



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
9 September 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

缔约国的第四、第五、第六次和第七次合并定期报告

乌干达\*

\* 本报告未经正式编辑而印发。



## 缩略语

ACFODE	“行动促进发展”组织
AMwA	非洲妇女团结组织
ANC	产前保健
ANPPCAN	非洲防止和保护儿童免受虐待和忽视工作网（非洲保护儿童工作网）
ART	抗逆转录病毒疗法
ARVs	抗逆转录病毒
AUPWAE	农业和环境领域从业妇女协会
AWEPA	非洲妇女议会
CEDAW	《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）
CEDOVIP	家庭暴力中心
CEEWA	增强非洲妇女经济权利理事会
CSOs	民间组织
CWLA	妇女立法议程
DDP	街区发展项目
DFID	国际开发部
DPP	检察署
DRB	家庭关系法
EASSI	东非次区域支持倡议
EmOC	产科急诊
EOC	机会平等委员会
FALP	功能性扫盲和成人扫盲方案
FAO	粮食及农业组织（粮农组织）
FGM	切割女性生殖器

FIDA – U	乌干达女律师协会
FOWODE	妇女参与民主论坛
FP	计划生育
FPAU	乌干达计划生育协会
FSI	女生奖学金倡议
GoU	乌干达政府
HCT	艾滋病毒咨询和检测
HSSP	卫生部门战略计划
ICEIDA	冰岛开发署
IDPs	境内流离失所者
IPT	间歇性预防治疗
IRI	国际共和学会
ITN	驱虫蚊帐
JLOS	司法和治安部门
JSC	司法事务委员会
LABF	法律援助篮子基金
LAC	法律援助讲习班
LASPNET	法律援助服务者网络
LAW – U	乌干达妇女法律和宣传组织
LCCs	地方理事会法院
LGDP	地方政府发展计划
LRA	上帝抵抗军
MAAIF	农牧渔业部
MARPS	风险最高的群体

MDG	千年发展目标
MFIs	小额供资机构
MGLSD	性别、劳工和社会发展部
MIA	内务部
MoES	教育和体育部
MoFPED	财政、计划和经济发展部
MoLG	地方政府部
NAADS	全国农业咨询署
NAPW	妇女问题国家行动计划
NARO	全国农业研究组织
NAWJ	全国女法官协会
NAWOU	乌干达全国妇女组织协会
NCW	全国妇女理事会
NDI	国家民主研究所（民主研究所）
NORAD	挪威发展合作署
NSP	国家战略计划
NUSAF	乌干达北部社会行动基金
OPM	总理办公室
OVC	孤儿和弱势儿童
PDAU	乌干达公设律师协会
PEAP	消除贫困行动计划
PEAP/GG	消除贫困行动计划/性别小组
PFA	全民共享繁荣
PHAs	艾滋病患者

PIASCY	向青年宣传艾滋病战略的总统倡议
PMA	农业现代化计划
PMAU	贫困和监测分析股部门
PRDP	和平、恢复与发展计划
PWDS	残疾人
REACH	生殖教育和社区卫生项目
SACCO	储蓄和信贷合作社
SGBV	性暴力和基于性别的暴力
SRH	性健康和生殖健康
STF	实话实说基金会
UAC	乌干达艾滋病委员会
UBOS	乌干达统计局
UEDCL	乌干达供电有限公司
UHRC	乌干达人权委员会
UIA	乌干达投资管理局
ULRC	乌干达法律改革委员会
UN	联合国
UNCDF	联合国资本发展基金（资发基金）
UNDP	联合国开发计划署（开发署）
UNFPA	联合国人口基金（人口基金）
UNHS	乌干达全国住户调查
UNSCR	联合国安全理事会决议
UPDF	乌干达人民国防军
UPE	普及初级教育

---

UPF	乌干达警察部队
UPPAP	乌干达参与性贫困评估项目
UPS	乌干达狱政署
URA	乌干达岁入管理局
UWONET	乌干达妇女网络
UWOPA	乌干达女议员协会
VAGs	志愿行动团体
VAW	暴力侵害妇女
VCT	自愿咨询和检测
VSLA	乡村储蓄和信贷协会
WSC	水务和卫生设施委员会
WUC	用水户委员会
YEAH	健康有为青年倡议

## 目录

缩略语 .....	2
1.0 导言 .....	10
1.1 报告的编写方法 .....	12
第 1 条 .....	12
歧视的定义 .....	12
2.0 第 2 条 .....	12
2.1 消除歧视的国家义务 .....	12
2.2 消除法律上的歧视的措施 .....	13
2.2.1 缔约国取得的进展和依然面临的困难 .....	13
2.3 宣传政府肩负着消除对妇女歧视的国际义务及国家义务 .....	15
2.3.1 缔约国取得的进展和依然面临的困难 .....	15
3.0 第 3 条 .....	17
3.1 妇女的发展和进步 .....	17
3.1.1. 缔约国在社会性别平等主流化方面取得的进展和依然面临的困难 .....	17
4.0 第 4 条 .....	21
4.1 加速实现男女平等 .....	21
4.1.2 缔约国在开展平等权利行动方面取得的进展和依然面临的困难 .....	21
5.0 第 5 条 .....	22
5.1 性别角色和传统性别观念 .....	22
5.1.1 缔约国在消除传统性别观念方面取得的进展和依然面临的困难 .....	22
6.0 第 6 条 .....	23
6.1 禁止剥削妇女 .....	23
6.1.1 缔约国在为妓女提供援助方面取得的进展和依然面临的困难 .....	24

6.2	缔约国为遏制贩运人口采取的措施和依然面临的困难	26
7.0	第 7 条	26
7.1	妇女在乌干达政治生活和公众生活中的代表权	26
7.1.1	缔约国在调整政治代表权两性失衡方面取得的进展	27
7.2	妇女参与建设和平与和解工作	30
7.2.1	缔约国在协助妇女参与建设和平与和解工作方面取得的进展和依然面临的困难	30
8.0	第 8 条	31
8.1	妇女担任国际代表和参与国际事务	31
8.1.1	缔约国在鼓励妇女进入外交部门和国际组织方面取得的进展	31
9.0	第 9 条	32
9.1	国籍	32
9.1.1	缔约国在修订《护照条例》方面取得的进展	32
10.	第 10 条	33
10.1	教育领域的平等	33
10.1.1	缔约国在确保教育平等方面取得的进展和依然面临的困难	33
11.	第 11 条	35
11.1	就业	35
11.1.1	缔约国在消除就业歧视方面取得的进展和依然面临的困难	35
12.0	第 12 条	38
12.1	平等享有适当的医疗保健	38
12.1.1	缔约国在确保平等享有医疗保健方面取得的进展和依然面临的困难	39
12.2	切割女性生殖器	48
13.0	第 13 条	48
13.1	经济和社会福利	48
13.1.1	缔约国在降低妇女贫困率方面取得的进展和依然面临的困难	48
14.0	第 14 条	49



---

14.1	农村妇女	49
14.1.1	缔约国在提高农村妇女的社会经济地位方面取得的进展和依然面临的困难	50
14.2	教育部门	52
14.2.1	缔约国在提高农村妇女识字率方面取得的进展	52
14.3	卫生部门	52
14.3.1	缔约国在拓展农村妇女享受医疗保健服务途径方面取得的进展	52
14.4	农村金融服务	53
14.4.1	缔约国在帮助农村妇女获得更多金融服务方面取得的进展	53
14.5	缔约国为消除妨碍妇女充分享有财产权的消极习俗和传统做法而采取的措施和依然面临的困难	55
15.0	第 15 条	55
15.1	法律面前人人平等	55
	让妇女有更多机会诉诸法律	55
15.1.1	缔约国取得的进展和依然面临的困难	55
16.0	第 16 条	59
16.1	婚姻和家庭生活中的平等	59
16.1.1	缔约国在确保婚姻和家庭生活平等方面取得的进展和依然面临的困难	59
17.0	结束语	60

## 1.0 引言

### 社会经济和政治背景

1. 1995年，“全国抵抗运动”政府制定了新版《宪法》，实现了政治稳定。新《宪法》以权利为依据，特别重视妇女地位问题。从1997年开始执行《消除贫困行动计划》(PEAP)，作为国家扶贫发展重点的指导性政策框架。乌干达的贫困率大幅降低，从1992年的56%降至2006年的31%。
2. 目前正在制定国家发展五年计划(NDP)，主题是“增长、就业和繁荣”，以接替《消除贫困行动计划》。本届政府的中期目标是实现国内生产总值的年均增长率至少要达到8%。2007至2008财政年度的经济增长率为8.9%，当前2008至2009财政年度的国内生产总值的实际增长率预计可以达到8.1%。两年前，乌干达有50%的预算依靠发展伙伴的援助。随着经济稳步增长，国内收入在国家预算中所占比例现为66%。
3. 政府着力于将公共投资重新注入重点发展领域，包括人类发展、工业发展、农业和基础设施(公路、电信及能源)，这些工作有助于提高生产力。为此，通过公私合作促进重点基础设施投资和增加就业机会的领域，有望获得公共开支的重点支持。
4. 乌干达有人口3060万(2009年)，其中51%为女性，农村人口占88%，出生时的预期寿命为50岁，年均人口增长率为3.2%，位居世界前列。劳动力数量庞大，同时也给政府造成了沉重的压力，政府提供高质量服务的能力受到严峻考验。废除累进税之后，地方政府更加依靠中央政府划拨资金，从而在某种程度上制约了地方政府提供服务和监督服务的能力。
5. 1990年代以来，乌干达经济快速增长。从1990至1991年开始，人均国内生产总值的年均增长率为2.7%，国家恢复了相对稳定的经济和社会环境。乌干达经济依然高度依赖农业，农业占国内生产总值的比例还不到40%，但占用了近80%的劳动力。农业没有实现预期的增长率，但推广和咨询服务得到改善，从而提高了农场收入。此外，离开农场外出寻找其他收入来源的农村人口越来越多。近年来的经济年均增长率出现波动，1998至2003年为6.3%，2003至2006年则降至5.8%，但赤贫程度得到缓解。男女之间、城乡之间以及地区之间的住户差异巨大。例如，冲突地区的贫困率高于全国平均水平。假如全国大部分地区能像北部一样恢复和平，就有可能实现将赤贫人口比例减半的千年发展目标。
6. 在以下人类发展指数方面也取得了进展：入学率升至90%，但留级率依然很高；向61%的农村地区提供水源；艾滋病毒/艾滋病的流行率从30%降至6%；婴儿死亡率从2001年每千例活产死亡87例降至2006年的75例；以及，同期孕产妇死亡率从505例降至435例。

7. 2005 年举行全民投票之后，乌干达在时隔 20 年后重新恢复了多党制。此后，在 2006 年举行了有多个政党参与的总统及议会选举。这种新局势为妇女创造了机遇，同时也提出了挑战。从 2001 年到 2008 年，女议员人数从 75 人增加到 100 人，更多女性得以进入领导层。新的挑战包括：将两性平等观点纳入政党的政策和组织结构；动员妇女在女性议题上团结起来，超越政党的利益和要务。
8. 此外，乌干达政府积极推动区域一体化进程。这一区域的新发展将进一步加深区域一体化程度，这其中包括东非共同体（EAC）的复兴以及随后组建的东非立法会议，布隆迪、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达等国派代表参加。有九名乌干达代表出席立法会议，其中四人为女性。区域一体化进程为劳动力市场和对外贸易创造了机会，乌干达民众以及这一地区所有国家的民众都有机会参加工作，从事跨国贸易。妇女要得益于由此带来的各项便利，在很大程度上还要取决于随后制定的各项协议是否考虑到社会性别问题，以及如何处理这些问题。
9. 自 2002 年提交上次报告以来，新的发展情况还包括：乌干达政府会同其他利益攸关方通力合作，与上帝抵抗军（上帝军）签署了《和平协定》，以期结束乌干达北部地区持续 20 年的暴力冲突。但遗憾的是，由于上帝军多次破坏协定，和平进程受阻，且前途未卜。妇女儿童是冲突的主要受害者，在冲突地区，妇女更是承担起维系社区和传统社会结构的重任。为此，有关方面正在着力吸收妇女参与建设和平、和解、重建与恢复进程，乌干达北部地区恢复与重建进程的指导性框架——2007 至 2010 年和平、恢复与发展计划（PRDP）就反映出了这一点。
10. 乌干达向消除对妇女歧视委员会提交报告的情况  

1985 年，乌干达批准《消除对妇女歧视公约》，没有任何保留。乌干达政府承诺恪守《消除对妇女歧视公约》的规定，分别在 1992 年、1999 年和 2002 年向委员会提交了关于妇女地位问题的国家报告。根据消除对妇女歧视委员会的工作准则，以及 2008 年 7 月 16 日发布的关于缔约国根据《公约》第 18 条提交报告情况的报告，乌干达政府应在 1998 年提交第四次定期报告，并在 2002 年和 2006 年提交后续报告。为此，本报告是提交消除对妇女歧视委员会审议的第四、第五、第六和第七次合并定期报告。
11. 本报告内容依照《公约》条款顺序编排，在具体阐述每一条时首先复述了消除对妇女歧视委员会审议乌干达第三次国家报告的 2002 年 8 月 9 日会议提出的各项关切和建议，随后分析乌干达政府和其他利益攸关方在落实拟议行动方面的进展情况。关于第 4、第 10、第 13、第 15 和第 16 条，委员会此前没有提出关切及相关建议，而缔约国取得了巨大进步，因而只记述了进展情况。报告随后分析了缔约国在执行《公约》条款方面依然面临的重重困难，以及今后克服这些困难的具体措施和步骤。

## 1.1 报告的编写方法

12. 在编写报告时，必须广泛审阅乌干达政府和民间组织发布的文件，与政府部委、非政府组织以及联合国机构进行磋商，并与 8 个地区的地区社区发展干事开展讨论。<sup>1</sup> 围绕执行《消除对妇女歧视公约》国家行动计划开展了区域磋商，就报告所涉议题提出了意见和建议。

## 第 1 条

### 歧视的定义

13. 在报告所涉期间，组建了机会平等委员会（EOC）。为强化关于歧视定义的宪法规定，机会平等委员会就“歧视”做出了广泛界定，其中包括：

以性别、种族、肤色、民族、部落、出身、信仰、宗教、健康状况、社会或经济地位、政治观点或残疾为由，能够产生直接或间接影响，以至破坏或损害平等机会、或导致某一社会阶层趋于边缘化、或导致个人在就业或享受权利和自由方面受到不平等待遇的任何行为、疏忽、政策、法律法规、做法、区别、条件、处境、排斥或优待

## 2.0 第 2 条

### 2.1 消除歧视的国家义务

14. 虽然《宪法》规定促进男女平等，禁止性别歧视，但歧视妇女的全国性法律依然存在，法律改革进展缓慢，<sup>2</sup> 取消法律上的歧视以及防止并消除事实上的歧视的工作进展缓慢，委员会对此均表示关切。

有鉴于此，委员会建议加快法律改革进程，争取做到国家法律符合不歧视及男女平等的宪法原则。在这个问题上，委员会还建议尽快颁布《土地法》草案、《家庭关系法》（DRB）以及《性犯罪法》。此外，委员会建议乌干达政府开展公众宣传和法律扫盲运动，介绍《公约》和《宪法》的规定，让广大群众普遍了解消除对妇女的歧视是乌干达的国际义务及国家义务。

委员会指出，大量法律和习俗违背关于平等的宪法保证，妇女不了解、也极少动用相关机制来执行关于不歧视的宪法规定。为此，委员会建议制定简便易行的申诉程序，落实宪法保证，并开展法律

