



经济及社会理事会

Distr.: General
19 November 2007
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第五十二届会议

2008 年 2 月 25 日至 3 月 7 日

临时议程* 项目 3(c)

第四次妇女问题世界会议以及题为“2000 年妇女：
二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会
第二十三届特别会议的后续行动：性别平等
主流化、状况和方案事项

终止切割女性生殖器的做法

秘书长的报告

摘要

本报告是根据妇女地位委员会关于终止切割女性生殖器的做法的第 51/2 号决议编写的。报告概述各政府间机构和人权条约机构涉及的有关切割女性生殖器的主要问题，并侧重介绍各成员国及联合国各实体为根除这一做法而开展的各项活动。报告最后根据经验教训和良好做法提出建议。

* E/CN.6/2008/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 背景	3-7	3
三. 政府间一级采取的措施	8-18	4
四. 国际人权公约	19-21	6
五. 区域文书和行动	22-23	7
六. 会员国和联合国机构最近采取的措施	24-63	8
A. 流程度和数据收集	25-27	8
B. 法律框架	28-32	9
C. 防止及应对策略与措施	33-49	10
D. 针对难民和移民社区的定向措施	50-57	13
E. 双边与多边支持	58-63	14
七. 结论与建议	64-78	15

一. 引言

1. 妇女地位委员会关于终止切割女性生殖器的做法的第 51/2 号决议请秘书长就该决议的执行情况向委员会第五十二届会议提交报告。
2. 本报告概述各政府间机构、人权条约机构涉及的有关切割女性生殖器的主要问题，并侧重介绍各成员国及联合国各实体为根除这一做法而开展的各项活动。除其他外，报告还根据成员国¹和联合国各实体²提供的资料编写。报告提出各项建议，供妇女地位委员会审议。

二. 背景

3. 根据世界卫生组织（世卫组织）的估计，³世界上有 1 亿到 1.4 亿女童和妇女进行了某种形式的女性生殖器切割，其中非洲有 28 个国家以及亚洲和中东的一些国家。每年约有 300 万女童和妇女接受生殖器切割。这种做法在欧洲、北美和澳洲的移民社区中也很盛行。女性生殖器切割很盛行的 15 个非洲国家以及世界其他地区的一些国家都颁布了法律，将这种做法定为犯罪行为 (A/61/122/Add.1 和 Corr.1)。
4. 2006 年，卫生组织发表了一项划时代的研究，其中显示切割女性生殖器与产科并发症有很大的关联。⁴这项研究涉及 6 个非洲国家 28 个产科中心的 28 000 多名妇女。结果显示，与没有做过女性生殖器切割的妇女相比，做过女性生殖器切割的妇女分娩更有可能出现复杂的情况：需要做剖腹产手术；产后大出血；需要做外阴切开手术以及延长其住院时间等。此外，做过女性生殖器切割的母亲生出的婴儿在出生后很有可能立即需要急救，也很可能在产后立即就死亡或在分娩期间死亡。
5. 在各国努力根除这一做法将近 30 年之后，女性生殖器切割做法依然盛行。因此，还要继续制订在文化上具有敏感性的新的办法，并将这种做法作为违反人

¹ 安哥拉、澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克共和国、埃及、萨尔瓦多、芬兰、德国、加纳、意大利、黎巴嫩、卢森堡、马耳他、墨西哥、黑山、摩洛哥、尼日利亚、秘鲁、波兰、西班牙、特立尼达和多巴哥、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门。

² 非洲经济委员会、欧洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、提高妇女地位国际研究训练所、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国妇女发展基金和联合国卫生组织。

³ 卫生组织，《性和生殖保健研究的进展》，第 72 号（2006 年）；儿童基金会，“切割女性生殖器官：统计探讨”（2005 年）。

⁴ “女性生殖器切割和产科后果：卫生组织在六个非洲国家的协作观点”，载于《The Lancet》，第 367 卷，第 9525 期（2006 年）。

权来处理。⁵ 各种方案越来越多地促使人们了解切割女性生殖器这种社会风气是一种自行的社会习俗。尽管这种做法会带来不利于健康的后果，但社会风气决定了这种做法为什么长期存在以及男女都支持继续保留这种做法。要做到放弃这种做法，就需要整个社会参与加快社会的改造，包括增强妇女和女孩的力量。

6. 为指导联合国采取办法支持会员国根除切割女性生殖器的做法，1977 年世卫组织、联合国人口基金（人口基金）和联合国儿童基金会（儿童基金会）1997 年发表了《联合国关于消除切割女性生殖器做法的联合声明》。卫生组织目前牵头修订该声明，预计在 2007 年年底之前发表。根据新的证据和经验教训，订正声明将呼吁采取行动，制订、加强、支持和加快各项工作，旨在用一代人的时间来终止切割女性生殖器的做法。儿童基金会和人口基金发起一项共同倡议，即到 2015 年将这种做法减少 40%，目的是在一代人的时间内终止切割女性生殖器的做法。

7. 在不同级别工作的若干非政府组织网络促请国际注意关于切割女性生殖器的问题。例如，非洲影响妇幼健康传统习俗问题委员会及其各国家委员会的倡导促使一些非洲国家进行立法，并促使各社区公开放弃这种做法。非洲委员会还发起将 2 月 6 日定为切割女性生殖器零容忍国际日。2005 年 12 月，非洲委员会在布基纳法索召集了非洲 28 个国家的宗教领袖。与会者保证参与有关根除切割女性生殖器做法的工作，并建立了反对切割女性生殖器和促进发展非洲宗教领袖网。

