的痛苦。患残疾黑人妇女蒙受第四种歧视形式的痛苦。住在农村和其他条件不利地区的妇女蒙受第五种形式的歧视。政府政策和方案特别强调达及这些最边缘的妇女。

南非妇女的斗争并非始自 1994 年。妇女抵抗的最著名例子是 1950 年代的反通行证法运动。1956 年 8 月 9 日,为数六千至两万名妇女——多数是非洲人——在南非妇女联合会的旗帜之下,游行至比勒陀利亚联合大楼,抗议将通行证法的范围扩展至包括妇女一事。这次游行发生在南非批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的四十年前。现在,每年 8 月 9 日的妇女日都纪念这些妇女的勇敢作为,8 月 9 日是一个公定假日。

这不是南非妇女参与争取权利斗争的唯一的一次。妇女在全国向种族隔离进行

的解放斗争中发挥了重要作用。她们也针对更具体与性别有关的问题。一项尽人皆知的最近例子是在妇女全国联盟的主持下草拟《实际平等宪章》。这一联盟在多党谈判之时组成,它把各种族、党派、阶级、语言和许多其他领域的妇女聚集在一起。这是确保临时宪法对性别问题敏感的一个主要因素,1994年的选举便是按照该宪法举行的。

临时宪法和 1996 年的宪法两者都具体宣布基于性别的歧视是不合法的。目前的宪法规定了其他重要条例,诸如人的安全权利。这项宪法也规定了某些社会经济权利。这两种权利对妇女具有特别重要性。大多数贫穷、被剥夺权利的人是妇女,她们还受基于性别的暴力。

自南非首次举行民主选举以来的三年内,审查了数项法律,以期努力删除法令全书中任何余下的歧视性法律。现正努力确保所有新的法律,比如与土地所有权有关的法律均考虑到性别问题。

新的宪法规定了肯定行动,公务制度制订了改革化目标,其中包括种族和性别方面的目标。即将颁布的平等机会法律,将使公私部门致力于建立一个真正代表南非的劳动力。

许多法律上的改变是妇女议员和省议会议员施加压力的结果。主要由于执政的非洲人国民大会在 1994 年的选举给予妇女三分之一的定额,妇女在国家和省两个级别的执法者中约占四分之一。妇女在部长和副部长中也占 30%。政府决心确保增加在决策位置上的妇女人数,直至达到两性平等之时为止。

为确保在所有方面促进两性平等。政府承诺使得所有政府政策和方案有系统地考虑性别问题。为此目的,现正制订一项全面性别问题管理系统,战略性地在各政府结构、立法和独立机构,成扇形展开(参看第 1 条)。

作为这项倡议的一部分,在副总统办公室设立了一个妇女地位办公室。现已在或正在大部分的省长办公室设立省妇女地位办公室。这些结构将协调国家和省级所有政府部门内的性别问题股。妇女地位办公室现正监督一项全国性别问题政策的制

订。一些部门和省业已开始草拟其本身的性别问题政策(参看第 2 条)。

宪法规定一个独立的两性平等委员会,这个委员会向议会报告。该委员会于 1997 年 4 月开始工作,负责倡导和监督在公私两个部门促进两性平等。它的一项任务是就《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行情况进行监测和向议会提出建议。该委员会也面临以下巨大的挑战:就源自风俗、传统和宗教的许多性别歧视,亦即就极少仅因法律改革而产生变化的作法和信仰调动公共舆论(参看第 5 条)。

妇女运动在提请政府注意两性不平等问题和倡导迄今已采取的措施方面发挥了至关重要的作用。政府感谢许多非政府组织对本报告的初稿提出意见、使其内容丰富、并着重指出仍待做出的许多工作。政府也感谢一些非政府组织汇集问题,为政府各部门提出的报告奠定基础,本报告承认非政府组织在教育妇女认识其权利方面过去发挥的和继续发挥的作用。政府坚决承诺在这些事项和其他事项方面继续与民间社会携手合作。

为努力促进两性平等,南非从其与各区域组织,比如南部非洲发展共同体(南部非洲共同体),以及广泛的国际社会的联系获益非浅。新的南非的出现刚好是在筹备北京第四次妇女问题世界会议之时。这次会议加紧和巩固了国内为将性别问题列在议程上做的努力。

南非继续从联合国及驻本国的许多联合国机构的支助和咨询获益,政府也感激共同体秘书处提供宝贵技术合作,设立一个性别问题管理系统、制订国家和部门级别性别政策、以及编制本报告。

本报告——南非的初次报告——制订了一项资料基线、评估迄今的进展、以及认明须采取进一步行动的领域。因为对妇女的暴力行为构成南非境内的一大问题,也是明白违反宪法的一个问题,本报告特别在《消除对妇女一切形式歧视公约》的一般性建议 12 和 19 下讨论此问题。南非赞成把此项建议列为该公约的条款。

政府承诺,确保南非在以后向消除对妇女歧视委员会提交报告时,在确保妇女的权利被承认为人权,以及妇女充分和平等参与生活的各方面皆已取得极大进展。

报告的结构

本报告第一部分提供关于国家概况的简介。这项概况介绍是所有关于国际公约报告的标准介绍。因此未阐述性别问题。这方面的阐述留待后面讨论有关《消除对妇女一切形式歧视公约》条款时再述。

国家概况介绍后是第二部分,其中包括对《消除对妇女一切形式歧视公约》每一条款的顺序讨论。与一些其他国家的报告一样,南非选择合并讨论第 2 和第 3 条,以避免不必要的重复。

由于问题的严重性,南非也决定增加关于对妇女的暴力行为的一节。这个问题在《消除对妇女一切形式歧视公约》的任何条款下都未直接讨论。反之,它是在《消除对妇女一切形式歧视公约》后草拟的《消除对妇女一切形式歧视公约》一般性建议第 12 和 19 条例下讨论的。

在《消除对妇女一切形式歧视公约》中,许多条款重迭。政府的许多行动与超过一项的条款有关。为避免报告过份冗长,尽可能避免重复。因此,为充分了解政府的行动,读者需要阅读全份报告。

本报告遵照《消除对妇女一切形式歧视公约》条款,分开讨论农村妇女。这种分开讨论呈现数个问题。首先,为避免重复,意味着农村问题在适于讨论的其他条款下未予讨论。其次,分开讨论农村妇女引起以下问题:为何其他边缘化或脆弱组别——例如,那些住在非正式定居点的人、残废者、女童——未被同样地分开讨论。消除对妇女歧视委员会也许应审议此问题。

本报告略提及与女童有关的问题,但未充分给予应有的注意。这类问题将在南非关于儿童权利的报告中阐述,这份报告目前正在编制中。

大部分而言,本报告内的资料所根据的是政府来源——若非《消除对妇女一切形式歧视公约》提交文件本身,便是其他正式文件。为避免大批脚注,未提及官方来源。如果使用到其他来源,文中便予指出。

报告的限制

《南非宪法》把决策和执行权力分配给国家、省和地方各级的不同部门。本报告主要根据国家部门提出的资料编制。在有些情形下,国家部门要求省级提供投入。在多数情形下,答复是不均匀的。因此,报告反映国家广泛的情况,但未提及一些重要的区域差异。

另外也未要求一些重要的与政府有关的机构提供投入。这些机构包括例如,中央统计处、南非税收处、土地银行、国家住房局、契约处等等。按照新宪法创设的委员会和其他独立机关范围的报告也没有提出报告。少数部门就与其本身职权范围有关的机关提出了报告。许多其他部门未报告。本报告中的这一缺陷也须在今后的报告中予以弥补。

其他一个重大限制是数据和统计不足。前任政府的资料系统反映了它的父权和种族主义。关于最边缘化地区 and 问题的资料特别不足,而这些地区和问题往往与妇女最有关。自 1994 年以来已采取一些步骤纠正该问题。一个例子是,所有政府部门都能够提供按其工作人员编制人数的种族、性别和级别分列的资料。这在三年前是不可能办到的。无论如何,报告中显然仍有极严重的缺失。

最后,政府注意到,尽管法律和正式政策可能相当快地改变,实际的作法还须更久的时间才能改变。政府已批准《消除对妇女一切形式歧视公约》,但是社会、传统和习俗作法在许多方面仍与《消除对妇女一切形式歧视公约》条例相反。本文件大部分提出关于法律和政策改变的资料。在许多情形下,政府主动设法消除的歧视,仍然存在。

第一部分:国家概况介绍

一般政治结构

南非的原住民是猎人群体,称作桑人和科伊科伊人。大约 1 500 年前,从大陆较北移居至现今的南非。欧洲殖民者在 1 600 年后抵达,第一批荷兰人(后称南非荷裔人)于 1652 年抵达,英国人在 1795 年后抵达,来自印度尼西亚和其他地方的奴隶则自 17 世纪中期抵达。

在下一个半世纪内,接连有数个不同的行政当局。所有行政当局都具有种族和性别歧视的组成部分。1948 年,在马伦博士领导下的国民党当选后,南非正式制订压制性的种隔离政策,不过种族隔离形式法律和作法在更早之前即已执行。这些政策把组别划分为非洲人、有色人种、印度人和白人,并施加社会、政治、经济、居住和就业限制。1950 年代更以一系列法令进一步加固。

为响应各解放运动进行的战斗、国内和国际日增的压力,1989 年开始同瓦解种族隔离的进程。1990 年期间,解除了对非洲人国民大会、泛非主义者大会和南非共产党等运动的禁令,纳尔逊·曼德拉从监狱获释。

1991 至 1993 年之间的多党谈判终至通过临时宪法。在 1994 年 4 月首次民主选举时,宪法开始生效。其后三年以来,国民议会和参议院作为宪政议会列席谈判了一项最后宪法。新宪法于 1997 年 2 月生效。

政府的结构

议会有两院一国民议会和全国省议会(按照新宪法接替参议院)。

国民议会由 400 个席位组成,按根据各党派获得以投票数决定的比例代表制选出,从固定数目的省级名单(因省而异)选出 200 个席位,另从国家名单选出 200 个席位,以确保经费比例符合各党派获得和投票。全国省议会由 54 名常驻代表和 36 名特别代表组成,不时由省立法当局提名。

总统必须是国民议会的成员,他或她由国民议会大多数选出,随后必须辞去去其

席位。

还有另两层政府--和当地级别。第一次省级先单与国家选举同时举行。多数省份于 1995 年底举行地方政府选举,其他省份则在 1996 年 5 月举行。

非洲人国民大会在国民议会内占大部分席位,它获得投票总数的 63%。国民党获得投票的 20%,因卡塔自由党获得 11%。占有席位的较小党派包括自由阵线、民主党、泛非主义者大会和非洲基督教民主党。

法律系统

南非的法律系统根据罗马--荷兰法,但须遵照宪法规定,司法权力归于法院。

宪法法庭对与《宪法》的解释、保护和执行有关的所有事项拥有管辖权,其决定对所有人和对国家的所有立法、行政和司法机构都具约束力。

土地和人民

地理

南非位于非洲的南端。国界西至大西洋,东至印度洋。北部边境与纳米比亚、博茨瓦纳、津巴布韦、莫桑比克连接。莱索托全国在其国境内,斯威士兰则是部分在其国境内。南非的总面积大约是 1 219 080 平方公里。

1993 年 12 月通过的临时宪法创设了九个省。这些省构成 1994 年 4 月首次民主选举的基础。它们取代了以前的四个省、四个名义上“独立”的州或本土和六个“自治领土”。这些新省是东开普省、自由邦、加乌登省、夸祖鲁-纳塔尔、姆普马兰加省、北开普省、北部省、西北省和西开普省。

南非的地理和气候各地大不相同。最多雨量的省会是夸祖鲁-纳塔尔省的彼得马里茨堡,每年获得大约 149 毫米。最乾干的都会是北开普省的金伯利,每年只获得 64 毫米雨量。地体包括混合草原和树木(主要在山丘和河床上)的稀树草原的 Fynbos、乾干的 Karoo 和富饶的一带。

种族和人口特色

1995年中,南非人口估计为41 244 000人。妇女约占总人口的51%。

下表按人口组别分列。目前的估计数是根据1996年的普查计算的。1991年11月进行另一次普查。1997年7月发布初步结果,认为以前的估计数过高。下表反映较早的数字,新的估计数认为总数在3 790万左右。

1995年中人口

人口组别	人口
非洲人	31 461 000
有色人种	3 508 000
印度人	1 051 000
白人	5 224 000
共计	41 244 000

大约48%的人口住在城区。北部省份拥有91%的农村居民,是拥有最高比例非城区住民的省份。力鸣登96%的人民住在城区其城区人口最多。

下表开列1995年南非的官方移民出入境情况。

移民入境和移民出境

目的地/来源	移民	移民
欧洲	2 272	2 963
澳大利亚	85	2 449
亚洲	927	163
非洲	1 304	1 114
美洲	281	1 612
其他	195	424
共计	5 064	8 725

关于进入南非的非法移民(主要来自南部非洲国家)估计数差异也极大,还有许多人要求难民身份。这些问题在第 9 条下讨论。

经济

国民生产总值

南非在南部非洲拥有最大的经济力。1994 年,南非在撒哈拉以南非洲区域内所有国家的合并国民生产总值中占 44%。

1995 年,初级部门在南非的国产总值中占 14%,二级部门占 33%,第三产业部门占 54%。矿业和采矿是初级部门内的主要工业,两者占国产总值的 9%。制造业是二级部门的主要组成部分,占国产总值的 25%。

通货膨胀率

1997 年 5 月的通货膨胀率是 9.5%。

外债

在 1980 年代的前半期,南非的外债剧增,从 169 亿美元增至 243 亿美元。这一情形因此段期间兰德的对外价值降低而更恶化。自 1986 年以来,南非签定了一系列临时债务安排办法,从而大量减少其外债。到 1995 年底,受影响债务数额为 30 亿美元(108 亿兰德)未受影响债务数额为 101 亿美元(280 亿兰德)。

收入分配

南非的特色是贫富之间的差距极大。虽然它被归类为中等收入发展中国家,绝大多数人民极度贫穷,其基尼系数是世界中最高的之一。95%的穷人是非洲人。75%的穷人住在农区。

住户组成情形

一些最贫穷的住户是那些在农区的由妇女担任户主的住户。1993 年关于生活

标准和发展的统计项目发现由妇女担任户主的住户其收入总数平均为每月 1 141 兰德,所有住户平均为 2 089 兰德。在由妇女担任户主的住户中,每人每月收入平均为 243 兰德,所有住户则为 468 兰德。

许多贫穷住户是三或四代同堂。中间一代往往散居他处,因为男子和妇女因就业缘故住在其他地方。

失业

南非面临的一个严重问题是长期的失业水平,特别是在以前处境不利人口组别间。

1995 年 10 月,在 2 640 万名 15 岁以上南非人中,有 1 440 万人是参加经济活动的人。在 1 440 万人参加经济活动中的人中,1 020 万人就业,420 万人亦即 30% 失业。

失业数字说明了种族隔离的遗产而非洲人受到其最恶劣的影响。在所有人口组别中,如下表所示,女性失业率比男子的显然高得多。

失业率

性别	非洲人	有色人种	印度人	白人
妇女	50.2%	27.8%	24.2%	9.2%
男子	33.6%	19.7%	13.3%	4.5%
共计	41.1%	23.3%	17.1%	6.4%

在那些就业人口中,极大比例的在非正规经济部门工作。

社会指标

识字率

几乎所有成年白人都识字,而接近四分之一的成年非洲人是文盲。1991 年,估计识字率如下:

识字率

人口组别	识字的%
非洲人	77%
有色人种	91%
印度人	95%
白人	100%
共计	82%

宗教

大约 15%的南非人祀奉祖先,基督教徒占 80%,其余多数是印度教、穆斯林或犹太教。

母语

新宪法规定十一种正式语文,而非两种。从前的两种正式语文:英文和南非荷兰语仍是最通用的正式交流形式。不过,诸如南非广播委员会等公共机构正尽力把更多语文纳入其运作中。社区电台使用当地语文是一种受欢迎的媒介形式。

根据 1991 年普查,母语的分布情形如下:

母语

语文	人口的%
南非荷兰语	15%
英文	9%
isiNdebele	2%
Sepedi	10%
Sesotho	7%
SiSwwati	3%
Xitsonga	4%
Setswana	7%
Tshivenda	2%
IsiXhosa	18%
isiZulu	22
其他	2%

估计寿命

下表显示在估计寿命方面,种族间差异极大。每一人口组别中妇女的估计寿命都比同一组别中的男子较长。

1995 年预计平均寿命(岁)

种族	妇女	男子	全体
非洲人	68.2	63.5	65.8
有色人种	68.5	62.6	65.5
印度人	73.0	67.3	70.1
白人	76.6	69.9	73.2

生育率和婴儿死亡率

根据 1994 年 10 月住户调查,每 1 000 名人口的生育率如下:

生育率

非洲人	有色人种	印度人	白人
25.3	21.7	18.1	13.7

婴儿死亡率显示类似的种族差异,部分反映出不均衡提供医疗服务、缺乏充分营养和一些社区内不佳生活条件的情形。1994 年,报告的婴儿残废率是每 1 000 名活产非洲婴儿中 54.7 人死亡,有色人种中 36.2 人,印度人中 9.9 人,白人中下 7.3 人。农区的婴儿残废率最高。

产妇死亡率

产妇残废率也因种族而差异极大。由于报告不全,估计数不可信。1992 年的正式数字介于印度人每 10 万名活产中两人死亡至非洲人每 10 万名活产中 58 人死亡范围。不过,间接的人口技术把估计数定为 1991 年非洲妇女中有大约 250 人死亡。

按年龄组分列人口

南非的人口颇年轻。人口总数中 15% 的年龄在 5 岁以下。另外有 21% 的人口年龄在 6 至 14 岁之间。

在成人中,有一种因地区而性别偏倾的情形。在最高收入年龄,城区男子数目超过妇女,而在非城区,妇女占大多数。

按性别、年龄和地点分列人口

	0 至 19 岁	20 至 39 岁	40 至 59 岁	60 岁
城区妇女	3579000	3459000	1823000	787000
城区男子	3697000	3806000	1958000	627000
非城区妇女	5764000	2917000	1614000	751000
非城区男子	5789000	2349000	1064000	487000
人口的%	46.7%	31.1%	16.1%	6.6%

第二部分

第 1 条：对妇女的歧视的定义

在本公约中，“对妇女的歧视”一词指基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

妇女促进切实平等宪章

1994 年 2 月，妇女全国同盟，这个包括全国各地 90 多个妇女组织的领导组织召开了一次大会，会上通过了“妇女促进实际平等宪章”。该宪章是有史以来就妇女的需要和要求进行的范围最广的参与性研究与协商项目的结晶。

宪章的序言说南非妇女“决心抓住这一历史时机以期在南非实现切实的平等。发挥我们所有人民、无论男女公民的潜力，有助于丰富和造福于整个社会。”

妇女们将这一宪章提交给当时正在就结束种族隔离进行谈判的各党派。她们还坚持参加多党谈判的各党派代表团中至少应有 1 名妇女代表。

《宪法》

根据建立在平等、公正和自由基础之上的临时宪法，南非于 1994 年 4 月举行了第一次民主选举。在其后的三年内，由国民议会和参议院组成的制宪会议就宪法的定稿进行了辩论。新宪法(1996 年)于 1997 年 4 月 4 日生效。

这个新宪法得到国际社会的广泛好评，并将平等的概念更牢固地树立于国家的价值观之中。第一章所载列的基本条款申明民主国家建立在下列价值观基础之上：

- (a) 人的尊严、实现平等和促进人权和自由；以及
- (b) 南非种族主义和非性别主义。

宪法中促进两性平等的重要条款有：

- 《民权法则》中的平等条款,其中指出“国家不得因种族、性别、怀孕、婚姻状况、族裔背景或社会出身、肤色、性向、年龄、残疾、宗教、意识形态、信仰、文化、语言和出生血流等一项或多项理由不公正地直接或间接歧视任何人。”
- 说明可采取“法律和其他措施”以“保护或促进”处境不利的人的条款规定了肯定行动。
- 关于人的自由和安全的条款阐明人人有权享有“肉体和心灵的完整”。这包括就生殖问题作决定的权利,和有权控制自己的身体并保障其自身安全的权利。
- 宪法确认财产权,并阐明“任何规定不得阻碍国家采取立法和其他措施以期进行土地改革或实现公平获得自然资源的目标,以便纠正过去种族歧视所造成的后果。”这个条款对于南非农村妇女,这一处境最不利的妇女群体来说是极其重要的,由于种族隔离和传统陈规,她们被剥夺了获得土地的权利。
- 宪法申明如果习惯法与宪法发生冲突,宪法居优先地位。
- 宪法保障经济社会权利,承诺国家将采取“合理的立法和其他措施,在其有着落的资源范围内逐步实现”享有适当住房、保健服务、粮食、饮用水和社会保障的权利。
- 《民权法则》规定人人享有接受基础教育和进一步教育的权利,为此国家“必须采取合理措施使之逐渐普及。”

宪法是以质朴无华、没有性别歧视的文字写就,便于所有南非人都理解。

歧视的定义

南非的法律并未界定对妇女的歧视的定义。《消除对妇女歧视公约》许多的规定尚未直接写入南非的法律。不过,宪法第 231 条第 4 款规定:

任何国际协定一旦经国家立法颁布即成为共和国的法律;但业经国会核准的协定中不需补充立法即可生效的条款即是共和国的法律,除非该条不符合宪法或国会的法令。

宪法第 233 条规定:

在解释任何立法的时候,各法院必须优先选择符合国际法的、对立法作出的合理的解释,而摈弃任何其他不符合国际法的解释。

因此,《消除对妇女歧视公约》的条款对于解释南非所有法律具有重大意义,即使没有明文规定的立法。

最近的几个案例说明南非法律系统如何解释平等和歧视问题。

- 在 1996 年(4)SA 197(C)号 **Brink** 诉 **Ritshoff** 的案件中,宪法法院裁定歧视已婚妇女的规定是非法的,必须予以废除。
- 在 1996 年(2)BLLR166(IC)号 **George** 诉西开普教育部的案件中,西开普工业法院裁定为已婚妇女提供住房补贴的问题。该法院的根据为宪法中关于禁止基于性别和婚姻状况的歧视的规定。该法院下令给予申请人补贴,并修订歧视性的规定。
- 在 1995 年(9) BCLR 29(IC)号专业教师和 **Rademan** 诉教育部长和 **Prim-rose Hill** 小学理事会的案件中,工业法院裁定公职人员法典中的住房政策因性别和婚姻状况直接歧视一批妇女。该法院说必须修订这项规定。

最后一桩案子是在《劳工关系法(1995)》生效前裁定的。现在该法具体规定无端的歧视构成劳工领域不公正的作法。

公共教育

制宪会议为宣传《宪法》并鼓励人们了解其权利,分发了宪法的袖珍本、简写本、关于民权法则的连环漫画、帽子、徽章和其他材料。新成立的两性平等委员会(见第 2 条)将开展关于两性平等的重大公共教育活动。

国际公约和条约

南非已签署和批准了两项对于妇女平等十分重要的国际公约:

- 《消除对妇女一切形式歧视公约》(于 1995 年 12 月 15 日批准);以及
- 《儿童权利公约》(于 1995 年 6 月 12 日批准)。

南非已签署但尚未批准一系列影响到妇女权利的国际公约和条约。其中包括:

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(于 1994 年 10 月 3 日签署);
- 《经济、社会、文化权利国际盟约》(于 1994 年 10 月 3 日签署);
- 《公民及政治权利国际盟约》(于 1994 年 10 月 3 日签署);
- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(于 1993 年 1 月 29 日签署);
- 《妇女政治权利公约》(于 1993 年 1 月 29 日签署);
- 《已婚妇女国籍公约》(于 1993 年 1 月 29 日签署);以及
- 《非洲人权和人民权利宪章》(于 1996 年 7 月 9 日签署)。

此外,南非已加入但未批准的文书如下:

- 《关于婚姻的因素、结婚最低年龄和婚姻登记的公约》(于 1993 年 1 月 29 日加入);
- 1951 年《关于难民地位的公约》(于 1996 年 1 月 12 日加入);
- 1967 年《关于难民地位的公约》(于 1996 年 1 月 12 日加入);
- 《关于难民地位的议定书》(于 1996 年 1 月 12 日加入);以及
- 非洲统一组织(非统组织)《关于非洲难民问题特定方面的公约》(于 1995 年 12 月 15 日加入)。

最后,还有一些基本人权文书政府尚未签署或加入:

- 关于处理人权受侵犯的个人提出的诉讼的《公民及政治权利国际盟约任择议定书》;
- 旨在废除死刑的《公民及政治权利国际盟约任择议定书》;
- 《防止及惩治灭绝种族罪公约》;
- 《非洲儿童权利和福利宪章》;
- 《国际儿童拐骗事件的民事问题海牙公约》;
- 《保证所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》;以及

- 《关于无国籍人地位的公约》;和《减少无国籍状态公约》。

1997年1月在华沙举办了一次纪念《世界人权宣言》通过60周年的活动,其间南非表示明确支持该宣言。

第2条: 承担义务消除歧视

缔约各国谴责对妇女一切形式的歧视,协议立即用一切适当办法,推行消除对妇女歧视的政策。为此目的,承担:

- (a) 男女平等的原则如尚未列入本国宪法或其他有关法律者,应将其列入,并以法律或其他适当办法,保证实现这项原则;
- (b) 采取适当立法和其他措施,包括适当时采取制裁,禁止对妇女的一切歧视;
- (c) 为妇女与男女平等的权利确定法律保护,通过各国的主管法庭及其他公共机构,保证切实保护妇女不受任何歧视;
- (d) 不采取任何歧视妇女的行为或作法,并保证公共当局和公共机构的行动都不违背这项义务;
- (e) 采取一切适当措施,消除任何个人、组织和企业对妇女的歧视;
- (f) 采取一切适当措施,包括制定法律,以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例;
- (g) 同意废止本国刑法内构成对妇女歧视的一切规定。

第3条:发展与提高妇女地位

缔约各国应承担在所有领域,特别是在政治、社会、经济和文化领域,采取一切适当措施,包括制定法律,保证妇女得到充分发展和进步,其目的是为确保她们在与男子平等的基础上,行使和享有人权和基本自由。

立法和行政程序

南非在1994年选举之前就已经开始废除歧视性法律。总的说来,普通法第四项

修正法案(1993 年)废除了在诸如公民权、出席审判、因结婚而解雇女性雇员、禁止妇女从事危险工作或上夜班方面的很多歧视性法律。

在部门一级,政府各部门主要负责提出立法。在政府各部门了解到有歧视性规定存在的地方,它们通常起草白皮书(见下面关于政策问题的章节)来解决这些问题。劳工、公共事务和行政管理部正在纠正涉及妇女与工作问题的歧视性立法(见第 4 和第 11 条)。

土地事务部确定下列立法为歧视性法律:

- 黑人行政管理(1927 年);该法案视妇女为未成年人,她们不得拥有财产或不得以自己的名义缔结契约。必须要由一位男性亲属代她们做这些事。
- 纳塔尔祖鲁法典:根据这项法律,妇女永远是未成年人,不论她们的婚姻状况如何已婚妇女隶属于他们的丈夫。那些婚姻破裂的妇女成为其男性亲属的责任。
- 非洲不成文法和习惯法:习惯法不赋予妇女拥有财产的权利和权限。必须要有宅地户主、丈夫或男性亲属代她们拥有。

领土立法和各种规章条例仍然以性别和种族的理由,阻止妇女拥有土地。

在起草土地改革政策时,土地事务部力图在拥有、控制和使用土地方面,赋予妇女与男人同样的保障和平等权利。《社区财产协会法》(1996 年)根据民主、问责和平等的原则,规定了公社地权。

财政部任命 Katz 委员会审查税务制度的各个方面,以确保税务制度支助政府的经济和社会目标、包括公平和效益的目标。考虑到临时宪法,委员会第一份临时报告建议进行修改,删掉所得税法中基于性别和婚姻状况的歧视性规定。1995/6 财政年度对政策和立法进行了修订,以消除所有有明显性别歧视的规定。

公务员养恤金基金法也被认为具有歧视性,其中妇女缴纳工资的 6%,男人缴 8%。不同的缴款比率使福利也具有歧视性。目前实行统一的缴款率,为应计养恤金薪金的 7.5%。对养恤金基金法的另一项修正案允许鳏夫以及以前的寡妇领取养恤金。

大部分政府部门继续经常性的审查现有立法,以确保不违反两性平等的原则。政府意识到,仍然有各种已记录在案的歧视性法律和规章条例,政府承诺对此进行修正。议会的生活素质和妇女地位特设委员会以及两性平等委员会(见下面)负责了审查所有现有和即将出台的立法,以确保对性别问题的敏感。

行政管理方面的各种问题妨碍实施某些立法。例如,在实施《抚养法》中遇到的问题使妇女和儿童处于严重不利地位,使男人能够逃脱对子女所应承担的财务责任。在保健方面也出现了类似的情况。尽管法律对妇女不加歧视,但风俗习惯常常歧视妇女。保健官员坚持要求,妇女在进行绝育或采取避孕方法时,必须得到丈夫的同意。只有已婚妇女才能用人工受精的方法,这是对未婚妇女的歧视。目前正在对这些规定进行修订,以使所有妇女都能得到这种服务。《终止怀孕选择法》也不再要求需要得到这项服务的妇女必须征得配偶或男性同居者的同意。

加强两性平等的国家机制

南非加强两性平等的国家机制是由一整套机构组成,从战略上来说,这些机构是通过下列机构开展活动的。

- 政府:在内阁、国家和省政府部门、副总统办公室以及省总理办公室中的机构;
- 立法机关:国家和省议会;
- 独立机构:独立于政府、但向议会报告的法定机构;
- 公民社会:所有上述机构与公民社会保持密切联系、并得到公民社会的支助。

