



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: GENERAL  
CEDAW/C/IND/1  
10 March 1999  
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

缔约国的初次报告

印度

## 导 言

1. 印度政府交存的公约批准书载有下述两个宣告声明和一项保留：

2. 第 16 条第 1 款要求消除在关于婚姻和家庭关系事务上对妇女的歧视，关于这一问题的宣告声明如下：

“关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的第 16 条第 1 款，印度共和国政府声明，它将依照其在任何社团未采取主动和表示同意时不干涉社团属人事务的政策，遵循并确保执行这些规定。”

3. 第 16 条第 2 款要求婚姻必须在官方登记机构登记。关于本条的宣告声明如下：

“关于《消除对妇女一切形式歧视公约》第 16 条第 2 款，印度共和国政府声明，它同意婚姻必须登记的原则。但是特别在印度这样一个具有各种习俗、宗教和文化程度的国家中，没有进行婚姻登记将不会使婚姻失效。”

4. 公约第 29 条第 1 款规定，对有关解释的争端须强制仲裁或由国际法院强制审判。印度共和国政府提出的保留如下：

“关于《消除对妇女一切形式歧视公约》第 29 条第 1 款，印度共和国政府声明它认为它不受该条第 1 款的约束。”

5. 印度政府特此按照公约第 18 条规定提交其第一个报告。在提交此报告之前，在 1993—1996 年间已在全国进行了广泛地磋商。

6. 在此期间，举行了 20 多项有一些妇女组织参加的会议，这使政府和与会者能深入了解广泛的性别问题和与印度妇女相关的问题。而且，在 1994 年末，还特别召开了一次有非政府组织和一些关心女权问题的妇女个人参加的会议，以征询关于如何着手编写印度初次报告的意见。本报告考虑到这一长期而又广泛的磋商过程的讨论和结论。而且，印度政府各部/局还就公约的各条进行详细讨论并写出一些书面材料。

7. 本报告按照消除对妇女歧视委员会通过的一般性指导原则分为两部分。第一部分载有关于印

度的一般资料和正在执行的公约的政治、法律和宪法框架。第二部分载有就印度政府采取的步骤、限制因素(如果有的话)以及政府考虑的今后的行动方针而言,有关公约的每条的具体的资料。

8. 印度全国的妇女组织要求撤回印度的保留/宣告声明的呼声日益增长,此事项正在审议之中。印度政府现行的政策是,除非少数社团采取主动并且同意,否则不得干预其属人法。这一政策已导致一些变化。例如,已修正印度教属人法、帕工人属人法和基督教属人法。妇女组织的要求是,至少应把政府的政策改为:在查明少数社团的意见时,应特别考虑到此种社团的妇女的意见。这个问题也在政府的审议之中。

## 第一部分

### 基本的一般资料及框架

#### 一般资料

9. 印度于 1947 年获得独立,成为一个议会制度、有独立的司法机构完备书面宪法的民主共和国。它是一个联邦,由 25 个邦和 7 个中央直辖区组成。它有一个具有某些单一国特点的联邦立宪管理制度。在此制度下,联邦以及各邦和中央直辖区之间分享立法、行政和司法权力。联邦议会和邦议会每五年根据成人普选制选出。自共和国开国以来,印度的男女享有平等的选举权。

10. 印度位于北纬 8.4 度至 36.6 度,东经 68.7 度至 97.25 度之间。它是世界第 7 大国,1991 年拥有人口 8.463 亿(目前估计人口超过 9.7 亿),是人口第二大国。

#### 宪法和法律框架

11. 《印度宪法》于 1950 年 1 月 26 日生效,它是印度的基本法。邦的所有机关均依宪法成立,并由宪法赋予权力,而且在宪法框架内履行其责任。宪法制定管理结构和制度,就公民及其他人的基本权利做出详细规定以及制定某些总的指导原则,以用于指导邦的各种机构,立法、行政及司法部门。它设想的政府是具有一些单一国特点的联邦结构。总统是宪法规定的联邦元首。宪法规定设有向议会负责并由总理领导的部长会议。宪法规定一个独立的司法部门、一个独立的主计审计长、一个独立的选举委员会和一个独立的公务员系统委员会。它在议会和邦立法机构之间分配立法和行政权力,并规定赋予议会剩余权力。各邦的政府制度与联邦政府制度很相似。邦的行政部门由邦长和部长会议组成,后者由首席部长领导。每个邦和一些中央直辖区均设有有一院或两院的立法机构。自独立以来,一直存在多党制选举政治。

12. 《印度宪法》的起草时间与《世界人权宣言》的时间差不多相同,因此,受到后者的强烈影响。印度的宪法中坚决确定性别平等的原则。它规定法律面前平等和法律的平等保护,禁止歧视以及在政府就业方面的机会均等。《印度宪法》进一步规定纠正歧视措施,并通过赋予邦做出关于妇女的特殊规定的权力,规定积极的区别待遇。宪法还载有某些被称之为指导原则的规定。这些原则责成邦除其他外,确保男女平等获得适当的谋生手段的权利;男女同工同酬;确保男女工人的健康与能力以及确保公民不会迫于经济必需而从事不适合其年龄与能力的职业。而且,赋予印度每个公民一项责任:

须废弃有损于妇女尊严的习俗。

13. 虽然宪法中庄严载入的基本权利是可由法院审理的，但就诉诸司法补救措施而言，政策的指导原则一般被视为不可由法院审理的。然而，印度的最高法院通过其积极的作用，甚至对不可由法院审理的规定注入了动力，并不时向各邦发布各项指示以执行指导原则。最高法院最近在一项判决中明确指出，邦及其任何机构均不得做任何违反这些原则的事，这些原则中的一些原则已成为法律。相关的两个例子是《产妇津贴法》和在地方管理机构中保留妇女的位置。还有，根据最高法院的判决，一些指导原则，如义务教育原则，按照宪法规定的时间间隔，现已被视为一种基本权利。虽然最高法院、高等法院和初级法院是根据本地的各种法律司法，但一些年来，印度的最高法院发展了公共利益诉讼的牢固传统。按照最高法院的说明，这是一种制度，据此，如果发生由于作为或不作为而侵犯任何人的权利或一阶层人的权利，而此种人(由于贫穷、残疾、社会或经济不利条件)而无法向法院求助的情况，公众中任何成员均可申请发出适当的指令、命令或令状。这进一步丰富了印度精心制定的法律结构，并有助于性别公正的事业。最近，最高法院就诸如以下事项做出判决：需要有对不论宗教如何的所有妇女适用的统一民法典，需要给予妇女平等的财产权利，特别是在继承方面的平等财产权利；就童工、儿童卖淫以及在工作地点的性骚扰以及需要不公开审判强奸案等做出的判决，这些都证明最高法院的积极作用。最高法院还在一些判决中宣布某些属人法的不平等规定是对《印度宪法》越权的规定，从而将其废除(如废除适用于喀拉拉邦的基督教徒的 14 项法律)。

14. 为了维护宪法规定的使命，邦颁布了各种立法措施以确保平等权利、反对社会歧视、防止各种形式的暴力以及特别向劳动妇女提供支助服务。还定期进行修正以满足不断出现的需求。

15. 一些年来，把法律上的性别平等和对社会、经济及政治正义的允诺化为实际现实一直是印度的重大挑战之一。令人遗憾的是在宪法、立法和政策中阐述的各项目标与印度妇女的现状之间仍存在很大的差距。为了弥合这一差距并确保使法律保障措施实际适用于妇女，印度政府于 1992 年设立了一个法定的全国妇女委员会，负责监督妇女的宪法保障措施的运作情况，必要时审查这方面的法律和条例，对选定的侵犯妇女的权利和平等的个别案例进行干预，以便向有关当局发布适当的指示。印度政府和各邦政府均必须向议会报告其关于委员会建议的后续行动；而且如果对委员会的任何建议有异议，须提交具体的理由。

## 经济框架

16. 自 1947 年独立以来，印度就实行公营部门和私营部门共存的混合经济。公营部门直至最近主宰经济的核心部门，即重工业、动力和基础设施、银行业和保险业、主要矿产的采矿业等。然而，在邦的总的管理下，市场一直发挥重要的作用。而且，由于印度追求自力更生和进口取代的目标，直至最近，经济具有内向的方针。建立社会主义模式社会的目标导致对工业实行政府控制的制度，具有复杂的发放许可证的规定和程序、关税、外汇条例、进口限制、大规模的赤字财政等。

17. 自 1991 年以来，印度开始调整其宏观经济政策框架的进程，这一新增长模式的根源可追溯至 80 年代，但是 1991 年的国际收支危机才是这一决定性转变的标志。新的经济政策由以下部分组成：旨在恢复更大程度的财政纪律和效率的宏观经济稳定进程；旨在推动工业增长的取消管制和取消许可证的政策；旨在经济开放而导致印度工业的更大竞争力的结构调整进程以及在工业和在资本市场注入更多的外国资本。这些进程的总和是对市场实行最少控制和较大的依赖，放宽投资程序以及使印度经济融入全球经济。自由化和取消管制的进程正在顺利进行。这大大激发了经济增长率。

18. 印度正在形成一个重大的市场，外国投资不断增加，外汇储备量很大，通货膨胀受到控制。粮食产量达到最高水平，印度的中产阶级规模不断扩大。与此同时，这些调整进程也使国家面临巨大挑战，特别是对于易受伤害群体，诸如穷苦的妇女，市场很少体现她们的利益；她们对经济的贡献一般是不显眼的，而且往往是在家庭的范围内。因此，印度政府特别增强对社会部门的支助努力，并针对穷人，特别是穷苦的妇女和在非正规部门中的妇女开始实行一些方案。

19. 农业是印度经济中的最大部门，而且是妇女就业的主要领域。农业占国民生产总值的 30%，占就业的 60%。农村人口的百分比从 1951 年的 82.7% 仅下降到 1991 年的 74.3%。在女工中，34.55% 是耕种者；43.56% 是农业工人，4.63% 从事畜牧业、渔业和林业等。在低收入工人中，有 47.91% 是耕种者，41.43% 是农业工人，1.69% 从事畜牧业。其余在非农业部门工作。

## 妇女地位概述

### 人口

20. 1991 年人口普查妇女人口为 4.071 亿人，而男子人口为 4.3923 亿人，妇女不足印度总人口 (8.463 亿) 的一半 (只占 48.09%)。在 1981—1991 的十年间，妇女人口以 23.37% 的较慢速度增长，而总人口的十年增长率为 23.85%。

21. 性别比率在1901年是972女/1000男,1981年略有上升趋势之后,于1991年降至927女/1000男。然而性别比率在各邦间差异很大。女性比率居高的有:喜马偕尔邦(1070),喀拉拉(1068)以及果阿(1019);男女比率正好相等的有:泰米尔纳德(1000);女性比率较低的有:德里(824),拉贾斯坦(880)和哈里亚纳(888)。这种性别比率的反差及其在从儿童直至育龄者的所有年龄组中的下降在印度已成为引起关注的问题。尽管偏爱儿子,在家庭内的性别歧视和拒绝或限制获得保健的机会,或许可以解释这一趋势,但婴儿死亡率中的性别差距的弥合,出生预期寿命(现在妇女比男子寿命长)的增加,本来应该是扭转这一趋势的因素。目前正在进行更多的关于此题目的分析。同时,印度已制定禁止使用用于断定性别的产前诊断技术的法律。正在努力拟定一个行动总计划,以解决对女童的暴力问题,特别是通过杀婴、选择性别和贩运对女童施加的暴力。

22. 目前的人口结构表现出印度人口中青年居多:

	男	女
0—14岁	36.5%	35.9%
15—59岁	57.8%	57.8%
60岁以上	5.7%	6.3%

23. 根据人口估算工作组的报告,对今后20年的预测相当令人不安,特别是0—14岁和5—9岁年龄组。包括喀拉拉邦在内的许多邦的性别比率都可能出现反差。

### 预期寿命和死亡率

24. 出生预期寿命大有改进,几乎所有年龄的死亡率都急剧下降。在本世纪初的女性预期寿命是23.96岁,现在是58.1岁,比男性预期寿命(57.7岁)长。在延长预期寿命方面达70年之久的性别差距在最近的20年中终于得到纠正。

25. 印度拥有世界上最大的最初保健护理系统之一。印度经营世界上最大的儿童发展综合性服务方案(儿童发展综合性服务)。由于这个方案和其他措施,其中包括家庭粮食安全,0—4岁年龄组的女童的死亡率急剧下降,从1970年的55.1降至1992年的28.2。女婴的婴儿死亡率从1978年的131降至1992年的80;男婴在同一参照期间的死亡率从123降至89。婴儿死亡率1993年再度降至74。

### 结婚年龄

26. 据估计，在印度，有 90% 以上的妇女的结婚年龄在 25—29 岁之间(1992 年的数字)。约 30% 的女性刚十几岁(15 岁—19 岁)就出嫁了。然而，女性的平均实际婚龄已从 1981 年的 18.3 岁增至 1992 年的 19.5 岁。《童婚限制法》把女子的最低结婚年龄提高至 18 岁，男子提高到 21 岁。

### 生育率

27. 印度面临的大问题之一是人口众多和增长率居高不下。自 1961 年以来，人口一直以每年 2% 左右或更高的比率增长。在 1981 和 1991 年之间，所有年龄组中的妇女按年龄的生育率均呈下降趋势，但并不一致。此种下降对于 20—29 岁的育龄高峰组影响较小。

### 识字率

28. 尽管自 1951 年以来女性识字率增加了 5 倍，但这仍是重大关注的一个领域。女性识字率现在只有 39.27%，而男性则近 64%。在国内存在很大差异。喀拉拉的识字率已接近普及，而拉贾斯坦的女性识字率只有 20.8%。

29. 同样，虽然女生在各级的入学率大幅度持续增加，但辍学率不断上升仍然是重大的问题。因此，尽管在小学女生的总入学率近 85%(与男生超过 100%<sup>\*</sup> 相比)，但甚至在 1993—1994 年间，在小学入学的女生数目的三分之一以上(39%)在完成初小之前辍学，而约 57%者在完成高小学业之前辍学。最终，在小学入学的女生中只有 32%的人完成学业。

### 就业

30. 大多数妇女从事边际和临时就业工作，而且大多数在农业和不断增多的非正规部门中工作。根据人口普查数据来看，女性参加工作的比率(就业者或工人总数在参加经济活动年龄群体人口中的比例)直至 1971 年一直下降，然后，从 1971 年的 14.22% 稳步增至 1991 年的 22.27%。在 1991 年人口普查期间，已自觉地努力更完备地计算女工和消除其不易见性。在总数占 22.27% 的参加工作的女性中，主要工人占 16.03%；边际工人占 6.24%。妇女占全国边际工人总数的 90%。在国内的参加工作率方面存在从 4% 至 34% 不等的很大的地区差异。

---

\* (该数字之所以超过 100% 是因为它包括超龄儿童，即超过小学年龄组的年龄的儿童)。

31. 妇女在有组织的部门中的就业虽然只是男人就业者的 1/6，但现在在总就业人数中约占 14.6%。此种有组织部门从业的妇女的 62%是在公营部门。在妇女就业总数中，有组织的部门就业只占 4%。

### 妇女地位的统计概况

32. 下表是妇女地位统计概况：

人口	8.46 亿
女	4.07 亿
男	4.39 亿
性别比率	927 女/1000 男
女性出生预期寿命	58.1 岁
男性出生预期寿命	57.7 岁
每年人口增长	2%
婴儿死亡率(女)	80/1000
婴儿死亡率(男)	79/1000
识字率(女)	39.19%
识字率(男)	64.13%
总入学率(女)	92.9%
总入学率(男)	115.3%
辍学率(女)	
初级	39.1%
中级	56.8%
辍学率(男)	
初级	36.1%
中级	50.0%
参加工作率(女)	22.27%
参加工作率(男)	51.6%

### 提高妇女地位的机制

33. 在印度，提高妇女地位的国家机制被视为以由向议会负责的内阁部长总负责的妇女和儿童发展局为中心的一整套组织和系统。现在，国家机制一词具有广泛的含义并包括所有支持妇女事业的组

组织和机构，不论是否得到正式承认和划定职责。此外，有全国妇女委员会作为妇女问题的法定的意见调查官。该委员会的年度报告载有将由印度政府提交给议会的建议，并附有详细的遵行情况报告，以及在未遵守情况下提出的理由。还有中央社会福利局与非政府组织联网为全国的妇女谋福利。在邦一级，有邦的妇女和儿童发展局和邦妇女委员会，也是这套体制系统的组成部分。

34. 在印度，妇女体制结构的演变、改变、更新和发展是通过与妇女运动的密切相互影响，对新出现的妇女问题做出的反应。由于妇女发展规划涉及包括福利、发展、公平、效率和赋予权力的各项原则，妇女的体制结构也是如此。在过去，妇女被认为是需要“福利救济”者；而今“赋予妇女权力”视妇女为参加和指导其自身发展的积极行动主体。这种观点被广泛接受。

35. 印度拥有强有力的联邦制度。妇女发展问题属于中央和邦政府的管辖范围。由于最近的第73次和第74次宪法修正案涉及下放权力和将社会部门发展的主要责任移交给地方政府(乡村行政委员会、市政当局和市自治实体)，地方政府的各种机构也已成为提高妇女地位的体制机制的重要组成部分。

36. 在印度，妇女运动历来是推动一般社会发展演变进程，特别是妇女发展的重要力量。政府与妇女运动、民间组织和社会积极分子的相互作用历来是印度追求赋予妇女权力的始终不渝的特色。

37. 计划委员会提供使妇女各部门发展纳入主流的重要规划方向。

## 五年计划中的妇女发展

38. 第一个五年计划(1951—1956年)中的对妇女发展的方针不明确。主要的政治领导层和政府机构把妇女问题视为主要是一个社会问题，人们极其犹豫和审慎地看待邦在“社会”问题中的作用。具有重要意义的是，由全国计划委员会妇女小组委员会确定的问题(“在计划经济中的妇女”1941年)直至10年以后才得到官方规划者的审议。而妇女却被预测为只需要教育、保健和福利服务的人。

39. 然而，中央社会福利局(于1953年成立)查明在大多数级别上不存在与福利相关活动有关的任何政府机构的问题，并着手通过民间组织推进一些福利措施，并支持妇女组织与政府合作开展此种活动。促进在各级特别是在基层的妇女组织是这一战略的核心。中央社会福利局和社区发展方案通过第一个和第二个五年计划，促进以妇女组织作为诸如教育、保健特别是母婴保健等基本服务的“提供机构”。

40. 人们还期望;这种把体制建设和人力资源开发相结合的做法可为妇女参加政治和发展进程做准备。因此,尽管这些战略的用语反映当代的“福利”的含义,但还有一个概念性的目标(即使没有适当地表达)就是积极调动和促使参加改革进程妇女组织。然而,政府管制的自益增强,方案的自上而下的设计和精简,以及来自下面对组织和体制发展提供的资源支助不断下降,均反映并促使对促进性别平等方面的基本问题的低度优先和不认真的方针。

41. 第三、四和五个计划,包括在第五个计划之前的四年计划休假期,仍继续同样的方针,对组织建设和人力资源开发战略的支助不断下降。继全国妇女教育委员会的报告(1958-1959年)之后,对妇女教育问题赋予一些优先地位。然而,规划者没有针对影响广大妇女和女童的重要问题,如贫穷、文盲、不入学、辍学等。自第三个计划以后,人口控制问题得到越来越多的重视。计划生育服务列入保健服务范围,但很快而且越来越在保健服务中居主要地位,并有单独的拨款和工作人员。计划委员会自第4个计划以后反复下达的将计划生育与妇幼保健相结合的指令未得到执行。福利局实行贫困阶层儿童、孕妇、哺乳母亲补充营养方案,但很不受重视,收到的资金要少得多,而且未与妇幼保健相结合。

#### 印度妇女地位委员会的评论(1974-1977年)

42. 这些方针受到印度妇女地位委员会的报告(印度妇女地位委员会,1971—1974年)的批评。

43. 独立前的规划文件提及妇女的经济、公民和社会权利问题。然而,尽管州政策指导原则有各项规定,但在头批五个计划中并未实际列入经济权利和需要。在开始规划之前,只对有组织的第二产业部门有效的劳动法已纳入劳工组织的大多数公约。1961年颁布产妇津贴法,但没有关于平等报酬的法令。虽然这两项原则被纳入公务员系统规则(只有少数例外),但对妇女的儿童护理支助并未包括在内。公务员系统规则由内政部负责,劳工法由劳工部负责。政府的一些部门(如,铁道、国防、保险、采矿)继续对妇女实行歧视和排斥的做法,因为没有适用于所有类别的女工的综合政策或法律。另一方面,日益强调控制人口突出了妇女的生育作用而不是其生产作用,从而影响了对妇女发展需要的“人口增长控制论”观点。

44. 委员会指出,农业、工业、渔业、畜牧业等以及印度经济的其他重要部门的发展规划没有认识到数以百万计的妇女参与这些部门以谋生。实际上,规划者越来越多地认为妇女不需要独立的生计,甚至认为妇女参加工作率下降和就业份额减少,而且在过去以她们为主的经济部门(农业、林业、畜牧

业、家庭办工业、养蚕业、渔业、零售业)中的贫穷和不安全情况的不断加剧,并非改革中的不幸问题。绝大多数妇女在经济中的这一边缘化过程及所导致的社会和邦对其的忽视和贬低价值是性别、阶级和城市偏见的表现。

45. 委员会把性别比率下降视为大多数妇女的不断恶化的状况的综合指示数字,以表明,在很早以前开始的这一进程在计划发展期间加速了。对教育、保健增加投资和开放政府就业机会使少数人受益,而加大了这少数人与大多数妇女之间的差距。即使在有特权的少数人中,对性别平等的承诺也受到以下情况的威胁:诸如嫁妆之类的社会习俗的升级,属人法(包括独立以后曾“改革”的印度教法)中仍存在的平等,不执行力求对妇女实行某些保护现行法律(如劳工法或刑法)以及在规划过程中,“见不到”妇女的需要、关注问题和观点。

#### 概念进步以及规划妇女发展的政治(1977—1980年)

46. 只是在1977年和1980年之间才开展了政策审查方面的一些严肃的工作。其中最重要的三项工作是:1977—1978年妇女就业问题工作组的报告;1977—1978年农村妇女村级组织发展工作组报告及1977—1978年,妇女成人教育方案工作组报告以及1979—1980年,全国妇女参加农业和农村发展及其作用委员会的报告。

47. 这些工作明确标志在印度的妇女发展战略和基本问题概念化中的分水岭。实际上,印度的议程甚至通过不结盟运动关于妇女和发展问题特别会议(巴格达,1979年)的媒介,以及印度在妇女地位委员会和十年中期哥本哈根会议(1980年)和行动纲领筹备委员会的成员资格,已纳入联合国十年中期行动纲领。联合国十年中期会议秘书长承认印度对于强调第三世界关于发展的观点和把就业、健康和教育作为十年议程的分主题所做的贡献。

48. 这些年发展起来的观念方法查明妇女的发展需要具有多方面,横跨经济、社会和政治各种部门,要求明确审查妇女在各部门(农业和相关的领域、工业、劳工和就业、动力、环境、能源、科学和技术以及社会和基础设施部门)中的状况。此种明确审查需要三种业务战略:

- (a) 在各级的各种部门发展/规划机构中建立单位;
- (b) 在各种部门的拨款中指定用于对妇女投资的份额,而不是将妇女降至只是专门为妇女的方案和专门的妇女机构中,以及

- (c) 通过妇女自己在基层的集体组织促进农村就业与发展(由于自营职业妇女协会、野生动物基金会、Annapoorna 妇女组织的工作已产生此种组织的自发的本土的模式,其表现出的经济、社会和政治活力为其他地方的其他人提供了赋予权力的希望。)

49. 1979年12月发布的第六个五年计划(1979—1984年)文件明确承认未能在社会和经济生活中消除差异和不公正现象。它还指出,如果不能实现妇女地位的重大改变,就无法实现控制人口的目标。本文件中将妇女问题列入关于就业、人力和农村发展的各章中,这与早些时候只是在关于社会服务的章节中提及妇女的计划截然不同。计划提出需要进行“管理革新”和“收集关于发展援助的按性别分配数据”,它承认以前的忽视需要更好的资料流动和新的机制,以确保妇女得到政府关注和支持的“应得份额”,以及“增长的同等机会和分配上的公正”。对农村妇女组织的支助建议与农村穷人的组织基于同样的原则,即要加强其“议价的能力和获得发展援助的机会”。

