



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
21 December 2011  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

## 审议缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 18 条递交的报告

### 缔约国初次和第二次合并定期报告

#### 阿富汗\*

## 目录

	页次
1. 第一章 导言 .....	5
2. 第二章 公约执行情况的信息 .....	9
3. 第三章 第一条至第十六条 .....	25
4. 第一条——对歧视的定义 .....	25
5. 第二条——谴责歧视及补救措施 .....	26
6. 第三条——采用一切手段执行公约 .....	28
7. 第四条——平权行动 .....	32
8. 第五条——消除陈规定型观念 .....	33
9. 第六条——贩运妇女和女孩 .....	36
10. 第七条——妇女的政治和社会权利 .....	39
11. 第八条——国外代表 .....	43

\* 本文件未经正式编辑而印发。



12.	第九条——国籍 .....	45
13.	第十条——教育 .....	47
14.	第十一条——就业 .....	57
15.	第十二条——保健 .....	69
16.	第十三条——妇女的经济、社会与文化权利 .....	79
17.	第十四条——农村妇女 .....	82
18.	第十五条——法律面前人人平等 .....	88
19.	第十六条——家庭事务中的平等 .....	90

## 简称

AFGA	阿富汗家庭指导协会
AIHRC	阿富汗独立人权委员会
ANDS	阿富汗国家发展战略
APAP	阿富汗议会援助项目
AREDP	阿富汗农村企业发展方案
AWN	阿富汗妇女网络
CDC	社区发展理事会
CEDAW	《消除对妇女一切形式歧视公约》
COMPRI-A	沟通促进行为改变：在阿富汗扩大获得私营部门医疗产品和服务机会方案
CPAN	儿童保护行动网络
CSHRN	民间社会和人权网络
CSO	中央统计局
CU	协调股(负责《消除对妇女歧视公约》的报告进程)
DDA	区级发展大会
DHRWIA	人权和妇女国际事务局
ECC	选举投诉委员会
ECO	经济合作组织
FEFA	阿富汗自由和公平选举基金会
GDP	国内生产总值
GNP	国民生产总值
GoA	阿富汗政府
GTZ	德国技术合作公司
IEC	独立选举委员会
IFES	国际选举制度基金会
ILO	国际劳工组织
IOM	国际移徙组织
IPPF	国际计划生育联合会

---

LAOW	妇女法律援助组织
LEVAW	《消除暴力侵害妇女行为法》
MDGs	千年发展目标
Mishrano Jirga	阿富汗长老院
MoE	教育部
MoFA	外交部
MoI	内政部
MoJ	司法部
MoWA	妇女事务部
MSI	国际管理系统
NABDP	国家地区发展项目
NAPWA	阿富汗国家妇女行动计划
NGO	非政府组织
NRAP	国家农村普惠方案
NRVA	国家风险和脆弱性评估
NSP	国家团结方案
PAR	公共行政改革
PRR	优先改革和重组方案
Ru-WatSIP	农村供水、卫生和灌溉方案
SAARC	南亚区域合作联盟
STEP	支持阿富汗选举进程
UNDP	联合国开发计划署
UNFPA	联合国人口基金会
UNIFIM	联合国妇女发展基金(妇女署)
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
USAID	美国国际开发署
VAWPD	暴力侵害妇女行为主用数据库
WHO	世界卫生组织
Wolsi Jirga	阿富汗国民议会人民院

## 第一章 导言

### 关于报告编制过程和阿富汗政府的基本信息

#### A. 关于《阿富汗初次和第二次合并定期报告》编制过程的信息

1. 阿富汗政府于 1980 年 8 月 14 日签署《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）。然而，由于国内冲突不断，公约到 2003 年才得以批准。阿富汗政府深知战争年代妇女的人权屡遭侵犯，因此于 2003 年 3 月 5 日无保留地批准了《消除对妇女歧视公约》。

2. 根据《消除对妇女歧视公约》第 18 条的规定，阿富汗政府本应在公约批准一年后向消除对妇女歧视委员会提交一份关于为执行公约而采取的宪法、法律和行政措施实施情况报告。遗憾的是，由于政府负责报告的实体缺乏工作能力，预算问题无法解决，以及政府参与编制向其他条约机构提交的报告，所以未能在 2004 年编制初次报告。然而，在 2009 年，政府决定编制初次和第二次合并定期报告，并提交给消除对妇女歧视委员会。

3. 为编制《消除对妇女歧视公约》的这份报告，筹建了一项部际机制，以便致力于妇女权利工作的关键组织能参与报告进程。在此进程中，特别注意到消除对妇女歧视委员会的《报告准则》及委员会的《一般性建议》。上述机制由一个指导委员会、一个起草委员会，四个工作组和一个协调股组成。指导委员会的 12 名成员<sup>1</sup> 由外交部提名，并由总统批准。指导委员会的主要职责是监督报告进程，提供咨询意见，并批准起草报告。起草委员会由 24 名来自政府和非政府组织的成员<sup>2</sup> 组成，负责数据收集后的分析和评价，以及编写报告。报告进程由四个专题工作组负责，工作领域是分析国际数据、收集本国基本数据、审查公约的执行情况，以及分析各项法律和政策。有 30 个政府和非政府组织以及民间社会组织派代表参加了专题工作组。

4. 协调股隶属外交部人权和妇女国际事务局，负责协调和推动报告进程。协调股还在喀布尔和一些省份就报告的起草工作召开了多次磋商会议。

5. 在编制报告时，从司法和技术层面研究和分析了多种来源的资料，包括《阿富汗宪法》、法律、政策、战略、规章，以及政府和非政府组织的各种不同的数据。四个工作组、起草委员会、协调股、国际专家和指导委员会在不同阶段对所

<sup>1</sup> 指导委员会成员代表如下组织：外交部条约法执行局、教育部、公共卫生部、独立人权委员会、阿富汗妇女网络、联合国妇女发展基金和联合国阿富汗援助团。

<sup>2</sup> 起草委员会成员代表如下组织：外交部条约法执行局、教育部、公共卫生部、妇女事务部、人权和妇女国际事务局、公共事务部、司法部、高级法院、独立人权委员会、阿富汗妇女网络、喀布尔大学和中央数据局。

收集的数据进行了评价，并在各次磋商研讨会中进行评价。该方法有助于确保所收集的信息具有可信度，也提高了参与报告进程的各组织对妇女权利的认识。协调股、起草委员会和指导委员会在收集数据和起草报告时认真审议了正义、非歧视、参与、问责制和专业精神的概念。

6. 在大多数情况下，伊斯兰教回历与公历并用。将回历转换成公历须在回历年份上加上数字 621。将公历转换成回历，则在公历年份上减去 621。

## B. 国家概况

### a. 地理

7. 阿富汗位于亚洲中部，1919 年摆脱大不列颠统治恢复政治独立。北部与塔吉克斯坦共和国、乌兹别克斯坦共和国和土库曼斯坦共和国接壤。远东北部连中华人民共和国。东部和南部与巴基斯坦接壤，西部与伊朗比邻。阿富汗总面积为 652 225 平方公里(相当于 262 072 平方英里)。就行政区划而言，阿富汗划分为 34 个省和 364 个区。阿富汗是山地国家，冬季寒冷，夏季炎热。

### b. 人口

8. 据估计，人口(除游牧民)大约为 2 600 万，即 1 330 万男性和 1 270 万女性。从总人口来看，1 880 万人或 76.7%的人口居住在农村，570 万人或 23.3%的人口居住在城市。另外，150 万游牧民大多生活在农村。农村人口中，男性 960 万人，女性 920 万人。

9. 2007 年(回历 1386/1387 年)《国家风险和脆弱性评估》显示，全民识字率大约为 26%，其中仅有 12%是女性。城市、农村和游牧区的文盲率分别为 52%、79% 和 94%。一般而言，男性为一家之主，但是根据上述调查，有 2%的女性也是家庭户主。阿富汗是一个人口年轻的国家，其 46.1%的人口(1 170 万人)年龄在 15 岁以下。总人口中仅有 3.7%的人年龄超过 65 岁。根据中央统计局的数据，全国约有 50 万名妇女丧偶。

### c. 政治结构

10. 依照《宪法》，阿富汗是一个总统制共和国，遵循权力分立的理念。行政部门由 25 个部委、若干总局和独立委员会组成。总统是国家元首和行政首脑，同时又是武装部队的最高统帅，总统有两位副总统辅佐。内阁成员由总统任命，由人民院投下信任票后产生。

11. 国民会议是阿富汗最高立法机构，由，人民院和长老院(上院)两院组成。人民院有 249 位成员，其中至少应有 68 位女成员，均由符合资格的公民直接投票当选。长老院有 102 位成员。三分之一的成员，即 34 名成员由总统任命，任期

五年。其余三分之二的成员从各省、区理事会成员中选出，任期分别为四年和三年。任何法律由总统签字后经由两院投赞成票批准。

12. 国家司法部门是一独立部门，由最高法院、各上诉法院和初级法院组成。

13. 各省都有一个经选举产生的省级理事会。虽然《宪法》规定区级理事会、村级理事会、市长、市政协会经选举产生，但是这些机构至今尚未进行选举。

14. 《宪法》第 35 条明确支持国内的政治活动，并为此批准了《社会组织法》和《政党法》。截至 2010 年年末，已有 38 个政党和 2 381 个社会组织获得司法部的许可。

#### d. 社会结构

15. 阿富汗信守传统的生活方式，家庭是社会的基础。《宪法》承认家庭是社会的基础。贫穷、文盲、缺少法治和安全，以及特别针对女性的暴力行为减缓了社会在各领域发展的步伐。就业问题、经济赋权以及政治影响在社会阶层的形成方面起到主要作用。大多数城市居民工作不稳定，不能从社会保障中受益。农村地区家庭成员的平均人数比城市地区多。99%以上的阿富汗人是穆斯林；也有一小部分锡克人。构成社会内部行为的基础是尊重传统，尊敬家中长者、部族首领和宗教领袖。大地主、宗教领袖、部族首领、前军队长官，以及政治专家是社会中颇具影响力的人物，在国家社会制度中发挥重要作用。虽然 36%以上的人口生活在贫困线以下，但是中产阶级正在形成。此一社会阶层主要由新闻工作者、律师、工程师、大学和中小学校教师、商贸人士，以及政府和非政府组织的职员构成。

16. 阿富汗没有一套人寿保险系统。仅有少数保险组织提供不同主题的服务；社会设施并非全民共享。根据《宪法》第 53 条，政府有义务为烈士家属提供医疗帮助和资助，并为残疾人提供治疗，帮助他们积极融入社会。政府已经力所能及地向老年人、贫困妇女、贫困孤儿和残疾人提供养恤金和所需资助。2010 年，约 10 500 名孤儿在 62 家孤儿院得到照料。根据残疾儿童的需要，在一些省建立了特殊学校。然而，由于财政资源短缺，政府未能提供充足的社会服务。

17. 尽管伊斯兰教特别重视家庭，遗憾的是，一些妇女在社会中却未获得公平待遇。传统做法限制了女性享有合法权利以及求助于法院。妇女未经丈夫允许而出门被视为轻佻。男性主导的传统习俗也是侵犯女性自由出行权的因素之一。尽管如此，政府仍在民间社会组织的支持下，免费提供律师和法律援助。另外，非政府组织正在许多省份实施着眼于法律咨询和法律援助的项目。

18. 200 多万人在战争中死亡，留下了约 500 万名遗孤，由此而产生了各种困难。很多妇女和儿童在战争中被害或致残，并感染了各种疾病。但是这方面的准确数据不详。总体而言，所有这些原因导致本国预期寿命只有 44 岁，比其他国家低很多。

## e. 经济结构

19. 阿富汗经济以自由市场体系为基础。政府一直在努力建立顺应社会需求的高效经济体系。为达到这一目标，政府为私营部门提供支持，并为国内外投资者制定了宽松的条例和法律。

表 1

阿富汗 2002 年至 2009 年国民生产总值的百分比、国内生产总值，以及预算<sup>3</sup>

2009 年	2008 年	2007 年	2006 年	2005 年	2004 年	2003 年	2002 年
国民生产力提高的百分比							
17.1	2.3	16.1	11.2	14.5	9.4	14.3	28.6
以美元计算的国内生产总值							
500	426	426	340	290	247	215	201
国家政府预算(以百万美元计)							
	2 695.0	2 626.9	2 146.7	1 849.0	919.0	637.0	346.4

表 2

回历 1381 年至 1387 年(2002 年至 2009 年)预算分配、国民生产净值和总值

指标	年份							
	1381 年	1382 年	1383 年	1384 年	1385 年	1386 年	1387 年	
总预算 (百万阿富汗尼)	15 514.0	31 427.0	40 088.9	91 385.1	106 925.0	130 608.0	186 207.3	
经常预算 (百万阿富汗尼)	15 514.0	21 972.0	26 701.0	32 882.2	40346.2	53 600.0	73 829.5	
发展预算 (百万阿富汗尼)		0 9 455.0	13 387.9	58 502.9	66578.8	77 008.0	112 377.0	
发展和私营经济部门 (百万阿富汗尼)				686.9	1006.4	1 050.2	1 315.6	
基于现行价格的国民生产 总值(百万阿富汗尼)	196 576	233 363	272 707	338 541	407673	505 630	542 167	
基于稳定价格的国民生产 总值(百万阿富汗尼)	196 576	224 723	245 936	281 633	313139	363 798	372 109	

20. 农业、贸易、服务和小型工业组成阿富汗最重要的经济部门。农业为本国提供 47% 的收入，也是 80% 的人口最重要的收入来源。27% 的阿富汗人经商，23% 的人从事畜牧业。每二十户家庭中就有一户的收入来自国外亲戚或手工业。对 58%

<sup>3</sup> 《阿富汗共和国儿童权利初步报告》，外交部，回历 1388 年，第 3 页。



的城市居民而言，贸易是收入的主要来源。74%的游牧民从事畜牧业，29%的游牧民从事其他活动。19%的城市家庭，7%的游牧民和5%的城市居民中至少有一个家庭成员在国外生活。小额贷款体系是阿富汗人的其他收入来源之一。附件1表2列出了向中小型企业贷款的组织名单。

21. 约有36%的人口完全生活在贫困之中，这意味着900万阿富汗人的基本生活需求得不到满足。游牧民的生活最贫穷，其次是农村居民，最后是城市居民。女户主家庭也很穷。总体而言，阿富汗的就业人数大约为800万人，其中男性530万人，其余是女性。《阿富汗当前企业总调查》显示，2008年17个省份中有8%的企业为女性所有。一般而言，中型企业部门中46.8%的工人是女性。这表明性别均衡。

## 第二章 公约执行情况的信息

22. 《消除对妇女歧视公约》的条款在阿富汗的法律、法规和政策中均有体现。《宪法》、《消除暴力侵害妇女行为法》、《政党法》、《社会组织法》、《示威游行法》、《媒体法》、《劳动法》、《选举法》、《辩护律师法》、《法律援助法》、《青少年不当行为法》、《阿富汗国家妇女行动计划》、《阿富汗国家发展战略》，以及其他政策法律都将公约相关条款考虑在内，并制定了务实的公约执行框架。

23. 自2003年批准《消除对妇女歧视公约》以来，阿富汗政府承担执行公约的义务，并在这一方面努力采行了必要措施。建立改善妇女权利的具体实体、批准直接影响妇女权利的法律、批准将妇女生活的方方面面纳入考量的工作计划和修订侵犯妇女权利的各项法律，这些已经成为近几年来公约执行的一部分。

### 宪法、法律和行政框架

#### A. 宪法和法律框架

24. 《阿富汗宪法》是与各社会团体，特别是妇女进行协商之后起草的，其中为明确体现妇女的各项权利做出了最大的努力。2004年初，《宪法》在经过20天的讨论后，获得批准。宪法条款中涉及人权的部分如下：

一. 《宪法》在序言部分中，批准遵守《联合国宪章》和尊重《世界人权宣言》，批准《宪法》旨在创建一个无暴政和独裁专制、无歧视、无暴力的公民社会，在这样的社会中，法制、社会公正、人权和尊严，以及人民的基本权利和自由得到保护。

二. 第4条禁止剥夺阿富汗公民的国籍权。

三. 第 6 条规定政府必须建立一个基于社会公正、维护人的尊严、支持人权、实现民主、保证各民族群体和部落平等、实现国家在各领域平衡发展的宽松而成熟的社会。

四. 第 7 条规定, 政府有义务遵守《联合国宪章》、国际条约、阿富汗缔结的各项公约, 以及《世界人权宣言》。

五. 第 14 条规定, 阿富汗政府应根据政府的财政资源为贫困公民提供住所, 分配公共财产。

六. 第 16 条规定, 可在媒体上自由刊登国家所有主要语言的出版物, 政府必须发展在阿富汗使用的所有语言。

七. 第 17 条规定, 政府有义务改善各级教育。

八. 第 22 条禁止在阿富汗公民中进行歧视和区别对待。同样, 阿富汗各族人民, 不论男女, 在法律面前人人平等, 权利与义务平等。

九. 第 23 条规定, 生命是神赐予的天赋权利。没有法律依据, 不得剥夺任何人的此项权利。

十. 第 24 条规定, 自由是每个人天生之权利。此项权利只受制于他人的权利和公共福祉。该条也保护人的自由和尊严不受侵犯。

十一. 第 25 至 31 条涉及刑事问题, 并将假定无罪视为首要状态; 犯罪被认定是个人行为。必须依法起诉、逮捕和实施惩罚。禁止将剥夺国籍、或在境内外流放作为惩罚手段。这些条款也明文禁止损害人类尊严的酷刑、折磨和其他惩罚措施。任何人面对指控时都有权请律师为其辩护, 在无经济能力的情况下, 政府将给与支持。

十二. 第 33 条规定, 公民享有选举权和被选举权。

十三. 第 34 条保护言论自由。

十四. 第 35 条规定, 建立联盟和政党是所有公民的权利。

十五. 第 36 条赋予阿富汗人民进行和平示威的权利。

十六. 第 37 和 38 条保护通信和居所的隐私权。

十七. 第 39 条赋予公民在境内外旅行的权利, 并要求政府为境外公民提供支持。

十八. 第 40 条规定, 财产不受侵犯。

十九. 第 43 至 47 条规定，教育是每一个公民的权利，并提供免费教育直至学士一级。另外，中等教育是义务教育，政府必须平衡和改善妇女和游牧民的教育，扫除文盲。政府也支持各种文化活动。

二十. 第 48 条规定，公民享有就业权。第 49 条禁止强制劳动和雇用童工。第 50 条禁止政府雇员征聘中一切形式的歧视。

二十一. 第 52 条规定政府免费向公民提供预防和治疗工具。此外，第 53 条规定，政府将资助军烈属，增强伤残人士的经济权能。此外，政府向退休人员发放养老金，并为老年人、无家可归妇女、残疾人和贫苦孤儿提供所需支持。

二十二. 第 54 条规定，家庭是社会的基础，政府有义务向家庭提供有形和精神保护，还应保护母亲和婴儿。

二十三. 第 58 条规定，政府建立阿富汗独立人权委员会，以监督、保护和改善人权。当人权受到侵犯时，可求助该委员会并提出投诉。该委员会将投诉案件提交相关实体并进行追踪。

二十四. 第 83 和 84 条规定了女性在国家议会中的具体名额。

#### 制定与修正法律和政策

25. 塔利班政权制定了许多限制全体公民、尤其是妇女权利和自由的规则和条例。不过，临时行政当局撤销了这些限制规则和条例。此外，临时行政当局还制定了一系列直接或间接影响妇女权利和自由的其他法律。以下是近年来制定或修正的与妇女权利直接或间接相关的法律文件一览表：

1. 《阿富汗宪法》
2. 《什叶派人身法》
3. 《消除暴力侵害妇女行为法》
4. 《教育法》
5. 《高等教育法》
6. 《公务员法》
7. 《劳动法》
8. 《警察法》
9. 《选举法》
10. 《政党法》
11. 《社会组织法》

12. 《监狱和拘留中心法》
13. 《监狱和拘留中心组织条例》
14. 《法律援助条例》
15. 《少年不当行为法》
16. 《残疾人和烈士后裔权利法》
17. 《临时法院刑事诉讼法》
18. 《阿富汗独立人权委员会结构和权力法》
19. 《省议会法》
20. 《劫持和贩运法》
21. 《关于以母乳喂养支助和增强儿童营养的条例》
22. 《关于改善各部委性别平等的预算拨款的总统令》
23. 《宿舍条例》
24. 《扫盲行动计划》
25. 《技能发展国家方案》
26. 《奖学金和境外教育条例》
27. 《知识分子和专业人员征聘条例》
28. 《关于危难儿童的战略》

同样，还有一些法律在组建临时政府之前就已经生效。如果这些法律符合《宪法》，则仍然视为有效，这些法律是：

1. 《刑法典》
2. 《民法典》
3. 《国籍法》
4. 《司法法庭结构和权力法》
5. 《保险法》
6. 《民事法庭程序》
7. 《幼儿园和托儿所条例》
8. 《护照法》

## 9. 《维护权利法》

### 过去八年制定的与妇女相关的战略和政策

1. 《波恩协定》
2. 《阿富汗国家妇女行动计划》
3. 《阿富汗国家发展战略》（《发展战略》）
4. 《阿富汗契约》
5. 《健康和营养战略》
6. 《阿富汗国家教育战略计划》
7. 《高等教育战略》
8. 《农业和农村发展战略》
9. 《社会保护战略》

### 《消除暴力侵害妇女行为法》

26. 《消除暴力侵害妇女行为法》根据 2009 年颁布的一项法令生效，在法庭上经常被援引。该法律除了界定暴力侵害妇女行为的定义，还明确列出暴力侵害妇女行为的指标。《消除暴力侵害妇女行为法》禁止歧视妇女，并指定各政府组织必须采取专门有效的措施，以消除歧视妇女行为。该法律加大了对暴力侵害妇女行为犯罪人的惩罚力度，还提出设立消除暴力侵害妇女行为高级委员会的设想。

### 《家庭支助法》

27. 为向家庭提供更多支助，已起草了《家庭支助法》草案，不久将提交给国民议会。妇女事务部、司法部、最高法院和民间社会组织参与起草了该法律。

### 与妇女权利相关的战略和政策

#### 《阿富汗国家发展战略》

28. 《发展战略(2009-2012)》是一份相信将会实施的政府文件，目的是组织政府在政治、经济、社会和安全领域的发展方案。战略直接征求了 34 个省 1.7 万人的意见，其中将近半数女性。《发展战略》确定了三大基本支柱——安全与治理、法治与人权以及社会与经济发展——的具体目标和指标。其中第二支柱强调人权和性别平等是一个贯穿各领域的问题。战略的主要目标之一是促进性别平等，使男女在所有领域享有同等安全以及平等的权利和机会。贯穿各领域的性别平等战略包括《宪法》、千年发展目标的 15 年发展目标、《阿富汗契约》、《过渡

全国发展战略》、《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际公约、安全理事会第 1325 号决议以及《北京行动纲要》等文书说明的与性别平等相关的问题。

29. 《发展战略》的人权和性别平等这一节列出了三个主要具体目标：

1. 落实《阿富汗契约》确认的 13 项性别平等指标和《阿富汗国家妇女行动计划》的五年优先事项
2. 履行《发展战略》各节说明的关于性别平等的全部承诺
3. 提高各部委和各政府组织加强性别平等的基本能力

30. 以下是贯穿各领域的性别平等战略关注的成就：

1. 政府组织欢迎并执行与性别平等原则相关的政策、预算和各种方案。另外还会分拨更多款项用以改善性别平等，并增加设有性别平等支助机制的部委以及性别平等专家的数量。

2. 以下面的指标为衡量标准改善妇女境况：降低文盲率；提高教育机构的妇女入学率；使妇女能够掌控自己的收入；实现男女同工同酬；降低孕产妇死亡率；增加担任领导职务的妇女数量，让妇女更多地参与生活的所有领域；为妇女创造更多经济机会，使她们能够获得并控制自己的收入；给予妇女诉诸司法系统的机会；减少妇女在家庭生活内外的脆弱性。

3. 通过各种方式提高社会对性别平等的接受度。

31. 执行贯穿各领域的性别平等战略是所有国家和地方政府组织的责任。但是，妇女事务部在此领域发挥主导作用。地方当局必须在其方案中考虑到性别平等，并开展对性别问题有敏感认识的监测工作。

32. 各部委的监测和管理系统将执行以下任务：

1. 将性别平等纳入监测和评价及其负责人的职权范围
2. 执行关于监测和以对性别问题有敏感认识的方式提出报告的训练方案
3. 确定性别平等的重要及敏感指标
4. 分开采集和处理男性和女性资料
5. 各部以及部门报告要突出在性别平等方面取得的成就
6. 进行调查，以获得开展监测工作所需的基本信息

33. 根据发展战略，性别平等的统计数字每年采集并更新一次，以备战略受益人使用。此评价反映出性别平等的相关成就，以及纠正性别平等差距和缺漏的情况。该战略鼓励对风险大小和脆弱性进行国家评价，以提供获取性别平等相关信息的

机会。伊朗历 1387 年(公元 2008 年)已完成一项中期评价,另一轮相关评价将于伊朗历 1390 年进行。这些评价的结果将用于未来的规划,并用来更新《阿富汗国家妇女行动计划》。

### 国家妇女行动工作计划

34. 各部委、非政府组织和国际社会在举行多次会谈和会议之后,拟定了《阿富汗国家妇女行动计划》。该计划依据妇女在战争期间和战后的需求、以及她们面临的挑战和问题而拟定。《阿富汗国家妇女行动计划》为期十年,即从 2008 年开始执行,至 2018 年结束。2010 年伦敦会议正式核定该文件为官方文件,根据此会议阿富汗政府负有实施该计划的责任。此外,在国际社会的支援下,阿富汗政府应该采取针对妇女的更广泛措施。阿富汗政府努力以系统、持续和协调的方式履行对妇女的承诺,《阿富汗国家妇女行动计划》是这种努力的组成部分。此工作计划的主要目标是将长期计划和短期计划结合起来,促使政府及其对应方根据这些计划采取行动,以改善妇女的境况。须要指出的是,《阿富汗国家妇女行动计划》是各行各业、各组织和所有个人的共同责任,他们应该将社会性别平等问题及关切纳入政府的所有工作领域,这些领域包括政策、预算、方案、服务项目与活动,以及征聘、训练、晋升、特权的指定和机会。《阿富汗国家妇女行动计划》的目标是,以发展战略的安全与治理、法治与人权、社会与经济发展等三大原则为基础,支持妇女和性别平等。

### 关于司法部门的国家战略

35. 该战略强调对男女一样提供法律援助。此外,它还强调发展司法部门雇员的能力,以及确保各级部门都有女雇员。该战略预见的其他问题还包括:在法庭上和调查期间为妇女提供最大限度的资源;对妇女的拘押要符合国际人权规范;征聘中要顾及男女性别平衡;保护性虐待行为受害者。另外,战略强调公众对妇女权利的认识,以及在非正式司法战略和法律中考虑妇女的权利。

### 执行公约的行政框架

#### 妇女事务部

36. 设立妇女事务部是临时行政当局为消除对妇女歧视、提高妇女工作能力及领导力而首先采取的措施之一。过去八年共有四名女性担任过妇女事务部的部长。总的来说,妇女事务部致力于保护妇女权利,被视为妇女和性别平等问题的决策实体。妇女事务部省级办事处的大楼分布 22 个省,目前有五个省的大楼在建,2011 年将有另外四个省的大楼建成。

表 3  
2006 至 2009 年妇女事务部雇员构成情况

年份	男雇员	女雇员	男工	女工
2006	378	245	135	116
2007	251	261	160	91
2008	202	421	151	100
2009	208	415	73	214
2010	201	422		

37. 妇女事务部已做出努力完成它的主要任务，其中包括：将社会性别平等纳入事务部工作，关注妇女能力发展和领导力，增加妇女获得保健服务的机会，改善妇女的法律和经济状况，援助弱势妇女，鼓励妇女参加政治和社会事务，以及在行政改革方案中执行积极行动政策。

38. 妇女事务部设立于八年前，在社会各界和国际社会的帮助下，至今已实施多项社会、政治和经济方案。本报告第 82 段概括介绍了这些活动。

#### 各部委的性别平等股

39. 为了监督《发展战略》的性别平等战略和《阿富汗国家妇女行动计划》的执行情况，《阿富汗国家妇女行动计划》要求各部委设立性别平等股。性别平等股也监督征聘公职人员过程中妇女受到平等待遇的情况。截至目前，25 个部委中有 14 个部委设立了性别平等股，其余各部委随后也会设立性别平等股。

#### 阿富汗政府的三级法院

40. 阿富汗政府法院是法律、特别是《消除侵害妇女暴力行为法》的主要执行者。出现侵犯人权的情况时，受害者可向法院等司法机关提起诉讼，并要求处罚侵犯人权者。法院参照《消除侵害妇女暴力行为法》做出裁决。

#### 阿富汗独立人权委员会

41. 阿富汗独立人权委员会根据波恩协定设立；《宪法》第 58 条强调必须设立这样一个委员会。如果政府组织没有追查侵犯人权案件，或者个人的人权受到侵犯，人们可以向独立人权委员会申诉，并要求追查案件。此外，独立人权委员会研究侵犯人权案件，向政府和公众提供信息。委员会还设置了尤其是针对妇女的特别人权宣传方案。独立人权委员会规划了一个四年期(2010-2013)方案，目的是支持和监测阿富汗国内男女的人权状况。独立人权委员会开展活动的五项战略目标是：

1. 加强当局和妇女等委员会雇员的领导作用，



2. 为妇女等人员提供人权方面的训练，
3. 为妇女和妇女组织等人员和组织赋权，
4. 倡导妇女权利等人权，
5. 接收妇女等人员的投诉，并审查收到的投诉。

#### 消除暴力侵害妇女行为检察官办公室

42. 该实体设在总检察长办公室内，以支持对侵害妇女行为的犯罪人进行调查、诉讼和定罪的相关活动。它还与处理暴力行为受害人问题的组织和法律工作者建立联系，并请求他们提供支助。消除暴力侵害妇女行为检察官办公室还负有调查和监控强奸和逃亡案件的责任。2010年，办公室共有17位专业人员和5位行政工作人员。

