

中国执行 《消除对妇女一切形式歧视公约》的情况

——非政府组织中国人权所作的评估和建议报告

2006年6月

在审议中国执行《消除对妇女一切形式歧视公约》第五和第六次合并定期报告前提交给联合国消除对妇女歧视委员会

内容提要

概述

1980年，第二次世界妇女大会在哥本哈根召开，《消除对妇女一切形式歧视公约》（以下简称《公约》）开始其签署程序，中国是第一批签署该公约的64个国家之一，中国政府并于同年11月批准了《公约》。今天，《公约》拥有183个签署国，仍然是最广为接受的国际人权条约之一。中国虽然长期支持《公约》，并且其提交的第五和第六次合并定期报告（以下简称《中国报告》）反映了自前一轮报告以来在执行报告规定方面的某些进展，包括信息收集和报告方面的进展，但在有效实施《公约》方面仍然面临严峻挑战。

在过去20年中，中国的宏观经济经历了前所未有的迅速增长，然而，反映总体繁荣的数字掩盖了财富分配上的城乡差别和更严重的男女差别。**中国人权**提交本报告的目的在于引起对影响中国妇女的具体领域的关注，从而有助于消除对妇女歧视委员会（简称“委员会”）对《中国报告》进行审议。本报告的关注重点如下：歧视（第一条）；人口贩卖和卖淫（第六条）；教育（第十条）；保健（第十二条）；家庭暴力（第十六条）。本报告将特别侧重于农村妇女和女童（第十四条），该群体在教育、保健、就业等方面继续遭受严重而持久的不平等待遇；同时也重点阐述少数民族妇女和农民工妇女的状况，她们在保护自身权利方面面临更多挑战。

缺乏透明度以及对信息的管制，对中国实施《公约》产生了严重不利影响。《中国报告》中提供的许多数据和统计资料被政府归类为国家机密，包括有关人口绑架和贩卖、人工流产、溺婴和人口性别比例的统计数字。由于所提供的资料首先被政府检查过，因此，这些资料影响了委员会对《公约》实施状况进行全面、准确、彻底的审议。从国内而言，如果民间社会成员——包括民间社会组织、普通公民和媒体——不能获得能使他们审议和评估影响中国妇女的各类问题的全面信息，他们就无法积极有效地促进中国妇女的权利。所有

这些因素都削弱了中国政府与国内、国际各方在按照《公约》设定的目标和目的促进妇女权利、提出切实有效的解决方案方面建立实质性合作关系的能力。

除了缺乏透明度所形成的制约外，正式的中国法律和中国作为签署国而必须遵守的国际法之间仍存在着重大差异。**中国人权**在本报告中指出，上述差异可能是因为缺乏定义（中国法律并没有对“歧视”加以界定）、定义不准确或不符合国际定义造成的，例如根据《公约》第六条“人口贩卖”的情况。此类差异由于司法系统中实施机制不完善而更为严重，中国的家庭暴力案件即是如此。尽管《中国报告》中列举了大量为实施《公约》条款而颁布的新法律，上述差异仍然对中国有效实施《公约》产生了不良影响。

各条款涉及的重要问题概述

以下是**中国人权**针对《中国报告》所提交的评估和建议报告中强调之各条款涉及的重要问题的概述。在“内容提要”后还附有一组分类的简明建议，旨在改进报告程序，以及对《公约》更全面、有效地实施。

- **歧视（第一条）**：中国法律对“歧视妇女”没有作出任何界定，这从总体上阻碍了《公约》的有效实施，也妨碍了中国落实委员会的关切和反复提出的建议。在缺乏定义的情况下，无法就打击社会歧视行为展开有效的教育和培训。另外，报告、评估和监督工作都受到阻碍，妇女利用法律程序寻求救助的能力被削弱。
- **人口贩卖和卖淫（第六条）**：尽管报告称在打击所有形式的拐卖和剥削妇女方面采取了一些措施，但是，由于法律定义、对卖淫的行政拘留以及政策实施都很有有限，因此，所做的努力缺乏实质性的保护。由于对信息的控制和有限的统计数字，这也为全面评估这些措施的影响及有效性造成了困难。
- **教育（第十条）**：在中国，缺乏对教育提供足够经费的政治意愿，影响了普遍教育权的落实。这对女孩造成了尤其严重的影响：由于残余的社会偏见，女孩比男孩更容易退学。缺乏根据性别、年龄和实际退学率分类的明确的分地区数据，也妨碍了对中国妇女和女孩继续遭受的歧视作出全面评估，这种情况既是她们缺乏受教育机会的原因也是其结果。
- **健康（第十二条）**：中国性别比例日益失调，表明实施计划生育政策既对妇女的健康也对整体社会结构造成了损害。但是，由于政府把有关信息，包括人工流产、溺婴和抛弃儿童等统计数字，定为国家秘密，对计划生育政策造成的总体影响难以全面评估。另外，对艾滋病及其病毒在中国的迅速蔓延未能从性别角度考虑对策，忽视了妇女特别容易受损害的现实。农村妇女则在获得防治艾滋病及其病毒措施方面面临更多挑战。
- **农村妇女（第十四条）**：《中国报告》中阐述了针对农村妇女所制订的计划，但关于其实际处境以及政府发布的政策、计划的影响，提供的信息很有限。《中国报告》中也未充分说明日益扩大的城乡差别以及经济不平等和缺少基本服务对农村妇女造成的具体影响。少数民族妇女（其中许多人居住在农村地区）和背井离乡前往城市寻找工作机会或在那里工作的农民工妇女，都面临包括在社会和经济上对她们不利的独特挑战，对此，报告亦未充分阐述。

