联合国 CEDAW/C/PAK/1-3

消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
3 August 2005
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

审议缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 18 条提交的报告

缔约国的初次、第二次和第三次合并定期报告

巴基斯坦*

* 本报告未经正式编辑而印发。

05-45436(C) 211205 221205

目 录

页次

1. 第一章 - 导言 8
2. 第二章 - 《公约》在巴基斯坦的适用性和有关《宪法》、法律及行政架构的信息 11
3. 第三章 - 第 1 条、第 2 条和第 3 条（歧视的定义；采取一切措施实施《公约》） 19
4. 第四章 - 第 4 条（反歧视行动） 23
5. 第五章 - 第 5 条（消除定型观念） 25
6. 第六章 - 第 6 条（贩卖妇女和少女） 29
7. 第七章 - 第 7 条（妇女的政治权利） 31
8. 第八章 - 第 8 条（在国际上的代表权） 45
9. 第九章 - 第 9 条（国籍） 47
10. 第十章 - 第 10 条（教育） 49
11. 第十一章 - 第 11 条（就业情况） 59
12. 第十二章 - 第 12 条（保健） 70
13. 第十三章 - 第 13 条（经济、社会和文化权利） 85
14. 第十四章 - 第 14 条（农村妇女） 92
15. 第十五章 - 第 15 条（法律面前的平等） 100
16. 第十六章 - 第 16 条（家庭事务中的平等） 104
17. 第十七章 - 对妇女的暴力 107

缩略语

1.	**ACRs:**	年度机密报告
2.	**ADBP:**	巴基斯坦农业发展银行
3.	**AIDS:**	艾滋病（获得性免疫缺陷综合征）
4.	**AIOU:**	Allama Iqbal 开放大学
5.	**AJK:**	阿扎德－查谟和克什米尔地区
6.	**API:**	寄生虫病年发生率
7.	**B.Sc.:**	理科学士
8.	**BA:**	文科学士
9.	**BHU:**	基本保健单位
10.	**BPS:**	基本工资级别
11.	**CRC:**	《儿童权利公约》
12.	**CrPC:**	《刑事诉讼法典》
13.	**CSO:**	公民社会组织
14.	**CSS:**	中央高级公职
15.	**DHQ:**	区级总部
16.	**E&D:**	效率和纪律
17.	**EFA:**	全民教育
18.	**EOBI:**	雇员老年福利机构
19.	**EPI:**	扩大的免疫方案
20.	**ESR:**	教育部门改革
21.	**FANA:**	联邦直辖北部地区
22.	**FATA:**	联邦直辖部落地区
23.	**FBS:**	联邦统计局
24.	**FPSC:**	联邦公务委员会
25.	**FSP:**	食物支持方案
26.	**FWBL:**	第一妇女银行有限公司
27.	**FY:**	财政年度

28. **GAVI:** 全球疫苗接种和免疫联盟
29. **GDP:** 国内生产总值
30. **GMIS:** 性别管理信息系统
31. **GNP:** 国民生产总值
32. **GOP:** 巴基斯坦政府
33. **GP:** 普通公积金
34. **HEC:** 高等教育委员会
35. **HIES:** 住户综合经济调查
36. **HIV:** 艾滋病毒（人类免疫缺陷病毒）
37. **ICERD:** 《消除一切形式种族歧视国际公约》
38. **ICPD:** 国际人口与发展会议
39. **ICT:** 伊斯兰堡首都特区
40. **ICTR:** 卢旺达国际刑事法庭
41. **IDBP:** 巴基斯坦工业发展银行
42. **IDD:** 缺碘症
43. **ILO:** 国际劳工组织
44. **IT:** 信息技术
45. **KB:** Khushhali 银行
46. **KPP:** Khushhal 巴基斯坦方案
47. **LFO:** 法律框架秩序
48. **LHV:** 妇女保健巡查员
49. **LHW:** 妇女保健工作者
50. **M.Sc.:** 理科硕士
51. **MA:** 文科硕士
52. **MCHC:** 妇幼保健中心
53. **MoWD:** 妇女发展部
54. **NA:** 国民议会
55. **NADRA:** 国家数据库注册局

56. **NAP:** 国家艾滋病防治方案
57. **NARA:** 国家外国人注册局
58. **NCCWD:** 国家儿童福利与发展委员会
59. **NCHD:** 国家人类发展委员会
60. **NCSW:** 国家妇女地位委员会
61. **NID:** 全国免疫日
62. **NIH:** 国家卫生研究所
63. **NIPA:** 国家公共行政研究所
64. **NPA:** 国家行动计划
65. **NRB:** 国家重建局
66. **NWFP:** 西北边境省
67. **Ord.:** 法令
68. **PA:** 省议会
69. **PASC:** 巴基斯坦行政管理学院
70. **PBM:** 巴基斯坦 Bait-ul-Mal
71. **PC-I:** 计划委员会一类项目文件形式
72. **PCO:** 人口普查组织
73. **PCPS:** 巴基斯坦节育率调查
74. **PDHS:** 巴基斯坦人口与健康调查
75. **PFA:** 行动平台
76. **PFFPS:** 巴基斯坦人口出生率和计划生育调查
77. **PFUJ:** 巴基斯坦新闻界工会联合会
78. **PHC:** 初级保健护理
79. **PHS:** 巴基斯坦综合住户调查
80. **PMDC:** 巴基斯坦医疗和牙医理事会
81. **PMLC:** 总理直属扫盲委员会
82. **POs:** 伙伴组织
83. **PPAF:** 巴基斯坦扶贫基金

84. **PPC:** 《巴基斯坦刑法典》
85. **PRSP:** 减贫战略文件
86. **PTV:** 巴基斯坦电视台
87. **Q&D:** 惩罚与补偿
88. **RHC:** 农村保健中心
89. **RSP:** 支农规划
90. **SAARC:** 南亚区域合作联盟（南盟）
91. **SDC:** 技能开发中心
92. **SMI:** 安全生育倡议
93. **SPSC:** 信德省公务委员会
94. **SRSO:** 信德省支农组织
95. **STC:** 学校 Tawana 委员会
96. **TBA:** 传统助产婆
97. **TEVTA:** 技术教育和职业培训局
98. **TVO:** 志愿组织信托基金
99. **UNDP:** 联合国开发计划署
100. **UNESCAP:** 联合国亚洲经济和社会委员会
101. **UNFPA:** 联合国人口基金
102. **VVFPW:** 农村计划生育工作者
103. **WCO:** 妇女界别组织
104. **WHO:** 世界卫生组织
105. **WID:** 妇女参与发展

导　言

巴基斯坦于 1996 年 4 月 12 日批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》。本应在一年之内提交执行报告，可是不知怎地初次报告不得不连同后面两次定期报告一起完成了。妇女发展部花了一年多的时间准备本报告，收集和更新全国的、各省的和跨部门的资料，其中包括公民社会提供的与歧视妇女作斗争的资料。本报告的报告期截止 2004 年 12 月。

这份文件是全国协商、精心制作的产物，其间编写、修改和改进了的草稿不计其数。本报告业经部门间和公民社会论坛多次讨论。基于对巴基斯坦公民权利的承认，在妇女发展部的网站上展示了报告（草案），并在全国报刊广告上邀请公众通过电子邮件发表意见。由此引发的广泛辩论使最终文本的完善获益匪浅。

报告试图围绕《消除对妇女歧视公约》的十六个实质性条款概述现实状况，阐明政府的看法。

最后，报告草案提交全国妇女大会常务委员会审议。经过充分讨论，该委员会在其 2005 年 2 月 7 日的会议上批准了本报告。

但愿本报告有助于国际社会更好地了解巴基斯坦社会在性别平等的道路上前进的现状和可喜趋势。

第一章

导言

1. 巴基斯坦于 1996 年 4 月 12 日加入《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》），同时就该《公约》发表了一项声明并对第 29（1）条做出如下保留：

a) 声明：“巴基斯坦伊斯兰共和国政府加入该《公约》系以《巴基斯坦伊斯兰共和国宪法》条款为依据。”

b) 保留：“巴基斯坦伊斯兰共和国政府声明不受该《公约》第 29 条第 1 款约束。”

对实施《公约》的声明与保留的理由和效果

2. 该《声明》促成了巴基斯坦加入《公约》，代表了我国在此问题上的法定立场。对其中第 29 条第 1 款所作的保留与巴基斯坦对国际法院管辖权所持的总的立场相一致。

3. 声明措辞谨慎。目的是既要安抚对《公约》心存疑虑的人们的担忧，又不违背《公约》的目标与宗旨。让《公约》的实施符合《巴基斯坦宪法》实为明智之举。

4. 《巴基斯坦宪法》是 1973 年通过的。它的作者得益于当时存在的各项主要国际人权文书——《世界人权宣言》、《消除对妇女一切形式歧视国际公约》、《公民及政治权利国际公约》以及《经济、社会和文化权利国际公约》。《宪法》体现了载于这些文件的诸多原则。因此可以说，上述声明在本质上并没有对《公约》的实施产生负作用，而同时又使巴基斯坦得以加入该《公约》。

5. 实践中，巴基斯坦政府也没有依据该声明采取违背《公约》条款的任何立法、政策和行政行动。在实施《公约》的过程中任何国家都不可避免地存在着不足之处，并不能直接归因于上述声明。

针对其他人权条约中的类似义务提出保留或声明的有关情况

6. 1990 年 11 月，巴基斯坦批准《联合国儿童权利公约》，同时对该《公约》做出一项一般性保留：“应当依照伊斯兰法律和价值观解释《公约》条款”。巴基斯坦于 1997 年 7 月 23 日撤销了这项保留。可见，巴基斯坦一直在检讨其对各项人权条约所作的保留/声明。妇女发展部已请求国家妇女地位委员会审查巴基斯坦关于《消除对妇女歧视公约》的声明，并就是否可以撤销该声明提出委员会的意见。

国家概况

7. 在前英属印度实行（印、巴）分治以后，巴基斯坦于 1947 年 8 月 14 日获得独立。

8. 巴基斯坦位处北纬 23-42 度至 36-55 度、东经 60-45 度至 75–20 度之间。北部毗连兴都库什山脉，从帕米尔高原向南伸展到阿拉伯海。西邻伊朗，西北与阿富汗毗邻，东部和东南部与印度接壤，南濒阿拉伯海。北部沿吉尔吉特和伯尔蒂斯坦一带与中国交界。

9. 国土面积 796 095 平方公里，根据 1998 年人口普查（到 2004 年 3 月的）预测，估计总人口为 1.48723 亿。全国有四个省份：俾路支省、西北边境省、旁遮普省和信德省。此外还有伊斯兰堡首都特区、联邦直辖部落地区（简称“部落地区”）和联邦直辖北部地区（简称“北部地区”）三个政区。

10. 巴基斯坦气候变化相当大。北部和西北高山地区冬季极为寒冷，四至九月的夏季月份则气温舒适。印度河流域平原夏季酷热，冬季天气干冷。南部沿海一带气候宜人。全境普遍降水量不足。降雨源自季风，夏末为雨季。

11. 这个国家的经济以农业为主，灌渠网络惠及大部分农田。主要农作物有小麦、棉花、稻米、小米和甘蔗。主要水果有芒果、柑橘、香蕉和苹果，分布在全国各地。

12. 主要天然资源有天然气、煤炭、盐矿和铁矿。这个国家正在拓展工业。棉纱、纺织、蔗糖、水泥和化工在经济中发挥着重要作用。

13. 国语为乌尔都语，在全国用作交流和教学媒介。也讲许多方言，其中，旁遮普语占 48%；信德语占 12%；Siraiki 语（旁遮普语的一个变异）占 10%；普什图语占 8%；俾路支语占 3%；印地语占 2%；Brahui 语占 1%；英语和其他语种占 8%。

14. 巴基斯坦是一个伊斯兰共和国。 现行《宪法》是 1973 年通过的，规定实行议会政府体制。议会分为两院：即参议院（上院）和国民议会（下院）。2002 年，国家扩大了议会规模，通过机会均等行动计划为妇女保留席位。同时废除了穆斯林和非穆斯林分别参选穆斯林和非穆斯林候选人的选民分离制度。实行了这些举措之后，参议院由 100 名代表组成，其中妇女占 17 个席位；国民议会在 342 个总席位中为妇女保留了 60 个席位。妇女还有权竞选一般席位。详见第七章，尤其是第 106–110 段。

15. 每个省都有省议会。所有省议会总共有 728 个席位，其中为妇女保留了 128 个席位。《宪法》载有分别由国民议会和省议会处理的议题清单。

16. 司法系统由行使民事和刑事管辖权的最高法院、省高等法院和其他较低层法院构成。由联邦沙里亚法院裁定一项民法是否与伊斯兰管辖权不一致。

17. 巴基斯坦是一个发展中国家，人均年收入 600 多美元。[1]主要工业是纺织、食品加工、饮料、建材、造纸和虾的捕捞加工。劳动力总人数 4 320 万，就业 3 960 万，失业 360 万。将近 42% 从事农业，57.9% 从事非农业活动/工业。非农业活动包括制造业、贸易、服务业和运输等。在非农业部门，主要就业人口有三分之二（64.6%）在非正规部门工作。失业率从 1999 至 2000 年的 7.8% 上升到 2001 至 2002 年的 8.3%。[2]

18. 上世纪九十年代，巴基斯坦的经济经历过一个困难的十年。贫困有增无减，货币一再贬值，外债内债增多，经济增长率下降。为了遏制经济滑坡，当时采取了一些严厉措施。这些措施已见成效。增长率回升，外汇储备已经越过 1 120 亿美元的标志值。债务状况有所改善。根据巴基斯坦 2003 至 2004 年经济调查发表的最新数字，自 2000-2001 年以来贫困率已下降 4.2%。[3]目前估计贫困人口占总人口的 28.35%。

编写本报告的有关情况

19. 妇女发展部在 2002/2003 年设立了高级技术顾问（STA）办公室，来帮助它撰写本报告。STA 办公室为所有相关的联邦和省级各部委和机构贮备了一份关于《消除对妇女歧视公约》的“工具包”。其中包括：

a) 《消除对妇女歧视公约》本文；

b) 《消除对妇女歧视公约》介绍和概要，及其赋予巴基斯坦的各项义务；

c) 关于《消除对妇女歧视委员会一般性建议》的介绍和概要；

d) 《一般性建议》本文；

e) 根据《消除对妇女歧视公约》本文和《一般性建议》，为每个特定的部委或多个部联合体量身定制了一个“行动矩阵”。矩阵的一栏清楚地说明《消除对妇女歧视公约》/《一般性建议》项下的要求；另一栏阐述这些要求；最后一栏列出需要提供的信息。该《行动矩阵》以复印文本和计算机软盘的形式发送至联邦和省级所有相关部委与机构；

f) 还要求各相关部委等指定《消除对妇女歧视公约》联系人，协助撰写报告。

20. 每项工作都遵从消除对妇女歧视委员会关于编写报告的指导原则。有关《公约》特定条款的每一章都按照类似的方针安排结构。第一部分概述《宪法》中与特定条款或权利有关的具体规定。然后列举相关的法

[1] 巴基斯坦 2003-2004 年经济统计。

[2] 2003 年末发表的巴基斯坦 2001-2002 年劳动力调查。

[3] 按成年人每日摄入 2 350 卡路里热量或成年人月收入 748.56 卢比等值计算。

律并进行适当的讨论。接下来是有关行政架构的信息。接着讨论现状，并探讨面临的主要挑战和今后行动的方向。

21. 《公约》前 16 条及委员会有关建议的全文从略，而代之以试图回答的具体问题。报告中的楷体文字表明了这些具体问题。这样可以保证不会回避或忽略任何问题。

22. 最后增加了关于对妇女的暴力一章，以便对这个重要问题进行综合评述，因为《公约》中没有任何特定条款直接与此有关。

23. 报告草稿完成后已在互联网上公布，[4]供所有相关人士阅读和提出评论意见。妇女发展部在国内各主要报纸上发布广告，告知民众该报告草稿已在互联网上发表，邀请全体国民提出意见。报告草稿还发送给全国所有主要人权和女权活动组织及所有重要非政府组织，以征求他们的意见和建议。

24. 2004 年 12 月 17 日，该部举行了全国协商会议，详细讨论了本报告和有关本报告内容的许多意见及建议。

25. 2004 年 12 月 22 日，国会妇女问题常务委员会讨论了本报告。

26. 2005 年 1 月 10 日，在一次关于北京+10 和《消除对妇女歧视公约》的全国协商会议上再次讨论了本报告。

27. 2005 年 1 月 18 日，妇女发展部和巴基斯坦主要妇女权益非政府组织 Shirkatgah 逐页讨论了本报告。Shirkatgah 提出了许多非常有价值的建议，其中大部分已经纳入报告的最终文本。报告还报请巴基斯坦总理审批。总理于 2005 年 4 月批准本报告。

第二章

《公约》在巴基斯坦的适用性和有关《宪法》、法律及行政架构的信息

《公约》的适用性

28. 在巴基斯坦批准一项国际条约的时候，它并不直接适用于国内法律。巴基斯坦没有对其加入的三项主要人权条约——《消除种族歧视公约》、《儿童公约》和《消除对妇女歧视公约》——中的任何一项单独颁

[4] http://pakistan.gov.pk/women-development-division/informationandservices/report.html。

布法律。现行的各种法律已经涉及到这些条约的某些条款：有些条款已经或正在通过修订现行立法来满足其需要；有些条款则通过新立法以迎合其需要。

《巴基斯坦宪法》或其他相关法律能在多大程度上保障《公约》条款的实施

29. 下面概述有关实施《消除对妇女歧视公约》的《宪法》、立法和行政架构。

《宪法》、立法和行政架构

30. 《巴基斯坦宪法》载有显著的人权内涵。从序言开始就出现了人权概念，并且单独有一章是关于公民基本权利的。下面对《宪法》的相关条款作一简述：

a) 在序言、公民基本权利一章和政策原则一章都突出强调了所有公民/个人权利平等和待遇平等的原则，而没有基于性别的任何歧视。

b) 第 3 条要求国家消除一切形式的剥削。

c) 第 4 条规定了个人享有受法律保护及法定待遇的权利。这一规定适用于所有公民和“暂时逗留在巴基斯坦境内的每一个人”。该条还明确规定不得中止某些权利。

d) 根据第 8 条，任何不符合或违背基本权利的法律或惯例均在废除之列。该条进一步禁止国家颁布任何与基本权利有抵触的法律或政策，但“有关负责维持公共秩序的……武装部队或警察成员的……旨在保证其正常履行职责的……任何法律除外”。

e) 第 25 条保障公民在法律面前一律平等和享有平等的法律保护，并且规定不得仅以性别为由进行歧视。

f) 第 26 和第 27 条规定了享用公共场所的平等机会和在公共及私营部门就业的平等机会。

g) 第 11 条和第 37 (g) 条禁止贩运人口和卖淫。

h) 第 32 条专门对地方政府中的妇女代表权做出规定。

i) 第 34 条指示国家采取适当措施，让妇女得以参与各个方面的国家生活和社区活动。此外，第 25(3) 和第 26(2) 条授权国家对妇女儿童保护做出特别规定。

j) 第 35 条要求国家保护婚姻、家庭、母亲和儿童。

k) 第 37 (e) 条指示国家做出规定，保障合理而人道的工作条件，确保不顾用儿童和妇女从事不适合其年龄与性别的职业，并保障职业妇女的母亲福利。（该条的措辞相对于妇女权利的现代思想来说已不通用，但其中提及的母亲福利作为既定的权利已为妇女所享有和行使。关于不雇用妇女从事“不适合其年龄和性别的职业”的问题，这是作为反对剥削的一项保障加进去的，就起草《宪法》的时间和背景而言是适当的。可是并没有因为它而妨碍妇女参与非传统的工作范畴和领域，越来越多的妇女参加了穿制服的服务——比如警察、陆军、空军等——就是明证。）

l) 第 51 条和第 106 条规定在立法机构保留妇女席位。

上述权利的现实状况和实际可得性

31. 任何公民在其基本权利受到侵犯的时候都可以向拥有相关案件管辖权的任何法院提起诉讼。但实际上，由于种种原因并非所有公民都能利用这些求偿渠道。其中一个原因就是文化水平低和缺乏维权意识。通过律师打官司不论在时间上、精力上、金钱上、还是在路途上都要付出高昂的代价。包括司法机构在内的所有国家机关普遍需要提高性别敏感性。

32. 由于政府和公民社会采取的措施，上述状况已在一定程度上有所改善。公民社会组织经营了不计其数的方案来帮助人口中的较弱势群体——尤其是贫苦妇女到法院打官司，争取得到公正。在人权行动主义者当中有不少本人就是律师，他们秉承一种有益的传统，为侵犯人权的受害者提供慈善性的服务。

33. 在政府方面也有公民可借以主张权利的许多机构，其中包括：

i. 联邦监察专员办公室。监察专员机构章程声明它将“判断、调查、纠正和调整”个人通过弊政侵害他人权利的行为。《章程》中给“弊政”下了一个综合性定义，除其他外，其中包括“不当的、武断的或不合理的、不公正的、偏袒的、压制性的或歧视性的”决定。

表 2.01 伊斯兰堡的联邦监察专员办公室

年份	妇女投诉数量	收到投诉总数
2000 年	2 311	38 735
2001 年	1 956	38 843
2002 年	2 098	40 263

资料来源：联邦监察专员办公室，*2003* 年。

ii. 公职法庭。担任政府职务的巴基斯坦公民可以利用这种法律补救办法。

iii. 劳资争议法庭。

旨在实施《公约》条款的法律和实际措施概述

34. 现有许多法律和行政措施在直接或间接地实施《公约》条款。概括如下：

a) 1961 年《穆斯林家庭法规》（旨在保护婚姻和离婚方面的妇女权益）。

b) 1929 年《限制儿童婚姻法》禁止未成年人结婚，并规定了对包括父母或监护人在内的任何人包办儿童婚姻的惩罚措施。

c) 1964 年《家事法庭法》规定设立特别家事法庭，以裁决家庭案件，比如离婚、儿童抚养权和监护权等。这种案件无需付诉讼费，并要求法院必须迅速做出裁决。该法令于 2002 年经过彻底修订，已将妇女权利行动主义者长期以来一向坚持的关于更新该法令的各项要求纳入其中。

d) 禁止雇用妇女上夜班（1934 年《工厂法》第 45 条和 1923 年《矿山法》第 23(C) 条） 或从事有害于健康的职业（1963 年《有害于健康职业管理条例》）。

e) 1941 年《矿山产妇福利法》。

f) 1958 年《巴基斯坦产妇福利法规 》。

g) 1961 年《巴基斯坦产妇福利细则》。

h) 1965 年《省级职工社会保障法规》。

i) 《公务员规则》（除其他事项外，规定女职工享受带薪产假）。

j) 1860 年《巴基斯坦刑法典》（PPC）规定了对绑架和诱拐少女/妇女罪（第 361 条、363 条、364A 条和第 369 条）、引诱少女卖淫罪（第 366A 条，PPC）或从国外进口少女罪（第 366B 条，PPC）处以重刑。

k) 1898 年《刑事诉讼法典》（CrPC）规定了对犯罪妇女的特别处理办法。警察在进入有妇女居住的住户实施逮捕或搜查之前必须事先通知，并为该妇女规避提供方便（第 48 条，CrPC）。

l) 只能由妇女对被控告的妇女实施逮捕或调查（第 52 条，CrPC）。

m) 一个在押女犯不得在警察局拘留过夜。另外，一个妇女即使犯了不许保释的罪行、可判处死刑或无期徒刑，也可以保释（第 497 条，CrPC）。

n) 法院也可以缓刑释放一个已判过罪而没有判处死刑或无期徒刑的妇女，以观后效，而不管有无担保。（第 562 条，CrPC）。

o) 法律还提供补偿。根据《巴基斯坦刑事诉讼法典》第 545 条，法院可以命令将罪犯支付的罚款用以补偿受害者。

35. 上面列举的各项法律和行政法规在巴基斯坦加入《公约》以前就已经颁行了。据认为其中大多与巴基斯坦依照《公约》的某一条款或某几项条款所承担和履行的义务有关。尚未通过一项综合性法律涵盖《公约》的所有条款。现正在重新审议起草这样一项法律的问题。

实施《公约》的行政架构

妇女发展部

36. 妇女发展部是国家妇女发展和实施《消除对妇女歧视公约》的核心机构。各省的妇女发展局（WDD）在省一级协助国家妇女发展部。该部在妇女工作方面的主要职能如下：

a) 制订公共政策以满足妇女的具体需要；

b) 确保充分维护妇女的利益和需要，并通过政府各机构使这些需要得到满足；

c) 确保教育和就业机会均等，并使妇女更充分地参与国家生活的各个方面；以及

d) 开展并促进有关妇女状况和问题的研究，同时促进旨在为妇女提供便利的各种方案和项目。

e) 代表巴基斯坦参加处理妇女问题的国际组织并与其他国家进行双边接触。

f) 处理与教育和就业机会均等及妇女更充分参与国家各方面生活有关的事项。

g) 履行巴基斯坦与妇女有关的国际承诺，比如《消除对妇女歧视公约》和《北京行动纲要》等。

37. 2004 年以前，该部叫做妇女发展、社会福利和特殊教育部。可是在 2004 年各部改组过程中，该部更名为妇女发展部。社会福利和特殊教育部分成为单独一个部。虽然这一步骤缩小了该部的规模，但也使它更加集中，从而提高了它作为巴基斯坦政府制定妇女政策的主要机构的效能。由各职能部门负责妇女政策的实际实施，诸如卫生、教育、人口福利、劳工、人力资源和巴基斯坦侨民事务、法律、司法和人权等部门。

国家妇女地位委员会

38. 国家妇女地位委员会是通过 2000 年 7 月 17 日总统政令成立的。该委员会受命进行的工作包括：

a) 审查有关妇女发展和性别平等的政策、规划及政府的其他措施，评估实施情况，并就产生有效的影响提出适当的建议；

b) 观察对妇女地位和权利有影响的法律规章和条例，依据《宪法》和国际盟约与承诺，为了消除歧视、维护和促进妇女权益并实现性别平等，就相关法律的废止、修正和制订新立法提出必要的建议；

c) 监督纠正侵犯妇女权益的行为、补救个人冤情、便利社会关怀的相关机制和公共机构程序，并通过相关论坛和当局发起倡议，以改进管理和有效提供司法与社会服务；

d) 鼓励和主办产生信息的研究项目，分析研究有关妇女和性别的问题，以提高认识和觉悟，制定合理的政策和战略行动；

e) 与社会上的非政府组织、专家和个人发展并保持互动及对话关系，并结交其他国家的类似委员会和机构，为在国家、区域和国际层次实现性别平等而积极协作，共同采取行动；以及

f) 执行联邦政府可能指派给它的任何其他职能。

39. 该委员会共有 20 名成员——四个省各有 2 名委员，伊斯兰堡首都特区（ICT）、阿扎德-查谟和克什米尔地区（AJK）、联邦直辖北部地区（FANA）和联邦直辖部落地区（FATA）各有一名委员，此外还有一位少数民族代表、三位学者、以及三位职务成员（财务秘书、法律秘书和内务秘书）。可以根据需要指定顾问和专家。

40. 该委员会已经审议了许多法律并提出了修正案。其中包括《巴基斯坦公民法》（1951 年）。它还审查了各项 Hudood 法律，并经投票表决（两票反对）建议废除这些法律（详见第十五章第 478-481 段）。

在确保享受《公约》条款方面取得的进展

41. 巴基斯坦妇女几乎在国家努力的所有方面都处于落后地位。然而教育、卫生、就业等方面的指标说明，两性间的差距正在稳步——或逐渐——缩小。某些领域的变革进展相当缓慢。为了加速变革进程采取了若干措施，概括如下：

a) 国际承诺

i. 于 2001 年 9 月 26 日签署了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。

ii. 于 2001 年 8 月（10 月？）11 日批准了国际劳工组织《关于男女同工同酬的第 100 号公约》。

iii. 于 2003 年 1 月批准了南盟 《预防和打击贩运妇女和少女从事卖淫公约》。

b) 颁布和修正的法律

i. 1951 年《巴基斯坦公民法》经过修正，准予嫁给外国人的巴基斯坦妇女的子女获得巴基斯坦国籍。

ii. 2002 年 11 月发布《预防和控制贩运人口法令》

iii. 2004 年《刑法（修正）法》去除了刑法中的一些缺陷，以便为起诉所谓“荣誉杀人”案件提供便利。

iv. 废除选民分离的制度。

c) 政策行动

i. 2002 年 3 月 7 日宣布并启动《国家妇女进步行动计划》。

ii. 通过《国家妇女政策》。

d) 成立新机构

i. 2000 年 7 月成立国家妇女地位委员会。

e) 其他措施

i. 宣布 2000 年为“人权和人格尊严年”。

ii. 分别在伊斯兰堡、Vehari 和萨希瓦尔设立“危困妇女危机中心”。这些中心为包括家庭暴力在内的暴力受害妇女提供免费法律和医疗援助及临时庇护所。这样的中心正在陆续增加到 10 个。新增的中心将设在卡拉奇、米扬瓦拉、科哈特、拉瓦尔品第、奎达、白沙瓦和拉合尔。预计这些中心将于 2005 年 6 月 30 日以前投入使用。

iii. 在国内 10 个主要城市设立妇女政策工作站。目前的努力不仅在于增加这种工作站的数量，而且在于通过适当的人员培训提高各站的工作绩效。正在将女警官增派到工作站，以受理女性投诉。

iv. 信息部于 2000 年 4 月发起一场群众性人权宣传教育运动。这场运动一直持续到当年年底，对于通过视频和印刷媒介教育民众了解自身的权利起到推动作用。

国家妇女进步和增强妇女能力行动计划

42. 这项计划是作为第四次妇女问题世界会议的后续行动，通过包括联邦及省政府、各非政府组织、妇女组织和个人专家在内的举国参与过程编制的，计划中列出了 180 多项行动和许多子行动。

43. 《国家行动计划》声明，“男女平等属于人权问题，是实现社会公平的一个条件，同时也是实现平等、发展与和平、促进以人为本的可持续发展的一个根本性的必要前提”。

44. 该计划确定了战略目标和《北京行动纲要》确定的十二个优先领域，外加一个“残疾妇女和少女”第十三个领域的具体行动。

45. 妇女发展部在 2000 年内对该计划进行了一次检查，以评估进展情况。此外它还设立了一个“国家计划协调人”办公室，以加速和估量进度，争取在 2013 年以前的计划执行期内完成列入计划的各项行动。

关于妇女进步和增强妇女能力的国家政策

46. 经过全国范围的协商过程，于 2002 年 3 月 7 日宣布了《关于妇女进步和提高妇女能力的国家政策》。在历时八个月（2002 年）的 67 次会议中，大约征求了 2 000 个利益共享者的意见（其中包括政府机构、公民社会组织、捐助者、公司企业部门、地区政府领导人和其他方面的人士）。该《政策》包含了观察结论、总目标、目的和具体目标，规定了指导原则，并提出了关键政策措施，特别涉及到在社会、经济和政治诸方面增强妇女能力的措施。关键政策措施充分反映了各种交叉问题。这些措施出自国家卫生政策、教育部门改革、劳工政策、向公众开放司法方案、警务改革、扶贫方案，等等。

面临的挑战

47. 巴基斯坦在促进和保护妇女权益方面所面临的主要挑战是，如何确保所承担的国际义务、宪法条款、颁布的法律、建立的执行机构和监督机制、以及发起的各项方案切实能够给巴基斯坦妇女的生活带来积极的变化。这一挑战尚未通过调动多种因素得到克服。国家受到资源严重匮乏的制约。在有关妇女及妇女权利的问题上也缺乏跨部门的认识和社会态度的保障。这种情况影响到在促进和保护妇女权益方面所可能采取的倡

