



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
5 February 2010
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第四十五届会议

2010年1月18日至2月5日

消除对妇女歧视委员会的结论意见

巴拿马

1. 委员会在2010年2月1日第922次和第923次会议上(见CEDAW/C/SR.922和923)审议了巴拿马第四至第七次定期合并报告(CEDAW/C/PAN/7)。委员会的议题和问题清单载于CEDAW/C/PAN/Q/7, 巴拿马的答复载于CEDAW/C/PAN/Q/7/Add.1。

导言

2. 委员会对缔约国第四、第五、第六和第七次定期合并报告表示赞赏, 报告遵循了委员会先前的编写报告准则, 但遗憾的是, 报告没有提及以前的结论意见, 也没有提及委员会的一般性建议。还令委员会感到遗憾的是, 没有提供足够的、按性别分列的有关《公约》各领域妇女状况特别是非裔和土著妇女状况的统计数据。委员会赞赏报告坦诚评估《公约》执行工作面临的各种挑战, 但遗憾的是, 本报告所述期间没有定期报告, 使得实现两性平等进展情况的监测工作较为困难。

3. 委员会赞扬缔约国对会前工作组提出的议题和问题清单作出书面答复并对委员会口头提出的问题作出口头说明和答复。

4. 委员会赞扬缔约国派出由社会发展部副部长率领、国家妇女问题研究所及政务司法部代表参加的代表团, 与委员会成员进行了开放和建设性的对话。

积极方面

5. 委员会欢迎缔约国2001年批准《公约任择议定书》。

6. 委员会还欢迎1999年1月29日通过确立妇女机会平等的第4号法律, 该法律的基本原则除其他外包括: 禁止以性和性别为由歧视他人、法律面前人人平等和谴责各类暴力侵害妇女行为。



7. 委员会还欢迎若干旨在促进提高妇女地位和两性平等的立法措施获得通过，其中包括选举法、刑法、就业和教育领域的立法修正案。委员会还欢迎若干旨在促进提高妇女地位的方案、政策和计划，包括《防止和处理家庭暴力和文明共存国家计划》。

8. 委员会赞扬 2009 年成立国家妇女研究所，负责协调和监督有关妇女机会平等问题的遵守情况，并鼓励提高国民对两性不平等问题的认识。

9. 委员会欢迎缔约国 2004 年批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

主要关切领域和建议

10. 委员会回顾，缔约国有义务系统和持续地执行《公约》各项规定，同时认为缔约国应重视本结论意见中提出的关切和建议。因此，委员会吁请缔约国着重在这些领域开展执行活动，并在其下一次定期报告中说明采取的行动和取得的成果。委员会还吁请缔约国向各有关部委和其他各级政府机构以及议会和司法机构送发本结论意见，确保其有效执行。

议会

11. 委员会重申，政府对充分执行《公约》规定的缔约国义务负有主要责任，尤其是要接受问责，同时强调《公约》对各政府部门具有约束力，并请缔约国鼓励本国议会根据其任务规定和程序酌情采取必要步骤，执行这些结论意见并按照《公约》的规定履行政府的下一次报告程序。

平等、不歧视和歧视定义的法律框架

12. 法律委员会欢迎 1999 年第 4 号法律，欢迎根据《公约》将歧视定义纳入国内法。委员会还欢迎缔约国制订大量法律以促进两性平等和不歧视。然而，令委员会感到遗憾的是，其中许多法律实际上没有得到有效执行。委员会欢迎缔约国内就杀害妇女问题展开讨论，但对这个问题没有在缔约国的刑法和其他法律中得到适当处理，也没有杀害妇女问题的可靠数据感到关切。

13. 委员会建议缔约国采取一切必要措施并拨出充足资源，在法律上和事实上执行各项保证两性平等和不歧视的法律措施。在这方面，委员会吁请缔约国拨出充足的财政和人力资源，以监测和评估这些法律措施的实施。委员会还敦促缔约国在明定时限内采取必要措施，在刑法典和其他相关法律中处理杀害妇女问题，并收集杀害妇女问题的可靠数据。