政府部门中的机构

公共事务和行政部

公共事务和行政部负责拟订公共事务范围内关于就业和其他方面的政策。因此,该部在公共事务范围内促进两性公平方面发挥重要作用。

国家和省一级的顶点结构

妇女地位办公室设在副总统执行办公室内。妇女地位办公室负责协调部门中的性别问题股、以及各省妇女地位办公室的工作,属于“性别问题管理系统”的一部分。第一批国家妇女地位办公室官员于 1997 年 3 月开始工作。9 个省份中已经在 8 个省设立了或正在设立省妇女地位办公室。

政府部门中的性别问题股

政府部门负责拟订政策、规划预算、实施方案和项目,向公众提供产品和服务。国家机制的主要目标是,确保把性别观点纳入所有部门的工作中。1996 年 5 月,内阁核准在政府各部门中设立性别问题协调中心。

到 1997 年 5 月初时,28 个部中,已有 11 个部设立了某种形式的负责性别问题的部门,尽管很多都设在人力资源部门中,而不是设在政策部门中。在 28 个部中,有 6 个部有专门负责性别问题的工作人员,尽管其中一些工作人员是平等就业机会干事。到 1997 年 5 月初时,有 2 个省报告,已在保健、福利和教育部内设立了性别问题股。

性别问题股干事的职能包括:

- 根据国家性别政策,对本部门的政策和规划进行审查;
- 拟订战略,确保纳入性别政策和规划;
- 负责协调在各部内,对所有工作人员进行性别方面的训练和教育;
- 监测和评价项目
- 建立与公民社会进行联系的各种机制,协助部门间协作,利用非政府组织的机能和支助

司法部更进一步执行设立性别问题股的做法,目前正在所有初级法院中设立性别问题股。这些股的职能之一是,听取公众对有关妇女在法院中受到不良待遇的申诉。该股的工作人员还将向妇女提供法律方面的资料,并根据需要,介绍她们去其他机构,例如妇女事务处或法律援助组织。

立法机构

议会妇女小组(见第 7 条)

在 1994 年被选入新议会的议员中,大约四分之一是妇女。她们成立了一个多党制的议会妇女小组,以帮助她们进行议员工作。

特别委员会和其他议会委员会(见第 7 条)

特别委员会在拟订政策以及审查立法草案方面发挥重要作用。自 1994 年大选以来,这些委员会的所有会议都向公众开放。大部分特别委员会负责特定的部门。所有委员会都有一些妇女成员。1996 年,成立了一个提高生活素质和妇女地位特设委员会。这个委员会负责监测《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行情况。

独立机构

两性平等委员会(见第 7 条)

两性平等委员会于 1997 年 4 月开始工作,按照《宪法》规定,它是负责向议会报告的独立机构。其职能包括:

- 监测和审查所有由政府提供资金的机构中的性别问题政策;
- 进行宣传、提供资料和教育;
- 审查立法,确保立法保护妇女平等;
- 建议新的立法;
- 进行性别问题方面的研究;
- 调查任何与性别有关问题的申诉,并根据需要,将这些问题提交人权委员会或公共保护人;
- 监测和报告遵守国际公约、包括《消除对妇女一切形式歧视公约》的情况

人权委员会

人权委员会负责加强和促进人权。由于妇女的权利属于人权,因此,这是妇女可利用的另一个重要机制。

公共保护人

公共保护人听取公众对政府机构和官员的申诉,对不公正行为的案件进行调查。妇女可以通过这个办公室提出对政府官员的不满。

公共事务委员会

公共事务委员会负责在公共事务部门内促进公共行政管理的基本价值观念和原则。其中一项原则是,提供平等和无偏见的服务。另一项原则是,建立一个广泛代表性南非人民的公共行政部门。第三个原则是,基于促进以能力、客观性、公平和纠正过去的不平衡状态的需要的就业和人事做法。该委员会的活动将支助在公共服务部门实现更大程度的两性平等。

恢复土地权利委员会

妇女得到土地是赋予经济权利的一个关键内容。恢复土地权利委员会和土地求偿法院负责归还和重新分配土地。这两个部门都承诺支持妇女获得土地的宪法权利。

事实和调解委员会

事实和调解委员会揭露了种族歧视暴力的很多方面。在全国各地进行的许多听证会上,都可以听到妇女的声音。妇女以暴力的直接受害者、以及遭受痛苦者的母亲、妻子、姐妹、同伴、子女和祖母的身份讲述她们的经历。以性别为重点的两次审讯特别提到在种族隔离时代,妇女作为暴力受害者的特殊经历。

财务和财政委员会

财务和财政委员会就政府税入的分配问题向政府提供意见。该委员会特别关注的问题是,如何在不同职能和政府各级之间分配资金的问题。委员会的分配公式有

利于在妇女占大多数人口的农村省份,这个公式明显的有利于妇女。

司法当局

宪法法院是宪法的最高护卫者。高级法院对各种宪法问题也有司法管辖权。下级法院负责日常事务,其中很多事项对妇女具有重要意义;例如父母赡养义务、妨害风化以及家庭暴力禁令。劳资争议法庭负责解决诸如削减、解雇和罢工问题方面的争端。它可以命令雇主让因歧视理由而被解雇的雇员复职或予以赔偿。

公民社会中的妇女组织

由政府设立的国家机制不得自行改变公共政策。它只能通过妇女参与政府之外的组织来进行。性别问题股的职能之一是,找到与公民社会中的组织和个人合作的办法。政府还计划通过建立能力、培训、提供资料和资源来帮助妇女组织。

政策、资料、研究和训练

性别政策

国家

1995 年早些时候,重建和发展方案办公室开始起草赋予妇女权利国家政策。当这个办公室关闭时,这项责任转给副总统办公室的妇女地位办公室。这项政策将称为国家性别政策,现已接近完成。

大多数政府部门的白皮书都提到了性别问题和赋予妇女权利。例如,福利部的人口政策草案指出:“促进性别平等、平等和赋予妇女权利,同时确保妇女能够决定自己的行为,这是人口与发展方案的基石。”在这项政策的 20 个主要战略中,有 6 项战略是专门以女童或妇女为对象的。国家行动纲领也专门强调儿童、特别是女童的问题。

政府各部有责任拟定自己具体的性别政策。在一个部门中,在由国家和省政府分工承担的职能方面,已经建立了联系论坛,以拟定统一的战略。

司法部性别政策草案中的一个关键战略是公正对待妇女全国方案。该方案将推动妇女获得公正的待遇,确保法律制度以适当和能承担得起的方式响应妇女的需要。

其他已经拟定了性别政策草案的部门包括土地事务部、水利和森林部。有些部说,在拟定政策方面,它们需要得到协助。这是妇女地位办公室建立能力任务的一部分。

省级

在省一级,很多性别政策倡议也在进行之中。北开普省省内阁已通过了一项两性平等法案。西开普省正在拟定一个两性平等战略。夸祖鲁-纳塔尔省总理办公室正在调动公民社会参与拟定性别政策。东开普省总理办公室的两性平等股已经开始了对主要政策和方案进行性别政策分析。

虽然各部门都试图通过主要的政策文件来处理性别歧视的问题,但并不是所有的现行政策都须接受全面审查。这样,两性平等委员会审查现行和新政策的概要就显得非常重要了。

性别资料和研究

在目前这个阶段,很多部反就与部内事务有关的事项搜集按性别和种族分类的数据。例如,全国各部都能提出有关其雇员的简介。

教育、卫生、福利、内政和土地事务部也搜集了关于受益者或客户的分类资料。在挪威政府的协助下,中央统计局正在设立一个性别问题股。该股的一项主要任务是,确保在所有收集数据和报告统计数字方面保持对性别问题的敏感性。另一项任务是,进行一次时间利用研究。这项研究将能提供有偿和无偿工作方面的资料。这些资料对关于妇女与男子从事的不同任务的政策有重要影响。

福利部和土地事务部已经制定了监测和评价各项政策及方案的性别指标。司法部在对它们的性别政策进行试验时也将这样做。住房部正在考虑制定这些指标。

制定性别方面的预算

妇女预算倡议

自 1995 年早些时候以来,财政问题联合常设委员会性别和经济政策小组与非政府组织合作,编制妇女年度预算。它们提出了两项研究报告,其中对 26 个预算表决结果中的 16 项进行了审查。它们讨论了各种跨部门的问题,例如公共部门就业、征税和预算改革。第三份研究报告将在 3 月提交、即 1998 年 3 月预算前夜提出,该报告将对那些尚未审查过的表决结果进行讨论。

政府各部门正利用妇女预算的结果来进行游说,要求改变政策,这些结果包括:

- 尽管在南非的小学和中学中,女孩子比男孩子多,但受高等教育的女孩子的百分比却比男孩子低很多。直到今年,在一个其大多数文盲是黑人妇女的国家里,不到 1%的教育预算是用于成人基础教育。虽然现在已把这个数额提高了两倍,但仍然很少。国家对教育工作几乎没有任何支助。而这是使妇女进入正规经济部门的关键。
- 男人和妇女现在都可以享受政府新实行的对低收入者的住房补贴。然而,享受补贴者必须 21 岁以上。这一做法没有不承认有一半的妇女在 20 岁以前怀孕这一事实。因此,这项政策不公平地歧视年轻的母亲,而她们才常常迫切需要住房。
- 直到在作出最新的预算之前,贸易和工农业部支出的一半以上用于总出口奖励机制,这是对出口商的一种财务方面的补贴,受益者大部分是本来就已经富有的南非白人商人。在该部的支出中,只有 2%用于小型、中型和微型企业,大部分的妇女在这些企业中就业。即使是在这个类别中,大多数妇女也是在“活命主义者”部门,政府的正规方案常常顾不到这个部门。虽然总出口奖励机制正在缩减,但节省下来的资金并没有分配给小型、中型和微型企业。”

各部门中关于性别问题的预算编制

1996年3月,当时的财政部长克里斯·利本伯格在预算讲话中承诺财政部将努力发展:

- 按性别分类的统计数据库;
- 按性别分类的目标和指标;以及
- 对性别问题敏感的业绩审查机制。

到目前为止,大多数政府部门都没有审查它们的预算对性别问题的影响。有些部把这个问题理解为对女性和男性工作人员工资和工作人员福利的支出。

在目前这个阶段,没有一个部门能够报告在主流支出中,性别影响所涉问题。有些部——例如卫生部,由于用于产妇和生殖健康的拨款以及福利部的最佳方案(见第14条),能够报告直接用在妇女方面的支出。

体育和娱乐部有一系列促进男女平等的方案。在发展体育运动的预算中,16%的资金专门用于妇女。改造事务部把监狱培训预算的9%用于女囚犯。这种分配相对来说有利于妇女,因为只有3%的囚犯是妇女。

在1996/1997年的预算拨款中,教育部为性别平等问题专门分配了一小笔资金。但是,该部大部分现有性别倡议都是通过捐助资金支付的。其他几个部也是通过捐助资金、而不是自身的预算拨款来为其性别倡议提供资金的。

性别与宏观经济政策实验研究

1996年11月,福利和人口发展部部长查拉尔丁·弗雷泽-莫勒克提率领南非代表团出席在特立尼达和多巴哥举行的英联邦第五次负责妇女事务的部长会议。南非自愿作为进行试验的两个国家之一(另一个是斯里兰卡),试验把性别方面的考虑纳入宏观经济规划、特别是预算中的方法。

在1997年5月期间,英联邦的一个小组访问了南非,与有关部长、财政部、妇女

地位办公室、两性平等委员会和其他部就试验问题进行了讨论。

倡议的另一个重要起点是新的中期支出框架,其中涉及起草三年支出计划。8月中,该部为发起编制多年预算而举办了一个为时三天的会议。活动中有演讲,还有关于性别和预算问题的平行小组讨论。

这个项目下一步进行的将是把性别分析与对政策的一般性讨论纳入预算审查中。第一批结果将在1998年3月预算日中提出。1998年4月将对进展情况进行审查,还将就方案应如何继续进行的问题作出决定。

性别训练课程

集中提供性别问题训练

公共事务和行政部全面负责公共事业就业问题。目前,该部没有任何关于性别问题的专门课程。该部把训练重点放在提高生产力和效益方面。预计工作人员将参加由其他机制提供的性别问题训练课程。

南非管理和发展研究所是主要的公共事务训练学院。南非管理和发展研究所目前正在制定把性别训练纳入公共事业训练课程中的建议。公共事务训练和教育绿皮书也认为南非管理和发展研究所是在研究目标群体的需要,其中的群体包括女性雇员,并将定期公布有关接受训练者按性别、种族、级别分类的数据。

曾要求各部和省行政部门提供按种族、级别和性别分类,在1995/96年期间,工作人员参加所有训练课程的详细情况。这些资料将成为关于公共事业训练年度报告的一部分。

第一次妇女预算研究中所确定的一些障碍包括:在公共事务预算中,用于训练的预算不到1%,而劳工部提倡的是5%。大部分训练的重点是高级管理部门,但在这些

领域中,妇女人数很少。¹

部门性别训练

个别部一般未制定对工作人员进行性别训练的內部课程。但是,自 1995 年 9 月第四次妇女问题世界会议以来,为各部门和省的性别问题股举办了一系列性别训练讲习班。很多讲习班都是由福利部举办的。在设立加强两性平等的国家机制时,该部组织了南非北京秘书处。这些讲习班得到了联合国开发计划署(开发计划署)和英联邦秘书处的赞助。

有几个教育机构,例如威特沃特斯兰大学的公共和发展管理部以及黑尔堡大学的教育政策科都开设了性别训练课程,一些部派工作人员参加了这些课程。在省一级,也出现了一些只举办过一次的性别训练活动。

有几个部或者建立、或者开始计划进行内部性别训练。自 1997 年 4 月以来,土地事务部部内的多样性管理方案包括了训练和协助反性别主义和反种族主义行为的部分。土地事务部土地所有权改革方案也为在该部内外的人制定了一个训练方案,其中处理在实施项目过程中遇到的性别问题。土地事务部偿还理事会正在制定一个将把性别观点结合在内的训练方案。

福利事务白皮书建议在训练和重订政府内外的福利人员的方针时把重点放在性别问题上。这种训练将把重点专门放在应付对妇女的暴力行为的问题。福利部也认识到对高级管理人员和政策制定者进行性别训练的重要性。

在英联邦秘书处的协助下,水利和森林部开展了一个试验项目,其中包括把性别训练纳入该部正在起草的性别政策中。在其性别问题股开始充分运转之后,卫生部也将开始进行性别训练。一个非政府组织、法律、种族和性别研究项目将在司法部的司法学院中为法官和检察官进行使对种族和性别问题敏感的训练。

¹ De Bruyn, J.1996 年 “ Public Service ” in D Budlender. The Woman’s Budget’s Budget. IDASA:Cape Town .

第 4 条:加速实现男女平等

缔约各国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施,不得视为本公约所指的歧视,亦不得因此导致维持不平等或分别的标准;这些措施应在男女机会和待遇平等的目的达到之后,停止采用。

缔约各国为保护母性而采取的特别措施,包括本公约所列各项措施,不得视为歧视。

公务人员

下面表格按种族和性别列出了 1996 年 12 月公务人员的组成情况。

级别	非洲裔		有色人		印度裔		白人		共计	
	妇女	共计	妇女	共计	妇女	共计	妇女	共计	妇女	共计
低技能	90 146	224 305	11 316	23 978	1 852	4 805	7 103	15 432	110 417	268 520
技能	87 893	195 440	16 941	27 958	3 458	10 657	46 839	70 771	155 131	304 826
生产技能	19 6197	351 112	27 550	49 488	9 288	21 360	76 382	148 480	309 417	570 440
监管技能	3 357	12 613	289	2 194	359	1 658	3 921	18 866	7 926	35 331
管理	163	1 083	19	94	22	116	174	2 228	378	3 521
高级管理	23	148	2	14	1	12	4	124	30	298
	377 779	784 701	56 117	103 726	14 980	38 608	134 423	255 901	583 299	1 182 936

表格说明:

- 583 299 名公务员(49%)为女性;
- 大多数女性(309 417 或总数的 53%)在较高技能生产职类就业,其中包括护士和教师。不过,进一步分析会显示,妇女在这些职类中处于最低级别(例如,女教师在小学一级占绝大多数,在校长、副校长和科室主任等级则人数很少)(见第 10 条);
- 在高级管理一级,总共 298 人,其中妇女只有 30 人(或 10%)。这意味着选举之后比过去的 3%有了大幅度提高。
- 25 名总干事(公务员中最高级的职位)有四名(16%)为女性;
- 种族之间的不平衡现象仍然存在——例如 42%的拥有技能的监督人员,58%的管理人员和 45%的高级管理人员为白人男子。

对住房部的人事预算进行性别分析,结果表明,大多数妇女在较低职位就职。以下表格说明男子的薪水占 55%,住房补贴占 58%,机动车补贴占 84%(只提供给高级管理人员)。许多其他部门的情况也类似。

住房部:人事预算

	妇女	男子	差别
薪金	5 186 024 兰特(45%)	6 282 080 兰特(55%)	10%
住房补贴	223 164 兰特(42%)	310 093 兰特(58%)	16%
机动车资助	153 084 兰特(16%)	727 644 兰特(84%)	68%

立法和规章的审查

选举之后,当时的公务委员会办公厅对各种规章制度进行了全面审查,目的是消除公务制度所有的歧视性作法。审查之后通过了“公务制度法(1994)”,以及修订了公务员法规和其他措施。这些措施都用无性别歧视的语文重新拟写。

各种修正案包括,取消先前的歧视性规定,如公务员法不承认习惯婚姻,公务制度规章对于支付给配偶的福利,或是在支付给男女雇员的住房和其他津贴方面有所歧视。

劳工关系法(1995 年)得到扩大,于 1996 年纳入了公务制度。该法规定,不得有人对任何人以家庭责任、婚姻状态或性取向的理由进行歧视。此类歧视构成不公平的劳工作法。劳工部目前正在编纂的《就业和职业公平立法》也将包括公务制度(见第 11 条)。

纠正不平衡现象的目标

1996 年《公务制度改革白皮书》的一个主要目标是,创立一个“具有真正代表性的公务制度,表现出南非人口的主要特征”。白皮书的主要具体目标是:

- 在四年内黑人在管理一级占 50%;
- 在同一时期内,中级和高级管理级别新人选中至少有 30%为女性。

批评者指出,新聘管理人员 30%的目标可能难以实现,因为公务制度正在缩减。不过自 1994 年选举以来,高级管理级别中女性人数已经有所增加,从 3%增加到 10%。

所有部门都能按性别和职别提供工作人员的资料。这表明,正在系统地收集这一类资料。这些资料表明,各部门的情况有所不同。

有些部门雇用的女性历来多于男性,如福利部门。在其中,女性占高级管理职位的 56%。这一情况令人鼓舞,但决定性的试验是传统上由男子主导的部门。下面的例子说明了工作的难度。

农业部能够提升到决策岗位的女性人数有限。一方面,有法律阻止非洲裔妇女获得和拥有土地。另一方面,白人妇女从来没有被视为务农人员。农业部总干事是一位女性,但在专业职位上却很少有其他女性。农业部将开展特殊方案,让黑人重视农业,并将积极鼓励妇女考虑把农业作为专业。农业部已经设立了一个“农业妇女奖”,鼓励人们认可妇女作出的贡献。

同样,水事和林业部已经查出,传统上历来不鼓励妇女选修技术过程。但该部的大多数工作职位要求人们具有技术专长,例如工程和水文地质。

国防部在其战略规划中表明,妇女有平等权力在所有级别服役,包括作为战斗人员。不过,迄今为止,在管理职位上很少有妇女,因为国防部历来由白人男子支配。

1972 年,安全和治安部第一次招聘白人女子。10 年之后,第一次招聘有色人种妇女和印度裔妇女。又在此之后,才招聘非洲裔妇女。因此,该部有很少妇女担任高级别职位。此外,妇女常常担任行政和所谓的“轻松的”工作,或是让妇女担任毫不重要的职位。许多妇女已把陈规旧习给她们规定的角色融为自我意识的一部分,而且发现很难打破这种限制。性别方面的培训以及培养自信心的培训不足或是根本没有,警察当中男性占主导地位的文化,这些都进一步加重了妇女地位较低的情况。

体育和娱乐部于 1994 年成立,继承了其他部门的工作人员。起先,妇女占全体工作人员的 49%。此后,略有增加,增加到 52%。不过,副主任以上级别没有女性。

1996 年,贸易和产业部有意任命三名妇女担任对于妇女来说“不同寻常”的职位,让她们负责机动车装配、专利和商标以及区域产业发展部门。

改革股

《白皮书》建议在全国和各省的各个部门成立改革股。该股的工作包括,推动各种职位具有更广泛的代表性。到 1996 年 2 月,全国各部有三分之二为此目的设立了特别方案。贸易和产业部进展更大。任命了代表所有主要理事会的 18 人担任改革联络人。此外,妇女在几个部门也成立了性别问题论坛。这些论坛为部门内女性工作人员提供了一个宣传和支助结构。

政府各部门内的肯定行动

不同部门把政府提高妇女地位的政策称为肯定行动、就业平等、加快发展或平等机遇等。

所有部门都订有积极的改革进程。各部门的战略和内部安排各有不同。例如,一些部门规定优先考虑妇女申请就业者,并规定挑选小组中定要有妇女参加。许多部门召开了研讨会会议和其他协商论坛,介绍政策的制订并监督政策的执行。有些部门还成功地同部门谈判机构商定了政策。

在 28 个政府部门中,共有 11 个制订了正式政策,推动男女之间的平等。这些部门是艺术、文化、科学和技术部,宪政发展部、劳教事务部、国防部、环境和旅游部、外交部和司法部、矿业和能源部、安全和治安部、水事和林业部、以及福利部。在其它部门,如农业和土地事务部,正在制订政策。余下的各部报告说,在这一领域还没有出现任何实质性进展。水事和林业部是唯一将其就业平等政策在公务制度和行政部登记注册的部门。

各省的计划

加乌登(省)在政府工作的妇女论坛每 6 星期开会一次力求为在政府中工作的妇女提供一个场所,让其交流经验,使妇女进一步认识其作为工人和公民所拥有的权利。加乌登省,主要由于这一论坛发挥的宣传作用,管理一级妇女的比例自 1994 年 4 月选举以来,已从 1%增加到 25%。在取得这一成就的同时,还向任高级职位的妇女

提供管理培训,以及在新的高级管理培训过程中包括一个性别问题培训部分。”

高登省公务制度率先开展研究,探讨有那些因素阻止妇女在公务制度提拔到更高的级别。研究内容包括规章框架、人力资源发展政策、服务条件以及对妇女产生的影响(例如灵活的工作时间)、提升和职业发展的机会、怎样挑选工作人员接受培训、以及高级公务员中对于提升妇女采取的态度,其中包括种族和性别方面的陈旧观念。

公务制度的就业条件

公务人员一般的服务条件和规定同样适用于男女雇员。不过,在妇女生育权利以及养育子女责任和社会作用方面的服务条件方面仍有改善余地。

退休和养恤金

公务制度男女雇员的规定退休年龄为 60 岁。不过,男女雇员的一般自愿退休年龄为 55 岁。直到最近为止,男女雇员为政府就业养恤金基金提供的捐助数额仍有不同。目前养恤金法律已经改变。目前政府每个雇员都将薪金的 7.5%存入养恤金。

《政府雇员养恤金法》(1996 年)中对抚养人的定义包括,同基金一名成员或养恤金领取人结婚的任何人。其中包括按固有法习惯法或宗教法结婚者。其中允许男女公务员的配偶享受其丈夫或妻子持有的养恤金计划。不过,其中不允许男性同性恋和女性同性恋的伙伴享有养恤金福利。

医疗福利

公务人员可以选择是否加入医疗计划,以及加入那个医疗计划。国家作为雇主支付雇员加入费的三分之二,但局限于每年同雇员组织商定的限额。在雇员退休或结束工作之后,仍可得到财政援助。援助的数额取决于雇员的年龄和服务年限。这可以产生性别歧视,如果妇女因生育和抚养子女而中断工作。

住房补贴

任何公务员若有未偿还的登记抵押贷款,可申请参加住房所有权计划。任何公

务员均可申请加入保障计划,得到援助,不必支付现金订金便可得到住房贷款。政府已同某些金融机构达成协定,将为人们有资格获得的住房贷款最多保障 20%。最大保障额是按照基本薪水计算的。因为妇女在公务制度收入较高级别人数较少,这将产生性别歧视的结果。

休假

一般的假期福利并没有男女区别。

没有就陪产假作出具体规定。预计男子要使用他们的一般假期,同样,预计妇女也要用其一般假期用作产前和产后检查,因为没有正式的休假规定。

所有女雇员在 12 个月连续服务之后,都有资格最多得到 84 天的全薪产假,但限于两次生产。领养子女的妇女享有产假,但认领或未正式承认其为家长的妇女没有产假。休产假的妇女没有返回公务制度的义务。产假时期被看作持续工作。不过,职业中断或抚养子女假期方面则没有规定。

婴儿和儿童保育

公务制度,没有就工间哺育作出全系统的规定,通常家长必须自己为其较大子女作课后安排。

公务制度规定设立托儿所设施,由私营机构管理,但得到政府补贴。住房和保健部以及全国情报局是唯一提供幼儿园设施的部门。全国情报局幼儿园的开放时间是 7 时 30 分至 16 时 30 分,这给工作时间较长的雇员带来不方便。没有提供幼儿园接送服务,而幼儿园又离公共交通系统具有一段距离。没有参加车辆补贴计划的雇员因缺少交通工具而面临困难。

水事和林业部以及土地事务部正探讨是否可能也这样做。贸易和产业部的新建大楼计划包括一个托儿所。卫生部的托儿所不在同一所楼房中,这给家长带来了困难。

广泛缺少托儿设施一事反映出公务制度仍主要是男性主导,尤其是在高级管理一级。因为男子通常并不负责看护儿童,因此为托儿设施而游说并非一项优先事项。缺少托儿设施给在公务制度工作的妇女带来许多问题,妨碍了她们的晋升。

工作时间

大多数部门的工作时间为 7 时 30 分至 16 时,或是 8 时至 16 时 30 分。这一工作时间意味着,妇女在早上要很早把儿童送出,下班时要迅速离开去接子女。这并不符合高级管理人员的日程表,他们的日程表主要是在早上开会或开简报会,或在很晚的下午或晚上开会。

许多部门都有弹性工作时间,但通常是允许在上班和下班时有半个小时的灵活调整。其中部门也没有考虑到妇女可能要面临的紧急情况。南非警察仍未实行弹性工作时间和儿童看护,因而有受抚养子女的妇女无法在起更大使用的岗位上就业,因为她们的作班时间同私营托儿所的开放时间不相吻合。

私营部门

在 1997 年中,约翰内斯堡股票交易所上市的公司中有 88 个公司的经理为妇女,比前一年增加一倍以上,然而,其中有 68 个经理是白人妇女。而且妇女在所有上市公司中担任经理的比例仍不足 5%。²

南非的职业和部门就业模式表明,南非的男女分布模式同世界上的模式完全一样。不过,在南非,这一情况因种族歧视和条件不利问题而更加严重,黑人妇女一般只从事最低级、工资最低的工作(见第 11 条)。劳工部的《就业和职业平等绿皮书》建议制订立法,让因种族、性别或残疾而处境不利者有更多的就业机会,防止在工作场所任何形式的歧视现象。这一提议的立法将同《劳工关系法》一样,涉及公共和私营部门就业。第 11 条中更详细地讨论了其中的影响。

² McGregor 信息服务提供的资料。

第 5 条:性别角色与陈规定型

缔约各国应采取一切适当措施:

- (a) 改变男女的社会和文化行为模式,以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他作法;
- (b) 保证家庭教育应包括正确了解母性的社会功能和确认教养子女是父母的共同责任,但了解在任何情况下应首先考虑子女的利益。

令人遗憾的是,南非一个极度非种族制度之一是父权制。在我国大量存在的多重沙文主义中,男性沙文主义在社区中具有特别强大的力量。的确,这种意识根深蒂固,而且常常被加上了文化的光环,成为不同社区的风俗习惯和民族特性的组成部分。这样,向父权制挑战、反对男人在家庭和社会中占主要地位的观点不被认为是反对男性特权,相反,它将被视为是试图破坏南非的传统,摧毁南非裔人的理想,或破坏英国文明体面的价值观念。男人得到的劝告是,尽可能的表现出大丈夫气概,有些人正是这样做的,他们加入警察或军队或治安维持团体,看他们能枪击、鞭打、施放摧泪弹、用棍棒或刀对付多少青年人,或看看他们能烧毁或推平多少座房屋,或对多少人施以酷刑,使这些人陷入绝望状态。父权制不分种族均使男人变的野蛮,使妇女无法反抗。³

父权制是深深扎根于南非各族人民传统、文化和宗教中的一种哲学观念。反过来,传统、文化和宗教决定如何使孩子们适应社会生活,如何看待,经历和在世界中循规蹈矩。因此,在该国的语言、教育制度、传播媒介、大众文化和日常习惯中到处充斥对妇女陈规定型的看法是很难令人感到惊讶了。

³ Sachs A 1990. Judges and Gender:the Constitutional Rights of Women in a Post Apartheid South Africa:Protecting Human Rights in a New South Africa,Oxford University Press:Cape Town Sachs 现在是宪法法院的一名法官。

1994年,一个设在约翰内斯堡的市场调查机构,非洲市场调查对2 439名16岁和16岁以上的城市中的成人进行了调查,了解他们对妇女权利问题的看法。他们发现:

- 在抽样调查中,93%的人认为妇女应当得到和男人同样的工资,90%的人认为,妇女应当与男人一样,有同等的晋升机会,只有76%的人认为,妇女有权拒绝性行为。
- 只有66%的调查对象认为,“应当对传统文化中的某些部分进行改革,使妇女享有与男人同样的权利”;
- 三分之一的人认为,妇女不能自己决定是否进行堕胎或要多少个孩子。这包括22%的被抽样调查的妇女;
- 10%的人宽恕男人殴打妇女或妻子。这包括15%的男性被调查对象和4%的女性被调查对象。