50. 然而,这一概念进步没有与之配套的规定的措施。由于1980年政府的变化,这一文件未能实施。任命了一个新的计划委员会。然而,它仍有重要意义,它是1980至1995年的妇女发展的较晚阶段的前进台阶。

#### **第六个五年计划(1980—1985年),来自妇女运动的压力**

51. 1980年8月,新的计划委员会发布的第六个计划纲要使妇女重新回到社会服务,而且未反映各种官方专家小组于1975—1980年之间进行的任何准备工作,而且,它也未反映印度出席联合国或不结盟运动的国际会议的代表团主张的方法和观点。

52. 从这时起,全国妇女组织的干预开始对这一计划过程产生一些影响。从此开始劳工和就业部、社会福利部和乡村发展部内设立的少数关于妇女的单位与不断壮大的妇女运动和专门从事妇女研究的学者之间的合作伙伴关系和联盟的时期。七个妇女组织1980年联合提交的一份备忘录和来自女议员的支持说服计划委员会首次在印度计划史上列入关于妇女和发展问题的一章。

53. 该章承认,妇女地位的持续低下是“独立就业和收入”的机会不定造成的。该章把各种人口趋势(较高的死亡率、较低的经济参加率、文盲和性别比率)列为严重关切的问题,并进一步界定妇女发展的一个多方面但又相互依赖的战略,这一战略依其本身的性质“将取决于总体的发展进程”。在强调“以家庭为中心”的减少贫穷的战略(在整个80年代受到妇女参与发展学者的攻击)的同时,又以

“经济独立将加速改进妇女的地位”的话来加以限定。

54. 政府再分配政策方面的一个明显的改善是承诺在转让，诸如农业和宅基土地等资产情况下，政府将努力为丈夫和妻子提供共有的所有权。

55. 计划提倡加强基层的妇女民间组织以便“为应用社会立法及其有效执行和提供律师服务援助创造合适的气氛”。此种基层组织“作为妇女有效参加影响其生活的决策以及促进各级妇女充分发展工作的渠道”，也是十分必要的。计划明确建议政府积极促进此种集体，并将它们与可以各种形式提供支助的机构相联系。

56. 教育方面的重点是特别支助服务，以扩大妇女获得各种形式教育的机会。计划认识到，需要把儿童保育服务作为对女童教育以及对各阶层工作母亲的一种支助，而且要求政府部门为其女职工提供此种职务。然而，劳工部关于在政府和所有其他雇主之间合作的全国儿童保育和产妇福利方案的创新计划(该计划于1979年已获得全国工会和一些妇女组织的口头支持)却未被采纳。

57. 在农村青年自营职业培训方案中出现妇女配额制度和三分之一的公式。人们普遍认为，最好扩大男女合校的教育机构而不要提倡单独的妇女理工专科学校。同样，第六个计划不是将妇女的就业归到一些倾向妇女的部门，而是提议在那些“妇女就业率低或下降”的部门采取一些“纠正措施”。

#### 第七个五年计划(1985—1990年)

58. 由于第七个计划强调就业和生产率两个方面，方针文件突出以“加速开发人力资源”直接克服贫穷、失业和区域不均衡问题的战略。人们更为强调向失业者，特别是妇女和青年提供有收益的就业。文件重申围绕社会—经济活动将妇女组织起来的战略，以实现使妇女项目经济上可行并为全面提高妇女地位增加其社会力量的两项目标。

59. 实际计划文件一章表明在使用男女平等主义语言方面的一些进步(“在将妇女限制于压抑环境中处于支配地位制度”的作用);实际上承认妇女在农业及相关部门的重要作用以及在实际的社会现实与整个社会对其的认识之间存在有差距。然而，在确定具体的战略过程中，存在一种滑回到专门的妇女部门的趋势，并拒绝扩大配额或特殊组成部分的计划方法。

60. 在政府之外，还有一些妇女组织和学者正在审查自1980年以来的变化，并将其意见和要求

汇总提到政府面前。为在内罗毕举行的联合国十年末会议正在做准备。印度政府主办了第二次关于妇女和发展问题的不结盟运动会议以便为内罗毕会议提供投入。1984年，在劳工组织发起的亚非农村妇女组织和发展问题会议上，印度的官方或非官方的方法和实验均受到亚洲和非洲与会者的好评。题为“妇女、资源和权力”的报告载有许多关于通过增加对农村贫苦妇女的集体组织的投资，在最初阶段在其现有专门知识和技能基础上发展的战略，可能创造就业机会、减少贫穷、教育、提高生产率和赋予妇女权力的经验教训。

61. 这些背景事件促使乡村发展局和妇女和儿童发展局以及劳工和就业部采取一些大胆的措施。这表明以上部门更加明确、更多致力于进行一些严肃的再思考、收集资料以及投资努力，以期在政治优先次序上有明显的变化。

62. 尽管计划文件未采用“特殊组成部分”或配额办法，但乡村发展局仍宣布，除第6个计划中期起实施的专为妇女的实验方案(农村地区妇女和儿童的发展)外，在农村地区的所有克服贫穷方案中须有30%的妇女配额。独立的研究机构对所有这些方案进行的同时评价，开始定期监测并定期向议会报告在妇女配额方面取得的成就进展。已采取初步措施以开始把对性别问题的认识作为乡村发展官员的培训的必要组成部分。

63. 乡村发展局任命的一个特别工作组建议，此种强制性列入对性别问题认识培训的做法于各类公务员的所有培训都是必要的。这一建议获得乡村发展局和妇女和儿童发展局的支持，并获得人事和培训局的积极反应。

64. 由乡村发展局和妇女和儿童发展局发起的一些试验性培训方案产生的另一个目标旨在使受益人的组织在以贫穷妇女为对象的所有方案中成为一个中心和共同的组成部分。妇女和儿童发展局以及劳工部实行了有此目标的创新和灵活的方案。

65. 然而，乡村发展局旨在通过为克服贫穷方案指定拨款30%而实行“特殊组成部分”的方法以配合受益人30%配额的最后尝试，却遇到了阻力。必须等到第8个五年计划方能做出此决定。

66. 新政府还把直到那时是社会福利部的一个部门的妇女福利和发展处转变为一个完整的妇女和儿童发展局，并将其与教育、文化、体育和青年事务等局一道转给人力资源发展部。

67. 拟定一个新的教育政策标志着进行性别问题宣传的又一次机会，妇女组织和妇女问题研究小

组从外界发动有系统的压力。她们动员关心教育改革的人士(甚至大学赠款委员会),为教育机构的新作用进行游说,使其成为性别平等价值观的自觉宣传者。为了有效发挥这一作用,需要使教师、学生和教育行政人员更多地接受妇女斗争的影响和更多参与妇女为改变其边缘化、从属的和受压迫的地位所进行的斗争。这最终可以改变他们对于妇女的实际作用、贡献、负担和压制的观念和观点。这一思想转变可使课程这样的传统工具改变,使研究和培训成为改变后代思想倾向的强有力的思想工具。

68. 经过一年的妇女运动施加压力和政府中的内部斗争的努力,导致在全国教育政策内列入关于妇女平等教育的两段内容。它首次传达了以下信息:在扩大妇女获得各种教育机会的同时,教育系统的所有机构必须通过改变社会对性别理解,为实现真正赋予妇女权力而承担重大责任。从概念上来说,这是一个突破。

69. 另一个突破是关于妇女在乡村行政委员会机构中的有效代表权问题。印度政府决定为妇女草拟一个全国远景计划开始了一系列在妇女和儿童发展局的领导下的行动。与此平行的措施是任命全国自谋职业妇女委员会,以帮助表明在非正规部门工作的妇女问题、需要和愿望。在工人和经济活动的全国统计中,她们中的许多人仍被漏掉。

70. 全国远景计划(1988年)要求增加妇女在地方自治机构、邦议会和议会决策一级的参与和名额。该计划提议在各级为妇女保留30%的名额,它在最初几年,可能必须通过任命填充这些席位。

#### 第八个五年计划(1992—1997年)

71. 第八个计划是在新经济政策实现了宏观经济稳定进程和结构调整进展的背景下制定的。关于妇女发展部分的新特点是关于反对对妇女施加暴力的一段和两页“情况分析”。该“情况分析”强调了妇女的较高死亡率、受教育水平较低和失业率增加的问题;关于妇女工作价值的“概念、方法和观念”偏见,加上妇女集中在非正规部门,导致临时工制、得不到劳工法的保护以及无法获得信贷、技术以及其他类型的发展援助。

72. 第八个计划的战略是“确保各种部门的发展利益不忽视妇女,并执行特别方案以补充一般方案”。该计划重申,组成和加强“表达地方妇女需要并在权力下放的计划和执行中发挥重要作用”的基层组织的战略;并强调在基层一级的保健、教育、就业和福利方案提供的服务的集中和统一。

73. 有一段内容有关女童并有“特殊方案”的承诺。

74. 计划提及教育和营养、法律扫盲和“对妇女作用的社会态度和观念的改变”对于“赋予权力”是十分必要的。

75. 然而，只是在专对妇女的方案中才提及妇女。未提及妇女配额或拨款中专门指定的份额。

76. 在此期间的最显著的发展是在 1992 年通过第 73 次和 74 次(宪法)修正案。该修正案授予地方管理机构宪法地位，规定定期选举和更广泛的权力/资源和为妇女保留 1/3 的席位，其中包括以上各级机构中已经保留的各类贱民种姓/贱民部落以及官员。自 1993 年以来举行过选举的各邦毫无困难地得到妇女无论是作为投票人还是候选人的响应。

77. 在 1996 年的普选中，大多数政党承认妇女对在邦和国家一级保留名额的要求。新政府把这一点列入共同最低纲领。目前提交议会审议的有一个在议会和邦立法机构中为妇女保留 1/3 席位的议案。

#### **第九个计划的方针文件(1997—2002 年)**

78. 1997 年 1 月公布的第九个计划的方针文件标志着印度计划史上的另一个分水岭。它宣布，赋予妇女权力是该计划的目标之一；并把对公共领域中的社会基础设施的控制转交给妇女团体作为该计划的一项战略。该方针文件要求把妇女部分计划作为每个部门的计划的一部分，以查明流向妇女的利益以及计划和方案对妇女的影响。它要求把依靠妇女自助组织作为一项战略。它宣布，把流向妇女和儿童的利益作为决定拨款优先次序的基本标准之一。在提交本报告时，正在进行草拟详细的关于计划的提议的工作。此时的一个特点是磋商过程，数以百计的基层妇女组织正在此磋商过程中讨论方针文件，和拟订可有助于实现方针文件规定的赋予妇女权力的目标的建议。在编写本报告时，这些组织正在与计划委员会和各部密切相互交流，以形成第 9 个计划。这一动员和磋商过程是在北京会议之前开始的进程的继续。

## 第二部分

### 第 1 条和第 2 条

79. 《印度宪法》第 14 条确保妇女的平等权利；第 15(1) 条特别禁止基于性别的歧视。宪法第 16 条规定，在有关政府就业或对任何职务的任命的各项上，人人机会平等，并特别禁止除其他以外基于性别的歧视。这些条都可由法院审理并构成我们的法律—宪法结构的基础。同时，《印度宪法》第 15(3) 条规定，通过授权各邦为妇女做出特别规定，采取有利于妇女的纠正歧视措施和积极行动。

80. 宪法的邦政策指导原则还对邦施加各种确保平等和消除歧视的义务。这些指导原则载于《印度宪法》的第四部分，它责成邦特别以确保男女平等获得足够的谋生手段的权利作为政策目标；男女同工同酬；确保男女工人的健康和能力不受伤害以及公民不会迫于经济需要而从事不适合其年龄和能力的职业。而且，规定每个印度公民均有责任废弃损害妇女尊严的习俗。

81. 如前章所述，尽管这些原则严格说来不应由法院审理，但印度的最高法院通过其司法能动性，对这些不受法院审理的规定注入了活力，并向邦发布执行它们的各项指示。最高法院最近在三个重要领域发布了一些指示，提及整个国家需要一个统一的民法典；宪法中承诺实行义务教育但未实现以及保护妇女的财产权利。这对于各少数社团关于婚姻和财产的各种属人法以及对于政府的教育政策都具有重要的影响。这些裁决导致在国内开展关于以除其他外继续审查包括属人法在内的法律的方法，弥合在宪法担保的法律上的平等和消除歧视的承诺与事实状况之间差距的必要性的一个重要辩论。

### 第 3 条

82. 如前所述，消灭基于性别的歧视是印度宪法结构的基本要素之一。事实上，宪法授权邦采取有利于妇女的积极的区别对待措施，以抵消妇女所面临的长期积累的歧视和贫困。而且如前述，宪法的四次基本条款，即关于男女在政治、经济和社会领域的平等权利和机会规定的基本权利，禁止基于宗教、种族、种姓、性别等的歧视，授权邦采取有利于妇女的纠正歧视措施的条款，以及男女在政府就业方面的平等机会的条款，都是可由法院审理的要求，而且可以通过印度的高等法院和最高法院的命令管辖权加以纠正。

83. 平等权利是一项基本权利。然而，针对它的体制力量同样是强有力的，并能控制和形成人们的思想倾向。诸如种姓、阶层、社团、宗教、地方、家庭、职业之类的因素均结合在一起，对男女产

生同样的影响，并使他们把性别不平等作为无需质疑的已知前提来接受。

84. 为法律上平等而斗争也是印度妇女运动主要关切的问题之一。在父母家庭或婚姻家庭中，为了获得教育和技能以及在职业中，法律权利对妇女至关重要。妇女平等运动的第一阶段的中心是其所面临的三大问题：童婚、强迫孀居和财产权利。第二个运动与自由斗争和颁布《印度宪法》后展开的辩论相关。它集中于印度教法法案并强调妇女未得到承认与男人平等。只有通过适当的法律和发展一个执行这些法律的有效机制，才能有效地减少歧视，如果不是消除的话。

85. 邦还颁布了各种法律以实现宪法规定的任务，即一个不存在歧视或不平等的社会，并定期进行修正以跟上不断出现的需求。

86. 实际上，妇女大量参加印度的自由斗争，为自独立伊始便有一些非常进步的立法铺平了道路。在最初年间通过了一些重要的立法以确保妇女的平等权利，特别是印度教妇女的平等权利。这些法律涉及结婚年龄，一夫一妻制，男女平等财产权利，给予妇女收养子女的权利以及已婚男子收养子女必须征得妻子同意 1955 年《印度教婚姻法》；1956 年《印度教继承法》；1956 年《印度教收养和扶养法》)。

87. 前不久，还对印度帕亚人社团的属人法进行了修正，以给予妇女平等权利(1986 年《印度帕亚人婚姻和离婚修正法》，和 1925 年《印度继承法》)。

88. 印度教属人法和基督教属人法均经过大的修正以便给予妇女更大的继承权、收养权和离婚权利。一夫一妻制也被规定为强制性的。然而，一些少数民族和其他社团的属人法仍未改变，其根据的政策是，此种改变的要求必须来自这些社团本身，然后邦才能干预。

89. 为确保这些法律保障措施实际到达妇女，印度政府颁布了 1990 年《全国妇女委员会法》，这是一项议会法，成立法定的全国委员会，以监督为妇女提供的宪法和法律保障措施的运用，有选择地处理侵权的个别案例，并审查法律和规则以确保其不以任何方式歧视妇女。该法规定政府必须将载有委员会的建议的年度报告提交给议会，并附上“已采取行动”的报告以及未就建议(如果有的话)采取行动的理由。

90. 印度正进行若干平行和独立的努力，以使与土地、租赁和财产、工作地点的性骚扰、劳工法等相关的法律对性别问题具有敏感性。

91. 印度的一些邦设立了类似的邦妇女委员会以作为各邦的妇女问题调查官行事。到编写本报告时止，除了全国委员会以外，共有 9 个邦设立了邦委员会。

92. 最近，作为第四次妇女问题世界会议的后续行动，印度政府草拟了赋予妇女权力的全国政策草案。这是一个概述邦对性别歧视问题的法律、体制和方案反应的政策声明。该政策目前还在等待正式定稿和核准。除其他外，该政策声明使对包括属人法在内的法律的审查成为一项政策任务。

93. 1980 年代的几乎每项反对对妇女施加的基于性别的暴力的运动都导致保护妇女的新的立法。每项法规均使惩罚条款更严格，为未决案件规定时限以及对被害人给予补偿。人们力求通过以下方式解决不同形式的暴力问题：立法改革，警察的组织和工作的创新，促使政府官员敏感的措施，传媒宣传运动以及新的体制结构。

94. 1983 年《反强奸法》的修正案是继最高法院在 Mathura 强奸案的判决后针对《印度刑法典》的条款开展持续运动的结果。作为政府在立法问题上的重要反应，该修正案对于妇女运动意义重大，而且把监管强奸的概念确定为法理学的新概念，并将举证责任转给刑事被告，如果性侵犯被证实的话。在《印度证据法》和《刑事诉讼法典》中也有一些重要的修正。

95. 在无组织部门的工人的状况是人们极为关注的问题。尽管印度批准了诸如国际劳工组织的国际公约，并有诸如《最低限度工资法》、《合同工法》以及《同等报酬法》等法律，但由于这些法律的执行情况很差，使妇女无法从法律保障措施受益。

96. 在一次 1994 年全国妇女委员会开展关于“无组织部门中的妇女”的公开调查中，法官认识到需要有克服这些障碍的新机制。例如，以建筑工人为例，法官建议成立一个由政府、雇主和工人代表组成的三方建筑劳工委员会，以确保执行这些法律。

97. 大量妇女未能充分利用根据宪法和其他法律条款提供的利益。存在一些阻止妇女谋求法律补救的威慑因素。律师服务援助的不足，程序上的缺陷和延误，缺少关于法律和诉讼程序的基本知识以及长期拖延的审判，仍然妨碍妇女获得法律补救的机会。

98. 需要确保不论财务能力或性别如何同样获得法律服务，是长期困扰印度政府的问题。法律委员会的一些分析和报告对此说得很清楚。在由一个专家小组承担的全面扫盲运动的评价中，还强调了法律扫盲的重要性。

99. 律师服务援助始于1970年。1979年设立了一个执行律师援助服务的委员会，并在全国的邦和县一级成立了律师服务援助组织。1987年《律师服务管理机构法》为援助有资格享受免费律师服务援助的特殊类群体(包括妇女在内)成立了组织。

100. 1984年的《家庭法院法》旨在加速案件的审理和取消一些繁琐的法律程序。执行快捷和收费不多的司法工作的人民法院工作顺利。然而，律师服务援助方面的经验因邦而异。

101. 印度还有公益诉讼的牢固传统。按照最高法院的解释，“如果对某人或特定的一类人的法律上的侵害或伤害是因侵犯任何宪法或法律权利所造成，或者违反任何宪法或法律规定而强加任何负担，或者法律权威受到威胁，或威胁进行任何此种法律上侵害或伤害或负担，而此人或特定的一类人由于贫穷、残疾或处于不利的社会或经济地位而无法向法院谋求任何救助，公众中的任何成员均可申请法院发出适当的指示、裁定或命令”。其结果是向法院提出新的调查目标，并导致加强政府部门的责任制。

102. 法律扫盲或准法律培训同样具有头等重要意义。在过去几年中，印度政府以及非政府组织大规模地编写和散发关于法律扫盲的材料。一个主要的例子是一套10个小册子组成的题为“我们的法律”的丛书，由妇女和儿童发展局出版，强调了妇女可拥有权利的显著特点。

103. 法律扫盲通过若干战略进行：提高认识方案、培训兼介绍单元课程，文献传播，促进敏感性讲习班以及包括电影、戏剧、歌曲、广告牌的多媒体运动和基于问题的讨论。后续行动方案已纳入这些方案中的一些方案的结构和设计中。因此，它们非常有效。正在大规模做出这些努力。政府正在制定一个全国传播计划，各邦政府正在通过现有的机构制定邦一级传播计划。

104. 人们设想将法律资料纳入为下述各种基层男女公务员的培训课程：村保健工作人员、幼儿园工作者、学校教员、土地记录保管员、警察和森林工作人员以及乡村行政委员会(地方自治单位)成员。而且，学校课本、甚至大学课本将含有法律资料。为了使教材实现实际的目的，显然，必须大大提高文化水平。

105. 准法律培训方案也扩及为妇女工作的非政府组织、基层一级和社区的成员，试点性地包括妇女在内。或许最终能把它作为一个真正以群众为基础的方案来开展，诸如卓有成效的“全面扫盲运动，”该运动使印度许多县完全做到实用识字。通过建立地方网络和利用其他有关的支助机构，还将

向妇女提供组织援助，使她们按照收到的资料采取行动。这将成为全国妇女资料中心的一个重要活动。该中心目前处于建成的最后阶段。

#### 第 4 条

106. 纠正歧视措施或有利于妇女的积极区别对待概念不仅仅是自独立以来印度政治思想的一个基本特点，而且也来源于宪法本身的一个基本上授权性质的条款。宪法的第 15(3)条因而规定，将不把有利于妇女和儿童的特殊措施解释为违反平等的原则。然而，宪法在上述规定之后，又在第 16 条中禁止有关政府就业机会的任何歧视，但处于不利地位类别或阶层的人除外。

107. 邦广泛利用这一纠正歧视措施的概念，努力提高妇女地位。自 80 年代初期的第六个五年计划以来，妇女在各种发展计划中特殊配额构成印度计划中的一大特色。因此，在我们所有重大的消灭贫穷方案中(包括资产捐赠和工资就业的计划在内)，为妇女的保留份额达到 30%至 40%。

108. 最近邦利用宪法的这一授权条款做出一项重大的修正，据此修正，在所有地方管理机构中为妇女保留席位已成为一项宪法任务。根据这些修正，在乡村行政委员会和市政委员会中将为妇女保留所有选举席位的三分之一。而且，这些机构中的主席职位的三分之一也将为妇女保留。通过这些条款就妇女参加决策而言，正在进行一场悄悄的革命。根据新条款的选举，在印度所有的邦均是强制性的。在一些已举行了这种选举的邦，妇女赢得的席位占有所有席位的 40%以上。据一项保守的估计，一旦完成所有选举，仅在农村地区，至少就将有 80 万妇女担任公职。

109. 为了响应来自包括妇女组织、议员和政党各方面的要求，政府提出修正宪法(对宪法提议的第 81 次修正)，规定在国家议会和邦立法机构中为妇女保留 33.33%席位的法案。这个法案被提交给筛选委员会。此后，该委员会最后确定了其建议，目前正待审议。

110. 还有一项政府正在审议的提议，要求实现在政府就业中为妇女保留最低限度的比例。然而，现正在根据宪法第 16 条对此进行审查，该条特别禁止关于政府就业机会上的歧视，但处境不利类别的人除外。

111. 至于保护产妇的纠正歧视措施，邦于 1961 年颁布了《产妇津贴法》，并使之适用于每个企业、农场、矿山或工厂。该法规定在妇女实际缺勤期间，按日平均工资支付产妇津贴。1976 年 4 月对该法进行修正，以涵盖那些不属于 1948 年《雇员邦保险法》范围内的妇女。

112. 最近有项修正该法的建议，鉴于印度人口不断增加，应将此种津贴只限于两个孩子。这一提议由于妇女组织和全国妇女委员会的强烈反对而作罢。

## 第 5 条

113. 尽管立法和司法的主动行动已构成印度消除歧视行为、定型的作用和地位不平等的努力的主干，但这种主动行动从来不会是足够的。在诸如印度这样的古老的社会组织中，单凭法律或司法主动行动是不会实现持久的改革的。社会化过程如此深刻而有坚实基础，乃至无法仅仅通过立法来解决。执法机构和机关往往仍怀有强烈的性别偏见。而且，限制妇女的流动性和获得资源机会的偏见是深深扎根于社会和经济利益集团以及不平等的权力关系之中的。父权制的控制跨越种姓和社团的障碍重新表明和显示自己的权威，对实现我们宪法梦想的性别公正社会、免除剥削形成威胁。因此，有必要改变人们的思想倾向，在所有部门和在压迫和从属的各级，实现社会的重新定向。这种认识本身是由于印度妇女已成为“革命的力量”的事实。她们涌入每个讲坛，冲击每个职务，要求有权发表她们的意见和决定议程。

114. 在印度，家庭的作用至关重要。尽管家庭的力量、尊重老人和牢固的家庭价值观是跨越宗教、文化、语言和种姓的印度社会的永久特色，但家庭也经常是歧视和从属地位的场地。正是在家庭中对女童和妇女的暴力达到令人吃惊的程度。女婴非法堕胎、杀婴、嫁妆暴力和酷刑仍然在很大程度上是隐蔽的；而且，尽管有宪法保障，而且法网恢恢。这些罪行经常未受到惩罚。