三. 政府间一级采取的措施

8. 近 30 年来，联合国的大会、妇女地位委员会、前人权委员会及其促进和保护人权小组委员会和人权理事会拟订了法律和政策框架，以处理女性生殖器切割的问题。

9. 经济及社会理事会早期努力敦促各国逐步废除侵犯妇女身体完整的措施（见第 445（XIV）号决议），但往往被视为对社会和文化习俗的干预（E/CN.4/Sub.2/2005/36，第 12 段）。1980 年代初促进和保护人权小组委员会着手处理这一问题时，第一次将此做法作为有害的传统习俗来处理，认为会危及受影响的妇女和女童的身心健康。

10. 关注的焦点从对妇女和女童的身心健康的关切发展到这样一种了解，即切割女性生殖器是暴力侵害妇女行为，各国需采取措施，禁止和消除这种做法。《消除对妇女的暴力行为宣言》（大会第 48/104 号决议）界定暴力是指人身、性和精

⁵ 儿童基金会《因诺琴蒂文摘》，《改变有害社会习俗：切割女性生殖器官》，（意大利，佛罗伦萨，2005 年）。儿童基金会，《用一代人的时间摒弃切割女性生殖器官做法的协调战略》（2007 年）。

神暴力，并明确确定切割女性生殖器是一种暴力的形式。宣言还吁请各国不要以习俗、传统或宗教考虑为由来回避其在消除暴力侵害妇女行为方面所承担的义务。《北京行动纲领》和大会第二十四届特别会议确定切割女性生殖器是一种暴力侵害妇女的形式和侵犯人权，使妇女无法充分享有人权和基本自由。

11. 《国际人口与发展会议行动纲领》、《北京行动纲领》和大会第二十四届特别会议的成果文件吁请会员国禁止切割女性生殖器；通过并全面执行各项法律和其他措施，消除有害的习俗或传统做法，包括切割女性生殖器；全力支持各非政府组织和社区组织以及宗教机构努力消除这种做法。

12. 大会关于影响妇女和女孩健康的有害传统做法/传统做法或习俗以及暴力侵害妇女和女童行为的各项决议都涉及切割女性生殖器的问题。在 2002 年大会关于儿童问题第二十七届特别会议的成果中（第 S-27/2 号决议，附件），大会宣布决心终止有害的传统做法或习俗，包括切割女性生殖器。在 2006 年关于艾滋病病毒/艾滋病问题高级别会议上，各会员国承诺加强法律、政策、行政及其他措施，以促进和保护妇女充分享有各种人权，包括在有害的传统做法或习俗方面（大会第 60/262 号决议，第 31 段）。

13. 2006 年，秘书长提交给大会的关于暴力侵害妇女行为的深入研究（A/61/122/Add.1 和 Corr.1）和联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家的报告（A/61/299）突出强调暴力持续不断的问题，并呼吁各国政府及其他利益攸关方坚定承诺，防止和消除暴力侵害妇女和女孩的行为。关于暴力侵害妇女的研究报告将切割女性生殖器列入家庭和社区内从事有害传统做法的范畴。研究报告呼吁共同努力消除一切形式的歧视，促进两性平等和增强妇女的力量，以便所有妇女都能享有一切人权，包括免受暴力侵害。关于暴力侵害儿童的研究报告阐述有害传统做法如何不成比例地影响儿童，而这些做法一般都是家长和社区领袖强行施加给儿童的。该研究报告敦促各国禁止一切形式的暴力侵害儿童的行为，包括切割女性生殖器。研究报告建议各国和民间社会努力扭转宽恕暴力侵害儿童行为的态度，包括男女性别角色方面的定型观念和歧视以及对有害传统做法的接受。

14. 妇女地位委员会从开始成立到现在就一直对妇女和女孩享有人权的状况表示关切。在暴力侵害妇女、人权以及妇女和保健方面，委员会呼吁消除侵犯妇女人权和暴力侵害妇女的习俗或传统做法，包括切割女性生殖器。⁶ 委员会在其最近商定的 2007 年结论⁷中，吁请成员国落实各国的立法和政策，禁止有害的习俗或传统做法，尤其是切割女性生殖器，因为这些做法违反和妨碍妇女充分享有人权和基本自由。它还呼吁对实施这种做法的人进行起诉。

⁶ 《经济及社会理事会正式记录：1998 年，补编第 7 号》（E/CN.6/1998/12-E/1998/27）；同上，《1999 年，补编第 7 号》（E/1999/27-E/CN.6/1999/10）。

⁷ 同上，《2007 年，补编第 7 号》，（E/2007/27-E/CN.6/2007/9），第一章。

15. 1984 年，人权委员会的小组委员会首先任命一有害传统做法问题工作组，并在 1988 年任命影响妇女和女童健康的传统习俗问题特别报告员。小组委员会第 1994/30 号决议通过了关于消除影响妇女和儿童健康的有害传统做法的行动计划。特别报告员系统地将消除切割女性生殖器做法与妇女总体地位及其充分和平等参与其社区的社会、经济、文化和政治生活联系起来（E/CN.4/Sub.2/2005/36，第 82 段）。她还指出，为改变违反人权的传统做法而挑战一个民族的文化极其困难。