<sup>1</sup> 这些地区分别是：卡普乔鲁瓦、利拉、古卢、布谢尼、卡塞塞、基恩乔乔、卡兰加拉和索罗提。

<sup>2</sup> 乌干达共和国《宪法》第 21（1）条和第 33（6）条。

扫盲运动，帮助妇女了解《宪法》赋予她们的权利以及执行机制。委员会还建议同妇女团体合作制定法律援助方案，让妇女能够主张行使自己的权利。

## 2.2 消除法律上的歧视的措施

### 2.2.1 缔约国取得的进展和依然面临的困难

15. 缔约国在制定法律消除法律上的歧视方面取得了长足进步，但仍有改进的余地。经过长时间游说之后，<sup>3</sup>1998年《土地法》<sup>4</sup>得到修订，新增内容进一步保护妇女拥有、使用和继承土地的权利。

《土地法修正案》第39A节详细阐述了占用家庭土地的保障，第40节规定，未经配偶的事先许可，禁止出售、转让、交换、典当、抵押或租借家庭土地。

上述法律没有如压力集团所愿，承认配偶双方对于土地享有**共同拥有权**，<sup>5</sup>而是设置同意条款，平等地关注配偶对于家庭土地享有的权益。如今，妇女可以申请颁布所有权证书或习惯所有权证书，规定在出售或转让财产所有权之前必须事先征得配偶的同意。出于适当考虑，共同所有权条款被纳入家庭关系法草案。

16. 《土地法》还保护妇女有权使用传统土地。<sup>6</sup>对于传统权威机构就习惯地权土地做出的决定，《土地法》给予法律认可，但同时规定相关决定不得禁止妇女拥有、占用及使用土地，也不得剥夺妇女的权利，否则决定无效。这项规定符合《宪法》第246(4)条，后者禁止传统领袖或文化领袖损害个人权利的任何习俗、做法、惯例或传统。鉴于此前已有报告记述了传统权威机构遵循传统规范及其对待妇女的态度，这项规定意义重大。

17. 但是，要增强妇女的土地所有权，仍有部分法律缺陷有待改正。《土地法（修正案）》并未要求获得配偶的书面许可，这就可能损害妇女的土地权益。例如，土地买家在拿不出书面许可的情况下，往往出示口头证据，法庭和地方政府予以采信。<sup>7</sup>所有权证书是切实落实“**占用条款保证**”的关键所在，但获得证书的方法没有得到广泛宣传，特别是在农村社区。这就使得妇女更容易失去土地。

<sup>3</sup> 妇女组织土地权利同盟，以乌干达土地联盟为先锋。

<sup>4</sup> 2004年《土地法（修正案）》。

<sup>5</sup> 共同所有权条款规定配偶双方共同拥有土地，希望借此增强对妇女土地权的保护，但议会认为这项条款更适合纳入《家庭关系法》，因而未予通过。此后，共同所有权条款被纳入《家庭关系法》。

<sup>6</sup> 《土地法》第17节。

<sup>7</sup> 乌干达妇女网络（2006年），针对影响乌干达妇女的重要法律的社会性别审计。

18. 《家庭关系法》(DRB) 中有争议的条款引发一些人的抗议，法案被撤回，以便开展进一步磋商，此后的工作进展缓慢。<sup>8</sup> 法律草案旨在改革并巩固关于婚姻、分居和离婚的法律。乌干达法律改革委员会 (ULRC) 负责调和各利益攸关方的利益，将这部法律草案一分为二：第一部法律涵盖民事婚姻、基督教婚姻、印度教婚姻以及巴哈教婚姻；第二部法律规定设立伊斯兰教法法院，管理伊斯兰教徒的婚姻和离婚问题。法律草案将呈交司法部长，由其转呈内阁讨论。<sup>9</sup> 应该指出的是，进展虽然缓慢，但性别、劳工和社会发展部、乌干达女议员协会、社会性别问题委员会以及议会机会平等常设委员会依然在开展游说活动，争取制定公平公正的家庭法。<sup>10</sup>
19. 民间组织也积极参与进来，在《家庭关系法》联盟的带动下支持制定公平的家庭法。当前围绕《家庭关系法》草案开展的各项行动<sup>11</sup> 旨在确保所有妇女，无论其宗教背景如何，在缔结和解除婚姻问题上都享有充分的权利。
20. 关于《性犯罪法》，乌干达法律改革委员会认为应比照这部法律提出的某些建议，相应修订《刑法》的相关条款。修正案涉及到委员会关注的问题，特别是婚内强奸问题、能否得到纠正和保护、以及能否对犯罪者提出起诉。2004 年《性犯罪法（多项修正案）》规定，婚内性攻击为刑事犯罪，并规定婚内性攻击犯罪者除被判监禁或罚款外，还应对受害者给予赔偿，赔偿金额应考虑到受害者的医疗开支等多项因素。
21. 2006 年《就业法》的部分条款旨在消除妇女在就业领域遭受的歧视（法律规定详见第 11 条）。
22. 消除法律上的歧视的其他重要措施还包括：颁布 2007 年《机会平等委员会法》，以及制定国家机会平等政策。

《机会平等委员会法》源自乌干达 1995 年《宪法》第 32 (3)、第 32 (4) 和第 21 条，这些条款要求议会制定法律，建立机会平等委员会 (EOC)，并规定男女享有平等待遇。《机会平等委员会法》为废除歧视妇女的法律、政策、习俗和传统奠定了法律基础。

机会平等委员会投入实际运作所需五名成员即将得到任命，2008 至 2009 财政年度为委员会拨付的第一笔预算高达 10 亿乌干达先令。

<sup>8</sup> 反对意见主要针对同居、一夫多妻制、婚姻财产（特别是土地）的共同所有权以及婚内强奸等条款。

<sup>9</sup> 乌干达法律改革委员会主席卡祖扎教授访谈，2008 年 2 月 10 日。

<sup>10</sup> 性别、劳工和社会发展部目前正在开展试点工作，宣传家庭关系问题，目的是调动各方支持《家庭关系法》。

<sup>11</sup> 乌干达妇女网正在研究如何在伊斯兰教法框架内增强妇女的权利。

23. 民间组织<sup>12</sup>非常善于利用重要的诉讼，颠覆歧视妇女的现行法律。这些法律主要包括《离婚法》（准予离婚的理由）、《刑法》（关于非法通奸的规定）以及《继承法》。

《离婚法》规定，妇女在向法庭提出离婚申请时必须提出两条理由，而男子只需提出一条理由。

《刑法》对于男女的非法通奸罪做出不同的定义，实际上允许已婚男子同任何未婚妇女发生性关系，而禁止已婚妇女同任何已婚或未婚男子发生性关系。

《继承法》关于继承权、无遗嘱财产的分配、任命遗嘱监护人、选择居住地以及再婚时占用婚内房产等问题的条款被指责为歧视妇女。

24. 宪法法院宣布，上述法律规定违背了关于不歧视和两性平等的宪法原则，属于违宪。<sup>13</sup> 司法部长（AG）责成行政总署就如何修订相关法律条款提出建议，以便转呈内阁。<sup>14</sup> 经过修订后，关于通奸和离婚的条款将纳入《家庭关系法》草案。

25. 司法部长已经同意乌干达批准《非洲人权和人民权利宪章关于妇女权利的任择议定书》。

26. 当前的主要问题是宪法法院裁定的后续进展缓慢，以及《家庭关系法》一再被拖延。由于没有出台新的修正案，司法官员自行做出裁决，有时未必符合妇女的最大权益。

27. 为此，加速法律改革进程是缔约国的当务之急。

## 2.3 宣传政府肩负着消除对妇女歧视的国际义务及国家义务

### 2.3.1 缔约国取得的进展和依然面临的困难

28. 另一项重大进展是通过了监督《消除对妇女歧视公约》执行情况的第一个国家行动计划，时间跨度为 2007 至 2010 年。国家行动计划以消除对妇女歧视委员会针对乌干达第三次定期报告提出的建议为依据，概述了具体行动内容以及负责落实每一条建议的行为者。对于这份国家行动计划将进行逐年审查。

<sup>12</sup> 乌干达妇女法律和宣传组织。

<sup>13</sup> 乌干达女律师协会等诉司法部长；宪法复议，2003 年第 2 号；乌干达妇女法律和宣传组织诉司法部长；宪法复议，第 13/05 号和第 05/06 号；乌干达妇女法律和宣传组织诉司法部长（见上文）。

<sup>14</sup> 司法部副部长访谈，2008 年 1 月 11 日。

29. 性别、劳工和社会发展部广泛宣传关于执行《消除对妇女歧视公约》的国家行动计划，并举办提高认识的地区课程，宣讲《公约》条款。在各个地区，地方政府、民间组织以及司法官员都参与制定落实消除对妇女歧视委员会建议的地区行动计划。
30. 其他政府部门开办的提高认识课程，有助于在自司法、法律和秩序部门确立促进并保护妇女人权的制度机制。<sup>15</sup> 这些机制包括：<sup>16</sup>
- 乌干达警察部队（UPF）家庭和儿童保护部门，负责接收并处理妇女儿童投诉；
  - 狱内人权部门；以及
  - 乌干达人民国防军（乌国防军）<sup>17</sup>人权管理局，并设有处理妇女儿童案件的专职部门。
31. 缔约国组建多个志愿行动团体（VAG），设立地区人权办公室，其成员经过相关培训，能够在社区内部开办社区宣传和法律扫盲课程，从而帮助妇女获得更多资讯，了解自己的宪法权利。<sup>18</sup> 其他活动还包括将有关资料翻译成当地语言。<sup>19</sup> 目前正在通过戏剧社团和男子行动团体，宣传法律扫盲材料，并开展了针对境内流离失所者的法律扫盲工作。<sup>20</sup>
32. 民间组织也积极参与宣传《消除对妇女歧视公约》的内容，开展培训，制定并执行各种方案，提高妇女的能力，使其对自身现状产生不满，从而让妇女成为推动变革的力量。<sup>21</sup>
33. 政府和民间组织开展的法律扫盲运动有助于妇女更多地参与管理工作和经济活动，改善产妇保健，提高识字率，减少童婚现象，鼓励更多妇女报告侵权行为，从而增强了妇女的权力。

<sup>15</sup> 根据乌干达共和国 1995 年《宪法》第 52 条，乌干达人权委员会得到《宪法》授权，负责向公众宣传《宪法》条款。

<sup>16</sup> 乌干达人权委员会研究、教育和文献主任多拉·卡布耶访谈，2008 年 1 月 30 日。

<sup>17</sup> 乌国防军和监狱部门已将人权课题纳入新人入职培训课程及晋升课程。

<sup>18</sup> 涉及到的课题包括：妇女参政、财产继承权、女童教育、基于性别的暴力、提高妇女的经济权力、妇女健康以及生殖权利。

<sup>19</sup> 这些资料涉及土地、继承权、保护妇女儿童以及家庭暴力问题，由性别、劳工和社会发展部编写。

<sup>20</sup> 性别、劳工和社会发展部同乌干达人权委员会合作，在基特古姆、古卢和帕德尔等地区进行。

<sup>21</sup> “行动促进发展”组织编写了《〈消除对妇女一切形式歧视公约〉原则培训手册》，乌干达全国妇女组织协会正在执行的方案名为“《消除对妇女歧视公约》与妇女日常生活”。



34. 虽然开展了上述干预行动，但妇女依然面临诸多挑战，限制妇女切实行使《宪法》赋予她们的权利。这些挑战包括：贫困率高，识字率低，消极的文化习俗，较少获得资源，以及执法机构存在制度缺陷。另一方面，资源不足限制了主要行为者的工作范围。
35. 为此，各方认识到有必要将宣传和提高认识方案的涉及范围拓展到全国各地以及缔约国承诺的各个层面。

## 3.0 第3条

### 3.1 妇女的发展和进步

36. 委员会关切地指出，缔约国没有制定全面、系统的战略和支持机制，协助持续执行《公约》规定。

委员会建议针对所有政府部委制定社会性别平等主流化综合方案，并开展全面宣传运动，针对公务员宣传《公约》规定。

#### 3.1.1. 缔约国在社会性别平等主流化方面取得的进展和依然面临的困难

37. 社会性别平等主流化工作在国家政府和地方政府两个层面展开。在国家层面，缔约国正在为相关部门官员开展培训，将社会性别及公平观点纳入预算编制工作。<sup>22</sup> 此外还为部门规划人员和有关人员编写了这方面的培训教材。<sup>23</sup>
38. 通过社会性别平等主流化工作，将社会性别和公平问题纳入预算编制这项原则已经被列入地方政府和各个部门的预算需求。此后，社会性别平等主流化成为地方政府发展计划（LGDP）的评估标准之一。为进一步推动将社会性别观点纳入预算编制工作，缔约国在卫生、教育、获取生产资源和就业等方面编制了按性别分列的数据。<sup>24</sup>
39. 在报告所涉期间，消除贫困行动计划（PEAP）完成了社会性别平等主流化工作。该行动计划是综合性全国发展规划框架，旨在指导消除贫困的乌干达政策行动。在将社会性别观点纳入行动计划的同时，组建了消除贫困行动计划社会性别工作队（现更名为社会性别和权利小组委员会），负责推动社会性别平等主流化进程。委托开展的研究证明，消除贫困行动计划的社会性别平等主流化确有必要，并应制定指导性行动方案，同执行该行动计划的不同部门和机构开展工作。

<sup>22</sup> 性别、劳工和社会发展部同财政、计划和经济发展部的贫困监督和分析部门合作编写。

<sup>23</sup> 这些手册包括：《如何起草涉及社会性别和公平问题的预算框架文件》，《用户手册》，财政、计划和经济发展部，性别、劳工和社会发展部，2006年5月；以及《着眼于社会性别和公平问题的预算编制：相关人员手册》。

<sup>24</sup> 戴维·洛森，乌干达全国住户调查社会性别问题分析，2003年10月。

40. 消除贫困行动计划的社会性别平等主流化进程评估发现，该行动计划对于社会性别问题的处理程度以及社会性别战略的有效性都存在差异。<sup>25</sup> 关于经验教训的研究结果将有助于制定国家发展计划（NDP），后者将在 2009 至 2010 财政年度替代消除贫困行动计划。
41. 消除贫困行动计划中的农业、公路建设、教育、司法、法律和秩序部门以及卫生部门的社会性别平等主流化工作都取得了进展。第 10 条和第 12 条将分别详细阐述教育部门和卫生部门的社会性别平等主流化工作，第 15 条将分析司法、法律和秩序部门的相关工作。
42. 农业部门开展了社会性别平等主流化工作，目的是确保妇女在与男子平等的基础上参与农业生产，并从中受益。农业现代化计划（PMA）作为农业现代化指导框架，旨在提高生产力，增加市场生产比例，从而提高农民收入，改善贫困的自给农的生活质量。这一框架的社会性别平等主流化干预措施之一，是组建农业现代化计划社会性别技术小组委员会（2005 年后更名为贫困和社会性别小组委员会），负责起草关于社会性别问题的立场文件，围绕农业现代化计划的七大支柱，<sup>26</sup> 制定社会性别平等主流化准则，编写《农业现代化计划社会性别政策简报》，开展社会性别研究，支持全国农业咨询服务（NAAD）制定社会性别战略。
43. 得益于性别、劳工和社会发展部的技术支持，以及丹麦国际开发署的资金援助，公路建设部门已将社会性别问题纳入内部政策文件。公路建设部门开展社会性别平等主流化工作之后，参与筑路工程的妇女人数有所增加。例如，女性承包商和女性领导的比例从 10% 升至 30%，作为技术工人和非技术工人受雇从事筑路工作的妇女人数也增加了。
44. 在地方政府，社会性别平等主流化的工作重点是增强地方政府官员的能力，将社会性别问题纳入各地区的发展和预算。<sup>27</sup> 另一项工作目标是确立体制机制，支持社会性别平等主流化进程。此类体制机制包括：乌干达社会性别论坛，社会性别平等主流化工作队，妇女领导论坛，以及地区社会性别/妇女领导论坛。由于地方政府推动社会性别平等主流化，在以下领域开展的地区项目取得了可喜的成绩：<sup>28</sup>

<sup>25</sup> 《乌干达 2004 至 2008 年消除贫困行动计划（PEAP）社会性别进程及结果评估》（报告初稿）。

<sup>26</sup> 这七大支柱包括：农业研究和技术开发；农业咨询服务；农村金融服务；农产品加工和市场营销；农业教育；可持续的自然资源管理和利用；以及便利的基础设施。

