



消除对妇女一切形式  
歧视公约

Distr.: General  
22 May 2009

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

缔约国初次、第二次、第三次合并定期报告

巴布亚新几内亚\*

\* 本报告印发之前未经正式编辑。



## 2008 年关于巴布亚新几内亚和布干维尔自治区妇女地位的报告

关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的初次、第一次、第二次、第三次合并定期报告

巴布亚新几内亚政府

## 目录

页次

缩略语.....	6
前言.....	9
导言.....	10
A部分：巴布亚新几内亚.....	11
第一部分：国家概况.....	12
1.0 土地和人民.....	12
2.0 宪法和政治背景.....	13
3.0 经济状况.....	14
4.0 部门绩效.....	16
5.0 妇女地位.....	18
6.0 面临的挑战.....	19
第二部分：对《消除对妇女歧视公约》相关条款的评注.....	21
第 1 条 对歧视的定义.....	21
第 2 条 消除歧视的义务.....	24
第 3 条 妇女的发展与进步.....	34
第 4 条 加速实现两性平等.....	41
第 5 条 性别角色与陈规陋习.....	44
第 6 条 对妇女的剥削.....	48
第 7 条 妇女参与政治生活和公共事务.....	51
第 8 条 国际上的代表和参与情况.....	56
第 9 条 公民国籍.....	56
第 10 条 教育.....	57
第 11 条 就业.....	64

---

第 12 条 保健	66
第 13 条 经济和社会生活	73
第 14 条 农村妇女	77
第 15 条 法律和公民事务面前人人平等	82
第 16 条 婚姻与家庭法	83
B部分：布干维尔自治区	88
第一部分：背景	89
1.0 土地和人民	89
2.0 宪法和政治背景	89
3.0 经济状况	90
4.0 政治体系	91
5.0 妇女地位	92
第二部分：对《公约》条款的评注	93
第 1 条 对歧视的定义	93
第 2 条 消除歧视的义务	94
第 3 条 妇女的发展和进步	95
第 4 条 加速实现两性平等	96
第 7 条 妇女参与政治生活和公共事务	97
第 8 条 国际上的代表和参与情况	100
第 9 条 公民国籍	100
第 10 条 教育	100
第 12 条 保健	101
第 13 条 经济和社会生活	102
第 14 条 农村女性	103
参考文献	104

**图表目录**

1: 社会指标（2000年人口普查） .....	16
2: 1964-2007年参加巴布亚新几内亚大选的女候选人 .....	52
3: 2000年教育数字普查 .....	58
4: 教育进步，1996-2000年 .....	59
5: 2001年-2007年全日制高等教育机构学生入学情况 .....	60
6: 按机构类型分列的男女生入学分布比例 .....	61
7: 按类型、主办方、性别分列的高等教育机构入学情况汇总 .....	62
8: 1987-2006年12月31日巴布亚新几内亚发现的艾滋病毒/艾滋病感染情况 .....	68
9: 2006年按月报告的新的艾滋病毒与艾滋病感染情况 .....	69
11: 布干维尔自治区的人口分布情况 .....	89

## 缩略语

**ABG** - 布干维尔自治政府

**ADB** - 亚洲开发银行

**ARB** - 布干维尔自治区

**BCC** - 布干维尔宪法委员会

**BEC** - 布干维尔执行理事会

**BRA** - 布干维尔革命军

**BWPF** - 布干维尔妇女促进和平与自由协会

**CCAU** - 社区法院咨询处

**CIMC** - 协商实施与监督委员会

**DFCD** - 社会发展部

**DJAG** - 司法部

**ECPB** - 教育能力建设计划

**FSC** - 家庭支助中心

**FSVAC** - 反对家庭暴力与性暴行委员会

**GDI** - 按性别开列的人类发展指数

**GoPNG** - 巴布亚新几内亚政府

**HDI** - 人类发展指数

**HDR** - 人类发展报告

**ICPD** - 国际人口与发展会议(人发会议)

**IWDA** - 国际妇女发展机构

**ILO** - 国际劳工组织

**LLG** - 地方政府

**LNWDA** - 莱塔娜内汉组织的妇女发展机构

**LPV** - 有限选择选举

**LRC** - 法律改革委员会

**MDG** - 千年发展目标

**MTDS** - 中期发展战略

**NCD** - 国家首都区

**NCW** - 全国妇女理事会

**NDOE** - 国家教育部

**NDOH** - 国家卫生部

**NEC** - 国家执行理事会

**NEP** - 国家教育计划

**NES** - 全国教育系统

**NPP** - 国家人口政策

**NSP** - 国家抗击艾滋病病毒/艾滋病战略计划

**ODW** - 妇女发展办公室

**OLIPPAC** - 政党与候选人廉正组织法

**PIC** - 太平洋岛屿国家

**PNG** - 巴布亚新几内亚

**RPNGS** - 巴布亚新几内亚皇家警察

**SAP** - (布干维尔) 战略行动计划

**SCP** - 加强社区促进和平

**UNDP** - 联合国开发计划署

**UNICEF** - 联合国国际儿童紧急救济基金会 (儿童基金会)

**UNIFEM** - 联合国妇女发展基金

**UNGASS** - 关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议

**UNPOB** - 联合国布干维尔政治事务处 (联布政治处)

**WABHA** - 感染艾滋病的妇女

**WHO** - 世界卫生组织 (世卫组织)

**WIAD** - 农业发展舞台上的妇女

**WIP** - 妇女参与政治



## 前言

我们知道，巴布亚新几内亚（PNG）自 1995 年 1 月 12 日批准《消除对妇女一切形式歧视公约》（以下简称《消除对妇女歧视公约》），已经四次未能如期提交相关报告；而现在我们终于能够成功提交这份非常详细的报告。此次编写关于《消除对妇女歧视公约》的初次、第二次、第三次、第四次定期国家报告的道路是曲折而又漫长的，以往我们曾多次尝试都未成功。

我希望尊敬的《消除对妇女歧视公约》专家委员会委员们看到，尽管巴布亚新几内亚和布干维尔自治区的妇女面临巨大挑战，政府仍然致力于与包括发展伙伴在内的各利益攸关方共同为实现两性平等方面的积极变化而努力。

Carol Kidu 女爵士，下院议员

巴布亚新几内亚社会发展部长

2008 年 7 月

## 导言

鉴于巴布亚新几内亚已于 1995 年 1 月 12 日批准《消除对妇女歧视公约》，巴布亚新几内亚政府同意在此后第一年内报告本国对《消除对妇女歧视公约》的承诺义务，以后每四年报告一次。虽然 2004 年我们开始努力收集数据和其他来自公共机构和民间团体的意见，但仍然没能如期向联合国消除对妇女歧视委员会提交前三次报告，其中主要的障碍在于我们在生成和汇编关于多个主题（包括按性别开列的必要指数）的数据方面存在困难。

本报告是第一份报告，内容涵盖了巴布亚新几内亚和布干维尔自治区政府关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的初次、第二次、第三次和第四次定期报告。巴布亚新几内亚“关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的太平洋圆桌会议”于 2006 年 3 月在斐济召开之后开始编写报告。巴布亚新几内亚政府后来聘请由捐助方支助的特派团帮助国家和各省政府官员以及民间社会伙伴提高处理按性别开列的数据和与《消除对妇女歧视公约》指导委员会开展合作的能力。

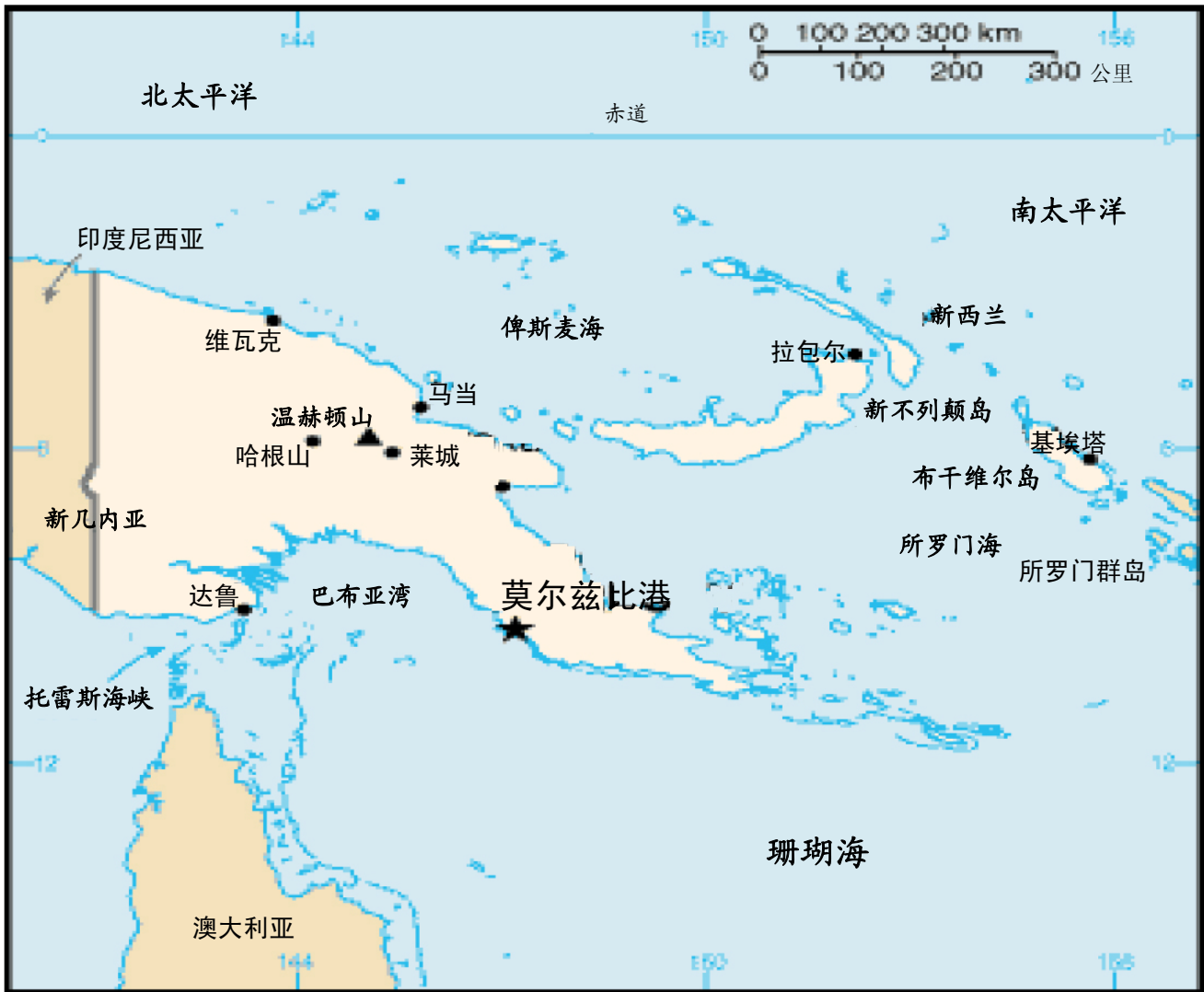
2008 年，在社会发展部、司法部、外交事务部、贸易与移民部、总理与国家执行理事会、国家计划与监督委员会等部门组成的政府间《消除对妇女歧视公约》核心委员会的指导下，开始了报告编写进程。同时还成立了一个更大规模的咨询小组，其中包括与《公约》有关的其他政府部门，我们与这些政府部门举办了一系列参与式讲习班。还征询了全国妇女理事会和许多联合国专门机构的意见。

报告共分两部分：第一部分主要介绍除布干维尔自治区之外的巴布亚新几内亚其他地区的情况，第二章主要审查布干维尔自治区的情况，该自治区于 2005 年举行了第一次大选。根据布干维尔自治安排，布干维尔在选择自己的政府结构方面享有高度自由，可行使广泛的权力和职能，建立自己的公共服务、警察、司法与矫治服务机构。巴布亚新几内亚政府保留在外交事务、国防和司法方面的权力。

由于长达八年的冲突以及布干维尔自治政府仍处在初创时期这一事实，目前缺乏有关布干维尔自治区的具体数据和资料。可得到的信息已依照《消除对妇女歧视公约》相关条款提供，以便在后期编制一份单独报告。目前正在编写第一份《布干维尔人类发展报告》，该报告将提供最新的形势分析。

A 部分：巴布亚新几内亚

巴布亚新几内亚地图



## 第一部分 - 国家概况

### 1.0 土地和人民

巴布亚新几内亚南临澳大利亚、西接印度尼西亚、东靠所罗门群岛、北向密克罗尼西亚联邦，国土总面积约为 465 000 平方公里。比较而言，巴布亚新几内亚是太平洋岛屿国家中面积最大、人口最多的国家。

从地形地貌上看，巴布亚新几内亚是世界上地形最为崎岖、地貌起伏变化最多的国家之一，这里有许多非常独特的生态系统。

巴布亚新几内亚是世界上多民族、多种族混居的国家之一。巴布亚新几内亚有数百个土著部少数民族，其中大多数不是南岛语族，他们的祖先都是在数千年前来到新几内亚地区的。其他则属于南岛语族，其祖先移居新几内亚地区还不到四千年。同时，巴布亚新几内亚地区还居住着一些其他民族，比如亚洲人、欧洲人、波利尼西亚人、密克罗尼西亚人等。虽然巴布亚新几内亚按照分类属于“美拉尼西亚人”，但巴布亚新几内亚社会仍然是一个极富文化多样性的社会。

2000 年首次全国人口普查使用统一的调查问卷统计人口，问卷中包含一些关于出生和死亡的基本问题。巴布亚新几内亚人口约为 630 万（2007 年），分散在全国各地，人口年均增长率在 2% 以上。由于生育率居高不下，人口年龄-性别结构的跨度非常大，15 岁以下人口约占 40%，由此可见，巴布亚新几内亚的受抚养儿童人口比和儿童-妇女比都非常高，而 20 岁以下的居中年龄人口比较低。<sup>1</sup>

巴布亚新几内亚人口分布不均匀，全国总人口的 38% 居住在内陆高地省，28% 居住在新几内亚大陆北部沿海地区，20% 居住在南部沿海地区，14% 居住在岛屿地区。目前，每年新增劳动力 53 000 人，预计该数字到 2020 年将上升至 66 000 人。

年份	共计	妇女人数	男子人数	男女人口比例 (每 100 名男子中的妇女人数)
2007 年	6 331.0	3 119.6	3 211.4	97

到 2000 年，婴儿死亡率为每 1 000 例活产中死亡 64 例（1980 年为 72 例），孕产妇死亡率为每 100 000 例活产中死亡 370 例（1980 年为 400 例）。巴布亚新几内亚总生育率高达每名妇女生育 4.6 个子女。<sup>2</sup>虽然人口普查数据显示男性人数多于女性，但男婴死亡人数多于女婴，男童死亡人数多于女童。在全体居民中，男婴死

<sup>1</sup> 《2004 年巴布亚新几内亚千年发展目标进度报告》已于 2004 年 12 月 20 日得到全国执行理事会的批准。报告的编制工作得到了联合国开发计划署驻巴布亚新几内亚办事处的资助。

<sup>2</sup> 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》：亚洲开发银行、澳大利亚国际开发署、世界银行（2007 年）

亡人数多于女婴，虽然这种趋势有助于平衡后期年龄段中的男女人口比例，但巴布亚新几内亚的情况并非如此。1990年的人口普查结果表明，女性的预期寿命比男性的预期寿命短，但2000年的人口普查结果表明，女性在预期寿命方面略占上风。出现这种情况可能要归因于对一夫多妻制家庭中的妇女人数计算不足，因为这种家庭的家长没有报告家中第二位、第三位甚至第四位妻子。

巴布亚新几内亚是一个社会文化背景极为多样化的国家，拥有多元的复杂文化。估计巴布亚新几内亚有一千多种不同的文化群体，而且每一个文化群体都有自己的语言。绝大多数定居点的规模都非常小，散居在广大的土地上，彼此之间几乎处于隔绝状态，因此，巴布亚新几内亚目前有800多种土著语言，而且这些语言的分布也非常复杂，但南部海岸和一些岛屿所使用的语言一般属于南岛语族。高地语言更为古老，可划归为“非南岛语族”，官方语言为英语、托克皮辛语（混杂语）和莫突语（南部海岸地区的主要语言）。

习俗是巴布亚新几内亚社会生活中一个非常重要的组成部分，即使对于那些曾经受过西方教育或主要生活在城市里的人们，也是如此。“WANTOK”体系是巴布亚新几内亚社会环境的关键要素之一，它是一张社会安全网，在这种体系下的家族成员和宗族成员必须相互帮助。然而，随着现代社会的不断发展，相互扶持的负担日益加重，“WANTOK”体系正面临压力。另外一个关键要素是“大人物”领袖的概念，由此产生的控制体系与男子汉的气质、体力、权力、财富密切相关，因为人们都期望领袖人物是男性。以往的这种领袖地位是世袭的，很明显首先是基于互惠制度（赠送与接受财物的受益和交换网络）。许多这样的文化标准对妇女和领袖概念产生了负面影响，致使妇女很少获得任命或选举的职位。现代的领袖地位更多地靠交流获得，不是世袭的。

以往全国许多地方的妇女在社会上的影响力比今天的影响力要大。殖民统治和社会发展是导致妇女地位下降的罪魁祸首。另外，一些传教士到处宣传基督教家庭模式，称妇女的首要角色是妻子和母亲，也可能对妇女地位的下降起到了推波助澜的作用。由于基督教在巴布亚新几内亚社会处于主导地位，因此，男性领袖的优越性得到进一步加强。2000年的人口普查表明，96%的公民都是基督教徒，许多公民将他们的基督教信仰与一些传统的土著习俗融为一体。

虽然基督教的许多方面确实使妇女日益边缘化，但基督教同时也为妇女参与公共社会生活开辟了新的天地，例如帮助妇女在教会中出任要职（比如领祷），或让妇女参加培训成为医务工作者。新教和天主教会的妇女组织都为妇女参与公共社会生活提供了重要帮助。然而，虽然基督教组织为妇女和男子提供了大量在教会学校和大学受教育的机会，但在这方面的领袖地位仍然是由男子主导的。

## 2.0 宪法和政治背景

巴布亚新几内亚于1975年9月16日脱离澳大利亚，获得政治独立，成为一个仿照联合王国的威斯敏斯特政体的议会制民主国家。联合王国女王陛下是巴布亚新几内亚的国家元首，一名由议会选举产生的总督代表女

王管理国家。议会同时选举产生总理，总理则任命其所在政党或政党联盟的成员组成内阁。

议会颁布的一般性法规必须符合《宪法》，对于议会颁布的法规是否符合宪法，法院有司法裁判权。巴布亚新几内亚的“基本法”（即习惯法）包括在国家独立日（1975年9月16日）生效的英国普通法和巴布亚新几内亚的本国法院此后做出的裁决。法院主要以《宪法》和后来的“基本法”为准绳，并注意传统社会的“习俗”，以确定哪些习俗在全国适用，可以将哪些习俗宣布为“基本法”的一部分。

巴布亚新几内亚目前的一院制国家议会由109名议员组成，十九个省中的每一个省、“国家首都区”、89个开放选区各有一名议员。巴布亚新几内亚独立后立即成立了省级政府，以满足一些文化群体的自决需求，最终目标是把决策权和服务下放给人民。省级政府有独立的选举、立法和行政部门。1995年的《省级和地方政府组织法》建立了一套新的省级代议制度，将国家一级的代表机构和地方代表机构合并为立法院。

国家和地方两级政府的领导人每五年选举一次。省级立法机构由地方政府首脑和妇女团体以及其他民间社会指定的代表组成。选区（通常由一个村或几个村组成）是最基层的行政单位，由地方政府的议员作为代表。根据1995年实行的省级政府改革制度，省长一般由地区议员出任。

参加每次竞选的各政党一般都是临时结成的松散联盟，而不是有广泛群众基础、能够表达独特政治理念的严密组织。许多候选人自己拉选票，直到2007年之前仍在采用得票最多者当选制，因此许多候选人只需获得10%的选票即可当选，每次选举中最多有50%的民选议员失去席位。2001年的选举改革引入了“有限选择选举”（LPV）制度，2007年选举采用了该制度，估计巴布亚新几内亚约600万人口中有近400万人首次参与投票。

然而，在巴布亚新几内亚独立之初，由于政党制度不稳定，导致对议会频繁投不信任票，致使当时的政府倒台，按照议会民主法的规定必须举行全国选举。近年来，后续政府通过了立法，防止在全国大选后18个月内发生投不信任票的情况。这样做带来了更大的稳定性，尽管削弱了政府执行机构的责任。

在妇女参政比例方面，巴布亚新几内亚在全世界138个国家中排名第132位，过去十年里国家议会中只有一名女代表，<sup>3</sup>尽管在这一期间妇女参与全国竞选的比例不断上升，而且实行了声称有利于女候选人的有限选择选举制度。

### 3.0 经济状况

巴布亚新几内亚的经济高度二元化，既有为少数人服务的依靠自然资源的出口经济，也有为80%以上人口解

---

<sup>3</sup> 《国家议会中的女性》，各国议会联盟2008年4月30日。

决生计问题的自给自足或半自给自足的农村经济。<sup>4</sup>农村的生计活动，包括农业在内，养活了大多数人口。很大一部分劳动力在传统土地上在从事村落经济活动，生产用于自给的农产品和各类经济作物，包括咖啡豆、茶、干椰子肉、可可、棕榈油。农村地区在物质基础设施和获取金融及公共服务方面仍然处于落后地位，妨碍了农业的发展和农村地区的繁荣。

过去十年，巴布亚新几内亚未能实现经济的持续增长，在 2000 年代前期的大部分时间一直在下滑；贫困水平显著上升，相对高于东亚和太平洋地区以及世界其他地区。巴布亚新几内亚大约有 40% 的人口每日生活费不足 2 美元，70% 的人口每日生活费不足 1 美元，相比之下，东亚和太平洋地区只有 39% 的人口每日生活费不足 2 美元，只有 12% 的人口每日生活费不足 1 美元。<sup>5</sup>根据《2007-2008 年度联合国开发计划署人类发展报告》，巴布亚新几内亚在人类发展指数表中的 177 个国家中排名第 145 位，在太平洋国家中最低。

在巴布亚新几内亚，正规经济部门的规模一般很小。虽然不能得到可靠的统计数字，但正规经济部门估计可以提供大约 135 000 个工作岗位，其中大约 70 000 个岗位是在私营部门，而巴布亚新几内亚劳动年龄人口约为 260 万人。自 1990 年以来，正规经济部门就业十分不景气；从 1990 年到 2002 年的 12 年间，人口增长了 3.5%，但 1996 年以来，就业人数下降了 2.5%。<sup>6</sup>

在农村地区和城市地区，资本密集型的正规经济部门几乎不提供任何就业机会。农业和其他行业都不能创造足够的就业岗位吸纳失业人员或即将进入劳动力市场的新增就业人口。同时，劳动力市场上许多劳动力普遍存在教育程度低、劳动技能水平差、劳动积极性不高的问题。除其他问题之外，高失业率，尤其是年轻人高失业率的问题也是导致治安和社会秩序恶化的原因。

2004 年《巴布亚新几内亚千年发展目标报告》认为，巴布亚新几内亚不仅无法实现千年发展目标，也不可能实现本国根据国际千年发展目标制定的本国目标。巴布亚新几内亚农村的许多人接受教育和享受公共保健服务的机会非常有限，有的甚至没有。此外，妇女赋权非常有限、男女严重不平等也是导致巴布亚新几内亚贫困的原因。

《中期发展战略》是巴布亚新几内亚经济和社会发展的总体规划。《中期发展战略》总体的中期政策框架，其核心目标是“通过善治以及在生态可持续性的基础上促进农业、林业和渔业的发展，实现出口型增长、农村发展和减贫”。现阶段的《2005-2010 年中期发展战略》重申政府对千年发展目标（MDG）的承诺，同时承认健康和教育成果对巴布亚新几内亚人类发展目标至关重要。

---

<sup>4</sup> 亚洲开发银行（2006 年）。

<sup>5</sup> 联合国发展援助框架：巴布亚新几内亚“关于 2008-2012 年能力发展与建设莫尔兹比港的伙伴关系”，2006 年 11 月。

<sup>6</sup> 《巴布亚新几内亚：贫困状况评估》，2004 年 6 月，世界银行。

《中期发展战略》旨在促进可持续改善巴布亚新几内亚全体人民的生活质量。虽然《中期发展战略》中已将性别确定为一个非常重要的问题，但性别并不是政府支出优先考虑的事项。国家规划与监测部制定的《绩效管理框架手册》中列出了三项具体的两性平等指数和多个旨在监测和评价《中期发展战略》执行情况的按性别开列的指数。执行方面的重要挑战与有效治理、政治稳定、问责及法治的必要性密切相关。

#### 4.0 部门绩效

按性别分列的人类发展指数（GDI）（包括预期寿命、教育程度和收入）表明各省男性的成就大于女性。同样，旨在衡量男子和妇女在经济和政治参与以及决策等关键领域的不平等状况的妇女权力指数也不高。

在许多地区，妇女获取服务方面处于不利地位。虽然近年来有迹象表明，年轻女性（15 到 24 岁）在教育 and 识字率方面正在追上同龄的男性，但这两方面的两性差距仍然非常明显。在识字率方面，成年人的两性差距比 15 至 24 岁这一年龄段更为明显。《2004 年千年发展目标报告》称，“在高地地区，这种两性差距更大。在健康、发病率和死亡率等关键指数上的两性差距也非常大。”

国家《2004 年千年发展目标报告》表明，两性平等水平最高的省份也是发展速度最快的省份（国家首都地区、岛屿地区省份以及除海湾地区以外的南部地区）。虽然莫马斯地区两性平等水平相对较高，但受到贫困、饥饿和死亡率等指数表现较差的拖累而降低。高地省份在两性平等和全面发展方面的“得分”相对较低，同时，艾滋病毒/艾滋病数据也表明高地省份是巴布亚新几内亚受感染最严重的地区之一。

表 1：社会指标（2000 年人口普查）<sup>7</sup>

在 10 岁及以上人口中所占比例 (%)	合计	男性	女性
具备读写能力的人口	56.2	61.2	50.9
曾经入学的人口	56.3	61.7	50.9
完成六年级学业的人口	38.3	42.9	33.4
婴儿死亡率 (‰)	64	67	61
儿童死亡率 (‰)	25	27	23
5 岁以下儿童死亡率 (‰)	87	92	82
出生时预期寿命 (岁)	54.1	63.7	54.8
25 岁时预期寿命	37.9	37.7	38.1

巴布亚新几内亚《2001-2010 年国家保健服务计划》将本国保健体系存在的危机描述为“保健体系崩溃”，强调必需采取更加可持续的办法资助农村保健服务，包括新的融资政策和战略在内。各个人类发展部门目前

<sup>7</sup> 世界银行，“巴布亚新几内亚贫困状况评估”，表格：议会数据一览表，2004 年 6 月。



正处在十字路口，有大量未尽事宜需要处理，面临着各类重大挑战。上世纪最后二十五年，巴布亚新几内亚的保健成果几乎处于停滞状态，在过去十年中不断下降，孕产妇死亡率和婴儿死亡率仍然居高不下。艾滋病毒和艾滋病已成为一种非常普遍的流行病，出现紧跟其他国家的趋势，并已对妇女产生重大的不利影响。

巴布亚新几内亚妇女的预期寿命低于男子，而在全球绝大多数社会，男子的预期寿命一般低于妇女。这些因素以及其他因素，包括妇女劳累过度、营养不良、缺少安全饮用水、基层保健中心不足、怀孕次数多、家庭暴力发生率居高不下等，无疑都是导致妇女和男子在出生时预期寿命方面严重不平等的罪魁祸首。

约有 20% 的妇女使用现代计划生育方法，<sup>8</sup>总和生育率已从 1990 年的每名妇女一生生育 5.1 个孩子降至目前的 4.4 个孩子，但巴布亚新几内亚仍然是世界上孕产妇死亡率最高的国家之一，每 100 000 名活产婴儿的孕产妇死亡人数为 930 人。国家卫生部（NDOH）2001 年的数据称，每年有 15 000 名不足一岁的婴儿死亡，另外，每年有 13 000 名不到 5 岁的儿童死亡，每年共有 3 700 名妇女死于分娩。差不多 60% 的孕妇得到专业医疗服务人员的看护，大约 35% 的分娩是在专业医疗机构内完成的。社会对公共保健服务的资助不足。

《2001-2010 年国家保健服务计划》称，医疗服务人员经常受到骚扰，女医务人员被强奸、医疗设备被盗、医疗服务设施被肆意破坏的情况时有发生。<sup>9</sup>

政府《2004-2006 年保健服务中期支出框架》和《2006-2008 年战略计划》草案为保健方面的两性平等干预措施提供了强有力的框架，其重点是安全孕产和计划生育，这提供了一个在恢复提供保健服务方面妥善解决生殖健康问题的机会。目前，政府主要倚重教会和社会团体。教会、社会团体组成的强大网络几乎提供了 50% 的农村地区保健和教育服务。近年来，政府加大了对教会和社会团体的资助力度，帮助它们提高服务发放水平。

然而，任何进步都无法抵消一个事实，巴布亚新几内亚是整个亚太地区面临最严重的艾滋病毒流行问题的国家之一，已经证实可能是异性性行为频繁而造成的，并且可能会产生与非洲一样的影响。<sup>10</sup>2005 年，估计有大约 69 000 人（14-49 岁）或 290 万人口中的 2.4% 呈艾滋病毒阳性。据一位负责巴布亚新几内亚儿童福利事务的人士称，“目前本国的艾滋病毒/艾滋病趋势与社会、经济和政治现实相结合，预示着一种独特的流行病即将到来”。<sup>11</sup>预计<sup>12</sup>到 2020 年成人感染水平将达到 18%，劳动年龄人口将减少 13%，导致劳动力总人数减少 34%。由此产生的与性别有关的长期影响仍无法确定。

---

<sup>8</sup> 世界卫生组织（WHO）2005 年统计数字。

<sup>9</sup> 《2001-2010 年国家保健服务计划》。

<sup>10</sup> 联合国发展援助框架：2008 – 2012 年能力发展与国家建设伙伴关系，2006 年 11 月。

<sup>11</sup> 巴布亚新几内亚受艾滋病毒/艾滋病影响的家庭和儿童以及其他弱势儿童：澳援署授权的一项研究，2002 年。

<sup>12</sup> 同上。

2007年，成年男子识字率仍然为63.4%，成年妇女识字率为50.9%，<sup>13</sup>国家首都区成人识字水平最高，男子为92%，妇女为89%。五个高地省份和西塞皮克的识字率最低。2000年，5岁以上的男性公民中有55%曾入学受教育，而5岁以上的女性公民中只有46%曾入学受教育。国家首都区、马努斯省、东新不列颠省，男女学生的入学率最高，而高地省份的入学率最低。

然而，必须在巴布亚新几内亚学校高辍学率的背景之下考虑入学率的问题。六年级女生的结业率只有33%，相比之下，男生的结业率为43%。而十年级学生的结业率更低，女生只有9%，男生只有14%。2005年的初等教育、中等教育和高等教育的毛入学率，女生为38%，男生为43%。<sup>14</sup>

2005年启动的新《十年教育计划（2005-2014年）》以“千年发展目标（MDG）”和关于到2014年普及初等教育的1990年《宗甸全民教育宣言》所设定的各项目标为指导。“教育两性平等”政策于2002年启动，旨在弥补各级教育中的两性差距。

#### 5.0 妇女的地位

虽然妇女和男子都享有宪法赋予的平等权利而且巴布亚新几内亚是《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）的缔约国，但性别不平等仍然是发展所面临的一项严重障碍，也是一种明显侵犯人权的行为。<sup>15</sup>巴布亚新几内亚社会是一个由男子统治的社会，妇女在生活的各个方面（比如：社交、文化、经济、政治等方面）仍面临严重的不平等。巴布亚新几内亚2007/2008年按性别分列的人类发展指数（GDI）在全球排名第124位，与其人类发展指数排名相当，在太平洋岛屿国家（PIC）中再次处于最低水平，仅高于海地和苏丹。

巴布亚新几内亚的妇女和女孩因极端形式的基于性别的暴力（包括强奸）而面临的人身不安全情况也许能够最直观地反映妇女的不平等地位和权力关系，在报告的性侵犯受害人中有半数不到15岁，每五名性侵犯受害人中就有一名受害人年龄介于16至20岁之间。

目前的《中期发展战略》承认，“虽然巴布亚新几内亚在缩小正规教育男女入学率之间的差距方面取得了一定的进展，但要改善妇女的健康状况和提高妇女参与各级政府决策的程度，目前仍有许多工作要做”。<sup>16</sup>然而，性别问题以及性别办法并未明确系统的纳入中期发展战略的各个组成部分，尤其是主要的经济战略中。

《2008-2012年联合国国家方案》（UNCP）把性别问题作为一个应成为所有成果领域的主流交叉主题，性

<sup>13</sup> 联合国开发计划署2007年《人类发展报告》。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 巴布亚新几内亚2001年共同国家评估。

<sup>16</sup> 《巴布亚新几内亚政府中期发展战略》。

别问题也是《联合国国家方案》中的一个具体成果领域。因此，“《2008-2012 年联合国国家方案》”将在分析巴布亚新几内亚两性关系和妇女赋权状况的基础上确定三个处理巴布亚新几内亚两性不平等问题问题的关键切入点：（一）领导阶层的妇女；（二）基于性别的暴力；（三）女童教育。