该机构主任建议,调查结果显示的一个主要问题是,南非妇女倾向于拒绝给自己权利。他特别指出,调查只反映了城市人口的意见,“因此也许是更为开放的看法”。

南非的新《宪法》是改革的起点。《宪法》承认文化和传统,但对《权利法案》中的平等条款给予优先地位。这些“书面”上的改革只有在把整个社会动员起来,对男子与妇女的作用提出不同构想时才能发挥作用。

《宪法》还禁止基于性偏好的歧视。但实际上,女同性恋和男同性恋在很多领域中都受到歧视。法律本身也有某种程度的歧视,例如,女性同性恋和男性同性恋的婚姻不被承认。

政府已采取并能够采取很多措施,推动社会改革,例如改变教育课程,设立两性平等委员会,该委员会起着重要的宣传和教育作用。但国家只能在某一程度下影响传播媒介、宗教和文化领域中的变革,同时又不侵犯基本自由。这种深刻变革要求全社会进行改革运动。政府只能是促进改革运动的一个因素。

风俗习惯、传统与宗教

风俗习惯

在所有的种族中,男子通常被认为是户主和族长,必须尊重他们的地位。女人必须服从处于权势地位的男子,接受统治,不得对男子所做的决定提出异议。1992年,南非各界妇女为集体出版一本刊物《纲领》而举行会议,讨论文化、传统和性别问题。她们的结论是:

南非人常常谈论非洲传统文化、印度文化和西方文化,着重强调差异和区别。多样性确实存在,但是,在我们举办学习班期间,我们注意到,在与性别有关的信仰和角色方面,我们的文化也有相同的方面。尽管在具体做法方面有差异,但在与性别有关的特点方面,我们有共同的背景;例如,低估妇女和与妇女有关的任何事情似乎都得到消极评价的情况。另一个常见的问题是,从很小时开始,妇女就负责养育子女和家务劳动。⁴

在一些传统的农村社会中,这种陈规定型观念迫使妇女陷于唯命是从的地位,她几乎或根本无法控制自己的生活或身体。她被视为是丈夫、父亲和儿子的财产。人们期待着她生育子女,她们只能从事家务劳动。在所谓的“文明”社会中,妇女被社会和宗教压力所摆布,不得不接受甚至维护她们在社会的从属中作用。在南非荷裔人中非常普遍的“vorkmoeder”(国母)意识说明,就某些优点称赞妇女和把妇女理想化的观点也造成对妇女的陈规定型。

传统

一些人认为,很多传统作法的作用是加强妇女的劣势地位。例如:

⁴ De la Rey, C.1992. “ Culture, tradition and gender: Let’s talk about it ” in Agenda 13: 79-80。

- **Lobola:**(南非土人习俗)男方在婚前送给新娘的财礼最初是把两个家庭连接在一起的一种方法。今天,很多妇女认为,有些男人滥用 **Lobola** 的含义,要求妇女、而不是男人对婚姻忠诚,把他们的伴侣当成商品。
- **多配偶制:**这种作法正在自然消亡。这在一定程度上是由于经济原因造成的。有些人认为,与一夫一妻制相比多配偶制本身并不是更不平等。其他人认为,只要男人有娶几个妻子的选择,而妇女被禁止有一个以上的丈夫,那么,这种作法就会使女性处于劣势的陈规定型观念持续下去。
- **对行巫者的搜捕:**这种令人不安的作法继续困扰南非部分地区、特别是北部省。虽然在这些“清洗”中有一些男人被杀死,但媒介报告说,在被称为巫师和被折磨至死的人中,大部分是妇女。需要对这种做法进行进一步的研究。
- **女性割礼和婚前查验处女身份。**在南非,这种作法似乎不太普遍。尽管如此,仍需要进一步的研究来加以证实。

宗教

宗教在大多数南非人的生活中起重要作用。 15%的南非人是传统主义者,80%是基督教徒,其余大部分人是印度教徒、穆斯林教徒或犹太教徒。有些人认为,南非的各种宗教更进一步加剧了妇女的从属地位。其他人认为,对他们的宗教进行不同的解释能够促进两性平等,尊重妇女与男人。

总的来说,宗教组织的各领导层中没有妇女。在罗马天主教教会中,就妇女能否担任牧师的争论愈吵愈烈。在其他教会中,例如基督教圣工会中,妇女被授予牧师职位,但对她们授予圣职已导致出现分裂。

改革歧视性法律和风俗习惯

南非法律改革委员会以就协调习俗婚姻和公正结婚的问题发起讨论,目的是承认习俗婚姻,消除余下的各种歧视性做法(见第 16 条)。该委员会还在研究穆斯林家庭法中具有歧视的问题(见第 16 条)。

新成立的两性平等委员会的任务是评价“所有个人和家庭法律或习俗制度;所有本土法律制度、习俗或惯例或任何其他法律”,以便向议会提出建议。委员会计划首先进行的一个活动是,举办一系列关于文化、传统与宗教的问题的听证会。

南非妇女正大胆地发表意见,反对传统中她们认为具有压迫性的方面。下面是议会妇女小组主席 **Nozizwe Madlala-Routledge** 的发言摘要。这篇文章在全国传统领导人委员会就职典礼后不久,就在 **Sunday Times** 上刊出:

在我们重申我们作为非洲人的特性和自豪时,在我们重新确定我们的真实身份时,我们必须诚实地研究如何建设我们的社会,以使人人享有我们新成立的民主制度所赋予的各种权利...。有些人认为,南非的传统并不总是压迫妇女,也许是吧。但据我们所知事实并非如此。我们知道,多少世纪以来,南非法律都是以父权制原则为主,也就是在社会中所有年长男性享有主导地位。多年来,由于一些风俗习惯和作法被歪曲,压迫性的规则更进一步加剧了。虽然其他机构正在根据两性平等的原则进行调整,但并没有对传统领导人的任命进行调整,以使传统领导层中妇女的例与社会中妇女人数相称。妇女被置于次要地位,只负责承担照顾子女,耕田、做饭和在各种仪式中欢呼喊叫的作用。如果本机构要想继续存在下去,并能发挥有名义的作用的话,就必须诚实认真地解决妇女受压迫和两性平等的问题。

妇女们也对宗教理想和用于使妇女处于从属地位的时代错误加以区别。教会参与声援妇女十年的活动,在这项活动中,基督教宗教的父权基础正受到质疑。在两性平等委员会于 5 月份举办的一次信息和评价讲习班上,伊斯兰青年运动性别问题股作了报告,介绍他们如何发起宣传和教育运动,强调宗教中主张人人平等的方面,这实际上否认了父权制的做法。

语言文字

目前,使用包容性的语言仍常常被人嘲弄。用他/她的作法被视为累赘麻烦。有

人认为,代词“他”包括男女两性。水利事务和森林部性别问题股审查了该部的内部文件,包括政策、日常函件和私人来文,他们发现,其中大部分含有排斥性和性别歧视的语言。对大多数其他部的文件进行审查几乎肯定会发现类似的情况。《宪法》在使用非性别歧视语言方面是一个突破。

教育

大部分教科书宣传的仍然是性别陈规定型观念。这种情况由于男孩子和女孩子在学校中的角色不同而又有所加强。例如:

- 女孩子打扫教室,男孩子清理庭院;
- 在做试验当中,男孩子常常负责进行试验,女孩子负责记录结果;
- 在地理学绘图实习中,男孩子负责扛仪器设备和绘图,女孩子则负责记录结果。

性别歧视和性别偏见的主动行动

教育白皮书提请注意教育系统中,女孩和男孩、妇女与男子之间存在的各种差异。教育部设立了一个两性平等问题工作组。该工作组负责就在教育部内设立永久性的两性平等问题股提供咨询意见。全国课程编写委员会的目的是,在新的课程中,在教材中消除所有性别陈规定型观念。这个新课程将于 1998 年提出,到 2005 年时将扩大到学校各年级。

教育科学委员会正在 300 个学校进行微型教学方法实验。人们认为,这种方法对女孩子很友善,把男孩与女孩之间的竞争减少到最低限度。实验是分小组进行的,每个人都承担一种重要作用。临时指导大纲教授如何以富有建设性的方式解决暴力和冲突的问题。

即《宪法》作出表率之后,政府正竭尽全力确保在所有重要文件和刊物、以及公共机构中使用对性别问题敏感的语言。

《宪法》规定该国有 11 种正式语文,而不仅仅是英文和种族隔离时代的南非荷兰语。南非荷兰语是大多数白人使用的语言,实际上,在公共生活和公开的文件中,英

文比其他 10 种语文用的要多。费用和时间方面的考虑使得很难平等的对待所有语文。但《宪法》支持那些需要以他们能够理解的语文得到政府服务的人。在全国范围内用所有 11 种文字、包括盲文广泛分发新《宪法》。

传播媒介、广告业和审查制度

传播媒介对妇女的描述

性别陈规定型观念也反映在传播媒介和广告业中。1997 年 5 月,在两性平等委员会举办新闻和评价讲习班期间,加强新闻业研究所在提交给委员会的报告中提出下列看法:

- 形象:在南非的传播媒介中,常常根本就看不到妇女,广告业“把对妇女装饰性形象的偏见更进一步歪曲。有些妇女、女童、老人、残疾妇女、农村妇女几乎根本看不见”;
- 新闻价值:“看不到某些类别妇女的原因之一是,南非传播媒介拒绝把‘发展’视为全国性的新闻”;
- 语言:“在南非的传媒中,妇女常常以女孩子的形象出现。重要的女性人物是某某人的妻子。在女演员 Dorothy Lamour 去世时,英国广播公司称她为‘有天赋的喜剧演员和女演员’。南非广播公司称她为‘Bob Hope 和 Bing Cosby 的性感密友’”;
- 玻璃天花板:南非传播媒介实质上仍然是一个白种男人俱乐部。在加强新闻业研究所开设的管理课程中,参加课程的妇女比例总是低于 25%。

把实现两性平等和反对性骚扰的明确承诺写入加强新闻业研究所任务说明中的努力、以及在加强新闻业研究所举办关于性别与传播媒介培训课程的努力根本没有被考虑,理由是这些问题不相关。

在 1996 年 7 月 1 日至 21 日期间,社会调查社区机构对五大主要日报的头版、

五个广播站和三个公共电视频道的黄金时间收视率进行了研究。⁵

研究发现:

- 报道新闻的女记者大大少于男记者;
- 与女记者相比,男记者更有可能报道政治和劳工问题;
- 调查中发现,在传播媒介的节目中,82%是男人。男人更有可能被谈论、被采访或描绘他们的从事各种日常活动;
- 对男人与妇女所赋予特性的最大差异是妇女被描述为受害者的程度;
- 至于主题问题,政治类别的节目所描绘和介绍的人物中,93%是男人;
- 所报道的“妇女问题”的性质与由传媒监督小组进行的“南非电子传媒中对妇女的描述”的研究相似。调查结果表明,对妇女实施暴力,保健和生殖问题以及赋予妇女权力的问题最受主流媒体重视。

社会调查社区机构还对 163 个广告进行了审查。审查发现:

- 在广告业中,31%的广告使用女性,而在非商业性传播媒介中,只有 18%是女性,这表明妇女是最大的独特的消费群体;
- 妇女更有可能出现在家务领域中,例如家庭主妇(24%)、女儿(11%)和母亲(9%)。另一方面,男人常常出现在政治领域中,以决策者(15%)、政治人物(13%)和专业人员(8%)的身份出现。

暴力和色情的电影和杂志

《禁止下流或淫秽摄制材料法案》(1967 年)规定,拥有下流或淫秽照片或胶片为犯罪行为。《出版法》(1974 年)准许任何得到邮政和电讯部授权的人进入任何房舍,检查和带走“不受欢迎的”刊物或物品。由《出版法》任命的委员会不会批准发行它认为不受欢迎的影片。有暴力和色情的杂志被认为是不受欢迎的。

⁵ Segel K, Everatt D & Jennings R.1995 年。“Where are the women?” Analysing the representation of women in the media. Community Agency for Social Enquiry: Johannesburg .

1996年10月,议会通过了《电影和刊物法》(1996年)。该法允许成人获得各种先前被禁止得到的材料。但是,该法也努力保护儿童、成人,特别是妇女的尊严。该法规定禁止陈列、分发或作广告宣传被认为具有黄色淫秽、色情或低级的作品。

使传播媒介对性别问题保持敏感性

南非《宪法》保障言论自由。通讯部承诺推动妇女平等的进入传播媒介所有领域和级别、包括教育、训练、管理、制作节目、所有权和就业。通讯部也认为传播媒介中对妇女的充满性别歧视的描述为歧视。

南非广播公司

政府拥有南非广播公司,但该广播公司大部分是独立经营的。公司通过了一项关于妇女问题的政策。其中规定下列准则:

- 节目必须以非陈规定型观念的方式反映南非妇女在社会中所处的地位,承认她们在不同领域中所起的作用,以及她们在学术和情感方面平等的地位;
- 节目不能以保持陈规定型观念和以往的歪曲的方法来反映文化和历史;
- 南非广播公司必须确保将问题视为专属“妇女”或“男人”的问题的概念不得持续下去;
- 不得使用带有性别歧视的语言;
- 南非广播公司将鼓励供应商和广告商遵守这些原则;
- 将拟定训练方案,以使所有雇员、特别是处于决策地位者保持敏感性,并对他们进行教育,确保顺利执行这项政策。

通讯部还与南非广播公司讨论确保增加报道虐待妇女和儿童罪的办法。

南非广播公司的工作人员自己组织了妇女论坛,以施加影响要求进行改革。上面引述的社会调查社区机构的研究就是由南非广播公司妇女论坛委托进行的。这项研究发现,在头版头条新闻和黄金时间的报道中,21%涉及赋予妇女权利,而关于美容和时装的只有4%,这是一个令人鼓舞的迹象。正如社会调查社区机构所评论的:“这

表明,正在成功地向南非广播公司的节目制作者施加压力。在妇女获得与男人平等的广播时间方面,还有漫长的道路,但基础已经奠定。”

独立广播局

南非有一个私营电视台和几个私营广播电台,它们受独立广播局管理。独立广播局已经保证,确保从历史上来说属于处境不利群体的人们拥有和控制广播服务。广播局正在拟定一项两性平等政策。

代表两性的问题是颁发执照时的一个考虑因素。在社区广播站中,大约 80%的执照是颁发给基层社区团体的。其中有些在农村地区,至少有一个——姆普马兰加省在 Moutse——是由一个妇女团体负责经营和管理的。政府承诺提供资源,协助为那些妇女在其中发挥积极作用的社区广播站提供培训。

一般传播媒介

南非大部分印刷业是独立拥有的。印刷业的规章大部分是自行制订的。在印刷业组织的任务说明中,性别问题正逐渐变得更为突出。

尽管传播媒介必须自己改革、领导而不是对社会变革作出反应,但加强新闻业研究所建议,政府可以发挥更为主动的作用,办法是制定报业理事会和广告业标准委员会坚定的性别规定,“这些委员会可以听取申诉,作出比轻微地打手指关节更为严重的惩罚。”

1997年7月1日,一个新的监察员取代了旧的报业理事会。这个机构将执行已经扩大的报业法典,提供迅速解决公众与新闻界争端的办法。报业监察员提供了一种途径,妇女组织可以就传播媒介描述妇女的方式向他提出控诉。

第6条:禁止对妇女的色情剥削

缔约各国应采取一切适当措施,包括制定法律,以禁止一切形式贩卖妇女和强迫妇女卖淫对她们进行剥削的行为。

卖淫

《性罪行法》(1957年)规定卖淫、以及进妓院为犯罪行为。很多人认为这项规定具有歧视性。

对卖淫的问题有各种不同的看法。很多看法受文化背景、宗教信仰和生活经历的影响。目前关于卖淫问题的法律可能侵犯了一些宪法权利。这些权利包括:

- 获得法律平等保护和益处的权利;
- 个人尊严受到尊重和保护的权力;
- 人身行动自由和安全的权利;
- 隐私权;
- 自由结社的权利;
- 自己选择行业、职业或专业的权利。

司法部在承诺实施《北京行动纲要》时保证“审查有关性犯罪的立法,以根据需要使其非罪行化,同时确保对妇女提供更多的保护。”2000年司法展望文件和性别政策草案也专门提到了使卖淫合法化的问题。

1996年8月,弗雷泽-莫勒科蒂部长率领了一个由20人组成的南非代表团出席了在斯德哥尔摩举行的第一次禁止对儿童商业色情剥削世界大会。

1996年11月,加乌登省安全与治安部编写了一份关于色情工作的政策草案。这份文件是广泛协商的结果。政策草案建议采取一系列措施,防止儿童卖淫和贩卖人口,但建议使成人色情工作合法化。

在夸祖鲁-纳塔尔省的一些机构提出了一份题为“使南非商业色情业合法化——探索调查”的详细报告。这些团体包括人权律师和彼得马里茨堡艾滋病训练、宣传和咨询中心。该报告也建议使卖淫合法化。但是,报告建议在通过新的法律之前,对这个问题进行透彻的研究。

最近,对父母和其他成人让儿童出卖性服务的案件有大量报道。这种令人震惊的状况扰乱了围绕着成人妇女(及男子)参与商业性色情业问题的辩论。如果要进行

有益的公开辩论的话,就需要确定色情业发言人。在开普敦市,有一个称为 **Sweat** 的组织代表色情业的工人。

贩运妇女

《性罪行法》规定,南非人在南非境内剥削妇女和贩运农村妇女为犯罪行为。但是,没有明确的立法管制“性旅游业”或跨越南非边境贩卖妇女的问题。

第七条: 政治和公众事务

缔约各国应采取一切适当措施,消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视,特别应保证妇女在与男子平等的条件下:

- (a) 在一切选举和公民投票中有选举权,并在一切民选机构有被选举权;
- (b) 参加政府政策的制订及其执行,并担任各级政府公职,执行一切公务;
- (c) 参加有关本国公共和政治事务的非政府组织和协会。

根据新的《宪法》,所有 18 岁以上的非洲人均有权投票和被选举权。1994 年的选举中,执政的非洲人国民大会制订了配额,使议会中妇女代表人数剧增,在这一方面,南非现在是世界头 10 名的国家之一。被选举到这一层次和其他层次的妇女不仅在工作数量,而且在工作质量上都显示了她们的力量。

但在以后的地方政府选举中,增加妇女代表的热情减少了。有迹象表明,许多妇女议员将不再参加第二任竞选,1999 年不同的选举安排将不再象第一次民主选举一样有利于妇女。这些情况令人担心。

妇女在公共生活的其他领域中仍然任职不多。作为肯定行动政策的一部分,政府已经制订了目标,增加妇女在公共服务部门的人数——这一部门受政府控制最多。劳工部新的就业平等立法的目标之一,是增加在公共和私营部门决策层妇女的人数。

议会代表

1994 年 4 月南非举行了首次民主选举,摆脱了国际孤立。选举是根据《临时宪

法》进行的,该宪法是在几乎长达 3 年的多党谈判以后拟订的。在谈判的最后阶段,要求每个谈判代表团至少有一名妇女代表参加,这是妇女的一项重大胜利。

根据《临时宪法》,1994 年的选举是在比例代表制的基础上进行的,在这样的制度下各政党得到的席位是依据其在选举中的得票百分比。选举选出了国民议会,(200 个席位,从各政党提交的区域名单中选出)和有 90 个席位的参议院(由 9 个省每一省份选出 10 名的参议员组成)。在进行全国选举的同时,举行了 9 个省的立法机构的选举。

1992 年,非洲人国民大会在流亡多年之后,首次在国内举行了全国大会。会上在一个实力很强的妇女游说团体的竭力要求下,成功地通过了一项决议,规定在第一次民主选举中各党的候选人至少三分之一应为妇女。主要是由于这项规定,目前国民议会 400 个席位中有 111 个由妇女占据,也就是 27%。在南非第一次民主选举之前,这一比例为 3%。

在这 111 名妇女议会代表中,20 名来自反对党,9 名来自国民党,9 名来自因卡塔自由党,1 名来自泛非主义者大会(泛非大会),1 名来自民主党。

国民议会中的妇女

政党	席位	妇女
非洲人国民大会	252	90
国民党	82	9
因卡塔自由党	43	10
泛非主义者大会	5	1
民主党	7	1
非洲基督教民主党	2	0
共计	400	111

各省立法机构的情况类似, 425 名成员中有 102 名妇女, 占 24 %。

省级议会中的妇女

省份	席位	妇女
加乌登	86	25
西开普省	42	10
夸祖卢纳塔尔	81	11
北部省	40	11
姆普马兰加省	30	6
西北省	30	11
自由邦	30	7
北开普省	30	7
东开普省	56	14
共计	425	102

在参议院选举中,每个省份选出 10 名参议员。参议院中妇女代表人数减少,90 名中 17 名是妇女,即 18%。只有 2 名参议员来自反对党—1 名来自国民党,另 1 名来自因卡特自由党。

选举后的第一、二年中,国民议会和参议院同时发挥制宪会议的职能,并对 1996 年 5 月通过的宪法做了最后定稿。新的宪法以全国省份委员会取代了参议院,该委员会有 54 名永久代表和 36 名特别代表组成,特别代表由省立宪会议不定期地任命。这一转变减少了妇女代表人数的比例。全国省份委员会只有 8 名妇女代表(占总数的 15%)。所有这些代表均来自非洲人国民大会。

议会中的决策职位

议长和副议长均为妇女。自由邦立宪会议议长也是妇女、加乌登省、北部首、姆普马兰加省和西开普省的副议长均为妇女。有 8 名妇女在议会中担任不同委员会的主席。

议会中妇女事务机构

议会中建立了三个小组,来加强妇女议员的力量,并确保在所有立法中有系统地考虑性别问题。

改善生活质量和提高妇女地位特设联合委员会

这一组织包括所有政党的男女代表,于 1996 年 8 月建立,其工作范围是:

监测和监督南非提高生活质量和妇女地位方面的进展,特别参照政府在北京所做的承诺,并参照《消除对妇女一切形式歧视公约》。委员会有权获取证据和要求文件。

委员会已执行和正在执行的任务包括:

- 评价南非递交消除对妇女歧视委员会的第一次报告的内容,提醒委员会主席政府在消除对妇女歧视方面的承诺和在北京《行动纲要》方面的承诺;
- 分析预算,以评价各部门在多大程度上利用预算来优先执行改善妇女生活的规定;
- 在现有的立法和立法提案范围内确定提高生活质量和妇女地位的优先事项,并找出可能存在的差距。

赋予妇女小组

赋予妇女权利小组是议长讲坛的一个项目,该论坛由国家和省级立法机构的议长组成。赋予妇女权利小组的目标是找出妨碍妇女全面参加立法过程的具体原因并加以纠正。在担任议长论坛赋予妇女权利小组小组委员会主席的加乌登省副议长的办公室设立了一个小办公室。这一办公室将评估培训需要并根据这些需要设计方案。赋予妇女权利小组是一个由瑞典国际开发署(瑞开发署)提供资金的三年期项目,1999 年选举之后,赋予妇女权利小组还将向新的国会议员和省立法机构成员提供综合培训。

议会妇女小组

议会妇女小组是 1994 年成立的多党妇女政策讨论会,其目标是使议会进一步认识到性别差异的问题。该讨论会的活动包括:

- 机构改造:使议会进一步认识到性别差异的问题;
- 培养能力:与赋予妇女权利小组一起提供技术培训;
- 进行游说和组织基层活动,推动关于妇女问题的重要立法;
- 帮助各省建立类似的结构。

省立法机构的性别问题机构

目前省级妇女政策讨论会的活动尚不正式。为数很少的几个省各省份设有性别问题常设委员会或性别问题小组委员会。

妇女议员的作用

宪法

妇女议员作为制宪会议的成员在保证以下各领域的具体规定方面发挥关键作用:两性平等的肯定行动、人身自由和安全、社会经济权力并在与习惯法的规定发生冲突时民法法则所规定的平等条款占优先(见第二条)。

预算、立法和国际公约

议长委托编写的关于“南非议会在提高南非生活质量和妇女地位方面所做的工作”的报告于1996年3月8日发表,该报告着重汇报了妇女议员的许多成就。

这些成就包括:

- 财务问题联合常设委员会支持妇女预算的倡议。这一倡议是由上述小组委员会的性别和经济政策小组以及两个非政府组织(南非民主研究院和社区社会调查组)联合提出的;
- 1995年12月15日,无保留地批准《消除对妇女一切形式歧视公约》;
- 颁布设立男女平等委员会的立法,该委员会拥有广泛的权力来保证宪法关于男女平等的规定得到实施,这样的机构在国际上为数很少;
- 将8月9日指定为国定假日,这一天是种族隔离时期妇女反对通行证法历史性游行示威纪念日。南非也庆祝3月8日国际妇女节,但是,南非妇女更认同8月

9日的南非妇女节。8月9日已成为一个重要的日子,提醒政府履行其根据《宪法》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的承诺;

- 采用已婚男女分别报税法;
- 制定关于妇女拥有土地和住房的立法规定。

在上述报告发表之后,女议员在游说其他重要的男女平等方面发挥了重要作用。在有些问题上,不同政党的妇女,甚至同一政党的妇女持不同的意见。重要的成就包括通过《终止妊娠法》(见第12条),这可以视为是南非妇女取得的有利于她们自己的最重要的成就之一;另外一个重要成就是《电影和出版法》的准则包括有关性别问题的考虑(见第5条)。

议会/非政府组织对妇女暴力问题工作队

该工作队成立于1997年,由议员、议会工作人员和非政府组织组成。工作队中妇女议员打破等级障碍,与民间社会携手工作,提高人们对南非妇女所遭受的最可怕的灾难的认识,工作队在这方面成为一个独特的榜样。工作队与司法部密切合作,开展了消除对妇女暴力的运动(见建议12和19)。

改造议会

为使议会进一步认识到性别问题,进行了一系列改革。这些改革包括:

- 重新考虑议会的工作时间,以方便许多有家务和孩子负担的妇女。只要有可能就应将议会休会期放在学校假日期间;
- 增加女侧所(选举刚结束时实际上根本不存在女侧所!);
- 设立一个议员和议会工作人员子女托儿所;
- 放宽着装要求;
- 在起草立法时所使用的语言,应考虑到性别问题。

仍须注意的问题

上面所讲的是取得的重要成就。但是,仍然存在着一些问题。

妇女议员所面对的障碍

自从 1994 年以来,妇女议员遇到了一系列问题,包括:

- 工作和家庭责任之间的冲突:虽然对工作时间作了改动,但是因为议会驻地在开普敦,女议员常常不能回家;
- 程序没有改变:虽然议会的环境已更周全地考虑到性别问题,但是很多程序仍然没有改变;
- 缺乏技能:很多妇女感到她们缺乏议会工作所必须的技能(英文、公开演讲、管理、财务和议会程序)。

虽然 1994 年选举以来,进入议会的男女议员均会碰到一些上述问题,但是对妇女来说,这些问题更加具体或更加严重。个人生活与职业之间的冲突对妇女来说尤其严重。

性别问题机构的弱点

有人对议会进行根本性改革的决心提出了其他一些疑问。例如,设立生活质量和妇女地位委员会是一项重要的成就,但是,这是一个特设委员会,这意味着该委员会的存在有一个期限。委员会的特设地位也限制它取得资源。议会妇女小组尚未得到正式承认。这意味着该小组没有预算,小组会议只能在午饭期间或办公时间以外举行。

1999 年的选举

1994 年全国和各省的选举采用的是比例代表制,全世界和南非的经验都证明这一制度有利于妇女。

根据《宪法》,还需要通过立法来决定今后的选举制度。但是,选举制度必须“产生比例代表的总的结果”。一项附后说明指出,1999 年的选举将采取与 1994 年选举相同的制度。

采取的行动

加强议会的组织结构

1997年3月议会中的3个妇女问题组织召开会议,以理清各组织的作用,起草补充性的《行动计划》,从而保证妇女在议会的有效工作,并将性别问题列入立法过程。会议提出的建议包括:将特设委员会改成永久性常设委员会,正式承认议会妇女小组。会议设想赋予妇女权利小组将发挥重要作用,向妇女议员提供有关培训和支持。

事先为1999年的选举作准备

议会妇女小组就下次选举中妇女在议会的代表人数可能下降问题开展了宣传运动。两性平等委员会也可能开展这样的运动。

各政党面临的压力

在保证下届议会中有足够妇女参加的问题上,各政党可以发挥重要作用,它们可以建立鼓励妇女参与政治的选举制度。非洲人国民大会制定的定额的积极作用在于迫使反对党增加它们的妇女议员,尽管它们仍然反对实行定额制。

内阁中的妇女代表

自从选举以来,南非内阁中女部长和女副部长的人数稳步增加。选举刚刚结束时,内阁27名部长中有3名是妇女,12名副部长中也有3名妇女(39名政府部长中有6名是妇女)。选举以前只有1名是女部长和1名女副部长。

1996年3月的内阁的改组中,曼德拉总统任命了3位新的妇女副部长。5月9日国民党从民族团结政府退出之后,1名女副部长被提升为部长,并另外任命了两位女副部长。部长职位减少到25个,副部长职位减少到13个。现在25名部长中有4名妇女,13名副部长中有8名;总数为38名的政府部长中有12名妇女。也就是说,妇女在政府部长中所占的比例为31%,而在选举刚结束时为15%。

