



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
18 November 2016
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于不丹第八和第九次合并定期报告的结论性意见*

1. 2016年10月27日委员会第1437和第1438次会议(见 CEDAW/C/SR.1437 和 1438)审议了不丹第八和第九次合并定期报告(CEDAW/C/BTN/8-9)。委员会的议题和问题清单载于 CEDAW/C/BTN/Q/8-9，不丹的答复载于 CEDAW/C/BTN/Q/8-9/Add.1。

A. 引言

2. 委员会感谢缔约国提交其第八和第九次合并定期报告。还感谢缔约国就会前工作组提出的议题和问题清单做出书面答复，欢迎该代表团的口头介绍以及答复委员会对话期间口头所提问题做出的进一步说明。

3. 委员会赞扬缔约国派出由不丹常驻日内瓦联合国办事处和其他国际组织代表钦加·辛格率领的代表团。代表团成员包括国家妇女和儿童委员会、最高法院、总检察长办公室、农业和森林部、外交部和不丹常驻代表团的代表。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自2009年审议缔约国第七次定期报告(CEDAW/C/BTN/7)以来在开展立法改革方面取得的进展，特别是通过了以下法律：

- (a) 《防止家庭暴力法》，2013年，和《防止家庭暴力法细则和条例》，2015年；
- (b) 《儿童养育和保护法》，2011年，载有打击儿童贩运的条款；
- (c) 《刑法典(修正)法》，2011年，提高了对强奸罪的刑罚。

5. 委员会欢迎缔约国努力完善政策框架，旨在加快消除对妇女的歧视促进性别平等，例如通过了下列文件：

* 委员会第六十五届会议(2016年10月24日至11月18日)通过。



(a) 《国家发展计划》(2013-2018 年)，寻求将性别视角纳入第十一个五年计划时期的计划和方案中；

(b) 2012 年的《国家就业政策》，寻求提高高等教育的妇女入学率。

6. 委员会欢迎，自审议上一份报告以来，缔约国在 2009 年批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。

C. 议会

7. 委员会强调了立法机构在确保全面执行《公约》方面发挥的关键作用(见委员会关于其与国会议员的关系的声明，2010 年第四十五届会议上通过)。委员会邀请议会根据其任务授权，从现在起到《公约》下一次报告周期，采取必要步骤落实本结论性意见。

D. 主要关切领域和建议

《公约》的法律地位，法律的能见度和协调性

8. 委员会注意到缔约国代表团提供的澄清，根据《宪法》第 10(25)条，《公约》是缔约国法律的一部分，直接适用于国内法院。但是，委员会注意到，没有材料说明有任何法院参照《公约》规定做出了判决。委员会称赞设立国家法律审查工作队负责统一条款彼此矛盾的法律，包括关于妇女和儿童的条款，但注意到未对完成统一进程设定时限。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 加强努力利用为提供持续司法和法律教育而成立的不丹国家法律学院传播关于《公约》、委员会一般性意见以及法官、检察官和律师能力建设方案的信息；

(b) 为完成法律统一设定明确时限，确保国会妇女、儿童和青年委员会正在开展的法律统一磋商具有参与性，包括从性别平等角度彻底分析缔约国所有与其他成文法和《公约》相冲突的法律。

诉诸法律的机会和法律申诉机制

10. 委员会称赞缔约国通过提供 2003 年《律师法》规定的法律援助和设立妇女儿童专门法院，持续努力改进缔约国内的诉诸法律的机会。委员会注意到，总检察官办公室开展了法律援助需求评估，以期确立体现国际最佳标准和做法的国家监管框架。但是，委员会关切的是，缺乏数据说明妇女在诉诸法律时面临的挑战，特别是生活在农村地区的妇女遇到的挑战，由于地形，农村地区实际诉诸法律的可能很有限。

11. 委员会建议缔约国：

(a) 确保妇女在缔约国所有地区有效诉诸法律，特别是在农村地区，解决实际诉诸法律可能性的关切；

(b) 制定法律援助国家监管框架时，考虑到委员会关于妇女诉诸法律的第33(2015)号一般性建议提供的指导；

(c) 确保妇女儿童专门法院资源充足，可以利用，并确保妇女通过认识提高方案知悉她们可用的法律补救办法。

提高妇女地位的国家机构

12. 委员会欢迎通过增加人力资源和任命一名部长作为主席等方式增强了负责协调提高妇女地位事务的机构国家——妇女和儿童委员会。委员会还注意到，国家妇女和儿童委员会在任务授权扩大之后正进行组织审查，以监测 2011 年《儿童养育和保护法》、2012 年《儿童收养法》和 2013 年《防止家庭暴力法》的执行工作。委员会赞扬缔约国在国家统计局和国家妇女和儿童委员会的帮助下，努力将可持续发展目标纳入其《性别指标手册》，并划分其关于儿童和妇女的任务授权，使性别部分成为单独的任务授权，专门强调性别平等。委员会还称赞缔约国制定国民幸福总值政策筛查工具，将性别平等作为评价国家政策的一个参数。委员会注意到，缔约国正在制定新的国家性别平等政策。但是，委员会感到关切的是：

