



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
24 March 2010
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

缔约国的第二、第三和第四次合并定期报告

南非 *

* 本文件印发前未经正式编辑。



前言

1995年12月15日，我国议会无保留地批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)。2005年3月，我们又无保留地批准了该公约的《任择议定书》。根据我们的法律义务和国际义务，南非政府谨此提交南非关于《公约》执行情况的第二、第三和第四次合并报告。

1998年2月5日，我们向消除对妇女歧视委员会提交了涵盖1994-1997年期间的初次国家报告。该初次报告是我们此后提交涵盖1998-2008年期间报告的基准。本报告实际上也解决了南非拖欠2001年第二次报告、2005年第三次报告和应于2009年1月14日提交的第四次报告的问题。

1994年，南非成为宪政民主国家，其基础是法治、促进人权以及非种族主义和非性别主义原则。1996年《南非共和国宪法》(1996年第108号法案)以一系列国际文书和人权文书为指导，其中包括《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京宣言》及其《行动纲要》。《宪法》中的“人权清单”是建立一个非种族主义、非性别主义、基于人权的社会之基础，种族、阶级、性取向、残疾、多样性、年龄、社会保障和免受伤害等问题是其主要考虑因素。《宪法》构成了这一发展型国家的基石，尤其是在立法、治理、可持续发展问题以及国家民主体制方面。后者包括监督与监测机构、媒体和民间社会。

尽管南非的民主政治仅有14年历史，仍然处于发展初期，但它已经取得了重大进步，而且成果累累，其中包括：保障各项权利，提供教育、基本医疗保健以及水、电、公共卫生等基本服务，并提供社会保障福利。这些成果改善了包括妇女、残疾人、老龄人口和儿童在内的大量南非边缘化人口的生活境遇。

南非已经将一个治理、执行、监测和评价方面基于性别、残疾、儿童和青年权利的主流化战略纳入变革议程。我国政府一直坚定不移地创造有助于增强妇女和儿童尤其是女童能力的有利环境。其结果是立法不断改进，保证了促进和保护普遍人权，尤其是妇女的权利。这些进步已经转化为提高妇女地位的可行措施和方案。尽管这些措施对她们的生活产生了普遍积极影响，但是我们承认仍有一系列挑战存在。它们存在于执行过程中，也存在于改变产生消极影响，尤其是对妇女和女童产生消极影响的社会态度和有害习俗之中。

编写《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况报告的过程使南非能够批判性地分析本国妇女的状况和已经付出的所有努力，从而真实清楚地全面介绍取得的成果、最佳做法、挑战以及推进妇女事业所需的持续承诺和措施。本着《公约》及《南非宪法》的精神，我们欢迎对提高南非妇女地位的努力进行监督。我们也欢迎并期待委员会对本报告发表意见、做出回应，这将指导我们不断进步，全面落实《公约》的各项规定。妇女不仅应该得到其应享权利，而且要求得到这种权利也是无可非议的。这意味着要改变在很多情况下根深蒂固的习俗和态度。南非政府不会推卸它为这一事业而奋斗的责任，这是我们民主国家精神的根基所在。

因此，南非决心致力于全面执行《消除对妇女一切形式歧视公约》以及我们签署的关于促进妇女权利的其他国际、区域和次区域文书。前总统纳尔逊·曼德拉在 1994 年向国民议会发表就职演说时说“……除非在各个生活领域真正解放妇女并赋予其权力，否则无法充分实现自由”，现在我们依然以他的这些语录为指南。

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kgalema Motlanthe', written in a cursive style.

南非共和国总统
卡莱马·莫特兰蒂

序言

为了能够鉴赏这份报告的内容，人们必须停下来做个深呼吸，从其在人权文化以及自 1947 年《人权宣言》发表之后的各个时期通过的人权法中的渊源入手，对《消除对妇女一切形式歧视公约》的宗旨和演变进程加以反思。1966 年，《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》这两项不同“公约”的通过进一步强化了这种人权氛围。

有趣的是，《联合国宪章》、《世界人权宣言》以及上述两项公约都强调，没有性别歧视是这一人权理念的基本原则。

执政的国大党赞同这一崇高“人权”原则。已故非洲国民大会主席坦博 1963 年作为当时的非洲国民大会解放运动领导人出席联合国大会，不仅是为了保护南非妇女，也是为了“消除非人道主义行径，确保解放非洲人民，消除种族歧视，以不分肤色、种族或信仰的民主和平等取代种族不容忍和暴政”。他就妇女权利的辩护，部分援引了南非妇女联合会（FEDSAW）于 1954 年通过的《妇女宪章》。

自 1994 年南非初现民主曙光以来，南非共和国的民主政府坚定不移地走一条人权之路，并于 1995 年 12 月全面（无保留地）批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》。

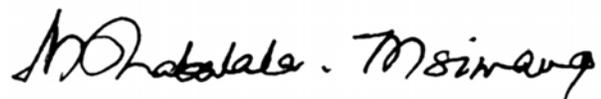
尽管在消除对妇女一切形式歧视方面继续取得长足进展，但是其文化、宗法以及社会和经济背景方面的问题仍是一种挑战。妇女联盟于 1994 年 8 月全国妇女日通过并推出的《争取事实平等妇女宪章》，指出并强调了这些障碍。该宪章旨在构成所有政治、法律和立法战略的基础，也是起草《南非宪法》的资料来源之一。

南非实施了重大立法改革，并以《南非宪法》及其“权利清单”（1996 年第 108 号法案）为基础制定了各项政策和方案，旨在家庭、社区和工作场所促进和保护妇女权利。2000 年颁布的《平等法案》旨在将立法工作落实到赋予妇女参与所有决策过程和发展的权力的实际措施之中。令人感兴趣的是，事实上政府各部委都有义务确保这一提高妇女地位的方案成为其各自的部分任务。

鉴于消除对妇女一切形式歧视的全球对话仍在继续，始终牢记社会环境严重左右着对话结果是非常重要的。一个国家有无提供良好住房、清洁用水、良好道路、通信网络、优质教育和卫生保健等方面的资源等问题，都是消除不平等方案能否取得成功的因素。各国的经济地位影响着此类服务的提供水平。今后也许应将影响各国执行情况的各种变量纳入分析。

南非 2009 年关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的报告是我国广泛协商的产物。

如不对政府、私营部门和民间社会在此工作中的大力投入予以赞扬，那将是我的失职。因此我要说声谢谢，希望你们继续做好这项工作。还有许多工作有待完成，我知道我们所有人都有意愿、力量和决心做到这一点。

A handwritten signature in black ink, reading "Mshakale Msimang". The signature is written in a cursive, flowing style.

总统内阁部长

曼托·查巴拉拉·姆西芒博士

内容提要

1. 1998年，在和平过渡到民主社会三年之后，南非提交了涵盖1994-1997年期间、关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的初次报告（CEDAW/C/ZAF1）。这个里程碑式的报告是如今第二次提交报告的基准。本报告侧重于在巩固有关政策和法律框架、执行对于妇女和女童生活具有积极影响的法律、政策方面所取得的进展情况。在编制本报告之时恰逢南非对自由情况进行15年期审查，同步进行的这两项工作是一次机会，可借以将性别平等议程和加速行动的具体计划纳入更广泛的国家发展计划和目标。
2. 南非于1993年1月29日签署、1995年12月15日无保留地批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，并于2005年3月无保留地批准了该公约的《任择议定书》。根据其法定义务和国际义务，本报告是涵盖1998-2008年期间、关于《公约》执行情况的第二、第三和第四次合并国家报告。这实际上也解决了拖欠2001年第二次报告、2005年第三次报告和应于2009年1月14日提交的第四次报告的问题。
3. 这一报告过程使南非能够对照《公约》条款批判性地分析南非妇女的状况，并报告取得的成果、最佳做法、挑战、承诺以及提高南非妇女地位所需的措施。
4. 赋予南非妇女权力需要消除种族隔离的后遗症，需要进行社会变革，尤其是改革男女之间、习俗和法律之间的权力关系，还需要解决性别压迫、父权制、性别主义、种族主义、年龄歧视和结构性压迫问题，创建一个能使妇女掌握自己命运的有利环境。此外，在南非，赋予权力被视为一种积极的公民资格，也是妇女和男子在生活各方面的平等参与。
5. 正是在这样的背景下，本报告旨在概述和评价自提交初次国家报告以来的进展情况、所取得的成绩和面临的挑战，并审视更有力地推动南非赋权与妇女和性别平等工作所需采取的各种措施。它提供了有关南非妇女地位的定性和定量数据，并回应了消除对妇女歧视委员会在1998年南非初次报告的审议过程中提出的各种意见和问题。
6. 本报告希望强调2500余万南非妇女（本报告就是要评估她们的状况）情况不一，同时指出南非女性人口之间，在种族、语言、宗教、环境、愿望、地理位置、历来的劣势、教育程度、自尊、文化信仰、价值观以及机遇、资源的获得和控制方面差异巨大。
7. 本报告遵循消除对妇女歧视委员会发布的《报告准则》框架。在编写本报告的过程中，南非铭记它对《北京行动纲要》及其他国际和区域人权承诺，以及对实现千年发展目标和指标，特别是有关妇女、女童的那些目标和指标的承诺。
8. 在本次《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况报告所审查的期间，为将性别平等目标，尤其是将与《公约》相关的目标纳入国家议程制定工作并使其成为变革的优先事项，南非创造了越来越多的机会。它

已有机会通过 2005 年对《北京行动纲要》执行情况进行 10 年期审查等具体活动，以及通过更广泛的国家进程（如 2006-2007 年形成的非洲同行审议机制），对其性别政策的优势、局限性和执行情况进行了检验。

9. 过去的传统，以及人们不得不追求《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京行动纲要》和相关文书所设想的性别平等的根源，是各个生活领域中系统性的、结构性的种族和性别不平等。消除对妇女歧视委员会在其结论性意见中也指出了这一点。委员会指出，隔离给妇女带来的后患包括“普遍歧视和不发达，表现为妇女的高失业率、文盲、贫困以及对妇女的暴力行为”。

10. 因此，要提高妇女地位，就必须优先处理这个问题，将其作为解决过去遗留的系统性不平等现象的更加广泛国家变革议程中的一部分。这就提出了一个现实挑战，即在资源有限、需要竞争获取的背景下，针对范围广泛的改革目标中那些紧迫的、需要下大力气的目标有效执行《公约》的各项条款，同时在不断变化的全球经济中保持国家的竞争力。

11. 尽管在赋予妇女权力方面取得了不少成就，但是有关妇女社会地位的普遍观点以及“男子气概”、“大男子主义”等不同观念，仍对有效执行《消除对妇女一切形式歧视公约》、普遍追求妇女权利和两性平等构成了障碍。

12. 不过，改革的大潮也为赋予妇女权力和追求两性平等提供了难得的机会。《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行，尤其得益于后种族隔离时期南非政府方案对人权的关注。这方面的一个重大成就是达成了全国性共识，认为对妇女的暴力行为是对人权的粗暴侵犯，也是对妇女充分参与和推动民主的威胁。

13. 此外，在所审查期间，南非在提高妇女在政治代表和决策领域的地位方面取得了前所未有的进步。这包括在内阁实现了 43% 的代表权，在立法机关实现了 33% 的代表权，而前总统塔博·姆贝基也于 2005 年任命了首位女性副总统。妇女在公共服务部门高级管理职位中的代表超过了政府制定的 2005 年最低 30% 的目标，新的目标是到 2009 年 3 月实现比例均等。政府正在努力实现公共服务部门高级梯队中的均衡比例，但是妇女在私营部门的公司决策职位上所占比例较低，这种挑战依然存在。在地方政府一级，性别均等的规定已经纳入了监管框架，妇女正越来越多地出现在决策职位上。在上次地方政府选择中，南非创造了历史记录，经选举进入地方政府任职的妇女比例达到 40%，其主要原因是采用了比例代表制架构。

14. 南非还在保护工人权利，特别是帮佣工人和农场工人——其中大部分是妇女——权利方面取得了重大进展。南非尤其感到鼓舞的是，它在保护帮佣工人权利方面取得了进展。在实现诸如获得清洁用水、教育、初级保健、社会补助金和公民参与等基本权利方面，包括发展规划方面，也取得了显著进展。

15. 法律框架是南非的成功之一。自 1998 年以来，政府已在确保立法符合《宪法》和对南非具有约束力的国际准则方面取得了巨大进步。在性别和妇女人权方面，特别关注了遵守《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》以及《非洲人权和人民权利宪章》的问题。

16. 有一种普遍共识认为,《南非共和国宪法》和先进的立法框架都应规定对妇女、女童权利的保护和促进。为确保两性平等,这一有利立法框架的关键目标应包括:

- 防范和禁止不公平的歧视,并规定在发生不公平歧视时的纠正措施;
- 促进南非遵守国际人权条约义务,特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》;
- 对铲除作为此前合法化歧视余孽的现有系统性歧视行为做出规定;
- 规定促进平等,优先采取措施以提高遭受不公平歧视的弱势者的地位;
- 规定各种措施,旨在确保铲除不公平歧视、仇恨言论和骚扰,并特别关注种族、性别和残疾问题。

17. 宪法法院对宪法的平等条款做出了解释,以便实现实质上的平等。许多关于平等问题的具有里程碑意义的法庭裁决,从根本上促进了法律上和事实上的男女平等。这方面的关键法庭裁定已经在习惯法和继承法、对妇女的暴力行为、关于母性的保护等领域,以及旨在加速妇女获得土地、卫生保健、基本服务和经济机会的积极措施方面,促进了妇女的权利和自由。本报告着重介绍了这些案例,重点尤其放在说明它们是如何检验现行法律和宪法条款的。

18. 事实上,具体涉及南非平等问题的那些法律体现出南非经过深思熟虑,努力将《消除对妇女一切形式歧视公约》的各种目标和具体规定纳入国内法。这方面的重要文书包括:2000年《促进平等及防止不公平歧视法》(2000年第4号法案)、1998年《习惯式婚姻认可法》(1998年第120号法案)和继承习惯法。

19. 《消除对妇女一切形式歧视公约》和相关国际文书的规定也为上次报告以来出台的其他改革法律提供了信息。这方面的例子包括涉及促进平等(包括两性平等)的积极措施的各种法律。相关法律包括:2000年《优先采购政策框架法》(2000年第5号法案)和2003年《广义黑人经济赋权法》(2003年第53号法案)。

20. 《消除对妇女一切形式歧视公约》的各种目标及其具体规定也已纳入《南非赋予妇女权力和两性平等国家政策框架》及其他已在所审查期间发生演变的变革政策。这包括《国家技能发展战略》、《黑人经济赋权良好做法准则》和地方政府政策,尤其是涉及《综合发展计划》和各项进程中的两性平等问题的政策。

21. 对妇女的暴力行为受到政府最持续、最深入关注和资源支助。大部分资源用于执行1998年《家庭暴力法》(1998年第116号法案)、打击性犯罪、提高公众意识、建设服务供应商能力以及完善对这一社会灾难的综合应对措施。

22. 在应对强奸、家庭暴力、儿童色情、贩运妇女和女童等问题方面,以及在所有宣传措施和人权方案中,南非将重点具体放在对女童的暴力行为上。然而,对妇女和儿童的暴力问题依然是对政府的一个严重挑战。与民间社会密切合作仍然是政府这方面战略干预措施的一个重要组成部分。本报告援引了媒体有关对妇女暴力行为的一些报道,展现出一个充满活力的民主社会,证明可以从不同角度进行报道。它提供了一

个平台，可用以强调影响妇女问题的多样性以及民间社会、宣传、监测和执行的作用，强调媒体在报道有关妇女的权利属于人权等问题上的公众舆论和公众态度方面起着关键作用。

23. 政府解决对妇女施暴问题的多部门综合手段包括以下措施：

- 《365 天消除性别暴力国家行动计划》；
- 一年一度的“16 天无对妇女儿童暴力的激进运动”；
- 让男子和男童参与打击对妇女暴力行为，并参与改变男童和男子的态度和行为；
- 建立平等法院和专门的性犯罪法院，等等；
- 制定赋予受害人权力的各种方案，建立 Thuthuzela 关爱中心，作为全天开放的一站式中心，受害人在那里可以得到警方、咨询、医生、法院准备和起诉等服务。

24. 旨在打击贩运妇女和儿童的措施已在加紧实施，并特别关注加强对贩运者的相关调查和起诉；研究其成因、影响因素和趋势；并启动了一个法律改革进程，以取得一个综合、全面的法律框架。

25. 政府的减贫议程和各种技能培养方案已经为妇女加入劳动力大军开辟了众多渠道，也扩大了其职业转换机会。这方面的主要促成因素是劳动密集型的公共工程扩大计划（EPWP）以及技能培养方案所带来的见习机会。

26. 妇女的就业机会还通过公平就业立法及其他就业与劳动法得到了加强，这类法律加强了妇女留在劳动力大军中的能力，尤其是在怀孕以及兼顾工作和子女照顾的情况下。

27. 减贫方案还针对妇女的创收活动，这包括小型企业发展措施、协助获得贷款和社区公共工程方案。南非迄今为止最好的积极做法是提供一个社会保障网，向越来越多的受益人——其中大部分是妇女——提供社会补助金。不过，南非承认该领域有众多挑战存在，尤其是贫困的性别特征日益增强；尽管政府采取了干预措施并进行了基础设施投入，但妇女状况没有实质上的显著改善；缺乏用于妇女方案的资金；而且农村妇女、儿童、残疾人和老年人实际上仍然最易受伤害。在这方面，一个代表妇女心声的民间社会组织“对话南非妇女”（SAWID）——与“进步妇女运动”（PWM）任务类似的组织之一——已经向政府提出了不少建议，包括有必要制定一项消除贫困综合战略，针对最贫困家庭和边缘化社区提供一揽子服务，有必要强化性别机制（包括考虑建立妇女部），以及创立一个支助消除贫困的特别基金。

28. 在本报告审查的期间内，旨在确保卫生服务均匀分布的各项措施得以深化。这些措施包括一些特别措施，以确保农村妇女有更多机会获得公共医疗，以及确保农村诊所拥有合格和适当的卫生专业人员。在确保公平获得卫生服务方面已经取得了重大进步，例如旨在遏制产妇死亡率以及高血压、糖尿病、肺结核、疟疾、艾滋病毒/艾滋病等无声杀手的各种服务。另外还有确保全国各地的妇女获得生殖保健服务的各项措施。

29. 总体而言，在南非，强烈的政治意愿和广泛的社会承诺使各种最佳实践措施得以实施，从而确认了关键领域中的妇女权利并推动了妇女议程，例如：

- 建立了一个国家性别机制（NGM）；
- 承认《关于赋予妇女权力和性别平等的国家性别政策框架》所载的一个核心原则，即习惯做法和文化习俗都应服从于平等权；
- 实施了“部委领导在公共服务工作场所促进赋予妇女权力和两性平等的 8 项原则行动计划”；
- 制定了一个地方政府性别政策框架；
- 建立了一个稳健有力的、对性别问题敏感的民间社会组织网络，积极参与到研究、政策研究、宣传和提供服务等领域；
- 1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）为依习惯法结婚的妇女提供了一个在愿意时要求得到其宪法权利的机会；
- 借助公共工程扩大计划实施综合减贫和创造就业方案，其目的是在 2004 至 2009 年期间为至少 100 万南非人口创造额外的工作机会，其中至少 40% 为妇女，30% 为青年，2% 为残疾人；
- 修改了 1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案），纳入怀孕和育儿权利，并将基本就业权利延伸至家庭工人和非全时工人等脆弱群体；
- 通过社会补助金方案——包括平等取得老年人、残疾人和护理人员津贴的权利——提供一个社会保障网；
- 通过将性别观点在 1996 年《土地改革（佃户）法》（1996 年第 3 号法案）、1997 年《住房法》（1997 年第 107 号法案）、1997 年《供水服务法》（1997 年第 108 号法案）、1998 年《土地银行法修正案》（1998 年第 21 号法案）以及《可持续发展综合方案》中主流化，促进赋予妇女权力；
- 免费基本服务方案对改善妇女的社会经济状况，特别是农村地区的生活质量产生了影响；
- 实现儿童教育普及和教育领域的性别均衡；
- 与民间社会和媒体机构合作，开展媒体宣传，实施各种有关性别暴力行为、艾滋病毒和艾滋病及其他相关问题的方案，从而在全国各个社区改善政府的应对措施并转变社会规范。

30. 需要南非予以解决的某些挑战包括：

- 提高妇女——尤其是黑人妇女和 15-34 岁年龄组青年的劳动力参与率，降低妇女失业及其就业不足率，增加受雇从事较高级别工作而不在最低层次职业类别中被边缘化的妇女劳动力人数，消除男女之间的工资差距、积极推动同工同酬，并增加雇用残疾妇女；
- 促进妇女参与一类经济和二类经济，减少并消除贫困，尤其是性别贫困；促进妇女创业者和妇女中小型企业主获得资金和信贷；
- 制定一个协调和推动两性平等愿景所需的更加清晰的体制框架；

- 加强对于总干事和高级管理人员对公共服务领域招募更多妇女进入管理岗位以实现性别平等目标的问责；促进一个更加有利的环境，在公共服务领域赋予妇女权力；
- 促进在公共及私营部门赋予妇女权力，加强遵行，并进行有效监测和评估；
- 促进私营部门的性别均衡，尤其是高级管理职位和董事会中的性别均衡；
- 增加妇女获得充分的、高效率的卫生服务的机会，尤其是有利于青年的卫生服务；
- 完善对农村妇女的服务提供，确保开展强有力的“了解你的权利运动”（以及责任意识），直接针对农村地区的易受伤害及边缘化妇女；
- 确保有资格领取社会补助金的所有人都登记在案并获得补助，尤其是农村贫困、老龄和残疾妇女；
- 显著减少针对妇女和儿童的犯罪和暴力行为，包括以下活动：
 - 提高政治家和领导人在打击对妇女的暴力行为中的形象和参与程度；
 - 提高各信仰团体和传统领袖在解决父权和歧视态度，以及在解决两性平等和对妇女暴力行为的所有运动中的形象和参与程度；
 - 确保多部门运动得到政府提供的充足的、可持续的资源，用于降低对妇女和女童的相当高的施暴率；
 - 通过增加教育活动，解决基于性别的成见和偏见以及有害的传统习俗；
 - 解决校内暴力行为，在性骚扰和性虐待方面加大努力，为学生尤其是女童创建安全学校；
 - 确保在所有省份加强向性骚扰受害人提供服务，并确保公平获得卫生服务、刑事司法系统服务和来自民间社会的补充性服务，同时增加培训和资源；
 - 解决《365 天消除性别暴力国家行动计划》所确认的优先事项。

31. 本报告确认需要优先处理的贯穿各领域的主要问题包括：

- 改善妇女的社会经济状况，尤其是妇女贫困、失业及妇女在二类经济和非正式经济中的集中相关的社会经济状况；
- 减少对妇女的暴力行为，同时解决使这一弊端难以消除的态度和习俗；
- 保持警觉并采取行动，通过明确目标、评估影响、分配可持续资源的多部门（政府、民间社会、私营部门、捐助者及其他利益攸关方）协作和持续行动，解决针对妇女和女童的违宪行为和侵犯人权行为。
- 清除在公共和私营领域打击成见、偏见和歧视性做法的各种障碍。

32. 在南非关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的初次报告中，南非对建议 12 和 19 做出了回应，以解决对妇女的暴力行为这一全国乃至全球严重关切的问题。作为南非人，我们深为关切对妇女儿童暴力行为这一还在上演的悲剧，而且作为一个国家，我们已经接受了挑战，以消除对妇女儿童的一切形式歧视及暴力行为。因此，本报告也对一般性建议 12 和 19 做出了全面回应。

33. 《消除对妇女一切形式歧视公约》的报告程序使各国政府能够对照该公约的条款批判性地分析本国妇女的状况。它为南非提供了一个平台，以报告其成就、最佳做法、挑战、承诺以及改善妇女状况所需采取的措施。本着《消除对妇女一切形式歧视公约》和《南非宪法》的精神，南非致力于不断提高妇女地位和充分实施《公约》的各项规定。

目录

	页 次
前言	2
序言	4
内容提要	6
缩略语	14
文本框	15
本报告提及的法案	17
表	19
导言	20
第一部分	23
第 1 条：歧视的定义	23
第 2 条：消除歧视的义务	26
第 3 条：发展与提高妇女地位	40
第 4 条：加速实现男女平等	48
第 5 条：男女任务与陈规定型观念	55
第 6 条：制止贩运和剥削妇女行为	58
第二部分	63
第 7 条：政治和公共生活	63
第 8 条：国际代表及参与	67
第 9 条：国籍	71
第三部分	72
第 10 条：教育	72
第 11 条：就业	83
第 12 条：平等获得保健	92
第 13 条：经济和社会生活	105
第 14 条：农村妇女	113
第四部分	120
第 15 条：在公民事务中法律面前平等	120

第 16 条：婚姻与家庭中的平等	122
第五部分	128
建议 12 和 19：对妇女和女童的暴力行为	128
第六部分	146
结论性意见和建议	146

缩略语

AIDS	获得性免疫缺陷综合症
ANC	非洲人国民大会
APRM	非洲同行审议机制
ART	抗逆转录病毒治疗
ARV	抗逆转录病毒
AU	非洲联盟
BBBEE(A)	广义黑人经济赋权（法）
BEE	黑人经济赋权
BEM	男童教育运动
BWA	商业妇女协会
CEDAW	消除对妇女一切形式歧视公约
CBOs	社区组织
CEOs	首席执行官
CERD	消除一切形式种族歧视国际公约
CGE	两性平等委员会
CSIR	科学和工业研究委员会
EPWP	公共工程扩大方案
FBOs	信仰组织
GEM	女童教育运动
HIV	人类免疫缺陷病毒
ID	身份证件
ILO	国际劳工组织
JCPS	司法预防犯罪战略
MDGs	千年发展目标

MECs	执行理事会成员
NCPS	国家预防犯罪战略
NEPAD	非洲发展新伙伴关系
NGM	国家性别机制
NGOs	非政府组织
NSP	国家战略计划
OSW	妇女地位办公室
PHC	初级保健
PWM	进步妇女运动
SA	南非
SADC	南部非洲发展共同体
SAHRC	南非人权委员会
SALGA	南非地方政府协会
SALRC	南非法律审查委员会或 SALC（南非法律委员会）
SANAC	南非全国艾滋病委员会
SAWEN	南非女企业家网络
SAWID	对话南非妇女
SCA	最高上诉法院
SETA	行业教育与培训局
SMME	小型、中型和微型企业
STI	性传播感染
TB	结核病
UN	联合国

文本框

文本框 1：平等的定义

文本框 2：妇女可以成为首领

文本框 3：两性平等委员会的成功诉讼

文本框 4：《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》

文本框 5：歧视案例研究

文本框 6：对性别主流化体制安排的评论及挑战

文本框 7：对公共服务委员会审计报告的评论：摘录

文本框 8：以往由男性主导的领域中的代表权挑战

- 文本框 9: 国家运输部案例研究
- 文本框 10: 关于性骚扰的法律裁决
- 文本框 11: 强化妇女作为照顾者的角色
- 文本框 12: 关于着装守则与文化的案例
- 文本框 13: 反对虐待妇女团体: 南非无证妇女的脆弱性
- 文本框 14: 妇女在法律部门的代表比例
- 文本框 15: 学校基础设施发展
- 文本框 16: 对全国校园暴力研究结论的若干评论
- 文本框 17: 土地事务部案例研究
- 文本框 18: 性骚扰案
- 文本框 19: 创造就业机会的最佳做法
- 文本框 20: “从南非服务情况分析看性侵犯问题服务状态”中确定的关键问题
- 文本框 21: 2007-2011 年国家战略计划的关键要素
- 文本框 22: 2006 年提交非洲同行审议机制的报告摘要
- 文本框 23: 杰弗里·萨克斯“终结贫困: 我们在有生之年如何才能实现这一梦想”摘抄
- 文本框 24: 选自: 山谷的儿童……
- 文本框 25: 2008 年的基尼系数
- 文本框 26: 人民议程
- 文本框 27: 拓宽妇女获得融资渠道的措施
- 文本框 28: 留在虐待关系中不属于犯罪
- 文本框 29: 遗产管理案例研究
- 文本框 30: 新闻剪辑: 关于非洲习惯性婚姻中离婚和财产所有权的裁决
- 文本框 31: 一夫多妻制与妇女的权利
- 文本框 32: “穆斯林妇女赢得继承权——开创先河的开普省裁决使寡妇得以要求得到部分财产”
- 文本框 33: 两性平等委员会关于守寡习俗与寡妇权利的媒体声明
- 文本框 34: 家庭暴力法
- 文本框 35: Sonke 性别公平组织(非政府组织)在促进南非两性平等方面的最佳实践案例研究
- 文本框 36: 说明两性平等委员会和南非人权委员会的作用的案例研究
- 文本框 37: “妇女与教育: 学校中基于性别的暴力”研究的建议
- 文本框 38: 国家性别机制关于有害传统习俗的观点
- 文本框 39: 关于《性犯罪法》案例研究的报刊文章
- 文本框 40: 关于性工作者和贩运问题案例研究的报刊文章

本报告提及的法案

- 2002 年《遗产管理修正法》（2002 年第 47 号法案）
- 2000 年《成人基础教育与培训法》（2000 年第 52 号法案）
- 1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案）
- 业经修正的 1927 年《黑人管理法》（1927 年第 38 号法案）
- 2003 年《广义黑人经济赋权法》（2003 年第 53 号法案）
- 1996 年《儿童保育法修正案》（1996 年第 96 号法案）
- 2005 年《儿童法》（2005 年第 38 号法案）
- 1996 年《选择终止妊娠法》（1996 年第 92 号法案）
- 2004 年《选择终止妊娠法修正案》（2004 年第 38 号法案）
- 1996 年《两性平等委员会法》（1996 年第 39 号法案）
- 2004 年《公用土地权利法》（2004 年第 11 号法案）
- 1993 年《工伤和职业病补偿法》（1993 年第 130 号法案）
- 1996 年《南非共和国宪法》（1996 年第 108 号法案）
- 2007 年《刑法（性犯罪及相关事项）修正案》（2007 年第 32 号法案）
- 1997 年《刑法修正案》（1997 年第 105 号法案）
- 1977 年《刑事诉讼法》（1977 年第 51 号法案）
- 1998 年《家庭暴力法》（1998 年第 116 号法案）
- 2000 年《教育法修正案》（2000 年第 53 号法案）
- 2007 年《教育法修正案》（2007 年第 31 号法案）
- 1998 年《选举法》（1998 年第 73 号法案）
- 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）
- 1998 年《教育工作者就业法》（1998 年第 53 号法案）
- 1996 年《电影与出版法》（1996 年第 65 号法案）
- 1999 年《电影与出版法修正案》（1999 年第 34 号法案）
- 1998 年《继续教育与培训法》（1998 年第 98 号法案）
- 2000 年《住房贷款和抵押披露法》（2000 年第 63 号法案）
- 1997 年《住房法》（1997 年第 107 号法案）
- 2004 年《移民法修正案》（2004 年第 19 号法案）
- 1993 年《独立广播局管理法》（1993 年第 53 号法案）
- 1987 年《无遗嘱继承法》（1987 年第 81 号法案）
- 1995 年《劳动关系法》（1995 年第 66 号法案）
- 1998 年《土地银行法修正案》（1998 年第 21 号法案）

- 1996 年《土地改革（佃户）法》（1996 年第 3 号法案）
- 1996 年《土地归还与改革法修正案》（1996 年第 78 号法案）
- 1996 年《法律援助法修正案》（1996 年第 20 号法案）
- 1998 年《地方政府：市政结构法》（1998 年第 117 号法案）
- 2000 年《地方政府：市政系统法》（2000 年第 32 号法案）
- 1998 年《抚养法》（1998 年第 99 号法案）
- 1990 年《未亡配偶扶养法》（1990 年第 27 号法案）
- 1961 年《婚姻法》（1961 年第 25 号法案）
- 2002 年《媒体发展与多样性署法》（2002 年第 14 号法案）
- 2002 年《矿产和石油资源开发法》（2002 年第 28 号法案）
- 1998 年《国家发展署法》（1998 年第 108 号法案）
- 1996 年《国家教育政策法》（1996 年第 27 号法案）
- 2004 年《国家环境管理生物多样性法》（2004 年第 10 号法案）
- 1998 年《国家环境管理法》（1998 年第 107 号法案）
- 2003 年《国家卫生法》（2003 年第 61 号法案）
- 1998 年《国家检察署法》（1998 年第 32 号法案）
- 1998 年《国家水法》（1998 年第 36 号法案）
- 2000 年《非营利组织法修正案》（2000 年第 17 号法案）
- 1993 年《职业健康与安全法》（1993 年第 85 号法案）
- 2000 年《优先采购政策框架法》（2000 年第 5 号法案）
- 1998 年《预防有组织犯罪法》（1998 年第 121 号法案）
- 2000 年《促进信息获取法》（2000 年第 2 号法案）
- 2000 年《行政司法促进法》（2000 年第 3 号法案）
- 2000 年《促进平等和防止不公平歧视法》（2000 年第 4 号法案）
- 业经 1996 年、2001 年、2007 年修正的《公共服务法》（2007 年第 30 号法案）
- 1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）
- 1998 年《难民法》（1998 年第 130 号法案）
- 业经修正的 1994 年《归还土地权利法》（1994 年第 22 号法案）
- 2003 年《归还土地权利法修正案》（2003 年第 48 号法案）
- 1957 年《性犯罪法》（1957 年第 23 号法案）
- 1998 年《技能发展法》（1998 年第 97 号法案）
- 1999 年《技能发展征税法》（1999 年第 9 号法案）
- 1995 年《南非公民权法》（1995 年第 88 号法案）

- 2004 年《南非公民权法修正案》(2004 年第 17 号法案)
- 1995 年《南非资格认证局法》(1995 年第 58 号法案)
- 1996 年《南非学校法》(1996 年第 84 号法案)
- 2004 年《传统行医者法》(2004 年第 35 号法案)
- 2003 年《传统领袖与治理框架法》(2003 年第 41 号法案)
- 2001 年《失业保险法》(2001 年第 63 号法案), 2003 年修正
- 2002 年《失业保险缴费法》(2002 年第 4 号法案)
- 1997 年《供水法》(1997 年第 108 号法案)
- 1998 年《证人保护法》(1998 年第 112 号法案)
- 1923 年《女法律工作者法》(1923 年第 7 号法案)

表

表 1: 涉及工作场所歧视的法律和政策清单

表 2: 失业率

表 3: 2008 年妇女在政治职位上的代表比例

表 4: 影响妇女生活的重要立法

表 5: 2001-2007 年期间按性别列出的找不到工作的求职者趋势

表 6: 截止 2007 年 3 月按性别列出的教育程度

表 7: 各部门有关孕产的立法

表 8: 社会补贴受益人

表 9: 各省妇女拥有的土地

表 10: 土地改革方案受益者

表 11: 省级和各地区在性暴力发生率上的差异

导言

“我们所有人正在见证一个历史性时刻，一个空前团结的时刻。这种团结反映在一个不容妥协的原则上。这就是人与人之间平等的原则：男女平等……

……最后，我要说一场革命已然开始，没有回头之路。承诺不会被背弃，无论是今天的还是去年的，当然，还有这个 10 年承诺。这场革命太公平、太重要，理应早日开始。”

——1995 年 9 月 4 日，泛非洲议会议长 Gertrude Mongella 作为在北京召开的联合国第四次妇女问题世界会议秘书长，在欢迎仪式上作此发言。

背景

1993 年 1 月 29 日，南非签署了《消除对妇女一切形式歧视公约》，并于 1995 年 12 月 15 日无保留地批准了该公约。根据《公约》第 27.2 条的规定，30 天之后即 1996 年 1 月 15 日《公约》对南非生效。

《公约》第 18 条规定，缔约各国应就本国实行《公约》各项规定所采取的立法、司法、行政或其他措施以及所取得的进展，向联合国秘书长提出报告，供委员会审议。报告应在《公约》对本国生效后一年内提出，并且自此以后，至少每四年并随时在委员会的请求下提出。

南非的初次报告应于 1997 年 1 月 14 日提交，实际提交日期是 1998 年 2 月 5 日（CEDAW/C/ZAF1）。联合国消除对妇女歧视委员会在 1998 年第十九届会议上审议了该报告。

初次报告之后，南非政府没有提交进一步报告。南非应提交第二次、第三次和第四次定期报告的日期分别是 2001 年 1 月 14 日、2005 年 1 月 14 日和 2009 年 1 月 14 日。

概述

根据官方数据，截至 2008 年 7 月，在南非的 48 687 000 人口中，有妇女 25 242 200 人，男子 23 444 800 人。¹这使得妇女占总人口的大约 52%。人口的种族分类为：非洲人占 79.2%，白人占 9.0%，有色人种占 9.2%，印度/亚洲人占 2.6%。

性别平等已被南非和联合国各会员国视为实现和平、安全、人权、发展等联合国优先事项以及千年发展目标的关键所在。

¹ 南非统计局，2007 年，年中人口估计数，2007 年 7 月，比勒陀利亚。

在南非政府中，赋予妇女权力和性别平等是总统事务部长的责任。性别主流化责任作为实现性别平等的战略，由所有内阁成员承担。《赋予妇女权力和两性平等国家政策》（以下简称《国家性别政策》）概述了国家性别机制促进机构在妇女赋权方面的架构和功能，它们都在最高一级政府、议会和法定机构中占据着战略性地位。这些机构包括总统府的妇女地位办公室（OSW）、议会的提高生活质量和妇女地位联合监督委员会（JMC）和作为一个法定机构的两性平等委员会（CGE）。所有这些机构都有自己明确而独特的任务、角色和职能。尽管国家性别政策承认民间社会作为国家性别机制（NGM）组成的重要作用，但它并未规定民间社会的职能，而是力求通过协调行动发挥作用。南非人权委员会（SAHRC）也在平等、监测和立法方面发挥着至关重要的监督和宣传作用。

南非已经将一个治理、执行、监测和评价方面基于性别、残疾、儿童和青年权利的主流化战略纳入其变革议程。具体而言，国家性别政策规定的性别观点主流化包括以下内容：

- 将性别观点引入各级政府的所有政策、方案和行动计划中；
- 运用一个以横向方法纳入男子和妇女关切问题的分析镜头，但着眼于赋予妇女权力问题，如贫困和对妇女暴力问题；
- 平整赛场，以消除普遍贫困，尤其是性别化贫困；
- 减少妇女面临的基于性别、种族、残疾、年龄、性取向、等级和地域（城乡）的不平等；
- 消除限制妇女全面、平等参与社会和经济的一切障碍。

贫困，尤其是黑人女性作为户主的家庭的贫困，是南非在自由和民主肇始以来一直致力解决的重大挑战之一。开普省有色人种妇女的生活也因葡萄酒农场的种族隔离残余和存在着相关社会经济弊端的整个制度而有所恶化。艾滋病毒和艾滋病的感染也加剧了贫困，估计感染者占总人口的 11%（约 535 万人），25-49 岁的女性人口感染率最高，达到 24%。

根据《2007 年非洲同行审议机制报告》，“种族隔离时代的 5 种残余延续至今，它们是：二元政体；普遍贫困；大规模结构性失业；财富和收入分配不公；犯罪率高”。不幸的是，黑人妇女、农村妇女和残疾妇女受到的影响最为严重，她们在生活的各个方面都首当其冲，受到这种不平等遗产的影响。家庭生活的侵蚀、贫困女性化的种族因素及其对边缘化妇女的健康和福祉影响，也对可持续发展以及创建一个免受犯罪和暴力危害的和平社会提出了重大挑战。

报告范围

因此，本报告将概要介绍自上次报告以来的进展、成就和挑战，以及在更大程度上促进南非妇女赋权和性别平等所需采取的各项措施。它提供了有关南非妇女地位的定性和定量数据。本报告引用了一系列案例研究，以便平衡、透明地展现南非的现实情况。第五部分“对妇女的暴力”特别引用了多个案例研究，以说明《宪

法》平等条款的运用及意义。本报告还就消除对妇女歧视委员在审议 1998 年南非根据《公约》提交的初次国家报告期间所提出的意见和问题给出了答复。

本报告恪守消除对妇女歧视委员会的后续报告编制准则框架，并试图回答消除对妇女歧视委员会在对南非初次报告的意见中所提出的问题，尤其是有关妇女地位以及南非根据《公约》规定执行性别主流化观点的程度问题。本报告的编排体例如下：

- 内容提要
- 导言：概述及报告范围
- 第一部分：第 1-6 条
- 第二部分：第 7-9 条
- 第三部分：第 10-14 条
- 第四部分：第 15-16 条
- 第五部分：对建议 12 和 19 的回应
- 第六部分：结论
- 光盘附录

在南非的初次报告中，南非对一般性建议 12 和 19 做出了回应，以解决令全国和全球严重关切的对妇女的暴力问题。在那次报告中，南非向委员会建议，对妇女的暴力问题应作为《公约》条款的一个独立的实质性规定予以解决。本报告也对一般性建议 12 和 19 做出了全面回应。

本报告的编制与协商方法包括案头研究、系统审查相关政府文件和呈件以及分析南非的统计数据。此外还有：与政府主要部委及其各省妇女地位办公室的同行、国家性别机制、两性平等委员会、国民议会提高生活质量和妇女地位联合监督委员会开展有组织的协商和数据收集工作。在本报告编制的所有阶段还和国内的个别性别问题专家开展了讨论。报告终稿还经过了一位公约及报告程序专家的深入评估。2008 年 8 月，本报告被提交给了国民议会举行的妇女议会会议。最后，文件终稿被提交给南非内阁审批通过，之后才提交给联合国消除对妇女歧视委员会。

南非打算广泛分发已获内阁批准的本文件并就其展开协商，这包括就本报告开展全国对话，并用所有官方语言和盲文，以电子和录音带形式出版本文件。

第一部分

第 1 条：对妇女歧视的定义

南非宪法

1.1 1997 年 2 月 4 日生效的《南非共和国宪法》(1996 年第 108 号法案)是南非的最高法律。²它旨在“……建立一个基于民主价值观、社会正义和基本人权的国家”。它规定建立一个主权国家，确立共有的南非公民权，并建立一个致力于实现男女平等和所有种族平等的民主政府制度。它进一步规定禁止种族、性别及其他一切形式歧视，并推动弘扬形式上（法律上）和实质性（事实上）的平等。³第 9 条规定，国家或个人都不得因性别、性、怀孕、婚姻状况或第 9(3)条列出或未列出的任何其他理由或理由组合，而直接或间接歧视。为了澄清它对平等的态度，《宪法》进一步规定：

“平等包括充分、平等地享有一切权利和自由。为了促进平等，可以采取立法或其他措施，为遭受不公平歧视者或其群体提供保护，或者提高其地位。”

《宪法》序言部分也强调了平等问题，规定：“南非属于生活在南非的、多样而团结的全体国民”。

1.2 由于《宪法》是最高大法，所有法律、政策和政府方案都受其约束，并且任何有悖于《宪法》的法律条文、政策或政府方案都将被宪法法院宣布为违宪。《宪法》第 9 条已证明具有与《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条和第 4 条相同的效力。进一步加强切实恪守《消除对妇女一切形式歧视公约》精神的另一个事实是，要求所有法院都要考虑国际文书的规定，因为《宪法》第 39 (1) (b) 条规定，法院在解释“权利清单”时须考虑国际法并可考虑外国法律。

1.3 有关平等和人类尊严的宪法条文还向法院提供了充分指导，使其能在面临性别平等的宪法保障以及习惯法和宗教法的宪法认可方面的冲突性诉求时承认并保护男女平等。这方面的例子包括宪法法院关于习惯式婚姻、穆斯林式婚姻和已故配偶财产继承的一些裁定。这类裁定将在本报告第 16 条中加以讨论。

主要平等立法

1.4 有三大因素支撑着民主政治前 10 年的法律改革措施，即：

- 协调实体法，使之符合《宪法》规定、国际人权义务和人民的需求，并考虑到此类需求的多样性及其不断变化的性质；

² 该部《宪法》俗称“最终宪法”，取代了《临时宪法》（1993 年第 200 号法案），后者对其在法律、平等以及对妇女的普遍保护方面的最高地位有类似规定。

³ 参见《宪法》第 9 条。

- 拓宽获得公理的渠道，尤其是为因过去被边缘化的残余影响获取渠道不畅的那些群体或社区；
- 改革并强化执法机制框架。

1.5 宪法平等条款的适当性，已经在通过其他法律条文、行政措施和一般法院裁决解释《宪法》的过程中得到了普遍证实。特别是在补充性的法律条文方面，2000年的《促进平等和防止不公平歧视法》（2000年第4号法案，以下简称《平等法》）是迄今为止充分体现并阐述宪法平等条款的主要法案。

1.6 《宪法》明确要求在规定的框架内制定平等法，以落实《宪法》第9条的规定。《平等法》提出了广义的歧视定义，包括任何人——包括国家、私人实体和个人——对妇女的歧视。此外，《宪法》的适用是纵向的，换句话说，它规定了国家和个人之间的关系，但是它并不一定横向适用于所有情形（它并非完全规范了个人之间的关系）。因此值得注意的是，《平等法》将这种保护扩大到妇女，因为它并未区分是在涉及公共权力的情形下给予的保护，还是在有固有私密性的情形下给予的保护。因此，实际上可以说《平等法》给予了比《宪法》更广泛的保护，因为事实上它有更广义的歧视定义。

1.7 《平等法》中包含的歧视定义与《消除对妇女一切形式歧视公约》第1条中的歧视定义相当，因为它涵盖了直接和间接歧视，以及法律上和事实上歧视的消除。该法将歧视定义为：“任何作为或不作为，包括直接或间接造成以下问题的政策、法律、规则、惯例、条件或情形：

- (a) 以一项或多项禁止理由，给任何人造成负担、义务或不利条件；或
- (b) 以一项或多项禁止理由，拒绝给予任何人福利、机会或好处。”⁴

1.8 《平等法》中的“禁止理由”⁵非常广泛，足以涵盖对妇女的一切形式歧视，包括种族、性别、性、怀孕、婚姻状况、种族或社会出身、肤色、性取向、年龄、残疾、宗教、意识形态、信仰、文化、语言和血统；或据以进行的歧视造成以下问题的任何其他理由：

1. 造成或延续系统性弱势；
2. 践踏人类尊严；
3. 以相当于（a）款理由的严重歧视方式对平等享有个人权利和自由产生消极影响。”

文本框 1：平等的定义

1.8 此外，该法将平等定义为：“充分、平等地享有《宪法》规定的权利和自由，既包括法律上和事实上的平等，也包括成果方面的平等。”⁶该法的范畴非常广泛，足以覆盖《消除对妇女一切形式歧视公约》第1

⁴ 2000年《平等法》第1(viii)条。

⁵ 该法第1(xxii)条。

⁶ 2000年《平等法》。

条的范围。事实上，为该法所禁止的某些特定形式的性别歧视正是对《消除对妇女一切形式歧视公约》的意译。其中多数都被纳入该法第 8 条，该条规定“根据第 6 条，任何人不得以性别为由歧视他人，这包括：

- (a) 基于性别的暴力；
- (b) 切割女性生殖器；
- (c) 禁止妇女继承家庭财产的制度；
- (d) 损害妇女尊严、破坏男女平等（包括损害女童的尊严和福祉）的任何做法（包括传统做法）、习俗或宗教习俗；
- (e) 限制妇女获得土地权、资金及其他资源的任何不公平政策或行为；
- (f) 以怀孕为由的歧视；
- (g) 限制妇女获得社会服务或福利，诸如保健、教育和社会保障；
- (h) 不给机会，包括获得服务的机会或提供服务取得报酬的合约机会，或者不采取措施合理满足此类人群的各种需求；
- (i) 由于两性分工的原因，妇女的机会获得存在着系统性的不平等。”

1.9 在《平等法》颁布之前，旨在推动平等和不歧视的其他法律条文已经获得了通过。例如，1998 年的《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）在南非根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交初次报告之后不久即获得国民议会通过，它为认识并消除工作场所存在的歧视行为提供了一个框架。

本报告第 11 条对该法进行了更加详细的讨论。

监测平等立法的执行情况

1.10 南非已经建立了独立机构，以加强本国的民主进程，监测平等立法的执行情况。此类机构包括：

1.10.1 平等法院：这类法院处理 2000 年《促进平等和防止不公平歧视法》（2000 年第 4 号法案）所涵盖的事项。平等法院与司法行政官法庭同所办公，并处理以下问题：