女部长们在主张性别问题方面发挥了重要作用。福利和人口发展部长发挥了关

键作用,建立全国体制以促进两性平等机构和开展两性和宏观经济试验性研究,该项试验性研究由南非和英联邦秘书处联合着手进行(见第 2 条)。福利和人口发展部还就编写消除对妇女歧视委员会的报告进行了协调,同时设立了妇女地位办事处。卫生部长曾率代表团前往北京,她迅速创建了初级保健制度,向农村妇女提供重要的保健福利,她还带头在议会中推动有争议的《终止妊娠法》。司法部副部长开展了反对向妇女施暴的运动。贸易和工农业副部长负责妇女从商的问题,特别是中小型企业中的妇女。财政副部长在关于两性和宏观经济政策试验性研究方面发挥重要作用。

上述例子表明,妇女内阁成员是使妇女问题列入议事日程的关键。另外两名女部长分别领导公共企业部和住房部。另几位副部长所在的部分别为:农业部、内政部、矿业和能源部、艺术、文化、科学和技术部、公共事务部。她们在不同的场合显示了对其主管部门的性别问题的认识。

总统和副总统已经表示承诺实现内阁中的男女均等。

曼德拉总统在 1996 年年中宣布任命新的妇女部长和副部长时明确指出任命她们的重要意义:

我们最近就行政方面的高级职位作出的任命说明我们又迈出了一步迎接国家面对的解放妇女和赋予她们权利的挑战。

毫无疑问,我们对在这方面取得的进步尚不满意,因此还需要尽可能在这一重要方面作出努力。

每一个部都有重要的作用,但是我要指出妇女领导人在我们国家的一些部门中的现实作用,这些部对创造就工和提高人民生活质量至为重要,它们包括:住房、公共事业、卫生、农业、公共事务、福利、贸易和工业。矿业和能源以及财政。

我相信,新任命的部长和副部长们将以我们所熟悉的严肃认真的态度和献身精神履行她们的职责。

省级领导

9 名省长中有 1 名是妇女。

地方政府中的妇女

南非的 9 个省份中有 7 个于 1995 年举行了地方政府民主选举,采用的办法一部分是选区制,一部分是名单制。农村和城市当选人中 19%是妇女。执行一级的职位中 14%由妇女占居。另外两个省份的地方政府选举于 1996 年举行。

妇女在地方政府中的代表人数低于全国或省一级的人数,但是从全球统计来说,仍然水平很高。经合发国家的平均数比南非的低 3%。在发展中国家,南非排名第三,在圭亚那和特立尼达和多巴哥之后。在比例代表制基础上选举出的妇女代表比例与在选区制基础上选举出的妇女代表比例之间的差别使人们对新的国家和省级选举新制度产生关注。

1995 年地方政府选举中妇女赢得的席位百分比

省份	比例制	选区制	总数	不详
东开普省	32	17	26	18
自由邦	32	8	18	1
加乌登省	28	12	20	1
姆普马兰加省	32	7	20	1
西北省	29	11	19	3
北开普省	19	11	15	1
北部省	24	9	15	1
西开普省	19	13	15	1
共计	29	11	19	5

注: 夸祖卢纳塔尔省和西开普省部分地区的选举 1996 年才举行。

在 1 250 代表中,非洲人国民大会占 911 名,国民党占 132 名,民主党 20 名,自由阵线 9 名,保守党 3 名,泛非主义者大会 2 名,英卡塔自由党 1 名。另外有 74 名妇女

作为独立候选人当选政务委员,其中 9 名作为纳税人协会代表,44 名作为其他政党或选区的成员。

南非民主改革研究所的地方政府信息中心的一份报告⁶就地方政府选举中妇女代表人数较少的问题提出了以下原因:

- 政党对男性代表的偏向:只有非洲人国民大会就性别问题制定正式的政策,而且这项政策的重点是比例代表制,而不是选区席位。报告指出,这一现象“与国际趋势一致,一般认为其原因是各政党不想因为支持妇女而失去席位,特别是在选区选举中”;
- 行政缺陷:报告指出,《地方政府过渡法》(1993 年)既不阻碍妇女当选代表,也不对此加以积极支持;
- 传统领导人的地位:报告认为,处在当政地位或作为利益集团的传统领导人的地位阻碍妇女参加地方政府;
- 许多决策人顽固地持父系社会价值观:存在于选区、政务会、政党和社区;
- 人员短减:报告认为,大量有经验、有能力的妇女领导人参加政治、公共和私营部门的工作可能引起了有资格的妇女候选人人数短缺;
- 公务制度的守门作用:许多受采访的妇女抱怨很难获得关于选举进程的重要信息。

报告指出,“一般来说,妇女在家庭中是主要的家务操持人,因此很可能最适合于为地方政府创造长远利益。”报告的结论是“妇女在地方政府中代表人数不足非常令人关注。”

南非地方政府协会

南非地方政府协会是一个地方政府当局的中心组织。南非地方政府协会的目的

⁶ Chan H. 1996 年。“Women at the Periphery of Power: A Brief Look at Why Women are Underrepresented in South Africa’s Premier Democratic Local Elections”。南非民主改革研究所 LOGIC:约翰内斯堡。

之一是促进两性平等,确保妇女全面参加地方政府。南非地方政府协会的一个妇女问题小组委员会在全国各地举办了讲习班,讲习班的两个主题是:必须在地方政府中增加妇女代表,必须保证目前的政务委员——特别是妇女——高质量、战略性的参与地方政府的工作。

小组委员会展开的方案包括调查地方政府机构中的男女比例、培训、研究和宣传。小组委员会在两性平等委员会于 1997 年 5 月举办的信息和平价讲习班上指出,委员会至今所取得的主要成就是“提高人们对两性平等和地方政府机构中的平等之需要的认识”。

公务制度中的妇女

见第 4 条。

司法部门

南非最高法院上诉庭的 18 名法官均为男性。宪法法院中 10 名指定法官中有 2 名是妇女。土地所有权法庭的 5 名法官中 2 名是妇女,劳工法庭中有 1 名妇女。最高法院德兰士瓦分院 55 名法官中有 4 名妇女。西开普省 25 名法官中有 1 名妇女,纳塔尔省 22 名中 1 名妇女。其 6 个分院的 48 名法官中没有妇女。总数为 186 名法官中,156 名男性白人,20 名男性黑人,7 名女性白人和 3 名女性黑人。

以下表格显示司法部下层工作人员和司法部所属公共机构工作人员的性别组成。总的来说,这些数字反映了工作人员男女比例的不均衡,特别是在比较高的层次,大多数为男性。

地方法官

职位	总数	妇女	男子
首席法官	36	2	34
高级法官	174	7	167
法官	1 174	56	1 119

检察官

职位	总数	妇女	男子
检察长	10	0	10
高级检察官	80	28	52
检察官	1 606	679	927

家庭事务律师

职位	总数	妇女	男子
高级家庭事务律师	4	3	1
家庭事务律师	14	7	7

法庭传译

职位	总数	妇女	男子
传译总长	6	0	6
传译长	4	0	4
首席传译员	58	2	56
高级传译员	613	53	513
传译员	413	126	287

公共机构

机构	总数	妇女	男子
人权委员会	10	5	5
两性平等委员会	12	10	2
真相与和解委员会	15	4	11
治安法官委员会	10	0	10
司法事务委员会	8	2	6
公共保护人	1	0	1
南非法律委员会	7	2	5

1996年8月司法部参加了在乌干达的坎帕拉举行的妇女法官国际协会非洲会议。会上讨论了建立南非妇女法官协会问题,会议鼓励妇女法官在其各自的国家成立她们自己的协会。副部长 **Mantho Tshabalala-Msimang** 博士最近举行了一次会议,讨论这一可能性。以后将举行一次女法官和地方女法官会议,探讨建立一个全国性的妇女司法官员讲坛,并考虑建立国际联合会。

私营部门中占居决策地位的妇女

与上面讨论的各部门情况相同,私营部门中的妇女也集中在行政和支持性部门。占据管理职位的妇女不到四分之一。只有9%是非洲裔妇女。最具有决策权利的职位由男性控制,资源也由他们控制。私营部门将受劳工部正在起草的机会均等的立法管制(见第11条)。

第8条:国际上代表本国出席会议

缔约各国应采取一切适当措施,保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下,有机会在国际上代表本国政府参加各国际组织的工作。

联合国机构

南非通过其驻纽约、日内瓦、伦敦、巴黎和亚的斯亚贝巴的使团参加联合国有关赋予妇女权力的委员会和会议。这些委员会包括:

- 经济及社会理事会(经社理事会)及其附属机构妇女地位委员会;
- 消除对妇女一切形式歧视委员会;
- 联合国提高妇女地位国际研究和训练所(提高妇女地位研训所);及
- 联合国提高妇女地位司;
- 联合国非洲经济委员会(非洲经委会)及其小组委员会妇女参与发展问题非洲区域协调委员会。

1994年,南非当选为经社理事会成员国,并获妇女地位委员会观察员地位。

参加国际活动

北京会议

1995年9月4日至15日在北京举行第四届世界妇女地位问题会议。卫生部长恩科·祖玛博士率领代表团赴北京与会。该会议为新成立的民主南非妇女提供了在国就妇女人权问题代表国家的官方机会。

在举行北京会议之前,南非各级政府、国家和区域非政府组织机构以及劳工运动和宗教组织之间进行了广泛联系。此外,南非还与下列国际组织进行联系和协调:

- 联合国大家庭(联合国妇女发展基金、提高妇女地位研训所、妇女地位委员会、第三委员会:提高妇女地位);
- 77国集团
- 非洲集团
- 南部非洲发展共同体(发展共同体);及
- 英联邦

其他国际活动

南非还参加了其他关注妇女权利的活动:

- 1995年3月,当时的副部长弗雷泽-莫莱凯蒂率领由政府和非政府组织的4名妇女组成的代表团参加在纽约举行的妇女地位委员会第39届会议。会议讨论了《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》的执行情况、该委员会下届会议临时议程和北京会议临时议程;
- 1995年下半年,当时的副部长弗雷泽-莫莱凯蒂先后率领性别和人权专家两个代表团对乌干达和澳大利亚进行参观考察,由英联邦秘书处予以资助和推动,重点是两个国家的性别机制;
- 1996年3月,独立广播局的肖普·马福莱女士出席了在纽约举行的妇女地位委员会第40届会议;

- 1996年3月,司法部塞尔达·莫莱察内法官出席了拟订消除对妇女一切形式歧视公约一项任择议定书草案工作组在纽约举行的会议。1996年7月,莫莱察内女士出席了工作组的后续会议;
- 1996年8月,弗雷泽-莫莱凯蒂部长率领由20名儿童权利专家-主要是妇女-组成的代表团参加第一届禁止对儿童商业色情剥削世界大会。大会的目标是通过一项消除对儿童商业剥削的行动方案;
- 1996年下半年,弗雷泽-莫莱凯蒂部长率领由5名性别与人权专家组成的代表团参加第五届英联邦妇女事务部长会议。会议在特立尼达举行,目的是讨论英联邦行动计划的执行情况以及将两性问题纳入宏观经济政策的问题;
- 1997年3、4月间,南非第一次作为成员国参加联合国人权委员会在日内瓦举行的会议。南非代表团团长是南非常驻日内瓦代表,成员包括一些来自日内瓦代表团和比勒陀利亚总部的妇女代表。

区域活动

南非一直积极参加有关性别问题的区域活动。例如:

- 1996年4月,外交部和福利部的妇女代表出席了第七届妇女参与发展问题非洲区域协调委员会会议。会议在亚的斯亚贝巴举行,讨论执行全球和区域行动纲领的战略。
- 1996年9月,派代表出席非洲通过实用识字和女童教育赋予妇女权力会议。会议在坎帕拉举行,由非洲统一组织主持。

南非还参加南部非洲的活动,包括出席1997年1月在约翰内斯堡举行的发展共同体性别战略研讨会和1997年2月在温得和克举行的部长级性别问题研讨会。

温得和克会议建议,在发展共同体内部建立以下性别问题机构:

- 一个部长常设委员会负责本区域的妇女事务;
- 现有咨询委员会,就性别问题向常设委员会和其他部门委员会提出建议;

- 在发展共同体所有的部门协调科建立性别问题联络中心;及
- 在发展共同体秘书处设立至少包括两名高级官员的性别科。

1997年,发展共同体协商会议同意发展共同体将:

- 通过1997年8月下一届国家元首和政府首脑高峰会议发表的声明,坚决将性别问题列入行动纲领和社区建设倡议;
- 确定将性别观点纳入其所有活动主流的政策框架;及
- 建立促进性别平等的体制框架。

1996年11月,福利和人口发展部与副总统办公室在肯普顿公园共同主持“妇女与和平”研讨会,非洲女部长和女领导出席了研讨会。研讨会的目标是制定区域机制,激励妇女在国家、区域和国际各级参加和平进程。根据在该研讨会上达成的谅解,弗雷泽-莫莱凯蒂部长于1997年2、3月间应邀参加在卢旺达举行的泛非和平、性别与发展妇女大会。

南非外交使团中的妇女

历史地位

妇女历来在国际舞台代表南非方面起次要和辅助作用。一直到1968年才允许妇女担任外交官,而且必须是单身白人妇女。1972年任命第一位女外交官。1981年撤消了允许妇女担任外交官的决定,妇女又只能担任领事职位。1980年代中期又改变了这项决定。

这种前后不一的政策意味着妇女落在男同事后面,而且必须应付对妇女作用和职业作为的消极观念。1988年才任命第一位女大使和女总领事。

目前地位

在南非92个外交使团中,现有12名女团长(占13%),任职地点在贝尔讷、波恩、布鲁塞尔、芝加哥、达累斯萨拉姆、法兰克福、香港、吉隆坡、巴黎、罗马、维也纳和鲸湾。

总之,南非外交使团中女工作人员占 40%,其中大部分是白人妇女,占工作人员总数的 36%。白人男子占工作人员的 43%。妇女在较高级别中,如使团团长,所占人数较少。相反,妇女占外交助理的 97%。

南非外交使团中的妇女

级别	%妇女
使团团长	13%
外交事务官员	26%
外交行政管理	44%
外交助理	97%
其他	25%

直至 1998 年,妇女还必须在职业和婚姻之间作出选择。如今,外交使团中与外国人结婚或怀孕的妇女仍然会受到歧视。在后一种情况中,妇女必须在怀孕初期返回南非。此外,一对夫妇同时受雇于外交部时,一方(“非养家活口的人”)的补贴比他或她婚前得到的少。使团团长的配偶绝对不能在使团工作。外交部目前正在审议这些问题。

妇女充分参与外交事务的其他障碍包括:

- 甄选程序的各个方面;
- 男性在人员评价委员会中占支配地位;
- 妇女“适合”外交职业的经验和技能没有获得承认;
- 妇女兼顾家庭责任和外交职业要求所经受或认为其将经受的压力;及
- 妇女低估自己的能力。

培训

外交事务所负责外交培训。每年开办两次为期六个月的培训课程,每次培训约 25 人。下表显示,在 1995 年 7 月至 1997 年 6 月期间,妇女占培训或待培训人员的 30%。

外交事务培训

	妇女	男子	总计
已培训	31(23%)	75(56%)	106(79%)
待培训	9(7%)	20(15%)	29(22%)
总计	40(30%)	95(70%)	135(100%)

外贸团

贸易和工业部每年都有外派贸易团的庞大计划。该部正考虑承担参加贸易团妇女 80% 的出差旅费,并十分谨慎地提供出口销售援助,以确保大小公司和尽可能多的妇女参加。最近 5 个贸易团包括 32 名妇女,其中 20 名是黑人妇女。此外,8 名妇女(3 名黑人)参加了的国家展出馆,49 名妇女(4 名黑人)参加了个人展览会。

第 9 条: 国籍

1. 缔约各国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。它们应特别保证,与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍均不当然改变妻子的国籍,使她成为无国籍人,或把丈夫的国籍强加于她。
2. 缔约各国在关于子女的国籍方面,应给予妇女与男子平等的权利。

公民资格

种族隔离时期的通行证法和流入管制条例严重限制了南非黑人的行动。家园制度则实际剥夺了 900 万南非黑人的公民资格。经常拒发护照的做法成为镇压反对种族隔离者的措施之一。这些规定尤其使黑人妇女深受影响,因为其目的是为白人农场、矿山和工厂创造大批男性黑人劳动力,而将妇女留在贫穷且大部分是农村的家园自己谋生。

新《南非宪法》规定,“所有公民(a)享有平等的公民权利、优惠和福利及(b)承担同等的公民义务和责任。”《南非公民法》(1995 年)确认前家园地区居民的公民资格。《南非护照和旅行证法》(1994 年)赋予每一个南非人获得护照的权利。

妇女在获得、改变和保留其国籍方面享有与男子同样的权利。与非公民结婚不影响妇女的国籍。公民资格由出生或父母确定。母亲和父亲的公民资格同样重要。妇女不需要其丈夫或男性监护人的同意即可获得护照或旅行证。

一方不是国民的夫妇在获得居留权和受雇方面享有同样的权利。儿童国籍由出生和父母在平等的基础上确定,需父母双方同意,一方有唯一监护权或婚外生儿童的情况不在此列。

在审查家庭事务部第二个妇女预算过程中提出了一个重要问题,即关于这些问题的性别分类数据绝无仅有。对公民资格的主要申请者、难民地位申请者、工作和学习签证申请者、迁徙入境者或合法和非法移民都没有进行男女分类。

移民

现依照《外国人管制法》(1991年)和《外国人管制修正法》(1995年)管理移民事务。这些法规通过发放移民、工作和找工作的许可证控制移民。该修正法赋予政府更大的管制权和驱逐权。

自1994年选举以来,非法移民急剧增加,尽管还不知道实际数字。官方数字在200万至800万之间。对移民的定义本身有异议。政策研究中心注意到,许多外籍黑人在这里已经20多年,拥有财产并和当地人结婚,因而符合居留的要求,但还未获得临时或永久居留的合法地位。多年来,某些类别的黑人家庭获得了各种豁免,包括1986年7月1日以前进入共和国的家庭,矿工(1995年获得豁免)和发展共同体国家公民(1996年)。其他归入“非法”的人是短期入境者,他们或许做买卖,并不打算留下来。

对家庭事务部第二个妇女预算⁷的审查工作注意到,“根据外国人管制法入境的白人最终会获得永久居留权,但由与南部非洲各国的双边条约决定其地位的人则不能获得永居权。此外,在性别方面,不允许临时合同工人带家属入境,即使他们在这个国家连续工作二十年。”

⁷ Ajam J. 在 D Budlender 发表的 “Home Affairs and Foreign Affairs”。第二个妇女预算。IDASA:开普敦。

1996年,南非政府对具备下述条件的发展共同体地区的国民实行大赦:能够证明其在1991年7月以前在南非居住五年以上;无犯罪记录;在南非从事生产性经济活动;有南非伴侣或配偶的关系;有在南非出生或合法居住的需抚养子女。

人们注意到,有关非法移民和获大赦移民的性别分类数据奇缺。妇女预算认为:“此外,很难说明促使决定移民的因素、这些妇女的特点以及他们今后的劳务市场和社会经历如何。”

家庭事务部公布了移民政策绿皮书。劳动部计划授权研究跨国移民劳力。

难民

1996年1月,南非加入1951年《关于难民地位的公约》、1967年《难民地位议定书》和1969年非洲统一组织《关于非洲难民问题特定方面的公约》。《关于难民地位的公约》载有不驱回(不拒绝)寻求避难者的原则。大多数难民,特别是妇女,是因战争和饥荒出逃。

南非的大多数流离失所者是莫桑比克人。他们逃离内战,在前坎韦恩和格赞库卢地区定居。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)估计大约有250000此类流离失所者。在种族隔离时期,不承认他们是难民,因为南非不是有关公约的缔约国。目前他们不符合难民地位的条件,因为莫桑比克内战已经结束。然而,在登记自愿遣返的120000人中,只有31000人回国。估计70%滞留不归的人是妇女和儿童。⁸很少有人探究这些莫桑比克人的痛苦。但众所周知,他们许多人在白人农场劳动,条件恶劣。

根据1997年5月的数字,以前在全南非共有3431人获得难民地位,其中多数人来自安哥拉、布隆迪、索马里、卢旺达和扎伊尔(现称刚果民主共和国),大多数是属经济活动年龄组的单身男性,只有5%是妇女,6%是儿童。该数字表明,相当高比例

⁸ 1995年Dolan在Southern African Migration: Domestic and Regional Policy Implications发表的“Policy Challenges for the New South Africa”,约翰内斯堡:政策研究中心,研讨会第14次记录。

的难民地位申请或被拒绝、取消、退回进一步调查或仍在审议之中。

驻比勒陀利亚难民专员办事处认为“几乎所有妇女都没有或差不多没有必要的技能,使她们能够参加会改善其生活质量的创收活动”。难民专员办事处和红十字会正在举办基本技能培训班和一些成人识字班。由于南非失业率高,多数妇女难民表示有兴趣开办小企业。

南非红十字会与约翰内斯堡医院达成协议,以最低的费用为所有难民,包括妇女儿童,提供医疗照顾。当地医院还向妇女难民免费提供产妇护理,红十字会免费提供专用卫生用品(包括卫生巾)。

家庭事务部已拟定处理难民地位的立法草案,并将适时提交议会。

第 10 条: 教育

缔约各国应采取一切适当措施以消除对妇女的歧视,并保证妇女在教育方面享有与男子平等的权利,特别是在男女平等的基础上保证:

- (a) 在各类教育机构,不论其在农村或城市,职业和行业辅导、学习的机会和文凭的取得,条件相同。在学前教育、普通教育、技术、专业和高等技术教育以及各种职业训练方面,都应保证这种平等;
- (b) 课程、考试、师资的标准、校舍和设备的质量一律相同;
- (c) 为消除在各级和各种方式的教育中对男女任务的任何定型观念,应鼓励实行男女同校和其他有助于实现这个目的的教育形式,并特别应修订教科书和课程以及相应地修改教学方法;
- (d) 领受奖学金和其他研究补助金的机会相同;
- (e) 接受成人教育、包括成人识字和实用识字教育的机会相同,特别是为了尽早缩短男女之间存在的教育水平上的一切差距;
- (f) 减少女生退学率,并为离校过早的少女和妇女办理种种方案;
- (g) 积极参加运动和体育的机会相同;
- (h) 有接受特殊教育性辅导的机会,以保障家庭健康和幸福,包括关于计划生育的知识和辅导在内。

种族隔离的教育传统

1994 年以前,南非的教育系统按种族隔离的界线划分,共有 19 个教育局。过去缺乏教育机会——特别是妇女缺乏教育机会——的现象留下了痕迹。譬如:

- 20 岁以上的非洲妇女中,大专院校毕业生仅占 6%(非洲男子中占 6%);
- 只有 12%的非洲妇女注册入学(非洲男子为 15%);
- 20%的非洲妇女(14%的非洲男子)没有接受任何正规教育。没有接受任何正规教育的白人男女不到 1%。

下文按省份划分的情况可以清楚地说明各地以及男女之间在教育成就方面的差异。

- 几乎在所有省份中,未接受正规教育的成年妇女百分比都超过男子。在贫穷的北部省,差别最严重,有 21%的妇女和 11%的男子未接受任何正规教育。
- 在每个省份中,获得大学学位的男子百分比都超过妇女的百分比。在自由邦、西北省、北部省和东开普省,获得学位的妇女百分比不到 1%。

15 岁以上接受过正规教育的程度(%)

	妇女		男子	
	未接受教育	获得学位	未接受教育	获得学位
东开普省	12	1	11	2
自由邦	11	1	9	1
加乌登省	5	4	5	6
夸祖卢-纳塔尔省	13	1	9	3
姆普马兰加省	21	1	18	2
西北省	17	1	18	1
北开普省	19	1	18	2
北部省	22	1	11	2
西开普省	4	3	4	5
共计	12	2	10	3

大多数基础教育统计数据都按性别分列。由于数据是按县收集的,因此也可以

算出农村教育的某些统计数据。没有关于种族的最新统计数据。然而,新的教育管理信息系统将按种族收集学生入学数据,1997年底应可提供这些数据。

南非正面临两种挑战,即解决以往教育的缺点以及为人口中许多青年人提供教育。在民主政府的头几年中,南非特别重视中小学教育。然而,在高等教育、幼儿教育以及成人基础教育和培训等领域也采取了规模较小的行动。

教育 - 种人权

南非明确表示决心向全体人民提供终生教育和培训。1995年关于教育的培训的白皮书指出:

人人均有权:

- (a) 获得基本教育和进入教育机构的平等机会;
- (b) 在合理可行的情况下,以其选择的语文接受教育;
- (c) 在可行的情况下,建立以共同文化、语文或宗教为基础的教育机构,但不得存在基于种族的歧视。

白皮书确认,国家有义务保护和促进这项权利,以便“全体公民,不论其种族、阶级、性别、信仰或年龄,均有机会发展其能力和潜力,并向社会作出充分贡献”。

宪法的《民权法则》还规定人人有权获得基本教育和进一步教育而国家必须“采取合理措施逐步提供和使人民有机会获得这一方面的教育”。

人口政策草案战略 18 力图改进从幼儿到成人教育的各级教育的质量、机会和收费情况,加强对性别问题敏感的教育和职业教育并促进妇女获得高等教育的机会。

中小学

政策

《宪法》授权教育部负责拟定全面政策。然而,各省也享有重大权力。虽然国家教育部承担高等教育的全部责任,各省主要负责其他各级教育。教育预算总额的大约五分之四是在省一级。

《南非中小学法令》(1996年)规定,所有儿童从满7岁之年年起至15岁(或到9年级)都应获得义务教育。父母或监护人若不确保让子女上学会受囚禁或被罚款。因而,政策和法律规定对所有男女儿童提供十年义务教育。

《南非中小学法令》规定,国家提供基本的基础设施,包括所有公立学校教师薪水、材料和教科书。它规定,“公立学校理事机构必须在其能力范围内采取一切合理的措施,补充国家提供的资源,以期提高学校向学校所有学生提供的教育质量”。

这种措施包括收取学费。但是,《南非中小学法令》规定,不得因为任何儿童无力付费而阻止其入学,只有存在“对无力支付学费的父母规定全额、部分或有条件免除支付学费的公平标准和程序”的情况下,才可以收取学费。必须注意确保——有些国家已出现这种情况——收取学费不会导致父母将男孩优先于女孩送入学校。

入学情况

目前,女孩占小学生的52%,占中学生51%。但是,据报告有些宗教、文化和社会习俗阻止女孩入学、有些家庭,尤其在农村地区,倾向于让男孩受教育,而不让女孩受教育。

在有些地区,女孩到13岁以上,就被送入成年学校,她们毕业时就被视为成人,可以嫁人。在北部省,有些校长与学生家庭作出安排,在女孩或青年妇女在成年学校完成学业后,接受她们返回学校,继续其学业。这取决于家庭是否合作。在有些印度社区,女孩也在年龄很小时嫁人。

退学情况

1993年对15至30岁南非青少年的全国调查⁹发现下列退学的几项原因,见下表。该表说明经济情况和怀孕是女孩和妇女过早退学的主要原因。

⁹ Everett and Orkin M. 1993年。“Growing up tough: A national survey of South African Youth designed and analysed for the Joint Enrichment Project.” 社区社会调查机构:约翰内斯堡。

说明停学原因青少年百分比

原因	妇女	男子	非洲裔妇女	非洲裔男子
经济	46	57	47	63
怀孕	28	3	31	3
健康	4	5	4	6
枯燥	3	1	2	2
希望工作	3	1	2	2
难以及格	3	1	2	3
家庭/婚嫁	3	1	4	4
被开除	1	3	1	3
暴力	0	3	0	3
独立	0	1	0	0
学校中有问题	1	4	1	4
其他	8	11	6	7
共计	100	100	100	100

来源: CASE 调查,1993 年。

目前没有针对已离校女孩和妇女的具体方案。关于从正规学校退学后又参加教育方案的女孩或妇女的人数,也没有统计数据。

现有一系列普通技能培训方案,其中包括缝纫、园艺、水管工等。技术学院提供其中部分培训服务,私营设施提供另一些培训服务。这些培训课程对所有人开放,但是,传统习俗依然引导妇女从事“轻松”职业,引导男子从事“艰巨”职业。然而,阻碍妇女获得任何形式培训的主要障碍是缺乏财政资助。有些私营设施尤其是妇女和男子在财力上所不能及的。年轻母亲缺乏儿童保育支助,加剧了这一障碍。

取得成就率方面的差异

1993 年以来,登记参加大学入学考试的妇女人数超过男子。然而,男子的成绩超过妇女。全时间考生大学入学考试初步结果(1996 年)表明:

- 在参加大学入学考试的 518 032 名考生中,289 950 名(56%)是妇女,228 082 名

(44%)是男子;

- 在不及格的 231 284 名考生(45%)中,妇女占 60%,男子为 91 440 名。

教育部信息系统司准备收集关于退学率的数据。该司了解有必要调查妇女在大学和其他各级学校成绩的差异。

课程

国家教育政策要求让所有学生能够选择其学习的科目。然而,学校和文化习俗阻碍了让更多的女孩学习科学、数学、工程、木工和技术制图等科目和课程。教育部了解到有必要在每所学校采用职业辅导员,协助改变将女孩引往“轻松”职业的传统习俗。教师的在职培训需要注重改变教师阻碍女孩参加其选择的任何课程的态度。

设有辅导教育的学校向男女青少年提供职业和工作指导。临时教学大纲在“教育和培训”项下对此作了规定。需要特别鼓励女孩利用所有各种职业机会。她们需要有榜样和自信技能,以从事历来属于禁忌的职业。有些学校邀请在传统上属于“男子职业”中取得成功的样板妇女访问其学校,鼓励女孩考虑同类职业。

《全国资格框架》发展了新的学习领域,并制订指导原则纠正导致歧视以形成男女角色定型观念的社会和文化形态。完成这项工作后,就立即需要重新培训现有教师,以便他们有能力实施这一变革。

