



消除对妇女一切形式 歧视公约

Distr.: General
25 May 2004

Chinese
Original: Spanish

消除对妇女歧视委员会

审议缔约国根据《公约》第 18 条提交的报告

缔约国的第五次定期报告

巴拉圭*

* 本报告未经正式编辑。巴拉圭政府提交的初次和第二次合并定期报告，见 CEDAW/C/PAR/1-2、Add.1 和 Add.2，由委员会第十五届会议上审议。巴拉圭政府提交的第三次和第四次合并定期报告，见 CEDAW/C/PAR/3-4。



巴拉圭共和国政府

执行《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)的情况

2004 年 5 月

前言

巴拉圭共和国政府的报告将分析 2000 至 2004 年 5 月最近五年期执行《消除对妇女一切形式歧视公约》中的进展、倒退和障碍。因此这个报告一方面不再记载以前报告时期的情况，另一方面，这一时期的分析将涉及那些取得进展、倒退和障碍的公约条款，消除对妇女一切形式歧视情况的重要参考。但是，鉴于在性别组织系统过程中两性平等、分权和横向联系等方面的进展在国家机构和民间社会中的重要性，这些方面将在报告的最后分别论述。

政党的内争、不同选举的间隔期特别短、资金短缺、选举时期的政治活动费用高昂、非政府组织丧失一定的主导作用和妇女方面未能行使权力，这一切都把党派的政治利益放在女性利益之上，削弱了妇女组织的努力。在当前严峻的社会和经济形势下，巩固民主的努力使得妇女变成一个积极的主角，她们为自由、正义、公平和维护自己各方面的人权而斗争，尽管她们越来越明显地未能担任高层政治决策职务。

性别法律制度的重建，首先在于把重点放在作为妇女积极分子团体的组织渠道的非政府组织上，社会、文化和政治领域中艰难而又具挑战的关系已经形成。首先妇女必须掌权，并认定妇女非政府组织成为与性别方面的社会政策有关的性别问题的有效论坛。在挑战方面，妇女中无人参与决策，必须在观念上分清妇女与性的区别，打破政党圈子，使公平和平等成为这个国家的现实，特别是为扭转日益削弱和脱离必要的社会参与的局面而斗争。尽管已经发生重要变化，社会政策依然是确定国家发展进程的综合战略前景的一部分，可是这样的战略前景还没有到位。

妇女的参与在举行北京会议时期是热烈的，但是随着时间的流逝而降温。她们受严峻的社会、政治和经济形势所困扰，减少了国际合作，从而减少了在这个问题上的行动、方案、研究等，特别是公私部门的男女领导的议事日程上没有纳入性别观点。妇女只占公共职务的 8%、专门技术职务的 9.7%，尽管理论上不太倾向于认为由于掌管公共财富而致腐败¹。

共和国总统府妇女办公室（以下简称国家妇女办）和巴拉圭妇女运动认为，已经部分履行了巴拉圭政府对 95 年北京会议议程的承诺，特别在国家优先²采取的十个方面的行动中取得了可观的进展，虽然旧的和挑战仍然存在。比较而言，1995 年《北京行动纲要》中的所有目标，主要涉及民主政治进程、国家性别法律制度的进展和同民间社会的结合方面的目标也已经实现。

¹ 2001 年巴拉圭形势的总看法，联合国系统，第 8 页。

² 1996 年巴拉圭妇女问题世界会议关于“优先”的定义，巴拉圭妇女协调组织、国家妇女办、联合国系统。

社会政策的形成从原先局限于履行向国家建议基本的社会职能（教育、卫生、社会保险）但没有全面观点，转变为列入新的社会职能并扩大到更全面的前景，同时加进横向因素（主要是性别和公民参与）³，但这种转变还没有必然出现在政府事务的实践中。

巴拉圭自建立民主制度以来在法律制度体系、大众传媒手段和人的、战略制订者的行为态度以及政治过程上都发生了根本的变化，尽管巴拉圭的法律制度仍有一些问题，制约着国家的民主政治⁴。报告结构如下：

第一部分

《消除对妇女一切形式歧视公约》

第 1 条：人权

第 2 条：立法

第 3 条：政策

第 4 条：机会和待遇平等

第 5 条：家庭教育、母性

第 6 条：卖淫

第二部分

第 7 条：政治和公共参与

第 8 条：国际代表性

第三部分

第 10 条：教育

第 11 条：就业

第 12 条：卫生

第 13 条：社会文化歧视

³ 2003 年巴拉圭人类发展国家报告，开发计划署、统计调查普查局，2003 年，巴拉圭。

⁴ 普拉茨·若昂关于巴拉圭体制改革的白皮书，国际政治研究所，开发计划署，2003 年 2 月。

第 14 条：农村妇女

第四部分

1) 分权

2) 机构间发展：

2.1 中央政府、国家妇女办

2.2 地方政府

2.3 民间社会

第五部分

3. 加强性别问题制度化

4. 2004 年的巴拉圭人口

公约

第 1 条 人权

为本公约的目的，“对妇女的歧视”一词指基于性别而做的任何区别、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。

巴拉圭的人权协调员发表的第八份人权报告《2003 年巴拉圭的人权》述及根据 26 个非政府组织的观点看待全国人权状况的全貌。这些组织从各自的角度出发，提出影响巴拉圭人权利的主要事实，并联系妇女平等和新政府面临的挑战指出，自九十年代以来，男女平等和不歧视是巴拉圭妇女斗争和胜利的成果。因而今天能拥有一个法律框架，普遍保障妇女的人权。但是立法的进展并没有带来文化的改变。妇女在一些领域受歧视依然如故。产妇的死亡率高、对妇女的暴力行为，政治参与率低和妇女失业，理应是国家优先解决的主要问题，以便巴拉圭的男女平等和公正成为现实⁵。

2003 年，巴拉圭首次成为泛美系统美洲人权委员会的常驻代表和联合国的儿童、少年和青年的常驻代表。

⁵ 2003 年巴拉圭的人权，巴拉圭人权协调员，第一版，亚松森，2003 年 12 月，第 478 页。

尽管在这二十多年里，政治和社会文化领域的两性平等实现了法制度化，但是仍然存在一些顽固的势力企图保持世世代代的统治霸权，因而极难在这种社会取得胜利：这里民主还没有得到充分巩固，不能使两性平等成为既在日常生活也在公共领域、主要是法律制度方面男女关系的组成部分。

2004 年 4 月，这个国家历史上破天荒地虐待一个 7 岁女孩的事件口诛笔伐并公开审判，她是一名军人同他的姘妇——女孩的生身母亲——的女儿，两人在案件上狼狈为奸。媒体的决定性行动和影响以及社会的愤怒引致使采取了这一不可置信的措施，这名军人由于家庭暴力被判罪。这件事后来也使一个一贯强奸自己年幼女儿的父亲受到口诛笔伐和公开审判，他是被自己的成年女儿揭发的，在她们年幼时也遭到过强奸。

2004 年 3 月，全国农村妇女联合会以“国家不许再对贫困妇女进行有组织妇女的暴力”⁶为题，向公众舆论发表公告，揭露一些镇压力量虐待农民、对农民用刑和无限施暴的情况，并指出卡瓜苏、圣佩德罗、卡萨帕等省的农妇正在遭受这些暴行。除这种肉体暴力外，还要加上其他对人权的侵犯，例如不给土地，土地证上写的是家庭男性伴侣或男人的名字，至少在贯彻新土地法之前是这种情况，但是该法律明确了这一点，认为土地证上也应该写上妇女的名字。

在发行关于贫穷和不平等文件的讨论稿时，可以看到“在赤贫人群中，存在着可以称为由于性别、年龄、文化、条件或所处地理位置不平等造成的社会集团。他们要求由国家出台特别的干预政策和方案，这些集团包括：无地或少地的女农民、女户主家庭、男女童工、印地安人和其他等。此外还考虑了横向主题，如：两性平等、环境的可持续性、公民的参与、公布账目和持续发表评估。”⁷

必须注意，有可能把民主政治和两性平等联系起来，条件是：妇女要在公众场合获得权力和合法性，在参加的辩论中把性别利益同更广泛的民主利益结合起来，其立足点是构建一种思维模式：承认新权利，重申已有的权利——例如，性权利和生殖权利、经济权利，并把性取向作为人权，承认其他已经载入《宪法》的权利。当务之急还在于制订和推进反对性暴力、强奸、性虐待、性迫害、剥削儿童和青少年、拉皮条和贩卖妇女的斗争战略。

2004 年，巴拉圭人权组织开展工作，争取巴拉圭政府投票支持“关于性取向和人权的决议”，决议将提交在日内瓦举行的联合国人权委员会会议。国民议会的平等、性别和社会发展委员会和民间社会组织同意在国民议会中开展一次关于性取向的歧视问题的辩论，其前提是“性选择是一种人权”⁸，尽管公众对此还不理解、不认可。在这种情势下，2004 年向国民议会提交了预防和消除歧视法案，旨在根据《巴拉圭国民宪法》第 46 条预防和消除对任何人的各种歧视，并推进机会和待遇平等”。

⁶ 全国农民联合会，妇女办公室，2004 年 3 月 21 日。

⁷ 国家减少贫穷和不平等战略，总统府社会行动秘书处、开发计划署，美洲发展银行、世界银行、劳工组织，亚松森，2002 年 11 月，第 24-25 页。

⁸ 电子公报 “关于性取向和人权的决议”，跨性别同性恋妇女组织和人权组织工作组，由 AIREANA 协调，2004 年 3 月 26 日。

妇女的社会作用理应回到女权主义者和负责国家两性平等制度化的当局的议程上。奇怪的是，在媒体中，妇女概念已由性别概念取代，好像两者是同义词，使男性问题不在讨论之列，或者没有列入旨在针对男女在日常生活中的相互关系的方案。相反，只有男性参加探讨政治、经济、改革和国家机关现代化的方案，但不探讨涉及人和社会的再生产问题。

现存的歧视包括：a)由现行劳动法保护的母性权利还没有扩大到担任领导职务的妇女；b) 流产受法律惩罚，因而许多妇女、一般是那些没有经济能力支付适当服务的妇女要冒遭到揭发的危险，这阻碍了她们求助公共服务，只能接受条件不佳、处于地下状态的不好的流产服务；c)劳动法中关于女工的规定没有把保险延伸到女佣、私营部门女教师的丈夫或男伴侣以及男女个体劳动者的配偶，他们得不到社会保险协会的全额补贴和退休金，和 d)没有保证家庭妇女得到社会保险退休金待遇而不必依赖丈夫的机制⁹。

根据关于联合国方案的拉丁美洲民主情况的报告（开发计划署），巴拉圭是该地区内专制政府获得更多同情的国家，高达 62.8%，以致人们由于社会问题尖锐化而不相信当局、政治家和国家权力部门……¹⁰ 国际货币基金预测巴拉圭今年的增长率为 2.7%，不能满足 3.5%的人口增长。

第 2 条 立法

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，推行政策，消除对妇女的歧视。为此目的，承担将男女平等的原则列入本国宪法或其他有关法律，并以法律或其他适当方法，保证实现这项原则。

1992 年《宪法》第 46 条和第 47 条承认并规定对巴拉圭共和国国内男女平等的保障。国家将创造条件并建立相应机构使平等成为现实。从性别角度建立进步机制，使全国所有组织实现制度化，以便在国家、中央政府和地方政府内推动这种进步。这一过程开始于九十年代初，当时建立了部级妇女办公室。

九十年代在宪法、法律和制度方面进行了重大修改，使一般指标发生了突出的变化。1992 年，《宪法》、新的法律的颁布和建立以及改组许多国家机构有助于实现政治多元化、（言论和集会）公众自由、选举越来越干净和拆除国家镇压机器。在本报告所分析的时期内，在公约第一条方面取得了以下进步：

1. 履行了对《消除对妇女一切歧视公约任择议定书》的国际承诺，见第 1683/2000 号法律。
2. 2001 年 4 月 17 日第 1663 号国家法律批准了罗马《国际刑事法院规约》。
3. 批准了国际劳工组织 2001 年《第 100 号同工同酬公约》。
4. 2002 年 1 月颁布第 1863/02 号法律，规定了土地法，这是在农妇进行斗争要求把性别问题考虑在内

⁹ 奥非利亚·马丁内斯和 E.桑塔埃拉，“没有文化变革的立法进步”，摘自《巴拉圭的人权》（2003 年），巴拉圭人权协调员，亚松森，2003 年 12 月，第 110 至第 116 页。

¹⁰ 《国家报》，2004 年 4 月 21 日，第 7 页。

之后颁布的。其中比较重要的条款是：“通过给妇女发放产权证作为根据，促进妇女获得土地所有权、获得信贷和及时的技术支持”；担任户主的妇女在优先次序上排在第一；如果产权所有人是妇女，土地的付款期限可以延长，等等。

5. 颁布第 34/92 号法律，成立共和国总统府妇女办公室，这是认识深化和巴拉圭妇女协作组织、其他非政府组织、女权活动家游说的结果，开始非政府组织（民间社会）与妇女办（国家）之间开展了成果丰硕的协作和共同工作。这一机构的基本目的是制订、协调和执行从性别角度出发的公共政策，消除对妇女的一切歧视，促进机会平等和有利于社会民主化的结果。

1995 年以后妇女办的国际影响有所加强，直到 2000 年巴拉圭担任联合国妇女法律和社会地位委员会委员，同时还负责跟踪《北京会议行动纲要》的执行情况。在联合国系统获得了突出的地位，于是在 2001 年批准《消除对妇女的一切形式歧视公约任择议定书》方面展开了巨大行动¹¹。