115. 印度政府和一些非政府部门采取了一些主动行动，作为改变人们的思想观念和促使男女性别具有敏感性努力的一部分。除了印刷和电子传媒、歌曲、标语及街头剧以外，还发动多媒体宣传运动以激发人们的敏感性。

116. 社区动员的创新战略正在日益被用于教育领域。通过全面扫盲运动，全国扫盲团在提高人们对性别平等的问题的认识方面发挥了重要作用，如妇女发展方案(“Mahila Samakhya”)和其他方案所做的一样。基本的最终目标是使妇女成为社会转变的原动力、创造者和生产者，而不再只是被动的既定习俗的接受者和消费者。

117. 教育领域中的主动行动的另一个方面是努力实现从性别角度对课程、教科书和教材的修改。全国教育研究和培训委员会和全国教育计划和管理研究所正在通过各邦政府和邦委员会协调这些

努力。

118. 国家机构的核心任务之一就是倡导从全部政府机制内部和整个社会改变态度和价值观。印度政府成功利用了北京会议前两年的期间，与数百个非政府组织、各邦政府、议员以及妇女运动一道，就妇女地位和状况的各方面问题发动了全国范围内的动员与磋商进程。在这两年期间，在全国对妇女的观念的改变和对妇女问题和呼声的重视和阐述都是本国历史上从未有过的。就提出与赋予妇女权力相关的问题并确保这些问题处于中心地位而言，到北京之前的预备期在这个国家中发挥了重要的作用。磋商并不新鲜：在70年代和80年代也进行过磋商。新现象是出现了大量的、不仅是中间机构的穷苦妇女的基层组织。这种变化在很大程度上要归功于通过克服贫穷方案加强了投资和此种组织的战略，归功于全面扫盲运动和为响应宪法的第73次和74次修正案(在地方政府机构中为妇女保留1/3的席位)所作的动员。妇女不再作为个人而是作为代表性群体出现，这一群体不同于迄今为其确定特性的家庭-住户、亲属-社团网络。这一进程的另一个特点是农村妇女的意见和关注问题首次在这些磋商中占主要地位。或许集体投资有助于发动削弱男性统治的两个支柱：沉默文化和社会不可见性。然而，最近宗教群体和少数民族群体对文化的特殊观点的原教旨主义的主张对性别已构成新的威胁。反对普遍价值观和宣传文化特殊性的思想信仰(现代主义后等)的传播已经吸引了早些时候支持性别平等的精英，从而加强了这种威胁。

119. 作为其后续行动以及作为将各种关注、动员和讲话转变为政府的思想 and 行动的努力的一部分，最近草拟了赋予妇女权力的国家政策并对其进行广泛的讲座和辩论。现该政策正等待正式批准。该政策将是政府把性别观点纳入规划、发展、资料和管理各个方面以及消除一切不平等和歧视的重要的政策文书。

120. 全国的妇女研究中心和发展研究机构对性别问题进行了研究和阐述；为宣传、运动、集会、讲习班、研讨会、各种会议和磋商提供材料以及帮助查明问题并对其进行公开的辩论。这些都加速了改革的步伐。妇女运动还发挥双重作用：向邦提出要求和请愿和在必要的情况下，配合提供有关数据和资料。

121. 1988年起草的全国妇女前景计划(1988-2000年)是一个国家计划，它把培训(和提高认识)作为改变社会态度的一个重要战略。在过去的一些年中，政府和非政府的各类机构组织了许多培训和提高认识方案。最近结束的“妇女发展培训一揽子方案”便是一个这样的例子。该方案导致全国妇女

资料中心的成立。关于提高性别认识的一些单元教材已经编写和出版。这些包括关于以下问题的培训单元教材：妇女权利、就业和信贷问题、领导和组织、妇女发展公司的管理(在印度的 17 个邦中设立以协调妇女企业家能力的发展和营销)、执法机构、发展规划人员、司法部门的成员以及各种部门的行政人员的提高认识。

122. 根据培训一揽子方案，全国银行管理研究所发起了促进银业家提高认识的一项重大努力。现在，提高对性别问题的敏感性已成为拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里全国行政学院、全国警察学院和一些邦的警察培训学校/学院的培训日程表上的经常项目。目前，通过印度政府人事局正在执行的有一个为期十年的重要性别培训项目，该局与各邦行政培训研究所联网发展在这些机构中的性别培训能力。一旦全国妇女资料中心成立(预计将于本年内成立)，它将成为在性别领域提供培训和促进敏感性、传播、建立网络和提供资料支助的最高级主要国家机构。

123. 印度最高法院通过公共利益诉讼实施的司法主动行动和印度自由媒体偶尔进行的努力也成为实现社会态度转变的重要手段。最近，一些媒体宣传组织已大量在非政府领域中出现，反对对妇女和女童的负面描绘，促进对其的正面描绘，在电子媒体中尤其如此。

124. 在广告事项方面，1986 年议会通过的《禁止有伤风化表现妇女法》禁止通过广告、书籍、小册子等对妇女进行有伤风化的表现。此法规定的犯罪可被处以监禁或罚款。然而问题在于，尽管此法生效近十年而且有各种规定，但其应用则几乎只是名义上的。因此，政府开始对此法详细审查以使这些条款更加严格并堵塞其施行方面的漏洞。

125. 在电影和电视方面，《电影放映法》和电影审查局负责检查淫秽内容。然而，鉴于影视对暴力和明显性行为的描绘日益增多，现在人们日益增长的要求是采取行动制止此种描写。共同的意见是由制片人、导演和电影院经营者起草自律的行为准则。政府组成了一个议会委员会以调查全部问题。目前还在辩论国家媒体政策问题。

## 第 6 条

### 贩卖妇女和卖淫

126. 在印度，主要是想通过颁布立法及其执行来解决卖淫和贩卖妇女问题。在印度，大多数沦为妓女的妇女主要是出于经济原因，有时也有一些是基于习俗和传统。通常，由于个人和家庭经济窘迫，妇女被迫从事卖淫而没有很多的选择。迄今，对于此问题的严重程度尚无科学的估计，但卖淫现象大部分集中于大城市中，其次是在小城镇中的较小集中点。

127. 印度的宪法明确禁止贩卖人口。印度政府根据 1950 年 5 月 9 日在纽约签署的《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的国际公约》于 1956 年颁布了《禁止不道德贩卖妇女和女童法》。该法主管与卖淫相关的罪行的管理、管制与惩罚，直至 1978 年，当时，对该法的执行作了一些微小的修正。然而，1986 年，由于一些为妇女工作的民间组织、宣传团体以及各类人士向政府提出一些建议，进行了修正该法的重大努力。结果是使该法的范围扩大，使惩罚条款更严厉并采取了监管待遇和被害人复原的某些最低限度标准。根据 1986 年施行的修正条款，该法的名称改为 1956 年《（防止）不道德贩卖法》以扩大该法的范围，包括所有人，不论男女，只要是受到出于商业目的的性剥削的人均包括在内。而且，对涉及儿童和未成年人罪行的处罚更严格，其监禁期延长并任命反贩卖警官调查在印度各邦之间有影响的犯罪。此外，该修正案提议对由于搜查从妓院找回的所有人进行体检，而且由于此种搜查离开的妇女和女童只应由女警官讯问，如果找不到女警官，这种讯问至少要有女社会工作者在场。

128. 从基本上来说，印度目前关于这个题目的法律旨在解决卖淫和贩卖问题，而不废除卖淫这种行为本身。根据该法，“卖淫”被界定为出于商业目的对人的性剥削或性虐待，而“妓女”也作相应的解释。该法中提及三类人，即未满 16 岁的“儿童”；年满 16 岁但不足 18 岁的“未成年人”，以及年满 18 岁的“成年人”。根据该法，经营妓院或允许房屋用作妓院要受惩罚，依靠卖淫业的收入为生也是如此。为卖淫拉皮条、劝诱或拐卖人也要受到最低限度为三年的严格监禁和罚金的惩罚。如果这种犯罪是违背任何人的意愿而犯下或涉及儿童，监禁期可延长至 14 年甚至终身监禁但不得少于 7 年。该法规定，如果拘留任何其他人员（经其同意或未经其同意），则惩罚不得少于 7 年。就儿童而言，1986 年实施一条重要规定声称，如果某人被发现在妓院中与一个儿童在一起，则可推定该儿童是被拘押在从事卖淫的场所，而且将受到上述惩罚。反驳此种推定的责任在于罪犯。而且，如果此种儿童被发现受到性虐待，该法则推定，此种儿童是受到以卖淫为目的的利用或剥削。

129. 《（防止）不道德贩卖法》还禁止在公共场所卖淫以及以卖淫为目的的进行勾引或拉客，1986年的修正案还有一项条款，规定惩处对任何其他人进行监管、照管或照料或处于对其有权力地位而为卖淫进行教唆、帮助或造成诱奸的人判处7年至10年的监禁。从法律来说，邦负有责任提供可关押根据本法被判有罪的女犯的监管机构。一些条款还规定，允许警官根据本法对任何房屋进行搜查而无需搜查证以及授权警察营救在从事卖淫的场所发现的救人。

130. 就司法结构而言，中央或邦政府被授权咨询高等法院的意见和设立特别法院以加快审判本法规定的罪行。还向特别法院和其他法院的院长提供一些自由裁量权以便按简易程序审理案件。最后，该法规定任命特定地区的特别警官以处理本法规定的该地区的罪行。为了协助特别警官，各邦政府被授权设立由该地区的不超过5个主要的社会工作者(包括妇女)组成的非正式咨询机构，向其提供执行本法的建议。而且，授权中央政府任命反贩卖警官以处理人口的贩卖和卖淫在邦之间的影响。

131. 在认识到印度的某些地区可能成为从事此种行业的妇女的潜在来源地的情况下，印度政府感到开发这种起源地区对于解决妇女的性剥削问题至关重要。如上文提到的中央社会福利局的调查报告所指出的那样，经济困境和没有选择机会是青年妇女开始和继续沦入卖淫业的主要原因，童妓、未成年人和成年人妓女的情况均如此。特别是在这些妓女来自的家庭中，在多数情况下贫穷和不稳定的家庭收入，无法获得可营销的技能和生产资源，使她们处于贫困线以下。因此，此种家庭特别易受这种剥削。因此，政府认为，需要做出重大努力查明和开发此种易受伤害的起源地区。根据上述调查中查明的县，需要制定长期的起源地区发展计划。在国内已有两个此种地区开始这样做。来自西孟加拉邦的穆尔希达巴德县的妓女占加尔各答的妓女的23%。印度政府按照支助培训和就业方案，在该县为一批村庄批准了一个丝纱生产部门中的培训兼创收项目，而过去这些村庄中的大量青年妇女流入或被卖到卖淫业中。这个项目正在由一个名叫发展对话的非政府组织执行。根据此项目，已对10个村庄的1230名妇女进行培训，以生产有重大增值部分的高质量的高质量的纱。这些妇女被编成小组，她们正在独立地进入市场以及管理自己的全部经济活动。由于每天收入的增加以及每月的工作天数的增加，从而导致家庭经济状况的明显好转。有迹象表明，这种做法有助于阻止这个地区的青年妇女流入出卖肉体的行业，同时提高了生活质量。

132. 同样，根据同一个计划，在卡纳塔克的一个邦级企业正在培训属于卡纳塔克邦低收入社会落后社区的4500名妇女学习手工编织。在这4500名妇女中，约有1/4是那些按照习惯通过基于寺庙的祭献活动而受到性剥削的人。预计该项目将把重点放在此种妇女的子女身上，并力求从经济上加强

此种家庭，以实现加强其对此种制度化剥削的反抗力的目标。

133. 印度政府认为，也可将上述做法广泛扩大至其他起源地区，而且在今后几年中，可执行基于现行发展计划的一个综合、全面的起源地区发展方案。

134. 尽管有关于儿童卖淫问题严重程度的各种不同报道，中央社会福利局的调查报告表明，童妓约占印度妓女人口总数的 15%。为了解决这个问题，印度政府 1994 年 3 月成立了童妓问题中央咨询委员会。该委员会于 1994 年 5 月提交了它的最后报告。该报告提出关于执法，从红灯区清除童妓，为恢复社会生活进行咨询和职业培训的建议，并提议为执行该报告的建议设立有效的行政管理机构。它还建议将起草一个计划，以对特别警官以及在其执行公务中将处理童妓问题的监管人员进行适当的介绍情况和增强敏感性培训。

135. 中央咨询委员会的报告吁请各邦政府和中央机构执行这些建议。预计在今后几年中，将会对童妓问题采取一些积极的行动。

136. 有一些研究报告表明，现行法律倾向于惩罚实际上是受害者的妓女，而不是那些剥削者。人们认为，需要使法律更多地针对犯罪者，并帮助色情职业者恢复和获得福利。由于这个研讨会，印度政府请班加罗尔的印度大学的国家法学院对法律进行一次彻底的研究和审查，并提出必要的法律改革的建议，该法学院的最后报告已经收到，正由政府与全国妇女委员会磋商审查。

## 第 7 条

137. 自从独立伊始，印度妇女就被给予与男子平等的权利，其中包括投票权(成年人普选权)和担任公职权。这种激进措施是妇女大规模参加圣雄甘地英明领导下印度的自由运动的合乎逻辑的延伸。自由运动的非暴力性质还使各界妇女能够大量加入。在独立后的期间，妇女继续就所有问题发表意见。宪法第 326 条保障妇女政治上的平等。选举在成年人普选权的基础上进行。第 325 条禁止基于性别从选民名册中排除某人。

138. 妇女通过参加政治生活而使其环境发生变化。例如，在印度的南方、北方和东北地区，均有反对酗酒、贩卖毒品、赌博和偷窃的集体运动。在北方的保护森林财富的保护森林运动在很大程度上也是妇女的运动。在安得拉邦的全面扫盲运动旗帜下的许多妇女运动导致全邦的禁止运动。在印度的一个北方邦哈里亚纳也发生了这种运动。

139. 尽管妇女在各种运动中居于前列,但在有组织的决策和机构中并未强烈地感到她们的存在。然而,妇女参加了政治过程—作为投票人、作为竞选的候选人,参加了邦议会和国家议会的审议。她们在各级担任职务。在个人方面,印度政治界一贯认可并高度尊重达到有权力和影响的职务的妇女,如总理、首席部长、邦长、大使等。然而,这无助于克服影响绝大多数的制度化的从属地位。这种现象是全球性的。尽管妇女作为投票人和候选人的数目剧增,但她们在选出机构中的数目停滞不前,这主要是因为各政党拒不赞助妇女候选人。1957年,妇女候选人有60%当选。1990年,席位和候选人人数增加很多,但只有11%当选。

140. 第73次和74次宪法修正案规定不但在所有地方政府各级的所有席位中,为妇女保留1/3的席位;而且在此种机构的所有主席职务中为妇女保留1/3的职务。这引发了一个为增加妇女参加决策采取纠正措施的强有力的战略,而以地方管理的最底层作为重点。全国各地对此战略的反应令人鼓舞,在一些邦中反应特别显著,当选的妇女人数大大超过配额。在全国有100多万妇女担任公职。现在的挑战是,把这种大的数量转化为由实际授予权力和责任支持的有效的参加,以便决策在妇女可进入的各级做出。这是妇女运动长期要求实现的目标。最近起草的正待最后批准的赋予妇女权力的国家政策也坚决强调,要求继续采取纠正歧视措施,以增加妇女在各级决策中的必要足够数量。包括议员、政党、非政府组织以及积极分子在内的人口中各部分还提出这样的要求:在邦立法机构和国家议会中为妇女保留席位。为响应此要求,目前力求在议会和邦立法机构中为妇女保留三分之一席位的一个法案(第81次宪法修正案)正待在议会中审议。

## 第8条

141. 宪法规定,印度政府须向男女提供在国际上代表其利益的平等机会。就在50年代,印度任命了妇女大使(在50年代),外交部部长以及印度出席各种国际会议的代表团团团长。印度外交官员中的女官员一结婚就必须离职的这一歧视性条件也被最高法院判定为违宪而废除。简言之,目前,在印度外交官员中有63个以上的妇女,她们在印度驻外使团和在外交部担任重要职务。

印度外交官员中

女官员名单

序号	姓名	职衔	现驻地
1.	Arundhati Ghosh	大使常驻代表	日内瓦(印度常驻代表团)
2.	Kamlesh Kumar	大使	芬兰
3.	Chokila Iyer	大使	墨西哥
4.	Savitri Kunadi	辅助秘书(联合国)	总部
5.	Madhu Bhaduri	大使	明斯克
6.	Shyamala B. Cowsik	副团长	华盛顿
7.	Leela K. Ponappa	联合秘书	总部
8.	S.U. Tripathi	大使	华沙
9.	Veena Sikri	总领事	香港
10.	Navrekha Sharma	联合秘书(技术合作)	总部
11.	Suryakanthi Tripathi	公使	华盛顿
12.	Nirupama Rao	大使	利马
13.	Meera Shankar	联合秘书	司长(印度文化关系委员会)
14.	Lakshmi Murdeshwar Puri	联合秘书	总部
15.	Nilima Mirtra	联合秘书	总部
16.	Sarita Bali	司长	总部
17.	Lavanya Prasad	公使	马德里
18.	Neelam D. Sabharwal	公使	北京
19.	Parbati Sen Vyas	公使	达卡
20.	Neelam Deo	大使	哥本哈根
21.	Vijaya Latha Reddy	副团长	维也纳
22.	Kanwal Commar	公使	萨格勒布
23.	Sujatha Singh	联合秘书	总部

序号	姓名	职衔	现驻地
24.	Susmita G. Thomas	联合秘书	总部
25.	Primrose Sharma	公使	伦敦
26.	Homai Saha	司长	总部
27.	N. Chitra Mohan	司长	总部
28.	Deepa Gopalan Wadhwa	总领事	圣但尼
29.	Jordana D. Pavel	副高级专员	哈拉雷
30.	Sujata Mehta	主任	总部（调至总理办公厅）
31.	Smita Purushottam	参赞	路易港
32.	Nengcha L. Mukhopadhyay	领事	纽约
33.	Banarsi Bose Harrison	参赞	布达佩斯
34.	Manimekalai Murugesan	参赞	埃及
35.	Preeti Saran	司长	总部
36.	Hemalata C. Bhagirath	参赞	伦敦
37.	Ruchi Ghanshyam	参赞	布鲁塞尔
38.	Radhika L. Lokesh	参赞	华盛顿
39.	Shamma Jain	一秘	安卡拉
40.	Anita Nayar	一秘	特拉维夫
41.	Reena Poovaiah Pandey	副秘书长	总部
42.	Mukta Dutta Tomar	副秘书长	总部
43.	Nandhini Iyer Krishna	一秘	纽约
44.	Monika Mohta	一秘	加德满都
45.	Kheya Bhattacharya	副秘书长	总部（调印度文化关系委员会司长）
46.	Vijay Thakur Singh	副秘书长	总部
47.	Narinder Chauhan	一秘	泰国
48.	Riva Ganguly Das	一秘	巴拿马
49.	Aruna Santwan Fontana	一秘	布拉迪斯拉发

序号	姓名	职衔	现驻地
50.	Gaitri Issar Kumar	一秘	加德满都
51.	M. Subashini	一秘	海牙
52.	Ruchira Patni	一秘	路易港
53.	Sangeeta B. Mann	一秘	索菲亚
54.	Renu Pall	助理秘书	总部
55.	Suchitra Durai	一秘	布宜诺斯艾利斯
56.	Reenat Sandhu	一秘	华盛顿
57.	Nagma Mohammed Mallick	助理秘书	总部
58.	Neena (Dr.)	二秘	巴黎（印度常驻教科文组织代表团）
59.	Manika Jain Sharma	三秘	里斯本
60.	Neeta Varma	三秘	东京
61.	Vani Sarraju Rao	三秘	墨西哥城
62.	Subhadarshini Tripathi	三秘	特拉维夫
63.	Supriya Rangathan	三秘	安卡拉
64.	Vijay S. Kulkarni	在培训	总部
65.	Abhilasha Tamta	在培训	总部

142. 人们会注意到印度驻日内瓦常驻代表团团长是位妇女。直到最近，一位妇女担任印度常驻教科文组织代表团团长。通常，对国际组织派出的人员是根据工作需要及人员的适合性，而不是根据性别考虑。然而，印席政府努力支持妇女参加各级国际组织的工作。以下是目前在国际组织中工作的妇女代表名单：

#### 委派至国际组织的女官员名单

序号	姓名	现驻地
1.	Nina Sibal (联合秘书)	纽约教科文组织代表
2.	Mitra Vasisht (联合秘书)	对外关系官员，人口基金
3.	B. Mukherjee (司长)	助理秘书长特别助理

## 第 9 条

143. 在印度，1955 年的《国籍法》规定获得和终止印度国籍。根据此法，妇女拥有与男子平等的获得、改变或保留其国籍的权利。嫁给外国人的印度妇女仍可保留其印度国籍，即使她可能凭借其婚姻（即通过其丈夫国家的法律的实施而未经她本人的任何自愿行为）获得她丈夫国家的国籍。嫁给外国人的印度妇女仍保留其印度国籍，直至她放弃印度国籍或自愿获得其丈夫国家的国籍。

144. 关于子女国籍的问题，过去《印度国籍法》规定，如果子女在印度国外出生，则只有在其出生时，其父是印度公民的情况下，才将其视为印度国民。此条款违反嫁给外国人和生活在印度国外的印度妇女的利益并规定只按父亲方面的血统取得国籍的权利。

145. 根据印度国批准本公约所承担的义务，已于 1992 年废止了《国籍法》，以纠正这一不正常现象。根据经修正的条款，出生在印度国内外的子女，在其出生时，其父或其母是印度公民，即可获得印度国籍。

## 第 10 条

146. 由于认识到教育是人力资源开发和扩大人在生活中的选择权的最重要的手段，印度宪法的制定者将对直至 14 岁的儿童的免费和义务教育列为邦政策的指导原则，并向邦施加一种道义和宪法的义务。最高法院在最近的判决中规定，由于宪法规定的期间已满，因此，现在，这具有基本权利的效力。

147. 印度政府已宣布它打算使教育成为人的基本权利。印度宪法和《世界人权宣言》均庄严载入这一权利。促进教育和扫盲是成功进行社会和经济发展的关键。教育必须成为解放受压迫部分和实现我国巨大的人力资源的全部潜能的柱石。教育扩大了人们过上令人满意的生活的选择机会。教育拓宽了视野并培养价值观。教育和扫盲是最广泛意义上的社会公正和人类安全的基本手段。基础教育是社会变革的最有效的促进剂。

148. 性别剥夺、否定和歧视的根源在于获得教育的机会不平等以及在成就方面的性别差距。

149. 1992 年修订的《全国家教育政策》（1986 年）和《行动纲领》（1992 年）体现了对普及小学教育、全面扫盲和结束性别差异的无保留的重视。《全国教育政策》的一个基本任务是进行妇女

平等教育。这不仅仅是结束教育程度方面的差距：它力求改变的是教育的过程和内容本身，以便改变人们和社会的思想倾向。正是这一认识强调构成印度《全国教育政策》核心的赋予权力战略。它首次传达了这样的信息：随着妇女获得各种教育的机会的不断增加，教育系统及其所有机构必须通过改变社会对性别理解，承担起真正赋予妇女权力的重大责任。然而，承诺与期望之间的差距仍很大，而且性别悬殊的基本现实以任何标准衡量都不容乐观，尽管特别是在第八个计划期间，有许多主动行动和积极的发展。

#### **问题：程度和原因因素**

印度是世界上妇女文盲最多的国家。在印度农村，每 100 名各进入一年级的女生，只有 1 名进入 12 年级。城市地区的情况稍好一些，有 14 名女生进入 12 年级。在 100 名进入 1 年级的女生中，进入 5 年级的不足 40 名，缩减率达 60%。

150. 向妇女和少女提供的教育系统的不足可从以下四个不同的方面看出供应、获得的机会、需求和参加。由于决定和选择是在家庭、市场和政府各级做出，因此，进行分析必须涉及所有各级。最后，必须在少女和妇女的家庭和社会作用和责任的多方面的背景下，看待少女和妇女的需要、问题和前景。

151. 在供应方面，住家附近没有学校往往是女童入学和继续求学的障碍。与此种实际的接近密切相关的是学校教育的质量问题。同样，没有不同于男女合校的女子学校也是一个重要的因素。女童往往不上学，特别是不上中学，除非学校有分开的厕所和为女生保持一定程度的隐私，当她们升入小学高年级时，尤其如此。

