



消除对妇女一切形式
歧视公约

Distr.: General
21 June 2007
Chinese
Original: Spanish

消除对妇女歧视委员会

审议缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》
第 18 条提交的报告

缔约国的第四、第五、第六和第七次合并定期报告

乌拉圭*

* 秘书处已于 2007 年 6 月 8 日收到由乌拉圭提交的第四、第五、第六和第七次合并定期报告。

关于乌拉圭政府提交的初次报告，见委员会第七届会议审议的 CEDAW/C/5/Add.27 号文件。关于乌拉圭提交的第二和第三次合并定期报告，见委员会第二十六届会议审议的 CEDAW/C/URY/2-3 号文件。



乌拉圭东岸共和国关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的报告

合并报告（第四、第五、第六和第七次）

（消除对妇女歧视委员会）

乌拉圭

2007年5月

目 录

目录	页次
介绍	5
背景描述	5
第一部分 (第 1 至第 6 条)	8-30
第 1 条	8
第 2 条	9
第 3 条	27
第 4 条	27
第 5 条	28
第 6 条	28
第二部分 (第 7、8、9 条)	31-37
第 7 条	31
第 8 条	35
第 9 条	37
第三部分 (第 10 至第 14 条)	37-82
第 10 条	37
第 11 条	40
第 12 条	59
第 13 条	78

第 14 条	79
第四部分（第 15 至第 16 条）	83-85
第 15 条	83
第 16 条	83-85
附录	
附录 第一部分	
附录 第二部分	
附录 第三部分	
附录 第四部分	

介绍

本文件为乌拉圭东岸共和国关于联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》（以下简称“《公约》”）执行情况的第四、第五、第六和第七次报告。报告所述时期为 2000 年至 2006 年 12 月。

乌拉圭社会发展部下属的全国妇女协会根据第 17.930 号法案第 377 条的规定（“[促进本国实施其签署的两性平等方面的国际承诺、在其财政允许的范围内落实与执行相关国际合作条约](#)”），负责起草该文本。

我们在两性问题特别委员会的帮助下与外交部进行长期不间断磋商。该委员会的目的是监督本国实施其与各条约组织及各国际人权组织的各项承诺，委员会由政府机构以及一些倡导两性平等消除歧视的非政府组织构成。

在起草本缔约国报告的过程中，我们进行了如下几个阶段的工作：

- 公开召集国际法、人权及两性问题领域内的各个民间组织，为起草将向消除对妇女歧视委员会提交的缔约国的报告提供必要的技术支持。¹全国妇女协会开展的“促进司法机构两性平等工作以实现平等发展”项目得到了重建与发展银行的支持。

- 向各家公共机构发去信函，告知起草本报告一事，根据消除对妇女歧视委员会的要求，收集在 2000 至 2006 年期间在[促进两性平等消除性别歧视方面所做工作](#)的资料。对于收到的国家立法、司法、行政部门的回复进行整理并写入本报告。

- 在两性问题特别委员会内就缔约国的报告进行初步讨论，获得其各成员组织的支持。

- 由全国妇女协会起草本报告，根据《公约》的各项条款，回答消除对妇女歧视委员会提出的各项问题。

乌拉圭一贯重视国内在政治、民权、经济、社会、文化和家庭生活方面的男女权利和机会均等，重视其制订的各项政策，以履行该国的相关义务。

背景描述

自 2002 年 1 月提交第二和第三次报告以来，乌拉圭国内妇女的生存状况和生活条件得到了显著提升，法制改革和公共政策进一步深化。

2002 年至 2003 年间，乌拉圭经历了其现代史上规模空前的社会经济和机构危机。上世纪最后几年里所发生的地区性危机，其强烈余波影响到乌拉圭，此外，延续了四年多的倒退最终导致外汇体系突然崩溃，金

¹ 为全国妇女协会提供技术支持的机构包括第三世界协会、乌拉圭妇女与健康以及乌拉圭发展多学科研究中心。

融危机使得本来就严重的经济社会危机雪上加霜。危机导致国内贫困加剧，创下了本国历史上失业率新高。从 2004 年开始，乌拉圭进入快速恢复期，到了 2006 年，国内生产能力已经超越了倒退期刚开始的水平，但还远未从社会危机的创伤中走出来。

2005 年 3 月，左派政党联盟的巴斯克斯上台，成为乌拉圭历史上首位左派总统。新政府就职后将社会贫困救助计划作为工作重点，为数以千计的乌拉圭人平反，重新建立劳资双方谈判体系，全面推动人权，对前任军事独裁所犯罪行进行调查，将妇女人权提到政治议程上来。在 2005 年三八国际妇女节，巴斯克斯总统表示，“**巩固与扩展妇女权利，在政府的工作日程上占据着重要位置。实现真正意义上的两性平等和机会公平，对于我们所倡导的可持续发展有着重要意义。**”

下列工作总结便于委员会对乌拉圭提交的报告进行最终审议：

2001 年

- 批准《公约任择议定书》（第 17338 号法案）

2002 年

- 批准有关家庭暴力的第 17.514 号法案
- 在蒙得维的亚建立与实施省级《机会与权利平等第一计划》

2004 年

- 由打击家庭暴力协商委员会起草、由行政机关批准打击家庭暴力国家计划。
- 由就业待遇及机会均等三方委员会起草全国就业平等第一计划。
- 建立隶属于卫生部的性健康与生殖健康全国咨询委员会。
- 组建两性问题特别委员会。
- 组建反种族主义、排外及其他任何形式歧视名誉委员会。
- 组建消除针对少年儿童营利及非营利性性剥削全国委员会。

2005 年

- 组建全国妇女协会，作为社会发展部下属的两性政策执行机构，拥有相应的财政和人力资源。
- 组建隶属于全国妇女协会的非洲裔妇女秘书处。
- 在卡内洛内斯省和马尔多纳多省建立两性平等省级体系。

2006 年

- 起草《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》的缔约国报告。
- 制订《机会与权利平等全国第一计划》。
- 在派桑杜省和罗恰省建立两性平等省级体系。
- 批准《家庭服务法》（第 18.065 号法案）。

最后需要指出的是，尽管本报告所涉期为 2000 至 2006 年，我们还是决定将 2007 年 3 月 6 日批准的第 18.104 号法案（《男女机会与权利平等法》）的相关信息写入本报告，该法案为两性政策制订了一个法律框架。

我们很高兴能够将乌拉圭在履行联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》义务方面所取得的成绩一一进行汇报，因为我们认为《公约》是妇女人权领域最重要的一项国际文书。此外，撰写这份报告，也使我们得以与更多的公共机构建立联系。

我们十分珍惜公布报告的这一机会，由此我们可以将诸如政府行为监督机制等信息公布于众。同时我们相信，我们也在为争取实现包含妇女人权在内的更加完整的公民权添砖加瓦。

社会发展部

全国妇女协会

主任 卡门·贝拉门蒂 女士

第一部分（第 1 至第 6 条）

第 1 条

在本《公约》中，“对妇女的歧视”一词指基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

- 消除对妇女歧视委员会要求将“对妇女的歧视”这一定义引入国家法律中。自从 2004 年 8 月份通过了关于打击种族主义、排外及歧视的第 17.817 号法案后，乌拉圭的法律体系中就对“歧视”的概念有了如下解释：

- “为本法案之目的，歧视一词指基于种族、肤色、宗教信仰、民族、残障、审美观念、性别、教育及性取向而作的任何区别、排斥、限制、优待或实施生理或心理暴力行为，其目的或结果均足以妨碍或否认男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或社会生活任何其他方面的人权和基本自由。”（第 2 条）

- 上述定义包含了基于性别、教育水平或性取向的歧视。涉及的领域包括政治、社会、文化或“社会生活的任何其他方面”。尽管上述定义中没有包含在私人生活方面的歧视，但这一空白在 2002 年 7 月 2 日第 17.514 号法案对家庭暴力的定义中得到某种程度的弥补。在上述法案中，在家庭内部对女性实施歧视构成非法暴力行为：

第 2 条：“家庭暴力是指直接或间接地通过各种形式非法妨碍与限制他人自由行使或享有人权的行为或疏漏，施暴者与被害者有婚姻关系或有建立在同居基础上并以血亲关系、婚姻或事实结合引发的恋爱关系”。

- 上述第 17.817 号法案组建了反种族主义、排外及其他任何形式歧视名誉委员会，由教育与文化部（主持委员会工作）、内政部、外交部、国家公共教育署中央管理委员会等各成员机构分别派一名代表组成，另由非政府组织推荐并由共和国总统任命三名具有打击反种族主义、排外及其他任何形式歧视经验的代表。

- 上述委员会的日常运作遵循 2006 年 5 月的第 152/06 号行政令，其活动范畴为教育与文化部的人权领域（教育与文化部人权司）。

第 2 条

缔约各国谴责对妇女一切形式的歧视，协议立即用一切适当办法，推行政策，消除对妇女的歧视。为此目的，承担：

- 一. 男女平等的原则如尚未列入本国宪法或其他有关法律者，应将其列入，并以法律或其他适当方法，保证实现这项原则；
- 二. 采取适当立法和其他措施，包括适当时采取制裁，禁止对妇女的一切歧视；
- 三. 为妇女与男子平等的权利确立法律保护，通过各国的主管法庭及其他公共机构，保证切实保护妇女不受任何歧视；
- 四. 不采取任何歧视妇女的行为或做法，并保证公共当局和公共机构的行动不违背这项义务；
- 五. 应采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视；
- 六. 应采取一切适当措施，包括制订法律，以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例。

男女平等原则

- 《乌拉圭共和国宪法》第 8 条保障法律面前人人平等的权利。该《宪法》的文字表述中并没有特别指出男性和女性，而是用“人人”一词来涵盖男性和女性的权利主体。第 8 条：“法律面前人人平等，不承认人与人之间除天赋与品行之外的任何区别。”

- 此外，《共和国宪法》第 72 条规定：“本宪法所赋权利、义务与保障，不排除其他属于人性内在的或来自于政府的共和属性的权利、义务与保障。”

- 对于这样的规定，国内知名教授²认为，尽管法律正式批准了一些条约和公约，且其内容涉及公民的基本权利，但在宪法层面已纳入了各项国际人权条约所载人权规定。

- 另外，《宪法》第 332 条规定：“宪法承认个人权利的各项规定以及规定公共机构各项义务的各种规定，即使缺少相关法规也必须得到落实，此时参照类似法律的原则、权利总则以及普遍认可的政策。”

² 《获得全国多数的支持》，卡西内里·姆聂兹-公共权利，FCU，1999 年，卡亚韦勒，胡安·巴布罗，《乌拉圭宪法中的主要权利原则》，FCU，格罗斯·伊斯皮耶尔，《人权与公民权条约》，《乌拉圭诉讼权杂志》，FCU，1987/2。

- 因此，根据这一思想，即便缺少做出具体规定的法规或政令，各项人权也必须得到落实。在政策空白时须参照类似法律的原则、权利总则以及普遍认可的政策，将人权方面的国际规定作为该领域的基本法律框架。然而必须指出的是，《共和国宪法》有一条规定表示，在针对触犯刑法的十八岁以下未成年人制订的政策中，妇女必须参与其中。第 43 条规定：“青少年犯罪须给予特殊对待，这一过程中必须有妇女的参与。”这项规定并不旨在促进妇女参与政治，而是反映出当时的宪法制订者对妇女地位的看法，将妇女参与社会生活所扮演的角色限定在传统意义上的青少年教育者上。

- 近期通过的第 18.104 号法案（“共和国男女权利与机会均等”）是一个不小的进步。由全国妇女协会起草、通过社会发展部递交给行政机关的这一法律草案，于 2005 年 9 月提交议会审议，并于 2007 年 3 月获得通过。³以下是该法案的关键性内容：

第 1 条 “乌拉圭东岸共和国重视促进男女权利和机会均等的工作。”

第 2 条 “国家应采取一切必要措施，保障公共政策在设计、起草、执行和监督过程中引入两性平等理念，遵循本法案的整体指导框架。”

第 3 条 “全国妇女协会（2005 年 12 月 19 日第 17.930 号法案第 377 条）应根据本国在其所批准或签署的联合国、美洲国家组织和南方共同市场文本中对于消除性别歧视所做出的承诺，起草《机会与权利平等国家计划》。”

- 此外，该法案第二章要求组建全国两性平等政策协调委员会，隶属于社会发展部并由全国妇女协会派出一名代表主持工作。该委员会的组成人员有：每个部委由其部长选派一名代表，最高法院主席或由其指派一名代表、省长会议的两名成员或由省长会议指派的两人、两位民间代表、妇女组织选派两名代表、一名工会全体会议（全国工人公约）代表、一名企业商会代表、一名共和国大学代表。所有单位在选派工作中遵循最高标准（第 10 条第 8 款）。

法律体系中对消除对妇女歧视的规定

- 下列现行法律法规明确规定禁止对妇女的歧视：

- 1989 年 6 月第 16.045 号法案对在劳动领域的歧视做出了规定。
- 《刑法》第 321 条（由 1995 年 7 月第 16.707 号法案引入）对违背《刑法》的各类家庭暴力行为进行了分类。

³ 参见附录中第 18.104 号法案。

- 2002 年 6 月第 17.514 号法案，对预防、早期发现与消除家庭暴力做出规定。
- 2004 年 9 月 8 日第 17.823 号法案，即《少年儿童保护法》，在其第 9 条中规定，少年儿童，无论性别、宗教信仰、民族或社会地位如何，均应得到平等对待。
- 2004 年 8 月第 17.817 号法案，禁止种族主义、排外及任何形式的歧视。
- 2007 年 3 月第 18.104 号法案，推动乌拉圭东岸共和国男女公民在权利和机会上的平等。

- 1989 年 6 月第 16.048 号法案在《刑法》中引入了两类违反《刑法》的罪行，涉及教唆或实施针对特定对象的憎恶、轻视或暴力行为（第 149 条之二和之三），其中并未将性别、性取向、性指导等视为犯罪行为构成因素：

- 第 149 条之二（教唆针对特定对象的憎恶、轻视或暴力行为）“公开或通过任何媒介公开教唆对一个或多个对象因肤色、种族、宗教、民族而采取憎恶、轻视或任何形式的生理和心理暴力行为的，将被判处三至十八个月监禁。”

第 149 条之三（实施针对特定对象的憎恶、轻视或暴力行为）“对一个或多个对象因肤色、种族、宗教、民族而采取生理或心理暴力行为、憎恶或轻视的，将被判处六至二十四个月监禁。”

家庭暴力

- 2002 年 7 月 2 日第 17.514 号法案《家庭暴力法》的起草及通过，是在预防、早期发现、关怀及消除家庭暴力方面迈出的最重要的一步。该法对预防、早期发现、关怀及消除家庭暴力做出了规定，指出其重要性。家庭暴力是乌拉圭国内最普遍的歧视妇女形式之一：内政部全国预防犯罪司 2001 年的数据显示，每九天就会有一名女性（成年或未成年）死于家庭暴力。全国警察机关每年会收到 6 000 件有关家庭暴力的报案，其受害者中女性占 86%。⁴

- 该法案将预防家庭暴力及对受害者进行保护的措施放在了重要位置，在民间设置收容受害者的机构。此外，为起草和协调预防及消除家庭暴力的政策提供了空间。

- 该法案采取了以下措施：

1. 在蒙得维的亚省设立了四个专门法院。

⁴ 内政部全国暴力与犯罪观察司，2006 年。详见表 1-3，附录第 2 条。

2. 向全国派遣法律事务小组，以应对突发情况。
 1. 组建打击家庭暴力全国协商委员会，由以下机构派出一名代表组成：社会发展部、全国妇女协会（主持工作）、内政部、卫生部、教育与文化部、少年儿童协会、国家公共教育署、省长会议以及三名来自民间的乌拉圭打击家庭暴力与性暴力网络组织代表。
 2. 由打击家庭暴力全国协商委员会负责起草《2004-2010 年打击家庭暴力国家计划》，由 2004 年 6 月 10 日的行政令批准通过。该计划对全国公共体系中的办事人员进行培训，从而为受害者提供咨询并将两性平等理念植入全国各个办事秘书处的工作中去。
 3. 在十一个省政府中建立打击家庭暴力省级委员会，余下的八个省内的委员会组建工作将在 2007 年完成。
 4. 对公共机构的从业人员进行培训，重点培训对象为全国妇女协会“促进司法机构两性工作以实现平等发展”项目下的司法、公安与卫生体系人员。
 5. 在卫生部全国妇女健康与两性项目的帮助下，将家庭暴力归为公共卫生问题，为政府机关、机构与医疗服务人员制订处理家庭暴力的规章与操作条例。一部分工作是在全国妇女协会的协助下进行。
 6. 卫生部颁布《家庭暴力关怀流程指南》。
 7. 卫生部向政府机关及医疗服务人员提供有关[针对妇女家庭暴力事件处理方式](#)的教育培训。
 8. 根据 2006 年《总统令》的要求，在卫生系统中落实《家庭暴力法》，规定医疗机构必须根据《流程指南》的要求处理针对妇女的家庭暴力事件。在政令生效后，我们就可能存在的家庭暴力以及对医疗机构从业人员进行指导，专门制作了一张表格，要求医疗服务人员填写表格收集每位 15 岁以上女性的临床病史信息。
 9. 卫生部对医疗机构给予支持并提供咨询，以期在卫生系统中更好地落实打击家庭暴力法规。
 10. 制订宣传计划，启动卫生部全国妇女健康与两性项目。公共和私营的医疗服务机构共同参与到该项目中来。
 11. 内政部与全国妇女协会采取了各项措施来使负责社会治安的警察队伍更好地处理家庭暴力案件。这些工作主要有：在蒙得维的亚各警察局的正副负责人的参与下，进行了“公共安全与家庭暴力”寻访，查明了全国范围内的家庭暴力关怀机构运作情况，了解了其在省政

府组织结构中的位置、当地现状、装备情况、办事员人数等；对当地人员进行培训，为内政部各个家庭暴力关怀专门机构的负责人开办地区性研讨班，参加研讨班的人员包括警察与各省官员；犯罪观察司在统计家庭暴力事件方面取得了实质性进展。

在该领域尚未得到解决的法律问题包括以下几个方面：

- a- 刑事体系的反馈——乌拉圭的现行《刑法》需要做大幅度的修改，尤其是在虐待和性暴力方面。另一方面，乌拉圭还没有相关法律对刑事诉讼期间的受害者保护工作进行规范，这导致只有少数案件能够进入刑事程序，很难取得令人满意的结果。
- b- 女童保护——相对于其他暴力行为的受害者，遭受家庭暴力侵害的女童及女性少年儿童（同样也包括该年龄段的男性受害者）受到了歧视性的对待。《家庭暴力法》与新版《少年儿童保护法》的相关规定共存，导致在法律上更偏向于《少年儿童保护法》的规定，而该法并没有提出与《家庭暴力法》一样的刑事诉讼保障。

- 在虐待与性侵害方面，《少年儿童保护法》只对相关单位提出了诉讼义务以及避免二次受害原则。

- 为填补上述空白、完善制裁措施，在《少年儿童保护法》的修正案中提到了对虐待及/或性侵害案件的司法介入，引入了国际条约中对所有滥用权力犯罪受害者的保护措施并直接进入《家庭暴力法》规定的诉讼程序。本修正案已经在参议院得到批准。⁵

保护机制

A. 两性问题机构设置

组建全国妇女协会

从 2005 年新一届政府上台后，根据 2005 年 3 月 21 日第 17.866 号法案的规定，教育与文化部下属的全国家庭与妇女协会重组，更名为全国妇女协会并隶属于社会发展部，消除对妇女歧视委员会的最终意见转交给新成立的全国妇女协会。

- 根据第 1.7930 号法案第 337 条的规定，全国妇女协会的主要工作目标为：

- 作为两性平等工作的执行机构，推动、设计、协调、起草、执行、监督、评估公共政策。
- 保障妇女人权得到尊重，在政治、经济、社会和文化权利中引入机会与权利平等理念。

⁵ 《两院女性报告》，2006 年 11 月。

- 推动实现完整的公民权，保障妇女参与社会、政治、经济和文化生活，积极参与到国家发展进程中去。
- 推动本国履行其签署的两性平等国际承诺，在其财政允许的范围内贯彻落实与之有关的国际合作条约。
- 推动妇女享有资源、机会和公共服务，致力于消除妇女贫困，通过协助妇女获得工作、贷款、土地、技术与信息，帮助妇女提高劳动生产力。
- 推动妇女全面参与到国家权力构架和决策中去。

全国妇女协会开展的项目有：

- 公共政策的社会性别观念分析

旨在将社会性别观念引入公共政策的设计、起草、监督和评估中去。

- 性暴力

旨在推动、落实和保障打击性暴力的各项政策，尤其是落实《打击家庭暴力国家计划》。

- 妇女参与社会政治生活、公民权与领导权

旨在保障所有权力架构中的男女平等、为妇女争取参与政治的空间、推动妇女的公民权。此外，借助那些帮助妇女享有公民权并使其能真正参与到社会发展进程中的机制与措施，推动妇女的领导权。

- 非洲裔妇女秘书处

旨在改变非洲裔妇女遭受排斥和歧视的现状。

全国妇女协会完成的工作主要有⁶：

2005年

- 制订全国妇女协会战略工作规划，确定五年内的工作重点。
- 召集各部委部长，于3月8日进行两性平等措施的公开宣誓。
- 起草《男女机会与权利平等法》草案，并于2005年9月提交行政机关。

⁶ 《2005年年鉴》，社会发展部全国妇女协会。

- 在下列政府组织中开展社会性别分析：内政部、卫生部、经济与财政部、外交部、规划与预算办公室、国家统计协会、各省政府。
- 在五个省区组建打击家庭暴力省级委员会。
- 推动全国妇女协会下属家庭暴力关怀司的工作，包括法律咨询、心理援助以及为其他家庭暴力女性受害者专业援助机构提供指导。
- 为法官、检察官、律师以及法律援助、医疗、教育专业人士等开展家庭暴力相关知识教育，以期提高机构处理家庭暴力事件的能力。
- 分发《打击家庭暴力国家计划》出版物和教学材料，重点发给相关人群。
- 面向公众开展宣传教育活动，普及防范家庭暴力的知识。
- 与国内立法、司法和行政机构以及各政党、民间团体一起开拓对话空间、制订共同的工作时间表。
- 在“推动城市两性政策”项目的框架下签署跨机构协议《推动粮食人工生产的十二条措施》。该项目在卡内洛内斯省和蒙得维的亚省的社会性别工作上发挥了巨大的推动和协调作用。
- 代表乌拉圭积极参加南方共同市场妇女问题专门会议、妇女社会法律委员会第 49 次会议（北京+10）、拉美及加勒比地区妇女大会执行委员会会议以及美洲妇女委员会各次会议。