- **婚姻和家庭生活（第十六条）：**法律及其实施方面的缺陷，导致了在婚姻和家庭生活方面中国国内法和中国对《公约》承担义务之间的差距。这包括：未就家庭/家庭暴力的范围的特异性、涵盖性作出充分界定；大多数家庭/家庭暴力案件要求由直接受害者提出控告；对家庭/家庭暴力罪犯处罚较轻。

建议

中国人权提出一组分类的简明建议，旨在改进报告程序和对《公约》的实施。这些建议寻求解决在本评估和建议报告中强调关注的领域的问题，并就如何制定评估实施的标准提出建议，以改进项目评估和实施。

一、实施义务

（一）立法改革

1、法律定义：歧视：对“歧视”必须制定一个符合《公约》规定的国际标准的明确定义，以在法律上和实践中均实现男女平等。一个明确的定义还将有助于妇女运用行政和法律机制以保护其权利，并将推动有效的教育、培训、报告、评估和监督项目。

2、法律定义：家庭暴力：为了有效地落实对家庭暴力的禁止，必须制定关于构成此类暴力的定义。任何定义必须符合国际法标准，并把身体伤害和婚内强奸的威胁包括在内。

3、审查反家庭暴力的法律保护：必须对禁止家庭暴力的法律保护进行全面审查，以确保符合《公约》要求及委员会提出的第19条“一般性建议”。具体而言，有关反家庭暴力的保护可能需要在《婚姻法》的狭窄范围外提出。另外，必须降低家庭暴力受害者提出控告的门槛，鼓励妇女站出来举报。最后，应当本着防止暴力发生的认识，对有关家庭暴力犯罪惩罚规定进行审查，并加强对与其他暴力处罚的一致性。

4、废除劳动教养（“劳教”）制度：为了防止滥用，必须只有在保障正当法律程序的基础上才能执行拘留。坚持使用劳教——包括用于惩罚卖淫——违反了国际法，也不符合中国现行法律关于剥夺公民个人自由的规定。劳教制度必须废除，以加强对个人自由的保障。

5、审查国家保密制度：必须对关于国家保密的法律法规框架进行审查，以确保决策者在作决定时充分了解有关妇女权利的可靠信息。为了符合关于信息权、言论自由和结社自由的国际标准，至少必须做到下列各项：

- 修订对数据和统计数字进行分类的规定。这些数据和统计数字，包括人口贩卖的数据和性别比例的数据，对充分实施国际条约至关重要；
- 修订法规以提供对构成国家秘密的清晰具体的定义。

- 建立确保分类和审查程序透明的制度；这一制度也要使分类制度成为司法审查的对象；
- 为通过关于信息权的法律所采取的任何步骤都应当在起草过程中把有更高透明度包括在内。

（二）财政及预算政策

1、教育经费：必须采取措施解决因地方政府经费不足而直接影响农村女孩获得教育的问题。通过增加经费，中国才能与农村女性文盲率偏高，以及对妇女存在普遍歧视和偏见的现象作斗争。解决经费不足问题的措施应当包括：

- 提高国家对教育投资占GDP的比例，应努力达到联合国教科文组织和联合国教育问题特别报告员建议的6%的最低标准；
- 增大教育经费中中央政府的拨款比例，确保地方政府不至因负担过重而将负担转嫁给贫困家庭；
- 必须对财政计划进行人权影响审查，以确保中央和省级政策充分尊重、保护、促进和实现《公约》规定的各项权利。