152. 有时，学校有女教师可使情况改变。在对喀拉拉和比哈尔/北方邦的女教师的百分比进行比较时，便突出了这一因素的作用。农村地区较差的道路和交通基础设施和有限的教师培训机构妨碍农村妇女接受教师培训。反过来，这些因素又妨碍城市妇女接受乡村地区的教学工作。这是一个恶性循环。

153. 关于需求方面，提到教育问题，费用是个重要因素。即使在教育是免费的情况下，直接的和机会成本也是非常实际的。课本费、校服费、午饭费等均是贫穷家庭的重大费用。机会成本的产生是因为女童无法作家务和挣工资的损失往往是贫苦家庭送其女儿上学的重要费用。就直接成本和机会

成本而言，文化规范增加了女童上学的费用。

154. 而且，在上学的费用看来是既实际又直接的同时，上学时好处却往往是遥不可见的。而且，在短期内，性别分工会掩盖女童受教育的好处。通常按社会规范女子嫁到男方家居住，往往是在另一个村居住，这就更加破坏了送女儿上学的可见到的经济利益。女儿是“别人的财富”，至多只可使别人家受益的观念，减少了送女儿上学的刺激因素。另一方面，由于缺少教育和学校培训，劳动力市场也在工资和工作等级方面歧视妇女。结果，市场信息进一步加强了所认定的女童受教育无用论，恶性循环继续下去。嫁妆的习俗进一步加重了这种情况。女子受教育越多，新郎的教育水平就需要更高，从而增加了嫁妆的价格。

155. 正如 Amartya Sen 和 Jean Dreze 教授在其名为“经济发展和社会机会”一书中指出的那样，尽管对男子教育来说，家庭/父母的动力并不是个问题，极穷的家庭除外，对于那些家庭，工资劳动力的损失可以是个直接和眼前的不利条件；但对女子教育来说，情况往往不是这样。父母的冷淡、社会—文化规范、直接和间接费用、市场不能记录和反映女童教育的实际成本与利得、治安状况、教育基础设施不足和不适当以及妇女在教育系统的参加程度低（女教师人数不够），以上因素综合起来使女子教育落后于男子教育。因此，需要采取解决所有这些问题的公共行动。

#### 现况和战略：

根据基层一级的现实，1993 年概述的印度人人受教育的目标由以下部分组成：

- （一） 为贫穷和处境不利的群体扩大早期幼儿护理和发展活动。
- （二） 大大减少文盲。
- （三） 普及小学教育。
- （四） 提供维持教育和提高教育的机会。
- （五） 建立必要的、将赋予妇女权力的结构、程序和机构和使教育成为妇女平等的手段。
- （六） 改进教育的内容和过程，使其更好地与环境相联系。

(七) 把教育作为赋予妇女权力的一种手段。

#### 早期儿童教育:

印度早期儿童教育的主要手段是儿童发展综合性服务方案。在第八个计划期间, 该方案取得显著发展。该方案开始时有 3009 个项目覆盖 1390 万儿童, 其中 860 万儿童是 1995—1996 年期间的 3—6 岁的学龄前儿童。在本年度该方案得到普及, 因此在印度该方案的 5614 个项目累积将覆盖 4370 万儿童, 预计其中 2910 万儿童属于 3—6 岁年龄组。这可能占印度学龄前总人口的 35%至 40%, 以及贫穷和处境不利的学龄前儿童的全部目标群体。该方案的数次评价表明, 经过幼儿园上学的儿童比那些直接进入小学的儿童有更多留下继续学习的机会。该方案的性别分类监测显示, 目前覆盖的 1050 万学龄前儿童中, 有 49%是女童。

#### 识字率

1981 年妇女识字率是 24. 3%, 而男子是 46. 39%, 在 1991 年, 妇女识字率升至 39. 29%, 男子是 64. 13%。1981 年, 只有 4 个邦/中央直辖区的妇女识字率超过 50%。1991 年, 有 14 个邦/中央直辖区属于这一类。中央和邦的主动行动的影响体现在十年间的识字率增长上: 男子增长率正常为 7. 76%, 妇女增长迅速, 为 9. 54%。然而, 区域间存在很大差异, 从喀拉拉邦的妇女识字几乎普及 (86. 17%) 至拉贾斯坦邦的只有 20. 44%。同样, 农村与城市的差距也很大。同时, 1991 年, 农村地区的识字率只有 44. 7%, 而城市地区则为 73. 1%。农村地区的妇女识字率仍很低 (30. 6%), 不足城市地区妇女识字率的一半。

156. 全面扫盲运动把重点放在妇女这是战略的一部分也是原则的一部分。在运动覆盖的 356 个县中, 大多数县的妇女约占方案吸收的成人的 62%以上。在一个县中的学员总数中一般有三分之二是妇女。至 1995 年 1 月, 招收的 7400 万总学员中, 有 4400 万是妇女。扫盲后运动已扩至 134 个县。迄今, 有 4600 万人不再是文盲。妇女扫盲积极分子的热情把许多地区的扫盲运动实际上变成妇女运动。

#### 小学教育:

根据第 6 次教育调查, 1993 年进入初小(一至五年级)的儿童总数是 9774 万人, 其中女童占 43. 1%, 男童占 56. 9%。就百分比而言, 这表明自第 5 次教育调查以来的增长极小, 当时女童占 40. 81%, 男童占 59. 19%。男女学童在一至五年级的总入学率分别是 106. 20%和 85. 02%。同第五次教育调查中分别为 106. 42%和 79. 89%相比只有很小的提高。

157. 保留升学对女童而言是另一项严重的损失。例如，升入五年级的女生只占一年级入学女生的 52.04%。在诸如拉贾斯坦之类的邦中，这个数字只是 26.55%，这就是说一年级入学的女生中有 3/4 在达到五年级前辍学。1993—1994 年期间平均而言，在小学一年级入学的女童在初小结业以前辍学者达三分之一略强（39%）；在高小结业之前辍学者达半数以上，即 57%；余下的 43%达到中学阶段，另外 10%在结束学业前辍学。因此，只有约 32%的在小学一年级入学的女童达到中学结业。

158. 直至 1993 年，印度有 57.5 万所学校，表明自 1983 年以来增加了 8.78%。即使根据第 5 次教育调查，94.5%的农村人口步行 1 公里范围内即有学校。教育总费用占国内生产总值的比例从 1950—1951 年的 1.2%增至 3.5%，并预定于第九个计划来达到 6%。用于初等教育的政府开支从 1950—1951 年占国内生产总值的 0.46%增至 1989—1990 年的 1.7%。如前所述，初等教育在政府关于教育开支总额中约占 45%至 46%。

159. 在许多邦中，女童的免费教育已成为增加参加率的努力的一部分（德里、昌迪加尔、曼尼普尔、梅加拉亚、旁遮普、拉贾斯坦、北方邦、阿萨姆、比哈尔、喜马偕尔邦、卡纳塔克、拉克沙群岛、米佐拉姆、泰米尔纳德）。在安达曼和尼科巴群岛、阿伦纳恰尔邦、达德拉和纳加尔阿维利、达曼—第 1 岛、果阿、古吉拉特、查谟和克什米尔、喀拉拉、中央邦、本地治理、锡金、特里普拉和西孟加拉各邦的政府学校提供直至十二年级的免费教育。

160. 人们发现，女教师的存在历来与女童入学和继续升学有密切的联系。诸如泰米尔纳德、卡纳塔克和马哈拉施特拉之类的邦在这方面有特殊政策。按照“黑板行动”计划的规定，今后招聘的教师中，至少应有 50%的女教师，而且每个学校至少有一名女教师。作为该计划的组成部分任命的 12.7 万教师中，49%或 59690 名已是女教师。根据第 6 次全印度教育调查，在小学中，女教师占有所有教师的 31.41%，而 1986 年（第 5 次全印度教育调查时）为 28.20%。换言之，在 1986 年和 1993 年期间，小学一级的女教师只增加了 3.21%。在农村的对应数字为 23.45%（1993 年）和 20.94%（1986 年）。

161. 建立更多的高小是计划的一个优先事项。在 1986—1993 年间，印度高小学校增长了 15.75%。农村增长了 13.07%，城市地区增长了 27.45%。

162. 为了满足无法上正规学校的女童的需要，已发展了非正规教育系统。非正规教育专为女童所设中心得到中央政府 90%的援助。作为对女童的特别鼓励，女童中心数目与男女中心合校的数目之比率从 25:75 增至 40:60。目前，在 27 万个中心中，有 10 万个专门的女童中心。至 1994 年 3 月，在

非正规教育系统中心的总入学人数为 640 万人。

163. 1995 年 8 月 15 日发起了小学教育营养支助方案(午餐)以促进初等教育的普及。预计到 1997-1998 年, 该方案将被扩展到印度的所有小学中。

#### 正在进行的方案：一项审查

164. 重大的战略是发动一些创新的特殊方案, 这些方案包括对印度一些教育最落后的邦进行需求和供应两方面的干预。其中最主要的干预如下:

- “妇女发展方案”(在 4 个邦: 北方邦、卡纳塔克、古吉拉特和安得拉邦)。这个方案的目标不是提供服务, 而是实现妇女对自身观念的改变和社会对于妇女的传统作用观念的改变, 以力求“创造一个妇女可以求得知识和信息的环境, 以做出有知识的选择并创造一个妇女可以自己的步伐和节奏学习的环境”。
- 小学教育权力下放规划(在 7 个邦: 阿萨姆、哈里亚纳、马哈拉施特拉、卡纳塔克、泰米尔纳德、喀拉拉和中央邦)致力于实施对普及小学教育有特别性别重点的权力下放的战略规划。
- “Lok Jumbish”—是在教育落后的拉贾斯坦邦普及小学教育的方案, 它的基本特点是强调: 性别中心性、改善教师地位、权力下放、强调进程、共同意见的建设和合作伙伴关系、参与性规划和评价、坚持质量和使命模式。
- 在拉贾斯坦的“Shiksha Karmi”项目—旨在复兴和发展小学教育, 特别是在邦的边远和落后的村庄。由于缺少愿意担任教师的人被确定为重要的问题领域, 该项目旨在以一个由当地受过教育居民组成的被称之为“Shiksha Karmis”的小组取代单教师学校中的教师, 该小组中至少有 10%必须是妇女。
- 北方邦基本教育项目(北方邦的 10 个县)—致力于实施对不同年龄组学生提供集中服务的复合学校的概念。
- 安得拉邦小学教育项目—实行通过加强教师培训和通过学校建设活动进行干预的两面战

略。

- 比哈尔教育项目—妇女发展方案—构想把教育作为妇女平等和赋予妇女权力决定性干预。在力求改进教育内容和过程，建立培训教师 and 社区的制度，制定与各政党、积极分子、民间机构及教师等的广泛的伙伴关系，使乡村学校和非正规教育系统向人民负责的同时，它利用妇女发展方案进程使妇女能集中起来获得知识和信息、询问问题以及采取基于问题的集体行动。
- 远程教育—全国开放学校制定了旨在向以下人员提供供选择就学办法的创新项目：
- 达到实用识字程度的新的有读写能力的人。
- 具有基本识字技能的早期学校辍学者。
- 已掌握了识字技能从非正规教育系统辍学的人。
- 参加了非正规教育方案以及其识字技能略有改善的学习者。

#### 中学教育：

女童接受中学教育的情况极差。根据教育局的临时统计数字，1993—1994 年间，中学(九年级至十年级)每 100 名男生入学时，只有 55 名女生入学。同样，按一年级招收学生的百分比计算，中学女生的辍学率为 74.5%，而男生是 68.41%。根据第 6 次全印度教育调查，中学女生的入学率增长了 50%，而男生的增长率为 21%。就入学百分比而言，这些数字仍然很小。1993 年的增长率为 36.15%，农村与城市分开计算，农村地区为 32%，而城市地区为 42%。

165. 在高中阶段，女生的入学率从 1986 年至 1993 年增加 53.97%。就十一年级和十二年级的入学总数的百分比而言，1993 年，女生占 34.69%。农村地区的相应数字为 28.85%，城市地区为 37.78%。

166. 在供应方面，第 6 次教育调查显示与 1986 年相比，中学数目增加 25%，高中数目增加 52%。在相应期间，小学数增长 8.78%，高小数增加 15.75%。就拥有学校的居住区而言，有小学的增长 6.10%；有高小的增长 13.00%；有中学的增长 22.13%；有高中的增长 33.72%。

167. 目前对中学教育领域中的干预活动可列举如下：

- 在许多邦中实行免费中学教育。
- 在 Navodaya Vidyalayas 和 Kendriya Vidyalayas(中央政府设立的特殊学校)向升入十二年级的女生提供免费教育。在 Navodaya Vidyalayas 和高级研究中心，学生中的三分之一必须是女生。
- 中央社会福利局为具有小学、中学、录取入学和中等水平的妇女/少女开设各种浓缩课程，以适应辍学者的需要，而且安排由诸如邦教育局或委员会之类的相关机构为合格的候选人颁发证书。
- 对易受伤害的人口群体，即贱民种姓和贱名部落少女提供特殊方案。这些方案由福利部供资，并由邦政府执行，以对这些群体的少女提供奖学金、学生宿舍设施、免费校服及课本。
- 订有支持培训科学和数学教师培训的计划。
- 一个新的主动行动是实施援助民间组织的一个计划，以加强中学和高中的女生的食宿/宿舍设施。在第八个计划期间，将有 3580 个女生受益于这个主动行动。

### 高等教育、技术培训和职业培训

过去 40 年的努力使进入大学的女生人数大增。1950—1951 年，上大学的女生为 4 万人。现在这一人数已增加 51 倍。1995—1996 年，全国有 206.5 万妇女进入各种大学和理工专科学校。

168. 妇女参加技术和专业高等教育方案的人数也有显著增加。从 1950—1951 年的 6000 名妇女增至 1986—1987 年的 14.1 万人，增加 23 倍。在印度的 5 所工学院和在其他与工程和技术相关的院校中，1951 年有 40 个女生，或者说占学生总数的 0.34%；现已增至学生总数的 13.1%或有 7.83 万女生。

169. 在高中一年级有职业教育的规定。在初中阶段实行了职业前教育计划，这样便可在九年级和十年级本身介绍简单的可出售的技能，以便预先做出更高年级的选择。然而，迄今，在十一和十二年级职业课程中，女生只占入学者的 22%。

170. 对于完成十年级而后辍学的女生，正在设计强调企业家精神的职业培训方案。这是中央赞助的计划，自觉致力于向妇女介绍新的和不断出现的技术。

171. 中央社会福利局是与为妇女工作的非政府组织联网的组织，根据该局实施的一个职业培训计划，妇女受到各行业的职业培训，并导致获得各邦的技术教育局的证书。在第八个计划的前三年间，10 万名妇女获得此计划下颁发的证书，导致在正规部门的引人注目的就业能力。

172. 此外，有一些培训计划与创造就业机会有关，诸如，农村青年自营职业培训(40%为妇女保留)、挪威发合机构和支助培训和就业方案(妇女和儿童发展局)、尼赫鲁职业计划、银行电子数据处理方案、印度小型工业发展银行等。以上计划或是专门针对妇女或对妇女有分列的目标和保留额。

173. 劳工部通过以下部门开展一些职业培训方案：

- 妇女职业培训学校：1 所全国职业培训学院和 10 所可容纳 1496 名妇女的区域职业培训学院。
- 邦政府得到关于妇女的印度技术院校和在一般印度技术院校中的妇女分部的援助。目前有 189 个妇女印度技术院校和在一般印度技术院校中的 211 个妇女分部，经认可的容纳妇女的能力为 32609 个位子。按照世界银行援助的方案，将设立 100 个新的妇女印度技术院校或在一般印度技术院校中的妇女分部，并在其中的 64 个院校将引进新行业。
- 1986—1987 年间发起了对残疾妇女的职业康复中心计划，以通过职业培训向残疾妇女提供康复服务。印度有 17 个职业康复中心。

174. 教育局支助各邦政府开设的理工专科学校。在印度的 450 所理工专科学校中，有 45 个是专门指定为妇女开设的。

175. 然而，就覆盖面而言，政府通过理工专科学校、印度技术院校、区域职业培训学院及高中阶段的职业培训所做的一切努力，仍严重不够。还需要做大量的工作。就职业培训后的后续行动和咨询而言，也还要做许多工作。

## 非歧视性教育和培训材料

课程修订、培训材料修订和提高教师的敏感性是 1986 年国家教育政策中确定的三个优先领域。全

国教育研究和培训委员会是对此负责的主要机构；负责该项工作的还有全国教育计划和管理研究所。在小学教育权力下放规划中，这些是对该方案的主要投入。全国妇女政策草案也提议将此作为中央和邦机构的一个普遍任务。全国教育研究和培训委员会制定的最低限度学习标准正在由各邦进一步发展和实施，性别问题正在进入实际的处理过程之中。

176. 大学赠款委员会向在开设妇女学习中心的 22 所大学提供援助。这些中心的任务是作为促进资料中心帮助这些大学形成其课程、研究议程和社区发展活动。该委员会最近同意支助由印度的妇女研究(按定义是多学科的)学者制定的针对不同学科教师的概念/方法论特别进修和情况介绍方案。妇女和儿童发展局也为此向德里的一些大学提供援助。该委员会还放宽了对妇女的年龄限制以增加其参加院校方案的机会，因为许多妇女在结婚和生产后希望从事职业。根据国家教育政策规定的任务，英迪拉·甘地开放大学(该大学是远程教育的最高学府)制定了关于赋予妇女权力的多方面、多目标和多媒体方案。学生的目标群体包括政府的基层公务员以及非政府组织和具有各种正规教育水平的人员。

## 第 11 条

### 就业机会的平等

177. 印度的宪法就有关邦以下的任何职务的就业和任命的事项向所有公民给予平等机会。它明令禁止有关任何此种就业或职务的除其他外基于性别的歧视。宪法第 39 条责成邦推行使男女公民平等获得足够的谋生手段的权利。

178. 印度宪法规定的工作权利，不是可在法院强制执行的基本权利。鉴于发展中国家的种种经济限制因素，宪法责成邦应在其经济能力和发展的范围内，做出确保工作权利的有效规定。为了实现宪法的这一指令，印度政府一再实行各种加强妇女就业机会的方案。

179. 《同等报酬法》禁止在征聘时或在征聘后的服务条件方面对妇女歧视。宪法的第 16 条指示邦特别关注促进人民中较弱部分的教育和经济利益。根据这些指令，各种劳动法中的特别条款规定对工厂、矿山、农场、商店和商业机构中的女工提供保护和福利。

180. 从法律上来说，就专业和就业选择来说对妇女没有限制，但按照依据相关的国际劳工组织公约对某些危险的就业形式做出的限制除外。然而，在实践中，可以看到妇女仍然集中于在传统上被视为妇女独占领域的职业。有时，由于某些传统的陈规，在某些领域对妇女就业实行了事实上的限制。

在一些案件中，印度的一些法院指出，鉴于当代的知识和经验，根据传统的男女分工作用而歧视妇女是不合适的。法院判定，要实现男女间的真正平等，重要的是不得强迫任何人担任按照性别事先确定的角色，而每个人都应得到便于其做出选择的可能性和机会。(W. A. Baid 诉印度联邦案，A. I. R. 1976 德里 302；A. N. Rajamma 诉喀拉拉邦案，1983 LB 1388；Brij Bala 诉 H.P. 邦案，(1984)2SLR 408；)

181. 在很大程度上，妇女获得就业机会取决于她们获得教育和技能的机会。政府为妇女提供了各种职业培训设施。在近年来，这些对妇女的培训设施已经发展和走向多样化。有 154 个妇女印度技术院校和职业培训中心和在一般印度技术院校中的 129 个妇女分部专门针对妇女的职业培训需要。此外，一个在北方邦的 NOIDA 妇女全国职业培训学院和在孟买、班加罗尔、加尔各答、希萨尔、特里凡得琅和图拉的 6 个妇女区域职业培训学院提供三个层次的培训设施，即基本技能，高级技能和在选定的具有很大就业潜力的行业的教学培训。这些院校还按照地方工业的需要组织业余、短期和特别课程。还为家庭妇女和其他人举办以下行业的课程：一般家用电器的修理和服务、头发和皮肤护理、制衣等。为了跟上不断变化的技术环境的需要，正在使培训活动多样化，以包括在新的非传统领域中的培训，诸如农业制图术、桌面印刷、水果和蔬菜保存等。自 1974 年以来设立的培训和就业总局中的妇女组受委托负责印度妇女培训活动的规划、监测和协调工作。下表是各邦的妇女印度技术院校和在一般的印度技术院校中的妇女分部的数目。

邦部门下属的印度技术院校/印度技术中心/妇女分部(1994 年 8 月)

邦/中央直辖区	现有的政府印度技术院校数字	在一般印度技术院校/私营印度技术院校中的妇女分部	总计	被认可的位置数目	
阿萨姆	2	-	2	96	(P)
安得拉邦	23	2	25	3139	
阿伦纳恰尔邦	1	-	1	48	(P)
比哈尔	7	-	7	608	
昌迪加尔	1	-	1	368	
德里	3	24	27	2168	
古吉拉特	-	11	11	904	

邦/中央直辖区	现有的政府印度技术院校数字	在一般印度技术院校/私营印度技术院校中的妇女分部	总计	被认可的位置数目	
哈里亚纳	2	40	42	2592	
喜马偕尔邦	15	-	15	816	
查谟和克什米尔	-	20	20	848	(P)
卡纳塔克	17	-	27	1816	
喀拉拉	8	4	12	992	(P)
拉克沙群岛	-	1	1	16	
曼尼普尔	1	-	1	64	
梅加拉亚	1	-	1	64	
中央邦	15	-	15	1344	
马哈拉施特拉	15	13	28	2352	
那加兰	1	-	1	48	
奥里萨	12	2	14	1152	
旁遮普	45	8	53	4694	(P)
本地治里	2	-	2	196	
拉贾斯坦	10	8	18	704	
泰米尔纳德	10	20	30	2032	
特里普拉	1	1	2	112	
北方邦	5	57	62	4988	(P)
西孟加拉	7	6	10	448	
总计	189	211	400	32609	

(P) = 临时数字

182. 在世界银行的援助下，发起了为期6年的职业培训项目以提高职业培训的质量和实现现代化。该计划设想为妇女的职业培训加强和扩大妇女印度技术院校和区域职业培训院校的网络，使培训方案多样化，其中包括设置面向高技术和自营职业的课程，加强学徒方案，设立新的妇女印度技术院

校，在现有的妇女印度技术院校中引进新行业和妇女印度技术院校的学生宿舍。预期该项目会补充使妇女培训设施扩大和多样化的努力，提高和调整一般职业培训的质量和-content以适应经济不断发展的需要。

## 同酬

183. 《同等报酬法》(以下均称该法)力求确保在一个企业中从事同样的工作和性质类似的工作的男女工人获得平等报酬。该法包括在任何企业或职业中就业的工人，而不论该企业的规模或性质如何。为了确保同等报酬保证不会导致男女雇员的工资降低，该法规定，雇主不得削减任何工人的报酬额以确保遵守关于同等报酬的法律规定。实际上，在此种情况下，如果关于男女工人之间的工资支付存在歧视，则应付较高的报酬。

184. 为保证同酬保障不致导致实行拒绝雇用妇女或影响她们进一步提升或其他服务条件的政策，该法禁止对妇女实行就业歧视。这一禁令不限于最初的征聘，而且扩大到征聘或调职后的任何服务条件，但其他任何现行法律禁止或限制雇用妇女从事此种工作的场所不在此列。

185. 该法对“同样工作或类似性质工作”所下的定义为，男子或妇女在相似工作条件下进行需具备相同技能，付出同样努力或担负同样责任的工作，而且如果要求男子和妇女具备的技能、付出的努力和担负的责任有任何区别的话，就就业条款和条件来说，这种区别实际并不重要的工作。人们认为，这一定义不能完全防止对妇女的歧视，因为“技能、努力和责任”等词可能有非常主观的内容。因此需要对工作评价规定更具体的指导原则以防止规避有关同等报酬的规定。

186. 想对男工和女工从事的工作规定不同类别以便为给女工付较低工资辩解的企图已被认为违背该法的条款。在一名女速记员领的工资比男速记员低的案件中(Mackinon Macengie 诉 Audray D'costa 案中，(1987)2 SC 469)，最高法院判定女机要速记员所做的工作同她们的男同事工作实际是一样的。因此，当女速记员做同样及类似性质工作而领的工资却比男速记员少时，雇主就可说是违反了该法的条款。