共和国现任总统的施政方案（2003-2008 年）在维护人权的纲领中考虑通过妇女办、其他机构加强民间社会对于性别方面的公共政策的共识。2004 年 3 月，政府以第 1908/04 号法令通过第二个男女机会平等国家计划（2003-2007 年）作为性别政策的方针性框架，使计划具有高度合法地位，2002 年，该计划在国内外得到好评，并获得德国技术合作署、国际妇女联合会、联合国人口基金的财政支持，此后，民间社会和国家相应机构对其形成和评估过程达成共识。巴拉圭妇女协作组织认为，这些步骤对于执行第二个机会平等计划（发表在《阿贝赛报》上）是好兆头。

把针对家庭的政府和法律措施与专门针对妇女的相应措施分开，已经在《宪法》（1992）第 50 条中有过重要先例，其中规定“所有的人都都有权组织家庭，男女在家庭的组成和发展中具有同样的权利和义务”。这一条款废除了《1967 年宪法》第 57 条的规定，该条把“维护家庭宗旨和家庭团结”作为双方对应的责任¹²。

妇女运动正在提出法案，以便扭转性别歧视的局面，其中主要有第 1600 号惩治家庭暴力法，该法已由国民议会于 2000 年 10 月 6 日根据《宪法》第 207 条第 3 款的规定予以批准。因此根据第 229 条，对妇女施暴已被视为罪行。惩罚贩卖人口者并考虑惩罚性迫害问题。但是妇女组织批评了这项法律的某些方面，因为只是惩治肉体暴力，而排除了《帕拉的贝伦公约》中定义的其他形式的暴力。总之，通过和随后广泛传播关于在公私各个层面的家庭暴力的类型和原因的第 1600/00 号法律使一般居民对于反对家庭暴力产生了很高的觉悟，成为妇女运动、妇女办和北京三方会议（代表民间社会的妇女协调组织，代表国家的妇女办和代表联合

¹¹ 格拉其艾拉·科尔巴兰，“一个政治阵营的组建”，摘自《政府更迭环境下的性别问题制度化，巴拉圭的例子》，维基尼亚·古斯曼、格拉其艾拉·科尔巴兰，拉美经济委员会提高妇女地位司联合国方案，妇女与发展系列，智利圣地亚哥，2003 年 10 月，第 25 页和以后。

¹² 1967 年《宪法》第 51 条：“宪法规定男女公民权利和政治权利平等，其相互关系将按照维护婚姻宗旨和家庭团结的精神在法律中确定”。

国的开发计划署)在新世纪第一个十年之初取得的重大而可观的进步。在实际上取得的进展是：宣布一个迄今被认为属于私人的问题为祸害，制订了对付祸害的政策。确定了公共机构的职能，以拯救家庭暴力的受害者。

尽管前一份报告（截至 2000 年 5 月）列举的好几种支持服务已经到位，但这些服务是不够的，而最严重的是，这些服务都没有为妇女建立专门场所。致力于支持遭强暴妇女的非政府组织数量也没有增加。尽管居民普遍对于各种家庭暴力对妇女和/或家庭某一成员的后果有了明显的觉悟，但妇女依然是家庭暴力的受害者。2003 年开通国家警察 911 号电话以备发生任何暴力事件时呼叫，在社会越来越不安全的情况下满足了一个重大需求。

在妇女办和第一夫人办公室的积极游说下，《儿童和少年法》由第 1680/01 号法律颁布。2000 年在全国所有城市建立了男女儿童权利理事会和公众保护局。但是这些组织享有的社会威信很小，因为它们不能解决人数越来越多的“街头男女儿童”问题，他们或乞讨、或干活，成为性旅游高度危险的候补人选，参加性旅游的还有印第安男女儿童和青年。

除巴拉圭签署的有关人权、经济权利和其他权利的几个国际法律文件外，还有只与妇女有关的法律文件，即：

第 496/95 号法律修改了《劳动法典》（第 213/93 号法律）规定两性拥有同样的权利和义务。第 128 条特别规定保护母性；第 129 条到第 135 条规定：a) 哺乳期的特别休息；b) 在有 50 人以上的企业为两岁以下幼儿建立托儿所。性虐待是终止夫妻关系的正当理由（第 84 条和第 81 条）。不允许基于性别的工资歧视（第 229 条）或规定基于性别的不同工资（第 47 条）。为家庭女佣规定了劳动权利。

第 834/96 号法律：《选举法》规定妇女参与的最低份额为 20%并惩罚不执行这一规定的政党。规定给与孕妇参加选举的优先权并在政治和选举宣传中禁止性别歧视内容。

第 1160/97 号法律：《刑法》惩罚性虐待（第 133 条）、家庭暴力（第 229 条）、性胁迫（包括无性交行为的性骚扰，第 128 条）、贩卖人口（第 129 条）、对无防御能力的人（第 130 条）、犯人、14 岁以下的未成年人、受监护人的性虐待；惩罚骗奸和乱伦行为(分别见第 130、131、135、136、137 和 230 条)，矫正轻度性别歧视者。

第 1286/98 号法律：《刑事诉讼法》第一次在第 68 条中明确受害人的权利。

第 1600/00 号惩治家庭暴力法。受保护对象扩展到妇女及家庭其他成员：男孩、女孩和老年人。

第 1652/00 号法律建立国家劳动培训体系，认为培训妇女劳动力对于她们进入劳动力市场具有重要意义。

参议院 2000 年 7 月 4 日第 586 号决议成立公平、性别和社会发展常设咨询委员会，旨在就涉及妇女、少数民族和弱势群体的公平和机会平等问题的法案、决议和声明发表意见。

2004 年 3 月 8 日第 1958 号法令通过这个法令批准了第二个男女机会平等计划（2003-2007 年），计划确定分别针对男女或针对双方的政策框架，以便在男女平等方面继续前进，实现促进列入性别观点的具体目标。国家妇女办于是被赋予创立各阶层与地方政府之间的融合机制的职能。

武装部队总司令第 54 号命令在 2002 年 4 月准许妇女进入军界，为妇女保留 20% 的入伍份额，妇女界自觉反对运动和巴拉圭妇女协作组织做出了不同反应，前者反对，后者支持。从社会文化角度来看，这是一项颇具创新意义的措施，尽管迄今在社会上还没有明显效果。

《联合国打击有组织跨国犯罪公约》和《联合国打击有组织跨国犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩卖人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》已由 2003 年 11 月 25 日第 2298 号法批准，有待向联合国存放批准书。

国家已在实施第一个和第二个性健康和生殖健康计划，其中列入开罗会议方针和原则，以便在国家、家庭和民间社会共同分担任务时采取有效行动，让人行使并充分享有性权利和生殖权利。

巴拉圭妇女运动和国家妇女办确定短期内开始执行渗透着男女人民代表的思想和行动的两性平等方案，两性平等在新议会中成为现实。因而，下面这一点就具有根本重要性：能够同妇女运动一起讨论一致议定的立法议程，以便加强机构制度，使“性别对政党”的传统两分法不致成为从政妇女和女权主义者的障碍，不致成为加强妇女进步的法律出台的障碍。在这方面，必须扩大专门的、分散的法律关注服务，以便全国各地的妇女、特别是远离城市中心的偏远地区的农村妇女都能得到这种服务。必须切实修正和填补法律空白而继续前进，必须修正和改变程序，以便于妇女开展活动。

必须要有一项明确的、普遍的和统一的人口政策。在权利、性健康和生殖健康、两性平等、发展权、生态平衡和环保、土地的可持续性等方面的观点是，把人口发展置于国家广大而统一的政策下，是获得高质量生活的关键¹³。

事实证明，有关方案、公私组织和合作的评估，有助于提高国家执行性健康和生殖健康行动的能力，有助于由卫生部推动的性健康和生殖健康全国理事会的建立和运作，后者对于深化参与机构对观点和活动上的进步的认识是基本的一步，在国家性健康和生殖健康新计划(2003-2008 年)方面系统内每一层次对实际行动形成更加系统的观点是基本一步。2003 年 8 月在亚松森举行的巴拉圭第一次人口大会的结论中还没有一项经过争论而取得共识的政策，人们仍在继续期望。

为了对各种歧视进行立法并发起对这个问题的广泛辩论，参议院和众议院各自的公平、性别和社会发展

¹³ 奥多内、乌戈，“人口政策的现状和前景”，摘自《人口与发展》，人口基金，亚松森大学经济系，第 9 年，第 23 期，2003 年 12 月，第 45 页。

委员会、联合国发展基金及文献和研究中心发表了**歧视与反歧视措施**一文作为这场辩论的第一步，该文章是根据在巴拉圭引起歧视的原因而发表的文章写成的，这些原因有种族主义、单调的瓜拉尼语、印第安人、残疾、性和性别、年龄、同性恋和属于一个小政党¹⁴。

国民议会参议院正在进行研究，以便将来在议会全体会议上审议的负责的父性和母性法案，是参议院公平、性别和社会发展委员会的倡议，并得到文献和研究中心的技术支持和联合国人口基金的技术财政支持。

巴拉圭经历的过程和参议院公平委员会的各种经验及其被列入法案意味着在保守型的法律研究模式中取得了重大的进展。另外，公民十分敏感的那些问题也不会视而不见。该委员会列入国家支出总预算的公共卫生和社会福利部的管理模式，对于创立性健康和生殖健康方案、获得计划生育方案的经费以便逐步加强人口政策是一个重大进步。为了跟踪这一倡议，同联合国人口基金的谈判走上了正轨¹⁵：谈判的目的在于设立一个咨询所，并把公平观点纳入其他两个部（农牧业部和经济贸易部）的职能范围。

第 3 条 政治

缔约各国应承担在所有领域，特别是在政治、社会、经济、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。

改善妇女在政党和政治运动的选举名单中的代表份额的措施没有取得进展，尽管选举系统已经现代化并在 2003 年选举中使用电子投票箱。这种创新也无助于男女选民在选举委员会中按性别做出区分。各政党认为，这种区分正变成选举斗争中为选举当局筹资的经济障碍。

现行选举法规定妇女的参与份额为 20%。国家团结党修改了本党党章，把妇女的参与份额提高到 50%，建议在设计名单上实行交替，这将在行将到来的 2006 年市政选举中开始实行。

在巴拉圭具有积极意义的区别问题还未能深入到政党、民间社会和国家的思想和行动中。选举名单实行份额制度，选举公正方面高等法院顾问指出：“这种制度只在进入参议院有用，而对于众议院就没有意思。他把份额制度定义为一个政治工具，用于讨好代表率低的集团。因此他认为替换的主张必定会更加有效，会保证妇女至少得到 37%到 40%的参与率”¹⁶但是，妇女们认为份额有助于妇女获得决策一级的职位，主要是第二线职位。

¹⁴ 巴来伊罗、里内，人口基金，参议院公平、性别和社会发展委员会，亚松森，2003 年 6 月。

¹⁵ 《巴拉圭人口基金公报》，第 2 年，第 8 期，2002 年 3 月。

¹⁶ “寻找共享的代表权”，引自《半边天》农牧部季刊，第 3 年，第 11 期，2003 年 11 月，第 12 页和第 23 页。

在 2003 年大选中，从候选人与当选人的百分比看，男性参与率得到改善，女性则相反，当选人只占候选人一半。这个差距在正式代表名单与候补代表名单之比中更大，表明越是接近权力的地方妇女越少。候选妇女与当选妇女之间的不良差距是由于女人比男人更多地处于被认为充数的职位，因而很难占据职务¹⁷。

国家妇女办从性别公平角度对妇女的政治领导地位和参与率给予关注，这导致巴拉圭的好些地方采取多种方式的行动，以便加强妇女的参与机制，使她们进入决策层。这种关注也表现在宣传关于领导特点和巴拉圭妇女政治领袖特点的知识方面，导致开办了领导学习班并出版这个问题的书籍和学习材料。

国家妇女办和人民保护局一起通过第 341/04 号照会向众议院议长提出一项修改选举法建议，以批准一项法案，该法案引进“巴拉圭选举法的规定”对第 834/96 号法上述第 32 条（r）款进行修改，以保证妇女进入共和国的相应机关，因为她们被搁置一边，损害了她们获得相应职务的实际可能性，建议主张妇女在男女候选人的选举名单中从第一名到最后一名份额从 20% 增加到 50%，使妇女获得行政职务。性别的纳入从第一位就可以更替。2004 年 3 月，建议已转给委员会研究。建议的一个重要而独特的方面是惩罚不履行这个措施的政党和运动。

妇女在媒体方面的参与率在增加，但是代表率尚低。作为播音员、新闻记者、摄像记者掌管新闻手段的妇女比男人少得多，尽管统计资料显示，在新闻界任职的妇女的受教育程度更高。

最近这些年出现了通信职业女性化现象。在天主教大学交出硕士论文而毕业获得学位的毕业生中 63% 是妇女。关于加入巴拉圭有组织通信人员协会的记者的新近材料显示，其组成人员 61.1% 是妇女，39.9% 是男性。

必须加以考虑的另外一个方面是媒体表现的妇女形象。两篇研究论文透露，妇女只在很少的情况下成为新闻主角，并且不出现在重要的层面上。针对妇女的节目仍然从传统角色着手，电视在继续加强和助长男女的传统作用和陈规形象。从文字新闻的政治、国内和经济版面上很难找到有关妇女的消息，仍然有待于给妇女专设版面。

第 4 条 机会平等

1. 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和分别的标准；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。

