



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
24 September 2011  
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》第十八条提交的报告

缔约国的第四次定期报告

巴基斯坦 \*

\* 按照已通知各缔约国的报告处理办法，本文件在送交联合国翻译部门前未经正式编辑。

## 目录

	段次	页次
导言.....	1-33	5
第一部分：对专家委员会关于初次、第二次和第三次合并定期报告的结论意见(CEDAW/C/PAK/CO/3)的答复.....	34-331	11
第二部分：对《公约》各条款的答复.....	332-522	53
第一条：歧视妇女的定义.....	332-333	53
第二条：消除歧视的义务.....	334-346	53
第三条：通过一切可行途径落实《公约》.....	347-348	57
第四条：平等权利行动.....	349-355	58
第五条：消除定型观念.....	356-368	58
第六条：贩运妇女和女孩.....	369-375	60
第七条：消除政治和公共生活中的歧视.....	376-383	61
第八条：在国际上的代表权.....	384	62
第九条：国籍.....	385-386	62
第十条：在教育的各个方面享有平等权利.....	387-399	62
第十一条：就业.....	400-410	65
第十二条：卫生.....	411-425	68
第十三条：经济、社会和文化权利.....	426-463	71
第十四条：农村妇女.....	464-468	76
第十五条：法律面前平等.....	469-475	76
第十六条：婚姻和家庭生活.....	476-522	77
附件		
一. 统计表.....		84
二. 伊斯兰思想意识理事会的职能.....		99
三. 妇女议会核心小组的目标.....		100

## 缩略语和简称

1. ADR 替代性纠纷解决方案
2. ATU 打击人口贩运队
3. BISP **Benazir** 收入支助方案
4. CBO 社区组织
5. CEDAW 消除对妇女一切形式歧视公约
6. CNIC 由计算机管理的国民身份证
7. CPR 避孕普及率
8. CSOs 民间社会组织
9. CSS 中央高级公职
10. DFID 国际发展部
11. EMONC 紧急产科和新生儿基础护理
12. EVAW 终止暴力侵害妇女行为
13. FANA 联邦直辖北部地区
14. FATA 联邦直辖部落地区
15. FIA 联邦调查署
16. FIR 初次调查报告
17. FY 财政年度
18. GBGS 基于性别的治理制度
19. GCC 性别犯罪小组
20. GDP 国内生产总值
21. GJP 性别公正和保护项目
22. GJTMAP 通过 **Musalihat Anjuman** 实现性别公正项目
23. GoP 巴基斯坦政府
24. GPI 两性均等指数
25. GRAP 两性平等改革行动计划
26. GRBI 促进两性平等的预算编制倡议
27. GTZ 德国技术合作公司[德国开发署]

---

28.	HEC	高等教育委员会
29.	HIV	艾滋病毒(人类免疫缺陷病毒)
30.	HMWW	在家工作的妇女
31.	ICT	伊斯兰堡首都区
32.	IEC	信息、教育和通信
33.	ILO	国际劳工组织
34.	IOM	国际移民组织
35.	LGO	地方政府法令
36.	MAJA	Masalihat Anjuman 正义倡导者
37.	MMC	移民管理小组(打击贩运)
38.	MTBF	中期预算框架
39.	MTDF	中期发展框架
40.	NADRA	国家数据库注册局
41.	NEC	国民教育普查
42.	NMNCH	国家产妇、新生儿和儿童健康方案
43.	NPA	国家行动计划
44.	NPB	国家警察局
45.	P&D	规划和发展部
46.	PCrLJ	巴基斯坦刑法日刊
47.	PPC	巴基斯坦刑法典
48.	PRSP	减贫战略文件
49.	PTV	巴基斯坦电视广播公司
50.	SMEDA	中小型企业开发局
51.	SOP	标准作业程序
52.	UC	联合村政务会
53.	UNFPA	人口基金
54.	WBIC	妇女职业培养机制中心
55.	WEDC	女企业家发展小组

## 导言

1. 巴基斯坦政府制定了明确的妇女、发展和赋权议程。正在根据一项涉及四个方面的战略做出努力，以期在妇女中降低贫困流行率、促进两性平等、控制暴力侵害妇女行为，并颁布立法为巴基斯坦妇女赋权。
2. 巴基斯坦政府一直凭借可用的资源，努力使妇女的生活发生积极变化；政府想让妇女认识到自身作为国家的平等公民所拥有的充分潜力。巴基斯坦作为国际大家庭的活跃成员，为加速改善妇女地位采取了实际措施。妇女地位国家委员会开始发挥作用。任命了一位记者兼妇女权利活动分子担任委员会的新主席。委员会现将有能力为政策制定者和决策者提供有价值的协助，以期实现该社会两性平等的目标。
3. 牢记妇女发展和赋权的重要性和政府在此方面的承诺，总理亲自担任妇女发展部部长职务。任命了一名杰出的社会部门女专家作为总理在社会部门的特别助理。目前她正协助总理处理妇女发展部的日常工作。

## 关于《消除对妇女歧视公约》的报告

4. 巴基斯坦伊斯兰共和国的第四次定期报告所涉期间为 2005 年 1 月至 2009 年 4 月 30 日，而提交的初次、第二次和第三次合并报告(CEDAW/C/PAK/1-3)所涉期间为 1997 年至 2004 年 12 月 30 日。
5. 根据《统一报告准则》，本报告分为两部分。第一部分述及消除对妇女一切形式歧视公约专家委员会在 2007 年审议期间提出的关切。如有可用资料，第一部分中还包括自 2005 年以来修正或制定的旨在消除对妇女歧视的法律所产生的影响。
6. 第二部分是关于《公约》逐条做出的答复，以及对旨在改善妇女的法律和社会经济状况的立法和方案进行的更新。第二部分中还包括关于自 2005 年提交初次、第二次和第三次合并报告以来所采取的新举措的资料。第二部分还包括关于对 2005 年地震中的妇女和女孩的状况做出答复的资料。本报告还考虑到联合国专家委员会的一般性建议。

## 充满挑战的时期

7. 就改善社会经济发展势头和实施改革而言，本次报告的报告期间涵盖了近年来巴基斯坦面临最多挑战的一段时期。挑战来自多个方面，如下文所示。

## 自然灾害

8. 2005年10月发生的7.6级毁灭性地震造成近8万人死亡、10万人受伤，300万人流离失所。(政府答复的详情见第二部分。)2008年10月，一场大地震袭击了俾路支省，受害人数超过10万，数百人死亡，超过2万人流离失所。

9. 2007年7月，飓风“叶明”导致的暴雨波及信德省和俾路支省18个地区的250多万人。飓风使数万人流离失所，严重干扰了农村贫困人口的生活和生计。

10. 2008年8月，暴雨导致西北边境省发生大规模洪灾，数百人死亡，2.5万户家庭无家可归。洪水还冲走了旁遮普省的数千所房屋。

## 经济挑战

11. 截至2007年，贫困水平已经开始出现大幅下降，但目前有所上升，原因是(一)2008年的石油价格上涨，以及(二)持续存在的全球金融危机。卢比对发达经济体的货币贬值。包括“史无前例的食品通货膨胀”在内的高通胀率降低了购买力。<sup>1</sup> 一项研究发现，700万户家庭(4,500万人)正面临食品不安全的问题，<sup>2</sup> 并且面临“食品严重不安全”问题的人口出现增长(从2005-2006年的23%升至2008年的28%)。2008年，45%的家庭报告称其收入未发生变化，事实上这表示收入有所减少。

12. 这些金融危机使数百万人，特别是当家的妇女更容易受到长期贫困和增加的失业问题的影响。最贫困人口最难以支付保健费用以及负担送子女上学的经济成本或机会成本。

13. 财政困难不仅给政府带来了巨大挑战，还给国家财政造成了额外负担。2008-2009年，政府承诺将国内生产总值的5.86%用于社会部门和与贫困相关的支出。

表1

社会部门和与贫困相关的支出(十亿卢比)

部门	2004/2005年实数	2007/2008年实数	2008/2009年估计数
人类发展	152.9	257.1	243.6
教育	116.9	182.6	195.6
卫生	31.4	61.1	43.9
人口规划	4.6	13.3	4.1
农村发展	59.7	112.7	117.6
津贴	5.4	54.9	231.1
社会安全和福利	2.0	18.9	37.0

<sup>1</sup> 2008-2009年《经济调查》，十九。

<sup>2</sup> 2008-2009年《经济调查》，十九。

部门	2004/2005 年实数	2007/2008 年实数	2008/2009 年估计数
粮食支助方案	2.7	4.4	15.3
人民工程方案一	0.08	1.4	2.6
自然灾害	0.9	7.7	3.2
低成本住房	0.3	0.6	1.3
治理	50.5	10.2	52.5
法律和治安	47.4	2.4	46.6
司法管理	3.1	7.8	5.9
在国内生产总值中所占百分比	4.81	5.46	5.86

资料来源：2008-2009 年《经济调查》，第 200 页。

### 人道主义挑战

14. 巴基斯坦目前正在解决因联邦直辖部落地区和西北边境省若干地区出现恐怖袭击活动使人民被迫流离失所的问题。流离失所者目前或住在政府搭建的帐篷里(估计总人数中有 10-20%的人属于这种情况)，或住在东道家庭和租赁的住处。

15. 这种人道主义局势还带来大量开支，特别是与向流离失所者提供基本关怀和重视国家安全有关的开支。

16. 尽管困难重重，本届政府针对妇女发展和赋权问题制定了明确的议程并做出了承诺。正在努力促进两性平等、消除暴力侵害妇女行为、颁布立法赋予妇女权利，并扩大妇女的经济机会。

### 施行新法律为妇女赋权

17. 巴基斯坦政府正在采取一切措施确保妇女不仅从一切形式的剥削中解放出来，还在真正意义上被赋予权利，并因此施行和颁布多项法律来解决歧视妇女和/或妇女权利的具体方面。主要成就包括 2009 年的《刑法修正案》(对 1860 年《巴基斯坦刑法典》第 509 条进行了修正，借以增加对性骚扰的明确定义，刑罚包括最高 3 年的监禁和/或 50 万卢比的罚款)、《保护妇女免受工作场所的性骚扰法案》(2009 年)(该法案要求所有公共和私营组织通过内部《行为守则》和申诉/上诉机制，以期对所有员工创造无威胁恐吓和虐待的安全工作环境)以及 2009 年《家庭暴力预防和保护法案》(该法案确认家庭暴力为非法和错误的行为)。

### 按性别分列的数据

18. 按性别收集准确数据对多数国家都是一个问题，巴基斯坦也不例外。由于认识到这些数据的重要性和影响，巴基斯坦政府采取了多项措施确保汇编按性别分列的数据，并且向所有人提供这些数据。这些措施包括联邦统计局和人口普查的宣传和能力建设活动，以及按照南亚区域合作联盟(南盟)的性别数据库调整这些数据。目前正在制定该倡议，并将有可能立即全面实行。2006 年 4 月，在国家警察局(隶属于联邦内政部)建立了性别犯罪小组。性别犯罪小组收集、比较和

分析有关暴力侵害妇女行为的数据，特别是轮奸、强奸、绑架、拐带和“名誉杀人”的案件。该小组还着手处理工作场所发生的性骚扰案件。警方还采取了措施收集地区一级的分列数据。

### 非正式的纠纷解决办法

19. 支尔格会议(部族长老会议)和评议会是非正式的纠纷解决机制，在巴基斯坦已存在数百年。在最理想的情况下，这些非正式机制可根据当地知识和普遍传统及时伸张正义。联邦直辖部落地区受《边界犯罪条例》管辖，该条例鼓励以“长老理事会”的形式召开支尔格会议。尽管要求支尔格会议和评议会的成员在法律范围内行事，但他们往往对法律缺乏了解，所做出的决定违反法律并侵犯人权。巴基斯坦政府正在采取措施，确保正义得到及时伸张。在替代性纠纷解决机制的基础上建立了各公共机关。最重要的是，高等法院正在提高人们对不合法的支尔格会议及其所做判决的认识。

### 贩运妇女

20. 巴基斯坦政府采取了重要措施处理国内外贩运妇女问题。其中包括一项《国家行动计划》。2005年，一支机构间工作队开始发挥作用，以期截击贩运者，营救受害者。已开展宣传活动，使人民警惕人口贩运行径。在联邦和四个省建立了打击贩运股。联邦打击贩运股的监测和协调室负责收集按年龄和性别分列的贩运情况数据。最近，政府编制了2009年《儿童保护法》(《刑法修正案》)，此举拟对1680年《巴基斯坦刑法典》进行修正，以保护儿童方面并借以阻止人口贩运行为。

### 妇女赋权计划

21. 正在制定妇女发展计划，而且已采取多项措施促进这些计划在国家和各级的发展中发挥作用。通过 Khushhali 银行、农业发展银行和第一妇女银行在地方一级为农村和城市的贫困妇女制定了小额贷款计划。妇女发展部凭借公私伙伴关系编制的 Jafakash Aurat 项目正在促进经济赋权的进程。启动了四个试点项目，以便丰富妇女技能和妇女培训内容，并为创建小企业提供贷款，使其与地方、国家和国际市场建立联系。《国家农村支助方案》包含提供另一项小额信贷服务，重点在于通过社会动员和技术援助建设巴基斯坦农村妇女的能力。政府在公共部门的委员会中为妇女保留了10%的中央高级公职配额。正在努力将目前10%的配额提高至20%。

### 政治赋权

22. 目前参与政治生活的妇女人数比以往任何时候都要多。在2008年的大选中，南瓦齐里斯坦部落特区(联邦直辖部落地区)的妇女第一次参加投票。妇女发展部执行了一项三年期(2004-2007年)国家妇女参政方案。全国近3万当选女政务会委员参加了各种培训方案。其中很多女政务会委员第二次当选联合村政务



会、乡政务会和区政务会的职务，而且其中一些将再次成为即将举行的第三轮地方政府选举的候选人。妇女们还当选为联合村政务会、乡政务会和区政务会的主任和副主任。地方政府为妇女保留 33%的席位，国民议会和省议会保留 17%，参议院 12%。

### 保健

23. 尽管这些年来卫生部门取得了良好进展，但人民仍然受到获得保健设施的途径有限、营养不良广泛存在、贫困和生活条件恶劣等各种问题的影响。保健发展活动与其他在发展和人均收入方面类似的国家形成极大反差，体现为未得到满足的需求大量积压。

24. 近年来，巴基斯坦政府在改善妇女获得政府保健设施的保健服务方面取得了很大进展，包括那些与性健康和生殖健康以及计划生育相关的服务。联合国专门机构、针对具体部门的国际捐助方和私营部门在解决母婴保健供应的多个方面起到了重要作用。政府启动了各种保健方案，包括免疫接种扩大方案。针对艾滋病病毒/艾滋病疫情在巴基斯坦日益蔓延的状况，国家采取的措施是制定艾滋病控制方案，并确定了省一级的对应方。国家卫生政策(2009 年)明确规定了巴基斯坦政府为在规定的时限内履行国家和国际承诺，特别是千年发展目标、《减贫战略文件二》(PRSP-II)和部门目标而需要做出的努力。

### 消除贫困方案

25. 巴基斯坦政府采取了若干措施来改善妇女的经济地位。这与现任政府的减贫承诺是一致的。2008 年制定的《贝娜齐尔收入支助方案》将每月向每户贫困家庭的一名妇女成员提供 1,000 卢比。该方案最终将延伸至 700 万户家庭。它将适用于各省和联邦直辖部落地区的家庭。目前因联邦直辖部落地区和西北边境省的恐怖主义活动而流离失所的家庭有资格享受《贝娜齐尔收入支助方案》。信德省的另一项倡议是一项将国有土地分给贫困的无地佃户的方案，该方案特别有助于妇女改善其经济福利。

### 教育

26. 近年来，巴基斯坦政府为提高小学、初中和高中的女孩入学率和保留率方面取得了极大进展。在 1998/1999 至 2007/2008 年期间，所有四个省的小学女孩净入学率大幅提高。女孩入学率的国家总体增幅为 15 个百分点，从 37%增至 52%。政府的国家人类发展委员会制定了一项全国成年人识字方案。巴基斯坦还制定了其他若干方案来降低妇女的文盲率，尽管都是小规模方案，但有助于在全国范围内提高妇女的实用文化水平。

### 妇女就业

27. 政府的体面工作国家方案包括一项战略和一项行动计划，以期将创造两性平等的体面工作提升为一个贯穿各领域的问题。类似地，劳动保护政策(2006 年)

承认两性平等和消除对妇女的歧视是需要保护的基本人权。更多的妇女正在争取就业。1999 年至 2005-2006 年期间，妇女因在劳动市场上的业绩改善而获益良多，妇女的劳动力参与度增加 5.9%即证实了这一点。联邦直辖部落地区正在鼓励妇女在所有新的发展项目中申请职位，包括主要的可持续发展项目在内。在接受职业培训、再培训以及高级职业培训和复训方面，妇女拥有与男子同样的权利。参加职业培训方案的妇女比以往任何时候都多。

### 编制报告

28. 妇女发展部在其授权范围内负责与关键职能部委协商，编制《消除对妇女歧视公约国家报告》。该部遵循系统化、制度化的程序从这些关键职能部委和民间社会组织征集信息。为此目的适当地组织了一系列协商。

29. 因此，并且根据《统一报告准则》，妇女发展部开展了以下进程：

- 在所有公共部门部委/组织、民间社会组织和大众媒体中印发专家委员会的结论意见和初次、第二次和第三次合并定期报告。
- 2007 年 5 月举办新闻发布会宣布联合国消除对妇女歧视公约专家委员会的结论意见和经验。
- 设计有关结论意见的部门汇总表，并在关键职能部委和省级部门中分发，以征集关于结论意见的信息和数据以及关于两性平等和妇女赋权倡议的最新信息。这些汇总表还征集关于 2005 年 1 月至 2009 年 1 月巴基斯坦政府最新启动和/或规划的体制、法律和行政措施的信息。
- 与关键职能部委、省级部门和民间社会组织举行一系列会议，会议旨在提高对《消除对妇女歧视公约》的认识，并为第四次报告征集资料。随后进行了两轮协商，参与者包括联邦和省一级的关键职能部委的代表、民间社会组织和个人。

30. 妇女发展部部长召开了一次部际会议，以讨论《消除对妇女歧视公约》的报告机制。

31. 此外，妇女发展部组织了两次关于《消除对妇女歧视公约》的执行和报告事宜的“同行交流”活动，活动邀请了该区域的消除对妇女歧视公约专家。在代表团将报告提交专家委员会并回国之后，立即举行了其中一次活动；在编写第四次报告的过程中举行了第二次活动。

32. 妇女发展部还定期向议会的两个常设委员会介绍《消除对妇女歧视公约》的执行情况和报告的编制情况。该部邀请主要的民间社会组织参加了一次会议，以讨论报告的编写进程，并交流国家报告和非正式报告的编写状况。

33. 按照国民议会妇女发展常设委员会的建议，建立了由国家妇女地位委员会主席领导的工作组，以审查妇女发展部编制的关于《消除对妇女歧视公约》执行

情况的第四次定期报告草案。该工作组由议会、民间社会组织和联邦各部委的成员组成。

## 第一部分

### 对专家委员会关于初次、第二次和第三次合并定期报告的结论意见(CEDAW/C/PAK/CO/3)的答复

#### 第 11 段：针对《消除对妇女歧视公约》的国家义务和建议

34. 专家委员会的结论意见已提交至国会议员以及相关部委和部门，以确保在 2007 年 7 月至 8 月以宣传册的形式全面落实这些意见，并在 2008 年 11 月本报告的编写过程中再次予以全面落实。还向国民议会妇女发展常设委员会提交了这些意见。

#### 第 12 和 13 段：有条件地加入《公约》

35. 正在审议有条件地加入《公约》的问题。妇女发展部要求联邦所有相关部委和省一级妇女发展部门就撤回《声明》的问题发表意见。在收到的所有答复中，仅有 21% 支持撤回《一般声明》，因此无法达成共识。但值得一提的是，由于正在对现行法律做出各种修正并施行了保护妇女权利的新法令/法案，因此《一般声明》并未影响消除歧视妇女现象的立法进程和国家承担的落实《消除对妇女歧视公约》的义务。

#### 第 14 和 15 段：在《宪法》或其他适当的立法中纳入歧视定义

36. 如前一份报告所述，《巴基斯坦宪法》第 25 和 27 条规定了平等和不歧视原则。高等法院对平等和歧视这两个术语做出了解释，并且做出了大量有利于妇女的裁决。它重申了政府对两性平等的承诺。(详情见本报告第二部分第二条)。

#### 第 16 和 17 段：将《公约》纳入巴基斯坦国内法，消除立法中对妇女法律方面的歧视[《Hudood 法令》](1979 年)；《证据法》[《Qanoon-e-Shahadat 法令》](1984 年)和《公民法》(1951 年)]

37. 一项国际公约或条约经巴基斯坦批准后并不直接适用于国内法。但在制定立法和法院在解释法律时，这些条约和公约的规定将被考虑在内。拉合尔高等法院受理的 Mst Saima 诉国家一案中(2003 PLD 747)，上诉人获得了救济。根据《巴基斯坦宪法》第 35 条和《消除对妇女歧视公约》第十六条，法院裁定国家授权其保护婚姻和家庭制度。

## 法律审议委员会

38. 自巴基斯坦实现独立以来，一直在审查可能歧视妇女的立法。<sup>3</sup> 目前，有三个常设委员会对这些法律进行审议。

39. 1. 成立于 2000 年的国家妇女地位委员会审议影响妇女地位和权利的法律、法规和条例。国家妇女地位委员会建议根据《宪法》以及国际盟约规定的义务和承诺，撤销和/或修正立法，并建议制定其认为对消除歧视、维护和促进妇女的利益以及实现两性平等必不可少的新立法。

40. 2. 法律和司法委员会是根据 1979 年的第十四号法令建立的联邦政府机构。委员会由巴基斯坦首席大法官领导。委员会其他 12 名成员分别为各高等法院的审判长、巴基斯坦总检察长、法律和司法部部长以及国家妇女地位委员会主席。由于国家妇女地位委员会主席是法律和司法委员会的当然成员，所以两个委员会相应地在审议法律和相关活动方面存在制度上的联系。

41. 委员会负责运作法律发现中心和《法律意识计划》，并依据该计划编写关于法律问题和公共利益问题的论文，其中一些论文涉及妇女切身关切的问题。

42. 委员会就不同问题出版了 102 份报告，并提交政府执行：

- 2004-2005 年，委员会核准了七份法律报告，包括一份与妇女有关的报告，也即《法律改革法案》(2005 年)，以期削减不适当的自由裁量权，并消除程序障碍以促进迅速实现正义。该法案对《民事诉讼法》(1908 年)、《刑事诉讼法》(1877 年《具体救济法》)、《代理人权利法》(1882 年)、《注册法》(1908 年)和《巴基斯坦刑法典》提出了修正案。

43. 随后有 1,300 名因恐怖主义和谋杀之外的罪行入狱的妇女凭借《法律改革法令》(2006 年)于 2006 年获释：

- 2006-2007 年，该委员会核准了八份法律报告，其中一份与涉及妇女的法律也即执行外国判决有关。目前，巴基斯坦法院不能将其判决送至外国法院，因为《民事诉讼法》中没有相应的支持规定。对《民事诉讼法》第 44 条提出的修正案建议在国家之间签订双边司法议定书。

44. 2007-2008 年，该委员会核准了 13 份法律报告，其中 4 份与涉及妇女的法律有关。其中包括对以下内容的修正：

- 《成年法》(1875 年)第 3 条，将男孩和女孩的成年年龄统一确定为 18 岁。
- 《监护人和被监护人法》(1890 年)，赋予作为自然监护人或指定监护人的父亲和母亲以平等的监护权，前提是未依据该法案第 41 条宣布监护

<sup>3</sup> 组建了以下机构来核查歧视妇女的法律，并建议改变这些法律：1953-1954 年妇女权利委员会；1956 年婚姻与家庭法委员会；1976 年巴基斯坦妇女权利委员会；2000 年妇女地位委员会；1997 年妇女调查委员会。

人不适合。目前的法律仅承认父亲为自然监护人，不承认母亲，尽管母亲有权对未成年人进行合法监护。

- 《民事诉讼法》(1908 年)，建议增加错误或轻率诉讼的费用，以遏制仅为获得不当利益而提起的错误或有歧义的诉讼或申请。
- 《童婚法》(1929 年)，加重对大肆庆祝与儿童举行婚礼者或“娶”女童为妻的成年男子的徒刑和罚款。

45. 根据其《提高公共认识方案》，该委员会已将 150 多项法律翻译成简单的乌尔都语，以提高公众的认识，并特别关注与妇女相关的法律。为此目的，正在围绕 200 多个其他主题开展工作。

46. 巴基斯坦政府设立了名为“伸张正义发展基金”的法定捐赠基金，该基金隶属于法律和司法委员会。该基金开设了七个“窗口”，为法律和司法研究、法律赋权、司法培训、下级法院的机构建设以及促进法律教育创新等领域的活动和项目提供支助或资金。

47. 3. 伊斯兰思想意识理事会是一个宪法机构，就某项法律是否有悖于伊斯兰教也即《可兰经》和《先知穆罕默德言行录(传统)》向立法机构提出建议。<sup>4</sup> 该理事会的成员至少为 8 人，但不超过 20 人(包括主席在内)，这些成员代表不同的宗教派别，了解《可兰经》和《先知穆罕默德言行录(传统)》明确表述的原则和伊斯兰哲学，或者了解巴基斯坦的经济、政治、法律或行政问题，其中至少有两成员为最高法院或高等法院的现任或前任法官，且至少有一名成员为女性。现任理事会有三名女成员。理事会的职能详见附件二。

48. 关于特别涉及妇女的法律，伊斯兰思想意识理事会于 2006 年发行了一份关于《Hudood 法令》(1979 年)的出版物。2007 年，该理事会发行了一份关于 Hudood Taziraat 和理事会各项建议的出版物。2008 年，理事会建议对家庭法律进行修正。理事会于 2008 年开办了一个关于家庭暴力的讲习班。理事会和国家妇女地位委员会就俾路支省活埋妇女问题和名誉杀人的问题举行了联合会议，会上谴责了这些行为。

#### 《Hudood 法令》的地位

49. 国家妇女地位委员会在 2002-2003 年期间审议了这些法律。因委员会提出建议，对这些法律进行了若干重要修正。2006 年 12 月 1 日，颁布了 2006 年《妇女保护法(《刑法修正案》)》，对 1979 年《Zina 犯罪法令(《Hudood 执法法》)》、1979 年《Qazf 犯罪法令(《Hudood 执法法》)》、《巴基斯坦刑法典》、《刑事诉讼法》和《解除穆斯林婚姻法》(1939 年)进行了 30 次重大修

<sup>4</sup> 1962 年 8 月 1 日，根据《巴基斯坦伊斯兰共和国宪法》(1962 年)第 199 条成立了伊斯兰思想意识理事会，当时命名为伊斯兰思想咨询理事会，《宪法》规定了理事会的构成(第 199-203 条)、功能(第 204 条)、议事规则(第 205 条)以及建立伊斯兰研究机构(第 207 条)。理事会成员经提名获得三年任期，并有资格连任。

正。《解除穆斯林婚姻法》取消了《Hudood 法令》规定的强奸罪，将该罪并入《刑法典》。

#### 1984 年《Qanoon-e-Shahadat 法令》的地位(《证据法》)

50. 《证据法》(《Qanoon-e-Shahadat 法令》)因在两方面具有歧视性而受到批评：第一，《证据法》让法院依据伊斯兰禁令规定的资格条件自行裁量证人是否符合资格(1984 年《Qanoon-e-Shahadat 法令》第 17(1)条)；第二，在财务交易案件中，其将妇女的书面证词的价值减半(1984 年《Qanoon-e-Shahadat 法令》第 17(2)条)。

51. 《Qanoon-e-Shahadat 法令》第 17(1)条述及证人的作证能力和人数问题。<sup>5</sup> 该法让法院根据伊斯兰禁令规定的资格限制自行裁量证人的作证能力。第 17(1)条的规定并非歧视妇女，因为这是一条基本规定，依据该法适用于所有证人，无论其性别如何。

52. 在强奸案中，未规定提供事实证据的具体证人人数的，而且也可根据唯一证人的证词做出裁决。最高法院在 2007 年 Mushtaq Ahmed 诉国家(SCMR 473)一案中认定，如果强奸案中的受害人的陈述可信，则其陈述足以确认被告实施了犯罪。类似地，最高法院在 2007 年 Ibrar Hussain 及其他人诉国家(SCMR 605)一案中认定，如果强奸案中的受害者的陈述可信，则仅凭其证词既能确定强奸罪成立。

53. 关于 zina 案件，在对 tazkiyah al-shuhood(证人可靠性)的要求方面，法律规定须有四名穆斯林成年男性证人，法院必须确信这四人诚实可靠、未犯下重罪(kabir)、并作为目击证人提供证据证明存在构成犯罪所必需的插入行为。这一严格禁令旨在保护妇女免受错误的 zina 指控。在此有必要说明，tazkiyah al-shuhood 的规定仅适用于 Hadd 类别的案件，不适用于涉及 Tazir 的犯罪。

54. 关于 1984 年《Qanoon e Shahadat 令》第 17(2)条，该法令因在财务交易案件中的妇女书面证词的价值减半而受到批评，依据 2001 年《金融机构(资产追偿)法令》第 18 条，“无论本条或任何其他法律做出任何规定，银行业法院均不得仅以未按 1984 年《Qanoon-e-Shahadat》(《证据法》)第 17 条的要求得到证实或证明为由拒绝接受客户提交的创建、意图创建或指示创建任何义务的任何文件为

<sup>5</sup> 1984 年《Qanoon e Shahadat 法令》(《证据法》)：第 17 条：证人的作证能力和人数

(1) 应依据《可兰经》和《先知穆罕默德言行录(传统)》中记载的伊斯兰禁令来确定任何案件所需的证人的作证能力和数量；

(2) 除非与执行 Hudood 有关的任何法律或任何其他特别法做出规定，否则：

(a) 在涉及金融或未来债务问题的事项中，如采取书面形式，应当由两名男子或由一名男子和两名妇女来证明该文书，这样在必要时可相互对证，并相应地获得证据；以及

(b) 在所有其他事项中，法院可采信或依靠一名男子或一名女子的证词或者可以证实案情的其他此类证据。

证据”。《银行业法令》第 18 条因有优先效力而优先于《Qanoon-e-Shahadat》第 17 条，因此不会出现妇女的证词价值减半的问题。

#### 《公民法》(1951 年)的地位

55. 关于《公民法》第 10 (2)条，其中规定不允许与巴基斯坦妇女结婚的非巴基斯坦丈夫获得巴基斯坦公民身份，联邦伊斯兰教法院对其提起了 *suo-moto* 之诉，并在第 FSC 2008 PLD 1 号判决中认定该规定具有歧视性，裁定其否定两性平等，违反了《宪法》第 2-A 和第 25 条。该规定还违背了国际承诺，更重要的是，违反了《可兰经》和《先知穆罕默德言行录(传统)》。法院要求巴基斯坦总统采取适当措施，在六个月的期限内对《公民法》(1951 年)的第 10 (2)条和其他规定予以修正，确保制定适当程序，授予与巴基斯坦妇女结婚的外国丈夫巴基斯坦国籍。因内政部在联邦伊斯兰教法院做出裁决后提出上诉，最高法院目前正在审理该事项。

