



2006 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况

缔约国根据《公约》第 16 和 17 条提交的初次报告

增编

尼泊尔* * * * *

[2006 年 6 月 30 日]

* 2001 年经济、社会、文化权利委员会第二十六届会议审议了尼泊尔关于第 1 条至 15 条所涉权利问题的初次报告 (E/1990/5/Add.45) (见 E/C.12/2001/SR.44-46; E/C.12/1/Add.66 号文件)。

** 尼泊尔依照缔约国初次报告编写规则提交的资料载于核心文件 (HRI/CORE/1/Add.42)。

**** 根据向缔约国传递的报告处理资料, 本文件送交联合国翻译处之前未经正式编辑。

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
前言		3
缩略语清单		4
列表		14
提要		16
第一部分 导言	1-7	18
第二部分 有关领域的发展和委员会的建议	8-95	18
第三部分 《公约》执行方面取得的新进展	96-295	40
第 1 条 自决权	96-97	40
第 2 条 权利平等和权利保护	98-104	40
第 3 条 男女权利平等	105-109	42
第 4 条 在紧急状态下对经济、社会、文化权利的限制	110-123	44
第 6 条 工作权	124-131	46
第 7 条 享有公正良好工作条件的权利	132-142	47
第 8 条 组建工会的权利	143-150	49
第 9 条 享受社会保障，包括社会保险的权利	151-175	50
第 10 条 对家庭的保护和援助	176-199	54
第 11 条 享受适足生活水准的权利	200-223	59
第 12 条 享受可达到的最高标准身体和精神健康的权利	224-242	65
第 13 条 受教育权	243-266	69
第 14 条 提供义务教育	267-268	74
第 15 条 享受文化生活及开展科学研究和创造性活动的权利	269-295	74

前 言

本定期报告是依照《经济、社会、文化权利国际公约》第 16 条编写的。报告从经济、社会和文化角度，全面论述了 2000 年至 2006 年 6 月人权的各种发展情况。在 2001 年 8 月 22 日至 23 日举行的会议上，经济、社会和文化权利委员会提出了一些令人关注的问题。尼泊尔政府在编写报告的过程中，力求说明在解决这些问题方面所取得的进展。

在报告所涉期间，尼泊尔政体发生了巨大变化。本文对这方面的事态发展无法详加介绍，只能对某些方面加以说明。政治事件的发生始终令人难以预料，在目前的情势下更是变幻莫测。因此，政府将在适当的时候提交报告增编。

尼泊尔政府正式重申执行国际公约的承诺，并确保在全国充分实现人权。相关的参考资料和报告硬拷贝将以邮递方式呈送。

.....

尼泊尔政府

首相署和大臣会议

首席代理秘书

(Mukunda Sharma Poudyal)

尼泊尔加德满都 Singha Durbar

缩略语清单

ADB	亚洲开发银行（亚行）
ADR	非诉讼纠纷解决方式；法院外争端解决法
AIDS	获得性免疫缺陷综合征（艾滋病）
ANM	助产士
APP	农业远景规划
BCG	抗结核疫苗（卡介苗）
BIMSTEC	“孟印斯泰经济合作倡议”
BS	生物统计协会
CAC	社区行动中心
CBOs	社区组织
CBS	中央统计局
CDC	职业发展中心
CeIRRd	法律研究与资源开发中心
CESCR	《经济、社会、文化权利国际公约》
CEDAW	《消除对妇女歧视公约》
CERD	《消除一切形式种族歧视国际公约》
CID	刑事侦查部
CRC	《儿童权利公约》
CSH	计算安全性和保健

CTEVT	技术教育和职业培训委员会
CVICT	酷刑受害者中心
CWCSC	中央妇女儿童服务中心
CWIN	尼泊尔关爱中心的儿童照管人员
DAG	弱势群体；处境不利的群体
DANIDA	丹麦国际开发署（丹开发署）
DDC	县发展委员会
DFID	国际开发部
DG	总干事
DIHR	丹麦人权研究所
DOLEP	促进劳动就业的发展
DPOs	残疾人组织
DPT	白喉/百日咳/破伤风三联疫苗（三联疫苗）
DWSS	供水和卫生司
EC	欧洲联盟委员会
ECD	幼儿发展
ECOSOC	经济及社会理事会（经社理事会）
EDP	外部发展伙伴
EFA	全民教育
EHCS	必要的保健服务

EIU	《经济学家》杂志信息股
ESAG	教育部门咨询小组
ESCAP	亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）
ESCR	经济、社会、文化权利
EU	欧洲联盟（欧盟）
FAO	联合国粮食及农业组织（粮农组织）
FCHVs	女性社区保健志愿者
FHI	家庭保健国际
FIR	初次举报
FWLD	妇女法与发展论坛
FY	财政年度（7月中旬）
GDP	国内生产总值（国内总产值）
GON	尼泊尔政府
GOs	政府组织
GRP	政府改革项目
GTZ	德国技术合作协会
HCs	保健中心
HIV	人体免疫缺陷病毒（艾滋病毒）
HMG/N	尼泊尔国王陛下政府
HMIP	王后陛下污染督察员

HMINs	高度边缘化的土著民族
HORs	代表院
HP	门诊所；卫生站
HRs	人权
HRD	人力资源开发
HRPC	人权促进中心
HSRS	保健部门改革战略
ICIMOD	国际山区综合发展中心
IDPs	境内流离失所者
IEC	信息、教育和通信
IIDS	综合发展研究学会
ILO	国际劳工组织（劳工组织）
IMF	国际货币基金组织（货币基金组织）
IMR	婴儿死亡率
INCC	土著民族协调委员会
INSEC	非正规部门服务中心
INGO	国际非政府组织
INs	土著民族
IPEC	废除童工国际计划
JEP	Janajati 赋予权力项目

JIT	打击贩卖女孩和妇女活动千年联合倡议
JICA	日本国际合作厅
LACC	法律援助和咨询中心
LBs	地方机构
LHRLA	人权律师协会和法律援助社
LL.B	法学士
LL.M	法硕士
LSGA	地方自治法
MCHC	妇幼保健
MCHW	妇幼保健工作者
MDAC	部际发展行动委员会
MDGs	千年发展目标
MGEP	性别平等主流化方案
MEAs	多边环境协议
MMR	产妇死亡率
MOES	教育和体育部
MOF	财政部
MLL	法律部
MOHP	卫生和人口部
MOLD	地方发展部

MOLJPA	司法和议会事务部
MOLTM	劳工和运输管理部
MOCTCA	文化、旅游和民航部
MPFS	森林部门总计划
M&E	监测和评估
MTSP	中期战略计划
MOWCSW	妇女、儿童和社会福利部
NA	尼泊尔陆军
NAC	国家艾滋病防治理事会
NACC	国家艾滋病防治协调委员会
NBA	尼泊尔律师协会
NCASC	国家艾滋病和性传播疾病控制中心
NCSA	国家卫生行动委员会
NDAC	国家发展行动委员会
NDC	国家 Dalits 委员会
NDF	国家发展基金
NDR	尼泊尔药检计划
NDHS	国家民主与健康情况调查
NEA	国家全民教育计划
NER	净入学率

NFDIN	国家土著民族发展基金会
NEFIN	尼泊尔土著民族联盟
NGO	非政府组织
NHDR	尼泊尔人力资源发展报告
NHP	国家保健政策
NHRAP	国家人权行动计划
NHPR	尼泊尔保健工作进展情况报告
NHRC	国家人权委员会
NHSP	尼泊尔卫生部门方案
NLR	尼泊尔法律报告
NLSS	尼泊尔生活水准调查
NMDG	尼泊尔千年发展目标
NMDGPR	尼泊尔实现千年发展目标进展报告
NORAD	挪威国际开发署（挪威开发署）
NPC	国家规划委员会
NRs	尼泊尔卢比
NSDUDB	被忽视的最下层贫苦人民福利发展委员会
NUCRA	国家难民事务协调股
NWSC	尼泊尔供水公司
NWC	国家妇女委员会

OHCHR	人权事务高级专员办事处（人权高专办）
ONR	国家报告员办公室
ORC	外展诊所
OSH	职业安全与职业卫生
PAF	减贫基金
PC	新闻发布会
PCRW	农村妇女生产信贷
PHC	初级保健
PHCCs	初级保健中心
PPP	公私伙伴关系
PRIS	项目改革信息系统
PRSP	《减贫战略文件》
PWD	残疾人
RCU	难民协调股
RNA	尼泊尔皇家陆军
Rs	卢比
SAARC	南亚区域合作联盟（南盟）
SACEP	南亚环境合作方案
SFAHT	南亚打击人口贩卖活动论坛
SAWTEE	南亚贸易、经济和环境展望

SC	最高法院
SFDP	小农发展方案
SHP	次级门诊所；次级卫生站
SLC	学校毕业证书
SLTHP	第二项长期保健计划
STI	性传播感染
STD	性传播疾病
STOP	安全培训观察方案
SWA	全部门办法
TA	技术援助
TADO	恐怖主义和分裂活动（惩罚与控制）令
TAF	亚洲基金会
TB	结核病
TTBA	经培训的传统助产士
TU	特里布万大学
U5MR	5岁以下儿童死亡率
UN	联合国
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）
UNDP	联合国开发计划署（开发计划署）
UNESCO	联合国教育和社会理事会

UNFPA	联合国人口基金（人口基金）
UNGASS	联合国大会特别会议（联大特别会议）
UNHCR	联合国难民事务高级专员
UNICEF	联合国儿童基金会（儿童基金会）
UNIFEM	联合国妇女发展基金（妇发基金）
USAID	美国国际开发署（美援署）
VDCs	乡村发展委员会
WB	世界银行（世行）
WFP	世界粮食计划署（粮食计划署）
WHO	世界卫生组织（卫生组织）
ZOP	和平区

列表

- 表 1 产业/公司雇员的最低工资和物价津贴
- 表 2 茶叶种植园工人的最低工资和物价津贴
- 表 3 尼泊尔批准的国际劳工组织公约清单
- 表 4 最有害的童工形式
- 表 5 饮用水和基本卫生设施指标
- 表 6 尼泊尔参加经济活动总人口 10+ 中女性所占的比例（1991-2001 年）
- 表 7 千年发展目标指标和落实情况
- 表 8 尼泊尔粮食作物中谷类食粮的生产：需求和盈余情况（1997/1998 年-2001/2002 年）
- 表 9 住房状况
- 表 10 公共医疗保健机构
- 表 11 2001-2006 年拨给卫生部门的预算款额
- 表 12 从非正规学校转入正规学校的学生人数
- 表 13 每个年级女孩和男孩的净入学率
- 表 14 学生净入学率
- 表 15 辍学率
- 表 16 毕业人数统计和各年级升学率
- 表 17 持有学校毕业证书的毕业生百分比
- 表 18 接受学前和小学教育的处境不利学生总入学率
- 表 19 按级别分类的教师总人数

表 20 按性别、学校级别、经过专职和兼职培训及未经过培训的人数分类的教师总人数

表 21 按级别和单位分类的公立和私立学校总数

表 22 国家总预算和教育预算百分比

提要

本报告全面介绍了尼泊尔人民行使经济、社会和文化权利的现况。尼泊尔于1991年5月14日加入了《1966年经济、社会、文化权利国际公约》，并不遗余力地履行了《公约》规定的各项义务。

为了全面捍卫人民的经济、社会和文化权利，尼泊尔与联合国人权事务高级专员办事处签署了技术合作项目协议，并设立了国家人权委员会，妇女、儿童和社会福利部，以及一个由内阁秘书处首席秘书领导的委员会，共同负责实施按《维也纳宣言》制定并通过的《国家促进人权行动计划》。

为了切实保护和增进人权，包括经济、社会和文化权利，尼泊尔颁布并推行了若干法律。目前尼泊尔的政治和社会形势正在发生变化，在这种背景下，尼泊尔人民开始意识到了自身所拥有的权利，这促使政府更加积极主动地向人民，特别是向妇女、被剥夺了社会经济权利的人、*Dalits* 人和土著民族提供各种基本人权。为了解决这些人的切身利益问题，政府已做出努力，对有关法律和条例进行修改，并颁布和推行了必要的立法。

政府一直力求通过实施各种战略计划和方案，减轻国内目前的贫穷状况。鉴于多数人口以务农为主，政府推行了一项为期20年的农业远景规划，并设立了减贫基金，以增强人民的经济福利。向工人支付固定的基本工资，建立无歧视的工资制度，为到国外就业提供机会等，也使人民感觉到有了经济保障。

尼泊尔政府努力将被剥夺了权利、受到社会排斥和处于边缘境地的社群纳入发展主流，从而缩小了尼泊尔人之间的社会差距。另外，尼泊尔还采取多种措施，保护无依无靠的孤儿、妇女、老年人、残疾人以及其他人的权利。尼泊尔通过了《2004-2014年童工总计划》，并一直努力推行各种防治和康复措施，以最大限度地减少国内童工人数。另外，尼泊尔于2002年推行了老龄公民政策和就业政策，以保护老龄公民的权利。在各种非政府组织、国际非政府组织和捐助机构的帮助下，尼泊尔正在设法遏制为进行性剥削而贩卖女孩和妇女的活动。尼泊尔还采取多种措施，保护人民的权利，使其能够实际享受最高水平的身心健康，为此，它向穷人和落后社区提供了既易于获得、又支付得起的必要保健服务、安全饮用水和卫生设施。教育、卫生、饮用水和地方发展等社会部门的国家预算进一步增加，这表明政府为加强社会保障做出了努力。

尼泊尔政府根据《达喀尔行动框架》通过了一项国家全民教育综合计划。尼泊尔已在公立学校实行免费初等教育（一至五年级），女孩可以免费就读到十年级。政府一直向小学生提供免费课本，并正在考虑将初等教育改为义务教育。

尼泊尔政府已于2002年7月废除了 *Kamaiya*（债役工）制。其他非法习俗，如 *Badi*、*Deuki*、*Kamlari*、*Kumari*、*Jhuma*、*Chhaupadi* 等，正在逐步取缔。这些传统的非法习俗，使受害者始终得不到社会保障。

尼泊尔还将土著民族的文化、宗教、语言、种族、权利和艺术视为它的宝贵财富，并做出巨大努力，保

护和增强这类财富，为此，它颁布并推行了《2002 年国家土著民族发展基金会法》以及《1999 年地方自治法》。尼泊尔政府于 2003 年 8 月 11 日发表了一项政策声明，要求消除基于信仰、种姓、种族、行业或宗教的各种歧视和剥削。旅游、文化和民航部于 2001 年成立，其使命是维护并增进尼泊尔的文化生活。

为了赋予公民以经济、社会和文化权利，尼泊尔政府做出了巨大努力，不过，始终存在的一些障碍，使公民依然难以获得应享有的权利。由于长达十年的叛乱和政治局势的不稳定，所颁布的大部分法案都不能在适当的时间和适当的地点得以执行，发展工作停滞不前，物质基础设施受到破坏。另外，财政方面的限制措施并没有及时得到落实。

为了保障《公约》规定的各项权利，尼泊尔政府制定了一些计划和方案，但是，实际执行这些计划和方案面临着各种重大挑战，如体制基础薄弱、立法不统一、人口增长居高不下、贫穷状况得不到改善、经济衰退、农村经济落后、偿债问题得不到解决、结构调整方案引起某些反应、叛乱、失业、资源基础不稳固、某些传统习俗盛行等。

总的来说，通过制定有效计划，并根据实际方案实施各种战略，有助于人民获得经济和文化权利，但这需要政府和利益攸关方负起责任并进行协作。不过，在为实现这些权利而完善政府结构并加强其职能方面，民间社会可以发挥主要作用。

最近重整旗鼓的代表院于 2006 年 5 月 30 日通过了一项关于妇女权利的划时代决议，规定可按母亲姓氏取得公民身份，并将妇女在民事和政治领域的代表人数增加到 33%。代表院还建议政府修改所有歧视妇女的法律。

另外，代表院发表了一项包括制宪会议选举承诺在内的历史性声明，撤销了皇家委员会以及国王拥有的尼泊尔武装部队最高统帅头衔。该声明废除了国王从法律上实行王位继承的权力，并对国王及王后家族的财产和收入征收所得税。声明规定，与其各项条款相悖的宪法规定和现行法律规定应予取消。代表院宣布尼泊尔是一个非宗教国家。

第一部分： 导言

1. 尼泊尔政府于 1991 年 5 月 14 日加入了《1966 年经济、社会、文化权利国际公约》（《公约》）。依照《公约》第 16 和 17 条规定，尼泊尔于 1999 年 10 月 25 日通过联合国秘书长，向联合国经济及社会理事会（经社理事会）提交了它的初次报告（E/1990/5/Add.45）。
2. 在其 2001 年 8 月 22 日和 23 日举行的第 44、45 和 46 次会议（E/C.12/2001/SR.44-46）上，经济、社会和文化权利委员会审议了尼泊尔关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的初次报告，并在 2001 年 8 月 29 日举行的第 55 次会议（E/C.12/2001/SR.55）上发表了结论意见/评论。委员会请尼泊尔在 2006 年 6 月 30 日之前提交第二次定期报告。
3. 尼泊尔的初次报告是按委员会的指导原则编写的，并对委员会的议题清单（E/C.12/Q/NEP/1）做了书面答复，委员会对此表示赞赏。
4. 委员会注意到并表示满意的是，尼泊尔在执行《公约》方面取得了一些可喜的成效，特别是，《公约》中规定的各项权利现已由法院进行裁定；尼泊尔与人权事务高级专员办事处（人权高专办）签署了技术合作项目协议和一项备忘录，并根据该项目开展了一些活动；成立了国家人权委员会和一个由内阁秘书处首席秘书领导的委员会；依照《维也纳宣言》和《行动纲领》实施了促进人权行动计划；设立了妇女、儿童和社会福利部；通过了禁止贩卖妇女和儿童的《反贩卖法》以及在国家和地区层面执行该法的措施；废除了债役工制；为消除并惩处 Badi 种姓中的某些做法采取了各种措施，如一夫多妻、索取嫁妆、Deuki 和卖淫等。
5. 委员会还承认，人口的高度增长、经济增长的缓慢、外债、结构调整方案造成的一些影响、叛乱、某种风俗习惯的盛行以及实行土地所有制的农村经济，是妨碍《公约》执行的主要因素和障碍。
6. 为了确保《公约》的执行，委员会就该报告发表了 63 条结论意见/评论，其中有 24 条涉及最相关的主题，还有 27 条提议和建议，其余的意见和评论述及了一些积极的方面。
7. 本报告说明，2000 年 1 月至 2005 年 6 月，尼泊尔政府依照委员会的结论意见/评论（E/C.12/1/Add.66），在执行《公约》方面采取了各种措施并开展了一些活动，而政府做出的一些决议和最近恢复活动的代表院也包括在内。

第二部分： 主要相关主题领域的发展，委员会的提议和建议

尼泊尔国内的法律秩序和判例法（结论意见/评论第 14 段）

8. 尼泊尔政府颁布了若干法律，以保障人权，包括经济、社会和文化权利。数百项直接和/或间接涉及人权的立法都有保护和促进人权的规定。如下法案直接与人权有关：

- 《1999 年地方自治法》
- 《2000 年（禁止和控制雇用）童工法》
- 《2002 年国家土著民族发展基金会法》
- 《2002 年（禁止雇用）债役工法》
- 《2002 年政党法》

9. 尼泊尔司法机构具有独立性，最高法院作为尼泊尔司法系统的顶级机构，被认为是宪法的捍卫者。司法机构在保护人权方面起到了典范作用。为保障人权，尼泊尔设立了 101 个法院和法庭，即一个最高法院、16 个上诉法院、75 个县法院、一个特别法院（专门审判腐败案）、一个行政法院、一个劳资争议法院、四个税务法庭、一个债务追偿法庭以及一个债务追偿上诉法庭。这些法院和法庭确实一直在依法办案，其管辖权在相关的立法中作了具体规定。

10. 《1990 年尼泊尔王国宪法》（《宪法》）第 86 和 88 条、《1990 年最高法院法》和《1992 年司法行政法》规定了最高法院管辖权。《宪法》第 89 条规定成立上诉法院和县法院，所述《司法行政法》规定了这些法院的管辖权。《2002 年特别法院法》和《1993 年公务员法》分别规定了特别法院管辖权和行政法院管辖权。《1992 年劳工法》规定了劳资争议法庭管辖权。《1975 年税务法庭》规定了税务法庭管辖权。《2002 年银行和金融机构债务追偿法》规定了债务追偿法庭和债务追偿上诉法庭管辖权。

11. 《宪法》第 11（4）条禁止基于种姓的歧视，并将剥夺种姓视为一种犯罪。不允许某些种姓的人出入任何公共场所或禁止使用公共设施的行为将依法受到惩罚。《王国法》关于高尚行为的一章第 10A 条也重申了这项规定。尼泊尔政府已将种姓歧视罪列入《1992 年国家案例法》附表 1 中，这意味着上述案例将被视为由尼泊尔政府担任原告的一种案例。第 10A 条的解释性规定已从法律上认定任何庙宇或宗教场所采取的传统做法都是非歧视性的。法院认为，如果允许保留和继续实行该解释性规定，《宪法》作为最高法律的基本特性就会丧失，而普通法就会比土地基本法更为普及（尼泊尔法律报告，第 12 号，1993 年（2049 BS），第 1010 页）。最高法院发布了对十多个案例的裁决，但不包括为保护人权而颁布的人身保护令。另外，最高法院还向政府发出指令，要求其颁布必要的立法并执行法院命令。最高法院在行使司法审查权的同时，还判定一些法律规定违反宪法并有越权之嫌，因为这些规定与《宪法》和有关的法案规则不符。尼泊尔政府对最高法院的裁定和指令真诚地做出了反应。最高法院对与本公约有关的一些案例进行了裁决，其中有些案例列举如下，还有一些依照相关条款作了处理。

- a. 在 **Bal Krishna Neupane 诉议会秘书处一案**中，最高法院宣布，《1992 年劳工法》第 4 条第（1）款的第二句自始无效，因为它有悖于第 12（2）条的宪法规定。根据这一句的规定，对人员的任命应优先考虑尼泊尔公民。《宪法》第 12（2）（e）条保障公民自由从事任何专业或职业，从事工业或经营贸易（尼泊尔法律报告，第 8 号，1994 年（2050 BS）第 450 页）。
- b. 在 **Man Bahadur Viswokarma 诉国王陛下政府一案**中，上诉人声称，在《王国法》关于高尚行为的