<sup>27</sup> 简·埃卡普，《第二期街区发展项目的社会性别平等主流化现状》，2007 年 2 月。

<sup>28</sup> 这些地区包括阿鲁阿、永贝、卡永加、穆科诺、金贾和卡巴莱。

## 初级教育

- 人员配置结构反映出两性均等，提拔妇女担任正副校长；
- 动用校园设施补助金，为女教师修建员工之家，考虑到女教师负责持家；
- 在小学修建促进两性平等的设施，例如为男女生分别修建卫生设施；
- 任命女性担任学校辅导员，将两性平等观点融入校园环境。

## 卫生

- 在医疗保健中心为病患的女性陪护者提供方便周到的服务，例如修建蓄水池和焚化炉，提供厨房；
- 鼓励男性参与生殖健康方案。

## 工程和技术服务

- 在投标过程中，如公司雇员以女性为主，或由女性担任高级领导职务，则事实平等权利行动；
- 推广劳动密集型筑路工程，便于女性所有的公司有资格参与工程。

## 财政和行政

- 确保技术职位的两性均等，例如，卡永加地区政府部门首长和县长的男女比例为 4 比 5；
- 某些地区重点针对女性所有的公司收税。

## 社区服务

- 将社会性别平等主流化工作队制度化，负责宣传社会性别问题；
- 设立预算前妇女核心小组，协助制定具体的社会性别干预措施；
- 将社会性别平等主流化干预措施制度化，例如社会性别关注年度分析、社会性别现状指数、贫困趋势的社会性别分析，用于开展切实有效的两性平等规划工作。

45. 1991年，马凯雷雷大学社会科学院开设了妇女和社会性别研究系，被视为这所大学的社会性别平等主流化战略。该系的任务是为大学的经济、政治、社会文化发展的各个方面提供社会性别平等主流化思想指导，并开设社会性别研究课程。
46. 此外，马凯雷雷大学还制定了社会性别平等主流化方案（GMP），并相应设立了社会性别平等主流化部（GMD）。参议院社会性别平等主流化常设委员会是社会性别问题的主要决策机构，负责监督社会性别平等主流化方案的功效，协助马凯雷雷大学在制定战略规划时吸纳社会性别观点。社会性别平等主流化部受命开展一项题为“[马凯雷雷大学社会性别现状分析](#)”的研究，指出两性不平等现象，并建议开展干预措施，消除两性不平等。在大学新生入学一周内，社会性别平等主流化部负责为新生开办宣传课程。
47. 缔约国承诺落实《北京宣言和行动纲要》，并为此二次制定了妇女问题国家行动计划（NAPW），时间跨度分别为1999至2004年以及2006至2010年。修订后的妇女问题国家行动计划旨在增强乌干达妇女的能力，使其成为乌干达社会、经济和政治发展的积极参与者和受益者，为所有妇女创造平等机会。该行动计划提出了增强妇女能力、推动妇女进步的五大行动领域，分别是法律和政策框架及领导；增强妇女的社会和经济权力；生殖健康、权利和责任；女童教育；以及建设和平、消除冲突和远离暴力。
48. 为进一步推动妇女问题国家行动计划的执行工作，并加强监督，确定了各项战略行动的主要行为者，并增强了性别、劳工和社会发展部（MGLSD）的能力。要执行妇女问题国家行动计划，必须将该行动计划的执行和监督准则发放给地区、政府部委、机构/部门、民间组织、学术机构、私营部门的代表等重要利益攸关方。已对地方政府的行为者进行培训，指导他们如何落实这些准则。
49. 民间组织也积极开展社会性别平等主流化行动。<sup>29</sup> 这些组织的社会性别平等主流化干预措施同样取得了令人瞩目的成绩。
50. 社会性别平等主流化活动的执行工作依然存在诸多不足。在国家层面，农业现代化计划所涉政府各部没能遵循社会性别平等主流化准则，致使社会性别平等主流化工作缺乏统筹协调。缺少监督和评估指数，很难评价社会性别平等主流化工作对于公路建设部门的影响。
51. 在地方政府层面，缺少有效方案设计所需的性别分列数据和标准的社会性别分析工具，由此导致地方开展的多个方案没能照顾到妇女首要关注的问题。此外，由于社会性别平等主流化工作极少获得资源支持，地方政府的这项工作依然非常薄弱。

<sup>29</sup> 民间组织包括：妇女参与民主论坛、非洲妇女团结组织、东非次区域支持倡议以及农业和环境领域从业妇女协会。

52. 为深入开展社会性别平等主流化工作，缔约国将继续开展相关技术人员的能力建设，为各个部门制定社会性别平等主流化准则，并编制性别分列数据。

53. 缔约国拟定了《审计长法》草案，其中规定对预算分配和开支情况进行社会性别审计。

## 4.0 第 4 条

### 4.1 加速实现男女平等

#### 4.1.2 缔约国在开展平等权利行动方面取得的进展和依然面临的困难

54. 乌干达政府在这方面采取了多项适当措施，确保妇女的全面发展和进步，保障妇女在与男子平等的基础上享有并行使人权和基本自由。

**政治代表权的平等权利行动见第 7 条。**

55. 《宪法》第 78 (1) (c) 条规定了特殊利益群体的代表权，例如青年（其中两人必须为女性）、残疾人和工人。

56. 乌干达性别政策修订了 1997 年国家性别政策，并于 2007 年经内阁批准。这项政策，制定、执行并协调旨在实现两性平等的各项活动。

57. 为特殊利益群体执行平等权利行动战略，帮助这些群体的代表进入议会。这些利益群体包括青年（其中两人必须为女性）、残疾人和工人。设立全国妇女理事会（NWC）和全国青年理事会等相关机构，成为开展宣传和处理妇女关注问题的重要论坛。全国妇女理事会积极参与执行干预措施，通过能力建设和宣传工作，推动妇女的社会经济进步。

58. 平等权利行动现已触及宪法委员会的人员构成，其中包括在 2001 年审查 1995 年《宪法》的森普波瓦委员会。妇女被任命为委员会成员、助理一等参事和助理秘书。

59. 水务和卫生设施部门开展平等权利行动，以便解决自身的社会性别问题。为确保妇女的积极参与，水务和卫生设施政策以及水务部门社会性别战略规定，社区用水委员会以及水务和卫生设施委员会应将一半的席位留给妇女。不仅如此，相关政策还鼓励选举妇女担任这两个委员会的主席和司库，确保妇女能够参与社区决策和管理工作。上述两个委员会是用户参与水务部门工作的重要切入点。

60. 全国妇女理事会和全国青年理事会分别代表全体妇女和全体青年，无论其政治倾向如何，两个理事会正在研究如何适应多党制。
61. 正在考虑制定相关法律，指导全国妇女理事会和全国青年理事会在多党制下开展工作。有关方面已经认识到，有必要制定指标，评估水务和卫生设施部门用户委员会的妇女参与程度及参与质量。

## 5.0 第5条

### 5.1 性别角色和传统性别观念

62. 委员会关切地指出，缔约国长期存在重男轻女行为，关于妇女的家庭和社会角色存在传统性别观点，主张男尊女卑。

委员会建议修订教育系统各个年级的教科书和课程，并建议普遍开展宣传和公众教育活动，设法改变关于妇女角色的传统观念。此外，委员会要求乌干达政府评估这些措施的影响，以便找出不足，做出相应的改进。

#### 5.1.1 缔约国在消除传统性别观念方面取得的进展和依然面临的困难

63. 《宪法》第33（1）、第33（2）和第33（4）条旨在消除妇女在政治、经济和社会领域遭受的歧视，下文将介绍执行《宪法》规定的干预措施。
64. 教育和体育部（MOES）正着手制定“教育中的社会性别问题政策”，旨在处理教育部门的性别问题。这项政策的总体目标是在各个教育层次实现两性均等，在教育和体育部门的机会、福利和成绩方面实现性别均等。按照设想，在学习环境中消除传统性别观念的方法包括：将社会性别观点纳入教育课程，以及在教育部门落实社会性别平等主流化准则。拟定开展的活动包括：编写两性平等的教材和学习资料，制定方法和设施，向出版商宣传社会性别问题，确定对性别问题有敏感认识的语言、规则和做法，以及确保课堂上的公平。<sup>30</sup>
65. 此外，教育和体育部正在编写手册，指导小学教师如何营造两性平等的学习环境。这些手册将介绍社会性别问题的背景资料，分析性别问题如何影响学习过程，强调哪些领域应得到学校和社区的特别关注，以便尽可能消除由于两性失衡或忽视性别问题所致的教育障碍。手册旨在协助教育部门的利益攸关方，重点是协助教师营造两性平等的学习环境。手册指出了学校、家庭和社会上存在的某些社会性别问题，以及这些问题给儿童学习过程造成的不良影响。手册为教师提出了策略和实际行动建议，在学生和社区成员的积极参与下消除两性不平等，促进学习。

<sup>30</sup> 《教育中的社会性别问题政策草案》，教育和体育部，2008年1月。

66. 在报告所涉期间，乌干达人权委员会为小学编写了《人权读本》，<sup>31</sup> 重点阐述女童权利问题。组建了一支行动队，负责监督人权教育行动计划在学校系统的执行情况。计划将人权教育纳入各个教育层次。不久将组建全国人权教育联盟，率先执行第一阶段行动计划。<sup>32</sup> 此外，关于在全国范围内执行世界人权教育方案的构想说明已经编写完成，方案内容之一是在中小学开展人权教育。
67. 第 2 条所述的法律扫盲活动有助于消除关于妇女角色的传统观念。
68. 重男轻女的行为方式依然存在，从如下领域可以看出，妇女仍在遭受严重歧视：
- 经济——优先雇用男性；
  - 政治——限制妇女担任中层政治领导职位；
  - 获取资讯；
  - 社会和文化——在继承财产问题上歧视妇女和女童，在教育方面重男轻女，校方将怀孕的女生开除，对男生则不采取相应措施，将家务劳动责任推给妇女和女童。
69. 执行“教育中的社会性别问题政策”，鼓励教师使用手册，将有助于在学习环境中消除传统性别观念。

## 6.0 第 6 条

### 6.1 禁止剥削妇女

70. 委员会对于妓女受到日益严重的剥削以及艾滋病毒/艾滋病和其他性传播疾病在妓女当中的流行表示关切。

委员会建议制定针对妓女的专项方案，重点提高妓女的社会经济地位，为其提供适当的医疗保健设施和服务，鼓励妓女从事可以创造收入的其他活动，此外还建议加重对剥削妓女的惩处。

<sup>31</sup> 乌干达人权委员会，人权教育方案。

<sup>32</sup> 乌干达人权委员会，第 9 次年度报告。

### 6.1.1 缔约国在为妓女提供援助方面取得的进展和依然面临的困难

71. 由于艾滋病毒/艾滋病肆虐，妓女问题日益受到关注。2007/2008 年至 2011/2012 年国家艾滋病毒和艾滋病战略计划（NSP）认为妓女是**高风险群体**之一，<sup>33</sup> 极易感染艾滋病毒/艾滋病。国家战略计划指出，由于工作原因，妓女有多个性伙伴，使其极易患上艾滋病毒/艾滋病和其他性传播疾病。在两年间（2001 至 2003 年）开展的两次调查发现，妓女的艾滋病毒感染率上升了 75%。另一项调查<sup>34</sup>发现，性传播疾病的感染率为 59.6%，有必要即刻开展专项干预措施。

**表一：针对坎帕拉地区妓女的跨部门调查**

调查年份	参与调查的妓女人数	艾滋病毒抗体阳性患者比例	流行率最高的年龄段
2001年	195	28.2%	20至24岁
2003年	216	47.2%	20至24岁

资料来源：2007/2008 年至2011/2012年国家战略计划草案。

72. 在政策层面上，国家战略计划是应对艾滋病毒/艾滋病问题的多部门综合策略之一（预防、关爱与治疗、社会支持），战略指出以下方法能够改善妓女的生活质量，帮助她们更多地接受医疗保健服务：
- 制定针对**高风险群体**的预防干预措施；
  - 为妓女等高风险群体提供**有针对性的**性传播感染治疗服务；
  - 完善相关法律和政策框架，支持弱势群体，将蓄意传播艾滋病毒和艾滋病的行为定为犯罪；以及
  - 为孤儿和易受感染儿童、艾滋病患者、境内流离失所者、残疾人和其他弱势群体提供正规及非正规教育、职业技能和生活技能培训。
73. 在医疗保健方面，乌干达政府制定政策，规定政府开办的医疗保健设施一律免费提供性传播疾病治疗服务，妓女可以得到护理和治疗。全国各地的公立医疗保健设施都可以提供艾滋病毒/艾滋病咨询和检测（HCT），并且可以治疗性传播疾病。不仅如此，有关方面正在行动起来，通过增

<sup>33</sup> 高风险群体包括：妓女及其嫖客，军人（军警部门），从事性交易者，卡车司机，渔民，不经常使用避孕套的人，保持多重性关系的人，以及有婚外性关系的人。

<sup>34</sup> 2003 年卫生部艾滋病毒/艾滋病和性传播疾病血清调查。



加外联服务来扩大艾滋病毒/艾滋病咨询和检测的范围，向风险最高的群体（MARPS）提供咨询和检测，这其中包括渔民、商业性工作者、军警以及性生活活跃的在校大学生。<sup>35</sup>

74. 乌干达政府方案得到多个民间组织的支持。这些民间组织开办诊所，为女性工作者提供多项职业卫生与安全服务，免费或仅收取极低的费用。
75. 人们认识到，很多妓女都是由于社会经济环境所迫，才从事这一行。目前正在采取多项措施，为妇女提供能够赚取收入的其他活动。相关方案主要由民间组织负责执行，<sup>36</sup>内容包括康复、技能和职业培训，以及帮助某些妓女入学读书。
76. 一些妇女组织正在开展法律扫盲，帮助妓女认识并了解自己的基本人权。此外，建立了由从良妓女组成的自立团体，<sup>37</sup>为前性工作者提供心理和社会支持服务、艾滋病毒/艾滋病教育以及技能培训。
77. 但是，所有这些方案在向妓女做工作时都会遇到一大障碍，这就是与卖淫联系在一起的污点和耻辱，这使得妓女羞于承认自己的身份，也很难在必要时寻求支持和援助。一些团体支持妓女的权利，例如，不受骚扰，不必担心被逮捕，以及平等地享有医疗保健服务，但很难有效地开展工作。目前正在着手改善生殖健康服务，使其尽量方便易行，但进展缓慢。民间组织取得成功的办法是通过妓女动员她们的同伴，以及开设专为妓女服务的诊所。
78. 近年来有人提议将卖淫合法化，这项建议遭到强烈反对，理由是卖淫行为违背本国的宗教和文化价值观。乌干达《刑法》第 131 至第 134 节规定，与卖淫有关的行为均属非法，但卖淫行为本身并不违法。但警方往往以闲散和混乱为由，逮捕妓女。有关方面计划审查《刑法》中关于闲散和混乱的条款。
79. 妓女没有得到法律上的认可，但乌干达政府承认存在妓女的事实，政府有责任满足这一特殊公民群体的福利需求。为此，乌干达政府准备为妓女提供康复服务，并为其提供经济机会和其他收入来源，帮助她们脱离商业性活动。