- 不公平歧视
- 不公平歧视信息出版物
- 骚扰
- 仇恨言论

1.10.2 南非人权委员会：南非人权委员会的任务是定期开展平等审查。⁷南非人权委员会平等部致力于

⁷ <http://www.sahrc.org.za>。

通过促进并保护人权尤其是《南非宪法》第 9 条所阐述的平等权来实现社会正义。此外，南非人权委员会致力于宣传 2000 年《平等法》，该法旨在确保消除此前基于性别、残疾和种族的不平等现象，并促进以下列方式在南非实现实质性平等：

- 为自身或公众的利益，或代表不能以其自己的名义行事的其他人，提起法律诉讼；
- 要求任何国家部门或任何个人提供业已采取的实现平等措施方面的信息；
- 监测并评估在南非持续存在的基于种族、性别、残疾及其他理由的不公平歧视的严重程度，其影响，以及如何最有效地解决这一问题的建议。

1.10.3 两性平等委员会：遵照 1996 年《两性平等委员会法》（1996 年第 39 号法案）建立的两性平等委员会，是负责主要通过私人领域和公共领域开展监测来支持立宪民主制的六个独立法定机构之一。

1.10.4 提高生活质量和妇女地位联合监督委员会：这是国民议会下设的一个永久性议会议长委员会，该委员会负责监测和监督政府在遵守所签署的全球性文书方面的进展情况，具体而言是履行南非对《北京宣言》及其《行动纲要》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《非洲联盟国家首脑关于非洲性别平等问题的郑重声明》和《南部非洲发展共同体性别与发展问题议定书》（2008 年）等协定所负有的义务。

平等法理

1.11 宪法法院不断对宪法的平等规定做出解释，以达到实质性平等。有关平等问题的诸多具有里程碑意义的法院裁定从根本上促进了男女之间的法律平等和事实平等。这方面的重要法院裁定确保了对下列领域妇女权利和妇女自由的澄清，它们包括：习惯和穆斯林继承法、保险法、对妇女的暴力行为、母性保护以及旨在促进妇女获得经济机会的积极措施。此类裁定将在本报告的适当章节详细讨论。

对妇女的暴力行为

这将在本报告第五部分全面论述。

第 2 条：消除歧视的义务

第 2 (a) 条：平等原则的主流化

2.1 南非已经在实施旨在整合存在于所有相关立法和行政措施中的男女平等原则的措施方面取得了重大进展。第 2 条中提出的诸多问题已在《宪法》第 1 条和确保不歧视做法的法律中得到了有效处理。其他立法措

施将在下文详细讨论，在就业及其他相关章节中不再重复。

2.2 1998年《选举法》（1998年第73号法案）要求每个注册党派和候选人都要尊重妇女权利，与各党派和候选人自由沟通，促进妇女充分和平等地参与政治活动，确保妇女自由参加所有公共政治会议、游行、示威、集会及其他政治活动，并采取一切可行措施确保妇女自由从事政治活动。2007年12月，非洲人国民大会（ANC）做出了一项决定，目的是确保其决策机构以及国民议会代表和省级立法机构代表中的性别均等。

2.3 1998年《地方政府：市政机构法》（1998年第117号法案）规定，妇女和男子在政党和乡级委员会中享有平等代表权。

2.4 2003年的《传统领袖与治理框架法》（2003年第41号法案）要求，在国家传统领袖院成员中，妇女应至少占30%。该法规定了促进地方县、市机构中传统领袖男女均衡的措施，并明确了性别平等和无性别歧视的推动方式。该法序言第3段规定：“传统社区必须修改并调整与本法的适用相关的习惯法和习俗，以遵守《宪法》‘权利清单’中所载的各项原则；尤其要防止不公平歧视；促进平等；并力求在传统领袖职位的承继中逐步提高妇女代表的比例。”传统领袖机构建立了一个性别、青年、儿童和残疾人问题综合委员会，以帮助监测破坏性别平等的文化习俗和惯例。它还负责促使传统领袖机构不断开展性别问题辩论。

2.5 2007年9月，下设传统领袖院的省级和地方政府部推出了《地方政府性别政策框架》。这项综合政策对于确保性别平等及公平条款在地方政府的核心理念、规划过程、方案、项目和预算中得到切实表达是至关重要的。这项政策提出以性别主流化战略促进地方政府内的性别平等和妇女赋权。此外，它完善了跟踪进展情况的监测及评估框架。

2.6 2000年《地方政府：市政系统法》（2000年第32号法案）也将性别观点纳入了市政机构参与的主流，规定了各地市逐步实现当地社区社会经济地位提升所需要的主要原则、机制和流程，并确保普及利用所有人都负担得起的基本服务。以下是一些例子：

- 各地市在资源方面的能力不同，有时地理位置也会加剧能力差异。
- 资源充足地市的性别主流化议程更为先进。挑战在于如何支持并加强各地市可持续地执行《地方政府性别政策框架》。
- 政府和妇女组织合作，就在赋权和主流化中注意性别问题开展培训。
- 《市政领袖发展方案》将惠及150名女性市议员。该方案将在东开普省的Cacadu和Chris Hani地区以及林波波省的Greater Sekhukhune地区实施。
- 传统领袖机构参与和性别相关的活动和运动，如16天无对妇女儿童暴力的激进运动。⁸

⁸ 省级和地方政府部《消除对妇女一切形式歧视公约》报告投入，2008年。

平等与不歧视法律

2.7 如前文所述，强制执行不歧视的主要立法是《平等法》。1998 年，南非通过了 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）。该法提供了一个框架，以消除劳动力市场机会和惠益方面系统性和结构性的不平等和歧视。它还为实施该法所提及的积极措施（如肯定行动措施）提供了一个框架，这些措施旨在通过优先关注提高妇女、黑人和残疾人的地位，纠正过去的不平衡。

2.8 该法利用两项主要战略来解决工作场所的歧视问题。一项侧重于歧视的禁止和防范（第 2 章），另一项则给拥有 50 名以上雇员或在规定的部门财务临界线之内的所有雇主规定了积极义务。这些雇主必须以一种调查分析手段来消除公共场所的不平等现象。这涉及审计其政策和做法，以确定黑人、妇女和残疾人所面临的准入、提升、发展、薪酬和留任障碍。所有这些障碍的应对措施都应纳入这三个特定群体的公平代表权目标并长期执行，直至歧视和不平等现象有实质性减少。

2.9 政府对性别问题的重点关注，致使对这些方案进行性别分析、判定它们对工作场所性别关系的影响的技能和能力日益提高。

2.10 影响歧视尤其是工作场所歧视的其他法律

表 1：涉及工作场所歧视的法律和政策清单

法律/政策	对歧视的影响简述
2000 年《促进平等和防止不公平歧视法》（2000 年第 4 号法案）	该法全面处理歧视问题，并解决影响促进工作场所平等的残余因素。它涵盖了 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）未涉及的雇员和问题。其范围涵盖包括家庭在内的所有生活领域。该法还禁止基于性和其他理由的“骚扰”。它也禁止“仇恨言论”。
1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）	该法旨在通过消除（不公平的）歧视来促进就业领域的平等机会和公平待遇，并推动实施肯定行动措施，以解决妇女及其他弱势群体的不利因素，确保在劳动人口的所有职业类别和职业层次上得到公平代表权。

2000 年《优先采购政策框架法》(2000 年第 5 号法案)	这是根据《宪法》第 217(2) 条发布的一部宪法法规。该法旨在提供一个在采购交易中给予各种族妇女、黑人和残疾人优待的框架, 以此作为纠正历史性不平衡的手段, 加速实现事实上的平等。该法引入了决定国家发标和发包的一种点数法。该框架载有给予黑人妇女和男子、白人妇女以及残疾人的优惠点数。该法执行方面的一个挑战是点数法效果不佳, 在多数情况下导致过去的优势群体中标或获得合同。该法和《广义黑人经济赋权法》的结合加强了其影响力。
1998 年《技能发展法》(1998 年第 97 号法案)和 1999 年《技能发展征税法》(1999 年第 9 号法案)	该法规定了一个技能发展管理框架。1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)需要和《技能发展框架》协同执行。此外,《技能发展战略》规定了针对各种族妇女(占 54%)、包括妇女在内的黑人以及残疾人的技能发展目标。
1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案)	该法保护与怀孕和育儿相关的权利。它还涉及其他工作条件。该法已经扩展至家佣工人。
1995 年《劳动关系法》(1995 年第 66 号法案)	该法涉及各种劳动权利, 包括结社自由和集体谈判权。它还涉及工作场所的性骚扰问题。
2003 年《广义黑人经济赋权法》(2003 年第 53 号法案)	该法涉及黑人妇女和男子以及残疾人的经济赋权问题。该法通过人力资源发展、优先采购和国有资产重组等方法, 优先解决诸如就业公平和机会均等的问题。
2002 年《失业保险缴费法》(2002 年第 4 号法案)	该法适用于帮佣工人和季节工人及其雇主, 它规定每月向失业保险基金缴纳工资的 1%, 并强制雇主对其雇员进行登记, 从而大大提高了弱势工人的福利。
《公共服务部门肯定行动白皮书》	该白皮书涉及公职人员的权利问题, 包括享有四个月的全薪产假。
《帮佣工人行业规定》	该规定由劳工部制定, 以确保弱势工人受到保护。它提出了帮佣工人和园丁的基本工作条件和最低工资, 还规定了这些工人工资的年增长率。截至 2003 年 11 月 1 日, 这类全职雇员的工资收入增幅最低为 8%。
2002 年《矿产和石油资源开发法》(2002 年第 28 号法案)	该法保护妇女参与和拥有矿山的权利。
《南非土地政策白皮书》	该白皮书还规定了旨在使妇女获得金融服务和支助服务的各种措施。

2000 年《住房贷款和抵押披露法》(2000 年第 63 号法案)	该法将信贷扩大到妇女及其他历来处于弱势的群体。它鼓励金融机构向她们提供购房贷款。
2002 年《媒体发展与多样性署法》(2002 年第 14 号法案)	该法谋求为加速平等,包括媒体所有权、控制权、参与和内容中的性别平等,提供一个框架。这是政府与民间社会合作执行的将平等尤其是性别平等原则纳入媒体主流的特别措施之一。
2003 年《广义黑人经济赋权法》(2003 年第 53 号法案)(也称 BBBEEA)	<p>该法旨在纠正南非经济制度内部存在的种族隔离的残余影响,即所有权、控制权和参与权方面的种族不平衡现象,并将赋予黑人妇女权力的精神贯穿于其各项条款。政府还努力将性别观点纳入该法的主要执行工具,特别是《黑人赋权良好做法准则》和衡量黑人赋权情况的《通用平衡计分卡》。</p> <p>尽管诸如《黑人经济赋权(BEE)宪章》等部门倡议迄今尚未通过国家干预行动充分涵盖性别层面,但是这一问题在相关对话论坛和政府发布的通用工具(准则和计分卡)中得到了解决。该法涵盖广泛的经济问题,包括业务发展和取得信贷问题。它还涉及与黑人妇女和男子赋权相关的就业公平和技能发展问题。</p>

2.11 不过,必须指出的是,在以怀孕为由歧视的情况下,尽管 1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)和《平等法》都禁止此类歧视,1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案)也规定产假受保护,但其局限在于,后一项法案并未明确规定产假期间的报酬。这一问题已经接受了就业公平委员会的工作审议,该委员会是一个法定机构,负责监测并评估《就业公平法》在公共部门和私营部门工作场所的执行情况。

2.12 这方面的几个法律案件已经对南非妇女和儿童产生了积极影响。这方面的良好做法包括:

- 对 1977 年《刑事诉讼法》(1977 年第 51 号法案)的各项修正案;
- 1997 年《刑法修正案》(1997 年第 105 号法案)所述的某些犯罪的最低刑期;
- 关于保释规定方面的限制;
- 性犯罪与家事法院;
- 劳动法的制定;
- 1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案);
- 1998 年《家庭暴力法》(1998 年第 116 号法案);
- 1998 年《抚养法》(1998 年第 99 号法案)。

对南非妇女产生积极影响的主要宪法法院判决

2.13 宪法法院做出了一些重要判决，现概述如下：

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》的有关条款对某些方面的问题予以特别强调，如提高农村妇女地位及相关习惯法和对妇女的暴力问题。因此，应当特别提及在这方面产生过重大影响的案例。

习惯法

Bhe案⁹

2. 本案涉及对在非洲继承习惯法中适用男性长子继承权规则的宪法挑战。申请是代表Nontupheko Bhe女士与其已故丈夫的两个未成年女儿提出的。据称，那些遭到指摘的规定和习惯法中有关男性长子继承的规定是对这两名儿童不公平的歧视，因为它们阻止这两名儿童继承其已故父亲的遗产。¹⁰
3. 法院审议了非洲习惯法中男性长子继承规则在遗产继承方面的适用形式问题。法院认为，该规则对女性和非婚生子女造成了不公平的歧视，并据此宣布它违宪且无效。
4. 法院还认为，尽管通常对法院来说可取的是发展新的非洲习惯法规则，以体现不断发展变化的习惯法并使习惯法符合《宪法》，但是这种补救措施在这个案件上并不可行，因为男性长子继承是习惯法的基石，在个案的基础上无法取代。

Gumede案¹¹

5. 本案的案情是，Elizabeth Gumede于1968年缔结习惯式婚姻，这是该上诉人丈夫唯一的一次婚姻。后来，这一婚姻无可挽回地破裂了；2003年1月，她的丈夫提起了离婚诉讼。《认可法》规定，在该法于2000年11月15日生效之后缔结的习惯式婚姻的财产将自动归夫妻共有。不过，该法并未规定在它生效之前所缔结习惯式婚姻的相关财产制度，因此这类婚姻随后受习惯法管辖。
6. 因此，其结果是在该法生效之前缔结习惯式婚姻的妻子在离婚时实际上无权获得任何财产。法院还审查了夸祖鲁-纳塔尔省的成文习惯婚姻法，该法规定，根据习惯法结婚的妇女将听命于其丈夫的婚姻权力，丈夫是所有家庭财产的唯一所有者并拥有控制权。宪法法院认定，这类遭到指摘的规定不言而喻

⁹ Bhe 等人诉司法行政官、Khayelitsha 等人案 (CCT49/03); Shibi 诉 Sithole 等人案 (CCT69/03); 南非人权委员会等诉南非共和国总统等人案 (2005 (1) SA 850 (CC); 2005 (1) BCLR 1 (CC))。

¹⁰在为公众的利益起诉的第三个案件中，南非人权委员会和妇女法律信托机构获准直接进入法庭。这是代表由于这些遭到指摘的规定与男性长子继承的规定而无法继承的所有妇女和儿童提出的一项集体诉讼。

两性平等委员会被接纳为法庭之友，与司法和宪法发展部部长（在每个案件中作为答辩人）一道提出口头和书面意见。

¹¹ Gumede 诉南非共和国总统等人案（妇女法律中心信托机构作为“法庭之友”）[2008] ZACC 23。

是歧视的，它们基于了至少一个已列出的性别理由。只有处于习惯式婚姻中的妇女，才会尝到这些不平等所有权的苦果。

Tinyiko案¹²

7. 本案涉及 Baloyi 部落及其以下决定，即他们的下一任首领（Hosi）将是一名女性，即 Shilubana 女士，这背离了男性长子继承规则（见以下文本框 2）。法院认定，Baloyi 领导权的继承过去是按照男性长子继承原则运作的。不过，传统当局有权制定习惯法。他们根据宪法规定的平等权利作了修改。认可传统社区根据《宪法》对本社区法律的发展，其价值是需要法律确定性或保护权利这一点无法比拟的。况且，对习惯法的这种修改并未造成法律的不确定性，Shilubana 女士的叔父、已故首领的弟弟 Nwamitwa 先生并未被赋予作为 Hosi 的权利。

文本框 2：妇女可以成为首领

在一次被誉为体现性别平等并认可妇女担任传统领导人的判决中，林波波省的一名妇女赢得了继承她已故父亲的 Hosi（首领）职务的权利。宪法法院裁决，Tinyiko Nwamitwa-Shilubana 接替其父亲担任察嫩附近 Valoyi 部落 Hosi 的任命合法。她的父亲 Hosi Fofza Nwamitwa 于 1968 年去世，没有男性继承人。当时的习惯法不允许妇女成为首领。代替她的是其叔父、已故首领的弟弟。1996 至 1997 年间，该部落推翻了这种安排，通过恢复 Hosi Fofza Nwamitwa 家首领地位的进步决议，并决定 Nwamitwa-Shilubana 应取代其叔父。其叔父成功取得了阻止 Nwamitwa-Shilubana 就任继承人的禁令，比勒陀利亚高等法院与上诉法院都支持这一禁令。在一个突破性裁定中，Johann van der Westhuizen 法官说，高等法院和上诉法院都未承认传统当局发展习惯法的权力，而《宪法》要求法院尊重这一权力。

《Sowetan 报》

无遗嘱继承

Daniels案¹³

8. 1987 年《无遗嘱继承法》（1987 年第 81 号法案）和 1990 年《未亡配偶扶养法》（1990 年第 27 号法案）赋予未亡配偶主张其已故配偶财产的权利。本案的申诉人以穆斯林仪式嫁给了亡故者。其婚姻从未根据 1961 年《婚姻法》（1961 年第 25 号法案）的要求举行过仪式。

¹² Shilubana 等人诉 Nwamitwa 案（两性平等委员会；全国农村妇女运动；南非传统领袖代表大会作为“法庭之友”）2008 ZACC 9。

¹³ Daniels 诉 Campbell No 等人案（2004 (7) BCLR 735 (CC)）。

9. 申诉人申请一项指令，承认她是 1987 年《无遗嘱继承法》（1987 年第 81 号法案）中的死者配偶。宪法法院认为，本案中使用的“配偶”一词包括一夫一妻制的穆斯林式婚姻的未亡伴侣。它还认为，1990 年《未亡配偶扶养法》（1990 年第 27 号法案）中使用的“幸存者”一词包括一夫一妻制穆斯林式婚姻的未亡伴侣。因此，法院认为，申诉人系这两部法律提及的“配偶”和“幸存者”。

对妇女的暴力行为

Carmichele 案¹⁴

10. 具体争议在于，高等法院和最高上诉法院是否应该根据国家保护妇女权利的宪法义务，扩展侵权行为法中的“违法性”概念。
11. 申诉人对相关的两名部长提起诉讼，是因为受到一名因企图强奸另一名妇女而在等候审判的男子野蛮袭击、造成伤害。尽管该男子有性暴力史，但警方和检方做出了将其无保释释放的建议。在高等法院，申诉人声称这是警方和检方的不作为。她还援引了临时《宪法》赋予警方的职责，以及赋予国家机关保护人们享有生命、平等、尊严、人身自由与安全和隐私权利的职责。在一致做出的一项裁决中，宪法法院认为，国家负有防止性别歧视以及保护妇女尊严、自由及安全的宪法和国际法义务。不让妇女遭到性暴力威胁非常重要。因此，在本案的特定情况下，警方关于释放行凶者的建议可以算作不法行为，因而应对其后果负责。法院同时认为，检方负有向法庭提供不准予保释的一切有关信息的基本职责，因此可合理地认为检方应对因疏忽没有履行这一职责负责。

Masiya 案¹⁵

12. “宪法法院今天就一起涉及强奸定义的案件做出判决。提交本院的问题首次涉及普通法对强奸的定义是否需要拓展，以包括‘对某人肛交’”。¹⁶
13. Masiya 先生因被指控对原告——一名 9 岁女童——实施强奸而在地区法院出庭受审。庭审中举出的证据证明他对原告实施了肛交，因此必然被定性为猥亵罪，这是一种合理的强奸判决。司法行政官主动将普通法的强奸定义扩展到包括未经同意将阴茎插入某人的阴道或肛门，并使之成为一个不分性别的中性定义。依据是，对未经同意将阴茎插入女性或男性的肛门和插入阴道这两者进行区分是不合理的、过时的和歧视性的。这位司法行政官拓展了普通法，将申诉人定为强奸罪，并将此案提交高等法院进行定罪认定和判决。高等法院同意司法行政官拓展定义的理由，认定了其强奸罪。它认为现有定

¹⁴ [Carmichele 诉安全和安保部部长等人案](#)（应用法律研究干预中心），2001 (4) SA 938 (CC); 2001 (10) BCLR 995 (CC)。

¹⁵ [Masiya 诉比勒陀利亚检察长等人](#)（应用法律研究中心；Tshwaranang 法律辩护中心作为“法庭之友”）2007 ZACC 9; 2007 (5) SA 30 (CC); 2007 (8) BCLR 827 (CC)。

¹⁶ 报纸标题。

义在宪法上是无效的，并将其拓展到包括未经同意进行肛交，而不以性别进行界定。因此，1977年《刑事诉讼法》（1977年第51号法案）和1997年《刑法修正案》（1997年第105号法案）的某些条款应加以修正，以便不区分性别并与拓展后的定义保持一致。本案被提交宪法法院核定。

14. 宪法法院认为，该定义必须拓展到包括未经同意对女性实施肛交。
15. 少数人在一个问题上存有异议。他们认为，强奸的定义还应扩展到包括未经同意对男子实施违背肛交。他们认为，一旦接受强奸是对尊严的侵害，而且肛门强奸和阴道强奸一样是对受害人尊严的严重侵害，那么再作男女区分就没有任何意义。将定义局限于女性受害人决不会增加给予女性的保护，而是会加深危险的、陈旧的性别观念。

White案¹⁷

16. “强奸受害人的诉讼成功为其他人打开了大门

Marilyn White在法庭获胜，使警方对她遭到艾滋病呈阳性的分居丈夫强奸负有法律责任。这为数百名有同样境遇的妇女打开了索赔的大门。六年前，她取得了禁止虐待成性的前罪犯丈夫Thomas White进入她东伦敦家门的保护令。但在2002年11月，他不请自来地搬回到她家，当她要求警方执行保护令逮捕其丈夫时，三名剑桥警署警员拒绝那么做。Thomas几天后强奸了她。现在，Grahamstown高等法院的全体法官一致认定，没有逮捕Thomas正是强奸的‘事实和法律’原因。法官们认为，White是在‘警方非法不作为，未按法院禁令的要求采取正确和适当的措施对她进行居住保护后的几天内’遭到强奸的。鉴于已经认定了警方的责任，White现在正起诉时任安全和安保部部长Charles Nqakula及三名警员，要求R2m损害赔偿……”¹⁸

第2(b)条：禁止对妇女的歧视

2.14 在禁止和消除对南非妇女一切形式歧视方面，《宪法》和《平等法》仍然是最明确、最全面的法律表述。《平等法》旨在解决系统性的性别歧视以及南非各个生活领域的其他形式歧视。对上述案例更近距离的审视将会发现，法院也使用《宪法》和包括《消除对妇女一切形式歧视公约》在内的国际法来发展成文法、普通法、习惯法和宗教法，以禁止和消除对妇女的歧视，从而实践男女平等原则。

第2(c)条：执行不歧视原则的机制

2.15 《平等法》规定设立平等法院，此类法院已于2003年6月启用，作为现有司法行政官法庭和高等法院的一个特别法庭，处理歧视诉讼。此类法院由专家级首席法官主持，他们因其人权背景及接受过平等问题培

¹⁷ 尚未报告的Grahamstown高级法院全体法官决定。

¹⁸ 报纸标题。

训而被指定为平等法院首席法官。平等法院的书记官和注册官也是特别指定的，并在任命前接受过平等问题培训。此外，《平等法》：

- 规定了为该法项下某些权利的执行提供非正式争议解决服务的备选论坛。备选论坛包括两性平等委员会、南非人权委员会、公共保护人和泛南非语言委员会等机构。
- 要求它所涵盖的所有公共部门实体和私营部门实体审查其内部执行机制并进行必要的调整，以促进受该法保护的各项权利的有效执行，包括不歧视和暴力行为补救等妇女权利。
- 规定所有公职人员有义务协助那些寻求维护自己的《平等法》权利的人们，并要求国家对公众进行《平等法》教育。因此，南非政府、两性平等委员会和南非人权委员会一直在向政府官员提供经常性的培训，而且自 2000 年以来一直在对公众进行《平等法》教育。
- 承认普通法院在执行《平等法》某些方面的作用。该法特别明确指出，基于种族、性别和残疾的歧视应视为从重处罚情节，以便确保对出于歧视动机的罪行加重刑罚。¹⁹这显然包括仇恨犯罪，其中包括指向妇女和妇女团体的犯罪，也包括指向女同性恋和艾滋病毒感染者的犯罪。

2.16 除了这些体制办法，诸多其他法律已经构建起一个私人 and 公共反歧视执法网络，并建立起针对具体部门或具体主题的争议解决机构，其中包括劳工法院系统、²⁰土地法院、选举法院、独立广播局，以及具体处理土地、住房、语言和运动纠纷或投诉的机构。

2.17 两性平等委员会和南非人权委员会拥有立法权，这使其能在执行不以性、性别以及《平等法》未列出的其他相关理由为由进行歧视的原则中发挥关键作用。它们的权力还包括直接执行《宪法》并执行行业特有的法规。相关执行权包括非正式争议解决服务以及向当事人提供法庭援助，包括在平等法院和宪法法院。此外，两性平等委员会还有权传唤任何人就其对妇女的歧视问题做出解释，或者传唤渎职者就其未能促进妇女权利问题做出解释。

第 2(d)条：政府当局和公共机构

2.18 南非所有重要的反歧视法——包括《平等法》和 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）——都同时适用于公共和私营部门。在执行方面，公共保护人、南非人权委员会和两性平等委员会继续在男女平等原则遭到任何政府当局或公共实体的侵犯时予以干预。接到和调查获得的投诉通常都会反映在两性平等委员会和南非人权委员会的年度报告中。

¹⁹ 2000 年《平等法》第 28(1)条。

²⁰ 这包括和解、调解与仲裁委员会及类似机构。

文本框 3：两性平等委员会的成功诉讼

以下案例说明了两性平等委员会是如何参与保护南非妇女权利的：

夸祖鲁-纳塔尔省的 Zandele Mpanza 女士和两性平等委员会最近在平等法院胜诉，此案涉及因她未遵守一项“规定”——女性不得在酒店 T 区着长/短裤——而遭到殴打和财产损失。两性平等委员会和 Mpanza 女士要求法院发出命令，制止在 T 区对妇女实施不公平的歧视性做法，并要求废除关于妇女穿着裤装的禁令，并杜绝绝对确实穿着裤装的妇女进行骚扰。

尽管本案的判决惠及到了全体女性，但它也提出了根本性问题，即众多妇女以及不了解自己的权利和/或没有机会获得法律资源的农村妇女的司法可得性问题。此外，它还提出了有关南非社会内部父权制习俗的持续性以及倾向和态度发生模式转变的必要性等根本问题。

2.19 国民议会提高生活质量和妇女地位联合监督委员会大力参与监测 1998 年《家庭暴力法》（1998 年第 116 号法案）和 1998 年《抚养法》（1998 年第 99 号法案）的执行情况，包括监测与这些法案相关的《南非警察服务国家指令》的遵守情况，并监测家庭暴力案件，确保妇女和女童获得更好的生活质量。

2.20 公共保护人的作用主要是确保针对妇女和其他人的行政司法。2000 年《行政司法促进法》（2000 年第 3 号法案）为保护工作提供了更大动力，从而确保政府当局和公共实体遵守男女平等原则。在遭受政府当局和公共实体侵害的情况下执行各项权利，这已通过 2000 年《促进信息获取法》（2000 年第 2 号法案）得到了强化，该法的推出旨在方便获取公共机构和其他机构所有的、关系到某人的权利保护的信息。妇女越来越多地利用该法获得有助于维护她们与男子的平等待遇权的相关信息。

2.21 还有多部法律禁止并防范政府当局和公共实体的行为对妇女构成歧视。这包括教育工作者和执法人员。1998 年《教育工作者就业法》（1998 年第 53 号法案）及其 2000 年修正案²¹将性骚扰定为一种严重不当行为。²²其余公共服务机构有一个可强制执行的《行为守则》，其中规定了对公众应有的行为标准。

文本框 4：《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》

《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》规定，在妇女权利受到侵犯时，由消除对妇女歧视委员会发起情况调查。在其他国家发生的具有里程碑意义的案件表明，个人有可能证明国家未能恪尽职守，保护女性公民免受致其死亡的家庭暴力。

²¹ 2000 年《教育法修正案》（2000 年第 53 号法案）。

²² 该法第 17 条。

对南非而言，必须承认任择议定书机制并将其纳入自己的人权和公约教育活动，这有助于提高警觉并促进提高妇女地位的行动。南非已于 2005 年 3 月正式加入《任择议定书》。遗憾的是，南非仍然充斥着重男轻女的传统观念和态度，从而助长了权力不均衡以及对妇女各种形式的暴力行为，这在本报告列举的不同案例研究中有反映。

第 2(e)条：消除任何个人、组织或企业的歧视

2.22 《平等法》明确寻求预防、禁止并消除所有人和所有实体造成的歧视，包括私营组织和企业在内（见第 4 条）。在本报告所审查期间内推出的部门类法律中，还有禁止私营组织和企业歧视妇女的部门法规。这包括 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）以及第 11 条中讨论的其他劳工法规。它还包括保健与健康福利、社会保障、住房、养老金以及矿产和能源。具体文书将在本报告相关条款中进一步讨论。

第 2(f)条：修改法律、习俗和惯例

2.23 自提交初次报告以来，在使所有法律符合《南非宪法》以及包括《消除对妇女一切形式歧视公约》规定在内的国际人权规范方面，南非继续取得长足进步。这方面的成果在第 2.13 条讨论的 Bhe、Gumede、Tinyiko 和 Daniels 等案例中有所阐述。此外，上文有关已通过法律的详细讨论表明，已经实施了修改那些限制或破坏妇女参与经济和民主生活的法律和行政做法的特别措施。

运动

2.24 南非政府与国家机构和民间社会合作，共同实施了改变那些侵犯妇女尊严、违反男女平等原则的习俗、观念和惯例的各种行政措施。有两项活动在这方面贡献巨大，一个是《保护和促进人权国家行动计划》（1998 年 12 月完稿）的制定工作，另一个是消除对妇女和儿童暴力行为的持久运动（包括消除暴力行为的 16 天激进运动和《365 天国家行动计划》）。在这方面促进妇女人权的主要方案和项目包括：有关习惯婚姻法的广播节目和讲习班；普及《消除对妇女一切形式歧视公约》和相关人权文书的民间社会方案；国家人权奖项；以小册子、海报、广播、电视和报纸等形式开展的人权和法律知识持久教育（参看第 5 条和第五部分）。《儿童权利国家行动纲领》的制定和执行过程也为加深认识对女童的暴力行为做出了积极贡献。

2.25 在确保对妇女的暴力行为被视为侵犯人权方面也取得了前所未有的成功，本报告第五部分将探讨这一问题。政府和民间社会组织继续实施改变对于妇女（包括女童）的社会地位和价值的传统观念和惯例的多项措施。具体措施包括：作为教育系统改革的一部分执行的“教育价值”方案，以及各级政府执行的各种人权教育方案，包括“人权周”和“法院开放日”。这方面应注意的不足之处是缺少效果评估研究。

2.26 这类措施中有一些是，专门针对传统领袖和社区开展人权教育，重点是《消除对妇女一切形式歧视公约》、《非洲人权和人民权利宪章》及其《任择妇女议定书》和《南非宪法》的内容。这方面的一个例子是“Ndabezitha项目”，该项目旨在对传统领袖机构开展家庭暴力问题教育。尽管 2003 年《传统领袖与治理框架法》（2003 年第 41 号法案）将平等条款拓展到包括对传统领袖职位的继承权，但媒体上仍有王室女性成员争夺继承权的案件曝光。在Nwamitwa案²³中，宪法法院下令支持一位女性，该女性在和她的表亲争夺传统领袖职位（该职位理应属于她，但由于她是女性，职位被给予她的表亲）。见第 2.13.7 条。

两性平等委员会支持女性原告迎接这些法律挑战。一个妇女争夺继承权的斗争最终导致她不幸身亡。这种性质的案件反映出了要切实实现法律平等、战胜重男轻女的文化习俗所面临的挑战，这方面的统计数据可见两性平等委员会的 2006-2007 年度报告。

2.27 此外，性别问题往往被纳入总统的《国情咨文》中，2005 年的《国情咨文》特地将“实现一个真正无性别歧视的社会”确定为未来十年支持政府方案和资源的八（8）个优先事项之一。此外，总统还在几乎所有《国情咨文》及其他公开讲话中呼吁加速推进妇女赋权和性别主流化。南非还将其对提高妇女地位和性别平等的承诺纳入在区域、次区域和国际进程中的干预行动。在与非洲发展新伙伴关系（NEPAD）、非洲联盟和南部非洲发展共同体相关的进程中，情况尤其如此。

有必要为赋予妇女方案编制权提供资金，以落实此项促进承诺。

第 2(g)条：废除歧视性刑法条款

2.28 鉴别并清除直接或间接歧视妇女的刑法条款的工作从下列文本框中可见一斑：

文本框 5：歧视案例研究

2.32.1 1998 年，通过法院对S诉Jackson案²⁴的突破性裁定，废止了“慎重规则”，这已经成为清除刑法中歧视性条款措施的一个亮点。“慎重规则”是一条陈旧的证据规则，它鼓励法院慎重对待强奸受害人的证据。延续至今的挑战是如何消除那些残余观念，它们已转化为对强奸受害者特别是儿童一人提供的证据进行微妙而旷日持久的某种程度谨慎处理。这个问题正在通过司法教育（特别是对社会背景的认识）、不断与司法机关交涉，以及通过 2007 年新的《刑法（性犯罪及相关事项）修正案》（2007 年第 32 号法案）予以解决。

2.32.2 《刑事诉讼法》的多个修正案²⁵还力求消除在对此前发现的严重侵犯妇女权利行为判刑过程中所存在的间接歧视问题。这一刑事法律改革措施还涉及提高强奸及其他对妇女的严重暴力行为嫌疑犯的保释要

²³ Shilubana 等人诉 Nwamitwa 案，CCT (03/07) [2008] ZACC 9（2007 年 6 月 4 日）。

²⁴ S 诉 Jackson 案，1998(1) SALR 470 SCA。

²⁵ 1997 年《刑事诉讼法修正案》（1997 年第 85 号法案）和 1997 年《刑法修正案》（1997 年第 105 号法案）。

求。通过对《刑事诉讼法》的多次修订²⁶，这一点也得以实现。《刑法》改革也纳入了严重强奸罪和有组织强奸罪等罪行。这方面的一个例子是1998年《预防有组织犯罪法》（1998年第121号法案），该法条款纳入了违反1957年《性犯罪法》第20(1)条的行为。

2.32.3 2005年《儿童法》（2005年第38号法案）废止了1960年《儿童法》（1960年第33号法案）并对儿童权利提供了更广泛的保护，同时规定建立《国家儿童保护登记册》，该登记册记录对儿童的虐待和有意忽视行为以及对相关服务的监测情况，并规定建立一个不适合从事与儿童相关职业的人员记录。

2.32.4 除其他目的外，《儿童司法议案》还力求确保给予触犯法律的女童照顾其性别的待遇，并力求使《南非刑事诉讼法》符合《联合国儿童权利公约》的规定。

2.32.5 1998年《家庭暴力法》（1998年第116号法案）取代了旧的《家庭暴力法》，它的出台也大大促进了在刑事司法过程中消除对妇女的歧视。除其他目的外，该法还力求扩展家庭暴力的定义，并确保执法人员不会对此类罪行的实施者有罪不罚。该法的范围很广，并承认人身、心理和经济暴力。它适用于家庭关系、同性关系和大家族中的人们。它还还为家庭暴力的受害人提供了一个反抗其施虐者的相对简单和便于利用的程序。它还规定设立家庭暴力法院，受害人可以从法院获得反抗施暴者的保护令。一个《部门间家庭暴力培训手册》业已编制完成，正用于培训服务提供者。为司法行政官制定了执行《家庭暴力法》的准则。提高生活质量和妇女地位联合监督委员会在家庭暴力案件中发挥着重要的议会监督作用，在这类案件中，会借助刑事司法系统举行案件监测听证会。法院采取了进一步行动，承认并考虑家庭暴力对最终杀死或雇凶杀死虐待成性的家庭伴侣的妇女所产生的影响。这方面的一个例子是2004年的Ferreira案，在该案中，最高上诉法院为一名忍受其家庭伴侣虐待数年之久后雇凶将其杀死的妇女大幅度减刑。

2.32.6. 2007年《性犯罪及相关事项修正案》（2007年第32号法案）拓展了强奸的定义，给予妇女更多保护，并有效确保将此前作为性侵犯罪处罚的那些罪行归为强奸罪，从而给予更严厉的刑罚。

综合应对在第五部分论述的对妇女的暴力行为

2.29 为了以综合方法回应对妇女和儿童的暴力行为挑战，南非建立了部门间小组架构，该架构在综合应对包括对妇女暴力行为在内的犯罪方面发挥了战略领导作用。以下是业已建立的架构：

- 《国家预防犯罪战略》（NCPS）；已被《司法、犯罪预防和安保（JCPS）战略》取代；
- 《综合司法战略》（IJS）；
- 南非总干事论坛（FOSAD）；

²⁶ 1997年《刑事诉讼法修正案》（1997年第85号法案）。

- 《司法、犯罪预防和安保（JCPS）战略》；
- 管理委员会（MANCO）；
- IRPS；
- 部门间管理小组（IDMT），负责制定“反强奸战略”。

综合应对包括贩运妇女在内的对妇女的暴力行为，首次被纳入为《国家预防犯罪战略》目标。犯罪预防手段的演变催生出了《司法、犯罪预防和安保战略》。本报告第五部分将全面论述此类战略，并对暴力侵害妇女和儿童问题进行更广泛的讨论。

第 3 条：发展与提高妇女地位

3.1 本报告第 1 和第 2 条全面论述了为促进南非发展与提高妇女地位进行立法的情况和采取的措施。本条对该法律框架加以概括性说明，特别侧重于执行、影响以及在性别主流化方面面临的挑战，以确保充分发展并提高所有部门的妇女地位。它还探讨了南非提高妇女地位的综合手段、《国家性别政策》和“国家性别机制”。

3.2 在阅读这一部分时必须参看本报告随附的文件，包括《国家性别政策》、《南非的北京会议五周年报告》、《南非的北京会议十周年报告》和《2007 年非洲同行审议机制南非报告》。

南非赋予妇女权力和两性平等国家政策框架

3.3 南非通过建立赋予妇女权力和促进两性平等的国家政策框架，在一定程度上履行了促进两性平等的承诺。1999 年，总统府下设的全国妇女地位办公室开展了一次全国性别审计，以此作为启动性别主流化方案的一部分。基于这一审计结果，《国家性别政策》最终定稿并于 2000 年获得内阁通过。该政策规定了性别问题联络员在国家部门中的必要地位和定位，将其作为政府的业务部门，负责推动国家性别议程。

3.4 《国家性别政策》是通过政府和民间社会的共同努力制定出来的。它概述了国家的社会愿景，那就是：妇女和男子能够实现其全部潜能，并作为平等伙伴参与创造一个人人共享的公正、繁荣的社会。在这方面，它提出了“国家性别机制”的三个主要目标，即：

- 在政治、民间、社会、经济和文化等生活领域使妇女成为平等的参与者、决策者和受益者；
- 优先考虑从种族隔离制度中获益最少的妇女的需求；
- 通过将赋予妇女权力和性别平等问题纳入其工作主流，改革所有国家、省级和地方机构，包括政府机构、独立法定组织、私营部门、劳工运动和民间社会机构。

3.5 该政策的依据和优先考虑是《北京行动纲要》所述的 12 个关键领域以及《消除对妇女一切形式歧视公约》的若干规定，它同时确保方案对国家性别审计中得出的特定性别不平等挑战予以应对。该政策提及的提高妇女地位和促进发展的特定领域包括妇女能力建设，以推动她们在经济体制内和消除贫困女性化的过程中有效参与民主架构和进程。《国家性别政策》特别阐述了需要加以衡量的长、短期关键指标。这些指标已经在《南非的北京会议十周年进展报告》（本报告附件）中加以详细讨论。短期措施包括：妇女得到更多的管理和领导职位；注重性别问题的员工招聘和纪律；注意男女实际需求的具有性别敏感性的服务条件；各种方案的性别转换；资源分配改革；数据收集及利用。一个主要关切是缺少监测和执行，要做到这一点，需要一个协调良好的组织框架。

国家性别机制

3.6 向消除对妇女歧视委员会提交的初次报告所述的国家性别机制仍然未变。事实上，《国家性别政策》确认了初次报告中概述的这种安排，同时也进一步澄清了构成国家性别机制的每一个机构的任务及其界面框架。

3.7 在南非，“国家性别机制”一词指由各级国家政府、民间社会和法定机构中有关部门组成的“一个综合机制”。²⁷该政策框架将赋予妇女权力和性别平等责任明确赋予总统府事务部长，同时将性别主流化责任作为一项战略，用于在内阁和政府实体所有成员中实现性别平等。

3.8 《国家性别政策》概述了国家性别机制中妇女赋权促进部门的结构和职能，所有这些部门都战略性地隶属于最高一级政府、议会和法定团体。这些部门都有各自不同的具体任务、角色和职能。尽管该政策承认民间社会作为该机制重要组成所起的作用，但它并未规定民间社会的职能，而是力争通过一个协调性的框架开展工作。在各种运动和响应《司法与犯罪预防战略》等活动中进行这种协调的证据将在本报告的稍后部分讨论。

3.9 该政策从根本上提供了一个协调政府内外各机构的框架，旨在一切生活领域实现男女平等。在这方面。它要求建立一个针对性别平等机制的协调机制。这种机制于 2001 年建立，自 2002 年以来频繁开会，通常每两个月一次，超出了“每年至少开会一次”的要求：

- 推动南非在妇女赋权、性别平等、妇女人权和社会正义方面的次区域承诺和国际承诺；
- 机构改革、法律、政策、程序、协商进程、预算分配要考虑所有妇女的需求和意愿，尤其是此前被排除在外的最弱势妇女；

²⁷ 需要注意的是，在南非，所有政府机构、民间社会和非政府组织机构都负有性别主流化的职能。性别机制各组成部门是性别方案的促进机构，而且主要都起协调和监测作用。

- 鼓励所有法定机构、政府机构、公共机构和私人机构在其改革目标中制定相关政策、架构和做法，以解决妇女赋权并纠正性别不平等；
- 促进遵守《国家性别政策》并确保其实施；
- 交流、共享有关性别平等政策执行及其影响和效果评估方面的信息；
- 使用性别分析法审查优先事项、目标、时间框架、业绩指标和现行政策；
- 倡导妇女赋权和性别平等。

3.10 国家性别机制首先是妇女赋权方面的促进机制，它所提供的机制必须使妇女能在有关妇女权益方面发挥政策影响力，并确保妇女参与决策。不过，性别主流化职责作为实现性别平等的一项战略，应由公共部门的所有官员担负。

3.11 令人鼓舞的一个进展是，正在某些国家部委设立高级管理级别的性别问题联络员。一些政府部委的联络员被定为公务员制度中第三级，即主管主任级，有些则为主任级。不过，这并非规范，而是破例。这方面面临的一个挑战，是政府部委普遍对这方面的政策遵守不力。政府目前也正在努力确保其所有机构都设立适当级别的性别问题联络员，以充足的空间和资源来促进将性别观点纳入所有机构、系统和工作领域。

3.12 性别平等机制由作为机制秘书处的全国妇女地位办公室召集，并由提高生活质量和妇女地位联合监督委员会、两性平等委员会和全国妇女地位办公室联合主持。与会者包括国民议会议员、两性平等委员会委员、全国妇女地位办公室工作人员、国家各部委性别问题联络员、省级妇女地位办公室协调员以及众多工作在不同领域的非政府组织，这些与会者旨在解决南非通过《宪法》和人权协议所承诺的关键领域问题。该机制为有关国家性别方案的信息共享、重点确定、共同编制和战略规划提供了一个宝贵平台。

3.13 2004年6月召开了一次性别问题土人会议（研讨会），就两性平等委员会、妇女地位办公室、南非人权委员会以及司法和宪法发展部行政部门的重叠行动开展对话。这个过程提出了一个合理化的行动框架，以解决相关部门或机构之间的工作重叠问题并促进其合作。尽管在性别主流化行动中取得了一系列重大进展和成就，南非仍然面临着全面执行、监测和评估性别方案的挑战，这将在本报告中强调指出。

3.14 在南非实施民主政治前后，民间社会尤其是涉及性别问题的民间社会在倡导妇女权利和提供关键服务方面——尤其是在政府所提供服务之外的众多领域——发挥了积极作用。民间社会包括非政府组织和妇女组织、研究各种问题的学术和研究机构，这些问题包括：监测和法律问题、家庭虐待、对妇女的暴力行为和强奸；妇女的保健、咨询；培训、性取向或女同性恋、男同性恋、双性恋和变性服务；性工作者；向以男子为伴侣的受害者赋予权力。本报告使用的一些案例表明了南非民间社会的活力和能动性，例如倡导成立修订《性犯罪法》的国家工作组（见第五部分）。与民间社会组织的协商表明，目前需要加强政府和民间社会的参与，以推动提高妇女地位，并审查针对资源不足和资金透支的民间社会组织的政府供资对南非各种需求的应对情况。这与源自“非洲同行审议机制”国家协商及其2007年报告的反馈意见相一致。

将性别观点纳入综合治理制度的主流

3.15 在 1995 年通过《北京行动纲要》之后，南非通过了性别主流化战略。根据《国家性别政策》，在所有政府流程中提高妇女地位并纳入性别主流化观点的职责属于所有政府官员和政府中的政治领导机构，包括总统府、行政机构、议会以及省级和地方政府一级的类似机构。因此，国家性别机制的作用是提供技术援助，以促成这些主流机构对政策的遵守。

3.16 政府于 2001 年引入了“综合治理系统”，²⁸以有效提供服务。这种治理上的转变为国家性别机制创造了一个审查其系统和能力的机会，有助于提供更好的服务。其分组包括：治理与行政分组；经济分组；司法、犯罪预防和安保分组；国际关系、和平和安保分组；以及社会分组。结果是形成了一个分组系统，可以整合《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京行动纲要》、其他全球性协定以及政府方案中的《国家性别政策》的相关规定。这给作为跨部门问题的性别概念带来了可信度，并提供了一种理想机制，可以将性别主流化观点纳入政府的日常工作。这包括将性别平等相关目标与适当的分组和分组方案相协调统一。例如，治理与行政分组已经建立了一个工作组，以便在治理系统和流程中制定一个性别主流化战略。

3.17 总统府下设的政策协调与咨询服务机构全面监测政府对其政策承诺的执行和遵守情况。全国妇女地位办公室通过《总负责人方案》构成了这一总统府政策协调组的一部分。因此，它可以确保将性别敏感性指标纳入整个政府范围的监测与评估框架，并确保将性别主流化观点纳入政府监测过程。通过政府各部门向政策协调组提交报告，妇女地位办公室得以监测所有政府方案，以评估性别平等方面的进展和遵守情况。这是主流化方面的一个重要发展。

政府中性别主流化的状况

3.18 政府部门内部的性别主流化和制度化正在通过一系列战略实施。1998-2008 年期间，整个政府在执行性别主流化方面取得的进展情况已经全面记录在关于《北京行动纲要》执行情况的国家进展报告中，见本报告附件。

3.19 本节介绍了一些值得一提的例子。其他例子亦在本报告各条中列举。例如，南非政策事务机构建立了一个倡导性别平等的妇女网络。国家情报局制定了一整套解决性别平等问题的条例。惩教事务署则开展了一项检查，旨在将性别公平观点纳入该署战略，以加速工作人员的任命。南非国防军甚至在更深层次上实施了性别公平，在包括指挥官职位的所有级别架构中都录用有女性。作为政府培训院校的南非管理发展学院已就公共服务领域的性别主流化制定了一项培训方案。该学院的任务是在整个公共服务领域提供领导能力培训，包括针对高级管理人员的性别主流化培训。加拿大国际开发署协助开展的性别主流化项目是在公共部门认识、了解和执行性别主流化的一种促进方式。该培训学院也在针对各级政府和各管理机构的领导能力与管理

²⁸ 2001 年 7 月，内阁 Lekgotla（会议）通过了《政府综合治理与规划框架》。

技能发展中发挥了关键作用。女性管理人员参与此类培训活动至关重要，可以藉此为就任更高管理职位做好准备，并能促成这些级别的女性代表占到一半比例。妇女地位办公室与该培训学院合编了一份资源文件，以补充性别主流化手册。2008/2009 财政年度，这两份文件将在对 1 500 名政府官员的培训活动中试用。

3.20 2004 年，省级和地方政府部建立了地方政府领导能力学院，为领导人提供地方治理方面的专业培训。该方案既针对地方政府一级的议员，也针对高级管理人员。该学院制定了针对男子和妇女的市级领导能力培养方案；值得注意的是，它还为妇女提供了一个提高技能的重要机会，以便她们在历来由男性主导的领域内有效发挥作用。