《公约》和《任择议定书》的能见度

14. 委员会注意到缔约国在加强巴拿马两性平等和妇女权利方面取得的进展，尤其是颁布反歧视立法，但令委员会遗憾的是，没有提供足够的资料说明妇女利用

现行申诉机制的情况，也没有使政府各部门、司法机构、执法人员和妇女自身充分了解《公约》和《任择议定书》。

15. 委员会吁请缔约国采取一切必要措施，确保政府各部门和司法机构充分了解和适用《公约》各项规定，以此作为所有法律、法院裁定以及两性平等和提高妇女地位政策的框架。委员会建议缔约国提高妇女尤其是农村和土著妇女自身对《公约》的认识。委员会还建议缔约国使《公约》成为对公职人员开展法律教育的组成部分，以确保《公约》的精神、目标和规定众所周知，并经常应用于司法程序。委员会还建议缔约国采取一切适当措施，使《公约》和《任择议定书》的规定成为各级教育系统的一部分，并以各种土著语言广为宣传，使所有妇女和女孩都可加以利用。

临时特别措施

16. 令委员会关切的是，缔约国没有把临时特别措施作为加快实现《公约》各领域事实上男女平等的必要战略加以系统使用，还令委员会关切的是，对临时特别措施以及根据直接适用于缔约国的《公约》第四条第1款采取临时特别措施的理由缺乏明确了解，这有碍于实现妇女与男子事实上的平等。

17. 委员会鼓励缔约国制定具体立法，规定根据《公约》第四条第1款和委员会一般性建议 25 采取临时特别措施，以便在妇女人数不足和处境不利的领域加速实现事实上的男女平等。委员会建议缔约国提高公众对直接适用《公约》第四条第1款的认识，以及对临时特别措施在加快实现男女平等进程中的重要性的认识。

提高妇女地位的国家机制

18. 委员会欢迎成立旨在提高妇女地位的新机构和新体制，例如，国家妇女研究所、国家妇女事务局和全国妇女理事会，负责促进平等和处理多种形式的歧视。不过，委员会对各机构的工作协调程度及其可能出现的工作重叠感到关切。还令委员会关切的是，提高妇女地位的国家机制可能没有足够的人力和财政资源保障其有效运作。

19. 委员会建议缔约国加强现有的两性平等机制，在各级加以适当宣传，赋予其权力并提供人力和财政资源，以提高其效力，并加强其协调和监督国家和地方各级提高妇女地位和促进两性平等的能力。委员会还建议缔约国为负责促进两性平等和提高妇女地位的每个机构规定明确的职能。

非政府组织

20. 委员会欢迎缔约国内存在一个活跃的民间社会，但令委员会关切的是，当局在执行《公约》方面与非政府组织、特别是妇女协会的合作十分有限。委员会对缔约国显然不够了解这些组织在执行《公约》和促进两性平等方面的关键作用表示关切。

21. 委员会敦促缔约国在执行《公约》方面与非政府组织、特别是妇女协会进行更有效和有系统的合作。委员会还建议缔约国在编写下一次定期报告期间征求非政府组织的意见。

定型观念

22. 委员会再次表示关切，对男女在家庭和社会中的角色和责任长期存在传统定型观念，大大阻碍了《公约》的执行，构成阻碍妇女享有人权的严重障碍。委员会还严重关注某些妇女群体除了受性别定型观念影响外，还因性取向和性别特征等原因面临多种形式的歧视和暴力，对此巴拿马代表团也予以承认。在这方面，委员会注意到，缔约国的宣传媒体强化了妇女的性玩偶形象，为各种族裔偏见推波助澜。