16. 人权理事会（及前身人权委员会）的特别报告员最近几年促请注意切割女性生殖器的行为。暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员在其 2006 年题为“文化与暴力侵害妇女行为之间的关系”的报告（A/HRC/4/34）及一些国家报告⁸都提到这一问题。她突出强调有必要坚持普世认同的价值观念，尤其是这样一条原则，即不能以习俗、传统或宗教考虑为由为暴力侵害妇女的行为辩护。她也注意到在制订共同战略以便在不谴责特定文化的情况下消除以文化名义侵犯人权的行为方面所面临的挑战。在有些情况下，禁止一种有害做法可能会产生其他的问题，喀麦隆的情况就是如此，据报，随着切割女性生殖器做法的减少，“烫乳房”的做法又增加了。特别报告员还强调，在审查庇护申请时，承认切割女性生殖器是性别迫害非常重要。

17. 宗教或信仰自由问题特别报告员强调，一如其他人权，宗教自由权也不能用来为侵犯其他人权和自由辩护。宗教或信仰自由问题特别报告员和暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员都欢迎 2006 年在埃及开罗 Al-Azhar 大学举行的会议提出的建议，一批伊斯兰学者在会上总结指出，“这种习俗在《古兰经》中没有任何经文依据”，并承认“当今的切割女性生殖器做法都对妇女身心造成伤害”，应将其“视为侵犯人类的行为加以惩罚”。他们指出，“为捍卫伊斯兰教中的一个最崇高价值观念，即不要相互伤害，必须制止这种做法”，并要求将其定为罪行（同上，第 55 段）。

18. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员在 2006 年访问肯尼亚期间建议，政府应加强努力，争取有效地根除各社区有关切割女性生殖器的做法，帮助推广文化上适宜的解决办法，如举行替代性的成年仪式，并支持妇女组织参与这一工作（A/HRC/4/32/Add.3）。酷刑问题特别报告员在 2007 年访问尼日利亚和多哥之后，对两国通过禁止切割女性生殖器做法的立法表示欢迎。

四. 国际人权公约

19. 一些国际人权公约中包括可适用于切割女性生殖器做法的规定。《公民及政治权利国际公约》规定，任何人不得受残酷、非人或侮辱人格的待遇（第 7 条）。

⁸ 《访问瑞典》，A/HRC/4/34/Add.3；《访问荷兰》，A/HRC/4/34/Add.4，第 51 段。

《消除对妇女一切形式歧视公约》呼吁缔约国消除歧视妇女现象，采取适当措施，包括立法，修正或取消构成歧视妇女现象的现行法律、条例、习俗和做法(第 2(e)、(f)条)。《儿童权利公约》呼吁保护每个儿童，不受任何形式的歧视，包括有害其健康的传统习俗。《公约》呼吁缔约国采取步骤，防止或禁止不利于儿童的传统习俗(第 2(2)条和第 24(3)条)。

20. 一些人权条约机构在其结论性意见和评论中⁹和一般性建议中¹⁰提到切割女性生殖器问题。它们呼吁缔约国禁止切割女性生殖器的做法，采取和执行适当的立法以禁止这种做法，确保起诉和惩罚犯罪者。敦促缔约国制定全面的行动计划，包括同民间社会组织、妇女非政府组织、社区、传统领导人和宗教领导人以及教师、助产士和传统保健人员合作，开展教育，和/或开展提高公众认识的活动，改变与这种做法有关的文化观念。应制定方案，协助切割女性生殖器的从业人员另谋生路。

21. 消除对妇女歧视委员会认为，切除女性生殖器的做法是顽固不化的家长态度和根深蒂固的陈规陋习和文化规范造成的(CEDAW/C/BEN/CO/1-3; CEDAW/C/BFA/CO/4-5)。认为切割女性生殖器是歧视妇女和暴力侵害妇女的一种形式，是有害的侵犯人权的传统做法。儿童权利委员会强调，需要保护儿童权利，建议采取注重文化特征的全面战略，以防止和打击这种有害的传统做法，帮助受害儿童，尤其是在农村地区。鼓励儿童向保健专业人员和有关当局积极举报有害的做法(CRC/C/KEN/CO/2; CRC/C/COG/CO/1)。人权委员会鼓励缔约国更加努力打击切割女性生殖器的做法，并在适当情况下，根据人道主义考虑，颁发居住证(CCPR/C/NOR/CO/5)。近几年来，禁止酷刑委员会越来越多地敦促各国采取措施，消除切割女性生殖器做法(CAT/C/CR/33/3; CAT/C/TGO/CO/1)。

五. 区域文书和行动

22. 区域法律文书也呼吁消除有害的传统做法。2005 年，《〈非洲人权和人民权利宪章〉关于非洲妇女权利的议定书》¹¹生效，其中涉及有害妇女和歧视妇女的传统和文化习俗的问题它呼吁缔约国打击一切形式歧视妇女的行为，禁止和谴责损害妇女人权的一切形式的有害做法。期望缔约国采取立法措施和其他措施，在社会各个阶层开展宣传活动，以消除这种做法；禁止和制止一切形式的切割女性生殖器做法，包括使其医疗化和准医疗化；向受害者提供必要的帮助；保护可能遭受此种有害做法的妇女。

⁹ 消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会、人权委员会、禁止酷刑委员会。

¹⁰ 消除对妇女歧视委员会：关于切割女性生殖器问题的第 14 号一般性建议、关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议、关于妇女和保健问题的第 24 号一般性建议；儿童权利委员会：关于青少年健康和发展的一般性评论；人权委员会：关于男女权利平等的第 28 号一般性评论。

