



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.12/IND/5
1 March 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

2007 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

缔约国根据《公约》第 16 和第 17 条提交的
定期报告

印度的第二、第三、第四和第五次合并定期报告**

[2006 年 10 月 23 日]

* 印度提交的初次报告（E/1984/6/Add.13 关于《公约》第 6 至第 9 条所涉权利；E/1980/6/Add.34 和 E/1980/6/Add.34/Corr.1 关于《公约》第 10 至第 12 条所涉权利；E/1988/5/Add.5 关于《公约》第 13 至第 15 条所涉权利）已由经济、社会和文化权利委员会在其 1990 年第四届会议上审议（见 E/C.12/1990/SR.6、8、16、17、19、20 和 24 号文件）。

** 根据发给缔约国的关于报告处理法通知规定，本文送交联合国翻译部门翻译之前未经正式编辑。

目 录

	段次	页次
第 6 条：工作权利	1-87	4
第一节 概述.....	7	5
第二节 就业、失业和就业不足趋势.....	8-18	6
第三节 择业自由和就业中的不歧视.....	19-39	14
第四节 确保就业的政策和措施.....	40-64	20
第五节 生产率.....	65-76	25
第六节 印度确认的问题和取得的成就.....	77-83	28
第七节 国际援助.....	84-87	29
第 7 条：享有公正和良好工作条件的权利	88-137	30
第一节 概述.....	90	30
第二节 确定最低工资所采用的主要方法.....	91-112	31
第三节 同工同酬.....	113-117	36
第四节 职业卫生和安全条件.....	118-127	37
第五节 平等晋升机会.....	128-132	39
第六节 休息、闲暇、工作时间的合理限制、定期带薪休假和公共假日 的报酬	133-136	40
第七节 国际援助.....	137	41
第 8 条：工会权利	138-173	42
第一节 概述.....	139-142	42
第二节 结社和集体谈判权利.....	143-166	43
第三节 罢工权利.....	167-173	48

	段次	页次
第 9 条：社会保障权利		
雇员储蓄基金、《雇员家庭养恤金计划》、《产假补助金法》、 《退休补贴支付法》、失业补助、国际援助	174-205	50
第 10 条：家庭保护		
印度的家庭、婚姻、家庭保护、产妇保护、儿童保育、生殖和儿 童保健方案、国家儿童行动计划、儿童的保护和发展、童工、儿 童残疾、赤贫儿童和少年犯、女童、童妓	206-339	61
第 11 条：享有适足生活水平的权利		
人类发展/生活条件、目前生活水平指标、人类发展指数和两性平 等指数、粮食保障、粮食管理、消除饥饿和营养不良方案、土地 改革、住房/住所、住房权、法律改革、技术倡议、住房计划、饮 用水供应、电气化、公路连通、城市化、国际合作	340-472	86
第 12 条：享有体质和心理健康的权利		
健康指标、医疗服务提供系统、医学教育和研究、制药、环境保 护、防治各种疾病（传染病和非传染病）行动方案、心理健康、 妇幼保健、健康保险、患者的权利和义务	473-571	114
第 13 条和第 14 条：受教育的权利		
享有接受各级教育的同等机会、学校体系、教育结构、教育设施、 女孩入学情况、初等教育、初等教育正规计划、普及小学教育方 案、中等教育、职业教育、高等教育、远程学习方案、成人教育、 教育支出、识字率、辍学率、学校教授的语言和教学媒介、教学 人员情况、非政府活动、在实现受教育权利方面确认的困难、国 际援助的作用	572-674	136
第 15 条：参加文化活动的权利和享受社会进步福利		
美术、音乐、舞蹈、戏剧、考古、博物馆和图书馆、研究金和财政援 助、文化、科学和技术中的大众传媒、基础设施发展、人力资源开发、 技术发展方案、发展创业精神、社会方案、国际合作	675-781	173

第 6 条

工作权利

1. 《印度宪法》和劳动立法为实现工作权利提供了保障。印度制定了五年计划¹和政策，使此项权利真正具有了实际意义并且创造了这方面的就业机会。这些计划 and 政策正在混合经济框架内得到执行，并与自由化政策相辅相成。

2. 1980 年代，印度的失业率大幅增长。作为一项对策，印度政府在 1990 年代采取了新的面向就业的办法以减缓贫穷和促进发展，努力使研究、政策分析和业务活动继续相互影响。自此以后，印度在创造就业机会和提高劳动生产率方面取得了长足的进展。

3. 印度的劳动政策致力于实现充分就业这一目标，作为经济和社会政策的一项基本优先任务，并且使男男女女能够通过自由选择的生产性就业和工作得到安全且可持续的生计。除了促进就业外，还开展了职业培训活动，印度在承认就业能力的动态价值方面也发生了意义深远的变化，这种变化是通过发展促成的。印度政府将创造就业机会放在战略和政策的中心地位，同时充分尊重工人的权利并且允许雇主、工人及其各自的组织参与。值得一提的是，这种政策内容已载入《印度宪法》。

4. 工作自由和经济安全是印度就业方案最重要的内容。《印度宪法》第三部分和第四部分都涉及了工作权利。²但是，在各种国际论坛上，印度政府一直关注国际货币基金组织和世界银行的财政稳定和结构调整方案，这些方案对工作权利产生了截然不同的影响。具体地说，劳动力市场管理放权对以下权利产生了影响：充足的生计手段（《印度宪法》第 39（a）条）、工作（《印度宪法》第 41 条）、公共援助和社会保障（《印

¹ 印度在制定计划时根据《宪法》第四部分有关国家政策的指导原则确定了计划目标和社会要求。

² 《印度宪法》承认两种必须受到保障的权利：基本权利（第 14 至第 31 条）和国家政策指导原则（第 39 至第 51 条）。前者旨在确保某些基本权利不受国家行动的侵犯，可以根据《宪法》第 32 和第 226 条由法庭裁决，而后者尽管在国家施政中十分重要，但是任何法院都不能强制执行，必须循序渐进地实现。换言之，如果一项指令没有得到服从，不能通过司法程序强制执行。但是，印度最高法院通过其活动家的解释将这些经济权利和社会权利纳入可由法庭裁决的基本权利。在 *Akhil Bhartiya Soshit Karmachari Sangh* 诉印度工会，AIR 1981 SC 298 一案中，最高法院认为，司法部门应该将指导原则作为解释规则，以帮助它们决定基本权利的实质内容。后者根据前者解释起来才会有效，无论何时和何地，只要可能的话，前者都要放在后者中来理解。根据此项判决，最高法院对 *Francis Coralie* 诉德里联邦辖区，AIR 1981 SC 746 一案的裁决具有特别重要的意义。法院认为，基本的生命权是最珍贵的人权并且构成了所有其他权利的核心，因此必须从广义上来解释，赋予它重要意义和生命力，使它能够长久存在。指令中的所有核心权利从法律上讲可以理解为基本生命权，因此最高法院认定是正当的。在 *Olga Tellis* 诉孟买市政公司，AIR 1986 SC 280 一案中，最高法院认为，生命权包括生计权，因为没有生计手段任何人都无法生存。但是，在德里开发园艺雇员工会诉德里行政当局，AIR 1992 SC 789 一案中，最高法院认为，尽管从广义上讲生命权是一种合乎逻辑的必然结果，但它还包括生计权和工作权，不过，迄今印度仍然认为它还不能将生计权作为一项基本权利纳入《宪法》。

度宪法》第 41 条）、生活工资（第 43 条）以及工人公平的工作条件（第 42 条）。

5. 就业方案的制定和执行并不完全由劳工部负责。根据《印度宪法》，劳动就业是并行职权表中的一个主题，中央和各邦政府都有权就此颁布立法，但某些事项要由中央政府处理。印度这样做，是因为它认识到，就业问题必须放在迅速全球化的世界经济新环境来处理。

6. 印度政府全心全意地致力于促进就业。政府的承诺体现在各种计划中。第六个计划（1980-1985 年）的中心思想是启动各种就业方案，如全国农村就业方案、农村无地人口就业保障方案、农村综合发展方案、农村青年自营职业培训计划、受过教育的失业青年自营职业等。第七个计划（1985-1990 年）重视在农村地区创造就业机会、需要提高城市工业的能量利用、效率和生产率、不景气单位工人的复工、改善劳资关系、加强劳动安全，出台一项合理的工资政策，其基本目标是在提高生产率的同时使实际收入水平有所提高。第八个计划（1990-1995 年）也提到了提高生产率。第九和第十个计划提到采取措施，以确认、解放和救助抵押劳工，加强对移徙劳工的保护以及解决童工问题。自 1992 年以来，全球化以后的两项计划都提到了由于全球化产生的需要。时至今日，印度政府设立了两个国家劳工委员会，第一个是在 1966 年设立的，第二个是在 1999 年设立的，以审查印度政府在就业问题和相关的劳动法律领域的方案和计划。委员会的第一份报告是在 1969 年提交的，第二份是政府在 2002 年提交的。在第十个五年计划背景下，印度设立了六个劳工和就业问题工作组：（一）就业计划和政策工作组；（二）技能发展和培训工作组；（三）劳动法和其他劳动管理条例工作组；（四）社会保障工作组；（五）弱势劳动力群体工作组；和（六）职业卫生和安全工作组。工作组的报告确定了需要在该计划期间更加重视的领域。

第一节

7. (a) 《劳工组织 1964 年（第 122 号）就业政策公约》特别涉及促进充分就业、生产性就业和自由择业。印度于 1998 年 11 月 17 日批准了此项公约。劳工组织公约和建议书实施专家委员会就成员国的就业和培训政策工具进行过一次全面调查。2004 年国际劳工大会第九十二届会议在议程项目三下审议了成员国的调查报告，而且对印度提交的报告感到满意。全面调查附录三（要求提交的和收到的报告）提到了印度在已提交报告国家中的情况。

(b) 《劳工组织 1958 年（第 111 号）（就业和职业）歧视公约》涉及消除就业和职业中的歧视。印度于 1960 年 6 月 3 日批准该公约。批准这项公约明确表明，印度决心维护和促进基本原则和工作权利，因为该公约是劳工组织的核心公约之一。2000、2001、2002、2003 和 2004 年全球报告指出，印度不必提交年度报告。但是，印度于 2003、1999、1998 和 1994 年提交了其单独报告。这些报告包括关于最新的相关司法判决和政府计划及政策的信息。本报告下文第三节将进一步介绍印度实行无歧视就业的情况。

(c) 1968 年 12 月 3 日，印度批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》并成为该公约缔约国。印度寄出了合并在一份文件中的第十至第十四次定期报告，这些定期报告分别于 1988、1990、1992、1994 和 1996 年 6 月 5 日到期。下一次定期报告于 1998 年 1 月 4 日到期，目前正在编写之中。

(d) 《消除对妇女一切形式歧视公约》具体涉及消除对妇女一切形式歧视，印度于 1980 年 7 月 30 日签署了该公约，并于 1993 年 7 月 9 日批准该公约。印度于 2000 年提交了关于该公约执行情况的初次报告。第二和第三次合并定期报告已于 2005 年 8 月提交联合国消除对妇女歧视委员会。

第二节

8. 就业、失业和就业不足趋势

根据 1999-2000 年（第 55 轮）全国抽样调查结果³

截至 2000 年 1 月 1 日的劳动力总数	4.06 亿
截至 2000 年 1 月 1 日的就业劳动力总数	3.97 亿
1994-2000 年间劳动力增长	1.03%
就业增长（1994-2000 年）	0.98%
截至 2000 年 1 月 1 日的完全失业人数	900 万

9. 根据 1999-2000 年的全国抽样调查结果，以及按一般状况分析法（既考虑主要活动也考虑辅助活动）进行的统计，截至 2000 年 1 月 1 日，劳动力总数达到 4.06 亿。劳动力总数中约 7%在正规部门或有组织部门（所有公共部门单位和工人达 10 人或 10 人以上的私营部门）工作，而其余的 93%在非正规部门或无组织部门工作。印度政府认为，自独立以来，由于以现代化和自动化为主要重点，使有组织部门吸纳新增劳动力的能力受到限制。印度政府的计划和政策强调由无组织部门吸纳新增加的绝大部分劳动力。如今，印度约有 3.73

³ 国家抽样调查局是中央统计局下属的一家组织。该组织自 1972-1973 年以来通过其五年期调查收集了不同的就业和失业参数数据。迄今为止，该组织进行了六次调查。最近两次调查是在第 50 次（1993 年 7 月至 1994 年 6 月）和第 55 次（1999 年 7 月至 2000 年 6 月）进行的。除了与家庭消费的初级商品加工有关的工作之外，国家抽样调查局采用了与劳工组织相同的工作定义。除了国家抽样调查局，印度人口普查专员和印度户籍总署署长办公室按照劳工组织的经济活动定义每十年进行一次人口普查。工人普查中收集到的数据主要是按年龄、性别、受教育程度和经济水平分列的男工数据，包括种植工人和农业工人、移民工人，也有按婚姻状况和就业部门等分列的女工数据。邦政府下设的劳动厅也编制了劳工事务方面的大量数据。各邦政府提供了根据《工厂法》建立的制造企业、劳资纠纷、罢工、闭厂、工资协议等方面的全部数据。在地方一级，县行政当局也编制了有关工业概况、工业性质和类型、有组织和无组织部门的工人、失业等方面的数据。

亿工人安置在无组织/非正规部门；农业工人占这支劳动力的大多数。

就业

10. 本小节阐述了就业（劳动力）的水平和趋势。在过去的五十年，印度在就业增长方面实现了快速的飞跃。在后改革时期，印度制造业的就业增长速度明显加快。表 6.1 显示，1987-1988 年至 1993-1994 年间就业增长率每年为 2.43%，1993-1994 年至 1999-2000 年间骤减，每年仅为 0.98%。1994-2000 年总就业增长率下降的主要原因是农业就业增长几近停滞。

表 6.1：人口增长率、劳动力和就业

时期	人口增长率（每年的 %）	劳动力增长率（每年的 %）	就业增长率（每年的 %）	国民总产值的年平均增长率（每年的 %）
1972-1973 年至 1977-1978 年	2.27	2.94	2.73	4.02
1977-1978 年至 1983 年	2.19	2.04	2.17	3.90
1983 年至 1987-1988 年	2.14	1.74	1.54	4.80
1987-1988 年至 1993-1994 年	2.10	2.29	2.43	5.25
1993-1994 年至 1999-2000 年	1.93	1.03	0.98	6.60

资料来源：第二劳工委员会报告表 12.2，第 1307 页。

11. 2000-2002 年(7 月至 12 月)，全国每年的就业增长率为 2.07%，而 1994-2000 年每年的增长率为 1.07%。2003-2004 年的经济调查证实了这些引人注目的成就，但同时指出 2000-2002 年间的就业人数每年平均增长 840 万，而第十个计划期间的目标为每年创造 1 000 万个就业机会。

12. 年龄最大的组别（即 60 岁及 60 岁以上年龄组）占城市地区普通就业者的约 5%。但是，在农村地区，约 9%的普通就业男子属于这一组别。

13. 2002 年 7 月至 12 月期间，全国的残疾人估计为 1 849 万人，约占总人口的 1.8%。印度农村和城市地区的男性约占 2.12%和 1.67%，而女性分别占 1.56%和 1.31%。印度残疾人中约 55%为文盲，约 9%的受教育程度达到“中学和中学以上”。在 1 000 名残疾人中，只有 15 至 35 人完成了职业培训课程，其中的 74%至 80%学的是非工程学课程。表 6.2 显示约 26%残疾人在工作。印度农村和城市地区的相应数字分别为 26%和 24%。此外，农村和城市地区男性残疾人的就业比例都比女性残疾人高得多。事实上，男性残疾人的比例为 35%至 37%，而女性残疾为 9%至 11%。城市地区（1.2）求职和/或待业的残疾人所占比例高于

农村地区（0.6）。

表 6.2：按性别、部门和平常主要活动分列的每千名残疾人的分布情况

印度全国

残疾类别	农村			城市			农村+城市		
	就业	失业	退出劳动力队伍	就业	失业	退出劳动力队伍	就业	失业	退出劳动力队伍
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
智力迟钝	89	0	911	58	1	941	81	1	919
精神疾病	199	2	799	99	4	897	176	2	821
失明	139	4	857	193	5	802	149	4	847
弱视	339	5	655	291	7	702	331	6	663
听觉问题	530	4	466	347	17	635	492	6	501
发声问题	391	7	602	249	16	734	356	9	635
运动问题	387	11	602	404	22	574	391	14	595
完全残疾	369	8	622	347	18	635	364	11	625
女性									
智力迟钝	20	0	980	5	1	994	16	0	984
精神疾病	59	0	941	15	0	985	49	0	951
失明	43	1	956	33	3	963	41	1	958
弱视	73	0	927	51	0	949	69	0	931
听觉问题	198	0	802	101	3	896	177	1	822
发声问题	143	3	854	64	7	929	125	4	871

残疾类别	农村			城市			农村+城市		
	就业	失业	退出劳动力队伍	就业	失业	退出劳动力队伍	就业	失业	退出劳动力队伍
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
运动问题	98	4	898	107	5	888	100	4	896
完全残疾	109	2	889	87	4	909	104	3	893
男性									
智力迟钝	64	0	936	38	1	961	56	0	943
精神疾病	142	1	857	67	3	930	126	1	873
失明	88	2	910	103	4	893	91	2	907
弱视	195	3	803	158	3	838	188	3	809
听觉问题	374	2	624	229	10	761	343	4	653
发声问题	290	5	705	178	13	809	263	7	730
运动问题	279	9	712	289	15	696	282	10	708
完全残疾	263	6	731	238	12	749	257	7	735

资料来源：国家抽样调查委员会第 485 号报告表 14：印度的残疾人情况，第 21 页。

失业

14. 表 6.3 显示，同 1993-1994 年相比，1999-2000 年间，按平常主要失业状态或平常失业状态考量，农村或城市地区的男女失业率（相当于公开失业率的标准计量）几乎保持不变，只是城市妇女的平常状态失业率降低了一个百分点。印度的就业不足和隐性失业率较高。要掌握这方面情况需要进行时间倾向计量。按本周失业状态来考量，以前各次调查和本次调查中的比率没有发生重大变化。按本日失业状态考量，1999-2000 年农村地区的男女失业率都比 1993-1994 年所掌握的数据高出约一个百分点，而城市妇女的失业率降低了一个百分点。但是，在 1983 年至 1999-2000 年间，失业率没有什么固定模式。

表 6.3：1972-1973 年至 1999-2000 年几次全国抽样调查确定的失业率情况

印度全国

次数（年份）	失业率							
	男				女			
	平常失业 状态	平常失业 状态（调 整）	本周失业 状态	本日失业 状态	平常失业 状态	平常失业 状态（调 整）	本周失业 状态	本日失业 状态
（1）	（2）	（3）	（4）	（5）	（6）	（7）	（8）	（9）
	农村							
55（1999-2000 年）	21	17	39	72	15	10	37	70
50（1993-1994 年）	20	14	31	56	13	9	29	56
43（1987-1988 年）	28	18	42	46	35	24	44	67
38（1993 年）	21	14	37	75	14	7	43	90
32（1977-1978 年）	22	13	36	71	55	20	41	92
27（1972-1973 年）	--	12	30	68	--	5	55	112
	城市							
55（1999-2000 年）	48	45	56	73	71	57	73	94
50（1993-1994 年）	54	41	52	67	83	61	79	104
43（1987-1988 年）	61	52	66	88	85	62	92	120
38（1993 年）	59	51	67	92	69	49	75	110
32（1977-1978 年）	65	54	71	94	178	124	109	145
27（1972-1973 年）	--	48	60	80	--	60	92	137

资料来源：国家抽样调查委员会第 485 号报告第一部分表 7.2，第 130 页。

表 6.4: 青年（15-29 岁）的失业率（每 1 000 人）

印度全国

年龄组 (岁)	失业率							
	男				女			
	平常 失业状态	平常失业状 态（调整）	本周 失业状态	本日 失业状态	平常 失业状态	平常失业状 态（调整）	本周 失业状态	本日 失业状态
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	农村							
15-19	65 (47)	55 (33)	91 (56)	131 (90)	31 (33)	32 (19)	91 (51)	128 (83)
20-24	62 (67)	52 (49)	79 (72)	117 (103)	49 (45)	35 (28)	82 (59)	121 (82)
25-29	32 (32)	26 (23)	56 (44)	92 (77)	24 (19)	16 (9)	40 (35)	77 (65)
15-29	51 (48)	43 (35)	73 (58)	111 (90)	37 (32)	27 (19)	68 (48)	106 (76)
	城市							
15-19	154 (134)	142 (119)	162 (134)	190 (162)	155 (168)	132 (128)	153 (157)	180 (186)
20-24	139 (139)	128 (126)	146 (146)	171 (170)	226 (277)	194 (217)	231 (258)	259 (285)
25-29	75 (67)	72 (57)	85 (73)	103 (93)	115 (129)	93 (97)	111 (129)	131 (155)
15-29	115 (108)	108 (96)	124 (114)	147 (137)	166 (194)	139 (150)	166 (185)	191 (212)
说明	括号内的数字是第 50 次（1993-1994 年）全国抽样调查的相应比率。							

资料来源：全国抽样调查报告第一部分表 7.5，第 134 页。

15. 在印度，15-29 岁的人被视为青年，青年占总人口的 25%至 29%。表 6.4 列示了印度全国各地男女青年的失业率（每 1 000 人）。青年失业率比总人口失业率高得多。城市青年失业率高于农村青年。此外，同女青年相比，印度农村男青年的失业率更高，但是印度城市男青年的失业率较低。

表 6.5: 1993-1994 年和 1999-2000 年受过教育者的失业率（平常主要失业状态）

印度全国

部门和调查次数	中学和中学以上		大学和大学以上	
	男	女	男	女
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
农村				
第 50 次	89	243	134	323
第 55 次	69	204	107	351
城市				
第 50 次	69	207	64	205
第 55 次	66	163	6	163

就业不足

16. 就业不足可以分为两种情况：显性就业不足和隐性就业不足。显性就业不足是指在较短的参照期，比如一星期或一星期中的每天报告自己在待业。另一方面，某些就业者，特别是自营职业者表面上可能全年都在工作，但从生产率或收入方面来看，他们从事的工作或许不能完全满足他们的需要。因此，他们可能需要额外工作和/或替代工作，以补充其收入。这种就业不足现象被界定为隐性就业不足，因此无法直接计量。

17. 在印度，根据国家抽样调查局的规定，就业不足的本日失业状态是按本周失业状态来计量的。从总体水平来看，表 6.6 显示，1987-1988 年至 1999-2000 年间，妇女的就业不足率逐渐下降，1993-1994 年至 1999-2000 年间的下降速度略微减慢。但是，在 1987-1988 年至 1993-1994 年间下降之后，1993-1994 至 1999-2000 年间，男子的就业不足率几乎保持不变。普通就业妇女的就业不足问题似乎比就业男子更严重，农村地区似乎比城市地区更严重。1999-2000 年间，印度农村地区普通就业妇女的就业不足率为 17%，城市地区为 10%。普通就业男子的相应比率仅为 4%和 2%。大多数目前不工作的普通就业妇女都已经退出劳动力队伍，并且没有报告自己目前失业。

表 6.6: 按本周主要就业状态分列的每千名普通就业者的分布情况
[主要和次要就业状态放在一起]

印度全国

本周就业状态	农村						城市					
	男			女			男			女		
	1999- 2000 年	1993- 1994 年	1987- 1988 年	1999- 2000 年	1993- 1994 年	1987- 1988 年	1999- 2000 年	1993- 1994 年	1987- 1988 年	1999- 2000 年	1993- 1994 年	1987- 1988 年
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
就业	956	957	931	832	807	675	977	976	967	900	884	768
失业	22	15	23	21	14	8	11	11	17	9	9	17
退出劳动力队伍	22	28	46	148	179	317	12	12	16	91	17	215
全部	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000

资料来源: 国家抽样调查委员会第 485 号报告第一部分表 8.1, 第 154 页。

18. 但是, 各类工人的就业不足率也各不相同。表 6.7 显示, 从平常主要就业状态来看, 在印度全国, 就业的 1 000 人中全年基本上不经常工作的一般就业者所占比例如下: 农村地区高于城市地区, 女性高于男性。此外, 在各个就业类别中, 零工所占比例最高。

表 6.7: 按平常主要就业状态分列全年每 1 000 名就业者中或多或少不经常工作的就业者人数

印度全国

平常大致的主要就业状态	农村		城市	
	男	女	男	女
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
农业领域的自营职业者	79	82	66	80
非农业	61	64	52	80

平常大致的主要就业状态	农村		城市	
	男	女	男	女
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
农业领域领取固定工资/薪酬者	55	48	35	54
非农业	31	51	37	40
公共工程项目雇用的零工	170	200	152	232
其他	158	177	164	156
全部	105	133	65	89

资料来源：全国抽样调查报告第一部分表 8.4，第 157 页。

第三节

择业自由和就业中的不歧视

19. 印度的自由择业目标通过两种措施来实现：做出规定，摈弃任何形式的胁迫以防从事非自由选择的工作；为人们参加培训并得到合适的工作提供平等机会。《印度宪法》⁴第 16（4）、第 19（1）（g）、第 21、第 23、第 24 和第 309-312 条为防止任何形式的胁迫工作提供了保证，并且通过各种国内法律得到落实。但是，这些条款没有限制国会和州议会关于任命担任公职及工会和邦政府职务的人的征聘和工作条件。

20. 《印度宪法》第 16（1）和（2）条规定，不得以宗教、种族、部落、性别、血统、出生地、居住地等为由，对公民在各邦从事工作或担任职务进行任何歧视或剥夺他们的资格。

21. 由于当前的社会现实，印度社会某些阶层在经济、社会和文化方面较之其他阶层更为脆弱。为了进一步改善贫穷落后阶层的处境，《宪法》中规定了一套有利于少数民族、落后阶层和在册种姓的自由措施。第 16（3）条是本条第二款的一种例外情况。第 16（3）条授权各邦为其本邦居民保留某些职位。因此，该条授权议会依法对各邦随意背离上述原则的情况加以管制。在行使第 16（3）条赋予的权力时，议会于 1957 年通

⁴ 《印度宪法》第 19（1）（g）条保障全体公民有权“涉足任何专业，或从事任何职业、贸易或生意。”在以下案件中，印度最高法院以各种政府限制违犯了第 19（1）（g）条为由，推翻了这些限制。[Chintamon Rao 诉中央邦，AIR 1988 SC 588；Dwarka Prasad 诉北方邦，AIR 1954 SC 224；Oudh 制糖有限公司诉印度工会，AIR 1970 SC 1070；R. H. Hegde 诉锡尔西市场管委会，AIR 1971 SC 1017]。在 Excel Wear 诉印度工会（1978 4 SCC 224）一案中，最高法院分析了《劳资纠纷法》第四（B）章（裁员和停业）第 25 ‘N’ 与 ‘O’ 节之间的关系，认定停业权是开业权的组成部分。在 Meenaski 有限公司诉工人（1992）3 SCC 336 一案中，法院权衡了这两种对立的权利，认定停业自由权不是绝对的，考虑到公众利益才是合情合理的，所以，停业权必须受到适当限制。因此，第 19（6）条授权立法部门对雇主裁减其雇员的权利和停止营业权利予以限制。

过了《公众就业法》（对居住地提出要求），规定不得以一个人不是某邦居民为由取消其居民资格。但是，该法对喜马偕尔邦、曼尼普尔邦、特里普拉和特兰伽纳的就业问题做出了例外规定。⁵

22. 根据《印度宪法》第 16 条第（4）和（4-A）款，各邦可以做出规定，将政府部门的工作岗位保留给落后阶层的居民，将晋升机会保留给在册种姓或在册部落，各邦认为，这些阶层在各邦公务机构中任职不足。此后，1990 年 8 月 13 日，印度政府颁布了《任职备忘录》，在 Mandal 委员会的基础上将政府部门 27% 的职位保留给落后阶层。印度政府的这项政令在全国引起了对印度保留政策的辩论。有人以最高法院律师协会的名义提出令状申请书，对《任职备忘录》的有效性提出质疑。第 16（4）条的范围和内容在 **Indra Sawhney 诉印度工会**，AIR 1993 SC 477 的历史性案件中作了审查，这一案件被公认为 Mandal 案件。法院支持印度政府的保留政策，认为该政策有利于加强《宪法》中的社会公正概念。早些时候在 **Valsamma Paul 诉科钦大学**，AIR 1996 SC 1010 案以及 **Jagdish Negi 诉北方邦**，AIR 1997 SC 3305 案中，法院也审议了政府的保留政策。这些案例为解决保留问题提供了一种合理有效的办法。第 16（1）和（2）条中规定了一项通则，第 16（5）条是这项通则的第三种例外情况。第 16（5）条指出，按某项法律规定，在任何宗教或教派机构任职的人或者该机构理事会任何成员应该是信奉某种宗教或属于某个教派的人，这种法律规定不应视为与本条相抵触。

23. 女工世代代在工作场所遭受各种程度的剥削。为了履行实际改善女工工作条件的承诺，政府采取了一些措施，发挥宪法的效力，实现法律面前人人平等和法律的平等保护，并消除基于性别的歧视。印度最高法院在 **Vishaka 案** 中规定了预防在工作场所对女雇员进行性骚扰的准则。⁶最高法院在 **纺织品出口促进会诉 A. K. Chopra**，AIR 1999 SC 625 案中率先适用了 **Vishaka 诉拉贾斯坦邦** 案件中规定的准则，同意开除设在

⁵ 由于这些地区落后，印度为它们规定了五年期的特殊待遇。在 **Narshimha Rao 诉安得拉邦**，AIR 1970 SC 422 一案中，最高法院宣布该法案有一部分违宪，因为它规定“居住地”是在安得拉邦特兰伽纳地区政府部门中任职的一个条件。

⁶ 在 **Vishaka 诉拉贾斯坦邦**，AIR 1997 SC 3014 一案中，最高法院做出了重大判决，并规定了详尽无遗的准则，以使女工在工作场所免遭性骚扰，随后还为此制定了立法。该请愿书是由社会工作者以公益诉讼方式提交的，以便落实根据《宪法》第 14、第 19 和第 21 条女工应享有的权利，并且为实现真正的“两性平等”概念找到合适的办法。法院规定了以下准则：—

（1）公共和私营部门的所有雇主或工作场所负责人都应采取适当措施防性骚扰，并应根据其所承担的义务，该采取以下步骤：—

（a）明令禁止性骚扰，这包括身体接触和挑逗、要求或请求进行性交、使用带色情的言辞、表现出色情或任何其他不受欢迎的身体、言辞或非言辞的色情行为，对上述行为应该以适当的方式予以注意、公布和通报。

（b）政府和公共部门机构有关行为和纪律的规则条例应该包括禁止性骚扰的规则，并规定对肇事者给予适当处罚。

（c）至于私人雇员，上述禁令应该纳入 1946 年《印度就业（议事规则）法》的议事规则中。

（d）应该营造适合工作、休闲和卫生保健的工作条件，以进一步确保妇女在工作场所的安全，并确保女雇员有充足的理由认为自己在就业方面没有处境不利。

（2）如果这种行为等同于《印度刑法》或任何其他法律规定的具体犯罪，雇主应依法采取适当的行动，并向主管机构提出指控。

（3）性骚扰的受害者可以申请调离肇事者或其本人。

德里的纺织品出口促进会一名高级官员的公职，该官员被判犯下在工作场所对下属女雇员进行性骚扰的罪行，理由是其行为侵犯了《宪法》第 21 条所保障的基本权利。⁷

24. 此外，《工业部门就业（常规）中央规则》经过修改，使上述准则适用于私营部门的雇员。印度通过志愿组织实施了促进女工福利的补助金计划，并开展了这方面的宣传和技能培训活动。为了在第十个计划中更加突出强调这一点，印度专为此项计划增加拨款 2 250 万卢比，并且正在起草一份防止工作场所性骚扰的议案。

25. 《印度宪法》第 23 至第 24 条涉及反剥削权。《宪法》第 23 条禁止贩卖人口和“苦役”以及其他类似形式的强迫劳动。苦役是指违背某人的意愿强迫其工作。被迫为他人做工或服役的人无论是否得到报酬都没有区别。凡违背此项规定，都应该成为一种依法论处的罪行。在这方面，印度联邦颁布了 1976 年《债务质役制度（废除）法》和 1970 年《合同工（管理和废除）法》（并于 1985 年修正）、1979 年《移徙工人（管理和废除）法》以及 1986 年《童工（禁止和管理）法》，以防弱势群体遭受经济和肉体剥削。印度最高法院在这个问题上起到了令人称道的重要作用，它使千百万印度人获得了享受生活尊严的权利。它还通过公益诉讼保护它们免受剥削。⁸

26. 自 1978 年 5 月中央政府赞助的计划出台以来，各邦政府获得了中央的配套拨款援助（50：50）。经确定，在 2003 年 3 月 31 日以前，抵押劳工多达 282 970 名，其中 262 952 人获得了自由。中央政府还发放了 6.5076 亿卢比，作为提供给各邦政府/中央直辖区的援助，以帮助抵押劳工在上述期限内获得自由。此项援助补充了以前向各邦政府提供的 3 320 万卢比，用于在上述期间开展县级抵押劳工调查、宣传和评估研究。

27. 各邦的法律规定违背某人意愿强迫其工作或强迫其从事任何无报酬的工作都是一种犯罪。例如，1947 年《北方邦消除社会残疾法》第 3 条规定，“任何人都不得仅以他人属于在册种姓为由，拒绝向其提供在正常经营中已向其他印度人提供的任何服务。”凡违犯此项法案规定者，都要受到监禁和罚款等处罚。

服务条件

28. 印度政府采取各种措施防人们在就业条件方面的政治和经济权利遭到侵犯。《印度宪法》第 309 条对

⁷ 法院指出，在工作场所企图对女性进行性骚扰的行为实际侵犯了《宪法》第 14 条规定的两性平等的基本权利和第 21 条规定的生命和自由权。值得注意的是，印度是 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国，该公约要求所有缔约国除了采取措施保护妇女的名誉和尊严之外，还应采取适当措施防止对妇女一切形式的歧视。

⁸ PUDR 诉印度工会，AIR 1982 SC 1473；Sanjit Roy 诉拉贾斯坦邦，AIR 1983 SC 328；Salal 水利工程的劳工诉查谟和克什米尔邦，AIR 1984 SC 177；Bandhu Mukti Morcha 诉印度工会，AIR 1984 SC 1099；Neerja Chaudhary 诉中央邦，AIR 1984 SC 1099；Gaurav Jain 诉印度工会，AIR 1990 SC 292。

被任命从事印度工会和各邦事务的公职者规定了征聘和任职条件。《宪法》第 310 条纳入了习惯法的意旨学说。⁹但是，该条受到第 311（2）条的限制。终身制公务员不能随意辞退，除非符合第 309 条的规则以及《宪法》第 311（2）条规定的程序和基本权利要求。¹⁰但是，如果是为了本邦的安全利益而采取行动，则不能以提供“适当机会”为由给予第 311（2）条规定的保护。

29. 1947 年《劳资纠纷法》第 9A 条指出，雇主在改变工人的工作条件之前，必须提前 20 天发出通知。¹¹

30. 《印度宪法》第 21 条指出，除非按照依法制定的程序，否则，任何人都不得剥夺任何人的生计权。印度劳动法规定，经体检证明身体健康者才能就业或继续就业，这一规定显然符合既定目标，使就业者能够或能够继续按要求从事其正常的工作，而不会对工作场所的其他人员或财产构成威胁或健康危害。但是，将这类人员（身患艾滋病等疾病的工人）列入不许就业者之列显然是武断的，而且是不合理的（**印度孟买居民 MX 诉 M/s ZY 等**，AIR 1997 Bombay 406）。法院认为，不能仅以此为由停止有关工人的正常工作，因为他们不会对工作场所其他工人构成威胁。

31. 《印度宪法》第三和第四部分保障个人的基本政治和经济自由。这些保障措施受到《宪法》本身的限制，《宪法》规定为了维护更广泛的社区利益，各邦有权在必要时依法施行合理的限制。在享有个人的基本政治和经济自由方面，上文规定以外的限制或条件都是无效的。此外，这方面受到一整套劳动立法的保护，无论企业规模的大小，所有企业的结社自由和集体谈判权都得到了保障。

技术和职业方案

32. 保障自由选择职业的第二种措施是培训和无差别地得到一份合适的工作，印度政府将此项措施作为五年计划和政策的一个组成部分。第二个和第三个五年计划旨在打造强大的工业基础，这两个计划均强调需要扩大培训设施。机构内职业培训成为培养熟练工人的主要手段。但是，即使政府能够扩大培训设施，许多经济部门也只能继续沿用传统的手段来开展培训。

⁹ 《宪法》明文规定，凡加入印度联邦国防部队或公务员队伍或印度全国服务系统的人，都秉承总统的旨意恪守职责。同样，各邦服务系统的成员都秉承邦长旨意恪守职责。

¹⁰ 第 311（1）条指出，凡在联邦或各邦担任文职者，均不得被任命机构的附属机构解雇或开除。该条第 2 款指出，这类人员不得“解雇”、“开除”或“裁减”，除非经调查后通知本人对他提出的指控，同时给予他适当机会以就这些指控进行审理。

¹¹ 有一次，管理机构中止了一项每月支付固定金额付款的协议，而代之以发放奖金。法院认定这种做法违犯了第 9A 条的规定。《劳资纠纷法》第 33（1）条指出，雇主要改变与待决纠纷事项有关的服务条件，或者以与待决纠纷有关的指控罪状为由对一名雇员采取任何行动，必须得到主管当局的书面许可。因此，作为一项政策工具，《劳资纠纷法》最重要的一项举措是它规定了严格的限制条件，在确定工资（第 9A 条）、裁员（第 25（C）条）或解雇人员（第 25（FF）条）以及停业（第 9（A）（j）条）方面不准许雇主随意改变服务条件。此法要求雇主在“裁员”期间向工人发放基本工资的 50%和物价补贴。该法规定，雇主解雇工人或关闭其企业，须事先得到政府的批准。实际上，政府很少给予这种授权。

33. 自 1948 年以来，就业和培训总局一直为各类求职者提供就业机会，并为包括谋求再就业的工人在内的所有平民开展培养活动。¹²在就业和培训总局及其附属办公室登记注册的有 2 766 名雇员，其中 312 人为 A 类官员、312 人 B 类官员、1 376 人 C 类雇员以及 677 人 D 类雇员。此外，印度法律通过制订以下法律文书来加强培训方案：1959 年《职业介绍（义务通知空缺）法及其实施细则》和 1961 年《学徒法及其实施细则》。此外，所建立的非法定机构和按照该法规定建立的其他机构[全国就业服务工作组、中央学徒理事会和全国职业培训理事会加强了总局的工作。

用于职业培训的基础设施

邦政府

34. 如今，印度拥有 4 647 个工业培训机构。其中 1 795 个设在政府部门，其余 2 849 个设在私营部门，设在私营部门的这 2 849 个培训机构共培训 60 万人（政府培训机构培训 40 万人，私人工业培训机构培训 30 万人）。

35. 各邦政府设立了技术培训总局/就业和培训总局，大多数都设在邦首府，负责执行工业培训机构制订的培训方案，以及《学徒法》关于各邦政府和私人机构的规定。

中央政府

36. 加尔各答、切纳尼、坎普尔、海德拉巴、卢迪亚纳和孟买有六家高级培训机构；切纳尼有一家面向教职员的中央培训机构；海德拉巴和台拉登有两家电子学和工业仪表高级培训机构；加尔各答设有中央工作人员培训研究所；孟买、坎普尔、加尔各答、切纳尼、海德拉巴和法里达巴德设有六家区域学徒培训总局；Noida（北方邦）有一家全国妇女职业培训机构；孟买、班加罗尔、蒂鲁文南特布勒姆、希萨尔、加尔各答、图拉、印多尔、安拉阿巴德、瓦多达拉和斋浦尔有 10 家区域妇女职业培训机构；班加罗尔和贾姆谢德布尔有两家工头培训机构；哈德瓦尼（北方邦）、Khozikade（喀拉拉）、Chowdwar（奥里萨）和乔德普尔（拉贾斯坦）有四家示范工业培训机构；切纳尼有中央教育媒体机构；班加罗尔有 Apex 高技术研究所；新德里有培训总局。

37. 表 6.8 按受训者性别、群体和宗教列示了职业指导和培训方面的实际情况。

¹² 该部设立了 4 个附属办公室和 10 个下属办公室、4 个自治组织、17 家裁决机构和 1 家仲裁机构。附属办公室有：就业和培训总局、首席劳工专员办公室（中央）、工厂咨询事务和劳工研究所总局、劳工局；下属办公室有：矿山安全总局、福利专员；自治组织：雇员邦保险公司、雇员储蓄基金组织、V. V. Giri 国家劳工研究所、工人教育中央委员会；裁决机构：中央政府工业法庭加劳资争议法庭；仲裁机构：仲裁委员会（联席协商会议）。

学徒培训计划

表 6.8：毕业生、技师和技术（职业）学徒的培训统计

序号			中央部门	邦/私营部门	技术（职业）	共计
1	设置的名额		20 420	39 004	19 895	79 319
2	利用的名额		6 084	22 837	4 893	33 814?
3	名额利用率（%）		30%	59%	25%	43%?
4	少数民族/弱势群体（名额利用情况）					
	A	在册种姓	486	1 745	95	2 346
			8%	8%	2%	7%
	B	在册部落	49（1%）	264（1%）	11（0.37%）	324（1%）
	C	少数民族	243	1 085	146	1 474
			4%	5%	3%	4%
	D	身体残疾者	10	37	4	51
			0.16%	0.14%	0.11%	0.14%
	E	妇女	739	3 061	2 224	6 024
			12%	13%	45%	18%

资料来源：劳工部年度报告表 7.14，第 254 页。

38. 自由化和全球化均需要高素质的熟练劳动力，这种需要在印度计划和政策中占据显著地位。在每个连续的五年计划中，中央与各邦的就业和培训服务局在开展各种活动方面取得了很大进展。在这些领域采取/拟议采取的政策/方案倡议如下： -

（一）技能测试和认证：建议制订测试技能的机制，并代表全国职业培训理事会发放全世界公认的证书。

（二）与 Apex 组织/非政府组织建立联系，在高度专业化领域对训练员和受训员进行培训：在劳工组

织协助下，全国妇女职业培训机构、10 家区域妇女职业培训机构和 Apex 组织/非政府组织建立联系，在高度专业化领域对训练员和受训员进行培训。

(三) 世界银行项目：世界银行援助项目的第一期已经圆满完成。建议开始实施世界银行职业培训项目的第二期。已经向计划委员会提交了项目提案，请求世界银行援助。

(四) 组建机构管理委员会：各邦的工业培训机构正在组建机构管理委员会，该委员会由行业和行业协会、技术专家、中央和邦政府的有关官员组成。多达 189 家工业培训机构成立了机构管理委员会并且给予其部分自治权，取得的结果鼓舞人心。

(五) 在手工业者培训计划和学徒培训计划下列入了新的职业，使职业培训同市场需求相结合：在 2002-2003 年间，手工业者培训计划与信息 and 通信技术部门分别确定了 30 种和 3 种新职业，需要修改课程设置。

(六) 就业和培训总局与信息 and 通信技术部门建立了伙伴关系，在 100 家工业培训机构中推出一种新的职业“信息技术和电子系统维护”，以满足信息技术部门日益增长的对技师的需求。

39. 全国第二劳工委员会的一个研究小组对照各个国家的培训制度审查了印度职业培训的现状。为了达到新办法所要求的目标，研究小组建议在制造业和服务业部门开展标准化培训。这种办法适合不同的职业需要和工作场所的要求。研究小组还建议建立一个继续培训系统职能机构，将所有经济部门包括在内。为了提高该基础设施的生产率和效率，建议对不同的行业/技能实行全国认证。因此，全国第二劳工委员会建议政府组建独立的管理局，其职能包括制订某种具体的资格所需要的技能标准、方案执行标准以及技能发展培训方案执行机构认证标准。印度政府正在审议这些建议。

第四节

确保就业的政策和措施

40. 第八个五年计划（1992-1997 年）期间预计劳动力将增加约 3 500 万人，第九个计划（1999-2002 年）期间再增加 3 600 万人。第八个计划初期有 1 700 万失业者需要安置，因此，1992-1997 年和 1999-2002 年期间，估计需要就业的总人数分别为 5 400 万人和 9 400 万人。要提高就业率，首先须促进经济增长，其次要调整产出增长结构。

41. 预计第九个计划期间的就业增长率为 2.44%。第九个计划设想将失业率从第八个计划期间的平均 1.87% 降至第九个计划期间的平均 1.66%（按平常失业状态计算）。第九个计划将农业和农村发展放在了首位，目的是充分实现生产性就业并消除贫穷。生产性就业是各邦努力实现平等增长政策的一个重要方面。

42. 劳工部为第八个计划（1992-1997 年）批准了 45.74 亿卢比的计划支出。预计第八个计划（1992-1997 年）期间的支出为 33.44 亿卢比。劳工部为第九个五年计划（1997-2002 年）批准的计划支出为 79.212 亿，其中产生的实际支出为 51.656 亿卢比。该部第十个五年计划（2002-2007 年）的支出已获批准，批准额度大幅增加，多达 150 亿卢比，比第九个计划增加了近 90%。

43. 印度政府的扶贫战略包括各种减缓贫穷和创造就业方案，其中许多计划已经实施了多年，并得到了加强，以提供更多的就业机会、创造生产资产、传授专业和创业技能以及提高贫穷阶层的收入。这些方案为贫困线以下的人民提供了有薪就业和自营职业。目前，各种减贫和创造就业机会方案被归入农村和城市地区的自营职业计划和有薪就业计划这两大类别。为了取得更好的效果，对资金供应和组织模式实行了合理化管理。

44. 多年来，印度的就业率有了明显增长。但是，人口和劳动力增长较快，致使一个计划期间的失业率高过上一个计划期间。连续的计划、战略、政策和方案都以创造就业机会为主要重点，并将其作为一项具体目标。中央政府给予各邦政府磋商制订了国家就业服务的政策、标准和程序。由中央和各邦政府代表组成的国家就业服务工作组为这一磋商过程提供了便利。该工作组最近的一次会议 2002 年 6 月 24 日在新德里举行的。工作组提出了几项建议，以使就业服务更加积极主动，并使劳动力市场信息系统更加符合市场变化的要求。

45. 国家就业服务涵盖锡金之外的所有邦和中央直辖区，以及 1959 年《职业介绍所（义务通知空缺）法》框架内的所有职能。¹³该法案适用于公共部门的所有单位和私营部门中所有从事非农业活动且雇用的工人为 25 人或 25 人以上的单位。职业介绍所的日常工作由邦/中央直辖区政府负责，截至 2002 年 8 月 31 日，印度建立了由 939 家职业介绍所组成的网络。各职业介绍所的主要活动是登记、安置求职者、职业咨询、职业指导和劳动力市场信息收集。

特别减贫方案/计划

46. 政府采取了三方面兼顾的减贫战略。这些战略是：-

（一）加速经济增长，重点放在劳动密集型部门；

（二）通过提供最低的基本服务实现人的发展和社会发展；和

（三）实施有针对性的扶贫方案。印度联邦政府制订并执行减贫计划/方案的详细情况如下：

a) 在农村地区，农村发展部正在执行的贫困线以下家庭的方案如下：-

（一）Sampoorna Grameen Rozgar Yojana 计划（SGRY）；

¹³ 1959 年《职业介绍所（义务通知空缺）法》规定雇主应向职业介绍所义务通知空缺并提交就业报表（ER-I 和 ER-II）。

(二) Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana 方案 (SGSY) ;

(三) Indira Awas Yojana 计划 (IAY) ;

(四) 全国以工换粮方案; 和

(五) 《国家农村就业保证法》。

b) 在城市地区, 为了改善城市穷人的生活条件并减轻全国的城市贫穷, 城市就业和减贫部正在实施一项以就业为主的城市减贫方案, 准备从 1997 年 12 月 1 日起, 在印度全国推行 Swarna Jayanti Shahari Rozgar Yojana (SJSRY)。此项方案力求通过建立微型企业和提供有薪就业, 向城市失业或就业不足的穷人提供有酬职业, 利用他们的劳动建造有用的公共资产。另一个方案名为 “Valmiki Ambedkar Awas Yojana” (VAMBAY), 该方案是在 2001-2002 年推出的, 以弥合面向贫民区居住者的各项方案中长期存在的差距, 即提供住所或提高城市贫民区生活在贫困线以下的居住者的现有住所档次。国家贫民区发展方案旨在为城市贫民区居住者提供住所和改善环境。

47. 除此之外, 印度的公共分配系统更加侧重和面向非常贫穷者。“Antyodaya Anna Yojana” 方案以高补贴率向贫穷家庭中最贫穷的家庭供应 35 公斤粮食: 小麦每公斤 2 卢比、稻米每公斤 3 卢比。最近, 2005 年, Antyodaya Anna Yojana 方案的覆盖面从 2 000 万个 (贫困线以下) 家庭扩大至 2 500 万个家庭。在确定受益人时, 各邦政府最好对最贫穷家庭和落后街区家庭给予优先注意, 在这些家庭中营养不良症更加普遍。

农村减贫方案/计划

(一) Swarnajayanti Gram Awarozgar Yojana 方案 (SGSY)

48. Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana 方案 (SGSY) 是对以前的农村综合发展方案和相关计划进行调整后于 1999 年 4 月 1 日启动的面向农村穷人的自营职业综合方案。SGSY 方案的目标是使受援助的贫穷家庭脱贫, 将它们组织为自助小组、对他们进行培训、帮助他们进行能力建设以及通过银行信贷和政府补贴提供赚取收入的资产。该方案的其他重要内容有: 发展基础设施、建立销售网点和提供技术支持。该方案制订了面向弱势群体的固定的保障措施, 50% 的福利专门留给在册种姓/在册部落。此外, 每个街区成立的小组有一半专门面向妇女, 她们至少占贫穷家庭的 40%。

(二) 《国家农村就业保证法》

49. 政府于 2005 年 9 月颁布了《国家农村就业保证法》。该法案保障农村住户中愿意从事非技术体力劳动的成年人在每个财政年工作 100 天。该法适用于中央政府确定的各个地区, 并且将在五年内覆盖全国。在第一阶段, 印度于 2006 年 2 月 2 日在全国 200 个县开始实施《国家农村就业保证法》, 其中 150 县已经推

出全国以工换粮方案，还准备在另外 50 个县实施该法。

50. 《国家农村就业保证法》旨在进一步为农村地区居民提供生计保障，通过发展本地区的基础设施工程创造有薪就业机会。拟进行的某些工程项目将消除长期贫穷的根源，如干旱、砍伐森林和水土流失。该法要求中央与邦政府、行政区和地方社区之间建立协作伙伴关系。各级行政区都是“规划、执行和监测该法的主要权力机构”。村庄的潘查亚特负责规划、登记和向受益人发放工作卡，进行就业安置和监测工程情况。有关规划、监测和评估、透明度、公共问责制、社会审计和其他社会部门方案合并的详细规定已列入《国家农村就业保证法》业务准则。

(三) Sampoorna Grameen Rozgar Yojana 计划 (SGRY)

51. Sampoorna Grameen Rozgar Yojana 计划 (SGRY) 是 2001 年 9 月启动的一项有薪就业计划，自 2002 年 4 月 1 日起，Jawahar Gram Samridhi Yojana (JGSY) 和就业保障计划在该方案下合二为一。该计划的主要目标是在所有农村地区提供补充性有薪就业，从而提供粮食保障和改善营养状况。次级目标是在农村地区发展持久的社区、社会和经济资产及基础设施。SGRY 计划下的一项特别内容是为遭受灾害的各邦提供粮食，进行救援活动。该计划下 30% 的就业机会专门留给妇女。该方案正通过村委会下属机构执行。

52. 每个地方机构都编写了一份年度行动计划，将拟进行的工程列入该计划。首先是要结束未完成的工程，重点还应该放在劳动密集型工程上，并从以下方面入手：水土保持、小型灌溉、饮用水源的恢复、地下水的扩大开采、传统集水结构的形成、乡村水池/水塘的过滤、农村连接路的建造、排水工程、植树造林、学校、学校食堂、诊疗所和社区中心的建立，以及 panchayat ghars、haat (市场) 的开发等。这类工程十分重要，应该在一两年内完成。最高达 15% 的资金可以用于维护该计划下创造的资产。

(四) 国家以工换粮方案

53. 自 2004 年 11 月以来，全国 150 个最落后的县均启动了国家以工换粮方案。该方案的目标是向全国 150 个最落后的县提供补充资源，以便创造更多的有薪就业机会，通过在这些县建立符合需要的经济、社会和社区资产，进一步提供更可靠的粮食保障。

(五) Indira Awaas Yojana 计划 (IAY)

54. 多方面兼顾的综合住房战略自 1999-2000 年起投入实施。Indira Awaas Yojana 计划 (IAY) 是免费为穷人建造住房的主要计划。该计划的一项补充内容是将不适宜居住的 kutchha 房改建为半 pucca 房。2004 年 4 月 1 日修订了最高援建限额，目前定为平原地区每单元 25 000 卢比、山区/条件差的地区每单元 27 500 卢比。

城市减贫方案/计划

计划/方案的全部细节如下： -

55. SJSRY——中央和各邦资助 Swarna Jayanti Shahari Rojgar Yojana (SJSRY) 的比例为 75 : 25。自 1997-1998 年以来，此项计划在持续进行，这是唯一的城市就业计划，旨在通过建立自营企业或提供有薪就业机会来解决有报酬的就业问题。这是一项以需求为导向的计划。

56. VAMBAY——Valmiki Ambedkar Awas Yojana (VAMBAY) 是在 2001-2002 年推出的，旨在弥合贫民区居住者方案长期存在的差距，即为城市贫民区生活在贫困线以下的居民提供住房或提高现有住房档次。在 VAMBAY 方案下，印度政府提供了 50% 的中央补贴，而另外 50% 可以由各邦通过其他资金来源支付，如本邦的预算拨款、地方机构的资源、其他机构的贷款、受益人或非政府组织的捐款等。在此项计划下，拨款总额的 20% 用于为城市穷人和贫民区居住者建造卫生设施和社区厕所。

