



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
19 October 2005  
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

缔约国的第二次和第三次合并定期报告

印度\*

\* 本报告未经正式编辑。

关于印度政府提交的初次报告，见 CEDAW/C/IND/1，由委员会第二十二届会议审议。



## 印度政府

### 关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的 第二次和第三次定期报告

#### 导言

1998年8月，印度政府就为执行《消除对妇女一切形式歧视公约》中的条款而采取的措施提交了初次定期报告。消除对妇女歧视委员会已于2000年1月24日至31日举行的第22次会议上审议了印度政府提交的初次定期报告。本报告不再重复初次报告第一部分中所提及的背景资料。本报告主要论述消除对妇女歧视委员会在对印度政府初次报告做出的结论意见所提出的“主要关注领域和建议”，增加了初次定期报告中所没有的内容，并突出强调在1997-2005年期间所取得的进展。

#### 一、在委员会关注领域和建议方面 取得的进展

##### 将《北京行动纲要》纳入政策规划和方案（结论意见第54、55段）

1. 《北京行动纲要》在印度政府的第十个五年计划和2001年赋予妇女权力的国家政策中都有所体现。将性别纳入主流是印度编制预算和制订政策倡议的基础之一，印度政府以此为战略来确保在资源分配上做到男女有别和制定宏观经济政策。

##### 妇女发展资源拨付不足（结论意见第56、57段）

2. 印度幅员辽阔，人口众多，文化多样，社会经济背景复杂，各地区自然资源和发展水平也不尽相同。考虑到所有这些因素，使得资源的分配如同走钢绳一般艰难。但是，近年来妇女和儿童发展局的预算资金还是有显著增长。在“九五”计划中，政府各部门的总预算支助为2039.82亿卢比。此外，中央政府还实行了妇女部分计划，该计划中30%的计划支出用于政府各部门的妇女成员。在“九五”计划中，妇女部分计划占总预算支助的百分比为25.5%。但有些部门，如家庭福利部门70%的预算都是用于妇女问题。审查突出强调，妇女部分计划的实施，使得政府各部门中的规划者、决策者和管理者提高了对妇女问题的认识和敏感程度，从而确保其他发展部门提供的资金和利益中也将妇女考虑在内。在妇女部分计划中，所有的经费都按照计划实行专款专用，其实施目标是妇女、女童以及女性成员较多的部门。在妇女部分计划实施之初，只有十六个部门参与其中。如今，订正的准则已分发给所有部门。

**妇女和儿童发展局的预算拨款**

年度计划（单位：百万卢比）

1997-1998	9 000.00
1998-1999	12 250.95
1999-2000	13 200.00
2000-2001	14 600.00
2001-2002	16 500.00
2002-2003	22 000.00
2003-2004	26 000.00
2004-2005	24 000.00
2005-2006	39 000.00

**北京会议后对社会福利方案的预算拨款，由社会服务部门计划支出**

年度	分配比例
1997-1998	20.7
1998-1999	25.6
1999-2000	23.9
2000-2001	22.0
2001-2002	24.9
2002-2003	27.1
2003-2004	27.3
2004-2005	23.3

资料来源：《2004-2005 年经济调查》 在册部落 2004-2005 ST 23.3

**为促进妇女平等、提高妇女人权进行的立法改革（结论意见第 58、59 段）**

3. 印度《宪法》保障平等，禁止性别歧视。政府根据这个政策制定了各种法律，并且正在审查法律中的歧视性条款。为促进妇女平等，修订各种法律中的歧视性条款，全国妇女委员会、妇女和儿童发展局和赋予妇女权力议会委员会对许多法律进行了审查，并对其中许多法律提出了修订建议。（第 1 条第 36 段）。印度总理认为立法改革是政府的重点领域之一。2005 年 5 月，印度政府成立了一个包括全国妇女委员会和致力于该领域的非政府组织在内的部间委员会，专门对现有的法律进行审查，以解决歧视问题和确保妇女享有平等。

**统一民法典和属人法（结论意见的第 60 段和第 61 段）**

4. 印度是一个世俗的国家，拥有多样的文化和众多宗教流派。虽然各社区的宗教信仰、语言不同，居住的地理位置也各异，但是所有的意见都会得到尊重。印度《宪法》（第 44 条）规定，国家有义务为公民制定一部统一民法典。最高法院在审理案件过程中，不止一次地发现有必要采用一部统一的民法典，以消除存在于宗教团体之间和宗教团体内部的歧视性条款。中央政府认为，现在还不适合为印度内部各教派制定一部统一的民法典。但是，印度政府正准备逐个审议属人法，废除其中的歧视性条款，保证性别平等。这是印度政府为实现性别平等向前迈出的一步，也是印度政府为制定统一民法典所采取的一个举措。政府在 2001 年赋予妇女权力的国家政策中，承诺鼓励属人法在结婚、离婚、赡养和监护问题上进行适当调整，以消除对妇女的歧视，让所有利益相关者（包括社区和宗教领袖）提出倡议并充分参与其中。

5. 根据这一政策，修订了其中许多属人法，如 2001 年修订了基督教法，印度教法的审议工作也正在进行中。印度政府已经采取了诸多措施，积极同社区和宗教领袖进行对话，以减少性别方面的不平等。例如，印度中央和邦政府与联合国人口基金以及一些非政府组织、宗教领袖和社团部门一起，组织了一个共同宣传联盟，防止因选择胎儿性别而进行的流产。最高法院最近在 *Danial Latiff* 一案（AIR 2001 SC 1274）中就穆斯林妇女的赡养问题做出的判决，和在 *Shaminara* 诉北方邦政府一案（（2002） 7 SCC 518）中关于三声“塔拉克”的判决，都有望改变人们在向离婚穆斯林妇女支付抚养费这一问题上的思维定势以及宣告能得到法院合法认可的三声“塔拉克”的方式。（根据穆斯林习俗，男人有权仅仅对妻子说三声“塔拉克”就宣告与妻子离婚。）最近，印度全国上下就三声“塔拉克”问题展开了广泛辩论，穆斯林属人法委员会的宗教领袖已于 2004 年 7 月召开会议，审议宣布三声“塔拉克”的方式，并且通过了“nikhanama”（婚姻契约书）的格式。宗教领袖们都下决心要在各自的社区就这些问题大造舆论。2004 年 10 月 29 日，全印度穆斯林属人法委员会提出示范婚姻准则，宣告男子无充分理由而对配偶连说三声“塔拉克”为“重罪”，并且规定夫妻双方在离婚之前必须接受仲裁调解。该委员会已于 2005 年 4 月通过了一份婚姻契约书范本，并建议不应再鼓励实行一下子就解除婚姻的三声“塔拉克”离婚制度。政府希望以上这些倡议最终能给社区中的妇女带来有利的变化。

### 出生和婚姻登记以及保留意见和声明（结论意见第 62 段和 63 段）

6. 正如在初次定期报告中提到的，印度已经批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，对《公约》第 5（a）条，第 16（1）条和第 16（2）条有两个宣告性声明。但正在审查这些保留意见和声明。

7. 印度政府通过的 2000 年国家人口政策确定了到 2010 年实现出生和死亡登记率达到百分之百的目标。1969 年制定的《出生和死亡登记法》规定在全国建立一个综合登记制度，并规定医疗机构和产科医院等机构必须将所在单位的出生和死亡人口直接报告给相关的登记员进行登记。如果人口的出生和死亡是发生在家庭中，户主应对此进行报告。这部法律同时还确定了相关的人员，负责向相应的登记员通报人口的出生和死亡情况。为了简化登记手续，印度政府已于 1999 年开始，对登记表格和程序进行了修订，目前修订工作已经完成。这样简化了登记程序，缩短了回复各邦登记机构每月报告的时间。各邦政府都根据《出生和死亡登记法》制定了规则，规定相应的出生和死亡登记程序，并且许多邦政府还对登记手续进行了简化。

8. 虽然中央立法没有规定必须进行婚姻登记，但是印度许多邦通过邦立法或者行政命令执行强制婚姻登记制度。如初次报告中提到的，印度在公民权利和婚姻权利方面制定了众多的属人法，因而在婚姻登记方面却没有一部统一的法规。但是，有一些属人法确有婚姻登记方面的规定。如 1956 年《特别婚姻法》就规定无论教派如何，都必须进行婚姻登记。1936 年的《印度基督教婚姻法》要求教徒在教堂内进行婚姻登记。1936 年《帕西人婚姻和离婚法》，同样也规定结婚登记制度。对于穆斯林来说，婚姻是一种契约，通常是通过婚姻契约书的形式来体现的。1955 年《印度教婚姻法》也规定婚姻登记制度，但并未对此做出强制性规定。果阿地区的家庭关系法中，规定结婚必须进行登记。该法规中还规定，严肃惩处违背民法条款进行婚姻登记的

民事登记员，以增强相关官员的责任心。此外，安得拉邦、马哈拉施特拉邦、卡纳塔克邦和喜马偕尔邦都为婚姻登记制定了相关的法规。印度北方邦在其 2002 年人口政策中，规定必须进行婚姻登记，并且让各乡村行政委员会参与执行。Seema 诉 Ashwini Kumar 一案（2005 AIR SCW 2939）引起了最高法院对婚姻登记问题的关注，最高法院在此案中建议政府向各邦和中央直辖区发布行政命令，让各邦和中央直辖区指定具体官员负责婚姻登记事宜，直至相关法律获得通过为止。印度政府正在根据最高法院的这一提议，向各邦政府征集意见。

9. 2001 年 12 月 3 日，赋予妇女权力议会委员会在其向议会提交的第五次报告中，建议政府强制进行婚姻登记，以避免重婚现象的发生。印度政府已接受了这一建议，并据此修订了《印度教婚姻法》，对婚姻登记做出了强制性规定。印度政府在 2001 年全国赋予妇女权力政策中承诺在 2010 年之前实行强制性婚姻登记，以消除童婚现象。目前，全国妇女委员会正在起草一项法案，对婚姻登记进行强制规定。

10. 但是，依照《消除对妇女一切形式歧视公约》第 16（1）条，印度政府声称仍然保持 2001 年通过的国家赋予权力政策不变。这一国策旨在提倡对各属人法中有关结婚、离婚、赡养和监护的部分进行改善，以消除对妇女的歧视。让所有利益相关者（包括社区和宗教领袖）提出倡议并充分参与其中来实现这些变化。因此，将在今后考虑撤回声明的问题。

### **政府制定和强制执行相关法规，实行义务初等和中等教育（结论意见第 64 和 65 段）**

11. 根据最近实行的第 86 次宪法修正案，所有 6 至 14 岁年龄组的儿童都享有接受免费义务教育的基本权利。到 2010 年之前，为普及初级教育而制定的一项计划 Sarva Shiksha Abhyan 将向所有 6 至 14 岁年龄组的儿童提供初级教育。为鼓励女童小学毕业后继续接受教育，印度许多邦政府都规定一直到中学阶段女童完全接受免费教育。为此，在印度政府制定的“十五计划”（2002-2007 年）中，教育经费从“九五计划”期间的 24.9084 亿卢比增至 43.825 亿卢比，涨幅高达 72%。2000-2001 年度，政府用于教育的支出在当年国内生产总值中所占百分比已增至 4.27%。为了履行政府做出的普及优质基础教育的承诺，印度政府在 2004-2005 年度的政府财政预算中推行了 2% 的教育税。印度政府一直努力将教育方面的政府和私人投资提高到占国内生产总值的 6%。但是，如果将一些私人的投资也计算在内，那么印度用于教育方面的总支出将接近于国内生产总值 6% 这一目标。

### **《性别歧视法》以及将《宪法》和公约的标准适用于非国家行为者（结论意见第 66 和 67 段）**

12. 迄今为止，印度政府还没有制定一部单独的《反歧视法》。然而，有许多现行的法律明确规定禁止歧视。这些法律在私人部门中也得到了贯彻。1926 年《最低工资法》，确保了非熟练工人、半熟练工人和定期雇工的最低工资水平，这些工人包括建筑工人、电线电缆布线工人和供水排水管道疏通工人等等。1976 年《同工同酬法》，确保了包括女工在内的同工同酬。此外，在各种劳工法中，也为保护女工制定了特别措施，如

1948年《工厂法》、1951年《种植园劳工法》、1970年《合同工（管理和废除）法》、1964年《产妇津贴法》以及1966年《比迪雪茄工厂工人（就业状况）法》。这些法规也适用于私营部门。1946年制定的适用于私营部门的《产业雇用（议事规则）法》规定工作场所性骚扰为不正当行为，受害员工可以采取防卫行为。1948年《雇员邦保险法》，规定了收入低于最低标准线的雇员可以享受的保健和福利待遇。而1952年的《雇员准备基金法》，则将雇员享受的保健和福利待遇扩大到私营部门的员工当中。

13. 在无工会部门工作的工人占印度劳动力总数的93%，他们不像那些在有工会部门工作的工人一样享有福利津贴。而在印度的女工当中，约有90%以上都在无工会部门。为了解决这一问题，印度政府最近开始推行“无工会部门工人的社会保障计划”，这项计划的实施对象是无工会部门且月收入低于6500卢比的工人。雇员准备基金组织管理这项完全由政府资助的计划，该计划能为工人提供三重保障，即退休金、个人意外保险和医疗保险。

14. 在一些以家庭为单位或非正规部门中，因为无法确认雇主与雇员的关系，许多劳工福利法规都难以执行。印度中央政府正提议采用一部《无工会部门工人法案》，以期使这些工人的雇用和工作条件正规化，并保障他们的人身安全、社会保障、健康和福利待遇。中央政府还制定了许多针对妇女的特别措施，如产假、托儿所和同工同酬。但在家庭和私人范围内，《消除对妇女一切形式歧视公约》标准的执行仍然是一项需要应对的挑战。

### 对妇女暴力（结论意见第68、69和70段）

15. 根据妇女受害案件与印度总犯罪案件的对比统计数据，发生在妇女身上的犯罪案件已从1999年的135771起上升到2003年的140601起。但是，根据上述统计，妇女受害案件占总犯罪案件的比例已从1999年2.76%略降至2003年的2.56%。所报告的犯罪案件数目的增长，是因为人们法律意识的提高使更多的人向救助系统寻求帮助。印度政府采取了四个方面的战略来解决暴力问题，（a）立法行动；（b）训练和提高意识；（c）支助性服务，通过危机干预和康复中心、妇女受害案件处理部门、严格执行减缓贫穷方案、增加女童受教育的机会，通过非政府组织参与的执法机构所采取的前期措施；（d）社会行动，如鼓励非政府组织就执法机构、妇女自助团体和举办提高性别认识周等问题发表意见。印度已有14个邦成立了全部由女警组成的警察局，以方便受害妇女报案。警察局专门为遭受暴力的妇女开辟了电话求助热线。警察局还开设了志愿行动局和家庭咨询中心，为家庭失和而受害的妇女和儿童提供咨询和康复服务。法院为此开设了一些特别法庭，如家庭法院、快车道法庭，以及一些专门处理妇女受害案件的法庭。执法机构，特别是警察局和司法部门正在定期接受对性别问题敏感的训练。

16. 2001年赋予妇女权力的国家政策承诺要解决对妇女一切形式的暴力，无论是身体上还是精神上的，无论是家庭范围还是社会范围的，包括那些因习俗、传统或者约定俗成的习惯造成的暴力，目的是消除此类暴力事件。这一国策还承诺要建立并加强现有的机构和机制，以防止此类暴力侵害，如工作场所性骚扰、嫁妆

习俗等，并且帮助受害妇女康复，采取有效行动惩罚对妇女实施暴力的罪犯，采取特殊措施解决贩运妇女和女童问题。

### 《武装力量（特别条款）法》（结论意见第 71 和 72 段）

17. 1958 年制定《武装力量（特别条款）法》时，正值印度东部边境发生叛乱活动，国内法律和秩序环境面临严峻形势。因此，这部法律中有关领土的条款，仅适用于东部边境线上的各邦和地区。该法律规定，只有在这些地区的最高行政长官或宪法规定的首领宣布该地区为“骚乱地区”时，其条款才开始在这些地区生效。这样就可以有效防止东部各邦最高当局借此来滥用权力，调动军队。在此方面，正当行使权力是处于司法监督之下的。《武装力量（特别条款）法》规定，只有在以下情形才能使用武装力量，如解散非法集会，防止个人携带枪支，销毁囤积的武器，搜查和扣押，以及逮捕犯罪嫌疑人。此外，《武装力量（特别条款）法》明确规定，武装力量成员一旦逮捕并关押了某人，必须将其移交给最近的警察局，以确保被逮捕人享有《宪法》和《刑事诉讼法》所规定的正当权力。这样一来，军官的特殊权力就仅限于执行逮捕阶段。这一法律还规定了一些特定的豁免权，以避免军官在履行正常责任的过程中，受到侵扰和民事诉讼程序的妨碍。一旦军队人员在叛乱地区执行任务时触犯了民法，将立即依照《军队法》进行处置，接受审判。军队为在叛乱地区执行任务的部队人员制定了详细“准与不准”手册，最高法院在**那加人权运动诉印度工会**一案（1998 SCC 109）中批准了上述规定。实际上，中央政府还为检举案件制定了奖惩附加条款，为冤假错案平反昭雪。军队人员一旦牵涉到暴力和侵扰案件中，涉案人员将会受到相应的内部纪律处分。

### 警察、保安部队和医务专业人员的性别意识和人权方案（结论意见第 73 段）

18. 正在对政府行政、立法和司法部门人员进行性别意识训练，特别把重点放在政策和方案制定者、执行和发展机构以及执法和司法机构。性别意识问题是印度国家司法学院的法官受训内容的一部分。在许多邦一级的培训机构中，都为各级官员熟悉情况开设了性别意识课程。负责行政官员培训的 Lal Bahadur Shastri 国家行政管理学院下属的国家研究培训中心，其培训内容中就有性别意识一项，并开设了性别预算分析课程。

19. 负责执行 1994 年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》（PNDT）的医疗官员，通过参加联合国人口基金、卫生和福利部以及各邦政府共同举办的地区性研讨会，来增加他们对这一问题的敏感程度。根据生殖健康和儿童保健方案的第二阶段，政府卫生官员的培训单元中也开设了性别意识这一课程。在这方面，妇女和儿童发展局已经着手实施了数项培训和概况介绍方案。妇女和儿童发展局的这一行动，得到了众多民间社会组织的大力支持。民间社会积极参与提高性别意识的活动，并在促进性别意识方面发挥了积极作用。

### 基于种姓的歧视，包括 dalit 社区妇女遭受的暴力（结论意见第 74 和 75 段）

20. 政府已经意识到 dalit 妇女在历史上处境不利并且易受伤害，因此采取了数项措施来处理这一问题，

第 97 至 100 段的第 4 条对此进行了着重阐述。政府已通过了两部法律，即 1955 年《公民权利保护法》和 1989 年《防止对在册种姓/在册部落暴力法》，以确保 dalit 阶层同其他印度社会阶层一样享受人权，并授权他们维护自己的权利，但是针对 dalit 的犯罪仍然存在。2003 年，警察局登记的全国范围内对在册种姓的犯罪和暴力案件高达 26 252 起。2003 年，对在册种姓和在册部落的犯罪案件，分别占犯罪案件总数的 0.73% 和 0.58%。

### 妇女贩运（结论意见第 76 和 77 段）

21. 印度政府采取了几项战略来解决贩运妇女问题，包括执法措施、创收计划、受教育机会、援救和康复以及 Swadhar 等特别计划。政府还制定了一项国家行动计划，同贩运女童作斗争。（详见第 6 条。）

### 妇女全面保健政策、产妇死亡率、婴儿死亡率、性别比率、性别选择流产以及以妇女为对象的计划生育（第 78 和 79 段）

22. 印度政府在 2000 年国家人口政策中，提出了一项部门间全面综合生殖保健议程，以解决产妇死亡率和婴儿死亡率问题。政府在生殖健康和儿童保健方案中对妇女健康采取了一个生命周期处理办法。政府旨在为妇女提供终生健康服务，从出生、童年、青春期一直到成年。该方案的目的是将两性平等的观点纳入生育过程中来，以便让男子参与做出是否要生育的决定以及是否使用避孕药具这一过程。在第十个五年计划中，政府正在努力建设男性生殖健康中心，以鼓励男子站出来接受计划生育。1998 年 1 月开始实行的“不开刀输精管结扎术项目”，旨在提倡男子参与到家庭福利方案中来，而实行男子绝育术的比例已从 1997 年 1.8% 上升到 2002 年的 2.46%。该项目迄今已在印度 20 个邦内推广实施。2003 年修订了 1994 年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》，使其规定更加严厉。印度政府还批准了其他一些项目，以提高对《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》中某些条款的认识。为了增强《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》的效力，印度政府还说服了一些前任警察局长组织一个特别小组，以禁止堕除女胎。这一小组将在旁遮普邦、哈里亚纳邦、古吉拉特邦、喜马偕尔邦和德里等地行使监督职责。小组成员不仅可以采取秘密行动，而且还有权检举堕胎行为。小组成员将由政府卫生部组织任命，由一名已退休的警察总局局长负责领导，其在各邦的分支机构将由前任副总检察长或总检察长担任领导。中央政府和各邦政府都成立了监督委员会，对《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》在各地的实施情况进行经常性的监督。

### 妇女参与行政管理和司法的程度很低（结论意见第 80 和 81 段）

23. 虽然在行政管理领域工作的女性很少，但是其人数还是在不断增加。截至 2000 年，在印度行政事务局和警察部门工作的妇女共有 645 名，占总人数的 7.65%，而在 1987 年，这一比例仅为 5.4%。2002 年，在印度外交部门工作的妇女人数也很少，仅有 78 名。截至 2005 年 5 月 31 日，印度最高法院的 25 名法官中，只有 1 名是女性，在全国高等法院的 514 名法官中，只有 25 名是女性。



### 按性别分列的数据（结论意见第 81 段）

24. 印度政府还采取了许多措施，以便获得关于各种社会经济指标的特定性别信息。政府所采取的第一个步骤就是在 2001 年开展全国人口普查。在本报告相关章节中，已经引用了其中一些数据。已经确定了 0-6 岁年龄组人口总数、识字率和就业率等指标，并且中央、各邦和各地区都在收集按性别分列的数据。总登记办公室和人口普查专员都拿出了相关数据，积极支持性别意识和人权问题。人口普查司还拿出了性别比率下降的数据和示意图，以确认哪些地区需要进行政府干预。为了进行适当和及时的干预，建议各邦政府通过公民登记系统按月收集和监督出生性别比数据。印度中央统计组织定期出版《印度男女》一刊，提供有关性别问题的最新数据，并且起草了一份国家行动计划，以填补性别问题统计数据方面的空白，有了这个计划之后，现在就可以获得众多令人关注的新指标方面的统计数据。印度中央政府为了分析男女通过无偿的家务劳动对国民经济做出的贡献，研究个人活动中的性别因素，在 1998-1999 年间开展了一项时间利用试点调查。调查活动涉及哈里亚纳邦、中央邦、古吉拉特邦、奥里萨邦、泰米尔纳德邦和梅加拉亚邦等六个邦的 18 600 个家庭。有关的调查报告已于 2000 年公布。印度政府还开展了其他类似的调查，如无偿家务劳动和社区服务评估以及劳动力估计。认识到有必要通过**模式转变将两性平等观点纳入统计活动**，印度中央统计组织通过讲习班来提高人们对这一问题的认识。将通过性别资源中心做出共同努力，来搜集和整理按性别分列的数据，建立一个完善的与妇女有关的农业政策/问题的数据库。同时，性别资源中心还将对印度政府正在农业方面实施的各种方案进行性别影响评估，以确保农村妇女享受到这些方案中 30% 的利益。

### 在参与经济活动的比例和继承权方面的差距（结论意见第 82 段）

25. 一段时间以来，印度妇女参加工作的比率正在逐步增长。根据 2001 年人口普查的统计数据，妇女劳力就业的比例为 25.6%，而 1981 年为 19.7%，1991 年为 22.3%。然而，男女就业方面的不平等仍旧存在，妇女就业主要集中在非正规部门和边缘化部门。

26. 印度政府已经注意到，在印度的父权制中，妇女没有继承土地的权利是造成妇女处于从属地位的原因之一。印度政府承诺采取特别努力，以考虑/鼓励对财产和遗产所有权方面的法律作必要的修订，采取的方式是在这个问题上达成一致意见，保证这些法律的性别公正性。安得拉邦、卡纳塔克邦和泰米尔纳德邦等邦已经修订了《印度教继承法》中关于共同继承财产（组合家庭的祖传不动产）的条款，使女儿也可以继承祖传财产。印度中央政府已提议修订《印度教继承法》，授予妇女共同继承权。

### 债务质役（结论意见第 83 段）

27. 已根据 1976 年《债务质役制度（废除）法》从法律上废除了债务质役制度，并对雇用债役工实施处罚。1981 年，政府成立了隶属于劳工部的一个独立的发展规划小组，对政策和规划进行协调，并对《债务质役制度（废除）法》的执行情况进行监督。根据中央资助的恢复债役工的社会生活方案，每个债役工可以获

得 2 万卢比的援助。截至 2005 年 3 月，已有 266 283 名债役工恢复了社会生活。在 **PUCL 诉泰米尔纳德邦一案**（AIR 2004 SCW 3771）中，债务质役问题已引起了最高法院的注意。最高法院已经下令确认、释放债役工，并为其提供适当康复服务。按照最高法院的这些指令，印度全国人权委员会负责对最高法院的指令和《债务质役制度（废除）法》的执行情况进行监督。在劳工和就业部的协作下，全国人权委员会举办了提高意识讲习班，以帮助在各邦处理债役工问题的政府官员提高性别意识程度。已成立了一个由劳工与就业部部长担任主席的特别小组，监督《债务质役制度（废除）法》的执行情况。印度政府十分重视《债务质役制度（废除）法》的有效执行，已做出努力来消除现存的债务质役制度。

### **农村妇女获得土地和信贷（结论意见第 83 段）**

28. 印度政府实行了土地改革和农业用地方面的最高上限法。属于政府的剩余土地重新分配给了没有土地的人。在向没有土地的人分配土地的过程中，政府发放夫妻联名的共同所有权证，从而确保妇女成为土地的共同拥有人。印度政府正在试点基础上采取努力，以长期租赁的形式为妇女自助团体提供社区荒地、休耕地和多余土地并推广共同所有权证。已根据印度政府和联合国开发计划署合作开展的粮食安全方案实施这些措施，正在印度的北方邦、安得拉邦和奥里萨邦实施粮食安全方案。实施这些措施以来，共有 4 200 英亩剩余土地/休耕地被分配给了 2 206 个妇女自助团体。在奥里萨邦，共有 355 英亩土地被分配给了 903 名以共同所有权证登记的农村妇女。同样，有将近 1 000 英亩由农村妇女抵押给放贷人的土地，在政府的干预下归还给了抵押人。还有一些邦，如泰米尔纳德邦正在实施荒地综合计划等方案，在把荒地租赁给各自助团体时，优先租赁给妇女自助团体。这个与农业局有关的计划为自助团体挖掘管井并提供贷款及其他帮助。妇女和儿童发展局还提请其他各邦政府注重实施类似的计划，来确保妇女自力更生和赋予她们权力。印度政府还实施了各种计划，通过小额贷款、自助方案和全国妇女信贷基金（RMK），为妇女提供可供选择的信贷系统。

### **全国妇女委员会（结论意见第 84 和 85 段）**

29. 全国妇女委员会是一个法定机构，成立于 1992 年，其任务是，通过确保妇女享受宪法赋予的平等地位来维护妇女的权力和利益，审查现行法律并监督其对妇女影响，提出适当的修正案，为妇女提供一个纠正冤情的论坛。同样，许多邦已制定了《邦妇女委员会法》。在印度 28 个邦和 7 个中央直辖区中，已有 20 个邦或中央直辖区成立了妇女委员会。印度政府正在说服其他的邦和中央直辖区成立各自的妇女委员会。虽然全国妇女委员会并不是各邦妇女委员会的上级组织，各邦委员会是独立运作的，但是它们在各方面进行合作，保持与各邦妇女委员会的协调和沟通。2003 年 2 月，在审查了全国妇女委员会的权力之后，赋予妇女权力议会委员会提出了《全国妇女委员会法》的修正案。根据该修正案，在调查侵犯宪法权利的案件时授予全国妇女委员会更多权力，使其与全国人权委员会享有的权利相当，其中包括采取刑事行动的权力，以及任命妇女权利调查专员，对妇女遭受的各种暴行进行调查并解决她们的申诉。赋予妇女权力议会委员会提出的有关增加全国妇女委员会权力的建议，以及消除对妇女歧视委员会在结论意见的建议，印度政府都在积极的考虑当中。

## 对人权维护者的暴力（结论意见第 86 和 87 段）

30. 印度政府积极让非政府组织和妇女团体参与到它组织的活动中来，如法律改革以及规划、执行和监督许多政府计划和方案。因此，印度政府与非政府组织和妇女团体建立起了强有力的合作伙伴关系。遗憾的是，还是发生了一些针对人权和妇女活动的暴力事件。依照 2001 年《全国赋予妇女权力政策》，印度政府决定采取行动制止和防止针对妇女的暴力和犯罪。

## 《任择议定书》（结论意见第 88 段）

31. 印度政府正在对《任择议定书》及其对印度的影响进行研究，将在适当的时候审议该《任择议定书》。

## 宣传《消除对妇女一切形式歧视公约》（结论意见第 90 段）

32. 妇女和儿童发展局一直在积极宣传推广《消除对妇女一切形式歧视公约》和消除对妇女歧视委员会的结论意见。在此情况下，大量相关文件被译成了印地语，以期更好地了解为创建性别平等条件所应承担的国际义务。2004 年 6 月，印度政府成立一个部际委员会，以监督《消除对妇女一切形式歧视公约》中义务的执行情况。该委员会提议制订一个监测指标，以方便对《消除对妇女一切形式歧视公约》和不同方案的执行情况进行客观评估，并制定下一步计划。

## 第二部分：消除对妇女歧视领域的最新进展

### 第 1 条：不歧视

#### 基本信息

33. 印度《宪法》保障平等，禁止歧视。正如在初次报告中提到的，《宪法》保证基本权利，《邦指导原则》的政策规定各邦有义务确保平等和消除基于性别和婚姻状况的歧视。

34. 没有定义“平等”和“歧视”的表述，留待法院作解释。印度最高法院和各高等法院已认可平等原则和“实际平等”原则，已在许多案例中用这些原则来解释“平等”一词。在**喀拉拉邦诉 N. M. Thomas 一案**（AIR 1976 SC 490）中，最高法院是这样裁定的：“平等的性质和概念是，如果人们所处的位置不同，给他们相同的待遇也不能实现平等。地位不同的人的机会均等只能意味着更加不平等。”在**H. S. E. B. 部长诉 Suresh 一案**（AIR 1999 SC 1161）中，最高法院裁定，宪法中的平等条款没有说到法律面前起码的形式上的平等，但体现实际和实质平等的概念，这就消除了因巨大的社会和经济差别而引起的一切不平等，因而是实现社会和经济公正必不可少的组成部分。在**Ashok Kumar Gupta 案**（（1997）5 SCC 2011）中，最高法院应用了这一原则，支持甚至为在册种姓/在册部落的晋升提供保留的条款。

35. 司法部门在若干决议中废除了法律和法规中的歧视性条款，如在 **C. B. Muthamma 诉印度工会案**（AIR 1979 SC 1868）中，业务细则要求女雇员必须在她结婚前获得政府的书面许可，而且以候选人是已婚妇女为由不承认她被任命的权利，这些细则被裁定对妇女有歧视。在**印度航空公司诉 Nargeesh Meerza 案**（AIR 1981 SC 1829）中，服务条件规定空中小姐一旦怀孕就中止工作，这个条件作为歧视性条款被废除了；在**Vasantha 诉印度工会案**（2001 (ii) LLJ 843）中，《工厂法》第 66 条因禁止妇女上夜班而被裁定为歧视性条款；**Mary Roy 诉印度工会案**（1986 (2) SCC 209）、**Madhu Kishwar 诉印度工会案**（AIR 1996 SC page 1864）以及**C. Masilamani Mudliar 和其他人诉 Swaminathaswami Thirukoil 和其他人的偶像案**（AIR 1996 SC 1697）中，妇女的财产权得到了支持；**M/s Mackinnon Mackenzie 有限公司诉 Audrey D'Costa 案**（AIR 1987 SC 1281）规定了平等工资；**德里家政工作妇女论坛诉印度工会案**{（1995）1 SCC 14}和**Bodhi Sattwa Gautam 诉 Subhra Chakroborthy 案**（AIR 1996 SC 922）；**铁路委员会主席诉 Chandrima Das 案**（AIR 2000 Sc 988）规定了强奸的赔偿金；**德里市政公司诉女工（花名册）案**（AIR 2000 SC 1274）保证了合同工的产妇津贴，**关于监护权的 Gita Hariharan 案**（AIR 1999 SC 1149）解释了有利于妇女的条款，**Daniel Latiff 案**（2001 (7) SCC 740）使穆斯林妇女能够从前夫那里获得抚养费。