187. 法院认为，在决定工作是否相同或大体上相似时，当局应采取一种概括的看法；其次，在确定区别是否有实际重要性时，当局也应采取同样概括的做法，因为相似工作的概念本身意味着在细节上有区别，但这些不应因细小的理由而挫败平等的要求。应该看看实际上履行的职责，而不是理论

上可能的职责。

188. 为了加强该法的执行，民间组织(除了检查人员外)已受权就违反该法提出控告。此外，治安法院可自行受理该法规定的应受惩处的犯罪行为。印度大多数邦已根据同等报酬法指定了主管当局，并根据该法成立了咨询委员会。中央政府要求各邦政府提交年度报告，以便监督该法的实施情况。然而，在许多情况下，各邦的反应不能令人满意。自 1985 年以来的现有资料已编纂并转载如下：

#### 今年同酬法执行状况

	检查次数	查出/纠正违法行为次数	刑事起诉次数	处置案件数
邦/中央直辖区@	2, 30, 714	13, 889	9, 870	9, 96, 442
中央管区@@	24, 301	25, 705	26, 985	5, 96, 43, 317
	定罪数	无罪开释数	案件数	撤回要求数提出证明案件
邦/中央直辖区	410	01	03	287
中央管区	3, 274	42	01	12

@ 仅为 1992-1993 年以前时期数字。

@@ 中央管区数字为 1993 年 12 月 31 日前累计数。

资料来源：劳工部妇女办公室及首席劳工专员(中央)。

#### 社会保障措施

189. 印度劳工立法企图向妇女提供社会保障措施，包括工人在就业期间死亡或她在规定服务期满后退休的措施在内。多项法律规定的制度确保在她退休时付给她或在她就业期间死亡后付给她家属一次总付的金额。这些规定载于 1952 年的《雇主备用基金和杂项规定法》和 1972 年《退職金支付法》。前者包括三项计划——备用基金、家属养恤金计划和与存款联系保险计划；而后者则提供退職金的支付。这些规定一视同仁地适用于男女工人。

190. 根据这些计划，一个工人必须参加这些计划并向这些基金缴纳基本工资中的一定比例。雇主也应缴纳与雇员相同的金额。雇员可因不同原因从基金中预支款项。在退休时或达到一定年龄时可

最后取回全部款项。此外，还可因永久性和全部丧失工作能力、结束服务等原因退休而把款项取回。

191. 1972年《退职金支付法》作了支付退职金的规定。该法适用于雇用十人或十人以上的每个工厂、矿山、农场、港口、铁路、公司、商店和企业。完成至少五年连续服务的职工因下列任何理由而终止就业均有权领取退职金：

- (a) 年老退休，或
- (b) 退职或辞职；
- (c) 由于意外事故或疾病死亡或残疾。

192. 连续服务五年这一条件不适用于由于雇员死亡而出现的终止就业的情况。

193. 1948年的《雇员邦保险法》对工业企业及该法适用的其他工作的雇员规定了一些好处。根据该法，雇主和雇员均需每周缴纳规定的名义款项，这样雇员就有权享有疾病补助、残疾补助，医药补助、家属补助和产妇津贴。

194. 《工伤事故补偿法》规定对在工作过程中发生的死亡或该法附件中规定的伤害——永久性残疾或部分永久性或暂时残疾——支付补偿。唯一的条件是伤害或死亡应发生在就业期间而且未向法院提出过赔偿要求。对列举的职业病也可按规定费率付给补偿。

195. 妇女为印度劳动力中的重要部分。下面是说明性别差异的妇女在全国劳动力中的情况：

(与男子相比) 妇女在印度劳动力中的情况<sup>@</sup>

	男	女	共计
人口总数(除查谟和克什米尔邦外)(百万)	435	403	838
全部劳动力(百万)	224	90	314
参加工作比率	51.56%	22.73%	
失业率	5.50%	7.60%	
城市地区就业率(1987-1988)	24.70%	13.50%	
农村地区就业率(1987-1988)	75.30%	86.50%	

	男	女	共计
自营职业者(1987-1988)	53.80%	53.10%	
固定有薪资就业人员	18.00%	8.30%	
临时性工资就业人员(1987-1988)	28.20%	38.60%	
就业年增长率(1977-1978至1987-1988)	1.90%	1.95%	
受教育人口就业年增长率(1977-1978至1987-1988)	6.07%	8.58%	

@ 人口及劳动力数字根据 1991 年人口普查，其他数据根据国家抽样调查组织(NSSO)。

196. 上表数据清楚说明在就业水平和质量方面，妇女继续大大落后于男子。然而，一个重要因素是妇女就业的增长率(特别是受教育妇女)高于男子的增长率。妇女参加工作的比率各邦之间差异很大，如下表所示。

#### 按妇女参加工作比率水平划分的邦/中央直辖区

10-20%	20-30%	30-40%
安达曼和尼科巴	达曼和第乌	安得拉邦
比哈尔	果阿	阿鲁纳恰尔邦
昌迪加尔	古吉拉特	喜马偕尔邦
哈里亚纳	卡纳塔克	中央邦
喀拉拉	奥里萨	马哈拉施特拉
本地治里	拉贾斯坦	梅加拉亚
特里普拉		曼尼普尔
北方邦		那加兰
西孟加拉		泰米尔纳德
其他邦/中央直辖区		
不到 10%		

资料来源：户籍总署，人口普查。

197. 如上表所示，大多数女工在农村工作。在农村女工中，87%在农业中就业，是工人和种植者。城市女工中，大约 80%是在家庭工业、小商业和服务业、建筑业等无组织行业中工作。在全国有组织

的部门中就业人员中，妇女只占 15.3%。在有组织的部门中，大约 86%的妇女在社区、个人和社会服务(56%)、制造业(17%)和农业及有关职业(13%)中工作。在工厂、矿山和农场中，女工分别为工人总数的 10%，7%和 52%。

198. 国际劳工组织在它多项公约中表明对保护女工的特别关注，反映在印度的劳工法律中。印度宪法第 39(e)条责成国家保护男女工人的健康和能力，并保证公民不因经济需要而被迫从事不适于他们的年龄或能力的职业。此外第 42 条还指示国家规定保证公正和合乎人道的工作条件。

199. 根据这些指示，多项劳工法律的特别条款规定了对工厂、矿山、农场和商店及商业企业中女工的保护和福利。下表是促进妇女就业的保护性立法规定一览表：

妇女就业—保护性立法规定

序号	法规名	保护性规定
1	比迪雪茄烟工厂工人(就业状况)法, 1966	—为女工提供日托所。
2	农场劳工法, 1951	—规定女工应有哺乳婴儿的时间。
3	合同工(管理及废除)法, 1970	—除农场助产士及护士外, 上午 6 时至下午 7 时之间工作不许超过 9 小时。
4	邦际流动工人(就业及服务条件管理)法, 1978	—提供分开的洗手间及洗涤设施。
5	工厂法, 1948	—在工厂中, 妇女不得从事原动或传送机械一部的清洁、上油或调整工作; 应规定最多 12 周付款工资的产假。
6	矿山法, 1952	—禁止雇用在地下矿工作。
7	产妇津贴法, 1961	—凡工作满 80 天者可领取产妇津贴。
		—分娩或流产后六个星期内不须工作。
		—在分娩前六个星期之前的一个月不得从事艰苦劳动, 避免可能影响怀孕/胎儿正常发育的长时间站立, 或可能造成流产或影响健康的工作。

序号	法规名	保护性规定
		—在出示医生证明时，可预付产妇津贴。
		—如未提供免费产前休养和产后护理，可发给 250 卢比的医疗津贴。
8	同酬法，1976	—对从事得到本法保护的同类或相似性质工作的男女工人付给同等报酬。
		—不允许对征聘或服务条件实行歧视，但根据任何法律禁止或限制雇用妇女的场所不在此列。
9	雇员邦保险(一般)条例，1950	—在发出流产，因妊娠、分娩或早产婴儿导致疾病的证明书之日即应付给产妇津贴。
10	比迪工人福利基金法，1976	根据这些法律，咨询委员会和中央咨询委员会必须任命女委员。
11	铁矿砂矿、锰矿砂矿、铬矿砂矿劳工福利基金法，1976	
12	石灰岩和白云石矿劳工福利基金法，1972	
13	云母矿劳工福利基金法，1946	

200. 1948 年的《工厂法》禁止雇用妇女在有梳棉机开工的工厂任何场所干活。不允许她们在重机械开动时对它进行清洁、上润滑油或调整。不允许她们装卸过重的物品。《工厂法》和 1952 年的《矿山法》都授权主管政府规定妇女抬举、携带或搬动重物的最大限量。邦政府也可禁止或限制雇用妇女从事使她们会冒身体受伤或生病的严重风险的其他任何作业。《矿山法》禁止雇用妇女从事地面下工作。中央政府有权“禁止、限制或管理雇用妇女从事可能给女工生命、安全或健康带来危险的任何种类矿山的工作或特殊种类劳动”。

201. 《工厂法》，1951 年《农场劳动法》，《矿山法》和 1966 年《比迪雪茄烟工人(就业条件)法》禁止雇用妇女在下午 7 时至早晨 6 时之间工作。在矿山和工厂情况下，中央政府和邦政府均分别有权把这一限制放宽到下午 10 时，在鱼罐头和鱼加工工厂，邦政府有权准许一次不超过三年，雇用妇女做夜间工作，如果认为对防止原料受损害是必要的话。在农场里，在邦政府允许的情况下，也可在被禁止期间雇用她们。但无论哪种情况，工作时间都不得超过规定的期间。

202. 《产妇津贴法》禁止在产假期间或因请产假而解职或解雇妇女。它还禁止对这些妇女做出不利于她们的服务条件的改变。对在产假期间或因产假而解职或解雇妇女可处以监禁或罚金的处罚。

203. 印度法院一再取消规定限制已婚妇女就业或要求未婚妇女结婚后辞职的规则。法院判定，决定工作或不工作是个人私事，邦不得对这种决定加上任何附加条款。任何禁止或限制雇用已婚妇女的规定都是宪法第 16 条所禁止的基于性别的歧视。（孟买工会诉国际特许专营公司案，AIR 1966 SC 1942；Mathumma 诉印度联邦案，AIR 1979 SC 1868；印度航空公司诉 Nergeash Mirya 案，AIR 1981 SC 1829；）

204. 1961 年《产妇津贴法》对某些企业产前及产后一定期间雇用妇女做出了规定，并规定了发给产妇津贴及其他某些福利。该法还扩大到工厂、矿山、农场及雇用人员进行马术、杂技及其他表演的单位。该规定最近还扩大到雇用十人或十人以上的商店和企业。

205. 根据该法，凡在分娩之日以前 12 个月内在一个单位内工作 80 天的妇女有权享有最多十二周的产妇津贴，这十二周中，最多不超过六周可在预产日之前。产妇津贴按实际产假期的日平均工资支付。如果雇主不提供免费的产前/产后护理，该妇女还可享有规定的医疗津贴。

206. 该法规定在小孩满 15 个月前规定的休息期外，还向妇女提供两次一定时间的哺乳间歇。享有哺乳小孩时间的妇女不得扣除工资。

207. 由于怀孕、分娩、早产而患病的妇女可享有最多一个月的额外假期。

208. 《雇员邦保险法》中也有产妇津贴的规定。

209. 为了向广大的无组织和自营职业女工提供产妇津贴，在中央、邦和地方各级都实行了某些计划。根据 1966 年《比迪和雪茄工人法》，对在家里干活的工人也提供产妇津贴。像安得拉邦、卡纳塔克邦、喀拉拉邦和古吉拉特邦等邦正在对农业女工实行产妇津贴制度。中央政府最近宣布一项计划，所有女工的头两胎成活子女均可领取产妇津贴。

210. 印度政府认为提供产妇津贴是影响女工的最主要的因素，因此正竭力使所有妇女都能享有产妇津贴。

211. 需要对劳动妇女提供儿童保育服务是一项基本要求。政府认为，这种服务不仅对母亲，而且对儿童的全面发展也是一种必要的支助性服务。印度目前的儿童保育服务可以分为三类：法定、自愿和公共的服务。

212. 在有组织部门，有些法律责成雇主在他们机构雇用一定数目的妇女的情况下必须成立日托所。这就是 1948 年《工厂法》、1957 年《农场法》、1952 年《矿山法》、1970 年《合同工法》、1980 年的《邦际流动工人法》。

213. 在民间自愿部门，印度政府通过中央社会福利局及其他大的非政府组织向自愿机构提供援助，为无组织部门贫穷妇女开办儿童保育服务。它管理着一万个左右的日托所，收留了将近 2500 万不满 5 岁的孩子。这些日托所大部分设在城市和郊区。政府最近拨款建立一个全国日托所基金以扩大全国的日托所网。

214. 在公营部门内，儿童发展综合性服务，向不满六岁的孩子和怀孕及哺乳母亲提供一揽子服务，如补充营养、免疫、健康检查，以及转诊服务。这一集中于学龄前儿童全面发展的计划也是今天全世界最大的计划之一，它向农村和部落地区以及贫民区的孩子提供非全日日托设施。

215. 政府认识到儿童保育是妇女就业与发展中的一种重要和必不可少的支助性服务，正在努力向所有妇女普遍提供这些服务。事实上为此已发布过正式的命令。

216. 根据《产妇津贴法》，妇女可请求雇主免除她从事艰苦的工作，或需长时间站立，或可能影响她的妊娠或胎儿正常发育，或能引起她流产或损害她健康的工作。雇主必须同意这一请求，不得以该妇女提出的改变工作性质请求而扣除该享有产妇津贴的妇女的正常工资。正如上面所说，根据《工厂法》邦政府有权限制雇用妇女从事可能使她们冒身体受到伤害、中毒或生病的严重危险的任何工作。

217. 政府承诺评价有关妇女就业的保护性立法的影响，并根据现有科学技术知识来修订或修正它的法律。

## 第 12 条

218. 印度为 1978 年阿拉木图宣言的签字国，并承诺要实现 2000 年人人享有卫生保健的目标。全国保健政策(1983 年)重申印度对“2000 年人人享有卫生保健”的目标的承诺。因此已建立一个广泛

的初级、中级和高级机构网。最初保健护理系统是世界上最大的，它包括每三到五千人口设立一个分保健中心，每两万到三万人口设立一个初级保健中心，每八万到十二万人口有一个称为社区保健中心的转诊中心。大约有 22476 名医务和 279086 名护理人员管理着印度农村的初级保健机构。在城市地区，它包括由医院、医务室和城市保健站等组成的一个网络。

219. 印度也承诺到 2000 年实现单位净生殖率的目标。普遍享有全面最初保健护理服务和计划生育和妇幼保健服务已被承认为实现这些目标的主要工具。1983 年议会批准的全国保健政策阐述了实现这些目标的一般政策纲领，也确定了根据保健和计划生育具体指示数字要达到的具体指标。这些目标和指标及现在达到的水平见下表：

“2000 年人人享有卫生保健”中保健与家庭福利方案目标

序号	指标	现有水平	目标		
			1985	1990	2000
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1.	婴儿死亡率				
	农村	102(1988)	122		
	城市	61(1988)	60		
	综合	94(1988)	106	(87)	60 以下
2.	围产期死亡				
	概约死亡	50.1(1987)			30-35
2(a)	概约死亡率	10.9(1988)	12	10.4	9.0
3.	学龄前儿童				
	(1-15 岁)死亡	24(1976-1977)	20-24	15-20	10
4.	产妇死亡率	4-5(1976)	3-4	2-3	2 以下
5.	出生预期寿命(岁数)				
	男	60.6(1991-1996)	55.1	57.6	64
	女	61.7(1991-1996)	54.3	57.1	64
6.	出生时体重婴儿 2500 克以下(百分比)	30	25	18	10
7.	粗出生率	31.3(1988)	31	27.0	21.0

序号	指标	现有水平	目标		
			1985	1990	2000
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
8.	有效夫妻保险(百分比)	39.9(1988年3月)	37.0	42.0	60.0
9.	净生殖率(NRR)	1.48(1981)	1.34	1.17	1.00
10.	增长率(年)	2.12(1987)	1.90	1.66	1.20
11.	家庭规模	4.4(1975)	3.8		2.3
12.	接受产前护理的孕妇(百分比)	60(1988)	50-60	60-75	100
13.	由受过训练的接生员接生(%)	40-50(1988)	50	80	100
14.	免疫状况*(%)破伤风类接种率(对孕 妇)	69.9(1989-1990)	60	100	100
	破伤风类(学校儿童)10岁 白喉/百日咳/破伤风 二联疫苗(三岁以下儿童) 脊髓骨质炎(婴儿) 卡介苗(婴儿) 白喉/破伤风混合疫苗 (新入学5-6岁儿童) 伤寒(新入学5-6岁儿童)	58.9(1989-1990)	40	100	100
		98.6(1989-1990)	70	85	85
		98.2(1989-1990)	50	70	85
		106.8(1989-1990)	70	80	85
		76.9(1899-1990)	80	85	85
		62.6(1987-1988)	70	85	85
15.	麻风—查出病例中控制住的百分比*	24(1989-1990)	40	60	80
16.	肺结核—查出的病例中控制住的百分比	65(1989-1990)	60	75	90
17.	失明—发病率(%)	1.4(1987-1988)	1	0.7	0.3

\* 在估计的400万麻风病例中1983年以后治愈的病例

资料来源：印度政府，卫生和家庭福利部，有关国家保健政策的声明，新德里1982。

220. 印度妇女的健康是同她们家庭的社会经济地位以及她们的年龄和在家庭内的亲属关系/婚姻状况不可分地有关。鉴于占统治地位的父权制体制，同男人和男孩比起来，在家庭内部保健用品和服务的分配方面，妇女和女孩所得份额较少。然而，在家庭内部劳动分工方面，妇女所负的经济、生殖和家庭责任都更大。由于对她们的时间和精力相互竞争的要求的结果，以及她们的社会化，妇女

往往会忽视她们的健康。在家获得食物较少，再加上这种忽视，必然使贫穷家庭妇女营养很差、健康状况不佳，使得婴儿出生时体重低，给下一代带来严重的后果。

221. 1990年在报道的全部死亡数中孕产妇死亡占1.1%。尽管得不到最新的明确数字，印度产妇死亡率据估计每十万产为340人，这是很高的数字。此外，估计在印度育龄组(15-44岁)妇女的死亡人数中，15%是产妇死亡。产妇死亡的具体原因表明失血和贫血是两个主要原因，其次是流产和毒血症。严重贫血是流产、早产和婴儿出生时体重低的重要原因之一。

222. 农村地区死亡原因(1990年)数据表明婴儿死亡最多的是呼吸系统疾病。虽然在所有主要死亡原因中，女婴婴儿死亡率都较高，但死亡率中性别差异在1-4岁这个年龄组最大。女婴高死亡率的主要原因是事故和伤害、发烧和消化道疾病，而不是神经系统或循环系统疾病。这清楚表明，与生活条件和疏忽有关的疾病是女婴死亡率的原因。

223. 政府对降低产妇死亡率和婴儿死亡率的关注可追溯到Bhore委员会报告(1943年)和Mudaliar委员会报告(1961年)，这两份报告除其他保健问题外，强调营养、保健教育、妇幼保健。Bhore委员会查明儿童，特别是一岁以内儿童、老人和育龄期妇女，是社会特别易受害群体。

224. 在历次五年计划中概述的妇幼保健方案主要根据的是Bhore委员会阐述的原则。

225. 据估计，就每一产妇死亡而言，有13至100名妇女面临严重的危及生命的并发症。无法得到有关妇女发病情况的系统数据。有些小型研究表明妇女的高发病率没有得到充分的报道。应该系统研究常见的妇科疾病、避孕药具使用、绝育、月经、更年期、乳腺癌及生殖器管癌的发病率以及职业性健康危险。有很多妇女疾病被视为“正常”并往往归因于妇女生物学。有许多妇女病所伴随着的对隐私掩盖着实际发病率，也阻碍了有效的治疗。

226. 1992年8月推出的儿童生存及安全分娩方案着重说明了中央和各邦政府对改善妇女及儿童健康状况及降低产妇、婴幼儿发病率与死亡率的高度重视，该方案旨在实现全国保健政策(1983年)17项目标中与妇幼保健有关的九项目标。降低儿童发病率与死亡率的干预措施包括新生儿保育，免疫，口服体液补充疗法，治疗肺炎，维生素A预防法，破伤风类毒素免疫，预防和治疗贫血，促进产妇保健机构，治疗产妇并发症，管理产科紧急治疗及促进生育间隔。

227. 该方案处理通过迅速和成本效益高的干预措施能加以预防的妇女及儿童疾病及死亡的重要原因。许多这些干预措施正在妇幼保健方案内进行，但正在通过提供附加设备，定期供应必备药品和医务及护理人员进修来加以统筹，提高覆盖范围和改进服务质量。加强新生儿护理和紧急服务是新的目标领域。正在利用根据免疫方案提供的机会来扩大和加强其他必要服务。

228. 虽然受过训练的助产士接生的比例正在增加，但大多数家庭分娩都是由传统的“稳婆”接生，特别在农村和部落地区。由于认识到传统“稳婆”的作用，为了使传统的孕产护理与分娩技术现代化，已实行十多年的“稳婆培训计划”。加强在保健系统中的助理助产士、女保健巡视员和多功能保健工作者的作用也是重要的。

229. 已建立了一项包括 2000 多个社区保健中心、22000 个初级保健中心和 131000 个村级分中心的广泛网，以提供最初保健服务，包括基层妇幼保健和计划生育服务。政府认识到必需提供优质服务，因此强调培训管理保健系统设立的机构的医护公务员。由于能便捷地使用保健设施，将便于妇女来寻求保健服务。

230. 然而，人们认识到，在边缘地区保健机构中缺少女医务官员对寻求及早治疗生殖系统感染和传染病的妇女不利。印度政府在认真考虑一项加强治疗生殖系统感染设施和 IEC(信息、教育、通信)活动的的项目，以向妇女和青少年传播有关性健康和生育健康的信息。人们清楚认识到需要进行人际交流。很快就组织起了名为“Mahila Swasthya Sanghs”的村级妇女保健小组。

231. 目前估计，印度受艾滋病毒感染的人约有 100-200 万。其中至少三分之一为妇女。已推出全国艾滋病控制方案，以便及时干预，防止（通过艾滋病毒感染的社会与经济影响）艾滋病毒传染的性、围产期和注射性药物的传播。干预战略包括向高危妇女提供咨询、检查和提供合适的保健服务，健康教育和推广使用避孕套以减少性传播，输血前的血液检查，医疗器械消毒和卫生设施中的控制感染措施。

232. 已做出努力来建立全国艾滋病控制方案和家庭福利方案之间的联系。这方面的一个步骤就是提高避孕套的质量，使之适于控制艾滋病和避孕这两重功能。把避孕套推向社会化销售以提高人们获得它的机会是另一个重要措施。虽然对所有孕妇和婴儿都进行艾滋病毒感染的例行检查成本效益

不高或操作上不可行，但在对医护人员进行培训以便认定有危险的人，认定和治疗性传播疾病。

233. 然而，必须记住妇女保护她们自己免于艾滋病毒/艾滋病的能力在很大程度上取决于她们的伴侣认识到这种保护之必要以及一贯采取保护措施。研究表明性伙伴之间的权力关系对妇女不利，她们几乎无法控制性关系，包括性行为的频率和类型以及使用的避孕药具。

234. 研究数据表明随着妇女发展和经济地位的提高，生育率有了下降。妇女承认需要避孕和限制怀孕次数。然而，她们使用这些服务都取决于几个互相关联的因素。这些是在家庭中的决策权力很小，特别是在结婚初期，健康状况不佳，无效妊娠率高，社会反对在实现期望的家庭规模前避孕的压力，普遍喜欢生儿子以及继发性不育等。各种避孕方法的安全性和有效性，分娩和后续行动的质量是需要处理的其他主要问题。妇女只有在她们对其性生活和生活状况取得控制权后，才能行使其生育选择。

235. 全国计划生育方案是 1951 年推出的，其目标为降低生育率到必要的程度，使人口能稳定在符合国民经济需要的水平上。全国计划生育方案完全是自愿的。为符合国家的民主传统，它企图通过自愿和自由地选择最适合接受者个人的计划生育方法，来促进计划生育。设法通过保健教育和提高计划生育服务的普及率来提高夫妻保险率。目前全国方案提供男女绝育、宫内装置、口服药丸和避孕套等手段。