23. 委员会敦促缔约国加紧努力，设计和加强全面提高认识方案，以促进社会各级更加理解和支持男女平等。这些工作应该旨在按照《公约》第二条(f)款和第五条(a)款的规定，改变对男女在家庭、工作场所、政治生活和社会中不同责任和角色的定型观念和文化规范。委员会还敦促缔约国将其对多种形式歧视问题的认识化为旨在消除妇女性别定型观念的总体战略，特别要消除第 22 款明确规定的歧视妇女行为。这一战略可以包括学校课程中的提高认识课程、教师培训以及媒体和公众宣传，包括专门针对男子和男孩的行动。

狱中妇女

24. 委员会对狱中妇女面临的困境、尤其是她们在利用适当卫生设施和服务方面的困境感到关切。委员会关切地注意到，许多被剥夺自由的女囚因监狱人满为患而受到伤害，无法充分切实享有基本权利。委员会对女囚受到歧视以及有关警务人员打骂她们并对其进行性虐待的指控深感关切。

25. 委员会敦促缔约国确保向国内所有被剥夺自由的妇女提供适当的卫生设施与服务。委员会还吁请缔约国采取一切适当措施，保护妇女免受监狱过渡拥挤的消极影响，并加强努力向所有以被剥夺自由的妇女为工作对象的专业人员提供专业培训和开展提高认识运动。委员会还吁请缔约国调查警察虐待案件，惩处此类犯罪行为。

暴力侵害妇女

26. 委员会欢迎 2004 年制订《防止和惩治家庭暴力文明共存国家计划》，该文书旨在克服法律、机构和社会文化障碍、处理家庭暴力多层次问题。委员会还欢迎最近批准对《刑法典》和《刑事诉讼法》进行修订，规定针对家庭暴力采取新的保护措施，并赞赏现任政府致力于防止和处理家庭暴力问题。然而，令委员会感到关切的是，缔约国内暴力侵害妇女案件仍比比皆是，暴力受害者没有得到适当

的服务和保护，缺乏受害者可以利用的举报机制，也没有开展提高认识运动来教育妇女认识自身权利。

27. 委员会敦促缔约国加强努力以有效执行现行立法措施，并惩治各种形式的暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力，同时考虑到委员会的一般性建议 19。委员会还敦促缔约国通过媒体实施教育和公共宣传方案，以传递这样一个信息，即包括家庭暴力在内的各种形式暴力侵害妇女行为都不可接受。

28. 委员会还关切地注意到，没有保护女孩不受体罚和虐待，体罚和虐待有时被视为纪律措施。

29. 委员会根据儿童权利委员会的建议，敦促缔约国将禁止一切形式体罚儿童特别是女孩的内容列入本国立法。委员会还建议缔约国提高认识，重视纪律措施对女孩心理社会发展的不利影响。

贩卖行为与性剥削

30. 委员会欢迎缔约国努力调查与贩卖人口和利用妇女卖淫营利有关的因素、根源和影响，但关切地注意到缔约国内有大批遭贩运的妇女和女孩，被起诉和受惩处的犯罪行为人极少。委员会对缔约国缺乏有关妇女和女孩遭贩运和被性虐待的数据感到遗憾，并对新法律框架及其执行情况的全面性感到关切。

31. 委员会吁请缔约国加紧努力打击一切形式贩卖妇女和女孩行为。委员会还吁请缔约国收集和来自警方和国际渠道的数据，起诉和惩治贩运分子，确保被贩卖的妇女和女孩的人权受到保护，并为其恢复正常生活提供保障。委员会进一步吁请缔约国确保被贩卖的妇女和女孩得到适当支助，使她们能够在没有恐惧的情况下对贩运她们的人员出面作证。委员会鼓励缔约国制订提高认识方案，扩大对贩运问题根源的研究，除其他外，特别向法官、律师、行事司法人员、保健业者和执法官员提供全面培训，讲授与性剥削和贩运行为有关的各种问题，并加强与邻国的双边和多边合作。请缔约国就有关贩运行为特别是起诉贩运人的新立法执行情况提出报告。