### 国家举措

36. 一些机构，如法律委员会、法律司、妇女和儿童发展局、全国妇女委员会和全国人权委员会正在逐步审查法律中的歧视性条款。全国妇女委员会一直在审查现存的歧视性法律。其中一些是：1956 年的《（防止）不道德贩卖法》、1961 年的《禁止嫁妆法》、1986 年的《（禁止）有伤风化表现妇女法》、1987 年的《（禁止）殉夫自焚法》；1860 年的《监护人和被监护人法》；1860 年的《印度刑法典》；1872 年的《基督教婚姻法》；1925 年的《印度继承法》；1929 年的《限制童婚法》；1937 年的《穆斯林属人法适用法案》；1948 年的《工厂法》；1948 年的《最低工资法》；1860 年的《雇员邦保险法》；1954 年《特殊婚姻法》；1955 年《印度教婚姻法》；1956 年《印度教收养和扶养法》；1956 年《印度教未成年和监护法》；1956 年《印度教继承法》；1961 年《产妇津贴法》；1969 年《涉外婚姻法》；1869 年《印度离婚法》；1971 年《医疗终止怀孕法》；1979 年《债务质役制度（废除）法》；1976 年《公平报酬法》；1979 年《合同工（管理和废除）法》；1984 年《家庭法院法》；1986 年《少年司法法》；1990 年《全国妇女委员会法》；1979 年《邦际流动工人（就业及服务条件管理）法》；1994 年《产前诊断技术（管理和防止滥用）法》；1992 年《婴儿替代乳品、奶瓶和婴儿食品（生产、供应和销售管理）法》。在 41 部与妇女有关系的法律中，全国妇女委员会已经审查了 32 部，并提议对其中的歧视性措施进行修正。一个由计划委员会一名副主席领导的妇女儿童特别工作组进一步详细审查了全国妇女委员会关于 14 部法律的建议，少数法令已经得以修正。妇女和儿童发展局提议修正 1987 年《（禁止）殉夫自焚法》、1986 年《（禁止）有伤风化表现妇女法》和 1956 年《（防止）不道德贩卖法》的修正案。内政部建议对《印度刑法典》、《印度证据法》和《刑事诉讼法》中与强奸有关的一些条款进行修正。政府已提议修订《工厂法》第 66 条，以便使妇女也能上夜班。2005 年 5 月成立了一个包括全国妇女委员会和这一领域的非政府组织在内的部际委员会，审查现行法律，以解决歧视

问题和确保妇女享有平等。

## 未来的挑战

37. 尽管宪法规定男女法律地位平等，但仍未实现平等。因为各种各样的原因，如文盲、社会习惯、偏见、基于父权制价值观的文化标准、妇女在决策层的任职人数少得可怜、贫穷、地区之间发展不平衡、缺少获取信息和资源的手段和机会，等等，法律意义上的法律还没有变成事实。政府在它的许多倡议中通过 2001 年《全国赋予妇女权力政策》、性别预算、妇女部分计划和各种计划，试图弥合《宪法》和公约的承诺与实际情况间的差距。

## 第 2 条：消除歧视的义务

### 基本信息

38. 如上所述，印度《宪法》保障平等，禁止歧视。这一原则是政府制定的许多法律 and 政策的准绳。为实现男女平等，政府已采取了各种积极措施。

### 国家举措

39. 《宪法》保障平等权（第 14、16 条）、生命权（第 21 条）、法律面前平等和受平等保护的权力（第 15 条），并规定有利于妇女的差别待遇（第 15（3）条和第 16（4）条）。政府已经援引这些条款推出了各种特别措施。

40. 政府已经制定了许多法律，使妇女能够享有《宪法》保障的基本权利。在初次报告中已经强调了其中一些法律。这些法律一直在审查当中，一出现情况就予以修订。妇女和儿童发展局和全国妇女委员会已经审查了这些法律，并建议对歧视性条款进行修正，政府已经接受了其中一些建议，有些建议在不同阶段处理并正在审议中。

41. 在过去三年间已经修订了以下法律：2001 年《婚姻法（修正）法案》修订了《印度教婚姻法》、《特殊婚姻法》、《帕西人结婚和离婚法》和《刑事诉讼法》，规定要迅速处理抚养费申请。已经删除了《刑事诉讼法》中规定的妇女领取 500 卢比抚养费的上限，给法官以宽泛的自行决定权判给适当的抚养费。在《印度离婚法》中，修订了想离婚的妇女必须证明通奸加上虐待/遗弃（而男子只要一个理由就能离婚）的歧视性条款。这个修正案为男女离婚做出了统一规定。这一修正案还删除了家庭法院做出的判决必须得到高等法院的确认的过时条款，这一条款只适用于基督教徒。2002 年修订了《印度继承法》，使基督徒寡妇能够分得财产。2003 年《婚姻法（修正案）》修订了《印度教婚姻法》和《特殊婚姻法》，从而使妇女能够在她们所居住的区提出诉讼，因而不用理会以原告的起诉缘由所处的地方为基础的一般管辖权法。由于担心性别比下降

和性别选择流产，政府分别于 2002 年和 2003 年修订了 1971 年《医疗终止怀孕法》和 1994 年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》。已经修订《医疗终止怀孕法》，明确规定了有权做堕胎手术的地方和个人，该修正案规定对那些未经授权做堕胎手术的人提起刑事诉讼。《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》禁止为确定胎儿性别而滥用产前诊断技术，因为这会导致堕除女胎。它对进行超声波探查的诊所的规则、机构执法作了规定，对开展性别选择检查和堕胎规定了严厉的处罚。2002 年 3 月 8 日，议会提出了一部关于家庭暴力的新法律《2002 年禁止家庭暴力法》，以解决迄今隐藏在家庭内部的对妇女的暴力形式，但这部法律因 2004 年议会解散而流产了。本届政府已承诺制定一部关于家庭暴力的法律。政府已经起草了一部新的《家庭暴力法》，并且把妇女团体和议会常设委员会的建议考虑在内。它还提议在议会和邦立法院为妇女保留名额。

42. 有禁止和阻止像祭典（把妇女献给神）和殉夫自焚（妇女随同丈夫尸体火葬）这样的习俗的特定法律。祭典习俗只是卡纳塔克邦、泰米尔纳德邦、安得拉邦、马哈拉施特拉邦、奥里萨邦和果阿邦才有。这个基于宗教信仰的习俗往往被滥用，是征召妇女去卖淫的因素之一。这些邦已经制定了各自的法律，禁止把妇女/少女作为寺庙舞女献出，并且要处罚此类献出。例如，1982 年的卡纳塔克邦《（禁止献出）寺庙舞女法》禁止把妇女/少女作为寺庙舞女献出，判定此类行为为非法。这部法律还鼓励寺庙舞女进入社会主流，宣称寺庙舞女订立的婚约不应视为无效，不能因为这个妇女是寺庙舞女而认为此类婚姻为非法。1987 年制定了《禁止殉夫自焚法》，以防止任何人殉夫自焚，处罚直接或间接教唆殉夫自焚和颂扬殉夫自焚的人。妇女和儿童发展局已经提议对这一法案进行修正，使它更加严厉。

### 补救机制

43. 最高法院和在每个邦设立的高等法院行使维护公权的职责，阻止各邦粗暴对待或侵犯基本权利。最高法院和高等法院有权对专制或违法行为发布适当的指示/命令/书面命令，包括书面训令、人身保护令、诉讼中止令、责问令状和调取案卷令状。最高法院宣布的法律是国家的法律，它的裁决对所有法院和行政管理机构都有约束力。最高法院做出的裁决是可强制执行的，所有行政管理机构都要采取行动，用《宪法》第 144 条支持最高法院。

44. 已经设立了特别法庭来处理对妇女的违法行为，已经成立了快车道法庭以保证快速审结被拘留候审的人。自 1984 年以来，已经在 18 个邦和中央直辖区成立了专门法庭，即家庭法院，总数约有 84 个，这些法庭处理与家务事（像结婚、离婚、儿童照管、监护权、扶养费等）有关的问题。然而，在大部分法庭上，很多案件是关于从丈夫那里索取扶养费的。这些法庭的职能和效力已引起了议会赋予妇女权力委员会的注意。政府正在审议该委员会的提议。政府已注意到要保证按 1984 年《家庭法院法》委派更多女法官到家庭法院。

45. 全国妇女委员会通过各种活动努力完成它受命进行的工作，它从事的活动包括：调查个人提出的暴行申诉、权利得不到承认、妇女在工作场所受到性骚扰等；开展 parivarik/mahila lok adalat（非诉讼纠纷解决方

式)、提高法律认识方案/夏令营;审查专门针对妇女和关于妇女的法律,等等。全国妇女委员会自成立以来共调查了 24 025 宗投诉,其中,新娘嫁妆不足受屈死亡和新娘嫁妆不足被折磨占了绝大多数。意见听取会是委员会为听取个人的冤屈而采取的最富有创新精神的非正式方法。除资助各种与妇女有关的课题的研究外,该委员会已成功地为许多重要的问题,如强奸、堕胎、寺庙舞女、性骚扰、骚乱和种族冲突中对妇女的暴力行为等信息提供了文件证明。

46. 1993 年《人权保护法》规定成立一个全国人权委员会和邦人权委员会,以便更好地保护人权和实施上述法律。全国人权委员会于 1993 年 10 月成立,它有权通过公务员来处理一切侵犯人权的案件。全国人权委员会的权力包括:调查侵犯人权事件或煽动侵犯人权事件;审查宪法和法律对保护人权的防护措施,以确保它们得到有效执行;从事人权方面的研究;参观监狱和在政府的监管下拘押的其他地方;审查包括使人无法享受人权的恐怖主义在内的因素;推荐补救措施以及鼓励非政府组织和机构从事人权工作。全国人权委员会具有民事法院的权力,它可以传唤人员、记录证据、调查 suo moto 和个人的申诉以及侵犯人权事件。由该委员会审理的每件诉讼都是法律规定的司法程序。

47. 全国落后阶层委员会以及全国在册种姓和在册部落委员会也有权对侵犯在册种姓/在册部落人的权利的个别申诉做出裁决。

48. 为了更快地给妇女带来公正,已经修订了一些法律。2001 年《婚姻法(修正)法案》修订了 1869 年《印度离婚法》、1936 年《帕西人结婚和离婚法》、1954 年《特殊婚姻法》和 1955 年《印度教婚姻法》规定,从通知书送达被告起 60 天内必须处理关于领取诉讼期间抚养费或未成年子女抚养费和教育费的申请。1999 年和 2002 年的《民事诉讼法(修正案)法案》也规定在民事诉讼中要尽快给所有人(包括妇女)带来公正。

## 司法部门的主动行动

49. 《宪法》第 51 条明文规定国家有义务尊重国际法和国际条约。但是,如果没有通过授权的法律把条约条款写进去,就不能援引这些条约条款。

50. 虽然《消除对妇女一切形式歧视公约》还没有被写入法律中,但司法部门已经通过自己的积极努力在许多判决中应用该条约的原则铺平了道路。在 **Vi shaka 一案**(AIR 1997 SC 3011)中,最高法院裁定,任何与基本权利不冲突及符合其精神的国际公约都必须加上另外的意思于这些条款中,以扩大意思和内容,从而推动受宪法保证这一目标的实现。这一裁决使妇女得以援引国际条约中的条款及其实施情况。在本案中,最高法院为打击性骚扰制定了准则,在这样做的同时,它采纳了《公约》第 19 号一般性建议对性骚扰的定义。

51. **Gita Hariharan 案**(AIR 1999 SC 1149)审理妇女担任未成年子女监护人的权利,该案应用了公约中的原则,裁定 1956 年《印度教未成年和监护法》中的条款是歧视性的。在 **Bandhua Mukti Morcha 诉印度**

**工会一案**（1997年）10 SCC 549 中，最高法院在审理童工问题时裁定，“毫无疑问，政府在有一点保留（即循序渐进地执行治理方式）地批准公约时提醒自己要承担公约规定的义务，但它们在基本治理方式中并没有免除这个国家所承担的《宪法》指令性原则中必须履行的责任，特别是《前言》第 45 条、第 39 (e) 和 (f) 条、第 46 条、《宪法》第 21 条、第 23 条和第 24 条要求在社会经济方面公平地对待儿童，赋予他们权利，使个人能够获得全面发展——社会地位、教育和文化上——有享受闲暇的权利，有机会形成革新、探索、人道主义精神和精益求精的科学态度（个人和集体）”。因此，在 **M. C. Mehta 诉泰米尔纳德邦一案**（1996年）6 SCC 756）中，最高法院也向政府发出指令，要求政府监督并防止 Shivakasi 的饼干生产企业雇用童工。

52. 在 **Gaurav Jain 案**（AIR 1997 SC 3021）中，最高法院在审理妇女卖淫时重申了《消除对妇女一切形式歧视公约》的原则，承认包括女童在内的妇女的人权是普遍人权不可剥夺、不可分割和不可缺少的组成部分。在**服装出口促进委员会一案**（AIR 1999 SC 625）中，最高法院在审理性骚扰时承认国际文书给印度分配了一项义务，即在制定法律时要做到男女有别，承认法院有义务明白国际文书中的信息是不许被抹杀的。法院有义务为解释国内法而给予国际公约和规范应有的注意，在国际公约和规范与国内法没有冲突以及在国内法中出现空白时更应该如此。在**德里市政公司诉女工（花名册）案**（AIR 2000 SC 1274）中，最高法院在审理按日计酬女工领取产妇津贴的权利时承认，正如《公约》第 5 (b) 条中规定的，妇女的生儿育女职责是一项社会职能。在 **C. Masilamani Mudliar 案**（AIR 1996 SC 1697）中，最高法院在审理妇女的财产权时裁定，源于宗教经文、赋予妇女劣等地位的属人法是对平等的极大践踏。法院呼吁国家按照《宪法》第 14 条和 15 条的要求消除障碍、禁止一切基于性别的歧视。依照《公约》第 2 (f) 条和其他有关条款，国家应采取一切适当措施，包括制定法律，以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例。事实上，在 **Valsamma Paul 一案**（AIR 1996 SC 1011）中，最高法院认为，“虽然印度政府对《公约》第 5 (a) 条、第 16 (1) 条、第 16 (2) 条和第 29 条持保留意见，但鉴于《宪法》第 15 (1) 和 (3) 条和第 21 条以及《指导性原则》规定的基本权利，这些保留意见没有产生什么后果”。在 **John Vallamattom 案**（AIR SC 2003 2902）中，最高法院再次重申有必要按照《宪法》第 44 条制定一部《普通民法典》，这部民法典有助于消除基于意识形态的矛盾。

## 政党的主动行动

53. 本届政府的《共同最低纲领》承诺提出立法，使议会和邦立法院中至少保留三分之一的女性。此外，它还承诺提议关于家庭暴力和性别歧视的立法，修订歧视性法律，制定让妇女在像房产和土地等财产上拥有同等权利的法律。它还承诺确保拨给乡村行政委员会的资金中有三分之一专门用于妇女和儿童发展方案，确保农村妇女履行对与饮用水、教育、健康等有关的发展方案所承担的义务。

## 民间社会的主动行动

54. 民间社会组织积极监督国家遵守消除歧视性法律和推动妇女真正享受公正的承诺。宣传、游说和拉关



系是它们的主要策略。它们还与政府合作起草妇女权利方面的法律。

## 前面的挑战

55. 政府关注的其中一个领域是推行平等和不歧视。妇女团体要求制定一部反歧视法律，规定对歧视性做法采取补救、补偿、刑事诉讼和制裁。政府正在审议消除对妇女歧视委员会在其结论意见提出的制定这样一部法律的建议。

## 第 3 条：为确保妇女发展和提高妇女地位而采取的措施

### 基本信息

56. 《宪法》除保证基本权利外，还列举了许多国家政策指令性原则，这些原则规定国家有义务提供适宜的环境，使公民能够享受他们的权利。

### 国家举措

57. 为了保证妇女也能行使和享受这些权利，政府在朝着真正实现权利方面已率先采取数项行动。妇女和儿童发展局是指导、协调和审查政府和非政府组织这方面工作的纽带，它在其他机构，如中央社会福利局、妇女发展公司、国家公共合作与儿童发展协会和全国妇女信贷基金（RMK）的配合下开展工作。妇女和儿童发展局、全国妇女委员会、妇女发展公司和国家社会福利委员会是国家级的体制机构。计划委员会定期审查政策及其对妇女的影响。

58. 政府已经于 1997 年设立了赋予妇女权力议会委员会，并于 2004 年再次设立该委员会，以便就在包括中央直辖区在内的中央政府权限之内的事务方面为提高妇女地位/条件而采取的措施提出报告，审查为保证妇女在各项事务中的平等、地位和尊严而采取的措施，就妇女发展方案的执行情况提出报告。该委员会自 2004 年 2 月以来审查并就几个主题，如农村妇女发展计划、妇女培训方案、在拘押中的妇女、暴乱期间对妇女的暴力、全国妇女委员会和邦妇女委员会行使的职责、妇女健康和家庭福利方案、家庭法院的职能、妇女教育方案以及在地方机关和自助团体授予妇女权力，向议会提出了 18 份报告。政府正在积极审议全国妇女委员会和赋予妇女权力议会委员会提出的许多建议。

59. 妇女和儿童发展局、全国妇女委员会和赋予妇女权力议会委员会一直在审查各种法律、政策和方案。已经在制定和修订政策和法律时考虑到了性别观点或妇女关心的问题。

60. 2002 年修订的 1987 年《律师服务管理机构法》为妇女提供争取公正的途径。通过这部法律的制定，政府为各类诉讼中的贫穷妇女提供免费的法律援助和律师服务。政府执行各种在社区普及法律知识的方案，帮助在公众中建立法律意识。它还规定通过 Lok Adalath（仲裁和调解）的可供选择的纠纷解决机制，与全国

妇女委员会和邦妇女委员会合作开展 Parivarik Adalat（处理家庭纠纷）。由于有这些可供选择的机制，许多纠纷得以在法庭外和解，从而使妇女快速获得公正和更快地解决她们的问题。

61. 1993 年在妇女和儿童发展局的支持下通过的《全国营养政策》承认营养不良所涉及的多方面问题，提倡用多部门方案来控制这个问题。已经成立了一个总理为主席的国家营养特派团来推进《全国营养政策》中的目标。

62. 《2002 年全国保健政策》促进更多妇女享受到基本保健并为妇女提供全面保健。它把优先重点放在在与妇女有关的既定方案提供资金上。所采取的行动和取得的成就详见第 12 条。

63. 2000 年国家人口政策处理与稳定人口和普及使用优质避孕服务有关的问题，作为朝着实现一对夫妇生两个儿童的标准而采取的措施。它的目标是减少婴儿死亡率和产妇死亡率、普及儿童免疫接种、推迟少女结婚年龄和增加到医院分娩的人数。

64. 1986 年《国家教育政策》（1992 年修订）为全民普及基础教育的任务提供了巨大的推动力。该政策及其 1992 年《行动计划》特别强调消除不平等。该政策着重强调必须给整个教育系统明确方向，为妇女的教育提供特殊的支助服务，使之在赋予妇女权力方面扮演积极干预者的角色，并消除阻碍普及妇女/少女教育的因素。1988 年成立的全国扫盲团的目标是完成全面扫盲，即到 2005 年达到能保持的 75% 的起点水平，为了根除文盲，该特派团继续奉行一个多方位策略。到目前为止，在确定的 600 个区中，已有 576 个开始进行集中扫盲工作。其中，160 个区参加了“全面扫盲运动”，264 个区参加了“扫盲后的运动”，152 个区参加了“进修教育方案”。到 2000 年 12 月，已有超过 9 143 万人被扫除了文盲，其中 61% 是妇女。到 1999-2000 年，非正规教育计划已使 730 万名学习者在遍及 25 个邦/中央直辖区的 292 000 个非正规教育中心受益。这项计划以失学儿童为目标，由于社会经济和文化原因，他们无法进入正规系统。

65. 1989 年启动的妇女发展方案的主要目的在于把国家教育政策的目标转化为农村地区妇女具体的教育和赋权方案，特别是在处于社会和经济边缘群体的妇女之中。多年来这个方案不断扩大范围，目前正在遍布 9 个邦 61 个区的 13 247 个村实施。它使得妇女团体可以解决传统上禁止妇女和少女参与教育系统的众多社会文化问题。通过它制定的建立基层妇女组织的战略，该方案已经创建了一个论坛，并且为社区一级的妇女教育创造了环境。这些基层妇女组织也为妇女争取赢得农村地区地方治理机构的选举提供支持和力量。

66. 2000 年 7 月宣布的《国家农业政策》谋求使农业领域的性别关注成为主流。它承诺提出适当的结构、职能和体制措施，以赋予妇女权力、建设她们的能力以及提高她们获取投入、技术和其他农业资源的机会。

67. 由于认识到《宪法》、法律、政策、方案和计划阐明的目标与实际情形之间存在很大差距，所以政府于 2001 年通过了《全国赋予妇女权力政策》。这个政策的目的是实现妇女的进步、发展和赋予她们权力。该政策的目标是，通过积极的经济和社会政策为妇女的全面发展创造一个环境，使她们能把自己的全部潜能

发挥出来，保证平等享受教育、保健、就业、社会保障和公职，平等参与社会、政治和经济领域的决策，从而确保妇女真正获得平等。它的目的还在于，通过男女双方的积极参与和介入、把性别观点纳入发展进程的主流、消除对妇女和少女的歧视和一切形式的暴力、与民间社会，特别是与妇女组织建立并加强伙伴关系，从而改变社会态度和社区惯例。

68. 该政策规定在诸如法律制度、决策结构、把性别观点纳入发展进程的主流、通过增加获取资源（如小额信贷）的机会提高妇女的经济能力、通过妇女部分计划更合理地分配资源、实行按性别分列的预算、制定性别发展指数、通过普及教育提高妇女的社会能力、对妇女的保健采取全面处理办法等领域采取肯定行动。该政策考虑到了经济改革进程带来的新发展以及全球化和自由化对妇女、特别是非正规部门的妇女的影响。

69. 上述政策的实施策略设想由中央和邦所有部门与妇女和儿童发展局和全国及邦妇女委员会协调制定有时限的行动计划，把政策转化成一系列具体的行动和预计可以在 2010 年前实现的目标。该政策还确定并拨给资金、明确执行责任、落实监督/审查体制和机制、在预算编制过程中采用性别观点。该政策规定由中央和邦理事会监督该政策的实施。总理将领导全国理事会，而首席部长将领导邦理事会。已起草了执行该政策的国家行动计划草案，正等待最终的确定。该行动计划确定资金的调配和分清执行责任，加强监督体制机构和结构。

70. 这些年来，对妇女的规划战略已从“福利”演变为“发展”和“赋予权力”。第六个计划纲要（1980 年至 1985 年）采用了多学科方法，把重点放在保健、教育和就业这三个核心部门。在初次报告中已经强调过，在后来的计划中又重申了这一重点。在第九个计划纲要（1997-2002）中，赋予妇女权力成为目标之一，采用的方法是创造一个有利的环境，在这个环境中妇女可以作为与男子一样的平等伙伴在家庭内外自由行使自己的权利。这个计划试图通过“妇女部分计划”在妇女专门领域和与妇女有关的领域集中现有的服务、资源、基础设施和人力，在“妇女部分计划”中，至少 30% 的资金/津贴专门用于妇女福利发展各个部门。

71. 《全国赋予妇女权力政策》中的规定已成为第十个五年计划（2002-2007 年）的基础，该计划为全国赋予妇女权力政策的实施提供一个行动计划。它采取一个三方面的赋予妇女权力战略，即：

- 赋予社会权力：除为妇女提供平等便捷地获取各种最低基本服务的机会从而使她们得以充分发挥自己的全部潜能外，还通过采纳各种妇女发展政策和方案，创造一个有利环境。
- 赋予经济权力：保证提供培训、就业和创收活动，目标是使妇女实现经济独立和自力更生。
- 性别公正：消除一切形式的性别歧视，从而使妇女和男子一样在所有领域，即政治、经济、社会、民事、文化等领域，不仅在法律上享受权利和基本自由而且在事实上享受权利和基本自由。

72. 以下是第十个五年计划上制定的对赋予妇女权力直接相关的可衡量/可监测的目标：

- 到 2007 年使贫穷率降低五个百分点，到 2012 年使贫穷率降低十五个百分点。
- 为新增加的劳动力提供有报酬的就业。
- 保证 2003 年前所有儿童入学，到 2007 年完成五年学校教育。
- 到 2007 年使识字率和工资率方面的性别差距至少减少 50%。
- 把 2001 年至 2011 年十年间的人口增长率降低到 16.2%。
- 在计划周期内把识字率提高到 75%。
- 到 2007 年把婴儿死亡率降到每千例活产 45 人，到 2012 年降到每千例活产 28 人。
- 到 2007 年把产妇死亡率降到千分之二，到 2012 年降到千分之一。
- 确保到 2007 年各村都持续获得干净的饮用水。

73. 妇女和儿童发展局已经开始对中央政府和邦政府的预算进行性别分析。对第九个计划期间（1997 年至 2002 年）的“妇女部分计划”的审查显示，十五个中央部局将近 42.9% 的总预算支助用在妇女身上。在五个部局，即家庭福利部、卫生部、教育部、妇女和儿童发展局以及印度医药局，大约 50% 至 80% 的计划经费用在妇女身上。妇女和儿童发展局已经颁布了准则，以确保合理利用妇女部分计划的资金，正在采取措施以确保妇女部分计划的资金不被挪作他用，只能专款专用。

74. 政府认识到了教育的重要性及其对妇女的影响，于 2002 年在第 86 次宪法修正案中使教育成为一项受宪法保证的权利。因此，《宪法》第 21A 条规定，各邦有义务为所有 6 岁至 14 岁的儿童提供免费义务教育。此外，第 45 条保证各邦须努力为所有儿童提供幼儿照管和保育，直到他们年满 6 岁，第 51 A (k) 条强加给父母/监护人一条基本职责，即为他/她年龄介于 6 岁至 14 岁之间的儿童提供教育机会。

75. 为了执行这一目标，政府已开始实施 Sarva Shiksha Abhiyan (SSA) ——一个普及初级教育的国家方案。根据这个方案制定了 2010 年行动计划，它的目标在于到 2003 年普及初级教育，预计到 2007 年所有儿童都将完成五年的初级小学教育，而且初级小学一级的性别差距将会缩小。它的目标还在于，到 2010 年所有儿童完成八年初级教育，并且弥合高级小学一级的性别差距。另外，它旨在确保学校留住学生。为这个项目总共拨款 1 700 亿卢比。

76. 政府近期开展的另一个主动行动是成立一个委员会，以监督和审查《消除对妇女一切形式歧视公约》条款的执行情况。该委员会于 2004 年 6 月 24 日成立，其代表来自政府各部。成立这个部际委员会的目的在

于，促进负责执行为确保妇女平等而制定的不同法律、政策和方案的各个部门之间扩大对话和联合，同时监督各邦履行公约义务的情况。该委员会承担的首要职责是与各部和司以及民间社会和妇女团体广泛磋商后起草第二次和第三次定期报告。该委员会还提议制定监测指标，以保证公约规定的义务得到有效执行。

## 计划与方案

77. 印度政府一直在减缓贫穷、提高技能、小额信贷、发展和可持续创收、科技、教育、公共医疗卫生服务、提高认识、普及法律知识和支助服务领域执行各种妇女福利和赋予妇女权力的计划和方案。

78. 政府在 9 个邦的 57 个区启动了为期五年的 Swashakti（农村妇女发展和赋权项目）。到目前为止，已根据该项目组成了大约 17 647 个自助团体，使约 243 962 名妇女通过参加技能发展和创收活动增强了信心并提高了对收入的控制。到 2004 年 3 月，已把将近 39.04 亿卢比分配给了根据国家农业和农村发展银行发起的“支助和联系方案”组成的约 110 万个自助团体。这些团体中约 90% 是专为妇女组成的团体。小额供资机构增加了外展服务，非政府组织推动村级自助团体的建立。

79. 2001 年发起了一个新计划“Swadhar”，使用的方法灵活又新颖，可以满足不同处境的妇女的需求。它特别把重点放在性工作者、被献给寺庙的妇女/少女（即寺庙舞女）、basavis、joginis、处于社会和道德险境的妇女/少女、贫穷/年轻/老年寡妇、流离失所妇女、单身妇女、妇女当家的家庭、受自然灾害影响的妇女及其他不幸妇女恢复社会生活上。该计划为那些处境艰难、没有任何社会和经济支助的妇女提供庇护、咨询和培训。

80. 2001 年发起的另一项计划“Swayamsidha”是一个综合性方案，通过保证让妇女直接获取并控制资源，使妇女结成自助团体网，从而赋予妇女权力。它谋求实现中央和邦政府在遍及全国的 650 个区域的所有与妇女有关的计划的联合。妇女和儿童发展局的另一个重要方案是支助培训和赋权方案。该方案为传统部门（如乳品业、畜牧业、养蚕业、手织业、林业等）贫穷和不富裕的妇女提供最新的技能和知识。

81. 自 1993 年注册以来，全国妇女信贷基金（RMK）已经确立了作为主要小额供资机构的信誉，它的重点是妇女以及通过向非正规部门贫穷和不富裕的妇女提供贷款来提高她们的经济能力。截止到 2004 年 9 月，它已经批准了约 15.44 亿卢比并且通过 1 130 个非政府组织支付了约 11.82 亿卢比，使大约 507 650 位妇女受益。

82. 在农村发展领域，消除贫穷方案已成为政府倡议中的主要特色。Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana（SGSY）旨在通过银行贷款和政府津贴为家庭提供创收资产，从而使受益家庭摆脱贫穷线。虽然这项计划规定 40% 的救济金是特别拨给妇女用的，但到 2005 年 3 月 31 日，这项计划为妇女提供的救济金百分比达到了 48.44%。自 1999 年 4 月 1 日以来，已根据这个方案成立了约 200 万个自助团体，其中 136 万个只限妇女参加。累加在一起共支付了 294.317 亿卢比，贷给 220 000 个自助团体，供它们开展创收活动，使 90 000 个家

庭受益。**Sampoorna Grameen Rozgar Yojana (SGRY)** 尽力为妇女创造 30% 的就业机会。在 2001 年 4 月 1 日至 2005 年 3 月 31 日间, 已经创造了 28.734 亿个人工作日, 使 7.611 亿名妇女 (26.49%) 受益。**Indira Awas Yojana (IAY)** 规定根据该计划以妇女的名义或夫妇两人联名分房子。《全国产妇津贴计划》旨在为孕妇提供援助, 为头两胎活产每胎补助 500 卢比。这个方案最近被修订为 **Janani Suraksha Yojana**。《农村卫生计划》保证建造妇女专用的村卫生设施, 那些地方有个别厕所不可用。根据 **Swarna Jayanti Shahari Rozgar Yojana (SJSRY)** 的城市自营职业方案, 为城市贫民, 特别是生活在城市贫穷线以下的妇女提供援助。政府采取的努力取得了成果, 2000 年使贫穷率降到了 26%, 而 1973 年的贫穷率是 50%。2000 年, 生活在贫穷线以下的人口的绝对数字已降到了 2.6 亿。

83. 政府承认对妇女的暴力行为日益增多终究是妇女地位低下和不平等的表现。中央政府在第十个计划中承诺通过周密计划、有国家和邦短期和长期措施的行动纲领最优先解决对妇女的暴力问题。除此之外, 它还旨在对《印度刑法典》及其他有关法律作必要修订。与尽职尽责的非政府组织密切合作提出社会定位的最初努力也是第十个计划期间提议的另一个干预措施。