预算：2001 年第 1.7296 号法案第 306 条给予全国妇女协会的年度预算比前几年的有了实质性提高，从原来的每年\$1 162 000（一百一十六万两千）乌拉圭比索增加到每年 12 000 000（一千两百万）乌拉圭比索。这笔为期五年的预算以如下形式进行分配：

开支：4 000 000（四百万）乌拉圭比索

投资：\$1 800 000（一百八十万）乌拉圭比索
结余：6 200 000（六百二十万）乌拉圭比索

国际合作进一步加强，这为全国妇女协会开展各项目又增加了一些经费⁷。

2006年⁸

协会在 2006 年中开展了《机会与权利平等第一计划》。这一计划是从全国妇女协会起草的一份工作文件开始的，该文件在 19 个省的议会和 14 家行业咨询机构及战略联盟审议，参与人数超过 3 000 人，主要为女性。此外，我们与各家行政机构及政府关键人物一起建立了计划咨询机构，与技术人员及国家级和省级政府机构的决策者一同确定了可以纳入该计划的各项措施。

全国范围内的省级议会由民间人士、省政府和部委在地方的办事机构共同召开。我们在协商委员会会议上向议会成员、男女平等主义者、妇女运动组织、非洲裔运动组织、农村妇女、政界女性、性别多样性主义者、全国监督委员会、两性平等部、PIT-CNT 代表团、企业界以及新闻媒体通报并交换了该计划的组织结构与流程。

此外，我们就各种主题举办了一系列政府机构和社会团体参加的研讨会和工作会议，在会上收集了起草该第一计划所需的材料和建议。最后我们通过邮寄方式收到了建议和意见，并在每一个咨询机构设立了接收评论、批评和建议的邮箱。

与此同时，我们做了如下工作：

- 在三八妇女节期间向公众介绍了各政府机构在 2005 年间开展的各种促进两性平等的工作。
- 参加了如下政府间组织：性健康与生殖健康咨询委员会、两性问题跨机构委员会、就业待遇及机会均等三方委员会、打击家庭暴力协商委员会。
- 在政府机构中推动新的社会性别机制：内政部、住房规划及环境部、电站及输电站。⁹
- 在以下政府机构中开展社会性别分析：内政部、卫生部（尤其是妇女健康及两性国家计划）、经济与财政部、外交部、规划与预算办公室、国家统计协会、各省政府。
- 与行政机构代表协商制订了妇女人权方面的法制战略时间表。
- 代表乌拉圭参加在阿根廷和巴西举行的第十五和第十六届南方共同市场妇女问题专门会议、拉美及加勒比地区妇女大会执委会第三十九次会议以及美洲妇女委员会代表大会第三十三次会议。

⁷ 国际组织有：联合国各机构（联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国妇女发展基金）、西班牙国际合作局、重建与发展银行、弗里德里希·埃伯特基金会、加泰罗尼亚合作与发展局。

⁸ 全国妇女协会：乌拉圭女性平等与两性平等机制与政策介绍，2006 年。

⁹ 详见附录中的决议部分。

- 提交乌拉圭关于《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》执行情况的第一次缔约国报告。该报告在起草时得到两性问题特别委员会成员的协助。
- 推动建立了社会性别问题省级办公室。
- 与国内立法、司法和行政机构以及各政党、民间团体一起开拓对话空间、制订共同的工作时间表。

在落实打击家庭暴力国家计划方面，我们做了如下工作：

- 我们面向下列人群开展了家庭暴力知识培训宣传：内政部分管妇女事务的官员、法官、检察官、律师以及法律援助、医疗、教育专业人士、社会服务协助人员、警察、法医及民间人士。在国际消除针对妇女暴力日当天开展了公共宣传活动。
- 我们在卡内洛内斯省、阿蒂加斯省和塞罗拉尔戈省开设了三个为家庭暴力受害者提供援助的专门服务机构，另外在其他省区有三家同类机构正在筹备中。

B. 人权机构设置

- 本届政府根据 2005 年 12 月第 17.930 号法案（《国家预算法》）的要求，在国家级层面上组建了隶属于教育与文化部的人权司，并赋予其特定权力。该人权司主要目标如下：推动人权；落实全国人权计划；在全国私立及公立的正规和非正规教育体系中推动对人权的宣传、认知与教育；制订规章使国内法律与国际法规接轨；开展工作使公共机构及其人员了解并尊重人权；开展相关工作，消除由民族、种族、性别、宗教信仰、性取向、能力、年龄或外表而产生的各种歧视；推动建立参与机制，保障公民人权不受侵害，对公共机构的工作实施监督与评估；在区域内对人权工作进行协调。该司与下列机构签署了合作协议：
 - 劳动与社会保障部和国家公共教育署。
 - 与马尔多纳多省政府于 2006 年 11 月 22 日签署协议，内容有：1) 将国家的人权政策与当地政策相结合；2) 与当地合作组建省政府内的人权机构；3) 支持省政府的工作，在其自身能力范畴内或其他机构合作落实各项人权工作；4) 各方之间交换相关信息。
 - 与科洛尼亚省政府于 2005 年 9 月 12 日签署协议，其内容与同马尔多纳多省政府所签协议完全一致。
 - 与外交部以及民间组织开展讨论，从社会性别观念出发，共同起草经济、社会及文化权利国家报告。

人权司的内部组织结构分为以下几部分：教育、回顾、种族平等、非洲裔人口政策协调与促进、人权、社会性别与就业、老年人人权政策、残疾人人权政策、人权高级官员会议、驻南方共同市场办事处、公民参与、档案馆、图书馆。

推动两性平等、改变社会文化观念，是该司工作的核心内容。

此外，于 2006 年组建了人权、社会性别与就业工作小组，此后组织开展了如下工作：

为各个国家级和省级机关以及社会性别领域的非政府组织建立数据库。

与下列公共或民间机构开展合作：共和国大学（两性、发展与民主学士课程）、劳动与社会保障部（参与讨论童工问题、修改《少年儿童保护法》第十二章内容、开展职场性骚扰调研等）、外交部（参与起草经济、社会及文化权利国家报告）、社会发展部（公共听证：[社会崛起与人权](#)）、国际移民组织（以“[移民掩盖的脸庞：二十一世纪的奴役？](#)”为题的讨论，以妇女待遇及贩卖人口为主要内容）等。

此外，最近几年在国家议会和各省议会中组建了人权委员会。在蒙得维的亚省，议会设立了社区律师的职位，类似于 2003 年 12 月第 30.592 号法案建立的职位。这一职位直到 2006 年 11 月才正式启动，因此除了设立该职位的省级法令外，目前无法获取到更多的相关信息。

C. 法院

- 在乌拉圭，只有蒙得维的亚省设有处理家庭暴力犯罪案件的专门法庭。在国内，法官的职能根据案件属于民事（包括劳动纠纷、家庭纠纷等）还是刑事案件来区分。在刑事层面，国内没有任何一个省拥有专门处理家庭暴力犯罪或性犯罪的司法权机构。

- 在处理家庭暴力犯罪方面，2004 年年底蒙得维的亚成立了四个专门的家庭法庭，处理根据《家庭暴力法》提出的诉讼请求或侵害少年儿童权利的诉讼请求。

- 家庭暴力案件和少年儿童保护案件并存，给法院的处理工作增添了难度。这些法庭于是采取预防措施，此后案件被移交到家庭法庭，后者在此类案件之外还要处理诸如离婚、继承权、所有权等与家庭权有关的案件。

- 仅在 2005 年，蒙得维的亚的四位家庭暴力专职法官共接到了 6 187 起案件，其中 59%为《家庭暴力法》适用案件，41%为侵害少年儿童权利（包括家庭暴力）案件。本年度，这四位法官出席了 3 409 次预防性听证和 1 403 次评估性听证。¹⁰

¹⁰ 《2005 年统计年鉴》，司法机构 - www.poderjudicial.gub.uy。

- 法律规定这些案件之后转交刑事法庭审理。但实际上，刑事法院只介入了此类案件中的极小部分。最近几次处理此类案件还要追溯到 2004 年（当时还未成立家庭暴力专门法庭）。本年度有 133 人因家庭暴力罪行获刑，¹¹而同一时期内政部仅在蒙得维的亚就统计有 3 923 起类似案件。

D. 国家劳动局

- 国家劳动局的职责是在全国范围内推动、协调及落实就业政策。劳动局下属有个体谈判司，负责预防和调解劳资纠纷的个案，是主管以下事务的管理单位：

- 通过行政手段对个体劳资纠纷进行调解，运用劳动法规（《宪法》第 57 条第 2 款及第 14.188 号法案第 10 条），提供咨询及召开调解听证。
- 通过咨询司的介入，协调自愿合同中个体劳动关系各方的关系。

- 在本报告所涉期间，劳资纠纷案件数量相对稳定，只有在 2002 年和 2003 年因国内经济和金融危机而出现波动。尽管男性的纠纷案件数量多于女性，但二者间的趋势还是比较稳定。

必须指出的是，上述结论是通过在相关纠纷发生时填写的表格得出的。

- 多年来涉及职工分娩、分娩赔偿、歧视或哺乳期时间的纠纷案例并不多。此类案件包括因职工怀孕等造成的特殊性接触劳动合同案例，对此我们尚未掌握具体数据信息。

职场骚扰及性骚扰引发的歧视诉讼案

- 劳动与社会保障总检察院是负责保护劳动者合法劳动权利，对工作场所的卫生状况、安全状况及环境进行规范的部门。该局从 2004 年年中开始负责对由职场骚扰及性骚扰引发的诉讼案进行登记。

职场道德骚扰状况：

- 2004 年：一例，为批发销售人员遭遇骚扰。根据《宪法》第 7、第 10、第 53 和第 54 条的规定，对企业施以罚款。

2005 年：出现 12 起职场道德骚扰案例。其中无一例案件中的企业遭受罚款。除一例案件为合伙人之间发生外，其余所有案例都为上下级之间。将近一半的案例中出现劳动关系的变化，在劳动总局的工作结束之后情况又回到了从前。其余案例中被告变成了原告。一半的案例发生在商业领域。

¹¹ 司法机构 2006 年 3 月的报告。

2006年：到目前为止共出现11起案件。其中8起属于来自上级领导、负责人及/或官员对下属的骚扰，另3起为平级骚扰。

性骚扰状况：

- 2004年：没有性骚扰诉讼登记在案。

2005年：处理3起性骚扰案件，其中2起受害者为女性，1起受害者为男性。

在受害者为女性的职场性骚扰案例中，一例为餐饮业，另一例为家政服务；受害者为男性的性骚扰案发生在海运领域。三起案件均因证据不足而没有做出有罪判决。

2006年：到目前为止受理了2起性骚扰诉讼案，受害者分别为服务业和商业领域的女性。

分娩及怀孕引发的歧视诉讼案

- 我们看到，在一家制造业企业中，女职工签订的试用劳动合同中规定如职工怀孕则企业可以终止劳动合同而无须支付赔偿金。我们敦促企业修改合同将其适应于现行法律，但这一决定受到了企业的抵制。我们对企业进行了检查，结果发现，类似的条款在用工合同中依然存在。我们于2006年6月5日决定对其处以罚款，因为该企业违反了第10751号、第10489号、第16045号法案、CIT 111法案以及第37/92号政令。

D. 警察总局与地区警局

现任政府上台后，2005年3月1日起，政府与全国妇女协会共同开展工作，将两性平等理念引入内政部的工作中去（前面已经提到）。根据内政部在2005年3月8日妇女节那天的承诺，首先完成的一项工作便是取消对女警的预算限制，正是这一限制曾让女性警务人员在竞争职务及女性职务时遭受歧视。此后，女性警务人员在其职业发展中享有与男性同事平等的条件，有助于女警员的职业发展，使其在迁升或转投其他领域时不再遭遇阻碍。此外，这一措施促进了行政单位内的公开竞争。目前，无论从性别比例上还是从职务上看，女性的势头都超过了男性。在553个通过竞争获得的岗位中，女性占37%。在佛罗里达州、马尔多纳多省、派桑杜省、内格罗河省、罗恰省、萨尔托省、塔夸伦博省的警察局中，女警员人数增幅超过了50%，在阿蒂加斯省，这一数字甚至达到了100%。尽管女警员人数在不断增加，但每个警局中大部分警员还是男性，女性比例仅为13%，其中马尔多纳多省达到了16.9%，但与之形成对比的是，在里韦拉省警局中女性仅占4.2%。预计在未来能给每个警局平均增加五十个职位，即便这些职位大多被女性占据，警局内男性多于女性的状况也不会得到改变，女警员的比例不会超过20%或25%，因此现有状况不会发生实质性变化。在那些以预防犯罪与保障社会治安为主要工作的纯外勤单位（如警察局）中，主要人员还将是男性。相比之下，在那些主要负责处理文件、提供技术服务的单位，女性职员超过50%，在全国警察卫生局甚至达到62.3%。

在 19 个省的省级警察厅中，仅有 3 个省的一把手为女性，而在副职上没有任何女性。

在内政部下属的 11 个国家级管理局中，只有三位女性负责人，其中两位还是副职。必须指出的是，这样的任命与内政部的两性平等政策有很大关系。

从 2005 年起，我们在两性平等方面做出了如下工作：

1. 在招聘、遴选和晋升流程中注重两性平等。
2. 提供男女平等的培训条件。
3. 关心并支持职工分娩及履行父亲义务。
4. 根据水平、能力及抱负来指派任务。
5. 消除职场道德骚扰和性骚扰。
6. 预防并严惩歧视行为。
7. 给予职工平等与尊重。
8. 建立社会性别问题信息系统。
9. 制订机构政策，引入两性平等理念，尤其包括对家庭暴力关怀政策重新定义、确定机会与权利平等国家计划工作方案。

对妇女带有歧视性的法律规定

对堕胎的惩罚

- 尽管视自行堕胎为犯罪的 1938 年第 9.763 号法案还未被废止，但已经有不少社会团体和政治团体不断呼吁要废除这部法案^{12、13}。

- 据估计，在 2003 年，地下堕胎次数不会少于 3.3 万次，而乌拉圭每年新生儿约为 4.9 万人。（Sanseviero 调查，2004 年）。

¹² 详见附件光盘中的法律汇编文件。

¹³ 63%的团体支持 2004 年 5 月的《生殖健康法》。

- 第 9763 号法案在其生效的年月里显露出效率低下的毛病，因为即便是法律规定可以进行的堕胎，也始终不具备相应的落实条件。此外，堕胎始终作为一种罪行而存在，而且在罪行判罚上的模糊使得该法案无法得到有效落实（Dufau, G., 1989 年）。该法案必须加以修正，去除其中“家庭的颜面”这一说法，因为将胎儿视为需要保护的财产是不可接受的。以维护家庭颜面的理由来减轻对堕胎的惩罚，就好像通过让性侵害罪犯与受害者结婚从而免除罪犯的罪过一样荒唐。该法案另外的缺陷在于无法起到抑制和惩罚堕胎行为的目的，因为因堕胎而提审的案件很少，而且终止妊娠的手段在国内十分普及。¹⁴那些提起诉讼的堕胎案件，其结果几乎无一例外都是造成当事妇女死亡。由此看来，这部法令唯一的结果便是推动了地下堕胎行为泛滥，而地下堕胎往往是在恶劣而高风险的条件下进行的，这进一步损害了妇女的健康和生命。

- 法医技术协会提供的数据如下：

2001 年——21 起诉讼，被告为 7 男 14 女，其中 7 起获刑，14 起未获刑，15 起为初犯，6 起为重犯。

2002 年——16 起诉讼，被告为 4 男 12 女，其中 7 起获刑，9 起未获刑，14 起为初犯，2 起为重犯。

2003 年——16 起诉讼，被告为 3 男 13 女，其中 7 起获刑，14 起未获刑，15 起为初犯，6 起为重犯。

2004 年——1 起诉讼，被告为女性，被告获刑，为初犯。

- 未能提供 2000 年和 2005 年的数据，而且任何年份都未提供判刑情况的信息。

- 在上一届议会中，曾经就《生殖健康保护法》草案进行过辩论（2002-2004 年）。该草案在众议院全体会议上获得了多数票通过（2002 年 12 月 10 日），却在参议院遭遇否决（2004 年 5 月 4 日）。这是到目前为止唯一在两院中的一个内部获得多数票的议案。

- 该草案在其前三章中规定，国家有责任保护和保障性权利和生殖权利，采取措施预防意外怀孕，通过开展性教育及推广避孕服务，维护男女公民繁衍后代的权利。草案从第四章开始，承认任何妇女在怀孕 12 周内自愿终止妊娠的权利。将堕胎视为一项非营利性的医疗行为，并且在特殊条件下允许怀孕 12 周以后实施堕胎。此外，对少年儿童和患有生理及/或心理残疾人士给予特殊照顾。

¹⁴ 现有可查的数据从 1974 年起到 2003 年止，每年的堕胎次数也从 3.3 万次（Sanseviero, 2003 年）到 Hermógenes Alvarez, 1974 年）15 万次不等。

- 在本届议会中，参议院医学委员会正在审议内容与上述草案类似的新法律草案，即性健康与生殖健康法草案。¹⁵

性犯罪

- 警方与司法统计¹⁶显示，性犯罪的受害者主要为女性。正因为此，有关该类型犯罪的刑事法规如何起草，对女性有着直接影响。

- 《刑法》第十章对性犯罪的描述几乎没有任何改动。该法给性犯罪的定义是“损害良好风尚和家庭秩序的犯罪行为”，这是基于上世纪初流行的理念而成的定义。这一定义不仅体现在本章的名称和各项罪名上，而且还表现在对具体罪名的描述上，包含了贞洁、尊严和公共道德等因素。¹⁷

- 性侵犯的描述为运用暴力形式达到肉体接触的目的，从法律上来讲这仅仅包括经由肛门或阴道的接触，没有包括通过口部的接触。暴力性攻击是指没有通过肛门或阴道插入的行为。无条件假设性侵犯成立及暴力性攻击成立的受害者年龄为 12 岁。受害者为 12 岁至 15 岁的，接受相反的证据。

- 乱伦罪属于性侵犯及暴力性攻击，被视为严重损害家庭关系的罪行。乱伦罪采用特别方式进行制裁。

- 在强奸罪方面，对于“纯洁的处女”、已婚妇女及可能的“不贞女子”之间存在着差异性判罚（《刑法》第 266-271 条）。

- 诱骗罪的描述为通过各种手段使受害者尊严丧失。对此类罪行的判罚已经被针对少年儿童营利性性剥削罪判罚所取代。

性犯罪法规方面的进步

与受害者的婚姻关系不再是性犯罪不成立的原因

- 自 2000 年乌拉圭上一次提交缔约国报告到现在，在非营利性性犯罪的法律方面最大的进步是于 2006 年 1 月通过了第 17.938 号法案。¹⁸这部法案废除了《刑法》第 116 条和《刑事诉讼法》第 23 条的规定，即对于性侵害、暴力性攻击、强奸罪，当施暴者与受害者有婚姻关系时罪名不成立。

¹⁵ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

¹⁶ 详见附件第 2 条第 4、5、6、7 号表格。

¹⁷ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

¹⁸ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

办公室性犯罪可以追究

- 此外，第 18.039 号法案¹⁹将下列新情形加入到性犯罪的范畴中去：

- 受害者与施暴者之间存在工作上的隶属关系。
- 施暴者是对受害者的教育或健康负责的人。

对少年儿童和残疾人的营利性性剥削罪

- 2004 年 9 月第 17.815 号法案²⁰在这一领域中新加入了若干具体罪名，对此我们会在接下来介绍对妇女的营利性性剥削和贩卖妇女的章节中讲到。

性犯罪刑事法规的空缺与困难

- 豁免：因发现通奸而产生的一时冲动。《刑法》第 36 条的规定与消除对妇女歧视委员会的意见（委员会第 19 号一般性建议）不符，亟待进行修改。本条款规定因发现通奸而产生的一时冲动所犯下的罪行可以免于惩罚。根据这一条款，如谋杀案是因所谓的“发现通奸而产生的一时冲动”引发的话，法官可以考虑给予罪犯从轻发落：

- 第 36 条：“因发现通奸而产生的一时冲动：当满足如下情形时，因发现通奸而产生的冲动可以作为法官免除谋杀罪及故意伤害罪判罚的理由：

1. 罪行施动者当场发现夫妻间另一方有通奸行为，且罪行作用对象为通奸一方或其情人。
2. 罪行施动者没有犯罪前科且实施犯罪的机会不是通过此前对夫妻另一方不忠行为的认知而人为创造或提供的。”

这条规定是建立在对妇女加以歧视的社会文化观念之上的，给予家庭暴力以合法外衣，将罪名推到了事实上的受害者身上。

¹⁹ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

²⁰ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

作为家庭暴力受害者的妇女因犯有对施暴者的谋杀罪而获刑

- 在乌拉圭有些妇女因谋杀家庭成员而被判入狱，她们因遭受来自被害人的长期家庭暴力而处于心理和情绪上的极端混乱，并在这种状态下杀死了配偶或其他近亲。此外，审理该类案件的法庭并未就每一个案例考虑过是否属于合法的完全自卫还是不完全自卫。²¹

对于《刑法》中性犯罪与贩卖人口罪的修正案

- 我们在上届议会任期内提出了《刑法》第十章的修正案但未获得通过。2005年，我们再次向众议院提交了同样的提案但尚未进行审议。目前相关条款已经得到了其他规定的补充，而且参议院正在审议。²²

- 修正案的主要内容有：

- 有关性犯罪的一章（第十章）名称为“损害性自由及性完整罪”；
- 对于性犯罪行为的描述，引入《国际刑事法院罗马规约》附录中的描述文字（罪行成立的因素）；
- 性行为民事能力的年龄提高至15岁，只有当发生性关系的二者间年龄差距小于三岁时例外；
- 加入性骚扰罪名；
- 将为宣传儿童性剥削罪行提供便利的传媒机构的负责人列入从犯行列；
- 加入儿童性观光罪（该罪名有别于以顾客为主导、以商业性剥削为目的的贩卖少年儿童罪）；
- 加入贩卖人口罪，沿用《议定书》第3条的定义和涉及该项罪名分类的国际组织意见（第280条）；加入协助贩卖人口罪（第280条A款），为协助贩卖人口的具体行为定罪；
- 将“因发现通奸而产生一时冲动”的免罪理由（《刑法》第36条）替换为因遭受家庭暴力而处于极度不安状态。