#### 消除暴力侵害妇女行为高级委员会

43. 该委员会根据2005年6月第1039号总统令设立。委员会列举了一切形式的暴力侵害妇女行为，并致力于在有关组织的支助下消除这些行为。委员会取得的成就有：制定五年战略，并组织有关童婚和强迫婚姻的实地研究和研讨会，从而促进认可了《消除童婚和强迫婚姻议定书》。此外，委员会的其他成就还包括设立委员会的省级办事处，以及制定阿富汗监测战略。委员会也受《消除暴力侵害妇女行为法》认可，由妇女事务部部长担任主席，并召开有总检察长办公室、内政部、司法部、卫生部、信息和文化部、教育部、高等教育部、劳工部、社会事务和朝觐事务部以及阿富汗独立人权委员会等部门高级官员和喀布尔家事法庭庭长及独立律师协会会长参加的会议。该委员会审查了喀布尔发生的3 299起涉及暴力侵害妇女行为、土地和其他财产、偷窃及其他事项的案件以及各省发生的2 920起案件，并已责成责任组织执行委员会的裁决。

#### 派出所的家庭案件股

44. 在内政部打击犯罪执行主任办公室的领导下，33个省级派出所及其所在县设立了家庭案件股。最近，内政部性别平等和人权执行主任办公室根据《消除暴力侵害妇女行为法》第13条，规定了家庭案件股的职权范围，并将其传达给各股。家庭案件股获得授权登记和讨论强奸、强迫婚姻和童婚等家庭暴力案件。有迹象显示，这对暴力侵害妇女行为案件产生了积极的影响。但是也存在一些制约，如女警察的人数不足、训练和教学不足、女警察缺少独立的工作场所以及有关组织对此方案的认识不足。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 《人权观察》，《我们对世界充满期望》，2009年12月，第65页。

### 消除性虐待儿童和妇女现象委员会

45. 2008年4月，媒体报道了18例强奸案，此后，总统设立了由副总统领导的该委员会。委员会成员有：内政、司法、妇女事务、卫生、教育、信息文化、朝觐事务、劳工和社会事务等部的部长，最高法院的一位成员，初级儿童法院院长，总检察长、家事法庭庭长、阿富汗独立人权委员会主席，儿童保护行动网络权威代表，儿童康复中心主任，阿富汗红新月会主席，总统儿童事务顾问，以及阿富汗妇女网络儿童权利权益团体的5至7位成员。委员会的任务是，为有关组织提供打击性虐待妇女和儿童现象的咨询意见，同时要求这些组织提供信息和报告。委员会也将这些性虐待案件提交给责任组织，并致力于提高公众的妇女权利意识。

### 支持人权的其他一般性机制

46. 监督宪法实施情况的独立委员会：该实体的任务是监督宪法条款的落实，并向总统报告违反宪法的情况。

47. 独立选举委员会和选举投诉委员会：这两个组织保护人民选举与被选举的权利。

48. 国民议会：国民议会的任务是立法和监督执法。出现侵犯人权的情况时，国民议会的各委员会和全体会议可以质询有关组织，如不满意，国民议会人民院可对各部长进行不信任投票。

49. 监督反腐败战略执行情况的高级监督办公室：腐败问题的影响涉及大多数人民，该办公室在支持人们消除腐败问题的权利方面起重大作用。

### 全面执行公约的挑战

50. 执行过程面临的最重大挑战是不安全因素。不安全地区的妇女无法完全享有她们的权利。此外，令人不悦的传统习俗也增加了对妇女的限制。不过，政府已建立一些实体，并批准了消除此类风俗的法律。还有，为了减少在阿富汗公众中执行公约、以及引导他们认识公约方面的困难，阿富汗政府、阿富汗独立人权委员会、民间社会组织和联合国相关组织出版了《消除对妇女一切形式歧视公约》案文。例如，阿富汗独立人权委员会和联合国妇女发展基金出版并分发了公约案文。阿富汗外交部也出版了该公约，而且翻译出版了普什图语和达里语的《消除对妇女歧视委员会一般性建议》案文。

### 暴力侵害妇女行为的情况

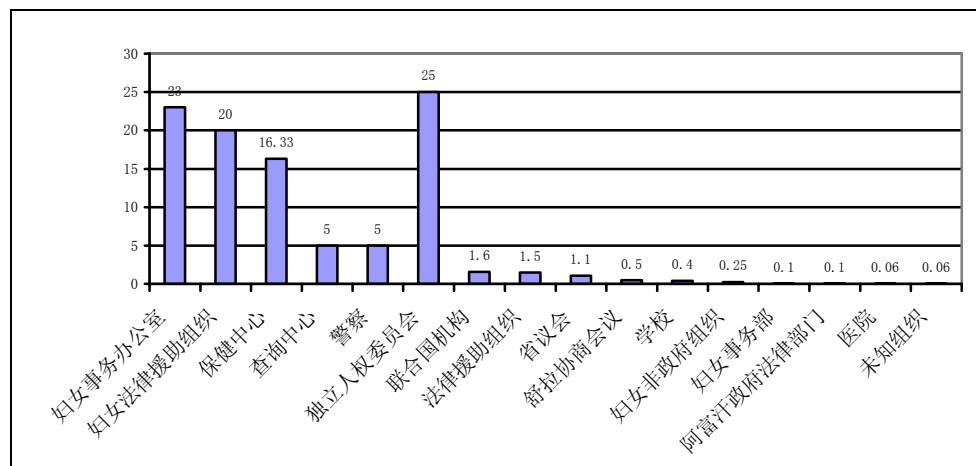
51. 多年的战争和不安全使暴力文化在人们生活中传播开来。人们遭受了身体、财务和精神的暴力。由于武装争端，阿富汗的精神和身体障碍病例增加，而人们遭受的身体和精神伤害又导致家庭暴力。妇女和儿童最容易成为此类暴力行为的受害者。

52. 阿富汗南部和东部各省的妇女更容易受暴力侵害。在边境地区，武装争端和塔利班的影响是造成暴力事件增多的主要原因。由于不安全因素，政府无法向一些地区提供充足的医疗卫生、教育和法律服务。另外，在不安全地区开展工作和为人们提供服务的非政府组织也不多。因此，家庭暴力受害者获得法律救助的机会非常有限。这些地区的安全状况一有改善，政府机构就开始提供服务。

53. 各种不同的实体都对暴力案件进行记录，这些实体包括妇女事务办公室、警察、阿富汗独立人权委员会、法律援助组织、医院、检察官办公室和一些其他组织。妇女事务部和卫生部最近建立了记录暴力案件的特别机制。2006年10月至2009年中期，妇女事务部处理了12 038起案件。发生在喀布尔的案件占登记案件的20%。由于问题的敏感性，许多暴力行为的女性受害者不愿意报案。

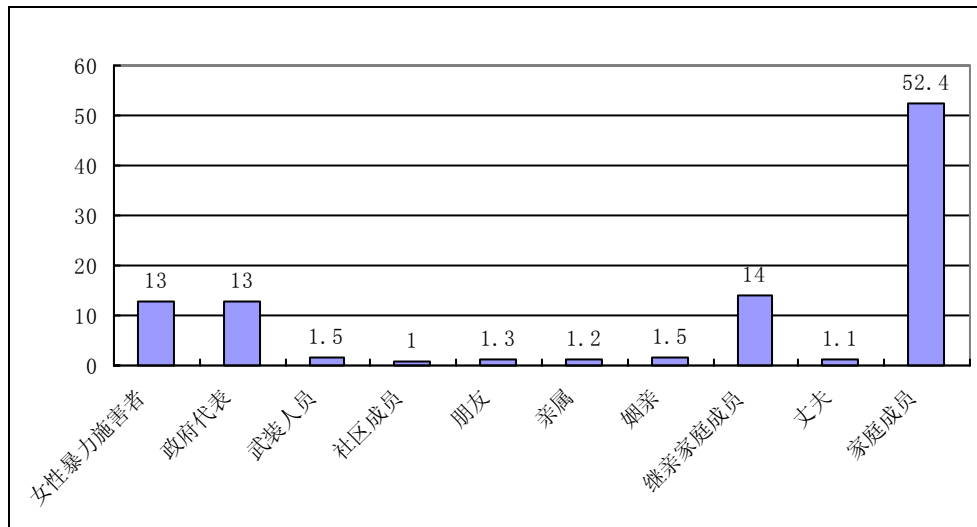
图 1

记录暴力侵害妇女行为案件的组织



(资料来源：暴力侵害妇女行为主用数据库，2006至2009年，妇女事务部)

图 2  
施害者与暴力侵害妇女行为受害者关系百分比



(资料来源：暴力侵害妇女行为主用数据库，2006 至 2009 年，妇女事务部)

54. 阿富汗独立人权委员会公布，6.7%的婚姻是强迫婚姻。根据全球权利小组的另一项调查，强迫婚姻对家庭暴力行为的发生率有重大影响。调查显示，强迫婚姻中有 63.8%的妇女面临身体暴力，而非强迫婚姻中妇女面临此类暴力的比率为 36.5%。此外，强迫婚姻中有 21.6%的妇女面临性暴力，其他妇女遭受此类暴力的比率为 10.6%。根据国际公约的定义，所有未经过婚姻一方当事人同意的婚姻均为强迫婚姻。根据这一定义，未成年婚姻视为强迫婚姻。同样，未经过丧偶妇女同意的婚姻以及用女孩为妻偿还血债 (BAD) 的婚姻也视为强迫婚姻。

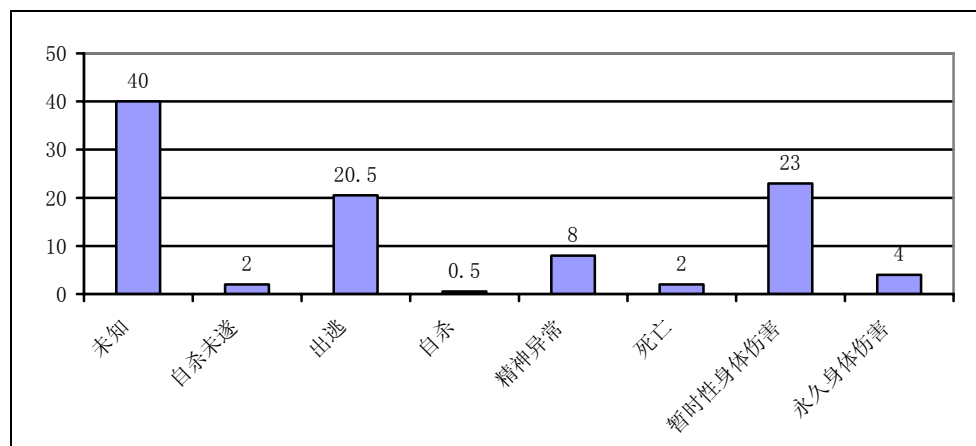
55. 阿富汗确实存在一些会导致童婚或强迫婚姻的习俗，如用女孩为妻偿还血债，换婚(让一对男女分别与对方家庭的一对男女结婚)，以及用女孩换取金钱、财物、土地或贷款等。《2007 年阿富汗人类发展报告》显示，许多婚姻中的女孩年龄在 16 岁以下至 6 岁，有一些婚姻没有经过女孩和男孩的同意。这些婚姻大多使女孩无法享有受教育等公民权利。在该国多数地方，由于错误解释伊斯兰法并将其施加到妇女身上，导致出现没有考虑法律要求的一夫多妻制、强迫未成年女孩婚嫁、以及强迫丧偶妇女嫁给已逝世丈夫家庭成员的情况。

56. 共有 16 个省的 4 700 人参加了上述全球权利小组的调查。根据该调查，农村性暴力的发生率比城市高。84.9%的农村妇女遭受过至少一种身心或性暴力；根据该调查，城市地区的此百分比为 69.4%。

57. 令人遗憾的是妇女自杀率正在上升，而重度抑郁或精神疾病已成为妇女自杀的主要原因。2010 年，总统健康事务顾问说，28%的妇女(两百万人左右)患有重度抑郁。另外，健康事务顾问参与的一项调查表明，每年大概有 2 300 名阿富汗

女孩和妇女以自焚等方式自杀。暴力侵害妇女行为主用数据库显示，20%的暴力侵害妇女行为案件的最终结果是妇女逃离家庭。

图示 3  
暴力侵害妇女行为的后果



(资料来源：暴力侵害妇女行为主用数据库)

58. 为了保护家庭暴力受害者，卫生部制定了一项提供治疗、健康咨询和心理支助的工作计划。根据这项工作计划，所有保健人员都有权把此类暴力案件受害者的治疗列入他们日常工作的优先事项清单。

59. 阿富汗独立人权委员会是具有监测人权状况职能的组织。委员会监测和记录了自焚案件，大多数自焚案件都发生在赫拉特和中部省份。

表 4  
2005 年至 2010 年的自焚案件数量

年份	女性自焚案件数量
2005	119
2006	106
2007	165
2008	84
2009	119
2010 年(前 3 个月)	33

(资料来源：阿富汗独立人权委员会)

60. 阿富汗妇女自焚的原因各不相同，每起案件背后都有各自的动机。世界医疗组织根据 2006 和 2007 年在阿富汗三个省份进行的一项调查得出结论：妇女自焚有 29%是因为强迫婚姻，40%是因为丈夫和夫家亲属的不端行为，30%是因为童婚

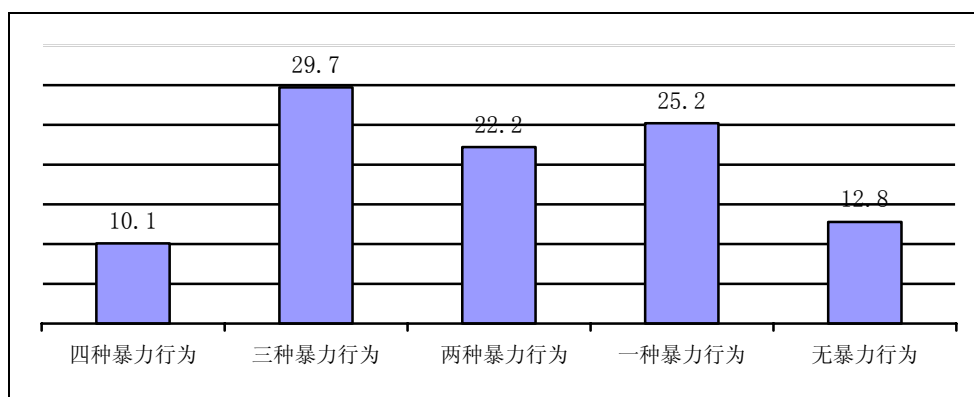
或多项以上原因。除此之外，导致妇女自焚的原因还有：令人不悦的传统习俗、家庭暴力、不安全因素、妇女遭受性骚扰、丈夫吸毒成瘾、夫家亲属强制施行的不法行为和要求、家庭限制、夫妻年龄差距、没有丈夫、移民及其文化影响、压力以及贫困引起的精神折磨和精神压力。而且，移民和从其他国家传入的令人不悦的习俗是不可避免的。根据这项调查，大多数自焚案件发生在这样一些城市：那里的人们在战争年间迁移到国外，后来回国时又把自焚文化带回国内。

表 5  
根据参加调查者的回答得出的自焚原因

原因	占参加调查者的百分比
暴力侵害妇女行为	23
贫困	18
对妇女的不容忍	17
妇女权利	15
媒体作用	11
外部影响	6
不知道伊斯兰教禁止自焚	6
文盲	4

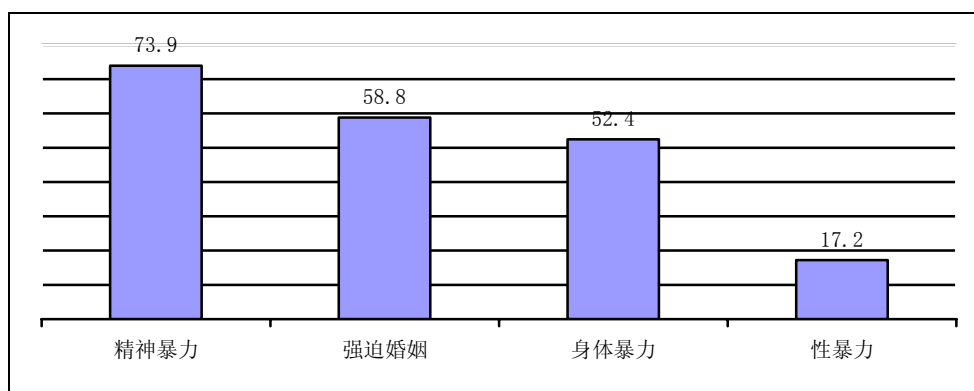
61. 阿富汗政府和民间社会认识到自焚是阿富汗社会的一个严重问题，已经采取各种措施预防这种现象。政府和私营媒体对自焚的后果进行了广泛的公开宣传。另外还成立了一个专门应对家庭暴力事件的检察官办公室，以处理与此相关的投诉。卫生部和卫生领域的国际组织在阿富汗全国各地兴建了多所医院，以使自焚受害者(多数是女性)受到良好的治疗。总体来说，该国有 117 家医院能够治疗自焚受害者。不过，赫拉特等省份则设有专门治疗自焚的医院。此外，政府要求宗教领袖告知人民，伊斯兰教禁止自焚行为。自焚受害者可得到法律咨询和法律支助。同时，《消除暴力侵害妇女行为法》还对造成妇女自焚的人实施严厉制裁。

图 4  
各类暴力侵害妇女行为的百分比图



(资料来源：全球权利小组 2006 年进行的调查，一共有 16 个省的 4 700 名家庭成员参加)

图 5  
遭受暴力妇女的百分比图



(资料来源：全球权利小组调查)

表 6  
2008 年暴力侵害妇女行为的各种类型(阿富汗独立人权委员会)

暴力行为类型	总计	暴力行为类型	总计
自焚	84	堕胎	193
自杀	33	拒付赡养费	211
吸食鸦片	171	逐出家庭	25
杀人未遂	12	禁止参加社会活动	37
为维护名誉而杀人	96	夺取财产	21
殴打	1 542	导致要求分居的暴力事件	66
换婚(BADAL)	33	强奸	80

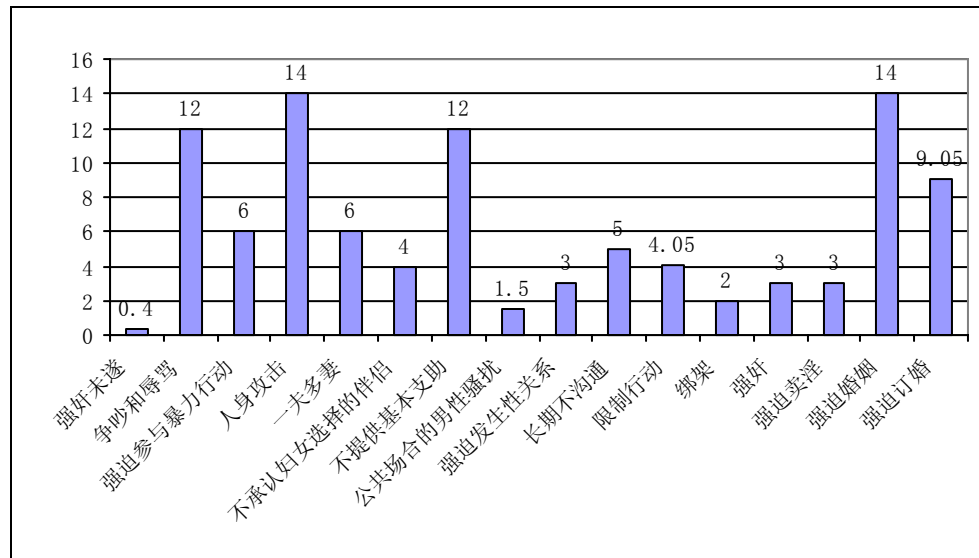
暴力行为类型	总计	暴力行为类型	总计
强迫婚姻	174	逃离家庭	174
<b>总计</b>			<b>2 947</b>

62. 内政部还对 2009/2010 年的暴力侵害妇女行为说明如下。以下案件均经过警察分析并提交给法律组织：

表 7  
2009/2010 年暴力侵害妇女行为的各种类型(内政部)

事件类型	事件数量	受害女性			总计	已逮捕的嫌犯
		妇女	女孩			
强奸	71	43	28	71	95	
谋杀	230	179	19	198	259	
绑架	70	38	0	38	90	
身体暴力	131	106	25	131	163	
贩运人口	0	0	0	0	0	
自焚	72	59	0	59	22	

图 6  
2006 至 2009 年暴力侵害妇女行为案件性质



(资料来源：暴力侵害妇女行为主用数据库)



63. 阿富汗男女普遍存在文盲现象，这是暴力侵害妇女行为背后的最重要原因之一。其他原因还包括：对男女权利的认识不足、令人不悦的习俗以及失业。一般而言，贫困家庭面临更多的暴力。全球权利小组进行的调查显示，46.6%的妇女认为贫困是她们遭受暴力的主要原因。不过，在教育组织和就业部门为妇女创造更多机会之后，暴力事件的发生率已经逐渐下降。

### 第三章 第一条至第十六条

#### 第一条——对歧视的定义

64. 《消除对妇女一切形式歧视公约》中对歧视的定义是“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”。尽管阿富汗《宪法》或法律中不存在这样一个明确的定义，但此定义中所有事例与现象均受该国法律谴责。阿富汗《宪法》第 22 条禁止阿富汗公民间，无论男女，存在任何种歧视。此外，第 50 条还禁止征聘过程中性别歧视。《劳动法》第 9 条禁止在征聘、支付薪资和福利、选择工作、专业、技能和专门知识以及受教育权利和社会福利方面出现任何形式的歧视。根据本条第 2 款，妇女在怀孕期间享有特权。《教育法》第 3 条还指出“阿富汗公民享有不受任何歧视的受教育的权利。”

65. 阿富汗《宪法》对不同人权的构想反映出它在打击歧视和争取公民平等方面所做的努力。《宪法》序言中提出要建立一个公正、没有歧视的公民社会，一个法治、公正、保护人权和宽宏及维护人的自由和基本权利的社会。《宪法》还责成阿富汗政府在制订和实施不同的经济、社会和文化方案时不带任何歧视。

66. 尽管《消除暴力侵害妇女行为法》未对歧视进行定义，但正在定义暴力的概念，并列出了所有会导致暴力侵害妇女的行为。第 3 条将暴力侵害妇女行为定义如下：“包括所有损害妇女人格、身体、财产或精神的行为。”这是对暴力的一般定义，侧重于身体、精神和物质暴力。

67. 为了防止对暴力侵害妇女行为的认识含糊不清和多种解释，法律明确说明被视为暴力的行为。《消除暴力侵害妇女行为法》第 5 条将下列行为称为暴力侵害妇女行为：

- 强奸
- 强迫卖淫
- 记录罪行受害人身份，并以伤害其人格为目的予以公布
- 焚烧受害者或对其使用化学或有毒物质
- 强迫妇女自焚或自杀，或对其使用有害物质

- 致伤或致残
- 殴打
- 为婚姻目的买卖妇女
- 以女孩抵血债
- 强迫婚姻
- 限制妇女结婚或选择配偶的权利
- 法定年龄前结婚
- 咒骂、威胁、骚扰和伤害妇女
- 强迫隔离
- 强迫妇女吸毒成瘾
- 禁止继承遗产和拥有个人财产
- 限制妇女的教育权、就业权和获得保健服务权
- 强迫劳动
- 无视法律规定与一位以上妇女结婚
- 危急免责声明

68. 包括《刑法》、《民法》、《劳动法》和《公务员法》在内的所有其他法律都以不歧视为原则。此外，所制定的国家战略和政策考虑到不歧视原则，而且为消除男女歧视采取了一些具体措施。

## 第二条——谴责歧视及补救措施

69. 阿富汗《宪法》接受“不歧视原则”，并确认所有阿富汗公民在法律面前一律平等。此外，妇女事务部不仅谴责任何歧视妇女的行为，还向暴力事件受害者提供支助。成立阿富汗独立人权委员会也是为了执行国际人权文书和消除对公民、尤其是对妇女的歧视。

70. 阿富汗政府高级别当局，如总统、部长、国民议会议员和最高法院等，一贯谴责对歧视妇女的行为。阿富汗政府理解人们对男女混校遭受武装攻击以及阻挠妇女就业的关切，因而要求人权理事会通过一项决议。人权理事会在 2010 年 6 月 28 日第 14/15 号决议对攻击学校的行为进行了谴责。由知识最渊博的宗教学者组成的神职人员理事会也坚持在其多项决议中对歧视妇女的行为进行谴责。

71. 法律、法规、战略和政策不仅拒绝歧视，还确定了妇女在独立选举实体，如国民议会和省议会中的名额下限，从而使妇女在政治和政府组织中能发挥实际作用，并能够在消除歧视妇女行为上给予支持。

72. 阿富汗民间社会组织采取不同措施谴责和消除暴力侵害妇女行为，包括协助起草《消除暴力侵害妇女行为法》、《阿富汗国家妇女行动计划》、《阿富汗国家发展战略》、《家庭法》草案和《什叶人身法》修正案等。在认识和解决妇女问题方面，民间社会组织也向一些政府组织提供了帮助和建议。这些组织还发起多项运动，以减少 5 省中暴力侵害和歧视妇女的行为和鼓励妇女参与国家政治进程，其中包括“我们可以做到”、“50%”、“500 万妇女”、“为所有人伸张正义”和“建设和平”等方案。同时，它们还通过多个途径实施提高认识方案，包括研讨会、讲习班和专题讨论会，以及其它向毛拉、神职人员、族裔领导人和公众宣传人权、法律和公约信息的方案。同样，民间社会组织还建立了妇女广播电台；制作信息丰富的电视广告并筹备关于伊斯兰妇女权利的圆桌会议；出版发行海报、手册、通讯和教育导则。

73. 由于常年战争，诉诸司法和法律组织的途径欠缺，非正式司法在民间找到了其特有位置。在乡村和边远地区，族裔和地方理事会（舒拉协商会议）在解决民间争端方面起着重要作用。然而遗憾的是，舒拉协商会议大多由男性主导，女性很少参加。由于舒拉协商会议成员并不了解阿富汗法律，因而基于传统条例做出的裁决往往使女性成为受害者。尽管阿富汗法律并未正式承认舒拉协商会议的作用是一种机制，但在此方面并不存在任何现有机制，司法部正努力通过制订《和平支尔格法》在这方面建立一个机制。新的机制将有助于使支尔格合法化，并使其受制于法律。

74. 由于一些社会因素，女部长、女副部长或女主任很不显眼，而且女大学生人数较少，阿富汗政府目前正在努力消除这些因素。事实上，塔利班政权时期对妇女的系统性歧视在 2001 年临时行政当局成立时既已废除。《波恩协定》明确禁止任何对阿富汗公民的暴力行为。阿富汗政府废止了所有歧视妇女的法律规章，并对其他一些法律规章进行了修订。

75. 根据《刑法典》，男女的刑事责任年龄均为 18 岁。但是法律一直对妇女从宽执行某些刑罚。例如，怀孕或哺乳期的妇女被判处死刑的，其执行将推迟至完成抚养子女的义务以后。

76. 伊斯兰教法中罪行与处罚的类型有以下两种：Hodood 罪和 Tazeer 处罚（即酌情处罚）。Hodood 罪指由伊斯兰教法定义的、应予以固定处罚的罪行，包括通奸、饮酒、抢劫、盗窃和 Qazf 罪（即错误地指控正派穆斯林男人或女人通奸或同性恋的罪行）。如证明确实犯有 Hodood 罪，法官应根据伊斯兰教法对罪犯予以处罚。如不能证明是 Hodood 罪，即视为 Tazeer，按国家有关法律予以处罚。执行有关 Hodood 和 Tazeer 的裁决时应男女平等，但对妇女应从宽处罚。

77. 阿富汗刑法严惩危害妇女的罪犯，以使妇女获得更多支助。例如，《消除暴力侵害妇女行为法》将强奸罪的处罚增至 20 年监禁。受害人如果死亡，罪犯将被判处死刑。

78. 妇女事务部、内政部、司法部、法院、检察官办公室和其他执法机关均对强奸案件进行跟进处理。根据妇女事务部的提案，总统不得减免对强奸犯的处罚。同样，强奸罪受害人将得到政府支助。为此，还设立了性犯罪和强奸罪委员会。

79. 阿富汗刑法禁止堕胎。此禁令旨在保护孕妇和拯救母亲与儿童的生命。尽管如此，《刑法》第 404 条规定，医生、外科医生、药剂师或助产士为拯救母亲生命而执行堕胎的，不受处罚。

80. 阿富汗法院不限制妇女参加司法机构和法院工作或以专家身份表达意见。但相关领域的女专家却寥寥无几，而且只有少数妇女被选为刑事、民事和经济事务方面的专家。

### 第三条——采用一切手段执行公约

81. 波恩会议对阿富汗政府的意义深刻，其 60 名与会者中有 6 名女性。波恩会议后，阿富汗妇女还参加了世界各地其他有关阿富汗问题的会议，但这些会议的女性与会者一直以来都少于男性。造成上述情况的主要原因可能是由于阿富汗处于领导层级的妇女极少。

82. 阿富汗政府还成立了妇女事务部，以更好地执行《消除对妇女一切形式歧视公约》。妇女事务部审议各领域性别平等情况，并将三个联合国口号和平、发展和平等作为其活动核心。妇女事务部的目标和宗旨可概括如下：(a) 发展政府组织的能力，以在制定政策、规划、方案发展、预算编制、执行、监测、报告和评价过程中执行《阿富汗国家妇女行动计划》；(b) 改进数据库系统，并为政府及其伙伴贯彻落实各项性别平等目标提供技术资源；(c) 增强公众对性别平等问题的认识，以此作为实现阿富汗和平与发展的手段；(d) 建设有效机制，以监测《阿富汗国家妇女行动计划》在政府和非政府组织中的实施。应在国家和地方一级落实以上几点。妇女事务部为实现上述目标需承担以下责任：