56. 2008 年 6 月 10 日，还向国民议会提交了一份《下院议员法案》，以期消除《公民法》(1951 年)中对妇女的歧视。该法案后被转至内政常设委员会。

#### 第 18 和 19 段：采取行动确保落实修正后的法律

57. 确保各相关人员充分了解新的或修正后的立法是落实这些法律的第一步。法律一经制定即在官方公报中发布并通告，并分发给所有相关人员。法律向公众公布以确保其得到广泛认识。法学月刊上也刊登新的法律和修正后的法律，供律师在备案时作参考之用。法官们在诉讼过程中也认识到这些变化。通过联邦司法学院开展关于新法律和修正后的法律的培训工作，该学院是向新任法官、治安法官、执法人员和法院工作人员提供指导和培训的机构。

58. 国家警察学院以及警察培训学校和学院的教学大纲中纳入了新法律。提供了定期进修课程，为获得晋升，必须圆满完成为期四个月的课程，其中包括法律课程。

59. 各地区均设立了由警察署长或副署长领导的警察法律事务处。该处负责就正在审理的案件(或进入司法程序的案件)为警方各部门提出意见和建议。该处负责向所在地区的所有相关警务人员通报现有法律的修正案或新法律。向各地区的所有派出所发放了关于新立法措施的资料。所有与侵害妇女罪行相关的案件均依据新法律备案。任何根据已撤销的法律采取的警方行动都是不合法的。如果在犯罪行为备案时未考虑新法律或修正后的法律，应在法院诉讼过程对该状况予以纠正。

60. 近年来，已通过一项深入协商进程制定涉及妇女的立法。在最近修正的法律的制定过程中，在电子和印刷媒体上开展了大量讨论。该进程为收集律师、执法机关和民间社会等利益攸关方的意见提供了一个平台，并且提高了公众对新法律的认识。

61. 在覆盖巴基斯坦全境的国家电视台播报了议会的立法过程。报纸还刊登了新颁布的法律，在电视台组织了关于新法和修正后的法律及其影响的讨论。
62. 妇女发展部和国家妇女地位委员会还就特别涉及妇女的新法和修正后的法律开展了提高认识活动。例如，在颁布《妇女保护法案》(2006年)和《刑法修正案》(2004年)之后印制了小册子和海报后以传播信息。
63. 多个民间社会组织为律师和执法人员举办了关于性别歧视和与妇女有关的法律的讲习班。
64. 前任议会完成了其5年任期，这在巴基斯坦历史上是第一次。议会的连续性为公众了解立法程序提供了绝佳的机会。

### 限制和挑战

65. 政府面临的包括自然灾害在内的财政和其他限制阻碍了已规划的提高认识方案。

### 第20和21段：妇女发展部的能力建设加强国家机构

66. 妇女发展部是提高妇女地位以及执行《国家妇女行动计划》和《消除对妇女歧视公约》的国家级协调机构。省级妇女发展部门是省一级的协调部门，负责在各省协调与《消除对妇女歧视公约》的执行和报告工作有关的各项活动。
67. 自提交前一份报告以来，采取了一系列相互关联的举措加强这一国家机构。这些举措在分享经验和应对新兴问题方面相辅相成。其中一些举措由妇女发展部直接实施；其他措施将直接促进开展妇女发展部的任务，从而改善该部执行其任务时的整体行政和政策环境。
68. 1998年启动了《国家妇女行动计划》，该计划将延续到2013年。《国家行动计划执行汇总表》(1996-2002年)确定了改善妇女和女孩的法律、社会和经济状况所需的行动，还确定了牵头实施各项据称所需的行为者。已将《国家行动计划执行汇总表》列出的各项活动纳入妇女发展部的战略规划，目前正在编制新的汇总表。
69. 《国家行动计划》的执行工作相继被纳入《五年计划》和《中期预算框架》、《中期发展框架》和《减贫战略文件》。在一些省份，《国家行动计划》的工作人员已成为妇女发展部的主流人员，因而加强了对《国家行动计划》的重视。
70. 为了让社会性别关切问题成为所有的政府政策、计划和项目的主流，启动了“规划和发展司的社会性别平等主流化项目”(2005-2007年)。从编制和实施到监测和评估，该项目述及各阶段的社会性别平等主流化问题。除开展针对中级和高级政府官员的重大能力建设活动外，该项目在伊斯兰堡的联邦统计局建立信息和通讯技术计算机实验室，促进了按性别分列的数据库的建设工作。这一举措使得汇编按性别分列的社会部门统计数字成为可能。该项目还与人口普查组织建



立了联系，目的是确保在下一轮人口普查中能够提供按性别分列的数据用于规划和发展。

71. 2007 年 1 月，该项目主办了规划和发展中的社会性别平等主流化问题国际会议，有九个国家派代表参加。

72. 2009 年 3 月，继国家妇女地位委员会前任主席的任期结束后，任命了新主席。如上所述，国家妇女地位委员会核查了影响妇女状况的法律、政策和方案，并就确保其发挥有效影响的方式方法提出了建议。委员会还开展和/或鼓励研究和分析涉及妇女的问题。

73. 国家妇女地位委员会对 2000 年《法令》提出多项修正，其中建议委员会实行自治并具备准司法职能以提高其效率。这些修正案已由总理和妇女核心小组核可。

### 关于性别问题的培训

#### (a) 妇女发展部关于性别问题的培训

74. 妇女发展部的能力建设项目(2005 年至 2009 年 12 月)的重点是人力资源开发和政策规划。其目标是在《国家行动计划》和《减贫战略文件》中的优先领域扩大妇女发展部和省级发展部门在使社会性别平等问题成为巴基斯坦政府的政策、计划、项目和方案的主流方面的作用。

75. 这些培训课程包括“发展政策和实践中的性别分析和应用”、“培养管理能力并使政府正视性别问题”以及“社会性别审计促进措施”。该部的官员还参加了关于南盟社会性别数据库、人口贩运、生殖健康问题、小额贷款和暴力侵害妇女行为等问题的会议。

76. 与会者包括妇女发展部的正式工作人员、该部有时限的重要项目(包括《两性平等改革行动计划》、《消除对妇女歧视公约》、《国家行动计划》和妇女危机中心(2009 年更名为 Shaheed Benazir Bhutto 妇女危机中心)的成员，以及其他职能部委的工作人员。这些培训方案促进了对性别问题的认识的长期制度化。

77. 该项目最近的成果是建立了一个毕业生学习和实践网络，它将使妇女发展部有能力促进对社会性别知识的管理，并扩大其授权任务，在关键机构创建两性平等环境。

#### (b) 妇女发展部的需求和能力评估

78. 2007 年 6 月，妇女发展部开展了需求和能力评估。评估成果报告建议为能力建设之目的重组该部的职位并使之合理化。2008 年底，内阁核准了报告提出的建议。一旦得到落实，这些改变将为该部带来额外和具体的技能，使该部能够优化管理现有的人事组合，并完成其业已扩大的任务。

### 建立问责制机制以及实施《国家行动计划》和《两性平等改革行动计划》

79. 国家社会性别平等主流化指导委员会是负责监督和监测《国家行动计划》、《国家发展和妇女赋权政策》以及包括《消除对妇女歧视公约》在内的所有其他国家和国际承诺的执行情况的机构。指导委员会的成员包括内阁部长以及规划和发展部、财政部、法律和司法部、劳工部、新闻部和组织部的部长。委员会中还包括四名省级主任秘书。

80. 除其他事项外，指导委员会负责在协调跨部门的妇女发展目标方面协助妇女发展部，包括消除注重性别的平等问题。该委员会的一个重要作用方面是在落实注重性别的政策时确保当选政府和官僚机构之间进行有效沟通。

### 妇女发展问题省间部际小组

81. 2009 年 4 月建立了一支省际部际小组，以编制和实施消除对妇女歧视的国家战略。部际小组将：

- 就政策制定方面的最佳做法和挑战分享经验并进行同行交流
- 根据巴基斯坦的国家和国际承诺，特别是《消除对妇女歧视公约》、《国家行动计划》和《国家发展和妇女赋权政策》(2002 年)制定战略，执行政府的性别议程
- 开始建立独立的省级妇女发展部门，以使其在确保妇女赋权方面起到更大的作用
- 促进两性平等的目标，以有效应对与性别歧视、妇女的人权和妇女参与生活各个方面有关的挑战

### 执行妇女发展部任务的方案

82. 执行了下文所述方案来加强方案和政策环境，从而使妇女发展部更有效地执行其任务。

### 关于性别和贫困问题的国家和国际承诺

83. 妇女发展部启动了名为“努力实现关于性别和贫困问题的国家和国际承诺”的项目。2005 年至 2008 年，该项目致力于使妇女发展部“采取统筹办法实现社会性别平等主流化，并根据关于性别、贫困和平等问题的国家和国际承诺实施政策和项目”。其目标之一是根据有时限的目标，执行和监测《国家行动计划》、《消除对妇女歧视公约》和《两性平等改革行动计划》。

### 妇女政治学校方案

84. 2001 年，因《地方政府法令》(2001 年)规定为妇女保留 33% 的名额，所以妇女发展部为女政务会委员启动了妇女政治学校方案。这项方案的目标是使当选的女政务会委员有能力履行其职责。<sup>6</sup>

85. 截至 2007 年 3 月，对 83% 的省一级女政务会委员(27,703 人中的 23,022 人)进行了培训。妇女政治学校方案还为政府职能机关和非政府组织举办了有关对性别问题保持敏感的讲习班，并培训了 12,000 名联村主任和副主任。该方案第三阶段于 2007 年开始，并将延续至 2012 年。

86. 该方案的成果之一是编写了《2005 年当选女政务会委员资料大略》。<sup>7</sup> 除其他事项外，这份《资料大略》显示有多位高专业资历的妇女当选地方政府的职务。

### 两性平等改革行动计划

87. 2005 年 5 月，内阁核准了《两性平等改革行动计划》，2007 年 1 月，该计划开始实施。该计划是《国家行动计划》和《消除对妇女歧视公约》的成果之一。执行该计划是《中期发展框架》(2005-2010 年)的一项重要性别和发展目标。《两性平等改革行动计划》的其他背景详情见初次、第二次和第三次合并定期报告。

88. 《两性平等改革行动计划》第一阶段<sup>8</sup> 的改革项目侧重于：政策和财政改革，包括预算和公共支出机制、增加和改善妇女在公共部门的就业以及提高妇女的政治参与度。与所有四项措施都有关联的能力建设措施对该项目至关重要。

89. 《国家两性平等改革行动计划》的执行伙伴包括：财政部、规划和发展部、法律和司法部、新闻和广播部、教育和组织部。

90. 妇女发展部和省级妇女发展部门分别制定了《国家两性平等改革行动计划》和四项独立的《省级两性平等改革行动计划》。《省级两性平等改革行动计划》致力于在地区一级开展两性平等改革。

91. 根据《国家两性平等改革行动计划》，妇女发展部在财政部、组织部、规划和发展部、法律和司法部以及新闻和广播部建立了性别发展科。这一机构着眼于所有现有的和新的方案、项目、预算和组织结构对社会发展、人权和妇女发展的影响，通过对其进行审查，建设开展性别分析、规划、主流化和部际协调的能力。

<sup>6</sup> 《地方政府法令》自 2001 年起适用于四个省，自 2005 年选举以来适用于北部地区。该法令不适用于联邦直辖部落地区。

<sup>7</sup> 开发署，2007 年。

<sup>8</sup> 《两性平等改革行动计划》第一阶段的原实施期限为 2005-2008 年；但已延长至 2010 年 6 月 30 日。

92. 各个性别发展科均在其所属部委/司对工作人员集中开展了培训方案，以培养对性别问题的敏感认识。它们还努力为女工作人员建设有益的物质和专业工作环境。其中包括供妇女使用的日托中心、休息室和独立卫生间。

93. 为可能的执行伙伴举办了使其对性别问题敏感的活动，这些执行伙伴包括：粮食、农业和畜牧业部、内政部、人口福利部、工业和生产部、教育部以及劳工部、巴基斯坦选举委员会和省级妇女发展部门。

94. 财政司对外金融和政策处的性别发展科于 2007 年 5 月成立。该科注重在财政政策 and 公共开支方面实施重要改革，以便促进预算编制过程中的社会性别平等主流化。性别发展科建立了一个社会性别平等主流化委员会，以减少性别不平等的现象，并加强两性平等进程以实现注重性别问题的国际承诺。这也有助于该部制定减贫战略。财政司的性别发展科正在委托开展以下研究(一) 就已被界定为《减贫战略文件》进程的一部分的性别安全网制定减少风险战略，目的是应对妇女贫困问题，和(二) 结构调整、自由贸易和《减贫战略文件》对巴基斯坦妇女的影响。

95. 举行了预算前研讨会以宣传政府关于在 2008-2009 年预算中实现社会性别平等主流化的承诺；并强调制定《中期预算框架》的重要性，就对性别问题有敏感认识的预算编制政策和两性平等倡议的预期影响交流意见。

96. 新闻和广播部的性别发展科开展了一次有关两性平等问题的媒体运动。

97. 妇女在公共部门就业是《两性平等改革行动计划》的重要改革之一。《国家两性平等改革行动计划》第一阶段的目标包括在 2006 年 7 月实施关于提高公众对《两性平等改革行动计划》的认识的战略，将中央高级公职的妇女配额从 5% 提高到 10%，并于 2007 年为妇女保留联邦政府公职委员会 10% 的名额。

98. 建立了一个社会性别平等主流化问题全国指导委员会：其目的是指导相关部委和部门努力提高各自制定的社会性别平等主流化政策和战略的成效。指导委员会的成员包括省级主任秘书以及六个部委和司的秘书。委员会主席由妇女发展部部长担任。

#### 《省级两性平等改革行动计划》采取的行动

99. 信德省的《两性平等改革行动计划》管理一项循环基金，该基金由各个妇女发展部门和信德省政府的妇女发展部共同创建。该基金为信德省监狱中的贫困妇女和少年犯提供保释金并支付罚金。迄今为止共释放了 190 名妇女和儿童。2009-2010 年向所有 23 个地区发放了 3,100 万卢比，用来开设两性平等改革行动计划办公室并更新妇女专用浴室和其他设施。在五个地区建立了投诉中心，负责审理女性暴力受害者的案件并为受害者提供咨询服务，还计划建立“中途收容所”，以帮助女性暴力受害者和吸毒成瘾妇女重返社会主流。向近 900 名妇女提供了创业、秘书和美容技能方面的职业培训。还在贝纳齐拉巴德(纳瓦布沙阿)建立了一个大型的发展综合服务中心，为妇女提供计算机和家庭产业培训，同时鼓

励为开展课外活动和运动提供共同的活动场所。信德省内地正在为职业妇女建设享受补贴的旅店式宿舍。该部目前还计划与“卡拉奇纠纷解决中心”合作，规划免费的“调解周”活动，向信德省妇女提供其他纠纷解决办法。

100. 旁遮普省的《两性平等改革行动计划》项目管理股成立了社会性别平等主流化委员会，其成员为八个职能部门的秘书。还成立了一个社会性别平等主流化地区委员会。成立了妇女发展执行主任办公室来加强社会福利部、妇女发展部和柏图·莫基金会的工作。建立了 18 个地区妇女发展部门。旁遮普省项目管理股还在旁遮普省的四所大学开设了职业发展中心，旨在培养女学生从事公共部门的工作。

101. 作为旁遮普省《两性平等改革行动计划》的一部分，旁遮普省家庭事务部实施了一项大规模的印刷媒体倡议(2007 年 5 月至 2009 年 3 月)，培养读者对促进两性平等的预算编制、社会性别公正、性别与发展、消除暴力侵害妇女行为的必要性以及性别与伊斯兰教等问题的敏感认识。旁遮普省家庭事务部在旁遮普省的不同城市举行了概况介绍会和研讨会。地区政府的工作人员、监狱管理人员、省政府各部门工作人员、执法人员以及男女囚犯参加了这些会议和研讨会。普及法律知识是这些研讨会的重要内容之一。

102. 俾路支省《两性平等改革行动计划》在 24 个地区设立了社会性别平等主流化委员会，并在这些区实行了发展两性平等津贴。

#### 地区一级的性别发展津贴

103. 《2005-2006 年国家两性平等改革行动计划》预算显示，向 111 个地区的政府发放了 2.5 亿卢比的性别发展津贴(每个地区 225 万卢比)。由区政务会的多数当选女政务会委员来确定津贴的用途。已完成的项目包括建立区资源中心，以使当选女政务会委员更有效地发挥作用，以及制定计算机扫盲方案、加强职业学校的作用、建立培训和康复中心、供女政务会委员使用的社区会堂、妇女公共图书馆、产业工人之家，以及为妇女医院提供药品和设备。

#### 《两性平等改革行动计划》的监测与评估

104. 在包括妇女发展部在内的四个层级对《两性平等改革行动计划》进行了监测与评估。正在运作的国家和省级《两性平等改革行动计划》具备自有监测和评估单位。规划委员会按季度编制关于《两性平等改革行动计划》等各种发展项目的《监测与评估报告》。

105. 已计划为 2009 年第三季度编制《两性平等改革行动计划第三方评估》。

#### 促进两性平等的预算编制倡议

106. 巴基斯坦政府完全致力于制定《促进两性平等的预算编制》，并使之制度化。以下事实体现了这一点，也即《减贫战略文件》、《中期预算框架》和《两性平等改革行动计划》等关键政策文件均强调促进两性平等的预算编制是将性别

层面纳入预算周期各阶段的主流的方法。在此背景下，巴基斯坦政府财政部于 2005 年在开发署及其分摊费用伙伴的技术和财政支助下，启动了《促进两性平等的预算编制》倡议项目。该项目旨在将性别问题纳入预算周期各阶段的主流，还涉及对公共支出和征税政策对妇女、女童、男子和男孩产生的不同影响的分析。<sup>9</sup> 该项目最初侧重于联邦和旁遮普省关于教育、卫生和人口福利的预算。在 2007 年 12 月该项目试点接近尾声时，被并入了加强减贫战略监测项目。《促进两性平等的预算编制》继续作为该项目的重要组成部分之一，根据加强减贫战略监测项目，促进两性平等预算编制的范围不仅扩大到所有四个省，还延伸至多个部门。

107. 使用了大量促进两性平等的预算编制工具：性别问题认识政策评估；性别问题认识受益人评估调查(在旁遮普省的两个地区进行了这项调查)和性别预算说明。类似地，信德省最近依据加强减贫战略监测项目开展了教育部门性别问题受益人评估和性别问题认识政策评估。分别为联邦政府和旁遮普省编制了 2006-2007 年和 2007-2008 年的首份性别预算说明。这是一项重大成就，因为该预算说明帮助制定了更便于应对妇女和男子、女童和男孩需求的预算。此外还制定了《联邦性别预算说明》。

108. 财政部根据《中期预算框架》修正了 2007-2008 年期间的《预算呼吁通告》。《中期预算框架》是旨在根据政策制定预算的预算编制形式，并且连续三年，而不是与传统预算编制一样仅为 1 年。《中期预算框架》办法着重强调政府政策和预算的成果或影响。《促进两性平等的预算编制》以促进两性平等的政策协调行动为基础。成果和影响也是促进两性平等的预算编制工作的核心。由于《促进两性平等的预算编制》与《中期预算框架》办法非常匹配，所以它为在政府的预算周期中实行促进两性平等的预算提供了机会。因此，《中期预算框架预算呼吁通告》中的促进两性平等的修正案被纳入《促进两性平等的预算编制》，并在加强减贫战略监测项目下的《预算呼吁通告》(2009-2010 年)中得到进一步加强。这些措施将处理预算中“忽视”性别问题这一共同挑战。

#### 将性别问题纳入《减贫战略文件二》的主流

109. 《减贫战略文件》阐述了一个综合框架，其中包括关于农村发展、性别问题、就业和环境的政策。审查并确定了《减贫战略文件二》的 M&E 框架中与性别问题有关的指标，加强减贫战略监测项目下的性别问题技术工作组也实现了制度化。政府赋予妇女权利并减少性别差距的决心是一个贯穿各领域的问题，而且被视为《减贫战略文件二》的重要组成部分。《2030 年中期发展框架和展望》也是如此。

<sup>9</sup> 《巴基斯坦促进两性平等的预算编制：吸取的经验教训》，2007 年 11 月。

## 基于性别的治理制度方案

110. 政府实施了基于性别的治理制度方案(2008 年至 2012 年)。该方案以规划和发展部以及各省级部门的“妇女政治学校方案”和“社会性别平等主流化”为基础。实施伙伴包括妇女发展部、规划和发展部以及省级地方政府部门、省级规划和发展部。通过建立可持续的伙伴关系,就对性别敏感的问题进行系统地、方法论式的分析,该方案处理了《国家行动计划》的多个关切领域,包括妇女和贫困、暴力侵害妇女、妇女和经济、妇女掌权和决策以及提高妇女地位的体制化机制等领域。

111. 基于性别的治理制度的预期成果有:

- 增强现任的和潜在的责任承担者特别是联邦、省级和地区各级的妇女的能力,并使其有能力制定和促进已移交的基于性别的治理工作
- 加强可促进公务员改革和基于性别的治理的公务员培训机构
- 有利于基于性别的治理的可信和可持续的监测制度

112. 基于性别的治理制度方案将以相关培训机构和政府部门为目标,以确保它们能制定并向公民代表和官员提供高质量培训。

## 第 22 和 23 段: 国家必须确保不将 Qisas 和 Diyat 适用于暴力侵害妇女案件

113. 2004 年《刑法(修正案)》对《巴基斯坦刑法典》和《刑事诉讼法》进行了修正,以从法律上界定“名誉杀人”,将“karo kari”定义为谋杀,并确立了对“名誉杀人”行为的刑罚。<sup>10</sup>

114. “名誉杀人”目前被“扰乱社会秩序”(fasad-fil-arz)这一定义所涵盖,刑期最少 10 年,最多 14 年,被确立为 tazir[“本地法”]。

115. 《刑法典》第 311 条规定,即使被害人的继承人或/遗属放弃或妥协,法院仍然有权惩罚被告,以 tazir 为依据判处被告死刑、终身监禁或最高 14 年有期徒刑。

116. 在所涉家属放弃报复权利或妥协<sup>11</sup>的案件中,法院具有处刑的自由裁量权。评论家认为,该权利不应属于法院的自由裁量权范围;而应当是法院承担的

<sup>10</sup> 如前一份报告所述,已通过颁布 2004 年《刑法(修正案)》在很大程度上消除了 Qisas 和 Diyat 法中的缺陷。《刑法(修正案)》对《巴基斯坦刑法典》的第 299 条、第 302 条、第 305 条、第 308 条、第 310 条、第 311 条、第 316 条、第 324 条、第 337 条和第 338 条以及《刑事诉讼法》的第 345 条和第 401 条进行了修正,以确保更有效地起诉所谓的名誉杀人案。该法还新增一个条款(第 310A 条),其中规定,对于为解决两个家庭或部族之间的纠纷而贡献出已婚妇女作为妥协办法的一部分的做法,应当予以严惩,刑期最低 3 年,最高 10 年。《刑事诉讼法》也新增两个条款。

<sup>11</sup> “妥协”被定义为“双方之间愿意通过提供 qisas(报答)和 Diyat(赎罪金)私下解决”。

对“名誉杀人”者处以适当刑罚的义务。这种论点的依据是，只要人们认为可以逃脱起诉和定罪，妇女的家人就将继续对妇女实施犯罪。

### 关于“名誉杀人”的判决

117. 高等法院判决了多起暴力侵害妇女的案件，罪犯因其罪行受到惩处。2005年至2008年对此类案件做出的一些判决如下：

- 拉合尔高等法院在2005年“Mohammad Nawaz 诉国家(PCRLJ 937)”一案中裁定“任何法院均不鼓励名誉杀人”。
- 拉合尔高等法院在2006年“Bashir 诉国家(PCRLJ 1945)”一案中裁定，“被告/上诉人为求减轻罪行对谋杀是出于名誉所做的辩解既无据可循，也不属于减轻处罚情节”。
- 拉合尔高等法院在2008年“Subah Sadiq 诉国家(YLR 227)”一案中裁定，“被指告承认自己在被突然严重激怒的情况下，为名誉谋杀了一对父母及其儿子，目的是挽救他们兄弟关系的名声和名誉，原因是这对父母同居但未正式结婚……不存在支持被告减轻处罚的情节……在这种情况下维持对被告的定罪和刑罚。”
- 拉合尔高等法院在2009年“Kamal Shah 诉国家(PCRL LJ547)”一案中裁定，“基于名誉进行的谋杀不能被视为减轻处罚的情节，因而无法减刑……无论是本地法还是宗教法都绝不允许构成谋杀(Qatl-i-Amd)的所谓‘名誉杀人’。”

118. 国民议会核准了2009年《家庭暴力预防和保护法案》，既而将其送至参议院核可。不过，该法案不能在90天内呈交至参议院，正依据《议事规则》建立调解委员会。该法案将家庭暴力确认为非法和错误的行为。关于家庭暴力立法的起草工作最初由妇女发展部承担。向相关部委和省级部门分发了该法案的草案。民间社会组织参与了整个立法起草过程中的协商进程。后来，国民议会的一名女议员将该法案作为《下院议员法案》提交。

119. 该法案的主要特征如下：

- 第4条全面定义了家庭暴力的概念，将家庭暴力视为对妇女犯罪
- 第5条述及谁能起诉的问题：受侵者或受侵者书面授权的任何其他人可以向法院提交诉状
- 第7条给予受害者权利，使其能在不经同意不遭驱逐的住房中居住，无论他/她对此住房是否具有任何权利、所有权和受益权
- 为家庭暴力规定的补救方法有保护法令、住宅法令、货币救济和监护法令，初次违反保护法令者将最少被处以6个月监禁和/或10万卢比的罚款，第二次或多次违反者将最少被处以1年监禁和/或20万卢比的罚款



- 将在乡一级设立保护委员会以实施该法案，委员会的成员包括一名分区男警官或女警官、一名女性 SHO、相关乡政务会的两名女政务会委员，以及保护官兼保护委员会秘书
- 将任命一名保护官，向保护委员会提交家庭暴力报告，向法院提交诉状，确保向受害者提供法律援助，并确保服从并执行货币救济命令
- 享有保护委员会的特权和豁免权的服务提供者具有突出作用
- 提出不实控诉将受到惩罚，可单处最高 6 个月的监禁或者最高 5 万卢比的罚金，或者并处监禁和罚金
- 政府的综合职责是确保有效实施该法案，其中包括国家妇女地位委员会的一项公认职责。

120. 2006 年颁布《妇女保护法(刑法修正案)》对《Hudood 法令》进行了重大修正。该法：

- 区分了 Hudood 类型的犯罪和 Tazir 类型的犯罪
- 区分了强奸与婚外性行为及通奸，同时将婚外性行为补充到《巴基斯坦刑法典》中作为一种 Tazir 犯罪
- 改变 zina 和 qazf 罪(对通奸罪的不实指控)的起诉程序
- 不允许案件转接，例如对 zina 罪的起诉不能用于《zina 法令》中规定的 hadd 罪。根据《巴基斯坦刑法典》，对强奸罪的指控在任何阶段均不得转化为对婚外性行为的指控，反之亦然
- 同时依据 qazf 定罪并对 zina 的定义进行修正。

#### 2006 年《妇女保护法(刑法修正案)》的影响

121. 在制定该法案过程中进行了彻底协商，提高了公众认识。由于被强奸者过去常常因无法证明自己被强奸而被控 zina 罪，所以《Hudood 法令》受到了批评。在对《Hudood 法令》进行修正前，人们在报纸上及通过其他途径看到的 zina 犯罪案件的数量更多。但并未进行正式研究，因而无法评估颁布 2006 年《妇女保护法》带来的影响。将 zina 犯罪从强奸罪中分离出去的做法使得法律能够更为有效地实施，例如，在俾路支省，<sup>12</sup> 自从该法颁布以来，尚未报告一起 zina 犯罪案。相反，报告的都是强奸案。现在，更多妇女享受到公正，不再沦为受害者和被告。

<sup>12</sup> 据俾路支省高等法院书记官长所述。

### 为执法人员、司法机构人员和保健服务提供者等公职人员提供对性别敏感的培训

122. 安排了关于法律、国际文书、性别问题敏感化、政治参与和家庭法的提高认识和培训讲习班。参与者包括妇女发展部、社会福利部和其他政府部门的工作人员。

123. 警察局考虑到有必要使所有的培训方案认识到性别问题并对性别问题保持敏感。目前已将性别问题纳入国家警察学校以及省级警察学院和学校的课程。

124. 2005-2006 年，妇女发展部同地区警察机关合作开办了一系列讲习班，重点是性别意识的必要性、暴力侵害妇女问题和警方应对受害者的办法。这些讲习班还讨论了与家庭暴力、人口贩运和“名誉”杀人相关的法律。这些讲习班是民间社会组织(CSO)在妇女发展部的指导下组织开办的。

125. 国家管理研究所(前国家公共行政研究所)，中级公务员在被考虑提升之前将在该研究所接受培训，该研究所组织了由政府官员举行的讲座，并开展了关于《消除对妇女歧视公约》和其他人权文书的活动。

126. 正努力在司法机构的现有课程中纳入两性平等观点。联邦法官司法学院正依据其基于性别的培训方案开设能力建设课程。该培训方案由法律和司法部下属的伸张正义方案提供资金。培训涵盖了任职前和任职后两个阶段。

127. 联邦政府秘书处培训学院为官员开设了年度能力建设课程。来自全国的专家们开设关于政策和对性别问题有敏感认识的课程。

128. 在尊敬的首席大法官的监督下，成员调查队在所有高等法院中行使职能。成员调查对监督地区法官，以确保保持高专业水准。成员调查队还监测对性别问题的敏感性，一旦发现出现对性别问题缺乏敏感的情况，便提起诉讼，并指导尽快处理这些案件。