²¹ 我们仅仅知道有这样的情况存在但没有这方面的量化材料。

²² 详见附件光盘中的法律汇编文件。

第 3 条

缔约各国应承担在所有领域，特别是在政治、社会、经济、文化领域，采取一切适当措施，包括制订法律，保证妇女得到充分发展和进步，其目的是为确保她们在与男性平等的基础上，行使和享有人权和基本自由。

- 在这方面，全国妇女协会和蒙得维的亚省政府已经通过机会均等计划，开始有所行动。蒙得维的亚省政府²³在 2002 年至 2005 年间实施了《机会与权利平等第一计划》，并且从 2005 年开始进行第二计划的起草工作。

- 《机会与权利平等第一计划》无论从全省还是从全国来看都是一次创新的尝试，两性平等委员会是该计划开展实施的关键，全程参与了该项目从设计到落实的过程。该委员会由妇女秘书处主持工作，由省政府中的各领域专家组成：城市规划司、土地与房屋局、医疗与社会项目司、文化局、儿童委员会、法规司、体育委员会、青年委员会、管理司、职业健康局以及妇女委员会/秘书处。

- 这个第一计划包含了一整套具体目标和根据不同民权和城市管理领域而制订的 10 个大项 150 个具体措施。该计划同样也是一个政策工具和战略规划工具，有助于推动与发展蒙得维的亚男性和女性市民的权利与平等。

- 与此同时，机会与权利平等省级计划（卡内洛内斯省和马尔多纳多省）的起草工作也已经启动。因此目前在蒙得维的亚省、卡内洛内斯省、马尔多纳多省、三十三人省、罗恰省、萨尔托省、派桑杜省、阿蒂加斯省、里韦拉省、拉瓦耶哈省、科洛尼亚省等地共有十一个省级两性平等机制正在运作。²⁴

第 4 条

1. 缔约各国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施，不得视为本公约所指的歧视，亦不得因此导致维持不平等或分别的标准；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. 缔约各国为保护母性而采取的特别措施，包括本公约所列各项措施，不得视为歧视。

在落实消除歧视的暂行措施方面，我们曾向参议院提交了一份有关促进妇女参与政治生活的法律提案，用以规范乌拉圭各政党选举候选人名单的制订过程。上述提案经各党派男女议员及学术专家讨论后，提交到上一届议会。尽管这一提案在各政党内部和立法机构大会上进行过讨论，但未获得通过，因此我们正在重新

²³ 蒙得维的亚省政府提交的报告，2006 年。

²⁴ 更多信息详见附录中的省份报告。

修订该议案，准备提交本届议会，希望能够得到更多议员的支持。²⁵

第 5 条

缔约各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，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女任务定型所产生的偏见、习俗和一切其他做法；**
- b) **保证家庭教育应包括正确了解母性的社会功能和确认教养子女是父母的共同责任，当然在任何情况下都应首先考虑子女的利益。**

详见对本条内容的答复。

第 6 条

缔约各国应采取一切适当措施，包括制订法律，以禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。

1. 乌拉圭的性工作现状

- 乌拉圭法律未对卖淫进行制裁，而是对其加以管理和规范。2002 年第 17.515 号法案²⁶颁布后，此类行为被视为一种工作，该行业的男女从业人员有权得到相应的社会福利。

- 年满 18 周岁的女性从事性工作被视为合法，要进入该行业必须先在国家性工作登记局进行注册，同时须获得卫生部和内政部颁发的从业许可证。

- 该行业的卫生管理是必须的工作，由卫生部通过设立在全国各省的服务机构进行管理。女性和男性从业人员必须每月接受管理，以期获得从事卖淫业的许可证。尽管无法确定从业人员健康状况是否良好，但颁发此证还是表明国家对该行业从业人员进行管理（卫生部第 340 号决议，2004 年 12 月 2 日）。卖淫只能在被允许进行此类活动的场所即妓院开展。卫生部有专设的保护性工作名誉委员会负责管理该项事务。

- 乌拉圭全国有约 7 000 名注册的性工作者，其中 3 000 人在首都蒙得维的亚从事服务。据估计没有注册的性工作者人数是这个数字的两倍多。注册的异性装扮癖者不超过 2 000 人。在乌拉圭国内从事该行业的

²⁵ 在接下来的第 7 条中将再次提到这一选举中的性别比例提案，并将就其内容进行深入分析。详见附件光盘中的法律汇编文件。

²⁶ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

人群中，90%来自蒙得维的亚。²⁷

- 2003年11月20日颁布的第480/03号政令²⁸规定，要改变工作地点的男女性工作者必须进行汇报（第7和第8条）。在操作上，必须凭此前工作的省份的从业资格证才能在新的省份获得资格证，这是便于警方进行管理的一项重要举措。

2. 介绍卖淫

- 1927年第8.080号法案对介绍卖淫做出了规定。该法案对以营利为动机强迫他人进行卖淫施以制裁，即便受害者本人表示同意也无济于事（第1条）。定罪的要求是当事人“以任何形式为其提供便利”，司法机构及法律界对此的理解是，只有当提供便利的对象是卖淫而非剥削时，才视为非法，这样一来就缩小了该项罪名的适用范围。如受害者未满18周岁，该项罪名视为情节严重。

3. 对以营利为目的对少年儿童进行性剥削的处罚

- 于2004年获得通过的第17.815号法案²⁹对以营利为目的对少年儿童实施性剥削做出了规定。该法对进行儿童性剥削的顾客以及雇用少年儿童制作色情作品给出了特别制裁措施。此外，该法案还间接涉及了贩卖人口罪，将重点放在跨境贩卖人口以期进行营利性性剥削的阶段，而没有提到诸如绑架、招募、窝藏等贩卖人口的其他阶段。

- 对各种形式的少年儿童性剥削行为进行制裁，既是保护人权，也是填补《刑法》法律漏洞的重要步骤。《刑法》漏洞的存在，让人理解为对少年儿童身体的商业性利用是“可以容忍的”。

4. 以营利性性剥削为目的的贩卖妇女

- 正如最近的一项相关调查³⁰所言，乌拉圭所处的区域环境与国内环境，使其成为以营利性性剥削为目的的贩卖人口罪行比较严重的国家。各项调查显示，在乌拉圭国内和国外都有若干条贩卖人口的通道，而且在几个邻国都有犯罪集团在活动。

- 目前在乌拉圭国内存在的问题包括：贫困、歧视、经济危机引发的移民潮、边检不严、严重影响妇女生存状况的失业、贫困低龄化、流离失所的女童、童工、高犯罪率、对妇女儿童性侵害等。

²⁷ 冈萨雷斯·图阿纳，《沉默的隐者：乌拉圭营利性性剥削贩卖人口状况分析》，第25页，蒙得维的亚，2006年。

²⁸ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

²⁹ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

³⁰ 冈萨雷斯·图阿纳，《沉默的隐者：乌拉圭营利性性剥削贩卖人口状况分析》，第77页，蒙得维的亚，2006年。

- 我们无法对问题的严重程度进行评估，因为在乌拉圭国内没有这方面的官方记录和统计数据，也没有开展过能让人们看清问题严重性的调查，这使得上述问题与贩卖人口犯罪变得密不可分。

- 据我们所知，跨境贩卖人口的路线包括去向西班牙和意大利的路线、由阿根廷开始去向东部的路线以及从阿根廷开始经过乌拉圭的派桑杜省、塔夸伦博省、里韦拉省去向巴西以及从那里前往圣巴布罗的路线。国内的贩卖人口路线主要是从边境地区去向旅游目的地（科洛尼亚、黄金海岸、马尔多纳多、罗恰、炎热地区、农村旅游地区）。

- 诉诸法律对于受害者来说是一件比较困难的事，因为她们面临被羞辱和再次受害的风险，因此在大多数情况下她们不愿走诉讼这条路。

《刑法》并未将贩卖人口当作一条具体罪名。我们仅通过不同的制裁渠道对贩卖人口犯罪的部分阶段和特定形式进行刑事制裁。与《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》中对人口贩运的定义最为接近的国内法律条文如《刑法》第 280 条所述：“购买、转移、买卖及迫使他人处于被奴役地位”。

- 此外，《刑法》还对以通过受害者提供服务来达到营利目的的剥夺他人自由罪进行了定义（第 281 条及第 282 条第 3 款）。1927 年生效的有关介绍卖淫的第 8.080 号法案是在制裁营利性性剥削为目的的贩卖人口案例中适用最多的法规。

- 1995 年 6 月的第 16.707 号法案（《公民安全法》）为第 8.080 号法案第 1 条增加了第 2 款，将以往只视为犯罪准备的介绍或推动他人卖淫行为视为非法：“以营利为目的，劝说或迫使他人在国内或国外从事卖淫活动的”。这一款在最后明确指出了受害人跨过国境遭遇剥削的可能性，但此类情形并未被视为情节严重。

- 也就是说，犯罪行为的国际化特点并未体现在适用的制裁措施上，但这条规定保证了国内的司法机构能够对在国内以外进行性剥削的行为提起诉讼。前面提到过的《刑法》关于性犯罪的修正案，也有涉及贩运人口和营利性性剥削的具体内容。

全国妇女协会从上述情况出发，与国际移民组织共同开展了“陪受害移民回家”的工作项目，提供临床保健服务，帮助被贩卖的受害妇女重新回归社会。

此外，在南方共同市场妇女问题专门会议上，全国妇女协会与其他成员国共同推动了“通报与预防人口贩运行动”（获得了国际移民组织的支持）。³¹

³¹ 南方共同市场第十五届妇女问题专门会议第 6 号决议。

第二部分

第 7 条

缔约各国应采取一切适当措施，消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视，特别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，并在一切民选机构有被选举权；
- b) 参加政府政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行一切公务；
- c) 参加有关本国公众和政治生活的非政府组织和协会。

乌拉圭在保障公民权利的现代化、民主化和法制化进程中扮演者先驱的角色，³²但它所做的努力缺乏延续性，因此时至今日在参政议政方面还不能说实现了平等，在政治领域，理论上的平等和实践上的平等之间还存在差距。

一) 国家议会

- 本届议会于 2004 年 10 月组建，到目前为止在议会中只有 14 名妇女代表，这在总共 130 位议员中只占 10.8%。这不能不让人表示担忧，因为与上届议会中的女性比例相比较，有下降的趋势。在上届议会的两院中，女性议员人数为 15 人，占国民大会总人数的 11.5%。

- 2005 年 3 月新一届政府上台后，一部分参议员和众议员被招至行政机构，这使得议会中的人事出现一定调整。从 2005 年 3 月 1 日开始，女性参议员由三人增加至四人，女性众议员人数从 11 人增加至 12 人，因此，两院中女性人数比例由 10.8% 提升至 12.3%。

- 过去四年中议会一直在就是否通过“积极行动”³³ 措施的议案进行讨论，该议案规定，在选举候选人提名表中，同性候选人人数不得超过总人数的三分之二。该议案未能在 2000-2004 届议会中获得通过，但却在各党派的某些领域中引发了讨论。

- 提交政治参与提案的议员在提案理由中表示：“现有的选举制度和政党制度使得发源于社会生活其他领域的歧视现象愈演愈烈……可笑的是，这样的事情发生在一个一直标榜自由与平等的国家里。”同样是在

³² 尽管乌拉圭于 1932 年 12 月 16 日承认了妇女的选举权，走在了拉丁美洲的前列，但直到 1934 年《宪法》才正式赋予女性这一权利。而妇女选举权和被选举权的真正落实，是在 1938 年的大选中。

³³ 积极行动是指“旨在通过那些尝试消除因事实差异造成不平等后果的差异性法规来实现真正平等的措施”。这一概念是社会学家索尼娅·蒙塔尼奥在递交给“两性平等与参政议政”国际研讨会（2006 年 10 月在智利圣地亚哥举行）的文件中提出的。

这份提案理由中，我们可以读到：必须建立一套比沉睡的现实更具创新精神更富有朝气的体制，克服民主的缺憾，将乌拉圭的民主优化、深化、法制化。

- 上述提案历经多次修改后被提交到本届（2005-2009 年）参议院。参议院宪法委员会目前正在审议的若干提案中就包括这项提案。本提案共有五条³⁴，其中规定：“推动两性公民在各政党管理机关、立法机关、省级议会和地方议会中实现平等参与决策……”（第 1 条）。

- 该提案在其第 2 条中规定，上述机构提交的选举候选人名单中“同一性别的候选人必须至少占据三分之一……”（第 2 条）。

- 提案第 3 条呼吁“每三位候选人中至少有一位是异性”（第 3 条）。提案第 4 条要求各政党的组织结构进行调整，“在其常任管理机构中确立两性参与机制，根据选举管理机构的选民的性别比例来决定该机构组成人员的性别比”（第 4 条）。

- 最后，该提案第 5 条要求各选举机构切实履行法规规定，“拒绝承认提名情况不符合上述条款规定的选举站的记录”（第 5 条）。

- 议员、政党、组织机构和妇女运动组织之间的观点交流，不仅催生了这一提案，也使得一些政治团体在 2004 年 10 月的选举中实行了妇女候选人 30% 的高比例。但是，除了进行讨论和在若干政治领域的试行外，如果没有一部法规或规范的选举配额体系来对全国和各省的选举进行管理的话，妇女参与国家议会和省级议会的状况不可能得到实质性改善。

- 乌拉圭女性在议会中 10.8% 的比例，要远低于美洲各国 18.9% 的平均水平，在 19 个拉美国家排名中列第 13 位。³⁵从全球范围来看，在各国议会联盟的议会女性世界排名中，乌拉圭在总共 186 个国家中列第 81 位。³⁶

二) 女议员联盟

- 六年多前，议会中的女议员们组建了两院女性议员联盟。尽管这不是一个立法委员会一类的组织，但从形式和合法性来看，这一联盟为来自不同政党的女性议员提供了表达与交流看法的空间，她们每月碰头研究共同关心的议题、思考设计共同利益的措施，并将女性在议会中的关切带回到各自的政党中去。

- 这些女议员表示，这一联盟在议会中的作用不可小视，已经显露出促使各政党达成一致的能力，这是

³⁴ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

³⁵ 约翰逊·尼基，《缺席的政治：2004-2005 年乌拉圭大选，妇女与两性平等》，蒙得维的亚，2005 年，第 94 页。

³⁶ 错误！超链接引用无效。，2005 年 8 月 31 日。

女议员们几年来不断努力的结果。

值得一提的是，乌拉圭一位现任女议员，是担任各国议会联盟女议员协调委员会主席的第一位拉美人士。³⁷

iii) 省政府、省级议会

- 在蒙得维的亚省本届议会³⁸中，31 位议员中有七位女性，占 22.5%，而上届政府任期内（2000-2005 年），省议会中的女议员有九人，占 29.0%。

- 在内陆各省份的议会中，2005 年 5 月 8 日的选举（政府任期 2005-2010 年）后，我们看到，弗洛雷斯省和三十三人省的女议员人数最多，都是 10 人，在省议会的 31 人中占 32.2%（详见附录第二部分）。

- 如果我们将 19 个省区的议会作为一个整体来看，在总共 589 名地方议员中，女性有 104 人，即地方立法机构中的女性比例为 17.6%。

- 第二十三届地方议员全国大会最后一次全体会议决定，下一年度的常委会主席由一名女性来担任。这是史无前例的决定，因为在历史上还没有一位女性担任过这一职务。

四) 自治机构与地方机构

- 乌拉圭在供水、供电和电信网络等领域组建、管理了若干基层机构。这些国家机构和国有企业主要有：国家燃油、酒精及港口管理局、国家电信管理局、电厂及输电站管理局、乌拉圭航空业第一线等。

- 在八家国有企业中，由女性担任主席及副主席职位的只有两家（国家电信管理局和国家邮政管理局）。

五) 国有银行

- 在五家分别从事金融系统各领域服务（社会保障、住房、保险等）的国有银行中，没有任何一家由女性领导。担任这些银行高管职位的 10 人均均为男性。

六) 公共教育机构

- 在主管人员由选举产生的公共机构（如作为自治机构和联合管理机构的共和国大学），虽然女性作为学生和教职员的人数比例很高，但到目前为止还没有在其管理机构中担任过重要职位。从 1849 年至今，没有任何一位女性担任过共和国大学校长一职。

³⁷ 女议员莫尼卡·沙维尔。

³⁸ 政府任期为 2005 年至 2010 年。

- 共和国大学的联合管理机构由三部分组成：教师、毕业生和在校学生。每一部分群体各选举产生三名代表，共同组成学校的中央管理委员会。目前这些代表中有一名女教师和两名女学生。

- 在本届学校政府的组成人员中，中央管理委员会的 15 位院系负责人中只有三位女性。这三位女院长所领导的院系分别为：法律系、护理系和心理学系。在八位学校服务机构负责人中，四人为女性，分别来自校医院、卫生协会、食品工程所和图书馆管理学校。

- 国家公共教育署的最高管理机构为中央管理委员会，由四位不同级别的成员组成。主席和副主席都是男性，在另两位成员中有一名女性。接下来有三个委员会各负责管理一个教育领域。初级和中级教育管理司的负责人均为女性，职业教育司的负责人为男性。

- 乌拉圭少年儿童协会尽管属于自治机构且不隶属于国家公共教育署管辖，但也有教育职能。该机构的主席为男性，下属三个司中有一位女性司长。

七) 国家与省级行政机构

- 妇女在行政机构的参与度一直以来都很低。从未有过女性担任政府主席或副主席，即便成为候选人，也因为所属团体或政党在选举中获胜机率较小而无功而返。

全国妇女民主平等民权监督委员会 2004 年工作计划中提到，乌拉圭缺乏深入推动妇女参政议政的政治意愿。该文件写道：“在认识和跨越阻碍妇女平等参与政治决策的羁绊方面，乌拉圭政界非常滞后。必须确立积极行动标准，将理论上的平等转变为现实中的平等。”此外还写道：“无法将女性这半边天纳入广泛参与的民主中去，是对民主本身最大的讽刺之一。”³⁹

“进步会议公民权利组——扩大战线”是另一家在行政机构和地方一级为妇女反映问题提出方案的组织。⁴⁰

在 2000 至 2004 年政府任期内，没有任何一位妇女担任部长或副部长级职位。⁴¹这一时期，妇女在行政机构中的参与度有所减少，因为自从 1985 年恢复民主以来，每届政府中都至少有一位女性部长或副秘书长。

- 于 2005 年上台的本届政府，在其 13 个部委中，有三家部委由女性领导，分别是：卫生部、社会发展部和国防部。此外，另有三位女性担任副部长级的副秘书长职务，分别在外交部、旅游与体育部以及社会发展部，在全部的部级副部长级岗位中女性占 23%。

³⁹ 全国妇女监督委员会工作计划，是妇女工作领域的一份政治文件。蒙得维的亚，2004 年。

⁴⁰ 公民权利组：“女同胞们我们一起为创建平等而建言献策”，2004 年。

⁴¹ 不包括任期短暂的以及过渡性质的情况。

- 除了那些由任命产生的职位和责任重大的职位（如部长级职务）外，在其他政府组织中也有另一些职位十分重要。上述这几类职位综合起来看，本届政府中女性的参与度为 21.3%。⁴²

- 在省级行政机构中，女性从未担任过省长一职，尽管曾有妇女作为替补担任过代理省长。此外，曾有零星的女性省长候选人出现过，但没有哪一位有最终当选的实际可能性。

八) 司法机构

- 在司法机构中，最高法院作为最高级别机构，由五位成员组成，每年由其中的一位成员担任主席。这几位成员的人选由国民大会（立法机构）在职位产生空缺后 90 天内任命。如在上述期限内无法指定人选，则自动任命上诉法院中从业资格最老或在司法机构或民政部或检察院工作年数最多的人担任（《共和国宪法》第 236 条）。目前，五位成员中有四位男性一位女性，其中最高法院主席一职由男性担任。

乌拉圭妇女参加政治组织情况

必须指出的是，在乌拉圭有若干种参与政治讨论的方式，分别是：

- 通过 PIT-CNT 平等与两性委员会来参加工会运动；
- 乌拉圭合作单位大会，为乌拉圭合作机制的核心机构，1990 年成立了两性问题委员会；
- 各农村妇女之间的协会组织，如农村妇女协会、农村妇女网等；
- 全国妇女民主平等民权监督委员会，在全国拥有 54 家妇女组织和团体。

此外，乌拉圭还设有五个跨机构的政府机制，各妇女组织在其中扮演着重要角色。这些机制是：两性问题跨机构委员会、性健康与生殖健康全国顾问委员会、就业待遇及机会均等三方委员会、打击家庭暴力全国协商委员会等。

第 8 条

缔约各国应采取一切适当措施，保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下，有机会在国际上代表本国政府和参加各国际组织的工作。

- 自《公约》于 1981 年生效以来，乌拉圭就一直无法有效履行这一条款的规定，因为遭受歧视的妇女无法获得在国际上代表国家政府的机会，尤其是在责任最为重大的外交领域，关键职位几乎清一色由男性担

⁴² 维罗尼卡·佩雷斯，《这还不够：2006 年，进步政府的一年》，蒙得维的亚，2006 年。

任。

尽管最近几十年来反对的呼声和取得的外交成绩让女性和男性在竞争重要职位时获得均等机会，但这一平等并未反映在如大使等较高级职位上。

本届政府致力于在国内落实所有与女性权益有关的公约，在这方面我们已经看到了起色，虽然仅仅是个开始，但依然在改变着长久以来形成的趋势。

从附录中的表格我们不难发现，目前主要有两个方面的成绩：

因为社会价值等原因，妇女正在寻求实现自我价值的空间，于是在传统意义上男性专属的领域建功立业，在外交等各行业有了立足之地。

女性参与国际关系事务越来越多，主要体现在有更多女性开始从事这一行业，在最近一次一年一度的外交人员考核竞赛中，一共入围了 10 名女性和 1 名男性。目前担任外交三等秘书的人数为 26 位女性和 4 位男性。

正如上文中提到的，入围外交竞赛这件事本身，就是男女机会均等的正面事例。

但是，职务越往上走，女性被任命为高层管理人员的几率也越来越小。一个很好的例子是，乌拉圭首位女性驻外大使于 1984 年得到任命，而目前乌拉圭共有 21 位男性大使，女性大使只有 1 位。