议行动的范围和质量。国家有关机构特别是妇女发展部的官员得不到充分的资源和培训，所以无法恰当应付履行职责中所涉各种问题的广度和复杂性。类似的资源贫乏、有时是认识贫乏和训练不足的问题也困扰着司法和执法部门或机构。

48. 文化水平低进一步增加了解决问题的难度。妇女和男子不知道自己有哪些权利。即便男子知道妇女所拥有的权利，他们也大多不愿意承认或给予这些权利。

49. 对于妇女在国家发展进程中扮演的角色仍然存在不恰当的认识。许多陈腐的定型观念依然占据主导地位。结果，法律规章中反对歧视的保障条款在有的情况下难以得到充分落实。有时，依据伊斯兰信条为一些不受宗教约束的行为释罪。

50. 跟大多数其他国家一样，家庭事务被认为是私人问题，因而属于包括家庭暴力在内的家庭问题的事件通常都不报案；不少情况下即便报了案，有关当局也不予以认真对待。

51. 巴基斯坦的女性识字率很低，因而影响到妇女对自身权利的认识。农村地区普遍缺乏训练有素的女教师。

第三章

第 1 条、第 2 条和第 3 条

（歧视的定义；采取一切措施实施《公约》）

《宪法》、法规和行政架构

歧视的定义

52. 《宪法》中没有关于对妇女歧视的定义或描述。但不歧视的概念是与《宪法》融为一体的，在内涵上是明确的。

53. 与此相关的是《宪法》第 25 (2) 条的规定：“不得仅以性别为由进行歧视”和第 27 条的规定：“在（巴基斯坦公职的）任命上不得仅以种族、宗教、社会等级、性别、居住地或出生地为依据对任何公民进行歧视”。可见，《宪法》为反对以性别为依据的歧视提供了明确而具体的保障。

54. 自总统以下各方面领导人都曾在各种场合谴责歧视妇女的行为。之所以成立妇女发展部和国家妇女地位委员会，就是为了确保妇女不受任何歧视。

在国家宪政和适当立法中体现男女平等的原则，并通过法律和其他适当手段保证切实贯彻这一原则。

55. 正如前面第二章第 30 段所述，《宪法》条款突出强调了包括妇女在内的所有公民的权利和待遇一律平等。巴基斯坦颁布的任何法律均不得违背这些《宪法》条款。在巴基斯坦人口当中，在某些法律（譬如“Hudood 法”）是否符合《宪法》的问题上还存在分歧意见。[5]

采取适当立法和其他措施，包括在适当情况下实行制裁，以禁止对妇女的一切歧视。

为妇女确立与男子平等权利的法律保护，通过国家主管法庭及其他公共机构，保证切实保护妇女不受任何歧视。

56. 《宪法》规定了明确而具体的保障措施，禁止以性别为由进行歧视。但是没有任何专项法律禁止对妇女的歧视。也没有制裁对妇女歧视行为或对任何其他人歧视行为的法律措施。但是对国家、国家机构或代表国家行事的机构所发生的歧视行为，可在法庭上提出控告。法庭可以、而且切实裁定对原告的损失予以补偿，这就涉及到了《公约》的“惩治”条款。可是往往很难在法庭上追查案件，也没有就法庭可以裁定对原告补偿的数量规定具体的指导原则。其他法律补救措施包括联邦监察专员办公室（见第二章第 33 段）、公职法庭和劳资争议法庭所作的审理和裁定。

57. 巴基斯坦的男女同校医学院校招收女生的问题就体现了法律补救措施如何在现实生活中发挥作用。[6] 1990 年以前，巴基斯坦的医学院校对录取女生是有名额限制的。结果，有许多成绩优于男生的女孩被这些特权院校拒绝录取。她们针对这种录取名额限制的做法提出请愿。法院就此做出裁定：医学院校招生必须根据实际成绩公开录取。这项裁定导致了所有专业院校实行一种公开透明的招生制度的新政策。最终完全依据成绩而不问性别决定取舍。2003 年，在信德省的最高医学学府卡拉奇道医学院招收的一个 350 名学生的班级里有 322 名女生。

遏制任何歧视妇女的行为或做法，并保证政府当局和公共机构的行动都不违背这项义务。

58. 上述《宪法》条款还有助于确保不论政府还是其所辖的、抑或代表政府行事的单位或个人，均不得有歧视妇女的行为。

[5] 第十五章（原文第 108 页）第 478 段以后。

[6] 现在巴基斯坦已没有为男性保留的医学院。可是有一所医学院，即拉合尔的法蒂玛·真纳医学院，是为妇女保留的。本文讨论的问题是有关男女合校的医学院的。

59. 有一套管理政府官员行为的广泛规则和条例。其中针对政府官员玩忽职守或不当行为规定了一系列惩罚措施。虽然没有把“歧视妇女”列为不当行为，但是有可能根据《巴基斯坦政府行为和效率守则》对基于性别的偏见或偏袒行为提起诉讼。

60. 《巴基斯坦刑法典》中有不少条款（第 161 条至第 171 条）是专门针对公职人员犯罪的，比如：

a) 第 161 条：公务员在官方行为方面受领法定酬金以外的报酬。

b) 第 166 条：公务员违法故意伤人。

c) 第 167 条：公务员伪造文件蓄意伤人。

61. “伤人”一词在《巴基斯坦刑法典》中定义为“对个人身体、心理、名誉或财产非法造成的任何伤害”。虽然上述条款在理论上可以用来惩罚肆意歧视妇女的公务员，但迄今为止似乎尚未在这方面援引过，尚可进一步制定。

采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。

62. 在公共领域这些措施覆盖范围很广泛。但在私营部门尚未达到这样的保护水平，尽管求助于法院在理论上是可能的。

采取一切适当措施，包括制定法律，以修改或废除构成对妇女歧视的现行法律、规章、习俗和惯例。

63. 第 8 条已在第二章第 30 段讨论过。鉴于《宪法》反复确认国家公民一律平等的原则，可以说《宪法》的这项规定充分涵盖了《公约》的上述条款。

64. 《宪法》条款确立了奋斗目标。而实现这些目标是一项艰巨任务。在巴基斯坦，引证习俗、惯例和错误的宗教解读来纵容歧视妇女的行为的有关报道仍然屡见不鲜。

65. 《刑法（修正）法》修正了《巴基斯坦刑法典》（PPC）第 299 条、302 条、305 条、308 条、310 条、311 条、316 条、324 条、337 条、338 条和 《刑事诉讼法典》（CrPC）第 345 条及 401 条，目的是为了更有效地检控所谓“荣誉杀人”案件。该法令还增加了一个新条款（第 310A 条），规定对作为妥协把已婚女性送人以解决两个家族或宗族之间纠纷的做法给予严厉惩罚，刑期可延长至 10 年，但不得少于 3 年。《刑事诉讼法典》也增加了两个条款。

66. 按照“向公众开放司法方案”，正在特别注意提高警察和司法系统的性别敏感性。国家妇女地位委员会对据认为对妇女有歧视性的法律进行了一次检查。该委员会建议修正 1951 年《巴基斯坦公民法》，以改

变某些歧视妇女的规定。政府已对该法作了相应的修正。该委员会还在 2003 年 8 月建议废除 Hudood 法律，许多人认为这些法律对妇女有歧视性。

废止本国刑法内对妇女构成歧视的一切规定。

67. 《巴基斯坦刑法典》载有 511 项条款。其中有许多条款对妇女的保护高于对男子的保护，1898 年的《刑事诉讼法》规定了法律对妇女的特殊对待。第二章第 34 段 k – o 小段对这些处理办法作了专门描述。

68. 在《公约》 第 15 条项下讨论了对妇女构成歧视的相关法律。

根据第 6 号一般性建议提供的相关信息。

有效的国家机器、机构和程序应该：就所有管理政策对妇女的影响提供咨询；全面监测妇女状况；协助制订新政策并有效执行消除歧视的策略和措施。

69. 在巴基斯坦，与妇女权利和发展既增强妇女能力的国家机器是妇女发展部。其主要职能是制定政策。本报告第二章第 36 段阐述了它的职权范围。国家妇女地位委员会的职责是监测政府的所有政策对妇女的影响，审查法律，等等，并就此提供咨询（见第二章第 41 段）。 这两个机构基本上达到了上述要求。

各国用国语传播《公约》和国别报告；在提供《公约》和委员会报告的翻译文本方面寻求秘书长的帮助。

70. 《公约》现已翻译成乌尔都语、各民族语言以及俾路支、旁遮普、Pashto 和信德等地区语言。妇女发展部已将《公约》散发到政府各部委和教育机构等。作为报告编写过程的一部分甚至还把《公约》文本散发到几乎所有联邦各部委以及各省的秘书长（Chief Secretary）办公室。尚未将国别报告翻译成乌尔都语或任何地区语言。该部正在探讨将国别报告至少翻译成乌尔都语的可能性。

第 9 号一般性建议的相关信息。

缔约各国应进一切努力确保本国的统计机构编制问卷，以收集可按性别分类的绝对数量和百分比数据。

71. 巴基斯坦政府范围内负责收集数据的主要机构是统计部（Division）。该部由三个实体组成：联邦统计局（FBS）、农业普查组织和人口普查组织。还有国家人口研究所，负责国家人口调查断面研究。 负责制定国家发展计划的计划部也收集统计数据。另外，巴基斯坦发展经济学研究所（PIDE）也收集与其职权范围相关的数据。

72. 统计部保有一个精心设计、方便用户的网站，该网站的大多数出版物均可免费下载。这些出版物中的许多数据都是按性别分类的。

73. 但在许多领域，按性别分类收集数据至今仍是薄弱环节。比如，按性别分类收集各种犯罪数据就不容易。 联邦监察专员办公室也不是按性别分类保存案卷。（它不得不在妇女发展部的请求下遍查案卷，才能提供本报告表 2.01 所开列的信息。）

74. 妇女发展部正在采取步骤，请求联邦政府发布指令，要求各部委和主管机构及其附属机构以及省政府在所有收集数据的工作中都保有按性别分类的数据。在这方面，妇女发展部详细考察了统计部的各种出版物并提出了具体建议，以确保有尽可能多的领域能够提供按性别分类的数据。

第四章

第 4 条

（反歧视行动）

《宪法》条款和行政架构/行动

75. 《宪法》第 34 条规定：“要采取步骤，确保妇女充分参与国家生活的所有方面”。该条补充了载于第 25 条、第 26 条和第 27 条的保障。因此，《宪法》为通过反歧视行动加速实现男女平等提供令人明确的依据。

a) 政府在这方面采取了许多行动：

   i. 成立妇女发展部（详见第二章第 36 段以后）；

   ii. 在公职岗位中，除了公开竞争上岗之外再为妇女追加 5%的配额。不过，各省在执行这个配额时水平不一。有两个省没有接受配额。不论在哪个省，多数政府部门都没有达到 5% 这个配额指标。

b) 在公职岗位中有 2%包括妇女在内的残疾人配额。

c) 建立第一妇女银行，不但迎合妇女客户的需要，而且向妇女提供微型信贷，用以启动她们的个人企业（详见第十三章第 402-403 段）。

d) 大多数层级的地方机构保留 33%的妇女席位；国民议会和省议会各保留 17%的妇女席位。结果，已有 36 105 位妇女被选为政务会委员。在国民议会的 342 位议员中，有 73 位女议员。其中 60 位被选到保留席位，13 位被选到一般席位。四个省议会共有 143 位女议员：128 位在保留席位上，15 位在一半席位上。在 100 位参议员中有 18 位（女）参议员。目前在联邦内阁中有两位女阁员（详见第七章第 125-135 段）。

e) 2002 年 7 月成立国家妇女地位委员会（详见本报告第二章第 41 段）。

f) 将五个重点院校的妇女研究中心提级为正规研究室。目前其中的三个中心（分别设在拉合尔、白沙瓦和卡拉奇）正在发挥作用。

g) 在各警务派出所配置女警员。

h) 在各派出所设立妇女服务台，为妇女投诉者提供协助。该服务台配备女警官值班。

i) 在巴基斯坦的 29 个最贫困区，各学校执行女童特别营养方案。该方案总价值为 36 亿卢比，将使 500 万女童受益（详见第 10 条第 239 段）。

挑战和未来计划

76. 虽然巴基斯坦素有反歧视行动的良好传统，并且这一事实已经植根于《宪法》，但是本节标题项下所列举的这些行动尚未取得预期的进展。原因之一可能是缺少一个在所有政府机构贯彻执行的跨部门反歧视行动的综合政策。妇女发展部正在通过“性别平等改革行动计划”（GRAP）促成更加协调一致的政府反歧视行动方案。

77. “性别平等改革行动计划”是一项在反歧视行动的概念指导下进行资助的综合性计划，旨在促进妇女融入国家主流社会。它专门处理有关促进妇女参与诸如公共服务、政治等领域的问题并就此提出建议。其目的在于提高联邦政府和省政府的行政部门对妇女需求及如何满足这些需求的性别敏感性。

78. “性别平等改革行动计划”提出了一整套关键改革措施及另外一套相关的辅助改革措施，其中包括：

a) 体制改革；

b) 政策、预算和公共支出机制改革；

c) 旨在增加和改善妇女在公共部门单位就业状况的改革；

d) 旨在改进妇女参与政治的改革；

e) 相关的能力建设干预措施。

79. 以上几方面的改革，每个方面都设想了若干行动。2004-2005 财政年度为在“性别平等改革行动计划”项下采取行动总共拨款 3.85 亿卢比。四个省也都批准了该计划。总理于 2005 年 6 月批准了该计划。妇女发展部确定了包括法律司法和人权部、劳工人力资源和巴基斯坦侨民事务部、教育部和卫生部在内的六个协作部门，它们各自成立专职“性别处”，以协助实施“性别平等改革行动计划”，并将妇女问题和关注事项纳入与各该部的职责相关的一切事务。每个“性别处”由一位行政 BS-18 级（担任公职约 12 年左右）的官员主持工作，另一位行政 BS-17 级的官员担任副职，并配备 6–8 名工作人员。“性别平等改革行动计划”的一个突出特点，就是在中央高级公职（CSS）中为妇女保留 10% 的席位（请参见第七章第 144 段和第 156–158 段）。这项措施将极大地增加妇女在官僚机构中的代表权。

第五章

第 5 条

（性别定型观念）

行政措施

80. 改变社会观念是个长期过程。但是正在努力促进对妇女态度的积极转变：

a) 信息和媒体

i) 1996–1999 年间妇女发展部围绕对妇女的暴力问题开展了一场提高意识的运动。巴基斯坦电视台（PTV）播放了大量有关对妇女暴力的现场节目，并就暴力对妇女的影响问题展开讨论。在 1998-2002 年期间巴基斯坦电视台先后制作和播放了 76 种性别敏感节目。

ii) 1998 年组织了有 PTV 经理人、制作人和其他传媒专业工作者参加的性别敏感专题研讨班。在来自公共和私营部门的 540 位参加培训的人当中，共有 200 位妇女。

iii) 1999 年 PTV 下达指令，禁止在电视上播放对妇女暴力或在言语及行为上羞辱女性的镜头。

iv) 通过捐赠资助的“媒体上的妇女形象”项目，媒体普遍宣传了正面、平衡而多样化的妇女形象。该项目的全国项目负责人是一位妇女，她为此荣获了业绩奖和英联邦广播协会颁发的性别节目制作与技术卓越奖。

v) 巴基斯坦电视台建立了一个媒体专业工作者节目开发和制作技能培训学院。性别敏感化和主流化是培训课程的重要组成部分。

vi) 中央电影监察局、私营（影视）制作监察委员会、广告监察委员会、戏剧监察委员会等都有妇女代表。目前尚未对这些机构的妇女代表比例规定硬性指标。妇女发展部正在探讨如何确保这些机构的女性会员比例达到 25%。

表 5.01 各种传媒监察机构的妇女代表性

	女性人数	总人数
中央电影监察局	13	86
私营（影视）制作监察委员会	5	21
广告监察委员会	2	11
戏剧监察委员会（PTV-1 台和 PTV–2 台）	1	52

根据所有相关机构 *2004* 年提供的信息编制

vii) 全国电影评奖团有两位妇女成员。

viii) 妇女发展部投入 1 828 万卢比开展了一场通过大众传媒提高妇女意识的运动。木偶戏是用以提高对妇女问题认识的传媒之一。运动的宗旨是：a) 创造妇女权利和地位的全民意识；b) 促成社会上对妇女态度的积极转变。

ix) 2002 年内阁批准了《道德行为准则》（宣传品）。对出版和传播有关反对性别歧视和对妇女暴力的宣传报道材料提出了指导原则。

x) 巴基斯坦新闻界工会联合会通过的《道德规范》第十二条申明，新闻出版界肩负着防止对妇女、少数民族和社会上其他弱势群体持偏见态度的特殊责任。因此在报道有关这些人群的事件的时候务必极为谨慎。

b) 教育方面

i) 正在以人权为重点修改教学大纲。

ii) 在旁遮普省，正在根据《旁遮普省中学教学计划》编写性别敏感的学习材料。该计划包括制作 220 种出版物，在捐款的资助下分四个阶段（1997-2000 年）派发。同期， 印制并在旁遮普省 90%的中学派发了 688.5 万册书。

人权和提高民众意识项目

81. 法律、司法和人权部在挪威和瑞士两国政府的协助下于 1999 年发起这个项目。现将过去两年来采取的重要行动概述如下：

82. 该项目的主要内容包括：通过媒体宣传提高民众意识；地方培训；课程开发；以及在大学成立一个研究所。

83. 巴基斯坦电视台娱乐 1 台从 2003 年 6 月中旬开始陆续播放了 13 次电视谈话节目。这些谈话节目涉及到“荣誉杀人”的问题、嫁妆问题、对妇女暴力的问题、未成年人的司法问题、监狱改革问题、童工问题、少数民族问题，等等。巴基斯坦广播电台（连续三个月）和 FM 100 频道（连续两个半月）播放有关人权问题的定期短小节目、幽默小品和广告歌曲。结合电视谈话节目在六大城市组织了街头剧表演。在所有四个省围绕同样的问题组织了 20 场木偶戏演出。2003 年 5 月分别举办了联邦和省级中小学生论说文比赛，向优胜学生颁发奖励证书。在国家警察学院举行了一次关于包括妇女权利在内的人权与警务工作研讨会。另外还通过警察总监所属的办公机构分别在各省首府及其他主要城市举行了 12 次警务研讨会。总共有 2 000 多名警官通过这些研讨会提高了对人权问题和警察在维护人权方面扮演的角色以及警官对公众行为规范的敏感性。

84. 以白沙瓦大学法律教研室为基地的人权研究中心已经成立三年半了。妇女权利是该中心活动的组成部分。在其他方面，该中心开发了硕士班课程。该中心还于 2002 年 11 月举行了几次关于课程发展的讨论会。它还在 2002 年组织了关于人权与民主和《世界人权宣言》的讨论会以及关于对儿童暴力的会议。巴基斯坦的一流培训机构——巴基斯坦行政管理学院在 2002 年为 25 位高校教师举办了一次关于人权教育的讨论会。同样，为了提高刚加入公务员队伍的新手对性别问题的敏感性，公务员学院邀请了女权活动和非政府组织的知名人士来校讲座，内容包括《消除对妇女歧视公约》、妇女权利、妇女问题、以及如何解决这些问题等。各所国家公共管理学院（NIPAs）——中级官员在被拟定晋升高级职务之前必来此接受培训——也组织了关于《消除对妇女歧视公约》和其他人权文书以及包括妇女权利在内的人权问题的讲座，邀请政府方面和公民社会的知名人士来给再次培训的官员们作演讲。

85. 在课程开发方面，现以编写、编辑和修订了包括妇女权利在内的各种人权教学单元。适用于四、五年级和六至十年级的教学材料已经编好，并呈报省级教科书审查委员会，以便纳入适当层级的相关科目。人权话题已经成功纳入用地区语言教授的选修科目教学大纲。

现状

86. 尽管采取了上面列举的诸多措施，但在巴基斯坦社会还有很大一部分人至少还对男女的社会角色保留自己的看法。一般认为丈夫是养家糊口的人，是一家之长。妻子的责任就是料理家务，照看老人和子女。没有关于帮助料理家务的男子所占比例的数据。不过这个比例不是很大，在农村地区或许少到可以忽略不计的地步。在这方面，巴基斯坦社会大概跟南亚任何其他国家没有什么不同之处。

87. 然而，男女角色观念正在逐渐发生变化。通过教育和普及率相当高的广播电视和卫星接收的信息传播，扩大了听众和观众的眼界，表明妇女除了做妻子和母亲之外还能发挥其他许多重要作用。巴基斯坦妇女正在积极参与非政府组织的管理工作。她们不同程度地参与了核能技术发展、采后食品加工、牲畜饲养、石油化工、教育、传媒、保健、外交事务、社会服务、乃至科研和管理，等等。

88. 妇女参加穿制服的服务领域是最近才有的事。现在妇女在警察中的比例日渐增长。航空安全部队中的妇女成分也占了很大比例。2001 年陆军医务部队任命了首位女少将。正规部队也在招募女兵。例如，她们在空军担任空中交通管制员和运输机驾驶员。妇女也正在被聘用为民用航空驾驶员。

关于生殖健康和家庭生活教育的信息

89. 鉴于社会的传统性质，这是作父母的甚至作教师的难以向子女或学生启齿的事情。教育和人口福利部正在想方设法通过适当的沟通渠道将家庭生活教育纳入课程。现已按照国家艾滋病防治方案在女子学校开办了有关生殖健康问题的信息课程。

面临的挑战和今后行动方向

90. 从许多方面来讲，《公约》第 5 条是该《公约》最难以实施的条款。一个社会的态度、偏爱、倾向性和偏见是经过数百年发展形成的，是与其文化、历史、习俗和宗教交融到一起的复杂产物。要想在这些方面发生改变，那是极为困难的任务。毫无疑问，与较发达的国家相比较，关于男女角色的定型观念在巴基斯坦更加根深蒂固。然而同样不容置疑的是，的确已经开始发生变化。女孩入学率的提高，女性识字率的提高，妇女就业率的增长以及人口增长率和出生率的下降等——尽管有的情况下在数字上不是很显著——这一切都显示正在朝着正确的方向转化。

91. 当前面临的主要挑战，是把转变公众观念的必要性纳入政府各项政策的主流，尤其是纳入教育和媒体及信息部门的主流。现在所需要的，不是在部委级各自采取孤立的措施，而应该是通观全局，考虑如何利用各种国家机关以促成社会对妇女态度的积极转变。妇女发展部正在进行《消除对妇女歧视公约》后续行动和报告项目的定稿工作。转变社会对妇女态度的问题将是该项目的一个组成部分。

第六章

第 6 条

（贩卖妇女和少女）

《宪法》框架

92. 《宪法》第 37 (g) 条责成国家“防止卖淫……”；第 11 (2) 条规定，“禁止一切形式的强迫劳动和贩卖人口”。

93. 2001 年 8 月 15 日，巴基斯坦批准了国际劳工组织关于“消除最有害的童工形式”的第 182 号核心公约。“最有害的童工形式”包括儿童卖淫和贩卖儿童。巴基斯坦还于 2001 年 9 月签署了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。《宪法》规定的义务和这些国际文书为政府提供了打击贩卖人口的详尽法律框架。

立法结构

94. 2002 年 10 月颁布《预防和管制贩卖人口法令》。该法令是一项综合性法律，目的在于依照与贩卖人口有关的各种国际条约（其中包括《消除对妇女歧视公约》的相关条款）以及巴基斯坦将来可能加入的其他国际条约——譬如《打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，履行巴基斯坦应尽的义务。此项法令的突出特点是：

a) 它包含一个“贩运人口”的综合定义——即“为了在……中提及的任何目的，通过采用胁迫、绑架、诱拐等手段，或者通过授受任何付款或好处，获取、得到、出售、购买、招募、拘禁、窝藏或接收一个人，或者日后通过任何途径将其运出或运入巴基斯坦以便从中分得或得到一份好处，而不管有关个人是否明示或暗示同意”。该定义通过另一个关于“胁迫”的单独定义得到加强，即“使用武力、暴力、人身监禁、欺骗、欺诈，或者不一定包括暴力但估计会有同等效力的行为或境况，比如可信的武力威胁或施加严重伤害的威胁”。该法令禁止以包括劳役、娱乐和卖淫在内的任何理由贩运人口。

b) 只要有两个人合伙犯下该法令规定范围内的罪行，就足以构成“有组织犯罪集团”而受到严厉制裁。这个定义比《打击跨国有组织犯罪公约》中的定义范围要窄，按照该公约的定义，三个人以上合伙犯罪才构成犯罪集团。

95. 该法令对受害者为妇女和/或儿童的犯罪规定了更加严厉的制裁。该法令第 3(iii) 条规定：

a) “不论是否故意，凡通过胁迫、绑架或诱拐，购买、出售、窝藏、运输、提供、拘禁、或者获得一个儿童或妇女，或者通过授受某种好处将他或她运入或运出巴基斯坦或者企图这么做，以剥削为目的供任何人娱乐，并且已经或期望从这种交易中获得某种利益者，可判处最长 10 年徒刑，亦可同时处以罚金；

b) 如果本条项下的犯罪牵涉到对受害者的绑架或诱拐或任何此种企图，刑期可延长至 14 年并处以罚金。”

96. 该法令还规定了对仍处在预谋阶段而尚未形成事实的犯罪的惩罚，该法令还规定了对受害者的适当补偿。

现状

97. 由此可见，巴基斯坦有关贩运人口的《宪法》和立法结构是完备的。

98. 据称，巴基斯坦是贩运人口的始发国、目的国和过境国。遗憾的是，关于这个问题的规模大小众说纷纭。某些非政府组织估计，有大约 20 万人——其中多为妇女——被贩运到巴基斯坦。越境贩运人口的全球估计数约为 80 万至 200 万。即便将 200 万作为可接受的数字，如果说巴基斯坦一国就占了全球问题的十分之一，那也似乎是难以置信的。

99. 妇女发展部向各省政府发送了详细的调查问卷，并经过省政府转发至所有巴基斯坦的监狱，以便了解根据《外国人法》或与贩运人口有关的任何其他法律羁押、拘留妇女的人数。初步回答表明，在巴基斯坦的监狱拘留的被贩卖的妇女人数很少。

100. 由此看来，似乎被贩运至巴基斯坦的人很快就消失在人口当中了。官方很难跟踪这些人并保存准确的记录。

遏制贩运人口的预防措施

101. 伴随该法令的颁布，指定联邦调查局（FIA）为巴基斯坦政府的事实/执法机构。该局特别在 Mandi Bahawaldin 地区（属于旁遮普省）对肆无忌惮的贩运代理人发动了多次搜捕行动，这些人用假证件协助人贩子运输过境。

102. 打击贩卖人口的其他措施包括：

a) 在所有飞机场都有联邦调查局的驻地，只准持有效证件的旅客登机。另外，内政部启动了国家外国人登记局（NARA），以查明巴基斯坦境内非法外国人的人数并将其登记入册。

b) 现已建成巴基斯坦所有成年公民数据库（NADRA）。NADRA 正在向巴基斯坦所有成年公民签发计算机化的国民身份证。根据签发这种计算机化的身份证的技术要求，包括贩运至巴基斯坦的人在内的非法居留的外国人就无法得到认证，因此也就被自动鉴别出来。将协助贩运的受害者返回其始发国。

c) 在边境地区设立了检查站，以遏制非法进入巴基斯坦。

d) 政府分别在 Vehari、萨希瓦尔和伊斯兰堡建立了三个危机中心，来帮助危困中的妇女和儿童。现正在力图将这种设施服务扩大到被贩卖的妇女和儿童。中心的数量也正在逐渐增加到 10 个。新增的 7 个中心将分别建在卡拉奇、米扬瓦拉、科哈特、拉瓦尔品第、奎达、白沙瓦和拉合尔。预计 2005 年 6 月 30 日以前这些中心均可投入运转。

第七章

第 7 条

（妇女的政治权利）

《宪法》和立法结构

选举人和候选人的标准及其他

103. 《宪法》第 51 (2)条和第 106 (2) 条分别规定了国民议会和省议会选举人的标准。国民议会议员的选举标准在《宪法》第 62 条列出，无资格选举的标准在第 63 条列出。第 62 条列出的标准也适用于参议院。这些条款都是不歧视的。

104. 第 41 条列出了巴基斯坦总统的选举标准。在妇女当选总统方面也不存在政治障碍。不过第 41 条要求总统必须是穆斯林，且年龄在 45 岁以上。

105. 总理的选举标准同国民议会议员一样。第 91 条规定了总理的选举程序。对于妇女当选巴基斯坦总理也不存在政治障碍。实际上，巴基斯坦是妇女当选总理的第一个穆斯林国家。

106. 《宪法》第 51 条规定了国民议会的组成和席位。2002 年以前，国民议会共有 207 位穆斯林议员，有 10 位少数派社区选出的议员，共有 20 位女议员。自颁布《宪法》以来为妇女保留的 20 个席位在 1988 年举行的第三次大选之后满期了。不过妇女有权利参加普通席位的竞选。因此，根据 2002 年 10 月颁布的《法律体制命令》修正了第 51 条。国民议会的席位增至 342 席，其中为妇女保留了 60 个席位。

107. 《宪法》第 59 条规定了参议院的组成和席位。2002 年以前，参议院没有给妇女保留席位。但《法律体制命令》修正了第 59 条。参议院的席位从 87 席增至 100 席，其中为妇女保留了 17 个席位。

108. 《宪法》第 106 条规定了省议会的席位和组成。在颁布《法律体制命令》以前，各省议会总共保留了 23 个妇女席位：旁遮普省议会有 12 席；信德省议会有 5 席；西北边境省议会有 4 席；俾路支省议会有 2 席。然而经过《法律体制命令》对第 106 条的修正之后，在 728 个总席位当中保留的妇女席位已经增至 128 席。在参议院、国民议会和省议会保留的妇女席位约占总席位的 17%。

109. 下表列出了《法律体制命令》规定的总席位数和妇女比例：

表 7.01 妇女代表权所体现的立法地位

省份	参议院（上院）在 100 个总席位中为妇女保留的席位	国民议会（下院）在 342 个总席位中为妇女保留的席位	省议会	
			总席位	为妇女保留席位
旁遮普省	4	35	371	66
信德省	4	14	168	29
俾路支省	4	3	65	11
西北边境省	4	8	124	22
部落地区	0	0	不详	0
联邦	1	0	不详	0
总计	17	60	728	128

资料来源：*2002* 年《法律体制命令》。

110. 可见，巴基斯坦不存在对妇女参加任何政治活动的限制和障碍。其中包括在一切选举和公民投票中有选举权，并在一切民选机构或职务中有被选举权。通过《法律体制命令》引进的各项修正构成重要的反歧视行动。

立法结构

111. 有关国民议会和省议会选举程序的主要法律是 1976 年《人民代表权法》和 1977 年《人民代表权（实施选举）规则》。参议院（上院）的选举依照载于 1975 年《参议院（选举）法》、1985 年和 1988 年《参议院（关于联邦首都特区选出的议员）命令》、以及 1975 年《参议院（选举）规则》等相关立法条款实施。

112. 1974 年《选举人名册法》和 1974 年《选举人名册规则》对选举人名单的编制、年度修订、修正及保存做出规定。国民议会和省议会的各选区是根据 1974 年《选区限定法》划定的。

113. 2002 年的《政党规程》旨在管理政党工作；2002 年颁布的《大选实施规则》是为了推进 2002 年 10 月份举行的各项选举。另一个相关的法律是 2002 年《选举委员会规程》。