- 一章中，第 10A 条解释性条款的规定带有歧视性，因为它表明，在各种传统萌发之时所采纳的任何宗教习俗都不应认为带有歧视性。上诉人还声称，该条款不符合《宪法》第 11 条，因为它禁止其他种姓的人在庙宇或宗教场所举行仪式。最高法院做出了对上诉人有利的裁决，并宣布从做出裁决之日起，该解释性条款开始无效，因为它有悖于第 11（4）条以及《宪法》的文字和精神（令状编号 2505, 4670, 49/11/14, 第 12 卷, 编年号 049, 第 1010 页）。
- c. 在 **Babu Krishna Maharjan 诉首相署、大臣会议和其他当事方一案**中，最高法院以答辩人的名义发布了一项指令，要求根据《1982 年残疾人保护和福利法》，按残疾人所需各种服务和设施的优先顺序制定一项方案，并在下一年实施（令状编号 3666, 2061 BS, 2005 年 1 月 18 日）
- d. 在 **Chandrakanta Gyawali 诉首相署、大臣会议及其他当事方一案**中，最高法院发布了一项指令，要求政府依照社会规范和价值观制定适当的法律。上诉人声称，《民法》婚姻部分第 9 条规定，若妻子患有生理或心理残疾，丈夫可拥有多个配偶。这项规定违反《消除对妇女歧视公约》和《宪法》（《最高法院公告》，第 3 号, 第 309 卷, 编年号 14, 第 1 页）。
- e. 在 **Dalits 非政府组织联合会诉尼泊尔国王陛下政府一案**（令状编号 3303, 2061 BS, 2005 年 5 月 2 日）中，最高法院发布了一项指令，要求政府宣布 *Chhaupadi* 习俗为非法行为，并组建一个医护人员和儿童研究委员会，开展公共宣传活动，并在必要时制订有关法律。
- f. 在 **辩护人 Ramesh Thapa 诉内阁秘书处一案**（最高法院未公开的裁决）中，最高法院发布了一项指令，要求政府内阁秘书处以及司法和议会事务部立即制定一项法律，制止控告妇女施展巫术的罪行。
- g. 在 **Pradhyosh Chhetri 诉内阁秘书处一案**（最高法院未公开的裁决）中，最高法院发布了一项命令，要求政府内阁秘书处及司法和议会事务部在一年内核可一项法律，以保护那些需要保护的处境不利且被剥夺了权利的群体、社区和妇女。
- h. 最高法院发布了一指令，要求政府采取适当的立法，执行《宪法》关于两性平等的规定，并在 **Meera Dhungana 诉司法和议会事务部一案**（令状编号 1995 年第 3392 号, 裁决日期 1995 年 9 月 3 日）中参照其他国家这方面的法律安排。在 **Reena Bajracharya 一案**中，最高法院宣布，《1974 年尼泊尔皇家航空公司规则》的一项规定超越了权限（令状编号 1998 年第 2812 号（2054 BS））。这些规则在机组人员的退休年龄上歧视女性工作人员，规定男性退休年龄为 55 岁，女性（空中小组）为 30 岁或以 10 年工龄为限。在 **Alok Chalise 诉 Shiru Chalise 一案**中，最高法院承认母亲是其子女的中性监护人。同样，在 **Lila Bahadur Karki 诉 Anna Purna Karki 一案**中，最高法院确认妻子有权提出分居。在 **Surya Bahadur Thapa 诉 Dhan Kumari Saru Magar 的另一个案例**中，法院宣布女儿比收养的子女或继子更享有优先权。在 **Prem Bahadur Charti 诉尼泊尔国王陛下政府一案**中，最高法院确认了一些新的规范，根据这些规范，在强奸案中，当局应将犯罪人向管理机构的属实招供作为证据。

这一决定推翻了在最高法院裁决的若干案例中所确立的原则。在 **Chanda Bajracharya 博士诉议会秘书处和其他当事方一案**中，最高法院宣布，一些歧视妇女的条款超越了权限，即《王国法》中关于分配的一章第 12 条、关于继承人一章的第 2 条、关于收养一章的第 5 和第 9 (a) 条、关于通奸一章的第 4 条、关于婚姻一章的第 9 条、关于夫妻一章的第 1 条，以及关于动物性别一章的第 2 条。最高法院还向尼泊尔国王陛下政府发出指令，要求其提出一项适当的法案，并考虑与有关的人员、机构、协会、机关、社会学家及专家进行协商，同时提供全面的社会研究文献（令状编号 1994 年第 2186 号 (2051 BS)，裁决日期 1997 年 7 月 18 日）。

贫穷程度和减贫方案、《九五计划》的目标以及减贫委员会的建立 (结论意见/评论第 16 段)

12. 尼泊尔政府一直努力依照《公约》规定，有效开展减贫工作。根据《2004 年尼泊尔生活水准调查》，95%的穷人居住在农村地区。据报告，由于城乡划分、生态区（高山、丘陵和 *Terai*）、性别、种族群体和职业世袭等因素，贫穷程度大为不同。1996 年，42%的人口生活贫穷，8 年后（2003/2004 年）发现，这个数字下降到了 31%。其间，贫差率从 0.12 下降到 0.075，这是个平均数。在此期间，人均个人实际消费增加了 42%，表明居民收入已大幅增长（开发计划署，《2005 年国家发展报告》）。贫差率下降或许有如下一些原因：汇款助长了消费，农业劳动收入增长，参加经济活动人口大量增加，城市化速度加快，以及非农收入增加（中央统计局/世界银行，2005 年）。

13. 减贫是《九五计划》的主要目标之一。该计划旨在逐步将贫困率从 42%减少到 32%。但是，这一时期贫困率只下降了 38%。《九五计划》公布了一项长达 20 年的《农业远景规划》，准备将绝对贫困率减少到 10%。尼泊尔政府设立了一个减贫基金，作为协调中心，负责实施《第十个五年计划》和《减贫战略文件》中设想的各种方案。根据《九五计划》的实施进展情况，确定了在《第十个五年计划》结束前将生活在贫困线以下的人口百分比降低到 30%的指标。

14. 尼泊尔政府为减轻国内的贫穷状况采纳了多种措施，包括相关的政策、战略、计划、行动计划和方案（尼泊尔国王陛下政府，联合国，《2005 年尼泊尔实现千年发展目标进展报告》，第 9 页）。这些政策、战略、计划、行动计划和方案的详细规定在本报告第三部分中作了分析。

法律上男女的不平等 (结论意见/评论第 17 段)

15. 2002 年 9 月 26 日生效的《王国法》第 11 项修正案取消了财产继承方面的男女不平等。根据《王国法》关于妇女财产的一章，新娘结婚时从父母那时获得的财产属于新娘个人资产，新郎从新娘那里获得的资产属于新郎和新娘双方的共同资产。妇女有使用和出卖其财产或将其财产作为礼物送人的自由，这类财产称之为 *pewa* 和 *daijo*。新娘从父母和亲属那时获得的资产称为 *daijo*，新娘本人从工作中挣得的财产，包括她从丈夫及其亲属和丈夫共同继承人那里获得的财产称为 *pewa*。

贩卖妇女和女孩强迫其卖淫、一夫多妻、再婚和嫁妆 (结论意见/评论第 18、43 和 45 段)

16. 在贩卖妇女和女孩强迫其卖淫方面缺少可靠数据。一项研究揭示，被贩卖的妇女和女孩约有 12 000 人，贩卖她们的主要目的是进行商业性剥削。多年来，一些妇女和女孩被贩卖到印度妓院，这些妓院主要分布在孟买、加尔各答、德里、贝拿勒斯和戈勒克布尔等城市（劳工组织/废除童工国际计划，2004 年）。

缺少惩罚家庭暴力者的特定立法 (结论意见/评论第 19 和 44 段)

17. 1999 年至 2004 年，加德满都中央妇女和儿童服务中心登记的案件有 3 433 起（中央妇女和儿童服务中心，尼泊尔警察局，刑事侦察部，2004 年 11 月 9 日）。由于缺少特定的立法，对家庭暴力犯罪者难以进行惩罚。不过，《1963 年王国法》关于对他人施暴的一章、《1960 年诽谤法》、《1971 年确定性通用（犯罪与惩罚）法规》、《1992 年劳工法》和《1992 年儿童法》正被用来对家庭暴力犯罪者进行惩罚。鉴于这一事实，妇女、儿童和社会福利部于 2003 年起草了一项关于禁止暴力侵害妇女的法案，尼泊尔政府正考虑在适当的时候将该法案提交代表院审议。

失业和就业不足率居高并缺少注重技能的教育 (结论意见/评论第 20 和 47 段)

18. 尼泊尔面临着严重的失业和就业不足问题。1.8%的 15 岁以上人口失业（中央统计局，《袖珍统计手册》- 尼泊尔，2002 年，第 4 页）。就业机会主要集中在非正规部门，但这一部门支付的工资很少，提供的是低技能和无技能的工作，而且缺少社会保障。在采取各种谋生手段的人中，自谋职业者依然占 67%以上，在自谋职业的总人口中，务农者占 78%。这种情况加重了农业部门的就业不足问题，据估计目前这一部门的就业不足率为 32.3%（中央统计局，1999 年）。另外，根据《劳动力情况摘要》，在非正规部门工作的非农业劳动力占 73.3%。非正规部门的就业率已攀升到 93.6%，就业于这一部门的劳动者有三分之二缺少技能，而且基本上没有培训机会（劳工组织，2002 年）。《摘要》还说，由于缺少组织，这些劳动者为获得工作保障进行集体谈判的权力丧失，因此，他们的行动依然未纳入公共政策范畴（《尼泊尔人力资源发展报告》，2005 年，第 42 页）。

19. 有责任解决失业和就业不足问题的不仅仅是尼泊尔教育系统。另外，职业教育制度有助于缓解失业和就业不足。为协助解决这方面问题，尼泊尔于 1972 年实行了职业教育，但没能在全国普及。现行教育体制是在十年后推行的。影响尼泊尔国内产业和贸易活动的原因和因素很多，如缺少投资、市场规模小、运输设施陈旧、大罢工频繁发生、武装冲突不断、缺少充足的原材料、海关和关税、使用中国廉价的商品、开放与印度的边境、内陆情势、在对产业和贸易进行大量投资方面缺少竞争能力等。在实施《九五计划》期间，尼泊尔政府在 Doti、Banke、Dang 和 Mustang 这几个县设立了四个技能培训中心和一些职业学校。通过技术教育和职业培训委员会建立的技术学校和职业培训中心，对 2 274 人进行了定期培训，并对 6 709 人进行了短期培训。《第十个五年计划》规定继续推行这种教育政策。在实施该计划期间，将另外成立两个技术机构和两

个多科性工学院。一项计划是对 7 100 人进行定期培训（全日），并对 23 555 人进行短期培训。还计划在每个县的 75 个社区学校实行预定的教学大纲，并增设一些班级，专门提供注重技能的中等教育。将在高等院校开设技术和职业学科。全国有六所大学，即特里布万大学、加德满都大学、马亨德拉桑舍里特大学、布尔班查尔大学、博克拉大学和蓝毗尼佛教大学。这些大学在国内一直从事高等教育和研究活动。特里布万大学是尼泊尔最大、最古老的大学。它在全国有 61 个分校和 287 个以上分院。另外，尼泊尔还提供非正规教育。但是，国内发生的叛乱严重干扰了预定教学大纲的实行。

土地占有问题和土地改革 (结论意见/评论第 21 和 48 段)

20. 尼泊尔政府于 2003 年 2 月 8 日修改了《1964 年土地改革法》，从而解决了土地租用问题。该法第四项修正案通过保障土地租借者的权利解决了这个问题。租借者有权获得 50% 的土地份额。无论是土地拥有者，还是土地租借者，亦或是这两者，都可以对土地拥有者或土地租借者的土地份额进行均分。这项修正案还在经修改的土地改革法开始生效后废除了土地占有权。该法开始生效前一直耕种土地的租用者可以获得土地占有权。出于农业上的考虑，该修正案还降低了地主的土地封顶面积，将 *Terai* 地区地主的土地从 25 *bighas* 减少到 10 *bighas*（即从 24.7 公顷减少到 9.9 公顷），将加德满都谷地地主的土地从 50 *ropanis* 减少到 25 *ropanis*（即从 2.5 公顷减少到 1.25 公顷），并将加德满都谷地外围山区地主的土地从 80 *ropanis* 减少到 70 *ropanis*（即从 4 公顷减少到 3.5 公顷）。可用于居住的土地在 *Terai* 地区为 1 *bigha*（0.99 公顷），在加德满都谷地及其外围其他所有山区为 5 *ropanis*（0.25 公顷）。预计根据这项新规定的土地占有上限，某些部分耕地可以购买，还有可能分配给无土地的自由债役工、*Dalits*、土著民族和种族社区。但是，所能获得的土地并不是很多。尼泊尔政府通过颁布各种法令、法律和规则，确认了人民参与土地使用和资源管理决策的权利。诸如社区森林资源管理制度之类的举措，在保持森林覆盖面和进行必要的森林管理方面正在取得成效，尼泊尔政府将管理政府森林的责任以及可持续使用森林产品的权利交给了各社区。其他管理制度对社区森林管理作了补充，实行了森林租赁、森林合作管理和森林宗教化。缓冲带社区森林位于保护区，社区发展群体居住在集水区，集水区占森林总面积的约 30%，这里有 19 963 个群体，占总人口的 40%。

21. 《1988 年森林部门总计划》确定了一项为期 21 年的政策和森林部门规划框架。该计划的长期目标是持续满足人民的基本需要，保护生态系统和遗传资源，防止土地退化，以及促进地方和国家的经济增长。

获得自由的债役工和 *Dalits* 的问题 (结论意见/评论第 22 和 46 段)

债役工

22. 尼泊尔政府于 2000 年 7 月废除了债役工（农业债役工）制，当时有 18 400 个家庭获得了自由。从历史上看，债役工从事农业活动已有数世纪之久，而且祖祖辈辈都务农。尼泊尔颁布了《（禁止雇用）债役工法》，从而打击了债役制。这种制度在 *Terai* 地区的 8 个县十分盛行，那里的大多数人都被迫为有钱人家做工，以

换取一点口粮。另外，他们为了活命都借了债。尼泊尔政府和债役工协会在一些人权组织的支助下，在废除这一制度方面发挥了至关重要的作用。

23. 目前，一些工会正在努力将当然债役工组织起来，以确保他们获得最低工资和基本的工作条件，该项活动是根据尼泊尔政府、非政府组织/国际非政府组织和捐助方发起的各种方案进行的，这些方案涉及技能发展、教育、保健及增强能力的其他要素等。提高认识方案使自由债役工的社会生活发生了重大变化。他们可以提出他们的问题和要求，还可以与决策者和规划者讨论他们的权利问题。我们认为，在赋予债役工权力方面取得的这一成就值得称赞。当然债役工的生活有了一些积极的变化和改善。尼泊尔政府为恢复 12 019 个当然债役工家庭的生活总共划拨了 2 400 *bighas* 土地，并向 8 705 个家庭提供了总额为 8 490 万卢比的财政援助，供这些家庭建造住房。为 827 个自立的当然债役工群体划拨了总额为 1 670 万卢比的款项作为周转资金。另外，还拨出 538 万卢比作为创收支助基金，其中 108 万已用于创收活动。除此之外，还向另外约 13 000 个当然债役工家庭颁发了身份证。学校入学率已从 55% 上升到 72%。约 51% 的技能发展培训毕业生正将他们所学到的技能用于致富。72% 以上的住户认为他们的收入有所增加。但是，这类家庭所占的比例并不很大，因为声称处于当然债役工地位的人很多。

24. 废除债役工制后，政府提供了 0.15 公顷的地块，协助进行房屋建造。一些机构在技能发展、教育、保健和增强能力的其他要素方面提供了支助。由于贫穷，当然债役工家庭需要寻找就业机会，以维持生计。因此，在城市地区，当然债役童工做家庭佣工的人数比以往更多，在当地地主家里从事无报酬家务的当然债役女工增加，而且许多当然债役男工又重新干起了他们可能已放弃的活计（《2004 年尼泊尔人力资源发展报告》，第 62 页）。恢复工作没有效果的主要原因在于，不同行动者开展的活动缺乏协调，而且无轻重缓急之分。一些当然债役工家庭被重新安置在某些地区，在那里，他们不得不与当地居民分享极少的就业机会和贫乏的基础设施，如学校、卫生诊所、饮用水及其他设施。由于资源匮乏，这些新移民向新的地点迁移也造成了一些新问题。但是，当然债役工需要融入他们自己的村庄，同时还需要提供有助于从事农业劳动的法律和社会保障（《2004 年尼泊尔人力资源发展报告》，第 62 页）。

25. 自 1995/1996 年以来，尼泊尔政府开始将解决债役工生计的方案列入年度计划。2002 年 7 月债役工获得自由后，政府着手实施了恢复方案。联合国机构、10 多个国际非政府组织和亚洲开发银行为此提供了财政支助。一些当然债役工家庭进行了蔬菜种植，还有一些这类家庭饲养了牲畜和家禽。因此，上述职业培训方案使债役工家庭的谋生能力得以增强，而且其生活水准正在日益提高。但是，尼泊尔政府并不满足于现有的成就，它准备为这类家庭提供更好的创收机会。

Dalits

26. 根据国家 *Dalits* 委员会所下的定义，*Dalits* 属于这样一些社群，他们受到基于种姓的歧视，处于贱民地位，在社会、经济、教育、政治和宗教领域是最落后的，而且享受不到人的尊严和社会公正待遇（《2004 年

尼泊尔人力资源发展报告》，第 54 页）。据估计，*Dalits* 人口占尼泊尔总人口的 12.9%。该委员会已确认，有 19 个种姓群体属于 *Dalits*。《1990 年尼泊尔王国宪法》保障 *Dalits* 的基本权利，使其不受基于种姓、信仰、宗教、种族或意识形态的任何歧视。《宪法》还要求政府采取纠正歧视行动和有关措施消除歧视，以期促进不同种族群体之间的和睦相处和相互尊重，不论它们的种姓、信仰和宗教如何。保护人民权利的相关法律和法规文书有：《1954 年公民自由法》、《王国法》、《1998 年法律援助法》、《1999 年地方自治法》以及其他许多法律。

27. 《1999 年地方自治法》作为一项法律文书，其目的是通过加强包括 *Dalits* 人在内的全体人民的参与，从制度上保障发展工作的进行。该法强调实现社会平等，为促进人民自己社区的发展调动和划拨资金，以便均衡而公平地分配发展成果。《地方自治法》规定，地方机构理事会、董事会和调解委员会的一些代表须从 *Dalits* 中提名。根据该法，地方机构在制订发展计划时，必须优先考虑对妇女儿童和处于社会边缘地位的人民有利的项目。关于国民大会（*Rastriya Sabha*）成员也应从 *Dalits* 中提名的规定，为 *Dalits* 人参与国家立法机构的工作提供了更多的机会。

28. 如上所述，贫穷是尼泊尔社会面临的一项最大挑战，尼泊尔还有 31% 的人民依然生活在贫困线以下。极为贫穷的人主要是以女性为户主的家庭和 *Dalits* 人。毫无疑问，尼泊尔大多数 *Dalits* 人都属于处境不利的赤贫群体。

29. 《八五计划》和《九五计划》规定实施的社会经济特别方案专门针对包括 *Dalits* 人在内的贫困群体。《第十个五年计划》的唯一目标是减轻贫困群体的贫穷程度，其四项基本原则之一是“促进人民的社会参与”。

30. 《第十个五年计划》的长期设想是提高 *Dalits* 社群的生活水准，它的政策目标是赋予 *Dalits* 人权力。为了实施这些方案，已通过地方机构、国家 *Dalits* 委员会、被忽视的最下层贫苦人民福利发展委员会和非政府组织做出了一些体制安排。地方发展部是负责解决 *Dalits* 问题的核心部委。地方机构、国家 *Dalits* 委员会和国家规划委员会一直在监测赋予 *Dalits* 人权力的活动和方案。这方面的经费有 5 亿卢比由减贫基金承担，11 亿卢比由尼泊尔政府通过地方机构提供的援助增款支付。职能部委的支出未列入这一款项。

31. 在《第十个五年计划》下，项目监测和评估指标之一，是使当地至少 30% 低级种姓的人和土著民族从有关方案中获得惠益。

32. 被忽视的最下层贫苦人民福利发展委员会的活动主要集中在技能发展、奖学金、创收和提高认识方案上。国家 *Dalits* 委员会是根据一项行政命令设立的，负责提出各种必要的建议，协助做出法律和政策安排，采取各种战略有效执行《消除一切形式种族歧视国际公约》，在增强 *Dalits* 人福利方面监测和协调非政府组织的工作等。尼泊尔政府《行政改革方案路线图》建议在公务员中招聘 *Dalits* 人。教育和体育部以及特里布万大学专门为 *Dalits* 人接受高等教育提供了一些机会。地方发展部建议通过地方机构实施一些以 *Dalits* 人为主的

减贫项目。尼泊尔政府批准了针对 *Dalits* 人的《国家促进人权行动计划》，并明确规定了职能部委、地方机构和非政府组织的任务。

33. 政府还于 2003 年 8 月 17 日发表了一项政策声明，要求消除一切形式的歧视和剥削，同时按 *Dalits* 人口的比例确定其在国民大会中的代表人数，并规定在议会和其他代表机构为妇女保留 25% 的代表员额，以及让妇女参与教育、卫生和就业领域的工作。但是，这项政策声明尚未得到适当的贯彻执行。

34. 在 *Dalits* 人的问题上，尼泊尔政府认真考虑了《消除一切形式种族歧视国际公约》和《德班宣言》中的结论意见。地方发展部和国家 *Dalits* 委员会以尼泊尔文和英文联合发表了尼泊尔关于《消除一切形式种族歧视国际公约》的第 15 次和第 16 次定期报告。这些出版物分发给了所有部委、地方机构、捐助机构、非政府组织和 *Dalits* 活动家。国家 *Dalits* 委员会负责编写尼泊尔关于《消除一切形式种族歧视国际公约》的第 17 次定期报告，民间社会和利益攸关方较为广泛地参与了这项工作。最近组建的国家 *Dalits* 委员会承担了更多的责任，包括协调处理侵犯人权案件，从而扩大了它的管辖权。国家 *Dalits* 委员会在处理某些侵犯 *Dalits* 人人权的案件中，进行了成功的协调。

35. 尼泊尔政府发起了一项称为“全民教育”的方案，以包括 *Dalits* 人在内的处境不利群体为主要对象。播放的一些广播电视节目重点介绍了这些人的情况。

36. 尼泊尔政府最近公布了一些赋予 *Dalits* 群体和土著民族权力的措施，并单独成立了一个县级 *Dalits* 群体和土著民族协调委员会，由县发展委员会主席和利益攸关方领导，负责监督政府组织和非政府组织在地方一级实施的计划和方案。政府在每个县发展委员会和市政当局都设立了协调中心或协调部，负责处理这方面事宜。协调部还负责协调和促进执行《地方自治法》有关 *Dalits* 群体和土著民族问题的规定。

37. 按上述情况，尼泊尔 *Dalits* 人的问题可作如下分类：有关 *Dalits* 人情况的数据库不完善，利益攸关方之间缺乏合作做法，各种项目和法律规定未得到有效执行，缺少适当的监测和评估机制，社会对 *Dalits* 人采取不公正的态度，几乎没有一项为非 *Dalits* 人采取的措施考虑到 *Dalits* 人的福利，促进传统和地方技术发展的问題不太受重视，发展方面的努力和发展设施的提供不充足，*Dalits* 人教育水平和认知能力很低，健康状况很差，*Dalits* 妇女遭受三重剥削，没有采取充分的纠正歧视措施，没有建立提高 *Dalits* 人福利的公私伙伴关系等。

38. 鉴于 *Dalits* 人的贫穷状况，政府提出了如下举措，如开展大规模的教育和宣传活动，赋予 *Dalits* 妇女权力，促进传统和地方技术的发展，从事研究与发展活动等。政府正在努力以合作的方式解决 *Dalits* 所面临的各种问题。私营部门应当采取主动行动消除社会贫穷。民间社会和国际伙伴也应与尼泊尔政府合作，共同消除基于种姓的歧视。

雇员和工人的法定最低工资 (结论意见/评论第 23 和 49 段)

39. 尼泊尔是一个农业国，该国 80% 以上的人以务农为生。但是，多数人口不想将务农作为一种主要职业。这有如下一些原因，即缺少灌溉设施，经常发生旱灾、洪灾和自然灾害，良种、化肥和农具得不到及时供应，生产力低下，体力劳动效率低等。2004/2005 年国内农业总产值按固定价格（1994/1995 年）计算估计为 39%。（部际发展行动委员会，2004/2005 年）。

40. 尼泊尔是劳工组织《1970 年确定最低工资公约》缔约国。该公约的规定纳入了《1992 年劳工法》。第 21（1）条规定建立一个由政府、雇主和劳工组织平等代表组成的机制。根据上述机制的建议，尼泊尔政府规定了该法所适用的产业和非产业部门雇员和工人的法定最低工资。在制定这类人的工资时，还依据了《1992 年劳工法》第 21（1）条和确定最低薪酬委员会的建议。尼泊尔政府于 2000 年 3 月 15 日第一次规定了茶叶种植园雇员和工人的薪酬和物价津贴，并于 2001 年 4 月 25 日规定了除茶叶种植园以外的公司雇员和工人的薪酬和物价津贴。政府修改了有关雇员的薪酬和物价津贴数额，请见下表：

表 1： 产业/公司雇员的最低工资和物价津贴

1	雇员或工人类别	最低月薪酬
A	非熟练	1 700.00 卢比
B	半熟练	1 750.00 卢比
C	熟练	1 860.00 卢比
D	很熟练	2 050.00 卢比
E	很不熟练	1 384.00 卢比

