



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
1 March 2022
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于巴拿马第八次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 2 月 8 日至 9 日举行的第 1853 和 1855 次会议上(见 [CEDAW/C/SR.1853](#) 和 [CEDAW/C/SR.1855](#)) 审议了巴拿马的第八次定期报告 ([CEDAW/C/PAN/8](#))。

A. 引言

2. 委员会赞赏缔约国提交其针对报告前议题清单([CEDAW/C/PAN/QPR/8](#))编写的第八次定期报告。委员会还赞赏缔约国就委员会的结论性意见编写的后续报告 ([CEDAW/C/PAN/CO/7/Add.1](#))。委员会欢迎巴拿马代表团的口头陈述及其对委员会在对话期间口头提出问题所作的进一步澄清。

3. 委员会赞扬缔约国派出由社会发展部部长玛丽亚·伊内斯·卡斯蒂略·德桑马廷率领的高级别代表团。代表团成员还包括来自内政部、多边事务与合作部、最高法院以及巴拿马常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团的代表。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自 2010 年审议缔约国第四次、第五次、第六次和第七次合并定期报告([CEDAW/C/PAN/7](#))以来巴拿马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) 2019 年 1 月 16 日《第 10 号行政令》,规范了 2011 年 3 月《第 28 号法》和《第 29 号法》,根据《关于无国籍人地位的公约》规定了承认无国籍状态的程序;

(b) 2018 年 2 月 14 日《第 7 号法》,其中规定保护人们免受歧视,包括基于性别的歧视,并规定私营和公共实体有义务防止欺凌、性骚扰或其他形式的骚扰、种族主义、性别歧视,并将其定为犯罪;

* 委员会第八十一届会议(2022 年 2 月 7 日至 25 日)通过。



(c) 2017 年 7 月 11 日《第 56 号法》，规定了妇女参加国家机构理事会的要求，根据该法律，妇女在理事会所有职位中至少占 30%；

(d) 2016 年 11 月 30 日《第 60 号法》，其中规定采取措施保障怀孕少女的健康、教育和社会保障；

(e) 2015 年 12 月 18 日《第 73 号法》，其中规定向家庭暴力幸存者提供心理社会援助，并加快查明施害者；

(f) 2013 年 10 月 24 日《第 82 号法》，其中将杀害妇女定为刑事犯罪，并规定为性别暴力的妇女受害者提供免费法律援助。

5. 委员会欢迎缔约国努力改进体制和政策框架，以加快消除对妇女的歧视，促进性别平等，例如通过了下列文书：

(a) 《国家战略计划》(2019-2024 年)，其中包括一个旨在打击性别不平等的支柱部分；

(b) 《“巴拿马创业和发展”国家政策》(2017-2022 年)，其主旨为促进创业，包括妇女创业；

(c) 《妇女机会平等国家行动计划》(2016-2019 年)，其中规定了促进妇女权利及平等权的措施；

(d) 《打击贩运人口行为国家行动计划》(经 2018 年《第 125 号行政令》颁布)。

6. 委员会欢迎缔约国自审议上次报告以来批准或加入了下列国际文书：

(a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》(批准或加入日期：2017 年 2 月 16 日)；

(b) 国际劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)(批准或加入日期：2015 年 6 月 15 日)；

(c) 《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任择议定书》(批准或加入日期：2011 年 6 月 2 日)；

(d) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(批准或加入日期：2011 年 6 月 24 日)。

C. 可持续发展目标

7. 委员会欢迎国际社会对可持续发展目标的支持，呼吁在执行《2030 年可持续发展议程》的整个过程中根据《公约》规定实现法律上和事实上(实质性)的性别平等。委员会回顾可持续发展目标 5 以及将平等和不歧视原则纳入所有 17 项目标主流的重要性。委员会敦促缔约国承认妇女是国家可持续发展的重要推动力，并为此采取相关政策和战略。

D. 议会

8. 委员会强调，立法机构在确保《公约》得到充分执行方面起着至关重要的作用(见 A/65/38，第二部分，附件六)。委员会请国民议会根据其任务授权，在从现在起到根据《公约》提交下一次定期报告期间采取必要措施落实本结论性意见。

E. 主要关切领域和建议

与冠状病毒病疫情和恢复工作相关的妇女权利和性别平等

9. 委员会欢迎代表团在对话期间提供的资料，表明该国通过了一项国家紧急和社会援助计划，其中包括数字转移支付，妇女占受益人总数的 51.58%。委员会还注意到关于确保普及疫苗接种方案的资料，其中 51.53%的受益者是妇女。然而委员会仍然感到关切的是，妇女受到冠状病毒病(COVID-19)大流行及疫情遏制措施的严重影响，特别是以下情况带来的严重影响：失业，包括家庭佣工失业；工资降低；从事非正规经济活动；在大流行病暴发前旅游业是主要创收活动的地区，土著妇女失去生计，加剧了她们面临的饥饿和营养不良状况。委员会还感到关切的是，有资料表明性别陈规定型观念在该国蔓延，在疫情期间过分强调妇女作为家庭主妇和照料者的作用。委员会还对变性妇女在隔离期间受到歧视表示关切，因为在隔离期间对室外活动的许可是基于性别的。委员会还感到关切的是，妇女参与为应对疫情影响而设立的高级别政府委员会的人数有限，而且没有采取措施确保在恢复期做到性别平等和增强妇女权能。