本届政府努力在其所有下属机构和工作团体中推动两性的平等参与。因此，尽管情况尚不能令人满意，但女性还是管理着秘书处、一个总局和几个司局。

这一问题要想得到解决，需要政府的关注并拿出具体措施，不仅要为女性的日常职业发展考量，也要在中长期让更多的女性能够担任中高级职务。

推动与保护人权是乌拉圭外交政策的一个基石，因此，推动与保护妇女权益也是乌拉圭外交部的工作重点之一。

- 在乌拉圭派驻六个国际组织的常驻外交使团中，有五个使团是由男性率领的，分别是联合国教科文组织、联合国粮农组织、联合国日内瓦办事处、联合国纽约总部和拉丁美洲一体化协会，其余一个驻美洲国家组织代表团由女性率领。

乌拉圭积极参与所有有关反对各种形式对妇女歧视的多边论坛以及有关贫困、教育、性健康与生殖健康、移民女童权益、人口贩运等主题的多边磋商。

乌拉圭一贯强调，联合国人权理事会的各项特别程序以及联合国开展的各个项目都应将两性平等放在重要位置。

因此，乌拉圭与其他 50 多个联合国人权理事会成员国共同在为该组织目前的机构建设流程而努力，因为妇女权益在新组织机构中得到妥善处理。乌拉圭从中得出结论，在消除对妇女歧视方面，应该会有实质性的质的飞跃。

此外，乌拉圭于 2006 年支持由联合国人权事务高级专员提出的将消除对妇女歧视委员会秘书处移至日内瓦的倡议，以期将各个条约组织集中到人权事务高级专员办事处。

全国妇女协会作为在国内负责两性平等工作的机构，代表乌拉圭参加了下列区域性和国际性活动：南方共同市场妇女问题专门会议、美洲国家组织美洲妇女委员会、妇女司法与社会状况委员会以及联合国拉丁美洲和加勒比地区妇女大会执委会。值得一提的是，全国妇女协会的女性主席被美洲妇女委员会各成员国一致推选加入委员会执委会（萨尔瓦多，2006 年 12 月）。

第 9 条

1. 缔约各国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。缔约各国应特别保证，与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍均不当然改变妻子的国籍，使她成为无国籍人，或把丈夫的国籍强加于她。
2. 缔约各方在关于子女的国籍方面，应给予妇女与男子平等的权利。

在乌拉圭，国籍事务方面没有男女之分，只要是出生在乌拉圭领土上的人或父母有一方为乌拉圭公民的，即拥有乌拉圭国籍。乌拉圭男女公民如与外国人或持有外国国籍的人结婚，无论在任何情况下都不丧失乌拉圭国籍。

第三部分

第 10 条

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

- a) 在各类教育机构，不论其在城市或农村，专业和职业辅导、取得学习机会和文凭等方面都有相同的条件。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、考试、师资的标准、校舍和设备的质量一律相同；
- 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以及相应地修改教学方法；
- 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读写能力的教育的机会相同，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安排各种方案；
- g) 积极参加运动和体育的机会相同；
- h) 有接受特殊知识辅导的机会，以有助于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。

从国家统计协会与国家妇女协会的出版物（《乌拉圭：2001-2004年两性指标》）中我们看到：

1. 在15岁及以上公民中，文盲率在男女两性之间的差异不大，差异最大时是在2001年，女性和男性分别是7.8%和8.5%。
2. 有趣的是，在本报告所述时期中，14岁和15岁时完成了6年学业的人口比例，女性一直大于男性。其中2001年的数据为男性93.2%女性94.2%，到了2004年，这个比例分别为92.4%和95.8%。
3. 20岁和21岁时完成了12年学业的人口比例，其两性差异也始终偏向于女性。2001年男女分别为28.1%和39.8%，到了2004年这一差异为32.4%和42.7%。
4. 男女各年龄段的入学率从15岁开始形成差异，2004年数据显示，15至17岁的男性中，有77.7%为在校生，女性中这一比例为84.6%，到了18至25岁年龄段，男女两性中的比例分别为36.8%和44.6%。
5. 2001年时享受高等教育的人群比例，男性为10.29%，女性为15.41%，到了2004年，这组数字为11.04%和17.98%。
6. 完成了13年或以上时间学业的女性比例，2001年时为17.9%，2002年为18.1%，2004年为20.5%。符合同样条件的男性比例，2001年为15.6%，2002年为15.9%，2004年为17.4%。

- 教育与文化部数据显示，2004年时接受初级公共教育的人数在全国范围内为43 060名男性和43 552

名女性。同年民办初级教育在校人数为 10 428 名男性和 10 175 名女性。⁴³

- 2004 年全国公共初级教育在校生为 208592 位男性和 195 923 位女性，同年全国民办初级教育在校生为 22 382 位男性和 21 836 位女性。

- 在中级教育领域，教育与文化部尚未掌握男性和女性在校学生人数数据信息。

- 在高等教育阶段，两性间差异加大，2004 年在校女生人数为男生的一倍，共和国大学有 11 490 名女生，而男生只有 6 245 名。男生人数比女生多的专业有：农业经营学系、工程系和通讯科学系（男生人数稍多）。⁴⁴共和国大学在国内内陆地区的分支机构，也有类似情况出现。⁴⁵

- 在民办大学教育中，在拥有学生人数最多的几所大学（ORT 大学、乌拉圭天主教大学）里，学生的性别差异较小：工程系、企业管理系和经济学系等男生人数较多，社会学和医学系女生人数较多（详见附录中的表 A-6）。

师资

- 教育与文化部尚未掌握共和国大学教师队伍的性别数据。在各家民办大学中，男性教师队伍人数是女性的两倍多，即便在女生人数占优的院系中，男性教师人数仍占多数。

公共教育中的性教育

- 公共教育中的性教育，是乌拉圭从 1985 年恢复民主以来一直没有落实的问题。

- 1999 年当时的新一届政府上台后，卫生部全国艾滋病项目与国家公共教育署共同编写了一本针对初级教育三年级学生的青少年读本。这部名为《聆听、学习、体验》的书于 2000 年编辑完成并投放到教育机构，却在一些反对将性教育纳入官方教育范畴的社会、宗教和政治领域引发了争议，其结果是 40 000 万份已经印好的书籍最终没能如预期般发放到教育机构中去。

- 2002 年，有人提议重新考虑开展全国性教育计划。这一次，由当时的全国未成年人协会（即现在的乌拉圭全国少年儿童协会）负责召集事宜。为此，2002 年组建了乌拉圭性教育分析跨机构委员会，由国家公共教育署中央管理委员会、初级教育委员会、中级教育委员会、职业技术教育委员会、全国未成年人协会、全国青年协会、教育与文化部、卫生部组成。该委员会起草了一份共识文件，但缺乏与其他机构的协商讨论。

⁴³ 详见附录第 10 条表 A-1。

⁴⁴ 详见附录第 10 条表 A-3。

⁴⁵ 详见附录第 10 条表 A-4。

这份文件中提出的一些建议没能得到采纳。

- 2005 年，新一届政府就职后，我们再次启动了将性教育纳入官方教育范畴的工作，并将其作为新一届政府教育改革的一部分。

- 国家公共教育署中央管理委员会根据 2005 年 12 月 14 日第 4 号决议第 35 条记录组建了性教育委员会，于 2006 年 3 月 17 日正式挂牌。该委员会由教师培训协会初级中级职业技术教育委员会、中央管理委员会健康教育司以及卫生部卫生总局（负责教育和卫生工作的机构）的代表组成。

- 委员会的职责是“制订操作方案，将性教育纳入男女学生全面教育流程中，从发展、健康与权益的角度出发，在民主、社会和群体领域将《宪法》规定的公民权不断完善。”⁴⁶

- 在就教育改革进行的全民辩论过程中，将性教育纳入官方教育体系这一提议，无论在国内各级议会还是各个公共组织及非政府组织中都有涉及。

- 上述提议被写入了全国教育委员会的讨论审议文件中。这些文件分别为：《全国教育委员会报告》第一部分国内议会记录，教育研讨组委会，2006 年 11 月；《全国教育委员会报告》第二部分文件记录，教育研讨组委会。

- 由教育与文化部教育司起草的文件《乌拉圭教育之挑战》，于 2005 年 12 月出版，同样涉及了引入性教育的内容。⁴⁷

乌拉圭再次拥有了一项性教育项目，预计于 2007 年起在各个教育阶段落实。

体育教育

在国有的公共教育体系中，少年儿童享有参加体育教育的同等机会，体育是初级教育和中级教育阶段的一门课程。法律规定，2006 年起，体育课成为初级教育阶段的必修课。

第 11 条

- 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：**

⁴⁶ 委员会协调员斯特拉·塞卢迪博士（女）在 2006 年 8 月由两性与家庭网及共和国大学社会科学系主办的“教育政策对话：两性与权益探讨”研讨会上的演讲（详见 PPT 演示文件）。

⁴⁷ 上述文件的 PDF 格式电子文件在全国教育研讨会官方网站上可供查阅，网址为：www.debateducativo.edu.uy。

- 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，提升和工作保障，一切服务的福利和条件，接受职业培训和进修，包括实习培训、高等职业培训和经常性培训的权利；
 - d) 同样价值的工作享有同等报酬包括福利和享有平等待遇的权利，在评定工作的表现方面，也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、残废和老年或在其他丧失工作能力的情况下，以及享有带薪度假的权利；
 - 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. 缔约各国为使妇女不致因为结婚或生育而受歧视，又为保障其有效的工作权利起见，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，违反规定者予以制裁；
 - (b) 实施带薪产假或具有同等社会福利的产假，而不丧失原有工作、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事务；
 - (d) 对于怀孕期间从事确实有害于健康的工种的妇女，给予特别保护。
3. 应根据科技知识，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。

《乌拉圭东岸共和国宪法》中的以下条款规定了法律面前人人平等并且承认工作权利是不可剥夺的权利。

第 7 条：“共和国公民的生命、荣誉、自由、安全、工作和财产有权得到保护。除了法律规定的情況外，任何人的上述权利都不能被剥夺。”

- 《乌拉圭宪法》关于面向所有男女劳动者的工作的规定中，最重要的有：自由选择职业的权利（第 36

条），获得相应劳动报酬、劳动时间限制、每周休息、民事和思想独立、生理卫生及心理健康（第 54 条），组织工会及罢工权（第 57 条）。

- “《宪法》第 54 条第 2 款规定，‘妇女和十八岁以下人士的劳动必须得到特殊规范和限制’，尽管该涉及妇女的条款不能被理解为与宪法第 8 条产生矛盾，但应根据乌拉圭批准的两性平等国际条例的要求进行修改。”⁴⁸

- 第 16.045 号法案第 1 条“禁止任何用工领域以性别为由损害待遇和机会均等原则”⁴⁹。劳动与社会保障部下属的劳动与社会保障总检察院的职责便是监督国内国际有关妇女劳动状况和消除歧视的现行法规的执行情况，运用国内法律手段制裁在劳动领域的一切形式的歧视。此外，该局还负责受理所有的性骚扰案件。

一) 就业待遇及机会均等三方委员会

- 就业待遇及机会均等三方委员会组建于 1997 年，并于 1999 年改组，由劳动与社会保障部、社会发展部、劳动者中心（PIT-CNT）以及企业商会组成。

- 该委员会的主要工作目标为：

- 开展工作促进就业平等，以此来平衡就业市场。
- 协同政府机构与民间力量，共同制订保障机会及就业平等的积极政策。
- 落实各项工作，将两性平等理念植入劳动与社会保障部的三个实质性项目中去。
- 在机会均等领域开展工作，让更多的社会力量参与进来。
- 建立协调机制，巩固在就业平等领域现有的政府与非政府间合作项目。
- 为向议会提交的有关就业平等的提案提供技术咨询。
- 开展宣传工作，推动机会均等，普及劳动法规知识和信息。

委员会自成立以来一直遵循如下工作路线：

- 通过宣传与信息普及，在国内就业法规中提升两性平等理念的重要性。

⁴⁸ 马奎斯·M，《乌拉圭：劳资谈判与两性平等》，第七章，国际劳工组织（2005 年）。

⁴⁹ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

- 在劳动与社会保障部及其他机构有需要时提供两性平等方面的咨询。
- 在劳动者就劳动歧视提起诉讼时提供援助与咨询。
- 与其他领域的政府机构以及社会性别领域的非政府机构开展合作、交流经验。
- 促进三方委员会成员机构履行其机构承诺。
- 开展研究项目，深化对本国妇女参与劳动力市场状况的认识。
- 与致力于推动两性平等的国内和国际专业组织保持联络，推动两性项目实施。
- 设计并实施“妇女在就业与职业培训领域机会均等促进项目”。上述由全国就业委员会提供资助的培训项目是国内在促进妇女进入劳动力市场方面的首次尝试。
- 同各省政府开展协调工作，对当地的就业政策进行两性角度分析，并且在其他省份推动组建三方委员会。
- 努力将反对歧视和促进男女机会均等的条款和承诺纳入南方共同市场的各个劳动组织中。
- 起草、讨论并颁布《就业平等国家计划》，在西班牙合作组织和国际劳工组织的协助下起草该计划的第一稿，并让草稿接受全社会的审议。

- 《就业待遇与机会均等国家计划（2004年）》提案提出了切实履行乌拉圭各项国际承诺的必要性。该提案也使就业待遇及机会均等三方委员会成为了一个服务全社会的机构。

- 这份提案并不是一个最终的计划，也没能在有关部门获得通过，但它还是为一个能够成为社会大讨论平台的三方机构的成立奠定了基础。目前该文件表述的理念已经成为全国妇女协会旗下《全国机会与权利平等第一计划》（2007-2011年）的工作路线。

- 2005年和2006年间，围绕《就业待遇与机会均等国家计划》，委员会在以下几个层面开展了工作：

区域

- 举办“社会研讨：促进平等的基本工具”三方区域研讨会，由国际劳工组织赞助，与会的有阿根廷、巴西、巴拉圭、智利和乌拉圭的三方委员会，厄瓜多尔作为受邀国列席。2005年5月23日。
- 以国际劳工组织专家身份参加“社会性别观念看劳资谈判”课程。参加该课程的有上述国家的三

方委员会以及在劳资理事会工作的劳动与社会保障部国内技术人员。2005年5月24日至27日。

- 参加由阿根廷的三方委员会主办的“促进平等消除歧视”区域性会议，其目标为在南方共同市场内部推动协作。2005年8月18日至19日。
- 就业待遇及机会均等三方委员会与全国妇女协会于2006年7月20日共同举办了“机会与权利平等国家计划的挑战与承诺”性骚扰问题国际研讨会。该研讨会得到了来自国际劳工组织的赞助。

国内

- 起草了一份有关家庭劳动的法律提案，于2006年3月8日通过劳动与社会保障部提交行政机关审议，并于2006年11月27日得到批准并颁布（第18.065号法案）。
- 制订了性骚扰和职场骚扰诉讼案关怀流程以及相关的监督与评估机制，从2006年7月开始实施。
- 在国际劳工组织的配合下起草了一项性骚扰法律草案，重点为协调社会各领域关系。
- 在国内两性平等机构设置方面，国家就业局建议将两性平等理念作为改善公共管理的一种工具。于是在2005年9月我们举办了四期培训班，面向国家就业局所有行政人员授课。此外，我们以国家就业局为起点，对新成立的公共就业服务机构的办事人员进行了两性平等分析（2006年）。
- 参与社会性别与就业网（2006年）。
- 就业待遇及机会均等三方委员会与全国就业委员会于2006年7月21日共同举办了旨在促进民间对话、两性平等与体面就业的研讨会。
- 在组建省级三方委员会方面，委员会举办了名为“促进就业领域的机会均等”省级三方研讨会。这是组建省级委员会的筹备阶段，得到了来自省级议会和塞罗拉尔戈省政府的支持。
- 另外，委员会在各省之间开展了就业市场中男性女性状况的信息交流工作。

二) 国家就业局和全国就业委员会开展的工作：

- 制订由各地方开展的“妇女在就业与职业培训领域机会均等促进项目”与“青年在就业与职业培训领域机会均等促进项目”。为隶属于国家就业局-全国就业委员会⁵⁰体系内的各单位提

⁵⁰ 全国就业委员会是一家隶属于劳动与社会保障部的三方机构。该委员会由企业商会代表团和总工会代表团组成，由国家就业局局长主持工作。

供培训，旨在将两性平等理念纳入其职业培训项目中，成为长期机制。

- 分别为妇女和青年群体制订农村劳动力培训项目，举办有关农村妇女平等条件的研讨会，制订工作路线。
- 劳动与社会保障部-全国就业委员会、BOTNIA公司及其他机构和组织于 2005 年 10 月 25 日签署协议，共同制订职业培训计划，通过在内格罗省兴建发电厂来增加就业岗位。企业的义务包括“**尽最大努力吸纳女性员工，提高女性工作能力，让女性从事传统上不由女性承担的岗位……**”除了上述成果外，更为重要的是，在实践操作中，让妇女进入非传统就业领域，不仅是从她们与BOTNIA公司签署劳动合同那一刻开始，而是从之前的岗前培训就已经开始了。⁵¹
- 劳动与社会保障部-全国就业委员会、派桑杜省政府以及 EUFORES 公司于 2006 年 2 月 6 日签署协议，共同开展培训项目，通过建立林业企业来增加就业岗位，第一步的工作便是举办林业技师培训。企业方面承诺“**尽最大努力吸纳女性员工，让女性从事传统上不由女性承担的岗位……**”。
- 劳动与社会保障部-全国就业委员会与卡内洛内斯省政府于 2006 年 3 月签署协议，决定通过就业委员会的“**妇女在就业与职业培训领域机会均等促进项目**”来落实培训工作，将该省内各地区的生产、社会和文化特点结合起来考量。
- 劳动与社会保障部目前针对性骚扰和职场骚扰诉讼案的关怀流程和监督、评估机制有一套运作方案。三方委员会从相关人员处了解到的情况显示，该部委目前缺乏有资质的人员来处理这些诉讼案件。
- 在政府、企业和工会内部建立了培训体系。

三) 就业市场中的妇女状况

- 国家统计协会和全国妇女协会联合编撰的《2001-2004 年两性指标》，能够很好地反映就业市场中妇女遭受歧视的现状。考虑到这是一个采自城市化国家的数据，我们不难发现，所有各项数据中妇女相对于男性的弱势地位都能得到体现。以下是几项最为显著的差别：

- A. 在该项研究所涉及的四年中，妇女的**就业活动率**一般要比同期男性就业率低 21 个百分点。在 45 岁以上人群中，这一差异尤其明显。

⁵¹ 全国妇女协会在 2006 年中受理了几例有关焊接培训课程中妇女受到歧视的诉讼案例。

- B. 2004 年妇女的**就业率**为 40.6%，同期男性为 60.9%，此外在 45 岁以上人群中差异更加明显。这方面的差异在最近四年中一直存在。
- C. 男女间的**就业率**差别随着**受教育年数**的增加而减小。2004 年，在受过 13 年以上教育的人群中，男女就业率差异在 12%左右，而受教育年数在 4 至 6 年的人群中，这一差异数字相对较大，为 30%。
- D. 失业率数据同样反映出妇女在就业市场中遭受歧视。2004 年女性失业率为 16.5%，同期男性失业率为 10.2%。这一差别随着年龄增加而减小，差别最大的人群为 14 至 24 岁男女劳动者。
- E. **就业行业分布**方面，男性在各行业中的分布比较均匀，而有工作的女性群体中 55.6%的人从事社会服务、社区服务和家政服务行业。
- F. 在**工种**方面，女性占据了职业人员、技术人员和办事员群体的 50%以上，而在管理人员、销售人员 and 手工劳动人员中的比例不到 40%。
- G. 在**职位**方面我们发现，妇女只占到雇主和公司合伙人群体的不到四分之一，却占到不带薪劳动者群体的四分之三。
- H. 2001 年，未在社会保障体系进行登记的劳动者人数有所增加，无论男女皆是如此。当年未登记的女性占全体女劳动者的 36.8%，这一数字在男性劳动者群体中为 35.4%，今天，男性为 40.1%，女性为 41.5%。在充分就业现象中也存在男女差异，女性未充分就业比例比男性高出 7 个百分点。

- 2005 年进行的家庭调查活动为我们提供了一些补充数据，主要如下：

- a) 城市人口**就业活动率**方面，全国范围内男性为 69.3%，女性为 49.5%。这一差异在蒙得维的亚省相对较小，该省男性就业活动率为 69.2%，女性为 51%，而在内陆地区的城市中，男性和女性分别为 69.4%和 47.8%。40 岁以上群体中该项差异在今年继续增大。
- b) 2005 年全国范围内女性**就业率**提高至 41.9%，男性就业率提高至 62.7%，在蒙得维的亚省该项差异依然是最小的，女性为 43.8%，男性为 62.5%，而在内陆城市地区，女性和男性就业率分别为 39.8%和 62.9%。
- c) 2005 年，全国范围内女性**失业率**为 15.3%，男性为 9.5%。如果我们查看以学历划分的连续图表，就会发现，男女失业率差异最大的区域为只受过初级和中级教育的劳动人群，相差 8 个百分点。受过高等教育的人群中男女失业率差别较小，只相差 2 个百分点。

- 此外，2006 年 7 月进行的家庭扩大调查也提供了一些数据，其结论与以往的没有实质性差别：

1. 在全国范围内，**就业活动率**男性提高至 72%，女性为 50.2%。**就业率**男性为 66.1%，女性为 43.3%。**失业率**男性为 8.1%，女性为 13.5%。
2. **内陆地区**两性间的不平等现象严重，差异加大。就业活动率男性为 72.7%，女性为 48.4%。就业率男性为 66.5%，女性为 41.4%。失业率男性为 8.5%，女性为 14.6%。
3. 在**小城镇和农村地区**，我们看到在就业活动率、就业率和失业率方面的男女差异为：就业活动率男性为 76.6%，女性为 53.6%。就业率男性为 72.7%，女性为 39.4%。失业率男性为 5.0%，女性为 9.6%。
4. 如果我们将**男女各年龄段的失业率**放在一起进行比较，会发现在全国范围内，2006 年 7 月时，未满 25 岁女性失业率为 34.7%，男性为 24.4%，有 10 个百分点的差别。同期 25 岁以上女性失业率为 10%，男性为 4.6%。