¹¹ 可查阅 http://www.achpr.org/english/_info/women_en.html。

23. 1997 年，南部非洲发展共同体（南共体）成员国发表了《社会性别与发展宣言》，¹² 随后，1998 年，作为补充，又发表了关于防止和消除暴力侵害妇女儿童行为的声明。声明大力谴责暴力侵害妇女儿童行为，认为这种暴力行为说明了男女之间权力关系不平等，造成了男子支配和歧视妇女现象；把切割女性生殖器列为一种暴力侵害妇女的行为；责成会员国制定法律，把暴力侵害妇女行为定为犯罪，并制定其他措施，包括教育、培训和提高认识，确保防止和消除一切形式暴力侵害妇女和儿童的行为。它还努力推动消除传统规范和宗教信仰、做法和陈旧观念中容忍暴力侵害妇女和儿童行为并使之合法化及持续下去的要素。

六. 会员国和联合国机构最近采取的措施

24. 会员国和联合国机构努力终止切割女性生殖器的做法，通过国家法律框架、政策、方案和机制，执行各国际人权公约，以防止这种有害的做法，帮助和治疗受害者。

A. 流行程度和数据收集

25. 一些会员国报告，国内无关于切割女性生殖器做法的数据（捷克共和国和波兰），或是没人举报这种条件（萨尔瓦多、卢森堡、马耳他、黑山和秘鲁）。安哥拉、黎巴嫩、墨西哥、摩洛哥、特立尼达和多巴哥及委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告，国内没有此做法。加纳报告，切割女性生殖器做法并不广泛，但国内北部一些地方（即Kusasis, Frafra, Wala, Lobi, Kassena, Nankanist, Sissala和Grunshie等）仍旧存在。同样，尼日利亚境内一些族裔也有切割女性生殖器的做法，而不论宗教信仰和受过多少教育。这些手术可在任何时候进行，从出生后几天至死后几天。在乌干达，受影响的社区是Sabiny, Pokot, Tepeth, Nubian, Nandi, So和其他少数族裔和移徙群体。毛里塔尼亚报告，71%的妇女都做过此种手术，但流行程度因族裔不同而有很大差异。近些年来，中非共和国的这种做法有所减少。

¹³

26. 有系统地收集关于切割女性生殖器的数据，这仍是一项挑战。例如，尼日利亚报告，全国数据收集系统不统一，因为缺少足够的财政资源，国家统计局无法收集有关暴力侵害妇女行为的数据。儿童基金会收集有关切割女性生殖器的数据，主要是利用人口和保健普查及多指标类集调查得到的家庭调查数据。使用的指标用来计算 15-49 岁妇女中生殖器被切割者的比例，15-49 岁妇女中至少有一个女儿生殖器被切割的比例。近几年，人口和保健普查中，增加了关于切割女性生殖器的特别单元，记录这种做法的程度的工作取得一些进展。

¹² 可查阅 http://www.sadc.int/key_documents/declarations/gender.php。

¹³ 根据对《北京行动纲要》执行工作的审查和评估做出的答复。

27. 非洲经济委员会利用非洲社会性别与发展指数作为工具，监测各国在什么程度上报告其通过国家法律、政策承诺和开展行动执行《〈非洲人权和人民权利宪章〉关于非洲妇女权利的议定书》的情况。2007 年初，非洲经济委员会同联合国开发计划署区域社会性别方案合作，设立了非洲妇女权利观察站及其咨询小组，补充非洲指数的工作，协助加强追踪监测非洲各国违反妇女权利行为的工作。

B. 法律框架

28. 会员国运用法律制度，努力以不同方式消除切割女性生殖器的做法，包括在保健机构禁止这种做法；全面禁止这种做法，将其定为一种具体犯罪行为，或是在现行《刑法典》条款中涵盖它。会员国还采取步骤，加强制裁这些罪行。不过，要执行这些法律仍是一项重大挑战，因为人们仍然认为这是私人事情或家庭内部的事情，不应把它放在公开领域加以讨论和对其采取行动。

29. 若干非洲国家在《刑法典》或其他法律中规定切割女性生殖器为犯罪行为。惩罚措施包括罚款和最多 10 年徒刑。在加纳，从业员和其他帮助和纵容犯法的人，可受到起诉。为了执行新的法律和进行长期改革，政府同“加纳妇女福利联合会”等民间社会组织开展合作。乌干达的“保护儿童法”禁止切割女性生殖器，并声明让儿童经受有害其健康的社会或传统习俗属于非法。摩洛哥《刑法典》规定，切割女性生殖器是犯罪行为，是侵犯人身完整行为。2007 年，厄立特里亚宣布反对切割女性生殖器，这是多年来在厄立特里亚妇女全国联盟和儿童基金会支持下开展宣传工作的结果。

30. 尼日利亚没有禁止切割女性生殖器的联邦法律，但是 11 个州制定了法律，禁止一些有害的传统做法，包括切割女性生殖器。不过，因为国家和地方上缺少适当的问责机制，很难监测现行法律的执行情况，因此执法工作一直较弱。

31. 一些国家政府采取步骤，遏止保健系统内的这种做法，禁止保健专业人员做这种手术。2001 年，也门卫生部公布一项决定，禁止保健部门切割女性生殖器。同样地，2007 年，埃及卫生和人口部部长也公布决定，禁止医生、护士和其他人对妇女生殖器进行任何切开、割除或改变，而不论是在政府医院或私营医院或任何其他地方进行。