### 国家举措的影响

84. 过去几年来, 政府实施的各种发展政策、方案和计划的影响已经使妇女的社会经济地位得到明显改善, 在关于部分性别发展指数的表格中清楚地显示了这一点。女性总人口稍有增加, 性别比显示有细微的改善, 从 1991 年的 927 上升到 2001 年的 933。出生率、死亡率和产妇死亡率都已下降。出生率已从 1981 年的 35.6 下降到 2002 年的 25; 死亡率已从 1981 年的 12.5 下降到 2002 年的 8.1。女性识字率从 1981 年的 29.85% 上升到 2001 年的 53.67%。此外, 入学率有所上升, 辍学率减少了, 城市和农村地区妇女参加工作的比率都上升了, 妇女在决策机构 (如印度行政事务局、印度警察署等) 和选举机构的任职人数稍有上升。

### 部分性别发展指数

序号	指标	妇女	男子	合计	妇女	男子	合计
人口统计							
1	人口 (单位: 百万, 1991 年和 2001 年)	407.1	439.2	846.3	496.4	532.2	1 028.6
2	十年间的增长 (1981 年和 2001 年)	23.37	24.30	23.85	21.96	21.16	21.54
3	性别比 (1991 年和 2001 年)	927			933		
4	出生预期寿命 (1991 年和 2001 年)	58.1	57.1		65.3	62.3	
5	平均结婚年龄 (1981 年和 1991 年)	18.3	23.3		19.5	23.9	

序号	指标	妇女	男子	合计	妇女	男子	合计
	<b>卫生和家庭福利</b>						
6	出生率（1981年和2002年每千例）			35.6			25.0
7	死亡率（1981年和2002年每千例）	12.7	12.4	12.5	7.7	8.4	8.1
8	婴儿死亡率（1990年和2002年每千例活产）	81	78	80	65	62	64
9	儿童死亡率（1985年和2001年5岁以下每千例活产）	40.4	36.6	38.4	71.6	70.5	71.1
10	产妇死亡率（1997年和1998年每十例活产）	408			407		
	<b>识字和教育</b>						
11	识字率（1991年和2001年）（%）	39.29	64.13	52.21	53.67	75.26	64.84
12	总入学率（1990-1991年和2002-2003年）						
	一至五年级	85.5	114.0	100.1	93.1	97.5	95.3
	六至八年级	47.0	76.6	62.1	56.2	65.3	61.0
13	辍学率（1990-1991年和2002-2003年）（%）						
	一至五年级	46.0	40.1	42.6	33.7	35.8	34.9
	一至八年级	65.1	59.1	60.9	52.3	53.4	52.8
	<b>工作和就业</b>						
14	工作参加率（1991年和2001年）（%）	22.3	51.6	37.5	25.6	51.7	39.1
15	有组织的部门（1981年和1999年，单位：百万）（DGE&T）	2.80 (12.2%)	20.5	22.85	4.83 (17.2%)	23.20	28.11
16	公营部门（1981年和1999年，单位：百万）（就业调查）	1.5 (8.7%)	14.0	15.5	2.8 (14.5%)	16.8	19.4
17	政府（1981年和1997年，单位：百万）	1.2 (11%)	9.7	10.9	1.6 (14.6%)	9.1	10.1
	<b>决策</b>						
18	行政部门（1997年和2000年，印度行政事务局和印度警察署中没有）	608 (7.6%)	7 347	7 955	645 (7.6%)	7 860	8 505

序号	指标	妇女	男子	合计	妇女	男子	合计
19	行政委员会机构（没有 1985 年和 2001 年的数字）	318 (33.5%)	630	948	725 (22.6%)	1 997	2 722
20	议会（1991 年和 2004 年没有）	77 (9.7%)	712	789	72 (9.2%)	712	784
21	中央部长会议（1985 年和 2001 年没有）	4 (10.5%)	36	40	8 (10.5%)	66	74

资料来源：《X 计划》，印度政府；抽样登记系统。

## 前面的挑战

85. 妇女预期寿命、识字率和在地方自治机构的任职人数显著增加。尽管在消除歧视性法律方面越来越敏感，规划过程从“福利”到“发展”以至“赋予权力”的转变，《宪法》和法律对肯定行动的规定，体制机制的建立和投资力度的加大，但性别歧视仍是一个令人畏惧的挑战，在使法律规定的权利变成实际享受权利和实现平等方面还有许多路要走。

86. 获取发展津贴取决于妇女面临的普遍的社会歧视。社会文化规范、传统习俗和偏见、父权制价值观是实现妇女实际平等道路上的主要障碍。自由化进程使目前的地区差别更加严重，由于投资通常流向那些基础设施发展居于领先地位的地区，因而造成大片贫穷和困苦之中的小块繁荣地区。政府已经注意到了这些地区差别，已采取步骤纠正这种不平衡，即通过提供更多资源、改善基础设施和提供激励措施，以推动和发展不发达地区。

87. 为了确保事实上的平等和真正实现妇女的权利，某些令人关注的关键领域，即贫穷负担日益加重、不能平等地享受初级保健、营养不良、文盲率居高不下、缺乏训练、无法获得和控制资产和资源、权力和决策的分配不平等、缺少获取信息和媒体的机会、对妇女、少女和女童的暴力日益增多以及对女童的歧视仍然存在，需要立即引起重视。政府正通过 2001 年《全国赋予妇女权力政策》和规划战略来解决这些问题，这些政策及战略将增加教育、健康和就业容量方面的社会收益，这反过来又会提高妇女的能力。

88. 由于缺少邦和区级各项发展指标方面分性别的数据，所以无法监测在提高妇女地位从而实现与男人一样的平等方面取得的进步。现在已对几项指标采取措施，以加快性别发展指数的标准化进程，正在国家、邦和区一级收集基于性别发展指数的分性别的数据。政府也认识到了有必要审查现行法律、政策和方案的成果及其对妇女的影响，如有必要应重新制定，以确保它们加快男女平等目标的实现。



## 第 4 条：特别措施

89. 初次报告已经强调了政府为确保妇女能够行使并享受基本权利和自由所采取的特别措施。由于认识到妇女地位低下以及历史上妇女受到的歧视，所以印度《宪法》不仅禁止对妇女的歧视，而且规定了有利于妇女的特别措施的范围（第 15（3）条）。宪法还进一步保证就业机会平等，规定在就业方面采取特别措施（第 16（4）条）。在应用这一原则时，国家为提高妇女地位采取了肯定行动。

90. 国家采取的其中一个重要特别措施是第 73 次和 74 次宪法修正案，这些修正案规定在地方管治机构为妇女保留席位和主席职位。为了保证部落妇女有效参与规划和决策过程，这些修正案已经通过 1996 年《乡村行政委员会（扩大到表列地区）法》扩大到了表列地区。

91. 印度《宪法》宣称印度是一个主权的和世俗的国家，禁止基于种性、宗教信条或性别的歧视。某些妇女群体受到多种形式的基于种性、宗教和残疾的歧视，这些不同形式的歧视对妇女的影响要大于对男子的影响。

92. 这些社会地位低下的群体包括在册种姓、在册部落和其他落后阶层。根据 2001 年人口普查，在册种姓人口占总人口的 16.2%，而在册部落人口占 8.2%。81% 的在册种姓人口生活在印度农村。在册部落人口高度集中的地区是米佐拉姆东北各邦（94.5%）、那加兰邦（89.1%）、梅加拉亚邦（85.9%）、Arunachal Pradesh（64.2%）以及拉克沙德维普群岛中央直辖区（94.5%）和达德拉和纳加尔·哈维利中央直辖区（62.2%）。在中央邦、奥里萨邦、古吉拉特邦、阿萨姆邦、拉贾斯坦邦、马哈拉施特拉邦、贾坎德邦、安得拉邦以及安达曼和尼科巴群岛中央直辖区也有高集中区。

93. 少数族裔包括穆斯林、基督徒、锡克教徒、佛教徒和帕西人。根据 2001 年人口普查中的数据，少数族裔在这个国家的总人口中占 18.4%。穆斯林占 13.4%，基督徒占 2.3%，锡克教徒占 1.9%，佛教徒占 0.8%，帕西人约 69 601 人。在这些少数族裔中，穆斯林妇女在各项参数中居于落后。十年（1991-2001 年）内，除锡克教和印度教外，所有宗教团体中的性别比提高了。经发现，基督教徒中的性别比最高（1 009），锡克教徒中的性别比最低（893）。对印度教徒来说，它的性别比是 931，比全国性别比（933）稍低一点。此外，对除穆斯林之外的所有宗教团体来说，0 到 6 岁年龄组的儿童性别比出现令人担忧的下降。在穆斯林之中，儿童性别比是 950，而总的性别比是 936。在识字方面，耆那教徒的总体识字率最高，为 94.1%，穆斯林的识字率最低，为 59.1%。在宗教团体中，印度教徒的男女识字差距最大，差距是 23 个百分点，耆那教徒和基督教徒最低，差距不到 10 个百分点。印度教徒中男子识字率是 76.2%，穆斯林 67.6%，基督教徒 84.4%，锡克教徒 75.2%，佛教徒 83.1%，耆那教徒 97.4%。与此相对，印度教徒女性识字率是 53.2%，穆斯林 50.1%，基督教徒 76.2%，锡克教徒 63.1%，佛教徒 61.7%，锡克教徒 90.6%。

94. 印度教妇女的工作参加率是 27.5%，而男子是 52.4%；穆斯林妇女是 14.1%，男子是 47.5%；基督教妇女是 28.7%，男子是 50.7%；锡克教妇女是 20.2%，男子是 53.3%；佛教妇女是 31.7%，男子是 49.2%；耆那

教妇女是 9.2%，男子是 55.2%。对整个印度来说，男子的工作参加率是 51.7%，而妇女是 25.6%。

## 国家举措

95. 由于认识到社会中在册种姓/在册部落部分的社会经济相对落后，印度《宪法》保障法律面前平等（第 14 条），责令国家为社会和教育落后的阶层的进步或为在册种姓/在册部落制定特别条款（第 15（4）条）。《宪法》还授权国家为保留有利于落后阶层公民的职位、职务和晋升做出规定（第 16（4）和 16（4A）条）。印度《宪法》明确规定，废除贱民制度，禁止这方面任何形式的惯例（第 17 条）。此外，《宪法》责令国家必须特别谨慎地促进弱势群体，特别是在在册种姓/在册部落中的弱势群体的教育和经济权益，承诺保护他们免受社会不公正和一切形式的剥削（第 46 条）。在民主机构（第 330 条和 332 条）和政府部门（第 335 条）为在册种姓/在册部落保留席位是另一条有利于这些群体的特别措施。《宪法》授权国家任命一个委员会调查在社会和教育上落后的阶层的状况（第 340 条），并明确规定把在册种姓和在册部落视作种姓（第 341 条和第 342 条）。《宪法》承诺为促进在册部落的福利以及提高表列地区的行政级别提供财政补贴（第 275（1）条）。

96. 《宪法》《附件五》为除阿萨姆邦、梅加拉亚邦、特里普拉邦和米佐拉姆以外各邦的表列地区以及在册部落制定一些规则，保证邦长就表列地区的管理和成立部落咨询委员会以便对与在册部落的福利和进步有关的事务提供建议向印度总统提交年度报告（第 244（1）条）。同样，《宪法》《附件六》也提到阿萨姆邦、梅加拉亚邦、特里普拉邦和米佐拉姆的部落区域的管理，即把某些部落区域指定为自治区和自治地区，同时成立区理事会和地区理事会（第 244（2）条）。

97. 《宪法》采取某些预防措施，以承认少数族裔有保存自己的文化以及根据《宪法》第 29 条和第 30 条建立并管理自己选择的教育机构的权利。第 350（A）条提倡在初级教育中为属于语言少数族裔的儿童提供母语教学，第 350（B）条规定用一名特派员来维护语言上的少数群体的利益。

98. 由于教育在提高社会低下层人民的地位方面起着主要作用，已经采取了许多特别措施以便使在册种姓和在册部落学生能够接受教育。这些措施是：

- 2002 年，教育已被称为一项基本权利，行动计划提议要特别关注在册种姓/在册部落妇女。
- 正在特别关注被确定为低女性识字率区的 146 个区。根据该计划，为邦政府和志愿组织提供 100% 的财政援助，为属于这些群体的女童建立新的初级小学/高级小学以及多年级寄宿制高级中学。这项计划覆盖 13 个邦的 325 个街区、3 个中央直辖市和阿萨姆邦的 4 个区。
- 1996-1997 年推出的“低识字率区在册种姓少女特殊教育发展方案”计划旨在为来自低识字率区的第一代在册种姓女学生建立专门的寄宿制学校，因为这些地区的传统和环境不利于学习。

- 为在册种姓/在册部落开办小学的标准已经放宽。现在正在为在册种姓/在册部落创办小学，位于从人口为 200 人的居住地而不是人口为 300 人的居住地步行距离一公里之内。
- 向这些学生免费提供课本、制服、文具、书包等。
- 在中央政府高等教育机构为在册种姓/在册部落保留席位。
- 放宽进入大学、高等专科学院和理工学院的最低录取资格百分比。
- 为在册种姓/在册部落学生提供补习和特别指导，以提高理论技能和语言熟练程度，从而提高他们的理解水平。
- 根据《国家求才方案》专门为在册种姓/在册部落学生保留奖学金。
- 为在册种姓/在册部落考生降低高达 10% 的青年研究基金考试录取分数线，并发给通过青年研究基金考试的在册种姓/在册部落考生奖学金。
- 为了给招聘在册种姓/在册部落候选人填补中央政府各部/局保留的空缺提供便利，就业和培训总局局长已经为在职业介绍所登记的在册种姓/在册部落求职者又启动了一项计划，即“特别辅导计划”，使他们能够参加为 C 类部门和相当职位招聘而举办的答辩考试/选拔考试。
- “在册种姓/在册部落少男少女宿舍”计划是政府为提高入学率而提供的主要支助服务之一。它的目的是，通过在中学、初级中学和高级中学、理工大学和综合大学为在册种姓/在册部落学生提供住宿设施，以降低当前居高不下的辍学率，留住更多的在册种姓/在册部落学生。
- 为属于在册种姓/其他落后阶层的少女建造宿舍，使她们能够接受高等教育。根据这个方案，2004-2005 年间发放了 53.20 亿卢比来建造 14 幢女生宿舍，使 1 146 位在册种姓少女受益。对其他落后阶层受益者来说，正在为其他落后阶层少男和少女建造的宿舍中至少有三分之一是专为少女建造的。
- “在册种姓/在册部落学生书店方案”向接受医学、工程学、兽医学、农学、工艺、注册会计师、工商管理、生物科学和法学教育的在册种姓/在册部落学生供应课本。也已经向视力障碍学生提供了盲文书。
- 各邦的政府学校都已取消了学费，至少在小学一级不收学费。大部分邦已经取消了在册种姓/在册部落学生的学费，一直到高级中学都不收费。

- 为属于在册种姓不是通过入学考试在经承认的机构学习的学生提供入学后奖学金。2003-2004 年间，这项计划覆盖了 200 万学生，其中 66 万，即 30% 是妇女。
- 各邦的许多教育方案，即区初级教育方案、Lok Jumbish、Shiksha Karmi、Sarva Shiksha Abhiyan、非正规教育和午餐计划等都特别关注在册种姓/在册部落。
- 在就业领域也采取了类似的特别措施，如为在册种姓/在册部落保留职位、提供特别晋升、放宽晋升条件和资格，等等。
- 自最高法院对 **Indra Sawhney 诉印度工会案**（AIR 1993 SC 47）（通常被称为 Mandal 委员会案）做出裁决以来，政府为了履行《宪法》承诺的肯定行动，除早已为在册种姓和在册部落保留的席位外，已经为社会和经济落后的阶层在中央行政机构、公营部门和金融机构（包括国有银行）保留了 27% 的席位。最高法院支持保留席位的合法性，并且裁定保留席位是一种极端形式的措施或肯定行动，应仅限于少数族裔席位，即如果没有特殊情况不应超过 50%。
- 随着第 16（4 A）条的推行，《宪法》保障为在册种姓/在册部落的晋升保留席位。
- 为在册种姓/在册部落和少数族裔妇女的教育推出 Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya 方案。
- 2002-2003 年为赋予部落妇女权力推行了一项新计划，即 Adivasi Mahila Sashaktikaran Yojana。

99. 已经采取了特别措施来解决隔离、孤立和贱民制度问题。《宪法》（第 17 条）已经禁止贱民制度，1955 年《公民权利保护法》规定实行贱民制度是犯罪。为分配土地和房屋而实施的计划也试图消除隔离惯例。虽然这种惯例正在渐渐消失，但在少数地方仍很盛行，正在努力根除这种惯例。

100. 1998 年修订了拾荒者及其家属解放和恢复社会生活国家计划，以适应经修订的标准，使非政府组织参与他们的身份验证、解放和恢复社会生活的努力。653 000 位被确定身份的拾荒者中约 384 000 人已经恢复了社会生活，147 000 人接受了从事另外职业的培训。1997 年 1 月专为促进拾荒者团体经济发展和自营职业而成立的国家 Safai Karamcharis 金融与发展公司正在执行专为属于 Safai karamcharis 的妇女和靠其养活的女儿制定的计划。国家 Safai Karamcharis 金融与发展公司充当一个总揽机构，通过邦渠道机构为资金提供渠道。已向从事拾荒职业的人提供利率优惠的财政援助，使他们能够从事其他能维持的创收活动。它还有责任监督履行全部根除手工拾荒的国家承诺的进度。

101. 印度于 1954 年 11 月 30 日批准了《国际劳工组织第 29 号公约》（1930 年《强迫劳动公约》），并且制定了一部法律，即 1976 年《债务质役制度（废除）法》，从而在法律上废除了债务质役制度。由于政府采取了共同努力，债务质役的出现频率正逐年减少。但是偶尔也有债务质役事件的报道。执行该法律是邦政

府和中央直辖区的职责。自 1978 年以来，中央政府一直在执行一项计划，为经确定的债役工恢复社会生活并为他们提供财政援助。一个名为“为志愿机构提供补助金以确定债役工并恢复他们的社会生活”的计划也规定提供管理津贴。为了保证真正解放债役工并恢复他们的社会生活，还建议各邦为此目的将这个方案与各种消除贫穷方案相结合。在根据《在册种姓和在册部落特别成分计划》发起的活动中，有把剩余农业用地分配给债役工的安排。为了正确实施 1976 年《债务质役制度（废除）法》，已经在据说有债务质役的邦的住宅小区成立了民间治安维持会。这些维持会定期召开会议，以审查正在开展的工作。志愿机构也参与确定和恢复债役工的社会生活。截止到 2005 年 3 月，已经确定了多达 285 379 名债役工，其中 266 283 人已恢复社会生活。债役工身份的确认以及他们的解放和康复是一个连续不断的过程，在这个过程中，各种志愿机构和杰出公民正在支持政府的努力。

## 土地权

102. 由于发现农村地区有很多在册种姓/在册部落，所以土地改革是 1947 年独立以来推行的措施之一，以便在经济上提高这些社区的能力。随着 1972 年推行农业用地最高限额法律和重新分配剩余土地，到 1998 年 9 月，宣布的全国剩余土地总量是 737 万英亩。其中，约 650 万英亩已被国家占有，并被重新分配给了约 534 万个受益人，这些受益人中约 36% 属于在册种姓，14% 属于在册部落。Joint Pattas（共同所有权证）是以丈夫和妻子的名义发放的。

103. 政府已经采纳了禁止从部落向非部落转让授予土地并把转让的土地归还部落的政策。许多邦已经制定了禁止转让部落/授予土地并归还被转让土地的法律。政府也一直在组织贫穷和一无所有的在册种姓/在册部落妇女进入自助团体，使她们能够获得小额贷款和开展创收活动。

104. 在册种姓/在册部落中的债务问题反映出他们的贫穷，也反映出大范围的经济低靡，即缺少教育、购买力低、缺少参与有报酬活动和应付紧急支出的资源。因此，这个问题仍然存在，威胁日益严重，因为债务使在册种姓/在册部落进一步陷入极端贫穷中，迫使他们放弃匮乏的资源（包括小片土地）来偿还利率过高的贷款。酗酒也使在册种姓/在册部落人口穷困潦倒，使他们沦为债务和剥削的牺牲品。邦政府已经采纳了法律和法规来限制放高利贷者在部落地区的活动，但这些法律法规没有得到有效实施，由于没有可供替代的信贷资源，所以并没有控制住放高利贷者的剥削。

## 东北地区

105. 由于认识到部落成员大量聚集的东北地区的特殊需要和问题，在财政部的指导下，已根据年度预算中“为造福于东北地区和锡金的计划提供大笔资金”的标题提供了 10% 的中央计划总预算支助。只要新增的拨款用于东北地区和锡金的利益，就可以从提供的这大笔资金再拨出资金，来满足经批准的预算计划的需要。这保证 10% 的中央计划被用于东北部地区。

## 方案和计划

106. 农村发展部在提高生活在贫穷线以下人民的地位和提高农村地区的生活质量方面起着至关重要的作用，它采取的方法是执行各种减缓贫穷方案以及为处于最不利地位的群体，即在册种姓、在册部落成员和其他人员提供自营职业/有偿就业的出路。SGRY 在农村地区提供有偿就业和食品保障，根据该方案，专门拨给在区和中级乡村行政委员会执行的方案的资金中有 22.5% 专门用于在册种姓/在册部落的个别受益人计划，专门拨给在乡村行政委员会一级执行的方案的资金中有 50% 用于在在册种姓/在册部落的居住区开展活动。为了从事自营职业和创收活动，Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY) 规定至少 50% 的 swarozgaris 要来自在册种姓/在册部落。该计划为在册种姓/在册部落和残疾人提供的津贴占 50% 的项目费用，而给其他人提供的津贴占 30%。根据 SGSY，截止到 2004 年 3 月，共有 140 万在册种姓 swarozgaris 获益，占 swarozgaris 总数的 30.4%。

107. 除这些减缓贫穷方案之外，正在执行 Indira Awaas Yojana (IAY)，其目标是向农村地区贫穷线以下主要属于在册种姓/在册部落的人提供公寓单元。一个财政年度的全部经费中 60% 将被用于为在册种姓和在册部落建造公寓单元。在 2003-2004 年期间，建造的公寓单元中 42.8% 用于在册种姓，19.3% 用于在册部落成员。国家在册种姓金融与发展公司已经新推出一个名为 Mahila Samridhi Yojana 的小额信贷计划，专供来自赤贫家庭的属于在册种姓/在册部落的妇女使用。根据这项计划，2003-2004 年间向 59 826 个受益人支出了 11.307 亿卢比。国家在册种姓金融与发展公司也在为妇女执行上述计划，她们都是拾荒者和拾荒者供养的女儿。

108. 由《国家养老金计划》、《全国家庭福利计划》和《全国产妇津贴计划》组成的《国家社会援助方案》为向贫穷的在册种姓/在册部落家庭提供社会保障援助推出一个国家政策，这表示向前迈出了一大步。社会公正与赋权部以及部落事务部分别推动在册种姓和在册部落的教育和经济发展。此外，1999 年 5 月，计划委员会成立了一个中央常务委员会，以评估和监测《特别成分计划》（针对在册种姓）和《部落辅助计划》（针对在册部落）。为了在册种姓/在册部落、其他落后阶层和少数族裔的经济发展，设立了如下国家级机构，它们在制订创造就业机会计划和为试点项目提供资金方面起着催化剂作用：（一）国家落后阶层金融与发展公司；（二）国家少数族裔发展与金融公司和（三）国家在册种姓和在册部落金融与发展公司。

109. 国家落后阶层金融与发展公司正在执行一个计划“Swarnima”，通过各邦的渠道机构为生活在贫穷线下属于落后阶层的妇女改进信贷设施。该公司正在执行专为生活在贫穷线以下属于落后阶层的妇女制定的 Mahila Samridhi Yojana。国家少数族裔发展与金融公司也为特别是在东北地区的妇女推行 Mahila Samridhi Yojana。自国家少数族裔发展与金融公司开办以来，已经帮助 44 804 位妇女组成自助团体和 57 875 位妇女创立自营职业企业。在 2004-2005 年间，为 3 086 名妇女提供了小额贷款，为 3 268 名妇女提供了中期贷款。

## 特别措施的影响

110. 教育作为提高社会弱势群体能力的最重要的手段，已经尽一切努力来优先改善在册种姓/在册部落的教育状况。在册种姓妇女中的女性识字水平已显著提高，从 1971 年的 6.44% 提高到了 1991 年的 23.76%。因而，在册种姓妇女已取得了极大进步，识字率几乎增加了四倍，而总人口增加了两倍。虽然在册种姓女性识字率与全体女性识字率之间的差距从 1971 年的 12.25% 扩大到了 1981 年的 18.92%，但到 1991 年降到了 15.53%。

111. 1993-1994 年和 1999-2000 年间，生活在贫穷线以下的在册种姓比例下降率稍高于生活在贫穷线以下的总人口比例下降率。在同一时期内，不管是在城市还是农村地区，总人口与在册种姓之间的差距也减少了。然而，在册种姓之中的贫穷发生率仍旧非常高，1999-2000 年，农村地区为 36.25%，城市地区为 38.47%，而总人口这一比例分别为 27.09% 和 23.62%。这主要是因为这一事实，即大量生活在贫穷线以下的在册种姓没有土地，没有生产资产，得不到持续性就业和最低工资。虽然这些数字反映出全体在册种姓人口的生活图景，但属于这些群体的妇女遭受更大的痛苦，因为被拒绝给予平等和最低工资使她们的情况更加恶劣。

112. 在册种姓参与决策是他们取得进步的一个积极指标。2000 年，在册种姓在印度行政事务局、印度警察署和印度外交部门所有部门的任职人数分别为：在印度行政事务局中占总数的 10.6%，在印度警察署中占 12.4%，在印度外交部门中占 11.5%，仍低于预期水平。虽然 1996 年至 2000 年间在册种姓在印度行政事务局和印度警察署中的比例下降了，但同期的实际人数却增加了。但是，在这些部别的女在册种姓/在册部落人数少得可怜。在册种姓在中央政府部门（包括 A 至 D 类）的总任职人数从 1974 年的 13.66% 上升到 1999 年的 16.70%，稍高于他们在总人口中的比例。虽然他们在政府部门的任职人数呈增加趋势，从 1974 年的 3.25% 上升到 1999 年的 11.29%，但在 A 类部门中仍然很低，没有反映所采取的肯定行动和特别措施的影响。在册种姓/在册部落在政治决策中的任职人数相当多——在行政委员会机构中的比例保持在 14.3%（2001 年），在邦立法院占 13.8%（2000 年），在人民院中占 14.5%（2001 年）。

## 前面的挑战

113. 由于采取了特别措施，在册种姓/在册部落妇女的地位有了很大改善。然而，政府在履行宪法承诺的提高在册种姓/在册部落地位使他们与其他人的地位相等方面还有更多事情要做。为了提高在册种姓/在册部落的经济地位，政府承诺要尽一切努力，不仅要向每一个没有土地的在册种姓/在册部落家庭提供最低限度的所有权的小块土地，而且通过提升他们的技能、采用现代方法和设备以及供应种子和杀虫剂最大限度地提高他们的生产能力。还正在采取特别立法措施，以确保没有性别歧视地为妇女支付最低工资和平等工资，特别是在非正规/无组织部门，共同努力使在册种姓/在册部落摆脱贫穷线。政府还承诺以 SGSY 的 swarozgaris 模式把没有土地的农业工人组织起来，把侧重点放在妇女身上，使在册种姓/在册部落妇女摆脱贫穷线。

114. 由于人工挑粪的惯例仍是国家关心的一个问题，政府将开始实行一个全国性的方案，在 2007 年前有时限地完全根除人工挑粪。为此目的，第十个计划承诺起草特定邦的行动计划，以便实施有关以下方面的有时限的方案：把无水厕所改成水冲厕所；确定清扫工；要他们以后不再干这一行；用培训和提供可选择的工作使他们恢复社会生活；对恢复社会生活的人保持追踪调查以及在各邦的福利司和地方机关之间进行有效协调。在国家所作的这些努力中，全国 Safai Karamcharis 委员会将发挥主导作用。

115 注意到一方面迫切需要维护公民权利，另一方面迫切需要防止/控制长期存在的对在册种姓/在册部落妇女的社会歧视、剥削、贱民制度和暴行问题，政府已经开始与有关各方合作，为有效履行 1860 年《印度刑法典》及其他两部特别法律，即 1955 年《保护公民权利法》和 1989 年《在册种姓和在册部落（禁止暴行）法》而共同努力。为此，已采取努力来制订特定邦/区的《行动纲领》，确保那些对弱势群体犯罪/暴行/暴力高发区/地区有预防、调查和康复措施。也正在采取措施来确保在每个区设立适量的人员搭配合理的特别/流动法庭，迅速就地解决/纠正冤情。

116. 由于缺少关于少数族裔的数据，所以很难评估他们的社会经济状况。但是，少数族裔，特别是那些属于经济上弱势群体的少数族裔，即穆斯林，与其他人口相比仍处于落后地位。在教育方面，落后的少数族裔社区的妇女和女童，特别是穆斯林妇女和女童，由于根深蒂固的社会文化上的性别歧视造成的家庭不能在经济上支持妇女和女童的教育，所以她们仍是最薄弱的环节。教育程度低（特别是在高文盲率中所反映的那样）、愚昧无知、健康状况差、大家庭和高生育率造成的影响把她们进一步推向贫穷的恶性循环中。最近，2004 年 9 月，成立了一个委员会来研究并推荐为改善少数族裔社区的状况需要采取的特别措施。

## 残疾人

117. 根据 2001 年的人口普查数据，总残疾人口约为 2 200 万，约占人口的 2%。其中约 900 万是女性。

118. 第 41 条规定，邦应在其经济能力和发展范围内，为实现工作、教育权利及在失业、老年、生病和残疾情形下得到政府援助的权利做出有效规定。政府从第一个计划（1951-1956 年）起就实施了许多政策和方案来改善全部接受福利救济群体的状况。

119. 1995 年《残疾人（机会均等、保护权利和充分参与）法》把重点放在政府授予残疾人均等机会、保护权利和充分参与国家发展进程的责任上。《残疾人法》规定范围很广的一系列活动，包括预防和尽早查明残疾、残疾人的安全生活与工作环境、母婴产前产后护理、每个儿童受免费教育的权利、通过保留 3% 的减缓贫穷方案中的工作和政府部门的工作来增加就业机会、肯定行动（如分配特许土地）、研究与人力开发、提供社会保障（如在经济能力允许范围内提供失业津贴和保险），等等。实施 1995 年《残疾人法》需要有关部/司多部门协同努力，所有伙伴部/司已与起领导作用的社会公正和赋予权力部共同采取努力，以遵守该法律中的规定。



120. 通过 2003 年 10 月 17 日通告的一个政府决议成立了全国残疾人委员会，以便就残疾和康复事务帮助政府并向政府提出建议。依照向身体和精神残疾的个人提供一揽子康复服务的政策，已在各大残疾地区成立了六个全国性协会/国家级机构。此外，已建立了五个综合性的残疾人地区中心、四个脊柱损伤人员地区康复中心、107 个区残疾康复中心和 11 个区康复中心，为农村地区的残疾人提供服务。SGSY 的准则规定，残疾人在全部 swarojgaris 中将至少占 3%。已有 35 914 人通过这一计划受益。已根据 Indira Awas Yojana 和 Jawahar Gram Samridhi Yojana 建造了无障碍住宅。已根据 SGSY 为 Viklang Sangams 提供了 25,000 卢比，并根据 Viklang Bandhu 方案培训了 414 位团体领袖。已在 C 类和 D 类部门为残疾人保留 3% 的工作职位。指派视力障碍人士担任 C 类和 D 类职位有一个特别的招募动力。不同的减缓贫穷方案和计划（如 Swarna Jayanti Shahari Rozgar Yojana）都规定为残疾人保留 3% 的利益。2005 年 4 月修订了为残疾人购买/安装辅助设备/用具提供援助计划（ADIP），以帮助贫穷的残疾人获得经久耐用、工艺先进的现代化辅助设备和用具。该计划规定，应保证其受益人中至少有 25% 是女童/妇女。

## 前面的挑战

121. 关于政府的各种计划和政策的使用情况和对残疾妇女的影响，没有按性别分类的数据。政府承诺继续开展并扩大许多正在进行的方案，为这些团体设立一个国家信托机构，特别把重点放在妇女和精神残疾和心理健康上。

## 第 5 条：性别角色和陈规定型观念

### 基本信息

122. 《宪法》对性别公正、平等的命令和政府采取的各种法律倡议还没有带来期望的印度妇女角色和地位的改变。正在下降的性别比、社会陈规定型观念以及家庭和社会对妇女的暴力是男女不平等的一些具体表现形式，是妇女获得全面发展的障碍。男女不平等的根本原因在于以社会准则和惯例为基础的社会和经济结构。