10. 委员会依照其 2020 年 4 月 22 日发布的对冠状病毒病背景下《公约》缔约国所承担义务的指导说明，建议缔约国：

(a) 在应对大流行病和恢复期间执行具体策略实现性别平等，包括根据可持续发展目标将妇女置于恢复工作的中心，并以此作为可持续变革的一项战略优先事项；

(b) 执行有针对性的方案，解决土著地区在大流行病期间加剧的饥饿和营养不良状况，并确保减轻大流行病社会经济影响的措施面向所有妇女群体，包括农村妇女、生活在偏远地区的土著和非洲裔妇女和女童、家政女工、女移民、女难民、寻求庇护的妇女、残疾妇女、女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者；

(c) 确保在实施局部或全局封锁措施时，以及在危机后的恢复计划中，妇女和女童不会陷入陈规定型的性别角色，不再以性别确定谁可以离家外出；

(d) 促进和便利妇女(包括土著妇女、非洲裔妇女和残疾妇女)在所有政策部门平等参与缔约国的官方国家恢复方案。

以立法保护妇女免受歧视

11. 委员会注意到缔约国努力制定关于性别平等和不歧视的立法和政策框架，包括将性骚扰或其他类型的骚扰、工作场所的欺凌、种族主义、性别歧视定为刑事犯罪。然而委员会仍感关切的是：

(a) 没有充分执行关于性别平等的立法和公共政策，缺乏与妇女权利有关的全面监测和评价机制及数据收集系统；

(b) 没有采取措施审查和修订被认为是性别中立但实际上歧视妇女和女童的规定；

(c) 立法框架中缺乏保护女同性恋、女双性恋、女跨性别者和间性者免遭基于性别和性取向歧视的规定，包括缺乏提出申诉的补救办法和机制；

(d) 以下群体面临交叉歧视和事实歧视：土著和非洲裔妇女；残疾妇女、感染艾滋病毒/艾滋病的妇女、女移民、寻求庇护的妇女、难民妇女、女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者。

12. 委员会根据《公约》第一条和关于缔约国在《公约》第二条之下核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)，并回顾 2016 年 5 月 13 日发布的后续报告(CEDAW/C/PAN/CO/7/Add.1)及报告内建议，建议缔约国：

(a) 创建机制，监测旨在保障《公约》所涉所有领域的法律上和事实上的性别平等以及不歧视的立法和政策的执行情况，包括制定具体时限，并为在全国范围促进性别平等提供更多人力资源、财政资源、技术资源；

(b) 消除对妇女的间接歧视，为此审查和修订民法、劳动法、刑法、诉讼法中歧视妇女的性别中立条款，包括继承权方面的条款；

(c) 修订 2018 年 2 月 14 日关于反歧视的《第 7 号法》，确保将性别歧视列入其中，并确保女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者在性别歧视案件中有可诉诸的申诉机制，并为她们制定和实施具体方案和政策，确保在《公约》所涉所有领域实现平等；

(d) 创建全面的统计数据库和系统，收集按性别分列的数据，以查明和处理对妇女的多重和交叉形式歧视，特别是对属于特定的最边缘化群体的妇女的此种歧视。

女性获得司法救助和补救

13. 委员会知悉缔约国规定在所有司法程序中不论犯罪行为受害人的社会经济地位如何均为其提供免费法律援助，并欢迎缔约国采取措施加快家庭法院的司法程序，包括在司法审理期间使用音频和视频技术设备，还包括在奇里基省通过流动家庭法院增加土著妇女诉诸司法的机会。然而委员会仍感关切的是：

(a) 缺乏关于确保妇女在所有法律领域获得司法和补救措施的信息，包括疫情期间这方面的信息；

(b) 关于监察员办公室妇女权利保护局就侵犯人权和歧视妇女问题提出的申诉和建议，缺乏按年龄、性别、残疾状况、移民、难民或寻求庇护状况、种族、族裔分列的资料；

(c) 刑事起诉系统采用认罪宽大协议处理性别暴力侵害妇女案件(包括杀害妇女案件);

(d) 关于确保残疾妇女(包括在机构护理环境中遭受虐待和暴力的残疾妇女)获得司法和补救措施的情况, 缺乏相关信息;

(e) 包括警察在内的执法人员中存在的污名化做法和歧视性陈规定型观念, 阻碍了土著妇女、非洲裔妇女、难民妇女、寻求庇护的妇女诉诸司法, 包括在性别暴力侵害妇女案件中和在整个移民执法程序中存在此类情况。

14. 委员会根据其关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年), 建议缔约国:

(a) 通过全面行动计划, 确保妇女在所有法律领域(包括在土地和财产事项、劳动法、公民身份、行政和移民程序方面)能够诉诸司法, 使相关途径现代化、速度加快, 并确保恢复方案包含必要措施, 以消除疫情期间妇女在诉诸司法方面遇到的挫折, 包括解决案件举报不足的问题;

(b) 关于监察员办公室就侵犯妇女权利行为提出的申诉和做出的决定, 收集按性别、年龄、种族、族裔、移民、难民或寻求庇护身份、残疾情况分列的信息;

(c) 取消对性别暴力侵害妇女案件的控辩交易做法, 确保根据指控刑事制度进行刑事起诉;

(d) 设计战略并制定指标, 保障残疾妇女诉诸司法的机会, 针对残疾问题进行调整, 在整个法院诉讼过程中以无障碍形式提供信息, 并使法院在提供无物理障碍环境、手语翻译、无障碍投诉机制方面作出改进;

(e) 加强法官、检察官、律师、执法人员在平等和不歧视妇女方面的系统能力建设, 并采纳相关指标, 确保以对性别问题有敏感认识的方式处理对土著妇女、非洲裔妇女、难民妇女、寻求庇护妇女的性别暴力和歧视案件。