政治参与和参与公共生活

32. 委员会欢迎 1997 年 7 月 14 日第 22 号法律，该法律修订了选举法，除其他规定外还规定 30% 的民选职位由妇女担任，但对没有采取必要步骤确保各政党遵守这项配额感到关切。委员会还对各政党显然没有认识到、也没有兴趣吸收更多的妇女感到关切。

33. 委员会建议缔约国加强努力，切实执行第 22 号法律，并鼓励妇女参与政治生活。委员会还建议缔约国执行妇女领导能力方面的培训计划，并开展提高认识运动，宣传妇女参与决策的重要性。

教育

34. 委员会欢迎缔约国努力消除文盲，包括开展“走遍巴拿马”(Muévete por Panama)运动，但关切地注意到讲土著语言的农村妇女文盲率偏高。委员会还关切地注意到，高等教育选择反映出对适合妇女的研究领域仍存在定型观念。

35. 委员会鼓励缔约国加强努力消除文盲，特别是在讲土著语言的农村妇女中消除文盲，同时考虑到该国语言的多元化。委员会还敦促缔约国采取措施，并开展开展研究，以消除教育领域的性别歧视和对性别角色的定型观念，并鼓励缔约国加强努力，促进从事非传统职业的妇女融入社会。

36. 令委员会感到关切的是，大批女孩因早孕而辍学，对这个问题也没有进行调查或研究。还令委员会遗憾的是，虽然已有法律(第 29 号法律)规定在妊娠期间和之后继续向女孩提供教育，但没有建立有效的机制确保遵守这项法律。

37. 委员会建议缔约国开展研究或调查，以便分析国内早孕现象的主要原因，并实行各项方案或计划，倡导怀孕女孩继续学习。委员会还建议，短期内实施一项监测第 29 号法律遵守情况的策略，使怀孕女孩更容易完成学业。

就业

38. 委员会关切地注意到，虽然巴拿马的教育水平很高，但许多妇女都因就业不足率和失业率较高而蒙受其害，包括在农村地区。妇女还被隔离在低工资的就业部门。还令委员会关注的是，尽管缔约国努力提高两性平等主流化能力，但私营部门的薪酬差距长期存在，对同值工作同等报酬的原则也没有足够的认识。委员会还关切地注意到没有对怀孕女工和受性骚扰的妇女提供适当的法律保护，并对缔约国内女孩童工人数偏高感到关切。

39. 委员会吁请缔约国采取必要措施，消除就业歧视和职业隔离。委员会敦促缔约国根据《公约》第十一条(d)款和《国际劳工组织第 100 号公约》颁布适当的立法和措施，保证“同值工作同等报酬”的原则。委员会请缔约国在下一次定期报告中列入按性别分列的童工、工资、养恤金和社会保障权利数据。委员会还敦促缔约国采取有效措施打击性骚扰，保障孕产妇权利。

健康

40. 令委员会对缔约国没有充分承认和保护妇女的性健康和生殖权利、尤其是迟迟未对关于性健康和生殖健康的第 442 号法律草案举行辩论感到关切。委员会对没有资料说明向少女、尤其是农村地区少女提供保健服务的情况以及早孕人数偏高感到遗憾。此外，委员会还对缔约国没有采取通盘生命周期方法解决妇女健康问题感到关切。

41. 委员会敦促缔约国采取必要措施，克服围绕第 442 号法律草案出现的僵局，并尽快颁布这项法律。委员会还敦促缔约国改善计划生育和生殖健康计划及政策，以便根据委员会关于妇女和健康的一般性建议 24 和《北京宣言和行动纲要》，使妇女和少女、特别是农村地区的妇女和少女切实获得保健服务资料，包括生殖保健和现有避孕药具方面的资料。委员会还建议缔约国加强努力，将适龄性教育纳入学校课程，并为防止少女怀孕开展宣传运动。委员会还建议缔约国采取通盘生命周期方法解决妇女健康问题，包括强调不同文化。