32. 联合国实体支持各国政府落实法律和机制，禁止切割女性生殖器，争取完全消除此一做法。儿童基金会同“无公正、无和平”非政府组织合作，协助若干国家政府审查、订正或修订若干关于切割女性生殖器做法的法律。在埃及，人口基金连同儿童基金会、开发计划署和国际劳工组织（劳工组织）一道，协助全国母亲和儿童理事会制定妥当的法律措施来禁止这种做法。非洲经济委员会的非洲社会性别与社会发展中心协助政府间进程，制定了消除暴力侵害妇女行为的政策文书。

C. 防止及应对策略与措施

33. 各会员国制定了一些关于防止切割女性生殖器做法的战略及充分的对策。所采取的措施中包括制定国家政策和行动计划、针对具体部门的指导方针和手册，并为前从业者提供其他生计。各会员国还采取行动，教育和培训保健专业人员、警察、法官和检察官。它们提供保健服务并支持民间组织。各国政府还实行重要的社区发展和公共教育举措，包括同扎根于社区的民间组织建立伙伴关系。一些国家通过同龄教育工作者的努力以及当地和宗教领袖的更多参与，获得了积极的经验。

34. 尼日利亚联邦卫生部制定了《关于消除切割女性生殖器做法的国家政策和行动计划（2002 年至 2006 年）》，以减少切割女性生殖器做法的流行和发生。2007 年 9 月，制定了第二个《联邦政府打击危害妇女暴力行为的行动计划》，其目标是防止切割女性生殖器做法和向受害者提供支助，同第一个行动计划相配合。

1. 卫生部门的对策

35. 加纳的防止切割女性生殖器做法及治疗这种做法的受害者和其他有害传统习俗受害者的方案，被纳入各项生殖健康政策和方案，重点置于防止这一行为的战略。

36. 一些国家的政府采取了培训保健专业人员的措施，以求消除这种习俗。加纳和尼日利亚将切割女性生殖器的问题编入医学院及护士和助产士学校的课程。护士和助产士接受了关于如何帮助受影响社区的受害者的培训。在联合国各实体的帮助下，尼日利亚的国家初级保健局、联邦卫生部和全国妇女机构发起了培训传统助产士的工作，这些人被认为是文化与传统的保存者，是地方一级站在最前线的初级保健提供者。政府和民间社会组织继续培训和再培训传统助产士，使其掌握安全孕产、儿童生存和根除像切割女性生殖器这种有害传统习俗的知识。

37. 对于经历生殖器切割手术的妇女，将为其提供专门的保健服务。加纳帮助受害者登记加入国家健康保险计划，以接受器官重塑和瘻管修补医疗手术。政府还尽力让妇女和女孩了解其权利、切割女性生殖器对其健康的有害影响以及这种做法的非法性。

38. 世卫组织非洲区域办事处向各国政府提供关于消除东地中海切割女性生殖器做法的区域指导方针。在东南亚，该组织区域办事处与印度尼西亚卫生部合作，解决政府对这一做法日益医疗化的关切。

39. 创造其他就业机会的战略业已制定。尼日利亚联邦卫生部同世卫组织合作，制定了为 7 个国家的前实施割礼者提供其他就业机会的战略。奥逊州卫生部和妇女事务部以及若干非政府组织同人口基金合作，将一些前实施割礼者培训成为社

区内生殖保健服务推动者，特别是在妇女怀孕、分娩和生产期间向她们提供这种服务。

2. 宣传和提高认识

40. 包括政府各部、国家和区域非政府组织、社区和信仰组织、宗教和社区领袖在内的相关利益攸关者之间已建立起伙伴关系，以提高对切割女性生殖器做法的有害影响的认识并加大社区的参与力度。各国政府、联合国实体和非政府组织共同努力，利用一系列方法消除这种习俗，其中包括在全国发动积极社会变革的运动、提高认识的活动、借助宗教领袖的参与而向各社区开展外联活动、鼓励不同利益攸关者发表推动摒弃切割女性生殖器做法的书面声明。

41. 已经有报道指出，尤其是在受影响地区，已成功地联系当地社区、青年、同龄教育工作者和传统机关并使其参与教育和宣传方案。加纳和尼日利亚的青年和同龄教育工作者已接受培训，去学校开展工作并通过走家串户行动对失学青年和各社区开展工作，使青年人认识到切割女性生殖器的危险和根除这一做法的好处。

42. 社区志愿人员已接受培训，去教育社区成员了解切割女性生殖器的危险以及向最近的保健站、派出所或社区举报实施者的必要性。已作出努力与社区领袖沟通，并在社区会议中讨论这一习俗问题。一些国家在市场、礼拜场所、工作场所并通过媒体开展宣传活动。各会员国报告了它们参加每年2月6日“零容忍切割女性生殖器行为国际日”的情况，此举帮助提高了对这一习俗的认识。

43. 宣传和提高认识的活动以各级政府以及宗教领袖和议员为对象。也门把具有影响力的利益攸关者、包括宗教领袖作为宣传对象，在提高对妇女和女孩权利的认识和培训活动方面取得了进展。全国妇女委员会出版了一份指南，说明两性的角色以及生殖健康的问题，包括有害习俗和切割女性生殖器做法，该指南的对象是宗教领袖。民间社会组织同具影响力的宗教领袖和当地社区领袖举办了若干期讲习班。人口基金在埃塞俄比亚和尼日利亚同信仰组织结盟，这些组织对致力于消除早婚和切割女性生殖器有害传统习俗的工作至关重要。