114. 2001 年《地方政府条例》管理地方政府机构的选举。

115. 国民议会和省议会普通席位的选举实行“‘得票多者当选”的制度。而为妇女和技术专家保留的席位则按政党提名（party list）制进行选举。

116. 巴基斯坦参议院按照单一的可转移投票办法进行选举。

117. 所有这些法律法规都是不歧视的，对妇女没有任何限制。

行政架构

118. 相关的行政架构包括根据《宪法》第 218 条成立的选举委员会办公室。选举委员会主任的职责是：a）编拟国民议会和省议会选举人名册，并按年修改这些名册；b）组织和实施参议院选举或填补联邦和省议会的意外空缺；以及 c）任命选举裁判庭。

刑法条款

119. 1976 年《人民代表权法》和 1977 年《人民代表权（实施选举）规则》载有关于实施选举的条款和对违反这些条款的刑罚规定。此外，《巴基斯坦刑法典》第 171 条第 A 至 J 款也载有关于选举的条款。其中第 A 款、C 款和 J 款直接与选举有关。

120. 上述法律和《宪法》条款相当全面，可以说涵盖了妇女作为选举人和候选人可能被剥夺参政权利的几乎所有情况。主要困难在于法律的实施方面。实施能力薄弱可以归因于如下几方面：执法当局缺乏训练和资源；包括妇女在内的选举权遭到侵犯的人没有站出来进行投诉；以及缺少证人来给这种投诉作证。

现状

选举人

121. 在 1988 年的选举中，女选举人占选举人总数的 46.3%。1990 年的选举中女选举人的比例下降到 46.1%；1993 年下降到 45.5%；1997 年的选举中进一步下降到 44.5%。在 2002 年 10 月 10 日进行的选举中，女选举人的比例又回升到 46.1%。

122. 一般认为女性选举人的票数少于男性选举人的票数。根据对 1990 年选举中 25%投票站的调查研究，有 48% 的男子和 30% 的妇女参加了投票。另据 1993 年选举期间拉合尔（旁遮普省）各选区选举人票数的数据进行的调查研究，有 46.9% 的男性选民和 40.4% 的女性选民参加了投票。[7]

123. 如上所述，对威胁或阻止选举人行使其选举权的人规定了惩罚条款。可是国内有些地区在地方机构选举和最后的大选（2002 年 10 月）中有阻止妇女行使选举权的现象发生。白沙瓦高等法院曾受理一桩此类起诉案件，并于 2004 年 3 月裁定不得阻止妇女行使其政治权利。可是该法院并没有声明在阻止妇女投票的选区进行的前几次选举无效。

妇女作为参议院、国民议会和省议会的选举人及当选议员

124. 除了竞选公开席位的可能性之外，立法中专为妇女保留配额是巴基斯坦的政治制度中作为一种反歧视行动的一个常规特色。1973 年 《宪法》规定的妇女保留配额是有特定期限的，超过这个期限之后于 1988 年终止了。但妇女仍可参加普通席位的竞选。1985 年、1988 年、1990 年、1993 年和 1997 年妇女竞选普通席位在总席位中所占的百分比分别为 1.2%、1.8%、0.97%、1.0% 和 2.0%。

表 7.02 1970 年以来妇女当选为国民议会议员（1970 年不详）和省议会议员普通席位（有部分资料可用）的情况

年份	在国民议会中占的百分比（%）	在四个省议会中的平均百分比（%）
1970 年	0.0	*
1990 年	1.0	0.4
2002 年	0.21	0.20

* 不详。

资料来源：巴基斯坦选举委员会，援引自《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》，*Aurat* 基金会，*1999* 年 *10* 月。

[7] 资料来源：《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》，Aurat 基金会，1999 年 10 月。

表 7.03 按性别和选举年份分列的当选参议员人数					
选举年份	当选参议员人数	当选参议员人数			
		妇女		男子	
	总数	人数	百分比	人数	百分比
1985 年	87	0	0.0	87	100.0
1990 年	87	1	1.1	86	98.9
1997 年	87	2	2.3	85	97.7
2002 年	100	18[8]	18	72	72
资料来源：国会参议院秘书处，伊斯兰堡。援引自《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》，*Aurat* 基金会，*1999* 年 *10* 月。					

表 7.04 按性别和选举年份分列当选国民议会议员人数					
选举年份	当选议员人数	当选议员人数			
		妇女		男子	
	总数	人数	百分比	人数	百分比
1985 年	237	23	9.7	214	90.3
1990 年	217	2	0.9	215	99.1
1997 年	217	6	2.8	211	97.2
2002 年	342	73	21.3	269	78.7
资料来源：国会参议院秘书处，伊斯兰堡。援引自《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》，*Aurat* 基金会，*1999* 年 *10* 月。					

参加管理政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行一切公务。

125. 对妇女在管理政策中的代表性没有任何限制性规定。但也没有任何制度上的机制以保证在制订管理政策的时候征求妇女意见。作为一项纠正措施，国家计划委员会指示各部委在所有项目中特别要强调妇女进步。俾路支省引进了巴基斯坦政府阐述项目的主要文件 PC-I 中关于性别影响评估的一个附件。正在努力促使其他三个省和联邦一级通过类似的附件。

126. 可以从内阁、立法、中央和地方各级政府机构来评议政策制订和决策过程。下面详细讨论上述不同层级的情况。

[8] 除了 17 位按保留席位当选的妇女之外，还有一位技术专家。

内阁一级

127. 内阁是最高层级。一般来说巴基斯坦的每届内阁都有一位女部长。下表列出历届巴基斯坦内阁中妇女所占的比例：

表 7.05 联邦内阁中按性别和年份分列的联邦级部长和省级部长

年份	联邦级部长			省级部长		
	妇女	男子	两性总数	妇女	男子	两性总数
1995 年	-	16	16	-	5	5
1998 年	1	18	19	1	4	5
2003 年	1	17	18	-	7	7

资料来源： 《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》，*Aurat* 基金会，*1999* 年 *10* 月。最末一行是妇女发展部补充的。

表 7.06 联邦内阁中按性别和年份分列的总理顾问和特别助理

年份	顾问			特别助理		
	妇女	男子	两性总数	妇女	男子	两性总数
1995 年	-	1	1	1	1	2
1998 年	-	4	4	1	-	1
2003 年	1	2	3	-	1	1

资料来源： 《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》，*Aurat* 基金会，*1999* 年 *10* 月。最末一行是妇女发展部补充的。

128. 传统上妇女担任妇女发展、社会福利和特殊教育部长、教育部长和人口福利部长。1999 年内阁由三位联邦级女部长，分别主管教育；妇女发展、社会福利和特殊教育；法律、司法与人权事务。1999 年还成立了一个国家安全委员会，它有一个女委员——即妇女发展、社会福利和特殊教育部长。

129. 妇女一般被任命为省一级的部长、议会秘书和省级部长顾问。2003-2004 年度旁遮普省内阁有五位部长（总数 31 位）、两位省政府顾问（总数四位）和八位议会秘书（总数 38 位）。

立法一级

130. 2002 年 10 月大选结果，共有 73 位妇女当选为国民议会议员——60 个保留席位和 14 个普通席位；有 18 位妇女当选为参议员——17 个保留席位，1 位技术专家；还有 143 位妇女当选为各省议会的议员——128 个保留席位，15 个普通席位。

131. 这些妇女在参议员、国民议会和省议会的存在，使她们得以在确定各自所属议会的立法优先权方面发挥比以往大得多的作用。

地方政府一级

132. 2000 年，巴基斯坦开始执行一项旨在下放权力到社区和振兴地方机构的综合性计划。 这项“下放权力计划”于 2001 年 8 月完成。执行计划的结果，为妇女保留了 33%的席位。妇女还有权竞争普通席位。

133. 总共有 60 512 位妇女参加了三级地方政府机构的竞选。这三级机构自下而上分别是：联合村政务会；乡政务会/镇政务会；和区政务会。共有 6 105 位妇女被选为政务会委员，其中有 35 953 位妇女被选到各政务会的保留席位；另外有 126 位妇女被选到为少数派保留的席位。有 16 位妇女被选为主任和副主任——其中有 11 位当选联合村政务会主任，2 位当选联合社区政务会副主任，1 位当选乡政务会主任，2 位当选区政务会主任。

134. 妇女发展部发起了“国家妇女参政方案”，以便通过在地方机构为妇女保留 33% 的席位以及在省级和联邦及立法机构为妇女保留 17% 的席位促成突破性进展。根据这项方案，新当选的议员和行政首长要面向政治制度、立法机制、选区服务、研究、文献情报服务和网络建设。

表 7.07 地方政府中的妇女

省级	区级	乡镇级	联合村级
旁遮普省	1 139	1 143	20 718
信德省	361	363	6 498
俾路支省	173	258	3 108
西北边境省	315	231	5 742
总计			40 049*
* 妇女席位总数；而档案中的妇女席位数是 36 105。			
资料来源：《妇女参政计划》（WSP）。			

135. 2001 年完成地方机构的最终选举。现在，政府减少了地方机构行政首长的总人数，但男女比例依旧。

妇女担任公职

与妇女担任公职有关的《宪法》结构

136. 《宪法》的执行条款第 27 条规定，“除此之外，不得以种族、宗教、社会等级、性别、居住地或出生地为依据对有资格被任命巴基斯坦公职的任何公民进行歧视”。第 34 条还对妇女提供了进一步的保障措施，从而使得政府有广泛的机会在妇女代表性低的任何领域采取反歧视措施。

与行政职务有关的立法和行政条款

137. 有许多法律法规适用于有关行政职务的问题，诸如：

a) 1955 年《西巴基斯坦公务员假期规则》；1963 年《公差表（TA）/退休金规则》；

b) 1966 年《行为守则》等；

c) 1973 年《公务员法》；

d) 1973 年《公务法庭法》；

e) 1973 年《公务员效率与纪律规则》；

f) 1974 年《公务员（任命和升调）规则》；

g) 2000 年《撤销职务（特权）法令》；

h) 《公务法庭法》。

138. 这些法律均无歧视。相关的现行法律还对孕产假等事项做出慷慨的专项规定。也不得将一位妇女调离其丈夫的居住地。

139. 行政职务分 22 个等级或级别。这些叫做基本工资级别（BPS）。级别最低的是 BPS-1 级（如房屋管理员等），最高的是 BPS-22（部长级，比如外交部长、内政部长等）。

140. 组织部是与文官事务有关的政府实体。它的职权包括 a) 管理普遍适用于各种公共服务职业集团的所有事务，其中包括 b) 招聘；c) 行为和纪律；d) 任职期限和条件。

担任公职的妇女 [9]

141. 国家妇女地位委员会于 2001 年委托发表了一份关于公共部门单位的妇女状况调研报告。

142. 下面概述该报告的主要特点和建议：

表 7.08 担任公职的妇女概况

基本工资级别	雇员总人数	男性	女性	女性雇员的百分比（%）
所有级别（ BPS 1- 22 级）	175 189	165 802	9 387	5.4
官员类（16-22 级）	21 872	19 974	1 898	8.7
其他类（1-15 级）	153 317	145 828	7 489	4.9

“1993 年公务员普查”，援引自国家妇女地位委员会发表的关于巴基斯坦妇女 2003 年 12 月就业状况的调研报告。

143. 从上表可以看出，担任公职的妇女代表性非常低。不论在质量上还是在数量上都存在男女差别。有许多因素造成了这一现状。妇女文盲率高于男子。行政职务带有一定程度的流动性，经常可能在国内或省内不同地区之间调动。一些妇女认为这很不方便。许多部门对待行政定员似乎不太认真，因为后续措施薄弱，而且各部门不承担在规定时期内达到定员目标的报告责任。

144. 有迹象表明，妇女担任公职的比率正在逐渐提升，例如，信德省公务委员会 2002 年推荐晋升的官员中有三分之一是女性。与公务委员会的人事考核有关的类似数据表明，这种考核虽然没有指标规定，但妇女的确是在进步。1997 年妇女占成功候选人的 11%，而到 2001 年这个比率已经上升到 18%。

表 7.09 最近五年（1997-2001 年）的公务员晋升情况

候选人	1997 年		1998 年		1999 年		2000 年		2001 年	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
参加考试者人数	2 498 (89)	295 (11)	2 174 (89)	260 (11)	2 480 (87)	380 (13)	4 119 (88)	550 (12)	2 271 (85)	404 (15)
考试合格者人数	445 (87)	65 (13)	464 (88)	62 (12)	386 (86)	61 (14)	783 (87)	117 (13)	602 (83)	123 (17)
录用人数	186 (89)	24 (11)	185 (86)	29 (14)	205 (87)	30 (13)	177 (86)	29 (14)	131 (82)	28 (18)

资料来源： 联邦公务委员会（2003 年）。括号中的数字为百分比。

[9] 资料来源：亚洲开发银行 2003 年发表的《妇女在公共部门单位就业状况调研报告》。

145. 目前妇女发展部正在对“性别平等改革行动计划”（GRAP）作最后定稿。该计划建议了一项有关妇女担任公职的协调一致且深思熟虑的战略。

围绕第 23 号一般性建议提出的问题提供的信息。

缔约各国要确保可能不直接承担《公约》义务的政党和工会等组织不歧视妇女，并且遵守第 7 条和第 8 条规定的原则。

146. 对妇女参加政党和工会组织没有任何限制性规定或障碍。几乎所有政党都有下属妇女团体。但妇女参加政党仍然是一个薄弱方面。很难得到可靠的数据。大多数政党都没有例行保存按性别分列的数据。

147. 根据巴基斯坦的两个主要非政府组织——Aurat 基金会和 Pattan 联合发表的一项详尽研究报告，在巴基斯坦 Tehreek Insaf 党（PTI）中女党员占 17.4%；在 Jamaat-e-Islami 党中妇女党员占 4.55%（女工占 12.5% ）；Paktoon Khwa Milli Awami 党 （PKMAP）的女党员占 16.66%；人民民族党（ANP）的女党员占 20%；巴基斯坦人民党（PPP）的女党员占 20% ；Jamhoori Watan 党 （JWP）的女党员占 2.14%。 Jamiat Ulema-I-Islam 党的 Fazlur Rehman 派 (JUI-F) 在其 38 000 名党员中根本就没有女性成员。[10] 自 1999 年以来上述数字可能有所改进，可是没有最新资料可用。

148. 下表列出工会组织中与妇女有关的情况：

表 7.10 按性别分列的注册工会成员情况

年份	注册工会总数	注册工会报告成员总数	报告工会成员	成员人数		
				总数	男	**女 (%)**
1991 年	7 027	1 441	--	288 803	283 245	**5 558 (1.92%)**
1999 年	7 382	1 493	--	301 104	296 617	**4 487 (1.49%)**
2000 年	--	--	--	--	--	--

资料来源：劳工、人力和巴基斯坦侨民事务部。

[10] 资料来源：《关于巴基斯坦妇女参与公共和政治生活的基线报告》第 31 页，Aurat 基金会，1999 年 10 月。

为确保妇女在第 7 条和第 8 条涵盖的所有领域中的平等代表权所采取的临时措施

149. 增强妇女的参政能力是巴基斯坦在妇女权利方面进展最大的一个领域。在地方机构选举中为妇女保留了 33%的席位；在国民议会、省议会和参议院中为妇女保留了 17%的席位。这些数字可以跟全世界大多数国家所采取的反歧视行动相媲美。问题在于如何将这种妇女代表性的提高转化成卓有成效的立法业绩，尤其体现在妇女权利方面。

关于第 7 条或第 8 条保留意见所反映的传统、习俗或定型观念的信息

150. 巴基斯坦没有对《公约》第 7 条 （或第 8 条）提出任何保留。

确保妇女了解其选举权、选举权的重要性、以及如何行使这一权利。

151. 在最近的这次选举中，巴基斯坦政府得到像 Aurat 基金会这样的各种公民社会组织的支持，这些组织在宣传和动员巴基斯坦落后地区妇女选举人中发挥了作用。许多非政府组织，诸如“南亚伙伴”、SPO、SDPI 等，也开展了提高选民意识的运动。巴基斯坦选举委员会也发起了宣传运动，按照支持巴基斯坦选举过程的联合国开发计划署的一项计划，通过各种非政府组织对选举人、尤其是女选举人进行教育。

确保消除对平等的障碍，其中包括由于文盲、语言、贫困以及影响妇女迁徙自由等原因造成的障碍。

协助受这些不利条件限制的妇女行使其选举权和参加竞选。

152. 文盲状况肯定是包括妇女在内的巴基斯坦公民实现其自身权利的一大障碍。关于语言是否证明为参政的障碍，尚不得而知。总体上，贫困削弱了实现各项权利的效果。第八章概述政府采取的减贫举措。

153. 妇女的迁徙自由在国内某些地区证明是一个重要问题。据来自各省的报告，存在着阻止妇女呈报其候选人身份和/或行使其选举权的现象，致使这些地区为妇女政务会委员保留的若干席位一直空缺。当选的政务会委员和公民社会组织一再就这个问题展开激烈辩论。虽然法律规定要制裁阻止妇女行使选举权的人，但有时这些规定难以执行。如果公开使用武力或武力威胁来破坏选举权的话，是比较容易执法的。在妇女被阻止呈报其候选人身份的情况中，没有明显的使用武力或武力威胁的现象，而且很少有（即便有的话）被剥夺选举权的妇女提出举报。这种情况妨碍了相关法律的执行。公民社会组织和政务会的妇女委员一直在强调这个问题。在这个问题上，曾有关于“教学法硕士（Mst）Bakhat Zarina 和另一请愿人诉西北边境省政府及其他答辩人”的第 604/2001 宗诉讼案。白沙瓦高等法院于 2004 年 3 月就此案做出裁决，宣布对妇女选举权的一切限制行为均属违法。但该法院并没有宣布阻止妇女投票的那次选举无效。

154. 可能还有态度保守的家庭不赞成妇女追求参政或加入非政府组织的实例。不过随着教育的普及、信息技术的简便化和经济的压力，这方面也在开始发生变化。

面向妇女的招聘程序是公开的并可就此提起上诉。

155. “中央高级职务考试”是录用高级官员的主要资格考试。联邦公务委员会（FPSC）每年举行一次这种考试，以招聘十二种业务干部职员：会计；商贸；海关；政区管理；外交事务；所得税；信息；军事驻地和营房管理；办公管理；警务；邮政；铁路。

156. 这种考试对年龄在 28 岁以下、有学士以上学历的所有巴基斯坦公民开放。对妇女参加考试没有任何障碍。2005 年以前没有为妇女保留配额。统计数据表明，参加考试的妇女人数日益增多（2001 年，妇女占候选人的 15%，占最终录用人数的 18%）。作为“性别平等改革行动计划”（见第 23 页第 3-6 段) 的组成部分，中央高级职务将为妇女保留 10% 的职位。该计划的实施结果将使更多的妇女担任高级官员职务。

157. 中央高级职务的选拔过程是透明的，并可就此提起上诉。如果候选人感到自己受到了基于任何理由的歧视，通常可以对联邦公务委员会的决定提出质疑，而法院曾多次推翻该委员会的决定，事实证明这些决定是武断和带有歧视性的。

158. 联邦公务委员会还负责中央高级职务考试所涉及不到的高官职务——即所谓“干部以外职务”的招聘工作。这方面也不存在对妇女申请和被任命职务的任何限制性规定。在实际遇到障碍的情况下，候选人也完全可以就其认为武断和带有歧视性的委员会决定向法院起诉。

159. 各省都有与联邦公务委员会对应的机构，叫做省公务委员会，它们的职责是招聘人员担任各种省级职务。与这些省级委员会相关的法律也都是不歧视的。候选人或公务员如果认为自己受到了歧视，完全可以向法院和各种法庭提起诉讼，要求纠正错误决定。

妇女参加有关本国公共和政治生活的非政府组织和协会。

确保通过有效立法禁止歧视妇女。

鼓励非政府组织和公共及政治协会采取推进妇女代表权的各项策略。

160. 如前所述，尚未通过禁止歧视妇女的相关立法。《宪法》第 25 条和第 27 条确定了禁止歧视的基本原则。关于非政府组织和与国家公共及政治生活有关的其他组织是否歧视妇女尚无具体资讯可用。但有实例证明各种非政府组织在招聘、晋升或福利方面不存在对妇女的歧视。有关政党的情况已如前述。

161. 各种非政府组织，尤其是那些从事发展和倡导工作的组织，在许多方面是当今巴基斯坦社会成长最快、最富有活力的部分。这些非政府组织的显著特点是妇女代表比例很高，其中有不少组织有妇女担任高级职务。甚至在非政府组织界，倡导人权的组织中妇女会员的比例和在其领导机构任职的女性比例也比较高。

包括发展方案在内妇女参与制订政策的类型以及妇女参与的层级和程度。

162. 本章前面第 125-146 段叙述了有关妇女参与不同层次政策制订的详细情况。下面提供一些与妇女有关的发展方案和政策制订的情况。

163. 巴基斯坦计划委员会的任务是制订国家发展计划。政府固然需要努力照顾到所有巴基斯坦公民和各部分巴基斯坦人口的发展关注事项，但在如何将妇女的关注事项和社会上任何特定部分的关注事项纳入制订政策的范畴的问题上，还有待形成制度化的特定机制。不过，巴基斯坦计划委员会已指示各部委一定要在所有发展项目中特别强调妇女的进步。另外，俾路支省已经引进了政府主要项目文件 PC-I 的一个关于性别影响的附件。正在努力在其他三个省和联邦一级引进该附件。这一举措将对制订发展政策的过程中提高性别敏感性大有助益。

164. 非政府组织通过各自的出版物间接影响政府的规划重点。妇女发展部在其职权范围内努力确保有关发展的管理政策要适当照顾到巴基斯坦妇女的关注事项。在这方面，该部就巴基斯坦政府的主要扶贫文件——《减贫战略文件》委托了一项关于性别分析的研究报告。

165. 如前所述，根据权力下放计划，区级政府有权编制预算和实施发展计划。像地方政府发布的财政规则要求市长在编制预算前须与妇女团体、非政府组织和政务会委员协商。预算文件在通过之前要提前三个月公布，以便进行辩论和修改。

分析执政党确保征求非政府组织意见的程度及这些组织向各级政府提供的建议对政策制定与执行产生的影响。

166. 尚无既定的机制保证就各级政策的制定与执行向非政府组织征求意见。非政府组织在制订政策方面的作用正在日趋加强，但尚未形成制度。不过，非政府组织围绕施政的方方面面开展的研究愈益成为影响政府决策和行动的因素。不管怎样，非政府组织的报告和研究成果在政府范围内得到广泛参阅。在这方面值得一提的是有些政府部门与非政府组织有着天然的亲和关系，比如妇女发展部、卫生部和教育部。

167. 《国家妇女行动计划》和《国家妇女政策》是与包括非政府组织在内的全体利益共享者进行深入协商所取得的成果。同样，《国家卫生政策》和《国家教育政策》不但在政策制订阶段而且在政策执行阶段都有非政府组织参与。

168. 政府方面吸纳非政府组织参与实施具体方案的趋势也日趋明显。在扶贫、技能开发、卫生医疗、教育等领域许多项目都有非政府组织作为实施伙伴，甚至作为经营管理实施的代理机构。

169. 妇女发展部为非政府组织建议的有关妇女权益的各种项目提供资金。

妇女参与司法

170. 对妇女参与无论律师工作还是法官工作都没有任何障碍。有些妇女被任命为较低层司法机构的法官，但是女法官的比率要比男法官低多了。 政府正在采取步骤力争在女法官任命方面取得平衡。最近已有高等法院任用女法官的实例，这是妇女在法律专业领域的一个重大突破。巴基斯坦妇女律师协会是处理有关加强妇女在法律专业中的作用和在全国普及法律意识的主要非政府组织之一。

171. 2002 年，巴基斯坦高等法院的一位法官被选定参加卢旺达国际刑事法庭（ICTR）的工作。在他辞职时，巴基斯坦政府立即指定了白沙瓦高等法院的一位女法官来接替他。

172. 有关巴基斯坦高级女法官的情况如下：

表 7.11 巴基斯坦最高法院和高等法院中的女法官情况 （据 1998 年资料）

地区	高等法院的女法官	最高法院的女法官
巴基斯坦	3	0
信德省	1	0
旁遮普省	1	0
西北边境省	1	0
俾路支省	0	0

资料来源：法律、司法和人权部，向公众开放司法项目管理办公室。

表 7.12 巴基斯坦女律师的比率

地区	女律师		男律师	
	人数	%	人数	%
信德省	550	5.3	9 756	**94.6**
旁遮普省	1 161	**4.9**	22 095	**95.0**
西北边境省	225	**1.7**	12 595	**98.2**
俾路支省	48	**3.9**	1 159	**96.0**

资料来源：法律、司法和人权部，向公众开放司法项目管理办公室。

173. 巴基斯坦政府与亚洲开发银行合作发起了一个重大项目——向公众开放司法方案，其主要重点之一就是便利妇女投身法律专业和司法领域。

174. 《宪法》保障和立法及行政架构为实现妇女的政治权力提供了足够强有力的依据。在立法机构和地方机构创立和/或增加妇女保留席位的结果，使得妇女在这些机构中有了举足轻重的代表权。然而这种量的存在还必须转化成类似的质的存在。有迹象表明已经开始发生这种质的转化。国会常务委员会在向消除对妇女歧视委员会提交本报告之前对报告进行了认真的讨论。女议员们积极参加了各自所在议会的其他委员会的会议和讨论。

175. 重要的问题仍然存在于地方机构。长期以来，女政务会委员一直在其所在地方机构的历次会议上要求她们的每日津贴和工作空间。削减地方机构的总席位数和可能不成比例地影响到女政务会委员，因为政治系统将减少吸纳新人，每一周期被引进政治领域的妇女人数会越来越少。

第八章

第 8 条

（在国际上的代表权）

《宪法》和行政架构

176. 《宪法》明确否定了基于性别的歧视。男女有平等的机会在国际上代表巴基斯坦是《宪法》对巴基斯坦政府的要求。因此，通常有妇女代表巴基斯坦参加国际会议。

提供按性别分列的统计数据，表明妇女在外事业务或通常在国际上代表国家或代表国家参加工作——其中包括参加政府代表团出席国际会议和被任命扮演维护和平或者调解冲突的角色——中所占的百分比，以及她们在相关部门地位高低。

177. 自上世纪五十年代以来就有巴基斯坦妇女担任大使职务。1952 年代早期拉纳·利雅卡特·阿里汗夫人出任巴基斯坦驻荷兰大使，而沙伊斯塔·伊克拉姆·乌拉夫人出任巴基斯坦驻约旦大使。

178. 外交部的招聘、晋升和职务安排过程是没有歧视的。在确定晋升和职务安排中性别不成问题，除非丈夫和妻子都是同一公职的官员，这样的话就在同一岗位安排不同的官员与（前一章提及的）根据中央高级职务考试聘用的大多数其他公职相比而言，外事官员中的妇女比例较高。外交官员总数约为 400 人，其中有 38 位妇女。代表巴基斯坦的女大使或总领事（2003 年）分别派驻：1）阿尔及尔；2）阿尔马迪；3）阿什贾巴德；4）贝鲁特；5）波恩；6）布加勒斯特；7）都柏林；8）伦敦；9）里斯本；10）拉巴特；11）华沙（2003/2004 年）。

179. 在任的总领事和大使总共约有 78 人。除了女大使或女总领事之外，还有一位妇女在 2000-2002 年担任外交部长办公室主任。一位行政 BPS-21 级（第二最高官位）的女官员被任命为国防大学领导班子成员。还有为数不少的妇女担任巴基斯坦驻外使团的商务和情报代表。在薪酬、假期和津贴等方面不存在男女官员差别。

描述关于制定任命和提拔妇女到相关职务和官方代表团的客观标准和程序方面的工作。

180. 外交部和其他部委派出参加国际会议的代表团均按惯例包括妇女成员。可是没有专门政策保证妇女参加每个出国代表团。指导原则是要看官员的长处及其与该国际会议的相关性。如果一位女官员负责处理某个特定问题，就吸收她参加代表团。

181. 巴基斯坦的联邦和省级女部长代表巴基斯坦参加各种国际会议。现以巴基斯坦 2000-2002 年派往联合国人权委员会的代表团组成为例来说明：

表 8.01 巴基斯坦参加联合国人权委员会年会代表团的组成

年份和会期	代表团中的部长人数	女部长人数	代表团长
2000 年第 56 次会议	4	2	法律、司法和人权部长（女）
2001 年第 57 次会议	4	2	妇女发展、社会福利和特殊教育部长（女）
2002 年第 58 次会议	4	2	外交部长（女）

描述在广泛传播政府对妇女权益所作的国际承诺的相关信息方面采取的步骤以及各多边论坛发布的官方文件，特别是向负责促进妇女进步的政府及非政府机构发布的有关文件。

182. 关于宣传《消除对妇女歧视公约》的有关情况已如前述。该公约文本已经译成乌尔都语并广为散发到中小学、大专院校、政府部门、图书馆，等等。同样，关于儿童权利的公约也广为散发。一般来说，非政府组织都已得到各项重要人权条约文本。国际互联网进一步增加了它们获取各种条约文本的机会。

183. 提供有关妇女因为其政治活动而受歧视的情况，不论作为个人还是作为妇女或其他组织成员受歧视。

184. 行政官员不得积极参与政治活动。虽然对其选举权没有限制性规定，但不许他们参加政党。除此之外，对巴基斯坦公民参加政治活动没有任何障碍，看来也不存在对不论男女的任何人有任何基于政见或活动的歧视——只要这些政见或活动是在法律允许的范围内。

第九章

第 9 条

（国籍）

《宪法》和法律条款

185. 《巴基斯坦公民身份法》（1951 年第 2 号法令）于 1951 年 4 月 13 日颁布，以取代 1935 年的《印度政府法》。根据该法令，现在妇女有与男子平等地获得、改变或保留其国际的权利。公民身份系由出生地、父母身份和所有这些因素的综合来决定。

186. 根据 1951 年《公民身份法》：

a) 可被视为巴基斯坦公民者包括：本人或其父母或祖父母之一是在巴基斯坦现在所包括的领土范围内出生，且自 1947 年 8 月 14 日以来未曾在巴基斯坦以外的任何国家永久居留的任何人；或者

b) 本人或其父母或祖父母之一（取一个单词）在 1937 年 3 月 31 日印度所包括的领土范围内出生；

c) 作为加入巴基斯坦国籍的英国国民已在本法令颁布之前宣布放弃另外一种公民身份（如果有的话）的任何人；

d) 在本法令颁布之前已经移居到现在巴基斯坦所包括领土的任何人。

因出生地取得的公民身份

187. 《巴基斯坦公民身份法》规定：

a) 本法令颁布以后在巴基斯坦出生的每一个人即为出生地决定的巴基斯坦公民。

b) 这种公民身份没有男女区别，也不取决于此人的父亲、母亲或其任何尊亲属是否是巴基斯坦公民（第 4 条 ）。

c) 在颁发本法令时居住在巴基斯坦境外的人，如果他（她）本人或他（她）的父亲或者他（她）的父亲的父亲是在巴基斯坦的领土上出生的，他（她）可以注册为巴基斯坦公民（第 8 条）。

因移徙取得的公民身份

188. 《公民身份法》第 6 条适用于因移徙取得的公民身份。一个以永久居留为目的迁移到巴基斯坦境内的人可以注册为巴基斯坦公民。他的妻子（如果有的话）及其任何未成年子女或其赡养人——不论完全还是部分依赖于他——亦将成为巴基斯坦公民。

189. 第 10(2) 条对给予一个巴基斯坦公民的妻子以公民权事宜做出规定。根据该条第(1) 款和第 (4) 款，一位嫁给了一个巴基斯坦公民的妇女，或者一位嫁给了一个假若没有死亡就会依据第 3 条、第 4 条或第 5 条成为巴基斯坦公民的人的妇女，有权在依照规定的程序向联邦政府提出申请之后注册为嫁给巴基斯坦国民的巴基斯坦公民；如果她是外国人，则有权在获得户籍证书并依照本法令附表作了忠诚宣誓之后注册为嫁给巴基斯坦国民的巴基斯坦公民。