- 发展政府部门能力，以加快实施《阿富汗国家妇女行动计划》，
- 向公务员提供有关性别平等的培训，
- 尝试在政策与方案中纳入性别平等观念，
- 研究与制定政策，
- 建立一个评价与监测宏观机制，
- 鼓励政府组织根据《阿富汗国家发展战略》和《阿富汗国家妇女行动计划》实施发展计划，以改善妇女状况，
- 监测《阿富汗国家妇女行动计划》在政府组织中的实施，
- 为拟定妇女发展计划收集信息、数据和统计资料，
- 将性别平等纳入各组织的方案、政策和预算中。

83. 伊朗历 1389 年(2009–2010 年)政府各部门的预算总额为 4 443 213 268 美元,其中 5 642 000 美元分配给妇女事务部。<sup>5</sup> 伊朗历 1389 年(公历 2010 年),妇女事务部共有 623 名工作人员,其中 422 人为女性。自成立起,在国际社会和民间社会组织的帮助下,妇女事务部在社会、经济、政治、文化等领域开展了广泛的活动,如下:

1. 编写《阿富汗国家妇女行动计划》,
2. 实施《阿富汗国家妇女行动计划》试验项目(妇女平等使用公共交通的政策;由阿富汗独立行政改革和公务员委员会实施积极的区别对待政策,以将女公务员所占比重增至 30%;妇女参加由朝觐部和信息与文化部举办的宗教与文化活  
动;制订实施女孩入学政策和帮助穷人政策),
3. 支持修订民法和刑法,为妇女谋福利,
4. 起草《消除暴力侵害妇女行为法》文本,
5. 建立离家出走的流离失所妇女支助中心,
6. 建立消除暴力侵害妇女行为委员会并制订其五年战略,
7. 最终确定增加女囚获得司法救助机会的政策,
8. 制订防止强迫婚姻和童婚协议,
9. 派送女公务员去国外参加短期培训课程,
10. 每年举办讲习班和研讨会,以提高妇女能力建设水平,
11. 在扫盲部副部长以及国家和国际机构的支持下,开办识字和技能发展课程,
12. 在 15 省建设女性花园和培训中心,
13. 在 27 省设立妇女事务部地方部门,
14. 在 5 省对长期贫穷妇女问题开展研究和调查,并吸收国际支持以消除妇女贫穷,
15. 设立第一个全国妇女理事会,
16. 出版达里语、普什图语和英语版两性统计资料册,
17. 在 14 个部委设立性别平等股,

<sup>5</sup> 财政部,伊朗历 1389 年国家预算,第 3 和 27 页。

18. 修订 36 个部委战略和 16 个《阿富汗国家发展战略》部门战略，将社会性别平等观念纳入其中，
19. 向宗教学者提供关键信息，以加强人们对妇女公认应享有权利的认识，
20. 举办第一届全国女企业家会议，
21. 举办关于预防暴力和强迫婚姻弊端的全国会议，
22. 举办第一届“从古兰经角度看妇女”区域会议，
23. 建立 4 个由妇女管理的大豆工厂，
24. 举行南亚区域合作联盟(南盟)技术委员会妇女和儿童问题第四次会议，
25. 以成员身份参加南盟部长、伊斯兰会议组织和经济合作组织(经合组织)的会议，
26. 领导南盟资料库以及为该组织引进协调中心，
27. 为实现能力发展，加快实施《阿富汗国家妇女行动计划》，制定妇女事务部优先方案。

妇女事务部的未来计划如下：

1. 妇女能力和技能发展方案推广到全国各地，
2. 在各省建立培训中心、妇女花园和妇女事务部分部，
3. 吸收国家和国际机构支助，以加强妇女有关方案，
4. 促进妇女加入公务员队伍，
5. 加强非政府组织在实施《阿富汗国家妇女行动计划》中的作用
6. 建立精英女性数据库，
7. 支持各级政府、非政府行政部门及私营部门任用和吸纳女性，使其达到总人数的 30%，
8. 建立一个监测和决策理事会，与政府办公厅、独立的地方机关事务局以及筹资组织的合作将社会性别平等观念纳入政府工作，
9. 加强在决策和实施《阿富汗国家妇女行动计划》方面的政治承诺及支持，
10. 为引入社会性别平等观念建立技术资料中心，
11. 加强并支持女性的政治领导权，
12. 支持并关注对社会性别平等问题的预算，

13. 建立阿富汗妇女协商局。

84. 妇女越来越多地参与新宪法的批准。起草委员会 8 名成员中有 2 名是女性，而甄别委员会 35 名成员中也有 7 名是女性。制宪支尔格大会成员中女性占 20%，相反紧急支尔格大会成员中女性只占 12%，后者负责选出过渡权力机构首脑。

85. 妇女还参加各种联合会，如律师和专家协会以及女律师协会等。她们在贸易部门的作用，特别是在地毯编织方面的作用也有所增大。同样，女店主数目也增多。

86. 阿富汗独立人权委员会努力消除歧视妇女行为，建立了一个专门负责维护妇女权利和受理对暴力侵害妇女行为投诉的部门。该委员会将收集的文件和证明，连同投诉一并交予相关政府组织处理，并采取后续行动以确保得到适当审理。该委员会还从人权角度对《宪法》、法律和国际条约的实施进行监督。为了立法、法律修正和履行国际条约下人权义务的目的，该委员会就支持人权和废除有悖国际人权原则的法律向政府和议会提供咨询意见。<sup>6</sup>

87. 国民议会两院均设有妇女事务委员会。人民院妇女事务委员会人权和民间社会组和长老院性别平等委员会民间社会组负责讨论妇女问题，并就此方面实施监测方案。此外，第一届国民议会女代表还与其他女政治家一起，建立了一个名为议会女性网络的组织，包括 150 多名女议会代表和其他女性成员。

88. 阿富汗红新月会作为人道主义和慈善基金会，为丧偶者、残疾者和烈士后代等提供支持。红新月会活动包括各种人道主义事务，如培训方案、职业培训、保健培训、提供食品和住所以及尽可能向寻求红新月会帮助的人提供必要的保健和治疗服务等。妇女事务部通过了一份内阁政策文件，据此向贫困妇女、女乞丐以及无资金支持的妇女提供帮助。根据这项政策，此文件成立了接收乞丐委员会，在 2009 年至 2010 年 9 月期间，该委员会共接收约 2 382 名来自喀布尔各地区的乞丐，其中 918 名是女性。在印度政府的支持下，妇女事务部对 1 000 名丧偶或无资金支持的妇女进行了培训，内容涉及食材处理、园艺和剪裁。另一项由意大利政府协助开展的旨在支持妇女的项目也正在进行中。

89. 大量从事妇女相关工作的组织一起构建了阿富汗妇女网络。阿富汗妇女网络包括 72 个组织和 3 200 名个人成员。阿富汗妇女网络代表民间社会，是消除对妇女歧视委员会报告程序中的指导委员会、起草委员会和其他工作组成员。

90. 为捍卫妇女权利，在过去几年中建立了多家中心，其中有些中心向妇女提供法律和家庭咨询服务。因此，这些组织培训了一些律师，使得法院诉讼双方的权利得到更好的维护和支持。这些组织在提高公众对妇女权利的认识方面也起着重要的作用。民间社会组织在《宪法》、《消除暴力侵害妇女行为法》、《家庭法》、《结

<sup>6</sup> 阿富汗独立人权委员会《组织和当局法》第 21 条。

婚证书》、《儿童不当行为法》、《选举法》、《社会团体法》和其他法律的起草工作中发挥了重要作用。在修正《什叶派人身法》中的歧视成分方面，这些组织也开展了广泛活动。它们还积极活动，以使妇女参与政治、法律和选举进程。这些组织还向与家人失散的妇女提供帮助和支持。

91. 联合国自成立以来，已在阿富汗实施了许多发展方案，其中有些方案的重点就是妇女。妇发基金与政府组织和非政府组织一道，为实现妇女权利而努力。妇发基金不仅帮助阿富汗编写其提交消除对妇女歧视委员会的初次和第二次定期报告，还向非政府组织提供技术支持，帮助其编写提交消除对妇女歧视委员会的非正式报告。

#### 第四条——平权行动

92. 考虑到多年冲突期间产生的妇女问题以及塔利班执政期间对女性作用的排除，《宪法》第 44 条规定，阿富汗政府负责“为妇女创建平衡和发展教育”，并且通过“拟定和实施有效方案”“在全国范围内消除文盲”。此外，在承认寡妇数目增加等冲突后情况的同时，政府有责任“根据法律对老年人、无资助妇女、残疾人和孤儿提供帮助。”

93. 为了使立法部门女性所占比例增加，《宪法》和《选举法》规定将一定数目的席位分配给女性。人民院有 249 个席位，每省 2 个女性席位，总共应有 68 个女代表席位。女议员由得票最多的女候选人当选，尽管可能有些男候选人得到的选票更多。长老院，即参议院，共有 102 名成员，其中三分之一由总统指定（一半应为女性），三分之一从省议会选出，另外三分之一从各省的县议会选出。由于省议会选举中也实行参与制度，因此在长老院也积极地区分对待妇女。

表 8

国民议会中女性席位下限及其执行情况

	席位总数	每省定额	省的数目	第一届议会中女议员		第二届议会中女议员	
				数目	百分比	数目	百分比
人民院	249	2	34	68	27.3%	69	27.7%
长老院	102		17	23	22.5%	27	26.7%

94. 妇女参与政治的程度急剧上升。2001 年波恩会议谈判代表中女性低于 10%，2002 年女性占 12% 的紧急支尔格大会选出了过渡政府首脑。2004 年制宪支尔格大会中，女性占与会者总数的 20%。2005 年人民院第一届选举中，28% 的席位分配给女性。同样，2005 年省议会选举中，分配给女性的席位下限是 124 个，女性占了其中的 121 个。2009 年省议会选举中，女性占了 124 个席位。2010 年春，21% 的和平协商理事会成员为女性。



95. 《阿富汗国家妇女行动计划》的目标是到 2013 年底，政府职位的 30% 由妇女担任。为达到这一目标，政府将采取措施促进就业方面的积极区别对待，同时增加女教师数目、加强妇女能力建设方案、强调妇女教育、为妇女提供教育奖学金以及组织实施关于妇女在社区中作用的宣传方案等。独立行政改革和公务员委员会努力在就业过程中实现这一目标。2005 年，在公职部门中妇女占 25.9%，在决策职位中妇女占 9%。妇女事务部目前正与独立行政改革和公务员委员会共同开展一项联合试验项目，旨在将公职部门中妇女所占比例提高至 30%。此项目的目的是对公务员制度中的妇女状况展开广泛分析，并开展试验成功的活动，以改善妇女处境，支持和监督项目工作。此外，在独立行政改革和公务员委员会中还设立了一个性别平等股，负责监督和协助该项目的实施。

96. 《阿富汗国家妇女行动计划》和《阿富汗国家发展战略》制定了一项目标，即到 2012 年，女大学生占大学生总数的 35%，据此高等教育部正开展相应工作。在需要女专家的省份，尤其是饱受战祸的坎大哈等省市和落后地区，则采取了更多的实际措施以吸引和邀请妇女。此外，高等教育机构还录取了一些过去几年大学入学考试中失败的女学生。伊朗历 1387 年(公历 2008 年)，25 名入学考试失败的女学生被派至孟加拉国继续学习。自伊朗历 1389 年(公历 2010 年)以来，还核准一项计划，即让女学生转学至其居住地的教育机构，并帮助居住省份不安全且入学考试又失败的青年进入大学学习(详细内容见第 10 条)。

97. 即使在提供教育奖学金和实施中短期教育项目时也考虑到反歧视原则，符合资格的女候选人得到优先对待。此外，还有一些教育奖学金专门分配给高资质女性。高等教育部在过去的八年中已派出 5 714 名留学生去其他国家学习学士、硕士或博士课程，其中 13% 是女生。其他各部也在尝试让妇女参加此类项目，并且采取积极的区别对待政策派遣妇女出国参加教育项目。伊朗历 1388 年(公历 2009 年)，出访 14 个国家的高级代表团中有 52 名女性，150 名女工作人员出访了 12 个国家。今年，15 名妇女受益于奖学金前往 5 个国家。就城市发展部而言，该部女工程师人数历来有限，但派往国外的 64 名工作人员中也有 15 名女性。各部在留学项目上并不存在性别歧视，但由于传统和文化信仰和家庭的限制，妇女往往很难参加此类项目。

## 第五条——消除陈规定型观念

98. 该国大多数地方都存在无法接受的针对妇女的传统。这类信仰和传统的例子包括早婚、为结束冲突和宽恕罪行而交换女孩，不让妇女离开自己的家，不让妇女工作，男人很少参与家务和养育子女。

99. 与扎根在民众的文化和信仰中几千年的传统和陈腐观念作斗争不是一件容易的事，需要时间和开展广泛而明智的工作。任何不考虑社会现实、想要摧毁侵犯妇女权利的不适当文化传统的尝试使政府更加混乱和虚弱。鉴于这一事实，阿

富汗政府和民间社会组织已开始为消除这些无法接受的陈腐观念开展活动。这些举动的成就将随着时间的推移显现，短期内期望不应过高。事实上，妇女事务部的成立以及为民间社会组织活动搭建平台正是为了与这种传统作斗争。批准《消除侵害妇女暴力行为法》是打击违反法律和伊斯兰教法的传统的又一步骤。同样，作为阿富汗政府优先事项之一的家庭支助强调男人参与家庭事务和家务以及父母双方的参与养育子女的重要性。

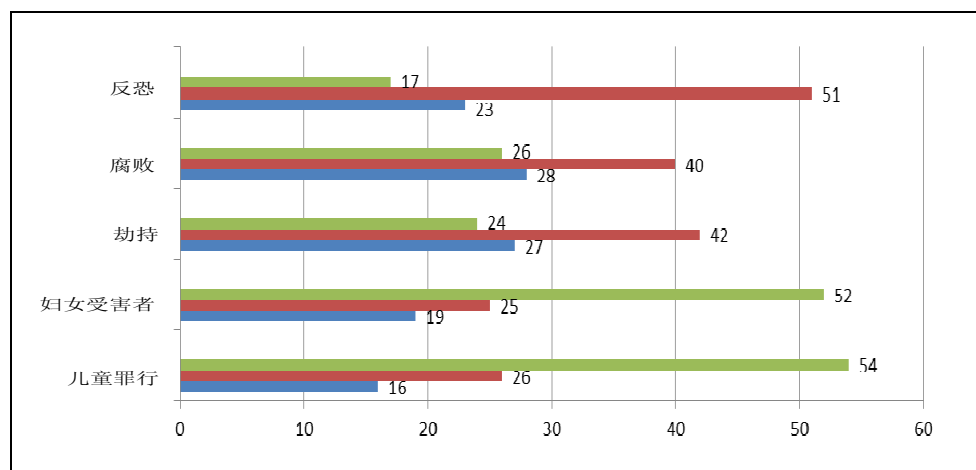
100. 妇女从事不同的职业，但大部分妇女只在被认为女性化的特定领域工作。这些工作包括地毯编织、食品制作、理发、刺绣、蔬菜和水果加工、农业、放牧和在女校教课。然而，那些忙于家务的妇女人数高于那些走出家门就业的妇女人数。妇女占公务员的 21%，但其中大多数薪金较低。军事职位、贸易、店务管理、驾驶、航空、建筑工程、修路、开挖运河和在矿山工作通常被认为是男性化的领域。

101. 在内政部，妇女有权从事所有领域的工作，除了一些繁重的工作或与作战有关的工作，在这些情况下更倾向于选择男性。这些工作包括：各省警察局长、军事单位和社会治安、反恐和缉毒单位和犯罪问题单位指挥官。除上述领域外，在该部任职没有任何限制或基于性别标准。例如，妇女担任护照部主管，性别、人权和儿童部主管的职务。这个部大多数女性雇员在后勤、护照部、电信、性别和人权、监督、教育、战略和政策、采购和行政部门工作。最近，内政部和国防部提出了在安全部门征聘更多妇女的方案。

102. 根据开发署进行的 2009 年警察意见调查，65%的受访者认为女性受害者能够到警察局报告犯罪行为，然而，51%的阿富汗人认为，(没有男人陪同的)妇女的报案会被警方忽略或得到较少关注。

图 7

你认为女警察处理案件的水平与男警官类似(第一)、更差(第二)还是更好(第三)? (以百分比表示)



103. 65%的阿富汗人很肯定地认为应当增加女警察，以保护妇女受害者。超过半数的阿富汗人，即 56%认为人们更愿意向女警察报告。<sup>7</sup>

104. 1 163 名女警察在该国工作，其中 166 名致力于家庭案件。由于战争时期存在的对女警察的悲观情绪，妇女进入警察行业是具有挑战性的。但是，内政部已考虑增加对女警察的支付，以增加女警察的人数。

表 9

2006 至 2010 年的女警察人数(来源：内政部)

年度	警官	较低级别警官	警士	公务员	签约公务员	共计
2006/2007	92	118	22	30	458	720
2007/2008	88	202	133	30	267	720
2008/2009	81	301	168	30	201	781
2009/2010	118	359	225	33	205	940
2010	171	413	331	33	215	1 163

105. 在阿富汗国民军中就业被认为是男性化的，因此在阿富汗国民军中工作的妇女人数很少。但是，国防部已广泛开展宣传活动，以吸引妇女参加工作。2010 年，1 247 名妇女在阿富汗国民军作为军官、士兵、行政人员和公务员工作。鼓励更多妇女加入阿富汗国民军的工作仍在继续。

106. 传统上，妇女负责养育子女和家务。由于文化方面的原因以及男人需要在户外劳动，男人不能有效地参与养育子女和家务。一般而言，在阿富汗家庭，父亲、丈夫或儿子是户主，对家庭中的其他成员负有较大的责任。在家里，男人也是主要的决策者；他们作出决定的权力包括子女的婚姻。由于母亲更多地参与养育子女，在该国的至少 10 个地区已开展了提高对父母双方需要共同参与教育子女的认识的宣传活动。阿富汗独立人权委员会为不同背景和类别的人们安排了有关妇女和儿童权利以及残疾人权利的超过 6 927 个讲习班。在这些讲习班上，15 111 名儿童对儿童权利有了了解。

107. 通常，大学的课本和教育材料是在国家和国际标准的基础上编制的，并且不包括歧视性的主题。在以前的一些学校课本中，存在着对妇女的一些歧视性的陈词滥调，但最近，已修订了学校课本，并删除了歧视性的陈词滥调。同样，女性和男性作家和诗人在课本中都得到了介绍。2006 年，阿富汗独立人权委员会与教育部就有关问题达成一致意见，并派出两个委员会成员担任课本印刷的顾问。阿富汗妇女网络和其他民间社会组织还在这一领域向教育部提出建议，并且教育部已采取他们的建议意见。在大学课程中，没有专门为男生或女生指定的课程或

<sup>7</sup> 开发署，2009 年警察印象调查，妇女和警察部队，第 23 页。

科目，所有学生都从相同的课程中受益。警察教育系统有关于尊重妇女行为的专门课程，并且成立了一个名称为性别与妇女权利的新部门。

108. 妇女事务部、阿富汗独立人权委员会和民间社会通过媒体使用各种方案提高人们对妇女权利的认识。上述来源还为人们提供法律咨询，并利用研讨会和讲习班提高人们对妇女的法律和宗教权利的认识。妇女事务部分三个阶段在 9 个省举办了课程，其中包括调解、仲裁、能力建设、参与、赡养费、宪法规定的权利、交出女孩以偿还血债、换婚、家庭价值、妇女受教育的权利和其他权利等主题。同样，妇女事务部在一些村庄和 Nimrooz 省的一个区提供了关于妇女的宪法权利的培训方案，在一些村庄和 Samangan 中心提供了培训方案并在学校开展了为期两周的女孩入学宣传活动。为消除不良习俗和传统，阿富汗政府正在考虑通过和解议会的法律并规范婚礼和葬礼的费用。

109. 很难计算电视和电台节目中专门讨论妇女权利的确切小时数，因为有若干媒体渠道，其中一些有地方广播。然而，通常所有政府部门和私人媒体都有关于妇女权利的特定节目。阿富汗妇女之声电台、Zohra 电台、Negah-e-Zan 电台和妇女之声杂志(Sadaye Zan)有关于这一主题的节目。一些报纸和杂志是专门针对妇女问题的，如 Ershadul Naswan、Meerman、Sirat、Ayeenay-e-Zan(妇女之镜)、Malalay、阿富汗妇女、Faryad-e-Zan(妇女的呐喊)、Payam-e-Madar(母亲的讯息)、Saday-e-Naswan(妇女之声)、妇女和法律、阿富汗妇女与贸易、妇女权利、妇女世界、Malika(王后)、Tolo-e-Mehr(仁爱黎明)和梅尔叶姆。阿富汗国家广播电视台以及国家和私人媒体有与妇女有关的方案，例如妇女与社会(Zan Wa Jami'a)、另一半(Neema-e-Digar)和妇女(Banoo)。同样，非政府组织和阿富汗独立人权委员会出版了一些关于伊斯兰妇女权利的书籍。

110. 妇女有驾驶的权利。然而，由于传统信仰，驾驶车辆的妇女人数极少。尽管如此，一些妇女在喀布尔和其他大城市享受这项权利。为了促进这一进程，在阿富汗各省开设了驾驶课程，妇女可以通过这些课程学习驾驶。同样，妇女也可以参加体育活动，并且体育也包含在女孩的学校课程中。

## 第六条——贩运妇女和女孩

111. 作为一个伊斯兰国家，阿富汗禁止所有人，尤其是妇女遭受虐待，并惩罚剥削妇女者。与其他国家相比，发生在阿富汗的剥削、虐待和贩运妇女从事卖淫活动的案件较少。

112. 阿富汗签署了若干禁止虐待和剥削妇女的国际公约。该国政府于 1985 年 2 月签署了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，并于 1987 年 4 月加入。阿富汗还于 1954 年签署了《反奴隶制公约》。此外，阿富汗加入了南亚区域合作联盟，但一直没有签署相关的南亚区域合作联盟关于打击和预防贩运妇女和儿童从事卖淫活动的条约。在 1387(2008)年，阿富汗主持了南亚区

域合作联盟关于妇女和儿童的第四技术委员会。阿富汗政府还加入了《儿童权利公约》及其两项任择议定书。这些文件禁止贩运和虐待儿童。

113. 按照伊斯兰教规，阿富汗法律将卖淫和剥削妇女归为严重罪行。该国于1387(2008)年通过了《打击人口贩运和绑架法》，目的是支持人口贩运的受害者，特别是妇女和儿童。该法第3条将人口贩运定义为：“转送、运输、雇用、扣押或使用某人，以利用他/她的经济问题或紧急情况剥削该人，用支付或接受金钱或利益作为交换，以及使用其他欺诈手段，以吸引被虐待的人或他/她的监护人。”该法律还禁止通过雇用、销售、购买、强迫进行性或犯罪活动、拍摄色情照片或影片、战争和义务工作、切割身体器官或组织、进行体检、或迫使他/她参与其他非法工作从受虐者获益。”

114. 《反人口贩运和绑架法》第4条向反绑架和人口贩运高级委员会派任了来自总检察长办公室、外交部、内政部、劳动、社会事务、烈士和残疾人事务部、教育部、信息和文化、朝圣和宗教事务局、公共卫生部、回归难民、国家安全部、阿富汗独立人权委员会的代表和司法部长遴选的相关社会的两名代表。该委员会有责任监测人口贩运罪行，实施相关的提高公众意识方案，推动有关组织之间开展合作，收集有关贩运和绑架的统计数据，并就这一问题向政府报告。

115. 根据《刑法典》，任何对18岁以下的个人进行性刺激或使18岁以下的个人将性活动或卖淫作为其职业或为他们提供开展这些活动的设施的人被认定为罪犯，可判处最多3年徒刑。如果被剥削者受到强奸或被迫鸡奸，刑罚可以提高到15年徒刑。

116. 《打击人口贩运和绑架法》第七条将绑架儿童和妇女归为严重偷运犯罪，在性活动方面虐待他人的剥削者或制作反道德图片和录像或色情产品的人可判处长期监禁，即16年至20年徒刑。

117. 《消除侵害妇女暴力行为法》第8条将对强迫成年妇女卖淫的剥削者的刑罚增至7至16年徒刑。如果被剥削者是儿童，罪犯被判处最少10年、最多16年徒刑。同样，根据《消除侵害妇女暴力行为法》第19条，如果某人未经法律许可揭示遭受性虐待、强奸或从事被迫性活动或卖淫者的身份或散播她们的照片或录像，其方式伤害了她们的品格和公众形象，将被判处3至5年徒刑。

118. 《消除侵害妇女暴力行为法》还将强奸归为犯罪，并判处强奸犯长期监禁。如果被强奸者死亡，犯罪分子将被判处死刑。《消除侵害妇女暴力行为法》第24条规定，为婚姻目的或以婚姻为借口买卖妇女，以及对此过程的任何中介行为被认为是犯罪，那些犯下这些罪行的人将被判处最多10年徒刑。强迫排斥也被列为暴力，任何强迫妇女与他人隔离的人将根据情况被判处最多3个月的短期徒刑。强制妇女进行强迫性工作也是犯罪行为，被告人会被判处最多6个月的短期徒刑。《打击人口贩运和绑架法》第17条规定，不可起诉被剥削者，第18条要求

Mahram(负责任和关系密切的家庭成员)接收被剥削者, 如果被剥削者不同意这种安排, 他/她可以住在任何指定的住所或社会中心。

119. 关于阿富汗的妓女人数没有一个确切的统计数字, 因为这个问题在该国是非常敏感的。2006-2007 年 6 名中国妇女、2007-2008 年 7 名从中国来到阿富汗的妇女因从事卖淫活动被驱逐出境。在国际移徙组织在阿富汗所做的一项调查中, 20 名人口贩运的受害者中的 4 名称, 她们遭受了性剥削。该组织已向 91 名人口贩运的受害者提供了援助, 其中只有 1 人不是中国人。本报告宣布, 阿富汗、伊朗和巴基斯坦的被贩运妇女中有 62%是为性虐待的目的而偷运的。<sup>8</sup> 国际移徙组织在阿富汗的统计数据显示, 大部分贩运活动是男人干的, 2008 年, 在该组织的注册的 13 人中, 6 人是为性虐待目的被偷运的妇女。这项调查的结论是, 大多数受害者是中国人、伊朗人和巴基斯坦人, 而不是阿富汗人。

120. 2010 年, 阿富汗的监狱中有 17 455 名囚犯, 其中 851 人是妇女。据阿富汗独立人权委员会称, 由于道德犯罪被监禁的妇女人数达到 194 名; 但是, 这并不意味着所有的囚犯都是妓女。

121. 绑架是该国的一个严重的犯罪问题。然而, 在过去的几年里, 阿富汗独立人权委员会没有登记任何绑架阿富汗妇女的案件。但是, 几名在阿富汗非政府组织工作的外国妇女被叛乱分子绑架, 但在谈判后已获释。值得一提的是, 大多数的绑架不是为性剥削或强迫妇女卖淫而进行的。据阿富汗独立人权委员会和瑞典救助儿童会于 2007 年进行的研究, 报案的虐待儿童案件只有 29%。

122. 强奸与虐待儿童和妇女问题委员会在一些政府和非政府组织的参与下, 努力监测性虐待和性剥削案件, 并指示主管当局就这些案件采取适当的后续措施。这个委员会正努力提高公众对防止妇女和儿童遭受性虐待的认识。

123. 妇女事务部向被贩运的女性受害者提供法律咨询。在国际组织的协助下, 该部还向这些妇女提供住房、粮食、衣服以及其他援助。妇女事务部与国际移徙组织密切合作, 向那些归国的贩运活动的幸存女性受害者提供食品和住房, 并将其纳入支持机构, 以满足其基本需求。此外, 内政部、阿富汗独立人权委员会和国际移徙组织一直积极致力于提高认识活动和人口贩运的介绍工作。2007 年, 国际移徙组织在边境地区为 35 名教师提供了有关人口贩运的培训, 使他们能够将其经验和知识传递给其他 10 000 名教师。该组织使用了海报、广播和电视广告开展这方面的宣传活动。<sup>9</sup> 国际移徙组织还协助识别和帮助被贩运妇女的工作, 并举办了这方面的研讨会和讲习班。在国际组织的合作下, 妇女事务部还编制并

<sup>8</sup> 区域调查报告, 阿富汗的妇女贩运, 阿富汗的国际难民组织, 2008 年 6 月, 第 38 页和第 39 页。

<sup>9</sup> 区域调查报告, 阿富汗的妇女贩运, 阿富汗的国际难民组织, 2008 年 6 月, 第 54 页和第 55 页。

播放了约 10 个有关剥削妇女的电视节目。此外，它派出一些工作人员到其他国家，以进行有关这一问题的考察。

124. 此外，妇女事务部在朝圣事务部和人口基金的协助下，在 7 个省开展了题为“伊斯兰教徒眼中的繁荣家庭和健康社会”的方案，在 1384(2005)年、1386(2007)年和 1387(2008)年，155 名宗教学者参加了这些方案。此外，在 1387(2007)年，妇女事务部为 25 名妇女事务部卫生工作人员和区域卫生工作人员进行了有关残疾人权利的培训。这些方案提高了家庭成员对所有家庭成员都应参与养育子女的认识。

125. 阿富汗政府组织与本国和国际组织一起发起了制止吸毒成瘾的各种方案，这是导致卖淫的主要原因之一。例如，举行了 1 699 个关于毒品危害的讲习班，包括妇女在内的 112 480 个人受益于城市和乡村的这些宣传方案。此外，9 731 个人参加了比赛，包括宣传禁毒信息的体育比赛。此外，吸毒妇女应邀自愿参加康复和禁毒中心的治疗。在全国总共有 26 个治疗吸毒妇女的中心，在 14 714 名接受治疗的吸毒者中有 2 000 名妇女。确定了不愿意在医院接受治疗的妇女人数，她们的丈夫和亲属在家里为她们服药。对约 2 536 人采取了后续行动，以确保她们不会再重新上瘾，为 12 155 个人提供了适当的咨询。此外，在治疗过程中向 339 个人提供了职业培训。各部委和其他政府和非政府组织正在这一领域开展工作。