44. 针对男子和男孩采取的特殊措施方面的信息极少。据报告尼日利亚在这方面采取了一种前景可观的做法，即该国的联邦卫生部于1999年同世卫组织、非洲委员会和联邦妇女事务部合作，在全国举办了只有男性参加的讨论会，鼓励男子讨论切割女性生殖器和其他形式危害妇女和女孩的暴力行为的问题，并从男子的角度提出建议。最近，在全国对男孩进行培训，使其成为同龄教育工作者。

45. 为了根除这一做法，有效利用了各级会议和讲习班来提高认识并进行宣传。2005年，儿童基金会和开发署与国家及国际的非政府组织一道，支持吉布提政府主办的一次次区域会议。会议一致通过了关于在吉布提和该次区域（埃塞俄比亚、

厄立特里亚、肯尼亚、索马里和苏丹）摒弃一切形式切割女性生殖器做法的《吉布提宣言》。埃及最高伊斯兰机关 Dar al-Ifta 发表声明说，切割女性生殖器是一种习俗，不是宗教仪式，并指出伊斯兰教法禁止这一习俗。声明认定必须禁止切割女性生殖器的做法，因为它是一种对身心有害的习俗。

46. 2007 年，人口基金在亚的斯亚贝巴举行了一次关于切割女性生殖器问题的全球协商会议。与会者在其最后宣言中向各利益攸关者提出建议，并再次表明对切割女性生殖器做法持零容忍态度。协商会议要求医疗专业人员制止以任何形式使这一做法医学化。协商会议要求各国政府通过下列办法加快摒弃切割女性生殖器的做法：颁布和执行禁止任何形式的切割女性生殖器做法的法律；在国家、区域和国际一级建立广泛的伙伴关系和网络，以执行照顾文化特点的持续改变行为的办法；建立国家能力，使执法机构和保健提供者能够提供咨询、治疗和器官修补。磋商会议还鼓励宗教和传统领袖消除文化和宗教界中被用来为这种习俗辩解的鬼话和误解，并教育其追随者了解妇女和女孩的权利。另外还要求发展伙伴们增加其对各国政府、民间组织、信仰组织和社区组织的技术和财政支助，并支持继续不断的研究工作。

47. 非洲经济委员会与设在亚的斯亚贝巴的非洲影响妇幼健康传统习俗问题委员会进行合作尤其在宣传方面展开合作。西亚经济社会委员会（西亚经社会）的妇女中心举办了讲习班并出版刊物，目的是提高人们对危害妇女的暴力行为、包括切割女性生殖器做法的认识。

3. 制定社区方案

48. 已经制定出新的办法，用以同所有社区一道根除切割女性生殖器的做法。儿童基金会同全国儿童和母亲事务委员会合作，支持在 4 个上埃及省的 40 个社区内实施的社区项目，该项目旨在建立当地社区的能力，以摒弃这一习俗和保护女孩免于切割女性生殖器做法。儿童基金会在塞内加尔与非政府组织 Tostan 一道，制定了一个壮大社区力量方案，推动社会行为的改变。该方案导致数万人宣布摒弃切割女性生殖器做法。2005 年以来，公开宣布决定摒弃这一习俗的农村社区的数量增加了 20 倍，从 2005 年的 114 个村庄增加到 2007 年的 2 300 个村庄。在塞内加尔这一模式取得成功的基础上，儿童基金会和 Tostan 正合作在冈比亚、几内亚、毛里塔尼亚和索马里加以推广。

49. 联合国人口基金推动制定照顾文化特点的项目，来面对这一习俗的社会价值基础。例如，人口基金在肯尼亚支持当地的“Tsaru Ntomonik 倡议”，这个倡议呼吁实施替代性成年仪式。该社区组织成为越来越多的躲避切割女性生殖器习俗的年轻女孩的“藏身处”。Tsaru Ntomonik 还同前实施割礼者合作，确保他们能够找到另外的收入来源。在乌干达人口基金还通过其生殖教育和社区保健方案，支持当地政界人士、文化领袖、保健工作者、青年和妇女团体开展的工作。

D. 针对难民和移民社区的定向措施

50. 在一些国家，外来移民实施切割女性生殖器的做法时有发生，这些国家已通过法律，将这种做法列为一种暴力侵害妇女和侵害人权的犯罪行为。加拿大于 1997 年、比利时于 2000 年、西班牙于 2003 年、意大利于 2006 年通过了此类法令。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国和秘鲁，其刑法典、民法典和保护儿童和少年的法律也为此提供了法律保护。

51. 奥地利禁止暴力侵害妇女行为的法律将切割女性生殖器的做法视为一种个人不会表示同意的身体侵害。与此相似，瑞典法律禁止这种做法，而无论受害人或其父母是否对此表示同意。根据德国刑法典，父母若同意此类行为，将被视为滥用父母监护权。在芬兰，当局有义务在儿童的健康和发展受到威胁时采取干预措施。荷兰政府对于切割女性生殖器的做法实施零容忍政策，并出台了一项议定书，要求卫生保健专业人员向荷兰防止虐待儿童署举报此类案件（A/HRC/4/34/Add. 4）。