57. NSDP——国家贫民区发展方案——旨在为城市贫民区居住者提供住房和改善环境条件。自 1996-1997 年的计划推出以来直至 2004-2005 年（截至 2005 年 6 月 30 日），有 2 573 个城镇 68 129 个贫民窟的 4 130 万人从该计划中受益。

对特殊群体的就业援助

58. 就业局继续做出努力以满足弱势群体求职者，如妇女、在册种姓/在册部落、残疾人和残疾退伍兵的特殊需要。就业局向这些求职者提供的援助和便利条件归纳如下：

妇女

59. 女性求职者失业名册显示 1992 至 2002 年间登记人数增长了 41%（劳工部年度报告，第 229 页）。本文凸显了印度采取的某些主要举措：较大的职业介绍所为女性登记者准备了单独的接待台；如果职业介绍所能够安排两名或多名官员，邦政府/中央直辖区管理局最好在这种职位上安排女性官员；各邦/中央直辖区最好也考虑至少在其职业介绍所附属咨询委员会中安插一名女代表，以确保女性求职者得到更多的就业机会。

在册种姓/在册部落

60. 多年来，职业介绍所采取了一些特别措施，以维护在册种姓/在册部落社区的求职者的利益。这些措施包括：保存单独的登记卡；确保公共部门单位的空缺通知无一例外地说明保留情况细节；提供职业指导并传授招聘前指导和招聘前培训；为无保留的空缺推荐合适的人选；在物色合适人选方面支持在册种姓和在册部落协会的合作；为在册种姓/在册部落建立了 22 家培训指导中心，以下城市各有一家培训指导中心：德里、贾巴尔普尔、坎普尔、切纳尼、海德拉巴、蒂鲁文南特布勒姆、加尔各答、斋浦尔、兰契、苏拉特、Aizwal、

班加罗尔、英帕尔、希萨尔、那格浦尔、布巴内斯瓦尔、Guwhati、曼迪、科希马、乔韦、查漠和贾兰达尔。这些中心的职责是：向在册种姓/在册部落申请人提供就业方面的培训指导；提供工作要求方面的信息以及被雇主召见时可能进行的测试/面试类型；适当地向雇主打探，以弄清对保留空缺的意见结果；除了提供职业信息/职业指导和咨询并针对求职者实施建立信任方案之外，还进行岗位培训，随时为在册种姓/在册部落人选组织征聘前培训方案，以通过工作人员甄选委员会、银行服务征聘委员会等进行的竞争考试提高其就业能力。

残疾人

61. 就业局在继续做出各种努力，以满足残疾求职者的特殊需要。失业名册上的残疾人在不断增加。2000 年安置就业的残疾求职者为 3 300 人。国家就业局下属职业介绍所一般负责安置身体残疾者，为了有选择地安置这些残疾人印度还建立了 42 所特别职业介绍所。按照就业服务工作组和特别职业介绍所重组特别工作队的建议，社会公正和赋予权利部迄今在正式的职业介绍所下建立了 41 个配备了特别安置官员的伤残人专门服务小组，并且由中央政府提供经费。除此之外，各邦政府还为残疾申请人建立了特别小组/单位。

62. 劳工部十分重视 1995 年《残疾人法》（平等机会、权利保护和充分参与）并继续执行该法案的有关规定。就业和培训总局经常协调和支持社会公正和赋予权利部，该部是负责残疾人福利的中心部门。有 70 家残疾人职业康复中心在全国各邦开展活动。

63. 印度还通过流动站和农村康复推广中心向住在农村地区的残疾人提供康复服务。五家职业康复中心，即切纳尼、坎普尔、加尔各答、卢迪亚纳和孟买职业康复中心的 11 个单位设立了这种流动站和推广中心。有人已经提议至少在每个邦/中央直辖区建立一家职业康复中心。

64. 为了向那些不适合填补为退伍军人保留的空缺且专门定为优先类别的残疾退伍军人/行动严重残疾的边境安全部队军人提供安置服务，1972 年 7 月，就业培训总局设立了退伍军人小组。自 1991 年 2 月起，特别服务范围还有所扩大，让和平时期致残的退伍军人受益。

第五节

生产率

65. 自 1990 年代以来，印度进行了各种经济改革。进行经济改革是为了提高生产率并且准备好迎接全球挑战。

66. 基础设施，如电力、公路、港口、交通和通信的增长，一直是印度提高生产率方面的重中之重。另外，在有组织的制造业部门和无组织的制造业部门，印度为了充分提高生产率也采取了各种措施。在修订工资、向工人发放补贴和实行自愿退休计划（工资与生产率挂钩）方面建立的制度具有一些典型特点，如雇员参与、

部分工资同个人、小组和公司一级的绩效挂钩、改善企业文化、承认工作差别和技能发展。这种联系也取决于劳动成本的控制、工资弹性或工人的积极性等。

67. 印度设立了国家生产力委员会，这是一个自治机构，由印度政府提供经费，它的职责是传播生产率方面的知识和经验、增强认识和提高生产率、增强经济绩效和经济竞争力以及改善工作环境和提高工作生活质量。该委员会在管理服务、工业培训和人力资源发展领域实施了培训方案，还在正规和非正规部门提供咨询服务。它为某些工业团体设置了国家生产率奖，其目的是表彰那些在提高生产绩效方面属于佼佼者的企业，并且激励其他企业也提高其生产率。此外，劳工部对中央和邦政府的公共部门事业部雇用的工人推出了一项名为“总理 Shram 奖”的计划。在提高生产力的运动中成立了 50 个地方生产力委员会，以在基层一级领导这场运动。

自由化与生产率

68. 自 1990 年代以来，印度政府为了提高生产率进行了各种经济改革。为了达到这一目的，印度政府一直在执行三套改革措施：第一，解散错综复杂的行业管制、行业许可和许可证制度的网络；第二，对外贸易和货币交易实现自由化；第三，为促进外国直接投资的流入出台了若干措施。流入的外国直接投资在技术和生产率上产生外溢效果并将提高印度企业的生产率。¹⁴

69. 印度政府曾经试图制订一种复杂的机构框架，借此将失败企业的劳动力和资本快速重新部署到生产用途中。印度目前正在采取有效的措施来加强信贷人的权利，以便迅速追回不良资产并将其投入生产用途。印度制订了 2002 年《金融资产证券化和重建及落实担保权益法》，以使银行和金融机构有权对拖欠信用担保抵押品提出权力要求，而不用经过冗长而繁琐的司法程序。2002 年《公司（修正）法》最终阐明了有限责任公司内债务与权益之间的关系。该法案为主要生产者提供了一种新型组织关系，即生产公司以与其他公司相同的现代专业方式生产和销售产品。2002 年《公司（第二次修正）法》规定了《国家公司法法庭章程》，一个论坛取代了三个论坛，即公司法委员会、工业和金融重组委员会和高等法院（公司结业）。

¹⁴ 计划委员会委员 N. K. Singh 负责的一家事务委员会起草了一套建议，以进一步增大外国直接投资的流动，其流量目前正在评估之中。这里重点介绍 2002-2003 年间某些吸引外国直接投资的主要举措：允许广告行业自由选择引进高达 100% 的外国直接投资。允许电影行业自由选择引进高达 100% 的外国直接投资，并且无需遵守有关债权比率、股份投资最低限度等条件。允许茶叶行业，包括茶叶种植园引进高达 100% 的外国直接投资，但必须在五年期内为印度伙伴撤回 26% 股份的投资，如果以后的土地使用情况发生变化，必须事先得到邦政府的批准。在全球存股证/美国存股证折换为期权基础股份并且在国内市场上出售的情况下，允许重新发行全球存股证/美国存股证。在政府事先批准的情况下允许为综合市政开发引进高达 100% 的外国直接投资，包括住房、商业住宅、饭店、名胜和区域一级的城市基础设施，如公路桥梁及大运力快速交通系统，但必须遵守 2002 年 1 月 4 日《第 3 号新闻通告》所颁布的准则（2002 年系列）。允许为经济特区的所有制造业活动自由选择引进高达 100% 的外国直接投资，但某些活动除外，如武器和弹药、炸药和防御设备的附属产品、防空飞机和战舰、自动设备、麻醉品、酒精饮料蒸馏和酿造以及香烟和雪茄。允许外国直接投资最多占出版期刊的印度实体和报道新闻及时事的报社的已缴股本的 26%。

70. 2003 年 1 月 13 日颁布的 2002 年《竞争法》旨在通过禁止反竞争做法、滥用垄断以及通过管制超过一定规模的公司来促进竞争。

71. 在 1990 年代十年期间，印度国内对私有化的好处越来越达成共识。1991-1992 年开始了私有化进程，某些公共部门单位售出了少量股份。自 1999-2000 年以来，印度的工作重点转移到战略销售上，即 Hindustan 锌业有限公司、Maruti Udyog 有限公司、印度石化公司、现代食品实业（印度）有限公司、印度旅游发展公司（10 家饭店）、印度饭店公司（1 家饭店）。2002-2003 年，这些交易产生了 334.2 亿卢比的收入。

72. 人们对私有化表示的主要关注之一通常是，随着管理工作转入私人手中，雇员的利益可能遭受损失。印度政府选择对作为战略销售工作一部分而签署的股东协议进行调查，以确保至少在私有化后的一年里没有雇员被裁减，即使在此后的时间里，也只有根据自愿退休计划减员，如同适用公共企业部准则或自愿离职计划一样，在撤资之前这些准则或计划在各个公司普遍适用，看哪个对雇员更加有益。2002 年 12 月 9 日，印度政府宣布其撤资政策的具体目标是：公共部门企业实现现代化和升级、创造新的资产、创造就业机会、公共债务退出，以确保撤资不会导致国家资产让渡，在撤资之后，国家资产仍留在原处。此外，政府还确保撤资不会导致私人垄断，设立了撤资收益基金、制订了自然资源公司撤资准则、编写可行性报告和制订建立资产管理公司的模式，以持有、管理和处置政府在公司中残留的、已将政府股权转让给某个战略伙伴的股份。政府正在做出以下的具体决定：通过向公众出售 Bharat 石油有限公司的股份进行撤资、通过战略销售撤回在 Hindustan 石油有限公司的资金，对于 Bharat 石油有限公司和 Hindustan 石油有限公司，都以优惠价格将这两家公司一定比例的股份出售给雇员。

73. 估计在公共企业中多余人员约 200 万，但是，在 1995 年 7 月之前，由于国家复兴基金¹⁵的作用，仅 78 000 人被裁。各家工会对此表示了关切。鉴于这种情况，印度政府推迟了对银行、保险和重型制造业的改革。

74. 尽管全球和国内出现经济衰退，但从单位数量、生产、就业和出口方面来看，小型工业的增长速度高于工业部门的总体增长速度。印度自独立以来就通过执行保留措施得以保护小型工业。¹⁶但是，这是近年来小型工业恢复的产品数量全面减少的一个过程。

¹⁵ 作为 1991 年改革的一部分，印度设立了国家复兴基金，以承担因改组产生的雇员再培训和重新安置费用……对公共部门和私营部门工业单位的改组或停业所影响到的雇员进行赔偿，并对有组织和无组织部门的创造就业机会计划进行补偿，以为劳动力提供社会安全网。

¹⁶ 在取消了数量限制之后，小型工业正面临着外部世界产品的激烈竞争。在全球化时代，印度政府出台了一项小型工业政策。2002 年 5 月，印度采取了以下措施：取消对 2002-2003 年联邦预算中的 51 种商品的保护。5 年内对小型工业的信贷保障信托基金收入免征所得税。2002-2003 年联邦预算为以下产品提供了小型工业货物税免征基本计划：气枪、气步枪和气手枪、针织或钩编衣服、大理石和孟加拉烟火。小型工业部为计划内商业银行颁发了国家奖项，以表彰它们在为小型工业提供贷款方面的最佳表现。在（小型工业）发展专员领导下，小型工业部创立了生物技术小组，以促进小型部门中生物技术工业的发展和推广。对于小型工业部门的技术更新和质量改进来说，现在执行的 ISO 9000 偿还计划的范围已经扩大，包括在 2002 年 10 月 28 日生效的 ISO 14001 环境标准的支出偿还。

工资与生产率

75. 印度政府在分配生产收益时考虑到修订工资、向工人发放补贴、自愿退休计划（工资同生产率挂钩）等。这种制度的主要特点是：雇员参与、部分工资同个人、小组和公司的绩效挂钩、改善企业文化、承认工作差别和技能发展。这种联系也取决于劳动成本控制、工资弹性或工人积极性等。印度认为生产率协定能够弥补劳动生产率的不足。通过谋求工人的合作和献身精神且通过磨炼工人的技术和改变其态度，雇主们能够更好地利用其他资源来提高生产率。以下公司将生产率与工资安排挂钩，便是系统评估工作量共同协议的一个独特典范：南印度纺织品协会、TI Cycles、INDAL's Belur unit、Madura Coats、印度石油天然气公司、Kirloskar Oil Engines 有限公司、Bombay Mills、巴贾吉汽车公司等。另外，联邦和公司一致认为应继续努力提高公司一切业务活动的生产率和质量。工资协议中的集体谈判条款规定基于个人/小组/组织绩效的偶然性因素。

76. 近年来，对生产率解释趋于统一，这包括减少各种浪费、苦干加巧干、工人和工会积极参与和奉献、在技术、材料、产品、工艺等方面不断进行改革。

第六节

印度确认的问题和取得的成就

77. 印度政府的政策认为就业对于减轻和消除贫穷至关重要。印度在追求更加充分的生产性就业时，确定了三个截然不同但又相互关联的问题。第一，劳动力（在业人口）在总人口中所占比例很低。第二，相当一部分劳动力失业或者就业不足。第三，这些就业者的生产率总的来说非常低。在起草政策和五年计划时就业问题的这三个方面都已考虑在内。

78. 这些政策和计划是在宏观经济和金融政策及体制环境的广泛背景下起草的。

79. 两个主要因素导致了印度劳动力就业率低，它们是：（一）人口的年龄结构和（二）妇女的经济活动在统计资料中反映不足。关于年龄结构，人们认为，同 1993-1994 年相比，1999-2000 年的人口年龄结构有所改善。1999-2000 年间，较小的年龄组以及 50 岁以上年龄组的劳动就业率都有所降低。25 至 49 岁年龄组的劳动就业率基本上保持不变。但是，同期，几乎所有年龄组的农村妇女劳动就业率均有下降。1987-1988 年全国抽样调查显示，15 至 59 岁年龄组妇女的就业率仅为 18.71%。人们注意到，女性所占比例有了很大变化。第 55 次全国抽样调查报告显示，农村和城市地区的女性比例为 30 对 15。

80. 第十个计划期间预计将产生 5 000 万个就业机会。其中约 3 000 万个就业机会来自于正常的增长过程，其余的 2 000 万个来自于创造就业机会特别计划，该特别计划特别着重于农业、灌溉、农林业、中小型企业、信息和通信技术、旅游和其他服务。在第十个计划期间，迄今在这方面取得的成就将在国家抽样调查局完成

2004-2005 年四年期调查之后公布。根据国家抽样调查局在 1993-1994 年和 1999-2000 年期间进行的调查，按平常就业状态估算的就业人数从 1993-1994 年的约 3.74 亿人上升到 1999-2000 年的 3.97 亿人。

81. 第三个认定标准为生产率。将 1986 年作为基准年，印度的劳动生产率指数从 1987 年的 103.92 增至 1995 年的 130.53。亚洲生产力组织进行的研究以及 2000 年日本对亚洲-太平洋生产率的数据分析都表明，印度的劳动生产率增长率为：1995 年 6.38、1996 年 6.87、1997 年 3.82、1998 年 5.61、1999 年 5.09 和 2000 年 3.02。

82. 国家生产力委员会最近进行的研究发现，劳动生产率每年增长约 3%。

83. 考虑到人口增长呈下降趋势（低于 2%）而且人类发展指数为 0.63（2001 年排在第 115 位），生产率增长的积极趋势给人留下了深刻印象。

第七节

国际援助

84. 印度是劳工组织的创始成员国，自该组织成立以来一直在其活动中起带头作用。作为 10 个主要工业大国之一，印度在理事会政府小组中占据非选举席位，理事会是该组织的执行机构。劳工组织的经费主要来源于其成员国缴纳的会费。2002 年印度向劳工组织缴纳的会费达 1 293 212 瑞士法郎（占劳工组织预算的 0.339%）。印度获得了 8 973 瑞士法郎的贷款，在该奖励计划下，2001 年及时缴纳了劳工组织的会费。

85. 自该组织创始以来，印度一直积极支持和参加国际劳工大会和国际劳工组织（劳工组织）的技术合作方案。1999-2002 年间，印度出席了劳工组织举行的 59 次国家会议和 62 次国际会议。作为劳工组织在千年之交采取的全球战略之一，印度国内的咨询服务和业务活动围绕着四个战略目标：促进和实现基本的工作原则和权利；为妇女和男子创造更多的机会以取得有体面的就业和收入；增加对所有人的社会保护面和社会保护效力；及加强三方和社会对话。

86. 劳工组织在印度开展的技术合作涉及同印度劳工相关的各个领域，如就业、职业安全和卫生、改善工作条件、更新培训设施、管理、协商发展、面向妇女和城市穷人的小型企业方案、家庭福利方案、职业/高科技培训、工人教育等。这些领域及相关领域总共有 14 个项目处于不同的执行阶段。

87. 劳工组织利用了印度一些机构中的现有培训设施，包括中央劳工研究所（孟买）、各区域劳工研究所（加尔各答、坎普尔和切纳尼）、就业和培训总局下属的职业培训机构、印度管理研究所和印度技术研究所。印度还为劳工组织的活动提供技术力量。一些国家级专家得到了在各个领域开展研究的合同。

第 7 条

享有公正和良好工作条件的权利

88. 本条是指并包括以下权利：（a）获得报酬，为所有工人至少提供公正的工资并不加任何区别地实行同值工作同等报酬；（b）工人本身和家庭体面地生活；（c）“合理限制工时”；（d）休息和休闲，无须具体规定；（e）每个人都享有“定期有薪假期”，但不具体规定这种假期的时间长短、（f）每个人应享有公正和良好的工作条件，应该特别确保“安全和健康的工作条件”。

89. 印度作为一个福利国家，致力于保证社会和经济公正，特别是保证其工作人口获得社会和经济公正。在《印度宪法》（第三和第四部分）中，印度确认了《经济、社会、文化权利国际公约》具体规定的权利，并且通过国内法律使这些权利生效。

第一节

90. （a）印度尚未批准《1970 年（第 131 号）确定最低工资公约》，该公约涉及到工资金额确定办法和相关问题，特别提及发展中国家。但是，1928 年《（第 26 号）工资金额确定办法》要求批准各邦创立或保留一种机制，据此为某类行业（包括制造业和商业）或部分行业（特别是家庭工业）的就业工人确定最低工资标准，这些行业没有做出任何安排，根据集体协议有效实行工资管制，而且工人的工资很低，印度于 1955 年 1 月 10 日批准了该公约。2003 年年度报告专家委员会注意到印度政府关于第 26 号公约的报告。2000 年年度报告专家委员会提到了 Mahabubnagar 县合同工工会对 Mahabubnagar 县不向移民劳工支付最低工资一事发表的意见。尽管面临这种批评，印度基本上还是将第 131 号公约具体规定的义务纳入了国内法律。本条第二节将详细讨论这个问题。

（b）《1951 年（第 100 号）同酬公约》涉及到印度于 1958 年 9 月 25 日批准的男女工人的同值工作同等报酬原则。2004 年年度报告专家委员会注意到印度政府关于第 100 号公约的报告，认为印度按时提交了关于第 100 号公约的报告。

（c）《1921 年（第 14 号）（工业）每周休息公约》涉及工业单位雇用的 18 岁以下年轻人的夜班工作，印度于 1923 年 5 月 11 日批准了该公约。印度还没有提交关于第 14 号公约的报告。本报告着重列举了印度已经批准的以下公约：1919 年《（第 1 号）（工业）工时公约》涉及任何公共或私营工业单位雇用的工人的工时问题，印度于 1921 年 7 月 14 日批准了该公约。另外，1998 和 1999 年年度报告专家委员会注意到印度关于第 1 号公约的意见。印度还分别于 1921 年 7 月 14 日、1921 年 7 月 14 日、1964 年 11 月 22 日、1950 年 2 月 27 日和 1950 年 2 月 27 日批准了以下公约：1919 年《（第 4 号）夜班（妇女）公约》（涉及工业单位妇女的夜班工作）、1919 年《（第 6 号）（工业）未成年人夜间工作公约》（涉及工业单位雇用的 18 岁以下年轻人的夜班工作）、1932 年《（第 41 号）（妇女）夜间工作公约》（修订本）（涉及任何公共或私

营工业单位雇员的休息和倒休时间）、1948 年《（第 89 号）（妇女）夜间工作公约》（修订本）（涉及夜间工作）和 1948 年《第 90 号（工业）未成年人夜间工作公约》（修订本）（涉及部分订正 1919 年《未成年人夜间工作公约》）。除此之外，印度还于 2003 年 11 月 21 日批准了 1948 年《（妇女）夜间工作公约》（修订本）的《1990 年议定书》。总之，印度履行了第 14 号公约规定的义务，通过其本国法律颁布了若干规定。第 7 条第六节对此进行了详细讨论。

（d）1957 年《（第 106 号）（商业和办事处）每周休息公约》涉及了商业和办事处的每周休息问题，印度还没有批准该公约。但为落实第 106 号公约中具体规定的义务作了一些努力。本条第六节对此进行了详细讨论。

（e）1970 年《（第 132 号）带酬休假公约》（修订本）涉及带酬休假问题，印度还没有批准该公约，但照常履行了第 132 号公约所规定的义务。本条第六节对此进行了详细讨论。

（f）印度于 1949 年 4 月 7 日批准了 1947 年《（第 81 号）劳动监察公约》，该公约涉及工业和商业部门的劳动监察组织。1999、2001 和 2002 年年度报告专家委员会注意到印度政府的报告。印度还于 1928 年 1 月 14 日批准了 1926 年《（第 21 号）移民检查公约》。

（g）1969 年《（第 129 号）（农业）劳动监察公约》同 1947 年《劳动监察公约》相同，也涉及劳动监察问题，印度还没有批准该公约。但是，第 129 号公约具体规定的措施已经纳入印度的国内法律。本条第四节对此进行了详细讨论。

（h）1981 年《（第 155 号）职业安全和卫生公约》要求批准各邦通过安全和卫生及工作环境方面的措施，印度还没有批准该公约。但是，第 155 号公约具体规定的措施已经纳入印度的各项国内法律。值得一提的是，印度已经批准了某些重要公约，如关于工业卫生和安全的 1971 年《（第 136 号）苯公约》和《（第 115 号）辐射防护公约》。1971 年《（第 136 号）苯公约》适用于工人接触芳香苯碳氢化合物的所有活动，印度于 1991 年 6 月 11 日批准了该公约。《（第 115 号）辐射防护公约》适用于工人在工作过程中接触电离辐射的所有活动，它强调了必须采取医疗和技术预防措施，印度于 1975 年 11 月 17 日批准了这些措施。本报告在本条第四节进一步介绍了这方面的情况。

第二节

91. 印度的工资政策具有十分重要的意义，因为只有一小部分（不到 10%）劳动力在有组织部门工作，而其余的劳动力都在无组织部门就业或工作。确保无组织部门的劳动力得到合理的最低工资，是国家首先要解决的一个重要问题。印度政府经过不懈的努力建立了最低工资制度。自由印度政府最早做出的一项决定就是设立一个委员会，负责确定一种公平的工资标准，并明确保障每个就业公民都能得到公平的工资。自此以来，印度做出了种种努力以明确公平薪酬、最低工资、底薪、生活工资的概念。印度在这些方面并不是一帆风顺

的，这一点反映在委员会报告、会议、委员会和最高法院的判决中。

确定工资的主要方法

92. 1948 年《最低工资法》第 5 条提供了确定/修订法定最低工资的两种方法。这两种方法是委员会方法和通知方法。

(a) 委员会方法：按照这种方法，有关政府设立了委员会和小组委员会，就最低工资的确定和修订酌情进行调查并提出建议。

(b) 通知方法：按照这种方法，政府通过《政府公报》公布其建议，供可能受此影响的人参考，并规定自通知之日起两个月内考虑是否接受政府建议。

最低工资

93. 《宪法》制订者通过在《印度宪法》中纳入第 43 条承认了以下这一原则：确保支付最低工资是各邦的义务。印度制订了法律来执行最低工资原则。1948 年《最低工资法》规定，对于中央部门分类工种的最低工资，应由中央政府和各邦政府确定、审查、修订和落实，各邦的工种数目为 1 232 个。中央部门的最低工资通过中央劳资关系机制来落实（表 7.1）。

表 7.1

		法案名称	完成的监察 次数	纠正的不正 常情况	提起诉讼次 数	完成的定罪 次数	提出的权利 要求
1		2	3	4	5	6	7
1		1936 年《工资支付法》					
	一	矿山	4 197	57 385	1 290	1 225	5
	二	铁路	1 182	7 800	--	--	1
	三	空运	47	638	31	3	--
2		1948 年《最低工资法》	15 212	186 549	5 260	3 094	3 956
3		1976 年《同酬法》	4 606	3 858	972	494	32
4		《1986 年童工（禁止和管理）法》	2 429	1 612	32	9	--

94. 根据该法第 19 条，主管政府受权任命监察员来执行该法。但是，对现有的信息审查表明，大多数邦/中央直辖区正在考虑专门为执行该法建立一种机制，但根据其他劳动法案，如《工厂法》、《商店和商业单位法》等任命的监察人员也被授权执行此法。在某些邦，劳工部、农业部等部门的工作人员也被宣布为当然监察员。只有少数邦政府和中央直辖区为执行此法任命了全职监察员。

95. 制订 1936 年《工资支付法》是为了确保支付给本法所涉就业者的工资由雇主在规定的时限内支付，除法律准许的扣除部分之外不得再扣除。目前，该法案只适用于月工资低于 1 600 卢比的人。2002 年 5 月 16 日，联邦院（上院）颁布了一项法案，名为《2002 年工资支付（修正）法案》，将工资最高限额提高到 6 500 卢比，并取消了其他某些不清、残缺不全的规定。政府正在审查常务委员会的建议。

96. 1965 年《奖金支付法》规定按该法要求向雇员发放奖金。根据该法，“雇员”是指在任何行业雇用的从事熟练或非熟练、手工、监督、管理、行政、技术或文秘工作以获得薪酬或工资且其薪酬或工资每月不超过 3 500 卢比的就业者（学徒除外）。但是，根据该法第 12 条，应向月薪或月工资超过 2 500 卢比的雇员发放奖金，奖金按月薪或月工资 2 500 卢比计算。最近一次修订上述工资最高限额是在 1995 年 7 月 9 日，并自 1993 年 4 月 1 日起生效。

97. 印度的工资政策还旨在逐步提高实际工资。由于物价上涨，实际工资水平会受到影响，为了防止这种情况的发生，印度发放了物价补贴，并且将此项补贴同消费物价指数挂钩。为了使工资不受生活费用上涨的影响，该法规定在适当的间隔期修订既定的最低工资额，这种间隔期不超过五年。在这方面，1980 年 7 月举行的劳工部长大会第三十一届会议建议至少每两年定期修订一次最低工资，或者在消费物价指数上升 50 点之后修订一次最低工资，1987 年 5 月举行的劳工部长大会第三十六届会议再次重申了这一建议。本套消费物价指数（基准年 1982 年 = 100）以 1981-1982 进行的工薪阶层家庭收入和支出调查为基础，该指数针对 70 个中央部门、全印度和 6 个补充中央部门的产业工人。除了有组织部门之外，也向无组织部门的工人发放物价补贴，作为最低工资的一部分。其物价补贴每六个月修订一次，这取决于指数的变化。印度就是通过这种方法来防止无组织部门工人的购买力受到损害。最低工资标准还包括特别补贴，即同消费物价指数挂钩的可变物价补贴，这种补贴每年 4 月和 10 月修订两次。根据此项法案，修订工资标准的间隔期不超过五年。中央部门分别根据 2002 年 1 月 3 日第 113（E）号特别命令、2002 年 1 月 28 日第 113（E）号特别命令，对以下工种的最低工资进行最后修订：各种矿山以及公路和铁路修建或维护或者建设业务，包括铺设地下电气、无线广播、电视、电话、电报和海外通信电缆和类似的其他地下线缆、电线、给水管线和排污管道。

98. 1986 年印度关于《经济、社会、文化权利国际公约》的初次报告（E/1984/6/Add.13）详细介绍了报告编写形式和内容准则汇编（HRI/GEN/2/Rev.1）第 15（b）条。报告还进一步说明了最近的情况，并提供了上述准则所要求的信息。

99. 印度在起草确定工资的法律和政策时，也考虑到了工人及其家庭的需要以及经济因素。各个事务委员

会和委员会讨论了是否必须推出全国最低工资概念，如果工资低于全国最低工资，雇主不得雇用国内的任何工人。国家第一劳工委员会得出结论认为，从全国实行统一的最低货币报酬角度来看，全国最低工资既不可行又不理想。如果确定了全国最低工资，以下不利情况就会出现：如果最低工资的某些方面可以钻空子，有的地区就会不支付最低工资。该委员会还指出了解释全国最低工资时的种种困难，因为不同地区的人有完全不同的消费模式、他们使用的商品差别很大、各区域的价格各不相同。鉴于此，委员会建议在各邦的各个同质地区通报地区最低工资。但是，1978年成立的 Bhoothlingam 委员会（工资、收入和价格问题研究小组）不同意国家第一劳工委员会的建议，因为它认为，实际最低工资只能是绝对的全国最低工资，无论是哪个部门、哪个地区还是哪个邦，低于最低工资就不能雇人。该小组还认为，在确定这种全国最低工资时，必须注意几个要素，如：（a）在适用了就业率后调整的人均国民收入；（b）每个消费单位的国民平均收入；和（c）农村的人均消费支出。该小组建议，按 1978 年价格计算，国家的最低月工资应该为 150 卢比，在 7 年内要达到非熟练工人每天工作 8 小时不低于 4 卢比，或者每月不低于 100 卢比，并且每两年修订一次以实现这一目标。至于农业部门，该小组认为，理想的农村家庭最低收入将是一个更有意义的概念，因为农村就业不稳定并且具有季节性，其收入来源也各不相同。

100. 1991 年，在 C. H. Hanumanth Rao 博士领导下成立的国家农村劳工委员会就全国农村劳动力的最低工资提出了十分合理的建议，并且规定了以下确定最低工资的原则：

（a）根据工人及其由三个成人消费单位组成的家庭的最低生计水平确定的生活费用，和

（b）所有工种的最低工资都相同。

101. 因此，过去各个论坛都审议过全国最低工资。但是，各邦/中央直辖区政府没有对需要制订全国最低工资达成一致意见，因为地域、地形和农业气候因素的不同，各邦、各地区以及各个行业的社会经济条件都各不相同。在最低工资不统一的情况下，中央政府采用了全国下限最低工资概念，根据国家劳工委员会 1991 年的建议和随后的价格水平上涨情况，1996 年，印度确定该工资为每天 35 卢比。1998 年，中央政府将全国下限最低工资提高到每天 40 卢比，后来又提高到 45 卢比，后者于 1999 年 12 月 1 日生效，同时关注着消费物价指数的上涨情况。全国下限最低工资后来又提高到每天 50 卢比，并于 2002 年 9 月 1 日生效，因为消费物价指数从 1999 年 11 月的 438 上涨到 2002 年 8 月的 484。尊敬的劳工部长请各邦/中央直辖区政府确保规定所有计划内工种的最低工资标准不低于每天 50 卢比。目前，这种工资已经成为全国最低工资。因此，可能出现的情况是：在全国最低工资政策形成之前，这些下限最低工资可能被视为当前的全国最低工资。最近，国家第二劳工委员会（2002 年）也建议确定全国最低工资。

102. 在确定工资水平时，印度最高法院也采纳了工资概念并且刻意地努力赋予这些工资概念以具体意义，强调需要逐渐提高工资水平。公平工资委员会建议的工资确定原则对法院不时宣布的裁决产生了极大的影响。在许多工资争议中，最高法院所做的裁决规定了确定工资的统一原则，这些原则已经成为印度工资政策

的组成内容。工资的确定要考虑到行业和地区这两个因素，这一点已通过一系列法庭和法院裁决¹⁷得到确认。在确定工资和物价补贴时考虑了各种不同的要素，其中包括：（一）经营范围；（二）获利范围；（三）劳动力的能力；（四）企业的性质；（五）公司状况；（六）工资结构的特点。需要特别提及的一些判决如下：

103. 在 **Crown Aluminum Works 诉其工人的 1958 I LLJ 1** 一案中，最高法院针对支付能力这一具体问题指出，“但是，有一项原则承认没有例外情况。企业如果不能向其工人支付微薄的最低工资，就无权存在。可能的情况是，在失业率很高的欠发达国家，无组织劳工会为了填饱肚子而出卖劳动力……雇主要使企业维持下去，就不能将雇员的工资降低到微薄生计工资或最低工资以下，如果这样做，就无权经营企业”。

104. 在 **Unichem 制药有限公司诉其工人，1972 I LLJ 576、590 和 591** 一案中，最高法院提出以下意见：“在确定工资和物价补贴方面，法律立场早已明确，这就是在确定工资和物价补贴时，必须考虑到行业和地区，同时还要适当考虑到有关单位的财政能力……在修订工资结构和发放物价补贴时，行业裁定始终要考虑到给雇主的造成额外负担问题，还要弄清要求雇主承受这种负担是否合理……正如 **Greaves Cotton 公司等诉其工人，(1964) 5 SCR 362** 一案中所指出的，确定工资和物价补贴的原则之一是，法庭应该考虑到各地区同一行业类似工种当前的工资等级和物价补贴……”。

105. 最低工资的组成：在 **Unichoyi 诉喀拉拉邦，1961 - I LLJ 631** 一案中，最高法院解释了最低工资的构成内容，并且指出：“因此，有必要考虑到该法规定的最低工资构成内容。公平工资委员会取得的证据表明，某些证人往往认为，最低工资对满足工人及其家庭的最低物质需要是必不可少的，而绝大多数证人则一致认为，最低工资也应该保证某些其他基本需要，如最低教育程度、医疗设施和其他福利设施。另外，如果认为雇主的支付能力并不很强，可以不再增加接近较低公平工资的最低工资总额，但是，这一概念的内容必须确保雇员不仅能够维持本人及其家庭的生计，而且还能保持其工作的效率。”

106. 行业和地区：在 **法国摩托车有限公司诉其工人，1962 II LLJ 744** 一案中，法院认为，“现在已经决定，工业法院以后再审议工资结构、物价补贴和类似的服务条件等问题时，必须执行行业加地区原则。在执行该原则时，工业法院必须比较本地区类似工种当前的工资级别与其正在处理的工资级别，一般说来，类似工种是指与正在审议的争议工种为同一行业的工种”。

107. 劳工部长常务委员会 D 小组委员会（1981 年）建议，最低工资水平不应该低于贫困线。国务秘书委员会的报告（1981 年）也建议，最低工资水平应该使 3 个成人组成的家庭消费单位高于贫困线，消费篮子应该由农村地区每人每天必需 2 400 卡路里和城市地区每人每天必需 2 100 卡路里的食物以及衣服、住房、燃料、照明和教育等组成。国家农村劳工委员会的报告（1991 年）赞同类似于三个消费单位的概念。

¹⁷ 工人诉 **Hindustan Motors**（1962 年）2 LLJ 352（最高法院）；法国摩托车公司诉工人（1962 年）2 LLJ 774（最高法院）；**Novex** 干洗店诉其工人（1962 年）1 LLJ 271（最高法院）。

108. 中央政府薪酬委员会在确定政府雇员的最低工资时采取了不同的做法。其做法如下：（一）基于需要的办法；（二）支付能力办法；（三）相关当事人办法；（四）职务评估办法；（五）生产率办法；（六）生活工资办法。

109. 第五薪酬委员会在比较了公共部门和私营部门的雇员情况之后，还与邦政府进行了比较，委员会采取了经过修订的、相对不变的收入标准，确定中央政府薪酬最低的雇员工资为 2 440 卢比。这意味着基本薪酬猛增了三倍多，从 750 卢比增至 2 400 卢比。委员会估计，这意味着每年此类雇员的额外支出共计 29.41 亿卢比。

110. 第二劳工委员会注意到，一些邦审查和修订了它们对其拥有适当管理权的计划内工种的最低工资。数据比较所显示的趋势令人不安。锡金还没有延期和执行《最低工资法》。只有 19 个邦/中央直辖区对可变物价补贴做出了规定，作为某些或全部计划内工种的最低工资的一部分。各邦的工资各不相同。委员会对差异如此悬殊表示了关切，最后只能得出以下结论：不同的主管政府在确定最低工资时采取不同的标准。

111. 非正式部门或无组织部门的特点和性质正在发生根本变化。这种变化有多种形式，如从永久性工作到临时工作、合同工和杂工，从单位生产到家庭生产、从以男性为主的工作环境到女工密集型工作环境、从管理型工作到无管理型工作等。印度早在 1955 年便签署了 1928 年《劳工组织第 26 号公约》（关于工资金额确定办法）。印度接受了为工人发放最低工资的承诺。第二劳工委员会在其报告中特别强调无组织部门的最低工资问题。它还建议各邦政府为所有各类非熟练工人具体规定最低工资，所有行业的最低工资应该相同，应该推出一种基于需要的最低工资制度，所有工人无论在哪里就业都应该一视同仁，而且无论各行业的支付能力如何都必须支付最低工资。¹⁸

112. 印度政府正在审议关于为无组织部门的工人福利制订综合立法的建议。但是，由于各邦政府对于法案草案的各项内容缺乏共识，该事项未能得到进一步处理。

第三节

同工同酬

113. 印度工人享受同工同酬。1958 年，印度政府批准了关于男女工人同工同酬的 1951 年《劳工组织第 100 号公约》。为落实宪法条文，并且确保劳工组织第 100 号公约得到执行，1976 年，印度制订了《同工同酬法》。各邦/中央直辖区依据 1976 年《同工同酬法》任命了主管当局，还依据该法建立了咨询委员会。劳工部和中央咨询委员会定期监测《同工同酬法》条款的执行情况。各邦政府的特别小组要求提交年度报表，以便监测该法执行情况。不过，一般来说，各邦政府还没有做出积极的反应。

¹⁸ 委员会还指出，《最低工资法》所述及的违规现象呈上升趋势。1997 年所公布的违规行为 105 639 起，1998 年上升到 141 913 起。

114. 鉴于上述情况，现在无法对印度的所有经济部门实行统一的综合工资政策。有组织部门的工资是雇主和雇员通过谈判达成一致后确定的。在无组织部门，劳工由于不识字和没有有效的讨价还价能力，容易受到剥削。第二劳工委员会在其报告中指出，劳动力市场中的不平等现象日益严重，各个群体和各个经济部门都存在着工资差距。行业间和行业内的工资差距十分明显。在不同的经济部门，从事同一种工作的工人可能得到不同的报酬。即使在同一行业，不同单位也可能对拥有相同的可计量技能的工人支付不同的工资。首先，不同的职业之间存在着差距：为专业人员支付高于市场平均水平工资的企业也向非熟练工人支付高于其工种市场平均水平的工资。第二，这种差距很有可能持续很长一段时间；人们发现，在一定时期支付优惠工资的行业以后也会照样支付。上面提到的一节在讨论全国最低工资问题时详细讨论了这一点。印度政府对这些问题表示关切。

115. 《印度宪法》第 39 (d) 条规定，从事同等工作的男女应享受同等报酬。尽管印度没有将同工同酬明确宣布为一项基本权利，但是，在《宪法》第 14、第 16 和第 39 (d) 条中，同工同酬已经成为一项明确的宪法目标，法院也可以在基于非理性分类的不平等薪级案中执行这一原则。在许多案件的审理上都执行了此项原则，它实际上已成为一项基本权利 (D. S. Nakara 诉印度工会, AIR 1983 SC 130 ; P. K. Ram Chandra Iyer 诉印度工会, AIR 1984 SC 541 ; Randhir Singh 诉印度工会, AIR 1982 SC 879 ; 哈里亚纳邦诉 Rajpal Sharma, AIR 1997 SC 449 , 喜马偕尔邦诉 P. D. Attri, 1999 3 SCC 217)。印度制订了加强同工同酬权利的立法 (1975 年《同工同酬法》、1976 年《同酬法》、1995 年《平等机会、保护权利和充分参与法》)。1976 年《同酬法》禁止在男女提出支付工资要求时区别对待，只要他们的工作是相同的，但法律禁止或限制雇用妇女的某些工种除外。

116. 各邦政府/中央直辖区经常征求各方意见，以确保更加严格地执行该法，改善女工的工作条件。以下社会福利组织在 1976 年《同工同酬法》下得到承认，它们可以就雇主违反该法规定向法院提出申诉：新德里妇女发展研究中心；艾哈迈达巴德自营职业妇女协会；切纳尼女工论坛（印度）；新德里社会研究信托机构。

117. 1987 年，印度成立了自营职业妇女和非正式部门妇女国家委员会，由 Ela Bhatt 夫人担任主席。委员会在其报告中提出女工的工资 500 卢比较为合理。

第四节

职业卫生和安全条件

118. 印度政府强调劳动安全和保护是企业管理最重要的一个方面。《印度宪法》中有关工人职业卫生和安全的具体条款。《宪法》第 24 条指出，不得雇用 14 岁以下儿童在任何厂矿工作或从事任何其他危险工种。《宪法》第 39 (e 和 f) 条规定，各邦的政策应着重实现以下目标： -

(e) 确保男女工人和低龄儿童的健康和体力没有受到损害，确保公民没有因为经济窘迫而被迫从事

其与年龄和体力不符的工作；

(f) 确保儿童得到了健康发展的机会和设施，得到了自由和有尊严的条件，童年和青年应得到保护，免受剥削及精神和物质遗弃之害。

119. 第 42 条指出，各邦应做出规定，保证工作环境公正且具有人性，保证提供物质救济。

120. 印度经常颁布各种法律，处理与工人的安全和卫生的工作条件有关的问题。这些法律如下：1948 年《工厂法》及依据其制订的细则；1952 年《矿山法案》；1957 年《煤矿管理条例》；1961 年《金属矿山管理条例》；1933 年《印度油矿管理条例》；1955 年《矿山管理细则》；1910 年《印度电业法》；1956 年《印度电业管理细则》；1966 年《矿山托儿所管理细则》；1959 年《煤矿救援管理细则》；1959 年《煤矿矿井淋浴管理细则》；1938 年《儿童就业法》和 1937 年中央省份《无管制工厂法》（二十一）。

121. 1948 年《工厂法》第 11 至第 20 条涉及清洁卫生问题。这些条款规定了每个工厂必须达到的某些清洁标准。¹⁹该法案第 91 A 条规定，首席监察员或工厂咨询服务和劳工研究总局局长或印度政府卫生事务总局局长或授权代表他们的官员有权监督工厂所有人或管理人员进行职业安全和卫生调查。

122. 《工厂法》涵盖所有雇用 10 名或 10 名以上工人的工业单位，不分季节性和非季节性工厂，该法与卫生和安全有关的规定适用于所有工作场所，不论雇用了多少工人。通过最高法院做出的裁决，这些法案的条款开始生效(J. B. Mangharam 和 Co. AIR 1969 MP 110 ; Mitchell 诉 North British Rubber 有限公司 ,1945 SC 1 ; 消费者教育和研究中心诉印度工会 , (1995) 2 Lab L J 768 (SC) 等)。

123. 孟买工厂咨询服务和劳工研究总局是劳工部的一个附属机构，是该部处理同工厂和港口/码头工人的安全、卫生和福利有关的事务的技术部门。它帮助中央政府制订和审查工厂和港口职业安全和卫生方面的政策和立法，在各邦的工厂监察员帮助下执行和实施《工厂法》。印度设立的中央劳工研究所和区域劳工研究所开展以下活动，如进行调查研究，举办培训班、研讨会和讲习班，举行讲座等。除了这些措施之外，还就杀虫剂行业、碎石单位和制盐业的安全、卫生和工作环境进行了调查，以确定这些行业的工作条件和安全水平。此外，以下全国性研究/调查正在进行之中：各大港口的安全审计、对比迪工厂工人情况的经济学研究、终端显像器工人的职业健康状况、石笔行业的职业健康和环境状况、乔德普尔不锈钢轧钢厂的国家研究等。

¹⁹ 有些条款涉及以下内容：清洁（第 11 条）、废物和污水处置（第 12 条）、通风和温度（第 13 条）、灰尘和烟雾（第 14 条）、人工加湿（第 15 条）、过度拥挤（第 16 条）、照明（第 17 条）、饮用水（第 18 条）、厕所和小便（第 19 条）以及痰盂（第 20 条）。

该法第 21 至第 41 条涉及工厂工人的安全问题。这些条款要求雇主严格遵守安全规定。在这个问题上不需要考虑适用问题。有些条款涉及给机器安装护栏、在开动的机器上或附近工作保障安全、禁止雇用妇女和年轻人操作危险机器、拨动装置和切断电源装置、自动机器、新机器包装、禁止妇女和儿童在棉花机、提升机和升降机旁工作、保护眼睛、防止有害烟雾和气体、发生火灾时使用便携式电光源等。

124. 第十个五年计划增加一项新的计划方案：加强首选的有害化学工艺中的职业安全与健康战略、建立国家职业安全卫生委员会、提高工厂咨询服务和劳工研究总局和 CIF 官员改善职业安全卫生的能力、建设执行机构的能力以及制订实施战略和准则、在认定的无组织部门的 7 个领域制订和落实国家一级宣传运动。

125. 由于大规模的机械化，矿山工人的健康和安全正面临更严重的威胁。依据《印度宪法》，中央政府应关心矿山工人的安全、福利和健康（第 55 项——联邦清单）。1952 年《矿山法》及根据该法制订的规则和条例涉及这一目标。这些法规条例的实施由联邦劳工部矿山安全总局负责。除《矿山法》及其附属立法之外，矿山安全总局还负责实施其他相关立法，其中包括：1957 年《煤矿管理条例》；1961 年《金属矿山管理条例》；1984 年《油矿管理条例》；1955 年《矿山管理细则》；1956 年《矿山职业培训管理细则》；1985 年《矿山救援管理细则》；1966 年《矿山托儿所管理细则》；1959 年《煤矿矿井淋浴管理细则》；1948 年《工厂法》、1986 年《环境保护法》下产生的 1989 年《危险化学品制造、贮存和进口管理细则》；1885 年《土地购置（矿山）法》；1974 年《煤矿（保护和发展）法》。

126. 印度制订了某些法律来管理无组织部门的工人工作条件。无组织部门的工人主要都是家庭工作者。政府制订了 1976 年《比迪雪茄工厂工人（就业状况）法》和 1976 年《比迪雪茄工厂工人福利基金法》，以管理这些工人的工作条件。此外，纺织部通过手织机和手工艺品发展专员办公室实施了涉及包括健康在内的各个方面的计划和方案。为了提供立法保护，劳工部正在与其他有关的部委/部门、邦政府等进行磋商，以探讨能否制订一项关于家庭工作者的国家政策。

127. 建筑工人构成了无组织部门另一支重要的工人队伍。各项法案条款已经扩展至这些工人（1996 年《建筑和其他建造业工人（就业管理和服务条件）法》；1996 年《建筑和其他建造业工人福利法》；以及 1998 年《建筑和其他建造业工人中央管理细则》）。政府正在监测该法规定的执行情况。迄今只有喀拉拉邦执行了该法。德里政府设立了邦委员会，该法很快就能得到执行。泰米尔纳德邦按照中央的方针执行了本邦的法案。大多数邦政府都在组建细则制订专家委员会，并建立福利委员会和福利基金，以从文字和精神两方面来执行该法。

第五节

平等晋升机会

128. 每个公民都有权得到平等晋升机会。《印度宪法》和服务法为此项权利提供了保障。印度对社会中的弱势部门给予了特别关注。第 16（4）条授权各邦制订具体规定，为各邦认为在本邦服务系统中任职不足的落后公民阶层保留任命职位。最高法院审议了第 16（4）条关于在各种情况下落后公民阶层晋升的涵盖范围。在 Indra Sawhney 诉印度工会，AIR 1993 SC 477 一案中，大多数人都认为，第 16（4）条不能为晋升做出保留。保留局限于第一次任命，但不应该影响已经晋升的人。这种保留可能会延续 5 年，在此期间，主管当

局将订正、修改或重新颁布有关保留的管理细则。在这方面，法院“因此”推翻了以下案件的裁决：Southern Rly. 总经理诉 Rangachari , AIR 1962 SC 179 ; 旁遮普邦诉 Hira Lal , (1970) 3 SCC 567 ; Akhil Bharatiya Shoshit Karamchari Sangh 诉印度工会 , (1981) 1 SCC 246 ; 以及印度主计长和审计长诉 K. S. Jagannathan , (1986) 2 SCC 679。

129. 政府制订了 1995 年《宪法（第 77 次修正）法》，以便体现社会公正概念的含义并为《宪法》第 16 条增加一款新的内容（4-A），授权各邦做出规定，如果认为在册种姓和在册部落在本邦的公务员系统中任职不足，为他们保留在政府岗位上晋升的机会。政府之所以这样做，是为了使最高法院对 Mandal 委员会一案（Indra Sawhney 诉印度工会）的判决无效，法院在该案件中认定不能做出晋升保留。这意味着即使在 Mandal 委员会之后也会为在册种姓和在册部落保留在政府岗位上晋升的机会。

130. 在关于保留晋升机会的重要判决中，最高法院认定，填补了保留职位之后的任何空缺的干部职位应由其退休或辞职造成空缺的同类人员来填补。政府在 2000 年修改了《宪法》，从法律上确认了这一点。2000 年《宪法（第八十一次修正）法案》增加了一项新条款第 16（4-B）条，允许将保留职位中的空缺留到以后各年。这样保留的空缺不算在 50% 的最高限额之内（S. R. Murthy 诉 Karnataka , AIR 2000 SC 450 ; Ajit Singh II 诉旁遮普邦 , (2000) 1 SCC 430）。在 Jattinder Pal Singh 诉旁遮普邦 , AIR 2000 SC 609 一案中，法院认为，继续任职的资历规则与基于平等机会的晋升规则是互相挂钩的。

131. 2001 年《宪法（第 85 次修正）法案》用“在晋升到任何职类的问题，根据资历”来代替第 4-A 条中的“在晋升到任何职类的问题上”。此项修正案旨在根据资历晋升的问题上将保留的好处提供给在册种姓/在册部落。

132. 在根据资历加业绩或根据选拔晋升到高级职位的问题上，最高法院在若干裁决中认为，按照第 16 条，根据相关规定有资格得到考虑的每个公务员都拥有一种基本权利，并不是必须晋升而是得到公正和公平考虑的权利。²⁰由于高级职位的条件各不相同，因此对所有可能存在的情况不应适用同样的晋升方法。某些职位可能被宣布为选拔职位，可能根据业绩和是否适合来填补而不考虑资历。在选拔职位的情况下，职务晋升的方式与初次任命相同，允许进行各种测试和面试。晋升取决于主管当局对诸多因素的考虑。自然公正原则也适用于晋升选拔事项。

第六节

休息、闲暇、工作时间的合理限制、定期带薪休假和公共假日的报酬

133. 印度的劳动法保障了休息、闲暇、工作时间的合理限制的权利。此项权利通过固定的工作日制度、假

²⁰ Sant Ram Sharma 诉拉贾斯坦邦 , AIR 1967 SC 1910; A. K. Kripak 诉印度工会 , AIR 1970 SC 150。

日规定和给薪休假等得到保证。1948 年《工厂法》第 51 至第 66 条详尽地规定了成人的工时。²¹1948 年《最低工资法》第 13 (1) (a) 条授权主管政府确定工时数。中央政府根据 1950 年《最低工资 (中央) 管理条例》分别确定成人和儿童的每日正常工时为 9 小时和 4.5 小时。成年工人每日部分工时的调整不得超过 12 个小时 (如果有休息时间的话, 休息时间包括在内)。至于农业就业, 上述规定须根据中央政府通知随时进行一些修改。邦政府和中央直辖区制订的规则也包含关于每日工时的类似规定。

134. 其他的一些成文法也有关于工时的规定, 如 1948 年《工厂法》、1948 年《印度码头工人 (就业管理法)》、1952 年《矿山法》、1951 年《种植园劳工法》、1948 年《商店和商业单位法》、1961 年《汽车运输工人法》和 1970 年《合同工 (管理和废除) 法》以及 1966 年《比迪雪茄工厂工人 (就业状况) 法》。

135. 1979 年, 中央政府对规则第 23 条进行了修正, 农业工人也与其他工种的工人取得了同等条件。中央政府和所有各邦政府制订的规则都对领取周薪的工人做了规定。

136. 劳工部强调企业文化不应该与工时和假日混为一谈。许多中央成文法和某些邦的成文法仍然规定每日工作 9 小时, 这令人深为关切。每天工作 8 小时受到普遍接受。印度政府试图统一每日和每周的工时及假日。国家第一劳工委员会也建议工时应该从每周 48 小时减到每周 40 小时。

第七节

国际援助

137. 在职业卫生和安全方面, 印度国家安全委员会成功地主办了第十二届世界大会, 委员会继续为今后世界大会的成功举办做出贡献。印度是亚太职业安全与健康组织的创始成员, 国家安全委员会一直积极地致力于在该组织成员国中发展健康和安全教育问题的合作。国家安全委员会与环境规划署之间的合作在继续进行。自 1999 年 7 月以来, 国家安全委员会一直与日本工业安全与健康协会积极合作。印度参加了 2003 年 5 月 25 日至 31 日在维也纳举行的第十六届世界职业安全与健康大会, 以及 2003 年 10 月 8 日至 10 日在河内