## 第七条——妇女的政治和社会权利

126. 任何年满 18 岁的阿富汗男子或妇女，只要持有投票卡且没有受到法律禁止投票，都可以参加选举。不存在任何对妇女的歧视。《阿富汗选举法》强调男女享有平等的投票权利。第 4 条明确规定，所有符合条件的男性和女性都享有投票权。第 5 条强调选民享有自由意志，并禁止任何偏重关系的投票政策。第 5 条还禁止基于种族、语言、性别、地位、就业等因素对选民施加任何直接或间接的限制。

127. 在阿富汗总统、议会、省议会、区议会、乡村委员会、市长和市议会七级选举中，妇女既可以作为选民参与，也可以作为候选人参与。妇女也和男性一样享有参加全民投票的平等权利。

128. 《阿富汗选举法》没有任何歧视妇女的规定。然而，由于安全原因和传统限制，一些妇女回避这一权利。在安全状况较差的地区，妇女参与选举的比例相对于男性而言普遍较低，在某些地区甚至相当于零。有些家庭还因文化问题阻止妇女投票。为推动妇女投票，独立选举委员会为男性和女性分别修建了投票间，并安排工作人员为女选民提供便利。国家还通过媒体播放的宣传方案强调妇女参与选举的重要性。传统的信仰、文盲率、对妇女和男子参与选举的平等权利缺乏一致认识、支付前往投票地点的交通费用等经济问题、局部地区女警短缺等因素，阻碍了妇女大量参与选举或在表决时自由表达意志。

表 10

按性别分列的选举候选人和选民比例(资料来源: 独立选举委员会)

选举类型	有选举卡的人数 (单位: 百万)	有选举卡的 妇女的总 人数/比例	参加了投票的 男性总比例	参加了投票的 女性总比例	女性候选 人的人数	男性候选 人的人数	当选女性 候选人的人数	当选女性候选 人的人数
总统大选 1383 年	11	44%	59%	41%	1	16	0	1
议会 1384 年	16.7	41.7%	3 565 633	2 637 869	258	2 491	68	181
省议会 1384 年	12.7	41.7%	3 565 633	2 637 869	285	2 916	119	294
总统大选 1388 年	4.527918	1 780 810	58.4%	38.8%	2	39	0	1
省议会 1388 年	4.527918	1 780 810	59.3%	38.2%	333	2 847	105	315
议会 1389 年	4 216 594	1 709 158	2 335 539	1 579 468	406	2 150	69	180

129. 有两名妇女担任独立选举委员会领导委员会成员。此外, 独立选举委员会的 9 位主任中, 有 3 名是妇女。在该委员会工作的女性雇员共有 240 名临时雇员和 15 名永久雇员, 占全体员工的 7%。独立选举委员会强调妇女平等参与选举, 并尽力提供一切必要的便利, 鼓励妇女参加选举。为达到这一目标, 区域和地区的工作人员中有一半是妇女, 在阿富汗所有地区的公众宣传运动工作人员中, 妇女的人数与男性相等。同样, 中心和省级办事处在聘用临时选举职员时也将性别平等考虑在内。委员会还成立了一个性别平等股, 以确保女性雇员的权利, 并为妇女的能力发展提供便利。

130. 由于妇女获取信息的机会更为有限, 与选举相关的各组织努力利用媒体、研讨会、海报和对各个地区的访问来强调男女平等参与选举的重要性。此外, 独立选举委员会、妇女事务部、民间社会组织、在 34 个省开展工作的 STEP 办事处、阿富汗自由与公平选举基金、Ebrar、民间社会和人权网络、开发署、国际选举制度基金会、妇发基金、对口国际、国家民主研究所和阿富汗议会援助项目都设有与选举相关的宣传方案。

131. 争取妇女权益的组织和活动努力运送尽可能多的妇女到投票中心参与 1388 年(2009 年)选举。阿富汗妇女在一项称作“妇女半边天运动”的倡议中试图表明妇女参政的重要性, 因为妇女占选民的一半。此次运动在喀布尔和其他 33 个省开展, 其目的是鼓励女性候选人和选民参加选举。

132. 尽管在过去的几年中, 阿富汗妇女参与国家政治生活的兴趣有所增长, 并广泛参与了包括选举在内的各类政治方案, 但她们仍然面临着各种挑战。如前所述, 阿富汗传统社会往往不允许妇女参加公众集会。此外, 由于妇女受教育的机会较少, 在许多情况下, 选举法认定她们不够资格成为民选职位的候选人。竞选需要一定的财政基础, 而大多数妇女没有实现经济独立。因此, 她们没有足够的财力参加选举。



133. 对妇女担任政府职务没有任何限制，她们可以担任总统、部长、省长、市长、副部长、独立的主任和所有属于公务员系统或军事部门的职位。

表 11

2001 年以来在行政部门的关键职位上工作过的妇女人数

临时行政当局		伊斯兰过渡政府		卡尔扎伊总统的 第一届任期		卡尔扎伊总统的 第二届任期	
组织名称	人数	组织名称	人数	组织名称	人数	组织名称	人数
部长	1	部长	3	部长	1	部长	3
总局局长	0	总局局长	1	总局局长	1	总局局长	1
独立委员会主任	0	独立委员会主任	1	独立委员会主任	1	独立委员会主任	1
副部长	2	副部长	4	副部长	4	副部长	5
省长	0	省长	0	省长	1	省长	1
市长	0	市长	0	市长	1	市长	1
<b>共计</b>	<b>3</b>	<b>共计</b>	<b>9</b>	<b>共计</b>	<b>9</b>	<b>共计</b>	<b>12</b>

134. 宪法和其他法律没有禁止妇女担任最高法院高级理事会成员，不过目前 9 名成员中无一为妇女。妇女可以出任刑事和民事法庭的法官。目前在刑事和民事法庭工作的 2 203 名法官中，有 48 名女法官在刑事法庭工作，有 118 名女法官在民事法庭工作。妇女也可以在检察长办公室工作。2010 年，阿富汗新增了 75 名女律师，包括在各省的 24 名职业律师和在首都工作的 51 名职业律师。

135. 依据联合国安理会关于妇女积极参与和平与谈判进程的第 1325 号决议，阿富汗政府为妇女提供了参与此类进程的机会。最近，当局决定拟订一项有关决议执行情况的工作计划，但迄今为止该进程仍处于初期阶段。同样，阿富汗政府最高当局一再重申：与叛乱分子展开的谈判及和平进程将不会导致妇女丧失当前的权利；达成任何和平协议的条件之一是，叛乱团体必须接受强调保护妇女权利的《阿富汗宪法》。2010 年春举行的全国协商和平支尔格会议中，妇女占与会者的 21%。在与叛乱分子达成和平协商声明的 28 个委员会中，有 21 个委员会的秘书是妇女，还有 1 个委员会由妇女出任主席。全国协商和平支尔格会议声明第 5 段表示，在谈判过程中必须考虑到妇女和儿童的权利，支尔格会议强调必须对所有公民平等实施国家法律。同样，阿富汗政府成立了由 60 名成员组成的高级和平委员会，其中 9 名是妇女。

136. 阿富汗政府支持妇女参与和领导各个生活领域，这不仅是一种权利，而且也是民主制度的重要原则之一，为公务员系统的男女雇员提供了平等的机会。2010 年，在特殊决策领域担任高级职位的妇女比例为 9%，与男性相比过低。阿富汗国家妇女行动计划强调增进妇女参与行政管理和决策岗位，并十分重视妇女在各地的就业情况。

137. 传统上，商务被认为是男性的专属领域，但最近，一些女性开始从事这一领域的工作。阿富汗的全新现状为妇女提供了参与经济部门的机会。大多数妇女从事手工艺品、刺绣、地毯编织、蜜蜂饲养和养鸡。德国发展合作署在一本电子图书中登记了 300 名从事贸易的妇女。同样，在妇女事务部登记的 229 个组织中，有 200 个是由妇女领导。还有 50 个组织、联合会、协会以及有关妇女团体已在司法部登记。妇女在经济领域面临各种问题，其中最重要的是不允许妇女离开自己家里、外出旅行的限制以及与妇女在外工作有关的文化问题。在工商部注册的公司中，有 263 名妇女担任公司负责人，252 名妇女担任副总经理，15 名妇女担任公司管理层成员。近年来，大量女性开始在商务和金融领域工作。首都的 46 个联合会和各省的 26 个联合会已在女企业家联合会登记。此外，还有 27 名女商人加入了美容院联合会。

138. 已有 12 个省完成了妇女花园和市场项目。此外还有两个妇女花园在建，其中之一将在明年完工。在未来五年中，妇女花园和市场项目将继续在其他 19 个省实行下去。此外还在喀布尔、巴格兰、帕尔旺、加兹尼、巴米扬成立了妇女教育中心。妇女花园在分享和推广妇女经验方面发挥了重要的作用。

139. 截至 2010 年年中，共有 1 630 个国家和国际组织在经济部登记。共有 15 591 名女性和 17 310 名男性雇员在这些组织工作。成立社会组织和非政府组织是每一个阿富汗男人和妇女的权利，与性别无关。在司法部登记的 1 716 个社会组织，有 50 个组织要么由妇女管理，要么与妇女问题有关。在司法部、商务部和妇女事务部登记的所有非政府组织和社会组织共有 344 个。293 个组织持有经济部的登记牌照，42 个组织在司法部注册。同样，在 14 个注册联合会中，男性和女性成员分别为 245 816 名和 115 463 名。

140. 阿富汗政府和国际组织为需要财政支持的遗孀提供住房和安全方面的协助。阿富汗全国的庇护所数量达 10 个，有 319 名妇女在收容所生活。喀布尔贫困和无人扶助妇女与儿童协会为 10 名妇女提供住所和关怀。

表 12

2005–2010 (1385–1389) 年期间各收容所的妇女人数

年度	女性受益者人数
1385 (2006)	101
1386 (2007)	40
1387 (2008)	42
1388 (2009)	53
1389 (2010)	(截至 2010 年 8 月) 83

(资料来源：妇女事务部)

表 13  
2010 年阿富汗各收容所的人数(阿富汗独立人权委员会)

编号	所在省份	收容所名称	妇女人数	儿童人数
1	喀布尔	HAKA 避难所	17	14
2	喀布尔	女性能力开发中心收容所(永久)	13	5
3	喀布尔	女性能力开发中心收容所(临时)	12	
4	帕尔旺	帕尔旺求助中心收容所	4	2
5	喀布尔	Hajar 国际	20	13名男孩和 4 名女孩
6	喀布尔	Khanaye Naheed 孤儿院	临时	临时
7	喀布尔	Seema Samar		
8	喀布尔	Seema Ghani		
9	巴尔赫省	CCA	22	5
10	巴尔赫省	阿富汗妇女互助所	20	5
11	贾拉拉巴德省	妇女求助中心	临时	临时
12	赫拉特省	Nedaaye Zan(作为一个项目)	40	
13	巴德吉斯省	Nedaaye Zan	18	
14	卡比萨省	妇女避难所	6	1
15	巴米扬省	妇发基金支助的 CCA 收容所	4	2

141. 为解决在收容所生活的妇女问题，由最高法院高级法院、妇女事务部、朝觐和宗教事务部、阿富汗独立人权委员会、司法部、地方机构司司长和收容所所长组成的委员会举行了一系列会议。如果收容所的条件令人无法接受，委员会将决定予以关闭。

### 第八条——国外代表

142. 除在不同的分区中心设有六个外交部分支机构之外，阿富汗还在世界各地设有 85 个常驻与非常驻外交使团和领事馆。男性和女性工作人员都在外交部担任不同职级的职位。阿富汗法律和法规禁止歧视妇女在驻外外交使团和领事馆的代表权。根据与其他国家和国际组织相互合作的原则，依据工作人员的工作能力和经济资源，外交部任命其工作人员在外交使团和领事馆工作。目前，妇女在阿富汗伊斯兰共和国驻外大使馆和总领事馆担任大使、代办和政治工作人员等职位。妇女作为部长、国会议员以及行政和司法部门的成员代表阿富汗参与国际会议、研讨会和各种论坛。能否参与这些活动的标准是个人是否具有最好地代表阿富汗政府的资格和能力，不存在任何基于性别的对妇女的歧视。

143. 阿富汗妇女能代表自己的国家参与国际会议。正努力在区域和国际会议的代表团中吸纳更多的妇女。在过去 8 年中，部长、副部长和其他高级官员参与了

许多关于妇女问题的国际会议。妇女事务部在代表阿富汗出席部长级、副部长级和司长级的国际活动起到带头作用。

144. 外交部一直在努力招聘高素质的妇女入部工作。2010年，外交部710名工作人员中有84名是妇女(53人为外交部全职工作人员，31人在外交使团工作)。尽管女性雇员在全体工作人员中所占比例低于男性，外交部并没有以任何方式歧视征聘妇女，而且阿富汗外交系统在征聘合格妇女的过程中采取了积极的区别对待做法。导致女性雇员比例偏低的因素众多，包括缺少具有与外交部工作相关领域的高等教育资历的妇女，驻外受到家庭限制，以及公共部门薪酬水平较低。

145. 外交部的征聘机制基于《劳动法》和《公务员法》，这两部法律禁止歧视任何女性候选人。外交部任命了至少一名高级女职员在面试委员会任职。驻外外交使团的工作条件并没有基于性别的任何歧视，工作人员无论男女都享有平等的条件。今后，外交部将努力提高在阿富汗伊斯兰共和国驻外使团工作的女性雇员的比例。

146. 在过去8年中，阿富汗为妇女提供了持续参与国家和国际相关机构的机会。自2005年以来，阿富汗独立人权委员会主席西玛·萨马尔女士一直被委任为联合国苏丹人权状况特别报告员。同样，外交部人权与妇女国际事务司前司长祖赫拉·拉塞克女士正在担任消除对妇女歧视公约委员会的成员，任期至2012年。

147. 2003年，外交部成立了人权与妇女国际事务司，以增进妇女对国家和国际决策的参与程度，向国际人权公约机构提交报告，并为政府代表团出席与妇女有关的国际活动提供协调。该司由三个股组成：人权事务股、性别平等事务室和报告股。人权事务股行使与人权问题有关的职能，并确保与阿富汗政府机构和国际人权机构保持工作关系。性别平等事务股集中处理与两性平等问题有关的事项，并协助组织妇女事务部在国际一级的访问。报告股负责协调和起草阿富汗提交给该国已批准的国际公约机构的各种报告，包括阿富汗提交给消除对妇女歧视委员会的国别报告。人权与妇女国际事务司大力推动外交部妇女员工的权利，开展国际妇女节庆祝活动，并向作出贡献的外交部女职员颁奖。人权与妇女国际事务司司长通常由女性担任，她同时还担任外交部征聘委员会的成员。

148. 外交部努力培养和提高全体员工的能力，尤其是女职员的能力。为此，外交部于2009年成立了妇女协会，外交部的所有女职员均是该协会的会员。成立外交部妇女协会是为了建设外交部女职员的能力和协调外交部内部各部门的努力，以确保外交部女性工作人员的权利。

149. 作为负责能力发展的部门，外交部外交学院举办了多项培训方案，其核心目标是建设员工的能力。培训方案向所有工作人员开放，妇女积极参与了这些方案。这些培训课程侧重外交原则、法律、经济、政治、计算机和英语培训的基础。此外，外交学院还给工作人员提供机会短期、中期和长期出国开展信息交流和专

门知识的交流，几乎所有的外交部员工都从这些出国培训方案中受益。迄今为止，外交部妇女职员参与这些方案的比例一直低于男性，因为外交部录用的女性工作人员人数低于男性。能讲流利外语的女性员工与男性员工相比较为短缺，从而影响到她们出国访问的机会。

150. 根据《消除对妇女歧视公约》一般性建议的要求，阿富汗政府不断努力提供有关《消除对妇女歧视公约》的新闻和网站宣传，以增进公众对其的认识，并在声明和记者招待会上提醒人们注意到阿富汗的承诺。妇女事务部、阿富汗独立人权委员会和阿富汗妇女网络举办了多项方案来实施《消除对妇女歧视公约》，并提高有关《公约》的认识。这些组织特别通过研讨会和讲习班提升公众有关《公约》规定的认识，并为《公约》的执行提供协调。多个民间社会组织和妇发基金都开展努力出版和并向受众普遍散发《公约》，其中包括公众、政府和非政府组织。同时，外交部还把《消除对妇女歧视公约》的一般性建议翻译成达里语和普什图语，用民族语言出版《消除对妇女歧视公约》，并分发给有关国家和国际组织。

## 第九条——国籍

151. 根据阿富汗《宪法》第 4 条，该国由所有拥有阿富汗国籍的公民组成。尽管阿富汗《宪法》没有就公民身份作出具体定义，但《国籍法》有如下界定：“个人与阿富汗伊斯兰共和国的政治和法律关系……”该法第 4 条明确指出，不得剥夺任何阿富汗人的阿富汗国籍。同样，该法禁止取消公民的国籍或将他/她流放至境外或境内。但是，阿富汗国民有权通过具体的行政程序放弃自己的国籍。阿富汗政府还批准了涉及国籍问题的多份国际公约，其中包括但不限于以下公约：《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、《消除对妇女歧视公约》、《儿童权利公约》和《关于难民地位的公约》及其议定书。

152. 所有父母为阿富汗籍的人均被视为阿富汗国民。根据《国籍法》，如果一位外国公民(无论男女)与一位阿富汗人结婚(无论男女)，根据伊斯兰教法，他/她可以提交书面申请要求成为阿富汗公民。在这种情况下，无须遵守在阿富汗居住满 5 年才能获得阿富汗籍的要求。同样，根据即将提交国民大会批准的新《国籍法》草案第 17 条，任何嫁给外国人的阿富汗女子根据伊斯兰教法均可保留其阿富汗国籍，除非主动要求放弃阿富汗国籍。与阿富汗公民结婚的无国籍人士将被承认为阿富汗公民。此外，外国公民如果在阿富汗居住 5 年以上，即可申请阿富汗国籍。

153. 在取得阿富汗国籍方面，并不存在任何性别歧视。《国籍法》第 14 条规定，外国公民可以获得阿富汗国籍，不得予以任何种族、语言、性别或教育方面的歧视。根据该法第 22 条，应根据国际条约的原则加入阿富汗籍的问题，只要这些原则不违反伊斯兰教法的原则。第 41 条规定，如果《国籍法》和阿富汗政府与外国之间签订的国际条约或双边协议相抵触，条约或双边协议应优先适用。

154. 《人口普查法》要求所有阿富汗男性和女性公民从普查登记局领取国民身份证。尽管如此，许多阿富汗人仍然没有国民身份证，因为国民身份证的分发方案尚未在全国范围启动。目前，任何阿富汗公民不论男女均可自愿领取国民身份证。分发电子身份证的试点方案现已启动，如果条件允许的话，将会正式启动进程。

155. 根据《护照法》，年满 18 岁的女性可以申领独立的护照。法律还允许夫妇拥有共同护照(如果他们就此达成一致的话)。18 岁以下的女性需要获得她们的父母或监护人同意才能申领护照。此外，妇女有权外出旅游，《护照法》并没有限制这一权利。

156. 阿富汗人和非阿富汗人之间的大多数跨国婚姻是与周边国家的公民结成的，这些国家的宗教和文化与阿富汗人民非常接近。根据《国籍法》，如果阿富汗籍女子嫁给非阿富汗籍的男子，她将保留原有的公民身份。如果非阿富汗籍女子嫁给阿富汗男子，那么根据伊斯兰教法，她可以通过书面申请要求阿富汗政府给予公民身份。

157. 根据《国籍法》第 16 条，丈夫获得阿富汗国籍对其伴侣或儿女的国籍没有任何影响。根据《国籍法》，获得了阿富汗国籍的夫妇的 18 岁以下子女亦将获得阿富汗国籍。如果父母中的一方获得阿富汗国籍，那么与父母同住在阿富汗境内的子女将被视为阿富汗公民。如果子女在年满 18 岁后要求放弃阿富汗国籍，阿富汗政府将接受他们的请求。如果丈夫或妻子决定放弃阿富汗国籍，同样不会影响其伴侣或子女的国籍。如果夫妻双方都宣布放弃阿富汗国籍，其子女仍将保留公民身份。同样，如果丈夫和妻子的宗教信仰不同，那么子女的国籍将跟随信仰伊斯兰教的父母一方。

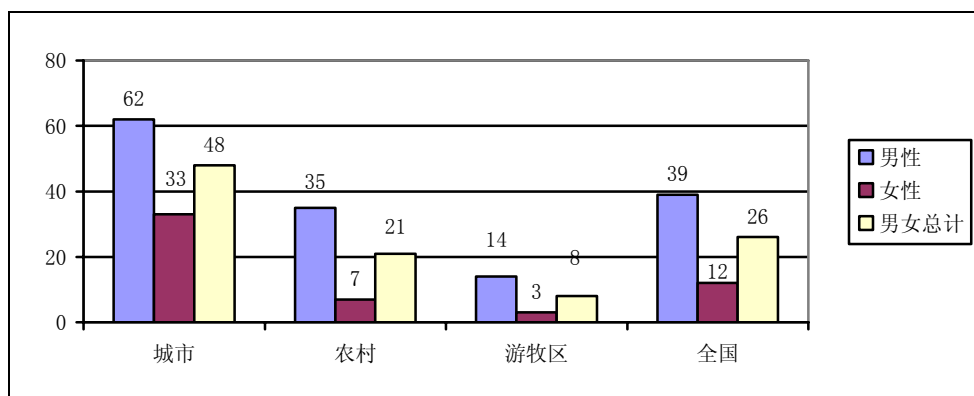
158. 国籍对阿富汗人民的权利可能产生的唯一重要影响是在金融和遗产方面。不是阿富汗公民或已放弃阿富汗国籍的人不能拥有土地、房屋或商店等房地产。但如果孩子的父亲拥有外国国籍而孩子本人是阿富汗公民，他/她还是可以继承父亲的财产。

159. 根据阿富汗法律，在确定婚姻状况和个人法律能力方面，应适用个人的国籍国的法律。根据阿富汗法律，外国公民可以在阿富汗结婚。根据《民法》的规定，应适用夫妻的国籍国法律，以确保婚姻状况的准确性。正式条件亦将基于婚姻发生国的法律。在涉及婚姻的问题上，包括财务、离婚、分居和解除婚约等，应适用夫妻的国籍国法律。在涉及上述事项时，如果男女双方中有一方是阿富汗人，那么将仅适用阿富汗法律(除涉及法律能力的事项之外)。同样，在亲子鉴定、监护权以及与父子有关的其他事项上，将适用父亲选定的国家的法律。在涉及继承和遗嘱的事项上，外国公民应适用国籍国的法律。

## 第十条——教育

160. 阿富汗《宪法》规定，政府公立学校和大学学士学位之前提供的教育是免费的；但是，私立教育不是免费的。由教育部管理中小学和特殊科学教育机构，大学则由高等教育部负责管理。尽管阿富汗在这一领域作出了大量努力，文盲率（尤其是妇女文盲率）仍然很高。全国仅有 26%的人口（包括 12%的妇女）识字，这种状况十分不幸。

图 8  
按性别和居住地点分列的识字率



（资料来源：《2007/08 年度国家风险和弱势评估》）

表 14  
按受教育程度分列的 25 岁以上个人所占百分比

教育层次	男孩	女孩	男女总计
未接受任何教育	72	94	
小学	10	3	6
初中	5	1	5
高中	9	2	3
教室培训中心	1	1	1
本科及以上	3	0	2

（资料来源：《2007/08 年度国家风险和弱势评估》）

### A. 教育(中小学)

161. 阿富汗教育法中不存在歧视妇女问题。教育部门遵行 2008 年《教育法》。该法第 3 条规定，所有公民享有平等受教育的权利。不过，专为已婚女生提供不同的课程和设施，课程涉及家务管理、儿童发育和成长。

162. 阿富汗的各种战略都关注教育问题，特别是妇女教育问题。千年发展目标旨在到 2020 年让阿富汗所有女孩和男孩都能平等地识字。《阿富汗契约》也规定了男孩和女孩入学率分别达到 75%和 60%的目标。该《契约》还规定了到 2010 年将女教师百分比提高到 50%的指标。教育部制定了两项全国教育战略：期限为 1385-1389 年(2006-2010 年)的第一项战略是 2006 年制订的；期限为 1389-1393 年(2011-2014 年)的第二项战略是 2010 年制订的。在这两项战略中，基础教育、教师培训和职业条件、加强教育基础、教学大纲、伊斯兰教育、技术和专业教育、扫盲培训、非正规教育和教育部门的行政发展被确定为教育部的优先事项。教育部与妇女事务部和其他利益攸关方协商，在其战略中特别关注女孩的教育问题。

163. 教育部对公立教育部门负责，并对私营教育部门进行监督。1389 年(2010 年)，教育部获得 15%的年度预算和 11%的发展预算。每个省都有教育机构名录，每个县都设有教育厅。每所学校都设有行政办公室，其成员由各省教育局局长选定。每所学校设有委员会，其成员包括学生家长、当地长者和学校管理人员。该委员会的目标是鼓励儿童入学，特别是鼓励女孩入学，并对教育提供情况进行监测。教育部制订了关于选聘私立学校校长的具体规定，并对其执行情况进行监测。

164. 2010 年，公立学校共有 12 223 所，其中 2 598 所为女校。兴办和促进女校并为其建校舍是教育部的当务之急。对于人们提出的兴办或促进女校的要求，教育部也作出了认真的回应。

表 15

阿富汗公立学校数目

学校类别	年份	1380	1381	1382	1383	1384	1385	1386	1387	1388	1389
小学	数目	1 460	4 876	5 056	5 854	5 943	5 598	5 024	4 440	5 124	5 489
初中	数目		1 191	1 143	1 377	1 383	1 729	2 506	4 051	3 634	3 813
高中	数目	1 007	803	938	1 046	1 053	1 117	1 532	2 050	2 702	2 920

(来源：中央统计组织)

165. 2009/2010 年，私立学校有 386 所，学生人数为 85 728 人，其中女生为 17 146 人。



表 16  
私立学校数目及学生人数(2008-2010 年)

学校类别	2008-2009 年			2009-2010 年			2010-2011 年		
	学校	学生	教师	学校	学生	教师	学校	学生	教师
小学	16	4 490	312	23	1 928	77	28	6 561	262
初中	27	2 729	141	44	13 086	523	45	9 841	394
高中	117	29 962	1 488	223	40 986	1 639	313	69 326	2 773
<b>共计</b>	<b>160</b>	<b>37 181</b>	<b>1 941</b>	<b>290</b>	<b>56 000</b>	<b>2 240</b>	<b>386</b>	<b>85 728</b>	<b>3 429</b>

(来源：中央统计组织)

166. 阿富汗政府关注妇女的宗教教育，如今有很多妇女正在宗教学校学习，尽管其人数低于男子。

表 17  
公立宗教学校的学生人数(2007-2010 年)

年份	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
男子	9 321	111 640	123 146	145 916
妇女	1 045	11 827	13 789	21 127
<b>共计</b>	<b>10 366</b>	<b>123 467</b>	<b>136 935</b>	<b>167 043</b>

167. 在阿富汗，实行男女分校，只有一至三年级的学生在男女同校的班级上课。此外，《宪法》规定，政府负责以本国语言向阿富汗公民提供教育。除了出版达里文和普什图文的教科书之外，还提供和分发乌兹别克文、土库曼文、努里斯坦文、帕沙耶文、俾路支文和 Sheghnani 文等其他语文的教科书。尽管为宗教少数群体的儿童开办了私立学校，但这些儿童仍可选择上公立学校。

168. 学校的新教学大纲中不存在任何歧视妇女问题。该教学大纲中纳入了人权、妇女权利、和平、民主和选举等科目。新书由女议员网络负责审查，并根据其意见对新书进行修订。只有在专业科目上，才根据学生的偏好，向男孩讲授农业，向女孩讲授家务管理。

169. 境内流离失所家庭的儿童可临时在学校学习或继续接受教育，直到他们获得正式证件。同样，已为游牧儿童建起 69 所学校，其入学程序与其他儿童的学校相同。

170. 7 至 9 岁儿童可入读公立学校一年级。小学在校生人数达到 5 150 320 人。一至十二年级的学生人数共计 7 381 331 人，其中女生为 2 749 553 人。入学人

数逐年增加；建立设施，包括在住宅区附近兴建新的学校，导致年度入学人数大大增长。

表 18

## 政府所办公立学校的学生人数(2000–2010 年)

指标	年份	1380 年	1381 年	1382 年	1383 年	1384 年	1385 年	1386 年	1387 年	1388 年	1389 年
男孩		803 961	2 533 272	2 772 626	4 119 361	3 238 392	3 667 862	3 667 862	3 982 574	4 033 643	2 757 801
女孩		0	1 413 873	1 413 873	1 306 105	1 683 827	1 926 108	2 008 089	2 217 427	2 384 276	7 380 550
<b>学生人数 共计</b>		<b>803 961</b>	<b>3 705 235</b>	<b>4 186 499</b>	<b>5 425 466</b>	<b>4 922 219</b>	<b>5 479 031</b>	<b>5 675 951</b>	<b>6 200 001</b>	<b>6 417 919</b>	<b>4 622 749</b>

171. 阿富汗各公立学校共有教师 180 000 人。

表 19

## 按性别分列的教师人数和所占百分比

项目	人数	百分比
女教师	66 600	37
男教师	113 400	63

172. 女孩在 10 年级开始进入专业学校。技校或专业学校的女孩人数达到 4 158 人，与前几年相比有所增加。

表 20

## 公立技校和专业学校学生(2007–2010 年)

年份	2007–2008 年	2008–2009 年	2009–2010 年	2010 年
男子	9 321	13 520	15 149	20 001
妇女	1 045	2 480	3 082	4 158
<b>共计</b>	<b>10 366</b>	<b>16 000</b>	<b>18 231</b>	<b>24 159</b>