学校没有开设关于家庭生活教育的专门课程。开设辅导教育的学校都以家庭生活为重点,男女青少年可以学习这一课程。在临时辅导核心教学大纲中,有一部分涉及家庭和性教育。少年怀孕和少年母亲分娩人数很高,这显然表明有必要进行性教育。教育课程必须以男女青少年为对象,向引成这种现象的价值和行为提出疑问。

体育

国家教育政策允许女孩和妇女充分参与所有体育活动。然而,许多学校和社区依然不能灵活地允许女孩参加任何体育运动。许多学校没有足够的体育设施供男女

青少年使用。在有设施的地方,往往对女孩和妇女不安全。人们指望女孩放学后在家中帮忙,而不是参加体育运动等校外活动。新闻媒体很少报道妇女的体育活动。文化和社会方面成规定型的看法阻碍女孩和妇女参加体育运动,或限制她们仅参加某些运动项目。

体育和娱乐部拟定了旨在加速实现男女在体育领域平等的一系列方案和项目(见第 13 条)。这些方案和项目针对所有年龄。该部正在查明 12 和 13 岁男女少年的才能,并特别重视条件不利的地区和群体。

教师

1994 年全国共有教师 341 903 名,其中 219 206 名(64%)是妇女。76%的非洲裔小学教师和 44%的非洲裔中学教师是妇女。然而,58%的校长、69%的副校长和 50%的系科主任是男子。妇女集中于级别较低的职位。

资格

教师资格按 A3(比无教师资格的 Std 10 低)至 G(Std 10 加上 7 年适当培训,包括获承认的硕士学位)级别范围划分。在这种级别表中,C 相当于 Std 10 加上 3 年适当培训。下文各表概要列述了依照该级别表所划分 1994 年中小学非洲裔教师的资格。在小学中,没有规定的大学后三年专业培训资格的妇女比例超过男子。这一差别的比例差异较小,但绝对数字却很大。在中学,就总体而言,妇女人数较少,但她们的资格比男教师略高。

1994 年非洲裔小学教师的资格

资格	妇女	%	男子	%	共计
<C	69 821	61%	21 290	57%	91 111
C	42 412	37%	14 676	39%	57 058
>C	3 049	3%	1 287	3%	4 336
共计	115 282	100%	37 253	100%	152 536

1994 年非洲裔中学教师的资格

资格	妇女	%	男子	%	共计
<C	7 407	19%	11 453	23%	18 860
C	21 722	56%	26 589	53%	48 311
>C	9 833	25%	11 988	24%	21 821
共计	38 962	100%	50 030	100%	88 992

说明: C = Std 10 加上 3 年的适当培训。

来源: Edusource

下表列示 1994 年各省无教育资格(“无”)、资格不够(“部分”)以及有充分资格(“充分”)的男女教育工作者百分比。譬如,在西开普省,无资格男女教师为 0%,95%的男教师和 67%的女教师有充分资格。另一方面,在自由邦,6%的男教师和 9%的女教师无资格,有充分资格的男女教师仅分别占 65%和 54%。在所有情况下,充分合格的妇女教育工作者百分比(即便不是绝对人数)比男子低。

1994 年按性别和省份分列的教育工作者资格

省份	妇女			男子		
	无	部分	充分	无	部分	充分
东开普省	3%	45%	52%	3%	24%	72%
自由邦	9%	38%	54%	6%	29%	65%
加乌登省	2%	21%	77%	2%	17%	81%
夸祖卢-纳塔尔省	19%	26%	55%	15%	17%	68%
姆普马兰加省	13%	28%	59%	14%	21%	65%
北开普省	3%	39%	58%	2%	11%	87%
北部省	3%	36%	62%	3%	28%	69%
西北省	13%	39%	48%	11%	31%	57%
西开普省	0%	33%	67%	0%	5%	95%
共计	8%	33%	60%	7%	21%	72%

教师培训

教育部的“师资教育准则和标准”确认,必须将性别观点纳入师资教育的所有方面。这份文件指出,准则和标准力求在公平、民主、不分种族和不分性别的教育体系中确保师资教育的质量。它强调必须使教师能够掌握一系列的知识,包括关于对自我、性别问题、性问题和家庭教育方面的知识。

高等教育

学生概况

妇女在高等院校毕业生中占 45%。妇女在某些重要学习领域中的人数极少。根据 1995 年从 21 所大学中 15 所大学所收集数字编列的下表说明了这一情况。在所有领域中,工程是男子占主导地位最严重的领域:妇女仅占毕业生的 9%。

大学课程若干领域

学习领域	妇女毕业生%
医学	38%
工程	9%
法律	42%
理科	47%
农学	28%

费用、奖学金和贷款

虽然高等教育得到补贴,但是,学生或其家庭必须缴付数千兰特费用。贫穷的潜在学生无法得到私人资助,往往失去上大学的机会。虽然这些数额的费用影响到所有潜在的学生,然而有些家庭会选择利用匮乏的资源送男孩上学,而不送女孩上学。

目前,没有国家奖学金或贷款计划。最初由独立发展信托基金设立的南非高等教育基金(高等教育基金)提供贷款。高等教育基金向各院校拨款时考虑到种族因素,但是未考虑性别问题。商业公司也提供某些贷款和奖学金。然而,这些贷款和奖学

金往往集中于工程和商业等“硬”学科,这些学科中女生人数很少。

提供奖学金和贷款的还有一些非政府组织。部分非政府组织提供款项时考虑到性别因素。非政府组织都已大大消减了它们的业务,海外的供资目前从非政府组织转由政府提供。

工作人员

1996年,妇女占 Technikon 工作人员总数的 46%(在 9 459 人中,4 371 人是妇女)。然而,1993 年的统计数据表明,在 Technikon 长期教育工作者中,(不包括前特兰斯凯、博普塔茨瓦纳、文达西斯凯(特博文西)地区的人数),妇女仅占 33%,这说明妇女工作人员集中于行政职位。现有关于 Technikon 高级别职位的最近数据是 1991 年的数据。在这一年中,没有女校长或女副校长,而仅有 5%的主任、18%的副主任和 24%的高级讲师是妇女。

在大学一级,1996 年,妇女占有所有工作人员的 42%(在 36 392 人中占 15 463 人),但 1993 年仅占长期教育工作者的 31%(同样不包括前特博文西地区的大学)。妇女在 Unisa 和 Vista 这两所边远大学的人数较多,分别占全职教育工作者的 44%和 45%。

在南非 21 所大学中,仅纳塔尔大学和开普敦大学有妇女副校长。

幼儿发展

1990 年代初的估计数表明,南非 9%至 11%刚出生至六岁的儿童可以进入公立和私立幼儿发展设施。

- 仅向 2%的三岁儿童提供全日制托儿服务以及在家中、私人 and 社区资助的托儿设施服务。
- 每四个白人婴儿和儿童中,有一人获得幼儿发展服务,而获得这种服务的印度和有色人种儿童为八比一,非洲裔儿童为十六比一。
- 城市婴儿和儿童获得幼儿发展服务的人数是农村人数的两倍;

- 仅有大约 200 名残疾婴儿和儿童使用幼儿发展设施。其中半数是非白人儿童。

大多数儿童由父母、亲戚、朋友、帮佣工人、哥哥姐姐照料,或者根本无人照料。放学后照料设施也很少,由于需要照顾子女,许多妇女无法从事其他活动,尤其无法赚得适当收入。

政策

幼儿发展服务在南非是指向初生婴儿至至少九岁的儿童提供服务。关于教育和训练的白皮书说明政府决心提供幼儿发展服务。白皮书提出了国家与宗教团体、妇女团体、非政府组织和社区组织等组织合作提供幼儿发展服务的样板。政府在财政方面的贡献很少。据估计,1995/96 年间分配给学龄前儿童的经费占教育预算总额的 1% 以下。¹⁰

由于资源有限,教育部选择将重点放在吸收年——进入小学之前的一年,这将成为免费义务教育的十年之一。预期福利部等政府其他各部将为年幼儿童提供服务。

福利部援助的主要形式是向提供服务的机构提供补贴。福利部在分配这些补贴时,已采取措施改变以往在种族、地理、城乡和其他方面的不平等现象。该部还特别努力分散使用有限的资源,以便资助大多数家庭的户主为妇女的农村地区的托儿所。譬如,在东开普省,已扩展到向以往服务和资金都不足的特兰斯凯和西斯凯地区。这种资助既为妇女提供了直接就业机会,又协助了走出家门寻找工作和积极寻找就业机会的妇女。有 37 045 名儿童因为数 2 400 万兰特的投资而获益。

由于福利部的资源也有限,而雇主又很少提供设施,大多数妇女不得不为自己年幼的子女作出安排,并从自己的腰包中缴付费用。

提供托儿服务最大的非政府网络是南非幼儿发展大会和全国教育和保育论坛。有些省份正在建立由所有发挥作用者参加的紧密的网络。在有些地方,教育部、福

¹⁰ Shindler J. 1996 年 “ Education ” in D Budlender. The Women’s Budget.IDASA:开普敦。

利部和劳工部组成的跨部机构计划设立一个广泛的幼儿发展网。

工作人员

关于参与幼儿发展的工作人员数目,没有可靠的最近统计数据。以往,由各省资助的大多数白人学龄前学校都配备了受过高等幼儿训练的教师。私立学校和全日制托儿中心不一定属于这种情况。但是,大多数教学人员可能都受过某些程度中学后的教育。

相比之下,1991年,在非洲裔地区教育和保育中学工作的人员中,71%未受过培训。只有4%受过正规幼儿培训;17%受过非正规教育和保育培训,剩余8%受过正规小学训练。

成人基础教育和培训(成人教育培训)

南非提供成人教育培训的主要机构是工商业机构,由各公司为雇员提供教育。其次提供教育培训的形式是国家办的夜校,再其次是非政府组织开办的课程。下表列载了1994/95年提供扫盲的概数,并说明妇女参加各类教育形式的比例。

1994/95年提供的成人教育培训

类别/提供机构	占总数%	妇女%
国家开办	29%	58%
工商业开办	42%	33%
非政府组织开办	19%	72%
准国家/市政机构开办	7%	8%
宗教机构开办	4%	63%

参加前国家开办的“本土”夜校的人数较多因为居住在该地区的妇女人数也比较多。然而,最近几年,国家为成人教育培训的拨款仅占教育预算总额1%左右。在197/98预算年度,前一年的数字翻了一番,但仍然仅占教育支出的很小一部分。

男子在参加工商业开办的课程人数中占大多数。这反映出开办大多数课程的制造业部门和采矿部门中,男子占主导地位。参加非政府组织开办课程的妇女人数多很多。许多非政府组织设在城市中,它们通过教会、诊所、自助项目和帮佣工人中心开展工作。妇女通常在参加人数较少的小型课程中占多数。因此,参加目前成人教育培训课程的妇女人数很可能比男子少。

妇女学员参加成人教育培训遇到的问题

参加成人教育培训的人员遇到不同的问题。其中包括中心距离学员的住处较远,交通费用较高和交通不可靠,学员上课时担心家中的安全,上下课途中担心自己的安全,托儿问题和钱的问题。如下表所列¹¹,其中大多数问题给妇女造成的困难比男子大。

与夜校有关的问题

	妇女	男子
照料子女	30%	9%
交通	43%	29%
上下课途中自己的安全问题	47%	32%
上课是对家中安全的顾虑	28%	22%

Ithuteng “准备就学” 运动

1996年2月政府发起了 Ithuteng “准备就学” 运动,这是由总统领导的重建和发展方案的项目。Ithuteng 运动获得 5 000 万兰特,其预算是 5 400 兰特,目标是达到每省 10 000 名学员。运动的重点是一级和二级成人教育培训,因为这两级的需求最

¹¹ Budlender D and Hirschowitz R. Summer 1993/4. “ Adult Education, Gender and Access ” in Perspective in education15(1)。

迫切。

Ithuteng 运动是与作为非政府组织扫盲综合项目的国家扫盲合作项目千人学员股共同发起的。千人学员股第一阶段的目标是达到各省一千名学员,到两年供资期结束时达到 3 000 名学员。尽管各地需求不同,但 Ithuteng 和千人学员股向各省平均提供拨款。这导致最贫穷省份的经费不足,而这些省份的妇女人数和文盲率最高。

1996 年底,在六个省内发起了国家一级的运动,虽然有些省“发起运动”时并未执行任何新的方案。其余三省希望在 1997 年 2 月前发起运动。到 1996 年底,已超过 90 000 名成人学员的总体目标,但是各地区存在明显不平衡的现象。还需要作出极大的努力。目前达到的 135 000 名学员还不到需要获得教育和培训的成人的 1%。

两性平等工作队

1996 年 10 月,部长任命了两性平等工作队,以开展调查,并指导教育部如何在该部设立一个常设两性平等问题股。依照“1995 年教育和培训白皮书”第 67 段规定,该工作队还将指导下列问题:

- 如何在入学、退学、课程选择、职业道路和业绩等问题纠正男子不平衡的现象;
- 教育和社会需求以及男女分校所涉的法律问题;
- 处理课程、教科书、教学和辅导方面性别主义的准则;
- 为增加妇女在专业领导职位和管理职位的人数以及提高妇女教师的影响力和权威而制订肯定行动战略;
- 为反对和消除教育系统中的性别主义、性骚扰和性暴力而制订战略,包括立法。

该工作队将于 1997 年 7 月之前提出建议。

教育部同时设立一个临时性别问题协调委员会,以协调所有与性别有关的问题,直到设立常设两性平等问题股为止。该委员会由教育部各处的成员和两性平等工作队的三名代表组成。

第 11 条:就业

1. 缔约各国应采取一切适当措施,消除在就业方面对妇女的歧视,以保证她们在男女平等的基础上享有相同权利,特别是
 - (a) 人人有不可剥夺的工作权利;
 - (b) 享有相同就业机会的权利,包括在就业方面相同的甄选标准;
 - (c) 享有自由选择专业和职业,提升和工作保障,一切服务的福利和条件,接受职业训练和再训练,包括实习训练、高等职业训练和经常性训练的权利;
 - (d) 同等价值的工作享有同等报酬包括福利和享有平等待遇的权利,在评定工作的表现方面,也享有平等待遇的权利;
 - (e) 享有社会保障的权利,特别是在退休、失业、疾病、残废和老年或在其他丧失工作能力的情况下,以及享有带薪假的权利;
 - (f) 在工作条件方面享有健康和安全保障,包括保障生育机能的权利。
2. 缔约各国为使妇女不致因结婚或生育而受歧视,又为保障其有效的工作权利起见,应采取适当措施:
 - (a) 禁止以怀孕或产假为理由予以解雇,以及婚姻状况为理由予以解雇的歧视,违反规定者得受处分;
 - (b) 实施带薪产假或具有同等社会福利的产假,不丧失原有工作、年资或社会津贴;
 - (c) 鼓励提供必要的辅助性社会服务,特别是通过促进建立和发展托儿设施系统,使父母得以兼顾家庭义务和工作责任并参与公共事务;
 - (d) 对于怀孕期间从事确实有害于健康的工作的妇女,给予特别保护。
3. 应参照科技知识,定期审查与本条所包含的内容有关的保护性法律,必要时应加以修订、废止或推广。

从事经济活动人口、就业率和就业形式

1995年10月:

- 在15岁以上的南非妇女中,46%为从事经济活动人口,而男子为63%;
- 在非城市地区,妇女的比率下降到38%,虽然在这些地区非从事经济活动人口几乎肯定包括在生计农业从事繁重工作的妇女;
- 在从事经济活动的妇女中,38%为失业者。就非洲裔妇女而言,这一比率甚至更高,达47%。

女子自营职业的可能性大于男子。此外,自营职业妇女绝大多数单独工作,而许多自营职业的男子则雇用他人协助工作。

- 在所有挣收入的妇女中,25%自营职业,在非洲妇女中,33%自营职业,而在所有正收入的男子中,10%自营职业;
- 94%的自营职业者(99%的非洲裔自营职业者)单独工作。只有6%雇人协助。另一方面,46%的自营职业男子为雇主。

自营职业包括各种活动:从大工厂或大矿场的业主,到在路边卖水果和蔬菜的妇女。在南非的官方统计数字中,充当帮佣工人的大量妇女也归入自营职业者。充当雇主和具备专业技能的人是自营职业群体的最上层。除这些人之外,自营职业者同在正规部门挣工资的人相比,收入来源通常要不稳定得多,收入也低得多。

部门和职业分布

与其他国家的情况一样,南非妇女集中于经济的某些部门和特定职业。

- 48%的南非在业妇女和57%的非洲裔在业妇女;不论是雇员、雇主或自营职业--在社区、社会和个人服务部门工作。其中许多妇女是帮佣工人。
- 另有20%(18%的非洲裔)在批发业或零售业、餐饮业和旅馆业工作。12%(11%的非洲裔)在制造业工作。

南非在业妇女,只有3%为管理人员、高级官员和高级管理人员,4%是专业人

员。16%的妇女为协理专业人员或技师,20%为文员,12%为服务员或销售员,36%为初级工人或非技术工人。

上述各项数字包括公共部门和私营部门的就业情况。很大一部分妇女专业人员和协理专业人员受国家雇用,担任老师和护士。

工会

南非具有强大的工会运动,在确定工作条件方面起重要作用。在1994年2月设立国家经济、发展和劳工理事会(见下文)之后,这一作用得到进一步正规化。

根据劳工部的档案,1995年注册工会为248个,成员2 690 727人。因此,注册会员人数仅占从事经济活动人口总数的五分之一强。但是,1995年的数字不全面,因为这些数字不包括以前家园内的成员。

各工会不必提供按成员性别分列的数据。10月家庭调查显示:

- 在工会成员中,挣工资的男子(35%)高于妇女(29%);
- 在成员中,非洲裔(39%的男子和36%的妇女)高于任何其他种族群体的妇女和男子;
- 印度裔工会女成员比率(32%)高于男子成员比率(29%)的唯一种族群体。

但是,妇女在工会领导层中所占的比率却达不到上述百分比。南非工会大会是占主导地位的工会联合会。在1989年第三次大会上,该联合会要求采取肯定行动,提高妇女的领导地位。当时,南非工会大会的所有6个国家及官员都是男子,9个区域秘书和36个区域官员也都是男子。在南非工会大会的多数附属机构,情况也好不了多少。在1990年唯一的妇女总书记是目前已不复存在的南非帮佣工人工会会长。1996年,在南非工会大会中,妇女仍然仅占国家级领导的8%和区域级领导的15%。

在今后几年中,工会成员人数可望增长。特别是在公共部门、农业部门、帮佣部门和农村地区,成员将增长,因为这些部门的工人现在享有过去被剥夺的权利和保护。在所有这些新近得到保护的部门,妇女占绝大多数,因此,工会妇女成员可能增

长。遗憾的是,南非帮佣工人工会在经受多年财政困难后,于 1996 年解散。

机构安排

在 1994 年之前,负责劳工的部称作人力部。现改名为劳工部,以前的名称本身就强调了劳工市场的性别主义。在该部改名的同时,新型的关系和处理劳工问题的新方法得以确立。1994 年 2 月 18 日,通过《国家经济、发展和劳工理事会法》(1994 年),设立了国家经济、发展和劳工理事会。该理事会是政府、企业、劳工和社区组织就经济、劳工和发展问题进行沟通和谈判的核心工具。该理事会在目前修改劳工法律的过程中起了核心作用。

自 1994 年选举以来,南非重新加入了国际劳工组织(劳工组织),该组织在加乌登记省设立了办事处。1994 年以后的政府批准了一系列劳工组织公约,即:

- 1948 年关于结社自由和保护组织权利的第 87 号公约;
- 1949 年关于组织集体谈判权利的第 98 号公约;
- 1930 年关于强迫劳动的第 29 号公约;
- 1957 年关于废止强迫劳动的第 105 号公约;以及
- 1958 年关于(就业和职业)歧视的第 111 号公约。

工作权

南非的失业率很高。虽然男女以及不同种族的人有相同的工作“权”,但实际上,如上文所述,各自的工作机会不同,失业率也不同。在所有种族群体中,妇女的失业率高於男子。

国际劳工组织表示,南非官方统计的失业率可能过于悲观。劳工组织特别怀疑,非正规工作可能计算不足,没有能力区分失业和就业不足。失业率仍然高得难以接受,特别是在妇女中。

在较贫穷的省份中,由于存在移徙劳工和缺少就业机会,居高不下的失业率与成年男子相对稀少的问题同时存在。在北方省和东开普省,受抚养人与就业者的比率

大约为 7 比 1,而在比较富裕的西开普省和加乌登省,这一比率大约为 2 比 1。

失业保险

在根据《失业保险法》申请失业补助的人中,大约三分之一是妇女。该法的规定有限,不足以处理该国普遍存在的长期失业问题。该法还将大量特别易受伤害的工人排除在外。

农业工人到 1994 年才适用该法,农业雇主的注册率一直很低。帮佣工人仍不适用该《法》。1996 年,政府设立一个委员会,以便就如何改进该法提出建议。到目前为止,这项法律仍没有任何改动。

公共工程方案

新政府建立了一个全国性的创造就业机会方案。到 1995 年 12 月 31 日为止,该方案已支付 1.803 亿兰特,创造了共计 288 972 人/月的临时工作。到 1995 年年底,13 055 人受雇于这些项目。当时受雇的 21 138 名参与者已接受训练。但是,随着这些项目的结束,整个方案正在收缩。

另一项公共工程方案旨在提供基本的基础设施--学校、诊所、托婴所、公路等——并在贫穷、主要是农村的地区创造临时就业机会。妇女是就业的具体目标群体之一。整个方案的统计数字尚不具备。但是,1996 年初,劳工部的记录显示,在该项目赋予社区权利方案下创造的就业机会中,41%由妇女充任,而该方案的拨款额不到拨款总额的三分之一。性别是在评价该方案的顾问时采用的标准之一。该方案的前途尚不确定。

工作中的平等权利和保护

在南非,没有任何法律条款规定人民享有工作的权利。但是,该国在向比较幸运、找到工作的人提供平等权利和保护方面已取得一些进展。

统一的劳工法体系

《劳工法一体化法案》于 1994 年 11 月通过,并于 1996 年 9 月生效。该法案将

劳工法推广到以前的家园。鉴于妇女在前家园地区的在业人口中占绝大多数,而且这些地区的劳动条件往往较差,这种推广在性别上具有重要影响。劳工部必须协助来自以前被排除在外的地区的官员熟悉这项新法律。此外,虽然《劳资关系和工资法》等文书适用于这些地区,但这些地区受工资定级决定或产业理事会协定保护的工人人数很少。

《劳资关系法》

新的《劳资关系法》(1995年)经长时期协商和讨论后,于1996年11月生效。历史上,一些最容易受伤害的部门——农业、矿业和家佣部门——不受适用于其他部门的法律所管制。这些部门或者有自己特别的法律,或几乎没有任何保护。早在1994年1月,《劳资关系法》得到扩展,开始适用于农业工人。同时制订一项修订案,使该法适用于家佣工人。

该法:

- 规定了雇用、提升、训练和薪酬程序,并就集体谈判作出规定;
- 设立公共服务协调谈判理事会。这一点对妇女很重要,因为在正式就业的妇女中,17%受雇于公共部门;
- 规定剩余的不公正劳工行为。这一点将不公正劳工行为的概念扩展到雇用前的甄选;
- 规定,如果解雇的原因与已经怀孕和打算怀孕有关,则解雇为不公正;
- 禁止以武断的理由“包括但不限于种族、性别、人种、肤色、性的取向、年龄、残疾、宗教、良心、信仰、政治观点、文化、语言、精神状态或家庭责任,直接或间接地对雇员进行不公正歧视”。

《基本就业条件法》

现行规定

《基本就业条件法》(1983年)规定了工作场所的条件。1993年5月,该法得到

扩展,将农业工人包括在内,1994年1月,将家佣工人包括在内。这对妇女很重要,因为妇女在这些部门占绝大多数。目前,该法适用于受私人 and 当地政府雇用的所有工人,但不适用于国家其他雇员。

自从该法扩展到农业工人和家佣工人以来,该部开展了有限的活动,教育工人和雇主。该法是否得到遵守,没有任何准确的数字。但迹象表明,遵守程度极低。由于法院系统缺少工作人员,发生延误和措施不力,违法者很少受到起诉。

新法案

种族隔离制度废除之后的劳工部设立了一个新的最低标准局。1996年2月,该局公布了《关于就业标准的绿皮书》,其中提议制订新法律,取代《基本就业条件法》。在该《绿皮书》之后,又提出了一项法案草案,作为在国家经济、发展和劳工理事会进一步谈判的基础。

《基本就业条件法》(1997年)阐述了孕妇、哺乳妇女和残疾妇女的特别需要,防止以这些理由解雇或剥夺就业机会。该法案规定,如有必要,在怀孕或分娩后的12个月期间,应提供替代就业机会。

该法按照新制订的《劳工关系法》的做法,将保护扩展到以前得不到保护的工人。特别是该法将保护扩展到从事非典型或非传统形式就业的工人,如并非从事全职、长期工作的工人。这一点对妇女来说很重要。因为妇女从事“标准”工作的可能性比男子小。

产假

政府尚未批准《第156号公约》,该公约集中处理负有主要责任的工人。《基本就业条件法》规定了一段时间的产假。目前这种产假是不带薪的,但受《失业保险法》保护者除外。即使受保护的工人,在休产假期间也只获得部分薪金。

该法还提议将产假延长到4个月,给予休产假的妇女就业保障,没有察看期,并规定所有工人可休3天带薪的家庭责任假。关于产假的条款已成为特别有争议的问题

之一。工会要求 6 个月的全薪假期,而雇主则主张保持现状。劳工部已设立工作队调查这一问题。

受管制的灵活性

企业与劳工之间另一个有争议的问题是该法中提出的“受管制的灵活性”概念。这说明,该法确定基本标准,但在特定期间、特定情况下,这些标准会有所变化。企业主张在标准的变化方面减少管制,增加灵活性。劳工方面则担心,在组织程度较低或工人比较易受伤害的部门,标准的变化会使工作条件恶化。组织程度低或比较易受伤害的工人包括农业工人和家佣工人、以及在农业化程度较高的地区和小企业工作的工人。另外还包括服装和纺织等部门,由于经济对外开放程度提高,这些部门面临越来越激烈的竞争。在所有这些部门,妇女往往占绝大多数。

平均计算工作时间

妇女的第三个关切领域是,有人提议雇员每天最多工作 9 个小时,每周 45 个小时;只要在 4 个月期间内平均不超过每周 45 小时的限额,一天可延长到 12 个小时,不算加班。延长工作时间给女工作者造成特别问题。早出晚归,遭受暴力的可能性会增加,每天在家务方面的压力也会增加。

童工

《基本就业条件法》载有减少童工和防止虐待的战略。南非童工问题的严重性尚不得而知,尽管有报导说,在农业和家佣等部门童工现象比较普遍。对儿童卖淫问题的关切也越来越多。劳工部与劳工组织和中央统计局合作,正在规划一项全国调查,以确定童工问题的范围和性质。将根据调查结果对法律作出可能的变动。

增加资料的必要性

劳工部已比较普遍地认识到有必要获得关于劳动力市场的更为准确的资料,以便进行有效的决策。劳工部希望改进资料的领域包括关于适用的劳动标准的知识,

特别是在下列方面:妇女在工作场所的地位、小企业主以及在家佣和农业等特别易受伤害部门工作的工人。

就业机会

前人力部主办的劳动力市场方案不注重公平原则。劳工部目前的五年方案规定设立就业机会局,负责:

- 促进处境不利的群体的利益;
- 管理平等就业机会;并
- 执行政策,以促进民间社会的形成。

该局已着手在整个经济中消除工作场所的种族不平衡和性别不平衡。1995年3月设立了肯定行动政策拟订论坛。该论坛与各种利益攸关者协商起草了《关于就业和职业公平的绿皮书》。该《绿皮书》于1996年分发给公众评论。

该《绿皮书》审查了在工作场所中存在的基于性别、种族和残疾的歧视。其中讨论了工资差别和在雇用、提升、训练和薪酬方面存在的与工资无关的其他形式歧视。《绿皮书》提议制订就业公平法,要求雇主拟订就业公平方案并就此提出报告。

训练

政府注册的训练

《人力资源(原文)训练法》(1981年)规定,国家有权注册并核证工业训练局,到目前为止,已注册大约30个这类训练局。其中20个负责各自行业的学徒训练。除理发行业外,妇女在得到正式认可的学徒和工匠中占很小比例。

劳工部开办了其他几项训练活动。其中包括:

- 对21岁以上的人进行训练,使他们成为工匠。每年受训总人数大约200人;
- 通过行业测试对经过培训或者获得类似学徒经验的人进行核证。每年核证人数也是大约200人,也集中于男子占多数的行业,如建筑电工、钳工和车工以及机械师;

- 应雇主团体的请求核可具体行业的训练计划,所有雇主都必须出资。1995 年有 18 项这种出资计划。

关于这些活动,都没有任何按性别分列的统计数字。其中多数在很大程度上偏重于男子。但是,在核准的 18 项训练计划中,有一些计划可以使大量女工受益。这些行业包括服装业,理发和美容业、招待行业、信息技术行业和纺织行业。还有五项训练计划——包括特定地区制衣行业的训练计划——已根据《劳资关系法》第 48 条注册。

目前由政府提供的训练

1995 年,政府的 9 个区域训练中心向 26 506 名工人提供了训练。提供的训练范围有限,为期平均 1.4 周。报名人数最多的课程是劳资关系(受训工人 5 973 人)、农业(5 485 人)、机动工厂业务(3 555 人)、机动车驾驶(3 553 人)和保安工作(2 916 人)。

国家对农业方面的训练进行补贴,支付 75%的规定费用。除了在农业训练计划中训练的 5 485 人外,参加其他课程的许多人也是农场工人。国家还对雇员不足 200 人的企业的工人进行补贴,支付 60%的训练费。农业和小型企业都雇用大量妇女。虽然国家没有提供任何细目,以往的研究显示,农场女工人主要限于家庭经济等课程。