<sup>35</sup> 艾滋病信息中心和卫生部。

<sup>36</sup> 乌干达青年发展联盟、非洲保护儿童工作网、救助儿童组织以及生殖教育和社区卫生项目。

<sup>37</sup> “美人鱼”组织。

## 6.2 缔约国为遏制贩运人口采取的措施和依然面临的困难

80. 乌干达尚未颁布关于贩运人口的法律，但《防止贩运人口法》已经呈交议会审议。该法案规定贩运人口为犯罪，旨在保护、援助并支持贩运受害者，并充分尊重受害者的人权。
- 一经定罪，贩运人口的罪犯将被判处五年监禁；
  - 知情不报者将被判处六个月监禁；
  - 法案规定保护受害者，为其提供医疗和心理-社会支持，送其返乡，提供安全住所，为受害儿童提供教育和其他福利。
81. 在立法尚未出台之前，针对广大公众、决策和执法机构开展了宣传和教育活动。<sup>38</sup>
82. 但挑战依然存在。公众对于贩运人口的发案率缺乏认识，也没有相关数据。贫困、缺乏教育和内乱使得这种现象更为严重。另一项挑战是没有设立协调机构，执法机构不具备必要技能，致使对某些贩运人口案件处理不当，没有认识到受害者的困境，甚至有时将受害者定罪。<sup>39</sup>
83. 当务之急是为负责处理贩运人口案件的机构开办培训，开展能力建设，以便有效地确认、调查、起诉和裁定贩运人口案件。

## 7.0 第7条

### 7.1 妇女在乌干达政治生活和公众生活中的代表权

84. 委员会关切地指出，虽然执行了旨在消除政治代表权两性失衡的暂行措施，但担任决策职位的女性人数依然偏少。宗法观念认为男子是天生的领导者，因而妨碍女性担任领导职务。这种思想的长期存在同样引发关切。

为此，委员会建议加大工作力度，根据《公约》第4条第1款进一步推行暂行措施，鼓励妇女担任领导职位。委员会还建议乌干达政府开展或支持针对现任及今后女性领导者的相关方案，开展宣传运动，广泛宣传妇女参与决策的重要性。

<sup>38</sup> 由乌干达妇女法律和宣传组织以及乌干达女议员协会开展。

<sup>39</sup> 达马利·勒旺加，《乌干达贩运人口问题》。

### 7.1.1 缔约国在调整政治代表权两性失衡方面取得的进展

85. 自从上次报告以来，乌干达妇女参与政治和公共生活方面取得了一些进展。更多妇女进入正式决策机构任职，立法机构中的女性比例首次达到 30%。2006 年举办了第一次多党选举，在 333 名当选议员当中，女议员人数从 2001 年的 75 人增至 2006 年的 100 人，增加了 35%。有更多妇女出任部长、议会常设委员会主席以及政党的高级职务。掌管重要公共机构<sup>40</sup>的妇女人数也增加了。

表二：担任领导职位的妇女

担任领导职务的妇女	2001 至 2005 年			2006 至 2008 年		
	女	%	男	女	%	男
国家内阁和部委	15		51	14	19%	58
议会	75	24.6	230	102	30%	231
高级公务员 <sup>41</sup>				15	38%	24
司法机构 <sup>42</sup>				31.3%		68.9%
地方政府						
地区主席和副主席	1	1.8	55	1	1.4%	68
市（地方理事会）	2			1	5.5%	17
县主席	16		673	11	1.1%	969

提高乌干达妇女政治生活代表权的措施包括：

- **平等权利行动政策**为妇女担任领导职位创造了更多机会。这项政策不仅协助妇女冲破了“**玻璃天花板**”，还让妇女能够展示自己的领导才干，挑战关于女性不适合当领导的传统消极观念。为此，越来越多的妇女步入政坛。例如 2006 年选举期间，有更多妇女同男子竞选空缺职位，最终有 15 名妇女胜出。在同年的大选中，有史以来首次有妇女出任总统候选人。总统职位历来被视为男子的专利，这项惊人之举预示着同传统的决裂，有望激励更多妇女担任渴望最高级别的领导职位。
- **能力建设方案**支持妇女的政治活动。多项能力建设方案针对有志于从政的妇女和现任女性领导，协助她们克服制度障碍（教育不足、经验、时间、贫困、领导艺术），这些方案主要由妇女组织<sup>43</sup>和

<sup>40</sup> 乌干达税务局、乌干达投资管理局、乌干达供电有限公司以及政府监察局。

<sup>41</sup> 常务秘书、副秘书长和局长级别。

<sup>42</sup> 法官、书记官长和治安法官。

地区理事会主持。此外，其他机构开展了针对政党的能力建设活动，目的是增强妇女在政党组织结构当中的影响力。<sup>44</sup> 此外还为女议员制定了领导发展方案，旨在协助女议员更有效地参与政治事务，提高她们的影响力，将妇女关心的问题纳入政策框架。乌干达女议员协会（UWOPA）拥有强大的影响力，致力于增加公共委员会和地区机构中的妇女代表人数。

- **公民教育活动**开展得不多，但增强了社区居民对于领导问题和公民政治权利的认识。政府采取的其他举措还包括：在地区层面开展的功能性扫盲和成人扫盲方案以及全国农业咨询服务方案增强了妇女的自信，使她们敢于进入公共生活，竞选地方理事会的职位。性别、劳工和社会发展部负责培训在地方政府任职的女性领导干部，并着手组建地区性别问题论坛以及女性领导干部核心小组。此外，这些举措还有助于增强地方理事会对于性别问题的敏感认识及其推动社会性别平等主流化的能力。
- 妇女组织开展**宣传运动**，增强妇女代表权。政治问责制妇女联盟利用《妇女宣言》和《妇女对于政党和组织的最低要求》作为宣传工具，要求开展平等权利行动，政党组织结构中的妇女代表比例至少要达到 40%。这一比例没能普遍实现，但争取女性选民的活动为女性担任领导职位拓展了空间，人们注意到目前有多位女性担任政党的高级行政职务。
- **权力下放政策**，特别是设立新的地区，改善地方行政，以及平等分配资源，创造了担任领导职位的更多机会。设立新的地区为女性领导干部提供了 24 个职位。

86. 妇女进入议会委员会，改变了男子主导议会的局面。在第 8 届议会中，有 5 名女议员担任议会委员会主席，9 人出任副主席。妇女进入常设委员会任职，具有特别重要的意义，这是将妇女关心的问题纳入政府方案的重要切入点。女议员将社会性别观点带入了立法程序。她们利用自身的地位吸引各方关注关系到妇女切身利益的问题，例如家庭暴力、财产权、基于性别的暴力和生殖健康，并在一定程度上确保国家颁布的法律对于性别问题有了更敏感的认识，例如 1998 年《土地法》规定了配偶同意条款，增强了妇女的土地所有权保障。

87. 乌干达女议员协会（UWOPA）通过妇女立法议程（CWLA），说服议会通过多项增进妇女福利和尊重妇女权利的立法，这些法案涉及如下议题：**性犯罪、贩运人口、孕产妇死亡率、家庭暴力、家庭关系以及切割女性生殖器**。乌干达女议员协会的部分成员加入了非洲女部长和女议员协会，后者支持妇女对于生殖健康的关注，这从一个侧面支持了乌干达女议员协会在这方面的的工作。

<sup>43</sup> 非洲妇女团结组织、行动促进发展组织、妇女参与民主论坛、乌干达妇女网络以及乌干达女议员协会。

<sup>44</sup> 例如国家民主研究所、国际共和学会以及非洲妇女议会。

88. 1997 年《地方政府法》规定，各级地方理事会（LC）应将三分之一的席位预留给妇女，从而增加了妇女在地方理事会中的代表人数。
89. 虽然实施了配额制，<sup>45</sup> 但妇女的参政程度仍然低于预期。对 10 个地区开展的调查发现，大部分妇女为地方理事会成员，仅有少数妇女担任副主席。在全部 80 个地区中，仅有 8 名妇女担任地方理事会主席，另有 1 人出任地区主席。
90. 人们普遍担心，妇女代表人数增加了，但并没有受到足够的重视。妇女进入决策机构任职，但她们的对于促进妇女进步的政策施加影响的权力和能力还非常有限。乌干达女议员协会希望通过制定促进两性平等的立法，消除基于性别的社会、经济和政治发展障碍。协会成功地制定了妇女立法议程（CWLA），但一些法案迟迟未获通过，说明还存在其他问题。

造成这种情况的因素包括：

- ▶ 关于两性平等的政策和做法之间存在差距。由妇女领导的机构依然表现出根深蒂固的男尊女卑观念，妇女希望改变选区面貌的努力受到损害。例如，家庭关系法草案等促进两性平等的立法受到抵制；
  - ▶ 妇女问题缺乏明确的政治纲领和政治立场，妇女在竞选期间很难动用自己的支持力量作为谈判筹码同政党进行交涉；
  - ▶ 多党制在一定程度上削弱了妇女的呼声；
  - ▶ 认为男子是天生领导者的传统观念；以及
  - ▶ 女性领导者与妇女组织之间缺乏合作，她们本可以制定共同议程，协同行动。
91. 妨碍乌干达妇女参政的另一项障碍是妇女的社会—经济地位低下（这与识字率低、没见过世面和资源匮乏有关），这一点妨碍很多妇女竞选公职。“全民共享繁荣”（PFA）等政府方案旨在改善社区的经济状况，方案的各项干预措施都将妇女作为目标群体。
92. 撤销选举团，实施全民投票，希望以地区代表身份进入议会的妇女不得不为此承受更为沉重的财政负担。在上次选举期间，这些妇女必须跑遍 24 个县（整个地区），但公开选区职位的候选人只需要访问 3 个县。

<sup>45</sup> 《地方政府法》规定，地方理事会执行委员会应将三分之一的席位预留给妇女。

93. 包括妇女在内的很多民众对于政治进程，特别是从全国抵抗运动向多党制的过渡所知甚少，也不知道多党制是如何运作的，由此产生了很多不确定因素。为此，妇女无法借助这次过渡明确提出涉及切身利益的问题，也无法利用新的进展扩大妇女代表权。有人指出，妇女关注的问题在上次选举期间没有得到充分重视，由此导致妇女议题极少被纳入政治议程。
94. 乌干达女议员协会支持制定战略，协助克服上述困难。战略内容之一是召开圆桌会议，会同民间组织和男议员共同探讨妇女立法议程。

## 7.2 妇女参与建设和平与和解工作

95. 委员会关切地指出，冲突地区有很多女童和妇女沦为暴力受害者，遭受绑架和奴役。

委员会建议乌干达政府吸纳妇女参与民族和解与建设和平工作。为此，委员会建议受到武装冲突影响的各个族裔的妇女都应出席和平谈判，并建议在和平谈判期间，针对受到暴力侵害和奴役的妇女及女童制定追究责任、纠正和康复措施。

96. 乌干达妇女的参政活动不仅限于竞选公职，依照联合国第 1325 (2000) 号决议的规定，妇女还进入了建设和平与和解工作等其他领域。

### 7.2.1 缔约国在协助妇女参与建设和平与和解工作方面取得的进展和依然面临的困难

97. 乌干达政府此前曾支持贝蒂·比戈姆贝女士等妇女领袖率先同上帝抵抗军（上帝军）开展和平谈判（1994 至 2004 年），以结束乌干达北部地区的冲突。此后，妇女在政府谈判代表团中始终没能担任高级职位，但乌干达政府规定妇女可以参加朱巴地区的和谈。有两名妇女直接参与和谈，并协助妇女出席某些和谈会议。
98. 这些行动得到了民间社会的支持，例如，[民间社会妇女和平联盟](#)开展和平运动，<sup>46</sup> 协助谈判双方注意到妇女的呼声和议题，此外还为社区妇女领袖/妇女组织制定了能力建设方案。这些行动认识到妇女在冲突期间以及冲突后的重建期间发挥着维系社区的重要作用。
99. 关于为作为武装冲突受害者的妇女及女童制定追究责任、纠正和康复措施，通过前文所述工作，有关方面希望将两性平等观点纳入《和平议程》中的 5 个项目。议程 3 涉及到为侵犯人权的受害者提供纠正措施。有人建议利用传统司法系统来解决问题和处理申诉。目前还不清楚将采用哪种纠正措施，特别是针对性暴力的受害者。

<sup>46</sup> 和平大篷车与和平火炬象征着妇女团结起来争取和平，并吸引各方关注妇女问题。

100. 乌干达政府同发展伙伴合作，正在执行多个恢复方案，在冲突地区重新安置境内流离失所者。根据乌干达北部地区和平、恢复与发展计划（PRDP），将针对妇女等弱势群体做出特别规定。性别、劳工和社会发展部已经着手将社会性别观点纳入这项计划，以便确保妇女在平等的基础上享有机会，并从拟定的干预措施中获益。
101. 妇女参政遇到的障碍之一是各级民众均不了解联合国安全理事会第 1325（2000）号决议。乌干达北部社会行动基金（NUSAF）等以往的康复方案表明，妇女往往会丧失在冲突期间获得的地位，重新回到从属地位。妇女没有参与各类重新安置方案的决策过程，有关方面也没有充分听取她们的意见。由于识字率低、关于妇女地位的文化规范以及基层妇女行动缺乏协调，致使整个问题更加严重。
102. 为扫除上述困难，民间组织行动起来，为妇女领袖开办技能培训，组织相互学习访问，召开社区磋商会议，希望通过这种方式切实落实联合国安全理事会第 1325（2000）号决议。

## 8.0 第 8 条

### 8.1 妇女担任国际代表和参与国际事务

103. 委员会关切地指出，在外交部门供职的妇女人数很少，担任驻外职务的妇女则更少，在国际组织中工作的乌干达妇女也很少。

委员会敦促乌干达政府根据《公约》第 4 条第 1 款采取措施，鼓励妇女进入外交部门，并建议乌干达政府采取措施，鼓励妇女为国际组织工作。

#### 8.1.1 缔约国在鼓励妇女进入外交部门和国际组织方面取得的进展

104. 自从上次报告以来，担任国际职务和从事外交工作的妇女人数并没有太大变化，但有多名妇女出任联合国系统和其他区域机构的高级职务。乌干达妇女目前担任以下职务：
- ☞ 联合国助理秘书长；
  - ☞ 非洲联盟农村和农业发展委员会成员；
  - ☞ 东非共同体副秘书长；
  - ☞ 开发署性别工作队/发展政策局局长；
  - ☞ 粮农组织驻中国代表；

☞ 卫生组织驻莱索托代表；

105. 此外，乌干达政府派出两名妇女，分别在塞拉利昂问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭中担任高级职务。在这一领域，乌干达妇女的影响力和地位都高于男性同行。
106. 外交领域的情况则刚好相反。担任高级外交职务的妇女比例依然很低，出任大使的妇女仅有 3 人，而男子则有 21 人（截至 2008 年 10 月）。在乌干达外交使团中，更多妇女出任副职和中低级职务。
107. 乌干达政府通常支持增加妇女的代表人数，但没有制定相关机制来确保更多妇女能够担任高级外交职务。目前已知的缺陷之一是确定候选人的非正规机制。这些机制往往停留在政治层面，由男性主导，从而限制了有才干妇女的机会。关于国际代表，当前的问题是没有建立适当的信息分享和提名渠道，无法确保有能力的妇女了解相关机会。
108. 机会平等委员会一旦投入运作，将有望提出制度框架，促进外交职位和国际组织代表权的两性均等。

## 9.0 第 9 条

### 9.1 国籍

109. 委员会关切地指出，《护照条例》中存在歧视性规定，要求已婚妇女在申领护照时必须获得丈夫的书面许可。此外，《条例》还要求妇女将在其未成年子女的姓名写入自己的护照之前必须首先获得孩子父亲的书面许可。

为此，委员会建议修订《护照条例》，使其符合关于公民权的宪法规定。

#### 9.1.1 缔约国在修订《护照条例》方面取得的进展

110. 现行法律规定，儿童必须申领本人的护照，以遏制贩运儿童现象。父母双方在申领子女护照方面享有平等的权利。此外，在申领护照时无需获得配偶的书面许可。
111. 根据 2005 年《宪法修正案》，乌干达承认双重国籍，并允许非乌干达公民在保留乌干达国籍的同时获取另一国家的国籍。《乌干达国籍和移民控制法（修正案）》已经呈交议会审议，新法律将履行这项宪法规定。



## 10. 第 10 条

### 10.1 教育领域的平等

#### 10.1.1 缔约国在确保教育平等方面取得的进展和依然面临的困难

##### 初级教育

112. 普及初级教育（UPE）政策有助于缩小初级教育入学率方面的差异。小学女生的比例已经从 1990 年的 44.2% 上升到 2006 年的 49.8%。
113. 为消除教育领域的性别差异，儿童基金会支持女童教育运动（GEM）组织的校车俱乐部、联合国女孩教育倡议（UNGEI）夏令营以及旨在鼓励社区参与女童及其他弱势儿童教育问题的社区教育委员会，目的是加大儿童的参与力度，增强女童的能力。