173. 喀布尔市有 9 所为女孩开办的夜校，有 265 名学生在这些学校上学。大部分省份也都设有夜校。夜校为那些因工作原因或因遇到其他障碍无法在日间上大学的男子和妇女提供了学习机会。这些人可入读以下院系：经济学、教法(宗教研究)、法律、文学、教育、社会科学和地质学。目前，共有 3 842 名学生入读夜大，其中 19%为妇女。

174. 尽管近年入学的女孩人数相当高，但仍有很多其他女孩无法进入教育机构学习。在有些地区，女孩入学率低的最重要原因是安全问题，以及女校缺乏空间和校舍。此外，很多学校教师人数不足；因此，有兴趣升入更高年级的女孩无法

继续受教育。此外，早婚也是迫使女孩辍学的原因。有些农村地区不允许女孩入学，因为其家人认为妇女没必要识字。由于赤贫，有些家庭甚至无法支付很低的教育费用，因此让女孩与其他家庭成员一起从事劳动。

175. 反政府的叛乱分子反对妇女受教育，并关闭了女校。在有些情况下，他们甚至烧毁女校和男校。1386年和1387年(2007-2008年)，有673所学校被关闭，目前仍有453所学校处于关闭状态。结果导致200 000名学生无法上学，600名教师无法授课。2009年1月至11月记录的袭击学校事件共有613起。<sup>10</sup>

176. 女校的大部分教师为妇女，但在女教师短缺的情况下，男教师也给女孩授课。学校男女生的考试相同，对男生或女生都不存在歧视。

177. 很多学校，特别是偏远县乡的学校，没有校舍和其他设施。教育部公布，近48%学校缺少校舍。教育部和其他一些部委每年都兴建学校，却仍然无法应对该国不断增加的需求。

178. 过去8年里，该国教育机构剧增，妇女从中大大受益。学生通常参加私立教育机构提供的英语语言课、计算机课和大学入学考试备考课。喀布尔和各大省中心设有大量此类机构，妇女也参加这些机构的课程。在开发署的支持下，妇女事务部开办了计算机技能课程。自2003年以来，有1 000名妇女从这些课程中受益，另有2 000名妇女参加了与性别平等有关的课程。

179. 农村地区的女孩参加英语语言、计算机技能和入学考试备考课程等培训班的机会比较少。因此，这些女孩大学的录取率及其获得需要熟练掌握英文或计算机技能的工作的能力受到了不利影响。

180. 独立公务员制度和行政改革委员会提供短期奖学金，而高等教育部则分配长期奖学金。奖学金候选人是在公开竞争的基础上，并依据获得奖学金的必要条件选出和推荐的。将在34个省分配大量奖学金。有些奖学金是专门为妇女提供的，只有女性参与者才可参与竞争。要想获得奖学金，所有学生均需参加考试和公开竞争。通过教育部派遣了835名女雇员和教师以及560名学生去国外参加各种教育方案。

181. 教育部下设的识字副部正在各省推动识字学校和课程，这些学校和课程由政府和国际组织控制。参加这些课程的学生有60%以上为妇女。

<sup>10</sup> 可查阅 [www.un.org/children/conflict/english/afghanistan.html](http://www.un.org/children/conflict/english/afghanistan.html)。

表 21  
1386 年至 1388 年识字课程的统计数字

指标	项目	2007 (1386) 年	2008 (1387) 年	2009 (1388) 年	2010 (1389) 年
识字课程	<b>共计</b>	<b>14 469</b>	<b>12 461</b>	<b>20 031</b>	<b>21 884</b>
	男性	4 348	2 840	4 014	1 995
	女性	10 121	9 621	16 017	12 689
学生	<b>共计</b>	<b>317 343</b>	<b>302 817</b>	<b>500 000</b>	<b>547 100</b>
	男性	95 835	62 525	100 197	229 875
	女性	221 508	240 292	399 803	317 225
毕业生	<b>共计</b>	<b>141 792</b>	<b>46 133</b>	<b>104 994</b>	
	男性	34 943	11 676	27 092	
	女性	106 849	34 457	77 902	
教师	<b>共计</b>	<b>6 386</b>	<b>1 797</b>	<b>3 231</b>	<b>4 477</b>
	男性	3 388	1 146	1 899	2 631
	女性	2 998	651	1 332	1 846
官员	<b>共计</b>	<b>337</b>	<b>834</b>	<b>834</b>	
	男性	152	534	667	
	女性	185	300	167	

(来源：中央统计组织)

182. 在国家团结方案和国家地区发展方案等方案下，喀布尔省和其他省为妇女举办了职业培训，在职业技能方面对妇女进行培训。为了在该国某些地区鼓励妇女参加识字课程，很多支持教育部的组织为参加这些课程的妇女分发食物。阿富汗红新月会为大量妇女提供缝纫、地毯编制、刺绣、手工艺品、绘画和书法、计算机技能和农业技能培训。

183. 2007 (1386) 年，辍学女孩所占百分比达到 38%。为了鼓励女孩上学，教育部设立了为女孩提供入学教育的具体方案。在支援组织的协助下，教育部采用为家庭提供食物和在居住地附近建校等方法，鼓励女孩继续接受教育。

表 22  
按性别和年龄分列的辍学原因

年龄	男孩				女孩				男孩和女孩			
	7-12 岁	13-15 岁	16-18 岁	共计	7-12 岁	13-15 岁	16-18 岁	共计	7-12 岁	13-15 岁	16-18 岁	共计
距离	43	44	31	40	39	34	31	36	40	38	31	38
财政问题	13	26	36	22	5	8	6	6	9	15	19	13
文化原因	7	6	6	7	27	40	42	34	18	26	27	22
安全原因	4	4	6	4	5	6	8	6	5	5	7	5
其他原因	34	19	21	27	24	13	13	18	28	15	16	22

(来源：教育部)

184. 教育部的专业和职业方案的主要目的是为男女生提供相当于国际和区域标准且符合区域市场需求的适当和高质量的教育。根据《国家教育战略计划》，1393 年(2014 年)和 1399 年(2020 年)，九年级毕业后进入专业和职业教育学校的学生将分别大约达到 9%和 12%。为了达到这一目标，教育部将把区域专业和技术学校(十至十四年级)的数目增至 32 所，并把省专业和职业学校(十至十二年级)的数目增至 102 所。教育部还计划在每个县建一所专业学校。这些学校在建成后将使更多人有机会接受技术教育，并在 1393 年(2014 年)之前向 54 000 名学生提供专业和职业教育。

185. 为了增加职业和技术教育学校的女生人数，教育部将通过媒体开展公共认识方案。此外，这些方案还将推广到各学校，以介绍专业和职业课程。除此之外，将学习领域和教育条件将更容易符合该国女孩的兴趣以及社会和文化状况。

186. 根据分析结果，将把编排计算机技术、银行、贸易、酒店管理和工程学领域的教学大纲作为教育部的优先事项。另外，在 1393 年(2014 年)之前，还将修改管理、无线电和电视、筑路机器维修、会计和建筑工程学领域的教学大纲。

187. 教育部门遇到如下各种问题：

(一) 教育覆盖率：420 万名儿童无法入学，占学龄儿童的 38%，950 万阿富汗人为文盲，残疾儿童人数为 196 000 人；

(二) 安全原因：在 2007-2008 年间关闭的 673 所学校中，仍有 450 所学校处于关闭状态，致使 20 万名学生无法接受教育，6 000 多名教师无法授课；

(三) 教育不平等：在 412 个城市和农村各县，没有一所女校设有十至十二年级，245 个县没有女教师；

(四) 教育质量：各省中心和大城市职业女教师的分布密度是另一个问题。95%本科毕业生以及 84%十四年级毕业生在以下九省中心任教：喀布尔、赫拉特、楠格哈尔、巴尔赫、巴格兰、巴达赫尚、塔哈尔、朱兹詹和法利亚布；

(五) 大约仍有 70%阿富汗教师不具备职业教师所必备的教育程度；

(六) 50%学校没有校舍和其他必要设施，这直接对教育质量造成影响；

(七) 教科书、教学辅助资料、标准和配有设备的实验室、医疗设施以及学校轮班人员的严重短缺直接对教育质量造成影响；

(八) 财政问题：教育部有 67%公务员，三分之一阿富汗人直接从该部提供的教育服务中受益。然而，只有 15%经常预算分配给该部，无法满足其需要；

(九) 在 2009 年获得高中文凭的 95 000 名学生(包括 27%女孩)中，只有很小一部分通过大学入学考试入读高等教育机构。虽然高中毕业生人数逐年增加，但高等教育机构无法招录所有人；

(十) 专业和职业教育能力：九年级毕业生中只有 2%入读专业和职业学校。这一数字在全国学生总数中所占比例还不到 0.5%，考虑到该国的经济和发展需要，这个比例极低。由于缺乏教学大纲、讲习班和合适的实验室，这些课程的质量也有问题。家庭限制和在求学期间早婚导致女孩辍学。

188. 尽管初中毕业前的普通教育是义务性的，但那些阻止儿童上学的人不会受到任何处罚，只有《消除暴力侵害妇女行为法》规定对那些阻止妇女接受教育的人进行处罚。

189. 除了作为学校课程一部分的体育科目之外，有些学校还为男孩和女孩设置健身等娱乐课程并举办运动会。按照计划，将有更多学校为学生设置娱乐和培训课程。学校当局和家庭协会为年龄大一些的学生提供家务管理和家庭指导等其他课程。

190. 清洁饮用水短缺是阿富汗的严重问题之一。大部分城市和农村地区没有安全的饮用水，学校也不例外。例如，喀布尔市有 30%至 35%地区可获得清洁饮用水；因此，位于这些地区的学校有清洁饮水。教育部以及住房和城市发展部已考虑到新建校舍的安全饮水问题。

191. 大多数女孩步行上学，由于政府缺少汽车以及道路通行困难，住所离学校远的女生无法利用交通设施。不过，教育部正在尽力逐步建起更多学校，使学生能够就近上学。

## B. 高等教育

192. 《高等教育法》为阿富汗的学术教育和高等教育事务制订了规章。《高等教育法》新草案目前正由议会讨论，希望不久将得到批准。1389年(2009-2010年)国家预算中有1.5%分配给高等教育。阿富汗高等教育战略已请求为其分配564 353 000美元，作为2009-2010年所需预算。

193. 2010年，阿富汗有54所大学和高等教育机构提供最高到本科程度的教育，最近也开始提供硕士学位教育；其中有24所为国立大学和高等教育机构，30所为私立大学和高等教育机构。预计在今后4年里，阿富汗境内将至少有250名学生在完成硕士课程后毕业。

表 23

2008-2009年高等教育学生人数(中央统计组织)

学年	男生	女生	共计
2008年	46 435	10 016	<b>56 451</b>
2009年	49 152	12 216	<b>61 368</b>
2010年	67 752	14 834	<b>83 883</b>

194. 对男生和女生平等地执行教学大纲。男女生均应完成整套类似课程并通过考试。报名参加大学考试的考生可自由选择他们想学的任何领域，唯一的录取标准是分数。

195. 不利的是，战争和不安全的局势导致参加大学入学考试的女孩比率较低，在2009年，帕克蒂卡、乌鲁兹甘、库纳尔、努里斯坦和查布尔等几个省甚至没有一名女孩通过这项考试。

表 24

按性别分列的大学考试考生人数

学年	考生人数	录取人数	录取百分比	
			男孩百分比	女孩百分比
1382/1383(2004)	25 425	19 549	95	5
1383/1384(2005)	28 425	11 947	92	8
1384/1385(2006)	39 917	15 357	90	10
1385/1386(2007)	51 562	19 815	88	12
1386/1387(2008)	79 275	35 816	85	15
1387/1388(2009)	79 275	35 816	82	18
1388/1389(2010)	89 586	43 466	76	24

表 25  
高等教育机构的毕业生人数 (2005-2006 年)

年	男性	女性	共计
1384 (2005)	4 786	1 524	6 310
1385 (2006)	7 735	1 885	9 623
1386 (2007)	7 828	1 943	9 771

196. 女孩在大学所占比例逐年提高。2006 年，女孩占 20%，2007 年升至 22%，2009 年达到 24.8%。

197. 无论男女，只要具备所需资质就可担任大学讲师。阿富汗国立大学有 2 539 名讲师，其中有 419 名妇女，占 16.5%。

表 26  
经推荐获得硕士和博士奖学金的教师人数 (2001-2010 年)

硕士			博士		
男性	女性	共计	男性	女性	共计
179	25	<b>217</b>	7	4	<b>11</b>

198. 高等教育部为来自其他省的学生免费提供宿舍。在喀布尔、卡比萨、帕尔旺、巴尔赫、朱兹詹、法利亚布、昆都士、塔哈尔、巴达赫尚、楠格哈尔、坎大哈和赫拉特省为 1 510 名女生提供宿舍。不过，住宿设施低于国际标准；高等教育战略计划在今后 4 年中为 50% 女生以及学生总人数中的 30% 人提供住宿设施。

199. 大学入学考试为普通考试，每名高中毕业生都可以最多参加三次考试，以便进入其希望学习的领域。在为院系选录学生的第一阶段，男女考生均不享有任何特别待遇。不过，在考试结果公布后，有更高录取能力的院系或目前更需要录取女生的学习领域考虑给予女生积极的区别待遇。此外，还在亟需女专家的地区，特别是在贫困地区和饱经战祸地区，推动妇女上大学。

200. 2010 年，通过下列方式在大学入学考试中给予女考生积极的区别待遇：

- 经考生提出要求，在录取能力允许的情况下，女生可转入其居住地附近的大学，
- 作为一项特别待遇，贫困地区和饱经战祸地区的女孩可加 15 分，其他地区的女孩可加 5 分，



- 未能通过考试的女考生，如果其分数超过 250 分(总分为 330 分)，可选择自己之前选定的学习领域，被推荐到其居住地所在的高等教育机构。这些学生应获得额外加分和宿舍，
- 同样，未能通过考试、但有兴趣在教师培训中心继续接受教育的女考生也享有积极的区别待遇，也就是说，女孩录取分数为 250 分，男孩录取分数为 260 分。此外，17 个欠发达省份的录取分数为 230 分，而对于 13 个不发达和不安全省份，男孩额外加 10 分，女孩额外加 15 分。

201. 从大学入学考试男女考生作出的选择可以看出，大多数男孩对医学、工程学、法律、计算机科学、宗教研究、新闻学和制药学感兴趣，而女孩则对教师培训、医学、法律、宗教研究、文学、社会科学和新闻学感兴趣。有些女孩也对工程学、矿产、电力、农业和兽医学感兴趣。

202. 没有确切的统计数字可说明在国外求学的女孩和男孩人数；不过，根据高等教育部提供的数字，2003 年至 2010 年，大约有 3 500 名学生被派往国外学习本科课程，其中 350 人为妇女。在国外留学的硕士生和博士生有 594 人，其中 59 人为女生。此外，1 620 名男孩和 325 名女孩参加了短期奖学金项目。

203. 为了增加阿富汗大学的数量和提高其质量，高等教育部规划了四年战略(2010 年至 2014 年)。该战略以《阿富汗国家发展战略》为基础，其中应考虑到以下目标：建立一个高质量的国立和私立高等教育制度，满足阿富汗的发展需求，促进公共福利的改善，符合国家传统，具备先进的科学知识和高级管理，并在国际社会赢得信任和重要地位。该战略关注高等教育的各个方面，并概述了各项具体目标和实现目标的办法。该战略指出，应考虑从数量和质量角度出发普及高等教育。因此，一个主要目标是在 2014 年将学生人数从 62 000 人增至 115 000 人。该战略的另一个目标是培训 1 000 多名教师并确保学生继续深造，攻读硕士和博士学位。该战略关切性别平等问题，并将妇女归类为应得到更多关注的群体。

204. 根据高等教育战略，有 1 000 名教师在阿富汗各大学任教，计划再为各大学聘用 1 800 名教师。在这一进程中将聘用女讲师。增加讲师人数的目的是让教授与学生比率达到 1 比 25。在 5 年内，拥有博士学位的教授所占百分比将从 5.5% 升至 20%，拥有硕士学位的教授所占百分比将达到 70%，另外 10% 教授拥有本科学位。此外，教授出国学习考察也将付诸实践。

205. 根据高等教育战略，高等教育部计划建立大学和高等教育机构综合数据收集和分析系统，用于登记和分析有关行政、学生、教师和雇员的数据和信息。

### **第十一条——就业**

206. 劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部以及阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会是阿富汗境内劳动和就业部门的主管当局。《宪法》第 48 条指出，每

一名阿富汗人都有工作权，第 49 条禁止强迫劳动和童工。此外，第 50 条禁止对公民实行就业歧视。因此，阿富汗法律中不存在任何基于性别的就业歧视。

207. 《劳动法》第 9 条明确阐述了禁止就业歧视问题：

1. 禁止招聘、支付薪金和其他福利、选择就业、职业、技能和专门化以及特别是受教育权和获得社会保险权方面的任何形式的歧视；

2. 妇女在孕产期享有本法以及其他法律规定的特权；

3. 每一名个人都有权依照阿富汗政府法律，按照教育专业、兴趣、资格和专业素质来选择其工作、职业、技能、专业和工作类型。

208. 2005 年《公务员制度法》规定了招聘公务员的条件。按照该法，公务员的招聘和任用是按照专业教育和经验等专业技能、以竞争形式进行的。《公务员制度法》第 2 条和第 11 条禁止以性别、族裔、宗教和残疾为由进行任何形式的歧视。

209. 1934 年，阿富汗就加入了国际劳工组织(劳工组织)，至今已加入了 20 项劳工组织公约。《劳动法》规定，劳工组织关于劳动权利的所有公约和劳工组织的建议都可在阿富汗执行。

210. 虽然在就业领域有了重大进展，但妇女在政府部门任职率只有 21%。这是由许多因素造成的；主要是妇女识字率较低。根据 1386(2007 年)阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会进行的一项调查，管理层职位仅有 13.7%由妇女出任。另一方面，(低级别)女秘书的比率达 48.8%。在教育方面，接受调查的公务员系统女职员中约 46.3%拥有中学文凭，只有 11.8%有学士学位。管理层职位大多需要有学士或硕士学位；因此，妇女任职率较低。

表 27

2009 年男女公务员人数

性别	共计	学士				高中			职业		初中		私立学校
		博士	硕士	以上	学士	副学士	专业	职业	初中				
男	<b>180 344</b>	98	2 231	2 384	15 393	21 686	97 119	1 608	483	36	148	622	
女	<b>58 797</b>	6	262	442	5 845	11 335	23 169	294	74	10	326	32	

(资料来源：中央统计局)

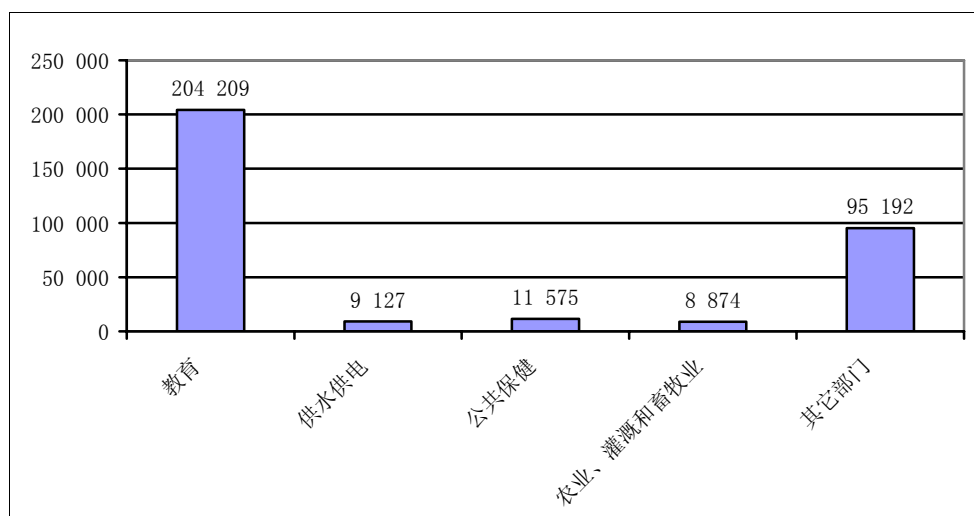
表 28

2009 年政府部门男女雇员人数

共计	学士或以上	副学位	高中文凭	专业文凭	职业文凭	初中	私立学校	未受教育
<b>81 961</b>	19	70	477	117	482	5 320	7 910	63 404
<b>7 875</b>	—	7	39	17	108	522	283	6 334

(资料来源：中央统计局)

图 9  
1388 年即 2009 年吸收雇员最多的部门(中央统计局)



211. 社会上不恰当的风俗和传统是妨碍妇女在政府部门工作的因素之一。许多家庭认为，政府和和非政府组织不是妇女工作的适当场所，所以，他们希望妇女做家务事。为此，许多在政府部门工作的妇女都担任教师。教师往往工作半天，另外半天女教师就能做家务事，抚育和照料子女。

212. 教育程度较高、在非政府组织得到较高报酬的妇女对政府部门的工作不感兴趣。非政府组织工作条件较好，福利待遇更高，包括为职员提供较高的薪金、待遇和交通。虽然这些优厚待遇把工作能力强的职员留在了非政府组织中，但政府竭尽全力吸纳受教育和有经验的人员，尤其是女性，为此设立了奖励方案(如薪水之外加发奖金)。管理提高能力方案吸引了能力强的 105 名雇员，其中 7 人为女性。

213. 妇女事务部、阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会和其他政府机构制定了多种方案，提高工作能力并确定奖励措施，促进妇女参与政府部门。这些方案包括妇女培训方案，提高她们担任领导职务和高级管理职务的工作能力。现在，在被认为属于高级别的 128 个职位中，由妇女出任的只有 5 个。阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会和妇女事务部的联合项目(得到联合国妇女署、挪威政府和意大利政府支持)正在作出努力，不仅要让女性在公务员系统和决策级任职比例达 30%，而且还要在公务员制度中根除一切形式的歧视政策、方案和程序。

214. 劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部负责监测全国范围实施有关劳动权利的法律和条例的情况。该部审查的问题包括所监测的实施机构的工作条件、工作环境、工作场所的保健问题、工作合同、提供工作材料等均在劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部。还有一个对公务员雇用过程的管理程序，该程序将由阿富

汗独立公务员制度和行政改革委员会主导，其领导委员会中包括妇女成员。在喀布尔和外地的任用委员会、投诉委员会以及阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会的管理部负责监测政府雇员雇用过程，以使得在实施阿富汗有关雇用问题的法律条例时对男女一视同仁。

215. 1387 (2008/2009 年) 16 岁及以上的公民就业率为 67%，但男女就业率 (各为 86% 和 47%) 却有着很大的差别。在游牧民中，工作率较高，男女工作率都是 78%。城市居民就业率为 49%，农村居民为 71%。人口中的就业率显示男女就业程度差距甚大，男子就业率为 80%，妇女为 43%。工作人员队伍中，约 93% 每星期至少工作 1 小时，而其余 7% 则完全失业。25 岁以下失业率为 12%，受教育妇女失业率为 18%。就业人员中约 77% 没有固定工作，属于自由工作者或家庭内无报酬工作者。约 95% 的妇女和 90% 的游牧民雇用情况不稳定。

表 29

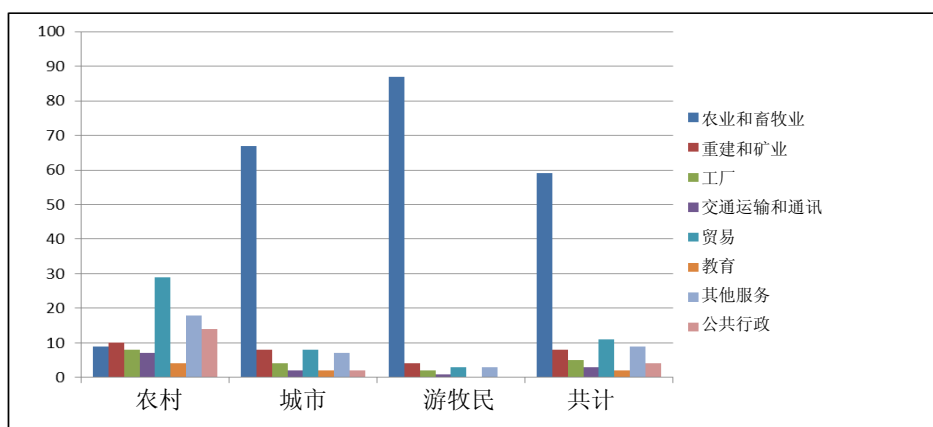
16 岁及以上人口生活地点、性别和就业情况百分比

	城市			农村			游牧民			全国		
	男	女	合	男	女	合	男	女	合	男	女	合
挣工资者	14	3	12	22	1	14	14	1	9	20	1	14
领薪金的工作者	29	27	29	8	2	6	2	0	1	12	3	9
就业者	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
自谋职业者	54	31	50	57	20	43	62	15	44	56	20	44
家庭内无薪金工作者	3	39	9	12	77	36	22	84	46	11	75	33
所有就业者	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
弱势工作	71	73	71	91	98	94	98	100	99	88	96	91

(资料来源：2007-2008 年全国风险和脆弱性评估)

216. 附件表 10 显示 16 岁以上劳动人口在各经济部门的分布情况。有 59% 的人口在农业和畜牧业部门工作。对于村民和游牧民而言，这一比率分别为 67% 和 87%。

图 10  
就业人口每千人按住地和经济部门的分布情况



(资料来源：2007-2008 年全国风险和脆弱性评估)

表 30  
2010 年按性别分列的失业率和贫困率

按男女性别分列的国内失业率和贫困率

贫困指数

性别	人数		性别	百分比	
	不贫困	贫困			
男	623 176	256 034	男	71	29
女	2 206 830	942 998	女	70	30
<b>共计</b>	<b>2 830 006</b>	<b>1 199 032</b>			

(资料来源：中央统计局)

217. 劳动法所设想的降低失业率的办法之一就是向国外输出阿富汗劳动力。特别指定由劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部依法向国外输出劳动力。然而，大多数出国打工者都是男子，妇女还没有准备好抛下家人独自出国打工。

218. 为了在全国开展行政(特别是招聘方面)的改革，阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会制定并实施了优先改革和重组方案以及公共行政改革。

219. 优先改革和重组方案正在审议妇女的能力发展，在男女候选人资格平等的情况下，优先录用女性候选人。为了确保妇女作为雇员参加行政部门，在政府各部和机构的内部招聘委员会中，任命一名女雇员为委员。

220. 阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会与政府一道，致力于促进性别平等，并把它作为优先事项来抓。促进性别工作的方法之一就是制定性别平等政策，

强调形成无暴力的工作环境。该政策还要求男女机会均等，以开发其潜在的能力。虽然此项政策支持男女公务员的教育培训，但其重点在于多年来被剥夺工作机会的女性公务员。这将使得妇女能够竞争参与决策层职位。为了实现性别平等，阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会为其政策设定了下列目标：

- a. 界定公务员系统性别平等的具体战略
- b. 在阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会中实施性别平等政策
- c. 提高性别平等程度并赋予公务员系统中女性以权能
- d. 将性别问题纳入所有方案、项目和政策
- e. 所有区域妇女参与率提高到至少 30%
- f. 消除一切性暴力和性别歧视

阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会已开展的活动有：

- a. 在所有政府部委实施性别平等政策
- b. 在政府部委正式公布优待妇女和工作计划
- c. 对所有部委人事部门工作人员进行性别政策培训
- d. 为性别平等政策的实施提供技术指导和监测
- e. 确保阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会指定的一切方案、政策、条例或程序顾及性别问题
- f. 对公务员进行性别问题培训
- g. 对公务员进行 5 个共同关键领域的培训
- h. 安排女性公务员进行领导能力考察访问

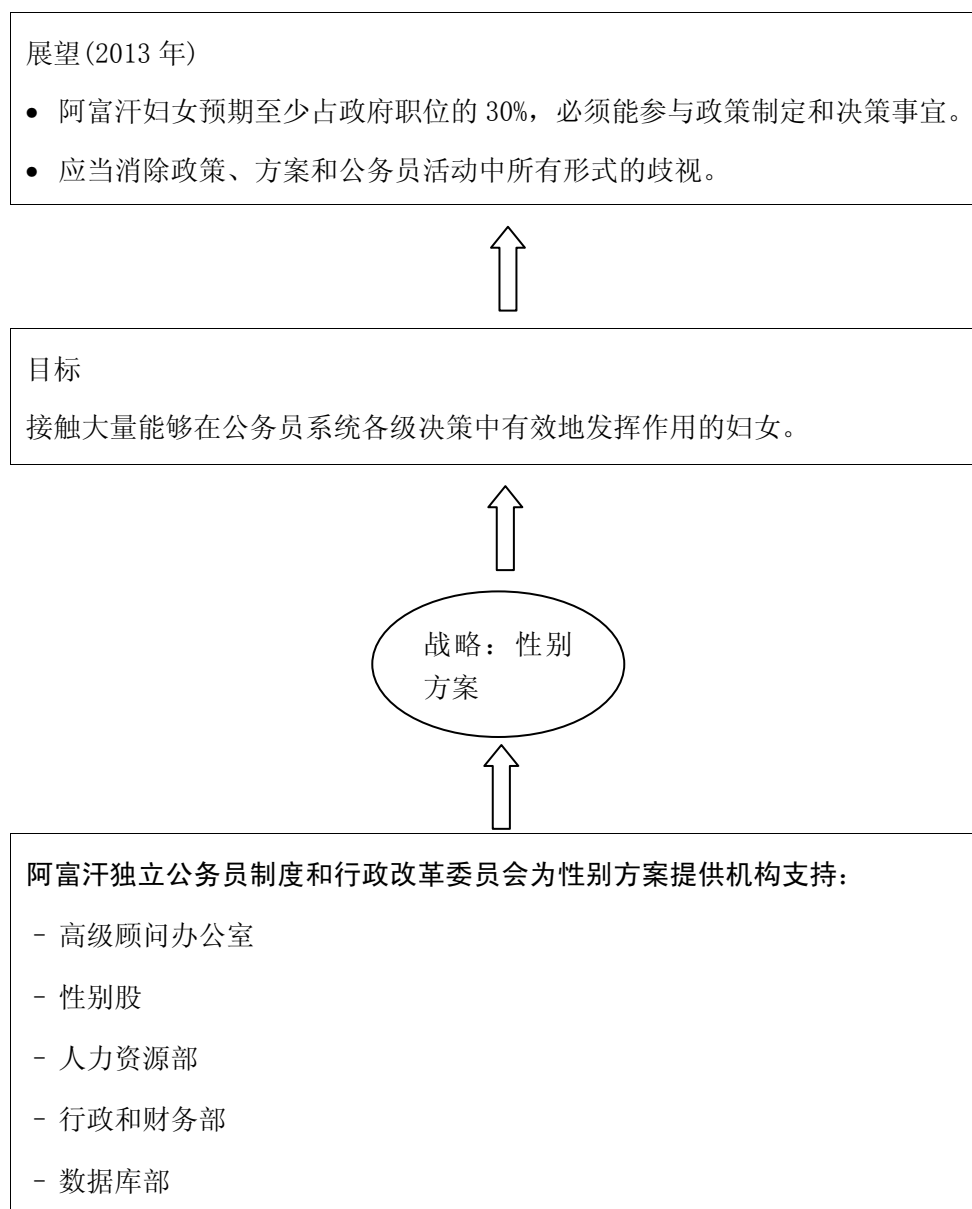
阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会在该领域的成绩有：