## 6.0 面临的挑战

总的来说，巴布亚新几内亚的运行环境非常复杂，其中包含许多限制实现两性平等目标的因素。必须立即关注那些阻碍妇女发展和赋权的障碍：

- 基于性别的暴力：**由于决策者不愿承认家庭暴力和其他形式基于性别的暴力属于公共问题，认识不到家庭暴力和性暴力的动态和后果，因此政府内部旨在解决家庭暴力和性暴力的努力已明显放缓。一直很少报道此类问题或其对人权的影响。由于各机构之间缺少沟通与协调，现在也没有把全国致力于解决类似问题的机构联系起来的网络，因此，解决基于性别的暴力问题的综合方法目前尚未成形，而且不能做到步调一致。由于法律改革委员会（LRC）的体制框架不合理，缺乏人力和财力资源，委员会的工作因此几乎瘫痪。1999 年，在 CAROL KIDU 夫人的帮助下，举行了一系列会议，以分析《法律改革委员会关于家庭暴力的报告》中所载各项建议的现状，公众再次将关注的目光投向家庭暴力问题。然而，除了这些尝试和“反对家庭暴力与性暴力委员会”近期为起草《家庭保护法案》所做的工作外，目前巴布亚新几内亚仍然没有制定一部专门针对家庭暴力的法律。政府与非政府机构目前正在举行的协商会议所取得的一项积极成果是通过了经修正的关于强奸、性暴行和儿童性剥削的新法律，并通过了《证据法》修正案。
- 生殖健康与艾滋病毒/艾滋病：**在巴布亚新几内亚，女童和成年妇女感染艾滋病的年龄低于男童和成年男子，在 15-29 年龄组，感染艾滋病的妇女人数是男子的两倍，年龄在 15 到 19 岁之间的女童感染艾滋病毒/艾滋病的比率最高，是同龄男孩的四倍。跨代传染的现象也非常普遍，社会习俗和惯例加剧了女童和成年妇女的脆弱性。此外，避孕套的使用率低，婚姻并不能有效保护广大妇女，而且巴布亚新几内亚的两性关系不平等。存有偏见的性别标准使得广大妇女没有机会获取信息和寻求治疗。行为改变战略与活动应当具体解决基于性别的暴力和艾滋病毒/艾滋病风险以及脆弱性之间的关系，并以青年男子和男童为具体对象。农村保健服务恢复战略中应当包含体制与政策改革，以及与具体降低孕产妇和儿童死亡率有关的人力资源开发。
- 公共财政管理：**“公共支出审查与合理化（PERR）”程序让人们有更多的机会参与预算和国家计划的制定与协商。一项旨在帮助政府部门、妇女组织和民间社会中倡导两性平等的群体开展自身能力建设、积极参与国家规划和预算编制活动的计划应当着手实施。同时也应与社会发展部、全国妇女理事会（NCW）、妇女发展办公室（ODW）合作制定相关的实施策略。另外，用于评估、评定公共部门改革所产生的性别影响的指数和机制也必须落到实处。

- **教育：** 由于男女不平等的现象广泛存在，女孩和妇女无法平等得到基本的公共服务。虽然旨在加快女童教育事业发展的前瞻性计划和榜样方案从统计学的角度看，已经产生了一些积极的影响，但实现两性平等、提高广大妇女的基础教育入学率、减少辍学率仍是目前巴布亚新几内亚在实现千年发展目标（MDG）的进程中所要面临重大挑战。
- **经济/生计的差异：** 最高决策层必须清除私营部门发展所面临的基于性别的障碍，必须制定相应的策略，必须分析私营经济部门的性别分布状况，以便于制定对性别问题高度敏感的政策。必须加大政府有针对性的干预力度，加快进度帮助那些受到正规教育有限的妇女在非正规经济中创业，以此作为她们全面参与经济生活的切入点。同时，在土地和资源使用权方面，妇女日益处于社会边缘（无论是在父系社会还是在母系社会都是如此），使得妇女贫困现象恶化，因此，必须制定具体的土地政策，但很遗憾，土地改革专门工作队近期的报告中没有包含此项内容。
- **妇女缺少代表参与决策：** 国家执行理事会（NEC）已批准采取平等权利行动，促进广大妇女参与政治生活。2008年6月形成的这一项内阁决定认识到必须采取平等权利行动，同时赞成开展《两性平等组织法》的起草工作。另外，在公务人员和司法人员的高级别决策中，也明显听不到妇女的声音，因此也必须采取平等权利行动，消除这种不平衡的现象。
- **两性平等政策和机制：** 对妇女政策的审查姗姗来迟。值得注意的是，尽管已有多份相关的政策文件，但目前仍然没有制定一部在整个政府中落实性别主流化（尤其是在减贫和发展方面）的总体战略。虽然对各项政策倡议的赞同表明在巴布亚新几内亚已经不会产生重大问题，但目前缺乏落实妇女赋权和两性平等的战略和主管机构，它们需要得到足够的资源，以便在政府机构、各项制度、进程和方案等方面实现两性平等的制度化。应当加大力度实施国家执行理事会（NEC）关于建立“妇女发展办公室”的决定，包括为该办公室提供政府预算支出，同时通过将该办公室置于政府决策的战略领域，加强发展该办公室工作人员的能力，建设这些工作人员切实履行职务的能力。

## 第二部分：对《消除对妇女歧视公约》相关条款的评注

### 第 1 条：对歧视的定义

#### 第 1 条：

为本《消除对妇女歧视公约》之目的，“对妇女的歧视”一词是指基于性别做出的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女（不论已婚还是未婚）在两性平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民权利或其他任何方面的人权和基本自由。

#### 1.0 国家目标和指导原则

巴布亚新几内亚议会已于 1995 年无条件批准《消除对妇女一切形式歧视公约》，此举表明巴布亚新几内亚同意谴责对妇女一切形式的歧视。《巴布亚新几内亚宪法》中包含通常所称的“国家目标和指导原则”，而且这些原则都是政府治理方面的基本原则。虽然任何一家法院本身不能强制实施这些原则，但所有影响公民个人权利的宪法性法律都必须以“国家目标和指导原则”为基准点，这是一条硬性规定。

《巴布亚新几内亚宪法》中的“国家目标和指导原则”赞成“人的全面发展以及平等和参与”。前一项“国家目标”宣称，“人人均应主动争取摆脱任何形式的控制和压迫，以确保妇女和男子都有机会以完全平等的身份发展与他人的关系”。第二项“国家目标”规定全体公民一律平等，同时要求创造机会让全体公民积极参与本国政治、社会、教育发展和经济活动。

#### 1.1 宪法

《宪法》是巴布亚新几内亚的最高法律。宪法明确规定了巴布亚新几内亚的国家目标和指导原则，保障公民的权利，同时确保全体巴布亚新几内亚人在不侵害公共利益的前提下行使自身的权利。宪法为了促进这些“国家目标和指导原则”，创建了许多无条件的宪法权利，同时也创建了许多其他权利，这些权利并非无条件的，可能在一定条件下受到《议会法》的约束。

“导言”中关于“基本权利”的一节规定，任何个人“不论种族、部落、国籍、政见、肤色、宗教信仰或性别……”，其基本权利和自由都将受到法律的保护。“导言”还要求“……每位公民都有权平等参与法律诉讼、平等享有符合自身实际需求和意愿的政府服务或其他服务”。第 55 节允许“制定关于妇女、儿童、未成年人的特殊利益、福利、保护和发展的法律……”。

《宪法》承认“全体公民一律平等”的原则，《宪法》第 55 节包含下列规定：“依照《宪法》的规定，全体公民，不论种族、部落、国籍、政见、肤色、宗教信仰或性别，都有同等的权利、特权、责任和义务”，

《宪法》保障《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）规定的许多权利和自由，<sup>17</sup>对违反《宪法》中反歧视条款的行为处以十年以内的监禁。<sup>18</sup>

《宪法》同时承认，巴布亚新几内亚社会是以家庭为基本单位的，因此必须巩固家庭在社会中的地位。宪法规定，“全面贯彻《宪法》规定的基本原则即意味着个人权利的行使必须符合家庭的利益，必须有利于家庭地位的巩固。此项基本目标与强调个人权利的西方哲学背道而驰。将个人的权利置于首要地位会破坏家庭的团结、导致社会不和谐、国家服务体系崩溃”。<sup>19</sup>《宪法》同时规定，包括生命权在内的无条件的权利受宪法保护。由此可见，生命权在宪法中是神圣不可侵犯的，因此，依照巴布亚新几内亚的刑法体系，堕胎是一种犯罪行为。实践证明，修改此项宪法性规定非常困难。

《宪法》中没有对歧视行为的定义，也没有任何反对歧视的具体条款，宪法也不保证男女实质上的平等。巴布亚新几内亚的现行法律中没有关于在私营部门和家庭中歧视妇女的定义，而且由于巴布亚新几内亚尚未根据宪法性法律或《议会法》规定《消除对妇女一切形式歧视公约》具备国内法的地位，因此该《公约》不是巴布亚新几内亚国内法的组成部分，因此在巴布亚新几内亚国内不具任何效力。如果制定“两性平等组织法”，其中可能包含《消除对妇女一切形式歧视公约》，从而可作为修订妇女政策的依据。

## 1.2 习惯法

《宪法》宣布，“基本法”，也即巴布亚新几内亚单独的“习惯法”是《宪法》的一部分，“习惯法”源于巴布亚新几内亚不同民族的“习俗”以及在巴布亚新几内亚独立之日（1975年9月16日）生效的英国“惯例法”。“基本法”中的“习惯法”部分是《宪法》的最初制定者效仿英国惯例法的形成方式，依据全国各地的风俗习惯制定的。依照1963年的《习俗认可法案》的规定，“只要法院认为认可并实行任一习俗，在特定案件中或在特定背景下，不会导致社会不公平、不会侵害公共利益；或法院认为认可并实行任一习俗在影响16岁以下儿童权益的案件中符合儿童的最大利益，法院都应认可并实行该习俗，而且可在所有法院提出与违反该习俗相关的诉讼”（第1条）。

2000年，国会颁布的《2000年基本法》旨在要求法院更多的关注习俗，同时制定习惯法，将其作为基本法的重要组成部分。关于基本法的来源，“习惯法和惯例法都应作为基本法的一部分予以采纳并适用”，而且这些习惯法只要“与成文法的规定一致，或其适用与实施不与《宪法》确立的‘国家目标和基本原则’以及

<sup>17</sup> 《巴布亚新几内亚宪法》，第55条第（1）款，第35-38条。

<sup>18</sup> 同上，第23条。

<sup>19</sup> 见巴布亚新几内亚在2000年6月6日题为“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上发表的声明。

基本社会责任背道而驰，或不违反《宪法》第三章第3节（基本权利）关于保障公民基本权利的规定”，均可以适用（第1条和第2条）。

### 1.3 基于性别的暴力

关于暴力行为，目前巴布亚新几内亚还没有一部专门针对各种基于性别的暴力问题的法律或没有详细论述暴力问题。《宪法》的“导言”部分明确规定，巴布亚新几内亚人民“反对暴力并努力就解决我们共同问题的手段问题达成共识”，同时规定，“任何人都不应屈从于任何精神或身体上的虐待以及任何残酷或非人道或有辱人类自身尊严的各种处罚”。<sup>20</sup>关于家庭暴力等问题，巴布亚新几内亚目前在法律上没有任何关于保护家庭暴力受害人的具体规定，适用的《刑法》只规定了两种违法行为，一种是一般暴力犯罪，处以最高6个月的监禁，另一种是严重暴力犯罪，处以罚款或12个月以内的监禁。<sup>21</sup>

两项规定都不包含构成家庭暴力的各种情节，而且与《消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>22</sup>的规定和《联合国消除对妇女的暴力行为宣言》严重不符（《联合国消除对妇女的暴力行为宣言》要求各国政府“应做出适当努力，防止、调查并按照本国法律惩处对妇女施加暴力的行为，无论是由国家或私人所施加者”<sup>23</sup>）。依照1974年《刑法》的规定，18岁以上的妇女“同意”与父亲、兄弟、儿子或其他直系长辈性交属于犯罪行为，如果是在受到“胁迫”<sup>24</sup>的情况下与上述直系亲属性交则属于防卫行为。《消除对妇女一切形式歧视公约》要求各国明确界定“胁迫”一词，其中包括有差别的权力不平衡，或者废除此项规定。

《刑法》对强奸等犯罪行为已做出相应规定，其中明确界定了强迫发生性行为的情节，即在未征得受害人同意的情况下，使用暴力、恐吓或胁迫等手段或以人身伤害为要挟强行发生性关系或存在虚假陈述性行为性质等情节。<sup>25</sup>判定是否犯罪的关键问题在于是否征得受害人同意。依照修订后的《刑法》，2002年通过的《对儿童实施性侵害和性犯罪法案》中提出了新的性侵害范畴，其中包括一系列以各种方式虐待儿童的犯罪行为，这些犯罪行为实施人都将根据受害人所受伤害的严重程度而受到不同程度的处罚。

### 1.4 国际公约、条约和承诺

除《消除对妇女一切形式歧视公约》外，巴布亚新几内亚还批准了其他五项国际人权公约：《儿童权利公约》

<sup>20</sup> 同上，第36条第（1）款。

<sup>21</sup> 1974年《刑法》第343、344条。

<sup>22</sup> UNIFEM/UNDP 2007。

<sup>23</sup> 《消除对妇女的暴力行为宣言》，大会1993年12月20日第48/104号决议。

<sup>24</sup> 1974年《刑法》第224条。

<sup>25</sup> 同上，第347条。

(CRC)、<sup>26</sup>《消除一切形式种族歧视国际公约》(CERD)、《关于难民地位的公约》(CRSR)(做出了一些保留)、《公民及政治权利国际公约》(ICCPR)、《经济、社会、文化权利国际公约》(ICESCR)。

巴布亚新几内亚还批准了国际劳工组织(劳工组织)的全部 24 项公约,其中与妇女关系最为密切的有《妇女井下作业公约》(第 45 号)、《就业政策公约》(第 122 号)、《保护生育公约》(修订版)(第 103 号)、《消除就业与职业歧视公约》(第 111 号)、《同工同酬公约》(第 100 号)、《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)。在与就业相关的法律体系之外,妇女仍将面临许多特殊问题,而且这些特殊问题将对她们在劳动力市场的就业机会和待遇产生相当大的影响。

另外,政府在实施《北京行动纲要》、《太平洋行动纲领》、《英联邦行动计划》方面已对两性平等问题做出国际承诺。同时,巴布亚新几内亚也是《千年发展宣言》的签字国,并且已经承诺为实现千年发展目标(尤其是“关于促进两性平等和妇女赋权”的目标 3)而努力。目前,《千年发展目标》已写入政府目前的《2005-2010 年中期发展战略》(MTDS),《中期发展战略》承认保护弱势群体、促进两性平等既是政府的道德义务,也是宪法规定的责任。

对于业已批准的各项公约以及在地区和国际各级做出的承诺,巴布亚新几内亚尚未采取任何行动贯彻和实施这些公约和承诺。同时,公众在很大程度上不知道政府的这些责任,更不用说这些公约实施后将对他们的生活产生怎样的影响。

## 第 2 条 消除歧视的义务

各缔约国谴责对妇女一切形式的歧视,一致同意立即采取一切适当方法,实行消除对妇女的歧视政策。为此目的,各缔约国应当承担下列责任:

- (a) 男女平等的原则如果尚未列入本国宪法或其他相关法律的,应将其列入,并以法律或其他适当办法,保证实现此项原则;
- (b) 采取适当立法和其他措施,包括适当采取制裁措施,禁止对妇女的一切歧视;
- (c) 建立在法律上保护妇女享有与男子平等权利的制度,通过各缔约国的主管法庭及其他公共机构,切实保证广大妇女不受任何歧视;
- (d) 坚决不采取任何歧视妇女的行为和做法,确保政府当局和公共机构的行为不违反此项义务规定;
- (e) 采取一切适当措施,消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视;

<sup>26</sup> 巴布亚新几内亚已于 2000 年向“儿童权利委员会”提交初次报告。



- (f) 采取一切适当措施，包括制定相关的法律，修订或废止歧视妇女的现行法律、规章、习俗或惯例；
- (g) 废除本国刑法任何歧视妇女的规定。

## 2.0 人权机构

《巴布亚新几内亚宪法》规定政府当局、公共机构、私人、组织和企业都有义务消除歧视。然而，目前仍然没有任何专门针对性别歧视问题的规定，也没有任何对性别歧视行为的具体制裁、罚款或刑罚规定。《巴布亚新几内亚宪法》规定，根据《世界人权宣言》的精神，任何公民个人（不论种族、性别、政见、部落、籍贯）的基本权利和自由都应受到巴布亚新几内亚法律的保护。

巴布亚新几内亚目前尚未成立专门的人权委员会。1995年，联合国日内瓦人权事务中心向巴布亚新几内亚派遣了一个人权特派团，负责评估巴布亚新几内亚的人权需求，作为人权保护的一项重大举措，特派团建议成立一个专门的全国人权委员会。此后，国家执行理事会（NEC）<sup>27</sup>批准了这项关于成立人权委员会的建议，但1997年政府变更后，成立人权委员会的问题不再是政府优先考虑的问题了。司法部（DJAG）在努力使得此项政策再次生效的同时，于2003年起草了一份关于“成立巴布亚新几内亚人权委员会”的建议书。目前，组建人权委员会的筹备工作已进入最后冲刺阶段，巴布亚新几内亚正在与提供技术援助的联合国开发计划署，共同起草相关的宪法修正案和《人权委员会组织法》。

独立于政府系统的“监察委员会”（OC）是负责解决人权问题的三大国家机构之一。在联合国开发计划署/联合国志愿人员方案（志愿人员方案）资助的人权保护与监督项目（为期六个月，于2005年12月结束）的帮助下，“监察委员会”成立了“反歧视与人权事务局（ADHRU）”，负责受理人权方面的投诉，并将其交由相关的主管机构处理。司法部（DJAG）和社会发展部（DFCD）也设立了一个人权讲台，帮助人们更好的认识“人权委员会”的角色和作用，同时让广大公民更好的了解他们受国家宪法和国际人权原则保护的权利和责任。

巴布亚新几内亚的司法机关是独立于政府的，主要负责保护宪法规定的权利，同时负责法律的解释工作。法院分若干级，最高级的是最高法院。

<sup>27</sup> 由总督根据总理的建议任命的政府内阁。

## 2.1 基于性别的暴力

1997 年对巴布亚新几内亚儿童和妇女现状的一项研究成果认为：“必须在社会大背景下看待家庭暴力行为泛滥的问题，社会大环境使对妇女的性暴力发生率居高不下。不论是工作场所发生的性骚扰行为，还是男子对其女友或妻子强行发生的性行为或一群犯罪分子轮奸陌生受害人的行为，目前性暴力盛行的环境所造成的一种局面无形之中在限制、控制、减少妇女有意识地参与经济社会发展的活动，也是在侵犯她们的基本人权”。<sup>28</sup>

正如最近发表的一份《法律和司法白皮书》承认的那样：“暴力行为中的性别问题是我国当代社会问题的一个突出特征。大多数犯罪人是年轻男子，而受害人则多为年轻妇女和女童。社会问题症状的背后是青年人群体中出现的与男子汉的阳刚之气、身份认同感、社会化有关的深层次问题——正式的法律和司法部门及其相关机构管辖范围以外的问题。艾滋病毒和艾滋病这个有可能摧毁巴布亚新几内亚当今社会的力量，与我们对待妇女和儿童的方式密切相关。男人们的不当行为和政府领导不力阻止了社会迫切需要的行为改变”。<sup>29</sup>

世界卫生组织在《2000 年世界儿童现状报告》中提供的关于暴力侵害妇女行为的资料（1984-1998 年）表明，在巴布亚新几内亚，56.1%的妇女曾经受到身体伤害，其中不包括性虐待和强奸，这使得巴布亚新几内亚成为世界上暴力侵害妇女行为发生率第二高的国家。“法律改革委员会”（LRC）针对家庭暴力行为开展的大量研究表明，全国平均每三位妻子中就有两位曾经被丈夫殴打。巴布亚新几内亚医学研究院的研究表明，一半以上受访的妇女曾经受到她们的丈夫或其他男人的性暴力侵害。

亲密伴侣的暴力行为，在巴布亚新几内亚通常称为“殴打妻子”的行为，也许是最常见的家庭暴力形式，暴力侵害妇女行为更为普遍。巴布亚新几内亚现行刑法的规定在很大程度上使国家能够指控或惩罚暴力侵害妇女行为，但在法律上没有明确区分家庭关系背景下发生的暴力行为和更广泛的社会生活中发生的暴力行为。

1986 年，“法律改革委员会”（LRC）通过法律认定“殴打妻子”的行为属于犯罪行为，实施一般人身伤害和严重身体伤害的犯罪行为人都将受到法律的惩罚。“法律改革委员会”要求执法人员使用现有的诉讼手段，认真处理对妻子实施的暴力犯罪行为。1992 年，巴布亚新几内亚要求“法律改革委员会”对其在家庭暴力方面的工作做出总结。对于今后采取的行动，“法律改革委员会”起草的总结报告中一共提出了 54 条建议，主要涉及下列方面：

- 开展必要的司法改革和行动以加强刑法的适用和警察的反应；
- 开展必要的司法改革和行动以改善刑事司法体系之外的其他法律保护手段；

<sup>28</sup> 巴布亚新几内亚政府和儿童基金会于 1997 年共同完成。

<sup>29</sup> 《公正、安全、稳定的社会：2007 年巴布亚新几内亚法律与司法白皮书》。

- 采取必要措施维持提高公共认识的运动、教育和专业培训；
- 采取必要措施改善对受害人和犯罪人提供的咨询；采取必要措施改进为受害人提供的服务，尤其是在保健和住宿方面提。

本报告已提交议会审议，但关于司法改革的建议和关于更广泛行动的建议都未被政府采纳。相反，政府对家庭暴力的关注度明显降低，变革的冲动已逐渐消散。“法律改革委员会”提出的建议绝大多数都没有被政府采纳。

## 2.2 刑法（关于性犯罪和危害儿童罪行）

《刑法》是专门处理各种必须经“国家法院”审理的严重犯罪或“可公诉的罪行”。其他轻微刑事犯罪则依照《治安管理法》由地方法院审理。2003年，《性犯罪和危害儿童罪行法》实施后，修订了性侵害罪的范畴，引入了一系列根据受伤害严重程度确定的犯罪等级，同时加上了与妇女受性侵犯方式相关的内容。修订后的刑法规定的相关判罚将更加严厉，而且作为确证要求，废除了以往使丈夫免受强奸指控的婚姻豁免权。

《性犯罪和危害儿童罪行法》规定，任何人参与对年龄在16到18岁并且与自己有抚养、照顾、托管关系儿童实施性侵害或性挑逗行为的都应视为有罪。<sup>30</sup>此项罪行是专门针对那些对儿童负有责任的人员、对儿童有照顾、养育以及一般提供生活福利责任和义务的人员列出的，其中包括父母、继父母、养父母或监护人、学校老师、宗教教师、咨询顾问或青少年辅导员、医疗服务人员、警察或监狱官等。对于对儿童实施性侵犯最常见的辩解是被告有合理的理由认为受侵害的儿童已年满16岁。

依照新法的规定，目前认定的强奸罪既有可能是男性实施的犯罪行为，也有可能是女性实施的犯罪行为，而且男性和女性均有可能成为强奸罪的受害人，一名女性如果在未征得另一个人同意的情况下对其实施上文定义的“性行为”的，也视为强奸。与受害人存在婚姻关系不再是被告为自己辩护的理由，以往法律中关于婚内强奸罪豁免的规定也将不复存在。另外，依照新法的规定，“一个人在未征得另一人同意的情况下与其发生性关系的，应视为强奸。具体惩罚如下：最高15年的监禁；实施第（1）款所列犯罪行为且情节严重的，最高处以终生监禁”。<sup>31</sup>

该法第223条也涉及乱伦问题，认为如果受害人是一名年龄不足16岁或在16到18岁之间而且与犯罪人有托管、照顾或抚养关系，则应构成非法性侵害行为。与年龄在16岁以下的儿童发生乱伦行为或发生性关系不能放任自流，因此，应视其等同于乱伦强奸或对儿童的非法性侵害。对年龄在16岁以下的儿童实施性侵害的犯罪人，无论受害儿童是否与其有血亲，都将处以最高25年监禁，如果受害儿童年龄在12岁以下或与

<sup>30</sup> 见第229E条。

<sup>31</sup> 《刑法》第347条。

其有上文界定的托管、照顾、抚养关系，则应判处终身监禁。因此，乱伦指控范围在扩大，不仅包括受害人是直系亲属的情况，也包括受害人是数代同堂家庭成员的情况，但不包括被收养的子女（除非他们也是来自直系亲属的家庭）。

现行刑法的规定在很大程度上使国家能够指控并惩罚暴力侵害妇女行为，但在法律上没有明确区分家庭关系背景下发生的暴力行为和更广泛的社会生活中发生的暴力行为。比如，丈夫称殴打妻子是为“严惩”或“教训”妻子，并以此作为对暴力指控的合法辩解。同样，刑法修正案也对强奸罪做出了重新界定，从而使得强奸罪包括在未征得对方同意的情况下实施的性行为（无论发生在婚内还是婚外）。

这些修正案是由社会发展部长 CAROL KIDU 女爵士提出的《下院议员法案》，是在反对家庭暴力与性暴力委员会（FSVAC）的帮助和游说下起草并通过。尤其因为这些修正案是在质疑一些根深蒂固的观点（即认为男子享有与妻子性交的权利），所以在议会顺利通过无疑是巴布亚新几内亚社会发展的一项重大成果。以往妇女遭受婚内强奸后，无法诉诸法律，但现在遭受婚内强奸的妇女可指控丈夫犯有强奸罪。然而，警察不愿意依照修订后的法律控告实施婚内强奸的丈夫仍然是一个亟待解决的问题，而且乡村法院处理上述指控的方式也是一个必须解决的棘手问题。

### 2.3 为基于性别的暴力受害人提供帮助的《证据法》修正案

为了帮助受害人克服在强奸和其他性侵害案件中举证时经常出现的一些恐惧感和羞辱感，巴布亚新几内亚开始了相关的立法改革。2003 年生效的《证据法》修正案规定，法院不得公开审理性侵害案件，受害人可在举证时可以有熟人陪伴，不允许被告反复询问受害人。此外，修订后的法律也对可向受害人询问的有关先前性行为的问题类型作了限制，同时规定，不承认任何与性声誉相关的证据。如果经证实受害人是一名“普通妓女”，法院倾向于不采信其证据。被告人不能私自盘诘原告，只有律师或公诉人才能诘问原告。依照新修订的法律，受害人有机会将自己关于如何处置罪犯的想法告诉法庭。

众所周知，在当今的巴布亚新几内亚，几乎不可能及时对众多生活在偏远地区或生活在无法享受保健服务地区的强奸受害人进行医学检查，也不能立即做出确保法院有理由定罪的报告，因此，法律并未强制要求提供与强奸罪行相关的医学证据。依照原来关于强奸的法律，必须当庭提供确凿证据，尤其是医学证据，法院才能判定强奸罪名成立。然而，这丝毫没有改变当事人在法庭上为案件举证的责任，而且在巴布亚新几内亚所有刑事案件，当事人的举证责任“毫无疑问是合情合理的”。

本法案将儿童定义为年龄在 18 岁以下的人。现在对于性侵害罪行的儿童受害人，法院有更多的可供选择的办法，让法庭举证比以往更容易，比如，雇用一名从事儿童救济工作的人员或受害儿童的朋友帮助完成儿童证词与正式的法院语言之间的翻译和转化工作。现在可在审判前的听诉阶段作证，也可将证词记录下来制作成录音磁带。

## 2.4 艾滋病毒/艾滋病管理和预防法

巴布亚新几内亚艾滋病毒/艾滋病的传染模式与非洲的情况类似，传染的原因也基本相同：强奸、对儿童的性侵害、家庭暴力、贫困和卖淫；死于艾滋病的妇女人数多于男子，而且许多妇女在分娩时将病毒感染给了她们的孩子。巴布亚新几内亚国家预防艾滋病委员会称，15 到 19 岁年龄组的女童感染艾滋病的比率最高，她们的感染率是同年龄段男孩的四倍。然而携带艾滋病毒的人大多是那些可能不知道自己已经感染病毒的男子，他们一般找那些他们预期仍然十分“干净”的年轻女孩性交。<sup>32</sup>

2003 年《艾滋病毒/艾滋病管理与预防法》的颁布使得《宪法》序言中承认的基本权利得以生效。这部法案有助于防止艾滋病毒/艾滋病的传播和蔓延，同时也有助于管理那些对艾滋病毒/艾滋病感染或疑似感染人群的歧视性做法，另外，还将有助于保护公众的健康、达到与之相关的目的。

然而，由于这种流行病的感染率（尤其是青年妇女的感染率）在不断升高，该法第 20 条只允许为感染者提供治疗、护理或咨询服务的人员应感染者的要求通知其性伴侣。如果感染者仍然未能适当改变其行为；同时又拒绝通知其性伴侣或不同意向其性伴侣发出通知，向感染者提供咨询的人员也可自行发出相关的通知。

该法同时也对母婴传播作了规定，但其中没有任何适用于母亲在分娩前、分娩中或分娩后向婴儿传播艾滋病毒的规定。而《法案》不包含任何与基于性别的暴力或歧视相关的规定。

## 2.5 诉诸法律保护妇女权利—乡村法院

虽然妇女与男子一样具有向全国各地法院提出诉讼的平等权利，但是由于不了解法律知识和司法程序，缺少寻求法律援助的资金支持，她们很难享受正规司法体系提供的服务。“巴布亚新几内亚公共律师办公室”很久以前就已停止为家庭案件提供法律援助服务。由于识字率低、没有太多现金收入、四处迁移、没有决策能力，妇女得到正规司法体系救助的比例比男子低。受到他人暴力威胁的巴布亚新几内亚人可向地方法院提出申请，要求做出暴力威胁的人签署“行为检点契约”，但该契约并非专门处理家庭暴力事件。事实上，很少有妇女能够申请此类民事保护令。

无论如何，人们还是认可并尊重作为争端解决办法的习惯法。正规的法院（比如地方法院）与乡村和城市居民区的人们无关。乡村法院主要采取符合当地习惯法的方式解决纠纷，遍布全国的乡村法院作为地方司法系统的组成部分，专门为当地群众提供便民、利民司法服务。乡村地方法院系统的核心准则是实现修复性司法服务，而非惩罚性司法服务，它们的职能在法律上有明文规定，而且地方法院系统的工作已得到中中央政府、省级政府和地方政府的大力支持。在乡村法院，习惯法优先于除《宪法》外的所有其他法律。

<sup>32</sup> 太平洋岛屿国家新闻联合会 2001 年 5 月 3 日在线消息。

依照 1989 年《乡村法院法》，巴布亚新几内亚乡村法院的主要职责是“确保社会和谐稳定”、竭尽全力实现“纠纷和解”、以习俗作为裁决的依据。乡村法院的主要作用是化解矛盾纠纷，防止小矛盾、小纠纷扩大化；乡村法院依照授予其权利的法律，可在行使正式的司法裁判权之前，以调解的方式，解决矛盾纠纷。地方法官可判处罚款、可签发社区服务的裁定命令或向受害一方支付赔偿的命令。

2001 年，据报告巴布亚新几内亚有大约 1 100 家法院，在全国 80% 的地区行使司法管辖权。在所有的政府机构中，由于受司法管辖权的限制，乡村法院最能够防止妇女受到基于性别的暴力侵害，最能够惩罚对妇女的轻微伤害行为、最能够下达向受暴力侵害的妇女支付赔偿金的命令。然而，在习惯法的适用方面，乡村法院也有可能根据习惯法的相关规定及其适用方式歧视妇女，并否认她们所享有的权利。

虽然乡村法院能够处理涉及彩礼、儿童监护纠纷以及与所谓的“家庭问题”相关的纠纷，但无权解除婚姻关系。女诉讼人或应诉人在与乡村法院系统交涉时会碰到许多特殊的困难。“当代的传统”习惯与正式的西方式做法日益融合，使得广大妇女经常在乡村法院诉讼中受到不公正、不平等的待遇。恢复性司法有助于妇女行使自身权利、免受暴力侵害，作为个体在受到不法行为侵害后能够得到司法补偿，从而实现在男人主导的群体内部或不同群体之间恢复和谐共处的目标。

尽管对 2000 年《乡村法院法》的议会修正案要求各乡村法院必须配备一名或多名女法官外（各乡村法院一般有 4 到 5 名法官）、而且《乡村法院手册》的 2003 年修订版也明确要求公平公正地处理涉及妇女的案件，但原有的歧视态度仍然盛行。目前相关方面正依照政府的“法律与司法部门性别战略”继续努力在司法方面消除对妇女的歧视，同时监测妇女作为乡村法院的服务对象和操作人员的经验。

社区法院咨询处（CCAU）将与乡村法院合作共同确保广大妇女更加方便的向法院提出诉讼、得到法院赋予的平等地位，同时在法院享受公正的待遇。为实现本目标而专门制定的培训计划旨在加强妇女向乡村法院提出诉讼的权利，得到法院赋予的平等地位，同时在法院享受公正的待遇。乡村法院赞成并考虑转变对家庭暴力的看法，承认家庭暴力行为具有暴力袭击犯罪的性质。法律和司法部门也将就最新的性犯罪法律对公诉官、地方法官开展专项教育，并制定一份法医学议定书，同时还将开展关于性暴行问题的培训。