42. 委员会关切地注意到，缔约国孕产妇死亡率偏高，主要原因是没有提供适当的医疗服务，尤其是没有向农村和土著妇女和少女提供医疗服务。还令委员会感到关切的是，由于在执行缔约国现行法律法规方面遇到困难，许多妇女无法获得合法人工流产，因此被迫采用非法人工流产办法。还令委员会感到关切的是，没有任何方案采取措施提高受害者对遭受性攻击后寻求医疗处置和报告事件重要性的认识。

43. 委员会敦促缔约国向所有妇女、特别是向土著、非洲裔和亚裔妇女等最弱势妇女群体提供更好的保健服务。委员会还敦促缔约国毫不拖延地采取有效措施，解决孕产妇死亡率偏高的问题，保证适当的产前、分娩和产后护理，并确保在国内各地、特别是在农村地区提供保健设施以及由合格工作人员提供医疗援助。委员会敦促缔约国通过各项有关妇女堕胎权的条例，并使妇女能够获得高质量服务，治疗不安全人工流产并发症。委员会邀请卫生部就不安全人工流产及其对妇女健康的影响，尤其是对造成孕产妇死亡的人工流产进行一次全面调查或研究，以此作为采取立法和政策行动的基础。委员会还敦促缔约国推动全国对话，探讨妇女生殖健康权利，包括限制性堕胎法的后果。委员会还建议缔约国制定各项方案，包括采取措施提高受害者对遭受性攻击后寻求医疗处置和报告事件重要性的认识。

44. 委员会对没有提供资料说明艾滋病毒/艾滋病问题以及缔约国内患病妇女的人数、特别是农村和土著妇女及女孩患病人数明显增多感到遗憾。

45. 委员会吁请缔约国处理因男女权力差异等原因而出现的艾滋病毒/艾滋病蔓延问题，这种差异往往使妇女无法坚持和采取安全和负责任的性行为。委员会鼓励缔约国加强努力，以提高认识并教育妇女和女孩如何保护自己免于艾滋病毒/艾滋病，特别是在农村地区。委员会还敦促缔约国确保妇女和女孩享有平等权利，并能够获得艾滋病毒/艾滋病检测和相关保健和社会服务。委员会请缔约国在下次定期报告中提供有关艾滋病毒/艾滋病问题的资料和按性别分类的数据。

弱势妇女群体

46. 委员会欢迎缔约国各项旨在增强赤贫妇女能力的举措和社会方案，但对巴拿马妇女尤其是农村和土著妇女贫穷人数众多、社会排斥妇女现象比比皆，以及阻碍她们享有基本权利的种种障碍感到关切。

47. 委员会敦促缔约国加强各项旨在鼓励增强妇女经济能力的举措，同时考虑到不同妇女群体的具体情况。委员会还鼓励缔约国建立机制，定期对社会经济政策对妇女的影响进行监测。

48. 令委员会感到遗憾的是，没有关于难民妇女、农村妇女、老年妇女、残疾妇女和其他遭受多种形式歧视的妇女等弱势妇女群体情况的详尽资料。

49. 邀请缔约国在其下一次定期报告中提供全面资料和统计数据，说明难民妇女、农村妇女、老年妇女、残疾妇女和其他遭受多种形式歧视的妇女等弱势妇女群体的情况。

家庭关系

50. 委员会非常关注《民法典》在家庭关系方面仍然存在歧视妇女的规定，尤其是在最低结婚年龄方面。委员会感到遗憾的是，缔约国尚未修订极低的最低结婚年龄，依然规定最低结婚年龄为女孩 14 岁和男孩 16 岁，违反了《公约》第十六条第 2 款、委员会一般性建议 21 和《儿童权利公约》第 14 条的规定。还令委员会感到关切的是，离婚时平分婚姻财产的规定只涉及有形财产(动产和不动产)，而不包括养老金和储蓄金等无形财产。