- 在**收入**方面，2004 年同一行业的男女**平均薪酬**比为 71.7%，在社会服务业、社区服务业和家庭服务业，差异尤为明显，为 63.8%。对于相同的工种，男女平均薪酬差异增加，同年为 68.7%。在管理人员层面，差异更为明显，为 48.4%。学历方面，接受教育年数超过 13 年的男女劳动者，收入差异比为 55.4%。

- 2005 年家庭继续调查的数据显示，当年全国主要工种主业月平均收入女性（6 438 乌拉圭比索）为男性（9 074 乌拉圭比索）的 70%。这一差异在 40 至 59 岁的劳动者群体中加大，女性月平均收入只占男性的 65%。

- 如果我们将 2005 年各行业各工种男女主业月平均收入水平作一比较，会发现差异最大的是管理人员，女性工资只占男性的 52%，差异最小的是农牧业和渔业劳动者。

- 如果我们将同年男女各工种主业月平均收入放在一起计算女性收入占男性的比率，那么全国范围内的数据可以体现如下关系：

- 公共机构中男女收入差距较小。两性间收入差异最大的地方是雇主级别和私营领域。

- 如果我们对 2005 年家庭调查得出的在全国范围内不同学历男女劳动者收入差异数据进行分析，可以发现，在具有硕士或博士学位的劳动者中，男女收入比率已经为 87%。大学文化水平的人群中，男女收入比率为 60%。

- 即便女性劳动者具有较高学历和参与度，这些指标也不体现在就业机会和收入水平上，在私营领域尤其如此。那些旨在改变女性家庭社会角色陈旧观念的措施未能起到效果。

四) 妇女就业培训项目及其他针对妇女的两性平等项目

- 劳动与社会保障部国家就业局与全国就业委员会（三方机构，主要任务为向政策项目提供咨询并起草劳动者培训计划）共同研究新科技应用和劳动力市场整合政策带来的影响，采取相关措施，管理劳动康复基金以及国家给予这些项目计划的几乎所有资金。

a) 妇女在就业与职业培训领域机会均等促进项目（Convenio DINAE-JUNAE-CINTERFOR-OIT）

- 2001 年我们获得了全国就业委员会的资助来开展一项得到了国际劳工组织支持的试点项目。

- 该项目的主要目标是制订培训方面的就业政策，提高面向妇女的劳动岗位质量，帮助妇女获得劳动力市场所需的新技能。

- 为项目女性会员设定的具体目标为：

- 发展能力和技能，使其能够应付职场上的各种情况。
- 树立一种不断学习的积极态度，促使其在一个知识不断更新换代的环境中，一生不断进行学习，不断适应工作要求。
- 提高其竞争力，制订职业计划。这是一个包含了各种不同元素的整套计划，由计划的主体本人来制订、规划、执行、修改、再规划。确定一个目标、一套自我诊断机制作为出发点，确定将要走的道路。接下来有针对性地从两性平等和能力提升方面开展培训活动。
- 对症下药地进行职业培训，以个人特点、潜质和劳动力市场要求为出发点。
- 帮助该项目 30% 的女性成员找到工作，提高这一群体中 50% 的人的就业能力。
- 将国家就业局采用的方法和拥有的经验归纳成一项就业和培训政策。
- 通过开展学习，将两性平等理念植入国家就业委员会的就业政策中去，并在技术上巩固各职业培训机构实力。

- 该项目具有示范性，旨在建立一个机构间平台，由多学科技术小组、培训机构、地方政府和民间机构积极参与，由国家就业局进行管理、协调和监督执行情况。借助这一政府民间联合管理模式，国家将职责分配下去但仍保持服务质量和覆盖面不变。

- 我们在这方面开展了各种形式的工作和项目来改善妇女就业情况，如公布就业市场信息、筛选项目成

员、提供就业指导、帮助设计个人职业规划、举办培训、帮助寻找工作岗位以及协助微小企业创业等。

- 该项目已经在蒙得维的亚、罗恰、塞罗拉尔戈和内格罗河四个省份得到了执行，招募项目成员 520 人。
- 2003 年，我们通过开展如下工作，使该项目成为长期项目：
 - 解决就业中存在的问题，以开展就业培训为重点，引入两性平等理念。
 - 巩固和深化地方就业培训机制，引入两性平等理念。
 - 推动地方民间团体参与当地培训就业项目，从社会平等角度出发，完善国家级和地方级的就业培训的手段和方法。
 - 继续制订并开展工作，将两性平等理念植入全国就业委员会的职业培训项目以及其他与职业和培训相关的项目中去。

近几年该项目的参与人数如下：

2003 年：285 人

2004 年：927 人

2005 年：949 人

截至 2006 年 7 月 31 日：475 人

b) 青年在就业与职业培训领域机会均等促进项目 (Covenio-DINAE-JUNAE-INJU)

- 这是一个面向男女青年的培训及就业促进项目，以两性平等理念为出发点，致力于促进社会公平和两性平等。
- 该项目的主要目标是使社会弱势群体中的青少年提高就业技能、增加其在正规就业市场中的机会并鼓励他们重新接受教育。该项目希望能够为实现社会平等、为男女青年行使公民权做出贡献。
- 该项目通过开办培训课程来使青少年拥有正规就业市场所要求的知识、技能和态度，让他们在某一领域获得一技之长，从而找到工作。这些技能包括基本技能、处理人际关系的能力、科技水平和信息水平等，能够全面提高青少年就业能力和行使公民权的能力。
- 该项目开办的课程，内容以基本技能培训为主，加入了两性平等理念。这使得该项目能够以人为本，根

据各人不同的特点和特长进行培训，同时考虑到每个成员社会生存状况的不同。该项目清楚地看到了阻碍男女青年获得职业发展、个人发展的难点和限制。

- 该项目中的技术教育提案旨在创造培训机会，包含各种教学模式、营造学习氛围、培养青年树立积极态度，努力找到正式工作或重新接受教育。

- 培训项目必须满足两方面的要求：既要满足现实就业市场的要求，也要满足男女青年本人的要求。这就是说，要将满足劳动力市场要求的培训与推动发掘男女青少年潜能的培训结合起来。

- 我们不愿看到就业市场性别不平等的现象重演，因此我们在未来的劳动者中间开展宣传教育工作。我们提出，要多看一个人的实际能力和水平，不去管他/她属于哪种性别、民族或性取向。

- 针对青少年，我们要求他们以批判的眼光来看待那些阻碍其进入就业市场的障碍，通过各项针对个人和家庭的手段来移除这些障碍。

- 本项目的目标人群为经济实力薄弱的青年群体，一般在 18 至 24 岁之间（个别案例比较特殊可以达到 29 岁），以一家之主或需要照看未成年人的青年为优先对象。参与本项目的成员结构，从性别和来源（首都或国内内陆地区）上看比较平均。

- 该项目覆盖全国，在首都蒙得维亚和内陆地区的授课数量保持平衡。该项目下属的课程包含了除十三人省之外的全国各省份。截至目前，该项目已经举办了 621 次劳动培训课程，其中 57% 在蒙得维亚，43% 在内陆地区。目前共有 17 530 位青年从该项目走出去，其中 8 780 人在接受完培训后获得了正式工作。

- 在参加该项目的人中，有 23% 的人有孩子，而有孩子的女性的比例相对较高，为 32%。必须指出，在筛选项目成员时有意倾向于有孩子的年轻妈妈，但这还不足以解释这一不平衡现象。在这组数据背后隐藏的是两性间对于照顾孩子不同责任的评判标准。

- 如果对参加该青年项目的人的受教育水平进行分析，我们就会发现，男性受教育水平低于女性，具体来说在校学习的时间比女性少。这表现为在 C3⁵² 课程中男性较多，而 C1 和 C2 课程中女性较多。今年参加项目的成员中，学历在中等教育三年级或四年级的，占总人数的 50%。

- 总而言之，该青年项目覆盖全国，在地域分布和性别比例上做到了平衡，在实际操作中更偏向于女性，尤其是有孩子需要照顾的女性。我们在工作中加入两性分析法，将其作为提高青年就业水平的工具，并为实现就业领域的两性平等做出贡献。

⁵² 包括基本的读写能力水平。

c) 农村劳动力就业培训项目 (Convenio MEVIR-DINAE-JUNAE)

- 这是一个专门针对农村地区的项目，其工作路线没有将女性群体分割开去，而是在培训工作的任何一个阶段都努力推动妇女的参与。在养殖业技能培训中妇女积极参与进来，这是一个不小的进步。

- 对于家庭主妇，我们想了一些办法来减轻其照看孩子的负担，使其能够参与到我们的课程中来。在一些地区，我们采用的培训方式是专门为妇女开办研讨会，给她们以属于自己的交流空间，并分析妇女在家庭企业中的作用和扮演的角色。

- 我们从 2003 年起开始收集相关数据。在 2004 年中，该项目曾在三月份至九月份暂停过一段时间，那期间只举办了四次培训活动。

- 2003 年至 2005 年间，该项目共对 2 671 人进行了培训，是全部妇女人数的 28%。项目覆盖所有省份。

- 参加该项目的女性中，30 至 39 岁年龄段的人最多，其次是 40 至 49 岁人群，她们中大部分已经有了工作。家庭主妇所占比例不足五分之一。

d) 贫困人口就业项目

- 社会发展部开展了社会救济国家关怀计划。该计划的目标人群是全国范围内所有生活在极端贫困条件下的人们，这一群体包括在 2005 年 3 月 1 日时收入低于基本粮食配给平均值的个人及家庭。

- “为乌拉圭工作”项目：这是面向上述计划覆盖人群的一个过渡性工作项目，其目的在于通过实施社会就业项目，增加受教育机会、推动个人和社会发展，将劳动作为融入社会生活的手段，从而推动公民权、改善社会救济国家关怀计划对象的生活质量。

- 该计划的各项具体目标⁵³之一是通过在项目成员之间实现机会均等和公平，从而推动两性和各年龄段间平等团结的社会关系。参加“为乌拉圭工作”项目的男女成员，是在社会救济国家关怀计划中注册并得到

⁵³ “为乌拉圭工作”项目其他各项具体目标为：

与公共机构共同开展社区活动，为自愿参加社会救济国家关怀计划的对象提供增加社会劳动经验的机会。

提高国家关怀计划家庭（通过公开登记和公共抽签形式进入该计划）的经济收入。

为“为乌拉圭工作”项目成员开展培训项目，让学员认识到自己是权利的主体，必须负责任地履行权利和义务。

支持项目成员寻找发展出路以增加收入，提高其自主创业和择业的能力。

与当地有影响力的社会组织和地方性团体进行交流与互动，增加项目成员融入社会生活的渠道。

为项目成员享受在医疗、反对家庭暴力、戒毒等方面的全面的公共服务和社区服务提供便利。

批准的男女公民。必须是年满 18 岁、失业且有家人需要照料，而且未能接受任何形式的社会津贴（家庭补助和残疾补助除外）。

- 项目成员的筛选是以公开抽签的形式进行的，用这种方式在注册的人当中组建工作组。没有对妇女参与比例提出要求，但抽签时也考虑到了每个工作组中的男女比例问题。

- 社会发展部评估与监督局的数据显示，2006 年 1 月，社会救济国家关怀计划的受益人群中，女性占 52%。所有女性中，失业者占 27.4%，就业者占 35%。

截至上述日期，“为乌拉圭工作”项目中 70%的参与者和受益人为女性。目前全国范围内的工作机会共有 2 800 个。

五) 有关收费家政服务的法规

- 由三方委员会⁵⁴倡导制订的《家政劳动法》（2006 年 11 月第 18.065 号法案）承认了家政服务人员也享有其他劳动者早在半个世纪前就已经享有的劳动权利，如每日八小时工作制、不在雇主家过夜的家政人员可以每半小时休息一次、在雇主家过夜的每两小时休息一次、每周享有一次连续 36 小时的休息（包含星期天）以及在雇主家过夜的家政人员的夜间休息权。过夜休息时间一次不能少于连续的九小时，且必须有干净且有私密性的房间。

- 在乌拉圭，收费性家政服务行业没有得到规范，曾经在对待劳动者方面十分滞后，这一情况现在正在好转。国家统计局和全国妇女协会共同编撰的《2001-2004 年两性指标》中指出，在 2004 年，在所有家政服务人员中，有 87.1%的人没有被纳入社会保障体系。这一数字从 2001 年一直在增加，当年未进入社保体系的占到 80.3%。

- 该法案保障家政服务人员的各项权利，给予她们工业和商贸领域劳动者享有的一切权利，只有获得休假权所需要的劳动时间除外（工业和商贸领域劳动者工作 30 天可享有休假权，而家政服务人员需工作 90 天才可享有）。该法案在承认家政服务人员权利方面迈出了实质性步伐，这一群体目前占总就业人口的 6.5%（89 500 人）。与该法案相互呼应的还有 2006 年由社会供给银行主办的在媒体上广泛报道的宣传活动，目的是普及和推动从事家政服务的女性劳动者的权益。

六) 劳资委员会

- 2005 年，中断了 13 年之久的劳资委员会重新开始工作。根据三方委员会有关新一轮劳资委员会的报告显示，205 家劳资谈判机构签署的 144 份协议中，15%的协议在内容上就如下劳动关系确立了长期谈判机

⁵⁴ 该法案文本由全国妇女协会负责起草，得到了国际劳工组织的资助。

制（双边委员会）：生产力、重新划分级别、培训、两性平等。

- **劳资谈判司**为实现**国家就业局**的总体工作目标，努力保障劳资关系方面的社会公平和社会稳定。因此该机构在劳资双方矛盾中推动自愿调解，在社会各经济元素间推动稳定的劳动关系。

- 劳资谈判司还与职业领域开展合作，推动劳资谈判进程，确定劳资协议、规范广义上的劳动关系（包括劳动报酬谈判），推进各项劳资话题的讨论。

- 劳资谈判被视作改善妇女劳动条件的一种手段。谈判过程中涉及各种议题，包括找工作、薪酬、劳动级别、培训与晋升政策、劳动条件等。

- 截至本轮劳资委员会⁵⁵，只有四家工会组织的谈判中包含了第 16.045 号法案及第 100、第 111 和第 156 号协议中提及的条款。它们是：乌拉圭银行业员工协会、全国奶制品生产者合作社员工协会（工会单方写入条款）、乌拉圭卫生联合会以及全国冶金及相关行业劳动者联盟。

成果：包含有禁止性别歧视条款的协议：

- 公共机构、国有银行条款以及共和国大学与下列组织签署的协议：共和国大学教师协会、共和国大学办事员协会、临床医院工作者联盟以及国家公务员合作社（包含中央政府和公共卫生机构）。
- 私营领域：签署的 137 份协议中有 17 份已经得到了法律认可。

这些条款有：

- 国有银行，根据之前的协议（起到解释国际公约和第 16.045 号法案的作用）落实具体措施。
- 共和国大学协议，承诺通过落实各项措施来实现两性平等。
- 国家公务员合作社协议，纳入框架协议，继续为消除歧视而努力。

私营领域协议：

- 消除歧视：第 8、16 团体。

⁵⁵ 从《公平与劳资谈判：如何进行？——作为推动两性平等工具的劳资谈判》（安娜·阿奎莱拉，PIT-CNT 工会两性平等部，2005 年 12 月 13 日）文件中提取的信息。

- 收入平等条款：第 18、19 团体。
- 第 16045 号法案及第 100、103、111 和 156 号协议中的消除歧视、收入平等条款。表达了保护为母之道和为父之道的意愿。承诺支持全国平等计划，预防性骚扰和职场骚扰。第 1 团体。
- 消除种族歧视：第 8 团体，第 1 分团体。
- 消除种族、肤色和性取向歧视：第 8 团体，第 8 分团体。⁵⁶

- 国家公共教育署从 1995 年起一直在 4 至 5 岁儿童中落实早期教育普及政策。该政策主要目标为在经济、社会和文化方面帮助那些来自贫困弱势家庭的儿童，因为如若不然他们将在一年级时遭遇挫折。

- 1998 年第 17015 号法案规定，当早期教育在 5 岁儿童中得到普及后，必须采取必要措施将来自国家的帮助扩展至所有 4 岁儿童中，直到完成目标。2003 年，早期教育在 4 岁和 5 岁儿童中的普及率显著提高，因此中央管理委员会根据早期教育成果及覆盖面技术评估的结果，向立法机构汇报说，国家公共教育署已经具备满足 5 岁年龄段儿童所有现实及未来需求的条件，因而将其作为一种义务。实现第一阶段目标后，公共教育署继续在 4 岁年龄段儿童中开展普及工作。

- 1995 至 2001 年间，共有 3.7 万名新生入学，这同 1995 年时的入学人数相比增加了 75.6%。2002 年后入学人数有所减少，这是因为相应年龄段的儿童人数较少。

七) 社会保障

- 1995 年 9 月通过的第 16.713 号法案标志着社会保障体系改革的开始，部分地将公共项目支出替换为混合储蓄体系。此外，该法案对之前法规中体现男女有别的规定进行了修订。以往的法规中更偏向于女性：退休的最低年龄统一提高至 60 岁，以往为女性 55 岁男性 60 岁。此外还统一了之前偏向于女性的退休金，将女性领取退休金最低年龄从 65 岁提升至与男性一样的 70 岁，并给予丧偶的男性领取生活费的权利，这一权利之前只有丧偶妇女才能享有。另外，取消了给予 45 岁以上大龄单身且决定要照顾父母兄弟的女性的生活费。⁵⁷

- 立法机构的代表于 2005 年 3 月 8 日在新闻发布会上对促进两性平等的工作做出了承诺。经济与财政部与全国妇女协会共同公开征集研究项目，对 1985 至 2004 年间经济政策对乌拉圭两性平等的不同影响进行评估。名为“[乌拉圭社会保障与两性平等：领取退休金差别的分析](#)”的研究项目被选中。

⁵⁶ 更多有关协议的信息参看劳动与社会保障部报告。

⁵⁷ 布切利、福特扎和罗西，2006 年，《乌拉圭社会保障与两性平等：领取退休金差别的分析》，共和国大学。

- 这一研究报告写道：“在乌拉圭，各类退休金养老金项目覆盖了老年人群体的 90%以上。男性和女性分别得到不同项目的保护：男性大多领取退休金，相比之下女性更多的是领取养老金或丧偶补助。有数据显示，女性很少领取退休金很大程度上是因为女性更有可能在中途终止自己的职业生涯。”⁵⁸

- 由此我们可以得出结论，从 1995 年开始实施的社会保障改革损害的更多的是妇女的利益，因为“只有不到 12%的女性和不到 17%的男性能够在 60 岁时满足工龄达到 35 年的要求。到了 65 岁年龄段，满足上述要求的女性和男性比例分别提升至 19%和 25%”。

八) 保护有孩子的女性劳动者的法律和规定⁵⁹

家庭补贴 - 法规

▪ 2002 年 5 月的第 17.474 号法案——多胞胎产前补贴

- 根据第 15084 号法案的规定，家庭补贴一开始是给予有孩子的双职工家庭的补助，其直接受益人为少年儿童，帮助他们接受教育和接受卫生检疫。

- 之后接连颁布的多项规定扩大了家庭补贴的覆盖范围，第 17139 号法案将无缘享受失业救济金但仍没有找到工作的劳动者家庭的子女以及监护人为女性的单亲家庭子女包括到家庭补贴的发放对象范围内。在实际情况下，该法案指出的目标不意味着对担当家庭主要劳动力的妇女给予特殊照顾，因为法律为享受这一福利的家庭规定了经济收入限额。当时的经济危机和高失业率决定了这笔津贴会变成给贫困家庭的一种经济援助，但丧失了之前想要的性别偏向。之后出台的第 17758 号法案提出要照顾贫困家庭儿童。

产假及分娩补助 - 法规⁶⁰

- 分娩补助是 1958 年 10 月 23 日第 12572 号法案以“分娩工资”的名义提出的，它不仅对女性分娩期间的休息（分娩前六周和分娩后六周）做出了规定，同样也指出，在因怀孕引发疾病时予以增加必要的产前休息时间，产后的休息时间也予以适当延长，在这两种情形下，休假时间长短由分娩补助体系下属的医疗机构决定，但不能超过六个月。

- 社会供给银行在 1987 年 2 月 18 日第 440/87 号决议中决定，满足如下合法收养情形的，可以增加产后补助：

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 议会在拉丁美洲和加勒比地区妇女大会的支持下向外交部和全国妇女协会递交的有关消除对妇女歧视法规项目报告，以此为基础。

⁶⁰ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

- 2001 年 1 月第 17.292 号法案——提出建立收养人假期制度。
- 2004 年 9 月第 17.827 号法案——议员假期，包括男女产假。
- 2005 年 12 月第 17.930 号法案——预算法案，对男女公务员和养父母的产假做出修改。

- 私营领域的劳动者、公共机构办事人员以及个体劳动者在怀孕期间和产后享有十二周的假期⁶¹，并享有由国家支付的等同于期间每日工资的补助。这一保护措施惠及私营领域的所有女性劳动者，包括那些劳动关系因各种原因丧失或暂时停止的劳动者（怀孕期间和产后休息期间自愿终止劳动关系的除外），不对享受保护的资格做出时间限制。此外还包括了已经接受失业保险的人，直到产后休假期结束时都在领取经济补助的人。

此外，受益人还享受怀孕、分娩及产后护理。

- 第 17.292 号法案⁶²为收养未成年人的公共机构和私营机构劳动者做出了六周休假的规定。法律由此给予收养人和被收养人一段互相了解的时间，这一时间段的长度与生母产后休假的时长一致。这段带薪休假时间为连续六周。夫妻双方中任何一方都可以申请使用这一休假。

- 为男女议员提供休假制度保护的 17827 号法案首次在乌拉圭法律体系中纳入了议会中的产假制度。

- 第 17930 号法案将男性公务人员的陪产假延长至十天。⁶³

根据马奎斯⁶⁴（2005 年）所述，“在保护分娩和助产的法规方面，有许多法律漏洞（法规缺失），主要表现为如下：

- 没有因需要照顾的儿女或未成年人生病而制订的假期；
- 未对怀孕测试做出明确禁止（尽管禁止将怀孕测试作为招工前提条件之一）；
- 尚未制订规范男性陪产假的法规（法律只对男性公务员做出了规定）及父母假的法规。”