²¹ 《工厂法》第 51 条规定, 不得要求或允许成年工人一周在工厂工作的时间超过 48 小时。《工厂法》第 52 条规定, 除非第 52 (a) 和 (b) 条有规定, 否则不得要求或允许成年工人在每周的第一天工作。此外, 该法第 53 条规定未休假期按相同天数补休。该法第 54 条指出, 根据第 51 条的规定, 不得要求或允许任何成年工人在任意一天在工厂中工作超过 9 个小时。第 55 条规定, 工作时段不得超过 5 个小时, 任何工人不得在得到至少半小时的工休时间之前工作 5 个小时以上。还有一些规定涉及部分工时调整 (第 56 条)、夜间工作 (第 57 条)、禁止重叠排班 (第 58 条)、额外工资或加班费 (第 59 条)、限制双重就业 (第 60 条)、成年人工作时段通知 (第 61 条)、成年工人登记册 (第 62 条)、与第 61 条下的通知相对应的工时和根据第 62 条登记 (第 63 条)、制订免责规则的权力 (第 64 条)、制订免责命令的权力 (第 65 条) 以及进一步限制妇女就业 (第 66 条)。此外, 第 71 条涉及童工的工时。

《工厂法》第 79 至第 82 条涉及带薪年假, 其中的一些条款涉及休假期间的工资问题 (第 80 条)。第 93 条规定, 凡违背本法任何规定或根据本法制订的任何规则的工厂, 工厂所有人和经理属于犯罪并且应受到监禁或罚款处罚: 监禁期可能长达两年、罚款可能高达 10 万卢比, 或两者并受。

举行的亚太职业安全与健康组织第十八次年会和大会。印度作为加强合作的中心机构同日本工业安全与健康协会一起开展工作。在国际机构和各国帮助下，印度已经开展了安全认识、安全监督和危险评估任务三方面的调查。

第 8 条

工会权利

138. 《印度宪法》将保障结社权利作为一项基本权利，其中包括为合法目的组织工会的权利。此项权利不受限制，但是某些工种除外：政府身为雇主，雇员组织的协会可能无权登记，无法在为了集体谈判采取工业行动的时候免除某些责任，雇员就业的领域属于各邦的主权机构时尤其如此。在本报告里值得特别强调的是，与联合王国法律不同，《印度宪法》使得公务员案件中的意旨学说服从宪法保障措施，如审理权利等。此外，公务员的服务条件受成文法规则的管理。如同在其他国家，集体谈判作为解决劳资纠纷的一种方法已经被印度的工业雇员所采纳，以使他们受到的冤情得以申诉。印度政府认为只有合法的罢工才是合理的，但必须对罢工适用刑事法律规定，当罢工威胁到和平时，就应开除罢工者并且拘捕当事人或没收财产。

第一节

139. 关于结社权利和有效承认集体谈判权利的国际文书问题（这是本报告要涉及的主题之一），印度政府的情况如下：

140. 印度于 1979 年 4 月 10 日加入《公民权利和政治权利国际公约》。印度迄今向人权理事会提交了三次定期报告。三次报告（印度分别于 1983 年 7 月 4 日、1989 年 7 月 12 日和 1996 年 7 月 17 日提交了关于《公民权利和政治权利国际公约》的初次、第二次和第三次定期报告）的总体立场和实质内容与该公约第 22 条的义务一致。印度的第四次定期报告本应在 2001 年 12 月 31 日提交，目前正在拟订之中，将与本报告一起提交。

141. 印度还没有批准 1948 年《（第 87 号）结社自由和保障组织权利公约》和 1949 年《（第 98 号）组织权利和集体谈判权利公约》。《印度宪法》第 19（1）（c）条承认结社自由和有效承认集体谈判权利。印度关于劳工组织全球报告以及宣言后续措施的报告非常详细地介绍了其覆盖范围。《劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》后续措施下的全球报告：为了社会公正组织起来，国际劳工大会 2004 年第九十二届会议审议了各个国家的报告，其中包括印度关于结社自由和有效承认集体谈判权利的报告。2004 年年度报告专家委员会指出，尽管印度没有批准第 87 和第 98 号公约，但是，只要劳工组织提出要求，印度政府就会定期提交关于这些原则的报告（根据按原则和权利类别分列的 2004 年度审查后续宣言）。值得注意的是，近三分之一的印度劳动力从事农业劳动。考虑到农耕人口庞大，印度于 1923 年 5 月 11 日批准了 1921 年《（第 11 号）结社权利（农业）公约》，该公约强调农业工人应该拥有同产业工人相同的“集会与结社”权利。此

外，印度于 1977 年 8 月 18 日还批准了 1975 年《（第 141 号）农村工人组织公约》，该公约承认让农村工人组织参加土地改革的重要性。

142. 第 98 号公约不涉及“从事国家行政管理的公务员”的地位，绝不应解释为损害他们的权利或地位。1978 年，劳工组织通过了 1978 年《（第 151 号）劳工关系（公务人员）公约》。该公约保障“公共当局雇用的所有人”的组织权利，“如果其他国际劳工公约中更加有利的规定对他们不适用的话”。印度还没有批准此项公约。《劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》后续措施下的全球报告：为了社会公正组织起来，国际劳工大会 2004 年第九十二届会议第一（B）报告注意到，印度指明了政府公务员的特别处境，所以它现在还不能考虑批准该公约。印度指出，其《宪法》的确承认结社自由和集体谈判权利。但是，由于当前的经济、政治和文化问题，印度无法使其产生法律效力。后面的其他评论进行了归纳和更新。

第二节

结社和集体谈判权利

143. 印度承认结社自由和有效承认集体谈判权利原则与人权和自由之间总体上的联系；承认该原则与劳动纠纷的关系；其社会经济活动；及其在减贫方面起到的作用。印度为维护民主、不受歧视、独立结社自由、举行自由而公正的选举所做的努力得到了加强。多年来，集体谈判制度作为解决劳资纠纷的一种办法也在印度得到了发展。

144. 1986 年，印度向委员会提供了关于工会权利的信息（E/1984/6/Add.13，第 36 至第 38 段）。在按照委员会经修订的一般准则（2000 年 4 月 14 日 HRI/GEN 12 号文件）编写本报告时，印度对各个工会在各种论坛上提出的问题给予关注。这些问题包括：不批准劳工组织第 87、第 98 和第 151 号公约、印度政府对公务员与其他工人、移徙工人和出口加工区/经济特区雇用的工人区别对待、公务员和非公共部门行业的某类工人在罢工前要事先通知、对基本服务的解释、义务或自动承认工会、集体谈判的涵盖范围、管理部门对工人的伤害、公共部门各类工作人员，消防人员、治安人员、狱政人员、司法官员和国防人员等加入工会的权利。工会也对修正 1947 年《劳资纠纷法》、1970 年《合同工（管理和废除）法》的建议表示关切。此外，全印度工会大会声称，结社自由和有效承认集体谈判权利原则只得到部分承认。印度政府一贯对工会的意见给予充分考虑，并且在起草有关工会权利的法律和政策时考虑到这些意见。印度政府各个机构为了确保并鼓励结社自由和集体谈判推行了各种立法、政策和措施，本报告着重介绍这方面的主要进展情况。

145. 《印度宪法》和各种国内立法涉及到工会的权利和职责。1926 年《工会法》、《行为守则》第三条和 1947 年《劳资纠纷法》属于专门立法，这些法案强调结社自由和有效承认集体谈判权利的原则。

146. 《宪法》第 19（1）（c）条将结社权利作为一项基本权利，保障工会的做法。但是，《宪法》第 19（4）条授权各邦为维护印度的主权和完整或者为了公共秩序或道义而实施合理的限制。

147. 结社权利包括为合法目的组建工会的权利 (Kulkarni 诉孟买邦, AIR 1931 Bom 105 和 B.R. Singh 诉印度工会, 1989 4 SCC 719)。按照政府的行为准则, 公务员可以组建和加入福利协会, 这些权利会得到政府的承认。对此项权利没有限制, 但以下情况除外, 即政府是雇主, 雇员组建的协会不能登记为行使邦主权职能的工会。在完全具有法律或主权职能的领域, 为公共利益取消一项基本权利是正当的。在印度, 由于工会已高度政治化, 附属于一个或另一个政党, 而且它的建立经常出于宗派原因, 因此这种区别对待很有必要。在此背景下, 印度认为, 政府公务员保持政治中立, 对于合法政府行使职能绝对是必不可少的。但是, 实际上, 政府雇员往往将其协会当作工会, 为的是能够就薪酬和服务条件进行谈判、能够召集罢工、举行示威和同政府谈判。

148. 中央和各邦政府的核心政府部门的公务员通过其协会正式加入了工会, 只是其协会可能没有登记为工会, 而且没有享有工会的谈判地位。尽管如此, 政府还是与他们进行谈判, 模式效仿英国惠特利委员会的联合协商机构保持着良好的工作状态。国家委员会缔结的协议影响到中央 250 万多雇员。各邦政府也越来越呈现这种趋势。例如, 一些邦电力局, 法定机构遇到长期罢工情况。教师和包括医生在内的医务工作者也召集罢工。某些邦的工会为了赢得基本的谈判权利开展了艰苦的斗争。

149. 因此, 尽管在理论上政府继续要求公务员遵守行为守则并拒绝同公务员协会打交道, 但实际上, 政府的确与公务员工会面对面地签订了解决协议。

150. 中央公务员系统雇员协会得到 1993 年《中央公务员系统 (承认同业工会) 管理细则》的承认。同样, 各邦的公务员系统雇员协会也得到本邦政府的承认。印度为公务员提供的纠正冤情机制有联合协商机构及中央和各邦政府建立的公务员法庭, 后者效仿法国和德国的公务员法庭模式, 配备了司法和行政人员。这些机制为友好解决和裁定冤情提供了一个论坛。联合协商机构下设的仲裁委员会是在 1968 年 7 月建立的, 设立了由工作人员和官员组成的陪审团。1999-2000 年间 (直到 12 月 31 日), 该委员会受理了 241 起案件, 其中 238 起已得到解决。在此值得一提的是, 1926 年《工会法》涉及了在公共部门单位工作的公务人员和雇员, 这类人员可以根据该法进行登记, 因此有权得到豁免。

151. 为了证明这一点, 政府部门管理的单位, 如印度铁路局、邮政电报局以及法定工厂等早已建立了工会。这些企业都是大雇主。仅印度铁路局就雇用了 170 万人。铁路局、邮政电报局以及其他部门已同公认的工会建立了各自的谈判制度。

152. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 8 (2) 条指出, 组织工会和加入工会以及行使本条所保障的权利不会阻止缔约国对其加以限制。印度法律同第 8 (2) 条完全一致, 除某些类别的雇员之外, 雇员们绝对可以充分地自由地组织工会和谈判。第 33 条对少数几类施加了这种限制。第 33 条授权议会对某些类别施加限制。

第 33 条设想的这些类别是：（a）武装部队成员或（b）承担维持公共秩序任务的部队。²²

153. 除了纯属于主权职能的各邦活动领域所雇用的雇员之外，各邦公共和私营部门的雇员工会都可以参与解决劳资纠纷。印度的各种法律，还有自律守则，如《自律行为守则》都涉及了工会权利。²³1926 年《工会法》的目的是通过工会登记，赋予工会合理的地位，维护会员的权利和其他事项。该成文法并未使工会登记成为一项义务；但是，在某些情况下，登记的工会受到民事责任和刑事责任方面的保护。

154. 1947 年制订的《修正法案》规定了承认工会、谈判义务、受承认工会的权利并且宣布该法案中所列的不公平行为属于违法，但该法案没有得到通报和实施。鉴于这些法定条文未得到普遍认同，由雇员和政府代表组成了一个权力很大的三方机构，该机构在 1957 年印度劳工大会第十五届会议上通过了一项《行为守则》，规定雇主应自愿承认工会（《行为守则》第三（七）条）。依据《行为守则》对登记工会的承认具有约束力和道德力量。在此不妨指出，劳动就业属于并行职权表中所列的事项，因此各邦和中央都可以制订法律。在行使立法权力时，一些邦政府就此主题制订了立法，这些立法只能在其各自的管辖领域适用。

²² 最高法院在 O. K. A. Nair 诉印度工会，AIR 1976 SC 1179 一案中已经考虑了第 19（1）（c）条（结社权利）和第 33 条的范围。法院认定，国防单位的文职人员属于第 33 条含义内的武装部队成员，因此无权组建工会。另见班加罗尔自来水厂诉 A.Roy，AIR 1978 SC 548。

²³ 印度及其机构采取各种办法，实现结社自由并实际承认集体谈判的权利，前提是这些原则和权利是解决劳工问题方案的一部分，即通过谈判直至集体商议解决雇主与工人之间的纠纷。印度向委员会提交的最新报告提供了这方面的详细情况（E/1984/6/Add.13，第 37 段）。

该法案区分了登记的工会与其他工会。在中央一级，依据《行为守则》，对登记的工会给予承认。在印度，只有登记的工会才能在劳资纠纷中免于共谋犯罪，或在工会行动造成破坏或违约的情况下免于民事诉讼。（《工会法》第 17 和第 18 条、《印度刑法典》第 120（B）条）。通过登记，工会成为法人机构并得到永久继承权和公章。工会能够获得和保有动产和不动产，能够通过代理签订合同，而且还可以起诉和应诉。此外，其收入免交所得税（1926 年《工会法》第 13 条和 Chemosya 有限公司诉 Kerala Medical 和邦代表协会（1998）2 Lab LJ 43（Ker）。

凡有 7 名以上会员的工会就可以申请注册（第 4（1）条），但须遵守一个条件：该工会的会员至少占雇员的 10%或有 100 名雇员加入。以人少者为准。凡年满 15 岁者只要遵守工会规则就可以加入工会，并且可以根据工会规则得到所有的会员好处（第 21 条）。但是，工会会员在年满 18 岁之前不得担任任何职务（第 21A 条）。工会规则除包含其名称和目标之后，还必须包含其经费所适用的目的、工会会员名单及为会员和执事人员检查提供便利、保证吸纳普通会员以及名义会员或临时会员担任执事人员、缴纳会费、会员享受福利的资格、罚款或没收规定、修正或修改规则的程序、任命和开除管理人员和官员、妥善保管经费、年度审计、便利成员审查账户、最后还有解散工会的方式（第 6 条）。

该法案保证吸收会员的权利，但是，吸收为工会会员要以工会规则为准。在印度，拒绝加入工会并不是一个严重的问题。实际上，大多数工会是按照行业准则组建的，欢迎同一行业或工种的成员加入工会。是否成为会员完全是自愿的。工会不得实行义务会员制，甚至不能依据解决协议来决定。同样，雇主不能将加入工会或不加入工会作为就业条件。这种条件在宪法上是完全无效的。只雇用工会会员的工厂和商店协议是不存在的，这使得工会运动基本上摆脱了滥用胁迫或被动会员制以及个人自由被剥夺之害。另一方面，工会会员资格与就业彻底脱离关系同样也是有害的。工人们对于工会失去了兴趣，也不愿意将工会建设成有效的组织。工人们无论是否加入工会以及是否以某种方式为工会建设做出贡献，他们都可能根据协议得到同样的好处。如果敌对的工会为了赢得人心而竞争，工人可能为了自己的目的投靠他人或者因心血来潮不再支持原来的工会。这种态度在印度司空见惯，导致工会的实力减弱，它们对自己的实力没有信心，有时以不负责任的方式草率行事。

155. 有关邦立法，印度依《孟买劳资关系法》对 1946 年《孟买劳资关系法》（工会法）进行了修正，规定由登记官保管“核准工会”清单。任何代表工会都可以申请核准的工会地位，若没有这种工会，则可由任何登记工会进行申请。1946 年《孟买劳资关系法》规定保留核准工会和代表工会登记册，以确保“当地”给予法律认可。该法案适用于马哈拉施特拉和古吉拉特，中央邦的立法也体现了同样的原则。会员在本地任何行业的劳动力中至少占 25% 的登记工会才能取得合格工会的资格。如果没有一个工会被确认为代表工会或合格工会，还有可能出现第三类工会，即，至少吸纳了某单位 15% 雇员的工会为初级工会。每一类工会都享有某些法定的好处，尽管只为第一类工会保留了谈判权利。此项法律只适用于《劳资纠纷法》没有涵盖的行业。因此，其范围有限，影响力不大。同样，拉贾斯坦在 1958 年通过了《劳资纠纷（拉贾斯坦修正）法》，在比哈尔，1959 年中央（常设）劳工顾问委员会通过了一项决议，后于 1968 年经修正，也做出了承认工会的规定。

156. 1972 年，马哈拉施特拉政府制订了一项重要立法，名为 1972 年《马哈拉施特拉承认工会和防止不公平劳工做法法案》（简称 1972 年《马哈拉施特拉法》）。此项法案到 1975 年才得已实施，它规定承认一个行业的独家谈判代理并保障工会安全。一旦得到承认，工会的独家谈判代理地位在两年内不会受到质疑。未得到承认的工会有权处理其会员的冤情，并代表会员参与部门调查。此项法案还适用于《孟买劳资关系法》未涉及的所有行业。因此，该邦有 50 名以上雇员的所有企业都可适用这两项立法。依据此项法案建立的工业法院予以承认。

157. 1972 年《马哈拉施特拉法》执行了一个行业一家工会的原则，不允许承认一个单位有两家以上工会。此项法律也坚持将良好行为作为承认工会的前提条件。向工业法院申请承认的工会在申请之前的六个月内不得召集或煽动非法罢工，在得到承认之后，该工会必须杜绝不公平做法，包括支持非法罢工。依照该立法，举行谈判是得到承认的工会应履行的一项义务；拒绝这样做将有失公允。因此，《马哈拉施特拉法》已经将一些主张付诸实践，这些主张也纳入了印度 1947 年《工会（修正）法》，但是，由于上述原因未得到执行。

158. 此项法案也体现了 1958 年《行为守则》中的一些观点。它将雇主在劳资关系中采取的一些不公道做法列为非法行为。这些做法有：（a）对雇员行使其组织、组建、加入或协助工会的权利加以干预、限制或胁迫，（b）对工会活动漠不关心，（c）宣布非法关闭工会、（f）伤害雇员并以行使雇主权利为名，以欺骗方式无理解雇工人，还有一些非法行为，如纵容武力或暴力行为和不执行裁决、解决方案或协议。

159. 《孟买劳资关系法》和 1972 年《马哈拉施特拉法》的一些特点也纳入了 1978 年《劳资关系综合法》，后者是由人民政府推出的，但是随着议会的解体而失效。

160. 印度政府采取的各种倡议可以被视为结社自由方面的成功样板。例如，2002 年 5 月，常设劳工委员会举行了一次会议，所有中央工会组织都应邀出席会议。这是一家 apex 三方机构，该机构以透明方式举行讨论，这是间接根据政府的倡议来鼓励工会和工人們的结社自由。此外，会员最多的中央工会组织有机会代表

工人们在国家第二劳工委员会上保护他们的利益（2002 年）。

161. 印度政府不反对集体谈判，而是积极鼓励谈判，但须在国家一级对各种问题达成共识，如承认工会的法律和通过立法行动决定独家谈判代理的方法。实际上，政府的这种主张是根据《行为守则》提出的，如果双方能够在不发生公开冲突的情况下达成协议，政府无论如何都不会介入。有关劳资关系的主要立法是 1947 年《劳资纠纷法》，该法案为劳资双方之间进行的成员集体谈判赋予了法律效力和约束力，而且还有助于在各邦的协助下，通过和解机构促进劳资双方之间的集体谈判。²⁴

162. 该法第 81-A 条规定必须裁定纠纷和执行裁决。此项规则从长远角度为劳资关系制度指明了方向，并使 1947 年《劳资纠纷法》下的政府劳资关系机制发挥了中枢作用。

163. 集体谈判虽然受到法律制约而且基础设施薄弱，但仍然为越来越多的人所接受，在企业 and 行业日益得到采用。工厂协议更加普及，但是，在主要行业中心，棉纺合成纤维、丝麻纺织、种植园、煤碳、石油化工和经销、钢铁、铝业和港口码头等行业都实行集体谈判。某些行业已经签署了印度全国解决协议，尽管采用行业加区域模式更加普遍。港口码头、人寿保险公司、国有银行也已签署了印度全国协议，并形成了良好的谈判传统。工厂协议同《行为守则》相辅相成。通过劳资关系机制达成的协议涉及到 100 名以上的工人，这类协议的主要内容定期刊登在《印度劳工杂志》上，从中可以了解当地工厂的一些问题，包括发放奖金、特别补助、休假和假日、便利设施、制服和统一服装、退休年龄等。印度雇主联合会的报告指出，自 1956 年修正《劳资纠纷法》以来，通过集体协议解决的纠纷占越来越大的比率。

164. 在公共部门，集体谈判已成为行业和企业普遍采取的一种做法。一些行业，尤其是钢铁行业同所有重要工会，包括少数民族工会共同举行的谈判取得了成功，成为一种主要推动力。在一些实质性问题，印度铁路局、邮政电报局、印度航空公司等单位就生产率与奖金挂钩计划达成了重大协议。饭店业和几个私营行业也签署了类似的协议。

165. 至于出口加工区/经济特区，一种合法的主张是，不应对雇员参加工会活动施加任何限制，他们有权像印度其他地方的雇员及其工会那样行使其权利。

工会结构和会员组成

166. 印度的工会基本上属于一种结构松散而复杂的组织，没有形成单一模式。全行业以及全部门的差异司空见惯。工会属于民主组织，其政策和行动要对会员负责。各个工会有权成为国际工会组织的附属机构。它

²⁴ 不允许工会挑起纠纷，除非它同某人的利益是一致的。另一方面，工会有权代表其会员依据该法解决纠纷，其行为对会员具有约束力。根据 1947 年《劳资纠纷法》第 2 (p) 条，解决是指“通过调解达成解决，而且包括雇主与工人在调解过程之外达成的书面协议”。此外，1947 年《劳资纠纷法》第 18 (1) 条规定雇主与工人之间达成的解决协议应对雇主和部分参与解决的工人具有约束力。

们一般采用以下结构模式：

- 会员——缴纳会费者即加入工会；
- 分支机构——支助工会会员在当地加入不同的组织。一般由当地会员选举一名会员担任分支机构秘书；
- 县和/或区域办事处——这些办事处一般都配备全职的工会工作人员。这些工作人员领取薪酬，为当地工会会员提供建议和支助；
- 国家办事处——工会的总部，为工会会员提供支助，为改善其工作条件进行谈判或开展游说。在工会组织的最高层，通常设有主席、副主席和秘书长，设立了国家执行委员会/中央执行委员会，并经工会成员选举产生。

第三节

罢工权利

167. 在 1926 年《工会法》颁布之后，工会成为合法机构，有权以集体谈判代替个人谈判。为了便利集体谈判，该法案规定，在某些情形下登记的工会、会员和官员可以不承担习惯法所述及的民事和刑事责任。这些免责待遇产生了以下效果：如果以合法的工会活动方式进行罢工并且未使用或威胁使用武力，罢工权利便成为合法权利。在保障各种基本权利，包括结社权利的《印度宪法》于 1950 年 6 月 26 日生效之后，一些雇员在全印度银行雇员协会诉国家工业法庭 ,AIR 1962 SC 171 和 Kameshwar Prasad 诉比哈尔邦 ,AIR 1962 SC 1166 案件中声称，应将结社权利理解为包括罢工权利和集体谈判权利。法院不接受这种解释，认为解释罢工权利和集体谈判权利相当于解释第 19（1）（c）条中的其他内容，当时的《宪法》制订者没有设想这一点。但是，罢工权利仍然被视为实现工会目标须借助的一种法律权利。1947 年《劳资纠纷法》的目的是，在无法达成双边解决协议的情况下，由各邦负责对劳资纠纷进行调解和裁定。该法案对罢工和闭厂权利施加了限制，以便以和平方式调解纠纷，不遵守罢工/闭厂的限制规定使得罢工\闭厂成为非法活动并且要受到处罚。但是，法院坚持认为，尽管罢工是劳工军械库中的合法武器，但必须在用尽该法案下的所有补救措施之后才能借助，以便社区和社会不会因为频繁的罢工/闭厂而感到不方便。在近期的 Rangrajan 诉泰米尔纳德邦 ,AIR 2003 SC 3032 一案的判决中，最高法院认定，政府雇员没有罢工权利。政府雇员及其组织正在请求对这一判决进行复审。

168. 印度工业立法的主要目的是对罢工和闭厂做出界定，以便加以预防或阻止，并疏导可能引起停工的劳资纠纷，使其通过调解和裁定来解决。可以说该法律对无正当理由的罢工下了定论，从而说明可能宣布罢工为非法的条件。尽管罢工和闭厂被视为在集体谈判过程中不可避免的，但如果没有用尽所有和平解决纠纷的

手段，即使这种行为完全是和平的、符合法律规定而且是适可而止的，也不能被视为正当行为。根据这种理念，应由高等法院来裁定罢工是否正当。一种合法的主张是，只有成文法的任何条款受到侵犯，罢工才是合法的。但是，合法罢工如果不符合公平合理的劳工要求，就不能被视为是正当的。

169. 在印度，很难将罢工视为从始至终都是合法的。合法而正当的罢工要求的是改善工人的工作条件，如果工人们变得不守规矩和使用暴力，罢工就成为不正当的，政府会依据 1947 年《劳资纠纷法》的各项规定将罢工宣布为非法。²⁵

170. 为了应对基本服务中的非法罢工，中央政府制订了 1968 年《基本服务维持法》，在一段时间里宣布任何工业或服务为“基本服务”并禁止这些行业罢工。除了固有的公用事业，如邮政、电报电话、铁路、土地、空运和水运、机场、港口和码头之外，成文法中所列的基本服务还包括一些其他的政府职能，如造币或证券印刷、国防建设和任何其他服务，“议会有权制订有关这些服务的法律”，中央政府也可以就此发出通告。“罢工”一词的定义已经扩大，包括（一）拒绝加班和（二）“其他任何行为有可能导致或者导致或者停止或者大幅度减缓任何基本的服务工作”。因此，任何一种抗议或不忠行为实际上都被列入罢工的范畴而加以禁止。参加罢工要受到严厉处罚。

171. 为了保护公共部门和国防单位，印度政府还颁布了名为 1968 年《中央工业安全部队法》的永久立法。设立这种安全部队的主要目的是保护和维持工业单位免受蓄意破坏和扰乱，并帮助管理人员维护雇员的纪律。为此目的，应各单位总裁的要求部署了安全部队。除了这些特种部队之外，政府还可以通过宣布紧急情况进一步加强安全力量。

²⁵ 1947 年《劳资纠纷法》第 2 (q) 条界定“罢工”一词为“在工业领域就业的一些人通过联合行动停止工作，或任何数目在该领域就业的人一起拒绝或依据共识拒绝继续工作或继续就业”。该定义同 1929 年《劳资纠纷法》中的定义相同，第 22 条禁止公用事业罢工和闭厂。本条规定的条件具有强制性，某次罢工在事实上是正当的，不会令非法罢工变为合法。在公用事业就业的任何人不得在向雇主发出通知前的六周内或在发出通知后的 14 天内或在调停结果悬而未决期间违背合同参加罢工。第 23 条规定一般禁止在委员会的调解结果悬而未决和调解结束后 7 天内以及任何裁定或仲裁结果悬而未决和裁定或仲裁工作结束后两个月内罢工和闭厂。第 23 条适用于公用事业和非公用事业，并且规定一旦裁定或仲裁过程开始一般禁止罢工和闭厂。依据第 10 (3) 条，政府有权禁止针对已经提交委员会、劳资争议法庭、法庭或国家法庭的任何劳资纠纷的任何罢工或闭厂活动继续进行。同样，如果已经依据第 10 (4A) 条将纠纷提交仲裁，可能会禁止罢工或闭厂。根据第 24 条，所有被禁止的停工都是非法的。因此，罢工或闭厂即使在开始时是合法的，一旦政府命令禁止便不再合法。

根据第 24 条，罢工或闭厂如果一开始便被宣布违反第 22 和第 23 条且如果轻视根据第 10 (3) 和第 10-A (4A) 条颁布的禁止令，则是非法的。如果在解决纠纷时罢工或闭厂正在进行之中而且没有得到明令禁止，继续罢工或闭厂则不属于非法。如果某人深知罢工或闭厂是非法的，但却提供资金援助以助长罢工或闭厂，则违犯了法律，所有这种财政援助因此都受到禁止（第 25 条）。第 26、第 27 和第 28 条规定对参加非法罢工者、对煽动他人参加非法罢工者和为这种活动提供财政援助者给予处罚。为了增强刑法规定的效力，第 15 条进一步规定，“凡拒绝参加本法规定为非法的任何罢工或闭厂的人，都不得被任何工会或协会以其拒绝参加或是其依据本条采取任何行动为由而被驱逐，不得被处以任何罚款或处罚，不得被剥夺他可能享有的任何权利或好处”，也不得被置于不如他人的任何憋脚或不利处境。

172. 1967 年 9 月 29 日，加尔各答高等法院在 Jay 工程设备有限公司诉西孟加拉邦一案中，将“Gherao”界定为“通过包围或强行占领对某一目标进行实际封锁”，这种行为被宣布为刑事犯罪，工会不能申请免受法律制裁。

173. “Hartals”和“Bandhs”不能从《宪法》或任何成文法中获得合法性。《印度宪法》保障结社自由、言论自由和集会自由，但是，这不包括罢工权、示威权、担任纠察权利和干扰任何公民自由或任何合法活动的权利。和平集会和示威属于基本权利除非受到权力机构的禁止，在未遭到禁止和宣布为非法的情况下，就可以依法行使这些权利。全面禁止集会和示威显然没有宪法效力。只有在全国进入紧急状况，而且基本权利被中止时，才能发布全面禁止令（《印度国防法》及其实施细则）。

第 9 条

社会保障权利

174. 《印度宪法》²⁶和国内法律承认人人享有社会保障权利。印度政府的计划和政策旨在确保每个人都能享受和保持一种体面的生活水平。印度政府采取的公共和私人措施都是法定的。²⁷

第一节

175. 印度批准了劳工组织通过的涉及社会保障的四项公约。这些公约是：1925 年《（第 18 号）工人（职业病）赔偿公约》（设想向身患职业病的工人支付赔偿金）；1925 年《（第 19 号）（事故赔偿）同等待遇公约》（规定本国工人与外国工人在由于事故引起的伤害/死亡应向工人支付赔偿方面享受同等待遇）；1934 年《（第 42 号）工人（职业病）赔偿公约》（修订本）（部分上修订了关于工人职业病赔偿的公约）和 1962 年《（第 118 号）（社会保障）同等待遇公约》。2002 年年度报告专家委员会注意到印度就第 118 号公约提交的报告。

176. 1952 年《劳工组织（第 102 号）社会保障（最低标准）公约》涉及社会保障的最低标准，但印度还没

²⁶ 《宪法》责令各邦通过《指导性原则》，根据本邦的经济能力和发展水平，制订“有效的规定，保障工作权利、教育权利以及在失业、老年、生病和残疾及需要基本服务的情况下获得公共援助的权利”（第 41 条）。第 42 条授权各邦制订规定，保证公正的人类工作条件和产妇救济。《并行职权表》中提到了同社会保障问题有关的事项。（《印度宪法》附表七清单三）-

第 23 项：社会保障和保险、就业和失业。

第 24 项：劳工福利包括工作条件、储蓄基金、雇主的赔偿责任、工人的补偿金、残疾和老年津贴以及产妇津贴。

²⁷ 在印度，最初的私人社会保障计划，如储蓄基金、退休补贴或其他退休计划以及医疗补贴都是开明的管理理念的一部分，这种管理理念力求让劳动者享受到工业繁荣并通过集体谈判得到进一步发展。现在，这种计划不再是附加福利或工资补助，而是社会保障津贴，后者成了人们的法定权利。但是，在印度，人们也可以按照社会保险或社会保障方针单方面或双方面执行补充计划，以补充依据此项法律提供的福利。即使现在，一些私人计划也在继续发挥作用，并且受到政府的各种立法的承认。许多不是工人且领取的薪酬高于规定的法定最高限额的雇员没有被社会保障法规所涵盖。他们受到各种私人计划的保护，这种计划在一些方面通常更加完善。

有批准该公约。劳工组织的第 121 号公约（涉及发生工业事故和职业病时的津贴）、第 128 号（涉及修订第 35、第 36、第 37 和第 38 号公约）、第 130 号公约（涉及修订第 24 和第 25 号公约）和第 168 号公约（强调工作和生产性就业在任何社会中的重要性并回顾就业和失业保护领域的现行国际标准），印度还没有批准这些公约。但是，印度制订的法律与劳工组织的各项公约和建议一致，尽管印度还没有批准所有的公约。印度在通过特别计划扩大现有的成文法及立法范围以外的法规覆盖面方面，取得了很大进展，国家第二劳工委员会（2002 年）成立的社会保障研究小组认为，现在还不可能立即批准所有的公约。但是，理想的做法是，制订计划，通过逐步更新法律和惯例，最终批准这些公约，从《最低标准公约》开始，印度可能在适当的时间批准该公约。委员会的最后报告赞同研究小组的这一观点。

177. 印度社会早就存在某种形式的社会保障。1986 年印度提交经济、社会、文化权利委员会的最新报告（E/1984/6/Add.13，第 39 至第 50 段）提供了详细情况。本报告提供了有关此项权利的补充信息。

178. 工业化、经济自由化和有力的社会变革给社会保障计划增添了新意。发达国家的社会保障制度是由预算进行拨款，目前这类保障制度不适于在印度推行。为社会保障筹集资金的一些模式正在使用之中，如中央预算资助的计划、中央预算资助的非计划、各邦预算资助的非计划、各邦预算资助的计划、各邦政府赞助的保险（雇主和雇员）、商品税资助的福利基金、保险计划、工人基金、自助养恤金计划。

179. 在第九个五年计划之前，各项计划都没有提到社会保障。用于一些特选计划的年度资源流量达到 2 800 亿卢比。根据 2000 年《世界劳工报告》，印度社会保障方面的公共支出占国内总产值的 1.8%。据经济情报局透露，2001-2002 年各邦政府汇总的支出总额为 40 139.5 亿卢比，其中总共有 588.5 亿卢比或 1.466 % 划拨给了社会保障计划。同年中央政府给社会福利计划的预算拨款将近 138.2 亿卢比，而支出总额为 36 443.6 亿卢比。

180. 第十个五年计划要求制订立法和行政框架，以使无组织的部门也能在很大程度上享受到社会保障保险。五年计划的一项战略，是动员和鼓励各邦政府在不增加额外预算的情况下，制订和实施针对无组织部门某些职业组别的计划和方案。²⁸

181. 印度目前正在推行的社会保障措施可以分为两大类：有组织部门和无组织部门。印度有两类法定的社会保障计划：（一）缴费型和（二）非缴费型。

182. 有组织部门主要包括 1948 年《工厂法》、各邦政府的商店和商业单位法案、1946 年《工业就业常规法》等所涵盖的那些单位。这一部门已经设立了一个机构，通过该机构向这些立法所涵盖的工人发放社会保障津贴。制度化的社会保障保险则通过雇员准备基金组织和雇员邦保险公司的计划来提供。印度制订的主要

²⁸ 此项计划强调将社会保障措施的覆盖面扩大到无组织部门工人，鼓励建立合作社、自组小组、由职业小组/工人管理和资助的互助协会和自愿医疗保险及养恤金计划。此项计划也强调开展宣传运动和向无组织工人传播信息，以提高无组织部门现有的面向工人的方案、地方机构（如 panchayati raj 机构）和城市地方机构等服务提供机制的效率。

保障法律有：1949 年《雇员邦保险法》；1952 年《雇员储蓄基金和杂项规定法》；1923 年《工人赔偿法》；1961 年《产假补助金法》和 1972 年《退休补贴支付法》。

183. 印度最古老的社会保障立法是 1923 年《工人赔偿法》。印度向经济、社会和文化权利委员会提交的最新报告（E/1984/6/Add.13，第 41 段）中提供了有关该法案的主要特点和覆盖面的信息。本报告提供了津贴性质和金额以及计划资助方法方面的进一步信息。永久完全残废和死亡的最低赔偿标准分别定为 90 000 卢比和 80 000 卢比。死亡和永久完全残废的最高赔偿标准分别高达 50 万卢比，这取决于工人的年龄和工资。

184. 印度大约在 25 年之后采取了又一个重要举措，1948 年通过了《雇员邦保险法》。尽管此项法案没有批准这方面的任何公约，但它的确考虑到一些涉及工业中的疾病保险的公约。无论自皇家劳工委员会（1931 年）成立以来制订了什么计划，后来这些计划都由劳工组织专家审查和修改，后来又于 1948 年通过了上述立法。印度向经济、社会和文化权利委员会提交的最新报告（E/1984/6/Add.13，第 42 段）中提供了有关该法案的主要特点和覆盖面情况。本报告提供了津贴性质和金额以及计划资助方法方面的进一步信息。

185. 雇员邦保险计划下提供两种社会保障保险，即-（a）医疗服务和（b）现金补贴。

（a）医疗服务：通过庞大的专科诊所网络向投保人及其家人提供医疗服务。雇员邦保险诊所和医院一般都设在其住宅区的周围。为了改进雇员邦保险计划下的医疗服务，雇员邦保险公司确定医疗设施支出的最高限额为每个投保人的家庭单位每年 500 卢比/其中的 165 卢比专门用于购买药品和包扎。

（b）现金补贴：雇员邦保险计划在以下情况下发放补贴：**生病、孕产、退休后医疗津贴、受扶养人补助金、丧葬费、康复津贴、标准津贴和工伤。**

（一）疾病津贴：疾病津贴是指在有医生证明的生病期间向投保人定期支付的款项。发放疾病津贴的最长期限为连续两个津贴期的 91 天。疾病津贴标准大约相当于投保人日工资的 50%。在提供 91 天的疾病津贴之后，投保人有资格领取延期疾病津贴，延期长达 309 天，在有些情况下最长可达两年，如果投保人身患结核病、麻风病、精神疾病、恶性疾病或其他具体规定的慢性病，给予投保人的延期疾病津贴费为标准疾病津贴费的 140%以上。

向接受计划生育绝育手术的投保人发放标准为普通疾病津贴费两倍的优惠疾病津贴，即大约是日工资全额，接受输精管结扎术者 7 天，接受输卵管结扎术者 14 天，在发生术后并发症等情况下可以再延长。此项津贴不适用两天等待期，一年允许领取 91 天的疾病津贴。

（二）产假补助金：产假补助金可以支付给投保妇女，如果其缴费天数在两个连续的缴费期，即一年内不少于 80 天就可以支付。此项津贴的标准为每日标准津贴费的两倍，即约相当于 12 周的工资全额，按照医嘱可以再延长四周。印度还规定向围产期内没有利用雇员邦保险计划下的医疗设施的投保妇女每次支付 250 卢比的医疗奖励。

如果投保妇女死亡，在围产期或围产期之后她有权领取产假补助金的六周内留下了孩子，也应该支付整个时期的产假补助金，如果孩子在此期间也死亡，则支付到该孩子死亡之日。估计 1997-1998 年共有女雇员 1 252 850 人，1997-1998 年间产假补助金的总支付额为 1.217 亿卢比。

（三）残疾津贴：在工伤引起的暂时残废时，凭保险医官/保险执业医师的证明，允许在投保人不能从事有工资工作的整个期间向投保人支付残疾津贴。对此项津贴无须适用任何缴款条件，其支付标准相当于投保人日平均工资的约 70%。但是，如果残疾不超过三天（不包括发生事故的当日），该津贴则不能支付。1997-1998 年间支付的暂时残废津贴总额为 2.576 亿卢比，而 1996-1997 年为 1.963 亿卢比。

如果工伤造成的残疾导致赚钱能力永久丧失、部分丧失或全部丧失，则根据正式组建的医疗委员会可以证明的赚钱能力的丧失程度，按永久残废标准的一定比率向投保人支付定期生活补助。如果永久残废的评估是最终的，且日津贴标准不超过 1.50 卢比，但在最后裁决永久残废开始之日永久残废津贴全部折算的一次总付款项总价值不超过 10 000 卢比，允许按期限进行折算。1997-1998 年间永久残废账户上支出的实际金额为 30.3979 亿卢比（包括 0.283 亿卢比的折算额），而前一年为 2.952 亿卢比（包括前一年 0.347 亿卢比的折算额）。

（四）退休后的医疗津贴：至少投保五年且在到了退休年龄时离职或者由于永久性工伤而辞职的工人，有资格领取医疗津贴。在投保人选择此项计划之前的一年可以每月预付 10 卢比的保险金。这些工人的配偶也有资格享用这种津贴。

（五）受抚养人补助金：向由于工伤事故而死亡的投保人的受抚养人支付定期养恤金。寡妇在其有生之年或在再婚之前领取的补助金相当于残疾津贴费的 3/5，每个子女在年满 18 岁之前领取的金额相当于残疾津贴费的 2/5，但是，如果生病，这种补助金则照付，直到痊愈为止。如果投保人身后未留下孤儿寡妇，该补助金可以支付给其他受抚养人。在 1997-1998 年间支付的受抚养人补助金总额为 1.877 亿卢比。

（六）丧葬费：丧葬费作为一次总付款项支付，可高达 1 500 卢比，以支付去世的投保人的葬礼开支。该款项支付给家中最年长的存活者或者实际承担葬礼开支的人。在 1997-1998 年间，该账户上总共支出了 1 500 万卢比，而前一年的支出为 890 万卢比。

（七）康复补贴：在假肢中心允许投保人继续按疾病补贴标准固定或修理或替换假肢的每一天，投保人都可以领取康复补贴。此项补贴不必按任何缴费条件发放。

（八）标准津贴：所有日平均工资为 48 卢比以上的投保人，都有权领取每日 28 卢比的标准津贴。

186. 1997-1998 年间，在 29 个新的地区实施了此项计划，涵盖了另外 30 500 名雇员。这一事实表明，印度为了使甚至最小的工业单位纳入雇员邦保险覆盖范围做出了努力。

1952 年《雇员储蓄基金和杂项规定法》

187. 印度没有普遍实行退休津贴。在有组织的部门，退休津贴分多种形式，如储蓄基金、与储蓄基金挂钩的养恤金和退休补贴。尽管印度政府通过发放养恤金为年老的政府雇员提供社会保障，但 1952 年《雇员储蓄基金和杂项规定法》还涵盖了非政府雇员。根据该法规定雇员准备基金组织，可以让有组织的部门参与进来，该组织实施了三项计划——雇员储蓄基金计划、雇员养恤金计划和与雇员存款挂钩的保险计划。

188. 储蓄基金是根据 1952 年《雇员储蓄基金和杂项规定法》设立并加以管理的。最初，该法只涉及已经存在满 3 年且雇用 50 名或 50 名以上工人的 6 个主要行业。到 1998 年 3 月底，该法扩大到 177 个行业/类别的单位，到 1998 年 3 月底，雇员储蓄基金计划共涵盖 30 万个单位，2 120 万储户。1998-1999 年间，约 21 751 个新单位和 2 278 186 名新雇员登记为雇员储蓄基金成员。

189. 除查谟和克什米尔邦及锡金邦以外，该法已扩展到印度全国，在所通知的工业领域适用于所有工厂和其他企业单位，只要其雇员达 20 人或 20 人以上。但是，任何新创办的企业如果其雇员不到 50 人，在五年内可不适用该法，现在已经被 1988 年《雇员储蓄基金（修正）法》规定的、自 1988 年 8 月 1 日开始生效的三年初期统一规定所代替。该法案不适用于：（一）根据 1912 年《合作协会法》（或根据任何其他涉及合作协会的法律）登记的单位，如果这些单位的雇员不少于 50 人且工作未得到权力机构的帮助；（二）阿萨姆邦的茶叶种植园和茶叶加工厂，邦政府对这类单位实施单独的计划。自 1994 年 10 月 1 日起，雇员储蓄基金计划所覆盖的最高工资限额由每月 3 500 卢比增至 5 000 卢比。

190. 依据该法制订的储蓄基金计划最初只适用于六种计划内行业，即（一）水泥；（二）雪茄；（三）钢铁；（四）电气、机械或一般工程产品；（五）造纸和（六）纺织（棉、毛、丝和麻），自 1952 年 11 月 1 日生效。但是，自该法扩展以来，越来越多的行业不时地纳入其中。因此，到 1998 年 3 月底，1952 年《雇员法》所涵盖的行业/企业种类总共达 177 个。到 1998 年 3 月底，多达 296 256 个未免责的和多达 2 948 个免责单位已经被该法涵盖，基金储户上涨到 2 120 万人（未免责单位有 1 680 万人，免责单位有 440 万人）。

191. 按该法规定，雇主和雇员的正常缴费数额应为雇员工资的 10%，并自 1997 年 2 月 22 日起生效。该法还授权中央政府酌情提高缴费标准，任何行业或任何类型的单位的缴费数额都达到工资的 12%。中央政府迄今将 172 类单位的缴费标准提高到 12%。中央政府在根据该法建立的中央董事会协商后确定了正常利率。1997-1998 年应记入成员储蓄基金累积额（未免责）的利率为每年 12%。

法定基金的预支款

192. 1952 年雇员储蓄基金计划规定提供财政援助，允许储户在生病和残疾等情况下部分提款，并提供资金使其能够承担如兄弟姐妹或儿女婚嫁或子女教育或建造住房等责任。

193. 为了在规定时限内迅速向储户提供满意的服务，对雇员储蓄基金计划第 72 段进行了修改，确定索赔处理的法定时限为 30 天。现在要求在 30 天内处理完所有方面的储蓄基金索赔。对于未完全处理的索赔，必须在 30 天告知申请人未处理的原因，在这 30 天内，申请人本人应对逾期延误和对津贴征收的并从委托人薪酬中追回的每年 12% 的罚金负责。

194. 政府已经将雇员储蓄基金的最低缴费标准从月工资的 8.33% 至 10% 提高到 10% 至 12%。以前，新建的工厂/企业在最初的三年不能适用 1952 年《雇员储蓄基金和杂项规定法》。现在这种单位在设立之日就可以适用该法。1997 年 9 月 22 日颁布了这方面的一项法令。

1971 年《雇员家庭养恤金计划》

195. 1971 年，印度修改了 1952 年《雇员储蓄基金法》，规定推出雇员家庭养恤金计划于 1971 年 3 月 1 日开始生效。此项计划规定为在职期间早逝工人的家庭提供长期的实质性保护，其覆盖范围同储蓄基金相同，该计划对在计划出台之后加入储蓄基金的人具有强制性。年长的成员可以选择是否加入该计划，到 1976 年年底，共有 321 万账户选择了该计划。此项计划的资助经费来源于三方缴费。雇员薪酬的 1.16% 从储蓄基金转到该基金。雇主同等的缴费份额也同时缴纳。中央政府缴纳的现金储蓄款项占雇员薪酬的 1.16%，作为成员的集体净收益。截至 1995 年 3 月 31 日，加入家庭养恤金计划的储户总数已达到 1 570 万人。只有缴费至少满两年之后，家庭养恤金才可以支付。

196. 此项计划提供的津贴有家庭养恤金、生活保障津贴和退休加提款津贴。

（一）家庭养恤金：如果加入家庭养恤金计划的人在年满 60 岁之前在应计服务期内死亡，则按政府规定的标准，将家庭养恤金支付给其健在的家庭成员，只要该成员为家庭养恤基金缴费的时间不少于三个月。政府后来再度放宽对 1971 年雇员家庭养恤金计划的管制，并且自 1992 年 4 月 1 日起生效。政府修订了家庭养恤金的标准。现在的养恤金领取人可以得到 15% 或 10% 的额外补助金并自 1992 年 4 月 1 日起生效，这取决于成员的死亡日期，但最少能领取 50 卢比。如果该成员：

- 在其去世前不少于 7 年的时间里已向家庭养恤基金缴费，受益人将在其去世之日起的 7 年里领取优惠养恤金；
- 如果成员仍然健在，在其年满 60 岁时（以较早的为准），可以按照上述规定的比率支付优惠养恤金，另加成员薪酬的 20%，这个比率是为计算正常养恤金而确定的。

（二）生活保障津贴：如果向家庭养恤基金缴费时间不少于三个月的成员在应计服务期间死亡，可以向其家人一次总付 5 000 卢比的生活保障津贴，此项规定于 1998 年 4 月 1 日生效。在此日期之前，该款项为 2 000 卢比。

(三) 退休加提款津贴：如果成员在年满 60 岁时或在年满 60 岁之前由于死亡之外的原因退出家庭养恤基金，退休加提款津贴均可以支付给该成员，但这必须遵守一个条件：该成员向家庭养恤基金缴费的时间不少于一年。退休加提款津贴的标准以前因缴费的整年数或者应该缴费的整年数的不同而不同，以前一年最少缴费 110 卢比，缴费 40 年最多支付 9 000.00 卢比，现在经过修订和改进，最高可以支付 42 280 卢比，支付额与最后提款的成员薪酬以及缴费或者应该缴费的整年数挂钩。

1995 年《雇员养恤金计划》

197. 《雇员养恤金计划》对于所有加入 1971 年家庭养恤金计划的人都具有强制性，对于自 1995 年 11 月 16 日，即该计划出台之日以来加入储蓄基金的人也具有强制性。未加入养恤金计划的储蓄基金储户可以选择加入养恤金计划。该计划于 1995 年 11 月 16 日开始生效，但是，包括自愿退休计划所涉及的雇员在内的雇员都可以选择该计划，该计划于 1993 年 4 月 1 日生效。在推出 1995 年新的养恤金计划之后，以前的 1971 年家庭养恤金计划不再有效，以前的家庭养恤基金的所有资产和债务都应由新的养恤基金接管并且与后者合并。旧计划下的成员福利和应享权利都应受到保护，并且在 1995 年新的养恤金计划下继续有效，该计划规定在下列紧急情况下支付月养恤金：

- (a) 年满 58 岁时领养老金退休
- (b) 退休
- (c) 终身完全残废
- (d) 服务期间死亡
- (e) 退休后死亡/领养老金退休/终身完全残废
- (f) 儿童养恤金
- (g) 孤儿养恤金

成员的月养恤金计算公式如下：

$$\text{成员的养恤金} = \text{应计养恤金的薪酬} \times (\text{应计养恤金的服务年限} + 2) / 70$$

1976 年《同雇员存款挂钩的保险计划》

198. 该计划于 1976 年 8 月 1 日生效，规定 1952 年《雇员储蓄基金和杂项规定法》所涵盖的单位中向储蓄基金缴费的雇员如果死亡，有资格领取储蓄基金累积金额的人可领取额外款项，金额相当于死者储蓄基金账

户前 12 个月的总余额。如果前 12 个月的储蓄基金总余额超过 25 000 卢比，同雇员存款挂钩的保险计划的福利金额应为 25 000 卢比加超过 35 000 卢比部分的 25%。雇员不必向该保险基金缴费。

1961 年《产假补助金法》

199. 中央和各邦立法都规定发放产假补助金。但是，一名雇员只能依据一种立法而不是两种立法来领取该补助金。中央立法，即 1961 年《产假补助金法》覆盖除《雇员邦保险法》适用单位之外的全国每家单位。此项法律规定了应享权利条件、应付补助金期限以及补助金标准。该法案最后一次经 1988 年《产假补助金（修正）法》修正，后者特别规定将其条款扩展至雇用 10 人或 10 人以上的商店和单位，将领取产假补助金的资格期限从实际工作 160 天缩短到实际工作 80 天，将依据此项法案应付的医疗补助金标准从 25 卢比增至 250 卢比，确定产假补助金标准根据的是 1948 年《最低工资法》确定/修订的三个历月平均日工资或者最低工资或者每日 10 卢比，如果实际缺勤时间在 12 周以下以较高的为准，其中分娩之前和分娩使用的时间不超过六周。

200. 有许多其他类型的单位不适用《产假补助金法》，一些其他的女性就业者越来越多的单位也不适用该法案。国家第二劳工委员会建议，按照国家工业分类，这些类别的单位可以优先放在该法案的管制范围内。下文提到其中的某些单位：航空、建设和建筑业、交通和通信、贸易和商业、服务部门等。

1972 年《退休补贴支付法》

201. 退休补贴属于一种退休津贴。但是，在印度，这种补贴也可以在五年服务期结束时支付，所以，这种补贴的体现形式也可以是服务终止津贴。1972 年《退休补贴支付法》通过，提出了向每个工厂、矿山、油田、种植园和铁路雇员以及向雇用了 10 人或 10 人以上的商店和单位雇员支付退休补贴的计划。根据该法案，也可以通告雇用 10 人或 10 人以上的所有其他单位。在这种雇员结束其不少于五年的连续服务时，或者在其养老金退休、退休、辞职、死亡或残疾时，雇主向每个雇员支付退休补贴。死亡或残疾时这一条件则作废。死亡时，退休补贴则支付给雇员的被指定人或继承人。

无组织部门

202. 根据国家抽样调查组织在 1999-2000 年间进行的调查，印度有组织部门和无组织部门的就业总人数达 3.97 亿人，其中有组织部门约占 2 800 万人，无组织部门约占 3.69 亿人（约占 93%）。在印度，无组织部门的主要问题是沒有适用劳动法、缺乏组织支持、谈判能力低下等，所有这一切使该部门易受社会经济的不利影响。另外，该部门的就业具有季节性和临时性、劳动力流动性强、工资自行酌定、工作分散、劳动力临时化。各地区无组织部门的工作性质大不相同，农村地区与城市地区的无组织部门也各不相同，农村地区可能包括偏远的农村地区，城市地区有时也包括非常荒凉的城市住区。有关《产假补助金法》，起诉涉及据称对妇女就业的偏见、妇女对其应享权利不了解等。有关无组织部门的妇女，印度政府正计划出台一项独立的立

法，以规定发放产假补助金事宜。无组织部门现有的社会保障安排大致可以分为以下四类：

- (1) 中央提供经费的社会援助方案；
- (2) 社会保险计划；以及
- (3) 通过中央和邦政府福利基金提供的社会援助；自助团体等非政府组织提出的公共倡议。

(1) 中央资助的援助：中央资助的社会援助方案包括《国家社会援助方案》下的城乡地区计划，这种援助包含三项内容，即《国家养老恤计划》、《全国家庭补贴计划》和《国家产假补助金计划》。根据国家老年养恤金计划，65 岁以上的穷人每人每月可领取 75 卢比养恤金。国家家庭补贴计划规定，在养家糊口者自然死亡的情况下，向死者家庭一次支付 5 000 卢比**遗属恤金**，如果养家糊口者意外死亡，向死者家庭一次支付 10 000 卢比**遗属恤金**。国家产假补助金计划规定，对于生活在贫困线以下的孕妇，在其生头两胎时，只要她年满 19 岁或在 19 岁以上，便可领取一次支付 500 卢比的现金补助。重要方案包括 **Sampoorna Grameen Rojgar Yojana**、**Swarna Jayanti Gram Swarajgar Yojana**、**Swarna Jayanti Shahri Rojgar Yojana**。这些方案正通过农村发展部和城市就业和减缓贫穷部执行。此外，纺织部对手摇纺织和动力纺织部门的工人实施了某些社会保障计划。