##### 中等教育

114. 为进一步巩固扩大教育机会方案，乌干达政府在 2007 年制定并出台了“全面小学后教育和技术教育政策”。政策规定政府提供免费中等教育。

##### 高等教育

115. 在高等教育领域开展两性平等工作，需要执行 1.5 计划。这项计划始于 1990 年，目的是提高马凯雷雷大学的女生入学率，帮助更多女性学习男性主导的科目，例如工程技术、兽医和医学。根据这项计划，攻读本科课程的所有女生均可额外获得 1.5 个学分。在这项计划的帮助下，女生入学率从 1990 年的 25% 升至 2003 年的 43%。2005 至 2006 学年，马凯雷雷大学共有 6 519 名学生毕业，其中女生多于男生（女生占 51.6%）。<sup>47</sup>
116. 7 年来（2001 至 2007 年），马凯雷雷大学一直在执行女生奖学金倡议（FSI）。<sup>48</sup> 这项奖学金的目的是提高大学本科女生的入学率、保留率和学业成绩，受援对象是在私人资助下进入大学、但没钱完成学业的女生。遴选过程偏重孤儿、来自代表不足的落后地区的女生，以及家庭贫困的女生。女生奖学金倡议的核心目标之一是提高理科的女生入学率，分配给理科与人文学科的奖学金

<sup>47</sup> 马凯雷雷大学社会性别平等主流化部（2007 年），《2007 年马凯雷雷大学社会性别环境的现状分析》，水泉出版社，坎帕拉。

<sup>48</sup> 马凯雷雷大学得到卡内基公司的支持。

比例分别为 70% 和 30%。得益于这项奖学金倡议，攻读理科的女生入学率有所提高。2001/2002 至 2002/2003 年间，共有 233 名女生获得奖学金，其中 150 人学习理科课程。<sup>49</sup>

117. 但初级教育阶段的女生辍学率依然很高，达到 53.5%，相比之下，男生的辍学率为 46.3%。在受到冲突影响的乌干达北部地区和卡拉莫加地区，性别差异更为严重。造成这种现象的原因是多方面的，其中包括早婚、怀孕、校内缺乏女生专用的卫生设施、在入学问题上重男轻女、家庭责任、疾病、财政困难、社区和校内存在性骚扰，以及青少年在生殖健康和生殖权利问题上缺乏生活技能，没有得到相应的指导和教育。<sup>50</sup>

**表三：初级教育入学率和毕业率**

	女生	男生
入学率	48%	52%
毕业率	42%	55%
辍学率	53.5%	46.3%

资料来源：《千年发展目标：2007 年乌干达进展报告》。

118. 当前统计数据表明，中学入学率和保留率存在性别差异。例如，2005 至 2006 年间，约有 90 万名学生进入中学读书，其中 53% 为男生，47% 为女生。高中阶段的女生入学人数锐减，高中四年级的女生比例仅为 42%，男生占 58%。<sup>51</sup>
119. 乌干达制定了国家女童教育战略，力图提高女生的保留率。战略指出，采取如下干预措施可以提高初级教育的女生保留率：制定对性别问题有敏感认识的教科书；在男女同校的情况下为男生和女生分别提供充足的卫生设施；改善男女学生的教育质量；以及加强校方理事会的力量，满足学生（包括女生）的基本需求。
120. 为卡拉莫加地区和乌干达北部地区的学生制定了学校供餐方案。卡拉莫加校外基础教育方案注重当地具体环境，适应农牧业社区的需求。根据这项方案，儿童在不必放牧或干家务劳动时可以选择上午或晚上入学读书。在方案实施后，入学儿童增加了。<sup>52</sup>

<sup>49</sup> 同上。

<sup>50</sup> 《千年发展目标：2007 年乌干达进展报告》。

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> 《未尽的义务：乌干达卡拉莫加地区及北部地区的教育权和健康权》，乌干达人权网，2008 年。

## 11. 第 11 条

### 11.1 就业

121. 委员会注意到没有提供关于妇女就业情况的性别分列数据。委员会还关切地指出，妇女的失业率高，男女工资和社会保障存在差异，没有制定法律保护工作场所的妇女不会受到性骚扰。此外，委员会还关切地指出，乌干达迟迟未能通过国家就业政策草案，没有制定法律履行关于保护就业者权利的《宪法》第 40 条。

委员会敦促缔约国提供关于妇女参与劳动力市场及就业情况的性别分列数据，其中包括私营部门和非正规经济部门的工资标准。委员会鼓励缔约国颁布法律，依照《公约》第 11 条的规定，保护就业者的权利，并通过国家就业政策草案。此外，委员会要求缔约国依据《公约》第 4 条第 1 款，采取暂行特别措施，为妇女创造就业机会。委员会还建议缔约国制定专项法律，同时确立简便易行的程序，以便解决工作场所性骚扰问题，惩治违法者，对受害者给予赔偿。

#### 11.1.1 缔约国在消除就业歧视方面取得的进展和依然面临的困难

122. 缔约国制定的劳动法中有多项条款均符合关于妇女经济权利的宪法规定。特别值得一提的是《就业法》，<sup>53</sup> 其中有多项条款保护就业妇女的权利：<sup>54</sup>

- ➔ 对歧视做出广泛定义，包括就业领域给予性别的歧视；<sup>55</sup>
- ➔ 禁止工作中的性骚扰，要求雇主制定预防性骚扰的措施，对性骚扰做出广泛的定义，包括公开或暗示的性骚扰行为；
- ➔ 禁止雇佣童工；
- ➔ 将公共部门和私营部门的产假分别从 45 个历日和六周统一延长至 60 个工作日，这条规定同样适用于生育和流产；
- ➔ 设立为期四天的陪产假；

<sup>53</sup> 2006 年第 6 号法令。

<sup>54</sup> 性别、劳工和社会发展部劳工问题专员哈利埃特·卢伊马访谈，2008 年 1 月 24 日；同前，脚注 4。

<sup>55</sup> 歧视的定义为：“以种族、肤色、性别、宗教、政治观点、出身国家、社会出身、是否感染艾滋病毒或残疾为由的任何区别对待、排斥或优待。”

➔ 妇女在产假结束后有权恢复原有工作，因怀孕或生育而患有疾病者也不例外。

123. 根据新的劳动法，公职部修订了《行为准则》，增加了关于工作场所性骚扰的规定。
124. 在支持颁布《就业法》的问题上，工会发挥了极其重要的作用，并在随后就法规内容为工人开办宣传课程，同雇主进行协商，签订集体谈判协定。所有这些措施都旨在确保工人能够受益于这部法律。
125. 关于劳动力和工作时间的性别分列数据显示，<sup>56</sup> 妇女在劳动部门的地位没有得到显著改善，从下文表四和表五中可以看出，两性差异依然存在，不平等之处包括：
- 私营部门和公共部门的妇女工资低于男子，私营部门的工资差距尤为突出，男子的工资是女性同事的两倍；
  - 农业部门有 79%的劳动力是妇女，农业部门的特点是不稳定，回报率低，但工资低于其他各个部门；
  - 从事低薪工作或供职于低薪部门的妇女多于男子；
  - 妇女仅占就业者总数的三分之一；
  - 妇女平均每天用 9 小时照料家人，男子仅用 1 小时，这些家务劳动不创造任何货币价值，包括做饭、拾柴、照顾孩子和病人；
  - 非正规经济部门的从业妇女享受不到社会保障，目前正在设法改革社会保障制度，扩大覆盖面。

**表四：不同性别的家庭成员的职业和平均收入情况**

职业	收入 (000)			
	女	男	女	男
立法者/专业人员	0.5	1.4	169.0	250.0
技术员和相关工人	1.9	3.5	140.0	150.0
职员	0.9	1.1	60.0	100.0
服务和销售人员	8.9	9.9	30.0	75.0

<sup>56</sup> 乌干达统计局开展乌干达全国住户调查 (UNHS)。

农民和渔民	79.1	61.6	18.1	36.2
手工艺者和商人	1.3	5.9	50.0	90.5
工厂工人和机械操作员	1.2	3.2	150.0	90.5
简单劳动职业	5.2	14.4	18.1	30.0

资料来源：乌干达全国住户调查，2005/2006年。

表五：劳动力比例和增长率（%）

就业状况	女	男
劳动力构成	从 52.6 降至 51.4	从 47.4 升至 48.6
劳动力参与率	从 80 升至 80.9	从 80.5 升至 83.5
劳动力增长率	2.9	4.4
就业增长率	3.6	4.75
非农业就业构成	36	53
失业率	从 4.2 降至 2.1	1.7
自营职业	40	52
无报酬家庭工人	50.1	23.5
长期雇员	2.6	6.5
短期/临时雇员	6.4	17.4
从事经济活动的时间（小时）	6	7.3

资料来源：2005/2006年乌干达全国住户调查。

126. 妇女的识字率低，极少有机会获得土地、贷款和其他资源等生产资料，造成她们的经济地位低下。

127. 《就业法》（2006年）规定了多项豁免情况，并存在一些不足和漏洞，没能为就业妇女提供充足的保护：<sup>57</sup>

- ▶ 《就业法》不适用于以妇女为主的非正规经济部门，即家庭生意和家务劳动，例如2005/2006年乌干达全国住户调查发现，50.1%的无报酬家庭工人是妇女。因此，非正规经济部门的从业妇女极易受到剥削。
- ▶ 假如某些特定职业能够证明“关于某项特定工作的区别对待、排斥或优待属于该工作的固有要求”，则歧视规定不适用。这种限制性条款可以用来为禁止妇女从事某些职业做辩护。

<sup>57</sup> 针对影响乌干达妇女的重要法律的社会性别审计。

- ▶ 规定只有雇主或其代表对于雇员犯有性骚扰行为，才可以提出起诉，这意味着同级别员工之间的性骚扰行为不能根据《就业法》提出起诉。另一方面，工作场所的雇员必须达到 25 人以上，要求雇主制定预防性骚扰措施的规定方可适用。
  - ▶ 不承认请假照料生病的家庭成员是缺勤的充足理由。由于妇女要用 9 小时照顾家人，在她们请假照料患病的亲属时，她们的工资必然会被部分或全部扣除。
  - ▶ 没有规定具体措施，协助哺乳妇女在恢复工作之后依然能够在工作日坚持母乳喂养。《就业法》规定工作满 8 小时的员工可以休息 30 分钟，但这段时间不足以让母亲给婴儿哺乳后再返回工作地点。雇主在工作场所提供儿童保育设施，这项规定才有实际意义，但《就业法》没有要求雇主这样做。
128. 由于机构能力薄弱，人员配置严重不足，要执行上述法律和保障安全的工作环境都很困难。<sup>58</sup> 小公司的资金不足，难以落实《就业法》的规定。特别值得一提的是关于产假的规定。允许员工休产假，同时雇用其他人负责处理产假期间的工作，对于小公司是难以承受的负担。<sup>59</sup>
129. 目前正在制定国家就业政策，作为全国就业问题综合框架，涉及各类工人，包括妇女、青年、移民工人、感染艾滋病毒/艾滋病的工人以及残疾人。
130. 此外还出台了国家童工政策和关于工作场所的艾滋病毒/艾滋病问题的国家政策。执行童工政策和青年就业政策的行动计划草案即将完成。性别、劳工和社会发展部举行磋商，商讨制定工作场所的艾滋病毒/艾滋病问题行动计划。

## 12.0 第 12 条

### 12.1 平等享有适当的医疗保健

131. 委员会对于少女怀孕率高及其对女童教育权和健康权的影响感到痛心。与此相关的是少女孕产妇死亡率非常高，尤其是在农村地区，非法堕胎往往是致死的主要原因。
132. 委员会关切地指出，暴力侵害妇女事件时有发生，例如家庭暴力、婚内强奸等强奸事件、乱伦、工作场所的性骚扰以及针对妇女的其他形式的性虐待。同样令人关切的是，没有制定法律和政策框架来制止暴力侵害妇女现象，以及切割女性生殖器的做法在某些地区依然盛行。

<sup>58</sup> 由于监管和执行措施不力，使得工作条件十分恶劣，工作时间长，工资低，无故开除工人，虐待工人的现象十分普遍。

<sup>59</sup> 劳动力行动纲要执行主任莉莲·基恩和苏珊·埃森（方案干事）访谈，2008 年 2 月 9 日。

委员会建议缔约国制定并执行全国健康方案，其中包括生殖健康项目，目的是在城乡地区预防青少年怀孕和人工流产。此外还应针对女童和男童制定并执行性健康和生殖健康方案。委员会敦促乌干达政府提供安全、便宜的避孕措施。

### 12.1.1 缔约国在确保平等享有医疗保健方面取得的进展和依然面临的困难

133. 妇女的健康问题持续引发关注，特别是妇女的性健康权和生殖健康权受到艾滋病毒/艾滋病的严重侵害。2006年乌干达人口和健康调查发现，死于妊娠并发症的妇女人数在2001至2006年间略有下降，从每10万人死亡505人降至435人；同期，1岁以内婴儿的死亡率从每千例活产死亡88例降至75例。从统计数据来看，的确取得了一些进展，但千年发展目标是到2015年将孕产妇死亡率降至每10万例活产死亡131人，相比之下，这一点进展微乎其微。

**表六：生殖健康现状**

指标	1995年	2001年	2006年
孕产妇死亡率	506	505	435
1岁以内婴儿死亡率	81	88	75
5岁以内儿童死亡率	72	69	137
总和生育率	6.9	6.9	6.5%
避孕普及率	15%	23%	24%
青少年怀孕率	43%	32%	
未得到满足的计划生育需求	29%	35%	

资料来源：乌干达人口和健康调查。

134. 为扭转这一趋势，乌干达政府出台了多项措施，制定了详尽的政策框架来处理性健康和生殖健康问题，这其中包括：国家卫生政策、卫生部门战略计划（HSSP II）、国家艾滋病毒/艾滋病战略框架、人口政策、普及初级教育政策。性健康和生殖健康作为重点内容，被纳入国家基本医疗保健一揽子计划。该计划的核心内容包括：

- 青少年性健康和生殖健康；
- 安全孕产（产前、产后和哺乳）；
- 计划生育；
- 包括艾滋病毒/艾滋病在内的性传播感染；

- 生殖系统癌症（宫颈癌和乳腺癌）；
- 涉及到生殖健康的社会性别问题（家庭暴力、强奸和男子的参与）。

## 安全孕产

135. 产科急诊（EmOC）、计划生育和熟练的护理工作，是到 2010 年将孕产妇死亡率进一步降至每 10 万例活产死亡 300 人以下的重要干预措施。婴儿和孕产妇死亡问题工作组发现，造成乌干达孕产妇死亡的主要原因是流产、贫血症、出血热、难产以及感染，而造成这些问题或使其加重的因素则包括贫困、文盲、过早或经常怀孕以及卫生系统设备简陋。
136. 几乎所有孕妇都会到产前检查诊所接受第一次产前检查，但在妊娠期间接受四次检查（国家既定目标）的妇女比例以及在医院分娩的孕妇比例仅仅略有增加。在出现这些改善的同时，配套的产科急诊服务并没有相应跟上。关于 2003 至 2004 年间产科急诊的全国调查<sup>60</sup>发现，有 86% 的产科急诊需求没能得到满足。基本产科急诊治疗是提高孕产妇和新生儿存活率的关键因素，但接受这项服务的孕产妇比例依然极低，全国仅有 5.1%，联合国推荐的最低比例为 15%。
137. 缔约国为解决这个问题采取了如下干预措施：培养大批熟练的卫生工作者，为母亲提供支持（包括传统接生）；加强社区同正规医疗保健系统之间的联系；动员社区居民主动就医；以及扩大地区医疗保健系统的服务范围，改善服务质量。目前正在改造医疗保健中心，为其配备必备药品和接生设备，提供产科急诊、输血和流产后治疗。目前只有四级医疗保健中心配备了国家基本医疗保健综合设施和手术室，有关方面计划建立行之有效的转院制度，以便尽可能充分利用现有资源。
138. 相关干预措施包括：将生殖健康方案与疟疾控制方案合并，间歇性预防治疗（IPT）纳入产前保健服务；在小范围内免费或以补贴价格向孕妇及五岁以下儿童推广并提供驱虫蚊帐（ITN）。但由于产前保健介入较晚，间歇性预防治疗的覆盖范围还很窄。
139. 虽然做出了上述努力，但在确保民众能够享有高质量的医疗保健服务以及推动民众普遍接受重要的医疗保健服务方面，乌干达政府依然面临很多困难。为产妇保健工作提供资金，就是一个大问题，政策层面和执行层面仍需给予重点关注。统计数字表明，卫生部门获得大量资金，但拨付给各个医疗保健领域的资金数额不等，艾滋病毒/艾滋病问题占用了大笔资金。例如，卫生部每年需要至少 400 亿乌干达先令用于降低孕产妇死亡率和儿童死亡率，但实际只能拿到 8 000 万先令，仅占所需金额的 0.2%。采用全部门办法之后，此前曾经支持生殖健康活动的大部分捐助者都加入了全系统行动计划，无法继续支持生殖健康项目，用于生殖健康问题的资金反而减少了。不同