应在上述薪酬中增加如下物价津贴

2	雇员或工人类别	物价津贴
A	成年人	860.00 卢比
B	未成年人	645.00 卢比

日工资工人的最低工资

3	雇员或工人类别	最低日薪酬
A	成年人	90.00 卢比
B	未成年人	73.00 卢比

注：

- a) 根据本公告，未成年人是指满 14-16 岁的雇员或工人。
- b) 满 16 岁的未成年人应能获得与成年人同等的薪酬和物价津贴。
- c) 1 美元约合 73.00 卢比。

资料来源：尼泊尔政府，《尼泊尔政府公报》，第 53 部分，补充编号 22 (A+1)，2003 年 8 月 18 日。

41. 另外，尼泊尔政府还根据确定最低薪酬委员会的建议，规定了茶叶种植园工人的薪酬和物价津贴。最低工资和物价津贴见下表：

表 2： 茶叶种植园工人的最低工资和物价津贴

1	雇员或工人类别	最低月薪酬
A	成年人	1 683.00 卢比
B	未成年人	1 262.00 卢比

应在上述薪酬中增加如下物价津贴

2	雇员或工人类别	最低月物价津贴
A	成年人	400.00 卢比
B	未成年人	265.00 卢比

日工资工人的最低工资

3	雇员或工人类别	最低日薪酬
A	成年人	74.00 卢比
B	未成年人	56.00 卢比

注：

a) 根据本公告，未成年人是指满 14-16 岁的雇员或工人。

b) 满 16 岁的未成年人应能获得与成年人同等的薪酬和物价津贴。

资料来源：尼泊尔政府，《尼泊尔政府公报》，第 53 部分，补充编号 28 (A+1)，2003 年 9 月 8 日。

42. 政府在确定以上薪酬时，依据了《劳工法》所涉确定最低薪酬委员会的建议及其条例，同时还就薪酬的确定提出了一项建议。该委员会将做出如下考虑，如公务员的工资等级、政府法人和公司、商品的市场价格、季节等。政府修改了正规和非正规部门雇员和工人的薪酬和物价津贴数额。尽管确定了最低工资比率，非正规部门支付的薪酬仍然低于固定的工资比率，而且男女雇员的工资级别差别很大。

批准第 29、81、87 和 182 号劳工组织公约 (结论意见/评论第 24、50 和 52 段)

43. 尼泊尔于 1966 年成为劳工组织成员，并在不同时间批准了劳工组织 9 项公约。尼泊尔批准的劳工组织公约有第 14、29、98、100、111、131、138、144 和 182 号公约。尼泊尔批准的公约名称和批准日期见下表：

表 3： 尼泊尔批准的国际劳工组织公约清单

公约编号	公约	批准日期
第 14 号公约	《（工业）每周休息公约》，1921 年（第 14 号）	1986 年 12 月 10 日
第 29 号公约	《强迫劳动公约》，1930 年，（第 29 号）	2002 年 1 月 3 日
第 98 号公约	《组织权及共同交涉权公约》，1949 年（第 98 号）	1996 年 1 月 11 日
第 100 号公约	《同酬公约》，1951 年（第 100 号）	1976 年 3 月 10 日
第 111 号公约	《（就业和职业）歧视公约》，1958 年（第 111 号）	1974 年 9 月 19 日
第 131 号公约	《确定最低工资公约》，1970 年（第 131 号）	1974 年 5 月 30 日
第 138 号公约	《最低年龄公约》，1973 年（第 138 号）规定的最低年龄：14 岁	1997 年 5 月 30 日
第 144 号公约	《三方协商（国际劳工标准）公约》，1979 年（第 144 号）	1995 年 3 月 21 日
第 182 号公约	《最有害的童工形式公约》，1999 年（第 182 号）	2002 年 1 月 3 日

资源来源： 尼泊尔政府，劳工和运输管理部，童工和国际关系处，2005 年 5 月。

44. 尼泊尔政府一直考虑在今后适当的时候加入劳工组织第 81 和 87 号公约。

现行立法中对“道德败坏”的定义（结论意见/评论第 25 和 51 段）

45. 在职公务员中道德沦丧的，将被免职、解雇或取消工作资格。这项规则适用于其他公共部门的就业。该规则基于公共秩序、公共福利和国家的善举。但是，“道德败坏”一词在《1993 年公务员法》及其 1994 年条例中未下定义。在 Ambar Bahadur Pandey 诉 Nara Bahadur Pandey 一案中，最高法院特别法官对道德败坏一词作了如下界定：在未查明犯罪情节的情况下，不能认为在谋杀案中已受到惩罚的任何人道德败坏。但是，如果某人在进行盗窃和武装抢劫后招认犯有谋杀罪，则可以认为此罪属于道德败坏罪（尼泊尔法律报告，1970 年（2030 BS），第 774 号裁决，第 289 页）。

46. 实际上，要准确而迅速地掌握道德败坏的证据十分困难。这需要法院根据个案做出裁决。但是，法理学的一项既定原则是，如果某种罪行的严格责任是成立的，则此罪行被视为与道德败坏有关的罪行。即便如此，如果罪犯证实，所述罪行是在他/她不知情况时犯下的，则可认为此罪行不涉及该个人的道德败坏。

尼泊尔童工人数统计资料（结论意见/评论第 26 段）

47. 根据一项研究，尼泊尔有 127 139 名儿童正在遭受最有害的童工形式的折磨。据估计，每年被贩卖的儿童约 12 000 名。童工形式和人数见下表：

表 4. 最有害的童工形式

	童工形式	人数
a)	家庭童工	55 655
b)	拾废品的儿童	3 965
c)	地毯厂童工	4 227
d)	债役童工	17 152
e)	矿场童工	115
f)	儿童搬运工	46 029
g)	被贩卖的儿童	12 000

资料来源：劳工组织/废除童工国际计划，《限时计划》，2004 年。

审查并增补有关提供饮用水、保健服务和卫生设施情况的统计资料 (结论意见/评论第 27 段)

48. 人民还有权享受整洁的环境。因此，除其他外，尼泊尔政府加强了《1996 年环境保护法》和《1997 年环境保护规则》，从而加强了维护整洁健康环境的工作。尼泊尔一直十分重视安全饮水、健康和卫生服务。它认为，饮用水和卫生设施是人类的基本需要。目前安全饮水、卫生设施和保健服务的提供情况在下文作了分析。

获得安全饮水和卫生设施的机会

49. 《九五计划》结束时，尼泊尔总人口中有 71.6% (1 701.7 万) 获得了饮用水。《第十个五年计划》的目标是向另外 459.1 万人口提供基本饮水服务，这包括 385.2 万农业人口和 73.9 万城市人口，并向 133.4 万人提供高级服务，向 266.8 万人提供中级服务。为了向 742.1 万人 (561.3 万农村人口和 180.8 万城市人口) 提供卫生设施，尼泊尔还动员住户建造私用厕所。它还定下目标，在 2015 年以前使 73% 的人口用上经过整治的水源，并向 53% 的人口提供更好的卫生设施 (千年发展目标，2002 年)。到了 2005 年中期，总人口中有 74.81% 用上了经过整治的水源 (《2005 年尼泊尔实现千年发展目标进展报告》，第 70 页)。其中，79% 的农村人口和 93% 的城市人口分别用上了安全持久的水源。另外，总人口中 39% 的卫生条件得到改善，其中 30% 的农村人口和 81% 的城市人口用上了改进的卫生设施。

50. 1990 年，6% 的卫生设施总覆盖面大幅增长。2003/2004 年尼泊尔生活水准调查表明，39% 的住户建有厕所。在全国卫生周期间，建造 60 000 个厕所的工作进一步展开 (供水和卫生司，2004 年)。饮用水和基本卫生设施指标见下表：

表 5: 饮用水和基本卫生设施指标

指标	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	
1	能持久使用整治水源的人口比例	46	70	73	74.81
	(a) 农村人口	43	68	71	79
	(b) 城市人口	90	96	86	93
2	能持久使用基本卫生设施的人口比例	6	22	30	39
	(a) 农村人口	3	18	25	30
	(b) 城市人口	34	67	80	81

资料来源: 《2005 年实现千年发展目标进展报告》, 第 70 页。

51. 水供应和卫生设施在短期内有了明显改善。但是, 在饮用水和卫生设施的使用上, 农村地区与城市地区仍存在很大差距。

52. 根据水供应和污水处理部的一项调查, 在 20 个 *Terai* 县, 有 55% 的机井受到微生物污染。全国砷处理指导委员会报告说, 339 515 个机井中, 有 15% 的砷含量超过了卫生组织规定的标准, 有 3% 超过了尼泊尔规定的标准。尽管尼泊尔政府做出了各种努力, 仍有约 300 000 人使用受到砷污染的水, 这种水的水质甚至低于尼泊尔规定的标准 (供水和卫生司, 2002 年)。

53. 在尼泊尔产生的废物总量中, 固体废物占 83%, 其中农业废物占 11%, 工业废物占 6%。固体废物和塑料垃圾堆积区显然正在造成越来越多的环境问题。在尼泊尔, 城市住户造成的固体废物最多, 每日人均 0.48 千克。1999 年, 58 个市区的 3 000 000 城市居民造成了 426 486 吨废物, 其中加德满都占 29% (尼泊尔国王陛下政府, 日本国际合作厅, 2004 年)。在加德满都谷地, 仅医院每张床位产生的医疗废物就多达 17.7 千克, 而医院每天产生的带病菌废物为 0.48 千克。据估计, 加德满都谷地的医院有 3 905 个床位。医院产生的废物大多被当作普通垃圾倒掉, 或置于普通火炉烧掉。尼泊尔政府一直在努力对这类废物实行安全管理。最近, 政府与加德满都市政公司在 *Okharpauwa* 新开辟和启用了—个环保垃圾填埋场, 这有助于减少城市乱倒的垃圾和提高废物收集能力。

54. 尼泊尔政府为了满足人民对饮用水和卫生设施的日益需要, 推行了《2002-2017 年全国用水计划》。根据这项计划, 到 2017 年全国人口都能获得水供应, 其中 27% 的人口能获得中高质量的水, 而且所有人都能享用基本卫生设施。该计划还涉及了与饮用水和卫生有关的城市污水和废物处理问题 (《2005 年尼泊尔实现千年发展目标进展报告》, 第 72-73 页)。根据《1996 年环境保护法》的要求, 尼泊尔政府实施了 9 项《工业废水处理标准》和《车辆废气排放标准》。这有助于减少城市和工业区的废物和空气污染, 从而为全体人民营造更健康的环境。

55. 尼泊尔政府修订了《2004 年全国农村供水和卫生政策》。经修订的政策明确规定，政府和地方当局应当管理、监测并促进农村供水和卫生计划与方案的执行。职能机构的作用是提供政策指导和技术支持，而非政府组织则应协助社区用户委员会制订和实施各种项目，对资金进行管理，推行试行计划，并提出政策和方案修改意见。尼泊尔政府于 2005 年颁布了供水管理委员会条例，以鼓励在城市供水和卫生方面建立公私合作关系。为了维护用户的利益，政府颁布了《2005 年供水收费固定标准委员会条例》。另外，还颁布了《2005 年尼泊尔供水公司法修改条例》，以将该公司的资产和责任转交给私营部门。

56. Melamchi 供水项目旨在满足加德满都谷地的中期供水需要。实际规划工程部下属供水和卫生司是一个牵头机构。亚洲开发银行一直在为该项目提供资金。农村供水和卫生基金发展委员会为城乡地区供水提供了资金，同时亚洲开发银行在农村地区的供水和卫生服务提供方面发挥了关键作用。

57. 各种非政府组织和机构都参与了从政策和组织上对固体废物实行管理的工作。固体废物管理和资源调动中心协助地方发展部开展了如下工作：(a) 制订适当的立法；(b) 制订环境准则；(c) 解决垃圾填埋场的开辟问题；(d) 为全面管理废物酌情提供财政支助；(e) 向各市区提供技术支助；(f) 加强各市区的能力；以及 (g) 在部委与市政机构和地方机构之间发挥桥梁作用。除其他外，环境、科学和技术部负责制订环境政策、准则和标准，并据此为执行上述任务做出安排。

58. 尼泊尔政府将卫生科目列入了中学课程，并在小学推行了环境教育。政府还向乡村发展委员会提供了赠款，用于饮用水和卫生工程，由此产生了一些可行的地方举措。

59. 尼泊尔政府组建了一个全国卫生行动委员会，该委员会负责协调卫生部门各机构的卫生活动；就政策与战略问题提出建议；并规划和管理在全国卫生行动周开展的活动。

挑战

60. 尽管推行了各种政策和方案，尼泊尔政府在提供饮用水和卫生设施方面仍面临着一些挑战。加德满都谷地的供水系统不够完善，而且如何保障水的质量是尼泊尔面临的另一个重大挑战。全国 30% 的家庭报告说出现过腹泻、痢疾、黄疸病和霍乱发病情况。在 Terai 地带，地下供应的饮用水有近 3% 受到砷元素的严重污染，在加德满都谷地的地下水中也发现了一些污染痕迹。

61. 中央统计局 2005 年进行的一项调查表明，加德满都谷地三分之二的住户用上了污水处理设施。但是，缺少计划的废水治理基础设施。

62. 尼泊尔政府在向人民提供安全饮水和卫生设施方面缺少足够的资金。对千年发展目标的需要评估研究估计，在投资方面缺少 1 373.98 亿卢比（1 962.83 万美元）的资源，而且 2005 至 2015 年饮用水和卫生设施要占用绝大部分资源。

63. 尼泊尔政府一直在努力向卫生部门投入必要资金。目前迫切需要联合国机构和捐助机构向尼泊尔提供财政和技术支助。

提供保健服务

64. 过去几十年来,许多方面的保健服务逐步得到改善,目前尼泊尔总人口中有 70%能够享用保健服务设施。由训练有素的卫生工作者为孕妇接生的比例已达到 37%,还有 20%的孕妇是由医务人员(医生、护士、助理护士和助产士)接生的。1990 年这一比率仅为 7%。

对因进行 Marshyangdi 和 Kulekhani 水电站项目而迁移的人给予充分补偿(结论意见/评论第 28 和 53 段)

65. *Marshyangdi* 和 *Kulekhani* 水电站项目被视为尼泊尔国内规模最大的两个项目。这两个项目为电力供应做出了重大贡献。尼泊尔政府依照《1977 年土地购置法》,购置了 *Tanahun*、*廓尔喀*和 *Chitwan* 这三个县 222 户人家的 1 562 *ropanis* (约 78.1 公顷)的土地,用于建造水电站。有关的县行政办公室对这些土地的所有者进行了足额补偿。世行通过“新时代”(一个从事调研活动的非政府组织),对该项目给当地人民造成的影响进行了调查研究,证实在 222 个住户中,只有 48 户受到了项目的严重影响,其中 15 户的土地、住房和牲口棚被占用。10 个住户的 40 多 *ropanis* (2 公顷)土地未占用,用过的土地按购置时所支付的款额退还给了相关住户。另外,还有 623 *ropanis* (31.15 公顷)的土地也未占用,尼泊尔电力局已决定按当时支付给相关土地所有者的补偿额退还给他们。如果土地所有者不想购回土地,可以通过拍卖形式出售这类土地。尼泊尔电力局于 2004 年 6 月 28 日将这项决定呈交给尼泊尔政府批准。

66. 在 *Marshyangdi* 水电站项目中还实施了两个方案:针对受到严重影响者的个别方案和对当地人民有利的集体方案。根据个别方案,为 17 人安排了就业,对 10 人进行了培训,为 5 人提供了特别津贴,为 3 人饲养牛羊提供了行业贷款。但是,被列入个别方案的另外 3 人没有就该项目要求提供任何支助。列入集体方案的有环境部的一些项目,如 *Akala Devi* 庙的翻修、*Baradi* 疗养院的兴建、*C* 营地、*Dhaptar* 和 *Dhakaltar* 的饮用水供应、*Dhakaltar* 和 *Sakhtar* 灌溉渠的修建,以及 *Goplingtar* 升力灌溉系统的建造等,这些项目转交消费者委员会管理。

67. 另外,2002 年 1 月 14 日从 *Makawanpur* 县 7 个乡村发展委员会管理的 329 个住户那里购置了 3 709 *ropanis* (约 185.49 公顷)的土地。根据固定补偿委员会以及固定补偿和重新安置小组委员会的决定,所有这些住户均获得了足额现金补偿。在土地购置过程中,《尼泊尔政府公告》上发布了土地购置通知,县行政办公室也发布了类似通知。另外,在此过程中买卖双方还进行了相互对话。固定补偿委员会根据不低于市价的价格确定了对所有住户进行补偿的额度。

西藏和不丹难民对其难民营以外行动自由以及享用保健和教育设施机会的关注(结论意见/评论第 29 和 54 段)

68. 基于人道主义的考虑, 尼泊尔从一开始就向那些因崇高事业而逃离本国的难民提供庇护。来自邻国如印度、中国西藏、孟加拉国、不丹、缅甸和其他国家的许多人早就在尼泊尔得到了庇护。在这些难民中, 不丹难民的问题最严重, 其次是西藏难民。

不丹难民

69. 1990 年底, 来自不丹的难民开始从印度进入尼泊尔(根据 1990 年 12 月 12 日的初次记录, 寻求庇护的一群不丹人共有 60 名); 1992 年前半年, 不丹人的流入达到高峰, 每天越过边境的不丹难民多达 1 000 人。据估计, 到 1993 年 7 月为止, 尼泊尔东部的不丹难民超过了 84 000 人。此后, 新到者人数逐步减少。自 1996 年以来, 不丹难民营新到者人数没有明显减少, 同时, 难民营人口自然增长, 出生率平均上升了 2%。据查巴难民协调股的登记, 到 2005 年 8 月, 难民总人数达到 105 649 人, 所有这些难民都住宿在尼泊尔东部查巴和莫郎两县的 7 个难民营中。据估计, 在尼泊尔其他地方找到庇护所的难民为 10 000 至 15 000 人。记录显示, 所登记的难民总人数中, 84.65% 持有不丹公民证书, 10% 持有土地所有证, 2.95% 持有不丹政府颁发的学校证书、结婚证、法院证明及劳务证书, 同时还有 2.35% 的难民似乎拿不出任何证明。他们声称不丹当局强行没收了他们的证明文件。

70. 在中央一级, 内政部设立了全国难民事务协调股, 负责计划、协调和监测难民管理事务。在当地一级, 查巴县 Chandragadhi 的难民协调股行使了业务和执行机构的职能, 查巴县 Kakarbhitta 成立了一个难民审查中心, 负责讯问和审查大量涌入的不丹人, 以确定并登记他们的难民身份。

71. 自 1991 年以来, 联合国难民事务高级专员(难民专员) 一直在向尼泊尔的不丹难民提供救济援助。目前, 难民专员正在题为“关怀和照顾尼泊尔东部难民”的项目下提供援助。联合国粮食及农业组织(粮农组织) 正在向这些难民提供粮食。其他非政府组织和国际非政府组织作为难民专员的执行伙伴, 也在开展工作, 它们参与了难民营的活动, 如分配食品, 提供家庭必需品、住房材料、医药、饮用水、卫生设施、教育和社区服务等。每个难民营都有一个诊所, 一所中学和几所小学。任何需要到医院就诊的人都被推荐到附近医院。尼泊尔人和不丹难民在获得医院保健服务方面不存在歧视。医院提供保健服务不要求出示公民身份证。尼泊尔政府一直在尽全力寻求一种长期解决办法, 以确保不丹难民自愿而体面地返回家园。

西藏难民

72. 1959 年第四世达赖喇嘛离开拉萨到印度避难后, 西藏难民开始从喜马拉雅山边境进入尼泊尔。这种情况持续了许多年。根据各种可靠来源提供的信息(有记录和无记录), 西藏难民总人数已达到 20 000 人。但

是，1993 年的记录证实，在尼泊尔王国只有 12 540 名西藏难民。这些难民分散在尼泊尔王国 21 个以上不同的县。西藏难民营坐落在加德满都的 Swayambhu、Phar ping、Baudha 和 Jorpati；勒利德布尔的 Jawalekhel；努瓦科特的 Chandipokhari；塔纳汉的 Helotar；卡斯基的 Hengja、Chhorepatan 和 Prithivichowk；巴格隆的 Dhorpatan；木斯塘的 Chahiro；勒苏瓦的 Shabru；索卢克洪堡的 Chyalsa；辛图帕尔乔奇的 Listi 和 Tatopani；以及达布莱宗的 Olangchunggola、Lelep、Yanma 和 Papuan。在这些难民营有住房、饮用水设施、学校、寺庙、家庭手工业等。营地难民以地毯编织、手工艺品制造、流动贸易和其他行业为生。尼泊尔政府向每个成人难民颁发有效期为一年的身份证。这些难民须每年到相关的县行政办公室更换身份证。另外，还向这些难民颁发旅行许可证，便于他们出国旅行。到今年为止，内政部已建议为约 2 100 名这类成人难民出国学习和旅游办理旅行证件。虽然尼泊尔与中国之间的喜马拉雅山边境难以逾越，但即使是现在也仍时常有人从中国西藏进入尼泊尔。从中华人民共和国到尼泊尔旅行，只要求持有中华人民共和国签发的有效护照和签证，反之亦然，但是在两国边境地区 30 公里边缘内留住的居民除外（尼泊尔国王陛下政府，《在尼泊尔的难民剪影》，2003 年）。

加入《1951 年关于难民地位的公约》、《1954 年关于无国籍人地位的议定书》以及《1961 年减少无国籍状态公约》（结论意见/评论第 30 段）

73. 由于地理环境特殊、国小、与印度开放边境，以及边境缺乏有效的监测机制，尼泊尔目前还不准备加入《1951 年关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》、《1954 年关于无国籍人地位的公约》和《1961 年减少无国籍状态公约》。虽然尼泊尔不是这类文书缔约国，但它出于人道主义考虑以及对《世界人权宣言》的尊重，一直在向难民提供庇护，并向生活在尼泊尔的难民提供各种必要的服务。

农村地区婴儿和儿童高死亡率以及严重的营养不良现象（结论意见/评论第 31 段）

74. 尼泊尔政府已采取若干措施，降低婴儿和儿童死亡率及营养不良人数。因此，过去几十年来，尼泊尔的儿童死亡率有明显下降。约在 30 年前，婴儿死亡率为每 1 000 名活产中有 200 名死亡，如今每 1 000 名活产中只有 64 名死亡。1990 年 5 岁以下儿童死亡率为每 1 000 名活产中有 162 名死亡，2005 年减少到 91 名。根据世行 2003 年的估计，婴儿死亡率和 5 岁以下儿童死亡率分别下降到 61 名和 82 名。这期间接种了麻疹疫苗的 1 岁婴儿从 71 名增加到 85 名。产妇死亡率为每 100 000 名活产中有 415 名产妇死亡，而 1990 年为 850 名。2001 年避孕普及率为 39%，而 1990 年仅为 24%。尽管这些方面有了重大改进，但尼泊尔的婴儿和儿童死亡率在东南亚地区仍居第五位（卫生组织，2005 年）。农村地区仍有许多儿童营养不良。为了解决这些问题，尼泊尔政府在联合国机构和捐助机构的技术支助下，正在设法向卫生部门进行大量投资，以实施为儿童和孕妇补充维他命 A 和分配营养食品等方案。

降低产妇高死亡率、防止不安全非法堕胎和生殖保健方案因缺少财政资源而得不到执行 (结论意见/评论第 32 和 33 段)

75. 尼泊尔产妇死亡率有明显下降, 从 1990 年的 850 人减少到 2002 年的 415 人。指示数字显示, 2004 年 (由熟练接生人员和其医护人员) 进行的接生从 7.4% 上升到 19.8% (《2005 年实现千年发展目标进展报告》, 第 44 页)。尼泊尔政府一直在采取各种法律和补救措施, 降低国内主要因不安全非法堕胎而造成的产妇高死亡率。《王国法》(2002 年第 11 项修正案) 准许各种理由的堕胎, 这包括: (a) 怀孕 12 周的已婚妇女经丈夫同意后可以堕胎; (b) 因被强奸或通奸而怀孕的妇女可以堕胎; 和 (c) 若怀孕对孕妇的身心健康有害可以堕胎。另外, 计划生育服务覆盖面进一步扩大, 以生殖保健为主的信息、教育和宣传方案得到加强, 从而减少了意外怀孕的风险。尼泊尔政府为确保母亲和孩子的健康颁布了《1997 年母乳喂养法》和《1998 年碘化盐法》。尼泊尔政府一直十分重视优质保健服务, 并制定了适用于所有卫生诊所、医院和保育院的标准规则及治疗议定书。200 多个非政府组织参与了提供保健服务的工作。生殖保健是它们参与的主要领域。另外, 还在 75 个机构成员, 包括非政府组织/国际非政府组织范围内创立了安全母性网络。该网络一直特别重视降低产妇和新生儿死亡率和发病率。为了鼓励孕妇住院分娩, 政府已开始对孕妇和服务提供者进行经济奖励。