2. 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。

由国家妇女办实施的加强机构方案的最重要成果是制订“第一个妇女机会平等国家计划（1997-2001

¹⁷ 克利德·索托，“没有裂缝的继续，选举全貌和妇女参与”，摘自现代政治研究刊物 NOVAPOLIS，第三版，2002 年 5 月。

年”，该计划通过政府的性别政策寻求国家公平、持久和可持续发展。2003 年 5 月提出了“第二个男女机会平等国家计划（2003-2007 年）”，由政府 2004 年 3 月第 1958 号法令批准公布。这个文件在于提出了行动领域以改造性别关系，例如：1）权利平等；2）平等的文化；3）获得经济资源和工作；4）教育平等；5）全面健康；6）免遭暴力的生活；7）健康的可持续环境；8）机会平等的社会和政治参与；9）切实的分权。

落实第二个男女机会平等国家计划（2003-2007 年）必须依靠巴拉圭政府依据《宪法》第 16 条给予明确、坚定的支持，该条指出：“共和国所有居民人格和权利平等，不允许歧视。国家将排除障碍并阻止保持或助长歧视的因素。对于免受非正义不平等的保护不得认为是歧视因素，而是平等因素。”

一场持续而长期的斗争是：把第二个计划变成国家政策的组成部分，而不只是政府的政策，以便取得政治管理上的连续性，并从而取得执行该计划的连续性，以及负责该计划的机构的有效运作。第二个平等计划由于得到第 1958/04 号法令的法律地位的支持而充分有效，与第一个计划不同的是，它把男女都看作影响他们在社会文化系统中的不平等的主角，虽然妇女历来在巴拉圭各方面总是处于更加不利的地位。塑造男性与发展的新关系问题使一些非政府组织感到有趣，它们渴望提出新男女关系，以有利于集体参与和提高社会每一个男女成员的竞争能力。

计划的协调将由国家妇女办负责，计划中有九章涉及主要行动领域，以改变两性关系，如：1）男女权利平等；2）平等的文化；3）获得经济资源和工作；4）教育公平；5）全面健康；6）免遭暴力的生活；7）健康的可持续环境；8）机会平等的社会和政治参与；9）有效的分权。

这个问题的上述目标和行动路线涉及以下方面：揭露；传播；唤起注意；培训和获得权力，这些工作落在每一个方面，为的是实现相应的目标——揭露、唤起注意、培训、传播、改变规范、鼓励创意、研究和调查。同时每一方面及其概况都由横向轴——权利、贫穷、生命周期和农村环境——来贯穿，它们决定优先次序，必须在每一方面的目标中加以考虑。特别行动以方案方式设计出来，由国家妇女办经过系统而全面的考虑通过预防性、补偿性和专一的政策给予优先。

传统文化是改变习俗、价值观和对两性关系态度（反映在性别语言、家庭角色的不公平分配和公共生活上）的最大和最困难的障碍，而且是构筑大众媒体中陈规定型基础，尤其是相当大比例的农村妇女讲单一的瓜拉尼语言，其中有成语和民谚嘲笑妇女，这在整个社会阶层中习以为常¹⁸。双语不仅意味着不易为人接受，在对妇女有较大意义的题材上产生了不正确的信息，而且在公众讲话中是使用西班牙语的障碍，人的自尊和与他人的关系在很大程度上依赖于西班牙语。

2002 年 5 月，教育文化部执行第 3038 号决议，决定准许全国教师获得生育和喂奶假以及其他福利，同

¹⁸ 格拉其埃拉·科尔巴兰，“巴拉圭语言中的性别观”，摘自“第三个千年中的双语文化教育的挑战”，第四次拉美双语文化教育大会，国家双语委员会、文化部、教科文组织，亚松森，2000 年 11 月，第 75-88 页。

时仍享有工资，这本是男女教育工作者的一个老要求。由于这个措施，97%的育龄女教师可以享有由于生育而休假十二周的基本权利。但是，在实践中落实负责的父性的要求离目标仍然遥远，尤其是在私营部门。

国家妇女办和妇女运动在减少媒体对于妇女的陈规定型、例如称她们为性对象方面取得了一些进步，但是妇女未能在媒体中担任决策职务，对性别问题的影响仍然微不足道，还没有一套控制和惩罚措施去根除那种鼓励暴力和与性别有关的不良价值观的宣传。嘲笑和贬义的笑话仍然屡见不鲜，更糟糕的是被妇女本人视为理所当然。

这是一条艰难的但不得不走的道路，尤其是为了保护迄今取得的进步、继续为强化行动的措施而作斗争，还没被人理解，因为在现在这种文化里，平等和两性公平问题看来属于知识分子和女权主义者的活动领域，被继续认为是对社会体系和民族文化的侵犯。

妇女被遗忘的一个参与领域是正规经济部门，因为该部门按性别分列的调查研究、就业统计和数据一般很少。亚松森国立大学研究生院取得了一些进步，在联合国人口基金资助下，有 23 人参与撰写了关于人口与发展现状的毕业论文。¹⁹

另一方面，妇女领导城市贫穷人口开展了一场无家者运动，她们进入私人的房地产，使之成为临时住所。她们由于缺乏计划生育，由于家庭人口再生产得不到控制而助长了贫困的再生产，因而有的妇女有十个以上子女。最近两年的妇女运动更多地发生在职业妇女组织中，如教师、护士和新近的女大学生力求得到社会和管理地位的要求，但是两性平等并不是这些要求的组成部分。

在第二个计划有关教育的一章中，女性入学人数达到 52%。已经成功地降低了巴拉圭人口的文盲率，2000/01 年只占总人口的 8.4%。妇女占 9.8%，男性占 6.9%，这些数字的增加都发生在农村地区。在这方面，农村妇女达到 15.4%，农村男子达到 10.7%。但是城市文盲总水平只达到 5.1%，男性为 3.7%，女性为 6.3%。根据联合国开发计划署 2002 年的统计，在组成南方共同市场的三国中，巴拉圭的文盲率高于乌拉圭和阿根廷（后者分别为 0.3%和 3.2%），但低于巴西（14.8%）。

另一方面，不同的流失继续再现男女辍学的文化原因，男性为 3.7%，是为了寻找有报酬的劳动，女孩为 12.4%，是因为干家务劳动，而在最近几年则是因为贫穷加剧和城乡治安不好。

在国家、地方和市镇各级开展的关于性、预防早孕和性传染疾病等的宣传运动，理应在启蒙教育阶段就成为教学的一部分，并懂得怀孕女生有在公私教育机构继续学习的权利。

在联合国人口基金的技术和财政支持下，国民议会的公平、性别和社会发展委员会依据目前正在讨论的关于性健康和生育健康的国家新计划（2003-2008 年），着手从性别角度和性权利、生育权利的角度起草《健

¹⁹ 联合国人口基金巴拉圭报告，第 3 年，2003 年 6 月，第 7 页。

康法》的修改草案。为了以具体的建议促进对资源做出更公平的社会安排，两个机构对 2001 年的国家总支出预算作了修改，这发表在一份文件中，该文件包含三部分：1) 公平观及其与预算的关系；2) 农牧业部和卫生部对于预算的分析；和 3) 在 2002 年财政年度的国家总支出的议会研究框架内对议案和建议予以审议，并承认预算是与贫穷和不平等作斗争的经济政策的工具²⁰。

第 5 条 家庭教育

缔约各国应采取一切适当措施，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。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，但了解到在任何情况下应首先考虑子女的利益。

1992 年《宪法》明确规定男女权利平等，对教育和国家在基础教育(义务的和免费的)中的责任以及家庭、市镇和国家的责任给与特别关注，国家要发展中等教育、技术教育、农牧业教育、工业教育和高等教育，没有性别、阶级、种族、宗教方面的区别。

负责的母性和父性问题以及计划生育方法（传统的和现代的）问题，也使妇女运动在联合国人口基金连续而密切的合作下，在保守集团和宗教团体坚决反对的情况下，进行紧张而持之一恒的提高认识运动。

社会文化方面的两性不平等在整个农村地区和城市某些社会阶层（特别是中下层）尤为严重，尤其是在劳动力市场的服务行业，那里对妇女的歧视更加明显。一方面，没有就妇女性权利和生殖权利正确信息开展广泛宣传，另一方面，一般育龄妇女由于可能当母亲及其由此产生的“当然”不宜而受到歧视，特别是在劳动力市场上。

教科文组织和媒体正在开展“男孩女孩上学项目”，目的在于帮助扩大 8-14 岁男女儿童上学的机会，完成第一个学习阶段，为第二和第三个学习阶段做适应性准备。这个项目规定了家庭教育的全部内容，以便项目本身成为可持续的项目。

第 6 条 卖淫

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。

虽然卖淫和对妇女和女孩的性剥削在当前是一个全球性的共同问题，但在巴拉圭则是由于日益严重的穷造成的，40%人口处于极端贫困，妇女卖淫、农村地区几乎是“出卖”10-13 岁女孩的现象正在迅速增长。

²⁰ 鲁本·加艾特“国家支出总预算，从性别观和公平观角度的一瞥”，参议院公平、性别和社会发展委员会、人口基金，2001 年，亚松森。

这是由于 2002 年农村妇女的失业率高达 23.9%，因而她们不能继续学习以进入劳动力市场。

重要的是，要对教育文化部对在五年前对怀孕女学生和/或未婚母亲教师们被愤怒地赶走一事暗中接受至少是保持沉默进行清理。对女学生和/或女教师本人的性骚扰已经按第 1626/2000 号法规和刑法规定予以处罚，这已经由近来对一名男教师停发工资直到做出行政审判而得以实现。

《宪法》第 54 条规定家庭、社会和国家对于保护妇女、男孩和女孩的责任，使他们免于营养不良、被抛弃，遭受暴力、性骚扰、贩卖、性剥削和其他性质的虐待。在这些事情上，《刑法》第 1160 号法律第 139 条也惩罚这些罪行，后者常常被揭露，特别是现在在国际层面上由阿根廷和西班牙揭露为有利可图的生意的时候，如同在 2002 年被或多或少坚持揭露的那样²¹。

实际上现在所谓的贩卖人口——妇女和男女儿童——已经成为一个很大的忧患，并且引发了妇女专门会议上反对性旅游的激烈斗争。该会议由南方共同市场各国加上智利和玻利维亚组成，各国在发现性旅游和儿童卖淫在地区、特别是通过因特网和边境地区有所增长的情况下，同意立即共同打击贩卖男女儿童和强奸他们的现象。隶属于美洲国家组织的美洲儿童协会企图“打响一场运动”以便六国当局对这个问题给予更大关注，并力求达成共识以加以应对²²。这个问题目前也是巴拉圭国家机构的忧虑所在，它与预防贩卖人口问题相关。近来，已经通过巴拉圭外交部组织了一个关于这个问题的辩论讲习班，并让亚松森市政委员会参与其中。

巴拉圭已经建立由儿童和少年权利协调员、联合国儿童基金会——国际劳工组织和社会行动秘书处农村妇女全面支助项目组成的三方委员会，该项目的目的是制订巴拉圭打击剥削儿童现象的国家行动计划。但还没有收容遭受性剥削的男女儿童和少年的公共中心。非政府组织亚松森新月协会管理直接干预遭受性剥削的女孩的唯一项目。

2002 年，对妇女的暴力问题已经列为国家警察学院教学大纲的必修课，学院出版了教科书“处理家庭暴力要点”和其他有关材料，以执行获得国家妇女办和联合国人口基金国际合作处支持的方案，教科书和材料将用在警察机构内部的社会化进程之中。

2003 年建立的亚松森市政委员会的公平和性别常设咨询委员会在 2004 年 4 月 1 日市政委员会全会上提出一项备忘录，以便遏制亚松森市日益增长的挑逗性的性商业广告。

²¹ 马丽加特·埃丽亚斯“女孩的被绑架和卖淫”，摘自《妇女消息》，文献和研究中心，第 137 期，2002 年 7 月，亚松森，第 18 页。

²² 《最后一点钟报》，2004 年 3 月 27 日，第 44 页。

第二部分

第 7 条 政治和公众参与

缔约各国应采取一切适当措施，消除在本国政治和公众事物中对妇女的歧视，特别应保证妇女在与男子平等的条件上，在一切选举和公民投票中有选举权，并在一切民选机构中有被选举权；参加政府政策的制订及其执行；参加非政府组织。

原先性别观点在政府机关中横向发展的快速进程在最近三年有所减缓，这是由于大选期间当局更迭，权力移交给负责这些机关的新人。2002 年卫生部出台支持性健康和生殖健康的国家方案。但是今年计划通过分散方式把中央直辖区、各市和妇女团体吸纳进来，并在其他公共机构的配合下着手建立过渡室和安装 24 小时服务的救助电话，照顾家庭暴力的受害者。

1999 年，全国几乎所有中央直属区开始建立新的妇女办，每个办公室拥有员工不超过五人，他们开展大量工作支助各自省份的妇女，一般涉及对妇女的暴力这类问题。这些办公室有很高的地位，达到了省级。有的隶属于省长办公室，另外一些则隶属于省办公厅，这种情况随着省级新政府的建立和市政府取得地位会更好，以便纳入性别观点并使之制度化，成为履行社会公平原则的思想和行动武器。

议会方面：根据 2000 年第 586 号决议，参议院“公平、性别和社会发展”常设咨询委员会由六名女参议员和男参议员组成，就研究或列入公平和机会平等准则的法律草案和法案发表意见，特别是那些与妇女、少数民族和弱势群体的社会债务、被歧视和隔离问题有关的准则。

2001 年委员会的成果是：农村妇女从支出总预算中获得贷款；自营职业者得到贷款支持和培训。在健康方面已经获得对预防和初级保健的优先关注；满足劳动妇女的需求；保护母性和社会保险。在保健法典中列入性别观点、性权利和生殖权利。在教育方面列入性别观点、在有关健康、暴力、社会保险、交通等官方公告中执行瓜拉尼语-西班牙语双语政策。