<sup>60</sup> 乌干达产科急诊现状，2004 年 10 月。



的管理部门将生殖健康问题划分为艾滋病病毒/艾滋病问题、人口问题、性健康和生殖健康，以及安全孕产等多个问题，同样于事无补。

140. 农村地区的医疗保健系统严重不足，权力下放制度和资源分配自主权不利于推动妇女医疗保健事业。建设充足的基础设施，定期提供药品，招聘并保留训练有素的医务人员等方面，都面临巨大的挑战。受到冲突影响的乌干达北部地区和卡拉莫加地区的情况尤为严重，这些地区的卫生指标远远低于全国平均水平。例如，卡拉莫加地区的初级保健（PHC）普及率只有 7.1%，坎帕拉地区则为 100%。
141. 正在采取补救措施，改善上述地区和大部分农村地区的医疗保健服务，这些措施包括：针对乌干达北部地区和卡拉莫加地区制定专项方案；出台私营合作伙伴政策，作为一项政策策略，进一步推动医疗保健领域的权力下放工作。正在采取措施，加强卫生部和非营利性私营服务提供者（包括非政府组织和教会）之间的协调与合作。辅助性传统医疗从业者尚未正式纳入编制。
142. 为生殖健康和产妇保健工作增加资金的另一项措施，是制定互动式统筹方案，疟疾控制方案和艾滋病病毒/艾滋病方案已经取得了成功。乌干达政府要普遍改善医疗保健成果，实现降低孕产妇死亡率的千年发展目标，迫切需要追加资金投入。卫生部门得到更多资金，才能为全国各地的医疗卫生设施配备充足的设备和人员。
143. 此外，卫生部提供米索前列醇，用于预防妇女产后出血。四级医疗保健中心为产后出血的妇女免费提供这种药品。

## 计划生育

144. 乌干达的生育率（平均每名妇女生育 6.7 个子女）和人口增长率都很高，计划生育非常重要。《世界人口数据表》（2007 年 11 月）显示，乌干达人口增长率位居世界第三位（平均每年 3.2%），今后四年将是人口增长的高峰期。截至 2009 年中期，乌干达约有人口 3 066 万，到 2025 年将增至 5 590 万，到 2050 年达到 1.17 亿。也就是说，从 2007 至 2050 年间，乌干达人口将增长 307%。人们已经认识到，假如不能在近期尽快降低人口增长速度及总和生育率，乌干达将无法实现消除贫困的国家目标和千年发展目标。
145. 有大量计划生育需求没能得到满足，导致计划外生育的比例从 2000 年的 38% 升至 2006 年的 41%。<sup>61</sup> 估计每年有 77.5 万名妇女出现计划外妊娠（其中近 25% 是青少年），人工流产数量也很高，估计每年达到 29.7 万例。<sup>62</sup>

<sup>61</sup> 乌干达计划生育协会的研究，2006 至 2007 年。

146. 虽然妇女希望少生孩子，但只有五分之一的已婚妇女（24%）采取避孕措施。这是由于多种因素造成的，例如对于计划生育的错误认识，信息不畅，服务不到位，成本问题，在生育选择问题上缺乏决策权，以及男性伙伴的反对。
147. 乌干达政府的目标是从以下多方面入手，争取到 2009 年将总和生育率从 6.9 降至 5.4，将避孕普及率从 23% 提升至 40%：统筹生殖健康服务；为妇女制定信息和教育方案，开展宣传工作，推动男性参与计划生育方案；以及，为青少年提供多项计划生育服务和相关信息。
148. 民间组织开展的辅助性工作包括积极宣传计划生育服务和生育间隔。
149. 正规教育和早孕之间的相互关系众所周知。近期调查发现，有 6% 的在校少女曾经怀孕，而失学少女的怀孕比例为 73%。<sup>63</sup> 为此，乌干达政府决心执行普及初级教育政策以及近日出台的普及小学后教育和技术教育政策，提高正规教育的入学率。这些方案将得到国家女童教育战略的支持，政府希望它们能够增加女童的教育机会，创造更多生活机遇。

### 青少年性健康和生殖健康（ASRH）

150. 预防艾滋病毒/艾滋病，依然是乌干达政府青少年性健康和生殖健康方案的核心内容。在政策层面上，缔约国继续推行“禁欲、忠贞、使用保险套”（ABC）的艾滋病毒/艾滋病防治策略，重点是鼓励青年人禁欲。保障青少年性健康和生殖健康（ASRH）的现行措施之一，是“健康推动学校教育倡议”（HPSI），其中包括性教育、咨询和传授生活技能。其他措施还包括“向青年宣传艾滋病战略的总统倡议”（PIASCY）以及“健康有为青年”倡议（Y.E.A.H），后者由乌干达艾滋病委员会于 2004 年 7 月发起，目的是预防在校生及失学青年感染艾滋病毒和早孕。
151. 性别、劳工和社会发展部正在执行改善青少年生殖健康（PEARL）方案，并得到人口基金的支持。这项方案立足社区，多管齐下，主要针对 10 至 24 岁的失学青少年，力求实现以下目标：
- 创造安全的环境，让青少年能够开展娱乐活动；
  - 开展宣传，提供生殖问题咨询和服务；
  - 争取家长、宗教领袖和社区领导人的参与，让他们了解提供此类咨询和服务的重要意义。

事实上，家长的参与是这项方案开展期间总结出的最重要的经验教训之一。

<sup>62</sup> 古特马赫研究所，《乌干达的意外怀孕和人工流产：原因及后果》。

<sup>63</sup> 古特马赫研究所，《保护乌干达的下一代：关于青少年性健康和生殖健康需求的新证据》，2008 年。

152. 此外，民间组织还牵头开展了一系列媒体宣传运动，<sup>64</sup>其中包括反对隔代性行为运动，这是造成女青年大量感染艾滋病病毒的主要原因。这项运动将扩展到大学和 50 所中学，面向在校女生和青年女性。一直以来，实话实说基金会（STF）通过报纸、公开对话和使用 14 种当地语言的广播节目，协助有关方面大力宣传关于青少年性健康和生殖健康的信息、教育及宣传资料，并在社区和校内建立了 1 200 个实话实说俱乐部。<sup>65</sup>
153. 随着艾滋病的流行进入稳定期，受疾病影响最深的群体已经不再是未婚青年，而是已婚的成年人和离异者。近期的艾滋病毒/艾滋病血清调查和行为调查（2006 年）发现，主要患病群体从青年改为 30 至 49 岁群体，这表明青年采取了安全的行为和做法。此外，有报告指出少女怀孕率从 1995 年的 41 % 降至 2001 年的 31%，2006 年进一步降至 25%。
154. 的确取得了一些进展，当前的问题是如何扩大青少年性健康和生殖健康服务的覆盖范围。到目前为止，乌干达政府始终推行综合解决方案，将性健康服务和生殖健康服务结合起来，调动医疗卫生部门、初级保健和社区方案的整体力量，作为应对生殖健康问题的经济划算的方法。但遗憾的是，这些方案对于青年并非总是简便易行，在员工培训和宣传方面还需要做更多的工作，以便有效应对青少年的性健康和生殖健康需求。
155. 另一个新出现的问题是艾滋病毒抗体阳性的青少年，他们当中有很多人在出生时就感染了病毒。一项研究<sup>66</sup>发现，这些人是非常危险的感染源，随时可能出问题。研究人员注意到，这些青少年尚未完全了解生殖健康、艾滋病毒传播和避孕方法。此外，研究还发现，贫困、同伴的压力以及担心受到排斥都是隐瞒病情的原因。面对这种情况，需要制定专项干预措施来满足这些青年的需求，必要时可以采用适当的行为技巧。

<sup>64</sup> 国际人口服务组织（PSI）。

<sup>65</sup> 《乌干达实话实说运动：大众媒体行动的影响》。

<sup>66</sup> 乌干达穆拉戈医院儿科传染病诊所/比利时安特卫普热带医学研究所和评估及方案制定中心。

## 性传播疾病，包括艾滋病毒/艾滋病

156. 2004 至 2005 年艾滋病毒/艾滋病血清调查和行为调查的统计数据表明，妇女的艾滋病毒感染率高于男性，分别为 8%和 5%。目前，艾滋病毒感染率最高的群体是 30 至 34 岁的妇女和 40 至 44 岁的男子，比 1990 年代初期提升了 5 至 10 岁。<sup>67</sup> 调查还发现夫妻当中只有一方感染艾滋病毒的情况有所增加（5%），五分之三的被感染者是男子。这就使得已婚妇女面临严重风险，由于夫妻双方接受咨询和检测的比例非常低，女性对于使用避孕套缺乏协商权，这些妇女极易感染艾滋病毒。
157. 应对上述问题的政府措施之一是在公立医疗卫生设施提供免费的性传播疾病咨询和检测以及免费治疗。由于夫妻双方感染情况不一致的现象增多，自愿咨询和检测（VCT）被列入重点议程，并作为预防策略。目前正在制定宣传策略，以便让民众了解艾滋病毒检测和咨询（HCT）的重要意义。<sup>68</sup> 乌干达政府的中期任务是同民间组织合作，斥巨资设立自愿咨询和检测中心，目前正在设法普及推广这些中心。
158. 艾滋病毒咨询和检测以及例行咨询和检测不久将成为大部分医疗卫生设施产前保健的一项内容。此外，缔约国还计划规定育龄妇女和孕妇必须接受艾滋病毒咨询和检测，对于前者作为支持妊娠决定的条件，对于后者可以避免将病毒传染给婴儿。艾滋病毒咨询和检测发挥了重要作用，确认了需要特殊护理和支持以及需要接受抗逆转录病毒治疗的艾滋病毒抗体阳性母亲。乌干达政府成功地开展了预防母婴传播(PMTCT)服务，新生儿的艾滋病毒感染率从 1990 年代的 25%降至 2006 年的 6%。目前至少有 60%至 70%的艾滋病毒抗体阳性孕妇接受预防母婴传播服务。<sup>69</sup> 有数据显示，截至 2006 年，50 万名妇女接受了预防母婴传播服务，政府计划在 2008 年将这一数字提高到 80 万。目前正在 5 所地区医院开展试点方案，扩大预防母婴传播的服务内容，为母亲感染艾滋病毒的家庭提供艾滋病毒专项服务和抗逆转录病毒治疗。
159. 虽然采取了上述措施，日益推广预防母婴传播服务，但问题是这些服务的利用率非常有限。由于基层社区的医疗保健设施有限，没有配备充足的有经验的卫生工作者，用于治疗机会感染和开展抗逆转录病毒疗法的药品不足，缺少检测设备和其他基本设施，致使一些母亲没能接受预防母婴传播服务。信息、教育和宣传渠道不畅，很多妇女既没有接受早期产前检查，也没有在医院分娩，都是这项方案遇到难题。要切实预防母婴传播，男性的合作至关重要，但这也正是目前所欠缺的。

<sup>67</sup> 国家艾滋病毒和艾滋病战略计划（2007/2008 年至 2011/2012 年）。

<sup>68</sup> 卫生部。

<sup>69</sup> 索尔·奥杨戈博士，《早期艾滋病毒/艾滋病检测拯救婴儿》，《星期六视野》，2007 年 12 月 1 日。

160. 家庭内部的决策权/协商权不平等，在生殖健康问题上没有自主权，缺乏有利于妇女的艾滋病毒阻断方法，存在多种形式的基于性别的暴力，妇女得不到法律保护，这些因素使得妇女面临严重威胁，极易感染艾滋病毒和其他性传播疾病。
161. 针对上述问题的应对方法包括：推广使用女用避孕套，但由于无人响应，避孕套的发放工作已经暂停；以及，在乌干达和其他三个国家开展关于采用杀微生物制剂的疫苗试验，但遗憾的是，试验没有成功。

### 宫颈癌

162. 在乌干达，80%以上的宫颈癌患者都是到了癌症晚期才确诊，这是导致患者死亡的主要原因。在穆拉戈医院接受放射性治疗的所有患者当中，患有宫颈癌的妇女占40%以上。
163. 消除宫颈癌工作遇到的最大难题，是看病难和治疗成本高。宫颈癌筛查尚未推广，目前仅限于市中心地区。内地诊所的大部分员工都是中下级医护工作者，从未开展过宫颈癌筛查。由于性行为活跃的妇女不知道需要定期进行巴氏检查，使得问题更加严重。
164. 卫生部门希望通过疫苗来解决这个问题。乌干达参与了一项试点行动，为尚未进入性生活活跃期的10至12岁女童注射人类乳头瘤病毒疫苗。但还需要开展信息、教育和宣传运动，并为12岁以上女性提供低成本的筛查工具。事实上，最重要的是制定相关政策，鼓励宫颈癌的预防、早期确诊和有效治疗。

### 性暴力和基于性别的暴力（SGBV）

165. 性暴力和基于性别的暴力既是严肃的人权问题，同时也是妇女的公共卫生问题。乌干达妇女遭受多种形式的基于性别的暴力，其中包括：切割女性生殖器（某些地区依然延续着这种做法）；殴打/侵犯；侮辱；以及强奸和婚内强奸，这导致妇女容易罹患阴道疾病，并且极易感染性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病。

表七：暴力侵害妇女的普遍情况

性暴力和基于性别的暴力	平均数	城市	农村
遭受肢体暴力	60%	54%	61%
遭受性暴力	39%	31%	41%
在妊娠期间遭受暴力侵害	16%	7%	17%

资料来源：乌干达2006年人口和健康调查。

166. 造成这种现象的因素包括：社会—经济地位低下/依赖性；歧视性法律；关于已婚妇女的文化价值观、做法和思想观念（一夫多妻制、配送嫁妆、不得诉说婚姻不幸）。另一方面，缺乏法律保护机制，比如在冲突地区没有建立执法机构，进一步加重了妇女的弱势地位。

为消除这些不利因素，解决上述问题，采取了如下措施：

167. 除《宪法》、乌干达性别政策、国家卫生政策和《土地法修正案》之外，近日修订了《刑法》（120条），增加了一般性侮辱和严重侮辱的罪名。此外，《刑法》还授权治安法官有权审理侮辱案件，以便尽快伸张正义。《家庭关系法》草案和《性犯罪法》也有望进一步增强妇女保护机制。
168. 法律改革委员会拟定了《家庭暴力法》草案，并呈交司法部长审议，这部法律旨在将各种形式的家庭暴力行为定罪，并规定适当的刑罚和民事赔偿。预计在相关程序结束之后，草案将立即提交议会讨论。
169. 在求助于法律制度方面存在的难题之一，是法律改革进程缓慢，促进两性平等的法律改革尤为缓慢。例如《离婚和继承法》（深入讨论见第15条）中的歧视性规定已经被废除，但尚未出台新的法律。
170. 乌干达政府通过性别、劳工和社会发展部采取了多项措施，旨在利用政策及实际做法消除性暴力和基于性别的暴力，并取得了如下成绩：
- 组建性暴力和基于性别的暴力问题咨询顾问小组；
  - 制定战略，消除性暴力和基于性别的暴力（正在进行中）；
  - 将性暴力和基于性别的暴力问题纳入卫生部制定的基本医疗保健一揽子计划；
  - 编写培训手册，收集信息，配备应急箱；
  - 组建性暴力和基于性别的暴力问题培训小组，由政府代表和民间组织的代表构成；
  - 由乌干达统计局提供关于性暴力和基于性别的暴力问题的统计数据，支持政策干预。