实施现有的生殖和性保健方案以及社区心理健康方案 (结论意见/评论第 34 和 56 段)

76. 自 1997 年《九五计划》实行以来, 尼泊尔发起了各种生殖和性保健方案。为了使智力迟钝者得到康复, 它建立了一个精神病医院。详细的方案内容在本报告第三部分第 12 条中作了说明。

商业性活动、贩卖妇女和儿童以及性旅游业使艾滋病毒/艾滋病流行病的蔓延达到令人不安的地步 (结论意见/评论第 35 段)

77. 艾滋病毒/艾滋病也给尼泊尔政府造成了新的棘手问题。尼泊尔已开始进入集中防止艾滋病毒/艾滋病流行的阶段。根据艾滋病规划署、家庭保健国际、国家艾滋病和性传播疾病控制中心 2003 年提供的资料, 15-49 岁年龄组中, 艾滋病毒流行感染率为 0.5%。在尼泊尔, 第一例艾滋病毒感染是 1988 年发现的。此后, 艾滋病发病率迅速上升。据艾滋病规划署和卫生组织估计, 尼泊尔国内艾滋病毒呈阳性者有 60 000 人。儿童基金会估计, 该国因艾滋病毒/艾滋病而成为孤儿的儿童有 13 000 名。截止到 2004 年 2 月, 艾滋病毒/艾滋病累积病例已达 3 432 例。这一数字是根据保健中心验血者人数确定的, 而且少于估计数字, 因为只有少数人进行了验血。女性色情业者、男性嫖客和注射毒品使用者是艾滋病毒/艾滋病的主要传播媒介, 也是这种流行病的严重受害者 (《2005 年实现千年发展目标进展报告》, 第 52 页)。

78. 尼泊尔政府一直在采取多种政策措施, 对艾滋病毒/艾滋病加以控制。它于 1995 年推行了一项控制艾滋病/性传播疾病的国家政策, 它发布的 12 项主要政策声明着重强调以统一和分散化的方式, 同非政府组织合

作开展多部门预防活动。尼泊尔政府还强调加强安全的性行为，开展咨询，实行保密，以及在年龄、性别和感染方面无歧视的情况下进行输血检查。尼泊尔政府通过了《2002-2006 年全国艾滋病毒/艾滋病防治战略》，它的总体目标是控制弱势群体中的艾滋病毒/艾滋病流行，并侧重于青年人、流动人口、女性色情业者、移民色情业者、注射毒品使用者和儿童。在该战略中明确确定了五个优先领域：（一）在弱势群体中防止性传播疾病/艾滋病感染；（二）在青年人中防止新的感染；（三）切实开展治疗、护理和支助活动；（四）通过注重证据的有效监督和调查扩大监测和评估框架；以及（五）在扩大相应的服务方面建立有效的管理制度。

《2005-2006 年国家行动计划》已获通过。这项计划规定提供各种服务并加强多重伙伴特别是受影响社区伙伴的作用。

79. 尼泊尔政府一直在进行各种努力，以建立一种能够充分消除艾滋病毒/艾滋病威胁的体制框架。由于这些努力，它已建立起一个由首相领导的高级别国家艾滋病防治理事会，负责制定多部门对策。国家艾滋病防治协调委员会已经成立，由卫生大臣领导，负责批准工作计划和指导 2002-2006 年国家战略的执行。还成立了由卫生秘书领导的指导委员会，负责审查方案活动。国家艾滋病和性传播疾病控制中心也已成立，并得到外部发展伙伴的支持。尼泊尔政府不断做出努力，保持它与非政府组织团体和捐助界之间的关系和沟通。国际开发部、全球艾滋病、结核病和疟疾防治基金、美援署及联合国系统已承诺为尼泊尔《2005-2006 年国家行动计划》的实施提供近 65% 的资源。虽然尼泊尔政府采取了上述举措，感染艾滋病毒/艾滋病的人依然只能获得有限的照顾、支助服务和治疗，而且其进行可持续谋生的机会也较少。

国家人权委员会对经济、社会和文化权利的重视 (结论意见/评论第 40 段)

80. 国家人权委员会为保护并加强所有人权采取了多种措施，并一直在监测人权状况，对执法官员进行培训，对人民进行宣传，举行各种会议、讨论会、讲习班，实施交流方案，传播所有国际人权文书，特别是尼泊尔所加入的人权文书，建议对人权受害者进行补偿，以及建议政府采取部门行动，处理侵犯人权的人。

81. 国家人权委员会在对各种控告进行审理和监测的过程中，受理了对侵犯经济、社会和文化权利行为的控告，包括不平等、歧视、工作权、享受社会保障的权利、残疾人的权利、对家庭和妇幼的非保护和援助、享受适足生活水准的权利、境内流离失所者的权利、享受健康的权利、在国外打工的尼泊尔劳工的权利、债役工的权利以及受教育的权利。国家人权委员会对学校 and 宗教场所受炸弹袭击的对象以及毛主义叛乱分子给学校造成的困境进行了一些重点监测和调查。另外，它还对健康问题和流离失所情况进行了监测。大部分流离失所情况是尼泊尔长达十年之久的冲突造成的。

82. 国家人权委员会建议政府向受害者提供庇护所和补偿，向境内流离失所者提供衣食、免费的健康检查和适当的治疗以及合理的就业机会，尊重联合国关于国内流离失所者的指导原则，向有关当局发布指令，要求其简化流离失所儿童入学手续，在衣食住、教育、保健和遣返方面，向流离失所者提供必要的支持和援助，以及制定长期政策和规则，早日解决这方面的问题。

83. 在确定了对施行巫术者的控告后，国家人权委员会就其中的 13 项控告向政府提出了建议。另外，尼泊尔政府正考虑将施行巫术的行为定罪，目前有关这个问题的一项草案正在审议中。

84. 人权委员会在宣传活动中组织了一些讲习班和互动方案，如 2002 年 6 月 14 日举办的倾听老年公民呼声讲习班，2003 年 3 月 5 日至 11 日举办的境内流离失所者问题讲习班，2004 年 7 月 21 日至 25 日举办的经济、社会、文化权利问题培训，2005 年 1 月 12 日至 16 日在丹麦人权研究所的资金和技术支助下，就联合国关于经济、社会和文化领域人权的报告举办的讲习班，以及与区县不同利益攸关方进行的互动和讨论等。另外，还在人权专员办事处的资助下实施了一个关于一致促进 Dalit 人权利的项目。

85. 国家人权委员会在执行法律和政策的活动中，于 2001 年 8 月 8 日组织了一个互动方案，内容涉及《1963 年王国法》修正法案和妇女人权问题。该委员会设立了贩卖妇女儿童问题国家报告员独立办公室，并在聘任委员会工作人员的过程中，为残疾人和 Dalits 人保留了一些员额，这种做法使普通 Dalits 人，特别是 Dalit 妇女和残疾人获得了惠益。

对全体人民实行免费义务初等教育和基础教育 (结论意见/评论第 36 和 57 段)

86. 尼泊尔政府实行了全民免费初等教育，不存在以性别、种族、宗教或社会地位为由的歧视。尼泊尔政府一直在努力推行初等和基础义务教育。但是，由于在多数人中，地理环境、气候、贫穷状况和文盲率各不相同，要实现全民初等和基础义务教育很困难。本报告第三部分第 13 和 14 条对此作了详细说明。

按《达喀尔行动框架》第 16 段的预期设想通过一项国家全民教育综合计划 (结论意见/评论第 58 段)

87. 尼泊尔通过了一项国家全民教育综合计划。该计划是依照《达喀尔行动框架》第 16 段制定的。本报告第三部分第 13 和 14 段对这项计划作了详细说明。

采用各种基准衡量在不同时期取得的预期成果并监测进展情况 (结论意见/评论第 59 段)

88. 尼泊尔政府认识到，只有对各种政策、计划、行动计划和方案进行监测和评估，才能使它们得到有效执行。通过监测和评估过程，可以确定有关个人或有关各方是否履行了指定的职能、义务和责任。对工作人员履行职能、义务和责任的质量可以进行评估。各种政策、计划、行动计划、方案和结果之间的差距可以通过监测和评估加以缩小。尼泊尔政府已在政策和行动计划文件中做出了采取上述方法进行有效监测和评估的规定，而且对有关人员或有关各方履行其指定职责的情况可以进行观察和评估。

89. 《九五计划》和《第十个五年计划》做出了对政策、计划、行动计划和方案进行监测和评估的规定。《第十个五年计划》有如下三项监测和评估目标：（一）对方案和项目进行有效的监测与评估，（二）建立贫穷

程度监测系统和（三）实施评估政策。尼泊尔政府对《第十个五年计划》中《减贫战略文件》的落实情况进行了全国性评估，并于 2005 年 6 月发布了第二项进展报告。部际发展行动委员会进行了部际监测和评估，国家发展行动委员会则进行了全国性监测和评估。国家规划委员会秘书处中央监测和评估部建立了使用计算机软件的项目执行信息系统。县一级的监测和评估由县发展委员会进行，非政府组织监测和评估方案由妇女、儿童和社会福利部实施。妇女、儿童和社会福利部社会福利委员会以及国家规划委员会联合小组一直在对国际非政府组织实施的方案进行检查。另外，卫生和人口部以及劳工和运输管理部对有关部门实施的方案和项目进行了监测和评估。

90. 《2004-2007 年国家人权行动计划》做出了监测和评估规定。它成立了由首席秘书领导的该计划执行和监测委员会以及人权促进中心指导委员会，负责该计划的执行方面。最近人权促进中心已同首相署和大臣会议合并，首相署和大臣会议于 2005 年 7 月发布了关于该计划执行情况的初次年度报告。

91. 尼泊尔政府与联合国尼泊尔国家小组合作发表了《2005 年实现千年发展目标进展报告》。该报告表明了尼泊尔已取得的进展以及在规定期限内，即 2015 年以前实现预定目标将面临的挑战。

92. 最高法院和尼泊尔王国总检察长办公室等宪法机构，对其各办公室和下属单位进行了监测和评估，而上诉法院则对国内监狱和囚犯进行了监测和评估。

水供应私有化项目 (结论意见/评论第 60 段)

93. 尼泊尔政府一直让私营部门发展水供应，并已开始对尼泊尔供水公司实行私有化，为此它通过了一项单独立法。

在编写定期报告方面继续争取人权专员办事处和相关联合国专门机构的技术支助与合作 (结论意见/评论第 61 段)

94. 尼泊尔政府请求人权专员办事处和开发计划署等联合国机构在其编写第二次定期报告方面给予技术支助与合作。

在社会各个层面广泛传播结论意见并与非政府组织和民间社会其他成员进行协商 (结论意见/评论第 62 段)

95. 尼泊尔政府在社会各个层面广泛传播了结论意见，同时还向所有参与者分发了本定期报告草稿，供其提供反馈意见。

第三部分：《公约》执行方面取得的新进展（相关条款）

第 1 条：自决权

基本信息

96. 《尼泊尔宪法》第 11-23 条保障人民的基本权利。这些权利包括：从事任何专业或职业，从事工业和经营贸易的权利（第 11（2）（e）条）、财产权（第 17 条）、享受文化和教育的权利（第 18 条）、信仰宗教的权利（第 19 条）、免受剥削的权利（第 20 条），以及要求采取宪法补救措施的权利（第 23 条），这些权利大多与本条有关。根据这些权利，尼泊尔人民可以自由决定他们的政治地位，并实现他们的经济、社会和文化发展。另外，《1954 年公民自由法》规定人民享有公民权。《1999 年地方自治法》保护地方人民的利益并为地方人民参政提供机会。《1990 年选举委员会法》保障人民参与普选和地方选举的权利。《1991 年代表院选举参加成员法》保障国家立法机构成员参加选举的权利。《2002 年国家土著民族发展基金会法》规定保护不同民族的语言、文化和传统知识。《1993 年工会法》允许当局成立一个工会保护行业利益。《2002 年政党法》在组建政党和附属党派方面作了规定。所有这些法案都确保自决权的落实。

97. 尼泊尔一直是如下机构组织的正式成员：联合国及其专门机构、不结盟运动、77 国集团以及其他各种国际和区域组织，如南亚区域合作联盟（南盟）、南亚合作环境署（南亚环境署）、亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、孟印斯泰经济合作倡议，以及国际山区综合发展中心。联合国为根除殖民制度与实行殖民主义种族隔离制的国家进行了斗争，在此过程中，尼泊尔发挥了积极作用。

第 2 条：权利平等和权利保护

第 2.1 条：国际合作

98. 尼泊尔政府制订了必要的政策、立法、方案和行动计划，同时充分考虑了《公约》中规定的有关义务。有些方案正在实施中，但是由于资金有限，还有些方案尚未落实。贫穷是有效执行《公约》的主要障碍。政府为减轻贫穷设立了减贫基金。实现减贫就要提高人民的教育和收入水平。就国际援助、技术合作和其他安排而言，尼泊尔已开始与一些国际组织，特别是货币基金组织、世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构进行谈判，这些机构向尼泊尔提供了赠款、贷款和技术援助等形式的财政援助。

99. 《1992 年合作社法》在提高农民、手艺人、穷人和低收入群体以及无土地和失业群体的经济和社会地位并实现其文化、经济和社会权利方面发挥了积极作用。该法做出的一些法律规定，为这些群体与各类合作社进行协作提供了机会。食粮作物多样化和社区牲畜饲养等农业方案已经出台，目标是减轻妇女、Dalits 人和贫苦农民的贫穷程度，并加强他们的社会和经济权利。

100. 2005年11月，7个政党联盟与毛主义分子达成了12点谅解。一场深得人心的群众和平运动持续了19天（2006年4月5日至24日），成功地结束了国王的独裁统治，恢复了解散的代表院，并成立了一个新政府。新政府最后决定并宣布了无限期停火，而毛主义分子则宣布只实行3个月停火。

101. 2006年5月18日，代表院发表了一项包括举行制宪会议承诺在内的历史性声明，废除了皇家委员会和国王陆军元帅的头衔。这项声明取消了国王使王位继承成为法律的权力，并对国王和皇室家族的财产与收入征收所得税。声明规定，与其各项条款相悖的宪法和现行法律规定均无效。声明还规定，尼泊尔将由印度教王国改为非宗教国家，并将尼泊尔皇家陆军的名称改为尼泊尔陆军，交由首相统领，首相对代表院负责。声明还更改了政府名称，将尼泊尔国王陛下政府改为尼泊尔政府。声明另外规定，国家所有立法权全部交给代表院。

102. 2006年6月16日，7个政党联盟和毛主义分子签署了如下历史性的8点协议：

- 一） 忠实执行12点谅解和停火行为守则；
- 二） 明确承诺支持竞争性的多党管理制度、公民自由、基本权利、人权、出版自由以及包括法治观念在内的民主规范和价值观；
- 三） 请联合国帮助管理和监测双方的武器；
- 四） 制订一项保障民主权利的临时宪法；
- 五） 对国家的重要问题做出协商一致的决定；
- 六） 在举行制宪会议选举期间，根据需要确保涉及国际观察和监测的基本权利；
- 七） 通过制宪会议选举逐步对国家进行整顿；和
- 八） 政府与毛主义分子对话小组必须全面开展与上述问题有关的工作。

第2.2条：非歧视

103. 关于《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的初次报告充分证明了这样一个事实，即尼泊尔不存在法律上的种族歧视。自1964年以来已依法废除了种姓制度。在各个计划期实施了多种措施和相关的方案干预措施。恢复职能的代表院在其通过的一项决议中宣布尼泊尔是一个无贱民制、无歧视的国家。但是，文盲现象的存在、社会意识的匮乏、社会经济悬殊的普遍化以及传统思想的根深蒂固，使这一目标无法在Dalits和受压迫社会阶层中充分实现。

104. 《2002-2007年第十个五年计划》规定实施一些有针对性的方案，增强Dalits人、受排挤社群、土著人民及种族群体的福利。《第十个五年计划》侧重于实现社会经济发展，赋予权力，使传统技能现代化，以及提高这些群体、战略和政策的声誉。为了执行这些政策，实施了社会、教育、保健、经济、调研和体制安排等方案。国家Dalits委员会以及提高Dalits、受压迫和受排挤社群福利委员会已经成立。这两个委员会

的成员由 Dalits 人自己的代表组成。他们一直在执行《第十个五年计划》中规定的方案。为落实这些方案划拨了 1.6 亿卢比（《第十个五年计划》，第 562-569 页）。

第 3 条：男女权利平等

基本信息

105. 《宪法》第 11 条保障平等权利。国家所有公民在法律面前一律平等，不得剥夺任何人享受法律平等保护的权力。《王国法》第 11 项修正案在很大程度上消除了男女歧视。它还承认女儿有继承祖传财产的权力，这一点在过去的法律制度中是没有的。以前，只有 35 岁以上的未婚女儿才能继承祖传财产。现在寡妇完全有权继承遗产。该修正案还取消了如下限制条件，即只有年满 35 岁且结婚已 15 年的妇女，才能与丈夫分居和获得她那份财产。即使是离婚妇女也应有权分得家庭财产。修正案还规定，女儿和儿子一样，有权获得衣食、适当的教育和保健。子女也有权要求离婚的父亲对他们进行抚养（衣食、适当的教育和保健）。离婚者和寡妇可以复婚。代表院在最近通过的一项决议中，建议政府修改所有歧视妇女的法律，并于 2006 年 5 月 30 日通过了一项有关妇女权利的划时代决议，准许以母亲姓氏取得公民身份。尼泊尔政府正在十分积极地考虑和研究这个问题。

106. 根据有关命令和决定，国民议会（上院）社会正义委员会对歧视妇女的法律进行了审查，拟订了《王国法》第 11 项修正法案，并在全国各地与社会学家、民间社会领袖和法律专家共同实施了互动方案。但是，一些歧视妇女的规定依然存在，对这类规定正在进行审查和修改。在开发计划署的财政支助下，尼泊尔政府通过司法和议会事务部，对与尼泊尔加入的《人权公约》和《多边环境协定》有关的尼泊尔法律进行了审查。研究确认了国家应履行的义务以及要修改的方面和要列入现行立法的规定。

107. 开发计划署伸张正义方案对在武装冲突局势下尼泊尔伸张正义的情况进行了研究。这项研究建议采取措施确保在特定局势下伸张正义。其中的一些建议包括：建立应急争端解决机制，特别是调解机制；简化法律程序；设立流动法院；以及为司法机构执行《2004-2008 年战略行动计划》提供充足的预算资金。司法机构批准了该战略计划，尼泊尔政府正在认真考虑为执行战略计划提供必要的预算资金。尼泊尔政府从连续的财政年度开始实行注重两性平等的预算制度。财政部内部建立了一个注重两性平等的预算委员会。预计这类预算和方案在今后会对性别问题做出更加积极的反应。

108. 公务员中的妇女比例较低，只占行政工作人员（高级官员、立法者和管理者）的 13.8%，占专业技术人员的 19%。在办事人员中，妇女占 12.8%。但是，同 1991 年相比，妇女中成为行政工作人员、技术人员、助理专业人员、办事员和办公室助理人员的人数已经增加。在生产领域，这一成就十分显著，在手工业和其他相关行业，妇女占 44.6%，在初级工人中占 48.6%（农业除外），这表明妇女的情况正在好转。在农业、林业和渔业工人中，妇女占了近一半。尼泊尔参加经济活动人口中妇女所占的比例见下表：

表 6：尼泊尔参加经济活动总人口 10+ 中女性所占的比例（1991-2001 年）

职业	1991 年	2001 年
行政工作人员（立法者、高级官员和管理者）	9.3	
技术人员和助理专业人员：	15.1	19.0
专业人员		23.3
技术人员和助理专业人员		14.4
办事员和办公室助理人员	10.0	12.8
服务部门、商店和市场销售人员	23.9	24.7
农业、林业和渔业工人	45.1	48.1
熟练和半熟练技工		49.3
初级职业		36.4
生产劳动者：	15.8	44.1
手工艺和相关工作		44.6
机器设施操作工和装配工		13.0
初级职业（农业除外）		48.6
未说明者	35.9	50.9
共计	40.4	43.2

资料来源：尼泊尔国王陛下政府，中央统计局，2003 年。

109. 目前妇女占公务员人数的 9.9%（2005 年）。最近恢复职能的代表院于 2006 年 5 月 30 日通过了一项决议，除其他外，批准在所有国家机构为妇女保留 33% 的员额。为了提高高中女生入学率，政府已决定每月为选定的贫困县拨款 2 000 卢比，为期两年。这项法案将能提高妇女在公务员中的比例。在开发计划署/性别平等主流化方案的帮助下，行政管理部以及妇女、儿童和社会福利部一直在开办特别培训和辅导课程，以提高女性投考者参加公务员考试的能力和比例。妇女在 40 岁以前有资格受聘于政府行政部门，而男子则限定在 35 岁。妇女的试用期为 6 个月，男子则为 1 年。怀孕妇女产前产后有 2 个月的带薪产假。女雇员有 15 天的带薪丧假，条件是其丈夫不能享受此假，只能由妻子操办葬礼。另外，为了在公务员委员会组织的公务员考试中提高女性投考者的能力和比例，妇女、儿童和社会福利部一直在对她们进行就职前培训。自 2004 年以来，尼泊尔军队一直在为尼泊尔军人的遗孀到尼泊尔军队服役提供便利。联合国维持和平行动中已有女警察和女军人参加。少数妇女还一直充当决策人的角色。目前最高法院有两名法官，上诉法院有一名法官，县法院有两名法官，公务员委员会和国家人权委员会各有一名女性成员任职。值得一提的是，代表院副院长也是一名女性。在政府中有一些通过公告任命的女性官员，包括一级官员。政府和准政府机构中有许多教授和博士。经修改的《1977 年教育法》规定初等学校至少应有一名女教师。尼泊尔政府已强行规定，在有 4 名或 4 名以上教师的小学，必须安排两名女教师。在幼儿发展机构中，只聘用女教师。不过，几乎在所有无组织

的部门中，妇女的工资均低于男性。尼泊尔政府一直在努力制止这种歧视性做法。《教育法》规定，在机构和社区学校管理委员会以及村县管理委员会中，应至少有一名女性成员。该法还规定，为妇女提供的奖学金在其他处境不利群体中应至少占 5%。社区学校应为贫困妇女提供免费教育。另外，十年级学生不能取得转学证书，但是，如果女学生因结婚而想转学，则可取得转学证书。

第 4 条：在紧急状态下对经济、社会、文化权利的限制

基本信息

110. 《1990 年尼泊尔王国宪法》第 115 条涉及了国家的紧急情势。宣布进入紧急状态的理由以及在紧急状态下可中止和不可中止的权利在初次报告中作了说明。

111. 过去尼泊尔受到毛主义叛乱分子的严重威胁。尼泊尔共产党（毛主义）于 1996 年 2 月 13 日发动了一场“人民战争”，近 15 000 人被夺去了生命，这当中有老百姓、政治领袖、活动家、教师、学生、妇女、儿童、政府工作人员和毛主义叛乱分子。58 857 多人被毛主义叛乱分子劫持，38 000 多人流离失所，数以千计的人伤残（非正规部门服务中心，2006 年，第 3-14 页），917 人失踪，其中 583 人是政府所致，332 人是叛乱分子所致，56 人是不明身份者所致（国家人权委员会，2006 年 6 月 16 日）。价值几十亿尼泊尔卢比的政府和私人资产遭到破坏，其中包括一些基础设施，如建筑、桥梁、排水渠、道路、中继塔、水力发电厂、机场及其公益设施。