### 国家举措

123. 在初次报告中已经陈述了政府为解决性别陈规定型观念和改变妇女的角色而采取的许多主动行动。政府已经制订了《全国赋予妇女权力政策》（2001 年），该政策其中一个主要目标是，通过男女双方的积极参与和介入、把性别观点纳入发展进程的主流以及消除对妇女和女童的歧视和一切形式的暴力来转变社会态度和社区惯例。按照这个政策，政府承诺采取有力的措施来加快社会转向过程，争取建立一个男女公正的社会，重点是改变家庭和社区内部对妇女和女童的消极态度。在政府的培训系统内已通过入门和进修课程使男女有别制度化。正在定期开展男女有别方案，特别把重点放在所有政府机构中的行政、立法、司法和执法部门。

124. 《国家教育政策》也承诺加大努力，以便在职业课程中消除性别陈规定型观念，促进妇女从事非传统职业以及分享现有的新兴技术。该政策设想一个制度，在这个制度中，所有学生，不论其种姓、宗教、性别和居住区域，都可以接受相当质量的教育。另一方面，正在审查课程和教材，以删除对妇女有贬损的一切内容。全国教育研究和培训委员会（NCERT）和全国教育计划和管理研究所（NIEPA）正在协调这方面的工作。职业培训学院为妇女开设各种科学技术方面的课程，而且不局限于诸如裁缝、秘书实践等传统技能。所有职业培训学院为妇女保留 25% 的名额，以方便妇女参加全部课程。

125. 在就业领域，性别陈规定型观念依然存在，更多妇女处于职业上的较低层，从事文秘工作和传统工作，如教师、护士等。但是，随着为来自经济上弱势群体的妇女提供教育机会和有利条件，更多妇女将有资格担任传统上被认为是男性堡垒的工作，即工程技术、科技、医学、法律等。由于这个趋势最近出现的现象，从事这些职业的妇女人数仍不多。虽然在法律上不存在障碍，但传统习俗和角色期望妨碍妇女进入这些职业。许多邦政府，即卡纳塔克邦、马哈拉施特拉邦、奥里萨邦和泰米尔纳德邦，在政府部门为妇女保留职位采取的肯定行动使得很多妇女从事各种工作。

126. 已利用各种形式的大众传媒来传达关于平等和赋予权力的特殊消息。翻两番战略是利用媒体作为转变手段并控制可能出现的滥用情况。已经鼓励媒体制订行为守则、职业准则和自我管理机制，以消除性别陈规定型观念和促进和谐描绘。印度新闻委员会（PCI）（一个法定机构）已经制订了新闻工作者行为准则。准则规定，新闻出版媒介不得出版任何淫秽、低级或令人不快的东西。印度新闻委员会已开始对以粗俗下流的方式描绘妇女的出版物进行 suo-moto 调查。印度新闻委员会有许多妇女成员代表。印度所有广播电台定期播出关于赋予妇女权力的节目，努力改变社会对妇女的态度。

127. 政策倡议包括一项商业广告守则。在电视频道上播放的内容由根据 1995 年《有线电视网（管理）法》制定的《规定节目和广告守则》指导。Doordarshan 和 Akashwani 严格遵守广播守则和新闻工作者道德规范。1952 年《电影制作法》规定，在电影放映之前必须获得中央电影认证委员会（CBFC）的认证。中央电影认证委员会准则特别规定，电影认证委员会须保证不以任何方式上映侮辱或贬损妇女的场景，避免涉及对女性暴力的场景，如企图强奸或任何形式的调戏以及类似性质的场面，如果此类场景与主题有密切关系，应该尽可能减少此类场景，不要播放细节。电影审查委员会的各审查委员会中 50% 是妇女，这些审查委员会在认证前对电影进行审查。2000 年《信息技术法》宣告在网上传播色情制品为犯罪。议会委员会反对媒体对家庭暴力的描写。如何精简通过印度境外的卫星在印度播送节目的私营电视频道，这对中央政府来说是一个挑战。信息与广播部正在制订节目落地准则，以便精简这些频道。

128. 传统上，父亲被公认为养家糊口的人，因而被认为是家庭的监护人和家长，在许多情况下必须征得他的同意，如学校/大学表格、护照、签证等。但是，依照最高法院在 Gita Hariharan 案中的裁决，许多学校入学表格、执照表格等表格中填写父亲名字的地方换上了监护人的名称。

129. 由于传统上把妇女视为家庭主妇，所以抚养子女的责任就落到妇女身上。为了鼓励男子参与子女的抚育并分担这些任务，政府已为男子提供父亲产假。虽然没有系统的研究或可利用的数据，但在男子积极参与家务工作和抚养子女方面还是有细小的变化。

130. 1890年《监护人和被监护人法》及其他一些属人法承认父亲是未成年子女的自然监护人。起初，在判给未成年子女的监护权时父亲的权利是一个决定性因素。但近来，自 **Rosy Jacob 案**（AIR 1973 SC 2090）以来，法院已裁定子女的幸福是第一位的，父亲的权利应该屈从于子女的幸福。然而，家庭法院在未成年子女的监护权方面一个值得注意的趋势是，对幼年子女和女童的监护权通常被判给母亲，这也被理解成是为了未成年子女的幸福。

131. 政府谋求通过立法来解决体现男女不平等和性别偏见的惯例，如陪嫁、殉夫自焚、寺庙舞女、童婚、性别选择流产等。1986年修订的1961年《禁止嫁妆法》禁止陪嫁并处罚给予者、接受者以及要求嫁妆和怂恿陪嫁的人。《禁止殉夫自焚法》和《取缔寺庙舞女法》也分别禁止殉夫自焚和寺庙舞女，并规定对犯法者提起刑事诉讼。

132. 为了制止重男轻女和性别选择流产，2003年2月修订了1994年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》，1971年《医疗终止怀孕法》也被修订得更加严厉了。

133. 在家中对妇女的暴力也反映出不平等和硬性认定的妇女的次要地位。除《印度刑法典》之外，没有纠正这一问题的特定法律。最近，在2002年提出了《家庭暴力法案》，但由于议会解散而流产了。正在最后确定新的法案。

134. 最高法院和高等法院做出的支持《宪法修正案》中规定在乡村行政委员会中**保留妇女名额的条款**的许多判决正为男子逐步接受妇女在决策中的作用铺平道路。同样，关于一位妇女财产权的判决也正在带来心态上的变化（尽管很慢）。

## 前面的挑战

135. 尽管政府采取了几项干预措施，但人们心态和态度的改变是一个缓慢的过程，政府不得不采取各种措施来解决这个问题。政府认识到态度和社会文化准则是主要障碍，所以在第十个五年计划中承诺要采取一个媒体政策，规定“该做的事”和“不该做的事”，以支持《宪法》对维护妇女尊严的保证。它的目的还在于，利用大众传媒和其他传统媒体来改变在家庭和社区内部盛行的对妇女的负面态度，消除对妇女一切形式的歧视。在政府的培训系统内，正通过入门和进修课程使男女有别制度化。正在制订并定期开展有特别用意的男女有别方案，把焦点专门集中在邦公务员身上，即政府机关的行政、司法和执法部门。

## 第 6 条：剥削和贩运妇女

### 基本信息

136. 正如初次报告中所陈述的那样，首先要通过立法措施来解决贩卖妇女问题。《宪法》第 23 条禁止贩运人口和强迫劳动。《印度刑法典》第 372 条和第 373 条对为卖淫目的买卖未成年少女处以刑事处罚。《印度刑法典》中的其他有关条款，如第 361 条——诱拐小孩离开法定监护人，第 366 条——绑架、拐骗或引诱妇女迫使她结婚，第 366-A 条——介绍未成年少女当娼妓，第 366-B 条——从外国输入少女，等等，都与控制可能会导致贩运和卖淫的情形有关。

137. 除此之外，印度依照《禁止贩运人口和卖淫剥削国际公约》，已经制定了 1956 年《（防止）不道德贩卖法》，1978 年和 1986 年又修订了这部法律。根据这部法律，卖淫本身不是犯罪行为，但在公共场所卖淫和拉客就是犯罪。该法律规定既处罚妓女也处罚嫖客，但在实践中，控告嫖客的诉讼数量与控告妇女的诉讼相比真是少之又少。刑法规定对贩运者处以严厉刑罚，如果涉及未成年人的话处罚就更严厉，应该对这种可耻的犯罪给予强有力的威慑。靠卖淫收入为生是一项犯罪行为。这部法律还规定解救并恢复妓女的生活，并规定独立的执法机制。

138. 没有做系统的研究，也没有关于卖淫妇女的任何基本数据。新德里中央社会福利局 1991 年在 Kolkata、孟买、Chennai、德里、海得拉巴和班加罗尔六个大城市开展的调查显示，这些城市有 100 000 名性工作者和 39 000 名儿童性工作者。虽然这些妇女可以平等地享受全部人权，但在实际中往往享受不到。妓女在社会上被看作是不正常的人，在道德上被评判为品德败坏的女人。这种态度是执行康复措施以便使这些妇女融入主流生活的一大障碍。

139. 为了制止寺庙舞女、殉夫自焚等传统惯例，这种惯例盛行的相应邦政府，即卡纳塔克邦、安得拉邦、马哈拉施特拉邦、果阿、奥里萨邦和泰米尔纳德邦已制定了一部法律《禁止祭献法》，并采取了各种计划来防止祭献年轻少女。1986 年《童工（禁止和管理）法》禁止某些特定职业雇用儿童并规定儿童的工作条件。

140. 然而，单靠法律规定并不能阻止贩运妇女行为。这个问题有深刻的根源，是由贫穷、缺少就业机会、恶劣的经济条件、文盲、缺乏认识、被贩运者加以利用的如寺庙舞女等传统习惯以及缺乏适当的康复措施造成的。此外，跨境贩运也已引起了政府的注意，使得有必要执行更有力的措施并超越法律以防止贩运。

### 国家举措

141. 政府认识到了存在的这些障碍，已经采取各种措施来解决这些障碍。它已采纳了许多计划，这些计划想把干预措施集中在两点：入口点和目的地。已在全部三个层面，即立法机关、司法机关和行政机关采取主动行动。

142. 虽然法律提议对贩运者、妓院经营者、妓院老板和皮条客处以刑事处罚，但在实践中，往往是妇女受到处罚和成为牺牲品，却没有多少贩运者受到处罚。全国妇女委员会和妇女和儿童发展局已经审查了《（防止）不道德贩卖法》的效力，并提出了《（防止）不道德贩卖法》的修正案，该修正案谋求使妓女合法化并使这部法律对贩运者处以更加严厉的处罚。《（防止）不道德贩卖法》也处理妇女的解救、康复和重新融入社会生活问题，政府已采取有效措施来改善少年拘留所和各邦收容所的条件，还在职业指导和专业培训方面向被解救妇女提供必要的培训。

143. 2000年《少年司法（照顾和保护儿童）法》规定保护、治疗、发展和改造包括少女在内的被遗弃少年和少年犯。2000年《信息技术法》处罚以电子形式出版或传播任何色情材料。中央政府也已采纳了一部《因特网服务提供商行为守则》，其目的是宣布并维持因特网和相关服务职业道德和专业实践的高标准。

144. 政府已批准了根除对儿童商业性剥削的2001年《横滨全球承诺》。政府正在积极审议批准联合国《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和联合国《关于儿童卷入武装冲突及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》的问题。政府也已答应执行在反对商业剥削儿童世界大会（斯德哥尔摩，1996年）上所做的承诺。

145. 司法部门在一系列公共利益诉讼中也考虑到了贩运问题。在 Vishal Jeet 诉印度工会案（AIR 1990 SC 1412）中，最高法院发出了一些指令，要求成立分区咨询委员会，采取措施为寺庙舞女和 Jogins 提供康复之家；在 Gaurav Jain 案（1990年（补充）SCC 709、1997年（8）SCC 114 和 1998年（4）SCC 270）中，最高法院向政府发出了一些关于妓女子女的指令，在 Upendra Baxi 医生提起的 PIL（1986（4）SCC 106）中，最高法院发布了许多关于在政府机构和少年拘留所提供管理和设施的指令。

146. 依照这些指令，政府在中央和邦两级分别成立了中央和邦童妓问题咨询委员会，以制止贩运以及保护并使被解救人员恢复社会生活。成立了一个卖淫、童妓和妓女子女委员会，以研究这个问题并为她们的解救和康复制订适当的计划。该委员会已经于 1998 年制订了一个国家行动计划，通过包括预防、立法和执法、向卖淫受害人提供基本服务、解救和康复、提高认识和社会动员在内的战略来打击贩运妇女和儿童及对她们的商业性剥削。这个《行动计划》的目标是使妇女和儿童卖淫受害人重新融入社会生活的主流。中央童妓问题咨询委员会监督《行动计划》的执行情况。政府已经通知 CBI 警官级和警官以上级的官员是调查邦际贩运案件的反贩运警官。

147. 2001 年在全国人权委员会内设立了一个妇女人权（包括与贩运有关的事务）联络中心，并且在所有邦/中央直辖区形成了一个全国性的联络官员网络，以监测贩运问题。2001 年 10 月，这个联络中心准备了一个关于贩运妇女和儿童的信息包，向社会通报贩运的各个方面。政府与非政府组织一道已在各地区采取努力，以提高人们对贩运的各个层面的认识，并举办了二十多场研讨会。它已制定了一个媒体宣传运动，利用电视、广播和新闻出版媒体进行宣传。中央政府、全国人权委员会和非政府组织正在开展研究和调查，为这个问题

的深度和广度提供文件证明，并在联合国儿童基金会及联合国其他机构的帮助下确定行动要点。

148. 2003年1月，全国人权委员会在联合国妇女发展基金和妇女社会教育协会的协作下组织实施了一个防止性旅游和贩运妇女的宣传方案。政府已决定执行《全球旅游业道德守则》，该守则禁止为性旅游业目的对儿童进行性剥削。此外，中央政府已要求所有邦和中央直辖区的首席部长和旅游局长使该守则具有法律约束力，责令宾馆/旅店在接待处的醒目位置张贴反贩运广告和对性剥削的刑法规定。

149. 已在许多邦，如德里、卡纳塔克邦、安得拉邦、马哈拉施特拉邦、西孟加拉邦、泰米尔纳德邦、拉贾斯坦邦和比哈尔邦采取重大步骤，在警察、政府和非政府组织的积极合作下解救少女并把她们遣送回自己的祖国。根据儿童发展综合性服务计划，正在 Kolkata 的 Sonagachhi 地区、孟买的 Kamathipura 地区等地为妓女的子女实施特别项目。正采取努力以便向被解救的妇女和儿童提供咨询。一个与各个政府机关合作提供咨询的行动计划正在开展中。政府正在贩运发源地，特别是毗邻尼泊尔和孟加拉国的地区组织实施提高公众认识方案。

150. 作为解决贩卖问题一项措施的减缓贫穷方案：中央政府已经采取了一个多部门处理办法来预防、解救、康复并使受到性剥削的妇女和儿童重新参与社会生活。由于贫穷是性剥削的原因之一，政府已谋求通过各种减缓贫穷方案，如 Swarna Jayanti Gramin Rojgar Yojana (SJGRY)、Swarna Jayanti Shabri Rojgar Yojana (SJSRY)、就业保障计划、以粮食支付工资方案以及通过培训自营职业和为建立小型企业提供小额贷款来解决上述问题。政府每年花费 600 亿卢比和 20 亿卢比用于各种农村和城市减缓贫穷方案。通过粮食和民政供应网为粮食销售提供补贴，每年的补贴总额约 900 亿卢比。这些努力的累积效应是，2000 年贫穷水平下降到了 26%，而 1973 年的贫穷水平是 50%。希望这些减缓贫穷方案继续为减少人口贩运做出贡献。

151. 男孩一般被贩运来作为童工工作，而女童通常被贩运用于商业性剥削。政府正通过普及儿童发展综合性服务计划（为 0-6 岁儿童）和 Sarva Shiksha Abhiyan（为 6-14 岁儿童）来努力阻止和防止贩运儿童。Balika Samridhi Yojana 和 Kishori Shakti Yojana 计划也设法满足女童的需要并有助于她们的生存、教育和提高能力。

152. 针对卖淫妇女的特别计划：2001 年 12 月，政府为处境困难的妇女（包括从人口贩运中解救出来的妇女和儿童）启动了一个名为 Swadhar 的计划。该计划为被解救妇女急需的避难所、咨询服务、通过教育和提升技能的社会和经济康复以及医疗和法律支助提供资金。与非政府组织合作执行这个全面计划。为了打击为商业性剥削目的贩运妇女和儿童，妇女和儿童发展局已经制定了补助金方案。这个计划有双重焦点——一是在发源地预防，另一个集中于在目的地解救和康复。该项目试图通过提高认识、教育和职业培训、减缓贫穷、由妇女团体和自助团体实施的小额贷款方案和乡村行政委员会来提高妇女和女童的能力，从而在源头上预防。在目的地，重点在于解救和康复。与非政府组织合作执行这些计划。对 Swadhar 和补助金方案的反应非常积极。截止到 2004 年 3 月，批准了 Swadhar 中的 11 个项目，2004-2005 年批准了 24 个新项目。

153. 许多邦政府已提出了几个打击贩运的措施。马哈拉施特拉邦、安得拉邦和卡纳塔克邦已经为寺庙舞女提出了特别康复措施。安得拉邦已采纳了一个关于贩运妇女和儿童的邦政策，比哈尔邦已经为被贩运妇女和儿童的福利和康复制订了一个邦行动计划。中央邦已经提出一个名为“Jabali”的计划，侧重于被贩运妇女和儿童的福利和发展。马哈拉施特拉邦已经成立了 50 个家庭咨询中心和一个监督儿童之家工作情况的监督委员会。泰米尔纳德邦已采取许多反对贩运的措施，如建立警察缉捕队来处理贩运问题、成立区咨询委员会和村级监督委员会、妇女儿童及其康复社会防卫福利基金、勘测贩运的来源地、中转地和目的地以及建立危险干预中心来预防虐待儿童。西孟加拉邦已建立了遭受商业性剥削的艾滋病毒感染者避难所。果阿已制定了 2003 年《果阿儿童法》，这部法律规定了严厉的管制措施来控制儿童接触色情材料。

154. 执行机构、警察机关和司法部门对处理这个问题越来越敏感。正与警方一起开展各种培训和概况介绍方案，以提高人们对法律规定和性别观点的认识。正与司法部门一起组织敏感化会议，正在为司法部门和警方编制一份手册，以根据《防止不道德交易法》来处理案件。

155. 报告了少数未成年少女与特别是来自海湾国家的老头结婚的案例。为了阻止未成年少女与外国人结婚，政府已命令各驻外使团在检查来自海湾国家的人的签证申请时要多加注意。特别是考虑到与未到法定年龄的少女结婚是非法这一事实，已经制定了这方面的相关规则。在海湾司与海湾国家大使馆相互交往期间已经评估了这些大使馆的这一问题的。已经向印度所有宾馆/旅店的管理人员发出了命令，要求他们在任何外国人到达他们旅馆 24 小时内向警察局报告。他们必须按规定的格式获得信息，指出外国人的详细资料，如姓名、国籍、护照号码等。

## 民间社会

156. 还正在鼓励民间社会组织开展政府发起的各种计划。许多非政府组织正在开办避难所并参与这些妇女的解救和康复工作。它们在基层开展工作，为卖淫妇女和被贩运妇女提供支助，加强经济上易受害群体的发言权和保护他们作为个人的权利，还在艾滋病毒/艾滋病预防方案中为她们提供支助。

## 跨境贩运

157. 在最近几年里，南亚区域合作联盟地区跨国贩运呈扩大趋势。全球化、国家之间经济不平衡、现代运输工具的发展、缺少就业机会、娱乐业的需求等引起了跨境贩运。跨境贩运也引起移民法律与妇女的解救和康复之间的冲突。为了处理贩运者的跨境和国家间活动，政府正在认真考虑成立一个与中央麻醉品管制局相似的联络部门。这个建议正在等待批准。

158. 为了防止跨境贩运，一个非政府组织在全国人权委员会的帮助下在印度-尼泊尔开放边境线上的三个检查站成立了警戒小组，以探查和阻止贩运。印度政府已经指示北方邦、比哈尔邦和西孟加拉邦的警察局长对有关非政府组织扩大帮助和合作，以帮助防止跨境贩运妇女和儿童。印度全国人权委员会和尼泊尔全国人

权委员会正在认真商议此事，以提出一个打击两国之间跨境贩运的联合项目。

159. 政府已经为开展这些活动创造了一个有利的政策环境。政府在其《全国赋予妇女权力政策》（2001年）中承诺特别把重点放在涉及处境困难妇女的计划和措施上。亚洲开发银行最近完成了它与印度、孟加拉国和尼泊尔政府合办的项目，用以评估这个问题的影响程度并拟订在南亚打击贩运妇女和儿童的方法。

## 前面的挑战

160. 无法为从贩运中解救出来的艾滋病毒阳性妇女和少女提供足够的基本设施是另一个令人关注的问题，当家庭拒绝接受这些妇女时尤其令人头疼。虽然有少数报纸报道劳工移民到各个国家并在这些国家剥削妇女，但没有收集关于招聘她们做家务工作以及关于少女与其他国家的男子结婚的系统数据。也还没有收集这方面的移民方式。

## 第7条：参与政治和公共生活

### 基本信息

161. 决定妇女社会地位的一个重要因素是她们参与决策和制定政策过程的程度。

162. 1997年至2004年间，妇女参与议会两院（人民院和联邦院）权力职务的名额不超过9%。然而，在2004年议会选举中，当选为下院（人民院）议员的妇女人数出现下降，从总共543席中占49席降到539席中占44席。在上院（联邦院）总共245位议员中，妇女人数从20位上升到28位。虽然妇女已经步入了政治舞台，但担任权力职务的妇女人数极低。

163. 在邦立法院，妇女的任职人数非常低。德里区（12.86%）的妇女议员比例最高，其次是安得拉邦（9.52%）和喀拉拉邦（9.29%）。米佐拉姆区和那加兰邦没有妇女代表，曼尼普尔区、阿鲁纳恰尔邦、古吉拉特邦、查谟和克什米尔、卡纳塔克邦的百分比较低。这是由于缺少政党的支持以及妇女有限的获取和控制资源（资金和人力）。尽管有这些因素存在，但还是少数妇女担任了邦首席部长职务和其他部长级职务。

### 国家举措

164. 政府已采取多项倡议，包括克服妇女面临的历史和政治不利环境的肯定行动，从而使她们能够进入并有效参与政治和公共生活。

165. 《印度宪法》保障男女平等享受政治权利。这些权利包括投票权、参加竞选的权利、担任公职的权利和组织协会或社团的权利。《宪法》还规定有利于妇女的积极区别对待。



166. 政府已采取肯定行动，通过 1993 年制定第 73 次和第 74 次《宪法修正案》来提高妇女参与地方自治机构和决策机构的程度。这些法律规定不仅要在各级地方政府机关为妇女保留三分之一的席位，而且不管在农村还是城市地区，要在这些机关为妇女保留 1/3 的主席职务。而且，在为在注册姓和在注册部落保留的全部席位中至少要为在注册姓和在注册部落妇女保留 1/3 的席位。因为这个倡议，全国范围内已有一百多万名妇女担任了公职。

167. 已经制定了 1996 年《乡村行政委员会（扩大到表列地区）法》，扩大了乡村行政委员会统治立法的范围，包括 9 个邦的部落地区。在 2004 年 9 月举行的一次乡村行政委员会统治主管部长圆桌会议上，制定的行动要点包括，在制订乡村行政委员会和 Gram Sabhas 的设立标准时必须征求部落社区/当选代表的意见并让他们参与，使他们有权维护土地和林副产品集体所有制，等等。

168. 2005 年 5 月，议会通过了《知情权法案》。印度是已经制定保护公民知情权的全部法律的 55 个国家之一。该法案一个突出的特点是，它规定必须在 48 小时内对查询做出答复。非政府组织也被纳入它的范围内，它对不提供信息规定严厉的处罚。九个邦，即果阿、泰米尔纳德邦、中央邦、拉贾斯坦邦、卡纳塔克邦、马哈拉施特拉邦、德里区、查谟和克什米尔、北方邦订有知情权方面的法律。有几个邦已经修订了各自的《乡村行政委员会法》，规定村级知情权，其中拉贾斯坦邦实施得很好。

169. 一些邦实行了改革，为把资金、职责和官员转移给行政委员会机构的当选成员提供便利。但是，下放的程度因邦而异。大多数邦的职责下放力度较大，但资金和官员的下放力度不大，从部分下放到根本不下放不等。卡纳塔克邦是惟一个向行政委员会机构完全移交资金、职责和官员的邦。这改善了妇女获得资金和与官员联系的机会，从而增进她们有效参与管理活动。2004 年 8 月召开的乡村行政委员会统治邦部长圆桌会议建议在每个邦成立区计划委员会，以巩固并在技术上轻微调整地方管治机构编制的年度计划；建议成立常设委员会，以有效规划和实施行动计划；建议成立对乡村行政委员会和 Gram Sabhas 负责的平行机构，等等。

170. 《宪法》规定为妇女保留的席位要轮换，但没有规定轮流保留的席位的任期数。席位被保留一个任期、两个任期还是更长任期，取决于邦立法院在邦法律中所做的规定。可自由选择保留席位一个任期以上，但由邦立法院来决定仍被保留的席位的任期数。卡纳塔克邦和泰米尔纳德邦已在这方面采取积极步骤，把为妇女保留的席位固定为两个任期。

171. 反对妇女担任领导的社会文化障碍阻碍她们有效参与地方管治机构。其中一个障碍是反对妇女担任主席的当选代表通过的“不信任动议”。一些邦已谋求通过立法措施来解决这个问题。例如，卡纳塔克邦提出了《乡村行政委员会法》的修正案，修正案禁止在就职和担任只为妇女保留的职位一年内提出“不信任动议”，即使通过随后的动议也不能提出“不信任动议”。

172. 选举委员会已强制执行各级竞选开支最高上限。这在某种程度上为妇女参选提供了便利，因为最高上

限削减了可以获得并控制很多资金的男子中的过度开支。

173. 政府已经为赋予妇女权力提出了两个大型方案，即 1984 年的拉贾斯坦邦妇女发展方案和 1988 年九个邦的 Mahila Samakhya。通过建立合作社 (sanghas) 和培训当选的妇女代表，这两个计划一直在积极培养妇女的领导能力。它们可以提高认识、保证妇女有效参与民主进程和加强妇女代表、合作社及其选民之间的关系，从而增强她们对社区、特别是妇女的责任。

174. 农村发展与乡村行政委员会统治部和城市发展部以及它们各自的邦政府局组织若干培训方案、讲习班和研讨会，以建设地方一级妇女当选代表的能力。这些培训带来的影响体现在她们参与管理活动（如出席会议、与政府官员交往）的质量和她们性别角色的转换上。非政府组织也已开始实施几个提高地方政府敏感性的方案。为了加强当选代表的能力，在卡纳塔克邦，提出了一个与印度空间研究组织合作的卫星广播试行方案，以使当选妇女能够组织电视会议。在几个邦，乡村行政委员会已经实现了电脑化，从而增加妇女获得行政数据、方案和计划及其应用、财政拨款/开支等的机会。

175. 当选妇女代表组成更多的网络和结成联盟有助于加强妇女的领导地位。组成这些网络促进当选妇女代表之间的团结，否则会因种姓、宗教和地理界线而支离破碎。这个办法在印度南部和西部尤其成功。

### 国家举措的影响

176. 在印度所有三级地方政府的乡村行政委员会中，妇女的总参与率已上升到第 73 次宪法修正案规定的 33% 左右。然而，她们的任职人数在各邦有很大差异。大多数邦至少有 33% 的妇女代表，这是保留名额的直接结果，而有些邦甚至超过了 33% 的限额。卡纳塔克邦的妇女任职人数较高，在村、小税区/街道和区乡村行政委员会分别有高达 45%、42% 和 38% 的代表。在喀拉拉邦，地方机关多达 36.4% 的当选代表是妇女，在西孟加拉邦，35.4% 是妇女。在北方邦，54% 的专区政务委员会主席是妇女。在泰米尔纳德邦，36% 的村庄乡村行政委员会主席是妇女。值得注意的是，在村庄乡村行政委员会一级首个任期内妇女代表不到三分之一的一些邦在第二个任期内做得很好，已经超过了规定的比例。这些邦包括拉贾斯坦邦、阿萨姆邦、古吉拉特邦、哈里亚纳邦、喜马偕尔邦和中央邦。在比哈尔邦，2001 年首次举行了乡村行政委员会选举，尽管这个邦的总体反对气氛较浓而且出现了大规模的暴力事件，但还是有约 125 000 妇女角逐为她们保留的约 40 000 个席位。

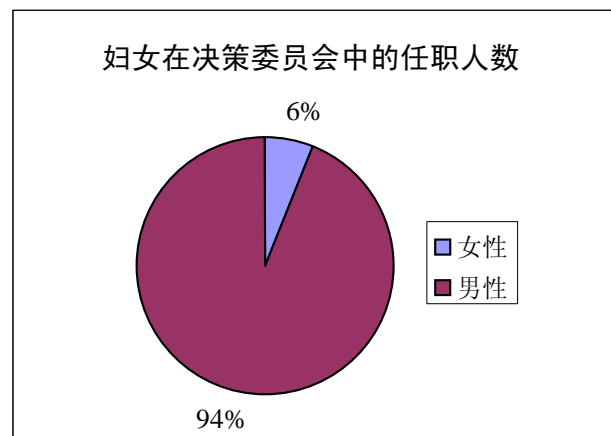
177. 村庄 Sabha，即村一级的选举人会议已被公认为是民主的基础。这些 Sabhas 有权批准村庄计划并监督这些计划的执行情况。在中央邦，这些 Sabhas 甚至有罢免权。

178. 虽然参加议会选举的妇女人数从 1999 年的 295 人上升到 2004 年的 355 人，但与男子的人数相比，她们的人数仍非常少。

179. 甚至参加地方管治机构竞选的妇女人数也不多。一是因为妇女通常只竞争那些为她们保留的位置，二是

因为她们被任命到这些位置上。这两个因素阻碍妇女培养拥护她们的充满活力的选区选民。尽管有这些不利因素，但妇女还是勇往直前地去参加竞选和参与政治。

180. 现在，妇女在不同政党的各个决策委员会中占有一席之地。她们占这些委员会总成员的 6%。然而，虽然她们参与讨论并提出建议，但她们在决策中只有有限的投票权或没有投票权。因为几乎所有政党在各自的宣言中都指出有必要增加这些机构的妇女人数，有她们在这些机构中会加强妇女的参政力度并把妇女关心的问题放在中心位置。



### 妇女参与公共生活

181. 妇女在各个决策层的代表性和参与程度仍不高，尽管她们在这些部门的人数有所增加。从 1997 年起，妇女在以下部门的人数显著增加：印度审计和会计局（从 1997 年的 19.94% 上升到 2002 年的 22.31%）、印度经济局（从 1996 年的 16.24% 上升到 2003 年的 21.56%）和印度统计局（从 1997 年的 7.17% 上升到 2002 年的 12.94%）。在印度行政管理局，妇女人数从 1997 年的 512 人（10.22%）上升到 2000 年的 535 人（10.42%）。妇女在印度警察局的任职人数仍非常少，2002 年为 3.83%，而 1997 年是 3.24%。截止到 2005 年 5 月 31 日，最高法院总共 25 位法官中有一位女法官，高等法院总共 514 位法官中有 25 位女法官。

### 前面的挑战

182. 历史和文化上的不利因素加上妇女面临的几个社会经济障碍妨碍她们参与行政和政治领域的决策。传统的陈规定型角色、父权观念、有限地进入公共领域和有限地获取有形和无形资源、缺少一个有利的环境、支助服务和流动性、过度运用金钱和权威以及政治非法化限制妇女参与政治。虽然通过在地方机构保留名额的肯定行动为妇女参与地方分权管理机构提供了便利，但缺少在议会和邦立法会议采取这种行动。虽然由于保留名额妇女得以当选并正在参与城市地方机关事务，但对于她们参与的有效性没有做系统的数据和资料收集工作。