### 关于一切形式暴力侵害妇女行为的按性别分列的数据

129. 按性别收集准确数据对多数国家都是一个问题，巴基斯坦也不例外。由于认识到这些数据的重要性和影响，巴基斯坦政府采取了多项措施确保汇编按性别分列的数据，并且向所有人提供这些数据。这些措施包括联邦统计局和人口普查的宣传和能力建设活动，以及按照南亚区域合作联盟(南盟)的性别数据库调整这些数据。目前正在制定该倡议，并将有可能立即全面实行。

### 性别犯罪小组

130. 2006 年 4 月，在国家警察局(隶属于联邦内政部)建立了性别犯罪小组。创建该小组“展示了政府关于采取必要措施打击暴力侵害妇女行为并促进法治、妇女赋权和伸张正义的郑重承诺”。性别犯罪小组收集、比较和分析有关暴力侵害妇女行为的数据，特别是轮奸、强奸、绑架、拐带和“名誉杀人”的案件。该

小组还着手处理工作场所发生的性骚扰案件。建立这一关于暴力侵害妇女案件的核心智囊的目的是协助政策制定者制定全面和有效的控制暴力措施。

131. 2006 年，政府在伊斯兰堡建立了国家刑事技术署，以确定重大犯罪行为人的身份。迄今为止该署已处理 200 多起案件。据计划，除其他之外，该实验室将减少对警方拘留的妇女的性虐待行为。

132. 性别犯罪小组的数据分析显示，从 2007 年(7,436 起案件)到 2008 年(7,802 起案件)，经举报的罪行总体增长 5%。但举报的强奸案增加了 25%，而且举报了更多的工作场所性骚扰案件。举报的拘押强奸案件大幅减少，从 2007 年的 80 起减至 2008 年的 3 起。

133. 性别犯罪小组将在 2009-2010 年建立儿童和性别问题司法管理信息制度。该制度旨在就涉及妇女和儿童的犯罪改善刑事司法当局与各级政府之间的协调和对话。该小组正在编写《性别问题国家战略》。

#### 其他数据收集措施

134. 警方采取了措施在地区一级收集分列数据。例如，在西北边境省政府，总督察安排了单独的“报告登记册”来登记所有侵害妇女案件的诉状，另有一套登记册用于登记侵害儿童案件的诉状。

135. 西北边境省提出的妇女地位问题总统委员会法案中有一项关于建立暴力侵害妇女行为受害人数据库的具体规定。

136. 国家警察局建立了人权和性别问题指导委员会。其成员包括全国各警务部门的性别问题协调人和国家警察局的高级官员。国家警察局参与制定各项战略和方案，以消除暴力侵害妇女行为。建立性别犯罪小组是这一努力的重要方面。

137. 国家警察局还建立了一支申诉小组，该小组处理了 400 多起针对警方的申诉。已经启动了对发现有罪的警官的部门程序。

138. 终止暴力侵害妇女行为联盟也在巴基斯坦开展工作。其成员由民间社会和政府(妇女发展部、内政部、性别犯罪小组和在职高级警官)的代表组成。

#### 性别公正和保护项目(2007-2011 年)

139. 巴基斯坦政府启动了性别公正和保护项目，<sup>13</sup> 旨在“根据政府的政策承诺促进可持续地减少暴力侵害妇女行为。”该项目目前为 12 个项目供资，这些项目的重点是：提高对继承权的认识并在这方面提供法律援助；通过政府机构和民间社会组织实施打击贩运的措施；向白丝带运动提供支助；研究强迫妇女入住精神科医院的问题，以及信德省警察局建立反Karo-Kari小组。该项目的执行伙伴包括地区政府和联邦各部委。

<sup>13</sup> 开发署性别支助方案的一部分，由英国国际发展部供资，项目厅负责执行。

140. 该项目的第二轮(2008-2009年)工作将扩大规模、问题范围、地理覆盖范围和伙伴关系的数量。

141. 一个民间社会组织在性别公正和保护项目的资助下开展了一个为期3年的项目,该项目将在信德省的三个地区建立暴力、虐待和剥削行为受害妇女帮助热线,该项目将帮助名誉杀人(“Karo-Kari”)未遂、非法拘禁、家庭暴力、人口贩运、性虐待和身体虐待、谋杀和绑架等暴力行为的女受害者。该项目将提高针对暴力侵害妇女问题的认识。它还将与警方及其他负责支助危机中的妇女的主管当局建立联系。

142. 在同一方案下,信德省的另一个民间社会组织正在处理海得拉巴强迫妇女入住精神病院的问题。这一为期6个月的项目将确定此种行动的普遍性,并将提出最大程度地减少被迫入院人数的措施。该项目还将提请公众注意暴力侵害妇女的这方面问题。

#### 警方关于性别问题的标准作业程序

143. 经过数轮协商,国家警察局采用了关于警方如何对待报警妇女的标准作业程序。标准作业程序全面定义了基于性别的暴力,覆盖了妇女遭受的任何暴力情形的各个方面。

#### 妇女发展部的沙希德·贝娜齐尔·布托受难妇女危机中心

144. 该部建立了23个危机中心(2009年更名为沙希德·贝娜齐尔·布托受难妇女危机中心),为遭受暴力、侵略和虐待的妇女提供支助服务。伊斯兰堡危机中心有一家附属住宿机构。11个地区为要求庇护的暴力受害者提供一两天的住宿,在所有地区,任何需要长期避难和护理的人都被安置在Dar-ul-Aman。最近,为卡拉奇和拉合尔的新庇护住所分配了预算。

145. 除正式的专业工作人员外,各个危机中心均有一个由13名成员组成的委员会(10名非政府组织成员和3名当然成员)向该中心提供业务指导。

146. 危机中心的工作人员为妇女及其家人提供任何必要的帮助,包括医疗和法律援助以及心理咨询。为减轻家庭虐待环境,危机中心还向丈夫及其他家庭成员提供咨询服务。如果妇女们愿意,她们可以获得职业技术和计算机扫盲培训。

147. 妇女发展部正与一个民间社会组织共同制定一项符合《消除对妇女歧视公约》的第12和19号一般性建议的标准作业程序,以便为基于性别的暴力受害者提供保护和支助服务。

148. 妇女发展部与同一个民间社会组织签订了一份三年期协定,专门为遭到基于性别的虐待的妇女提供心理支助。妇女发展部和该民间社会组织将就最适当和最能为来到危机中心的妇女提供支助的方式对危机中心的工作人员进行培训。

149. 附件A表1显示了妇女发展部的各个危机中心在2005年7月1日至2008年6月30日期间报告的暴力案件和与暴力有关的问题。

## 限制与挑战

150. 如很多国家的情况一样，暴力侵害妇女在巴基斯坦也是个复杂的问题。对暴力的担忧限制了各年龄段的妇女，是促成限制妇女流动并因而限制妇女接受教育、就业和享受一些公共服务的因素。家人的名誉在很大程度上取决于其女性成员，男子对妇女的控制部分源于这一社会现实。减轻和消除暴力侵害妇女行为需要社会发生深刻变革。在变革扎根之前，妇女的人权和民权将继续受到侵犯。以上概述的立法和制度上的变化将为发生这种社会变革做出巨大贡献。

### 第 24 和 25 段：取消非正式的纠纷解决会议(jirgas)：

**落实最高法院关于取消非正式纠纷解决会议，裁定参与做出决定构成暴力侵害妇女行为的人承担责任**

151. 专家委员会提及的这项判决是信德省高等法院于 2004 年 4 月做出的，编号 2004 PCRL 1523。根据这项判决，支尔格会议宣布一项有效的法律为非法的决定篡夺了法院和议会的权力。根据《宪法》第 201 条，“高等法院为了裁断法律问题、或依据法律原则或为了阐明法律原则而做出的任何裁决，对所有下属法院均具有约束力”。因此，这项判决对信德省高等法院管辖范围内的一切对象均有约束力，但对其他地方的法院没有约束力。

152. 支尔格会议和评议会是非正式的纠纷解决机制，已经在巴基斯坦存在几个世纪了。在农村地区，特别是对于穷人和文盲而言，诉诸正规法律制度的过程缓慢、复杂而且昂贵。在最好的情况下，这些非正式机制根据当地知识和普遍传统快速司法。尽管要求支尔格会议和评议会的成员依法行事，但他们往往不通晓法律，做出的决定与法律相违背并且侵犯人权。尽管男子和妇女都可能是不公正裁决的受害者，但本报告关切的是权利受到支尔格会议和评议会侵犯的妇女。根据传统和惯例做出的多数决定都会伤害妇女。政府与民间社会组织一样关切支尔格会议和评议会不吸纳妇女成员和不记录被控妇女陈述的问题。

153. 诉诸支尔格会议或评议会以平息纠纷或者让合同生效的做法不受法律保护。支尔格会议和评议会不能做出违法裁定：如果这样做，应依法处置实施者，按实施的罪行对其进行审判。

154. 警方有责任行使其权力控制犯法行为的发生，并对支尔格会议和评议会成员提起诉讼。警方有权提交初次调查报告。

155. 在很多场合，由于媒体证实支尔格会议举行集会，警方或可立即采取行动。媒体也很积极地报道与支尔格会议的裁定有关的暴力侵害妇女的案件：高级司法机构已经注意到其中一些案件。

156. 2008 年 1 月，巴基斯坦最高法院的荣誉首席大法官注意到“名誉杀害”Tasnim Solangi 女士的案件，并命令 DPO 提交一份详述调查结果的报告。2008 年 9 月，巴基斯坦最高法院注意到被指控在俾路支省活埋一名妇女的案件(按支

尔格会议的命令执行), 并要求立即调查。巴基斯坦最高法院正在审理这两起案件。

157. 正在努力处理法院系统拖沓的问题。这些努力均包含在《司法政策规划》中, 该规划已于 2009 年 6 月生效, 旨在迅速处理案件并根除司法机构的腐败。该规划为清除积压问题、迅速解决纠纷和迅速伸张正义提供了战略和计划。涉及侵犯基本权利、家庭事务和青少年犯罪的案件被赋予了紧迫性。一项《行动计划》规定在一年内处理所有未决案件。最高法院和高等法院新受理的案件也将在受理之日起一年内做出裁决。

### 限制和挑战

158. 如果没有可行的替代办法实现便宜和迅速的正规司法, 那么很难取消支尔格会议和评议会制度。

159. 联邦直辖部落地区受到《边境犯罪条例》的管理, 该条例中包括一套英国法律, 适用于居住在英属印度西北部的普什图人部落地区。这部法律支持“长老理事会”形式的支尔格会议。在 Sumunder 诉国家(PLD 1954 FC 228)一案中, 包括巴基斯坦最高法院 A.R. 科尼利厄斯法官在内的大法官均谴责这种行为“为一切公认的管辖伸张正义问题的现代原则所谴责”。政府正在核准《边境犯罪条例》的多项修正案和部落地区的政治改革, 并拟废除联邦直辖部落地区有争议的行政权力。

### 基于公共机构的替代纠纷解决机制

160. 2005 年作为试点项目启动了“通过Musalihat Anjuman实现性别公正”项目,<sup>14</sup> 自 2006 年起, 在 4 个省份的 20 个地区实施了该项目。该项目旨在确保迅速和公正地解决冲突, 并减轻法院的负担。<sup>15</sup> 该项目是在 2003 年开展的“虐待妇女问题社会审计”<sup>16</sup>结束之后实施的。虐待妇女问题社会审计研究和随后的协商进程建议为暴力行为的受害妇女提供伸张正义的替代机制。

161. “通过Musalihat Anjuman实现性别公正”项目旨在“通过保障和促进妇女及社会其他弱势群体的权利和合法权益帮助其改善条件”, 符合《消除对妇女歧视公约》的一项执行要求。该项目旨在提供一种替代昂贵费时的正式法律制度的办法。Musalihat Anjumans应当处理范围广泛的民事和刑事纠纷。要求他们“从诉讼起始日算起, 对于[其]情节轻微且不具重要性的刑事案件(尚未提交初次调查报告的), 在 7 日内结案, 对于民事案件, 在 30 日内结案”。<sup>17</sup>

<sup>14</sup> 该项目是开发署性别支助方案的一部分。

<sup>15</sup> 《拟定司法政策迅速处理案件并根除司法机构腐败》。巴基斯坦法律和司法委员会, 国家司法(政策制定)委员会。2009 年 4 月。

<sup>16</sup> 妇女发展部执行, 国际发展部(DFID)赞助。

<sup>17</sup> 《信德省 Musalihat Anjuman 规则(章程和职能)》, 2000 年, 第 4 页。

162. 《地方政府法令》(2001 年, 第 102-106 条)要求每个联合村政务会组建一个 Musalihat Anjuman<sup>18</sup>, 也即由三人组成的“公正者小组”, 其任务是“为性别暴力受害者伸张正义”。在 20 个地区建立的 1,050 个 Musalihat Anjuman 中, 有 92% 至少有一名女性成员。

163. 该项目同最高法院、高等法院、地区法院、警方、地区律师协会、相关部委、多个民间社会组织以及大学建立了伙伴关系。该项目得到巴基斯坦最高法院首席大法官的核可。

164. 很多提交给 Musalihat Anjuman 的案件都涉及暴力侵害妇女的问题, 很多问题与婚姻(包括若干种强迫婚姻)以及离婚和继承有关。在 2006 年至 2009 年 6 月该方案扩展期间, 共向 Musalihat Anjuman 提交了 9,942 起案件。截至 2008 年 6 月, 约 39.45% 的案件涉及至少一名妇女, 25.53% 的案件涉及与家庭暴力相关的妇女, 11.05% 的案件属于婚姻纠纷。

165. 在 Musalihat Anjuman 无法解决的案件中(例如, 无法达成协议, 或感到继续下去将有违公正), 则 Musalihat Anjuman 必须以书面形式向法院报告事实情况, 并将这一决定告知争议双方。

166. Musalihat Anjuman 得到了 2 个机构的支持: Musalihat Anjuman 支助事务处(非政府组织联合会)和 Musalihat Anjuman 正义倡导机构(提供技术支持的支助机制)。

167. 该项目使 14,000 多名地区一级的 Musalihat Anjuman 成员和其他联合村政务会级别的利益攸关方受到了对性别问题有敏感认识、法律扫盲和做记录方面的培训。

**第 26 和 27 段:**

**通过确保起诉和惩罚犯罪者来结束对暴力侵害妇女行为有罪不罚现象的措施。对在暴力侵害妇女案件中未能履行职责的国家机构实施的制裁**

168. 在对第 22-23 段和第 24-25 段做出的答复中, 讨论了为结束对暴力侵害妇女行为有罪不罚现象而采取的措施。修正法律、培训司法机构和警察部队成员、以及建立性别犯罪小组都将有助于确保直接或间接参与暴力侵害妇女身体的行为人人受到适当的犯罪指控和相应的惩罚。

<sup>18</sup> 在西北边境省称为 Musalihat 支尔格会议。

第 28 和 29 段：加大努力，制定和实施全面提高认识的方案，以促进社会各阶层更好地理解和支持男女平等。(按照《公约》第二(f)条和第五(a)条的要求)，努力改变有关妇女和男子在家庭、工作场所以及社会中的职责和角色的定型观念和传统规范。迅速行动，通过全面的提高两性平等认识方案消除非国家行为者的影响

169. 政府正在带头努力建设包括宗教领袖和政府官员在内的全社会的利益攸关方对性别问题有敏感认识的能力。目标是减少和最终消除社会歧视和定型观念。

#### 媒体采取的减少定型观念的措施

170. 私人电视频道(以乌尔都语、普什图语、信德语、旁遮普语和英语进行广播)、国际频道和企业部门广告(也是多语种)的数量迅速增加有助于消除关于妇女的一些负面定型观念。目前有许多节目在报道妇女的家庭和职业生活的各个方面。包括新闻播报在内的很多重要新闻节目都是妇女主持的；各电视频道都有女播音员以英语、乌尔都语和其他区域性语言播报新闻。

171. 宣传和广播部播出了大量关于两性平等、妇女赋权、妇女权利和工作机会的节目。其中包括政府经营的巴基斯坦电视广播公司播放的特别节目。

172. 巴基斯坦电视广播公司在报纸上开展了一次题为“政府的承诺：给妇女安全和光明的未来”的广告活动。这家国有电视台播出了众多关于减少暴力侵害妇女和歧视妇女的信息。2008 年大选前还开展了一次鼓动妇女参与表决的活动。

173. 巴基斯坦电视广播公司还播出了“情景喜剧”、戏剧和脱口秀，讨论影响妇女的问题：其中大多数节目是妇女编导的。离婚、堕胎、计划生育、童婚、“名誉杀人”和暴力侵害妇女等问题在过去都被视为禁忌，但如今正在公开地讨论。

174. 2005-2007 年，妇女发展部成功发起了两次关于巴基斯坦电视广播公司和其他频道的提高认识运动。第一次运动张贴了宣传妇女权利的海报，第二次运动开展了关于四个妇女权利问题的互动讨论。第二次运动最突出的要素是“无形形象运动”，旨在否定将女性作为营销手段的做法。

175. 民间社会也在应对定型观念问题方面发挥了重要作用。这方面的实例之一是，在伊斯兰堡建立的一家民间社会组织开办了一个研究妇女和媒体问题的研究、资源和出版中心。该组织还追踪妇女在印刷媒体的任职情况，并以此为主题编制了一份重要报告，其中包括缓解该问题的建议。该组织还就妇女面临的各种问题制作了一系列调频广播节目。

176. 宣传和广播部的《业务道德守则》第 7 条规定，“新闻界应避免制造、印刷、出版或传播任何鼓励或煽动针对个人或群体的种族、宗教、社会等级、宗派、国籍、民族、性别、残疾、疾病或年龄实行歧视或仇恨的材料。”第 14 条规定，“对于性犯罪的案件，不得刊登对儿童、青少年和妇女实施的凶残罪行、受害人姓名和可辨识的照片。”



177. 巴基斯坦电子媒体监管当局的《行为守则》C 条禁止播放以下节目：“包含侮辱性评论，如若联系上下文，趋向于或有可能让个人或群体或某个阶层遭到基于种族或社会等级、国家、族裔或语言来源、肤色或宗教或宗派、性别、性取向、年龄或精神或身体残疾的仇恨或蔑视”。L 条禁止“以产生下流或诽谤效果的方式刻画形象诋毁男子或妇女”。

178. 在答复关于教育问题的评论意见时讨论了为修改学校课程打破性别陈规定型观念而做出的努力。

#### **通过全面的提高两性平等认识方案消除非国家行为者的影响的行动**

179. 非国家行为者有各种形式，其范围从前文提及的虽然不合法但具有一定程度的社会合法性的支尔格会议，到传播仇恨妇女信息的极端主义力量。如前面所述，政府和执法机关在民间社会的支持下正在动员民意，并力求确保使支尔格会议的成员对其非法“裁决”和行动承担责任。

180. 在目前的社会大环境中，消除极端分子影响的努力侧重于通过人道主义救济和恢复方案帮助流离失所者。政府、媒体、宗教领袖和所有政党的成员都强烈谴责极端分子大肆宣扬的对伊斯兰教的歪曲误解。这一歪曲误解的一个方面就是极端主义者竭力限制妇女的人权，并限制妇女出入公共场所和独立参与经济的能力。

181. 由于恐怖主义事件，关于两性平等的提高认识方案受到了影响。

#### **第 30 和 31 段：贩运妇女修正《防止和控制贩运人口法令》(2002 年) 以保护被贩运女童和妇女的权利**

182. 《防止和控制贩运人口法令》(2002 年)概述了应对人口贩运的机制。目前正在讨论该法令的修正案。该法令不带性别色彩；因此未保留关于被贩运妇女的单独记录。

183. 政府采取了重要措施处理内部和外部的贩运活动，其中包括一项《国家行动计划》。2005 年，一支机构间工作队开始行使职能，以截击贩运者，营救受害者。开展了宣传活动，使人民警惕贩运行径。在联邦和四个省份均建立了打击贩运股。联邦打击贩运股的监测和协调小组负责收集按年龄和性别分列的贩运数据。

184. 《关于人口贩运的国家行动计划》负责预防、起诉被确认的贩运者和保护受害者。该计划中包括为保护贩运受害者建立收容所的详细内容。该计划还设想为接待人口贩运受害者的执法官员开展培训，同时为受害者提供法律援助。

185. 2005 年，公布了与保护贩运受害者特别是包括妇女儿童在内的弱势群体有关的法规。

186. 社会福利部编制了 2009 年《儿童保护法(刑法修正案)》，该法拟对 1860 年《巴基斯坦刑法典》中的儿童保护方面进行修正，借以阻止人口贩运。

187. 本报告第二部分第六条也讨论了贩运问题。

**批准《打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》**

188. 2010年1月批准了《打击跨国有组织犯罪公约》。至于《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》的批准事宜，内政部已将一份摘要提交内阁核准。

**人口贩运数据**

189. 同很多国家的情况一样，收集准确的人口贩运数据对巴基斯坦而言也极为困难。贩运者狡诈地利用社会背景达到其目的。他们用来掩饰其活动的方法日益具有迷惑性。尽管正在努力提高警方和边防警卫的权力和技能，但仍不足以应对此项任务的规模和复杂性。

190. 在国内的一些地方，人口贩运有时以婚姻为掩盖，并以“聘金”的名义受到习俗的支持。这增加了识别贩运代理人和追回受害者的难度。

**第 32 和 33 段：介绍妇女在高层治理结构中的任职信息，说明妇女是否能够不受法律上和事实上的任何限制行使参与公共生活所有领域的权利**

**议会中的妇女**

191. 议会的上议院为参议院，有 100 个席位，《宪法》保证为妇女保留其中 17 个席位。国民议会有 342 个席位，为妇女保留其中 60 个席位。所有为妇女保留的席位均已由妇女占据。保证妇女竞争普通席位(非保留的)的权利：目前 16 名妇女在国民议会中占有普通席位，使得妇女占据的席位总数达到 76 个。

192. 1997 年，妇女在议会中的任职比例为 4%。在 2002 年的选举中，被选入国民议会的妇女总百分比为 19.9%。这一数字与 2008 年的数字相同。附件 A 表 2 列示了 2008 年大选后四个省份的妇女占据的普通席位和保留席位的数量。

193. 在本届议会中，由妇女担任的职务包括(一) 联邦人口福利部部长和(二) 联邦社会福利和特殊教育部部长。妇女还担任了以下职务：国家财政、收入、经济事务和统计部国务部长、议会事务部国务部长和宗教事务部国务部长。两名女性被任命为总理特别顾问，三名女性被任命为议会秘书。

194. 七名妇女担任了国民议会的以下议会委员会<sup>19</sup>的主席：财政和收入委员会、妇女发展委员会、国防委员会、法律和司法委员会、社会福利委员会、特殊教育委员会以及新闻和广播委员会。

<sup>19</sup> <http://www.na.gov.pk/cmen.html>。国民议会有 54 个议会委员会。

195. 旁遮普省内阁(41 人)有一名女部长；信德省内阁(42 人)有 5 名女部长；西北边境省内阁(27 人)有一名女阁员，俾路支省内阁(44 人)有 5 名女阁员。<sup>20</sup>

### 国民议会议长

196. 国民议会的一名女议员当选众议院议长这一最高职务，这不仅是巴基斯坦历史上的第一次，还是穆斯林世界历史上的第一次，同时也是南亚区域历史上的第一次。国民议会议长法赫米达·米尔扎博士自 1997 年以来一直当选议会的直接/普通席位。国民议会议长有时必须担任代理总统职务。自法赫米达博士就任议长之职以来，不断关注妇女议员，注重增强其信心，提高其能力，从而以更高的成效努力在议会中为妇女赋权。

197. 在这位可敬的议长的领导下，2008 年 11 月成立了有史以来第一个妇女议会核心小组。

### 妇女议会核心小组

198. 在 56 名国民议会妇女议员开会讨论国家妇女地位委员会的状况时，提出了成立核心小组的想法。国民议会所有 76 名议员和所有 17 名妇女参议员都是该核心小组的成员。该核心小组正在任命各议会常设委员会的协调人。

199. 妇女核心小组有多个目标，首先是编制商定的妇女发展和赋权议程(见附件三)。核心小组设想加强妇女议员在提出对性别问题有敏感认识的立法、审议和修订带有歧视性法律和政策方面的作用，确保议会对国家、区域和国际承诺(包括《消除对妇女歧视公约》)进行有效监督，并在国家政策、计划和方案中体现这些承诺。核心小组还将促进在国家 and 国际一级针对包括歧视性做法在内的关键关切领域交换意见，以便提出最佳做法供调整和效仿之用。核心小组将就妇女问题在立法者和政策制定者中发挥催化剂和游说者的作用。核心小组将：

- 与关键的国家 and 民间社会机构及组织保持联络，并建立工作关系，以便促进国家和国际方面的努力，促进妇女权利、赋权和两性平等
- 审议规则和程序，确保妇女不断接触并参与议会的工作
- 共同努力落实社会指标，以实现千年发展目标

200. 自核心小组成立以来，已开展了若干活动，首要活动之一是改造位于伊斯兰堡的妇女警察分局。核心小组正格外关注暴力侵害妇女问题，特别是被泼硫酸的女受害者的状况。妇女被泼硫酸的情况导致警方工作程序改革，国家也加强了将犯罪人绳之以法的努力。八名女议员此后将分配给她们的发展资金捐献出来，在其所属地区的综合医院建立了烧伤科，其他妇女议员还为各种事业做出了贡献，包括兴建女子学校、开展有利于监狱女犯的改革以及为流离失所者提供援助。

<sup>20</sup> 2008 年 1 月至 3 月，Aurat 基金会的《立法观察通讯》。

201. 核心小组为不久的将来规划的活动包括使妇女获得身份证、在政府的就业岗位为妇女保留 10% 的配额，以及修订《巴基斯坦刑法典》。

#### 旁遮普省议会的妇女核心小组

202. 自从国民议会成立妇女议会核心小组，旁遮普省议会的妇女议员于 2009 年 2 月也成立了一个跨党派的妇女核心小组。其宗旨与国民议会妇女核心小组的宗旨类似。

#### 女公务员

203. 表 3(附件 A)显示了截至 2007-2008 年与本报告有关的职能部委中两种级别(第 1-16 级和 17-22 级)的公务员中的妇女人数和百分比。表格中显示较高级别的女公务员人数正在逐渐增加。

#### 与为增加妇女对决策层面的公共和政治生活的参与度而采取的措施的影响有关的信息

204. 巴基斯坦选举委员会实施了多项措施，以使更多妇女能够参加 2008 年大选。除男子和妇女共用的投票亭和投票站外，委员会专为妇女设立了 13,266 个投票站，也为男子专设了同样数量的投票站。

205. 除自身努力外，巴基斯坦政府还获得了民间社会组织的支持，以便使巴基斯坦偏远农村地区的女选民具备敏感认识并动员起来。妇女发展部在 2008 年大选前开展了一次广泛的运动。很多民间社会组织同政府合力提高投票者特别是女投票者的认识。巴基斯坦选举委员会还在一个支持选举进程的项目下开展了针对教育妇女选民的宣传活动。

#### 妇女在高等司法机构中的任职情况

206. 《巴基斯坦宪法》规定了任命最高法院和高等法院法官的标准。第 177 条述及了最高法院法官的任命，强制要求被任命为最高法院法官的人至少具有五年作为高等法院法官的经验以及累计 15 年作为高等法院出庭辩护人的经验。第 193 条述及高等法院法官的任命问题，其中规定只有年龄达到 40 岁、具有高等法院出庭辩护人 10 年累计经验或担任司法职务不少于 10 年者才能被任命为高等法院法官。

#### 2008 年妇女在最高法院和高等法院的任职情况

207. 不具备必要资格的人不能被任命为最高法院或高等法院的法官。高等法院的女法官人数仍然相对较少，尽管这一人数是在缓慢增加。1998 年有三名高等法院女法官。

208. 2008 年，在总人数 113 人的高等法院法官中，有四名女法官。旁遮普省(53 位法官)有一名女法官，信德省(37 位法官)有 3 名女法官。在地区法院任职的

妇女人数较多，她们担任地区法官和属审法官、增补地区法官和属审法官、高级民事法官和民事法官/司法行政官(见下表 2)。

表 2  
2008 年按类别和性别分列的地区法院法官

省份	地区法官和属审法官			增补地区法官和属审法官			高级民事法官			民事法官/家庭法官/司法行政官			其他*	
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性
旁遮普	88	0	88	290	5	295	45	2	47	604	48	652	0	0
信德	54	8	62	68	15	83	79	19	98	177	23	200	0	0
西北边境省	23	1	24	77	6	83	20	3	23	191	34	225	0	0
俾路支	18	4	22	20	1	21	4	2	6	58	1	59	38	8
伊斯兰堡	1	0	1	3	0	3	1	0	1	9	3	12	0	0
<b>共计</b>	<b>184</b>	<b>13</b>	<b>197</b>	<b>458</b>	<b>27</b>	<b>485</b>	<b>149</b>	<b>26</b>	<b>175</b>	<b>1,039</b>	<b>109</b>	<b>1,148</b>	<b>38</b>	<b>8</b>

\* 包括家事法庭法官、顾问委员会(Majlis e Shura)成员、Qazis 以及反恐法庭的审案法官。

209. 俾路支省有一些与所有省份共有的法庭类别不同的法庭。它们是：顾问委员会、Qazias 和法官、家事法庭和反恐法庭。这些类别的法庭共有 38 名法官，共计有 8 名女性在这些法庭担任法官。

#### 第 34 和 35 段：为妇女登记国民身份证以获得公共服务

210. 国家数据库和注册局负责确保所有成年公民拥有计算机化的国民身份证。国民身份证是开设银行账户、投票、重大交易和申请包括收入支助方案在内的所有其它政府服务所必需的。在联邦直辖部落地区的各个总部机构也建立了国家数据库和注册局注册中心。

211. 2005 年 12 月，国家数据库和注册局启动了记录出生、结婚、离婚和死亡情况的公民注册管理系统。

212. 国家数据库和注册局每周专门为妇女留出一天时间，并在旁遮普省的拉合尔和拉瓦尔品第以及西北边境省的马尔丹地区建立了“国家数据库和注册局妇女注册中心”。国家数据库和注册局保有 185 辆流动面包车，能接触到全国各地的人民。在接触联邦直辖部落地区和俾路支省的人民方面仍存在一些问題，那些地方地形崎岖、社区分散，使这项工作成为挑战。在国内的一些地区也很难接触到妇女，因为计算机化的国民身份证需要照片，而很多妇女不愿意拍照。

213. 如前一份报告所指出的，2004 年，全部成年妇女中仅有不足 50% 的人拥有计算机化的国民身份证。截至 2008 年 12 月，该数字升至 64.74%。这说明，在全部计算机化的国民身份证中，已发放的国民身份证仅占 38.91%。