在国家通过国家妇女办、民间社会通过妇女协作组织和联合国系统通过开发计划署开展的国际合作组织之间的机构合作和互补，表现在跟踪《北京妇女行动纲要》的三方国家委员会的组成上，它从 2000 年起开始运作，并在力度有一定减弱后从 2004 年重新更有力地进行活动。

依据性别观点制定民主政治议程的出发点是在 2001 年与在巴拉圭具有党派代表性的三个政党的妇女一起举办培训班取得的成果，其目的是制订一个在国家的民主政治等问题上有共识的多党妇女议程，重点放在从加强政党制度着手，全面取得并真正提高妇女在政治中的公民地位。

从政妇女已经意识到为实现民主政治所遇到的障碍，例如政党体制问题和宗派主义施政问题，但她们指出，政党中除了进入政府并长久执政外，对一般提案、特别是性别问题提案辩论很少。妇女的政治参与不够，与男人相比不平等。没有促进妇女的领导作用，也没有采取积极的行动措施消除这种情况。

制定一个强化性别制度的协调一致的议程，目的在于强化优先的行动路线，以实现民主政治，把两性等纳入已经开始的这个问题的制度化进程。这要通过中央政府和地方政府以及隶属国家的各级妇女办计划和方案中的性别政策的分权化和横向联系来实现。

妇女的政治代表权依然掌握在政党手里，时至今日只有很少妇女能够获得这种权利，原因一方面在于从传统社会文化到她们一般都缺少经济资源不等。另一方面在于妇女运动没有改变迄今存在的性别对政党的自主状态，所依靠的是它的非党性质的章程和各机构（其中有的有政党属性和政治影响）的女代表在会议上协调这种必要条件。

实际上发生过这种情况：好些妇女在最近两年投身于仍处于竞选中的三个政党的政治舞台，可是妇女运动很少给予她们明显而有力的支持，从而可能使更多、也许更好的妇女丧失了政治代表权。这样，在 2001 年市政选举期间未能支持一位女候选人竞选亚松森市长职务和全国其他女候选人竞选市政委员职务。于是就得到了这样的配额：在竞选省市市长和省市政委员的全体候选人中，妇女只占 25.6%(比亚尔瓦，2001 年)²³。

2003 年大选期间，一名妇女竞选总统，四名竞选副总统，另外有妇女竞选国家参议员和众议员，而且竞选众议员的人中有两名非政府组织成员出现在首都众议员名单上。妇女运动没有明显参与支持这些女候选人的过程，因此应该重新审视妇女运动的领导作用和社会、文化和特别的政治作用，在政治方面，例如在担任高层决策职务方面进展甚微，虽然在中层和基层一级，例如在女市政委员、女司长、女处长、女检察长和女法官上，取得了重大进步。

从政妇女通过加入其政党从而掌权的道路仍然困难重重，还没有达到必要的能见度，以便同公民的沟通足以加强上述关系。她们暂时采用男女搭档——作为凝聚舆论的领袖们——的做法亮相，以便能从更好的阵地赢得公共权力最高层可以利用但已很少而又分割的机构。从政妇女在她们的男性搭档面前的自尊程度低，与她们缺乏担任领导人的政治实践有关，自尊程度低会由于以下情况而更加严重：她们没有接受过政治理论、在公众面前发表政治演说、辩论中要有理性、分析大变革时期的政治、社会和经济形势方面的正规教育。

巴拉圭议会席位是按照在全国和省级所占范围的程度分配的。在这方面，拟订了封顶名单不利于妇女获得选举职务。9 个政党和政治运动中只有 4 个获得议会席位，以满足把选票变为 2003-2007 年间席位的需要。

在现行份额制度下要改善妇女在政治职务上的代表不足情况，必须引进新的措施，如：1) 改变名单中男女差距的最低标准；2) 鼓励政党、政治运动和联合体提高妇女的政治代表率；3) 鼓励各政党获得财政方面资助或者国家资助，例如根据各政党中妇女担任政治职务的多寡对其增加官方筹资（开发计划署方案，2003 年）²⁴。

²³ 维罗尼卡·比亚尔瓦，“市政选举中的妇女”，《妇女消息》，第 152 期，2001 年 10 月，亚松森，文献和研究中心妇女部，第 13 页。

²⁴ “巴拉圭宪政改革白皮书”，加泰罗尼亚国际政治研究所，开发计划署，2003 年 2 月，第 17-19 页。

国家权力机关的选举结果

一) 行政权力机关

自 1993 年起，按照《宪法》行政权力机关（总统和副总统）由男人们组成。1995-1999 年间巴拉圭有过 3 名总统和两名副总统。1998-1999 年间有两名妇女担任卫生部长和教育部长。1989-1993 年间一名妇女担任卫生部长。作为 1999 年 3 月血腥产物的政府更迭则又回到完全由男人组阁。民主制度恢复正常化并不意味着妇女担任高级决策职务。在这次 2003/2008 年大选中，妇女未能当选共和国总统和副总统职务，而 17 个省中只有一名女省长，只占这些职务总数的 5.9%。

国家妇女办自成立以来一直是部长级。自政府更迭以来，教育部一直由一位女部长领导。自 2003-2008 年政府更迭以来，共有六名妇女担任教育部长和外交部长，另加一名国家妇女办主任；旅游、回国人员和儿童少年部由妇女担任部长，而且一个意味深长的事实是一位妇女担任海关总署署长。

妇女最难获得的是只有一个名额的职务，因为这个职务不是通过积极行动措施取得的，这种措施应理解为这个社会集团由于存在歧视而采取的过渡性矫正措施，力求以深思熟虑的方式提高妇女在社会、政治和经济活动领域——妇女在这些领域的参与率低下——的参与率。因此，妇女获得这些职位是她们本人进行战斗而得来的功绩（尽管也可能是周围环境提高认识、实行开放、使这些领域有可能拥有妇女领导人的集体成就）²⁵。

二) 立法权力机关：国家级和省级

国民议会当选女议员的百分比由 1993-1998 年的 5.6% 增加到 1998-2003 年结束时的 8%，

因为参议院的增长率可观，由 11.1% 增加到 17.8%，这是由于选举法规定妇女的最低份额为 20%。但是在众议院的 80 名成员中妇女刚占到 2.5%，上述积极行动起不了什么作用，因为她们是在小的选举区当选的（索托，2003 年）²⁶。

在 2003-2008 年的大选中，妇女在国民议会中的参与率是富有教育意义的：45 名参议员中有 4 名女参议员，刚占到 8.9%，而 80 名众议员中有 8 名女众议员，占到 10%。很明显，在国民议会的性别分配上继续存在着两性不平等和不公平。可以设想，女众议员由 2 名增加到 6 名是由于妇女们在她们各自的政党中获得了权力，而女参议员减少则与占多数的党的内部分裂有关。

²⁵ 克利德·索托，“没有裂缝的继承，选举全貌与妇女参与”，摘自当代政治研究杂志 NOVAPOLIS，第 3 期，2003 年 5 月。

²⁶ “巴拉圭执行《北京纲要》情况(1995-2000 年)”，“妇女行使权力和决策”，施政报告，巴拉圭妇女协调组织，PNUD/UNIFEM，RLA/99/WO4。

市政会议和市政府

在从前的行政机关中，省政务男委员占到 90.70%，而女性只占 9.30%。但是在最近这次 2003 年选举中，男性份额为 71.40%，女性为 28%。在政府、议会和省级政务会议中，与 1993 年相比，取得了巨大的进步，那时妇女在全体中有 15 人，而 1998 年在全体中有 26 人。

1996 年市政选举使 6 名妇女当上市长，236 名妇女担任市政委员。而在 2001 年进行的市政选举中，215 个市长中有 11 名妇女，占 11.53%，2173 名市政委员中有 385 名妇女，占总数的 17.71%。

司法权力机关

需要强调的是，大的决策单位例如高等法院、法官理事会、法官审判委员会和最高选举法院，妇女仍不能问津，她们仍然集中在调解法官、检察官和公众保护局上²⁷。最近在 2004 年 3 月，一名妇女自 1910 年后第一次成为最高法院法官，这是在开展紧张的全国性支持活动后才取得的，口号是“妇女进入最高法院”。活动是由组成巴拉圭妇女协作组织的三个组织和网络进行的，国家妇女办和最高法院性别司也为此做出努力，这一切都是在巴拉圭共和国现任总统的政治意愿背景下才实现的。民众的感情对活动起了极其重要的作用。

在上诉法院总共 100 名成员中，18 名是妇女，79 名是男性：18%女性担任职务，82%男性担任职务。在所有的地方初审法院中有 52 名女性，122 名男性：分别占 29.8%和 70.2%。在调解法院中有 103 名女性和 122 名男性：女性占 40.5%，男性占 59.5%。在公众保护局中有 91 名女性，57 名男性，分别占 61.4%和 38.5%。

共和国法院录事和书记员这一级依然有 206 名女性，155 名男性。这些材料显示，妇女任职多的是那些报酬低、处理一般公共事务的职务，而在那些工资高、掌管财富和权力的职务中妇女任职人数明显减少。

第 8 条 国际参与

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。

巴拉圭外交机构中目前只有两名女大使，第二等级，例如使馆参赞和秘书中有一些妇女。遗憾的是，妇女没有被考虑列入选派担任国家代表的名单中。迄今为止，有组织的妇女还未能涉足新政府组建的新的高级别工作班子和委员会。

这方面还没有要担任决策职务的集体要求，因而她们仍然处于讨论和决定机构改革和妇女切身利益核心内容的地方之外。一般地说，妇女很少参与民主政治和性别问题进程。但是提高对妇女新作用的认识过程实

²⁷ “让我们来决定，多元化”，让我们来决定（公民言论自由运动）出版的《消息报》，2003 年 2-3 月。

际上仍然是经常的、成功的，主要是在公共行政的中层官员中，可是时至今日，领导层，不管是公方还是私方，都对性别观点最无动于衷且与此格格不入。

巴拉圭妇女协调组织于 2000 年加入南方市场的女权联络组织（2001-2002 年），该组织由南方共同市场加上玻利维亚和秘鲁的各国网络和协调组织组成，以便妇女参与辩论和建议，巩固一个开放而又包容的机构，加强地区各国不同进程的联络，其具体目标之一是鼓励各国组织和地区网络，密切跟踪南方共同市场和（贸易和经济）一体化政策对于妇女生活条件的影响。

南方共同市场条约已经成为对南锥体妇女的真正挑战，由巴拉圭一位女部长主持的泛美妇女委员会把这变成自己关切的问题，其内容是妇女在加入南方共同市场的各国日益推进的地区经济和政治一体化过程中获得并长久保持经济资源。一年之后，南方共同市场成员国政府妇女事务负责人在里约热内卢签署一项声明，要求共同市场理事会建立必要机制，把男女机会平等列入机构体系，尽其所作的努力还未能使这种机制产生。

同时，国家妇女办推动和帮助私营部门妇女建立南方共同市场巴拉圭分部妇女论坛，这是一个非政府组织，本国和成员国都已经积极参与，主要面向企业妇女。这个组织经常得到国家妇女办的帮助，并作为咨询机构积极参加南方共同市场妇女专门会议。

巴拉圭在 2000 年签署了千年发展目标，但是国家的大部分国际承诺都由于不作为而被搁置一旁或成为权宜之计。2003 年社会观察的社会报告中指出，巴拉圭在教育方面的承诺进展得不够²⁸。这是一份关于在消灭贫穷、性别不平等上进展情况和国家所作的国际承诺的国际报告。在本文关注的巴拉圭的 10 项具体承诺中，有一项是“妇女的粗入学率与男性的粗入学率相同”，2015 年的目标已经达到。

但是，关于“女性中学粗入学率与男性中学粗入学率相同，”“如果维持 1990-2000 年间的速度，必将发生后退”。预测指出，按这种速度巴拉圭不能实现下一个十年的目标，例如会在小学净入学率和妇女中学粗入学率上发生后退。

巴拉圭在未来的移民政策上所必须应对的一个法规方面在于由哪个机构决定这种政策。目前国民政府已经给议会提出两个法案：一项是同阿根廷签订的移民协定，另一项由南方共同市场各国加上玻利维亚和智利正在研究的关于六国国民在其中任何一国的多处住所的建议。一方面巴拉圭已经对“关于保护移民劳动者及其家属权利的国际公约”做出承诺并已经签署，且正由参议院审议。国家移民政策²⁹框架中再一次不仅坚持对女移民的两性平等而且坚持对她们的承诺。

2001 至 2004 年已经举行过六次妇女问题专门会议，2001 年上半年，在乌拉圭举行的由南方共同市场成员国加智利和玻利维亚参加的第五次会议上，与会者同意颁布和传播《消除对妇女一切形式歧视公约任择议

²⁸ 《阿贝赛报》，“教育领域没有履行的承诺”，地方版，2003 年 6 月 12 日，第 30 页。

²⁹ “国家移民政策纲要”，人口基金、外交部、国际移徙组织，亚松森，2003 年 9 月。

定书》和《罗马条约》，以实现性别观点在南方共同市场的次级集团和教育部门中的横向贯穿。

第三部分

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。

最重要的进展包括人们获得正规教育方面的进展。尽管文盲率仍然很高，但趋势持续下降，2001 年间下降了 13%。妇女、农妇、穷人和讲瓜拉尼语的女人的文盲率最高。另一方面，识字率在整个人口层面上分布得很不均衡。例如，90% 的县和东部地区 90% 的人口识字率超过 80%。除文盲率下降外，小学教育系统的覆盖面有所扩大，不过并没有带来教育质量的提高³⁰。可以说明这种情况的是：根据 2002 年的普查，15 岁和以上人口中的平均学龄在两性间没有差别：只有女性 7 年、男性 7.1 年这样微小的差别，但是如果按照居住区划分，这种差别就大了：城市的学龄 8.2 年，农村的 5.3 年。