183. 政府在“十五计划”（2002-2007）中打算采取必要措施以保证妇女平等进入并完全参与决策机构，包括立法、行政、司法、法人和法定机构。它还将迅速有效地执行肯定行动，用立法来规定在议会和邦立法院至少为妇女保留 1/3 的席位，以保证与她们在决策机构的人数成比例，以便可以听到她们的意见。此外，将推行对妇女有利的人事政策，以鼓励妇女有效参与行政决策过程。而且，它还将创造一个有利的环境、提供平等享受基本服务的机会、保证她们经济上独立以促进她们参政。政府面临的挑战在于通过它制定的有时限的行动计划和方案来实现这些目标。

## 第 8 条：代表本国参加国际会议和参与国际事务

### 基本信息

184. 妇女享有均等机会，可以和男子一样在国际上代表本国政府。1997 年至 2002 年间，印度驻外机构中的妇女人数从 67 人增加到 78 人，增加了 11 人。所占的比例从 1997 年的 11.43% 上升到 2002 年的 13.38%，五年时间内增加了约 2%。

### 国家举措

185. 妇女已担任代表国家出席各个国际会议的政府代表团的成员和领导，包括北京会议和 2000 年召开的审查《北京宣言》的特别会议以及各届联合国妇女地位委员会。一位女官员担任了 2000 年 1 月向联合国消除对妇女歧视委员会提交初次国家报告的小组的领导。

### 前面的挑战

186. 前面的挑战在于履行政府为鼓励妇女参加国际组织的工作所做的努力，政府所用的方法是执行教育和指导方案方面的特别措施。政府在“十五计划”中也承诺推行对妇女有利的人事政策，以鼓励妇女代表本国有效参与国际论坛。

## 第 9 条：国籍

187. 如初次报告所述，1955 年《国籍法》赋与妇女获得、改变或保留其国籍的平等权利。1992 年修订了关于印度妇女在印度以外所生子女的国籍的歧视性法律。这样，一名儿童根据血缘取得的国籍即可以是母亲的国籍，也可以是父亲的国籍，无论该名儿童出生在印度还是国外。

## 第 10 条：教育

### 基本信息

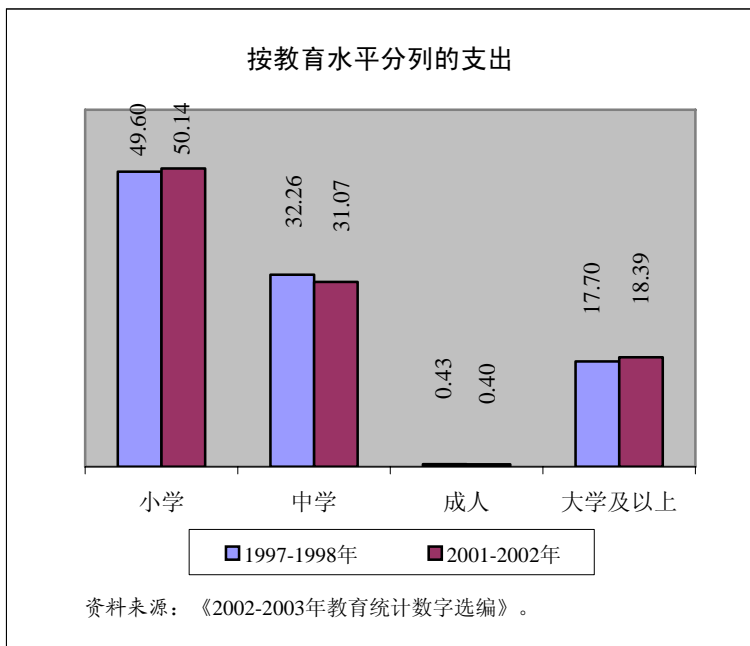
188. 印度政府依照其宪法义务采取了几个主动行动，所用的形式是使政策、立法和干预措施能够普及识字、推动教育发展和弥合男女差距，特别是在教育落后的邦。以 1992 年修订的《1986 年国家教育政策》和促进普及初级教育的《1992 年行动纲领》的形式提供了一个有利的政策框架。

### 国家举措

189. 为了向 6 岁至 14 岁年龄组的所有儿童提供免费义务教育，政府已于 2002 年使教育成为一项基本权利。第 86 次《宪法修正案》第 21A 条规定国家有义务向 6 至 14 岁年龄组的所有儿童提供免费义务教育。这部法

律的通过是普及初级教育道路上的一个重要里程碑。

190. 过去五年来, 政府在教育投入上所拨的经费从 1997-1998 年度占国内生产总值的 3.49% 提高到了 2000-2001 年度的 4.33%。然而, 2001-2002 年度下降到了 3.82%, 2002-2003 年度轻微回升到 3.97%。初级教育受到最优先考虑, 一半以上 (2.02%) 的投资投向初级教育。2001-2002 年度, 人均预算支出最高的是拉克沙德维普群岛中央直辖区 (3 439.11 卢比), 其次是锡金 (2 435.98 卢比)、安达曼和尼科巴群岛中央直辖区 (2 371.23 卢比), 最低的是比哈尔邦 (386.45 卢比)、北方邦 (465.20 卢比) 和奥里萨邦 (500.39 卢比)。教育预算支出占邦总预算的百分比最高的是阿萨姆邦 (31.36%), 其次是中央邦 (30.18%) 和马哈拉施特拉邦 (25.88%)。



### 按印度教育水平分列的支出 (单位: 百万)

年度	小学		初级中学/高级中学		成人教育		大学和高等教育		合计	
	支出	占 GDP 百分比	支出	占 GDP 百分比	支出	占 GDP 百分比	支出	占 GDP 百分比	支出	占 GDP 百分比
1997-1998	240 832	1.73	156 635	1.13	2 098	0.02	85 957	0.62	485 521	3.49
1998-1999	301 911	1.89	201 010	1.26	1 894	0.01	110 974	0.69	615 789	3.85
1999-2000	340 688	1.93	254 479	1.44	1 865	0.01	151 129	0.86	748 161	4.25
2000-2001	392 746	2.06	260 575	1.37	2 261	0.01	169 282	0.89	824 864	4.33
2001-2002	400 194	1.91	251 635	1.20	3 596	0.02	143 233	0.69	798 657	3.82
2002-2003	430 434	1.93	283 013	1.26	4 158	0.02	170 999	0.76	892 204	3.97

资料来源: 《2002-2003 年度教育统计数据选编》。

191. **幼儿保育和教育**: 是一个至关重要的重大方案, 特别是在出生于贫穷线以下的家庭的儿童超过 50% 的

地方。这个方案对儿童发展采取一个全面处理办法，满足他们的健康、营养、身体、心理、社会和情感需要。幼儿保育和教育计划包括儿童发展综合性服务计划、托儿所、balwadis、幼儿教育中心、政府和非政府组织开办的学前班以及成功的创新项目（如儿童到儿童计划、儿童媒体实验室、流动托儿所等）。

192. **Sarva Shiksha Abyhiyan (SSA)**：或“全民教育”是2001年提出的全国性的免费义务初等教育总括方案，谋求确保普及教育、留住学生和提高教育质量。其目标包括：到2007年，6-14岁年龄组的所有儿童完成五年学校教育；到2010年完成八年学校教育；到2007年前弥合小学一级性别与社会类别群体之间差距，2010年前弥合初中一级的差距，到2010年实现留住全体学生。该方案涉及全国110万个居住区约1.92亿名儿童，通过现有的850 000所学校和330万名教师实施该计划。该方案的目的还在于在缺少学校的居住区开办新学校，通过提供更多教室、厕所、饮用水和供学校维修和改善的补助来加强其他居住区的学校。该方案的长处在于它所用的让行政委员会机构/部落委员会、非政府组织、教师、社区、活跃分子和妇女组织参与其中的办法。

193. **国家女童初等教育方案 (NPEGEL)**：是SSA的一个组成部分，有明确的性别组成计划，在初级小学一级为下层社会/贫穷的女童的教育提供更多支助。正在教育落后的街道实施该方案，这些街道的农村妇女识字不多，男女不平等高于全国平均水平。该方案还包括农村地区和城市贫民区在册种姓和在册部落女性识字率低于10%的街道。该方案规定特定地区战略，使女童能来学校上学、为交通不便地区的女童设计可供选择的学校教育、通过过渡课程和住宿营地提供灵活时间安排和补习教学。

194. **区初级教育方案 (DPEP)**：1994年启动，有一个减少性别和社会不平等以及普及教育、留住全体学生和取得成果的全面处理办法，重点放在分权管理、公民参与决策的过程、赋予权力和各级能力建设上。该方案目前正在9个邦的129个区实施。

195. **国家初级教育营养支助方案**，通常叫作“午餐计划”，于1995年启动，通过增加入学人数、保留人数和在校人数同时对小学一至五年级学生的营养状况施加影响来促进初级教育的普及。1997-1998年度，该方案的范围得到扩大，覆盖到了整个国家。对该方案的评估显示，该方案已经对学生，特别是女生的入学人数、在校人数和保留人数产生了积极影响。

196. 为了使教育得到普及，政府创办了许多小学和中学。1999-2000年度至2002-2003年度之间，学校数量成比例增加在高级小学较高，表明初级小学在升级也表明12至14岁年龄组儿童可上的学校增加了。相应地，在中学阶段，高级中学和初级中学的增加数超过中学的增加数。在居住区内或在一公里距离内接受小学教育的儿童比例大幅度增加。1999-2000年度，农村地区有94%的儿童在居住区内或在不到半公里距离内的初级小学上学以及有84%的儿童在一公里距离内的高级小学上学。

## 提供初等和中等教育的学校数量

年度	初等教育		中等教育	
	初级小学	高级小学	中学	高级中学/初级中学
1999-2000*	641 695	198 004	82 273	34 547
2000-2001*	638 738	206 269	87 675	38 372
2001-2002*	664 041	219 626	91 435	42 057
2002-2003*	651 375	245 271	90 757	46 428

注：\* 临时性的

资料来源：《2002-2003 年教育统计数据选编》。

197. **Balika Samridhhi Yojana (BSY)**：于 1997 年提出，1999 年经重订，为贫穷线以下有女童的家庭提供财政帮助。以女童的名义在银行存 500 卢比左右的产后津贴（每个家庭最多两个女童）。每年还在各级教育上提供奖学金，这笔钱可以存在账户上，由女童在她到 18 岁仍未婚时取回。这不仅可以保证女童的出生和生存，也可以增加接受教育的机会和防止童婚。但是，如从“九五计划”中看到的，成功是有限的，经费和支出分别是 39 亿卢比和 17.66 亿卢比。这项计划已包括 350 万名女童。

198. **Shiksha Karmi 项目**：目的是在拉贾斯坦邦边远、贫瘠和社会经济落后的村庄普及并实质性改善初级教育，特别是女童的教育。该项目把教师旷工看作普及初级教育的重大问题，用一组受过良好教育的称为“Shiksha Karmis”的当地居民（其中至少 10% 是妇女）接替单个教师学校中的教师。

199. 全国扫盲团 (NLM)：于 1988 年成立，向 15-35 岁年龄组不识字的人传授实用识字。主要目标是到 2007 年达到 75% 的识字率这一可持续起点。到 2003 年 3 月，超过 1.0842 亿人被扫除了文盲，其中 60% 是妇女。现在，识字方案覆盖了总共 600 个区中的 596 个。而且，到 2000 年，730 万 6-14 岁年龄组的失学儿童从覆盖遍及 25 个邦/中央直辖区的 292 000 个中心的非正规教育计划中受益。

200. **Mahila Samakhya (MS)**：是 1989 年为农村地区妇女、特别是那些属于社会和经济边缘群体的妇女的教育和赋权而启动的一项计划。村级妇女合作社或 Mahila Sanghas 为妇女集会、反映和表达她们的需要以及做出明智选择提供场所。目前正在 9 个邦遍及 61 个区实施该计划，覆盖 13 247 个村庄、12 071 个 Sanghas 和 1 758 107 位妇女。MS 规定了幼儿和学龄前与日托设施、非正规教育中心、供少女学习和高质量教育的 Mahila Sikshan Kendras (MSKs) 以及不识字妇女技能发展方案。到 2002 年，MS 建立并管理了 866 个非正规教育中心和大约 1 000 个幼儿保育教育中心，满足了主要属于社会弱势群体儿童的教育需要。该方案带来的积极影响在于妇女有更多机会接受优质教育以及建设并加强了她们有效参与村级教育过程的能力。

201. **高等教育**：大学赠款委员会于1986年提出了一个发展妇女学习的计划。根据该计划，建立了34所综合大学的妇女学习中心和16所理工大学的妇女学习室。根据向女子技术课程大学赠款计划，为开设工程和技术方面的大学本科课程提供财政援助，以便为妇女提供攻读这些学科的机会，因为这些学科一直被认为是男性学科。在大学里为3个月至6岁的儿童建立了收费日托中心，所以妇女可以从这个设施受益。此外，还在大学里成立了防止性骚扰的小组。少女和妇女的教育仍是英迪拉·甘地开放大学各种方案和项目的焦点。已向妇女识字率低的148个区提供了信息技术基础设施，以便在这些地区与其他地区建立连通性，使信息自由流动并提高认识。

202. 妇女在印度各大学的决策机构中的任职人数仍然不足。大学赠款委员会提出了雄心勃勃的“高等教育妇女管理人员能力建设计划”。为了监督这一计划的执行情况，2003年成立了一个国家咨询委员会。已经制作了培训手册，包括与妇女与管理、妇女与学术领导能力、管理人员与专业人员、妇女与研究、妇女学业前景以及从事高等教育管理的妇女的数据库有关问题。大学赠款委员会提议扩大该方案的范围，把印度所有大学和学院都包括在内。

203. **职业教育**：国家妇女职业培训学院和劳工部下属的妇女工业培训学院为妇女开办技能培训设施，以便她们能够作为半熟练工/熟练工在工业部门找工作，或当职业学院的教员，或从事创收活动/自营职业。1975年由中央社会福利局发起的妇女职业培训在有销路的行业训练妇女并提升她们的技能以满足不断变化的工作环境的要求。它的主要目标是赋予妇女能力，使她们能够获得有偿就业机会，从而使她们逐步树立自信心和增强她们的自尊心。妇女和儿童发展局通过向妇女提供职业培训的非政府组织执行支助妇女培训和就业计划、Swashakti、Swayamsiddha等计划。

204. **技术教育**：虽然技术教育设施显著扩充，但女童的参与程度却没有跟上这一级总体入学人数的增加。在19个邦/中央直辖区分两个阶段实施的世界银行援助的技术教育项目强调让女童参与技术教育。为了鼓励女童参与，已经把专收男生的工艺专科学校改建成男女合校的工艺专科学校，在现有和新建的女子工艺学校为7000多名女生提供住宿设施。此外，还创办了社区工艺专科学校，目标是通过科技应用和面向技能的非正规培训带来社区/农村的发展，重点放在妇女、少数族裔、在册种姓/在册部落/其他落后阶层和其他弱势群体上。妇女占全部受益人的43%。

205. 已在很大程度上动员了妇女团体、基层妇女协会和母亲团体的力量，以确保每次都到校上学并在学校补习。已经修订了学校课程和教学材料，使它们有性别意识。已经提出了普及法律知识和提高大众认识的新倡议。1996年，全国妇女委员会为妇女提出了一个全国有的提高法律认识计划，传授关于各种法律规定的法定权利和补救措施的实用知识，使她们做好面对现实生活挑战的准备。2003-2004年修订了课程，把政府的教育计划、保健方案 and 经济发展计划包括在内。



## 为在册种姓/在册部落和残疾儿童制订的特别措施

206. 社会公正与赋权部为属于弱势群体（如在册种姓、社会和教育落后（其他落后阶层））的儿童、街头儿童和残疾儿童实施了若干教育计划。政府与邦政府按 50: 50 的比例、与中央直辖区按 100% 的比例向在册种姓儿童提供入学前奖学金，使他们可以接受教育一直到大学入学。在这十年间，已经援助了 370 万名儿童，其中大部分是女童。在这期间，在中央政府 100% 援助下已经向 1 380 万名在册种姓儿童提供了在入学后继续完成学业的入学后奖学金，其中约 25% 是女童。根据提升在册种姓/在册部落学生优点的中央部门计划，向邦和中央直辖区提供 100% 援助，以提供补习和特别指导来消除学校学科方面的缺点并使他们为答辩考试做好准备。1997 年至 2004 年间，包括女生在内的 8 807 名学生从这个奖学金中受益。已经为在册种姓女童提供了宿舍，使她们持续不断地接受教育，到高级小学毕业后还能上学。截止到 2003-2004 年，建立了 731 幢学生宿舍，55 799 名在册种姓女童享受到了宿舍的好处。也已经为女生提供入学前和入学后奖学金以及宿舍设施，以激励并推动属于低收入家庭的其他落后阶层中的教育。1998 年至 2004 年间，包括女生在内的约 450 万名其他落后阶层学生领到了奖学金，21 336 名女生利用了宿舍设施。（详情见第 4 条）

207. 政府还承诺在各级（包括技术和职业教育以及工作导向型行业的培训）为女童和妇女提供平等接受教育的机会和免费教育。在这方面已采取努力来提供各种计划和措施。中央政府提供的其中一个计划是 **Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya (KGBV)**。它的目标是在初级教育一级为困难和交通不便地区主要属于在册种姓、在册部落、其他落后阶层和少数族裔的女童开办 750 所带膳宿设施的寄宿制学校。为了为女童提供优质教育，建议在“十五计划”期间在全国范围内确定的 298 个区的 2 656 个教育落后的街道开办学校，这些地区女性识字率低于全国平均水平而在识字方面的性别差距高于全国平均水平。

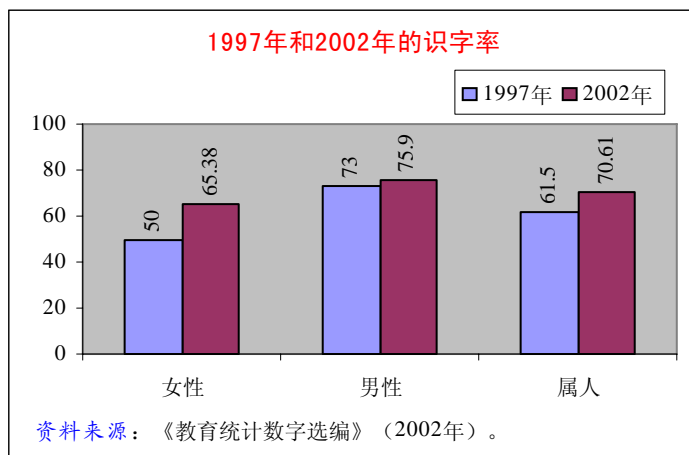
208. 2002-2003 年，政府提出了一个新计划，即帮助残疾学生继续完成入学后、技术和专业课程的“国家残疾人奖学金”。在过去两年内，有 216 名残疾女童领取了奖学金。此外，政府还通过技能提升计划支持并使志愿组织和培训机构参与改进弱势群体的教育。

209. 几个邦已实施了推动女童教育的方案和计划。北方邦正在实施一个创新方案“jhoola”（巨大的变迁），该计划侧重于把平淡无味的学校生活变成充满乐趣的学习经历，女生在这种环境中通过补习教学和过渡课程学习。这已导致学校辍学学生稳步减少。在泰米尔纳德邦 14 个教育落后的区，每年为在册种姓/在册部落女生提供 500 卢比的出勤奖励。同样，在该邦范围内，每年向进入六年级的 30 000 名在册种姓/在册部落女生提供 1 000 卢比。此外，还向在落后区招收并留住六至十年级女生最多的学校校长发放现金奖励。奖给德里政府学校里成绩出众的女生特殊定期津贴并为她们提供特殊的校车服务。在最近推出的一项计划中，为女生提供免费/有补贴的自行车。

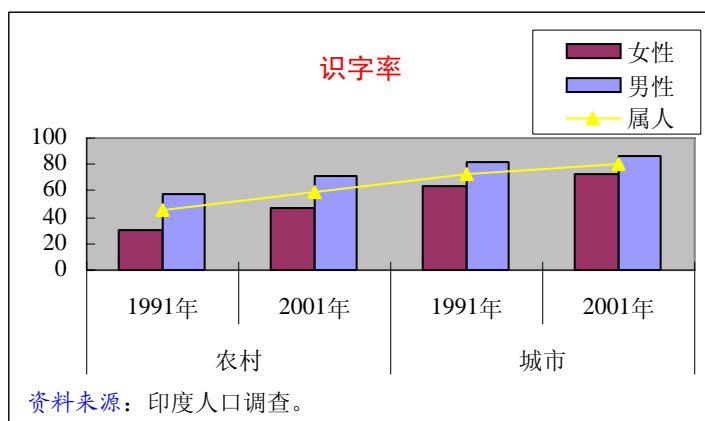
## 国家举措的影响

210. 这些措施已导致儿童上学机会改善、入学率和保持率上升以及教育指标的成绩更出色。

211. 识字：特别是在 1991 年至 2001 年这十年期间，印度在教育方面取得了巨大进步。根据 2001 年人口普查，总识字率是 64.84%，男性识字率为 75.26%，女性识字率为 53.67%。正是在这期间文盲绝对数字自 1951 年以来首次出现了下降，减少了将近 3 200 万。这十分清楚地表明印度对这个部门的重视。在五年时间内，即 1997 年至 2002 年，识字率从 61.5% 上升到 70.6%。同期，妇女识字率从 50% 上升到 65.38%，而男性识字率从 73% 上升到 75.85%。所以，与男性识字率上升 3 个百分点相比，女性识字率大幅上升了 15 个百分点。但是，男女之间的差距在各地有很大变化，性别差距仍然存在，差距最小的是喀拉拉邦（6.5%），最高的是比哈尔邦（26.5%）。邦与邦之间有很大变化。邦/中央直辖区之间的性别差距表明喀拉拉邦仍是做得最好的邦之一，识字率高达 87.7%，比哈尔邦做得最差，识字率仅为 33.1%。基于种姓的不平等显示，1991 年，总体识字率是 52.2%，而在册种姓和在册部落的识字率分别是 37.4% 和 29.6%。贫穷阶层妇女的识字率，在册种姓妇女不到 25%，在册部落妇女不到 20%。比哈尔邦在册种姓妇女的识字率更低，低于 10%，而拉贾斯坦邦在册部落妇女的识字率不到 5%。有迹象表明，识字率低的邦中有许多邦正在奋起直追。



212. 在男女识字率上还存在巨大的城乡差别。1991 年至 2001 年间，农村地区的识字水平增长速度高于城市地区的增长速度。虽然两性之间的差距已经减少，但城乡之间识字率上的差距依然存在，农村地区的差距大于城市地区。在农村地区，女性识字率仍明显低于城市地区。



213. **入学人数**：在初级小学一级，在 6 至 11 岁年龄组的一到五年级，总入学比率显示，1997-1998 年至 2002-2003 年间男生和女生都增加了，尽管男生的入学比率更高一些。总入学比率从 90.3% 增加到了 95.3%。女童入学人数的增加尤其说明性别差异的减少。一个邦际分析指出，大部分邦/中央直辖区入学比率上的性别差距在减小。然而，性别差距依然存在，没有入学的儿童中 70% 是女童。女童总入学人数下滑得最厉害的是阿萨姆邦和那加兰邦。需要研究其原因。入学人数随教育程度的增加逐级下降，原因是入学率降低和退学率升高。因而，在 2002-2003 年，在高级小学阶段的六至八年级，女童的入学比率从 93.1% 下

降到 56.2%，而男孩的入学比率从 97.5%降到 65.3%。比哈尔邦、贾坎德邦和那加兰邦女童的入学比率非常低，甚至在初级小学阶段也不到 70%。

**214. 退学人数：**在那些在学校就学的儿童中，并不是所有人都完成五年学校教育。在 1997-1998 年至 2002-2003 年间，退学率只是略微下降。因此，只有大约 65% 的儿童上完五年级。邦与邦之间的差异仍然存在。阿萨姆邦、比哈尔邦、梅加拉亚邦、米佐拉姆中央直辖区、那加兰邦、拉贾斯坦邦和锡金不到 50% 的儿童完成五年学校教育。大部分邦的退学率下降了。虽然性别差异仍然存在，但和男孩相比，女童在保持率方面取得的进步更大。小学、高级小学和中学阶段的退学率随教育程度的提高逐级上升。因此，在入学的儿童中，上完五年级前有 35% 的儿童退学了，八年级前超过一半学生退学，十年级前三分之二的学生退学。贫穷阶层学生中的退学率非常高。在册部落和在册种姓中的退学率较高。在册部落中 52% 的儿童在上完五年级前退学，在在册种姓中，这个比例是 42% 左右。上完八年级的女童总体比例约为 47%；在册种姓和在册部落的相应比例分别是 38% 和 29% 左右。有研究显示，从学校退学的主要原因是经济压力，如必须参加工资工作以补贴家用、照看弟妹和教育费用高昂。学校方面的原因包括教学水平低、基础设施不完善、不相信所教的课程有用，等等。对女童来说，原因包括学校离住处太远、女教师人数不足、缺少盥洗室设施，等等。政府，不管是中央政府还是邦政府都已采取措施来解决上述问题。

**215.** 在 1997-1998 年至 2002-2003 年间，小学阶段师生比率没有大的变化，尽管有几个邦每名教师的学生人数减少了。比哈尔邦师生比率急剧上升，从一名教师比 47 名学生上升到 83 名学生，其次是贾坎德邦、北方邦、西孟加拉邦和查提斯加尔邦，表明在这些邦教师的选派跟不上学校学生入学人数的增加。在高级小学一级，这一比率从 37 名学生下降到 34 名学生，在中学一级，这一比率从 29 名学生上升到 33 名学生。

**216.** 有研究显示，女童入学率和保持率的增加，特别是在高级小学和中学两级，取决于女教师的人数。2002-2003 年，在初级小学一级，每 100 名男教师中的女教师人数是 64 人，中学/初级中学是 69 人，中学一级是 62 人，高级中学一级是 71 人。

### **进入印度大学攻读主要学科的每 100 名男生相对女生的比例**

**217.** 女童接受高等教育的机会一直在扩大，她们注册学习各种课程的人数也在增多。学院、综合大学、攻读专业课程（如工程学、医学、工艺学等）的女生人数从 1996-1997 年的 202 万上升到 2002-2003 年的 381 万。她们所占的比例从 35.3% 上升到 40%。尽管人数和比例都在增长，但女生在学生总数中只占 40%，而且人数上升集中在研究生一级（6.51%）。学科方面的分析显示，在 1997-1998 年至 2002-2003 年期间，相对每 100 名男生的女生人数在以下学科增加了，文科（从 70 人增加到 82 人）、理科（从 55 人增加到 66 人）、商业（从 44 人增加到 58 人）和医学（从 56 人增加到 71 人）。虽然注册学习工程学和专业课程的女生人数增加了（从 20 人增加到 29 人），但这些学科仍是男生占优势。

## 前面的挑战

218. 前面的挑战在于克服几个障碍，即联系社会最贫穷阶层和难以到达的阶层、重男轻女文化和不让女童接受教育的父权制价值观。印度地域辽阔、人口庞大而且分散、多文化和多语言混杂、因物质基础设施、财政拨款不足造成的地区不平衡、一些邦不断出现的冲突和暴力是阻碍这些目标实现的其中一些障碍。政府承诺不仅要在 2010 年前使 6 至 14 岁年龄组的所有儿童实现免费义务初级教育，而且要鼓励女童继续接受更高层次的教育，以加快妇女赋权过程。

## 第 11 条：就业

### 基本信息

219. 政府已采取许多措施来增加妇女的就业机会。不管在农村地区还是城市地区，妇女也都在积极参与就业领域。然而，她们获得就业的机会在很大程度上取决于她们获得教育和技能的机会。政府已在初次报告中列举了为促进妇女就业而采取的各项措施。政府已加强了其中一些措施并通过了许多新计划，以使妇女能够获得工作机会。

### 国家举措

220. 《宪法》赋予男女在政治、经济和社会领域的平等权利和机会（第 14 条），禁止因性别而歧视任何公民（第 15 条），授权国家采取有利于妇女和儿童的积极区别待遇（第 15（3）条）。此外，第 39 条责令国家提供平等的生活资料 and 同工同酬，第 42 条命令国家做出规定，确保公正和人道的工作条件，以及产妇救济方面的规定。

221. 许多劳工法为女工的社会保障制定了特定条款。1966 年《比迪雪茄工厂工人（就业状况）法》规定为了女工的利益提供托儿所。1951 年《种植园劳工法》规定为女工提供给儿童喂奶休息时间，并规定只要雇用的女工人数超过 50 人或有 6 岁以下儿童的女工超过 20 人就应设立设施完备的托儿所。1970 年《合同工（管理和废除）法》规定，除助产士和护士之外，不得在上午 6 点和下午 7 点之间雇用妇女工作超过九小时。1979 年《邦际流动工人（就业及服务条件管理）法》规定为妇女提供独立的盥洗室和洗涤设备。1952 年《矿山法》规定，禁止在地下矿井和夜间雇用妇女。这部法律还规定为提供带单独厕所和小便器的卫生设施。1948 年《工厂法》（1976 年修订）规定在雇用 30 名妇女（包括临时工和合同工）的地方建立托儿所。1961 年《产妇津贴法》准许完成 80 天工作的妇女休 135 天全薪产假，禁止在休假期间解雇妇女。这部法律的范围扩大到工厂、矿井和种植园，而且进一步扩大到雇用 10 人或 10 人以上的商店和商业机构。1998 年为中央政府雇员推行了父亲产假的观念，这是朝着制定有效的家庭职责领域的国内法迈出的一个重要开端。

222. 在这方面制定了几部法律，这已在初次报告中强调过。政府已开始实施一大批减缓贫穷和创造就业方

案，其中许多计划已经实施了好几年，而且已得到加强，以创造更多就业、创造生产资产、传授专业和企业技能以及提高贫穷阶层的收入。根据这些方案，为贫穷线以下的人民提供有薪就业和自营职业。1998-1999年，各种减缓贫穷和创造就业方案被归入农村和城市地区的自营职业计划和有薪就业计划这两大类别。为了取得更大影响力，资金供应和组织模式也更加合理。这些方案主要是为了减缓贫穷，一般来说对可持续就业没有多大帮助。

223. 最近，政府提出修订 1948 年《工厂法》第 66 条，以准许在晚上 7 点至上午 6 点之间雇用女工。该修正案特别规定雇主必须保证职工安全并给女工适当保护。各邦政府将制定各自的承认此类规定的法规。

224. **职业培训方案：**中央社会福利局 1975 年发起的职业培训方案计划有助于向众多贫穷妇女提供工作机会，从而提高她们的社会经济地位。此外，国家妇女职业培训学院和劳工部下属的妇女工业培训学院为妇女开办技能培训设施，使她们能够作为半熟练工/熟练工在工业部门找到工作；或当职业学院的教员；或从事创收活动/自营职业。正在印多尔、瓦多达拉、斋浦尔和阿拉哈巴德开办四所新的地区职业培训学院。残疾妇女职业康复方案与各政府部门和非政府组织协调运作，通过提供培训、工作和自营职业服务促进残疾妇女迅速恢复社会生活。印度政府劳工部在 17 个地方开办残疾人职业康复中心。瓦多达拉的职业康复中心是专为妇女开办的，其他中心既帮助残疾男子也帮助残疾妇女。

225. 为了提供贷款，诸如印度小型工业发展银行和国家农业发展银行等机构专门为小额信贷开设了窗口，国家农业发展银行是通过自助团体和银行间的联系提供贷款，印度小型工业发展银行则通过小额信贷基金提供贷款。妇女作为“小额借款人”（低于 200 000 卢比）占了 14.5%。从地区来看，东北部、东部和中部地区得不到足够的贷款。新一代小额供资机构已采取了许多值得称赞的努力。非政府组织，如比哈尔邦的职业发展援助行动、卡纳塔克邦的迈索尔安置和发展机构，创办村级自助团体并使当地自助团体与银行联合。还有直接借钱给人们的非政府组织——小额供资机构，如安得拉邦的协助农村穷人觉醒协会和曼尼普尔区的农村发展组织。还把小额供资机构组成合作社，如安得拉邦的互助合作节约会团或古吉拉特邦的自营职业妇女协会银行。此外，还把小额供资机构组织成非银行金融公司，如安得拉邦的 BASIX 或北方邦的 CASHPOR 财政和技术服务公司。

226. 生产性就业是谋求实现公平增长的国家政策的一个重要方面。因此，“九五计划”把优先考虑农业和农村发展，着眼于创造充足的生产性就业和消除贫穷。扩大生产性就业是增长过程本身的目标，集中于部门、从属部门、劳动密集技术以及失业率较高和就业不足的地区。