236. 自 1951 年诞生以来，家庭福利方案已取得了某些成就。粗出生率已从 1951—1961 年的 41.7 降至 1993 年的 28.5。婴儿死亡率在同一时期已从每一千活产中 146 降至 74，总生育率从 50 年代的 6 以上降至 1992 年的 3.6。夫妻保险率水平从 1970—1971 年的 10.4% 提高到 1992 年 3 月底的 43.5%。据估计由于该方案，少生了 1.68 亿人。

237. 绝育是印度计划生育方案的一个重要方法。然而，它的重要性这些年来一直在下降。绝育在计划生育年实行者中的比例已从 1975—1976 年的 32.9% 降至 1991—1992 年的 15.8%。现在绝育主要限于妇女。在整个绝育手段中施行输卵管切除术的比例已从 1967—1968 年的 10.4% 增至 1991—1992 年的 95.7%。

238. 为了推广男性绝育，已于最近引进了一种更简便的实施输精管切除术方法——“不用解剖

刀输精管切除术”。

239. 过去过分强调一劳永逸的方法，不适当的出主意和后续服务以促进生育间隔方法，以及它们的供应有关的后勤问题，限制了年轻夫妇采用避孕方法。这一点正在越来越得到纠正。计划的各方面是：

- 促进研究活动以采用新的避孕药具和提高其质量，以提供更多种类的避孕药具以方便处于不同阶段生育周期的使用者进行了解情况的选择。
- 加强避孕药具分配的后勤管理和扩大它们的生产基地。
- 改进对用户的咨询和后续护理，以及
- 试验性地放弃追求完成人口控制指标的做法。

240. 制订了一项 IEC(信息、教育和通信)综合战略，它是全面的，以社区为基础和针对指标的，最近重新定位，以便扩大信息与传播渠道的基础，并强调人际交流，同时又利用大众传媒做法。IEC 战略还将越来越强调生活质量问题和负责任的生育子女，而不仅仅是采取避孕措施，分散生产和传播满足本地具体需要的材料。

241. 正在寻求民间和公司部门的支助以提高认识和促进小规模家庭标准。正在寻求通过广泛地传播多种计划来使它们积极参加方案，根据这些计划可向非政府组织等提供财政援助。已简化了有关程序。拨款已大大增加，从 1992—1993 年的 5100 万卢比增至 1995—1996 年的 9600 万卢比。1994—1995 年期间，有 800 多个非政府组织在计划生育和人口控制活动中与印度政府合作并接受赠款。还举办了一些讲习班来讨论共同有关的问题。谋求村行政委员会、妇女和青年组织，私人医生、有组织部门和合作机构的更大介入和更积极的参加一是个主要目标。

242. 下面是印度人口与保健状况的概述：

人口

243. 1991年普查计算妇女人口为4.071亿,男性人口为4.3923亿,妇女在印度全部人口(8.463亿)中不到一半(48.09%)。在1981—1991这十年中,总人口增长了23.85%,妇女人口增长速度较慢,为23.37%。

表一

## 印度的人口趋势

人口普查年	人数	男	女	十年变动额	性别比率
1901	23, 83, 96, 327	12, 07, 91, 301	11, 73, 58, 672		972
1911	25, 20, 93, 390	12, 83, 85, 368	12, 37, 08, 022	0. 56	964
1921	25, 13, 21, 213	12, 85, 46, 225	12, 27, 74, 988	-0. 31	955
1931	27, 89, 77, 238	14, 29, 29, 689	13, 57, 88, 921	11. 00	950
1941	31, 86, 60, 580	16, 36, 85, 302	15, 46, 90, 267	14. 22	945
1951	36, 10, 88, 090	18, 55, 28, 462	17, 55, 59, 628	13. 31	946
1961	43, 92, 34, 771	28, 62, 93, 201	21, 29, 41, 570	21. 51	941
1971	54, 81, 59, 692	28, 40, 49, 276	26, 41, 10, 378	24. 80	930
1981*	68, 51, 84, 692	35, 43, 97, 884	33, 07, 86, 808	25. 00	933
1991@	84, 63, 02, 688	43, 92, 30, 458	40, 70, 72, 230	23. 85	927

\*包括未举行 1981 年人口普查的阿萨姆的插入人口。

@包括未举行 1991 年人口普查的查谟和克什米尔的预测人口。

资料来源：1. 1981 年印度人口普查——第一辑，印度，第二部分 A，人口总表。户籍总署和人口普查专员，印度，新德里。

2. 1991 年印度人口普查——第一辑，印度，1992 年文件 2，人口最后总计，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里。

## 性别比率

244. 1901 年的性别比率为每一千男子有 972 名妇女，1991 年降至 927 名。几十年来多少是在稳步下降，只有 1941 到 1951 年间略有上升，最近则是 1971 到 1981 年间，有小幅度的上升。

245. 对妇女不利的性别比率及自 1901 年以来的下降主要原因是同男子比起来，从童年对起直到育龄组的所有年龄组妇女的死亡率都要高些。其他的一些促成因素是享有保健基础设施的机会有限促成了高产妇死亡率和女婴相对缺乏营养、保健和医疗。然而，可以对照男女死亡率在不断下降，儿童

存活率提高以及预期寿命提高这些指示数字来看妇女的性别比率，妇女的这些指示数字比男子更有意义。

246. 性别比率从1971年的930提高到1981年的934，原来预期1991年会有进一步提高。但1991年性别比率降到927，比1971年的还低。这一趋势从0—6岁这一人口年龄组的性别比率可看出来，它从1961年的976降至1991年的945。人生早期性别比率在短短30年内的陡降引起了人们的关注。似乎甚至出生时的性别比率就在下降。只有拿到了1991年人口普查的年龄分布数据时才有可能作进一步的分析。

247. 需要对照男女死亡率在不断下降，儿童存活率提高和预期寿命提高等其他指示数字来看对妇女不利的性别比率，妇女的这些指示数字比男子更有意义。印度不断改善的保健服务应有助于在以后年间对促成更有利的国内性别比率。然而有待解决的因素是对男孩的始终存在的偏爱。在经过50年的落后状态后，1971到1991年期间妇女的预期寿命赶上和超过了男性预期寿命。然而在最年轻的年龄组中不利的性别比率进一步下降了，影响了不利的性别比率，断定性别技术的推广是引起极大关注的另一个问题。虽然印度已颁布了立法来管制这类试验，但其实施证明是很困难的。

### 人口的年龄结构

248. 1991年妇女人口的年龄结构表明，在工作年龄人口组中，儿童的极高比例在向成人比例提高转变。妇女中0—14岁年龄组的儿童已从1981年的39.8%降到1991年的35.9%。同样，0—4岁年龄组的男孩在这十年中也在减少。这主要是由于生育率和死亡率的下降，儿童生存率的提高，用人口学术语来说，这表明人口从“年轻”到“成年”的转变趋势。这一方面，在15—59岁的工作年龄组中妇女的比例从1981年的53.9%升至1991年的57.8%，主要由于儿童人口的相对下降。这也表明15—49岁这一育龄组妇女的相对增多。除60岁以上年龄组外，这十年中男女的变化模式相似。

表二

1981 到 1991 年期间按性别分的人口年龄结构

年龄组	人口中的百分比			
	1981		1991	
	女	男	女	男
0-14	39.8	39.6	35.9	36.5
15-59	53.9	54.3	57.8	57.8
60+	6.3	6.1	6.3	5.7
共计	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：(一)印度人口普查，1981年，第一辑，印度，第二部分，根据5%的抽样数据编制的特别报告及表，户籍总署和人口普查专页，新德里，印度。

(二)抽样登记制度(SRS)—1991年生育率与死亡率指示数字，户籍总署和人口普查专页，新德里，印度。

### 出生预期寿命

249. 国家在 20 世纪前半叶在消灭饥饿和防治传染病及在幼年大量夺取生命的可通过接种预防的疾病方面取得很大进步。因此，出生预期寿命提高，几乎所有年龄的死亡率都急剧下降。

表三

出生预期寿命

(岁)

年度	女	男
1901	23.96	23.6
1951	31.7	32.5
1961	40.6	41.9

年度	女	男
1970-1975	49.0	50.5
1976-1980	52.1	52.5
1981-1985	55.7	55.4
1986-1990*	58.1	57.7

说明：—1970年以前数字根据人口普查数据。1971年以后数字根据抽样登记制度。

资料来源：1. 1961……1971年寿命表，印度人口普查，户籍总署和人口普查专员，印度，新德里。

2. 以抽样登记制度为基础的1986—1990年寿命简表，1994年第1号临时文件，户籍总署和人口普查专员，新德里。

250. 本世纪初妇女的预期寿命为23.96岁，到1986—1990年间提高到58.1岁。本世纪上半叶略高于男子的妇女预期寿命在1961至1980年间落后了。以后，1981年起，妇女预期寿命很快上升并超过男子。1986—1990年间妇女预期寿命为58.1岁，而男子则为57.7岁。

### 保健、营养和死亡率

251. 五十年代在全国农村地区发展保健设施和设立初级保健中心为人民提供了急需的保健服务。把孕产妇护理，母婴的产前和产后护理和包括特殊营养与免疫在内的更强化的保健集中在一起的政策收到了成效，这些措施有助于进一步降低死亡率使1961—1971年的死亡率降到19.0。

252. 在七十年代，印度政府采取了一些步骤，提高人民特别是妇女的健康状况。为普及保健服务在全国建立了初级保健中心和分中心。到1993年9月，有21000个有专门设施及病床的初级保健中心，131,000个分中心和2000个社区保健中心。

253. 1975—1976年，政府的一项重要举措是推出了儿童发展综合性服务计划。该计划的覆盖面不断扩大，到1995年6月受益人数已有1781万儿童和382万母亲。

254. 如前所述，作为改善全国妇女及儿童健康状况和降低产妇、婴儿、儿童死亡率的全面战略的一部分，1992—1993年推出了称为儿童生存及安全分娩的方案。

255. 这些特别干预措施的影响有助于降低男女的死亡率。0—4 岁年龄组女童的死亡率的急剧下降是从 1970 年的 55.1 降到 1992 年的 28.2。妇女人口的总死亡率从 1970 年的 15.6 降至 1991 年的 9.7，1992 年略有回升，达到 10.2。1993 年人口的总死亡率进一步降至 9.3。

**表四**  
**死亡率**  
(每千人的年率)

年度	0—4 年龄组		所有年龄	
	女	男	女	男
1970	<b>55.1</b>	51.7	<b>15.6</b>	15.8
1985	<b>40.4</b>	36.6	<b>11.8</b>	11.8
1990	<b>27.9</b>	24.8	<b>9.6</b>	9.7
1991	<b>27.5</b>	25.6	<b>9.7</b>	10.0
1992	<b>28.2</b>	24.9	<b>10.2</b>	10.0

资料来源：抽样登记制度：各年的生育率及死亡率指示数字，户籍总署和人口普查专员，新德里、印度。

256. 过去十年妇女保健及死亡率方面的这些成就在很大程度上得益于对保健部分的重大干预活动。在第七个五年计划期间即 1985—1990 年分期普遍实行了免疫方案。采用了一种技术工作团模式来提供优先次序、紧迫性和更好的协调。到 1990 年，方案逐步覆盖了全国所有的县。1993—1994 年对三种抗原，即白喉—百日咳—破伤风三联疫苗、OPV 和卡介苗的免疫接种达 92% 以上，麻疹达 88%，孕妇的破伤风毒素为 82%。

257. 进行免疫工作的技术工作团的直接影响是 1971—1981 这十年的后五年中无论男孩还是女孩的婴儿死亡率都急剧下降，女婴死亡率从 1978 年的 131 降至 1992 年的 80，而在同一参考时期，男婴死亡率也从 123 急剧降至 79。婴儿死亡率在 1993 年又急剧下降至 74，但尚无按性别分列的数字。

表五

婴儿死亡率

年度	女	男	综合
1978	131	123	127
1988	93	96	94
1989	90	92	91
1990	81	78	80
1991*	81	80	80
1992*	80	79	79

\* 不包括查谟和克什米尔

资料来源：1. 抽样登记制度—各年度生育与死亡率指示数字，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里。

2. 抽样登记制度—公报，1995。

258. 根据世界儿童问题首脑会议制定的全国儿童生存、保护及发展行动计划以及本十年期内正在实施的 1991—2000 十年女童行动计划预计将进一步降低女孩的婴儿及儿童死亡率。

259. 所有年龄组妇女人口按年龄的死亡率均有下降。尽管总人口死亡率有很大下降以及出生预期寿命同时有提高，0—4 岁婴儿的死亡率仍相当高。在八十年代 0—4 岁女婴的死亡率更高些。几乎所有年龄组男性按年龄的死亡率也都下降了，但女性的下降更大些。1979—1981 年，30—34 岁以前的年龄组女性死亡率高于男性死亡率，35 岁以上年龄组却出现了相反的趋势。由于 1989—1991 女性死亡率有更大下降，只有在 25—28 岁以前年龄组女性死亡率才比男性死亡率高，30 岁以后女性死亡率较低。此外，35—39 岁以前较年轻年龄组男性和女性的死亡率的差距较小，而 40 岁以后，由于女性死亡率降低，这一差距在扩大。

表六

按性别划分的按年龄死亡率的三年移动平均数

年龄组(岁数)	男		女	
	1979—1981	1989—1991	1979—1981	1989—1991
0—4	41.0	26.3	44.8	28.9
5—9	3.4	2.4	4.2	3.0
10—14	1.7	1.4	1.7	1.5
15—19	1.9	1.7	2.8	2.5
20—24	2.4	2.4	3.7	3.2
25—29	2.4	2.7	3.9	3.0
30—34	3.6	3.2	3.8	2.8
35—39	4.8	4.0	4.5	3.4
40—44	6.8	5.5	5.5	4.1
45—49	9.4	9.0	7.4	5.9
50—54	14.9	13.3	10.8	9.0
55—59	23.2	20.7	17.2	14.0
60—64	35.5	31.6	28.4	23.2
65—69	52.3	47.1	41.2	37.6
70+	98.2	94.2	87.0	81.1
所有年龄	12.4	10.0	12.7	9.8

资料来源：抽样登记制度，1979至1991年，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里。

结婚年龄

260. 传统上，达到青春期对于确定女子结婚年龄起着重要作用。1992年，25—29岁的妇女中，已婚妇女超过90%。此前年龄结婚的妇女中大约30%其年龄在13—19岁之间。

表七

## 人口中婚姻状况的分布情况

1992 年百分比

年龄组(岁数)	从未结婚			已婚			丧偶/离婚/分居		
	女	男	综合	女	男	综合	女	男	综合
0—14	98.7	99.6	99.1	1.3	0.4	0.8	0.0	0.0	0.0
15—19	69.7	91.2	81.2	30.1	8.8	18.7	0.2	0.0	0.1
20—24	24.3	59.4	42.2	74.8	40.2	57.2	0.9	0.3	0.6
25—29	7.6	26.7	17.4	90.3	72.5	81.1	2.1	0.8	1.4
30—34	2.7	9.2	6.1	93.6	89.3	91.4	3.8	1.4	2.6
35—39	1.2	3.6	2.4	92.7	94.4	93.6	6.1	2.0	4.0
40—44	0.6	1.9	1.3	89.5	94.8	92.2	9.9	3.3	6.5
45—49	0.4	1.4	0.9	84.0	93.7	88.9	15.7	5.0	10.2
50—54	0.3	1.2	0.8	75.6	91.5	83.8	24.1	7.3	15.4
55—59	0.3	1.0	0.7	64.4	88.7	76.9	35.3	10.2	22.4
50+	0.3	1.1	0.7	54.3	84.4	69.5	45.4	14.6	29.9
60+	0.2	0.9	0.6	37.5	77.6	57.2	62.2	21.5	42.2
所有年龄	55.3	46.1	50.8	44.2	45.7	43.9	2.5	8.2	5.3

资料来源：抽样登记制度，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里

261. 本世纪初女人结婚的平均年龄为 13 岁左右，1981 年，已提高到 18.3 岁。1992 年女人的“有效结婚”平均年龄为 19.5 岁。1976 年通过了《限制童婚法》，把女孩最低结婚年龄从 15 岁提高到 18 岁，男孩提高到 21 岁，以防止童婚，女孩早婚和随之而来的早孕，限制少年的生育率和早产婴儿的出生。妇女获得高等教育和就业在提高她们的结婚年龄方面也起了作用。

表八

1901—1991 年按性别划分的结婚平均年龄

年度	女	男
1901	15.1	20.0
1911	15.2	20.3
1921	15.7	20.7
1931	12.7	18.6
1941	14.7	19.9
1951	15.6	19.9
1961	15.5	21.3
1971	17.2	22.4
1981	18.3	23.3
1993	19.6	缺资料

说明：

1. 结婚平均年龄的数字来自 1981 年以前所有年份的人口普查数据。
2. 1981 年数字涉及不包括阿萨姆的印度。
3. 缺 1991 的人口普查男人有效婚姻年龄的数字。

资料来源：各年的抽样登记制度，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里。

### 生育率

262. 自 1961 年结束的那十年以来，印度人口每年以约 2%或更多的速度增长。尽管出生率下降，在五十和六十年代增长率仍继续提高，至到上一十年末仍保持在 2%以上。出生率的下降比死亡率的下降慢。

263. 虽然 1951 年即实行全国计划生育方案，但初期进展缓慢，对降低生育率的影响不大。

264. 本世纪最初几十年生育率很高，对孩子成活率无把握的妇女承受着多次怀孕的沉重负担。生儿育女从很早的年龄 15 岁就开始，一直到整个育龄期直至 45 岁。结婚年龄很低，终身不结婚的人极少。新生和婴儿死亡率均很高，结果是浪费了大量的生殖行为。

265. 本世纪早期粗出生率很高，每一千人口为 50。在最近二十年，出生率下降的速度相对慢。它从 1970 年的 36.8 降至 1993 年的 28.7。在城市地区出生率下降的速度更慢。

表九

出生率  
(每 1000 人口的年率)

年度	综合	农村	城市
1970*	36.8	38.9	29.7
1985	32.9	34.3	28.1
1990	30.2	31.7	24.7
1991	29.5	30.9	24.3
1992	29.0	30.7	23.1
1993	28.7	30.4	23.7

\*不包括比哈尔和西孟加拉的全国 1990 年出生率估计。

说明：1990 年及以后的数据不包括查谟和克什米尔

资料来源：抽样登记制度—各年度公报，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里。

266. 1981 和 1991 年间，所有年龄组妇女的各年龄的生育率都下降了。但并不一致。20—29 这些高峰生育年龄的下降最少。30 岁以上的年龄组生育率的下降很明显。1981—1991 年间农村地区 30 岁以上的下降很大。特别是 35 岁以上城市妇女生育率年龄段的缩短，有利于她们参加其他生产活动。

267. 总生育率从 1981 年的出生 4.5 下降至 1991 年的 3.6，说明还大有进一步下降的余地。

表十

年龄别生育率—1981 和 1991

年龄组	1981			1991		
	农村	城市	综合	农村	城市	综合
15—19	98.2	58.1	90.4	84.5	46.1	76.1
20—24	261.3	195.0	246.9	244.6	200.7	234.0
25—29	244.9	187.0	232.1	202.3	158.7	191.3
30—34	180.4	117.8	167.7	128.6	81.6	117.0
35—39	112.6	60.1	102.5	75.9	37.4	66.8
40—44	48.4	24.5	44.0	35.3	14.9	30.6
45—49	22.0	9.1	19.6	14.0	5.3	12.1

资料来源：（一）抽样登记制度，1981 及 1991，户籍总署和人口普查专员，印度、新德里。

（二）印度妇女：统计概况—1988，妇女和儿童发展局，印度政府，新德里。

268. 妇女特别是农村贫穷妇女的营养状况远远不如人意。尽管实行了针对怀孕与哺乳妇女的预防营养性贫血方案，这些妇女们仍患严重贫血。有人指出，由于年轻时过分消耗与发育不良以及过早孕和多次怀孕，妇女失掉了身体充分发育的机会。印度妇女营养不足状况，在所有年龄组都存在，但少女孕妇以及老年妇女更严重。社会经济状况最差群体中的妇女营养状况不良主要是因为贫穷和家庭负担重，中低收入群体则是由于普遍忽视和更强烈的性别歧视的间接结果才使之更加严重。有人指出，妇女的经济价值在某种程度上决定了她们的生存，这一点从在妇女参加劳动更多的无地部族农民家庭中，性别比率和死亡率差别对妇女有利的事实中可明显看出。

269. 虽然有一些营养数据，但无法确切知道在印度贫穷引起的营养不良的程度有多大。贫穷家庭食物取量正常趋势不足与食物获得的季节性有关，在歉收，干旱和粮价波动的情况下，食物短缺就会严重。农村贫民特别是妇女与儿童因此会受到贫穷导致的营养不足的最大影响。

270. 为扭转农村贫民食品短缺的趋势，实行了几项政府方案，均以妇女和儿童为特别目标群体：

- 公共分配系统，

- 公共就业方案，和
- 特别喂养方案。

271. 虽然前两个方案不是直接为了改善人民的营养状况，但它们对贫穷和易受伤害群体的营养状况却有影响。

272. 印度政府制订了一项由政府于 1993 年通过的全国营养政策。政策声称，由于营养是个多方面的问题，更需要采取一种多方面和多部门的做法。它企图在所有政策文书中明确表达营养方面的考虑，突出直接和间接、短期和长期的营养干预措施，特别强调改善妇女和儿童的营养状况。

273. 营养方面的主要干预举措之一是本章前面提到的儿童发展综合性服务方案，于 1975 年开始试验，现在已成为全世界最大的儿童发展方案，涉及 1700 多万儿童和孕妇及哺乳母亲。政府最近颁布命令，把方案扩大到全国各地。该方案是按性别分别得到严密监测的，重点特别在女童身上。

274. 印度迄今为止奉行的有关保健的基本战略是，重点放在提供基础设施的强化供应政策。由于印度社会的性别结构，这些没有带来妇女的必要享有和参与、特别在农村地区。妇女享有保健的机会继续受到文化规范、时间和距离考虑的限制。由于多部门企图提供分别的服务，因此提供系统本身分得很散。另一个问题是在医学教育系统中对治疗方面有强烈的偏向，以及医生偏爱去城市地区的倾向，因为城市地区对治疗有先进的安排。

275. 人们现在认识到，如果妇女对适当的保健服务没有需要，不通过提高认识与动员来赋予她们的权力，那就不能实际享有保健。实际享有保健也需要妇女的参加与参与。还需要精心安排使用者的综合服务。印度政府在全国实行了一项计划，在农村建立称为 Mahila Swasthla Sanghs 的妇女保健小组，妇女聚在一起同本地助理医务人员一起讨论她们的问题，后者一般也是一名起促进作用的妇女。最近开始了一项称做 Indira Mahila Yojana 的动员、提高认识和综合服务计划，那是在儿童发展综合性服务计划以及教育及其他部门的类似倡议基础上成立的，以便这些村级小组能享用现有的社会和经济服务，而村级服务机构可对妇女小组负责。妇女小组正在注册，这样能容易获得贷款、其他经济及社会服务。

276. 在印度人们也日益认识到，规定指标及奖惩措施的计划生育方案行不通。因此重点现在转到一项战略，企图通过教育，扫盲，更好享有妇幼保健服务和保健设施，获得信息，收入机会及提高

认识以赋予妇女权力，这样妇女能同男子一样进行明智的生育选择。男人也正在作为提高认识的对象，因为他们同妇女一样负有责任。

277. 今天引起人们严重关切的一件事是通过断定性别和非法堕胎发生的选择出生性别以及杀害女婴率。政府已通过一项禁止性别选择的新法律，称为 1994 年《产前诊断技术(管理与预防滥用)法》。实施该法的条例也已制订。按照印度刑法，非法堕胎是一种罪行，杀害婴儿等于谋杀。印度政府进行了一次全国范围的调查，以查明实行这些行为的小块地区，并向执法机构发出指示提请它们注意和逮捕罪犯并防止发生这些情况。已建立一套制度，定期在全国和各邦由最高警察行政当局审查对妇女和少女的犯罪。

278. 强烈偏爱男孩和随之而来的对女婴的漠视引起了印度政府的严重关注。因此中央及各邦政府的教育、保健、营养及扫盲等方案都把女孩作为注意中心。已推出一项全国女童行动计划，规定要实现的具体十年和十年中期目标，以确保她们的生存、保护、发展与参加。成立了一个高级别全国监督委员会以监督计划的实施情况。为实施该计划，已开始按性别监测各方案和指标，通过了一项禁止实行断定性别试验的法律，开展了几项特别宣传活动，在印度各邦如哈利亚纳、泰米尔纳德着手实行一些奖励计划。尚等正式批准的提议中的全国赋予妇女权力政策，也特别把女童作为重点。