(2) 社会保险计划：在涉及农村发展综合方案受益人、商店和商业单位雇员等的一些团体保险计划下，为无组织部门提供的社会保险计划正通过人寿保险公司发挥作用。最近启动的最重要的综合计划是 **Janashree Bima Yojana**，该计划项下可提供以下津贴：

- 死亡时 20 000 卢比
- 意外死亡时 50 000 卢比
- 因事故全残时 50 000 卢比
- 局部残废时 25 000 卢比
- 上述津贴的保险费为每个受益人 200 卢比，该保险费的 50%，即 100 卢比由社会保障基金缴费。

对 18 岁至 60 岁且生活在贫困线以下或者刚过贫困线的人适用 **Janashree Bima Yojana** 计划。该计划扩大到 25 人以上的群体。

为了向无组织部门的工人提供某些社会保障保险，于 2001 年 7 月 1 日通过印度人寿保险公司在全国 50 个指定县启动了 2001 年 **Krishi Shramik Samajik Suraksha Yojana** 计划，以在三年期的第一个阶段使每个县

的 100 万农业工人都能享受到社会保险。该计划准备提供人寿加事故保险、退款、养恤金和退休金津贴。截至 2003 年 3 月 31 日，约 200 万农业工人登记加入了该计划。

(3) 福利基金：目前，中央政府还通过劳工部对比迪工厂工人、石灰石和白云石灰泥矿工、铁矿石、铬矿石和锰矿石矿工、云母矿工和煤碳工人提供五种福利基金。这些基金用于向工人提供保健、住房、儿童教育援助、饮水供应等领域的各种福利好处。这种基金的保额大约为 400 万卢比。除中央政府之外，一些邦政府也为各类工人设立了福利基金。

失业补助

203. 为了缓解上述问题，印度努力实施了五年连续计划，使失业率基本保持稳定，不过就业不足现象在逐渐加剧。经济增长率从来都没有高到足以完全吸纳现有剩余劳动力的地步。规划工作表明，实际上今后二十年也不可能将失业率降低。在这方面，还不可能向所有符合合理标准要求的人提供失业救济。尽管如此，若干邦政府已开始实施范围有限的计划，向某些类别的失业者提供资助。

204. 但是，中央政府现在还没有推出向失业者提供一般援助的计划。相反，政府的优先政策是提供支付生计工资的工作，通过可行的经济手段向受干旱影响的地区和长期贫瘠地区提供救济和援助，从而解决失业问题。但是，失业保障构成了工业法规条文的组成部分，成为下岗或被解雇或由于调动或单位关闭而失去工作的工人的一项合法权利。1953 年，印度首次通过修正 1947 年《劳资纠纷法》对下岗和解雇赔偿做出规定，《劳资纠纷法》第五-A 和第五-B 章对赔偿支付及下岗、解雇和闭厂的相关事项做出了详细规定。

国际援助

205. 印度政府和雇员准备基金组织是日内瓦国际社会保障协会的准成员，而雇员邦保险公司是附属成员。2001 年间，印度参加了国际社会保障协会的以下重要活动：

- 2001 年 1 月 16 日至 2001 年 1 月 19 日在巴黎举行的国际社会保障协会战略会议和工作组会议。
- 2001 年 5 月 7 日至 2001 年 5 月 11 日在澳大利亚堪培拉举行的国际社会保障协会亚洲和太平洋地区组织变化培训研讨会。
- 2001 年 9 月 9 日至 2001 年 9 月 15 日在斯德哥尔摩举行的国际社会保障协会第二十七届大会。
- 2001 年 11 月 21 日至 22 日在乌拉圭蒙得维的亚举行的国际社会保障协会精算师和统计师研讨会。
- 2002 年 1 月 21 日至 31 日在马来西亚举行的国际社会保障协会第十八期亚洲和太平洋区域培训班。

- 2000 年 4 月 6 日至 2000 年 4 月 7 日在日内瓦举行的国际社会保障协会执行局第七十九次会议。
- 2000 年 5 月 29 日至 2000 年 6 月 2 日在阿克拉（加纳）举行的区域间精算估值培训研讨会。
- 2000 年 5 月 31 日至 6 月 2 日在波兰举行的国际信息技术会议。
- 2000 年 6 月 5 日至 16 日在意大利都灵举行的社会保障筹资问题讲习班。
- 2000 年 9 月 25 日至 2000 年 10 月 4 日在巴林举行的国际社会保障协会区域培训班。
- 2000 年 11 月 20 日至 23 日在泰国曼谷举行的国际社会保障协会亚洲和太平洋地区第十二届区域会议。
- 1999 年 1 月 23 日举行的坦桑尼亚国家社会保障基金成立典礼。
- 1999 年 2 月 4 日至 5 日在日内瓦举行的国际社会保障协会会长顾问小组第一次会议。
- 1999 年 5 月 5 日至 7 日在日内瓦举行的国际社会保障协会会长顾问小组第二次会议和国际社会保障协会执行局第七十八次会议。
- 1999 年 8 月 9 日至 13 日在菲律宾马尼拉举行的亚洲和太平洋地区社会保障研究项目会议。
- 1999 年 9 月 6 日至 24 日在意大利举行的养恤金计划工作会议。
- 1999 年 9 月 27 日至 30 日在加拿大蒙特利尔举行的第九次社会保障电子学信息技术会议。
- 1999 年 10 月 14 日至 15 日在斯洛伐克举行的国际社会保障协会人口趋势会议。
- 1999 年 11 月 16 日至 19 日在马来西亚举行的社会保障局长会议。
- 1999 年 12 月 9 日至 10 日在意大利罗马举行的 2000 年国际社会保障协会倡议/加强社会保障安全的专题讨论会。
- 1996 年 5 月 8 日至 9 日在瑞士日内瓦举行的国际社会保障协会执行局第七十一次会议。
- 1996 年 9 月 4 日至 13 日在坦桑尼亚达累斯萨拉姆举行的国际社会保障协会第一期区域间培训员培训班。
- 1996 年 10 月 8 日至 18 日在内罗毕举行的国际社会保障协会区域间精算估值社会保障统计培训研

讨会。

- 1996 年 10 月 22 日至 24 日在柏林举行的国际社会保障协会第八次数据处理会议。
- 1996 年 11 月 3 日至 5 日在利雅得举行的国际社会保障协会社会保障局长会议。

第 10 条

家庭保护

印度家庭

206. 在社会上，家庭是由人组成的最基本单位，它由血缘、婚姻和收养关系联系在一起，在当今社会，还有由同居关系联系在一起的大家庭。一般而言，印度普遍存在两类家庭：组合家庭或扩大家庭，以及核心家庭或基本家庭。

207. 组合家庭在印度的大部分地区，特别是农村地区非常普遍。它由一名最年长的男性（通常是家长）与其妻子、儿子、儿媳、未婚女儿、孙子女及其他亲属组成。他们构成了一个单独的家庭，总是生活在同一屋檐下。在这种家庭里，存在着明显的等级和分工。妇女负责家务劳动以及照顾孩子、老人和生病的成员。组合家庭会抚育其成员，成为他们的感情纽带，提供支助并确保其安全。在调解家庭成员间的矛盾（如果有的话）方面，年长者发挥了非常重要的作用。

208. 基本或核心家庭通常由丈夫、妻子和其未婚子女组成。如今，这类家庭已是城市和大都市区的典型模式。此外，社会上还有一小部分的单亲家庭、无子女家庭和同居家庭。

209. 从传统上讲，印度家庭成员间的人际权利和义务受宗教法和属人法的制约，与结婚和离婚、孩子的收养、监护和扶养以及配偶的赡养和财产的继承有关的事项尤其如此。在这些事务中，属人法把男子放在了优势地位，包括让其担任了决策者的角色。宗法社会的这种内在不平等是家庭弱势成员特别是妇女和儿童长期遭受剥削和暴力的根源。

210. 随着工业化和由此而致的城市化的发展，越来越多的家庭正在大步朝核心家庭或基本家庭迈进，城市地区尤其如此。越来越多的妇女加入劳动大军瓦解了旧的等级和分工，家庭内部特别是照顾儿童方面的角色和责任也有所变化。这对夫妻间和子女与家长间的关系产生了重大影响，城市地区尤其如此。

211. 印度政府一直努力保护家庭并尽可能少地侵犯其隐私。政府还在努力逐步执行印度《宪法》第 14、15（3）、21、39（e）和（f）、41、42 及第 44 条规定的各项任务。此外，它还在采取各种措施，以使家庭关系与宗教相分离并保护这一体制，对本国人民而言，这是非常神圣的。

婚姻

212. 各社区的相关属人法都承认结婚组建家庭的权利。根据印度法律，任何限制婚姻的协定都是无效的。在一个具有划时代意义的案例中，印度高等法院宣布一项服务规则具有歧视性且违犯了《宪法》，其中，该规则要求女官员在结婚前必须征得较高一级主管的许可。²⁹此外，高等法院还取消了一项允许以结婚或首次怀孕为由终止空姐服务的规则。法院认为，该规则极其可憎，与民间社会的思想格格不入，而且是对印度妇女的侮辱。³⁰

213. 一般说来，婚礼由家庭负责安排，并依照社区宗教法/属人法举行。除穆斯林和其他几个受其宗教法/习惯法制约的教派的法律外，印度从很大程度上对适用于各社区的法律进行了整理和修正，以确保妇女的平等地位并消除她们所遭遇的一切无法定能力的情况。³¹禁止直系卑亲属和尊亲属以及某种程度上的母系亲属和父系亲属缔结婚姻，这类婚姻会被宣布为无效。除符合属人法的婚姻外，1954年的《特殊婚姻法》承认达到法定年龄的男女间的公证婚姻，而无论其宗教信仰如何。

214. 如果当事人同意，会按宗教仪式举行婚礼。如果没有获得同意或是以欺诈的方式获得了同意，那么，未同意或被欺骗的一方有权宣布婚姻无效。1929年《禁止童婚法案》规定，女孩的最低结婚年龄是18岁，男孩21岁。违反这项规定的婚姻仍然有效，也不违法，不过，为童婚举行宗教仪式的人将受到惩罚。尽管如此，印度的某些地方还是存在童婚现象。

215. 由于童婚现象是一些根深蒂固的社会经济因素和宗法社会中人们对女童的态度造成的，仅仅通过立法一种方式废除童婚非常困难。印度政府已采取一些措施来预防童婚，如发起了一次以禁止童婚为目标的媒体运动。此外，政府还在执行各种计划，通过教育和自营职业增强特别是贫困线以下家庭里的女孩和妇女的能力，进而提高妇女的地位。³²结果，根据2001年的普查数据，女孩的平均结婚年龄从1991年的17.9岁提高到了2001年的19.3岁。2002-2003年和2003-2004年间，国家妇女委员会发起了一项名为“Bal Vivah Virodh Abhiyan”的运动。此外，国家人权委员会也在采取相应措施解决这个问题。

216. 最近，国家妇女委员会³³研究过童婚问题之后，提议加强法案的惩罚力度并宣布童婚无效。此外，它还建议把根据属人法注册所有婚姻规定为强制措施，以发现并阻止童婚。政府考虑了国家妇女委员会和国家

²⁹ *C.B. Muthamma 诉印度工会*，AIR 1979 SC 1868。

³⁰ *AIR India 诉 Nargesh Meerza*，AIR 1981 SC 1829。

³¹ 1872年《基督教婚姻法》、1955年《印度教婚姻法》、1969年《印度离婚法》、1936年《帕西人结婚和离婚法》是一些制约主要社区的法律。

³² 有多篇文章都在适当的地方提到了这类计划。

³³ 1992年根据《议会法》成立的法定机构。它负责审查与妇女有关的立法、方案和政策，并提出建议以使其有所改进。此外，它还会调查侵犯妇女权利的事件并采取适当的行动。

人权委员会的建议，正在修正《禁止童婚法案》。关于该主题的拟议修正法案将废除前一版《法案》，它有几项新规定，包括判决童婚无效、严惩犯罪者、法院有权发布命令禁止童婚以及特定地区或其他地区的预防办公室。政府正在审议这些规定。迄今为止，根据 1872 年《基督教婚姻法》、1936 年《帕西人结婚和离婚法》以及 1954 年《特殊婚姻法》，结婚注册是强制性的，只有适用 1955 年《印度教婚姻法》时，它才是可自由选择的。

217. 果阿邦、安德拉邦、马哈拉施特拉邦、卡纳塔克邦和喜马偕尔邦都已颁布了关于强制性婚姻登记的法律。国家妇女委员会起草了一份关于强制性婚姻登记的法案，印度政府正在进行审议。在 2001 年 12 月 3 日提交给议会的第五次报告中，赋予妇女权利议会委员会建议政府把婚姻登记变成强制性规定，以预防重婚。在 2001 年全国赋予妇女权利政策中，政府承诺会把婚姻登记变成强制性规定，以便于 2010 年之前消除童婚。

不过，这项政策的目标是鼓励变革属人法，如与结婚、离婚、扶养和监护有关的属人法，以消除对妇女的歧视。这方面的工作将在利益攸关方包括社区和宗教领袖的倡导和全面参与下展开。政府会遵守并确保一点，即各项规定符合在社区没有主动要求和同意的情况下不干涉社区个人事务的政策。

218. 根据穆斯林属人法，如果双方都到了青春期（一般而言指 15 岁），婚礼就可以按宗教仪式举行。此外，穆斯林男子可以有 4 个妻子。因此，印度没有关于穆斯林婚姻登记的规定。按政府推行的一项政策，除非少数民族社区本身提出变革要求，否则不干预社区事务。

与婚姻有关的事项

219. 印度是《消除对妇女一切形式歧视公约》的签署国，它于 1993 年批准了《公约》。印度承诺颁布各种规约，并对其进行一系列修正，以满足不断变革的时代的要求，从而逐步提高妇女在家庭和社会中的地位。

220. 通过编撰各种属人法，一夫一妻制的概念被引入了印度的婚姻体制（穆斯林除外）。根据《印度刑法典》，重婚是一种犯罪。此外，还引入了法定分居、离婚和协议离婚的概念。根据经编撰的印度教法律，妻子也可以一些丈夫不可用的特殊理由为据，提出离婚。最近，对《印度教婚姻法》作了一些修正，目的是使妻子能够在她所居住的地方提出与婚姻救济有关的控诉，而不必去往他们最后居住的地方。此外，还修订了与基督徒有关的法律，目的是在离婚和快速处理案件的理由方面实现夫妻平等（《婚姻法修正案》，2001 年）。

221. 法律还规定，无论是在婚姻诉讼判决之前，还是在离婚之后的所有时间里，配偶一方都有责任扶养赤贫的另一方配偶。永久性扶养的主张可以在离婚之时或之后提出。³⁴ 独立生活的印度教妻子甚至可以 1956 年《印度教收养和扶养法》中规定的原因为由，在不离婚的情况下，要求丈夫提供扶养费。此外，《刑事诉

³⁴ 例如，1955 年《印度教婚姻法》第 25 条、1954 年《特殊婚姻法》第 37 条、1869 年《印度离婚法》中第 37 条、1936 年《帕西人结婚和离婚法》第 40 条。

讼法》³⁵也为赤贫配偶提供了一种简单的扶养问题补救措施。印度在 2001 年对该法进行了修正，目的是让法院能够判定临时抚养费并取消抚养费上限方面的阻碍。该法使得法院可以根据配偶的资产和资源，判决每个案件。

222. 就孩子而言，家庭通常负责对他们的照顾和教育。在与指定监护人、命令监护孩子和处理未成年人的财产等问题有关的事项方面，国家扮演着“替代父母”的角色，他始终牢记孩子的最大利益。法律限制了自然监护人或法院指定监护人处理未成年人不动产的权力。

223. 信仰印度教的母亲作为自然监护人的地位得到了加强，而且，关于 5 岁以下未成年人监护问题的规定也倾向于母亲。³⁶印度高等法院对有关监护问题的规定做出了有利的解释，并在一个案件中裁定：在父亲无论因何种原因“缺席”而无法照顾未成年人的人身或财产的情况下，母亲可以在父亲在世时便担任未成年人的自然监护人。³⁷

224. 根据 1956 年《印度教收养和扶养法》，已婚印度教男子只有在征得妻子同意的情况下才能收养一个孩子，印度教妇女则可以收养一个儿子或女儿。依照传统的印度教法律，妇女是无权这样做的。2003 年《基督教收养法》已获通过，根据该法案，基督徒可以收养一个孩子。其他各社区可根据 1890 年《监护法》收养孩子。

225. 与受印度教法律约束的妇女相比，受穆斯林法律约束的妇女的地位较为不利。从很大程度上讲，印度教法律已经逐步脱离了宗教。根据穆斯林法，除非结婚时有合同授权妻子行使离婚权，否则，只有丈夫才有权提出与妻子解除婚约。妻子的受扶养权最多只能维持到离婚后三个月，或是如果离婚时已怀孕则直至分娩之时（等待期）。

226. 尽管初期出现了一些倒退，但是，法院还是成功地努力延长了《刑事诉讼法》规定的穆斯林妇女和儿童的受扶养权。在一个著名的案例中，³⁸高等法院讨论了一名离婚穆斯林妇女的问题，并裁定即使是在等待期之后，穆斯林丈夫也有义务照顾离婚妻子今后的生活。在另一个案件中，³⁹高等法院裁定，根据《刑事诉讼法》第 125 条，无论宗教信仰如何，扶养子女都是父亲的法定义务。在近期开展的另一次进步行动中，一个由穆斯林知识分子组成的机构——全印穆斯林属人法委员会呼吁废除一下子就解除婚姻的三声“塔拉克”离婚制度，并使穆斯林属人法进一步脱离宗教。

³⁵ 1973 年《刑事诉讼法》第 125 条。

³⁶ 1956 年《印度教未成年和监护法》第 4 条和第 6 条。

³⁷ [1999] 2 SCC 228。

³⁸ *Danial Latifie* 诉印度工会，AIR 2001 SC 3958。

³⁹ *Noor Sabha Khattoon* 诉 *Mohd. Quasim* (AIR 1997 SC 3021)。

227. 在结婚和离婚事项方面，一系列的修正案已使多数社区的属人法与宗教相脱离，穆斯林属人法除外。尽管这些已促使妇女和儿童的地位有了明显改善，但是，法律规定和实际事实之间仍然存在着一些差距，可以通过赋予弱势部门权力来弥补这些差距。

228. 2001 年《婚姻法（修正）法案》修订了《印度教婚姻法》、《特殊婚姻法》、《帕西人结婚和离婚法》、《刑事诉讼法》，规定要迅速处理抚养费申请。已经删除了《刑事诉讼法》规定的妇女领取 500 印度卢比抚养费的上限（约每个月 12 美元），地方法官获得了更大的自决权，可以判定适当的抚养费。此外，还对《印度离婚法》进行修订：删除了离婚法律方面歧视妇女的条款；在离婚问题上对男子和妇女做了统一规定；也删除了家事法庭做出的判决必须得到高等法院的确认这一条款。其中，该条款仅适用于基督徒。2002 年修订了《印度继承法》，使得基督徒寡妇能够分得部分财产。2003 年《婚姻法（修正案）法案》修订了《印度教婚姻法》和《特殊婚姻法》，从而使妇女能够在她们所居住的区提出诉讼，因而不必理会以原告的起诉缘由所处的地方为基础的一般管辖权法。

家庭保护

229. 旨在维护和保护家庭的各项措施把重点放在了城市地区，因为与农村地区组合家庭的缓冲效应相比，那些地方家庭生活的压力要更大一些。

230. 妇女与儿童发展司下属的中央社会福利局成立了多家家庭咨询中心，以方便和平解决家庭纠纷。根据 1984 年《家事法庭法》，印度已在全国多达 85 个城市/城镇特别是人口过百万的城市设立了家事法庭。这样做主要是为了填补逐渐消失的组合家庭形成的空白，其次，也是为了发挥法院的作用。它提供了一种可以在没有律师介入和帮助下解决家庭争端的机制。由于采用了秘密审理程序而不是辩论程序，它有助于维护个人尊严并保护家庭的隐私。此外，家事法庭还会通过婚姻顾问提供支助服务、医疗服务并负责照顾儿童。这类法庭在许多事务方面都享有管辖权，如离婚、抚养、子女的监护以及配偶间的财产纠纷等。政府现正在审议不考虑人口因素、在国内各区设立家事法庭的问题。

231. 家庭咨询中心——这些中心由中央社会福利局负责管理，它们会向身为暴行和失调问题受害者的妇女和家庭，以及受家庭纠纷和社会问题影响的人提供预防性和恢复性服务。一些家庭咨询中心接受国家委员会的行政管理，在 19 个邦的某些警察总局办公，它们会向遭遇不幸的妇女提供快速危机干预。这些家庭咨询中心试图不经过法院而解决各种家庭矛盾。有一些中心在 Mahila 的监狱和警察总局的房舍里办公；还有一些在德里各类大学的妇女发展中心办公，即所谓的婚前咨询中心，它们特别注重婚前咨询以及年轻妇女心理危机的其他领域。

232. 努力保护家庭体制的同时，政府已认识到了通常是针对妇女和儿童的家庭暴力/骚扰问题。家庭暴力与把家庭奉为平静的避难所的说法相矛盾。印度已采取各种措施来解决家庭领域的这些问题。1961 年《禁止嫁

妆法》规定要对给予和接受嫁妆的行为以及新娘嫁妆不足受折磨事件进行处罚。《印度刑法典》⁴⁰插入了一项名为“新娘嫁妆不足受屈死亡”的犯罪。在宗法社会里，给予和接受嫁妆是声望和地位的象征，如果没有嫁妆，女孩会有嫁不出去的危險。大多数情况下，受害者都不会向执法机构报告这些情况。如果对妇女进行教育并赋予其权利，我们一定有机会结束这种有害做法。已经有这样一些例子了，受过教育的女孩已在媒体上公开反对这种做法并拒绝提供嫁妆。政府一直在通过媒体和非政府组织在反嫁妆运动中实施提高认识方案。

233. 《印度刑法典》已规定要对“丈夫或其亲属虐待妻子”罪进行处罚。⁴¹ 印度已经颁布了一项保护妇女不受家庭暴力侵害的立法，就像 2005 年《家庭暴力法》对妇女的保护一样。根据该法案，“家庭暴力”一词的覆盖面已足够广泛，涵盖了各种可能，因为它涉及到了会伤害、促成损害以致威胁受虐人的健康、安全、生命、肢体或心理或身体福祉的一切形式的殴打、性虐待、口头伤害、情感虐待和经济虐待。此外，受虐人的定义同样广泛，它不仅包括妻子，也包括男子的性伙伴，无论她是否为该男子的合法妻子。该法案还涉及到了女儿、母亲、姐妹、孩子（男孩或女孩）、寡居亲属，事实上，即指居住在这个家庭里、与被告有着某种联系的所有女性。根据该法案给出的定义，被告指“任何男子”，即现在或曾经与受虐人的家庭有家庭关系的成年人。

234. 1969 年以来，印度一直在实施一项针对妇女和女孩的“客居家庭”方案，⁴²该方案旨在提供临时避难所、咨询或精神治疗，目标对象是有心理障碍、精神异常、遭社会排斥并因各种家庭问题、心理或肉体摧残而从家里逃出来或是被迫离家的妇女和女孩；以及遭遇性攻击或被迫从事卖淫活动的妇女和女孩。

235. Swadhar 计划由妇女与儿童发展司在 2001-2002 年度发起，目的是帮助处于困境中的妇女，如 Vrindavan 等地被家庭遗弃的赤贫寡妇、从狱中释放出来但没有家庭支助的女犯人、因自然灾害变得无家可归且没有任何社会经济支助的女生还者、从妓院/其他地方救出/逃跑的被贩运妇女/女孩、家人声明与之脱离关系或因各种原因不想回自己家的性犯罪受害者、没有任何家庭支助也没有谋生的经济手段的女性恐怖暴力事件受害者、没有家庭或亲属提供支助的精神失常的妇女等。本计划项下的一揽子协助包括：为这些妇女提供收容所、食物、衣服、保健和咨询；通过教育、认识、技能升级实现社会和经济方面康复及通过行为训练实现个性发展等的措施；以及热线服务电话和其他设施等。

236. 在政府部门中，有准则和政策规定，如果雇员因公殉职，应雇用其一名家庭成员（同情性雇用）。这样做意在使已故雇员的家人能够度过养家人突然离开、家庭陷入贫困的危机。农村发展部正在非正规部门中实施国家家属津贴计划。该部已将其作为国家社会援助方案的一部分，根据该方案，生活在贫困线以下的家

⁴⁰ 1860 年《印度刑法典》第 304 B 条。

⁴¹ 1860 年《印度刑法典》第 494 条。

⁴² 直到 2004 年底，共建立了 272 个客居家庭，惠及 16 900 多名妇女。

庭，一旦主要的养家人死亡，即可得到 10 000 卢比的中央援助。如果同情性任命指定的是寡妇，那么，即使是在再嫁之后，她也可以继续从事这份工作。

237. 另外，政府部门中还有一些准则，它们限制将配偶一方调动到另一个地方以免家庭受到干扰，其目的是确保儿童的教育和幸福。这是印度政府制定的政策，它要求在所有其他情况下，干部管理当局都应抱着最大的同情心来考虑这类请求。Allahabad 高级法院⁴³表示，虽然准则不是强制性的，也不具备法律效力，但是，各当局绝不能凭一时兴起，把夫妻中的一方调往其他地方，扰乱其家庭生活。只有在特殊情况下才能这样做，并需表示歉意。

产妇保护

238. 1961 年《产妇津贴法》和 1948 年《雇员邦保险法》是非常重要的法规，它们规定在有组织部门中，有职业的母亲在分娩前后可以享受各种休假和安保福利。

239. 《雇员邦保险法》只适用于非季节性工厂（利用动力的至少 10 人，或者不用动力的至少 20 人），涉及月收入 6 500 卢比以下的雇员。该法规定分娩前后有 12 周的带薪休假，如果出现分娩、流产、孕期生病、医疗终止怀孕和早产等情况，还会收到一笔现金津贴。

240. 《产妇津贴法》适用于《雇员邦保险法》未涉及的所有工人，无论机构内工作人员的数量如何，条件是妇女已完成 80 天工作，具备了该法所要求的资格。这项法律规定，不得辞退怀孕期间的妇女，而且，不得强迫她们做任何艰难的工作。母亲重返工作岗位以后，有权享受两次工间哺乳，每次 15 分钟。

241. 1961 年《产妇津贴法》规定，已工作 80 天的妇女可以享受 135 天的全薪产假，而且，禁止在休假期间解雇妇女。该法把范围扩大到了各种工厂、矿场和种植园，并进一步扩展到了雇用 10 人或 10 人以上的商店和商业机构。女公务员，包括见习生，可以获得为期不超过 135 天的产假。在这期间，她可以获得产假工资，等值于开始办理休假手续之前所获得的薪酬。1998 年，为中央政府雇员引入了 15 天的父亲产假，这是一个重要的开端，此后印度将努力在家庭职责领域制定有效的国内法。

女公务员在任职期内，出现流产包括堕胎（不考虑存活孩子的数量）的情况时，也允许休产假，条件是：

- 假期不超过 45 天；
- 申请休假时按《细则》要求出具一份诊断书。对根据 1972 年《中央行政机构（休假）细则》批准为期 45 天的产假而言，1971 年《医疗终止怀孕法》所包含的堕胎也会被视为堕胎情形之一。

⁴³ Deepa Vasistha 诉北方邦，1996（1）ESC 148 All（DB）。

242. 产假可以与任何种类的休假一起使用。批准产假之后继续申请的最多一年的任何适当和被允许休假（包括不超过 60 天的病假和事假）时，无需提供诊断书。此后，还允许继续休假，条件是要出示女公务员生病或新生儿生病的诊断证明，其中，后者应能表明生病孩子的境况要求母亲亲自关注，而且她必须陪在孩子身边。

243. 未婚女公务员也可以休产假。女公务员在收养孩子之后，可以获得适当和被允许的假期（包括事假和不超过 60 天的病假，无需出具诊断书），假期不超过一年，或直至孩子满一岁（取二者中结束时间较靠前者）。不过，如果女公务员在收养孩子时已经有了两个孩子，则不适用这种办法。

244. 高等法院⁴⁴发挥了活动分子的作用，把《产妇津贴法》的惠益扩展到了花名册上的女工。法院把《消除对妇女歧视公约》第 11 条写入了公司与女工之间的合同，并认为工人有权享受该法包含的所有津贴。

245. 为了触及非组织部门和那些需要援助的人，家庭福利部正在实施国家产妇津贴计划。

246. **Janani Suraksha Yojana:** 国家产妇津贴计划是一个由中央赞助的计划，它会向各邦/中央直辖区提供 100% 的中央援助，以扩大财政援助：贫困线以下家庭里 19 岁或 19 岁以上的妇女的前两个活产，每次怀孕 500 卢比。

247. 根据执行国家产妇津贴计划的经验，人们认为，该计划并没有对孕产妇死亡率/婴儿死亡率产生预期的影响。因此，家庭福利部建议启动一项名为“Janani Suraksha Yojana”的新计划，它对国家产妇津贴计划作了修改，但二者的目标均是通过关注住院分娩数并保护和尊重女胎，降低孕产妇死亡率/婴儿死亡率。新计划的重要特征如下：

- 该计划仍然是一项 100% 由中央赞助的计划。
- 农村或城市地区、贫困线以下家庭里 19 岁或 19 岁以上的所有妇女均有资格领取该计划的津贴。
- 该计划的执行工作：在城市地区，将通过市政卫生当局实施；在农村地区，将通过各区的医务长实施。
- 对母亲的援助将依照分级系统执行。选择做绝育的孕妇，即使是第三胎分娩，也可获得财务津贴。
- 坚持实行三次产前检查和住院分娩。

⁴⁴ 德里地区自治社团法人诉某些女性工作者（花名册），（2000 年） 3 SCC 224。

- 将提供最多 150 卢比的交通协助，用于把孕妇送至医疗中心/医院。
- 将依照不同等级向传统助产士（助产士）支付奖励性的看护费用。

248. 该计划将通过邦政府和区政府实施，其中，这些政府将设立邦、区和市级委员会，以开展执行和监测工作。

249. 截至 2002 年底，约有 60 万名妇女从该计划中受益。这项计划只提供现金津贴，没有任何休假福利，因为政府对非组织部门没有管理权。政府引入了一项新法案，即 2003 年《非组织部门工人法》，目的是向非组织部门的工人提供安全、社会保障、保健和福利等。该法目前正在接受议会的审议。

250. 产妇保健方案是生殖和儿童保健方案的一部分，旨在改善产妇的健康状况，并于 2010 年之前把产妇死亡数减少到 100 名以下。该方案会免费向公共机构的贫困妇女提供产妇保健服务。主要干预措施包括：

基本产科护理

251. 基本产科护理意在向所有孕妇提供基本的产科服务。生殖和儿童保健方案旨在提供至少三次产前检查，在这期间，会向孕妇提供体重和血压测量、腹部检查、破伤风免疫接种、铁和叶酸预防以及贫血的治疗等服务。

252. 注意到方案执行工作的已知不足之处，也为了改善提供的服务，该方案向 17 个邦的所有 C 类地区提供了支助，以便向这些地区 30% 的村卫生室提供更多的辅助助产士。此外，德里已被准许委派 140 名辅助助产士前往贫民区提供服务。另外，方案还向 C 类地区 25% 的初级卫生中心/社区卫生中心以及 B 类地区 50% 的初级卫生中心提供了合同制的公共保健人员/临床护士。

紧急产科护理

253. 与怀孕有关的并发症未必总是可以预测的。因此，紧急产科护理是一项旨在预防孕产妇发病和死亡的重要措施。根据生殖和儿童保健方案，印度正在努力加强紧急产科护理服务，并使一级相关单位发挥作用。

254. 在生殖和儿童保健方案项下，通过以紧急产科药物包的形式提供药物以及提供合同制和聘用制的熟练劳动力，一级相关单位的力量正在不断增强。分区医院、社区卫生中心和一级相关单位都有权雇佣私人麻醉师做紧急手术，每次他们将获得 1 000 卢比的酬劳。

住院分娩

255. 为了推动住院分娩，现行的生殖和儿童保健方案规定，要向工作人员提供额外的酬金，以鼓励他们在

初级卫生中心和社区卫生中心提供全天候（24 小时）的服务。这样做是为了确保在正常工作时间以外，至少有一名医官、一名护士和一名清洁工在岗。

转诊交通

256. 对产科急诊而言，时间是一个非常重要的因素。在家分娩并出现并发症的妇女时常不能及时被送至治疗单位。现行的生殖和儿童保健方案规定，所选各邦的 250/0 个村卫生所要协助贫困家庭的妇女，办法即通过区家庭福利办公室向村务委员会提供一笔资金。自 2000-2001 年度以来，该计划已被扩展至所有各邦和各中央直辖区。

257. 中央政府根据国际公约，制定了一项政策，准许雇员休陪产假，以使儿童保育的担子不只落到妇女一个人身上，而是由父亲一起分担。

儿童保育

258. 印度是世界上儿童人口最多的国家，其中，18 岁以下者占人口的 40%。根据 2001 年的人口普查，6 岁以下的儿童人口有 1.578 亿，占总人口的 15.42%。在与儿童有关的某些领域，印度已取得了显著进展。识字率从 1991 年（人口普查）的 52.21%提高到了 2001 年（人口普查）的 65.38%，其中，女性识字率则从 1991 年（人口普查）的 39.29%提高到了 2001 年（人口普查）的 54.16%。获得安全饮用水的可能从 1992-1993 年度（第一次国家家庭保健调查）的 68.2%增加到了 1998-1999 年度（第二次国家家庭保健调查）的 77.9%，2003 年间，这一比例超过了 90%。尽管婴儿死亡率已从 1990 年（SRS 1990）的每千名活产 80 例减少到了 2002 年（SRS 2003）的每千名活产 60 例，但它仍然是一个需要给予极大关注的事项。同样，孕产妇死亡率虽然已从 1992-1993 年度（第一次国家家庭保健调查）的每百万名活产 43.7 例减少到了 1998 年（SRS 1998）的每百万名活产 40.7 例，但是，这一比例仍然高得让人难以接受。虽然在与儿童有关的各项指标方面都取得了稳步进展，但仍有必要齐心协力，以加快进展的速度，并为儿童创造必要的环境以使其能够实现他们的真正潜能。

259. 印度制定了许多与各种行业有关的法律，它们要求机构中的女工达到规定数量时，就要在工作场所设立托儿所。不同行业规定的妇女人数各不相同。根据《矿山法》，即使只有一名女工，也应提供托儿所，但《工厂法》规定的女工人数是 30 名。2002 年，第二届国家劳工委员会在其报告中建议劳动立法规定：在工人（无论男女）人数达到 20 名或以上时应设立托儿所，以便身为父亲或母亲的工人可以把孩子放在那里。

260. 印度政府发起了一项新的托儿所计划，即所谓的 Rajive Gandhi 国家托儿所计划，它针对的是有职业的母亲的孩子，自 2006 年 1 月 1 日起生效。此外，这项经修订的计划打算在 2005-2006 财政年度结束之前，设立 700 家托儿所。根据新计划，这些托儿所将分配给中央社会福利局和两个全国性组织，即印度儿童理事会与 Bhartaiya Adim Jati Sevak Sangh，根据它们现在管理的托儿所设定分配比例是 80:11:9。

261. 每设立一家托儿所，印度政府就会提供 10 000 卢比用以支付非经常性支出，而且，政府每年都会向各托儿所提供 42 384 卢比，用以支付经常性支出，其中包括提供给两名托儿所工作人员的每月 2 000 卢比的酬金；25 名儿童的附加营养，每名儿童每天 2.08 卢比，共 26 天；以及用于急诊和意外事故的 315 卢比。此外，本计划还包含了执行机构征收的使用者费用，金额为每名儿童 20 卢比，贫困线以下的家庭为每月 60 卢比。

262. 此外，经修订的计划还打算在第十个五年计划结束之前，在 14 800 家托儿所的基础上，再成立 14 719 家。资格标准也从每家每月 1 800 卢比提高到了每家每月 12 000 卢比。

263. 最近，印度政府为儿童开展的举措之一就是通过了《国家儿童宪章》。2004 年 2 月 9 日，为广泛宣传《国家儿童宪章》，印度《政府公报》登载了这份文件。政府已向处理儿童相关问题的各部局、邦政府及中央直辖区行政当局分发了《宪章》，以便《宪章》各条款在其直接管辖的范围内得以执行。《国家宪章》是一份有关儿童议程的书面意向声明。

264. 2003 年《国家儿童宪章》包含了如下目标：

- （一）重申政府将致力于儿童事业。它会考虑与儿童有关的各种优先事项并为方案编制工作奠定基础；
- （二）保障每名儿童身为儿童和享受健康快乐童年的固有权利；
- （三）解决阻碍儿童健康成长和发展的根源；
- （四）寻求建立社区伙伴关系，以保护儿童的权利不被侵犯，同时增强家庭、社会和国家的力量；
- （五）使各邦和社区共同担负起保护儿童利益和福利的责任。

265. 《国家宪章》强调印度政府将致力于：儿童的生存、保健和营养、生活水平、娱乐和休闲、早期儿童保育、教育、女童保护、青少年赋权、平等、生活和自由、姓名和国籍、言论自由、结社与和平集会自由、家庭权利以及免受经济剥削和各种形式虐待的权利。此外，《宪章》还要求保护：处于困境中的儿童、残疾儿童、处于社会边缘地位和处境不利的社区儿童以及儿童受害者。《宪章》规定，父母双方均有责任抚养子女，而且要确保为违法儿童的特殊保育和保护制定有利于儿童的程序。

儿童计划和方案

266. 印度政府若干部和局正在实施各种有益于儿童的计划和方案。附件提供了政府为儿童开展的计划和方案清单。下文介绍了一些计划和方案的详情：

儿童综合发展服务

267. 1975 年以来，人力资源发展部妇女与儿童发展司一直在实施这个方案。该方案旨在通过提供一揽子服务，包括补充营养、学前教育、免疫、健康检查、转诊服务及营养和健康教育，改善弱势群体包括学龄前儿童、孕妇和养母的营养和健康状况。此外，该计划还打算在各 *anganwadi* 中心集中力量有效开展各种部门间服务活动。

Balika Samridhi Yojana 计划

268. 这一计划由人力资源开发部妇女与儿童发展司于 1997 年发起并实施，以覆盖整个国家所有地区的农村和城市地区，目标是改变家庭和社区对刚出生女婴及其母亲的消极态度。该计划规定，在女婴刚出生时发放 500 卢比的补助金，并在 10 岁前发放 300 到 1 000 卢比的奖学金，这些都存在一个银行账户或邮局账户里，等女童长到 18 岁又未婚时，就能获得这一笔钱。这一计划寻求提高女童的入学率和升学率、提高女孩的结婚年龄，并协助女孩进行赚取收入的活动。规划委员会有一个关于将该计划转移至各州政府的提案。

269. 托儿所：根据职业母亲和患病母亲子女托儿所自愿组织和国家低收入群体家庭托儿所基金的计划，妇女与儿童发展司管理着近 14 800 家托儿所，每年的支出约为 2.50 亿卢比。0-5 岁的儿童可以获得白天托儿的服务、补充营养、免疫接种和学前教育。

270. 营养：政府的不同部门正在直接或间接地实施一系列的营养干预活动，以减轻营养不良的问题，包括儿童综合发展服务项目(ICDS)和妇女与儿童发展司的粮食与营养教育方案和粮食与公共分配司的各种方案，以确保生活在贫困线以下人民的粮食与营养安全。1997 年推行的定向公共分配体系、2000 年发起的 *Antyodaya Anna Yojana* 计划(AAY)以及一些粮食储存计划为赤贫人口提供了粮食保障。根据 AAY 计划，目标明确的公共分配体系(PDS)覆盖下的生活在贫困线以下家庭中最贫穷的人已经确定。这一计划在 2003 年 6 月得到进一步扩大，增加了另外 500 万户生活在贫困线以下的家庭。根据这一计划，在 2002 年至 2004 年期间，除了划拨的 456 万吨粮食外，还增加了 382 万吨食用粮。在规划委员会的大力协助下，正在实施 *Gramodaya Yojana* 总理的营养成分计划和 51 个县少女营养方案，直接或间接地增进了儿童的营养。在总理阁下的领导下，成立了一个全国营养特派团（参见 2003 年 7 月 31 日通知），目的在于为有关政府部门提供政策指导，以任务模式来解决营养不良的问题。

271. 饮水供应是一个国家要解决的主要问题。考虑这个问题的重要性，中央政府为了加速覆盖问题村庄的步伐，在 1972 年至 1973 年实施了《加速农村饮水供应方案》，但是中断了一段时间，并于 1977 年至 1978 年重新实施。整个方案采取了任务模式的办法，同时，还成立了关于饮水和有关水管理的技术特派团，也称作国家饮水特派团，以作为 1986 年五大社会特派团之一。1991 年，它被重命名为 *Rajiv* 甘地国家饮水特派团。然而，《加速农村饮水供应方案》在 1998-1999 年期间再次中断，因为该方案的目标无法实现。随后，

《加速农村饮水供应方案》战略获得通过，围绕的一个基本前提是，提供安全饮水是政府的责任。政府这方面支出的增加表明将技术重点转向了在管井和钻井上安装手泵，最后使农村水供应覆盖面显著增加。各项战略目标的主要重点是使所有农村居民都能获得以前不能获得的安全饮水，确保饮水系统和水资源的可持续性，并保护水的质量。

272. 总理于 2002 年 12 月 25 日在全国范围内发起了 **Swajaldhara**，受惠群体、**Panchayats** 村、**Panchayats** 街区或 **Panchayats** 县都可以在此基础上实施饮用水供应计划，印度政府提供最多 90% 的资助，但社区要承担至少 10% 的资金费用和全部的运营维护责任。

273. 在 1986 年《中央农村卫生方案》的促动下，以社区为主导开展了一场以人为本的“全民卫生宣传运动”，重点是通过宣传、教育和交流满足环卫设施方面的需求。学校的环卫和卫生教育是“全民卫生运动”的一个重要组成部分，其目的是从观念和行为上改变青年人的卫生习惯。所有学校都必须建有厕所设施，并根据女孩教育安排，为女孩提供单独的厕所设施。对妇女的需求也给予了适当的关注。一个地区实施了全民卫生宣传运动项目，对该地区的现有环卫设施进行了基准调查，并起草了一份《项目实施计划》，经邦政府转呈至印度政府，并获得批准。全民卫生宣传运动项目运作了四年。项目的具体内容主要包括建立家用厕所、学校厕所、社区卫生设施、**Balwadisl Anganwadis** 厕所、农村卫生用品集市和生产中心。

生殖和儿童保健方案

274. 该方案由保健与家庭福利部于 1997 年发起并实施，其目的是有效开展妇幼保健工作，采取干预措施为弱势群体提供微量营养素，为青少年提供生殖保健服务等。一些重要的方案包括：

1. 为儿童接种百日咳和小儿麻痹症疫苗，并提高妇女对破伤风病毒的免疫力
2. 服用维生素 A
3. 给孕妇补充铁和叶酸
4. 控制肺炎死亡率
5. 控制痢疾死亡率
6. 提倡母乳喂养和适当增加补充餐
7. 实行新生儿和儿童期疾病综合管理

275. 新生儿和儿童期疾病综合管理战略包括一系列干预措施，以防止和控制儿童期最有可能导致死亡的五种主要疾病：急性呼吸道感染、腹泻、麻疹、疟疾和营养不良。该战略侧重于预防、宣传和治疗保健措施，

例如，它通过确保提高保健工作人员的技能、加强保健系统并进行社区参与，赋予了方案一个整体性思路。目前，根据儿童基金会支助的边界地区组倡议，它正在五个地区开展试点工作。印度政府确认了新生儿和儿童期疾病综合管理战略，并将其纳入了生殖和儿童保健方案第二阶段记录框架。该战略最初至少会在全国 125 个地区实施。

276. 该方案综合了所有的家庭福利和妇幼保健服务，其明确的目标是为受益人提供“以需要为基础、以服务对象为核心、符合要求的优质生殖和儿童保健综合服务。生殖和儿童保健方案战略将政策重点从实现人口目标转向满足妇女和儿童的保健需求。1995 年至 1996 年开始由保健和家庭福利部实施的《脉冲小儿麻痹症疫苗接种方案》覆盖了五岁以下的所有儿童。这是一个巨大的方案，在每一轮的全国疫苗接种日都覆盖 1 600 万儿童。另外一些疫苗接种方案包括乙型肝炎、百日咳和其他常规疫苗接种。

277. 其他值得关注的儿童保健方案包括：旨在控制急性呼吸道感染和腹泻导致的死亡全面免疫方案、为解决新生儿问题提供基本的新生儿护理服务方案、旨在防治维生素 A 和铁两种微营养素缺乏症的预防性方案、贫血控制方案、边界地区各县联合战略以及新生儿和儿童期疾病综合管理方案。

新倡议

278. 政府正在开展一些倡议，以改善儿童福利。其中的两项倡议如下：

保护儿童权利国家委员会：

279. 印度政府于 2006 年 1 月 20 日通知儿童权利保护法委员会，它准备成立国家委员会和国务委员会，以确保《儿童权利公约》所规定的儿童权利不受侵犯，并正在制定有关规则。

2005 年《国家儿童行动计划》

280. 妇女与儿童发展司于 2005 年 8 月拟订了一项国家儿童行动计划。这一行动计划是在协调了 2002 年召开的联合国大会儿童问题特别会议列出的儿童目标和第十个五年计划中所确立的可监测的目标，以及有关部委/部门的儿童目标后制定的。在与有关部委/部门、邦/中央直辖区政府、非政府组织和专家的协商下对该行动计划进行监测。国家行动计划草案包括改善儿童营养状况的目标、战略和活动、减少婴儿死亡率和产妇死亡率、提高入学率并降低辍学率、普及初等教育、增加疫苗接种覆盖面等。文件不久将最终敲定。

281. 农村和城市地区妇女儿童发展计划帮助妇女参加儿童保育活动，同时为她们提供就业机会。女职工宿舍方案也为女职工子女提供日托设施。到 2005 年 3 月，获得批准的 881 个职工宿舍接纳了 62 308 名妇女，与职工宿舍同时建立的 316 个日间托儿所有 8 226 名女职工抚养的子女。

282. 1975 年启动了一项全国范围的儿童综合发展服务计划，目的是全面促进 6 岁以下儿童的发展，特别侧

重于 3 岁以下儿童，以及孕妇和哺乳的母亲，为此将连续提供六项服务，即体检、免疫接种、转诊服务、补充营养餐、非正规学前教育以及保健和营养教育。该计划已经在 6 118 个街区获得认可，包括主要的城市计划，截至 2005 年 9 月 30 日，已经有 5 635 个正在运作中。这一计划通过 744 887 个业务中心为 4 075 多万儿童、915 万孕妇和哺乳母亲提供服务。还实施了一个得到世界银行支助的儿童综合发展服务方案。

儿童的保护和发展

283. 儿童的福利与发展一直是印度的最高优先事项。《印度宪法》某些条款专门针对儿童问题，其中包括如下一些条款：

- 第 14 条规定，国家不得剥夺印度国内任何人在法律面前享受平等或受到法律平等保护的权利。
- 第 15（3）条申明，“本条不反对国家为保护妇女和儿童作任何特别规定”。
- 第 21 条规定，不得剥夺任何人的生命和人身自由，法律规定的程序除外。
- 第 23 条禁止贩卖人口或强迫劳动。
- 第 24 条禁止 14 岁以下儿童在工厂、矿业工作或从事任何危险工作。
- 第 25-28 条规定了良知自由、职业自由、宗教活动和宗教宣传自由。因此，人人都平等地享有良知自由以及宣称信仰、信奉和宣传宗教的权利。
- 第 39（e）条要求国家确保工人的健康和体力，男子、妇女和年幼儿童不遭到虐待，公民不因经济上不得已的理由而从事不符合其年龄或体力的职业。
- 第 39（f）条要求国家确保儿童获得机遇和设施，在自由和有尊严的条件下健康地发展，保护儿童和青年人免遭剥削，以及道德或身体上的遗弃。
- 第 45 条申明，国家应努力为所有儿童提供幼儿保育和教育，直至其满 6 岁为止。

284. 还有一些专为儿童颁布的法律。其中一些如下：

- 1929 年《禁止童婚法》
- 1986 年《（禁止和管理）童工法》
- 2000 年《少年司法（儿童保护和照料）法》
- 1992 年《婴儿代乳品、喂养奶瓶和婴儿食品（生产、供应和销售）法》

- 2002 年《产前诊断技术（管理和防止滥用）修正法》
- 1995 年《残疾人（平等权利、权利保护和充分参与）法》
- 1956 年《（防止）不道德贩运法》，1890 年《监护人和看管人法》
- 1956 年《青年人（有害出版物）法》

285. 印度已于 1992 年 12 月 2 日批准了《儿童权利公约》，并于 2004 年提交了第二次定期报告。印度承认有义务通过开展广泛的宣传，提高政府机构、司法机关、执行机构、媒体、公众和儿童本人对儿童问题的认识。正在采取措施将《儿童权利公约》翻译成几种语言，并将其纳入学校的教学大纲之中。

286. 1990 年儿童问题世界首脑会议通过了一项关于儿童生存、保护和发展的宣言，并批准了执行该宣言的《行动计划》。世界首脑会议为会员国确定了 2000 年以前实现的儿童目标。在此基础上拟订了 1992 年《儿童问题国家行动计划》。该行动计划确定了有关儿童生存、保健、营养、教育和保护的国家目标。另外，1992 年在南盟倡议下制定了《女童问题国家行动计划》，以强调对女童的承诺。

287. 2002 年 5 月召开的联合国儿童问题特别会议经过近一年半的谈判后，以协商一致方式为本十年儿童的生存、保健和营养、幼儿保育和教育以及儿童保护规定了新的定性和定量目标。印度为《联合国大会特别会议成果文件》的起草和最后敲定做出了巨大贡献。印度代表团在促进就《成果文件》达成共识方面发挥了关键作用。

288. 本十年被宣布为南盟儿童权利十年。2002 年 5 月召开的南盟会议通过了《南盟促进南亚儿童福利区域安排公约》。印度签署并批准了该公约。另外，印度还签署了 2003 年《南盟社会宪章》，该宪章规定了整个地区应实现的各项目标，如消除贫穷、稳定人口、赋予妇女权力、调动青年力量、开发人力资源、加强保健和营养以及保护儿童等。

289. 对《宪法条款》和国家儿童保护立法进行定期审查，同时根据需要进行必要的修正和增补。例如，《宪法》增加了第 21A 条，规定为 6 至 14 岁的儿童提供免费义务教育。2000 年《少年司法（儿童保护和照料）法》取代了最初的 1986 年《少年司法法案》，以使有关条款与《儿童权利公约》各项条款相一致。

290. 社会正义和赋予权利部正通过社会防卫局实施一项名为“儿童保护问题国家倡议”的方案，以便在广大公众中宣传儿童权利。

291. 如上所述，在正常情况下，绝大多数印度儿童年龄为 18 岁，法院为儿童指定监护人时为 21 岁。出于不同原因，具有法律行为能力的最低年龄在各种法律中定义如下：

国家立法规定的最小法定年龄		
	年龄（岁）	
	男孩	女孩
完成义务教育*	14	14
婚姻*	21	18
允许性生活**	未规定	16 (《印度刑法典》第 375 条)
自愿应募武装部队*	17 ½ 自 2004 年 8 月起生效，以前是 16 岁。只有满 18 岁的人才可参加实际作战。	
刑事责任	根据《印度刑法典》第 83 条的规定，7 至 12 岁的儿童犯下任何行为都不构成犯罪，因为他们的认知能力尚未完全形成，无法判断自身行为的性质和后果。应指出的是，根据《印度刑法典》第 82 条，7 岁以下儿童没有实施刑事犯罪的行为能力	
少年犯	18 2000 年《少年司法（儿童保护和照料法）》	
死刑、无期徒刑*	18	
在民事和刑事案件中出庭作证 *	《印度证据法案》第 118 条规定，人人都有资格出庭作证，除非法庭认为他们不能理解所提问题或由于年幼、年迈、生理或心理问题或其他原因导致的疾病而不能做出理智的应答	
未经父母同意向法院或其他当局提起诉讼和寻求补救并参加影响儿童的诉讼程序*	未规定最低年龄	
订立并进行财产交易的能力	1872 年《印度合同法》第 11 条规定，只有达到成人年龄且心智健全的人才有资格签订合同	
酒精和其他受管制物质的消费**	21	21

允许从事的职业或工作，包括危险工作、全日制工作和非全日制工作*		
1986 年《（禁止和管理）童工法》	14	14
1956 年《矿山法》	18	18
1958 年《商船法》	14	14
1961 年《运输司机法》	14	14
1961 年《学徒法》	14	14
1966 年《Bidi 和烟草工人法》	14	14
1951 年《种植园劳动法》	14	14
1948 年《工厂法》	14	14

资料来源：

* NI/PC/SAP/132/2000/908，2000 年 7 月 31 日，印度政府，国家公共合作与儿童发展研究所

** 对联合国儿童权利委员会妇女和儿童发展司，所列问题清单的答复，印度政府。

童工

292. 虽然有人指责印度存在大量童工，但印度一直致力于消除童工现象。印度长期奉行积极解决童工问题的政策，并支持为此采取符合宪法规定的发展措施。印度《宪法》禁止强迫劳动和招募 14 岁以下儿童在任何工厂、矿山工作或从事其他危险工作。

293. 印度批准了六项劳工组织有关童工的公约。

公约	批准年份
1. 1919 年《（产业）青年工人夜班公约》	- 1921 年 7 月
2. 1921 年《（整修者和锅炉工）最低年龄公约》	- 1922 年 11 月
3. 1921 年《青年人体格检查公约》	- 1922 年 11 月
4. 1948 年《（产业）青年工人夜班公约》（订正本）	- 1950 年 2 月
5. 1919 年《（产业）最低年龄公约》	- 1955 年 9 月
6. 1965 年《（井下工作）最低年龄公约》	- 1975 年