190. 法律不要求一位嫁给非巴基斯坦人的妇女失去她的巴基斯坦国籍。

191. 1951 年的《公民身份法》业经 2000 年修正，以便使巴基斯坦血统的妇女能够为其外籍丈夫所生的子女要求巴基斯坦国籍。在此以前，根据只因父亲一方的血统关系才有公民身份权的原则，法律只允许给予父亲为巴基斯坦国民的儿童以巴基斯坦国籍。这种规定不符合嫁给外国人并生活在国外的巴基斯坦妇女的利益。这条规定现已改变。该法律的确还需要作进一步修正，即确认嫁给外国人的巴基斯坦妇女的丈夫获得巴基斯坦国籍的权利。国家妇女地位委员会已建议对该法律作适当修正。妇女发展部现已启动这一修正程序。

192. 第 14-A 条规定男女有平等的权利放弃国籍。但只有父亲才有权利放弃未成年子女的国籍。任何非未成年的国民（不论男女），如有把握能在放弃其巴基斯坦国籍之时获得任何其他国籍，可以放弃巴基斯坦国籍。

持有护照的权利

193. 妇女可以像男子一样领取护照。妇女的未成年子女可以记入她的护照。一般不单独给未成年子女签发护照。将未成年子女的名字记入母亲的护照无须征得其父亲的同意。妇女持本人护照可以自由旅行，且从未对妇女在巴基斯坦境内旅行有过任何限制性规定。

第十章

第 10 条

（教育）

《宪法》条款

194. 第 37 条 b 款和 c 款规定：“国家应当：(b) 在尽可能短的期限内扫除文盲，并普遍提供免费义务中等教育；(c) 同时要普及技术和职业教育，并根据各人优缺点向所有人提供高等教育机会。”这些规定均不带有歧视性。联系到第 34 条的规定——“应采取步骤确保妇女参与国家生活的各个方面”，上述规定可以解释为有利于少女和妇女。

立法结构

195. 教育是《宪法》项下的一个主要问题。各省都有自己的教育法律。巴基斯坦四个省当中的三个——即旁遮普省、西北边境省和信德省均已颁布了面向 5-9 岁男孩和女孩的《义务初等教育法》。预料俾路支省也将执行类似的安排。此外还有 1976 年《联邦课程、教科书和维持教育标准监督法》。

行政架构

196. 行政架构系由联邦级的教育部和各省级教育部组成。一位部长主持联邦教育部的工作。直到 2004 年末该部长是一位妇女。教育部负责指定关于国家教育事务的广泛政策。它还主管伊斯兰堡首都特区的公共教育机构。

197. 省级教育部负责本省的初等学校、中等学校和高等院校。每个首府都有一所大学及其所属学院。各有关省长久是该大学的名誉校长。许多其他城市也都有大学。有些职业教育机构也被授予大学地位。

198. 有若干高等院校是专为妇女保留的。其中包括拉合尔的法蒂玛 •真纳医学院和拉瓦尔品第的法蒂玛 •真纳女子大学。

199. 各省教育部设有若干地区委员会，专门负责中间（12 年教育）层级的考试。另外还设立了教科书委员会，负责制定课程。

200. 一般允许在初等教育层级（五年级以下）实行男女同校教育制，但不是所有学校都实行这种制度。初等教育以上的层级，只有在备有或可提供女生所必要的设施和服务的情况下才允许实行这种制度。在这些情况下女生可以到为男生设立的学校去读书。一般来说，没有对男生到为女生设立的教育机构读书做出相关规

定。可是新增的小学校虽然叫做女子学校但也招收男生，这是因为要强调女孩教育的缘故。

201. 许多专业院校和许多授衔院校实行男女同校教育。录取标准是该校进行的入学考试成绩和/或上级教育层级的成绩。录取过程必须坚持不歧视和透明。如果学生感到自己遭到歧视，可以求助于法庭公断。许多人行使了这一选择权，法庭根据是非曲直予以审理和裁决。

202. 范围官大的私立教育系统正在快速成长。据估计，初等和中等教育层级的学生有 33%是在这些学校上学。该系统通常迎合社会上比较富足的阶层，据认为私立学校比公立学校好。这种教育系统有一个有趣的特点，就是其初等、中等和中间层级的学校的所有者、管理者和师资多为女性。一般来说，在这些学校的“O”级和“A”级考试中女生成绩优于男生。

管理政策

203. 《1998-2010 年国家教育政策》、《十年远景发展计划》和《教育部门改革》是政府有关教育的政策性文件（附件中载有关于这些文件的信息）。这些文件特别注重实现“全民教育”倡议和《千年发展目标》项下巴基斯坦的国际承诺。其中特别强调妇女和少女的教育。

204. 上述文件直接或间接与少女和妇女有关的一些主要特色是：

a) 向各个年龄组的人提供他们所缺少的一体化非正规教育：处于弱势的女孩和男孩、妇女和男子（包括童工）的性别敏感性和发展途径。

b) 针对游牧民、河上社会、以及监狱和避难所中的妇女儿童等目标群体的非正规教育计划。

c) 在目标学校为幼儿提供改进的“Katchi”[11]教育计划。

d) 为无遮盖的小学校提供校舍。

e) 在边远地区和欠发达地区将初步教育（特别是女孩教育）提高到初等教育水平。

f) 采取各种激励措施，比如在公办和非政府组织办的学校提供免费课本、学校营养餐、奖学金和助学贷款。

g) 向私立大学颁发特许证，批准其向包括妇女和少女在内的学习优秀的穷困学生提供补助金。

h) 公立高等院校实行学费平等。

[11] 学龄前。

i) 按照“Tawana 巴基斯坦计划 ”向女孩提供免费餐和补充营养（见下面第 239 段）。

表 10.01 1995/1996 至 2002/2003 年度国民教育预算（单位：百万卢比）

年度	招生预算	发展预算	教育总预算	占 GDP 百分比（% ）
1995/1996	39.61	2.585	42.195	2.0
2000/2001	54.396	1.966	56.362	1.6
2001/2002	64.975	2.5	67.475	1.9
2002/2003	67.270	2.604	69.874	1.7

资料来源：巴基斯坦经济调查，*2002-2003* 年。

现状

205. 目前共有 570 万儿童得不到幼儿教育。在这些失学幼儿当中，270 万是男孩，300 万是女孩。初等教育的失学人数是 630 万，其中 190 万是男孩，450 万是女孩。在小学校总数当中， 67%是男生学校，33% 是女生学校。

206. 因此，教育部为在教育中促进性别平等制定了一个政策框架。在《教育部门改革》（教改）和《全民教育》计划中，每一项目标都是按性别分列的。制定了一整套计划和策略：从各种补偿教育计划——比如初等和中等层级的奖学金、免费课本和学校营养补充——到设立女子学校等多种多样。公私合作发起的各项举措（比如“下午提级计划”）使得中下等、中等和中上等各级教育普遍增加了女生比率。2002-2003 学年，[12] 在旁遮普省和西北边境省的总共 6 240 所学校当中，有 3 787 所学校是女子学校，占 60.76%；另有 18% 的男女同校。此外，至少有 50% 的发展预算划拨给了女子学校。

207. 教育部专设了一个主管全民教育的下属单位，以便促进和加强：a) 性别敏感化和培训；b) 开发研究、调查和数据工具/系统，用以分析性别问题和实行按性别分列相关数据；c) 计划工作中针对性别问题的反应能力；d) 在性别和教育问题上的通讯联系、信息共享和解决问题的方案。

208. 巴基斯坦的全国识字率一直在稳步增长，尽管进展缓慢。1951 年，巴基斯坦的识字率为 16.41 %，当时的识字者定义只是有阅读能力的人。据 2001 年统计，当前识字率为 49.51%，但现在的识字定义比以前严格了，它是指“能够读懂并写出简单话语的人”。粗略算起来，巴基斯坦的识字率一直在以平均 3.2329% 的年增长率稳步提高。另一方面，巴基斯坦的文盲总人数在绝对数量上几乎翻了一番。1951 年，巴基斯坦共有文盲 2 254 万人。根据 1998 年人口普查，文盲人口为 4 884 万人。（资料来源：巴基斯坦识字趋势与统计

[12] 2002-2003 年巴基斯坦经济调查，关于教育的那一章。

数据，联合国教科文组织伊斯兰堡办事处，2002 年）。

209. 可以进一步从下面各表提供的数据来衡量巴基斯坦的教育现状。这些表格确实显示了非常积极的趋势，说明妇女正在缩小与男子的差距。但是需要大大加快这一变革进程，才能实现《千年发展目标》和全民教育目标。

210. 表 10.03 表明，在初等教育层级，从 2000-2001 学年到 2003-2004 学年注册的男生学校增加了 4.1%，女子小学校增加了 8.2%，混合小学校增加了 9.4%。这种趋势在中等教育层级也很明显。 在中高等层级，男生学校增加了 4.4%，女子学校增加了 4.1%。而混合高中学校增加了 15.6%。

211. 在高等教育层级，1989-1990 学年至 2000-2001 学年艺术和科学类男子院校增加了 49.3%，女子院校增加了 87.69%。同期，这两个数字在各专业院校分别是 289% 和 233.3%。 同一时期的男子大学增加了 12%，女子大学的数量没有增加。不过值得注意的是，妇女可以被所有大学录取，而男子却不能被女子大学录取。

212. 2000-2001 学年至 2003-2004 学年初等、中等和中上等学校招收的男孩分别增加了 3.6%、18.9% 和 10%。同期，小学的女生入学人数增加了 6.4%。可是，女生在初中的入学人数降低了 6.5%，而在高中增长了 0.6%。

213. 1989-1990 学年至 2000-2001 学年本科学院招收的男生增加了 25.3%，女生增加了 124.2%。同期，专科学院招收的男生和女生分别增加了 113.3 % 和 117.1%。在综合大学，这两个增长数字分别是 38.7% 和 247.5%。

表 10.02 巴基斯坦人口的受教育水平

教育层级	两性总人数 (000)	男 (000)	女 (000)	百分比 （女性）
初等教育以下教育	7 151	4 429	2 722	38.06
初等教育	11 781	7 304	4 477	38.00
中等教育	8 168	5 627	2 541	31.1
（达到中等教育）录取入学水平	6 759	4 645	2 114	31.27
后中等非高等教育	2 565	1 671	894	34.85
学士/理学士和同等学历	1 712	1 148	564	32.94
硕士/理科硕士和同等学历或以上	619	456	163	26.33
毕业文凭/学位证书	160	134	26	16.25

资料来源： 巴基斯坦统计手册，*2003* 年。 联邦统计局。第 *5* 列（百分比）是根据 *2-4* 列的数据增加的。

表 10.03 公立和私立学校总数（初等、中等和高等）

	初等教育				中等教育				高等教育			
学年/层级	男校	女校	混合学校	总数	男校	女校	混合学校	总数	男校	女校	混合学校	总数
2000-2001学年	73 796	42 870	31 070	147 736	6 551	5 875	13 046	25 472	6 201	2 773	5 812	14 786
2001-2002学年	73 788	43 525	31 773	149 085	6 834	6 257	13 699	26 790	6 198	2 762	6 091	15 051
2002-2003学年	75 272	44 411	32 864	152 546	6 978	6 385	14 370	27 734	6 333	2 823	6 388	15 545
2003-2004学年	76 785	46 315	34 000	156 100	7 125	6 516	15 075	28 716	6 472	2 886	6 700	16 059
比2000-2001学年增长	4.1	8.2	9.4	5.7	8.8	10.9	15.6	12.7	4.4	4.1	15.3	8.6

资料来源：教育部，巴基斯坦教育调查，*2003-2004* 年，表 *11.1*，最末行是根据 *2000-2001* 学年和 *2003-2004* 学年增加的。

表 10.04 按类别、层级（学院以上）和性别分列的教育机构数量

分类	1989-1990	1999-2000	2000-2001	2001-2002 (P)	1989-1990 比 2001-2002 增长率（%）
艺术和科学类学院					
总数	575	889	916	939 (A)	63.3
男子学院	365	531	536	545	49.3
女子学院	210	358	380	394	87.62
专科类学院					
总数	99	324	352	374 (A)	277.8
男子学院（混合）	91	309	334	354	289.0
女子学院	6	15	18	20	233.3
综合大学					
总数	26	26	26	29 (A)	11.5
男子学院（混合）	25	25	25	28	12
女子学院	1	1	1	1	0

资料来源：统计月报，*2003* 年 *12* 月，联邦统计局，表 *4.1*（经改编）。®=修改的数据；*A*=实际数据；*P*=暂定数据。最后列是增加的。

表 10.05 按性别分列的公立和私立学校入学人数									
	初等教育			中等教育			高等教育		
学年/层级	男生	女生	总人数	男生	女生	总人数	男生	女生	总人数
2000-2001学年	9 898 232	6 735 775	16 634 007	2 053 767	1 705 558	3 759 325	889 459	675 466	1 564 925
2001-2002学年	9 962 751	6 968 109	16 930 860	2 315 127	1 506 088	3 821 215	929 821	644 343	1 574 164
2002-2003学年	10 105 266	7 065 387	17 170 652	2 377 011	1 549 347	3 926 359	953 789	661 781	1 615 569
2003-2004学年	10 250 631	7 164 609	17 415 240	2 440 912	1 594 129	4 035 040	978 505	679 794	1 658 299
比2000-2001学年增长%	3.6	6.4	4.7	18.9	-6.5	7.3	10.0	0.6	5.9
资料来源：教育部，巴基斯坦经济调查，*2003-2004* 年，表 *11.2*。最末行根据 *2000-2001* 学年和 *2003-2004* 学年的数据计算得出。									

表 10.06 按类别、层级（学院以上）和性别分列的教育机构入学人数					
具体情况	1989-1990	1999-2000	2000-2001	2001-2002 (P)	比 1989-1990 增长率%
艺术和科学类学院					
总数（000）	469	792	763	751 (A)	60.1
男生	304	420	389	381	25.3
女生	165	372	374	370	124.2
专科类学院					
总数（实数）	75 310	160 985	158 828	161 349 (A)	114.2
男生	56 636	119 949	119 248	120 809	113.3
女生	18 674	41 036	39 580	40 540	117.1
综合大学					
总数	67 803	114 010	124 944	117 863 (A)	73.8
男生	56 383	86 641	88 245	78 181	38.7
女生	11 420	27 369	36 699	39 682	247.5
资料来源：统计月报，*2003* 年 *12* 月，联邦统计局，表 *4.2*（经改编）。®=修改的数据； *A*=实际数据； *P*=暂定数据。					

表 10.07 按类别和性别分列专科类学院入学人数（实数）								
学年	所有类别		农业		工程		医学	
	总人数	女生	总人数	女生	总人数	女生	总人数	女生
1997-1998	162 239	40 659	1 317	104	12 441	180	25 795	12 675
1999-2000	160 985	41 036	1 550	118	10 455	124	22 905	11 947
2001-2002	161 349	40 540	1 272	133	9 177	133	18 880	10 547

学年	商业		法律		教育		其他		家政学
	总人数	女生	总人数	女生	总人数	女生	总人数	女生	总人数
1997-1998	52 612	6 620	18 133	2 331	10 889	5 837	36 794	8 654	4 258
1999-2000	55 233	7 853	17 914	2 660	8 742	4 979	39 767	8 936	4 419
2001-2002	57 255	7 302	20 117	2 887	7 774	5 150	42 715	10 249	4 159

资料来源：统计月报，*2003* 年 *12* 月，联邦统计局，表 *4.8*（经改编）。

214. 少女和妇女除了专为她们保留的大学以外还可以在大多数院校被录取。而男孩/男子则不能到女子院校去上学。

在各类教育机构，不论其在城市或农村，在专业和职业辅导、取得学习机会和文凭等方面都有相同的条件。在学前教育、普通教育、技术、专业和高等技术教育以及各种职业培训方面，都应保证这种平等。

215. 《宪法》保障包括教育在内的所有方面生活的平等。从以上各表列举的现实情况可以看出，少女和妇女，尚未在教育领域期的平等的地位。不过在个别情况下，妇女已经超过了男子，例如在医学院校入学方面。

216. 巴基斯坦的职业培训制度还不够成熟，但人们越来越认识到它的重要性。由于多种综合因素所决定，巴基斯坦的妇女一般选择在教育或保健部门就业。

217. 有师资培训机构和护士学校，其中大部分入学者为妇女。护士学校尤其如此，这些学校几乎全都是女生。可以从表 10.06 看出迄今妇女所关注的其他领域职业培训的现状。在职业培训机构中存在的男女生之间的差距有多方面的原因。职业培训机构一般以学科为重点，而有些学科妇女认为不适合作为从业选项。有时候上学的路途远近和有无适当的住宿条件也会成为重要的考虑问题。许多父母不愿意把女儿送到离家很远的地方去上学，在为女儿选择就业方向的问题上，是他们说了算。

218. 一般来说，职业培训的录取标准没有歧视。可是有些学科也许不适合某种性别。譬如讲，护士学校一般不录取男生。

219. 在巴基斯坦，不论对男孩还是对女孩来说，事业和职业指导尚未成为教育制度的一个正规特征。不过，

新的教育政策特别强调职业培训。在中等教育层级会引进某种限定职业和谋生之道的课程。

表 10.08 中等职业培训的招生情况：机构类别和学生性别				
机构类别	性别	1999-2000 学年	2000-2001 学年	2001-2002 学年
商业类教育机构	总数	22 947	22 305	24 750
	男生	22 283	21 612	24 175
	女生	664	693	575
工业/行业类	总数	8 305	8 053	8 412
	男生	1 933	1 719	1 549
	女生	6 372	6 334	6 863
多种工艺/技术类	总数	33 350	31 435	31 423
	男生	30 782	28 760	28 597
	女生	2 568	2 675	2 826
资料来源：统计月报，2003 年 12 月，联邦统计局，表 4.5（经改编）。				

课程、考试、师资的标准、校舍和设备的质量一律相同。

220. 教育部有一个下属单位主管课程。它的任务是：a) 拟定教育计划；b) 拟定课程大纲；c) 编拟教科书和辅助读物；d) 制订实施课程改革方案；e) 审批由其他机构（比如各教科书委员会）编写的教科书；f) 编制各种材料，比如教师指南、教学计划、测验项目，等等。

221. 目前正在修改教学大纲，以便将人权、艾滋病毒/艾滋病保健、人口福利等内容纳入课程。现已编制了一至十年级的人权教育课程并已获得教育部批准。正在将人权概念融入四至十年级的教科书。预防艾滋病毒/艾滋病教育的概念也已引入课程。已经完成初等教育的师资培训手册的编写。社会上的一部分人对这方面的发展感到不舒服。

222. 在巴基斯坦男孩和女孩都有机会学习同样的课程。在初等教育（一至八年级）层级男女学生的学习课目是一样的。但由于有较大的需求，在中等和高等教育层级为女生增加了一些科目，比如家政学。在政策上对女性谋求任何科目的教育都没有任何限制、保留或歧视。大多数女生都了解她们可以选择的科目并且在这方面越来越有经验了。

223. 所有教育层级的考卷及打分标准在男女生之间没有任何差别。在十年级以上，用滚动编号来鉴别试卷，判卷人根本不可能知道打分的试卷是男生的还是女生的。

224. 不论男校还是女校在教职员方面均无差别。校舍也都差不多一样。可是这给女生带来一些困难。官办

学校的基础设施和辅助设备（如厕所）普遍比较简陋。农村地区尤其是这样。如厕设备的匮乏对女生入学来说是一个抑制因素。在大学本科和研究生教育层级这方面的情况好一些，因为那里实行男女同校教育制，男女学生都用同样的教室、图书馆、实验室，等等。在所有教育层级，学校离家太远和安全问题也是少女/妇女学生的主要关注事项。

225. 2001-2002 学年，在小学、中学和高中各层级女生的师生比分别为 65:1、 36:1 和 11:1；男生的师生比分别为 53:1、45:1 和 9:1。 这表明小学和高中层级男生的师生比较好；在初中层级师生比对女孩较为有利。

226. 在所有教育层级的女子教育机构，所有教师和行政领导（校领导和主任教师）均为女性。 在几乎所有师范学校和其他男女同校的初等教育机构，校领导和主任教师均为女性。女性行政领导人甚至主管区级教育机构的行政管理。

为消除在各级和各种方式的教育中对男女任务的任何定型观念，应鼓励实行男女同校和其他有助于实现这个目的的教育形式，并特别应修订教科书和课程以及相应地修改教学方法。

227. 在巴基斯坦，教学大纲的发展在相当程度上注意到把学生培养成有责任心的巴基斯坦公民。看来没有在教学大纲中刻意灌输性别定型观念。

228. 初等教育层级（五年级以前）一般允许男女同校教育。超过初等教育，就只有在拥有并可供使用女生所必要的设施和服务的情况下才允许实行男女同校制。在这种情况下允许女学生到为男生设立的教育机构去上学。但是对男生没有这种规定。除了专为妇女保留的高等院校之外，其他专业学院和大多数授学位的大学都有男女同校教育。私立学校一般也有男女同校教育。

229. 领受奖学金和其他研究补助金的机会相同。

230. 无论在公立还是私立学校都有若干为男女学生提供的补助金和奖学金计划与方案。补助金包括免费的教科书、校服以及软贷款和学费优惠。奖学金系纯粹依据公开考试成绩择优提供。

231. 在申请和获得这些择优奖学金方面对妇女没有保留、区分或歧视少女和妇女都同样有资格享受国内外为学生提供的奖学金。

接受成人教育、包括成人识字和实用读写能力的教育的机会相同，特别是为了尽早缩短男女之间存在的教育水平上的一切差距。

232. 妇女享有与男子同样的在教育机会，但有实际的困难。教育机构离家远近依然是从初等向较高层的教育进步所要考虑的一个问题。在较高层级的教育中，如果妇女想要继续学习的话她们可能不得不离开家庭在

外地居住。并不是所有父母都愿意让女儿到外地去学习。同样地，也不是所有妇女都愿意到一个新地方去学习，除非安全上有保障并有适当的住宿条件。

233. 城乡地区都为妇女和男子开办了成人扫盲学校，以提高他们的基本识字能力。通常，由当地中小学教员经营这些夜校。这些学校是根据 1980 年代中期的一项旨在提高师资水平的计划开办的。目前全国各地约有近 10 000 个成人扫盲中心，其中差不多有 90%迎合妇女需要。这些学校平均招收 30 – 40 名学员。

234. 减少女生辍学率，并为离校过早的少女和妇女安排各种方案。

235. 不幸的是，少女和妇女在初等至中等层级的辍学率很高，这在很大程度上是经济原因造成的。城市和农村的女生辍学率分别是 8%和 20%；男生辍学率分别是 13% 和 16%（2001-2002 年数字）。这表明，在城市地区男生辍学率较高；在农村地区女生辍学率较高。

236. 这个问题已引起认真思考，预料随着（初等）义务教育的实施，10 岁以下的女孩将会持续留在学校读书（儿童一般在 5 岁入学）。

237. 旁遮普省（巴基斯坦的最大省份，占全国总人口 50%以上）实行了一项计划——六至八年级的女生享受助学金和免费课本待遇，以鼓励她们留在学校读书。该计划在《旁遮普省教育部门改革方案》（PESRP）项下发起，计划三年内拨款 217 亿卢比（3.74 亿美元），用于免费课本、女生助学金、师资培训、能力建设和振兴校务会。

238. 政府还建立了许多非正规基本教育学校（NFBE）。目前总共有 8 045 所这样的学校。 其中，各省总共有 7 685 所这种学校是为女孩开办的，执教的老师有 80%为女性。女生入学总数为 310 345 人（占 70.8%）。

239. 此外，妇女发展部斥资 36 亿卢比，在 29 个最贫困地区的 5 000 所学校实施“Tawana 巴基斯坦学校营养餐”计划，大约 50 万以上 5-12 岁年龄组的女生将由此受益。每个上课日为这些女孩提供一顿营养均衡的午餐，外加微量营养素和定期服用驱虫药。（随着妇女发展部机构分化改组，现在是由社会福利和特殊教育部主管 Tawana 巴基斯坦方案）。

240. 还有一个较大规模的非正式教育系统：女孩在家里接受年长者教育，以及在清真寺学校和女子学校受教育。这些学校的学生具体人数不详，但估计至少也有好几万。

远程学习

241. 许多人想要继续学习，但是没有时间或手段直接去上学。妇女也是如此。因此在 1974 年成立了阿拉马 • 伊克巴勒开放大学。该校的主要目的是“为不能离开家庭和工作全日上学的人提供教育和培训”，即通过远程学习提供大众教育。阿拉马 • 伊克巴勒开放大学是国内最大的一所大学，到 1999-2000 学年末课程入

学人数已达 100 万左右。它提供 700 多门课程。它也是巴基斯坦境内的最大出版社，每年出书 150 多万册。女生入学人数占 50%以上。 学生的城乡分布分别为 42%和 58%。该大学在成人农忙和在教育系开展了一些旨在用本地语言编写成人教材的创新项目。向各省政府提供了培训教材和如何使用这些材料的方法，以变革将其纳入扫盲计划。这些扫盲计划以妇女和少女为重点。

242. 该大学还向妇女教授有关畜牧业和家禽饲养管理、农村信贷、收割期后的粮食损失、barani（雨水灌溉农作区）开发、以及有效使用电力等方面的课程。

第 21 和 24 号一般性建议要求提供的信息。

有接受特殊知识辅导的机会，以有助于保障家庭健康和幸福，包括关于计划生育的知识和辅导在内。

243. 正在努力把人口福利教育作为一个科目纳入教学大纲，这部分教材正在由妇女专家编写。同时，教育部与联合国有关机构和非政府组织正在协作实施人口福利和人口教育项目。 联合国人口基金会正在致力于通过在家庭生活教育领域传播信息和技术援助提高这方面的意识。

面临的挑战

244. 以上各表提供的数字表明，尚需长期努力才能使巴基斯坦妇女几乎在所有教育方面实现与男子平等的地位。 就实现《公约》的目标或全民教育目标或《千年发展目标》而言，这是一项十分艰巨的任务。面对这项任务，巴基斯坦已在提供基础结构方面取得重大进展，有将近 170 000 所学校为证。可是仍有许多学校缺少基础结构设施来卓有成效地履行其职能。不少学校没有复合墙壁，还有不少学校缺少自来水和厕所设备。所有这些因素极大地影响了入学人数，尤其是女生。师资培训需要大大改进。不幸的是，后面这个问题是与国家的经济表现和地区状况连在一起的。不过，教育政策和教改方案为改善现状展现了美好前景。

第十一章

第 11 条

（就业情况）

《宪法》条款

245. 劳工立法没有基于性别歧视任何人。由于健康和安全的缘故禁止几个领域雇用妇女。这与《公约》第 11（f）条的规定是一致的。

246. 《宪法》保障男子和妇女的工作权利。第 18 条规定，“在符合法定资格（如果有的话）的前提下，每个公民都有权从事任何合法的专业或职业，并有权从事任何合法的贸易或商业”。

247. 第 25 条和第 27 条规定了国家公民不受歧视和就业机会一律平等。第 34 条还补充了有利于妇女的反歧视行动。

248. 《巴基斯坦宪法》第 240 条规定了公职人员的任命和工作条件。

立法结构

249. 根据《宪法》，劳工是“共存对象”，即由联邦政府和省政府共同负责管理。劳工立法通常在联邦以及通过，但其执行由省政府负责。巴基斯坦的劳工制度建立在大约 42 项法律基础之上。对各种工会的确认系以工厂或企业为基础而不是以行业范围为基础。巴基斯坦现有如下针对性别的保护妇女权益立法：

a) 1923 年《矿山法》 第 23-CC 条规定：不得在地面以下矿山的任何部分雇用妇女。不得分派在矿山工作的任何妇女在下午 7 点至次日上午 6 点之间值班。

b) 1934 年《工厂法》第 45 条规定：工厂不得分派任何妇女在上午 6 点至下午 7 点以外的时间工作。非经政府核准，任何企业不得雇用妇女和年轻人在上午 9:00 至下午 7:00 以外的任何时间工作。

c) 1963 年《有害于健康职业管理条例》。

250. 有关孕产妇的福利是大多数与劳工有关的立法的一个公认的组成部分。在孕产妇的福利方面现有如下法律条文：1941 年《矿山孕产妇福利法》；1958 年《西巴基斯坦孕产妇福利法令》；1965 年《西巴基斯坦孕产妇福利细则》；和 1965 年《省级雇员社会保障法令》。

招聘中的平等——雇佣惯例

251. 所有公共部门的机构都确立了包括妇女就业在内的有关就业的惯例、程序和招聘细则。招聘细则规定了工作性质、角色和岗位职责；职务的命名、资格和经验要求；以及工作的年龄要求。这些规定均无性别歧视。

252. 从法律角度来讲，对妇女选择就业或专业没有任何限制性规定，只是依据劳工法律对一些有害于健康的就业形式做出某些限制性规定。不过从实际来看，妇女仍然集中于某些专业，比如教学和保健工作。

253. 劳工法律尚未覆盖整个巴基斯坦劳动力。这些法律仅适用于有一定数量受雇者的企业。1934 年《工厂法》适用于雇用 10 个以上工人的工厂。1968 年《西巴基斯坦工商就业法令》仅部分地适用于雇用 20 个以上

工人的企业。只有在雇用 50 个以上工人的情况下该法令才完全适用。1976 年《雇员老年福利法》仅适用于雇用 10 个以上工人的企业。

254. 劳工法律尚未涵盖非正规部门的工人，比如小店铺的店员、小作坊工人以及农业劳动力等。不过，劳工、人力和巴基斯坦侨民事务部与粮食、农业和畜牧业部于 2002 年 11 月签署了一项“谅解备忘录”，以便将保护范围扩大到法人农业企业中的工人。根据该谅解备忘录，每个工人在被雇用的时候都有权获得一份书面合同，上面规定了雇佣期限和条件；规定每周工作不超过 48 小时，超时工作有权获得加班费；在解聘时有权获得解雇金；最低月薪不得少于 2 000 卢比，现金支付或以物代金；有权获得工伤补偿，等等。在这些企业工作的妇女享有与男子一样的福利。

国际承诺

255. 巴基斯坦是国际劳工组织 1958 年《关于（就业和职业）反歧视的第 111 号公约》和 1951 年《关于同工同酬的第 100 号公约》的缔约国。

行政架构

256. 与劳工问题有关的行政架构，在联邦一级是劳工、人力和巴基斯坦侨民事务部；在省一级是各省的劳工部。联邦劳工部主要负责：a) 雇员社会保障计划；b) 1952 年《就业（服务记录）法》；c) 有关劳工福利和劳动条件、公积金、养老金等方面的立法；d) 1969 年《劳资关系法》；e) 劳工研究，其中包括编纂国内和国际上用的劳工统计数据；f) 在劳工和社会保障领域与国际组织打交道和签订协定；g) 从国际角度监测劳工立法；h) 协调巴基斯坦的劳工立法。

257. 在省一级，各劳工部在本省的劳工方面发挥类似的职能。

人人有不可剥夺的工作权利。

258. 《宪法》第 18 条和第 27 条承认这项权利。本章在“宪法条款”项下解释了这两个条款。

享有相同就业机会的权利，包括在就业方面相同的甄选标准。

259. 在这方面，《宪法》第 27 条也是一个执行条款。在就业机会问题上没有基于性别或任何其他理由的歧视。甄选的主要标准是认证资格。不过，《宪法》的确规定了可以归类为反歧视行动的若干例外情况。规定的这些例外情况是为欠发达地区的个人保留就业名额，以加速这些地区的发展。

享有自由选择专业和职业，提升和工作保障，一切服务的福利和条件，接受职业培训和进修，包括实习培训、高等职业培训和经常性培训的权利。

260. 《宪法》第 18 条和第 27 条涉及到这方面的问题。在有关选择专业、提升的权利、工作保障、接受职业培训和再培训以及实习培训的权利等方面不存在对妇女的歧视。