## 2.6 政府关于消除基于性别的歧视的政策和倡议

### 2.6.1 国家人口政策（NPP）

财政和规划部于 1991 年 6 月 5 日正式颁布“旨在促进发展和进步的综合性国家人口政策”。“政策”的主要目标在于控制人口增长，确保人口增长符合国内资源状况和国家经济发展水平。目前的政策（2000-2010 年）充分体现了“国际人口与发展会议行动纲领”的精神，强调有必要在巴布亚新几内亚省和地方一级加以执行。“国家人口政策”承认实现两性平等和为妇女创造机会是国家建设的基本要求。“政策”同时也要求“政府推动和支持妇女的发展和进步，尤其是与妇女的人权以及自由选择生育权有关的进步，同时支持和加

强那些旨在提高妇女地位的妇女组织”。

“政策”目标六旨在“为妇女提供更多全面参与她们所在社区甚至全国经济、政治、文化和社会生活的机会”，同时为一系列不仅有助于提高妇女的地位和赋权，而且能对社会和国家建设直接产生积极影响的倡议提供正当理由。因此，“国家人口政策”确定了应当实现的四大主要目标。为此，所采取的行动包括修改相关的法律制度和清除妨碍妇女平等参与国家发展的余留障碍，同时政府也将继续启动相关的具体方案，保证妇女在教育、就业、住房和创业方面享有同男子平等的机会。另外，还将实行和加强具体方案，清除影响妇女在经济、社会和知识创新方面独立的障碍。

### 2.6.2 法律和司法部门性别战略，（2005 - 2010 年）

“法律和司法部门战略框架”的权威性主要来自《中期发展战略》（2005-2010 年）、《扶减贫战略》（2003-2020 年）和《巴布亚新几内亚法律和司法政策及行动计划》（2000 年）。《法律和司法部门性别战略》与实现人的全面发展这一宪法目标完全一致，旨在促进妇女和男子作为全国法律和司法机构雇员和服务对象的平等关系。这一点可通过部门改进战略实现，部门改进战略有助于充分地利用法律和司法部门的人力资源，也有助于这些部门为巴布亚新几内亚人民提供平等的服务。

《法律和司法部门性别战略》中包含一些能够使妇女和男子平等成为法律和司法部门雇员的公平政策和做法，同时制定并支持采取人权办法为全社会提供服务。在加强本系统机构与民间社会组织之间的合作关系、共同促进非暴力冲突消解的同时，还将动员全系统的知识和力量全面参与艾滋病毒/艾滋病的预防和治疗工作。相关部门还将大幅提升妇女享受正规司法服务的比例，同时鼓励她们积极参与恢复性司法倡议活动，并对两性平等做法进行监督。另外，国家提供关于妇女和男子在法律面前是否平等的详细信息的能力有待增强。

《国家法律和司法政策及行动计划》将“恢复性司法”作为巴布亚新几内亚法律和司法部门改革的一项指导原则。虽然“恢复性司法”在巴布亚新几内亚有巨大潜力，但目前仍应防止出现任何使现有不平等状况（包括性别不平等）继续存在的“恢复性司法”倡议。出于这种原因，如果正规部门赞成“恢复性司法”与非正式的纠纷解决平台，那么必须对妇女参与“恢复性司法”和非正式纠纷解决平台的情况进行监督。

### 2.6.3 倾尽全力：对暴力侵害妇女行为说“不”

本项目由社会发展部（DFCD）性别司实施，主要用于解决婚内强奸与对女童性侵害法律实施方面的歧视问题。目前，尽管认定婚内强奸有罪的法律已于 2003 年 4 月颁布，目前仍然没有一件婚内强奸案诉讼成功。自 2003 年修正案颁布以来，也只有少数对女童性侵害的案件诉讼取得成功（见《刑法》2A 和 2B 部分第四节）。

主要的执行障碍：（1）缺乏对婚内强奸和对女童性侵害均属犯罪行为了解；（2）有些文化显然认同性暴

力，人们违背乡村社会文化标准的行为经常与酗酒和吸毒有关。因此，必须深入开展研究，以确定吸毒、酗酒与性暴力之间的必然联系以及人们对男女关系的态度与性暴力之间的联系以及城市居民区发生的性暴力是否多于乡村居民区；（3）由于（1）、（2）方面的原因，同时由于害怕向警察报告性暴力行为，性暴力行为被低估；（4）法律和司法系统内对妇女歧视的现象普遍存在；（5）无法提供更多适当便捷的服务、满足受到性暴力侵害和面临性暴力风险的妇女和女童的需要。

本项目重点关注第（1）、（2）、（5）方面的问题，让巴布亚新几内亚的领导人、专业人士、辅助专职人员以及普通妇女和男子认识和了解关于婚内强奸和对女童性侵害的法律，同时增强全社会对性暴力残酷后果的认识。本项目将与“法律和司法部门项目”联系起来，后者的目标在于提高乡村法官和执法人员对两性平等问题的敏感度以及对基于性别的暴力相关的法律的认识。

本项目的另外一个目标在于提高保健、教育、社会救助和非政府部门一线工作人员向那些受到性暴力的妇女和女童提供咨询服务的能力，同时建立两个多机构合作模式，为性暴力中幸免的妇女和女童提供服务。

#### 2.6.4 反对家庭暴力与性暴行委员会（FSVAC）

反对家庭暴力与性暴行委员会（FSVAC）是“协商实施与监督委员会（CIMC）”下设的 12 个部门委员会之一。1998 年以国家执行理事会决定的形式成立的“协商实施与监督委员会（CIMC）”旨在促进政府、私营部门、非政府组织、教会、学术团体和研究机构之间的沟通与交流。“协商实施与监督委员会（CIMC）”的主席由“规划与实施部长”担任，但该委员会是一家独立于公共服务系统的机构。

委员会的角色是协调各重点领域的活动，其中涉及与全国十几个团体的合作，其资金来自双边和多边捐助方。尽管委员会的工作人员很少，但他们以各种不同的方式做出了非常有价值的贡献：帮助改革有关性侵害与儿童福利的立法；推动《家庭保护法案》；分发普及法律知识的资料；在为期 16 天的“反对暴力侵害妇女行为行动”中开展全国性的提高认识运动；收集来自服务提供方的数据；成功游说相在医院设立“家庭支助中心”；开展调查研究。

## 2.7 工作场所条件

“劳资关系法”草案第五稿目前已提交议会审议，该法旨在“建立一种公平、高效的劳资关系体系，让全体巴布亚新几内亚人充分行使宪法赋予的自由结社权、就业自由权和公民平等权、禁止在就业方面出现基于种族、肤色、性别、性取向、年龄、残疾程度、婚姻状况、家庭责任、妊娠、宗教信仰、政治见解、事实上的或感知到的艾滋病毒感染状况、民族血统或社会出身的歧视现象，从而促进巴布亚新几内亚经济社会发展、保证巴布亚新几内亚人民的福祉和繁荣兴旺”。

本法禁止任何基于种族、肤色、性别、宗教信仰、政治见解、民族血统或社会出身、事实上的或感知到的艾



滋病毒感染状况的歧视行为，其中包括区别对待、排斥或偏见等。这些歧视行为会严重破坏和削弱就业或职业方面的机会均等或待遇平等。同时，本法案还禁止任何基于对员工或求职人员的骚扰（包括性骚扰）的歧视；该法明确规定，所有雇主都必须采取措施，包括制定和传达工作场所的政策，消除歧视和骚扰。同工同酬的原则规定所有雇主都必须向从事同等价值工作的男雇员和女雇员支付同样的报酬。

巴布亚新几内亚将成立一个由五名委员组成的“劳资关系委员会”以监督本法的实施，五名委员中必须有一名女委员。对于本委员会认为包含“劳资关系委员会无权裁决的规定”的协议，“或包含任何歧视性规定的协议”，本委员会一律不予认证。

## 2.8 监狱中的妇女

1995年5月生效的《惩教服务法案》第106条规定：“男性被拘留者和女性被拘留者应当尽可能关押在不同的惩教所内”，“如果一个惩教所同时关押男性被拘留者和女性被拘留者，则用于关押女性被拘留者的部分设施应当完全隔离”，本法案同时规定，“只能由一名女惩教官或其他妇女对女性被拘留者进行裸身检查，无法安排女惩教官或其他妇女，而只能由男惩教官对女性被拘留者进行裸身检查的情况下，必须安排一名妇女在场”（第82条）。依照第39条关于被拘留人员子女的规定，“如果被拘留者是一名年龄不到三岁的孩子的母亲，而且与母亲在惩教所内一起生活符合孩子的最大利益，相关专员可应被拘留者的要求允许她的孩子和她在惩教所内一起生活”。

巴布亚新几内亚15所女子监狱里现有女犯657名，西部高地的BAISU监狱关押的犯人最多（共166名），其次是国家首都区的BOMANA监狱（共关押110名犯人），再次是MOROBE省的BUIMO监狱（共关押80名犯人）。在押女犯中，大约26%的人是因为杀人罪、故意杀人罪、非法杀人罪或过失杀人罪以及与报复家庭暴力或基于性别的暴力行为相关的罪行入狱的。“人权观察组织”2008年开展的一项研究表明，大约65%的妇女是因为杀害了另一名妇女入狱的。盗窃占有所有被指控罪行的13.5%，非法持有毒品占12%，不服从法院命令的占10%。深入分析囚犯的典型特征、所在位置和所犯罪行有助于我们充分认识监禁重罪女犯的原因以及她们可享受的相关服务的类型。由于大多数女犯是在乡村法院受审并被宣判有罪的，因此，我们建议对乡村一级妇女可享有的申诉服务进行检查。

## 2.9 需要注意的几个领域：

最低刑期规定和强制起诉有助于保证严惩暴力侵害妇女行为。然而，巴布亚新几内亚没有规定对性侵害罪的强制起诉或最低刑期。此外，法律明确规定，习俗对刑事判决会有一定的影响：得到受害人宽恕的罪犯可减刑。

如果保释性侵害罪犯会对受害人构成危害，则不能赋予罪犯保释权，但是如果被指控的罪行不是非常“严重”，也可赋予罪犯适当的保释权。“对强奸行为的保释权只能由国家法院或最高法院赋予，但前提是该行为不属

于‘严重侵害’，性犯罪也不例外。”<sup>33</sup>

虽然“第 19 号一般性建议”（关于暴力侵害妇女行为的建议）将家庭暴力认定为一种旨在限制妇女在与男子平等的基础上享有相应权利和自由的能力的歧视形式，但巴布亚新几内亚迄今为止仍未将家庭暴力犯罪纳入其刑法体系中。

依照 1974 年《刑法》，受婴儿分娩的影响或受婴儿分娩后哺乳期的影响因故意或疏忽而致使自己不足 12 个月的婴儿死亡的妇女可能犯有杀婴罪，并且会因误杀罪而受到相应的惩罚。<sup>34</sup>然而，《消除对妇女一切形式歧视公约》明确要求在此情况下用杀婴罪取代谋杀罪或过失杀人罪的指控；认识到社会压力会导致妇女杀害自己的子女，《消除对妇女一切形式歧视公约》要求对犯有杀婴罪的妇女减刑。

因故意或疏忽致使自己不足 12 个月的婴儿死亡的妇女不应被指控犯有谋杀罪或过失杀人罪。

### 第 3 条 妇女的发展与进步

各缔约国应在各领域（尤其是政治、社会、经济、文化领域）采取一切适当措施（包括制定法律），保证妇女的全面发展和进步，从而保证妇女在与男子平等基础上，行使和享有人权和基本自由。

#### 3.0 国家政策

##### 3.0.1 妇女政策

政府于 1991 年提出并批准的“国家妇女政策”重申《宪法》规定的“平等、参与以及人的全面发展”目标。“政策”要求妇女平等参与所有政治、经济、社会、宗教和文化活动。然而，正如政府在“巴布亚新几内亚关于北京会议五周年的报告”中阐述的那样，“关于妇女发展进步的政策和方案一般被视为原来最后考虑妇女相关项目的社会福利方案的扩展部分，人们对妇女的社会发展帮助以及两性平等、司法公正和人权问题的重视程度不够……”。

本政策主要根据“妇女参与发展（WID）框架”制定，其关注的重点是妇女在发展中的作用，而不是妇女和男子在发展中的作用和关系。本文件通过支持广大妇女的传统生活方式来强调她们作为美拉尼西亚人的身份和价值观，从而给予妇女尊严并尊重妇女。重视和保留传统的文化标准、生活方式和主张两性平等的做法有时会导致一些矛盾的产生。本“政策”的主要倡议之一是在重要的机构和部门成立性别问题讲坛和妇女发展事务干事，从而促进跨政府部门的性别主流化，为了指导新近成立的妇女发展办公室的工作，将在 2008 年

<sup>33</sup> 1977 年《保释法案》第 4 条。

<sup>34</sup> 见第 301 (1) (a) (b) 条。

根据过去十年的发展情况对本政策进行审查。

### 3.0.2 巴布亚新几内亚的行动纲领：1995-2000年“妇女实现国家统一和可持续行动十年”

这份行动纲领是一份国家声明，它依据的是各省的报告、非政府组织报告、“妇女司五年管理计划”、“提交联合国妇女地位委员会的行动纲领国别报告”以及各个讲习班和咨询论坛。这份行动纲领再次强调了《国家宪法》，特别加强了“平等、参与以及保持人类全面可持续发展与和平”的目标。非政府组织为制定行动纲领贡献了意见，行动纲领体现了政府与非政府组织合作的精神，以期协调举国公认的“第四次妇女问题世界会议（北京）”和未来十年的行动框架。

正如《宪法》序言部分所述：“巴布亚新几内亚政府通过批准‘国家妇女政策’，正式承认广大妇女的需求和潜能，这与《宪法》旨在实现人的全面发展以及平等和参与的第一和第二项目标一致，同时号召：‘全体女公民平等地参与各项政治、经济、社会和宗教活动’”。

应当关注的重点问题：

- 保健
- 教育、培训与扫盲
- 促进妇女进步与共同参与决策的机制
- 经济赋权与就业机会、就业条件
- 法定权利与人权（暴力、贫困、和平、国家统一）
- 文化与家庭（年轻妇女与女孩以及特殊群体）
- 交通、住房、饮用水、通讯
- 环境与发展
- 农业与渔业
- 对妇女构成影响的外国投资

呼吁建立下列机制，以确保纲领的有效实施：

- 从1997年开始举行会议的“机构间性别和发展问题咨询委员会”（已停止运作）；

- 成立“妇女地位办公室”。已于 1998 年向国家执行理事会提交呈文，耗时十年才成立“妇女发展办公室”。

《行动纲领》并未按照最初设想的那样高效率的运行。到 1996 年，巴布亚新几内亚经济开始恶化，政府不得不采纳“国际货币基金组织-世界银行的结构调整方案（SAP）”。结构调整方案的重点是减少财政支出，而减少财政支出会严重影响社会福利事业的发展。由于政府在 1999 年大幅削减开支，“性别与发展事务司”与“国家规划办公室”人员裁减了 70%，<sup>35</sup>许多妇女发展项目（尤其是妇女司的五年管理计划）因为资金短缺而被无限期搁置。

### 3.1 制度机制

#### 3.1.1 政府中的妇女机构

1983 年，巴布亚新几内亚政府成立了“妇女事务司”（后来隶属于“家庭事务与青年部”），负责“全国妇女发展方案”。“妇女事务司”同时负责组建省级分支机构（任命了 20 多名“妇女发展干事”），并在 1992 年制定了一项“国家妇女政策”。

“性别与发展事务司”的前身是社会发展部的下设机构，“性别与发展事务司”2002 年以后完成的重大结构变化转移了来自传统核心职能部门的资源。这些变化影响了“性别与发展事务司”的地位，2004 年“性别与发展事务司”正式成为“社会发展部”的下设分支机构，部门职责转为执行新的政策。目前，该司工作的重点是妇女的社会动员、农村妇女的赋权、妇女参与社区管理、经济能力培养项目以及扶贫开发计划等。

“性别与发展事务司（GAD）”将作为政府机构内部专门负责妇女问题和更广泛的两性平等问题的协调中心。“性别与发展事务司”在与省级行政机关和地区级行政机关以及其他政府部门合作居于主导地位，它们合作开展的工作包括编制《消除对妇女歧视公约》初次报告、提供有关部门政策的建议（比如：从事采矿业的妇女行动计划、教育方面的两性平等以及与国家预防艾滋病委员会合作制定关于艾滋病毒/艾滋病的性别政策）。“性别与发展事务司”制定了关于两性平等问题的国家培训方案，以通过地区联络中心作为“社区综合发展政策”的一部分推广执行；代表巴布亚新几内亚政府参加关于妇女问题的国际会议；并向教会、非政府组织、全国妇女理事会（巴布亚新几内亚政府通过社会发展部为其提供资助）提供技术咨询服务；并开展与妇女问题相关的提高公共认识活动。

“性别与发展事务司”的职责如下：

---

<sup>35</sup> 《巴布亚新几内亚关于北京会议五周年的报告》，2000 年。

- 提供各项机制，协助各部门、各机构确保其政策、方案和项目为作为参与者和受益者的妇女提供平等的机会；
- 通过制定和执行对妇女构成影响的政策，监测妇女的社会地位；
- 协调传播信息、提高对影响妇女的问题的认识；
- 促进关于妇女服务和方案的适当供资；
- 确定并协调政府指导下的计划与新政策倡议所需的、与巴布亚新几内亚妇女需求相关的研究和数据采集工作；
- 协助并指导省级妇女干事制定和实施与国家政策相关的方案；
- 协调研究政府指导下的新政策倡议以及巴布亚新几内亚妇女未满足的需求；
- 确定、制定并协调旨在提高家庭生活质量、提高妇女参与社会发展的比例的各项活动。

“性别与发展事务司”主要负责实施下列计划：

- **“妇女的领导能力”**——性别与发展事务司目前正在“联合国开发计划署（开发署）”的帮助下绘制一张女领导和女经理人的网络图，并且即将成为可供公众查询的中央数据库内女领导姓名和妇女组织名称库。关于提高女议员所占比例的需求，决定召开一次包含巴布亚新几内亚全部四个地区的讲习班。2007年4月与“联合国妇女发展基金（妇发基金）”和“联合国开发计划署（开发署）”合作，召开了一次女候选人的讲习班，共有80名打算参选的女候选人参与了为期三天的讲习班，讲习班的主题涉及议会相关程序、立法工作以及选举程序、有限选择选举（LPV）、议员的职责以及区域战略规划等，讲习班结束后，与全国妇女理事会共同开展了一次关于妇女业绩的选举后诊断评估活动。
- **政策审查与制定**——另外一个重点方案领域是制定一项“国家性别政策”，取代“1990年妇女政策”；同时审查“巴布亚新几内亚行动纲领”和“国家妇女事务五年战略计划”。
- **家庭暴力**——“社会发展部”下设的“性别与发展事务司”将与“反对家庭暴力与性暴力委员会（FSVAC）”合作，开展相关的咨询服务，以便确定和记录与家庭暴力、导致两性不平等永远存在的文化偏见、酗酒和滥用药物有关的研究课题，以评估其对最弱势群体（例如妇女、儿童和老年人）生活的全部影响。因此，让地方政府理事会和各机构的男性成员参与处理男性暴力问题至关重要。

### 3.1.2 妇女发展办公室（ODW）

原来的“性别与发展事务司”裁撤后，巴布亚新几内亚缺一个负责实施“国家妇女政策指令”、《消除对妇女歧视公约》、贯彻国际会议和落实“千年发展目标”的政府机构。因此，政府以国家执行理事会（NEC）2005年5月2日第84/2005号决定的形式批准成立“妇女发展办公室”，作为一个常设的“独立机构”，让更多巴布亚新几内亚妇女为国家的发展做出贡献，并从国家发展中受益，“妇女发展办公室”主要致力于政府一体化政策的制定。“妇女发展办公室”的“任务说明”中规定，“妇女作为参与者和受益者，更多地参与社会、经济、政治和文化发展有助于改善妇女和全体人民的生活”。

“国家执行理事会”的意图是，妇女发展办公室及其自己的组织结构将在机构一级大力开展适当的研究项目和促进两性平等的发展方案，尽自己最大努力提供关于妇女和性别问题的政策咨询服务。妇女发展办公室将通过上述制度安排，尽一切努力让更多的妇女参与国家发展。

妇女发展办公室下设两个部门：负责保健、教育、社会管理、法律与司法事务的社会部和负责基础设施、采矿和环境的经济部。妇女发展办公室成立之初有十五（15）名工作人员，一名主任。妇女发展办公室的工作重点是采用政府一体化办法制定相关的政策，确保直属各部门继续制定并实施有利于妇女的计划。妇女发展办公室的职能与巴布亚新几内亚政府承诺减少男女不平等现象的《中期发展战略》的目标完全一致。导致政府在促进两性平等方面力度不够的主要因素与政府现有机构没有能力监测和评价相关计划对妇女所产生的影响有关。

2008年设立的妇女发展办公室主要负责下列工作：

- “政策建议、政策实施与性别主流化”——妇女发展办公室将在深入开展调查研究的基础上向各部部长和总理提供清晰、准确、权威的意见，同时与相关的政府机构磋商，调查对妇女构成影响的新问题，提出可导致结构发生改变的政策建议，提高巴布亚新几内亚妇女的地位。协调与妇女相关的政府政策在政府各部门之间的实施，为妇女提供在公共部门和私营部门平等就业的机会，同时监督此项目标的实施进度。妇女发展办公室还将负责与政府各部门联络，加强政府对两性平等问题的响应力度，开展政策咨询与政策协调，开展相关的政策分析，同时监督政策、计划的制定工作。
- “研究、监测与评价”——妇女发展办公室将委托相关的研究机构完成相关的研究课题或定期开展针对具体问题和妇女观点的市场研究（作为对其他咨询活动的补充），同时评价并审计政府预算和方案以确定其对妇女的影响。妇女发展办公室还负责编制重点关注妇女社会经济地位的妇女预算说明，作为吸引政府和感兴趣的利益攸关方关注妇女境况的一种分析工具。为此，妇女发展办公室将建立一个有助于制定政策的资料库。

- “国际承诺”——妇女发展办公室负责协调并监测巴布亚新几内亚的承诺以及该国落实其国际义务、相关国际公约和条约（例如《消除对妇女歧视公约》）的情况，同时负责处理巴布亚新几内亚参与国际妇女论坛的事务。此外，妇女发展办公室还负责与国家规划与监测部下设的外国援助司联络，维护相关的资料库、监测并促进捐助方援助旨在提高妇女地位和改善妇女及其家庭的生活质量的项目。
- “加强伙伴关系”——与非政府妇女组织、其他民间社会组织、政府机构和专业团体建立伙伴关系也是妇女发展办公室的重要职责之一。同时，妇女发展办公室还将就与不同观点和妇女的状况有关的政策和发展问题向政府提供知情的代表性建议。另外，妇女发展办公室还将向全国妇女理事会和其他妇女组织提供技术支持和资金支持，以加强政府与这些妇女组织的合作，从而保证它们为政府决策提供更多咨询意见，同时，定期举办有关优先问题的专门咨询研讨会，为妇女组织提出与政府有直接利害关系的问题创造更多更好的机会。
- “定位”——妇女发展办公室要想实现上述目标，必须重新审视其目前的定位，必须使之成为总理府的内设机构，最好是作为一家向总理报告的独立法定机构。

### 3.1.3 全国妇女理事会（NCW）

全国妇女理事会（NCW）是妇女民间社会团体的主要“保护伞”，成立于1975年（国际妇女年），并已得到《1979年全国妇女理事会组成法案》的认可。全国妇女理事会大部分会员是农村妇女，下设二十个省级妇女理事会、89个地区级妇女理事会、296个基层妇女理事会、5 653个选区一级的妇女理事会，另外还有九个“全国教会妇女组织”。

全国妇女理事会的教会附属机构主要包括天主教妇女协会、联合教妇女协会、圣公会妇女联盟、路德会妇女联合会、福音路德会妇女联合会、多加妇女联合会、巴布亚新几内亚妇女理事会使徒教会、ECPNG妇女联合会、基督教使徒妇女联合会组成。非政府组织附属机构主要包括WANCEF妇女协会、RAMU SUGAR妇女协会、巴哈教妇女协会、商业和职业妇女协会、妇女参政协会、媒体职业妇女协会、巴布亚新几内亚护士协会、公务员协会、国际职业妇女福利互助会、联合教妇女协会、UPNG妇女协会、全国学生联盟。

全国妇女理事会的工作目标包括：

- 鼓励巴布亚新几内亚妇女互谅互让并提供相应的机会；
- 在各级政府代表广大妇女发表意见，并在全国宣传广大妇女的意见、同时就妇女普遍关心的问题与地区组织和国际组织达成谅解并交换意见；

- 密切与其他团体和组织的合作，独立经营各类企业或开展其他相关活动，或与其个人或机构共同经营各类企业或开展其他相关活动，以实现造福全社会（尤其是妇女群体）的目标；
- 捍卫巴布亚新几内亚传统的价值观，维护家庭与婚姻方面的习俗，反对家庭或婚姻暴力。

依照《省级政府和地方政府组织法》的规定，全国妇女理事会的会员有资格在省级和地方各级政府中代表广大妇女发表意见，所有各省级议会中应当有一（1）名来自各省级妇女理事会的妇女代表；所有农村的地方政府中应当有两（2）名妇女代表；所有基层城市政府机构中应当有两（2）名妇女代表。

#### 方案:

妇女保健（尤其是生殖健康和计划生育）是《国家行动纲领》的关键问题之一。各地区的妇女理事会将在本地区开展提高妇女保健意识的活动，近期活动的重点是防治艾滋病毒/艾滋病。另外一个重点是妇女参与决策，培养妇女代表参与各级政府和议会决策的能力。全国妇女理事会及其各级分支机构共提名 296 名妇女代表在地方政府（LLG）任职，提名 20 名妇女代表在省级议会任职，还通过实施“全国妇女信贷计划”加大力度培养广大妇女的经济能力，然而，由于缺乏资源和技术支持，上述问题至今仍未得到妥善解决。

#### 供资:

全国妇女理事会每年从政府经常性预算中得到的资助金额达 100 000 巴布亚新几内亚基那（合计 35 000 美元），由政府社会发展部拨付。政府拨付的款项主要用于理事会秘书处的运行，用于支付员工工资、执行委员的津贴、全国执行委员会四次年会的费用以及管理费用，这些资金将每季度发放一次，资金的拨付和使用须经社会发展部财务司审批。

虽然一直受到资金不足、高技能合格人才匮乏、权责不明、管理不善等因素的影响，但全国妇女理事会始终是巴布亚新几内亚举国公认的最高级别的妇女组织。联合国人口基金（人口基金）目前正在制定一项计划，帮助全国妇女理事会完成机构重组、开展能力建设。

从理论说，全国妇女理事会应当向国家级妇女组织、地方各级妇女组织以及基层妇女组织提供一个有组织、有计划地开展教育培训、信息交流的渠道；反过来，也应提供一个管理有序的意见表达系统，借此，相关协调机构可收集和表达广大妇女的意见。

#### 审查与修订全国妇女理事会法案

1979 年颁布的《全国妇女理事会法案》已无法适应巴布亚新几内亚国家政治和社会经济的变化以及国际形势的发展变化。由于 1979 年颁布的《全国妇女理事会法案》在许多方面的规定存在缺陷，比如《法案》对组织行政管理体制的规定不明确、《法案》的规定导致理事会财力严重不足等，因此，各方一致认为必须对《法



案》作相应的修订。另外，《法案》对于理事会的职权、省级妇女理事会、地区级妇女理事会和地方基层妇女理事会的职能的规定也不十分明确，而且关于全国妇女理事会与相关国家机构及其他组织之间关系的规定也不明确。省级妇女理事会在各省都是自主运行的，而且许多省级理事会都运行得很好。

对《法案》的审议建议用一部新的《法案》取代原有《法案》，同时废除原有《法案》。新的《法案》将明确规定全国妇女理事会的行政管理体系、权力和职能，同时也将明确规定相关的制衡系统、明确理事会与政府以及其他机构之间的关系。《法案》要求政治与行政领导层之间的权力和职能分离，同时要求国家每年向理事会拨款。由于全国妇女理事会是一个起保护作用的非政府组织，因此《法案》必须确保理事会与政府和其他利益攸方之间保持明确的关系。另外，《法案》的规定应当确保全国妇女理事会能够履行相关国际公约（例如《消除对妇女歧视公约》）规定的义务。

#### 第 4 条 加速实现两性平等

1. 各缔约国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施，不得视为本公约所指的歧视，亦不得因此导致维持不平等或分别的标准；这些措施应在男女机会和待遇平等的目的达到之后，停止采用。
2. 各缔约国为保护母亲而采取的特别措施，包括本公约所列各项措施，不得视为歧视。

为了保护妇女的特殊利益和福利、促进妇女的发展和进步，巴布亚新几内亚已将关于特别措施的规定写入《宪法》。<sup>36</sup>

#### 4.0 中期发展战略（MTDS）（2005-2010 年）

中央政府目前的《中期发展战略（MTDS）（2005-2010 年）》旨在实现高质量的经济增长、充分利用本国的自然资源、增加政府的财政收入，加强基础设施建设、提高教育水平、提供初级保健服务、控制艾滋病毒的蔓延、提高农村人口的生活水平，从而抑制农村人口向城市流动、减少贫困程度、控制人口增长。《中期发展战略（MTDS）》中已采取了一项旨在实现性别平等的反歧视措施，采取基于性的办法意味着必须根据妇女和男子的需求在资源分配方面上适用公平和正义的原则。围绕具体问题（比如社区治理、社区学习或综合模式的其他方面）开展的工作应当确保妇女能够参与，同时确保妨碍妇女参与的障碍能够得到妥善解决。

改变性别关系也会对男子构成影响。相关计划必须承认男子的需求、也应考虑让男子也参与进来，适当时必须将男子作为计划实施的对象。其中一个典型的例子是围绕与家庭暴力相关的问题，让更多的男性有机会学习男性角色榜样。<sup>37</sup>

<sup>36</sup> 《国家宪法》第 55（2）条。

<sup>37</sup> 《社会全面发展政策》，社会发展部，2007 年 7 月。

#### 4.1 妇女的政治代表性

关于提高妇女在省级政府和地方政府中的代表比例的反歧视措施已写入 1995 年颁布的《省级政府和地方政府组织法》。《省级政府和地方政府组织法》规定必须安排妇女代表在省级政府和地方政府中任职。《组织法》明确规定，巴布亚新几内亚有 20 个省级议会（立法机构），各省议会中都必须有一名妇女代表；农村地区地方政府中应当任命两名妇女代表，城市地区的地方政府中应当任命一名妇女代表。此项修订颁布后，妇女在省级和地方立法和政府机构所占的比例迅速提升。

2003 年 10 月颁布的现行《政党与候选人廉正组织法（OLIPPAC）》对 2001 年颁布的《组织法》作了修订，并取代了 2001 年《组织法》，同时成立了“政党登记处”，登记处人员依照《组织法》第 4 条任命。登记处三分之二的人员是宪法规定的公职人员（即国会秘书、选举委员会委员、国家财政委员会主席、登记官等）。法定成员还包括两名分别来自教会和妇女团体的代表，他们的主要职责是确保“廉正委员会”的独立性，不受党派政治的左右，也不屈服于任何政治压力。

《组织法》的各项规定理应确保妇女有更多的机会参与政治。《组织法》除规定妇女在“廉正委员会”有发言权外，还规定“中央基金管理委员会（CFBM）”的委员中必须有一名是来自全国妇女理事会的代表。《组织法》第 62 条规定，对政党的财政奖励应当向女候选人倾斜。《组织法》规定，如果一名女候选人在其选区得到 10% 的选票，中央基金管理委员会必须退还 75% 的竞选费用。《组织法》第 83 条关于为女候选人筹集资金的规定鼓励登记的政党批准或提名女候选人参加议会选举：  
本条款明确规定，如果女候选人在选举中得到全体选民 10% 的选票，将向其所在的政党退还 75% 的竞选费（10 000 基那），以资鼓励。本条现已新增下列内容：“（3）第（1）款所述得票率包含原始票和优先票（如若计算在内）”。<sup>38</sup>

在区域一级，2005 年 10 月举行的“太平洋岛屿论坛”上各国领导人核可的《加强区域合作与一体化太平洋计划》规定了本区域未来十年的发展道路，将“促进两性平等”作为本区域的战略目标之一。<sup>39</sup>很明显，作为本区域“善治”目标下的第一个三年的倡议之一，《计划》着手“制定一项旨在帮助实现参与式民主和协商式决策与选举的战略”，<sup>40</sup>从而更好的包容妇女和其他群体。所有太平洋岛屿国家和地区都核可了《2005-2015 年关于提高妇女地位与两性平等的太平洋行动纲领修正案》（PPA），同意将“妇女全面参与政治和公共决策”作为主要行动目标之一。本目标下的一项具体任务是任命或推选更多的妇女代表出任

<sup>38</sup> “与巴布亚新几内亚选举相关的政策问题”，《政党与候选人廉正组织法》，政党与候选人廉正委员会。

<sup>39</sup> 由 2004 年 8 月 16-19 日在斐济纳迪举行的“第九次太平洋地区妇女三年期会议”和 2004 年 8 月 19-20 日在斐济纳迪举行的“第二次妇女问题太平洋地区部长会议”通过，作为对原来“1994 年提高妇女地位行动纲领”的修订。