(a) 国家妇女和儿童委员会与性别平等问题协调人之间的协调有限，特别是在县一级，提供给他们的培训有限；

(b) 提供的关于国家妇女和儿童委员会监测性别平等主流化，包括促进性别平等的预算编制的活动的信息有限；

(c) 缺乏关于妇女和女童的分列数据，这会影响到缔约国的方案拟订活动。

13. 委员会建议缔约国：

(a) 加强国家妇女和儿童委员会与各县的性别平等问题协调人之间的协调，并确保性别平等问题协调人获得关于妇女权利，特别是性别平等主流化的充分培训；

(b) 下一次定期报告介绍国家妇女和儿童委员会监测性别平等主流化的活动，包括促进性别平等的预算编制，并确保该委员会有足够的人力和财政资源来切实执行其扩大的任务授权；

(c) 加紧努力收集关于妇女和女童的分列数据，确保国家性别平等政策草案避免没有性别区分的措辞，并促进收集和传播此类数据；

(d) 确保在评估促进性别平等政策的实效时切实利用国民幸福总值政策筛查工具和载有可持续发展目标及其指标的《性别平等指标手册》。

暂行特别措施

14. 委员会回顾其上一次结论性意见(CEDAW/C/BTN/CO/7, 第 15 段), 并重申感到关切的是, 尽管缔约国表示会审议起草一项关于暂行特别措施的法律, 但并未采取任何此类措施以推动男女在《公约》所涉领域的事实上的平等, 尤其是在教育以及妇女参与政治和公共生活方面的平等。委员会还感到关切的是, 由于性别成见与偏见认为暂行特别措施与择优选拔制度不符, 因此为促进对此类措施的了解所做的努力受阻。

15. 委员会建议缔约国按照《公约》第四条第 1 款和委员会关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议, 通过增加妇女参与政治生活、教育和就业的暂行特别措施的法律规定并充分实施这些规定, 作为在妇女代表不足或处于劣势的《公约》涵盖领域加快实现男女实质平等的必要战略。委员会还建议缔约国提高议会议员、政府官员和公众对暂行特别措施的必要性的认识。

定型观念和有害习俗

16. 委员会注意到, 缔约国努力执行《国家两性平等行动计划》, 以改变公众的陈规定型观念。然而, 委员会仍感到关切的是, 男女社会家庭责任和角色方面, 依然存在着歧视性的定型观念和根深蒂固的重男轻女态度。委员会还关切地注意到, 缺乏关于一夫多妻等有害习俗普遍程度的数据。委员会回顾先前的结论性意见(A/59/38(第一部分), 第 115 段和第 116 段), 并注意到, 缔约国尚未对现有的歧视性定型观念进行全面分析, 以评估其对实现性别平等的影响。

17. 委员会建议缔约国:

(a) 扩大关于歧视性定型观念对妇女特别是农村地区妇女享有人权所产生的不利影响的公众教育方案, 并审查学校课程以确保其有助于消除性别定型观念;

(b) 加强与媒体的合作, 以教育公众, 提高对社会各阶层仍保留的性别定型观念的认识, 监测媒体使用《伦理准则》情况, 以便媒体展示妇女和女童积极参与政治、经济和社会生活的正面形象;

(c) 开展全国性研究, 分析现有的歧视性定型观念, 以评估其对实现性别平等的影响, 并确定一夫多妻这一有害习俗的普遍程度和流行范围;

(d) 定期监测和审查为消除性别定型观念和有害习俗所采取的措施, 以评估其影响。

侵害妇女的性别暴力行为

18. 委员会称赞缔约国 2013 年通过《防止家庭暴力法》, 2015 年通过《防止家庭暴力法细则和条例》。委员会还称赞缔约国 2011 年通过《刑法典(修订)法》, 加重了对强奸罪的惩罚, 并在更多的县推广设立妇女儿童保护单位。委员会感到