112. 2001 年 11 月 23 日，Dang 安全基地营的毛主义分子抢夺了大批武器弹药，造成很大损失，鉴于这种情况，当时的政府于 2001 年 11 月 26 日宣布国家进入紧急状态。自 1996 年以来，该政府接连宣布了三次紧急状态。

113. 在进入紧急状态期间，除根据《宪法》第 115 条第（8）款减损的权利外，所有基本权利都未中止行使。非减损性权利，特别是平等权、人身保护权、刑事司法权、文化教育权、宗教信仰权、不受剥削的权利和不受驱逐的权利均未受到影响。

114. 在长达十年的叛乱期间，人权无疑受到了严重侵犯。无理逮捕、重新逮捕、绑架、杀害、逮捕后杀害、盗窃和对他人施暴事件、有罪不罚、拘押和恫吓、控制信息和通信、对司法调查进行刁难、禁止公务员组织工会、削弱劳动者的权利、对和平示威大动武力、限制人权积极支持者和人权高专办管理局（国家人权委员会成员）对拘留所进行监测等，这一切引起了国际社会，包括联合国系统的注意（非正规部门服务中心，2006 年，第 38-43 页）。

115. 在武装冲突期间，人权保护对任何政府而言都是一项十分艰巨的任务。有报道说，在冲突期间，毛主义叛乱分子践踏了《日内瓦公约》有关人权的原则和国际人道主义法。尼泊尔政府一再承诺执行人权和国际

人道主义法，并于 2004 年 3 月 26 日发布了关于保护人权和遵守国际人道主义法的 25 点承诺。2004 年 3 月 26 日继任政府履行了这些承诺。25 点承诺载于附件一中。

116. 毛主义叛乱影响了《公约》所涉各项权利的落实，如宗教和文化权利、接受教育的权利、享受健康的权利、获得食品和住所的权利、发展权以及财产权等。毛主义叛乱分子侵犯了宗教、社会和文化权利，他们阻止人们从事传统和宗教礼仪活动，杀害举行葬礼的人，殴打寺庙僧侣，用炸弹炸毁寺院和神殿，并烧毁校园和图书馆。毛主义分子在 Dang 县马亨德拉桑舍里特大学放火烧毁了数千本珍贵书籍，并侵犯受教育的权利，绑架学校的学生和教师，强征捐款，进行政治宣传，制造各种事端，收藏武器，宰杀校园饲养的奶牛。毛主义分子侵犯人们享受健康的权利，阻断水供应，妨碍运输服务，抢夺医药，将医务人员关在家中，杀害医务人员，烧毁救护车等。他们还侵犯人们获得食品和住所的权利，对一些远区县，如呼那县和朱马县实行封锁，阻止向这些县运送食品。数以千计的人流离失所。发展权也受到了侵犯，除兵营和电信局外，电话设施均被拆除。开发计划署的工作也受到了阻碍，无法实施粮食方案和向教育部门提供食品。政府机构受到破坏，人民因得不到各种服务而陷入困境。毛主义叛乱分子侵犯财产权，他们对个人财产实行控制，不让住户出门，控制商品供应，纵容对各种案子严加罚款，每月征收课税，用炸弹炸毁私人住宅和车辆，抢走收割的庄稼，禁止出售财产，征收所谓的租税等。另外，在安全部队发动的反击中，人民的一些财产也遭到了破坏（国家人权委员会，2005 年，第 129-135 页）。

117. 当时的政府为对付叛乱成立了武装警察部队，在 5 个发展区设立了地区行政管理办公室，在 14 个大区设立了大区行政管理办公室，并在各县建立了协调委员会。发展区和大区的行政官员在政府机构间开展了协调工作，以维持这些机构各自管辖区的法治。他们还对自己管辖区内的所有活动进行了监测。县协调委员会对各县的法治情况进行监测。他们还负责协助政府提供各种服务。但是，协调委员会的活动主要是抵制民主运动，并动员人民支持国王直接进行统治。新政府组成后，通过一项决定取缔了大区行政管理办公室。

118. 国王陛下于 2005 年发布了（控制和惩罚）恐怖主义破坏活动令，要求对恐怖分子进行起诉。这项命令是 2004 年（控制和惩罚）恐怖主义破坏活动令（发布只有两年）的延续。该命令得到执行后，预计尼泊尔在维护法治方面会取得积极的成果，而且国内恐怖主义破坏活动有可能得到一定的控制。

119. 尼泊尔政府设立了一个和平秘书处负责开展和平进程，并建立了一个高级和平协调委员会，由国内所有主要政党的代表组成。该委员会的职能是推进并加强政府与叛乱分子之间的谈判进程。

120. 为了保护人权，尼泊尔政府在政府机构内部建立了一些人权机构。首相署和大臣会议成立了一个监测委员会，负责监督政府机构开展的人权活动，并成立了一个人权促进中心，该中心于 2005 年与首相署和大臣会议合并。为了保护人权，尼泊尔陆军总部和尼泊尔警察总部都成立了人权小组。另外，如下各部委都设有人权司，如首相署和大臣会议、司法和议会事务部、妇女、儿童和社会福利部、教育和体育部以及内政部。这些机构在人权保护方面一直发挥着主要作用。

面临的挑战

121. 尽管采取了上述法律和体制措施，人权还是受到了侵犯。安全部队一直在忠实执行《1949年日内瓦公约》第3项共同条款，但仍然未能控制侵犯人权现象。在发生叛乱和进入紧急状态期间，人权受到了最严重的侵犯。

122. 在发生叛乱期间，毛主义分子破坏了大部分基础设施，使政府无法向人民提供有效的服务。目前，尼泊尔政府面临的挑战是如何重建被毛主义分子破坏的基础设施，确保人民的各项权利得到行使。

123. 尼泊尔政府不得不划拨大量预算资金，用于维护国内法治。过去安全支出增加，发展预算减少。尼泊尔政府将匮乏的资源用于维护和平与安全，而未能投入社会经济发展。

第6条：工作权

基本信息

124. 初次报告提到，《宪法》和其他立法如《1954年公民自由法》、《1963年王国法》和《1992年劳工法》保障了尼泊尔人民的工作权利。初次报告对这方面的情况作了基本介绍。

125. 《2002年禁止雇用债役工法》禁止了债役工的雇用，并使采取这种做法的雇主受到了惩罚。该法还设立了债役工救济基金。

126. 《1993年劳工法》及其条例已根据《2000年（禁止和控制雇用）童工法》作了修改。新修改的内容保障了工作权。为确保工作权设立了劳资争议法庭，负责判决劳资争议。

新举措

127. 《第十个五年计划》的设想是，切实保护劳动者的权利和利益，并为其提供社会保障；加强和管理劳动市场信息，并培养有技能的人力资源；以及为人们在国外劳动力市场获得就业机会创造条件。实现该计划各项目标可以采取如下战略：根据劳工组织的劳动标准修改与劳工有关的规定，促进劳资之间的和谐关系，组织职业培训，通过对劳动力市场信息的管理保障就业，以及向低收入群体提供贷款援助等。为了实现这些目标，该计划建议采取如下五项政策：实行有效的劳动管理；促进和谐的劳资关系；实施职业和技能发展培训方案；鼓励到国外就业；以及推行改革政策。

128. 《第十个五年计划》的一项目标是消除最有害的童工形式，并着重在执行《总计划》的35个县减轻90 100名童工的负担。尼泊尔政府一直在实施《2004-2014年禁止雇用童工总计划》，目的是在2009年以前消除最有害的童工形式，在2014年以前消除一切童工形式。劳工组织/废除童工国际计划正在与尼泊尔政府

合作，共同实施表 5 中提到的《在规定时限内消除选定的七种童工形式方案》。尼泊尔政府设立了一个儿童（发展与康复）基金，负责管理非正规教育和日托中心，主要对象是地毯厂的儿童和工人。劳工和运输管理部一直在与德国技术合作协会合作实施“改善童工状况”的项目，迄今为止，该项目已为这类儿童提供了非正规教育和幼儿发展方面的机会，并为其父母提供了创收机会。现已有 11 000 多名处境危险的儿童得到了该项目救助。在劳工和运输管理大臣的领导下，成立了国家童工问题指导委员会，负责制定有关政策和方案，进行部门间协调，并监测与童工有关活动。

129. 尼泊尔政府已授权地区发展委员会负责决定农业工人的最低工资。地区发展委员会有权按季节和工作性质决定农业工人的最低工资。按目前的决定，农业工人的最低工资为每日 70 卢比（千年发展目标，2005 年，第 90 页）。

面临的挑战

130. 虽然尼泊尔政府实施了一些政策干预措施和方案，但它在确保本国人民的工作权利方面依然面临许多挑战。过去发生的叛乱造成了十分棘手的问题，使国内失业现象更加严重。由于叛乱分子进行威胁，制造爆炸事件，并索要捐款，许多行业纷纷关闭。因此，外国投资者不敢向尼泊尔进行投资。

131. 尼泊尔政府在国内成立了 10 个职业培训中心，免费提供各种科目的培训。经过培训后，一些人已到国外就业，还有一些人开始从事个体经营活动。《第十个五年计划》的目标是对 20 000 人进行培训，目前已有 15 000 人经过了培训。因此，该计划的这项目标是可以实现的。尼泊尔政府实施了一个职业卫生项目，以确保公民享有公正良好工作条件的权利。

第 7 条： 享有公正良好工作条件的权利

基本信息

132. 尼泊尔已成为劳工组织九项公约缔约国，这些公约保障了公民享有公正良好工作条件的权利。尼泊尔法律、《1990 年尼泊尔王国宪法》、《1992 年劳工法》、《1992 年儿童法》、《1993 年工会法》、《2000 年（禁止和控制雇用）童工法》以及《1986 年国外就业法》均纳入这些公约的规定。

133. 尼泊尔采取了各种措施，将尼泊尔工人派送到国外 107 个国家就业。政府要求向国外派送尼泊尔工人的就业机构提供劳工需求和劳工类别证明。政府禁止这些机构将工人派到月工资不足 125 美元的国家（《经济学家》杂志信息股，2005 年和千年发展目标，2005 年，第 90 页）。移民工人总数超过了 140 万，他们大多都在印度。2003/2004 年这些工人寄回的汇款约 463.7 亿卢比，比 1995/1996 年以来寄回的汇款增加了近 4 倍（千年发展目标，2005 年，第 90 页）。

新举措

134. 尼泊尔政府已采取各种措施，确保公民享有公正良好工作条件的权利。它确定了《2004年劳动就业政策》，并加强了《（禁止和控制雇用）童工法》。一项新的《国外就业法》已经起草。另外，还设立了申诉箱并指定了行政诉讼审理官，负责听取公众的申诉。《提供像样工作行动计划》正进入最后制定阶段。在不同地点为工人实施了安全防火和急救培训以及职业安全和职业保健培训方案。尼泊尔政府已规定设立一项劳动福利基金，并实施了《2004-2014年童工总计划》。2005年新的《劳动就业法》已提交内阁审批。该项政策是根据劳工组织促成的《提供像样工作议程》及《就业基本原则和权利》制定的。奖励工资管理条例已经过内阁批准，《提供像样工作国家行动计划》正进入最后确定阶段。

135. 尼泊尔政府一直在实施监督就业方案。根据此方案，向 Dalits 人、Janajatis 人、妇女和冲突受害者提供了贷款，以满足其到国外就业的费用。

136. 自 2002 年以来，劳工组织一直在进行消除最有害童工形式的项目，并为该项目提供了 550 万美元的款项。一个名为“世界教育”的国际非政府组织一直在进行另一个消除最有害童工形式的项目，项目预算 400 万美元。2004 年以来，劳工组织一直在实施工作场所预防艾滋病毒/艾滋病教育项目。

137. 劳工和运输管理部已推荐 1 191 名冲突受害者和经济困难者到国外就业，他们中有 349 人获得了就业贷款，其数额占办理国外就业手续费用总额的 80%。

138. 尼泊尔政府在国内设立了 10 个劳工管理办事处，劳工和运输管理部有 17 名劳工视察员对有关行业进行监测。这些办事处位于城市和大工业区。

139. 尼泊尔政府与妇发基金合作组建了一个指导委员会，负责增强女性移民工人的能力。尼泊尔政府还组建了一个由促进劳动就业局局长领导的委员会，负责确定非正式劳工或无组织劳工的最低工资。

140. 另外，尼泊尔还计划在五个发展区成立五个劳资争议法庭和一个职业介绍所，并为此制定了一些方案。

面临的挑战

141. 尽管做出了上述努力，尼泊尔政府在如下方面仍面临着一些挑战，如确保公民享有公正良好工作条件的权利，并努力控制人力管理机构在向人们提供国外就业机会的同时有可能从事的欺诈活动。

142. 尼泊尔政府一直在寻求财政和技术援助，而且联合国机构和其他捐助机构也在继续扩大它们对尼泊尔的支助。

第 8 条： 组建工会的权利

基本信息

143. 初次报告介绍了有关组建工会权利的宪法和法律规定。

144. 依照《1992 年工会法》第 4 条，任何企业职工都可组建工会保护其职业利益，而且国营企业至少有 50 个工会或 5 000 名工人，才可经协议组成工会协会。根据第 5 条，至少应有 10 个工会协会，才可组成一个工会联合会。根据第 8 条，工会是一个自治的法人或组织，只要遵循《工会法》规定，即可自由运作。

145. 按《1992 年劳工法》第 76 条规定，如果依照该法第 74 条解决不了争议，则允许举行罢工。第 74 条规定了公司代表向有关管理者递交书面权利要求的程序。管理部门应在 21 天内通过对话解决争议。如果争议得不到解决，应由劳资办公室出面，再举行一次对话。如果这样还不能解决争议，则争议双方须指定调解员。在调解也无法解决争议的情况下，尼泊尔政府应成立一个三方委员会，在 15 天内解决争议。工人举行罢工应提前 30 天通知管理部门。罢工通知应递交劳动局、有关的劳资办公室和地方行政管理机构。工会也可以举行罢工，但须符合《劳工法》第 76 条中提及的标准。如果现行法律禁止举行罢工，则工人或工会均不得采取罢工做法。尼泊尔政府就此成立了一个劳资争议法庭，该法庭做出的裁决是最后的裁决。另外，《1955 年必需服务法》规定，提供必需服务的雇员或工人不得组织罢工。

146. 目前，尼泊尔有 2 000 多个工会，其中 1 759 个十分活跃（《经济学家》杂志信息股，2004 年）。尼泊尔有四个工会联合会。它们分别是：（1）尼泊尔工会联合总会，（2）尼泊尔工会代表大会，（3）尼泊尔工会民主同盟，以及（4）独立民主工会（《经济学家》杂志信息股，2004 年）。

147. 尼泊尔有一些专业行会、协会和联合会。尼泊尔主要专业协会如下：尼泊尔农业协会、尼泊尔律师协会、尼泊尔大学教师联盟、尼泊尔医生协会、尼泊尔工程师协会、尼泊尔监理人协会、尼泊尔学校教师协会、尼泊尔法人协会、尼泊尔大学员工协会、尼泊尔废物回收者协会、尼泊尔新闻记者协会、尼泊尔药品流通协会、尼泊尔零售商联盟、尼泊尔工会国家独立民主联合会、尼泊尔工商会联盟、尼泊尔商会、非政府组织协会联合会等。

148. 包括旅馆在内的一些行业经常发生罢工。有些罢工是由工会/联合会组织的，还有些是有关行业的劳工组织的。过去 5 年里发生了多起罢工。但是，在解决劳工与管理部的争议方面，工会/联合会也发挥了重要作用。

新举措

149. 最近，代表院通过一项决议，规定工会会员有权担任公务员职务，但属于决策一级的雇员除外。根据

这一决议，尼泊尔政府正在考虑修改《公务员法》，并贯彻上述声明的精神。

面临的挑战

150. 在尼泊尔，各工会普遍受其政治信念的影响，往往不能坚持其专业权利。经过最近的政治变革，这些工会是否能够坚持其专业权利，还是依然受其政治信念的影响，有待今后继续进行观察。

第 9 条： 享受社会保障，包括社会保险的权利

基本信息

151. 初次报告介绍了尼泊尔公民享受社会保障包括社会保险权利的基本情况以及尼泊尔为保护这方面权利所采取的措施。根据最近的人口普查，残疾人占总人口的 1.63%（37 万）（《尼泊尔人力资源发展报告》，2004 年，第 64 页）。尼泊尔政府对“残疾”一词的定义是：生理残疾、失明、视力损伤、智力迟钝、耳聋、听力受损和精神疾病。残疾被列入严重丧失行为能力的范畴。国家规划委员会和儿童基金会 2001 年进行的一项调查研究按实际情况将残疾分为四大类：（一）无交流能力；（二）无行动能力；（三）精神残疾和（四）多种/复杂残疾（《尼泊尔人力资源发展报告》，1981 年）。

152. 社会保障权包括医疗、现金疾病补助、产妇津贴、老龄补助、病残补助、遗属抚恤金、工伤津贴、失业津贴，以及家庭补贴。尼泊尔政府已采取措施，保护无依无靠的孤儿、妇女、老年人和残疾人的权利。

153. 除其他外，如下法律均规定了社会保障权利：《宪法》、《1963 年王国法》、《1982 年患有特殊残疾的人保护和福利法》及其 1995 年条例、《1992 年儿童法》、《1992 年劳工法》、《1998 年法律援助法》、《1971 年教育法》及其 2002 年条例、《1992 年社会福利法》、《1999 年地方自治法》等。

新举措

154. 尼泊尔政府在《第十个五年计划》中确定了落实社会保障权利的各种战略、政策和方案，以妇女、儿童、残疾人和高龄公民为主要对象。为了实现社会保障方面的战略政策目标，尼泊尔政府发起了如下方案：

- （一） 通过能力发展增加妇女的参与机会，为妇女提供更多的资源，并消除对妇女的各种歧视。
- （二） 制定保护儿童权利的国家工作计划。
- （三） 防止残疾，并为残疾人过上有尊严的生活创造机会。
- （四） 提高为高龄公民提供社会保障的能力，并创造条件，使他们过上敬老的生活。
- （五） 建立体制结构并加强现有机制。
- （六） 做出与非政府组织/民间社会共同开展协作、协调、监测和评估活动的安排。

残疾人

155. 尼泊尔政府于 1981 年为残疾人设立了一个 800 万卢比的基金，以为他们提供教育、培训和康复服务。政府通过该基金，按月向残疾儿童提供 100 至 250 卢比的奖学金，为残疾人实施各种培训方案，并为残疾人开设特殊课程。在残疾人创收活动无保障的情况下，社会福利委员会向残疾人提供 5 000 至 8 000 卢比的个人贷款（《尼泊尔人力资源发展报告》，2002 年，第 33 页）。

156. 巴拉奥林匹克委员会于 1995 年成立，目的是鼓励残疾人参加国际体育运动。特殊教育理事会为残疾儿童组织有计划的文化体育活动。心智障碍者福利协会通过奥林匹克特别委员会定期实施适合残疾人的体育运动方案。尼泊尔政府一直在尽力为残疾人提供通用的防治性保健设施（《国家人权行动计划》，第 33 页）。

157. 为残疾人提供的就业机会越来越多，特别是在私营部门。另外，交通运输和企业家协会为残疾人旅行提供某种优惠。

158. 国家残疾人协调委员会已经成立，由妇女、儿童和社会福利部领导。从事残疾人工作的非政府组织成立了残疾人非政府组织全国联合会。该联合会得到了政府以年度赠款形式提供的支助。一些得到公认的非政府组织在从事残疾人工作方面还得到了政府的方案补贴，用于从事国家优先领域的工作。

159. 一些非政府组织和联合会努力确保残疾人的各项权利。专门针对失明者、智障者、失聪者和体残者开展的工作正在进行之中。在全国 75 个县，尼泊尔政府为 16 岁和 16 岁以上最弱势的 50 名残疾者每人提供 150 卢比的月补助（《国家人权行动计划》，2004 年，第 34 页）。

160. 尼泊尔政府推行了 1997 年国家残疾人政策。该政策对残疾人各方面的保护和发展作了具体说明，并采取了残疾人防治和康复措施。

161. 尼泊尔政府制定并推行了《2003 年国家残疾人行动计划》。该计划涵盖了 12 个方面，如（一）公共宣传，（二）补充教育活动，（三）培训与就业；（四）立法的修改，（五）信息和自然环境的营造；（六）体制的发展和能力建设，（七）设施和特许，（八）咨询服务，（九）保健和宣传材料的散发，（十）社区重建，（十一）保留/配额安排以及（十二）残疾人之家。

162. 尼泊尔政府起草了 2004 年国家残疾人政策和行动计划，涉及上述文件中规定的战略、政策、方案和行动计划，并纳入了《1994 年联合国残疾人机会均等标准规则》、《1982 年关于残疾人的世界行动纲领》、《1993-2002 年亚洲及太平洋残疾人十年》以及《2000 年琵琶湖宣言》中的规定。

163. 《2004 年管理改革方案执行政策》具体规定，在公务员空缺员额中，应尽力为妇女、Dalits 人、土著居民和残疾人保留 45% 的员额，空缺填补采取自由竞争的方式，从该政策生效之日起实行五年。但是，这项

政策尚未贯彻执行。所述规定适用于国营公司、发展理事会/委员会、地方自治政府机构（地方发展委员会、乡村发展委员会和市政厅）以及教职人员的任命。

164. 尼泊尔政府为残疾人实施了如下方案：

- 一) 由 35 个非政府组织在 48 个县开展了以就业为主的培训：(a) 在残疾人住地对其进行了培训，(b) 100 名残疾人接受了区一级培训，(c) 进行了初步培训后的职业培训，(d) 与雇主协作为残疾人提供了就业机会，(e) 实施了社区残疾人康复方案；(f) 残疾人组织在 6 个县联合开展了机构工作，(g) 尼泊尔律师协会促进了社区残疾人康复活动；(h) 提供了康复服务、咨询服务、家庭服务、后续服务、包容性服务、社区服务等。
- 二) 分发辅助用具：(a) 在区一级免费分发辅助用具/假肢，(b) 每年有 2 000 名残疾人受益；(c) 增补残疾人情况记录。
- 三) 分发残疾身份证。
- 四) 做出给予机构荣誉和奖励的安排。
- 五) 预防残疾和开展减少残疾的宣传运动：(a) 接种百喉/百日咳/破伤风三联疫苗和小儿麻痹症疫苗，(b) 提供维他命 A 胶囊和补铁药片，(c) 实施营养方案（健康/教育），(d) 从事幼儿发展工作，(e) 建立视力和听力保健营，以及 (f) 开展评估活动。这些工作已在 47 个县展开。
- 六) 开展教育、咨询和补充活动：(a) 在 63 个县开展了特别教育活动，(b) 在 320 个中心开设了听力班；(c) 在 47 个县进行了监测和评估，(d) 提供了奖学金和居住设施，并分发了教育材料，以及 (e) 在 8 个县的 80 所学校试用了手势教学方法。
- 七) 提供社会保障津贴：每个县有 50 个名额（已有 3 700 人受益于社会保障津贴）。
- 八) 加强机构预防残疾的工作。
- 九) 提高公众的认识。

165. 尼泊尔政府在保护残疾人权利方面一直面临诸多挑战。主要挑战有如下几种：（一）缺少充足的物质资源和实际方案，（二）卫生部门各机构之间缺少协调，（三）没有将残疾问题列入优先领域，（四）公众对残疾的传统看法没有实质性的改变。

166. 《公务员法》规定公务员每年有 12 天病假。未休病假的人可以领取现金病假补贴。如果公务员是在任

职期间患病，则尼泊尔政府应担负一切治疗费用。如果公务员在任职期间去世，其家属可获得补偿，并可领取一定数额的助学金，供子女接受教育。《1992年劳工法》和与就业有关的其他法案作了类似规定。《劳工法》要求为工人上保险，以便在保险中纳入支付给死者家属的补偿金。如果雇员或工人被非法辞退，他们可以领取规定期限内的工资。一个人若已工作五年以上，应有权按其工龄领取养老金。不过，该法不适用于雇员不足 10 人的企业。在这种情况下，该类企业雇员无法获得所有福利。对于公营和私营企业提供的福利是否充足，社会保障计划没有做出明确界定。根据有关法律，如果工作单位倒闭或取消，工作人员可获得全额工资和补贴。因公司关闭而在一段时间内无事可做的雇员或工人可领取工资和其他福利。根据《劳工法》，在特定季节开办的季节性企业或公司，应在无工作季节向雇员或工人支付 25% 的工资，作为失业补助金或保留津贴。但是，尼泊尔已意识到，现行社会保障计划不够完善，在许多情况下不能充分满足受益者的需要。