227. 2002 年，全国妇女委员会举办了一系列公开听证会来了解全球化对妇女的影响。首次公开听证会于 2001 年在喀拉拉邦举行。这些听证会显示女工在农业和种植园、宝石切割、手摇纺织机织布、建筑、火柴业、制鞋、渔业等领域面临难题。价格下降、来自进口产品的竞争和新技术是女工面临难题的其中一些原因。

228. 全国妇女委员会审查了其中一些对妇女参与有影响的劳动立法并提出了正在接受中央政府积极审议的修正案。

229. 依照关于性骚扰的 Vishaka 案中的判决，政府已采取许多措施来确保遵守最高法院制定的法律。已经修订了服务细则，把工作场所性骚扰列入不端行为，规定部门对此类申诉进行调查，如果指控得到证实，要对此类行为加以处罚。已经修订了适用于业界的议事规则模型，把性骚扰列为不端行为。不发给没有在议事规则中做出此类规定的任何新企业执照。全国妇女委员会和人力资源开发部已采取必要措施来确保政府控制下的所有教育机构和组织乃至私营机构进行必要的修订，以便把工作场所性骚扰列为一项犯罪行为，并向机构的管理层施加压力，规定成立一个委员会来纠正性骚扰申诉。已经起草了 2004 年《妇女在工作场所受性骚扰（防止和纠正）法案》，为了最后确定上述法案，正在全国广泛征求各非政府组织和邦部门的意见。

230. 一项新政策，2003 年《非正式就业工人和无工会部门工人健康保险法案》目前正在审查中。还正在审查《在家工作工人法案》草案。

231. 现已成立了国家消除童工现象管理局。根据“国家童工项目”创办了 18 000 所特殊学校，涉及大约 150 000 名工作儿童。其主要目标是使那些在被童工技术咨询委员会根据 1986 年《童工（防止和管理）法》列为“危险的”57 道工序和 13 个职业工作的儿童放弃工作并恢复他们的正常生活，并最终把他们纳入正规教育系统的主流。2004-2005 年，为此目的提供了 8.72 亿卢比。没有在职业/行业方面按性别对童工加以分类。然而，从 2004-2005 年国家童工项目协会的《季度进度报告》搜集到的资料显示女童占特殊学校总入学人数的 56%。社会公正与赋权部实施一个财政补贴方案，支持并加强非政府组织参与街头儿童的福利和发展。

232. 印度政府一贯坚持采取积极主动的办法来处理本国的强迫劳动或债务质役问题。它承认这种做法是对受影响公民的基本人权的公然侵犯，承诺在尽可能短的时间内通过严格执行《教育和就业法》来完全消除这个问题。印度于 1954 年 11 月 30 日批准了国际劳工组织第 29 号公约（1930 年《强迫劳动公约》）。随后，议会于 1976 年通过了《债务质役制度（废除）法》，但从 1975 年 10 月 25 日起实施，即从颁布法令之日起实施。这部法律规定废除债务质役、债务质役制度和抵押债务。已经在据报有债务质役的邦的住宅小区成立了民间治安维持会。这些治安维持会定期召开会议，以审查正在进行的工作。治安维持会规定使获得自由的债役工恢复经济和社会生活。中央和邦政府对债役工的康复分摊财政支助。1996 年，最高法院和劳工部都宣布提供更多资金给被释放的成人劳工和童工。

233. 最近，政府推出了“无工会部门工人的社会保障计划”。雇员准备基金组织利用其覆盖全国的网络和先进的通信技术管理这个全部由政府提供资金的计划。这项计划得到工人协作中心、雇员邦保险公司、其他保险公司、中央和邦劳工机构、行政委员会机构、自助团体和其他民间社会组织的积极拥护。最初，这项计划在印度 50 个区为 250 万名工人试行了两年。它适用于月工资低于 6 500 卢比的工人。该计划提供养老金、

个人意外险和医疗保险三重保障。

## 主动行动的影响

234. 妇女在劳动人口中占有很大比例。1993-1994 年至 1999-2000 年期间，参加劳动力市场的人口比例从 66.5% 下降到 61.8%。男子的百分比从 87.1% 下降到 83.5%，而同期妇女的百分比从 44.4% 下降到 38.5%。男女参与劳动力市场的程度存在很大差异，农村地区的差距大于城市地区。邦级数据显示，1993-1994 年至 1999-2000 年间，所有邦的劳动力市场参与程度都逐步下降了。同期，15 岁和 15 岁以上年龄组人口的就业增长大幅下降，农村地区和妇女的下降程度大于城市地区和男子。在所有邦中，只有旁遮普、比哈尔和阿萨姆邦显示增长率高于全国平均水平。

235. 据 1999-2000 年进行的全国抽样调查，总劳动人口为 4.01 亿，其中约 7% 在正规和参加工会的部门就业，将近 93% 在不属工会或非正规部门。根据《2001 年全印度报告》中的经济普查，在这个部门总共 3 035 万个企业中，有 1 771 万个在农村地区，1 264 万个在城市地区。在总共 8 340 万名工人中，男子占 80%，妇女占 17.3%，儿童占 2.7%。这些工人和在参加工会部门的同行一样，面临工资、工作条件和福利津贴丧失的危险。

236. 男女在工作参加率方面存在很大差异。女性工作参加率从 1991 年的 22.7% 上升到 2001 年的 25.7%，而男性工作参加率从 51.6% 略微上升到 51.9%。

## 印度工作参加率（1991-2001 年）

		人员	男性	女性
1991 年	合计	37.68	51.56	22.73
	农村	40.24	52.50	27.2
	城市	30.44	48.95	9.74
2001 年	合计	39.26	51.93	25.68
	农村	41.97	52.36	30.98
	城市	32.23	50.85	11.55

资料来源：《2003-2004 年劳工部年度报告》。

237. 1991 年至 1999 年期间，妇女在参加工会部门和公营部门的比例增加了，1999 年她们在这两个部门的比例分别为 17.2% 和 14.5%。虽然 1991 年至 2001 年十年间男女正式工人和非正式工人的比例分别出现了下

降和上升，但男子中的升降幅度比妇女显著。

238. 尽管政府对工作的传统定义有了改变，但妇女作为工人对经济的贡献仍不明显而且未得到承认。中央统计组织 1998-1999 年开展的试验性的《时间利用调查》显示，51% 的女性工作未得到应有的承认。93% 的女职工在非正式部门（包括农业）就业，而且大多从事低收入工作。印度男女工人之间的工资差距仍然存在，城市的差距大于农村。在成为正式工人的妇女之中，比例较高的是米佐拉姆区、那加兰邦、安得拉邦、锡金和达德拉和纳加尔·哈维利中央直辖区。女性非正式工人比例高于正式工人的邦是阿萨姆邦、比哈尔邦、哈里亚纳邦、查谟和克什米尔、贾坎德邦、奥里萨邦和西孟加拉邦。由于劳动力增长率上升和就业增长率下降，失业率已从 1983 年的 2% 增加到 2000 年的 2.3%。男子和妇女以及农村地区的失业率都上升了。在这些邦中，喀拉拉邦的失业率最高，接近 8%。

239. 童工问题仍是令政府高度关注的问题。发现 90% 以上的童工集中在农村地区，集中在农业等职业以及像养殖、饲养家畜、林业和渔业等类似职业。根据 1971 年人口普查，童工人数约为 1 070 万，根据 1981 年人口普查这一数字上升到了 1 360 万，但根据 1991 年人口普查下降到了 1 128 万。

240. 印度的经济已经经历了巨大变革。从 1991 年起，印度开始实施贸易自由化措施。虽然自由化改善了市场准入和许多出口外向型部门和行业的劳动参加率，但自动化和技术进步对不熟练工人产生了不利影响。妇女是最大的不熟练工群体，集中在非正式经济部门，如临时工、计件工资工人等。在这种背景下，已经采取性别分析方法来确定并提出主要的机制，全球化、世界贸易组织和有关协议通过这些机制在就业、工资水平和减少贫穷方面对妇女施加影响。

## 前面的挑战

241. 尽管制定了各种法案、政策和方案来促进妇女参与就业，在她们的工作参与程度上还是存在很大差异。考虑到妇女面临的各种不利条件，挑战在于实现超越种姓、阶级、城乡界限和区域的性别平衡，特别是在落后的邦和区。解决长期存在的童工和债务质役问题是政府的当务之急。挑战在于有效履行法律、政策、方案和计划。需要制定并实施法律，特别是在农业部门、非正规部门、无工会部门和私营部门以及制定保护她们的社会保障措施。挑战还在于管理跨国公司等等和强化有效执行所有方案以便妇女能够获益的机制。

242. 由于当今世界技术和市场发展突飞猛进，给妇女以机会接受新兴部门的技能培训和技能提升愈加显得重要。需要向处境最不利的人，特别是妇女和儿童提供适当的安全网。工业部门妇女——企业家、工人和服务提供者的能力建设和培训现在被放在优先位置，以帮助妇女面对全球化带来的挑战。

243. 印度其中一个出口强项是在传统的纺织品和服装部门。妇女在这些行业中占很大比例，尽管她们的工作条件通常很差，工资很低，而且工作也无保障。《多种纤维协议》（通过配额制提供工作）的逐步废止将造成工人，特别是这个部门最易受害的妇女失去生活来源。特别是根据《服务贸易总协定》模式 4 放宽对服



务部门的限制对像印度这样的国家具有重大影响。目前，重点只放在专业服务的放松管制上，而不是放在低技能工人这个类别。考虑到印度在保健和旅游部门的实力，放松对自然人提供此类服务的限制会对印度的工人有利。业务流程外包和软件服务是印度的出口大项，妇女必须使自己具备信息技术领域的专业技能，才能在这个行业获得更高的职位。

244. 为了实现妇女经济地位的提高，“十五计划”设想要保证前后衔接地提供培训、就业和创收活动，最终目标是实现所有妇女的经济独立和自力更生。该计划旨在通过以下方式实现这个目标：（1）组织妇女进入各种减缓贫穷方案下的自助团体，向她们提供一系列经济方案和支助措施，以提高她们的能力和挣钱能力；（2）保证非正规部门的妇女在改善她们的工作条件方面得到特殊照顾；（3）确保妇女享受到农业和相关活动领域的培训和推广利益，并根据社会林业和森林共同管理方案发放配偶共同的产权证；（4）保证雇主履行其对女职工的法律义务；（5）再训练并提升被技术取代的妇女的技能，以便她们能够从事新就业领域的工作，和制定适当的政策和方案来推动可供选择的自营职业和有薪就业；（6）采取肯定行动以确保在公营部门的服务性工作中至少为妇女保留 30% 的名额；（7）增加妇女获得贷款的机会。

## 第 12 条：平等享有保健服务

### 基本信息

245. 印度致力于实现“2000 年人人享有卫生保健”的目标。为此，在农村和城市地区都建立了一个巨大的保健机构网。农村地区总共有 137 271 个小保健站、22 975 个初级保健中心和 2 935 个社区保健中心。已经提出并实施了若干政策、方案和计划。

### 国家举措

246. **《2002 年全国保健政策》**：侧重于需要增加资金供应和国家公共卫生倡议的组织结构调整，以便推动特别是社会贫穷阶层更加公平地享用保健设施。它强调需要制定有时限的方案，以建立一个集初级保健服务、校外教育和健康教育于一体的网络、通过保健志愿者进行调解、建立一个转诊系统和鼓励私人主动提供保健设施。

247. **生殖健康和儿童保健方案**：（1997-2003 年为第一阶段，2003 年起为第二阶段）旨在减少产妇和婴儿死亡率、提高对人们享有的保健权利的认识和改善保健服务系统。减少产妇死亡率和发病率的干预措施包括提倡在医疗机构和家里安全分娩。正在根据生殖健康和儿童保健方案训练助产人员实施洁净分娩。除此之外，还加大努力来解决妇女的保健问题和对艾滋病毒/艾滋病、肺结核、疟疾、麻风病及其他传染病的担心。还寻求男子关注生殖健康和儿童保健方案。

248. **国家农村保健方案**：国家农村保健方案（2005-2012 年）谋求向全国的农村人口提供有效的保健，特

别把重点放在公共卫生指标差和/或基础设施薄弱的 18 个邦。它的目标是从结构上调整卫生系统，使之能够高效运用根据国家共同最低纲领承诺拨付的更多经费和推广加强该国公共卫生管理和服务的政策。它谋求给当地的卫生传统注入新的活力并把 AYUSH 纳入公共卫生系统的主流。它旨在通过一个区保健方案使保健方面令人关心的问题与卫生设施/卫生、营养、安全饮用水等健康决定因素相结合。它谋求增加农村人口，特别是贫穷的妇女和儿童获得公平、可支付得起、负责任和有效的初级保健的机会。

249. **儿童发展综合性服务**：作为一个全国性的方案，仍是 6 岁以下儿童以及孕妇和哺乳妇女综合发展的主要干预措施。截止到 2004 年 3 月，全国共有 5 267 个项目。它有一个庞大的提供服务机构。他们包括 636 105 名 anganwadi 工作者、22 013 位主管人和 5 258 个 CDPOs/ACDPOs。这些 anganwadi 中心每月提供 21 天的补充营养，已使 16 798 824 名 3 岁以下儿童、17 352 353 名 3 至 6 岁儿童和 7 357 501 名孕妇和哺乳妇女受益。anganwadis 还为 10 461 430 名 3 岁至 6 岁男孩和 9 976 572 名 3 岁至 6 岁女孩提供了非正规学龄前教育，这样算来每个中心平均照料 17 个男孩和 16 个女孩。

250. **家庭福利方案**：自 1997 年以来已通过分散参与规划战略采用了一个社区需求评估办法。家庭福利司已在“九五计划”和“十五计划”期间采取了几个新倡议，把重点从个性化纵向干预措施转向全面的生活周期办法，把优先重点放在生殖保健上。该计划作为生殖健康和儿童保健方案的一部分，目标是到 2010 年前使婴儿死亡率降低到每千例活产 30 人，产妇死亡率降低到第 10 万例活产 100 人。在第十个五年计划中重申的主要干预措施包括孕妇 100% 登记、必不可少的产科护理（约 67% 的孕妇至少接受了一次产前检查）、初级保健中心和社区保健中心 24 小时提供服务、筛查贫血症、通过专门人才推广安全分娩，等等。还正在努力建立男性生殖健康中心，以促使男子接受计划生育。1998 年 1 月启动了不开刀切除输精管项目，以推动男性参与家庭福利方案，由于这个项目，男性绝育已从 1997 年的 1.8% 逐渐上升到了 2002 年的 2.46%。该项目已在 20 个邦实施。

251. **2000 年国家人口政策**：承认社会经济发展与健康的关系。它申明政府对自愿和知情选择、在利用生殖保健服务时要征得公民同意以及在实施计划生育服务时继续采取无指标办法的承诺。在《国家人口政策》和生育与儿童保健方案中已把青春期少女看作一个优先考虑的群体。

252. 2003 年修订的 1994 年《**产前诊断技术（管理和防止滥用）法**》谋求通过把受孕前性别选择技术和使用移动超声波仪器纳入本法的范围来防止滥用新技术，该法已制定了更加严厉的处罚措施。在卫生与家庭福利部长的领导下成立的中央监督委员会有权监督本法的执行情况。同样，已成立了邦级委员会在各邦监督执行情况。在所有邦和中央直辖区成立了大约 2 000 个区级委员会，并为防卫服务医疗机构建立了独立的机构。除准许/撤销中心的注册外，这些委员会还执行规定的标准。2001 年，印度医学会在联合国儿童基金会和全国妇女委员会的协作下召开了一次宗教领袖会议，会上强烈谴责了性别选择。谋求取得宗教和精神领袖的合作来提高对女童权利和由此造成的堕除女胎后果的认识。正在与几个利益相关者合作执行 2002 年为制止和禁止性别选择和终止女性胎儿而制订的宣传策略。最高法院在健康及相关课题调查中心诉印度工会一案（R

(2001) 5 sec 577) 中向中央、邦和中央直辖区发出了指令，要求监督并切实履行这部法律。

253. 近期推出的“Janani Suraksha Yojana”计划的主要目标是，通过在基本和紧急产科服务中提供优质护理和把重点放在增加贫穷线以下阶层到医疗机构分娩，从而降低产妇死亡率/婴儿死亡率。该计划的重点是从怀孕之初就开始跟踪、鉴定妊娠并发症、对在保健机构分娩增加援助、产前检查与精神保健相结合以及提供适当的转诊和交通援助。专业和委派的社会保健积极分子/专业助产人员在实地一级的政府机构和预定受益人之间起有效的桥梁作用，鼓励精神保健、到医疗机构分娩和小家庭标准。所有来自贫穷线以下家庭、年龄在19岁或19岁以上的妇女均可参加该计划。最多向两次活产提供补贴。分级向在保健机构生儿童（机构分娩）的母亲提供现金援助。

254. 已经在儿童性别比率下降明显的邦共同采取了若干活动。印度政府与邦政府、印度人口基金会、印度计划及其他捐助伙伴合作，在11个邦，即旁遮普邦、哈里亚纳邦、德里、马哈拉施特拉邦、古吉拉特邦、喜马偕尔邦、北方邦、乌塔兰查尔邦、安得拉邦、中央邦和查提斯加尔邦发起了一个反对性别选择和出生前堕除女胎的全国性运动。除采取严厉措施外，采取的行动还包括使用伪装顾客、通过广泛使用多媒体来提高认识、使医疗界和有关部门对这个问题敏感、发起“拯救女童”运动、任命一位中学校长 Aruna Kesavan 女士担任2004年活动的使者，等等。

255. **《全国营养政策》（1993年）和《国家营养行动计划》（1995年）**：该政策认识到营养不良问题有多面性，建议在各级采取多部门战略。该政策既包括特别易受害群体的直接营养干预措施，也包括创造改善营养条件的间接政策手段，如保证粮食安全、最低工资和同工同酬、改进公共经销系统、实现土地改革等。成立了一个由总理担任主席的全国营养理事会和一个由妇女和儿童发展局局长担任主席的部门间协调委员会来规划、协调、审查和监督营养措施的执行情况。这个部门间处理办法已经对6岁以下儿童以及孕妇和哺乳妇女的营养状况产生了积极影响。

256. 2003年成立了由总理担任主席的**国家营养特派团**，其目标是全面解决营养不良问题、加速减少各种形式的营养不良。该特派团还负责政策导向和有效协调政府正在执行的营养方案。正在印度51个落后的区实行一个试点项目，每月向营养不良的少女、孕妇和哺乳妇女免费提供6公斤小麦/大米。

257. **食品和营养委员会**：妇女和儿童发展局的下属单位，包括中心的一个技术部门、四个地区办事处、质量控制实验室和位于29个邦/中央直辖区的43个社区食品与营养推广股，主要从事营养教育和培训活动、普及营养知识方案、促进婴幼儿营养以及对全国营养政策采取后续行动。该委员会用英语和印地语制作了《婴幼儿喂养国家准则》，并在2004年8月举办的“世界母乳喂养周”期间发放。已把这些准则广泛散发给了各个伙伴机构、学院、培训机构和卫生官员。

258. 2003年7月为低收入阶层的人民启动了普遍医疗保险计划。该计划规定为每个家庭/个人报销最高达3

万卢比的住院费。该计划还规定在赚钱养家的成员生病的情况下为失去生计的家庭每天提供 50 卢比，最多可达 15 天。政府为贫穷线以下的家庭提供 100 卢比的津贴。截止到 2004 年 3 月 31 日，所有邦和中央直辖区约 417 000 个家庭或 116 万个人参加了保险。其中，包括了接近 48% 来自农村家庭和 9 400 个贫穷线以下家庭。在所有邦中，马哈拉施特拉邦(21%)、安得拉邦(10%)、泰米尔纳德邦(9.58%)和古吉拉特邦(9.19%)在售出的保险单中约占 50%。在 2004-2005 年度预算中，政府修订了这个计划，以便为贫穷线以下家庭提供更多补贴。

259. 1999 年启动的《国家艾滋病控制方案》(第二阶段)特别把重点放在加强中央/邦政府长期应对艾滋病毒/艾滋病的能力上。《2002 年国家艾滋病控制和预防政策》特别提到在作怀孕和分娩的决定时要保护艾滋病毒阳性妇女的权利。根据世界卫生组织和印度政府达成一致的准则，到 2005 年，抗逆转录病毒(ARV)药物将治疗 300 万携带艾滋病毒的人。从 2004 年 4 月起向携带艾滋病毒的母亲免费提供抗逆转录病毒药。在一个独特的倡议中，印度铁路公司(一家大型国营机构)与联合国妇女发展基金、联合国开发计划署、联合国人口基金以及一个非政府组织合作，通过一个为期三年的试点项目(2002-2005 年)为 150 000 名铁路职工及其家人提供注重性别的艾滋病毒教育和咨询。

260. 全国艾滋病控制组织已采取几项措施来防止对有艾滋病毒/艾滋病的妇女的歧视。国家艾滋病控制组织通过其“防止父母向儿童传播计划”提供咨询，以帮助孕妇对分娩、治疗等做出知情的选择。从来没有强迫她堕胎，也没有强迫她不要对儿童进行母乳喂养。它还强调应优先考虑妇女在治疗上的需要、她们参与决策和支助阳性妇女网络+(PWN+)，该网络的成员来自全国各地，她们为自己的权利而斗争，鼓励法律资源中心在法庭上受理与她们享受卫生保健的权利、财产权和工作权有关的案件。加强艾滋病毒阳性人口参与战略强调让艾滋病毒阳性人口参与决策过程。

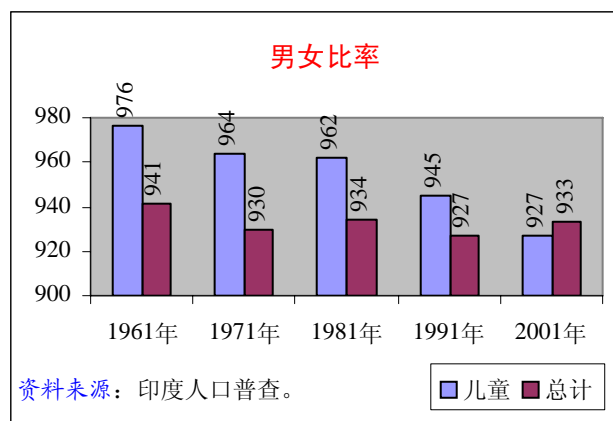
261. 除上述倡议外，非政府组织一直在积极提供保健服务，特别是在生育保健和生育权利、制止和防止堕除女胎和杀害女婴以及预防艾滋病毒/艾滋病等领域。它们积极执行与饮用水及卫生和卫生设施有关的计划。它们还致力于赋予妇女权力、动员和组织妇女、提高认识、倡导政策变化以及与政府合作共同实现制定的标准。

262. 政府卫生开支占国内生产总值的百分比从 1997 年的 5.3% 下降到 2001 年的 5.1%，占政府总开支的百分比从 1998 年的 3.5% 下降到 2001 年的 3.1%。同期，政府经费占卫生支出总额的比重保持在 18% 左右。私人卫生开支有了大幅度增加，表明人们越来越依赖私人保健设施。卫生保健私有化将对最易受害阶层——妇女、穷人和住在农村和落后地区的人带来影响。

### 国家举措的影响

263. 长期存在的不良的性别比率是国家关注的一个重要问题。性别比率已从 1991 年的 927 轻微上升到 2001

年的 933。在这十年间，虽然农村和城市地区的性别比率都有所好转，但城市地区的性别比率大大低于农村地区。各邦之间的性别比率存在很大差异。南部和东部各邦的性别比率比西部和北方各邦对妇女更为有利。喀拉拉邦的性别比率仍对妇女有利（1991 年和 2001 年分别是 1 036 和 1 058），而达曼和第乌低至 710，昌迪加尔是 777。其他性别比率不佳的邦包括哈里亚纳邦、旁遮普邦、锡金和德里。有几个邦也记录了这十年内性别比率的下降。



264. 0 至 6 岁年龄组的性别比率是 1 000 个男性 927

个女性，各邦的水平与此类似，低于总体性别比率。但有些邦/区的性别比率低得令人担忧。性别比率最低的是旁遮普邦，每 1 000 个男童只有 798 个女童，其次是哈里亚纳邦（819）、昌迪加尔（845）和德里（868）。这清楚地说明有强烈的重男轻女现象、出生前性别鉴定和选择的做法普遍盛行以及存在诸如陪嫁和妇女在决策中地位低下等社会文化惯例。

265. 《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》规定保留超声波仪器和其他性别鉴定设备的使用记录并登记使用上述设备的机构。这样，根据这部法律，全国范围内已登记了 26 199 个使用超声波仪器、图像扫描器等设备的诊所/机构。截止到 2005 年 3 月，已查封并没收了 63 部超声波仪器，向法院和警察局提交了 303 起违法案件。其中，提交的大部分案件是因为诊所没有注册。已经提交了 24 起性别鉴定和透露胎儿性别的案件。其中，数量最多的是哈里亚纳邦（12 起），其次是旁遮普邦（8 起）、马哈拉施特拉邦（2 起）、卡纳塔克邦（1 起）和泰米尔纳德邦（1 起）。已经对那些为受孕前和产前性别选择设施作广告的人提起了 18 起诉讼。其中，6 起在德里，4 起在哈里亚纳邦，2 起在马哈拉施特拉邦，3 起在古吉拉特邦，泰米尔纳德邦、乌塔兰查尔邦和北方邦各一起。

266. 1997 年至 2002 年，婴儿死亡率已从每千例活产 71 人下降到 64 人。女婴死亡率从 73 下降到 65，男婴死亡率从 70 下降到 62。婴儿死亡率的下降主要是因为根据全面免疫接种计划取得的巨大成就，该计划是生殖健康和儿童保健方案的组成部分。到 2001 年年底，该方案的覆盖范围达到：白喉-百日咳-破伤风三联疫苗 100.3%，口服脊髓灰质炎疫苗 98.2%，卡介苗 102.7%，麻疹疫苗 92.1%。

267. 因怀孕期间和分娩时的并发症导致的产妇死亡是该国妇女死亡的主要原因之一。产妇死亡率已从 1997 年的每 10 万例活产 408 人降低到 1998 年的 407 人。北方邦和拉贾斯坦邦的产妇死亡率高得吓人，分别是每 10 万例活产 707 人和 670 人。产妇死亡率高于全国平均水平（407）的其他邦是中央邦、比哈尔邦和阿萨姆邦。导致产妇死亡的原因包括大出血（产前和产后）、败血症、梗阻性分娩/滞产、产后脓毒病、不安全堕胎、贫血症等。造成这些情况的因素是保健设施差、无法进入保健单位、有限地获得计划生育服务和安全堕胎服

务、营养不良、早婚、频繁怀孕和怀孕间隔近。根据《全国家庭保健调查》和《全国家庭保健调查》（第二阶段），促进安全分娩的方案已显示出在医疗机构分娩的比率大幅度增加，从 1992-1993 年的 26% 增加到 1998-1999 年的 33.6%。然而，在多达 12 个邦，这一比率不到 25%。

268. 妇女和儿童中的营养不良现象仍很普遍，其后果是这些人中的发病率和死亡率居高不下。据《全国家庭保健调查》（第二阶段）称，1997-1998 年，50% 以上的已婚妇女和 75% 的儿童患了贫血症。妇女仍得不到每人每天必需的建议最低营养。将近 60% 的妇女，特别是孕妇和哺乳妇女身患贫血症。虽然粮食生产自给自足，但还没有扩散到人均收入低的家庭。自 1997-1998 年起执行了一个方案，以治疗孕妇中的贫血症和重型贫血，在这个计划中每天向孕妇提供叶酸和铁片剂，共 100 天。根据 NSSO 的第 50 轮印度营养摄入量调查的估计，90% 以上的贫穷线以下家庭消耗的能源不到平均水平。

269. 根据 1995 年的全国应用经济研究委员会调查，发病模式显示全国的发病率为每千人中 103 人。据调查，城市和农村地区妇女的发病率均较高。而且，据认为，15-59 岁年龄组的妇女、5 岁以下儿童、老年人（60 岁以上）中的发病率最高。发病率最高的是喀拉拉邦、奥里萨邦、喜马偕尔邦、旁遮普邦和安得拉邦。

270. 来自全国癌登录计划的数据估计全国每年约新增 800 000 例癌症病例。与吸烟有关的癌症占男性所有癌症的 35% 到 50%，占女性所有癌症的 17% 左右。这些癌症是可以初级预防的，在很大程度上是可以控制的。（资料来源：《印度癌症预防和控制》，Cherian Varghese）。

271. 从 1996-2000 年间政府在保健和家庭福利方案的一些指标上制定的目标和取得的成就的对比可以看出，在出生预期寿命上制定的目标已经实现。取得的成就接近实现婴儿免疫接种的目标。

## 前面的挑战

272. 妇女的健康还与国家的社会文化惯例有关。妇女在家庭内外一直背负着沉重的工作负担，遵循最后一个吃饭的成规，获得和控制的有形和无形资源有限，在家里没有决策权。

273. 尽管政府和其他利益相关者采取各种努力来为妇女和儿童提供平等享有保健的机会，但妇女和儿童，特别是女童的健康状况仍存在明显差异。那些属于在册种姓/在册部落和社会少数阶层的妇女和儿童，住在偏远农村和部落地区、落后而且饱受冲突折磨的邦和区的妇女和儿童的差异较大。

274. 政府面临通过把法律上的权利转化成实际行动来全面解决这些不利情况的挑战，特别是在不利的性别比率和女童性别比率大幅下降方面。2002 年《全国保健政策》认识到城乡之间、地区和社会贫穷阶层之间达到的健康标准不一致，所以把制订一个减少差异、促进更加公平地享有公共卫生服务的政策结构作为原则目标。这需要确定街道、区和邦并提出执行和监督干预措施的机制。

275. “十五计划”设想创造一个有利的环境，所用的方法是，为妇女的发展采取各种肯定政策和方案，推动她们平等舒适地享有所有初级保健和家庭福利的最低基本服务，通过普及生殖健康和儿童保健服务，特别把重点放在得不到服务和社会经济地位低下的那部分人身上。“十五计划”把减少婴儿死亡率作为目标，即到 2007 年降到每千例活产 45 人，到 2012 年降到每千例活产 28 人，而 2000 年是 68 人。同样，该计划也把减少产妇死亡率作为目标，即从 1999-2000 年的每千例活产 4 人降到 2007 年的每千例活产 2 人，到 2012 年降到 1 人；通过 Pradhan Mantri Gramodaya Yojana (PMGY) 提供补充保健和营养服务；通过营养补充方案和支助性服务来解决常量营养素和微量营养素缺乏问题；鼓励媒体传达妇女和女童的正面形象，制定男女有别的管理和执行机制，以确保妇女的权益得到保护。

## 第 13 条：经济和社会福利

### 基本信息

276. 在正规就业部门给员工发放各种津贴，妇女和男子一样平等享有这些津贴。初次报告已强调了妇女可获得的各种社会和经济利益。所有妇女，不论她们的婚姻状况，都有权享受这些利益。妇女有权并获得平均工资、津贴和权利，如住房津贴、教育津贴、保健津贴等。但是，由于妇女大多从事农业和在非正规部门工作，所以她们往往享受不到这些福利。

277. 男女都有权享有财产和领取家庭津贴、银行贷款和其他形式的金融贷款。在法律上不禁止妇女以自己的名义拥有财产，但在实际中，几乎所有不动产都是以男子的名义登记的。因而，由于缺少资金，她们独自达成财务往来和开展企业活动的机会大为减少。政府已提出了几项措施，如提出修订 1956 年《印度教继承法》，提出授予妇女共同继承权。

278. 法律不限制妇女参加体育和文化活动。在诸如田径运动、曲棍球、板球、网球、篮球、羽毛球等体育中有许多妇女。有许多国家队的选手，她们代表国家参加国际比赛。艺术、音乐、舞蹈和文化生活领域的妇女一直受到认可。农村妇女也在当地节日期间参加音乐、舞蹈和文化活动。社会文化准则、公私分界和隔离、限制流动、经济依赖、家务杂事负担阻碍妇女参加娱乐和体育活动。

### 国家举措

279. 实际获得土地或许是印度经济和社会地位和权力的一个最重要的决定因素。妇女不能平等地获得土地是当今印度长期存在的男女不平等的最重要的形式之一。在农村经济中增加妇女直接获得土地的机会对于实现改善粮食和生计保障、儿童福利、农业生产力和提高妇女权力的国家目标将会是决定性的。共同最低纲领强调了制定给予妇女平等的财产（如住房和土地）所有权的新法律的重要意义。《印度教继承法》拟议修正案规定女儿将获得继承财产的平等权利。