提高妇女地位国家机构

15. 委员会欢迎关于全国妇女研究所政治和财政自主权的信息, 还欢迎在巴拿马创建促进平等机会政府机制网络和其他提高妇女地位实体, 包括全国妇女理事会、暴力侵害妇女问题全国委员会、就业局、性别平等局(CEDAW/C/PAN/8, 第 37、38、40、46 段)。然而委员会仍感关切的是:

(a) 国家妇女研究所不属于部级单位, 行动范围有限, 不利于开展和协调决策进程以保障国家一级的性别平等, 而且用于履行其任务的预算拨款仍然不足;

(b) 各部门、各区域、各省的不同机制之间在执行性别平等政策和方案方面缺乏协调制度, 妇女对国家妇女研究所各中心的了解有限(同上, 第 43 段);

(c) 在提高妇女地位的国家机制中, 缺乏贯穿所有政策部门的机制, 以确保与妇女组织(包括土著妇女、非洲裔妇女、残疾妇女)进行适当协商并使其具体参与。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 将国家妇女研究所定为部级单位，确保为执行和监测性别平等领域的政策提供适当的预算拨款，并按照《2019-2024 年国家战略计划》的规定加快设立妇女事务部的进程；

(b) 在各部门间建立更好的协调制度，以在性别平等领域执行公共政策并将性别平等纳入主流；

(c) 确保妇女民间社会组织参与各部门和省一级提高妇女地位的国家机构并与其合作的机制，并在国家妇女研究所各中心传播关于促进妇女权利措施的信息。

暂行特别措施

17. 委员会感到关切的是，《选举法》中的规定限制在民选职位候选人名单中实行性别平等，尤其允许政党用男性候选人取代女性候选人。委员会还注意到，没有信息说明为在《公约》所涉所有领域实现实质性平等采取了哪些暂行特别措施，包括为遭受多重和交叉形式歧视的妇女消除边缘化状态。

18. 委员会根据《公约》第四条第 1 款及委员会关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国：

(a) 修订《选举法》，确保在缔约国国家和地方各级的整个治理体制中有与男子同等数量的妇女被提名竞选政治职位，并消除由男性取代女性的现象；

(b) 在政党候选人名单组成中消除妨碍增强族裔多样性和地域多样性的其他障碍；

(c) 采取暂行特别措施，在《公约》所涉所有领域加速实现男女实质性平等，特别是保障妇女获得就业、管理职位、教育、国际代表、医疗、普遍的社会保障；

(d) 划拨预算资源，制定暂行特别措施，以加快实质性平等，消除影响土著妇女、非洲裔妇女、女移民、女难民、寻求庇护的妇女、女户主、残疾妇女的交叉歧视。

歧视性成见和有害习俗

19. 委员会注意到缔约国为消除关于性别的陈规定型观念采取了一些措施，特别是审查学校教科书，以增强女性的代表性，消除歧视性陈规定型观念，提高公众对性别平等的认识。然而委员会仍感关切的是：

(a) 关于男女在家庭和社会中的作用和责任的性别陈规定型观念根深蒂固，在使男子对性别平等以及妇女平等和不受歧视权利提高认识方面缺乏措施；

(b) 2000 年《第 6 号法》规定从性别平等角度审查教科书，但缔约国未说明采取了哪些措施来监督其执行情况；

(c) 土著少女怀孕的发生率较高，缔约国未说明采取了哪些措施来促进其自主行使性权利和生殖权利。

20. 委员会回顾联合颁布的消除对妇女歧视委员会关于有害做法的第 31 号一般性建议/儿童权利委员会关于有害做法的第 18 号一般性意见(2019 年)，同时回顾委员会以往的建议(CEDAW/C/PAN/CO/7，第 23 段)，建议缔约国：

(a) 根据《公约》第 2 条(f)款和第 5 条(a)款采纳具有基准和指标的全面和长期方案，以改变关于男女在社会中责任和作用的陈规定型态度和文化规范，例如在全国推广纳入性别平等观念的教师培训，又如举办无性别歧视的育儿方法课程；

(b) 采取措施系统地监测和评价教育课程改革的进展情况，在授课和教科书中规定使用反映人权观念和性别平等观点的语言、内容、插图，并对教师进行应用和使用培训；

(c) 在社区和学校采纳综合战略，让男子和男孩参与创造有利环境，从而支持增强妇女和女童的权能，目的是消除有害习俗，改变支撑性暴力的潜在社会规范，修正关于性健康和生殖健康及少女怀孕的社会规范，包括在农村和土著社区实现这些目标；

(d) 与主流媒体加强有效合作伙伴关系，支持实施提高认识的方案，促进关于性别平等的公共讨论，鼓励创建和遵守尊重个人隐私的自我监管机制。

对妇女的性别暴力

21. 委员会欢迎缔约国在法律上将杀害妇女定为刑事犯罪，并进行改革，对包括强奸、性剥削、儿童色情制品在内的不同形式性暴力加重惩罚。委员会还注意到《妇女机会平等公共政策》(2012 年 12 月 18 日《第 244 号行政令》)就防止性别暴力侵害妇女行为规定了措施。然而委员会仍感关切的是：

(a) 在公共和私人场所持续存在各种形式的性别暴力侵害妇女行为，包括在寄宿式替代照料中心普遍存在对少女的家庭暴力和性暴力，并影响到残疾妇女、土著妇女、非洲裔妇女(CEDAW/C/PAN/8，第 95 段)、移民妇女；

(b) 存在针对女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者的仇恨言论和性骚扰，还存在针对移民妇女、寻求庇护妇女、难民妇女的仇外心理；