## 第 13 条

### 家庭补助金

279. 法律规定在补助金适用的情况下男女均有同等权利领取一切家庭补助金，如住房津贴、子女及教育津贴、旅行津贴等。然而，这一原则为，在补助金适用于整个家庭的情况时，无论丈夫或妻子均有权领取。此外，有些补助只能由妇女领取。通过提高“标准减免”数额，现在对工作妇女实行了额外的所得税减免。在政府内部，有大量特别适用于妇女的特别许可和减免，包括把夫妻派往同一个工作地点，产妇津贴等。列举如下：

- 通过直接征聘担任中央政府 C 和 D 组职位的寡妇和与丈夫分居的妇女放宽其年龄限制。援引相关的征聘规则，对寡妇、离婚妇女及经法院裁决已与丈夫分居而又未再婚的妇女的年龄上限放宽至 35 岁(对贱民的种性/贱民部落成员放宽至 40 岁)。
- 怀孕和被宣布为暂时身体不适宜的女候选人的最初任命。

280. 在任命前身体检查中发现怀孕的妇女候选人不得被宣布为“暂时不适宜”。她可以直截了当地被任命担任职务。然而，如果怀孕妇女将被任命担任有危险性质的职位如警察组织的职务，而且她们必须作为服务条件接受一段时期训练的话，她们的任命将暂时中止直到分娩后六周体检宣布适宜时为止。

- 负责遴选的各委员会妇女委员的代表资格。

281. 已审议并决定各部/局等应努力尽可能在负责遴选它们下属的各职务/服务机构的候选人的遴选委员会中任命一名女官员。

- 把夫妻派往同一工作地点：使妇女能继续从事她们的工作并过正常的家庭生活并保证其子女的教育和幸福。人事和培训局 1986 年发布一份备忘录，责成各行政当局尽可能把妻子和丈夫安排在同一工作地点。下面是正式备忘录的一部分：

282. “在议会及其他会议上几次提出了制订一项有关将在政府部门或公营部门中服务的丈夫和妻子安排在同一工作地点的政策问题。政府的立场一直是，政府公务员和公营部门雇员要求安排在同一工作地点的请求一般都得到同情的考虑，每一项请求均按其是非加以决定，并考虑到行政需要。

283. 印度政府极为重视提高妇女在所有部门和行业的地位问题。为此，中央政府各部正在制订和实施战略和政策。同时也认为必须实施一项政策以便使政府和公营部门雇用的妇女能更有效地一方面履行其作为妻子/母亲的职责，另一方面作为生产性工人的责任。政府政策是，只要有可能并在行政可行性的范围内，应把丈夫和妻子安置在同一工作地点以便使他们过正常的家庭生活和保证其子女的教育与幸福。”

- 征聘女候选人参加中央公务员系统/职务。不得歧视：最近有几个事例引起政府注意，有的征聘填补某几类职务缺额的广告中有一项规定，即妇女不得担任此职务。该组织提出的理由中包括该工作岗位离城较远，每班时间太长，女职工也许不能在不固定的时间乘公共汽车往返上班地点。这被认为不是正当的理由，对部/局的要求是，不管是什么理由，这除了让人想起是对妇女能力的低估外，也显然违反了宪法第 16 条。根据该条，任何公民不得单单由于性别的理由而被认为不宜从事邦的任何工作或职务或对其加以歧视。如果设想在提供公共交通工具方面有些困难或任何其他困难，正确的行动方针应是提供必要设施以排除

这些困难，而不是将妇女求职者排除于征聘之外。

284. 还重申应严格遵循 1986 年 6 月 5 日载于正式备忘录 14034/10/86-Esff. (D) 的上述指示，任何违反这些指示的行为均应严肃对待。并向所有有关方面说明，任何等于违反 1986 年 6 月 5 日指示的行动在它们的机密报告中均应受到批评。

- 产妇津贴：在所有法律中，即 1948 年《工厂法》，1952 年《矿山法》和 1966 年《比迪雪茄工人(就业条件)法》中，均载有产假及支付现金津贴的规定。为了使津贴范围、领取条件及津贴额取得一致，通过了 1961 年《产妇津贴法》，该法适用于除雇员邦保险制度包括的工厂或单位以外的工厂、矿山和农场。

285. 中央政府职员一般由 1972 年《中央公务员(假期)规则》管辖，根据这些规则，政府女职员现有权得到 90 天的产假。在这段期间，职员领取相当于产假开始前领取的工资的假期薪资。

286. 在流产包括堕胎情况下也允许有产假、但条件是：

- 假期不超过六星期；而且
- 申请假期应出示规则所规定的医生证明。

287. 根据 1971 年《医疗终止怀孕法》的人工流产也被认为属于 1972 年《中央公务员(假期)规则》规定的给予产假的堕胎情况。

288. 产假可同任何假期合并在一起。接着产假之后申请的不超过六十天的任何假期包括调换假，不须出示医生证明就可获准。如果出示医生证明政府女公务员有病或新生儿有病，而有病儿需母亲亲自照料或绝对需要她陪伴在身旁，在 60 天之后还可请 90 天的假。

#### 儿童保育：

289. 《工厂法》规定必须通过日托所为有组织工作单位的妇女提供儿童保育设施。但该法中有一项反常规定，即规定该法的实施必须要有最低限度数目的女职工，这样雇主就可利用这一漏洞来规避提供这种福利。政府正在深入研究这个问题。政府最近提出了一项新立法，即 1996 年建筑及其他建造工人(规定就业及服务条件)法案。该法案规定必须为建筑工人子女建立日托所。该法案以后由议会

两院批准，现正待总统同意。政府还设立了一个全国日托所基金，以便大大扩充由非政府组织专门为未组织起来的部门的妇女管理的政府日托所网。

## 银行贷款和信贷

290. 印度有一个庞大的私营及政府部门的银行与其他金融机构网。二十多年前印度政府对 14 家银行实行国有化时，主要目标就是保证人口中较弱小的阶层能有更多机会获得贷款。从法律上说，按照印度的无性别、种姓、种族等歧视的指导原则，妇女获得贷款没有什么障碍。

291. 然而，实际上，妇女获得信贷的机会却受到银行几乎普遍坚持要有以财产形式提供的担保品，以及妇女获得财产的有限机会及所有权的严重限制。虽然《印度教继承法》规定妇女的平等财产权，但一个主要为父权制社会中的牢固的文化传统却妨碍将这一平等权利变成现实。其次，机构发放的信贷在时间、复杂手续、规则以及特别在农村地区主要由男性组成的银行机构方面给妇女带来的高的交易费用，使得妇女裹足不前，从而她们很少有机会实际获得机构发放的信贷，而在私人，非正规、往往是高利盘剥的信贷市场上，妇女却是重要的借款人。事实上，正规信贷结构中女借款人的面有多大并不清楚，因为数据的收集和保持没有按性别分类。

292. 由于授予妇女经济权力处于政府议事日程上的重要地位，政府已采取了若干步骤来提高妇女获得机构发放的信贷的机会。首先政府主要依靠在以处于贫困线下家庭为目标的所有主要信贷和补助计划，如农村发展综合方案中为妇女保留最低份额（一般为 30/40%）的纠正歧视措施。通过农村地区妇女和儿童发展方案，把专为妇女实行的贷款补助计划扩大到全国所有的县。

293. 其次，通过一个试验项目，在浦那的全国银行管理研究所的帮助下，政府着手提高银行家对性别认识的努力。

294. 除了通过配额、补贴，低利率、取消需要担保品和包括通过培训及提高技能以改善银行对妇女的接受能力等努力来增加妇女进入主流信贷系统的机会外，政府还做出了若干努力来减少交易费用。主要是试验两套战略。首先，已试用了备选信贷系统，吸收作为中间组织的非政府组织，它们从银行机构取得贷款，再转借给非正规部门的妇女。这些系统对妇女更友好，不那么正式，因此交易费用较低。这个战略的第二个内容是注意这一关系的需求方，动员贫苦妇女参加储蓄小组，利用同等人的支助、同等人的相互作用和同等人的压力，作为支持专门为妇女的极成功的信贷系统的支柱。有两

项可以看做是政府首倡行动的国家努力，即 Rashtriya mahila kosh(即全国妇女信贷基金)和国家农业与农村发展银行(农发银行)的自助组计划。两者的最终转贷利率分别为 12%和 16—18%，两者均利用非政府组织来动员和进行转贷。

295. 政府正在同农发基金合作制订一项多邦方案，根据该方案，贫苦妇女将组成自助组，接受培训和提高认识，并得到从主流和特别方案中获得各项信贷的选择机会。预期这些投入会降低妇女的交易费用，并提供可复制的模式。在非政府部门这些革新努力的突出例子存在于印度的西部(自营职业妇女协会，古吉拉特，Annapurna 妇女小组孟买等)和南部(工作妇女论坛，泰米尔纳德，Samakhya，安得拉邦等)。正在做出努力把它扩大到其他邦。

### 体育娱乐活动

296. 妇女有参加体育、文化和娱乐活动的充分权利和机会。事实上，印度妇女有时在全国所有这些方面，在田径运动、登山、板球、音乐、舞蹈等活动中取得了优秀的成绩。

## 第 14 条

297. 农村经济占国民生产总值的 30%稍多一点，占就业人数的 60%。虽然农村人口百分比已从 1951 年的 82.7%往下降，但仍高达 74.3%。我国的所有发展计划都强调分配公正，因此把农村发展和农业生产作为重要的战略组成部分。

298. 农村妇女将近占妇女人口的 80%。虽然她们是全国农基经济的主要贡献者，脆弱的生态系统的保存者，家庭中燃料、粮食和水的供应者，她们的作用在八十年代初第 6 个五年计划中才第一次被明确承认是行为主体(而不仅仅是福利的对象)。自那时起的基本战略是通过配额和针对妇女的方案力求确保妇女在农村发展和农业方案中占有公平的份额。

299. 1952 年推出的社区发展方案在来自各领域和各部门的村级工作者和街区工作者组成的等级系统中对农村发展采取了一种有系统的综合做法。农业、畜牧业、公共卫生、妇女发展、乡村工业等各自都在这一框架内找到自己的特别位置。

300. 所有这些方案的内容都是为了增强经济的农村基础，具体地说包括农业、畜牧业等的第一部类，以及通过创建道路及造福农村居民的其他社区资产的基础设施的劳力密集型工程增加就业。

301. 人们承认，扭曲的土地所有模式阻碍建立一个公平社会，并妨碍了农业的现代化和加强。在中央提导方针下各邦采取了土地改革措施以废除中间占有，进行租田改革、对农业财产规定土地最高限额，把多余土地分配给无地农业工人以及合并土地所有权。然而，实施这些法律并不一致。在喀拉拉和西孟加拉等邦，这些法律得到认真和热情的实施，而在其他邦，执行情况并不总是令人满意。

302. 妇女就业被认为是她们融入主流发展的一个“关键入口处”。人们普遍认为农村妇女应受到更好待遇，并承认妇女自身参加发展活动是促进妇女享有发展好处的最有效的手段。

303. 上文提到的第六个五年计划(1980—1985)是一个里程碑，因为妇女的发展被承认为一个发展部分，而且第一次在该计划文件中被单列一章。计划采用了一种多学科的做法，把保健、教育和就业作为三方面的重点。

304. 查明的有关农村贫穷妇女的具体问题为：(一)在农村和农业发展中她们被忽视，得不到服务(二)特殊的限制阻碍她们获得现有的援助和服务，如缺少提高她们认识与技能的培训；缺乏信息和谈判能力，(三)生产率低和职业选择面窄；(四)参与决策很少；(五)促进农村妇女的社会经济活动和她们的参加的财政及专门指导不足；(六)对妇女参加各部门的监测不足；(七)工资歧视；(八)未充分运用科学技术以减轻单调乏味的劳动；(九)健康和营养情况差。

305. 第六个五年计划在扶贫方案之一的农村青年自营职业培训（方案中开始启动一项专门拨款一定百分比(30%)用于妇女的办法，并实行促进妇女自营职业的特别方案（农村地区妇女和儿童发展方案）。第七个计划开始实施在各种农村发展方案中不断扩大妇女的覆盖面的战略，以及专门为妇女在所有工资就业和资产捐赠方案中指定配额以确保妇女的就业机会的总原则。

306. 1978—1979 年开始并在 1980—1981 年扩大到全国所有开发区的农村发展综合方案的设想是作为直接消灭贫穷的工具之一。它处理贫困线下的各个农村家庭。由银行提供贷款和政府给予补助以帮助家庭自营职业和创收。综合方案规定了实行农村青年自营职业培训，特别重视对农村失业青年进行就业培训。

307. 在综合方案中规定了为妇女保留 40%的受益人名额和提供的信贷。根据这一旨在以通过提供资产资金及其他投入帮助小农和处于边缘地位的农民、农业劳动者及农村手工业工人的方案，妇女的受益面已从 1985—1986 占总数的将近 10%增至 1993—1994 的几乎 34%，根据农村青年自营职业培

训方案,迄今已有 140 多万妇女受益。该方案也为妇女保留了 40%的名额。妇女所占比例现已超过 44%。在整个方案中,妇女户主家庭是优先重点。

308. 此外专为提高贫困线下家庭妇女经济与社会地位的计划即农村地区妇女和儿童发展方案是作为综合方案的一个分部分于 1982 年推出的,已扩大到全国所有县。迄今已有 18000 个左右的妇女小组组成在从事经济活动。

309. 这个方案不仅旨在提高农村贫穷家庭妇女的收入,也在于使妇女小组有组织地参加信贷方案、技能培训和自营职业提供基础设施支助。也在设法改进她们获得保健、教育、育儿、营养、饮用水及环境卫生的基本服务的机会。

310. 自 1986—1987 年起在各邦成立了妇女开发公司,以便对查明女企业家、提供技术咨询、帮助获得贷款、促进销售产品、加强妇女合作社以及安排培训设施方面起催化作用。

311. 国有化银行和国家农业与农村发展银行(农发银行)等机构有一揽子与优先部门贷款有关的消灭贫穷计划。在这些计划中,特别强调信贷与支助服务同性别有关的方面。农发银行正在推广自助组的思想以满足农村部门的小额信贷需要。目前,全国有 2000 多个这样的自助组在开展活动。有意义的是,自助组的 90%是由妇女管理的。

312. 对政府赞助的消灭贫穷方案已进行了几次评价,结论是,虽已取得初步进展,但仍有大量工作要做。人们认为靠近贫困线的人有可能通过这类方案跨越贫困线,但其他处于底层的人,特别是妇女,既无经济也无社会手段来利用这些设施来改善其经济地位。

313. 尽管政府的政策与方案在全国是一致的,但由于态度和体制结构的差异,实施中的不同则是明显的。增长的经验也各不相同。结果,贫穷有集中在中部和东部印度(几乎 75%的农村贫民住在这一带)的趋势。同样,贫穷集中在各邦内的小块地区——例如,在古吉拉特,有一条高增长工业走廊,却有一个贫穷和环境恶化的腹地。只有整个旁遮普邦和哈里亚纳邦才保持高增长率。其他地方,基础设施和资源利用的障碍限制了可持续增长率。

314. 除了地区差异外,一旦重点放在妇女身上,家庭内部的情况也具有特殊意义。对家庭资财享有的权利从来不是平等的,而且在取得食物方面一直存在着性别偏见。在统计估计中并未充分反映出来。人们认为家庭内部的不平等只有赋予妇女权力才能解决。邦和政策环境肯定能影响赋予妇女权

力。此外，劳动力市场通过加强妇女的经济地位间接使她们在家庭内部事务中，有发言权，从而对权力问题起巨大影响。

315. 人们承认，地区特点以及家庭内部资源分配问题应该同宏观政策方针很好地结合起来。这首先需要建立使信息迅速双向流动的体制结构，和为地方及私人采取行动留有充足余地的管理制度。其次，还需加强赋予穷人权力以便使他们的看法和需要能影响政策方向的过程。

316. 赤贫的社会规模要求在一系列战线上采取行动，旨在通过提高对权利的认识，赋予权力。这包括一般的扫盲，特别是扫除法盲，以及协助妇女进行生产性活动的培训方案。这类技能培训必须同市场需要很好地配合起来。最后，虽然将鼓励采取本地行动，但还应有内在机制以确保在本地采取的决定以及更大的宏观市场趋势之间不致出现不协调的情况。

317. 因此，改善印度穷苦妇女处境的努力应集中于把她们作为其他多种角色范围内以及整个社会政治环境内的经济行为主体。提高妇女的经济生产率，影响她们自身在直系家庭中的地位 and 生存状况以及在更广泛的社会中的评价。有证据表明，提高她们在家庭中的“讨价还价能力”和直接、无中介地获得收入大大降低了妇女的依附地位。

318. 改变了的对妇女经济价值的看法，似乎提高了不向妇女的福利和经济生产率投资的机会成本，从而改变了家庭的资源分配的重点。这意味着提高妇女的赚钱能力可能对提高改善妇女地位所必需的对教育、保健和计划生育服务的有效需求是必不可少的。

319. 累积影响将是随着“非女性化”和消灭贫穷而来的全面提高妇女经济地位。

320. 九十年代国家的战略建立在具体确保妇女在发展中所占的比重的总战略基础上，并承认这种做法的某些不恰当之处，首先，它承认妇女需要作为积极的变革因素参加发展过程，而不仅是发展的消极接受者。其次，它承认政府对妇女问题的反应均是部门性的因而也是支离破碎的，而妇女的需要则是全面的。因此九十年代的两个基本目标领域是扩大妇女参加特别是基层的决策进程，以及通过一个对妇女负责的适当的提供系统确保把一整套社会和经济服务结合在一起。

#### **为妇女保留在基层民主机构中的名额(1993)**

321. 1993年的第93和第94项宪法修正法在提高印度妇女地位方面是个历史性事件，因为它们

保证在城乡地方机构的所有选出职务中，妇女应有三分之一的席位。在农村地区大约有 100 万妇女正在成为基层的领导人/决策者，并正在通过现有的 25 万个机构参加政治生活。其中，按照该法，约有 75000 人将担任村、街区和县地方机构的主席。因此妇女被推上国家加强基层民主机构的努力的舞台中心。作为结果可能形成的高涨，无疑将影响发展的要素和男女的生活。

322. 这些机构的选举过程正在全国进行，很快就将完成。为了对选出的妇女代表进行领导能力培训，自 1993 年起已推出一项大规模全国培训方案。

323. 各邦已按照宪法修正案修正了它们各邦的法律。新的行政委员会机构现在有固定任期和举行选举。选举将通过正在各邦建立的独立选举委员会进行。为了使行政委员会有充足的财政资源来履行它们实行经济发展和社会正义计划的职责，每个邦都成立了财务委员会。Gram Sabhas 将是基本的职能单位，将实际村、中间和县的三级行政委员会制度。人口不到 200 万的小邦可选择不设中间一级的行政委员会。三级行政委员会的席位均将由直接选举产生。为保证贱民种性和部落以及妇女的适当代表名额，将按他们人口的比例为贱民种性和部落保留席位，为妇女保留席位总数的三分之一。

324. 此外，各级行政委员会主席职务的三分之一也将保留给妇女。各邦立法议会也有权为其他落后的公民阶层保留他们在行政委员会中的席位和主席职务。

325. 政府对提供系统支离破碎问题的回答是通过动员和提高认识过程把妇女组成村级自助组，并使当地提供系统对这些小组负责，从而产生使用者安排的一致。这些小组都属于同一性质，并建立在一系列旨在反映出贫穷和易受害性的指示数字上。从这些妇女中将选出代表，她们将作为对话者，享有各项服务并影响服务提供机构中的决策活动。这个过程是在以 Indira Mahila Yojana 的名义在全国 200 个开发区中作为试验开展的，并将在几年内形成规模。

326. 妇女的健康状况对她们在各项领域中取得进展起基本作用。对妇女健康起特别作用的文化规范是对婚姻的态度、结婚年龄、对生育和孩子的性别的重视程度，家庭组织的模式以及社会习俗要求妇女扮演的理想角色。这些规范也决定妇女在家庭里的地位，她们获得医疗照顾、教育、营养和其他与保健有关的服务的程度。因此改善特别是农村地区妇女的健康状况，关键是一些非健康的因素。

### 农村妇女的保健

327. 如前所述，印度的国家政策是致力于实现 2000 年人人享有卫生保健。最初保健护理已被接

受为实现这一目标的主要工具。因此建立了一个庞大的初级、中级和高级医疗机构网。正在通过分中心，初级保健中心和社区保健中心的三级系统，实现提供与农村地区社会实际需要有关的最初保健护理的最低需求的方案，来发展和加强农村保健基础设施。

328. 分中心：按平原地区每 5000 人和山区及部落地区每 3000 人一个中心建立一个分中心。直到计划完成时，共有 129291 个分中心在活动，到 1992 年 9 月末数目增至 130820 个，而第七个计划的估计需要为 138000 个分中心。

329. 初级保健中心：按平原地区每 30000 人和山区、部落及落后地区每 20000 人设立一个初级保健中心。到计划完成时(1990 年 4 月 1 日)全国共有 18888 个初级保健中心，到 1992 年 9 月底增至 20084 个。

330. 社区保健中心：在改善和充实初级保健中心而建立起来的有专门设施的农村医院，有 30 张床位能覆盖 8 万到 12 万人口。到计划完成时(1990 年 4 月 1 日)，运行的社区中心有 1820 个，后增至 2060 个。社区中心起着在一个区的四家初级保健中心的农村中心的作用。每个分中心由一名男保健工作者和一名女保健工作者(助理助产士)管理。为了培训农村所需数量的助理助产士，全国共有 468 所助理助产士培训学校。

331. 在农村地区，一名女保健助理，必须监督六个分中心的工作。她向在农村地区工作的助理助产士提供技术指导和监督。高级助理助产士受过 6 个月培训后便担任女保健巡视员的职务，后者是个宣传工作职务。全国共有 45 所学校，能容纳 2838 人。这些培训学校除了提供为期六个月的基本培训课程外，还用以为妇女保健助理(女保健巡视员)开办进修教育班。

332. 培训稳婆：农村的大多数分娩都是由稳婆接生的。培训未受过训练的稳婆的目标是使她们能在农村进行安全卫生的接生。她们还参加小型家庭模式的宣传。据估计，在农村地区共有大约 118000 名未受过训练的稳婆在工作。正在分期对这些稳婆进行培训。正在做出努力为稳婆提供进修教育班，并改进助理助产士和稳婆之间的关系，以便改善在农村提供的妇幼保健服务的质量。迄今为止，已有 602.3 百万稳婆受过培训。村保健指导员计划最初是在 1977 年 10 月 2 日在除泰米尔拉德、查谟和克什米尔、喀拉拉和阿鲁纳恰尔邦外的所有邦作为村保健工作者计划进行的，那几个邦有它们自己的另外计划。现在的村保健指导员计划是 1981 年开始实行的。根据该计划，村社挑选一个志愿者作为村保健指导员，作为社区卫生与个人卫生的教师。他/她也提供孕产妇保健方面的协助并对母亲进行有关免

疫和家庭幸福计划方面的教育。他/她还追踪传染病和治疗小病并向病人提供急救。

333. Mahila Swasthya Sanghs (MSS)：正在设法采取步骤在平原地区有 1000 以上人口或 200 家以及山陵地带包括东北部各邦有 500 以上人口的村子里建立 Mahila Swasthya Sanghs，以便设法使村级工作和人际交流更加有效。这些妇女组设法帮助助理助产士从在村里为妇女儿童的福利工作的其他同事那里得到支持，并提供如免疫，口服体液补充疗法、普及生育间隔法等家庭福利方案的讨论和执行的机构。MSS 成员接受短期培训，获得教育与信息资料并得到村级保健工作者的指导。在各邦和中央直辖区共组成 34000 多个 Mahila Swasthya Sanghs。

334. 根据上文所说的 Indira Mahila Yojana，村保健系统仍对本地妇女自助组负责。整个保健战略的重点是协调使妇女能明确提出对适当、可享有、能负担得起的保健系统的要求，并能不受社会或文化限制自由获得它们，和能够与她们丈夫协商以做出明智的生育选择的过程。邦的责任是提供必要的保健服务，包括基础设施和人力资源、一系列计划生育选择以及必要的信息与教育。