1998 年公布《教育总法》是正规教育中的一大进步，其中第 10 条第一次规定有关入学和继续学习条件的平等原则和性别上的真正平等，并反对任何歧视。但是在教学大纲中存在着重大空白，例如有关暴力问题、交通教育问题理应从初级开始，另外对于两性间日常生活基本领域开始的文化变革则有相当的忽略。

普查也没有记录男女在教育水平上的重大差距，这一点可能指明男女两性拥有接受正规教育的同样条件，但是性别歧视主义、学校中对女孩和少女的歧视继续通过各种不同形式表现出来，这些歧视符合某些行为的文化准则，但不能适当衡量。因此必须坚持实行教育改革，履行平等相待、促进民主价值观、特别是性教育方面的职责，而后者是改革任务有待实现的总目标之一。

两性接受九年制公共基础教育是自愿、免费和平等的。不存在接受这种教育的法律限制，但有一所专收女孩、并继续按这种模式运作的私立教会学校。直到 2003 年，专收男生的国立首都学校和国立女子学校是仅有的非混合制学校，即分别只收男生或女生。在遭受女生和男生的强烈反对之后，从 2004 年起，两所学校变成了男女合校。但是教育部当局同两校领导的恶性冲突敲响了一次警钟，说明传统的性别歧视教育在这个重要的学生部门多么根深蒂固。这个选举年开始两年后，男生不允许女生行使其宪法权利和人权，以便在选举中选举国立首都学校学生中心的领导委员会。大男子主义的反价值观和排除妇女已经在巴拉圭社会根深蒂固³¹。

教育和文化部公布了教育改革战略计划，题为“巴拉圭 2020 年，我们迎接教育挑战”。该计划从社会的

³⁰ 《2003 年巴拉圭人类发展报告》，开发计划署，统计调查普查局，巴拉圭 2003 年，第 8 页。

³¹ “学生会选举没让女生参加”，《最后一点钟报》，2004 年 4 月 17 日，第 24 页。

广泛共识出发，作为巴拉圭教育管理机构的法律文件设计的。共识主要涉及两方面，以这种或那种方式贯穿整个教育系统，例如双语教育和性别观点。实际上已在落实国家双语教育方案，以使基础教育适应巴拉圭的特别的社会语言状况，表现为存在两种互相联系的语言：瓜拉尼语和西班牙语，考虑到在 2002 年有 59%人口习惯讲瓜拉尼语，36%讲西班牙语，5%讲其他语言，这里还没有把作为官方语言的瓜拉尼语和西班牙语的語言比例包括在内。

尽管瓜拉尼语是这个国家文化和特性的固有成分，巴拉圭的双语仍然是教育制度在很大程度上必须面对的最大的两难选择，因为如果要在地区一体化和日益高涨的全球化中提高竞争能力和优秀程度，以便在正规劳动力市场和高等教育中寻求更好的机会，学习英语和葡萄牙语这些外国语已经成为一种需要和优先选择。

与此相反，改变教育当局、政治家和普通新闻工作者的性别歧视语言是为非性别歧视教育而斗争所获得的最大成果之一。当然，从共和国总统到低级别的政治演说都是这样，但是女教师的构成例外，她们不仅由于对语言纯洁的众所周知的刻意追求，而且由于社会化和传统教育，最反对改变语言。

这种必要性仍然是：性别观点成为教师培训经历的一个组成部分，但这也是从女教育部长及国家教育和文化理事会男女成员这些高层当局在性别观点问题上开始的系统提高认识的过程。

奇怪的是，中等技术教育中的男生入学率为 51%，刚刚超过女生，而在非大学技术教育中女生占 55%，超过男生，这种情况与国家内地城市学校的情况相反。1996 年的家庭调查表明，那里男生的入学率比女生的技术教育水平更高（艾里亚斯·科尔巴兰，1999 年）。

私立大学日益增多，但没有公认的标准衡量其质量及其从政治过渡时期开始以来对巴拉圭社会的影响，由于缺乏材料，很难分析接受大学教育中的入学者的性别比例。高等教育体系整体上受到学生以及教师和社会的质疑。2003 年女性进入国立自治大学的被认为最具竞争的系的情况是：法律系：女性在总数 650 名中占 45.5%；公证系：在总数 100 名中占 73%；医学系：在 130 人中占 50.8%；运动系：在 30 人中占 70%。

教育体系，也是大学并且在很大程度上也是社会科学研究单位仍然缺少从性别角度进行的教育调查研究。九十年代末国际合作的减少导致知识生产的大量减少，直到今天大学中仍然没有性别问题的研究，而这是巴拉圭妇女在大学一级接受职业培训关键领域取得必要进步的不可或缺的条件，以便引导妇女应对南方共同市场经济一体化过程中的教育和就业挑战。

欠债仍然是暗藏在执业中的赤裸裸的性别歧视。实际上性别意识还未能构成整个教育界思想和行动的不可缺少的部分。这种意识本应与从提高对性别观点认识的快速过程出发的培训一起开始。但是已在某种程度上消除了歧视，教科书和教材中不仅涉及两性问题内容，而且涉及两性角色的重要性和地位。

2001 年，国家教育和文化理事会并非从单位的性别角度考虑接受了两位妇女，尽管其多数成员仍然是男性。大学、学术委员会或/和正规教育高级单位的领导仍然掌握在男性手中。

第 11 条 就业

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。

尽管人口有所增长、且发生了一些变化，十二岁和以上的人进入劳动力市场仍保持稳定，约为 51%。必须指出，在不到十年里，进入的妇女从 1992 年的 23.8% 增加到 2002 年的 37.3%，而男性却在同一期间由 78.4% 减少到 62.7%³²。贫困的加剧促使妇女大量进入劳动力市场，但劳动力的素质并没有提高。但是这种增加并没有使劳动妇女在传统的按性别分割的劳动力市场的从业金字塔上的处境和地位发生变化。“水晶屋顶”仍然是这个国家正规经济的实情。

根据 2002 年的普查，户主的情况是：25.6% 是女户主，但在农村增加到 29%，另一个特点就是妇女贫穷。劳动妇女按照社会文化、教育和经济不同特点所作的分类是：最贫穷妇女、农村妇女、移民妇女、非正规职业妇女、女佣仆，等等。

必须记住，24.2% 是女户主，她们家里没有有收入的成年男子，或者有一个偶然出现的男子。根据家庭综合调查，这种家庭在城市中居多，占 27.3%，农村占 20.1%。调查认为每十个女户主中有七个没有伴侣。这些家庭面临陷入更贫穷的危险，这种情况到 2000/2001 年发生了变化，因为这时每十个家庭中只有两个女户主。

2002 年城市男性的就业率为 71.3%，女性为 44.5%，农村男性为 74.1%，女性为 19%。妇女的无形劳动是每个统计系列中的不变数，其根据是不适当的单位收集的在家庭中进行的各种生产任务的材料。

传统的男女劳动分工把妇女限制在生孩子、做母亲上，这影响到劳动力市场，而且“出现在负责保护劳动妇女健康的法律文件中”，甚至这些文件本身对妇女具有歧视性，在一些场合，还成为在正规劳动力市场上获得某些工作的障碍（公平、性别和发展委员会，2001 年）³³。

相对而言，妇女的劳动条件更糟，2001 年失业率为 47.4%，男子为 31%，这种情况在农村尤为严重，那里妇女失业率比男子高出两倍。但是在日益发展的非正规行业中，妇女就业占 40%，其中 65% 属于个人服务（厨娘、女佣等），而男性就业为 35%。

66% 妇女沿街叫卖，她们大部分在 25 到 40 岁之间。城市中非正规劳动妇女占 38.2%，其中大部分从事三类工作：自己开小店，占 33.7%；女佣，占 21.2%；无报酬家庭工人，占 7.2%（统计调查普查局，2001 年）³⁴。

³² 《2003 年巴拉圭人类发展报告》，同前，第 42 页。

³³ 《公平、性别和发展委员会 2001 年年度报告》，第二个加强民主制度方案，国民议会，泛美开发银行。

³⁴ 统计调查普查局，2000-2001 年家庭综合调查。

2002 年的家庭调查表明，59.8%就业妇女是自由职业者、科学和脑力劳动者，而男性只占 40.2%。

农村劳动者、妇女和讲瓜拉尼语的人中自营职业者最多，而在城市从事雇佣劳动的，男人和讲西班牙语的人最多。

至于工资水平，不管教育水平如何，男性的平均工资比女性高，这最好地显示出男女不平等和不公平。但是有一些很狭窄的就业阶层，妇女挣的更多，例如女时装师、绣女、烹调专栏作家（黑克尔，2000 年）³⁵ 农村地区 90%的妇女在劳动力市场上得到的工资低于现行法律规定的最低工资，只相当于城市妇女工资的三分之一。

这种情况在农村地区更为严重，在农村就业中妇女占 14%，男子占 86%，不过在 1991 年最后一次农业普查中，25 岁以下妇女中有 43%的生产活动出现了可观的增长。从事农业劳动的妇女中有 32%全年工作，42%从事季节性劳动，但只有 8%得到劳动报酬。

主要由妇女组成的移民潮主要来自巴西，按其要求的边境地区的劳动来讲，她们的正规教育程度不高，得不到法律保护，受到明显歧视。巴拉圭流往大城市寻找工作的女农民处于同样情况，她们一般都是文盲或文化程度很低。对于这两个群体来说，正规教育程度低或者是文盲，使她们受到明显的歧视，很难在边境地区劳动力市场上获得并保持工作，因为这里集中了大型工业企业，而妇女并不能成为工业部门的劳动力（科尔巴兰，2002 年）³⁶。女移民的就业仍然很不稳定，根据 97/98 家庭联合调查，每四个男移民中有三个人有工作(75%)，而女移民的比率只有 41%。

一般影响妇女的法律歧视之一涉及有报酬的家务劳动条件，因为从事这种劳动的人占从事经济活动妇女人口的 25%，而在男性中只占 0.6%，这种劳动就构成巴拉圭妇女最重要的经济活动之一，而且占从事经济活动人口的 0.5%。与其他男女劳动者的权利相比，现行的《劳动法典》对于从事这种劳动的人规定一些重要的歧视，但是这些歧视性规定并未得到全部执行。可是从 2003 年 11 月起出现了这种可能性：国家采取一些行动进行干预，去推动消除这些把巴拉圭成千上万妇女置于半奴隶地位的歧视性法律。国际劳工组织就巴拉圭的家务劳动写了一份调查报告，在其与家务劳动者工会和国家三方委员会一起举办的讲习班上做了介绍，以审查和推动妇女的就业。

众所周知，亚松森市政府和议会正在实施“妇女驾驶公交车”项目，主要目的是让妇女更多地参加劳动，例如驾驶公交车。为了落实项目，已经同好几个企业和停车场单位签订协议，例如：同亚松森职业出租车司

³⁵ 黑克尔、马丽亚·维多利亚，“巴拉圭，妇女就业的质量”，再给妇女更多更好的工作好吗？南方共同市场各国加智利的经验，智利-劳工组织，2000 年。

³⁶ 格拉其埃拉·科尔巴兰，“巴拉圭国家关于发展中的妇女的侧面研究的审查”，日本国际协力事业团，2000 年 1 月，计划部，亚松森，12 月。

机协会和首都区运输企业家中央同盟签订协议，让那些顺利通过驾驶员培训课程的女生前去进行实习。

亚松森市政府市政领导委员会常设咨询委员会 2004 年的主要行动之一是为贫困妇女开办一个“妇女掌握方向盘”的理论加实践的学习班，以便她们能作为出租车和公共汽车驾驶员进入正规劳动力市场。在私营部门和亚松森市政府合作下是否继续开办第二期学习班，将考虑现有的文化和经济障碍，从已经作为司机走上就业岗位妇女的人数情况进行评估。参加培训班的条件是：年岁较大，有身份证，已在市驾驶员登记处注册，已经有驾驶证并住在亚松森。

有组织地建立劳动妇女子女托儿中心可能是国家促进就业公平的一项实实在在的政策。巴拉圭儿童和家庭福利中心是一种日托幼儿园，接收父母为劳动者的 0 至 5 岁的儿童。亚松森和首都区总共有 40 所幼儿园，有一个根据父亲或母亲劳动岗位变动的网络系统。

儿童和家庭福利中心的活动聚焦于边缘市区，但并不是每一个中心都满足这个要求。妇女办和亚松森市在一些区委员会开办的幼儿园最为知名，但同时也有数量增长并且变动的私人幼儿园，为有钱有势的人服务。迄今为止，尽管巴拉圭立法做出规定，但还未能做到大中企业拥有自己的幼儿园。

十分有趣的是机构分权并必须实现在生产中的作用。这是 1999-2000 年间在社会投资扶轮基金发展倡议中心（发展倡议中心网）框架内进行的试验，表明妇女的收益能力很高，正与妇女“对正式经济无用”的普遍舆论相反。在四个已经建立这种基金会的省中，有一个省在 2003 年项目完成时只有 0.5% 的拖欠。这些是小笔资金，部分要偿还，部分靠捐赠，不过这些资金用来执行项目，以便发挥其生产作用，既作为家庭组合的、也作为国家经济的提供者。

巴拉圭的提成计划不同于其他国家，因为它考虑到由妇女主持的提成公会根据 97 年的一项法律通过的劳动法典中规定的权利，但是这项法律新近在 2001 年做了调整，旨在“实现国家工业化，增加就业岗位，吸引技术和进行技术培训”³⁷。不过还必须扩大教育和培训，尤其是在农村妇女中。