(c) 与就性别暴力侵害妇女行为收到的申诉数量相比，对肇事者的定罪率很低，而且关于性别暴力侵害妇女受害者可获得的补偿和补救信息有限；

(d) 在报告性别暴力侵害妇女案件和获得心理社会支助时存在障碍，包括冠状病毒病大流行的隔离期间；

(e) 关于性别暴力侵害妇女现象的数据收集系统缺乏协调，妨碍了对这一现象的全面了解(因而不利于确认族裔多样性和地域多样性)，而且限制了处理性别暴力侵害妇女的有效措施。

22. 委员会回顾其关于性别暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)(第 19 号一般性建议更新版), 建议缔约国:

(a) 确保切实执行所有立法和体制措施, 以处理和消除一切性别暴力侵害妇女行为, 特别是暴力侵害面临交叉形式歧视妇女的行为(尤其是针对少女、残疾妇女、土著妇女、非洲裔妇女、女移民、女难民、寻求庇护妇女的此类行为), 包括为监测执行情况制定基准、进展指标、时限;

(b) 为全国妇女研究所和暴力侵害妇女问题全国委员会提供更多人力资源、技术资源、财政资源, 以更好地协调、监测、评估国家、地区、地方执行防止和消除性别暴力侵害妇女政策的情况, 向这些机构提供财政资源, 使其能与性别暴力侵害妇女行为高发省份(包括巴拿马省、西巴拿马省、奇里基省、博卡斯德尔托罗省、科克莱省、贝拉瓜斯省)的地方社区增强互动;

(c) 迅速而公正地调查针对移民妇女、女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者的仇恨犯罪和仇外行为, 并向此类犯罪的受害者提供补救, 包括赔偿;

(d) 消除举报性别暴力侵害妇女案件的障碍, 确保案件得到调查, 对施害者进行起诉并绳之以法;

(e) 确保为性别暴力受害者提供并加强支助服务, 包括咨询服务、心理社会服务、康复服务, 确保在缔约国各地为遭受性别暴力的妇女, 包括残疾妇女提供庇护所和信息, 并确保工作人员得到适当培训, 并定期监察所提供服务的质

(f) 加强数据收集系统, 确保关于一切形式性别暴力侵害妇女行为投诉数量的统计数据涵盖一切形式的暴力, 包括以技术为媒介的暴力, 并确保按年龄、暴力类型、受害者或幸存者与犯罪人之间的关系、区域分列信息, 信息涉及对妇女的交叉形式歧视和其他相关的社会人口特征, 包括受害者或幸存者的年龄。

边疆地区对妇女的性别暴力

23. 委员会确认收到缔约国提供的资料, 其中说明采取了哪些措施以人道主义理由承认遭受性别暴力的移民妇女有 6 年的临时居留身份。委员会还确认缔约国采取了措施, 通过监察员办公室在边境和偏远地区提供服务而加强诉诸司法和法律咨询的机会。然而委员会关切地注意到:

(a) 普遍存在对移民妇女(特别是在缔约国达连峡领土过境的非洲裔妇女, 包括海地裔妇女)的性别暴力, 包括失踪、强奸、非国家武装行为者的恐吓和威胁, 而且幸存者在获得司法帮助和补救、心理社会协助、医疗服务、补偿方面普遍面临障碍;

(b) 于达连峡过境的移民妇女和难民妇女在获得国家妇女研究所提供的援助方案方面遇到具体障碍, 因为规定幸存者须向检察官办公室提出申诉才能获得心理、经济或其他类型援助;

(c) 对在达连峡过境妇女实施性别暴力的犯罪人被起诉和定罪的很少, 关于提出申诉的妇女再次受害的情况也缺少信息。

24. 委员会回顾其第 35 号一般性建议，建议缔约国：

(a) 制定应急计划，按照应对危机的人权办法处理和消除对达连峡过境移民妇女的一切形式暴力行为，确保采取面向受害者和对性别问题有敏感认识的政策和措施来处理这种情况；

(b) 取消向检察官办公室提出申诉的先决条件，以便妇女能够被纳入国家妇女研究所的幸存者援助方案，包括为遭受性别暴力侵害的妇女提供的庇护所；

(c) 与国际社会、民间团体、妇女组织加强合作和伙伴关系，确保移民妇女能够获得缔约国向性别暴力侵害妇女行为的幸存者提供补救的各种服务，包括医疗和心理社会方面的支助；

(d) 采取保护措施，保障遭受性别暴力的妇女和证人(包括女童和家庭成员)的生命和安全，增加为性别暴力的高风险受害者提供的庇护所，为他们分配财政资源；

(e) 保障达连峡边境地区妇女无论其地位如何都能诉诸司法，加紧努力调查和惩罚应对强奸和其他类型暴力行为负责的人，并在刑事司法系统内创建机制，以处理与性别暴力侵害过境移民妇女有关的申诉，确保承认对证人和幸存者的保护措施；

(f) 就通过达连峡进入本国的女性移民和寻求庇护者遭受暴力(包括性暴力)的情况收集数据，按性别、年龄、国籍加以分列，同时就已登记案件的调查和起诉结果收集信息。

贩运人口和利用卖淫营利

25. 委员会关切地注意到：

(a) 缔约国立法对贩运的定义规定犯罪要素须包括人的移动，但这不符合关于贩运人口的国际标准；

(b) 缔约国是以对妇女和女童实施性剥削、强迫劳动、性奴役为目的而贩运人口活动的原籍国、过境国、目的地国(CEDAW/C/PAN/8, 第 104 段)，而且未说明劳工部门采取何种措施识别受害者；