261. 《公职细则》中规定了一套适用于公共部门所有方面的详细规则和条例。从 1947 年至今，这些规则不时地经过修整，并随时增加新的规则。

262. 政府还在公共部门为妇女保留了 5%的就业名额。此外还为包括残疾妇女在内的残疾人保留了 2% 的名额。

263. 在私营部门的任何领域和任何层级对妇女求职和就业保障都没有任何限制性规定。主要甄选标准系以个人长处和认证资格为依据。

264. 巴基斯坦没有联邦和省级专门主管职业培训的部门。在联邦级和省级各相关部门在各自的职权范围内适当参与职业培训。目前，在技术教育及人力培训管理局（TEVTA）和各（省级）人力和培训局下属的培训点接受培训的人员达 29 842 人。此外还有 8 807 名学徒在国家学徒培训方案项下接受培训。

265. 劳工、人力和巴基斯坦侨民事务部分别在伊斯兰堡、卡拉奇、拉合尔、白沙瓦和奎达五个城市设立了技能开发理事会（SDCs）。这些理事会负责评估本地区的培训需求，根据市场需要安排这些培训需求的优先次序，并通过公共和私营部门提供培训的单位促进工人的培训。这些理事会现已培训了 48 486 名受训者。

266. 不过，巴基斯坦的职业培训系统还不够成熟，而且主要面向男性，大概是因为男女之间在劳动力参与率上还有很大差距的缘故。例如，从事职业培训的国家培训局提供的课程有：制图员、电气技术员、自动机械、机械、焊接、自动电气、广播/电视机械工、家用电器修理、工业电子、办公自动化、电子商务、自动计算机辅助设计、图文设计。遗憾的是关于这些课程的培训情况没有按性别分列的数据可用，但似乎参加这些课程的人大多数是男性。女性学员一般只对办公自动化、图文设计和电子商务课程感兴趣。

同等价值的工作享有同等报酬包括福利和享有平等待遇的权利，在评定工作的表现方面，也享有平等待遇的权利。

267. 在公共部门，男女之间不存在报酬和福利上的歧视。在私营部门也是如此，凡在劳工法律管辖范围内的实体都必须不问性别对所有从事同样工作的人给予同样的报酬、津贴和福利。

268. 在评定工作表现方面，公共部门以《年度机密报告》（ACRs）的方式通过严密界定的既定机制对雇员进行考核评定。这种报告的格式对男女都一样，评定标准也一样。负责报告的官员没有斟酌决定权可以使政府官员的性别成为问题。

269. 在报酬和福利问题上，凡有 10 名以上雇员的商号必定要受到与公共部门同样的法律约束。这些法律暂时还不适用于非正规部门和农业部门。

享有社会保障的权利，特别是在退休、失业、疾病、残废和老年或在其他丧失工作能力的情况下，以及享有带薪度假的权利。

270. 在公共部门，妇女在社会保障和带薪休假方面不受歧视。公共部门的女雇员确实享有一定的灵活性，她们获准请假的可能性比较大。这是因为，事实上普遍公认，一般来说女雇员不得不平衡她们的职业生活和家庭生活，她们还负有照料家庭的责任。

271. 妇女有权享有已故丈夫的抚恤金，除非她们再婚。女性公务员在丈夫去世的时候可以享受不超过 130 天的全工资特别假期。这种假期不记入她的假期账目。

272. 怀孕不影响就业。公共部门的妇女有权享有 90 天的产假。这种假期是作为一个权利问题申请和批准。女性公务员可以紧接在其有权享有并可获准的任何其他假期（包括超常假期）之后、或者结合这种假期一起休产假。

273. 在所有其他情况下，担任公职的女雇员享有与其男同事一样的休假权利。

274. 公共部门男女雇员的法定退休年龄均为 60 岁。在做满工龄 25 年后不论男女雇员均可自愿申请退休。自愿退休的男女雇员可以享受普通公积金、退职金和其他养恤金福利。养老金的缴款男女都一样。

275. 巴基斯坦的社会保障体系仍在发展之中。1965 年《省级雇员社会保障法令》意在逐步实施该法令，适用于“按照联邦政府届时通知的日期开始提供这种福利的地区、阶层或个人、产业或企业”。各省政府已在逐个产业地推广这一举措。据估计，目前已有 415 000 名工人得到该计划的保护。就社会保障覆盖面而言，男女之间没有歧视。女工当然有权享受各项产妇津贴。此外，男工的妻子也有权享受这些福利。

在工作条件方面享有健康和安全保障，包括保障生育机能的权利。

276. （《宪法》）第 37(e) 条规定，“国家须保障公正和人道的工作条件，确保不得雇用妇女和儿童从事不适合其年龄和性别的职业，并保障就业妇女的产妇津贴。”

277. 这些《宪法》条款也反映在立法中，诸如 1923 年《矿山法》 第 23-C 条；1934 年《工厂法》 第 27 条、第 32 条、第 33-F 条第 2 款、第 33-Q 条；以及 1963 年《有害于健康职业管理条例》。

278. 《工人补偿法》对工伤和疾病补偿做出了规定，适用于 1965 年《省级雇员社会保障法令》涵盖范围以外的工人。该法令涉及到对工人因工受伤和在受雇用期间受伤的补偿。

职业安全

279. 巴基斯坦的职业安全概念仍在发展之中。以往的历次劳动力调查并没有接触这个问题。可是 2003 年 10 月发表的《2001-2002 年劳动力调查报告》首次包括了职业安全问题。根据这次调查，在报告期内大约每 27 名受雇者当中就有 1 人（即 3.6%）因公受伤或得了职业病。统计数据表明，男工的公伤/职业病比率（3.9%）高于女工（1.5%）。同样，农村工人的公伤/职业病比率（3.9%）高于城市工人（2.9%）。

280. 受雇者因公负伤或得了职业病的人大多集中在农业部门（占 42.9%）。第二个重要群体是制造业（14.5%）；接下来是建筑业（12.5%）；社区、社会和私人服务业（11.2%）；运输、仓储和通讯业（9.4%）；以及批发和零售业（8.6%）。男工的公伤/职业病比率分布格局与两性的总体格局差不多。女工的公伤/职业病比率分布也是农业部门为最高（71.2%）；其次是制造业（14.7%）；社区、社会和私人服务业（9.1%）；以及批发和零售业（3.1%）。

281. 因公负伤或得了职业病的工人大多数（48.8%）都看过医生。其中 19.3%的人暂停工作；14.7% 的人住院治疗。在治疗的性质上有性别的差别。在受伤的男工人当中，大多数（48.6%）看过医生或其他医务专业人员。其次是暂停工作的人（占 19.6%）；再其次是住院治疗的人（占 15%）；另有 16.8% 的人没有经过任何治疗。 在受伤的女工当中， 51.5% 看过医生或其他医务专业人员；15.4% 的人暂停工作；9.9%的人住院治疗。大约有四分之一（23.2%）的受伤女工未经治疗，原因不明。

282. 禁止以怀孕或产假为理由予以解雇，以及以婚姻状况为理由予以解雇的歧视，违反规定者予以制裁。

283. 巴基斯坦的公共部门完全达到这些要求。有关产假的规定确实很慷慨。在符合有关雇员人数的限制性条款的前提下，私营企业的女工也享有产假。

284. 在不属于相关劳工法律管辖范围的企业受雇的女工可能受到以怀孕为理由的歧视。不幸的是，在这种公司和产业工作的大多数雇员都是合同工，实行计件工资制，因此很容易被解雇。女工也不例外。一般来说，在这种情况下怀孕女工在接近期满的时候主动请辞。她不大可能获得任何产妇津贴或其他福利。等到她能够重新加入劳动力的时候，她可以找原雇主商量；如果人手有空缺而且她是个好工人的话，有可能被重新聘用。

285. 就婚姻状况作为一个就业因素而言，可以说公共部门完全符合这些标准。只有一个例外，就是巴基斯坦政府雇员（不论男女）不得与外国人结婚。 如果他（她）与外国人结了婚，他（她）就必须辞去公职。

286. 作为一项政策，政府一般安排夫妇二人在同一单位工作（如果两人均为公职人员的话），以便照顾家庭生活。

实施带薪产假或具有同等社会福利的产假，而不丧失原有工作、年资或社会津贴。

287. 公共部门完全符合这些规定。相关的规则规定：“女公务员享有 90 天全工资产假。超过 90 天期限的假期可以根据该公务员的愿望准予休假。”

288. 不会因为休产假而丧失原有工作、年资或社会津贴。实际上雇员可以利用她攒下的假期并连同其产假一起超期休假。

289. 在私营部门，达到法律所规定的必要雇员人数的企业实行相关法律。

290. 非正规部门的女雇员不享有法定的产假权利。

鼓励提供必要的辅助性社会服务，特别是通过促进建立和发展托儿设施系统，使父母得以兼顾家庭义务和工作责任并参与公共事务。

291. 一些政府机构确实提供某种形式的托儿设施。例如妇女发展部和外交部各有一个托儿所。 但做法不统一，而有些政府机构根本就没有托儿设施。 这些不提供托儿设施的机构和提供这种设施的机构数量差不多。私营部门也不是普遍提供托儿设施。

292. 在巴基斯坦相当普遍的家庭互助托儿的做法是一种“旨在使父母以兼顾家庭义务和工作责任的社会服务形式”。但是还没有正规的行政制度迎合这方面的需要。

293. 妇女发展部启动了一项旨在协助各工作单位为雇员建立日托托儿所的计划。该部将向希望建立日托托儿所的各单位提供相应的补助金。该计划亦可扩展到私营部门。

对于怀孕期间从事确实有害于健康的工种的妇女，给予特别保护。

294. 《宪法》条款和各种相关法律充分涵盖了这个问题。此外还有社会对母性的尊重。所有这些因素都保证孕妇普遍享受到特别保护，并在工作中受到特殊照顾。

应根据科技知识，定期审查与本条所包含的内容有关的保护性法律，必要时应加以修订、废止或推广。

295. 如前所述，劳工、人力和巴基斯坦侨民事务部的任务之一就是审查劳工立法。例如，颁布修订 1941 年《矿山产妇津贴法》的法令目的在于将产妇津贴率提升到相当于该工人最近的薪资率。

与第 13 号一般性建议有关的信息。

批准国际劳工组织《关于同工同酬的第 100 号公约》

296. 巴基斯坦于 2001 年 8 月 15 日批准国际劳工组织《关于同工同酬的第 100 号公约》。

围绕制定和颁布依据性别中立的标准实施工作评价的制度开展各项研究，以便于在目前以妇女为主的不同性质的工作价值与目前以男子为主的不同性质的工作价值之间进行比较。

297. 行政职务的招聘标准是性别中立的。政府在报纸上刊登的招聘广告中没有性别上的要求，除非广告招聘是为了填补 5% 的妇女配额空缺。惟一考虑的是资格认证和个人长处。

298. 巴基斯坦还没有对以妇女为主的工作和以男子为主的工作进行比较研究。也可以说，看来社会上并不存在认为以妇女为主的工作不如以男子为主的工作那么重要或有价值的倾向。人们确实认为以妇女为主的专业——比如教书和护理——对发挥社会功能是至关重要的。

建立实施机制，鼓励集体劳资协议所适用的有关各方努力确保同工同酬原则的贯彻执行。

299. 巴基斯坦是国际劳工组织分别关于结社自由和集体劳资协议的第 87 号和第 98 号公约的缔约国。《宪法》也保障结社的权利，其中第 17 (1)条规定，“在遵守法律的合理限制的前提下，……每个公民都有结社和参加工会的权利”。因此，工会是巴基斯坦境内劳资关系体系的一个组成部分。工会组织一般是社会中最自由和进取的部分，它们是包括同工同酬在内的一切工人权利的坚定倡导者。

根据第 17 号一般性建议提供的信息。

作为国家住户调查计划的组成部分，进行工时分配调查，以收集关于花在家务活动中的时间和花在劳动力市场上的时间的按性别分列统计数据。

采取步骤，量化妇女的无报酬家务活动，并将其纳入国民生产总值。

300. 巴基斯坦定期进行综合性的住户调查。 但工时分配调查尚未纳入住户调查。为了准备本报告，妇女发展部采取行动，请求主管国家数据收集的联邦统计局将工时分配调查纳入今后的综合住户调查。联邦统计局

认为，只要在相关的调查问卷中稍加改动，巴基斯坦综合住户调查（PIHS）和劳动力调查完全能够满足委员会在这方面的信息需要。

301. 目前，巴基斯坦的妇女家务活动尚未量化，故这方面的成果尚未纳入国民生产总值。 为此要求巴基斯坦政府各有关机构评估委员会的此项建议，并就此采取适当的措施。

有关巴基斯坦妇女就业的信息

302. 下面各表大体展示了有关巴基斯坦妇女及其就业的情况：

表 11.01 劳动力参与情况			
年份	总比率 （%）	女性比率 (%)	男性比率 (%)
1981 年	---	2.1	50.6
1990-1991 年	---	8.2	46.3
2000 年	29.0	9.3	47.6
2001-2002 年	29.6	9.9	48.0
资料来源：联邦统计局。最末两行系依据 *2001-2002* 年劳动力调查结果。			

表 11.02 劳动力参与率			
指标	1997-1998 年	1999-2000 年	2001-2002 年
粗活动（参与）率 （%）			
巴基斯坦全国			
两性	29.4	29.0	29.6
男	48.0	47.6	48.0
女	9.4	9.3	9.9
农村			
两性	30.6	29.8	29.9
男	48.4	48.2	47.6
女	11.5	10.7	11.1
城市			
两性	27.0	27.1	29.1
男	47.1	46.5	48.9
女	5.3	6.3	7.3

精细活动（参与）率 （%）			
巴基斯坦全国			
两性	43.3	42.8	43.3
男	70.5	70.4	70.3
女	13.9	13.7	14.4
农村			
两性	46.4	45.1	45.2
男	73.4	73.1	72.2
女	17.4	16.1	16.8
城市			
两性	37.7	38.1	39.9
男	65.2	65.0	66.9
女	7.4	8.8	10.0
资料来源：联邦统计局。*1999-2000* 年和 *2001-2002* 年劳动力调查。			

表 11.03 非农业工人在正规和非正规部门的分布情况（%）

1999-2000 年									
部门	总计			农村			城市		
	两性	男	女	两性	男	女	两性	男	女
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
正规	34.2	34.2	34.3	32.0	32.4	26.9	36.2	35.9	39.3
非正规	65.8	65.8	65.7	68.0	67.6	73.1	63.8	64.1	60.7
2001-2002 年									
部门	总计			农村			城市		
	两性	男	女	两性	男	女	两性	男	女
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
正规	35.4	35.3	37.0	31.7	31.5	34.3	38.9	38.9	39.3
非正规	64.6	64.7	63.0	68.3	68.5	65.7	61.1	61.1	60.7
资料来源：联邦统计局。*1999-2000* 年和 *2001-2002* 年劳动力调查。									

表 11.04 就业者分布情况：按性别就业状况									
就业状况	1997-1998 年			1999-2000 年			2001-2002 年		
	两性	男	女	两性	男	女	两性	男	女
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
雇主	0.9	1.0	0.1	0.8	0.9	0.1	0.82	0.91	0.30
自营职业者	41.5	46.4	11.7	42.2	46.4	16.7	38.5	42.4	15.72
无报酬家庭帮工	22.4	15.7	63.3	21.4	16.7	50.1	20.82	16.36	46.86
受雇者	35.2	36.9	24.9	35.6	36.0	33.1	39.85	40.32	37.12
资料来源：联邦统计局。*1999-2000 年和 2001-2002 年劳动力调查*。									

303. 从上表可以看出一些可喜的进展。作为无报酬的家庭帮工的女性比率已从 1997-1998 年的 63.3% 降至 2001-2002 年的 46.86%。自营职业的女性从 1997-1998 年的 11.7% 增长到同期的 15.72%，然后又增至 1999-2000 年的 16.7%。1997-1998 年在所有女劳动力中有 0.1% 的妇女为雇主。这个数字在 2001-2002 年增至 0.30%。男性的这个数字从 1.0% 略微下降到 0.91%。

表 11.05 失业率：性别和年龄						
年龄组	1999-2000 年			2001-2002 年		
	两性	男	女	两性	男	女
15-19岁	15.2	12.4	40.7	16.2	15.3	20.5
20-24岁	11.6	9.9	21.8	10.9	9.1	20.5
25-29岁	6.2	5.2	10.5	6.3	5.1	12.9
30-34岁	3.0	1.9	7.4	4.2	3.2	9.6
35-39岁	2.3	1.6	5.2	2.6	1.5	8.2
40-44岁	2.3	1.5	6.0	3.2	2.2	8.2
45-49岁	3.1	2.3	7.2	3.3	2.5	7.9
50-54岁	4.5	2.6	14.5	6.0	4.0	18.2
55-59岁	6.7	3.6	24.6	8.0	4.6	31.8
60岁及以上	13.9	8.9	46.6	13.6	8.9	45.5
资料来源：联邦统计局。*2001-2002 年劳动力调查*。						

304. 以上各表说明，几乎在《公约》第 11 条所涉及的每个领域妇女都落后于男子，但有变化的迹象。女性劳动力的参与率虽然依旧相当低，但正在增长：1981 年为 2.1%，到 2001-2002 年已增长到 9.9%。不过失业率的情况比较复杂。惟一的例外是 15-19 岁年龄组的妇女失业率从 1999-2000 年的 40.7%下降到 2001-2002 年的 20.5%。这一时期所有其他年龄组（20-24 岁，25-29 岁，30-34 岁，35-39 岁，40-44 岁，45-49 岁，50-54 岁和 55-59 岁）的妇女失业率都增加了 2-3 个百分点。每个年龄组的妇女失业率都（比男子）高好多倍。 这种情况反映了大多数发展中国家和许多发达国家都普遍存在的一个事实：妇女总是最后得到工作，最早失去工作。同时很明显，不论在正规部门还是在非正规部门两性的比例都差不多。妇女似乎并没有在非正规部门的工人中占压倒多数。

305. 女性劳动力的参与率相对比较低可能是由多方面因素造成的。许多妇女宁愿呆在家里料理家务而不愿加入劳动大军。不少人可能是家里人或配偶组织她们去工作，或者因为别的原因，比如需要照料子女。 还有可能许多妇女在凭资格竞争上岗中没有足够的实力击败男子。在非正规部门有些雇主可能对招聘妇女抱有偏见。此外，工作的流动性、安全性和工作环境也对妇女决定是否加入正规或非正规部门的劳动大军有重要影响。

面临的挑战

306. 妇女劳动力参与率虽然在上升，但并不意味着可以很快在这方面实现男女平等。有多方面的原因。许多妇女还没有考虑或还不觉得有必要把事业上的追求作为一个选项。许多人很看重照料子女和家庭。不少人觉得自己没有足够的能力（尤其是文化水平）到劳动力市场去冒险。许多人不知道她们可以利用的机会。至少有些人从自家亲属的经验对找工作感到失望。只有通过发展教育以及卓有成效的就业指导和职业培训体系，才能处理好交织在一起的各种复杂因素。还需要考虑对农业劳工缺乏劳工法律的保护这一现状，因为这是一个大多数女工活跃的领域。这是一个影响到整个国民经济的复杂问题。可是必须想个办法，使农业工人得以享有劳工法律的保护。

第十二章

第 12 条

（保健）

《宪法》条款

307. 《宪法》没有具体包含有关保健的条款。第 38 (a) 条提到“提高（公民的）生活水准”。可以说生活水准也间接涉及到保健问题。

行政架构

308. 联邦卫生部和各省卫生部管理着一个由医院、诊疗所、妇婴保健中心、农村保健站和基本保健达标组成的广泛保健护理体系。总的排列组合形式是：联合村政务会一级的基本保健单位；乡一级的农村保健中心（这些农村保健中心也设有妇幼保健中心）；区政府下设的区级医院；大城市的教学医院（这些医院附属于医学院和研究生院）；大城市的专科医院。

政府的政策

309. 政府于 2001 年通过《国家卫生政策》，以彻底改革巴基斯坦的卫生部门。[13] 改革政策的一个重要方面就是致力于满足妇女和少女的保健需求。

310. 共有 10 个专项重点领域，每个领域有若干计划。各项计划都设定了最后期限，以保证效能、重点和问责制。其中直接或间接与妇女/少女有关的领域概述如下：

a) 减少传染病发病率。

   i. 将在选定的 57 个高危区实施给母亲注射预防小儿破伤风疫苗的全国计划。

b) 解决初级/中级保健护理设施不足的问题。

   i. 在国家计划生育和初级保健护理计划项下，将卫生部所属的 58 000 名妇女保健工作者和人口福利部所属的 13 000 名以农村为基础的计划生育工作者组织起来，形成一个由 71 000 名家庭保健工作者组成的干部队伍。

   ii. 各省将改进区级/乡级医院。这些医疗设施至少各开设了六个专科（内科、外科、儿科、妇科、耳鼻喉科和眼科）。

c) 促进性别平等。

   i. 重点放在怀孕妇女的生殖健康服务方面，采取就近生命周期服务做法，以确保提供安全生育便利。

   ii. 按照妇女保健计划，在巴基斯坦的 20 个区通过“妇女友好医院”提供紧急分娩护理设施。

d) 在目标人口中填补基本营养差距。

[13] 2001 年《国家卫生政策：前进的道路——卫生部门改革议程》。

i. 对全国所有五岁以下儿童（约 3 000 万）每年补充维生素 A，并通过“扩大的免疫方案”（EPI ）网在全国免疫日提供口服脊髓灰质炎疫苗。

ii. 确保提供加碘盐，并强制实行面粉和菜籽油添加铁和维生素 A 等微量营养素。

缔约各国应采取一切适当措施以消除在保健方面对妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上取得包括有关计划生育服务在内的各种保健服务。

311. 在巴基斯坦，所有巴基斯坦公民不论男女均可利用保健基础设施。计划生育服务也是如此。

312. 目前，公共部门的保健基础设施有 906 个医院，4 590 个诊疗所，550 个农村保健中心，5 308 个基本保健单位，医院总共有 98 264 张床位。这种情况完全可以同其他发展中国家媲美。然而，平均每 1 466 人有一位医生，每 29 405 人有一位牙医，每 3 347 人有一位护士，每 1 517 人有一个医院床位的现状，突出说明实体基础设施尚需进一步改进。巴基斯坦面临的一个甚至更大的挑战是如何改进整个保健护理系统的素质。这些设施提供的医疗和服务质量很不均衡。不少人认为，有些设施——譬如说基本保健单位——要么只能部分起作用，要么根本就不起作用。

313. 2003 年 9 月巴基斯坦的医生总人数为 91 392 人，其中 33 649 人（36.8%）是妇女。共有牙医 5 108 人，其中 2 040 人（39.9%）是妇女。注册护士共计 44 520 人，几乎全部是妇女。[14]

314. 巴基斯坦的产妇死亡率依旧很高，估计为每 100 000 活产儿 340 人，有的估计数更高。有五分之二的怀孕妇女患贫血症，有五分之一的分娩得不到训练有素的保健人员的帮助。出生时的预期寿命 2001 年男性为 64 岁，女性为 66 岁。

315. 下表列出其他一些保健指标：

表 12.01 按性别和地区分列的婴儿死亡率

地区	每 1 000 名活产儿死亡率								
	1995-1996 年综合住户调查			1998-1999 年综合住户调查			2001-2002 年综合住户调查（1997-1999 年阶段）		
	男	女	两性	男	女	两性	男	女	两性
城市地区	77	85	81	67	80	73	60	70	65
农村地区	115	101	108	98	91	95	92	84	88
总体	105	97	101	90	89	89	84	81	82

资料来源：巴基斯坦综合住户调查。

[14] 巴基斯坦医疗和牙医理事会网站，2003 年。

表 12.02 农村地区现有的产妇护理和计划生育设施——按省份和设施类别
（据 2001-2002 年巴基斯坦综合住户调查社区问卷）

设施类别	农村住户有村保健设施的百分比（%）				
	旁遮普省	信德省	西北边境省	俾路支省	巴基斯坦全国
家庭福利中心	9	3	10	0	8
计划生育流动服务	18	1	9	0	12
村计划生育	29	16	27	1	24
妇女保健人员	34	33	38	10	33
训练有素的助产士	44	28	42	30	40
传统接生婆	81	72	77	46	77
观察所	230	136	113	87	566

资料来源：*2001-2002* 年巴基斯坦综合住户调查。

缔约各国应保证为妇女提供有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务，必要时予以免费，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。

316. 依照《宪法》第 35 条，国家承诺“保护婚姻、家庭、母亲和儿童”。

317. 发起了一项“国家计划生育和初级保健护理规划”，目的在于通过部署住在本地的妇女保健工作者（LHWs）为不能享受正常社会权益的社会阶层就近提供基本保健服务。目前，该规划正在通过遍布全国各地、主要是城乡贫民区的 70 000 名妇女保健工作者和 3 000 名妇女监察员付诸实施。这些保健工作者提供儿童保健、营养、计划生育和小病治疗等服务。妇女保健工作者的业务范围现已扩大到包括生育健康的更广泛概念。作为世卫组织“扩大的免疫方案”（EPI ）补充活动，妇女保健工作者将参与该计划项下的妇女和儿童的疫苗接种工作。目前，这项国家计划涵盖了总人口的 50%，并且正在分阶段继续扩大，预计到 2005 年将在这个领域实现 100 000 名妇女保健工作者的目标。有了这样的实力，妇女保健工作者将遍及 90%的目标人口。

318. 在政府体制范围内，怀孕期间和产后阶段医疗护理几乎是免费的。但在私营部门提供这种服务是要付费的。公立设施的产前问诊和产后问诊也是免费的。在政府经营的医院，相对于一般住院病人来说，孕妇吃的比较好。公立医院提供的伙食要么免费，要么按非常普通的价位收费。不过许多病人愿意从家里或医院外带饭。政府没有向所有孕妇和哺乳期的妇女提供营养的计划。

319. 2001-2002 年巴基斯坦综合住户调查结果表明，1998-1999 年间有 39%的预产期母亲（城乡总计）受到抗破伤风毒素的免疫保护。2001-2002 年，这个数字上升到 46%，比三年前高出 7 个百分点。 虽然产前护理所设想的活动要广泛多了，但可以把接种抗破伤风毒素疫苗作为衡量其普及程度的一个有用指标。在产后护理方面，据报在 1999-1998 年生育的妇女当中，有 9%的人在产后六周之内得到产后护理。这个数字在 2000-2002 年阶段没有变化。[15]

320. 下表给出了有关产前护理、分娩场所和帮助分娩及产后护理的人的一些数据：

表 12.03 获得破伤风毒素疫苗接种的怀孕妇女

省份	产前至少获得一次破伤风毒素疫苗接种的怀孕妇女百分比					
	1998-1999 年综合住户调查			2000-2002 年综合住户调查		
	城市	农村	总计	城市	农村	总计
巴基斯坦	66	31	39	69	38	46
旁遮普省	65	38	45	73	46	53
信德省	72	23	40	68	30	43
西北边境省	54	26	29	59	31	35
俾路支省	41	9	13	39	12	17

资料来源：*2000-2002* 年巴基斯坦综合住户调查。

表 12.04 分娩——分娩场所和助产类型

场所	案例百分比					
	1998-1999 年综合住户调查			2000-2002 年综合住户调查		
	城市	农村	总计	城市	农村	总计
在家里	61	89	82	55	86	78
在公立医院	15	5	7	18	6	9
在私立医院/诊所	23	5	10	26	7	12
在其他地方	2	1	1	2	1	1
总计	100	100	100	100	100	100
协助分娩的人						
家人/亲戚	10	22	19	7	20	17

[15] 2000-2002 年综合住户调查。

邻居	1	2	2	1	3	2
经过训练的人	12	19	18	12	21	18
训练有素的助产士	33	45	42	31	40	38
医生	35	8	15	40	11	19
妇女保健家访者	2	1	1	1	1	1
妇女保健工作者	1	0	0	0	0	0
护士	6	3	3	8	3	4
其他	1	0	1	0	0	0
总计	100	100	100	100	100	100
注：根据过去三年来所有 *15-49* 岁现实婚姻中的妇女的生育人数（仅记入最近的一次怀孕）。因四舍五入的缘故，总数可能不累加到 *100*。						

321. 1998-1999 年，在家里生产的占 82%。这个数字在 2001-2002 年略微下降到 78%。有关分娩的其他数据基本上没有变化。公众似乎对私立医院越来越有信心，因为 1998-1999 年在公立医院生产的占 15%，而在私立医院生产的占 23%。同样这两种类别在 2001-2002 年的数字分别为 18% 和 26%。在 1998-1999 年阶段出生的总人数当中，由未经训练的人（亲属或邻居）接生的占 24%。2001-2002 年这个数字降到了 19%。

322. 以上各表提供的数据表明，在相关阶段官方提供的设施和私营部门的设施合在一起设法提供的服务也只能涵盖 44% 的分娩妇女。

323. 从积极方面看，有关各种问题的保健信息经常通过全国电视网进行电视广播，其中包括口服体液补充盐（ORS），母乳喂养，预产期母亲的免疫接种，营养问题，计划生育，艾滋病毒/艾滋病等。

依照关于艾滋病毒/艾滋病的第 15 号一般性建议提供的信息。

324. 巴基斯坦于 1987 年查出首例艾滋病患者，并于同年发起广泛的预防艾滋病规划。随后成立了国家防治艾滋病毒/艾滋病指导委员会。另外还指定了一条热线（123），在伊斯兰堡、卡拉奇、拉合尔、海得拉巴、白沙瓦、奎达和阿伯塔巴德昼夜 24 小时均可拨通该热线报告这种病例。

325. 根据《国家艾滋病控制规划》（NAP），基本做法是不仅把艾滋病毒/艾滋病看作一个保健问题，而且把它视为对人类安全的一大威胁。预防艾滋病毒/艾滋病的规划目标是：预防艾滋病传播；减少与艾滋病毒/艾滋病有关的发病率；促进安全输血；建立完备的检测体系。

326. 该规划的策略包括通过宣传教育提高意识并确保安全输血。在这方面，截至 2003 年 2 月已进行了 5 722 多次现场（电视和广播）新闻报道。印制和散发了各种标语、传单、行动纲领和宣传品。

327. 建立了 47 个检测中心， 到 2002 年 9 月已在这些中心进行了 352.6 万人次的艾滋病毒/艾滋病检测。截至 2000 年 1 月，总共报告了 1 436 个艾滋病毒感染案例和 187 个艾滋病案例。据非正式资料来源认为，截至 1999 年末，巴基斯坦总共有 74 000 人感染了艾滋病毒。

328. 报告的感染案例数比较低可能是多方面的因素造成的。其中可能包括：由于这种流行病在巴基斯坦仍处于早期阶段，艾滋病毒感染的实际水平较低；由于监测系统不够完备可能有漏报的现象；以及/或者可能感染了艾滋病毒的个人看病的人数有限，还可能因为不够重视和/或与艾滋病有关的污名化所致。

329. 截至 2002 年 1 月以前，在巴基斯坦所报告的艾滋病毒感染案例中，有 87%是在男性中检出的。这些患者的年龄大多（52%）在 20-40 岁之间。艾滋病毒/艾滋病案例报告来自全国所有省份，而城市地区居多。

330. 据国家防治艾滋病规划主管部门报告，到 2002-2003 年感染艾滋病毒的人数已上升到 1 741 人。

表 12.05 巴基斯坦儿童艾滋病案例

年龄组	男	女	合计
0-4 岁	2	3	5
5-9 岁	2	-	2
10-14 岁	-	-	-
15-19 岁	1	-	1
总计	5	3	8

资料来源：国家卫生研究所，*2003* 年 *9* 月。

331. 从巴基斯坦的人口总量（大约 1.4 亿）来看，迄今感染艾滋病毒的人或晚期艾滋病患者的数量还不是很大。但绝不能因此而自满。政府已经准备投入 28 亿卢比（其中包括世界银行的援助款）以加强国家防治艾滋病规划。在 2002-2003 财政年度已为此拨款 2.5 亿卢比（其中 1 亿卢比用于现行的国家防治艾滋病规划，另外 1.5 亿卢比用于加强的规划）。这表明，国家对抗艾滋病毒/艾滋病的预算翻了一番。