国际劳工组织的消灭童工现象国际计划不限于消除男女童工现象，而是力图开发对儿童适宜的教育来替代，并提出与执行保护性法律以阻止童工现象。但是，2003 年，童工和少年工以及街头少儿乞丐在议会门前发起一场运动，阻止通过一项消灭童工现象的法律。

2003 年 10 月颁布的第 2063 号法令规定统一的退休和养老金制度，修改了第 98/92 号法律的一些条款，因为该法令不许已在社会保险协会投保的女工把社会保险福利扩大到她们的丈夫或同居男伴，可是受保男工却可以扩大到他们的妻子或同居女伴。因此这项新法律把受保女工的丈夫、同居者或其鳏夫列为疾病险以及

³⁷ “提成是发展的源泉”摘自《半边天》，农牧部妇女促进局，昂拉德·阿登纳，第二年，第 5 期，巴拉圭，2002 年 5 月，第 18 页。

受保女工相应的退休、养老金险别的受益人。

第十二条 保健

缔约各国应采取一切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。

总体健康问题被视为巴拉圭政府对本国妇女欠下的巨额债务，这表现为产妇的死亡率高。死亡率尽管已经明显降低，但与其他国家相比仍然很高。根据统计，2001 年为每 100 000 个活产儿有 168.7 名产妇死亡。考虑到统计不足因素，估计死亡率应在每 100 000 个活产儿有 330 到 336 名产妇死亡，高发区在农村。妇女的其他死因是循环系统混乱（38%）、肿瘤（13.4%）、传染病（5.6%）等。总的说来，死因与生殖器官感染有关，堕胎为罪魁祸首，但这常“被忽略或与其他派生的原因如产后出血混为一谈”，因而被低报所掩盖（计划生育技术秘书处，2000 年）³⁸。秘密堕胎每年导致约 400 人死亡。与此相反，男子的死因与暴力有关，除城市越来越不安全外，往往是酗酒的后果。

另一方面，2001 年婴儿死亡率高达 19.2/1000 活产儿，考虑到低报的因素，应为 38.4/1000

活产儿，这是发生所谓的“人口爆炸”³⁹ 的第一次冲击。这种情况已经相当糟糕，因为这在很大程度上取决于母亲产前产后对于孩子未来发育的关注。

从 1994 年起，政府的优先项目集中在改善保健服务和计划生育服务上。尽管 1992 年《宪法》保障获得计划生育服务的权利，但计划生育仍不太普遍。1999 年全部人口中只有 58.6% 采用某种避孕方法，而现在只有 48%：农村 41%，城市 59%（联合国儿童基金会，2001 年）。

根据 1998 年全国保健和生育权利调查，巴拉圭人平均寿命为 69.7 岁。1995-2000 年间的人口增长率为 2.59%，在拉丁美洲较高。总生育率为 4%，城（4.1%）乡（6.1%）差距相当大。

降低产妇死亡率是 1997-2001 年国家生殖健康及计划生育计划的目标之一。鉴于生殖健康和权利已经载入《宪法》，没有相应的法律。这个月开始讨论 2003-2008 年生殖健康新计划，其目的在于让不同阶层和部门交换意见，以形成新计划的主题和行动路线，改善对生殖健康计划和项目的领导，保证公平地获得优质服务。这个计划已在 2000 年初的一次公众活动场合出台。

卫生部的一篇题为“性健康和生殖健康计划服务的质量”的研究论文提出以下问题：1）生育周期的低

³⁸ 计划生育秘书处，2000 年巴拉圭社会人口预测，亚松森。

³⁹ 卡隆·J.M. “人口和文化变革：当代巴拉圭的新视野”，摘自《人口与发展》，人口基金，亚松森国立大学经济系，圣洛伦索，巴拉圭，第 25 期，2003 年 12 月，第 80 页。

龄阶段怀孕率高，特别是少女怀孕率提高；2）在不良条件下实施的堕胎率高，这对发病率和死亡率产生重大影响。现在 32% 孕妇拥有的孩子不合法，他们本身就意味着危险；3）中小学性教育计划薄弱，社会参与很少，社会传媒和很多其他法制手段做得不够。

根据统计，目前存在艾滋病毒/艾滋病向妇女和穷人不断蔓延的现象，1.2 个男性受到 1 个患病达 20 年的妇女的感染。这表明必须把性别观点列入有关这个问题的措施和行动中。2003 年 10 月巴拉圭共有 45 例：男性 25 人，女性 18 人⁴⁰。

2002 年已经建立的一个非政府组织网络致力于制订和实施防治艾滋病毒/艾滋病的公共政策，并力图改变社会对他们的印象。网络的行动在于预防，在于为与艾滋病毒/艾滋病患者一起生活的人争取权利，并在国内外的决策中占有一席之地，例如国家协调机制，该机制是根据防治艾滋病毒/艾滋病承诺声明建立的（第 55 条和第 58 条）。巴拉圭国内抗病毒药物严重缺乏，国家经费短缺，疾病蔓延，病人遭受歧视和痛苦，致力于这个问题的非政府网络对此采取了一种政治态度。这个态度包含六点，其中第六点是：“修改第 102/9 号法律——即更为人知的“艾滋病法”和结果会引起对艾滋病毒/艾滋病患者与他们一起生活的人歧视的国家法规。法律就歧视案例做出规定，对造成的损失给予相应的处罚和赔偿。

关于艾滋病毒/艾滋病，国家防治艾滋病毒/艾滋病和性传染疾病计划与网络、与艾滋病毒/艾滋病患者生活的人一起组织活动并加强与美援署、德国技术合作署的合作，对这种传染病做出国家的对策。其中一个建议是建立有私人甚至外国资本参与的社会基金，为认定紧急的方面提供资源。

性健康和生殖健康计划在卫生部预算中立项是参议院公平、性别和社会发展委员会工作成功的结果，这个工作在通过 2002 年预算的过程中得到联合国人口基金技术上的配合。在国家总预算中树立公平观点产生了极其重要的政治影响。专项预算提供了使覆盖面扩大和更多家庭在性健康和生殖健康受益的可能性。

分权的做法诚然在有密切关系的部门，如教育、水、环保中适宜，但在性别公平上，只有获得全面卫生服务与妇女及其家庭环境的需求没有密切联系或者不具备公共卫生基础服务时，健康问题才具有一种生死攸关的战略意义。因此卫生部门的任何一项改革都必须以扩大覆盖面为根据，主要是在孕妇、伤害、可避免的死亡、贫困群体和弱势群体等方面。

联合国儿童基金会 2001 年估计巴拉圭儿童营养不良的总发生率从 3.7% 上升到 5.2%，但是全国长期慢性营养不良从 12.6% 下降到 10.9%：城市为 7.4%，农村为 14%。1999 年成立技术委员会以制订巴拉圭营养标准。为改善学生的饮食状况，已经在家长协会管理的公立学校中实施一杯奶计划。

⁴⁰ 《巴拉圭人口基金公报》，第 4 年，第 15 期，2003 年 12 月。

第 13 条 社会文化方面的歧视

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，保证她们在男女平等基础上有相同权利，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。

贷款、信贷对于妇女不是一个性别问题，而是获得其经济地位问题以及在缺乏这种地位时的产权证问题。随着对民法和土地法的修改，两性的权利从法律观点看是平等的，只是社会文化传统上的不平等有待清除。

两年来已有一位妇女出任国家体育局的领导，而且人们对组织起来的女足球运动员视为理所当然，在过去几年中两名女网球运动员在国际比赛中有着不俗的表现。但是她们在各种体育活动中的运动寿命太短，一般只到结婚之前。

最近二十年中，性别观点已经在国家和私人层面的言谈中得以体现，同时分权保证男女间的公平和平等成为性别法制扩大和加强的核心，并且成为维持国家妇女办地位的经常要求。在展示性别观点方面，报刊新闻、电视新闻与妇女项目或面向妇女的项目在合作方面有所倒退，但女模特和女演员除外。这是女新闻工作者和女权活动家们理应处理好的一种关系，因为新闻界仍然是巴拉圭女权运动的薄弱环节。

两性平等政策和两性公平题材一般在新闻界总是缺乏的，特别是在报刊新闻和电视新闻上。新闻媒体中在有关公平和平等问题上没有法制性的政策，正如为北京会议所写的 5 份报告中所提到的，其共同点是媒体的领导层中没有妇女，尽管有人认为这些媒体是比较诚实可信的。不论是在媒体还是在正规劳动力市场，母性问题“临到竞争时刻就给弄拧了”⁴¹。

目前只能依靠两种专注于两性平等的刊物：公平、性别和社会发展委员会的妇女报告；农牧业部妇女发展司的《半边天》杂志，在国家妇女办、联合国人口基金的巴拉圭人口报告与《行动》杂志之间达成平衡，后者只是偶尔发表关于妇女题材的文章。商业性电台也是这样，只有良杜第电台有一个由女权主义者主持的节目。但是越来越多的社区电台将性别问题选为其经常节目之一。

把针对家庭的政策同针对妇女的政策混在一起，可以视为在司法和政治上的倒退，特别是在把妇女看作不依赖其在家庭中的地位、婚姻状况等的权利主体之时。但是尽管妇女在许多知识领域和日常生活领域有所进步，但未能在私人方面做到家庭责任与家务的分工，妇女仍然独立照看和抚养子女以及负责家庭成员的健康和幸福。

从九十年代起，由于人口的变化、通信手段的扩大、技术的进步等因素，人口和文化面貌发生根本变化，信息成为家庭、工作和学校关注的中心。人们对全球化采取开放态度，接受全世界的文化潮流，认可文化的大众化。在 2002 年，72.3% 家庭拥有电视机，11.2% 可以收看有线节目，32% 有手机，16.8% 有固定电话。

⁴¹ “妇女在媒体中的形象”讨论会，《巴拉圭人口基金报告》，第 2 年，第 8 期，2003 年 3 月，第 8 页。

第 14 章 农村妇女

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……

随着通信和交通工具的进步，城乡在行为标准上的差异正在消失并且在交融。目前可以说正在发生城市生活农村化和传统上的农村在一定程度上城市化，根据 2000/01 年家庭调查估计，可以断言已经出现农村人口向城区大规模转移，其影响可能改变巴拉圭作为农业生产国的传统特点和大部分人是农民的文化，同西班牙语的接触可能加强双语现象并使瓜拉尼语的使用大大减少。根据 2002 年 普查，在巴拉圭家庭中习惯讲的语言的比率如下：西班牙语 36%、瓜拉尼语 59%、其他语言 5%。这一时期的主要移民潮是城市-城市(40%)，其他为城市-农村（21%）、农村-城市（16%）和农村-农村（21.5%）¹。

总生育率为 3.9%：城区 3.2%、农村 4.6%。这些材料显然表明，必须对计划生育给予更大的支持，必须进行文化变革，根除对出生率进行各种不同形式的控制不利于妇女健康的观念，这种观念在农村中实在是根深蒂固。

2000 年成立向贫困开战社会咨询理事会，其宗旨是作为公众和民间社会的参与机制，在提高居民生活质量、减少一贫如洗、普遍获得高质量的基础服务和人才培养方面给政府提供咨询。但是由于这些倡议只限于开头的召集而没有必要的法制作为机构间的实际机制运转，最终遭到了同样的命运（索托利，2002 年）。

2003-2008 年间以减少巴拉圭居民日益严重的贫穷为目标的新意图将通过新近组建的社会政策咨询班子来实现，班子由深知社会文化状况、贫穷问题、农民问题、教育问题和经济问题的知名知识分子组成。政党的代表性好像看不见了，并且没有一个女性性别问题专家或非专家参与这个社会班子，直到现在似乎两性平等问题不是这个班子的兴趣所在，更不用说经济班子。

日益严重的贫穷可以归纳为：a)国民经济严重恶化；b)对未能满足的基本需求的满意水平下降；和 c)社会阶层的弱势群体范围扩大，例如：农民、城市的边缘人口、女户主、印第安人等。尽管在 2003 年组建了上述班子来履行《千年宣言》、实现千年发展目标，以减少贫穷，但是有关《千年宣言》的第三个目标的两性平等的有形措施和行动迄今仍未予考虑。

这里将涉及到已发表的关于减少贫穷和不平等国家战略的文件的运行阶段，在妇女问题上：她们是穷人中的人，表现为非常脆弱的女户主；子女很多；受教育程度低；使用瓜拉尼语程度高；文盲率高；医疗保险覆盖面狭窄，等等。鉴于国家妇女办理应是落实上述战略的机构间技术班子的组成部分，在第二个计划提出的轮廓中确定属于性别观点所关注的领域，重点该是各市和对妇女的参与及其在发展方面有更多接触和影响的机构。

在九个省建立的造福于巴拉圭妇女的倡议和发展中心在司法、法律、心理和健康方面提供了支持和指导，

并且已经在“国家的性别横向联系系统”中组织。在巴拉圭，性别上的特别障碍仍在阻挠妇女平等地参与分权化进程，这在农村尤其严重。农村妇女仍处于传统的文化环境中，尽管她们是家庭收入的重要提供者，但仍是二等公民。为了对这种情况有点补救，妇女办对农村妇女抓紧培训，并且几乎覆盖全国，主要的培训题材是：性别、自尊、生产和生育职能；性；非性别歧视教育；管理和领导。

国家方面向贫穷开战的行动在最近这一年变得更加明显。自 1995 年以来总贫穷率已经增至 30.3%。尽管赤贫人口的比例（15.5%）比 1997/98 年（17.3%）低，但仍然比 1995 年高（13.9%）。看来这种说法是对的：向贫穷开战计划搞了好几个，但并未能减少贫困。

中期环保政策的目标是提高男女生活质量，保证把性别观点列入可持续发展的环保政策和计划，并从妇女参与着手。第二个机会平等计划认为必须经常揭露对寻求可持续发展和环境保护的人产生消极影响的行动和事态。加强国家级、省级和地方机制，以对破坏环境的人曝光。2004 年 4 月，我国历史上第一次终于惩罚了两个大豆大生产商，原因是他们不加区别地使用农药，对一个 11 岁男孩的健康造成伤害。