280. 政府通过各个“五年计划”时常向所有邦发出政策指令，要求按丈夫和妻子联名的所有权证书和以妇女个人的名义分配土地。共同所有权证是衡量对妇女保护的一个标准，即使在婚姻破裂的情况下也是如此。土地权是一个受制于邦的问题，导致没有在全国范围统一执行向妇女转让土地。普遍认为，把政府土地、剩余土地、荒地和邦农场中的土地分配给妇女团体能使妇女从事农业和相关活动。

281. 2001-2002 年开始实施的泰米尔纳德邦政府“综合荒地计划”允许把土地分配给妇女自助团体联合会，农业与合作局的试点项目按长期租约向妇女自助团体提供社会荒地、休闲地和剩余土地，这些都是政府采取的积极肯定措施。近期，妇女和儿童发展局写信给各个邦政府，请求考虑可在本邦实行的倡议，以推动妇女有效的土地权。安得拉邦在册种姓发展公司为 dalit 妇女团体从市场上购买/租用私人土地用于耕种农作物提供有补贴的贷款。土地所有权属于为耕种而管理和控制土地的团体。

282. 还普遍认为，土地记录编制和维护的改善将确保妇女有权享有财产权，不管是以个人形式还是集体形式。行政委员会机构的选任妇女代表在使妇女自助团体有能力管理公共资源方面起了主导作用。

283. 政府已实施了各种计划，通过小额信贷向自助团体提供可供选择的信贷制度。如全国妇女信贷基金（RMK）等机构努力为妇女获得信贷设施提供便利。妇女作为所得税纳税人享受特殊的税收减免。事实上有专门为妇女设计的保险计划。虽然并不禁止妇女从银行和其他金融机构那里取得贷款，但她们很难获得贷款，因为她们无法为贷款提供抵押品，因为她们没有自己名下的任何财产，也没有任何独立收入。因此，她们不得不依靠丈夫或其他男性亲戚来取得贷款。

284. 国有银行须特别指定 5% 的净银行贷款借给妇女。据印度储备银行称，截止到 2004 年 12 月，国有银行的总借出额是 5.47%（超过了目标），27 家国有银行为妇女提供的总贷款额是 3 623.34 亿卢比。所有银行都已在总行设立了妇女部，用以处理流向妇女的贷款。

285. 根据手织粗棉布和乡村工业委员会的农村创造就业计划，为女企业家提供的保证金援助比率高达项目费用的 30%，而一般人为 25%。

286. 像 1998-1999 年喀拉拉邦政府在印度政府和国家农业与农村发展银行的支持下启动的 Kudumbashree（邦消除贫穷任务）这样的计划遵循一个过程，即在十年时间内，在当地自治政府的领导下，通过把贫穷妇女组织起来、自助与可利用的服务和资源的按需集中相结合，通过社会的共同行动，消除邦内的赤贫。已通过一个非货币贫穷指数确定了贫穷妇女，把她们组成三级社区组织——街坊团体、小区发展协会和社区发展协会。根据 Kudumbashree，成立了一家非正式的农村妇女银行，办理储蓄和贷款业务，鼓励她们开办小型企业。截止到 2004 年 9 月 30 日，已组成了约 144 182 个街坊团体，吸收存款 39.34 亿卢比，放出贷款 75.43 亿卢比。已在农村地区开办了约 47 000 家小企业，在城市地区开办了 15 836 家小企业，如 Vidyashree（学校信息技术部）、Yathrashree（连锁旅馆）、Harithashree（租用土地耕作）和 Bhavanashree（小型住房计划）。



287. 国家社会援助方案由国家养老金计划（向 60 岁以上的人发放津贴）、全国家庭福利计划和国家产妇津贴计划组成，保证为贫穷线以下妇女提供社会保障援助。

## 前面的挑战

288. 父权制价值观和对性别角色的传统看法削弱妇女的社会地位，阻碍她们获得并享有财产权以及参加社会经济和文化活动的权利。政府在“十五计划”和《赋予妇女权力政策》中承诺要共同努力来解决这些令人关注的问题，并承诺修订授予妇女财产权的法律。它还承诺继续实行土地改革，向无土地的人转让土地，在此努力下，向夫妇双方发放共同所有权证，在分配土地和房产时优先考虑单身妇女和寡妇。

## 第 14 条：农村妇女

### 基本信息

289. 农村妇女在全国女性人口中将近占 70%，大多数是穷人。认识到农村妇女由于她们的社会经济定位而处于不利地位这一事实，政府已通过了几项政策和方案来解决造成农村家庭，特别是妇女和女童贫穷的各种问题。初次报告已经强调了政府为解决不同问题（如卫生、教育、就业和政治参与）而采取的各种措施。政府已经加强了现行的方案和计划，同时还推出了新方案。

### 国家举措

290. 中央和邦政府在制订计划过程中调查了造成贫穷的各个因素，大大提高了对提供教育、保健、卫生设施以及促进穷人能力建设和福利的其他设施的拨款。在农业、地区发展方案和造林上的投资为就业和收入提供途径。为了妇女、在册种姓、在册部落、残疾人和其他易受害群体的福利实施了特别方案。目标明确的公共分配制度保证穷人的粮食和营养保障。从农村地区的贫穷水平从 1993-1994 年的 37.27% 下降到 1999-2000 年的 27.09% 可以看出消除贫穷战略所取得的成功。

291. 1997 年，计划委员会成立了一个委员会，以审查自营职业和有薪就业方案的影响。该委员会根据调查结果，建议合并所有农村贫穷人口的自营职业方案，并建议采取一个基于团体的方法来代替个别受益者方法。它强调确定特定地区的活动群，加强培训与销售挂钩。

292. 《2000 年国家农业政策》旨在把性别考虑纳入农业的主流之中。已采取措施使妇女能够增加她们获得投入、技术和其他农业资源的机会。在“九五计划”期间，批准了“农业妇女”方案，在 15 个邦的每个邦各一个区实施。到目前为止，将近 200 万农村贫穷家庭通过自助团体从正规银行系统获得了金融服务，这些自助团体中约 84% 是专门的妇女团体。

293. 几年来，印度政府已开展了若干个减缓贫穷方案，概括来说，这些计划可分成自营职业方案、有薪就业方案、地区发展方案、社会保障方案和关于土地/住房的方案等。在下面的段落中详细介绍其中一些方案。

### 自营职业方案

294. **Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY)**：1999年，农村发展综合方案及相关方案合成一个综合方案。该计划强调把农村贫穷人口组成自助团体，以建设他们的能力，编制活动计划，提供基础结构的支助、技术、信贷和营销联动。这些团体中有50%是完全由妇女组成的。根据SGSY，自1999年4月1日以来，已组成了200万个自助团体，其中136万个是完全由妇女组成的。累加在一起共支付了294.317亿卢比，贷给220 000个自助团体，供它们开展创收活动。截止到2005年3月31日，已根据该方案救济了568万个家庭，其中48.44%是妇女。

### 有薪就业方案

295. 国家以粮食支付工资方案：由农村发展部发起，是一个在27个邦的150个选定落后区开展的农村发展方案。该方案的目标是在这些区提供更多有薪就业和加强粮食保障。国家以粮食支付工资方案向所有需要有薪就业和愿意做体力工作和非技术工作的农村人口敞开大门。因而，该方案实质上是自定目标的。根据该方案，向各邦免费提供粮食。该方案集中在与水资源保护、抗旱（包括植树造林）和土地开发有关的工作上。防洪和治洪包括洪涝区排水、建造全天候公路使农村畅通无阻以及其他类似的经济可持续性活动，始终注意特定区域的问题，要是该计划的主焦点仍是水资源保护和抗旱，那么就可以把防洪、治洪包括在内。在2004-2005年期间，向各邦发放了201.9亿卢比现金和200万吨粮食。根据该方案，2005-2006年的总支出是600亿卢比和500万公吨粮食。

296. **2001年Sampoorna Gramin Rozgar Yojana (SGRY)**：这个计划是早些时候的JGSY和EAS的联合，目标是提供有薪就业，在农村地区建立持久耐用的经济基础设施以及向穷人提供粮食和营养保障。工资部分以现金支付或部分以实物支付——5公斤粮食，余额以现金支付。该计划还努力为妇女创造30%的就业机会。在2001年4月1日至2005年3月31日期间，创造了28.734亿个人工日，使7.611亿名妇女受益（26.49%）。在此期间，还利用了1 559万吨粮食。

### 社会保障方案

297. 国家社会援助方案（NSAP）于1995年启动，有三个组成部分：国家养老金计划；全国家庭福利计划；全国产妇津贴计划。其中，只有全国产妇津贴计划是专门为妇女的，而另外两个包括属于贫穷线以下家庭的男女。全国产妇津贴计划已改为Janani Suraksha Yojana。

298. **Annapurna 计划**于 2000 年 4 月启动，旨在向有资格根据国家养老金方案领取养老金的老年人提供粮食保障。每月免费向受益人发放 10 公斤粮食。2003 年 6 月，进一步扩大了该计划，又增加了 500 万个贫穷线以下家庭。根据该计划，2002-2004 年，在分配的 456 万吨粮食中，已运送了 382 万吨。

### 其他计划

299. **农村住房**：Indira Awas Yojana (IAY) 是农村发展部正在实施的卓有成效的方案之一。根据该计划，以受益家庭女性成员的名义或以夫妇共同的名义分配住房。这项计划向农村地区贫穷线以下人民提供救济，帮他们盖房子，每家的补贴是 10 000 卢比，每家的盖房贷款最多可达 40 000 卢比。2004-2005 年期间，新建/修缮了 146 万幢农村住房，49.62% 的受益人是妇女。

300. **饮用水**：“十五计划”把预算重点放在为所有住宅提供规定的可持续供应的饮用水。94% 以上的农村住宅有饮用水设施。2002 年 12 月启动了 Swajaldhara 计划，根据该计划，由乡村行政委员会/社区通过村级委员会规划、设计、执行、经营和维持个别饮用水方案。

### 专门针对妇女的计划

301. **农村和贫穷妇女提高认识项目**：这个方案的主要目标是提高农村和贫穷妇女对各种社会问题的认识，为她们提供一个平台，供她们集会、分享经验、想法，并在这一过程中形成对现实的认识以及学会解决各自问题和满足各自需要的方法。该方案还使妇女能够把自己组织起来，增强她们参与家庭和社区的决策。“九五计划”期间，在 1.563 亿卢比的经费中，只花了 1.092 亿卢比。2004 年，组织了多达 335 个提高认识夏令营，有 8 375 名妇女参加。

302. **成年妇女强化教育课程**：1958 年，中央社会福利局开始实施这项计划，目标是向贫穷妇女以及向领取救济金的寡妇、遭遗弃的贫穷妇女和属于经济落后阶层的妇女提供基础教育和技能。根据该计划，给志愿组织补贴，用来开设为期两年的课程，使应考者做好参加小学、中学和大学入学考试的准备，并为大学入学考试不及格的考生开设为期一年的课程。女童和 15 岁以上妇女有权享用该计划的好处。2004 年期间，批准了一笔总数达 2 636 万卢比的补贴，用来开办 336 个课程，使 8 400 名女考生受益。

303. **托儿所方案**：该方案于 1975 年起实施，规定向 0-5 岁年龄组的儿童提供日托服务。向属于经济落后阶层的工作妇女（边远农村地区的临时工、农业工人和建筑工人）的子女提供这些日托设施。生病妇女的子女也享受该方案的好处。2003-2004 年，批准了总数为 1.7 亿卢比的补贴，用来开办 9 709 个托儿所，使 242 725 名儿童受益。

304. **边境地区项目**：中央社会福利局在印度全部 14 个边境邦启动了边境地区项目，在产妇护理、普通医

疗救助、社会教育、技术培训和 balwadies 等领域为妇女和儿童提供服务。通过多功能福利中心提供这些服务，这些多功能福利中心以 25 个邻近村庄组成的小型区域为对象，每个中心的人口约为 25 000 人。目前共有 81 个项目，由 450 个中心在 14 个邦实施。2004 年，为这些项目发放了 3 600 万卢比，覆盖 16 400 个受益人。

305. **福利延伸项目**：在农村和边远地区为妇女和儿童提供像 balwadis、成人扫盲、社会教育等服务。每个项目覆盖 10 个村，66 000 人口。目前共有 41 个项目，由 315 个中心在 5 个邦实施，涉及 9 900 个受益人。2003-2004 年期间，向执行这些项目的邦委员会发放了 2 999 万卢比。Mahila Mandal 计划由中央社会福利局于 1961 年启动，向根本没有福利服务的农村地区的妇女和儿童提供社会公益服务，如儿童 balwadies、技术培训活动、社会教育和产妇服务，等等。2003-2004 年，根据 Mahila Mandal 计划为 184 个中心发放了 1 800 万卢比，使 48 535 人受益。

306. **Kishori Shakti Yojana (KSY)**：2000-2001 年启动，作为儿童发展综合性服务方案的组成部分，是 11-18 岁年龄组的青春期少女的一个干预措施。该方案目前正在 2 000 个儿童发展综合性服务项目中实施。正在世界银行援助的儿童发展综合性服务项目内以及根据家庭福利局在一定范围内试行的生殖健康和儿童保健方案为青春期少女补充铁和叶酸。在微量营养素倡议的协作下通过儿童综合发展计划在 4 个邦为青春期少女补充微量营养素。KSY 设法满足青春期少女的自我发展、营养、健康状况、识字、识数技能和职业技能的需要。

307. **全国妇女信贷基金**：该方案的目标不仅在于提供服务，而且谋求带来妇女自我观念的变化以及社会对妇女传统角色看法的改变。印度政府给 RMK 的初始资金是 3.1 亿卢比，后来增加到 10 亿卢比，以达到该国贫穷妇女的需求。自该计划启动以来，已经批准了 15.44 亿卢比并通过 1 130 个非政府组织伙伴向 507 650 位贫穷妇女受益人支付了 11.82 亿卢比。

308. **支助妇女的培训和就业计划 (STEP)**：谋求向传统部门的贫穷和无财产妇女提供最新技能和新知识。2003-2004 年，批准了 11 个项目，发放了 1.378 亿卢比，使 16 350 位妇女受益。

309. **Swawalamban 方案**：于 1982-1983 年启动，目标是为妇女提供培训和技能，帮助她们获得稳定持久的就业。根据该方案，在 2004-2005 年（截止到 2004 年 12 月 31 日），已经批准了 195 个项目，发放了 6 360 万卢比，使 24 560 位妇女受益。

310. **Swashakti 项目**：早些时候称为农村妇女发展和提高地位项目，于 1998 年启动，是一个中央资助的为期五年的项目，大概费用为 18.62 亿卢比。此外，在项目实施期间提供了 5 000 万卢比，为在实施项目的邦设立周转基金提供便利，这些基金主要在受益团体最初发展阶段为它们提供带利息的贷款。该项目的总体目

标是加强过程，创造一个赋予妇女权力的环境。该项目覆盖北方邦、乌塔兰查尔邦、哈里亚纳邦、中央邦、贾坎德邦、古吉拉特邦、查提斯加尔邦、卡纳塔克邦和比哈尔邦的 57 个区。已经组成了 17 647 个妇女自助团体，超出了 16 000 个这一目标，成员总数 243 962 人。这些团体的总储蓄额为 2.215 亿卢比，这些团体之间的相互贷款额为 5.487 亿卢比。

311. **Swayamsidha 计划**：于 2000-2001 年启动，在 650 个街区实施，总费用大概是 11.63 亿卢比。Swayamsidha 是一个赋予妇女权力综合计划，基础是把妇女组成自助团体，旨在通过储蓄、提高认识、技能发展、提高经济能力和集中各种计划来全面提高妇女的能力。该计划的主要目标是建立自力更生的妇女自助团体，在自助团体的成员中建立信任并提高对妇女的地位、健康、营养、教育、卫生设施和卫生、法定权利、经济地位提高及其他社会、经济和政治问题的认识，培养农村妇女的储蓄习惯，加强她们对经济资源的控制，提高妇女获得小额贷款的机会，促使妇女参与当地的规划工作。截止到 2004 年 12 月 31 日，已经根据 Swayamsidha 计划组成大约 59 940 个自助团体。

312. **Mahila Samakhya 计划**：是一个学会提出问题、严密分析问题和寻找解决方案的过程。所做的努力是使妇女、特别是来自贫穷阶层的妇女能够获得知识和信息，以便做出明达的选择、处理并解决隔离、缺乏自信、难以忍受的社会习俗、传统习惯等问题，这些都是阻碍她们学习的障碍。正是在这个过程中妇女的能力得到了提高。根据 Mahila Samakhya 计划，所有邦的 Sangha（妇女团体）已采取主动行动来解决问题/困难，从清楚地表达她们的关注和解决社会问题（如对妇女的暴力、童婚）、设法使自己获得识字和识数技能、满足每天的最低需要、改善市民康乐设施、获得对自己健康的调节、有效获取并控制资源、保证其子女特别是女童的教育机会直至进入政界，不一而足。

313. **妇女部分计划**：用以确保其他发展部门的利益不避开妇女，保证“九五计划”期间实施的所有与妇女有关的部门至少 30% 的资金/利益流向妇女。这个战略通过一个多部门方法使妇女得以全面发展和进步。大量资金通过 15 个中央部/局实施的妇女专门计划和与妇女有关的计划流向妇女。

314. 家庭福利局、卫生局、教育局和印度医药局的捐献高达 70%，而劳工部和农村发展部贡献了 30-50%，其他部门不到其总预算支助的 30%。妇女部分计划已经提高了计划制定者、决策者和行政官员的认识和敏感性，以确保资金的流向。

315. “九五计划”要求转移职责，把对处理宪法附则十一中所列事项的政府官员的行政管理权和实施发展方案的资金转移给行政委员会机构。附则十一中列出的问题包括农业、土地改革、小面积灌溉、畜牧业、渔业、小型企业、农村住房、饮用水、减缓贫穷方案、卫生、教育、家庭福利等。在这方面取得的进展喜忧参半。政治权力下放已经发生。已经举行了选举，妇女、在册种姓/在册部落及其他边缘群体已经在农村地区获

得政治代表性。然而，在向乡村行政委员会转移职责和资金方面有几个邦落在了后面。

316. “十五计划”时期对这些方案的财政拨款大大增加了。与“九五计划”期间 3 586.6 亿卢比的总开支相比，“十五计划”时期的拨款已增加到了 5 674.8 亿卢比。

### 前面的挑战

317. 农村妇女由于父权制、社会文化习惯和惯例根深蒂固而处于不利地位。其中，在册种姓妇女、在册部落妇女和贫穷妇女面对的不利条件更多。在解决关于农村妇女的问题时，政府需要考虑农村社会各个阶层妇女的动态和定位。

318. 政府已确定了阻碍农村妇女、特别是她们中易受害群体发展的几个因素。第十个五年计划正在调查地区差别、有效及时执行方案以解决教育、卫生和生活制度方面关心的问题。

319. 89.5%的女性劳动力集中在农业部门，可她们却没有土地。正是认识到了这一点，“十五计划”把重点放在按照政府的计划有效贯彻土地改革法律、分配剩余土地和发放共同所有权证上。在“十五计划”期间，将根据 IAY 向在册种姓/在册部落贫穷线以下家庭大量提供免费住房。对其他贫穷线以下家庭来说，将逐步转向与信贷挂钩的住房方案。有必要提高农村住房部门在房屋设计、原材料供应和施工方面的机构能力。乡村社区必须参与房子的规划和设计工作。住房应该有雨水收集、供水和卫生设施。

## 第 15 条：法律面前和民事事务中的平等

### 基本信息

320. 《宪法》保障法律面前平等和在印度领土范围内受同等保护（第 14 条）。此外，《宪法》禁止基于性别、种姓、宗教或出生地的歧视（第 15 条）。《宪法》还保证公职机会均等（第 16 条）、废除贱民制度（第 17 条）、男女同工同酬（第 39 (e) 条）、生命和人身自由权（第 21 条）。除此之外，1955 年《公民权利法》、1993 年《劳动条例》和 1992 年《儿童法》也保证平等权。尽管有宪法的保证，但妇女并没有平等获得和享受其中许多权利。而且，由于妇女集中在农业和非正规部门，执行同工同酬甚或最低工资都很困难。

321. 在印度，妇女在民事事务中和签订合同方面拥有平等权利。1872 年《印度合同法》不禁止妇女签订合同。根据该法律第 11 条，任何心智健全的成年人和没被法律取消资格的人都有资格签订合同。同样，1932 年《合伙企业法》也不禁止妇女达成伙伴关系或成立公司或建立私营企业。她们还可以购买公司的股票并从中获取收益。在印度，财产所有权与用其名字登记财产的人的名字相生相伴。1988 年《Benami 交易（禁止）法》禁止以第三方的名义投资/购买财产，它批准以妻子或女儿的名义购买财产。

322. 男女都有权拥有和享有财产、领取家庭津贴、获得银行贷款和其他形式的金融贷款。没有禁止或限制妇女以个人身份管理财产。为了授予妇女共同继承权（给予妇女继承遗产的平等权利），正在修订 1956 年《印度教继承法》。

323. 妇女被视为个体，她们拥有到任何法院或法庭寻求纠正其问题的平等权利。她们可以以自己个人的名义提出诉讼，在未经证实的情况下接受她们的证词。妇女当律师和法律顾问，在所有法院和法庭上代表当事人进行辩护，而且还正在所有法院作为法官执行审判。

324. 《宪法》保障平等保护在印度领土内迁移和自由择居的权利（第 19（c）和（d）条）。但传统和惯例限制妇女的迁移。

325. 以前，妇女结婚以后的“住所”取决于她丈夫的住所，所以她上法院起诉和获得赔偿也取决于丈夫的住所。但是，最高法院在 Narasimha Rao 诉 Venkata Lakshmi 案（1991 年）3 SCC 451 中，在解释《国际私法》时裁定妇女的住所不必随丈夫的住所。因而，妇女不仅可以保留自己选的住所，而且可以上任何法院提出赔偿要求。

## 国家举措

326. 虽然《宪法》保障平等，但事实上的平等离《宪法》和公约规定的标准还相差甚远。政府已采取各种措施以确保真正实现第 3 条中强调的这些权利。

## 前面的挑战

327. 根深蒂固的社会文化准则、公私界限、家庭内部分工和父权制观念是妇女获得事实平等的主要障碍。政府已在《全国赋予妇女权力政策》中承诺要解决这些问题以确保消除歧视。

## 第 16 条：婚姻和家庭关系平等

### 基本信息

328. 印度奉行基于宗教的多元化法律制度。如在初次报告中陈述的，各种宗教团体奉行各自的关于结婚、离婚、子女照管、监护以及与家庭内部权利有关的此类其他事务的法律。然而，妇女在婚姻和家庭关系上和男子的待遇不平等。像陪嫁、童婚和寺庙舞女这样的习俗对妇女的发展和提高地位不利。反对这些习俗的法律规定还没有完全生效，因为它们与社会价值、文化习俗、贫穷和缺乏认识有关。在印度，婚姻被认为是一种宗教制度。《家庭法院法》规定法院在做出离婚判决之前有义务尝试调解和维持婚姻。

329. 除《伊斯兰教法》之外，所有属人法都规定女童和男孩的结婚年龄分别为 18 岁和 21 岁。1978 年《限

制童婚法》也有上述规定。但是，在印度许多地方未成年人结婚仍有发生，从拉贾斯坦邦的童婚中可以看出，它的根源在于传统和文化。《限制童婚法》只处罚犯法者，但不宣布婚姻无效。社会对早婚的接受性使法律无法实施。

330. 征得同意是有效婚姻的法定要求，但在实践中，妇女在选择配偶、什么时候想结婚以及是不是想结婚方面几乎没有发言权。除《伊斯兰教法》之外，所有属人法都禁止一夫多妻。《刑法》规定重婚该受惩处，而重婚也是离婚的一个理由。虽然夫妇双方在婚姻中有平等权利，但所遵循的惯例是男子是一家之长，所以也是决策人。不平等的教育地位、经济依赖性和限制迁移使妇女的处境进一步恶化。

331. 2001年《全国赋予妇女权力政策》规定，在所有利益相关者（包括社区和宗教领袖）的倡议和完全参与下，该政策将旨在鼓励对属人法进行改革，如那些与结婚、离婚、扶养费和监护权有关的法律，以消除对妇女的歧视。因此，对变革的要求必须来自社会本身。

### 国家举措

332. 全国妇女委员会已经审查了歧视性法律并提出了许多修正案，政府正在积极审议这些修正案。其中一些对属人法提出的修正案已在第2条中强调过了。

333. 妇女在决定生孩子、生几个孩子和生育间隔上几乎没有任何选择权。家庭和男性成员通常作这些决定，而且为了生男孩，妇女的负担愈加沉重。所报告的利用先进的性别鉴定技术残杀女婴和女胎的案件数量增加证明了这一点。许多死亡是由于非法实施堕胎造成的。根据1971年《医疗终止怀孕法》，在某些情况下堕胎是合法的。2002年修订了这部法律，明确规定有权实施堕胎的地方和人员，并且进一步规定严厉的刑事诉讼。

334. 在传统上，父亲是一家之主，被公认是未成年人的监护人。大多数属人法也有类似规定。然而，最高法院在Gita Hariharan一案（AIR 1999 SC 1149）中裁定，不承认母亲是监护人属歧视行为，通过适用公约中的原则，最高法院承认母亲是未成年子女的监护人。

335. 妇女在拥有和享有财产方面拥有同等权利。所有属人法都承认这种权利。《印度教继承法》承认妻子和女童是继承人。该法律区分祖传财产（即共同继承财产）和自得财产。虽然妇女与男子平等地继承自得财产，但她们无权继承祖传财产，而男性生来就有继承祖传财产的权利。因而这部法律歧视妇女，不给妇女对祖传财产同等份额的继承权。一些邦政府，如卡纳塔克邦、安得拉邦、泰米尔纳德邦已经修订了《印度教继承法》，并承认妇女是拥有继承同等份额的祖传财产的共同继承人。提议修订《印度教继承法》，以给予妇女对祖传财产的共同继承权。《伊斯兰教法》承认妇女是“共享者”，并且承认她有继承指定份额的财产的权利。可适用于基督徒的《印度教继承法》承认妇女有权继承财产，但她的继承份额一般小于与其对应的男性的份额。



336. 虽然法律承认妇女的财产权，但在实践中却不给妇女财产。男子往往通过遗嘱采用遗嘱处分来剥夺妇女的合法继承份额。要求修改属人法的一些倡议来自最高法院，如在监护和监护权、扶养费和财产权等方面。最高法院在 **Palchuri Hanumayamma Tadikamalla Kotlingam** 一案 (AIR 2001 SC 3062) 中为了妇女的利益解释了《印度教继承法》第 14 (1) 条的规定，它在该案中裁定通过强加限制和给予妻子有限的享有财产权的遗嘱留赠给妻子代替她的扶养费的财产扩大到她的绝对权，她成为上述财产的完全所有者。因而，最高法院承认尽管在遗嘱中强加限制，寡妇仍有权成为财产的完全所有人。关于平等拥有财产和继承法，最高法院在 **C.Masilamani Mudliar** 一案 (AIR 1996 SC 1697) 中裁定，源于宗教经文赋予妇女劣等地位的属人法是对平等的践踏，并支持部落妇女继承财产的权利。在 **Danial Latifi** 一案 (AIR 2001 SC 3958) 中，最高法院在审理 1986 年《穆斯林妇女（保护离婚权利）法》的合宪性时支持穆斯林已婚妇女要求前夫提供扶养费的权利，即使过了 *iddat* 期限（指离婚后三个月）也要提供。

337. 已经修订了《印度离婚（修正案）法》。《印度继承法》、《印度教婚姻法》、《帕西人结婚和离婚法》和《刑事诉讼法》，删除了其中的歧视性条款（见第 2 条）。

338. 虽然中央没有立法规定结婚必须登记，但有些邦不是通过邦法律就是通过行政命令正在实施强制登记。议会赋予妇女权力委员会已向政府建议实行强制结婚登记，政府已接受了该建议。政府在 2001 年《全国赋予妇女权力政策》中承诺实行强制结婚登记，到 2010 年前取缔童婚。全国妇女委员会正在起草一部强制结婚登记法。

## 前面的挑战

339. 传统、文化和宗教起着关键作用，法律措施没能带来期望的变化。普遍的贫穷和缺乏认识是这方面存在的主要问题。政府认识到父权制中形成的财产权是妇女处于从属地位的部分原因，已在“第十个计划”中承诺采取特别努力来审议关于财产和遗产所有权的必要的法律修正案，在这个问题上达成一致意见，使它们实现性别公正。

340. 《宪法》批准制定一部《统一民法典》，最高法院在 **Sarla Mudgal** 案和 **John Vallamattom** 案 (AIR SC 2003 2902) 中再次重申了有必要依据《宪法》第 44 条制定一部普通民法典和制定一部普通法。这仍是一个敏感的问题，对政府来说是一个挑战性的任务。

## 对妇女的暴力

341. 内政部下属的国家犯罪记录局一直在收集和记录性别暴力数据。关于对妇女犯的全部罪行与印度全部犯罪的发生率的统计数据显示，对妇女犯罪的发生率从 1991 年的 135 771 起上升到 2003 年的 140 601 起，总犯罪比例从 1991 年的 2.76% 下降到 2003 年的 2.56%。

## 印度对妇女犯罪的发生率

序 列 号	犯罪	发生率						2003 年与 1998 年相 比的变化
		1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	
1	强奸	15 151	15 468	16 496	16 075	16 373	15 847	4.6
2	拐骗和诱拐	16 351	15 962	15 023	14 645	14 506	13 296	-18.7
3	新娘嫁妆不足受屈死亡	6 975	6 699	6 995	6 851	6 822	6 208	-11.0
4	酷刑	41 376	43 823	45 778	49 170	49 237	50 703	22.5
5	调戏	30 959	32 311	32 940	34 124	33 943	32 939	6.4
6	性骚扰	8 054	8 858	11 024	9 746	10 155	12 325	53.0
7	输入女童	146	1	64	114	76	46	-68.5
8	《禁止殉夫自焚法》	0	0	0	0	0	0	0
9	《（防止）不道德贩卖法》	8 695	9 363	9 515	8 796	11 242	5 510	-36.6
10	《（禁止）有伤风化表现妇女法》	190	222	662	1 052	2 506	1 043	448.9
11	《禁止嫁妆法》	3 578	3 064	2 876	3 222	2 816	2 684	-25.0
	<b>总计</b>	<b>131 475</b>	<b>135 771</b>	<b>141 373</b>	<b>143 795</b>	<b>143 034</b>	<b>140 601</b>	<b>0.9</b>

资料来源：国家犯罪记录局。

342. 政府已经通过法律、政策和支助性服务解决了对妇女的暴力问题。一方面，政府正在加强现有的法律并形成新的机构体制，如全部由妇女组成的警察局、执法人员对性别意识等，另一方面，政府正向易受害妇女提供支助性服务，如暂住收容所、上班妇女宿舍和暴力受害人康复措施。

343. 立法措施：政府已制定了立法措施来打击各种形式的暴力和暴行，并向妇女提供支助性服务。警察的法定职责是防止犯罪、执行法律和调查犯罪。

344. 性骚扰：根据国家犯罪记录局记录的数据，性骚扰案件日益增多。据认为，印度《刑法典》中的现行规定不足以解决一切形式的性虐待和性骚扰，如从挑逗、下流手势、调戏到暴力性虐待，不一而足。最高法院在 Vishaka 一案（AIR 1997 SC 3011）中给性骚扰下了定义——该定义符合公约一般性建议第 19 条中的定义，制定了一些准则，作为对工作场所性骚扰的预防性措施，并命令雇主出台工作场所机制。按照上述判

决，政府已采取许多措施来确保遵守最高法院制定的法律（参考第 11 条）。

345. 嫁妆和新娘嫁妆不足受屈死亡：要求提供嫁妆和收受嫁妆被视为犯罪，1984 年和 1986 年修订了《禁止嫁妆法》，还据此修订了《刑法》。详情见初次报告（第 369 和 370 段）。2002-2003 年，新娘嫁妆不足被折磨和嫁妆不足受屈死亡的发生率出现了轻微下降。尽管有法律规定，但陪嫁习惯仍然存在，因为它仍受到社会的认可。失业、对物质财富的贪婪和妇女过分看重婚姻使她们更易遭受嫁妆折磨。