332. 由于案例相对较少，对艾滋病毒/艾滋病患者的歧视尚未构成问题。不过，到目前为止还没有出台任何反对歧视艾滋病毒/艾滋病患者的法律法规。

依照第 24 号一般性建议提供的信息。

颁布并有效执行法律，制定相关政策，其中包括旨在处理对妇女暴力和强奸幼女问题的保健护理协议书和医院常规，并提供适当的保健服务。

333. 迄今尚未颁布涵盖所有与性别有关暴力行为的专项法律。可是巴基斯坦的《刑法典》和《刑事诉讼法

典》中包含了针对所有可能侵害个人的暴力行为的详细条款，还有一些条款专门与对妇女的暴力有关——比如关于意图侵犯妇女贞操的暴力或犯罪行为的第 354 条和关于对妇女施暴或以武力剥去她的衣服的犯罪行为的第 354-A 条。

334. 2001 年《刑事诉讼法典》增加了第 174-A 条，这也是在保护妇女免遭与性别有关暴力的具体方面采取的一个步骤。第 174-A 条的突出特点是：

335. 所有烧伤案件都必须经由省政府和当地警务派出所所长指定的注册医疗业者向距离最近的治安官报告。

336. 医疗业者必须在烧伤病人到达后立即笔录其陈述，以查明烧伤情况和起因。如果伤者尚可陈述，主管治安官也可以对案件作记录。如果烧伤病人不管什么原因生前未能向治安官作陈述，那么由医疗官员记录的他（她）的陈述应作为临终遗言纳入证据。

337. 各医院和保健护理基础设施负有义不容辞的责任向与性别有关的暴力受害妇女和少女提供医疗护理。一旦有与性别有关暴力受害者来到医院或任何其他保健护理设施，必须采取一切可能的措施为其提供现有的最佳医疗护理。所提供的护理范围和质量可能会有很大差异，这要取决于有关的医院、医务人员、以及该医院是在农村还是在城市。

338. 就“保健护理协议书”而言，要求相关医院的“伤亡医疗官”必须将其认为涉及对人身施加刑事暴力的所有案件报告警方。然而关于如何对待与性别有关暴力受害妇女的行动方针的问题，在概念上发育还不够成熟。对受害妇女的伤势等当然要提供必要的医疗护理，但安排精神病医生给她看病并且在她出院后确保对其后续出诊却是超乎寻常的事。

开展性别敏感培训，以便使得保健护理工作者能够发觉和处理基于性别的暴力所造成的健康后果。

339. 要求所有医生在其培训和教育过程中都要学习“法医学”课程。一般在培养医生的五年制学业的第三年讲授这个课目。法医课程中涉及到有关对妇女暴力问题的详尽知识。医学院的学生必须通过法医课的考试方可升级。学术培训与实践培训相结合，安排访问法医专家办公室以观察各种法医案例，其中包括基于性别对妇女施暴的案例。

通过计划生育和性教育防止不想要的怀孕，并通过安全生育服务和产前协助减少产妇死亡率。可能的话，可以修订对堕胎定罪的立法，以废止对堕胎妇女的惩罚性规定。

340. 人口福利部是主管包括计划生育在内的人口福利活动的行政部门。除其他事项外，该部负责规划并制定国家人口规划方案的政策及其执行，同时监测人口活动和该方案的实施情况。

341. 人口福利是政府各项福利方案的一个重要组成部分。1991-2001 年间人口增长率从 3%下降到 2.2 %。

342. 人口福利部于 2002 年 7 月制订了一项《国家人口生殖政策》。该政策的主要目的包括：在国际人口与发展会议（ICPD）的广泛框架内实现资源与人口的平衡；在国家级、省级、区级和社区级提高人们对人口快速增长的不良后果的认识；在明智和自愿选择的基础上把计划生育作为一项应有的权利加以促进；通过改进生殖健康的服务质量和扩大利用这些服务的机会降低人口出生率；通过推迟头生时间、改变生育间隔模式和减少追求大家庭的愿望，抑制人口增长势头。

343. 该政策有近期目标和长期目标。近期目标是到 2004 年将人口的年增长率压低到 1.9%，并通过促进自愿节育到 2004 年将人口出生率减少到平均每个妇女生 4 胎。长期目标是将人口增长率从 2004 年的 1.9%进一步降低到 2020 年的 1.3%，并通过促进采取自愿节育措施到 2020 年将人口出生率减少到每个妇女生 2.1 胎的置换水平；另外，争取到 2010 年普遍采用安全计划生育方法。

344. 人口规划提供服务的基础设施通过 1 958 个家庭福利中心、177 个巡回服务单位和 114 个生殖健康中心、以及 12 000 名以村为基础的计划生育工作者（VBFPWs）、1 285 名男性鼓动员和 24 650 名医疗从业者来运作，他们向全国各地的城乡人口提供有关生殖健康和计划生育的服务。人口福利规划的预算一直在稳步增长：1996-1997 年度为 39.9 亿卢比，到 1999-2000 年度已增至 42 亿卢比。[16]为该规划预算做出主要贡献的是人口福利部（51.2%）、卫生部（24.8%）、妇女发展部（0.3%）、各省卫生部（23.6%）和国际来源（26%）。[17]

345. 从获得计划生育设施服务的方便程度来讲，69%的妇女可以在离家 0-2 公里的范围内获得服务，8%的妇女在离家 2-5 公里的范围内，6% 的妇女在离家 5-10 公里的范围内，6%的妇女在离家 10-20 公里的范围内，10%的妇女在离家 20 公里以上的范围内可以获得这种服务。在 0-5 公里的范围内获得服务的比率在西北边境省最高（81%），在俾路支省最低（37%）。[18]

346. 在巴基斯坦综合住户调查中统计的妇女对政府提供便利的满意度表明，[19]95% 的人感到满意（城市地区占 98%，农村地区占 93%）。回答说不满意的——说设施离家太远者占 34%；说找不到服务人员的占 7%；说收费太高者占 2%；说没有女服务人员的占 8%；说服务不够经常的占 6%；其他占 25%。

347. 1998-1999 年度，城市地区有 99%的妇女知道节育方法，39%的人采取过避孕措施，29% 的人目前仍使用这些避孕方法。上述数字在农村地区分别为 91%、22% 和 16%。到 2001-2002 年度，相对应的数字分别

16 2003 年巴基斯坦经济调查，关于保健的那一章。

17 2003 年巴基斯坦人口评估，联合国人口基金会报告。

18 2001-2002 年巴基斯坦省级综合住户调查社区问卷。

19 参见巴基斯坦综合住户调查。

为：城市妇女——99%、40% 和 31%；农村妇女——95%、21% 和 14%。可见在城市地区没有多大变化，而农村妇女变化较大。

348. 城市地区总的人口出生率 1989-1991 年为 5.29；1994-1996 年为 3.98；1998-2000 年为 3.48 （2001-2002 年巴基斯坦综合住户调查）。在农村地区，这些比率分别为 6.64、4.68 和 4.93。巴基斯坦全国（城乡总合）的这些数字分别为 6.2、4.46 和 4.47。

349. 由于巴基斯坦比较保守的社会环境、服务设施离家较远、总体上有欠发达、以及文盲和贫穷等方面的现状，国家计划生育规划尚未取得显著成就。总的人口出生率在下降，采取节育措施的比率正在上升。国家划拨给人口活动的预算也在稳步增加。同样，夫妻采取避孕方法和做法的百分比也增长了。与此同时，据巴基斯坦人口委员会提供的数据，大约有四分之一到三分之一婚姻中的妇女未考虑有节育的必要性，这部分人的比率在（2001 年前的）以往 30 年来几乎没有什么变化。[20]关于是否采取避孕措施的决定受到六种因素的左右，即：避免怀孕的愿望强烈与否；对避孕方法的了解程度；采取避孕措施的代价，特别是有关社会、文化和宗教对避孕接受程度的感受；对丈夫反对计划生育的感受；有关避孕对健康影响的顾虑；以及品质上可以接受的计划生育的可行性。

堕胎

350. 堕胎在巴基斯坦是非法的。《巴基斯坦刑法典》第 338 条 A-D 款规定，除非为了挽救母亲生命，否则堕胎是非法的。对非法堕胎的惩罚最多可判处有期徒刑七年，并可对非法者处以罚款。

351. 医学上建议的堕胎只能在公立医院进行。

缔约各国应确保特别向处于危难情况下的妇女——比如卷入武装冲突的妇女和女性难民——提供充分保护和包括损伤治疗与咨询在内的健康服务。

352. 理论上，从基本保健单位到大医院的所有保健设施都应该有条件提供至少某种形式的损伤治疗。在基本保健单位和农村保健中心一级，值班医生有能力对包括妇女在内的所有损伤病人提供治疗。可是这些保健设施所能提供的护理程度和质量很有限。在区级总医院和大城市的医院可以得到较好的护理。通常重伤病人先由外围设施作固定处理，然后转移到较大的医疗设施。

353. 咨询的概念尚未在巴基斯坦制度化。一般来说保健护理只关心伤病问题的实际方面，而对心理方面的问题尚未给予同样的重视。原因是多方面的，比如精神病专家短缺；人们一般不愿意承认自己需要心理上的护理；而超负荷运转的保健护理体系在训练上专注于比较外在的问题。

[20] 巴基斯坦人口委员会，网站： http://www.popcouncil.org/publications/popbriefs/pb7%282%29_3.html。

354. 较大的医院确实设有精神病科，但这些专科大多对精神病人提供治疗，而不能顾及那些身体受到伤害并需要将心理护理纳入其整个治疗和康复方案的病人。

355. 关于卷入武装冲突中的妇女问题，自 1979 年以来巴基斯坦已接纳了好几百万阿富汗难民，并在力所能及的范围内向难民提供医疗护理，其中有不少妇女。东道国在这方面的努力得到在处理此类情况方面比较专责的外国非政府组织的协助。

356. 国际上普遍承认，巴基斯坦对待阿富汗难民的态度为其他国家树立了典范。巴基斯坦曾一度动用其战略粮食储备来帮助解决这些难民的吃饭问题。

357. 缔约各国应实施一项国家综合战略，以促进妇女整个生命期的健康。这将包括旨在防治疾病和改善影响妇女健康的生活状况及应对妇女所遭受的暴力行为的干预措施，并确保所有妇女都有机会享受到包括性与生殖健康服务在内的一整套优质且负担得起的保健护理。

358. 2001 年《国家保健政策》旨在促进妇女整个生命期的健康。“促进性别平等”是《国家保健政策》的十个重点领域之一。具体措施除其他外包括：集中致力于采取生命周期做法，在怀孕妇女的家门口为其提供生殖健康服务，以确保向大多数母亲提供生育便利，从而提高婴儿成活率；按照妇女保健计划，在巴基斯坦的 20 个区通过“妇女友好医院”提供紧急分娩护理设施。

359. 《保健政策》还把首要重点集中于保健护理的预防工作方面，并且在为贯彻该政策将实施的所有方案中努力满足妇女和少女的特殊需要。

360. 关于优质且负担得起的保健护理的问题依然有待解决。巴基斯坦尚无既成的医疗保险体系。国家依照《宪法》第 38 条努力向本国的所有公民提供保健护理。国家从自己的资源中为整个公共部门的保健基础设施提供资金。所有在公共保健系统求医的公民均可几乎免费获得治疗。这个办法对于用普通药物（譬如止痛药、非专利抗生素之类）即可治疗的小病挺管用。可是如果病情或伤势严重的话，普通公民有时就须支付非常高的费用。一般来说这些费用不是出自医院收费、床位费或医生的诊疗费。主要开支是医药费；如果需要做手术的话，还有外科供应品的费用。国家没有那么多的资源向所有需要的人提供昂贵的药物治疗。因此，目前国家提供几乎免费的医疗咨询、住院治疗、以及必要情况下的外科手术及其所需要的外科医生、麻醉师、氧气、普通麻醉、术后恢复设备，等等。还提供一些基本的外科供应品（如缝合伤口的肠线）。可是比较昂贵的供应品，比如整形手术用的特制绷带、针、板等、最新的抗生素，等等，得由病人提供。一般来说还免费或按名义价格提供放射检查，比如 X-射线和超声波检查，不过等候检查的人名单很长。同样， 大多数病理检查（如验血）也免费或按普通价格提供。但较为复杂的检验得由病人自费，或者病人需要到私营病理实验室去做检验。

361. 不论男女，在公立医院看病均无性别上的歧视。不过在许多情况下，在决定一位女性是否送医院看病的问题上主要还是家里的男性说了算。这种情况下主要顾虑的是恐怕没有女医生给诊治。

362. 所有公立保健设施都单独设有妇女保健设施。大多数医院都有妇产科。大多数基本保健单位和农村保健中心都有出诊保健人员。这些设施提供的服务一般都是免费的。

缔约各国应分配足够的预算、人力和行政管理资源，以确保在国家保健总预算中妇女保健占有可与男子保健相比的份额，同时兼顾男女不同的保健需求。

363. 在巴基斯坦，无论公共部门还是私营部门的保健支出水平都很低。但是多年来，这两个部门在这方面的支出按照在国内生产总值中所占的绝对比例一直在稳步增长。2002-2003 年度保健总支出额估计为 288.14 亿卢比（66.09 亿卢比用于发展，222.05 亿卢比用于经常性开支），表明比上一年度增长 13.4%，占当年国内生产总值的 0.7%。2003-2004 年度保健总支出额估计为 328.05 亿卢比，占当年国内生产总值的 0.84%，比上一年度增长 13.8%。

364. 目前没有关于为妇女预留或可用于妇女保健预算的具体数据。不过可以说这方面的预算大概至少占整个保健预算的一半。理由是，政府的保健体系所提供的一切设施男女均可使用。例如，安置在基本保健单位的医生无论在时间上还是在努力程度上对男女病人一视同仁，没有任何歧视。医生对来到保健单位看病的所有病人都不问性别，尽可能给予治疗。除了所有保健设施提供的这些服务以外，政府还单独建立了许多妇产设施和妇幼保健中心等，并为其配备了女性保健工作者。看来主要问题不在于分配上的平等，而在于可用于全民保健的资源有限。

365. 把性别观点摆在关系到妇女健康的一切政策和规划的中心位置，让妇女参与这些政策和规划的制订、实施和监督，并参与为妇女提供保健服务的工作。

366. 就国家提供的保健服务而言，看来男女之间不存在任何歧视。但这并不意味着把性别观点摆在关系到妇女健康的一切政策和规划的中心位置。目前也还没有制度上的机制确保妇女参与这些政策和规划的制订、实施和监督。不过，与巴基斯坦的其他部门相比较，卫生部门的妇女代表性相对来说要好些，而且可能至少有些妇女代表参与这方面的政策制订与实施。

367. 缔约各国要确保消除妇女获得包括性与生殖健康领域在内的保健服务、教育和信息的一切障碍，特别要确保面向青少年旨在防治艾滋病毒/艾滋病及其他性病的方案的资源分配。

368. 《国家保健政策》力图让妇女有更多的机会享用保健护理系统。可是在一些边远和欠发达地区有时候社会态度妨碍妇女享受保健护理。在这种情况下，除非妇女真的病倒了，否则家里人都尽量在家里给她用药。有时以没有女医生为由阻止妇女到保健护理系统去看病。保健政策试图解决后面这个问题。妇女自由问题的

解决尚有待时日。

369. 文盲状态是传播有关包括生殖健康在内的健康问题信息的主要障碍。要求所有妇幼保健中心向前来求医的妇女提供有关性与生殖健康、特别是有关节育的信息。并且向产前产后来到中心问诊的所有妇女提供有关避孕的信息。

370. 面向青少年旨在防治艾滋病毒/艾滋病及其他性病的方案的资源分配比较成问题。在巴基斯坦社会，婚前性行为被列为禁忌，因此难以处理。不过所有人均可获得性病的治疗，虽然在这方面没有专门的方案，但国家将其纳入通常服务项目予以提供。

由公共、非政府和私营组织监督为妇女提供的保健服务，以确保护理的机会和质量均等。

371. 有一个范围广大的私营保健护理系统。该系统的费用要昂贵得多，主要迎合巴基斯坦社会中的较富裕阶层或者对公立保健系统缺乏信心的人的需要。可是关于这个问题似乎还没有进行任何经验性研究。

372. 在私营保健系统有不少医生一般也在公立保健护理系统供职。这些医生利用业余时间经营私人诊所或医院。高级医师尤为如此。一般也认为，私立医院拥有较好的义务辅助人员和实际设备。

373. 能否得到该系统的服务，惟一的标准就看有没有付款能力。性别不成问题。

要求所有保健服务都必须符合妇女的人权，其中包括自主权、隐私权、保密权、以及在知情的情况下的同意权和选择权。

374. 据认为，所有病人不论男女都享有隐私权、保密权、以及在知情的情况下的同意权和选择权。例如，未经病人同意，不得为他（她）做任何外科手术。如果病人状况决定本人不能表示同意，就由其配偶或其他亲属签署同意。

375. 关于自主权和选择权的问题需要稍加说明。就内、外科治疗而言，妇女享有与男子一样的权利求医或拒绝医疗。有些外科手术，比如输卵管结扎，按惯例需要夫妻相互同意。

确保医务工作者的培训课程中包括综合性的、必修的、有关妇女保健与人权、特别是基于性别的暴力问题的性别敏感课程。

376. 医学学生课程结合基于性别的暴力在法医和社区医疗课程中包含有关妇女保健的课程。可以认为这些课程有相当的综合性，不过其范围还可能进一步扩大，并可使之更具性别敏感性。这些也是必修课程，学生必须通过这两个科目才能成为医生。但这些课程需要从人权观点进一步加强。

377. 护士和其他保健专业人员的课程需要更详尽地包含这两个科目的内容。

规定适用于听取相关投诉并惩罚对女病人犯有性侵害罪行的保健护理专业人员的公正且具有保护性的程序。

378. 关于保健护理专业人员对女病人性侵害的严重程度尚无可靠的信息或数据可用。还没有专门针对保健护理专业人员行为的法律。

379. 可以说，《巴基斯坦刑法典》第 354 条关于“以破坏妇女贞操为目的对其人身实施暴力和武力犯罪”的规定在这方面起到某种保护作用。该条款中“对其人身实施暴力和武力犯罪”是有法律效力的措辞，该法典对这些措辞单独规定的定义非常明确，系指明显的武力或武力威胁。因此，该条款适用于医务人员使用武力或武力威胁对妇女进行性侵犯的案件。可是它对某些情况不适用，比如使用催眠药或麻醉药使得女病人失去自卫能力然后占她的便宜。

380. 各大医院一般都设立了医务委员会，除了保证医院顺利经营外，这些委员会也管任何其他方面的问题，其中就包括保健护理专业人员的不当行为。可是没有关于向医务委员会举报此类案件以及委员会对涉案人员采取行动的可靠数据。也可以向巴基斯坦医疗和牙医理事会举报，该理事会有权力撤销发生此种不轨行为的医生或牙医的营业执照。

381. 因为有“Hudood 法律”而使问题复杂化了。这些法律要求声称自己遭到性骚扰或强奸的妇女承担举证责任（关于“Hudood 法律”在第 15 条专门讨论）。

382. 在担任公职的医生或医务人员玩忽职守的情况下，第 166 条关于“公务员违犯法律企图伤害任何人”的规定在理论上可以说起到保护作用。在《巴基斯坦刑法典》中“伤害”一词的定义是“指对个人身心、名誉和财产造成的任何不法伤害”。也可以求助于巴基斯坦医生和牙医的注册管理当局——巴基斯坦医疗和牙医理事会。监察员办公室为遭到公共机构保健专业人员侵权的男女病人提供了另一个诉求补救的求助对象。对于在私营部门工作的医生的不轨行为，可以将其告到法院和巴基斯坦医疗和牙医理事会。

关于处理切割女性生殖器官问题的第 14 号一般性建议。

颁布并有效执行法律，以禁止切割女性生殖器官和幼女婚姻。

383. 没有明确的信息说明巴基斯坦存在切割女性生殖器官的问题。巴基斯坦没有关于这个问题的法律。

保健领域的其他举措

扩大的免疫方案（EPI）

384. 该方案在 1999-2004 年的总费用额为 53.67 亿卢比，其主要目标是对 0-11 个月的婴儿和育龄妇女进行免疫接种，并且每年对 500 万儿童接种预防六种疾病的疫苗，以降低死亡率，其儿童免疫覆盖率已达 77%，对预产期母亲的覆盖率为 50%。在“全球疫苗接种和免疫联盟”（GAVI）的赠款援助下，在扩大的免疫方案中引进了乙型肝炎疫苗接种项目，全国有 57 个政区的几乎所有妇女保健工作者（LHWs）都经过了相关训练。

妇女保健项目

385. 该项目的目的是通过在巴基斯坦的 20 个政区发展“妇女友好医院”，改善妇女的健康、营养和社会地位。该项目是动用 37.50 亿卢比的投资连同亚洲开发银行的援助发起的，其目标是：

a) 将妇女基本保健干预措施扩大到公共设施不足的人口；

b) 发展区级妇女保健系统，由社区向一级参考层次提供包括紧急分娩护理在内的优质妇女保健护理；

c) 加强保健机构的能力，开发人力资源，从长远观点改善妇女健康。

食物与营养

386. 尽管已在食品生产和加工方面取得快速进展，但营养不良仍然是公共卫生的一个主要关注领域。2002 年国家营养调查的非正式结果表明，38% 的儿童体重不足，12.5%的妇女营养不良，而哺乳期的母亲营养不良的比率更高达 16.1%；发现有 6.5%的 6-12 岁学童和 21.2%的母亲患有摸得到或看得见的甲状腺肿；并发现有 22.9%的学童和 36.5%的母亲严重缺碘。为了扭转这种情况，政府发起了一系列方案：

a) 微营养素缺乏症控制方案：其中包括通过强制性面粉加碘控制碘缺乏失调症；强制性使用油/液体奶油添加维生素 A，以及给 6 个月到五岁的儿童补充维生素 A，作为国家营养日（NIDS 和 Sub-NIDS）的一项常规活动。

b) 初级保健中心的营养方案（PHC）：目标是通过提供更多的 PHC 营养服务从质量上改善妇女、少女和婴儿的营养状况。在村一级工作的 70 000 多名妇女保健工作者提供补充微营养素服务，并定期提供有关促进成长发育、母婴营养、母乳喂养和辅助喂养等方面的咨询。作为 PHC 的营养

组成部分，启动了营养信息、教育和通讯活动。现已开始为保健专业人员举办有关健康/营养教育的培训，重点集中于妇幼营养及营养补救措施方面。

c) Tawana 巴基斯坦方案（见第十章第 239 段）。

面临的挑战

387. 巴基斯坦卫生部门的业绩尚待大幅度改进。虽然设施数量在稳步增加，但仍然不能实质性地覆盖许多重要地区的人口。在全国所有公民在数量和质量上受到保健体系不足的负面影响的同时，可以说妇女和少女因其特殊的保健需要和要求而受到更为严重的影响。训练有素的辅助医务人员对医生的比率也相当低，对保健护理体系的整体绩效产生了明显的不良影响。《国家保健政策》意在克服该体系的上述缺点，但评论其成效如何还为时尚早。

第十三章

第 13 条

（经济、社会和文化权利）

《宪法》条款

388. 《宪法》的序言陈述道，“巴基斯坦人民的愿望是建立一种保障各项基本权利的秩序，其中包括地位平等、机会平等和在法律面前的平等，社会、经济和政治上的公正，以及在遵守法律和公共道德前提下的思想自由、言论自由、信念自由、信仰自由、崇拜自由和结社自由”。

389. 《宪法》第 23 条规定，“每个公民都有权在遵守《宪法》及法律规定的符合公共利益的任何合理限定条件的前提下，在巴基斯坦的任何地方获得、持有和处置财产”。

390. 《宪法》第 18 条规定，“在符合法律所可能规定的资格的前提下（如果有的话），每个公民都应该有权参加任何合法的专业或职业，并有权从事任何合法的贸易或商业”。

391. 第 25 条提供了在经济和社会平等中起决定作用的架构，以保障所有公民在法律面前一律平等并使所有公民都有权得到法律的保护。

392. 《宪法》第 26(1)条规定，“在享用并非仅供宗教目的的公共娱乐或休闲场所的机会方面，不得仅以种族、宗教、种性、居住地或出生地为由歧视任何公民。 (2) 第(1) 款中的任何规定均不妨碍国家为妇女和儿童做出任何特别规定。”

393. 从宪政体制上讲，在经济和社会领域中不存在男女之间的任何歧视。

行政架构

394. 巴基斯坦在经济领域的主要行政机构是财政和计划部。国家没有专管“社会生活”的行政部门。但可以说妇女发展部履行《公约》 第 13 条所设想的某些职能。就文化娱乐活动而言，在巴基斯坦与此相关的行政实体是“少数民族、旅游、青年、文化和体育运动部”。

现状

395. 巴基斯坦妇女在法律上同男子一样有权享有社会和经济福利。

396. 以工薪为生的男女都有权领取某些家属津贴。这些津贴可以由丈夫申领，也可以由妻子申领；其中包括：住房津贴；交通津贴；医疗津贴和社会保障津贴。不论男女，所有工薪阶层的人均可获得这些津贴。

397. 在教育方面，公立学校不论男生还是女生一律免费或象征性收费。高等教育在公立院校有大量补贴，对男女学生没有任何歧视。

税收、养老金和退职金

398. 在巴基斯坦的税务制度中，税额减免与家庭性质或人口多少之间没有直接或间接的联系。养老金、退职金和社会保障安排均以雇主从雇员薪资中扣减和缴款为基础。在这些安排中没有性别歧视。

399. 除了构成薪资一部分（对男女均自然产生）的各项津贴之外，没有在西方背景下所理解的“家属津贴”或家庭补助制度。

财产所有权和拥有财产的机会

400. 《巴基斯坦宪法》第 23 条规定“每个公民都有权……在巴基斯坦的任何地方获得、持有和处置财产”。巴基斯坦妇女可以拥有自己的财产、首饰和其他资产并有自己的银行账户。没有现成的数据说明妇女与男子相比拥有个人财产的比率。妇女发展部已请国家统计局考察是否有可能对人口普查表格和巴基斯坦综合住户调查问卷等加以适当修改，以便收集这方面的信息。

银行贷款、抵押和信贷

401. 在巴基斯坦，男女均可获得信贷。巴基斯坦农业发展银行、第一妇女银行、其他商业银行和许多公共金融机构等都向妇女发放贷款。

第一妇女银行

402. 第一妇女银行有限公司成立于 1989 年。它是个独一无二的金融机构——一个商业银行与 DFI 相结合，以迎合巴基斯坦妇女的社会经济需求。其宗旨是鼓励和协助妇女促进并经营贸易和工业，进行专业实践。该银行设有 38 个分行，主要集中在城市地区和城乡结合部。它已经给许多由妇女建立和拥有的中型产业发放了贷款。该银行要求任何申请贷款的企业必须有 50%以上的股份为妇女所拥有。该银行的全部专业人员均由妇女组成。

403. 第一妇女银行提供的非传统银行业务包括与投资和项目论证、市场论证与开发、女企业家的提拔和主持工作、以及女企业家的产品展示中心等有关的建议与咨询。在大多数情况下，不超过 25 000 卢比的贷款无需申请人提供附属担保品，只要有两人担保即可。超过 25 000 卢比的贷款，银行就要求提供可靠的附属担保品。

404. 到目前为止该银行已经支付了 66.7 亿卢比的贷款，帮助 25 226 位女企业家建立她们的企业。该银行预付款的未满期业务分配比例为：微型信贷占 9.6%；中小企业占 77%；其他为公司客户业务。迄今已向妇女提供了 19 525 笔微型贷款。

扶贫

405. 扶贫工作是巴基斯坦政府的一个突出重点。巴基斯坦政府越来越认识到全国的贫困率有增无减，故于 2001 年 11 月采取了一项综合扶贫战略。由此产生的《减贫战略文件》（PRSP）阐述了一个针对农村发展、性别问题、就业和环境等各项政策的综合框架。农村发展战略体现在作为战略柱石对准目标的各项干预措施。发展策略还包括更加突出重点的人力开发战略，它承认各省和地方政府在实现人类发展目标中所发挥的核心作用。

406. 政府承诺从 2001-2002 财政年度开始将其（扶贫）预算每年至少增加相当于国内生产总值 0.2 个百分点的金额。这反映了从以往预算表现的一个重大转变：在 1995–2000 年间，政府的扶贫预算平均每年减少相当于国内生产总值 0.25 个百分点的金额。在中期内伴随财政调整确保这些支出的增长，这是一个重大挑战。预计政府将在当前的 2003-2004 财政年度在扶贫方面支出 1 610 亿卢比。

表 13.01 扶贫预算支出额

（单位：百万卢比）

	2001-2002 年 实际支出	2002-2003 年 实际支出	2003-2004 年 预算	2004-2005 年 预测
社区服务	10.98	16.57	18.57	21.46
i. 道路、公路和建筑	6.34	13.15	14.59	16.58
ii. 供水和公共卫生	4.64	3.42	3.98	4.88
人类发展	90.67	105.81	126.56	147.73
i. 教育	66.29	78.61	88.84	102.38
ii. 卫生	19.21	22.37	29.17	36.08
iii. 人口规划	1.33	3.12	4.60	4.88
iv. 社会保障和福利	3.66	1.30	3.68	3.90
v. 自然气候	0.19	0.41	0.27	0.49
农村发展	24.30	34.18	34.15	43.04
i. 灌溉	10.13	15.54	25.19	32.37
ii. 土地开垦	1.84	1.76	1.77	2.44
iii. 农村发展	12.33	16.88	6.19	7.23
iv. 农村电气化			1.00	1.00
社会安全网	8.33	13.75	17.67	19.03
i. 食物补贴	5.51	10.86	13.26	14.63
ii. 食物支持方案	2.02	2.24	3.54	3.90
iii. Tawana 巴基斯坦方案	0.80	0.59	0.70	0.50
iv. 低成本住房		0.06	0.17	
施政	32.98	38.54	41.86	46.80
i. 司法行政	1.98	2.25	2.65	3.41
ii. 法律与秩序	31.00	36.29	39.21	43.39
总计	167.25	208.84	238.80	278.02

资料来源：《减贫战略文件》财政部分。

资料来源：*2000-2004* 年巴基斯坦经济调查：按月民用账户。

407. 除了政府的扶贫支出外，公共资源的很大一部分用于为社会的最贫困阶层尤其是妇女提供社会保障。政府通过最近的各项举措，比如食物支持方案（FSP）、Khushhal 巴基斯坦方案（KPP）和土地转让等，大

幅度地增加了对最贫困人口的援助。旨在维护社会安全的政府转让项目分为三大类，包括：现金转让；实物转让和公共工程规划。这方面的政府规划有：分别由 Khushhali 银行（KB）、巴基斯坦扶贫基金会（PPAF）和巴基斯坦农业发展银行（ADBP）执行的 Zakat 付款；食物支持方案（FSP）；雇员老年福利机构（EOBI）；以及微型信贷付款等。