294. 但是，根据 1981 年的人口普查，印度童工估计有 1 360 万。根据 1991 年的人口普查，该数字下降至 1 128 万人。2001 年的人口普查表明，童工人数略有增加，达到 1 250 万，而儿童总数为 2.502 亿。

295. 1981 年，童工占劳动力总数的 6%，1991 年为 3.59 %，2001 年为 3.12 %。根据 1991 年的人口普查，童工占人口的 5.3%，1999 至 2000 年，全国抽样调查数据显示这一比率下降至 3.8%。

296. 1991 年的人口普查数据表明，童工主要集中在农业和相关活动中。由于 2001 年的人口普查数据不完整，目前还没有关于童工的详细数据。

按部门分类的童工人数（1991 年），印度全国 5-14 岁年龄组（百分比）

部门	男孩	女孩
耕种者	37.9	30.8
农业劳动者	39.6	51.9
家庭制造业	20.4	12.7
其他	2.1	4.6
	100	100

资料来源：1991 年人口普查。

297. 由于对童工的含义有不同的解释，也有不同的解决办法，因此对童工人数的估计并不完全一致。有人从权利的角度对童工做出定义，将所有失学儿童都归入童工范畴，因为他们被剥夺了受教育的权利。这要求强行制止雇用童工，让所有童工返回校园。还有人认为，儿童出于迫不得已而工作，如果没有他们的收入，家庭的生活水平会进一步下降。因此，如果不向儿童的父母提供额外收入来源，不恢复有关儿童的正常生活，童工现象就不可能消除。

298. 第二种办法很切合印度现在的实际情况。印度政府承认，鉴于现在的社会经济状况，突然之间要消除一切形式的童工现象是不可能的。农业和相关行业对印度经济的贡献是巨大的，而这些行业集中了全国 85% 的童工。在农业和以家庭经营为基础的行业，多数工人是在册种姓或在册部落的童工，其父母为计件工资工人。

299. 一个公认的事实（世界银行，1998 年）⁴⁵是，并非所有童工都是有害的。许多在家工作的儿童的工作环境都是稳定和有利，在父母或监护人的保护下发展在某些传统工艺的技能，在社会化方面受益，也接受

⁴⁵ 援引国家第二劳工委员会的报告，印度，第 1007 页。

了非正规教育和培训，从而提升了印度发展中经济的人力资本构成。

300. 在其 1979 年的报告中，童工问题全国委员会认识到，必须对童工和剥削童工进行区分，尽管两者都是问题，但是属于不同种类的问题。报告强调了防止剥削童工的必要性。

301. 在 1980 年代期间，印度政府还认为，任何种类的儿童工作都有其问题，但是，在国家发展的那一阶段（二十年前），更需要集中精力在这些行业消除童工现象，因为这些按工资雇用的行业最容易发生剥削。消除童工的第一步是颁布禁止危险职业中使用童工的法律。

302. 除了立法，还在农村地区实施了许多减贫方案，如自营职业方案、农村综合发展方案、农村无土地者就业方案和 **Jawahar Rozgar Yojana** 等以工换粮方案，这些方案为农村家庭的成年人提供了就业机会。

303. 1986 年《（禁止和管理）童工法》禁止 14 岁以下儿童从事该法认为危险的某些职业，并将以家庭经营为基础的行业排除在外。该法还对 14 岁以下儿童从事非危险性职业作了规定。根据该法成立了一个童工技术咨询委员会，建议中央政府在计划中增加该法认为危险的职业和生产工艺。至目前为止，根据该法规定，已经有 13 个工种和 57 种生产工艺被列为危险职业。1993 年 5 月 26 日发布了对儿童从事非危险性职业实行管理的通知。

304. 印度最高法院在其 1996 年 12 月 10 日的 W.P. 465/1986⁴⁶ 号（民事）判决中下达了各种指示，要求禁止儿童从事危险职业，并对从事非危险性职业的儿童实行管理。印度政府开展了一项调查，并设立了一项**童工复原-附带-福利基金**，该基金经费来自违规雇主根据最高法院指示为每个童工缴纳的保险费。最高法院还指示雇主向童工所在家庭的一个成年人提供就业机会，或者向基金提供额外捐款。印度政府必须向停止工作的儿童所在家庭支付该基金利息。

305. 1987 年制定的国家童工政策标志着不再像以前那样只通过立法来处理童工问题。重点在于采取立法行动，实施有利于童工及其家庭的一般性发展方案，并在童工大量集中的领域开展行动计划规定的项目。1994 年成立了消除童工现象国家管理局，作为协调不同政府部门工作的一个综合性组织。⁴⁷ 印度政府修订了雇员雇用规则，禁止招募 14 岁以下儿童从事任何类型的工作。⁴⁸

306. 在第十个计划（2002- 2007 年）中，印度采取了进一步的措施，朝着以权利为基础的办法努力。《宪

⁴⁶ *M.C. Mehta* 诉泰米尔纳德邦，AIR 1997 SC 699。

⁴⁷ 印度政府劳动部、信息和广播部、社会公正和赋予权利部、农村发展和纺织部、支出司、教育、保健和家庭福利部、妇女与儿童发展司的秘书处为消除童工现象国家管理局成员。

⁴⁸ 1964 年中央部门任职人员（行为）规则，1999 年 10 月 4 日修订，以及 1968 年印度全国任职人员（行为）规则，2000 年 2 月 1 日修订。资料来源：人事、公共投诉和退休金部。

法》（第 86 次修正法案）规定国家向每一位 6 至 14 岁的儿童提供免费的义务教育。为自己的子女提供一个受教育的环境也是父母的一项基本义务。

307. 在国家第二劳工委员会建议的基础上，提出了一项工资法草案，该草案撤销了允许雇主对不同人员实行不同最低工资标准的条款。这将有助于遏止雇主招募童工。

国家童工项目

308. 根据 1987 年的政策，劳动部实施了一个国家童工项目计划，以帮助童工恢复正常生活，特别是在有大量童工的邦。该计划规定了一揽子福利措施，包括为停止工作的儿童提供非正规教育、工艺培训、补充营养、定期生活补贴和卫生保健。1988 年开始的行业特定项目后来转化为地区特定项目。迄今为止，已在 13 个大量招募童工的邦实施了 100 个国家童工项目，救助了近 20 万名从事危险职业的童工。2004 年，印度政府在 50 个新的县发起了国家童工项目，并准备不久再增加 100 多个县。

309. 2001 年，在 V.V. Giri 国家劳动研究所协助下由独立机构开展了一项国家童工项目评估综合研究，这项研究表明该项目是成功的。研究中注意到一个十分可喜的方面，在特殊学校约 60% 的儿童是那些停止工作的儿童。根据国家童工项目建立的特殊学校取得了成功，在 13 个大量招募童工的邦将近 10 万儿童纳入了正规教育系统的主流。

其他措施

310. 1958 年社会公正与赋予权利部成立的工人教育中央委员会组织了各种方案，以实施工人教育计划。在 2002-2003 年期间，委员会从 2002 年 4 月 1 日到 2002 年 8 月 31 日组织了 37 个方案，使 1460 名童工家长从中获益。

311. 印度政府还在农村地区发起了为生活在贫困线以下的家庭，特别是为妇女创造就业机会和提供培训的方案，以防止出现役工和童工现象。印度政府还有一项协助自愿组织的计划，最高可以承担 75% 的项目费用，以开展童工复原的福利项目。

312. 消除童工现象国家管理局正在努力将 Sarva Shiksha Abhiyan（普及小学教育）方案纳入消除童工现象战略，以确保 5-8 岁年龄段的儿童能直接进入正规学校接受教育。第十个计划期（2002-2007 年）为解决童工问题划拨了 66.75 亿卢比，第九个计划时期的拨款为 24.96 亿卢比。

国际合作

313. 1991 年 12 月，劳工组织发起消除童工现象国际方案，印度是第一个加入这一方案的国家。在 1992-2001 年期间，制定了近 165 个涉及 560 万美元援助的行动方案供实施。此外，目前正在实施的项目有 11 个。根

据一项提案，将在 4 个邦某些地区选定的 10 个行业中推行“新的消除童工现象综合国际方案”，目前这项提案正在讨论中。

处境困难的儿童

314. 印度致力于改善处境困难儿童的状况，保护他们并向他们提供和正常处境儿童一样的机会。处境困难儿童包括残疾儿童、街头儿童、孤儿、赤贫儿童、性工作者和囚犯子女以及被迫卖淫和犯罪的儿童。社会公正与赋予权利部是提供社会防卫服务的中心机构，协助志愿组织和其他相关组织对这些儿童进行保护。

儿童残疾

315. 印度国家抽样调查委员会关于残疾问题的第 58 轮调查估计，约有占总人口 1.8% 的人受到某种形式残疾的影响。印度政府于 1995 年颁布了《残疾人（机会均等、权利保护和充分参与）法》，规定了预防性措施和宣传措施，目的在于以综合方法将残疾人纳入主流。该法规定，每名残疾儿童都有权在综合学校接受免费教育直至 18 岁。每年都应对所有儿童进行检查，以找出查明哪些儿童有“患残疾的危险”。

316. 《残疾人（机会均等、权利保护和充分参与）法》规定在中央和各邦成立残疾人事务专员办事处。专员保护并纠正对受到保障的权利的侵犯以及为残疾人提供设施。自从成立办事处以来，截止 2003 年 1 月，专员共收到 6 394 份投诉，并已经处理了其中的 6 004 份。

317. 1999 年《全国脑瘫患者、智力迟钝者和多重残疾人员福利信托法案》力求保护这些残疾人员并增强其家庭的能力。根据该法规定，迄今为止，已经成立了 369 个地方委员会。

318. 1992 年，印度康复委员会转为一个法定机构。为了对照料残疾人的专业人员进行良好的培训和管理，该机构规定了一项标准确定方法。迄今为止，已经有 21 877 名专业人员在理事会进行了登记。

319. 除了法律框架之外，政府还成立了一些区域康复培训中心、县残疾人康复中心（已经有 82 家开始运营）以及综合区域中心，上门为残疾人提供综合康复服务。截至 2002 年 12 月，这些中心已经为 369 085 名残疾人提供了适当的服务。

320. 正在实施教育、高等教育奖学金以及成立特殊学校和职业培训中心的特别计划。开发计划署资助的项目正在北方邦和卡纳塔克两个邦实施，以便将残疾儿童纳入正规学校的主流。

321. 根据该计划，社会公正与赋予权利部提供财政、技术和行政援助，以促进残疾人的自愿行动。它鼓励残疾人的父母/监护人在社区范围内成立自己的康复服务组织。第十个计划为残疾司划拨了两倍于第九个计划的支出。

街头儿童

322. 印度没有关于街头儿童的认证数据。社会公正和赋予权利部为街头儿童实施了一项综合方案。该方案针对的是最弱势的街头儿童，如无家可归和无亲无故的儿童、性工作者和露宿街头者的子女。方案提供住所、营养、保健、教育和娱乐设施。项目费用的 90 %由政府承担，上限为 150 万卢比。项目费用的余额由捐助组织支付。自从项目开始起，24 个邦/中央直辖区的 214 个组织为 250 938 名儿童提供了帮助。

赤贫儿童和少年犯

323. 2000 年通过的《少年司法（儿童保护和照料）法》取代了 1986 年的法案，目的在于通过在各县或一些县建立少年司法委员会和儿童福利委员会以及福利院增加接近少年犯的机会。该法规定了关于照管、保护、审判和处理违法儿童事宜的基本法律。一个获得 50%中央援助的少年司法方案规定设立并维持违法少年学校。目前，在该计划的协助下，印度有 287 家观察所、290 家少年收容所、35 家特殊收容所和 50 家善后辅导机构。该法对少年犯和无人看管的儿童作了区分。

儿童收养

324. 在一项十分重要的裁决中，印度最高法院注意到，缺少国家间收养儿童的规则或条例导致了虐待儿童和贩卖儿童案件的发生。⁴⁹ 在有关机构或行政机构采取其他措施之前，最高法院制定了国家间收养儿童应遵守的规则和条例。据此，1990 年成立了一个中央收养资源机构，这是一个自治机构，承认收养机构有责任协助国家内部和国家间的收养工作，为那些孤儿或没有生身父母或生身父母不能照看他们的儿童提供最有利的发育环境，并为他们找到收养所或家庭寄养所。关键是在国内找到儿童出生地附近的收养家庭。如果在国内不能找到合适的收养所，就可以对儿童进行国家间收养。

325. 在全国儿童收养倡议下，中央收养资源机构实施了宣传/情况介绍方案。它每年为收养所提供 60 万卢比的援助（用于维持儿童、工作人员、药物和其他必需品的开支），以促进国家间的收养。该机构成立了若干自愿协调机构来协调所有关于收养的问题，同时保留了收养父母的清单。

女童

326. 堕除女胎和杀害女婴的做法是一个持续性问题。少年男女人口比例的下降彰显了该问题的严重性。根据 2001 年人口普查的结果，有 49 个县因为逆向男女人口比例上升而被定为问题县。旁遮普、哈里亚、拉贾斯坦、古吉拉特和马哈拉施特拉邦的少年男女人口比例比较低。问题的根源主要在于社会对妇女的态度，以及妇女低下的社会经济地位，从需要嫁妆的做法上可以看出这一点来。

⁴⁹ *Laxmikant Pandey 诉印度工会*，AIR 1984 SC 469。

1981-2001 年相对于每 1 000 名男童（0-6 岁）的女童人数

人口普查	性别比率（0-6 岁）
1981 年	962
1991 年	945
2001 年	927

资料来源：2001 年印度人口普查：临时人口总数，总书记官长兼人口普查专员，印度政府，新德里。

327. 确定胚胎性别的科学技术进一步得到利用，使得堕除女胎的做法更为隐蔽，不易被发现。这种做法在印度全国普遍采用，它不同于杀害女婴的做法，因为后者是某些社区的一个地方现象。

328. 为了制止这种做法并惩罚犯罪人，印度政府于 1994 年颁布了《（控制和防止滥用）产前诊断技术法》，禁止在遗传咨询中心或诊所运用可以事先确定性别的科学技术。任何违反该法条款的做法都将受到监禁的处罚。所有诊断诊所都必须在邦政府进行登记。最近，对《（控制和防止滥用）产前诊断技术法》进行了修正，以防止受孕前对性别进行选择。还根据该法制定了实施规则。经修正的法案改名为 1994 年《受孕前和产前诊断技术（禁止性别选择）法》。⁵⁰ 根据最高法院的指示成立了全国监测和执行委员会（2004 年 12 月 3 日），以评估《刑法典》以及《（控制和防止滥用）产前诊断技术法》的实际执行情况，为此对儿童性别比显著下降的邦/中央直辖区进行了视察。

329. 根据《印度刑法典》的规定，“造成流产”也是犯法行为。1971 年《医疗终止怀孕法》规定对堕胎做法加以限制，并防止非法堕胎。印度政府还实施了《生殖与儿童保健》方案，⁵¹ 以鼓励孕妇在医院进行分娩并定期进行产前检查，避免非法和不健康的堕胎。

330. 1997 年推行了一项 **Balika Samridhi Yojana** 计划来保护女童。该计划在 1999-2000 年期间经过了审查和重订。在这一计划下，印度政府为每一户家庭的头两个女孩定期存款，自女孩出生之日起到 18 岁为止，条件是她们必须上学并在 18 岁以后结婚。在存款到期后，将连本带息发放给女孩。在 1991-1992 年期间，利用儿童发展服务综合计划的基础设施，在 507 个街区发起了一个名为“女孩计划”的特别干预项目，对象为 11 至 18 岁之间的女孩（辍学者）。2000 年，该计划被修订为“**Kishori Shakti Yojana**”，内容更为丰富，并加强了培训要素，以解决女孩自我发展、营养和保健地位、识字和数字技能、职业技能等问题。该计划被批准后在全国 6 118 个儿童综合发展服务计划街区实施。1991-1992 年还发起了 **Kishori Shakti Yojana** 计划，

⁵⁰ 最高法院在其关于保健和相关主题询问中心 PIL 的 AIR 2001 SC 2007 号判决中，要求该中心在各个方面实施该法。法院认真审查了少年男女人口比例严重下滑的现象。

⁵¹ 参照根据《公约》第 12 条编写的报告。

旨在帮助女孩为将来的生产和生育做准备。该计划已经在 6 108 个儿童发展服务综合计划街区得到实施。

331. 泰米尔纳德邦正在实施一个摇篮婴儿计划。根据该计划，被遗弃的女童可以得到邦的照看和监护。少年男女人口比例最低的哈里亚纳邦为生有女孩的家庭实施了一个奖励计划。儿童发展服务综合计划也旨在消除歧视性的喂养做法。根据该计划为儿童成立的托儿所和日托中心还使女童从保姆的角色中解放出来，这一点可以从小学入学率的上升得知。

332. 印度政府还根据规划委员会的建议实施了一项“妇女组合计划”战略。在根据所有计划和方案划拨的资源中，有 30%用于妇女和女童的赋权、发展和自营职业。印度政府还通过媒体进行保护女童的宣传。根据“Meena 宣传倡议”，编排了十二集动画连续剧，歌颂一名叫“Meena”的女孩，她与各个领域的与歧视现象进行了斗争并取得了胜利。

童妓

333. 中央社会福利委员会在 2000 年期间进行的一项研究表明，全国沦为妓女的人中有 30%为儿童。绝大多数童妓来自于城市贫民区和农村易受干旱影响地区和落后地区，这些地区往往充斥着赤贫、无知和文盲（《2002 年印度儿童状况——概况》）。除了某些一直以来将卖淫视为其职业的阶级之外，贫穷是迫使幼儿卖淫的主要原因。

334. 1956 年《防止不道德贩运法》在经 1986 年修订后规定了对那些经营妓院和从事儿童卖淫活动的处罚。正在修订中的法案将扩大其覆盖范围，侧重于被贩运者的困境，并将其实施变为更为有效，对贩运者、妓院所有人和嫖客规定了更为严格的处罚。印度已经批准了南盟《防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》。

335. 印度最高法院已经对许多由具有公众精神的个人提交的判例发出了指令，办法是通过公共利益诉讼机制打击贩运和性剥削妇女与儿童并帮助妇女儿童恢复正常生活。⁵² 妇女与儿童发展司执行了这些指令，制定了一项行动计划，并成立了咨询委员会，为救助这些受害者并使其恢复正常生活提供建议。

336. 一项得到中央政府赞助的 swadhar 计划在 2001-2002 年期间得到实施，该计划特别关注赤贫妇女，如性工作者、向庙宇祭祀的妇女和儿童以及家庭暴力和其他虐待受害者的康复。第十个计划为该计划划拨了 10 亿卢比。该计划运用综合办法，提供住所、食物、保健和就业培训。

337. 在 1998-1999 年期间，印度开通了一条名为“儿童服务”的 24 小时免费电话服务热线，帮助那些处境困难的儿童⁵³/代表儿童的成年人，给予紧急援助/转诊服务，还有长期的后续服务和以儿童需求为基础的照

⁵² Vishal Jeet 诉印度工会，AIR 1990 SC 1412, Gaurav Jain 诉印度工会，AIR 1997 SC 3021。

⁵³ 这一服务的主要侧重点在街头儿童、无组织行业的童工、帮佣工人和性虐待儿童。

料。印度儿童热线基金会是一个综合性组织，协调并监测目前在 55 个城市所提供的服务。截至 2003 年 12 月 31 日为止，儿童热线已经回复了 490 多万来自儿童/与儿童相关的成年人的电话。处境困难的妇女也有类似的帮助热线服务。

338. 志愿组织还得到政府的援助，在属于紧急状态但不包括在现有计划的情况下提供社会防卫。此种援助在查谟和克什米尔邦提供给受军事行动影响的儿童和妇女，在奥里萨邦提供给受飓风影响的人，在古吉拉特邦提供给受到暴乱影响的儿童和妇女。

339. 印度政府于 2006 年 1 月 20 日批准了 2005 年《保护儿童权利委员会法》，并准备建立全国委员会和邦委员会，以确保《儿童权利公约》所载儿童权利不受侵犯。

第 11 条

享有适足生活水平的权利

人类发展/生活条件

340. 《宪法》序言部分阐明一些主要目标，诸如确保社会正义、促进个人尊严和建设社会主义型社会。按照《印度宪法》第四部分中的国家政策指导原则，国家的主要义务还在于消除各种不平等、提高营养水平和生活水准。印度法院一直十分活跃，也承认生活必需品是生命权利不可缺少的组成部分，其中包括食物权、获得衣物、体面环境和合理住宿的权利。⁵⁴

341. 印度回到了计划经济发展的进程，主要目的在于通过在 1951 年成立一个规划委员会来提高人均收入，并期望在较低层面也能实现增长与发展，并提高穷人的生活水准。经过几十年的规划印度认识到，经济增长不一定会带来源源不断的惠益。因此，近年来的侧重点有所转变，经济发展的意义也从人均收入的增长转变为机遇和个人能力的增加。在此基础上，正在实施各种措施/方案，其主要目的在于增强印度人的能力。

342. 这些方案主要针对以下问题：贫穷、失业、生活水准低以及城市化和工业化所带来的不断加大的城乡差距。获得充分的食物、衣物和住所构成了许多方案不可缺少的组成部分。这些方案主要针对缺乏社会照顾的阶层，比如无土地的劳动者、农村和城市失业青年以及城市贫民区的人和妇女。

343. 为了对这些措施进行监测和评估，自 1975 年以来一直实施称为“二十点方案（TPP-86）”的一揽子方案。确定了 119 个监测项目，其中 20 个项目为每月监测项目，另外还编写了月进度报告。负责 TPP-86 主题的相关部委与各邦协商，确定了年度目标。统计与方案执行部是监测“二十点方案”的中心机构。

⁵⁴ *Shantisar Builder 诉 Narayanan Khumlal Totame*, AIR 1990 SC 630。

344. 农村发展部是处理与农村方案有关的政策、行动和协调问题的中心机构，处于其行政控制下的有农村发展部、土地资源部和饮水供应部。同样，城市发展和减贫部负责城市工作的中心机构，处于其行政控制下的有城市发展部和城市就业和减贫部。

345. 这些措施在很大程度上提高了印度的生活水准。据开发计划署估计，印度人的发展指数已从 1975 年的 0.416 提高至 2001 年的 0.590。与此同时，这些方案在许多农村领域的覆盖面和效力仍然不足，主要原因是没有就现有的许多方案开展宣传教育活动，也没有确定真正的受益者。为了解决这些问题，已给基层民主机构，如 **Panchayati Raj 机构**⁵⁵ 分派了任务，要求它们确定受益者，并实施和管理方案，以此确保社区的参与。

目前生活水平指标

346. 政界和规划委员会将生活在贫困线以下的人数（占总人数比率）作为衡量生活水平的一项基本指标，用人均消费支出表示消费水平，即满足农村地区人均每日热量消耗 2 400 千卡，城市地区人均每日热量消耗 2 100 千卡，并满足非食物需求的最低标准，比如衣物、住所、交通。按照 1999-2000 年的价格标准，国家贫困线为农村地区人均每月 327.56 卢比，城市地区每月 454.11 卢比。通过分解全国贫困线，评估了各邦不同的贫困线，以表明各邦的相对价格差别以及邦与邦之间的通货膨胀率差异。

347. 规划委员会在评估国家和邦层面的贫穷程度时，根据全国抽样调查组织每五年一次的家庭消费支出大型抽样调查结果，利用贫困线确定各个阶层的**家庭消费支出**分布情况。从 1987 至 2001 年，生活在贫困线以下人口的百分比已经大大下降。按绝对数字计算，穷人人数也从 1983 年的 3.23 亿下降至 1999-2000 年期间的 2.6 亿，尽管在此期间，印度人口也急剧增加。十年来的贫穷率变化见下图。

邦/中央直辖区生活在贫困线以下人口的百分比

邦/中央直辖区	1987-1988 年			1993-1994 年			1999-2000 年		
	农村	城市	合并	农村	城市	合并	农村	城市	合并
安得拉	20.9	40.1	25.9	15.9	38.3	22.2	11.1	26.6	15.8
阿鲁纳恰尔	39.4	9.9	36.2	45.0	7.7	39.4	40.0	7.5	33.5
阿萨姆	39.4	9.9	36.2	45.0	7.7	40.9	40.0	7.5	36.1
比哈尔	52.6	48.7	52.1	58.2	34.5	55.0	44.3	32.9	42.6

⁵⁵ 《印度宪法》经过第 73 和 74 次修正，已准许邦政府成立三级地方机构，即市、镇和乡三级机构，并赋予这类机构对地方事务的管辖权。除少数几个邦外，几乎所有的邦都成立了这些机构。

邦/中央直辖区	1987-1988 年			1993-1994 年			1999-2000 年		
	农村	城市	合并	农村	城市	合并	农村	城市	合并
果阿	17.6	35.5	24.5	5.3	27.0	14.9	1.4	7.5	4.4
古吉拉特	28.7	37.3	31.5	22.2	27.9	24.2	13.2	15.6	14.1
哈里亚纳	16.2	18.0	16.6	28.0	16.4	25.1	8.3	10.0	8.7
喜马偕尔	16.3	6.3	15.4	30.3	9.2	28.4	7.9	4.6	7.6
查谟和克什米尔	25.7	17.5	23.8	30.3	9.2	25.2	4.0	2.0	3.5
卡纳塔克	32.8	48.4	37.5	29.9	40.1	33.2	17.4	25.3	20.0
喀拉拉	29.1	40.3	31.8	25.8	24.5	25.4	9.4	20.3	12.7
中央	41.9	47.1	43.1	40.6	48.4	42.5	37.1	38.4	37.4
马哈拉施特拉	40.8	39.8	40.4	37.9	35.1	36.9	23.7	26.8	25.0
曼尼普尔	39.4	9.9	31.3	45.0	7.7	33.8	40.0	7.5	28.5
梅加拉亚	39.4	9.9	33.9	45.0	7.7	37.9	40.0	7.5	33.9
米佐拉姆	39.4	9.9	27.5	45.0	7.7	25.7	40.0	7.5	19.5
那加兰	39.4	9.9	34.4	45.0	7.7	37.9	40.0	7.5	32.7
奥里萨	57.6	41.6	55.6	49.7	41.6	48.6	48.0	42.8	47.2
彭加舞	12.6	14.7	13.2	11.9	11.4	11.8	6.4	5.8	6.2
拉贾斯坦	33.2	41.9	35.1	26.5	30.5	27.4	13.7	19.9	15.3
锡金	39.4	9.9	36.1	45.0	7.7	41.4	40.0	7.5	36.6
泰米尔纳德	45.8	38.6	43.4	32.5	39.8	35.0	20.6	22.1	21.1
特里普拉	39.4	9.9	35.2	45.0	7.7	39.0	40.0	7.5	34.4
北方	41.1	43.0	41.5	42.3	35.4	40.9	31.2	30.9	31.1
西孟加拉	48.3	35.1	44.7	40.8	22.4	35.7	31.9	14.9	27.0
安达曼和尼科巴 群岛	45.8	38.6	43.9	32.5	39.8	34.5	20.6	22.1	21.0
昌迪加尔	14.7	14.7	14.7	11.4	11.4	11.4	5.8	5.8	5.8
D & N 哈维里	67.1	-	67.1	52.0	39.9	50.8	17.6	13.5	17.1

邦/中央直辖区	1987-1988 年			1993-1994 年			1999-2000 年		
	农村	城市	合并	农村	城市	合并	农村	城市	合并
达曼-第乌	-	-	-	5.3	27.0	15.8	1.4	7.5	4.4
德里	1.3	13.6	12.4	1.9	16.0	14.7	0.4	9.4	8.2
拉克斯瓦迪普	29.1	40.3	34.9	25.8	24.5	25.0	9.4	20.3	15.6
本地治里	45.8	38.6	41.5	32.5	39.8	37.4	20.6	22.1	21.7
全印度	39.1	38.2	38.9	37.3	32.4	36.0	27.1	23.6	26.1

资料来源：印度政府规划委员会。

348. 国家抽样调查委员会对食物和非食物项目消费支出的分配情况进行了各种调查，也证明印度的整体生活水平大大提高，因为一般来说，相对于非食物项目，贫困家庭的大部分开支都会用在食物这一项上。按卢比计算的食物开支在农村和城市都有所增加，但是城乡之间存在巨大差距。这一差距主要是由于城市地区在以下项目的开支上相对较高：即牛奶和奶制品、饮料、燃料和照明、教育、杂项消费品和服务、运输和租赁。消费模式见下表。

国家抽样调查委员会对一段时期内消费模式的调查

项目/行业	平均消费价值（按卢比计算）					
	第 43 轮	第 50 轮	第 55 轮	第 56 轮	第 57 轮	第 58 轮
农村						
食物	100.82	177.80	288.80	278.57	276.35	292.27
非食物	57.28	103.60	197.36	216.34	221.92	239.21
共计	158.10	281.40	486.16	494.90	498.27	531.49
城市						
食物	139.73	250.30	410.84	400.57	402.31	429.79
非食物	110.18	207.70	444.08	514.01	530.48	582.18
共计	249.92	458.00	854.92	914.57	932.79	1011.97

资料来源：国家抽样调查委员会第 484 号报告，第 58 轮调查。

第 43 轮- 1987 年 7 月- 1988 年 6 月

第 56 轮-2000 年 7 月- 2001 年 6 月

第 50 轮- 1993 年 7 月- 1994 年 6 月

第 57 轮-2001 年 7 月- 2002 年 6 月

第 55 轮-1999 年 7 月- 2000 年 6 月

第 58 轮-2002 年 7 月- 2002 年 12 月

349. 为了评估印度人的发展状况并按开发计划署《人的发展报告》的思路编制一项生活素质指数，规划委员会运用开发计划署的指数，首次在 2001 年《国家人的发展报告》中描述了印度人的发展状况。对指数的一些偏离/修改是为了体现印度国内的社会文化状况。

偏离开发计划署指数的人类发展指数和两性平等指数（GEI）如下所示：

目标	开发计划署指标	国家人的发展报告- 指标
寿命	出生时的预期寿命	1 岁时的预期寿命和婴儿死亡率
教育目标	成人识字率和入学率	识字率 7+ 和正规教育强度
经济目标	实际国内总产值 人均购买力平价（按美元计算）	扣除不平等因素，人均实际消费支出；按两性平等指数衡量工作人口占总人口的比率

350. 报告指出，城市和农村地区的状况都有所改善，不过城乡差距仍很明显。在邦一级，人的发展水平悬殊很大。两性平等指数用来衡量在实现人类发展指数中男女所占的比率。这一指数略有提高，从 1981 年的 0.620 上升至 1991 年的 0.676，其中，印度南部妇女的生活水准要高于度河-恒河平原地区的妇女。从人的发展指数来看人的整体发展水平已大大提高，其发展值从 1981 年的 0.302 上升至 2001 年的 0.472。⁵⁶

印度人类发展指数——一些大邦的综合指数

邦/中央直辖区	1981 年发展值	1991 年发展值	2001 年发展值
安得拉	0.298	0.377	0.416
阿萨姆	0.272	0.348	0.386
比哈尔	0.237	0.308	0.367
古吉拉特	0.360	0.431	0.479
哈里亚纳	0.360	0.443	0.509
卡纳塔克	0.346	0.412	0.478
喀拉拉	0.500	0.591	0.638

⁵⁶ 2001 年只在主要的 15 个邦进行了人类发展指数估计，因为有这些邦的一些数据，包括 2001 年的人口普查数据。

中央	0.245	0.328	0.394
奥里萨	0.267	0.345	0.404
彭加舞	0.411	0.475	0.537
拉贾斯坦	0.256	0.347	0.424
泰米尔纳德	0.343	0.466	0.531
北方	0.255	0.314	0.388
西孟加拉	0.305	0.404	0.472
全印度	0.302	0.381	0.472

资料来源：《2001 年国家人的发展报告》，印度政府规划委员会。

粮食安全：

国家的粮食状况

351. 根据《公约》编写的初次报告详细说明，印度在农业和畜牧业采取了各种措施并利用各种技术手段进行粮食生产，同时还不断对这些措施进行改进与更新，从而使印度的粮食生产实现了自给自足，印度已成为世界上第二大水果和蔬菜生产国，第五大鸡蛋生产国和最大的牛奶生产国。自 1951 年以来，粮食产量增加了四倍（每天人均 394.9 克）。1993 年由于季风原因出现一些边际波动，人均粮食供应量为 464.1 克/天，到 2003 年，这一数字略有减少，为人均 436.3 克/天。牛奶的人均供应量从 1980-1981 年的 128 克/天增加至 2002-2003 年的 226 克/天。

粮食的充足性和营养状况

352. 过去四十年来，由于粮食产量的增加，印度既没有发展任何饥荒，也没有出现大批人挨饿的现象。但是，在印度某些地区粮食增产并没有产生多大影响，一些社会群体长期忍饥挨饿和营养不良的状况依然存在。人口中最弱势的是有收入人群中的妇女、儿童、农村无土地的穷人以及林区和山区居住者。主要的营养问题是缺乏微营养素，如儿童中存在的蛋白质能量营养不良和维生素 A 缺乏症。

353. 粮食供应充足，是指全年中居民每日可享用两顿正餐，对此所作的估计考虑了住户对粮食充足性的看法。据估计，约有 0.5% 的农村家庭和 0.2% 的城市家庭长期处于饥饿状态（在一年当中的任何一个月中都不能获得充足的食物）。而处于季节性饥饿状态（在一年当中的一些月份中不能获得充足的食物）的农村家庭

为 1.1%，城市家庭为 0.02%。⁵⁷

国家抽样调查委员会前四轮粮食供应状况调查——印度全国

国家抽样调查委员会轮/ 部门	按每 1 000 户计算每天获得充足食物的家庭数		
	全年	一年中一些月份	一年中没有一个月份
农村			
58	984	11	5
57	979	16	5
56	975	19	6
55	962	26	12
城市			
58	996	2	2
57	996	3	1
56	993	4	2
55	987	6	7

第 55 轮—1999 年 7 月- 2000 年 6 月 第 56 轮 —2000 年 7 月—2001 年 6 月

第 57 轮 —2001 年 7 月- 2002 年 6 月 第 58 轮 —2002 年 7 月- 2002 年 12 月

354. 关于印度食物摄入量的充足性，根据国家抽样调查委员会第 55 轮调查的报告（1999 年 7 月- 2001 年），1983 年至 2000 年，全年所有家庭成员都能获得充足食品的农村家庭百分比从 81.1%上升至 96.2%，城市家庭从 93.3%上升至 98.6%。不能获得充足食品的家庭主要为农村地区务农家庭和城市地区干零活的家庭。在各个社会群体中，这一比例最高的是农村和城市地区在册部落和在册阶层，由于经济和物质条件的限制，他们无法获得食用谷物（印度主要的食用粮）。

355. 根据国家抽样调查委员会在第 55 轮调查中编写的《印度营养摄入量报告》（1999 年 7 月- 2000 年 6 月），全国人均每餐卡路里、蛋白质和脂肪摄入量在农村地区分别为 2 149 千卡、59.1 克和 36.1 克，在城市地区分别为 2 156 千卡、58.5 克和 49.6 克。全国农村地区的平均卡路里摄入量在四轮调查中有所下降，在 1972 至 2000 年期间人均摄入量每餐减少了约 117 千卡，而在城市地区，摄入量几乎没有变化。

⁵⁷ 国家抽样调查委员会第 484 号报告：《印度的家庭消费支出和就业——失业状况》（2002 年 7 至 12 月）。

356. 1983-2000 年期间农村和城市地区的卡路里摄入量变化见下表。1983-2000 年期间，农村地区卡路里摄入量低于 90% 的人有所增加，接正常水平每餐的消费单位⁵⁸ 应为 2 700 千卡。

根据国家抽样调查委员会的几轮调查，每 1 000 人中卡路里摄入量的变化

部门	第 38 轮（1983 年）			第 50 轮（1993-1994 年）			第 55 轮（1999-2000 年）		
	<90%	90-110%	110% 以上	<90%	90-110%	110% 以上	<90%	90-110%	110% 以上
农村	409	242	349	420	284	296	457	279	269
城市	520	251	229	488	281	232	482	287	230

* 表示占每餐每消费单元 2 700 千卡这一正常水平的百分比。

357. 根据国家抽样调查委员会第 58 轮调查第 484 号报告（2002 年 7 月-2002 年 12 月）的估计，城市和农村地区卡路里平均摄入量没有任何变化。农村地区卡路里摄入水平普遍较低，不能满足建议的 2 400 千卡/天的定量。这反映在农村地区的蛋白质摄入量从 1983 年的 62 克/天下降至 2000 年的 59 克/天。1998-1999 年期间进行的全国家庭保健调查也表明，农村地区近 50% 儿童和城市地区近 39% 的儿童营养不良。根据全国营养监测委员会的数据，在 2000-2001 年期间，农村地区 37.4% 的男性和 39.4% 的女性患有慢性能量不足症。

358. 穷人当中购买力不高是饥饿的主要原因。营养不良的普遍存在是因为缺乏对公众的宣传教育，而且公众既不了解儿童喂养，也不具备这方面的知识。印度政府于 1993 年通过了国家营养政策，并于 2001 年成立了国家营养特派团，主要目的在于缓解儿童的营养不良、维生素 A 缺乏症和出生体重低的状况，减少妇女的缺铁状况，增加粮食产量和盐的全面碘化。印度政府全力致力于消除国家的饥饿和营养不良，并规定了第十个计划结束前（2007 年）必须实现的目标。第十个五年计划已经将侧重点从家庭粮食保障转到所有个人的营养安全。

359. 印度政府改进了各种措施，通过公共分配系统使全国范围内的粮食供应以合理的价格面向最贫穷和最弱势的群体。还发起了其他许多的针对妇女儿童，特别是农村地区妇女儿童的福利计划，以提高对营养不良的认识，提供补充营养。许多这些方案是与通过公共分配系统计划共同执行的。

粮食管理

360. 印度政府于 1997-1998 年推行了粮食分散收购计划，目的在于通过减少粮食补贴支出进行粮食储备，提高采购和公共分配系统的效率，鼓励以地方收购为主，使地方农民也能享受最低支持价格的益处。在分散收购计划下，邦政府代表印度政府直接收购稻谷、小麦和大米。邦政府成立了收购中心，并按照其要求设立

⁵⁸ 消费单位系指根据人的年龄-性别构成确定的正常人的对应率。

代理机构。邦政府利用粮食公共分配系统和其他福利计划收购、储存和分配粮食。如果收购的小麦和大米总量少于中央政府根据粮食公共分配系统和其他计划要求规定的粮食分配总量，中央政府会通过印度食品公司，利用中央储备库补充缺口。

361. 中央政府负责支付邦政府按照核准的成本进行收购业务时的所有费用。中央政府也根据计划对收购的粮食质量进行监测，并审查所作的各种安排，以确保收购工作顺利开展。进行分散收购的邦政府见下表：

序号	邦的名称	收购的粮食品种
1.	西孟加拉	大米
2.	北方	大米/小麦
3.	中央	小麦
4.	Chattisgarh	大米/小麦
5.	Uttaranchal	大米/小麦
6.	安达曼和尼科巴群岛	大米
7.	奥里萨	大米
8.	泰米尔纳德	大米
9.	古吉拉特	小麦

362. 通过了分散收购计划的邦政府请求对下列问题予以充分注意：

（一）全额偿还各种费用，并由中央政府及时发放补贴。

（二）印度储备银行及时批准适当的现金-贷款限额。

关于各种费用的偿还，以下额外费用已获批准：

（一）支付从收购中心到储藏地以及从储藏地到转运站的运输费用；

（二）最低支持价格的 1% 作为社会佣金；

（三）支付从铁路转运点到收购中心运输黄麻袋的费用；

（四）将蒸（谷）米的研磨费从每公担 15 卢比提高至每公担 20 卢比。

363. 粮食和公共分配部还向印度储备银行提出了适当建议，请其批准适合各邦的现金-贷款限额，以进行收

购业务。已要求印度食品公司和各邦通过印刷和视频媒体发起宣传运动，向农民宣传正在开展的价格支持活动。还必须开设足够的收购中心，必要时也可以使用流动车。

364. 已经通过新的研究，要求关税委员会提出适合各地区的碾磨费标准。另外，还要求印度食品公司通过知名机构开展研究，最好按地区提出大米碾磨配给量。2001-2002 年期间，在采用分散收购计划的邦，大米收购总量为 390 万吨，2002-2003 年期间为 310 万吨。在 2003-2004 年期间，收购量猛增至 780 万吨。在 2004-2005 年的 Kharif 营销季节，这些邦的收购量预计将突破 980 万吨大关。2004-2005 年期间，在采用分散收购计划的邦，大米累进收购总量为 29 967 吨（截至 2004 年 11 月 10 日），2003-2004 年同期的收购总量为 16 951 吨。在小麦方面，在 Rabi 营销季节的收购量为 146 万吨，到 2004-2005 年的 Rabi 营销季节，收购量增至 210 万吨。

365. 印度食品公司通过一系列活动增加了中央粮库的粮食储存量，同时保障了农民的利益。市场以公布的收购价格收购粮食。最低支持价格为农民维持较高的收益提供了市场和价格方面的保证，而不必担心市场价格的下降。进行粮食储备是为了（一）按规定的最低缓冲库存规范提供粮食保障，（二）通过公共分配系统/福利计划按月进行粮食供应，（三）应付粮食歉收、自然灾害等意外紧急情况，（四）为增加粮食供应进行市场干预，以帮助缓和开放市场的价格。印度政府按月审查印度食品公司、邦政府及其机构管理的中央粮库粮食库存状况。

366. 印度全国建立的超过了 1 484 个，都配备了科学的储存设施，运用当地的 Cover 和 Plinth 方法⁵⁹储存粮食，截至 2004 年 9 月 30 日，这些粮仓的存储容量为 2 600 万公吨（所有的和租用的）。由受过专业培训和经验丰富的人员对谷物储存进行科学分类、熏制和充气。全国都有检测实验室，确保储存的粮食保留其基本的营养价值。2004-2005 年期间，印度食品公司从 1 451-1 474 公里远的地方将 3 100 万吨粮食运到仓库储存，并运送给缺粮邦。就中央仓储公司和国家仓储公司的存储容量而言，截至 2004 年 11 月 1 日，中央仓储公司可用的存储容量为 984 万公吨，有 472 多个仓库，国家仓储公司为 1 976 万公吨，有 1 590 多个仓库。每当需要进行粮食储存时，就会采用科学的存储技术按这一存储容量来储粮。

367. 公共分配系统已经发展成为政府经济政策的一个主要工具，有助于向公众提供支付得起的粮食和为穷人提供粮食保障。拥有 47 万家平价店网络的公共分配系统也许是世界上最大的此类分配网络。公共分配系统在中央政府和邦政府的共同负责下运作。中央政府负责粮食的收购、储存、运输和散装分配。邦政府则通过平价店网络将粮食发送至消费者手中、查明生活在贫困线以下的家庭、发放配给品卡、监督并监测平价店的运作情况。Panchayati Raj 机构也参与了公共分配系统的运作。

368. 公共分配系统没能像最初设想的那样为生活在贫困线以下的穷人提供服务，因为全民同价（中央定价）

⁵⁹ 这一术语是指存于露天但有适当预防的储存，比如使用防潮基座、衬垫和特殊材质制成的罩子。

的实行使它偏向于城市地区。在意识到这一点之后，政府对公共分配系统进行了简化，并于 1997 年 6 月引入了定向粮食公共分配系统，对生活在贫困线以下的家庭和生活在贫困线以上的家庭分发不同的粮卡并分开实行中央定价。估计这将使近 6 000 万户贫穷家庭受益，这些家庭每年能获得近 720 万吨的粮食。

369. 2000 年 12 月，发起了一个叫做 **Antyodaya Anna Yojana (AAY)** 的计划，这是粮食公共分配系统的一部分，主要针对那些长年遭受饥饿的赤贫者。根据这一计划，有 1 000 万户家庭被确定为受益者，每月可以获得 35 公斤的粮食以及每公斤小麦 2 卢比和每公斤大米 3 卢比的补贴性价格。该计划的范围进一步扩大，覆盖了其他 1 000 万户生活在贫困线以下的家庭，另外，还包括了所有面临饥饿危险的家庭。

370. 在定向粮食公共分配系统下，2003-2004 年期间的粮食总承购量已增至 2 279 万吨，而 2002-2003 年期间为 2 010 万吨。实施生活在贫困线以下家庭福利计划、AAY 计划和其他福利计划后，粮食承购量每年都在增长。2002-2003 年期间，AAY 计划下的粮食总承购量为 86%。

371. 中央政府还颁布了《模范公民宪章》，规定成立警戒委员会，以更为透明和负责的方式通过公共分配系统提供服务。所有的邦政府/中央直辖区都通过了该宪章。根据《必需品法》，中央政府还于 2001 年发布了公共分配系统监控令，以保持必需品的供应，特别是通过平价店确保必需品的使用和分配。在平价店、街区/Mandal、县和邦等各个层面都建立了警戒委员会，目前它们正在大多数邦开展工作。

372. 为了评估公共分配系统在邦/中央直辖区的运作情况，公共分配部为各邦指派了地区干事，要求他们对各自负责的邦进行突击视察，以平价店、股票代理、印度食品公司仓库和受益者为主，并在视察的基础上做出客观评估。

消除饥饿和营养不良方案

373. 有许多计划向弱势群体提供充足的食物和补充营养品。其中有小麦营养方案、向 SC/ST/OBC 旅店/福利机构提供粮食的计划、Annapurna 计划、Sampoorna Gramin Rozgar Yojana 特别组成部分、儿童综合发展服务计划、少女营养方案、紧急喂养方案和谷物银行计划。这些计划概括如下。

374. 1995 年 8 月 15 日，在实施就业保障计划并建有最初修改过的公共分配系统的街区（2 368 个），人力资源开发部（小学教育和识字司）发起了一项午餐计划。该计划覆盖了政府小学/政府援助小学和地方机构创办的小学的学生（一到四年级）。2005 年 1 月，人力资源开发部成立了一个国家指导与监测委员会，对这一计划进行监测。

375. 按照每名儿童每一在校日 100 克的标准向儿童免费提供粮食（小麦和大米），一年中至少 200 天内每天热餐中包括至少 300 卡路里和 8-12 克的蛋白质，每名学生每年 10 个月中每月领取 3 公斤的粮食。

376. 大麦方案⁶⁰由妇女与儿童发展司实施。根据该计划分配的粮食被邦/中央直辖区用于儿童综合发展服务计划，为6岁以下的儿童和孕妇以及哺乳期妇女提供营养/能量食物。

377. 根据 SC/ST/OBC 旅店/福利机构粮食供应计划，⁶¹旅店住户第二或第三个孩子属于这些种类的，每月每位住户可以领取15公斤的粮食。

378. 农村发展部于2000-2001年期间启动了 Annapurna Ann Yojana 计划。当地65岁以上的虽然有资格根据《国家养老金计划》领取养老金却不能领到的老年人在该计划的覆盖范围内。根据该计划，每月向受益人发放10公斤粮食。

379. 2002-2003年期间，该计划连同由《国家养老金计划》和《全国家庭福利计划》组成的《国家社会援助方案》被列入邦计划。被转计划资金由财政部作为中央额外援助发放，用于实施邦计划，邦在选择受益人和实施计划时有必要采取灵活的办法。该计划在当地的实施由邦/中央管辖区负责。

380. 对于上述旅店和福利机构即 Nari Niketans、N.G.Os.等的同住者而言，还可以领取相当于每一个邦/中央直辖区按照平价店价格计算的5%的粮食津贴。

381. 根据 Sampurna Gramin Rozgar Yojana 计划，免费向实施计划的邦/中央直辖区提供粮食，目的在于使农村地区的穷人获得就业机会和粮食保障。还启动了这一计划的一个特殊组成部分，为发生自然灾害的地区提供粮食保障。根据该计划及其特殊组成部分，由农村发展部对粮食进行分配和监测。

382. 《少女营养方案》：为了解决少女当中存在的营养不良问题，规划委员会在2002-2003年期间发起了《少女营养方案》。根据该方案，向营养不良的少女和孕妇以及哺乳母亲免费发放6公斤的粮食。该方案在2003-2004年期间继续实施。但是，在2004-2005年期间，方案未得到实施。最近，印度政府批准由妇女与儿童发展司实施2005-2006年《少女营养方案》，仅向营养不良的少女免费提供6公斤的粮食。这一计划在全国51个选定的县实施，即根据规划委员会农村发展部的排名。大邦各选定2个落后县，较小的邦/中央直辖区各选定一个人口众多的县。

383. 粮库计划：该计划已经从部族事务部被转至粮食和公共分配部。根据现有计划，对于开始存粮的家庭，购买一公担当地优惠的粮食可领取一次性赠款，存粮家庭要建立传统的储存设施并购买磅秤。家庭还可以在缺粮时期采取分期付款的办法购粮，利率按照下一次大获丰收时的名义利率计算。根据该计划，在2002-2003年期间发放了第一批粮食。

⁶⁰ 印度食品公司按照平价店的价格供应粮食。妇女与儿童发展司是这一计划的中心机构。

⁶¹ 这一计划得到社会公正和赋予权利部的部分资助。

384. 该计划的目标是在发生自然灾害或歉收季节防止饥荒，为没有购买力的农村人口时提供粮食保障。

385. 国家以粮食支付工资方案：根据总理阁下 2004 年 8 月 15 日发表的演讲，2004 年 10 月在印度 150 个最落后的地区建立了国家以粮食支付工资方案。该方案将为国家每一户家庭的至少一名残疾人提供按最低工资支付的 100 天就业机会。

386. 为了进一步改善人民获得粮食的机会，根据公共分配系统计划，将在选定的县启动公共分配系统粮食信用卡试用项目。

消费者合作社

387. 作为一项政策，印度政府鼓励发展消费者合作社，以保护普通消费者的利益。消费者合作社在以合理价格提供基本商品和其他商品中发挥着重要的作用。在这一方面，印度拥有一个四级结构，国家一级的是印度国家消费者合作联盟有限公司，其次是邦一级的机构（28 个）、县一级的机构（709 个）和基层的初级商店（23 173 个）。印度国家消费者合作联盟有限公司实施是印度政府“Sarvapriya”计划的核心机构，负责为人们提供 11 种基本的日用品。还有一家国家合作发展公司。大多数邦政府设有常设机构，为消费者合作社提供公共分配系统下的“新平价店”。

其他倡议

388. 除了通过各种计划开展活动帮助最贫穷和营养不良的人之外，其他一些方面如自然资源管理、消费者保护、土地再分配、增加产量和养护的技术投入以及为农民获得信贷服务提供机会等也得到了适当的关注，其目的在于改善国家的总体粮食状况。

389. 消费者事务部价格监测单位和价格监测委员会定期对基本商品的价格和供应进行审查。1986 年《消费者保护法案》在 2001 年进行了修正，以增强消费者论坛，更快地处理消费者的投诉。2001 年 6 月启动了一项新的综合项目 Jagriti Shivar Yojana，向生活在贫困线以下的家庭宣传关于他们可以利用的各种福利计划的好处。

390. 目前，管理国家粮食状况各个方面问题的法律有：1954 年《防止食品添加法》、1937 年《农产品（分类与标注）法》、1955 年《必需商品法》和 1980 年《防止必需商品黑市和维持供应法》。印度政府正在考虑对这些法律进行整合，形成一部《综合粮食法》，同时成立一个粮食监管部门。

391. 由于印度政府所发起的各种倡议，肥料的使用较以往更为平衡。NPK 比率（氮、磷和钾）已经从 2000-2001 年期间的 7.0: 2.7: 1 提高至 2002-2003 年期间的 6.4: 2.5: 1。中央政府还协助实施了“肥料平衡和综合使用”计划，推广以更加均衡的方式使用化肥，并利用城市废弃物/垃圾生产有用的有机肥料。另一个生物

化肥生产和推广计划为建立生物化肥生产能力提供援助。目前有 125 家生物肥料厂，年生产能力为 18 000 吨。

392. 此外，还有在洪灾频发河流的集水区加强水土保护的河谷项目计划和国家北方邦碱化土壤改良计划。农业部通过综合 27 个计划，制订了“农业宏观管理”计划。根据该计划，中央政府将支持并协助各邦政府的农业发展工作，以取得快速的效益，并让最贫穷的农民也能从中获益。为了更好地管理和生产，截止 1995 年，已经合并了近 1.8776 亿可耕土地。

393. 为遵守世界贸易组织的《与贸易有关的知识产权协定》，2001 年颁布了《植物品种和农民权益保护法》，标志着又向前迈了一大步。该法承认农民作为耕作者、保护者以及促进国家生物多样性和粮食安全的传统、农村和部族社区促进者的作用，将农民权益单独列为一章。

394. 农业与合作部在 1999-2000 年度启动了一个种子库计划，在因自然灾害导致的紧急状态下为农民提供现成的种子，并为种子储存建立必要的基础设施。这项工作由国家种子公司和邦种子公司进行。根据种子政策审查小组的建议，正在审议一项种子法草案，以替代 1966 年的《种子法》。自 1999 年起，还实施了 1999-2000 年农业保险计划和一个种子保险计划。

395. 印度农业研究理事会农业技术信息中心同其他研究所和国立农业大学配合，向农民提供研究所现有的“单一视窗”技术传输系统。在“技术评估、优化和转让”计划下，农民科学中心组织了一些培训方案，如农民和农场妇女培训方案、农业各个部门农村青年职业技能培训方案等。

396. 为了减少收获后的损失，开展了一个节粮运动。17 个节粮运动办事处与邦政府、非政府组织和法人机构紧密协作，向农民转让由印度粮食储存管理研究所开发的技术知识。还向农民提供购买金属容器和其他物品的援助。在 2002-2003 年和 2004-2005 年期间（截至 2004 年 12 月），分别有 38 475 和 31 226 名农民接受了培训方案的培训，发放了 12 744 和 12 899 个金属容器，改进了 18 387 和 14 217 个非金属储存设施，还分别发展了 434 和 315 个核心村庄。应急中心已建议中止节粮运动。根据应急中心的建议，五个节粮运动办事处，即 Ahmedabad 办事处、Chennai 办事处、Varanasi 办事处、Raipur 办事处和 Thirunanthapuram 办事处将于 2005 年 2 月 20 日关闭，其主管的业务活动将由设在斋浦尔、海德拉巴、勒克瑙、博帕尔和 Bangalore 的节粮运动办事处开展。