⁶¹ 在特定情形下可以最多延长至六个月。

⁶² 详见附件光盘中的法律汇编文件。

⁶³ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

⁶⁴ 马奎斯·M（2005 年）《乌拉圭：劳资谈判与两性平等》，第七章，国际劳工组织。

哺乳权

- 尽管有法律规定允许母亲中断工作来尽母亲义务，但马奎斯⁶⁵认为在实际操作中很难有效行使这一权利。首先需要指出的是，现行法规经常得不到履行：女性劳动者在回到工作岗位后常常继续从事全日制劳动。有些劳资协议规定在哺乳期减少工作时间。

- 通常情况下女性劳动者享有两次每次半小时的哺乳时间，一般在工作开始前或结束后进行，但依然必须指出，要想切实达到保护妇女哺乳权利，目前的措施还远远不够。（众议院法律提案 457/85 规定将每日工作时间减少至不超过四个小时，需要出具医生证明且这一时间段不得少于 90 天）。

- 另一方面，尚未有任何法规为女性劳动者生产母乳并将其保存供孩子食用提供便利。哺乳间在工作场所中几乎不存在，也没有哪部法律要求设立这样的空间。因此可以说，女性劳动者行使哺乳权的客观条件尚不具备。

保留工作岗位

- 在乌拉圭的法律体系中没有任何法律条文规定在一定期限内为女性劳动者保留工作岗位使其在分娩后继续工作。

- 第 16045 号法案⁶⁶将以怀孕、改变婚姻状况或哺乳为理由解除或暂停劳动关系视为歧视行为。法律规定劳动法庭法官可以采取制止此类歧视行为的发生。但从法律角度尚未对女性重新回到工作岗位做出规定（马奎斯，2002 年）。

托儿所和幼儿园

- 国家规定儿童年满 4 周岁即必须开始接受早期教育，这是一个不小的进步。乌拉圭没有任何法规规定公共或民间用人单位必须设立托儿所或幼儿园。国际劳工组织第 156 号公约以及第 165 号建议书要求各国采取该项措施，将劳动者的家庭责任和劳动义务结合起来。

八) 信息来源与全国数据的整理

- 国家统计协会在为其他领域的工作收集必要信息的同时，也陆续出版了若干与两性平等主题有关的文件汇编材料。在国家统计协会的众多出版物中必须提到的有：《数字乌拉圭妇女——献给北京妇女世界问题

⁶⁵ 《歧视妇女法规报告》，由女议员莫妮卡·沙维尔提出，经两性权利委员会（由各成员协会派代表组成）编撰。蒙得维的亚，2002 年。

⁶⁶ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

会议》（国家统计局与联合国儿童基金会，1995 年）；《2001 年两性数据》（国家统计局）；《2002 年两性数据》（国家统计局）；《乌拉圭：2001-2004 年两性指标》（国家统计局、全国妇女协会与联合国各组织）。

- 此外，通过家庭连续调查，我们获取了乌拉圭国内的大部分有关两性平等的信息，使得各项数据指标都能够根据性别作进一步的划分。

- 需要指出的是，尽管国家统计局收集了不少相关信息并编写了若干文件，尽管一部分工作人员会时不时地做一些相关研究，但目前在其组织机构内并没有任何具体的部门对两性主题进行专门调研。

- 2006 年，家庭连续调查扩大了在国内的覆盖面，将农村地区也包含其中，这不仅提高了采样率，也使我们能更深入地进行研究。家庭收入支出调查所得数据使我们能重新计算贫困线、更新与两性平等相关的数据。

- 调查数据让我们在教育水平、医疗保障、就业、收入及社会政策覆盖面等领域的数据可以根据性别进行划分。

- 目前，国家统计局正与全国妇女协会商讨建立一套培训机制并将各项两性指标确定下来。⁶⁷此外，我们正准备与共和国大学社会科学系合作，以期将一些问题加入家庭继续调查的问卷中进行分析。另外，我们将推出有关两性劳动者工作负担、工作区别和双倍劳动收入等的研究指标，以此对乌拉圭两性平等状况进行监督并与其他国家进行比较。

- 与此同时，国家统计局打算与全国妇女协会一起建立一项合作机制，用来对各项现有指标进行跟踪与公开，并创立新的两性指标，作为目前旨在消除对妇女一切形式歧视的政策的政策落实工具。

九) 南方共同市场内部的区域现状

全国妇女协会代表乌拉圭参加了 2006 年第十五届南方共同市场妇女问题专门会议。会上决定第十四届会议对国际劳工组织第 156 号公约所做的修订建议书继续有效。建议书表示，对家庭责任的关怀，是对劳动者权益的一种肯定，也是在南方共同市场中推广两性平等理念不可或缺的工具，在智利已经实现，但其他国家尚有差距。此外，会上还通过了乌拉圭提出的在下届妇女问题特别会议议程中加入妇女就业积极政策讨论的请求。该届会议在巴西里约热内卢召开，乌拉圭的提议是议题之一。

- 养殖业种植业与渔业部是代表乌拉圭参加家庭农业问题专门会议的国家机构。在乌拉圭作为临时主席国期间，家庭农业问题专门会议第四次会议于 2005 年 11 月 4 日至 5 日在蒙得维的亚召开。会上通过了共同

⁶⁷ 同时得到来自联合国妇女发展基金以及加泰罗尼亚合作发展局的支持。

市场集团建议书，名为《家庭农业领域两性政策的基础》，提出有必要在各成员国内推行偏向于农村妇女的具体政策。此外会上还提出将这一提案保留在家庭农业问题专门会议的议事日程中，在 2006 年的工作计划中写入具体工作安排。

- 养殖业种植业与渔业部、乌拉圭农村项目以及各家农村女性生产者组织积极参与到家庭农业问题专门会议两性课题组、第四、第五和第六次家庭农业问题专门会议准备会议以及南方共同市场家庭农业领域两性平等研讨会中去。

- 在家庭农业问题专门会议框架下，养殖业种植业与渔业部首次就乌拉圭农村妇女现状和公共政策状况起草了一份文件。

第 12 条

1. 缔约各国应采取一切适当措施以消除在保健方面对妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上取得各种包括有关计划生育的保健服务。
2. 尽管有本条第 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，必要时予以免费，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。

一) 医疗服务

- 在医疗服务方面，2004 年的数据显示，乌拉圭妇女中有 38.9% 的人享受到公共医疗服务，占有享受该项服务的人群的 54%。这一比例在蒙得维的亚省和内陆地区之间存在有明显差异。在蒙得维的亚省，有 26.6% 的妇女享受公共医疗，而在全国其他地区，这一比例上升至 52.1%。

- 在私营医疗服务领域，全国妇女中有 24.9% 的人接受私营的集体医疗援助机构服务，还有人接受移动医疗救援（部分覆盖的私营体系）。这一比例在蒙得维的亚省和内陆地区之间存在有明显差异。在蒙得维的亚省，有 40.5% 的妇女同时拥有上述两项服务，而在内陆地区，这一比例仅为 8.4%（尽管有 23.3% 的妇女享有集体医疗援助机构服务）。

国家级医疗项目

卫生部于 2005 年建立了**妇女与两性医疗全国项目**⁶⁸，旨在在政策、技术和操作层面开展面向妇女的医疗工作。

⁶⁸ 《妇女与两性医疗项目工作计划》，卫生部，2005 年（复印件）。

- 该项目旨在消除卫生医疗领域的不平等现象，推动完全行使公民权。为此，在全国范围内推动建立了政策框架，用以规范公共与民间机构开展的项目和计划。

该项目分为六个部分：性健康与生殖健康；两性暴力；女性癌症；女性，心理健康与两性；男性状况；调查咨询与不间断管理。

面向一直以来被排除在外的特定人群开展具体工作：

- 农村妇女、国内移民和临时工
- 女性劳动者，尤其是从事非正规工作的女性劳动者
- 因社会历史文化原因而遭受歧视的女性：非洲裔、同性恋、性工作者、残疾人、囚犯、因宗教信仰而被歧视的女性。

- 省级医疗项目

蒙得维的亚省政府的妇女全面保健项目创立于 1996 年，至今已推广到 18 家当地综合性医院。拥有三个子项目：自愿预期分娩；怀孕与产褥管理；乳腺癌早期检测。妇女全面保健项目拥有自己的预算，是蒙得维的亚省政府社会政策的组成部分。

该项目采用口服及注射荷尔蒙、宫内节育器、男性避孕套和紧急避孕药物等方式来进行避孕服务，用传统方式实现对怀孕和产褥期管理以及检测乳腺癌。由妇女全面保健项目的邻里委员会来对各种措施进行管理。

二) 计划生育

- 在计划生育方面，我们目前尚未掌握全国范围内最新的以性别划分的信息。计划生育项目由卫生部的各家公共服务机构从 1997 年开始实施，此外，蒙得维的亚省政府也从 1996 年起通过自己的服务网络开展了计划生育项目。我们所掌握的关于计划生育服务的最新信息还是 2001 年的。从 2004 年开始，全国的计生服务有了很大改善，但尚未收集相关信息。卫生部数据显示，目前该部委在全国共有 163 家公共服务机构开展避孕服务。

- 提供避孕服务和咨询的**公共卫生项目**有：

- 卫生部下属的妇女全面医疗项目，在各初级卫生服务点开展。该项目创立于 2001 年，为卫生部在蒙得维的亚的用户免费长期提供各种避孕措施的选择（如荷尔蒙避孕药、注射避孕、宫内节育器、男性避孕套、紧急避孕药等）。对于其他医疗服务项目的用户，只收取 1.5 美元（口服

避孕药) 至 5 美元 (宫内节育器) 不等的少量费用。

- 妇女全面保健项目。该项目属于蒙得维的亚省政府管辖, 在全省 20 家综合性医院开展避孕咨询服务。该项目提供的避孕措施种类与卫生部提供的一致。

- 卫生部性病艾滋病优先项目, 在全国范围内发放男性用避孕套。

- 在为计划生育医疗服务人员提供工作指导的**协议与临床指南**⁶⁹方面, 我们在卫生部性健康与生殖健康全国咨询委员会的领导下于 2004 年起草了《避孕指南》, 并于 2005 年 11 月由卫生部的妇女与两性医疗全国项目公布。《避孕指南》以国际人口与发展大会 (1994 年)、妇女会议 (妇女问题世界会议, 1995 年, 北京) 的行动建议书以及“推动国际人口与发展大会行动计划实施的关键措施” (人发会议五周年, 1999 年) 为理念框架。

- 《指南》从全面健康的视角出发, 包含了多角度的复杂理念及历史背景, 体现了对自主、理性、民权观念和责任的思考与尊重。强调卫生知识及相关权利教育的重要性。《指南》内容不仅限于提供有关各种避孕措施及其优缺点的科学内容, 而且还阐述了性健康与生殖健康服务的特点以及咨询方式、医疗服务点设备设施、技术团队等内容。

- 我们在将母婴保健模式向性健康与生殖健康全面保健模式转变的过程中取得了一定成果。随着在公共和私营领域推广全面优先服务项目并将计划生育服务纳入男女性健康和生殖健康全面保健服务框架中去, 本届政府对医疗体系的改革将是一个很好的转变契机。

三) 避孕措施使用情况

- 在避孕措施使用方面, 我们目前掌握的数据材料来自“乌拉圭人口的生理与社会繁衍: 两性与年龄段项目” (由卫生部、蒙得维的亚省政府、国家统计局、共和国大学、乌拉圭妇女与健康项目以及联合国人口基金共同起草) 的研究报告。2004 年和 2005 年间, 我们开展了量化研究, 在全国 6 500 个家庭和 5 000 个人中进行了调查, 调查对象年龄从 15 岁到 79 岁不等, 并根据不同年龄段制订了两份问卷, 15 至 59 岁一份, 60 至 79 岁一份。

我们在对 15 至 59 岁年龄段的问卷进行汇总后得出了如下结论:⁷⁰

- 65%的男性和 62%的女性在发生性关系时通常**使用避孕措施**。这一结果与乌拉圭一直以来采用避孕措

⁶⁹ 详见附录第 12 条。

⁷⁰ 贝尼亚·W、尼德沃罗克·N、马卡达·D, 全国初级报告 (复印版), 两性与年龄段项目, 卫生部、国家统计局、蒙得维的亚省政府、共和国大学、乌拉圭妇女与健康项目、联合国人口基金, 蒙得维的亚, 2005 年。

施的传统比较符合。上世纪 60 年代以来，各家机构一直在从事这方面的推动和宣传工作，它们是：乌拉圭计划生育与人口繁衍研究协会(1967-1993 年)以及之后的乌拉圭计划生育协会(1993 年更名)；卫生部父道母道挑选项目（1997-2000 年）；蒙得维的亚省政府妇女全面保健项目（1997 年起）；蒙得维的亚妇女全面医疗项目以及卫生部内陆地区妇女儿童项目（2000-2004 年）。⁷¹

- 可以说，乌拉圭人已经建立了一种文化氛围，使避孕逐步成为日常生活的一部分。1994 年开罗国际人口与发展大会所推动的自由选择子女数量的权利意识已经深入到国民的家庭与社会生活中去。

- 有 99%的男性和 95%的女性对作为避孕工具的男性避孕套有所了解，这比 1986 年研究（1）所得的 85%的比例提高了不少。超过九成的男女受访者表示知道从哪里获取避孕套，而 1986 年时只有 81%的女性知道如何获取。86%的男性和 68%的女性使用过避孕套，这是 1980 年代数据（34%）的一倍。

- 调查显示，目前有 96%的女性知道避孕药的存在，92%的人表示了解从何处获取避孕药，使用过避孕药的人数比例为 75%。尽管受访者的组成不是特别具有代表性，但依然可以看出，在 1980 年代对口服避孕药的了解和使用相对更多，这也表现出人们对艾滋病的担忧方面有所改变。这令我们思考，我们是否正在从“药丸时代”向“避孕套时代”过渡。

- 人们对宫内节育器的认识相对 1986 年有了很大改观，受访妇女中有 77%的人表示有所了解。对于从哪里可以获得这一避孕措施，与 20 年前相比依然有 72%的人表示清楚。目前有更多的女性开始使用这一措施，平均每五个人中就有一个曾经使用过（21%）。

- 女性（72%）相比男性（67%）而言对紧急避孕药更加了解，尽管在使用比例上还是男性较多（16%）。两性青少年（女性 81%）对这种避孕方式的了解要多于整体人群，但使用过它的人不到 10%。

- 目前在夫妻间使用最多的避孕措施是避孕套（40.6%）、避孕药（30.5%）和宫内节育器（16.5%）。在男性受访者中有 7.1%的人选择了结扎。

- 上述结果与我们之前的各项研究结果相比有相同点也有不同的地方。拉美健康与妇女中心在 2001 年的一项研究（n=361）中发现，使用频率最多的避孕措施是口服避孕药（54%），之后是男性避孕套（30%）和宫内节育器（16%）（2）。2001 至 2002 年间，卫生部与共和国大学心理学系生殖健康、性观念与两性讲座⁷²共同发起了另一项针对卫生部在蒙得维的亚省内初级服务用户的调查（n=683），调查显示，78%的女性使用至少一种避孕措施，偏好依次为避孕套（35.8%）、宫内节育器（32.8%）和口服避孕药（30%）。

⁷¹ 阿布拉钦斯卡斯·L、洛佩斯·A，《乌拉圭分娩死亡、堕胎与健康》，乌拉圭妇女与健康项目，蒙得维的亚，2004 年。

⁷² 洛佩斯·A、贝尼亚·W、孔特拉·M，《从母婴到生殖健康：压力，困难与展望》。共和国大学心理学系生殖健康、性观念与两性讲座，联合国人口基金，蒙得维的亚，2003 年。

- 无论在蒙得维的亚（61.8%）还是在内陆地区（60.3%），已婚人士大都表示自己主要从药店和商店获取避孕工具。接下来是从公共医疗服务机构获取，这一比例在蒙得维的亚稍高，为 17.4%。值得注意的是，不到 8%的受访者从互助人手中获取避孕工具，而集体医疗援助机构的服务覆盖面已经达到全国人口的将近 50%。因此有必要审视一下这些机构是否将避孕措施纳入了服务范围中，真正如自己所说的那样提供了全面服务。

- 在被问到如何获取有关避孕措施的知识时，男性受访者表示获取这方面信息的主要渠道有大众传媒（34%）、朋友（33%）和家庭（33%）等。

- 女性受访者表示她们获取此类知识的主要渠道为医疗服务机构（45%）和家庭。

- 需要引起注意的是，教育领域对这方面的知识传播还存在限制，因为无论是男性还是女性受访者都只有约四分之一的人将公共教育列为获取避孕知识的渠道之一。（详见附录 3 中的图表）

- 在**不可逆避孕措施**（男性结扎和女性结扎）方面，卫生部于 2006 年 12 月 16 日颁布了《**卫生系统通告**》，规定：

- “国务秘书处卫生总局要求卫生系统执行第 258/992 号政令，履行告知患者许可通知书要求的医疗义务。许可通知书要求患者明确表示愿意接受如下手术：女性绝育和男性绝育（子宫导管结扎或输精管结扎）。根据现行规定，不需要经任何第三方人士的同意，只需要患者本人具备能力且年满 21 周岁即可。因此，在满足上述要求的情况下，要进行干预必须由患者本人提交书面申请。申请表见附件。”

- 这份通告的重要性在于它明确阐述了国内现行的标准，保障了当事人对流程的获取权和知情权。该通告旨在纠正公共医疗机构中的违规现象，即要求接受结扎手术的女性有丈夫的签字以及在继续生育子女时需要得到医疗人员的同意。上述违规现象是对国内现行法律的蔑视和对妇女权益的侵犯。

四) 妇科检查

- 之前提到过的乌拉圭人口生理与社会繁衍研究项目的结果显示，受访的女性中有 24%的人从未接受过与怀孕保健无关的妇科咨询服务。在受教育年数不到 12 年的女性群体中，从未接受过与怀孕无关的妇科检查的人数比例保持在 30%左右。完成中级教育阶段并进入高等院校深造的女性，在她们身上获取的调查结果有所不同，只有 13%的人表示从未接受过与怀孕无关的妇科检查。令人担忧的是，即使是在具备中级教育学历的女性群体中，每 10 个人中也只有一个表示经常接受来自他人的妇科检查。

- 在检测宫颈癌的巴氏染色法利用率方面，在 20 至 59 岁女性中有 29%的人表示从未接受过这样的检测。

- 在社会经济条件较弱的贫困妇女当中，40%的人从未接受过哪怕是一次巴氏检测。巴尼亚与特雷切亚

⁷³ 1997 年对蒙得维的亚郊区贫困社区妇女的调查也得出了类似结论。此外，2001 年洛佩斯⁷⁴对卫生部医疗服务用户进行的调查也显示，36.5%的受访女性从未接受过巴氏检测。在经济条件较好的妇女中，未接受过巴氏检测的比例为 28.6%。

- 这一比例在受教育程度不同的人群中有所差异，在受教育年数达到 12 年的女性群体中，未接受过巴氏检测的比例从较低学历人群的 30%降至 23%。

- 居住于乌拉圭内陆地区的妇女比蒙得维的亚的妇女更难接受到巴氏检测，内陆有 34.5%的女性未接受过该类检测，而首都地区这一比例为 23%。

- 乌拉圭三分之一的妇女和 40%的贫困妇女从未接受过巴氏检测的事实表明，以下几个方面的深层次问题尚未得到解决：机构问题（供给不足、不方便获取、服务质量低下）、专业人员培训（缺乏预防意识，只注重治疗，不尊重患者等）和用户培训（心存顾虑、社会性别旧观念、不愿将自己身体暴露从而不利于自我保健等）。

- 乳腺癌是导致乌拉圭妇女死亡的头号杀手。即便如此，还是有 18.2%的人表示从未接受过乳房的妇科检查。

- 在贫困妇女当中，从未接受过乳房妇科检查的比例为 25.6%，而在经济条件较好的女性中，这一比例仅为 5.7%。

- 乌拉圭有四分之一的女性从未根据自身需要、在与怀孕无关的情况下主动去接受妇科检查以期对一些可以避免的疾病进行预防，这一事实表明社会性别陈旧观念依然存在于乌拉圭女性的日常生活中。这样一种社会性别观念左右了她们对自己在社会繁衍方面的角色的自我认知，也在很大程度上限制了妇女与医疗保健服务及自我保健之间的联系。我们所做的许多其他研究项目也证明了这一点。

- 不同社会经济状况和教育水平人群间的差异，反映出在享有同样权利的女性公民之间存在一种令人无法接受的不平等现象。此外还体现出有一部分女性超越了社会经济条件，不满足于自我保健和预防措施。这与她们所担任的社会职务、所处的地点或经济状况无关。

- 2006 年 7 月 11 日卫生部下发第 402 号部委令，规定巴氏检测和乳房检查对民间卫生体系的女性用户免费，取消原有的收费。

⁷³ 贝尼亚·W、特雷切亚·G，《1997 年对蒙得维的亚三家综合性医院女性患者乳腺癌宫颈癌风险因素的研究》（《乌拉圭医学杂志》，第 2 期第 16 卷，蒙得维的亚，2000 年）。

⁷⁴ 洛佩斯·A、贝尼亚·W、孔特拉·M、圭达·C。《从母婴到生殖健康：压力，困难与展望》。共和国大学心理学系生殖健康、性观念与两性讲座，联合国人口基金，蒙得维的亚，2003 年。

- 早在 2000 年，第 17242 号法案（2000 年 6 月 13 日）就已经对子宫乳腺癌症的预防表示关注，该法案第 2 条规定：“私营领域的女性劳动者和国家机关女性工作人员每年享有一天的特殊带薪假期，用来接受巴氏测试及/或乳房放射检查。”

五) 艾滋病毒/艾滋病

- 卫生部 2006 年性病艾滋病优先项目⁷⁵的数据表明，艾滋病在乌拉圭的分布有如下特点：

- 艾滋病毒/艾滋病感染和发病率存在上升趋势，2000 年为 0.23%，2004 年为 0.45%。
- 艾滋病毒/艾滋病感染和发病率在青年人中最高，女性患者数量逐步增多。即存在艾滋病年轻化和女性化趋势。
- 女性和青少年群体较易受艾滋病侵害，感染和发病率超过 5%的群体有：吸毒人员、发生男性间性行为的人和被剥夺人身自由的人。