3.21 鉴于南非的历史以及妇女尤其是黑人妇女被系统性地边缘化，妇女参与决策层对南非妇女的心理产生了积极影响。妇女在议会引导着民主政府的立法和政策方向，其中包括：

- 1995 年无保留地批准《消除对妇女一切形式歧视公约》
- 颁布第 1 和第 2 条讨论的各种立法和修正案
- 妇女预算倡议
- 对妇女暴力问题议会/非政府组织工作组
- 议会的改革
- 为议员和议会工作人员开办托儿所
- 批准设立全国妇女节，作为表彰南非妇女的公共节日
- 妇女议会，妇女团体和议员在此聚会，就影响南非妇女的关键问题展开对话。

3.22 《关于在工作场所为残疾人提供合理便利设施的公共服务手册》是普遍提高残疾妇女在工作场所地位的一项重大成就，此外还有《关于在公共服务部门招聘、雇用和留用残疾人士的就业准入框架》，该框架旨在确保公共服务部门达到在工作场所至少雇用 2% 残疾人以及在公共服务部门高级管理层次的残疾妇女代表比例至少达到 2% 的目标。

3.23 南非还执行了各项措施，旨在确保向各级政府的妇女赋权行动提供资金。这需要将性别因素纳入国家及其他预算的编制与执行，以更好地响应妇女和儿童的各种需求。该进程还力求在可能的情况下确保将资源调配作为一项积极措施来平衡男女之间的机会。因此，绝大部分预算正越来越多地投资于提高妇女地位的各项服务。这包括子女抚养补助、妇女发展供资等各种社会补助，以及电力、供水、卫生等基本服务。

3.24 政府部门最佳做法的一些实例包括提供“一站式中心”，公民可以在中心举报犯罪或获得其他服务，这将在第五部分作更加详细的讨论。

对国家性别机制的审计和评论

3.25 最近召开的治理与行政内阁分组会议注意到，公共服务部门普遍缺乏对《国家性别政策框架》体制办法的遵守。这与 2006 年 6 月开展的一次快速调查的结果一致，也与 2006 年 11 月的公共服务委员会审计报告《公共服务部门的性别主流化措施》相一致。

文本框 6: 对性别主流化体制安排的评论及挑战

3.25.1 2006 年 6 月妇女地位办公室审计结论:

- 在接受问卷调查的 32 个国家部委中，有 31 个表示任命了负责性别问题的人员。
- 在 30 个部委中，有 9 个下设了专门负责性别方面问题的性别问题联络员，而其余 21 个部委联络员的职责还包括其他问题，诸如残疾、儿童权利、青年、老年、就业公平、雇员援助方案和人力资源问题等等。
- 在 9 个部委中，有 6 个下设了主任级性别问题联络员，1 个下设了主管主任级性别问题联络员，2 个下设了副主任级专门联络员。
- 在 30 个部委下设的联络员中，没有一个向总干事直接报告。在 9 个性别问题联络员（专门针对性别问题）中，多数向总干事办公室的主管主任报告。

3.25.2 总之，在以下方面存在挑战:

- 设立此类性别问题专门单位或联络员；他们的级别；管理权限、问责与报告。
- 对雇用妇女的问责——尤其是在高层决策中。包括总干事、副总干事和主管主任在内的高级管理人员是否为其雇用行为负责？
- 组织文化和社会思潮问题，以及缺乏有利环境。
- 缺乏实施主流化的意愿；
- 监测和执行。

3.25.3 2006 年公共服务委员会审计报告的结论:

- 多数部委和各个管理层都普遍缺乏对性别概念和性别主流化的认识 and 了解，导致高级管理层不知道如何从政策转向战略和行动；
- 残疾妇女在高级管理层的代表比例不足；
- 在 9 个省份中，有 7 个省份未在高级管理层雇用残疾妇女；
- 一般而言，妇女赋权不会以任何显著方式发生；
- 缺少推动两性平等愿景所需的界定明确的体制框架；
- 整体环境不利于妇女赋权。

文本框 7：对公共服务委员会审计报告的评论：摘录

3.25.4 2006 年的公共服务委员会审计报告《公共服务部门的性别主流化措施》指出：“……在创造提高妇女地位的有利环境方面业已取得重大进展。这方面的内容包括最高级别的政治承诺，例如，在总统办公室内部成立妇女地位办公室（OSW），其目的之一是监测两性平等。尽管南非的国家性别机制被公认为是‘最佳做法’，但缺乏技能、资源以及沟通和问责渠道清晰的综合协调框架，这种情况已经使其丧失效能。”……“缺少一个促进实现性别主流化愿景所需的界定明确的体制框架……性别问题联络员的作用需要接受审查，性别问题联络员的权限也需要评估……”。

3.25.5 报告建议：“……应赋予性别问题联络员推动性别主流化的权力……最重要的是，性别问题联络员应有机会接触高级管理部门和部委首长，以便在这类层次上提出性别主流化问题的报告。性别联络员应致力于解决性别问题及其所有复杂情况，并且没有它目前额外扮演的多重角色”。

3.26 为了落实《公共服务委员会报告》中提出的建议，受权领导公共服务改革的公共服务和行政部执行了若干措施。2006 年制定了《公共服务部门赋予妇女权力和两性平等战略框架》。该文件概述了公共服务战略，即到 2009 年 3 月，将所有高级管理层的妇女代表比例提高到 50%。此外，公共服务和行政部还制定了“部委领导在公共服务工作场所促进赋予妇女权力和两性平等的 8 项原则行动计划”，旨在快速跟踪平等目标的实现情况，并确保对性别主流化的问责成为总干事或部委首长的特权。2007 年，内阁批准了这 8 项原则，并建议将其纳入所有总干事和高级管理人员的绩效合同。2007 年 8 月，该部又启动了“公共服务女性管理人员论坛”和“公共服务女性管理周”，该管理周为女性管理人员提供了一个机会，使她们能就实现自己部门的 8 项原则行动计划的战略框架执行进展情况开展评估。该计划针对总干事和部委首长，以确保其制度化和实施。重点是创造一个促进两性平等的有利环境和有效的机制做法。2007 年 8 月“妇女月”举行了关于“公共服务部门的性别主流化：面临的挑战和障碍”的高级别圆桌会议，残疾问题也在这次会议上予以强调。

3.27 南非在实现妇女在公共服务部门的代表比例指标方面做得不错。目前公共服务部门的妇女总人数占 54.38%，这与该国妇女人口比例 52% 相当；而妇女在高级管理层的代表比例是公共服务部门管理人员的 34%。²⁹在这方面，南非超过了南部非洲发展共同体到 2006 年 3 月至少占到 30% 的目标。

千年发展目标和其他发展目标的执行情况

3.28 南非还采取若干措施确保将《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京行动纲要》及其他有关提高和发展妇女地位的规定纳入发展规划和实施进程中，包括与千年发展目标的执行、非洲发展新伙伴关系和约翰内斯堡可持续发展首脑会议成果相关的国内进程。关于妇女发展的某些具体措施将在相关条款中简要讨论。

²⁹ 截至 2008 年 3 月 31 日，政府 PERSAL 系统。

3.29 南非在地方政府和发展管理中执行了多项措施，以确保妇女平等参与发展规划及其实施，其相关发展措施对妇女和男子境况给予了相同照顾。例如，1998 年《国家水法》（1998 年第 36 号法案）规定水务委员会的所有委员中至少要有三分之一女性，2000 年《地方政府：市政系统法》（2000 年第 32 号法案）³⁰则要求妇女在所有综合发展规划进程中占有合理的代表比例。

3.30 根据 2005 年南非千年发展目标报告，社会补助惠及 800 万人口，成为遏止极端贫困的关键安全网。社会补助是最贫困家庭的重要收入来源，在 20% 最贫困家庭中占其收入的一半以上。老龄补助金等特别补助已经帮助减少了 60 岁以上无收入妇女的人数。社会补助影响到了最贫困人口的收入和/或支出状况，从而将极端贫困人口拉近贫困线。第 13 条将更全面地解决减贫和社会补助问题。研究一致证实，这些补助不仅有助于减少饥饿和极端贫困，也有助于通过取得收入来增进获得基本服务和经济机会。

3.31 在南非，发展供资也已转变为优先考虑妇女的发展需求和参与。例如，1998 年《国家发展署法》（1998 年第 108 号法案）规定其主要目标是帮助消除贫困及贫困的原因，特别是通过向民间社会组织提供资金，以开展满足贫困社区尤其是妇女等弱势群体发展需求的项目。妇女非政府组织已从该法案中受益，并日益从国家彩票机构和国家技能发展框架的无条件技能发展捐助机构获得慷慨的政府发展资金。此外，2000 年《非营利组织法修正案》（2000 年第 17 号法案）和相关改革措施——改革非营利部门，为非营利组织或非政府组织（尤其是由历史上处于不利地位的个人运营的组织）创造一个有利环境——也十分有助于妇女地位的提高和发展。除了这些有利的立法，政府还制定了非政府组织章程和年度报告范本等实用文件，并将其交由民间社会处置。

提高妇女地位方面的研究和数据管理

3.32 自初次报告提交以来优先考虑的另一个问题是研究和数据管理。《国家性别政策》侧重于持续研究妇女状况和妇女需求，以及性别分类统计数据的生成和管理，这些数据涉及所有重要生活领域，包括出生、死亡、健康、教育、贫困和经济。政府通过南非统计局和其他政府研究机构（如人文科学研究理事会）确保明显增加对性别敏感的、按性别分类的数据，以方便规划和监测。对性别敏感的、按性别分类的数据的可得性已有改善，有关健康、教育、就业、收入、个人犯罪、土地和住房的定性研究也有所改善。

3.33 尽管妇女权利取得了一些成功，提高妇女地位的行动也令人兴奋，但优先提高妇女地位方面的挑战在南非和国际社会依然存在。正是出于这个原因，性别和融资问题成为在纽约举行的 2008 年联合国妇女地位委员会第五十二届会议的重点，也成为 2008 年国际妇女节纪念活动的主题。国家性别机制和性别问题活动家必须继续确保以协调方式将性别观点纳入国家所有经济政策、战略和计划的设计、执行、监测和评估。这就必须有使国家性别机制和妇女组织参与这些进程的国家发展、社会保护和减贫战略。

³⁰ 2000 年《地方政府：市政系统法》（2000 年第 32 号法案）。

3.34 强化这一国家机制的能力和资源库，将使它们能在南非的援助实效议程中有效参与促进两性平等。进一步加强按性别分类数据的收集、分析和利用，将促进有依据的方案编制、监测和评估。政府需要发展并提高能力，以执行针对妇女赋权的性别敏感性预算和供资，财政部在这方面领导促进两性平等，通过它的系统和机构，分配并协调各种资源和官方捐助。有必要加强政府和民间社会的参与和资助，以进一步提高南非妇女的地位。

第 4 条：加速实现男女平等

第 4(1)条：加速实现男女事实平等的特别措施

4.1 第 1 和第 2 条已经全面论述了各种立法框架，并阐述了加快实现南非妇女和男子之间的事实平等的一些特别措施。对具有里程碑意义的案例已经进行了讨论，以显示妇女生活方面的积极影响。《国家性别政策框架》和国家性别机制在治理、性别主流化和平等方面上进一步确保了妇女地位的提高。南非引以为豪的是其综合政策框架和措施，它们大部分是在 1998 年 6 月根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交初次报告之后完成的，其中包括 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）、《公共服务部门肯定行动白皮书》、2003 年《广义黑人经济赋权法》（2003 年第 53 号法案）、2000 年《促进平等和防止不公平歧视法》（2000 年第 4 号法案）、2000 年《优先采购政策框架法》（2000 年第 5 号法案）和 2002 年《媒体发展与多样性署法》（2002 年第 14 号法案）。所有这些法律条文对于加速实现男女平等至关重要。

4.2 此前已经充分讨论了实现事实平等的立法措施（见第 2.10 条和表 1）。第 2.13 条讨论的法院裁定和行政干预措施促进了事实上的平等。

4.3 值得强调的是，1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）概述的暂行特别措施问题已有提及。在阅读本节时应参看本报告第 2 条第 2.7 和第 2.8 段。雇主取得的进步由劳工部和就业公平委员会监测。就业公平委员会是根据 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）建立的法定机构。遵守该法的工作包括进行工作场所检查以及对不遵守者下达遵守令，酌情可对不遵守者处以最多 900 000.00 兰特的罚款。劳工法院系统、两性平等委员会和南非人权委员会在该法的执行中发挥了至关重要的作用。

4.4 将性别因素纳入诸如教育（包括教育供资）、技能发展、广播、采矿和土地再分配等领域的通用文书中，这不仅在这些措施的执行领域也在其他生活领域促进实现了事实上的妇女平等。例如，1998 年的《技能发展战略》规定了女性领导人占 54% 的具体目标以及相关的技能发展好处。它进一步要求将性别观点纳入其他特定群体（黑人和残疾人）的目标执行过程中。参与技能发展已经为众多妇女开辟了一条就业和创业途径，这将在第 11、13 和 14 条中讨论。

4.5 在妇女参与议会、内阁以及担任省长和公共服务部门关键决策人方面已经取得了重大进步。无论是《南非宪法》还是 1998 年《选举法》（1998 年第 73 号法案）都没有规定议会或内阁中的女性配额。不过这并未

阻碍政府对提高政治和决策关键性岗位上的妇女参与率的承诺——内阁的决定是，到 2009 年 3 月，妇女将在所有政府高级决策者中占到 50%。

4.6 政府有明确的政策、机制办法，也有各级部门的诸多范例，可以表明在实现妇女赋权和两性平等以及国家设定的数量指标过程中的性别主流化进展情况（见文本框 6）。尽管截至 2008 年 3 月，妇女在公共服务部门管理层的代表比例达 34%，但商业妇女协会开展的担任企业领导职务的妇女人口调查表明，私营部门在雇用妇女担任决策职务和董事方面进展滞后。在阅读本段时应参看下文第 4.8 和第 4.9 段。新的争议是，就业公平委员会应在监测和强制公司遵守方面更加警觉，并应对不守法公司处以罚款。私营部门有必要对自己进行更具批判性的评估，以确保有更多妇女尤其是黑人妇女被录用到领导岗位和董事会。

4.7 文本框 8：以往由男性主导的领域中的代表权挑战

金融部门、矿山的女性董事最少

在南非，上市公司和准国营公司的女性执行董事人数可能比以往任何时候都多，但在商业妇女协会（BWA）调查的 343 家公司中，有 40% 的公司仍无任何女性进入董事会。商业妇女协会会长 Namane Magau 说，“对于赋予妇女权力已有承诺，但是还存在一些漏洞”。三年前的研究显示妇女在所有董事中仅占 7.1%，但涵盖去年的最新人口调查所得出的数字是 11.5%。不过，仅有略多于 6% 的女性董事是执行董事，对公司的日常运营拥有发言权。

2004 年，19.8% 的行政管理职位由妇女担任。去年下降到 16.8%。Magau 说，“南非下滑了三个百分点，这让我们震惊。从更深入的分析来看，公司有很多机会任命女性，但它们却做出了相反举动”。

在妇女进入董事会方面变革最小的两个行业是金融业和采矿业。调查发起机构 Nedbank 的首席执行官 Tom Boardman 说，他很失望自己的银行未能进入 10 大变革公司名单。他说，63% 的 Nedbank 员工是女性，不过金字塔结构依然存在，妇女担任高层职务尤为困难。

Renee Bonorchis

商业妇女协会；BWA 调查

2006 年 4 月 26 日《全国商业日报》

4.8 私营部门在关键决策职位雇用女性方面落后于公共部门。该案例说明了妇女在私营部门和国有企业领导岗位上的代表比例很低：

- 1990 年对南非 100 家企业部门公司的调查发现，妇女占工作人员的 36.6%。其中仅有 13% 处于管理层（Wintour, 1991 年）。
- 根据 2001 年就业公平委员会的报告（被引用的原因是它有较大的雇主样本），非洲妇女担任了 0.9% 的高层管理职位，1.4% 的高级管理职位和 4.3% 的中级管理职位。各种族妇女担任了 13% 的高层管理职位，20% 的高级管理职位。

4.9 商业妇女协会开展的第二次人口调查发现 2004 至 2005 年间情况有所改善，担任执行管理人和董事职位的妇女人数有增加，分别增长了 5.1% 和 3.6%。南非董事会中仅有 15 个女性董事长，超过了去年的 11 个。女性首席执行官（CEOs）人数已经增加了八分之一，其中有 4 位是国有企业的首席执行官。此外：

- 在女性担任的 306 个董事职位中，黑人妇女占据最多——48.4%——而白人妇女占 43.8%；
- 将近 20% 的执行经理是女性，其中 83.8% 是白人，8.3% 是黑人，2.2% 是有色人种，5.8% 是印度人。这反映了一个历史动向，即市场力量更有利于白人妇女，而不是黑人妇女；
- 妇女的最好雇主是国有企业，女性董事（35%）和执行经理（31%）的比例都很高；
- 最差的行业是消费品业、金融服务业和资源业。该调查可作为鼓励公司重视其赋权工作的有用基准。³¹

4.10 尽管担任普通工作人员的人数总比担任企业领导的人数多，但妇女在执行经理和董事职位上的相关代表比例并未与妇女在该国全体劳动人口中所占比例基本对应。2006 年，尽管妇女占就业人口的 41.3%，但在私营部门仅有 6.4% 的女性首席执行官和董事长，11% 的女性董事，以及 16.8% 的女性执行经理。这比 2004 年仅有非常少的增长。因此，女性企业领导人是“少数中的少数”。

4.11 这种趋势表明，男子在总体上仍是所有社会经济阶层中的主要决策者，权力的天平仍然倾向于男子。目前妇女在私营和公共部门管理层次上的代表比例并未真正反映出妇女可以被当作潜在的竞争者，也未能显示出她们可以支配经济的影响力。

政府执行情况

4.12 下面的文本框就如何在某个政府部门（如国家运输部）颁布某些相关政策框架提供了一个综合示例。

文本框 9：国家运输部案例研究

该部已经建立了专门机构，以推动执行内部和外部方案，如 2003 年制定的《副主任特别方案》，该方案旨在借助专设联络员推动该部性别问题方案的主流化。南非运输部门妇女网络（SANWIT）于 2007 年启动，此外还向性别问题相关方案分配了资金。该部通过以下方式参与赋予妇女权力和两性平等国家行动方案：

³¹ 《公民》，Felicity Duncan, 2005 年 4 月 21 日。

- 建立一个影响妇女任命的就业公平委员会，以遵守就业公平目标；
- 确保妇女获得信息，并加速任命妇女担任高级职务；
- 开展防范活动，旨在通过为期 16 天无对妇女暴力行为的激进运动来消除对妇女儿童的一切形式歧视；
- 加速黑人经济赋权倡议中的妇女任命、学习/实习、采购与就业公平；
- 开展培训和发展活动，以通过妇女研讨会和妇女节等纪念日赋予妇女权力；
- 通过南非运输部门妇女网络动员交通部门的从业妇女，并给予她们商业机会。

人力资源论坛等已经建立，该论坛由高级管理人员主持，旨在监测国家就业公平以及技能发展目标的遵守情况。此外，《主任能力发展特别方案》发挥了协调和监督作用，以确保向妇女赋权等所有相关问题提供变革支持。该部至少 52.9% 的职位由妇女担任，而且该部还任命妇女担任公共实体董事。在妇女任职的 228 个各级职位中，有 39% 是该部的高级管理职位。此外，该部还将 263 位女性注册为南非运输部门妇女网络成员。在接受该部培训和奖学金的人员中，有 70% 是女性，她们每年都参与各种方案（实习、学习、内部和外部奖学金及其他相关干预措施）。

借助贸易和工业部制定的《良好行为守则》，妇女在经济领域的参与率和控制权有所提高。为确保赋予妇女权力，妇女有性别调整因素和公司记分卡的维护方面的优惠分。该部目前即将完成对现有《交通部门黑人经济赋权宪章》的审查，该宪章旨在赋予妇女权力以确保达成更多黑人经济赋权交易。一个具体的工作重点是拓宽人们，特别是农村妇女获得就业机会和减少贫困的途径。还鼓励妇女结成自主性质的合作社，抓住一切可以利用的经济机会。通过南非运输部门妇女网络以及 2006-2007 年间举办的几次“运输部门女性从业者”会议，建立起了解决当前的干扰和全行业就业障碍的平台。

该部遵守《黑人经济赋权法》、《广义黑人赋权良好做法守则》、1996 年《运输部门黑人经济赋权宪章》和《非机动运输战略》。此外，已通过黑人经济赋权程序建立了一个私营部门推动的妇女组织，名为“洲际运输女性从业者”（WTT）。

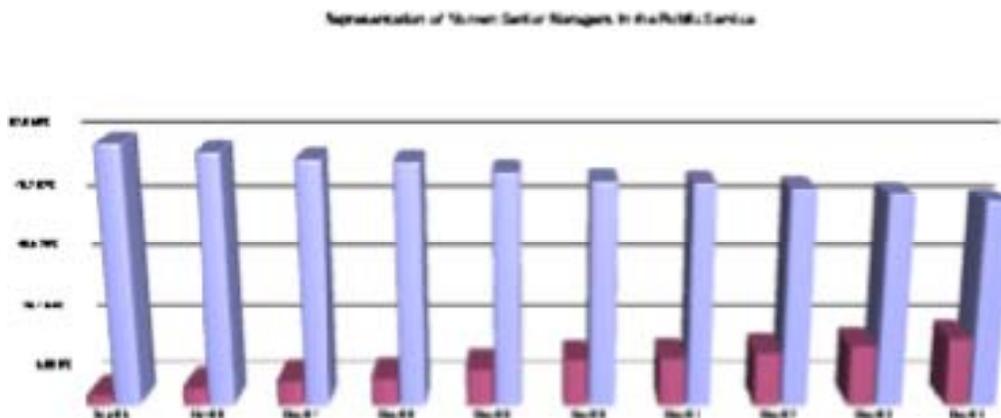
存在的一些挑战包括：缺乏能力和技能；预算限制；缺少来自一线职能部门的支持，以优先处理采购流程中的性别主流化赋权问题；缺少获得大单运输业务机会，如巴士和铁路合同；缺乏连续规划和有组织指导方案；获得资金的途径；妇女赋权，尤其是从此前的劣势背景进入其他运输相关行业，如工程、规划、海运业和主要由男性主导的航空业。一些最佳做法包括：通过部门采购程序，向妇女持续提供各种项目的业务机会；在整个行业提出各种黑人经济赋权目标，以加强妇女的经济融入和参与；Putco 巴士公司已经通过《运输宪章》以及《良好行为守则》促成了黑人经济赋权交易，妇女分配的 Putco 股权至少占 6%。

4.13 关于政府部门如何制定具体目标和包括孵化项目在内的各种项目，以促进女性企业家或专业人士享有事实上的平等，其他例子包括“妇女参与建设”的孵化项目。正如在有关就业的条款中所讨论的那样，矿业

部门采取了类似措施。国家政府于 1999 年成立了独立发展信托公司，以便为南非弱势社区的发展提供具体针对妇女的最佳服务。公共服务部和其他部门的行动已在第 3 条中讨论。

公共部门执行情况

4.14 在实现此前被排除在外的妇女、黑人和残疾人在各职业类别和各级别上的公平代表权方面，公共部门的情况一直比私营部门好得多。公共服务和行政部开展的一项评估反映了 1995 年至 2004 年南非公共服务部门高级管理系统中的女性管理人员所占的百分比走向。



(Vulindlela, 2005 年 1 月。评估由公共服务和行政部在 2001 年 6 月开展，2004 年 12 月更新)

4.15 2005 年 1 月，妇女在公共部门高级管理级别的代表比例已接近公共服务部门女性管理人员占 30% 的国家目标。³²2008 年，妇女在公共服务部门所有高级管理职位中占到 34%。公共服务部门的新目标是，到 2009 年 3 月所有级别高级管理职位的妇女代表比例达到 50%。妇女目前在公共服务部门的所有雇员中占到 54.38%，这与女性占全国人口 52% 的事实相符。非洲女性比例从 2005 年的 39% 提高到 2008 年的 43%。截至 2008 年 3 月 31 日，在全部公共服务部门高级管理职位中，非洲妇女大约占 22%，黑人妇女（非洲人、有色人种和印度人）占 27%，白人妇女占 0.07%。不过，在妇女所占的 34% 高级管理职位中，黑人妇女大约占了 79.3%，白人妇女占 20.7%。在公共服务部门任命的 121 个总干事中，妇女占了 34 个（28%），其中非洲妇女占了 26 个。在公共服务部门总共 136 个 16 级（最高级）高级管理职位中，妇女占了 36 个（26.4%）。

4.16 《公共服务委员会关于公共服务部门性别主流化行动的审计报告》（2006 年）发现，妇女在公共服务部门高级职位上的代表比例与部门女性总人数并不相称。这意味着，尽管有更多妇女被公共服务部门雇用，但她们主要担任较低级职位。这在西开普省和林波波省都很明显，担任高级管理职位的妇女代表比例为 30.3%，

³² 这个 30% 的目标原定于 2000 年前实现。

国家平均水平为 31.2%，省级平均水平接近 29.8%。一些省份的情况优于其他省份，还有一些省份尚未实现自己的目标。

劳动力市场执行情况

4.17 在过去几年里，由于执行了本国制定的若干政策框架，总体上妇女在劳动力市场的事实地位有了显著提高。例如，妇女目前占立法人员——报酬最高的职业类别——的 27.3%，占高层管理职位——最高职业类别——的 14%。她们在次级职业类别——即高级管理职位——中的代表比例目前为 22.3%。同样值得一提的是，国有企业大约 27% 的董事职位由女性担任。私营部门仍然落后，政府在这方面不断要求加快进度。

4.18 除了就业率，在失业率方面也存在挑战。2007 年官方失业率是 25.5%。在 2001-2007 年间，女性失业率一直高于男性失业率，如下表所示。在不同种族的妇女中，其失业数字也存在显著差别。在 2001-2006 年间，非洲妇女的失业率介于 29.4%-25.8% 之间。2001-2006 年间的白人女性失业率数字相当低，并显示从 2001 年的 6.0% 降低到 2006 年的 3.6%。

表 2：失业率

失业	2001 年 3 月	2002 年 3 月	2003 年 3 月	2004 年 3 月	2005 年 3 月	2006 年 3 月	2007 年 3 月
男性	246	261	272	239	224	216	21.1
女性	286	339	359	329	314	303	30.8
合计	264	297	312	279	265	256	25.5

南非统计局劳动力调查，2007 年 3 月。

4.19 主要的性别挑战之一，是确保雇主和技能当局认真对待这些目标并确保妇女获得她们历来被排除在外的职业级别和类别所需的重要技能，而不仅仅侧重于家佣工人及其他初级职业或级别和技能发展。这构成了政府审查 1998 年《技能发展法》（1998 年第 97 号法案）³³ 的部分工作内容。

第 4(2)条：保护母性

4.20 已经采取了特别措施，以便在工作场所为妇女提供妊娠、哺乳以及健康和安全管理方面的保护。1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案）阐明的这些措施规定了“至少连续 4 个月的产假”，³⁴ 时间跨度从产前至少 4 周到产后至少 6 周。此外，该法还给予在第三孕期流产或生下死产婴儿的妇女休产假的资格。

³³ 1999 年《技能发展征税法》（1999 年第 9 号法案）也是技能发展一揽子方案的一部分。

³⁴ 1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案），《南非共和国政府公报》第 390 卷，开普敦，1997 年 12 月 5 日，第 26 页，第 3 章，第 25(1)小节。

4.21 根据 1995 年《劳动关系法》（1995 年第 66 号法案），因雇员怀孕、计划怀孕或与怀孕相关的任何理由而将其开除，应被自动视为违法。这包括在雇员根据任何法律、集体协议或本人合同休产假之后拒绝让她恢复工作。³⁵ 孕产津贴的支付应符合 2001 年《失业保险法》（2001 年第 63 号法案）的规定。³⁶ 包括禁止孕期解雇、产假规定以及确保有利环境在内的措施，将在本报告第 11 条加以讨论。

4.22 1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案）为产前和产后的雇员健康保护提供了保障，尤其是在工作对其本人或婴儿的健康有害时。此外该法还规定，如果妇女受雇从事夜班工作，在其怀孕期间则应为其调换工作。按照国际劳工组织《有家庭责任的工人公约》（国际劳工组织第 156 号公约）的规定，该法规定了一些有助于妇女和男子平衡工作与家庭责任的措施。

4.23 根据 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案），这些属于需要合理通融的事项。就业公平委员会已经完成了一部《将就业公平因素纳入所有人力资源工作的良好做法守则》（2005 年），³⁷ 该守则提出了建议采取的使雇员能兼顾工作与家庭的措施。1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案）确保了男女在家庭责任方面的平等，其中规定在孩子出生时男子可带薪休假 3 天，或者在孩子生病时父母双方都可带薪休假 3 天。该守则³⁸ 承认并鼓励旨在为育儿要求提供方便的措施，以此作为有家庭责任的工人实现工作与生活两不误的一种手段。这些措施通常包括允许母亲——并在较小程度上允许父亲——弹性工作，以兼顾育儿需求与工作。它们还包括重新调整工作以保护怀孕工人不受有害工作条件的影响，以及灵活安排工作以便为产后阶段的育儿需求提供通融。所有这些都是对上述 1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案）等法律文书中具体规定的妊娠权和育儿权的补充。

4.24 《公共服务委员会审计报告》（2005 年）指出，有关允许照顾生病儿童等妇女实际需求的唯一规定，是根据 1997 年《就业基本条件法》（1997 年第 75 号法案）的规定休家庭责任假。总体而言，公共服务部门的高级管理层似乎对引入弹性时间或托儿设施持有怀疑，因为他们认为这将导致其滥用。

4.25 该审计报告确认的另一个关切领域是“公共服务部门的性骚扰在很大程度上被忽视，或者未得到应有的重视。受害人不愿意采取行动，因为对施虐者采取果断行动的例子并不多见，而且整体环境的安全性并不能让受害人感到足以解决这一问题。因此，受害人宁愿选择更安全的协商途径，在个人私密层面进行处理，而不是利用部门内部的申诉程序正式对施虐者提起诉讼”。³⁹ 以下案例研究必须结合本报告第 11 条第 11.8 段阅读。

³⁵ 1995 年《劳动关系法》（1995 年第 66 号法案），第 187 (1)(e) 条。

³⁶ 2001 年《失业保险法》（2001 年第 63 号法案），第 34 和第 37 条。

³⁷ 该守则系根据 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）颁布，受该法的指导。

³⁸ 根据 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案），该守则由就业平等委员会制定并由劳工部部长签发。

³⁹ 公共服务委员会：《关于公共服务部门性别主流化行动的审计报告》，2006 年。

文本框 10: 关于性骚扰的法律裁决

在这方面，在关于就业的一节中讨论的 Ntsabo 诉 Real Security 案（2004 年）涉及工作场所的性骚扰问题。该案件认定，雇主不能再对工作场所的性骚扰问题视而不见，并需要采取积极措施来消除和调查工作场所的性骚扰。从此以后，骚扰者并非由公司授权骚扰同事这一事实将不再适用，因为雇主得到相关报告后的行为将会受到调查。法院将确定是否已经采取了合理措施，保护在工作场所遭受性骚扰的妇女。在这方面，雇主的责任以及对性骚扰是一种歧视形式的认定非常重要。法院进一步认定，性骚扰事件的报告应在合理期限内提出，其合理性取决于投诉者个人的“创伤和情形”。今后，在雇主未能采取合理措施解决此类骚扰的情况下，遭到性骚扰的妇女将获得追索权。此前，妇女由于所遇到的无法忍受的情形而辞职之后，往往按推定解雇处理。否则，妇女本该利用有关不公平劳工做法的规定。现在，性骚扰问题也被纳入了歧视范畴。

第 5 条：男女任务与陈规定型观念

5.1 《南非宪法》规定，人人享有固有的人格尊严⁴⁰并享有其尊严得到尊重和保护的权力。它进一步规定了生命权⁴¹以及自由和人身安全权⁴²，包括在公共和私营领域免受暴力侵害的权利。此外，人人都享有身体和心理健全的权利。

5.2 本报告此前各条立足于国内生活各方面的变化，论述了为促进广泛人权而采取的立法措施和特别措施。南非作为《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》、《北京行动纲要》和《消除对妇女一切形式歧视公约》等人权文书的签署国，在履行有关义务的过程中引以为傲的是，它通过诸如以下的额外措施努力消除男女任务方面的陈规定型观念：

- 教育改革立法及各项措施：以确保男性和女性平等获得从小学至成人教育的教育机会；“女童教育运动”（GEM）和“男童教育运动”（BEM）支持的课程；协助消除男女任务上的陈规定型观念；
- 1999 年，对 1993 年《独立广播局管理法》（1993 年第 153 号法案）进行了修订，其中纳入了一个具体的《行为守则》来解决性别关切，如强奸受害人的认定，禁止定型妇女、助长性别歧视并损害妇女尊严的材料；
- 1999 年《电影与出版法修正案》（1999 年第 34 号法案）的规定纳入了禁止儿童色情制品以及出版和/或传播损害妇女尊严的材料；
- 《国家性别政策》的一个核心原则是，习惯和文化习俗应服从平等权。该原则承认人人有权享有并实践其文化和宗教信仰。不过，它强调这些习俗不得构成基于性别的歧视。

⁴⁰ 1996 年《南非共和国宪法》（1996 年第 108 号法案）第 10 条。

⁴¹ 1996 年《南非共和国宪法》（1996 年第 108 号法案）第 11 条。

⁴² 1996 年《南非共和国宪法》（1996 年第 108 号法案）第 12 条。

5.3 南非认识到，基于性别的成见和偏见植根于有关男性和女性的性别言论以及随之而来的最终导致歧视和性别暴力的规定行为、规范和态度。这是权力阶层的一种表达或强制措施，也是从各种信仰体系、文化规范和社会化进程中反映出来的结构性不平等。这体现在本报告所采用的诸多案例中，尤其是第五部分关于对妇女暴力行为的案例中。这些案例表明，必须努力解决造成对儿童和妇女的歧视性行为的性别失衡、性别观念和性别成见问题。

5.4 本报告第 1 至第 4 条中谈到使所有法律向《宪法》、国际人权准则和措施看齐从而影响权利变革问题。需要特别注意的是第 2 (f) 条：修改法律、习俗和惯例。为了更加协调一致，该第 2 (f) 条必须同下文第 5(a) 条一起看，因为后一条强调要通过政府和民间社会活动，与传统领袖和人权运动共同努力。

第 5(a) 条：文化、传统和宗教习俗

5.5 在南非社会中，有关深化民主和权力关系变革以在一个无性别歧视、无种族歧视的社会中体现出自由、平等和尊严等宪法价值观的讨论，带来了变革性别关系的机会和能力。习惯法的改革也为妇女和女童创造了担任首领和继承财产的机会。在这方面具有里程碑意义的案件已在前文讨论过（见第 2.13 条和文本框 2。）

文本框 11：强化妇女作为照顾者的角色

在 Jordan 案⁴³中，宪法法院强调妇女作为照顾者和男子作为养家者的定型角色。该案涉及时任南非总统发表的一项声明，即释放有不满 4 岁子女的所有女囚犯。提出该申诉的男囚犯也有一个符合年龄要求的孩子，其论点是该声明构成了基于性别理由的歧视。不过，宪法法院保护了妇女作为照顾者的角色，坚持认为这种歧视不是不公平的。

5.6 文本框 12 中的案例是有关宪法权利与歧视性文化习俗的公开大讨论导致公众对以文化名义进行的性别歧视和暴力进行监督的实例。它们最终导致对立法加以修订，以确保加强对受害者和犯罪者的保护。

文本框 12：关于着装守则与文化的案例

1. Nwabisa Ngcukana 因为身着迷你裙，在豪滕省 Noord 街出租车站被出租车司机们剥光衣服、殴打、性侵犯并被泼酒精。妇女团体站出来公开抗议，唱起了为她们的尊严而战的歌曲。与此同时，出租车司机回击说，他们仍将剥掉身着迷你裙女性的衣服，因为这种做法冒犯了他们的文化（Mail & Guardian, 2008 年 3 月 7-13 日）。

2. 在一个引人注目的涉及强奸指控的案件中，肯加女服或围裙和“祖鲁习俗”一起成了这起被控强奸案的焦点。

⁴³ S 诉 Jordan 等人案（性工作者教育和宣传工作组等作为“法庭之友”），2002 (6) SA 642 (CC)；2002 (11) BCLR 1117 (CC)。

3. 两性平等委员会代表 Mpanza 女士谋求从平等法院取得一项宣告式命令，理由是她的人格尊严权遭到了侵害，并因没有遵守禁令而遭到了不公平的歧视，该禁令规定妇女不得在酒店的 T 区着裤装。

5.7 此类案件在民间社会组织中引起了强烈反响；特别是九分之一运动对一项有关强奸案的高调审判做出回应；以及国家和省级性别机制在回应 Mpanza 案中进行了合作。它们还导致两性平等委员会和南非人权委员会采取行动，确保妇女权利，打击维护现状——男尊女卑——的那些男女分工方面的成见和偏见。越来越多的民间社会旨在与传统领袖、宗教领袖、媒体和体育界人士建立强有力的伙伴关系。这是为了鼓励这些机构在公众动员运动中发挥积极作用，以谋求改变那些损害妇女和女童尊严与价值的、根深蒂固的信念。传统领袖和宗教领袖要更加警惕，采取公开立场，并在挑战有关妇女的父权制成见与偏见的过程中表明态度。他们还需要宣传有关妇女角色的大量选择以及促进妇女权利和社会福祉的生活选项。

5.8 通过一些从根本上改变了侵犯妇女人权的习惯和宗教习俗的、具有里程碑意义的裁定，法院在改变社会观念和态度方面发挥了至关重要的作用。Sonke 性别公平组织（一个非政府组织，是南非两性平等男子运动的一部分）、16 天激进主义运动和 365 天消除性别暴力国家行动计划等举措，旨在通过提高认识活动，通过媒体并通过教育机构的课程/活动，消除陈规定型观念并转变人们的态度和行为。

5.9 在学校实施的方案——如将在社会化进程的关键年份对男女任务和陈规定型观念产生影响的女童教育运动和生活技能方案——将在本报告有关教育的一节中讨论。在第 4 条里已经讨论了政府所付出的努力，这方面的妇女赋权实际措施，比如广义黑人经济赋权和优先采购措施，也将影响男女任务上的陈规定型观念。这些措施使妇女能够参与此前被排除在外的领域，如建筑、运输和采矿。当妇女有了在南非从事各种非传统职业的能力时，所有权、遗产继承及其他成就有助于抵制陈旧观念。在各个领域都会出现一种逆流，男子觉得妇女的权力被给予了过多关注。第 14 条讨论了与妇女拥有土地和参加纠正会议相关的一些挑战，它们凸显出有关妇女角色和社会地位的、根深蒂固的陈旧观念。

第 5 (b) 条：家庭教育

5.10 自民主制肇始以来，南非政府斥资数百万兰特，向公众开展教育活动，使其了解《宪法》尤其是“权利清单”、选举制度的相关规定以及民主政治的其他关键方面。这项工作的目的是将《宪法》的规定制度化，从而孕育一种尊重人权——包括妇女人权——的文化。《宪法》已被翻译成 11 中官方语言，使各族民众都能阅读。

5.11 2000 年，南非政府发表了《价值观、教育和民主宣言》。这包括一系列战略，旨在促进民主、平等、无种族歧视、无性别歧视、人类尊严、问责、法治、尊重、和解等价值观。这些价值观已被纳入教材、宗教与文化干预课程、语言政策，等等。

5.12 2000 年《平等法》(第 12 条)也禁止传播和发布歧视妇女和其他人的信息。其范畴涵盖广播和印刷媒体,也涵盖损害妇女尊严和两性平等的广告。这些禁令还涵盖了互联网。挑战在于提高所有类别妇女的认识,以确保她们在监测媒体中有关妇女的陈旧观念方面发挥有意义的作用。互联网也带来了一些挑战,目前政府正在努力加以解决。另一个挑战是如何平衡妇女权利与《宪法》中有关“保护言论自由”的规定。⁴⁴涉及农村土地以及传统信仰或习俗的法律改革措施将在第 14 条中作更加详细的探讨。利用教育改变性别观念和社会角色的内容也将在有关教育的一节中讨论。

第 6 条: 剥削妇女

制止一切形式贩运妇女行为

贩运妇女是一种现代形式的奴隶制,也是对人權的严重侵犯。事实上,它已经成为全球经济中利润丰厚的非法交易之一。这种新型奴隶贸易的成因很多,包括极端贫困、无法获得资源、失业、教育水平低下以及家庭功能失调。对于被贩运人口所提供的服务需求旺盛,也助长了贩运妇女行为。

对女童的暴力行为实况报道
非政府组织女童问题工作组
非政府组织联合国儿童基金会委员会
2006 年 5 月

6.1 在提交初次报告之后,尤其是在对消除对妇女歧视委员会的结论性意见做出回应之后,南非强化了打击贩运妇女儿童活动的措施。南非在从战略上应对贩运妇女行为中采取了三管齐下的方法。该方法涉及加强国际关系,尤其是加强与邻国的关系,从而更加强有力地打击有组织的及其他形式的贩运妇女儿童行为,包括以性剥削和劳动剥削、色情、卖淫和性旅游为目的的贩运行为。这包括批准促进采取跨国合作措施打击贩运妇女儿童行为的国际和区域文书。这方面的一个文书是南非于 2004 年 2 月 20 日批准的《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其补充议定书。

6.2 2000 年 12 月,南非还签署了《联合国打击跨国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》,并成为《巴勒莫议定书》的签署国。南非是批准该议定书的至少 117 个国家之一。南非这样做就是承诺,将贩运人口定为刑事犯罪并立法予以打击。南非国家检察署一直负责协调这一进程,并成立了一个跨部门工作小组,监督立法进展情况。有关贩运问题的规定已经纳入 2005 年《儿童

⁴⁴ 1996 年《南非共和国宪法》(1996 年第 108 号法案)第 16 条。

法》(2005 年第 38 号法案)和业经修订的 1957 年《性犯罪法》(1957 年第 23 号法案),现称为 2007 年《刑法(性犯罪及相关事项)修正案》(2007 年第 32 号法案)。该法案有一章节专门将以性为目的的贩运行为定为刑事犯罪。

6.3 打击贩运行为的多部门联盟包括:政府各部委及相关机构、国际移民组织、国内和国际非政府组织、驻南非的各个联合国使团、经研究确认受贩运影响最大国家驻南非的使团。贩运人口部门间工作组制定了有效应对贩运人口问题的战略。该战略的要素包括:信息、能力建设和发展、受害人援助和融入、政策制定和立法、联络和咨询,以及监测和评价。2006 年 6 月,南非与欧盟签署了一个为期 3 年的融资协议,以支助执行此项人口贩运预防战略,对其做出反应,并向犯罪受害人提供支助。

6.4 政府的方法还包括利用现有的法律规定和行政机制——包括资产没收单位——起诉贩运人。对贩运人的起诉有国家检察署专门负责打击犯罪集团的高级别特别调查组作后盾。涉及有组织犯罪的立法为有效处理犯罪集团提供了一个有利框架。这包括资产扣押和没收犯罪所得方面的立法。

6.5 该方法的第三个部分涉及一项法律改革进程,该进程旨在建立一个促进打击贩运行为的完整统一的法律框架。迄今为止采取的主要措施包括:对其成因、模式和影响因素进行跨学科研究;南非法律委员会开展调查,以期制定一个针对贩运问题的全面立法和行政应对措施。法律委员会的报告目前即将定稿。

6.6 执法机构和研究机构已经确认,南非是南部非洲地区被人口贩运组织用作目的地、中转站和受害人来源国的国家之一。由于认识到局势的严重性,南非实施了打击贩运行为的各项措施,并达成了双边和多边合作协议,特别是侧重于有组织跨境犯罪的协议。此外,除了在南非警察署有组织犯罪科下面设立了一个人口贩运股,南非法律改革委员会还开展了研究,旨在制定一部综合性的《贩运人口问题议案》。

6.7 目前,南非起诉人口贩子所依据的是现行普通法和法定罪名。所使用的法律包括有关强奸、殴打、绑架、蓄意非法剥夺他人自由、拐骗、谋杀、伤害罪(侮辱他人尊严)和勒索的法律。最近几年来,人口贩子一直受到追究和积极检控。因此,捣毁了一些犯罪集团。负责调查全国性犯罪集团的高级别特别调查组为起诉人口贩子提供了支持。针对有组织犯罪的法律得到有效利用。这包括涉及资产扣押和没收犯罪所得的立法。目前支持打击贩运并已用于起诉贩运者的具体法规包括:

- 1998 年《预防有组织犯罪法》(1998 年第 121 号法案);
- 1998 年《难民法》(1998 年第 130 号法案);
- 1998 年《家庭暴力法》(1998 年第 116 号法案);
- 1957 年《性犯罪法》(1957 年第 23 号法案);
- 1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案);
- 1996 年《儿童保育法修正案》(1996 年第 96 号法案)。

6.8 对南非贩运活动的研究表明，该国既是从非洲、欧洲及全球，以及向非洲、欧洲及全球贩运人口的重要目的地，也是其来源国和中转站。当然，鉴于发生了几起引人注目的贩运案件，南非国内对于贩运人口问题的认识有所提高。现在急需的是有关问题严重程度的更加准确的信息。贩运人口是一系列错综复杂、相互关联的推动和拉动因素作用的结果，关于“推动”因素，大部分研究集中在贫困、缺少机会、错位、性别、种族和人种不平等以及家庭解体等因素上。“拉动”因素包括承诺改善生活、消费者的愿望，以及缺少所涉风险信息、既有移民模式、边界疏漏和较少旅行限制等。

6.9 国际移民组织（IOM）2003 年关于南非和南部非洲以性剥削为目的贩运妇女儿童问题的报告估计，有至少 1 000 名妇女从莫桑比克被贩往南非。⁴⁵该报告还认定，南非是从南部非洲发展共同体贩运妇女和儿童的一个中转站。不过，该报告未能提供被贩进贩出南非及周边国家的妇女、男子和儿童的可靠估计数。该报告确实指出了助长妇女和儿童贸易的推动因素和拉动因素，包括妇女商品化、贫困以及南部非洲的边界疏漏。该报告指出，被贩往工厂的妇女的工作条件是极度受剥削性的，包括债务束缚、工作时间长、拒绝客户的权利有限，以及被剥夺了行动自由。这是对基本人权的侵犯。

6.10 该报告还指出了南部非洲出现的 9 种明显的贩运活动形式，它们是：

- 从难民产生国贩运妇女到南非；
- 从莱索托贩运儿童到南非东自由邦城镇；
- 从莫桑比克贩运妇女和女童到豪滕省和夸祖鲁-纳塔尔省；
- 从马拉维贩运妇女到北欧；
- 从马拉维贩运男女儿童到北欧；
- 从马拉维通过陆路贩运妇女和女童到南非；
- 从泰国贩运妇女到南非；
- 从中国贩运妇女到南非；
- 贩运东欧妇女到南非。

6.11 联合国估计，每年大约有 120 万儿童遭到境内或越境贩运。未满 18 岁女童被贩运从事卖淫的，占被贩运妇女总人数的 10% 至 30%。由于其社会边缘化地位，女童尤其易受伤害。她们会被贩运人拐骗，被无力养活她们的父母卖掉，或被交给许诺找工作的亲戚或他人。在某些情况下，这些女童可能已遭到家里人或邻居的性剥削。⁴⁶

6.12 贩运案件引发了一系列罪行，如性剥削、对农场工人或帮佣工人的剥削、暴力和谋杀。检察机关已经对绑架、非礼和强奸启动专案处理，其刑罚没有贩运人口罪那么重。尽管正在采取此类措施，但在解决问题

⁴⁵ 国际移民组织报告，《引诱、出卖与奴役：南部非洲以性剥削为目的贩运妇女儿童问题》，第 3 版，2003 年。

⁴⁶ 对女童的暴力行为实况报道，非政府组织女童问题工作组，非政府组织联合国儿童基金会委员会，2006 年 5 月。

所需的法律和资源的充足性方面，依然存在着严重挑战。例如，国际劳工组织发现，在按性别分类的强制性经济剥削方面，男子和男童占被剥削者的 44%，妇女和女童占 56%，而在按性别分类的强制性性剥削方面，妇女和女童占被强行剥削者的 98%，男子和男童仅占 2%。⁴⁷国际劳工组织的报告指出：“贩运劳工的一个主要诱因是劳工标准的适用和执行不力……对限制行动自由、长时间工作、健康和安全管理不力或不存在、不付工资、不合标准的住房等行为的容忍，也助长了被贩运移民市场的扩大，这些移民别无选择，只有在合法就业者简直无法容忍和接受的条件下从事劳动。”⁴⁸