214. 对于因自然灾害导致需要新的计算机化的国民身份证或更换身份证的妇女，国家数据库和注册局一直积极主动地予以登记。本报告第二部分更加详细地讨论了这一点。

215. 在俾路支省，国家数据库和注册局正牵头与儿童基金会及一家国际非政府组织合作，以确保向妇女发放计算机化的国民身份证。国家数据库和注册局的流动面包车正为偏远地区的这一进程提供便利。国家数据库和注册局还在开展提高认识的活动，以确保妇女申请计算机化的国民身份证。开发署正在与选举委员会合作，确保妇女获得计算机化的国民身份证，以使其能够投票。在 4 个地区使用了按性别分列的数据管理信息系统。这一数据已录入国家数据库和注册局的数据库。

### 出生注册

216. 五项法律强制对儿童出生进行注册：《出生、死亡和婚姻登记法》(1886 年)；《营地法》(1924 年)；《国家登记法》(1973 年)；《国家数据库和注册局法》(2000 年)和《地方政府法令》(2001 年)。《地方政府法令》规定区政府有责任登记生命周期事项并收集按性别分列的数据。新的附则正在帮助政府官员以更便利的方式对儿童进行登记。已有一个儿童出生登记国家委员会。根据社会福利和特殊教育部引述的一项研究，在出生时获得登记的儿童不足 50%，女童的登记比例则远低于这一比例。

217. 西北边境省政府宣布 2006 年为出生注册年。一个国际非政府组织与该省政府开展了合作，从而能够在为期三年的方案期间对西北边境省的 100 万名儿童进行登记。正在尽一切努力为女童登记。地方政府正在联合村政务会一级进行自愿的出生和婚姻登记。

### 第 36 和 37 段：获得和提供教育方面的歧视获得参与继续教育方案包括成人和实用识字方案的同等机会

218. 使妇女具备实用识字能力仍然是一项重大的发展挑战。在所有的妇女(10 岁或以上)中有 58%不识字。<sup>21</sup> 在男子中，这个数字是 33%。农村地区妇女和男子的文盲率更高。

219. 由于认识到农村地区的成人文化水平和特别是妇女的实用识字能力是需要严肃关注的问题，政府人类发展问题国家委员会制定了一项全国范围的成年人识字方案。

220. 自 2002 年该方案启动以来，接近 200 万名妇女(约占学员总人数的三分之二)习得了实用识字技能。其他的惠益包括：获得实用识字技能加强了妇女获取使其受益的知识的的能力、妇女能够站在更有力的位置上经营小企业、动员各个家

<sup>21</sup> 2007-2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》。

庭送女儿上学。成人识字的两性均等指数从 2001-2002 年的 0.51 增至 2006-2007 年的 0.63。<sup>22</sup>

221. 降低巴基斯坦妇女的文盲率还有一些其他方案，尽管都是较小规模的，但有助于改善全国妇女的实用识字水平。

#### **《消除对妇女歧视公约》第十条的遵守情况职业和职业指导**

222. 职业和职业指导并未在巴基斯坦的公共教育中深入扎根。通常认为，受过教育的男孩和女童将遵循家长为其选择的职业道路。但更多妇女正在做出自己的职业选择，特别是当其步入贸易、信息技术与计算机科学、企业管理、法律、政策与发展研究等非传统领域时。

#### **获得相同的课程、考试、具有同等资格水平的教学人员、学校设施和同等质量的设备**

223. 各地的公立学校均采用同样的课程、课本和考试制度。在巴基斯坦，教育在性别方面的“区分”并没有在等级、收入和农村/城市等方面的区分严重。城市政府学校的教师可能比贫困农村学校的教师具有更高的资格。物质基础设施方面的很多问题在农村地区尤为普遍。

#### **消除所有层面和一切教育形式中的有关男子和妇女角色的定型观念**

224. 正在进行的课程改革有一部分侧重于消除性别陈规定型观念。现行的《教育政策》和《国家教育政策草案》(2009 年)中对这一问题给予了关注。

#### **男女同校**

225. 如前一份报告所示，尽管男女同校并未正式受到限制，但绝大多数家庭倾向于在五年级之后将其子女送到性别分开的学校。不过，多数高中和公立学位学院以及多数私立学校和多数大学都是男女同校的。

#### **享受奖学金和其他助学金的同等机会**

226. 高等教育委员会负责增加巴基斯坦研究员和大学教师的人数。该委员会向巴基斯坦硕士和博士方案录取的 425 名妇女提供了海外奖学金，向学位方案录取的妇女提供了 760 项奖学金。公立大学约 30% 的教职人员是妇女。该比例从 2001-2002 年的 14% 升至 2005-2006 年的 29.4%。

#### **为确保女童和妇女接受各级教育并让女童留在学校而采取的特别措施**

227. 近年来，巴基斯坦政府在增加小学、初中和高中的女童入学率和保留率方面取得了极大进展。很多学校的物质基础设施得到了改善，特别是在农村地区，

<sup>22</sup> 2006-2007 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》。

家长因而受到鼓舞送其子女上学。还建立了新的学校。做出了重大努力来增加妇女教师的人数。还加强了培训方案以改善课堂环境(如互动教学法、决不容忍体罚、团队合作、使用激励性的教学材料)。

228. 1998-1999 至 2007-2008 年期间,所有四个省份的女童小学净入学率大幅提高。全国女童入学率总体增长 15 个百分点,从 37%增至 52%。在旁遮普省,增幅为 19 个百分点;在信德省和西北边境省,增幅为 11 个百分点,俾路支省的增幅为 7 个百分点。从总体来看,两性均等总体指数从 1998-1999 年的 0.584 增至 2007-2008 年的 0.627(见附件 A 表 4)。表 4(附件 A)详述了 1998-1999 至 2007-2008 年期间按性别、两性均等指数和省份分列的小学入学趋势。

229. 2000-2001 至 2007-2008 年期间,在全国范围内,女童的小学入学率的增长率高于男孩。不同省份在这段时期的增长百分比如下:

表 3

2000-2001 至 2007-2008 年期间各省小学净入学率的增长百分比

省份	女童	男孩
旁遮普	29.4	7.5
信德	39.9	23.4
西北边境省	28.5	11.6
俾路支	27.3	16.6

资料来源: 2000-2001 年和 2007-2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》, 联邦统计局。

230. 《国家教育政策》(1998-2008 年)特别规定了提高妇女入学率和保留率的框架。《教育政策草案》(2009 年)也做了同样的规定。这些文件承诺对课程进行改革,以解决包括处理限制女童和妇女获得教育机会的性别陈规定型观念在内的多个问题。这些文件中还包括为解决省政府在向一些农村以及特别是欠发达地区提供教育方面遇到的困难而拟议的行动。还解决了已经感觉到的对扩大女童和妇女受教育机会的需求: 这包括努力提供更多技术和职业培训机会。

231. 制定了多个有时限的方案,以确保女童的入学率和保留率,其中包括大范围的“教育部门改革”和“全民教育”方案,二者都有针对不同性别群体的目标。

232. 若干省级方案为女子学校提供津贴、免费课本和营养支助。这些做法提高了女童入学率。信德省教育部和识字改革支助股(2005-2011 年)为六至十年级的女童提供津贴。其目标在于提高偏远和贫困地区的学生保留率。津贴为每学年 24,000 卢比,对贫困家庭来说是一笔重要的补充收入。在西北边境省,“落后”地区 70%的女子学校正根据儿童支助方案提供津贴。



233. 为提高和保留俾路支省和旁遮普省的女童入学率，世界粮食计划署主要针对全省的女童提供了小麦和油。这是送女童入学并确保她们上到五年级以上的重要激励手段。

234. 根据《联邦直辖部落地区可持续发展计划(2006-2015年)》的教育预算，已分配了资金促进女童和妇女的教育、提高入学率和保留率并提高对教育女童和妇女的必要性的认识。

235. 在北部地区，2006年建立了妇女教育执行主任办公室。其目的是密切监测女子学校的教育质量。两个地区建立了新的女子大学。此举将促进这些地区的青年妇女留在北部地区接受高等教育。吉尔吉特地区还为妇女教师安排了新宿舍。此举将鼓励更多妇女成为高中教师：目前，在高中教师中，妇女仅占20%。北部地区最近一项由捐助方供资的教育项目将特别关注提高各级女教师的教学技能。

236. 由世界银行供资的社会行动方案在北部地区建立了540所社区学校。这些学校女童的入学率是58%，学校多数教师是妇女。

237. 多项大规模公私伙伴关系倡议已将重点放在翻修教学楼方面。这些倡议涉及的一个事实是，家长将不会把女儿送到没有围墙、饮用水或洗手间的学校。

238. 自前一份报告提交以来，增进社区参与教育的努力呈指数增长，通常采取的形式是家长-教师协会或学校管理委员会。这些论坛中的大多数成员都是第一次直接参与其子女教育的妇女。女童入学率和五年级以上的保留率的增长在一定程度上归功于这些委员会，特别是妇女的参与。

239. 俾路支政府和许多以儿童为重点的国际组织正在3个地区开设“快乐学习”学校。这些学校开设在没有其他学校存在的地区。

#### 《Tawana 巴基斯坦方案》对入学率的影响

240. 《Tawana 巴基斯坦方案》(2002年至2005年)旨在提高女童的小学入学率，并缓解各省份29个欠发达地区和联邦直辖北部地区的650,000名5-12岁女童的营养不良问题。该项目已惠及近50万女童，她们每天上学能获得一顿营养平衡的膳食以及微量营养素。

241. 在方案所涉地区，女童的入学率提高了40%。最大的增长情形出现在旁遮普省(52%)，其次是信德省(37%)和北部地区(33%)。此外，很多加入该项目的家长-教师委员会的妇女获得了计算机化的国民身份证，开设和使用银行账户，第一次摆脱了其所在村庄的限制。

242. Agha Khan 大学进行了一项影响评估，评估发现该方案缓解了营养不良的问题，提高了入学率，并增加了饮食方面的知识。三项关于营养状况的措施出现了改善：浪费减少了45%；体重不足的女童人数减少了21.7%；有发育障碍的人数减少了6%。俾路支省政府、儿童基金会和一个以儿童为重点的国际非政府组织通过省师范学院在9个地区开展了一系列关于性别问题的培训。

## 女子大学

243. 不断升高的入学率显示，与从前相比，更多的青年妇女进入大学学习。按学科分列的入学数字(2004-2005 年)显示，在主修科学和社会科学的文学学士中，女生多于男生(附件 A 表 5)。

244. 在巴基斯坦 49 所普通(公立)大学中，有 4 所女子大学：位于拉瓦尔品第的法蒂玛·真纳女子大学、位于奎达的 Sardar Bahadur Khan 女子大学、西北边境省的边境女子大学和旁遮普省的古吉拉特女子大学。还有 4 所女子医学院。巴基斯坦的很多女子学院都有悠久和辉煌的历史。还有很多私立女子大学。

245. 五所重点大学均设有妇女研究中心：目标是把这些研究中心发展为全面的妇女研究部门。目前，这些位于拉合尔、白沙瓦、伊斯兰堡、奎达和卡拉奇的妇女研究中心正在发挥作用。

246. 在接受继续教育的机会方面，阿拉马·伊克巴尔开放大学专门负责远程教育。在 2008-2009 学年度，53% 的学生都是妇女。

## 课程改革

247. 自 2000 年以来，一直在对公立学校系统讲授的 81 个学科进行课程改革。当前的改革“周期”始于 2005-2006 年。为每个这样周期选定了多个学科。当前周期修订的课本将在 2010 年 4 月前进入课堂。正在编制一项国家课程框架，并将在 2009 年 7 月底前完成。

248. 在儿童基金会、加开发署以及美援署的支助下，俾路支省政府正在向课程管理局聘请的教师提供对性别问题有敏感认识的培训。

## 挑战和限制

249. 尽管启动了一些杰出的倡议，但公共教育制度还未能满足所有儿童的需求。2006 年《国家教育普查》显示，21.56% 的村庄没有教育机构，而且很多没有女子学校。在普查所涉学校中，12,737 所学校未开课。信德省的这一比例最高(58%)。

250. 农村地区女童和妇女的上学人数尤其不足(与城市地区的比例相比为 36%: 43%)，中等教育也呈现这一特征(农村地区为 35%，城市地区为 48%)。在小学教师中，妇女教师仅占 47%，尽管中学女教师的比例已增至 55%。

251. 农村地区的女学生在各级教育中都面临系统化的不利条件。这些问题交叉在一起加剧了一些群体的不利处境；如果女学生碰巧来自条件较差的省份或区域，其面对的不利之处将成倍增加。<sup>23</sup>

<sup>23</sup> 《教育政策草案》(2009 年)。

**第 38 和 39 段：****正规就业中的歧视问题和妇女在以家庭为基础的非正规部门劳动中的状况**

252. 巴基斯坦是劳工组织第 111 号公约《歧视(就业与职业)公约》(1958 年)和第 100 号公约《同工同酬公约》(1951 年)的缔约国。

253. 《巴基斯坦宪法》第 27 条规定保护在从事公职方面免受歧视。该条规定，“不得仅以种族、宗教、社会等级、性别、居住地或出生地为由歧视任何有资格获得巴基斯坦公职任命的公民。”

254. 尽管正规部门的就业不存在对妇女的歧视，但在以男子为主导的环境中保留一份工作所面对的社会限制和实际困难阻碍了很多有资格的妇女求职。

255. 求职的妇女人数不断上升。妇女们尤其获益于 1999 年至 2005-2006 年期间劳动力市场情况的改善，妇女的劳动力参与程度出现了 5.9% 的增幅即证明了这一点。<sup>24</sup>

256. 如前一份报告所指出的，联邦政府和省政府规定妇女享受三个月的带薪产假，而且为女工作人员定下的纳税比率上限高于男工作人员，使女工作人员获得了更高的税前收入。

257. 联邦直辖区部落地区正在鼓励妇女申请所有新的发展项目中的职位，包括重大的可持续发展项目。

258. 设立了联邦监察专员办公室，以“判断、调查、纠正和调整个人通过弊政侵害他人权利的行为”，其中特别包括“不正当、任意或不合理、不公正、偏袒、压制性或歧视性的”决定。但该办公室并未报告按性别分列的关于所提出申诉的资料。

**关于工作场所性骚扰的立法**

259. 经国民议会、参议院核准以及巴基斯坦总统核可，颁布了 2009 年《刑法修正案》。这是对《巴基斯坦刑法典》(1860 年)第 509 款的修正。第 509 款与如何处理性骚扰问题最为接近，但模棱两可。当前的修正案增加了明确的性骚扰定义，并明确规定，这种可能在工作场所、市场、街道或家中出现的行为是犯罪行为，将受到法律制裁。这涉及全国所有妇女，其中包括家庭雇工、农业劳动者或在家里工作的人，无论是非正规部门还是正规部门，无论是公共场所还是私人场所。处罚为最高三年监禁和/或最高 50 万巴基斯坦卢比的罚金。

260. 国民议会一致通过了《工作场所免受性骚扰保护法案》(2009 年)。总理以其担任的妇女发展部部长的名义签署了两项法案(也即《刑法修正案》(2009 年)和《工作场所免受性骚扰保护法案》(2009 年))。

<sup>24</sup> 2007 年《巴基斯坦就业趋势》，表 2。

261. 2009年4月, 经过与所有利益攸关方的详尽协商, 《工作场所免受性骚扰保护法案》(2009年)被提交国民议会进行讨论。起草该法案的目的是根据《男女机会均等原则》提供一个安全的工作环境, 以实现更高的生产率和更好的工作生活。此外, 该法案遵守《世界人权宣言》、《消除对妇女歧视公约》、劳工组织关于工人权利的《第100号公约》和《第111号公约》, 也符合伊斯兰教的各项原则。

262. 该法案规定所有公共和私人组织采用内部《行为守则》和申诉/上诉机制, 以确立安全的工作环境, 使所有工作人员免受恐吓和虐待。该法案还规定在联邦和各省设立监察专员。

### 在家从事的劳动

263. 在巴基斯坦, 绝大部分妇女在非正规部门工作赚钱。巴基斯坦非正规部门的劳动由两个主要领域构成: 农业劳动和在家从事的劳动。

264. 70%以上的农村妇女从事农业和畜牧业劳动, 超过四分之三的城市女劳动力集中在非正规部门, 官方数据没有计入这些在非正规部门工作的妇女的劳动, 她们还被剥夺了《劳动法》规定享有的适当薪酬、技能培训、法律保护、社会保护和保障、保健和产假补助金, 以及组织权。<sup>25</sup>

265. 联邦直辖部落地区的情况与国家其他地区常见的妇女在家从事劳动的情况不同。联邦直辖部落地区秘书处同儿童基金会建立了伙伴关系, 正在进行一项多指标的整群(抽样)调查, 该调查将提供关于非正规部门的妇女和儿童情况的基准数据。

### 关于在家工作妇女的国家政策草案

266. 巴基斯坦尚未批准劳工组织第C-177号公约《家庭工作公约》(1996年)。2007年, 妇女发展部要求一个民间社会组织带头编制《关于在家工作妇女(HBWW)的国家政策》, 此后, 巴基斯坦家庭网络<sup>26</sup>开始与在家工作者、政府各部委和部门、非政府组织、社区组织、学术界以及媒体进行一系列国家级和省级协商。

267. 《政策草案》提出了对在家工作者的定义, 还载有关于收集按性别分列的数据的承诺, 包括将工作地点问题纳入下一次人口普查的承诺。《政策草案》不包含农业劳动者。《政策草案》中包括对所有在家工作的妇女进行登记的问题。登记举措将使在家工作的妇女享受社会保护和保险方案。《政策草案》还描述了在家工作的妇女获得最低工资的权利以及增加其获得小额贷款和技能增强方案的机会的权利。《政策草案》还界定了工作场所的职业卫生和安全标准。

<sup>25</sup> 《中期发展框架》。

<sup>26</sup> 其协调单位是非政府组织 Aurat 基金会。

268. 已于 2008 年 11 月将《关于在家工作的妇女的国家政策草案》提交劳动和人力资源部。

### 时间使用调查

269. 时间使用调查是全国家庭情况调查方案的一部分，收集按性别分列的关于在家庭劳动和劳动力市场活动上所费时间的统计数字。

270. 2007 年 1 月至 12 月，联邦统计局进行了首次全国范围的时间使用调查，覆盖了近 2 万户家庭。调查使用了工作日程式的方法，要求参与者回忆每个季节在每项活动上花费的时间。调查揭示了所有四个省份的农村和城市地区的妇女和男子所做的无偿照顾工作产生的宏观经济影响。时间使用调查报告突出强调了无偿照顾工作在妇女和男子之中的分配情况以及在其他分类中的分配情况。最后，时间使用调查提供的资料将被纳入《联合国国民账户体系》(《1993 年国民账户体系》)，这一点放在以前是不可能的。

271. 时间使用调查显示，50%的女工和 14%的男子(10 岁以上)都是无报酬的家庭劳力。调查显示，男子在《国民账户体系》活动上花费的时间比在《国民账户体系》扩展活动上花费的时间多五倍，<sup>27</sup> 而妇女在《国民账户体系》扩展活动上花费的时间比在《国民账户体系》活动上花费的时间多 1.5 倍。在《国民账户体系》相关活动方面，农村妇女花费的时间比城市妇女更多。时间使用调查发现，78.7%的妇女(和 33.3%的男子)没有个人收入。

272. 联邦统计局在以家庭为基础的社会—经济调查和普查中掌握了按性别分列的数据。自 1998 年以来，联邦统计局每四年出版一份《巴基斯坦性别统计概要》。这份概要涵盖了关于人口、教育、卫生、计划生育、就业和公共代表情况的资料。最新版本的性别统计概要预计在 2010 年出版。

### 限制

273. 无论是否有报酬，收集关于妇女参与劳动力市场和经济活动的准确和全面的数据仍是一项挑战。有时难以直接接触妇女，特别是在农村地区和保守的地区。其他问题出现在某些级别的政府的数据收集和分析能力方面，但这一状况正在改善，因为已收集了更多资料并开展了更多分析研究。

### 第 40 和 41 段：获取保健和支助服务

274. 采取了具体措施来扩大妇女获取保健的途径，特别是《公约》第十二条规定的性健康和生殖健康服务。

275. 人口福利部与其省级对应方、政府和半政府组织中的 284 个公共和私营伙伴、以及企业开展了合作，以满足对生殖健康护理的需求。卫生部还致力于改善妇女要求获得的高质量生殖健康护理的状况。这两个部委都把获得生殖健康护理

<sup>27</sup> 《国民账户体系》扩展活动包括操持家务、照顾儿童、病人和老人，以及社区服务。

的权利视为一项基本人权和社会经济发展的重要推动力。联合国人口基金(人口基金)是编制各项政策和战略以及规划与妇女获取保健有关的方案的重要伙伴。

表 4

1994 年至 2007-2008 年在向妇女和儿童提供保健服务方面出现的改善<sup>28</sup>

指标	1994 年基准	2007/2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查全国调查》/《巴基斯坦人口统计和健康状况全国调查》	千年发展目标 (2015 年)
孕产妇死亡率	500	280	140
婴儿死亡率	105	78	40
避孕普及率	11%	33%	55%
全效免疫儿童	75%	70%	+ 90%
专业接生	22%	39%	+ 90%

资料来源：卫生部。

#### 实现大范围提供避孕药具和实行计划生育防止意外怀孕

276. 统计数字显示，有更多的妇女正获得并了解生殖健康护理。但避孕普及率(2005 年和 2006 年为 36%)在过去的两年中有所下降，目前保持在 30%。<sup>29</sup>城市地区的避孕普及率(在 35-46% 的范围内)比农村地区(24%)高得多。

277. 为确保可持续地满足生育选择权，人口福利部建立了 3,500 个全部由女卫生官员或家庭福利工作者领导的服务发放站点。这些站点为妇女提供为期两年的课程，学员毕业后可成为家庭福利工作者。家庭福利工作者学会如何辅导妇女做出与性健康和生殖健康有关的自由的知情选择。

278. 私营部门也在提高对避孕药具的使用以及避孕器具的销售和推销的认识方面做出了巨大贡献。

279. 可以应请求提供紧急避孕药。<sup>30</sup>这些药物由女保健工作者免费提供。

280. 在过去的三年中生育并接受过至少一次产前检查的已婚妇女比例从 2001/2002 年的 35% 升至 2006/2007 年的 53%(《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》)。产后就诊率不高，2005/2006 年为 24%。但该数字在《减贫战略文件》所涉期间有了显著改善，从 2001/2002 年的 9% 增至 2006/2007 年的 24%，城市地区的就诊率高于农村地区(《减贫战略文件二》)。

<sup>28</sup> 国家计划生育和初级保健方案的网站。

<sup>29</sup> 《巴基斯坦人口统计和健康状况调查》(2006-2007 年)。

<sup>30</sup> 不包括堕胎药。

### 通过解决导致产妇死亡的原因降低产妇死亡率的措施

281. 《国家产妇、新生儿和儿童健康方案》在 198 所医院提供 24 小时紧急产科和新生儿基础护理服务。该方案负担紧急运输方面的支出，并向医院提供必要设备和药品。该方案将最终建立 114 所产科学校。

282. 卫生部负责处理范围广泛的预防和医疗护理需求，包括注重降低产妇死亡率的生殖护理。《国家产妇、新生儿和儿童健康方案》(2006-2012 年)重视降低发病率和死亡率的方式和途径。该方案在地区一级提供了全面的计划生育服务。

283. 该方案的重点领域之一是引进社区助产士。儿童基金会和若干非政府组织合作伙伴也参与了这项培训方案。<sup>31</sup>

### 提高男子和妇女对计划生育的认识和了解

284. 作为提高对计划生育的认识和了解的大范围努力的一部分，人口福利部启动了社会动员方案，该方案将鼓励男子认识自己在计划生育中的作用。在旁遮普省，目前有近 2,200 名“男性动员者”参与了这项努力。

285. 信德省人口福利部已使 5,000 多名宗教领袖对计划生育和“妇女问题”保持敏感。信德省卫生部在全省建立了 23 所性传播感染诊所。

286. 人口福利部的服务发放站点提供堕胎前后的并发症护理，从而帮助挽救妇女的生命。

### 限制和挑战

287. 政府做出了重大努力，以改善避孕途径，但需要加强这些方案的实施，以使其更为有效。避孕药具的供应和计划生育服务的提供还需加强，而且需要做出协调一致的努力来满足对避孕药具的需求。<sup>32</sup>

288. 在一些农村地区，唯一可用的分娩专门知识掌握在传统助产士手中。这些妇女获得的知识是几代传承下来的，需要予以更新以防止妇女的生命受到威胁。在全国实施的多个培训方案正在向传统助产士传授关于卫生做法和新生儿护理的现代知识。随着这些方案的深入，随着它们与提供更正规的生殖健康护理融为一体，有理由期望这些方案能为进一步降低产妇死亡率做出贡献。

289. 避孕普及率低和未满足的需求都与不安全堕胎有关。NIPS 的数据显示，在产妇死亡案例中，约有 6%是由堕胎造成的(2006-2007 年《巴基斯坦人口统计和健康状况调查》表 14.12)。与非法堕胎有关的发病率也很高(大部分未经承认)。尽管存在困难，但政府正在努力解决该问题。

<sup>31</sup> 自 2007 年起由国际发展部供资。

<sup>32</sup> 2006-2007 年《巴基斯坦人口统计和健康状况调查》显示的需求未得到满足的总体比例为 25%。旁遮普省的这一比例最低(23%)，俾路支省和西北边境省最高(31%)。

## 第 42 和 43 段：处于不利地位的农村妇女和残疾妇女 处于不利地位的农村妇女

290. 农村妇女约占巴基斯坦总人口的 32.6%。整个联邦直辖部落地区(约占巴基斯坦人口的 2%)都是农村，北部地区也大体如此。在农村地区，9.1%的家庭是由妇女当家的。<sup>33</sup>

291. 城市妇女的收入是男子收入的 71.7%，而在农村地区，妇女收入是男子的 53.5%。城市妇女与农村妇女之间也存在收入差距，农村妇女的收入约为城市妇女的 52%。<sup>34</sup>

292. 地方政府和农村发展部开展了多个大规模的农村发展项目，这些项目将“妇女发展”的内容融入了其社会动员工作。这些大规模项目的社区发展内容由省级或联邦政府制定和供资，并获得了来自国际捐助方的额外财政支助，由专门负责通过“社会动员”组织社区成员的准政府组织实施。

293. 各省份和北部地区的 94 个地区的农村地区几乎全面实施了农村支助方案。农村支助方案努力将妇女纳入各种旨在改善基本物质基础设施的项目，特别是饮用水供应计划和卫生项目。这些方案还努力通过企业发展和技能扩展项目增加妇女劳动的价值。改善妇女的社会资本也至关重要：这通常涉及使妇女进入地方决策机构的努力，如学校管理委员会、村庄发展委员会和村庄卫生委员会。

294. 由于农场的牲畜管理和农场劳动的很多非机械化方面几乎完全由妇女负责，所以农村支助方案与农业、特种作物和畜牧业方面的部委合作，确保技术推广官员将妇女纳入其为农民带去最新资料的工作中。

295. 省政府的社会福利部开办了农村职业培训中心。这些中心为农村妇女提供了在家工作赚取收入的重要途径。

296. 本报告第二部分载有加强农村妇女社会和经济状况的具体方案的详情。

### 限制

297. 尽管为将妇女纳入农村发展方案做出了很多成功努力，但在制定注重农村发展的政策时有必要更多地提及妇女的问题。

298. 很少有女专业人员在农业和畜牧业方面的部委或者这些部委的技术推广部门工作。改变这一状况将要求实现供求方面的改变。

<sup>33</sup> 城市地区的这一数字为 8.8%。2007-2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》。

<sup>34</sup> 《中期发展框架》。



## 残疾妇女

299. 巴基斯坦在处理身患某些形式的功能性残疾的儿童和青少年所面临的问题方面取得了很大进展，无论这些残疾是智力上还是身体上的。<sup>35</sup> 设立了单独的学校、职业学院和医疗中心处理残疾儿童和成年人的特殊需求。

300. 社会福利和特殊教育部负责照顾和治疗残疾儿童和成年人。该部制定并实施针对残疾人的具体计划。各省的妇女发展、社会福利和特殊教育部门都肩负着这方面的责任。

301. 特殊教育总局制定了《2002 年国家残疾人政策》；后又制定了《2006 年国家行动计划》。《国家行动计划》旨在将残疾人纳入社会的主流。

302. 2008 年 9 月 25 日，巴基斯坦签署了联合国《残疾人权利公约》。《公约》指导原则的 G 条规定了男女平等。

303. 在有利于残疾妇女的主动积极措施方面，社会福利和特殊教育部一直努力确保残疾妇女找到适合其能力的就业岗位。身体残疾的妇女和男子有资格申请国民议会的残疾人康复登记，登记工作由社会福利和特殊教育部主持开展。一经登记，人们便有资格申请 2% 的政府职位保留配额，还可以申请非保留职位。在过去的两年中(也即从 2007 年起)，近 80 名残疾妇女被该部永久雇用。该部就残疾的社会影响问题开展了多项调查研究。

304. 旁遮普省特殊教育部门<sup>36</sup> 处理了大量与身体和智力残疾的青年妇女和男子有关的重要问题。根据《消除对妇女歧视公约》第十条，做出了一切努力来确保他们融入社会主流，包括受教育并能找到适合其能力的工作。

305. 围绕残疾人的权利包括残疾人获得体面工作的权利开展了大规模的提高认识运动。2011 年人口普查将包括有性别区分的残疾问题：这将有助于确保获得准确的全国数据，促进制定有效的政策。

306. 2008 年 8 月 14 日，巴基斯坦 Bait-ul-Mal 启动了一项特别方案，该方案以家中有两名或以上残疾人的家庭为目标。这些家庭可获得需要的设备和每年最高 25,000 卢比的补助金。没有区分或限制补助金领取人。

307. 若干非政府组织也在从事注重确保将残疾妇女纳入社会和经济主流的小规模项目。国家数据库和注册局制定了一项方案，向残疾人发放单独的国民身份证。

308. 本报告第二部分讨论了 2005 年 10 月地震后的残疾妇女状况。

<sup>35</sup> 1998 年，政府估计 2.49% 的人口受到某种形式的残疾带来的痛苦。世卫组织估计，社会经济状况类似的国家约有 10-20% 的人口受到残疾的折磨。目前没有办法证实巴基斯坦的这一数字。但即将进行的人口普查将首次纳入残疾问题。

<sup>36</sup> 旁遮普省特殊教育部 62% 的工作人员为女性。

## 限制和挑战

309. 对成年残疾人问题的认识程度尚不及对残疾儿童问题的认识程度。成年残疾妇女的状况尚未被纳入长期规划。但 2005 年地震致使大量妇女和男子身体残疾的不幸事实提高了公众对这一问题的认识。