- a. 性别平等政策得到审查和订正
- b. 编制并公布一份工作计划，供所有公务员系统部门实施性别平等政策之用
- c. 在阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会内设立妇女理事会
- d. 制定促进性别平等的监测工具
- e. 为阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会内的妇女举办英文进修班
- f. 组织女性公务员去印度考察访问
- g. 为阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会任用委员会准备性别方面的面试问题
- h. 监测政府十个部内性别政策的实施情况
- i. 设立了关于不同级别女性公务员的资料库
- j. 设立了内存阿富汗女性领导人简历的资料库
- k. 为女性公务员举办战略沟通和项目管理方面的培训方案

221. 在机构缩编、减少雇员或长期暂停工作的情况下，雇员处于等待通知状态，但依然领取薪水。在缩编/减少工作人员或留薪待命方面，不会歧视妇女；男女平等对待。在缩编方案中，更多考虑替换的是临时工或能力较低的妇女及年长者。2008年，公务员制度辞退的5名公务员中，仅有1人为女性，2009年辞退的4名公务员中没有一名女性。

图表 1

阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会为性别方案提供机构支持的展望、目标、战略和机制



222. 阿富汗法律确保同工同酬的原则，对男女一视同仁。虽然妇女同男子相比，在进入政府较高层方面有困难，但许多情况下，雇主有意雇用妇女，在资格同等的情况下，优先录用女性候选人。

223. 阿富汗法律规定，申请政府职位者必须达到以下标准：具有阿富汗公民身份，年龄在 18 岁以上，就简单和容易的工作而言年龄须达 15 岁，受训者年龄须达 14 岁，具有职业培训的教育证件，出示健康状况证明并出示教育或高等教育证书。上述标准适用于阿富汗所有公民，对男女一视同仁。

224. 值得一提的是，在政府部门就业的妇女实际上面临诸多困难，其中大多数都是由于执法不充分的缘故。阿富汗国际人权委员会对在阿富汗政府机构工作的妇女的状况做了一次研究，使人们对政府机构内妇女的状况感到关注。阿富汗国际人权委员会关于女雇员状况的研究认定：答复的妇女中有 24.9% 没有依法得到晋升，尽管她们有权也应当在其岗位得到晋升。她们没有得到晋升及相关津贴，原因在于有关机构重视不够。

225. 研究组和“人权倡导”研究表明，有 55% 的家庭主妇负责照料 10 岁以下的儿童，同时还必须在家中工作。此外，29% 的家庭主妇表示她们在照料子女方面得到公公婆婆或自己父母的协助。除了照料子女外，妇女每天仍花很多时间做饭、打扫卫生、汲水拾薪。

226. 根据《奖学金条例》，政府公务员，不分男女，都有同等机会参加海外短期培训。阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会为增加妇女参与此种方案的机会，强调妇女参加出国培训方案的比率要高于 30%。最近约有 66 名妇女被派往大韩民国进行领导能力学习。同时，在亚洲基金会的合作下，安排妇女工作部门的负责人前往马来西亚、印度尼西亚、土耳其和印度等国进行教育考察。更多的妇女被派往中国和印度等国学习小企业、妇女经济的支持和发展、太阳能、裁缝和其他行业。此外，还有一些专门为女性提供的奖学金，如日本政府为女性公务员提供的青年领导人奖学金。

227. 为了提高雇员(尤其是青年人)的专业能力，增加其经验、专业和职业技能，阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会提供了岗位培训(个人或集体短期培训班)之类的方案。在普通教育和奖学金方面，为女性雇员留出了 30% 的配额。此外，劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部正在实施各种不同的发展公务员能力的方案。根据《劳动法》，劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部受命设立下列中心：

1. 雇员技能和专业能力培训中心
2. 师范专业和技能培训中心
3. 失去教育机会而需要就业的青少年培训中心。
4. 增强残疾人权能中心。



228. 同样，如果雇员表现出色，就以各种方式予以鼓励。劳动法明确指出，如果雇员的工作导致最佳工作成果、提高工作产出、改进生产质量、节约使用原材料、在有关事务及其他职责方面具有创造性和创新性，则给予以下奖励：

- 现金或非现金奖励
- 奖状
- 感谢证书
- 发给奖章或头衔
- 其他奖励措施

229. 按照《劳动权利公约》和《消除对妇女歧视公约》的规定，阿富汗政府改进妇女的工作条件，并向在职妇女提供一些特权。《劳动法》第 11 章涉及青年和妇女工作，其中详细规定了招聘的法定年龄、工作条件、休假、孕妇和十几岁少年不得从事的工作。该章规定，不得招聘十几岁少年和妇女干重活或从事有害健康和地下的工作。卫生部，劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部和有关组织签署了这些禁止上述人员从事的职业清单。

230. 行政部门不得安排妇女和十几岁少年上夜班。不过，允许分派妇女和有婴儿的母亲到医院和保健中心工作，从事需要紧急和持续护理的工作，排定时间表，轮流、定期工作——但须征得她本人同意。此外，阿富汗法律预期为妇女加班和出差提供更多便利。单位不得指派孕妇或有两岁以下婴儿的母亲及十几岁的青少年加班和出差。要分配两岁以上的儿童的母亲加班和出差，则必须征得她本人事先同意。尽管如此，自由市场上仍有大量的不足工作年龄的儿童。

231. 每名雇员应每星期平均工作 40 小时，但 15 至 18 岁的少年每星期工作时间不应超过 35 小时。另外，在地下工作、干重活和从事有害健康的工作的雇员每星期工作时间定为 30 小时。孕妇每星期的工作时间不应超过 35 小时。孕妇在生产前 30 天有权享受带薪休假。在上述情况下，将不扣减雇员薪金和其他应享待遇。夜班工作比白班少一小时。法律认为孕妇的应享待遇不属于歧视行为。

232. 单位负责提供健康的工作环境，确保健康和安全的的工作条件，利用安全技能和设备防止工伤事故并提供保健服务，保护雇员免染职业病。雇员有权组织工会。《劳动法》还规定单位提供更多的便利设施和机会(如文化和体育设施)。此外，政府组织和非政府组织、半政府机构和私营机构集体解雇雇员必须经与劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部协商，但法律另有明文规定者除外。

233. 政府雇员，不论男女，都有权享受带薪休假。在办公时间内，留出祈祷和用餐时间。另外，常规假日(全国性或宗教性假日)和年假(休息、事假和病假)期间也都发薪。每名工作人员有权享受 20 天年假。18 岁以下雇员有权享受 25 天年假。干重活和在地下工作的雇员有权享受 30 天年假。同样，每名雇员每年有权

享受 10 天带薪事假。事假可用于婚姻、生育以及近亲死亡情形。每年带薪病假约 20 天，且其他待遇不受影响。按照《劳动法》，前往麦加朝圣或进行其他朝觐活动的雇员一生中有权享受一次约 45 天的假期。

234. 女性雇员在怀孕期间及生产后，有权享受 90 天带薪休假；其中三分之一是在产前，三分之二产后。遇到异常分娩或生育双胞胎或多胞胎的情况，产假再延长 15 天。

235. 非政府组织带薪休假的条件、状况和适用是按照雇主与雇员间的双边协定执行的。非政府组织雇员的合同通常是依照阿富汗法律订立的，其中须遵循劳动法的条款和规定。在带薪休假期间，以及在雇员受聘期间，不准替换雇员、终止其合同或迫使雇员辞职，但单位本身解散者除外。在雇员重返岗位时，如果其职位临时有人顶替，行政当局则将此雇员重新派遣到同一职位。禁止由于怀孕或照料子女而拒绝招聘妇女或降低其福利。除了孕产假外，女雇员怀孕期间，根据医生证明，分配给她容易、轻松的工作，同时保留她原先岗位的福利。

236. 私营部门妇女积攒的休假和产假没有得到完全的管控，不过，劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部目前正在处理此问题。此外，在农牧业部门，妇女怀孕期间还要干重活，这就增加了流产的风险。

237. 在薪酬方面不存在任何形式的性别歧视。做类似工作的人领取相同的薪金和福利。

238. 退休年龄为 65 岁，男女都一样。遇紧急情况和有需要时，单位在征得有能力工作的雇员同意后，可把任期再延长 5 年。雇员的实际工作年限为 40 年，他(或她)有权得到其最后一个职等和职位的薪酬。从事重体力劳动和损害健康的工作的雇员的工作年限则较短。

239. 有婴儿的母亲除了用餐休息时间外，还每 3 小时准许额外休息一次，到工作场所托儿所喂养婴儿。此种休息是在上班时间内，不得少于 30 分钟。就照顾雇员子女而言，各单位都有义务在工作场所设立托儿所。通常，喀布尔及大城市的政府机构、高教机构和公立学校设有幼儿园，但较小的省份或农村边远地区则没有幼儿园。幼儿园的管理和安排属于劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部的职责范畴，该部已设立了监督幼儿园工作的司。

表 31

2007 至 2009 年即 1386 至 1388 年有关托儿所和幼儿园的指数(中央统计局)

指数	单位	1386 (2007) 年	1387 (2008) 年	1388 (2009) 年
幼儿园和托儿所	数量	327	329	331
居民区幼儿园和托儿所	数量	114	115	165
幼儿园和托儿所	数量	213	214	166

指数	单位	1386 (2007) 年	1387 (2008) 年	1388 (2009) 年
幼儿园和托儿所儿童总数	儿童	17351	13085	12359
男童	儿童	8956	6215	6661
女童	儿童	8395	6870	5698
居民区幼儿园和托儿所的儿童	儿童	6942	7910	6997
男童	儿童	2735	3484	4088
女童	儿童	4207	4426	2909
工作场所幼儿园和托儿所的儿童	儿童	10409	5175	5362
男童	儿童	3812	2731	2573
女童	儿童	6597	2444	2789
幼儿园和托儿所教师总数	教师	1938	1938	1938
职业	教师	1938	1938	1938
非职业	教师	—	—	—
居民区幼儿园和托儿所的教师	教师	785	785	785
工作场所幼儿园和托儿所的教师	教师	1153	1153	1153
雇员	人	274	274	274
雇佣工人	人	513	513	513

240. 应当确保社会经济部门雇员的健康状况和工作及生产的安全、专业培训、技能发展、专业知识水平的提高和社交设施。然而，保险制度尚未在全国普遍实行，政府公务员尚不能加入保险，但各单位有义务向因公出现健康问题的雇员提供补偿并支付其医疗费。政府确保其雇员得到各种各样的社会福利，如食品、交通运输、帮助建造房屋、保健服务，退休后则以退休人员最后一个月薪金为准，发给相当于 10 个月薪水的经费，并保留所有福利；另外，在产子期间发给财政补贴，雇员死亡后向其家属发放安葬和其他丧礼费，其数额等同于十个月薪金(以最后一个月月薪为准)并发给退休津贴，保留其所有福利。值得一提的是，社会福利是从单位及其雇员的缴款中支付的。此外，在国家军队内部还设立了家庭保护部门，致力于保护军烈属或受伤军人家属。该部门约有 25 名工作人员，清一色的女性。

241. 妇女参加经济社会部门的人数逐步增加，在某些领域达到 35%至 50%。2007(1386)年，大约 18%的妇女受雇于各个领域。劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部规定了妇女在不同方案(尤其是技术和职业培训)中应占的适当比例。例如，2008(1387)年，政府机构和私营部门雇用了 326 513 人，其中 35%为妇女。同样，2007(1386)年，在求职中心、技术和专业中心为 154 804 人提供了工作机会，其中 59 718 人为妇女。1386(2007 年)，全国各地的政府雇员、公务员和合

同工人数达到 307 288 人，其中 253 166 人为男性，54 122 人为女性。妇女的百分比估计为 18%。

242. 劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部在首都及外地设立了 19 个专业和职业中心，其中 35%的受训人员为女性。同样，在偏远、交通不便的古尔省，实施了织毯项目，2 000 名参加者中，妇女占 50%。此外，社会安全部门制定了 19 个发展项目，由劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部管理，妇女占这些项目受益人的 40%。为了协助弱势儿童和妇女、残疾人和烈属，在首都及外地有 30 多家单位正在专业和职业培训领域开展工作。

243. 为了提高妇女就业率，有关方面核准了一项支持贫困妇女、乞丐和无人保护的妇女的政策。此外，劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部正在制定《支助弱势人员及家庭法》，其中除其他外，重视弱势妇女。弱势孤儿、老人和残疾人得到妇女事务部的支持，财政部为此目的划拨了预算经费。阿富汗红新月会负责收容城区街道的乞丐，然后确定他们是否真属于弱势群体。在确定后，就安置他们住在政府社会福利机构并发给生活必需品。特别是为妇女提供专业培训，帮助她们在离开社会福利中心后能够应聘自己最喜欢的职业。

244. 超过 15 654 名妇女在国际非政府组织工作，超过 8 475 名妇女在本国非政府组织工作。妇女事务部内还针对无业妇女设立了搜索就业机会股。为阿富汗公民寻找就业机会，主要由劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部负责。同时，妇女事务部、劳工组织和德国非政府组织 AGEF 也在此领域开展工作。2008 至 2009 年(1387 至 1388 年)，超过 4 508 名妇女通过这种方式被雇用，还有 2 672 名妇女接受了专业培训。

245. 按照《司法部门组织和管辖权法》，妇女可以担任司法部门所有职务。妇女还可以在军警部门工作。有一些妇女参加考试后，已被军校或军事学院录取。按照阿富汗独立公务员制度和行政改革委员会的政策并经国防部同意，今后几年，女性至少应占军队人数的 10%。

246. 童工是被禁止的，但 6 至 17 岁的儿童(人数达 190 万)中有 21%在工作。不上学的童工人数几乎比入学儿童人数多出两倍。贫穷情况在全国范围蔓延，导致儿童(包括男童和女童)干重活。大多数儿童为了补贴家用，做街头零售，或在农村务农。大多数不得不工作的未成年女孩从事织毯和裁缝等活动。这种情况还导致儿童参与毒品走私活动，有的儿童染上毒瘾。政府正在试图取缔童工，但迄今为止，结果并不令人满意。

247. 某些领域对妇女的需求很大，但合格妇女人数不多。女医生和女助产士就在此列。从邻近的一些国家招募了女医生和女助产士。不过，阿富汗政府正在竭尽全力，发展妇女在此类领域的能力。

248. 中央统计局尚未就妇女的工作、招聘或工作条件开展调查，但在劳动和社会事务、烈士和残疾人事务部的合作下，计划在未来进行此种调查，将把上述内容列入调查问卷。同时，一些组织开展的研究和调查表明，总的来说，妇女工作条件不尽如人意。

## 第十二条——保健

249. 根据《宪法》第 52 条，阿富汗政府有义务向所有阿富汗公民免费提供疾病预防和治疗手段以及保健设施，并鼓励和支持私营保健中心。此外，根据《宪法》第 54 条，政府有义务保护母亲和儿童，预防儿童营养不良，免遭这方面与伊斯兰宗教相违的习俗之害。

250. 公共卫生部在起草、管理和实行均衡适当的保健政策以及监测政策的执行情况方面起主导和监测作用。公共卫生部牵头提供疾病预防和治疗手段，通过为所有公民修建医院和保健中心免费提供保健设施，鼓励和支持建立和发展保健服务和私营保健中心。该部还负责向残疾人、受战争影响者、烈士遗属和囚犯提供保健服务。该部还负责采行消除各种疾病和预防传染病的方案。若干本国组织和国际组织正在帮助公共卫生部实施保健方案。

251. 《发展战略》将保健视为一个主要部门。根据该战略，到 2015 年，基本保健服务必须覆盖阿富汗 90% 的人口，孕产妇死亡率必须降低 50%。到 2010 年，孕产妇死亡率必须降低 25%。考虑到 2002 年孕产妇死亡率为每 10 万例分娩产妇死亡 1 600 人，《发展战略》的目标是到 2015 年将孕产妇死亡率降低到每 10 万例分娩产妇死亡 800 人。

252. 根据《阿富汗国家妇女行动计划》，政府有义务保护妇女的精神、身体和社会福祉以及孕产妇权利。《阿富汗国家妇女行动计划》列有以下妇女保健指标(表 32)：

目标	主要指标
政府坚决给予妇女精神、身体和社会福祉并保护孕产妇权利。	到 2015 年，孕产妇死亡率从每 10 万例分娩产妇死亡 1 600 人减少到 400 人
	增加保健中心提供的孕产妇保健服务
	30% 的妇女参加保健服务
	至少 90% 的妇女可获得保健服务

253. 公共卫生部根据《发展战略》制订的五年期《保健和营养战略》(2007-2013 年)提到，该战略的主要原则是提供高质量的保健服务和保护，逐步提高健康生活水平，促进健康生活方式和习惯，从而平等和持续地改善阿富汗人民的健康和营养。

254. 由于战争、贫穷和不安全，阿富汗的人类、经济和社会指标的标准远远低于国际标准。保健领域标准之低尤为突出。在阿富汗一些地区，由于没有足够的医生和保健工作人员，人们必须步行几个小时前往保健中心。男子预期寿命为 47 岁，女子预期寿命为 45 岁，也说明了标准之低，几乎只有发达国家人口预期寿命的一半。1 岁婴儿死亡率为每 1 000 个活产婴儿中死亡 111 人，5 岁儿童死亡率为每 1 000 个儿童中死亡 191 人。尽管近年来为改善保健做出了广泛的努力，但阿富汗的保健状况仍然是本区域最差的。

255. 《保健和营养战略》特别注重妇女和儿童，尤其是在民众获得保健服务机会有限的地区。公共卫生部与外国捐助方、联合国各组织和保健工作组织协商，制订并实施了以 18 个保健门类为重点的保健战略。

256. 保健和营养战略列有下列各保健项目(表 33)：

项目	目标
降低残疾率和死亡率	实行集体基本保健服务
	实行集体基本医院服务
	提高育儿和孕产妇保健服务质量
	提高儿童保健服务质量
	推广非隔离服务，以便高效率地控制传染病
	制订预防和改善方案
	促进公众广泛参与
发展战略	更好地协调提供服务
	扩大注重质量的方案的覆盖面
	减少营养不良的蔓延，增加获得微营养素的机会
	各级机构取得进展，运作和管理得到改进
	改进各级保健规划、监测和评估
机构或组织发展	保健和国家保健统计在资金上有所发展
	支持发展人力资源，特别是女保健工作人员
	改善省级管理和条件
	持续一贯地实施基本和结构性改革方案
	质量保证
	制订和执行私营和国家部门规则和条例

257. 公共卫生部将增加该部预算分配和加强工作能力视为长期改善国家保健服务的主要因素。需要更加重视基本保健和保护服务。因此，公共卫生部将按照下列指标管理该部今后几年的活动：

表 34

根据各项国家文件，保健部门到 2013 年应取得的成果：

成果	2010 年 信息基础	2006 年 成绩	2010 年 主要目标	2013 年保健 和营养战略	2015 年千年 发展目标
<b>到 2010 年，基本保健一揽子服务将覆盖全国 90% 的人口</b>					
使用离病人两小时路程的基本保健中心的机会增加	9% 的人口能够使用离自己两小时路程的基本保健中心	65% 的人口能够使用离自己两小时路程的基本保健中心	90% 的人口能够使用离自己两小时路程的基本保健中心	90% 的人口能够使用离自己两小时路程的基本保健中心	
<b>孕产妇死亡率降低 15%</b>					
孕产妇死亡率降低	每 10 万次活产分娩中母亲死亡 1 600 人		每 10 万次活产分娩中母亲死亡率降低 15%，死亡人数减少到 1 360 人	每 10 万次活产分娩中母亲死亡率降低 21%，死亡人数减少到 1 264 人	每 10 万次活产分娩中母亲死亡率降低 50%，死亡人数减少到 800 人
<b>一岁以下和五岁以下儿童死亡率降低 20%</b>					
一岁以下儿童死亡率降低	每 1 000 个活产婴儿中死亡 257 人	每 1 000 个活产婴儿中死亡 191 人	每 1 000 个活产婴儿中死亡率降低 20%，死亡人数减少到 205 人	比最初比例降低 35%，死亡人数减少到 167 人	比最初比例降低 50%，死亡人数减少到 128 人
五岁以下儿童死亡率降低	死亡率 16.5%	降低 12.9%	降低 20%	降低 30%	降低 50%
<b>普及疫苗接种</b>					
全国普及率提高	31%	77%	普及率提高	普及率和连贯接种率提高	普及率和连贯接种率
一岁以下儿童获得三剂次三联疫苗注射			达到 90%	全国普及率达到 90%	全国普及率超过 90%
五岁以下儿童接种天花疫苗全国普及率提高	35%	68%	普及率超过 90%	全国普及率和连贯接种率超过 90%	全国普及率和连贯接种率超过 90%

258. 公共卫生部的保健部门方案包括基本保健、医院保健、疾病预防、母婴保健、公众营养、支持和执行保健政策的方案、改善人力和研究资源、支持药物管理的方案以及管理方案。

259. 实行基本保健服务力求帮助妇女获得保健服务，使每个保健中心至少有一名女专业人员。考虑到安全局势，要求来自偏远各县、在大城市受过保健培训的妇女前往各自的乡村为村民提供保健服务。为此，已制订并正在实行一项提供奖励和鼓励的政策。

260. 国家孕产妇保健政策(2006-2009年)是基本保健方案的一部分,它说明公共卫生部考虑到孕产妇的健康,已承诺改善孕龄妇女和母亲获得孕产妇保健服务的机会,包括通过助产士和技能熟练的保健服务提供者获得产前所需保护、分娩保护、孕产妇紧急医疗、产后保护、咨询服务和现代计划生育方案。公共卫生部将继续实施这项战略。

261. 私营医院和诊所提供的保健服务不是免费的。私营保健机构拥有先进的系统和设备,它们的运作优于政府保健机构。公共卫生部对私营部门的活动进行监测和评价,制订了关于私营部门国家政策,制订相关条例的工作正在取得进展。此外,已开始实行最低标准,以便利私营和政府医院评价和监测程序。

262. 根据国家风险和弱势评估(2006-2007年),85%的阿富汗人能够在一定程度上使用离自己住处一小时路程的保健中心。与村民和牧民相比,城市居民有更多机会获得保健服务,因为81%的城市居民前往保健中心的路程不到一小时。在一些交通不便或地广人稀的省份,使用保健中心的机会受到限制。例如在古尔、乌鲁兹甘、戴孔迪和扎布尔,25%的人有机会获得保健服务,这个比例在阿富汗是最低的。

263. 2003年,公共卫生部制订了一套基本保健一揽子服务,目的是提供各种保健服务并增加全民获得保健服务的机会。这套服务更加注重获得保健服务机会较少的乡村和偏远地区。

264. 全国各地有30个省级医院和5个地区医院提供孕产妇服务。喀布尔市有两个专门提供孕产妇服务的医院。25个专科医院中有5个也提供孕产妇服务。公共卫生部力求增加全国各地提供孕产妇保健服务的医院数目。中央统计组织表示,回历1389年(2010/2011年)有334名孕产科医生,其中217人在喀布尔工作。

265. 全国各地有1272名女医生。各类女保健工作人员有2122人受雇于政府,4420人受雇于非政府部门。

表 35

公共保健人员人数, 2007-2009/2010年(资料来源:公共卫生部)

医生人数			中级保健人员人数		
(2008/2007年)	(2009/2008年)	(2010/2009年)	(2008/2007年)	(2009/2008年)	(2010/2009年)
4 178	4 350	5 557	11 002	11 458	11 574

266. 在偏远地区,27%的保健中心没有女医务人员。32%的基本保健服务中心只有一名助产士。女性人力资源稀缺,妇女参与保健部门程度低,这是保健部门面临的主要挑战之一。在获得优质教育和就学、道路、水电及就业机会有限的偏远省份或通行不便的地区,人力资源的缺乏更为明显。戴孔迪、巴德吉斯、努尔斯坦、法拉和尼姆鲁等省由于不安全而且地处偏远,人们获得保健服务的机会很有限。



267. 每 10 万人中只有 2.1 名医生，而且大多数医生都在喀布尔或其他大城市工作。此外，27%的医生和 32%的保健中心只有一名助产士。27%的保健中心没有女医务人员。缺少有经验的女医务人员是妇女获得更好的保健服务的障碍之一。另一方面，传统和习俗也使妇女不能得到男医生的治疗。但是，政府已决定增加女性保健工作人员和妇女保健中心的数目。这些女医务人员将包括助产士、药剂师和当地保健服务提供者。

268. 由技能熟练的保健工作人员指导的分娩次数所占比例普遍很低，不超过 24%。约 80%的分娩由助产士或产妇亲属指导，而令人遗憾的是，无论乡村还是城市，技能熟练的保健工作人员指导的分娩与由当地非专业助产士或产妇亲属指导的分娩之间有着巨大的差异。

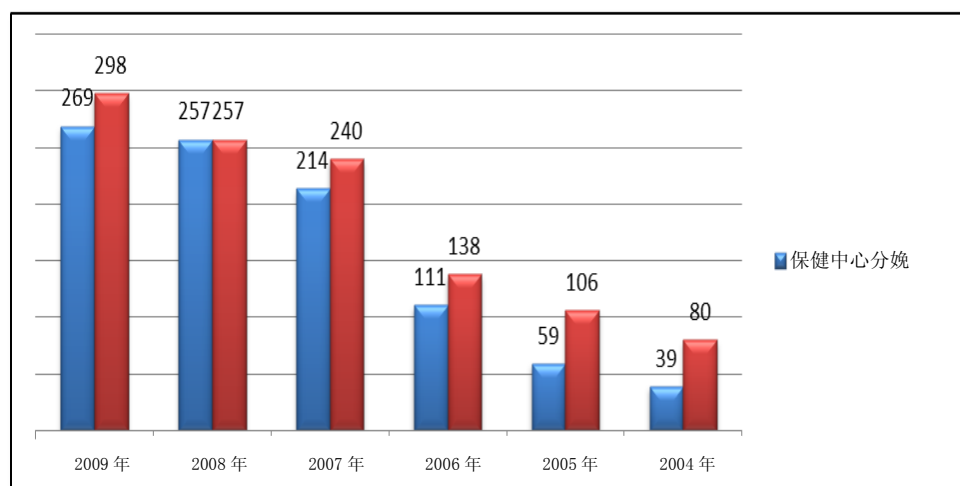
表 36

在保健中心进行的分娩所占百分比(资料来源：公共卫生部)

指标	2008-2009 年	2009-2010 年	2010-2011 年
在保健中心由技能熟练的保健工作人员接生的分娩次数	35%	33%	43%

图 11

保健中心与家中平均分娩次数比较(公共卫生部/健康管理信息系统)



269. 回历 1389 年(2010 年)，各省有 1 225 名妇女通过大学入学考试注册就读加赞法尔健康教育学院。此外，妇女还通过当地民众建立的保健理事会和其他理事会被推荐到助产士学校。毕业生将在该省各县受雇担任保健工作人员。阿富汗 34 个省有 34 所助产士学校，迄今已有 2 200 多名助产士从这些学校毕业。全国各地还有很多当地助产士，但没有关于她们的详细统计资料。世界卫生组织建议，当

地助产士不能代替技能熟练的医务人员(医生、助产士和科班护士),因为以往的经验表明,当地助产士介入分娩过程虽然有所帮助,但也可能导致婴儿和母亲残疾。

270. 三分之一的妇女怀孕间隔为 18 个月或更短,半数妇女怀孕间隔为 24 个月。在阿富汗,计划生育手段不是为了控制人口,而是为了延长怀孕间隔。在公共卫生部实施的称为“无害健康孕产手段”的行动计划下,开展了发放避孕药和建议怀孕间隔方法的活动。各国际组织经公共卫生部同意也发放了避孕药丸。这些服务是医院服务所包含的基本保健和计划生育一揽子服务的一部分。国家保健战略也考虑到了这些服务。公共卫生部实施的计划生育方案旨在提高计划生育服务的质量,通过宗教领导人和有影响力的当地人士向公众提供信息,支持计划生育方案,并建立已婚夫妇计划生育设施。