52. 许多向本报告提交资料的国家都通过了法令，把这一做法定为犯罪行为，而不论其发生在国内还是国外（奥地利、澳大利亚、比利时、加拿大、加纳、荷兰（同上）、西班牙、瑞典（A/HRC/4/34/Add. 3）和大不列颠及北爱尔兰联合王国）。大不列颠及北爱尔兰联合王国领事人员可以向那些被带到国外的可能受害者提供援助和支持，还可以安排她们进行治疗和把她们遣返。

53. 一些会员国已经采取法律措施，在有妇女声称担心自己或女儿的生殖器会遭切割而且这一忧惧有充分根据的情况下，可以给予她们难民地位。加拿大法律将强迫切割女性生殖器视为迫害行为，并为那些有充分根据担心遭受与性别相关的迫害的妇女与女孩提供难民地位。奥地利和西班牙报告说，它们还没有明确将切割女性生殖器列为申请庇护权的理由，但是在实践中对此给与承认。

54. 各国政府已经开发出多种工具，以确保保健中心和妇幼保健诊所能够满足移民的健康需要。芬兰社会事务与卫生部为医生和学校护士提供了指导方针，并出版了一本有关如何识别暴力侵害移民妇女行为的手册，其中包括切割女性生殖器、强迫婚姻、基于名誉的暴力行为以及在战争和冲突局势中早前经历的其他性暴力行为。德国医学协会拟定了《关于管理做过切割女性生殖器手术的病人的建议》，并决定在 2007 年制定出培训课程大纲。西班牙公共卫生系统为其工作人员制定了培训课程，以便他们更好地为移民妇女提供支持。大不列颠及北爱尔兰联合王国国家卫生事务处设有 7 家专门诊所，照顾那些生殖器被切割的妇女和女孩的特殊健康需要。

55. 为加强现行法律的实施工作，德国司法学院为法官和检察官提供了有关家庭暴力、切割女性生殖器、强迫卖淫和贩卖人口等问题的资料，并为他们提供这方面的专门培训课程或一般培训课程。比利时的非政府组织废除切割女性生殖器的男女协会于 2005 年在联邦警察学院为培训员开设了一门课程，自此之后，与切割女性生殖器相关的资料被纳入到所有的基本培训课程之中。

56. 各国政府支持采取不同措施向盛行切割女性生殖器做法的移民社区提供帮助。加拿大支持采取多部门办法来应对暴力侵害妇女与儿童行为，包括切割女性生殖器，并通过学校、工作场所、卫生、社会和刑事司法系统开展工作。自 1999 年以来，一个有关切割女性生殖器的网络将受影响的社区、政府、非政府组织和保健服务提供者等各界的代表聚集在一起，从法律、卫生、宗教和社会-文化的角度来应对切割女性生殖器的的问题。澳大利亚政府通过州卫生署和地方卫生署开展工作，借助社区教育、信息与支持等手段来防止切割女性生殖器的做法，并为受到影响的妇女和女孩提供协助，以便尽量减低负面的健康影响和心理伤害。

57. 为了赋予移民妇女权力并提升她们的权利意识，各国政府为社区项目提供了支持。例如，奥地利维也纳市委员会与非政府组织“非洲妇女组织”合作，建立了“光明未来”中心，成为向生殖器遭切割的妇女提供咨询服务的第一家医疗中心。比利时有许多民间社会组织针对年轻的移民开展了各种预防活动，包括一套卡通故事片。¹⁴

E. 双边与多边支持

58. 为支持各国政府和民间社会组织共同努力制止这一做法，国际社会提供了双边和多边来源的财政资源。若干会员国报告说，它们为联合国实体提供了核心资金和定向资金，以保护和促进妇女和女孩的权利，包括制止暴力侵害妇女的行为（澳大利亚、加拿大和芬兰）。

59. 若干发展合作机构对这种做法所涉健康问题做出了处理。澳大利亚联邦政府资助布基纳法索开展一场运动，以应对产妇死亡率高的问题，这个问题还由于切割妇女生殖器导致流血过多而死亡和难产等事故变得更为严重。加拿大支持开发署-人口基金-世界卫生组织-世界银行人类生殖研究、发展和研究训练特别方案，该方案支持就有害的性习俗开展具体研究，其中包括一项评估切割女性生殖器对产科结果的影响的研究¹⁵（又见上文第 4 段）。

60. 发展合作倡议对宣传和提高认识的工作提供了支持。奥地利发展合作部门对这一领域的几个项目提供了支持，例如在埃塞俄比亚北部地区的一项提高认识运动覆盖了整个村庄社区，旨在促成朝向终止切割女性生殖器做法的可持续变化。自 2002 年以来，德国联邦外交部为布基纳法索、埃塞俄比亚、加纳、几内亚、肯尼亚、马里、尼日尔、苏丹、多哥、坦桑尼亚联合共和国和也门的研讨会、出版物和媒体提供了资助。德国联邦经济合作与发展部资助了“促进旨在终止切割女性生殖器做法的倡议”的超地区项目，该项目中的一些倡议以男性为对象，并促进与宗教领袖开展对话。