训练中心都设在前“家园”之外,在前“家园”地区,有一些训练机构,从根据第 21 条设立的训练基金机构到国家人力(原文)中心。1995 年,这些训练中心向共计 18 340 人提供了训练。主要集中于企业管理(4 071 人)、社区发展(3 719 人)和企业家精神(3 198 人)。在这方面也没有提供任何按性别分列的详细数字。但是,这些训练中心可以成为这些地区妇女占主导的人口的重要资源。

在 1995-96 财政年度,拨款 8 000 万兰特用于失业者的训练。这项训练有 500 多个不同的训练提供者以订约方式进行。1995 年,131 790 人在这项计划下接受了训练。其中 43 999(33.3%)安置了工作。这项统计数字没有按照性别分列。

训练的新方向

上述计划都是在种族隔离时代设立的。新政府全面调整了该国教育和训练系统的思路。教育部和劳工部相互合作,指导通过了《南非资格法》。

该法奠定了国家资格框架的基础。这一框架是该国新的国家训练战略倡议的关键组成部分。该倡议是人力资源开发系统的重要部分之一。它以全面的方式处理教育和训练问题。

关于技能开发战略的绿皮书

1997年3月,劳工部公布了《关于为南非的经济及就业增长拟订技能开发战略的绿皮书》。希望这份绿皮书在1997年第3个季度转化为立法。采取这种新方法后,该国的职业训练范围应显著扩大。该绿皮书提议设立国家训练基金,各雇主向该基金缴纳薪金的1%至1.5%。绿皮书没有处理带薪参加训练的问题。但是,其中规定,至少一半的训练必须在工匠或更低的一级进行,从而避免过去将重点放在管理或更多熟练工人的做法。

绿皮书提议给予赠款,以推动各雇主达到某种优先的技能指标,支助新的人员进入劳动力市场并协助小企业。绿皮书提议,将20%的缴款、政府和其他捐助者提供的资金分配给一个国家技能基金,用于国家优先重视的事项。

绿皮书表明,训练概念不仅限于正规的机构,而且包括从低技能到高技能的各种“实用学习”。绿皮书并非将学习的概念限于学徒生涯,而是包括有组织的学习同适当的工作经验相结合的所有形式,只要有正规的评估与核证。绿皮书将安置的概念加以扩展,包括创造就业机会方案、发展方案、以及中小型企业。

这种较宽的理解对妇女很重要,因为妇女找到正规、“标准”工作的可能性比男子小。

对象人群

《绿皮书》采用了对象人群的概念。这些人群包括几个界定的类型:处境不利

的妇女、青年或残疾人。《绿皮书》建议,雇主应依照政府《关于就业公平的绿皮书》以这些人群为对象,应拟订奖励措施鼓励这种作法。《绿皮书》指出,有必要鼓励妇女进入非传统领域,尽管其中没有说明如何作到这一点。《绿皮书》还指出,必须作出特别努力,以确保为所谓的“妇女工作”领域设计学习方案。《绿皮书》虽然主张私营部门提供经费,但承认,国家必须负起最后责任,处理私营部门不为“易受伤害”群体创造条件的问题。

在劳工部内已经设立特别就业方案(对象人群)分局。正在拟订预算和业务方案,并指定业绩指标,以确保对象人群得到重点注意。

该分局所属的主局致力于反对提供照料的人(如教师、父母、社区工作者)、职业指导人员和就业问题官员的性别陈规定型观念、偏见和歧视。

主局还计划:

- 处理女生辍学问题,并为辍学的年青妇女举办方案;
- 通过宣传和提高认识方案,向对妇女的暴力和性骚扰作斗争;
- 通过针对雇主、工会和个人的教育方案,提供资料和训练,帮助妇女和男子协调家庭生活和职业生活;
- 与社区工作者建立网络,以处理农村妇女的特殊问题;
- 与各组织一起为残疾人开展努力,以满足他们的特殊需要。

同工同酬

自 1981 年以来,《工资法》和《劳资关系法》规定男女同工不同酬为非法。这些规章的实际效率有限。首先,这些规章只涉及最低工资。第二,更为重要的是,妇女和男子往往受雇于不同的部门和不同的工作。南非没有任何法律规定同职工作同等报酬。

与工作有关的社会保障

《失业保险法》规定,向由于失业、长期患病或休产假而不挣工资的工人支付

以往月工资的 45%。工人和雇主各自将收入的 1%交给失业保险基金。补助金最多支付 6 个月。缴款 3 年才能获得这一最高数额。当一名妇女因休产假要求领取保险金时,必须扣除因任何其他原因失业而领取的保险金数额。这种作法是性别歧视,因为男子从来不用休产假。

《失业保险法》于 1994 年扩展,将农业工人包括在内。但仍然不包括家佣工人。补助金很低,对于家佣工人等低收入者来说尤其如此。然而,将他们排除在该法之外,使他们在失业或休产假期间没有任何形式的社会保障。该法也不包括每周工作少于 8 小时的非全职工人、由配偶雇用的成员、临时工或季节工以及在家里工作的人。而在这些种类中,妇女占绝大多数。

正规部门的绝大多数工人是妇女,雇员工资一般较低,雇员或自营职业者没有任何社会补助金。

健康和安

《职业健康和安法》(1993 年)于 1994 年 1 月生效。该法设立了由劳工代表参与的职业健康和安咨询理事会。该法要求在地方工厂一级指定健康和安代表及委员会。该法还具体规定,雇主有义务将健康和安问题通知工人。该法没有具体涉及生殖方面的危害。

职业健康法载有保护性条款,以保护妇女免受铅等对生殖有害的物质的影响。这些条款可视为歧视妇女,因为这种规定限制妇女从事某些工作。健康法忽视了可能影响男工人的生殖健康危害。

根据《职业伤害和职业病补偿法》,妇女与男子享有同等权利。但是,该法只字不提因职业原因造成的生殖后果。

儿童保育

婴儿保育设施不足,无法满足妇女的需要。为儿童开设的多数学校不提供便于父母全天工作的放学后照料设施(见第 10 条)。

第 12 条:在获得保健服务方面的平等

1. 缔约各国应采取一切适当措施以消除在保健方面对妇女的歧视,保证她们在男女平等的基础上取得各种保健服务,包括有关计划生育的保健服务。
2. 尽管有本条第 1 款的规定,缔约各国应保证为妇女提供有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务,于必要时给予免费服务,并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。

保健概况

保健服务

南非人在获得保健服务方面仍存在着严重的不平衡状态。总的说来,在每 100 000 个人中,医生的比例为 48.8 人,护士的比例为 278.1 人,牙医的比例为 9.4。在各省中,却出现另一个极端,例如在加乌登省,在同样的人口中,医生的比例为 127.4 人,护士为 618.4 人,牙医为 109.0 人,而在北部省中,每 100 000 人中,有医生 15.5 人,牙医 1.4 人,在姆普马兰加省,护士的比例为 273.5 人。

南非大约有 300 000 名传统的保健工作者。其中包括传统的医治者和传统的助产士。尽管目前没有统计数据,但显然大多数的传统保健工作者是妇女。在某些地区,社区保健工作者在社区一级宣传推广初级保健。他们还协助社区在社区一级实施治疗慢性病和其他疾病的保健计划。非政府组织在筹措资金、培训和提供社区保健工作者方面发挥了主要作用。一些省还从预算中为社区保健工作者提供资金。由于非政府组织面临资金危机,卫生部本身的预算也有限,因此这些保健工作者的作用正在受到威胁。

专门为妇女服务的保健工作者包括助产士、计划生育护士以及数量有限的产科和妇科医生。南非大约有 75 000 名助产士,739 名产科医生和妇科医生。

全国有 8 个公共保健教育服务机构(高等教育)、425 个医院,153 个社区保健中

心和 2 953 个诊所。卫生部承诺进一步加强提供初级保健服务。此外,还有 217 个私人医院和 74 个私人诊所。

在加乌登省,有 71 家私人医院,(占 33%),北部省有 4 家私人医院(2%)。在加乌登省有 44 家私人诊所(59%),而在北部省中则没有私人诊所。

健康指标

死亡和疾病原因

女性死亡的主要原因是高血压、与怀孕有关的问题;在产前、生产期间和产后流血;因堕胎引起的败血症、生产时间过长;以及子宫颈癌。

与出生有关的原因占婴儿和儿童死亡率的 33%,腹泻病占 19%,急性呼吸道感染占 8%,营养不良占死亡率的 5%。

总的说来,大部分婴儿与儿童死亡都与社区经济条件差有关,而且这些死亡都是可以避免的。

与分娩有关的产妇死亡率

产妇死亡率指的是每 100 000 名活产中妇女死亡的人数。这个比例随种族的不同而有明显区别。由于报告不完全,估计数常常是不可靠的。1992 年,官方统计数字从在印度人中,每 100 000 名活产中有 2 人死亡,到非洲人每 100 000 名活产中 58 人死亡不等。尽管如此,1991 年,间接人口统计技术确定,1991 年非洲妇女的估计数为 250 人。在 1992/3 年期间,一个社区研究采用了 **Sisterhood** 方法进行研究,研究显示,产妇死亡率大约为每 100 000 名活产中有 400 人死亡。已经成立了一个对产妇死亡率进行秘密调查的国家委员会。1997 年晚些时候,将开始强迫规定,必须通知产妇死亡的情况,这包括社区、公共和私营部门。

婴儿和儿童死亡率

目前关于婴儿和儿童死亡率的数据既没有完全按性别分类,也不完整。现有的

最新统计数据仍不包括前黑人家园的资料。此外,出生和死亡率方面的报告严重不足。据估计,1994年所有出生儿童中只有不到20%的儿童登了记。另据估计,在农村和极为贫困的北部省中,这个百分比低于4%。据报道,非洲婴儿的死亡率是每1000活产中有54.7人死亡,有色人种为36.2人,印度人为9.9人,白人为7.3人。农村地区的婴儿死亡率最高。

预期寿命

预期寿命指的新生儿预期可以生活的年数。如下面所述,不同种族的预期寿命有明显差别。但是,不论在哪个种族中,妇女的预期寿命都比同一种族的男人的预期寿命长。

1995年的平均预期寿命(年)

种族	妇女	男子	所有人
非洲人	68.2	63.5	65.8
有色人种	68.5	62.6	65.5
印度族	73.0	67.3	70.1
白人	76.6	69.9	73.2

生育率

总的生育率--每名妇女平均生育次数--估计为3.5至6.1。非洲妇女的生育率最高,白人妇女的生育率最低。总的说来,据估计,70%的孕妇在怀孕期间至少去保健设施一次,进行产前检查。目前没有详细的数字,但城市地区的产前检查率显然高于农村地区。

对健康有害的行为

研究表明,成人中吸烟人数的比例不断上升。1995年,南非成人中有34%的人吸烟。在所有男子中,一半以上的男子都吸烟,而妇女只有17%。卫生部对吸烟采取了

强硬立场,包括禁止烟商广告。卫生部的禁烟宣传面向所有人,但特别把重点放在孕妇和哺乳妇女身上。

主要健康问题

营养

营养不良有两个重要的与性别有关的方面。首先,患营养不良的母亲产下体重不足的婴儿约占 16%,这给他们以后的成长和发育带来了严重影响。据估计,南非儿童中有 30%的儿童发育不良。此外,很多儿童和孕妇及哺乳妇女严重缺乏微量元素,例如铁、碘和维生素 A。据说大约有将近四分之一的妇女患有缺铁性贫血。

接受由国家提供的产前检查的孕妇通常能得到铁、维生素和叶酸补充剂。妇女还得到政府综合营养方案的社区营养部分和蛋白质能源和营养不良计划的协助。前一个计划力图通过社区行动,改善妇女在住户粮食安全方面的处境情况。后一个方案是在国家保健设施中进行,对被诊断为营养不良的人----包括妇女和男子提供援助。综合营养方案还针对孕妇和哺乳妇女进行宣传,培训和教育,以推动母乳喂养。

卫生部计划实施国家营养监测制度,这是国家保健信息系统的一部分。其中一个重点是:孕妇和哺乳妇女的营养状况。卫生部还有各种宣传健康的生活方式的方案。这些方案针对年轻妇女,意图打消传播媒介宣传的影响,宣传媒介总是把妇女描述成苗条、看上去没有食欲的陈规定型形象。

结核病

结核病仍然是南非一个严重的公共健康问题。1995年,结核病占有已报告通知死亡人数的 80%(74 650 例)。这些数字实际上低估了没有通知、没有被发现的病例,特别是在比较偏僻的农村地区的情况。结核病的总发病率估计为每 100 000 名妇女中有 239 例。与同年龄组的男子相比,育龄妇女患活动性结核的风险更高。在 15-44 岁年龄组中的妇女中,这个比例为每 100 000 名妇女中,就有 269 人患有此病。这个比例因种族不同而有差异:每 100 000 名有色人种中有 612 人;每 100 000 名非洲人

中有 159 人;印度人为 64 人;白人为 14 人。

根据南非结核病方案,已开始在全国对结核病进行登记。

性传播疾病

性传播疾病服务是初级保健服务的一部分。其中包括生殖保健服务,例如计划生育,产前服务和婴儿诊所。用来治疗患有性传播疾病的较年轻和年长的妇女的适当药品在基本药品清单上都可以找到。在管理性传播疾病方面采取了综合措施。其中包括保健教育、咨询、宣传推广采用阻隔避孕法和同居人/联系管理方法。目前正在公共和私人部门中进行大量训练,以使保健工作者了解和采用此种方法。

无症状性传播疾病指的是那些没有症状的人。与男子相比,这种情况在妇女中非常普遍。但是,目前没有任何无症状性传播疾病检查方案。计划于 1997 年进行的、加强了解宣传活动将包括这个题目。

艾滋病毒/艾滋病

在南非艾滋病毒/艾滋病流行病的情况是,有异性关系的人占受感染的人的大多数,受感染的妇女比男子多。与在其他国家一样,贫穷或处于边缘的人比那些条件较好的人更容易感染到这种疾病。

卫生部每年都对前往国家产前诊所接受检查的妇女进行一次全国性调查。最近一次调查是在 1996 年 10 月/11 月进行的。调查发现,在所有前往产前诊所接受检查的孕妇中,平均 14%的人感染上了艾滋病毒,而且这种情况有明显的地区差异。在 20--24 岁年龄组中,感染艾滋病毒的妇女最多。在十几岁的母亲中,艾滋病毒感染率为 19%,这表明年轻妇女更容易受到伤害。非洲妇女的比例最高。艾滋病毒抗体阳性者更容易感染结核病。同时患有结核病和感染艾滋病毒,就会加快这两种疾病的发展。

在男性伴侣不合作的情况下,女用避孕套--或 **femidons** 是一种预防艾滋病毒传染的可行办法。1996 年,卫生部向前往某些诊所的妇女分发了大量的女用避孕套,这

是研究确定她们能否接受这些做法的一项研究的一部分,同时还进行示范,这是艾滋病毒/艾滋病/性传播艾滋病训练的一部分。研究表明,一些特定的妇女群体能够接受女用避孕套。还计划进一步提供这些用品,这是尚未决定的一种实验战略的一部分。作为社会销售方案的一部分,也提供了数量有限的女用避孕套。

大部分保健工作者是妇女,她们也是主要的提供与艾滋病毒/艾滋病咨询服务的工作人员,特别是在进行测试艾滋病毒的保健设施中。不论是在家庭还是在社区中,照顾者常常是妇女。但是,就艾滋病毒/艾滋病而言,没有特别把重点放在妇女作为照顾人员方面。

癌症

1988年,每100 000名妇女中患有癌症的比例为146人,在每100 000名男人中,则有163人。妇女常见的癌症是子宫颈癌、乳腺癌和皮肤癌。1991年,子宫颈癌的比例为每100 000人中有35.4人。如果按种族和地点分类的话,城市中的白人则为3.3人,黑人为25.7人。目前没有印度族妇女和农村地区非洲人的数据。

在1984和1986年期间,子宫颈癌的死亡率为,非洲城市妇女23.1,而城市白人为3.8人,农村则为3.5人。目前没有关于农村地区非洲妇女的数据。城市中非洲妇女乳腺癌的死亡率为9.6人,而城市和农村的白人妇女则分别为26人和21.8人。

没有由国家推行的全国性的乳腺癌或子宫颈癌检查计划。检查是由非政府组织及私人部门中的一些利害攸关者宣传推动进行的。全国癌症控制方案技术委员会正在为政府制订一项政策。全国卫生部已经赋予自由邦和夸祖鲁-纳塔尔负责在全省实施检查计划,并鼓励在其他地区进行实验。

免疫接种

在一岁的儿童中,大约90%的儿童都有预防接种卡。其中70%的孩子接受了所有预防接种疫苗。农村地区的儿童比城市中的儿童预防接种的机会要少。

卫生部在儿童预防接种计划中通常只包括麻疹,而不是麻疹、流行性腮腺炎、

风疹(三联疫苗)。这样,尽管一般说来,预防接种率比较高,但没有办法预防风疹,这是对孕妇及其后代来说特别危险的一种疾病。在私人市场上可以买到三联疫苗,但必须要由病人或监护人自己付钱。卫生部正在对新的疫苗、包括风疹疫苗进行评估,以便采取新的预防接种措施。

获得保健服务

1994年,种族隔离结束后的政府实行的第一批新计划包括、孕妇和6岁以下儿童在国家诊所和医院中享受免费治疗。到1996年中时,免费初级保健扩大到所有南非居民、不论是女性还是男性。政府建立诊所方案有助于农村和城市妇女获得医疗照顾,因为它缩短了前往保健设施的距离。这些方案减少了获得医疗照顾的财政、时间和其他方面的障碍。

对孕妇和幼童进行的独立评价发现,寻求产前护理妇女人数有明显增加,结果使没有预约的生产的比例和数量下降了。

没有按性别分类,对去诊所检查的人做的统计数据。这些特别方案和增加服务为妇女增加了获得医疗服务的机会。象助产士产房和计划生育诊所这样的服务完全,或主要为妇女提供服务。但是,也鼓励男子参与计划生育,主要是通过宣传、在社会中继续进行保健教育,以及在学校内外针对青年人的生活技能方案来进行的。

对利用保健服务的障碍

妇女能否利用保健设施在很大程度上取决于能否得到服务以外的很多其他因素。其中包括男性伴侣或其他家庭成员对时间利用、资源和行动方面具有决定性的控制。保健工作者专业背景的性质和训练也对可能交流和保健服务造成障碍。限制护士的从业范围给在缺少医生和其他保健人员的地方的服务带来不利影响。

在妇女获得保服务方面没有法律障碍。但是,有一些文化信仰和做法使妇女不愿意利用保健服务设施。公共交通系统也可以防止利用保健服务,因为公共交通系统不完善,特别是在农村地区。政府不会为了向妇女提供保健服务而提供交通服

务。但是,流动诊所和私人车辆使得更容易前往这些设施,因为这些交通工具使这些设施更接近于人们生活或工作的地点。

很多公共诊所仍缺乏基本设施。 Eskon 是南非主要的电力供应商,在 Eskon 的长期战略中,优先为农村地区的诊所和学校提供电力。最近达成的出售 Telkon 的协议也包括类似的提供电话服务的规定。

诊所的目的是照顾有残疾的人,以及推婴儿车的妇女。最近建成的卫生间里面就有为婴儿换尿布的地方。

服务质量

在对保健工作者进行重新培训中,重点放在提高保健服务的质量以及对个人、特别是需要得到医疗服务的妇女的需要保持敏感性。妇女健康项目,一个非政府组织拟订了一种办法,用来监测保健工作者对妇女保健需要保持敏感性的情况。目前正在 4 个省中为卫生部试验这种办法。在保健工作者提供的保健服务质量以及保健工作者与他们所服务的妇女之间的关系方面,已经出现了明显的改善。

卫生部正在制定以妇女为重点的心理保健模式,在初级保健一级提供。目前,特定的心理保健服务主要是通过非政府组织来提供的,私营部门也提供一部分服务,但比较少。这些服务包括为强奸以及其他形式的暴力行为的幸存者提供心理咨询服务,为受虐待的妇女提供住处,以及为受虐待的妇女提供赋予权力方案。这些服务大部分限于城市地区。

生殖健康

全国卫生部设有一个产妇、儿童和妇女健康理事会,负责监督拟订政策和与各省市的保健当局进行联系。各省有自己的产妇、儿童和妇女健康部门。

政府对生殖健康问题的承诺包括下列领域:

- 节育和计划生育;
- 产前、生产和产后护理;

- 预防和治疗性传播疾病;
- 终止怀孕。

节育

1994 年,非洲妇女的避孕率为 50%,有色人种为 74%。印度族人为 77%,白人为 80%。没有按方法分类的细目,但 40%的非洲妇女采用的是注射式避孕药,例如,Depo Provera。

对采用避孕方法的障碍包括男性控制、文化方面虚构的信念以及得不到保健服务。正通过下列方法来解决这些问题:

- 对保健工作者进行重新训练,使他们对妇女的需要更加敏感;
- 以使男性更多地参与生殖健康为目标的保健宣传和教学计划;
- 在公共设施中更多地提供免费的避孕用具;
- 通过建立诊所方案和免费初级保健方案来普遍改善获得保健服务的情况。

实际上,一些保健工作者在对妇女提供避孕用具之前,可能会要求得到丈夫的允许。这并不是一项法律要求。但是,法律确实要求 16 岁以下的儿童在寻求保健服务、包括避孕方法时,必须先得到父母的同意,但紧急情况除外。

少女怀孕

少女怀孕是一个日益令人关切的问题(见第 10 条)。它对年青妇女的发育具有不利影响,因为十几岁的母亲常常不能够完成学业,因此不容易找到就业机会,陷入无意成为母亲的处境、贫穷和缺乏机会的恶性循环之中,无法实现她们的所有潜力。北开普的福利部门在全省举行了社区会议,筹备实施旨在消除少女怀孕问题的全面方案。

堕胎

1996 年以前,只有在极少的情况下,并经至少 3 名医生的建议,才能进行合法堕

胎。实际上,进行堕胎的机会极为有限,主要只提供给白人妇女。很多黑人妇女在发现无法继续怀孕的情况下,被迫寻找其他、更不安全的办法来终止怀孕。所有保健设施曾经并仍然对堕胎不完全的妇女给予治疗。尽管如此,拖延寻求帮助常常会造成并发症,使妇女必须要等到、假若较早寻求治疗,就不需要更高级的护理。在某些情况下,拖延问题导致死亡。1995年,据估计有400多名妇女因堕胎引起败血症、造成并发症而死亡。

自1997年2月1日开始实行选择终止怀孕法案(1996年)以来,根据孕妇的要求,在怀孕12个星期以前,以及在某些情况下经医生和助产士的建议,在怀孕13至20个星期期间,都可以合法地终止怀孕。这些情况包括妇女的社会经济状况、强奸、乱伦和对妇女的健康威胁。

南非没有全国性的医疗保险制度。公众中只有很少的人加入私人医疗辅助计划。目前,只有为数不多的计划支付与堕胎有关的服务费用。作为向孕妇提供免费医疗服务的一部分,在公共设施中要求终止怀孕的妇女不应支付任何费用。

全国进步初级保健网络是一个非政府组织,它负责监测新的法案的执行情况,以及侵犯健康权利的情况。

绝育

选择做绝育手术的妇女和男子都可以获得这项服务。尽管目前没有统计数据,但显然,更经常的是妇女、而不是男子接受绝育手术。根据法律,在进行自愿绝育时,不需得到配偶的同意。但实际上,常常要求得到配偶的同意。没有任何法律规定在特殊情况下要求或强迫进行绝育。

绝经期

目前,只有医院提供绝经期服务。卫生部计划今后在初级保健一级增加提供这些服务。

第 13 条：社会和经济福利津贴

缔约各国应采取一切适当措施以消除在经济和社会生活的其他方面对妇女的歧视,保证他们在男女平等的基础上有相同权利,特别是:

- (a) 领取家属津贴的权利;
- (b) 银行贷款、抵押和其他形式的金融信贷的权利;
- (c) 参与娱乐活动、运动和文化生活所有各方面的权利。

社会保险包括国营和私营部门的各种措施。这些措施的目的是,在当一个人暂时或长期无法赚钱养活自己和被抚养人时,提供现金或实物津贴。社会保险是《宪法》中所保证的一项权利。目前,社会养恤金和赠款也许是政府的最有效的减缓贫穷方案。

目前,国家根据经济情况调查结果确定的赠款主要提供给老年人、残疾人、单亲及其子女。此外,大约有 10 000 名受益者获得抚养费,以帮助照顾患有严重残疾的儿童。40 000 名养父母领取照顾收养孩子的补贴。在这两种情况下,大多数接受救济的人都是妇女。

子女和家庭补助

目前,国家赡养补助制度为贫困家庭和儿童提供支助。抚养赠款占社会保险总预算的 15%,大约有 146 400 名父母和 203 200 名儿童、也就是说总共有 349 600 人得到补助。

现行制度从种族和地域方面来说是不平等的。如果按目前的形式和现有数额向所有有可能成为受益者的人提供补助的话,这是不可能支付得起的。此外,现行制度是以贫穷和农村社区为目标的,这样做的效率并不高。与此同时,在私人(法定)儿童赡养制度的混乱状况以及缺乏父母承担育儿责任的文化的状况下,即使孩子其中一名家长的经济能力能够负担得起,单亲也会向福利制度寻求帮助。

儿童和家庭赡养 Lund 委员会

1996 年,福利部任命儿童和家庭赡养 Lund 委员会调查这个问题。委员会发现,现行制度不可能维持下去。据估计,如果按目前的情况,所有可以申请赠款的人都提出申请的话,那么,政府每年就需要支付 50 亿到 200 亿兰德,而不是目前的 12 亿兰德。

Lund 委员会提出的主要建议包括:

- 分阶段取消目前的国家抚养补贴制度,特别是赠款中的父母补贴;
- 在五年的时间,逐渐开始实行向主要照顾者支付的统一的儿童赡养津贴;
- 采用简单的经济情况调查办法;
- 改革由法庭裁决的赡养制度;
- 在初级保健、社会援助贫穷儿童和发展福利之间寻求增效作用。

新增款的数额将以客观地计算养一个孩子的费用为依据。赠款只支付给 0 至 6 岁的儿童。

1997 年 3 月,内阁核准了逐渐取消国家赡养赠款和分阶段实行新的赡养儿童福利制度的建议。新的赡养儿童津贴方案是使赠款消除种族特征的一种努力,以便让农村的儿童也能获得赠款,通过这种作法,实现政府对纠正以往不平衡状态的承诺。

方案的目的是,到 2005 年使最贫穷的 300 万儿童都能得到补助。目前,每年的赠款是 12 亿兰德,内阁已决定,在今后五年中,每年另外拨款 15 亿兰特。已经为本财年度另外提供了 7 500 万兰德,以发起实施该方案。

今后将遇到的很多困难主要是在提供赠款方面管理和行政制度不够完善的问题。改革社会保险制度委员会建议,建立切实有效的管理制度,采用统一的程序和准则。在各省福利部的合作下,南非福利部已着手进行这项工作。在儿童赡养津贴方案实施过程中,将对其进行认真仔细的监测。

部门间协作

儿童赡养赠款的数额是为了支付喂养一个孩子的费用,是对其他家庭收入的一种补贴。赠款不能用来交房租、交通费和其他家庭支出。与诸如免费初级保健等政府方案合在一起,政府每月将为每个儿童支付 200 兰特以上。

如果儿童赡养方案能够提供有意义的援助的话,就需要得到其他政府部门的支助。司法部已经建立了一个工作队,以纠正私营赡养制度方面的各种问题。合作参与这项倡议的其他政府部门包括内政部(出生登记);卫生部(免费保健方案);贸易和工业部(为有孩子的贫穷妇女开办的中小型和微型企业);公共工程部(为不符合领取赠款资格的贫穷妇女创造就业机会)。福利部自己的社会发展股、特别是社区发展方案也为不够资格领取社会赠款的贫困妇女和儿童提供各种机会。

养老金

60 岁以上的贫穷妇女和 65 岁以上的男子都可以领取国家颁发的养老金,每月最多领取 470 兰德。1995 年中,大约有 170 万老年人领取养老金,养老金占社会保险预算的 60%。在领取养老金的人中,将近十分九的人是非洲族裔人,其中三分之二的人住在农村地区。

领取率是在有资格领取社会保险福利的人中,真正领取这种福利的人的百分比。妇女的领取率比男子略低,尽管妇女可以早一些领取养老金,而且妇女常常活得更长。领取率较低的原因不详。其中的原因可能包括妇女比较不了解自己的权利,政府官员和传统当局方面采取某些歧视性的作法。很多农村妇女仍然遇到路途遥远、在付款地点等候时间过长,长时间的拖延或付款数额不准确等问题。

实施上面提到的改革社会保险制度委员会关于儿童和家庭福利方面的各项建议有助于解决这些问题。与此同时,尽管有各种问题存在,养老金在减轻该国贫穷方面发挥重要作用。它是最贫穷的人、农村地区、以及通常活得时间比较长的妇女为目标的。

体育

妇女在体育运动中获得平等方面仍面临着很多障碍。这些障碍包括：

- 无法使用和缺少设施及信息；
- 设施无法满足妇女对安全、照顾儿童和公共浴室等方面的需要；
- 传播媒介对妇女体育活动报道得不够；
- 文化中的陈规定型观念阻止妇女和儿童参与或禁止他们参与某些运动；
- 性骚扰。

体育运动和娱乐部设立于 1994 年 7 月。该部大多数工作人员来自先前从种族方面来说具有排它性的教育部。这个新成立的部的重点仍然集中在学校方面(见第 10 条),以鼓励儿童、特别是少年儿童充分发挥他们的潜力。体育运动和娱乐部还开展了一系列方案和项目,目的是加快实现所有年龄的妇女和男子在体育运动方面的平等。