### 第 44 和 45 段：修正《家庭法》：

#### 《解除穆斯林婚姻法》(1939 年)；最低法定婚龄和消除强迫婚姻的措施

310. 2006 年出台了《妇女保护法(刑法修正案)》。该法修正了《解除穆斯林婚姻法》(1939 年)，使lian<sup>37</sup> (一种婚姻解除形式)成为离婚的理由。前一份报告说明了离婚和解除婚姻关系的区别以及解除理由。

311. 如前一份报告所述，对于依据《解除穆斯林婚姻法》第(2)条规定的理由解除婚姻关系的案件，已婚妇女对其从亡夫那里得到的产业或其中任何部分所享有的权利不受影响。

312. 2008 年 11 月，伊斯兰思想意识理事会提出了以下立法起草建议：

- 颁布法律使丈夫在妻子以书面形式要求离婚的案件中必须在 90 日内与妻子离婚。
- 离婚生效后，如果女方需要财政支助，法院将视丈夫的财务状况，在女方再婚之前为其提供 maat'a。maat'a 可以按月支付或一次性支付。
- 如正式婚姻登记一样，离婚也应登记。

313. 2009 年 8 月，国民议会通过了 2008 年《家事法庭法(修正案)》。该法规定在抚养费案件的最初诉讼阶段通过支付抚养费立即为儿童提供救济。

314. 2009 年 8 月，国民议会还通过了 2008 年《监护人和被监护人法(修正案)》。该法保护母亲在子女未成年期间监护子女的权利。

315. 对《家庭法》所做修正已提交国民议会，等待常设委员会审议。这些修正包括：

- 在抚养费案件的最初诉讼阶段，通过支付抚养费立即为儿童提供救济<sup>38</sup>
- 应当通过把与妇女的继承份额有关的案件纳入 1964 年《家事法庭法》附则来确保迅速审判这类案件，此举将把妇女的继承份额问题纳入家事法庭的管辖范围<sup>39</sup>

<sup>37</sup> 如果丈夫对妻子通奸的指控无法得到证实，则 Lian 生效。妻子可因此对丈夫提起诉讼，要求解除婚姻关系。她也有权维持婚姻关系。

<sup>38</sup> 2008 年《家事法庭法(修正案)》。

<sup>39</sup> 2009 年《家事法庭法(修正案)》。

- 对 1961 年《穆斯林家庭法》第 9 条做出修正，使已经离婚的妇女和不再守寡但正用母乳哺育前次婚姻中所生婴儿的妇女有权按照《古兰经》的指示从前夫那里获得两年的赡养费，如果前夫死亡，则从婴儿的祖父母那里或从后夫的财产中获得两年的赡养费<sup>40</sup>

316. 正在审议类似的最低法定婚龄问题，2009 年《童婚限制法(修正案)》已提交国民议会，其中建议对 1939 年《童婚限制法》进行修正以示威慑，并消除现有的年龄上的性别差异。

317. 如前一份报告所述，在依据《解除穆斯林婚姻法》第(2)条规定的理由解除婚姻关系的案件中，已婚妇女对其从亡夫那里得到的产业或其中任何部分所享有的权利不受影响。

**第 46 和 47 段：提供资料详细说明为促进妇女权利而执行的各项方案的规模和范围，特别是它们所产生的影响**

318. 有关注重妇女权利的各项方案的规模和范围的详情情况(地理、主题和财政方面)已纳入对本报告提及的各项方案的讨论。

319. 自前一份报告提交以来颁布的立法措施将保护妇女免受剥削和迫害妇女的社会保守传统造成的某些影响。

320. 为促进妇女的权利和权益而开展的一些政府方案已执行相当长时间，足以产生显著影响。这些方案包括妇女政治学校方案和两性平等改革行动计划。如前文所述，妇女政治学校方案让数千名当选的女政务会委员目前在其当选的当地政府机关中发挥着重要作用。她们正在为自己创造政治“空间”，并且把与妇女生活相关的问题带进了发展和政治议程。在最高层面上，在国民议会和参议院中保留席位的做法使妇女得以利用其技能和经验确保立法考虑到妇女问题，并保护妇女免受各种剥削。

321. 已经开始将联邦和省级的两性平等改革行动计划纳入相关部委。很多高级政府官员现在都对性别问题的意义和妇女权利有了正确的理解，并明白有必要把对性别问题的考虑纳入规划、政策制定和方案执行工作。

322. 教育方面，在增加女童接受各级正规教育的途径方面取得了重大进展。更多女童在接受完初等教育后继续在校读书。她们之中的很多人在从高中和大学毕业之后进入了新行业，有望在更安全的环境中工作。

323. 由于系统地实施了大规模方案，目前有更多妇女实现了实用识字。

324. 卫生部门的方案为增加获得保健的途径做出了贡献，包括与性健康和生殖健康有关的护理，以及降低婴儿和产妇发病率和死亡率。

<sup>40</sup> 2009 年《穆斯林家庭法(修正案)》。

## 限制和挑战

325. 系统化评估不能一以贯之和评估结果不公开的情况仍然存在，这为评估各项方案的全部范围和规模造成了困难。不过，社会经济部门的家庭情况调查提供了判断卫生、就业、教育和计划生育各项方案的绩效的指标。

### 第 48 段：批准《消除对妇女歧视公约任择议定书》

326. 政府正在审查《任择议定书》，审议该议定书通过后的影响和潜在效力。

### 第 49 段：纳入两性平等观点并在所有旨在实现千年发展目标的努力中明确体现《公约》的各项规定

327. 千年发展目标的目标 3 侧重于两性平等和妇女赋权，但包括目标 2、4、5 和 6 在内的其他目标也设定了与性别相关的指标，也即教育和卫生指标。如果按照《中期发展框架》的基准、《中期发展框架》的目标和千年发展目标进行分析，很显然巴基斯坦在两项指标上处于领先地位：成年人识字率；国民议会为妇女保留的席位比例。

328. 《中期发展框架》规划的成果将符合千年发展目标为以下指标设定的 5 年目标：教育方面的两性均等指数、妇女在非农业部门有偿工作中所占比例、青年识字率、目标人口中女保健工作者的覆盖率、总生育率、避孕普及率、接受一次产前保健的妇女比例、15-20 岁孕妇的艾滋病毒流行率以及弱势群体的艾滋病毒流行率。两项与性别相关的指标滞后；其中一项指标为产妇死亡率，就这项指标而言，《中期发展框架》将实现千年发展目标的约 38%，另一项指标是技术熟练的助产士参与接生的比例，这项指标在《中期发展框架》内仅能达到千年发展目标的 7.4%。<sup>41</sup>

### 第 51 段：批准其他倡导人权的国际合法文书

329. 《巴基斯坦宪法》是国家最高法律，《宪法》规定全面保护和促进所有公民的人权。为在国际论坛上展示促进人权特别是边缘化群体的权利的承诺以及促进妇女享受基本人权的承诺，巴基斯坦政府批准了各种人权公约。

330. 2010 年 6 月，巴基斯坦批准了《公民权利和政治权利国际公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。2008 年 9 月，巴基斯坦签署了《残疾人权利公约》。

331. 2008 年 4 月，巴基斯坦批准了《经济、社会、文化权利国际公约》。

<sup>41</sup> 《中期发展框架》。

## 第二部分

### 对《公约》各条款的答复

#### 第一条

##### 歧视妇女的定义

332. 《宪法》规定了平等和不歧视的原则。根据《宪法》第 25 条，所有公民在法律面前一律平等，都有权受到法律的平等保护，不得仅因性别而歧视。第 25 条规定不妨碍国家通过任何特殊规定来保护妇女和儿童。

333. 政府承诺确保减少和消除歧视，如《公约》第一条规定，减少和消除歧视是一项优先事项。《国家行动计划》、《发展和增强妇女权能国家政策》(2002 年)和若干重大政策措施(例如《两性平等改革行动计划》)均明确了这一承诺。

#### 第二条

##### 消除歧视的义务

334. 正如前一份报告和第一部分指出的那样，《宪法》和多部立法均规定了平等和非歧视原则。

335. 《巴基斯坦宪法》保障平等，禁止歧视。第 8、25、26、27、34、35 和 38 条不仅保证人权和基本权利以及法律面前平等，并且规定了非歧视的精神和政策，特别是在妇女方面。

336. 各高级法院通过应用和解释《宪法》的规定，明确规定了构成歧视的要素、法律面前平等，实质平等以及“合理划分”平等权利行动的原则。例如，拉合尔高等法院在 Chaudhry Nazir Ahmed 诉巴基斯坦旁遮普省一案(2007 CLC 107)中裁定，“巴基斯坦社会被横向和纵向划分为各种群体和阶层，他们的经济和社会地位及福利高度不平等。一视同仁地对待不平等的人或许是最恶劣形式的歧视。有必要始终关注贫困群体，为其提供经济和社会福利，包括住房……从《宪法》第 3、37 和 38 条可以明确看出，《宪法》的制定者高度关切这类社会和经济不均衡和不平等问题，并认为国家有必要解决此类问题，确保社会公正。”最高法院在 Asadullah Mangi 诉巴基斯坦国际航空公司一案(2005 PSC 771)中裁定，“公民平等并不意味着所有法律必须对所有对象适用，也不意味着所有对象必须享有同等的权利和责任。”本案中还进一步指出“歧视往往涉及不公正和偏见的因素，必须从这个意义上理解这一说法。”

337. 此外，在适用《巴基斯坦宪法》规定时，各高级法院还强烈谴责仅以性别为由实行歧视的做法，并且都宣布这一做法公然违反了法律，例如最高法院在“巴基斯坦国际航空公司诉 Samina Masood 一案(PLD 2005 SC 831)中裁定，基于性别的歧视违反了《宪法》第 25 条第 2 款”。

338. 同样，在 *Bashiran Bibi 诉旁遮普政府一案*(2000 PSC 467)中，宣布严格禁止基于性别的歧视，并对原告给予补救，承认其在《宪法》第 25 条和第 27 条下的根本权利。

339. 本报告中讨论的所有政府方案和项目旨在促进减少对女孩和妇女的歧视。政府承诺确保在其所有举措中纳入两性平等观点。这些举措在努力消除歧视妇女问题的同时，将尽最大努力实现(一) 彼此协作；(二) 纳入确保法律和立法变化尽可能与逐渐发展的社会价值观相结合的方式方法；以及(三) 按计划执行，并继续发展，从而解决长远的、当前的和新出现的关切问题。

340. 尽管在获得巴基斯坦的批准之后，国际公约或条约并不能直接适用，但法院在特定情况下解释法律时将考虑到了这类公约和条约的规定。<sup>42 43 44</sup>

### 司法措施和法律的适用

341. 高级法院对平等和歧视一词做了解释，并在平等和非歧视原则的基础上做出了大量有利于妇女的裁决。<sup>45 46 47 48</sup>

<sup>42</sup> 在拉合尔高等法院 *Mst Saima 诉国家一案*(2003 PLD 747)中，法院认为，根据《巴基斯坦宪法》第 35 条(1973 年)和《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条，国家授权法院保护婚姻和家庭制度。

<sup>43</sup> 联邦沙利亚法庭在随后的一起案件(2008 PLD 1)中裁定，《公民法》(1951 年)不允许巴基斯坦公民的非巴基斯坦籍丈夫获得巴基斯坦公民身份的条款具有歧视性，因为：它否认两性平等；违背《巴基斯坦宪法》、《古兰经》及《先知穆罕默德言行录》；并且同巴基斯坦签署的国际承诺相矛盾。

<sup>44</sup> 在 *Mst Nasim Mai 诉国家一案*(2004 PCRLJ 1089 LHC)中，具有自主行为能力的请求人申请人身保护令状，寻求从“安全庇护所”(dar al aman)释放，不想陪伴其父母，担心生命有危险，并指出第 25 条规定法律面前平等，不得基于性别实行歧视。高等法院根据关于人身安全的第 9 条；允许自由流动的第 15 条以及关于法律面前平等的第 25 条释放了请愿人。

<sup>45</sup> 在巴基斯坦国际航空公司诉 *Samina Masood 一案*(PLD 2005 S.C 831)中，援引高等法院的宪法管辖权对《巴基斯坦国际航空公司员工(服务和纪律)条例》(1985 年)条例 25 提出质疑，该条要求空姐 35 岁退休。最高法院认为：“不得基于性别进行任何歧视；应当改善目前在本案中出现的同一小组中情况类似的人因身为女性而受到歧视的情况”。最高法院虽然要求同一薪酬类别的退休男女机组人员之间不得有任何歧视，但同时表示如果机组人员的任何成员未达到航空部门的退休要求，[他们]可以在体检之后被委派同意薪酬类别的任何飞行任务/地面任务。

<sup>46</sup> 在 *Mst Anwar Begum 诉巴基斯坦 Zarai Taraqiati 银行一案*(2009 CLD 133)中，卡拉奇省请求人依据政府宣布的一揽子救济措施要求获得救济以偿还贷款。最高法院认为根据平等保护的规则，在特权和保护方面必须同等对待处于平等位置的人们。

<sup>47</sup> 在 *Shafaqat Ullah 诉 Land Acquisition Collector DC Haripur 2006 一案*(CLC 1555 Peshawar)中，高等法院援引第 25 条，裁定同等地位的个人将享有平等权利。如果宣布一人或多人可享有某些权利，则所有与之处于类似地位的人员均可宣称有权享有此类权利。否认这类人的平等权利是一种彻底的歧视，违反了《宪法》。

<sup>48</sup> 在 *Surraya Khanum 诉 Medical Superintendent Punjab Institute of Cardiology Lahore 一案*( PLD 2006 Lahore 469)中，法院认为法律面前的平等权概念以及法律面前人人平等均源自神圣先知(P.B.U.H.)在最后布道中详细解释的伊斯兰教根本原则。《宪法》第 4、25、26 和 27 条的规定也遵循并符合伊斯兰教中的人人平等原则。

### 国家采取的法律审查和改革措施

342. 正如第一部分指出的那样，有三个机构负责审查法律并对修订提出建议。

343. 自提交前一次报告以来，巴基斯坦法律和司法委员会<sup>49</sup>编制了几份文件，并建议在法律改革项目下对以下几个方面进行改革：

- 指责强奸受害者的品性(删除《Qanoon-e-Shahadat 令》(1984 年)第 151(4)节)
- 张贴离弃妻子的声明
- 改革 Hudood 法律
- 《解除穆斯林婚姻法修正案》(1939 年)
- 《公民法修正案》(1951 年)
- 消除瓦尼陋习(让妇女出嫁以抵偿纠纷/罪行)
- 《Qanoon-e-Shahadat 令》(1984 年)第 17 条修正案
- 《1976 年嫁妆与结婚礼物法修正案》和《童婚限制法修正案》(1929 年)

344. 法律和司法委员会目前正在编制以下文件(1)涉及家庭暴力的立法和(2)《Qisas 和 Diyat 法修正案》。

345. 自前一次报告提交以来，国家妇女地位委员会开展了关于以下内容的研究(1) 妇女的继承权；(2) 伊斯兰教中的公正概念：Qisas 和 Diyat；以及(3) 家庭法对离婚妇女权利的影响。委员会围绕这三个问题提出了法律改革建议。

### 引入立法解决歧视问题

346. 自 2008 年 2 月选举产生现任政府以来，国民议会通过了以下法案，旨在解决歧视妇女和/或妇女权利的具体方面：

- 2009 年《工作场所免受性骚扰保护法案》：为妇女和男子创造无骚扰、虐待和恐吓的更安全环境。
- 2009 年《刑法修正案》。保护公共场所和工作环境安全，特别是对妇女而言，鼓励妇女参加工作，以减少贫穷并有尊严地追求自己的生活。
- 2008 年《家事法庭法(修正案)》。在赡养费诉讼程序初始阶段支付赡养费，以此向儿童提供紧急救济。

<sup>49</sup> www.ljcp.gov.pk.

- 2008 年《监护人和被监护人法(修正案)》。保护母亲在子女未成年期间保留其监护权的权利。
- 2008 年《国家人权委员会法》。建立独立的国家人权机构，以根据国际义务促进和保护人权。
- 2008 年《刑事诉讼法》。向监狱里的囚犯提供救济，对于可判处死刑的罪行，服刑两年后准予保释。如果被告为妇女，则服刑时间减少至 1 年零 6 个月。

### 非公开成员提出的法案

(一) 2009 年《家事法庭法(修正案)》：授权最高法院按照最高法院 2003 年在 Bushra 女士诉 Mohammad Naeem(SCMR115)一案中的判决，在审理家事案件时把依据《西巴基斯坦家事法庭法》(1964 年)受理的任何案件、上诉或其他诉讼程序移送给任何其他高等法院。《宪法》第 186 条授权最高法院将任何案件、上诉或诉讼程序移交任何高等法院，但在依据《西巴基斯坦家事法庭修正案》(1964 年)提交的家事案件中，并未赋予最高法院这些权力。省高等法院可在本省的司法管辖权范围内移交案件或诉讼程序，导致当配偶一方必须在另一个省提起诉讼时，配偶双方均面临巨大困难。

(二) 2009 年《穆斯林家庭法(修正案)》：使离婚并已通过等待期<sup>50</sup>，但正哺乳之前婚生婴儿的妇女可有权从前夫那里继续获得两年的赡养费，如果前夫死亡，则从他的财产或从婴儿的祖父母那里获得赡养费。

(三) 2009 年《工厂法(修正案)》：减少工作妇女的问题，让她们开始工作之时和一天工作结束之际有一小时的放松时间。

(四) 《儿童权利宪章法案》：保护和促进未满 18 岁儿童的各项权利。

(五) 2009 年《刑法(修正案)》：保护妇女免遭社会不公，包括与嫁妆问题相关的犯罪、被泼硫酸，以及隐瞒已婚情况再次结婚。

(六) 2009 年《特殊公民(特许行动权)法案》：向特殊公民提供特许权，允许他们能够在公私交通方面能够自由行动。

(七) 2008 年《家务工作妇女保护法案》：保护作为佣仆的妇女以及儿童和老人的各项权利。

(八) 2008 年《Qazf 犯罪(Had 执法法)修正案》：为妇女提供方便获得法庭诉讼的渠道，并快速处理其 qazf 案件(不实的通奸指控)。

(九) 2008 年《强制入学法案》：让所有儿童受教育，其中特别具体提到了女孩的教育。

<sup>50</sup> 妇女有权得到赡养费的必要期间，其中可能包括解除婚姻后的怀孕时间。



- (十) 2008 年《防止工作场所骚扰法案》：确保工作环境无性骚扰和/或虐待。
- (十一) 2008 年《特殊公民法案》：要在所有公共场所为残疾人提供通道，并在公共交通工具设置残疾人专座，在行人道提供轮椅设施。
- (十二) 2008 年《工作妇女(权利保护)法案》：保护工作妇女，提供途径禁止剥削她们的行为。
- (十三) 2008 年《巴基斯坦公民法(修正案)》：允许巴基斯坦妇女将其公民身份传给外籍配偶。
- (十四) 《禁止歧视妇女做法法(2008 年刑法修正案)》：消除褻渎人类尊严、影响妇女的做法和习俗。
- (十五) 2008 年《巴基斯坦刑法修正案》：惩处那些为加强和解协议将妇女和女童作为礼物的人，包括评议会和支尔格会议的成员。
- (十六) 2008 年《家务工作者社会保护法(修正案)》：给予家务工作者以平等待遇/地位。
- (十七) 《2008 年防止家庭暴力法》：防止弱势群体，特别是妇女、儿童、家庭雇工、老人和伤残人士在人际交往中遭遇暴力。

### 第三条

#### 通过一切可行途径落实《公约》

##### 立法措施

347. 《巴基斯坦宪法》保障对基本人权的保护，并拟定了不加歧视地保护这些权利的政策原则。第 1 章(第 8 至第 28 条)述及基本人权。第 8 条规定，不符合或违背基本权利的法律无效。第 29 至第 40 条规定了政策原则，确保妇女充分参与国家生活，保护少数民族，促进社会正义以及消除社会丑恶现象。

##### 2005 年以来颁布的与妇女有关的法律

348. 自提交前一次报告以来，巴基斯坦政府已审查了下列法律和法令，目的是消除歧视和/或促进两性平等：

- 巴基斯坦总统于 2006 年 7 月 8 日颁布了一项法令，修正《刑事诉讼法》第 497 条，准予保释监狱中因受到恐怖主义和谋杀之外的指控而服刑的妇女。修改后的法律允许保释因各种指控被羁押的妇女，这些指控包括违反 Hudood 法律。这里有必要提及的是，在不可保释的罪行中，保释是法院的酌处权，本修正案宣布保释是一个妇女权利问题。
- 2006 年 12 月 1 日颁布实施 2006 年《妇女保护法(刑法修正案)》，向妇女提供援助和保护，使其免遭歪曲和滥用法律的行为。

- 本报告相关条款中介绍了目前正在政治、社会、经济和文化领域为推动妇女的发展和进步而实施的法律的详情。

#### 第四条 平等权利行动

349. 《国家发展和赋予妇女权力政策》(2002 年 3 月)是平等权利行动框架的重要组成部分。

350. 第一部分中确定的所有的立法和行政行动——包括计划、项目和政策修订——都是为了加快实现男女之间事实上的平等。这也意味着在创造和维持有利于实现平等的立法和方案环境方面需要相互支持。

351. 前一次报告中提及妇女的公务员就业配额为 10%，这一比例仍然没有变化。尽管并未满员，但仍继续努力聘用并留住合格的妇女。

352. 2009 年 5 月宣布少数民族群体成员的配额为 5%。这一配额是按性别分列的。

353. 确保收集和分析按性别分列的数据——包括暴力和贩运方面的数据——的努力也可被视为是平等权利行动：这些努力都承认，没有准确的数据就无法推进重视两性平等的政策规划和执行工作。

354. 在各级政府(从参议院到各地区)为当选妇女保留席位的做法正逐步取得预期效果，因为妇女担任当选的职位已变得越来越理所当然。

#### 限制和挑战

355. 开明的立法和配额有时并不足以撼动传统的就业模式。然而，这是必要的第一步措施。

#### 第五条 消除定型观念

356. 关于妇女在经济上具有依赖性，是接受福利的人这一看法正逐步为妇女是经济的贡献者和健康家庭的核心这一观念所取代。这与妇女在家庭中的主导地位并不矛盾；相反，它承认妇女作用的重要性。

357. 可通过有计划的努力来改变有关性别问题的社会和文化观念，例如第一部分中在答复专家委员会的结论意见第 28 和 29 段时描述的那些办法。社会和经济趋势，例如失业率上升和购买力下降也可带来变化。这些情况可能会迫使更多的妇女加入劳动大军，并使工作妇女的情况更为人所知。

358. 同样，印刷和电子媒体采取的一些吸收妇女的举措(第一部分第 28 和 29 段讨论了这些举措)，或者妇女牵头开展的举措，已开始挑战和改变定型观念。

359. 学校课程也做了某些调整，努力为女童和妇女塑造新角色，并传递这样一个事实，即越来越多的妇女正进入非传统职业：这些努力扩大了学校女生的榜样类型。

360. 调整还需要一些时间来充分实现预期效果，不过已迈出实质性的第一步。

361. 更多的妇女获得了公众知名度，不仅对关于妇女能力和技能的定型观念提出了挑战，而且为妇女树立了榜样。例如，Shamshad Akhtar 博士是巴基斯坦国家银行的第一位女行长。她被评为 2008 年度的亚洲核心银行家。第一妇女银行的总裁/首席执行官是一名女性。巴基斯坦曾经有一位著名的女人权活动家。农村支助方案网络首席执行官也是一名妇女，她负责满足成千上万妇女的发展需求。11 名妇女担任公立和私立大学的副校长。

362. 巴基斯坦政府的地震恢复和重建局<sup>51</sup> 两性平等小组的负责人是两名妇女。正如本报告随后将指出的那样，这个小组确保将性别概念纳入应对地震的规划、执行和监测工作，确保承认和满足妇女的需求和能力，使其为震后重建做出贡献。政府对流离失所的女童和妇女现状的对策，在某种程度上源自应对地震的对策。

363. 主要城市中心都设有职业妇女商业协会。这些协会有助于提高对妇女的经济作用的认识。

364. 随着小额信贷和企业发展培训的增多，在农村和城市地区，更多的妇女正拥有小型企业。因此，许多家庭不愿意承认妇女谋生的现象在某种程度上已经有所减少。虽然并非所有的女企业家都取得了成功，但人们越来越认识到，经营一个以家庭为基础的企业有助于促进家庭的经济福利。

365. 随着越来越多的年轻女性进入大学，她们进入传统上以男性为主的专业，传统上关于妇女角色的定型观念将受到进一步挑战并被推翻(见附件 A，表 10，大学入学人数)。

366. 就“家庭教育”而言，包括正确认识身为人母的社会功能和承认男性和女性在其子女的抚养和成长中承担着共同的责任方面，巴基斯坦的公立学校中并没有“家庭教育”计划。成年女性家庭成员被视为是其女儿和儿媳获得性健康和生殖健康信息的唯一合法的知识来源。正如巴基斯坦主要的私营部门计划生育组织<sup>52</sup> 最近开展的一项研究所指出的那样，婆婆在其儿子和儿媳的计划生育决定方面发挥着重要作用。

### 限制和挑战

367. 受过教育的城市妇女仍然更容易推翻的负面的定型观念。对农村妇女而言，可见性仍然是一个问题。

<sup>51</sup> 地震恢复和重建局。

<sup>52</sup> 巴基斯坦绿色之星。

368. 虽然已经有一些倡议和顺利执行的方案将男子纳入了计划生育方案, (如第一部分所示), 但仍需要努力确保广大妇女, 特别是农村贫困妇女, 在某种程度上控制自己的生殖生活。

## 第六条 贩运妇女和女童

369. 如第一部分第 30 和 31 段所述, 巴基斯坦正在修订《预防和控制人口贩运法令》(2002 年)。

370. 《2006 年妇女保护法(刑法修正案)》包括若干同贩运和卖淫有关的修正案。第 365 条(B)项规定, 对强迫婚姻或引诱非法性交处以罚款和/或终身监禁。根据第 367 条(A)项(为对[一个]人发泄不正常欲望实施绑架或诱拐的), 处以罚款, 从严量刑, 最高判处 25 年监禁或死刑。第 371 条(A)和(B)项提到了以卖淫为目的买卖人口的行为。在这两种情况下, 处以罚款和最高 25 年的有期徒刑。

371. 内政部已成立移徙管理(打击贩运)小组<sup>53</sup>, 着重关注同贩运有关的问题。承认贩运是一种暴力形式, 移徙管理(打击贩运)小组还加强了执法机构在查明和捣毁贩运妇女网络方面的能力和侧重点。该小组还就贩运问题开展以行动为导向的研究。它编制了关于贩卖妇女的信息教育宣传材料, 将其作为政策调整和加强贩运方面国内外立法框架的参考。

372. 联合国国际移民组织(移民组织)与妇女发展部、内政部和联邦调查机构合作, 举行了一系列关于贩运问题的培训讲习班。这些讲习班主要探讨国家政策、执法, 以及民间社会和其他利益攸关方在支持受害者以及将性别问题纳入巴基斯坦执法活动主流中的作用。国际移民组织还针对民事法官、司法法官和律师举行了关于贩运问题的提高认识讲习班。

373. 妇女发展部的沙希德·贝娜齐尔·布托妇女危机中心帮助一些妇女和儿童摆脱了人贩子。正在努力改善向这些妇女和女童提供的服务。

374. 在所有各省和联邦直辖部落地区, 联邦调查局登记了犯罪人的案件。非政府组织还筹办了关于贩运妇女的媒体报道和研讨会来突出这个问题。

### 限制和挑战

375. 以卖淫为目的剥削妇女和女童的行为仍然是一个极为敏感的问题, 但很少引起公众重视。罪犯利用日益复杂的方法诱使妇女卖淫和以其他形式进行奴役, 这是一个世界性的问题, 巴基斯坦正尽一切可能减少本国这个问题的发生率。

<sup>53</sup> 由联合国开发计划署性别公正和保护项目供资。

## 第七条 消除政治和公共生活中的歧视

376. 正如初次、第二次和第三次合并报告中指出的那样，作为巴基斯坦公民，妇女和男子具有相同的宪法权利，可竞选公共民选职位，享有在所有选举和全民投票中投票的权利。同样，法律上不得阻止妇女参与制定政府政策，担任公职或在各级政府履行公共职能。

377. 已制定《两性平等改革行动计划》，以确保各职能部委中负责《两性平等改革行动计划》的两性平等发展科的成员审议这些政策。这个审查过程有助于确保妇女被纳入政策的方方面面。

378. 不论是由于平等权利行动(也即保留席位)的原因，还是各政党为吸引女工和女候选人所做的努力的原因，妇女正前所未有地参与政治生活。

379. 在 2008 年大选中，南瓦济里斯坦部落特区(联邦直辖部落地区)的妇女首次参加了投票。

380. 正如第一部分指出的那样，妇女发展部实施了一项为期三年(2004-2007 年)的《国家妇女参政方案》。全国共有近 30,000 名当选女政务会委员参加了培训方案，这些方案强化了对妇女角色和职责的了解；向妇女提供立法机制知识，并向她们提供关于如何满足选民的需求的信息。

其中，许多女政务会委员已是第二次入选联合村政务会、村政务会和区政务会，有的将再次参加即将举行的第三轮地方政府选举。许多当选的女政务会委员已经成功地引来发展资金，并利用这些资金支持其联合村政务会、Tehsil 和区议会的发展，还凭借其自身能力积累了政治资本。现在许多妇女是地方政府的重要行为者。

381. 妇女还当选联合村政务会、村政务会和区政务会的主任和副主任。在 2000 年的首次地方政府选举中，16 名妇女当选为主任和副主任。<sup>54</sup> 表 5 列出了 2005 年地方政府选举中当选这些职位的 32 名妇女的分布情况。

表 5  
2005 年当选联合村政务会、村政务会和区政务会的主任和副主任的妇女

省	区政务会	乡政务会	联合村政务会	共计
旁遮普	-	3 人(外加 1 名副主任)	15 人(外加 5 名副主任)	24
信德	4 人(外加 1 名副主任)	1	1	7
西北边境省	-	-	1	1

资料来源：国家重建局网站。

说明：2005 年俾路支省或北部地区没有妇女当选主任或副主任。

<sup>54</sup> [http://sachet.org.pk/g\\_for\\_gender/elected\\_women.asp](http://sachet.org.pk/g_for_gender/elected_women.asp).