167. 尼泊尔未加入劳工组织《1952年社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）。但是，尼泊尔一直尊重这项公约，并在《1992年劳工法》中纳入了该公约的一些规定。

老龄公民

基本信息

168. 根据联合国人口司的资料，60 岁和 60 岁以上者为老年人。老龄公民有权享受保健、社会保障以及较好的经济条件和有尊严的生活。

169. 尼泊尔通过了与老龄有关的《马考行动计划》。尼泊尔政府参加了国家老龄政策区域讲习班，并贯彻了《老龄问题马考行动计划》（菲律宾马尼拉）。尼泊尔政府还出席了第二次老龄问题世界大会第二次亚洲区域筹备会议（印度浦那，2001 年 8 月）。另外，2002 年 4 月在马德里举行的第二次老龄问题世界大会批准了有关老龄公民权利的政治宣言，包括尼泊尔在内的 180 个国家对这项宣言表示了赞同，并申明一致支持执行一项新的老龄问题行动计划。尼泊尔政府将《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》翻译成了尼泊尔语，并向广大公众分发。

新举措

170. 尼泊尔政府通过了保护老龄公民权利的若干措施。《第十个五年计划》的目标是，在社会发展部门最大限度地利用老龄公民的知识、技能和经验，为此，将营造有利于尊重、保护和方便老年人的环境。该计划还阐明了 10 点方案，包括制定有关法律和法规，鼓励非政府组织和社区性组织参与实施老龄公民福利、保健和康复方案，并为老龄公民提供更多的保健和交通服务（《尼泊尔人力资源发展报告》，2004 年，第 68 页）。

171. 自 1995 年以来，尼泊尔政府一直在向老年人提供养老金。60 岁以上的寡妇可按月领取 125 卢比的津

贴，75岁或75岁以上的男子和妇女每月可分别领取175卢比的津贴。尼泊尔政府公布了直接针对老龄公民制定有关法律的政策，以利用他们的经验、技能和能力实施社会保障方案，并对这方面的工作进行协调、监测和评估。一项保护老龄公民权利的法案已经起草。

172. 尼泊尔政府通过了《2002年老龄公民政策和工作政策》以及《2004年老龄公民保健服务方案指导原则》。《老龄公民政策和工作政策》被认为是指导老龄公民服务方案和项目的基本文件。该政策涉及八个方面：（一）经济保障，（二）社会保障，（三）保健服务，（四）便利设施和敬老，（五）参加和邀请参加活动，（六）教育和娱乐，（七）杂项和（八）分类。该政策确保老年人享受免费的医疗服务和免费使用交通运输工具。该政策还规定设立一项国家社会保障基金，通过所开展的工作，向老龄公民提供适当的社会保障和服务。《老龄公民治疗服务准则》涵盖45个县。尼泊尔政府于2005年批准了《老龄问题行动计划》。政府职能机构、地方政府、非政府组织和民间社会都在执行这项计划。

173. 截止到2004年，已有52个在国内注册的机构/非政府组织向老龄公民提供了各种服务，其中20个养老院能向老龄公民提供多功能服务。加德满都Devapattan的Samaj Kalyan Kendra Pashupati Briddhasram养老院由政府管理和担负费用。该养老院能够接纳225人。另外，还有15个养老院和6个日托中心向约752名老龄公民提供服务（妇女、儿童和社会福利部，2005年）。

174. 尼泊尔政府还向其他养老院提供了财政支助。2004-2005财政年度，它向包括加德满都Pashupati Briddhasram养老院在内的一些养老院提供了9011万卢比的资金。

面临的挑战

175. 尼泊尔政府在保护老龄公民的权利方面一直面临着诸多挑战，其中最大的挑战是财政问题。养老院和日托中心为数不多，且现有设施不够完善，无法充分发挥效用。另外，还缺少有效的老龄公民康复方案和提高老龄公民经济能力方案，也没有专为老龄公民开设的娱乐场所和机构。除此之外，武装冲突严重影响了老龄公民享受社会保障的权利。由于家庭较年青的成员被迫加入叛乱集团或背井离乡，老年人不得不从事力所不能及的农活和饲养牲畜。

第10条：对家庭、母亲和儿童的保护和援助

基本信息

176. 初次报告概要介绍了禁止贩卖和剥削妇女的法律规定。根据现行法律，贩卖人口将被判处最高20年的监禁，这一法律规定对贩卖人口这种令人发指的罪行具有强大的威慑力。但是，仅靠法律规定还不能制止贩卖妇女和儿童的行径。缺乏觉悟、愚昧无知和就业机会匮乏等现象，对贩卖妇女和儿童的行径起着“推波助澜”的作用。在从尼泊尔被贩卖到邻国的女孩中，被迫进行卖淫的高达35%。这些女孩被诱拐，是因为受了

一些花言巧语的当，以为能够找到好工作，或有机会嫁人，这种情况说明，除了立法外，还需要采取其他措施打击贩卖人口活动（关于《消除对妇女歧视公约》的第二次和第三次定期报告，2002年，第17页）。

177. 两性不平等在农村地区较为严重，在山区比在 Terai 地区更严重。在一些发展区，如偏远的西部发展区和中西部发展区，两性不平等同其他地区相比是最严重的。贫穷和愚昧加剧了尼泊尔的两性不平等（《2004年尼泊尔人力资源发展报告》，第19-20页）。

新举措

178. 尼泊尔政府组建了一个国家协调委员会特别工作组，负责协调打击贩卖人口的活动。在受到严重影响的县，组建了县和乡特别工作组，有地方机构、派出所和非政府组织的代表参加。另外，有26个县级特别工作组负责打击本县的贩卖妇女和儿童活动。警察部队也采取了各种行政措施。尼泊尔警察总部设立了一个女警察小队。女警察小队与儿童基金会协作，在各县实施了打击贩卖人口和性剥削的宣传教育方案。这个项目还包括其他一些内容，如警官的能力建设，有关该领域犯罪活动的数据库管理等。

179. 尼泊尔国内成立了25个妇女和儿童服务中心及6个边境妇女和儿童服务中心，这些中心隶属于尼泊尔警察署刑事侦查部。加德满都有一个谷地妇女和儿童服务中心，加德满都、勒利德布尔和巴克塔普尔有三个县中心。加德满都谷地以外的一些县有两个中心，即一个县中心和一个边境中心。其他县中心和边境中心建在易出现贩卖人口活动的县和边境地区。在山区县，所有处于 Terai 和边境地区的县都有这类中心。这些中心一直在与尼泊尔律师协会、妇女法与发展论坛、法律援助和咨询中心以及法律研究与资源开发中心等各种机构相互协调和合作，开展法律援助方面的工作，并与尼泊尔 Maiti 中心、尼泊尔 ABC 中心和酷刑受害者中心合作，向那些从印度各种妓院返回国的妇女和儿童提供康复服务。另外，尼泊尔警察总部在训练和调动警察方面，正在实施一个长达5年的项目，目的是提高警察对贩卖人口活动的认识，并开展预防工作。

180. 妇女、儿童和社会福利部在 Kaski 和 Nuwakot 这两个县的康复中心开展了题为“打击贩卖女孩和妇女活动千年联合倡议”，两个县的康复中心是分别于2002年和2003年建立的。到2005年为止，这些中心已对65名妇女和35名女孩进行了康复治疗 and 职业培训，用于这方面的费用分别为907 443.00和1 051 347.57卢比。

181. 在打击为进行性剥削而贩卖妇女和儿童方面，妇女、儿童和社会福利部制定了一项全国行动计划。该行动计划有八项内容：（a）政策研究与体制发展，（b）立法与执法，（c）提高认识、开展宣传、建立网络和社会动员，（d）卫生和教育干预措施，（e）创收和创造就业机会，（f）救援与重返社会，（g）越境、地区和国际问题，以及（h）监测与评估。妇女、儿童和社会福利部提交了一项法案，建议对《贩卖人口法》进行修改，以使该法与《行动计划》保持一致，并消除该法中的不足之处。

182. 尼泊尔重申了它对《1995年关于妇女问题的北京宣言：平等、发展与和平》的承诺，包括执行第四次

妇女问题世界会议通过的《行动纲要》（《2004年尼泊尔人力资源发展报告》，第52页）。为了执行《1995年北京宣言和行动纲要》，尼泊尔政府设立了妇女、儿童和社会福利部、妇女发展司以及75个妇女发展办公室。

183. 妇女发展司发起了各种妇女发展方案，包括社会动员、培训、创收和就业、企业发展、社区发展、机构发展等，并得到了一些捐助机构的支持，如儿童基金会、亚洲开发银行、人口基金、美国国际开发署、欧洲联盟、德国技术合作署、妇发基金和丹麦国际开发署。这些方案旨在发动群众，并开展宣传运动，打击如下各种恶行陋习，如贩卖女孩、家庭暴力、童婚、一夫多妻、酗酒、赌博、索要嫁妆、腐败和迷信等。

184. 2002年1月在加德满都举行了第11次南亚区域合作联盟首脑会议，会议期间，该联盟成员国通过了南盟《防止和打击贩卖妇女和儿童强迫其卖淫公约》。尼泊尔签署并于最近批准了该公约。南盟首脑会议还商定设立一个自愿基金，以使人口贩卖受害者能够得到康复和重返社会（《消除对妇女歧视公约》，2002年，第19页）。

185. 司法机构也起到了很大的辅助作用，它从对人口贩卖受害者有利的角度阐释了有关人口贩卖的法律规定。例如，在 *Durga Dhimal 诉国王陛下政府* 一案中，法院裁定，“该妇女在初次举报中的陈述是可靠的，必须作为本案的证据。”法院要求犯罪者承担举证责任（尼泊尔法律报告，1998年，第332页）。这项裁决对人口贩卖受害者的初次举报是一种支持。

186. 尼泊尔政府于2002年成立了国家妇女委员会，负责向政府提出有关建议，使政府能够有效执行各种国际人权文书，并专门制定预先审理妇女诉讼的政策和计划（《2004年尼泊尔人力资源发展报告》，第52页）。

187. 妇女、儿童和社会福利部于2002年对教育、卫生和农业部门的男女平等进行了评估研究，最近还对本部和地方发展部的男女平等进行了评估，并进行了注重两性平等的预算审计，目的是促使有关部委在中央和地方层面进行规划、决策、方案制定、预算编制、监测和评估的过程中更加重视性别问题（《2004年尼泊尔人力资源发展报告》，第55页）。

188. 国家人权委员会还建立了一个保护和促进妇女人权的委员会，由11名成员组成，在女成员的召集下开展活动，为妇女谋利益。为了控制贩卖妇女和女孩的活动，还设立了国家报告员办公室，该办公室可以调查案情和审阅案卷。

189. 尼泊尔政府一直努力制止国内盛行的某些有害的传统习俗，如 *Deuki*（将女孩作为祭品贡奉给神/女神，这是一种传统习俗，在尼泊尔西部，特别是在 *Doti* 和 *Dadeldhura* 十分盛行）、*Kumari*（这是 *Shakya* 家族实行的一种制度，按这一制度，要为 *Kumari* 挑选一名皈依佛门的 *Newar* 妙龄少女，将她作为活神仙，也就是印度教中的女神难近母顶礼膜拜，等到该女孩进入青春期或有了月经，就要指定另一名女孩取而代之。有过此经历的女孩终生不能嫁人）、*Jhuma*（将女孩作为祭品贡奉给神/女神，这种传统习俗在尼泊尔山区，特别

是在木斯唐和曼冈十分盛行，那里的居民多数属于波代和舍尔巴社群）、Kamlari（是债役工制度的一种形式，只雇用女性 Tharu 从事家务劳动，签约期为一年，支付一定数额的酬金，可以续约），以及 Chhaupadi（按这种制度，来月经的妇女须呆一个在离家很远、与世隔绝的地方，这期间，她不能动用家庭其他成员用过的任何东西。这种有害的习俗在尼泊尔两个大区塞蒂和马哈卡利依然存在）。上述所有习俗都属于不同形式的性剥削。另外，在愚昧无知的农村居民中还信奉巫术。妇女是这类习俗的主要受害者。尼泊尔政府为制止这种有害的传统习俗起草了有关法案，并一直支持非政府组织实施各种宣传教育方案，这在很大程度上帮助降低了卖淫人数，包括 Badi 种姓的卖淫人数。Badi 种姓是一个遭受欺压的社群，定居在尼泊尔西部，历来以卖淫为业。如果不提高这个群体的觉悟，并为其提供其他创收职业和资源，就无法取缔他们的卖淫活动。《王国法》承认种族群体实行的这类传统习俗。为了废除一夫多妻制和一妻多夫制，应当提高人们的教育水平并减轻贫穷。如能提高人们的教育和收入水平，依赖男方或女方的现象就会减少，一夫多妻制和一妻多夫制就能废除，至少能被削弱。初次报告表明，尼泊尔法律禁止索取嫁妆。索取嫁妆的做法在尼泊尔某些地区，特别是在 Terai 社区造成了很大的问题。最近法院下令废除带有性别歧视的法律，如《1974 年登记法》中关于出生、死亡和其他人生大事的第 5 条，这一条只允许家庭高龄男子登记家庭发生的大事。另外，法院还下令废除《护照法》中的一项条款，因为该条款规定，35 岁以下妇女办理护照须事先征得父母准许。

对儿童的保护和援助

基本信息

190. 初次报告提供了有关家庭、母亲和儿童保护的基本信息。另外，尼泊尔政府批准了《儿童权利公约》及其两个任择议定书，即（a）《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》，以及（b）《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。尼泊尔政府还批准了南盟 2002 年关于促进南亚儿童福利区域安排的公约、《关于消除最有害童工形式的第 182 号公约》以及 2001 年 9 月《关于强迫劳动的第 29 号公约》。尼泊尔政府颁布并推行了《1999 年（禁止和控制雇用）童工法》，并通过了《2001-2010 年童工总计划》。

新举措

191. 尼泊尔政府根据 2002 年联合国大会特别会议通过的《儿童问题宣言》，批准了《国家儿童保护行动计划》（公元 2004/2005 年-2014/2015 年）。共同参与拟订该计划的有参加了一系列区域讲习班的政府职能机构、联合国机构、国际非政府组织、非政府组织和儿童本人。《国家行动计划》涵盖六个部门：（a）卫生，（b）优质教育，（c）儿童权利保护，（d）艾滋病毒/艾滋病预防，（e）儿童参与和（f）协调、监测和评估。

192. 尼泊尔政府实施了一项“限时方案”，计划与劳工组织合作，在 2007 年以前消除最有害的童工形式。

它还根据《公约》规定，与利益攸关方合作，优先开展了消除最有害童工形式的工作。优先领域包括：(a) 债役童工，(b) 家庭童工，(c) 儿童搬运工，(d) 矿场童工，(e) 收废品的儿童，(f) 为进行性剥削而贩卖的儿童，以及(g) 地毯厂童工。

193. 《1999年(禁止和控制使用)童工法》禁止让16岁以下的儿童从事“危险工作”。另外，该法规定对童工的工作条件进行检查和监测，并对正规部门的童工进行管理。该法还规定设立一项福利基金，针对父母有工作的儿童实施教育和娱乐方案，并为他们建立一些图书馆。

194. 《2001-2010年童工总计划》采取了一项综合方法，通过所有利益攸关方之间的协调解决童工问题，以避免工作重叠。该法的目的在于：(a) 发挥教育系统的有效作用，(b) 营造健康的环境，(c) 提高家庭总的生活水准，以及(d) 更多地制定能促进经济发展的方案。一个令人关注的问题是，能否有效执行各种法律规定，包括《儿童权利公约》。对此，尼泊尔政府通过了《2004/2005-2014/2015年尼泊尔儿童保护国家行动计划》，这是一项内容全面的计划。

195. 在恢复童工正常生活的过程中，非政府组织还提供了咨询、NFE、职业培训、保健教育和服务，并为他们接受正规教育提供了赞助。但是，非政府组织的活动大多集中在城市地区。人们对尼泊尔童工的现状越来越关心，事实证明，有1000多个政府机构、非政府机构、专业机构、教育机构和地方机构参加了1998年全球反对雇用童工大游行。

196. 由于尼泊尔国内的贫穷状况，许多穷人的孩子都是在遭受剥削的情况下从事危险工作，特别是在有些行业和矿场。尼泊尔政府和非政府组织进行了合作，以使这些儿童不再遭受剥削，并过上正常的生活。

197. 劳工视察员有责任调查并起诉非法雇用童工的行为，普通居民也可以这样做。由于预算拮据，只有17名劳工视察员对所有劳工问题进行了调查。在这种情况下，普遍雇用童工的严重问题很少有人过问。尼泊尔政府希望广大公众和非政府组织与它合作，将非法雇用童工的行为告上法庭，并减轻童工的负担。

面临的挑战

198. 在恢复童工正常生活方面存在一些问题，而且处理这些问题的程序不仅繁琐，还需要高昂的费用。所谓问题是指重返社会缺少监护和难以再从事原来的职业；接受培训后得不到就业机会或创收机会；医院和病患者不太愿意接纳受艾滋病病毒/艾滋病感染的幸存者；将人口贩卖者捉拿归案的法律诉讼十分缓慢；没有公民身份证，难以获得法定服务；其丈夫是人口贩子的妇女不能提起离婚诉讼等。

199. 尽管采取了上述举措，所确定的政策目标和指标仍未充分实现。必须有效实施相关方案。但是，尼泊尔政府在切实保护家庭、母亲和儿童方面遇到了诸多挑战。它一直在为实施这些方案寻求财政支助。联合国机构和发达国家应当不断扩大它们对尼泊尔这种支助。有些方案针对最有害的童工形式，如收废品的儿童和

家庭童工，这些方案得到了劳工组织和儿童基金会的赞助。

第 11 条： 享受适足生活水准的权利

基本信息

200. 尼泊尔政府一直在努力确保人民享受适足生活水准的权利。初次报告提供了有关这方面情况的基本信息。尼泊尔政府为提高人民的生活水准制定了多项政策、战略、计划、行动计划和方案。

新举措

201. 减贫是《九五计划》的主要目标之一。该计划旨在将贫困率从 42% 降至 32%。但是，在该计划期，这一目标未能实现，贫困率只下降到 38%。《九五计划》宣布了 在 20 年内将绝对贫困率降低到 10% 的目标。

202. 尼泊尔政府实施了《2002-2007 年第十个五年计划》。这项计划的主要目标是减贫。它采纳了支持尼泊尔经济和社会发展工作的一些发展合作伙伴的建议，并确认了促进社会所有部门、阶层和社区发展及其福利的重要性，同时还意识到了普遍存在的社会经济问题以及执行该计划面临的各种挑战。尼泊尔政府已开始实施一项切实可行的计划。所制定的政策有助于政府有效发挥主导作用，将遭受剥削和压迫的人，*Dalit* 群体及落后阶层和地区纳入除贫主流。该计划的目标是在《第十个五年计划》结束时，将贫困率从 38% 降低到 30%，在 2003-2004 财政年度结束时，贫困率降到了 31%，这基本上达到了减贫目标。

203. 为了实现预期的减贫目标，尼泊尔制定了《2002-2007 年减贫战略》。该战略有四个要点：（一）实施基础广泛的经济增长；（二）促进社会部门的发展，包括人的发展；（三）制定有针对性的方案，包括社会包容方案，以将穷人和边缘群体纳入发展主流，同时还将针对赤贫、弱势和被剥夺了权利的群体（这些群体未能充分受益于前两项）制定一些方案；和（四）实行善政。这四个要点都必须得到落实，只有这样，才能改善穷人的生活，并将一无所有的赤贫者纳入主流，进而促进包容性发展。在实施四项要点战略方面，该计划还强调采取综合性的战略方法开展如下工作：（a）重新界定国家的作用，并对政府的干预加以限制；（b）鼓励私营部门在就业和创收方面发挥主导作用，同非政府组织、国际非政府组织和社区组织一道，协助政府在一些关键领域充分履行服务职能，并开展一些至关重要的活动；（c）提倡社区参与地方一级的活动和活动管理；以及（d）进一步促进权力下放，这也是实现善政的一个关键要素（《2002-2007 年第十个五年计划 - 减贫战略文件》）。

表 7：千年发展目标指标和落实情况

目标	基期 1990/1995 年	第十个五年 计划基期 (2001/ 2002 年)	第十个五年计划指标 (2006/2007 年)		千年发展 目标指标 (2015 年)	2003/2004 年 进展情况	第十二个 五年计划 指标
			正常情况	紧急情况			
每 1 000 名活产中的 婴儿死亡人数	107	64.2	45	47	26	64.2*	
每 1 000 名活产中的 5 岁以下儿童死亡人数	197	91.2	72		54	91.2*	34.4
每 100 000 名活产中 的产妇死亡人数	539	415	300	315	145	不详	250
15 岁以上的识字人数 (%)		44*	63	61	100	48.2	100
15 岁以上的女性识字 人数 (%)		35.6	55	53	100	24.7	100
小学净入学率 (%)	64	80.4	90	89	100	84.2	100
享用安全饮水设施的 人数 (%)		71.6	85	83	100	73.0	100
5 岁以下营养不良儿 童人数 (%)	57**	48.3			28		
按人头计算的贫穷人 数 (%)	42	38	30	33	21	30.8	10

(《第十个五年计划》涉及到两种情况：正常情况(和平)和紧急情况(冲突持续不断)。*正如《第十个五年计划》提及的，教育和体育部正将成人识字率从 49.2% 改为 44%。**根据线性趋势进行的估计。*参考 2001/2002 年的资料)。

资料来源：《第十个五年计划》、1996 年国家民主与健康情况调查、2001 年国家民主与健康情况调查、2004 年尼泊尔生活水准调查、《2002 年实现千年发展目标进展报告》以及卫生和人口部的报告。

204. 为期 20 年的《1995 年农业远景规划》为《第十个五年计划》的执行创造了有利条件。该计划力求实现农业商业化，以进一步提高农产品的价值，开辟农产品销售门路和渠道，并提供更好的支助服务。过去 7 年来一直在进行这些工作。在基础教育、初级保健、饮用水、道路绿化、电子和通信部门以及其他一些部门也取得了显著进展(《2002 年实现千年发展目标进展报告》，第 8-9 页)。

205. 一些有针对性的小型减贫方案正在实施中。权力下放和社会动员被视为减贫方面的主要干预举措。减贫基金（一个自治机构）已经设立。然而，减贫方面的主要发展目标基本上还没有转化成为适当的微观经济、财政和部门政策与方案。

206. 尼泊尔政府还于 2000 年 9 月批准了“千年发展目标”。该目标确定了各种基准和具体指标，并提供了一个难得的机会，有助于尼泊尔回顾过去 10 年来所取得的成就，确认各种挑战和机会，简要阐明发展援助重点，以及指出监测和评估系统需要改进的方面。千年发展目标有八项指标：（一）消除极端贫穷和饥饿，（二）普及小学教育，（三）促进两性平等并赋予妇女权力，（四）降低儿童死亡率，（五）改善产妇保健，（六）与艾滋病毒/艾滋病作斗争，（七）确保环境的可持续能力，（八）全球合作促进发展（千年发展目标，2002 年）。

207. 尼泊尔政府在全国 75 个县实施了各种方案，如农村妇女生产贷款方案、小额信贷项目以及提高妇女觉悟和创收方案等，目的是让妇女参与创收活动，并帮助她们脱贫。包括所有 5 个发展区在内的 38 个县都建立了农村发展银行。《小农发展方案》的目的是减贫，并提高农民的生活水准。外部发展伙伴广泛参与了这些方案。为实施这些方案还调动了尼泊尔三家银行的资源。