346. 家庭暴力：除《印度刑法典》之外，为了解决迄今隐藏在家庭内部的对妇女的暴力形式，2002 年 3 月 8 日，议会制订了一部关于家庭暴力的新法律《2002 年禁止家庭暴力法案》。由于妇女团体提出反对，这部法案被提交给议会常务委员会。常务委员会提出了自己的建议，但由于 2004 年 2 月议会解散而没能对该法案采取进一步行动。

347. 强奸：要求修改《印度刑法典》中对强奸的狭窄定义的呼声日高，越来越多的人要求删除《印度证据法》（第 155（4）条）中的规定，即妇女的长辈可以怀疑她的证据的可信性。全国妇女委员会已经审查了法律，并建议全面修订《印度刑法典》中关于对妇女犯罪的条款，以纠正对妇女的犯罪问题。正在进行磋商，以修订《印度刑法典》、《刑事诉讼法》和《印度证据法》中的有关条款。为了向强奸受害人提供赔偿，全国妇女委员会正在起草一个新的计划。

348. 在许多案件中，最高法院在未经证实的情况下根据受害人的证据宣判被告有罪。在许多案件中，最高法院除对被告处以刑事处罚外，还判给妇女赔偿（*BodhiSattwa Gautam 诉 Subhra Chakroborthy 案*（AIR 1996 SC 922）、*铁路委员会主席诉 Chandrima Das 案*（AIR 2000 SC 988）、*德里上班妇女论坛诉印度工会案*（1995）1 SCC 14}。最高法院就应该向强奸案中的妇女提供的支助制定了一些准则。

349. 为卖淫目的贩运妇女：为解决这个问题而采取的措施见第 6 条。

350. 残杀女婴和堕除女胎：印度一些地方还存在残杀女婴的习俗。产生这种习俗的原因是重男轻女。经常用羊膜穿刺术和超声波检查术来确定胎儿性别，而且经常滥用这些技术把女性胎儿做掉。另一个受人关注的主要领域是不利的性别比率，一些邦，如旁遮普邦、哈里亚纳邦和德里邦的性别比率急剧下降。政府已制定了 1994 年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》（该法于 2003 年经修订），以防止滥用科学技术和严禁诊所透露胎儿性别。

351. 殉夫自焚：过去广为流行的妇女在丈夫葬礼上以柴堆自焚的做法已经在像 *Ram Mohan Roy* 王公这样的社会改革家的努力下被宣布为非法。然而，近年来据传仍零星发生过此类事件，政府已制定了一部法律《1987 年禁止殉夫自焚法》，以防止发生殉夫自焚事件，并授权区当局阻止殉夫自焚事件的发生。现正在修订这部法律，以加大对实行殉夫自焚的人的处罚力度。

对在册种姓和在册部落的犯罪						
犯罪类型	在册种姓			在册部落		
	2002 年	2003 年	%	2002 年	2003 年	%
总体犯罪活动	33 507	26 252	-21.65	6774	5 889	-13.06
犯罪率	3.2	2.5		0.6	0.6	
强奸	1 331	1 089	-18.18	597	551	-7.71
拐带和诱拐	319	232	-27.27	69	69	00
《保护公民权利法》	1 018	634	-37.72	47	37	-21.28
《在册种姓/在册部落（禁止）暴行法》	10 770	8 048	-25.27	1 800	1 340	-25.56
资料来源：国家犯罪记录局，2003 年。						

352. 对在册种姓/在册部落妇女的暴力和暴行：针对在册种姓和在册部落的犯罪被列入两个类别：普通法律和特殊法律。从 2002 年到 2003 年，这两个类目下对在册种姓和在册部落的总体犯罪活动分别减少了 21.65% 和 13.06%。2003 年在册种姓和在册部落的犯罪率分别是 2.5% 和 0.6% 左右。虽然这些数字指的是对男女的总体犯罪，但强奸和诱拐案件也减少了。2003 年，记录在案的对在册种姓和在册部落妇女的强奸案件分别是 1 089 起和 551 起，与 2002 年相比分别减少了约 18.18% 和 7.71%。2003 年，对在册种姓/在册部落的总体犯罪总数占有所有犯罪的百分比分别是 0.73% 和 0.58% 左右。

353. 通过法律措施来制止对在册种姓/在册部落阶层妇女的暴行和犯罪。虽然对所有犯罪活动都援引《印度刑法典》这一普通法律，但已经推出了两部特殊法律，即 1955 年《保护公民权利法》（废除了贱民制度并处罚任何形式的此类做法）和 1990 年 1 月 30 日起生效的 1989 年《在册种姓和在册部落（禁止暴行）法》，用以制止和阻止属于其他团体的人对在册种姓/在册部落的犯罪活动。根据这两部特殊法律，自 2001 年以来一直在收集关于对在册种姓和在册部落犯罪的分列数据。

354. 这些法律已经把对在册种姓/在册部落有利的特别措施扩大到刑法领域，因为它们规定的处罚措施比《印度刑法典》和其他法律对相应犯罪规定的处罚措施更加严厉。为了迅速审判专门根据这些法律登记的案件，已经在主要的邦建立了特别中心。此外，按照 1990 年《宪法第 65 次修正案法案》成立了全国在册种姓和在册部落委员会，自 1992 年 3 月 12 日起生效，它拥有民事法院的职能和权力，可以对基于种姓的侵权行为进行调查。

355. 除开展大规模的提高社会认识运动和使受害妇女康复之外，印度政府进一步承诺要采取适当的法律和行政措施来制止牺牲被怀疑使用巫术的妇女的做法，并采取有效的法律和康复措施来阻止对妇女的性剥削，特别是在工作场所对移民妇女的性剥削。

## 执法

356. 法律、命令和刑事事务是《宪法》规定的邦调整对象，所以邦政府直接负责处理登记、调查、侦查和防止对妇女犯罪的执行机制。中央政府已经采取了若干措施来制止此类犯罪。除有关法律的立法改革之外，还时不时向邦政府/中央直辖区发布指示/准则，以有效监督和执行对妇女犯罪的有关法律。2000年8月间，人力资源开发部写信给各邦内政部长，强调必须使性别意识单元成为邦警察培训学院执法机制培训课程的一个组成部分，并强调必须使司法部门具备性别意识。

357. **预防性措施：**政府正通过大量研究和审查来加强现行法律和建立体制机构（全部由妇女组成的警察局、执法人员对性别意识、普及法律知识、建立民间社会参与的街坊团体等）。它还正在执行向易受害妇女提供支助（暂住收容所、上班妇女宿舍等）和使暴力受害人康复的项目。中央社会福利局正在实施家庭咨询中心的方案，向作为暴行和家庭问题受害人的妇女和儿童提供预防性的康复服务。家庭咨询中心设在不同邦的区警察总部，19个家庭咨询中心正在德里邦、喀拉拉邦、西孟加拉邦、奥里萨邦、特里普拉邦、本地治里区、阿萨姆邦、卡纳塔克邦、曼尼普尔区、果阿、马哈拉施特拉邦、旁遮普邦、哈里亚纳邦、梅加拉亚邦、那加兰邦、北方邦、锡金、泰米尔纳德邦和中央邦的警察总部行使职责，提供法律援助和开办求助热线。

358. 已经在安得拉邦、旁遮普邦、奥里萨邦、拉贾斯坦邦、泰米尔纳德邦、北方邦、喜马偕尔邦、卡纳塔克邦、中央邦以及昌迪加尔区、德里区和本地治里区设立了对妇女犯罪部门。已经设立了特别法庭来处理对妇女的犯罪。在2001年（被作为“赋予妇女权力年”庆祝），妇女和儿童发展局局长写信给各邦政府，要求成立由区执法官担任领导的区级委员会，以审查和监督对妇女的犯罪案件。已有12个邦政府，即安得拉邦、查提斯加尔邦、达曼和第乌中央直辖区、Harayan、喀拉拉邦、中央邦、梅加拉亚邦、米佐拉姆区、奥里萨邦、旁遮普邦和北方邦报告说成立了此类委员会。中央政府也已提出措施来组织一次有效的运动，以使公众对针对妇女的暴力变得敏感，中央政府还采取行动来汇编和收集关于对妇女犯罪的统计资料，如强奸、造成流产、婚姻关系中的身心折磨、与婚姻有关的犯罪、新娘嫁妆不足受屈死亡、调戏、拐骗未成年少女。

## 体制机制

359. 除警方和法院之外，妇女和儿童发展局、全国妇女委员会、中央社会福利局、议会赋予妇女权力委员会以及人权委员会是参与解决对妇女犯罪问题的其中一些机构。

360. 根据 Mahila Samakhya 计划, Nari Adalats (妇女法庭) 和 Mahila Panch (妇女领导的仲裁法庭) 已出现, 作为解决对妇女暴力问题的社区级创新措施。它们在正式法律系统之外行使职责, 并利用社区压力以及非正规社会控制和机制来惩罚暴力犯罪者和恢复妇女在家庭内部的权利。家庭暴力、强奸、儿童性虐待和骚扰等案件已交由 Nari Adalats 处理。

### 赋予妇女权力方案和计划

361. 政府认识到了经济依赖和易受害性是对妇女施暴的主要原因, 已提出了许多计划, 如妇女经济计划 (Swawlamban) 支助培训和就业方案、社会经济方案、职业和教育培训强化课程等, 以提高妇女的地位和使她们自谋生活。“Swadhar” 方案为得不到社会和经济支助的处境困难妇女提供避难所和培训。1986-1987 年推出的提高认识方案旨在通过非政府组织提高农村贫穷妇女对各种社会问题的认识, 以致她们能在家庭和社会中发挥自己的潜能。特别强调妇女参与行政委员会机构。地方乡村行政委员会和基层非政府组织参与提高认识方案的实施工作。

### 非政府组织

362. 非政府组织是性别宣传和培训方面的最积极的行动者。政府一直在各种问题 (如执行方案、监督和改革法律等) 上积极与非政府组织进行合作, 中央社会福利局是通过邦福利委员会与遍及全国各地的非政府组织进行联网的总括组织。

### 挑战

363. 《全国赋予妇女权力政策》(2001 年) 认识到对妇女一切形式的暴力, 不管是生理的还是心理的, 家庭内部的还是社会上的, 包括那些因风俗或传统造成的暴力, 都应该得到妥善解决, 着眼于消除暴力的发生。为了防止此类暴力 (包括工作场所性骚扰和诸如嫁妆等习俗)、恢复暴力受害人的生活以及对施行此类暴力的人采取有效行动, 将建立并加强援助机构和体制/计划。该政策承诺采取有效措施来防止一切形式的暴力 (包括性骚扰、嫁妆等习俗以及贩运妇女和女童)。政府正在起草一份国家行动计划来执行上述国家政策。该计划将把重点放在建立支持立法努力的支助性基础结构以及为妇女报告与对她们的暴力有关的案件创造一个有利环境上。除提高对防止对妇女的暴行的认识外, 还将加强决策者对性别的敏感性。

364. 政府在“十五计划”中承诺: 指导有效执行对双方都处以严厉刑罚的 1994 年《受孕前和产前诊断技术 (管理和防止滥用) 法》的行动, 制止残杀女婴和女性胎儿的做法; 严格执行所有相关法律规定和迅速平反冤屈, 特别把重点放在暴力和与性别有关的暴行上; 采取措施来防止工作场所性骚扰; 审查对妇女的犯罪、犯罪发生率、预防措施、调查、侦查和起诉。

### 第三部分：为执行《北京宣言》和《行动纲要》 而采取的措施

365. 印度已毫无保留地批准了《北京行动纲要》，全力以赴执行《北京宣言》和《行动纲要》。在 2001 年制定的《全国赋予妇女权力政策》中处理《北京行动纲要》为实现性别平等和赋予妇女权力而确定的 12 个“主要关注领域”。如上所述，过去十年取得的成就十分巨大。存在的差距和挑战将指导今后的行动。

#### 妇女与贫穷

366. 贫穷是多层次、多方面的；而就业是消灭贫穷的一个必不可少的组成部分。因为认识到这一事实，已采取共同努力来使妇女能获得工作机会（各种减缓贫穷方案见第 13 条）。试图通过目标明确的公共分配制度（1997 年）、Antyodaya Anna Yojana（2000 年）和一些粮库计划来实现最贫穷人口的粮食保障。行动主义团体组织的“获得粮食权利运动”和应用《知情权法》已把外展工作延伸到了贫穷和易受害妇女。

367. 政府已强调了制定新法、授予妇女对住房和土地等财产平等所有权的重要性。最近提议的《印度教继承法》修正案规定女儿将获得继承祖传财产的同等权利。普遍认为，土地改革和把政府土地、剩余土地和荒地分配给妇女团体使妇女能够从事农业和相关活动。政府通过各个“五年计划”时常向所有邦发出政策指令，要求按丈夫和妻子联名的所有权证书和以妇女个人的名义分配土地。Indira Awas Yojana 规定，用受益家庭女性成员的名字分配住房。

368. 近年来，各种小额信贷倡议的势头逐渐增大。政府采取的办法是鼓励资金流向妇女自助团体。全国妇女信贷基金（RMK）为贫穷妇女维持生活及相关活动提供贷款。通过支助培训和就业方案等方案支助技能和能力建设干预措施。2001 年启动的 Swayamsiddha 旨在通过调用和集中正在开展的部门方案来保证妇女直接获得并控制资金，从而全面提高她们的能力。为了鼓励向妇女，特别是小型和 SSI 部门的妇女提供信贷，已经制定了一个 14 点《行动计划》。要求国有银行专门拨出 5% 的银行净信贷借给妇女，这些银行已经超出了这个限额。政府采取的这些努力已经收到了成效，2000 年贫穷率降到了 26%，而 1973 年为 50%。2000 年，生活在贫穷线以下人口的绝对数字已减少到了 2.6 亿。

#### 妇女的教育和培训

369. 印度政府根据它承担的宪法义务采取了几项主动行动，所用的形式是使政策、法律和干预措施能够普及识字、促进教育发展和弥合性别差异。通过 1992 年修订的 1986 年《国家教育政策》和促进初级教育普及的 1992 年《行动纲领》的形式提供一个有利的政策框架。印度政府致力于到 2010 年实现全民普及初级教育的目标。2000 年启动的 Sarva Shiksha Abhiyan (SSA) 是全国性的总括方案，正在带头普及儿童的初级教育。第 86 次《宪法修正案》（2002 年）规定接受免费义务教育是 6-14 岁年龄组的所有儿童的一项基本权利。

为实现上述目标，中央政府已实施了各种方案和计划，这些方案和计划给教育部门的女童和妇女带来了积极的效果。（详情参见第 10 条）。

## 妇女与健康

370. 妇女的健康被公认为是妇女从出生到老年终其一生的一个公共卫生优先考虑事项。生存、成长、发展和保护等方面得到协同加强。印度谋求通过获取并利用保健、家庭福利和营养服务来实现妇女健康状况的改善，尤其把重点放在贫穷阶层上。政府已承诺对控制全部传染病的各种方案逐步增加公共投资，还承诺为控制艾滋病所做的努力提供领导。《2002 年全国保健政策》承诺增加妇女获得基本保健的机会，最优先考虑为与妇女健康有关的方案提供资金。由于认识到资金有限，几乎所有邦政府都实行了卫生改革。本届政府承诺增加公共卫生支出，达到占国内生产总值的 2-3%。（详情参见第 12 条）。

## 对妇女的暴力

371. 对妇女的暴力有各种表现形式，包括性攻击/强奸、性骚扰、新娘嫁妆不足受屈死亡和家庭暴力。为了有效处理这个问题和弥合公私界限，出台了許多政府和非政府干预措施。政府一方面正通过审查和修订（只要有必要）努力加强现行法律和建立体制机构（全国妇女委员会和邦妇女委员会、警察局内的女警察部门和完全由妇女组成的警察局等），另一方面，正在实施为易受害妇女提供支助（如暂住收容所、上班妇女宿舍等）以及通过 Swadhar 和为处境危险的妇女设立求助热线等方案恢复暴力受害人的生活的项目。全国妇女委员会设立的 *Parivarik Mahila Lok Adalat*（PMLA）（妇女社区人民法庭）是一个可供选择的司法系统，它是迅速为妇女带来公正的 *Lok Adalats*（人民法庭）的组成部分。自 1995 年以来，全国妇女委员会一直在与非政府组织联合设立 PMLA，使司法系统更加完善。使各级官员保持敏感性，邦最高级别警官年度会议包括一次关于对妇女暴力的会议。已在 14 个邦设立了全部由妇女组成的警察局，便于人们报告对妇女的犯罪。志愿行动局和警察局中的家庭咨询中心谋求提供康复服务。近年来，在工作场所性骚扰、妇女的赡养权、离婚、监护权和工作津贴等方面还出现了深具意义的判决。中央政府正在积极考虑制定一部防止和革除工作场所对妇女性骚扰的法律。（详情参见对妇女的暴力这一节）。

## 妇女和经济

372. 为了使妇女拥有经济力量，政府已提出了若干直接和间接措施。2001 年《全国赋予妇女权力政策》详细说明一个框架，正在这个框架内采取努力以确保在制定和实施宏观经济、产业和发展政策时把妇女的观点考虑在内，就是使妇女参与这些过程制度化。在正规部门和非正规部门，妇女作为企业家、生产者和工人对经济发展的贡献已得到公认。该《国家政策》已认识到妇女在经济、信息技术、食品加工、农用工业和纺织业中发挥的至关重要的作用，规定采取措施，在劳动立法、社会保障和其他支助性保障服务、交通、儿童保育设施和工作场所托儿所方面为妇女提供全面支助。《国家农业政策》（2000 年）承诺采取适当的结构性、



职能和机构措施来赋予妇女权力。农业局已经成立了农业妇女专家委员会，提出使农业政策对性别有利的方法。该委员会已制定了一个行动计划。第十个五年计划已把妇女拥有经济力量定为妇女全面发展的基石之一。因而，政府正在努力为妇女参与经济生活创造一个有利的环境。

### 妇女执政和参与决策

373. 为男女平等参与政府各级部门的决策提供一个有利环境是加强民主和促进质量增长所必需的。第 73 次和第 74 次《宪法修正案》（1993 年）规定在地方政府机构（不管是农村还是城市的地方机构）为妇女保留三分之一的职位，在这些机构的主席位置上也为妇女保留三分之一的名额。地方政府每五年任期内，约有 100 万名妇女当选进入乡村行政委员会和城市地方机构。特别为在册种姓和在册部落妇女保留的名额更加确保她们的参与性。

374. 为男女平等参与政府各级部门的决策提供一个有利环境是加强民主和促进质量增长所必需的。担任官职的妇女人数仍相对较低。2001 年，在中央、邦和地方政府的所有雇员中，妇女只占 17.47%。

### 提高妇女地位的体制机制

375. 提高妇女地位的体制机构包括中央政府、邦政府和地方政府设立的不同机构，即妇女和儿童发展局（中央和邦级）、全国妇女委员会和邦妇女委员会、国家公共合作和儿童发展协会、中央社会福利局、邦社会福利咨询委员会（邦级）、行政委员会机构和城市地方自治机构、全国人权委员会、全国妇女信贷基金等。利用体制机构和性别预算、性别主流等政策把性别观点纳入政策和规划中。计划委员会定期审查对妇女有影响的方案和政策。成立许多处理特定问题的委员会，如已经在全国人权委员会内设立的妇女人权联络中心、由妇女和儿童发展局发起的监督公约义务履行情况的部际委员会，等等。志愿部门和妇女团体正在参与制定和执行各种方案和计划。政府不同部门还在专为妇女开展的项目和与妇女有关的项目上与双边、多边和联合国机构合作。（关于体制机构的详情参见第 57 和 60 段）。

### 人权和妇女

376. 印度在 1993 年批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》和在 1992 年批准了《儿童权利公约》。为了保护 and 推动所有公民，特别是妇女、宗教上的少数和以种姓为基础的团体的人权，印度建立了独立的国家机构，如全国人权委员会（1994 年）、全国少数族裔委员会（1992 年）、全国在册种姓和在册部落委员会（1990 年）。老年妇女的权利已在全国老年人政策（1999 年）中得到承认。

### 妇女和媒体

377. 政府的宣传战略突出妇女和女童的正面形象。鼓励媒体制定行为守则，促进性别敏感性的举措包括《商

业广告守则》，由 Doordarshan 在播出前审查电视节目以及妇女在电影审查委员会的任职人数占 50%。《信息技术法》宣布网上色情制品是应受惩处的犯罪行为，议会委员会已对媒体描绘家庭暴力的行为提出批评。

## 妇女和环境

378. 承认妇女的康乐与环境卫生密不可分的计划和政策遍布各个部门，包括林业、供水、雨水接收、卫生设施、自然资源管理等方面的倡议。处理各种环境问题的联络机构是环境与林业部。在森林共同管理计划等计划中鼓励男女有别的资源管理，森林共同管理计划中 50% 的成员必须是妇女。鼓励妇女参与社区资源管理和流域方案。为生活在贫穷线以下的农村妇女在林地种植苗圃提供财政援助。非常规能源部执行若干减少苦役的方案，并提供烹饪和照明系统。教育司支助的环境教育方案在提高认识和寻找环境问题特定地点解决办法方面发挥着重要作用。支持林区居民奉行的维持和保护森林的惯例。过去十年来，乌塔兰查尔邦涌现出许多妇女团体（Mahila Mangal Dals），这些团体按照双方的约定保护和利用森林。

## 女童

379. 1991-2000 年被作为“女童十年”来庆祝。《国家女童行动计划》（1992 年）承认女童有权享有均等机会，承诺要消除对女童一切形式的暴力并为女童的个性发展提供协助。印度是《儿童权利公约》的签署国。提交给联合国儿童权利专家委员会的第一次报告在 2000 年接受了审查。2004 年提交了第二次报告。

380. 为改善女童的处境而采取的行动包括扩大儿童发展综合性服务方案，该方案目前涉及 3 150 万名儿童和 600 万名孕妇和哺乳妇女。2000-2001 年为青春期少女实施了 Kishori Shakti Yojana，它是儿童发展综合性服务方案的一部分。卫生和家庭福利部的生殖健康和儿童保健方案规定对女童免疫接种予以特殊关照。根据 DPEP 和 Sarva Shiksha Abhiyan，已经制订了明确的战略来增加女童接受教育的机会，增加她们的入学人数和在校的保持率。在家中受歧视和重男轻女的家庭观念需要转变，为此，媒体定期开展提高认识运动。

## 其他承诺

381. 印度政府为提高妇女和女童的地位在北京做出了另外五个承诺。它们是：

- a) **把教育预算提高到占国内生产总值的 6%**：为此，本届政府在 2004-2005 年度预算中提出征收更多教育税。
- b) **普及妇幼保健方案**：如第 12 条中所述，这些方案的推广力度大大增加了。
- c) **制定并实施《国家妇女政策》**：为实现性别公正和使法律上的平等变成事实上的平等，在 2001 年采纳了《全国赋予妇女权力政策》。几个邦政府也已制定了赋予妇女力量的政策。为实施该国家政策的一个《行动计划》草案正在制定过程中。

- d) **设立一个妇女权利委员会来充任妇女人权的公设辩护人**：为维护妇女的权益而于 1992 年建立的全国家妇女委员会作为法定的妇女权利维护者。全国家妇女委员会主席是全国人权委员会的当然成员，共同努力来保护法律和宪法赋予妇女的权利。

## 第四部分：2002 年马德里国际老龄问题行动计划

### 基本信息

382. 老年人口（60 岁以上）已从 1981 年的 4 250 万人增加到 1991 年的 5 500 万人，根据 2001 年的人口普查数据，老年人口现在是 7 660 万人，占全国总人口的 7.45%。从绝对数字上来说，在过去二十年里，老年人口增加幅度非常大，已增加了近 70%。长期以来，老年人的福利被认为是家庭/社会的职责，现在已逐步认识到国家更应该负起这个责任，特别是考虑到因数代同堂家庭制度的崩溃、农村向城市迁移、普遍贫穷和缺乏国家支助的社会保障系统而不得不自己谋生的贫穷老年人日益增多这一事实。

### 国家举措

383. 《宪法》第 41 条规定：“邦应在其经济能力与发展的范围内，为取得工作和教育权利以及在失业、老年、疾病和残疾情况下得到政府援助的权利做出有效规定”。为了老年人的安康，在 1999 年通过了《国家老年人政策》。老年人干预和行动战略的主要范围包括财政保障（包括养老金支助）、保健和营养、收容所、教育、培训、研究和散发资料、对家庭提供的护理的补充以及保护他们的人身和财产安全。其他措施包括部门间伙伴关系和肯定行动。

384. 在“九五计划”期间，为实施《国家老年人政策》制订了一个《行动计划》（2000-2005 年），该计划阐明将由各个政府部门和非政府组织采取的主动行动。成立了一个全国老年人理事会来受理老年人提出的申诉/委屈和建议。该理事会提供协助，并就与老年人福利有关的政策和方案向政府提出建议。此外，还成立了一个由关心老年人福利的各个部/局组成的部际委员会，以确保与老年人有关的问题得到适当干预和妥善落实。

385. 针对与老年人照料有关的方案，修订了早些时候的自愿组织援助计划，由此制订了一个“老年人综合方案”。在 2004-2005 年期间，根据这个计划向非政府组织提供了财政援助，供它们经营 626 个养老院/日托中心/流动医疗站和非机构服务中心。

386. 修订了向行政委员会机构/民间志愿组织/建造养老院自助团体/多种服务中心提供援助的计划，以增加为此目的的一次性建设补助。自该计划于 1997 年实施以来，已经修建了 45 家养老院。“九五计划”期间的总支出是 5.642 亿卢比，5.166 亿卢比用在支助和供养为老年人开办的机构上。国家养老金计划是国家社会援助方案的一个组成部分，该方案规定向 65 岁和 65 岁以上的穷人每人每月提供 75 卢比。从 2002-2003 财政年

度起，该计划被转入国家计划。在国家养老金计划的支持下，中央政府继续支持各邦向 65 岁以上贫穷老人每人每月提供 75 卢比财政援助的努力。铁路系统、航空公司和公路系统为老年人提供优先购票、专用通道和优惠票价，而电信司优先为他们安装电话。

387. 由于老年人的社会和收入保障受到越来越多的关注，委托实施了一个名为“老年人社会和收入保障”的国家项目。一个专家组研究了关于储蓄、社会保障和养老金事务的政策问题，着眼于使无工会部门的工人能够积累足够多的储蓄用于养老。根据本报告，已执行了一个新的养老金计划。

### 前面的挑战

388. 由于缺少男女分列的数据，所以无法评估老年妇女利用的服务数量及其影响。虽然出台了这些干预措施，但人数日益增多的老年妇女的问题仍是令人关注的事情。老年妇女更易受伤害，需要得到特殊关照。妇女遭受的歧视和从属地位、60 岁以上寡妇人数众多、这个年龄组更加有利的性别比率、识字和教育上存在的明显差别、男女收入差异、老年妇女的发病率高于老年男子、老年人获得保健服务存在性别上的差别，这些都是国家必须考虑出面干预的问题。

389. 收容所、保健、财政保障、保护生命和财产是该政策做出的主要承诺，“十五计划”（2002-2007 年）将特别优先考虑通过正在开展的方案来关注这些领域。现行的养老院、日托中心、流动医疗中心等方案将得到纵向和横向扩充，在职业培训、工作疗法、娱乐和交往中心等方面加大投入力度，为老年人提供身心康复。最终目标将是每个区至少有一家综合性的养老院。为了实现这一目标，将通过能力建设、人力培训方案以及与有关机构的相关福利部门进行协调来加强非政府组织的实力。为了确保老年人更易于使用重要的公共事业设施，将采取肯定行动，如在每家区医院开设一个专门的老年中心，在初级保健中心和医院为老年人设立 OPD 专柜。

390. 政府在“十五计划”中注意到人口金字塔的不对称性——总体上“男性人数超过女性人数”，但在年龄结构的底层上部“女性人数超过男性人数”，承诺为老年妇女提供社会保障。考虑到老年人受伤害和受骗事件日益增多，印度政府在“十五计划”中承诺特别优先考虑保护老年人的生命和财产问题。为了使执法机构、特别是当地警察具有敏感性，已经发起了一个全国性的方案。同时，正在努力提高家庭和社区的认识，以使它们认识到保护老年人的安全是它们的主要职责/义务。

## 结 论

在过去七到八年时间里，政府已采取各种措施，通过法律、政策和方案来解决性别不平等和消除对妇女和女童的歧视。为了废除歧视性条款，还在审查许多法律和方案。在各项指标上有很大改进，这在上面的段落中已详细讨论过。随着普遍贫穷水平下降到 26% 和女性识字率显著提高、性别比率和进入决策机构的妇女人数轻微改善，男女之间存在的平等已减少了。然而，性别歧视仍是一个令人畏缩的挑战，政府将继续

采取一切措施，与各方共同努力来消除对妇女的歧视，使法律上的权利变成实际享有权利和平等。政府承诺继续贯彻 2001 年《全国赋予妇女权力政策》和为实施该政策而采纳的《行动计划》，加强性别预算的制定工作和妇女部分计划，采取增加妇女的社会经济收益的规划战略，而增加妇女的收益反过来又会带来妇女地位的提高。

## 缩略语

AGP - 提高认识方案

ARV - 抗逆转录病毒

AIDS - 艾滋病

BPL - 贫穷线以下

BSY - Balika Samriddhi Yojana

BPFA - 北京行动纲要

CEDAW - 《消除对妇女一切形式歧视公约》

CSWB - 中央社会福利局

CFTS - CASHPOR 财政和技术服务

DWCD - 妇女和儿童发展局

DGET - 就业和培训总局

DPEP - 区初级教育方案

GBS - 总预算支助

GDP - 国内生产总值

HIV - 艾滋病毒

IAS - 印度行政事务局

IPS - 印度警察署

IPC - 印度刑法典

IMR - 婴儿死亡率

IAY - Indira Awas Yojana

ITPA - 1956年《（防止）不道德贩卖法》

ISP - 因特网服务提供商

ICDS - 儿童发展综合性服务方案

JGSY - Jawahar Gram Samridhi Yojana

MACTS - 互助合作节约会团

MTP - 《医疗终止怀孕法》

MMR - 产妇死亡率

MS - Mahila Samakhya

MSK - Mahila Sikshan Kendras

MFI - 小额供资机构

MYRADA - 迈索尔安置和发展机构

NAECL - 国家消除童工现象管理局

NGO - 非政府组织

NCW - 全国妇女委员会

NCLP - 国家童工项目

NCRB - 国家犯罪记录局

NHRC - 全国人权委员会

NFHS - 全国家庭保健调查

NIPCCD - 全国公共合作与儿童发展协会

NABARD - 国家农业与农村发展银行

NBFC - 非银行财务公司

NSKFDC - 国家 Safai Karamcharis 金融与发展公司

NSAP - 国家社会援助方案

NOAPS - 国家养老金计划

NFBS - 国家家庭津贴方案

NMBS - 全国产妇津贴计划

NSFDC - 国家在册种姓和在册部落金融和发展公司

NCERT - 全国教育研究和培训委员会

NIEPA - 全国教育计划和管理研究所

NPEGEL - 国家小学女生教育计划

NVTI - 国家职业培训学院

NSSO - 国家抽样调查组织

OBC - 其他落后阶层

OASIS - “老年人社会和收入保障”

PNDT Act - 1994 年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》

PCRA - 保护公民权利法

PRI - 行政委员会机构

PWD Act - 1995 年《残疾人（机会均等、保护权利和充分参与）法》

PIL - 公共利益诉讼

PRADAN - 专业发展行动援助

PMGY - Pradhan Mantri Gramodaya Yojana

PMLA - Parivarik Mahila Lok Adalat

RCH - 生殖健康和儿童保健

RMK - 全国妇女信贷基金

RDO - 农村发展组织

SEWA - 自营职业妇女协会

SEP - 社会经济方案

SC - 在册种姓 ST - 在册部落

SAARC - 南亚区域合作联盟

SSA - Sarva Shikshana Abhiyan

SHG - 自助团体

SHARE - 协助农村穷人觉醒协会

STEP - 支助培训和就业计划

SJSRY - Swarn Jayanti Shahari Yojana

SGSY - Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana

SCP - 特殊组成部分计划



SIDBI - 印度小型工业发展银行

SGRY - Sampoorna Gramin Rozgar Yojana

TPDS - 目标明确的公共分配制度

UNFPA - 联合国人口基金（人口基金）

UPA - 联合进步联盟

USEP - 城市自营职业方案

UNICEF - 联合国儿童基金会

UNIFEM - 联合国妇女发展基金（妇发基金）

UT - 中央直辖区

VRC - 职业康复中心

WCP - 妇女部分计划

---