382. 妇女和男子参加了非政府组织或者与公共和政治生活有关的机构和协会。事实上，妇女在非政府组织领域非常突出，妇女领导着与帮助妇女获得权利和待遇有关的最出名、最有效的组织。活跃的妇女运动数十年来已经解决了妇女特别关切的许多问题。

### 限制和挑战

383. “传统”和“习俗”有时限制妇女充分参与国家领域的政治和公共生活，这个问题需要逐步加以解决。

## 第八条 在国际上的代表权

384. 妇女和男子同样有权担任巴基斯坦在国外的代表。10 名妇女目前出任大使。<sup>55</sup> 其他妇女在几个国家担任代表团副团长、公使和参赞。目前有 5 名大使职衔的妇女在外交部工作。

## 第九条 国籍

385. 保障巴基斯坦妇女与男子在改变或保留其国籍方面享有同等权利。与非巴基斯坦公民结婚既不影响妇女的国籍，也不需要她加入非巴基斯坦丈夫的国籍。与非巴基斯坦男子结婚的巴基斯坦妇女的子女是巴基斯坦公民。

386. 例如，正如本报告对第一条第 15 和 16 段的答复所指出的那样，关于巴基斯坦妇女有权让其非巴基斯坦籍丈夫享有成为巴基斯坦公民的权利的法律修正案，目前正等待巴基斯坦最高法院审理。

## 第十条 在教育各个方面享有平等权利

387. 《宪法》第 25 条规定，法律面前人人平等。第 22 条规定：“由公共税收资助的任何教育机构不得仅以种族、宗教、社会等级或出生地为由而拒绝录取学生。本条规定不妨碍任何政府当局为改变任何公民阶层的社会落后状况或教育落后状况做出规定”。第 37 条规定：“国家应在最短时期内扫除文盲，提供免费义务中等教育，并在择优录取基础上使人人享有接受职业技术教育以及高等教育的平等机会”。

<sup>55</sup> 女大使分别任职于英国、丹麦、新加坡、斯里兰卡、西班牙、埃及、黎巴嫩、保加利亚、澳大利亚和阿根廷。

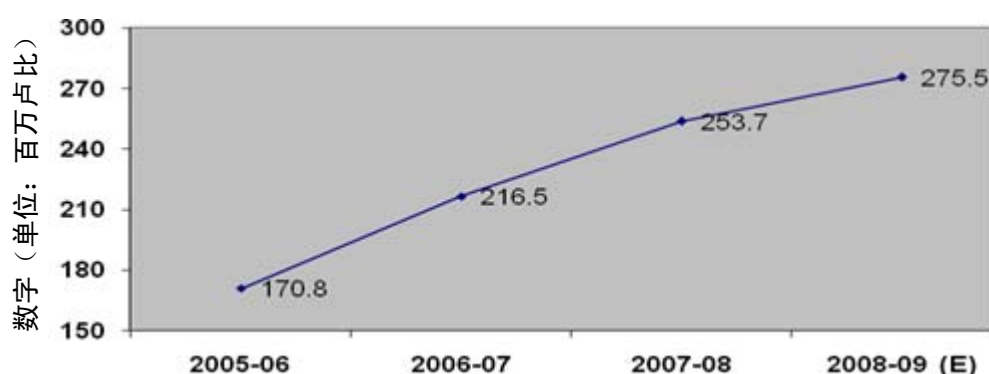
## 国内生产总值方面的投资

388. 作为社会部门的重要组成部分，政府正在采取最可行的战略，包括依托现有的财政资源、结构发展模式和政策框架的关键组成部分来推进教育部门的发展。在巴基斯坦，由于财政资源有限，公共教育支出在国内生产总值中所占百分比不高，为国内生产总值分配趋同扫平了道路。2006-2007 年和 2007-2008 年度国内生产总值的教育投资趋势分别为 2.50% 和 2.457%，而 2008-2009 年度估计为 2.10%。考虑到教育部门的重要性，这一投资趋势偏低，但从当前的经济金融形势上看似乎是合理的。

389. 以下数字给出了年度公共部门支出/趋势。

### 公共部门在教育方面的支出

卢比(百万)



390. 《2008 年强制入学法》重视让所有儿童接受教育，其中特别提到女童的教育，已将该法案提交国民议会讨论。

391. 在对委员会观察意见第 36 和 37 段的答复中，对第十条的各个部分进行了讨论。下文补充介绍了为确保教育的方方面面都对女童和妇女的当前需求和新出现的需求有敏感认识而做出的努力的详情。

392. 2004-2005 年教育预算总支出为 1,399.68 亿卢比(占国内生产总值的 2.13%)。2007-2008 年度为 2.44%。如果计入私营部门支出，这一数字将增加：2007-2008 年，公共和私营部门支出合计共占国内生产总值的 2.91%。

## 新的教育举措

### 职业和技术教育

393. 全国职业技术教育委员会针对公共和私营部门机构进行的第二次全国调查(即 2008-2009 年)目前正在进行中。

394. 下表概述了根据 2006-2007 年全国调查得出的统计数字：

表 6

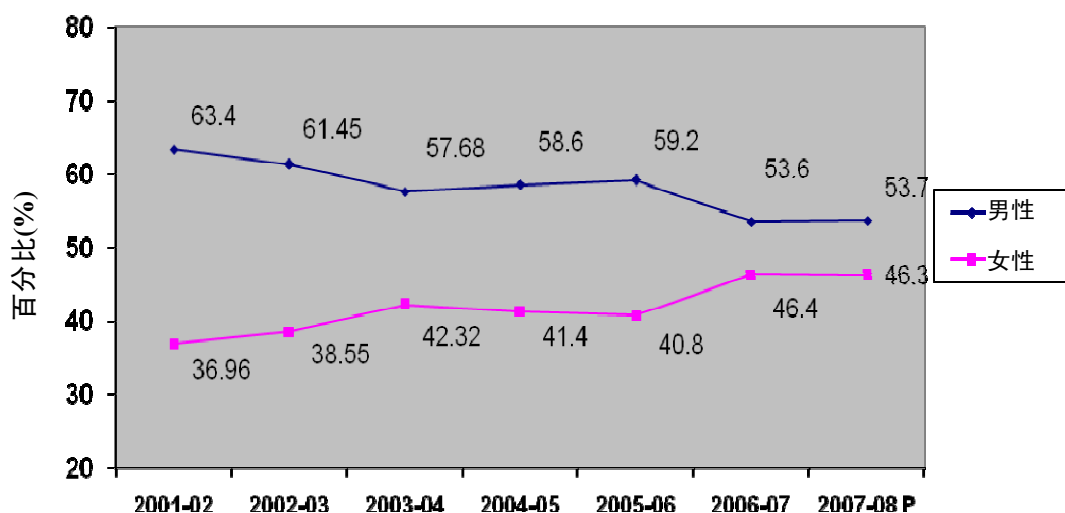
6 所职业和技术学院、入学人数和教职人员

统计汇总	(数字)						共计
	政府			登记注册的私人机构			
	男性	女性	混合	男性	女性	混合	
学院	469	452	219	218	46	118	1,522
入学人数	92,074	101,523	55,847	33,816	14,525	16,403	314,188
学院教职人员	7,119	2,712	2,814	3,138	246	1,392	17,409

### 高等教育委员会

395. 高等教育委员会 2007-2008 年度将许可证授予公共和私营部门的 28 所新成立的大学和学位授予机构。2007-2008 年度，大学和学位授予机构的入学率增长了 124%，从 2002-2003 年度的 331,745 人增加到 2007-2008 年的 741,092 人。下图反映出近年来性别差距在缩小。

#### 2001-2008 年期间高等教育(学士)男生和女生的入学率



资料来源：《2008-2009 年经济调查》。

### 国家教育普查

396. 需要提供准确的资料才能为拟定完善的规划打下基础，政府承认并解决了这个问题。有史以来第一次全国教育普查(2006 年)是收集教育各个方面的准确和可核查数据的里程碑。普查结果成为方方面面的规划(包括高度知情的财政规划)和重视改善教育现状，包括提高女孩的入学率和保留率的政策制定的基准。

397. 国家教育普查中包括巴基斯坦开设的各类学校的数据：它涵盖了 227,791 所学校：其中 67% 的学校隶属于公共部门。普查发现在所有教育机构中，女性入学率是 43%。



398. 2000-2001 至 2007-2008 年期间，公共教育部门的教育支出增加了近 3 倍。现在所有发展拨款的 50%用于为女童提供教育以及让女童接受教育。

### 限制和挑战

399. 识字率和入学率方面的性别差距是政府的主要关注点之一。在巴基斯坦，妇女的地位近年来有所提高，但性别不平等现象依然普遍存在。这种不平等有时早期发端于家庭内部，使妇女终身处于不利地位。由于歧视性的社会规范以及缺少激励和法律上的限制，妇女的潜力尚未得到充分认识和利用。由于缺乏在教育机构就读的机会、教育费用问题和家务劳动，加剧了这种歧视。由于父母的无知、滥用的僵化观念和愚昧的信仰，女生更容易辍学，使其受到的教育少于男孩。

## 第十一条 就业

400. 《宪法》和若干就业法都铭记妇女有权享有《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条确认的权利和保护。

401. 初次、第二次和第三次合并报告确认了《宪法》的相关条款和相关法律规定的权利，并进行了讨论。

402. 巴基斯坦政府的《体面工作国家方案》包括一项战略和一项行动计划，以推动将创造体面工作和两性平等作为跨领域主题。同样，《劳动保护政策》(2006 年)承认两性平等和不歧视妇女和男子是需要保护的基本人权。该政策重申政府承诺执行关于两性平等的国际劳工组织各项公约。

403. 劳动和人力资源部的劳动力市场信息和分析股(2009 年)<sup>56</sup> 的第五次报告高度重视妇女的就业机会以及获得体面就业和足够报酬的权利。该报告指出，2008 年，妇女赚取薪水大约不到男子的 1/3，近年来薪酬差距有所拉大。此外，接近 60%的领域薪水和报酬的妇女从事的都是散工或计件工作。与往年相比，妇女工作的时间也更长。

404. 大多数妇女(78%)并非经济活动人口，部分原因是“离开传统的无酬家庭护理工作，如家务和养儿育女，在男性为主的就业市场寻求工作的机会成本对大多数妇女而言太高了。”<sup>57</sup>

<sup>56</sup> 《2009 年巴基斯坦妇女就业趋势》。

<sup>57</sup> 《2009 年巴基斯坦妇女就业趋势》。

表 7

2006-2008 年按性别分列的巴基斯坦劳动力市场的主要指标, 15+(%)

巴基斯坦	2006 年	2007 年	2008 年	2000 至 2008 年的变化 (百分点)*
1. 劳动力参与率				
男子和妇女	53.0	52.5	52.5	+2.1
男子	84.0	83.1	82.4	-0.8
妇女	21.1	21.3	21.8	+5.5
2. 就业占人口的比例				
男子和妇女	49.7	49.8	49.9	+3.1
男子	79.6	79.6	79.1	+0.5
妇女	19.0	19.4	19.9	+6.2
3. 失业率				
男子和妇女	6.1	5.1	5.0	-2.2
男子	5.2	4.2	4.0	-1.5
妇女	9.6	8.6	8.7	-7.1
4. 工业在全部就业中的比例				
男子和妇女	21.2	21.4	20.6	+2.4
男子	22.7	23.5	22.6	+2.8
妇女	15.1	12.6	12.2	+3.8
5. 农业在全部就业中的比例				
男子和妇女	41.6	42.0	42.8	-5.0
男子	35.6	35.0	35.2	+8.2
妇女	67.7	71.4	73.8	+0.1
6. 服务业在全部就业中的比例				
男子和妇女	37.1	36.6	36.6	+2.6
男子	41.8	41.5	42.2	+5.4
妇女	17.3	16.0	13.9	-3.9
7. 领取薪水和报酬的员工在全部就业中所占比例				
两性	38.4	38.3	37.1	+1.1
男子	41.2	41.5	40.6	+4.1
妇女	26.6	25.1	22.9	-10.2
8. 自营劳动者在全部就业中的比例				
男子和妇女	36.5	36.0	35.9	-7.7
男子	41.3	41.1	41.2	-6.8
妇女	15.9	14.3	13.9	-2.9
9. 在非正规经济中就业的比例				
男子和妇女	72.3	71.5	72.4	+7.4
男子	72.2	71.6	72.4	+7.4

巴基斯坦	2006 年	2007 年	2008 年	2000 至 2008 年的变化 (百分点)*
妇女	73.0	69.9	71.7	+7.7
10. 就业条件不利在全部就业中的比例				
男子和妇女	60.4	60.6	61.9	-1.2
男子	57.5	57.3	58.2	-4.3
妇女	73.0	74.6	77.1	+10.3

资料来源：《2009 年巴基斯坦妇女就业趋势》，摘自各个年度的《劳动力调查》。

\* 最初的表格中包括 2000 至 2008 年的数字。

405. 受雇于非正规经济部门的妇女和自营职业的妇女还没有享受社会保障、就业保障或产假福利方面的任何法定权利。依据第一部分第 38 和第 39 段讨论的《在家工作女工法案》描述了目前正在审议的改进措施，以增加在家工作的工人获得体面工作条件的机会，提高薪酬，获得更好的福利。

406. 关于选择职业的权利，虽然存在这样做的合法权利，但实践中这种权利往往取决于家庭中的上一辈，而不是谋求择业的年轻妇女和男子。

407. 妇女与男子具有接受职业培训和再培训，以及接受先进职业培训和经常性培训的平等权利。妇女正前无史例地参加职业培训方案。政府的许多把妇女涵盖在内的农村发展方案都有非正式的职业培训部分。这些培训往往涉及可在家中使用的技能。绝大部分方案都有一门提升技能的“进修”课程。然而，学徒传统往往几乎完全适用于男性，因为所涉行业是在公共领域开展业务的。

### 产假和保护产妇

408. 《巴基斯坦宪法》指示国家确保“就业妇女的产假福利”[第 37 条(e)款]。为贯彻这一重要指示制定了现行立法。因此，根据《公务员条例》[依据 1973 年《公务员法》第 18 条制定]，女公务员可享受最长 3 个月的带薪产假，并且不计入假期总数。女公务员职业生涯中享受的这类假期不得超过 3 次。不过，这种限制并不适用于在假期值班部门工作的女公务员。同样，产假也可与公务员享有的任何其他休假续接或结合[1980 年《修订休假条例》第 13 条，1989 年《ESTA 守则》第 703 页]。同样，《西巴基斯坦产假福利法令》(1958 年)适用于整个巴基斯坦，规定在各机构中就业的妇女，不论是工业、商业还是其他机构，均应享受 12 周的产假，即分娩前后各 6 周期间的带薪休假。违反该法的可处以罚金。

《休假条例》是为实施 1961 年《西巴基斯坦产假福利法令》而制定的。《矿业产假法》(1941 年)也规定了 12 周的带薪产假[第 5 条]。该法还禁止矿井聘用处于分娩前后特殊期间的妇女或让孕妇在矿井工作[第 3 条]。

409. 除《宪法》第 37 条提及就业妇女的产假福利之外，还有两项核心法规(一项联邦条例和一项省级条例)对某些职业的妇女产假福利做了规定。《产假福利法令》(1958 年)规定，完成 4 个月工作或试用期满之后，劳动者可享有长达六周

的产前和产后休假，在此期间以其最后一次薪金为基础为其支付薪金。该法令适用于所有雇用妇女的工业和商业机构，不包括部落地区。该法禁止开除休产假的妇女。

410. 在定期审查保护性立法方面，已就以下方面拟定了法案草案(一) 职业安全和健康；(二) 修订后的《劳资关系法》(2008年)规定的就业和服务条件，同时虑及与巴基斯坦批准的劳动公约例如《消除对妇女歧视公约》有关的规定。

## 第十二条 卫生

411. 正如前一次报告中指出的那样，《巴基斯坦宪法》没有明文规定保护身体健康。<sup>58</sup> 不过，保护生命得到《宪法》第 9 条的保障，该条规定：“非依据法律，不得剥夺任何人的生命”。保护生命隐晦地指出有必要促进健康，从而使保护健康成为国家的一项责任。根据《宪法》第 38 条：“国家应不分性别、社会等级、信仰或种族，对因体弱、疾病或失业而临时无法谋生的公民提供食品、衣服、住宅、教育和医疗救济等基本生活必需品。”

412. 正如对第一部分第 40 和 41 段做出的答复所指出的那样，近年来巴基斯坦在改善妇女在政府卫生设施中获得医疗保健服务，包括性和生殖健康以及计划生育相关服务方面取得了长足的进步。联合国专门机构、针对具体领域的国际捐助方以及私营部门在提供妇幼保健服务的诸多方面同样发挥着重要作用。

### 保健计划 扩大免疫方案

413. 《扩大免疫方案》旨在保护儿童，让儿童接种儿童结核病、脊髓灰质炎、白喉、百日咳、麻疹、破伤风疫苗并让儿童的母亲接种破伤风疫苗。随着在全国范围内运用方案自身的监督、定期监测和战略评价系统和训练有素的充足人力资源，该方案在免疫接种率和减少疾病方面取得了长足进步。此举确保了政府履行其提供疫苗、注射器、冷藏设备、运输、印刷材料以及开展健康教育/激励运动的承诺。该方案的主要目标包括：

- 为 0-11 个月的儿童和育龄妇女接种疫苗，降低《扩大免疫方案》的 7 种目标疾病导致的死亡率；
- 所有《扩大免疫方案》抗原体的常规疫苗接种率达到 90%，到 2012 年各区覆盖率至少达到 80%；
- 到 2010 年阻止小儿麻痹病毒传播；

<sup>58</sup> 《心理健康法令》(2002年)涉及任何由于心理健康原因必须接受护理的人的权利。该法列明了国家以及各个机构在保护病人的身心健康以及确保其财产得到保护方面的责任。该法采用了性别中立的语言。

- 到 2015 年消除破伤风；
- 到 2010 年将麻疹死亡率减少 90%。

### 全国防治艾滋病方案(NACP)

414. 《全国防治艾滋病方案》与其省对口方案是国家负责解决巴基斯坦艾滋病/艾滋病疫情蔓延的方案。自 1988 年实施方案以来，该方案经历了许多政策变化，这些政策变化反映了艾滋病毒/艾滋病疫情的整体变化。

415. 对艾滋病毒/艾滋病预防和控制活动的投资逐年增加。《全国防治艾滋病方案》已率先简化保健服务管理，以改进联邦和省两级护理的质量和服务。《全国防治艾滋病方案》还进行公共宣传运动，散发宣传材料，编制指南，以改善护理和支助、临床管理、监控、血液安全以及干预措施的有效性。通过公共和私营部门管理血库，大部分需求由私营部门满足。巴基斯坦每年输血 150 万袋，其中 66% 由私营部门提供。

416. 据估计，巴基斯坦目前艾滋病毒/艾滋病患者 7,400 人，艾滋病毒流行率为 1%，截止 2008 年，4,900 人死亡。截止 2009 年，4,500 例艾滋病毒阳性病例已上报国家和省级防治艾滋病方案。这包括 2,000 个艾滋病扩散病例。约 850 人正在 12 个艾滋病治疗中心接受免费治疗。<sup>59</sup>

417. 巴基斯坦存在一些助长艾滋病毒/艾滋病蔓延的社会经济条件。这些条件包括贫困、教育水平低和向艾滋病高发国家移民，导致更易感染艾滋病。输血筛选不到位、大量“职业”献血者以及移民和难民人口高居不下是导致艾滋病容易在巴基斯坦蔓延的重要因素。

### 通过初级保健提供营养

418. 初级保健包括补充微量元素控制贫血以及提供维生素。5 岁以下儿童和育龄妇女补充微量元素和维生素，监测其生长发育，并通过妇女保健工作者咨询母乳喂养和断奶事宜。已经扩大了《女保健工作者方案》，目前已在巴基斯坦所有地区提供护理服务。

419. 《国家卫生政策》(2009 年)<sup>60</sup> 阐述了巴基斯坦政府为在规定时限的框架内履行国家和国际承诺，特别是其千年发展目标、《减贫战略文件二》和部门目标所做的努力。政府承诺到 2015 年实现以妇女和儿童为重点的若干目标：包括降低孕产妇和婴儿死亡率、减少营养不良率；提供更多技能娴熟的助产士、提供更多计划生育服务。所有这些努力都以以下两个方面为基础：(一) 了解贫困和疾病有着千丝万缕的联系，以及(二) 承诺降低贫困水平。

<sup>59</sup> 《2008-2009 年经济调查》。

<sup>60</sup> 2001 年起之前的政策已经生效。

420. 政府正在与包括人口基金和儿童基金会在内的几个联合国机构以及一些专门从事孕产妇和新生儿护理、产科急诊以及社区卫生方案的国际供资机构合作。所有这些努力都重视改进医疗保健的质量。这些努力将有助于实现与卫生相关的千年发展目标。

421. 人口委员会，卫生部和人口福利部密切合作，开展生殖健康研究，建设医疗保健专业人员的能力并制定政策。各部委和该委员会目前正在实施几个大型项目，重点关注生育间隔，改善获得高质量的计划生育服务的途径。该委员会在全国开展了意外怀孕和流产后保健研究，并与政府合作，“以减少高比例的人工流产”。

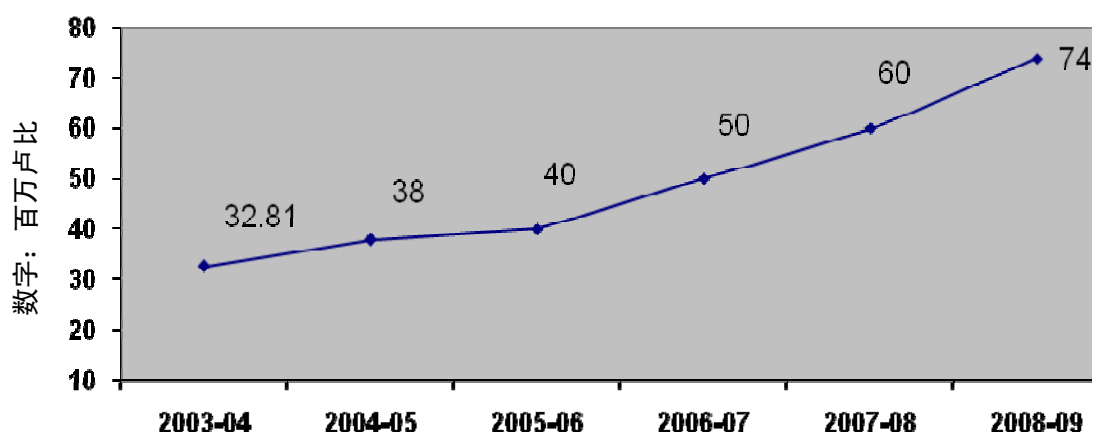
422. 2009年6月，巴基斯坦政府在联合国人权理事会核可了一项关于“可预防的孕产妇死亡率和发病率以及人权”的决议。<sup>61</sup>

### 限制和挑战

423. 尽管多年来卫生部门的工作进展良好，但人民仍然遇到各种健康问题，如有限的卫生设施、普遍营养不良、贫穷和恶劣的生活条件。健康发展活动与发展水平和人均收入水平相近的其他国家形成了鲜明对比，反映出许多需求未得到满足。巴基斯坦最直接的健康问题是：卫生设施不足、饮用水不安全、生活条件差、贫困和低识字率，而缺乏知识往往使得妇女及其孩子最易受到各种疾病的侵袭。营养不良是一个重大的公共卫生问题，严重影响到妇女、女童和婴儿。<sup>62</sup>

424. 政府目前正试图在许多边远地区缩小基本保健需求与缺乏预算资源、诊断设备和能力之间的差距。2001-2002至2007-2008年，保健拨款仍然略为偏低，仅占国内生产总值的0.6%<sup>60</sup>，虽然支出已从2001-2002年度的242.8亿卢比上升至2007-2008年度的600亿卢比。2005至2008年，为卫生部和省卫生部门拨付的资金几乎没有发生变化：

### 保健和营养支出(联邦和省)



<sup>61</sup> 《新闻国际》，2009年6月19日。

<sup>62</sup> 《2008-2009年经济调查》。

425. 与许多国家一样，由于技术娴熟的医生宁愿在城市中心工作，使得农村缺少必要的保健护理。许多女医生发现，在极其偏远的农村地区，很难在一个政府卫生机构单独开展工作。许多农村妇女缺乏基本保健，包括与性健康和生殖健康有关的保健。同样，许多贫困妇女存在高贫血率、高生育率和高流产率问题。这些因素长期结合损害着妇女的整体健康。

### 第十三条 经济、社会和文化权利

426. 如前所述，依据关于法律面前平等的《宪法》第 25 条，《宪法》无歧视地保护所有公民的基本权利。《宪法》第 18 条给予妇女从事任何合法专业或职业，并进行任何合法的贸易或业务的社会经济权利。

427. 《宪法》规定，妇女充分参加国家生活的各个方面(第 34 条)和促进社会正义，消除社会丑恶现象(第 37 条)，妇女享有参与娱乐、文化和体育活动的平等权利。第 38 条规定：“国家应促进人民的社会和经济福祉，不分性别、社会等级、信仰或种族；通过提高人民的生活水平……按照国家现有的资源，为全体公民的工作、适足生活提供设施，同时提供休息与娱乐。通过强制性的社会保险或其他手段，为所有在巴基斯坦公务系统或其他方面服务的人员提供社会保险。”  
“国家应不分性别、社会等级、信仰或种族，对因体弱、疾病或失业而临时无法谋生的公民提供食品、衣服、住宅、教育和医疗救济等基本生活必需品。”

428. 法律对带薪产假做了规定，规定向寡妇提供死亡抚恤金。怀孕的寡妇在整个怀孕期间还有权获得与日薪相等的等待期福利。

429. 巴基斯坦再次承诺落实《消除对妇女一切形式歧视公约》第十三条：2008 年 4 月，巴基斯坦批准了《经济、社会、文化权利国际公约》。

#### 社会保障计划提供的直接惠益

430. 前一次报告曾介绍与提供家庭福利有关的详细资料。如上所述，这些福利(包括住房、交通运输、医疗保健和社会保障补贴)与员工自身有关，与家庭的收入规模或收入水平无关。妇女和男子享有同样的福利。

431. 前一次报告介绍了社会保障计划，该计划面向在正规部门工作的所有患病、残疾和/或达到退休年龄的员工。

432. 巴基斯坦已有许多安全网，为最贫困者提供 Zakat。

433. 伊斯兰教的 zakat 制度(从所有未支出的财富和资产中每年拨出 2.5%)旨在造福赤贫的寡妇、孤儿和老人。地方 zakat 委员会确定每个申请人的资格。为了克服对 zakat 的永久依赖倾向，已推出康复计划和技术教育津贴来支持迈向自力更生。

434. 《贝娜齐尔收入支助方案》成立于 2008 年，每月向经济脆弱家庭的一名女性成员提供 1,000 卢比。该方案最终将扩展到 700 万个家庭。它适用于各省和联邦直辖部落地区的家庭。目前因联邦直辖部落地区和西北边境省的恐怖活动而流离失所的家庭有资格参加《贝娜齐尔收入支助方案》。

435. 2008/2009 财年，该方案已拨付 340 亿卢比。这是目前最大的一次预算拨款，占国内生产总值的 0.26%，最高将覆盖全国低收入阶层 12-14% 的人口，包括联邦直辖部落地区、北部地区、阿扎德查谟和克什米尔。特别关注偏远地区，包括俾路支省、吉德拉尔、北瓦济里斯坦和南瓦济里斯坦、科希斯坦和塔帕卡的偏远地区。《贝娜齐尔收入支助方案》明年的预算预计将扩大到 840 亿卢比，将覆盖率提高到 700 万个家庭(《减贫战略文件二》，第 80 页)。

436. 该方案将每隔一个月向收入低于 6,000 卢比的约 340 万个家庭提供 2,000 卢比，持续到至少 2008/2009 财年结束。这样做可能产生巨大影响。例如，对于每月收入为 5,000 卢比的 家庭而言，增加 1,000 卢比薪水相当于购买力增加了 20%。低收入阶层的家庭将其收入的 50-70% 花在食物上。以当前的面粉价格计算，每月 1,000 卢比将足以支付 5-6 人家庭 20-25 天的面粉需求。

437. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会自 1992 年以来一直在开展工作。其资金来自为此目的征收的税款转移以及联邦和省级政府的赠款。此外，Bait-ul-Mal 协会还从个人、地方当局、国家组织和国际机构获得赠款。

438. 根据《个人财政援助计划》，月收入低于 6,000 卢比且符合资格的人可每月领取 3,000 卢比的津贴。

439. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会还为医疗程序、奖学金、“一般需求”和“康复”提供数额不一的财务援助。

440. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会为妇女开设了 141 个 Dastkari(职业培训)学校。贫困妇女和孤儿可在 Dastkari 学习以家庭为基础的纺织品贸易，从而实现经济独立，其中一个 Dastkari 设在西北边境省的一所监狱。目前正在努力扩大和加强 Dastkari。自 2005 年以来，平均每年招生达 58,500 人。

441. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会还负责开展《食品支助方案》：主要受益者为极端贫困的妇女。2004-2005 至 2008 年间，该方案使 3,331,000 名妇女受益(在所有受益人中比例刚刚超过 50%)。每个家庭每 6 个月收到 1,000 卢比。地区行政和陆军监督小组已组建了一个工作队，负责确定并推荐需要该补贴的人们。2002-2003 年度，巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会的年预算为 137.5 亿卢比。2008-2009 年，这一数字为 176.7 亿卢比，其中 132.6 亿卢比用于食品补贴。

442. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会的机构康复计划向关注极端贫困和弱势群体包括残疾人士的非政府组织提供赠款。还向关注卫生、教育或职业培训以及大型孤儿院的机构提供此项支助。



### 银行贷款、抵押贷款和其他形式的金融贷款

443. 正规银行部门的所有服务均面向符合经济标准的妇女。自初次、第二次和第三次合并报告提交以来，针对贫困和低收入妇女的巴基斯坦小额信贷部门大幅扩张，正努力使这项服务在城市和农村地区更为迅速。小额供资机构越来越多地面向女性客户，一些机构现在还提供小额信贷、小额保险和企业发展技能，以加强妇女的赚钱能力。最大的一家小额供资机构还允许妇女在赚取利息的个人账户里储蓄存款。

444. 大多数小额供资机构要求妇女组成社区组织或自助小组(规模通常小于社区组织)，这意味着以社会担保的形式运作。社区组织设有联合银行账户。

445. 政府于 1989 年建立了第一妇女银行有限公司，该银行向穷人提供商业贷款和小额供资。根据《国家行动计划》中列出的责任，银行可向妇女持有和建立的中型企业供资，并要求向其寻求贷款的任何企业都必须由妇女控制 50% 的所有权。