(c) 存在利用移动电话应用程序等互联网平台使妇女和女童遭受贩运的情况，还存在利用美容院、水疗中心、人口贩运者租用的私人住宅进行人口贩运的情况；

(d) 贩运者很少被调查、起诉、定罪，在冠状病毒病疫情期间尤其如此，而且在国家打击贩运人口委员会和警察查明受害者后缺乏进行调查和起诉的程序规则；

(e) 疫情期间遭贩运妇女更易于受到危害，原因包括失业，缺乏基本必需品(包括卫生用品)，缺乏保健服务，包括妇女分娩期间缺乏医疗服务。

26. 委员会根据其关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年), 建议缔约国:

(a) 加大打击贩运妇女和女童行为的力度, 促进包括妇女和女童在内的利益相关方实际参与预防及打击贩运活动, 包括参与决策和各阶段工作;

(b) 使其法律(2011 年 11 月 9 日《第 79 号法》)中的贩运人口定义符合《公约》、《巴勒莫议定书》和所有相关国际人权标准;

(c) 为打击人口贩运总局识别与援助部门划拨充足的人力资源、技术资源、财政资源;

(d) 进一步努力在社交媒体、互联网应用程序、水疗中心、美容院使公众、少女、妇女对贩运人口和举报贩运渠道提高认识;

(e) 为起诉和调查贩运妇女行为制定明确规则和机制, 为将注重性别平等和有利于儿童的程序纳入主流制定规则;

(f) 采取措施预防妇女在移民接待站遭受性暴力, 为受害者提供专门支助, 改善向适当社会服务机构转介被贩运妇女和女童的系统, 为遭受贩运的妇女和女童创建专门的庇护所, 包括采取措施保障受保护妇女的安全。

27. 委员会注意到卖淫在缔约国是合法的。然而委员会感到关切的是, 缔约国未说明采取了何种措施确保卖淫妇女有效获得医疗和社会保障, 也未说明为希望脱离卖淫的妇女制定了何种退出方案。

28. 委员会建议缔约国确保向卖淫妇女提供医疗和社会保障, 加强妇女的创收机会, 为希望脱离卖淫的妇女提供退出方案。

平等参与政治和公共生活

29. 委员会关切地注意到:

(a) 妇女在国民议会中的代表比例较低, 71 个席位中只有 16 个由妇女占据, 在立法机构中占比仅为 22.5%;

(b) 在行政部门任职(特别是担任部长一职)的妇女人数正在下降, 已从 2021 年 1 月的 31.3% 下降至 2022 年 2 月的 18.7%。担任市一级决策职位的妇女很少, 仅有 11% 的市长是妇女; 在 81 个市镇中, 仅有 9 个市镇由女性担任市长、其司法部门有女性担任决策职位;

(c) 选举法未能有效促进性别均等, 政界妇女遭遇仇恨言论和暴力行为;

(d) 未采取措施促进土著妇女、非洲裔妇女、残疾妇女参与政治和公共生活或在国际一级担任领导职位。

30. 委员会建议缔约国:

(a) 修正 2017 年《第 56 号法》, 促进地方选举和大选中的性别均等, 规定对不遵守性别均等义务的行为进行制裁; 制定相关战略, 促进妇女在与男性平等

的基础上充分、平等、自由、民主地参与政治和公共生活；支持妇女参选并组织政党竞选活动，包括进行能力建设和竞选筹资；

(b) 加强政党内部结构，促进妇女参政；

(c) 建立相关机制以增加担任行政职位的妇女人数，采取特别措施以促进妇女担任司法部门领导职位，包括采用有针对性的甄选程序、规定法官和大法官的提名配额；

(d) 实施立法措施，消除对妇女参与政治生活的仇恨言论和消极态度，使包括国民会议员在内的政治领导人和公众对性别平等、男女拥有平等参与政治生活的权利提高认识；

(e) 加强有助于妇女参与国际事务的机制；采取立法和政策措施提高各个层面的多样性和政治参与度，提高土著妇女和非洲裔妇女、青年妇女、农村妇女、残疾妇女在国际事务中的代表比例，包括在国际组织中担任职位、在外交使团中担任领导职位；采取措施减少对妇女担任高级国际领导职位的负面态度。

国籍

31. 委员会欢迎缔约国通过 2019 年 1 月 16 日《第 10 号行政令》以采用 1954 年《关于无国籍人地位的公约》，也欢迎缔约国采取措施着手登记在移民临时收容中心出生的所有婴儿，包括海地妇女所生的儿童。然而委员会感到关切的是，无证妇女所生子女在获得出生登记和身份证件时面临挑战，增加了他们无国籍的风险。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 改革出生登记和身份建立程序，为妇女及其子女建立平等可用的出生登记和身份建立程序，充分执行 1954 年和 1961 年《关于无国籍人地位的公约》，承认无证妇女所生子女的法律地位；

(b) 在用以承认无国籍状态和支助无国籍个人的所有国家程序中设置相关标准、建立注重性别平等的机制。

教育

33. 委员会感到关切的是：

(a) 妇女的文盲率高于男性(CEDAW/C/PAN/8, 第 142 段)，对土著妇女和农村妇女造成尤为严重的影响；有关女孩和妇女的入学情况、毕业率、辍学率等受教育情况，缺乏按年龄、族裔、残疾状况、社会经济状况、移民身份、难民身份或寻求庇护者身份分列的信息；

(b) 怀孕少女的辍学率较高；

(c) 各级均缺乏有关适当、全面性教育的框架和准则，社会团体拒绝有关性和生殖健康及权利的教育；

(d) 选择非传统学科和职业道路的妇女和女童人数较少；

(e) 在 COVID-19 大流行期间，土著妇女和女孩无法在隔离时顺利参加线上教育活动，这主要是缺乏技术设备导致的。

34. 委员会回顾其关于女童和妇女受教育权的第 36 号一般性建议(2017 年)和先前的结论性意见(CEDAW/C/PAN/CO/7, 第 35 和 37 段)，建议缔约国：