208. 初次报告提供了有关《1996 年国家行动计划》的基本信息。制定该计划是为了加强机构能力，并改进补充营养的工作。《行动计划》的实施进一步降低了营养不良率，使之每年仅为 0.6%，这是一个不小的变化。尼泊尔的粮食生产一直不稳定，因为所有耕地都没有灌溉设施，灌溉系统也是依赖降雨。季风到来后，大部分灌溉系统开始运转。某些年份，季风来得迟，消失得早。一般来说，季风在 6 月中旬到来，一直持续到 9 月初。干旱和部分雨水影响了生产。因此，在某些年份，主要粮食作物生产连续丰收，而在其他年份则欠收。最近出现的另一个问题是，农村地区参加经济活动的人口迅速迁移，只剩下老人、儿童和妇女，从而造成了村里能干农活的劳动力严重短缺。

209. 近些年来，尼泊尔的粮食生产情况已有好转。例如，尼泊尔的食用粮现已有了盈余。但是，不同地区的粮食供应很不充足。例如，丘陵和高山地区很难获得粮食保障。最近的一项研究对县一级粮食无保障的状况进行了深入分析，也证实住户所面临的主要问题是粮食无保障（南亚贸易、经济和环境展望/援助行动，2004 年）。尼泊尔主要粮食作物中，谷类食粮的生产、需求和盈余情况见下表：

表 8：尼泊尔粮食作物中谷类粮食的生产、需求和盈余情况（1997/1998 年-2001/2002 年）（以公吨计）

作物		1997/1998 年	1998/1999 年	1999/2000 年	2000/2001 年	2001/2002 年
水稻	产量	2 035 725	2 074 193	2 259 393	2 356 646	2 294 204
玉米	产量	940 767	920 094	1 007 178	1 001 478	999 831
小麦	产量	806 846	855 647	934 559	914 885	1 008 827
小米	产量	233 968	238 968	242 331	231 915	231 714
大麦	产量	10 244	8 710	8 478	8 225	8 472
共计	产量	4 027 348	4 097 612	4 451 939	4 513 179	4 575 049
共计	需求量	4 178 077	4 279 491	4 383 443	4 424 192	4 463 027
盈余		-150 729	1 861 879	+68 496	+88 987	+80 022

资料来源：尼泊尔政府，2003 年，《尼泊尔统计年鉴》，2003 年，中央统计局。

210. 世界粮食计划署（粮食计划署）在尼泊尔粮食严重短缺时期提供了支助，并帮助尼泊尔实施了“以工换粮方案”。根据这一方案，粮食无保障地区的人民可以参加修路、开渠、筑坝和开发饮用水等项目，用劳动挣来的工资换取食粮。尼泊尔中西部地区、西部偏远地区和高山地区生产不出足够的食用粮，因此，只能从其他地区，主要是从尼泊尔东部地区和 Terai 地区运进这些粮食。“以工换粮”方案已取得十分明显的成效。不过，捐助机构协助实施的其他方案也有助于解决尼泊尔的粮食无保障问题。

211. 尼泊尔政府单独成立了一个公司，名为“尼泊尔粮食公司”，负责粮食供应，包括向缺粮区供应粮食。政府还为食用粮和油盐的运输提供了补贴，以解决食用粮和油盐短缺问题，并控制价格。在 **Madhav Kumar Basnet 诉首相等人一案**中，最高法院确认，尼泊尔政府在向人民供应食用粮方面是负责的，而且一直在尽全力向缺粮县提供粮食。最高法院撤销了起诉状，理由是尼泊尔政府为食用粮供应作了安排。将粮食运到居民家的费用是由尼泊尔粮食公司支付的（令状编号第 3341 号，1993 年）。在这起案子中，提交起诉状的人指责尼泊尔政府没有注意认真解决呼那县、久姆拉县、穆古县、加利果德县、多尔帕县、巴朱拉县和达尔丘拉县的粮食短缺和干旱问题。部际发展行动委员会正在努力促进地方生产，以获得粮食保障。1999 年，这些县发生了大旱，粮食严重短缺。自 2000 年以来，尼泊尔人的生活水准和基本服务供应已有改善。到 2004 年，43.9% 的人口获得了保健服务，38.7% 的人口获得了卫生设施（《2005 年减贫战略文件》）。

212. 最近，尼泊尔政府推出了“土地银行概念”，目的是通过农业发展银行提供低息贷款，使缺少土地的贫穷社区获得更多的土地。在第一阶段，选定了班凯和盖拉利这两个县作为试点。根据此计划，缺少土地的当然债役工将有机会获得低息贷款，用于购置 1 *bigha* (0.99 公顷) 的耕地。

面临的挑战

213. 人口增长率、贫穷、失业和资源基础薄弱，是妨碍获得上述权利的一些原因。预算拮据和缺乏和平环境，是尼泊尔政府面临的主要挑战。

住房状况

基本信息

214. 尼泊尔 91.6%的人口拥有住房，无家可归的人很少。粗略估计表明，尼泊尔 2 350 万人口中，无家可归者约为 30 万人。他们主要是流浪者和遭受自然灾害的人。住房状况见下表：

表 9：住房状况

编号	说明	尼泊尔生活水准调查	
		1995/1992 年	2003/2004 年
1	有自己住房的住户百分比	93.8	91.6
2	有房屋出租的住户百分比	2.2	5.4
3	住房平均面积（平方英尺）	604	531
4	住房为水泥砌墙结构的住户百分比	10.7	18.3
4.1	混凝土房顶	5.7	13.6
4.2	白铁皮房顶	11.2	21
4.3	水泥/瓷砖房顶	5.1	15.2
5	有电用的住户百分比	14.1	37.2
6	已用上自来水的住户百分比	32.8	43.9
7	有厕所的住户百分比	21.6	38.7

资料来源：自然环境规划和工程部，2004 年。

215. 农村和城市地区住在违章建筑区的人不到 1%，城市地区不存在迫迁情况，在农村地区也只是发生在少数人身上，但有关部门会将他们重新安置在其他地方。尽管付不起房钱的人为数不多，但仍有 31%的人生活在绝对贫困的境地。

216. 住户自建的房屋是住房的主要类型，这类住房占有常用住房总数的 91.6%，因此，常用住房总数百分比为：自建住房占 91.6%，机构建房占 2.5%，租房者占 5.4%，公地圈占者占 0.5%。

217. 《尼泊尔王国法》规定，房主和租房者拥有某种住房权。《1997 年公寓所有权法》直接规定了房主的

住房权。《1964 年土地改革法》规定了土地最高占有量和土地占有权。如下法律均规定居民享有过像样生活的权利：《1962 年土地勘查和测量法》、《1978 年土地购置法》、《1999 年地方自治法》、《1988 年城镇发展法》、《1999 年建筑法》、《1992 年电力法》、《1997 年环境保护法》，以及《2003 年建筑守则》。尼泊尔政府一直在起草房租管制法案。

218. 在尼泊尔，住房由个人负责。房屋建造以自建住房者为主，政府的职责是为此提供便利。地方社区和用户团体自发地组织起来，提供各种服务，如修路、供水、安装街灯及管理固体废物等。一些用户委员会在分担基础设施费用方面得到了（中央和地方两级）政府的支助。在尼泊尔，国家不建造住房。但是，本财政年度，政府在国内不同地区建造了 360 套临时单元住房，供国内流离失所者安身。值得一提的是，尼泊尔政府最近通过了有关国内流离失所者的政策。

新举措

219. 在尼泊尔两个地区，政府利用闲置的林地，为自由债役工建造了住房。国家为住房和城市发展部门划拨的年度发展预算款额约 1 000 万美元，根据需求计划，这是很不够的。在国家预算中，住房一项约占 1%。在住房项目形成和实施阶段，处境最不利群体的需要受到了重视。国际捐助方在项目协议中提出了满意这类群体需要的一些要求。

220. 自 1994 年以来，政府一直在实施小城镇和市场中心发展计划，这项计划的目标是促进农村地区新兴城镇和市场中心基础设施的发展。作为城市重建计划的一部分，政府将确保居民基本不受影响，也不会发生迫迁情况。受到影响的居民已得到适当的补偿。必要时，还将酌情对他们重新进行安置。

221. 尼泊尔政府大大增加了社会部门的预算。这一部门的预算主要分两大类，即“发展预算”和“经常预算”。社会部门投资对农村地区的减贫工作至关重要。政府根据减贫战略目标，优先确定并调整了有关方案和活动，这些努力也使部门间发展预算构成发生了变化。社会部门（教育、卫生、饮用水和地方发展）占实际发展支出的份额已从 2001/2002 年的 37% 增长到 2002/2003 年的 42% 和 2004/2005 年的 47%。在这些类别中，教育所占份额从 8.8% 增至 13.3%，卫生从 6.0% 增至 9.6%，饮用水从 5.6% 增至 7.6%，地方发展依然保持在 13% 左右。

面临的挑战

222. 尽管在住房问题上取得了进展，但是，政府在实际提供适当的住房设施方面仍面临着一些挑战。取暖、散热、空气循环、电力和饮用水供应系统十分简陋。另外，在城市地区，道路、电缆管道和街道的条件很差，并缺少空地。这些问题也与住房有关。

223. 尼泊尔向社会部门投资需要国际援助，这种援助有助于加强地方政府和非政府组织的能力建设，还有

助于从穷人的角度改善目前人类住区状况。

第 12 条：享受可达到的最高标准身体和精神健康的权利

基本信息

224. 尼泊尔政府将保健服务视为人权保护的一个至关重要的方面。它已采取包括政策、计划和方案在内的各种措施，保护人民享受可达到的最高标准身体和精神健康的权利。自 1956 年以来，尼泊尔政府一直按计划从事发展工作，目前它正在实施《2002-2007 年第十个五年计划》。初次报告涉及了按《八五计划》和《九五计划》、1991 年国家卫生政策以及《1997-2017 年第二个长期卫生计划》通过的政策、计划和方案。

225. 为了确保人民享受可达到的最高标准身体和精神健康的权利，尼泊尔政府通过并实行了如下计划和方案：《中期战略计划》、《2005 年提供必要保健服务计划》、《国家药费政策》、《2004-2009 年尼泊尔卫生部门方案》以及《2004-2007 年国家人权行动计划》。最近尼泊尔政府拟订了 2005 年即期卫生计划，国家规划委员会一直在审查这项计划。

226. 《第十个五年计划》规定了两类目标：（a）国家首要目标和（b）各种目标。国家首要目标是通过开发和调动强有力的人力资源，以可持续的方式大大减轻尼泊尔人民的贫穷程度。根据目标（b）：1. 除了提高保健服务的质量外，还要向农村和偏远地区的穷人和落后人民提供保健服务，2. 除了从制度上制约人口增长外，还要向农村地区广泛提供生殖保健和计划生育服务，同时也要考虑为产妇提供保健服务（《第十个五年计划》，第 475 页）。

227. 《第十个五年计划》包括如下战略：增加投资，为穷人和落后社区提供必要的保健服务；发展印度草医学、自然疗法服务和顺势疗法等传统治疗方法，将 Yunani 作为一种补充性保健服务，促进地方药草种植，并加强保健技能和专门知识；依照《1999 年地方自治法》，将保健服务分散到地方进行；在进一步向农村和偏远地区提供必要的保健服务方面，采取一些特殊的服务方式，如安全孕产、生殖保健、儿童保健、补充营养、以及结核病、斑疹伤寒、疟疾、日本脑炎和其他传染病防治；由地方和中央两级的卫生机构、公共和非公共卫生机构以及私人卫生机构提供基本的保健服务；对人力、财力和物力资源实行管理，提高政府部门、私营部门和非政府部门合作提供的保健服务的质量；通过生殖保健方案和计划生育服务，降低产妇和儿童死亡率（《第十个五年计划》，第 477 页）。

228. 《第十个五年计划》的政策和工作计划包括：进一步提供必要的保健服务；发展印度草医学、自然疗法服务和顺势疗法等传统治疗方法，并将 Yunani 作为一种补充性保健服务；对卫生部门实行管理并下放权力；通过特别保健服务控制传染性和非传染性疾病；建立传播系统；促进政府部门、非政府部门和私营部门的合作/参与，并加强生殖保健服务。该计划规定，应在得到认可的国家除贫方案构架内，建立一个独立的国家微观经济健康委员会，负责以协调的方式实施卫生部门方案（《第十个五年计划》，第 477-480 页）。

229. 《第十个五年计划》根据以下方面，从轻重缓急的角度确定了三个优先保健服务方案：疾病负担；执行能力；公平性；针对穷人、被压迫者和被剥夺了各种机会者的方案；有助于除贫的方案和资源利用。第一个优先保健服务方案包括如下内容：扩大疫苗接种范围，并在全国广泛开展小儿麻痹症疫苗接种工作；控制急性呼吸道感染；防治腹泻；补充营养；实行安全孕产；开展计划生育和青少年生殖保健；发动女性社区保健志愿者和经过培训的传统接生员；控制流行病和各种疾病（疟疾、斑疹伤寒、先天性疾病和管理）；控制传病媒介传播的疾病；开展调研和培训活动；防治结核病、麻风病、艾滋病毒/艾滋病和性传播疾病；进行健康宣传、交流和教育；对提供服务的工作实行管理；社区送医送药；设立健康保险；实施信息管理方案。第二个优先保健服务方案包括如下内容：建立国家保健培训中心；将 Bir 医院发展成为国家医院；将 Shahid Shukraraj 热带传染病医院发展成为在热带疾病防治方面将服务、设施和调研融为一体的一个中心；将坎蒂儿童医院发展成为中央儿童医院，为治疗儿童疾病提供各类专业设施；将 Indra Rajya Laxmi 妇产医院发展成为世界卫生组织产妇保健协调中心，以提供与妇产、妇科、新生儿和计划生育有关的优质服务；由卫生和人口部协调并向城市卫生机构提供技术支助；在五个区建立印度草药治疗医院，并建立流动的印度草医学保健营地；开展以专家为主的实验研究，以扩大实验室服务和其他辅助性服务；加强监督、监测和评估系统；推行一项为中央、大区和县医院的医疗保健工作建立血库和提供血液输送服务的政策，并使健康情况调查委员会的调查活动有效进行。第三个优先保健服务方案包括如下内容：将尼泊尔眼科医院发展成为提供眼科专家服务的医疗单位；与非政府组织协作，通过 Netra Jyoti Sangh 医院向有眼疾的病人提供出色的服务；在为纪念 BP Koirala 建立的癌症医院增设病床，并在癌症治疗方面提供专家服务；将 Shahid Gangalal（烈士）国家医疗保健中心建成有 200 个床位的最现代的心脏病医院；制定牙科保健政策；发展 *panchkarma* 和 *kshatrasutra*（含炆/盐配方）等治疗方法，开展急救手术业务，并在 Naradebi 印度草药治疗医院建立草药样品图书馆和博物馆；增强 Singha Durbar Vaidyakhana 疗法、顺势疗法、yunani 疗法和自然疗法的疗效；对医药进行管理；实施研究生进修课程计划；发展和扩增医院以及控制上瘾毒品（《第十个五年计划》，第 481-490 页）。

230. 《中期战略计划》有如下几项目标：发展一种有效的保健体系，提供人民支付得起的和可获得的必要保健服务；促进公共和私人非政府组织合作提供保健服务；卫生系统权力下放，并确保在所有层面推行参与方针；以及通过对人力、财力和物力资源的整体质量管理，提高公共和私人非政府组织提供的保健服务的质量（尼泊尔政府，2003/2004 年人力资源发展年度报告，第 17 页）。

231. 《2004-2009 年尼泊尔卫生部门方案》涉及生殖保健、儿童保健以及控制传播性和感染性疾病及动物传染病。必要的保健服务是该方案的一个重要组成部分。这类保健服务属于最重要的公共保健措施，也是不可或缺的治疗服务，能够满足人口最基本的保健需要，而且具有很大的成本效益。必要的保健服务有 18 项内容，即生殖保健；免疫；艾滋病毒感染、艾滋病及性传播疾病的预防和控制；麻风病的控制；儿童疾病综合防治；营养补充、强化、教育和康复；失明的预防和控制；环境卫生；校内保健服务；口头保健服务宣传；滥用药物和烟酒的控制；精神保健；事故预防和康复；立足社区的康复工作；职业保健服务；应急准备和管理；传病媒介传染的疾病控制；以及治疗服务（必要的保健服务，2005 年）。

232. 《2004-2007 年国家人权行动计划》中有一些与保健相关的人权方案，这些方案包括：审查和修改各种法律，使之符合国际规范和标准；建立更多的初级保健设施，加强现有的农村医疗保健中心，并为这些中心配备更好的设备，以及扩大社区一级的基础和初级保健服务；在农村地区实施宣传方案，以使人们了解享受良好健康的人权和享受生殖保健的权利，与非政府组织相互协调和合作，开展生殖保健活动，并将包含清洁卫生、艾滋病毒/艾滋病、性健康和防疫内容的宣传方案作为学校课程的一部分；保持医药设备质量，控制医药价格，确立监测方案，有效控制艾滋病毒/艾滋病和性传播疾病，并对青少年进行引导和生殖保健教育；通过实施有关方案，提高疫苗接种覆盖率，并提供维他命 A 和微量营养元素；以及对卫生部门进行调查（《国家人权行动计划》，2004 年，第 19-21 页）。

新举措

233. 在健康发展指标低下的 25 个县，尼泊尔政府实施了一揽子特别方案，以确保这些县的人民能够获得保健服务。这 25 个县中，有 14 个县的健康发展指标最低。根据该方案，尼泊尔政府已着手实施若干计划，包括专门指派一些医生到健康发展指标低的县工作。到 2005 年 8 月中旬，已有 7 名医生被派到 6 个健康发展指标低的县。在 14 个健康发展指标最低的县，尼泊尔政府一直在根据一揽子特别方案实施环境保健计划。在一项计划中，政府准备为 10 个县（阿查姆、Arghakhanchi、巴章、代尔克、古尔米、朱姆拉、卡斯基、鲁孔科、塞尔扬和苏尔克特）的孕妇建立护理院；在 25 个县的两个卫生站设立产房；在格尔纳利大区 5 个县持有学校毕业证书的 125 名失业毕业生中，培训妇幼保健工作者和村卫生员，以便经过培训的人今后能够找到工作。尼泊尔政府已开始实施费用分担计划，目的是为那些到公立医院分娩的妇女提供交通便利和免费保健服务。它一直在收集中西部和大西部偏远地区和山区 *Dhami* 和 *Jhankri*（传统医治者）的数据，并对他们进行培训，以便通过他们鼓励人们接受最必要的保健服务。

234. 尼泊尔政府在本年度对 432 名妇幼保健工作者进行了助产培训，去年对 500 名妇幼保健工作者进行了这类培训。根据权力下放方案，去年政府已将 1 424 个次级卫生站转交给地方机构管理。另外，还要将 18 所医院转交地方发展委员会，并将 10 个县的卫生机构转交地方社区。地方机构和地方社区将负责管理这类卫生机构。两所公立医院目前正由私营部门管理。这表明私营部门参与医院管理工作的情况已有好转。尼泊尔政府为此提供了必要的预算资金。

235. 尼泊尔政府在全国 75 个县推行了学校卫生教育方案，到 2005 年 4 月 15 日为止，它在各类学校实施这种方案的次数约为 3 981 次。尼泊尔政府还在全国各地实施了各种疫苗接种方案，即卡介苗、三联疫苗、小儿麻痹症疫苗、麻疹疫苗和乙肝疫苗。每年为 330 万儿童（约 67%）接种 3 次剂量的三联疫苗。

236. 尼泊尔政府向 75 个县的约 350 万儿童分发了维他命“A”并实施了艾滋病毒/艾滋病控制方案(2005/2006 年财政预算)。

237. 2003/2004 财政年度，有 84 所医院、188 个初级保健中心/医疗保健中心、699 个卫生站和 3 179 个次级卫生站提供了必要保健服务。各个地点的初级保健外展诊所也提供了初级保健服务。这类保健服务还得到 48 307 名女性社区保健志愿者和 15 553 名经过培训的传统助产士的大力支持。公立医疗保健机构见下表：

表 10：公共医疗保健机构

编号	公共医疗保健机构	总数
1	专科/中心医院	5
2	区医院	1
3	分区医院	1
4	大区医院	8
5	县医院	67
6	县卫生所	75
7	初级保健中心	182
8	卫生站	699
9	次级卫生站	3 131
总计		4 169

资源来源：尼泊尔国王陛下政府，卫生和人口部，《概况介绍》，2005 年。

238. 卫生部门很受重视。尼泊尔政府在 2005-2006 财政年度为该部门划拨了 7 555 431 卢比的款项，这占尼泊尔总预算的 6.05%。6 年中尼泊尔政府拨给卫生部门的预算款额见下表：

表 11：2001-2006 年拨给卫生部门的预算款额

编号	财政年度	年度预算 (000)	百分比
1	2000/2001 年	4 605 602	5.3
2	2001/2002 年	5 190 955	5.9
3	2002/2003 年	4 872 416	5.5
4	2003/2004 年	5 047 302	7.2
5	2004/2005 年	6 553 441	5.8
6	2005/2006 年	7 555 431	6.9

资源来源：尼泊尔国王陛下政府，卫生和人口部，2005 年 8 月。

239. 过去 40 年来，由于保健服务的加强，天花已经根除。结核病、麻风病、甲状腺肿、疟疾和腹泻发病率也已大大降低。根据健康指标，尼泊尔人的寿命已延长到 62 岁。婴儿和儿童死亡率均有下降，分别为每 1 000

名活产中有 64 名婴儿和 91 名儿童死亡。由经过培训的卫生人员为孕妇进行接生的比率已达到 20.2%。由于实施了防治艾滋病毒/艾滋病和性病宣传方案，人们开始采用预防和治疗这类流行病的方法。私营部门进一步参与了保健设施的提供，特别是在城市地区。政府提供的保健服务正通过医院、初级保健中心、卫生站和次级卫生站等卫生机构，从全国扩大到社区一级。采用印度草医学疗法、自然疗法、草药疗法、顺势疗法和 Yunani 疗法的保健服务也正在全国推广。

面临的挑战

240. 尽管尼泊尔政府推行了各种政策和方案，但国内现有的保健服务水平仍不高。事实证明，只有 70% 的人口有机会获得基本保健服务。尼泊尔缺少足够的资源（财力、人力和技术资源），无法有效实施必要保健服务方案。过去发生的叛乱是影响人民获得保健服务的原因之一。大多数医务人员都不去指定的医院、卫生站和医疗保健中心工作，因为怕遭叛乱分子绑架。但是，同其他部门相比，卫生部门受到的影响并不十分严重。

241. 尼泊尔政府在偏远地区建立了流动卫生营地，免费为人们检查身体和提供药品。一些非政府组织也建立了这类营地。

242. 尼泊尔政府希望联合国机构和捐助国能够增加对它的财政和技术援助，并一直在全力帮助冲突受害者。

第 13 条： 受教育权

基本信息

243. 受教育权在尼泊尔得到保障。初次报告提供了有关这项权利的基本信息。《第十个五年计划》强调普及初等教育，以使公民具备提高生活水准的知识和技能。该计划设想在 2007 年以前实现以下目标：初等教育净入学率达到 90%，6 岁以下年龄组识字率达到 70%，15 岁以上年龄组识字率达到 63%，女性认字率达到 55%。

244. 《国家人权行动计划》规定教育是一项基本人权。因此，必须从整体上改善全民教育状况并提高全民教育质量。《行动计划》要求改革教育法，使之符合国际标准；将教育作为一项固有的基本人权予以保障；为所有人接受优质教育提供便利；以及维护、促进和宣传受教育权。

245. 尼泊尔政府的既定目标是，到 2015 年，使所有男孩和女孩都能完成初等教育。

246. 尼泊尔的公立学校免费提供初等教育（一至五年级），对小学生不收取任何费用。全国小学生课本由政府免费提供。为了使所有人都能接受初等教育，尼泊尔根据《达喀尔行动框架》预期设想，通过了《2015 年国家全民教育综合计划》。另外，每年都根据《减贫战略文件》和千年发展目标，制定适合赤贫者和处境

最不利者需要的教育方案。为了对方案实施情况进行有效监测，教育部每 6 个月发布一次快报。同私立学校相比，公立学校收费很低。

247. 尼泊尔政府一直为公立学校、技术教育和职业培训划拨预算款项。政府成立了 *Sanothimi* 技术教育和职业培训委员会。该委员会在全国各地建立了自己的 14 所技术学校和 19 所一年制学校，并与私营部门的各种多科性工学院建立了联系。尼泊尔政府与马尼拉亚洲开发银行签署了“提高就业技能”项目，以此作为一项减贫战略，对辍学者进行技能培训。政府还针对没有完成初等教育的儿童，实施了选择性教育方案。