已经发现，质量较差的市镇是那些使用化肥较少（平均 12.2%）的市镇。使用化肥最少的市镇是那些中等发达的市镇（占 19.5%）。任意使用杀虫剂恶化了土壤质量和水资源，危及农牧业和林业生产系统的可持续性。2002-2003 年期间杀虫剂特别用于大面积种植的大豆，影响孩子、特别是孕妇的健康。另一方面，土壤恶化造成农业减产、家庭减收。必须指出，毁林率是拉美最高的之一（联合国开发计划署，2003 年）¹。

必须更广泛地宣传造成环境恶化的原因及其对人口、特别是对妇女的影响。这要通过适当的运动说明未来的环境变化、缺乏饮用水、毁林等，要从提高环保计划和政策负责人以及拥有大面积大豆和棉花的企业家的认识和能力着手，后者是造成巴拉圭环境污染和毁林的罪魁祸首。

世界上最大的瓜拉尼水资源的 10%在巴拉圭境内，但是尽管对水经常蓄养，但仍有枯竭的危险。眼前的一个例子就是埃斯特市的干旱，由于供应饮用水的湖水干涸并正从那里引水。在学校和一般居民中提高认识的另一个问题是淡水可能枯竭和超量开采，也与把垃圾倒在公共场所的行为有关。

毁林加上污染造成的缺水和干旱迫使妇女从离家很远的地方负重取水，这影响她们的健康和干家务和/或生产的时间，特别要考虑到巴拉圭妇女平均每天要劳动 14-15 小时。事实证明，妨碍妇女参加活动不是农业本身，而在社会方面，如说她们“缺乏积极性”、“生孩子过多”、“干大事的一般都是男人”、“要善于学习”、“男人没有被理解”，通过同日本的技术合作，这些变得很明显。

成立妇女合作社全国委员会的目的是推动妇女参加合作社，它是巴拉圭合作社的成员，从 1994 年至今有很大的发展。它的宗旨是改善农村妇女生活、建立和加强妇女地区委员会以及发展更多的合作社女社员、特别是农村女社员。这个组织在农民发展基金、妇女办和几个非政府组织的支持下开展多种活动。在它的工作基础上，内地其他一些城市也建立了委员会，并计划再建立十二个妇女委员会，从而建立一个妇女合作社网络。城乡储蓄和信贷合作社已经成为一个成功的机构，使妇女、特别是手工业妇女和小规模售货妇女履行

生产职能，她们指出在金钱交易和决策岗位上都有很高的回报。

2001 年 7 月，巴拉圭制订了国家环保系统法，以便从整体上处理环保问题。还根据同一法律建立环保办公室，作为讨论和确定全国社会环保政策机构的国家环保理事会和环保政策协调和执行机构。但是，政治力量薄弱、经费不稳定成为这个旱地国界漫长、腐败日盛和当地传统的自然资源贸易都在边界地区的国家必须克服的困难。在德国技术合作署资助的一个项目框架内，正在执行“支持性别环保政策”项目，以进行这方面的具体工作。

国家妇女办经过咨询编写了一本“把性别观点纳入国家环保系统手册”，还把这个观点纳入保护生物多样性国家战略和行动计划、国家防治荒漠化和干旱行动计划 和支持环保全国系统方案。

第四部分

1. 分权

在国家改革和现代化过程框架内，作为 1992 年《宪法》重要组成部分的分权还没有由国民议会制定章程，尽管根据《宪法》这是一个统一而分权的国家。已经有一个广泛的载有各点的议程，可以由地方推行，其中妇女的参与至关重要，以便根据巴拉圭全社会的利益建立法制化政治。性别制度系统和机会平等计划已经成为加强分权过程中的公平的必要框架。在妇女组织和其他组织中，加强妇女的领导地位和性别横向联系观点是妇女运动的必要任务，以便性别利益不被排斥在外或看不见。换言之，就是把性别观点纳入从设计、执行直到跟踪由国家和地区一个或几个部门执行的政策、方案和项目之中。

建立中央直属各部门妇女办公室网络是实现妇女办事机构分权的一个重要步骤，其宗旨是经常评估机构连接过程和性别观点的横向联系，共同建议认同化过程框架内的法制行动⁴²。

分权问题是总统候选人、省长候选人、参议员、众议员、省行政委员和许多参加 14 个省会晤的人的议程的组成部分，以便一旦 2003-2008 年新中央政府和地方政府就职，便提出分权过程的议案。不论是当选总统还是其他候选人都同意分权和加强中央直属部门的必要性，这些是给未来的制宪会议建议的主题。巴拉圭各市妇女网络是参加分权议程的唯一妇女组织。尽管对于国家改革和现代化提出一致同意的七个议案，即：公共服务分权、法制改革、财政改革、选举制度改革、透明化和公民参与，地方发展和加强协作精神成为辩论题目，可是两性平等议题却由于没有被列入而惹眼（《阿贝赛报》，2003 年）⁴³。

一般要求、更不用说妇女主题，至今没有成为巴拉圭居民和/或妇女秉性和行为的组成部分，如果关于性别问题的国家措施没有履行，她们也不是处罚和/或奖励的对象。近来随着政治过渡和民主化开始，整个社

⁴² 《国家妇女办工作报告》（1999-2003 年），亚松森，巴拉圭，2003 年 8 月。

⁴³ 《阿贝赛报》，关于实现分权的改革报告，地方版，2003 年 4 月 24 日，第 32 页。

会对于有关性别歧视者观察男女属性特点的方式的态度和行为发生变化，省市政府联合会在关于分权的总看法上尽心尽力地辩论，意在寻找一项适合巴拉圭实情的分权法律。

果然，妇女办在政策和行政上的真正分权始于 1999 年建立妇女发展倡议中心，以加强从首都开创的性别法制化系统。这个项目⁴⁴中建立的九个中心在运转，使全国大部分内政部门具备基础设施。现在正处于由妇女办技术班子跟踪和评估的阶段。

最后，第二个机会平等计划各目标间的差距取决于：1) 巴拉圭国家的活力；2) 这个机构本身的问题。内部沟通上的特殊困难随着环境变化而变化，最困难的是那些在远离国家妇女办的地方开展活动的省份；3) 预算低造成尖端技术缺乏，因此可以利用电子邮件或安装几部电话。

2. 性别问题的机构间推进

虽然这没有构成公约的组成部分，但人们认为性别法制化的发展是为消除性别歧视斗争中一个突出的进步，也是这一斗争在公共和私人管理部门实施 2000-2004 年项目和部门计划横向联系上的突出进步。

2.1 中央政府一级

在巴拉圭国家机关里建立的性别问题各级机构是历届执政政府为消除男女间不平等而做的政府承诺的结果，是国际、国内女权运动要求的结果，是国际组织和围绕两性平等和妇女权利而组成的新政治阵营行动的结果⁴⁵。

国家妇女办与在具体主题如家庭暴力方面得到国际合作的妇女组织之间的关系正在加强和扩展，或在不同的公共管理机构、内政部门和市政府中通过协议、项目等建立其他妇女办事处，这可以在本文的附件中看到。2002 年同巴拉圭调节协会签署了协议，引入了调解模式，作为预防家庭暴力的手段，并协调宣传和深化认识讲习所的工作。进行了“国内和家庭内无暴力”录像带全国竞赛，是由妇女办和录像带生产公司共同组织的。

加强各级妇女办事机构对于培训、技术支持创收、参与规划和执行项目以帮助比贫穷的妇女具有根本意义，与旨在消除贫穷和不平等的第二个计划一起，将通过计划中规定的指数监视计划提出的目标的实现情况，并可以跟踪一定时期男女在计划界定的九个领域中的任何一个领域的状况。其基本目标在于设计一个把妇女主题纳入制度或方案的战略，影响可以在这个主题的服务和/或行动的具体变化中衡量出来。

必须就这类事情制定加强妇女在现代社会中的多重作用的文化变革方案，并围绕这一变革开始鼓励和惩

⁴⁴ 巴拉圭妇女倡议发展中心网，《最后技术和财政报告》，1998 年 4 月 6 日-2003 年 4 月 6 日，欧洲共同体委员会、总统府妇女办公室。

⁴⁵ 维基尼亚·古斯曼，“过程的文献”，摘自《政府更迭情势下的性别制度：巴拉圭的例子》。拉美经济委员会/联合国“公约”，《妇女与发展》，第 49 卷，智利圣地亚哥，2003 年 10 月，第 13 页。

罚。为了改变对两性平等的态度、价值观和行为，必须建立一个有效的性别问题制度化的好处的交流系统，信息速度和种类也合适。最后，加强妇女办在诸如贫穷、就业、健康（社会保险）、经济、行使领导权和公开讨论这类问题的干预范围。

对妇女运动舆论的探索、谋求担任 2003 年 8 月至 2007 年期间民选职务的女候选人的提议和意见说明，十年来，由国家妇女办开创的性别制度化体系已经成为一个最重要的变革因素，是两性平等成为妇女取得中央和地方政府权力的艰难历程中的第一步。但是必须指出，国家制度同妇女运动挂钩是最好的倡议，以便民主政治和两性平等成为未来立法议程的基本内容，以依据男女之间关系的新准则加强民主。

毫无疑问，自国家妇女办成立以来的十年里，已经建立起性别问题同其他国家机构横向联系的正式渠道：各部、总检察院、中央直属地区、省级市和亚松森市。2002 年初，在机构间关系方面，历史上第一次开始了总统府妇女办、混合型非政府组织和妇女组织相似机构活动领域的两性平等的横向联系过程。

国家妇女办从预防、补偿和包容政策的一贯观点出发，组建了由它的技术班子和非政府组织代表组成的“推动集团”，以便在落实第二个平等计划和其他专题中把握性别政策，使之成为影响妇女的全国性政策。

妇女办从成立起到现在拥有一个中心，该中心推动妇女在有关妇女和家庭主题上获得法律资源和司法服务，确认她们的权利，并且受理对妇女暴力的揭发。根据统计材料，所受理的不同类型的暴力有：肉体暴力、心理暴力、经济暴力和性暴力。

众议院设立了一个社会公平和性别常设咨询委员会。该委员会是 2003 年 10 月在国民议会会议厅里被提出的，取代了妇女、青年和体育委员会，后者在前一届政府里没有做多少有利妇女的事。

尽管国家住宅委员会没有一项明确有利于妇女的政策，但是指出支付的 39.4% 的住房补贴属于妇女仍然是有意义的。

国家发展银行没有专门面向妇女的信贷政策，但是一些材料指明 22% 借贷者是妇女。给予妇女的贷款的平均数是 3 380 万瓜拉尼，而给男子的贷款高达 5 170 万。

从属于农牧业部的巴拉圭查科可持续发展项目为农妇和印地安妇女举办养禽、养蜂、粮食生产、畜牧和手工艺培训班。

2.2 地方政府一级

至于地方政府的性别制度化，也有好几个市按照同妇女办签署的协议的框架在其所属机构中开展工作。

促进性权利和生殖权利的第 16/02 号法规确定了以下目的：a) 促进实施和承认人的性权利和生殖权利；b) 创造让人了解并在指导下充分行使性权利和生殖权利的必要条件；c) 保证所有的人获得与生殖权利有关的信息、服务和物资。负责落实行动的机构是卫生局和市政策与性别局。

市领导委员会第 513/02 号决议建议市长与卫生部和第一夫人办公室签署一项协议，开展“亚森松无宫颈癌”运动，从位于市区边缘地带的社区进行教育性谈话开始。为此，第 301/02 号市法规取消了市综合医院为 20 岁以下孕妇进行产前和产后检查收费的规定。

劳工方面有第 214/02 号和第 1132/02 号决议。第一项决议涉及辞退怀孕女工，要求政府恢复其职务和/或享有法定产假。其先前的合同已经被市政当局取消，决议要求无条件地履行《宪法》的规定。第二项决议要求市政府采取一切措施，严格履行关于保护在岗孕妇的法律条款。市领导委员会要求市长促进劳动机会平等和遴选、晋升和报酬上的待遇平等。

市领导委员会第 1259/02 号决议表示支持预防对妇女的各种暴力并创立援助受虐待妇女的其他机构。第 213/02 号决议表示，推动和支持旨在缩小两性不平等和促进妇女参与所有市政工作的政策。

亚松森市政府与拉丁美洲其他十个城市设立了名为“积极推动妇女参与地方政权行动奖”，该奖由联合国妇女发展基金和拉丁美洲与加勒比城市妇女联合会颁发，旨在促进妇女参与地方事务，并把男女平等观点纳入地方发展和公共管理规划⁴⁶。获奖并正在落实的项目是：声援展销会、变卖系统和微型企业主的出现。这些由市政府居民性别问题政策局负责，至今仍在运转。

亚松森市政府居民性别问题政策局以谋求女男机会平等为出发点，动员起来向贫困开战，为妇女做了许多有益的事情。在巴拉圭、特别是在亚松森，令人耳目一新的活动叫做社区干预战略，即：a)一套叫做**社区交换和果园**的非传统社区交易系统；和 b)声援微型生产活动，作为生产和贸易战略。这种声援性微型生产活动是就业和发展的替代形式，不仅关系到联经济的变动，而且关系到伦理和互助，后两者都与自尊、情感、稳定和生活质量有关。

妇女由于有学习和就业机会而提高了能力和技巧，对组成家庭单元的所有人的生活产生深远的影响，为他们个人和集体造福。特别要考虑到 25.6%是女户主。该战略正在造福于分布在 9 个交换小组中的 115 个家庭。男女提高了对于食物营养价值的知识；女户主融入社区并在组织中活动。