2、保健经费：必须采取措施解决因地方政府经费不足，直接影响农村妇女就医的状况。此类措施应当包括：

- 提高对医疗保健投资占GDP的比例，应努力达到世界卫生组织建议的5%的最低标准；
- 制定旨在满足妇女的特殊需求和增强对妇女保护的具体预算和计划。这样的计划还必须解决妓女、艾滋病患者和艾滋病病毒感染者以及边远地区妇女的健康问题；
- 必须对财政计划进行人权影响审查，以确保中央和省级政策充分尊重、保护、促进和实现《公约》规定的各项权利。

（三）培训和能力建设

1、学校的人权教育：为了消除社会、文化的偏见和歧视，应当在所有青少年的学校课程中包括对男女平等的教育，树立正面楷模形象，阐述人权概念，培养关于尊严和平等的价值观。

2、人权教育和国家项目：旨在消除歧视、对妇女暴力、贩卖妇女女童、家庭暴力及其他损害妇女权利的不道德行为而颁布的政策和项目，必须以性别为重点加以阐述。必须鼓励独立的民间社会成员对此类项目作出贡献，还应当对其影响进行实质性的审查。

3、专业培训：国家、省和地方各级政府中专门负责具体的妇女群体工作的部门必须全面参与培训项目。通过培训，专业人员、政府部门和其他方面必须了解相关需求和国际标准，培训必须针对性别问题、妇女的具体需求和缺乏保护措施领域。对以少数民族

为对象的机构进行培训时，必须包括文化敏感性内容。国家和地方政府必须为培训和评估拨款。以下述各类妇女为服务对象的部门和专业团体应当接受培训：

- 妓女
- 被拐卖者
- 家庭暴力受害者
- 农村妇女和女童
- 患艾滋病和感染艾滋病毒的女性

4、评估指标和机制：人权教育和能力建设计划应当包括具体评估指标和机制，听取民间社会组织的意见，并接受其监督和确保其参与。

二、监督与评估

（一）标准与基准

1、标准与基准：《中国报告》中的标准与基准必须通过与包括《公约》和其他国际条约中的主要人权标准以及“千年发展目标”等国际项目内容的国际标准相接轨予以加强。

2、主要指标：签约国政府必须利用国际组织已经制定的主要指标来加强评估。

（二）《公约》报告程序

1、数据收集：虽然《中国报告》有了一些改进，但收集更多数据并修改数据收集程序将使未来的报告得到加强。今后的报告应当包括：

- 按照区域划分的数据，不仅按省划分，还应当进行城乡对比以及少数民族地区和汉族为主地区的对比。
- 基于目标和基准制定的时间表，以便对不同报告阶段进行有意义的对比。

2、提高透明度：除了补充更具有实质性的和进一步划分的数据外，报告还必须提高透明度，较为详细地说明向民间社会征求意见的过程，包括：

- 被征求意见的所有民间社会团体和组织的名单；
- 详细说明征求意见的过程，包括范围、时间、过程、采纳的建议以及遇到的困难和障碍。

3、政府支出和税收政策：必须收集、划分和分析政府支出和税收政策（包括农村土地税）中有关妇女的趋势及统计数字，特别是负责提供医疗和教育等公共服务的地方和省级政府的财政能力。应当对有关拨款能否确保农村妇女受益进行分析，包括：

- 教育服务的普及状况、便利程度、可接受程度和应变能力；
- 保健服务的普及状况、便利程度、可接受程度和质量；
- 这些服务在具体妇女群体（包括艾滋病患者及其病毒感染者、人口贩卖受害者和家庭暴力受害者）中的普及程度以及文化适宜性。

（三）独立审查

1、国内监督和评估机制：必须建立持续和定期审查机制并配备充足的资金和人力资源，以便对促进妇女权利和制止违反妇女权利行为的项目进行监督。监督工作应当包括：

- 项目定期评估，以确定是否按照既定目标取得进展；
- 在项目所涉及的群体中进行的人权影响评估，以确保没有新的违反人权的行為发生，并对任何投诉进行审议；
- 民间社会调查，以确定是否满足了社区需求。

2、国际专家：国际专家必须获得查阅记录和观察项目的渠道，以审查是否达到国际标准。有关国际专家应包括其使命涵盖妇女权利和对妇女施暴问题的人士。

3、独立民间社会的作用：必须包括和加强独立民间社会组织的作用，包括鼓励其对国家政策提出建议和进行评估；放宽对成立民间社会组织的限制。