(a) 制定相关战略并规定可衡量的指标和时限，以评估土著省份(州)等地区妇女教育方面的进展，同时确保教育部收集妇女入学率、毕业率和辍学率等统计数据，按年龄、族裔、残疾状况、社会经济状况、移民身份、难民身份、寻求庇护者身份分列；

(b) 消除对怀孕少女的污名化；建立监督机制以确保公立和私立学校的方案课程符合 2016 年《第 60 号法律》的指令规定；制定相关方案，包括为学校费用和儿童保育提供资金；在少女中开展宣传活动，帮助年轻母亲重新进入公立和私立学校；

(c) 制定有时限和基准的方案并在学校课程中予以采用，在以下几个方面进行教育，即：妇女权利、性别平等、积极的男性形象、男性和男孩在预防性暴力和基于性别的暴力及预防有害做法方面的作用，同时确保在正规教师教育课程方面开展能力建设；

(d) 提供职业咨询和指导并采取激励措施，鼓励妇女和女孩选择非传统的学习领域和职业道路，如科学、数学、工程、新信息技术；

(e) 扩大土著妇女双语教育的覆盖面，增加人力资源、技术资源、财政资源，采纳并实施相关战略以保证土著女孩和妇女能够获得技术并参加基于互联网的教育活动。

就业

35. 委员会欢迎缔约国为处理和防止工作场所的性骚扰和其他歧视行为而颁布法律，也欢迎缔约国为所有工人规定最低工资。然而委员会感到关切的是：

(a) 包括年轻妇女在内的妇女失业率仍居高不下，妇女与男性的职业就业率之间存在差距(2019 年妇女就业率为 55%，男子为 78.8%)，因为普遍存在的性别角色观念强调妇女应进行无酬家务和照护工作，而且 COVID-19 大流行期间工作合同的暂停也影响了至少 120 796 名妇女的就业；

(b) 男女工资差距、男女职业界限持续存在，大多数妇女仍集中于低收入领域、非正规经济部门，或从事家政工作，而这些工作往往缺乏社会保障，使妇女在 COVID-19 大流行期间容易失去收入和住所；

(c) 公共和私营部门仍然要求妇女在就业时进行怀孕检查，没有保护孕妇不被解雇的劳工立法，工作场所仍然存在对难民申请人、土著妇女、感染艾滋病毒/艾滋病的妇女、女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者的歧视；

(d) 国际劳工组织《2011年家庭工人公约》(第189号)并未得到执行, 缔约国关于家政工人工作时间、休息时间、最低工资规定的立法没有遵守国际标准;

(e) 私营和上市公司担任决策职位的妇女人数不足, 约71%的公司没有雇用妇女担任最高级别的执行职位。

36. 委员会根据可持续发展目标具体目标8.5(即为所有妇女和男性促进充分的生产性就业和人人获得体面工作), 建议缔约国:

(a) 解决妇女高失业率问题, 为此采取暂行特别措施鼓励、促进、帮助妇女(特别是来自边缘化群体的妇女)在所有经济部门获得正规就业;

(b) 根据国际劳工组织《1951年同酬公约》(第100号), 建立薪酬监测机制; 采纳行动计划, 确保妇女获得正规就业, 为此考虑到国际劳工组织关于从非正规经济部门过渡到正规经济部门的第204(2015)号建议提供的指导, 特别是在从COVID-19大流行恢复期间采取此项措施;

(c) 为从事低收入工作和自营职业的女工建立社会保障制度, 保护她们不因失去收入而陷入不稳定状态;

(d) 对打击工作场所歧视行为的法律加强执行力度, 禁止雇主要求妇女进行怀孕检查; 加强对妇女可利用的申诉机制的建设; 开展公共宣传运动以重申男女在就业中享有平等权利;

(e) 监测上市公共公司和私营企业董事会的组成情况, 执行暂行特别措施以加快妇女担任各部门管理职位的进程;

(f) 执行国际劳工组织《2011年家庭工人公约》(第189号), 确保包括移民在内的家政女工享有体面工作, 能够就雇主的剥削和虐待提出申诉并得到有效补救。

保健

37. 委员会注意到缔约国在保健方面执行了一些措施, 包括制定和执行《2015-2020年降低孕产妇和围产期发病率和死亡率国家战略计划》。然而委员会关切地注意到:

(a) 土著妇女(特别是居住在恩戈贝-布格雷特区和达连省的土著妇女)普遍存在孕产妇死亡的问题, 且土著地区缺乏卫生保健设施;

(b) 缺乏相关的具体条例和政策, 无法为立法允许终止妊娠的情况(特别是因强奸致孕和母亲生命遇危的情况)提供此服务, 而且除这些情况外堕胎仍被定为刑事犯罪;

(c) 怀孕少女人数较多, 众多怀孕少女感染艾滋病毒/艾滋病, 妇女和女孩在性健康和生殖健康及权利、现代避孕手段、安全堕胎服务方面获得的信息有限;

(d) 在土著妇女、少女、残疾妇女未事先自由地作出知情同意的情况下, 应第三方要求强行对其实施绝育手术。

38. 委员会回顾其先前的结论性意见(CEDAW/C/PAN/CO/7, 第 41、43、45 段), 建议缔约国:

(a) 评估《2015-2020 年降低孕产妇和围产期发病率和死亡率国家战略计划》的成果, 推出新的战略和方案以解决在土著妇女和非洲裔妇女中普遍存在的孕产妇死亡问题, 包括制定关于土著地区性和生殖健康及权利的方案;