6.13 对贩运问题的研究得出了以下广泛结论：⁴⁹

- 贩运不只局限于色情行业，被贩运人有可能发现自己在正规和非正规经济领域参与一系列合法和非法活动；
- 受害人的年龄、性别等特征各不相同。尽管对被贩运妇女和女童的性剥削非常普遍，男子和男童同样受到了性剥削，并有很多男子、妇女和儿童被贩运到其他部门；
- 尽管贫困、不平等以及诸如承诺改善生活、缺少信息、既有移民模式、较少旅行限制等一系列其他因素可能鼓励贩运，但必须对导致贩运的结构条件予以更多研究；
- 被贩运人遭受人身和心理胁迫，以使她们就范；
- 需要有关贩运严重程度的准确数据；
- 人口贩子是一个高度多元化的群体，需要更多地了解人口贩子和贩运网络；
- 人口贩子严重影响着受害人的健康和福祉，在这方面也有必要开展详细的研究；
- 旨在减少贩运、剥削性劳动、卖淫或移民的政策和方案可能在无意中助长贩运活动；
- 采用过分限制性资格标准的受害人援助和支持方案会使很多人得不到所需的帮助和支持；
- 广义、抽象的贩运定义可能难以在执法中适用。有必要研究执法机构和司法人员在管辖和检控贩运案件中所面临的各种问题和挑战；⁵⁰
- 打击贩运人口措施包括：加强国际关系促进跨境合作；获得有关这一问题的广泛信息，以便开展全面的法律和行政审查；利用现有的法律和行政途径，在过渡时期应对这一全球性问题。

6.14 显然，为了在南非有效打击贩运人口活动，有必要获得有关以下内容的可靠和确切信息：

- 招募和运输；
- 剥削受害人的性质和程度；
- 贩运组织和组织网络；

⁴⁷ 国际劳工组织，引自 *Anderson & O'Connell Davidson*, 2004 年，同前，第 32 页。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 《正视贩运问题：对南非人口贩运研究的思考》，Robyn Pharoah 著，ISS 专著系列第 123 册，2006 年 6 月。

⁵⁰ “不同信仰间的对话：宗教界如何打击贩运人口活动”，打击人口贩运国际论坛全球倡议，开普敦，2007 年 10 月。

- 客户和受害人的特点和动机；
- 有助于预防和应对贩运问题的可用设施。

6.15 《365 天消除性别暴力国家行动计划》侧重于贩运妇女和卖淫问题。有必要更显著地提高人们的认识并协调行动，以打击危害人身及其身体发育的贩运行为。它影响到女童的尊严感、自我价值、信任感以及发展关系的能力。女童的神经系统被这些可怕经历塑造成型，并直接影响她在余生的思考、感觉和行为方式。⁵¹

利用妇女儿童卖淫营利

6.16 旨在揭露并起诉利用儿童卖淫的犯罪集团和个人的各项措施，也力求打击 1996 年《电影与出版法》(1996 年第 65 号法案)等法律所禁止的儿童色情制品。监视和打击儿童色情制品——包括在互联网上兜售儿童色情制品——的各项措施已经出台。

6.17 重要的是指出，根据 1957 年《性犯罪法》(1957 年第 23 号法案)、1982 年《儿童法》(1980 年第 75 号法案)以及相关新立法，儿童卖淫是被禁止的。(见第五部分关于妇女被贩运去卖淫和被剥削劳动力的情况，有时甚至被个人和犯罪集团奴役的情况)。第五部分还审视了 2007 年《刑法(性犯罪及相关事项)修正案》(2007 年第 32 号法案)，以及如何强化这项法律，为妇女儿童提供充分保护和服务。政府措施针对的是那些儿童卖淫的责任人。

6.18 以下文本框中介绍的工作旨在使卖淫合法化，以便为妇女提供更多保护，减少边缘化和耻辱化，并提供保健及其他相关服务。反对虐待妇女团体 (POWA) 是一个非政府组织，它以一种非常重要的方式参与国家性别机制，并与全国妇女地位办公室开展密切合作。

文本框 13：反对虐待妇女团体：南非无证妇女的脆弱性

在南非，继续将性工作定为刑事犯罪给性工作者打上了耻辱的烙印，其程度之深不单单是使她们感到无法要求诊所提供大量避孕套。它往往使性工作者几乎无法掌控自己的生活，并因此几乎无法掌控自己的健康。在被定为犯罪的工作场所，客户没有法定义务进行较安全的性行为，性工作者在遭到强奸时也不能求助于警方。室外性工作者们告诉 Sweat 说，她们在与客户钻进车之前几乎没时间谈判，因为她们害怕被逮捕。这往往使性工作者不能与客户订立性接触的条款条件。南非性工作者还有一个问题，那就是她们易受暴力伤害——性工作者不像其他工作者那样能到警方或司法系统的保护，以免遭到暴力威胁。世界卫生组织明确指出，强奸由于造成身体伤害，增加了感染艾滋病毒的风险。Sweat 的研究还显示，性工作者对于客户和警察的暴力、耻辱化以及他们没办法采取更为主动的行动保护自己的健康和福祉这一事实十分担心。将性工作视为刑事犯

⁵¹ 同上。

罪的做法不符合“权利清单”。使性工作合法化还将使性工作者能获得与其他工人一样的健康保护和安全的工作场所。

第二部分

第 7 条：政治和公共生活

第 7(a)条 妇女在政治和公共生活中

7.1 南非政府两性平等和不歧视等宪法规定的推动下，制定了明确的目标，以便提高妇女在政治和决策中的地位。在 1995 年《公共服务部门变革白皮书》和 1998 年《公共服务部门肯定行动白皮书》的框架内，为担任公共服务部门管理职位的女性设定了至少 30% 的目标。政府新修订的目标是，到 2009 年 3 月，担任公共服务部门各高级管理服务职位的妇女代表比例达到 50%。1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）要求所有雇主确保本单位的组织结构以指数形式反映出南非的人口构成，并在有具体目标和时间框架（尤其是高级管理层的目标和时间框架）的人力资源计划中承诺实现这一点。政府在这方面的执行情况可参看第 4 条第 4.12 至 4.15 段。

7.2 南非是 1997 年《南部非洲发展共同体国家首脑关于性别和发展问题的宣言》的签署国，该宣言的一个最低目标是，到 2005 年，担任政治和决策职位的妇女至少要达到 30%。作为非洲联盟成员国，南非在促进执行 2002 年南非德班决定，即在非洲联盟委员会中要有 50% 的妇女的决定中发挥了重要作用，后来根据 2004 年《非洲联盟国家首脑关于非洲两性平等问题的郑重声明》，这一比例规定于 2004 年被推广到非洲联盟的所有机构。

7.3 1998 年《选举法》（1998 年第 73 号法案）规定，各登记政党和候选人必须促进妇女全面参与政治活动，并采取一切合理步骤确保妇女自由参加政治活动。2004 年 12 月，执政的非洲人国民大会党通过决定，该党候选人名单上的 50% 将是女性，这无疑已经并将继续对进入议会和参与公共生活的女性人数产生积极影响。

7.4 1998 年《地方政府：市政结构法》（1998 年第 117 号法案）要求妇女和男子在政党和乡级委员会中享有平等代表权。此外，在 2005 年的地方选举中，执政党名单上的妇女代表比例已增至 50%。为促进并支持妇女参政，开展了持续的民主教育和能力建设，尤其是由非政府组织与独立选举委员会合作实施这项工作。为了表彰非政府组织对民主政治的贡献，选举委员会将表彰该领域优秀非政府组织的一个奖项纳入了全国人权奖，该奖项由两性平等委员会和南非人权委员会共享。⁵²

⁵² “年度人权奖”每年在 12 月 10 日国际人权日颁发。

7.5 在阅读本节时必须参看第 4 条有关下列方面的部分：政府和企业就就业公平方面的情况及其他有关措施，例如广义黑人经济赋权、优先采购措施以及促进妇女参与以前的劣势领域和行业的良好做法守则。

第 7(b)条：妇女参与政府政策的制订

妇女担任政治、政策和决策职位⁵³

7.6 过去 10 年取得的一个重大进步是促进了妇女在政府各领域担任政治和决策职位。立法机构一级的进步很明显，尤其是在国家和省级。全国正在共同努力，以促进妇女在公共部门和地方政府一级更快升到高级管理职位。

7.7 2008 年，国民议会将近 1/3（33%）的议员是女性。有两名（40%）女性担任国民议会官员，即国民议会议长和副议长。南非议会可以夸耀的是，从 1994 年到 2008 年一直是女性担任议长。2004 年选举之前，全国省级事务委员会的主席是女性。2008 年，有 29 位女性（即 28.15%）被任命为大使、高级专员和总领事。2005 年，妇女约占地方政府一级当选议员的 40%。

7.8 内阁中的妇女代表比例在几年间稳步增长，女性目前在部长中占 42.8%，意味着自 1997 年以来有 200% 的增长。总体而言，从 1997 年到 2008 年，女性部长的人数翻了三番。许多女部长目前担任着关键性的内阁部长职务，这些职位过去历来是由男性担任的。这些部委包括：外交部、公共工程部、土地和农业部、司法和宪法发展部等等。妇女在副部长职位中占 40%。自 2004 年选举以来，在南非 9 个省长中有 4 个是女性。这意味着 1994 年以来女省长从 1 位增加了 303%。

7.9 2005 年任命了首位女副总统。在国家一级总共 48 名部长和副部长中，目前有 20 名女性。1997 年，这一数字是 12 名女性。因此，1997 年以来担任部长和副部长的妇女人数增加了 83%。

表 3：2008 年妇女在政治职位上的代表比例⁵⁴

妇女在司法机构

职位	女性	男性	总数	女性代表%
总统	-	1	1	0%
副总统	1	-	1	100%
部长	12	16	28	42.8%
副部长	8	12	20	40%

⁵³ 这一类别包括部长、副部长以及国家、省、市各级议会官员。

⁵⁴ 这些数字来自信息服务部门、研究小组、南非议会和议会代表通讯录、国民议会。

总理	4	5	9	44.4%
国民议会议员	128	264	392	33%
全国省级事务委员会	20	34	54	37.3%
省级立法机构中的议员	139	277	416	33.4%

文本框 14: 妇女在法律部门的代表比例

“一个名叫 Madeline Una Wookey 的妇女曾被南非高等法院上诉庭告知，由于她是女性，相关法律并不承认她的个人身份，而且认为她不适合执业法律。毫无疑问，如今我们已经远离了那种日子。那是 1912 年，9 年之后才颁布允许妇女执业法律的 1923 年《女法律工作者法》（1923 年第 7 号法案）。又过了 7 年，这个国家看到了首位女法官，1 年后出现了首位黑人女法官。”

Adv. Joyce Maluleke

司法部性别问题主任

“司法机构中的女性发挥作用”

国际女法官协会南非分会的诞生：

南非女法官会议报告

2003 年 10 月 3-5 日

7.10 鉴于司法机构在种族隔离制度下的性质和作用，民主南非的司法变革成为更广泛变革目标中的一个紧迫和重要的优先事项。这对作为司法系统使用者和在该系统就业的所有妇女都产生了重大影响。尽管司法机构目前日益具有南非社会的种族代表性，但其特点仍然是男性占主导地位。2008 年，在法官和司法行政官中，女性仅占 30%。2005 年，妇女在该国 207 位法官中大约占 28 位（13.52%），其中一名女法官是副大法官。必须指出的显著进步是，在 1994 年之前，仅有 1 名女性（白人）担任法官。南非司法机构人种和性别状况的改变，在司法系统的变革方面形成了一个意义重大的里程碑。

7.11 2003 年以来，一直在采取措施，促使南非女法官和女司法行政官组织起来，形成一个隶属于国际女法官协会的联合会。这最终导致在 2004 年 8 月创办了南非分会。政府提供了必要的支持，以确保该分会能够赋予其会员资格并参与意义重大的决策。该机构将把妇女问题纳入司法机关变革的议程中。2007 年 1 月，国际女律师联合会南非分会（FIDA SA）的创始会员通过了她们的章程，并选举了执行委员会。他们计划把重点放在与针对妇女的法律援助、教育和权利宣传方案合作、加强国际关系上。

7.12 南非可以自豪的是，本国的一位女法官，即 Navi Pillay 法官，被任命为国际刑事法院法官。

妇女在地方政府

7.13 南非各地市的数据库（2007年11月）显示，在283位市级管理人员中，仅有26位（8.48%）是女性，在总共7968位市议员中，仅有3122位（40%）是女性。根据南非地方政府协会在2004年和2006年进行的性别审计，2004年，妇女在地方政府中的代表比例是29%，2006年是42%。⁵⁵尽管从数字上看增幅可观，但是根据两性平等委员会开展的名为“地方政府中的两性平等”的研究（2006年），女性市议员继续遭到边缘化，那些不欢迎妇女担任领导的男同事扣着资源不给她们。

7.14 2003年《传统领袖与治理框架法修正案》（2003年第41号法案）规定了妇女在传统理事会机构中的代表比例。根据该法，传统社区必须建立一个传统理事会。该理事会的理事最多不得超过30名，而且该法规定其中的30%必须是女性。不过，该法继续规定，如果参与理事会的妇女人数不足，理事长可以设定一个较低的下限（根据既定程序）。这项规定是促使传统社区齐心协力让妇女参与重要机构的一个因素。它还规定传统社区应在传统领袖职位继承中做出努力，逐步提高其性别比例。

第7(c)条：妇女参与非政府组织和工会

7.15 2004年，政府在各省和国家一级主办了一系列 *Ingxoxo Zamakhosikazi*（妇女对话），以期确保妇女参与南非的十年自由审查工作，特别是取得她们对于政府政策和相关服务对其生活影响的反馈意见。对于哪些措施奏效、哪些措施不奏效，这些论坛取得了有用的反馈意见，所获得的信息已被纳入未来10年的政府计划。这些反馈意见涉及妇女范围广泛的一系列优先事项以及加速前进的需求，包括：贫困、对妇女的暴力行为、土地、住房、获得资金和土地等自然资源的渠道。这一传统已被非政府组织扩展到让女童参加“模拟议会”，女童在那里有机会从性别角度出发辩论问题，并提请政治人物注意这些问题。

7.16 南非政府还积极支持建立妇女利益团体，支持将它们的意见提交各部门的主流决策机构。这些团体中的大多数都是商业和专业妇女团体。它们包括：南非女企业家网络（SAWEN）、南非矿业妇女协会、南非石油和能源妇女协会、妇女商务技术协会、南非核工业妇女协会、建筑业妇女协会和“对话南非妇女”（SAWID）论坛。“对话南非妇女”是南非妇女的一个独立论坛，致力于通过与国家政府、私营部门、民间社会机构和捐助者建立密切联系来提高妇女地位，并建立起制定发展议程的伙伴关系。“对话南非妇女”论坛旨在为来自各生活领域（包括农村）的妇女提供一个对话平台。

7.17 一些妇女团体是由政府给予财政支持的。南非女企业家网络就是如此，它以项目赠款的形式接受了政府的3000万兰特资助。非政府组织中的妇女和妇女非政府组织被鼓励参与司法论坛、和平圆桌会议及其他磋商进程，包括南非法律改革委员会的磋商会议。政府也鼓励并为妇女提供了发言机会。在2004年12月开始的有关《法律服务宪章》的探讨过程中，政府也鼓励妇女发表看法并为其提供发言机会。

⁵⁵ 省级和地方政府部为根据《消除对妇女一切形式歧视公约》编写的报告提供的资料，2008年。

7.18 政府还继续鼓励妇女参加工会、参与工会的各级决策工作。在这方面的一个有效措施是，要求在国民教育和劳工理事会（简称为 NEDLAC）等社会合作伙伴机构中有公平的代表权。工会会员中的女性比例从 2000 年的 25.6% 增加至 2002 年的 26.8%，增长了 1.2%。女性在工会领导职位上的代表比例也有增长，尽管速度缓慢。由于平等立法机关也涉及到工会，从长远看，这有可能促进劳工运动领导权的性别变革。

第 8 条：国际代表及参与

妇女在外交任命和国际代表团中的代表比例

8.1 1998 年以来，妇女的外交任命急剧增多。2005 年，有 23 位（24.2%）妇女被任命为大使和高级专员。这比 2001 年增长了 188%，那时只有 8 位（17.4%）妇女担任使团负责人。总体而言，驻外使团中雇用了 296 位（40.68%）女性，其中有大使和高级专员。2008 年，妇女在所任命的大使、高级专员和总领事中占 36%。

8.2 妇女在不涉及妇女儿童问题的使团中的参与率也有显著增长。妇女常常率领重要使团出席国际论坛，而外交部部长——一名女性——理所当然地领导着南非的众多使团。

8.3 1996 年《南非宪法》（1996 年第 108 号法案）宣布了它的对外政策，《国家性别政策》则确保性别主流化成为政府各方面工作，包括驻外和平使团的一项内容。联合国安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325 号决议，非洲联盟 PCRDR 框架（旨在冲突期间巩固妇女的收益）的构成要素，以及重建满足妇女需求的公共机构，这一切都为南非将性别主流化问题纳入和平使团中心工作的尝试提供了依据。

8.4 南非认为，联合国安全理事会第 1325 号决议的全面执行需要各会员国下定决心，与民间社会和民间团体结成伙伴关系，促进妇女权利，促进她们参与和平进程。南非政府和联合国维持和平行动部最近主办了一次由警察和部队派遣国的妇女参加的战略研讨会。在这次会议上，要求南非、巴基斯坦、尼日利亚和阿根廷实施一个有关主要协定和建议的试点项目，并监督联合国安全理事会第 1325 号决议的执行情况。目前，我们正致力于建立一个国家级的跨部委/部门工作队，以推动全国协商进程，并最终制定一个国家行动计划。这些合作伙伴中最重要的是国防部、外交部、司法和民政部，同时也有其他部门的参与。

8.5 南非目前正在修订《关于参与国际和平使团的白皮书》。这是外交部、国防部、惩教署、南非警察署和其他政府机构的一个合作项目。一个主要目标是强调妇女在驻外和平使团以及各使团性别主流化中的作用。南非的行动方案包括以下内容：

- 确保每个政府部委都任命一名联络员，以支持部门间工作组的协调工作；
- 与国家性别机制和相关民间社会组织开展协商、相互通报并寻求合作；
- 谈判并获得资源，以促进执行战略；
- 制定一个执行联合国安全理事会第 1325 (2000)号决议的《国家行动计划》；

- 与利益攸关方举办定期会议，以监测和评估行动计划的执行情况；
- 迄今为止取得了相当大的进展：南非编制并向联合国维持和平行动部提交了关于行动计划执行情况的进展报告；
- 南非还与民间社会合作举办了一次关于和平使团中性别主流化问题的全国磋商研讨会，以进一步完善有关联合国安全理事会第 1325 号决议的国家行动计划。

8.6 在过去 13 年中，南非派遣了数名女性作为南非国防军（SANDF）的成员，参与联合国和非洲联盟维和特派团的业务工作。在加强妇女的作用并确保她们参与维和、预防性外交和相关行动的决策方面，已经制定了各种措施。一些高层女性——包括外交部部长——参与了非洲大陆的维和和预防性外交决策。

8.7 此外，2005 年 1 月，南非政府批准派遣南非警察署警员作为非洲联盟的民警去苏丹。派遣的警员既有男性也有女性。这次派遣的公平指标保持在男性占 60%，女性占 40%。派遣的目标之一，是向妇女和儿童即“境内流离失所者”提供援助。

8.8 南非采取各种战略解决冲突频发国家的性别问题，尤其是努力争取更多妇女参与缔造和平、建设和平和维持和平。

8.9 南非政府通过签署有关妇女权利的重要国际公约——尤其是《消除对妇女一切形式歧视公约》——等行动，表明了它改变本国妇女生活的政治意愿和承诺。

8.10 不让妇女参与政治决策是实现可持续和平的一大障碍。南非也已经认识到了将性别问题纳入冲突解决方案的必要性并致力于此。需要有效应对针对妇女的暴力行为，这也为旨在实现性别主流化和让妇女参与解决冲突的决策的各项措施提供了依据。

8.11 南非的变革对妇女生活产生了重大影响，并为寻求妇女平等和赋权开辟了新机会，也带来了新挑战。南非国防军中的女性对《宪法》及其他文书中的公平条款表示欢迎，这些条款创造了一个有利环境，可以克服在追求性别目标和平等机会的过程中遇到的障碍。

8.12 令人鼓舞的是，国防军里有一些女性担任了此前由男性把持的职位，尤其是在空军和海军。我们现在有女将军、女指挥员、女飞行员和女工程师，而且现在各个种族都有妇女成长为营级指挥官，还有妇女担任武官等驻外职位。

8.13 南非国防军的行动，包括在非洲大陆帮助武装冲突中的妇女、尊重其他人权并使妇女参与维持和平行动和相关决策，均以《宪法》和《国防白皮书》为依据。除其他外，《国防白皮书》责成南非国防军遵守有关武装冲突的国际法，以及南非加入的所有国际条约，例如《消除对妇女一切形式歧视公约》、《非洲人权

和人民权利宪章关于非洲妇女权利的任择议定书》、关于将妇女纳入和平进程的联合国安全理事会第 1325 号决议，以及《南部非洲发展共同体（SADC）关于妇女与发展问题的宣言》（现已通过，成为议定书）。

8.14 南非还利用它最近担任联合国大会主席的机会，邀请各会员国和观察员就促进两性平等和妇女赋权问题开展非正式主题辩论。来自各会员国的 20 位部长除其他协议外，还最终达成了一个共同关切，认为性别暴力仍是赋予妇女和女童权力的一大障碍，也是社会和国家发展的一大障碍。此外，与会的会员国承认，妇女在维和行动中的参与和领导对于实现和平与安全至关重要，这包括全面执行关于妇女、和平和安全问题的安理会第 1325 号决议。各会员国还表示，大力支持建立一个更加一致、更加协调、资源更加充足的联合国性别机构，该机构应具有规范性职能和业务性职能，它将在国家一级并在联合国各基金、方案、机构和部门内部加强两性平等和妇女赋权方案的影响。会员国还指出，联合国的每一个实体都应负责将性别观点纳入其政策和方案的主流，并呼吁建立更加完善的问责机制，确保更有效地执行。最后，一些会员国还呼吁建立一个政府间机制，讨论全系统一致性高级别小组在报告中提出的建议。

8.15 南非还完全赞同人类安全网的声明，该声明提请人们注意，有必要在此领域开展更多工作，尤其是在妇女在各级决策职位上的代表比例上。这些职位包括军事观察员、民警、维和人员、联合国外勤行动中的人权和人道主义工作人员，以及秘书长特别代表。

8.16 政府与南非妇女运动在建设和平与解决冲突过程中结成的牢固伙伴关系也取得了良好效果。南非通过总统府下设的配偶办公室和妇女地位办公室，以及通过国防部，率先执行了援助非洲冲突频发国家妇女的各种方案，为非洲大陆内外的和平文化做出了贡献。这一目标是通过“对话南非妇女”（SAWID）促进这些妇女之间的对话实现的。“对话南非妇女”在促进来自对立阵营的妇女之间的对话中发挥了重要作用，例如与刚果民主共和国（2003 年 3 月）和布隆迪（2004 年 7 月）妇女之间的对话。一个积极声援运动已经形成，在这个运动中，南非妇女除了进行自己的斗争，还伸出援手，为冲突地区和冲突后地区的妇女提供空间，让她们表达自身的关切和对未来的期望。2007 年，“对话南非妇女”率领一个多党派代表团前往苏丹参加苏丹政界妇女会议，并于 2007 年 3 月在突尼斯出席、于 2007 年 4 月在南非主办了关于妇女、和平与繁荣问题的会议。因此，南非妇女抓住了现有的各种机会，并作为政治、商业和民间社会领导人发挥了积极作用，为解决冲突、在南非和非洲大陆全面实现社会经济发展做出了贡献。

8.17 此外，还采取了各种措施加强妇女的作用，确保她们参与有关维和、预防性外交和相关行动的决策。除此之外，包括外交部部长和总统顾问在内的一些高层女性也在非洲大陆及其他区域定期参与有关维和与预防性外交的决策。

妇女参与国际论坛的工作

8.18 南非于 2004 年提名一位妇女，即 Navi Pillay 法官，作为国际法院候选人。此外，妇女在派驻泛非议会的南非代表中占有合理比例。提名妇女担任联合国、非洲联盟、非洲发展新伙伴关系和南部非洲发展共同体各机构等国际论坛的技术人员，这种现象也在过去几年日益增多。不过，政府注意到在这个领域还有很多工作要做。几位女部长担任了国际和全球机构的主席。其中一个例子是，前任公共服务和行政部部长担任了英联邦机构（英联邦公共行政和管理协会）主席和泛非公共服务部长主席。

8.19 南非还支助了总统府配偶办公室的一项民间社会活动，协助战后局势下的妇女实际参与战后社会重建和民主进程。这包括和平圆桌会议，⁵⁶在此次会议上，南非妇女与刚果民主共和国、布隆迪和卢旺达妇女进行了对话。

8.20 南非参与了联合国非洲经济委员会制定非洲性别与发展指数的试点工作，以促进在整个非洲地区根据国际和全球协定开展性别监测和进展评估。

8.21 南非在《南部非洲发展共同体关于妇女与发展问题的议定书》的制订过程中发挥了关键作用，该议定书将妇女问题置于冲突后解决方案以及冲突后重建与发展的核心。该议定书于 2008 年 8 月获得批准和通过。

8.22 2008 年 6 月 19 日星期四，应美国国务卿康多莉扎·赖斯女士的邀请，外交部部长恩科萨扎纳·德拉米尼·祖马博士在联合国总部参加了联合国安理会关于冲突局势下的性暴力问题的主题辩论。这次辩论是在安理会的议程项目“妇女，和平与安全，重点是武装冲突局势下的强奸及其他形式性暴力”下举行的，它侧重于作为战争手段的性暴力问题。

8.23 为了促进南北合作的发展议程，无论是在双边论坛还是多边论坛上，南非都将妇女问题纳入讨论议程。在南南合作的框架内，不结盟运动（NAM）的部长们也提出了此类问题。不结盟运动将于 2008 年 12 月在危地马拉举行一个关于提高妇女地位问题的部长级会议。通过积极参与印度-巴西-南非（IBSA）对话论坛，南非力求推动加强南南合作和制定各种创新性合作方案，包括涉及性别问题的合作方案。南南合作还包括非亚新型战略伙伴关系（NAASP），在此范围内成立了一个妇女问题工作组。2006 年，南非和印度尼西亚在德班共同举办了非亚新型战略伙伴关系会议，并在本次会议间隙组织了一个妇女问题工作组。南非承诺促进非洲大陆的两性平等问题。

8.24 南非于 2007 年 4 月举办了第四次世界农村妇女大会和会前非洲磋商会议，以讨论农村妇女面临的普遍问题和广泛问题，交流世界各地解决此类问题的具体成功经验。

⁵⁶ 与国防部共同举办。

8.25 在社会发展领域，南非重申了本国的社会和人口发展优先问题——这些问题分别被纳入可持续发展问题世界首脑会议（《哥本哈根宣言》，1995年）和人口与行动计划国际会议中——以及国际商定的发展目标等等。性别问题作为一个优先事项得到了处理。

8.26 在民主论坛，尤其是在“赫尔辛基进程之友”范围内，南非是关于加强两性平等、防止对妇女暴力行为的性别路线图的促进者，形成了国际政治意愿并发展了合作机制。

8.27 南非继续让非国家行为者在性别领域，尤其是在健康和教育领域，发挥重要作用。

8.28 南非还积极参与制定非洲联盟、南部非洲发展共同体和非洲发展新伙伴关系的各种性别政策和性别方案。

第9条：国籍

9.1 在公民权的取得、继承和变更方面赋予男女平等权利的南非法律保持未变。政府在所审查期间内实施的措施包括各种法律改革措施，它们旨在清除妨碍外国配偶与其南非配偶（无论男女）团聚的各种障碍。这方面的主要法律改革文书是2004年《移民法修正案》（2004年第19号法案）和2004年《南非公民权法修正案》（2004年第17号法案）。通过在Dawood、Shalabi和Thomas等案⁵⁷中具有里程碑意义的裁定，宪法法院在对此类事项提供宪法指导方面发挥了关键作用。

9.2 还在设法确保对所有新法律对于平等的影响加以评估。在许多情况下，这意味着要撤销或重新规定法律条款，以纳入两性平等观点。对旧的法律，无论是法规、普通法、习惯法还是宗教法，都进行了审查，以期找出并删除破坏两性平等的规定。在实践中，重点在于分析现有法律和计划制定的法律，以确保此类法律不会直接或间接歧视妇女，并在可能的情况下纳入旨在促进妇女人权或受影响妇女群体的人权的各种措施。

9.3 下表显示了一些对妇女及其国籍具有影响的法律。

立法	概述
1996年《南非共和国宪法》（1996年第108号法案）	作为世界上最先进的宪法之一备受赞誉，在其基本条文中宣称，这一民主国家建立在人类尊严、实现平等、促进人权和自由、无种族歧视、无性别歧视等价值观的基础之上。该宪法包含一些促进两性平等的规定。其中包括“权利清单”中的平等条款。

⁵⁷ Dawood、Shalabi 和 Thomas 诉民政部长案，2000(3) SA 93 以及 Booysen 等人诉民政部长等人案，2001 (4) SA 485。

表 4：影响妇女生活的重要立法	
1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）	该法废除了按习惯法结婚的妇女的卑下地位，并废除了丈夫作为监护人的婚姻权力。
1995 年《南非公民权法》（1995 年第 88 号法案）	公民权不因婚姻而失去或取得，因而履行了根据《消除对妇女一切形式歧视公约》承担的义务。

难民

9.4 南非还审查了针对难民的监管框架，以确保包括妇女在内的所有难民受到有尊严的对待，并有机会不受阻碍地获得生活必需品，包括保健、社会补助、住房、教育和工作。遗憾的是，针对难民的不满和反应越来越多，南非各地的暴力攻击事件就是证明。南非本地人担心，在分配给仍然贫穷、失业和/或需要基本服务的大量南非公民的不多资源中，难民也分得一杯羹。南非人权委员会和曾经协助寻求庇护者的联合国难民事务高级专员，均证实了针对其他非洲民族的暴力行为以及针对难民的消极反应。民政部已经认识到在申请处理中存在积压现象，需要从速办理此事。前往南非的难民大多来自非洲邻国，最近一批来自津巴布韦，该国的政局不稳，导致大批难民涌入南非寻找工作、和平和安全。负责解决难民需求的政府各部将得到有关宣传和培训，从而了解《宪法》关于获得教育、保健和其他社会援助等基本公共服务的规定并不带偏见地实施这一规定。还需要开展人权教育和运动，以制止对居住在南非的这些脆弱外国国民——他们被认为在和贫困人口争夺稀缺资源——的暴力行为。

移民

9.5 为确保公平和效率，南非修改了移民法。不过，在对移民模式的研究中，南非注意到妇女和儿童的比例往往特别大，这引起了一种担忧，即这种现象可能与贩运人口活动相关。政府目前正在研究这种不正常现象。

第三部分

第 10 条：教育

第 10(a)条：平等接受教育

10.1 在所审查期间，政府一直坚持不懈地在各个教育领域推行改革措施，包括旨在提高女童和妇女地位以及促进两性平等的措施。它继续确保遵守全民教育目标，并履行它对国际和区域协定的义务，即在教育领域

促进两性平等，同时致力于实现关于普及初等教育的千年发展目标 2 和目标 3。

10.2 改革教育制度以消除历史遗留的系统性缺陷和上学机会的不平等的关键法律改革措施，已在南非向消除对妇女歧视委员会提交的初次报告中涉及。尤其是 1996 年《国家教育政策法》（1996 年第 27 号法案）和 1996 年《南非学校法》（1996 年第 84 号法案）扩大了教育机会，促进了平等和民主教育，并促进了 7-15 岁儿童的义务制教育。1998 年《继续教育与培训法》（1998 年第 98 号法案）对继续教育做出规定，并涉及了在继续教育和此前由男性主导的领域中提高妇女地位的问题。1998 年《技能发展法》（1998 年第 97 号法案）规定应更新并获得在劳动部门就业和晋级的新技能，并要求劳工部考虑两性平等方面的规定。

10.3 南非确保通过以下方法消除教育领域针对所有学习者的歧视性做法：

- 确保在取得事业和职业指导、取得学习机会和在城乡各类教育机构取得文凭方面，所有人一律条件相同。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培训方面，都应保证这种平等；
- 课程、考试、师资的标准、学前教育校舍和设备的质量一律相同；
- 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，尤其应修订教科书和课程以及相应地修改教学方法；
- 领取奖学金和其他研究补助金的机会相同；
- 在接受继续教育，特别是包括成人扫盲方案、实用扫盲方案以及旨在尽早缩小男女教育差距的方案在内的成人教育方面，机会相同；
- 降低女生辍学率，并为提前离校的少女和妇女开办各种方案；
- 积极参加体育运动和体育教育的机会相同；
- 有平等机会取得有助于保障家庭健康和幸福的专门教育信息，包括关于计划生育的知识和咨询。

1998 年以来的立法与发展

10.4 1996 年《南非学校法》（1996 年第 84 号法案）在 1999 年和 2002 年经过修正，它给予所有在校生家长学费定价权。为了防止学费成为教育障碍，建立了针对贫困家长的学费减免制度。自 2006 年以来，在南非最贫困地区的所有学校中，有 60% 成为“免费”学校。那里的孤儿或寄养学生一直被自动免除学费。2006 年，该类别被扩大到包括所有儿童抚养金的领取者。

10.5 2001 年 3 月，《国家高等教育计划》重建高等教育制度，制定了学生平等和就业公平目标。学生平等目标是针对代表比例不足的黑人和女学生，就业公平则旨在解决种族和性别就业不平等现象。

10.6 2000 年《成人基础教育与培训法》（2000 年第 52 号法案）规定为此前未能获得教育机会的年龄较大者提供基础教育。该法在很大程度上惠及了过去历来处于劣势的农村妇女和黑人妇女。为了纠正残疾人在教育

领域遇到的不平等，《教育白皮书 6：特殊需求教育，建立一个全纳教育和培训系统》（2001 年）鼓励在可能的情况下将有特殊需求的学习者纳入主流公立学校。

10.7 在所审查期间，政府在整个教育系统推行了变革措施。女性在教育系统所有层次上的比例都有提高，在几乎所有领域都实现了均等。2006 年一份纵览式报告中的教育统计数据显示，相比男生，有更多同样适学年龄的女生入学就读。它还显示出一种有利于女生的不均等现象。性别差距最大的，也就是说与两性均等相距最远的省份，是东开普省和西开普省；而林波波省则根本没有任何性别差距。相比男童，有更多女童接受中等和高等教育。此外，所有儿童的教育参与率都有显著提高，几乎达到普及并实现了千年发展目标中的教育目标，具体情况如以下数据所示：

- 2001 年，教育系统内 0-17 岁女童人数⁵⁸与同一年龄组的男童人数相当。2007 年保持未变；⁵⁹
- 2007 年，95.8% 的 7-13 岁小学适龄儿童进入小学就读；
- 2007 年，女生比例略高，为 96%，男生为 95.6%；数字显示小学入学已接近普及；
- 19 岁以下女生入学比例从 1995 年的 21.33% 提高到 1999 年的 65.53%，⁶⁰接着又提高到 2007 年的 87.41%；⁶¹
- 根据 2007 年 3 月的劳动力调查，总人口的识字率为 89.09%，而 15-24 岁人口的识字率为 97.5%；
- 2007 年，南非初等、中等和高等教育的性别均等指数分别为 0.99、0.97 和 1.16；
- 2007 年，相比男性，有更多女性入读高等教育；⁶²
- 2001 年，女性获得了所有大学学历中的 56%，但是她们在工程学和技术领域的比例依然不够高；
- 女生在高等教育的总入学率从 1994 年的 44% 提高到 2004 年的 53.4%（面授和远程教育）；⁶³
- 2007 年，黑人学生占高等教育中的面授和远程教育入学人数的 68.17%；
- 教育系统为黑人和女性毕业生人数增多而欢呼，称其是政府在过去 10 年里扩大教育机会、鼓励教育公平和提供教育补救措施方面取得的一个重大成就。

10.8 总体上看有迹象表明，女生的辍学率低于男生。这一令人鼓舞的趋势与其他非洲国家的相反，其原因在于：

- 只有相对较高的职位（主要针对非洲妇女）才要求入学考试和后续培训；
- 家庭可能开始越来越多地为女童投资，因为妇女更多地成为唯一的养家者；
- 认为受过教育的女童可以要求更高的聘礼。

⁵⁸ 数字来源：1995 年和 2001 年南非统计局人口普查。保持未变。

⁵⁹ 南非统计局社区调查，2007 年。

⁶⁰ 资料来源：10 月住户调查，1995 年和 1999 年，南非统计局（参看本报告附件 8 表 1）。

⁶¹ 国家统计局社区调查，2007 年。

⁶² 同上。

⁶³ 非洲同行审议机制，2007 年。

10.9 在辍学的女童中，怀孕是最常见的理由。不过，1996年《南非学校法》（1996年第84号法案）对于怀孕学生及其继续接受教育问题做出了明确规定。⁶⁴

第10(b)条：课程和教育设施

10.10 2002年《国家课程声明》与此前带有种族歧视和性别歧视的课程模式大相径庭。新课程是解放性的，涉及国家建设，以学习者为中心，注重结果，并且更具性别敏感性。教育部通过为全国教师提供课程辅导教材，特别是有关学生怀孕、校内性暴力和性骚扰问题的平面媒体宣传插页，正在进一步强化该课程。

10.11 政府与民间社会合作，继续在距离农村社区的不算太远的地方提供校舍，并为其配备计算机和实验室等教学辅助设备。不过，这是一项长期干预措施，需要很多年才能覆盖所有乡村。公共工程部和教育部携手努力，利用创新技术在弱势社区建设和修复学校，这些技术可以促进快速移交学校而质量不打折扣。以下文本框提供了这方面的一个实例：

文本框 15：学校基础设施发展

公共工程部长在公共工程部和教育部的配合下，于2007年6月在东开普省、2007年7月在姆普马兰加省启动了“消灭泥校”方案。

尽管民间社会和政府自1994年以来付出了很大努力，但仍需解决种族隔离制度遗留下来的大量不均等现象，尤其是在南非较贫困和较落后地区。

10.12 国家教育基础设施管理系统是政府开发的一种电子规划和管理工具，以便取得有关全国所有公立学校基础设施和设备状况的信息。2007年发布的一份报告提供了有关各个学校的详细信息，包括其有形基础设施、供水和环境卫生状况。根据该报告的数据，没有供水的公立学校数量从1996年的8 823所减少到了2006年的3 152所，没有校内厕所的学校数量从1996年的3 265所减少到了2006年的1 532所。这个工具被用作完善全国公立学校有形基础设施发展的规划工具。该项目的第一阶段已于2008年完工，它将投入使用，从而确保记录、追踪每个学校的基础设施状况，并用于制订升级计划。

10.13 作为《南非农村交通战略》的一部分，学校交通是各部门（国家、省和地方/市）的优先事项。目前正在通过以下方式努力提高交通的便利性：完善道路基础设施；建立村级或农场内部交通；以及通过补贴主干道上的巴士和的士进行连接。在农村和城市周边地区增加可以承受的交通，从而减少学生上下学所花费的

⁶⁴ 南非性别与发展指数；南非妇女进步报告，南非报告。

大量时间，并提高参与率和教学成绩。尽管没有全国性的学生交通战略，但一些省级部门已经在有特别需求的地区实施了具体的学生交通战略。

10.14 贫困及其他社会经济因素仍对开办有质量的全民教育构成威胁。教育部增加了从前落后地区的学校数量，并增加了向学校提供基本服务的预算，例如，在 2006/2007 财政年度建起了 21 所学校，并拿出 9.5 亿兰特用于提供服务。通过全国学校营养方案，政府确保每年有 156 天向来自贫困社区的小学生提供一顿健康膳食。2007 年，在 18 039 所小学中，共有 6 054 000 名学生成为该方案的受益人。这个计划旨在提高学生的主动学习能力，并与各个学校的粮食生产和营养教育计划共同发挥作用。

10.15 为维护教育环境的安全和安保，政府出台了多项确保学校安全的措施，例如在学校周围建设和安装围栏以限制入侵者接近，并安装高桅安全灯；执行宣布所有公立学校为无毒区和无危险性武器区的法规。在全国各地，有 585 所学校率先成为安全示范校。教育部官员和学校理事机构正在合作制定安全学校政策，经认定的学校安全团队包括社区代表，以共同保护学校安全。关于使用和滥用药物的政策和方案已经出台，以净化整个学校环境。除了 2001 年 10 月 12 日第 22754 号政府公报中的《公立学校安全措施条例》，还有许多关于控制和管理校内药品滥用问题的补充性和相关政策与法律。

10.16 学校理事机构对于确保出台营造一个反歧视的、安全的学校环境的措施包括行为守则，负有法定义务，其目的是遏制公立学校的种族主义、怀孕、性骚扰和暴力行为。2007 年推出的新法规赋予学校对学生进行搜身以寻找武器和毒品的更大权力。

第 10(c)条：消除性别定型观念

10.17 2000 年，南非政府发表了《价值观、教育和民主宣言》，其中包括一系列旨在促进民主、平等、无种族歧视、无性别歧视、人类尊严、问责、法治、尊重、和解等价值观的战略。这些价值观已被纳入教材、课程、宗教与文化干预措施以及经过审查的语言政策中，以消除性别定型观念及其他形式的偏见和歧视。新教育课程和教学方法还力图纳入男女平等原则。

10.18 1996 年《南非学校法》（1996 年第 84 号法案）禁止以怀孕为由歧视学生。学生接受怀孕和性传播疾病预防教育，并通过全国课程中一至十二年级必修的“生活导向课”接受积极生活方式教育。还有同伴教育、预防和支助方案可以利用。《学生妊娠预防与管理措施》向教育工作者提供支助，以管理在校怀孕问题，帮助降低女童辍学率。值得注意的是，女童的辍学率远远低于男童。

10.19 南非政府推出了一系列创新方案，旨在完善妇女的职业选择，并特别注重促进她们参与科学和技术领域。2001 年全国人口普查显示，在社会科学领域，20 岁以上人口中女性人数是男性的 2 倍，但在工程学、纯科学和生命科学领域的男性人数是女性的 10 倍。

10.20 科学和技术部成立了国家创新咨询委员会，作为科学和技术部长的咨询小组。科学、工程与技术妇女小组委员会就科学和技术环境下的妇女问题向部长提供建议。该方案自 2003 年起实施，至今已为妇女颁发了 3 150 000 兰特奖金和奖学金。这一进程的一个积极副产品是在制作电视系列片《科学界女性》的过程中获得了该部提供的援助，该片于 2007 年在南非国家电视台播放。这个系列片旨在教育年轻女性从事科学、工程和技术职业，但也彰显了南非女科学家的影响力。南非的一家周报还报道了“科学界女性奖”各类得主的情况。⁶⁵此外，该部于 2003 年设立了“科学界女性奖”，以表彰妇女在科学领域取得的成就。这些奖项展示了女科学界的成就，并为年轻女性进入科学技术领域树立了榜样。

10.21 由于认识到技术能推动经济发展，发动了女童教育运动（GEM），鼓励女童参与科学和技术领域。技术女童方案是与国家和省级兄弟教育部门共同发起的，旨在提供职业指导和生活技能支助，尤其是在数学和技术领域。目标群体包括年龄在 15-20 岁、来自农村地区的中学女学生或高等院校新生。还在学校中开展了男童教育运动（BEM），与女童教育运动形成互补，作为增强女童和男童在课程和社会技能领域赋予能力的一种手段。女童教育运动于 2002 年在林波波省、夸祖鲁-纳塔尔省和东开普省启动，并于 2003 年推广到全国。尽管男童教育运动始于 2007 年，但男童一直是教育部开设的女童教育运动营的参与者。这些营地活动的重点不单是生活技能教育，而且还包括提高对女童在数学、科学和技术学习领域的参与、续读和成就的认识。除了与科学和技术部及联合国儿童基金会合作举办活动外，每年学校放假期间，教育部都在各省举办一次运动营活动。技术女童方案于 2002 年为女童开办了数学和技术营，并在东开普省的 Tombo 村创办了一所信息技术学院。2002 年，通过国家科学与技术方案开办的为期两周的科学营惠及了 347 名女学生。

10.22 尽管教育系统齐心协力、共谋创新，以创造一个无性别歧视的公平教育环境，但教育系统在业务上仍然面临不断变革性别关系的挑战，包括性别定型观念和校内性别暴力问题。

校内暴力预防和女童保护

10.23 在阅读本节时应参看本报告第五部分有关性别暴力的第 2.2 和第 4.1 段。政府在教育部门采取了一系列举措，确保儿童尤其是女童的在校安全。政府出台了消除校内暴力和教育环境中性别暴力的进步政策，问题仍然在于执法和创建人权文化。

10.24 在教育环境中以及在课程本身中都可以发现为解决这一问题做出的大多数努力。例如，生活技能和生活导向、艾滋病毒和艾滋病预防以及注重结果的教育构成了教学材料的重要内容。生活技能方案涉及性虐待问题，生活导向方案则涉及性别暴力问题。尽管学生对艾滋病毒和艾滋病的认识似乎有所提高，但方案对性行为的影响较为有限，这主要是因为内容贫乏、师资培训不足、文化障碍持续存在、教育工作者的抵制，以及家长反对开展性教育。⁶⁶一个职业发展培训模式“睁大我们的眼睛：解决南非校内性别暴力问题”已被用

⁶⁵ 科学与技术部为《消除对妇女一切形式歧视公约》报告提供的资料，2008 年。

⁶⁶ 2007 年妇女议会，校内性别暴力。

于培训教育工作者和官员，而且这种培训已在全国展开。它包括 8 个互动性的研讨会，旨在提高教育工作者对性骚扰和性别暴力的认识，斩断性暴力与艾滋病毒/艾滋病联系，加强学校安全。2008 年，教育部制定了《公立学校性暴力和性骚扰预防及管理准则》（《准则》）。它旨在协助公立学校坚持处理性暴力和性骚扰问题的最低限度标准程序，并通过性暴力和性骚扰报案程序向受害人提供协助。

10.25 2001 年，教育部和南非警察署完成了一本《安全学校指南》工作手册。该手册对于教育工作者、地区负责人、校长、学校理事机构和社区成员要采取的行动而言是一个宝贵资源。它为学校提供了应对学校暴力问题的战略，侧重于提高学校管理和学校服务的效果、权威和效率，制定各种执行政策、程序和计划，包括处理违规者的政策以及动员青年参与预防方案、项目和活动并增强其能力的战略。针对该手册的培训已经在国家和省级开展。

10.26 教育部与南非警察署和非政府组织“没有枪的南非”合作，试验性地宣布一些学校为“无枪校园”。此外，该部还与学校理事机构密切合作，帮助它们制定学校安全政策，并建立有社区代表参与的学校安全团队，积极致力于保障学校安全。省级教育部门投入了大量资金建造学校围栏，并对坏了的围栏进行修补，帮助学校建立可控边界。

10.27 为了缓解社会心理因素及其对性别暴力、学生怀孕和性骚扰的影响，教育部继续培训同伴教育者，使其成为支助同伴的导师和辅导员。这是通过女童教育运动和男童教育运动俱乐部方案，以及通过国家课程生活导向学习方案提供的课程实现的。《教育机构药品滥用管理政策》是根据教育部长理事会的决定制定的，旨在提高教育机构在全国协调统一地管理学生滥用药物的能力。该政策的主旨是，不仅帮助滥用药物的学生，而且还要帮助没有使用药物但可能受他人使用药物影响的大多数学生。它补充了有关防控和管理校内药物滥用问题的政策和法律，尤其是 2001 年 10 月 12 日第 22754 号政府公报《公立学校安全措施条例》。这些条例宣布所有公立学校为无毒品区和无危险性武器区，并且规范进入学校制度，对未经授权进入者加以管理。

10.28 在所有 9 个省份开展的“安全与护校”方案全面解决犯罪和性别暴力问题，而非政府组织合作开展的“暴力与和解研究”等活动则为教育工作者和学生提供了咨询、教材和培训讲习班。教育部作为部门间管理小组——由国家检察署领导的一个机构，负责处理少年犯罪案件——的成员，确保学生获得教育机会，并对其案件加以迅速追踪和关注。它还通过制定 2007 年《刑法（性犯罪及相关事项）修正案》（2007 年第 32 号法案），解决了性别暴力的预防和管理问题。教育部正在倡导执行性暴力和性骚扰预防及管理准则。