397. 自 1998 年起，还实施了一个叫 Kisan 信用卡的计划，便利农民从商业银行和地区农村银行获得信贷。截至 2004 年 5 月，发放了近 4 128 万个信用卡，涉及金额为 6 406.557 亿卢比。

土地改革

398. 农村发展部土地资源司是与邦政府制订政策与协调的中心机构，它对土地资源拥有管辖权。1894 年《土地征收法》在 1984 年进行了修正，目前正在审议另一项修正案。迄今为止，已经通过了 284 部法律，对家

庭土地征收最高限额作了规定，废除了 **zamindari** 和过渡系统、赋予租赁权，并保护耕作者免受地主的驱逐。截至 2003 年，有 1 242 万佃农在 156.30 英亩土地上的权利获得保护。整个国家已经有近 737 万英亩的土地被宣布过剩，其中 650 万英亩已经占用，539 万英亩发放给了 564 万受益人，其中 36% 为在册种姓，15% 为在册部落。同时，还向农村无土地穷人分配了 1 474 万英亩的公共荒地。迄今为止，全国已经合并了 1.6334 亿英亩土地，以扩建村庄，提高农业产量。

国际合作

399. 粮农组织和代表印度政府的农业部在印度两个邦，即喜马偕尔和奥里萨签署了开发国家粮食无保障和易短缺信息绘图系统试验项目，并为实施该项目成立了一个部际委员会。

住房/住所

住房状况

400. 印度人类住区状况在生活质量和人均收入方面都有了逐步的发展和提高。印度有能力应对由农村向城市流动给城市生存和发展所带来的挑战。长期以来，由于中央政府和邦政府实施的各种住房方案在最大程度上满足了住房需求，印度得以减少了无房率。

401. 根据 2001 年的人口普查数据，国家建筑组织估计印度的住房缺口为 2 468 万，其中农村为 1 412 万，城市为 1 056 万。根据 1991 年的人口普查，总住房缺口为 2 290 万（城市为 823 万，农村为 1 467 万）。第十个城市住房规划工作组（2002-2007 年）在临时人口数据的基础上，估计住房总需求为 2 244 万，其中 889 万为第十个规划初期的住房缺口，1 705 万为第十个规划期间的新需求。其中经济弱势群体、低收入群体、中等收入群体和高收入群体的需求分别占 43%、38%、11% 和 8%。

402. 关于住房的启用状况，2002 年国家抽样调查委员会第 58 轮调查第 484 号报告估计，近 93% 的农村家庭和 60% 的城市家庭的住房为自有住房。至于住房类型，农村地区 36% 的人口居住的是 **pucca** 结构，43% 为半 **pucca** 结构，其余的 21% 为卡查结构。在城市贫民区，67% 的住房为 **pucca** 结构，总体来说，77% 为 **pucca** 结构，20% 为半 **pucca** 结构，只有 3% 为卡查结构。⁶²

403. 据估计，城市贫民区和棚户区约 15% 的住房、城市其他地区 63% 的住房和农村地区 11% 的住房具有饮水设施、厕所和供电设施。但还有一种极端的情况是，农村地区近 30% 的住房和城市贫民区和棚户区约 11%

⁶² 卡查结构系指墙面和屋顶由泥、竹子、草、树叶、芦苇、茅草或免烧砖建造而成的结构。

pucca 结构系指墙面和屋顶由烧砖、石头、水泥、混凝土和木材建造而成的结构。在建筑屋顶上铺盖的瓷砖、镀锡或石棉水泥板被认为是 **pucca** 材料。

半 **pucca** 结构系指墙面或屋顶由 **pucca** 材料建成的结构，比如烧砖、石头、水泥、混凝土或木材。

的住房以及城市其他地区 4%的住房不具有任何这三项设施。

404. 近 97%的农村住房和 99%的城市住房在其住所半公里范围内就可以获得饮用水。按照 NFHS-二，1998-1999 年期间，能够获得安全饮用水的人口接近 78%，而 1993-1994 年期间为 62%。按照 2001 年的印度人口普查，[查漠和克什米尔邦除外]，获得安全饮用水的家庭为 77.9%，城市家庭当中为 90%，农村家庭为 73%。76%农村住房户[1991 年进行人口普查时超过 90%]和 18%城市住房户[1991 年进行人口普查时为 36%]没有任何厕所设施。

405. 2002 年国家抽样调查委员会第 58 轮调查还估计，城市地区有近 52 000 处贫民区，⁶³住着 800 万的城市家庭，占印度城市家庭总数的 14%。

406. 近 65%的贫民区建在主要归地方机构、邦政府等所有的公有土地上，其中 99%在册的贫民区⁶⁴和 84%未在册的贫民区都通了电。71%在册的贫民区和 37%未在册的贫民区内铺设了 pucca 公路。约 73%在册的贫民区和 55%未在册的贫民区连通了可通机动车的公路。只有 17%在册的贫民区和近 51%未在册的贫民区不具备厕所设施。绝大多数在过去五年里条件有所改善的贫民区都认为这是政府的功劳。

407. 国家抽样调查委员会第 58 轮调查第 484 号报告还表明，过去五年里，近 25%的农村家庭和 1/7 的城市家庭都建造了一些住房。在 1998-2002 年期间，在农村地区启动了 4 100 万个建设项目，其中完成 3 400 万个，而 1989-1993 年期间的完成量为 1 750 万个。在城市地区启动了 850 万个建设项目，其中完成 720 万个，而 1989-1993 年期间的完成量为 360 万个。城市和农村地区的 pucca 建筑都有所增加，1989-1993 年到 1998-2002 年期间分别从 64%上升至 74%和从 34%上升至 38%。

住房权

408. 根据《印度宪法》的规定，获得住所的权利是基本的生命权利不可分割的组成部分。最高法院已经在许多判决中强调了其重要性，并规定了这一权利的内容。在 *Chameli Singh 诉北方邦*⁶⁵一案中，最高法院强调了获得住房的权利，并参考联合国大会关于发展中国家人民无家可归问题的决议[第 35/76 号决议]阐述了住房的概念。它指出：

“住房对于人类而言不仅仅是对其生命和肢体的保护。住房是一个人可以使自己的身心、智力和精神得以增长的地方。因此，它包括适足的生活空间、安全美观的结构、清洁舒适的环境、充足的光线、纯净的空气和水、电、卫生及其他诸如公路之类的市民福利设施。”

⁶³ 贫民区系指基础设施较差的住房密集的居住区，这里的住房大多是临时建立的，缺乏足够的卫生和饮水设施。

⁶⁴ 分别由各个直辖市、公司、地方机构或发展当局登记的贫民区被视为在册贫民区。

⁶⁵ AIR 1996 SC 1051。

409. 根据印度的宪政安排，提供住房是邦政府的责任。但是，中央直辖区政府正在采取措施，对这方面的方案进行指导，办法是通过规划进程、制订政策、建立财政支助和技术支持机构、实施社会住房计划，以及修订法律和实施财政措施，为房地产行业的投资提供奖励。

410. 在全球住房战略的背景之下，1988 年印度制订了全国住房政策，以消除无家可归的现象、改善缺房户的住房条件，并向所有人提供最低水平的基本服务和福利设施。该政策预计将使政府的角色从提供者转为促进者。政策还确认，解决对新住房的需求量要求包括政府、合作部门、私营部门和社区在内的各个机构参与。

411. 印度是联合国人类住区中心（人居中心）成员，参加了伊斯坦布尔+5 联合国人居——人类住区会议。印度通过了《人居议程》，并决定在 TCPO 建设一个国家城市观察站。印度于 2001 年提交了一份关于《人居议程》（1996-2000 年）执行进展情况的报告。

412. 经过彻底的审查之后，1998 年国家住房和住区政策得到发展，强调可持续发展、基础设施发展和在提供住房方面开展强有力的公私伙伴关系。由于 1998 年以来在生境和人类住区方面发生的较大变化以及 2004 年 11 月各邦住房部长会议上提出的建议，目前正在对 1998 年国家住房和住区政策进行审查和修订。经修改的政策草案正在审议之中，不久将被最终敲定。

2005 年国家城市住房和住区政策草案

413. 住房需求是仅次于衣食的人类基本需求之一。国家住房和住区政策是在住房和相关基础设施需求日益增长的背景下制订的。城市化的加速促进了这方面的需求，大批劳动力为谋生而从农村向城市迁移，普通价位的房址和服务设施供求失衡，同时，城市中大多数新的定居者和穷人没有能力进入城市正规的土地市场，因为土地价格高昂而他们的收入很低，这导致出现一种不可持续的状况。国家住房和住区政策旨在促进印度住区的可持续发展，并确保以人们支付得起的价格合理供应土地、住房和服务。

414. 考虑到国家和国际层面的房建情况和有关问题，印度于 1988 年制订了国家住房政策。住房政策文件概述了根据第八个计划提出的战略，并获得 1994 年议会的批准。国家住房和住区政策的长期目标是消除无家可归的现象、改善缺房户的住房条件，并向所有人提供最低水平的基本服务和福利设施。经过全面审查之后，印度于 1998 年推出了目前仍在实行的国家住房和住区政策。

415. 自从现行的国家住房和住区政策于 1998 年问世以来，生境和人类住区的状况有了很大的改变。在过去的几年里，住房和房地产行业发生了一些变革。另外，住房部于 2004 年 11 月 29 日至 30 日在新德里举行了邦/中央直辖区住房部长会议，会上提出的主要建议之一是对现行的住房政策进行审查和修订。

416. 由住房部成立的任务组向住房部提交了一份正式的政策草案。拟议政策的中心主题是为解决住房和基础设施问题建立密切的公私伙伴关系。印度政府将作为促进者，提供财政减让、进行法律和监管改革，并创

造一个有利的环境。作为伙伴关系的另一方，私营部门应开展实际的建设和投资活动，并应提供基础设施服务。然而，也鼓励私营部门通过交叉补贴为经济弱势群体/低收入群体建造住房。不过，在为这两类群体提供社会住房方面，公共部门推行的 FAR 放宽措施和其他模式将会继续发挥关键作用。拟议的国家城市改建计划被视为提供社会住房的一个重要组成部分。

417. 该项政策还计划进一步扩大财政减让和奖励的力度，以动员并鼓励各利益攸关方参与社会住房和基础设施的提供。然而，公共部门应继续进行直接干预，以维护印度社会穷人和边缘化群体的利益。

住房的作用

418. 住房不仅是城市居民最基本的需求，也是加速发展的关键。和投资其他行业一样，住房投资对收入和就业具有多重的效果。据估计，住房/建筑业投资所创造的就业机会总数是直接就业机会的八倍（2000 年 IIM-Ahmedabad 研究）。建筑业为 16% 的劳动力提供了就业机会（绝对数字为 1 460 万——1997 年），并且以 7% 的速度增长。其中，仅房建部门就雇用了 855 万工人。然而，近 55% 的建筑工人从事的是非技术性工种。技术工人的工资相对更高一些。房建部门为各类人员提供了就业机会，其中自然也包括穷人。该部门还为家庭经济活动提供了机会。另外，适足的住房对住户的健康至关重要。因此，从健康和收入的角度讲，房建部门在减贫和创造就业机会方面起着十分重要的作用。

419. 根据这项政策草案，政府的主要工作重点应放在为全民提供住房和发展相关的基础设施上，同时要特别关心穷人的情况，并促进经济发展、提高生活质量和营造安全环境。在这方面，印度政府启动了国家城市改建计划，其目的在于根据经济发展的需求，加快土地、住房和基础设施的供应，特别是实现地区的均衡发展，减轻贫穷和促进经济的腾飞。

420. 在这方面，拟定了一份内阁说明草案，并分发给了相关的部/司，让它们提出意见。其中有些部/司尚未发表意见。已决定将这一问题提交秘书委员会。

421. 为了进一步落实国家施政议程和 1998 年国家住房和住区政策，1998-1999 年期间通过了一项住房特别行动计划（称为两百万住房方案），以促进适用房设施的建设，着重满足经济弱势群体和低收入群体的需要，同时还要满足在册种姓/在册部落和其他弱势群体的需要。在增建的 200 万住房中，有 70 万建在城市地区，其余的 130 万建在农村地区。印度政府还启动了一项农村住房综合行动计划，鼓励每年在农村地区建造 250 万住房，同时改建无法居住的 **katcha** 住房。

422. 在为农村和城市地区所有居民提供安全饮用水、卫生设施和电力以及公路设施方面印度政府也实施了许多方案。另外，政府还采取措施控制农村人口为寻找工作和改善生活条件而向城市流动的情况。已采取一些步骤，在住房交付中建立了一种有利于用户的合法财政和金融制度，并促进建造环境舒适、价格低廉的住房。已经通过了一揽子奖励和减让措施来吸引私营部门的参与。

法律改革

423. 1976 年《城市土地（上限和管理）法》）是城市地区土地征用的主要瓶颈，于 1999 被废除。预计将有近 20 万公顷的城市土地用于住房建设。已对 1987 年《国家住宅建设银行法》进行了修正，以便取消抵押品赎回权，增进投资者的信心，确保有更多的资金流向房建部门。

424. 许多邦都执行了中央政府的建议，使印花税合理化，并简化住房手续。已建议修改《登记法》，规定进一步简化财产和抵押品登记程序。还建议严格征收土地空置税，以鼓励建设活动，制止土地闲置现象。

425. 目前正在审议的《土地征收法》修正案可以使公用的土地的征收免于起诉。加快土地征收速度，有助于在私有土地上发展贫民区。中央政府还向各邦分发了《租赁示范法》、《公寓所有权法》和《财产管理示范法》。一些邦已经通过了这些措施。

426. 为优惠住房和城市发展方案提供资金的住房和城市发展公司以及国家合作住房联合会已分别制定了示范立法，以帮助住房委员会和住房合作社提高住房交付效率。

安居

427. 印度政府正在通过一项三阶段战略处理贫民区土地保有权的问题，即：

[a] 贫民区原地改建；

[b] 部分原地改建，部分迁移别处；

[c] 贫民区居民搬迁，并提供一揽子福利以改善生活质量。

制定了一项关于受项目影响家庭重新定居和重新安置的国家政策。政府正在对这一国家政策进行审议。

德里贫民区搬迁简要说明

428. 贫民区和 JJ 部（MCD）估计，在德里有近 1 080 个 Jhuggi 贫民区，近 60 万的 jhuggi 家庭。这些 jhuggi 居民主要是占用了德里开发委员会和其他地方机构的公共土地。印度政府的政策不是强迫搬迁，而是迁移别处或原地整顿。

429. 1990 年以来，德里首都区通过了以下关于贫民区/jhuggi 居民的战略。

（一）当土地急需用于公共用途时，JJ 居民在土地被征收之后，按照德里开发委员会/贫民区和 JJ 部划

分的地块进行搬迁。1990 年以前的棚户区分得的是 18 平方米的小块土地，1990 年以后至 1998 年 12 月 31 日之前分得的是 12.5 平方米的小块土地。小块土地分配收取许可证费。

(二) 土地所有机构在可预见的将来不需要使用土地的情况下，让 NOC 对 JJ 贫民区进行原地改建。

(三) 在不属于上述 (一) 和 (二) 类的 JJ 贫民区提供诸如水供应、路灯、公路、雨水渠之类的市民福利设施。

430. 贫民区居民的搬迁工作主要由贫民区和 JJ 部来开展。德里开发委员会也根据上述政策将棚户区迁移至别处或遣返。

431. 搬迁的费用由土地所有机构、德里首都区政府规划援助部门和下列受益人共同承担：

- 18 平方米的小块土地 44 000 卢比

(土地所有机构的份额为 29 000 卢比+德里首都区政府规划援助部门 10 000 卢比+ 受益人的捐款 5 000 卢比)

- 12.5 平方米的小块土地 35 000 卢比

(土地所有机构的份额为 20 000 卢比+德里首都区政府规划援助部门 10 000 卢比+受益人的捐款 5 000 卢比)

432. 德里高等法院在 2002 年 11 月 29 日通过并载于 CWP 4441/94 号和 2112/2002 号文件的判决令涉及 Okhla 工厂所有人协会诉 GNCTD 和其他有关各方，以及 Wazirpur Barton Nirman Sangh 诉印度工会，这项判决令忽略了搬迁政策。印度工会和德里首都区政府就判决令向最高法院提交了有关文件。在其 2003 年 2 月 19 日和 2003 年 3 月 3 日的临时判决书中，最高法院中止了德里高等法院的判决令，允许政府继续推行现行政策，根据请愿结果分配土地以供搬迁。

财政支助

433. 1988 年成立的全国住宅建设银行对各种住房融资机构进行监管。自 1997 年 8 月起，该银行实施了一项计划，对农村地区在自有土地上建造住房或对旧房进行改建提供贷款，条件是贷款受益人必须承担总费用的三分之一。

住房与城市发展合作

434. 成立于 1970 年的住房与城市发展集团是一家完全由政府所有的金融公司，开展以下业务：

- 印度的住房与城市发展方案，特别侧重于低成本住房。
- 发展新城镇并满足其基础设施需求。
- 发展建筑材料技术和工业。
- 在印度和国外开展咨询服务。

资源基准

435. 从 2 000 万卢比的股本基准开始，住房与城市发展集团目前的实收资本为 200.109 亿卢比。此外还有未审计的 155.9037 亿卢比的储备和盈余（截至 2005 年 12 月 31 日）。

住房

436. 截至 2006 年 2 月 28 日，住房与城市发展集团为 1 413 万住宅的建设提供了捐款，包括全国范围内 4 128 处住房的改建。其中有 860 万住房满足了农村地区的住房需求，其余的 553 万住房则满足了城市地区的住房需求。

437. 住房与城市发展集团 55% 的住房贷款发放给了经济上处于弱势的群体和低收入人群，其减让性利率为 8.5%（浮动）到 9.5%（浮动）。集团批准的住房中有 90% 多是面向这些社会阶层的。

438. 在过去的三十四年里，住房与城市发展集团援助了 1 788 个以上的城镇和成百上千的村庄。大部分的援助以项目为导向，确保住房可支付得起、技术完善、财政上可行、法律上可接受，并且比较环保。

439. 住房与城市发展集团在执行国家住房政策中发挥着主要的作用。它受托实施了一些重点方案，如根据 Nehru Rozgar Yojana 计划制定的低成本环卫方案、步道居住者晚间住所和住所改建方案，以及最低需求方案下的农村住房项目。

尼瓦斯住房与城市发展集团

440. 尼瓦斯住房与城市发展集团的单个家庭贷款计划自 1999 年 3 月启动以来，已经完成了第六年的成功运作。尼瓦斯住房与城市发展集团在全印度拥有 37 家办事处，覆盖了所有的邦的首府/中央直辖区。它向客户提供固定和浮动利率的用于各种目的的贷款，诸如建造房子、购置住房/小块土地、房屋增建、财产登记等。

441. 国家住房合作协会负责通过全国范围内的 90 000 个协会这一网络提供住房。印度政府已经为这些协会提供了一些特许租让地，以促进住房活动。非政府组织越来越多地通过提供自营职业微额信贷和住房建设参与住房提供和社区基础设施的建设当中。另外，还要求公共部门银行每年将其新增存款的 3% 贷给房建部门。

社会住房财政奖励

442. 本文总结了促进印度社会住房财政奖励的广泛框架和重点领域。本文还确定了帮助利益攸关方以合理方式加速提供社会住房的领域，供印度政府进一步审议。这包括建造雇员住房和老年人租赁房，并鼓励为城市改造活动进行投资。

新的重点

443. 在过去的十五年里，印度对社会住房的重视值得特别关注。首先是 1991 年的经济自由化政策，接着是 1994 年的国家住房政策、1998 年的国家住房住区政策以及 1992 年《宪法》第 73 项和第 74 项修正案后续工作。这些政策举措特别侧重于将公共部门的作用转为“促进者”，权力下放并发展财政刺激和减让措施。

社会住房要求

444. 2002-2007 年期间城市住房需求估计在 22.4 个住房单元（规划委员会）。大多数这些要求构成了社会住房的一部分。这一要求有 80% 涉及的是经济弱势群体和低收入群体。根据 2001 年印度的人口普查，近 2 000 万户家庭（其中 37% 为城市家庭）没有专用住房或只住在一室的房子中。因此，城市住房问题在于住房短缺，包括拥挤和破旧的住房条件，而在这类房屋居住的一般都是较贫穷的人。

财政奖励：

445. 印度政府为社会住房投资提供了一系列财政奖励，包括减免所得税以及在财富税中采取同样措施。同时，金融机构在外部优惠贷款中也有特许权。这些措施在过去的几年里对社会住房供应产生了有益的影响。鉴于社会住房需求的重要性和性质，还采取了其他财政减让措施，以鼓励对社会住房和租赁房的投资与供应（这是低收入群体可以接受的一种住房选择）、改建、翻修、扩建和重建。这些财政减让措施将在促进社会住房中发挥重要作用，而这与生产率、环境、生活质量和公平有着直接的关系。

446. 现行财政减让措施的主要领域和正在审议的进一步减让措施如下：

一）社会住房优惠贷款；

二）租赁房；

三）雇员/工作人员住房；

四）老年人住房；

五）鼓励投资于扩建、重建和翻修；以及

六) 根据第 24 和 88 条, 继续推行现行的财政奖励措施。

(一) 社会住房优惠贷款

根据不同的计划, (比如经济弱势群体住房计划、VAMBY 计划和国家贫民区发展方案) 印度政府向各种公共住房机构提供优惠贷款, 包括项目间和项目内的补贴。这些贷款按印度政府规划委员会规定的标准, 向穷人提供不同的优惠利率。VAMBAY 计划为城市穷人发放补贴用于购置住房, 而国家贫民区发展方案则是为了满足城市贫民区居民的基本服务需求。社会住房还与支助穷人赚取收入有关。印度政府启动了 Swarna Jayanti Shari Rojgar Yojana 方案 (SJSRY), 以发展社区结构, 帮助他们调动存款并吸收补贴贷款, 创造就业机会和赚取收入。全国的所有城市中心都在实施这一方案。住房委员会和开发局在为低收入群体提供住房方面发挥了主要作用。据国家合作住房联合会的估计, 87%住房委员会建造的住房单元和 66%开发局建造的住房单元为 1-2 室的住房单元。这些住房是低收入人群支付得起的。必须向住房委员会和开发局提供更多的优惠贷款, 为经济弱势群体和低收入群体提供住房 (根据《所得税法》第 10 (23G) 条所规定的福利)。

(二) 租赁房

租赁房不仅对穷人来说是一种可行/支付得起的选择, 也是新组成家庭、青年人和流动人口的良好选择。在经济增长阶段, 人口流动十分稀少, 重要的是普通大众都能利用租赁房选择。租赁房的不可利用和昂贵会减少流动性, 并降低生产率。正是因为缺少低收入群体可以支付得起的租赁房才导致城市中贫民区的出现。目前, 只有家庭才提供租赁房。企业不仅对低收入人群进行投资, 也对中等收入和高收入群体进行投资。RCA 是一个制约因素。但是, 即使没有 RCA, 由于税负过重, 租赁房的投资回报率仍然比较低。

为了鼓励对租赁房进行投资, 应当考虑下列建议:

- 一) 每一住户的租金低于 15 000 卢比的租赁房免征所得税 (或者建筑面积少于 500 平方米), 高于括号内标准的征收 10%的统一所得税。
- 二) 企业为贫穷人所建租赁房的加速折旧。可以对资格条件进行规定。
- 三) 目前, 不对在一年中出租 300 天以上的普通住宅征收财富税。由于这是一项经营性资产, 不对租赁房的财富税进行评估。
- 四) 目前, 租赁房的财富税为: 个人 15%, 企业 20%。可以将其减至 5%。在租赁房的情况下, 低的租金和许可的扣减导致较低的净收入和较少的征税。较高的财富税会增加不必要的管理工作, 需要处理可退还的索赔。

(三) 雇员/工作人员住房；

包括城市穷人在内的一大部分城市居民在工业或其他企业机构工作。为工作人员提供住房可以改善他们的居住条件。目前，40%的折旧建筑被用作工作人员住房。由于此种住房的租金收益率不足以对工作人员住房进行投资，雇主可以利用财政减让措施为工作人员提供住房。以下是进行适当政策干预的一些领域：

一) 加速采购折旧/为工作人员建造新的住房；

二) 对此种工作人员住房的租金收入免征所得税。这将减少贫民区的形成、提高雇员对住房的满意度，并减少对城市交通的压力。

(四) 老年人住房

一) 目前，如果出售住宅的收入在一个时期内投资于另一住宅或特定的债券，则免征资本收益税。在生命周期的这个阶段，这些可能不会是老年人的最佳选择。因此，要求对老年人出售其所有的住房单元免征资本收益税。或者，合格的资产投资应包括对老年人住房的投资。

二) 由于政府计划处提供的老年人住房十分昂贵，越来越多的老年人会拒绝接受或有条件地接受这类住房。为了鼓励对老年人住房进行投资，还必须将对 10 (23G) 和 801B 下的住房项目的财政鼓励扩展至老年人住房。

(五) 鼓励投资于住房的扩建、重建和翻修

必须对住房的翻修、重建、加密和翻新提供经费。目前，《信息技术法》第 88 条准许减少特定投资的 20% 所得税。特定投资包括偿还用于购置或建造住宅的贷款。为了鼓励增加住房翻修/重建的支出，第 88 条规定的福利必须扩展至翻修，并提高至 30 000 卢比。这一款规定对自有住宅和租赁住房都适用。

(六) 根据第 24 和 88 条，继续推行现行的财政鼓励措施

现行的鼓励措施（根据第 24 和 88 条）减少了很大一部分人口的住房筹资成本，使得住房更为人所负担得起。针对中等收入和高收入人群的财政鼓励也对社会住房产生了积极影响，因为这些措施将使过滤最少化。在这一方面，拟订了各种财政鼓励措施供决策机构者审议。这些措施包括：

一) 投资住房达 150 万卢比的免征五年所得税。这将给住房建设和经济活动带来立即和巨大的促进。

二) 目前，一套自有住房是免征财富税的。应撤销对只拥有一套住房免征财富税的这一限制。

三) 允许自有财产所有人对折旧进行翻修/保养。每年的房屋税为 10 000 卢比。

四) 城市政府为城市基础设施融资而发行的债券是免税的。对住所和与服务相关的住所也应免税。

五) 第 36 (八) 条修正案: 住房奖励基金 (而不是住房与城市发展集团) 为穷人提供的住房贷款是十分有限的。为了鼓励住房奖励基金和商业银行向低收入人群发放贷款, 还应向他们提供其他的奖励。目前, 根据所得税条款 (第 36-八条), 住房金融公司可以将长期购房融资业务 40% 的利润划入特别储备金。

447. 在 2002-2003 财政年度, 成立了城市改革奖励基金, 向各邦提供与改革有关的援助。该基金用于为开展特定的城市改革提供奖励, 比如废止《城区土地 (上限和条例) 法》、印花税的合理化和登记收费、租赁法的改革、采用电子化登记程度、改革财产税、征收合理的使用费, 并在城区地方机构采用双重进入系统。这一计划自 2005 年 4 月 1 日起被中止, 后来被归入 2005 年 12 月 3 日启动的都会地区国家城市改造计划。

448. 在住房严重短缺的情况下, 尽管采取了上述举措, 现有的国内资金仍然不能满足巨大的资源需要。为了弥补这一不足并增加房建部门的资金, 促进外汇的内流, 启动了一个非印度居民/印度裔人/海外企业机构对住房和房地产开发进行投资的计划。2002 年 1 月, 100% 的外国直接投资被用于发展综合城镇, 包括住房、商业房地、旅馆、城市和区域一级的城市基础设施, 诸如公路和桥梁、大运量快速交通系统和建筑材料的制造。⁶⁶

技术倡议

449. 全国建筑组织成立于 1954 年, 负责根据社会和经济方面的需要进行低成本的住房设计研究, 并改善住宅建筑的条件。该组织于 1992 年进行了重组, 主要目的是采用社会经济信息管理系统、创建一个住房和基础设施统计数据银行。2006 年期间该组织再次进行了重组, 其任务是满足规划者和决策者的统计需要, 作为有关住房、贫穷、贫民区和基础设施方面的文献中心, 并作为参与数据收集、核证和散发的统计人员的培训中心, 同时与所有邦政府/研究机构/人类住区中心/国际机构进行协调。在城市就业和减轻贫困部的支助下, 成立了建筑材料和技术促进会, 以促进大规模的创新性建筑材料的商业生产。

450. 住房与城市发展集团通过一个中央政府赞助的计划培训工匠等以向农村和城市地区转让适当的技术, 为邦政府、农村发展机构、可信的非政府组织/私人企业家、专业协会、自治机构和包括公共行业机构在内的企业机构成立农村建筑中心提供财政援助。截至 2003 年 3 月 31 日, 已经批准了 584 家建筑中心, 其中 485 家已经开始运作。这些建筑中心培训了近 20 万名建筑工人。

451. 1999 年 4 月还启动了一个叫做农村住房和生境发展的创新计划, 促进农村地区采用创新适用的住房技术设计和材料, 并推广节省成本、环保、经科学测试合格的本地现代设计、技术和材料。已经成立了一个全国农村住房和生境工作组, 促进不断为农村房建部门提供科学和技术投入。

⁶⁶ [2002 年 4 月 4 日政府报刊短评 3/2002]。

住房计划

452. 下列得到政府支持的改善城市和农村地区住房和生活条件计划正在实施中。

Valmiki Ambedkar Awas Yojana 计划 (VAMBAY)

453. 这一计划于 2001 年启动，以改善城市贫民区生活在贫困线以下没有适足住所的居民的状况，促进建造并改进单元住房，并根据计划的组成部分 **Nirmal Bharat Abiyan** 建造社区厕所，营造有利的卫生环境。已经发放了 29.191 亿卢比的中央补助金，其中 Gujarat 2.637 亿卢比，用于为暴乱受害者翻修/重建部分/完全损毁的住房。自该计划实施以来，援建的住宅单元 137 659 户，厕所 26 093 个。

国家贫民区发展方案

454. 这一方案于 1996 年启动，目的在于对城市贫民区进行改建，提供诸如水供应、下水道、社区浴室之类的市民福利设施，拓宽已有的小路、铺设下水道、扩建社区厕所、安装路灯等。此外，国家贫民区发展方案资金被用来提供社区基础设施和社会福利设施，比如学前教育、非正规教育、成人教育、妇幼保健和包括免疫接种在内的基础保健。该方案还包含一个建造新住房的住所改建部分。自从该方案实施以来至 2003 年 6 月 1 日，约有 3 660 万的贫民区居民从中获益。

夜间投宿计划

455. 在大都市和其他主要的城市中心正在实施一项过路居民夜间投宿计划。该计划于 2005 年 4 月 1 日开始在邦一级实施。

Indira Awas Yojana 计划 (IAY)

456. 这一计划于 1985 年启动，目的在于帮助生活在贫困线以下的 SC/ST 农村居民，解放被束缚的劳动力和非 SC/ST 劳动力，建造单元住宅和修建现有的 **katcha** 住房。向退役军人、执行任务时身亡的国防人员近亲者和准军事部队退役人员提供福利。有 3% 的福利预留给生活在贫困线以下的残疾人。住房分配采用家庭女性成员的姓氏或丈夫和妻子的共同姓氏。清洁厕所和无烟炉是 IAY 计划住房不可分割的组成部分。方案开始实施至 2003 年，已经建造了 930 万所住房。2002-2003 年期间，在奥里萨、古吉拉特、A.P.、H.P. 和 J&K，为自然灾害、暴乱受害者建造住房又发放了 41.252 亿卢比。

信贷与补贴计划

457. 该计划针对的是年收入达 32 000 卢比的农村家庭。补贴由政府承担，而信贷则由商业银行、住房金融机构等支付。自计划启动以来，已经建造了 85 564 所住房。从 2002-2003 年起，对根据 IAY 计划/信贷与补

贴计划所发放的中央分配款进行了合并。

Samagra Awas Yojana 计划

458. 这是一项配套提供住所、卫生设施和饮用水的综合住房计划，目的是改善农村地区人民，特别是生活在贫困线以下人民的生活质量和整个人居状况。目前在 25 个县、24 个邦和一个中央直辖区各选一个街区实施该计划。

中央农村卫生方案/卫生总动员

459. 这一方案于 1986 年启动，目的在于提高农村居民的生活质量并维护妇女的隐私与尊严。卫生概念在 1993 年扩大至包括个人卫生、家庭卫生、安全饮水、垃圾和粪便处理以及污水处理。2004 年，根据按不同阶段需求驱动办法的原则，这一方案被改为卫生总动员。它强调开展宣传活动，并通过不同的执行机制满足需求。在总动员下，迄今已经有 179 个项目获得了批准。

低成本环卫计划

460. 通过住房与城市发展集团实施的低成本综合环卫计划力求将茅厕改建为低成本的抽水马桶厕所，并在没有厕所的地方建造新的卫生厕所。截至 2006 年 3 月，1 533 个城镇的 870 个计划获得批准，将 4 881 817 个茅厕改建为抽水马桶厕所。

饮用水供应

461. 为了实现国家治理议程的目标，在 2004 年前为所有农村居民提供安全饮用水，实施了各种方案，如《加速农村饮用水供应方案》和 **Pradhan Mantri Gramoday Yojana** ——农村饮用水方案。截至 2004 年 3 月，95% 的农村居民完全用上了饮用水设施，5% 的居民部分用上了饮用水设施，仅有 0.4% 的居民没有用上。

462. 为了支付庞大的业务和管理费用，并灌输一种参与意识和加强管理，以需求为动力，并以社区为基础将该计划下放到基层实施。这一改革举措在选定的 67 个试点县取得了成功。在 **Swajaldhara** 的名义下，该计划已扩大到印度全国，并将由社区来实施、维持和管理。

463. 在城市地区，2005 年 1 月 10 日，按照 1991 年的人口普查，在 2 151 个具备资格的小城镇启动了《加速城市饮用水供应方案》，针对 1 148 个城镇的供水计划已经获得批准，预计经费总额为 163.276 亿卢比。自 1994 年 3 月方案启动以来，中央已经发放了 67.968 亿卢比的款额。

电气化

464. 农村电气化公司成立于 1969 年，负责向各种项目供资。农村电气化方案涉及以生产为主导的活动，

诸如采矿、灌溉、农村产业等等。村庄的电气化已经得到落实。根据该方案，截至 2003 年 3 月，587 258 个村庄中有 491 760 个实现了电气化。

465. 1988-1989 年期间启动了 **Kutir Jyoti** 方案，以提高 SC/ST 的生活水准，包括生活在贫困线以下的农村家庭，为他们安装单一通气管道。截至 2002 年 3 月，已为 485 万户安装了该管道。最近，政府批准了一项“加速 10 万村庄和 1 000 万家庭电气化”的计划，用以代替现有的计划。

公路连通

466. 在认识到公路连通和增长之间的关系后，2000 年 12 月启动了 **Pradhan Mantri Grama Sadak Yojana** 方案（PMGSY），准备在 2007 年以前为农村地区 16 万住户中的 500 多人铺设连通公路（在荒凉的山区或部族居住地区为 250 人）。有 20 740 条公路是在 2004 年 3 月前铺设的。

城市化

467. 在世界第二大城市系统，农村向城市的人口流动严重影响了基础设施的发展和人民生活水平的提高。正在实施多项计划，以减少农村向城市的迁徙，办法是在农村地区提供有报酬的就业机会，同时改善城市地区的基础设施，并提供城市就业机会。

468. 中小城镇综合发展计划在第六个“五年计划”期间（1979-1980 年）启动，为中小城镇提供完善的基础设施。根据这一计划，1991 年人口普查后人口达到 50 万的城镇在基础设施发展中可以获得援助。截至 2004 年 12 月 31 日，该计划已经覆盖了 1 752 个城镇。

469. 1993-1994 年期间，在孟买、钦奈、加尔各答、海得拉巴和班加罗尔五个大城市开始实施一个大城市基础设施发展计划，为城市基础设施项目提供资助，这些项目涉及饮用水供应、污水处置、下水道、环卫、运输网络、土地开发、贫民区发展和固体废弃物管理等。

470. 最高法院在一个典型案例中阐述了城市化背景下的住所权，认为即使是驱逐贫民区的居民，也必须依照法律规定的公平、公正与合理的程序，否则，这些居民不仅会丧失住所，也难免会丧失谋生的手段。⁶⁷

国际合作

471. KfW、德国和日本国际合作银行已为住房与城市发展集团实施一些计划和基础设施发展项目提供了财政援助。联合王国政府国际开发部正在印度不同城市支助贫民区的改善项目，而世界银行和亚洲开发银行则正在协助住房和城市发展集团实施住房和公路连通项目。美国国际开发署为包括饮用水供应、卫生和固体废弃物管理在内的基础设施项目提供了贷款。

⁶⁷ *Olga Tellis 诉 Bombay 市政公司*, AIR 1986 SC 180。

472. 除了上述方案和计划之外，其他各种旨在提高印度人民生活水平的减贫方案和创造就业机会方案载于根据《公约》第 7 条编写的报告中。

第 12 条

享有体质和心理健康的权利

473. 根据过去二十年内开展的失明调查，印度失明人群总数和特定群体的失明率已明显下降和缓解，如下表所示：

失明率比较：

1986-1989 年和 2001-2002 年国家失明人群情况调查

参数	1986-1989 年 调查	2001-2002 年 调查	差别 +/-%
失明（视敏度<6/60）率估计（%）	1.49	1.1	-26.2
男性	1.42	0.91	-35.9
女性	1.60	1.29	-19.4
农村	1.63	1.14	-30.1
城市	1.01	0.84	-16.8
文盲	不详	1.36	强
初级小学	不详	0.62	关系
中学	不详	0.30	
中学及以上	不详	0.25	
农民	2.26	0.73	-67.7
工人	1.27	0.78	-38.6
家政	2.13	0.91	-57.3
服务/商业	1.09	0.29	-73.4
退休/年迈	15.58	2.49	-84.0

这些调查表明，失明在妇女、农村人口和文化水平低的人群中较为普遍，不过这些年来此类人群的失明率已有下降。

474. 健康生活的权利被认为是《印度宪法》生存权中不可分割的一部分。《宪法》要求国家促进公共健康[第 47 条], 努力保护和改善环境[第 48 条 A 款]。《宪法》还将保护和改善自然环境的基本责任赋予了公民[第 51 条 A (g) 款]。印度最高法院⁶⁸和高等法院一再确认, 在国家财政允许的范围内为人民提供充足的医疗设施是政府的首要责任。法院已经认可卫生环境是健康生活的权利所必须的事实, 因为没有人道、健康的环境就不可能有尊严地生活。法院还积极地防止环境污染对生活质量的影晌。⁶⁹

475. 在联邦方案中, 关于公共健康及环境卫生以及医院和药房的事务属于各邦政府的责任范围。人口控制和计划生育、医疗教育、食品原料及其他货品的假冒伪劣、毒品和毒药、医疗工作、精神病和精神不健全则是中央和邦政府的共同责任。但是, 中央政府在制定和执行各种传染性、非传染性及其他重大疾病的国家保健方案方面发挥了关键作用, 并且通过提供资助以及安排国外机构援助对邦一级的努力加以补充。联邦卫生和家庭福利部通过卫生部和家庭福利部成为这些努力的中心机构。环境与森林部是负责环境保护的机构。

476. 印度是 1978 年《阿拉木图宣言》的签署国, 承诺到 2000 年实现“人人享有健康”的目标。1983 年的国家卫生政策就是在这一背景下制定的, 它成为了联合政府和志愿机构行动的蓝图, 强调预防性保健以及建立能够覆盖边远地区人口的综合初级保健服务的必要性。它呼吁权利下放的保健体系和人民的参与, 认为健康和人类发展是整个综合社会经济进程重要的组成部分。

477. 尽管印度尚未实现“人人享有健康”的目标, 但是人们的健康状况已有很大改善。这是扩大保健体系覆盖范围、提高免疫方案普及率以及加强传染性疾病预防的成果。

下表显示的是体质健康状况的一些选定指标:

选定健康指标

参数	1951 年	1981 年	1991 年	目前水平
粗出生率 (每 1 000 人)	40.8	33.9	29.5	25.0 (2002 年*)
粗死亡率 (每 1 000 人)	25.1	12.5	9.8	8.1 (2002 年*)
总生育率 (每位妇女)	6.0	4.5	3.6	3.2 (1999 年)

⁶⁸ 旁遮普邦诉 *Mahinder Singh Chawla*, AIR 1997 SC 1225; *Paschim Banga Khel Mazdoor 协会诉西孟加拉邦*, AIR 1996 SC 2426, 旁遮普邦诉 *Ram Lubhaya Bagga*, AIR 1998 SC 1703。

⁶⁹ *M.C. Mehta 诉 Kamal Nath* (1997) 1 SCC 388。

参数	1951 年	1981 年	1991 年	目前水平
每 100 000 名活产中的产妇死亡率——NFHS	不详	不详	437 (1992-1993 年)	407 (1998-1999 年)
每 1 000 名活产中的婴儿死亡率	146(1951-1961 年)	110	80	64 (2002 年*)
每 1 000 名儿童中的 0-4 岁死亡 (率)	57.3 (1972 年)	41.2	26.5	19.5 (2000 年)
夫妻保护率 (百分比)	10.4 (1971 年)	22.8	44.1	48.2 (1998-1999 年) NFHS
出生时的预期寿命				
男性	37.2	54.1	59.7 (1991-1995 年)	63.9 (2001-2006 年)
女性	36.2	54.7	60.9 (1991-1995 年)	66.9 (2001-2006 年)

说明： 括号中的数据表示可获得最新资料的年份。

NFHS: 国家家庭健康调查, NA: 暂缺; * 临时性的。

资料来源: 卫生和家庭福利部。

478. 据估计,在第十个计划期间有大约 10%到 15%的人口承受了心理健康问题,现代生活的压力正在导致精神疾病的愈加流行。此外,有约 1 000 万人口受到了严重精神失常的影响,2 000 到 3 000 万人患有精神障碍或心身障碍,全体儿童中有 0.5%到 1%智力迟钝。

479. 下表显示的是从农村-城市和男性-女性角度加以描述的各种健康指标。由于 2001 年人口普查的完整数据正在编制当中,下表显示的是可获得的最新数据。

1992-1996 年出生时的预期寿命

	男性	女性	个体
全印度 - 农村	58.9	59.8	59.4
全印度 - 城市	64.9	67.7	66.3
全印度 - 总计	60.1	61.4	60.7

资料来源: 以 1999 年印度抽样登记制度登记注册总量为基础的 1971-1997 年度印度生育率和死亡率指标简编。

1991 年婴儿死亡率

全印度	男性	女性
77	74	79
全印度	农村	城市
77	84	51

资料来源：1997 年第 1 号专题文件，第 112-113 页表 3，印度人口普查。

说明：根据 1999 年抽样登记制度实行的概算，城乡差距略有缩小，如表所示从 1991 年的比率降至 75 和 44。

1997 年死亡率

全印度	男性	女性	个体
农村	9.8	9.4	9.6
城市	7.0	6.0	6.5
总计	9.2	8.6	8.9

资料来源：1971-1997 年印度生育率和死亡率指标简编，1999 年印度人口普查登记注册总量。

各社会群体的健康指标

社会群体	婴儿死亡率	5 岁以下儿童死亡率	营养不足 (%)
在册种姓	83.0	119.3	53.5
在册部落	84.2	126.6	55.9
其他弱势群体	76.0	103.1	47.3
其他	61.8	82.6	41.1
印度	70	94.9	47

资料来源：国家保健方案，2002 年。

480. 所有这些数据指标上都显示出巨大的城乡差距，这反映了农村地区保健设施覆盖面不足。但是，与男性相比女性的预期寿命更长、死亡率更低。然而，女婴的死亡率要比男婴高出许多。这是青少年性行为发生

率降低的主要原因。指标还显示出在册种姓、部落及其他弱势群体的不良健康状况。

481. 在医疗机构由合格医务人员进行分娩的情况有所改善。下表概述了目前的情况。

由保健专业人员进行分娩的情况——全印度

调查	农村	城市	总计
1992-1993 年 NFHS	25	65.3	34.2
1998-1999 年 NFHS	33.5	73.3	42.3

说明：医生、助产士、女保健视察员和其他保健专业人员，不包括传统助产士及其他人员。

在医疗机构的分娩

调查	农村	城市	总计
1992-1993 年 NFHS	16	57.6	25.5
1998-1999 年 NFHS	24.6	65.1	33.6

说明：公共或私人保健设施/机构包括非政府组织/基金。

孕妇分娩时受到的医疗护理类别[1995-1996 年]

全印度	无护理	政府指定的医生	其他医生	政府指定的护士/助产士	其他护士/助产士	其他
农村	35.80	7.60	8.00	8.60	19.50	17.00
城市	15.90	22.60	27.90	8.30	16.00	7.00
总计	32.20	10.30	11.60	8.50	18.90	15.20

资料来源：印度国家和儿童保健，国家抽样调查委员会第 52 轮调查，1995 年 7 月至 1996 年 6 月，第 445 号报告。

482. 尽管一个时期以来各种健康指标都有明显改进，但仍然存在地域和社会差异以及无法接受的高死亡和高发病率。主要原因是由邦政府支配的资源不足。其结果是公共卫生支出能力远远低于到 2000 年实现 1983 年国家卫生政策目标所必需的支出。

483. 过去数年印度的公共卫生投资相对较低，在国内总产值中所占的比重由 1990 年的 1.3%降至 1999 年的

0.9%。综合卫生支出占国内总产值的 5.2%，其中约 17%是公共卫生支出，其余的为自负费用。中央资源对整个公共卫生筹资的贡献仅限于 15%。从 1990 年到 1999 年，各邦在卫生方面的预算分配从 7.0%降至 5.5%。

484. 在这一背景下，2002 年提出国家卫生政策，确定了实现健康目标的新框架。其目标是在全国人口中实现可接受的良好健康标准。该政策的某些目标是通过在设施不完善的地区建立新的基础设施并更新已有设施来增加通向权力下放的公共卫生体系的途径，从而确保全国范围内各地区、各社会阶层的人民能够更加公平地获得保健服务，并将卫生部门在国内总产值中所占比重提升至 6%，到 2010 年国内总产值的 2% 将被用于公共卫生投资。预计各邦还将增加对卫生部门的投入。该政策的另一目标是将印度医学及顺势疗法主流化以扩大公共保健服务的范围，使其成为现代医学的补充疗法。尝试提高私营部门在为那些有支付能力的人提供保健服务方面的贡献。

485. 2002 年，首次单独制定了关于印度医学及顺势疗法的国家政策，旨在促进良好健康，扩大覆盖范围，确保为人们提供可负担的印度医学及顺势疗法，以及将印度医学及顺势疗法纳入国家方案的保健提供系统。

医疗服务提供系统

486. 中央及邦政府主要提供国家医疗服务。许多慈善、志愿和私营机构也提供医疗救济。医疗保健系统的数量和覆盖范围已有所增加和扩大。下表显示了最近医疗保健方面的趋势。

卫生基础设施	1951 年	1981 年	2003 年	[时期/来源]
SC/PHC/CHC*	725	57 363	163 195	[2001 年 3 月-RHS**]
药房和医院 [全部]	9 209	23 555	38 031	[2002 年 1 月 1 日-CBHI***]
床位[私营和公共]	117 198	569 495	914 543	[2002 年 1 月 1 日-CBHI]
护理人员	18 054	143 887	832 000	[2001 年 12 月 31 日-INC@]
医生[现代体系]	61 800	268 700	605 840	[2002 年 12 月 31 日-MCI@@]
* SC/PHC/CHC: 次级中心/初级保健中心，社区保健中心 ** RHS: 农村保健统计 *** CBHI: 中央卫生情报局 @ INC: 印度护士委员会 @@ MCI: 印度医学委员会 资料来源: 规划委员会，卫生和家庭福利部。				

487. 印度有覆盖广泛的初级保健基础设施，在人民群众和保健提供者之间建立了最初的联系。政府资助的初级保健机构包括：

[1] 由各邦建立的农村现代医学初级保健基础设施包括：

[a] 次级中心

[b] 初级保健中心

[c] 社区保健中心

[2] 小分区/小**税区**医院/专科医院；

[3] 由家庭福利部资助的农村家庭福利中心、城市保健站、地区和次地区产后中心；

[4] 由市政当局提供的城市保健服务；

[5] 根据中央政府保健计划为中央政府雇员提供的保健服务；

[6] 铁路、防御及类似重大部门的医院和药房为其工作人员提供保健服务；

[7] 公共部门企业和大型工业的医疗基础设施；

[8] 雇员国家保险计划医院和药房为工业界雇员提供保健服务。

488. 在农村地区，次级中心是由一名辅助助产士和一名男性多职工作人员组成的最外围保健机构，覆盖范围为平原地区 5 000 人，多山/部落/偏僻的落后地区 3 000 人。全国共有 137 311 个次级中心（2001 年 3 月 31 日）。

489. 初级保健中心是一个转诊单位，有六个次级中心，为平原地区 30 000 人口以及部落/偏僻地区的 20 000 人口提供保健服务。它由一名医师，14 名医务辅助人员及其他支助人员组成。全国共有 22 842 个初级保健中心（2001 年 3 月 31 日）。所有初级保健中心都提供门诊服务，并备有四到六个住院床位。治疗常见病的必需药品通过初级保健中心分发。中央政府和邦政府卫生预算的近三分之一用于提供免费药品。

490. 社区保健中心是四个初级保健中心的转诊单位，为部落地区 80 000 人口和平原地区 120 000 人口提供特殊的护理服务。该中心至少有 30 张床位，一个手术室，一台 X 光机，一间待产室和一些实验室设施，人员配备包括至少四名专门医师，即一名外科医生、一名内科医生、一名妇科医生和一名儿科医生，21 名医务辅助人员及其他工作人员。

491. 为了确保部落人民能够充分获得保健服务，在部落地区建立了 20 769 个次级中心、3 286 个初级保健中心、541 个社区保健中心、142 家医院、78 家流动诊所和 2 303 家药房。此外，次级中心、初级保健中心和社区保健中心集中的村镇有 20%以上的人口是部落人口，而且大部分中央倡议的疾病控制方案都关注了部落地区。

492. 第二级保健基础设施是地区医院和城市医院，它们也负责其所在城市/市镇人民的初级保健需要。政府和私营企业都建立了地区保健/高级专门机构。许多邦通过提供土地、供水及电力来补偿私营企业设立这些机构的成本，条件是它们要为生活在贫困线以下的人们免费提供门诊及住院医疗。

493. 在这些服务的获得和利用方面，各邦、地区、城乡之间存在差异。有些地方有未使用的诊断设备和药品，而其他地方却要承受短缺，这主要是由于各级及转诊规定的治疗标准不同。第二和第三级保健机构有良好的设备和熟练的工作人员，在这些机构过度拥挤和利用不足同时存在，不过由于变化的保健需求、飞速的技术进步、设备的淘汰和人员的快速更替，它们都面临着机构运转方面的困难。

494. 为了减少保健提供系统中的不平衡，第十个五年计划[2002-2007 年]侧重于重新组织和安排现有的初级、第二级和第三级保健基础设施，使它们有能力为居住在明确界定的地理区域内的人口提供保健服务，并在彼此之间建立适当的转诊关系。该五年计划还设想授权乡村委员会，针对公共保健提供者实际推行地方问责制。在世界银行的援助下，邦卫生发展项目正在七个邦，特别是二级保健地区实施。其他各邦也被敦促开展此类项目。

495. 制定了一项总理医疗保障计划，目标是缩小各邦在提供专门/高级专门服务的第三级保健医院/医学院的可利用性方面仍然存在的差距，减少欠发达邦的人们到诸如德里全印医学科学学院等机构就诊的困难，这方面的困难给患者造成不便并产生高昂费用。根据这项计划，拟在比哈尔邦、恰蒂斯加尔邦、中央邦、奥里萨邦、拉贾斯坦邦和北安查尔邦六个落后的邦建立类似全印医学科学学院的机构。该计划还将分别为其他六个邦的各一家机构提供一次性援助，使它们能够更新其设备以达到全印医学科学学院的水平。这六个邦是安得拉邦、查谟-克什米尔邦、加尔克汉德邦、泰米尔纳德邦、北方邦和西孟加拉邦。

496. 根据 2001-2002 年度的调查，70%的患病人群能够得到要求由合格人员实施白内障手术的眼保健服务。通过在农村和边远地区组织眼睛检测营增加了获得眼保健服务的途径。

497. 如上文所述，失明在文盲人口中，特别是在偏远农村地区和地形复杂地区，流行程度较高且较少获得眼保健服务。在得不到充分服务的地区正在采取以下措施，以缩小易受伤害的弱势群体的差距：

- 组织实地视力检查以确诊并治疗失明/视障。
- 通过以村镇为基础的联络服务人员进行村镇失明登记。

- 在政府医院为贫困人口提供免费服务。
- 对那些为受影响人群提供免费服务的非政府组织给予补贴。
- 对那些在农村地区加强/扩大眼保健服务的非政府组织给予补助金。

498. 在“视觉 2020，享有光明的权利”的倡议中已经确定了目标，到 2010 年将失明率降低到 0.5%，2020 年降至 0.3%。为了实现这一目标，将逐步提高白内障手术率和覆盖范围，改善服务质量，并为各行业、各年龄段人群提供综合的全方位眼保健服务。

499. 尽管易受伤害的弱势群体中失明率已有所降低，但是在为这类群体提供各种服务方面还是遇到了下列问题：

- 在得不到充分服务的地区缺乏眼保健基础设施及人力资源。
- 运输和通信设施薄弱。
- 预防和及时治疗眼科疾病的意识淡薄。
- 误解、错误观念和不健康的习惯。
- 缺乏社区参与。

500. 政府为预防和控制失明所采取的措施包括：

- 通过大众媒体提高公众对眼卫生及预防性保健的认识。
- 组织实地视力检查以确诊并治疗失明/视障。
- 在政府/非政府医院为贫困人口提供免费服务。
- 通过校园眼普查项目检测和纠正儿童屈光不正。
- 实施白内障手术恢复失明者的视力。
- 为治疗角膜性失明宣传眼角膜捐赠。