表 13.02　非预算扶贫支出额（单位：百万卢比）			
部门	2000-2001 财政年度	2001-2002 财政年度	2002-2003 年度 7-12 月
济贫税付款	1 829	5 169	2 731
雇员老年福利付款	1 261	1 366	777
微型信贷付款	577	1 215	1 986
总计	3 667	7 750	5 494
土地分配（英亩）	153 197	53 803	2 538
社会安全网（受益者人数）			
食物支持方案	113 646	2 200 916	1 009 330
济贫税付款	930 223	1 700 189	617 000
雇员老年福利付款	100 384	103 231	132 000
微型信贷	48 252	148 728	225 000
临时就业（KPP）	400 916	270 333	318 089
国有土地受让者	14 419	3 144	310
受益者总人数	2 606 445	4 365 657	1 010 932
资料来源：*2003* 年巴基斯坦经济调查。			

408.　虽然《减贫战略文件》确实在一定程度上强调了性别方面，但妇女发展部认为最好能对该文件进行一次性别审计。因此对《减贫战略文件》进行了一次检查，以便使该文件更能体现这个国家女性人口的特殊需要。这次检查的一个成果是在《减贫战略文件》中临时加入了一个关于编制性别敏感预算的试行方案。

扶贫的具体措施

济贫税基金

409.　伊斯兰济贫税收制度（所有未动用财富和资产的年税率定为 2.5%）意图为寡妇、孤儿、穷人和亟需帮助的人谋福利。巴基斯坦的大多数富足的穆斯林自愿缴纳这种税赋（在政府每年一次从全部储蓄账户扣减的金额以外）。一般来说，这些自愿资金直接支付给需要帮助的妇女（寡妇、离异者、孤女和老妇）。政府收集的济贫税资金大都通过在全国各地居民点、村和地方选区成立的不同层次济贫税委员会分配给穷苦妇女、

寡妇等等。2000-2001 年度、2001-2002 年度和 2001-2003 年 7-12 月份发放的 Zakat 付款总额分别为 18.29 亿卢比、51.69 亿卢比和 27.31 亿卢比。 在 Zakat 付款受益人中妇女占多数。

410. 济贫税理事会和济贫税基金会通过各种不同的计划主要向贫穷的妇女和儿童提供援助。

a) Guzara 津贴的援助对象 70% 是妇女和儿童。

b) 以最贫困阶层为扶助对象的“食物支持方案”得到了复兴。在该方案所资助的 120 万农户中 75 % 的受益人是妇女。

巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会

411. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会，是一个法人团体，根据 1991 年《巴基斯坦 Bait-ul-Mal（PBM）法》成立，并于 1992 年 2 月开始运作。它的宗旨是为寡妇、孤儿、残疾人、贫困穷苦的人谋福利，而不分性别、种性、信念或宗教。

412. Bait-ul-Mal 协会的资金来源于为此目的征收税款的转让，联邦政府、省政府、地方当局、国内组织和国际机构提供的赠款和各种自愿捐款，其中包括个人、社会、团体、公益机构或组织提供的 sadqat [21]和 atiyyat [22]；以及 Bait-ul-Mal 的动产与不动产的销售款和出自这些财产、投资和其他资产的收入。

413. PBM 协会的主要目标是向穷困的寡妇、孤儿、残疾、伤残和体弱多病者、以及其他穷苦百姓提供财务援助；帮助这些人找到各种谋生的专业或职业；帮助他们的子女上学受教育；为这些人提供住处和必要的生活设施。

414. 巴基斯坦 Bait-ul-Mal 协会经营着许多计划和项目。其中特别引人注目的是开办了将近 700 所 Dasktkari（刺绣等技术）学校，为穷困妇女提供职业培训，课程包括服装裁剪、打样和缝纫；手工刺绣和编制；机绣，等等。

415. 每期课程历时六个月，每年提供两期课程。这些学校实行两班轮流，每班学员最多不超过 30 人。学员必须来自贫困线以下的家庭，而且大多来自女性家长的家庭。学员每日补贴 10 卢比，作为女孩上学的机会成本。学习成绩突出的学员和其他买不起缝纫机的学员到圆满完成课程时可以奖励或捐赠其一台缝纫机。

[21] 基于宗教理由的救济。

[22] 赠品。

416. 此外，PBM 还有一项宏大的食物支持方案（FSP），其基本受益人是妇女。该方案为穷人家庭中最贫穷的 125 万人提供卓有成效的社会保护网，以满足城乡地区穷人的基本营养需求，尽可能将妇女确定为家庭中的受益人。每个享受 FSP 食物支持的家庭每两年获得 1 000 卢比的小麦价格补贴。FSP 的一个突出特点是遴选和确定真正受益人所实行的标准。破坏社会组织的政治剥削成分已被选择穷人当中最穷的人作 FSP 受益人取而代之。由地区行政和陆军监督工作队负责鉴别和推荐享受 FSP 补贴的目标群体。该方案 2000-2001 年和 2001-2002 年每年拨款额为 25 亿卢比，其中少数族群的份额占 3%。

社会安全网

417. 政府的各项安全网方案包括各种食物补贴、食物支持方案、Tawana 巴基斯坦方案、低成本住房方案、巴基斯坦 Baitul Mal 方案，等等。这些方案都与社会上最贫困阶层有关。政府在这方面年年增加预算拨款，例如 2002-2003 年度拨款 137.5 亿卢比；本财政年度（2003-2004）拨款 176.7 亿卢比，仅食物补贴即达 132.6 亿卢比。

微型信贷计划

418. 政府还推出了许多从基层着手对抗贫困的举措。政府建立了一个专门机构——Khushhali 银行。该银行现已发放了 100 000 多项贷款，主要在农村地区。它的客户约有 40%是妇女，贷款回收率在 95%以上。一般每笔贷款额为 10 000 卢比（180 美元），这些贷款大多用以开办小企业。

419. 设立《巴基斯坦扶贫基金》（PPAF）是政府向农村人口特别是妇女提供微型信贷的另一举措。该基金会致力于向城乡贫困人口提供获得资源和服务的机会，协助建立社区级的基础设施，以减轻社区贫困状态，增强贫困人口的自助能力。

420. 该项目的内容包括：

a) 通过微型信贷向伙伴组织（POs）提供贷款，以转借给符合 PPAF 标准的个人或个人团体，贷款利率以收回直接应计信贷管理成本、贷款损失、资金成本、并合理赢利以维持股本实际价值为准。

b) 社区基础设施将以基于成本分摊的补助金形式支持小规模社区基础设施子项目，以提高穷人的生活质量。伙伴组织能力建设系以补助金的形式支持社区及伙伴组织的能力建设，以提高其实施扶贫方案的效能。

c) PPAF 的能力建设将支持各种研究的业务经费、人员培训、技术支持和固定资产成本。

421. 该基金会的一个特殊扶助重点放在妇女方面。其工作人员的大约 36%及其受益人的将近 40%是妇女。贷款偿还率将近 100%。

面临的挑战

422. 在巴基斯坦跟其他许多发展中国家一样，贫困有其女性方面的特征。过去的 15 年左右，贫困率大幅度增加，而妇女首当其冲。不过，从最近政府和民间社会采取的各项举措来看，在一定程度上抵御这种威胁还是有希望的。与此同时，要想有效地遏制贫困面的扩展并促使其发生逆转，还需要大幅度地拓展这些举措。根据巴基斯坦 2003-2004 年经济调查最近发表的数字，自 2000-2001 年以来贫困率[23] 已下降了 4.2%。目前估计，约有 28.35% 的人口依然生活在贫困之中。

第十四章

第 14 条

（农村妇女）

《宪法》条款

423. 《巴基斯坦宪法》保障城乡妇女的平等地位。《宪法》第 25 条、第 26 条、第 27 条、第 32 条、第 34 条、第 35 条和第 37 条对此有明确规定。 此外，第 32 条规定，“国家应鼓励地方政府机构由各有关地区的民选代表组成，而在这些机构中要给予农民、工人和妇女以特别代表性”。

424. 第 37(f) 条规定，“国家应……通过教育、培训、工农业发展和其他方法，使各地区的人民能够充分参与包括担任巴基斯坦公职在内的所有形式的国家活动”。

425. 前面各章已经阐述了第 25 条、第 26 条、第 27 条和第 34 条的内容。总的来说，这些条款都突出强调了农村妇女的权利。

行政架构

426. 在联邦一级有地方政府和农村发展部。根据《业务规则》，该部的任务包括综合性农村发展规划——政策、指导、后续行动、协调国外援助和对规划实施的评价。各省政府及其主管农业的部局构成与第 14 条有关的省一级行政架构。

427. 除了地方政府和农村发展部以外，粮食、畜牧业和农业部也与第 14 条有关。农业是巴基斯坦经济活动的中心，它直接贡献国内生产总值的 25%，提供了国内劳动力总量的 44%。在出口收益方面，农业直接或

[23] 根据成年人每日获取热量不少于 2 350 卡路里或成年人每月生活费 748.56 卢比当量计算。

间接的贡献份额非常高。人口的大部分完全或部分地依赖于农业收入。

428. 还有农业人口普查组织负责收集与农业各个方面有关的统计数据。

429. 2003-2004 年度划拨给农村发展活动的预算支出额为 341.5 亿卢比，专门用于：灌溉（251.9 亿卢比）、开垦土地（17.7 亿卢比）、农村发展（61.9 亿卢比）和农村电气化（10 亿卢比）。

430. 巴基斯坦第一夫人曾在 2001 年 11 月至 2004 年 11 月期间担任农村和伊斯兰妇女进步区域指导委员会（RSC-AP）主席。2004 年 2 月在伊斯兰堡举行了《公约》成员国第一夫人峰会。巴基斯坦总统宣布了一项旨在推动巴基斯坦妇女进步的 1 亿卢比特别拨款，并将其纳入 2004-2005 年度预算。

缔约各国应考虑到农村妇女面临的特殊问题和她们对家庭生计包括她们在经济体系中非商品化部门的工作方面所发挥的重要作用，并应采取一切适当措施，保证对农村妇女适用本公约的各项规定。

431. 在理论上，《公约》的各项规定对城乡妇女都适用。《宪法》的各项条款和有关农村发展和农业问题的相当广泛的现有行政架构就是明证。

432. 根据最近的一次人口普查（1998 年），农村地区的女性总人口约为 4 300 万。

433. 农村妇女只有 20.8% 的人识字（据 2001 年南亚人力资源调查）。妇女占农业住户经济活跃总人口的 42%。巴基斯坦的农村妇女不但要负责既费时又费力的家务活儿，而且也是农村经济的主要贡献者，尤其在三个子部门——农作物生产、家畜生产和农舍产业。

434. 在一些农村地区，有多达 82%的妇女参加农业工作。一些研究表明，妇女承担了 25%的主要农作物生产和 30%的食品生产。在家畜生产和发展方面，妇女主要负责 14 种活动中的 8 种活动，同时也积极参与其他 6 种活动。虽然农业和家畜生产是农村妇女的主要就业来源，但以家庭为基础的创收活动也很重要。参加体力劳动的妇女有 15.7%的人从事以家庭为基础的创收活动。在巴基斯坦，诸如刺绣、缝纫、编织、皮草、陶瓷和食品加工等方面的工作，几乎完全是妇女的事。

435. 从各项主要指标（见下文）来看，农村人口不像城市人口那样可以得到那么多、那么好的服务。主要问题不在于城乡人口之间有歧视，而在于政府有无能力保证在无论城市还是农村的所有环境中都有机会得到并坚持这些权利。一般来说，在发展中国家农村社区享受不到像城市地区那种类型的保健和教育服务。巴基斯坦也不例外。不过，最近政府发布的所有政策性文件——譬如《国家教育部门改革方案》、《国家卫生政策》等等——都特别强调农村地区。随着这种强调付诸行动，有望缩小城乡人口差别。

缔约各国应保证农村妇女有权参与各级发展规划的拟订和执行工作。

436. 最近，女议员人数的增加为妇女在最高政策层级就决策和确定优先次序发表意见铺平了道路。许多女议员来自农村地区，因此可以将农村妇女的关注事项和工作重点纳入立法议程。

437. 《权力下放计划》是另一重要发展（该计划已在第七章第 133-136 段详细讨论过）。按照这个计划，地方社区有权通过联合村、乡和区各级政务会管理自己的事务。现在这些机构都有单线预算，可以根据各自社区的需要自由支配这些预算。妇女占这些机构成员的 33%，可以在地方级的发展规划中体现她们的发展重点和关注事项。

438. 发展规划过程能够体现巴基斯坦农村人口的特殊需要。不过，除了妇女通过其民选代表参加各级议会之外，尚未在体制上形成使妇女得以参与拟定和执行宏观发展规划的机制。

439. 如前所述，按照《权力下放计划》区级政府有权编制预算和执行发展计划。地方政府的财务规则要求相关行政首长（Mayor）在编制预算之前要与妇女团体、非政府组织和政务会的女议员协商。预算文件还必须在通过前的三个月内公布，以便引起辩论和征求修改意见。

利用充分的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务。

440. 已在第 12 条项下详细讨论了有关保健方面的情况。下面再扼要说明几个重点方面。

441. （据 2001-2002 年巴基斯坦综合住户调查）城市地区的女童婴儿死亡率为 70，而农村地区为 81。在 1998-1999 年这些数字分别为 80 和 91。这两个阶段的男童婴儿死亡率在城市地区分别为 67 和 60；在农村地区分别为 98 和 92。在农村地区女童的情况较好一些。

442. 从保健设施的分布来看，第三级（高等）护理中心主要集中在城市地区——总共有 721 所医院、68 437 张床位；相比之下，在农村地区总共有 144 所医院、5 112 张床位。这种情况同全世界的一般趋势是一致的：由于城市地区有较好的支持设施，故在城市地区能得到比农村地区更专业的保健护理。不过，当我们将视线从第三级护理设施转到初级护理设施的时候，农村地区的这些设施数量就超过了城市地区。农村地区共有 2 804 个诊疗所、2 006 张床位；相比之下城市地区有 1 719 个诊疗所、810 张床位。 城市地区的结核病中心数量超过农村地区。妇幼保健中心在城市地区也多于农村地区（635 比 218）。农村保健中心明显比较集中在农村地区（农村地区有 378 所中心、5 636 张床位；城市地区有 135 所中心、2 250 张床位）。在 5 329 个基本保健单位中，有 5 073 个单位在农村地区。[24]

443. 在产前护理方面，按照抗破伤风疫苗接种率计量，根据 2001-2002 年综合住户调查结果，在城市地区

[24] 1997 年的数据系由卫生部提供。

怀孕妇女的接种率为 69%，而农村妇女的接种率为 38%。这个数字在 1998-1999 年分别为 66% 和 31%，表明农村妇女的产前护理比率有小幅提高。

444. 2001-2002 年农村地区有 86%是在家里接生的，而在城市地区在家里接生的占 55%。1998-1999 的这个数字分别是 89% 和 61%，表明就选择医院接生的机会或意愿而言，城市妇女的比例有所上升。经过训练的接生护理员帮助 21%的农村妇女分娩；而城市妇女的这个比率为 12%。同样，有 40%的农村妇女接生能够得到经过训练的助产士的帮助，而城市妇女的这个比率是 31%。反过来，40% 的城市妇女由医生帮助接生，而农村妇女的这个比率是 11%。城市有 16%的妇女能在分娩六周之内获得产后咨询，相比之下农村妇女的这个比率是 6%。[25]

445. 本报告在第 12 条项下详细提供了有关计划生育服务的信息。这里再补充一些相关信息。基本调查结论是，与城市妇女相比，农村妇女当中的节育普及率较低。但是这两种地区的妇女对所提供的服务的满意度基本差不多（城市妇女的满意率为 98%；农村妇女的满意率为 93%）。在巴基斯坦农村，大多数妇女都在离家 2 公里以内有计划生育服务设施。在旁遮普省，74%的农村育龄妇女在离家 2 公里范围内有计划生育设施；在信德省、西北边境省和俾路支省这个比率分别是 55%、81% 和 37%。在 2001-2002 年综合住户调查收集资料的时候，99%的城市已婚妇女知道避孕方法；40% 至少采取过一次避孕方法；31%正在采取避孕方法。农村妇女的这些比率分别为 95%、21% 和 14%。

446. 现在《国家保健政策》依然将重点放在农村地区。要求每一所医学院校（不论是公立的还是私立的）除了本校的附属教学医院之外都必须接纳一所区级/乡级医院或初级保健设施。这样即可强制性地或者按轮流制安排医学院的师/生花更多的时间到农村地区巡诊，从而促进扩大有选择的医学专家对受益人口的覆盖面。刚毕业的医学院学生必须先在农村工作。作为一项激励措施，在农村工作满两年的医务官员和医学毕业生可以优先获得读研究生的机会。各省将按阶段性计划逐步改善区/乡级医院条件。这个层次的每个设施至少配备 6 位专科医生（内科、外科、小儿科、妇科、耳鼻喉科和眼科）。

从社会保障方案直接受益

447. 本报告在第 11 条项下也讲过，巴基斯坦的社会保障体系还不够发达。劳工法律尚未覆盖农业和非正规部门。这就是说，很不幸，现阶段农村女工除了在大型农-工企业单位工作的之外还不能享受社会保险。

448. 可是农村妇女是 Zakat 基金的主要受益者。虽然 Zakat 基金并非社会保障的替代物，但它的确为最贫困的社会阶层尤其是农村妇女的家庭创收做出贡献，并且形成一个初级社会安全网（关于 Zakat 付款，详见第八章第 197-198 段）。

[25] 资料来源：2000-2002 年巴基斯坦综合住户调查。

接受各种正式和非正式的培训和教育，包括有关实用读写能力的培训和教育在内，以及除了别的以外，享受一切社区服务和推广服务的益惠，以提高她们的技术熟练程度。

449. 现依照（《公约》）第 10 条提供有关包括农村人口在内的教育数据如下：根据 2001-2002 年巴基斯坦综合住户调查，有 61%的 10 岁以上城市女性人口至少在一段时间内上过学。农村妇女和少女的可比数据为 25%。对男子和男孩来说同样的指标分别为 78% 和 60%。更具体地说，有 50%的 10 岁以上的城市女性完成了初等或更高层级的教育；相比之下农村的这个比率为 17%。男性的这个比率分别为 64% 和 42%。城市女性初等教育层级的总入学率为 87%；农村女性为 52%。男性的这个比率分别为 94% 和 80%。城市女性中等教育层级的总入学率为 68%；农村女性为 21%。男性的可比数字分别为 58% 和 41%。

450. 在教育领域，《宪法》和法律层面没有对农村妇女的歧视。她们有同样的权利接受正规和非正规教育。可是由于多种原因，农村妇女的教育指标落后于男子和城市妇女。上学的机会是个问题。普遍认为农村地区教育设施的质量和基础设施都比较差。有些农村地区也不大愿意让女孩去上学。

451. 一般来说，农村地区没有像在城市地区那样好的高等教育设施。多数大学都集中在城市地区。大多数专业院校及优质授学位院校也是如此。但在报考这些院校方面对城乡妇女一视同仁，没有歧视，而且一般来说这些院校为外地或其他城市来求学的女生提供住宿条件。不过，依然存在着农村地区的女孩一般所能得到的教育质量还比不上城市或私立学校（也大多在城市地区）的教育质量的问题。这就意味着，在一些作为专业或较好的授学位院校录取基准的重要考试中，农村少女和妇女的平均分数较低。教育部门的改革方案正在试图解决这些问题。

组织自助团体和合作社，以通过受雇和自营职业的途径取得平等的经济机会。

452. 在组织合作社方面对农村妇女没有任何障碍。伴随着诸如 Khushhali 银行和巴基斯坦扶贫基金等微型贷款机构的迅速成长，确实在农村地区掀起了组织合作社的热潮。关于社区妇女组织的一些数据可参见表 14.01。

453. 正如在第 11 条项下所述，妇女在寻求就业或创办企业方面没有任何障碍。主要问题是保证就业机会。如前所述，妇女劳动力的参与率正在增长。另外归属“自营职业”类别的妇女比率也与日俱增。1997-1998 年这个数字为 11.7%，到 2001-2002 年这个比率已上升至 15.7%。

454. 巴基斯坦政府正在支持许多旨在增强巴基斯坦妇女创收能力的新举措。政府建立了为妇女创业所需要的机制，向她们提供财务和技术支持。这种新举措有如下实例：

i) 支持建立支农规划（RSPs）：政府为成立国家支农规划、旁遮普省支农规划和信德省支农规划提供原始资本，并通过提供项目资金支持 Sarhad 地区的支农规划。所有这些支农规划都集中致力

于通过社会动员、技术援助和提供微型金融服务增强巴基斯坦农村妇女的能力。这些综合性的支农规划有助于农村妇女克服获得机会的障碍。目前，巴基斯坦的 71 个政区有支农规划。

ii) 通过顶尖组织提供支持：联邦政府还建立了巴基斯坦扶贫基金会（PPAF）和自愿信托基金组织（TVO）。这些机构的主要目标是通过地方层级的非政府组织向巴基斯坦的最贫穷人口伸出援手。巴基斯坦扶贫基金会为巴基斯坦的所有主要非政府组织和支农规划的能力建设提供财务支持，并向以妇女为重点的贫困人口提供微型融资服务。扶贫基金会还支持较小的非政府组织在基层广开门路，增强竞争能力，以便更好地向目标客户提供服务。

iii) 国家人类发展委员会：政府还建立了一个国家级的组织，主要负责提高民众的识字水平、改善基本保健条件和培养企业家。人类发展委员会在全国 16 个政区开展工作。这种社会部门的干预措施与创收活动相结合的一体化组织形式有望增强发展举措的影响力。

455. 支农规划在向贫困阶层尤其是农村妇女提供融资和技术服务、以增强其创收能力方面扮演了最主要的角色。支农规划采取一体化的做法，向妇女客户提供多种多样的服务。在向农村妇女提供任何服务以前，支农规划都要组织她们加入妇女界别组织（WCO）。妇女界别组织把支农规划中接受管理和领导技能培训的女性工作人员选拔到领导岗位。通过这种培训可以使得妇女界别组织的领导层能够管理妇女组织事务，其中包括妇女界别组织资源的财务管理。妇女界别组织定期开会，每个成员自愿储蓄。这些储蓄存入妇女界别组织的银行账户。通过妇女界别组织的会议和储蓄过程， 在组织内部反复灌输一种行为准则，极大地促进提升了妇女界别组织成员的创业能力。通过社会动员办成了好多事情。譬如讲，在妇女界别组织的会议上也讨论并解决了家庭中的妇女流动性和分配不当的问题。妇女界别组织还协助鉴别有意向的创业者和认真的微观信贷客户，从而减少了支农规划的运作成本。

456. 下表展现了支农规划在妇女创业者方面取得的定量成就：

表 14.01 在支农规划项下成立的妇女组织	
成立的妇女界别组织数量	19 000
妇女界别组织成员人数	180 000
妇女界别组织的储蓄存款额	2.7 亿卢比
在社区管理和职业技能方面接受培训的妇女界别组织成员人数	180 000
向妇女界别组织/成员支付的贷款额	11 亿卢比
贷款项目数量	137 000

参加一切社区活动。

457. 可以说《宪法》第 34 条的规定——“应采取步骤确保妇女充分参与各个方面的国家生活”——是这方面的执行条款。通过在地方机构为妇女保留 33%的席位，《权力下放计划》进一步保证了妇女成为一切社区活动的组成部分。

有机会取得农业信贷，利用销售设施，获得适当技术，并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇。

458. 妇女寻求信贷和贷款不存在任何技术上的障碍。问题在于，由于妇女的落后经济地位，使得她们一般没有能力出具获得贷款所需要的担保。现在这种情况已经大有改进。政府专门成立了一个微型信贷机构——Khushhali 银行。迄今该银行已经支付了 170 000 多笔贷款，大多在农村地区。 付款总额为 17 亿卢比，其中 40%的客户是妇女，贷款回收率在 95%以上。平均每一笔贷款额为 10 000 卢比（180 美元），这些贷款通常用于启动小企业。妇女面临的一个困难，就是获得贷款必须要有国民身份证（NIC），而由于妇女文盲较多和存在妇女流动性的问题，妇女取得国民身份证比较困难。

459. 巴基斯坦扶贫基金会的另一项基本任务是为农村社区服务。这方面的情况已在第八章第 207-209 段详述。

享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯等方面。

460. 农村的生活水准普遍低于城市地区。农村地区通自来水和有室内抽水马桶的住户比率也比城市低得多。农村地区有厕所的比率依旧很低，尽管有证据表明在 1995-1996 年至 2001-2002 年间情况有所好转。改进的情况主要集中在旁遮普省和西北边境省。

461. 但愿随着教育的普及和农村百姓逐渐懂得公共卫生的重要性，情况会不断改进。

表 14.02 向老百姓提供公共卫生设施

关键指标：农村供水和公共卫生设施

	1995-1996年度			1998-1999年度			2001-2002年度		
主要饮用水来源（住户百分比%）	农村	城市	总平均	农村	城市	总平均	农村	城市	总平均
室内龙头	56	11	25	50	9	22	53	8	22
室外龙头	4	2	3	5	3	4	5	2	3
手动汲水/电泵	34	66	56	38	65	57	36	70	61
掘井	3	11	8	2	11	8	2	10	7
河流/水渠/溪水	0	5	3	0	12	8	0	9	6

其他	3	6	5	3	1	2	3	1	1
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	100
厕所种类（住户百分比%）	农村	城市	总平均	农村	城市	总平均	农村	城市	总平均
户内抽水马桶	75	17	34	88	22	41	89	26	45
无抽水马桶	13	14	14	6	15	12	5	15	12
公厕抽水马桶	4	3	3	-	-	-	-	-	-
无厕所	9	66	48	6	63	46	5	59	43
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	100
公共卫生系统类别（住户百分比%）	农村	城市	总平均	农村	城市	总平均	农村	城市	总平均
地下排放	42	2	14	44	1	14	45	1	14
有遮盖排放	-	-	-	5	1	2	5	1	2
开放式排放	48	43	45	41	31	32	40	33	35
渗水粪坑	3	10	8	-	-	-	-	-	-
无卫生设施	7	46	34	10	68	50	10	66	49
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	100
资料来源： *2001-2002*年巴基斯坦综合住户调查结果，在联邦统计局网站上发表。									

462. 农村/村庄电气化是巴基斯坦整个电力部门发展规划的一个组成部分，目标是提高生活在农村地区的70%人口的生产力和社会-经济标准。截至 2003 年 3 月，通电的村庄数量已增至 73 063 个村。农村不论男女，都是农村电气化方案的受益者。

463. 巴基斯坦的路网覆盖面总长 251 845 公里，其中包括高等级道路 151 028 公里，低等级道路 100 817 公里。 1990-1991 年道路总长 170 823 公里；2001-2002 年延长至 251 661 公里；2002-2003 年又进一步延长至 251 845 公里——总共增长了 47.4%。在即将过去的本财政年度，高等级道路比上一年度增长了 1.5%，但是低等级道路减少了 1.9%。换言之，低等级道路已转变为高等级道路。这是执行 Khushhal 巴基斯坦方案取得的成果。在这方面，农村也不论男女都是本地区道路建设的受益者。

依照第 16 号一般性建议提交的信息。

在家庭企业工作而无报酬的妇女的法律和社会状况。

收集有关无报酬工作妇女的统计数据，在家庭成员所拥有的企业中的社会保障和社会福利，并将这些数据纳入提交委员会的报告。

采取步骤，以保证在家庭成员拥有的企业中工作而无社会福利的妇女的报酬、社会保障和福利。

464. 作为无报酬的帮工从事无报酬工作的妇女比率已从 1997-1998 年的 63.3 %下降到 2001-2002 年的 46.86%。目前没有关于在家庭企业无报酬工作妇女问题的法律。许多农村家庭靠打零工来填补其收入。一个拥有并经营农场的男子的赡养人觉得自己有义务帮助他，因此一般来说他的妻子或赡养的女儿或姊妹不会坚持为其帮助而获取报酬。如果女儿或姊妹不是被赡养者，那么她们就不会在其父亲或兄长的农场或企业无报酬地全日工作。她帮助自己丈夫的可能性比较大。这种互助的理念是维系农村社会群体的强有力的纽带。可是为家庭企业工作的妇女没有要求报酬的劳工法律可依。但她可以告上法庭寻求补偿。这可能是一场旷日持久、代价高昂的官司，而结局不得而知。

面临的挑战

465. 目前巴基斯坦的农村人口在教育、保健和就业等领域还不能享有像城里人那样的设施和便利。 虽然这种情况并非巴基斯坦所独有，但它不应成为不去努力缩小差距的理由。教育和卫生部的新政策文件明确将重点放在农村地区。各主要微型信贷机构也宣布重视农村地区。然而这些措施还没有在缩小城乡差距方面发挥可观的积极作用。

第十五章

第 15 条

（法律面前的平等）

《宪法》条款

466. 前面各项条款提供的信息相当详尽地描述了有关所有巴基斯坦公民一律平等的条文和精神。《宪法》第 25 条规定了一个总的框架：“所有公民在法律面前一律平等，并有权得到平等的法律保护。不得仅以性别为由进行歧视。本条款绝不妨碍国家为保护妇女和儿童而做出任何特别规定。”

467. 第 25 条规定了所有公民在法律面前一律平等的原则，并进一步禁止以性别为由进行歧视，继而允许国家为保护妇女和儿童做出特别规定。这本身就达到了《公约》 第 15 条的要求。可是《宪法》还载有其他一些相关条款，从而充实了《宪法》中有关反歧视的各项规定。其中包括如下条款：

i) 第 3 条：国家应确保消除一切形式的剥削并逐步贯彻这一基本原则，实行“各尽所能”，“按劳分配”。

ii) 第 4 条：“享有法律保护和受到合法待遇是巴基斯坦不论何地的每个公民和暂时居留巴基斯坦的任何其他人的不可剥夺的权利。”特别是：—— 除非依据法律，否则不得采取有损于任何他人生活、自由、人身、名誉或财产的任何行动；不得阻止或妨碍任何人做合法的事情；不得强迫任何人去做法律没有要求他（她）做的事情。这就保证了每个人有权得到法律的充分保护并受到合法待遇。按照高等法院的看法，该条款等同于“法治”原则。

468. 上述第 3 条、第 4 条和第 25 条提供的法律框架得到旨在确立反歧视原则的各项具体条款的强化，其中涉及到财产所有权问题、自由选择行业的问题、在公职就业中的反歧视问题，等等。本报告前面各章逐一讨论了这些条款。

469. 就妇女而言反歧视制度的最后一层包括允许采取保护妇女的反歧视行动的第 27 条和第 34 条，还有规定特别保护家庭、婚姻、母亲和儿童的第 35 条。总的来看可以说，《宪法》构建了一个相当全面的反歧视制度。

470. 巴基斯坦最高法院认为，庄严载入《宪法》“序言”的原则和关于方针政策的一章扩大并进一步强化了《宪法》所保障的各项权利与自由。

471. 在涉及不论缔结合同、管理财产、还是在法庭和行政司法实践的法律和公民事务中，妇女和男子享有平等的地位。巴基斯坦现有许多女律师、女治安官和女法官。任何妇女或男子均可起诉或被起诉。

缔约各国应在公民事务上，给予妇女与男子同等的法律行为能力，以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利，并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。

472. 妇女有与男子同等的法律行为能力，并有同等的机会行使这种能力。

473. 根据 1874 年《已婚妇女保护法》，已婚妇女有权单独拥有财产并以自己的名义进行法律诉讼。已婚妇女可以对涉及其财产的合同负法律责任。法律上并依据伊斯兰法，妇女有与男子同等的权利拥有、获得、管理和处置财产。

474. 在妇女出庭的情况下，她们可以聘请自己的律师。女律师有权代表委托人出庭。有的妇女被任命为法

官。目前，除了最高法院以外，所有层级的司法机关都有女法官。对于妇女成为最高法院的法官没有限制性规定。最近，白沙瓦高等法院的一位女法官已被巴基斯坦政府提名到卢旺达国际刑事法庭任职。