关切的是，缺乏专门法院来审理侵害妇女的性别暴力行为，包括家庭暴力。委员会尤其感到关切的是：

(a) 侵害妇女和女童的性别暴力行为非常普遍，而这类案件的举报率很低；

(b) 有报告称，尽管缔约国开展了提高认识方案和活动，但仍有大约 74% 的妇女认为，家庭暴力情有可原；

(c) 2013 年《防止家庭暴力法》第 22 条允许在被定为轻罪的家庭暴力案件中进行调解；

(d) 庇护受暴力侵害妇女的收容所数量有限，现有的收容所都是由民间社会组织管理和出资的。

19. 委员会回顾其关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议，建议缔约国：

(a) 确保彻底并切实调查所有暴力侵害妇女和女童案件，并确保肇事者受到起诉和适当惩罚；设立专门法院，审理侵害妇女的性别暴力行为，包括家庭暴力；

(b) 开展提高认识宣传运动，消除妇女在社会上接受家庭暴力的现象；查明并处理受暴力侵害妇女不举报的根本原因；

(c) 修订 2013 年《防止家庭暴力法》第 22 条，排除通过调解解决家庭暴力案件的做法；

(d) 依照关于处境困难的妇女儿童个案管理和移案制度的标准作业程序，以及减少侵害妇女儿童暴力行为联合方案，为侵害妇女性别暴力行为的受害者和幸存者建立协调一致的、多部门的支助服务系统，以提升国民幸福总值；

(e) 制定一项明确计划和充足预算来执行 2013 年《防止家庭暴力法》，开展需求评估，确定缔约国受暴力侵害妇女对收容所的需求，并向开办此类收容所的非政府组织提供资金；

(f) 继续加强警察和其他执法机构的能力，以通过将能力建设方案制度化和增加妇女儿童保护单位的数量，防止和应对侵害妇女和女童的性别暴力行为。

贩运和利用卖淫营利

20. 委员会欢迎 2011 年《儿童养育和保护法》获得通过，其中载有关于打击贩运儿童行为的一节；欢迎缔约国努力依照国际标准修订贩运罪的定义。委员会注意到，缔约国正在为打击人口贩运的多部门对策制定标准作业程序，并已向内阁递交一份提案，以确定对付贩运问题的牵头机构。然而，委员会感到关切的是：

(a) 缔约国仍是主要为强迫劳动和性剥削目的贩运人口，特别是贩运妇女和儿童的来源国和目的地国，而且缺少可以接纳受贩运之害的妇女和女童的收容所；

(b) 女童，大多是农村来的女童，常常被迫从事剥削性的家务工作；

(c) 缺乏关于卖淫妇女和“札扬”(歌舞厅)卖淫剥削的数据。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力消除贩运妇女和女童的根本原因，确保受害人康复并融入社会，包括向她们提供获得住所、法律、医疗和心理社会援助的机会；

(b) 收集有关贩运妇女和女童严重程度和形式的的数据，数据应按年龄、地区等分列；

(c) 收集有关卖淫妇女和卖淫剥削的数据，特别是在“札扬”歌舞厅，并确保卖淫妇女的规划研究分析招聘和剥削妇女和女童所涉的性别问题；

(d) 加大努力，开展双边、区域和国际合作，防止贩运人口，包括交换信息，协调起诉人口贩子的法律程序，特别是与各邻国和其他南亚国家合作。

参与政治和公共生活

22. 委员会注意到，在2016年9月地方政府选举之后，妇女的代表人数增加了3%；委员会称赞缔约国制定《促进民选任职男女平等的国家行动计划》。委员会注意到，妇女参与政治生活的代表人数偏低的主要原因是：性别定型观念、教育程度低下、缺乏资金，而这恰恰也是她们按缔约国国民幸福总值指数衡量不幸福的主要原因。委员会感到关切的是，尽管为提高竞选地方政府职位的女性候选人的实用识字能力做出了努力，但她们的就职人数依然偏低。委员会尤其感到关切的是：

(a) 妇女只占国民议会席位的8%，地方政府职位的10%；

(b) 妇女在决策岗位上的人数依然偏低，特别是担任部长、法官、外交官和高级公务员的人数偏低；

(c) 未采用包括配额在内的暂行特别措施来加速实现事实上的男女平等。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第4(1)条、委员会第25(2004)号一般性建议和关于妇女参与政治生活的第23(1997)号一般性建议，采取措施，包括暂行特别措施，如任命方面的性别均等制度、加快征聘女性担任高级职位等，以加快妇女在选任和任命机构的充分和平等参与，包括担任司法工作、部长职务、外交人员和公务员以及地方政府职务；