271. 为了提供更高质量的服务并提高公众认识,从回历 1386 年(2007 年)起开展了各种活动,包括编写和分发学习材料、准则、计划生育申请卡、咨询工具和材料、海报、手册、概况介绍、关于计划生育与伊斯兰教或依照伊斯兰教进行计划生育的宗教手册、计划生育通用手册以及带有计划生育信息的日历。此外,还在一些省以项目形式向社会开展了其他各种计划生育方案。这些方案在美国国际开发署(美援)、世界卫生组织(世卫组织)、人口基金、计生联等国际组织支持下实施,其中一些方案也是作为国家方案提供的。通过公共卫生部、妇女事务部、阿富汗家庭指导协会、国际管理系统、美援署和 COMPRI-A 项目提供计划生育咨询,包括咨询服务、在各省建立青年服务中心和省级计划生育中心以及通过社会工作者分发避孕药丸。

272. 在为女子学校和医学院系编写的学习材料中列入了关于计划生育和怀孕间隔的信息,同时也通过媒体传播这些信息。根据公共卫生部与教育部的协定,这些信息将被列入中等和高等教育课程,学生将被告知各种不同的避孕方法,例如药丸、注射、保险套和其他方法。

273. 阿富汗生育率为每个母亲生育 6.3 个子女。城市地区每个母亲生育 5.3 个子女,游牧部落和农村地区分别为 7.3 人和 6.5 人。计划生育是控制人口和延长怀孕间隔的主要因素。这些方案中有些已在减少连续怀孕次数方面取得显著成绩,尽管连续怀孕现象在农村地区有所增加,表明计划生育保健服务欠缺,避孕知识有限,避孕药物分发有限,儿童死亡率高,教育水平低,妇女无法决定家庭人口,而这些都是平均家庭人口高达 7.3 人的原因。同时,婴儿死亡率也是一个令人忧虑的问题。

274. 在已婚妇女中,只有三分之一的人知道一种或多种预防方法,这一比例在城市地区为 45%,在农村地区为 22%。而在知道预防方法的人当中,只有半数使用这些方法。全国各地 73%的保健中心提供基本孕产妇保健服务。

表 37

避孕方法的使用情况，回历 1388 年或 2009 年(资料来源：公共卫生部)

药丸	使用计划生育方法的人数				共计
	注射	保险套	节育环	永久避孕	
365 519	299 342	226 233	21 499	2 214	914 807

275. 计划生育服务是免费提供的，它是阿富汗基本保健服务方案和阿富汗基本医院服务方案的一部分。保健人员在保健诊所向人们分发避孕药物，增加了民众获得这类服务的机会。

276. 2002 年进行了第一次产妇死亡率调查，此后没有进行其他调查。计划 2010 年进行第二次调查，2011 年公布调查结果。2002 年阿富汗孕产妇死亡率为每 10 万例活产分娩中产妇死亡 1 600 人。乡村孕产妇死亡率大大高于城市。

表 38

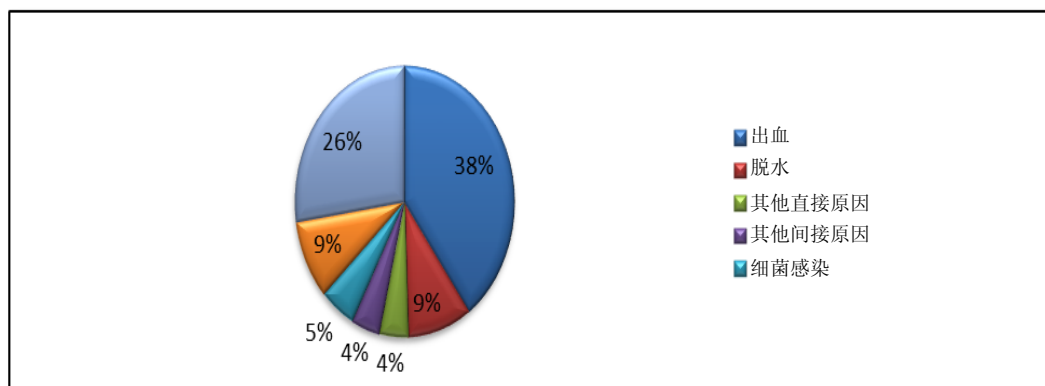
城乡孕产妇死亡率比照表(资料来源：公共卫生部)

	城市抽样	半农村地区抽样	农村抽样	偏远地区抽样
县	喀布尔	Alishang	Maiwand	Ragh
省	喀布尔	拉格曼	坎大哈	巴达赫尚
每 10 万例分娩中产妇死亡人数	400	800	2 200	6 500
每 10 万例分娩中婴儿死亡人数	80	120	未进行调查	220

277. 孕产妇死亡的主要原因是出血。在因出血死亡的妇女中，有三分之一以上是在分娩时或分娩后出血不止直至死亡。三分之一死于孕期障碍(各类子痫、先兆子痫、出血、流产影响、难产、子宫破裂和感染)。非正常分娩(大多需要手术)是巴达赫尚省偏远的 Ragh 县产妇死亡的主要原因。该县专业接生人员很少，可用的外科手术设施也很有限。产妇往往经受数日分娩之苦而母婴双亡。这说明巴达赫尚省的诸如 Ragh 县等地区严重缺乏获得保健服务的机会。

278. 普遍而言，82%的孕产妇死亡是由于出血、脓毒症或血液感染细菌、高血压以及不安全流产。根据调查，死亡孕产妇中有 78%是可以保住生命的。

图 12  
孕产妇死亡原因(资料来源: 公共卫生部)



279. 为所有公民提供了基本疫苗接种方案, 虽然在某些地区, 疫苗接种由于各种原因而无法进行。获得疫苗接种的包括以下人群:

a. 11 个月以下儿童将获得疫苗接种, 但来到诊所的 23 个月以下儿童也不会被拒绝。必须说明的是, 一岁以下儿童占儿童人口的 4%。

b. 为所有育龄(15 至 45 岁)妇女提供破伤风类毒素疫苗(TT)接种, 这些妇女占总人口的 20%。

表 39  
破伤风类毒素疫苗(TT)接种标准

剂次	接种时间
TT1	可能怀孕的妇女(15 至 45 岁妇女)第一次问诊时, 或妇女怀孕后应立即接种
TT2	第一次接种至少四周以后
TT3	第二次接种至少 6 个月以后
TT4	第三次接种至少一年以后
TT5	第四次接种至少一年以后

表 40  
2009-2010 年 15 至 45 岁妇女获得接种剂次

总接种剂次	未怀孕妇女接种剂次	孕妇接种剂次	年份
4 110 123	2 755 751	1 354 372	2008/2009
4 059 902	2 794 544	1 265 358	2009. 2010

280. 值得一提的是，接种 TT 疫苗的人都是妇女，她们无论婚否都按上述时间接种五次。一旦完成五次接种，就无需接种更多剂次；但如未完成全部剂次，则必须完成。

表 41

2009–2010 年脊灰炎疫苗接种剂次(资料来源：公共卫生部)

春季第 1 轮	春季第 2 轮	秋季第 1 轮	秋季第 2 轮	4 轮总剂次
7 298 204	7 592 705	7 247 954	7 561 203	29 700 066

281. 为提高公众认识，每年举行全国安全孕产日、世界人口日和消除对妇女的暴力行为国际日纪念活动。此外还在喀布尔省部分县和其他一些省开展安全孕产宣传活动。编制和播放了关于计划生育和安全孕产的电视节目、戏剧、圆桌会议、4 个保健方案、180 次短广告和 7 期电视系列节目。此外，在喀布尔和其他各省发放了逾 180 万份海报、计划生育手册和准则、500 面旗帜、3 000 多份笔记本、笔、书籍和日历，其中全都印有关于安全孕产、计划生育和艾滋病毒的保健信息。另外还由 10 个省的 228 名神职人员在星期五祷告后传播计划生育信息。此外，在 13 个省实施了一个使用计划生育方法的项目，该项目还将在其他 21 个省实施。

282. 阿富汗保健部门近年来虽已取得显著成绩，但妇女的保健状况尚不令人满意。公共卫生部一贯支持建立和恢复满足妇女保健需求的保健中心。将继续努力在各省增加获得保健服务的机会，包括建立和使用更多流动保健中心，使乡村民众有更多机会获得保健服务。集体基本保健政策力求在每个保健中心至少雇用一名保健工作人员，该政策的实行将会很有效地增加妇女获得保健服务的机会。

283. 国家孕产妇保健战略(2006–2009 年)是基本保健方案的一部分，它表明公共卫生部承诺改善孕龄妇女和母亲获得孕产妇保健服务的机会，包括通过助产士和技能熟练的保健服务提供者获得产前所需保护、分娩保护、产后保护、咨询服务和现代计划生育方案。公共卫生部实施该战略的目标是增加孕产妇服务并改善这些服务的质量。为实现这一目标，公共卫生部将开展下列活动：

- 增加保健中心的数目，特别是流动保健中心
- 增加女医务人员的数目，特别是助产士
- 提高所有保健中心的医疗服务质量，在各省保健中心建立产科待诊室

284. 目前，国家控制艾滋病方案通过与国内和国际组织订立的 24 项合同在喀布尔、加兹尼、赫拉特、坎大哈、楠格哈尔、昆都士、巴尔赫和巴达赫尚 8 省提供服务。赫拉特和喀布尔两省已有 10 个咨询中心和自愿检查站、15 个初级服务中心和两个艾滋病毒医疗中心在运作，这些服务的范围还将延伸到其他各省。到目前为止，从各种来源报告了 556 个艾滋病毒阳性案例，有 7 名艾滋病毒感染者死亡。

285. 截至 2009 年底，报告了 639 个艾滋病毒案例。这些案例是血库、保健数据系统、咨询中心和自愿检测中心报告的。值得一提的是，咨询中心和自愿检测中心报告的数据可按性别分类，共 191 个案例，其中 50 例为女性，141 例为男性。另外，艾滋病治疗中心登记了 95 个艾滋病案例，其中 13 例为女性，82 例为男性。艾滋病毒治疗和控制方案为妇女和男子提供平等的服务。由于文化原因，艾滋病毒感染者的确切人数并不清楚。虽然政策要求各保健中心对患者的具体资料必须保密，但大多数艾滋病毒感染者还是担心自己患病的情况会被公之于众。

286. 为了确定阿富汗吸毒者人数，2006 年，禁毒部、公共卫生部和联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)进行了一项调查，结果表明，女吸毒者有 12 万人，占吸毒者总人数的 13%。2009 年，公共卫生部又进行了一次这方面的调查，不久将公布结果。女吸毒者人数可能大大高于上述调查中推测的人数，因为很多沾染毒瘾的妇女往往会掩盖自己的毒瘾。公共卫生部通过 26 个康复中心为 2 000 名女吸毒成瘾者提供治疗。所有医院都为女吸毒成瘾者单独安排了床位。在一些康复中心，女吸毒成瘾者学习从事各种职业，以便在治愈后创造收入。公共卫生部在赫拉特女子监狱建立了一个女吸毒成瘾者康复中心和一个减轻艾滋病毒伤害中心。还有一个流动小组为羞于暴露自己的毒瘾、希望在家中治疗的妇女提供治疗。这个流动小组还向妇女说明毒品的害处。在公共卫生部的协调下，非政府组织在喀布尔、巴尔赫和赫拉特省为女吸毒成瘾者及其子女建立了三个康复中心。这些医院的所有工作人员都是妇女。

287. 堕胎在阿富汗是犯罪行为，妇女没有堕胎权。唯一可以堕胎的情况是，健康委员会确认只有堕胎才能挽救母亲的生命。

288. 生活在不安全地区的民众的健康状况不令人满意。在这些地区，没有提供全套脊灰炎和其他疫苗接种，保健人员也很少。在所有被政府夺回或已趋稳定的地区，政府都很快地实施保健方案。

289. 没有专门面向移徙者的保健服务，但流动小组为移民提供保健服务。基本保健服务是通过各县的保健中心、基本保健中心、综合保健中心和医院提供。考虑到阿富汗的地理状况、全国 36 000 多个村庄和 1 500 个保健中心以及阿富汗人口的分散状况，公共卫生部认为，流动保健服务是为乡村居民和偏远地区提供服务的最有效途径。该方案在回历 1389 年(2010-2011 年)取得的成绩包括 1 154 393 例患者检查、1 285 例分娩、21 611 例孕妇初次检查、37 579 名妇女使用计划生育方法以及 20 487 名五岁以下儿童获得三联疫苗接种。流动小组每年在各自的指定地区提供服务六次，每个小组工作 20 天。这些小组在各指定地区停留 3 天，包括往返于指定地区的时间，一般每年往返共 80 次。在全国范围的疫苗接种期间，流动小组守候在公路旁为回国的移民接种疫苗。

290. 性别平等问题被纳入了基本保健一揽子服务和保健相关信息，尽管这方面信息的广泛收集和分发还不够。两年前，公共卫生部将性别平等问题列入了该部

的预算。通过在财政部预算科支持下举办的讲习班，向财务主管和部门首长解释了性别平等问题及其指标，并确定，如果方案中没有列入有关指标，预算中就不会列入这些项目。此外，新项目中也考虑到了性别平等问题。该问题还被纳入保健信息系统，在全面实施基本保健服务之后，所有指标和统计数据将按性别分列。此外，增列了两项按性别分列的暴力行为指标。艾滋病毒、结核病和眼睛保护方案也考虑到了性别平等问题。

291. 保健部门面临着一系列挑战和短缺。15%的怀孕和分娩需要紧急护理。妇女不仅需要孕产保健服务，很多妇女心理上受到连年战乱的影响，她们需要社会和精神扶助但缺少获得这种扶助的机会。就千年发展目标而言，营养不良是另外一个严重问题；阿富汗是结核病在妇女中传染率最高的 22 个国家之一。根据世卫组织的数据，阿富汗 67%的结核病患者为女性。阿富汗妇女所患其他疾病还包括贫血、破伤风、性疾病和艾滋病。虽然在实施保健方案方面不可否认地存在行政腐败，但公共卫生部在执行反腐败战略的各组织支持下，已经采取行动防止保健部门的腐败现象。

292. 为了增加女医务人员，制订了长期和短期政策。短期政策各需 3 至 18 个月落实，其中包括兴建助产学校和培训女医务人员。长期政策包括培训来偏远各省的女医生。将与高等教育部讨论这个问题，以便让更多女生注册就读医学院。

293. 出于文化原因，女病人不大愿意看男医生，虽然法律并不限制她们这样做。另一方面，在阿富汗遭受战祸的地区，安全状况的恶化致使人们感染各种疾病而又无法获得保健服务。阿富汗人口分散，这看来是向民众提供保健服务的另一个重大挑战。阿富汗 70%的人口生活在乡村，大多数村庄没有公路，人们去保健中心得步行几个小时。据估计，阿富汗有 150 万游牧人口，他们往往被排除在调查和计划之外。不过，阿富汗政府正在通过增加流动诊所来努力克服这一挑战。

294. 由于识字率低，在阿富汗提供保健服务变得更加复杂。2003 年，全国识字妇女比例只有 12%，因此女生很难参加保健课程的学习。这一挑战在乡村更为明显，因为 15 岁以上女性只有 8%识字。扫盲方案也配合保健方案，以帮助女生做好准备参加保健课程的学习。

295. 为了应对保健部门现有的挑战，《发展战略》、《阿富汗国家妇女行动计划》、《保健战略》和《孕产妇保健战略》考虑采用各种具体指标。这些目标的实现将使阿富汗保健部门大为改观，最终将使妇女的健康状况得到改善。公共卫生部还将性别平等纳入了该部的各项方案，并将利用各种机制增加国内女医务工作者的人数。

### **第十三条——妇女的经济、社会与文化权利**

296. 阿富汗法律和法规不允许在经济、社会和文化权利领域歧视妇女。继《宪法》接受男女权利平等的原则之后，阿富汗法律和法规也相应禁止一切形式基于

性别的歧视。但是，目前尚不具备全面适用这些法律的基础，在文化与习俗方面的诸多限制导致妇女较少参与经济、社会和文化领域。

297. 根据阿富汗法律制度，男女双方均可以拥有财产，这方面不存在任何基于性别的歧视。《宪法》第 40 条规定，所有权不得受到任何侵犯；不得禁止任何人获取和支配财产，除非属于法律限制之列。妇女可以购买和出售财产；《古兰经》也认为男性和女性都可以拥有财产：“男人可以使用他获得的物品，妇女也可以使用她获得的物品。”可以通过不同的方式拥有财产，其中包括继承。阿富汗民法就继承问题作出明确规定，规定男女均有继承权。

298. 阿富汗法律保障男女独立的所有权。这意味着女性可以支配自己的财产，男性也可以支配自己的财产。值得一提的是，已婚男女可按照自己的意愿共同支配财产。

299. 尽管法律允许妇女所有权，但妇女在行使这一权利时仍然面临诸多问题。在大多数地区，男性拒绝给予女性继承权，一些地区的妇女甚至不敢要求获得继承权。妇女提出的继承请求可能被视为可耻的事情，在某些社会阶层是不可接受的。即使妇女敢于要求继承权，也几乎无法向司法机关提出申诉，而且地方理事会和支尔格也很少审议妇女问题。

300. 根据民法和伊斯兰教法，丈夫负责提供妻子和孩子的赡养费。赡养费包括食品、住房、医疗和服装的费用，由丈夫根据自己的经济能力向妻子支付。未成年儿子工作之前和女儿嫁人之前，父亲有责任提供赡养费。如果男方不止一个妻子，他有责任平等支付所有妻子的赡养费。事实上，一夫多妻制的条件之一就是男方必须有财务能力一视同仁地支付所有妻子的赡养费。

301. 大多数政府和非政府银行都有信贷系统，为妇女(特别是丧偶的妇女)提供贷款。许多妇女通过银行发放的贷款，成功地创立了生产和服务单位。考虑到阿富汗经济建立在市场的基础上，银行和金融机构会为商人和妇女提供贷款。为支持妇女创业，在某些情况下，只为女企业家提供贷款。

302. 关于阿富汗的贫困率，没有任何可靠和准确的统计数据，但一些统计数字显示，全国大约 36%的人生活在贫困线以下，其中一半以上为妇女。然而，值得关切的主要问题在于，女性比男性更穷，因为她们没有收入和就业机会。

303. 阿富汗为实现千年发展目标而制订的国家发展战略将阿富汗的减贫目标设定为优先任务。阿富汗国家发展战略并没有确定妇女减贫的具体目标，而是把重点放在扭转整体贫穷上。阿富汗国家发展战略认为，到 2013 年应将每天收入在 1 至 2 美元的人数减少一半。为给发展妇女的经济力量创造公平的经济和社会条件，阿富汗国家妇女行动计划确定了以下指标：

a. 建立一个对性别问题有敏感认识的法律和监管框架，包括与继承、财产和工作相关的法律，



- b. 增加妇女平等和公平地参加所有能力建设和专业培训课程的机会,
- c. 妇女获得有优势的赚钱工作的机会不断地可持续增长,
- d. 可持续地改善妇女获得小额信贷和贸易服务的机会。

304. 2010年(伊斯兰教历1389年),阿富汗在普通预算项目下向妇女事务部划拨了500 000美元,用于性别平等事项。在2010年上半年,这笔钱用于执行阿富汗国家妇女行动计划的各项指标。此外,各部委在过去几年中用于性别平等的花费为4 000 000美元。

305. 妇女在社会和经济领域面临着严重的困难状况。但在阿富汗政府和人民的努力下,情况正逐步好转。由于阿富汗社会体系中的男性主导思维、对妇女权利构成限制的习俗和传统、对宗教指令的误解、针对妇女的家庭暴力行为、获得教育和卫生设施的机会少,使妇女在社会领域落后于男性。妇女在经济上对男人的依赖、有限的财务资源、文化和社会上的障碍也限制了妇女在经济领域的参与。同样,妇女在经济领域所面临的文化和习俗障碍以及受教育程度低的状况,也给妇女造成了诸多困难。

306. 根据国家奥林匹克委员会的政策,各个运动领域都对妇女的作用十分重视。奥委会还成立了妇女部。到目前为止,20个运动项目组建了女队,一些项目的女队还参加了许多境外赛事和训练。这些项目包括:田径、体操、排球、足球、篮球、曲棍球、羽毛球、网球、手球、剑术、拳击、空手道、跆拳道、功夫、武术、柔道、国际象棋、乒乓球和自行车。尽管妇女有兴趣参加体育运动,但安全方面的威胁、妇女运动场的匮乏、女教练的短缺和习俗方面的挑战都导致妇女在体育运动方面发挥的作用较弱。

307. 上述大多数项目都成立了女队和青年队,还为一些项目的不同年龄组的国家队选送人员。阿富汗女运动员代表阿富汗参加了许多全球赛事。在阿富汗男子和妇女选手被剥夺奥运会参赛资格一段时间后,阿富汗妇女于2004年参加了雅典奥运会。在2008年北京奥运会中,女运动员也代表阿富汗参加了比赛。在全球、亚洲和区域赛事中,都有女性活跃的身影,并为国家夺得了多枚奖牌。在过去8年中,不同运动项目的女队共外出参加赛事17次,共有134名女运动员参加比赛。

308. 目前尚无关于妇女参与体育和体育场所利用情况的可靠统计数据,但据估计,约有10%的运动场所被分配供妇女使用。女运动员大多分布在喀布尔和较大省份的首府。奥委会体育馆每周有三天供妇女专用。有时妇女也使用喀布尔大学、教育大学和理工大学等高校体育场馆。

309. 女性运动目前尚没有发达到所有运动项目均可在全国举行联赛的程度,但喀布尔有足球、拳击、排球、篮球、空手道和跆拳道联赛。近年来成立了女子运

动俱乐部，在喀布尔为女性建成了 7 个健身俱乐部、3 个跆拳道俱乐部和 1 个体操俱乐部，在赫拉特建成了 2 个健身俱乐部。

310. 随着阿富汗媒体的发展壮大，媒体对妇女体育活动予以了广泛报导，音频、视频和平面媒体就女运动员的各种运动赛事进行全面报导。不存在限制妇女到体育场馆观看比赛的规定。但妇女的参与还不够多。目前，在体育场馆的大多数女性要么是女运动员，要么是女教练。

311. 女运动员身着伊斯兰服装参加比赛。某些特定的运动项目禁止妇女参与，如摔跤、举重、马背叼羊比赛等，因为这些运动需要强壮的体能，可能对妇女的健康有害。虽然没有禁止妇女从事游泳运动，但由于缺少室内游泳池，目前阿富汗尚无任何女子游泳队。不过，将来为妇女修建适当的体育场所，有望消除此类障碍。

312. 在电影、戏剧、体育和文化赛事等文化领域，妇女发挥着重要作用。此外，妇女还在手工艺品领域扮演着重要角色：妇女事务部与非政府组织合作，已成功地举办 401 次手工艺展览，包括在印度、日本和乌兹别克斯坦举办的展览。不存在限制妇女去电影院看电影的规定，但妇女去影院的文化在战争中遭到了重大破坏。

313. 阿富汗全国设有 14 座妇女花园，为妇女特别配备了相关设施。妇女花园的建设工作将持续下去。这些花园里为妇女配备了各种培训中心，其中一些还建立了妇女生产销售单位。大多数时候，文化协会和社会团体会在妇女花园举行会议。此外，妇女还可以与男性一起平等使用公共图书馆。

314. 还有一些项目是专门为妇女设计的，这些项目大部分由国际组织和外国捐助者资助。在 12 个省的妇女花园和妇女市场现已完工，3 个省仍在修建，其他 19 个省份将在未来 5 年内建成这些项目。妇女花园尤为重要，因为妇女可以在这里聚会，相互交流意见，并为其产品寻找市场。在喀布尔、巴格兰、帕尔旺、加兹尼和巴米扬都建成了妇女培训中心。此外，妇女事务部还在 34 个省中的 28 个建成了分部大楼。

#### **第十四条——农村妇女**

315. 阿富汗约有 76.7% 的人口居住在农村地区。此外，还有 150 万牧民也居住在农村地区。农村妇女的人数约 920 万。阿富汗国家发展战略为改善乡村妇女的生活设定了目标。预期目标如下：

a. 截至伊斯兰教历 1391 至 1392 年 (2012–2013 年) 底，把营养能量消费水平低于其他村民和城镇人口的正常数值的人口总数每年减少 2%。

b. 截至 2010 年底，将处于赤贫状况、户主为女性的家庭数目减少 20%，将这些妇女的就业率提高 20%。

c. 截至伊斯兰教历 1389 年(2010 年)底,为 15 万无业人口提供以开发技能为目的的培训方案,其中 35%是妇女,至少 10%是残疾人。

d. 截至 2015 年底,将基于性别的司法救助限制减少 50%,至 2020 年全面消除这种现象。

316. 复兴和农村发展部直接负责开展村庄的重建工作。此外,农业、灌溉和畜牧部与地方组织独立司也积极从事涉及村庄的工作。除阿富汗国家发展战略外,复兴和农村发展部还遵循农业与农村发展部门战略,该战略拟定了该部涉及村民(尤其是穷人和弱势群体)的社会、经济和政治福利的目标,以可持续的方式为他们提供社会服务、改善当地组织和采用种植罂粟以外的办法来提高人民生活水平。复兴和农村发展部的活动重点放在以下领域,其宗旨在于让男性和女性都能平等地从中受益:

a. 保护和改善村民的权利,以确保他们参与自己国家的发展进程;

b. 保护和改善乡村贫困人口的权利,为他们提供就业和可持续的收入来源;

c. 保护和改善乡村贫困人口的权利,为他们获得经济和社会服务提供便利;

d. 保护和改善村民获取信息的权利和在政府系统代表自己的权利。

317. 复兴和农村发展部正在实施下列方案,给村民的生活带来积极的变化:

a. 全国团结方案:阿富汗 34 个省份实施这项方案,到 2010 年已实施 48 640 个项目,令 20 656 132 名农村男子和妇女受益。这些项目包括修建面包店、沐浴室、女子学校、电力供应、安装输水设施、净化动物奶及其他项目。虽然妇女的参与程度低于男性,而且选定具体实施项目等最重要的决定大多由男性做出,但妇女能够平等参与群组发展理事会。妇女参与群组发展理事会的比例为 20%,参与发展理事会的比例为 36%。妇女参与各个理事会的比例之所以较低(或仅是象征性参与),其背后原因是农村的传统和习俗对妇女施加的限制。与此同时,各方正在做出努力,增进妇女参与决策、获得信息和资金来源的机会。

b. 以地区为基础的全国发展方案:该方案在据信最需要发展项目的地区确定了紧急改革和长期发展规划。该方案还旨在通过提高政府的能力为民众参与本省的发展提供平等的机会。该方案的主要目标包括对民众进行培训,以参与发展规划、改善村庄经济和改进当地管理。由于以地区为基础的全国发展方案实施了多个项目,地区一级的就业机会增加了,贫困率降低了,最终为农村妇女和男子带来了裨益。以地区为基础的全国发展方案的直接受益人口超过 147 164 人,间接受益人口超过 1 101 036 人,其中 30%是妇女。

c. 国家农村道路修建方案：这一方案的目标是在 33 个省的村庄修建高质量的道路网络，以便所有的村庄和地方区域都可以与市场、保健中心和学校等基础设施服务连接起来。这项方案令 19 767 110 人受益，其中 30%为女性。

d. 农村水供应、环境卫生和灌溉方案：该方案的目标是向村民提供卫生的饮用水和可持续的卫生设施。此外，该方案旨在提高人们在可持续服务、可持续利用供水和环境卫生用品等不同领域的工作能力，以保护人民的健康和保护环境。复兴和农村发展部设立的目标是提供供水，包括在未来五年中为 1 500 万村民每天供水 25 公升。该方案至少需要 100 000 个水源。此外，还将向 250 万个家庭提供供水问题和环保培训。阿富汗人民享有饮用水的比例为 31%。农村的这一比例要低得多。仅有 64%的城镇人口、26%的农村人口和 16%的游牧民族能够获得清洁的饮用水。根据《国家风险和弱势评估》，全国仅有 5%的家庭支付饮用水水源费用，农村人口的这一比例为 2%。82%的家庭从本地的水源取水。14%的家庭必须步行 1 小时才能到达水源，2%的家庭必须步行 1 至 2 小时才能走到水源。同样，农村的卫生保健状况也不够好，特别是仅有 10%的农村人口可以使用清洁的厕所。

e. 阿富汗农村企业发展方案：该方案于 2008 年出台，旨在提高农村人口的生活水平和就业机会，并为全国 34 个省份的小型企业提供支持。该方案适用于那些自营职业人员，他们与社会上的其他积极分子一道，建立合资企业。该方案第一次对 33 省的所有现有经济单位进行了调查，其成果在各项政府方案中得到了利用。

f. 国家社会保障与弱势监测方案：该方案的目的是救助和帮助自然灾害的受害者，减少这些灾难所造成的危害，保持通往受灾地区的道路畅通，并为缺乏食物的地区提供粮食救济。这些方案中大都采用以工代赈办法，人们不仅获得了食物，也得到了就业机会。

318. 自 2002 年以来，复兴和农村发展部已在全国建成 11 302 口清洁的饮用水井、4 个深水井、71 个供水网络和 854 台水泵，并对 350 万村民进行了环保培训，其中 260 万是妇女。在发展电力系统方面，该部分发了 12 949 套太阳能发电系统，建成了 127 套装机容量为 2 504 瓦的小水电系统。此外，还将城区电力扩展到 155 370 户家庭，安装和启用了 210 套柴油发电机组，发电能力达 7 871 千瓦，可为 697 000 户农村家庭提供电力。另外，还有 1 904 套小电力系统目前正在建设过程中。

319. 复兴和农村发展部的各项活动对包括妇女在内的农村居民的生活产生了直接影响。通过该部的活动，500 多万农村居民找到了工作。不过，乡村的情况与城市相比总体上不够令人满意。近年来，在村庄一级出现了一些重要的事态发展，其中包括修建学校、诊所、重建道路、向一些村庄提供水电供应等。尽管如