10.29 通过 2007 年《教育法修正案》（2007 年第 31 号法案），省级教育部门有权就学校表现和学校安全，对校长进行问责。一个新的省级战略正在制定，并将于今年提交省级内阁，因为暴力行为正在影响着学校安全和学习质量。教育部侧重于首先在各省确定的 60 个高风险学校建立安全学校，同时也承认有更多学校需要关注。⁶⁷课程方面的努力和上面讨论的各种方案对于解决校园暴力问题至关重要，不过，为了促成具有深

⁶⁷ 同上。

远意义的社会变革，学校必须扩大与其所在社区、民间社会组织以及刑事司法系统的合作，有效制止学校和社区内的暴力行为。

校内暴力行为研究

10.30 2008年4月，司法与犯罪预防中心发布了全国校内暴力行为研究。该研究所基于的信息是从公立和私立学校的12 794名学生、264名校长和521名教师那里收集的。该研究结论表明：

- 小学内的暴力行为在东开普省最普遍。中学暴力发生率的最高纪录在豪滕省和林波波省；
- 有十分之一的学生说，他们可以相当容易地搞到枪支；
- 酒精和毒品很容易获得；
- 83%到90%的学生遭受过某种形式的性侵犯；
- 性侵犯在小学和中学都很普遍——多达90%的学生说，他们曾经经历过某种形式的攻击。

文本框 16：对全国校园暴力研究结论的若干评论

司法与犯罪预防中心研究主任 Patrick Burton 说：“超过十分之一（14.7%）的中学生和只是略少（10.5%）的小学生报告说，很容易在学校得到酒精，而且类似比例的学生认为很容易得到大麻。”他说，31.2%的大学生说很容易在学校得到匕首。不过 Burton 说，尽管有 1 821 054 名学生曾经遭受过校内犯罪，学生们仍然认为学校环境是安全的。“这是因为犯罪在社会中已经正常化。南非的暴力发生率很高，而且犯罪已经成为家常便饭。”

教育部副总干事Gugu Ndebele说：“遭受暴力和伤害的儿童有可能变成反社会行为的实施者。”她说教育部正在研究促进学校安全的行动，并呼吁更多的社区参与进来。⁶⁸

教育部执行理事会成员Cameron Dugmore说，作为所增加的学校安全措施的一部分，有必要将学校安全提升到一个“新水平”，暴力频发、业绩不佳学校的校长可以撤换，接受指导或面临失职听证。Dugmore周日说，在人权委员会（HRC）就学校暴力问题提出谴责性报告并审查了安全学校方案之后，一项完善的安全战略将在两个月内提交省执行委员会。“必须将反社会行为消灭在萌芽状态”。⁶⁹

人们感到关切的是对农场童工的剥削及其对童工参与教育的影响，这一问题需要解决。“有很多证据表明，农场学校的儿童遭受着系统性的剥削。直到 1988 年，农场主都有权让儿童辍学去其农场做工。这种做法尽管现在已属违法，但仍在延续。这方面可靠的、系统的数据也很难得到，但是 Fairleigh 农场学校的轶事证据表明，学生经常被迫帮助收割庄稼。SANGOCO 贫困问题听证会还听取了被带离学校帮助收割庄稼的西北省

⁶⁸ 《暴力悄然逼近数百万学童》，Sashni Pather，2008年4月24日《泰晤士报》；“犯罪现在是家常便饭”。

⁶⁹ Aeysha Kassiem，《开普敦时报》，2008年3月17日第1版。

学生的诉说。”——Stuart Wilson，威特沃特斯兰德大学应用法律研究中心，2002年。引用：1988年《教育法修正案》；Stuart Wilson，“人权课堂”，London Times Law。

第 10(d)条：奖学金和助学金

10.31 《宪法》、教育法和《平等法》禁止在奖学金和助学金的颁发中实施歧视。不过，业已证明存在挑衅性的间接歧视，它们往往被伪装成为成绩要求，尤其是在颁发给学者研究津贴时，这就提出了一个挑战。

10.32 为了解决系统性不平等，南非政府与卡内基基金会等民间团体和教育部门（国家和省级）合作启动了若干方案，这些方案构成针对女童和妇女（尤其是年轻妇女）的特别措施，以促进她们实际享有奖学金和助学金机会。很多此类措施旨在鼓励女童和妇女在稀缺技术领域——如科学教育领域、技术领域和女性代表比例不足的金融领域——追求并保持事业成功。教育部支持针对研究生学习的国家财政援助计划，并为科学和工程学领域的女性提供本科学习资金。

1.33 除了见习生、实习生和年轻专业人员高级职位方案，公共工程部还遵照 1998 年《技能发展法》（1998 年第 97 号法案）建立了一个助学基金，以提高建筑和房地产行业的教育数量和教育质量。

第 10(e)条：继续教育和扫盲方案

10.34 1998 年《继续教育与培训法》（1998 年第 98 号法案）为制定一个全国协调的继续教育和培训系统提供了依据，该系统旨在确保过去被边缘化者——包括妇女、残疾人和弱势群体——在工作场所的代表权并有平等机会接受继续教育。

10.35 执行 1995 年《南非资格认证局法》（1995 年第 58 号法案）制定的南非资格框架和技能发展框架，⁷⁰要致力于性别观点主流化，并促进男女之间的平等。妇女尤其受益于在稀缺技能领域的见习，这些职位是通过各部门教育主管机构的技能发展供资提供的。

10.36 2000 年 3 月 20 日，劳工部设立了 25 个行业教育与培训局（SETA），这预示着技能发展新前景的到来。这 25 个局涵盖了南非所有经济部门，包括服务业、银行业、农业、能源、保健和福利、建筑业、批发和零售业、教育、培训和发展实践，以及旅游、医院和体育部门。行业教育与培训局的成员和利益攸关方包括雇主、学习者、供应商、工会、政府各部门和各经济部门的谈判委员会。根据 1998 年《技能发展法》和 1999 年《技能发展征税法》的规定，从 2001 年 4 月 1 日起，每个在南非税务局（SARS）登记过所得税预扣

⁷⁰ 由 1998 年《技能发展法》（1998 年第 87 号法案）、1999 年《技能发展征税法》（1999 年第 9 号法案）和《国家技能发展战略》确定。

的雇主以及年薪超过 250 000 兰特的雇主必须向南非税务局登记缴纳技能发展税，即向雇员支付的报酬总额的 1%。

10.37 这笔资金用于资助公司雇员的技能发展方案。因此，每家公司都需要制定一个工作场所技能计划，并就培训和技能发展的进展情况提交年度培训报告。《国家技能发展战略》框架对遵守上述法律做出了具体规定。还为该框架下的家佣工人和失业者制定了培训方案。在本报告完成之时，还没有得到这些行业教育与培训局开展妇女培训的分类数据。不过，取得此类宝贵信息仍是一个优先事项。

10.38 南非政府通过《成人教育和培训的多重计划执行战略》设定了各种具体目标，从而到 2005 年将文盲率降低一半。成人基础教育和培训中心与南非国家扫盲行动方案的工作重心是农村地区，尤其是居住在农村社区的妇女。还有一些项目是针对家佣工人的。

10.39 关于政府方案的 10 年审查报告显示，南非的识字率有显著提高，从 1996 年总人口的 83% 提高到 2001 年的 89%，而在 15-24 岁人口中，识字率从 83% 提高到 96%。2002 年，妇女的识字率为 85.5%，而男子的是 90%。⁷¹这表明南非妇女的识字率略微低于男子。必须注意的是，这些数字远不足以说明妇女是否只能用一种语言读写，或者这是否是指妇女事实上仅能签自己的名字，等等。2001 年人口普查的数据⁷²表明，15-24 岁年龄组女性在识字妇女中的识字水平最高。根据 2007 年 3 月的劳动力调查，15-24 岁人口的识字率，女性为 97.78%，男性为 97.28%。2007 年总人口的识字率为男性 90.97%，女性 87.36%。

10.40 2002 年，25-44 岁人口中能够读写的比例⁷³为妇女 92%，男子 94%。2007 年，同一年龄组的这些数字为妇女 93.96%，男子 94.35%。2002 年，45 岁以上妇女中能够读写的人口比例为 70.4%，而男子为 78.2%。⁷⁴2007 年，同一年龄组的这些数字为妇女 69.42%，男子为 78.23%。数据显示，这些年龄组妇女的识字率从 1999 年到 2007 年一直在稳步增长。⁷⁵这反映出过去许多妇女无法获得教育机会。此外，把女童留在家里从事家务劳动的习俗已经造成了众多文盲妇女。2007 年，⁷⁶在接受调查的总人口（包括从事和未从事经济活动的人口）中，2.4% 的男性和 3.5% 的女性是文盲（即未受过任何教育）。

10.41 以下文本框提供了一个助学金案例研究，并提出了这些方案所面临的挑战。

⁷¹ 资料来源：劳动力调查，2002 年，南非统计局。

⁷² 《十年审查报告》。

⁷³ 同上。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ 劳动力调查，2007 年，南非统计局。

文本框 17：土地事务部案例研究

土地事务部贯彻落实 1998 年《技能发展法》（1998 年第 97 号法案）、1999 年《技能发展征税法》（1999 年第 9 号法案）、《公共部门人力资源发展战略》、1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）和《国家技能发展战略》，并认识到在制图和城区规划等领域缺少技能熟练的女性担任相关职位。他们也认识到很少有妇女担任关键部门领导职位。

鉴于这一问题，对于所招募的毕业生给予助学金，以保证在顺利完成必修课程后就业。共向 616 名各族女性发放了助学金，但仅有 144 名顺利毕业，其他人因未遵守人力资源部主任的要求（比如，未提交她们的成绩）而退出了方案。此外，在实习方案中，473 名候选人获准上岗实习，278 名确认已完成实习，而 193 名则因其他部门的就业机会而辞职。ABET 方案有 15 名参与者，其中 5 名仍在继续，其他人则已退出。这类方案中的挑战一直是退出。

就助学金计划而言，有的候选人因没有达到标准、多次不及格或旷课多，而被人力资源部要求退出。助学金计划需要借助招聘和留用战略加以适当营销，并明确规定赋予妇女优先权，例如通过广告宣传。为解决这一问题所采取的措施包括：在学生顺利完成最初几年的学业之后，继续向其提供后续学年助学金；在毕业时提供就业；并任命一位首席培训官来协调该领域的工作。⁷⁷

第 10(f)条：降低女生辍学率

10.42 根据 1996 年《南非学校法》（1996 年第 84 号法案），已经实施了多项措施以降低女学生的辍学率。该法规定，任何学生不因怀孕而遭受歧视。已经实施的行政管理措施还涉及帮助辍学的女童和男童继续其学业的教育方案。值得注意的是，女生的辍学率远远低于男生。

第 10(g)条：体育机会均等

10.43 不断对体育政策和相关经费进行审查，以查明并消除对妇女的一切形式歧视。因此，在所审查期间，女性在校内的体育运动和相关体育教育活动获得了政府和私营部门越来越多的资助和关注。

第 10(h)条：获得教育和计划生育信息及建议

10.44 南非各学校日益把计划生育教育和相关生殖健康教育纳入所有学生的生活技能培训。学校向学生提供信息，增强他们做出明智选择的能力，但并不向他们供应避孕药具。计划生育咨询由遍布全国的保健中心免

⁷⁷ 土地事务部为《消除对妇女一切形式歧视公约》报告提供的资料，2008 年 4 月。

费提供，包括大学诊所在内的保健中心是国家初级卫生保健系统的一部分。政府通过教育不断予以解决的一个挑战是，鼓励年轻妇女和男子利用所能得到的计划生育服务，不用害怕别人的轻视。

第 11 条：就业

“在全球范围内，但尤其是在非洲，妇女不能充分获得所需要的资源，成为具备经济生产能力和独立的人。不过，正如我们所知，妇女非常勤劳，在面对重大成败关口时充满斗志。我们可以从妇女即使在困难情况下——如处于非正规经济部门、作为小商小贩、从事非全日制工作、从事农业、从事家庭服务、决意供养家人——仍与重大挑战抗争的例子中看到这一点。无论是在农村还是城市，妇女都日益成为家庭和社区的支柱。很明显，由于这些妇女的贫困有可能否定我们南非人自 1994 年民主制肇始以来取得的进步，我们必须本着妇女日的口号‘团结一致，争取女权！’的精神，强化我们在赋予妇女权力方面的干预措施！”

南非前总统塔博·姆贝基先生 2008 年 8 月 19 日在妇女议会上的讲话

第 11 (a) 条：消除在就业方面对妇女的歧视

11.1 联合国的统计数字显示，尽管妇女占世界人口的一半以上，“她们干了全世界所做工作的三分之二。然而，妇女的收入仅占世界收入的 10%，而且她们仅仅拥有世界 1% 的财富 (Brazili, 1991: 17)”。这些统计数字有力地证明了妇女在劳动力市场的地位。南非也未能逃脱这种模式。⁷⁸

11.2 南非自 1998 年以来一直在实施劳动力市场变革措施，这些措施旨在平衡就业机会的获得。其重点在于执行变革劳动力市场的新法律框架，以期肯定妇女并使她们进入此前对她们关闭的劳动力市场中的某些领域并获得晋升。在报告所审查期间实施的重要文书包括 1995 年《劳动关系法》(1995 年第 66 号法案)、1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案)、1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)、1995 年《公共服务部门肯定行动白皮书》、业经 1996 年、2001 年修正的《公共服务法》⁷⁹ (2007 年第 30 号法案)、涉及社会保障和工作场所健康与安全的法律。立法问题已在前几条，尤其是在第 2、4 和 7 条中进行了广泛讨论。

11.3 男女平等原则也为劳动法改革，尤其是为有关家佣工人保护、非全日制工人和有家庭责任工人的劳动法改革，提供了依据。1998 年以来实施的具体措施在下文讨论。1996 年《法律援助法修正案》(1996 年第 20 号法案) 使法律援助委员会能够在需要时，由国家出资向被告人提供法律代表。

11.4 《宪法》，尤其是禁止歧视的第 9(2) 条，为旨在解决男女之间收入差距的法律措施提供了依据。这些措施包括：

⁷⁸ 妇女与劳动市场：创造就业机会政策面临的挑战，1994 年，Pat Horn。

⁷⁹ 该法和《公共服务部门肯定行动白皮书》仅适用于公共服务部门。

- 1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案)
- 1995 年《劳动关系法》(1995 年第 66 号法案)
- 1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)
- 将失业保险扩展到此前被排除在外的几类工人，包括家佣工人。

11.5 旨在解决性别收入差距的具体措施包括：

- **家佣工人：**2001 年 7 月发表并出版了家佣工人调查报告。这成为怀着对贫困的严重关切讨论家佣工人最低工资问题的依据。该委员会在农业部门和零售部门也进行了类似研究。
- **各部门之间的收入差距：**经济委员会和就业公平委员会共同负责监测工资情况，以确保消除因种族、自然性别、社会性别、残疾或该法预想的任何其他理由或理由组合而构成的直接和间接歧视。为履行该任务而编制的就业公平报告得出了这样的结论：性别不平等现象仍然存在。

11.6 对如何确定工资做出规定的法律，极大地促进了从事传统女性职业或在传统女性部门的那些妇女的收入增长。不过，差距依然存在，目前正在付出更大努力来解决这一问题。

11.7 南非法律禁止性骚扰及其他形式骚扰。根据 1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)和《平等法》，性骚扰及其他形式骚扰被纳入有关不歧视的权利中。仇恨言论也被禁止。推出 2005 年修正的《性骚扰问题良好行为守则》，就是要澄清性骚扰问题。性骚扰及其他形式骚扰属于劳工部，具体地说是和解、调解和仲裁委员会以及劳动法院（由司法部管辖）的管辖范围。已通过的在工作场所保护妇女（以及其他）人不受暴力伤害的法律包括 1998 年《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)，该法确认对雇员的骚扰是一种不公平歧视。此外，还有根据 1995 年《劳动关系法》(1995 年第 66 号法案)颁发的《处理性骚扰问题良好行为准则》。涉及性骚扰问题的其他法律包括《教育工作者就业法》和 1996 年《南非学校法》(1996 年第 84 号法案)。前者于 2000 年进行了修订，将性骚扰明确界定为一种严重不当行为（第 17 条），后者则规定性骚扰构成不当行为。司法部推广了负责根据《平等法》解决性骚扰案件⁸⁰的平等法院。

11.8 遗憾的是，性骚扰仍是工作场所、学校以及公共和私人场所存在的一个问题。技术进步也为悄然而至、令人担忧的新形性侵犯开辟了道路，对现有的和常规的应对性别暴力的方法提出了挑战。以下案例——即 Ntsabo 诉 Real Security 案——的重要意义在于，它使雇主为其雇员的骚扰行为负责，雇主将不能对工作场所的性骚扰视而不见。阅读该案例时应参看本报告第 4 条第 4.25 段。

⁸⁰ 这类案件不涉及雇主与雇员的关系。

文本框 18: 性骚扰案

Ntsabo 诉实物担保公司案, [2004] 1 BLLR 58 (LC), 妇女法律中心

2003年11月14日星期五,开普敦市劳工法院做出了一项具有里程碑意义的判决,涉及性骚扰以及雇主对于一雇员对另一雇员犯下性骚扰行为的责任问题。法官驳回了该公司的说法,认定代表公司到庭的证人不诚实、不可靠。法院由于接受了 Ntsabo 女士及其证人的说法,因此必须处理提交其审理的法律问题以及雇主对骚扰者行为的责任问题。在做出该判决之前,据说南非还没有过涉及雇主根据 EEA 的有关规定对工作场所性骚扰承担责任的判决。依照我们以前的法律条款,如果有关员工是在工作期间在工作所内进行的性骚扰,那么只能让雇主承担替代责任。在该案中,有关方面认为,把关于雇主为员工的不法行为负责任的这些普通法原则引入 EEA 第 60 条是不正确的。他们认为,应将此事作为一种歧视行为处理,雇主应有责任消除一切形式的歧视并采取措施,根据有关性骚扰的指控进行调查。法院接受了代理法官 Pillay 调查结论中的这一论点,即 EEA 第 60 条创设了一种雇主对于雇员在工作时对同事进行性骚扰的替代责任。法院认为,由于实物担保公司已获知性骚扰且没有采取任何措施保护 Ntsabo 女士,该公司就应对她受到的损害负赔偿责任。因此,根据 EEA 第 60 条规定,因不公平解雇和歧视,判与她一定数额的赔偿。就歧视而言,她获得了以后的医疗费用赔偿以及伤痛、折磨以及尊严受损等赔偿。她总共获得了 82 000 兰特的赔偿,而且公司还要承担除此之外可能提出的伤痛、折磨和未来的医疗费用等方面的损害赔偿。众所希望,这一判决将有助于鼓励雇主对于性骚扰采取更加积极主动的措施,而且妇女们将会正视挑战,不仅要让犯罪者承担责任,而且也要让那些对骚扰纵容或视而不见的雇主承担责任。

第 11(a)(1) 条: 工作的权利

11.9 在所审查期间,在保护妇女工作权利方面的改进包括对 1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案)(其中包括怀孕权与亲权)进行改革,以及将基本就业权利推广到帮佣工人和非全日制工人等弱势群体。自 1998 年推行《就业公平法》(1998 年第 55 号法案)以来,妇女和其他工人现在除“不公平劳动做法”概念之外,还有了不受歧视的权利,有助于她们与不给其就业机会、解雇及其他工作场所侵犯其工作权利的行为进行斗争。

11.10 该法禁止歧视的规定也适用于怀孕歧视。由于该法定义的“雇员”,包括求职者,所以禁止(不公平)歧视延伸到就业前的歧视,这样也就包括在所有阶段的怀孕歧视,包括就业申请阶段。这一点很重要,因为劳工上诉法院最近在接到就业前怀孕歧视的指控时,没能提供必要的保护。⁸¹

⁸¹ Woolworth 有限公司诉 Whitehead 案 (2000 年), 21 ILJ 571 (LAC)。

11.11 尽管在保护工作权利方面取得了进展，总体失业情况，尤其是黑人妇女的失业情况，仍然是南非的主要挑战。⁸²这个问题得到政府的优先关注并成为包括公共工程扩大方案（EPWP）在内的政府扶贫方案的一部分。全球化的影响，特别是对服装行业的影响，使妇女的情形趋于恶化。

劳动力调查

11.12 2007年3月进行的劳动力调查⁸³提供了从2001年3月至2007年的妇女劳动力的进展情况。尽管妇女就业状况有了显著改善，这方面还是有许多工作要做。虽然从整体上来说，找不到工作的求职者人数从2005年的15.8%下降到2007年的13.8%，但这个数字仍然是女性高于男性，如下表所示。

表 5：2001-2007 年期间按性别列出的找不到工作的求职者趋势

工作人口的%	2001年3月	2002年3月	2003年3月	2004年3月	2005年3月	2006年3月	2007年3月
男性	7.5%	8.2%	8.5%	10.0%	9.9%	9.6%	9.2%
女性	11.5%	13.1%	13.9%	15.7%	15.8%	14.9%	13.8%
合计	9.6%	10.7%	11.3%	12.9%	13.0%	12.3%	11.6%

11.13 根据2007年3月的劳动力调查，妇女的教育情况在2007年也已有所改善，表明妇女教育程度的提高并不一定转化为就业可能性的增大。妇女的失业率依然高达30%，而男性的失业率是21.1%。下表显示的是截止2007年3月男女的教育程度。

表 6：截止 2007 年 3 月按性别列出的教育程度

最高教育程度	男性	女性
十二年级/标准 10	18.1%	33.7%
毕业文凭	10.7%	17.2%
学位	4.2%	8.4%

11.14 一份劳工部的研究报告概述了1995-2005年期间南非妇女与男性相比在就业、失业与薪水方面发生的变化。⁸⁴妇女在劳动力市场继续遭到歧视，就业质量和待遇都比较低。非洲妇女仍然是最脆弱的劳动力。尽管在劳动力方面取得了可观的进步，但巨大的挑战依然存在。若干调查结果如下：

⁸² 就业公平委员会第四次报告。

⁸³ 南非统计局，劳动力调查，2007年3月-2008年3月发布。

⁸⁴ 南非劳动力市场中的妇女，1995-2005年，南非共和国劳工部，网址：www.labour.gov.za。

- 在 1995 年至 2005 年间，南非妇女劳动力人数的增加是因为非洲妇女加入劳动力队伍造成的。在此期间，妇女占新增劳动力的 60%；
- 妇女的教育情况有所改善，在劳动力市场中拥有普通培训与教育、大学预科和高等教育学历的妇女人数增长速度最快；
- 最大增幅出现在两个年龄最大的群体：45-54 岁和 55-65 岁，显示妇女为了生存决定/不得不比以前工作的时间更长；
- 在低收入、保障少的工作中，妇女的比例依然很大。大多数妇女是没有技术、低薪的初级劳工，在这一时期创造的新就业机会中占四分之一强，这些工作都是批发和零售贸易领域的工作；
- 尽管存在上述情况，随着黑人妇女和女性劳动力大量涌入劳动力市场，所有妇女群体的失业率都增长了；
- 2005 年，非洲妇女的失业率为 53%，相比之下，总失业率为 39%，女性总失业率为 47%；
- 2005 年，年龄在 15-34 岁之间的求职者，有 7% 至 10% 的人找不到工作；
- 各级教育中，妇女的失业率比男同行要高；
- 性别歧视、年龄歧视和种族歧视依然存在，难以消除；
- 2001 年，所有群体的妇女收入低于男性，2005 年有色人种是个例外；
- 2005 年，白人妇女的收入高于具有同等教育程度的黑人妇女，但具有学位的非洲妇女、经理和专业人士（仅在 2005 年）以及操作员和装配工例外。

11.15 与其男同行相比，南非妇女的收入依旧较少，失业率和不充分就业率较高，劳动力参与率较低。这些情况只是再现了性别和种族贫困的规模。为应对这些劳工市场的挑战，南非政府采取了各种措施，以纠正南非性别化的贫困。妇女从中受益的主要举措包括：提供社会保障网，例如社会补助、育儿补助金、抚养老人等。社会补助金特别是老年补助金的受益者，大多数是老年妇女。另一项措施是公共工程扩大方案（EPWP），该方案规定了妇女的具体配额，并为妇女提供进入劳动力市场的机会。此外，明显的改革包括：改善了许多妇女的生活质量，特别是获得洁净水、卫生设施、初级保健、教育、公民参与和增加收入等方面的机会。其他措施包括创收机会、针对妇女的小企业发展、在采矿业和建筑业开放就业机会。

第 11 (a) (2) 条：享有相同就业机会的权利

11.16 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）（第 6 条）⁸⁵ 禁止一切就业行为包括遴选过程中的歧视。该法要求所有雇主要确保本单位的人员情况在指数上能够反映出南非的人口现状，并要在其有时限的人

⁸⁵ 用 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）第 1 条中“就业行为”定义进行解读，其中包括招聘程序、招聘广告和录用标准，以及任命和任命程序。

力资源计划中承诺做到这一点。对于被排除在本法之外的雇员而言，同样可根据《公平法》主张相同的权利。⁸⁶这两部法案还要求采取积极措施，促使妇女及其他特定群体事实上就业。

11.17 下面的文本框提供的最佳做法，是政府部门履行《宪法》规定的义务，促进总体就业机会，特别是针对妇女及其他弱势群体就业机会的范例。

文本框 19：创造就业机会的最佳做法

11.17.1 具有重大意义的是《建设宪章》、《财产宪章》、政府为最有效服务于弱势群体的发展于 1999 年建立的独立发展信托基金，以及以减贫为目标的各种方案。建筑业发展委员会——附表 3A “公共实体”——是根据议会的一项法案（2000 年第 38 号法案）成立的，以促进监管与发展框架，该框架旨在打造促进南非社会和经济发展的建设交付能力。建筑环境委员会是议会设立的一个法定机构（2000 年第 43 号法案），负责引导行业活动和确保对行业活动的有效管理，同时作为行业与政府之间为结构调整与发展进程做出协调贡献的双向渠道。内阁于 2005 年批准了政府范围内的不动产管理政策。根据上述各项规章条例，公共工程部通过公共工程扩大方案（EPWP），领导实施了一个综合扶贫和创造就业机会方案。

11.17.2 公共工程扩大方案旨在为至少 100 万人创造更多的工作机会，2004-2009 年间，至少有 40% 的女性、30% 的青年以及 2% 的残疾人获得了这样的工作机会。在像建筑业和房地产这种非传统职业领域，在促进赋予妇女权力和妇女发展方面的进展是有目共睹的。建筑业孵化器方案已有 134 个承建商，其中 50 人是妇女。在这一新的承包商发展方案中，还没有关于妇女所有的建筑公司的确凿统计数据。

11.17.3 虽然在实现民主后不长的时间内在解决妇女就业机会方面就取得了非常了不起的成就，但是还需要有关统计数据、监测和评估来确保目标妇女群实际享受这些方案的好处，确保她们不被男子当作“挡箭牌”。这是有关《公约》报告的磋商会议上确定的一个难题。公共工程部的就业公平情况表明，在 2006-2007 年，非洲妇女在高级管理层的比例为 25%，而目前国家的目标是 50%。⁸⁷

11.17.4 下面的例子表明，土地事务部是如何解决特定群体在各个职业类别和级别中比例不足问题的。该部有一个全国就业公平委员会，负责监察实施公平就业计划并确保各项目标的实现。现已指定一名就业公平负责人来推动这一进程。到 2007 年 7 月，该部已经步入正轨，2007 年妇女比例为 56%，而 2006 年为 54%；而在高级管理层，比例则有所下降，由 2006 年的 47% 下降到 38%，这再次说明妇女主要从事较低层次工作。⁸⁸

⁸⁶ 在阅读第 6 条时应参看该法案中的附表和第 5 条（适用条款）。

⁸⁷ 公共工程部提供的 CEDAW 数据，2008 年 4 月

⁸⁸ 土地事务部提供的 CEDAW 数据，2008 年 4 月。

11.17.5 南非通过专项拨款，例如通过部门授权妇女发展基金为矿业拨款 200 万兰特以及妇女企业家基金为中小企业家拨款，在很短的时间内下大力气扩大妇女在各类经济部门，特别是非传统部门的参与范围。部门授权妇女发展基金为预可行性研究报告提供资金并为矿业部门的妇女提供附属担保，而妇女企业家基金则为妇女所有企业的发展提供贷款和商业支持。贷款数额从 5 万兰特至 50 万兰特不等，并且过渡性融资使其在中标后就能提供服务。妇女基金也有利于企业获得发展和经济自给自足的小额信贷。

11.17.6 南非女企业家网络（SAWEN）是那些在南非中小型和微型企业（SMME）领域内致力于促进并提升妇女企业家地位的个人与组织的一个网络论坛，它帮助妇女企业家克服障碍，提供信息和获取业务资源与机会的途径，监测女企业家对国家经济和对女企业家社会经济地位提高产生的影响，说服公共和私营机构关注提高妇女地位问题，为妇女参加与他国的贸易代表团提供便利，并促进与女企业家（例如，在瑞典和英国的女企业家）的联系。南非女企业家网络（SAWEN）拥有 2 000 名潜在成员，她们拥有的中小型企业遍布全国各地。

11.17.7 另一个最佳实践就是，在北开普省始于 2003 年 8 月 18 日的维多利亚西公路建设项目。该项目 680 万兰特的总费用是通过公共工程扩大方案得到的。劳工部出资培训工人修建道路，加固和开挖排涝渠道并铺设侧石。该项目培训了 23 人，其中有 16 名妇女和 7 名男子。三名女毕业生建立起自己的企业，项目工人成功投标Telkom公司的修路项目，两名女子成功地完成新承包商的公路建设见习生计划，并随后在Norvalspont和加里斯完成了两条道路的建设合同。这些受益者在 2007 年的“妇女月计划”期间获得了副总统颁发的荣誉证书。⁸⁹

第 11 (a) (3) 条：享有就业条件平等的权利

11.18 1998 年《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）禁止一切就业行为上的歧视，包括提升、福利待遇、服务条件、人力资源、技能开发、就业保障和就业终止方面的歧视。⁹⁰该法进一步要求雇主通过消除就业政策或做法上的歧视，⁹¹采取措施促进工作场所的机会均等。员工人数超过 50 名或周转资金在规定门槛之上的雇主，还必须采取肯定行动（特别措施），以加速实现妇女、黑人和残疾人事实上享有就业条件平等的权利。

11.19 根据 1998《就业公平法》（1998 年第 55 号法案）出台了各种《良好行为守则》，以协助雇主了解并消除包括就业条件在内的一切就业行为上的歧视现象，并在必要时采取特别措施加速实现妇女和其他特定群体事实上的平等。这些守则包括：《关于将就业公平纳入人力资源政策与实践中的良好行为守则》（《人力资源守则》）、《关于就业中的各种关键问题的良好行为准则》以及《残疾人就业良好行为守则》。除《人力资源守则》之外，其他守则都配发了《技术援助准则》。这些文件阐述了对妇女的歧视和其他形式的歧视，并就

⁸⁹ 北开普省省长办公室省级妇女地位办公室提供的 CEDAW 资料。

⁹⁰ 见上文脚注 41 关于“就业行为”的定义

⁹¹ 该法第 5 条。

可行的特别措施提供了最佳实践范例，以加速实现事实上的平等。根据《公平法》，就业公平立法中没有涵盖的合同制工人和其他工人，享有相同的保护。还有若干部门具体法规禁止对妇女的就业歧视。

11.20 地方政府：2000年《市政系统法》（2000年第32号法案）规定，“为市政管理人员提供不超过至下届地方议会选举后两年的定期劳动合同。”出席2007年省地级政府妇女峰会的妇女代表对合同的固定期（一般为五年）性质表示关注，指出该合同的长度没有足够的空间让就职者充分展示其能力。合同安排的性别内容只是装饰性的。这意味着，在这些职位上的妇女得不到机会顺利升迁到其他高级职位，同时还可能成为她们在合同期结束后保住自己稳定工作的挑战，其结果是造成技术和专业人员流失。

11.21 地方政府：2000年《市政系统法》（2000年第32号法案）载有市政工作人员行为守则。该守则禁止工作人员进行可算作性骚扰的行为。《地方政府性别政策框架》建议各市制定具体的性骚扰问题政策。16天激进运动秘书处正在发起一个对话，以便最终制定省级和地方政府部的性骚扰政策。

第 11 (a) (4) 条：同工同酬的权利

11.22 1998年《就业公平法》（1998年第55号法案）禁止在“报酬、就业福利和就业的条款条件”方面对妇女和其他人予以歧视。⁹²该法第5条还要求雇主采取措施，消除歧视、促进同工同酬。该法第26条进一步规定，雇主所提交的就业公平报告中要包括收入差距声明，凡有反映收入差距特别大的，有关雇主⁹³必须在就业条件委员会的监督与指导下采取措施纠正这种不平衡。

第 11 (a) (5) 条：享有社会保障的权利

11.23 2001年和2003年修正的《失业保险法》及1993年《职业伤害与职业病补偿法》（1993年第130号法案）（业经修正）继续规范与就业有关的社会保障方面的权利。最近的发展情况对提高妇女地位至关重要，其中就包括将这些权利扩展到帮佣工人和某些类别的非全日制工人。不过，仍有一些类别的工人被排除在外，损害了妇女的权益。这是政府在继续审议的一个问题。根据公共工程扩大方案（EPWP）创造就业工作的重点，是社区发展以及将社会补助金与创造可持续生计的挂钩。社会补助金将在本报告第13条论述。

第 11 (a) (6) 条：享有健康与安全的权利

11.24 1993年《职业健康和安全法》（1993年第85号法案）继续监管工作场所的健康和安全。在该法的实施过程中，对于护理工作和办公室工作等女性化职业中历来被忽视的就业危害给予了越来越多的关注。这个领域的主要挑战是要提高权利意识，并加强监测和执法力度。政府已经在处理这些问题。特别是，政府已加强了以妇女为主的工厂的卫生和安全检查，并且健康和安全教育一直没有停止过。

⁹² 该法第6条依照第1条中“就业行为”的定义解读。

⁹³ 雇员达到或超过50人或者超过金融门槛的雇主。

第 11(b) 条：有关孕产与家庭责任的权利

11.25 下表着重介绍立法中禁止以怀孕、生产和婚姻状况为由歧视妇女的最重要规定。各个部门的补充立法加强了妇女在公共服务部门的地位。

表 7：各部门有关孕产的立法

立法	措施
1997 年《就业基本条件法》(1997 年第 75 号法案)	该法规定了“至少连续 4 个月的产假”，时间跨度从产前至少 4 周到产后至少 6 周。此外，该法还给予在第三孕期流产或生下死产婴儿的妇女休产假的资格。它还为产前和产后的雇员健康保护提供了保障，尤其是在工作对其本人或婴儿的健康有害时。此外该法还规定，如果妇女受雇从事夜班工作，在其怀孕期间则应为其调换工作。该法还规定在孩子出生时男子可带薪休假 3 天，或者在孩子生病时父母双方都可带薪休假 3 天，以此鼓励男女双方分担养儿育女的责任。
1995 年《劳动关系法》(1995 年第 66 号法案)	根据该法案，因雇员怀孕、计划怀孕或与怀孕相关的任何理由而将其开除，应被自动视为违法。这包括在雇员根据任何法律、集体协议或本人合同休产假之后拒绝让她恢复工作。此外，《关于在孕期及产后保护雇员的良好行为守则》规定了保护妇女的尺度。
1994 年《公共服务法》(业经修正)	该法规定公务员享有全额带薪产假，但公共部门妇女产假福利的支付由用人单位决定，并且规定了根据业经修正的《失业保险法》的规定，向失业保险基金申领部分工资的权利。这意味着那些被排除在失业立法之外的非公务员妇女怀孕期间根本就得不到任何报酬。政府已注意到这一差距，它成为就业法审查的一部分内容。

第 11(c) 条：立法保护

11.26 自从取消诸如采矿这类职业中对妇女的保护性歧视措施以来，没有取得什么大的进展。某些保护性法律规定虽也适用于怀孕，但并没有有效兼顾工作保障和就业福利。目前对保护性立法进行的审查是南非劳工法规定期审查的一部分。

第 12 条：平等获得保健

第 12 (a) 条：获得保健服务

12.1 1994 年出台的南非卫生系统是零散、低效和不公平的，并且是以种族隔离政策为基础的，这对南非卫生改革提出了严峻挑战，因为正如南非 1998 年根据《消除对妇女一切形式公约》提交的初次报告所说，大多数的南非黑人获取卫生保健的途径少得可怜且不公平。1996 年的《南非宪法》牢固确立了以人权手段对待健康和保健问题的思想，保证所有的人均能获得保健服务，包括生殖选择以及免费妇幼保健服务。

12.2 1994 年推出的普及初级保健政策，为有效的卫生保健服务方案铺平了道路。这项政策规定为孕妇和哺乳期妇女以及 6 岁以下儿童提供免费保健服务。执行普及政策的一个成果就是卫生设施显著增多，初级保健（PHC）服务的利用率很高。

12.3 制定 2002 年发布的《公共卫生部门性别政策指南》，是为了保证构建一个有效框架，从而制定、实施并监督妇女保健方面的法律、政策、方案、程序和实践。此外，该政策确保相对男子和男童而言，在生活的各个方面给予妇女和女童的保健需求以合理的关注和重视。执行这项政策便能以注重性别问题的方法进行卫生规划和方案编制，它为众多新倡议提供了推动力。⁹⁴2003 年《国家卫生法》（2003 年第 61 号法案）进一步确立了增进妇女健康的原则。

12.4 对南非政府来说，卫生方面的优先事项包括艾滋病毒和艾滋病、结核病(TB)与疟疾防控，医药供应以及提供保健服务所需的人力。从更广泛的意义上来说，增加受教育机会、提高教育质量、土地改革、提供用水和卫生设施、普及用电以及改善公共交通，也都是促进保健的重要内容。⁹⁵2007 年 7 月，总统要求所有政府部门提交一套高度优先事项，以列入政府立即采取行动的优先事项之中。在 2007-2009 年期间有可能加快执行这些优先项目。由国家卫生部确定的优先事项包括以下广泛领域：

- 加强对脑炎的防控；
- 执行 2007-2011 年艾滋病毒和艾滋病问题国家战略计划；
- 扩大执行艾滋病毒和艾滋病护理、治疗与管理的综合计划；
- 加强在结核病和艾滋病毒上的协作努力；
- 加大南非有效防控疟疾的主要战略的实施力度；
- 加强国家间和跨界疟疾防控行动；
- 改进儿童病的防治工作；
- 力争消灭麻疹；

⁹⁴ 各种卫生数据包含艾滋病毒和艾滋病数据方面的挑战是，南非最近一次的人口卫生调查是 2003 年进行的，而最新调查在 2008 年才进行。在完成本报告时，这些调查结果尚未发布。

⁹⁵ 总统提交非洲同行审议机制的报告，2006 年。

- 制定小儿麻痹症爆发与传播预案；
- 增进孕妇、儿童及妇女的健康和营养；
- 改善微量营养素控制；
- 在 2010 年国际足联在南非举办的足球世界杯赛期间，完善该国预防并应对传染性疾病预防及其爆发的预案；
- 通过公共工程扩大方案任用未工作的新大学生为数据搜集员，推动减贫事业；
- 通过合作实施由欧洲联盟赞助的初级保健项目，扩大并加强初级保健的实施工作，从而推动减贫事业；
- 通过扩大并加强非政府组织和社区基础组织在抑制艾滋病毒和艾滋病影响方面的作用，推动减贫事业。

女童保健服务的机会

12.5 对女童予以了特别关注。许多跨领域方案影响到了女童，其中包括一些免疫方案、儿童病的综合防控、预防由母亲将与艾滋病毒有关的传染病传播给子女的措施、加强和促进母乳喂养方案、改善水质和环境卫生以及加强疟疾防控计划等。因此，女婴死亡率已从 1998 年每 1 000 名活产儿中有 45 名死亡下降到 2003 年每 1 000 个活产儿有 43 名死亡。母乳喂养已为母亲们较为普遍地接受，有更多妇女进行母乳喂养并在婴儿出生后的前 3 个月只进行母乳喂养。最近的研究表明，公开进行母乳喂养和只进行母乳喂养的妇女人数增多了。

12.6 在抗击传染病方面，卫生部门在这一时期取得了若干成绩，国民免疫覆盖率已从 2004/2005 年的 82% 提升到 2006/2007 年的 84%。这样就安全保护了南非儿童免受疫苗可预防疾病的侵袭。⁹⁶2007-2009 年期间，孕产妇、儿童和妇女的健康和营养仍然是卫生部的主要优先事项之一。

残疾妇女

12.7 政府已确定，通过总统府的残疾人地位办公室将《国家残疾人综合战略白皮书》及有关指南纳入各方面工作的主流。落实这项政策，就可以在各个领域采取多管齐下的办法增进残疾人的权利。为了解决经济、社会和文化进步方面的不公平，除了有针对性的援助、解决方案和支持之外，健康需求尤为强烈。

12.8 残疾和损伤，以及态度和环境障碍，阻碍残疾人充分而有效地参与社会生活。许多损伤是可以预防的，如那些由暴力、贫穷、缺乏正确的预防和防治常识、得不到医疗服务、不健康的生活方式，以及诸如流行病、自然灾害、污染和创伤等环境因素造成的损伤。

⁹⁶ 卫生部，《2007/2008 年度国家卫生计划》。

12.9 社会隔离和社会不平等是残疾人面对的最突出问题。这一群体中的弱势者包括妇女和残疾儿、黑人和农村妇女及儿童、农村和非正式住区、精神失常者、老年残疾妇女、残疾青年、因暴力和战争而流离失所的残疾人、感染艾滋病毒和艾滋病的残疾人、因艾滋病毒和艾滋病恶化造成能力丧失而致残的人，以及多重残疾者。⁹⁷以下各节将在综合框架内解决他们的卫生保健出路问题。

第 12 (b) 条：性健康和生殖健康服务

12.10 南非参加了于 2006 年 9 月在莫桑比克马普托举行的阿盟卫生部长会议，会议的目的就是要制定《2007-2010 年性健康和生殖健康与有关权利大陆政策框架行动计划》。对于南非而言，性健康与生殖健康政策战略执行情况如下：

- 合并有关性传播感染以及性健康和生殖健康与有关权利的方案与服务，包括有关生殖系统癌症的方案与服务，以最大限度地提高资源利用效率，实现两个战略之间的协同效应；
- 重新定位计划生育为千年发展目标的重要组成部分；
- 把青少年和青年的性健康和生殖健康与有关权利当作该战略的关键组成部分来设法解决，因为青少年的健康是南非的一项关键优先事项。政府与非政府组织合作，发起了一项全国青少年青年友好型诊所倡议的服务；
- 设法解决不安全堕胎问题；
- 提供质优价廉的服务，以促进安全孕产、儿童生存、孕产妇、新生儿和儿童健康；
- 非洲与南方国家在人口发展方面的合作，以及非洲的千年发展目标。

12.11 性保健与生殖保健是获得健康的一种方式，也是获得健康生活和高质量生活包括长期的经济发展的一种方式。将有关传染病的防治工作与性保健和生殖保健相结合，是南非战略的一部分。生殖健康和同辈教育方案的重点在于途径和各类活动，如计划生育咨询、避孕药具的提供和终止妊娠的选择。⁹⁸目前妇女获得的生殖保健服务明显增加，产前保健服务在过去 10 年中已有了显著增多。

12.12 通过改进生殖健康服务，降低减少了女性的患病率和死亡率。孕产妇和新生儿死亡率降低的一个重要因素就是由合格的医务人员接生的婴儿比例上升了。适当的医疗和分娩期间的卫生条件可减少出现导致母婴死亡或严重疾病的并发症与感染的危险。婴儿最容易受到性传播疾病和艾滋病毒的感染。数据显示，在卫生机构里分娩的比例在上升，在家分娩的人数在下降。

12.13 产妇死亡与无力承担优质产前保健和安全生育等生育服务费用有关。到 2002 年，95.1%的妇女在怀孕期间至少参加过一次产前保健，83.7%的妇女是在医院里生产的。然而，这些国家数字掩盖了更为深刻的

⁹⁷ 残疾人地位办公室，十五年审查报告，2008 年。

⁹⁸ 1996 年《选择终止妊娠法》（1996 年第 92 号法案）。

平等；有超过 40% 的非常贫穷的农村妇女是在家里分娩的。在某些地区，生育服务利用率低下的部分难题与贫穷、交通不便和无力负担交通费用密切相关。根据 2003 年《全国初级保健机构调查》，大多数卫生机构每周可提供 5 天的产前护理。到 2003 年，83% 的婴儿是在医疗机构里生产的，而 1992-1998 年期间只有 78%，因而提高了 5%。城市居民在卫生设施里生产的可能性比农村居民大。2000 年至 2003 年间，获得产前服务的妇女比例从 78.8% 上升到 95.5%，同样，由受过医护培训人员接生的婴儿比例从 84% 上升到最近五年内的 92%。

12.14 在 1992-1998 年间，产妇死亡率是在每 10 万个活产中就有 150 名产妇死亡，2003 年时下降到每 10 万个活产中有大约 143 名产妇死亡。在这一时期，产妇死亡人数占育龄妇女死亡总数的近 5%。在“2015 年倒计时调查”所调查的 68 个高度优先国家中，南非排在 61 位，见《2008 年产妇、新生儿和儿童生存报告》。⁹⁹ 这 68 个国家的孕产妇、新生儿和婴儿死亡总数占到全球的 97%。每 10 万活产有 400 名孕产妇死亡这一孕产妇死亡率（2005 年）被列为高，女性死于怀孕或分娩期间的终生几率为 1: 110。

12.15 根据《拯救母亲：孕产妇死亡秘密调查报告》(1998 年)，孕产妇死亡的主要原因包括：妊娠高血压(20%)、感染包括与艾滋病毒相关的感染(18%)、产后出血(14%)、早期流产(12%)、既有的产妇疾病(11%)以及因怀孕而得的脓毒症(9%)。对产妇死亡案例进行秘密调查，已经成为通过对死亡个案的具体调查进行监控的工具，使卫生部门能够采取适当行动来预防或降低同类死亡事故。卫生部承认，降低儿童和孕产妇死亡率的许多成功之举由于受到艾滋病毒和艾滋病泛滥的影响而打了折扣。¹⁰⁰

12.16 迄今为止，健康方面的主要优先事项之一仍然是增强孕产妇、儿童和妇女的健康。2007/2008 年度国家卫生方案要求，至少 50% 的卫生区要实施“送达每一个区”战略；有 70% 的区的免疫覆盖率要达到 90% 以上；要落实秘密调查产妇死亡报告中的 10 项建议；以及要改善儿童病防治和微量营养素营养不良的防治工作。¹⁰¹

12.17 卫生部注意到，在落实题为“拯救母亲：关于南非 2002-2004 年孕产妇死亡秘密调查的第三次报告”¹⁰² 中的 10 条建议方面，需要取得更大的进展。卫生部进一步指出，“必须加强这些建议的落实工作，从而使南非加大踏步迈向千年发展目标，特别是与卫生有关的千年发展目标”。¹⁰³ 这些建议具体如下：

- 必须制定有关致使产妇死亡的重要条件的管理协议并加以有效利用。所有助产士和医生必须就这些协议的使用接受培训；
- 应为所有孕妇提供传染病和非传染病方面的资料，对其进行筛查和适当管理；
- 各省必须确定并适当利用转诊标准和转诊路线；

⁹⁹ 自 2008 年 4 月的倒计时报告，M&G。

¹⁰⁰ 卫生部，《2007/2008 年度国家卫生计划》。

¹⁰¹ 卫生部，《2007/2008 年度国家卫生计划》。

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 同上。

- 紧急交通工具必须能抵达（任一地点）所有发生并发症的孕妇、产后妇女及其婴儿；
- 必须为各级保健机构和每一个孕妇保健机构配备人员和设备；
- 实施剖腹产的各机构必须备有输血血液；
- 必须通过宣传和提供服务，推广使用避孕药具，同时必须降低不安全堕胎的死亡人数；
- 正确使用产程图应当成为每一个接生机构的规范。使用适当工具的质量保证方案应得到执行；
- 各级保健部门特别是一级医院的麻醉技能，应予提高；
- 必须增强妇女、家庭和社区的能力，让他们积极参与旨在增进孕产妇和新生儿健康以及生殖健康的活动、项目和方案。