该部还举办了一次关于妇女与运动的讲习班,目的是制定一项全国战略计划,鼓励各级妇女参与体育活动。在讲习班之后又举办了一次区域讲习班,这次讲习班的结构完全是为了实施拟议方案而设立的。体育运动和娱乐部协助公民社会组织的政策是以肯定行动为依据的。其目的包括：

- 促进赋予妇女和女童参与体育运动的权利并在体育运动中发展的各项方案；
- 使人们更加了解并树立妇女和女童参与体育活动的形象；
- 承认和促进妇女和女童在体育活动中的领导作用和代表性；
- 在妇女中宣传对运动的益处的了解；
- 在地方、全国和国际各级进行联络和建立网络；
- 确保每年审查和评价的各项政策和方案均反映妇女和女童的运动和娱乐需要；
- 确保提供安全和可以使用的设施。

在 1997/8 年的预算中,为体育运动和发展方案拨款 10 000 000 兰特。 1 600 000

兰特用于肯定行动方案,其中将包括以妇女为焦点的各项倡议。

艺术与文化

从整个世界范围来看,人们对“艺术”和“工艺”是有区别的。总的说来,穷人、农村和女性的产品被称作“工艺品”,她们的产品所得到的重视比那些享受特权的人的“艺术品”秘得到的重视要少得多。在南非,妇女编织萝筐、串珠饰、制作陶器、织布,她们工作时间很长,技术熟练,但她们的艺术品得不到承认,财政方面的奖励也少得可怜。

艺术、文化、科学和技术部任命一位副主任负责文化业。这位官员将主要负责销售和提高了传统和现代产品的地位。成功的宣传工艺品和地方文化将使南非一些最贫穷和贫困的人能够受益于不断发展的旅游业。

艺术、文化、科学和技术部还为很多妇女艺术项目提供资金。例如,该部为从事手工艺品的家庭妇女开办课程、为在亚力山德拉镇的妇女文化节、农村妇女艺术节提供资金,并向妇女提供学习方面的补贴。

在整个文化部门中仍然存在着巨大的性别差异。当该部最近要求为一个电影项目提出筹资建议时,在 300 个建议中,只有 37 项建议是妇女提出的。从那以后,副部长表示支持最近发起的一项倡议,这项倡议的目的是支持电影业中的妇女,并赋予她们权利。

信贷

私营金融机构要求女性借贷者要有一位男性中间人或配偶作担保,然后才能得到贷款的做法仍然很普遍。在妇女能够获得信贷的机构中,她们常常没有任何资产可以作为抵押品。

农业和土地事务部已开始研究这个问题,因为它对农村妇女的影响很大。(见第 14 条)。

第 14 条:给予农村妇女的特别帮助

1. 缔约各国应考虑到农村妇女面对的特殊问题和她们对家庭生计包括她们在经济体系中无金钱交易的部门的工作方面所发挥的重要作用,并应采取一切适当措施,保证对农村地区妇女适用本公约的各项规定。
2. 缔约各国应采取一切适当措施以消除对农村地区妇女的歧视,保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠,尤其是保证她们有权:
 - (a) 充分参与各级发展规划的拟订和执行工作;
 - (b) 有权利用充分的保健设施,包括计划生育方面的知识、辅导和服务;
 - (c) 从社会保障方案直接受益;
 - (d) 接受各种正式和非正式的训练教育,包括实用识字的训练和教育在内,以及除了别的以外,享受一切社区服务和推广服务的益惠,以提高她们的技术熟练程度;
 - (e) 组织自助团体和合作社,以通过受雇和自雇的途径取得平等的经济机会;
 - (f) 参加一切社区活动;
 - (g) 有机会取得农业信贷,利用销售设施,获得适当技术,并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇;
 - (h) 享受适当的生活条件,特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面。

导言

刚超过一半的南非人口居住在非城市地区。各省之间的农村——城市差别不尽相同。最贫穷的省也是农村人口百分比较大的省。

农村和城市地区的人口概况也不相同。妇女和儿童是农村地区的主要人口。尽管其他很多国家的情况也是如此,但是南非的人口流入管制、通行法、强迫迁移和农业季节工制度显得这一情况更为严重严重。由于强迫迁移,很多人被迫离开了他们生活的土地,被遗弃在没有服务、没有基础设施或足够的维生手段的贫穷地区。流入管制、通行法和条例使非洲人能够前往“白人”的城市地区工作,但是很多非

洲妇女则困守在贫穷的农村地区。

1913 年和 1936 年的《土地法》等法律所规定的土地所有权形式和限制使苦难进一步加重。结果是,1990 年代的南非居住在农村地区的人往往是没有工业或商业职业,也没有可以维生的土地。

对妇女形成的进一步障碍

造成妇女无力战胜贫穷的一个关键因素就是得不到和无权拥有土地。对妇女来说,除了黑人男子经历的种族不平等之外,还要忍受歧视性习俗和社会行为。从家庭到最高公共一级,处处都体现了阻碍妇女过上一种富有成果和有成就感的生活的权力关系。法律方面的限制也阻碍了妇女得到拥有土地和开发土地的财政服务。

很多非洲农村妇女尽管有权利耕种土地和在户主分配的一小块土地上建造住房,但是在拥有土地产权方面仍面临法律方面的困难。在多数农村地区,大多数家庭使用属于该地区所有人的共同土地。首领和酋长在地方理事会作出决定,这些决定关系及如何分配土地用于居住和耕种目的,很少有妇女是首领。每一个酋长下面还有对其妻子和子女拥有权利的宅主。

土地改革

政府土地改革方案共有三个组成部分:

- 重新分配,其目的是向处境不利的人和穷人提供土地,以用于居住和生产目的。范围包括最贫穷的城市和农村居住者;佃户;农业工人以及新加入农业的人。妇女历来没有土地的这一事实是此方案的一个重大挑战,因为必须确保妇女了解和行使拥有土地的权利。
- 地土归还涉及到 1913 年以后被强行迁移的案例。归还要求由根据《土地权利归还法》(1994 年)设立的土地归还法庭和委员会负责处理。在此方案中妇女所面临的一个重大障碍就是目前要求归还的多数土地的所有权都是在男子的名义下。所有权证明是收复土地的一个先决条件。

- 土地保有权改革必须审查现有土地政策、行政和立法,以进一步保障所有南非人的保有权和提供包括共同保有权形式在内的各种形式的土地保有权。土地历来登记在男子名下的事实对寻求确保妇女是平等受益者的人来说也形成了一个重大挑战。也有很多妇女参与租田耕种,但是一般都将其丈夫或男性伙伴当作佃户,他们才有可能受益于立法。力求保障佃农保有权的新改革必须设法使妇女与男子一样得到保障。

分局:妇女的土地权利

土地改革方案仍处于初级阶段,尚未对农村妇女形成重大影响。

在土地事务总由新设的妇女土地权利分局的任务是制订政策指导方针,以便利妇女参与土地改革。1997年4月,部长核准了这一政策框架,并将分局的名称改成土地改革男女平等政策分局。此项政策框架符合该部对《北京行动纲要》的承诺,即“采取立法和行政措施,给予妇女与男子相同的取得经济资源的平等权利,其中包括拥有和控制土地及其他财产的机制及取得信贷、自然资源和适当支助技术的权利。”

立法

土地事务部在起草土地改革政策和执行土地改革时,审查了各项法律,以便在土地所有权、控制和使用方面给予妇女保障与与男子平等的权利。农业部也计划在1997年对立法进行一项全面审查,以便加强立法与男女平等政策的主要发展之间的联系。目前,农业部正集中审查立法,以便使所有已婚妇女有权使用登记在其配偶名下的财产,作为得到财政援助的抵押。水利部根据《水利法》(1956年)颁发了条例,其中规定,在水利事务委员会的所有成员中,至少应有三分之一的妇女成员。

《黑人行政法》、《纳塔尔祖鲁法法典》以及非洲的习惯法和风俗已被确定为歧视妇女(见第二条)。南非习惯法和固有法统一法律委员会的议题文件论述了已婚妇女拥有财产权利的问题(见第十六条)。

土地改革方案中的多数重新分配项目都涉及到拥有共同土地的群体。领导权往

掌握在男子手中,主要由他们负责作出重大决定。即使妇女信心十足地参加了讨论,她们的意见也往往得不到反映。为了解决这一问题,一项新法,即《共同财产协会法》(1996年)规定,男女之间在共同财产所有权和共同土地使用方面不得有任何歧视。该法明显地保护了妇女的利益。

然而,尽管共同制度产生的所有权形式和以家庭为基础的所有权形式将重点放在妇女的权利和地位方面,但是土地事务部也认识到,不分性别的立法本身并不足以解决妇女没有土地方面权利的问题。就目前来看,农村妇女基本上并不了解什么是土地改革方案、其内容如何以及她们享有那些权利。男子控制决策结构/职务是促成这一情况的一个因素。农村妇女得不到信息,其原因是未将她们视为可能的土地继承人。改革必须认识和纠正权利动态和不平等现象并设法支持过境不利团体要求和实施他们的权利。

取得资金和信贷

在土地改革方案中,安置/获取土地赠款是国家直接提供的主要财政援助。目前规定每户人家可得到 15 000 兰特。有人担心,鉴于有必要受益于这些赠款的妇女的法律和社会地位,将“住户”作为分析单位可能形成歧视。土地事务部正在研究这一问题,以确定如何避免形成性别歧视。

农业和土地事务部正在审查如何解决试图从私营机构取得贷款的妇女所面临的歧视问题。执行斯特劳斯委员会就农村财政提出的建议也会有帮助。

监督

在土地事务部内部设立的监督和评估局及土地改革男女平等政策分局正在准备问答表,以提供有关政策发展方面的资料。它们还在确定评估影响的指标。监督和评估局还确定了一系列将按性别分类的指标。其中包括只关系到妇女的要求和项目以及妇女和女户主对以男女为共同目标的方案和项目的参与及这些方案和目标对她们所产生的影响。

妇女农民

1994年,农业部对“农民”的官方定义作了重大修改,将原先处于境不利地位的农民包括在内。新定义具体提到了妇女和较普遍的提到了资源不足的生产者。这一转变是着重妇性生产者所面临的具体条件的根据。此外,还审查了农业政策的原则,以确保这些政策即对性别问题保持敏感又非歧视性。

举例说,审查的内容包括不断制定农业安全政策。农业部派了一名妇女问题研究组的代表参加一个有关性别问题和粮食安全的培训方案。目前,一项提高农业领域妇女地位的方案正处于执行的初级阶段。

到目前为止,农业部已支助了重点为满足原处境不利农民需求的特别项目。这些基金将使属于新定义下的妇女农民受益。1995年9月为在西北省召开的妇女会议提供了260 000兰特。

农业部的白皮书指出。“在为支助贫穷农民设计和提供服务 and 基础设施时将会考虑和减轻妇女因承担家庭责任而产生的进一步工作负担和时间上的限制。”中央统计局的时间利用研究将提供有关男女有酬、无酬、“生产性”和再生产性工作的详细资料。中央统计局还计划进行一次全国农村调查,调查范围将首次跳出白人商业性农民的范围,以调查所有靠土地维生和工作的人的情况。

妇女农业工人

在(白人)商业性农场上工作的妇女农工受到多重形式的抑制。包括下列事实:

- 农工—男女都包括在内—的工资普遍极低,妇女的工资比男子的工资更低;
- 妇女农工构成了主要的季节工和临时工,因此得不到固定收入;
- 居住在农场的妇女既附属土地所有者农民,又附属与她与一名男子的关系因为工作和住房合约是与其丈夫或父亲签订的;和
- 由于紧缩,很多农工已经丧失或正在丧失务农的生计和家庭。

负责农工的主要是劳工部,而不是土地事务部。但是,土地事务部曾试图起草有关土地保有权的新立法,以便使作为佃户的人能够独立获取土地,防止雇主将他们赶出土地,但是这些措施得到商业农民(多数是白人)的强烈反对。

直到 1980 年代之前,多数劳工立法并不适用于农业工人。在过去几年里,三个基本法规——《劳工关系法》、《就业基本条件法》和《失业保险法》——都已扩大范围,将农业工人列入其中。如何有效实施则仍然是一项挑战。

与此同时,妇女农业工人已采取了第一个步骤将自己组织起来。1996 年,一个由五个非政府组织组成的网络协调举办了由八省妇女农工参加的地方和地区讲习班。最后导致 1997 年 6 月举行了妇女农工和农场居住者全国会议。据非政府组织估计,这项倡议传达到了几千名以农场维生的妇女并提高了非政府组织、社区组织和研究机构对妇女农工所面临问题的认识。

通信

鉴于农村人口居住遥远而得不到一系列货物和服务,通信服务对他们来说尤其重要。改进外围地区的通信服务有助于妇女,因她们是这些地区大多数的居民。

通讯部公布了邮政政策绿皮书,一个结果应是 1998 年新的《邮政法》。绿皮书强调邮政服务可在农村和外围地区为提供与城市中心的联系发挥重要作用。1994 年以来,已有将近 100 万户居住在条件不利地区的家庭得到了邮政地址。但是,仍有将近 400 万个积压的地址尚未提供。扩大邮政服务的范围将有助于提供一系列社会保障服务。包括养恤金、住房补贴和农村财政补贴。其目的是将服务变成人民银行,以提高穷人,尤其是农村地区穷人的生活品质。

通讯部还制定了一个电信中心实验项目。今后五年将会建立几百个电信中心。电信中心将向居住在外围地区的人提供电话以及因特网等更加高级的服务。将可从中获得有关投标、蔬菜市价和许可证等问题的资料。已要求申请建立电信中心补助的组织和个人明确说明电信中心内是否有赋予妇女权利的方案。

主要电信业务者 Telkom 有限公司由通讯部负责。最近, Telkom 已进行改组,将 30% 股票卖给了一家财团。这家财团除了支付了 55.8 亿兰特的购买价格以外,还认捐了 1.05 亿兰特,用于改善历史上处境一直不利的社区的生活品质。

通讯部还希望,这次出售将使 Telkom 能够安装 120 000 部公用电话和 281 万条

新线路、更新 120 万条线路可使 2000 所学校和诊所与因特网联网。新线路的优先客户包括学校、诊所和医院、图书馆及社区中心。通讯部还计划安装优先线路,供受虐待的妇女使用。

农村妇女的卫生服务

基本上没有收集按地域分列的可靠的卫生指标。1991 年估计的非洲男女出生时预期寿命从加乌登省的 61.8 岁到西北省的 58.2 岁不等。轶事趣闻明显表明,农村地区妊娠造成的产妇死亡较高。这是因为社会经济条件较差以及服务的数量和质量都有限。同样,在都市化率最高的农村地区,婴儿死亡率也最低。

计划生育服务作为卫生部全面生殖保健方案的一部分,向包括农村妇女在内的所有南非妇女提供。

但是,城市比农村地区更容易得到服务。在某些地区实际上根本没有服务。此外,文化信仰、男性主宰、女性教育水平较低和人们认为保健工人不关心的态度仍然成为阻碍农村妇女得到计划生育服务的障碍。诊所建造方案、免费初级保健方案、卫生教育和卫生工作者的再培训等倡议都应有助于克服其中的一些障碍。

有必要采取适当的后续行动,以确保在流动诊所和其他诊所以及医院提供安全避孕办法。

农村地区的社会保障方案

福利白皮书草案确认农村地区和城市边缘地区及非正规居住区的社会福利人员太少。这些地区急需发展社会福利。白皮书还确认必须转变目前训练方案偏重城市的倾向并提供替代方法,以取代在农村地区不加鉴别的重复城市模式的作法。福利部计划征聘社会福利人员为农村地区服务和提供吸引人员前往这些地区的鼓励性措施。

训练和教育

农村地区的教育和训练机会普遍发展不足。很多农村的学校过份拥挤。在某些情况下是在树底下上课。成人基础教育和训练不足或根本不存在。提供的多数成人

基础教育和训练方案都集中于缝纫或园艺等陈规定型领域的自助方案。没有统计资料说明妇女参与这些方案的人数。

福利部计划鼓励社区发展方案促进和加强妇女的能力建设和方案、微型企业、小企业发展和合作企业,以克服农村普遍贫穷的现象。福利部认识到如果要使这些方案取得成功,妇女必须获得信贷和技术培训。福利部打算与公共工程方案联系,确保这些方案有效地针对贫穷妇女。

发展方案

福利部在三个省开始为有 5 岁以下儿童的失业妇女执行试验性首要方案。不久的将来,还将在所有其他省开始同样的试验。这一首要方案的重点是过去被剥夺服务和经济机会的农村妇女。

方案的目标是向单亲失业妇女及其幼小孩子提供脱离贫穷和减少可能对国家依赖的机会。实现目标的手段如下:

- 加强母亲作为天然照顾者的作用;
- 扩大妇女可得到的教育和训练机会;
- 增加就业机会;和
- 使妇女掌握生活技能,以提高其生活品质。

此外,家庭还将得到支持此项方案目标的社会服务。

贸易和工业部还通过 **Khula** 企业资金和 **Ntsika** 企业发展机构向农村妇女提供资金。该部还向农村妇女运动提供财政援助。

目前贸易和工业部可向农村妇女提供援助的各项措施包括:

- 审查条例及其对妇女的影响;
- 研究妇女在获取信贷时所面临的手续、费用和限制;
- 设立一个有 700 万兰特的妇女基金,目前为止,已将 240 000 兰特拨给了从事手工业的妇女,250 000 兰特拨给了南部非洲开发银行。

第 15 条:法律面前和公民事务方面的平等

1. 缔约各国应给予男女在法律面前平等的地位。
2. 缔约各国应在公民事务上,给予妇女与男子同等的法律行为能力,以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利,并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。
3. 缔约各国同意,旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文书,应一律视为无效。
4. 缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面,应给予男女相同的权利。

法律面前的平等

合同

南非法律规定,任何成年人均可以本人姓名签订合同。新《宪法》规定,年满 18 岁为成年。

根据民法,妇女与男子在签订合同和管理财产的法律行为能力方面具有平等地位。《普通法第四次修订令》(1993 年)和《婚姻财产法》(1984 年)废除丈夫的婚姻权力,这一权力规定妻子需得其丈夫许可方可签订合同。在这之前,妻子需得丈夫许可,但丈夫不需其妻子同意可签订合同,包括出售他们的房子。通过《普通法第四次修订令》(1993 年)之后,废除婚姻权力也适用于在 1984 年前结婚的人。不过,尽管法律正式规定废除,在许多情况下,丈夫实际上依然作一切重大决定。

根据民法规定,妇女有权管理财产,不受男性干预或不需获得其同意。这适用于不论在婚姻期间、结婚之前或者还没有结婚之时获得的财产。

另一方面,非洲习惯法依然歧视妇女的法律行为能力。《黑人行政法》(1927 年)

第 11 节第(3)条(B)款规定:

凡按习俗结合的伴侣和与其丈夫住在一起的黑人妇女(但长期住在纳塔尔省的黑人妇女除外),应视为未成年人,其丈夫应视为其监护人。

就普通法和习惯法而言这一条款将妻子当成未成年人。根据普通法监护人不得出售儿童财产,但按习俗结婚的丈夫可未经妻子同意出售妻子的财产。习惯法的未成年人概念也允许丈夫禁止妻子在她的房子之外工作,及允许男性移徙工人禁止其妻子签订合同以获得家庭必需品。

《黑人行政法》第 11A 节允许根据非洲习惯法结婚的妇女签订合同、获得信贷及签订协定,但她只能就财产进行上述行为。对非财产协定她并没有这种权利。

《祖鲁法典》(1983 年)第 119 节取消对住在夸祖鲁-纳塔尔省已婚非洲裔妇女的这些限制。但,《法典》第 27 节第(3)条规定已婚妇女受其丈夫的婚姻权力的限制,除非他们的婚姻规定财产不是共有,并有婚前协约排队婚姻权力。可是,大多数非洲裔妇女的婚姻属财产共有制。除外,《祖鲁法典》第 22 节规定,家庭所有成员——不论年龄和性别——就所有家庭事务都受一家之主控制。

损害

当法庭裁决损害赔偿金,其计算是按照传统原则。这些原则优惠传统的收入获得者,以及高收入者。妇女因此很可能收到比男子较少的损害赔偿金。

妇女作为诉讼者和法人

根据民法妇女和男子有同样的诉讼权利——提起法律程序。根据习惯法,被视为未成年人的妇女,在未得其丈夫或监护人的协助不得提起诉讼,除非涉及一些财产事项。

妇女律师有权代表当事人在民事法庭和法庭出庭。妇女陪审员也由法庭任

命。大多数习惯法和宗教法法庭都由男人控制。妇女在这些法庭很少或没有代表性。

获得法律服务

法律援助委员会关于获资金援助的当事人或所获得的赔偿的统计不是按性别分类的。整个说来,委员会预算拨款倾向刑法案件。大多数这些案件被告都是男子。委员会也对家庭法事项提供费用,其中大多数诉讼者是妇女。可是,拨款总额很少。缺乏资金使很多离婚妇女无法获得子女的监护和监护人资格和财产的分配。

行动和居住自由

根据如《种族区域法》和控制流入等立法,以前许多南非人的行动权利都受到政府的控制。这些法律严格限制所有非白色人种对居住和工作地点的选择。非洲裔妇女的行动比非洲裔男子受到更严格的限制,因为法律和实践都优惠到城市地区、矿场和工厂工作的男子,而非非洲裔妇女留在这些地区的权利大体视其与男子的关系而定。

随着这些法律的废止,所有种族的男女都获得相同的行动和选择住所的正式法定权利。妇女的住所是不视其父亲或丈夫而定的。可是,种族隔离居住模式和就业短缺和住房问题依然存在。而且,根据传统、习惯及社会规范在许多家庭重大的决定很可能都是由男子作出。婚姻限制妇女选择其住所的权利,因为根据传统、习惯和社会实践,妇女必须与其丈夫住在一起。这限制了妇女行使她们的权利。

在其他国家短期居留和工作的南非妇女,与男子一样所有其配偶和子女与其在一起的权利。

第 16 条:婚姻和家庭方面的平等

1. 缔约各国应采取一切适当措施,消除在有关婚姻和家庭关系的一切事项上对妇女的歧视,并特别应保障她们在男女平等的基础上:
 - (a) 有相同的缔婚权利;
 - (b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示,完全同意不缔婚约的权利;
 - (c) 在婚姻续存期间以及解除婚姻关系时,有相同的权利和义务;
 - (d) 不论婚姻状况如何,在有关子女的事务上,作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下,均应以子女的权益为重;
 - (e) 有相同的权利自由负责地决定子女人数和生育间隔,并有机会获得使他们能够行使这种权利的知识、教育和方法;
 - (f) 在监护、看管、受托和收养子女或类似的制度方面,如果国家法规有这些观念的话,有相同的权利和义务。但在任何情形下,均应以子女的利益为重;
 - (g) 夫妻有相同的个人权利,包括选择姓氏、专业和职业的权利;
 - (h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面,无论是无偿的或是收取价值酬报的,都具有相同的权利。
2. 童年订婚和童婚应不具法律效力,并应采取一切必要行动,包括制订法律,规定结婚最低年龄,并规定婚姻必须向正式登记机构登记。

婚姻形式

家庭关系应遵循民法、宗教法和习惯法律。有些夫妇是按一种以上的制度结婚的,例如,按照宗教法和民法、或按照习惯法和民法缔结婚姻。

公证结婚

南非普通法主要是以罗马-荷兰和英国法律为依据的。南非普通法允许两种形式的婚姻:

- 财产共有制婚姻;
- 非财产共有制婚姻,在这种情况下,通常都有婚前契约。

在财产共有制婚姻中,配偶把他们的资产合并为共同财产。在解除婚姻关系时,每人应得到共同财产的一半。在非财产共有制的婚姻中,每个人只能得到在结婚时自己所拥有的财产,以及在婚姻期间赚取或得到的一切。

习惯法婚姻

在习惯法婚姻中,妻子永远处于未成年人的地位。她没有拥有、购买或出售财产的权利。只有丈夫、监护人或年长的男性亲属才有这些权利。但是,妇女可以使用财产。因此,她们可以居住在为居住目的而修建的棚屋中,耕田种地。在习惯法婚姻解除时,在婚姻期间妻子所得到的任何财产都成为她丈夫的财产。

《宪法》赋予所有人“参与他们所选择的文化生活的权利”,同时承认习惯法婚姻。但是,这些权利要服从《权利法案》、特别是平等条款的规定。

南非法律委员会关于协调普通法和本土法(习惯法婚姻)问题的议题文件提到了《宪法》,可能有歧视性的习惯法和《消除对妇女一切形式歧视公约》相互交叉所引起的紧张情况。议题文件预测习惯法婚姻将获得承认。这将使按照习惯法结婚的妇女与以公证结婚形式结婚的妇女享有同等的地位。该文件还力求废除诸如《纳塔尔法典》中的祖鲁法以及该国其他地方的习惯法,这些法律永远把不论是已婚还是未婚的妇女永远视为未成年人。

文件中提到的问题还包括:

- 习惯法中有可能出现的多配偶性质,以及多配偶制是否与宪法对性别平等承诺相抵触;
- 征得父母对婚姻的同意,以及新娘子的父亲控制婚姻的权利;
- 最低结婚年龄限制,因为习惯法没有明确规定结婚的年龄;
- 在诸如节育、子女监护权和家庭财产方面,使妻子们享有与丈夫们相同的决策权;
- 离婚时的财产问题;
- 法律是否应要求由法院来受理所有离婚案件,包括习惯法婚姻;
- 配偶支付赡养费的义务;

- 对未成年子女的权利和权限。

宗教婚姻

国家承认基督教婚姻,此外,南非还有两大类型的婚姻:伊斯兰教和犹太教婚姻。

有些夫妇是依据伊斯兰法和普通法结婚的。一些人只依据伊斯兰法结婚。目前,后一类婚姻得不到南非法律制度的承认。南非法律委员会正在对承认伊斯兰婚姻的可能性进行调查。但似乎承认伊斯兰法婚姻可能会违背《宪法》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

南非法律制度承认犹太婚姻。南非法律规定,婚姻续存至死亡或离婚,而正统派犹太教法律规定,除了世俗离婚之外,还要有宗教离婚。此外,正统派犹太教规定,只有男子可以提出离婚。这项规定从经济上、以及其他方面来说都对妇女不利,因为,男子可以利用这项权利作为世俗离婚诉讼中一种讨价还价的手段。《离婚修正案》(1996年)研究了这个问题,并规定,在民事法庭认为男子没有公平地利用其权利时,可以拒绝批准离婚。

其他形式的同居

南非的“家庭”有多种形式。很多男人和妇女虽然没有结婚,但象配偶一样生活在一起。国家不承认他们的结合为“婚姻”。还有同性同居者的结合,法律既不承认这种结合,也不准以婚姻地位。由于《宪法》规定,基于性别倾向的歧视为非法,因此,这种得不到承认的情况可能会受到质疑。

婚姻中的权利

选择配偶

根据普通法,妇女有选择配偶的权利。根据非洲的习惯法,在丈夫去世时,妻子“属于”已故丈夫的家庭,丈夫的一位亲属可以自动成为寡妇的新的丈夫。这种作法称为“ukungena”或娶寡嫂制。在其他形式的习惯法和伊斯兰宗教婚姻中,必须与丈夫和妻子的家庭商量,由他们决定谁应当与这名妇女结婚。根据《权利法

案》中的平等条款,可以反对所有这些作法。

姓氏

妇女在结婚时,有保留自己姓氏的权利。各民族的习惯是,妇女采用配偶的姓氏。但专业妇女正越来越多地选择保留自己的姓氏、或在丈夫的姓氏上加上自己的姓氏,构成由两部分组成的姓氏。

登记

法律规定,根据普通法和宗教法缔结的婚姻,结婚和离婚都需要进行登记。夸祖卢和纳塔尔法典以及和《特兰斯凯婚姻法案》(1978年)也规定非洲习惯法婚姻必须登记。在前特兰斯凯和夸祖卢-纳塔尔省以外的地区,目前不强制进行登记,但如果夫妇要求的话,就对婚姻进行登记。

多配偶制

非洲习惯法允许多配偶制,尽管大多数习惯法婚姻不存在多配偶的情况。根据普通法,如果有一个以上的妻子,就犯下重婚罪。根据《宪法》,可以反对多配偶制的做法(见第5条)。

男方在婚前送给新娘的彩礼

在南非社区中,给新娘子钱或彩礼是很普遍的做法。城市和农村地区都很盛行,尽管各种安排的细节有很大差异。有些人认为这种作法对妇女是不公平的。其他人则不同意这种看法,他们认为,男方在婚前送给新娘的彩礼即赠予妇女财产,又给予她们尊严。《黑人行政法案》(1927年)规定,根据习惯法赠送彩礼、缔结婚姻的做法不违反公共政策或自然公平的原则。

结婚年龄和合法的性交年龄。

《婚姻法》(1961年)规定,18岁以下的男孩和15岁以下的女孩不能合法结婚,除非得到内政部长的书面许可。对年龄差异的一种解释是,女孩子比男孩子成熟得

早。但是,这种做法具有歧视性,将要求南非法律委员会对这个问题进行调查。

《性犯罪法》(1957年)规定,与16岁以下的女童和19岁以下的男孩非法性交属于刑事犯罪。与有弱智者或白痴发生性关系也属于犯罪行为。最低合法性交年龄本身有矛盾,因为它与最低结婚年龄不相称。法律规定,在当事双方已婚的情况下,可以对这种犯罪行为进行辩护。南非法律委员会建议澄清这一反常规定。

尽管未成年人需要得到父母或监护人的同意才能结婚,但没有得到父母同意的未成年人的婚姻并不一定无效。在父母、监护人或未成年人的要求下,如果法庭认为,这种婚姻不符合未成年人的利益,法院就可以解除这种婚姻。