(b) 解决孕产妇死亡率高的问题, 保证其在产前、分娩时、产后得到充分的护理, 确保全国各地都有保健设施供其使用, 特别是在农村地区;

(c) 在国家一级和省一级计划中制定具体保健目标, 使土著妇女、非洲裔妇女、残疾妇女等所有妇女更有机会获得保健服务, 建立监测机制, 让妇女及其民间社会组织与之合作并参与其中;

(d) 采纳相关公共政策, 确保妇女在被强奸和生命受到危及的情况下能够安全进行人工流产, 修订刑法以使所有其他情况下的堕胎合法化, 包括乱伦致孕和胎儿有严重缺陷的情况;

(e) 确保少女和年轻妇女就性健康和生殖健康及权利充分获得信息, 包括关于预防少女怀孕和性传播感染的信息, 开展关于现代避孕手段的宣传运动, 确保妇女和少女能够采取安全且负担得起的避孕措施, 特别是在农村和偏远地区, 包括在土著社区和非洲裔社区;

(f) 防止强迫土著妇女和残疾妇女绝育的情况, 取消允许按家庭成员或监护人请求以机能缺陷为理由对残疾妇女实施绝育的法律规定; 确保只有在妇女事先自由地作出知情同意的情况下才能实施绝育; 制定国家一级和区域一级方案以使残疾妇女能够享有性健康和生殖健康及权利。

经济和社会福利与增强妇女经济权能

39. 委员会注意到缔约国已采取措施促进妇女创业、向妇女提供农业贷款等贷款计划、为妇女建立农业生产融资机制和合作社。然而委员会感到关切的是:

(a) 并未评估以上农业促进方案对农村妇女的实际影响;

(b) 缔约国的金融保密政策、公司报告、税收政策对其领土上的妇女权利和其他缔约国最大限度调动资源以促进妇女权利的能力产生了负面影响;

(c) 妇女拥有社会保障的比例较低, 主要是由于妇女普遍从事非正规职业;

(d) 女户主、残疾妇女或照顾残疾家庭成员的妇女、农村妇女、土著妇女、非洲裔妇女、女移民、女难民等面临贫穷和贫困问题, 包括粮食不安全问题。

40. 委员会建议缔约国:

(a) 评估农业方案对妇女的短期、中期、长期影响, 重新制定农业方案以在实质意义上实现性别平等并增强妇女权能;

(b) 评估缔约国的金融保密政策、公司报告、税收政策对缔约国和其他缔约国的妇女权利和实质性性别平等产生了何种影响；采取立法和设立监督机制等措施，确保缔约国国内金融和专业服务行业不参与跨国避税安排，因为此种安排削弱了其实现实质性性别平等的能力；对税收政策进行必要的改革以解决不平等问题并确保增强妇女的经济权能；

(c) 建立全民社会保障制度和福利体系；按特定时间表执行国家战略，确保从事自营职业的妇女和非正规经济部门的妇女、从事护理工作或低收入工作的妇女都被纳入到社会保障制度中；监测社会保障制度的接纳规则；

(d) 执行有时限的公共政策和行动计划，使残疾妇女、土著妇女、非洲裔妇女、移民妇女脱离贫困状况，确保这些妇女参与增强其经济权能的创业举措，并有机会获得参与各经济部门工作所需的必要技能。

农村妇女

41. 委员会感到关切的是，对于贷款方案中农村妇女受益者的百分比、土著妇女和非洲裔妇女获得贷款的有效途径，都没有相关资料予以说明；也没有采取措施确保接受贷款的妇女可延期偿还以确保还清贷款。委员会还感到关切的是，缺乏能够确保农村妇女得到省一级农业发展项目惠益的机制；农村妇女获得土地所有权的权利也较为有限。

42. 委员会根据其关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)，建议缔约国：

(a) 扩大包括土著妇女和非洲裔妇女在内的农村妇女获得无息或超低息贷款、开展创收活动、获得创业机会的途径，从而消除贫困并提高农村妇女的地位，同时加强对其土地保有权利的保障；

(b) 确保农业发展政策、方案、项目符合实质性性别平等的目标，有效改善农村妇女的境况，确保她们能够切实参与农业和发展政策的制定和实施，包括参与关于土地使用的决定；

(c) 制定政策和方案，确保增强农村妇女的经济权能，在短期、中期、长期减贫方案中与土著妇女和非洲裔妇女合作，确保农村妇女能获得基本服务，包括住房、清洁水、卫生设施、电力、经济机会、先进技术。

土著妇女和非洲裔妇女

43. 委员会关切地注意到：

(a) 非洲裔妇女和土著妇女与即将上任的政府和总统候选人之间签有的、有关执行改善妇女状况相关政策的国家协定并未得到履行；

(b) 土著妇女和非洲裔妇女面临着相互交织的种族、族裔、性别歧视问题以及普遍存在的不平等问题，包括失业率较高、缺乏充分的保健服务、在受益于经济权能和参与公共及政治生活方面遇到阻碍；

(c) 缺乏寻求土著妇女和非洲裔妇女自由和知情同意的机制，也缺乏将其纳入公共政策、方案、投资项目决策程序的机制；

(d) 虽然目前人们十分关注环境退化和减少灾害风险，但缔约国对于投资、基础设施、采矿、农工业项目对土著妇女和非洲裔女工人权的影响并没有进行环境影响评估。

44. 委员会建议缔约国：

(a) 执行土著和非洲裔妇女组织与缔约国之间的、由缔约国总统签署的国家协议中的决定；

(b) 解决针对非洲裔妇女和土著妇女的种族歧视问题，例如对留有自然非洲风格发型的妇女和女孩的歧视；

(c) 采纳包括国家一级和省一级政策方案在内的战略，在《公约》涉及的所有领域内实现土著妇女和非洲裔妇女的实质性平等；

(d) 确保土著妇女和非洲裔妇女切实参与有关使用传统土著土地的决策进程，建立有效的协商机制以确保事先获得土著妇女自由作出的知情同意，评估并减轻大型项目对土著妇女和非洲裔妇女权利的影响；