新举措

248. 选择性教育方案是一种补充性的教育方案，主要针对因地理、社会和经济原因而尚未接受正规教育的儿童。根据该方案开展的主要活动包括：（一）校外教育方案；（二）学校外展方案；以及（三）灵活教育方案。这些方案的主要目标，是为 6-14 岁年龄组失学儿童提供教育机会。例如，灵活教育方案根据统一教学大纲，为 8-14 岁童工在 3 年内完成初等教育提供机会。学生通过选择性教育方案完成初等教育后，可以报考正规学校。从非正规教育系统转入正规教育系统的学生人数列在表 13 中。2003 年总共有 4 841 名接受非正规教育的学生转入了一年级。选择性教育方案被视为解决贫困儿童受教育问题的一种可行手段，有助于实现全民教育目标。但是，选择性教育方案的覆盖率很低。因此，需要提高这些方案的数量和质量。

249. 尼泊尔的识字率为 53.7%。每个年级女孩和男孩的净入学率列在表 13 中。2004 年小学女孩净入学占男孩的 46.3%。这一比率列在表 14 中。2004 年学生净入学为 84.2%，1999 年为 72.1%。2004 年小学女孩净入学率为 78.0%，而男孩的净入学率则高达 90.1%。但是，女孩和男孩的入学率是有变化的。我们可以看到，儿童净入学率每年都在上升。根据 2003 年的数据，一年级（15%）和五年级（13.5%）的辍学人数百分比居高。辍学率列在表 15 中。毕业率或升学率统计列在表 16 中。2003 年从一年级升入二年级的学生仅占 50%，这一比率可以说很低。中等学校毕业人数或领到学校毕业证书的毕业人数百分比列在表 17 中。2004 年只有 46.18% 的学生通过了学校毕业证书考试，可以认为学生成绩很差。

250. 尽管尼泊尔政府做出了巨大努力，但是仍有大批学龄人口未被纳入基础教育的主流，这类人口主要属于处境不利群体。政府正在不同层面实施一些宣传教育方案，以将该群体纳入教育主流。学年 4 月第二周为入学周（欢迎入校活动），这一活动表明，政府为了解决儿童入学问题做出了很大努力。在全国社会、经济、种族和教育落后的社区，政府通过提供 100% 的奖学金，努力使这类社区的儿童接受平等的初等教育。向 *Dalit* 社区儿童颁发奖学金的做法，使 *Terai* 地区的入学率进一步提高。接受学前教育和小学校教育的处境不利学生总入学率列在表 18 中。政府还实施了另外一些教育奖励方案，如教育换粮方案，这是一项日间速成教育方案，针对 21 个缺粮县的在校学生，绝大多数处境不利的人都居住在这些县。日间速成教育方案是由尼泊尔政府和联合国世界粮食计划署联合组织的。

251. 在尼泊尔政府的议事日程中，女孩教育和两性平等问题受到高度重视。目前正在实施一些方案，以确保女孩完成基础教育。全民教育的目标还包括实现两性平等。为此，尼泊尔政府成立了一个全国奖学金方案，每年为每个儿童提供 250 卢比的奖学金，在人力资源发展水平低的县（约 40 个县），已有近 300 000 名女孩受益。另外，还实施了重视和宣传两性平等方案，以提高父母的认识，鼓励他们送女孩上学读书。在 11 个两性不平等严重且粮食短缺的县，政府实施了奖励女孩受教育方案。接受教育的女孩可以为家里领到 2 升食用油。这项方案有效地提高了女孩入学率和升学率。在贫穷社区需要推广这项方案。有关所有这类方案的报告表明，这些方案始终有助于促进女孩教育和减轻初等教育中存在的两性不平等。

252. 教育和体育部课程编制中心制定了一项双语转换教学方案，对于不讲尼泊尔语的学生，教师可以用他们的母语进行教学。一至五年级课本从尼泊尔语译成了 Maithili 语、阿瓦齐语、达鲁语、尼瓦尔语、达芒语、林布语、马嘉尔语、Rai Wantawa 语、古隆语、谢尔巴语和 Rai Chamling 语。在学校课本中列入了有关人权问题的章节，即在四和五年级进行儿童权利教育，在九和十年级进行人权教育。在其他年级，人权科目内容还列入了民政和社会学科的阅读课。另外，特里布万大学和布尔班查尔大学在法学士和法硕士课程中增加了人权教育的内容。特里布万大学人文和社会科学系还开设了人权课程。最近，尼泊尔政府将 10+2 级法律论文定为一项选修科目。一些法律科目学习单元也涉及到了人权问题。

253. 教师是学生学习知识的主要媒介。因此，教师在尼泊尔受到充分重用。教师被分为各种级别：小学一、二、三级；初级中学一、二、三级；中等学校一、二、三级。小学教师初任工资一级为 9 000.00 卢比，二级为 5 880 卢比，三级为 4 920.00 卢比。初级中学教师初任工资为一级为 9 600.00 卢比，二级为 9 000.00 卢比，三级为 5 880.00 卢比。同样，中等学校教师初任工资一级为 11 600.00 卢比，二级为 10 380.00 卢比，三级为 9 000.00 卢比。在尼泊尔，公务员与公立学校教师没有区别。根据 2004 年的数据，尼泊尔教师总人数近 148 000 人。按级别分类的教师总人数列在表 19 中。按性别、学校级别以及专职培训、兼职培训和未经培训人数分类的教师总人数列在表 20 中。根据 2004 年的统计数据，尼泊尔经过专职培训的教师只占 33%。今后应注意对教师进行培训。教育和体育部教育事务委员会从 2004 年开始推行了“教师执照”颁发制度。教师执照考试每年连续举行。该委员会通过大众传媒公布教师执照考试事宜。人们希望教师执照颁发制度能够向合格人员颁发这种执照，并能向教育领域输送胜任教师。

254. 政府还为私营部门开办学校提供了机会。截止到 2004 年，全国已有学校 26 277 所，其中小学 24 746 所，初级中学 7 436 所，中等学校 4 545 所。按级别和单位分类的公立和私立学校总数列在表 21 中。尼泊尔有 5 919 所私立学校。近些年来，私立学校数量已有减少。原因之一是叛乱给这些学校造成了严重威胁。表 12-21 载在附件三中。

255. 多年来教育部门一直受到优先重视。1998 年至 2005 年，教育部门预算占国家总预算的百分比已从 12.49% 增长到 16.70%。国家总预算和教育预算百分比的增长见下表：

表 22： 国家总预算和教育预算百分比（尼泊尔卢比：000）

编号	财政年度	国家总预算	教育预算	百分比
1	2062/2063 年（2005/2006）	126 885 100	21 250 447	16.7
2	2061/2062 年（2004/2005）	111 689 900	18 059 654	16.1
3	2060/2061 年（2003/2004）	102 400 000	15 613 274	15.2
4	2059/2060 年（2002/2003）	96 124 796	14 402 421	14.9
5	2058/2059 年（2001/2002）	99 792 219	14 072 847	14.1
6	2057/2058 年（2000/2001）	91 621 335	11 749 579	12.8
7	2056/2057 年（1999/2000）	77 238 226	10 176 074	13.1
8	2055/2056 年（1998/1999）	69 693 337	8 704 373	12.4

资源来源：尼泊尔国王陛下政府，《红皮书》，财政部，1998 年、1999 年、2000 年、2001 年、2002 年、2003 年、2004 年和 2005 年。

256. 发展伙伴提供的财政和技术援助对尼泊尔始终是十分重要的。下面介绍一些主要发展伙伴及其所提供的援助：

- （一） **亚洲开发银行：**亚行为尼泊尔师范教育方面的能力建设提供了援助。这种技术援助的目的在于，通过教师培训机构，特别是国家教育发展中心的能力建设，增强小学教师的知识水平和教学技能。另外，还签署了提高就业技能项目，以此作为一项减贫战略。亚行正在帮助尼泊尔政府制定注重全部门办法的教育方案，作为政府方案实施。
- （二） **丹麦国际开发署：**教育部门咨询小组提供的技术支助通常用于促进短期、中期和长期能力建设、实验、商品和服务购置等活动。直接提供资助的主要目标，是协助卫生和人口部、教育司以及其他中央一级机构开展创新发展活动。主要活动包括：建立中小学图书馆、在特里布万大学设立手势语言教学中心，以及由非政府组织协助开展特殊需要教育。
- （三） **欧洲联盟委员会：**欧盟委员会在能力建设、政策改革、研究、监测和信息传递方面提供了技术援助。最主要的援助领域是在权力下放进程、政府/非政府组织/社区伙伴关系及两性平等方面。
- （四） **芬兰国际开发署：**芬兰开发署一直采取与卫生和人口部工作人员，特别是与课程编制中心专家进行日常互动的方式提供技术援助。因此，该开发署的技术援助工作计划与职业发展中心的工作计划完全相同。

- (五) **日本国际合作厅**：日本合作厅的技术支助主要放在筹备小学校舍建造项目上，以支持全民教育。另外，它还支持立足社区的选择性教育项目，并支持一些县为女孩建造厕所。
- (六) **挪威国际开发署**：挪威开发署为一些调查研究项目提供了援助。
- (七) **儿童基金会**：儿童基金会一直协助实施幼儿发展和非正规教育方案。
- (八) **粮食计划署**：粮食计划署支持教育换粮方案，即在 21 个缺粮县实施日间速成教育方案（包括奖励女孩接受教育方案、针对小学生的消灭蠕虫方案和妇幼保健方案），以减少饥荒造成的学校学生辍学和逃学现象。

257. 由于上述努力，教育部门的情况大为改观。学生净入学率从 1995 年的 69% 增长到 2004 年的 84%。同一时期，女孩入学情况同男孩相比有了更加明显的好转，而且两性净入学率的差距已从 23% 下降到 12%。约有 2 000 所公立学校已转交社区管理。

面临的挑战

258. 尼泊尔在实现教育政策目标方面一直面临诸多挑战，而长达十年之久的叛乱是最严峻的一项挑战。很难确定到底有多少学龄儿童不能上学读书，特别是在受叛乱影响的地区。叛乱分子绑架小学生的行径影响了这些儿童的精神健康和学习环境。大批儿童涌入较安全的地区，使中心县或其附近的学校人满为患。人们希望最近尼泊尔政治局势的变化能够使这一问题得到解决（《2005 年尼泊尔实现千年发展目标进展报告》，第 24 页）。

259. 叛乱对教育机构产生了多方面的有害影响。例如，由于学校被迫关闭，学生长时间不能上学。造成学校关闭的原因是叛乱分子专门对学校发动了袭击，或是全面封锁了学校。教育机构的关闭还影响了教师的培训工作。一些区县的政府教育机关被炸弹炸毁或受到部分破坏。另外，由于安全方面的原因，对学校的监督管理也停顿下来（《2005 年尼泊尔实现千年发展目标进展报告》，第 24 页）。

260. 入学的提倡和叛乱的发生，造成一些学校班级人数严重超编。上述方案使公立和社区学校的在校学生增加了 200 000 多人。一些学校缺少教室、桌椅、操场、游戏用具、厕所和饮用水设施。

261. 将学校转交社区管理的政策，增强了社区对学校的责任感。

262. 中央和基层教育机构之间存在着差距。这有各种原因。原因之一是基层教育机构缺少实际教育设施和合格的教师。

263. 对于尼泊尔政府来说，降低留级率和辍学率是一个棘手的问题，特别是在一年级。这有多方面原因，

如儿童超龄和低龄、班级人数过多和缺少经过培训的教师等。

264. 尼泊尔面临的一项严峻挑战，是能否为实施必要的干预措施提供资金，以使所有儿童都能接受优质的初等教育。在 2005/2006 财政年度，尼泊尔政府将教育部门放在了最优先的位置，但是，由于预算不足，仍难以有效实施教育方案。根据 2005 年的需要评估研究，2005 年尼泊尔需要总额为 2 212.8 万卢比的教育经费。这一年有 942.4 万卢比的缺口（《2005 年尼泊尔实现千年发展目标进展报告》，第 24 页）。

265. 中央和地方两级都缺少对教育方案的监测。另外，也没有给学校的教学工作规定质量指标，从而阻碍了监测进程。

266. 尼泊尔政府一直在争取联合国机构和其他国家提供更多的财政援助，以便对教育部门进行投资。在发生叛乱期间，政府将教育机构所在地宣布为和平区。但是，被毁坏的学校需要重建。在这方面，预计联合国机构和捐助机构会与尼泊尔政府合作，为所有尼泊尔人提供教育机会，并提高尼泊尔的教育水平。

第 14 条：提供义务教育

基本信息和新举措

267. 尼泊尔已向所有儿童免费提供初等教育（一至五年级），并对公立学校十年级以前的女生实行免费教育。小学生课本由政府免费提供。尼泊尔政府在《九五年计划》（1997-2002 年）中规定，初等教育应当加以改进和扩大，并应实行义务教育。《国家人权行动计划》还规定，对于社会经济权利被剥夺且生活在贫困线以下的家庭子女，应当免费提供义务初等教育。因此，尼泊尔政府一直在尽最大努力落实这项政策。

面临的挑战

268. 尼泊尔在实行义务初等教育方面遇到了多种挑战。地理环境、贫穷、人口压力和财政紧缩是一些主要挑战。一些山区和丘陵地区人口稀少，而且居民家附近没有学校。年龄小的儿童不可能走很远的路上学。叛乱还严重影响了义务初等教育方案在偏远的山区、丘陵地区和 *Terai* 地区的实施。捐助机构一直在为促进和发展尼泊尔的教育事业提供援助，但是，尼泊尔还需要更多的援助。尼泊尔政府已请求捐助机构不断扩大对它的财政和技术援助。

第 15 条：享受文化生活及开展科学研究和创造性活动的权利

基本信息

269. 土著民族的文化、宗教、语言、文字和艺术是尼泊尔的宝贵财富，加以保护和弘扬是极为重要的。在这方面，增强高度边缘化土著民族的福利势在必行。为了这一崇高事业，尼泊尔政府与民间社会、私营部门

和国际伙伴进行了十分积极的合作，并且正在开展相应的工作。

270. 尼泊尔拥有丰富的文化和文化遗产。尼泊尔的法律制度保障人民享受文化生活的权利。初次报告提供了有关这项权利的基本信息。

271. 尼泊尔政府颁布和推行了《2002 年国家土著民族发展基金会法》，并依照该法成立了国家土著民族发展基金会和尼泊尔土著民族发展国家委员会。目前全国已有 59 个民族被确认为土著民族。

272. 《国家人权行动计划》规定，应审查涉及促进、保护和保存各个不同种族、语言和文化群体文化和传统的各种法律。

273. 一些机构专门负责维护人民的文化生活并保护和保存文化遗产。这些机构包括：考古司、Guthi Sansthan、文化公司、国家土著民族发展基金会，以及尼泊尔皇家学院尼泊尔土著民族发展国家委员会。国家文化政策由文化、旅游和民航部负责制定，并已进入最后制定阶段。

274. 2001 年，青年、体育和文化部经过改组，重新命名为旅游、文化和民航部，这是保护和促进人民文化活动的核心部委。文化、旅游和民航部制定国家文化政策的工作已进入最后阶段。

275. 尼泊尔人民有不同的种族、宗教、语言、文化和传统。2001 年，中央统计局提供了有关 100 个种姓/种族群体的数据。这些群体讲 92 种不同的母语。尼泊尔政府根据国家土著民族发展基金会的建议认可了 59 个土著民族群体。据估计，土著民族人口占尼泊尔总人口的 37.2%。

276. 尼泊尔努力维护其公民的基本人权。尼泊尔宪法保障人民的平等权利，并为保护和增进社会弱势阶层的利益做出了特殊规定，同时还要求国家消除社会经济方面的不平等，维护和促进文化的多元化和多样性，采取特别措施提高处境不利群体的地位，以及最大限度地让人民参政议政。

277. 按有关法律，国家土著民族发展基金会是负责实施促进土著民族文化生活政策和方案的主要机构。

278. 为了保护各民族的不同文化，尼泊尔政府于 2005 年在加德满都建立了尼泊尔国家人种史博物馆。该博物馆展现了 Brahmin、达芒、古隆、塔鲁、马嘉尔、拉伊、尼瓦尔、谢尔巴、Thakali、Chepang、苏努瓦尔和林布等民族的生活方式。

新举措

279. 尼泊尔政府为保护和加强人民享受文化生活的权利推行了多项政策、计划和方案。《第十个五年计划》在保护并增进各种族群体和少数民族的文化生活方面规定了多项目标，其中包括：消除经济和社会领域土著民族一直受到的不平等待遇；通过对土著民族各自文化遗产的实际调查和保护，提高土著民族的福利水平；

通过赋予权力，加强土著民族参与社会、经济、教育、文化和社区活动的的能力；以及让土著民族参与国家发展进程，为此将增强它们的知识和技能，使它们能够运用现代化的专业手段，更好地使用国家资源。

280. 《1999 年地方自治法》是一项法律文书，其目的是通过加强包括土著居民在内的全体人民的参与，从制度上保障发展工作的进行。该法强调实现社会平等，为促进人民自己社区的发展调动和划拨资金，以便均衡而公平地分配发展成果。为此，《地方自治法》规定，地方机构理事会、董事会和调解委员会的一些代表须从土著民族中提名。根据该法，地方机构在制订发展计划时，必须优先考虑对妇女儿童和处于社会边缘地位的人民有利的项目。关于国民大会成员还应从土著民族中提名的规定，为土著居民参与国家立法机构的工作提供了更多的机会。

281. 在发展规划中，尼泊尔为解决土著民族问题做出了各种努力。《八五计划》（1992-1997 年）中的特别社会经济方案专门针对被剥夺了权利的群体，包括土著民族。《九五计划》（1997-2002 年）也规定了一些适合这些群体的具体政策、战略和方案。但是，对这两项计划的投入并不令人乐观。

282. 根据《第十个五年计划》，项目监测和评估指标之一，是使地方的 *Dalits* 群体和土著民族受益人数至少达到 30%。

283. 在《第十个五年计划》中，尼泊尔政府准备通过地方发展委员会和乡村发展委员会，实施土著人民方案。在这方面将投入总额为 16 亿卢比的款项，其中 5 亿由减贫基金承担，其余 11 亿作为援助赠款提供给地方机构用于实施该方案。职能部委的支出未列入这笔款项中。

284. 国家土著民族发展基金会是一个自治机构，设立该机构是为了促进尼泊尔土著民族的社会、经济和文化发展并增进其福利，同时加强土著民族对国家主流发展的平等参与。该机构还积极开展了多项活动，包括为处于边缘地位的土著民族群体实施一些旨在保护其语言和文化并赋予其社会经济权力的方案。

285. 为了解决土著民族的问题，尼泊尔政府与民间社会进行了积极合作。尼泊尔土著民族联盟是一个综合性的民族组织，致力于增进土著社区，主要是高度边缘化土著民族的福利并赋予其权力。赋予 *Janajati* 权力的项目是该组织的主要方案之一，其目的在于加强各土著民族组织的力量，这一项目得到了国际开发部的支持。尼泊尔土著民族联盟有 48 个附属组织，其他一些组织也在它的领导之下。它广泛代表了许多土著民族组织。

286. 政府改革项目计划将公务员的一些职位留给 *Dalit* 人、土著居民、妇女和具有特殊能力的人。但这个项目尚未开始实施。卫生和人口部以及特里布万大学也开始实施在高等教育中为 *Dalits* 人、土著居民、妇女和具有特殊能力的人保留名额的计划。政府成立了一个高级委员会，负责就教育、就业、卫生和行政部门以及代表机构为 *Dalits* 人、土著居民和妇女保留员额的问题提出建议。2005/2006 财政年度，卫生和人口部为处境不利的群体和土著民族实施了一项奖学金方案，方案支出约为 4.70 亿卢比。这方面预算还划拨给社区大专

院校，用于为 *Janajatis* 人（15%）、妇女（*Janajatis* 人和 *Dalits* 人）（20%）和 *Dalits* 人（10%）提供高等教育。但是，在尼泊尔特里布万大学工程学院全体学生联合会诉尼泊尔国王陛下政府和其他有关各方一案中，最高法院发布了一项指令，要求政府在颁布必要法律后，落实在 2005/2006 财政年度预算咨文中关于为土著民族保留员额的政策声明。

287. 2003 年 8 月 17 日，尼泊尔政府发表了一项政策声明，要求消除一切形式的歧视和剥削，同时按土著民族和 *Dalits* 居民的比例确定其在国民大会中的代表人数，并规定在议会和其他代表机构为妇女保留 25% 的代表员额，以及让妇女参与教育、卫生、代议制和就业领域的工作。另外，政策声明还要求地方机构将民族语言作为第二种语言使用。卫生和人口部已主动用土著语言编制课程。

288. 2004 年，在加德满都举行的国家发展基金会议上，尼泊尔做出了同样的承诺。它表示在解决土著民族问题和其他一些问题方面，将采取各种措施，如实行权力下放、建立提供有效服务的体制，以及制定解决冲突和促进发展的战略等。

289. 《劳工组织第 169 号公约》是保护和促进土著民族权利的国际文书之一。自 1989 年通过以来，该公约已被公认为是一项有效的国际文书，有助于解决各种问题并保护土著人民的权利。约有 17 个国家，主要是拉丁美洲国家，批准了这项公约。民间社会和尼泊尔土著民族联盟就尼泊尔是否应批准该公约的问题共同举行了一次讨论。虽然尼泊尔尚未批准《第 169 号公约》，但它已在某些方面适用了该公约的大部分规定。

290. 尼泊尔在县一级成立了土著民族协调委员会，由地区发展委员会主席和利益攸关方领导，负责监督政府组织和非政府组织在地方一级实施的计划和方案。政府在每个县发展委员会和市政当局都设立了一个协调中心或协调部，负责处理这方面事宜。协调部还负责协调和促进执行《地方自治法》有关土著民族问题的规定。

291. 除了采取一些法律和体制措施外，还将人数众多的土著居民列入尼泊尔社会边缘群体的范畴。过去几十年来取得了令人鼓舞的进展，但这还远远不够。目前的环境还不利于高度边缘化土著民族参与国家发展进程。为此目的开展的赋予权力活动还不充分，还缺少效力。叛乱局势使这一问题变得更加复杂化。在这方面，很难有效落实法律、政策和体制上的安排。但是，尼泊尔政府正在为实现这些目标做出真诚的努力。

292. 文化、旅游和民航部正在实施一些旨在保护和弘扬国家传统文化的方案。该部首先采取的一项重大举措，是通过双边文化协定，与不同国家建立并加强文化联系。在这方面，该部不断做出努力，扩大尼泊尔文化在国外的影响。

293. 本年度，由文化、旅游和民航部负责编制全国无形文化遗产目录的项目已在东部发展区完成，而且正在大西部发展区进行。该部通过国家人才备档基金，向非政府部门提供财政援助，支持它们努力促进并发展文学、文化和美术。另外，为了保护传统文化，该部还向这些非政府部门提供了一定的财政支助。为了向世

人证明, *Rato Machindranath Jatra* 出行图在尼泊尔是一部流传最久远的杰作, 现已向教科文组织递交了各种必不可少的文件。尼泊尔还成立了版权注册局, 现致力于知识产权的保护。

面临的挑战

294. 从社会、经济和政治角度看, 尼泊尔政府虽做出了上述努力, 但它依然面临着各种问题。政府意识到, 它必须实际发展并推行大众文化, 而不是说说而已。有效实施现有计划和政策, 必将有助于赋予土著民族权力。因此, 很有必要为实现这些计划和政策确定的目标提供财政支助。

295. 尼泊尔在执行《公约》方面一直面临多种挑战。主要挑战在于, 资源匮乏, 体制基础薄弱, 人口增长率高, 贫穷, 经济增长衰退, 以农业经济为主, 背负外债, 结构调整方案引起某些反应, 叛乱造成政治不稳定, 一些传统习俗盛行, 立法与国际人权文书不一致等。因此, 尼泊尔一直寻求联合国机构和捐助机构不断扩大对它的财政和技术援助, 以使《公约》得到更加有效的执行。