也禁止童婚。尽管如此,南非某些文化群落中是有童婚的做法。在一些宗教团体中,这种情况也很普遍,特别是在包办婚姻很普遍的情况下更是如此。在这种类型的婚姻中,女孩子基本没有什么选择,因为是她们的家庭在做选择。法律不承认这种做法。

婚姻中的暴力行为

从法律上来说,男子没有打骂妻子的权利。受到丈夫攻击的妻子可以对丈夫提出刑事指控或取得《防止家庭暴力行为法案》(1995年)的禁令(见第12和第19项建议)。后一项法案还规定婚姻中的强奸属于犯罪行为。

但事实上,有很多人认为殴打妻子属于正常行为,持这种看法的人所占的比例非常令人震惊。很多人认为,配偶之间的暴力行为属于私事,警察和法律制度不应加以干涉。不幸的是,很多人持有这种观点,包括那些负责消除家庭暴力的人。

离婚

根据《离婚法》(1979年),男子和妇女都可以要求离婚。在南非,一对夫妇只要提出婚姻已无法挽回,就可以获准离婚。不需证明已分居一段时间。

《离婚法》第七节规定,法院就财产的划分作出裁决。裁决还规定,一方向另一方支付未成年子女和/或前配偶的赡养费。如果夫妇已经达成协议,法院的裁决通常以这些协议为依据。但是,如果法院认为这些协议公平,法院有权拒绝或对这些协议

进行调整。

实际上,法院越来越不愿意规定配偶赡养费,比较赞成“决裂”的观点。在夫妇不太富裕的情况下,最高法院通常倾向于把子女赡养费的问题交给下级法院决定。这给负责监护的父母——主要是妇女造成了问题,因为负责赡养费问题的法庭不能切实有效地履行职能。

在财产共有制的婚姻中,各方应能得到共同财产的一半。但在非财产共有制的婚姻中,法院可以命令把一方的财产移交给另一方。在这种情况下,法院可以考虑对另一方的资产作出直接或间接的捐助。这意味着承认妇女照顾家庭和儿童所进行的无偿劳动。但实际上,法院裁决中很少规定这种义务。

那些同居而没有合法结婚的人,在关系破裂时,应该能够取回他们贡献的部分。但在保持关系或关系破裂之后期间,这类同居者没有要求赡养费的权利。

如果牵涉到孩子,《某些离婚事项调停法》(1987年)规定,在法院根据子女利益为重原则作出裁决之前,家庭事务律师应就子女的赡养费、照管和监护权问题向法院提出建议。

非洲习惯法和穆斯林法中离婚的理由与民法中的理由不同。依照这些法律,妇女离婚的理由与男子离婚的理由也不相同。

儿童的权利

子女人数与间隔

妇女拥有决定子女人数和生育间隔的法定权利。从法律上来说,妇女不需要就获得避孕用品的问题争得配偶的准许。但实际上,对妇女行使这些权利仍然有一些限制(见第12条)。

抚养子女

妇女拥有平等权利决定如何抚养子女。但在实际生活中,她们的控制受到家庭、配偶的家庭或其子女的父亲们的文化准则的制约。

监护

《监护法》(1993 年)规定,以公证结婚方式结婚的父母对未成年子女有共同的监护和照管权。通常,如果子女是非婚生的,那么,母亲拥有完全的监护权。但是,在 Fraser 诉 Naude 的案件(1997 年)中,宪法法院对后一种做法做了彻底改变。根据习惯法,如果男方在婚前送给新娘彩礼,那么,父亲就对子女拥有监护权和控制权。

照管

通常,在离婚时,妇女获得监护权,特别是在有幼年子女的情况下。但在对方提出反对的案例中,男子由于拥有更优越的财政资源,因此获胜的机会更多。

赡养费

《赡养法》规定,地方法官可以命令非监护父母——通常是父亲——定期向拥有监护权的父母一方支付子女的赡养费。私营赡养费制度混乱不堪;很多没有监护权的父母不遵守赡养法的裁决,强制执行工作做得很差。实际上,拥有监护权的父母承担抚养子女的主要费用。

Lund 委员会的报告(见第 13 条)列有一份 13 页的附录,其中建议了改善赡养费制度的办法。这些建议来自于有各种利益相关团体参加的一次讲习班,南非法律委员会正在对这个问题进行调查,并已分发了一份讨论文件。在关于改善这个制度的众多建议中,有一个建议提出,发出自动扣除工资的命令,从工资中扣除拖欠的赡养费。目前,只有在拖欠付款的情况下,才允许发布扣除工资法令。

有些父亲认为,赡养费的概念不适用于习惯法,因为离婚结束了配偶之间的关系,并结束了家庭。这种说法忽略了父母对子女应承担的责任。事实上,《赡养法》适用于所有父母,不论他们已婚、离婚、或从未结过婚。

领养

领养儿童要遵守《儿童保育法》(1983 年)。在非婚生孩子的母亲有权同意这样的孩子被人领养。

生父的权利

南非法律委员会最近调查了非婚生子女生父的情况。委员会提出了一份报告,起草了一项法案——《拟议的私生子生父权利法案》。法案规定,在生父提出申请的情况下,如果法院认为这样做最符合孩子的利益,就可以准许生父有探视的权利、有监护或照管的权利。法案还规定,在把孩子送出去供人领养时,只要有可能,就应当通知父亲,并让父亲有机会申请自己领养这个孩子。

祖父母的权利

1996年6月,南非法律委员会完成了一份关于“有关人士探视未成年儿童问题的报告”。这份报告也包括了一份尚未颁布的法案草案。《法案》规定,在“对儿童拥有父母管辖权的人”拒绝祖父母探视时,祖父母可以申请探视权利,任何人只要“在他或她和幼年子女之间存在着特殊的家庭关系或关系”时都可以申请。与关于儿童的其他法律,任何决定的依据是“儿童的利益为重”。

代孕

南非法律委员会还结束了对代孕母亲进行的调查,并起草了关于这个问题的法律。

有两种类型的代孕——一种是无私的,另一种是商业性的。在头一种情况下,代孕母亲出于爱、友谊或其他无私的原因,而不是为了金钱上的利益而怀孕。通常,代孕母亲是委托夫妇的亲戚或朋友。另一方面,商业性代孕则是为了报酬而进行的。这种类型的代孕在南非是不允许的。委托父母只可以提供一种的报偿,即支付代孕母亲在怀孕期间的费用。

经过协商之后,南非法律委员会起草了一项法案,其中规定,必须以书面形式提出代孕母亲的协定,由有关各方签署,并须得到法院的确认。为了获得代孕母亲的资格,这名妇女必须至少生过一个孩子。在缔结协定时,她必须已婚、离婚或守寡。委托父母必须已婚,在代孕过程中,至少必须采用其中一人的配子。委托的妻子必须是不能生育,而且这种状况必须是永久性的和不可逆转的。代孕母亲必须心身健康,能够

完成怀孕过程。

这项法案还没有成为法律。拟议的对代孕母亲婚姻状况的限制可能会不符合宪法。

继承权

根据民法,妻子有权从已故丈夫的遗产取得抚养费和资助,尽管已故丈夫的遗嘱已把所有财产赠予其他人。如果是财产共有制婚姻,她有权利得到一半遗产,在非财产共有制婚姻的情况下,妻子有权得到她对婚姻所贡献的那些部分。

根据习惯法,妇女没有继承丈夫遗产的权利。丈夫的亲属——通常是兄弟——成为妻子和子女的监护人。寡妇要通过心灵净化的仪式,然后就可以与丈夫的亲戚结婚。但对鳏夫们就是另一种做法。

根据习惯法,如果没有遗嘱的话,寡妇和已故男子的女儿没有继承遗产的法定权利,或她们的权利比儿子的权利要小。寡妇或女儿可以得到遗嘱下所规定的财产,但如果是不动产的话,就必须由儿子或男性年长亲属管理财产。总的说来,不动产和有价值的财产,例如牛群都要留给儿子或年长的男性亲属。最低价值的财产、例如小家畜和农具则可以留给妻子和女儿们。

根据《权利法案》中的平等条款,可反对这些做法。2000年司法展望文件建议对此进行进一步的调查,以采取必要的纠正措施。

家庭法院

人们普遍一致认为,需要对家庭法律制度进行全面改革。这方面的法律肢离破碎。实际上,负责离婚问题的法院仍然存在着种族隔离的情况。司法部已着手执行一项建立一些试验性的“家庭法院”的计划,它们将成为“一次性的家庭法院”。它们将一手负责与亲属关系家庭有关的法律。人们希望,它们能提供一个基础对家庭法的执行采取一个更综合协调的办法,这一办法最终将采纳法律所作的修订以及包括新的程序和机构。

第 12 号一般性建议：对妇女的暴力

消除对妇女歧视委员会考虑到《公约》第 2、5、11、12 和 16 条规定各缔约国采取行动,保护妇女不受发生在家庭、工作岗位或任何其他社会生活领域内的任何暴力行为之害。

考虑到经济及社会理事会第 1998/27 号决议,

建议各缔约国在其提交委员会的定期报告中列入以下情况:

1. 关于保护妇女在日常生活中不受各种暴力行为之害的现行立法(包括性暴力、家庭内的虐待、工作地点的性骚扰等等);
2. 为根除这些暴力行为而采取的其他措施;
3. 为遭受侵犯或虐待的妇女所提供的支助服务;
4. 关于各种侵害妇女的暴力行为的发生率和暴力行为受害者妇女的统计资料。

第 19 号一般性建议：对妇女的暴力

《公约》第 1 条内界定了妇女的歧视。歧视的定义包括基于性别的暴力,即因为女人是女人而对之施加暴力,或女人受害比例特大。它包括施加身体的、心理的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行动,胁迫和其他剥夺自由行动。基于性别的暴力可能违犯《公约》的具体条款,不论这些条款是否明文提到暴力。

基于性别的暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由,符合《公约》第 1 条所指的歧视。这些权利和自由除其他外,有:

- (a) 生命权;
- (b) 不受酷刑,不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利;
- (c) 在国际或国内武装冲突时享受人道主义规范的平等保护的權利;
- (d) 自由和人身安全权利;
- (e) 法律之前平等保护权;
- (f) 家庭内的平等权利;
- (g) 可达到的最高心身健康权;
- (h) 工作条件公平有利的权利。

南非境内的性别暴力行为

在南非,各种形式的暴力罪发案率高,其中影响到城乡地区所有种族、阶级和年龄的妇女的性别暴力。影响的阶层既包括穷人也有富人。暴力行为的高发率在部分程度上反映了南非所经历的冲突和贫穷。自 1994 年以来,国家的暴力行为大幅度减少。然而,其他形式的暴力行为的发生程度仍然同过去一样或——在有些情况下似乎有所增加。

政府和广大公众广泛认识到问题的严重性。1997 年期间,对妇女的暴力行为被列为国家预防犯罪战略的重点罪行之一。然而据报,强奸、对儿童进行性虐待以及家庭暴力的发生率持续上升。家庭暴力仍然未明确界定为暴力罪行。在衡量不同形式的性别暴力广泛程度时,存在许多体制和其他方面的障碍。

尽管现存的法律保护妇女不受性别暴力,但实际上,那些受到侵犯的妇女在其案件审理过程中往往面临进一步的问题。在许多情况下,问题是执法部门和其他政府人员的态度和偏见造成的。在其他情况下,这些问题则是由于得不到服务造成的,尤其是在农村地区。

在审理方面的一个典型问题是当强奸幸存者在法庭作证时,法庭适用“提醒规则”。该规则要求法官必须“表示他了解”依赖原告未被证实的证词,的“特别危险性”。这一规则降低了定罪率,并意味着出庭的妇女的印象是法庭不信任她们。纳米比亚认为这一规则歧视妇女,因此裁定这些规则不违反宪法。所有有关强奸罪的法律将提交南非法律委员会,以便在不久的将来进行审查。提醒规则是要进行仔细审查的问题之一。

1992 年,最高法院法官 D. M. 威廉森作出一项具有独创性的裁定(S 诉 Daniels 和其他三人案件),他在宣布判决时接受专家关于强奸创伤综合症的证据。法庭确认强奸创伤综合症可解释为什么受害者可能记不清强奸事件,而且难以描述其经过。目前,这一裁定只对最高法院开普省分院有正式约束力。一般来说,强奸创伤和被殴打妇女综合症在南非得不到充分理解,是否重视这些问题似乎取决于个别的主持审判的官员。

强奸受害者面临一系列陈规定型观念,从而造成大多数强奸受害者根本不愿意报案。

- 首先,受害者在警察派出所必须在其他人听得见的场合下叙述其经过,这使她们感到尴尬。
- 然后,受害者被转到地区外科医师处,在这里又经受令人尴尬的等待和另一次描述。
- 最后,有大量文件证明,法官们(大部分是男性白人)对南非的强奸受害者持有成见。例如有一次,一名法官在宣布判决时被引述称该妇女的经历不可能造成那么大的伤害,因为该名妇女不是处女。

根据目前的立法,妓女和男妓很少得到或根本得不到保护。

立法

宪法

《宪法》是国家的最高法律。其中一些条款是关于尊重人的尊严、个人安全的自由和不受“来自公共或私人方面一切形式暴力的问题”(见第1条)。

在私人状况下免遭暴力的权利对于妇女特别重要,因为宪法确认并保护在家庭中不受家庭暴力和一切形式的暴力。

关于个人安全权利的宣传

司法部开展了一些主动行动以宣传这一权利:

- 1997年3月20日,在全国宪法周期间,司法部宣传了“人人有权过着无恐惧的生活的主题”。向全国的学校分发了招贴画和帽子,该部的代表在法庭和学校宣讲了人权和《宪法》。
- 在1997年3月21日人权日的当天,司法部在金伯利举行了庆祝活动。活动的主题为对妇女施加暴力是犯罪行为。分发了制宪会议的资料。参加者主要从各地方城镇选出;大多数人以前从来没有参加过全国性的活动。该部制作并在金伯利和其他地方分发了宣传“安全是一项人权”的招贴画和T恤衫,鼓励妇女

入禀法庭以为对她们犯下的暴力行为取得补偿。

- 人权日是该部防止对妇女暴力活动的最高潮(见下文)。这次活动提供了一个机会将妇女权利与人权结合起来。

家庭暴力禁令

处理以性别为基础的暴力行为的主要法律是《禁止家庭暴力法》。该《法》于 1993 年 12 月 1 日生效,即在第一次民主选举和批准《消除对妇女一切形式歧视公约》之前。该法规定法官可根据遭受虐待者或另一个有利害关系的当事人的申请,向犯有家庭暴力行为者发出禁令。除其他规定外,此项禁令可阻止施暴者进入共同的家。该法还规定配偶强奸也是犯罪。

许多非政府组织对该法的局限性和实施持批评态度。南非法律委员会最近发表了一份讨论文件,其中综合了各非政府组织、法官、学术界人士、检察官办公室和其他有利害关系的当事人的意见。建议之一是就与施暴者的关系而言,扩大可能提出控诉的原告的类别,并扩大家庭暴力的定义。在审议了公众的评论后,将拟订新的立法或修正案。

1996 年 10 月,联合国关于对妇女暴力行为问题特别报告员访问了南非。她提供了一份关于家庭暴力的法律框架范本。南非法律委员会进行审议时将考虑到这一框架。

性犯罪法

关于包括强奸在内的对妇女暴力行为的法律适用于商业色情业者。然而,卖淫也是刑事犯罪,第三方出售妇女的性服务也是刑事犯罪(见第 6 条)。

刑法修正案法

《刑法修正案法》(1991 年)规定了对年幼证人的特别待遇法。该法规定,在 18 岁以下的证人看来将遭受不适当的精神压力时,法庭可让证人通过中间人作证。已在全国 115 个法庭安装了促成此事的设备。现在也可以提供四套流动设备。由于精密的电子设备费用高,现正在新的法庭内安装单向玻璃的镜子。

刑事诉讼程序修正案法

目前,特别是在强奸案中,妇女受害者遭受的主要痛苦是这些案子不必要的延误。《刑事诉讼程序修正案法(1996年)》应帮助妇女和儿童,因为该法的主要目的是消除在进行最后审判时的拖延现象。

正计划制订进一步法律以增加下级法院可宣布的最重处罚(即在地区法院从宣判服刑1年增加至最多3年,在区域法院则从宣判服刑10年增加到15年)。这项法律将使各法庭能够在适当的情况下,就有关对妇女和儿童的暴力行为的案件判以更重的处罚。

1995年的修正案已增加了法庭拒绝强奸案犯保释的权力,特别是使用武器或发生轮奸的案子。修正案还规定更有效地防止干扰国家证人。司法部正在推动一项法律,该法规定主持官员对例如使用武器或其他危险武器进行强奸等严重罪行判处强制性最短刑期。内阁已核准条款草案,在协商后加以完善。

在最近关于一名连续强奸犯的具有分水岭意义的判决中,上诉法庭明确指出,从现在开始,强奸犯不应再指望得到宽大处理了。已定罪者 **Grant Chapman** 于1991年1个星期内在开普敦犯下3起强奸案,每一项罪状各判7年徒刑,其中两项判决同时执行,实际判处徒刑14年。

首席法官 **Ismail Mohammed** 在答复 **Chapman** 的律师关于判决太严厉的论点时说:“还有什么比这更严重的呢?在公共场合享受生活的妇女,其隐私遭到侵犯,在匕首威胁下遭受强奸。毫无疑问,这是严厉的判决,但现在难道还没有到社区对这种罪行表示深恶痛绝的时候吗?”

Mohammed 法官接着说,“现在是时候,让本法院说明南非妇女有权在国内的大街小巷安全行走,流氓不得侵犯她们的安宁。我们决心保护所有妇女的平等、尊严和自由,我们对那些企图侵犯妇女权利的人不能心慈手软”。(1997年5月25日《星期天时报》)

非立法倡议

国会公开听证会

1997年2月国会提高南非生活素质和妇女地位联合特设委员会举行了第一次公开听证会,着重讨论对妇女暴力行为的问题。1997年6月6日司法部长委员会也召开一次会议专门讨论对妇女暴力行为问题。这些活动吸引了公众的广泛注意。然而,和其他听证会一样,存在的问题包括那些不住在中心地区的人无法参加,那些没有资金或不通信息的人也无法表达他们的意见。

制止对妇女暴力行为运动

司法部开展了一次重要的全国性防止对妇女暴力行为运动。该运动在1996年11月25日,即制止对妇女暴力行为国际日当天开始,一直持续了4个月,直到1997年3月21日人权日时为止。该运动得到新闻界——包括报纸和广播——的广泛报道。

该运动包括外部和内部两个方面。外部层面包括公众教育运动,散播宣传以下主题的招贴画和小册子:

- 对妇女施加暴力行为是犯罪行为;
- 法庭是为你而设的,以及
- 安全也是一项人权。

内部层面包括在司法部内举办提高敏感性的讲习班,让司法部人员着手寻找解决办法。讲习班针对的人员包括地方法官、法官、检察官、南非法律委员会成员、司法部内的其他人员、议员、福利部、安全与保障部和卫生部的工作人员以及有关的非政府组织。

讲习班查明了以下需要认真调查的问题:

- 提醒规则;
- 强奸的定义;

- 同意的定义;
- 关于原告性生活历史为可接受性证据的规则;
- 保释和假释政策;
- 检查当局披露所有事实的条件;
- 判决选择;
- 涉及儿童的色情问题;以及
- 为地区外科医师办公室、地方法院、检察官办公室、南非警察局的工作人员、审判官员(包括最高法院法官)和与对妇女暴力行为案件有关的所有行动者、编制(或进一步编制和实施)对性别问题具有敏感认识的培训课程。

这些讲习班还提出了一些建议。其中许多建议吸取了非政府组织和其他机构早些时候开展的工作。一些主要的建议是:

- 制订一个全面、协调和统一的办法以便在所有有关政府部门和非政府组织处理对妇女的暴力行为;
- 改革有关性攻击的实体法和程序;以及
- 成立高级别工作组,编制一套标准和切合实际的指导准则以处理对妇女的性暴力行为。

该工作组包括司法部、南非法律委员会、南非警察署、地区外科医师办公室、检察官办公室、教养局、福利部、地方法院、最高法院上诉庭和对妇女暴力行为问题全国网络中的一位非政府组织代表。该网络是在对妇女的暴力行为的领域开展工作的非政府组织和司法部、福利部、警察局、劳工部、卫生部、教育和教养局的一个有关部门的联盟。其中包括警察局、地区外科医师办公室的工作人员、高级检察官、法庭工作人员、审判官员、社会工作者和非政府组织。

该工作队现已起草了指导准则,目前正在各不同的有关部门传阅供评论。然后为所有利益集团编制一项综合性手册。卫生部、福利部和司法部已共同拟订了一份关于强奸的程序书,其中规定各不同机构采取统一办法。

法院对妇女开放日

这项运动期间的一项最重要活动是在3月7日国际妇女日这一天举办了法院对妇女开放日。全国各地的法院举办了有关妇女法律权利、有关抚养权和禁令等问题的资料介绍会和研讨会。法院开放日的成功取决于有关法院的工作人员的勤奋和热情,但在许多情况下也证明了政府和司法部门对这一问题的重视。

博塔·姆贝基副总统在索维托的普罗蒂亚地方法院讲了话,司法部长在开普敦的米歇尔平原法院讲了话,司法部副部长则在比勒陀利亚地方法院讲了话。许多法院请到了其他地方名人和非政府组织的工作人员,向与会者提供了信息。

以下副总统讲话的摘要总结了当天的情绪:

“我来到这里不是带来上级的指示,而是作为目击者和观察者。这次法院开放日是法院和人民之间发生互动作用的机会。法院必须从民间社会了解人们对法院的期望是什么。人民绝不应对法院感到害怕,法院也绝不应对人民的威胁。今天标志着一个进程的开始,在该进程中法院建立满足普通人民的需要和妇女特别需要的文化。

我愿意对地方法院举办这一活动的精神表示祝贺,我知道对于许多地方法院来说,这是它们第一次与该地区向社区提供服务的各组织建立联系。为了有效地开展工作,司法系统必须将自己看成是整个社会和社区服务网络中的一部分。司法系统不是独立于民间社会以外,而是在民间社会内运作,今天实际上反映了这种新的作法。

规划这次开放日是进行实际改革的一个典范。通过邀请地方法官、关心性别问题的代表和各非政府组织共同组织活动,各方面都耳闻目睹了其他方面的意见和知识。地方法官听取了妇女关于使用法院并得到公平听证会的关切。非政府组织和妇女团体也听取了资源有限的现实……

另外,各地方法院使其工作人员参加这些活动,使整个司法系统的人员都关心这一活动的结果。以前从来没有这种机会,人们的回响极为热情。直接参与

旨在使得法院更加公开更加易于接近的社区活动,使得人民拥有权力。这使得人民自觉自愿地参与改革。我希望这标志着未来取得成果的开始。”

法院开放日取得了巨大成功。出席的妇女们提出了有关法律的一系列问题,包括关于对妇女暴力行为的诉讼程序和作法以及抚养费问题,还提到了诸如法院设施、法庭官员的代表性、对性别问题的敏感认识以及教育大众等更具普遍性的问题。

罗本岛祝贺活动

1997年3月8日,在罗本岛举行了纪念国际妇女日活动,由于当年1月在该岛发生了一起性别平等委员会专员遭强奸的案件,这次活动再次重申了妇女在该岛的权益。这次活动的前半部分包括由妇女及其家庭以及非政府组织的工作人员作证,讲述了妇女遭受暴力行为的经过以及法律制度后来对待她们的情况。

随后发展

司法部正在计划通过举办地方法院和一些其他行动者参加的讲习班,对上述运动进行内部评价。这次讲习班将用来总结经验并交流今后举办类似活动的想法。

一些地方法院已经实施改革以改善那些性犯罪案件原告的处境。例如,一些法院设立了分开的休息室,使原告不必当着被告及其家庭的面坐等。与此同时,参加会议的地方法官还对检察官、办事员和翻译进行教育。从而使他们在散播关于防止在家庭内外对妇女实行暴力的资讯方面发挥更有效的作用。

只有当整个社会共同努力时才能发生重大变化。因此,各部之间彼此同心协力,并与女议员小组、非政府组织、妇女社区组织和民间社会合作。福利部和对妇女暴力行为全国网络组织的“白丝带”活动特别包括了男性,广泛分发了由男子配带的白丝带,以表示声援遭受基于性别的暴力行为的受害者。

所有这些活动都是新开展的,尚不知其长远效果。许多妇女仍发觉入禀法院的经历令人非常痛苦并充满敌意,但是,新的态度和作法已开始出现,这是积极的。

支助受害者

在德班和彼得马里茨堡的法院已制订了支助受害者方案,根据这些方案,非政府组织与法院人员密切合作,提供法律信息和律师服务。成立了新的性别问题办公室,并进行了提高法院工作人员认识的工作,从而开始改变法院审理基于性别的暴力行为案件的方法。现在,一些法院为受害者提供了分开的休息室,使她们不必在等待审理案件时遇见被告。一些法院还开辟出单间,供妇女喂养婴儿和为其换尿布。南非警察局还建立了一些强奸案受害者心理创伤支助中心。

按照国家预防犯罪战略,福利部正领导一个赋予受害者权力临时指导委员会,目的是促进建立一个以受害者为中心的刑事司法制度。其重点领域是:

- 使南非警察局、司法部、福利部、教养局和非政府组织的各级工作人员能够以帮助受害者复原的精神与受害者一起工作;
- 为此目的编制培训课教材;
- 推动建立以受害者为中心的司法制度,其中可包括《受害者权利宪章》。

打算使培训班得到《国家资格法》的认可,从而可增加那些完成课程的人员就业与提升的机会。

福利和人口发展部部长杰拉丁·弗雷泽-莫莱克蒂在开普敦的一次简报会上发言时说,今年将特别重视赋予受强奸和遭殴打的妇女和受虐待的儿童权力的问题。

临时委员会建议最终将成立一个赋予受害者权力全国联盟。该机构将承担监测执行国家预防犯罪战略的赋予受害者权力方案的任务。

在教育机构中的基于性别的暴力行为

目前没有关于学校暴力行为的范围的统计数字。然而,据报告,在学校校园内和周围发生了许多女童遭强奸、骚扰和攻击的案子。攻击者包括老师、同学以及与学校无关的人。

据设在伦敦的人权组织“非洲观察”1994年发表的一份报告,南非的许多女孩

因为害怕被强奸¹²而停止上学,女孩因为害怕被强奸往往无法在晚上走出家门出去学习。约翰内斯堡市内和附近的 15 所农村小学的校长相信四分之三以上的学生遭受过性骚扰和虐待。一位校长说“那些行走到学校的儿童——有些要走 20 公里——遇到以食品和金钱交换性服务的提议”。他说,如果给儿童提供上学的交通工具,将大大降低性虐待的发生率。¹³

早至 1989 年,高等院校发生的情况之严重促使开普敦大学成立了一个委员会,以调查性骚扰的情况。现在,该大学提供防止性骚扰和提供支助的服务。许多其他高等院校也正在制订有关这一问题的政策。多数省份已报告它们计划建立处理暴力案件的制度。加乌登省教育部正在谈论在每个学校设立听取冤情的官员,以协助解决性暴力及其他问题。

为解决在中小学和高等院校女孩和妇女的安全问题,教育部部长委员会商定请负责编制幼儿开发计划的课程委员会以及教师任前和在职教育计划处理对妇女和女童暴力的问题。在教育领域处理对女孩和妇女暴力行为的各种制度尚待落实。

暴力和保健服务

当医院工作人员怀疑发生家庭暴力的情况时,求他们不需通知警方。但如果暴力行为涉及未成年人——无论是女孩或男孩——就必须报告警方。

强奸幸存者如果要求接受 HIV/艾滋病的化验,即给他们作此项检查。但对强奸者却没有这种惯例检查,因为这种作法被认为不符合宪法。

结论

自谈判临时和新宪法和举行第一次民主选举以来,南非在很短时间内取得了很大的成就。政府意识到成就与许多不平等现象和挑战同时存在。本报告提供了一个

¹² 1995 年 8 月 23 日《公民报》。

¹³ 1995 年 12 月 5 日《星报》。

基准点,可据此衡量今后的发展。希望南非下一次向消除对妇女歧视委员会提交的报告能够描述迅速的进展及这份报告,即我们向消除对妇女歧视委员会提交的第一份报告中提到的许多问题的解决。那份报告也将谈及导言中提到的限制。

本报告记载了现状和已经进行或到目前为止计划开展的主动行动。政府承认,按照《宪法》解决两性不平等的许多领域的问题,不仅需要完全消除性别歧视,而且要采取积极和主动进攻的行动。政府也承认修改法律和政策是不够的。需要采取进一步行动确保具有进步意义的法律和政策不仅是一纸空文而是在生活上真正的变革。

缩略词和简称

成人教育	成人基础教育和培训
社会平等局	社会平等社区局
工会大会	南非工会大会
重建委员会	重建社会服务委员会
统计局	中央统计事务局
妇地会	妇女地位委员会
提高妇女地位司	联合国提高妇女地位司
经社理事会	经济及社会理事会
出口鼓励计划	出口鼓励总计划
劳工组织	国际劳工组织
提高妇女地位训研所	联合国提高妇女地位国际研究训练所
非统组织	非洲统一组织
非洲经委会	联合国非洲经济委员会
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处

提交报告的政府各部

农业部

艺术、文化、科学与技术部

通讯部

教养事务部

国防部

教育部

环境事务和旅游部

财政部

外交部

卫生部

内务部

住房部

司法部

劳工部

土地事务部

矿业和能源部

省级事务和宪法发展部

国有企业部

市政工程部

公用事业和行政事务部

安全和保障部

体育和娱乐部

贸易和工业部

运输部

水事务和林业部

福利和人口发展部

国家情报局