选择终止妊娠

12.18 由于 1996 年颁布了《选择终止妊娠法》（1996 年第 92 号法案），在 1994 年至 2001 年期间，堕胎导致的妇女死亡人数下降了 91%。2004 年《选择终止妊娠法修正案》（2004 年第 38 号法案）拓宽了妇女获得安全终止妊娠服务的途径，增进了《宪法》保障的获得医疗保健包括生殖保健服务的权利。据报告，在该法通过后的四年间，就实施了 216 718 例安全终止妊娠手术。卫生部注意到，自从提供了选择终止妊娠的途径以来，在七年时间（1997-2004 年）里，共有 344 477 名妇女使用了这些服务。¹⁰⁴

12.19 根据 2003 年南非行为监测调查，63%的妇女报告说，她们会选择到医院或诊所去终止妊娠，而只有 16%的妇女表示她们求助了正规卫生系统以外的其他行医人员。第 27（1）条减少了生殖健康服务的官僚障碍，并通过授权省卫生部长批准设施和制定法规，提高了行政效率。该法规定，任何不符合规定要求的个人或机构从事非法终止妊娠业务均属犯罪行为。

12.20 由于省与省之间、城乡之间在服务的可得性和质量方面存在着巨大差距，该法的效能面临着挑战，缺乏足够的人员、培训和必要设备，保健人员的歧视性态度、做法和行为，以及对保健的充分性和保健质量产生不利影响的社会、文化和宗教禁忌，都可能将寻求终止妊娠服务的病人拒之门外。

综合营养方案

12.21 《综合营养方案》是根据卫生部长 1994 年指定的营养委员会的建议制定的。良好的营养是《南非宪法》保障的一项基本人权。卫生部必须确保营养保障得到尊重、保护、促进，并提供给南非人民。营养保障包括粮食保障、卫生保障和保健保障，这里的保障是指可持续性，即持续拥有粮食和良好的营养。因此，均衡的营养远不止是每天获得粮食，或每天消耗一定量的养分。要把综合营养方案要作为初级保健方法的一个组成部分，在各级卫生管理机构中实施。该方案承认社会中存在着极端不平等，以最弱势群体为目标。它包括学校供餐方案、社区营养项目和创收项目。

¹⁰⁴ 卫生部，《2007/2008 年度国家卫生计划》。

12.22 研究表明，南非全国普遍缺乏微量营养素，弱势群体受到的影响最大，他们的日常饮食存在着低能量、蛋白质品质差和微量营养素密度低的问题。在 1-9 岁的儿童中，一半儿童维生素 A、维生素 C、核黄素、烟酸、维生素 B6、叶酸、钙、铁和锌的摄入量不足推荐水平 50%。因此，缺铁和贫血是农村社区儿童中常见的问题。

12.23 《卫生部门战略框架》以《综合营养方案》预防和解决营养不良问题。营养不良是发病和死亡的一个主要因素。该方案是降低发病率和死亡率的主要战略性保健方案之一。在南非，营养不良既表现为营养不足，也表现为营养过剩。

对妇女的暴力行为（在第五部分中论述）

12.24 南非妇女和儿童日常很容易遭到严重犯罪和暴力，使其机能受损，影响到其健康和福祉。该问题将在本报告第五部分论述。在阅读本节时应参看与本报告第五部分。特别是当涉及到对女童和妇女的家庭暴力和性侵犯的受害者时，卫生部在与参与《司法与犯罪预防战略》的其他部门一道提供服务中起着举足轻重的作用。对性侵犯问题护理实务培训针对正式医生，其中包括培训他们使用犯罪工具包和填写性侵犯检查表。¹⁰⁵ 每年各省都会坚持对护士和医生进行性侵犯问题护理实务培训，该项培训是一项全面的培训方案，旨在建设卫生机构解决性骚扰和家庭暴力问题的能力。南非警察机构配备了社会工作者，安排在一些警察局向家庭暴力受害者提供咨询，只不过是人员有限。

12.25 2001 年，国家卫生部优先改善了对遭到性侵犯者的服务，并于 2003 年 10 月进行了一次形势分析，为这项工作提供依据。第五部分载有题为“从南非服务情况分析看性侵犯问题服务状况”¹⁰⁶的报告摘要，该报告以批评的视角来看待南非在执行这些方案中的进展。

12.26 下面的文本框着重介绍该情况分析中的一些关键问题。

文本框 20：“从南非服务情况分析看性侵犯问题服务状态”中确定的关键问题

“妇女在遭到性侵犯后得到的医疗服务往往质量很差……所确定的系统性问题有许多，其中包括没有足够的物质条件，例如没有一间四周有墙、有门的私密诊室来进行检查。性侵犯问题服务的特点是等待时间长——这是因为没有卫生保健人员（因为他们不是太忙就是处于待命状态），性侵犯没被优先考虑，以及现行制度是警方带来性侵犯证据收集袋，如果病人不是先去警察局，那么就要等待警方拿来收集袋。收集袋的问题多多，从收集袋不完整，到在如何使用它们方面没有得到充分培训的卫生服务人员拿不到它们，不一而足。”

¹⁰⁵ 在南非称为 J88 表。

¹⁰⁶ SAGBVHI 报告：南非的性侵犯问题服务状况。

12.27 据 2006/2007 年的预计,《家庭暴力幸存者治疗与护理国家政策和指南》将由国家卫生部与各省磋商后制定出来。遗憾的是,正如该部承认,这项工作没有完成。关于制定为性别暴力幸存者提供社会心理支助的综合计划问题,只有姆普马兰加省和西开普省报告了制定该综合计划的进展情况。

获取传统医药

12.28 2004 年通过了 2004 年《传统行医者法》(2004 年第 35 号法案)。面临的挑战是要规范从业行为,但占大多数的女医师是该法的最大受益者。目前该法正与传统行医者政策配套实施。同样,传统医药的大部分用户是女性,他们将从研究与监测等活动中获益。卫生部对非洲传统医药研究给予了支持,包括通过南非医学研究理事会提供 600 万兰特的赠款,用以研究传统医药的安全性、药效以及传统医药作为免疫辅助药剂治疗疾病的质量。

艾滋病毒和艾滋病

12.29 南非签署了多项关于艾滋病毒和艾滋病问题的国际宣言和协定,其中包括《阿布贾宣言》(阿布贾 +)、联合国大会特别会议宣言、《马塞卢宣言》以及联合国艾滋病规划署的宣言。南非批准了一些支持促进性健康和生殖健康与有关权利的宣言,例如《消除对妇女一切形式歧视公约》、国际人口与发展会议(1994 年开罗,国际人口与发展会议十周年)以及《北京行动纲要》。¹⁰⁷

12.30 在 1994 年之前,应对艾滋病毒和艾滋病与性传播感染疾病的措施相当有限。各部委的专项方案开支在 1994 年只有 3 000 万兰特,到 2001/2002 年增加到 3.42 亿兰特。这其中不包括各省的公平款拨款。2005/2006 年度开支增加到 36 亿兰特,¹⁰⁸增加的开支用来资助一个综合预防、护理和治疗方案。2006 年,按类别和资金来源计的用于艾滋病毒和艾滋病的国内和国际支出是 4 270 716 447 兰特,其中 2 976 695 000 兰特(69.7%)来自南非政府,其余的来自国际援助。2007 年的数字是 4 530 175 220 兰特,其中 3 356 707 000 兰特(74%)来自南非政府。

12.31 公共部门用于抗击艾滋病毒和艾滋病及降低其影响的资金总额由 2006 年的 53 170 亿增加到 2007 年的 57 680 亿兰特。卫生部的艾滋病毒和艾滋病次级方案从 6.76 亿兰特增长到 32 亿兰特,过去 7 年中的年均增长率为 29.5%。教育部的开支从 2006 年的 1.57 亿兰特增加到 2007 年的 1.67 亿兰特。2007 年,社会发展部将其用于艾滋病毒和艾滋病的支出从 3.39 亿兰特增加到 4.52 亿兰特。值得注意的是,社会发展部的开支不包含成为社会保险体系一部分的补助金。这笔增加的开支用来资助艾滋病毒和艾滋病预防、护理和治疗综合方案。

¹⁰⁷ 北京会议十周年。

¹⁰⁸ 主席提交非洲同行审议机制的报告,2006 年。

12.32 南非设立了南非全国艾滋病委员会 (SANAC)，这是一个由国家副总统牵头的多部门机构。南非内阁作为最高的政治机关,将这项责任交给了由 8 名主要部长组成的部际委员会。南非全国艾滋病委员会成员包括政府代表和非政府组织代表,由副总统和一名非政府组织代表共同担任主席,为上述部际委员会提供政策指导、咨询、方案执行支持并监督部门计划。卫生部依然是各级组织的当然成员。《南非 2007-2011 年艾滋病毒、艾滋病和性传播疾病战略计划》(NSP)表明,南非多部门应对艾滋病毒感染和艾滋病的广泛影响所带来的挑战以及南非全国艾滋病委员会的工作是与国家战略计划并行不悖的。它要求各政府部委设立一个联络员和一个负责规划、预算编制、执行以及监测和评价所有干预措施的小组。政府各部委要有目标社群或目标部门,让他们去积极参与这些干预措施。预防取决于教育以及对关键领域的投资,以影响人们改变他们的性行为、生殖健康行为和亲密关系行为。估计有 500 到 600 万的南非人感染了艾滋病毒,而只有少数人知道自己的状况,预防仍面临着巨大的挑战。

12.33 艾滋病毒和艾滋病是今日南非面临的主要挑战之一,据估计,2006 年全世界艾滋病毒感染者达 3 950 万人,其中 63%在撒哈拉以南非洲地区。2008 年,估计南非有大约 535 万人携带艾滋病毒,其中成年人(15-49 岁)占 18.8%,受影响者占总人口的 11%左右。妇女受到的影响特别大,占到艾滋病毒阳性人口的近 54%,30-34 岁年龄组的妇女受影响最为严重,感染率高达 30%。对于男子来说,感染峰值出现在老年阶段,在 50 岁以上男子中,估计感染率会达到 10%。年轻妇女(15-24 岁)艾滋病毒感染率看来还比较稳定,过去三年来一直是 8%。

12.34 面临的挑战就是要甄别那些受影响者,提供一整套服务来降低发病率和死亡率,减轻艾滋病毒和艾滋病的广泛影响。南非全国艾滋病委员会制定的目标是,到 2011 年,要为 80%的艾滋病毒感染者及其家庭提供一套适当的治疗、护理和支助服务。

12.35 具体涉及妇女的情况,南非的数据趋势表明:

- 孕妇由于获得了公共卫生部门的产前保健服务,感染率呈现稳定趋势,2004 年以来已观察到这种趋势;
- 20 岁以下女性的感染率已从 2004 年的 16%下降到 2006 年的 13.5% (见下图),20-24 岁年龄段女性的感染率也下降了(从 2005 年的 30.6%下降到 2006 年的 28%)。这可能是南非怀孕女青年期待已久的感染率下降趋势的开始。根据 2006 年相同的扩大采样方法,有必要进行至少两轮以上的调查才可以得出孕妇艾滋病毒感染下降的结论;
- 过去五年中,孕妇梅毒感染率出现逆转,这是因为在 1995 年推出了性传播感染疾病病征管理提要以及引入初级保健系统而取得的成果。

图 2：2000-2006 年艾滋病毒在南非年轻孕妇中的流行情况

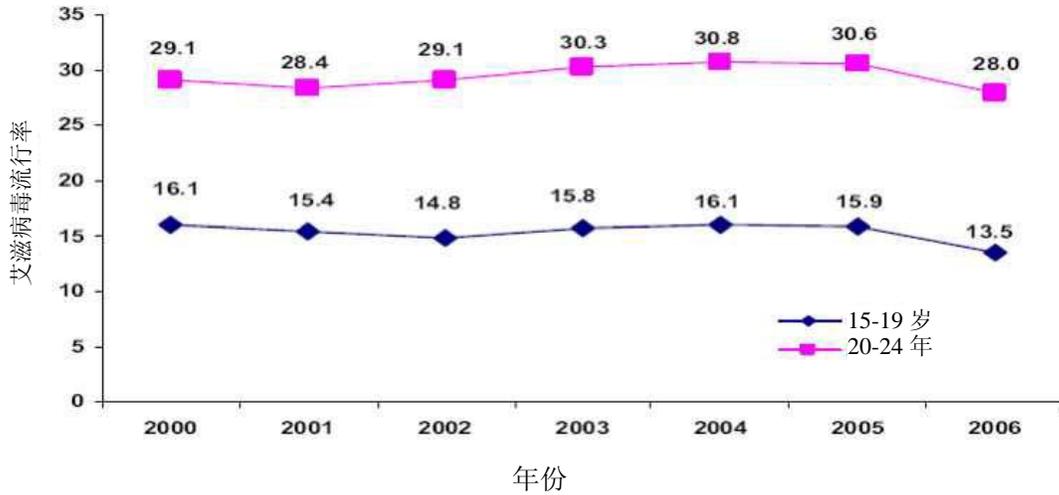
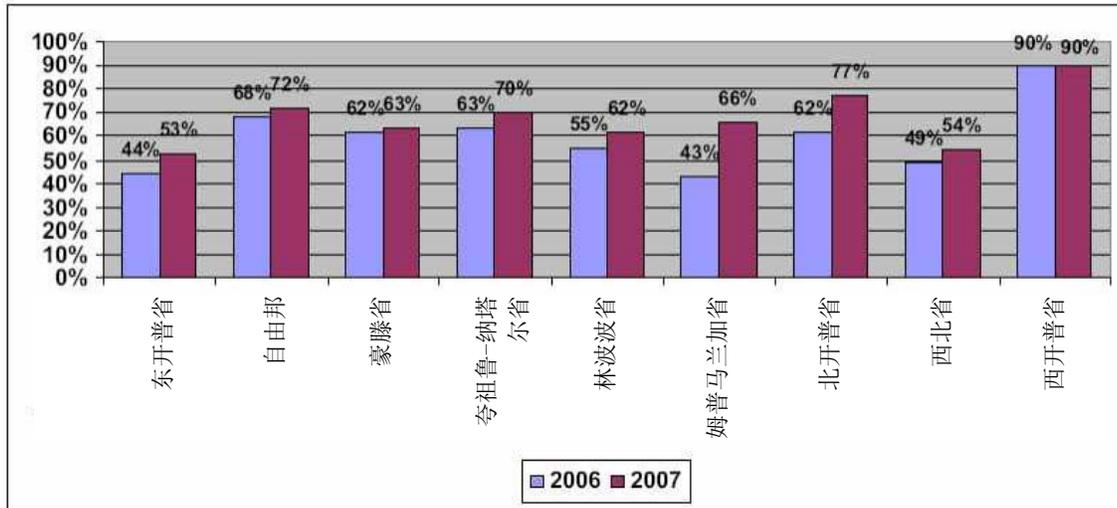


图 5：艾滋病毒呈阳性孕妇为减少母婴传播风险接受抗逆转录病毒疗法的百分比



12.36 每个日历年都会有大约 100 万名新生儿，根据产前统计，2006 年感染艾滋病毒的孕妇估计达到 30.2 万人（每 100 万人中有 30.2 个），2007 年估计达到 29 万人。约 85% 的孕妇去公立卫生机构接受产前服务。2006 年确认并登记在母婴传染计划中的艾滋病毒阳性孕妇的总人数是 186 646 人（72.7%），2007 年 1-9 月份的总人数为 144 506 人（56.2%）。2007 年人数下降，是因为缺乏 2007 年 10-12 月份的分子数据以及分母又与 2006 年的相同。在这一方案下，妇女接受抗逆转录病毒疗法（ARV）的比例大体上升了 6%。

12.37 到 2006 年年中，南非需要治疗的人数（世卫组织第四阶段的儿童与成人）估计为 76.4 万人，其中登记进行抗逆转录病毒疗法治的总人数为 353 945 人（46%），并且有 273 400 人（36%）是在 2006 年开始接受抗逆转录病毒疗法治的。2007 年需要治疗的人数为 88.9 万人，其中登记进行抗逆转录病毒疗法治的总人数为 488 739 人（55%），且有 371 731 人（42%）开始接受治疗。接受治疗的人中，女性约占 55%，男性占 45%。需要治疗的儿童（15 岁以下）人数估计为 2006 年有 5.2 万人，2007 年有 6.5 万人，其中 2006 年接受治疗的为 23 369 人，2007 年为 32 060 人。

12.38 卫生部门应对艾滋病毒和艾滋病的全面措施已经实施，并在迅速扩展。提供自愿咨询和检验的公共卫生机构的比例（从 2004/2005 年的 80% 提高到 2006/2007 年的 90%）以及提供预防母婴传播服务的公共卫生机构的比例（从 2004/2005 年的 60% 提高到 2006/2007 年的 90% 左右）有了显著提高。越来越多的健康服务用户同意接受检验，尽管这两项方案的接受率没有达到我们的目标。

12.39 2007 年，在公立和私营部门接受抗逆转录病毒疗法治的在册中晚期艾滋病毒感染病人的累计百分比已从 2006 年的 46% 上升到 2007 年的 55%。报告正在接受治疗病人的实际比例，2006 年为 36%，2007 年为 42%。为查明哪些因素在起作用，正在进行中期审查。接受抗逆转录病毒药物以减少母婴传播危险的艾滋病毒呈阳性孕妇的比例已从 2006 年的 60% 增加到 2007 年的 66%。

12.40 接受抗逆转录病毒药物治疗病人的增多，反映出官方认可的服务点在不断扩展，咨询与检验、人力资源与实验室基础设施已经安排到位。由国家卫生实验室进行的艾滋病毒、CD4 和病毒读数检验次数也迅速增多。根据新的国家战略计划，将继续加强艾滋病毒和艾滋病的治疗方案，同时扩大预防方案。

12.41 下面的文本框确定了《2007-2011 年国家战略计划》的关键要素。

文本框 21：《2007-2011 年国家战略计划》的关键要素

12.41.1 国家战略计划的主要目的包括：

- 到 2011 年将新感染艾滋病毒的感染率降低 50%；
- 减少艾滋病毒和艾滋病对个人、家庭、社区和社会的影响，特别是到 2011 年，使 80% 艾滋病毒呈阳性者及其家庭能够得到适当的治疗、护理和支助。

12.41.2 实现国家战略计划目标所需采取的干预措施由下述四个关键优先方面构成：¹⁰⁹

- 预防、治疗、护理和支助；
- 研究、追踪和监测；
- 人权；

¹⁰⁹卫生部，《2007-2008 年度国家卫生计划》。

- 获得司法保护。

12.41.3 国家战略计划确定了 19 项目标，其中下列 3 项专用于妇女：

a. 减少艾滋病毒在母婴间的传播：

- 扩大现有的母婴传播服务，以涵盖其他相关服务和目标群体。
- 提高覆盖率并改进防止母婴传播工作的质量，使母婴传播降至 5% 以下。

b. 查明并消除有效防治艾滋病毒的法律、政策、宗教和文化障碍：

- 尽量降低因文化、宗教和传统习俗而侵犯人权的风险。

c. 重点关注妇女和女童包括残疾人的人权，并动员社会推进自然性别和社会性别平等，解决性别暴力问题：

- 减少妇女儿童获得社会保障服务的法律障碍；
- 确保贯彻执行保护妇女儿童免受性别暴力的法律和政策；
- 着力解决处于凌辱关系中的妇女需求；
- 保证法律、政策和习俗不歧视妇女儿童（卫生部，《2007/2008 年度国家卫生计划》）。

12.42 有一点可以确认，那就是耻辱化和歧视继续是艾滋病毒和艾滋病管理中的挑战。在这一优先领域，将集中各种方案，共同消除对基本人权的这些挑战。尽管有所改进并做出了承诺，卫生部承认，“……尤其是卫生部门的系统性人力资源挑战使这些承诺不能产生预期效益。一些挑战业已确定，其中包括不平等、南非国家艾滋病委员会各部门对国家战略计划的执行、欠发达、无力购买抗逆转录病毒药物、预防——包括男性包皮环切术的有效性在内的新倡议在制定政策之前，需要进一步的调查和实验证据——没有足够数量的技术熟练人员，以及现有监测和评价系统薄弱”。¹¹⁰

12.43 开普敦市所做的一项研究表明，过去人们认为艾滋病毒和艾滋病是由超自然力量与巫术所致。需要在全国广泛开展艾滋病宣传与教育，消除各种荒诞说法和阻碍战胜这种流行病的各种障碍，以此可以减少对艾滋病的歧视。¹¹¹ 艾滋病毒和艾滋病对工作场所带来了不少挑战，包括受影响的雇员权利、保健服务、工作能力和对劳动力的影响。政府制定的良好行为守则可以解决工作场所的这个问题。

¹¹⁰ 卫生部，关于艾滋病毒/艾滋病问题的承诺宣言的进展报告，南非共和国报告期：2006 年 1 月至 2007 年 12 月，报告系为联合国大会关于艾滋病毒和艾滋病问题特别会议编写的。

¹¹¹ 南非对艾滋病毒和艾滋病相关歧视成因的传统看法；Kalichman 和 Simbayi; <http://www.informaworld.com>。

性传播感染（性病）

12.44 据估计，南非每年都有1 100万性传播感染病例。尽管这份报告把性病与艾滋病毒分开来列，但流行病学与生物学的证据表明，性病是艾滋病传播中的辅助因素，这就意味着防控性病已成为南非的一个最优先事项，是艾滋病毒防控的主要战略之一。

12.45 政府继续执行 1997 年发布的《性病防控与管理国家战略》。这项工作是在广大利益攸关方的广泛合作下，根据世界卫生组织建议的性病处理方法（称为“病征处理”方法）进行的。其结果是修订了《国家性病治疗指南》，包括安全性行为教育、安全套推广使用以及伴侣通知书和治疗。加强了对性传播疾病实施“病征处理”方法的工作，结果到诊所检查妇女的梅毒感染率从 1997 年的 11%降低到 2003 年的 2.2%。

合作计划

12.46 现在有许多措施和多部门合作，例如：“女性合作应对艾滋病”（WIPAA）和“男子合作应对艾滋病”（MIPAA）。国家将继续投巨资于信息和教育方案，类似 Khomanani 运动这样的方案已将预防重点转向学校离校生和年轻的成人，而学校生活技能和热爱生活方案旨在解决青少年的问题。Khomanani 运动是一个社区宣传方案，通过训练有素的志愿者与居民面对面互动，扩大了其范围和影响。

结核防控

12.47 卫生部承认，2006 /2007 年期间进展缓慢的方面之一就是“结核病危机计划”的实施工作，它在 2007/2008 年必须获得新的动力。南非的结核病发病率相对较高。被诊断患有结核病的男性多于女性。它仍然是男性和女性死亡的主要原因。已经加强了各种方案，从而通过让社区大力参与的“直观治疗”（DOT）方案，确保主要为妇女提供结核病药物和治疗。一项重要措施就是成立了医务委员会关于空气控制的研究机构。有众多与结核感染和妇女相关的挑战，其中之一就是妇女因结核病寻医率相对较低。鉴于会同时感染结核病和艾滋病毒，有必要对结核病进行性别分析，以评估妇女受该病影响的不同程度。另一项挑战涉及到过去 20 年中结核管理的创新发展缓慢。目前的治疗规则和方案需要长时间的住院治疗，给妇女增添了沉重的时间负担。

12.48 据估计，有 50.3% 被诊断为艾滋病毒阳性并发结核病的病例于 2007 年接受了结核和艾滋病毒治疗。在最近一学年提供涉及艾滋病毒和艾滋病的生活技能教育的学校的百分比，已由 2006 年的 96%增至 2007 年的大约 100%。在孕妇中进行的国家艾滋病调查的结果显示出令人鼓舞的趋势，在 20 岁以下妇女中，艾滋病患者从 2005 年的 15.9%下降至 2006 年的 13.5%，同样，20-24 岁妇女中的这一比例也从 2005 年的 30.6%下降到 2006 年的 28.0%。卫生部指出，各省面临的挑战之一就是严重耐药结核的升幅。共确诊 68 例严重耐药结核病例，其中 54 例来自危机地区。¹¹²

¹¹² 卫生部，《2007-2008 年度国家卫生计划》。

乳腺癌与子宫癌

12.49 乳腺癌为南非和世界各国妇女的主要癌症，根据全国肿瘤登记资料，27名南非妇女中就有一人这辈子会患上乳腺癌。2000年，年龄标准化的死亡率为每10万人中有10人死亡，正如医疗研究委员会(MRC)的死亡报告所述。而在1999年，根据南非全国肿瘤登记，年龄标准化的发病率为每10万名妇女中有33人发病。

12.50 2005年，乳腺倡导联盟与乳腺健康基金会/乳房伙伴、南非癌症协会、GVI肿瘤、PinkLink、实现康复以及肿瘤专家、外科医生、放射师、保健医生和卫生部等磋商后，起草了一个立场声明，呼吁提供人人皆可获得的乳腺保健服务，不歧视被诊断出患有乳腺癌的患者。联盟提到的一些乳腺保健障碍包括：缺乏有关乳腺癌的准确统计数字，因而无法制定全面政策；以及缺乏全民肿瘤登记，因而没有记录和提供准确的乳腺癌统计数字。

12.51 宫颈癌为南非妇女第二大常见癌症，41名南非妇女中就有1人一生中会得上子宫癌。不过，宫颈癌是可以预防的，通过子宫颈抹片检查可以检测到发展成为浸润性肿瘤前的异常症状，称为鳞状上皮内病变(SIL)，以前称为宫颈上皮内病变(CIN)。2001年制定了宫颈癌筛查方案的国家指南，根据卫生服务能力对其加以逐步推广。最终目标是要在计划启动后的10年内，对全国范围内30岁及30岁以上的目标妇女群体中至少70%的妇女进行筛查。到2007年，30%的初级保健机构中至少拥有一名接受过子宫抹片检查培训的保健人员，并且在2006/2007年期间，接近20%的妇女进行过宫颈癌筛查，这标志着自2001年实施宫颈检查政策指南以来，取得了重大进展，因为原来的纪录为2.6%。(卫生部2006/2007年报告)。

妇女资料的研究与传播

12.52 健康资料，特别是按性别分列的资料，对于编制有关妇女健康的计划和方案和进行性别分析至关重要。在1990年代中期，卫生信息系统处于初建阶段。卫生信息系统不足，婴儿死亡率和孕产妇死亡率等国家疾病档案资料根本没有，而且如果有的话，也只能反映出白种人、有时还有印度裔群体的健康状况。关于妇女健康状况的资料是零散的，往往得不到。在过去几年里，南非加强了常规卫生信息系统，并创建了确保省级标准协调的机构，以实现这些目标。另外，还大大强化了极其重要的登记系统。

12.53 1993年引入了人口与健康调查，这是一个调查健康状况的国际性手段，对妇女和不同年龄组妇女的健康信息加以分列。另外，南非现在开展了大量的调查和研究，以了解健康状况，评估分析总体健康情况，特别是妇女的健康情况。至于统一以前在没有国家硬件标准情况下开发的医院信息系统，依然存在挑战。据认为，国家病人总指数和病人信息系统对病人病情跟踪来说是很重要的，尤其是对那些到了一家保健机构后又不得不到另一个地区的另一家保健机构去的妇女而言，她们将享受治疗的连续性，不是非得有病人转诊卡。

12.54 卫生部成立研究局，对健康研究负监督责任，包括与医学研究理事会进行协调。议会拨款支持以加强南非卫生研究能力为己任的医学研究理事会（MRC）。研究过程中，把大量的注意力放在确保增强妇女的适当能力。女性研究人员掌管医学理事会的许多重要方案，如性别方案、健康促进方案、健康信息方案和疾病负担方案。健康研究横跨包括研究在内的多个领域，以加强卫生系统服务能力，查明阻碍或最有效促进妇女和男子参与健康计划的因素，包括对健康行为动态的认识。

12.55 医学研究理事会是卫生研究中的一个重要合作伙伴，它鼓励将性别观点纳入研究工作的主流。理事会有一个妇女保健方案，专门研究妇女的健康问题。还有许多其他学术与研究机构，如在南非从事重大卫生研究的人类科学研究委员会和健康体系信托基金。该研究局参与了多项旨在促进妇女担任研究员并保护科研领域妇女权利的倡议。例如，指导准则规定，在临床试验结束时，如果病人仍然需要治疗，应继续给予其治疗（费用由试验赞助商出）。经修订的良好临床实践指南要求临床试验应包括妇女，以便确保在新药研制和治疗方案的制定中能够考虑到妇女特有的生物问题。指导准则还保护妇女和胎儿，使其免遭不良临床实践的风险。

第 13 条：经济和社会生活

第 13(a) 条：享有家庭福利的权利

13.1 南非在家庭福利方面的男女平等情况依然没有改变，这包括平等享有老年人、残疾人和照顾者津贴等社会福利。审查期间出台的政府措施重在消除《Lund 报告》中提到的种族差别。南非根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交的初次报告提到过该报告。

13.2 总统在提交非洲同行审议机制的报告（2006 年）中指出：

文本框 22：2006 年提交非洲同行审议机制的报告摘要

13.2.1 政府致力于消除贫困，同时认识到短期内，由于人民的贫困化，需要制定旨在减少贫困的政策。政府在这方面已制定了一些社会方案和社会收入计划，以减轻家庭、儿童及残疾人士的贫困。有必要评估社会补助金造成依赖国家的问题。通过为人民提供满足其最基本和最根本的人类需求的经济手段，增强了人民的能力没有？或者说他们因为产生依赖而变得无能为力了吗？

13.2.2 南非社会保障体系历史悠久，被公认为最成功的扶贫项目之一。在我们的社会保障体系中，社会保险是用来保护那些正规就业者，而社会援助的目的是保护那些得不到社会保险保护的人。社会保障福利由社会援助赠款和社会保障资金构成。我们采取的解决极端贫困和饥饿的措施包括：

社会援助津贴形式的现金补贴开支在 1994 年至 2004 年间增加了 3.7 倍，2005 年从 100 亿兰特增加到

550 亿兰特，受益人数从 1994 年 260 万人上升到 2005 年的 1 050 万人（此项拨款超过国内生产总值的 3%）；

随着儿童抚养补贴扩大到 14 岁以下儿童，自 1997 年以来获得该项补贴的儿童总数逾 700 万人（这超出了政府于 2004 年制定的 240 万目标）；

社会工资（获得基本服务的货币价值），2003 年约为 880 亿兰特；

《公共工程扩大方案》：方案实施的前 9 个月，就有 24 亿兰特花在了 1 890 个项目上，总共创造了 144 056 个就业机会。这就超出了该方案第一年创造 13 万个就业机会的目标。《公共工程扩大方案》正在为实现 5 年内创造 100 万个就业机会的目标而努力。到 2005 年 9 月《公共工程扩大方案》实施一年之际，全国范围内 3 400 个方案项目总共创造了大约 223 400 个工作机会，工资收益总额至少达 8.23 亿兰特。项目实施第一年的受益人群中，38%为女性，41%是青年，0.5%是残疾人。

建立农业起跑器方案和农业支持综合方案。

13.2.3 然而，这些措施必须与经济工作能力、可持续经济增长和发展、共享增长和振兴大量贫困人口生活的被边缘化了的农村社区结合起来。最有效的反贫穷策略之一就是有效的创造就业战略——因此政府应重点关注：加速共享增长倡议（ASGI-SA）、公共工程扩展计划，以及对基础设施建设的大规模开支配。

13.3 在南非，贫穷有着种族和性别的深刻原因。1994 年以来的贫困趋势研究（van den Berg, Burger 等人）发现，1993 年至 2000 年间贫困人口有所增加，此后又迅速下降，这是因为所有的贫困线划定在平均每人每年 2 000 兰特至 4 000 兰特。2000 年至 2004 年期间，贫困人口数量从 1 850 万下降至 1 540 万。在同一时期，非贫困人口由 2 620 万上升至 3 100 万。该研究还发现，2000 年至 2004 年期间，最贫穷的 40% 人口的人均收入提高了 30% 以上，而在 1993 年至 2004 年间，由刚刚略高于 10% 的人口构成的中产阶级增长了三倍，达到 120 万人。

文本框 23：杰弗里·萨克斯“终结贫困：我们在有生之年如何才能实现这一梦想”摘抄

13.4 杰弗里·萨克斯是联合国秘书长的特别顾问、世界最著名的经济学家之一。他在最近出版的一本名为《终结贫困：我们在有生之年如何才能实现这一梦想》的书中指出了妇女在可持续发展及抗击贫困和不发达中的作用。萨克斯在书中提出了一个很重要的问题：“为什么一些非常贫穷的国家得以逃脱贫困陷阱的桎梏，而其他国家却不能？”在对这些逃脱贫困陷阱的国家与那些没能逃脱的国家加以比较后，他得出结论认为“似乎最重要的决定因素是粮食生产力”（第 69 页）。萨克斯指出，所谓贫困陷阱主要是指农村小农场主和农民陷于人口不断增长而粮食生产力不断下降这种恶性循环的一种农村现象（第 70 页）。他还指出，贫困持续存

在的另外一个可能原因，特别是在农村地区，就是在许多国家妇女受到歧视。因此，至关重要的是要消除这种歧视现象，并要通过创造商业机会确保妇女的经济地位。

13.5 南非政府已通过立法、政策和行政改革，优先解决种族和性别不平等，例如，获得社会补助和扶贫方案方面的不平等。社会补助金包括：养老补助金、伤残补助金、退伍军人补助金、急救补助金、寄养儿童补助金、子女抚养费补助、津贴以及护理依赖补贴和社会困难救济。由各种社会补贴取得的收入使南非最贫困人口的收入和/或开支提高了 10% 和 20%，从而使非常贫困人口拉近了与贫困线的距离。但从另一方面来看，有钱人的收入增长甚至比穷人还高，因此贫富之间的不平等差距并没有减少。

13.6 自 1994 年以来，社会补贴受益人的数量出现了显著增加，如下表所示：

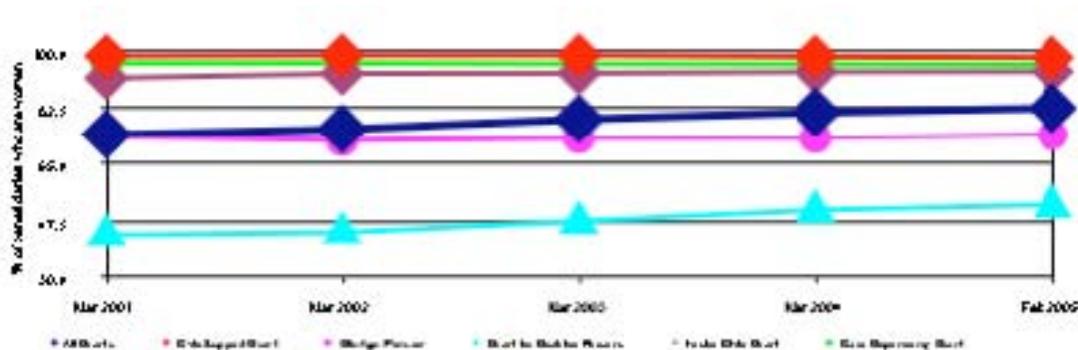
表 8：社会补贴受益人

1994 年	285 1/7	2001 年 4 月	2003 年	2006 年 3 月	2007 年
260 万	300 万	380 万	510 万	1 100 万	1 200 万以上

13.7 政府社会补助方面的开支表明了政府解决贫困问题的决心，因为该项支出已成为“自 2001 年以来政府开支增长最快的类别”，到 2005 年已达每年 550 亿兰特。总体而言，用于家庭收入补贴的支出已由 2002/2003 年度的 429 亿兰特增长到 2005 年的 742 亿兰特，一年的增幅为 20%。

13.8 下图是 2001 年至 2005 年社会补贴女受益人趋势图。

历年社会保障补贴女受益人的百分比



资料来源：社会发展部 SOCPEN 原始数据。

13.9 社会补助金发放面临的主要挑战与幽灵受益者有关，这主要是因为部内公务员以及其他人的欺诈造成的。腐败侵吞了那些本该属于最贫穷、最需要摆脱不发达状态、提高生活质量者的补助金。截止 2006 年 5

月，共有 829 起社会补助金诈骗案件提交法庭，453 起被定罪。政府还承认，南非有权获得补助金的一些穷人仍然没有得到登记，或者得到的服务极差。下述案例就是证明。

13.9.1 文本框 24：选自：山谷的儿童……

Woza Moya 是一档社区照顾与抚养节目，由南非第三广播公司的特别任务组在夸祖鲁-纳塔尔省 Ixopo 附近的 Ufafa 山谷工作时拍摄。下面就是他们讲述的故事……

“据估计，南非有 1 200 万儿童生活在极度贫困之中，子女抚养费补助金已成为他们的养命钱，但获得子女抚养费补助可能是一个问题，因为很多照顾者没有条形码身份证件（ID）。社区工作人员指着一个带着 11 个孤儿的老奶奶说，她想获得一个新的身份证件，否则她就不能得到政府任何形式的社会援助。Woza Moya 小组把努力帮助家庭申请身份证或补贴当作日常工作的一部分。农村居民往往要长途跋涉前往民政事务部办事处，他们往往没有足够的钱支付出租车费或可能需要的文件或照片费。该网站报道，儿童权利活动家即将采取法律行动，促使政府接受其他形式的身份证明。”

（资料来源：[http: www. Documents and Settings/Victim](http://www.Documents and Settings/Victim)，援引于 2008 年 4 月 22 日）

13.10 南非统计局 2008 年发布的 2005/2006 年度收支调查结果显示：

- 从 2000 年到 2005/2006 年度，所有收入阶层的实际人均收入都增长了，尽管增长不均衡。这无疑是对经济和社会有好处的；
- 社会补助在减少不平等方面发挥了重要作用，因为这些补助金构成了穷人收入的主要来源；
- 在调查年期间，家庭总收入约为 9 292 亿兰特，南非家庭平均年收入估计为 74 589 兰特；
- 在调查年期间，年度家庭消费总支出估计约为 7 000 亿兰特。

13.11 平均而言，估计南非家庭每户总消费支出为 56 152 兰特。家庭消费支出的主要组成部分是住房、水、电、天然气和其他燃料、交通运输、食品和非酒精饮料。平均来说，在调查年期间，一个南非家庭估计要花费 13 245 兰特用于住房、水、电、天然气和其他燃料。

13.12 在调查年期间，消费支出的第二大项就是交通运输，占家庭总消费支出的 19.9%。这就是说南非家庭差不多每 5 兰特就有 1 兰特用在了交通上。平均而言，在调查年期间，用于交通的典型家庭开销约为 11 180 兰特。

13.13 最贫穷的 20% 家庭用于食品和服装的开销比例（37%）大大高于最富有的 20% 家庭这方面的开销，后者只有 10%。当然，这就告诉我们，通胀对穷人的伤害最大，因此我们治理通货膨胀的政策也是一个很重要

的扶贫举措。目前全球范围内的粮食危机对南非最贫穷人口的影响尤甚，其中大部分是妇女、农村妇女、儿童和残疾人。

文本框 25：2008 年的基尼系数

13.14 关于基尼系数（衡量不平等），南非统计局 2008 年的报告称：

“人口群体间及个别人口群体内的不平等继续十分严重。以可支配收入（工作收入和社会补助金）为基础的全国基尼系数是 0.72……从个别群体看，非洲黑人家庭的基尼系数最高，达 0.63，而其他人口群体的基尼系数介于 0.56 至 0.59 之间。如果不包括社会补助金和税收，全国的基尼系数可能是 0.80，而不是 0.72，换言之，通过再分配政策减少不平等，使基尼系数降低了 8 个百分点。”

13.15 该报告还指出：“从 2000 年至 2005/2006 年，非洲黑人家庭的消费支出比例由 42.9% 上升至 44.3%（他们的人口比例从 78.3% 上升到 79.4%）。白人家庭的消费支出比例由 2000 年的 44.1% 下降到 2005/2006 年度的 42.9%（其人口比例从 10.1% 下降至 9.2%）。非洲黑人家庭各支出类别的开支比例均有所提高，但杂项商品和服务类除外”。有色人种和印度/亚洲人口群体的比例变化不大（支出比例和人口比例）。

13.16 更有趣的是，报告评估称“在 2000 年至 2005/2006 年期间，各收入阶层实际人均收入中值都提高了（根据收入扣除估算租金），但升幅并不平衡，高于平均水平的是第 1、2、3、10 收入阶层，低于平均增幅的是第 4-9 收入阶层（其中第 1 阶层指的是收入最低的 10% 人口，而第 10 阶层则是指收入最高的 10% 人口）。”这意味着，最贫困的 30% 人口和最富有的 10% 人口的实际人均收入增幅大于平均水平。最富有的 10% 人口的增幅更大，说明不平等加大了——10% 人口继续赚取南非 50% 以上的家庭收入，而最穷的 40% 人口所占家庭收入的比例不到 7%，最贫穷的 20% 人口占国民收入的 1.5% 以下。总体而言，南非最贫困阶层的社会经济状况已有所改善。

13.17 在各种各样的家庭收入来源中，最为重要的而且到目前为止最大的收入来源就是工作收入。该报告指出了社会补助金作为低收入家庭一项收入来源的重要性，这就是说社会补助金是南非扶贫的一项重要资源。产生不平等的一个最重要因素是技能水平的差异。经济一直不停地变化，与此同时，对无技能工人的需求越来越少，转而需求更多的受过良好教育、有一技之长的工人，其结果是那些有技能的人取得了越来越多的国民收入份额，而另一方面，许多没有受过什么教育、缺乏技术专长的人最终沦为打零工或失业。

13.18 下面的文本框着重介绍一次有趣但数字有限的民意调查。该调查揭示出 3 500 名普通南非人对于政府的作为以及南非的优先问题不得不说的话。《人民议程》指向失业和创造就业机会问题……

文本框 26: 人民议程

一项Markinor民意调查，即 2005 年 3 月 20 日的“政府绩效：期望与认知”调查，发现政府的表现如下：¹¹³

13.18.1 南非人认为，政府在失业/创造就业机会方面的表现仍然不能令人满意。在 2004 年大选前的一次全国民意调查中，受访者被要求自愿回答下列问题：“政府应解决的南非面临的最重要难题或问题是什么？”他们可能会提出许许多多他们想提的问题，并且随后要对回答进行分组和编码。因此，可以将这些关键问题看作是人民议程。对他们的回答归纳如下。（%表示认为这个问题很重要的总比例。）

13.18.1.1 至关重要，每 10 名南非人就有 9 人会不约而同地谈到南非的失业问题和创造就业机会的必要性。虽然其他所有问题提高到的人要少得多，但是差不多三分之二的南非人提到犯罪问题，提到贫穷、艾滋病毒和艾滋病的刚好不到一半。由于清楚地看到了南非最重要的问题，我们现在可以把重点放在对这些问题和其他问题的政府表现的评估上来。像过去一样，在 2004 年底，我们要求南非人评估南非政府在南非广播公司/Markinor2005 年民意调查列出的 23 个关键政策问题上的表现。

13.18.2 提出的问题是：“你认为政府正在处理以下问题上的表现如何……是非常好，相当好，不太好，还是不好？”对每个政策领域都分别进行了评价，受访者可以对政府表现发表自己的看法。他们还可以自愿表明，他们不知道或拒绝回答这个问题。假如只考虑表示政府在特定问题上表现得“非常好”或“相当好”的人的比例，政府的表现就可以概括如下：

13.18.2.1 非常有趣的是看到，在 23 个关键问题中，有 12 个被定级在 67% 以上，表明与上一年取得的 3 分成绩相似。这说明人们一般都会认为，政府应在关键问题的处理上表现得更好一些。同过去一样，福利金的支付、性别平等和基本服务的提供获得了非常积极的评价，得到最高的 3 分。政府被视为在提供福利金给那些有权得到福利金者方面有上佳表现，有 81% 的人称政府在帮助需要帮助者方面做得“非常好”或“相当好”。

13.18.2.2 这个分数略高于去年同期取得的 78% 成绩。政府努力提供水、电等基本服务，得到了 77% 的支持，在性别平等上得到了 80% 的支持。按照同样道理，只有 3 个关键问题定级低于 50%，去年同期有 9 个低于 50%。减少失业和创造就业机会肯定是关于政府表现最大的争论焦点。

第 13(b)条：银行贷款、抵押和其他形式的金融信用权

13.19 尽管妇女构成了小企业主的大多数，但她们在正规部门就业的人数远远不如男子。此外，妇女拥有的企业虽然比男性拥有的企业要多，但仍然较弱，因为她们的企业往往较小，较不正规并且是门槛较低的行业，

¹¹³ 2005 年 Markinor 民意调查。

特别是贸易、餐饮和住宿行业。政府认识到妇女是第二经济的支柱，需要采取多方面的办法来解决差距。下边的文本框概要介绍了其中的一些措施。

文本框 27：拓宽妇女获得融资渠道的措施

做出微额融资安排，鼓励大型金融机构向女企业家提供贷款；
 营造侧重于服务行业的立法环境，鼓励第一经济和第二经济中的经济主体之间建立有意义的伙伴关系；
 技能拓展与培训面向城乡地区未来的女企业家；
 为想成为企业家的妇女提供辅导和见习机会；
 鼓励年轻女学生在高中和高等教育阶段学习商业课程；
 开展宣传运动，宣扬女企业家在第一经济和第二经济中的成功经验；
 确保妇女企业家能够获得政府积累的关于南非经济未来增长点的大量数据；
 为女企业家成功做好准备，同时在她们的需要更多时间来取得成功时为她们提供一个安全网；
 鼓励私营部门将其社会投资费用投向女企业家。

13.20 政府已推出了两项重大改革，以促进信贷的取得。第一项是新的顶点基金机构，第二项涉及政府承诺提供 10 亿兰特给一家新的农业发展贷款基金。妇女是这个新机构的一个目标受益人，而男女之间的利益均等问题则是它要解决的问题之一。土地银行最近也推出了递增贷款措施，以向弱势群体中的个人提供短期微额信贷。

13.21 实施了各种监管性和有劝导性措施，鼓励金融机构向妇女和其他历来处于弱势的群体提供信贷。这些措施之一就是 2000 年《住房贷款和抵押披露法》（2000 年第 63 号法案），该法旨在鼓励金融机构提供信贷，帮助历来处于弱势者获得住房。公共工程部刚刚与 ABSA 银行签署了协议，以便于“妇女参与建设”项目取得信贷。

13.22 自 1996 年起，政府开始将包括必须满足农村地区妇女的需求在内的性别因素纳入各机构的方案之中，例如独立开发公司、国家经济基金（黑人经济赋权基金）、Umsobomvu 青年基金以及 Khula 企业。举例而言，通过在 Khula 企业的“Khula 起步”项目下取得微额信贷的办法给予或得到的 87% 支助，给予了妇女。另一个例子是价值 8 500 万兰特的妇女私募基金。其他例子还有价值 8 500 万兰特的妇女私募基金和 Isivande 妇女基金。成立这个基金完全是为了 2006 年研究“妇女在南非取得融资的途径”的妇女。研究证实，妇女取得融资的途径有限，这阻碍了妇女开办企业的建立、成长、可持续性和获利能力。它还指出，金融机构内部存在的性别偏见有利于男性。因此，该基金试图拓宽妇女在没有任何个人储蓄的情况下获得正规融资的途径。

13.23 为营造一个更加有利的环境，南非经审议了小型、中型和微型企业政策和法律框架。建立了一个新机构，来满足南非城乡小型、中型和微型企业和妇女所有的这类企业的需求。关键的行为者有：Ntsika 企业促

进局; Khula企业融资机构与Khula信用担保机构;全国小企业理事会;省级小型、中型和微型企业工作部。¹¹⁴妇女从这些机构得到了大量资金, 尽管比男子的少。

13.24 非政府组织 (NGOs)也能得到政府资金, 譬如妇女非政府组织通过各种发展机构取得, 如国家发展署、社会发展部、劳工部加强民间社会基金、国家彩票委员会、豪滕发展局等省级和地方政府发展机构。

13.25 金融服务监管框架已经放宽限制, 以便利于传统储蓄活动, 如妇女协会或“*Stokvels*”的储蓄活动。政策措施也有助于妇女获得政府保护, 特别是保护妇女免遭那些放高利贷并没收包括银行卡和身份证在内各种私人物品的不良放贷者算计。

13.26 政府业已敦促金融部门引进机制, 使那些直至今日仍不能开立银行账户的自谋职业者能够开立账户。银行业的一个倡议, 即 *Mzansi Bank*, 使无业者和自谋职业者得以开立银行账户。这已对妇女生活产生了积极的影响, 其中很多妇女是自谋职业者。

13.27 对女企业家的一些最新研究表明, 数据很难得, 不过接受调查的妇女:¹¹⁵

- 70%表示金融支持比组织支持更重要;
- 42%不知道南非有支持企业的组织;
- 52%不知道还有专门针对妇女的组织;
- 71%的女企业家是非洲人, 11%是印度裔人, 8%是有色人种;
- 15%的妇女开办的企业是在农村地区;
- 31%从事的是 ICT 和服务业;
- 65.5%的妇女透露她们的营业额在 10 万兰特以上;
- 69%的妇女开办的企业运营不到 5 年。