501. 包括白内障、青光眼等在内的大部分致盲性眼病的患者多为老年人。政府为贫困人口接受眼保健服务提供赞助，其中包括白内障手术。这样，上涨的治疗费用就不会损害到人们享有光明的权利。有一种趋势是

通过提供三个等级的治疗来限制眼保健费用：免费、资助和付费，这样，社会各个阶层都能获得高质量的眼保健服务。

502. 通常，社区参与是在组织视力营、鼓励和运送患者前往固定机构、后续服务和预防性眼保健方面提供社区眼保健的重要因素。一直以来，非正式和正式的社区领导人以及社区的选举代表利用地方自治鼓励社区的普遍参与。

503. 印度政府通过控制失明国家项目支持国家、邦及地区一级的公众认识活动，旨在教育大众关于预防性眼保健、眼疾患的早期识别和治疗以及致盲性疾病及时治疗的知识。利用诸如电视、广播和报纸印刷教材等大众媒体，以及传统传播手段如村镇市集公告、击鼓、民间舞、木偶戏等等对群众进行教育。通过受益者和以村镇为基础的联络服务人员开展人际交流也有助于提高眼保健意识。

504. 意识到控制失明需要额外的资源，印度政府在 1994 年至 2002 年间向世界银行申请软贷款以降低由于白内障而造成的失明流行。这改进了印度的眼保健服务。此外，来自世界卫生组织和丹麦国际开发署的技术援助也极大地推动了印度眼保健服务的发展。

505. 从 1981 年起，综合保健服务司下独立的部落发展规划单元就负责协调有关在册种姓和在册部落福利和发展的各项保健计划的政策、规划、监测、评估等等。如上所述，对部落地区的特别关注强调建设保健基础设施，并采取措施解决他们不愿走进保健中心以及对现代医学体系缺乏认识的问题。

506. 在第九个计划期间[1999 年-2002 年]开展了一项名为“偏远和边缘化部落及游牧社区的医疗服务”的新计划，印度医学研究委员会已经实施了四个项目。

507. 综合保健服务司下的紧急医疗救济部负责协调和补充对邦的物质及后勤支援，从而在卫生部门应对自然灾害的影响。全国共有六个中央药品库，一旦需要随时可以向各邦提供必需药品及其他医疗用品。中央政府在一个试点项目中为位于国家公路的城镇/城市邦立医院更新和加强急救设施提供财政援助，这些医院都在事故多发地。

508. 所有医院，即使是提供第二或第三级保健的医院也为农村及城市人口提供初级保健服务。有四分之三以上的医疗工作者在私营部门工作，他们中大多数满足了人民的初级保健需求。私营部门保健服务的范围包括从大型公立医院、较小规模医院/疗养院所提供的服务到由具备资格人员经营的诊所/药房以及由未取得资格的从业者所提供的服务。在全印范围，私营部门占据门诊总量的 82%，住院治疗的 52%，在不同收入人群中没有显著变化。除私人提供者之外，估计还有 7 000 多个志愿机构参与了与保健相关的活动，更确切地说是在家庭福利和疾病预防领域，如麻风病。

互补体系

509. 目前，印度正在经历人口统计和生活方式上的转变，这种转变导致了非传染性疾病和与生活方式有关问题的日渐流行，而现代医学体系中却没有针对这种情况的有效药物。人们认识到印度医学及顺势疗法，包括**阿输吠陀、悉达、尤那尼**、顺势疗法和诸如瑜伽、自然疗法的治疗方法，能够在预防和处理这些疾患方面发挥重要作用。此外，它们还为现代医学体系提供了廉价而有效的互补性治疗体系。

510. 为了将这一分支纳入主流并给予特别关注，1995 年在卫生和家庭福利部之下建立了一个独立的印度医学及顺势疗法司。卫生和家庭福利部建立了庞大的基础设施，包括 3 845 家医院、65 159 个床位和 23 630 家药房。这一医学体系中有 69 万注册从业者。在有些邦，如西孟加拉邦和古吉拉特邦，只在那些偏远的农村和部落地区的初级保健中心才有卫生和家庭福利部工作者。在喀拉拉邦，卫生和家庭福利部工作者在初级保健中心建立了互补性治疗体系。

医学教育和研究

511. 政府建立了各种机构和组织，负责开展医学、药物和护理方面的教育并从事医学研究，以确保卫生部门有足够的人力资源。

512. 根据议会法案建立了印度医学委员会（现代医学体系）、印度牙科委员会、印度各医学体系（**阿输吠陀、悉达、尤那尼**）中央委员会和顺势疗法中央委员会，它们将作为法定机构规定保持医学教育标准的科目和课程，负责合格的医疗从业者注册及管理。1993 年之后根据法案修正案，设立新的医学院/扩大招生、开设新科目必须要获得卫生和家庭福利部的批准，从而规范本国医学教育的标准。依照议会法案，印度药品委员会和印度护理委员会在药剂师和护士、助产士、辅助助产士及健康顾问方面承担类似的责任。

513. 国家医学科学院成立于 1961 年，旨在促进医学科学的发展。自 1982 年以来，该院与国家考试委员会、专业机构及协会共同实施了一项继续医学教育的项目，使医疗专业人员能够及时了解新问题并更新他们在该领域的知识，从而满足提供保健的要求。保健服务司下的中央保健教育局也通过卫生和家庭计划项目参与本国的保健宣传和保健教育活动。

514. 印度医学研究委员会从事医学研究，它还通过各种机构、中心或是发放补助金来开展其研究。印度医学研究委员会的工作旨在加强本国能力，建立基础广泛的、平衡的研究人员框架和基础设施，以应对当前和今后的卫生问题。该委员会的优先事项与各种方案和计划中所强调的国家保健重点不谋而合。已经建立了四个由政府资助的高级研究理事会，以发起援助、指导、发展和协调印度医学体系和顺势疗法各个方面的科学研究。2002 年国家卫生政策建议增加政府资助的研究，到 2005 年使资助金额达到全部卫生支出的 1%，2010 年达到 2%。

制药

515. 印度在中央和私营部门都有大量技术熟练的人力以及研究基础设施。印度制药工业有大约 9 000 家制造单位，利用商业上可行的化学程序以非常低的成本生产各种药物。印度制药工业还在以 DNA 重组技术为基础的药品（生物技术产品）的研制和生产方面取得了显著进展。据报道现在印度制药部门已经是本国第四大药品和化妆品生产商，而且印度制药部门禁止进口产品以及销售低于标准、仿造掺杂或贴假商标的药物。近年来对《规则》进行了一些重大修改，提高了对良好制造做法（附则 M）的要求以同国际基准保持一致。另外，还颁布了本国药品研发标准，用于指导临床试验，并对所有进口药品和相应海外制造商进行登记提出了新要求。政府建立了独立的印度药典委员会，以确保及时出版各版本印度药典并编写必要的药品质量监测参考标准。中央药品标准管理组织负责管理本国的药品进口和新药品引进。该组织还是各类别药品的中央许可证核签机构。邦政府通过其各自的药品管理组织落实药品生产、销售和质量监测规定。在本国，各种管理机构 and 邦药品检测实验室在药品质量检验方面都发挥了作用。1940 年《药品和化妆品法》规定加尔各答 CDL 是有关受理上诉的机构，检测由法庭送交的样品。

516. 通过充分收集科学数据可以了解本国市场销售的药品的安全性，为此，政府最近开展了一项国家药品警戒计划，涉及本国各个医学院的众多监测中心。

517. 政府针对每一种印度医学及顺势疗法建立了单独的药品委员会以制定药品标准，还建立了药品实验室，通过检测和提出药品配方为委员会提供技术支持。根据 1940 年《药品和化妆品法》，针对现代和印度医学组建了单独的药品技术咨询委员会，就技术问题为中央和邦政府提供咨询。

518. 除口服脊髓灰质炎疫苗外，国内生产的所有疫苗均能满足本国免疫规划的要求。为评估和监测疫苗生产情况，于 1976 年建立了一个疫苗生产委员会并于 2000 年重新组建。疫苗的质量控制遵循 1945 年《药品和化妆品法》。每一种疫苗在投入使用之前必须有连续三个批次通过国家质控实验室的审批。

519. 政府还组建了国家医学规划委员会以管理医学规划部门，协调医学规划的相关活动，如保护、培育、质量控制和标准化等等，这些都是根据印度医学及顺势疗法进行药品生产所必需的。政府要求从 2000 年起印度医学和顺势疗法药品须具有“生产合格”证书，这可以确保原材料使用的不作假、不受污染，另外，政府还采取了质量控制措施，以使制成的药品具备可以接受的质量，而制药程序也会加以记录以备参考和检查。政府于 2001 年制定了国家药品政策，对一些进入市场的劣质药品案件进行了审查并提出了补救措施。

520. 为加速该行业发展，从 2003 年起允许在药品和制药（不包括那些根据《专利法》必须具有生产许可证或通过 DNA 重组技术生产的药品以及针对具体细胞/组织的配方药品）方面将外国直接投资提高至 100%。1999 年和 2002 年对 1970 年《专利法》进行过两次修改，现正在进行第三次修改，规定食品及制药方面的生产专利将从 2005 年起遵守世贸组织——《与贸易有关的知识产权协定》制度。同时对一些适当的保障措施

做了修改，以确保国家能够通过扩大强制许可范围，来应对公共卫生紧急状况或其他威胁到国家安全的情况。一直以来，印度积极参加了各种多边论坛和世贸组织部长级会议，努力在发展中国家的卫生保健领域推行与贸易有关的知识产权协议制度。关于公共健康的多哈宣言以及 2003 年 8 月于日内瓦召开的世界贸易组织理事会会议的后续决定营造了一种宽松的环境，有助于发展中国家生产自用药品或在某些情况下进口药品。

环境保护

521. 印度一直在采取各种措施保护并维持环境以及确保健康卫生的生活，这些措施不只限于立法、管理和政策。《印度宪法》第 42 条规定各邦政府应承担保护和改善环境、维护国家森林和野生动物的具体责任。此外，附则七将各法律专题分为中央政府、邦政府或二者共同的责任。现行的一些保护和捍卫环境的法律有：1974 年《水（污染防治）法》、1981 年《水（污染防治）法》、1927 年《印度森林法》、1980 年《森林（保护）法》、1986 年《环境（保护）法》、1972 年《野生动物（保护）法》、1991 年《公共责任保险法》、1958 年《商船法》、1968 年《杀虫剂法》、1998 年法案下的《生物医学废物（管理和处理）条例》、1954 年《空气（污染防治）法》、1948 年《工厂法》、1954 年《反食品掺假法》。上述各种环境立法及其实施具有直接的环保意义，不仅对人民有利，而且还可以促进移风易俗和宏扬文化，特别是在环境方面。1974 年在环境与森林部设立了中央污染委员会，这是一个自主机构，负责防止空气、水和陆地污染，并就这方面的问题为中央政府提供咨询，以及协调各邦污染控制委员会和污染治理委员会的活动。

522. 地面运输部还制定了国家机动车燃油政策以解决机动车造成的空气污染问题，并依据欧盟排放标准拟定了各阶段（Bharat 阶段一、Bharat 阶段二）的排放标准。从 2002 年 11 月起，德里国家中央直辖区的公交车辆依据最高法院在一系列案件中的指示将使用压缩天然气作燃料。这一做法已引入孟买、巴罗达和苏拉特，并将逐渐扩展到其他污染严重的城市。

523. 已根据 1986 年《环境（保护）法》发布了多项通知，涉及各个领域。2000 年《噪声污染（防治）条例》、1989 年《有害废物（管理和处理）条例》、1989 年《危险化学品制造、贮存与进口条例》、1989 年《危险微生物、遗传工程微生物或细胞的生产、应用、进出口和贮藏细则》、1998 年《生物医学废物条例》、2000 年《城市固体废物（管理和处理）条例》都提供了指导方针，确保各种危险物质以一种安全的方式被使用并处理。1998 年在印度卫生部设立了国家医疗废物管理委员会，编写并向各邦和联合属地分发了指导方针。医院感染控制和废物管理是世界银行在各邦援助的二级保健系统项目的一部分。为控制河水和湖泊污染实施了河水行动计划。

524. 2002 年的国家卫生政策特别强调环境和职业卫生。根据这些政策，可以在卫生部门实施相关的方案，并补充其他环境相关部门的适当政策和方案。

为防治职业病还采取了如下各种立法措施：-

1. 1948 年《工厂法》；
2. 1923 年《印度矿山法》；
3. 1948 年《雇员国家保险法》。

525. 在印度，下列研究机构也在职业卫生领域发挥了作用：-

1. 科学和社会研究理事会下的中央矿山和研究所；
2. 勒克瑙的工业毒物学研究中心；
3. 那格浦尔国家环境工程研究所；
4. 加尔各答的全印卫生和公共健康研究所；
5. 坎普尔的印度理工学院。

526. 1978 年至 1979 年印度针对河谷项目进行了环境影响评估。根据 1986 年《环境保护法》，已对工业、热电、核电、矿山、基础设施、旅游和通信部门的 30 种开发活动强制进行了这种评估。1997 年对环境影响评估通知做了修改，以使公众能够了解完整的评估程序。政府还在 1994 年制定了一项环境方案，通过有组织的自然资源会计系统和环境统计加强各种项目的环境影响评估。1991 年启动了能源标志计划，鼓励顾客购买对环境有害影响较少的产品。

527. 法院一直在积极发展自然法学，并通过热心公益的个人/消费者论坛提出公益诉讼/社会行动诉讼，由法案亲自对新闻报道提出要求，以及制定新的“污染者负担”原则、“绝对责任”原则和“公共托管”原则等，⁷⁰鼓励运用法律手段解决污染问题。根据《宪法》第 32 条（宪法补救权），生活质量受到空气、水和土壤污染影响或威胁的个人可以向印度最高法院提起诉讼，要求排除这些有害生活质量的污染。⁷¹

528. 烟草和卷烟的消费也受到严格控制，并且不得出售给 18 岁以下青少年。印度最高法院禁止在公共场所吸烟，以防止空气污染，避免给不吸烟者带来不便。⁷²根据 2001 年颁布的《卷烟和其他烟草产品法》（禁止做广告，对烟草的生产、供应和经销以及贸易和商务进行规范），禁止向 18 岁以下者出售烟草产品，禁止在教育机构周边 100 米范围内销售烟草产品，以及禁止在公共场所吸烟和做广告。

⁷⁰ 印度环境诉讼理事会诉印度工会，AIR 1996 SC 1446，M.C. Mehta 诉印度工会，[1997] 3 SCC 715。

⁷¹ Subash Kumar 诉比哈尔邦，AIR 1991 SC 420。

⁷² Murli S. Deora 诉印度工会，AIR 2002 SC 40。

529. 依据《协议》第 9 条，报告详细论述了职业保健和卫生方面的保护措施。

防治各种疾病行动方案

530. 中央政府实施了国家卫生保健计划，以控制和根除各种传染性与非传染性疾病，并解决人们的心理健康问题。

传染病防治方案

531. 印度制定了传染性疾病预防方案，如疟疾、丝虫病、黑热病、日本脑炎、登革热、结核病、麻风病、性传播疾病及艾滋病等疾病防治方案。国家传染性疾病研究所是实施这些方案的中心机构。印度通过麦地那龙线虫病根治方案，成功地消灭了这种疾病，并于 2000 年 2 月 15 日宣布成为无麦地那龙线虫国家。另外，印度还于 1977 年成功地消灭了天花。

病媒传染病

532. 印度国家抗疟方案在防治单一传染性疟疾病方面是世界上规模最大的一项保健方案，并且继续在诸多领域开展最全面的公共保健活动。疟疾的年发病率由 1951 年的 7 500 万大幅降低至 1981 年的 270 万，之后缓慢减少至 2003 年的 165 万[根据临时数据]。自 1997 年 9 月起，在多个邦的 100 个核心地区和以部落为主的地区以及 19 个问题城镇实施了世界银行援助的国家抗疟方案。除疟疾外，国家抗疟方案还在问题地区开展了对日本脑炎和登革热/出血性登革热的控制活动。

533. 国家丝虫病控制方案开始于 1956 年并在 1997 年进行过修订。在多个邦开展了每年给予单剂量乙胺嗪枸橼酸盐普药的试点项目，并取得了显著成效。在泰米尔纳德邦，感染率已从 13%降至 1%。

534. 1990-1991 年在地方病流行区开展了黑热病控制方案以控制这种疾病。该方案已成功地降低了发病率和死亡率，与 1992 年相比，2000 年的年发病率和死亡率分别降低了 84%和 85%。

535. 根据集中的观念，在 2003-2004 年底启动了国家病媒传染病控制方案，覆盖上述全部三个方案。该方案旨在实现 2002 年国家卫生政策的目标，即到 2010 年消灭黑热病，2015 年消灭疟疾，到 2010 年将因疟疾和其他病媒传染病而死亡的比率降低 50%。

麻风病

536. 世界银行资助的国家麻风病根治方案[原根治方案]已将权力下放至各邦/地区的麻风病协会，方案所提供的服务也被纳入一般保健服务以扩大服务范围。第二阶段从 2001 年起实施，目标是到 2004-2005 年底根治麻风病，从而将病例降低至 1/10 000 人以下。

537. 国家麻风病根治方案已将权力下放至各邦/地区的麻风病协会，方案所提供的服务也被纳入一般保健服务以扩大服务范围。世界银行资助的国家麻风病根治方案从 2001 年至 2004 年得到实施。现在，方案仍在印度政府的资助下继续开展。

538. 麻风病流行率已从 1981 年每 10 000 人中的 57.6 例降至 2005 年 3 月每 10 000 人中的 1.34 例。通过艰苦的工作以及周密地计划和实行活动，印度于 2005 年 12 月实现了在国家一级根治麻风病的目标（即流行率低于 1 例/10 000 人），流行率为 0.95/10 000 人。该方案的一个重要方面是加强了 1998 年至 2004 年开展的根除麻风病运动以及 2004 年和 2005 年开展的控制麻风病宣传运动。到 2005 年 12 月，26 个邦/中央直辖区已经根除了麻风病。

539. 方案的重点仍然是在其余 9 个邦/中央直辖区根治麻风病，并将注意力继续集中在尚未消除地方流行病的县、街区和城市地区、残疾率高的县以及儿童人口占很大比例的邦。

序号	保健基础设施	1951 年	1981 年	2002 年	2004 年	时期/来源
1	药房和医院（全部）	9 209	23 555	37 684	暂缺	到 2002 年 1 月 1 日—CBHI 提供的 HII
2	各类床位（私立和公立医院）	117 198	569 495	914 543		-同上-
3	采用对抗疗法的公立医院				5 479	-同上-
4	采用对抗疗法的医院和床位				380 993	-同上-

HII – 印度卫生信息

CBHI – 中央卫生情报局

注意以下事项：

- 一）第 1、2 列的医院药房信息不包括社区保健中心和初级保健中心。
- 二）各类床位（私立和公立医院）以及采用对抗疗法的相关机构——医院、药房、社区保健中心、初级保健中心和次级中心疗养院以及结核病诊所和其他保健机构。
- 三）从 2004 年起，有关信息将只用于编制第 3 和 4 栏中的指标，在此基础上或许会产生一系列新的指标。

结核病

540. 印度的结核病患者占全球结核病患者五分之一。在印度，每年有 180 万人患结核病，其中 80 万人是有传染性的涂阳性病例。每年有 35 万多人死于结核病——几乎每天 1 000 人。结核病还会造成破坏性的社会后果——数据显示，每年有 300 000 多名儿童因其父母患结核病而被迫离开学校，有 100 000 多名患结核病的妇女被家庭抛弃。一般而言，结核病是可以完全治愈的，不过它给患者造成了十分严重而持久的负担。不曾治疗

过的患者每年会传染 10 到 15 人；未妥善治疗的患者会产生抗药性，并有可能形成无法治愈的结核病。

541. 1997 年印度开始根据全球提倡的现代结核病控制战略推行经修订的国家结核病控制方案，目标是治愈 85% 的新发涂阳性患者并查明至少 70% 的此类患者。截至 2006 年 1 月，全国 97% 以上的人口都获得了该方案提供的服务。预计在 2005-2006 财政年度结束之前，这项方案将会在农村地区全面展开。结核病控制方案得到了世界银行、全球艾滋病、结核和疟疾基金、美国国际开发署和抗结核病药品全球基金的支持。自方案实施以来，已有 510 多万名患者接受了治疗。仅 2005 年一年就有近 130 万患者接受了治疗。与之前的国家结核病方案相比，治愈率提高了一倍而死亡率降至原来的七分之一。该方案实施以来已挽救了 959 000 多人的生命。

艾滋病

542. 1987 年在世界银行和世卫组织的援助下启动了国家艾滋病控制方案。卫生和家庭福利部设立了一个国家艾滋病控制机构负责开展该方案的各项活动。1995 年 8 月组建了艾滋病控制委员会，为方案提供指导。

543. 方案第一阶段的活动是在世界银行的协助下进行的（1992-1999 年）。第二阶段的活动（艾滋病-II）正在世界银行、美国国际开发署和英国国际发展署的协助下进行，目标是控制艾滋病毒/艾滋病在普通人群中的感染率，将血液传播的艾滋病降至总传播率的 1% 以下，使至少 90% 处于生育年龄的青年人及其他人群具备艾滋病毒/艾滋病方面的常识，并促使 90% 以上的高危人群如商业性工作者和卡车司机等使用避孕套。

544. 国家艾滋病控制方案已开始在基层得到执行，所有邦/中央直辖区都在国家艾滋病控制机构的充分支持下设立了邦艾滋病控制协会。政府制定了国家艾滋病防治政策和国家血液政策，并在艾滋病毒/艾滋病的防控方面采取了综合办法，将这种流行病视为一个发展问题，而不仅仅是公共卫生问题。国家艾滋病控制机构在每年的 8 月至 10 月开展全国范围的哨点监测，跟踪本国艾滋病毒/艾滋病感染的发展趋势并在此调查的基础上对各邦进行分类。据估计，到 2002 年底有 458 万男/女及儿童携带艾滋病毒/艾滋病。

545. 目标干预是艾滋病-II 项目的主要内容。在预防父母将艾滋病毒传染给儿童的中心为那些艾滋病毒呈阳性的母婴提供单剂量抗逆转录病毒药物[奈韦拉平]。政府承诺分阶段优先为艾滋病毒/艾滋病感染者免费进行抗逆转录病毒治疗。在六个流行率高的邦，感染者包括如下人群：属于父母将艾滋病毒传染给儿童的妇女、15 岁以下的艾滋病儿童，以及到公立医院寻求治疗的艾滋病患者。

546. 开展了家庭保健宣传运动，通过有社区参与的社会动员在农村和城市贫民窟进行宣传，解决性传播传染病和艾滋病毒/艾滋病的防治问题。为提高普通人群的认识水平，政府推行了多种计划，如“终身学习”、学校培训单元、大学艾滋病防治宣传项目、针对农村和城市人群的电视讲座节目等等。另外，还开设了免费的全国艾滋病电话求助热线，就艾滋病毒/艾滋病相关问题提供信息与咨询。

547. 最高法院在一案例⁷³中指示，关于艾滋病毒发病率，要在全 国范围内消除血液中心在血液采集、储存和供应方面的严重缺陷和不足。国家艾滋病控制机构根据这一指示开展了血液安全计划。印度从 1998 年 1 月 1 日起禁止商业供血体系。从 2001 年 6 月起强制要求对所有供血者进行丙型肝炎病毒抗体检测，在此之前已经实行了乙型肝炎病毒、艾滋病毒、梅毒和疟疾的检测。

548. 国家艾滋病控制机构已在多个邦加强血库/实现血库现代化，并在不适合经营血库的地区建立了存储中心。新德里中央药品标准控制组织的中央许可证核准当局与邦许可证当局一同为血库、血液制品、大容量注射剂、血清和疫苗核发许可证。

非传染病

549. 流行病学和人口统计学的转变使死亡率降低，预期寿命延长，同时也导致了非传染病的增加。由于生活方式的改变、环境危险因素的影响、肥胖压力和烟草消费，非传染病在青年人中的流行率也在提高。根据第十个计划（2002-2007 年）的设想，正在努力改善非传染病的预防、治疗和恢复服务。

550. 最常见的非传染病有心血管疾病、糖尿病、癌症和慢性阻塞性肺疾病。烟草、不健康饮食和缺乏体育运动被认为是不良生活方式的一些危险因素。经济转型、城市化、工业化和全球化引起的生活方式改变触发了非传染病。迅速增长的预期寿命使人们更长时间地暴露在这些危险因素当中，最终导致非传染病。新出现的心血管疾病危险因素，如出生体重不足、叶酸缺乏和感染，在包括印度在内的中低收入国家最贫困人群中更加频繁地出现。

551. 印度正在考虑制定一项国家综合计划，以在可能的情况下通过健康推广和综合干预战略控制诸如糖尿病、心血管疾病和中风等最常见的非传染病。

癌症

552. 全国癌症防治方案起始于 1975 年并定期订正，以适应该疾病变化的需要/要求。最近一次订正是在 2004 年 12 月，重点是纠正可利用的癌症医护设施在地理分布上的不平衡。该方案强调增加/加强本国的癌症医护设施，重视癌症预防和早期检测的分散活动。根据五个不同的计划为上述活动提供了财政援助。印度有 24 个地区癌症中心提供全面的癌症治疗。210 个中心有 345 台放射治疗仪器。印度已经通过了全面的烟草控制立法，预期会对控制癌症及其他非传染性疾病产生深远影响。另外，卫生和家庭福利部设立了一个烟草管理部门。

失明

553. 控制失明国家项目开始于 1976 年。在该项目下改善了 11 个区域眼科研究所、82 所医学院，为 445 家

⁷³ *Common Cause* 诉印度工会，AIR 1996 SC 929。

地区医院配备了眼科设备。在世界银行援助的白内障致盲控制项目中新建了 307 个眼科病房和手术室。有 1 000 多名眼外科医生接受了人工晶体植入手术的培训，80 个中心和 341 个地区移动单位组织了实地视力检查。在初级水平上，通过提供眼科设备和配备眼科助理，有 5 633 家初级保健中心得到了改善。580 个地区失明控制组织也在发挥作用。2002-2003 年度共实施了 380 多万例（临时）白内障手术。

缺碘

554. 1992 年，在重新修改了之前执行的全国甲状腺肿控制方案后启动了全国碘缺乏疾病控制方案，强调并覆盖了所有碘缺乏疾病。为确保所有人都能均衡地摄入碘，政府鼓励销售含碘的食用盐。到目前为止，有 31 个邦/中央直辖区已完全禁止出售除碘盐以外的食用盐，另有 2 个邦执行部分禁止。

555. 根据雅司病根治方案，1996-1997 年度在奥里萨邦卡拉普地区开展了一个试点项目。国家传染性疾病研究所是印度雅司病根治方案的中心机构。

心理健康

556. 国家心理保健计划开始于 1982 年，旨在确保在可预见的未来所有人都能达到最低限度的心理健康。地区心理保健计划于 1996-1997 年度启动，拟通过以社区为基础的方法在外围层面上解决社区内的心理健康问题，目标是及早控制并治疗此类疾病，并跟踪从社区精神科医院出院的病人。中央心理健康管理局和邦心理健康管理局共同实施了 1987 年《心理健康法》，该法保护心理疾病患者不受污蔑和歧视。根据 1995 年的《残疾人[机会均等、保护权利和充分参与]法》，心理问题也被视为是一种残疾。目前，50%的医学院设有精神医学系。精神科医院有 20 000 张床位，普通医院和教学医院有 2 000 至 3 000 张床位。全国人权委员会还与中央政府一道，对精神科医院的条件进行了监测。班加罗尔国家心理健康和精神科学机构随时提供技术援助。

疾病监测机制

557. 国家传染性疾病监测方案已纳入综合疾病监测项目，该项目现已扩展到 23 个邦，包括了原来实施监测方案的 101 个地区。再过一年左右，全国所有地区都有望被纳入监测项目覆盖范围。该项目还通过监测方案范围以外的监测，列入了一些更新的疾病和条件。

妇幼保健

558. 印度从 1950 年代开始实施家庭福利计划以控制人口增长，宣传计划生育和出生间隔做法。与妇幼保健相关的服务是家庭福利计划中最重要的部分。多年来，家庭福利部已实施了许多项目，而这些项目尤其以降低婴儿和孕产妇死亡率为目标。已制定出 2000 年国家人口政策，规定了在下一个十年推进目标、优化战

略的政策框架,从而满足印度人民的生殖和儿童健康需求。印度的目标是到 2007 年将婴儿死亡率降至每 1 000 人 45 例, 2012 年每 1 000 人 28 例, 到 2007 年将产妇死亡率降至每 1 000 名活产 2 例, 2012 年每 1 000 名活产 1 例。

559. 1985 年启动的全面免疫方案旨在为全球的婴儿和孕妇接种六种疫苗,使他们对结核病、白喉、百日咳、破伤风、脊髓灰质炎和麻疹这些可预防的疾病具有免疫力。如下表所示,不论是在覆盖范围还是在降低疾病发病率方面都有显著的改善:

免疫状况 [覆盖范围百分比]

疾病	覆盖范围	
	1985-1986 年	2001-2002 年
孕妇-		
破伤风类毒素	40	85.6
婴儿-		
结核	29	100.4
麻疹	44	90.8
白喉	41	95.4
脊髓灰质炎	36	96.0

资料来源: 2002-2003 年年度报告——卫生和家庭福利部。

疾病发病率

疾病	1987 年	2001 年	降低百分比
脊髓灰质炎	28 257	268	99.05
白喉	12 952	4 954	61.75
百日咳	163 786	28 900	82.36
新生儿破伤风	31 844	1 354	95.75
麻疹	247 519	45 301	81.70

560. 脊髓灰质炎免补充免疫计划始于 1995 年,涵盖所有 0-5 岁儿童,按该计划,在每年的全国免疫日/次全国免疫日期间,每隔六周给儿童服用两剂量的口服脊髓灰质炎疫苗。在该计划下,国家脊髓灰质炎监测项

目前有一个由 9 000 个报告单位和 258 名监测医疗人员组成的网络在负责此事。2003 年开展了高质量的免疫活动，致使病例数大幅下降，截至 2003 年 12 月 31 日已减少到 214 例。印度承诺到 2007 年成为无脊髓灰质炎国家。

561. 2002-2003 年度在 15 个主要城市的贫民区实施了试点项目，2003-2004 年根据全面免疫方案在 32 个地区引入了婴儿乙型肝炎疫苗。这得到了全球疫苗和免疫联盟的支持。

562. 从 1992-1993 年起，全面免疫方案得到了强化和扩展，纳入了儿童生存和安全孕产项目。它包括在全面免疫方案下进一步扩大免疫覆盖面，并根据医治 *prohylaxis diahhroal* 疾病的口服补液疗法采取更多的措施，控制失明和急性呼吸道感染。安全孕产部分包括对传统助产人员进行培训[TBA-母乳喂养培训计划]、提供成套的无菌分娩装备，以及加强第一转诊单位以应对高危和特急情况。

563. 产妇死亡率略有下降，从 1992-1993 年的每 100 000 名活产中有 437 名产妇死亡下降至 1998 年的每 100 000 名活产中有 407 名。国家家庭卫生调查-II 显示，在进行调查前的四年里，有 37% 的孕产妇没有接受过任何产前保健，13% 的人在家中接受保健工作人员的护理，40% 的人从医生那里获得保健护理，9% 的人是从其他保健专业人员那里得到帮助。在妊娠期间没有接受过任何产前保健的人当中，13% 缺乏保健知识，59% 认为没有必要，5% 得不到护理机会，6% 无法负担护理费用，5% 没有时间。

564. 1997 年启动了生殖和儿童健康计划，提出了在儿童生存和安全孕产以及计划生育服务中整合并增强服务/干预的新方法，增加了有关生殖道感染/性传播感染的新领域。根据该计划，将在委托人的掌管下向受益人提供符合其基本需要和要求的优质服务，以便提高人民的生殖生活质量。

565. 作为生殖和儿童保健计划的一部分，产妇保健计划的目标是到 2010 年将孕产妇死亡率降低到 180 以下。根据该计划采取的主要干预措施如下：

- [a] 通过建立第一转诊单位提供产科急诊服务；
- [b] 在医疗保健中心提供 24 小时分娩服务，提倡住院分娩；
- [c] 保证孕妇及早进行产前登记，以便定期进行检查，若查出并发症，应立即采取措施；
- [d] 至少进行三次产前检查以监测怀孕过程，进行三次产后检查以监测产后恢复；
- [e] 村委会与拥有服务系统的社区建立联系，利用基金本金为贫困家庭的孕妇解决交通费问题。

566. 该计划主要通过初级保健中心提供服务，并且得到了世界银行、欧洲联盟、人口基金、儿童基金会和其他双边捐助方的支持。

567. 根据印度抽样登记系统登记注册总量提供的数据，1998 年不安全堕胎占印度全部产妇死亡的 8.9%。1971 年《怀孕中止法案》涉及产妇发病率和因不安全堕胎导致死亡的问题。该法案规定，产妇保健、非正常胚胎、社会及其他因素，例如因强奸或避孕失败而导致怀孕，可以作为中止怀孕的理由。但是，据估计每年仍约有 100 万例不安全堕胎。为了在基层保健系统增加获取服务的途径以及分散的早期安全堕胎，正在考虑实施一个项目，将手动负压吸引子宫内膜处置器技术引入 8 个选定的邦。在 18 个邦/中央直辖区的 156 个地区组织了母乳喂养培训营（针对传统助产人员）。2001 年至 2003 年，在 9 个落后的邦共组织了 1 971 个生殖和儿童健康计划营。

568. 生殖和儿童健康计划还包括以新生儿保健、免疫、营养等为主要内容的计划。这些计划包含六个月的全母乳喂养、及时引入补充餐、生长不良的检测与治疗、在需要时给予大剂量维生素 A 补充剂和铁补充剂。2003 年对《婴儿替代乳品、奶瓶和婴儿食品（生产、供应和销售管理）法》进行了修正，将母乳喂养时间延长到六个月。本协议第 10 条和第 11 条下的报告所述儿童综合发展服务计划、kishori shakthi yojana 及其他营养计划为新生儿、哺乳母亲和年幼女童提供补充保健和营养管理。

健康保险

569. 许多法律法规中都包含针对服务业/工业雇员/工人的健康保险计划。私营部门公司也有针对在职员工的医疗津贴和保险。在此基础上，2003 年 7 月四个公共部门通用保险公司在政府的援助下推出了以社区为基础的“全民健康保险计划”，使贫困线以下家庭也能够负担得起健康保险。截至 2004 年 3 月 31 日，共有 41 万个家庭 116 万人参加了该计划。有些邦政府还对贫困线以下家庭优先采取行动。

国家疾病援助基金

570. 印度国内外的个人、法人团体和慈善组织均可向成立于 1997 年的基金捐款。基金为身患重大危及生命之疾病的贫困线以下患者提供必要的财政援助，使他们能够在任何高级专科医院/研究所或其他政府/私营医院得到治疗。已建议所有的邦/中央直辖区设立疾病援助基金。

患者的权利和义务

571. 卫生部门服务已被纳入 1986 年的《消费者保护法》。根据该法，可以对任何保健服务提供方面的缺陷/医疗过失提出控告并获得赔偿。印度医学会制定了《患者权利与义务契约》以挽回日趋恶化的医生同患者以及开业医生之间的关系。印度医学研究委员会还起草了关于在印度如何开展人体研究的道德守则。⁷⁴考虑到生物医学研究的迅速发展，印度医学研究委员会将每五年对指导方针进行一次订正。

⁷⁴ 道德守则由前印度大法官领导的一个 28 人委员会编写。

第 13 条和第 14 条

受教育的权利

572. 自独立以来，教育基础设施已有很大扩充，各级教育质量也明显提高。1968 年和 1986 年的国家教育政策取得了重大成果。印度已在初次报告中将有关这项权利的详细资料提交给委员会。⁷⁵ 本报告提供了关于此项权利的进一步资料。

享有接受各级教育的同等机会

573. 印度不仅是世界上最大的民主国家，还是一个具有的独特特征的国家，即在印度，同时存在着多种宗教和多种语言。《印度宪法》规定保护印度这种与众不同的特征。

574. 根据《印度宪法》，各少数民族，不论其所属宗教或语言群体，都有权建立和管理自己的教育机构。⁷⁶ 此外，《印度宪法》还规定对在册种姓和在册部落以及在社会和教育方面落后的阶级给予特惠待遇（*Preeti Srivastva 诉 M.P.邦*, AIR 1999 SC 2894）。

575. *T.M.A. Pai 基金会诉卡纳塔卡邦一案*⁷⁷ 中具有里程碑意义的判决涉及了一般教育机构建立和管理的各个方面，特别是少数群体教育。最高法院审查了其之前关于各类问题的决定，⁷⁸ 认为邦政府及大学不得限制由语言和宗教上的少数群体管理的未受援助的教育机构招生政策，但是邦政府和大学可以规定学生的学术资格，为保证学术标准而制定规则和条例。在教师及其他工作人员的任命上也适用同样的原则。只要坚持相同的基本条件，未受援助的少数群体教育机构可以任意自由地雇用教师及其他工作人员。少数群体教育机构必须遵守大学或董事会规定的条件以获得承认或加盟。它们有权根据自己的选择招收学生，但必须有客观的理由以及透明的选择程序，并且遵守任何可能存在的条件，如必须招收较小比例的来自社会弱势群体的学生，免收他们的学费或授予奖学金。法院表示，入学之后在管理中不应忽视这些学生优点。

⁷⁵ E/1988/5/Add.5, 第 1 至 24 页。

⁷⁶ 第 29 (1) 条保证居住在印度境内的所有公民均可拥有自己独特的语言、文字或文化，并且有权保持这种语言、文字或文化。少数民族社群可以借助和通过教育机构保护其语言、文字或文化。第 30 (1) 条保证了他们的权利，规定不论宗教或语言，所有少数民族都有权按照自己的选择建立和管理教育机构。这一权利在第 30 (2) 条中得到了进一步保护，即禁止各邦在向教育机构提供援助时以少数民族管理为由歧视任何教育机构，不论其宗教或语言。但是，这一权利须服从第 29 条第 2 款，即宗教、种族、种姓、语言或其中任何一个因素都不能成为取消公民进入任何国立教育机构的权利，或从国家基金中获取资助的权利。第 29 条仅适用于公民，而第 30 条既适用于公民，也适用于非公民。

⁷⁷ AIR 2003 SC 355。

⁷⁸ *Unni Krishnan J. P. 诉 A.P.邦*, AIR 1993 SC 2178; *St. Stephen 学院诉德里大学*, AIR 1992 SC 1630; *R. Chitrallekha 诉迈索尔邦*, AIR 1964 SC 1823; *P. Rajendran 诉马德拉斯邦*, AIR 1968 SC 1012。

576. 关于寻求承认或加盟的问题，法院认为少数群体教育机构必须遵守董事会或大学规定的条件以获得承认或加盟。此外，少数群体教育机构不能仅仅因为接受了政府的援助而丧失其少数群体的特征，但是法院也同时阐明它们必须接收非少数群体学生，不可侵害这些学生在《宪法》第 29（2）条下的权利。

577. 关于那些提供专业教育而未接受援助的少数群体教育机构，法院认为只有通过由邦或大学组织的入学考试才可入学。“管理当局也可制定其他措施以确保未接受援助的专业机构依据其自身条件进行招生。”

578. 关于非少数群体可否以和少数群体同样的方式管理教育机构的问题，法院认为根据第 19（1）（g）条所有公民均有权建立和管理教育机构，但是他们的权利要服从《宪法》的规定。

579. 自独立以来，印度政府已依据《宪法》采取多种措施加强在册种姓/在册部落的教育基础。除《宪法》规定和最高法院的决定外，印度政府在促进在册种姓/在册部落/其他落后阶层/少数群体进步方面也发挥了重要作用。

580. 继 1986 年国家教育政策之后，1992 年实施了《行动纲领》，规定发起一个全国扫盲团以实现普及小学教育的目标。为此，已将随后制定的有关在册种姓和在册部落的特别规定纳入了小学教育和识字以及中等和高等教育部现有的计划当中。

581. 政府的教育从业者项目旨在在拉贾斯坦邦的偏远及落后地区普及小学教育并对女童给予重点关注。目前该项目覆盖了 150 个地区的 3 692 个村镇。项目为全日制学校和灵活学制学校的 21 万儿童提供小学教育。教育从业者项目的成功引起了国内外的注意。

582. Mahila Samakhya 项目（妇女平等教育）是一个具体关于农村妇女特别是来自社会、经济边缘化群体的妇女的教育和自主项目。该项目正在 10 个邦的 56 个地区的 9 000 多个村镇中实施。此计划旨在提高妇女的自我意识，增强自信心；营造使妇女能够寻求知识和信息的环境。

583. 由印度政府和五个联合国机构合作开展的全民学习计划为实现普及小学教育的努力提供了支持。这是一个以社区为基础的小学教育计划，旨在为贫困社区、边缘化群体、在册种姓/在册部落/少数群体的女童和儿童以及童工和有特殊需要儿童提供小学教育。这是一个以街区⁷⁹为基础的计划，强调社区参与和分散活动。原定从 1998 年至 2002 年实施的为期 5 年的计划已经延长到了 2004 年，涉及 9 个邦的 139 个街区。迄今为止，计划共设立了约 1 500 所另类学校，有 58 000 名教师接受了一期有关不同教学方法的培训。

学校体系

584. 印度的学校教育分为四个等级：初级小学、高级小学、初级中学和高级中学。现在，全国各地已基本

⁷⁹ 街区的选择是以各种不同指标为基础的，包括低妇女识字率、童工发生率以及在册种姓和在册部落人口的集中度。

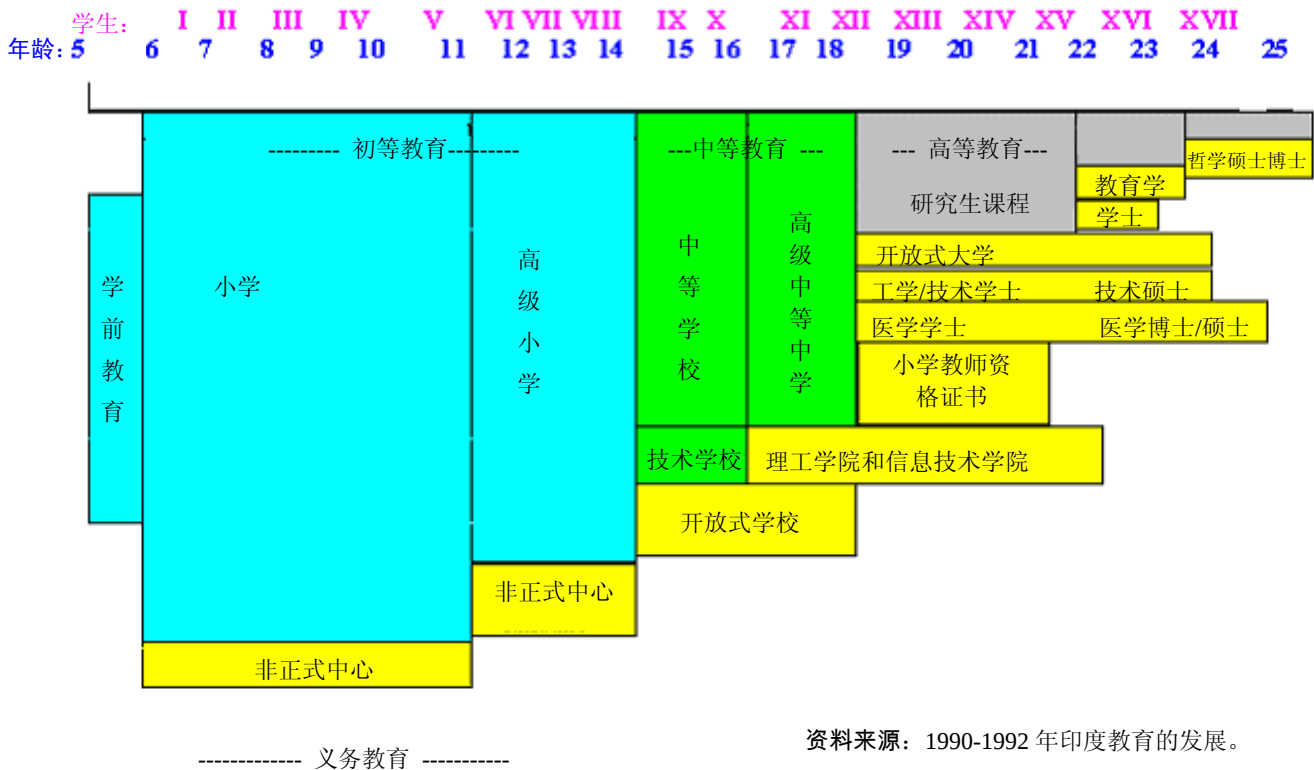
采纳了统一的教育结构。国家教育政策[1968 年和 1986 年以及后者于 1992 年订正的提法]拟在各邦实行统一的学校教育模式[10+2]。尽管教育被列于并行职权表，但各邦仍可自由制定其教育模式。八年的初等教育由两部分组成：一至五年级为初级小学，六至八年级为高级小学。但是，这八年的义务教育是一个整体。该义务教育阶段被作为指导性原则纳入《宪法》。官方规定的一年级入学年龄为 6 岁，但也有极少数邦规定入学年龄为 5 岁。最近，政府引入了《宪法》第 86 项修正案，使初等教育成为一项基本权利，并作为全民教育的一部分予以实施。大部分邦和中央直辖区已实现了义务初等教育。

教育结构

585. 同基础教育一样，各邦中等教育的年级构成也不尽相同。有 19 个邦的中等教育阶段由九年级和十年级组成，有 13 个邦是由八年级、九年级和十年级组成。但是，在同一个邦内则是完全一致的。政府、地方机构和民营管理维持着学校。此外，在城市和农村地区还存在着大量未被承认的民营机构。

586. 经过十年的学习之后，大多数邦普遍推行的是 2+3+2 模式，即 2 年的高级中学教育，3 年的第一学位教育和 2 年的研究生教育。

印度的教育结构



资料来源：1990-1992 年印度教育的发展。

教育设施

587. 印度有组织良好的教育设施。独立之后，初级小学及高级小学都有明显扩充[见表 13.1]。1951 年至 1999 年间，初级小学和高级小学的平均年增长率分别为 2.30%和 5.58%。但是，教育机构增长的地区差别仍然存在。

表 13.1 印度学校的数量

年份	初级小学	高级小学	初级小学与高级小学 的比率	中学/高级中学/初 级中学
1950-1951	209 671	13 596	15.4	7 416
1955-1956	278 135	21 730	12.8	
1960-1961	330 399	49 663	6.7	17 257
1965-1966	391 064	75 798	5.2	
1970-1971	408 378	90 621	4.5	36 738
1975-1976	454 270	106 571	4.3	
1980-1981	494 503	118 555	4.2	51 006
1985-1986	528 872	134 846	3.9	
1990-1991	560 935	151 456	3.7	79 796
1995-1996	590 421	171 216	3.4	98 134
1998-1999*	626 737	190 166	3.3	112 438
1990-1998 年的增长率 (%)	1.40	2.89		4.4

* 临时性的。

588. 由于各种社会-经济的制约，有很多儿童并没有被纳入正规教育体系。1979 年至 1980 年引入非正规教育，侧重于正规学校以外的 6 岁至 14 岁儿童。2000 年期间分别为邦/中央直辖区和志愿机构拨款 11.729 亿和 3.944 亿印度卢比，用以实施正规教育计划。中央和各邦政府都在操作黑板方案下开展了许多项目，为学校提供更多的教师、教室和教学设备。

589. 获得承认的高等学校/高级中学/初级中学/专科院校的数量从 1950-1951 年的 7 416 所增加到 1993-1994

年的 88 411 所，1998-1999 年又继续增至 112 438 所[临时]。

590. 普通教育的院校总数从 1950-1951 年的 370 所增加到 1999-2000 年的 11 089 所。专业教育院校总数从 1950-1951 年的 208 所增加到 1998-1999 年的 2 113 所。1950-1951 年度，全国共有大学 27 所，到 1998-1999 年这一数字增至 237 所。从 1950-1951 年至 1998-1999 年期间，普通教育院校和专业教育院校的平均年增长率分别为 6.5%和 4.9%。同期国内大学增加了 4.6%。独立以后，高等教育阶段学生和教师的数量也有很大增长。

591. 除了居住区和人口数量的增加，在 1 到 3 公里范围内建有初级小学和高级小学/分校的居住区及农村人口的比例也分别都有显著提高。1993 年，生活在居住区内或居住区周边 1 公里范围内建有小学的居住区的人口比例为 94%。1993-1994 年，全国 1 061 000 个农村居住区中有 52 800 个[约 50%]在居住区内建有小学/分校。有大约 83.4%的居住区在其周边 1 公里范围内建有小学/分校。

女孩入学情况

592. 过去十年来，女孩接受教育的情况大为改观。女孩入学率也有明显提高。表 13.2 显示了相对于每一百名男孩女孩的入学人数。以 100 名男孩为参照，1950-1951 年以来，初级小学女孩的入学人数从 39 名增加到 79 名，高级小学从 18 所增加到 72 所，中学从 16 所增加到 65 所。

表 13.2 相对于每一百名男孩女孩的入学人数

年份	初级小学 (一至五年级)	中级小学 (六至八年级)	中学 (九至十年级)
1950-1951	39	18	16
1960-1961	48	32	23
1970-1971	60	41	35
1980-1981	63	49	44
1990-1991	71	58	50
1991-1992	72	62	52
1992-1993	72	61	51
1993-1994	76	66	57
1994-1995	75	65	57

年份	初级小学 (一至五年级)	中级小学 (六至八年级)	中学 (九至十年级)
1995-1996	76	65	57
1996-1997	76	66	58
1997-1998	77	67	58
1998-1999*	77	68	62
1999-2000*	77	68	65
2000-2001*	78	69	63
2001-2002*	79	72	65

593. 由表 13.3 可见，多年来女孩接受各阶段教育的比例在稳步增加。从 1950-1951 年以来，接受初级小学教育的女孩人数翻了几番，接受中学、初级中学/高级中学和高等教育的女孩比例分别从 28.1%、16.1%、13.30% 和 10.0% 增至 44.1%、41.8%、39.5% 和 39.9%。但是，女孩接受各阶段教育的比例度仍低于 50%。

表 13.3 女孩在各阶段入学总人数中所占的比例

年份	初级小学 (一至五年级)	中级小学 (六至八年级)	中学/高级中学/初级中学 (九至十二年级)	高等教育 (学位及以上)
1950-1951	28.1	16.1	13.3	10.0
1955-1956	30.5	20.8	15.4	14.6
1960-1961	32.6	23.9	20.5	16.0
1965-1966	36.2	26.7	22.0	20.4
1970-1971	37.4	29.3	25.0	20.0
1975-1976	38.1	31.3	26.9	23.2
1980-1981	38.6	32.9	29.6	26.7
1985-1986	40.3	35.6	30.3	33.0
1990-1991	41.5	36.7	32.9	33.3

年份	初级小学 (一至五年级)	中级小学 (六至八年级)	中学/高级中学/初级中学 (九至十二年级)	高等教育 (学位及以上)
1995-1996	43.1	39.5	36.1	36.0
1996-1997	43.2	39.9	36.4	36.7
1997-1998	43.5	40.3	36.6	37.5
1998-1999*	43.5	40.5	37.8	38.1
1999-2000*	43.6	40.4	38.9	38.7
2000-2001*	43.7	40.9	38.6	39.4
2001-2002*	44.1	41.8	39.5	39.9

表 13.4 学校教育中在册部落学生入学人数（千人）

年份	初级小学 (一至五年级)			中级小学 (六至八年级)			中学/高级中学 (九至十二年级)		
	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1980-1981	3 133	1 527	4 660	537	205	742	246	83	329
1985-1986	4 174	2 406	6 580	893	390	1 283	420	165	585
1990-1991	4 958	2 911	7 869	1 131	576	1 707	567	238	805
1995-1996	5 589	3 826	9 415	1 448	837	2 285	763	359	1 122
1996-1997	5 896	4 057	9 953	1 508	894	2 402	790	385	1 175
1997-1998	5 667	4 000	9 667	1 541	943	2 484	778	396	1 174
1998-1999*	5 312	3 989	9 301	1 589	967	2 556	856	452	1 308
1999-2000*	6 139	4 511	10 650	1 804	1 101	2 905	918	504	1 422
2000-2001*	6 330	4 665	10 995	1 879	1 205	3 084	955	535	1 490
2001-2002*	6 691	5 040	11 731	2 054	1 306	3 360	1 079	622	1 701

* 临时性的。

表 13.5 按性别分列的 1950 年至 1951 年以来各阶段/年级的入学人数（百万人）

年份	初级小学 (一至五年级)			中级/高级小学 (六至八年级)			中学/高级中学/初级中学/学位 预科（九至十二年级）		
	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计
1970-1971	35.7	21.3	57.0	9.4	3.9	13.3	5.7	1.9	7.6
1980-1981	45.3	28.5	73.8	13.9	6.8	20.7	7.6	3.4	11.0
1990-1991	57.0	40.4	97.4	21.5	12.5	34.0	12.8	6.3	19.1
1991-1992	58.6	42.3	100.9	22.0	13.6	35.6	13.5	6.9	20.4
1992-1993	57.9	41.7	99.6	21.2	12.9	34.1	13.6	6.9	20.5
1993-1994	55.1	41.9	97.0	20.6	13.5	34.1	13.2	7.5	20.7
1994-1995	60.1	45.1	105.1	22.1	14.3	36.4	14.2	7.9	22.1
1995-1996	60.9	46.2	107.1	22.7	14.8	37.5	14.6	8.3	22.9
1996-1997*	62.5	47.9	110.4	24.7	16.3	41.0	17.2	9.8	27.0
1997-1998*	61.2	47.5	108.7	23.7	15.8	39.5	17.1	10.2	27.2
1998-1999*	62.7	48.2	110.9	24.0	16.3	40.3	17.3	10.5	27.8
1999-2000*	64.1	49.5	113.6	25.1	17.0	42.1	17.2	11.0	28.2
2000-2001*	64.0	49.8	113.8	25.3	17.5	42.8	16.9	10.7	27.6
* 临时性的。									
资料来源：《2000-2001 年教育统计数据选编》，人力资源开发部。									