(e) 保护土著妇女获得并拥有其土地的集体所有权，保护她们不因采掘业大型公司的商业活动而被驱逐，规定公共投资者和私人投资者有义务确认分享与发展项目和为其他目的使用土著妇女和非洲裔妇女的自然资源和土地所得的利益，采取政策以规定对受投资项目负面影响的地区的土著妇女和非洲裔妇女给予补偿和赔偿。

女移民、女难民、寻求庇护的妇女

45. 委员会欢迎缔约国建立了相关法律框架，使寻求庇护的妇女在等待其难民身份获确认时能够获得工作许可证。然而，委员会对女移民、女难民、寻求庇护的妇女(特别是非正常身份妇女)所面临的脆弱性感到关切，因为她们缺乏支持网络，获得生计、教育、卫生保健的机会有限，而且遭受剥削和交叉歧视的情况在 COVID-19 大流行期间更为严重。委员会还感到关切的是，在因结婚、离婚或依法分居而改变家庭状况的情况下，缺乏以个人身份寻求庇护的程序。委员会同样感到关切的是，在申请难民地位期间不向家庭成员个人发放身份证件，限制了难民妇女和女孩在社区获得权利和服务的机会。

46. 委员会根据其关于移民女工的第 26 号一般性建议(2008 年)和关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)，建议缔约国：

(a) 确保在 COVID-19 大流行时期和恢复期间通过的“巴拿马团结计划”等社会方案涵盖移民、难民、寻求庇护者，取消加入上述方案方面的繁琐规定，特别是与潜在受益人持有的文件类型、就业合同或银行账户有关的规定；

(b) 确保寻求庇护的妇女的婚姻状况发生变化时得到承认，确保她们更以个人身份继续提出申诉，特别是在其面临家庭暴力或离婚的情况下；

(c) 消除难民和寻求庇护的妇女和女孩在获得身份证件时面临的行政障碍，这对她们获得卫生保健、住房、教育、社会保障至关重要；

(d) 减少难民甄别程序和申诉决定方面的延误，包括为此增加国家难民事务局的人力资源、技术资源、财政资源。

残疾妇女

47. 委员会关切地注意到，法律对残疾人法律能力的限制直接影响了残疾妇女，限制了她们结婚、行使父母权、诉诸司法的权利。委员会还感到关切的是，为残疾人制定政策措施时普遍采用了福利方法，这对于按国际人权法承认残疾妇女是权利主体这一点有所影响。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 在有关残疾的政策和方案中制定关于性别平等的明确目标和行动方针，确保各部门的政策和方案能够处理对残疾妇女和女童交叉歧视的问题；

(b) 消除对残疾妇女法律能力的限制，确保她们能够诉诸司法并免遭性别暴力；

(c) 制定并实施法律，确保所有工作场所都是无障碍的，确保政府建筑物可无障碍通行并以盲文和手语等无障碍形式提供信息；

(d) 编制按残疾妇女的年龄、性别、位置、缺陷分类的数据和统计资料。

婚姻和家庭关系

49. 令委员会感到关切的是：

(a) 缔约国未说明采取了哪些措施以扩大共同婚内财产的范围，从而将无形财产、养恤金保险福利等职业资产纳入其中，以此确保在离婚时平等且公平地分割共同财产；

(b) 女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者在婚姻和家庭关系及父母职责方面并未得到平等对待；

(c) 妇女在抚养子女方面承担的职责过重。

50. 委员会建议缔约国：

(a) 根据委员会关于《公约》第 16 条(婚姻、家庭关系及其解除的经济后果)的第 29 号一般性建议(2013 年)采纳相关准则，规定为分配婚内共同财产而对无偿家务劳动予以承认，并规定对经济上处于不利地位的配偶进行补偿，以应用于离婚诉讼；

(b) 保护女同性恋、女双性恋、女跨性别者、间性者在婚姻和家庭关系方面的权利；

(c) 确保妇女和男性在婚姻和家庭关系中以及解除关系时有相同的权利和责任，包括平等的父母权。

《公约》第二十条第 1 款修正案

51. 委员会鼓励缔约国尽快接受关于委员会会议时间的《公约》第二十条第 1 款修正案。

《北京宣言》和《行动纲要》

52. 委员会促请缔约国采用《北京宣言》和《行动纲要》，并根据对《宣言》和《纲要》实施情况的 25 年审查进一步评价《公约》所载各项权利的实现情况，以实现男女实质平等。

传播

53. 委员会请缔约国确保以官方语言向国家、地区、地方各级相关国家机构(尤其是向政府、国民议会、司法部门)及时传播本结论性意见，使之得到充分落实。

批准其他条约

54. 委员会指出，缔约国如能加入 9 项主要国际人权文书，将会促进妇女在生活各个方面享受人权和基本自由。因此，委员会鼓励缔约国批准其尚未加入的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

结论性意见的后续行动

55. 委员会请缔约国在 2 年内提供书面资料，说明为执行上文第 14(c)、16(a)、30(a)、44(a)段所载建议而采取的步骤。

编写下次报告

56. 委员会请缔约国于 2026 年 2 月提交其第九次定期报告。报告应按时提交并涵盖截至提交之时的整个时期。

57. 委员会请缔约国遵守《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》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)。