<sup>40</sup> 太平洋岛屿论坛 2005 年: 18。

公职，以实现妇女和男子平等参与公共社会生活的目标。

由社会发展部长制定并向巴布亚新几内亚国家执行理事会提交的一份平等权利行动报告，建议修改《宪法》关于议会人员构成的第 101 条和第 102 条，并已于 2008 年 6 月获得批准，同时该报告还建议起草一部关于两性平等的组织法。这些条款规定获得“三分之二绝对多数票”即可任命三名提名的议员，报告建议将提名人数增至四名，以确保在 2012 年下一次全国大选之前，四个地区的每一个地区议会中都有一名妇女代表。

由于《宪法》修正案要求提交议会讨论，同时认定所做出的决定在当前预算周期之外，因此，总理、副总理、社会发展部长决定对《宪法》业已给出的三个提名席位做出变动，将妇女代表所占比例从目前 9% 的基础上提升 3 个百分点，从而使目前国会中妇女代表的人数增至 2009 年的 4 名。

#### 4.2 平等就业机会政策

2004 年，一项由政府委托的、对巴布亚新几内亚皇家警察（RPNGC）的调查发现：“……巴布亚新几内亚皇家警察在很大程度上没有起到任何作用，在处理日益上升的暴力犯罪事件上已经无能为力，而且皇家警察部队的部分人员不专业、不道德的行为使得政府和社会对皇家警察失去了信心”。<sup>41</sup> 一项由澳大利亚国际开发署资助的计划已启动，这项计划旨在对警察开展与性别、家庭暴力、艾滋病相关的培训，从而增强警察在执法和司法活动中对性别相关问题的认识。

《2002–2007 年巴布亚新几内亚皇家警察总体规划》称，本规划旨在确保所有成员不因种族、宗教信仰或性别而处于不利地位，“我们的目标是在于录用、晋升、选调合适的人员到合适的岗位任职并负责特殊任务。长期以来，宗派主义和裙带关系让许多人得到了不公平的利益，这种做法将停止。妇女也将在警察部队起重要作用。我们的意图在于确保妇女得到平等任职、培训和升迁的机会。”

《计划》忆及，近五年来巴布亚新几内亚有些地区的犯罪率在下降，但要确保社会安全（尤其是妇女和儿童的安全），仍需做大量工作。在社区配备警察的制度“可以称得上是警察部队的一缕亮光，而且将继续成为警察部队使用的主要策略之一，它们将与社区加强合作，继续提高社区的安全水平”。

2008 年 5 月，巴布亚新几内亚皇家警察启动了两项关于在警察部门促进和倡导两性平等以及增强防范艾滋病/艾滋病意识的新政策。“平等就业机会”政策涵盖就业的各个方面，其中包括招募、培训、薪酬与权利、职业发展以及其他职场机会等，不仅要增加招募女警察的数量，而且要求消除女性在晋升方面所面临的歧视。为了改变女警察在警察部门的不利地位，巴布亚新几内亚皇家警察与圣言大学合作开设了“公共部门管理层任职妇女的文凭课程”。

<sup>41</sup> “巴布亚新几内亚皇家警察行政审查委员会提交给国内安全部长、国家事务研究院以及巴布亚新几内亚政府的报告”，2004 年 9 月。

### 4.3 私营部门的发展

巴布亚新几内亚也有一些私营企业是促进两性平等和妇女就业的积极榜样。“国家节约基金”组织印制并散发了许多反歧视的海报。“国家新闻报”启动的一项旨在资助女大学生完成学业的计划目前已得到多家公司的支持。这些倡议有助于政府和民间团体了解两性平等的主张，抓住目前存在的大量机会，在私营企业发展中增强人们对两性平等的认识。

## 第 5 条 性别角色与陈规陋习

各缔约国应采取一切适当措施：

(a) 改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于男尊女卑的观念或基于男女角色定型的偏见、陋俗和其他做法；

(b) 保证家庭教育中包含对母性社会功能的正确认识，同时承认父母在养育子女上应当承担共同责任，而且在任何情况下都应首先考虑子女的利益。

**5.0** 在巴布亚新几内亚，《宪法》只承认那些不违背人道主义原则、不会导致不公平的习惯法或不违背 16 岁以下儿童利益的习惯法的合法性。<sup>42</sup>虽然宪法中有一些反歧视的规定，但在有些情况下，歧视妇女的习俗和传统做法依然是合法的，两性平等的原则得不到有效保障。

在巴布亚新几内亚全国，习惯法发生了很大的变化，而且将继续演变更新。虽然没有设计一种旨在识别那些可能与《宪法》的规定不一致或与巴布亚新几内亚在《消除对妇女歧视公约》下的义务不一致的习俗的习惯法审查机制，但全国法院已经对一些乡村法院对妇女构成影响的裁决提出质疑（乡村法院做出这些裁决所依据的习惯法存在歧视性规定，因此与《宪法》的规定不一致）。

### 5.2 “大人物”领袖制度

巴布亚新几内亚是一个主要由男人统治的社会。由于家族和家族外关系以及文化纽带错综复杂，父亲作为一家之主的根深蒂固。儿子是未来的一家之主，因此儿子和男孩的地位更为尊贵。所有这些关系的存在是家族和部落（作为一个社会群体）以及群体内的个体生存下来并且过上幸福生活的根源。只有西方化才能让巴布亚新几内亚更多的关注个体及其自身的幸福，而不仅仅是关注社会的福祉。

父权制度在正式和非正式的权力体系中起到非常重要的作用。基督教给巴布亚新几内亚带来了崇拜男性领导的思想意识。基督教在巴布亚新几内亚的传播可帮助妇女在教会中担任重要职务（比如领祈），有些妇女也

<sup>42</sup> 1963 年《习俗认可法案》，第 3 条。

可在参加教会组织的相关培训后从事医务工作，正好与基督教关于男子居于领导地位、“梅丽”或妇女作为服从者的传统角色的规定一致。

“大人物”领袖制度的概念总是对妇女的领导能力和妇女参与公共生活视而不见。“大人物”领袖制度一般是建立在“武士、施主、牧师”榜样之上的。“大人物”领袖一般以分配财富和关爱人民的方式证明自己作为领袖的身份和地位。“大人物”领袖制度与男子汉的气质、体魄、力量、财富等密切相关，因此，人们心目中的领袖都是男子。领袖地位可以是自己努力争取到的，也可以是世袭的，主要取决于社会传统。另外，领袖地位也可以依照所受到的恩惠以及收受或赠送礼品的交换网络进行交易。

即便是在母系社会，尊重妇女、在决策时考虑她们意见乃至最终攫取权力的男子也是占支配地位的。在布干维尔岛，现代研究机构的男性管理者往往忽视妇女对和平、家庭和地方经济做出的贡献。母系社会里的男子由于依然是社会的领袖，因而继续以他们自己的方式统治社会，因此虽然血统和土地监护权要通过妇女来追溯，但统治权仍归男子所有。

一份 1998 年的《世界银行报告》<sup>43</sup>称，妇女作为她们世系和血统的个别领袖和代表正式参与社会生活的比例一百年来随着男人统治的殖民体系和传教士体系的出现逐步减少。地方政治组织历来排斥妇女。目前妇女的各种利益纠纷由男子居中调解，而妇女则以她们自身的性别为由开始将自己界定为“不参与政治的人”。只强调男权的组织结构提出后，进一步削弱了妇女的社会地位。从传统意义上看，妇女在许多社会群体中的地位与英国法律中“法律上的未成年人”概念极为相似，也就是说，人们认为妇女没有能力独立自主地代表自身的利益，而且男亲属对她们有管理权。<sup>44</sup>

基于再分配概念的“大人物”领袖制度现已转化为选举产生的议员角色。人们在特姆贝兰议院一议会大厦内规划政治活动，相关的决定也在议会大厦内做出。特姆贝兰议院是指男人们集会和举行秘密宗教仪式的祖灵屋，这是男人们集会的地方，禁止妇女进入。“国民议会大厦”也称“特姆贝兰议院”，在建筑上看是专门为男人们设计的沙比克男人屋，他们只能在那里集会讨论男人们的事务。因此，在领袖的概念中，议会的标志是专属于男子的，因而不利于妇女的参与。

### 5.3 “Dava”——新娘—聘金彩礼

依照习惯法，由父母和宗族成员商定婚姻交易事宜，因此，他们如果希望与另一个宗族的男子结盟，就会将女儿嫁给那个宗族的男子。从传统来看，如果妇女受到伤害，一般采用对与其相关的男子（父亲、丈夫、兄弟）给予补偿的办法加以解决，人们认为这些妇女受到伤害相当于与其相关的男子对这些妇女的权利受到犯

<sup>43</sup> “巴布亚新几内亚性别分析”，世界银行，1998 年。

<sup>44</sup> “巴布亚新几内亚性别分析”，世界银行，1998 年。

罪行为的侵犯，由于恢复群体之间的和平是至高无上的，因此，这种补偿甚至包括送女孩出去和亲。

大多数婚姻交易都要经历几个阶段 — 双方首先要完成一系列的财产交易、履行一系列的双边义务，完成最后交易后婚姻交易才算全部完成，同时开始启动一个绵延不绝的婚姻交易网络以及无休止的互赠义务。

“Dava”程序实际上是在保护妇女，而问题的出现与“新娘—聘金彩礼”的商业化、部落之间的联姻密切相关，而不同的部落在妇女、寡妇、子女的权利方面都有不同的习俗。

“新娘—聘金彩礼”作为新郎所在的宗族世系与新娘所在宗族世系之间的一种财产交易，将继续在巴布亚新几内亚全社会（尤其是高地和巴布亚沿海社会）盛行。随着时间的流逝，其他群体都已采用类似的做法。这种做法的思想基础是将不同家庭结合在一起组成合作联盟，以便于今后的婚姻交易、生意或其他努力。虽然部落群体不同，用来交易的贵重物资和数量也不相同，但猪是最常用的。“新娘—聘金彩礼”是新郎及其家人、亲属给新娘的家人和亲属的一种传统“嫁妆”形式。聘金彩礼的数额由新娘的家长确定，新郎及其家人应当满足新娘家人的要求，聘金彩礼在新娘家人和新娘收受好处的舅父之间分配，因为他们曾经为新娘的婚姻出谋划策，而且他们是新娘最重要的亲属。

由于现金交易日益盛行，大多数群体的结婚成本在上升，社会的变革也产生了许多负面影响。1996年开展的一项家庭调查（作为“巴布亚新几内亚贫困评价项目”的一部分）发现，“婚礼开支和新娘聘礼”是一个家庭最大的一笔开支，几乎是子女“全部学费”的两倍。现代“新娘聘礼”习俗的适用必将继续导致妇女的商品化。

虽然有必要对这种习俗进行分析和调整，但要想废止这种习俗则应慎之又慎，因为它是社会凝聚力和社会安全网的重要组成部分，现在一些人正在自觉逐步结束这种习俗，一些年轻人甚至开始拒绝支付或索要婚姻关系中的“新娘聘礼”。

#### 5.4 一夫多妻制

男子与母系亲属的联系是社会系统正常运行的基础。虽然公开的交易是由男子主导的，但妇女作为食品和子女的生产者的角色日益受到重视（尽管她们的生产由男子控制）。

在大多数巴布亚新几内亚部落社会，一夫多妻制的作用在于扩大男子使用生产性资源的范围（即更多肥沃的土地、猪、子女）。一夫多妻制也有助于在妇女怀孕和产后禁绝期满足男子的性需求。目前，男子享有的一夫多妻的传统权利在现金经济中已被严重扭曲，在现金经济中，男子可以娶多个妻子和女友，但不用全部供养她们，许多丈夫不只一个妻子，而且反对丈夫享有这种特权的妻子被丈夫殴打。<sup>45</sup>现在更常见的是男女乱交而不是传统的一夫多妻。

---

<sup>45</sup> 同上

## 5.5 “好女人”的定型观念

性别规范使得“贤妻良母”无法了解她们应当了解的、关于性和性行为的知识，因此，她们准确测定自己是否感染艾滋病毒（HIV）和性传播疾病（STI）的能力很差，也不知道如何保护自己不受感染。她们必须依靠她们的丈夫去了解这些事情，但是许多丈夫和自己的妻子一样对此一无所知。

一名妇女感染艾滋病毒后，人们编造的性丑闻玷污她在社区的名节。由于害怕被诊断为阳性，一些孕妇不敢在医疗机构分娩，许多确诊感染艾滋病毒的孕妇坚决不让医生告诉她们的伴侣，而是寻求各种方法防止传染给自己的婴儿，因为如果告诉她们的伴侣或将艾滋病毒传染给婴儿就意味着她们感染艾滋病的情况败露。目前，只有少数孕妇为鉴定艾滋病毒而接受检测，其原因在于妇女往往被认为是艾滋病毒的携带者。艾滋病毒检测呈阳性的妇女一旦为人所知，极有可能被虐待或被抛弃、甚至被杀害，即使她们是被自己的丈夫感染艾滋病毒的，人们也会认为她们是寻求婚外性行为或用性换取金钱的“坏”女人。<sup>46</sup>

## 5.6 殴打妻子

对妇女施暴的传统习俗严重违反了妇女和男子的共同价值观和行为准则。家庭暴力或亲密伴侣施暴的现象在巴布亚新几内亚非常普遍，预计有 70% 的妇女受到暴力侵害。大家庭单位的性质不断变化以及对小家庭单位关系和角色预期重新定义的需求可能就是导致家庭暴力上升的重要原因。伴侣施暴（包括配偶之间的家庭暴力）是目前性传播疾病和艾滋病毒风险上升的重要标志。

在巴布亚新几内亚几乎不可能得到关于上述暴力行为发生率的可靠统计信息。统计人员之所以收集不到这些信息可能在于巴布亚新几内亚认可家庭暴力是一种习俗、受到暴力侵害的妇女不愿意站出来。1986 年，“法律改革委员会”通过了一部法律，将殴打妻子的行为认定为应当受到法律惩罚的犯罪行为。虽然巴布亚新几内亚现代法律已经宣布殴打妻子的行为是一种应当受到惩罚的犯罪行为，但犯罪人一般只受到类似普通人身伤害罪、严重人身伤害罪等类似的指控。因此，“法律改革委员会”（LRC）要求执法人员使用现有控诉手段，严肃处理殴打妻子的犯罪行为人。尽管如此，一般很少有妇女使用法律的武器保护自己，因为在她们看来，家庭暴力仍然是个人家庭问题。

---

<sup>46</sup> “巴布亚新几内亚感染艾滋病毒/艾滋病的家庭和儿童以及其他易感染儿童”，澳援署授权开展的研究，2002 年。

## 5.7 捕杀女巫与巫术魔法

尽管基督教在巴布亚新几内亚的势力非常强大，但许多人仍然信奉祖宗神灵的力量在影响活着的人们，也信奉巫术魔法（无论其是好，还是坏）的力量，因为它们经常将无法解释的死亡和神秘的疾病等归因于邪恶的诅咒，涉嫌的巫师经常受到责备，甚至惨遭杀戮。一些地区女受害人的人数在不断增加，而且受害人经常是那些在村里毫无经济价值的老龄妇女。2007年，高地地区的一些妇女被人当作巫婆杀害，因为人们认为是她们导致了一起致命的道路交通事故。

由于许多人不了解艾滋病毒/艾滋病是如何蔓延的，因此他们常常认为患艾滋病的人受到巫术魔法的陷害，因而随着感染艾滋病毒病例的增加，与巫术相关的谋杀案件倍增。生活在偏远山谷地区几乎没有受任何教育的村民将艾滋病毒/艾滋病致死人数增加的原因归结于邪恶的神灵，而不是男女乱交或没有使用避孕套。由于人们越来越关注暴力袭击老龄妇女案件不断发生以及由青年男子审讯老龄妇女的事实，社会发展部长在2003年代表两名医生筹集必要的资金，对这种新的捕杀女巫行为现象开展研究，他们认为“捕杀女巫行为”可能是因巫术与宗教激进分子这两种原因相结合而产生的。

## 第6条 对妇女的剥削

各缔约国应采取一切适当措施，包括制定法律，禁止一切形式贩卖妇女和强迫妇女卖淫等剥削妇女的行为。

各缔约国必须禁止一切形式贩卖妇女和强迫妇女卖淫等剥削妇女的行为，同时，《消除对妇女歧视公约》第2条和第11条也要求在就业方面消除对妇女的歧视。上述条款都要求各缔约国保护性工作者的权益，使她们免受剥削，同时要求给予性工作者与其他工作者同等的权利和保护。

### 6.0 性工作者

许多性工作者都是自我认定的，而大量的人是从事性交易活动的。1990年代中期，一项（由世界卫生组织资助的）对沿“高地公路”性交易开展的研究提供了大量关于商业性活动和性交易的例子，其中有些还是有松散组织的性交易活动，由此可见“高地公路”与商业性活动有一定联系。有证据表明，长期以来许多妇女被诱骗至伐木工篷、矿井、渔业加工厂以及其他一些农村地区的经济飞地向那里的工人卖淫（尤其是在发工资的日子）。虽然大多数人是在公共场所或随便找个地方卖淫的自由性工作者，但其他都是在户外从事卖淫活动的。<sup>47</sup>

近年来的研究中采访的性工作者称，开始卖淫时年纪非常小（公路卖淫的平均年龄只有16岁，而非公路卖淫的年龄也只有17岁），而且都是早婚（都是17岁），许多人是结婚后不久就离婚了。

<sup>47</sup> “巴布亚新几内亚人类发展战略方向”，亚洲开发银行、澳大利亚国际开发署、世界银行，2007年。



另外，受访的妇女们都报告自己曾经受到身体虐待和性暴力，每 4 名妇女中就有 3 名曾受到性胁迫、强迫与人性交（公路上发生的占 74%、非公路上发生的占 73%）。两个样本中有三分之一的人报告曾被强奸，其中近一半的人曾受到身体虐待。<sup>48</sup>

## 6.1 法律规定

法律中没有任何条款规定卖淫或拉皮条的行为是犯罪行为。1974 年成立的“法律改革委员会”启动了一项旨在改革全部刑法体系的项目；关于卖淫，“法律改革委员会”认为现行法律“最不尽人意”。1977 年颁布的《治安管理法》规定，“蓄意靠卖淫维持部分或全部生计的人应认定为犯罪”。<sup>49</sup>在巴布亚新几内亚，协助和教唆他人从事性工作和有组织地开展性工作的人都应负刑事责任。而国家艾滋病委员会在提出关于“1988-2002 年全国艾滋病毒/艾滋病防治中期计划”的建议后，仍在继续以各种方式要求实现卖淫合法化。

虽然本法案的效力优先于独立前的《警察治安条例》（《条例》规定，任何在公共街道、道路、大道或其他场所教唆卖淫，或为卖淫女拉皮条，或为卖淫活动提供便利条件或场所，或协助卖淫的行为均属犯罪行为），<sup>50</sup>但突击搜查性工作场所、逮捕、拘留、恐吓、虐待性工作者的案件时有发生。从事性工作的妇女受迫害，在 2004 年发生的事件中表现尤为明显，当时警察突然搜捕了一家妓院抓捕了 72 名从事性工作的男子、妇女和儿童，最后妇女被拘留，而男子被释放，原因是法律没有对男性性工作者做出相应规定。

2003 年颁布的《刑法》（《性侵犯和危害儿童罪刑法案》）规定向不到 18 岁的儿童提供特殊保护，为保护儿童利益，《刑法》列举了剥削儿童的各种犯罪行为。为了确保儿童不受性侵害和商业性剥削（其中包括儿童卖淫），该《法案》对《刑法》作了修订。《法案》宣布收留或容许儿童卖淫的行为和嫖宿雏妓的行为均属犯罪行为。本法案也是反对家庭暴力与性暴行委员会的工作成果之一。

另外，本《法案》还将儿童卖淫界定为儿童提供任何形式的性服务“作为对资财或其他酬金、恩惠或补偿的回报”（无论酬金或补偿金是向这名儿童还是向其他人支付）。《法案》同时禁止儿童参与色情作品的制作或分发。另外，还将对《法案》作适当修订，这样“嫖宿儿童、为儿童卖淫拉皮条或雇用儿童卖淫均为犯罪行为，嫖宿年龄不足 12 岁的儿童或为其拉皮条的犯罪行为入将处以为期 15 年的监禁或终身监禁；父母容许或协助儿童卖淫的，将处以 10 年监禁。”

新法的一个重要方面在于不能以参与卖淫罪对上文定义的儿童提出控诉，同时也体现了下列观点：即 18 岁以下的儿童与那些自愿卖淫的其他成年人不同，她们一般是作为受到成人剥削的受害人参与卖淫的，而不是

<sup>48</sup> 关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议：2008 年巴布亚新几内亚国家进度报告。

<sup>49</sup> 见第 55（1）条。

<sup>50</sup> 见《警察治安条例》第 38 条。

自己决定去卖淫的。1994 年医学研究院的一项研究发现，受访的 250 名性工作者中有 30% 的人年龄在 13 到 19 岁之间。

另外，修订后的法案禁止任何人雇用儿童制作儿童色情作品，或诱骗儿童参与儿童色情作品的制作，或允许或同意其所监护或照管的儿童参与儿童色情作品的制作，相关犯罪行为实施人将被处以最高 15 年的监禁。法案同时规定，任何人故意制作、发行、印制或出版任何儿童色情作品，或进口、出口、售卖或展示任何儿童色情作品，或出于上述目的占有任何儿童色情作品的行为均属犯罪行为，相关行为人将被处以最高刑期 10 年的监禁。

虽然法律规定对儿童提供保护，但对于那些在社会上、经济上无依无靠、无法融入社会生活、而且除了从事性交易外没有其他收入来源的女性性工作者，不提供类似保护。任何旨在使卖淫合法化的动议也应当考虑 2002 年《刑法》修正案中的不足之处。《刑法》为那些在不情愿的情况下被迫从事性工作的妇女提供的保护很少，对那些受到性暴力剥削的性工作者提供的保护也很少。就业法规以及健康和安全方面的法规都不保护那些性工作者，因为她们的“工作”得不到官方的认可。

## 6.2 “巴布亚新几内亚素馨花朋友”

“巴布亚新几内亚素馨花朋友”是一个由男性性工作者和女性性工作者共同组成的全国性的网络，该网络于 2006 年 4 月在戈罗卡召开的一次会议上正式启动。2006 年，他们建立了全国性工作者网、建立了自己的组织结构、制定了自己的章程并在巴布亚新几内亚相关管理机构注册成为一个非政府组织，另外，他们还与国际性工作者组织建立了工作关系。“素馨花朋友”刚刚开设了一个男性与女性协调员办公空间。

“素馨花朋友”目前正积极采取下列措施改善巴布亚新几内亚性工作者的权利：

- 在巴布亚新几内亚倡导性工作者的人权；
- 通过向新老会员提供同伴服务，使得对女性性工作者和男性性工作者的服务更加友善；
- 努力解决会员在艾滋病毒、性传播疾病、避孕和怀孕等方面的保健问题；
- 为同行性工作者创作和设计信息、教育和通信材料，参加旨在宣传对性工作者的生活构成影响的现有法规的地方会议、全国会议和国际会议。<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> 关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议：巴布亚新几内亚 2008 年报告。

### 6.3 贩运妇女和少女

《刑法》禁止“诱骗、怂恿或引导少女或妇女在巴布亚新几内亚境内外与其他一些人发生性关系”，由此可见，贩运妇女和少女的行为属于犯罪行为，相关犯罪行为人将被处以七（7）年徒刑，诱骗妇女吸毒也属犯罪行为，相关犯罪行为人将被处以三（3）年监禁。<sup>52</sup>虽然本法中规定了一些防止贩运妇女的保护措施，但由于处罚较轻、提供进一步的证据会给受害人带来不合理的负担，因此本法的规定得不到全面遵守。另外，目前也没有关于处理色情旅游问题的法规。

### 第 7 条 妇女参与政治生活和公共事务

各缔约国应采取一切适当措施，消除在本国政治生活和公共事务中对妇女的歧视，尤其应保证妇女在与男子平等的条件下：

- (a) 在一切选举和公民投票中有选举权，并在一切民选机构中有被选举权；
- (b) 参加政府政策的制定与执行工作，并在各级政府中担任公职，执行一切公务；
- (c) 参加与本国公共事务和政治生活相关的非政府组织和协会等。

### 7.0 宪法框架

在国家层面，巴布亚新几内亚《宪法》的“序言”部分要求“女公民平等参与各项政治、经济、社会和宗教活动”，《宪法》认为，全体公民的一律平等“不会妨碍制定关于妇女、儿童和未成年人、被剥夺基本权利的社会成员、弱势群体成员、贫困地区居民的保护、特殊利益、福利或进步的法律”。<sup>53</sup>《宪法》第 50 节规定，“妇女具有与男子平等资格和权利，参与政治生活”，同时《宪法》授权相关机构“在特定情况下支付女候选人支出的一定比例的选举费用。”

目前议会的 109 个席位中妇女仅占一席，她也是唯一一名内阁女成员，现任社会发展部长。“国家法院”只有一名女法官，没有一名女省长。

### 7.1 妇女的政治代表性

无论是在巴布亚新几内亚实现独立之前还是在独立之后，妇女参与国家的政治生活始终是缓慢而渐进的。尽管《巴布亚新几内亚宪法》保证妇女和男子平等享有选举权和被选举权等政治权利，但统计表明，妇女

<sup>52</sup> 1974 年《刑法》，第 218 条。

<sup>53</sup> 第 55 条第 1、2 款。

参加竞选仍然受到一定的限制。1975 年，巴布亚新几内亚独立之初，四名妇女参加竞选只有一人成功当选。在后来的 1977 年议会选举中，参与竞选的妇女人数增加了一倍多，有三名女候选人赢得了议会席位，但一次成功并不能确保后来的人也能取得成功。

从 1982 年到 1992 年的十年间，共有 48 名妇女参加竞选，但只有一人成功。尽管全国妇女理事会（NCW）、“妇女参与政治（WIP）”等组织在各个层次未来候选人的培训、领导能力建设方面做了大量工作，但在后来的选举中，仍然没有在增加妇女代表人数方面取得任何进展。在 1997 年的选举中，共有 55 名妇女参加竞选，只有两名当选。尽管过去十年间，参加竞选的女候选人的总人数增加了一倍，但目前仍然只有一名女代表。

**表 2：1964-2007 年参加巴布亚新几内亚大选的女候选人**

大选年份	女候选人的人数	当选妇女的人数
1964 年和 1968 年	无	无
1972 年	4	1
1977 年	10	3
1982 年	17	1
1987 年	18	无
1992 年	16	无
1997 年	55	2
2000 年	60	1
2002 年	41	1
2007 年	109	1

这种选举方式提出了许多问题，尤其是，为什么 1977 年选举中妇女的成功没能再次出现？如何才能再现？何时会有更多的妇女竞选出任公职？为什么结果始终是差强人意？。凡此种种可能大多归因于对妇女领导力的传统看法、“大人物”的气质、致使涌现许多独立候选人的弱小的政党体系、得票多者当选的选举制度等，这些都对女候选人极为不利。此外，竞选政治职务的财力需求、地方当局的腐败以及日益恶化的选举暴力，都是妨碍妇女步入领导阶层的重要因素。

“妇女参与政治”组织（妇女参政组织）是一个长期以来一直致力于让人们关注妇女领导能力的机构。在 1999 年 7 月该组织的第一次全国代表大会上，与会代表确定了多项策略，鼓励广大妇女以妇女论坛的形式参与国家的政治生活，加强对女政治家和那些有志竞选公职的妇女的教育，帮助她们提高政治意识，同时激励妇女加入政党组织、竞聘高级管理职位。2000 年 3 月，该组织向“宪法发展委员会”递交了两份政策文件：一份是关于在《政党廉正组织法》中加入女候选人必须占 30% 的规定，另一份则关于选举改

革问题。文件提交后，关于任何一个政党都应提名一名妇女为候选人的规定写入了《政党与候选人廉正组织法》。

妇女参政组织关于以举办论坛、研讨会和培训讲习班的形式扩大选民教育项目覆盖范围的决定，有助于引导选民增强对提高妇女政治参与水平重要意义的认识，有助于消除公众对妇女参与政治的误解，因此值得推荐。然而，这些正确的决策在执行过程中需要强有力的领导，如果妇女参政组织仍然能够起作用，可能会在引导妇女领导力的真正变革方面非常有效，如果做不到这一点，只会导致现有的工作失去正确的方向并且不统一，同时会使得加强妇女在政治决策中作用的宝贵机会大幅减少。

尽管《政党和候选人廉正组织法》中规定对那些允许和鼓励女候选人参加竞选的政党给予经济奖励，2007年得到政党支持的女候选人仍然相对较少。在34个正式登记的政党中，只有21个支持女候选人参加竞选，女候选人总共只有36名。“人民行动党”共安排了五名女候选人参加竞选，有四个政党各安排了三名女候选人，而大多数政党只支持一名女候选人参加竞选。大多数女候选人（共65名）是独立候选人。<sup>54</sup>虽然得到政党支持的女候选人的人数在不断增加，但人们主要支持男候选人，因此，女候选人普遍缺乏有经验、可信赖的竞选顾问，竞选资金也不充足。

英联邦和太平洋地区选举观察员注意到，“由于参加竞选的候选人和单议席选举的人数较多，实行“有限选择选举（LPV）”后女候选人当选的几率几乎与实行“得票最多者当选”制时的当选几率相等。如果不深入调查各项赋能机制，迅速增加议会女议员的人数，议会中妇女代表的人数和比例将长期在低水平徘徊。”<sup>55</sup>

## 7.2 省级政府和地方政府（LLG）

《省级政府和地方政府组织法》（《省地级政府组织法》）是政府迫于妇女组织的压力主动出击的成果，以鼓励更多的妇女参与省级政府和地方政府的决策。目前，296个地方政府中共任命了566名女官员，每个农村地方政府中均有两名女官员、每个城市地方政府中有一名女官员。在全部19个省议会中，除布干维尔和国家首都区外，都有一名女议员。

### 地方政府理事会

地方政府理事在选区体系下采用“得票多者当选制（FPTP）”直选产生，每个选区选出一名委员代表本选区。目前到底有多少妇女在地方政府中任职、地方政府实施与任命妇女相关的规定的力度到底有多大，仍然是个未知数。另外，各委员会也可增补三名委员分别代表不同利益集团：

<sup>54</sup> 英联邦-太平洋岛屿论坛选举评价团小组的报告：巴布亚新几内亚全国选举，2007年6月-8月。

<sup>55</sup> 同上。

- 巴布亚新几内亚工会代表大会可派出一名代表；
- 雇主联盟也可派出一名代表；
- 另一名则代表妇女组织。农村地区提名两名妇女，以确保 299 个地方政府中的每一个地方政府至少有一名女委员，女理事人数占理事总人数的百分之十。

### 7.3 提高选民意识与公民教育

对妇女参与竞选产生直接影响的另外一个方面是提高选民意识和公民教育方案。2007 年选举之前，在民间团体的帮助下，巴布亚新几内亚曾经实施了一个大规模的提高选民意识方案。提高选民意识的重点在于保证选民了解新的“有限选择选举（LPV）”，采用面对面交流的形式在全国范围内展开，其特点是团体会议与讨论、男女分组讨论、模拟投票和计票以及戏剧小组演奏音乐和表演戏剧。由于这种方式不可能覆盖巴布亚新几内亚的每一个社区，因此提高认识小组也通过“选举资助方案（ESP）”采用广播形式向那些无法到达的偏远地区开展宣传。

同时，为了加深人们对卓越领导和民主管理的认识，还编制了一本培训手册《人人有责！为民间团体举办提高选民意识培训》。虽然有单独的章节（专题 5）阐述“妇女与选举——妇女参与投票的障碍”，但两性平等问题和妇女的领导力问题仍然不是其他专题的主流。要使这种选民教育具备性别敏感度，应当在那些影响女选民的问题上充分考虑以女选民作为具体目标，政党、民间团体和媒体也应编写选民教育资料。

还应当查明对女候选人和选民来说非常重要的社会问题。此外，由一名家庭成员（通常是男性户主）代表其他家庭成员到投票站投票，或家庭成员一同到投票站投票的实际操作问题也必须得到解决，应当认识到家庭投票制会在无形中剥夺妇女的政治权利，而妇女享有与男子平等的选举权。

### 7.4 选举委员会

巴布亚新几内亚选举委员会是负责管理全国选举的机构，它的职权范围比较广，主要负责对选举全过程实施监督。选举委员会是依照《中央和地方政府组织法》成立的。“选举专员”（根据宪法任命的公职人员）是选举委员会的主任。另外，这些机构中的性别平衡有助于确保人们在选举管理决策中充分考虑妇女切身的利益问题，因此，妇女参与选举管理机构的工作是非常必要的。

在选举委员会的七个最高级的职位中，只有一个职位（即信息与社会意识主管）是由妇女担任的，二十个省的省级选举主管中只有 Manus 省有一名女主管。选举机构所有工作人员（包括投票站主任）都是由选举委员会招募的，选举监察人主要是由省级行政主管举荐。2007 年既没有招募妇女做选举监察人，也没有安排妇女参与挨家挨户开展的选民登记工作。

一些国家为了解决胁迫和骚扰女选民的问题，已经建立了专门的妇女投票站。另外，在投票站提供适当的安全保卫也是解决上述问题的有效方法。为了确保女选民的安全，选举委员会决定在高地地区设置少数几个“专供女选民”使用的投票站。然而，在西高地省，专用投票站并未投入使用，因此，必须仔细调查专用投票站是否真的对女选民投票有效以及女选民如何看待她们的投票经验，以确定这种投票站是否能对妇女的投票方式产生影响以及今后使用专用投票站是否会给女候选人带来积极的成果。