335. 印度宪法第 41 条规定“邦应在其经济能力与发展的范围内，为实现工作、教育和失业、老年、疾病及其他不应受到的匮乏情况下得到政府援助的权利做出规定”。印度已批准了国际劳工组织有关工人赔偿、同等待遇(社会保障)等的第 18、19、42 和 118 号公约。

336. 通过下列立法向包括女工的工人提供社会保障：

- 1923 年《工伤事故补偿法》
- 1948 年《雇员邦保险法》
- 1952 年《雇员备用基金和杂项规定法》
- 1961 年《产妇津贴》
- 《退職金支付法》

337. 此外，正在通过专门成立的福利基金，例如比迪工人福利基金、电影工作者福利基金等，向半组织的具体产业的工人提供医疗和其他福利设施。

338. 然而这些社会保障规定只是为正规部门而设。问题是 90% 以上的女工都在非正规部门工作，对她们没有社会保障立法。这里的重点是社会福利与安全网。其组成部分如下：

- 免费的农村最初保健系统和妇幼保健服务
- 得到大量补贴的公共分配系统
- 几乎在印度每个邦都是免费的初等教育制度和学校午餐方案
- 农村地区的工资雇用与以工换粮计划，如 Jawahar Rojgar Yojana 和就业保险计划
- 儿童发展综合性服务计划，目前已包括 1700 万儿童和 300 万孕妇及哺乳母亲，有一揽子儿童发展、学前教育与营养服务
- 向非政府组织提供援助以扩大现有的主要在农村的 12000 多所日托所网的全国日托所基金
- 政府最近宣布一项全国社会援助计划，为那些生活在贫困线下的人提供养老金和寡妇补助金及产妇津贴

339. 任务是提高服务质量和扩大计划的妇女覆盖面。

340. 本报告前面在第 10 条下详细谈到各邦努力缩小教育与培训方面的性别差距。在这方面最大的挑战是在农村地区。因此这个部门所有主要举措的重点都在农村地区。

341. 妇女教育是国家有计划发展的一个重要特点。虽然教育设施有了大规模的发展，但男女孩在使用现有设施以及各个教育阶段提高女孩入学率和留校率方面仍存在很大差别已做出努力，查明造成女孩入学率低的因素。第六个计划普及初等教育方案特别强调提高女孩入学及留校率。除了免费分发教科书、制服、午餐等外，还需要协调如饮用水、饲料和燃料的互助服务，以减轻女孩家务劳动，和在学校设立日托所以便使负责在家照看弟妹的女孩也能上学。为鼓励女孩上学，农村地区任命了更多女教师。

342. 正在非政府组织和学生的大规模参加下实施成人教育方案。已成立全国成人教育学院来增加对成人教育的技术和学术资源支助，并从事质量调查和评价研究。

343. 到 1992 年 3 月，已在全国各县掀起了针对地区和有时间限制的大规模全面扫盲运动，有 25 个县已全部脱盲，在各邦的 80 个县全面扫盲运动已处于不同的进展阶段，在大约 300 万志愿人员帮助下，涉及了 3000 多万文盲。

344. 此外，第五个计划重点放在保持已取得的读写技能和把这些技能用于日常生活与工作条件上。未来的主要战略是在各级行政委员会机构中对教育规划和管理采取分散做法：使区和县各级行政委员会、综合利用可能的各种资源，进行有关初等教育/扫盲、儿童保育/培养、赋予妇女社会一经济权力及农村保健方案等活动；以及民间机构的大规模参加。

345. 在谈到信贷时，无论是政府或私人民间部门的大多数倡议，重点仍然是放在农村地区。农村发展部已有了几项向印度农村妇女提供更好机会的计划。农村发展综合方案项下。提供的全部援助的 40%，和农村青年自营职业培训方案项下受训人员的 40%都留给了妇女。Jawahar Rozgar Yojana (JRY) 项下的就业机会的 30%也留给了妇女。根据 Indira Awas Yojana (IAY)，在分配房屋方面，优先照顾寡妇和未婚妇女。在所有情况下，房屋都是以家庭中妇女成员名义或以丈夫及妻子共同名义分配的。对妇女的培训是为了使她们能在使用和修理提供应饮用水的手泵中发挥积极作用。

346. 按照旨在帮助年收入在 11000 卢比或不足此数的穷人的农村发展综合方案，40%的援助总额留给妇女。根据该方案，通过政府津贴和补充贷款给农村贫民提供援助，帮助他们建立自己的制造、织布、食品加工和其他村庄工农业活动及服务业企业。还由县农业开发机构 (DRDA) 提供最多高达 1000 卢比的消费贷款并旨在保护穷人不受放款人的剥削。

347. 迄今为止全国妇女信贷基金 (Rashtriya mahila kosh) 和上面第 13 条所述的农发银行自助组活动的最大覆盖面是在农村地区。

348. 政府正专门在农村实施一项名叫 Mahila Samridhi 计划的大规模储蓄计划，为在邮局开立储蓄帐户的妇女提供特别的提高利率。根据该计划，大约有 1000 万农村妇女在三年之内开立了帐户。

349. 妇女参加合作社的人数也增加了。专为妇女而设的合作社的数目也增多了。文盲是限制妇女参加的一个主要因素。合作社教育与培训的设施不足，导致人们缺乏信心。结果妇女对参加该运动裹足不前，即使参加人数很多，由于训练不足，成功也不到保证。

350. 由于合作社是妇女可以改善她们的经济福利和获得信心与自尊的一种手段，一项促进提高

妇女参加率和成立妇女合作社的特殊政策被认为极其重要。人们认为，应在各级推动对妇女进行合作社教育的现有计划。这项计划的大致目标如下：

- 用合作社概念和原则及合作的潜力来教育妇女。
- 使她们认识到她们支助和加强社会的作用。
- 使管理委员会的所有女委员都熟悉合作社法及规则与细则中的条款以及合作社管理的方法。

351. 在民间部门有一些处理与自营职业妇女生活和工作条件有关问题的组织。自营职业妇女协会(SEWA)、工作妇女论坛(WWF)和 Aunapurna Mahila Mandal (AMM)就是其中的几个。这些组织查明并处理工作妇女的迫切需要，动员工作妇女进行采用集团压力的共同经济和社会行动，通过培训、物质投入、信贷和工作妇女及其家庭所需的例如育儿、教育、保健和计划生育等推广服务，来提高她们的企业经营技术。

352. SEWA 还致力于“促进发展自营职业妇女合作社的发展活动”。迄今为止，SEWA 推动了 17 个合作社，包括生产合作社，如成衣、木版印刷、织布和牛奶生产，蔬菜商贩和鱼贩子的贸易合作社以及清洁工人、农业工人、种树工人与儿童保育员的服务合作社。倡导保健、产妇津贴和保险的社会保障计划来向工作妇女提供支助。

## 第 15 条

353. 印度宪法第 14 条规定“邦不得拒绝任何人在法律面前享有平等或在印度领土内受法律的平等保护”。

354. 在宪法第 15(1)条对“法律面前平等”这句话作了进一步的阐述，并规定邦“不得”以性别及其他任何理由“对任何公民进行歧视”。换言之，虽然所有法律均平等地适用于男女两性，却有明确禁止基于性别的歧视的规定。然而，不得因此歧视的规定并不妨碍邦做出如宪法第 15(3)条规定的对妇女的任何特别规定。

355. 邦政策的指导原则反映了印度开明的民主政策的理想，并致力于谋求旨在促进人民福利的

一种公正的社会、政治和经济秩序。与妇女直接有关并对妇女地位有特别影响的原则为：

356. 第 39 条保证男女同样有权享有适当的谋生手段，男女同工同酬，男女工人及幼年儿童的健康与能力。第 42 条指明公正和合乎人道的工作条件及产妇补助；第 44 条设法为所有公民制订统一的民法典。不同宗教有不同的属人法。1955 年《印度教婚姻法》适用于印度教婚姻，1862 年《印度基督教婚姻法》和 1869 年的《印度离婚法》适用于基督教徒；对穆斯林适用《穆斯林妇女保护法》，对帕西人适用 1936 年《帕西人婚姻和离婚法》。第 325 和 326 条给予男女选举民主政府并参加了政府的平等权利与责任。

357. 显而易见，印度宪法设想实现一种崭新的社会秩序，其中所有公民都有平等的机会与权利，而没有基于种族、宗教、种姓、信条或性别的歧视。

358. 男女在民事和法律事务中享有完全平等，不管这些事务是关于缔结合同或管理财产或在法庭上担任律师或执行审判。国内有很多女律师、地方法官和审判官。妇女可担任襄审员、财产管理人、陪审员等。妇女可作为证人，她的证词同男子的证词一样有效。

359. 所有法院对男女均一视同仁。任何男子或妇女均可以他或她的名义提出起诉或被诉。在刑事案件中，法律行为能力是根据罪犯的年龄而不是性别来决定的。妇女也有权选择在哪里生活。

360. 然而，这些都是印度宪法保障妇女和男子享有的法律上的平等权利。当涉及事实上实现某些权利时，就会有很大性别差距。宪法规定妇女有同样机会得到法律服务，但由于教育程度低，对法律和法律程序的知识有限，社会戒律以及财力不足，妇女不总是能利用这些法律服务。正如本报告前面提到的，政府曾设法提供律师服务援助，扫除法盲和颁布《家庭法院法》，来改正这种情况。

361. 同样，虽然妇女有法律行为能力以她们名义缔结合同，但由于她们财产很有限，实际上相对来说很少妇女这样做。尽管《印度教继承法》除共同继承财产情况外；对女继承人授予平等的继承权，但实际上妇女总是被劝说放弃这些权利而让给她们的男性亲人。即使有些邦平等地授予妇女共同继承财产权，但这些权利往往是一纸空文。

362. 妇女有权选择在哪里生活。但除了喀拉拉邦和印度东北部的母系社会里，占统治地位的在男方家中居住制意味着妇女在婚前同她们父亲而婚后同她们丈夫住在一起。经济上无从选择以及受教育和培训少限制了她们的流动性，而在妇女受到家庭暴力和压迫的情况下就使此种处境更加严重。即

使这些限制不存在，害怕基于性别的暴力和社会文化规范往往对流动性不利。

## 第 16 条

363. 印度的家庭关系传统上受宗教属人法的制约。五大宗教社团：印度教徒、穆斯林、基督教徒、犹太人和帕西人各有他们的属人法。在结婚、离婚、继承、收养、监护和扶养问题上他们均适用各自的宗教法。为了在较大程度上实施宪法的规定，已对印度教属人法进行了较大改革。除帕西人属人法以外的其他少数社团的属人法实际上未动，因为印度政府采取了不干涉任何社团属人法的政策，除非那些社团内部提出修改的要求。《帕西人婚姻和离婚法》已经过修正，以便给予帕西妇女平等权利——改变的要求来自帕西社团内部本身。鉴于上述决定，印度政府在成为本公约缔约国时曾发表了一项声明如下：

关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的第 5(a) 条和第 16(1) 条，印度共和国政府声明，它将依照其在任何社团未采取主动和表示同意时不干涉社团属人事务的政策，遵循并确保执行这些规定。

364. 根据所有属人法，妇女都有在自由和完全同意下缔结婚姻同样权利。未经夫妇的任何一方的同意，婚姻是可撤销。

365. 除伊斯兰教、犹太教和基督教法律外，没有关于自由选择配偶权利的法律规定。传统上，在印度婚姻是由配偶双方的父母安排的。假定男孩和女孩都同意。然而伊斯兰教法规定“青春期的选择”，即在未成年时结婚的妇女有权在达到青春期后废除婚姻。但这一规定极少执行。但成年妇女如果寻求法律保护，则她们不能被强迫违背自己的意愿去结婚，也不能被剥夺与她们自己选择的人结婚的权利。

366. 在婚姻持续期间的已婚妇女根据印度教法律有权要求其丈夫扶养。然而，《刑事诉讼法典》规定了一项简易补救办法，即除穆斯林外所有社团的妇女都可要求她们的丈夫扶养。只有印度教法才规定贫穷丈夫有权要求他妻子扶养。鉴于妇女在法庭上寻求她们的权利有困难。政府制订了《家庭法院法》，因为它认为有关家庭事务的诉讼涉及严重的情感方面问题，需要特别的处理方法。所有家庭法律事务，如婚姻、婚姻诉讼、扶养与离婚扶养费、监护、教育和支助子女以及财产处理都属于家庭法院的管辖之内。该法选择了一种不那么正式的程序，一些专家如法官、社会福利工作者、福利官员和精神病专家都参加了咨询服务。

367. 为保护已婚妇女免于家庭内部暴力和有关嫁妆问题的骚扰,《印度刑法典》中作了若干规定。

368. 有关帕西人婚姻与离婚的法律载于1936年《帕西人(婚姻和离婚)法》中。根据帕西人行政委员会理事会的建议和提议,该法经修正以扩大主要法某些规定的范围,使之同1955年《印度教婚姻法》的规定取得一致,后者规定了男女结婚的最低年龄,规定了解除婚姻的新理由以及夫妻间提供抚养的义务。

369. 与印度社会 and 传统有关的一个特殊问题,完全是一种社会罪恶,那就是须由新娘家庭为婚姻而付给新郎的结婚费即嫁妆。要求嫁妆被认为是对妇女的家庭暴力升级的主要原因。为反对这一威胁,1961年通过了《禁止嫁妆法》,并进一步修正以便对该法规定的罪行进行更严厉的处罚。举出没有嫁妆要求的责任已转到据称已接受或怂恿接受嫁妆的人的身上。任何有关作为婚姻的报酬提供任何部分财产的广告都成为应受惩处的行为。

370. 关于家庭暴力,已对《印度刑法典》进行修正,定下一项新犯罪行为,称之为丈夫或其亲戚对妻子的残酷行为,应受最多三年监禁和罚金的惩罚。一般来说,残酷行为的定义是任何有意行为,其性质可能迫使妇女自杀或对妇女生命、肢体或健康造成严重伤害或损害(无论精神或肉体),或骚扰妇女以强迫她或其亲属答应任何对财产或有价证券的非法要求。还规定在一名妇女在结婚七年内自杀或其死亡引起正当怀疑有他人有该犯罪行为的所有情况下,应由一名执行地方法官进行调查和强迫验尸,还规定在一名已婚妇女在结婚七年内死去和她的亲属为此提出请求的所有情况下,应进行验尸(《刑事诉讼法》第194条)。还对《印度证据法》进行了相应修正,以规定在一名妇女自结婚之日起的七年内自杀并有证据表明她的丈夫或丈夫任何亲属曾对她施加过残酷行为,法院就可假定这一自杀是受她丈夫或丈夫的该亲属的唆使(《印度证据法》第113A条)。

## 婚姻的解除

371. 根据印度教法律,丈夫和妻子可因以下多种理由获准离婚:其配偶

- 过着通奸生活,

- 皈依另一宗教，
- 患精神病，
- 患不治的麻风病，
- 患花柳病，
- 过克己的苦行生活，
- 理应听说过此人的其他人已有七年或七年以上未曾听说过他(她)还在世，
- 在法院判决夫妻分居后两年内未重新同居，以及
- 不遵守恢复夫妻权利的判决。

372. 还给妻子增加了两条理由：

- 如丈夫除有该妻子外还有另一活着的妻子，她可获准离婚
- 如他犯有强奸、鸡奸和兽奸罪，她也可获准离婚。

373. 根据 1987 年修正的《帕西人婚姻和离婚法》，丈夫和妻子都可因上面根据《印度教婚姻法》列举的理由获准离婚。

374. 在印度，1869 年的《印度离婚法》适用于基督教徒。根据该法，丈夫和妻子均可获准离婚，但丈夫和妻子的权利却有很大差别。如果妻子通奸，丈夫可获准离婚。妻子则可根据以下理由寻求离婚：

- 丈夫背离了基督教信仰及同另一女人结婚；
- 乱伦通奸；
- 通奸重婚；

- 与另一女人通奸后结婚；
- 强奸、鸡奸、兽奸；
- 通奸并有残酷行为；
- 通奸并遗弃。

375. 因此妻子在获准离婚前必须证明丈夫犯了两项罪行。该法律非常过时，很久以来人们就认为需要修改。基督教社团也渴望修订这一陈旧法律。已成立了一个核心组正在致力于修订歧视性基督教法律。

376. 根据穆斯林法律，丈夫有绝对无限的权利随意取消婚姻。这被称为 talaq(伊斯兰国家丈夫向妻子宣告的离婚方式)。穆斯林妇女没有这种解除婚姻的权利。根据传统法律，妻子只允许按如下形式谋求解除婚姻：

- Talaqi Tafwid: 这是一种委托离婚形式。根据它，丈夫在一份婚姻合同中委托他的离婚权，该合同规定在他娶另一个女人时，第一个妻子就有权同他离婚。法院曾判定这些婚前和婚后的协议并不违背公共政策也不违背穆斯林法律的精神。阿萨姆高等法院宣布赋予妻子的这一 Talaq 权力是不可取消的，这就加强了这种权利。
- Khul : 这是婚姻双方当事人之间的协议解除，妻子给予丈夫一定对价以解除婚姻关系。条件要经过讨价还价，一般是妻子放弃她的嫁妆。
- Mubarrat: 这是共同同意的离婚。

377. 因此我们看到，虽然丈夫可以单方面和无条件地不经法院干预同妻子离婚，而妻子却没有任何这样的权利不经法院干预而获准离婚，除非规定了某些条件。

378. 一个穆斯林妻子可以按照 1939 年的《穆斯林婚姻法》不经法院干预获准离婚。根据该法，妻子有权根据如下理由解除婚姻：

- 丈夫四年内不知其下落；

- 丈夫忽视或未扶养她达两年之久；
- 丈夫被判刑七年或七年以上；
- 丈夫无合理原因不履行婚姻关系义务达三年之久；
- 丈夫结婚时无性行为能力并继续如此；
- 丈夫患精神病达两年或患疯风病或恶性花柳病；
- 她在满十五岁前由父亲或其他监护人许配给人结婚，而在满十八岁前拒绝该婚姻；条件是并未完婚；
- 丈夫残酷地对待她……
- 任何根据穆斯林法律被承认为有效的解除婚姻其他任何理由。

379. 解除婚姻后，各社团妇女如不能养活自己，均有权从她们的丈夫处领取抚养费。根据印度教法和帕西人法律，丈夫也享有这种权利。离婚妻子也可选择诉诸《刑事诉讼法典》以便从丈夫处领取抚养费。穆斯林妇女则被排除于《刑事诉讼法典》之外，但她们可求助于 1986 年的《穆斯林妇女离婚权利保护法》，该法明确规定离婚妇女离婚时应享的权利并保护她的利益，该法给予穆斯林妇女比《刑事诉讼法典》给予的更多的权利。

380. 本段中必须增加有关扶养子女的规定。

381. 印度计划生育方案承认妇女读写能力、结婚年龄及妇女就业机会增多等社会决定因素，对提高妇女认识使她们能对她们想要子女的数目及生育间隔做出有意识的选择，有非常重要的作用。这些因素也对降低婴儿死亡率，改善学龄儿童健康营养和在对社会发展与人口控制的全面方针的基础上控制人口增长起重要作用。印度政府实施各项综合方案以提高妇女读写率、妇女就业、妇女地位、营养状况和降低婴儿和产妇死亡率。

## 收养

382. 收养是属人法的事项。在印度的基督教法律中没有收养制度。对帕西人来说没有收养法，

收养也不为习俗所承认，然而，帕西人寡妇死时无子嗣者可在死者逝世后第 4 天收养一名“Palak”，专为死者履行某种宗教仪式的目的。这种收养用途有限，不赋予“Palak”任何所有人权利。

383. 穆斯林法不承认收养，但在印度，早些时候根据法律这种权利给予了皈依伊斯兰教的印度教徒，他们在皈依前享有这种权利。然而，这种习惯权利被 1929 年 Shariat 法 部分废除，根据该法，一个穆斯林可以声明他和他的儿子将来可放弃所有习惯权利，包括收养的权利并将受该法的约束。

384. 未经修改的印度教法不承认妇女有收养的权利。根据这一古典法律，一个男印度教徒只能收养一个儿子，对收养女儿没有规定。收养的目的是履行最后的宗教仪式从而确保精神利益，也是为了传宗接代。财产转让被认为是次要的。正是由于这种对收养的基本态度、印度教法律只允许收养男孩而不承认印度教徒有权收养女孩，因为她既不能保证精神利益，也不能为她父亲传宗接代。

385. 1956 年《印度教收养和扶养法》通过后，收养的整个基础就改变了。现在一个印度教徒既可收养一个儿子也可收养一个女儿，因为宗教目的已让位于父母想有个孩子这一世俗观念。丈夫在未得妻子同意前不再能从收养中付出或取得。然而，在现存的婚姻中，首要权利仍是丈夫的权利。一个妇女如果未婚、孀居或离了婚，她现在可以收养。一个已婚妇女，如果她的丈夫完全和最终宣布出世、不再是个印度教徒或被法庭宣布精神不健全，也有这一权利。

386. 印度政府已通过了一项统一的和世俗的收养法。1992 年的收养子女法案把收养权同样扩大到所有社团的男女。然而，由于穆斯林社团的强烈反对，法案未能通过，该社团认为收养的法律后果同伊斯兰教义有抵触。

## 监护

387. 根据印度法律，监护人可以是生身监护人、遗嘱指定的或法院指定的监护人。如同家庭法其他领域一样，没有统一的有关监护的法律。盛行的是三种不同的法律制度——印度教法律、穆斯林法律和 1980 年的《监护人和被监护人法》。

388. 1956 年《印度教未成年和监护法》把适用于印度教徒的法律编为法典。它规定孩子 18 岁前为未成年人。男孩和未婚女孩的生身监护人首先是父亲然后是母亲。只是在监护五岁以下的子女时才承认母亲的优先权利。然而该法指出在决定监护问题时，法院必须把孩子的幸福作为“至高无上的考虑”。

389. 每当父亲权利同孩子幸福发生冲突时司法部门始终考虑的是这一原则。在特别情况下，法院曾判定即使父亲仍然活着，母亲也可以是生身监护人(Jija Bai 诉 Pathan khan 案，1971 S.C. 315 页)。

390. 穆斯林法律规定父亲为其子女的唯一监护人。然而，母亲却有首要权利监护未成年子女。什叶派和哈乃斐派之间对母亲的监护权在什么年龄结束上有分歧。对一个未成年儿子来说，什叶派认为母亲的监护权只在断奶期间，孩子满两岁，这个期间就结束了。而哈乃斐派则把这段时间延长至未成年儿满七岁时。两派都同意只有母亲有权监护未成年女孩直到她达到青春期。

391. 1890 年的《监护人和被监护人法》适用于除印度教徒和穆斯林以外的所有社团。该法规定父亲的监护权是首要的，除非发现他不适合，否则不能指定别人。然而，该法又规定法院必须铭记孩子的幸福。

## 婚姻财产

392. 印度法律并未对妇女选择她们的姓、职业和专业作任何限制。各个法院都支持妇女有权选择专业，但丈夫有权决定婚后家庭的地点，为此，在某些情况下，丈夫当妻子由于工作需要而不能同她丈夫团聚时设法谋求法院判决恢复夫妻权利或裁决夫妻分居。

393. 印度法律并不承认婚姻期间获得和享有的夫妻共同利益关系和共同占有的概念。

394. 根据印度教法律法院有权就结婚对或结婚前后向丈夫和妻子共同赠送的财产做出它认为公正适宜的规定。1936 年的《帕西人婚姻和离婚法》也有类似规定。

395. 1867 年《葡萄牙民法典》是通过明确规定夫妻双方婚姻期间财产的共同占有与共同利益关系而赋予妻子对她丈夫财产的实质权利的唯一法律，它普遍适用于果阿邦和达曼和第乌中央直辖区的居民。它规定了由夫妻在结婚前通过一项公共契据签订的被称为婚前合同的这样两类合同。这些合同在婚姻庄重举行后，是不可取消和不可更改的，对继承权和丈夫的一般管理财产不会有妨害。

396. 第一份合同规定了夫妻对现在和将来的所有财产与债务的资产共有，而第二份则。规定了仅对婚姻期间获得或产生的资产与债务的共有。这些共同财产属于夫妻双方。虽然对这些的一般管理权属于丈夫，但他未经他的妻子的同意，却不能通过出售、赠送甚至用遗嘱转让它或作其他处置。在

因死亡或离婚而解除婚姻时，全部财产分为两半，夫妻各分得一半。这样即使妻子不挣薪水，她也对婚姻期间丈夫所挣得的财产拥有同等的权利。