(b) 确保切实执行《促进民选任职男女平等的国家行动计划》，争取增加提名的女性候选人人数；解决有关实用识字能力测试的关切，这项测试被认为是妨碍妇女寻求参与地方政府选举的一个障碍；

(c) 加快修正和通过2008年《公共选举基金法》的进程，以便向国家和地方选举中竞选政治职务的女性候选人提供公共资金。

教育

24. 委员会欢迎为提高妇女识字率所做的努力，如为女童提供奖学金，交付非正规教育方案等。委员会注意到，缔约国根据《2014-2023 年不丹教育蓝图》，设立了住校的“中心学校”，以降低结婚和怀孕引起的高辍学率。委员会注意到，由于采取了这些措施，为减少走路上学的距离、从而方便女生上学而设的“大课堂”数量减少了。然而，委员会感到关切的是，在小学升中学阶段的辍学率很高，而且妇女和女童文盲率也很高。委员会还感到关切的是，学校的女教师人数较少。

25. 委员会建议缔约国：

(a) 制定措施，确保学校有效地留住妇女和女童，特别是在小学升中学阶段及大学时期；

(b) 对“中心学校”的效果并对“大课堂”在降低女生因结婚怀孕而辍学的比例方面的作用进行影响评估，并在下一次定期报告中介绍调查结果；

(c) 加紧提供非正规教育和其他成人扫盲方案，以减少女性文盲；

(d) 通过教师培训中心和学院扩大招收女生，增加学校的女教师人数。

就业

26. 委员会称赞缔约国在公共部门将产假从三个月延长到六个月，将陪产假从 5 天延长到 10 天。委员会注意到，缔约国正在与私营部门协商，争取设立儿童保育设施，并考虑向其员工提供育儿福利方面更加优惠的就业条件。委员会还称赞缔约国将强制性的性别平等指标纳入了所有政府部门和自主机构的 2016-2017 年度绩效考核协定。委员会注意到，通过就业技能计划、海外就业计划和直接就业计划，许多妇女得到了培训和就业。然而，委员会感到关切的是：

(a) 女性的失业率高高于男性，2013 年女性劳动参与率有所下降；

(b) 女性在低工资的农业和家佣部门之外就业的机会有限；

(c) 关于为处理性骚扰问题而采取的具体措施的信息有限，并缺乏关于妇女对职业隔离及其对工资差距的影响的投诉数据。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 加大努力，在就业中充分执行现行性别平等法律和规章，降低妇女失业率，通过为妇女提供职业和技术培训等其他措施，促使妇女进入正规经济部门；

(b) 加强努力，消除结构性不平等以及职业上的横向和纵向隔离；实行更为进步的育儿政策，以便男女分担育儿责任，更多地提供儿童保育设施；

(c) 收集关于工作场所性别歧视问题普遍程度的统计数据，包括性骚扰案件的统计数据，并定期进行劳工监察，以强制执行劳工法和关于性骚扰的行为守则。

卫生

28. 委员会称赞缔约国为降低孕产妇和婴儿死亡率做出的努力，引进流动诊所，在社区提供产前产后服务。然而，委员会关切，尽管免费提供避孕药具，但年轻妇女的早孕率和包括艾滋病毒等性传播感染率仍然很高。委员会注意到，根据2011年《刑法典(修正)法》第146条，只有为了挽救母亲的生命，或怀孕是由于强奸或乱伦所致，才允许堕胎。然而，委员会感到关切的是，终止妊娠仍然被定为刑事犯罪，尽管这是一项轻罪，最高可判三年徒刑。委员会还对缔约国的自杀率感到关切，其原因可部分归结于吸毒和缺乏经济机会。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧向包括农村妇女和女童在内的妇女提供性健康和生殖健康信息和服务，包括现代避孕方法；

(b) 将终止妊娠合法化，包括在妇女健康面临风险和胎儿重度损伤的情况下，并在其他所有情况下将其非刑事化；依照关于妇女和健康委员会第24(1999)号一般性建议，确保可以提供并可以利用安全的现代堕胎方法；

(c) 采取适当措施处理经济障碍和吸毒问题，以降低妇女和女童的自杀率。

经济和社会福利

30. 委员会注意到，缔约国努力执行旨在增加经济增长的战略，如执行国民幸福总值政策。然而，委员会感到关切的是，缺乏关于缔约国各类社会保护方案的信息，特别是关于针对老年妇女、残疾妇女和女户主家庭等弱势妇女群体的社会保护方案的信息。委员会注意到，《国家社会保护政策》没有通过。

31. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供信息，说明现有的针对老年妇女、残疾妇女和女户主家庭的社会保护方案以及这些方案对铲除贫困的影响。委员会还建议缔约国通过《国家社会保护政策》。

农村妇女

32. 委员会注意到缔约国为在农村地区铲除贫穷所做的努力，包括为落实《农村经济推进方案》所做的努力。然而，委员会感到关切的是，有报告称，农村妇女获得安全用水、交通运输和产品市场的机会有限。委员会还感到关切的是，缔约国正在开展的现代化进程可能会加重农村地区妇女的社会负担。

33. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供关于农村妇女总体状况的资料，着重说明获得安全用水、交通运输和产品市场的机会，以及国家的现代化进程对农村妇女的影响。

减少灾害风险与气候变化

34. 委员会称赞缔约国在气候变化方面的领先地位，它被列为碳中和国家。委员会还称赞缔约国顺利执行了国家适应行动方案，以减少气候变化所致风险与丹普

那卡-旺地和查卡哈山谷冰湖溃决导致山洪的可能性，并通过《国家适应行动方案二》。然而，委员会感到关切的是，缺乏关于妇女参与制定减少灾害风险和适应气候变化政策和战略的信息。

35. 委员会建议缔约国下一次定期报告提供材料，说明妇女参与制定和执行减少灾害风险和适应气候变化政策和战略情况。委员会还建议缔约国确保制定和执行减少灾害风险和气候变化及其他紧急情况的政策和方案的工作以全面的性别分析为基础，并确保此类方案还考虑到农村妇女等处于弱势但从事生产的妇女群体的需求。

婚姻与家庭关系

36. 委员会回顾上一次结论性意见(CEDAW/C/BTN/CO/7, 第 33 和第 34 段)，注意到缔约国的立法仍然规定，除非法院另有裁定，否则 9 岁以下儿童的监护权自动归于母亲，这强化了性别定型观念。委员会还关切，传统继承制度与 1980 年《继承法》并行，早婚和强迫婚姻现象持续存在，尤其是在东部地区。

37. 委员会重申以前的建议，即缔约国应当修订立法，以确保有关儿童监护权的决定是在儿童最大利益的原则基础上做出的。委员会还建议缔约国：

(a) 开展研究，以求了解各种正式和非正式的继承做法是如何歧视妇女和女童的；

(b) 实行 1980 年《婚姻法》，其中规定，男女最低结婚年龄为 18 岁；

(c) 加大努力提高认识，以制止早婚和童婚，特别是在农村地区。

《公约任择议定书》

38. 委员会鼓励缔约国批准《公约任择议定书》并尽快接受关于委员会会议时间的《公约》第 20(1)条的修正案。

《北京宣言和行动纲要》

39. 委员会呼吁缔约国在执行《公约》各项规定时利用《北京宣言和行动纲要》。

《2030 年可持续发展议程》

40. 委员会呼吁根据《公约》规定，在执行《2030 年可持续发展议程》的整个过程中，实现实质性的性别平等。

传播

41. 委员会请缔约国确保以其官方语言向各级(国家、区域和地方)相关国家机构，特别是向政府、各部委、议会和司法机构及时传播本结论性意见，以便其得到全面执行。

批准其他条约

42. 委员会注意到，缔约国若加入九项主要国际人权文书，¹ 增进妇女在生活各个方面享有人权和基本自由。因此，委员会鼓励缔约国批准《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《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》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》及其他尚未批准的核心人权条约。

技术援助

43. 委员会建议缔约国寻求国际援助和合作，寻求利用技术援助拟订和执行旨在落实上述建议和整个《公约》的全面方案。委员会还呼吁缔约国继续与联合国系统的专门机构和方案合作。

结论性意见的后续行动

44. 委员会请该缔约国在两年内提供书面资料，说明为落实上文第 19(e)、(f)段和第 29 (b)、(c)段所载建议而采取的步骤。

编写下一次报告

45. 委员会请缔约国 2020 年 11 月提交其第十次定期报告。若延期提交，该报告应涵盖提交之日以前的整个时期。

46. 委员会请缔约国遵循“包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则”（见 [HRI/MC/2006/3](#) 号文件，第一章）。

¹ 《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，以及《残疾人权利公约》。