¹⁴ 由欧盟委员会 DAPHNE 方案资助的《Diariatou face à la tradition》。

¹⁵ 见 <http://www.who.int/reproductive-health/fgm/index.html>。

61. 一些发展合作机构也为各个级别的非政府组织所作的努力提供了支持。芬兰支持非政府组织在肯尼亚、索马里和苏丹为应对切割女性生殖器问题而作出的努力。

62. 建立了一个包括会员国、联合国实体和双边发展机构的切割女性生殖器问题捐助者工作组，旨在增强各种活动之间的一贯性和协调，这些年来该工作组稳步扩大，自 2001 年以来，一直由儿童基金会担任主席。目前，该工作组正在改进一个与《联合国关于切割女性生殖器问题的联合声明》相关联的共同框架。

63. 尽管国际社会通过双边和多边援助为受影响的国家提供了支持，尼日利亚指出政府和双边的供资并不足以实施旨在彻底根除切割女性生殖器做法的项目。近年来，很多财政支持都被重新分配给艾滋病毒/艾滋病的防治工作。非洲经济委员会开展的实地研究同样表明，尽管各国继续采取行动根除切割女性生殖器做法，但是这一领域的预算仍然不够充足。

七. 结论与建议

64. 在过去三十年中，各国政府、联合国实体、民间社会和其他利益攸关者之间的伙伴关系增进了对切割女性生殖器做法危害性的认识，并加强了为终止这种做法而作出的努力。人们更多地了解到，切割女性生殖器的做法是对人权的侵犯，也更多地了解到这种做法对健康的有害影响。与此同时，由于来自社区内部的、要求遵从社会规范和满足期望的压力，切割女性生殖器的做法仍然十分盛行。由于有害传统准则仍占主导地位，很多家庭虽然了解切割女性生殖器的危害，却仍然让他们的女儿接受这种做法。

65. 各方已经采取诸多行动终止切割女性生殖器的做法，其中包括司法改革；拟定政策；战略和行动纲领；培训保健专业人员；执法人员和其他有关专业人员群体；以及在国家和地方两级开展宣传和认识运动。已经取得了具有推广前景的经验，其中包括让享有高知名度的舆论主导者、社区和宗教领袖、男子和年轻人参与到预防战略和活动中来，制定出以社区整体为目标的方法。

66. 已查明的挑战包括政策和法律实施不力；认识不足和承诺不够充分、鼓励这一做法继续下去的各种规范顽固存在；缺乏足够的监测进展情况；以及只有有限的资源来实施可持续的方案。

67. 在国家和区域两级进行的旨在终止切割女性生殖器做法的努力中，已查明一些经验教训和一些良好的做法。这些经验和做法在可能的情况下应当得到进一步的支持和推广。

68. 应当使用一种建立在人权基础上的方法来指导所有旨在终止切割女性生殖器做法的政策和方案。《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》以及其他人权公约和文书，包括在区域一级的文书，如《非洲人权和人民权利宪章关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》等所规定的义务应当得到全面实施。
69. 需要制定法律禁止切割女性生殖器的做法，包括将其医学化，并将其定为犯罪行为。应当加强执法。政府应当做出应有的努力来起诉和惩处肇事者。警方、检察官、法律和司法人员需要接受培训，以执行国家法律。
70. 需要制定全面战略，提高社区、家庭和普通公众对少女的人权的认识，为少女行使这些权利创造有利的环境。已经放弃这一做法的少女及其家人应当受到保护，免受社区的骚扰。
71. 终止切割女性生殖器做法的定向干预的影响只有在实现性别平等和妇女赋权的总体努力得到增强的情况下才能充分发挥出来。各国政府应当继续和加强努力，全面落实它们在《北京行动纲要》、大会第二十三届和第二十七届特别会议的成果、千年首脑会议和 2005 年世界首脑会议上所作的承诺，努力实现千年发展目标中所确立的具体目标。
72. 改善妇女和女孩获得教育和保健的机会，对于赋予她们和她们所在的社区以权力来终止切割女性生殖器做法至关重要。需要根据包括千年发展目标在内的国际商定发展目标来进一步提高妇女和女孩的教育水平，增强保健系统的能力，以满足妇女和女孩的需要。
73. 各种旨在发展能力以便对根除这一做法的必要性进行宣传和提高认识的活动和培训方案，应以包括政府机构、民间社会和社区领袖在内的各不同利益攸关者为对象。卫生从业人员、社会工作者、教师和其他相关的专业人员也应当成为提高认识活动和培训活动的目标。
74. 宗教领袖应当参与到全社区的运动中来，以促进人们了解切割女性生殖器的做法与宗教信仰完全无关。男子和男孩应当成为性别平等和女性赋权方案（包括终止切割女性生殖器做法的努力）的目标。应当鼓励年轻人在校内和校外和他们的同辈建立联系并影响他们的同辈。
75. 政府、民间社会行为体和联合国实体必须继续发展战略伙伴关系，与受影响的社区有效合作，终止切割女性生殖器的做法。
76. 需要与社区合作制定适当的替代方案，例如替代性成年仪式及前实施割礼者和从业者替代性收入来源。应当建立安全藏身处以保护女孩免受这种做法的伤害，并为她们提供继续接受教育的机会。

77. 需要开展面向行动的研究，研究切割女性生殖器的社会文化内涵，包括为什么一些妇女和男子明知其有害却仍然支持这种做法，以便为政策和方案提供有用的信息。必须大大增强数据收集工作。

78. 为了让业已取得的进展能够持续下去，应当为所有致力于根除切割女性生殖器做法的利益攸关者，包括有关政府的部委、联合国实体、国家和区域的民间社会组织及网络，提供充足的和可持续的资源。