13.28 贸易和工业部对小型、中型和微型企业进行了 2003 年度审查, 结果发现在非正规部门, 男性雇主或自谋职业者为 57 万人, 而女性雇主或自谋职业者为 66.4 万人。但在正规部门, 男性雇主或自谋职业者达 37.8 万人, 女性雇主或自谋职业者只有 12.8 万人。这种现象可以解读为: 女性拥有的正规企业约占 28%, 非正规企业占 62%。因此, 正规经济主要是由男性把持的。

13.29 建立南非女企业家网络(SAWEN)就是为了消除女企业家在创业、发展和持续经营过程中遇到的固疾, 它是一个为致力于促进和提高女企业家地位的个人与组织设立的网络化论坛, 迄今取得的成果之一就是招募

¹¹⁴ 南非共和国, 1995 年, 《南非发展与促进小企业国家战略》。

¹¹⁵ 总统内阁部长引自“女性创业 - 第二经济骨干”, 呈交于 2006 年 8 月 3 日至 4 日举行的全国政策磋商会议 Gwe 小组论坛 - Bryanston. 2006 年 8 月 3 日星期四。

了 2 000 名潜在成员，她们在全国各地开办了中小型企业。妇女经商技术（TWIB）是一项旨在增强那些经商妇女特别是经营小型、中型和微型企业的妇女获得科学技术能力的倡议。

第 13 (c) 条：娱乐活动、体育及文化生活

13.30 已经采取了若干措施来促进妇女事实上平等参与体育和文化生活。在这方面，女子体育的知名度有所提升，在政府拨款、私营部门赞助女子运动方面取得了巨大进步。还为支持并促进妇女参与如写作、音乐、电影、美术等领域活动，提供了拨款。媒体多样性局与国家电影和出版基金会在这些措施中发挥了主要作用。

13.31 政府意识到，男女之间依然存在许多事实上的不平等，有许多提高妇女实际地位的项目正在实施之中。

第 14 条：针对农村妇女的特别措施

14.1 对农村妇女产生影响的国家主要立法包括：

- 1996 年《土地改革（劳工承租）法》（1996 年第 3 号法案）
- 1996 年《土地归还与改革法修正案》（1996 年第 78 号法案）
- 2003 年《归还土地权利法修正案》（2003 年第 48 号法案）
- 2004 年《公用土地权利法》（2004 年第 11 号法案）
- 1997 年《住房法》（1997 年第 107 号法案）
- 业经修正的 1994 年《归还土地权利法》（1994 年第 22 号法案）
- 1997 年《供水法》（1997 年第 108 号法案）
- 1998 年《土地银行法修正案》（1998 年第 21 号法案）
- 农村可持续发展综合方案

14.2 《南非土地改革白皮书》明确指出，所有继续歧视妇女的法律条文都需要删除。此外，白皮书规定取消一切对妇女获得土地使用权的立法限制；迫使政府履行促进妇女参与决策的程序；并强调指出，土地改革的目的是要实现男女机会均等。它进一步指出，必须优先考虑妇女的利益。一项部门土地改革性别政策¹¹⁶进一步加强了白皮书。这项政策旨在为妇女获取、拥有、控制、使用和管理土地，以及为妇女取得信贷利用土地开展生产活动，创造有利环境。

14.3 随后的土地改革立法谋求实现白皮书和性别政策描画的愿景。通过消除对妇女在按习惯法缔结的婚姻和婚姻财产上的，以及在该法律体系规定的继承权上的歧视，妇女的土地权得到了加强。具体见第 15 和第 16 条。

¹¹⁶ 由土地事务部制定。

14.4 所审查期间，通过在执行 1996 年《土地改革（劳工承租）法》（1996 年第 3 号法案）、1997 年《住房法》（1997 年第 107 号法案）、1997 年《供水法》（1997 年第 108 号法案）、1998 年《土地银行法修正案》（1998 年第 21 号法案）和可持续发展综合方案的过程中推广性别主流化观点，农村妇女的赋权工作已经有了显著提高。妇女得到的实际好处包括：土地所有权和控制权、其他土地权利、矿产权利以及有关野生动物饲养和其他自然资源权利、获得住房的权利、包括自助创收项目在内的创造就业措施，以及获得信贷和新的商业机会的途径更宽了。

14.5 在受益于 1994 年至 2007 年 12 月期间实施的《土地重新分配和使用权改革方案》的所有家庭中，大约 13.3% 的家庭以女性为户主。¹¹⁷这标志着比 1994 年计划开始时记录的 1 016 户家庭有所增加，当时只有 1.2% 的受益家庭是以女性为户主。这应归功于这样一个事实，即归还土地主要是恢复先前因种族隔离被剥夺了所有权的地主对土地的所有权。在大多数情况下，这类地主都是男性。政府努力解决性别失衡问题，以此作为土地改革的主要目标，因为这样做可以给妇女提供更有意义的促进可持续发展的机会。南非已设定目标，到 2015 年使拥有土地的妇女比例提高到 30%。下表显示了自 1994 年到 2007 年 12 月各省土地改革后妇女拥有土地的比例，从中可以看出各省之间存在很大的差异。

表 9：各省妇女拥有的土地

省份	妇女拥有的土地%
东开普	11.35%
自由邦	25.87%
豪滕	9.65%
夸祖鲁-纳塔尔	7.63%
林波波	8.56%
姆普马兰加	1.63%
北开普	32.35%
西北	14.32%
西开普	41.25%
合计	13.29%

14.6 南非政府通过为妇女创造取得信贷的机会，确保为妇女有更多机会获得并控制土地创造一个有利的环境。在这方面，政府制定了到 2015 年使 40% 的妇女都能得到土地所有权信贷的目标。自 1994 年以来，这给妇女拥有土地提供了很多机会。下表提供的数字显示，作为自 1994 年至 2007 年土地改革方案的受益者，妇女获得的信贷总数。

¹¹⁷ 土地事务部，土地改革统计数据：由该部监测与评价局编制的统计报告，南非比勒陀利亚。

表 10: 土地改革方案受益者

土地改革方案的女性受益者：1994 年至 2007 年				
省份	人数	女性人数	女性所占百分比	女性贷款数量
东开普	23 185	2 632	11.35%	109 003 449.00 兰特
自由邦	7 182	1 858	25.87%	3 834 063.00 兰特
豪滕	6 997	675	9.65%	18 938 698.00 兰特
夸祖鲁-纳塔尔	30 282	2 311	7.63%	8 922 115.00 兰特
林波波	6 392	547	8.56%	22 262 587.00 兰特
姆普马兰加	11 294	184	1.63%	0.00 兰特
北开普	2 402	777	32.35%	24 801 755.00 兰特
西北	28 832	4 129	14.32%	21 159 646.00 兰特
西开普	8 484	3 500	41.25%	1 988 653.00 兰特
合计	125 050	16 613	13.29%	210 910 966.00 兰特

14.7 省级和地方政府部的《农村可持续发展综合方案》和《免费基本服务方案》属于有益于农村妇女和穷人的干预措施，不过男女都能从中受益。它们所致力于的各种活动既产生了社会效益，也提高了妇女的生活质量。在这一阶段，没有按性别分列的国家数据可反映出男性和女性是如何从这两个方案中获益的。人们希望《地方政府政策框架》将导致定期编制按性别分列的数据。虽然所有市镇都负有提供免费基本服务的任务，但是远离农村地区、资源较多的市镇在提供这类服务方面正取得了巨大进展。

14.8 《农村可持续综合发展战略》制定于 2000 年。省级和地方政府部是《农村综合发展方案》的国家协调员，该方案旨在发起一场战胜农村贫困和不发达的持久运动，并以协调的方式调用全部三级政府的资源。该方案在愿景声明中，将妇女、青年、残疾人列为目标受益者。该方案目前侧重于东开普省、姆普马兰加省、夸祖鲁-纳塔尔省、自由邦、林波波省和北开普省的 21 个以贫困为共同特点的地区。

14.9 《免费基本服务方案》也有助于贫困救济。这项计划要求每个市镇制定并通过一项贫困政策，提出据以确定符合贫困条件者的标准，并确保那些无力负担基本服务的穷人可以得到该方案的一揽子服务（水、环境卫生、电、垃圾清运）。确定符合条件者的标准不一定要把妇女设定为优先群体，但是她们应能在与男子平等的基础获益。这项政策减轻了经济负担，尤其是收入有限家庭的负担，提高了农村居民的生活质量。但是，以儿童为户主的家庭被认为是贫困的。一些市政当局给予了残疾人优惠。

14.10 土地事务部的下列措施与框架有助于推动政府公平再分配土地的议事日程：归还方案、定居实施业务流程、定居实施策略、土地和农业改革方案以及务农妇女和农村发展。归还方案是一项基于权利的方案，项

目人员努力确保妇女在家庭和社区的诉求能得到公正的解决和保护。在归还土地的情况下，在确保当前和将来的土地用途与业务规划的可持续发展定居方面，妇女是规划进程中的一个有机组成部分。土地分配过程中对性别平等的承诺可在各项政策中反映出来，并且法规具体提到要满足作为受益人的妇女的需求，比如通过 2004 年的《公用土地权利法》（2004 年第 11 号法案）。¹¹⁸

14.11 土地事务部的赠款和服务政策概述了妇女如何能够获得土地和该部提供的赠款。这一政策的第 2.1 (a) 段明确规定了妇女作为……“符合资格的申请人——没有土地者或获得土地的机会不多者，特别是妇女——那些在农村地区希望获得土地和定居机会的人”的优先权。定居和发展赠款有助于恢复土地、可持续规划和土地安全。该部的统计数字显示，至少有 94 166 个女性户主家庭获得了归还的土地和所有权。最近在夸祖鲁-纳塔尔省的的有关社区（恩杜穆和滕贝）举行的土地交接仪式中，在获得定居权的全部 562 个家庭中，有 142 个是女性户主家庭。¹¹⁹

14.12 许多难题依然摆在农村地区妇女面前，例如：对妇女的态度和成见；偏远农村地区妇女的言论自由问题；不允许妇女提意见或在会上做决定，或者不允许她们参加会议，如社区不得不就适当形式的赔偿做出决定的会议。因此，要与不同方面分别开会（即与男女分别开会，以取得到双方的观点和意见）。城市妇女似乎要比农村妇女更了解自己的权利。农村妇女对于拥有土地和获取资源的权利的认识和教育需求很大，这一点在通篇报告中都可以得到确认。

14.13 在农村社区正在实施包括“世界农村妇女日”在内的宣传和支持方案。2006 年南非主办的第四次世界农村妇女大会为普通农村妇女提供了一个分享其经验和相互学习的平台。南非妇女特别表示，尽管政府努力通过一系列方案赋予妇女权力和平等，她们仍然面临着巨大的挑战，如贫困、没有获得土地和资源的机会、缺乏教育、文盲和政府援助不足。¹²⁰

14.14 在过去的 10 年中，在提供基本服务方面取得了长足的进步，但是一些农村社区的黑人妇女生活仍然艰难，如取水拾柴占用了她们一天大部分的时间。妇女的土地所有权问题在南非的传统社区依旧是一个复杂和有争议的问题，需要不断通过教育、人权运动和法院质疑来确保妇女在法律面前的平等。

第 14(a) 条：经济赋权

14.15 南非已经制定了增加妇女获得信贷机会的政策，以确保赋予妇女经济权力。在解决穷人住房和居所需求方面，设立了农村住房贷款基金，¹²¹通过中介机构向低收入家庭提供扩大住房贷款。扩大住房项目是一项以人为本的项目，目的是使农村地区低收入家庭能够获得信贷，改善住房或建造住房。这种补贴的受益者必

¹¹⁸ 同上。

¹¹⁹ 土地事务部为《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况报告提供的资料，2008 年 4 月。

¹²⁰ 土地事务部为《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况报告提供的资料，2008 年 4 月。

¹²¹ 这些方案由国家住房部制定，以解决因过去的种族和性别歧视造成的住房所有权不平等问题的。

须为获得住房补贴缴款。截至 2002 年 4 月，所有补贴受益者都必须缴款（2 479 兰特）。值得注意的是，对农村地区补贴的受益人是免征这种摊款的。

14.16 通过社会发展部在全国各地开展了许多促进经济赋权和可持续发展的项目。例如，北开普省的粮食保障项目为“Eksteenskuil妇女发展”提供了 42 万兰特，受益妇女达 89 人；为“Itireleng美味面包”提供了 20.5 万兰特，供 8 名妇女用于开办持续经营的小食店；为“Bulletrap菜园”提供了 42 万兰特，供项目参与者用于管理自家菜园并向社会出售其产品。¹²²

14.17 《公共工程扩大方案》以及其他南非扶贫方案也都特别关注农村妇女的经济赋权问题。这为妇女成为建筑企业家，为其他人找到道路工程等公共工程工作创造了机会，过去这些工作只提供给男子。在“就业条款”下也已提到过这一点。

14.18 南非政府审查了提供发展资金的标准和基础设施，为扩大农村妇女和人民取得信贷及其他形式融资的机会做出特别规定。这包括修改 1998 年《土地银行法修正案》（1998 年第 21 号法案）。¹²³ 私营部门增强农村妇女能力的各种努力，使政府的这些措施得到加强。一项提高了农村妇女地位的持久经济赋权措施，就是妇女发展银行，¹²⁴它专门为农村妇女提供小额信贷。

14.19 诸如快速取得供水、卫生设施、电气化、电话设施和教育的发展措施，对提高妇女特别是农村地区妇女的生活质量和经济能力，也具有积极的资产分派效果。

第 14 (b) 条：农村发展

第 14 (b) (1) 条：参与发展规划与实施

14.20 南非已采取各种立法和政策措施，确保妇女全面参与各层面、各阶段的发展规划与实施。在这方面值得一提的是地方政府的规定：2000 年《市政系统法》（2000 年第 32 号法案）规定了妇女的公平代表权并在制定、实施和监测综合发展计划时考虑到了妇女的发展问题。

14.21 政府的粮食保障政策指令也要求让妇女参与环境影响研究并在研究中考虑到她们的环境需求。环保措施谋求维护女性的本土知识体系，并保证她们从有关知识的商品化中获益。

¹²² 2008 年北开普省妇女地位办公室提交的《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况报告。

¹²³ 1998 年《土地银行法修正案》（1998 年第 21 号法案）。

¹²⁴ 按照印度 Gramine 银行要求提供小额信贷的独立机构。

妇女与环境

14.22 有关环境问题的立法和政策承认妇女为重要的主要利益攸关方，并因此就赋予妇女权力问题做出规定。将享有环境可持续发展的权利写入《宪法》，彰显出可持续利用南非自然资源的重要性。

14.23 南非政府在提交可持续发展委员会的实施计划中称，可持续发展问题世界首脑会议的成果应有利于所有人，特别是妇女、青年、儿童和脆弱群体。2002 年约翰内斯堡首脑会议的成果印证了南非政府的承诺，即确保将妇女赋权和性别平等纳入《21 世纪议程》、千年发展目标和《约翰内斯堡执行计划》范围内的所有活动之中。

14.24 1998 年《国家环境管理法》(1998 年第 107 号法案) 承认妇女和青年在环境管理中发挥的作用并鼓励他们参与。南非环境政策框架强调了妇女在环境管理中的作用。《环境管理白皮书》优先支持妇女、残疾人等群体参与设计、规划和实施环境教育与能力建设方案和项目。

14.25 《国家生物多样性战略》和《行动计划》，通过确保可持续利用与开发南非丰富的自然资源，使妇女间接受益。妇女被确定为扶贫和赋予经济能力方案和项目的受益者。此外，渔业改革战略通过支持该行业的女企业家，对增强妇女的经济能力起到了一定作用。

14.26 环境事务与旅游部通过其执行机构“南非国家公园”的各种战略，特别推动妇女参与合作社管理、公平使用自然资源并利益均摊。

14.27 环境事务与旅游部的扶贫方案着重开发基于社区的旅游项目。到 2004 年，已创造了 34 632 个临时职位，其中妇女占据 45%，青年占据 22%，残疾人占据 2%。另外，还创造了 2 324 个长期职位，其中妇女占据 45%（青年占据 15%），并提供了 10 天时间的培训。迄今为止，已有 29 672 人接受了识字、算术和生活技能培训。南非政府打算到 2007 年通过这一方案创造 67 300 个职位并提供 740 300 个培训日，同时利用生物多样性与生态可持续发展保护工作为穷人和非熟练工人提供就业机会和收入，其中半数受益者将是妇女，30%是青年。

14.28 《水资源工作方案》的目的在于通过清除入侵的外来植物物种创造就业机会，在促进其他下游经济活动中提高用水保障。该方案每年都从贫困农村地区聘用大约 24 000 人，其中 54%是妇女，26%是青年。南非政府通过部际合作开发了一个将生殖健康和生活技能培训与对项目参与者及其社区的服务融为一体的模式。该方案的一项副业为个人开办自己的企业利用外来植物制造家具创造了机会，受益者大多数是失业人士，主要是妇女。

14.29 2004 年《国家环境管理生物多样性法》(2004 年第 10 号法案) 管理涉及土著生物资源的生物勘察问题，并且特别规定各利益攸关方应公正公平地分享生物勘察所产生的利益。该法特别保护那些对生物资源具有传

统用途和知识的土著社区的利益。最近就有两个涉及土著知识和用途的生物勘察协议的例子。探索与创新研究中心（CSIR）与一个 10 人传统治疗师小组达成协议。根据该协议，知识由治疗师为探索与创新研究中心搜集，知识的商业利用所产生的利益要支付给一家由治疗师管理的信托基金，其中许多治疗师都是妇女。

14.30 严峻挑战包括：

- 专门就妇女政策和方案的影响进行持续监测；
- 具体以妇女作为干预措施的目标；
- 妇女所有企业和方案取得资金支持的途径；
- 分配渔业权给妇女；
- 确保废物管理及空气质量管理规划工作可解决妇女的特殊需求；
- 保障妇女在制度安排范围内（例如信托基金）有权获得涉及自然资源利用与管理活动的利益。

第 14 (b) (2) 条：利用保健设施

14.31 政府的各项措施均以确保农村社区获得初级保健和确保获得旨在消除产妇和婴儿死亡案例的产科服务为优先重点。这包括为鼓励医生到农村地区而出台的奖励措施。为农村妇女采取的卫生保健便利措施，在第 12 条中进行了较为详细的论述。

第 14 (b) (3) 条：直接受益于社会保障方案

14.32 关于获得国家提供的社会保障服务（社会补助金）方面的政府措施，重在消除补助金数额与类别上的种族差异。政府于 2004 年发起了一场大型运动，目的是帮助那些在种族隔离时代被剥夺了身份证者取得身份证。身份证十分重要，因为它们可以证实一个人的情况，并使每个人都能获得社会补助、住房和发展机会等社会服务。大多数受影响的人士都是农村的黑人居民，这些人中有不少是老年妇女、单身母亲、照看亲属子女的妇女以及残疾妇女。¹²⁵

第 14 (b) (4) 条：教育与培训

14.33 对农村妇女的教育与培训依然是个老大难问题。根据一项地方市场调查，¹²⁶只有 15% 的农村妇女念完了中学，而城市妇女的这一比例则达到 50%。南非在教育与培训方面实施了多种多样的特别措施，以确保农村妇女不会被排除在技能发展、见习、奖学金等措施以及加速妇女参与数学、科学和技术领域的措施之外。基础广泛的黑人经济授权政策特别提到了赋予包括农村妇女在内的农村人经济权力的特别措施。《广义黑人

¹²⁵ 由民政事务部提供的资料。

¹²⁶ 2007 年 Markinor 民意调查。

经济赋权政策》具体谈到赋予农村人特别是农村妇女权力的特别措施。《公共工程扩大方案》也有关于为农村妇女和社区提供专门培训机会的具体指令。

第 14 (b) (5) 条：土地和农业改革以及土地安置计划

14.34 1994 年《归还土地权利法》(1994 年第 22 号法案) 在性别方面产生了意想不到的后果。该法指出，“应优先考虑最迫切需要的人”，目的是将土地归还给原主人，其中大多数不是妇女。该法于 2003 年进行了修正。¹²⁷

第四部分

第 15 条：在公民事务中法律面前平等

第 15 (a) 条：法律面前平等

15.1 在公民事务中法律面前平等方面，最根本的变化是承认了根据习惯法结婚的妇女拥有充分法律地位。这结束了根据 1927 年《黑人管理法》(1927 年第 38 号法案) 按习惯法结婚的南非妇女从属于永远的少数人的局面。

15.2 关于继承习惯法的一个议案¹²⁸已经提交议会。该议案的目的是实施宪法中法律面前平等的原则，根据该议案，妇女与男子、男童与女童拥有继承已故配偶或父母遗产的相同权利。《平等法》(第 8 (c) 条)¹²⁹是除《宪法》外第一项禁止在继承权上歧视妇女的具体措施。自那以后，宪法法院具体废除了 1927 年《黑人管理法》(1927 年第 38 号法案) 中在继承和遗产管理方面歧视妇女和女童的有关条款。¹³⁰

15.3 政府增进妇女在法律面前事实平等的措施包括拓宽取得公理的渠道，特别是在公民事务中给予法律援助，将司法中心推广到农村地区。尤其是根据 2003 年客户反馈调查¹³¹对民事司法系统进行了审查，审查产生了积极成效。

15.4 2004 年，在对 S 诉 Ferreira 案做出的、具有里程碑意义的裁定中，最高上诉法院承认遭殴打妇女作何选择是个极其复杂的问题，在做出法律裁定时应考虑到这种情况。由于认识到家庭暴力是如何被误解的，法官们承认法庭需要“根据详细叙述的这种虐待关系以及专家证据，尽量为有关妇女设身处地地着想”。¹³²

¹²⁷ 2003 年《归还土地权利法修正案》(2003 年第 48 号法案)。

¹²⁸ 继承习惯法和有关事务管理条例改革法案。

¹²⁹ 在(c)和(d)款中也有相关规定。

¹³⁰ 上文提及的遗产管理方面的 *Bhe* 案和 *Moseneke* 等人诉高等法院主事官案 (2000 (2) SA 18 (CC))。

¹³¹ 作为将性别观点纳入主流活动的一部分，司法部进行了客户反馈调查，以为编制考虑到性别问题的预算提供依据。

¹³² “留在虐待关系中不属于犯罪”，作者：Lisa Vetten，暴力与和解研究中心：<http://www.csvr.org.za>。

15.5 Ferreira 女士因杀死其虐待成性的配偶而被判处无期徒刑。在该案中，最高上诉法院认同了遭殴打妇女综合征的概念，推翻了她的无期徒刑，代之以六年缓期徒刑。各法院肯定注意到了这一裁定并将其作为做出公正、适当判决的依据。类似案例包括 *Annemarie Engelbrecht* 和 *Zelanga Mandulo* 案，见文本框 28。

文本框 28：留在虐待关系中不属于犯罪

“主张妇女们离开其虐待成性的伴侣才能保护自己，这其实是让妇女对造成这种危险境况负责，从而归咎于受害者并免除施虐者的所有责任。因有关妇女留在这种虐待关系中而宣告其有罪，也是没有明白许多遭殴打妇女的选择是多么有限，制约是多么多。她们没有离开，是因为她们一贫如洗，而且如果离开会更加贫穷；因为有人告诫她们不要让孩子失去父亲；因为有人劝她们忍耐、坚持；因为她们希望伴侣会改变；因为她们别无它处可以栖身；因为她们的伴侣会发疯般把她们找回来；因为她们受到伴侣的恐吓（以及等等原因。我们对豪滕 941 宗男子杀死同居女伴侣的案件进行研究，结果发现结束这种关系是妇女被杀的第二大原因）；因为她们的家人要她们回去；因为她们信奉的宗教不允许离婚；因为警方和法院无力保护她们不再遭到暴力；因为她们已经失去自信，认为没有其虐待成性的伴侣，她们就无法生存，所以问题是多方面的。”

作者：Lisa Vetten，暴力与和解研究中心

第 15 (b) 条：法律行为能力

15.6 根据《习惯式婚姻认可法》，缔结习惯式婚姻的男女拥有平等的法律地位和相同权利。

第 15 (c) 条：合同上的自由

15.7 妇女与男子的法律行为能力是一种不可剥夺的权利，不能通过任何契约，包括婚姻契约而免除。在民主、公平的立法通过之前，达到普遍成人年龄的黑人妇女一旦缔结习惯式婚姻，就失去了法律行为能力。

第 15 (d) 条：人身移动和择居自由

15.8 南非男女人身移动和择居自由的平等权利依然未变。政府的最重大措施涉及使外国配偶更容易到南非与南非配偶团聚。这包括减少官僚主义行政程序、放宽对在南非就业的限制。宪法法院为采取这些措施铺平了道路。¹³³

¹³³ Dawood、Shalabi 和 Thomas 诉民政部长案（2000 (3) SA 936）以及 Booysen 等人诉民政部长等人案（2001(4) (SA) 485）。

15.9 政府旨在使妇女和男子在取得、拥有和控制土地和住房等资源方面拥有平等权利的措施，有助于妇女事实上享有平等的人身移动和择居自由。在本报告第 14 条项下探讨增强农村妇女能力问题时，特别关注了资源与自由之间的联系。

第 16 条：婚姻与家庭中的平等

第 16(a) 条：消除婚姻中的歧视

16.1 南非允许多种婚姻制度并行，其中包括民法、习惯法和宗教法婚姻。南非根据《公约》提交的初次报告对此作了概括说明。

第 16(a) (1)条：缔结婚约的权利

16.2 无论男女，每一个人都有权决定是否结婚。这包括选择配偶的权利。

16.3 《宪法》除禁止以生理性别、社会性别为由或以各种理由进行歧视外，还禁止以婚姻状况为由进行歧视。法院将这一宪法保障解释为包括选择婚姻制度的权利，承认文化多样性和同性伴侣结婚的权利。

第 16(a) (2)条：婚姻上的同意权

16.4 在南非的所有婚姻制度中，同意是结婚的一个基本要求。这也适用于习惯式婚姻。强迫婚姻和诱拐被定为刑事犯罪。事实上，对这一权利的享有往往受到经济和文化条件的阻碍，但是由于有两性平等委员会、南非人权委员会、平等法院和普通刑事法院等渠道，这种状况有所缓解，因为那些机构可以强制执行遭到侵犯的权利。

第 16(a) (3)条：婚姻权利

16.5 同以前报告的一样，男女在民事婚姻中具有相同的法定权利。南非法律委员会有关继承习惯法改革的最重要建议之一，是修改 1987 年《无遗嘱继承法》（1987 年第 81 号法案）。该委员会建议废除继承习惯法中有关长子继承的条款，因为它歧视妇女。该条款规定，在一人逝世后，其遗产必须按照该人的遗嘱，或在没有遗嘱的情况下按照 1987 年《无遗嘱继承法》（1987 年第 81 号法案）的规定处置。这适用于所有无遗嘱遗产。

文本框 29：遗产管理案例研究

16.5.1 下列宪法法院案件以及 2004 年 10 月 15 日对 Bhe 等人诉司法行政官、Khayelitsha 等人案（第 49/03 号案件）做出的裁定，宣布 1927 年《黑人管理法》（1927 年第 38 号法案）第 23 条和 1987 年 2 月 6 日第 10601

号政府通知中公布的那些条例中经修正的第 200 条为不合宪。该裁定要求司法部设计并实施一个符合《宪法》精神的遗产管理监督制度。

南非宪法法院婚姻和家事法中的平等：2004 年 10 月 15 日裁决的 *Bhe* 诉司法行政官、*Khayelitsha* 等人案 (CCT49/03) (媒体摘要)

16.5.2 *Bhe* 案中的申请是代表 Nontupheko Bhe 女士与其已故丈夫的两个未成年女儿提出的。据称，那些遭到指摘的规定和习惯法中有关男性长子继承的规定是对这两名儿童不公平的歧视，因为它们阻止这两名儿童继承其已故父亲的遗产。在 *Shibi* 案中，由于类似原因，*Shibi* 女士无法继承其已故兄弟的遗产。在为公众的利益起诉的第三个案件中，南非人权委员会和妇女法律信托机构获准直接进入法庭。这是代表由于这些遭到指摘的规定与男性长子继承的规定而无法继承的所有妇女和儿童提出的一项集体诉讼。

16.5.3 两性平等委员会被接纳为法庭之友，与司法和宪法发展部部长（在每个案件中作为答辩人）一道提出口头和书面意见。关于遗产管理问题，法院指令，以前应由司法行政官按 1927 年《黑人管理法》（1927 年第 38 号法案）管理的遗产现在必须由最高法院书记官按 1965 年《遗产管理法》（1965 年第 66 号法案）管理。不过，法院有关遗产管理的这一指令是没有追溯力的，所以目前由司法行政官按《黑人管理法》第 23 条管理的遗产将继续由司法行政官管理。从该判决之日起，新的遗产将由高等法院书记官管理。

宪法法院在 *Bhe* 等人诉司法行政官、*Khayelitsha* 等人案中的裁决
第 49/03 11/11/2004 号案件

16.5.4 新制度需要进行如下变革：

1. 高等法院书记官将接管一切遗产的监督权力。
2. 所有遗产都将按照经修正的 1965 年《遗产管理法》（1965 年第 66 号法案）管理。
3. 所有无遗嘱遗产都将按照经修正的 1987 年《无遗嘱继承法》（1987 年第 81 号法案）管理。该法案由 *Bhe* 裁定作补充，以纳入已故者按习惯法结婚的情况。

16.6 1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）给按照习惯法结婚的男女带来平等。在该法案出台之前，习惯式婚姻未被完全承认为有效婚姻。种族隔离法承认这种婚姻是“联姻”，其地位低于民事婚姻，在发生冲突时，后者占优势。该法案除将习惯式婚姻置于与民事婚姻平等的地位上以外，还具体规定习惯式婚姻双方有平等的权利。这些权利包括：相互扶养的义务；财产共有推定（除非有婚前契约做出其他规定）；以及一般婚姻权。

文本框 30：新闻剪辑：关于非洲习惯式婚姻中离婚和财产所有权的裁决

“祖鲁人离婚案中的突破性判决”

“当 Elizabeth Gumede 和 Amos Gumede 于 1968 年以非洲传统仪式结婚时，她根本没有想到过离婚。但是 40 年后……这位养老金领取者却来到法院。她丈夫对她提起了离婚诉讼。她有可能被逐出……他们共同居住了四十年的住宅，因为按照其习惯式婚姻的规定，他是这一财产的唯一所有人。但是上周，德班高等法院做出了有利于根据非洲习惯法结婚妇女的一项具有里程碑意义的判决。在 2000 年开始实施《习惯式婚姻认可法》之前结婚的妇女如今将享有与在该法生效之后结婚的妇女相同的权利。Gumede 于两年前在德班法律资源中心帮助下向法院交涉，声称法律对于作为妇女和非洲人的她有歧视。争议点是现行立法对于 2000 年前根据非洲习惯法结婚的妇女和 2000 年后结婚的妇女加以区别对待。1998 年《习惯式婚姻认可法》给予根据习惯法结婚的妇女较大财政权并在离婚时保障了这些权利。然而，2000 年之前缔结的习惯式婚姻则由各种殖民和种族隔离时期的立法管理。Gumede 在申诉文件中说，她丈夫在他们的婚姻存续期间不让她工作，如果将她逐出家，她没有其他地方可以居住，也没有经济来源。Leona Theron 法官认定，习惯法有关财产所有权的规定是歧视性的，并宣布它不符合《宪法》，认为在《习惯式婚姻认可法》中对 2000 年之前和之后结婚的妇女的区别无效。Elizabeth Gumede 现在可以在离婚庭对婚姻财产提出诉求，同时等待宪法法院批准上述法庭裁决。”

作者：Khadija Bradlow

《泰晤士报》

2008 年 6 月 18 日星期三

16.7 为保护按习惯法结婚的妇女的所有权权利，1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）第 7 条规定，如果这种婚姻中的丈夫想要迎娶第二个或更多妻子，他必须向高等法院申请分割财产并提交有关新的所有权制度的契约。

16.8 下列文本框着重说明对于一夫多妻制婚姻中妇女权利的保护。

文本框 31：一夫多妻制与妇女的权利

包括被排除者……

“1990 年代末，南非的活动家和研究人员开展了一场促进对允许一夫迎娶多妻（一夫多妻制）的婚姻习惯法进行改革的运动。在一次集会上，一名研究人员注意到一些妇女在观看一群舞蹈者吟咏‘一夫一妻’时默不作声。”

她问这些妇女为什么沉默不语。她们回答说，她们过着一夫多妻制的生活，如果不承认一夫多妻制，她们就有可能失去生计。最终，这场运动对改革工作提出的措施是对这种习惯法加以限制，使一夫多妻付出昂贵代价（最终导致一夫多妻现象消失），同时保护妇女的婚姻财产权。”

摘自 Meer, S. 和 Sever, C. 2004 年
在社会性别与发展中重新限定公民权
2004 年第 14 号简报

对 1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）执行情况的监测与评估

16.9 在 2003 年 11 月至 2006 年 6 月期间，司法部和宪法发展机构成立的多语言小组在所有非洲媒体广播电台进行了广播访谈并举办了一系列省级研讨会。广播访谈的目的是向公众宣讲《习惯式婚姻认可法》以及宪法法院有关 Bhe 案和 Shibi 案的裁定的意义，评估该法案的执行情况。广播访谈节目以公众为目标，而研讨会则以传统领导人和服务提供者为目标。

16.10 该项目谋求取得下列成果：

- 使按照习惯法结婚的人，特别是农村人和妇女更多地利用这项法律；
- 方便想要缔约习惯式婚姻的人利用这项法律并简化遵守程序；
- 通过制定附于有关条例的样本合同，方便想要缔约一夫多妻制婚姻的人，特别是农村人利用这项法律并简化遵守程序；
- 进行立法改革，解决访谈期间发现的问题；
- 公布广播访谈节目和研讨会的结论；
- 对可在这项法律的执行中发挥作用的各种利益攸关方，例如传统领导人、高等法院主事官、家事法院、离婚法院、民政人员和法律专业人员，进行能力建设活动；
- 统一执行这项法律的方式。

寡妇

文本框 32：“穆斯林妇女赢得继承权——开创先河的开普省裁决使寡妇得以要求得到部分财产”

一次法庭胜利使给数以千计当丈夫逝世时陷入贫困与绝望的南非穆斯林妇女带来希望。星期五，当 Fatima Gabie Hassam 在开普省高等法院提出的一项开创先河的继承权申请赢得胜利之时，她的祈求变为了现实……Hassam 在婚后的 36 年中在丈夫开的商店中辛辛苦苦地工作并为他生了四个孩子，可就在她从麦加返家后却发现他迎娶了另一个妇女（19 岁……），这令她伤心欲绝。但是，当 2001 年 Ebrahim Hassam 因突发心脏病去逝时没有留给她一分钱，也没有给予她对于他那不多财产的任何权利，这令她那已经受到伤害的感

情雪上加霜，到了绝望的地步。自那时以来，她一直与他的遗产执行人搏斗，拒绝搬出开普省她与他共同拥有几十年的那套狭小的两居室。

南非现行立法不承认穆斯林的一夫多妻制婚姻，也不承认非洲人的习惯式一夫多妻制婚姻。因此，当一个娶了多个妻子的穆斯林男子逝世时，他的妻子们不能要求取得他的遗产，他的遗产分给子女。但是，由于 Hassam 的法律斗争，将改变有关立法，以保护缔结这种婚姻的穆斯林妇女。在 Dennis van Reenen 法官做出该裁决之后，《未亡配偶扶养法》和《无遗嘱继承法》已提交宪法法院修改。

她的律师说，“其实际意义是，从申请人的意愿看，穆斯林妇女将不再会被剥夺她们的家和婚姻存续期间积累的钱财”……他还说，为了防止 Hassam 遇到的这种困境重演，南非必须对穆斯林法——它实践《古兰经》的教义——进行编撰……Hassam 的胜利意义重大，因为它表明南非的《宪法》适应不同人群，特别是边缘化和脆弱群体的需求……妇女法律中心主任……赞同 Hassam 案是一个颠覆性胜利。“该裁决影响了一大批妇女，现在她们将被赋予经济和社会权力。”……

作者：Bienne Huisman

《星期日时报》

2008 年 7 月 20 日

16.11 两性平等委员会最近进行了一项研究，其结果表明全国寡妇的困境，特别是在继承和财产权上的困境，需要作为一个紧急事项，由各级政府和民间社会组织通力合作解决。下列文本框着重介绍两性平等委员会发表的一项媒体声明，这项声明证明该委员会致力于解决南非的这一问题。

文本框 33：两性平等委员会关于守寡习俗与寡妇权利的媒体声明

“守寡习俗与寡妇权利 ……2008 年 2 月 21 日至 3 月期间，两性平等委员会通过其省级办事处主办了利益攸关者讲习班，目的是提高鳏寡人员对于其权利的认识，增强他们辨别和报告他们在日常生活中遇到的歧视、骚扰和恶言恶语的能力。在举行这些讲习班之前，两性平等委员会实施了一个研究项目，其重点是寡妇问题。研究以南非的寡妇、习俗和权利为题，旨在探讨寡妇在南非不同文化和不同地域中的经历。预期研究结论将为修改有关政策和立法框架以及拓宽鳏寡人员取得公理和社会服务的渠道提供依据。研究完成后，已经变得很显然，全国各地寡妇的困境需要作为一个紧急事项，由各级政府和民间社会组织通力合作解决。将举办研讨会，其目标如下：

- 提高人们对于寡妇在我们社会中被剥削和边缘化问题的认识；
- 宣传寡妇的宪法和法定权利以及保护框架；
- 动员政府、民间组织和企业参与为寡妇和受害者提供保障其尊严和女童福祉方面相关的有效服务。”

16.12 婚姻权利包括相互扶助的义务，无论是何种形式的婚姻。这包括可强制执行的扶养和支助权。

16.13 南非的婚姻法，包括习惯式婚姻法，载有不受到任何形式暴力包括婚内强奸及其他形式家庭暴力的权利。1998年《家庭暴力法》（1998年第116号法案）是妇女们在遇到家庭暴力（无论是配偶、家族成员或同居者的暴力）时可用以维护自己权利的主要文书。虽然无可争议，这项法律为妇女提供了救济办法并为越来越多的妇女所利用，但是它的一个局限是没有社会干预措施消除家庭暴力的根源或成因。因此，妇女在取得根据该法下达的保护令之后，往往再三受到强暴，甚至被杀害。国家应对这个挑战的一项措施是为刑事司法方面的服务提供者制定《防止家庭暴力准则》并进行有关培训。政府正在研究加强社会干预措施的各种方案，以消除个别社会层面和广大社会中的根源和/或成因。

第 16(a) (4)条：父母的权利与责任

16.14 1998年，对《抚养法》进行了全面修改，¹³⁴其目的是强化父母对抚养子女的义务。由于妇女往往是子女的照料者，对这项法律的修改谋求给予她们十分需要的经济救济。

第 16(a) (5)条：生育自由

16.15 《南非宪法》和立法框架继续承认所有妇女包括已婚妇女的生育权。这包括决定是否生孩子、生几个孩子以及何时生育的权利

16.16 行政措施侧重于为妇女和女童以及男童和男子持续提供性教育，从而促进事实上享有这些权利。在第12条项下对这一问题进行了较为详细的探讨。

第 16(a) (6)条：监护权与相关权利

16.17 南非在给予监护、托管和领养等与儿童有关的权利方面，并不歧视妇女。在这些事务上的主要考虑因素，是《宪法》第28(2)条保障的儿童最大利益至上。

第 16(a) (7)款：个人权利，包括选择姓氏和职业的自由

16.18 南非的婚姻法承认男女有平等的个人权利。这包括已婚妇女保留其婚前姓氏或前次婚姻姓氏的权利，还包括选择专业或职业的权利。政府把重点放在以改革社会性别关系和赋予妇女权力为目的的行政干预措施上，从而确保所有妇女真正享有选择职业或专业的自由。

¹³⁴ 1998年《抚养法》（1998年第99号法案）。

第 16(a) (8)条：所有权权利平等

16.19 民事婚姻中所有权权利在法律上的平等成为现实已有多年。1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案）将婚内所有权权利平等推广到按习惯法结婚的男女。举例而言，按习惯法结婚的只有一夫一妻的配偶，其所有权权利与按财产共有方式结婚的配偶的类似。

第(16) (b)条：同意结婚的最低年龄

16.20 南非同意结婚的最低年龄，男女都是 18 岁，而且通过 1998 年《习惯式婚姻认可法》（1998 年第 120 号法案），这一规定已推广到习惯式婚姻。

第五部分**建议 12 和 19：对妇女和女童的暴力行为****对南非妇女的暴力****1. 概览与背景**

V.1.1 南非在根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交的初次报告中，论及对妇女的暴力问题，将其视为南非严重关切的一个问题，这种侵犯妇女人权的行为继续挑战国家和国际社会。

V.1.2 我们努力在第五部分中论述对妇女的暴力问题，但仍需要读者不断参考本报告中的其他一些条款，尤其应参考：

- 第 1 和第 2 条有关立法框架、平等法院、其他解决机制、强制执行、人权运动（例如与传统领导人共同开展的革除传统有害做法的运动）的内容；
- 第 5 条有关男女任务和陈规定型观念的内容
- 第 6 条有关贩运的内容；
- 第 10 条有关教育和基于性别的暴力的内容。

此外，这一节还将探讨切割女性生殖器、检验童贞、强迫婚姻和巫术问题。

V.1.3 南非还承诺执行 1998 年《防止和消除对妇女的暴力：南共体性别与发展宣言增编》。该区域性文书极大地推动了旨在综合应对对南非妇女暴力行为措施的实施工作。与该增编一道出台的监督工具最初是由南非司法部领导制定的，后经过南共体秘书处修改，其中提出了实施和监督综合应对对妇女暴力行为的极佳框架。根据该监督框架，旨在防止和消除对妇女施暴行为的措施应优先重视：

- 法律和政策框架；
- 社会、经济和文化措施；
- 各种服务和行政措施；
- 综合方法；
- 充足的预算拨款。

V.1.4 遵照关于对妇女暴力问题的宪法规定、南共体增编、《北京行动纲要》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、其他有关国际人权准则和文书，南非执行了一项全面法律改革方案。该方案还谋求强化南非应对对妇女暴力问题的综合措施。同其他综合应对措施一样，法律改革措施优先关注性犯罪和家庭暴力问题。对于贩运妇女儿童和儿童色情制品问题也给予了相当大的关注。法律指向的具体领域包括保释、判刑、增强受害者能力和综合应对措施。

V.1.5 政府和法院还继续把对妇女的暴力行为视为侵犯人权和违反公约问题。（非洲同行审议机制）知名人士小组的国别审议报告也具体谈到对妇女暴力问题的范围和严重程度。该审议报告指出，“人们还关切长期对妇女施暴问题，这需要立即采取行动”。

2. 南非综合应对对妇女的暴力问题

V.2.1 为能以综合办法解决对妇女儿童暴力问题而成立的一个部门间机构，是部门间管理小组（IDMT），它旨在提供：

协调的多学科专家小组，其重点是设计和实施与有关合作伙伴一道结束基于性别的暴力的一体化的、革新的、符合未来需要的、可持续的战略和方案；

在预防、应对和支助框架内的一种多部门综合方法，目的是：

防止和减少基于性别的暴力；

提高解决基于性别的暴力问题包括受害者支持服务的质量；

快速应对基于性别的暴力事件；

倡导在编制方案时以儿童的最大利益为重；

解决脆弱群体的具体需求；

提供犯罪者改造和重新融入社会方案。

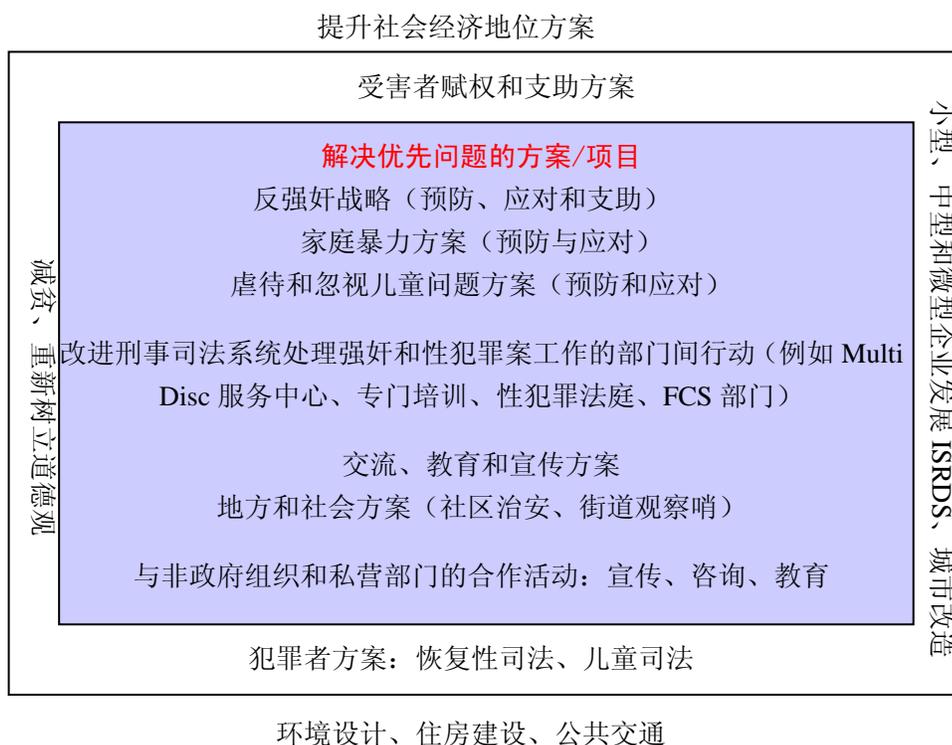
V.2.2 南非采取的综合发展方法以人权文书和千年发展目标为依据。通过重点突出的国家性别政策和有的放矢的部门性别政策、行动和措施，确保了这一综合方法的实施。赋予妇女权力被看作是促进社会变革，特别是男女之间、习俗与法律之间权力关系变革的一个战略。它还被视作消除性别压迫、父权制、性别主义、种族主义、对老年人的歧视、结构性压迫（无论是由来已久的还是现代形式的）的一个战略。它也被视为能增

强妇女能力，使其能够对付历史遗留的和现代形式的不平等和不公平、掌控自己的生活。此外，赋权被看作是要让人们作为积极的公民并平等参与各方面生活。

V.2.3 为此，南非在实际工作中执行了一种多部门综合方法，这种方法侧重于预防、报告、刑事司法系统改革以及快速跟踪、有效处理案件的必要性。广泛的政策框架、法律改革、行政措施、机构机制、受害者赋权、综合规划、服务提供者的教育与培训、客户服务、庇护所、公众教育与宣传、替代争议解决办法等等，都有助于这一方法的实施。应对对妇女暴力问题的综合方法包括环境改变、减贫和重新树立道德观。这一模式还承认，必须动员社会各个领域的所有人员参与防止和消除对妇女包括对女童的暴力行为。综合应对对妇女的暴力行为（包括贩运妇女行为）这一点首次被列入《国家预防犯罪战略》（NCPS）。各种预防犯罪方法的演化催生了《司法预防犯罪战略》（JCPS）。

2.1 《司法预防犯罪战略》（JCPS）

V.2.4 《司法预防犯罪战略》制定于 1999 年，是《国家预防犯罪战略》的改进版。下列图解简要说明了《司法预防犯罪战略》应对对妇女暴力行为的综合方法：



V.2.5 旨在解决对妇女暴力问题的措施谋求加强机构机制、强制执行受害者和幸存者的权利。除本报告外，南非关于《北京宣言》及其《行动纲要》（2005 年）执行情况的北京会议十周年进展报告也论及政府将性别观点纳入主流的措施和综合应对对妇女暴力问题的措施，例如《司法预防犯罪战略》以及性犯罪专门法庭、

培训活动和咨询服务等机构机制。特别注意了一些多部门最佳做法。此外，本节对为性侵犯受害者提供的服务进行了评议。

V.2.6 反强奸战略是由部门间管理小组制定的，该小组由社会发展部、司法和宪法发展部、卫生部、教育部、惩教事务署、国家财政部、通信部、南非警察署等部门组成，牵头机构是国家检察署。《反强奸战略准则》是为服务提供者制定的，服务提供者包括南非警察署和卫生部门。