“圣布拉斯·巴里奥-波塔尼科港区果园学校”方案通过提供非正式就业岗位造福于妇女和男子。生产并消费自己果园产品的妇女的比率有所增长，她们用自己的产品加入交换系统，提高了她们的资源在本国的使用率。此外还组织了 10 个清洁用品组、2 个鲜豆浆制作组、3 个食谱食品制作组、1 个调料和甜食组、1 个风味食品制作组、2 个小饰品制作组、5 个手工首饰组。

实施了“培训传统和非传统工作”方案，例如：再生产品制作培训班、清洁用品制作培训班、土法精品甜食制作培训班、大豆食品制作培训班、食谱和蜜饯食品培训班、基础电知识培训班、节日小饰品制作培训班、手工和钩针织品培训班、家常面条制作培训班和首饰制作培训班。

⁴⁶ 克利德·索托介绍文件“分权与性别，关于性别取向的参考材料”，多洛提·哈莫，德国技术合作署，亚松森，2003 年 6 月 5 日。

2004 年亚松森市政府性别问题政策局制订的项目是上述项目的延伸，并加上 1) “良好公民行为和预防家庭暴力”方案；和 2) “为亚松森市单身母亲和女青年谋福利的水果蔬菜加工和销售”方案。

2002 年 11 月 6 日，根据第 1205 号法令创建了亚松森市地方政府市政领导委员会两性平等常设咨询委员会，以应对这样的挑战：机会平等是改革和进步中的一个挑战，它有助于贯彻积极的行动机制，从性别角度管理市政府的公共政策的落实。

邻近亚松森的市镇——圣洛伦索市在 1998 年建立了妇女办，其宗旨基本限于培训社会 and 居民问题妇女领袖，并促进妇女权利。费尔南多·德拉莫拉市的妇女办支持妇女全面发展，举办了培训班、讲习班等。2002-03 年间，两市的非政府组织“妇女争取民主”实施了“妇女与地方政治”方案，旨在让妇女掌握公共权利。

2004 年 4 月，亚松森市政领导委员会两性平等委员会要求领导委员会全体会议制订亚松森市政府内部章程，并在其中要求在所有文件中列入学位、职业和职务，不管是任命官员还是给人送达文书，都要写明收件人是男是女，例如女市长、女市政委员、男主席、女主席、男委员、女委员等。

联合国人口基金对于非政府组织、国家妇女办和各市妇女办的财政技术支持，几十年来一直用在性健康和生殖健康、促进人口与发展的政策及战略这一重要的合作项目上。亚松森市政领导委员会两性平等委员会和联合国人口基金为此将在下个月(五月)底共同发表一份文件，其题目是“亚松森市的预算。从公平和性别角度的分析。2004 年的财政执行。”

2.3 民间社会一级

在政府更迭之前的 2002 和 2003 年举行的部分选举运动期间，巴拉圭妇女协作组织及其 10 个成员组织、巴拉圭各政党妇女协调员、从政妇女网络、巴拉圭各市妇女网络、经过努力新近建立的地方政府协会联合会、巴拉圭人权协调员、市政府性别问题政策局、国家妇女办组成的妇女运动组织起来，参加辩论会和研究小组，以了解和分析第一个国家改革草案，他们面临的任务是坚决和明确地支持加强现有的国家妇女办，拒绝或修正这个草案。

妇女组织认为这个所谓的建部法草案意味着一次严重和彻底的倒退，这么多年妇女在民间社会和公共管理各级和各方面获得权利的进展方面发生了倒退，这些进展是由于国家妇女办这个最重要的公共机构与推动妇女进步的全国组织和机构一起，制订和管理以人的全面发展为目标的性别政策，开展有益于妇女的行动。

巴拉圭妇女最近二十年的成果不仅表现在法律平等上，而且主要表现在了解其地位和身份问题上，表现在涌现出诸多集体的议案，其目的是实现社会和文化变革的日益推进的、不可逆转的过程。因此国家理应通过教育和培训履行一项基本职能，以应对下一个千年的挑战。鉴于巴拉圭主要应对日益推进的地区一体化进程提出的挑战，教育政策、特别是高等教育具有极端重要性。

包括性别观点在内的制度分权进程在当前也是民间社会的妇女运动的关心所在，她们寻找同我国内地妇

女组织有联系的集团，以增加和加强来自不同社会层次和部门的成员，更新妇女界的领导，强化和扩大亚松森以外的妇女的思想和行动。

这一进程的第一个活动是 2003 年 11 月在圣贝尔纳蒂诺举行巴拉圭女权主义者第一次会议，会议是由巴拉圭妇女协作组织、从政妇女网络、各市妇女组织、合作社妇女组织、非正式教育组织、地方妇女组织在联合国人口基金、拉丁美洲和加勒比保卫妇女权利委员会及私人部门的合作下筹备的。全国各地近 1 500 名印第安人和妇女也给予了合作。

巴拉圭妇女协作组织的妇女运动实现了向许多阶层妇女提供咨询的参与过程，以拟定第 1600/2000 号惩治家庭暴力法，参与的有调解法官、国家警察局、医院和妇女办。为此在 1998 年举行了“全国反家庭暴力运动”。统一总工会为了消除劳动中的性骚扰，开展了一场声势浩大的运动，以提高男性工人和职员的认识。在首都和内地播放的广播节目在提高认识运动中成绩突出，通过信息传播宣传了暴力受害妇女组织的名称，力求做到让男性进来保护妇女。

3. 加强性别问题的制度化

对这种事情必须制订加强文化变革、围绕这一变革进行鼓励和惩罚的方案。为了改变对两性平等的态度、价值观和行为，必须创立一个有效的通信体系，信息速度适应于关于性别问题制度化的好处。最后是加强国家妇女办在贫穷、就业、健康（社会保险）、经济问题、行使领导权和公众讨论各方面的干预措施。

十年以来由妇女办建立的性别问题制度化体系已经成为一个最重要的变革因素，旨在使两性平等成为妇女取得中央和地方政府权力的艰难历程中的第一步。但是必须指出，最好的倡议是把国家制度同妇女运动挂钩，以便民主政治和两性平等成为协调工作的一种形式。

妨害妇女进步的障碍、缺陷和问题

巴拉圭在对付妇女处境多样化和沿着社会发展道路前进有待应对的挑战中，必须把各种社会目标纳入宏观经济管理之中，以创造生产性就业岗位、减少贫穷并改善收入分配。在评估优先项目中提高社会支出的效益，并在下列问题上纳入效益和公平标准：提供基本服务中确定的优先项目，大力推动分权、公民参与、人员培训和加强制度，这些对于两性平等和妇女掌权是绝对的优先项目。

一般地说，推动妇女参与的行动在性别、暴力、生殖健康、社会领导和政治领导、环保、人权、公民权等方面。这些行动的实现方式是培训班、讲习班、讨论会、电台介绍等，更多出现在内地。

另一方面，高层决策职务还没能到手，尽管在 2003-2008 选举争斗中，我国历史上第一次有一位反对党女党员赢得了省长职务。妇女获得中层职务的相当多，根据中央选举委员会的材料，市政府有 4.7% 女市长、17.7% 女市政委员、14% 女省政务委员。妇女们缺少实践、缺少搞政治的思维能力、辩论中缺乏理性、对政治社会经济形势缺乏分析能力，是从政妇女碰到的障碍。

主要问题是：在巴拉圭这样一个国家制度非常脆弱的国家，当局经常更迭，妇女问题没有得致重视，经济危机丛生。讲话、方案和法律并不总具有国家可操作性，因此第一个妇女机会平等计划和新近公布并通过政府法令作为国家计划批准的第二个计划，都有不被横向纳入政府政策的危险，或者不为新组成的政治当局所了解的危险⁴⁷。如果由于国家的政治领导人的议程上没有两性平等这个题目，民间社会的参与率极低，妇女在中央政府、地方政府和分权单位决策岗位的政治参与率低，就更是如此。

人口

现在根据 2002 年全国人口和住房普查及 2000-2001 家庭综合调查的材料勾画巴拉圭人口状况的概貌，作为结论。现有人口 5 183 080 人，男性（51%）第一次超过女性（49%）。与从前的普查材料相比，这意味着一种差异。从前总是妇女人数超过男性，1992 年妇女为 52%。相似的差异发生在农村：妇女 43%、男子 54%（巴里奥斯，2002 年）⁴⁸。

出生率明显下降，1992 年的人口增长率为 3% 左右，2002 年降至 2.2%，情况是：不像先前几十年那样，境内外移民已经不多，这种下降自然影响出生率。这样，2000-01 年家庭综合调查材料反映最近十年在移民模式上的某种变化。在这段时间里，主要的移民潮是城市对城市（40%），其次是农村对城市（17.6%），此时农村对农村的移民潮还更大（21.5%）。流动的方便、大众通信手段的扩大导致城市生活农村化，导致一般农村人口在感受和举止方面的深刻变化。

巴拉圭人口的社会语言特点是：西班牙语、瓜拉尼语都是官方语言，这种双语现象在教育和社会文化发展上十分重要。根据 2000-2001 年家庭综合调查，在家庭中最常讲的语言按 5 岁及其以上人口及包括 5 岁以下人口在内的总人口中的百分比是：瓜拉尼语 50.5 %、西班牙语 24.7%、西班牙-瓜拉尼语 20.2 %、其他语言 4.5%。

15 岁以上人口中 91.7% 识字，达到二年级或更高程度。文盲占 8.4%，依年龄、出身和性别而异：男性 6.9%，女性 9.8%，这里要考虑到女性寿命长和教育普及因素。18 岁以上人口的平均学龄为 7.1 年，如不按性别区分，男女的平均学龄为 8 年。正如所料，最明显的差别在经济方面，20% 较穷的人学习 4.4 年，20% 较富的人学习 10.1 年。

十年来政府的优先项目集中在改善医疗卫生服务和计划生育方面。鉴于巴拉圭是拉丁美洲生育率最高的国家之一（4.2%），而且是人口构成大多为青年的国家，计划生育必须得到更大的关注。1999 年总人口中只有 58.6% 使用某种避孕方法，现在仅为 48%：农村 41%，城市 59%（联合国儿童基金会，2001 年）。1995-2000 年间的人口增长率为 2.59%，在拉美算是高的。总生育率是 4%，但城市（4.1%）与乡村（6.1%）差距相当大。

⁴⁷ 古斯曼·维基尼亚和格拉其埃拉·科尔巴兰，“在政府更迭情势下的性别制度，巴拉圭的例子”。拉美经济委员会，妇女与发展系列，拉美经委会/提高妇女地位司/联合国，智利圣地亚哥，2003 年 10 月。

⁴⁸ 奥斯卡尔·巴里奥斯，“全国人口普查及其对公共政策的影响”摘自《人口与发展》，亚松森国立大学，人口基金，第 13 年，第 23 期，2002 年 12 月，圣洛伦索，巴拉圭。

贫穷家庭更需要计划生育，因为这种家庭人口很多，而生育与贫困之间有重大关系。在城市，46%的穷家有十个以上成员，36%有 6-9 个，17%有 4-5 个，也就是说，99%的穷家有 4 个以上。农村情况更为严重，73%家庭有 10 个以上⁴⁹。

巴拉圭人口的老龄化也比较严重，因为比在别的国家更快。据计算，2000-2025 年间，60 岁以上人口将以 4%以上的增长率增加，这将对个人、社区、全国和国际生活的所有方面产生深刻的影响，主要结果会是孩子少、大人多、老年妇女更多，因为根据 2002 年普查，妇女人均寿命 73 岁，男子 68 岁。2002 年总人口中的 4.9%在 65 岁以上。像其他国家一样，人们崇拜青年，对老人漠不关心，不去利用他们积累的知识和经验。

老龄化问题由于贫困加剧和不平等依旧而更为严重，非正式就业占总就业的一半，而社会保险机构不够。由于人口过渡而产生的家庭结构变化包括老年人子女少、子女年龄小或者没有任何收入，一般处境贫困。

时至今日，2002 年帮助老年人的马德里行动计划还不为巴拉圭大部分人所理解，不论他们属于什么社会阶层、年龄和性别，他们仍然把老年人看作妨碍一切发展的绊脚石，只配被放在某个记忆的角落，而不是把老年人和经验变成发展要素，要这样，就得通过启蒙教育、首先是家庭发生根本的文化变革。因此，没有任何以老年人为主角、让他们享受的计划，这件事在某种程度上还不像崇拜所有年轻的和新生的、藐视所有老旧现象、特别是在对待女性的更厉害态度和行为那样严重。实际情况是：现在一个又老又穷的女人简直就不是在生活，至少在现代化上是这样。

现今的巴拉圭是一个“孩子国家”，因为平均每个 60 岁以上的人就有 7 个不到 15 岁的孩子，但是在将来的 15-20 年里会成为一个逐渐老化的国家，比例将是 4 个孩子对 1 个老人。这个人口过程是一个无可回避的、但可以预言和计算出来的现实。巴拉圭未来几代的老年人就在我们中间。事态严峻但事在人为，如果我们从现在就妥善处理的话⁵⁰。

⁴⁹ 马努埃丽塔·埃斯科瓦尔，“人口基金与没有例外的发展挑战”，摘自《贫穷、人口和发展论坛记录》，人口与发展，M. 埃斯科瓦尔、L. 巴雷伊洛和 H. 奥多内，人口基金，亚松森，2002 年 7 月，第 8 页。

⁵⁰ 组尔马·索萨和·E. 巴里奥斯，“巴拉圭人口老化正在势头上”，摘自《巴拉圭第一次人口大会记录》，人口协会，亚松森，2003 年 8 月。