51. 根据儿童权利委员会第三十六届会议在其关于巴拿马的结论意见(CRC/C/15/Add.233)中提出的建议，委员会吁请缔约国消除家庭和婚姻方面的歧视性法律规定，以便使本国立法规定与《公约》相一致。委员会特别敦促缔约国根据《公约》第十六条第 2 款、委员会一般性建议 21 和《儿童权利公约》第 14 条的规定，将男女最低结婚年龄提高至 18 岁。委员会还建议缔约国采取必要的立法措施，确认养老金和储蓄金等无形财产属于婚姻财产。

数据收集和分析

52. 全国委员会欢迎该国努力改善数据收集系统和更新性别指标。然而，委员会对这些数据没有在机构一级得到充分整合以及缔约国在性别统计数字的分析和使用方面仍存在差距感到遗憾。委员会还对《公约》所涵盖的许多领域中没有按性别分列的统计资料感到遗憾。

53. 委员会建议缔约国加紧努力在《公约》所涵盖的所有领域建立一个综合统一的性别信息分类系统。委员会还建议缔约国在其下一次报告中列入按性别和城乡地区分列的统计数据和分析，说明各项措施的影响和取得的成果，以便更全面地说明妇女在某些方面的情况，尤其是暴力问题。委员会邀请缔约国特别注意收集有关农村和土著妇女、移民妇女和家庭工等最弱势妇女群体特别是女孩的数据。

《北京宣言和行动纲要》

54. 委员会敦促缔约国在履行《公约》义务时，充分利用加强《公约》各项规定的《北京宣言和行动纲要》，并请缔约国在下次定期报告中列入有关资料。

千年发展目标

55. 委员会强调，充分和有效地执行《公约》对实现千年发展目标不可或缺。委员会呼吁将两性平等观点纳入实现千年发展目标的工作并明确体现《公约》各项规定，请缔约国在下一期定期报告中列入有关资料。

其他条约的批准

56. 委员会注意到，缔约国加入九项主要国际人权文书¹有助于妇女在其生活一切方面享有人权和基本自由。因此，委员会鼓励缔约国批准它尚未加入的条约，即《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

结论意见的传播

57. 委员会请巴拿马在国内广泛传播本结论意见，以便使人民、包括政府官员、政治人物、议员以及妇女组织和人权组织了解为确保妇女法律上和事实上的平等已经采取的步骤，以及在这方面还需采取的步骤。委员会请缔约国继续广泛传播、特别是向妇女组织和人权组织广泛传播《公约》及其《任择议定书》、委员会一般性意见，《北京宣言和行动纲要》以及题为“2000年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议的成果。

结论性意见后续行动

58. 委员会请缔约国在两年内提出书面资料，说明为执行上文第13和41段所载建议而采取的步骤。委员会还请缔约国必要时酌情考虑为执行上述建议谋求技术合作和援助。

下一次报告的日期

59. 委员会请缔约国根据《公约》第十八条，在下一期定期报告中对本结论性意见表达的关切作出回应。委员会邀请缔约国于2014年2月提出下一期定期报告。

60. 委员会要求缔约国遵循2006年6月人权条约机构委员会间会议《根据国际人权条约提交报告的协调准则，包括编写核心文件、提交具体条约报告的准则》(HRI/MC/2006/3和Corr.1)。委员会在2008年1月第四十届会议上通过的关于提交具体条约报告的准则，必须与关于编写共同核心文件的报告协调准则一同适用。这两项准则结合起来构成指导《消除对妇女一切形式歧视公约》报告机制的协调准则。具体条约文件的页数应限制在40页，订正共同核心文件不应超过60至80页。

¹ 《公民及政治权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《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》、《残疾人权利公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。