446. 迄今，该银行已支付 66.7 亿卢比的信贷，并帮助 25,226 名女企业家建立企业。该行还向女客户支付了 19,525 卢比的小额信贷贷款。<sup>63</sup>

447. 第一妇女银行有限公司报道，2007 年，其发放的所有小额信贷(163.13 亿卢比)中的 75% 提供给了妇女。第一妇女银行有限公司的储户有 54%(68,552 人)是妇女。第一妇女银行有限公司在卡拉奇、拉合尔和伊斯兰堡设有金融服务柜台和妇女业务中心，共有 6,500 名女客户。该行还针对贫困、失业和女商人设立了计算机扫盲中心。

448. 巴基斯坦扶贫基金会有 75 个伙伴组织，这些组织在 120 个地区开展业务。<sup>64</sup> 巴基斯坦扶贫基金会的性别政策要求其伙伴组织采取积极的态度将妇女纳入其计划中。巴基斯坦扶贫基金会的方案涵盖了小额信贷(46%的贷款向妇女发放)、水和基础设施(50.1%为女性参加者/受益者)、技能开发培训和管理培训(40.6%为女性参加者)和健康、教育、水和基础设施倡议(50%为女性受益人)。迄今为止，巴基斯坦扶贫基金会已向妇女供资 136.409 亿卢比。

449. 农村支助方案是侧重于减缓贫穷的最大的金融和技术服务供应商。在巴基斯坦 111 个地区的 94 个地区都有农村支助方案的外派机构。农村支助方案是巴基斯坦扶贫基金会的伙伴组织。巴基斯坦扶贫基金会和农村支助方案要求人们成立社区组织，其中 30-33%由妇女组成。9 个农村支助方案向女客户提供小额信贷和小额保险。社区组织的成员还有资格参加职业培训和企业发展培训。共有 46,000 多个妇女社区组织(社区组织共 149,145 个，妇女社区组织在其中占 31%)，有近 700,000 名女性成员。

<sup>63</sup> 《2008 年年度报告》。

<sup>64</sup> 巴基斯坦扶贫基金会占小额供资部门 40% 的市场份额。

450. 2000 年联邦政府建立了 Khushhali 银行，提供小额信贷，为减少贫困做出贡献。截至 2009 年 7 月，Khushhali 银行 27% 的客户是妇女。

451. 信德省政府的妇女发展部于 2008 年 9 月制定了“人民的妇女赋权方案”。该方案将向贫穷妇女发放无息贷款，提供企业发展培训，帮助妇女建立以家庭为基础的小企业。贷款规模范围从 10,000 卢比到 30,000 卢比不等。截至 2009 年 6 月，已有 6,453 名妇女在这项计划下收到了贷款。

### 企业发展

452. 各省的金融机构为那些希望建立或扩大企业规模的妇女提供支持。这些金融机构包括农业发展银行(Zarai Taraqati 银行有限公司)、中小企业管理局、Khushhali 银行、第一小额信贷银行和第一妇女银行有限公司。许多大型非政府组织也重视企业的发展。

453. 联邦工业和生产部致力于为女企业家提供其需要的技能、信息和资源。该部的中小企业管理局(SMEDA)自 2002 年以来一直运作着妇女创业小组。该小组向妇女提供与企业法律问题、营销、财务、会计和管理知识有关的专业建议。2007 年，中小企业管理局成立了妇女企业发展小组和女企业家信息网络(www.win.org.pk)。一项正在推进的培训方案为具有潜力的女企业家提供管理企业所必需的技能。

### 妇女发展部提高妇女经济地位的项目

454. 妇女发展部已经发起了几个项目，旨在提高妇女的经济地位。这与政府在《减贫战略文件》和《中期发展框架》中关于“面向没有银行存款账号者……扩大和深化金融服务范围”<sup>65</sup>的承诺一致。

455. 目前正在所有 4 个省实施的 Jafakash Aurat 项目(2006-2009 年)已惠及 34,000 多名经济上被边缘化的妇女。该项目的部分资金分别由妇女发展部和非政府组织或企业伙伴提供。

456. 这些项目共同为企业的发展提供小额信贷，贷款额从 5,000 卢比至最高 25,000 卢比不等。一些项目还提供以企业为重点的培训，几个项目将女企业家与市场连接起来。这些项目都位于偏远地区，那里的妇女很少有机会获得培训和小额信贷。

457. 妇女发展部已在俾路支省开展了资金总额为 1 亿卢比的“总统促进妇女福利和赋权的一揽子方案”。除了提供创收手段外，该方案还为以下三方面供资：(一) 集体婚礼，(二) 瘰管修补，以及(三) 贫困妇女的“振兴”。

<sup>65</sup> 《妇女发展部 Jafakash Aurat 项目评估》，2009 年 6 月。

458. 妇女发展部为在西北边境省建造的 10 个 bashalanis(非穆斯林卡拉什社区的妇女分娩期间独自居住的住所)供资 1961.9 万卢比。该项目将使卡拉什妇女保留自己的传统,同时提高其分娩设施的标准。

459. 妇女发展部还从其 2007-2008 年度预算中拨出 3,900 万卢比,用于购买 9 辆公共汽车,供公共部门的女童和女子大学使用。在缺乏公共交通系统的情况下,这些成为在教育机构就读的唯一可靠手段。

### 信德省的无地 Haaris 方案

460. 2008 年 8 月,信德省政府宣布了《向贫困无地 Haaris(佃户)提供土地方案》。<sup>66</sup> 该方案正通过 3 个农村支助方案在 17 个地区实施。虽然巴基斯坦历史上曾有多项土地改革方案,但授予妇女以土地所有权还是首次,事实上也是第一次将无地的 haari 妇女放在优先地位。共计将分配 212,000 英亩的国有土地。截止 2009 年 3 月,已向 2,845 名妇女(占有受惠者的 70.61%)分配了 41,517 英亩土地。除了获得土地所有权,每个受益人还将得到支助用于耕地、播种、施肥和浇水以及能力建设,以确保妇女能够管理和维护她们的土地,从中获得最大的利益。

### 信德省的低成本住房项目

461. 信德省政府的“人民住房小组”正在为缺乏体面住所、极端贫穷的家庭建造 200 所低成本的房屋(5 个地区各 40 所房屋)。许多此类家庭的房屋已被洪水和龙卷风摧毁。为符合资格,家庭贫困记分卡上的得分必须为 9 分或更少。<sup>67</sup> 优先考虑女户主家庭,并且所有的 200 所房子都将记在妇女的名下。

### 体育运动中的妇女

462. 法律未禁止妇女从事体育运动,虽然在某些地方,习俗往往限制妇女参加体育运动。巴基斯坦妇女擅长田径、高尔夫球、壁球、游泳、骑自行车、乒乓球和武术,在德黑兰第四届伊斯兰妇女运动会(2005 年)和 2005 年在科伦坡举行的第 10 届南亚运动会中,巴基斯坦妇女获得了这些项目的金、银和铜奖。

### 限制和挑战

463. 虽然小额信贷和企业发展为提高妇女的经济地位提供了可能,但在这两方面也有问题。许多女信贷客户借款用于资助男性家庭成员的企业,但仍然由她们负责偿还贷款。许多妇女不能按时偿还贷款,只能从其他来源借款偿还贷款。很

<sup>66</sup> 依据《无地 Haaris 方案》执行《信德省政府向无地 Haaris 提供土地一揽子支助方案》。最新方案,2009 年 6 月。

<sup>67</sup> 贫困积分卡由世界银行制定,并为巴基斯坦政府规划委员会采用,该卡可快速评估一个家庭的贫困水平。家庭的“得分”与政府决定的官方“贫困等级”有关。

少妇女不通过中介进入市场，这意味着男性家庭成员起着“中介”的作用。正规的识字和识数比例低，这妨碍许多妇女理解和运用企业发展的最佳做法。

## 第十四条 农村妇女

464. 第一部分第 42 和 43 段详细介绍了农村妇女的现状。

465. 许多大规模的《农村发展方案》涵盖了数百个村庄，每项方案都有一个“社区发展”部分。在大多数情况下，这些方案要求妇女参与村级规划。参与的形式通常表现为成为村发展委员会的成员，村发展委员会的成员通常还是社区组织的成员。这些委员会在以下方面发挥着作用；确保学校正常运作、建造卫生机构以及合理维护卫生机构使人们获得医疗保健。村发展委员会还确保向所有村民提供政府的推广服务。农业和非农业技能发展方案也由这些村发展委员会管理。

### 挑战和局限性

466. 妇女参与发展方案以及参与程度往往受到父权价值观的制约。广大妇女面临的“流动性”问题限制了她们与极其狭隘的社会界限之外的其他人打交道的能力。如果农村发展方案要求参与者做出经济贡献，那么极端贫困的农村妇女就往往无法从这些方案中受益。

467. 对女童和妇女的健康与教育服务的质量在很大程度上取决于与城市中心的距离。尽管联邦、省和地区政府尽了最大努力，但偏远农村，特别是在更加贫困的省份和联邦直辖部落地区，往往只能获得最少的保健和教育服务。这些地区有时人员配备不足，服务不周到。

468. 虽然这种情况正在发生变化，但许多贫困的农村妇女不识字，仍然不知道自己的权利，无法获得她们应享有的权利和福利。根深蒂固的封建宗法和父权制度继续共同阻碍许多农村妇女获得权利。

## 第十五条 法律面前平等

469. 《巴基斯坦宪法》第 25 条规定法律面前人人平等的原则。第 34 条确保妇女充分参与国家生活。第 35 条规定保护婚姻、家庭、母亲和儿童。第 23 条对所有公民获得、持有和处置财产的权利作了规定，第 24 条规定保护财产权。

470. 根据《合同法》(1872 年)，妇女享有订立合同的法律行为能力。《根据 2001 年金融机构收回资金法令》，妇女和男子都可担任所有财务交易的证人。虽然有《Qanoon-e-Shahadat 法令》(1984 年)第 17 条的规定，但有妇女提供证明的文件可被采信为证据。根据《伙伴关系法》，妇女可成为商业合作伙伴。

471. 根据法律，妇女享有自己拥有、管理和保留其通过任何法律手段获得的财产的权利。妇女与男子同样有资格出庭以及成为所有法院的法官。有关女法官人数的详细情况见本报告第一条。

472. 《巴基斯坦宪法》第 15 条规定了行动自由权，第 26 条规定，在进出公共场所方面不得歧视。妇女依法享有行动自由。一些农村地区和保守的家庭有限制妇女行动自由的情况。

473. 在选择居住地方面，妇女与男子具有同等的权利。根据法律，出生地为籍贯所在地，这一法律同等适用于男性和女性。这一规定并不限制任何人在巴基斯坦任何地方生活的权利，也不会影响任何人的行动自由。

474. 尽管有这些有条件的保证和法律保障，但妇女在社会上并不享有与男子平等的地位，她们的确面临歧视。不过，法院在其管辖范围内的确坚持这些原则。

475. 本报告第一部分讨论了最近对两部歧视性法律(《Hudood 法令》和《Qisas 和 Diyat 法》)做出的修正。

## 第十六条 婚姻和家庭生活

476. 《促进妇女发展和妇女赋权国家政策》(2002 年 3 月)的目标 4.5 述及家庭和社区中的妇女。

477. 在巴基斯坦，男女双方都有缔结婚姻的权利。根据《穆斯林法》，婚姻是每个心智健全的成年人都可缔结的一种契约。

478. 男性和女性都有婚前自由择偶的合法权利，根据法律，未征得同意的婚姻无效。强迫婚姻有时会发生，但往往是家族长辈安排的婚礼。“名誉杀人”是违法行为。

479. 《穆斯林家庭法条例》(1961 年)，要求登记所有根据穆斯林法律举行的婚礼。登记没有时间限制，不登记也不会使婚姻无效。但如果妇女丧偶或离婚，在确定其权利或证明她们是合法的寡妇或离婚妇女时，不登记就可能给她们带来问题。

480. 彩礼是结婚的条件，丈夫必须根据伊斯兰法律给妻子准备彩礼。可及时或推后提供彩礼。须按要求及时提供彩礼，妻子可在彩礼收到前拒绝与丈夫生活在一起。彩礼可以是现金或财产的形式，并没有限制。妻子可以自愿免除彩礼。应在死亡或离婚的情况下推迟支付的彩礼。

481. 在婚姻存续期间，妇女有权从丈夫那里得到自己及其子女的赡养费。妇女可拥有因结婚而产生的离婚权或者其丈夫通过 Nikah Nama 赋予她的离婚权。这意味着，她不必去法院要求离婚。如果她拥有离婚权，可提出诉讼要求解除婚姻关系。可基于以下任何理由给予妇女这种权利，但都不会影响其彩礼权：

- 四年期间不知道丈夫的行踪
- 丈夫被判处 7 年或 7 年以上监禁
- 丈夫无合理理由连续三年不履行婚姻义务
- 结婚时丈夫性无能，且一直如此
- 丈夫在两年期间精神错乱，或正患有麻风病或患有恶性性病
- 年满 16 岁之前由父母或监护人做主结婚，且妇女不承认年满 18 岁以前的婚姻，但前提是夫妻没有圆房
- 丈夫残忍对待妻子
- 丈夫指控妻子有 zina 罪行，但该罪行未得到证实

482. 如果离婚或离婚前分居，在顾及儿童最大利益的情况下将子女的监护权交给父亲或母亲。然而，根据巴基斯坦法律，父亲被认为是“自然保护人”，母亲是子女的“自然监护人”。《监护人和被监护人法》负责这些事宜。法律并不要求妇女在婚后更名。

483. 《宪法》第 18 条规定贸易、商业或职业自由，该条适用于妇女和男子。

484. 在婚姻存续期间赡养妻子和孩子是丈夫的唯一责任。妇女从其父母那里继承的财产份额，或父母赠与的财产份额是她的个人财产。法律规定婚后获得的资产并非都是共同财产，因此妇女只能管理自己名下的财产。

485. 《童婚限制法》规定了最低结婚年龄。女孩和男孩的最低婚龄分别为 16 岁和 18 岁。法律和司法委员会建议对该法进行修订：规定男孩和女孩的结婚年龄均为 18 岁。还将一项法案提交国民议会讨论，以修订《童婚限制法》，规定最低婚龄为 18 岁。

486. 政府开展了一项运动并提交了两项法案以修正以下法律：

- 2008 年《家事法庭法(修正案)》。在赡养费诉讼程序初始阶段支付赡养费，以此向儿童提供紧急救济。
- 2008 年《监护人和被监护人法(修正案)》。保护母亲在子女未成年期间行使监护权的权利。

487. 如之前在第二条项下所述，私人成员也提交了对与家庭事项有关的法律进行修正的法案。

#### 补遗：2005 年 10 月地震对妇女和女孩的影响

488. 官方估计显示，2005 年 10 月 8 日的破坏性地震造成大约 80,000 人死亡。地震影响西北边境省的五个地区和阿扎德查谟克什米尔的 4 个地区。<sup>68</sup> 超过

<sup>68</sup> 本报告仅载有西北边境省的资料。

100,000 人受伤，近 300 万人流离失所。在此之后，成千上万的人挣扎着生存，在面对极大困难的情况下重建他们的生活和生计。

489. 妇女和女童面临特殊困难，容易遭遇暴力、贩运和身体虐待问题。<sup>69</sup> 起初，妇女发现难以获得救援物资，而且更难找到生活来源。作为户主的妇女(在救援营地的家庭中接近 10%)需要保护和康复措施。孕妇和哺乳妇女的处境尤为艰难，残疾妇女面临同样的困境。一些受影响的劳动妇女面临多重不利。那些生活在偏远农村地区的妇女处境尤其不利，政府和国际/非政府组织做出了巨大努力，以确保承认和满足他们的需求。<sup>70</sup>

490. 联邦政府成立了地震恢复和重建局([www.erra.gov.pk](http://www.erra.gov.pk))带头救灾。西北边境省还设有省地震灾后重建和恢复管理局。

491. 两性平等是地震恢复和重建局的三个相互交叉的主流主题之一。地震恢复和重建局最早的举措之一是对性别问题有敏感认识的“早日复苏”干预措施：向妇女提供 27%的生计现金赠款援助(每月提供 3,000 卢比，为期 6 个月，以及向 22,000 多个最贫困家庭每月提供 3,000 卢比，为期 12 个月)。

492. 地震恢复和重建局还开始在西北边境省开展了按性别分类的“目标明确的脆弱性调查”，该调查确定了 233,334 名弱势妇女和女童(即老人、残疾人、孤儿和女户主)。这些人占调查所确定人数的 56%，所有人都将有资格获得增强的一揽子补偿资金，优先参加所有地震恢复和重建局与省地震灾后重建和恢复管理局的各项计划。

493. 认识到妇女需要信贷和赠款来恢复她们的谋生手段，Khushhali 银行的《震后生计恢复计划》将其贷款的 30%发放给女客户。价值 15,000 卢比的“一揽子资金”中包括 12,000 卢比的赠款和 3,000 卢比的可偿还款。

494. 地震恢复和重建局开始在西北边境省实施一项对性别敏感的法律援助方案，负责处理妇女登记的法律案件。这些案件占登记案件总数的 29%，91%的案件已经结案。该方案使妇女和男子能够获得现金补偿，用于房屋重建和购买用来建房的新地基。法律援助计划还将需要计算机化的国民身份证的妇女与国家数据库监管局联系起来。

495. 地震恢复和重建局重视两性问题所产生的成果之一是，许多妇女现在自己拥有土地所有权：在收到 250,000 卢比的土地补偿金和一所房屋的 8,386 人中，47%为妇女。“授权书”由幸存配偶掌握，不论其为男子还是妇女。如果家庭拥有的土地被认定极端危险且不适宜居住，则有关这些家庭的政策也适用同样的原则。每一位家庭成员对所有新购买的土地都拥有份额。

<sup>69</sup> 《2005 年 5 月巴基斯坦地震脆弱性评估》。本研究涉及居住在 466 个营地的 252,073 人。

<sup>70</sup> 地震恢复和重建局出版物《震后灾区妇女和女孩可利用的服务》详细列出了各领域提供的具体服务，以及提供这些服务的组织名称。

496. 地震恢复和重建局的任务是重建整个自然的和社区的社区，这需要采取全面的、跨部门的办法。在社区的天然重建方面，现在有 1,216 个妇女社区。<sup>71</sup>村重建委员会(占总额的 22%)负责确保社区一级的参与式的、两性平等参与的进程。在西北边境省《社区生计恢复计划》中，有 20%的干预措施是专门为妇女制定的。

497. 许多妇女在灾后提供的培训计划中获得了新技能或更新了现有技能。虽然有少数妇女选择了以前只面向男性的技能，如混凝纸浆和电子线路组装技术，但大多数女性首选学习缝纫和刺绣技能。在灾后期间，一些妇女参加了由国际非政府组织资助的“以工代赈”计划。

#### 两性平等政策和关注两性平等问题的活动

498. 2007 年 9 月批准了地震恢复和重建局《地震灾区的两性平等政策》。该政策是依据一项对性别平等主流化措施和有性别区分的措施进行补充的办法制定的。地震恢复和重建局的两性平等问题咨询小组努力确保(一) 地震恢复和重建局所有部门的成员深入了解两性平等概念以及妇女和女童的人权；和(二) 满足女童和妇女的需求。这些需求包括创收、获得技能、购置和管理资产、住房、短期和长期的医疗保健以及按照新的条件重返社区。

499. 两性平等小组的活动包括：

- 与地震恢复和重建局的六个优先部门建立联系，也即：卫生和教育、社会保护、饮用水和卫生、农村住房和生计。
- 编制关于使两性平等问题成为重建和恢复工作的主流综合培训计划和手册。<sup>72</sup>
- 对 307 份官方规划文件进行有性别区分的审查。
- 在每个受影响地区招聘和培训全职的两性平等问题协调员。
- 建立并在各地区落实“两性平等问题重建和恢复网”。
- 与妇女发展部和省社会福利部共同创建在 5 个地区建立妇女发展中心的概念和计划(见下文)。
- 创建“让市场为妇女持家的家庭服务”试点方案
- 制定把两性平等主流化责任下放给西北边境省政府的计划，此举将形成主人翁精神，并产生可持续的效果。
- 记录使两性平等成为巴基斯坦地震应对措施的主流经验。

<sup>71</sup> 共有 4,061 个由男子组成的村重建委员会。

<sup>72</sup> 地震恢复和重建局《两性平等主流化培训者手册》，2009 年 6 月。



- 确保收集和分析按性别分列的数据。此举使得确认以下事实成为可能：
  - (a) 学校的女童入学率增加 21%，受灾地区的男孩入学率增加 16%；
  - (b) 在 69,440 名接受保健服务的患者中，44%为女孩和妇女；
  - (c) 在农村住房计划的 43,516 个受益家庭中，10%的受益人为妇女，其中寡妇有 28,505 人。

#### 受地震影响地区的妇女发展中心

500. 根据地震重建和康复局的倡议，妇女发展部和社会福利部将在西北边境省设立 5 个新的地区级妇女发展中心。这些中心将提供医疗、心理治疗、法律援助和职业技能培训。每个中心都将为面临危机的妇女提供最长 2 个月的住宿。如果需要长期照顾，将把妇女转移到位于新建成的社会福利部大楼的 Dar-ul-Amaan。2009 年 3 月 8 日在穆扎法拉巴德设立了妇女发展中心。其他几个中心正处在不同的完成阶段。巴基斯坦政府已承诺为每个中心提供 3 年的经常性费用。

#### 国家数据库和注册局在 2005 年 10 月的地震之后开展的活动

501. 地震发生后，国家数据库和注册局行动起来，迅速恢复西北边境省五个受影响地区的居民丢失的计算机化的国民身份证。之前没有身份证，但需要身份证来获得救援物资、房屋补偿金和土地所有权赠与的许多妇女能够申请计算机化的国民身份证，并很快获得了身份证。国家数据库和注册局的流动服务车为偏远受灾地区的妇女提供服务。

502. 此外，西北边境省近 20,000 名妇女申请更换身份证，近 200,000 万名妇女变更了身份证，主要是地址和婚姻状况方面的变化。

#### 残疾妇女

503. 许多男子、妇女和儿童因身体上的创伤导致残疾，其中一部分人因地震造成终身残疾。政府的医疗保健系统、巴基斯坦非政府组织、国际非政府组织以及联合国机构提供了服务以满足这些人的特殊需求。许多脊髓永久损伤的妇女将需要复杂、长期的医疗护理，而且一些病人没有家庭成员照顾。然而，大多数人都得到了治疗并重返家庭。

504. 全国康复医学研究所是地震恢复和重建局下属的机构，负责残疾人士的护理和康复。全国康复医学研究所的方法结合了机构康复和社区康复。后者使家庭成员能够帮助残疾的家庭成员，并向残疾人提供支持其独立生活的技能。

505. 地震恢复和重建局的医疗康复项目为脊髓损伤和其他致残损伤的病人建立了医疗康复中心。还建立了社区康复服务。超过 25,000 名残疾人及其家人获得了物理治疗、医疗咨询、心理社会支助和语言障碍矫正。

506. 已加强受影响地区的公共卫生体系，以便为残疾人提供康复服务：目前已经能够为截肢和截瘫患者提供诊疗、理疗、假肢和辅助器械。

507. 技能娴熟的女卫生专业人员正参与治疗残疾人的工作：在 230 名医疗康复工作人员中，妇女有 49 人。在 364 名社区康复工作者中，妇女有 152 人，“残疾人项目”的 32 名工作人员中有 11 人为妇女。共有 10,686 人获得了医疗康复服务，其中女童或妇女有 4,107 人。在 307 名获得教育支助的受益人中，女童和妇女为 126 人。共有 210 人获得了生计支助，其中妇女有 41 人。

508. 全国康复医学研究所还向患者提供识字、技能发展和工作机会。已向超过 326 名残疾人提供了生计支助，共将 352 名残疾儿童纳入包容性教育的主流。地震恢复和重建局项目为居住在受灾地区的 43 名残疾人士提供了永久性工作。

### 巴基斯坦扶贫基金会的残疾人方案

509. 巴基斯坦扶贫基金会正实施一项由世界银行资助的方案，通过有针对性的干预措施(旨在确保更好的流动性、增进健康，更多参与社区生活、扩大获取生计的途径)来改善 9,000 名残疾人及其家人的生活质量。该计划将特别关注农村地区的残疾人，他们获得的服务仍然不足。<sup>73</sup>

510. 在妇发基金的财政支持下，地震恢复和重建局启动了一项关于受灾地区妇女目前或潜在的经济机会的研究项目，这些妇女中的许多人现在负担着供养自己及其家人的责任。

511. 省政府的重返家园问题工作队正审议《重返家园保护框架》草案。

### 在落实各项国际公约和国家政策方面的挑战

512. 政府在落实《公约》方面遇到的挑战包括：确保正确理解国际承诺和国家政策；确保国际承诺与现行法律保持一致；以及确保将这些承诺纳入政策和规划。确保通过强有力的监测制度来落实这些承诺也有可能带来困难。

513. 另一个重要问题是习俗，许多阻碍妇女获得权利和福祉的习俗仍然存在，即便这些习俗违反本地法。要使这些习俗与法律制度保持一致极为困难，原因是多方面的：警方成员并不总是了解修订后的法律的全部细节、警方往往不能对援引“传统”但违反法律的人提起诉讼、一些地方权威人物鼓励习惯做法。法律制度有时运作缓慢，这也是原因之一。即使在最有利的情况下，仍然只有男子掌握提起诉讼的能力。

514. 人们往往错误地认为，习惯做法(其中一些习惯做法认为“利用”妇女解决家庭之间的男子纠纷是正当的)得到了宗教支持因而是合法的、不可更改的。政府和民间社会正努力改变这种思想，因为它与妇女的人权和其他权益有关，但是

<sup>73</sup> 《项目信息文件》，《世界银行报告》，编号 AB2395。

与其他许多国家的情况一样，挑战被视为合法的做法的社会变革将需要漫长、共同的努力。

515. 影响妇女和男子的根深蒂固的贫困和社会不平等，同样制约着以人权为基础的国家政策和国际公约的实施。《中期发展框架》指出：“尽管在关键领域取得了进展，占人口 48% 的巴基斯坦妇女在最低基本需求、技能、选择、赋权、正义和平等方面的福利仍然相对偏少”。

516. 2004 至 2008 年的贫困水平略有下降，<sup>74</sup> 城市贫困率低于农村的贫困率。然而，随着最近全球经济的低迷，这些数字发生了变化。通货膨胀、食品和燃料价格飙升以及经济增长减缓<sup>75</sup> 进一步导致粮食无保障、失业，许多获利微薄的微型企业可能宣告倒闭。

517. 根据成人每天摄入少于 2,350 卡路里或相当于成人每月支出少于 748.56 卢比计算，贫困率为 28.35%。<sup>76</sup> 如果根据每天收入不足 2 美元来计算，则贫困率甚至更高。

518. 对贫穷妇女、女户主家庭和受抚养人众多的家庭的妇女而言，粮食保障的问题愈加凸显。最贫穷的妇女和男子有资格从许多社会网络获得支助，例如巴基斯坦 Bait ul Mal 协会和《贝娜齐尔收入支助方案》提供的支助。

519. 巴基斯坦的慈善事业历史悠久。穷人通过慈善获得援助和支助。援助和支助主要由个人和若干伊斯兰信托基金提供。

520. 前一次报告提到存在诸多制约，限制了妇女发展部代表妇女行事的能力，这些制约现在仍然存在。执行国际公约和国家政策的人力和财力不足。一些核心能力(例如，法律专门知识、经济发展知识，以及深入了解当前对两性平等问题的思考以恰当地处理要求妇女发展部解决的各项问题的范围和复杂性)有待加强。

521. 收集全面可靠的数据仍是一项挑战。<sup>77</sup> 一些政府部门收集和分析按性别分列的数据，但其他部门仍然没有这样做。由于缺乏数据，一些改革政策以及制定并实施项目的工作受到阻碍。

522. 正如本报告提到的那样，政府正着手解决大量现有的和新出现的挑战。一些领域——例如卫生和教育领域——已经迅速改善，并继续保持发展态势。要解决其他挑战还需要更多时间。

<sup>74</sup> 2007-2008 年《巴基斯坦经济调查》。

<sup>75</sup> 2007-2008 年《巴基斯坦经济调查》。

<sup>76</sup> 2007-2008 年《巴基斯坦经济调查》。

<sup>77</sup> 《中期发展框架》指出，“国民生产总值中尚未计入妇女对国民经济的实际贡献”。

## 附件

附件 A  
统计表

表 1

2005-2008 年妇女发展部危机中心报告的暴力以及与暴力有关的问题

暴力/与危机有关的问题的类别	报告案件数量
强奸/轮奸	212
“名誉杀人”	50
性攻击(并非强奸)	105
家庭暴力	2,195
贩运	93
谋杀	88
需要医疗救助的伤害	2,107
监护和离婚中的身体暴力	232
财产相关的问题	526
非法婚姻	173
嫁妆案件	290
解除婚姻关系	1,027
需要经济支持/小额信贷	401
其他家庭问题	1,293
需要住所	2,055
法律援助	2,520
咨询(包括随后的咨询)	5,382
杂项	2,156
<b>共计</b>	<b>20,905</b>

资料来源：妇女发展部(危机中心)。

表 2

2008 年选举之后妇女拥有的省级席位和单独的选举席位

省议会	席位总数	为妇女保留的 席位	拥有的保留 席位	妇女拥有的一 般席位	妇女拥有的席位总数 (在占席位总数中 所占百分比)	
					席位	所占百分比
旁遮普	371	66	67*	9	76	(20.5%)
信德	168	29	29	1	30	(17.8%)
俾路支	65	11	11	1	12	(18.5%)
西北边境省	124	22	22	0	22	(17.7%)

资料来源：国民议会和省议会网站。

\* 包括由一名妇女占有的为少数族裔保留的一个席位。

表 3  
2003 和 2008 年在特定部委、司和部门的就业的女公务员的人数和所占百分比(%)