- 国家为解决上述问题，在卫生部内设立了专门协调这方面政策措施的机构。⁷⁶

六) 分娩保健

- 乌拉圭是南美洲大陆上较早开始落实怀孕与分娩保健项目和政策的国家。从 1950 年代开始实施的所谓“母婴项目”大大降低了妇女分娩死亡率和新生儿死亡率。

- 然而这一母婴保健模式在对妇女生殖健康其他方面的关怀上显出了滞后。该模式只注重妇女怀孕和母婴保健（洛佩斯·戈麦斯·A 等，2003 年）⁷⁷。

- 乌拉圭妇女分娩有 99% 都是在医疗结构中进行的，此外，每位孕妇平均接受四次产前妇科检查，但这个数字在不同的领域、年龄段和地域有所区别。年轻孕妇、享受公共医疗服务的孕妇以及居住于乌拉圭北部地区的孕妇一般接受首次产前检查的时间较晚（一般在怀孕第二季度），所接受的产前检查次数也较少（据世界卫生组织称少于 5 次）。

⁷⁵ 资料来源：卫生部网站 2006 年：<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Variables/siglo/xx/Salud.PDF>。

⁷⁶ 详见附录第 12 条。

⁷⁷ 资料来源：卫生部网站 2006 年：<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Variables/siglo/xx/Salud.PDF>。

- 在保护孕妇权益方面，2001年8月第17386号法案（即《分娩与降生保护法》）⁷⁸获得通过是一个进步。该法案规定，每一位妇女都有权找一位她所信任的人在分娩期间陪伴在身边，在此人不存在的情形下，可以由孕妇自由选择一人破例进入产房为其提供心理上的支撑。

七) 不安全流产——堕胎

- 在1999年至2002年间，分娩死亡率在乌拉圭相对较低，为每万例中死亡2.4例。而在同一时期，在堕胎过程中发生的分娩死亡率则高达27%，是分娩死亡类别中最主要的死因。

- 堕胎的不安全操作越来越多，导致这类分娩死亡案例从2001年起不断增加。在全国最大的妇产科医院——佩雷拉·罗素医护中心，在2001年的孕妇死亡事例中有49%为堕胎所致。堕胎致死事例增多的那一年，乌拉圭正处于社会经济危机严重期。到了2005年，卫生部数据显示，当年共发生11起分娩死亡事件，其中4起因堕胎所致，占32%。

- 分娩死亡指数以及作为其主要死因的不安全堕胎的增加，让我们能够较清楚地认识卫生医疗问题的严重性（布里欧左，2003年）。⁷⁹

- 2004年8月，卫生部颁布第369号令（2004年8月），⁸⁰决定采取措施减少不安全堕胎事件的发生。这份部委令及其各项协议与临床指南（对危险条件下的堕胎实施的保护措施，由卫生活动组负责实施），对意外怀孕妇女作决定给予了指导（堕胎前保健）并采取堕胎后全面保健措施。⁸¹

- 上述规定适用于卫生系统中包括公共和私营在内的所有机构。但是从其获得批准以来，只在佩雷拉·罗素医护中心以及蒙得维的亚的一些初级保健中心内得到实施。

八) 青少年

- 乌拉圭的生育率从国际范围来看相对较低（美洲开发银行/拉丁美洲和加勒比地区妇女大会/拉美及加勒比人口学研究中心，1996年，巴雷拉，2004年）。

- 2004年的总体生育率⁸²为每名妇女生育2.1个子女（国家统计协会，2006年）。必须指出的是，这一

⁷⁸ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

⁷⁹ 阿布拉钦斯卡斯·L、洛佩斯·A，《乌拉圭分娩死亡、堕胎与健康》，乌拉圭妇女与健康项目，蒙得维的亚，2004年。

⁸⁰ 详见附录第12条。

⁸¹ 详见附录第12条。

⁸² 总体生育率是满足以下两个条件的妇女群体中每人平均生育的子女人数：a) 在生育期产下子女，以及 b) 从其出生直到生育期结束都没有面对过死亡的危险。

数字处于各代间传承的最低必须值临界点上。（详见附录 3）

- 由于在一些种族部落出现了女性生育行为的变化，因此总体生育率在上述时期表现出反弹。各年龄段妇女的生育率⁸³有所不同。

- 上述差异可以基本归纳为两大趋势：

- 青春期女性（15 至 19 岁）生育次数增加
- 最佳生育年龄段（20 至 29 岁）女性生育次数减少

- **青春期怀孕**是令政府和社会各界感到担忧的一个人口现象。在某些情形下，这种现象从社会角度被视为一种“威胁”，因为它基本上被理解为是社会最弱势群体的一种表达，是贫困的温床。

- 1963 年至 2002 年间，生育率提高了 149%。（详见附录 3）

- 青少年的生育行为使乌拉圭与大多数拉美国家之间存在的差别变得模糊。根据他们得出的统计数据与其他国家的平均值（每千人中有 80 例）比较接近。

- 另外要指出的一点是最佳生育年龄段（20 至 29 岁）妇女生育次数不断减少。大多数女性还是选择在生育期内生育。

- 上述数据表明妇女的群体生育行为发生了改变。这一变化在青春期少女身上显得尤为明显，它不会对女性生育子女人数的平均值产生影响，但使乌拉圭妇女生育子女时所处的生命阶段有所改变。另一方面，青春期女性的生育现象阻止了总体生育率产生更大下滑，为两代人之间的传承做出了贡献（阿莫林、卡里尔、巴雷拉，2006 年）。⁸⁴

- 在预防青少年早孕的措施方面，我们于 2004 年起开始实施儿童与家庭项目（该项目从 2005 年起归属社会发展部）中的第 1.4 项工作，即“预防青少年早孕全面模式”，落实所需资金来自美洲开发银行发放的外部贷款。主要工作如下：

- 性健康和生殖健康知识的传播、教育及沟通项目。

⁸³ 年龄段生育率是指在一定时期内生育一个子女的女性的比例。

⁸⁴ 阿莫林、卡里尔、巴雷拉，2006 年。《蒙得维的亚中下层社会青少年的母道与父道》。洛佩斯·戈麦斯·A，《乌拉圭人口的生理与社会繁衍：两性与年龄段项目》，定性研究。共和国大学、卫生部、国家统计协会、蒙得维的亚省政府、乌拉圭妇女与健康项目、联合国人口基金，蒙得维的亚。

- 对青少年早孕预防及生殖健康知识青年宣传员进行培训，举办研讨会和交流活动。发展一批少年宣传员。
- 加强青少年工作，给予其特殊和具体照顾，与公共机构一起开展工作。
- 对卫生部人员进行有关性健康与生殖健康的培训，改善公共医疗机构的青少年专门诊科。
- 对属于社会弱势群体的年轻父母给予援助与管理。

- 卫生部作为上述工作的协办机构，通过开展与儿童与家庭项目相关联的**青少年项目**，于 2005 年和 2006 年在全国各省成立了青少年卫生服务站，为 10 至 19 岁青少年提供全面和专项服务。

- 为此，我们在 2004 年到 2006 年间对卫生部下属各家性健康生殖健康服务机构的技术人员进行了以预防青少年早孕为重点内容的培训。这些课程主要面向 250 名除医生以外的医疗专业人员（心理医生、护士、助产士、社会援助人员）和 250 名医生（妇科医生、家庭医生、儿科医生、综合科医生），每次课程时长为 42 小时。⁸⁵

- 与此同时，我们还对 250 名男性和女性性健康与生殖健康青年宣传员进行了培训。⁸⁶

- 在卫生部儿童与家庭项目框架下，我们于 2004 年开展了对年轻父母的教育性管理，旨在保障孕妇健康、保障 6 个月的哺乳期、进行产后健康管理、促进新生儿健康、推动树立“有规划的人生”，鼓励年轻父母接受教育、上岗就业和融入社会。

- 为此我们专门配备了 50 名教育监督员，将工作搬出医疗机构，进行家访及/或类似的社区走访工作。一旦有青少年母亲在公立妇产机构进行分娩，我们会很快与之取得联系，邀请她加入该项目。我们的管理工作会一直延续到新生儿年满周岁。目前我们共有 37 位来自卫生部的专业人员（助产士、社会援助人员、护士、心理医生）和 15 位由社会发展部儿童与家庭项目提供开支的专业人员。在 2004 年 10 月和 2005 年 12 月间，我们共为 2 500 名青少年提供了类似服务。⁸⁷

- 我们于 2005 年和 2006 年成立了 11 家青少年卫生服务站，其中在蒙得维的亚省有 5 家，卡内洛内斯省有 2 家，阿蒂加斯省、里韦拉省、萨尔托省和杜拉斯诺省各有 1 家。

⁸⁵ 通过公开征集的方式最后被选中开办这类课程的机构为共和国大学与乌拉圭妇女与健康项目组成的联合体。

⁸⁶ 通过公开征集的方式最后被选中开办这类课程的机构为非政府组织“拉丁美洲运动”。

⁸⁷ 信息来源于国家报告《经济、社会、文化权利国际公约》。《乌拉圭卫生事业》，蒙得维的亚，2006 年。

- 这些新建的卫生服务站为蒙得维的亚省原有的为青少年提供保健服务的综合性医院（4 家隶属于卫生部、5 家隶属于蒙得维的亚省政府、2 家隶属于共和国大学卫生机构）提供了补充力量。在这些专业的卫生服务站里，青少年可以接受孕产方面的咨询并领取避孕工具。

有关性健康与生殖健康的全国项目与跨机构机制⁸⁸

- 项目

在这一章节中，我们将对卫生部现有的性健康与生殖健康项目进行分析。它们是：

1. 全国妇女健康与两性平等项目（卫生部-卫生总局）

- 该项目在本届政府的努力下于 2005 年创立，整合了卫生部里属于卫生总局的所有优先项目。

- 该项目是乌拉圭政府机构从两性平等与权利角度对妇女健康问题的认识逐渐成熟的产物。乌拉圭卫生部在国际人口与发展大会（人发大会，1994 年）的影响和各妇女组织的不断推动下，将上述议题纳入了公共卫生政策的议程中。

- 以往几个项目的理念在“消除极端贫困”与“保障性健康与生殖健康”之间徘徊不定，表现出一种“实践与理论的混乱”。⁸⁹卫生部于 2000 年暂停了这些项目，借助外部援助医疗服务体系来实施新的工作路线。

- 随着妇女全面医疗项目⁹⁰的建立和实施，这一新的工作路线于 2001 年得到落实。全面医疗项目指出：“这是基于规划职责转移的放权过程以及落实各项预防和推广措施的结果。”⁹¹

- 上述项目在蒙得维的亚省内 10 所卫生部下属的初级保健医疗中心实施，“旨在改变传统的母婴照料方式，注重对孕妇的教育，以期形成一种能够使妇女成为权利主体并积极参与自我医疗保健的全面视角”。⁹²

- 该项目以推动两性平等、保障性权利和生殖权利为宗旨，是第一个保障卫生部医疗服务体系用户（至少在首都地区）能够长期免费获得各种可逆避孕工具的项目。

- 妇女全面医疗项目的主要工作有：避孕、怀孕的早期发现与控制、乳腺癌与宫颈癌的预防、性传播疾

⁸⁸ 有关各个项目和机制的信息来自：全国检查委员会妇女项目。洛佩斯·戈麦斯，阿布拉钦斯卡斯，奎萨达，阿兰比德（2006 年），《乌拉圭的性健康与生殖健康政策：进步政府的一年》，蒙得维的亚。

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ 2001-2005 年。

⁹¹ 同上。

⁹² 同上。

病的预防与治疗、从社会性别观念对专业人员进行妇女卫生知识的宣传与培训、妇女团体培训等。

- 该项目的创立是巩固初级医疗保健体系迈出的一步，将生殖健康（基于权利平等视角）与卫生系统改革（基于一个各地方保健模式以及初级保健工作推广与预防职责转移）联系在了一起。⁹³

- 正如之前所提到的，全国妇女健康与两性平等项目是从本届政府任期内开始实施的，而且是在之前各项目的基礎上经过重新修订而形成的。这一项目包括六个部分：性健康与生殖健康、心理健康、性暴力、男性生活状况、女性癌症、咨询服务。该项目以开罗及北京会议（1994 年人发大会和 1995 年妇女问题世界会议）搭建的平台为理论基础，在开展工作的过程中倡导两性平等和权利意识，强调公民参与的重要性和具体措施的地方化。

- 该项目在**性健康与生殖健康方面**的主要目标为：

“为实现性和生殖方面的健康与权利创造条件，让大家都能享有性健康与生殖健康保健服务及接受性教育。为此，我们保障享有完整、体面、健康和负责任的性生活的权利，这其中包括推动男女权利平等、推动青少年及各年龄段男女公民的健康与福祉。”⁹⁴

- 在性健康与生殖健康方面的工作路线主要有：

- **避孕项目**工作主要有：“将避孕与绝育服务制度化；开展有关性健康、计划生育、为人父母和繁衍选择权的公众宣传活动；改善人们获取安全高质量避孕工具的渠道；使全民参与到协助生育项目中，促进男性在计划生育工作中的参与度，增强民间组织对这方面工作的监督力度。”
- **安全分娩项目**工作主要有：“修改有关怀孕、分娩及低风险产褥协助的法规；制订有关怀孕、分娩及高风险产褥的法规；在国家层面组建分娩死亡问题委员会；推动对孕妇的早期管理，推动孕妇协助网络的建设；参加有关月经初潮和更年期妇女的活动和协议；推动分娩人道保健的各个方面工作；面向技术人员开展有关性观念、怀孕、分娩、产褥和堕胎方面知识的培训等。”⁹⁵

- 对卫生部所有各个项目进行社会性别分析是医疗管理机构的工作之一。

- 项目实施第一年（2005 年）中开展的工作有：⁹⁶

⁹³ 同上，简介。

⁹⁴ 《全国妇女健康与两性平等项目文件》，卫生部，2005 年 5 月。

⁹⁵ 《全国妇女健康与两性平等项目文件》（2005 年 5 月）。

⁹⁶ 性权利与生殖权利项目主任女士在联合国人权周上的发言（2005 年 12 月 13 日）。

- 于 2005 年 5 月颁布《全国妇女健康与两性项目》；
- 颁布《避孕条例》（可逆避孕措施）；
- 组建性健康与生殖健康全国咨询委员会秘书处；
- 将卫生部各医疗机构避孕工具的管理与分配工作移交给外部援助医疗服务体系；
- 对《分娩保护法》在医疗机构落实过程中遇到的问题进行调研；
- 召集卫生系统各学科技术人员，开始进行怀孕、分娩及产褥保健条例的重新起草工作；
- 为医疗机构起草家庭暴力与性暴力关怀指南。

- 针对该项目为《分娩保护法》实施过程中遇到的困难和阻挠表示的担忧，卫生部及共和国总统于 2006 年 3 月下令国内所有公共及私营医疗卫生机构必须执行上述法律（2006 年 3 月 6 日第 47/2006 号令）。该政令规定，由妇女健康与两性平等项目机构负责受理相关违规行为的举报。为此，该项目与全国妇女协会一起举办了“为了有质量的性健康与生殖健康”活动，通过在全国散发海报与传单来宣传这一法律和政令。

- 值得一提的是，卫生部与总统府也采取了其他不受上述项目管辖的措施来保障性健康与生殖健康。第 271/2005 号政令（颁布于 2005 年 12 月 26 日的第 562/005 期《官方日报》）规定：“免除孕妇需缴纳的各项低风险怀孕管理半临床检查费用”。这一政令中提到的免费检查项目有：初诊及怀孕后期血球计数、尿检、血糖（初检中进行）、梅毒（初检中进行）及怀孕后期检测、血型及 RH、弓形虫病血检、乙肝抗原、南美锥虫病血检、艾滋病检测、三次超声波检查（前中后期各一次）、妊娠期糖尿病检测（怀孕中后期）。⁹⁷

该政令于 2006 年 2 月生效，目前全国各家公共和私营医疗机构都在执行。

2. 全国性病艾滋病项目（卫生部 – 卫生总局）⁹⁸

- 全国性病艾滋病项目整合了卫生部里属于卫生总局的 14 个优先项目。该项目的工作内容根据本届政府的职能变动而有所变化。

- 该项目的指导思想是推动大众健康，预防性病和艾滋病，项目遵循的方针有：落实国家的艾滋病及其他性传播疾病全面保健政策；保障对艾滋病毒携带者健康的全面关怀，从两性、种族、年龄和性观念出发，

⁹⁷ 卫生部第 271/2005 号政令——2005 年 12 月 26 日第 562/2005 期《官方日报》。

⁹⁸ 为对该项目进行分析，我们采用了主任女士提供的信息（ppt 文件）以及在卫生部网站上公布的信息。

起草规章；保障人权的行使。⁹⁹

- 我们鼓励艾滋病毒携带者组成的社团、非政府组织和团体积极参与到相关工作的设计和执行中去，并且将该项目的影响力向乌拉圭内陆地区延伸。¹⁰⁰

- 本项目所制订的目标都是量化目标，没有说明实现目标的期限。目标有：

1. 力争使每一位孕妇都能接受孕期检查，并能够在必要时接受抗逆转录病毒和性病治疗。
2. 消除先天性梅毒（比例小于 0.5%），将艾滋病母婴传播的比例减少到 3% 以下。
3. 将艾滋病毒感染率减少到最低限度。

- 为实现上述目标，该项目开展了一系列战略工作，主要有：信息公开化，让更多的人能够接受健康及预防性病艾滋病的教育；发放避孕套；推动实现不含有歧视艾滋病毒携带者内容的保健服务；让全体民众能够各取所需地接受艾滋病毒诊断；对于不愿戒毒或无法戒毒的吸毒人员，开展工作尽量减少风险和损失；将性病艾滋病的预防、诊断和治疗工作制度化并实施监督。

- 提出的具体目标有：

- 预防母婴传播
- 在全国范围内落实和监督先天性梅毒、艾滋病、乙肝和丙肝的强制汇报制度
- 规范治疗流程，起草全国性的治疗守则
- 推广和深化从两性、种族、人权和尊重性取向出发的艾滋病预防系统性工作
- 保障监狱囚犯能享受到艾滋病预防、保健和治疗
- 实施针对社会弱势群体高风险行为的调查，从而为实施有针对性的管理工作打下基础
- 对避孕套市场进行研究：销售、配给、使用情况以及有待解决的需求和困难
- 强化非政府组织和艾滋病毒携带者团体的作用，在全国和各省范围内创建社团网络

⁹⁹ www.msp.gub.uy。

¹⁰⁰ www.msp.gub.uy。

- 在正规教育体系中推动建立性教育项目
- 在就业领域推动艾滋病预防工作的实施
- 在世界抗击艾滋病日和全国抗击艾滋病日到来的时候开展各项宣传活动
- 推动提升公民意识，在各地积极参与省政府组织的活动

- 此外，该项目主任从 2005 年 11 月起也成为卫生部打击营利性 & 非营利性少年儿童性剥削委员会的代表。这一委员会由乌拉圭少年儿童协会主持工作，成员机构有内政部、旅游与体育部、教育与文化部、国家公共教育署中央管理委员会、规划与预算办公室、各非政府组织以及该领域的国际组织。

- 我们建立了多个专门工作组，负责具体领域的工作，主要有：艾滋病工作组（参与机构有：劳动与社会保障部、工业协会、商会、共和国大学、社会供给银行、PIT-CNT 工会、卫生部）；监狱卫生援助组（参与机构有：内政部、卫生部与法医协会）。

- 最后，该项目还整合了对该领域其他部分工作进行研究的国家协调机制。

- 各项工作和目标与预期相比分别处于不同的发展阶段，互相之间不一定有必然联系，这给我们分析其影响带来了困难。该项目的战略计划提出了一系列评估指标，但由于目前调查工作尚未结束，因此我们还无法对这些指标有进一步了解。

- 在目标人群的参与度方面，必须强调的是，有必要让他们参与到工作的起草、落实和评估过程中去。本项目的主任为此着重强调了每月与四家艾滋病毒携带者工作组织的协调工作。事实上，该项目是我们分析的几个项目中唯一一个含有与艾滋病毒携带者及这方面社会组织的参与、咨询和沟通机制的项目。

在项目覆盖范围方面，该项目属于国家级项目，其工作方针中明确指出要推动地方化并向内陆地区拓展。

性健康与生殖健康机制

- 接下来我们要谈一谈乌拉圭现有的性健康与生殖健康方面的机制。这些机制都归卫生部管辖，主要有：

1. 性健康与生殖健康全国咨询委员会。
2. 国家协调机制，隶属于联合国抗击艾滋病、肺结核和疟疾全球基金项目。

1. 性健康与生殖健康全国咨询委员会

- 2003 年 12 月在乌拉圭埃斯特角城（Punta del Este）召开了南方共同市场与智利卫生部长会议，会上提出在南方共同市场成员国及结盟国家中建立推动性健康与生殖健康统一政策政府间委员会。¹⁰¹

- 在这次会议上签署的这一协议将儿童权利大会（1990 年）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（1979 年）以及第三届国际人口与发展大会（开罗，1994 年）的行动方案的内容作为理论基础。

- 该政府间委员会的宗旨如下：

“ a) 推动起草南方共同市场内部的性健康与生殖健康统一政策，向卫生部长会议提交一份议案，由后者进行审议和表决。

b) 努力开展各国政府机构、非政府组织与国际组织间的协调工作。

c) 推动建立一套经验、信息与技术的交流机制。

d) 总结一套普遍适用的管理工具，巩固各国各自开展的项目。

e) 向民众开展宣传教育工作，改善与落实边境地区卫生机构的工作。

f) 评估与相关国际组织进行具体技术合作的可能性。”¹⁰²

- 这个政府间委员会是在国际人口与发展大会十周年之际在有关各国成果与挑战的区域性讨论中诞生的。人发大会指出，从权利与两性的角度出发将性健康与生殖健康作为人口政策的核心，是一个模式上的转变。

- 2004 年 3 月至 6 月，该区域各个国家就人发大会的有效性各项挑战展开了一场讨论。¹⁰³

- 因此，在南方共同市场内部建立这样一个政府间委员会，是该区域确认人发大会有效性的一件大事。

- 在乌拉圭国内，我们为落实上述委员会的各项工作，特此组建了性健康与生殖健康全国咨询委员会，¹⁰⁴

¹⁰¹ 南方共同市场/南共市与玻利维亚智利卫生部长第 15 次会议/第 13/03 号协议。

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 拉丁美洲和加勒比地区妇女大会于 2004 年 3 月在智利圣地亚哥市以及同年 6 月在波多黎各圣胡安市召开专门会议审议该议题。