V.2.7 为在犯罪检控中纳入两性平等问题并将对妇女的暴力行为作为优先事项检控，1999 年在国家检查署内设立了性犯罪和社区事务（SOCA）股，其工作重点主要是性犯罪、家庭暴力、贩运人口、儿童抚养案的强制执行、青年犯罪者管理以及欺骗妇女儿童的其他问题。该股的作用是制订政策、开展能力建设、提高人们的认识、对负责检控这类犯罪的检察官进行科学和实用培训。该股负责协调 Thuthuzela 教养关怀中心的建立工作。它还促进检控性犯罪、家庭暴力和抚养案、管理青年犯罪者以及制定和实施社区宣传方案和非政府组织参与这些过程和程序的计划方面的研究与培训。

V.2.8 这个特设部门取得了下列成功：

- 建立了 Thuthuzela 关怀中心；
- 改进了技能和能力培养工作；
- 增加了专业检察官的人数；
- 建立了名叫 Thuthuzela 关怀中心的一站式多学科关怀中心（详见下文）；
- 建立了受害者支助服务部门；
- 开展了针对在校儿童和成年人的公众宣传运动和“说出来”运动；
- 在推动结束对妇女的暴力行为的《365 天国家行动计划》方面，发挥了重要作用。

司法和宪法发展部成立了 63 个专门的性犯罪法院。

2.2 女童

在阅读本节时应参看本报告第 10 条。

V.2.9 关于女童和基于性别的暴力问题，法律改革的优先重点是刑事司法系统改革、认识性别问题课程和安全校园方案。除处理对妇女和女童的暴力问题的专门家事法院外，警察局内还设有专门负责家庭暴力、虐待儿童和性侵犯的部门（以前的儿童保护部）。南非努力创设儿童友好型法院；利用各种媒介让受害者在庭外且在犯罪嫌疑人不在场的情况下作证；让未成年人使用单透镜和闭路电视。儿童辩护人依然关切的是，这方面还有更多需要，详见第 V.4.24.1 和第 V.4.24.2 段。具体而言，需要增加儿童友好型专门服务，特别是对 18

岁以下者在庭上作证的服务；在所有法庭中为青少年增设闭路电视；提高对性犯罪的定罪率（该比率目前还很低）。

V.2.10 对负责处理基于性别的暴力案的政府官员进行了培训，目的是提高他们处理、证明和调查此类案件的能力。培训方案包括关于性犯罪案的调查和检控、家庭暴力、少年性犯罪者、人口贩运、抚养、青年犯罪者管理、案件负责人、援助受害者官员、现场协调员和参与 Thutuzela 关怀中心和性犯罪法庭的有关利益攸关方的多学科培训。

2.3 家庭暴力

V.2.11 2006 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间，共向南非警方举报了 43 330 起家庭暴力事件。在 2007 年 1 月 1 日至 6 月期间，共报告了 45 454 起家暴事件。这些数字引起了人们对南非基于性别的暴力事件持续不断这一现象的关切，但是它们也反映出报告的人增多了。不过，人们对于报告得少和在刑事司法系统内反复成为受害者问题还是感到关切。

文本框 34：家庭暴力法

1998 年《家庭暴力法》（1998 年第 116 号法案）已被推广到处于类似于婚姻关系中的任何人，无论是同性伴侣还是异性伴侣，并被推广到约会者，包括但不限于任何期间确实有或认为有浪漫关系者。该法规定可经申请人书面同意代其提交申请书，或以某人精神错乱（由于可能受到酒精等影响）为由代其提交申请书。未成年人申请这种指令无须得到其监护人的书面许可。

V.2.12 2007 年，Sonke 两性公正组织（促进两性平等部门的非政府组织）与总统府妇女地位办公室合作进行了一项题为“男子与男童在两性平等中的作用”的研究，结果表明“有些男子似乎渴望更加积极地参与制止对妇女的暴力行为，而有些男子则似乎受到性别改革的威胁。需要对预防暴力措施加以调整，以适应不同男人群体的观念，为持有较公平性别观念的男子提供必要的支持、技术和资源，以实践他们的观念，同时挑战抗拒变革的那些男子的荒诞说法和错误观念。与男子和男童共同改变人们对于性别角色和关系的根深蒂固观念，这需要采取多方面的综合战略，包括侧重于解决教育、住房和失业等结构性因素的方法。”政府通过国家性别机制，在促进和支持这类合作工作方面发挥了领导作用。

1.4 一些最佳实践范例和多部门方法

V.2.13 政府正在研究加强社会干预措施的各种方案，以消除个别社会层面以及广大社会中存在的根源和/或成因。还注意拓宽受害者和犯罪者进入庇护所和取得改过自新服务的途径。民间社会组织 and 政府分别和共同开展了一些活动。它们认识到需要广泛的、包罗各个方面的框架，要有目标、资源以及一致行动和效果指标。目前进行中的解决对妇女儿童暴力问题的活动包括：

2.4.1 动员男子与男童

V.2.14 在 2004 年联合国妇女地位委员会第四十八届会议上，南非及其他与会国政府承诺执行旨在让男子和男童参与实现两性平等的各项建议。两性不平等破坏民主，阻碍发展，危害妇女的生活，尤其是传统的、严格意义上的男性统治社会中的生活，助长基于性别的暴力。因此，政府与 Sonke 性别公平组织合作委托开展的研究（见第 V.2.12 段），旨在指导它们消除基于性别的暴力工作。研究报告概括介绍了政府和民间社会组织所做的工作，指出了成绩与不足，并提出了有关建议，例如需要加强努力，制止男子对妇女的暴力行为并让男子参与实现两性平等。这些建议还被纳入 Sonke 性别公平组织的工作与战略之中。该研究报告全文作为附件附于本报告。

V.2.15 下列文本框着重介绍参与“男子作为合作伙伴”方案的一个非政府组织的工作。

文本框 35：Sonke 性别公平组织（非政府组织）在促进南非两性平等方面的最佳实践案例研究

V.2.15.1 该非政府组织的宣传项目利用媒体突出宣传性别问题，加强了公民参与、男子参与和政府问责制。

强大的宣传攻势：“侧重于与男子共同努力的活动没有怎么利用宣传战略，而是较多地依靠社区教育。若要转变公众的观念，使其认识到基于性别的暴力影响到我们所有人而且不能将其作为‘妇女的问题’而弃之不顾，就需要男子更多地参与进来，申明他们反对基于性别的暴力，表明他们愿意与公众一道抵制这种暴力，特别是通过加入游行队伍、动员媒体、在本地齐心协力要求公正。”

活动：该非政府组织联合人文科学研究委员会性别与发展部，与四个地区的社区组织、媒体和地方政府共同试验研究社区动员战略，从而对社区成员进行培训，以支持提供基于性别的暴力方面的有效和相关服务，以及要求地方政府负责提供这种服务；支持九分之一运动、性犯罪议案工作组和民间社会联合监测抗逆转录病毒扩散论坛等宣传活动；召开一系列战略会议，将其他社会运动和成功的国家和国际宣传组织——治疗行动运动、无枪南非、无土地者运动——的活动家聚集一堂，制定并交流宣传战略与材料；制定可供男子与妇女有效用来支持并要求政府负责的宣传战略和材料。它们包括宣传培训手册，即一个内含材料、工具和宣传框架的行动包；为“男子作为合作伙伴网”提供宣传、政策和媒体方面的培训，包括关于利用社区行动小组的培训；为广民间社会组织——特别是工会组织、宗教信仰组织和公民协会——提供培训和技术援助，以利用它们的影响力和成员改变性别及相关方面的社会准则，果断行动起来结束家庭暴力和性暴力，抑制艾滋病毒和艾滋病的蔓延与影响；与媒体组织发展持久的伙伴关系，参与媒体有关基于性别的暴力、艾滋病毒和艾滋病的宣传工作，从而改进政府的应对措施，在全国各个社区改变有关社会准则。

该组织于 2006 年开展了一场名为“一个男人能做到”的极其成功的运动。在 2007 年联合国妇女地位委员会第五十一届会议上也介绍了这一最佳实践。

2.4.2 365 天消除性别暴力国家行动计划

V.2.16 附于本报告的《365 天消除性别暴力国家行动计划》提供了解决这一问题的全面数据和方法。它也考虑到了《消除对妇女一切形式歧视公约》要求的多方面和多部门方法。其中有一项详细战略，涉及预防、应对、支持、儿童和脆弱群体以及协调问题，并有具体目标、指标、责任分工和预算。该计划包括：

- 持久的预防和宣传运动，将 16 天激进运动扩展成一年之久的运动；
- 让全国妇女与男子都参与进来，并对人们的态度与行为产生明显影响；
- 确保所有相关立法都获得通过，有预算支持，得到彻底讨论和执行；
- 按照政府目标，每年将强奸案减少 7% 到 10%，包括通过设立更多性犯罪法庭；
- 确保犯罪统计提供有关家庭暴力的详细数字并且每年家庭暴力有明显减少；
- 确保为所有家庭暴力的幸存者提供全面治疗与护理，包括提供接触后防治，以降低感染艾滋病毒的可能性；提供预防性传播疾病和怀孕的治疗与咨询；
- 确保对该计划展开广泛讨论并加以调整，以在国家、省和地方各级实施；
- 通过安全场所、暂住房和就业机会，支持受害者并增强其能力，以及使犯罪者改过自新；
- 确保参与执行该计划的机构之间进行协调与交流，包括通过建立适宜的机构机制；
- 制定目标和指标并加以定期监测、评估和报告。

V.2.17 实施 2007 年由副总统菲姆齐莱·姆兰博·努卡女士发起的这一国家行动计划，是由于认识到性别暴力还未消失，旧思想依然顽固不化。

2.4.3 Thuthuzela 关怀中心与受害者赋权方案

V.2.18 Thuthuzela 关怀中心是全天 24 小时开放的一站式中心，受害者在那里可以得到警方保护、咨询、医生诊治、法院准备和起诉等所有服务。这些中心的主要目的是防止二次受害，减少结案时间，提高定罪率。

V.2.19 受害者赋权方案由社会发展部领导实施，它旨在确保刑事司法系统采取以受害者为中心的方法，为所有犯罪受害者，特别是基于性别的暴力受害者，提供受害者友好型服务。

主要重点是：

- 一个《犯罪受害者服务章程》（《受害者章程》）：该章程的目标之一是兼顾受害者和被指称的罪犯的权利。由于该宪章的出台，女受害者是服务提供方式改革的受益人；
- 第 1 和第 2 条提及的保护受害者权利法律改革；

- 受害者支助服务：设立了各种支助机制，例如提供单透镜和闭路电视系统，以保护儿童，尤其是女童；可行时在法院中设立专门候审室并提供咨询服务。设立了庇护所：不过，求大于供，需要为庇护所部门分配更多资源。

2.4.4 司法与犯罪预防政府小组的活动实例

V.2.20 本报告有关章节已经论述了政府为营造反歧视环境、促进工作场所和公共服务部门的两性平等所采取的立法、政策和措施。本节着眼于综合性的《司法预防犯罪战略》以及政府为确保消除对妇女的暴力在各个论坛和以不同方法做出的努力。下表介绍这种综合方法的一些实例，以及各部委旨在解决对妇女暴力问题的一些项目。它是司法预防犯罪战略组《关于犯罪预防和公共安全的中期进展情况报告》和《政府 2007 年行动纲领》的一个简明摘要，可在政府网站上查阅。

目标	进展情况
开展旨在防止针对妇女儿童犯罪的活动	完成了一项审计工作，确定了各省对于建立受害者友好型设施的需求情况。确定了 37 个处理犯罪问题最多的警察局并估计了所需费用
持续开展犯罪预防宣传运动，重点在于 169 个警察局辖区，优先注意社会在犯罪者改过自新方面的作用	在全国开展支持受虐待妇女儿童的宣传运动，其侧重点是犯罪认识、对妇女儿童的犯罪、犯罪受害者的权利、居高不下的虐待发生率的降低、非法物质滥用等
通过制定综合性的国家实施计划，有效执行《受害者宪章》	Development of a 5 year National Implementation Plan on the Victims Cha
实施《受害者支助服务方案》	在 Kwa-Zulu Natal 和 Mpumalanga 正在建设受虐待妇女庇护所。目前，由犯罪资产追回账户基金为民间社会组织的受害者赋权活动提供资金
维持专门法庭，特别是性犯罪和商业犯罪法庭。在需要时，最终确定设立这种法庭的框架	商业法庭的运作框架已经出台且运行良好

<p>为整个集群与社区和民间社会组织（企业和宗教领袖/组织），为预防犯罪的伙伴关系，以及为社区在犯罪者的改过自新中发挥更大作用，建立联络。在四个省建立可靠的社区建设自己掌控伙伴关系。协调 169 个重点警察局辖区的发展，使其与城市改造方案和综合性的可持续农村发展方案相一致，实施合并、提升改造非正式住区的项目（包括在大都市区及其他城市安装 CCTV 监视器）。为省级和地方政府提供社会概况图，以制订和实施适宜的发展项目</p>	<p>于今年早些时候，在全部九个省举办了《综合性可持续农村发展计划》和《城市改造计划》方面的能力建设工作会议</p>
---	--

2.4.5 16 天无对妇女儿童暴力的激进运动

V.2.21 16 天激进运动 1999 年由塔博·姆贝基总统与时任司法部副部长 Tshabalala-Msimang 共同发起，并由省级和地方政府部副部长领导。该运动有一个长达一年之久的农村社区方案，意在提高对于基于性别的暴力的认识，加强有关干预措施。该方案包括针对农场人员的路演和筹资活动。2006 年，该运动为服务于消除对妇女的暴力的非营利组织筹集了 90 000 多兰特。让男子作为合作伙伴参加这场运动十分重要，例如，他们通过 2007 年百万男子大游行活动给予声援并参与消除对妇女的暴力行为的国家运动。通过筹集资金，援助全部 9 个省的各种组织建设社区中心和受虐妇女儿童庇护所。在过去连续三年中，每年都向人权基金会认捐 500 000 兰特，而且还为社区诊所提供设备，为 Limpopo 大学的失明学生提供盲文打字机。近十年来，这场运动一直在成功开展，受益人数逐年递增。尽管做出了所有这些努力，南非依然面临对妇女儿童暴力的暴力事件数量居高不下的挑战，而且令人严重关切的是在几起案件中这种暴力的严重程度。

1.5 并非总是成功

V.2.22 南非在采取综合方法应对对妇女的暴力问题方面有几例最佳实践可引以为傲，但是那些方案实施起来仍然难题不断。国家卫生部将性侵犯问题服务例为优先重点，可是 2003 年 10 月进行的题为“从南非服务情况分析看性侵犯问题服务状况”¹³⁵的情况分析指出，妇女在遭到性侵犯后得到的医疗服务往往质量很差，没有足够的物质条件，例如没有一间四周有墙、有门的私密诊室，提供性侵犯问题服务需要标准化的诊疗管理准则，等待时间长、工具不完备、保健服务者没有得到使用这些工具的充分培训以及部门间合作不够，这些都是依然存在的挑战。

¹³⁵ SAGBVHI 报告：南非性侵犯问题服务状况：参与团体包括：性别与健康小组、MRC、妇女保健项目、公共卫生学院、Wits 大学；卫生政策中心；开普敦大学法医系、农村援助发展行动研究。

3. 具有里程碑意义的案例：宣传、监测和执行

V.3.1 具有里程碑意义的案例为修订歧视妇女问题的立法和政策框架提供了依据。*Masiya*案无疑说明，一切形式的强奸都是对妇女的暴力行为，而“男性强奸”问题提出了立法机关和宪法法院将来必须解答的重要问题。关于强奸问题，2007年5月10日，宪法法院裁决“未经同意将阴茎插入妇女体内——无论是肛门还是阴道——构成强奸，不过本法院没有认定未经同意插入男子肛门是强奸。本法院注意到，将强奸定义扩大到未经同意侵入一名男子肛门必须有政府立法部门而非法院的介入”。另一个具有里程碑意义的案例是*S 诉 Baloyi*¹³⁶案，该案涉及一名虐待成性的丈夫对1998年《家庭暴力法》（1998年第116号法案）前身的各项条款在宪法上的有效性提出质疑。宪法法院就该案指出：“如果施暴的配偶得到豁免，那么《宪法》基本条款预示的没有性别歧视的社会和第9条保障的享有平等和无歧视的权利就会遭到破坏”。

V.3.2 第15条中使用的一个案例说明了对*S 诉 Ferreira*案具有里程碑意义的裁定，当时最高上诉法院承认遭殴打妇女作何选择是个极其复杂的问题，在做出法律裁定时应考虑到这种情况。

V.3.3 两性平等委员会和南非人权委员会都拥有使其能够超越《平等法》的规定范围，强制执行不以自然性别、社会性别为由以及不以相关理由进行歧视规定的当然权力。它们的权力还包括直接强制执行《宪法》，另外它们在强制执行1998年《就业公平法》（1998年第55号法案）等部门立法方面也发挥了作用。相关强制执行权力包括非正式争议解决服务以及在平等法院和宪法法院等法庭上援助诉讼当事人。它们的作用体现在下文所述的一些案件中，但是它们最重要的作用是宣传和动员民间社会组织参与消除基于性别的暴力以及促进妇女、儿童和脆弱群体权利的斗争。

文本框 36：说明两性平等委员会和南非人权委员会的作用的案例研究

V.3.3.1 关于宪法权利与歧视性文化习俗的公开大讨论使我们对以文化名义施行的基于性别的歧视和暴力进行公开审查，并最终修改了立法，以确保给予受害者和犯罪者更多保护。

V.3.3.3 在加强对于通过贩运和性工作剥削妇女问题以及需要通过民间社会组织（例如 Molo Shongololo 和 SWEAT）的努力改进保护工作的认识与理解方面取得了一些进展。然而，“非法移民”、“驱逐”和只认证件等观念，有损于贩运妇女儿童情况的认定工作，妨碍解决根源性问题。

V.3.3.4 关于性工作者，Sweat 的研究表明，性工作者担心客户和警方的暴力、污名以及她们没有办法更为主动地保护自己的健康和幸福这一事实。她们表示将性工作视为刑事犯罪的做法不符合“权利清单”，Sweat 主张使性工作合法化遵循新西兰通过的进一步保护性工作者的最佳做法。

¹³⁶ *S 诉 Baloyi* 案，2000(2) SA 425 CC。

V.3.4 南非社会所有部门都将对妇女儿童的暴力行为视为严重问题。这体现在性犯罪问题国家工作组 2008 年 3 月 20 日向司法和宪法发展部提交的关于 2007 年《刑法（性犯罪和相关事项）修正法案》（2007 年第 32 号法案）的意见之中。¹³⁷其中的重点是，需要对该法及其执行机制作如下加强：关于对性犯罪受害者的服务的规定；在指定卫生机构取得接触后防治的权利；关于对所指称的性犯罪者进行强制性艾滋病毒检验的规定；关于性犯罪者国家登记册的规定。该法还应对其他一些领域做出规定，例如智障者的定义以及有关对智障者犯罪的规定；向警方报告对儿童和智障者的性犯罪；需要为起诉参与性活动儿童提供指导方针的规定；以及让民间社会组织参与这项工作。

4. 对妇女儿童的暴力是持久性挑战

V.4.1 基于性别的暴力十分严重，使南非无法实现和享有《宪法》规定的全部公民权利。尽管在政策、立法和方案层面做出了一致努力，而且开展了许多宣传运动，媒体也连续聚焦这一问题，但是就以社会性别和自然性别为由对妇女、男子和儿童的有害做法而言，其严重程度似乎依然不减。问题的关键在于不平等的两性权力关系、父权制、同性恋恐怖症、性别主义及其他歧视性信仰和习俗，它们以各种不同的复杂方式体现在社会中。基于性别的陈旧观念和偏见植根于有关男女性别的言传身教、规范和态度之中，其最终结果是歧视以及基于性别的暴力。它们是权力等级制度和结构性不平等的一种表现或体现，信仰制度、文化规范和社会化进程为它们提供了生存的土壤。

V.4.2 南非是世界上性暴力和家庭暴力发生率最高的国家之一。下文表 11 按省份列出了近六年中南非的强奸案发生率。医学研究委员会 2004 年进行的研究显示，“南非每六小时就有一名妇女被亲密伙伴杀害”。最近对 1 500 名南非妇女进行的研究也显示，“与有暴力倾向或控制欲强的男伴侣一起生活的妇女，感染艾滋病毒的风险更高”。南非的艾滋病毒携带者人数最多，估计染病者达 550 万至 650 万。每年大约有 500 000 名南非人感染艾滋病。从妇女的感染率以及她们肩负的照顾和帮助患有艾滋病者的负担看，这一流行病对妇女的影响特别大。¹³⁸

表 11：省级和各地区在性暴力发生率上的差异¹³⁹

2002/2003 年至 2006/2007 年 4 月至 3 月期间南非报告的强奸发生率（每 100 000 人口）

省份	1	1	1	1	1	1
北开普	178	179	187	173	156	143
西北	138	136	132	133	131	131

¹³⁷ (<http://www.tlac.org.za/content/view/24/>)。

¹³⁸ 向联合国妇女地位委员会第五十一届会议提交的关于在 2007 年第四十八届会议上就实施旨在让男子和男童参与实现两性平等的建议所作承诺的国家报告。

¹³⁹ 暴力与和解研究中心，2008 年 12 月，SAPS 的统计 (www.saps.gov.za)。

自由邦	142	137	140	135	126	121
豪滕	142	133	127	135	128	121
西开普	150	142	133	150	132	121
姆普马兰加	118	111	115	122	124	119
东开普	105	93.9	108	105	127	111
南非共和国	121	115	114	118	117	111
夸祖鲁-纳塔尔	99	99	95	100	101	99
林波波	91	84	77	87	78	81

如果说所报告的强奸案和预测的人口数量都是可靠的，那么不同省份之间的强奸案发生率就差异极大，根据 SAPS2006/2007 年的统计数字，北开普省（每 100 000 人口有 143 宗）比林波波省（每 100 000 人口有 81 宗）高出 75%。根据这些数字，¹⁴⁰其中 5 个省的强奸案发生率看来出现了明显下降，下列名单中的前 5 个省 2006/2007 年的发生率都是其有记录以来最低的。西北省的强奸案发生率第二高，这与其近来的发展不无关系，而在 2006/2007 年以前，西开普省的发生率一直是第二高的。尽管西北省的强奸案发生率也有所下降，但下降幅度不如北开普省和西开普省大。根据这些数字，北开普省从 2003/2004 年的高点下降了 31%。西开普省记录的下降幅度则是自 2004/2005 年起的两年间下降 24%。

V.4.3 2007 年《365 天消除性别暴力国家方案报告》指出，“2004 年，政府确定了在 2009 年以前每年将杀人和强奸等接触性犯罪减少 7% 至 9% 的目标，主要重点是社会犯罪预防、综合执法行动和减少累犯。根据南非警方 2006 年 9 月公布的数字，杀人案下降 2%（即从 18 793 宗下降到 18 545 宗），而强奸案只下降了 0.3%，即从 55 114 宗下降到 54 926 宗”。¹⁴¹

V.4.5 为确定男子对于性暴力的态度和做法，开展了一些调查研究。最近对开普敦市 435 名男子的调查显示，“多于五分之一的男子报告说，为与妇女进行性交，他们曾使用或威胁使用过武力”。医学研究委员会 2006 年对从南非 70 个村庄征召的 1370 名男性志愿者进行了一次调查，结果显示“16.3% 强奸过一名非伴侣或参与过某种形式的轮奸；8.4% 对亲密伴侣施加过性暴力；79.1% 没干过这两种事”。Sonke 两性公正组织 2006 年对约翰内斯堡大区 1 000 名男子进行的调查显示，支持和反对政府促进两性平等工作的男子人数几乎相等，41.4% 接受调查的男子说政府消除对妇女的暴力是多管闲事，38.4% 接受调查的男子说政府在这方面做得还不够。另外，在所有接受调查的男子中，50.1% 的人认为自己应为消除对妇女的暴力多做一些事情。¹⁴²

¹⁴⁰ 这些数字是根据预测的人口增长数计算的。

¹⁴¹ 《365 天消除性别暴力国家方案》，2007 年 3 月 8 日。

¹⁴² 向联合国妇女地位委员会第五十一届会议提交的关于在 2007 年第四十八届会议上就实施旨在让男子和男童参与实现两性平等的建议所作承诺的国家报告。

V.4.6 开普敦大学性别、健康与公正研究部进行的一项研究指出了没有对强奸犯处以最起码的强制性刑罚的法官，以及以不实借口不处以强制性刑罚的法官。包括妇女法律中心在内的妇女团体希望法官们对强奸受害者表现出更多同情心，并希望对强奸犯处以更加严厉的刑罚。该中心呼吁制定一个列出可接受的减刑和加刑因素的判刑框架。它们表示关切，判决书中有辱人格的陈述屡见不鲜，使强奸犯明显感到他们能找到托辞。法律规定了受害者被多次强奸或受害者不满 16 岁时的最低刑罚（25 年徒刑）。2007 年 12 月 31 日对《刑法修正法案》进行了修改，规定法官不采用刑罚或处以较轻刑罚要说明理由。妇女团体目前正在呼吁制定更加严厉的法律。¹⁴³

4.1 学校中基于性别的暴力

V.4.7. 在阅读本节时应参看本报告第 10 条。基于性别的暴力是整个南非社会的一个问题，同样也是学校这个社会缩影的一个问题，这说明应优先关注纠正女童的权利、促进教育领域的人权、减少辍学率、协助遏制少女和妇女的艾滋病毒和艾滋病发病率等问题。

V.4.8 人权观察站 2001 年进行并在妇女议会 2007 年委托编写的一份文件中援引过的一项研究，¹⁴⁴是在三个省的八所学校中进行的。研究表明，基于性别的暴力在南非各个学校中随处可见，而不仅仅发生在资源有限和不足的学校中。研究还表明，学校中这种风气的根源在于不平等的权力关系和强烈的男人统治价值观。研究还指出：

- 女童面临辱骂、排队时被摸等性接触、威胁或暴力等形式的情感虐待、强奸、攻击和性骚扰等多种形式的暴力，它们主要来自男学生，但也有的是来自教育工作者或学校中的其他人；
- 受害者一旦举报，就会受到敌视，可能不得不离开学校一段时间，甚至彻底退学。这种环境是报告者少的原因；
- 女童面临主要是来自同学的言语羞辱；
- 学校中所需重要程序或指导方针对于消除基于性别的暴力的重要性，以及向教育工作者、学生、家长宣传人权以及如何对付基于性别的暴力和性暴力并进行有关培训的必要性；以及有关指导方针的执行。

文本框 37：“妇女与教育：学校中基于性别的暴力”研究的建议

提高女童的地位：营建女童友好型学校并促进两性平等；开展创收活动，提高妇女的形象；

¹⁴³ “法官藐视准则，使强奸犯轻易逃脱”，Lauren Cohen，《星期日报》，2008 年 3 月 9 日。

¹⁴⁴ “妇女与教育：学校中基于性别的暴力”，研究部：Dennis Brandi，2007 年 7 月 12 日提交妇女议会；2007 年 8 月 27-29 日。

学校和学生的指导方针：全面解决营建交通便利的学校和安全环境问题，从而响应学生或教育工作者的指控，迅速有效地进行调查，立即采取纪律行动，包括在适当时给予被指称的施暴者纪律处分，并提交刑事司法系统；

建立报告机制，以促进报告并防止遭到敌视和再次受害；

投诉者的保护：为基于性别暴力受害者保密，提供保护和支助服务，并且如果是否受害成为争论点，必须找到其他上学办法；

应加强国家和省级教育部门之间，以及它们与学校之间的协调与政策执行工作，更严格地执行并对国家官员加以监督；

制定全校消除性别不平等战略——对管理层、教师、学生、行政人员和教职工采取一体化方法，使学校更加安全。

研究部：Dennis Brandi,

2007年7月12日提交妇女议会（2007年8月27-29日）

V.4.9 需要在各个层面做出强有力的一体化协调努力，解决大多数暴力问题，特别是校园暴力问题。政府的一些应对措施包括开发刑事司法系统，进行立法改革，从性别问题角度修订课程，采取措施解决性别暴力问题，出台安全学校方案。本报告第10条对这些工作做了较为详细的概述。

4.2 一些有害的文化习俗

V.4.10 有害的习俗危害女童和妇女的健康与幸福。它们是危害妇女和女童的基本权利（例如享有生活、健康、尊严、教育和人身完整的权利）的一切行为、态度和/或做法。2000年《平等法》特别规定给予她们保护并禁止下列这些做法。

V.4.11 尽管制定了一个进步的人权立法框架，开展了反对有害文化和宗教习俗的强大人权运动和权利教育，并从法律上禁止这些习俗，但是仍不断有不同形式的侵犯女童和妇女权利的行为发生。这些发生在私人领域的行为很难监测，因为许多群体中的妇女依然屈服并听命于压迫性文化习俗和传统习俗。她们不知不觉间成为其受害者，默默地接受并容忍它们；并且/或者可能成为推行这种习俗的同谋。妇女本身可能没有意识到自己的权利，甚至认同这样的错误观念，即顺从男子及其宗教或文化社团是应该的。从理论上说，立法涵盖了下列所有习俗，但是它们需要在法庭上检验和质疑，这样它们才能极大地促进妇女权利。

4.2.1 检验童贞

V.4.12 《平等法》禁止检验童贞，宣布这种做法是一种形式的性别歧视。不过，在南非，特别是在其农村地区，仍在盛行这种习俗。检验童贞可能在文化上得到过认可，而且过去一直是较为人们接受的，但是在南非新的民主宪法和立法框架内，包括在南非对促进作为人权的妇女权利的国际和区域文书做出的承诺中，这些习俗已成为了问题。

V.4.13 人们普遍认为检验童贞具有新的意义，可防止艾滋病毒和艾滋病这一瘟疫，而且还有“与处女性交能治病”等种种荒诞说法。这种看法在夸祖鲁-纳塔尔似乎更为常见。这种荒诞的说法不仅侵犯妇女和女童的权利，而且也影响到婴儿的生命。它们继续令妇女和女童得不到保护，左右着她们的身体乃至健康，因为她们被帖上妓女的标签；不值得娶；感染艾滋病毒和艾滋病并最终被社会排斥。两性平等委员会公开谴责这种习俗侵犯少女享有生活、健康和尊严的权利。¹⁴⁵

4.2.2 切割女性生殖器

V.4.14 各种报告基本上都指出，切割女性生殖器的做法在南非不是普遍实行，但却不同程度地存在。人们更为普遍地认为，这种侵犯妇女权利的行为很可能是来到南非的一些外国国民、难民和移民，例如索马里人，做出的。关于人权承诺的其他报告中谈到对于南非境内这种情况的严重程度不清楚。有人提议由卫生和社会发展部牵头进行有关研究，从而了解南非的这种现象，并就如何解决这一现实问题提出建议和行动计划。

4.2.3 诱拐与强迫婚姻

V.4.15 在阅读本节时应参看本报告第 6、15 和 16 条。容易陷入贫穷使妇女更易受到虐待，例如被强迫结婚和陷入一夫多妻制婚姻——即成为妾。强迫婚姻过去比较流行，并且在某些社群内更为盛行，例如在印度人和一些非洲人社群内。

V.4.16 发生强迫婚姻可能有如下一些原因：

- 当女儿被发现处于某种婚前关系，特别是性关系时，为保护家庭名声；
- 来自同一种姓、部落和宗教而相配；
- 在怀孕的情况下，为防止家庭蒙羞和丢脸；
- 提升家庭地位；
- 作为减贫措施，给家庭带来稳定；
- 为了家里的男人，将女儿奉献给握有权力者，无论是酋长还是社群中受尊敬者。

¹⁴⁵ 引自 2005 年超越不平等：妇女在南非；妇女在提高南部非洲认识活动中。

V.4.17 在某些确实属于极个别的习俗中，妇女可能在丈夫去世之后被迫嫁给丈夫的兄弟或父亲；或有可能失去在家庭中的地位、孩子、住房、财产、继承权和所知道的生计。¹⁴⁶南非对这种风气没有进行过认真研究，也没有文献记载。然而，随着贩运和剥削妇女与女童的新形式的出现，日益迫切需要把重点长期放在监测并在较广泛的框架内，从国家和国际角度理解强迫婚姻与奴役之间的关系。

4.2.4 南非的巫术

V.4.18 在南非的某些社会中，继续施行不同形式的巫术。施巫术的既有男人，也有女人，他们扮演的角色使人相信存在超自然王国，通过某些饮料、祈祷及其他方法能消灾去病，或在*Jadoo or muthi*情况下使他人蒙受伤害。妇女往往更容易被控施巫术，在某些社群中甚至遭到酷刑或放逐。¹⁴⁷

V.4.19 正如本报告关于保健的条款所述，2004年出台了《传统行医者法》。对于规范这方面的做法存有质疑，但是作为大多数的女行医者将从该法中受益最多。同样，传统医药的使用者（很大一部分是妇女）将得益于研究与监督行动。卫生部对非洲传统医药研究的支持包括通过南非医学研究委员会为研究作为治疗疾病的免疫增强剂使用的传统医药的安全性、效力和质量提供600万兰特。

文本框 38：国家性别机制关于有害传统习俗的观点¹⁴⁸

在2008年3月28日举行的国家磋商机制会议上，与会者指出了关于有害传统习俗的一些观点。将利用这些观点及其他数据来确定就南非的有害文化和传统习俗要撰写的研究论文框架。

与会者就一些有害传统习俗提出的观点包括：童婚与强迫婚姻；切割女性生殖器；丈夫去世就失去财产；着丧服的要求；检验童贞；否决拥有土地的权利；不允许妇女担任教会领导；禁止妇女在月经来潮期间从事某些活动；如果妻子不怀孕，丈夫可以随意打妻子；丈夫去世总归咎于妻子；妇女下田干活，种地供养孩子；妇女挣钱养家，男人则很少养家；不让妇女参加传统集会，而且在决策会议上从不考虑她们；王室女人不能同任何平民男子讲话；葬礼中的着装要求由男人决定，而且要求很多。

国家性别机制建议的一些干预措施包括：宣传——开展政策和立法方面的公开教育；传统领袖和宗教团体合作修改规则；对这些习俗开展研究，以进行积极干预；男子在这方面发挥非常重要的作用。

V.4.20 南非有害习俗方面的问题需要研究，以为具体的人权行动和干预措施提供依据。无疑，妇女必须能够掌控自己的身体，对自己的身体负责，并就自己的身体做出自己的决定。必须通过人权和能力培养的综合方

¹⁴⁶ 国家性别机制磋商会议，2008年3月28日。

¹⁴⁷ 同上。

¹⁴⁸ 就根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交报告问题与国家性别机制的磋商会议，2008年3月28日，Burgers Park 旅馆。

法增强妇女的能力，这需要在文化、社会、教育和经济方面赋予她们权力，使她们能够变得比较强大，注意保护自己及其群体，防止以文化、宗教和传统名义施以的伤害。

V.4.21 文化上根深蒂固的习俗很难连根拔除，因为父权制的不平衡以及男尊女卑是它们的生长土壤。此外，这些习俗代代相传，愈演愈烈，已经成为不可动摇的公认习俗。妇女如果对现状提出挑战，往往会受到威胁并被边缘化。必须加大监督和执行人权立法的力度，对于那些虐待妇女儿童、侵犯他们权利的人员采取更多具体行动。

4.3 媒体的作用与对妇女暴力行为的案例研究

V.4.22 为突出说明南非的现实情况，本报告在提供各种案例研究方面采取了创新方法，不仅在报告主体中提供，而且还利用详细案例说明对妇女和女童的各种形式暴力的多面性。目的是说明《宪法》中平等规定的利用情况及其内涵，特别是在执行妇女权利议程中的利用情况。这些案例研究说明了媒体在公共领域宣传和影响人们的态度和看法方面的作用，它们在很大程度上发挥了变革促进者的作用。

V.4.24 文本框 39：关于《性犯罪法》案例研究的报刊文章

V.4.24.1 “《性犯罪法》辜负了受害者”，作者：Candice Bailey, *The Argus*, 2007 年 12 月 18 日

倡导儿童权利团体将进行游说，以通过判例法或修正案修改新《性犯罪法》的某些条款。不过，他们指出，要通过修正案进行修改，就必须有政治意愿。12 月 13 日通过的该法改变了强奸定义并规定设立性犯罪者登记册，但是儿童权利团体说，该法几乎没有增加在法院系统可资利用的保护性措施。防止虐待儿童资源组织（Rapcan）的宣传官员 Sam Waterhouse 在法庭上作证说，新法对于保护 18 岁以下的儿童几乎没有任何作为。她说，“许多法庭为年幼儿童采用[闭路电视系统]。但是仍有法庭没有用……而且大部分法庭只为 12 岁以下儿童采用。我们希望强制性规定为所有 18 岁以下儿童使用”。Waterhouse 指出，南非对性犯罪的定罪率只有 7%。她说，“该法没有解决定罪率低的根本问题”。

V.4.24.2 “性犯罪议案部分得到通过”，作者：Gabi Khumalo, *The Argus*, 2007 年 12 月 19 日

期待已久的《性犯罪法》某些条款于本周生效。它们主要涉及性侵犯、性剥削、贩运和儿童色情制品等法定性犯罪。司法和宪法发展部在声明中说，2007 年《刑法（性犯罪及相关事项）修正案》，即《性犯罪法》的颁布实施将“有助于加强南非打击对妇女、儿童、老年人和脆弱者的犯罪工作”。

该法全面审查并修正了各方面法律以及性犯罪法律的执行情况。它取消了普通法中的强奸罪，代之以范围更广的、适用于无论男女所有形式未经同意的性侵入的新法定强奸罪，从而在一部法规中解决了性犯罪的所有法律问题。该法取消了普通法中的猥亵罪，代之以适用于所有形式未经同意的性侵犯的、新的法定性侵犯罪，

从而就某些强迫侵入或侵犯行为设立了新的法定罪行。该法还为成年人设立了新的法定罪行，将强迫或致使他人观看某些性行为 and 人体某些部分、展示或播放儿童色情制品以及迫使成人提供性服务定为刑事犯罪。该法还取消了普通法中的乱伦罪、兽奸罪和具有性性质的奸尸罪，设立了新的对应法定罪行，并规定设立某些新的、扩大的或修改过的对儿童和智障者性犯罪的全面条款。

这些罪行包括性剥削或皮条客罪，展示或播放儿童色情制品或者向儿童展示或播放色情制品罪，以及制作儿童色情制品罪。其中有些罪行与已经设立的对成年人的罪行相似，设立它们的目的是解决儿童和智障者特别容易受到性虐待或剥削问题。该法第 5 章涉及对性犯罪受害者的服务以及对被指称的性犯罪者强制进行艾滋病毒检验的规定。

V.4.26 文本框 40: 关于性工作者和贩运问题案例研究的报刊文章

V.4.26.1 “旧法诅咒南非的性工作者”¹⁴⁹

今天是性工作者权利国际日，南非的性工作者利用该国际日申明他们使其工作合法化的要求，以便他们能在工作时不受到警方和市政当局的骚扰。性工作者被打上耻辱的烙印，主要是因为他们具有罪犯地位。在南非，根据 1957 年《性犯罪法》，即先前具有种族隔离性质的有伤风化法，性工作被定为刑事犯罪。南非法律改革委员会正在审查该法，性工作者教育和宣传工作组（Sweat）促请法律改革委员会加速审查工作进行游说，以使性工作合法化。该工作组最近在开普敦完成了一个定性研究项目，对当地的性工作者如何对付污辱、歧视和暴力进行了调查。

性工作者的行为被视为逾越了社会规范，因而遭到社会的强烈反对。社会反对他们的部分理由是，性工作者是性传播疾病的媒介。性工作者被视为公众健康的大敌。但是，这是一种假想。世界各地的性工作者日益组织起来，多年来一直承担着为客户提供较安全性服务的责任。新西兰通过一部使性工作合法化的新法律，即 2003 年《卖淫改革法》，彻底解决了对健康问题的担心。这部法律是南非参考的典范。它没有简单地将卖淫合法化，而是制定了一个框架，用以“保护性工作者的人权，防止他们受到剥削”以及“促进性工作者的福利和职业健康”。根据该法，室内俱乐部老板必须提供性工作者所需的一切必要卫生和安全设备，包括避孕套。南非没有为雇主规定这种法律义务。性工作者得自备避孕套。另外，性工作者往往不能要求诊所提供大量避孕套，因为他们的工作属于犯罪，他们害怕遭到卫生工作者的歧视……所以虽然在南非普遍可以免费索取避孕套，但是在性工作被视为犯罪的环境中，最需要它们的性工作者不一定能够得到。

¹⁴⁹ 作者：Jayne Arnott，《商业日报》，2008 年 4 月 26 日星期六；<http://www.businessday.co.za/articles/topstories.aspx?ID=BD4A163352>

在南非，继续将性工作定为刑事犯罪是对性工作者的污辱，这不仅仅是从他们感到无法要求诊所提供大量避孕套这一点看。它还往往使性工作者几乎无法掌握自己的命运，因此也几乎无法掌握自己的健康。在被定为犯罪的工作场所，客户没有法定义务进行较安全的性行为，性工作者在遭到强奸时也不能求助于警方。南非性工作者的另一个问题是，他们易于遭到暴力——性工作者不像其他工作者那样，在遭到暴力威胁时能得到警方和司法系统的保护。世界卫生组织明确指出，强奸由于造成身体伤害，增加了感染艾滋病毒的风险。

第六部分

结论性意见和建议

vi.1 在向消除对妇女歧视委员会提交初次报告之后的十年间，南非政府为将性别和平等目标，但尤其是将与《消除对妇女一切形式歧视公约》相关的目标，纳入国家议程制定过程和改革重点，创造了越来越多的机会。通过 2005 年对《北京行动纲要》执行情况的十年审查等具体活动，以及通过 2007 年非洲同行审议机制等范围更广的国家和非洲大陆活动，南非政府已有机会检验其性别政策的优势、局限性和执行情况。

vi.2 人们达成的一个真正共识是，《南非共和国宪法》和进步的立法框架都规定了对妇女、女童权利的保护和促进。

vi.3 南非希望得出这样的结论，即《消除对妇女一切形式歧视公约》的报告程序使政府能够对照《公约》条款批判性地分析本国妇女的状况。它为南非提供了汇报其成就、最佳做法、挑战、承诺以及改善妇女状况所需采取措施的一个平台。本着《消除对妇女一切形式歧视公约》和《南非宪法》的精神，南非致力于不断提高妇女地位和充分实现《公约》规定。

vi.4 本报告确认需要优先处理的贯穿各领域的主要问题包括：

- 改善妇女的社会经济状况，尤其是妇女贫困、失业及妇女在二类经济和非正式经济中的集中相关的社会经济状况；
- 减少对妇女的暴力行为，同时解决使这一弊端难以消除的态度和习俗；
- 保持警觉并采取行动，通过明确目标、评估影响、分配可持续资源的多部门（政府、民间社会、私营部门、捐助者及其他利益攸关方）协作和持续行动，解决针对妇女和女童的违宪行为和侵犯人权行为；
- 清除在公共和私营领域打击成见、偏见和歧视性做法的各种障碍。

vi.5 不过，随着政府日益支持各种非政府组织、社区组织和信仰组织的工作，它也逐渐对持续影响基层妇女生活的各种差距和挑战有了更深认识。

关切

vi.6 在其“2008 年度对话：为性别平等和赋予妇女权力筹措资金”中，为了促进两性平等和妇女赋权，非营利组织“对话南非妇女”（SAWID）与谋求代表南非妇女的“进步妇女运动”（PWM）等其他组织一道，力求提请全国注意政府为支助在过去 14 年间推行的实质性积极政策立场和立法框架而提供的资金存在缺口。

vi.7 为消除在现行国家性别机制和赋予妇女权力的国家战略中发现的差距，“对话南非妇女”组织倡议并加入了多项活动，以支持：设立妇女团结基金；制定有层次有阶段的、协调统一的国家消除贫困战略；将国家性别机制升格为有资金支持的妇女事务部；由规划部/委员会负责监督执行情况和评估；以及在基础广泛的妇女组织的支持下开展“强大的妇女运动”。

vi.8 政府认识到这样的事实，即为两性平等和妇女赋权的国家政策提供的资金不足并非只是南非特有的情况，全世界妇女都遇到了。妇女慢慢开始认识到，她们作为将妇女融入问题“主流化”的全球妇女运动做出的某些决定，已将妇女发展项目留给了政府和资金匮乏的妇女运动。将妇女纳入所有主管部委主流的设计，无需取消通过先前的妇女部委及其国际捐助者提供的资源。

vi.9 我们在此引用“对话南非妇女”2003 年的创立公报的一段话：“与会者承认并赞赏民主政府在使妇女从制度上、政治上、社会经济上获得解放方面做出的成绩。不过，我们也关切地注意到，尽管取得了所有这些成绩，南非妇女仍处于弱势，并未最大程度地从上述成就中获益。”

vi.10 已确认的主要挑战有：贫困、疾病、依然存在各种性别暴力、经济参与边缘化、工作无保障、劳动非正式化、取得资金的途径等问题。当务之急是，妇女找到一个途径，打破继续限制妇女充分参与我们民主政治的贫困枷锁。为此，2003 年，有妇女呼吁建立一个旨在提高妇女地位的国家基金。她们认为，鉴于妇女遭受着最严重的家庭贫困而且最不可能获得国家发展基金，建立这样一个基金很有必要。

vi.11 不过，贫困日益女性化是与当前的宏观经济框架有着深层联系的，该框架并未将妇女的生活体验作为重点，而妇女占世界人口的 50% 以上，她们额外承担着照小孩、病人和老人的无偿工作。作为促进善治和南南合作的印度-巴西-南非（IBSA）三方伙伴关系的一分子，南非在参加 IBSA 妇女论坛时一再主张，在全球宏观经济框架内实施一项意义深远并有针对性的干预措施，将妇女的无偿工作考虑在内。在这方面，还有必要监测虽然有第 11 条提及的立法保护措施但是妇女的劳动却更加非正式化的趋势。

建议

vi.12 非常清楚的是，除了倡导建立一个承认妇女无偿劳动的、富有同情心的全球经济框架，南非还需要成功实施消除贫困战略，促使妇女充分参与南非的民主政治。最佳实践的范例表明在下列情况下最有可能减少贫困：

- 妇女处于国家消除贫困战略的中心；
- 妇女问题被纳入主管部委的主流，并成为有资金支持的妇女部委的工作目标；
- 有用于消除贫困的国家团结基金可以帮助最贫困家庭；
- 贫困妇女有机会获得小额信贷；
- 研究机构向政府和妇女组织提供妇女规划信息；
- 有提高贫困妇女地位的培训设施；
- 有机会使用政府资助的幼儿发展设施。

vi.13 同样明确的是，妇女既需要主流化，也需要资助妇女赋权的专项资金，尤其是鉴于 2 500 多万南非妇女并不完全一样，她们在种族、语言、宗教、境遇、抱负、地理位置、历史劣势、教育程度、自尊、文化信仰、价值观以及机会和资源的获得和控制方面大不相同。

vi.14 2008 年 8 月 14 日，南非政府发起了一场全国扶贫运动战，它将有助于响应南非妇女的呼声。南非妇女要求我们清除阻止她们充分参与为其提供的民主空间的各种障碍。我们将进一步回应民间社会妇女的这一建议，即国家需要协调政府、商界、劳工和民间社会的努力，以

- 探索妇女赋权预算编制模式；
- 加强妇女赋权国家战略，从而形成真正的性别平等，并扩大妇女对我们民主政治的参与；
- 确定加强南非妇女运动的资金来源，这是妇女发展的动力源；
- 提出为根据在基层查明的需求情况建立增强妇女能力的机构（如妇女研究机构和妇女培训中心）筹措资金的机制；
- 确定基层社会经济项目的资金来源（类似于妇女参与发展基金）。

vi. 15 民间社会提出的最后一个建议，是创建一个促进网络建设和有效行动的监测与评估的电子框架，支持南非妇女（及其发展伙伴）阐明的目标，并确保妇女有尊严地生活，有充足机会获得保健、教育、营养、就业、收入及其他资源。

- 这种系统将把各个社区、非政府组织、政府、商界以及具备经验和技能的志愿人员串连起来，协调基层的所有发展努力，使个人和社区能够可持续发展，具有恢复力并蓬勃发展。这种系统将有助于就令妇女关切的问题开展合作，并鼓励在各地市共同发展议程的基础上开展跨机构协作。

- 一个民间社会和地方政府共用的监测和评估工具，将使南非能够跟踪与其所宣称的妇女赋权优先事项相关的发展成果，并跟踪关于妇女赋权和妇女充分参与社会的全球、非洲和全国议定书的执行情况。
 - 预计将与所建议的地市一级发展伙伴一道，在南非地方政府协会（SALGA）的合作下，在妇女和贫困社区本身的帮助下开发出来这种监测和评估系统，以确保能真实反映出其要惠及的社区的需求。
-



**THE PRESIDENCY
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA**

www.thepresidency.gov.za

ISBN 078 0 631 38280 8