司、部委或部门	2003 年		2008 年		百分比变化	
	1-16 职级的女雇员人数 (在雇员总人数中所占百分比)	17-22 职级的女雇员人数 (在雇员总人数中所占百分比)	1-16 职级的女雇员人数 (在雇员总人数中所占百分比)	17-22 职级的女雇员人数 (在雇员总人数中所占百分比)	1-16 职级	17-22 职级
内阁司	23 (2.49)	4 (3.2)	41 (3.51)	8 (6.72)	78.26	100
商务司	13 (2.04)	1 (0.64)	40 (4.02)	15 (8.20)	207.69	1,400
宣传司	415 (1.56)	17 (5.12)	500 (1.67)	15 (4.70)	20.48	-11.76
经济事务	9 (3.50)	11 (16.67)	19 (6.09)	6 (9.23)	111.11	-45.45
组织部	37 (4.46)	11 (5.95)	117 (6.77)	14 (5.36)	216.22	27.27
教育司	2,659 (40.25)	470 (43.64)	3,917 (30.42)	4,980 (32.08)	47.31	959.57
联邦教育局	-	-	4,842 (46.07)	1,015 (52.65)	-	-
联邦公务委员会	-	-	18 (3.54)	6 (6.06)	-	-
财政司	223 (2.93)	40 (5.20)	679 (4.03)	108 (5.26)	204.48	170
粮食、农业和牲畜司	36 (2.35)	7 (2.81)	62 (2.93)	13 (4.45)	72.22	85.71
卫生司	737 (17.79)	191 (24.39)	2,351 (26.48)	593 (40.70)	218.99	210.47
信息和传播司	24 (2.12)	21 (13.91)	89 (6.85)	22 (16.42)	270.83	4.76
内政司	385 (3.89)	7 (2.22)	686 (0.42)	15 (1.67)	78.18	114.29
劳动力和人力司	19 (2.00)	11 (5.29)	38 (4.32)	11 (7.69)	100	0
法律和司法委员会	24 (2.17)	5 (3.73)	2 (3.39)	2 (10.35)	-9.17	-60
地方政府和农村发展	4 (2.52)	1 (2.86)	10 (3.66)	2 (4.00)	150	100
规划和发展司	20 (3.91)	7 (4.40)	39 (5.69)	12 (6.82)	95	71.43
人口福利司	87 (9.68)	42 (26.25)	303 (24.96)	101 (49.75)	248.28	140.48
社会福利和特殊教育司	-	-	76 (24.16)	216 (40.22)	-	-
统计司	27 (1.65)	16 (3.96)	97 (4.28)	28 (6.21)	259.26	75
妇女发展司	-	-	16 (13.01)	4 (20.00)	-	-
妇女发展、社会福利和特殊教育司	181 (18.12)	61 (23.37)	-	-	-	-

资料来源：1. 第十三次联邦政府公务员普查，2003 年 7 月 1 日。

2. 2007-2008 年《联邦政府员工统计年报》。

说明：2003 年《统计年报》中并未提供联邦统计局、联邦教育局、联邦公务委员会、人口普查组织的数据。妇女发展司是从社会福利和特殊教育司分离出来的。

表 4

1998/1999 和 2007/2008 年度按性别、两性均等指数和省份分列的小学净入学  
(5-9 岁)趋势

地区	1998/1999 年				2007/2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			
	共计	男性	女性	两性均等指数	共计	男性	女性	两性均等指数
巴基斯坦	<b>42</b>	47	37	0.787	<b>55</b>	59	52	0.881
旁遮普	<b>44</b>	47	40	0.851	<b>61</b>	62	59	0.952
信德	<b>41</b>	47	35	0.745	<b>51</b>	55	46	0.836
西北边境省	<b>39</b>	47	30	0.638	<b>49</b>	55	41	0.745
俾路支	<b>36</b>	44	28	0.636	<b>41</b>	47	35	0.744

资料来源：1998/1999 年 PISH 和 2007/2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》，联邦统计局。

表 5

女大学生在所有(选定学科)中的比例

学科	女学士在总入学人数中的比例(%)	女硕士在总入学人数中的比例(%)
生物学	71%	71%
化学	54%	54%
口腔外科	60%	35%
医疗卫生科学	56%	34%
药剂学	45%	39%
<b>社会学共计</b>	<b>63%</b>	<b>60%</b>

表 6

2005 年 1 月至 2008 年 12 月就读公立和私立医学院和牙科学院的学生

学期	公共部门						私立部门					
	医学			牙科			医学			牙科		
年	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
2005 年	1,875	1,806	<b>3,681</b>	166	132	<b>298</b>	698	700	<b>1,398</b>	211	234	<b>445</b>
2006 年	1,955	1,777	<b>3,732</b>	153	148	<b>301</b>	711	852	<b>1,563</b>	203	244	<b>447</b>
2007 年	2,034	1,823	<b>3,857</b>	173	155	<b>328</b>	844	916	<b>1,760</b>	197	251	<b>448</b>
2008 年	2,100	1,795	<b>3,895</b>	179	153	<b>332</b>	955	1,003	<b>1,958</b>	299	352	<b>651</b>
2009 年	2,223	1,977	<b>4,200</b>	169	166	<b>335</b>	974	1,037	<b>2,011</b>	315	435	<b>750</b>

\* 资料来源：巴基斯坦医疗和牙医理事会。

表 7

## 关键指标：中小学基础教育

	2005/2006 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2006/2007 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2007/2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
小学毛入学率(一至五年级和 5-9 岁)									
总体	94	80	87	99	81	91	97	83	91
旁遮普	98	89	94	106	95	100	102	92	97
信德	88	71	80	88	68	79	87	72	80
西北边境省	93	70	83	96	67	82	94	71	83
俾路支	79	50	65	89	52	72	88	59	75
小学净入学率(一至五年级和 5-9 岁)									
总体	56	48	53	60	51	56	59	52	55
旁遮普	60	53	57	64	59	62	62	59	61
信德	54	47	50	56	43	50	55	46	51
西北边境省	54	42	49	56	41	49	55	41	49
俾路支	39	27	34	49	32	41	47	35	41
政府入学情况— 小学(在入学总人数中所占百分比)									
总体	65	65	65	69	68	69	65	64	65
旁遮普	60	62	61	75	76	76	57	58	58
信德	71	62	67	95	95	95	74	73	73
西北边境省	66	76	70	78	80	79	72	80	75
俾路支	89	89	89	93	95	94	89	93	90
辍学率(%)									
班级 1	0.4	0.2	0.3				0.3	0.3	0.3
班级 2	1.1	0.9	1.0				0.5	1.2	0.9
班级 3	3.7	3.3	3.6				1.5	3.5	2.7
班级 4	6.2	6.9	6.4				3.9	6.4	5.4
班级 5	10.0	11.0	10.3				6.1	10.6	8.8
班级 6	21.5	29.0	24.5				16.0	26.3	22.1
识字率(10 岁及 10 岁以上)									
总体	65	42	54	67	42	55	69	44	56
旁遮普	66	47	56	67	48	58	70	48	59
信德	67	42	55	67	42	55	69	42	56
西北边境省	64	30	46	67	28	47	68	33	49
俾路支	54	20	38	58	22	42	66	23	46

	2005/2006年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2006/2007年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2007/2008年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
中学毛入学率(六至八年级和年龄 10-12 岁)									
总体	55	42	49	57	44	51	59	48	53
旁遮普	55	48	53	59	51	55	61	57	59
信德	51	37	44	49	36	43	54	37	46
西北边境省	64	40	52	68	35	53	66	37	52
俾路支	34	18	27	44	20	34	44	23	35
中学净入学率(六至八年级和年龄 10-12 岁)									
总体	19	16	18	20	16	18	18	17	18
旁遮普	21	19	20	21	19	20	18	20	19
信德	18	16	17	19	14	17	21	16	18
西北边境省	15	12	14	20	11	16	18	11	14
俾路支	8	6	7	11	7	9	14	10	12

\* 资料来源：2007/2008年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》，联邦统计局。

表 8

## 关键指标：基础教育登记

	2004/2005年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2005/2006年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2007/2008年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
毛入学率汇总表(九至十年级和年龄 13-14 岁)									
总体	54	35	44	57	35	48	59	41	50
旁遮普	55	40	47	57	44	51	61	47	54
信德	55	35	44	53	36	45	51	38	44
西北边境省	53	22	38	64	24	45	66	30	49
俾路支	45	18	33	42	21	33	49	18	34
净入学率汇总表(九至十年级和年龄 13-14 岁)									
总体	10	9	10	10	9	10	11	10	11
旁遮普	9	11	10	11	11	11	13	12	13
信德	11	10	11	11	9	10	11	10	11
西北边境省	10	4	7	8	4	6	6	6	6
俾路支	5	5	5	4	5	5	6	4	5



## 关键指标：识字

地区和省	10岁及10岁以上人口的比例								
	2005/2006年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2006/2007年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2007/2008年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》		
	男性	女性	两性	男性	女性	两性	男性	女性	两性
城市地区	79	64	71	79	65	72	80	63	71
旁遮普	80	67	73	79	68	73	78	66	72
信德	80	65	72	80	65	73	81	64	73
西北边境省	73	45	59	75	46	61	79	51	64
俾路支	77	40	59	76	42	61	84	41	64
农村地区	57	31	44	60	30	45	64	34	49
旁遮普	58	37	47	61	38	50	66	40	53
信德	54	17	37	52	16	36	57	20	40
西北边境省	62	27	44	65	24	44	65	29	46
俾路支	46	13	31	52	15	35	58	16	39
总体	65	42	54	67	42	55	69	44	56
旁遮普	66	47	56	67	48	58	70	48	59
信德	67	42	55	67	42	55	69	42	56
西北边境省	64	30	46	67	28	47	68	33	49
俾路支	54	20	38	58	22	42	66	23	46

资料来源：2007/2008年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》，联邦统计局。

表9

## 教育机构(小学、初中和高中)入学情况

年份	小学阶段		中学阶段		高中阶段	
	共计	女性	共计	女性	共计	女性
2004/2005年*	<b>17,258</b>	7,219	<b>4,550</b>	1,863	<b>1,880</b>	756
2005/2006年	<b>16,834</b>	7,288	<b>5,262</b>	2,169	<b>2,133</b>	882
2006/2007年	<b>17,042</b>	7,416	<b>5,368</b>	2,241	<b>2,315</b>	949
2007/2008年(P)	<b>17,233</b>	7,539	<b>5,366</b>	2,259	<b>2,436</b>	1,003
2008/2009年(E)	<b>17,366</b>	7,623	<b>5,400</b>	2,289	<b>2,537</b>	1,043

P - 暂定E-估计数。

资料来源：2008/2009年《巴基斯坦经济调查》。

表 10  
教育机构(大学及以上)入学情况

年份	艺术和科学学院 (人数, 以 1,000 计)		职业大学 (人数)		大学 (人数)	
	共计	女性	共计	女性	共计	女性
2004/2005 年*	<b>662</b>	321	<b>261,955</b>	130,896	<b>471,964</b>	195,555
2005/2006 年	<b>854</b>	428	<b>325,993</b>	198,208	<b>521,473</b>	212,997
2006/2007 年	<b>902</b>	456	<b>348,814</b>	212,085	<b>640,061</b>	294,997
2007/2008 年(P)	<b>962</b>	480	<b>352,302</b>	214,206	<b>741,092</b>	342,125
2008/2009 年(E)	<b>998</b>	497	<b>361,072</b>	219,539	<b>741,092</b>	342,125

P-暂定估计数 E-估计数。

资料来源: 2008/2009 年《巴基斯坦经济调查》。

表 11  
教育机构(小学、初中和高中)的数量  
(数字单位: 1,000 人)

年份	小学阶段		中学阶段		高中阶段	
	共计	女子小学	共计	女子中学	共计	女子高中
2004/2005 年	<b>157.2</b>	58.7	<b>30.4</b>	14.8	<b>16.6</b>	5.3
2005/2006 年	<b>157.5</b>	59.8	<b>39.4</b>	19.3	<b>22.9</b>	8.1
2006/2007 年	<b>158.4</b>	60.9	<b>40.1</b>	17.5	<b>23.6</b>	9.0
2007/2008 年(P)	<b>157.9</b>	64.4	<b>40.8</b>	18.0	<b>23.9</b>	9.3
2008/2009 年(E)	<b>158.0</b>	66.0	<b>41.3</b>	17.6	<b>24.3</b>	9.7

P-暂定估计数 E-估计数-未提供。

资料来源: 2008/2009 年《巴基斯坦经济调查》。

表 12  
教育机构(大学及以上)的数量  
(人数)

年份	艺术和科学学院		职业大学		大学	
	共计	女子学院	共计	女子职业大学	共计	女子大学
2004/2005 年	<b>1,604</b>	684	<b>677</b>	331	<b>108</b>	-
2005/2006 年	<b>2,996</b>	1,484	<b>1,135</b>	664	<b>111</b>	-
2006/2007 年	<b>3,095</b>	1,420	<b>1,166</b>	631	<b>120</b>	-
2007/2008 年(P)	<b>3,218</b>	1,489	<b>1,198</b>	649	<b>124</b>	-
2008/2009 年(E)	<b>3,292</b>	1,491	<b>1,219</b>	644	<b>124</b>	-

P-暂定估计数 E-估计数-未提供。

资料来源: 2008/2009 年《巴基斯坦经济调查》。

表 13  
教育机构(小学、初中和高中)的教师人数  
(数字单位: 1,000 人)

年份	小学阶段		中学阶段		高中阶段	
	共计	女性	共计	女性	共计	女性
2004/2005 年	<b>450.1</b>	206.5	<b>246.7</b>	151.5	<b>282.1</b>	138.6
2005/2006 年	<b>444.0</b>	201.0	<b>310.8</b>	201.6	<b>362.2</b>	197.4
2006/2007 年	<b>445.8</b>	203.1	<b>313.5</b>	203.3	<b>366.6</b>	200.5
2007/2008 年(P)	<b>438.8</b>	205.1	<b>320.6</b>	208.2	<b>374.2</b>	207.0
2008/2009 年(E)	<b>437.1</b>	206.4	<b>323.9</b>	210.4	<b>378.3</b>	210.2

P-暂定估计数 E-估计数-未提供。

资料来源: 2008/2009 年《巴基斯坦经济调查》。

表 14  
教育机构(大学及以上)的教师人数  
(人数)

年份	艺术和科学学院		职业大学		大学	
	共计	女性	共计	女性	共计	女性
2004/2005 年	<b>57,661</b>	24,366	<b>12,399</b>	5,192	<b>37,469</b>	-
2005/2006 年	<b>69,425</b>	33,959	<b>20,568</b>	10,485	<b>37,509</b>	-
2006/2007 年	<b>71,246</b>	34,996	<b>20,768</b>	10,587	<b>44,537</b>	-
2007/2008 年(P)	<b>74,222</b>	37,159	<b>20,976</b>	10,693	<b>46,893</b>	-
2008/2009 年(E)	<b>75,821</b>	38,226	<b>21,112</b>	10,762	<b>46,893</b>	-

P-暂定估计数 E-估计数-未提供。

资料来源: 2008/2009 年《巴基斯坦经济调查》。

表 15  
民用劳动力——巴基斯坦和各省  
(百万)

省/地区	劳动力					
	2003/2004 年			2007/2008 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
巴基斯坦	<b>45.23</b>	37.13	8.10	<b>51.78</b>	40.82	10.96
农村	<b>30.71</b>	24.30	6.41	<b>36.18</b>	26.85	9.33
城市	<b>14.52</b>	12.83	1.69	<b>5.60</b>	3.97	1.63
旁遮普	<b>27.85</b>	21.44	6.41	<b>30.67</b>	23.19	7.48
农村	<b>19.76</b>	14.54	5.22	<b>21.91</b>	15.56	6.35

省/地区	劳动力					
	2003/2004 年			2007/2008 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
城市	<b>8.09</b>	6.90	1.19	<b>8.76</b>	7.63	1.13
信德	<b>10.40</b>	9.60	0.80	<b>12.65</b>	10.69	1.96
农村	<b>5.21</b>	4.79	0.42	<b>7.27</b>	5.68	1.59
城市	<b>5.19</b>	4.81	0.38	<b>5.38</b>	5.01	0.37
西北边境省	<b>5.07</b>	4.35	0.72	<b>6.27</b>	4.99	1.28
农村	<b>4.24</b>	3.61	0.63	<b>5.27</b>	4.08	1.19
城市	<b>0.83</b>	0.74	0.09	<b>1.00</b>	0.9	0.09
俾路支	<b>1.91</b>	1.74	0.17	<b>2.19</b>	1.95	0.24
农村	<b>1.50</b>	1.36	0.14	<b>1.73</b>	1.53	0.20
城市	<b>0.41</b>	0.38	0.03	<b>0.46</b>	0.42	0.04

资料来源：2003/2004 和 2007/2008 年《劳动力调查》，联邦统计局。

表 16  
已就业人员 — 巴基斯坦和各省  
(百万)

省/地区	就业人员					
	2003/2004 年			2007/2008 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
巴基斯坦	<b>41.75</b>	34.69	7.06	<b>49.09</b>	39.06	10.03
农村	<b>28.64</b>	22.93	5.71	<b>34.48</b>	25.79	8.69
城市	<b>13.11</b>	11.76	1.35	<b>14.61</b>	13.27	1.34
旁遮普	<b>25.80</b>	20.01	5.79	<b>28.97</b>	22.07	6.90
农村	<b>18.55</b>	13.74	4.81	<b>20.83</b>	14.87	5.96
城市	<b>7.25</b>	6.27	0.98	<b>8.14</b>	7.20	0.94
信德	<b>9.79</b>	9.14	0.65	<b>12.26</b>	10.43	1.83
农村	<b>4.99</b>	4.64	0.35	<b>7.12</b>	5.60	1.52
城市	<b>4.80</b>	4.50	0.30	<b>5.14</b>	4.83	0.31
西北边境省	<b>4.41</b>	3.91	0.50	<b>5.73</b>	4.65	1.08
农村	<b>3.71</b>	3.26	0.45	<b>4.83</b>	3.81	1.02
城市	<b>0.70</b>	0.65	0.05	<b>0.90</b>	0.84	0.06
俾路支	<b>1.75</b>	1.63	0.12	<b>2.13</b>	1.91	0.22
农村	<b>1.39</b>	1.29	0.10	<b>1.70</b>	1.51	0.19
城市	<b>0.36</b>	0.34	0.02	<b>0.43</b>	0.40	0.03

资料来源：2003/2004 和 2007/2008 年《劳动力调查》，联邦统计局。

表 17  
已就业人员——主要行业的分布情况  
(%)

主要行业	2003/2004 年			2007/2008 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
<b>共计</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
农业、林业、狩猎和捕鱼	43.1	38.1	67.3	44.6	36.9	75.0
制造业	13.7	13.5	14.7	13.0	13.3	11.8
建筑	5.8	7.0	0.3	6.3	7.8	0.4
批发和零售贸易	14.8	17.5	1.7	14.6	17.9	1.8
运输、储存和通信	5.7	6.9	0.1	5.5	6.8	0.2
社区、社会和个人服务	15.0	14.8	15.8	13.7	14.4	10.6
*其他	1.9	2.2	0.1	2.3	2.9	0.2

资料来源：2003/2004 年和 2007/2008 年《劳动力调查》，联邦统计局。

\* 其他(包括采矿和采石、电力、煤气和水、金融、保险、房地产和商业服务及尚未适当定义的活动)。

表 18  
正规和非正规部门——非农业工人的分布情况  
(%)

部门	2003/2004 年			2007/2008 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
<b>共计</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
正规	30.0	29.6	34.3	27.2	27.2	27.4
非正规	70.0	70.4	65.7	72.8	72.8	72.6
农村	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
正规	27.1	26.7	30.1	24.9	25.1	23.2
非正规	72.9	73.3	69.9	75.1	74.9	76.8
城市	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
正规	32.8	32.2	38.4	29.5	29.2	32.5
非正规	67.2	67.8	61.6	70.5	70.8	67.5

资料来源：2003/2004 和 2007/2008 年《劳动力调查》，联邦统计局。

表 19  
非正规部门工人——按主要职类分列的分布情况  
(%)

主要职类	2003/2004 年			2007/2008 年		
	共计	男性	女性	共计	男性	女性
<b>共计</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
立法人员、高级官员和管理人员	11.5	13.5	1.4	27.7	29.7	8.3
专业人员	2.0	2.0	1.9	1.6	1.6	1.2
技术人员和相关专业人员	4.9	4.1	8.7	4.7	3.8	13.6
办事员	1.6	1.9	0.2	0.3	0.3	0.1
服务员以及商店及市场销售员	5.2	6.1	0.8	8.7	9.4	2.5
农业和渔业技术工人	34.9	32.2	48.4	0.2	0.2	0.2
手工艺及相关行业工人	15.9	16.2	14.3	30.8	27.8	60.2
车间和机器操作员及装配员	3.7	4.5	0.1	7.5	8.2	0.3
初级(非技术)职类	20.3	19.5	24.2	18.5	19.0	13.6

资料来源：2003/2004 和 2007/2008 年《劳动力调查》，联邦统计局。

表 20  
医生/牙科外科医生(只有基本学位的 G. P. s)的人数  
登记截止至 2009 年 6 月 30 日

省	M.B.B.S.			B.D.S.		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计
旁遮普/联邦地区	25,892	19,437	45,329	1,730	1,863	3,593
信德	27,200	21,978	49,178	1,242	1,900	3,142
西北边境省	8,466	3,809	12,275	761	621	1,382
俾路支	2,118	1,275	3,393	148	88	236
外籍公民	2,223	674	2,897	289	93	383
<b>共计</b>	<b>65,899</b>	<b>47,173</b>	<b>113,072</b>	<b>4,170</b>	<b>4,565</b>	<b>8,736</b>

资料来源：巴基斯坦医疗和牙医理事会。

表 21

## 医生/牙科外科医生的人数

专业人员登记截止日期为 2009 年 6 月 30 日

省	M.B.B.S.			B.D.S.		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计
旁遮普/联邦地区	8,842	2,540	<b>11,382</b>	190	62	<b>252</b>
信德	4,906	1,787	<b>6,693</b>	127	42	<b>169</b>
西北边境省	2,429	523	<b>2,952</b>	80	14	<b>94</b>
俾路支	666	137	<b>803</b>	23	1	<b>24</b>
外国国民	64	14	<b>78</b>	3	0	<b>3</b>
<b>共计</b>	<b>16,907</b>	<b>5,001</b>	<b>21,908</b>	<b>423</b>	<b>119</b>	<b>542</b>

资料来源：巴基斯坦医疗和牙医理事会。

表 22

## 主要指标：健康

	2005/2006 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2006/2007 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》			2007/2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》		
	男性	女性	共计	男性	女性	共计	男性	女性	共计
全面接种疫苗(以记录为准, 12-23 个月)									
总体	49	49	49	50	50	50	52	50	51
旁遮普	56	59	58	56	57	57	59	56	58
信德	31	32	32	41	42	42	38	34	36
西北边境省	49	46	47	47	44	46	48	54	51
俾路支	39	28	32	33	29	31	36	37	37
全面接种疫苗(以反馈和记录为准, 12-23 个月)									
总体	72	71	71	77	75	76	75	71	73
旁遮普	75	76	76	84	83	83	79	73	76
信德	70	71	71	65	65	65	71	62	67
西北边境省	65	62	64	79	73	76	69	80	74
俾路支	56	43	48	56	52	54	55	58	57
持续 30 天的腹泻(5 岁以下)									
总体	13	12	12	11	11	11	10	11	10
旁遮普	15	14	14	11	11	11	10	12	11
信德	9	7	8	12	12	12	8	7	7
西北边境省	15	14	15	8	8	8	12	11	12
俾路支	4	5	4	8	7	7	8	9	8
常年腹泻情况(5 岁以下)									
总体	72.49	70.66	71.63	76.24	76.53	76.38	75.98	77.09	76.56

旁遮普	65.37	62.75	64.13	67.53	66.28	66.93	67.27	70.55	69.08
信德	85.36	84.75	85.06	92.00	95.30	93.61	93.28	93.57	93.41
西北边境省	85.02	84.25	84.66	83.35	81.66	82.51	86.33	87.86	87.07
俾路支	84.38	84.82	84.61	81.38	85.57	83.46	78.70	84.70	81.94
婴儿死亡率(每 1,000 名活产儿)									
总体	73	67	70				75	65	69
破伤风类毒素(在 15-49 岁的已婚妇女中的比例)									
总体	67	41	51	80	55	62	78	61	66
旁遮普	72	54	62	82	59	66	80	66	70
信德	68	34	48	81	48	62	78	51	61
西北边境省	58	40	45	69	60	61	84	67	69
俾路支	46	17	25	52	18	25	50	27	34

资料来源：2007/2008 年《巴基斯坦社会和生活标准衡量调查》，联邦统计局。

表 23  
当前使用的避孕方法

年龄	现代方法									传统方法				目前并未使用的方法	共计	妇女的人数
	任何方法	任何现代方法	女性绝育	男性绝育	药丸	宫内避孕器	注射避孕药剂	植入避孕用具	安全套	任何传统方法	安全期避孕法	体外排精	民间避孕方法			
15-19 岁	6.7	4.2	0.0	0.0	0.8	0.5	0.3	0.0	2.6	2.5	1.2	1.3	0.0	93.3	100.0	559
20-24 岁	15.4	10.6	0.9	0.0	1.3	1.2	2.0	0.1	5.2	4.8	2.1	2.6	0.1	84.6	100.0	1,463
25-29 岁	24.8	17.2	1.9	0.0	2.0	2.1	2.7	0.3	8.1	7.6	3.4	4.0	0.2	75.2	100.0	1,965
30-34 岁	35.6	26.9	7.2	0.0	3.2	3.4	3.7	0.1	9.3	8.7	3.6	5.0	0.1	64.4	100.0	1,729
35-39 岁	39.9	29.8	12.5	0.1	2.7	3.8	2.0	0.1	8.6	10.2	4.5	5.4	0.3	60.1	100.0	1,565
40-44 岁	41.6	31.4	19.1	0.3	2.1	1.8	2.2	0.0	5.9	10.3	4.9	5.1	0.3	58.4	100.0	1,208
45-49 岁	31.5	23.6	16.7	0.2	1.2	1.2	1.5	0.3	2.6	7.8	4.4	3.4	0.0	68.5	100.0	1,067
共计	29.6	21.7	8.2	0.1	2.1	2.3	2.3	0.1	6.8	7.9	3.6	4.1	0.2	70.4	100.0	9,556

资料来源：2006/2007 年《巴基斯坦人口与健康调查》，NIPS。

注意：对于使用一种以上的避孕方法的，本表仅采用最有效的那种方法。



表 24  
注射破伤风类毒素

背景特点	上次怀孕期间接受一次或 多次避孕注射的 比例	上次生育得到 新生儿破伤风保护的 比例 (一)	母亲的人数
目前的生育年龄			
20 岁	53.2	58.2	460
20-34 岁	55.5	62.6	4,303
35-49 岁	43.4	47.4	915
生育间隔时间			
1 年	63.3	64.4	965
2-3 年	59.7	68.1	1,917
4-5 年	49.1	56.8	1,389
6 年以上	42.3	48.3	1,406
住所			
<b>城市共计</b>	<b>65.3</b>	<b>73.8</b>	<b>1,714</b>
大城市	71.1	78.7	909
其他城市	58.9	68.3	806
农村	48.2	53.8	3,962
省			
旁遮普	59.0	65.1	3,182
信德	51.2	58.3	1,404
西北边境省	43.2	51.2	827
俾路支	2.7	30.9	264
母亲所受教育			
未受教育	42.3	47.5	3,668
小学	65.4	73.9	854
初中	76.5	83.2	353
高中	79.7	88.5	461
高等教育	83.2	94.1	341
财富五分制			
一分			1,289
二分	31.7	35.8	1,194
三分	43.7	48.6	1,099
四分	55.5	62.6	1,066
五分	65.5	73.7	1,029
	77.0	85.7	5,677
<b>共计</b>	<b>53.4</b>	<b>59.8</b>	<b>5,677</b>

资料来源：2006/2007 年《巴基斯坦人口与健康调查》，NIPS。

(一) 包括属于以下情况的母亲：上次怀孕期间接受两次避孕注射，或者两次或三次注射(在上次生育活产儿以来的 3 年内接受最后一次注射)，或三次或三次以上注射(在上次生育以来的 5 年内接受最后一次注射)，或四次或四次以上注射(在上次生育活产儿以来的 10 年内接受最后一次注射)，或距上次生育以来接受五次或五次以上注射。

表 25  
产妇死亡原因

原因	共计
孕妇直接死亡	
同流产有关	5.6
惊厥/孕期毒血症	10.4
产科脂肪栓塞	6.0
治疗事故	8.1
产前出血	5.5
难产	2.5
产后出血	27.2
产后脓毒症	13.7
胎盘紊乱	1.2
其他直接原因	4.3
<b>产妇直接死亡的总体情况</b>	<b>84.6</b>
无法归类的直接/间接死亡	2.5
产妇间接死亡	13.0
<b>共计</b>	<b>100.0</b>
人数	210

资料来源：2006/2007 年《巴基斯坦人口与健康调查》，NIPS。

## 附件二

### 伊斯兰思想理事会的职能

1. 根据《巴基斯坦宪法》，伊斯兰思想理事会的职能如下：

(a) 就帮助和鼓励巴基斯坦穆斯林依照《可兰经》和《先知穆罕默德言行录》中阐明的原则和概念在各个方面主宰其个人和集体生活的方式方法问题向议会(Majlis-e-Shoora)和省议会提出建议；

(b) 就提交理事会的关于拟议的法律是否违反伊斯兰禁令的任何问题向议院、省议会、总统或省长提供建议；

2. 在让现行法律符合伊斯兰禁令的措施，以及这些措施应在哪个阶段生效的问题提出建议；以及

(a) 以合适的形式拟定可被赋予法律效力的此类伊斯兰禁令，以便为议会(Majlis-e-Shoora)和省议会提供指导。

3. 在议院、省议会、总统或省长认为符合公共利益的情况下，不得把与所出现的问题有关的拟议法律推迟到伊斯兰理事会完成其建议之后再行制定，可以在伊斯兰理事会完成其建议之前制定法律：

前提是，在把法律提交伊斯兰理事会征求建议的情况下，如果理事会认为该法违反了伊斯兰教禁令，那么议院或省议会、总统或省长(视情况而定)应当重新审议采用前述方式制定的法律。

### 第十五条

对专家委员会的观察意见做出的若干答复已经讨论了法律面前平等的问题。其中包括对第 14 和 15、16 和 17、18 和 19、28 和 29、38 和 39、44 和 45 及第 51 段的答复。

## 附件三

### 妇女议会核心小组的目标

1. 在所有女议员之间就商定的妇女发展、妇女赋权和妇女解放议程达成广泛共识，是其能够超越政党路线开展工作，提高巴基斯坦妇女的地位。
2. 加强女议员在提出对性别问题有敏感认识的立法、审议和修订歧视性法律和政策方面的作用。
3. 确保议会有效监督实施国际和区域承诺、国家政策和计划。
4. 推动就主要关切领域，尤其是国内外的社会歧视性做法交流看法，分享信息。
5. 与主要国家和民间社会机构和组织联络并建立工作关系，从而推动国家和国际努力促进妇女权利、赋权和两性平等。
6. 审查规则和程序，以确保妇女继续进入议会并参与议会的工作。
7. 共同努力实现各项社会指标，以实现千年发展目标。