此，进入学校和大学就读、获得清洁的饮用水、暴力侵害妇女行为、限制性的服饰和传统以及缺乏家庭之外的就业机会等困难，仍是农村妇女所面临的最重要挑战。

320. 复兴和农村发展部专门为妇女制定的项目中，约有 60 名妇女直接通过职业课程(编织地毯)接受培训，另有 81 名妇女参与了喀布尔两个区的养鸡培训。同样，还有 96 名妇女接受了番茄酱和其他酱制品方面的培训。为了提高妇女的收入，以地区为基础的全国发展方案和阿富汗农村企业发展方案将扩大相关项目，特别是在不安全的省份。

321. 尽管 67%的农村妇女在农业部门工作，妇女在农村部门的管理中所发挥的作用仍不够显著。复兴和农村发展部的妇女工作人员只占 7%。这些妇女担任不同级别的管理和咨询职务，该部的妇女理事会负责人是征聘委员会的成员。当地组织独立司共有 358 名员工和服务人员，其中 21 人是妇女。在农业和畜牧业部，共有 230 名妇女任职，其中 47 人担任中层管理技术职务，35 人在管理层工作，10 名妇女担任总经理，1 名妇女担任二把手行政职务。在农业部，妇女在促进园艺、规划和其他处担任职务，该部还成立了性别平等处。

322. 通过全国团结方案，在 34 个省份的村庄里成立了 22 295 个群组发展理事会。尽管妇女目前仅占群组发展理事会成员的 30%，各方正在做出努力让妇女和男性一样平等参与群组发展理事会的工作。群组发展理事会的成员接受了规划、基础会计、采购和项目管理方面的培训。通过以地区为基础的全国发展方案，还在地区一级成立了地区发展大会。截至 2010 年底，已在 33 个省份成立 383 个地区发展大会，其中 8 243 名成员为男性，3 423 名成员为女性。同样，在成员由选举产生的 83 个地区发展大会中，共遴选产生了 1 246 名男性成员和 857 名女性成员。地区发展大会行政委员会成员中的 30%、小组委员会成员的 35%为妇女。然而，出于传统信仰的影响，只有 82 个区举行男女混合会议，而在其余地区，地区发展大会的男性和女性成员均单独举行会议。地区发展大会作出的决定必须有女性成员的签名才能获得批准。在缺少女性成员签名的情况下，计划不会获得接受。

表 42

#### 男性和女性地方理事会的优先事项

优先事项编号	男性理事会的优先事项	%	女性理事会的优先事项	%
1	翻新灌溉系统	14	增加饮用水供应	14
2	增加饮用水供应	14	新建或重建男性和女性健保中心	13
3	新建或重建男性和女性健保中心	9	维修道路	7
4	其他方案	9	翻新灌溉系统	7
5	维修道路	9	新建或重建女性健保中心	7

(资料来源：2007-2008 年《国家风险和弱势评估》)

323. 地区发展大会设有性别平等代表。来自 12 个省的 168 名性别平等代表中，有 80 人是妇女。目前正在努力发展地区发展大会的能力，并为其举办了 193 次培训课程。3 066 名男子和 1 568 名妇女参加了这些方案。地区发展大会的 40 名成员参加了有关性别平等的培训，还有 64 名复兴和农村发展部的公务员也参加了此类培训。

324. 复兴和农村发展部将性别平衡发展作为其战略计划的一个重要方面。该部的活动十分重视以下事项：

- a. 将群组发展理事会地方行政工作中的妇女参与比例从 15% 提升至 35%；
- b. 为妇女参加与项目有关的所有活动营造适当的环境；
- c. 在村庄的所有活动和方案中，将提高妇女技能和赋予妇女权力的活动和方案比例提升到至少 50%；
- d. 在该部的所有方案中纳入性别平等；
- e. 通过已实施项目的成果，评估和监测性别项目和政策的平衡改善。

325. 复兴和农村发展部启动了阿富汗农村企业发展方案，其目标是要让妇女达到方案受益者的 35%。该方案希望能够在未来五年保持这一比例，并让 68 250 名妇女参加储蓄小组，让 22 750 名妇女参加生产小组。储蓄小组由 10 名农村男子和妇女组成，他们负责将全部储蓄借贷给需要贷款的人们。这项方案为妇女带来了巨大的经济效益，特别是那些使用小额贷款创业的妇女。

326. 尽管农村妇女获得医疗服务的条件不够理想，公共卫生部已在全国各地实施保健计划。据一项调查显示，超过 70% 的儿童可以到医疗保健中心就诊，70% 的儿童已完成了 3 次脊髓灰质炎疫苗接种注射。农村和城市妇女在一生中必须接受 5 次破伤风类毒素疫苗接种注射。共有 147 164 人从复兴和农村发展部在基础设施、医疗卫生和教育领域的方案中直接受益，还有 1 101 036 人间接受益，其中 30% 为妇女。

327. 卫生服务提供者对分娩后的农村妇女提供计划生育及哺乳方法咨询。由于村民获得卫生保健服务的机会有限，儿童和产妇死亡率高于城市地区。公共卫生部准备好了保健包，并在村庄发放，但在一些省份和村庄中，由于缺乏安全保障，医疗保健服务覆盖率仍很低。

328. 伊斯兰教历 1382 年(2003 年)，妇女事务部还在喀布尔和各个省份为 106 000 多名男性和女性举办了为期 6 个月的研讨会和活动，议题涉及消除针对妇女的暴力行为、计划生育、产妇健康、未成年婚姻和强迫婚姻等。

329. 复兴和农村发展部没有为农村的丧偶妇女设立任何具体方案，但该部特别关注妇女，特别是贫困妇女，并根据其任务规定为她们提供必要的支持。通过免

费援助以及世界粮食计划署与复兴和农村发展部社会保障司的合作协调，国家为丧偶妇女提供了支助。丧偶妇女获得了参加以工代赈项目的机会，通过劳动获得食物。通过举办 20 326 次职业培训，复兴和农村发展部为 200 多名妇女提供了毛纺、剪裁、刺绣、地毯编织技能等方面的培训。此外，还有 1 059 项职业培训项目仍在实施中。同样，通过实施 340 项创收项目(包括缝纫、绣花和毛纺)，复兴和农村发展部为 61 000 多名男性和女性提供了就业机会。此外，还有 763 个项目仍在实施中。塔哈尔省和巴达赫尚省的农村妇女还积极参与堡篮编织培训。

330. 据教育部提供的数据显示，约有 35%的农村女孩在校上学。鉴于阿富汗目前的局势，农村的教育设施与城市相比处于极低的水平。在一些偏远村庄和地区，交通方面的障碍加剧了上学的困难。缺乏安全保障也造成一些村庄的学校停课，从而导致学生失学。但是，通过教育部做出的大量努力，该部已在农村建成了更多的学校，并努力利用现有的设施为女孩和男孩提供教育服务。除扫盲班之外，一些地区还提供职业培训课程。根据妇女事务部的报告，阿富汗目前开设了 12 461 个培训和扫盲班，其中 79%的学生是妇女。

331. 高等教育部正努力提高农村女孩就读大学、高等教育和准高等教育机构的比例。为此，该部在喀布尔修建了宿舍，配备了现代化标准的设施。这项措施鼓励农村女孩克服困难，到喀布尔各所大学上学。同样，其他省份也修建了宿舍，以方便女孩赴高等教育机构求学。

332. 公共卫生部负责向阿富汗家庭提供保健服务，特别是在母婴健康被列为优先事项的偏远地区。由于专家短缺，残疾妇女缺乏康复保健服务。调查显示，只有 20-30%的残疾妇女获得此类服务。仅有 16 个省提供理疗和矫形工作室等有利于病人的服务。公共卫生部一直在提供有关残疾、赋能活动和康复的培训方案。

333. 在计划生育领域，阿富汗开展了大量的工作，其中包括在村庄附近的卫生所或流动医疗中心提供此类服务。通过这些方案，延长了怀孕间隔。此外，阿富汗还将把计划生育工作向偏远地区延展。不过，仍然存在诸多的挑战，在第 12 条下将详细介绍这些挑战。

334. 遗憾的是，在种植罂粟的地区，妇女也下地工作，并帮助男子收集罂粟。这种情况导致妇女和儿童接触罂粟，有变成吸毒成瘾者的风险。禁毒部和内务部实施的方案把重点放在农村人口的生计上，并试图说服农村男女不要涉足毒品种植。

335. 鉴于支持贫困人口的重要性，考虑到现有的各类挑战，复兴和农村发展部向贫困人口提供小额贷款，以增进长期就业和可持续生计。2007 年，共有 98 000 人受益于总值高达 1.99 亿美元的贷款，其中 65%为妇女。从方案实施之初到伊斯兰教历 1386 年(2007 年)底提供的贷款总额达 4.14 亿美元，令 100 多万人从中受益。偿还贷款的比率达 85%，这一数字反映出这样一个事实：贷款的受益者已成

功地开创有利可图的工作，例如贸易和农业服务等，从而拥有了合法的收入来源。目前，这些服务覆盖 24 个省市。如果妇女提出请求，私人 and 政府银行将向她们提供贷款。

336. 虽然目前还没有向妇女分配土地的方案，但农业和畜牧业部目前正规划向女商人分配土地，以便她们可以通过在这些土地上创建自己的企业来获得收入。复兴和农村发展部、教育部、移民部和其他一些部委向符合获取土地资格的员工、移民和其他人分配土地和房屋。例如，在喀布尔 Makroriyan 4 区分配的 252 套公寓中，41 套分给了妇女。这一进程也在其他省份持续开展。

337. 在阿富汗国家妇女行动计划中，改善妇女的交通条件是必须在交通部支持下实施的一个试点项目。为实现这一目标，妇女事务部已批准了一项政策，准予残疾人和受影响的妇女平等地享有公共交通服务，交通部有责任推动实施该政策。在城市公交车上，划出了妇女专座，海报上的提示信息提醒乘客遵守关于妇女专座的新规定。

338. 没有开展过任何关于农村妇女状况的调查。但为确定妇女的社会地位和经济地位，各部委和政府机关就男子和妇女参与决策的角色问题进行过一次一般性调查。这次调查主要涉及在政府二级及以上职位任职的妇女。计划在各省广泛进行这项调查。此外，还有一项多层次调查很快将要启动，这次调查将收集有关母婴状况的资料。

339. 农村妇女面临着各种各样的问题。主要的困难包括到学校上学和到医疗中心就诊的机会有限、缺乏就业机会、农业从业人员的工资过低、陈规陋习导致暴力侵害妇女行为发生以及妇女获取法律援助的机会有限。此外，缺乏安全保障是所有阿富汗人民面临的重大问题。缺乏安全保障是在农村实施发展项目的障碍之一，给男性和女性都带来了影响。安全方面的限制导致 30 个地区（主要分布在阿富汗南部）的人口无法接受全国团结方案的资金，将其用于实施本地的拟议项目。全国团结方案的 16 名员工遇害，36 名员工受到威胁。不过，这些年的建设方案已经显著改善了农村人民特别是妇女的生活，增加了他们获得公共服务的机会。

## 第十五条——法律面前人人平等

340. 《宪法》第 22 条禁止阿富汗公民遭受任何形式歧视和享受任何形式特权。根据该条规定，所有阿富汗公民（无论是男性还是女性）在法律面前均享有平等的权利和义务。《宪法》第 50 条还禁止在征聘过程中对公民的任何形式的歧视。《宪法》第二章规定了公民的权利和义务。该章禁止阿富汗公民遭受任何基于性别的歧视或享受任何基于性别的特权。这些权利包括财产权、教育权、就业权、公民权、选举和被选举权、集会权、示威权以及其他一些权利。

341. 总体而言，阿富汗法律和法规遵守男女在法律前平等的原则。例如，《公务员法》规定，征聘过程中不得存在任何歧视，包括基于性别的歧视。如果求职



者觉得他或她在求职时受到基于性别的歧视，他/她可以向独立行政改革和公务员委员会的投诉委员会提出申诉。同样，以往《劳动法》中存在的男女退休年龄差异现已得到修正，如今在男女退休年龄方面已不存在任何差别。以下做法不被视为歧视，是法律允许的：在议会为妇女保留特定数量的席位；产假；为怀孕女员工分配较为轻松的工作等。

342. 根据《民法》，成年年龄为年满 18 岁，成年人在神智清醒的情况下，具备行政责任能力。在责任能力年龄方面，男女都是平等的。同样，女性可以被指定为儿童的财务监护人。

343. 《民法》不允许在合同安排和签订合同的条件方面存在任何性别差异。男子和妇女在拥有、支配和管理财产方面享有平等的权利。男子和妇女签订合同的最低年龄均为 18 岁。在许多政府机构、非政府组织和私营部门，妇女每天签署几十份合同。这些合同与男子签订的合同具有同等的法律效力。

344. 阿富汗法律赋予了所有阿富汗公民(无论男女)诉诸法院、警察、律师和其他受理申诉的机构的权利，但实际上，人们诉诸法院和其他司法机构的比例很低。2007 年《阿富汗人类发展报告》认为，由于很难诉诸正规的司法系统加上官僚主义现象的存在，大多数争端都是通过传统的争端解决制度解决的，特别是家庭纠纷。由于城市地区的交通设施更为便利，妇女的文化水平较高，而且更了解相关的妇女权利，更多的妇女会向法院和警署提出申诉。但是，在偏远的农村地区，妇女诉诸法院的机会很少。交通问题、农村妇女的高文盲率、狭隘和保守的传统和习俗，都造成妇女不愿向法院求助。在大多数农村地区，妇女出庭可能会被视为有违部落和家庭价值观。如果一位妇女向法院申诉，她会遭遇到来自部落和家庭的困难。不管怎样，近年来这种情况已在一定程度上得到改善，诉诸法院捍卫自身权利的妇女逐渐增多。近年来，政府和非政府组织开展联合活动增进公众意识、提高识字率、建立更多的司法机构并提高法官和当局对妇女权利的认识，因而取得了以上成果。

345. 根据阿富汗法律，所有公民(无论男女)都可以在政府和非政府部门任职。因此，有阿富汗妇女担任司法职务和辩护律师。目前，阿富汗有很多妇女担任法官、律师和检察官。

346. 根据阿富汗法律，妇女和男子都可以作为司法机构的证人或外部证人作证。根据国家法律，证词将被接受为证据。

347. 根据阿富汗法律和伊斯兰教令，妇女有继承权。女性有权继承遗产，如果其他继承人拒绝让她继承，她可以向有关法院起诉。根据伊斯兰教规定，妇女是其财产的所有者，并可以根据自己的意愿支配自己的财产。即便如此，阿富汗大多数地区的主流传统剥夺了妇女的继承权。目前的状况是：妇女不能要求继承权，因为这样做会被视为令家庭和男人蒙受耻辱。

348. 阿富汗《宪法》允许公民到所有国内景点和国外旅游。因此，妇女可以走出家门，离开工作。但是，一些家庭认为妇女没有丈夫或一家之主的准许不应离开家里。

349. 阿富汗护照法规规定，丈夫和妻子可以用一本护照出国旅行；如果要求丈夫和妻子分别出示各自的护照，他们则必须缴纳各自护照的费用，并获得单独的护照。如果护照持有人是女性，可以把三岁以下的孩子登记在她的护照上。

## 第十六条——家庭事务中的平等

350. 阿富汗的家庭须遵守伊斯兰教法、习惯、普遍接受的社会传统和正式法规的法律和法规。《宪法》第 54 条规定家庭是社会的基本核心，并规定政府有义务支持家庭和儿童的福祉。在现实中，阿富汗社会极重视家庭生活，家庭成员之间关系密切。根据神圣的伊斯兰教教义，家庭关系是一种神圣的关系，伊斯兰教鼓励信众通过合法婚姻建立家庭。

351. 阿富汗有几部关于家庭事务的法律。这些法律包括：回历 1355 年《民法》(1976 年)第一卷；《消除暴力侵害妇女行为法》；《哺乳期儿童的保护和营养问题法规》；以及《什叶派穆斯林个人状况法》。《家庭保护法》也将很快提交到国民议会。虽然《宪法》和上述其他法律强调各种纠纷应在法院解决，但目前，大部分家庭纠纷由地方议会和长老会解决，其中一些人可能会对妇女做出歧视性决定。

352. 国民议会最近通过的《什叶派穆斯林个人状况法》中存在一些歧视性问题和一些不足之处。在许多妇女活动家提出反对意见后，司法部对该法进行了审查，修正了其中 70 多处。该法在发布 2009 年总统立法令(回历 1388 年)后生效。

353. 婚姻对绝大多数阿富汗人而言是一个重要问题。年龄在 35 岁以上却还没有结婚的人只有不到 1%。根据《民法》，缔结婚姻的合法的、可接受的条件是：

- (a) 男女双方、双方父母或律师提婚和订婚；
- (b) 两个有行为能力的证人证婚；
- (c) 男女双方之间没有永久或临时的近亲血缘关系(阻碍男女结婚的家庭关系)。

354. 男女双方的同意是婚姻的基础。《民法》第 80 条规定，一个心智健全的成年妇女结婚，即使没有获得监护人的许可，其婚姻也是有效的。遗憾的是，社会传统和习俗深深扎根于人们的思想，这条规定很少得到遵守。在大多数家庭，父母或亲属决定女孩的婚姻。在许多情况下，特别是在农村地区，女孩在婚前无法跟即将与之结婚的男孩见面，而且婚前也没有跟他说过话。政府和民间社会正通过媒体和各种聚会开展努力，提高人们对妇女权利和妇女选择丈夫的自由的认识。值得一提的是，伊斯兰教以外其他宗教信仰的婚姻仪式根据自己的宗教规定举行。

355. 为了防止强迫婚姻和早婚，必须在正式的机构登记结婚。根据阿富汗法律，在法院登记结婚和离婚属于自愿。《民法》第 46-51 条都涉及记入某个特定登记册中的公民婚姻状况登记。该登记册中将记录姓名、姓氏、地点或住所、结婚、离婚、子女和配偶姓名等内容。登记过程在妻子居住地附近的办事处进行。根据《民法》第 61 条规定，结婚证一式三份，其中一份由上述机构保存，已婚夫妇双方每人一份。结婚证应该同其他正式文件一样进行登记，但这个过程比较复杂，需要时间，因此人们不愿意去法院登记结婚。不过，人们对登记离婚、复婚、出生、死亡和遗产分配情况不太重视。与此同时，阿富汗政府通过增加登记机构的数量，已经使结婚和离婚登记过程更加简便。

356. 阿富汗没有确切的婚姻统计数字。不过，根据阿富汗最高法院提供的数字，2006 年至 2009 年(回历 1385 年至 1388 年)，在法院登记的离婚案件有 1 049 起，另外还登记有 9 371 份结婚证书。由于缺乏准确的婚姻和家庭状况统计资料和数据，在家庭管理和保护方面造成了一些问题。此外，由于结婚和离婚登记的包容性不够，也给妇女造成了很多困难，使她们无法利用自己的权利，如嫁妆、赡养费、儿童抚养和离婚妇女的再婚。此外，由于缺乏婚姻协议书，在警察面前以及与丈夫入住酒店客房时遇到了一些问题。

357. 根据伊斯兰教法和阿富汗《民法》，婚姻是一种永久合同，男女双方据此合法结合以建立家庭，同时为男女双方带来一些权利和义务。值得一提的是，《什叶派穆斯林个人状况法》中规定的什叶派穆斯林的临时婚姻不为人们接受。伴随婚约而来的是一些义务，诸如赡养费、继承、血统、寄养和禁止同某些人结婚等。女孩不能用来换婚。如果一个家庭兄妹分别同另外一个家庭的兄妹结婚，则每一个女孩的嫁妆应单独确定。

358. 根据阿富汗《民法》，嫁妆是一个男人为了让一个女人同意嫁给他而支付给该女人的钱财。作为嫁妆支付给该女孩的金钱或财产属于该女孩所有，除非她许可，否则其他任何人不得使用。不过在实践中，大多数妇女都不使用自己的嫁妆。一般情况下特别是在农村地区，嫁妆交给女孩的父亲或其他亲属。之所以造成这个问题，是因为没有在正规机构登记结婚。

359. 《民法》第 70 条规定 18 岁和 16 岁分别为男女最低结婚年龄。《什叶派穆斯林个人状况法》规定男女结婚年龄一样。此外该法规定，已满 15 岁的女孩只有经过具有法律行为能力的父亲许可才能结婚。遗憾的是，不到法定结婚年龄、但在父母或亲属主持下结婚的女孩和男孩比例非常高。童婚和早婚在农村地区很常见。妇女的平均初婚年龄是 17.9 岁。未满 15 岁就结婚的妇女占已婚妇女的 3%。与此同时，2006-2009 年期间(回历 1385 年至 1388 年)在阿富汗妇女事务部登记的总共 1 940 起案件中，30%的婚姻属于早婚。另外，《消除暴力侵害妇女行为法》规定，对强迫 15 岁以下女孩结婚的人应根据情节判处至少 2 年徒刑。此外，《消除暴力侵害妇女行为法》第 28 条规定，在女孩提出请求的情况下，可依法终止

该女孩的婚姻，但是在非常传统的阿富汗社会中，落实这样的请求非常困难。关于姓氏，妻子有权保留娘家的姓氏，也可接受夫家的姓氏。

360. 根据伊斯兰教和阿富汗法律的规定，每一个寡妇都可自由选择自己的生活方式。一般来说，寡妇可以选择未来的丈夫。《阿富汗刑法》第 517 条规定，未经女方同意，迫使寡妇或成年女孩(18 岁以上)结婚的人可根据情节判处短期监禁(最多有期徒刑一年)。不过，《民法》中没有提及如何核实这些类婚姻的问题。该法中也没有提及这些妇女是否有权离异。此外，由于存在不可接受的习俗和传统，寡妇大多数容易遭受暴力行为。在一些地区，妇女没有权利选择丈夫，而是必须继续住在已故丈夫的房子里。遗憾的是，在许多地区，寡妇被视为遗产，被迫嫁给亡夫的亲属。

361. 根据《民法》，抚养是在儿童需要得到妇女的养育期间保护和养育儿童。儿童的生身母亲只要有培育能力，就享有在婚姻生活中和离异后养育子女的优先权。承担抚养儿童任务的妇女应该明智、成年并且可靠，否则就有可能失去儿童的抚养权。《民法》就有权抚养儿童的人做出了规定，妇女有优先权，男子排在第二位。妇女可以抚养子女，直到再婚。此外，如果她嫁给已故丈夫的叔叔、表弟或子女的其他近亲，则可保留抚养权。如果婚姻破裂，父亲有义务支付子女的所有抚养费用，其中包括子女的赡养费、教育、治疗、身体和心理训练等费用。儿童的父母双方都有权经常看望子女，任何人不得阻止他们看望子女。

362. 男孩的抚养期结束年龄是 7 岁，女孩是 9 岁。法院可以把抚养期限延长两年。如果抚养期和延长期都结束，但儿童没有父亲，如果儿童不反对，法院可以把儿童交给儿童的母亲或者有能力养育儿童的近亲抚养。如果儿童没有父母，法院可以指定一名近亲负责养育。如果没有任何近亲，法院可以把儿童送到孤儿院。无论何时，只要有证据和证明显示抚养儿童的人没有很好抚养儿童，即使此人是儿童的父亲，也可将抚养责任交给第二个人。无论何时，如果法官发现第二个人失去了抚养资格，则可把抚养权交给第三个人或孤儿院。

363. 妇女在再婚之后或在离婚后期间(一般为 4 个月零 10 天)内，如果没有儿童父亲的许可，不得带着儿童旅行。不过，如果丈夫死亡，即使妇女处于离婚后期间，也可带走儿童。此外，儿童母亲以外的抚养人如无儿童监护人的许可，不得带着儿童旅行。然而，根据《民法》第 253 条，妇女在离婚后期间结束之后可以带着儿童旅行。儿童的父亲如果未经抚养人许可，也不得在抚养期内带着儿童旅行。

364. 未成年儿子在能够工作以前的赡养费和未成年女儿在结婚以前的赡养费，均应由父亲提供。如果儿子和女儿都贫穷，他们的赡养费由父亲提供，直到他们能够工作或结婚。如果父亲不能提供赡养费，监护人则负责提供。

365. 一结婚，丈夫便有义务支付妻子的赡养费。丈夫根据自己的经济能力提供赡养费，以支付食物、衣服、房子和医疗费用。如果丈夫拒绝给赡养费，法院可以迫使丈夫这样做。法律规定，丈夫必须根据自己的经济能力，为妻子准备一处住所。如果丈夫有一个以上妻子，如果妻子们不同意，则不能让所有妻子同住一处。如果离婚，丈夫必须在离婚后的3个月零10天里继续支付赡养费。

366. 阿富汗法律和伊斯兰教法接受并尊重个人的经济独立。男子和妇女都可以拥有财产，未经他们同意，任何人不能干涉其财产。有独立职业和收入的妇女在经济上是独立的。根据《民法》，妻子只要愿意，随时可以找工作。她也有权拒绝找工作。妻子的工作收入归她所有。《什叶派穆斯林个人状况法》还规定，妻子的收入归自己所有，并可以在未经丈夫许可的情况下以任何方式支配这些收入。不过在实践中，没有多少妇女在经济上是独立的，因为大多数妇女没有独立的可以带来收入的工作，只能依赖丈夫支付的赡养费，而这个问题已经影响到大多数家庭和社会中的决策。虽然管理家庭是丈夫的权利，但他没有权利阻止妻子外出，妻子可以外出从事正当、普通的活动。

367. 《结婚证准则》规定，夫妻双方承诺允许对方继续学业，达到自己所期望的程度。根据《什叶派穆斯林个人状况法》第122条的规定，妻子有义务承担结婚时同意承担的家务，除此之外，她没有义务承担其他家务。

368. 《消除暴力侵害妇女行为法》5条规定，禁止妇女外出工作被视为一种暴力；不过，许多男子不允许妻子外出工作。在大多数农村地区，妇女外出工作不常见，并被视为有失颜面。缺乏安全的工作环境，工作场所距离住处远以及缺乏安全感等问题，导致大多数男子不允许妻子外出工作。

369. 根据法律规定，男子只要经济能力足以支付赡养费，有合法的理由，不存在有违公正的担忧，则可以有一个以上妻子。如果上述理由不存在，而且如果第一任妻子在结婚时要求丈夫不得再娶另一个女人，那么当她的丈夫娶第二任妻子时，她可以到法院要求离婚。男子可以同时与4名妇女有婚姻关系，但由于法院缺乏登记程序，因此很少考虑到一夫多妻必须具备的条件（经济能力、合法理由和公正）。根据《民法》，如果隐瞒第二次婚姻或不遵守有关第二次婚姻的要求，第二任妻子有权要求分离，但第一任妻子没有这个选择。

370. 根据《民法》第31条，离婚属于男子的权利和权威。在妻子受到伤害的情况下，离婚由法院决定。但是，妇女可以在一家授权法院要求分离。对于逊尼派穆斯林而言，在法院登记离婚不是一个强制性条件，但对于什叶派穆斯林而言，《什叶派穆斯林个人状况法》则规定必须这样做。

371. 根据伊斯兰教法和阿富汗《民法》，可出于以下四个原因要求分离：

1. 因残疾而分离：如果丈夫患上无法治愈或者需要很长时间才能治愈的疾病，妻子可以要求分离。

2. 由于受到伤害而分离：如果丈夫给妻子造成任何伤害。例如，丈夫殴打妻子，导致妻子的生活困难。在这种情况下，妻子可以要求分离。

3. 由于缺乏赡养费而分离：丈夫负责向妻子支付赡养费；支付的赡养费不足可以导致分离。

4. 由于丈夫不在家而分离：如果丈夫离家 3 年以上，且杳无音信，或者被判处 10 年以上有期徒刑，妻子可以要求分离。

372. 虽然妇女有权出于合法的原因要求分离，但大多数妇女不了解自己的权利。也没有多少人要求分离，因为在阿富汗文化中，分离被认为是不吉利的。

373. 当妇女向法院提出离婚时，政府提供一些服务，如法律咨询和法律援助，将案件转交有关组织，以及为她们提供住所等。不过，离婚之后，已经离婚的妇女则要自己谋生。

374. 如果离婚，丈夫要向已经离婚的妻子支付赡养费，直至离婚期间结束(为期 70 天，已经离婚的妇女在此期间不能嫁给另一个男子)。如果已经离婚的妻子负责抚养子女，则丈夫要支付抚养费。离婚期(离婚后 70 天)结束后，丈夫不再负责支付赡养费。

375. 终止婚约的方式之一是补偿离婚。补偿离婚是妻子向丈夫支付一笔款项，以换取丈夫同意分离。不过，要由丈夫决定是否接受离婚提议。由于大多数阿富汗妇女的生活在贫困线以下，并且经济上不独立，因此离婚补偿的情形很罕见，并且是一个艰难的分​​离选择。

376. 妻子在丈夫同意的情况下可以节育。节育方法有四个：1. 通过口服药片拉开两次分娩之间的间隔。2. 通过注射拉开两次分娩之间的间隔。3. 使用节育环或子宫内装置。4. 使用避孕套。不过，不允许使用妇女子宫管填塞、输精管结扎术或男性精液管填塞等永久性方法，这些永久性节育方法只有经医生许可才能使用。如果妻子希望永远绝育，应该征得丈夫同意。此外，男子和妇女可以申请使用自然、传统的节育方法，其中包括纯母乳喂养到 6 个月、排除方法和日历方法。

377. 为了考虑有关家庭事务的投诉，每个省都成立了专门的家庭事务法庭，法官大多数是妇女。如果任何一方不接受法庭的判决，可以向上诉法院提出上诉。如果他们仍然不满意，可以上诉到最高法院的民事、公共权利和个人状况法庭。

378. 阿富汗法律确保向支付不起辩护律师费用的人提供免费法律援助。因为妇女是阿富汗社会最贫穷的阶层，她们需要的法律援助比别人更多。受到暴力侵害的妇女可酌情获得免费的法律援助，司法部负责为她们指定法律援助机构。根据法律援助条例，未受保护的妇女和儿童优先获得法律援助。除了司法部，一些非政府组织也在家庭事务法庭为妇女提供法律咨询，或者免费为她们聘请律师。