475. 男女都享有同等权利就所有公民事务签订合同，只有一点小小的区别：根据《证据法》第 17-2 条，法定合同需要有一位男性证人作证。

缔约各国同意，旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文件，应一律视为无效。

476. 这里涉及的问题是旨在限制妇女法律行为能力的合同和其他私人文件。此类合同和文书没有得到法律的认可，因此站不住脚。但应该指出的是，一方当事人（不论男女）允许第二方当事人代表他（她）行使某些法定权利的合同不属于该条款的范畴。因此，一个妻子若委托其丈夫管理她的财产，这丝毫无损于她的法律行为能力。

缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面，应给予男女相同的权利。

477. 在巴基斯坦境内流动完全自由。所有巴基斯坦公民不问性别均有权自由选择居住地和住所。 在这个问题上不存在任何男女之间的歧视。有时候出于维护法律和秩序的目的不允许某个人入住某一特定地区。譬如讲，某地因受到暴力威胁政治形势非常紧张，就可能在某个时期阻止某个政治领导人进入该地区。可是如果有关地区是此人的居住地的话，就不能阻止他进入该地区。

Hudood 法律和 Qisas 与 Diyat 法律

478. 1979 年颁布了一系列《Hudood 法令》，并将其纳入了《巴基斯坦刑法典》。这些法令是：1979 年《财产犯罪（Hudood 执法）法令》；1979 年《Zina 犯罪（Hudood 执法）法令》；1979 年《Qazf 犯罪（Had 执法）法令》和 1979 年《执行笞刑惩罚法令》。

479. 很大一部分人口、尤其是人权和女权行动主义者或组织认为，以《Zina 犯罪（Hudood 执法）法令》为代表的一些法律对妇女有歧视性。而另有包括妇女在内的很大一部分人口则认为，这些法律是可取的，没有什么错处。

480. 那些对该法律感到忧虑的人相信，该法律使得强暴妇女的罪犯有了对执法和惩罚的豁免权，或者使得执法和定罪更加困难。该法律规定，对于强奸罪，必须有四位穆斯林成年男子作证，或者被告本人承认才能定罪。如果一位妇女指控某人强奸却不能满足举证的要求，她就有可能因涉嫌两厢情愿的违法奸情而遭到起诉。

481. 国家妇女地位委员会（NCSW）了解到围绕这些法律众说纷纭，遂于 2002-2003 年对其进行了一次彻

底审查。委员会对这个问题审议了一年并通盘检查了四项法令的方方面面，之后，于 2003 年 8 月建议废止这些法律。委员会以 18 票赞成、2 票反对表决通过了此项建议。

482. 如前所述，舆论对 Hudood 法律和 Qisas 与 Diyat 法律是有分歧的（见下文），而且强烈地各执己见。在国家妇女地位委员会关于废止这三项法律的建议发表之后，当前正在围绕这些问题、特别是 Hudood 法律展开激烈辩论。双方都举行了赞成或反对 Hudood 法律的示威游行。

483. 社会若不达成一致，有关 Hudood 法律的问题就难以处理。这件事正在报刊上深入讨论，尤其在国家妇女地位委员会的报告发表之后。有望通过围绕该法律缺陷的辩论能为解决问题铺平道路，以达到令有关各方满意的目的。

484. 除了 Hudood 法律之外，“Qisas（惩罚）与 Diyat（补偿）”法律也是辩论的议题。

485. 按照“Qisas 与 Diyat”（Q&D）法律，受害人或其后裔有权决定是否强求被告受罚（qisas）或赔偿（diyat），抑或道歉了事。如果受害人或其后裔放弃惩罚的诉求，或者如果司法方面认定惩罚不适用，则可判处罪犯 tazir 或任意决定的监禁惩罚。据称，在上述这些情况下，法官不但有权决定量刑的尺度，而且有权决定要不要对罪犯进行惩罚。

486. 按照 Q&D（惩罚与补偿）法律，关于谋杀罪（Qatl-e-Amd），“如果受害人的任何 wali（后裔）是罪犯的直系子孙而不管晚几辈”，则谋杀不受惩罚。这样，在夫杀妻的案件中，如果夫妇有子女的话，丈夫可免于谋杀罪的惩罚或最高刑罚（即死刑），因为在这种情况下受害人的子女或后裔也是罪犯的直系子孙。不过在这种案件中法庭可以判处 tazir 刑罚，最高可判处 14 年徒刑。

487. 因此，据信“惩罚与补偿”法律为包括所谓“荣誉杀人”案在内的一些对妇女施暴案件中的罪犯提供了豁免权，或者增加了对这种暴力罪犯起诉或定罪的难度。

488. 许多人权行动主义者还认为，《巴基斯坦刑法典》中有关 Qisas（惩罚）与 Diyat（补偿）的某些条款对妇女有歧视，例如第 310 (1) 条处理的是由凶手付给受害人的最近亲的“Badal-i-Sulh”（即“彼此商定的补偿”）以求宽恕的问题。第 310 (1) 条第 2 小项规定，“条件是，只给已婚女性的补偿不是有效的补偿”。

489. 该法令起草者的真正意图是不鼓励女性作为补偿（badal-i-sulh）受益人。可是该条款的措辞似乎使得给已婚女性的补偿合法化，而同时又说这本身是不够的，还应以现金或以物代金给予更多的补偿。

490. 通过 2004 年颁布《刑事法律（修正）法》，在很大程度上去除了 Qisas 与 Diyat 法律的缺陷。《刑事法律（修正）法》修正了《巴基斯坦刑法典》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《刑事诉讼法典》（CrPC）第 345 条和第 401 条，以确

保更有效地对所谓“荣誉杀人”案件提起公诉。该法令还增加了一个新条款，即第 (310A) 条。该条规定的惩罚是给予已婚女性以补偿；作为折衷的一部分，其目的在于通过对罪犯判处最少 3 年、最多 10 年徒刑，解决两个家庭或氏族之间的纷争。《刑事诉讼法典》也增加了两个新的条款。

491. 然而许多女权行动主义者认为，上述新法律还不足以克服法律上的缺陷，因为根据该法律，有些对妇女施暴的加害者得不到足够的惩罚。

第十六章

第 16 条

（家庭事务中的平等）

《宪法》条款

492. 在这方面，《宪法》第 25 条是执行条款。第 35 条（国家应保护婚姻、家庭、母亲和儿童）强化了第 25 条的各项规定。

法律条款

493. 在巴基斯坦，涉及个人地位的问题分别由各相关宗教界的法律规定来管辖。（《宪法》）第 227 (3) 条规定，多数人的法律不得影响少数人的地位。

有相同的缔结婚约的权利。

494. 各种属人法保证男女有相同的缔结婚约的权利。男女均可自由缔结婚约，并与自己选择的配偶结婚。实际上，有时父母替他们的子女、尤其是女儿选择配偶。在大多数这种情况下没有父母的强迫成分，而是子女参考父母的愿望。不过有的情况下不同程度地施加了压力。遗憾的是，不一定能够轻易证明有这种压力。受到这种压力或强迫的妇女大多不向当局投诉，而选择了屈从父母的要求。另一个相关的问题是，有时候父母不给子女自己选择配偶的权利。 对女儿更是如此。 在国内比较落后的地区，有时候如果少女坚持她的愿望而违背家庭意愿，她就会被社会所摒弃，或被迫离婚，甚或在极少数情况下以贞节的名义被杀害（这个问题在第十七章讨论）。有时候少女所选择的配偶或其所爱的人也遭到同样的厄运。2004 年《刑事法律（修正）法》意在与上述现象作斗争。 倘若这些配偶寻求法律保护，法庭肯定会做出有利于妇女的裁决，并维护她的选择配偶的权利。

在婚姻存续期间以及解除婚姻关系时，有相同的权利和义务。

495. 法律也保护这方面的权利。不过，在穆斯林的情况中用词有所不同。一个穆斯林男子与妻子分居，妻子有“Khula”权利——即妇女的离婚权利。1939 年《穆斯林解除婚约法》规定了判决解除穆斯林婚约的依据。这些依据规定得十分详细，一般包括伊斯兰法律规定的“Khula”权利。“Khula”赋予妻子谋求解除婚约的权利，甚至一位妇女不喜欢她的丈夫、不能与其一起生活也可以成为离婚的理由。伊斯兰妇女的这种权利是全面彻底的、绝对的，是法庭支持妻子的申请判决离婚的主要法源和依据。

496. 然而在实际当中有时妇女会遇到困难。“Khula”需要法庭的干预；同时鉴于妇女的总体状况、她们的流动性，等等，她们行使这项权利的难度较大。有时候丈夫扣下供证明已解除婚约的适当文件不给前妻。这就使得有关妇女一旦再婚便处于十分为难的境地，因为在没有文件证明的情况下她可能被指控为通奸。

497. 根据巴基斯坦法律，一旦解除婚约，妻子有权拥有她自己所挣的全部财产，并受益于丈夫的财产——遗孀产，在 130 天内；如果妻子怀孕，则在孩子出生后——用于抚养由妻子监护的子女。

498. 如果是妻子要求离婚，她无权享有遗孀产。但丈夫无权享有妻子的财产。

不论婚姻状况如何，在有关子女的事务上，作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重。

499. 理论上，在有关子女的事务上父母亲有相同的权利和义务。不过一般认为父亲是一家之长，不仅在子女问题上而且在家庭问题上都得由父亲说了算。

500. 除了宗教规定的婚姻之外，巴基斯坦法律不承认任何当事人之间的婚姻关系。当事人之间发展（婚外）性关系的任何其他形式的同居都属于犯罪，要依法受到惩罚。因此不存在“不论婚姻状况如何”父母亲有相同的权利和义务的问题。

有相同的权利自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会使妇女获得行使这种权利的知识、教育和方法。

501. 尚无数据资料表明配偶之间在何等程度上共同商量何时生第一胎或何时再生更多的子女。一般来说，学历较高的人都是在夫妇商量好之后才怀孕的。可是在文化层次较低的人口当中彼此商量这种事的大概不多，结果许多妇女或许在不想要孩子的时候就怀孕了。在这个问题上尚无可靠的数据可用。

502. 跟其他许多问题一样，这个问题的解决有赖于扩大教育。随着采取避孕方法的人日益增多，违愿怀孕的妇女人数会逐渐减少。前面第十二章第 340-349 段详细讨论了巴基斯坦控制人口出生率的设施情况。

在监护、看管、受托和收养子女或类似的制度方面，如果国家法规有这些观念的话，有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重。

503. 这个问题适用 1890 年的《监护人与被监护人法》。该法规定了监护的指导原则和境况以及在解除婚约情况下对子女的监护权。

504. 离婚后对子女的监护权取决于夫妇所属的宗教和教派。母亲以及父亲的再婚对这项权利也有影响。但不论在任何情况下，均须以子女的福利为决定性的原则。

505. 父亲是孩子的自然监护人，而母亲是孩子的自然监督人。在监督方面母亲有优先权，而在监护方面父亲有较多的权利。在离婚或丈夫去世的情况下，通常由母亲行使对未成年子女的监护权。

夫妻有相同的个人权利，包括选择姓氏、专业和职业的权利。

506. 法律上妇女有与男子相同的权利选择专业和职业。在这种选择方面没有法律障碍。结婚以后，对专业的选择一般要受到丈夫和姻亲的文化价值观的影响或左右。法律上没有对已婚妇女自行选择姓氏、专业或职业的限制性规定。实际上伊斯兰教不要求妇女在婚后更改姓名。这是源自西方并且已在巴基斯坦社会根深蒂固的传统。在实际当中，妻子在选择某种专业或职业之前通常要和丈夫商量。有时丈夫不同意妻子从事某种专业。在这种行为背后没有法律认可。一旦妻子坚持她的权利并诉请法庭解决问题，法庭会维护她的权利。

配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是无偿的或是收取价值酬报的，都具有相同的权利。

507. 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有和处置方面，不论是无偿的或是收取价值酬报的，都有法律保障。法律上、并依据伊斯兰法，妇女有与男子相同的权利拥有、取得、管理和处置财产。同样，丈夫的所得和妻子的所得是两个独立的收入来源，因此分别属于配偶双方的独立财产。该法系以古兰经法律文本为基础，其中讲，男女对其财产各有独立的管理权和处置权。法律上任何人不得干涉这种权利。现实生活中，一般妇女让丈夫管理她们的财产。

508. 在整个婚姻存续期间，扶养妻子和子女是丈夫独有的义务。

童年订婚和结婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，包括制订法律，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须向正式机构登记。

509. 1929 年《限制童婚法》禁止儿童订婚。该法令规定，不论什么人，凡进行、实施或指导童婚者将一律受到一个月以内的监禁惩罚、罚款或两种刑罚并用。最低结婚年龄，男子规定为 18 岁，女子规定为 16 岁。

第十七章

对妇女的暴力

第 12 号和第 19 号一般性建议

现行法律要保护妇女免遭日常生活中的一切暴力（其中包括性暴力、家庭中的虐待、工作场所的性骚扰，等等）。

缔约各国应采取一切法律及其他必要措施，为妇女提供有效的保护，防止发生基于性别的暴力行为。

510. 《巴基斯坦刑法典》载有几乎涉及到所有方面暴力行为的详细条款。根据《宪法》第 25 条，这些条款为不问性别的所有公民提供保护。

511. 前面第六章相当详细地讨论了贩运人口的问题。

512. 可以说《巴基斯坦刑法典》第 294 条涉及到工作场所的性骚扰问题：“无论何人，凡是 a) 在任何公共场所有下流举动；或 b) 在任何公共场所或其附近演唱、朗诵或讲出淫秽歌曲、歌谣或话语，乃至骚扰他人者，应受到三个月以下有期徒刑、或罚款、或两刑并施的惩罚。”

513. 此项规定的实行程度尚无资料可查。从轶事证据来看它的援引率并不高。

514. 《刑事诉讼法典》第 545 条允许法庭从对罪犯的罚款中向受害人提供补偿金。

515. 在 Hudood 法律中有与性暴力有关的专项法规。社会上一部分人认为，这些法律非但不打击对妇女的暴力行为，而且有些情况下还保护施暴者。本报告第十五章已详细讨论了这个问题。

516. 目前在《刑法典》中没有具体针对“家庭虐待”问题的条款。据认为刑法也处理这种形式的暴力问题。

517. 如果暴力行为造成严重人身伤害，“惩罚与补偿”法律就起作用了。不少人认为，该法律在某些情况下保护暴力加害人。对于这项法律，公众舆论也有分歧（见第十五章第 484-491 段的讨论）。

为消除对妇女的暴力所采取的其他措施。

518. 巴基斯坦政府和人民认识到，对妇女的暴力行为是个严重问题。

519. 媒体向来突出报道对妇女的暴力事件，从而提高了人们对这一严重问题的认识。

520. 司法系统在与对妇女暴力行为作斗争中发挥了有超前眼光的建设作用。它已注意到许许多多对妇女施暴的案件。

521. 巴基斯坦跟其他发展中国家一样，主要问题是执法水平低。这主要是因为缺乏完备的训练以恰当处理状况和执行相关的法律法规。有时候可能是因为执法人员的故意纵容所致。

522. 在打击对妇女的暴力行为方面现已采取了许多行政措施。2001 年，在 1898 年《刑事诉讼法典》中新增了一个第 174-A 条，它是专门为了遏制与亡夫遗产有关的暴力行为而通过的。依照该条款，由省政府和相关警务派出所所长指定的注册行医者必须将所有烧伤案件就近报告本地治安官。该行医者须在烧伤受害人被送达诊所后立即笔录其陈述。倘若受害人未能救活，这份陈述即可被采纳为临终声明。

523. 据信，由于妇女缺乏获得法律信息、援助或保护的机会，更助长了对妇女的暴力行为。因此政府在亚洲开发银行的帮助下斥资 3.5 亿美元，发起了“向公众开放司法方案”。该方案通过为妇女作为原告求助法庭提供方便，使得妇女成为主要受益人。在更高的层面上，该方案还力图促进妇女加入法律专业队伍。

524. 巴基斯坦（于 2001 年 9 月） 签署了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》草案，并于 2002 年 11 月批准了关于妇女和少女卖淫的 《南盟公约》。

525. 政府还于 2002 年 11 月颁布了《预防和控制贩运人口法令》。据认为这项举措具有长远意义，并为执法人员提供了与人口走私威胁作斗争的强有力的手段。

526. 旨在打击对妇女暴力行为的其他措施还有：

a) 在全国 10 个城市成立了妇女警务派出所。

b) 一项新举措就是在现有的派出所设立妇女投诉站。这些投诉站配备了女警官，专门为妇女投诉人服务。

c) 在全国设立了三个由政府经营的妇女危机处理中心。这些中心为包括家庭暴力在内的妇女暴力受害人免费提供法律援助、医疗援助和避护所。过去四年来，这些中心已经为将近 5 000 名妇女提供了援助。目前，妇女危机处理中心的数量正在逐步增加到 10 个。新增的 7 个中心分别设在卡拉奇、米扬瓦拉、科哈特、拉瓦尔品第、奎达、白沙瓦和拉合尔。预计这些中心将于 2005 年 6 月 30 日以前陆续投入使用。

d) 政府于 1996 年颁布《处境困难和被拘押妇女法》。该法令的有关规则是 1999 年制定的。该法令建立了一项援助犯法妇女的基金。

e) 旁遮普省改建了医疗-法律系统，以便除其他外加快涉及对妇女暴力案件的跟进行动。为了便利受害人寻求医疗-法律援助，建立了 15 个医疗-法律中心。

527. 作为“向公众开放司法方案”的组成部分，正在进行警务改革。这些改革措施的突出特点包括改善警民关系以及提高性别和人权意识。

向受侵犯或受虐待的妇女提供支持服务的现状

528. 已分别在伊斯兰堡、Vehari 和萨希瓦尔建立了处境困难妇女危机处理中心。政府计划在所有大城市建立这种中心。所有这些中心都为包括家庭暴力在内的妇女暴力受害人免费提供法律援助、医疗援助和避难所。

关于对妇女暴力各类事件发生率和暴力受害妇女人数的统计数据

529. 巴基斯坦目前尚未建立方便查询的、按性别分类的各种犯罪统计数据。这是当前处理这方面问题的一大障碍。妇女发展部正在会同各有关部门努力确保弥补这一缺陷。有些非政府组织的确在收集有关对妇女暴力的数据，尤其是关于所谓“荣誉杀人”之类的案件统计。目前政府还不能对这些数据表示赞成或否定。

530. 根据参议员阿比达·赛义夫提出的质询，各部的部长于 2004 年 7 月 8 日通知参议院，在以往六年内全国的“karo-kari”（荣誉杀人）案件总共夺去了 4 000 名男女的性命。1998 年 1 月至 2003 年 12 月，在贞节名义下被害妇女人数比被谋杀男子的人数高出一倍还多。在辩论中，国务大臣席的参议员们说，这个习俗一点儿也不“光荣”。旁遮普省的“karo-kari”发案率最高，其次是信德省、西北边境省和俾路支省。在 2 774 名被害妇女总人数当中，有 1 578 人是在旁遮普省被害的，有 751 人在信德省被害，有 260 人在西北边境省被害，还有 185 人在俾路支省被害。相应的被害男子的人数分别是：旁遮普省 675 人，信德省 348 人，西北边境省 188 人，俾路支省 116 人。全国总共登记发生了 3 451 宗此类案件，其中——旁遮普省有 1 834 宗，信德省有 980 宗，西北边境省有 361 宗，俾路支省有 276 宗。在旁遮普省的 1 834 宗案件中，有 422 宗尚未结案，已结案件有 1 412 宗。在信德省登记的 980 宗案件中，有 609 宗待决，有 231 宗案件已受理。在西北边境省以往六年内发生的 316 宗登记案件中，有 167 宗待决，已决案件有 185 宗。截至 2003 年底，俾路支省登记的 76 宗案件有 23 宗待决，已决案件达 41 宗。

旁遮普省的下级法院判决了 160 宗案件，其中有 52 名被告被判处死刑，另有 59 名被告被判处无期徒刑。其余被告被处以较轻的刑罚。

缔约各国应采取适当而有效的措施遏制基于性别的所有形式的暴力，而不论是公共行为还是个人行为。

531. 政府正在努力创造一个严厉打击对妇女暴力的零宽容环境。前面提到了政府所采取的各项步骤。然而，在这些措施是否涵盖了“所有形式的暴力”的问题上是有争议的。有些问题至今仍然很敏感。例如在处理家

庭暴力案件当中存在一种“除非案情非常严重否则不予追究”的倾向。或许可以认为《刑法典》涵盖了大多数对妇女的暴力案件，但一般来说执法当局倾向于争取夫妻之间达成和解。

缔约各国应确保针对家庭暴力与虐待、强奸、猥亵及其他基于性别的暴力行为的法律能够充分保护所有妇女并尊重她们的人格与尊严。要向受害人提供适当的保护与支持服务。对司法和执法官员及其他公共官员进行性别敏感培训，对于有效实施《公约》至关重要。

532. 如前所述，巴基斯坦目前还没有针对家庭暴力的专项法律。《刑法典》中针对暴力行为的各项条款对包括所有妇女在内的所有公民提供同等的保护。第十五章第 478-482 段已经讨论了 Hudood 法律的问题。现正在致力于尊重所有暴力受害妇女的人格与尊严。可是妇女权益行动主义者认为，警察和司法部门有时候对暴力受害妇女的困境不够敏感。

533. 前面第 525 段提到了支持服务和性别敏感培训的问题。

应采取措施以确保媒体尊重并促进尊重妇女。

534. 总得来说，媒体在突出报道对妇女的暴力事件方面发挥了积极作用。在创建妇女权利意识和提高对破坏妇女权益的认识方面，很大程度上应归功于媒体。各种媒体、尤其是全国性的各大日报一般都在描述暴力受害妇女方面表现了强烈的敏感。

缔约各国应在其报告中鉴别对妇女暴力行为的各种社会态度和风俗习惯的性质与影响范围，及其所导致的暴力行为的种类。缔约各国要报告各自在打击暴力行为方面所采取的措施以及这些措施的效果。

应采取有效措施克服这些错误态度和习俗。各国应引进教育和公共信息方案，以利于消除阻碍妇女平等的各种偏见。

由于巴基斯坦的识字率水平低，所以一般公民不论男女都不大了解自己的权利。认为妇女就应该呆在家里，养家糊口是男人的事——这种态度依然顽固存在。但这方面的认识正在转变之中。

535. 人口当中有些部分在如何看待妇女的问题上是自相矛盾的。社会上存在一种极为尊重妇女（尤其是母亲）的传统角色的文化。妇女被视为家庭的荣耀，倘若男子不能保护他的女人，那会被认为很丢脸的事。

536. 这种不适宜的荣誉感有时候会带来严重后果，就像所谓“荣誉杀人”那样——因为妇女坚持个人独立、违背家庭意愿而被杀害。

537. 部落和宗族至今仍在巴基斯坦社会、尤其是农村地区发挥一定的作用。其中，累世宿仇司空见惯。有时宗族之间借通婚达成妥协以保和平。要求妇女完成这种婚姻而无须与其商量或适当看重她们的意见。白沙瓦高等法院的一项判决已宣布这种做法为不合法。

538. 国家机器全力应对此类问题需要有社会的合作。社会态度若无改变，法律和惩治措施便不能完全奏效。而社会态度的转变有赖于普及教育和舆论工作者坚持不懈地谴责所有这些否定妇女权益的错误态度和观念。有必要增强执法机关侦破对妇女施暴特别是“荣誉杀人”案件的能力和财力。有望通过这些要素的协同努力，将大幅减少对妇女的暴力行为。

有必要采取具体的预防和惩治措施，以打击贩运人口和性剥削。

缔约各国应在其报告中描述所有这些问题的严重程度及应对措施，其中包括刑法条文以及为保护从事卖淫的妇女或成为贩卖或性剥削对象的妇女而采取的各种预防和恢复措施。还要说明这些措施的成效如何。

要提供行之有效的投诉程序和包括补偿在内的法律补救措施。

本报告第六章已提供了有关贩运人口的详细信息。

缔约各国的报告应包括有关性骚扰的信息，以及有关旨在保护妇女免遭工作场所性骚扰及其他暴力或胁迫的各项措施的信息。

539. 政府机关还没有例行收集有关工作场所性骚扰的统计数据。

540. 某个非政府组织进行的一项调研报告表明，工作场所的性骚扰现象十分普遍，各行各业无一例外。报告称，有 58%的受访护士和医生承认曾经遭到性骚扰，骚扰者通常是其他医生、护士、护理者、病人和来访者。声称遭到过性骚扰的女性家庭佣工的比率甚至更高（91%）。由国家妇女地位委员会委托完成的《2003 年妇女就业状况调研报告》提到，在公共部门工作的受访女性有 50%的人声称曾经遭到某种形式的性骚扰。

541. 如前所述，据认为《巴基斯坦刑法典》第 294 条在一定程度上提供了这方面的保护，但似乎有关条款的援引率并不高。

542. 性骚扰的问题也是既复杂又敏感。甚至一些值得尊敬的组织也选择掩盖这方面的问题。1997 年 12 月，在伊斯兰堡为联合国开发计划署工作的六位妇女联合举报一位高级管理成员的性骚扰行为。她们同设在美国的联合国总部接洽，总部派出一个专家小组来调查此事。该专家小组发现了 11 宗案件中的 4 宗案件的确凿证据。这几位妇女下定决心要让被告为他的“嗜好”付出代价，于是便将他告上法庭。她们的努力于 1999 年以历史性的胜利得到回报，而那位经理被解聘了。这个案件在当前巴基斯坦正在进行的应对性骚扰的努力中具有里程碑意义。

543. 妇女发展部围绕该部的《工作场所性别公正行为准则》开展工作，其目的是创建一个对职业妇女没有性骚扰的工作环境。

缔约各国应建立或支持为家庭暴力、强奸、猥亵及其他形式基于性别的暴力受害妇女提供的包括收容所在内的各项服务，特别是经过训练的保健工作者的服务、康复服务和咨询服务。

旨在为受害者提供包括庇护所在内的安全保障及生活保障的服务方案、咨询方案和康复方案。

544. 在巴基斯坦，对家庭暴力受害者的康复与心理支助的概念正在逐渐形成。政府在这方面做出的反应就是建立妇女危机处理中心（见前面第 525 段）。这些中心提供护理的质量正在改进，各中心正在建立庇护之家，以便向暴力受害妇女及其未成年子女提供庇护，直到她们找到可替代的住宿地方。

545. 这些中心的工作人员非常称职，不过在康复和咨询方面他们还称不上“训练有素”。缺乏经费和适当的训练教员是主要的制约因素。

546. 各省政府和非政府组织也开办了许多庇护之家或收容所。

缔约各国应保证采取措施以防止与生育和生殖有关的强制行为，并确保不要让妇女因为缺乏适当的节育服务而被迫寻求像堕胎之类的不安全医学方法。

547. 尚无数据资料表明配偶之间在何等程度上共同商量何时生第一胎或何时再生更多的子女。一般来说，学历较高的人都是在夫妇商量好之后才怀孕的。可是在文化层次较低的人口当中彼此商量这种事的大概不多，结果许多妇女或许在不想要孩子的时候就怀孕了。在这个问题上尚无可靠的数据可用。同其他许多问题一样，这个问题的解决也有赖于教育的普及。随着采用避孕方法的人数日益增多，违背个人愿望怀孕的妇女人数也会越来越少。第十二章第 340-349 段提供了有关巴基斯坦节育设施的详细情况。

548. 根据巴基斯坦法律，只有在胎儿母亲生命垂危的情况下才允许通过堕胎终止妊娠。

缔约各国应确保农村妇女和偏僻社区能够获得对家庭暴力受害者的服务。

549. 在现有的三个妇女危机处理中心当中，有两个设在农村。农村妇女也可以向城市地区的危机处理中心求助。

保护妇女免遭暴力的措施应当包括向其提供培训和就业的机会，并监督家庭佣工的就业状况。

550. 目前尚无对家庭佣工状况的监督机制。在包括巴基斯坦在内的发展中国家，家庭佣工是最容易受侵害和受剥削的工人阶级。理论上，当她们遭到虐待的时候可以依据《巴基斯坦刑法典》的有关规定寻求纠正冤

情。然而在现实生活中，这种做法既费钱又艰难。《社会保障法》确实为家庭佣工提供了一项保护措施。其中第 55-A 条要求雇主负责家庭佣工的保健护理。保健护理包括一般医疗从业者的护理、医院的专业护理、基本医药供应，以及必要时的住院治疗，其中包括孕期、产期、产前和产后各种情况下的护理。但家庭佣工和雇主们是否知道这些权利，令人怀疑。

缔约各国要报告农村妇女所面临的各种风险，她们所遭受的暴力和虐待程度与性质，她们所需要的援助与服务和获得这些援助与服务的机会，以及为遏制暴力行为而采取的措施效果如何。

551. 巴基斯坦依然是一个以农业为主的国家。将近 68%的人口生活在农村地区。农村人口的社会指标普遍落后于城市人口。因此，大多数犯罪（包括对妇女的犯罪）发生在农村环境。然而到目前为止还没有正规机制来记录关于对农村妇女施暴的犯罪率与性质。如前所述，妇女发展部正在设法弥补数据收集方面的欠缺。

针对家庭暴力的必要刑罚和民事补救措施

552. 目前《刑法典》还没有处理“家庭虐待”或家庭暴力问题的专项条款。应该说，这部《刑法典》足以在包括家庭在内的所有情况和所有环境下提供保护。不过，妇女发展部将向政府有关部门提出这个问题，以探讨是否可以通过行政举措或者通过立法较好地解决这个问题。

通过立法取缔对涉及人身侵害或谋杀家庭成员的“荣誉”的辩护

553. 为了打击所谓的“荣誉杀人”犯罪，专门颁布了 2004 年《刑事法律（修正）法》（见第十五章第 490 段）。

对家庭暴力加害者的矫正方案

554. 目前政府没有执行任何针对家庭暴力加害者的矫正方案。原因之一就是经费不足。还有一个原因就是没有充分认识到对家庭暴力加害者进行心理辅导的价值所在，而且不论在任何情况下巴基斯坦都严重缺乏训练有素的心理学专家。

对发生了乱伦或强奸的家庭提供支持服务

555. 跟大多数社会一样，在巴基斯坦议论发生在家里的强奸或乱伦也是一大禁忌。 对这种犯罪一般都秘而不宣。受这种丑事困扰的家庭不大会张扬出去寻求支持。可是毫无疑问，一旦这种家庭或其成员向政府经营的危机处理中心和非政府组织经营的各种庇护之家求助，它们肯定会向其提供支持。

采取预防性措施，其中包括公共信息和教育方案，以改变有关男女角色分工与地位的态度和观念。

556. 巴基斯坦总统曾先后于 2000 年 4 月和 2004 年 2 月直截了当地谴责“荣誉杀人”罪行，这是在打击对妇女暴力行为方面最公开、最广泛的公告之一。报刊上经常突出报道有关对妇女施暴的案件，有两个目的：一方面是启发认识；另一方面是唤起人们对此种现象的憎恶。鼓励各相关政府部门，特别是信息与传媒发展部通过其广播电视节目和教育部通过其教学大纲，围绕社会上男女角色和地位问题，大力促进社会态度的积极转变。

缔约各国的报告应包括其已经采取的旨在遏制对妇女的暴力行为的法律措施、预防措施和保护措施以及这些措施效果的相关信息。

557. 关于法律措施、预防措施和保护措施的问题前面都讲了。这里需要探讨效果问题。看来，政府采取的不论哪种措施都还没有开始形成影响力。之所以如此，有多方面的原因。政府还需要做更多的工作。措施到位尚有待时日。应付这方面问题的警务和司法能力还有待提高。包括妇女本身在内的社会态度还有待转变。许多妇女在工作场所或家里遭到侮辱而不敢抗争，部分原因是她们不了解自己的权利，但对于警方和其他有关机构能否为其申冤缺乏信心也是一个重要原因。