## 7.5 方案

### 7.5.1 增强妇女的领导能力

依照《2008-2012 年联合国国家方案》，为了增强妇女担任领导和管理角色的能力、发现并培养一批具备一定潜质的女性领导人才和管理人才，巴布亚新几内亚相关方面与现有培训方案及妇女组织合作开设培训讲习班，专门培训那些担任领导和管理职务的妇女。在 2007 年选举开始之前，本方案已对女候选人开展了一次培训，后来又对本次选举中女候选人的表现做了一次诊断性评价，并且编制了一份成果报告提交政府审议。

### 7.5.2 促进太平洋地区治理中的两性平等（2008-2013 年）

未来五年，联合国妇发基金太平洋地区办事处将在巴布亚新几内亚启动一个由澳援署资助的计划，以增强妇女对民主、公民权利和领导能力的认识（尤其是在社区和地方政府），同时帮助人们在基层组织（包括妇女自己的全国性和地方性组织）中实行民主原则和领导责任制。

本方案将引入暂行特别措施，让广大妇女和男子了解其他地区取得的成就，从而提高妇女的政治参与度，包括促使更多的政党增加女候选人提名的名额以及争取在议会和地方政府系统中为妇女保留一定席位或职位。

联合国妇发基金/澳援署伙伴关系旨在促进政府内部的两性平等，将吸引并争取让更多妇女机构、主流媒体、真正拥护并捍卫两性平等的男子、选举机构和政党参与。而且本方案将提供相关的信息服务、教育培训和激励措施，鼓励这些非常重要的社会和政治机构、团体和组织成为旨在提高妇女的政治参与度、增加妇女代表名额的连续大变革行动的重要组成部分。

同时，本方案将努力增强议会和地方政府机构和业务的开放度和性别敏感度。鼓励和支持广大妇女积极参与中央和地方政策的制定、立法审查和修订、预算编制工作，证明妇女作为社会公民、政治活动的倡导者和积极分子以及作为立法机构选举产生的议员，在政治上是活跃的，而且能够发挥应有的作用。

本方案实施五年来，政府部门与合作机构都参与收集了高质量的按性别开列的基准数据，也参与了各个良好的制度以监测和评价在实现项目目标和预期成果方面的进展。这一进程和成果将有助于落实《消除对妇女歧视公约》、实现“千年发展目标”和实施修订后的《提高妇女地位太平洋地区行动纲领》的实施。

## 7.6 政府机构中的妇女和相关法律

“性别与发展事务司”开展的 2003 年度调查表明，在正规经济部门就业的 15% 的妇女中绝大多数是在公共部门工作。截至 2007 年 12 月，巴布亚新几内亚全国共有 76 000 人在公共服务部门就业，涉及中央和省级的 116 个部门和机构以及一些法定的团体，其中有 18 740 名妇女，约占总人数的 25%，位居部长和副部长等最高级管理职位的三十五（35）人中有十二（12）名妇女，也就是说，政府行政部门的高级管理人员中有大约三分之一是女性，由此可见，公共服务部门正式决策岗位妇女所占的比例与全国其他部门相比是最高的。

而这与下列事实形成了鲜明对比：巴布亚新几内亚只有一名女法官，而且这名女法官还是一位侨民，2003 年任命了一名国家女法官，2005 年聘任了第一位女法学讲师。法律职业从业人员 90% 是男性。在法律机构严重缺乏从事法律职业的妇女的同时，妇女对法律职业的兴趣和参与率在逐步上升，这种情况基本类似于其他职业，尤其是人们认为应当由男子主导的职业——工程学、学术研究、医学、各机构的行政管理工作等。

## 第 8 条 国际上的代表和参与情况

各缔约国应采取一切适当措施，保证妇女在与男子平等、不受任何歧视的条件下，有机会在国际上代表本国政府参与国际组织的工作。

**8.0** 巴布亚新几内亚外交事务部门和驻外机构共有十二位女外交官，其中有两位是大使级外交官，一位现任外交事务部副部长，曾经是多个驻外使团（包括驻大韩民国大使和驻新西兰高级专员）的负责人，另一位是驻英国高级代表，曾被派驻北非国家（但不是代表巴布亚新几内亚），她是目前巴布亚新几内亚英联邦秘书处会议代表团团长。其他三位外交部女代表分别是巴布亚新几内亚驻联合国纽约总部的代表团副团长、巴布亚新几内亚驻马来西亚特派使团外交事务官和驻斐济的外交事务官。巴布亚新几内亚共有 18 个驻外外交使团（其中包括两个领事馆）。

**8.1** 虽然在法律上不存在任何阻止妇女对外代表巴布亚新几内亚政府的障碍，但是对于女代表人数极少的事实，必须认真分析原因，并考虑引入相应的配额制度，以提高妇女的参与率。

**8.2** 巴布亚新几内亚也有妇女代表参加“太平洋岛屿国家论坛”和南太平洋共同体的区域会议，妇女代表还参加了一些国际论坛和会议等，包括亚洲太平洋经济合作论坛（亚太经合论坛）的各次会议。并作为代表团成员参加一些国际会议。

## 第 9 条 公民国籍

1. 各缔约国应在取得、变更或保留国籍方面给予妇女与男子同等的权利，尤其应保证，与外国人结婚或在婚姻关系存续期间丈夫变更国籍均不得自动变更妻子的国籍，使妻子无国籍，或将丈夫的国籍强加于妻子。



2. 各缔约国应在子女的国籍方面，给予妇女与男子平等的权利。

**9.0** 依照《宪法》，一个人如果是在独立日或独立日之后出生在本国且其父母有一方是本国公民，或者其在独立日尚在人世，则其有权成为本国公民，或者是本国公民。本规定也适用于在独立日或独立日之后在境外出生但父母一方是本国公民的人；或其在独立日依然健在，而且曾经是本国公民或具备本国公民资格，并且依照《议会法案》相关条款的规定在本国办理出生登记手续的人。<sup>56</sup>

**9.1** 本国女公民嫁给非本国公民后，国籍不受任何影响。巴布亚新几内亚法律不要求女公民结婚后变更国籍，因此，完全符合《消除对妇女歧视公约》的规定。但妇女和男子都不允许有双重国籍。

**9.2** 依照 1982 年《护照法案》第 5 条的规定，“部长或部长授权的官员可向所有本国公民签发巴布亚新几内亚护照”，因此，巴布亚新几内亚女公民在申领护照方面享有同男公民同等的权利。

**9.3** 嫁给非本国公民的本国妇女享有同本国男子平等的权利，母亲在决定子女国籍或公民资格方面享有同父亲平等的权利，妇女在取得国籍或公民资格方面也享有同男子平等的权利。

## 第 10 条 教育

缔约各国应采取一切适当措施，消除对妇女的歧视，并保证妇女在教育方面享有与男子平等的权利，特别是在男女平等的基础上保证：

(a) 在各种教育机构，不论其在农村或城市，职业和行业辅导、学习的机会和文凭的取得，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训练方面，都应保证这种平等；

(b) 课程的选择、考试、师资的标准、校舍和设备的质量相同；

(c) 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，并特别应修订教科书和课程，修改教学方法；

(d) 领受奖学金和其他研究补助金的机会相同；

(e) 接受成人教育、包括成人识字和实用识字教育的机会相同，特别是为了尽早缩短男女之间存在的教育水平上的一切差距；

(f) 减少女生退学率，并为离校过早的少女和妇女办理种种方案；

<sup>56</sup> 《1975 年巴布亚新几内亚独立国家宪法》，第 66 条。

(g) 积极参加运动和体育的机会相同;

(h) 有接受特殊教育性辅导的机会, 以保障家庭健康和幸福, 包括关于计划生育的知识和辅导在内。

## 10.0 概况

巴布亚新几内亚的全国教育系统包括一) 一般教育, 二) 就业前教育和培训, 以及三) 就业实地培训。在教育部, 国家教育部 (NDOE) 负责制定和协调国家政策和计划的执行; 通过规划、各类专业服务和规范支持省级教育; 管理初级教师的职前培训; 调控课程; 分发学校费用补贴; 及管理教师工资; 教学服务委员会 (TSC) 是全国教育系统 (NES) 教师的雇主, 规定工资和就业条件, 批准教师聘任, 处理劳资关系。<sup>57</sup>

自 1993 年开始国家教育重大改革 10 年以来, 巴布亚新几内亚教育体系急剧扩大。政府改革的首要重点是提高各级教育的准入、公平性及学生保留率, 以此来支持千年发展目标和全民教育 (EFA) 实现普及初等教育 (UPE) 的目标——就巴布亚新几内亚情况而言, 就是要普及九年基础教育 (三年制学前教育和六年小学教育)。

表 3:

教育<sup>58</sup> 2000 年

在 10 岁及以上人口中所占比例 (%)	合计	男性	女性
具备识字能力的人口	56.2	61.2	50.9
曾经入学的人口	56.3	61.7	50.6
完成六年级学业的人口	38.3	42.9	33.4

第二次全国教育计划 (NEP 2 2005-2014 年) 于 2005 年启动, 旨在扩大基础教育招生, 即将招生人数从 2005 年的 957 000 人增加到 2014 年的 1 370 000 人, 并设定到 2012 年时普及小学一年级 6 岁儿童入学。基础教育阶段的学生保留率仍然是一个主要问题, 因为 1998 年招收的一年级学生中, 只有 53% 的儿童在 2003 年时读完了六年级 (与 1993 年的 61% 相比, 有所下降)。基础教育年龄组里, 大约 30% 的儿童没有上学, 多达 19% 的儿童从未上过学。<sup>59</sup>

教育数据显示, 在国家一级, 小学入学率还是相当高的, 虽然远不能达到普及水平, 但也到了 81%, 但在一些省份, 小学入学率已低于 60%。最近的教育改革将基础教育延长至八年级, 并为 6 岁儿童增加了一个预科

<sup>57</sup> 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》, 亚洲开发银行, 澳大利亚国际开发署, 世界银行, 2007 年。

<sup>58</sup> 2000 年人口普查。

<sup>59</sup> 同上。

级。这些改革应增加七年级和八年级学生的就学场所，加快实现普及小学教育的目标。

### 10.1 普及初等教育

在各级教育中，男性人数仍然多于女性人数。小学教育中，男性毛入学率是 81.6%，而女性则低至 73.0%。中学教育中，男性毛入学率是 25.2 %，而女性仅为 19.9%。2003 年，全国各省基础教育阶段女生占的比例在 44%到 46%之间，到十年级时，这一比例下降到平均 40%，而在十一年级和十二年级，这一比例为 35%，与 10 年前相比，情况并没有明显不同。提供义务教育是确保女童在早期教育阶段受到同等重视和不受歧视的关键所在。但是在巴布亚新几内亚，中学与小学都不是义务性的，对男孩女童而言都是如此。

表 4: 教育进步, 1996-2000 年<sup>60</sup>

在 10 岁及以上人口中所占比例 (%)	总计		男性		女性	
	1996 年	2000 年	1996 年	2000 年	1996 年	2000 年
具备识字能力的人口	50.5	56.2	57.3	61.2	43.1	50.9
曾经入学的人口	64.2	56.3	71.7	61.7	56.1	50.6
完成六年级学业的人口	36.9	38.3	41.7	42.9	31.8	33.4

### 10.2 女童教育

2003 年通过了一项性别教育政策，目的是加强国家人口政策战略，通过全民教育改善生活质量。法律和政策框架表明了政府对人权、两性平等和赋予妇女权力的承诺，但仍然有一些亟待解决的挑战。如教育和识字水平仍然很低，农村妇女尤其如此。从 1970 年代起，普及小学教育就一直是重要目标，但似乎现在还远远没有实现。学校教育并不具有强制义务性。

识字水平可视为衡量教育成就的一种手段，尽管这一水平在 1980 年代和 1990 年代逐步提高，但总体水平仍然很低，尤其是成人（15 岁以上）的识字能力。在教育和识字能力上有着显明的性别差距，但最近的迹象表明，年轻女性（15-24 岁）正在赶上其男性同龄人的水平，这里有部分原因就是男性识字能力的下降。与 15-24 岁的青年相比来，年龄更大的成人在识字能力方面表现出更大的性别差异，男性明显比女性占优势。

总体而言，政府正在努力加快女童教育，以符合其两性平等的政策，巴布亚新几内亚有 6 个省份参加了“加快女童教育”的全球倡议。然而，女童不上学或辍学的情况仍然存在，这可以归因如下：

- 研究表明，女童参与教育程度低的情况是由若干因素引起的，包括学费、贫困和安全问题；

<sup>60</sup> 资料来源：国家统计局（2002 年），社区资料系统；2000 年全国人口普查。

- 日益恶化的贫困水平使得支付学费越来越成为很多家庭和家长的难题，他们不愿或无法支付学费，尤其是为女童支付学费；
- 许多社区都认为教育对男孩要比对女童更为重要，部分原因是女童结婚后，便不再被视为是家庭和宗族的一种资源。特别是在高地地区，女童仍然在很小的时候结婚，因为认定她们日后要成为家庭主妇，所以往往将其留在家里。
- 这显然对中学阶段女童的保留率产生了消极影响。在各省，中学（数量较少）离小学平均有 4 个小时的距离，在贫困地区，这一距离大约为 5 个小时，在偏远地区则达到 6 个小时。
- 卫生条件差和不友善的环境迫使女童离开学校。在一些学校，女童对与男孩共用厕所抱有怨言，因为这使她们更易受到虐待。有些女童还会受到教师的性虐待。
- 许多农村地区的女童受到基于性别的暴力，比如受到男青年（被称为“蒸汽团体”）的口头性骚扰，这些男青年因为药物或酒精而变得极度亢奋。<sup>61</sup>
- 歧视仍然普遍存在于学校，女童和妇女会因为怀孕而受到驱逐，因为没有禁止将怀孕女生驱逐出校的规定，所以这种歧视长期存在。

### 10.3 高等教育和雇用前教育领域

2007 年共登记招收了 11 170 名全日制学生。其中，6 921 人（62%）是男生，4 249 人（38%）是女生。相比 2006 年的 13 750 人，共减少了 2 337 人。此外，男女入学人数都有所下降。这种下降主要是由于某些教育机构招生不足或无法获得某些机构的完整数据。虽然女性在高等教育层次所占的比例仍然偏低，但接受高等教育奖学金援助计划的女生比例已从高中阶段的 34% 上升到了 41.8%。但是授予的奖学金仍然体现了传统的性别定型观念，护理院校的女生得到的奖学金最高，而技术学院的女生得到的最低。<sup>62</sup>

表 5：2001 年-2007 年全日制高等教育机构学生入学情况<sup>63</sup>

	2002 年		2003 年		2004 年		2005 年		2006 年		2007 年	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
大学	3 639	1 953	5 238	2 696	5 197	2 924	5 925	3 289	5 244	3 135	3 058	1 677

<sup>61</sup> 《女童的发展规划及其福利》，2004 年，儿童基金会。

<sup>62</sup> 2003 年国家教育部学校人口普查。

<sup>63</sup> 巴布亚新几内亚高等教育统计数字，2007 年巴布亚新几内亚政府。

	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
师范院校	1 399	820	1 369	1 167	1 161	1 132	1 310	1 186	1 363	1 192	1 204	1 091
技术院校	1 245	297	1 271	319	1 239	372	1 250	405	1 013	217	1 358	302
商业院校	250	398	379	401	438	422	359	336	369	286	700	667
护理院校	115	305	128	273	132	351	111	296	75	194	128	361
<b>合计</b>	<b>6 548</b>	<b>3 872</b>	<b>8 365</b>	<b>4 856</b>	<b>8 067</b>	<b>5 501</b>	<b>8 955</b>	<b>5 512</b>	<b>8 064</b>	<b>5 024</b>	<b>7 448</b>	<b>4 098</b>

**大学:** 巴布亚新几内亚共有 4 个公立大学和 2 个私立大学。所有这 6 所大学的学生都能得到政府的资金援助，此外，公立大学还能在人员配置、资产、维修以及一些业务费用方面获得充足的预算拨款。

**表 6: 按机构类型分列的男女生入学分布比例<sup>64</sup>**

教育机构	男生 %	女生 %
大学	65	35
师范院校	52	48
技术院校	81	19
商业院校	51	49
护理院校	22	78

**初级师范院校:** 共有 6 所教堂举办的初级师范院校和 1 所政府举办的初级师范院校。现有 4 所隶属于大学：马当 (Madang) 和巴罗布初级师范学院 (Balob) 隶属于戈罗卡大学 (University of Goroka)，圣本尼迪克 (St. Benedict) 和卡巴罗 (Kabaleo) 初级师范学院隶属于圣言大学 (Divine Word University)。

七所师范院校中有五所共有 2 283 名学生 (占全日制在校生的 21%)，其中有 1 198 名男生 (52%) 和 1 085 名女生 (48%)。<sup>65</sup>

**技术和商业院校:** 有 4 所国家技术院校和 3 所国家商业学院。国家教育部 (NDOE) 负责提供中央支持服务 (包括管理和协调、研究、课程及视察服务)、人员安置、资金拨款和维护服务。其他的资源则主要通过收费的方式获得。职业中心的主要利益攸关方与中学的大致相同，国家和省两级政府对其承担相同的责任，教会机构和社区则可以在管理这些中心上发挥更为积极的作用。

政府主要通过高等教育办公室资助奖学金持有者参加技术培训证书课程，而家长和相关行业则为自费学生付

<sup>64</sup> 同上。

<sup>65</sup> 同上。

费。技术院校最近也已配备成为全国学徒技能测试委员会（NATTB）能力测试方案的主要测试中心。全国有 3 所国立商学院，2007 年这 3 所商学院共有 1 367 名学生，其中有 700 名男生（51%）和 667 名女生（49%），男女生比例分布均匀，这表明男女学生都偏爱商业课程。五所技术院校的总在校人数是 1 495，占到了全日制学生总数的 13%，包括 1 208 名男生（81%）和 287 名女生（19%）。

**护理院校和其他单一职业院校：** 一些职业教育机构，如国家卫生部各机构和教会机构下属的护理院校，与关键利益攸关方的关系类似于小学教师院校。这些学校的学生同样主要是通过政府资助或自费的方式就读。全国共有 7 所护理院校，共 488 名学生，其中有 128 名男生（26%）和 360 名女生（74%）。

**表 7：按类型、主办方、性别分列的高等教育机构入学情况汇总**

**政府奖学金    非政府奖学金    外国政府奖学金    自费或私人/法人赞助**

<b>教育机构</b>	<b>男生</b>	<b>女生</b>	<b>男生</b>	<b>女生</b>	<b>男生</b>	<b>女生</b>	<b>男生</b>	<b>女生</b>
大学	898	362	453	200	112	125	104	99
师范院校	580	495	473	524	151	72		
商业院校	99	87	570	540	37	40		
技术院校	259	37	1 042	247	57	18		
护理院校	98	282	30	78				1
<b>合计</b>	<b>1 932</b>	<b>1 259</b>	<b>2 568</b>	<b>1 589</b>	<b>657</b>	<b>255</b>	<b>104</b>	<b>100</b>

#### 10.4 教师职业

2002 年，参与各级教师培训的女性比例依次为：参加学前教育培训的女性，41%；参加小学培训的女性，45%；参加职业培训的女性，30%；参加技术培训的女性，25%。2004 年，职业中心共有 13 860 名学生，其中 3 850 名（27.8%）是女性。<sup>66</sup>

从事较低层次教师职业的以妇女为主，虽然女教师在基础教育中的比例由 35% 上升至 41%，但在中学教育领域，这一比例只是从 34% 略微上升至 35%。<sup>67</sup>在学前教育方面，教师人数增加了 843%，从 1997 年的 801 人增加至 2002 年的 7 553 人，其中女教师的比例为 41%；在小学方面，同期教师人数只增加了 2.8%，从 1997 年的 16 140 名增加到 2002 年的 16 596 名，其中女教师的比例为 39%；在中学方面，教师人数略有增加，女

<sup>66</sup> 技术和职业教育培训司， 国家教育部。

<sup>67</sup> 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》，亚洲开发银行，澳大利亚国际开发署，世界银行，2007 年。

教师的比例为 2.1%；而在职业和技术领域，教师人数亦有增加，其中女教师的比例都占到了 30%。<sup>68</sup>

在高等教育方面，2007 年在各大学中有 39 位女性国家全职教学人员，全职男性工作人员则为 202 位。师范院校中有 76 名男性全职国家工作人员，36 女性教学人员。商业和技术院校一共有 88 名男性全职国家工作人员和 55 名女性全职国家工作人员，而护理院校则有 19 名全职男性人员和 28 名全职国家女教师。

教育部门的领导岗位绝大部分由男性主导，教育部的研究发现，女教师拒绝晋升机会，因为担心这会引发她们丈夫更为激烈的行为。

### 10.5 性别和教育政策：2003-2008 年教育能力建设项目方案（ECBP）

在过去十年中，巴布亚新几内亚的教育部门一直在实施一项教育改革议程（ERA），其目标是普及基础教育，提高人口识字能力和发展终身技能。此项改革开始于 1995 年，已经为正规学校教育做出了重大贡献，具体体现在实现了更高的入学率和保留率、改进了课程、提高了教师培训、制定了本地基础教育方案。但是，学校层面的改革尚未得到机构改革的配合，而这些机构改革可以使扩大的教育系统得到适当的规划和资金。

两性平等政策旨在组织变革的背景下，在教育体系的不同层次中，解决与获取资源、信息和决策有关的问题。教育能力建设项目方案支持为实现这些方面的公平而开展的努力，特别是与两性平等有关的活动。两性平等政策的主要目标是：提高妇女受教育的机会，促进妇女参与各级决策过程并起到领导作用。教育能力建设项目方案有助于实现主要政策目标，因为它的重点是审查和加强教育部的组织能力，改进人力资源管理的程序和做法，这些改进将有助于确保适当考虑妇女和男子的需求、优先事项、优势及利益。

教育能力建设项目方案的整体性别战略以方案中开展的各种性别主流化活动为挤出，并协助教育部将性别主流化纳入到其工作中。性别主流化要求参与该方案的每个人都理解并致力于实现这一目标。在教育能力建设项目方案各项活动的每一个环节，包括规划、实施、监测和评价活动，都要考虑到妇女和男子、女童和男孩的不同需求，并本着实现两性平等的精神来处理这些问题。该方案的性别战略尤其侧重于以下几个方面：

- 改善成员组成和参与过程中的两性平衡。
- 赋予妇女权力，使其充分发挥潜力。
- 确保所有的资料、通信和媒体对性别问题高度敏感并促进两性平等。

---

<sup>68</sup> 同上。

- 通过地区综合管理项目提高学校社区对性别问题的回应程度；通过制定关于“教育政策中的两性平等”的行动计划来提高高级教育管理人员对性别问题的回应程度，该行动计划将把性别问题变成教育部所有活动的主流。
- 确保促进两性平等的的数据收集和分析工作以及对性别问题有敏感认识的监测和评价工作。包括收集按性别开列的数据，确保能通过分析确定性别问题，开发对性别问题有敏感认识的指标用于监测该方案和国家教育方案的成果。

## 第 11 条 就业

1. 缔约各国应采取一切适当措施，消除在就业方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上享有相同权利，特别是：

(a) 人人有不可剥夺的工作权利；

(b) 享有相同就业机会的权利，包括在就业方面相同的甄选标准；

(c) 享有自由选择专业和职业，升级和工作保障，一切工作福利和服务条件，接受职业训练和再训练，包括实习训练、高等职业训练和经常训练的权利；

(d) 同样价值的工作享有同等报酬（包括福利）、平等待遇的权利，在评定工作的表现方面，享有平等待遇的权利；

(e) 享有社会保障的权利，特别是在退休、失业、疾病、残废和老年或其他丧失工作能力的情况下，以及享有带薪假的权利；

(f) 在工作条件中享有健康和安全保障，包括保障生育机能的权利。

2. 为了防止以结婚或生育为由歧视妇女，并确保其工作的有效权利，缔约国应采取适当措施：

(a) 禁止以怀孕或产假为理由予以解雇，以及以婚姻状况为理由予以解雇的歧视，违反规定者得受处分；

(b) 实施带薪产假或具有同等社会福利的产假，不丧失原有工作、年资或社会津贴；

(c) 鼓励提供必要的辅助性社会服务，特别是通过促进建立和发展托儿设施系统，使父母得以兼顾家庭义务和工作责任并参与公共生活；

(d) 对于怀孕期间从事确实有害于健康的工作的妇女，给予特别保护。



3. 应参照科技知识，定期审查与本条所包涵的内容有关的保护性法律，必要时应加以修订、废止或推广。

**11.0** 第 11 条规定，缔约国有义务消除就业中存在的歧视。巴布亚新几内亚妇女在就业方面享有许多与男子同等的权利，然而，巴布亚新几内亚就业法律也有许多方面歧视妇女，不符合《消除对妇女歧视公约》，比如就业法中没有禁止歧视的条款。法律禁止妇女从事煤矿夜班的工作，也禁止她们从事重体力劳动。虽然这些保护性规定是特例，但它们还是限制了妇女自由选择职业的自主权。

在产假方面，比起私营部门给予的最低标准，巴布亚新几内亚公共服务部门提供的津贴更多一些。但是这些部门都没有完全符合《消除对妇女歧视公约》和国际劳工组织所规定的 14 周带薪产假的标准。公共服务部门的女公务员有权享有 12 周的产假，其中 6 周是全薪。

私营部门也提供了 12 周的假期，但没有任何报酬。如果批准的产假逾期，则会被解雇，这种情况使得妇女在要求（或选择）更长产假时，很难获得工作保障，因此，要进一步加强妇女的保护，防止这种情况发生。

虽然法律规定了雇主的一般责任，要求他们提供安全的工作条件，但巴布亚新几内亚尚没有实施任何具体的保护孕妇工人健康的措施。规定为哺乳母亲提供每天两次的半小时的休息时间，然而，仅这些条件并不能让哺乳母亲在幼儿的需求与工作要求之间实现平衡。同时，巴布亚新几内亚还没有任何国家或雇主资助的托儿设施，这可能加剧了哺乳母亲在工作场所中面临的困难。

公共部门会提供性骚扰方面的保护，但是，在此方面，《就业法》中并没有任何针对私营部门工人的补救措施。

### 11.1 经济参与

劳动力正以每年 2.6% 的速度增长，预计未来的增长速度还要更快。只有 15% 的劳动力从事正规工资的工作，其中妇女仅占 5%。根据 2000 年人口普查的定义，所有年龄超过 10 岁且从事经济活动的人都被视为劳动力，包括那些从事温饱型农业的人，按照这一定义，男女劳动力所占的比例分别为 68% 和 67%。在城市部门，男女劳动力参与率分别为 58% 和 36%。

在农村部门，妇女劳动力参与率更高，几乎达到了 71%，男子则为 70%。农村地区，妇女从事温饱型工作的比例则更高，达到了 77.5%，而男子则为 66%。

以国际标准来看，巴布亚新几内亚农村部门妇女劳动力参与率和就业率是非常高的，特别是高地地区的 5 个省，但这是基于这一事实，即大多数妇女（和男子）在这一部门从事温饱型的农业和/或捕鱼工作（家庭消费），因而从技术上讲，他们属于就业人员。

## 第 12 条 保健

1. 缔约各国应采取一切适当措施，消除在保健方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上取得各种保健服务，包括有关计划生育的保健服务。
2. 尽管有上文第 1 款的规定，缔约各国应保证为妇女提供有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务，于必要时给予免费服务，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。

**12.0** 缔约国必须确保妇女获得卫生保健服务，包括与计划生育有关的服务。在巴布亚新几内亚，对妇女健康产生不利影响的最主要的三个领域是：生殖和产妇保健；艾滋病毒/艾滋病以及基于性别的暴力。

### 12.1 2001-2010 年全国保健计划 “2010 年保健愿景”

自 1990 年代以来保健状况整体恶化，这部分归因于不履行公共保健制度的情况日益严重，特别是在农村地区和区级地区。2001 年的一项审查发现，农村卫生服务正处于“缓慢瓦解和崩溃”的状态。

该计划确定了要实现的目标和指标，以衡量 5 个主要领域所取得的进展，包括公共卫生保健服务，优先处理以下方面：（一）免疫接种，（二）疟疾控制，（三）安全孕产，（四）性传播疾病（STI）和艾滋病毒及艾滋病，（五）结核病控制。由公共部门负担经费的卫生人力的整体规模在 1988 年至 2004 年间增长了 36%，即从 9 082 人增加到 12 355 人。2004 年，将近 85% 的卫生工作人员是由四类骨干人员组成：医生、卫生保健推广官员、护士和社区卫生工作者。<sup>69</sup>

联合国系统的支持将主要侧重于加强公共卫生保健服务及其五个主要部分：儿童保健（儿童生存）、产妇保健（生殖保健和安全孕产）、疾病预防/控制、环境健康及健康促进。另外还会侧重于加强领导和管理两方面的改革，以期在省一级实现卫生部的公众保健战略指导和组织绩效。

### 12.2 生殖健康和产妇保健

巴布亚新几内亚的疾病负担主要是高孕产妇死亡率和高婴儿死亡率以及各种传染病，约占疾病负担的 60%。总生育率（TFRs）很高；据估计，2000 年所有 15-49 岁妇女的生育率为 4.6 胎，低于 1980 年的 5.4 胎。但全国只有一半的孕妇获得了熟练保健人员提供的接生帮助。每年大约 500 名妇女死于怀孕或分娩并发症，90% 的人在家里生产，而不是去正规的卫生保健系统就医。另有 15 000 名妇女因类似的并发症导致生理出现严重缺陷。<sup>70</sup>

<sup>69</sup> 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》，亚洲开发银行，澳大利亚国际开发署，世界银行，2007 年。

<sup>70</sup> 《女童的发展规划及其福利》，2004 年，儿童基金会。

此外，还必须注意到，很大比例的儿童由 20-34 岁年龄段以外的妇女所生。少女怀孕的现象很普遍，生育间隔和计划生育工作执行不力。全国的孕产妇死亡率达到每 100 000 例活产中即有 300 人死亡，是西太平洋地区孕产妇死亡率最高的国家之一。卫生保健政策的目的是改善妇女的健康状况。目前，所有的产前和分娩服务已经停止了收费，《卫生部门改进方案》（HSIP）也于 2004 年启动，以贯彻国家卫生政策。

在巴布亚新几内亚，堕胎属于刑事犯罪行为，会受到 7 年监禁的刑罚，即使是为挽救母亲生命而实施的堕胎也不例外。如果不能将堕胎除罪化，不能为需要堕胎的妇女提供安全便利的设施，就会使这些妇女以及堕胎失败后生出来的孩子的健康受到威胁，因为有研究表明，一旦母亲死亡（包括由于不安全的人工流产导致的死亡），那么 5 岁以下儿童幸存下来的可能性就会大大减少。

卫生部与世界卫生组织、儿童基金会和联合国人口基金正携手合作，为卫生工作者提供培训并为加强卫生系统而努力，实施儿童生存的一揽子措施，尤其是儿童保健（千年发展目标 4）、妇女保健、安全孕产和生殖保健（包括青少年生殖健康）（千年发展目标 5）及营养方面的问题。特别值得一提的是，他们开展合作，推动“全国保健计划”取得成果，从而“加强家庭保健服务，使其包含医疗预防和干预，促进母亲和儿童的健康”。

在巴布亚新几内亚，母亲承受了与其自身不成比例的照顾孩子的沉重负担，这至少违反了《消除对妇女歧视公约》的两个原则，即缔约国及其发展规划必须提供各种服务，以满足妇女作为女性的需求；缔约国及其发展规划必须提高人们的认识，使人们理解母性的社会功能，认识到抚养教育孩子是男子和妇女的共同责任。

### 12.3 营养

由于营养不良和高出生率，母亲的体重会随着孩子数目的增多而下降，长期母乳喂养会使母亲损失身体脂肪。平均哺乳期是 43 个月，几乎没有实行计划生育，也没有遵循孩子之间的年龄间隔至少需 3 年的要求。许多妇女无法按照不同的饮食要求满足其怀孕需要，特别是在怀孕早期无法获得足够的营养素和蛋白质。营养不良儿童成年后更易出现身材矮小的情况，学习成果较差，也更易生出较小的婴儿，营养不良还往往与成年后较低的经济地位相关联。

### 12.4 艾滋病毒/艾滋病和性传播疾病（STIs）

在太平洋岛屿地区，巴布亚新几内亚的艾滋病毒感染率是最高的。巴布亚新几内亚议会最近通过了《艾滋病毒预防和管理法》，为受害者提供保护，反对羞辱和歧视，同时确定故意传播病毒构成一种犯罪。一些省份还在小学高年级开设了包含艾滋病毒/艾滋病等专题在内的人口教育课程。

在巴布亚新几内亚，艾滋病毒流行主要是由于异性间性行为传染，在被检测到的病例中，这种情况占到了 90%。自从 1987 年报告第一个病例以来，巴布亚新几内亚被感染的男子和妇女的比例大致相等。在一种妇女

在性关系上几乎没有发言权且经常易受到暴力性剥削的文化中，已婚妇女被感染的可能性很大，因为她们的丈夫会将病毒传染给她们。在巴布亚新几内亚，她们占到了新感染病例中的一半。

通过男女的循环流动，这种流行病已很快蔓延到了农村地区。尽管国家数据收集系统偏重于城市地区，但巴布亚新几内亚的艾滋病毒/艾滋病传播已成为一个非常严重的农村问题。2002年世界银行的评估说明了这一农村趋向：<sup>71</sup>“在莫尔兹比港，这种病毒已经深深蔓延至其总人口中，在15至49岁人口中，患病率高达3%到4%，远远超过其他城市地区的2%和农村地区的1%。但是，在看待这一患病率差别时，必须明白这个国家仍然有83%的农村人口。因此，所有感染者中有70%是农村人口（尽管发病率较低），有15%在莫尔兹比港，其余15%在其他城市地区。比较城市/农村的病例分布情况，从间接估计中可以明显看出，大约70%的已知病例是在莫尔兹比港检测到的，因为艾滋病毒检测在莫尔兹比港总医院极为常见，但在农村地区却仍然十分有限。