到目前为止，已经在此类暴力现象最普遍的 5 个地区<sup>70</sup>开展了培训，80%的卫生工作者接受了培训，向警方报案的性暴力和基于性别的暴力事件由此增多。<sup>71</sup> 性别、劳工和社会发展部同卫生部合作，目前正在古卢地区着手建设一家示范性性暴力和基于性别的暴力受害者康复中心。

171. 另一项相关干预措施是执行性暴力和基于性别的暴力项目（2006 至 2010 年），目的是针对此类暴力以及其他有害行为，提供更多的信息、咨询、社会支持、治疗和保护。<sup>72</sup> 在项目所涉的 5 个地区开展了反对性暴力和基于性别的暴力的社区媒体运动，在各区举办了宣传讨论会，播出了反对此类暴力的广播谈话节目及广告。通过开展这些活动，民众进一步了解了性暴力和基于性别的暴力问题、各种不利因素以及在遭遇这种暴力的情况下应采取的适当措施。在开展项目的地区，社区居民逐渐愿意报告性暴力和基于性别的暴力事件，当地领导也承诺努力消除此类暴力。项目近日开展了**贩运人口现象的社会性别问题研究**，将为《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》的执行工作提供资料。
172. 除上述专题项目之外，还采取了其他措施制止暴力侵害妇女现象：组建负责保护家庭的部门，进一步增强保护机制；在三级诊所和四级诊所提供艾滋病毒/艾滋病接触后预防包（PEP）；以及为执法机构开展能力建设/社会性别平等主流化方案。
173. 此外，乌干达政府正在重建并加强冲突地区的警察队伍和司法机构，<sup>73</sup> 这些地区的性暴力和基于性别的暴力发案率非常高。但资金短缺影响到执法机构的后勤运作和人员配置。不仅如此，警察对于基于性别的暴力事件所持的态度，也很成问题。假如给家庭暴力行为定罪的法律能够获得通过，这种现象有望改观。
174. 民间组织开展的活动是对上述各项工作的补充，例如全国预防家庭暴力倡议，目的是在社区层面加强基于性别的暴力的预防工作。一些民间组织<sup>74</sup>开展综合项目，为受虐待妇女提供法律扫盲方案、能力建设、法律援助服务、咨询服务和庇护所。这些行动提高了人们对于基于性别的暴力的认识，动员包括男子在内的全体社区成员反对这种暴力行为，并推动民间社会和政府合作，携手援助暴力受害者。

<sup>70</sup> 在古卢、基特古姆、帕德尔、利拉和卡普乔鲁瓦等地进行了培训。

<sup>71</sup> 在阿乔利和兰戈等地进行了培训。

<sup>72</sup> 项目由乌干达政府同人口基金联合主办，性别、劳工和社会发展部负责协调。

<sup>73</sup> 乌干达北部地区和平、恢复与发展计划（PRDP）。

<sup>74</sup> 家庭暴力中心、“米弗米”社区项目、“大声疾呼”组织、拯救儿童组织（乌干达）、“行动起来伸出援手”组织、乌干达妇女法律和宣传组织。

## 12.2 切割女性生殖器

### 缔约国在消除切割女性生殖器习俗方面取得的进展

175. 拟定了《禁止切割女性生殖器法》草案，并呈交议会审议。这部法律规定，切割女性生殖器的做法，无论是全部或部分切除、切割、封锁或脱敏，均属于侵犯或试图侵犯女性的人身安全。法律规定，切割女性生殖器的犯罪者将被判处 7 至 10 年监禁，或被处以不低于 100 万乌干达先令的罚金。这部法律是卡普乔鲁瓦地方政府、生殖教育和社区卫生项目以及乌干达妇女法律和宣传组织共同努力的结果。后者是一家民间组织，不久前申请宪法法院宣布切割女性生殖器属非法行为。
176. 消除切割妇女生殖器（FGM）等有害习俗的工作重点是在遵循这些习俗的社区内开展宣传运动，以便改变观念，促使民众不再接受这种习俗。生殖教育和社区卫生项目同卡普乔鲁瓦地方政府合作，率先开展反对切割女性生殖器的运动，使得这一习俗在某些地区的流行率从 1996 年的 80% 降至 2006 年的不足 10%。

## 13.0 第 13 条

### 13.1 经济和社会福利

#### 13.1.1 缔约国在降低妇女贫困率方面取得的进展和依然面临的困难

177. 乌干达的贫困人口以女性居多。31%的乌干达人生活在贫困线以下，其中大多数是妇女。研究表明，妇女受到严重制约，极少能够获得土地和资金等重要生产资料，并且面临着严重的法律和行政障碍，压制了妇女的创业精神。妇女往往缺少获取大量商业机会所需的信息和关系。
178. 自从提交上次报告以来，消除贫困政策和方案在促进两性平等方面取得了长足进步。乌干达参与性贫困评估项目（UPPAP，2002 年）取得重要突破，证实了男女对于贫困的不同认识，以及贫困给男女造成的不同影响，从而提出应将社会性别观点纳入现行的扶贫政策，提高政策成效。
179. 工作进展顺利，缔约国将社会性别观点纳入各项政策的方法包括：组建消除贫困行动计划社会性别问题小组（PEAP/GG）；对乌干达扶贫政策开展社会性别审查；以及为消除贫困行动计划所涉部门制定社会性别平等主流化指导方针。对于这些工作所做的分析为消除贫困行动计划的修订工作提供了背景资料，2004 至 2008 年消除贫困行动计划首次明确指出，两性不平等是严重的贫困问题，造成权利被剥夺和能力低下。



180. 此外，正在设法为妇女提供更多信贷，增强妇女开办中型企业的能力。为此，乌干达政府计划根据农村发展战略和全民共享繁荣方案，扩大农村金融服务。全民共享繁荣方案的目的是在各个县创办储蓄和信贷合作社（SACCO），促进经济增长，提高家庭收入。
181. 除修订《土地法》和加强占用权保障之外，有关方面还计划建立土地基金，乌干达政府希望这个基金能够帮助家庭获得土地并占用土地，更多地从事农业生产。基金的使用方法尚未完善，但妇女有望从中受益。
182. 得到世界银行支持的社会性别和经济增长评估联盟<sup>75</sup>指出，乌干达妇女在投资问题上面临诸多法律和行政障碍。除其他章节已经列出的问题之外，这些障碍还包括：开办正式企业的苦难；难以达到税收征管要求；劳动法没有考虑到妇女的具体需求；以及，由于妇女不了解自身的合法权益，对于能够切实落实这些权益的机制求助无门，在商业问题上往往受到不公正对待。
183. 联盟成员开展以下活动，支持中小型及大型企业中的妇女团体：创业培训方案；领导技能方案；税务讲习班；商业发展指导和产品开发指导；以及宣传劳动法、银行业政策和银行产品。
184. 乌干达女企业家协会开展了如下工作：（一）少女创业精神方案，旨在激励青年妇女开办自己的企业；（二）共享方案，旨在为女企业家开展能力建设，协助她们积极参与出口贸易；以及（三）同DFCU银行缔结合作伙伴关系，为妇女开办的中小型企业提供便捷的贷款。

## 14.0 第14条

### 14.1 农村妇女

185. 委员会对于农村妇女的地位表示关切，特别是禁止妇女继承或获取土地权和其他财产权的习俗及传统做法在农村地区盛行。

委员会建议采取措施，保证农村妇女从各个领域的政策和方案中受益，参与决策，充分享受教育、医疗卫生和信贷服务。此外还建议缔约国在拥有、共有和继承土地问题上消除对妇女一切形式歧视，并采取措施，消除影响妇女充分享有财产权的消极习俗和传统做法。

<sup>75</sup> 增强非洲妇女经济权力理事会（CEEWA）乌干达问题、乌干达投资管理局（UIA）、乌干达私营部门基金会（PSFU）、乌干达女律师协会（FIDA-U）、乌干达女企业家协会（UWEAL）、乌干达妇女网络（UWONET）以及非洲妇女经济政策网络（AWEPON）。

### 14.1.1 缔约国在提高农村妇女的社会经济地位方面取得的进展和依然面临的困难

186. 乌干达政府方案主要针对农村人口，包括妇女在内的大部分贫困人口都生活在农村地区。乌干达政府在农业、教育、卫生、农村金融服务和政治等领域采取了多项措施，旨在着力提升农村妇女的社会经济地位。

#### 农业部门

187. 农业部门开展了社会性别平等主流化工作，确保妇女在与男子平等的基础上参与农业生产并从中受益。第3条讨论了农业现代化计划的社会性别平等主流化工作。

188. 农业现代化计划的多个构成部门都开展了社会性别平等主流化工作，但全国农业咨询服务将受到特别关注，相关服务在开展社会性别平等主流化工作方面走在最前列。这些工作包括：

- 确立行动框架，承认在资源分配问题上存在两性不均以及女性工作量高于男性；
- 制定政策文件，涵盖两性公平观点，重点关注社会性别平等问题；在登记注册的 5,005 个农民团体当中，60%的成员是妇女；
- 审查企业遴选方案，确保全国农业咨询服务点为种植粮食作物的农民提供咨询服务。全国农业咨询服务在提供服务方面存在性别差异，服务对象往往是经济作物，而非粮食作物，而种植粮食作物正是妇女的责任。

189. 需要进一步加强国家农业研究政策，更加从容地应对农村妇女的技术需求。这项政策的研究重点是种植高产作物品种，探索适合大规模农业生产的多效技术。为满足农村妇女的需求，全国农业研究组织考虑到妇女担负的多种责任，重点开发研制节省劳动力的技术。<sup>76</sup>

190. 私营部门的服务提供商在解决农业领域的两性不平等问题上也起到了重要作用。他们的主要工作是为妇女提供农业投入、农牧业机械、技能发展和知识。参与这些项目的妇女以及参与全国农业咨询服务的妇女都从中受益。限制妇女参与这些方案的因素与全国农业咨询服务方案发现的因素基本类似。

<sup>76</sup> 农业现代化计划秘书处前任社会发展顾问，罗尔·雷克访谈，2008年2月14日；全国农业咨询服务秘书处社会发展干事弗朗西斯·姆汉古齐访谈。

191. 有关方面审查了全国农业咨询服务方案在某些地区的执行情况，发现该方案在技能发展、支配销售农产品所得收入、增加生产和收入等方面为妇女提供支持。<sup>77</sup> 但由于以下诸多原因，全国农业咨询服务方案还没能做到让妇女普遍受益。<sup>78</sup>

- **企业遴选过程不注重两性平等：** 全国农业咨询服务方案推荐企业需要经过长期的酝酿过程，农村妇女可以参与这一过程，并从中受益。这些长期企业比短期农业企业更能帮助农村妇女。在选择能够纳入全国农业咨询服务方案的企业时，需要个人做出表态，假如农村妇女的意见与配偶的意见相左，她们做出自由选择的能力将受到影响。因此，受到妇女青睐的企业往往落选。
- **全国农业咨询服务方案的服务提供商将社会性别观点纳入各自工作的能力不足：** 很多服务提供商认为社会性别观点就是妇女人数，不注重家庭内部的两性关系。
- **妇女参与农民和采购委员会的力度不足：** 在时间需求和生产成本方面没能满足妇女要求的地区企业依然入选。
- **全国农业咨询服务提供商性别失衡：** 全国农业咨询服务提供商以男性为主，而文化习俗不允许妇女同男子直接接触，从而制约妇女参与全国农业咨询服务活动。
- **信息宣传战略不注重两性平等：** 全国农业咨询服务方案采用的信息宣传战略没有顾及到妇女的识字率低，且没有太多空余时间。
- **歧视性文化做法：** 这些做法往往剥夺了妇女获取并控制土地等生产资料的权力。

192. 有关方面已经修订了全国农业咨询服务方案，增加了提供生产投入的内容。根据新的安排，将从每个县以及至少 6 个区选择 30 名农民。一项重要建议是在选择农民的过程中确保性别均衡，保证妇女能够得益于修订后的全国农业咨询服务方案。新方案的组织结构出现变化，规定了全国农业咨询服务方案中的妇女代表人数配额。

<sup>77</sup> 全国农业咨询服务方案执行工作的社会性别平等主流化程度，增强非洲妇女经济权力理事会（CEEWA）乌干达问题，2006 年 6 月。

<sup>78</sup> 《改善全国农业咨询服务，让妇女更多受益》，《新视野》，2007 年 11 月 14 日；农业现代化计划社会性别平等主流化准则。

## 14.2 教育部门

### 14.2.1 缔约国在提高农村妇女识字率方面取得的进展

193. 为提高乌干达成人识字率，缔约国开展了功能性扫盲和成人扫盲方案（FALP）。<sup>79</sup> 这项方案针对没有受过教育和教育程度不高的 15 岁及 15 岁以上公民，培养他们掌握算术和识字技能，以此提高乌干达成人识字率。由于妇女文盲率高，方案特别注重妇女问题。这项方案目前已经扩展到全国各地，课程内容也经过修改，以适应目标群体的新的学习需求。<sup>80</sup> 在扫盲课堂上，70% 的学生是妇女，她们在以下方面的能力得到增强：<sup>81</sup>

- 提高识字能力和算术能力，能够读书写信，看懂道路标识；
- 增强自信心，出席村庄会议，参加地方发展活动；
- 改善整体福利，加强个人卫生和家庭卫生；
- 提高管理商业的能力，增加利润。

194. 功能性扫盲和成人扫盲方案的确取得了一些成绩，但男女的识字率依然存在差距，妇女识字率约为 63%，男子识字率则为 76%。<sup>82</sup> 造成这种情况的部分原因是妇女的时间紧张，劳动任务繁重，限制她们参加扫盲课程，以及用于拓展功能性扫盲和成人扫盲方案地区覆盖率的资金有限。

195. 缔约国认识到，在功能性扫盲和成人扫盲课程上开展社会性别平等宣传，鼓励男女分担家庭责任和家务劳动，具有非常重要的意义。

## 14.3 卫生部门

### 14.3.1 缔约国在拓展农村妇女享受医疗保健服务途径方面取得的进展

196. 乌干达政府采取多项干预措施，努力扩宽农村妇女享受医疗保健服务的各种渠道。这些措施包括：设立二级至四级医疗保健中心，增加就诊机会；为政府开办的医疗保健设施全年提供基本常备药；以及，培养更多训练有素的卫生工作者。采取这些干预措施之后，到医疗卫生设施求医问药的人

<sup>79</sup> 性别、劳工和社会发展部同冰岛国际开发署合作开展。

<sup>80</sup> 增设了成人英文课和小型商业课程，均被纳入卡兰加拉地区功能性扫盲和成人扫盲方案。

<sup>81</sup> 罗贾图尔·阿纳森，《冰岛国际开发署支持的卡兰加拉地区功能性扫盲和成人扫盲方案执行情况的外部评估》，2005 年。

<sup>82</sup> 2005 至 2006 年乌干达全国住户调查。

口比例从 40%增至 45%。在医疗保健中心分娩的农村妇女比例略有上升，从 25%升至 29%。但应该指出的是，与政府开办的医疗卫生设施相比，人们普遍更倾向于去私人诊所，这是由于后者配备了专业人员，提供贷款服务，而且离家较近。但青少年更多地选择公立医疗卫生设施，理由是方便易行，服务价格低廉。