¹⁰⁴ 2004 年 3 月 24 日卫生部第 147 号令。

工作目标如下：

- a) 对政府间委员会各项工作进行分析；
- b) 为落实政府间委员会各项工作而制订行动路线；
- c) 给出与性健康与生殖健康政策相关的定义，由乌拉圭政府在国内、区域和国际研讨会及峰会上提出。

- 有关组建咨询委员会的部委令，在 2005 年第 495 号和第 565 号政令中作了部分修改。（详见附录 3）

根据新的政令内容，咨询委员会目前由来自以下成员机构的代表组成：卫生总局、卫生部国家医疗服务署、全国妇女协会、全国省长委员会、蒙得维的亚省政府妇女与健康秘书处、乌拉圭妇女与健康项目、全国检查委员会妇女民主平等与公民权项目、乌拉圭医生工会、乌拉圭妇科协会、乌拉圭产科协会、共和国大学医学系、共和国大学心理学系、议会两性平等委员会、两院女性议员联盟、参议院人口发展与团结委员会。

- 此外，规定“[联合国各机构将参加上述委员会的各次会议](#)”。此处所指的联合国机构为联合国人口基金与世界卫生组织，二者将以观察员的身份与会。

- 第 495 号政令¹⁰⁵规定，该委员会的协调与秘书工作交由卫生部-卫生总局下属的全国妇女健康与两性项目负责。

- 咨询委员会的成员机构包括了许多政府机构和非政府组织，它们都在乌拉圭的性健康与生殖健康事业中扮演着关键角色。成员机构的多样性有助于达成必要协议和共识，使咨询委员会行使好为卫生机构提供咨询服务的职能。

- 需要指出的是，与南方共同市场其他成员国相比，性健康与生殖健康全国咨询委员会在吸纳民间组织入会方面走在了前列。¹⁰⁶

- 最初宣布组建咨询委员会的政令并未提出该委员会的指导思想和行动纲领。考虑到全国咨询委员会是在政府间委员会的需要下建立的、是为后者的工作服务的，于是我们认为，政府间委员会的工作宗旨也就是全国咨询委员会的宗旨。

- 性健康与生殖健康全国咨询委员会在 2004 年 4 月至 12 月间的工作报告写道：

¹⁰⁵ 详见附录第 12 条。

¹⁰⁶ 《性健康与生殖健康全国咨询委员会工作报告》（2004 年 4 月至 12 月）。

- 起草性健康与生殖健康国家计划并将其完全纳入各机构医疗体系中去。

- 加强性健康与生殖健康政策在公共分支领域的作用，并将其拓展至私营分支领域。

- 报告指出，全国咨询委员会是“在性健康与生殖健康公共政策方面联结政府组织、学术机构和社会各界的唯一跨机构全面合作机制，也是在乌拉圭乃至整个南方共同市场内部推动性与生殖健康与权利的沟通和协作平台。”

- 委员会在 2004 年 12 月至 2005 年 7 月间暂停运转。这一变故是由政府更替引发的，之后民间组织采取各种措施来促使新一届政府重启该项机制。在他们的努力下，委员会于 2005 年 7 月重新开始了正常工作，并且至今保持每两周召开一次会议。¹⁰⁷

- 在得到现任政府的卫生机构批准¹⁰⁸后，委员会于 2005 年 7 月 11 日¹⁰⁹召开了第一次会议。卫生部部长女士、秘书长以及卫生总局的主任出席了会议。

- 委员会指定其成员机构起草特别报告。此外，应委员会和演讲人的要求，允许来自其他与性健康与生殖健康具体问题有关的部级委员会代表团列席会议。

- 委员会于 2005 年 10 月得到卫生部的接纳，作为在以下三个主要方面开展工作的机构：对国内不安全堕胎现状的担忧；对旨在颁布《分娩保护措施卫生条例》（消除高风险堕胎现象）的第 369 号政令进行宣传推广；查明打击非法堕胎指挥部存在的必要性。¹¹⁰ ¹¹¹委员会在与卫生部部长召开会议之前，先与该指挥部的成员召开了一次会议。

- 全国咨询委员会下属某一工作组的报告写道：“没有得到有关‘打击非法堕胎指挥部’所受理案件的信息，也没有找到其提供建议、采取干预措施的行动准则。”¹¹²

- 我们于 2005 年 10 月 17 日根据部委决议（第 890 号政令）组建了**终止妊娠咨询委员会**，取代了打击

¹⁰⁷ 委员会除了日常会议外，还会为解决具体问题召开一些特别会议。

¹⁰⁸ 卫生部 2005 年 6 月第 495 号和第 565 号政令。

¹⁰⁹ 这一天是联合国世界人口日。

¹¹⁰ 打击非法堕胎指挥部由 1991 年 10 月 14 日的部委决议批准建立。

¹¹¹ 《性健康与生殖健康全国咨询委员会有关分娩死亡的工作组报告》，2005 年 9 月。“在卫生部档案库内找不到有关组建该指挥部的会议记录，只有在一份 1991 年的卫生总局笔记以及 1991 年 1 月 25 日拉萨尔维亚部长在位时颁布的规章（第 5/91 号政令）中能够找到一些记录。笔记中规定了对理疗型堕胎所进行的具体措施。”

¹¹² 同上

非法堕胎指挥部。新成立的这一委员会保留了原来指挥部的两位成员¹¹³，同时又吸收了三位新成员¹¹⁴。但上述政令只规定了将老的指挥部解散的同时组建新的委员会，但未对其工作职责、管辖范围和介入方式做出规定。

- 性健康与生殖健康全国咨询委员会于 2005 年 11 月召开了一次特别会议，主要工作为指定日常工作的主要职责（尤其是起草并通过了一份内部管理条例），明确提出了其在 2006 年的主要工作及其重点。在日常运转方面，委员会起草、讨论并通过了 2005 年 11 月至 2006 年 3 月间的工作条例。

- 委员会认为有必要将性健康与生殖健康条例之避孕章节的内容在公众当中进行宣传，因此写信给卫生部部长，建议开展宣传活动，于是该类宣传活动于 11 月成为了现实。卫生部必须对该条例及其他所有国内现行法规中涉及性健康与生殖健康的条文进行广泛宣传，以期促进这些规定在卫生系统中的实施。

2. 联合国全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金项目国家方案（国家协调机制）

- 2005 年 3 月到 4 月间，全国性病艾滋病项目以及总统府规划与预算办公室联合召集政府机构、非政府组织、学术机构和宗教机构共同展开有关抗击艾滋病的国家方案，提交全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金以申请经费。会议得到来自各国家机构、社会组织和学术机构代表的积极参与。我们组建了若干工作组来对项目的各个具体方面进行讨论并提出建议。整个过程短暂而紧凑，最后形成的文件《艾滋病项目，抓住还是放弃？》由乌拉圭政府于 2005 年 6 月提交全球基金。

全球基金要求乌拉圭拥有及/或建立一套国家协调机制，于是乌拉圭于当年 5 月 31 日正式组建了这一机制。根据乌拉圭政府制订的国家方案，这一国家协调机制：

“……是负责实施乌拉圭针对 2005-2010 年第五轮全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金方案的机构。因此是全球基金在一旦通过这一方案后对其落实情况进行监督和评估的对应机构。此外该机构的任务还包括在官方和民间预防艾滋病活动中分担责任。

乌拉圭国家协调机制是由政府和抗击艾滋病组织高层代表组成的团体，主要职责为开展合作，对由艾滋病产生的威胁进行预防与关怀。”¹¹⁵

¹¹³ 为亚历杭德罗·布佐罗和恩里克·阿列佐。

¹¹⁴ 政令规定，三位新成员分别是：不来梅·德·穆秋、伊内斯·保塞罗、杰拉德·吉安布鲁诺。

¹¹⁵ www.presidencia.gub.uy。《艾滋病项目，抓住还是放弃？》，乌拉圭向第五轮全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金方案提交的文件。

- 根据机构组建文件¹¹⁶的规定，国家协调机制的执行委员会由卫生部秘书长和国家资源基金主任担任正副负责人。执委会的成员机构有：规划与预算办公室、内政部、卫生部、社会发展部、外交部、议会医疗委员会、国家公共教育署、艾滋病非政府组织ROUS、艾滋病毒携带者团体、教会、联合国组织（联合国儿童基金会、联合国开发计划署）、共和国大学、私营企业界、PIT-CNT工会。参与这一协调机制的组织和机构具有多样性，既包括了国家行政、立法和司法三权的代表，也有来自各省政府、地方教育机构、共和国大学以及多家民间团体，如抗击艾滋病专项组织、艾滋病毒携带者团体、妇女组织、职工工会、教会和私营领域等，甚至还有国际组织，如联合国人口基金、世界卫生组织和联合国开发计划署。

- 遗憾的是，即便乌拉圭各部委进行了多次尝试，但乌拉圭提交的报告最终未在全球基金进行审议。乌拉圭不在全球基金的选择对象国之列，这是乌拉圭面对的首要障碍，不可能在这一次得到解决。无论如何我们会继续努力，争取使乌拉圭的方案在下一轮的全球基金中获得审议。

- 尽管国家协调机制是为提交方案报告而组建的，但它将继续开展工作，其各成员机构也将继续全力参与。

- 国家协调机制作为协调平台的存在和运转，对于乌拉圭来说是一个巨大进步，因为它使卫生部的全国性病艾滋病项目能够有机会与其他部委、政府机构、民间机构、劳动者团体以及全社会投身抗艾事业的团体进行广泛业务交流。

第 13 条

缔约各国应采取一切适当措施以消除在经济和社会生活的其他方面对妇女的歧视，保证她们在男女平等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、运动和文化生活各个方面的权利。**

尽管乌拉圭没有哪部法规在这方面有对妇女的歧视，但现实观念和做法却不尽如人意。但是我们目前尚未掌握可以说明这方面问题的数据。

¹¹⁶ www.presidencia.gub.uy。

参与娱乐活动和运动的权利

旅游与体育部下属的全国少儿足球协会从 2005 年开始加强了少儿足球工作，成立少儿女子足球部，随后创建少儿女子足球联赛。在此之前，女孩要想踢足球只能参加男子球队。

旅游与体育部下属的体育总局在全国共拥有 100 家社区体育中心，但没有任何专门面向女性具体项目来推动她们的体育锻炼和娱乐活动。

第 14 条

1. 缔约各国应考虑到农村妇女面临的特殊问题和她们对家庭生计包括她们在经济体系中非商品化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以消除对农村地区妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其惠益，尤其是保证她们有权：
 - a) 参与各级发展规划的拟订和执行工作；
 - b) 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培训和教育，包括有关实用读写能力的培训和教育在内，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，以通过受雇和自营职业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、交通和通讯等方面。

- 国家统计局 2004 年第一阶段普查的结果显示，城镇中女性占到人口的 52.4%，而在农村地区这一比例仅为 43.6%。2004 年农村地区女性与男性的比率为 77: 100，这一结果与前几次普查的结果相比没有变化，这反映出在农村一直都是男性占据人口中的大多数。大家普遍认为，这是农村地区排斥女性劳动力的主

要生产方式决定的。

- 即便没有更多的数据支持，我们也能得出如下结论：农村妇女的生存状态在全国来说并没有代表性。如果对国内各个不同区域进行分析，会发现不同地方的妇女问题会有各自特点。如果对人口集中地区和人口分散地区的妇女状况进行研究，也会得出类似结论。

- 农牧业规划与预算办公室 2000 年的调查显示，从收入来看，小村落的农村家庭贫困度比人口分散区的状况要好些。2004 年维特立研究显示，在人口约 2 000 的村镇，女性为主要劳动力的家庭的平均收入是男性为主要劳动力家庭收入的 75%，而在人口居住分散的农村地区，这一比例为 67%。在小村镇里，妇女平均收入是男性的 64%，而在散居地区，妇女收入只占到男性的 47%。

- 在农村地区，妇女只占到经济活跃人口的 34.1%，这表明劳动结构中还是以男性占主导地位。在表示不参加社会工作的女性当中，55.2%的人表示在从事家务劳动这种没有物质回报的生产活动（维特立研究，2004 年）。在有工作的人群中，妇女占 32.1%，即有工作的女性和男性人数之比为 1：2。

- 养殖业种植业与渔业部数据显示，没有固定收入的女性劳动者在所有女性劳动者中的比例要远高于没有固定收入的男性劳动者在所有男性劳动者中的比例，分别为 37.1%和 7.5%。公共领域和私营领域中，获取固定收入的女性占有女性的 47.2%，这一比例在男性中为 51.4%。在自我创业领域的差异更大，女性占 13.2%，男性则为 31.9%，在受雇领域，女性为 2.1%，男性为 9.1%（伊翁研究，2006 年）。

- 在养殖业种植业与渔业部 2000 年农牧业普查中，有关对占地超过一公顷的农牧业生产单位雇用劳动力的性别和工种情况的调查显示，大多数农业劳动力是以散工的形式领取报酬的。女性中有 92.3%、男性中有 66.9%的人都在从事该类劳动。技术和专业人员在所有劳动者中的比例相近，占到女性的 4.3%和男性的 5.8%。在一些特殊职位上的男女差别较大，如工头、管理人员、机器操作员等，担任这类职位的女性占到女性劳动者总数的 3.4%，而在男性中则有 27.4%（伊翁研究，2006 年）。

- 在国家公共机构体系中，没有专门负责农村妇女工作的机构。全国妇女协会于 2005 年开展了名为“城市两性政策促进项目”的试点项目，旨在为推动城市区域的食物手工制作业制订方案。¹¹⁷

- 在名为“对乌拉圭农村妇女状况与公共政策的调查”的研究中，社会学家丽丽安·伊翁¹¹⁸表示，目前乌拉圭还没有建立针对农村尤其是针对农村妇女的公共政策体系。

¹¹⁷ 更多信息详见附录中的全国妇女协会 2005 年工作报告。

¹¹⁸ 丽丽安·伊翁《对乌拉圭农村妇女状况与公共政策的调查》，发表于南方共同市场两性、农业与土地改革，家庭农业特别会议，2006 年。

- 2004 年的维特立研究¹¹⁹显示，“乌拉圭尚未出台针对农村妇女的全国政策。最近二十年里，在立法与一些国家机构的工作方面取得了有利于保障妇女权益的进步，但即便如此，也没有专门涉及到农村妇女群体”。作者指出，出现这样的情况，其中的一个原因便是农村妇女生活状况的信息缺失、研究人员掌握材料不足、数据来源分散且质量参差不齐，使得对农村妇女问题的认识比较模糊，也就无法提出相应解决办法。

- 养殖业种植业与渔业部为消除农村贫困而开展了乌拉圭农村项目。该项目的目标人群为农村家庭，但并未明确单独提及农村妇女的状况。

- 乌拉圭农村项目的主要目标之一便是提升从小生产者到农村散工的这一贫困农村妇女群体在公共和私营领域的组织、表达和参与度。

乌拉圭农村项目各项工作的帮助对象的数量（2006 年上半年）

工作内容	帮助对象		合计
	男	女	
技术援助	1 487	736	2 223
培训	30	27	57
小额融资	150	144	294
机构性协助	435	205	640
小额贷款	301	318	619
流动基金	303	54	357
总计	2 706	1 484	4 190
百分比	64.5	35.5	100

资料来源：养殖业种植业与渔业部乌拉圭农村项目。

- 国家就业局和消除农村不健康住宅运动在全国范围内推行的农村劳动力就业培训项目，旨在通过对农村劳动力进行培训从而推动就业。该项目的 2003/2004 年度报告指出，从目标群体的社会人口分布来看，男性的参与度明显占优，每 10 位参与者中就有 7 位男性。这一两性间的参与度差异，在 14 至 19 岁年龄段中显得尤为明显，男女比例达到了 4.3:1。其他有关参与者的信息，尤其是就业情况方面的信息，没有根据男女进行区分。

¹¹⁹ 维特立·R，2004 年。《乌拉圭农村妇女状况》，联合国粮农组织。

- 成立于 1948 年、负责对土地进行重新分配并保障土地所有者利益的全国土地清算委员会，明确提出男性和女性的差别，但没有提出相关的明确的目标。

- 乌拉圭北部最贫困地区社会发展项目，是住房规划及环境部与欧盟共同推出的一个项目，由消除农村不健康住宅运动负责实施。该项目主要在以农村为主的东部地区的萨尔托省和阿蒂加斯省、阿蒂加斯市周边地区以及整个塞罗拉尔戈省开展。其工作目标为：

- 总体目标：“缓解乌拉圭国内因经济大危机而引发的严重社会问题。”
- 具体目标：“帮助青少年和妇女融入劳动力市场，减少此类人群的失业率。”

- 项目目标人群估计在 12 700 人左右，其中有 5 000 名妇女、2 600 个家庭（其中三分之一的主要劳动力为女性）、3 000 名 15 至 29 岁的青少年。

- 我们在起草项目工作报告时，有意倾向于弱势群体：

- 妇女（减少妇女失业人数）
- 给予青少年的优惠和优待（给青少年提供更多工作机会、减少这一群体的人口流动）
- 地区优惠（项目在最贫困且远离政府所在地的地区开展）

- 然而我们没能从两性状况的角度出发，因此也就未能在消除性别歧视方面取得具体成果，只是将妇女当作社会弱势群体看待而已。在开始该项目的实施阶段时，我们借助国际技术援助，将两性平等理念融入该项目。

社会保障- 农村参与

- 我们在将农村劳动力纳入社会保障体系时，考虑的是其所负责耕种的公顷数，如果此人的配偶也参与劳动，则可以增加 10% 的额度，这样一来就为夫妻两人争取到了领取更多退休金的权利。我们不考虑纳妾的情形，因此在该类情况下，只有劳动力本人能够领取退休金，而他（她）往往不是女性。

- 许多农村妇女在食品的手工制造业从事劳动，她们难以被纳入社会保障体系，因为她们大都属于临时工，劳动收入较低，无力缴纳相关税赋。税制改革方案中有关统一接纳的章节专门负责解决这一问题，它推出金额很小的单一税来替换原有的社会保障税，这显示了税收总局对这些企业所从事的农村经营的关注。尽管这一纳入社保体系的形式不只是为女性生产经营活动而单独设计，事实上有很多女性可以从中受益。

第四部分

第 15 条

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件, 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。

第 16 条

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, 并特别应保证妇女在男女平等的基础上:
 - a) 有相同的缔结婚姻的权利;
 - b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示, 完全同意不缔结婚约的权利;
 - 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, 并有机会使妇女获得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制度方面, 如果国家法规有这些观念的话, 有相同的权利的义务。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, 不论是无偿的或是收取价值酬报的, 都具有相同的权利。

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机构登记。

（一）配偶权利

- 乌拉圭民法对家庭中的个人权利做出了规定，并将婚姻关系作为核心。配偶双方的自由结合是婚姻关系中超越歧视的表现，不受任何具体规定的约束。

- 我们通过开展由参议院批准的事实结合方案，¹²⁰保障了没有在法律上达成婚姻关系的稳定配偶的基本权利，无论配偶为同性还是异性。

- 在法定最低结婚年龄方面，女性依然是 12 周岁，男性为 14 周岁。这一对年龄的规定非常低，而且尤其对女性造成歧视。《少年儿童条例》规定，超过 13 周岁的公民才能被法律视为进入少年阶段，这样看来，歧视更为明显。

（二）有关子女的权利和义务

- 法律没有在对子女的权利与义务方面形成性别歧视，但在实际生活中依然延续着一种男性为尊的做法，将与子女有关的所有责任和义务都推给了女性。

- 乌拉圭于 2004 年 9 月通过了新的《少年儿童条例》，将《儿童权利公约》的法律框架引入国内法律体系中来。

- 新条例带来了很多方面的进步，主要有¹²¹：

- 让无论处于哪个年龄段或婚姻状况怎样的男性和女性公民都能够承认自己的子女。在新条例通过之前，结了婚的人不能承认与婚姻以外所生子女的血缘关系，此外，不能对已婚妇女的生育史进行调查（而可以调查一个已婚男子的生育史），这是对妇女的一种严重歧视（《条例》第 28 和第 30 条）。

- 我们开展具体措施保护儿童的各项权利，让他们有了可以随时接受法庭听证和问讯的权利（《条例》第 8 条）。

- 在家长婚姻状况方面的法律歧视依然存在：

¹²⁰ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

¹²¹ 详见附件光盘中的法律汇编文件。

- a- 子女在出生登记时被分为“婚内子女”或“婚外子女”，并根据其生父是否确定来为其提供不同的选择姓氏的方式（第 27 条以及第 28 条最后一款）。
- b- 未满 12 周岁的女性和未满 14 周岁的男性在确认自己子女时必须获得法律上的许可。这一规定中的两性间年龄差别，再次体现了最低结婚年龄方面存在的歧视。
- c- 我们为每个人了解自己的真实身世扫除了一切障碍，但在当事人提出合法血缘关系调查方面却依然存在特定期限。这一规定是对婚姻关系以外出生的人的一种轻视（第 29 条。）
- d- 对于尚处于青少年时期的年轻父母，他们对子女的权利和义务因各自婚姻状况而有所不同。如此类家长的婚姻状况为已婚，则可以完全行使对子女的抚养权。如果尚未结婚，则对孩子的监护责任交由第三方承担，此人最好是与母亲一方一起居住的长辈。因此，所有与孩子有关的决定，必须听从年轻父母的父母。

- 在维持子女物质生活方面，除了《少年儿童条例》有对赡养费的规定外，2006 年 3 月第 17957 号法案¹²²也为此特别成立了赡养费义务人登记处，对故意逃避缴纳赡养费的人在法律程序和获得贷款方面设置障碍。

少数民族妇女状况

近几十年来，乌拉圭社会从来没有对这一群体进行过研究。全国妇女协会和国家统计协会从 2006 年开始，一直在对 2006 年全国家庭调查获得的最新数据进行定性研究。我们在研究中将所有拥有非洲裔血统的人全都归为非洲裔一类，无论其身上是否同时包含其他种族的血统。此外，在土著类中包括含有纯种土著血统的人以及为土著后裔但同时也含有除非洲裔以外的其他血统的人；在白人一类中只包含纯种白人后裔。研究结果如下：乌拉圭全国人口中，9%为非洲裔，87.02%为白人，3.07%为土著人群，其他族群占到 0.92%。

在非洲裔妇女群体中（人数占到乌拉圭总人口的 8.62%），3.4%的人占据领导职位，9.3%为专业人员及技术人员，9.6%为车间工人，77.77%为销售人员及手工劳动者（服务业劳动者及军队人员）。

以上是到目前为止的最新数据。

¹²² 详见附件光盘中的法律汇编文件。