表 8：1987-2006 年 12 月 31 日巴布亚新几内亚发现的艾滋病毒/艾滋病感染情况<sup>72</sup>

#### 诊断年份和病例报告

年份	男性	女性	未说明性别	合计
1987 年	2	4	0	6
1988 年	8	5	0	13
1989 年	11	7	0	18
1990 年	24	12	0	36
1991 年	17	16	2	35
1992 年	12	18	0	30
1993 年	19	21	0	40
1994 年	42	31	1	74
1995 年	68	57	1	126
1996 年	94	96	2	192
1997 年	173	174	1	348
1998 年	331	307	23	661
1999 年	418	335	37	790
2000 年	598	448	27	1 073
2001 年	642	615	56	1 313
2002 年	840	796	78	1 714

<sup>71</sup> 世界银行，2002 年。

<sup>72</sup> 国家艾滋病委员会秘书处和卫生部，艾滋病毒/艾滋病季度报告，2006 年 12 月。

年份	男性	女性	未说明性别	合计
2003 年	1 058	1 137	121	2 316
2004 年	1 152	1 193	284	2 629
2005 年	1 310	1 587	156	3 053
2006 年	1 711	1 965	341	4 017
<b>合计</b>	<b>8 530</b>	<b>8 824</b>	<b>1 130</b>	<b>18 484</b>
百分比%	<b>46.15</b>	<b>47.74</b>	<b>6.11</b>	

由于教育水平低，识字能力差，人们对艾滋病病毒/艾滋病威胁的认识还十分有限，尤其是农村地区的人们。由于妇女获得的权力有限且男女高度不平等，这一问题变得更加复杂。另一个因素是道德方面的担心，基督教价值观干扰了公共健康事务，因此，派发的避孕套严重不足，获得避孕套的渠道非常有限，这种情形在大多数农村地区更为严重。另外这个问题并没有被放在优先解决的事项里，决策层对艾滋病病毒/艾滋病的威胁过于轻视，这给多部门有效应对此问题带来了难度。<sup>73</sup>

**表 9：2006 年按月报告的新的艾滋病病毒与艾滋病感染情况<sup>74</sup>**

检测月份	男性	百分比%	女性	百分比%	未说明性别	百分比%	合计	百分比%
1 月	152	8.88	164	8.35	38	11.14	354	8.81
2 月	154	9.00	170	8.65	32	9.38	356	8.86
3 月	182	10.64	223	11.35	57	16.72	462	11.50
4 月	108	6.31	128	6.51	58	17.01	294	7.32
5 月	121	7.07	174	8.85	38	11.14	333	8.29
6 月	175	10.23	161	8.19	19	5.57	355	8.84
7 月	169	9.88	195	9.92	29	8.50	393	9.78
8 月	186	10.87	193	9.82	15	4.40	394	9.81
9 月	50	2.92	57	2.90	7	2.05	114	2.84
10 月	44	2.57	47	2.39	2	0.59	93	2.32
11 月	63	3.68	80	4.07	5	1.47	148	3.68
12 月	45	2.63	70	3.56	5	1.47	120	2.99
未知	262	15.31	303	15.42	36	10.56	601	14.96
<b>合计</b>	<b>1 711</b>		<b>1 965</b>		<b>341</b>		<b>4 017</b>	

<sup>73</sup> 千年发展目标：2004 年巴布亚新几内亚进度报告。

<sup>74</sup> 国家艾滋病委员会秘书处和卫生部艾滋病病毒/艾滋病季度报告，2006 年 12 月。

导致该流行病的蔓延的因素包括：高比例的多重并行性伙伴关系；青年人较早开始性生活，尤其是女童；以及年轻妇女和老年男子之间的性伙伴关系。高频率侵害妇女的性暴力和性胁迫行为加上高发的异性性接触传染，还有很少使用避孕套的做法，都加剧了这一问题。澳大利亚国际开发署的预测表明，如果缺乏有效的干预，到 2025 年时，感染这种病毒的人数可能会增加到 50 多万，或者会占到成年人口的 10%。但是，如果实施了有效的干预措施，那么到 2025 年是可以将潜在的受艾滋病毒感染的的人口减少近 3 倍，即只增加到 20 万，或占成年人口的 4%。<sup>75</sup>

不平等的两性关系和有偏见的性别规范不仅阻碍女童和妇女获得信息，限制她们在治疗性传播疾病方面的主动性，阻止她们与男性商讨安全的性行为，而且还造成了性伙伴关系上的极度不平等。在性和性行为方面的知识差距以及在获取相关信息上的文化禁忌使得男女都无法去选择安全的性行为。在艾滋病毒问题上，妇女承受着与其自身不成比例的重负，比如承担护理工作，遭受比男性更严重的羞辱和歧视，以及伴侣的暴力侵害。巴布亚新几内亚农村地区的人们信息闭塞，没有受过良好教育，使用医疗卫生设施落后，难以获得干净的水和卫生环境，也很难有机会接触媒体，他们的安全套使用率很低，获得其他政府服务的机会也很少。

在农村社区，人们没有阻止艾滋病毒传播的最起码工具。<sup>76</sup>

#### 12.4.1 《艾滋病毒/艾滋病管理和预防法》

该法案目前已生效，并针对与艾滋病毒/艾滋病有关的歧视提供补救措施。比如减少下面提到可能出现的歧视情况，包括：女性因被认为是妓女而受到不公平待遇，认定妓女就是主要的艾滋病毒传播人；或者如果被谣传为是同性恋的人交往，就会被认为患有艾滋病；艾滋病毒/艾滋病是由外籍同性恋者传入本国的；或者如果携带或分发避孕套，就推定此人患有艾滋病毒/艾滋病或与艾滋病毒携带者交往。该法还规定，阻挠人们获得免受艾滋病毒感染措施的行为是非法的：（第 11 条），拥有避孕套是一种明确的免受感染的保护措施。鉴于目前所报告的情况，即警察将拥有避孕套视作许多违法犯罪活动的证据，这一规定很可能有助于法庭诉讼。

#### 12.4.2 《巴布亚新几内亚 2006-2010 年国家抗击艾滋病毒/艾滋病战略计划（NSP）》

该计划确认，性别是影响这一流行病和国家应对措施的关键因素。政策框架所要解决的正是性别不平等，包括：妇女和女童比男性更容易感染艾滋病毒，但因为处于不独立的地位，她们无法更好地保护自己。该战略计划通过以下方式促进两性平等：帮助妇女获得预防、治疗和护理，加强妇女的领导，提高妇女和青少年保护自己的能力和减少对男人的依赖，建立伙伴关系以减少性别不平等，在所有艾滋病毒和艾滋病防治活动

<sup>75</sup> 巴布亚新几内亚政府/联合国发展系统：《2008-2012 年联合国巴布亚新几内亚国家方案：伙伴关系促进国家建设》。

<sup>76</sup> 《女童的发展规划及其福利》，2004 年，儿童基金会。

中纳入性别观点。基于性别的暴力，包括身体和性侵害，被视为妇女和女童感染风险的主要来源，因此需要在规划中重点对待。

该战略规划<sup>77</sup>指出，“对艾滋病毒感染者的照顾几乎不存在，只有教会的卫生服务机构在开展以社区为基础的照顾方案。”它还指出，“许多文化群体都有着这样的共同之处，即男女不平等，具体体现为男性在家庭、家族和社区决策中占主导地位。”因此，他们不公平地把传播艾滋病的责任归咎于妇女。“**性别歧视加剧了性传播疾病的蔓延，掩盖了真正的社会关系，使女童感染这种疾病，并使她们承受最多谴责；由于这种歧视，人们往往不能正确认识到妇女才是被感染的高风险人群，结果，公共健康受到了拖累。**”

国家艾滋病委员会秘书处是将性别观点纳入所有部门艾滋病毒/艾滋病防治活动中的牵头机构，它提供相关机制和人员培训，确保在规划、实施、监测和反馈评估中纳入性别问题。作为战略计划的配套文件，雄心勃勃的《2006-2010 年国家两性平等政策（NGP）和艾滋病毒和艾滋病计划》已于 2007 年 12 月启动，该计划明确说明了性别对于影响这一流行病和国家应对措施极端重要性。国家两性平等政策确定了 8 大关键政策领域：男女不平等、性别主流化、基于性别的暴力、贫困、关于男性的问题，羞辱歧视与风险，照顾责任以及青年人。《两性工作计划》似乎没有被纳入 2008 年的发展预算，因此没有很好地融入 2008 年的工作计划。<sup>78</sup>

12.4.3 “巴布亚新几内亚受艾滋病毒和艾滋病影响的妇女”组织（WABHA PNG）是一个新成立的受艾滋病毒感染妇女全国网络，于 2007 年 11 月推出。该组织有组织结构和工作计划，处理的问题包括：预防母婴传播、防止基于性别的暴力及防止羞辱和歧视。该组织计划雇用一名协调员，并加强其核心工作组，然后将工作扩大到其他省份。

#### 12.4.4 性传播感染 (STIs)

除了艾滋病毒/艾滋病的广泛流行外，巴布亚新几内亚的性传播感染率也极高。根据 2000 年艾滋病毒和性传播感染共识讲习班上的信息，每年新出现超过 100 万例的性传播感染情况，其中三分之二属于衣原体感染。有两个重要因素导致了这种情况：一是性传播疾病在巴布亚新几内亚出现的时间较迟，没有广泛实施男性包皮环切手术，这使得性传播感染居高不下，包括艾滋病毒感染；另一个因素是很难获得也很少使用避孕套，正如千年发展目标报告中所述，“（避孕套）分发量严重不足，特别是在农村地区”，而巴布亚新几内亚有 83% 左右的人口在农村地区。<sup>79</sup>

<sup>77</sup> 国家战略计划。

<sup>78</sup> 巴布亚新几内亚 2008 年关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议报告。

<sup>79</sup> 《巴布亚新几内亚受艾滋病毒/艾滋病感染的家庭和儿童以及其他弱势儿童》，澳大利亚国际开发署委托研究报告，2002 年。

在男性和女性当中，性传播感染的情况都很严重。1997年一份关于莫尔斯比港和莱城性工作者的调查发现，这些人感染衣原体（31%），罹患梅毒（32%）和淋病（36%）的人数极多。对居住在东部高地二级公路地区的妇女的抽样调查发现，此地衣原体感染率与上述地区接近，达到了26.5%，但梅毒感染较低，只有4%，淋病感染率也低一些，为18.2%。2005年巴布亚新几内亚医学研究所（PNGIMR，卫生部下属的法定机构）在波格拉（Porgera）开展的一项研究（自愿样本）显示，男性和女性的梅毒感染率都比较高，分别达到了6.9%和9.5%。<sup>80</sup>

## 12.5 基于性别的暴力

巴布亚新几内亚暴力侵害妇女和儿童的程度无疑带来了严重的健康问题。警察仍然把殴打妻子的行为视作“家庭问题”；男性占主导地位的农村法庭不会为受到殴打的妻子提供任何保护，处理强奸案时，仅给受害者的男性亲属提供赔偿。卫生部没有关于家庭暴力或强奸的国家政策或程序，为受虐待的受害者提供“安全之家”支助服务的机构极少，在莫尔兹比港之外，几乎没有为受害者及其孩子提供“避难所”的地方。很少有工作场所制定关于性骚扰问题的政策，也没有接受过最低程度培训的辅导员。

《卫生部家庭暴力议定书》已于2003年开始实施，它以简单的调查清单为基础，分为6个步骤。卫生工作者在询问有关家庭暴力的事件时，需要遵循某些条件，确保隐私，告知当事人她有得到保护的权利，提供治疗，与当事人一起商讨如何减少今后的风险，并在健康簿上记录妇女受到的伤害。每位卫生工作者都必须建立一个地方转诊网络，并记录在调查清单里面。已经制作和分发了教学海报及单独的宣传单，在健康促进活动中提供给男子和妇女或当事人个人。此外，还制作了一整套培训教材，在2004年期间，所有卫生工作和护理学院的老师都接受了关于如何使用这些教材的培训。

对于许多受虐待的妇女来说，她们最先做且往往只能做的事情是，寻求医疗服务来处理她们的伤势。因此，卫生部决定为身体上受虐待或被强奸的妇女成立以医院为基础的中心，在这些中心里她们可以秘密接受治疗、心理辅导和转诊，她们的丈夫无法找到她们，同时法医证据也能被迅速收集。它们通常被称为家庭支助中心（FSCs），由澳大利亚国际开发署、儿童基金会和无国界医生组织提供资金。

最好的模式是“一站式中心”，即在中心安排正式工作人员和训练有素的志愿者，现场提供理想的治疗、心理辅导和法律援助，还可以在这里完成录取警方口供的工作。这种中心能使妇女免受许多困难和危险，也能为她节省费用，这些都是她们寻访镇上其他机构时会遇到的问题。在紧急情况下，她们还能获得过夜住宿的帮助，然后再被转到底护所住更长时间。在这方面，目前拥有巴布亚新几内亚的最佳实践模式的是莱城（Lae）的安高医院（Angau），它自2001年以来开始运营。

<sup>80</sup> 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》，亚洲开发银行，澳大利亚国际开发署，世界银行，2007年。



目前医院正在使用的是“安全空间”模式，这种模式还无法提供足够的条件来实现“一站式”中心服务。戈罗卡（Goroka）和凯南图（Kainantu）医院的家庭支助中心只有一个房间，但它们都有自己的正式工作人员，志愿者的队伍也在扩大。这两个中心都由“家庭之声”来协调管理，“家庭之声”是一个非政府组织，致力于减少基于性别的暴力行为，为其他组织提供后续支持和沟通联系。

该地区尚无法提供安全住所或妇女庇护所。2007年，卫生部加大了工作力度，在所有省级医院提高、规范和扩大家庭支助中心，使议定书和转诊途径正式化，并实行了培训。

## 第 13 条 经济和社会生活

缔约各国应采取一切适当措施，消除在经济和社会生活的其他方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上有相同权利，特别是：

- (a) 领取家属津贴的权利；
- (b) 银行贷款、抵押和其他形式的金融信贷的权利；
- (c) 参与娱乐活动、运动和文化生活所有各方面的权利。

**13.0** 《消除对妇女歧视公约》第 13 条 (b) 款规定，应当给予妇女同样的权利，以获得银行贷款、抵押，以及其他形式的金融信贷。在巴布亚新几内亚，虽然妇女获得这些服务没有法律上的障碍，但是女性们仍然受到歧视，无法获得信贷和贷款来购买资产或做生意，因而妨碍了她们的自主权和自谋生计的能力。《消除对妇女歧视公约》第 13 条 (c) 款规定妇女享有参加娱乐活动、运动，以及其他文娱活动的平等权利，在这方面，巴布亚新几内亚并没有对妇女设定法律障碍。

### 13.1 妇女的经济生活

1996 至 2002 年间，巴布亚新几内亚每天的生活支出低于 1 美元的人的数量估计从 25% 增加到 40%——大多数在农村地区，且在女性为户主的家庭中比例最高。高地地区有较高的劳动力参与率，但这是因为妇女从事温饱型农业，她们在家里的农地和菜园里耕作，为家人提供食物。<sup>81</sup>

但对女性来说，正式的就业机会非常有限。从事正式且有收入的非农工作的劳动女性不到 5.7%，这是太平洋地区的最低水平，而相应的男性的比例是 15.2%。<sup>82</sup>要增加妇女在非传统经济活动中的参与度，还会遇到其他现实的约束。许多妇女完全陷入家务和传统活动中，除非她们的这些责任可以被减轻一些，否则她们再参

<sup>81</sup> 《2004 年千年发展目标报告》。

<sup>82</sup> 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》，亚洲开发银行，澳大利亚国际开发署，世界银行，2007 年。

与非传统经济活动只会变成一种“双重负担”。

妇女主要从事家务及温饱型农业活动。从独立以来至今的后殖民时代，已经有越来越多的女性接受教育，参与就业，但在全国劳动力市场上参与行政管理和做决策的女性代表还很少，在国家政治舞台上活跃的女性更是少之又少。

社会福利部在 2002 年开展的研究表明，女性在市场上出售新鲜产品和其他物品来满足她们家庭的紧急需求。妇女的收入和积蓄最常用于这些开销：学费、公交费用、补贴丈夫收入。她们的收入容易受到其家庭和宗族的控制和/或影响，因而她们很难存钱或进行再投资。

根据公司注册处的统计，正如预期的那样，从董事名单来看，正规经济部门的公司所有权几乎都由男性主导。公司注册处估计，在每周登记的 10 位申请人当中，女性签约成为董事会成员或公司董事的平均不超过 3 人。<sup>83</sup>

私营企业里女性企业家反映的一些问题，与处于同样职位的男性相似，比如即使启动资金到位，还是缺乏知识和能力去运作；但是妇女却面临着另外的文化障碍，即认为女性在商业活动中无法独立获得成功的观念。这种观念导致了家庭和整个社会都缺乏对女性企业家的支持，从而在市场上形成了有形的障碍。然而，不论是在城市地区还是在商业性农业中，都有一些妇女经营企业成功的例子。

### 13.2 自然资源开发

在巴布亚新几内亚的自然资源开发方面，暴露出的关键的性别问题就是缺乏公平，比如社区在分配矿区使用费带来的利益时，存在性别不平等的情况。举例来说，分给社区的现金利益，一般来说都是由男性宗族头目或老人获得。

《2007-2012 年妇女参与采矿业国家行动计划》在世界银行的支持下启动，它由矿业部牵头的跨部门技术团队起草，国家规划和监测部、社会发展部、环境部及总检察长都参与了这项工作。六个矿场<sup>84</sup>的性别发展官员都为该计划提供了信息，并对规划小组在这些矿场的咨询访问活动进行了协调。

《妇女参与采矿业国家行动计划》是一份综合性文件，从概念上讲，它将《中期发展战略》、千年发展目标、《北京行动纲要》和《太平洋行动纲要》以及巴布亚新几内亚的国际条约义务联系起来。该计划被认为是赋予妇女权力的项目。此外，《妇女参与采矿业国家行动计划》还希望让妇女有更多机会获得采矿收入。

该计划有 8 个目标，包括：

---

<sup>83</sup> 2006 年巴布亚新几内亚全国性别评估，亚洲开发银行。

<sup>84</sup> 奥克特迪（OK Tedi）、波尔盖拉（Progera）、隐谷（Hidden Valley）、利希尔（Lihir）、托鲁库马（Tolukuma）和凯南图（Kainantu）。

- 确保人们能获得且负担得起与社区的观念和准则相符的生殖保健服务，包括计划生育在内；
- 预防和控制结核病及性传播疾病（包括艾滋病毒）的发病，并尽量减少性传播疾病给家庭造成的社会和经济影响；
- 让女性在社区中有更多的机会参与并受益于经济、政治、社会和文化活动；
- 加强妇女协会在矿井关闭以后的运作能力；
- 确保社区能够维持生计；
- 促进和维护社区的安全、稳定与和平。

《妇女参与采矿业国家行动计划》之下的活动包括：鼓励女校招生（包括提供助学金）；通过公共教育提高人们对性别问题的认识；提供家庭手工业和小额信贷方面的培训；使男性更关注有关土地和文化方面的人权问题；教育男性和女性维护自己的权利，远离虐待和暴力。此外，它还促进畜牧业发展，推动多样化的食物和水果生产；并计划到 2012 年时，将 5% 的矿区使用费再分配给妇女。<sup>85</sup>

### 13.3 工商部促进两性平等的政策倡议

工商部已经制定了促进两性平等的配套政策和方案，并决定创造和促进有利的经济环境，推动有活力和有竞争力的私营企业发展。这些配套政策和方案包括《国家投资政策合卷本》（一、二、三卷）、《中小型企业》、《循环资金》、《小额信贷政策》、《服装和纺织品政策》，以及《合作政策》（于 2008 年提交给国家执行理事会核可和批准）。

《国家投资政策合卷本》第一卷以过去的成果为基础，给出了一个框架，旨在提供有利于商业和投资增长的环境。它的及时性体现在它为私营部门提供了发展所需的透明度、平等对待和一致性，使私营部门在巴布亚新几内亚投资时能够做出中期的战略决策。《国家投资政策合卷本》第二册审视了在巴布亚新几内亚进行投资的有利和不利条件。这种改革将为妇女提供更多的机会，使她们能参与到私营经济中来。

已制定了小额信贷政策，以支持金融机构和中小企业发展，为其提供有效的服务，使中小企业政策得以有效执行。这项政策的目标是建立一个框架来引导小额信贷机构（MFIs）加强能力，拓展再贷款机制。这样，小额信贷机构就能够支持和帮助正规和非正规企业的发展，尤其是那些当前由妇女所有和/或经营的、处于主流金融服务之外的企业。

<sup>85</sup> 联合国妇女发展基金，2007 年。

巴布亚新几内亚小额信贷业的发展过程（包括亚洲开发银行支持的小额信贷领域的干预措施，如小额信贷能力中心（MCC）），表明虽然两性平等不是该项目的明确目标，也没有被纳入项目设计，但女性在该领域的参与度还是很高的。有一些专门面向妇女的小额信贷方案，如戈罗卡（Goroka）的 *Liklik Dinau*（小额信贷）、路德发展服务组织支持的莱城（Lae） *Putim na Kisim*（存款和取款），以及全国 *Meri Dinau* 协会（妇女信贷协会）。其他方案，如巴布亚新几内亚可持续发展有限公司出资成立的 Koki 银行和布干维尔（Bougainville）的 *Haus Moni*，虽然没有专门针对妇女，但也拥有大量的女性储户。在这一行业上所获得的经验与国际经验是一致的：与男性相比，女性是更好的贷款还款人；女性作为小额信贷的受益者，更可能将效益转移到自己的家庭里。

### 13.4 妇女参与服装和纺织品行业

鉴于失业率，特别是妇女和青年失业率上升的趋势，国家规划和农村发展部发起了一个妇女纺织培训项目，从 2001 年起由贸易和工业部部长管理运营。该项目在 2001 至 2005 年的五年间由公共投资方案拨款，目标是提供基本的服装结构培训，使参训者能够开展小型的服装营业活动。自 2001 年以来，600 多名妇女和青年接受了培训。

### 13.5 女性参与非正规经济

农产品及蔬菜主要由妇女种植生产，妇女们因此得以进入现金经济。举例来说，在高地地区，女性在种植咖啡树时广泛应用其园艺技能，从而将她们的劳动从温饱型园艺扩展到经济作物种植。尽管如此，女性对现金经济的贡献却极少有现金回报，因为销售咖啡所得大部分都由男性保留。随着城镇的发展，对水果和蔬菜的需求更大，种植果蔬的乡村妇女就可以出售她们的产品，但与男性所得相比，她们的收入则少之又少。这就将妇女置于现金经济的边缘。

在非正规经济中，大多数女性都属于自营职业者，但这一点在制定积极政策时并没有得到承认。在许多女性看来，2004 年《非正规经济部门发展与管理法案》为她们打开了获得收入的大门。纺织品及花卉等领域已取得了一些进展，比如起草了非正规政策和工作规划。

已收集到的非正式经济方面的数据还十分有限，但能清楚地反映出非正规经济对于几乎未受正规教育的妇女的重要性。在非正规行业中，女性占到 63%，男性占 37%；而在这些妇女中，69% 的人已婚，平均年龄是 33 岁。大多数女性（41%）获得了基本的初等教育，约三分之一（32%）的女性没有受过正规教育，27% 的女性达到了六年级水平以上。这些女性中绝大多数（77%）是自营职业者，她们中有 69% 的人平均收入为每周 60.50 基那，这也是她们唯一的收入来源，但是她们每个人都要支撑平均有 7 个人的家庭。非正规经济部门中的妇女大约有一半已经从商 6 年以上。

最近一项关于马当省（Madang）路边女性摊贩的调查发现，她们收入的加权平均值比全国最低工资高三倍。

这些路边摊贩之所以能获得相对的经济成功，主要是因为她们有机会进入优质的族区土地且邻近要道。

女性在商业中所面临的一些限制如下所述：“妇女一直都被看成是辅助劳动力，而不是管理者”（布塔布·布朗（Bungtabu Brown），女商人）；“男性需要改变他们看待女性的方式，给女性权力，让她们自己决定如何使用自己挣来的钱”（凯西·如敏特（Cathy Rumint），银行业人士）。“由于货币市场变幻莫测，妇女很难获得金融资助。通常来说，对附属抵押品的要求会被一再强调，但却没人关心项目的可行性和相关妇女的管理水平。”（西西丽亚·库曼（Cecelia Kuman），银行业人士）。

### 13.6 贷款、抵押和信贷

妇女参与小型商业项目的主要障碍是，她们不能获得足够的信贷和银行机构的支持。大部分女性对土地或其他实质性资源不享有控制权或所有权，而银行通常需要这些东西作为贷款担保。

妇女获得金融信贷的机会非常有限。如果她们想从私人银行或金融机构获得贷款，就必须填写贷款申请表，除了提供资产所有权的确认件以外，还要附上三份工资单、一封雇主开的确认信，以及关于贷款目的的报价单或票据。由于绝大多数女性不是在正式发工资的地方工作，而且虽然她们有平等的合法权力来管理财产，但在土地所有权上她们历来受着歧视，因此贷款对她们来说非常困难。近年来，援助机构发起了大量的小额贷款计划，妇女接受培训后，可以接手管理事务并能在业务活动中传授知识给别的参与者。不过，这些项目在管理和可持续发展上还有难度，在偏远地区更是如此。

### 13.7 社会保障

巴布亚新几内亚没有社会保障网、失业保险或社会保障系统。在巴布亚新几内亚，因为失去“姻亲”亲属制度的支持，许多上了年纪的人无法获得家庭赡养而陷入极端贫穷。这一体系使个人得以照顾到他/她的大家庭需要。政府也依靠这个系统，不提供其他的保障制度。

## 第 14 条 农村妇女

1. 缔约各国应考虑到农村妇女面对的特殊问题和她们对家庭生计包括她们在不具货币性质的经济部门的工作方面所发挥的重要作用；并应采取一切适当措施，保证对农村地区妇女适用本公约的各项规定。

2. 缔约各国应采取一切适当措施，消除对农村地区妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上参与并受益于农村发展，尤其是保证她们有权：

(a) 充分参与各级发展规划的拟订和执行工作；

(b) 有权利用充分的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务；

- (c) 从社会保障方案直接受益;
- (d) 接受各种正式和非正式的训练和教育, 包括实用识字的训练和教育在内, 以及除了别的以外, 享受一切社区服务和推广服务的益惠, 以提高她们的技术熟练程度;
- (e) 组织自助团体和合作社以通过受雇和自雇的途径取得平等的经济机会;
- (f) 参加一切社区活动;
- (g) 有机会取得农业信贷, 利用销售设施, 获得适当技术, 并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇;
- (h) 享受适当的生活条件, 特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面。

**14.0** 在巴布亚新几内亚, 超过三分之二的人口居住在城镇中心之外, 在这些地方, 大部分的妇女都要参与基本生计活动。农业被分成两个主要领域: 乡村农业和非乡村农业。乡村农业给全国约 85% 的人口提供了粮食和现金收入。非乡村农业包括三个部分: 大型实业或不动产、小农土地安置方案和城市园艺。在巴布亚新几内亚的农村, 性别角色以及相关的性别分工有着非常明确的界限。在农村生计方面, 妇女在以下领域起着重要作用: 粮食作物生产(及当地粮食作物市场)、为生计饲养猪和鸡, 以及在文化活动、相互关系方面所做的贡献, 甚至现金方面亦有贡献。

农村妇女在家庭和社区的经济生存中扮演着重要角色, 但她们却常常在许多方面处于弱势地位, 比如土地所有权、卫生、教育和收入方面。巴布亚新几内亚至今还未将保证农村妇女实质性平等的暂行特别措施条款纳入到宪法和法律中。

#### 14.1 土地保有制度<sup>86</sup>

土地所有权安排也是一个关键的性别和发展问题。虽然巴布亚新几内亚拥有丰富的自然资源, 如石油、天然气、铜、海洋资源、热带木材和耕地, 但是大约 90% 的土地归族区所有, 大都由男性决定土地如何使用。在巴布亚新几内亚的绝大多数社区, 男性群体控制土地和资源, 做出与之相关的重要决策。土地登记的做法导致妇女在土地上的传统权力不断萎缩。

当土地被公认属于某个特定群体时, 通常与该群体的男性讨论土地相关事宜, 由男性负责签署一切法律文件, 同时他们也往往会从遗产变动中受益, 这些对女性来说都是不利的。在母系体制下同样如此, 男性获得土地的永久所有权, 然后将土地按父系制度传给后代, 这种做法在以往的习俗中没有出现过。而在父系体制中,

---

<sup>86</sup> 《巴布亚新几内亚性别分析》, 世界银行, 1997 年。

女性通常被完全排除在拥有注册土地的权力之外。在巴布亚新几内亚父系制度占主导的文化下，男性是“*papa bilong graun*”（土地所有者）。<sup>87</sup>女性不能行使关于土地和财产方面的权力，不能要求获得经济作物方面的收入，也不能得到土地租赁上的收益，如采矿、伐木和基础设施建设。

## 14.2 女性在农业和粮食保障中的作用

在巴布亚新几内亚，大多数妇女在农村地区的非正规生计领域占主导地位。绝大多数家庭的家居保障依靠以自给生产为主的农业，这种农业由家庭劳力管理经营，根据家庭生产中的性别角色有不同分工。

根据家庭内部的劳力性别分工结构，妇女负责小农农业中的食品生产，包括养殖小牲畜和种植家庭菜园。女性负责食品生产中 60-70%的工作，生产全国 80%以上的食物。许多种粮自给的妇女同时还出售粮食，这大约占家庭生产粮食作物的三分之二，从而带来一些起码的现金收入。<sup>88</sup>尽管如此，女性在粮食生产上的贡献还是很少得到认可，也没有给她们提供更好的服务来加大她们的参与度。

以前的农业生产中，女性在家庭粮食生产和生计中必不可少；而现在，农业生产已转变为一种由男性控制和操作的产业经济，妇女转变成了依赖男性的角色。男子成为唯一负担家计的人，而在城镇，女性如果没有工作则几乎不能为家庭收入作什么贡献。相反的，在乡村，女性仍能通过种植作物来补充丈夫收入，为家庭作贡献；城里的女性已被剥夺了这样的权力。妇女仍是生计经济的生产者，但她们的的工作没有被给予货币价值。

### 14.2.1 国家粮食保障政策（NFS）（2000年）

国家粮食保障政策于 2000 年 5 月由政府按照《联合国粮农组织行动计划》（1997 年）批准通过。国家粮食保障政策定义了政府的粮食安全目标，制定了实现该目标的策略，以此来有效解决巴布亚新几内亚粮食不安全的重大问题。政策的首要目标是“保证巴布亚新几内亚的所有人民都能获得安全、有营养、优质、足量的粮食，从而拥有健康和有活力的生活”。该政策也旨在“确保妇女最大限度地参与农业生产的各个方面”。

农业和畜牧业部（DAL）认识到有必要确立一个积极的议程，来认可、加强和发挥女性在粮食和营养发展方面作为关键人力资源的潜能，以此获得可持续的家庭粮食保障。作为专业技术机构，农业和畜牧业部已被赋予了这一使命，即促进巴布亚新几内亚的粮食生产，确保在脆弱的资源环境下实现家庭粮食保障和生计可持续。

利用改革进程之利，进行结构重组的努力包括：成立“妇女参与农业发展事务股”（WIADU），制定国家粮食安全政策以解决这些问题。

<sup>87</sup> 这也适用于该地区的一些母系社会，但入赘的情况除外，即妇女留在自己的宗族，而她们的丈夫搬过来和她们一起生活。

<sup>88</sup> 《巴布亚新几内亚：贫困评估》，2004 年 6 月，世界银行。

### 14.2.2 妇女参与农业发展事务股

成立该单位是为了通过部门间协商的方式，方便、协调和监测女性在正规和非正规农业活动中的参与情况。

妇女参与农业发展事务股的五年发展计划包括：通过在 20 个省建立办事处，实现农业部门的性别主流化；促进性别培训；收集和维持按性别开列的数据库，以用于日后规划。

尽管该五年计划在实施中缺乏资金，但妇女参与农业发展事务股还是在 18 个省建立了代表处，搜集数据和地区概况，传播信息，组织了次数有限的性别培训。<sup>89</sup> “妇女参与农业发展方案”就是一次让妇女融入农业和农村发展的具体努力。该项目旨在通过部门间协商与合作，促进和协调妇女参与农业活动，尤其是寻求能力建设方面的支持，加强以妇女和青年为中心的发展活动，特别是充分发挥女性在家庭粮食保障中的作用。

14.2.3 综合农业培训方案（IATP）是乌达尔大学、东新不列颠省和澳大利亚国际开发署之间的合作项目，于 2002 年启动。该项目与当地的利益攸关方合作开展，包括地方一级的政府、非政府组织和研究机构。综合农业培训方案的目的是，通过向男性和女性提供有针对性的培训和信息服务，改善东新不列颠省农村社区的生活。在澳大利亚国际开发署拨款期间（2002-2005 年），创建了 16 个独立的培训模块，随后再将它们分配到东新不列颠的农村社区。在确定培训需求和设计培训单元时，男性和女性农民、社区领袖、当地利益攸关方组织都有参与。6 000 多名男女接受了项目培训。现在该项目可以自我维持，还在其他省份开展。