197. 在求医问药方面依然存在性别差异。男女生病人口的比例不同，反映出接受医疗保健服务方面的两性不平等。2005 至 2006 年乌干达全国住户调查估计，妇女占农村地区生病人口的 43.9%，男子占 39.4%。从下表可以看出，医疗保健设施的远近、能否提供药品以及高昂的治疗费用都会影响到妇女会去医院接受诊治，且受影响比例高于男性。另一方面，工作人员不足以及工作人员的态度恶劣对于妇女的影响要大于男性。

表八：不去公立医疗机构治疗的患病人口比例，按居住地、原因和人口类别分列

不去公立医疗机构的原因	儿童 (%)		成人 (%)		老年人 (%)	
	女	男	女	男	女	男
距离太远	40.3	39.6	40.2	39.0	49.7	44.9
不提供药品	29.8	31.1	27.3	29.9	15.7	22.0
治疗费用高昂	6.0	5.6	6.7	5.9	12.8	11.4
病情不严重	10.9	10.3	9.9	9.6	5.2	5.5
没有工作人员	1.4	1.5	1.8	1.5	0.6	2.6
工作人员态度恶劣	2.0	2.1	2.5	2.7	3.1	3.2
候诊时间过长	4.4	4.2	4.4	4.7	4.4	3.4
其他原因	5.2	5.6	7.2	6.7	8.5	6.8
<b>总计</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

资料来源：卫生部门按性别分列的数据（2004 年全国提供服务情况调查），2007 年 9 月。

## 14.4 农村金融服务

### 14.4.1 缔约国在帮助农村妇女获得更多金融服务方面取得的进展

198. 由于农村妇女占农业劳动力的 79%，乌干达政府与发展合作伙伴采取多项措施，协助农村妇女平等地接受农业金融服务。政府实施小额金融服务推广计划（MOP），旨在向农村社区推广可持续的金融服务。现有资料表明，小额供资机构（MFI）的大部分借贷者都是从事商业活动的城市妇女。这意味着小额供资机构没有为农村妇女提供充足的服务，农村妇女无法拓宽自己的生活范围。

199. 目前这种情况是由多种因素造成的。小额金融服务提供者没有提供专门针对农业部门的金融产品。由于酝酿期长，严重依赖天气因素，小额供资机构认为农业是高风险投资领域。这种观点造就了小额供资机构的特点——利率高，贷款期限短。<sup>83</sup>
200. 在国际开发部、奥地利政府、挪威发展合作署和丹麦国际开发署的支持下，“援助乌干达”组织正在组建乡村储蓄和信贷协会（VSLA），目的是满足农村贫困人口，特别是妇女的金融需求。根据这项计划，小组成员（25 至 30 人）将储蓄集中起来，在固定期限内借给其他的小组成员。协会还建立了保险基金制度，小组成员可以动用这笔基金，应对家庭突发状况。这项计划的其他特点同样吸引农村居民：
- 简便易行和公开透明；
  - 简单的贷款程序；
  - 灵活的偿付条件；
  - 储蓄回报率高；
  - 专门满足农村妇女的需求；
  - 储蓄、取款和借贷方便。
201. 乡村储蓄和信贷协会提升了妇女的金融管理能力，提高了她们的生活水平。女性小组成员如今知道如何储蓄，能够做到家畜饲养的多样化。<sup>84</sup>
202. 正在为乌干达小额金融服务部门制定社会性别政策。<sup>85</sup> 拟议的政策力求解决农村妇女对于信贷和金融信贷的获取、利用和管理等问题。

<sup>83</sup> 加强乌干达社会性别与贫困分析之间的联系。

<sup>84</sup> 《推广使用农村金融服务》，《每日监督》，2008 年 2 月 27 日。

<sup>85</sup> 增强非洲妇女经济权力理事会。

## 14.5 缔约国为消除妨碍妇女充分享有财产权的消极习俗和传统做法而采取的措施和依然面临的困难

203. 性别、劳工和社会发展部拟定了乌干达国家文化政策，希望动员社区行动起来，反对有辱做人尊严的文化习俗。此外，这项政策还规定采取重要行动，实现这一目标。政策副本已经发放给全国各地所有地区 and 市镇，目前正在制定相应的战略和行动计划。
204. 性别、劳工和社会发展部当前用于监督政策执行情况的人力和财力不足。由于社会和文化发展问题是国家发展计划的 10 份工作文件之一，这种情况有望得到缓解，可以借此机会分配更多资源，在地区一级恢复并招聘更多文化干事。<sup>86</sup>

## 15.0 第 15 条

### 15.1 法律面前人人平等

#### 让妇女有更多机会诉诸法律

##### 15.1.1 缔约国取得的进展和依然面临的困难

205. 乌干达政府采取多项措施，增强司法机构的能力，消除司法方面的社会性别障碍。乌干达共和国 1995 年《宪法》第 50 (1) 条规定，关于不歧视妇女的宪法保障由主管法院负责具体执行。<sup>87</sup> 此前有人成功地要求宪法法院废除了歧视妇女的法律。<sup>88</sup>
206. 司法、法律和秩序部门 (JLOS)<sup>89</sup> 第二阶段投资计划 (2006 至 2010 年) 制定了政策框架，有助于拉近司法机构同穷人、边缘化群体，特别是妇女之间的距离。这项计划提出了如下目标：在司法、法律和秩序机构内推广人权文化；让全体民众，特别是穷人和边缘化群体有更多机会诉诸法律；推动社区参与司法、法律和秩序部门的工作。

计划在司法系统内开展如下行动，消除社会性别障碍：

<sup>86</sup> 性别、劳工和社会发展部农业特等文化干事帕米拉·巴腾加访谈，2008 年 1 月 29 日。

<sup>87</sup> 这些法院包括治安法院、高等法院、宪法法院和最高法院。

<sup>88</sup> 同前。

<sup>89</sup> 司法、法律和秩序部门包括如下机构：乌干达警察部队、乌干达狱政署、内务部、检察署、司法部、司法事务委员会、司法和宪法事务部、乌干达法律改革委员会、性别、劳工和社会发展部（缓刑处）、地方政府部（地方理事会法院）以及乌干达人权委员会。

- 司法部和检察署等司法、法律和秩序机构实现地域分散，建立法院和驻地检察官办公室，招聘工作人员，购置设备；
  - 扩大并加强法定法律援助制度，消除穷人和边缘化群体诉诸法律的经济障碍；
  - 编写信息宣传资料，将原被告委员会形成制度化，提高员工应对社会性别问题的能力，为不擅长法院用语者提供翻译服务，从而消除诉诸法律的技术障碍。
207. 司法部和检察署等司法、法律和秩序机构实现地域分散，在各个地区建立法院、驻地检察官办公室、派出所和监狱，增加高等法院巡回视察的次数，招聘并任命司法干部，购置汽车、计算机等设备，增加诉诸法律的具体机会。考虑到冲突给司法系统造成的影响，乌干达北部地区受到重点关注。根据乌干达北部地区重建方案，总理办公室（OPM）为古卢地区的高等法院提供财政支持，协助当地减少积压旧案（进入司法系统2年以上且尚未解决的案件），2007年旧案数量从500宗降至200宗。
208. 获得法律补偿的妇女人数略有增加。关于乌干达司法、法律和秩序服务的需求、使用和接受情况的基准调查发现，<sup>90</sup> 对于司法质量表示满意的城市妇女（40%）多于男子（36%），农村地区的情况则刚好相反，农村妇女求助无门的问题持续引发关注。
209. 造成问题的部分原因是司法、法律和秩序机构处理社会性别问题的能力有限，以及诉讼费用过高。司法、法律和秩序机构存在的其他问题还包括：迟迟没有制定社会性别和诉诸司法机会战略，社会性别协调员的能力不足，以及部门工作组没能在各自工作范围内有效解决贫困妇女求助于司法的问题。<sup>91</sup>

**表九：国民对于司法、法律和秩序机构的认识**

认识	民众比例
是否满意警方打击犯罪的工作	40% 不满意 57% 非常满意或满意
受贿与腐败	85%（警方和相关机构得分最高）
公平	43%
效率	21%（主要集中在治安法官）

<sup>90</sup> 关于乌干达司法、法律和秩序服务的需求、使用和接受情况的全国综合住户基准调查，2007年，斯特曼小组。

<sup>91</sup> 司法、法律和秩序部门秘书处高级技术顾问伊夫林·埃德罗玛访谈，商业司法问题技术顾问雷切尔·奥度伊访谈，2008年1月24日。



了解司法、法律和秩序机构	99%（警方得分最高，其次是地方政府机构）
简便易行和承受得起	81%（警方得分最高，其次是地方政府机构）

资料来源：关于乌干达司法、法律和秩序服务的需求、使用和接受情况的全国综合住户基准调查（报告草案），司法、法律和秩序部门，2007年。

210. 解决争端的另一个机构是地方理事会法院（LCC），贫困民众可以经常通过地方理事会法院解决儿童抚养、家庭暴力、婚姻争端和土地争议等问题。

**表十：社区民众对于地方理事会法院如何确保诉诸司法途径的认识**

认识	男	女	青年	总计
简便易行	35	28	27	90
成本低	19	17	21	47
迅捷	16	19	22	57
全天候开放/可用	6	6	6	18
属于政府机构	16	7	9	32
简单可行	11	12	9	32
调解	23	25	17	65
促进两性平等	2	1	3	6
咨询	7	6	1	14
知识	17	10	11	38
转给更高级机构	4	5	10	19
<b>总计</b>	<b>156</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	

资料来源：关于法律援助提供者和地方理事会法院的联合调查，开发署/资本发展基金，法律援助篮子基金，2006年。

地方理事会法院获得积极评价，但由于社会性别偏见以及对自然正义原则的认识不足，这些法院有时没能伸张正义。<sup>92</sup>

211. 乌干达人权委员会等机构还采取了其他措施，拓展诉诸法律的机会，例如建立法庭和区域办公室，规定法律代表权，协助调查侵犯人权的申诉。<sup>93</sup> 对于人权委员会办公室收到的各类申诉进行了社会性别分列数据分析，从下表可以看出，提出申诉的男子多于妇女。

<sup>92</sup> 同前。

<sup>93</sup> 乌干达共和国《宪法》第52(a)条。

表十一：乌干达人权委员会收到的各类申诉的社会性别分列数据

地区	女	男
总部	125	179
古卢	59	56
索罗提	14	150
莫罗托	40	20
金贾	76	101
姆巴拉拉	40	82
波特尔堡	40	38
<b>总计</b>	<b>394</b>	<b>626</b>
<b>百分比</b>	<b>35%</b>	<b>55%</b>

资料来源：乌干达人权委员会第9次年度报告，2006年。

对于成功申诉的案例没有进行分列数据分析，很难断言这些行动究竟在多大程度上有效处理妇女的申诉。

212. 全国女法官协会（NAWJ）一直致力于开展司法官员的能力建设工作，使其在审理歧视妇女或暴力侵害妇女案件时能够采用国际文书。<sup>94</sup>接受培训的司法官员指出，培训提高了他们的能力，使其能够认识到社会性别偏见，并做出有利于两性平等的判决。法庭不再以性别中性方式对待女性诉讼当事人和证人。<sup>95</sup>遗憾的是，财力不足使得协会没能在司法、法律和秩序部门进一步推广培训课程，但这项工作增加妇女诉诸法律的机会方面有着巨大的潜力。<sup>96</sup>协会启动了一项新的培训课程，旨在增强司法官员的能力，使其能够认识到艾滋病毒/艾滋病问题的社会性别层面和人权层面。这项培训还有望增强司法官员有效应对艾滋病挑战的能力。<sup>97</sup>

213. 如下政府机构也参与提供法律援助：

- 司法和宪法事务部出资赞助正规法院开展的国家委聘律师计划。这项计划规定，被告如没权聘请律师，将由国家出钱为其委派一名律师。计划仅适用于刑事案件的审理。

<sup>94</sup> 根据争取平等判例项目（JEP）进行。

<sup>95</sup> 穆本德一级治安法官斯特拉·阿玛毕利斯访谈。

<sup>96</sup> 副首席大法官莉蒂希娅·基科永戈女士访谈，2008年2月11日。

<sup>97</sup> 副首席大法官个人助理乔伊斯·卡奴玛访谈，2008年2月11日。

- 警察部队社区联络办公室为社区开展法律宣传教育工作。在关于法律援助和地方理事会法院的联合调查期间，社区联络办公室是开展社区法律援助的最常见的形式。
- 警方的家庭和儿童保护部门负责处理儿童及家庭事务。
- 假释和福利办公室负责干预儿童福利问题。

214. 在增加妇女诉诸法律的机会方面，法律援助有着毋庸置疑的重要意义。同正规法院相比，法律援助服务的成本更低。旨在改善法律援助的工作包括：建立法律援助篮子基金（LABF），<sup>98</sup> 支持力图消除对妇女歧视的各项活动；以及，搭建法律援助网络，例如法律援助提供者网络（LASPNET），<sup>99</sup> 增强协同作用，尽量减少重复的服务，更加有效地利用现有资源。
215. 当前的问题包括人员配置不足，后勤困难，以及正规司法系统办事拖拉，缺乏成效。此外，提供法律援助的工作分散且随意，没有充分关注全国覆盖率和弱势群体。造成这种情况，是由于缺少全国性的法律、制度和政策框架来规范法律援助服务，以及缺少开展义务服务的相关机制。<sup>100</sup>
216. 日前，法律理事会开始针对乌干达的法律援助和义务服务着手制定规范框架。
217. 此外，有必要尽快制定司法、法律和秩序部门的社会性别政策以及诉讼司法的社会性别战略，制定综合框架，消除妨碍妇女诉诸司法的社会性别障碍。

## 16.0 第 16 条

### 16.1 婚姻和家庭生活中的平等

#### 16.1.1 缔约国在确保婚姻和家庭生活平等方面取得的进展和依然面临的困难

218. 颁布《家庭关系法》（第一部法律涵盖民事婚姻、基督教婚姻、印度教婚姻以及巴哈教婚姻；第二部法律规定设立伊斯兰教法法院，管理伊斯兰教徒的婚姻和离婚相关问题）和《性犯罪法》，能够改善妇女在婚姻关系中的法律地位（详见第 2 条）。《家庭关系法》不再承认支付嫁妆是缔结有效婚姻的必要条件，也不要求在解除婚姻关系时返还嫁妆。由于嫁妆问题是导致暴力侵害妇女的原因之一，这些法律呈现出有利的发展趋势。

<sup>98</sup> 这是一个捐助方篮子基金，旨在帮助更多人获得充足、便捷的法律援助。

<sup>99</sup> 参与网络的非政府组织包括：乌干达女律师协会、乌干达公设律师协会、法律援助讲习班、人权行动基金会、乌干达社会性别资源中心、青年基督教律师协会、劳工行动纲领以及司法和权利协会。

<sup>100</sup> 义务服务是指公诉律师为无法聘请律师的被告充当法律代理人，在这种情况下由国家支付律师费。

219. 关于妇女的权利，特别是妇女在解除婚姻关系过程中的权利，出现积极的改进。2003年，宪法法院废除了《离婚法》中要求男女双方提出不同理由的歧视性规定。不久前，宪法法院废除了非法通奸罪和《继承法》中的歧视性条款（详见第2条）。

## 17.0 结束语

220. 自从提交上次报告以来，乌干达政府在制定并执行消除对妇女歧视的措施方面取得了长足进展。这项工作需要制定法律和政策框架，参与干预措施，扩大妇女诉诸法律的机会，提升妇女的社会经济地位，消除乌干达盛行的性别不平等现象。目前依然面临多项挑战：法律改革进展缓慢；歧视妇女和女童的文化习俗及传统做法；妇女识字率低，妨碍她们接受社会服务和参与经济活动；贫困率高；以及暴力侵害妇女现象。乌干达政府认识到这些挑战，并决心克服挑战，承诺尊重、促进和保护妇女人权，保证妇女在与男子平等的基础上充分享有尊严。
-