### 14.3 营销和获得信贷

储蓄和信贷模块也是特别从妇女利益出发，通过正式或非正式的方式，增加她们获得更多金融资本的机会，目的是发展她们的生计活动，减少她们在金融冲击中受到的伤害，使她们能够存钱以满足教育、保健和文化上的需求。另一被纳入方案的确保妇女利益的重要步骤是对性别问题具有敏感认识的监测和评价活动。随着方案向前推进，监测活动根据女性参与者的情况提供学习方法，以便将妇女的关注和需求列入方案。

虽然政府认识到并承认农村妇女的贡献，但女性还是没有什么机会获得培训、先进技术及人力与金融资源。对妇女缺乏有针对性的推广服务，而这对于维持生产、采用更有效的做法及确保全年粮食保障来说都是至关重要的。大多数男性能够将他们的商业活动与商品机构相联系，或获得更广泛的行业游说团体的帮助，妇女则不能接触这样的团体，因而只能在很低的经济层面上起到作用。

农村妇女对企业经营的接触十分有限，也缺乏足够的市场营销和商业管理技能。尽管事实上大多数妇女参与了市场活动，但大部分营销管理局都是男性占主导地位。妇女还缺乏一般的银行业经验，加上受教育水平低，这就意味着她们大都无法理解与信贷机构有关的机制和程序。贷款的要求很复杂，妇女可能无法书写申请和

---

<sup>89</sup> 《农业和畜牧业中的性别主流化及其发展》，2005 年年报，农业和畜牧业部。



提交业务计划，无法给出抵押物，也不能控制自己挣的钱。农村地区缺乏安全的银行设施，更加阻碍了她们获得此类服务。<sup>90</sup>

#### 14.4 2008-2011 年女性市场摊贩方案

当地政府主管部门通过强悍的男性税务员，向女性市场摊贩征收重税。这些妇女既没有组织，又认识不到自己的权利，也无法洞察市场真实经济情况。初步调查结果表明，当地政府获得的税收中至少有一半来自对市场摊贩的日常征税，这些摊贩大多数是农村妇女。地方政府拨出一小部分款项用于市场的日常维护，在极其稀少的情况下，也会进行实质性的市场改善。

该方案由联合国妇女发展基金发起，将利用参与性研究和自下而上的规划战略，支持巴布亚新几内亚的农村女性市场摊贩与当地政府合作，来分析、认识和改善市场的自然、社会及经济条件。通过这一学习过程，妇女能够了解情况，有权与当地政府一起影响日后各个阶段的规划，包括当地政府政策、项目及预算的出台和实施，以此实现更好、更有利于女性的市场管理。

该方案将地方政府在制定政策时更加关注性别问题。它帮助妇女分析她们的处境，让她们认识到自己对家庭收入和当地政府财政收入的重大贡献，激励她们组织和行动起来要求自己的权利，改变和提高自身处境。鼓励妇女与当地政府合作，开发新的市场基础设施项目。预期成果包括：制定更多有利于女性的法律法规来管理市场运作；市场转变为更有吸引力且更安全的社会中心，能够为农村妇女提高其产品附加值提供一系列的基本服务和机会。

#### 14.5 其他农村活动

**14.5.1 妇女参与渔业发展方案**于 1989 年发起，由海外援助供资。其目标与营养和经济都相关。其受益对象包括农村的妇女、儿童和青年，因为他们一直以来都在这些方面处于匮乏状态。亚洲开发银行 2002 年“沿海渔业管理和发展项目”初步评估显示，妇女在大规模和小规模捕鱼活动中起着重要作用，在鱼类加工和销售中居于主导地位。最终的项目还包括对妇女在质量控制、市场营销和企业管理技能方面进行培训。

**油棕榈种植园**对男女区别对待的问题很少被关注。例如，虽然妇女，甚至整个家庭都参与了油棕榈果的收获工作，但油棕榈公司只给男性支付工资。这意味着男性可以随意使用他们得到的钱，而妇女却没有报酬。此外，妇女长时间在油棕榈种植园干着非常劳累却几乎没有报酬的活，一天结束后，她们疲惫至极，无法很好地完成做饭和照顾孩子的多余任务了。

种植、采集和狩猎食物是巴布亚新几内亚文化的重要组成部分。妇女在乡村市场里出售货物，从而获得一份

---

<sup>90</sup> 《巴布亚新几内亚性别分析》，世界银行，1997 年。

收入。与此同时，这一活动也给妇女们提供了与其他农村妇女参与社交的宝贵机会。当传统的土地变成油棕榈地，许多古老的传统丧失殆尽，妇女发现自己不仅失去了收入，也没有了社交的机会。

#### 14.5.2 林业、伐木业和采矿业

向经济“飞地”——矿场、种植园、伐木场——迁徙，这在农村和边远地区很常见。一些农村居民迁移到城区以逃避他们家乡社区的部族暴力。男子寻找工作和其他商业机会，一些妇女则在这里从事性工作，包括一些带着家庭进城的妇女。以前的农业生产中，女性在家庭粮食生产和生计中必不可少；而现在，农业生产已转变为一种由男性控制和操作的产业经济，妇女转变成了依赖男性的角色。

林业和伐木业跟采矿业一样，大多由外国企业和外籍男性掌管。不会为妇女提供培训项目，而且巴布亚新几内亚人和外籍男性的文化态度都决定了女性事实上不会被伐木业雇佣。

妇女在矿业部门的状况在许多方面都反映了这样的事实，即经济发展战略还没有考虑到妇女具体的社会和文化处境，也没有实施保证妇女与男子平等获益的政策。提供给妇女的工作机会往往要么是秘书/文书，要么就是要求不高的驯养工作。目前为止，巴布亚新几内亚尚无一名妇女被任命或晋升到任何高级管理职位。国家规划与农村发展部和矿业部组织的联合小组已经拟定了一份两性平等行动计划。

### 第 15 条 法律和公民事务面前人人平等

1. 缔约各国应给予男女在法律面前平等的地位。
2. 缔约各国应在公民事务上，给予妇女与男子同等的法律行为能力，以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利，并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。
3. 缔约各国同意，旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文书，应一律视为无效。
4. 缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面，应给予男女相同的权利。

**15.0** 虽然巴布亚新几内亚不保证妇女在宪法法律面前人人平等，但妇女在参与法院和法庭程序方面并没有任何法律障碍。不论婚姻状况如何，妇女都享有签订信贷、房地产及其他财产和商业交易合同的平等权利。不论妇女是在婚姻期间得到财产，还是将财产带到婚姻中，还是未婚，她们都有权在不受干涉或不经男性同意的情况下管理财产。

妇女在参与法院或法庭各种活动方面，没有任何法律障碍，也没有具体的法律规定，任何合同和其他私人文书，如果产生了限制妇女法律行为能力的法律后果，那么一律视为无效。女子可以以其自己的名义起诉和被

起诉。

在男女平等的基础上，给予男女双方流动和选择居住地的自由，婚姻不限制妇女选择居住地的权利。

## 第 16 条 婚姻与家庭法

1. 缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视，并特别应保证她们在男女平等的基础上：

- (a) 有相同的缔婚权利；
- (b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示、完全同意不得结婚的权利；
- (c) 在婚姻存续期间以及解除婚姻关系时，有相同的权利和义务；
- (d) 不论婚姻状况如何，在有关子女的事务上，作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重。；
- (e) 有相同的权利，自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会获得使她们能够行使这种权利的知识、教育和方法；
- (f) 在监护、看管、受托和收养子女或类似的社会措施（如果国家法规有这些观念）方面，有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
- (g) 夫妻有相同的个人权利，包括选择姓氏、专业和职业的权利；
- (h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是免费的或是收取价值酬报，具有相同的权利。

2. 童年订婚和童婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，包括制订法律，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须向正式登记机构登记。

### 16.0 婚姻

1963 年的《婚姻法》从 1965 年开始生效，该法在巴布亚新几内亚建立了一个双重婚姻体系：旧式婚姻和法定婚姻。《婚姻法》第 3 节规定“本国人，除了进行存续[法定]婚姻的本国人外，……可以进行……旧式婚姻，遵循婚姻双方或其中一方所属的部落或群体的普遍存在的习俗。”并不需要“证据”证明旧式婚姻没有遵守习俗。如果出现纠纷，关于如何界定各方习俗的问题将交由法院决定。旧式婚姻在下列情况下是禁止的，

即妇女反对结婚，或是名义结婚的情况；[或通过施压方式迫使妇女进入婚姻的情况](#)；[或强迫妇女遵循某种习俗的情况](#)。如若违反本条规定，即属违法，可被判罚款及/或不超过 6 个月的监禁，或两种处罚并罚。

法定婚姻可由宗教部长、民政事务专员或登记官员主持。必须发布为期七天的婚姻通知，双方必须声明他们的年龄和结婚资格，双方必须在 21 岁以上（未满 21 岁的在获得父母同意的情况下也可以结婚，除非法院免除本要求），结婚仪式举行之前须领取结婚证，仪式上须有两名证人出席。

在巴布亚新几内亚，婚姻作为一种成年礼，是非常重要的，这导致了童年订婚和包办婚姻及早婚的现象。根据最近一项研究的计算结果，在 2000 年，至少有 3 870 名 10 到 14 岁的女童已经结婚并生活在农村地区。在城市地区，这一数字是 633。在这 4 503 名女童中，大约有四分之一已经分居、离婚或丧偶。根据 2000 年人口普查数字，这项研究指出，在农村地区，有 676 户家庭的户主是 10 到 14 岁的儿童，而在城市地区，同龄儿童为户主的家庭有 76 户。<sup>91</sup>

巴布亚新几内亚最低结婚年龄为男性 18 岁，女性 16 岁，基于一种认为女性“成熟”较男性为快的观点。在“特殊”情况下，法院可以准许 16 岁男性及 14 岁女性结婚。允许女童在 14 岁结婚，这一年龄远远低于消除对妇女歧视委员会和《儿童权利公约》提出的公认的结婚年龄，而且构成了童婚。因此，如果某人意欲与这一年龄的女童发生婚内性关系，那么就意味着他将进行不经法律授权的性活动，所以即使“结婚”女童同意这一行为，这种行为也是非法的。《儿童权利公约》（巴布亚新几内亚是该公约签署国之一）界定儿童为 18 岁以下的人，或者在该国规定的成熟年龄以下的人。法定的成熟年龄是 18 岁。

一份儿童基金会的国家研究报告还指出，尽管法定结婚年龄为 16 岁，但在一些农村地区的婚姻中，结婚的儿童才 13 岁，因为往往会有父母、其他家庭成员或村长代表家庭包办儿童婚姻。<sup>92</sup>根据成文法，未满 14 岁的女性没有能力同意或订立婚约，不论她的意愿和身体状况如何。这种婚姻是无效的。习惯法则与此不同，其重点是身体成熟，而不是实足年龄，一个 14 岁以下的女童具有身体“适合”的属性，因而可以进入有效的旧式婚姻。一般她本人的同意无关紧要，因为她的父母会为她订立婚约。由于目前的法律承认旧式婚姻，人们可以得出这样的结论：两种婚姻形式之间的冲突得到了法律上的承认。这使得在应用成文法把某些涉及儿童的性活动定为刑事犯罪时，会遇到许多困难。

根据《宪法》附表 2.1 的规定，如果习俗不符合《宪法》或某项法规，或“与人类的一般原则不相容”，那么该习俗将不能适用和实行。此外，《习俗认可法》第 19 章第 3 条规定，如果适用和实行习俗将导致不公正的后果，或侵犯了公众利益要求，或违反了 16 岁以下儿童的根本利益，那么该习俗则不被予以承认。因此让 14 岁以下女童结婚的旧式婚姻违反了上述的所有标准或要求。

<sup>91</sup> 《女童的发展规划及其福利》，2004 年，儿童基金会。

<sup>92</sup> 巴布亚新几内亚对儿童性虐待和商业性剥削情况分析，儿童基金会巴布亚新几内亚办事处，莫尔兹比港，2004 年。

## 16.1 家庭特点

巴布亚新几内亚的传统社会制度压制妇女在家庭或公共场合大胆说话的能力，阻止妇女在没有男子协助的情况下，拥有财产和/或建立经济保障。亲属制度决定了女性在儿童和成年时期的生活地点，也决定了她们在自己生命中的话语权。在传统的巴布亚新几内亚家庭和婚姻中，妇女和儿童被认为是财产，妇女大多沦为（男性）获取生计和社会地位的主要手段。虽然国家法律确实保障男子和妇女在继承上的平等，但它并不适用于传统的建立在父系沿袭基础之上的传统土地，在这方面，对妇女仍然存在着歧视。

失业、贫穷及不稳定的家庭关系造成了对儿童的忽视和虐待。日益增加的正式和非正式的寄养/收养儿童行为（特别是大家庭内）是另一种潜在的有害文化习俗，它把儿童置于危险之中。2000年开展的人口普查发现，不住在其亲生父母家的儿童所占的比例是22.4%。<sup>93</sup>巴布亚新几内亚有着传统而合法的收养/寄养行为，但是，大多数收养/寄养行为都未经正式承认。这些儿童不仅对其出生的家庭有权利和责任，而且对其寄养家庭承担家庭责任，往往需要赡养两个家庭的老年父母。<sup>94</sup>

## 16.2 家庭暴力

法律改革委员会1992年对巴布亚新几内亚家庭暴力的性质和程度进行了调查。结果表明，在农村家庭，有67%的妻子受到丈夫的殴打，在城市低收入家庭和精英家庭，分别有56%和62%的城市妻子受到丈夫的殴打。在妻子殴打丈夫方面，有30%的农村家庭的丈夫、37%的城市低收入家庭的丈夫和50%的城市精英家庭的丈夫报告说，他们受到了妻子的殴打。这表明，殴打妻子是比殴打丈夫更为严重的问题。进一步的证据表明，在10周内，因遭受家庭暴力而接受治疗的妻子的比例高达97%，但相应的丈夫的比例仅为3%。

审视农村和城市对殴打妻子态度的不同，可以得出这样的结论：离城市地区越远，就越能接受殴打妻子的行为，这一趋势十分明显。婚姻方面的问题导致了家庭打斗，并最终发展为家庭暴力。在农村地区，性嫉妒因素排在第一位，而在城市地区，酗酒是家庭打斗的主要原因。然而，调查结果还列举了根本原因：不平等的男女地位；压力；缺乏沟通；文化差异和攻击行为。

法律改革委员会认为，家庭暴力的定义是“……婚姻伴侣之间的身体暴力”，在巴布亚新几内亚，全国三分之二以上的家庭里会出现家庭暴力，大部分家庭暴力行为都是“殴打妻子”（巴布亚新几内亚法律改革委员会，1992年）。家庭暴力的根本原因有：男子和妇女在社会中的不平等地位；压力；缺乏沟通；以及地方文化中普遍存在的暴力和攻击倾向（巴布亚新几内亚法律改革委员会，1992年：23），此外还有导致家庭纠纷的“表面”原因和“触发”原因。

<sup>93</sup> 《女童的发展规划及其福利》，2004年，儿童基金会。

<sup>94</sup> 同上。

农村的受访者称，性嫉妒、妻子没有尽到其职责，以及男人不喜欢其配偶是婚姻问题的最直接原因，而城市低收入和城市精英受访者则提到酗酒、金钱问题和性嫉妒因素（巴布亚新几内亚法律改革委员会，1992年：21）。由于免除了配偶双方在法庭上提供针对彼此的证据的责任，因此刑法实际上几乎没有为家庭暴力受害者提供保护，判刑会带来更多的家庭问题，因“殴打妻子”行为而导致的杀人案，被当作激情防卫而不被受理。

妇女侵害妇女的暴力行为往往源于家庭纠纷。在实行一夫多妻制的地区，越来越多的妇女被指控谋杀其丈夫的另外一个妻子，多达65%的妇女因为攻击或杀害另一名女子而坐牢。

从1986年至2000年，委员会就所有这些问题采取了行动，最重要的是为警察、农村法院和感化服务机构提供特别培训课程。但是今天，没有相关的政策，根本没有为受害者和罪犯提供基本服务，警察不愿意处理家庭暴力案件，司法系统由男性主导，也不重视提高认识和预防活动。自法律改革委员会的最终报告公布以来，政府对家庭暴力的重视程度大大降低。

### 16.3 离婚、分居、赡养及监护

与离婚、分居、婚姻财产分配、赡养和子女监护权有关的家庭法，内容整体含混不清，充满了对妇女的歧视，使妇女难以摆脱受虐待的婚姻和基于过错的离婚，她们需要证明有婚姻罪行存在，比如抛弃家庭或习惯性强奸，这会使妇女陷入困难的处境，因为妇女必须提供发生事件的证据，这些证据可能令她们觉得羞辱、尴尬或者可能会侵犯她们的尊严和隐私。

缺乏有效确认各种形式的旧式婚姻的法律，意味着妇女往往无法要求自己作为妻子的权利。没有法律基础的事实婚姻会出现类似的妇女和儿童被遗弃的后果。妇女在证明过错方面也受着歧视，特别是在，妇女不愿作证人或不想出席法庭诉讼的虐待罪和通奸罪案中。在巴布亚新几内亚，离婚的标准是以过错为基础的（包括通奸、遗弃和虐待），因此不符合《消除对妇女歧视公约》的规定。

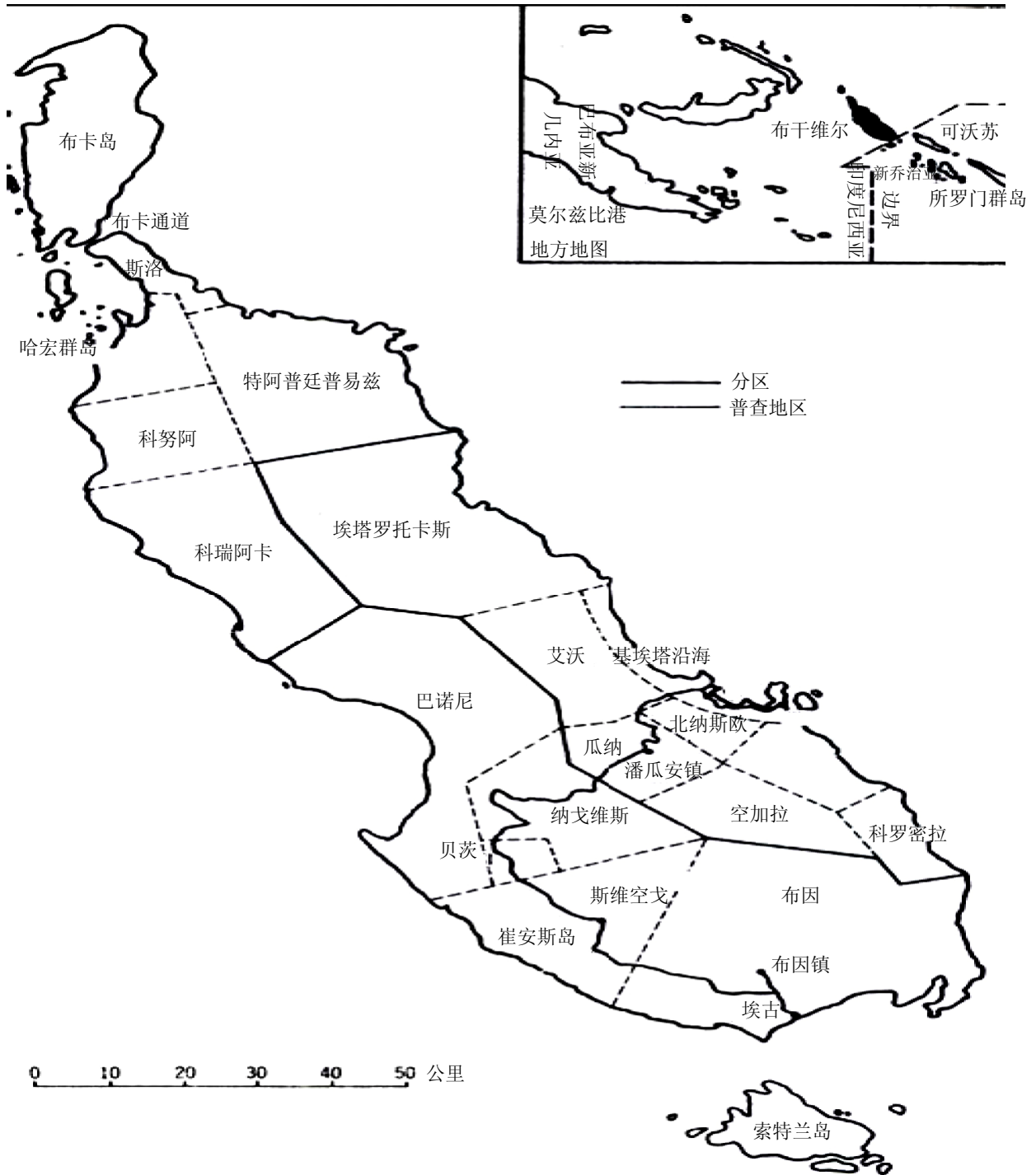
此外，法院可以责令恢复夫妻同居权利，这项规定显然具有歧视性。还规定对属于犯罪的通奸行为进行损害赔偿。这些歧视性规定表面了这样的观念：配偶一方（通常是女性配偶）是另一方的财产。分居和离婚后应当为子女和配偶提供生活费，但是，主要由法院来裁决判定生活费，依据的标准十分宽泛，即双方的“谋生方式、收入能力和行为”。后者所表明的也是一种歧视儿童和配偶的错误观念。《消除对妇女歧视公约》提出的标准不大可能受到优先考虑，这些标准包括：考虑双方的需要和谋生方式、双方对于自己和对方的财务承诺、各自的收入能力，以及被抚养的孩子的需求。

虽然拥有、管理、享有和处置财产的权利对于妇女有权享有经济独立来说至关重要，但巴布亚新几内亚妇女在拥有、管理、享有和处置财产方面并不具有与男子平等的权利，因为土地使用权是基于传统习俗的，即土地和财产的许多方面由男子控制。巴布亚新几内亚已通过了建议的儿童最大利益标准，即在处理分居和离婚

后的监护纠纷时，将儿童的最大利益作为首要考虑。然而，由于经济上无法独立或一旦分居就无法获得对子女的监护权，迫使很多妇女维持着暴力或恶劣的关系。财产分割的依据是“公正与公平”，这并没有为法官提供一个明确的标准。这类标准不可能考虑妇女对家庭所做的无偿贡献。

在巴布亚新几内亚，尽管在技术上可以免费请公共律师，在理论上也可以这样做，但在现实中，由于人力资源不足和政府拨款不够，获得这种服务的希望极其渺茫。如果没有律师，就无法获得法律援助，唯一的选择是求助于那些擅长于帮助起诉人提交必要文件的非政府组织。妇女很难实现离婚，原因是，离婚最后将成为她自己的过错，而不是她丈夫的过错，她的家庭将不得不返还她出嫁时所收的彩礼，她的家人可能因此而不愿让她回来，如果她来自父系社会，那么她在离开丈夫时，也无法带走自己的孩子，因为孩子属于丈夫的家族。

B部分：布干维尔自治区



摘自：《太平洋研究》，第 28 卷第 2 期，2005 年。



## 第一部分：背景

### 1.0 土地和人民

布干维尔自治区，也被称为北所罗门，是巴布亚新几内亚的一个实行高度政治自治的自治区。尽管在政治上，布干维尔省是巴布亚新几内亚的一部分，但在地理上和文化上，它是所罗门群岛的一部分。该省由比较大的布干维尔岛和布卡岛及一些邻近的小岛屿，以及较偏远的尼桑（Nissan）环礁、卡特雷兹（Caterets）环礁、蒙特洛克（Mortlock）环礁、塔斯曼（Tasman）环礁和费德（Fead）环礁组成。布干维尔岛的大部分是山区，岛内最高的山峰高度超过 2 000 米，有许多大河，而岛屿的南半部分的大部分地区为沿海沼泽地。属热带气候，年降雨量高。首府暂定为布卡（Buka），但预计阿拉瓦（Arawa）将再次成为首府。

根据上一次的 2000 年所做的不完全普查结果，区域内的人口数为 141 161 人，估计 2000 年人口应在 150 000 至 200 000 人之间。大部分布干维尔人生活在母系氏族中，从母亲一方来追溯他们的家族，而且在大多数社区中的土地所有权也是从母亲一方来延续的。虽然在不同的语言和文化群体间女性的作用和地位有很大不同，但在对男女的社会责任方面，却都有着平衡互惠的观点和做法。因为他们有特定的角色，妇女和男子都能认识到他们的社会地位。

表 11：布干维尔自治区的人口分布情况<sup>95</sup>

地区            >5 岁   5-9 岁   10-14 岁   15-19 岁   20-49 岁   50 岁及以上

布干维尔	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	合计
北部	5 464	4 772	5 412	5 017	6 069	5 756	5 756	5 569	16 474	15 816	3 127	2 665	81 337
中部	2 914	2 166	2 946	2 742	2 987	2 876	3 110	2 952	8 195	7 730	1 454	1 105	41 177
南部	4 270	3 524	4 746	4 362	4 668	4 118	4 412	4 221	14 045	13 858	3 049	2 838	68 109
合计	12 648	10 462	13 104	12 121	13 724	12 750	13 091	12 369	38 712	37 404	7 630	6 608	192 225

布干维尔有 23 种语言，主要语言是 Buin、Siwai、Nagovis、Banoni、Halia、Teop、Solos、Nehen、Nasioi、Rotokas 和 Eiivo。托克皮辛语（Tok Pisin）是主要的第二语言。

### 2.0 宪法和政治背景

布卡岛（Buka）和布干维尔岛（Bougainville）组成了巴布亚新几内亚的北所罗门省。布干维尔铜业有限公司（BCL）在 1972 年建立了潘古纳（Panguna）铜矿，并在 1974 年同政府签署了布干维尔铜矿的协议，但当

<sup>95</sup> 世界卫生组织，2008 年。

地土地所有者们都对此表示强烈不满。1987年，潘古纳土地所有者协会要求获得150亿美元的赔偿，但在这些要求还未得到满足时就采取了军事行动，并成立了布干维尔革命军（BRA）。1990年1月，矿山运营商关闭了该矿井，该地区宣布进入紧急状态。

1990年初，布干维尔革命军与巴布亚新几内亚国防军之间的小冲突达到高峰，中央政府决定将所有的政府人员包括其军队撤出该岛，并拒绝为该地区所有居民提供政府服务。此外，随着暴力不断升级，许多公共服务和民营企业，如银行，在1990年从该省撤离。自1990年中期开始，巴布亚新几内亚政府对布干维尔实行经济封锁和交通禁运，形势变得更加严峻，导致布干维尔革命军控制区的药品、食品和燃料严重匮乏。

作为回击，1990年5月，布干维尔革命军单方面宣布独立。接下来的八年间双方处于敌对状态，结果，据报告有约12 000至15 000人死亡，数千人流离失所。1997年，成立了休战监察小组（TMG）来调控停火协议，小组由新西兰领导，由来自新西兰、澳大利亚、斐济和瓦努阿图的非武装维和人员组成。1998年，休战监察小组被另一个由澳大利亚领导的和平监察小组代替，其任务是通过监督停火和没收武器的方式来促成和平进程建设。2003年7月，布干维尔过渡小组取代了和平监察小组。

1998年4月，双方签署了永久停火协议，开始部署一支多国和平监察小组。2001年8月30日又签署了《和平协定》，根据协定，布干维尔成为一个有着特殊地位的省份，有权建立自治政府，管理自己的事务。

### 3.0 经济状况

布干维尔的冲突造成许多人死亡和其他社会损失，包括教育中断或缺失，技术工人向外移民，许多岛屿的基础设施遭到破坏。虽然一些移民已返回，很多医疗和教育服务已得到重建，但基础设施仍然很薄弱。

有些地区长时间处于不稳定状态，武装冲突频发，这影响了社会经济的发展，因此利用当地能力建设和平、增加收入和促进就业成为一个关键的问题。根据目前的《布干维尔教育计划（2007-2016年）》，该地区的经济绩效并没有得到认真研究，自1998年以来，由于缺乏区域内的统计数据，准确估算经济绩效有一定困难。该地区经济以农业为主，主要产出可可和椰子。

布干维尔的发展重点以《巴布亚新几内亚2005-2010年中期发展战略》为指导，该战略也是布干维尔自治政府（ABG）的发展政策文件。布干维尔自治政府的发展计划着眼于实现人类整体的发展，通过激励家庭单位来确保人们变得更有生产力、具有实干精神和国际竞争力，从而使人们承担更重大的所有权及责任，更能承担改善和维护自身及其社区生活质量的义务。政府的发展目标是，通过主动、高效和有效的政府部门及公共商品和服务交付系统，来改善和维护布干维尔所有家庭的生活质量。

目前，布干维尔创造的国内税收低于2.5%。要实现《五年战略行动计划》中提到的服务，如卫生、教育、商业/经济发展，修复/重建道路和桥梁，还需要外部的支持。在提供高质量的教育和医疗服务方面仍然面临着

巨大的挑战。缺乏基础学校和课程教材仍然妨碍着教育服务，同时，常用药品和其他医疗用品的长期缺乏继续阻碍人们得到可接受水平的保健服务，对多数农村人口来说尤其如此。

布干维尔目前依赖于巴布亚新几内亚政府和捐助机构为重建经济而提供的必要资金。自 1999 年以来，联合国开发计划署已实施了一项重在发展经济的计划，包括恢复布干维尔的农业部门、对前战斗人员进行培训并帮助其就业的活动、阿拉瓦妇女职业培训项目及社区发展项目。

#### 4.0 政治体系

2001 年的《布干维尔和平协定》赋予布干维尔自主权，允许其处置武器、制定布干维尔自治宪法和选举自治政府。2005 年初，布干维尔临时省政府和巴布亚新几内亚政府批准了宪法，并于 2005 年 5 至 6 月举行了选举。决定布干维尔未来政治地位的全民投票将于布干维尔自治政府选举后不早于 10 年、不晚于 15 年的期间内举行，实际日期应由布干维尔自治政府同巴布亚新几内亚政府共同商定，届时需要考虑布干维尔符合善治标准的程度和布干维尔武器处置进展的情况。全民投票的结果将提交给具有最终决策权的巴布内新几内亚国民议会。

《和平协定》规定，布干维尔临时省政府在与布干维尔人民议会协商后，成立一个宪法委员会，该委员会并不要求有妇女在内，是布干维尔人民中“广泛征求意见的”和“具有广泛代表性的”委员会。该协定还呼吁建立一个“有代表性的”的制宪议会，即一个符合国际公认的善治标准的司法和政府系统。另外还有一个复杂的处置武器和前战斗人员的三阶段计划，要在联合国布干维尔政治事务处（UNPOB）监督下进行。协定的组成部分中还包括一个较长期的全民投票展望，即最迟于 2015 年举行独立全民投票。因为有可能选择独立，所以这次全民投票是有条件的，需要得到巴布亚新几内亚议会三分之二的多数支持。

2003 年 6 月，布干维尔联合国政治观察特派团完成了武器处置计划第二阶段的核查和认证工作，这使得制宪议会得以进行；《宪法修正案》《巴布亚新几内亚/布干维尔建设和平组织法》得到全面实施。巴布亚新几内亚国民议会修改了《巴布亚新几内亚宪法》，并通过了《建设和平布干维尔组织法》，使《布干维尔和平协定》得以生效。

为了达成建设国家的共识，促进和平，这一协定在武器控制方面做了一处修正，然后获得了巴布亚新几内亚议会的通过。宪法修正案为选举巴布亚新几内亚/布干维尔自治政府开辟了道路，2003 年冲突各方同意销毁收缴的武器，进入了和平进程的第三阶段。

在政治体制上，经过布干维尔和巴布亚新几内亚一系列漫长磋商，布干维尔自治宪法得以形成。宪法发展的进程具有包容性、参与性和广泛深入性，体现了和解进程和社会的共识。保证获得豁免和大赦是和平谈判的一部分，非政府组织参与了地方一级的创伤辅导与和解工作。

布干维尔自治政府选举在 2005 年 5 月至 6 月举行。布干维尔自治政府（ABG）目前正在努力通过《五年战略行动计划》（SAP）来履行布干维尔自治政府宪法。五年战略行动计划的任务说明是：“通过地方一级的可持续措施，共同努力，帮助农村人口改善生活。该计划的目标是：实现我们的领导人确定的优先目标，……减少贫困程度，帮助人民提高生活质量，……争取经济繁荣和自力更生，在我们的人民中鼓励和平与和解。”

## 5.0 妇女地位

武装冲突的爆发（1988-1997 年）改变了许多事情，不只是妇女、男人和儿童的角色和责任发生改变，更重要的是性别关系的改变。妇女，特别是遭受家庭和朋友损失的妇女，随着针对她们的暴力行为的增加，她们所处社会的信任和安全度降低了。各种形式的暴力比 1988 年之前更为猖獗，这给人们带来了担忧，高发的暴力可能变成冲突结束后的长期恶果。

对该岛屿的海上封锁，尤其是对布干维尔革命军控制地区的封锁，意味着基本的社会服务，包括卫生和教育等，都被终止了。冲突带来严重影响，该国最发达的省份之一遭到实质性的破坏，社会经济、政治、管理结构遭到了摧毁。在整个危机中，妇女经常受到恐吓和威胁。一些妇女被强奸或致残，还有的妇女眼睁睁地看着自己的儿子和丈夫死亡，女儿被强奸。许多布干维尔妇女逃到丛林，开始适应那里的生活，但由于获得的卫生保健十分有限，产妇死亡率很高。

布干维尔的语言和文化群体是母系性质的，这意味着妇女有独立的地位，能够通过她们自己和女儿来延续土地所有权。由于这种尊重妇女的文化和历史，妇女能够在地方和国家层面上非常积极地为和平与和解工作而努力。妇女还发挥其影响力，作为中间人与各交战派保持建设性对话。母亲们深入丛林中，试图将他们的儿子带回家。在推动和平进程中，妇女发挥了关键作用，是她们游说和恳求男人们放下武器，安于社区生活，倡导恢复和平与和谐。

布干维尔妇女是积极的和平推动者，妇女领导者参与了布干维尔领导人同巴布亚新几内亚政府结束战争的谈判进程。在第一批维和部队特遣队抵达后，她们呼吁停火宣言生效，当时和平进程开始还不到 3 年，仅处于初期阶段，中立的联合国维和部队刚被邀请至布干维尔。1997 年 6 月至 7 月，新西兰政府再次提出，促进巴布亚新几内亚政府与布干维尔领导人恢复和平谈判。共有约 75 位布干维尔领导人出席了会议，代表了整个岛屿所有的主要利益集团，包括传统酋长、青年、妇女、教会代表和政治领导人。

该地区的妇女团体在地方、国家和国际各个层面为和平与和解做出了努力，如莱塔娜内汉妇女发展机构（LNWDA）。妇女创造了积极对话的机会；她们参与和平谈判，是宪法建设进程中最重要力量。所有参与方——各交战方、联合国、捐助机构和非政府组织都赞许妇女在停火及和平进程中的作用。妇女在建立和维持和平中的作用得到了普遍承认，但与此形成鲜明对比的是，在和平进程、复杂的裁军三阶段和武器处置计划中缺乏和排斥妇女的参与。这些都与《布干维尔和平协定》（于 2000 年 8 月定稿）中的政治和宪法问

题的进展有着错综复杂的联系。

## 第二部分：对《公约》条款的评注

### 第 1 条 对歧视的定义

#### 1.0 确保平等权利的布干维尔宪法和法律框架

在《布干维尔和平协定》下，各缔约方设立了一个临时联合监督机构，以此作为国家政府同布干维尔领导人之间协商的主要论坛。根据该协定，还在 2002 年 9 月设立了为一个具有广泛代表性的机构，布干维尔宪法委员会（BCC）。该委员会在布干维尔境内进行了广泛的协商，并起草了宪法草案。布干维尔临时省政府和布干维尔人民议会设立了一个由 24 名成员组成的宪法委员会，其中包括 3 名妇女，和一个包括 8 名妇女的立宪会议。立宪会议起草了立宪建议，供宪法委员会审议。在向巴布亚新几内亚政府提交最后草案之前，立宪会议对草案进行了辩论和修改，使其符合巴布亚新几内亚宪法。

2004 年 12 月 15 日，巴布亚新几内亚国家执行理事会同意了布干维尔自治宪法，并规定布干维尔自治政府“应在布干维尔自治政府一级之下设立一级或多级正式政府”，将长老理事会“设为宪法承认的布干维尔自治政府之下的一级正式政府。”各级政府“应主要由选举产生，但应考虑到传统酋长和其他传统领袖的历史作用；并在适当和可行的时候，将传统的管理制度纳入各级正规政府中。”

《宪法》赋予布干维尔自治政府权力，在布干维尔境内如下地区设立区域政府：北部地区、中部地区、南部地区，“并可能在区级政府之下做进一步划分”。它“为区政府的建立、权力和职能做出了规定”。传统的政府体系，连同传统酋长和其他传统领导人以及宗族制度的作用和责任必须得到承认，应包括“与世袭土地、环境保护、家庭问题、争端解决以及维护和平与良好秩序有关的事务”。

在处理世袭土地所有权和选举的问题上，宪法规定，“布干维尔人（而不是任何其他人）根据本宪法和布干维尔的法律和风俗，在布干维尔能够拥有世袭的土地，公民能够成为任何众议院选举的候选人和任何在《宪法》下的其他机构选举的候选人，公民可以在（b）段中提到的任何选举中投票。”

根据《宪法》，布干维尔人的义务包括，“促进在整个布干维尔境内的和解和恢复……为了自己、家人和共同利益从事有回报的工作；并为布干维尔人生活的整个社会的福祉做出贡献”，以及促进“履行父母的职责、民主和法治”。《宪法》允许布干维尔执行理事会为“处理人权问题 and 人权受害者问题”制定政策。

布干维尔通过的宪法通篇使用阳性词，指出“使用阳性字词的时候也包括了女性”，但它确实包含有针对女性的特别规定。除了授权在新政府中设妇女代表以及妇女能参与新政府外，宪法还列出一些“目标和指导原则”，“包括公平代表妇女和其他边缘群体，为寡妇、儿童、孤儿、老年人和残疾人提供福利。”它还声明，

“妇女在传统和现代布干维尔社会中的作用和福利应该得到承认和支持，并应随着不断变化的情况而发展”。

“目标与指导原则”并没有授予进行司法补救的权利，其目的是在实施和解释宪法以及在制定和执行政策决定和法律时，对政府进行指导。在政治参与方面，宪法规定，众议院必须包括 3 名女成员，以代表布干维尔的北部，中部和南部地区的“妇女利益”。布干维尔执行理事会将包括一名女性成员，由众议院中其他女性成员提名，并由总统任命。

## 第 2 条 消除歧视的义务

《宪法》第 19 条要求“在所有宪法机构和其他机构中，公平代表妇女和边缘群体”，第 20 条鼓励“为寡妇、儿童、孤儿、老年人和残疾人提供照顾的传统做法”。第 28 条认可和鼓励“妇女在传统和现代布干维尔社会中的作用和福利，并应随着不断变化的情况而发展”。

**2.0** 莱塔娜内汉组织是处于领导地位的妇女非政府组织，它与布干维尔宪法委员会和儿童基金会会晤，为在新宪法中列入支持妇女和儿童权利的条款而奔走游说。莱塔娜内汉组织还与儿童基金会合作，访问了各地区的小学，与教师和家长讨论妇女和儿童的权利。它还与警务人员的家属见面，讨论家庭暴力问题。此外，该组织的《2004-2007 年战略计划》指出，该组织促进实现“《消除对妇女歧视公约》中和《儿童权利公约》中规定的”相关权力。

### 2.1 “加强社区促进和平” (SCP)

1999 年 9 月，莱塔娜内汉组织发起题为“加强社区促进和平” (SCP) 的方案，该活动由澳大利亚国际妇女发展机构 (IWDA) 赞助，作为澳大利亚国际开发署布干维尔重建计划的一部分而获得资助。根据莱塔娜内汉组织的章程，该方案着眼于该组织的主要目标，即建立一个更少暴力、更多和平的布干维尔，重点是打击侵害妇女的暴力行为及促进妇女权利。

方案的第一阶段包括各种以社区为基础的建设和平活动，以及为莱塔娜内汉组织开始的组织发展和培训活动，这些活动为工作人员和志愿者提供成为项目管理人员的宝贵的能力培养经验。该方案主要的建设和平目标是，加强妇女、社区、社区领导人和莱塔娜内汉组织的培训者们处理布干维尔一般暴力行为的能力，特别是处理暴力侵害妇女行为的能力。

对该方案的评价发现，在谈论与暴力侵害妇女行为及妇女平等担任领导职务有关的问题时，与莱塔娜内汉组织联系密切的女性更能提出意见。这些意见包括：招募一些妇女进入布干维尔新警察部队；在布干维尔宪法委员会（负责起草新自治区宪法的机构）中，任命三名妇女代表；在莱塔娜内汉组织中展示女性的领导能力，证实男性在女性领导下工作的意愿；教育和动员妇女参与到新社会建设中，大胆说出自己权利和对暴力的抗议。

2001 年，莱塔娜内汉组织的妇女发展机构获得了联合国妇女发展基金颁发的国内女性千年和平奖。该机构的座右铭是“妇女紧密团结”，其目标是争取巴布亚新几内亚/布干维尔妇女的人权，让遭到破坏的社区恢复和平。莱塔娜内汉组织开始重建邻里间和社区内部被侵蚀的信任感。该组织的讲习班通过在年轻人之间建立联系的方式，帮助人们医治战争带来的深重创伤。该组织推动政府拨款来开展提高公众对暴力根源的认识和研究活动，迫使警方在有关暴力侵害妇女行为的问题上改变态度。

### 第 3 条 妇女的发展和进步

#### 3.0 妇女机构

于 2007 年底成立的妇女、宗教和非政府组织司共有 5 名工作人员。另外 13 区还提供了 13 个专门为女性设立的新职位。该司原属布干维尔自治政府的社区发展部，2007 年 4 月，布干维尔执行理事会批准在宗教和非政府组织部建立该司。

此后，该司主要侧重于重建和加强布干维尔妇女委员会网络，并于 2006 年建立了综合网络。其主要职责体现在四个方面：

- 有效监测货物和服务食品的交付，
- 团结和加强妇女组织，
- 行使布干维尔妇女代表组织的职能，以及
- 鼓励妇女参与经济和商务活动。

加强妇女网络和制定妇女政策是该司最重要的任务。在联合国开发署的援助下，已经开展了利益攸关方协商活动，以促进妇女政策的制定。

该司已经着手开展对小商业妇女的技能培训方案；改善村庄和家庭的条件；开展针对妇女的领导能力培训。

2007 年，关于“推动在布干维尔更安全更健康地生活”的“培训师训练”讲习班开课，该讲习班由澳大利亚国际开发署提供资助。讲习班的内容包括：初级卫生保健、艾滋病毒/艾滋病知识普及、安全孕产和营养。

#### 3.1 妇女组织在建设和平和重建工作中的作用

除了进行监督访问，莱塔娜内汉组织的妇女发展机构还举行了布干维尔妇女会议，以提出她们的评价和建议，具体涉及：武器处置（和平进程第三阶段）；和平监察小组（PMG）即将撤出；妇女参与和平进程，包括参与宪法改革在内。200 多名妇女参加了这次推动妇女参与决策的会议，她们来自包括封锁地区在内的布干维

尔各个地区。莱塔娜内汉组织的妇女发展机构还参加了两次地区妇女委员会会议，即与和平监察小组和联合国观察团的会议，会上讨论了加快武器处置的策略。

在自治大选之前必须对所有武器进行处理。这些问题均与第二阶段的目标直接相关，在第二阶段，清除武装团伙的枪支对于减少社会暴力是至关重要的。莱塔娜内汉组织与联合国大使和新西兰警方顾问共同参加了于2003年6月举行的布干维尔北部妇女领导人会议。此次会议的目的是讨论选举前的安全措施、武器处置以及为布干维尔过渡时期警察部队培训更多女性的问题。

另外，2003年8月，斐济妇女危机中心在布卡对42名受训人员（24名女性，18名男性）进行了基本的咨询技能培训。新获得的技能可以帮助受训人员处理日益增长的咨询需求，为布干维尔全岛范围内的暴力行为受害者（包括强奸受害者）进行心理辅导。据实地工作小组反馈，妇女们现在更愿意站出来反对暴力、报告暴力事件，在面对暴力时，也更能够自信而勇敢地维护自己的权利。

2003年下半年，布干维尔过渡小组邀请莱塔娜内汉组织与布干维尔全岛的各个妇女团体一道工作，拿出一个关于武器处置问题的意见。这为巴布亚新几内亚政府、布干维尔人民议会和联合国观察团的联合会议做了准备，该会议将在大选日期确定之前就最后条款和自治地位进行谈判。

2003年9月，莱塔娜内汉组织为冲突转化地区的机构领导人组织举办了专门的培训课程。与会者包括护士、警务人员、教师、校长和地方法官。培训后的社会反馈显示，警方已做出改善其工作方式的承诺，即改善其处理侵害妇女和儿童权利的暴力行为（强奸、乱伦、家庭暴力、性骚扰）案件的态度方法。他们也更愿意或不会害怕将案件提交给法院处理。

除了莱塔娜内汉组织之外，其他组织，如布干维尔教会间妇女论坛、布干维尔妇女促进和平与自由协会、天主教妇女协会社区综合发展机构、美拉尼西亚和平基金以及布干维尔精神创伤研究所都提供了广泛的相关服务，涉及领域包括：识字能力、生殖保健、小企业管理、咨询和社区发展。

## **第4条 加速实现两性平等**

### **4.0 平等权利行动**

《宪法》第180条规定，为了确定任何布干维尔的法律或者事务是否合理正当，充分尊重民主社会里人的权利和尊严，法院可以参考国际文件，如《联合国宪章》、《世界人权宣言》以及联合国大会关于人权和基本自由的其他任何宣言、建议或决定。

同时还将考虑《欧洲保护人权与基本自由公约》及其议定书，以及其他关于人权和基本自由的任何国际公约、协定或声明；国际法院、欧洲人权委员会、欧洲人权法院及其他国际法院和处理人权和基本自由的法院和法



庭的判决、报告和意见。除此以外，还要考虑布干维尔和巴布亚新几内亚其他地方以往的法律、惯例和司法决定和意见；其他国家的法律、惯例和司法决定和意见；国际法学家委员会和其他类似组织的声明。

《宪法》可设立“专门的人权机构执法机关”，以保护和实施人权；鼓励侵犯和破坏人权的各方（包括布干维尔冲突中所有各方）尊重人权与和解；教育人民和机构在所有事务上尊重人权。

《宪法》第 186 条承认习惯法和传统方法在处理侵犯人权方面的作用：“在本部分与侵犯人权行为有关的所有条文中，如有可能，在处理此类行为时，应当利用传统方法；第 185 条提及的所有法院和机构（人权执法机构）在执法前，应当考虑采取传统方法处理所指的人权执法事务。”

《宪法》已采取特别的平等权利措施，以确保妇女的代表性，确定“在布干维尔第一次大选的选民中……在每个选区（北部、中部和南部）选举一名妇女和前战斗人员，以选民的边界作为 2002 年国民议会开放选举人的边界。”

2003 年中期，因为警方无法维护法律和保护妇女免受暴力侵害，法律和秩序都在显著恶化。莱塔娜内汉组织与当地警方会晤，以解决这些问题，并说服政府和领导人重建法院，让违法的人在地方法官面前受到法律制裁，以此来恢复在冲突中被完全破坏的司法系统。非政府组织的报告指出，对妇女的暴力侵害在升级，呼吁警方和司法机构制定法律并采取行动，以减少社会上因滥用酒精而产生的问题。

尽管有许多讲习班努力提高人们的认识，希望以此减少布干维尔冲突结束之后的暴力行为，但是暴力侵害妇女行为却持续增加。莱塔娜内汉组织与警方、巴布亚新几内亚政府和双边援助机构的交流互动显示了他们希望承担非政府组织角色以外的作用，他们愿意以项目管理者的身份来处理与其核心工作有关的问题，即为妇女争取权利；消除暴力侵害妇女行为。

## 第 7 条 女性参与政治生活和公共事务

《宪法》授权成立的布干维尔立法机关被称为众议院，由布干维尔自治区的主席和 33 个直接选举产生的成员组成，在此后成员总数不得超过 38 人也不得少于 28 人，每人只能代表一个成员选区。《宪法》还规定了 2005 年 6 月举行的第一次大选的法律和行政框架，即采用《宪法》第 109 条（a）款规定的“得票最多者当选”制。之后进行的所有的众议院主席和成员选举都遵循《宪法》第 109 条（b）中规定的选择选举制。

### 7.0 2005 年大选

布干维尔宪法委员会就《宪法》规定的政党登记问题征询了布干维尔人民的意见，结果绝大多数人反对建立政党。这种观点背后的一个主要原因是，布干维尔以前的冲突已经造成了许多不和，人民不希望政党在第一次大选中造成进一步的不和谐。然而，按照国际惯例，宪法中的政党登记制度还是建立了起来。

《宪法》第 237 条对第一次大选的政党登记进行了规定，但在大选过程中并不要求有政党成员资格。登记参加 2005 年大选的各个政党有：布干维尔独立运动党、布干维尔劳动党、布干维尔人民大会党和新布干维尔党。

2005 年大选之前，联合国妇女发展基金（妇发基金）开展了投票和领导能力培训，来自布干维尔的妇女们还参加了领导能力和公民权转型培训以及一次关于妇女参与政治的区域大会。虽然有 25 名妇女竞争议会的 39 个议席中分配的 3 个席位，但没有一人竞争其同样有权获得的选区席位。根据巴布亚新几内亚选举委员会的解释，北部地区共有 108 名候选人，其中 6 名是女性；布干维尔中部地区有 8 个席位，64 名候选人，其中 8 名为女性；布干维尔南部地区有 11 个席位，93 名候选人，其中 11 名是女性。妇女在投票官员和监票人中也都代表。

正如英联邦和太平洋岛屿观察小组所指出的，有些人提出，专门为妇女分配 3 个席位可能会在操作过程中无意间使妇女边缘化，观察员们认为，今后应该鼓励妇女竞选一般席位，并且应调查妇女候选人参选议会席位偏低的原因，以期鼓励更多的妇女参加今后的选举。<sup>96</sup>

布干维尔的妇女有 7.5% 的席位，占四十席中的三席，远远高于国内和太平洋区域的妇女代表的平均数。布干维尔所取得的支持妇女的成就让人称赞，它推动原本阻止妇女参与公共政治领域活动的文化传统向现代民主制度过渡。

### 7.1 在政府中担任行政职务的妇女

2005 年 6 月 15 日，布干维尔从妇女中选出一名代表，作为新布干维尔自治政府的副议长。布干维尔中部地区的妇女代表被任命为妇女、宗教和传统权力部的部长。

### 7.2 女性参与非政府组织

根据第 35 条的规定，《布干维尔宪法》支持教会、当地非政府组织和其他组织间的伙伴关系：“布干维尔自治政府应承认布干维尔三个主要教会过去在发展和提供服务方面建立的和谐伙伴关系，并在今后的发展和为所有布干维尔人提供服务的过程中，确保它们之间及它们与其他教会、当地非政府组织和其他组织的伙伴关系。”

早在布干维尔和平进程开始之前，布干维尔妇女们就积极参与了人权工作与和平宣传活动，在国内外开展了很多活动，参加了许多重大国际会议，如第四次妇女问题世界会议，也参与了世界人权委员会的工作。布干维尔妇女促进和平与自由协会（BWPF）在原布干维尔封锁地区开展了一个人权方案。该方案是为了回应社

---

<sup>96</sup> 《布干维尔自治政府大选报告》，2005 年 5 月-6 月，英联邦秘书处 - 太平洋岛屿国家论坛。

区的悲痛和创伤，解决人民期望补救其社区持续缺乏人权的需求。

### 7.3 布干维尔妇女首脑会议

标志妇女参与公共领域的另一重要表现是女性在民间组织中的活动。多个妇女团体于 2001 年 8 月举办了由新西兰政府资助的巴布亚新几内亚/布干维尔妇女首脑会议。这次首脑会议旨在巩固和提高妇女组织网络，拓宽妇女参与巴布亚新几内亚/布干维尔社会经济和政治发展事业的道路。

2001 年的布干维尔妇女首脑会议的着眼点在于创建政策工具，促使新政府及其规划委员会吸收她们和她们的组织，使她们能参与政治、环境、经济和教育等方面的战略和发展方向的制定过程。2001 年的首脑会议强烈主张，教育是妇女发展的关键，社会必须尊重妇女的权利、尊严和文化多样性，确保妇女能平等参与决策。

首脑会议还制定了指导方针，明确巴布亚新几内亚/布干维尔政府在妇女问题方面的责任。最后，达成了在巴布亚新几内亚/布干维尔自治政府内成立妇女团体的协议，这是首脑会议成果之一。

#### 建议和行动计划

- **武器处置：**继续保留武器会导致恐吓、冲突、暴力和死亡。妇女被排斥在处置武器的讨论和谈判之外，并被告知这“不属于她们关心的问题”。许多人对这个问题感到恐惧，而且无法畅所欲言。有人建议，妇女在各个层次全面参与武器处置谈判是至关重要的，也是必须的，尽管她们对此充满恐惧，但必须站出来发表意见并参与有关武器处置事务的讨论。
- **社会治安：**有人指出，社会治安状况必须在各个层面得到解决。从强化社区内和社区之间的关系开始，改善治安状况。警方必须从社区得到合适的资源和支持，这样才能有效行使其权力。酗酒和其他毒品的使用是造成诸如强奸和家庭暴力等治安问题的主要因素。针对这一问题的建议很多，包括必须开展区域一级的警察联合行动及建立治安委员会，同时建设司法系统的能力，包括乡村法庭的有效和公正的管理；母亲们必须勇敢站出来反对在其社区和地区生产和销售自行酿造的酒，并要求她们的儿子回家。
- **宪法改革：**基层人民不能理解拟议的宪法和改革进程。识字能力成为了阻止公民有效参与政治进程的重要障碍，在拟议的宪法中妇女和儿童的权利没有得到充分保障：《消除对妇女歧视公约》和《儿童权利公约》必须纳入到宪法中。妇女们希望国会议员能真正代表基层妇女的声音。她们建议新政府应给妇女设 10 个席位；应修订拟议宪法，加强对妇女和儿童权利的保障，并确保根据惯例和巴布亚新几内亚政府通过的人权公约恢复她们的地位。

## 第 8 条 国际上的代表和参与情况

8.0 根据《布干维尔自治政府宪法》，没有任何障碍阻止妇女作为观察员代表政府参与区域组织会议的会议；参加区域会议和明确争取布干维尔利益组织的代表团；或者参与或直接介入与布干维尔自治政府特别相关的国际协定的谈判；或者参与布干维尔国际文化交流和贸易、投资、旅游业促进活动以及和国际级的体育活动”。

## 第 9 条 公民国籍

9.0 如《宪法》所明确规定的，布干维尔的公民是“布干维尔（母系或父系）家族谱系中（不论是出生或由家族谱系按照惯例收养）的一员，在布干维尔拥有世袭土地；或与符合（a）段内容的人结婚（按法律或习俗）的人；或若孩子的父母中有一位符合（a）段的规定，那么这个孩子也是布干维尔人”。

## 第 10 条 教育

10.0 《宪法》第 32 条设定了教育目标，即政府要努力实现“普及小学、中学和成人教育；提供尽可能广泛的从预备级和基础级开始的技术教育（根据不同时期布干维尔的需求）；提供能达到的最高标准的适当级别的高等教育，努力使所有的学生充分参与他们所属的布干维尔社区的生活；为实现这些目标，布干维尔自治政府应与布干维尔其他提供教育服务的机构携手合作。”

### 10.1 教育计划

《2007-2016 年布干维尔教育计划：可持续和自力更生》，由《宪法》中确立的国家指导原则指引，符合《宗甸全民教育目标》、《巴布亚新几内亚 2005-2010 年中期发展战略》以及《布干维尔自治政府 2006-2010 年战略计划》。该计划确定了未来十年布干维尔自治政府教育发展与成就的远景及目标。

布干维尔有 12 区和 33 个选区，均由布干维尔教育委员会决定和制定总体的教育政策方向，该委员会负责协调和确保资源的公平分配。该计划的小学、小学后和职业教育的目标是提高教育中的两性平等，使男女比例至少达到 50 比 50。

该计划建议实行可持续和负担得起的学费补贴政策，费用根据父母的能力制订，落实非现金支付，鼓励学校进行自力更生的项目，以创收来抵消学费。所有这些措施无疑将有助于提高女生入学率和女生保留率。评估该计划在中学的执行情况的一个关键指标是九年级和十一年级的女生人数。

### 10.2 正规教育

目前，布干维尔的小学和社区学校中总共有 25 445 名儿童，其中男女生人数分别为 13 258 和 12 457 人。9 个高中总共招生 3 506 名，男女比例接近，女生为 1 712 名，男生为 1 794 名。另一方面，职业学校中男生具

有压倒性优势，共 453 人，而目前总的在读人数为 535 人，仅有 82 名女生。

目前已有 7 所高中、一大批小学还有乡村方言中的“Tok Ples Skuls”学校再次复课。阿拉瓦(Arawa)高中已经升级，招收了十一和十二年级的学生。许多被战争“夺去”童年的人，无论老少，都重新回到学校弥补教育。在双边支持下，师范教育方案正在进行之中。阿拉瓦远程教育学院(CODE)也重新开放了。

《2003 年两性平等教育政策》提供了改善所有儿童生活和促进女童和男孩之间性别平等的原则框架和实践做法。正如《布干维尔教育计划》所述，由于很少或根本没有可供分配的配套资源，这一政策进展缓慢。

随着教育成为人们最关心的问题，儿童教育费用也在上升。除 2006 年外，教育费用在逐年上升。虽然国家政府支付了教师的工资，但父母们必须努力奋斗以支付孩子从小学升至大学所需的费用。因此，面向十一年级以上的学生的布干维尔自治政府 2006 年学费援助计划成为大多数父母欢迎的援助措施。

### 10.3 非正规教育

根据《布干维尔教育计划》，女文盲获得非正规教育和培训更为困难，而女文盲率估计为 60%左右。

### 10.4 教学人员

《教育计划》的一项关键战略是在整个十年中为小学女教师提供领导能力培训，并确保她们的津贴、住房和交通帮助，这无疑将鼓励女教师们坚守贫困地区的工作岗位。在小学教育部门，该《计划》呼吁在管理董事会中实现两性平等，并给子女校长提供接受领导能力培训的机会。

## 第 12 条 保健

**12.0** 根据《宪法》第 33 条，布干维尔自治政府应“采取一切切实可行的措施，以促进基本卫生保健；努力实现全民保健的最高标准；确保为人口提供基本医疗服；”以及“鼓励人们种植和储备足够的食物；促进适当营养”。根据《宪法》第 34 条有关艾滋病毒/艾滋病的内容，布干维尔自治政府应“与艾滋病毒/艾滋病作斗争，防止及其对部族的威胁，并将这一斗争作为布干维尔日后最重要的一项任务”。

1990 年代初期，巴布亚新几内亚国防军对巴布亚新几内亚/布干维尔的封锁对妇女产生了极其沉重的影响。由于岛屿被封锁，许多人死于本来很容易预防的疾病，如疟疾。无人承担的照顾病人和垂死者的责任落在妇女身上。医院和诊所遭到破坏或关闭，医疗用品和抗疟疾药物供应稀缺，这都导致了重大的妇幼保健问题。

妇女在冲突期间的经历对她们的身体健康、自尊和社会地位产生了深远的影响。多年冲突严重破坏了医疗服务，原来的 149 所卫生医疗机构被摧毁，许多卫生工作者流离失所。敌对状态结束以后，卫生医疗机构迎来了迅速恢复的时期：截至 2000 年中期，2 所医院、31 处保健中心或分中心以及 78 个急救站已开始运行。

## 12.1 生殖健康

省级艾滋病病毒/艾滋病委员会已经减少了宣传和社会动员的活动。虽然布卡地区医院在高危人群中进行了一些艾滋病病毒/艾滋病检测，但世界卫生组织一直无法获得关于高危人群预防方案、或者吸毒者和性工作者人群的发病率的数据。不过，该地区开展了大规模政治和社会动员，使人们认识性别不平等和性规范的问题以及这些问题何以助长了日益增长的艾滋病病毒风险和脆弱性。

## 12.2 保健信息

虽然正在重建医疗服务，但根据世界卫生组织（2008年）的报告，重建任务面临很多阻碍，如在建设医疗机构和拨款雇用新的卫生工作人员方面，签约/决策缓慢，药品和其他资源流时断时续。结果，政府的医疗卫生服务并没有深入到社会各阶层。崎岖的地形，尤其是布干维尔内陆地区的崎岖地形，以及一些较小岛屿的与世隔绝的情况，加剧了这一问题，无法保证人们获得基本的保健服务。

作为巴布亚新几内亚境内的自治区，布干维尔已经制定了一项《2006-2010年战略行动计划》，着重于卫生设施、安全孕产、免疫和社区项目。全国保健计划也为教育方案提供了支持，这一方案旨在改善健康状况和健康行为。

## 12.3 暴力侵害妇女行为

2003年3月，巴布亚新几内亚/布干维尔妇女论坛就武器处置问题发布了一份报告，讨论滥用家庭酿酒和这种酗酒给武器处置进程带来的阻碍。醉酒男子损坏了援助机构的财产，盗用车辆，并把无辜人民的生命至于危险之中。2003年11月，来自布干维尔的妇女在首府布卡举行了抗议游行，要求用更严厉的法律来打击岛上的犯罪。莱塔娜内汉组织的妇女发展机构推动了针对诸如乱伦、强奸和性骚扰之类的性犯罪的执法行为。

该组织就行政管理和儿童转诊服务设立了办事处，其目的是巩固所有非政府组织和政府机构提供的咨询服务。它为暴力行为的受害者提供了一个获得中立的帮助、安全和友好的环境的渠道，在必要情况下还可以与警方联络，取得受害者的证词和对受害者进行医疗检查。提供二十四小时的服务。辅导人员同时还帮助解决其他的妇女问题，如被遗弃或单身母亲的生活费要求。每周还有一次专门针对性暴力和虐待儿童行为的广播节目。

## 第13条 经济和社会生活

**13.0** 在布干维尔的东部和北部的高海拔地区，大规模的可可和椰子种植园比较多见，而在南部和西部平原，则有着众多小型的家庭规模可可和椰子种植户。北方人大多经营着分布广泛的小规模旅游业。

《布干维尔宪法》虽然没有试图对发展问题进行界定，但也有13条规定涉及这些内容（第22-35条）。例

如第 22 条“一般社会和经济目标”指出：布干维尔自治政府应努力实现所有布干维尔人在社会公正和经济发展中的基本权利，尤其是应当确保：（a）政府所有的努力旨在保证全体布干维尔人获得最大的社会、文化和精神福利；和（b）布干维尔所有人民均有权利和机会获得教育、医疗卫生服务、清洁和安全的饮水、工作、体面的住房、充足的衣服食物与社会保障。

然而，布干维尔的经济基础主要是生产初级产品，如可可和椰干，这不能支持或承受自治区的发展挑战。同时，布干维尔自治政府计划将渔业和林业部门列为该地区潜在的收入来源。

### 13.1 妇女参与经济活动

巴布亚新几内亚/布干维尔有超过 2 000 名的战争寡妇，冲突期间以妇女为户主的家庭的比率也大大增加了。男子和妇女被迫离开家庭和庄园，他们原来的经济谋生手段已被完全剥夺。

## 第 14 条 农村女性

**14.0** 根据《宪法》第 44 条，“布干维尔自治政府要尽快为布干维尔制定切实可行的土地政策，在此，“切实可行”系指要认识到与世袭土地事务有关的传统酋长、传统领袖和其他世袭土地所有者的作用；切实可行还意味着将习惯做法和规范用于布干维尔土地法的制定和实施中……为传统母系社会和父系社会首领及世袭土地所有者的权力提供保护。”

（没有第 15 条和 16 条）

**参考文献:**

- 《巴布内新几内亚国家性别评估》，亚洲开发银行，2006 年。
- 《巴布亚新几内亚人类发展战略方向》，亚洲开发银行，澳大利亚国际开发署，世界银行，2007 年。
- 《巴布亚新几内亚受艾滋病毒/艾滋病感染的家庭和儿童以及其他弱势儿童》，澳大利亚国际开发署，2002 年。
- 《布干维尔自治政府大选报告》，2005 年 5 月-6 月，英联邦秘书处-太平洋岛屿国家论坛，2005 年。
- 《英联邦-太平洋岛屿国家论坛选举评估小组关于巴布亚新几内亚全国选举的报告，2007 年 7 月-8 月》，英联邦秘书处-太平洋岛屿国家论坛，2007 年。
- 《巴布亚新几内亚宪法》，1975 年。
- 《千年发展目标：2004 年巴布亚新几内亚进度报告》，巴布亚新几内亚政府。
- 《社区资料系统：2000 年全国人口普查》，巴布亚新几内亚政府，国家统计办公室，2002 年。
- 《农业和畜牧业中的性别主流化及其发展》，2005 年年报，巴布亚新几内亚政府农业和畜牧业部，2005 年。
- 《2001-2010 年国家卫生计划》，巴布亚新几内亚政府卫生部。
- 《社会综合发展政策》，巴布亚新几内亚政府社会发展部，2007 年 7 月。
- 《2005-2010 年中期发展战略》，巴布亚新几内亚政府。
- 《艾滋病毒/艾滋病季度报告》，2006 年 12 月，巴布亚新几内亚政府，国家艾滋病委员会秘书处和卫生部，2006 年。
- 《2000 年北京会议五周年报告》，巴布亚新几内亚政府，2000 年。
- 《巴布亚新几内亚皇家警察行政审查委员会提交给国内安全部长、国家事务研究院以及巴布亚新几内亚政府的报告》，巴布亚新几内亚政府，2004 年 9 月。
- 《2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平》，在大会关于北京会议五周年的第二十三次特别会议举行之前做出的声明，2000 年 6 月 6 日。巴布亚新几内亚政府，2000 年。



《2008 年关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议国家进度报告》，巴布亚新几内亚政府，2008 年。

《国家议会中的女性》，国际议会联盟，2008 年。

《人类发展报告》，联合国开发计划署，2007 年。

《巴布亚新几内亚共同国家评估》，联合国开发计划署，2001 年。

《能力发展和伙伴关系促进国家建设》，2008 至 2012 年联合国发展援助巴布亚新几内亚框架，2006 年 11 月。

《女童的发展规划及其福利》，儿童基金会，2004 年。

《巴布亚新几内亚对儿童性虐待和商业性剥削情况分析》，儿童基金会，2004 年。

《巴布内新几内亚性别分析》，世界银行，1998 年。

《巴布内新几内亚：贫困评估》，世界银行，2004 年 6 月。