初等教育

594. 印度自 1950 年成为主权国家以来就将普及初等教育作为国家的一项重要目标。《印度宪法》、国家教育政策(1968 年和 1986 年)以及从 1952 年至今连续实施的多个五年计划都强调了扩大初等教育的必要性，特别是对弱势群体和落后地区。中央及各邦政府为实现这一目标做出了相关努力。基础设施在空间范围上有所扩展，数量也有所增加；儿童覆盖面更广，小学入学率也得到提高。

595. 政府十分重视普及初等教育的目标，目的是要促进教育和社会公正。政府的多项法律、规划以及正式和非正式计划都反映了其实现初等教育目标的决心。议会于 2002 年 12 月 13 日发布通知，通过《宪法》第

86 项修正案，规定接受免费义务教育是所有 6 至 14 岁儿童的基本权利。⁸⁰

涉及指导性原则的第四部分第 45 条也做了如下改动：

“国家须努力为所有儿童提供幼儿照管和教育，直到他们年满 6 岁。”

第四 A 部分第 51 A (k) 条引入了新的基本职责，即：-

“作为父母一方或监护人为其年龄介于 6 岁至 14 岁之间的儿童提供教育机会，或在可能情况下提供照管。”

这些修正案对实现全民教育目标所采取的措施具有重要影响。

596. 迄今为止，有 14 个邦和 4 个中央直辖区已通过立法在各自的邦或相关镇地区推行义务小学教育。⁸¹ 但是，所有邦政府都废止了直至高级小学阶段的政府学校学费。由地方机构和民间援助机构管理的学校通常也都是免费的。各邦不承担其他教育成本，如书本、校服、书包、交通费等，除非在少数情况下以此作为对来自贫困及弱势群体的儿童的奖励，包括对女童的奖励。

597. 印度小学教育体系在世界位居第二，年龄在 6 至 14 岁的入学儿童有 1.494 亿和教师 290 万。这大约占该年龄段全部儿童的 82%。

598. 该部门现有 130 个计划，其中 18 个计划的总支出为 744.30 亿卢比。该部门 1996-1997 年度的全部计划支出为 338.27 亿卢比。

599. 18 个中央赞助的计划占全部计划支出的 65.7%。**午餐方案**是 1996 年至 1997 年主要的中央赞助计划，计划支出为 140 亿卢比。其他的中央赞助计划有操作黑板方案、非正规教育。

⁸⁰ 《宪法》修正案规定：

为所有年龄在 6 岁至 14 岁的儿童提供免费义务教育，将这一指导性原则（非强制性的）转变为一项《宪法》基本权利，载于第 21 条 A 款。

具体内容是“国家应通过法律规定为所有年龄在 6 岁至 14 岁的儿童提供免费义务教育。”

⁸¹ 这些邦是阿萨姆邦、安德拉邦、比哈尔邦、古吉拉特邦、哈里亚纳邦、查谟-克什米尔邦、中央邦、马哈拉施特拉邦、旁遮普邦、拉贾斯坦邦、泰米尔纳德邦、喀拉拉邦和西孟加拉邦。4 个中央直辖区是昌迪加尔、德里、本地治里以及安达曼和尼科巴群岛。

中央政府关于初等教育的正规计划

600. 政府已经批准了 Sarva Shiksha Abhiyan (SSA) 启动计划。⁸² SSA 计划特别关注女孩和弱势群体儿童。该计划针对这些儿童采取了多项措施,包括免费提供课本。国家女童初等教育方案是 SSA 计划的一个组成部分,该方案正在教育落后的街道实施,这些街道的农村妇女识字不多,男女不平等高于全国平均水平。

SSA 计划下的其他项目

601. 目前在 SSA 计划框架内,县级初等教育方案和全民学习计划正在 273 个县和 139 个街道实施。⁸³

县级初等教育方案的资金分配

下表显示的是过去三年的概算、订正概算和实际支出情况:

年份	概算	订正概算	实际支出
2000-2001	969.00	820.00	856.39
2001-2002	1 098.00	1 198.00	1 198.00
2002-2003	1 380.00	1 380.00	1 285.03
2003-2004	1 200.00	800.00	791.19
2004-2005	600.00	600.00	363.00 (2004 年 12 月 31 日)

602. 县级初等教育方案的主要成果:

⁸² Sarva Shiksha Abhiyan 计划的目标:

1. 到 2003 年,6 至 14 岁年龄组的所有儿童都能进入各种学校/全民教育中心/过渡课程学习班。
2. 到 2007 年,6 至 14 岁年龄组的所有儿童都能完成 5 年的初等教育。
3. 到 2010 年,6 至 14 岁年龄组的所有儿童都能完成 8 年的学校教育。
4. 关注优质的初等教育,强调终身教育。到 2007 年弥合小学阶段性别和社会类别的差距,到 2010 年弥合初中阶段这些方面的差距。
5. 到 2010 年实现留住全体学生。

⁸³ 县级初等教育方案是一项由中央资助的计划,它极大地促进了初等教育的普及。该方案通过具体的地区计划落实该战略并强调分散管理。方案的主要目标是使所有儿童都能接受初等教育,将小学辍学率降低到 10% 以下,使小学生的学习成绩提高至少 25%,将性别与社会类别群体的差距缩小到 5% 以内。25% 的项目县级初等教育方案费用由印度政府负担,剩余的 15% 由邦政府负担。

政府批准的 SSA 计划和地区初等教育方案资金见《2002-2003 年年度报告》第 64 页。

（一）迄今为止，县级初等教育方案新建了 160 000 多所学校，包括约 84 000 所另类教学中心。这些另类教学中心招收了近 350 万儿童，还有 200 万儿童学习了不同类别的过渡课程。

（二）县级初等教育方案第一期实施县的入学人数从 1997-1998 年的 793 万人增加到 2001-2002 年的 926 万人。在随后几期县级初等教育方案实施县的入学总人数由 1997-1998 年的 1 853 万人增加到 2002-2003 年的 6 000 万人。

（三）县级初等教育方案下的学校基础设施建设也是不容忽视的。已完成的工作包括 52 758 座学校建筑、58 604 间新增教室、16 619 个资源中心、29 307 项维修、64 592 间厕所和 24 909 处饮用水设施。在 9 个邦实施的 129 个县项目还在继续进行，包括另外的 3 285 座学校建筑、5 348 间新增教室、1 027 个资源中心、2 599 间厕所、2 119 处饮用水设施和 766 项维修。

（四）参加县级初等教育方案的残疾儿童总数为 420 203 人，在 9 个实施县级初等教育方案的邦中几乎占已有的 553 844 名残疾儿童的 76%。在根据印度教育发展制定的县级初等教育方案中，有 60 万名教师通过各种教师培训计划接受了培训，还通过各种综合计划为残疾儿童提供援助和设施。正在努力将新校建成无障碍性学校。在各邦开展了以社区动员为重点的宣传计划，乡村教育中心有 618 508 名成员由此适应了印度教育发展的要求。

（五）在过去的几年里，除了入学人数有所增长外，县级初等教育方案下学校的学生教室平均比率 2002-2003 年为 42 名，相比之下 1996-1997 年这一数字接近 50 名。

（六）从 2001 年 1 月起为估算退学率进行了一项研究，2001 年 2 月教育管理信息系统利用重建组群法编制了入学和复学数据。102 个地区中，有 20 个地区的小学一年级和最高年级儿童退学率低于 10%，三分之一的地区低于 20%。62%的地区性别差距小于 5%，但是在许多地区退学率居高不下仍然是一个备受关注的问题。

（七）有四个邦为找出高退学率的原因开展了研究。这些研究强调家庭背景和与学校相关的因素都有可能致儿童退学。退学儿童的父母通常较为贫困且未受过教育，他们在子女的学业方面几乎无法给予任何帮助。与学校相关的突出原因是教师短缺，无法提供补习辅导，学校的设施匮乏以及不相宜的氛围使得学校对儿童没有吸引力。

（八）女孩入学人数明显增加。在县级初等教育方案第一期实施的地区，女孩入学人数在入学总人数中的比例已从 48%上升至 49%，在县级初等教育方案随后几期的实施地区，这一数字从 46%上升至 47%。

（九）几乎所有计划村镇/居住区/学校都设立了乡村教育委员会/学校管理委员会。

（十）Shiksha Karmis 项目任命了包括准教师在内的约 177 000 名新教师。

(十一) 在街区和居民区分别建立了约 3 380 个和 29 725 个资源中心，提供学术支持和教师培训设施。

(十二) 根据 2001 年在 49 个实施第一期方案的地区以及 2003 年在 83 个实施第二期方案的地区开展的最终评估调查，有 95% 以上的地区一年级语文和数学测试平均分超过 60 分，而在三/四年级有 43.2% 的地区语文平均分在 60 分以上，28.8% 的地区数学平均分超过 60 分。

(十三) 县级初等教育方案下的质量改进倡议所取得的一些重大阶段性成果包括时常按需组织分散的培训项目；在教师的积极参与下编写适合儿童需要的课本；扩大对一线教师的学术支持；建立资源中心以及为教师提供补助金用于制作教学模式。

这当然包括地区初等教育方案下以质量改进为目标而采取的所有措施。地区初等教育方案下还有其他一些活动也为质量改进做出了贡献，它们是：

- 与印度国家图书托拉斯和多个非政府组织合作，通过流动图书大篷车、图书节以及关于辅助读物发展的讲习班等活动，在西孟加拉邦、安得拉邦开展校园图书馆项目；加尔克汉德邦、北方邦、拉贾斯坦邦和奥里萨邦也十分重视通过学校图书馆来改善儿童的阅读习惯。
- 跨年级、跨水平实验：许多邦都尝试针对跨年级、跨水平情况、指定的学校以及经专门培训的教师编制教材，并以选定的学校为试点，努力提高儿童的学习成绩。
- 在安得拉邦、奥里萨邦等地，通过编写与背景相联系的教材解决有关部落儿童的问题。
- 各邦努力改善学生成绩评估质量，并根据后进生的需要制定补习计划。
- 大多数邦在邦、县、街区和居民区各级建立的学术资源团体也发挥了积极作用，在项目中能够根据具体情况更加有计划并地落实质量要素。
- 在国家一级开展的多项活动，如资源扩大计划，在很大程度上加强了对教师教育者的认识以及这方面的做法。
- 教师和师资培训者可以获得关于如何提高教育质量的各种参考资料和做法。从过去到未来，这些都以一种持续的方式影响着质量改进。

603. 全民学习计划是印度政府与五个联合国机构合作努力的成果。开发计划署、儿童基金会、教科文组织、劳工组织、UNFAA 为当前实现普及小学教育所做的努力提供了方案支助。⁸⁴

⁸⁴ Jansala 是以社区为基础的初等教育方案，它使来自贫困社区、边缘化群体、在册种姓和在册部落少数群体的儿童以及童工能够更加便捷有效地获得初等教育，特别是对女孩。该方案以街区为基础，强调社区参与和分散活动。方案涵盖 9 个邦 30 个地区 10 个城市的 139 个街道。方案最初的计划为 5 年，从 1998 年至 2002 年 12 月，现又延长 2 年至 2004 年 12 月。

国家初等教育营养支助方案是一个覆盖全国的初等教育营养支助方案[通常叫作“午餐计划”或 MDM]，于 1995 年 8 月 15 日启动，旨在促进初等教育的普及，同时对就读于政府、地方机构和政府资助学校的小学各年级学生的营养状况施加影响。⁸⁵

表 13.6

年份	儿童人数 (百万)	分配的食品数量(公吨)	援助的食品数量(公吨)	支出 (百万卢比)
1995-1996	33.4	713 223	536 016	4 412.1
1996-1997	55.7	1 585 388	112 489	8 000.0
1997-1998	91	2 567 372	1 810 164	10 703.8
1998-1999	97.9	2 706 274	1 147 917	16 001.5
1999-2000	99	2 767 251	1 401 765	15 000
2000-2001	105.4	2 480 692	1 517 816	13 000
2001-2002	103.5	2 862 475	2 076 764	10 302.7
2002-2003	102.6	2 826 248	901 756	9 524.4

(截至 2002 年 9 月)

司法机构甚至在不同案例中支持印度政府的这些计划，做出指示以便使其更加有效。

- 根据非正规教育计划，政府建立了教育保障中心和选择性创新教育中心（EGS 和 AIE）。⁸⁶

⁸⁵ 中央对该方案的支助是免费为儿童提供粮食，标准为（一）在提供热餐的邦/中央直辖区每个校日每名学生 100 克，（二）按照 80%的出勤率分配给每名学生 3 公斤粮食。1997-1998 年，除拉克沙群岛外该方案实现了覆盖全印度。下表按年度详细列出了计划涵盖的儿童、由国家机构分配和援助的粮食数量以及产生的支出。

⁸⁶ 该计划在全国范围内适用，具有灵活性并且在操作上具有主动性，它支持以下许多战略：
在无学校居住区建立学校（教育保障中心）
对“校外”儿童主流化的干预，即过渡课程、返校营等。
针对不受监督的非常特殊、困难的儿童群体的战略。

表 13.7 EGS/AIE 的数量

邦	中心数量
安得拉邦	11 011
查谟和克什米尔邦	2 273
卡纳塔克邦	1 552
中央邦	20 378
马哈拉施特拉邦	4 478
奥里萨邦	9 673
北方邦	2 179
北安查尔邦	373

1990-1991 年度初等教育支出占国内总产值的 1.78%。1994-1995 年，初等教育支出在国内总产值中所占比例缓慢下降至 1.65%，之后在 2001-2002 年又提高至 2.02%。

1990-1991 年初等教育支出占有各部门全部支出的 6.19%，在经历了不规律的升降之后，2001-2002 年实现了 6.61% 的支出比重。

604. 中等教育

表 13.8 列表显示了全国中等学校的数量

年份	中学/高级中学/初级中学/学位 预科院校	学生[百万]	教师[百万]
1950-1951	741.6	1.5	0.1
1990-1991	7 979.6	19.1	1.3
1995-1996	9 013.4	24.9	1.4
1998-1999	11 243.8	27.7	1.7
1999-2000	11 682	28.2	1.7

资料来源：《1999-2000 年教育统计数据选编》，人力资源开发部。

中学和高级中学的数量从 1999-2000 年的 116 000 所增长到 2002 年 9 月 30 日的 121 951 所，学生入学人数为 2 880 万。有民间部门参与的中学教育管理也得到了认可。目前，民间组织管理着约 51% 的中学和 58% 的高级中学。

605. 为满足那些无法进入正规体系的人们的教育需求，通过国立和邦立学校为他们提供机会。开放式学校教育国家研究所已经成为世界上最大的开放式教育体系。根据 2002-2003 年的年度报告，它使 70 万学生接受了中学和高级中学水平的教育。该研究所有一个由 10 个区域中心和大约 2 000 个项目学习中心构成的网络。为新识字者、学校的退学者/遗漏者和完成非正规教育者提供开放式基础教育，同时另类计划也很普遍。开放式学校教育国家研究所印地语、英语、孟加拉语、马拉地语、泰卢固语、乌尔都语、古吉拉特语、埃纳德语、梵语、旁遮语、阿萨姆语和尼泊尔语这 12 种语言提供课程并作为中学考试科目，以印地语、英语和乌尔都语作为高级中学考试科目。

606. 为了增加农村地区获得中等教育的途径，在中等教育阶段提供各类奖学金。共授予学生 38 000 份奖学金。

职业教育

607. 由中央资助的中等教育职业化计划始于 1988 年 2 月。自 1988 年（1992-1993 年订正）以来，政府已经在 6 800 所学校的 19 608 个分校开展了大规模基础设施建设，规定分流 100 万 10+2 水平的学生。⁸⁷

608. 由中央资助的中低水平准职业教育计划于 1993-1994 年启动，目标是为九、十年级学生提供培训，使其掌握简单的、适应市场需求的技术。迄今为止，已经为 10 个邦/中央直辖区提供援助，从而在 652 所学校引入了准职业课程。

609. 1993 年，在全国教育研究和培训委员会的支持下，在博帕尔建立了一个替代性的中央职业教育机构，取名为“Pandit Sunderlal Sharma 中央职业教育研究所”。⁸⁸

610. 2001-2002 年在学校各班级开设了初级和中高级计算机课，主要计划是指导各邦制定计算机教育计划，并由邦政府提供计划所需资金的 25%。⁸⁹

⁸⁷ 中央援助全部用于地区职业调查、课程制定讲习班、教学材料、课本、教师培训、设备、工场建设、监测、评估和实地访问。中央政府将 75% 的支出用于支付国家办公室、国家教育研究与培训理事会以及地区一级的管理人员薪金和建设原材料。国家政府 100% 承担意外开支、考试、认证和行业指导支出。

⁸⁸ 该研究所是职业教育领域最高级别的研究和发展组织，为方案提供指导和学术支持。

⁸⁹ 2001-2002 财政年度指定 8.45 亿卢比用于落实基本的计算机设备。

611. 1986 年的国家教育政策计划资助邦/中央直辖区，从而为高级小学提供科学装备。有关技术教育的详细资料载于印度就此问题提交给委员会的报告中。⁹⁰

高等教育

612. 近年来，印度新建大学和专门领域高等院校的数量有了显著增长。有关印度高等教育的详细资料载于印度提交给委员会的报告中。⁹¹ 该报告提供了全球化背景下更为翔实的资料。在第九个计划期间，分配给大学和高等教育分部门的费用为 252.06 亿，而实际支出是 227.092 亿卢比。

613. 尽管存在严重的方法和资源障碍，但印度在过去五十年里还是建立了非常庞大的教育体系，培养了一大批具有高水平科学技术能力的男女。现在共有 273 所大学/相当于大学的机构（包括 18 所医科大学和 40 所农业大学）和 12 300 所学院（其中 4 683 所建在农村地区）。

614. 印度的高等教育有多个机构（大学拨款委员会等）协调配合。⁹² 此外，还有另一个被称为印度大学协会的协调机构，其前身是人们所知的印度大学委员会。大学拨款委员会在正规高等教育中具有重要的作用。教育职业化的一项重要计划已在大学本科的 35 项科目中开展。大学拨款委员会为所有符合条件的中央、邦和相当于大学的机构提供财政援助。为改善基础结构和基本设施，大学拨款委员会还更新了不同学科的课程编排。

远程学习方案

615. 非正规体系参与人数（远距离和开放式学习）仅占全部高等教育入学人数的 13%。⁹³ 目前，在传统大学中有 9 所邦立大学和 64 家研究机构设有函授课程和远距离学习办公室。英迪拉·甘地开放大学已将它的区域基地扩展到了 48 个区域中心和 119 个学习中心。它开设了 82 种课程、800 多种科目，包括博士、硕士学位课程以及高级/研究生文凭。2003 年，有 30 多万的学生注册学习各种课程。英迪拉·甘地开放大学已为妇女、在册种姓/在册部落和有身体残疾的人设立了 269 个学习中心。2001 年 1 月 26 日，其 Gyandarshan 教育频道开播，现在已经是一个 24 小时频道。2001 年，它还启动了调频广播网络，提供额外的学生支持，并且在日后将扩展到 40 家调频电台。2003 年 1 月 26 日开通了另一个卫星频道即 Eklavya 频道，这是远距离学习扩大发展的又一里程碑。

616. 针对社会弱势群体，政府在包括印度理工学院、印度国家管理学院、地区工程学院、中央大学等在内

⁹⁰ E/1988/5/Add.5 号文件，第 19 段。

⁹¹ E/1988/5/Add.5 号文件，第 18 段。

⁹² 虽然大学体系由大学拨款委员会管辖，但是各专业机构却由不同机构来协调。印度技术教育委员会负责协调技术和管理教育机构。其他的法定机构有印度医学理事会、印度医学中央委员会、顺势疗法中央委员会、印度医学研究理事会、印度农业护理委员会、印度牙科委员会、印度法学委员会、印度农业研究理事会等。

⁹³ 770 万进入大学、学院的学生中只有 100 万人参加的是远距离教育/函授课程。

的中央政府高等教育机构中为在册种姓/在册部落保留席位。除保留席位外，放宽进入大学学院和技术学院所要求的最低录取资格。大学拨款委员会等在 109 所大学，包括中央大学，设立了在册种姓/在册部落单位以确保恰当地执行保留席位政策。

617. 在第十个计划的第一年，大学拨款委员会在 5 部门约 70 个计划/方案上的计划预算概算达到 51.675 亿卢比。第九个计划中大约 45% 的计划/方案已经结束，在第十个计划期间又新增了 40 个计划有待执行。第十个计划中的五个较大部分分别是大学和学院的全面发展（计划预算概算 21.90 亿），提高可及性和公平性（1.95 亿），促进相关学习（7 亿），质量和优势（9.925 亿）以及加强研究（9.90 亿）。

618. 尽管与其他发达国家相比印度的高等教育收费非常低廉，但并不是免费的。对于弱势群体政府给予了更多的补贴。例如在印度理工学院、印度国家管理学院、地区工程学院等中央政府高等教育机构为在册种姓/在册部落保留席位。放宽入学时所要求的最低录取资格。

成人教育

619. 1977-1978 年，政府决定在开展普及小学教育计划的同时也要对成人教育给予适当的重视，并将成人教育纳入国家的教育议程。

620. 进一步加强全国扫盲团的工作，通过在 15-35 岁年龄组不识字的人中开展实用性扫盲活动，到 2007 年实现 75% 的识字率这一可持续起点的目标。全面扫盲运动是以扫除文盲为目的的全国扫盲团的主要内容。这些计划针对具体地区，有时间限制，是参与性的，成本效益高并且是注重成果的。

621. 到 2001 年 12 月，全国扫盲团的各种成人识字计划共涉及人口 9 664 万。目前，全国 593 个地区中有 160 个地区正在全面开展扫盲运动，264 个地区开展了农村扫盲运动（其中 30 个地区推行了农村实用扫盲计划），152 个地区实施了继续教育计划。全国扫盲团目前的任务是在 15-35 岁年龄组的人中开展实用性扫盲活动，并设定目标到 2005 年实现 75% 的识字率。

622. 在印度，继续教育计划通过建立继续教育中心为新识字的人提供继续学习机会。这些中心提供以地区具体需求为基础的基本读写机会，根据另类教育计划提高读写能力和职业技能，以及促进社会和职业发展。

成人教育中央办公室还为全国扫盲团提供学术和技术资源支持。第十个计划关于成人教育的目标是：-

- 实现全面扫盲，即到 2005 年达到 75% 的识字率这一可持续起点。
- 2003-2004 年将扫盲运动扩大到所有未触及的地区。
- 2004-2005 年在现有地区各居民区消除文盲。

- 在所有地区全面开展后扫盲运动。
- 到第十个计划结束时在 100 个地区启动继续教育计划。

623. 第十个计划的重点是缩小区域差距以及解决低识字率邦的特殊问题，如北方邦、比哈尔邦、拉贾斯坦邦、中央邦、安得拉邦、查谟和克什米尔邦、加尔克汉德邦和恰蒂斯加尔邦以及曾受到特别重视的邦。

624. 教育支出

教育方面的公共支出

表 13.9 显示的是 1951-1952 年至 2001-2002 年印度的公共教育支出。

一) 由教育和其他部门（中央+邦）管理分配的政府教育支出

二) 所有部门的全部政府支出

三) 以 1993-1994 年为基年的国内总产值现行价格（要素成本）

四) 教育支出在所有各部门支出中所占的百分比

五) 教育支出在国内总产值中所占的百分比

表 13.9 印度的公共教育支出（百万）

年份	1951-1952 年	1955-1956 年	1960-1961 年	1965-1966 年	1970-1971 年	1975-1976 年	1980-1981 年	1985-1986 年
一	644.6	1 183.9	2 395.6	4 326.1	8 923.6	18 494.7	38 842	87 130.2
二	8 141.3	11 112.6	19 979.3	44 048.2	87 871.2	179 590	363 984	670 914
三	100 800	103 320	162 200	255 860	422 220	757 090	1 301 780	2 495 470
四	7.92	10.65	11.99	9.82	10.16	10.30	10.67	12.99
五	0.64	1.15	1.48	1.69	2.11	2.44	2.98	3.49

年份	1990-1991 年	1995-1996 年	1996-1997 年	1997-1998 年	1998-1999 年	1999-2000 年	2000-2001 年	2001-2002 年
一	196 159	38 178	43 897	48 552	61 579	74 816	82 487	84 180
二	146 712	286 195	329 390	380 729	439 768	512 519	572 160	639 048

年份	1990-1991 年	1995-1996 年	1996-1997 年	1997-1998 年	1998-1999 年	1999-2000 年	2000-2001 年	2001-2002 年
三	510 954	1 073 271	1 243 546	1 390 148	1 598 127	1 761 932	1 917 724P	2 094 013Q
四	13.37	13.34	13.33	12.75	14.00	14.60	14.42	13.17
五	3.84	3.56	3.53	3.49	3.85	4.25	4.30	4.02

625. 从 1980-1981 年至 1998-1999 年，中央和邦一级的“教育支出比率”，即公共教育支出在全部公共支出中所占的比率持续提高（统计附件表 7.5 到 7.8）。前者的比率从 1980-1981 年的 2.7 提高到 1998-1999 年的 3.9。而从整体来看，这一比率从 1980-1981 年的 13.89 提高到 1991 年的 17.36，在 1998-1999 年又提高到了 17.39。1990 年代，这一比率在拉贾斯坦邦、奥里萨邦和比哈尔邦有了很大的提高，但在安得拉邦、喀拉拉邦和西孟加拉邦却大幅下降。

626. 教育方面的公共支出在全部公共支出中所占比重的提高也反映在私人教育支出的增长上。根据印度国民账户统计，过去二十年在教育服务方面的私人支出在全部私人消费开支中所占的比重有所上升，1980 年代为大约 2.5%，到 1990 年代已超过 3.5%。从幼儿园到职业和专业院校，全国范围内私立及教会学校的不断涌现正反映了这一点。

预算资金的分配

表 13.10 印度的公共教育支出（1950-1951 年至 1997-1998 年）

年份	现行价格			不变价格		
	共计 [千万卢比]	每人 [卢比]	每名学生[卢比]	共计 [千万卢比]	每人 [卢比]	每名学生[卢比]
1950-1951	114.4	3.2	35.6	558.7	15.6	173.9
1960-1961	334.4	7.9	53.7	1 446.9	33.2	225.6
1970-1971	1 118.3	20.7	141.7	2 626.2	48.6	332.8
1980-1981	3 649.6	53.2	319.7	3 640.6	53.2	319.7
1990-1991	17 193.7	203.2	1 071.6	7 714.0	91.1	480.0
1997-1998B	41 246.0	419.6	2 223.8	10 260.2	104.4	553.2

注： 仅指 1990-1991 年各阶段政府支出

B = 概算

1 美元 = 46.33 印度卢比

627. 教育支出的增长也反映了教育体系的显著发展，教育支出从 1950-1951 年的 11 亿卢比增至 1997-1998 年的 4 120 亿卢比[概算]，令人惊叹地增长了 360 倍。但是，同时期每名学生的支出仅增长了 62 倍[见上表]。

628. 尽管教育方面的公共支出已经有了相当大的增长，但政府认为这还不够。政府在这方面的观点是教育方面的公共支出应提高至国内总产值的 6%。实现这一目标的第一个步骤是使教育方面的征税低于 2004-2005 年中央政府税收的 2%。

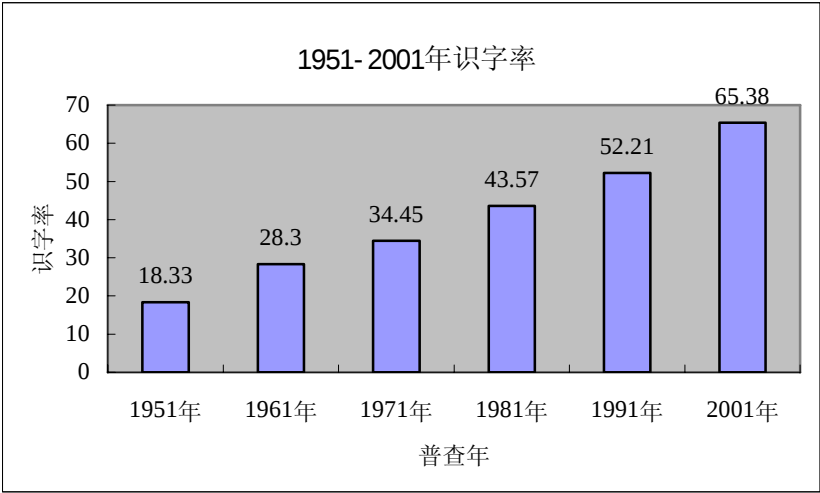
识字率

629. 现在的印度人口普查将识字率定义为年龄在 7 岁及以上全部人口中有读写能力的人口比例。过去五十年，印度的教育有了突飞猛进的发展。1951 年识字率仅为 18.3%（5 岁及以上），1981 年为 43.6%，根据 2001 年人口普查识字率已达到 65.2%。文盲人数在 1991-2001 年的十年间有所下降，绝对数字约为 3 200 万，这是自 1951 年人口普查以来的首次下降。但是，印度各邦的识字率还存在巨大差距。2001 年喀拉拉邦的识字率最高，超过 90%，而在另一方面，比哈尔邦的识字率还不足 50%。虽然自 1981 年以来在识字率上的区域差距已经有所减小，但是如果考虑到这方面的城乡或男女差异，差距仍然是存在的。男性和女性的识字率分别为 75.85%和 54.16%，如下表所示：

表 13.11 识字率（年龄%）

人口普查年份	人口	男性	女性	男女识字率差距
1	2	3	4	5
1951	18.33	27.16	8.86	18.30
1961	28.30	40.40	15.35	25.05
1971	34.45	45.96	21.97	23.98
1981	43.57	56.38	29.76	26.62
1991	52.21	64.13	39.29	24.84
2001	65.38	75.85	54.16	21.70

资料来源：印度人口普查。



630. 从 1981 年至 2001 年,农村地区的识字率由 36%提高至 59%。而城市地区则相应地由 67%提高到 80%。因此,城乡差距从 31 个百分点降低到 21 个百分点。这一时期男性的识字率有了明显提高,2001 年达到 76%。农村地区的两性差距从 28 个百分点缩小到 24 个百分点,而城市地区的缩减幅度略大一些为 7 个百分点。各邦的男性识字率差距要远远低于女性。在较大的邦中,喀拉拉邦的识字率水平最高——不论男女——比哈尔邦仍处于末位。

631. 1991 年,相对于 52.2%的总体识字率,在册种姓和在册部落的识字率分别为 37.4%和 29.6%。其他人群的识字率为 57.7%。具有读写能力的在册部落不足四分之一。例如比哈尔邦,1991 年受过教育的在册种姓家庭不到 10%。1981 年时的情况更糟,拉贾斯坦邦只有约 1%的在册部落家庭能够读写。另一个极端是在册种姓和在册部落的男女识字率中,有四分之三的女性能够读写,远远高于其他人群。

在册种姓的入学人数:

632. 从 1980-1981 年至 2001-2002 年,各阶段学校教育,即初级小学(一至五年级)、高级小学(六至八年级)和中学/高级中学(九至十二年级),在册种姓入学总人数分别增长了 1.9、3.4 和 3.7 倍(表 13.12)。同一时期,上述各阶段学校教育在册种姓女孩的入学人数分别增长了 2.5、4.9 和 6.6 倍。

表 13. 12 在册种姓学生入学人数(千人)

年份	初级小学 (一至五年级)			中级小学 (六至八年级)			中学/高级中学 (九至十二年级)		
	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1980-1981	7 213	3 768	10 981	1 621	602	2 223	906	246	1 152

年份	初级小学 (一至五年级)			中级小学 (六至八年级)			中学/高级中学 (九至十二年级)		
	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计
1985-1986	8 727	5 194	13 921	2 537	1 082	3 619	1 378	432	1 810
1990-1991	9 737	6 057	15 794	2 747	1 413	4 160	1 703	635	2 338
1995-1996	11 284	7 892	19 176	3 453	1 992	5 445	1 854	887	2 741
1996-1997	11 754	8 368	20 122	3 621	2 176	5 797	1 952	975	2 927
1997-1998	11 898	8 659	20 557	3 786	2 283	6 069	2 026	1 048	3 074
1998-1999*	11 123	8 377	19 500	3 748	2 388	6 136	2 068	1 149	3 217
1999-2000*	11 810	8 625	20 435	3 881	2 420	6 301	2 385	1 399	3 784
2000-2001*	12 059	9 136	21 195	4 066	2 628	6 694	2 418	1 394	3 812
2001-2002*	12 251	9 253	21 504	4 551	2 945	7 496	2 693	1 622	4 314

表 13.13 接受学校教育的在册部落学生入学人数（千人）

年份	初级小学 (一至五年级)			中级小学 (六至八年级)			中学/高级中学 (九至十二年级)		
	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1980-1981	3 133	1 527	4 660	537	205	742	246	83	329
1985-1986	4 174	2 406	6 580	893	390	1 283	420	165	585
1990-1991	4 958	2 911	7 869	1 131	576	1 707	567	238	805
1995-1996	5 589	3 826	9 415	1 448	837	2 285	763	359	1 122
1996-1997	5 896	4 057	9 953	1 508	894	2 402	790	385	1 175
1997-1998	5 667	4 000	9 667	1 541	943	2 484	778	396	1 174
1998-1999*	5 312	3 989	9 301	1 589	967	2 556	856	452	1 308
1999-2000*	6 139	4 511	10 650	1 804	1 101	2 905	918	504	1 422

年份	初级小学 (一至五年级)			中级小学 (六至八年级)			中学/高级中学 (九至十二年级)		
	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计	男孩	女孩	共计
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2000-2001*	6 330	4 665	10 995	1 879	1 205	3 084	955	535	1 490
2001-2002*	6 691	5 040	11 731	2 054	1 306	3 360	1 079	622	1 701

* 临时性的。

633. 小学数量

从 1950-1951 年至 2001-2002 年，小学数量显著增加。这一时期小学的数量增长了三倍。

表 13. 14

年份	初级小学	高级小学
1950-1951	209 671	13 596
1995-1996	593 410	174 145
1996-1997	603 646	180 293
1997-1998	619 222	185 961
1998-1999	626 737	190 166
1999-2000	641 695	198 004
2000-2001	638 738	206 269
2001-2002	664 041	219 626

表 13. 15 不同管理机构下的小学比例

年份	公立学校	地方机构创办的学校	资助性私立学校	非资助性私立学校
1973-1974	50.88	42.47	5.01	1.64
1978-1979	38.96	55.03	4.42	1.59
1986-1987	41.37	51.71	4.34	2.57
1993-1994	44.63	47.47	3.78	4.12

年份	公立学校	地方机构创办的学校	资助性私立学校	非资助性私立学校
1996-1997	47.78	43.88	3.34	5.00
2001-2002	47.45	43.47	3.07	6.01

表 13. 16 按性别分列的入学人数增长[百万]

年份	男孩	女孩	共计
1950-1951	13.8	5.4	19.2
1995-1996	60.9	46.2	107.1
1996-1997	61.4	46.8	108.2
1997-1998	62.3	48.0	110.3
1998-1999	62.7	48.2	110.9
1999-2000	64.1	49.5	113.6
2000-2001	64.0	49.8	113.8
2001-2002	63.6	50.3	113.9

表 13. 17 各类学校的教师

年份	男性	女性	共计
1950-1951	456	82	538
1995-1996	1 176	558	1 734
1996-1997	1 190	566	1 756
1997-1998	1 226	597	1 823
1998-1999	1 246	658	1 904
1999-2000	1 236	683	1 919
2000-2001	1 221	675	1 896
2001-2002	1 213	215	1 928

以上数字没有反映出 2002-2003 年由于“Sarva Siksha Abhiyan”而引发的小学数量的巨增，这是一项在印度普及初等教育的运动。该方案的目标是确保所有儿童步行一公里即可达到一所小学。

成人识字率

634. 关于 15 岁及 15 岁以上人口的情况，表 13.18 显示的是四次十年人口普查以及第 52 和 54 轮全国抽样调查机构调查的结果。但是，根据第 52 轮调查，1996 年年龄在 15 岁以上人群的识字率为 54.32%（全部），男性 67.25%，女性 40.67%。1998 年的第 54 轮调查显示印度的成人识字率为 57%（男性 70%，女性 44%）。

表 13.18 15 岁以上成人识字率

细节	1961 年	1971 年	1981 年	1991 年*	1996 年@	1998 年#
一、识字率%年龄						
男性	58.55	52.31	45.09	38.11	32.75	30
女性	86.85	80.64	74.30	65.91	59.33	56
全部	72.24	65.92	59.18	51.46	45.48	43
二、识字率%年龄						
男性	41.45	47.69	54.91	61.89	67.25	70
女性	13.15	19.36	25.70	34.09	40.67	44
全部	27.76	34.08	40.82	48.54	54.32	57

* 不包括查谟-克什米尔邦 @全国抽样调查机构第 52 轮调查 1995-1996 年度 #全国抽样调查机构第 54 轮调查 1998 年。

635. 农村及城市地区的成人识字率分别为 50%和 78%。城市女性的成人识字率接近 68%，是农村地区的二倍多。而男性的差距则要小很多，城市地区为 86%，农村地区为 64%。在许多邦，农村地区的女性成人识字率只有 25%甚至更低，诸如比哈尔邦、中央邦、北方邦和拉贾斯坦邦等较大的邦情况就是如此。1998 年上半年，安得拉邦、比哈尔邦、中央邦、拉贾斯坦邦和北方邦作为一个整体其成人识字率低于 50%。

辍学率

636. 印度政府已借助多项计划大大减少了辍学的情况。在辍学方面的地区差异也已经显著缩小。根据从人力资源开发部获得的最新估算，1999-2000 年一至五年级的入学学生中有 40%辍学，相比之下 1980-1981 年的辍学率为 58.7%，1960-1961 年为 65%。相似地，1999-2000 年六至八年级入学学生中有 55%辍学，而这一比率在 1980-1981 年和 1960-1961 年分别为 73%和 78%。女孩的辍学率也有所降低，1999-2000 年一至五年级和一至八年级的女孩辍学率为 42.3%和 58%。1980-1981 年则分别为 62.5%和 79.4%。从邦一级来看，1999-2000 年比哈尔邦、查谟-克什米尔邦、奥里萨邦、拉贾斯坦邦、北方邦、西孟加拉邦以及东北大部分邦

一至五年级的辍学率非常高；除东北部的邦外，安得拉邦、阿萨姆邦、比哈尔邦、古吉拉特邦、卡纳达卡邦、奥里萨邦和西孟加拉邦一至八年级的辍学率也非常高。全国范围一至十年级的辍学率超过 68%。

637. 初级小学的辍学率已从 1960-1961 年的 64.9%降至 2001-2002 年的 39.0%。1960-1961 年高级小学的辍学率为 78.3%，2001-2002 年降至 54.6%。中学的辍学率从 1980-1981 年的 82.5%降至 2001-2002 年的 66.0%，这说明学校的继续就读率有提高，表 13.19 反映了这一点。

为提高初级小学的继续就读率，政府启动了一项针对在校学生的午餐计划。该方案在下一年拟扩大覆盖范围，将高级小学也包括在内。

表 13.19 小学和中学阶段的辍学率

	1960-1961 年	1970-1971 年	1980-1981 年	1990-1991 年	1992-1993 年	1999-2000 年*	2001-2002 年*
一至五年级							
男孩	61.7	64.5	56.2	40.1	43.8	38.7	38.4
女孩	70.9	70.9	62.5	46.0	46.7	42.3	39.9
全部	64.9	67.0	58.7	42.6	45.0	40.3	39.0
一至八年级							
男孩	75.0	74.6	68.0	59.1	58.2	52.0	52.9
女孩	85.0	83.4	79.4	65.1	65.2	58.0	56.9
全部	78.3	77.9	72.7	60.9	61.1	54.5	54.6
一至十年级							
男孩	不详	不详	79.8	67.5	70.0	66.6	64.2
女孩	不详	不详	86.6	76.9	77.3	70.6	68.6
全部	不详	不详	82.5	71.3	72.9	68.3	66.0

* 临时性的。

学校教授的语言和教学媒介

638. 印度是一个多语言国家，根据 1961 年的印度人口调查，印度共有 1 652 种母语。《印度宪法》附则八

规定了 15 种现代印度语言。⁹⁴ 其中，印地语被授予官方语言的地位，而英语则是联络语言。

639. 印度的语言政策基本上体现在《印度宪法》第十七部分和附则八（第 344 和 351 条）以及涉及基本权利的条款中。

640. 自独立以来，印度政府已指定多个委员会专门针对整个教育系统或作为教育系统一部分来研究语言政策。这些委员会为不同阶段学校教育的语言学习推荐了多种多样的方案。三种语言方案被视为是国家需要。

641. 根据修改后的三种语言方案（一）从一年级到十年级母语或地方语言将作为第一语言进行教授，（二）从五年级到十年级强制性教授第二语言，第二语言可为印地语或英语。在这一阶段，学生也可以将英语或印地语（非必修语言）作为选修语言，以及（三）从八年级到十年级教授第三语言，即以前没有学习过的印地语或英语。

642. 在这三年当中，学生也可以选修一门或多门现代印度语言。在高级中学阶段，学生必须学习他以前已经学习过的两种语言，或以下任何其他二种语言以及选修一种或多种现代印度语言。

一、现代印度语言

二、古典语言（印第安语或外语）

三、现代外语

国家教育研究与培训理事会已进行过五次全印教育调查。第五次调查显示，在初级小学、高级小学、中学和高级中学阶段作为教学语言的语言数量分别为 43、31、22 和 20。

643. 根据目前的调查，在初级小学和高级小学阶段有 27 种语言作为第一语言被使用，中学阶段有 28 种语言在使用。

学校教授的语言

644. 根据国家语言政策，儿童在学校必须要学习三种语言，按照学校教授的顺序被称为第一语言、第二语言和第三语言。

645. 共有 44 种语言作为第一、第二或第三语言在学校中被使用。作为第一、第二或第三语言在印度学校中被使用的语言如表 13.20 所示。

⁹⁴ 《宪法》承认的语言有阿萨姆语、孟加拉语、古吉拉特语、印地语、埃纳德语、克什米尔语、马拉雅拉姆语、马拉地语、奥里亚语、旁遮普语、梵语、信德语、泰米尔语、泰卢固语、乌尔都语。

表 13. 20 学校使用的语言

序号	语言
1.	纳卡语
2.	阿沃语
3.	阿拉伯语
4.	阿萨姆语
5.	孟加拉语
6.	锡金语
7.	菩提语
8.	波多尼语
9.	多格拉语
10.	英语
11.	法语
12.	加罗语
13.	古吉拉特语
14.	德语
15.	印地语
16.	埃纳德语
17.	克什米尔语
18.	卡西语
19.	刚卡尼语
20.	纳卡语
21.	拉达克语
22.	雷布查语
23.	Limboo
24.	洛塔语
25.	马拉雅拉姆语
26.	曼尼普尔语

- | 序号 | 语言 |
|-----|-----------|
| 27. | 马拉地语 |
| 28. | 迈蒂利语 |
| 29. | 米佐语 |
| 30. | 尼泊尔语 |
| 31. | Nicobaree |
| 32. | 奥利亚语 |
| 33. | 奥利亚语（初级） |
| 34. | 波斯语 |
| 35. | 葡萄牙语 |
| 36. | 旁遮普语 |
| 37. | 拉贾斯坦语 |
| 38. | 梵语 |
| 39. | Sema |
| 40. | 信德语 |
| 41. | 泰米尔语 |
| 42. | 西藏语 |
| 43. | 乌尔都语 |
| 44. | Zeliang |

表 13. 21 根据第一语言列示的学校

教育阶段	地区	一种语言	二种语言	三种语言	三种以上语言
初级小学	农村	548 593 (98.55%)	7 699 (1.38%)	356 (0.06%)	4 (0.00%)
	城市	72 207 (96.72%)	2 306 (3.09%)	137 (0.18%)	6 (0.01%)
	全部	620 800 (98.33%)	10 005 (1.58%)	493 (0.08%)	10 (0.00%)

教育阶段	地区	一种语言	二种语言	三种语言	三种以上语言
高级小学	农村	141 119 (97.03%)	2 399 (1.65%)	1 509 (1.04%)	2 (0.00%)
	城市	39 981 (93.91%)	2 224 (5.23%)	334 (0.78%)	34 (0.07%)
	全部	181 100 (2.46%)	4 623 (2.46%)	1 843 (0.98%)	36 (0.02%)
中学	农村	43 971 (96.25%)	1 210 (2.65%)	500 (1.09%)	3 (0.00%)
	城市	19 361 (89.81%)	1 813 (8.41%)	349 (1.62%)	34 (0.16%)
	全部	63 332 (94.19%)	3 023 (1.62%)	849 (1.26%)	37 (0.05%)

646. 第五次调查显示在初级小学阶段以及高级小学和中学阶段作为第二语言使用的语言分别有 24 种和 26 种。

调查还显示在初级小学、高级小学和中学阶段教授第二语言的学校分别有 173 756 (27.52%)、187 482 (99.94%) 和 67 045 (99.71%) 所。

表 13.22 按地区分列的教授第二语言的学校

地区	学校的数量					
	初级小学阶段	%	高级小学阶段	%	中学阶段	%
农村	153 551	27.58	144 917	99.92	45 543	99.69
城市	20 205	27.06	42 565	99.98	21 502	99.74
全部	173 756	27.52	187 482	99.94	67 045	99.71

647. 按照管理机构进行归类显示在初级小学阶段资助性私立学校教授第二语言的比例最高，而在高级小学和中学阶段由地方机构管理的学校教授第二语言的比例最高。

第三语言

648. 目前的调查表明，在印度的学校中共有 29 种语言被作为第三语言使用。初级小学、高级小学和中学阶段作为第三语言使用的语言分别有 16 种、23 种和 23 种。

649. 调查显示在初级小学、高级小学和中学阶段教授第三语言的学校分别有 1 337（0.21%）、171 273（91.30%）和 49 457（73.55%）所。

650. 按照管理机构进行归类显示在初级小学阶段公立学校教授第三语言的比例最高，而在高级小学和中学阶段由地方机构管理的学校教授第三语言的比例最高。

表 13. 23 按地区分列的教授第二语言的学校

地区	学校的数量					
	初级小学阶段	%	高级小学阶段	%	中学阶段	%
农村	687	0.12	132 548	91.39	34 541	75.61
城市	650	0.87	38 725	90.96	14 916	69.19
全部	1 337	0.21	171 273	91.30	49 457	73.55

教学人员情况

651. 印度政府高度重视教师的生活。以下是第五届薪金委员会之后印度各邦初级教师的薪金表：

	订正前	订正后 1997 年	订正前	订正后 1997 年
中央政府	1 200-2 040	4 500-7 000	1 400-2 600	6 500-10 500
泰米尔纳德邦政府	1 200-2 040	4 500-7 000	1 400-2 600	5 900-9 900
马哈拉施特拉邦政府	1 700-2 040	4 500-7 000	2 000-3 500	75 00-12 000
果阿邦政府	1 200-1 800	4 000-6 000	1 400-2 600	5 000-8 000
喀拉拉政府	1 125-1 725	4 000-6 090	1 640-2 900	5 500-9 075
卡纳塔克邦政府	1 130-2 110	3 300-6 300	1 400-2 675	4 150-7 800

同一时期公职人员薪金表如下：

公职人员	1997 年以前	1997 年以后
印度行政事务局/印度外交事务局	3 200-4 750	10 650-325-15 850
印度警察署	3 000-4 500	10 000-325-15 200
印度林业局	3 000-4 500	10 000-325-15 000
中央事务局	3 000-4 500	10 000-325-15 000
局际咨询小组		
印度行政事务局/印度外交事务局	3 950-5 000	12 750-375-16 500
印度警察署	3 700-5 000	12 000-375-16 500
印度林业局	3 700-5 000	12 000-375-16 500
中央事务局	3 700-5 000	12 000-375-16 500

晋升机会

652. 教师有晋升的机会，他们可以凭借其资历与经验成为初级小学的校长。教师也可以晋升为学校监察员，职位数量是非常巨大的。1995 年，200 000 多人的初级小学师资队伍中约 400 位学校监察员。在有些邦已经设立了教育助理来协助街道一级的教育干事，并且他们的薪金要高于初级小学校长，但是职位数目非常有限。

653. 有 25%从事教育工作的初级教师有晋升的机会。其余的则根据他们的工作年限获得更高的薪金作为补偿。

初级教师的福利

654. 根据 1890 年《慈善捐赠法》，1962 年在新德里成立了全国教师福利基金会，其目标是为境况贫困的教师提供救济。每年的 9 月 5 日被定为印度的教师节，以纪念后来成为印度总统的萨瓦帕利·拉达克里希南，他在成长历程中曾经是一位大学教师。全国教师福利基金会通过销售每英寸彩旗来筹集教师节捐款。印度中央社会福利委员会、全印妇女委员会、国家妇女教育理事会、大学、学院及其他组织和知名人士也借此方式帮助全国教师福利基金会筹集捐款。全国教师福利基金会允许邦/中央直辖区保留 80%的捐款，其余的 20%将作为全国教师福利基金会的本金。

655. 非政府活动

不同管理机构下的小学比例

表 13. 24 初级小学

年份	公立学校	地方机构创办学校	资助性私立学校	非资助性私立学校
1973-1974	50.88	42.47	5.01	1.64
1978-1979	38.96	55.03	4.42	1.59
1986-1987	41.37	51.71	4.34	2.57
1993-1994	44.63	47.47	3.78	4.12
1996-1997	47.78	43.88	3.34	5.00
2001-2002	47.45	43.47	3.07	6.01

表 13. 25 高级小学

年份	公立学校	地方机构创办学校	资助性私立学校	非资助性私立学校
1973-1974	50.71	26.86	17.75	4.67
1978-1979	40.31	38.13	16.90	4.66
1986-1987	42.79	32.33	16.30	8.58
1993-1994	45.94	33.51	9.53	11.02
1996-1997	46.41	29.13	10.25	14.20
2001-2002	47.36	29.05	7.81	15.77

表 13. 26 中学/高级中学的比例

年份	公立学校	地方机构创办学校	资助性私立学校	非资助性私立学校
1973-1974	26.54	10.85	57.02	5.59
1978-1979	30.44	8.71	57.30	3.55
1986-1987	37.49	7.73	44.79	9.99
1993-1994	37.76	9.29	37.78	15.17
1996-1997	38.96	6.74	36.20	18.10
2001-2002	36.16	6.29	33.99	23.56

656. 为实现普及小学教育目标，第十个计划拟形成公私伙伴关系的协同增效。第十个计划将采取以下措施：

- 与私营部门更加协调地努力，扩大私人倡议的作用。
- 在邦的政策范围内改善与私营部门建立了伙伴关系的公立学校的职能。
- 支持由私立学校提出的针对贫困儿童的倡议。
- 在不损害公平的前提下鼓励开办私立学校。
- 利用私营部门的专门知识和资源为儿童提供计算机教育。

在实现受教育权利方面确认的困难

657. 2003 年的《宪法》修正案引入了接受义务教育的权利，不过这项权利受到邦政策的制约。在此修正案之前，《宪法》第 45 条规定自本《宪法》生效后的十年内，各邦应努力为所有儿童提供免费义务教育直至其年满 14 周岁。但是这一《宪法》义务却被一再地推迟到 1970 年、1980 年、1990 年、2000 年。在没有《宪法》义务的情况下，由于社会经济压力，免费义务教育没有得到足够的重视。现在将免费义务教育提升为《宪法》基本权利，显示了立法机构对这一权利的重视。⁹⁵

658. 以前政府都是集中进行规划，所以对基层的影响相对较小。意识到了这一点，现在政府推行了 Sharva Shikshah Abhiyan，将权力下放，并以社区为重心。另外的困难是大多数项目都是由中央政府资助的。

659. 政府与各邦、地方政府及社区合作实施诸如 Sharva Shikshah Abhiyan 的时限政策，即到 2010 年为所有年龄介于 6 至 14 岁的儿童提供初等教育。它承认以任务模式组织的、旨在扩大学校制度覆盖面并提高其成效的社区自有体系的重要性。⁹⁶

⁹⁵ 到目前为止，有 14 个邦和 4 个中央直辖区已通过立法在各自的邦或相关镇地区推行义务小学教育。这些邦是阿萨姆邦、安德拉邦、比哈尔邦、古吉拉特邦、哈里亚纳邦、查谟-克什米尔邦、中央邦、马哈拉施特拉邦、旁遮普邦、拉贾斯坦邦、泰米尔纳德邦、喀拉拉邦和西孟加拉邦。4 个中央直辖区是昌迪加尔、德里、本地治里以及安达曼和尼科巴群岛。

⁹⁶ 它们的目标是：

到 2003 年，所有儿童进入学校、教育保障中心、另类学校、返校营；

到 2007 年，所有儿童完成 5 年的初等教育；

到 2010 年，所有儿童完成 8 年的学校教育；

关注优质的初等教育，强调终身教育。

到 2007 年前弥合小学一级性别与社会类别群体之间差距，2010 年前弥合初中一级的差距。

到 2010 年实现留住全体学生。

660. 根据印度政府初等教育与扫盲部所做的概括评估,今后十年中央及各邦政府为落实该举措需要近 6 000 亿卢比的追加预算资源。

661. 新的修正案采用了第 86 项修正案的形式,强调了在全印度推行免费义务教育的重要性。

国际援助的作用

662. 教育方面的国际援助采取的是文化交流或财政援助的方式。教科文组织国际合作股负责协调有关教育领域的双边及国际合作以及教育交流项目的计划与实施工作。

663. 随着运输和通讯的发展,地球村的影响日益扩大,在为有效解决全球性问题开展的国际合作活动中发挥了突出作用。印度率先采纳了新信息政策技术,如远程教育,并注意防止自身与发达国家之间的差距进一步扩大。在这一背景下,教育领域的合作被认为是一种伙伴关系而不是援助,各国通过分享成功的经验、技术、材料和财政资源彼此援助并且学习欣赏彼此的文化遗产。

664. 负责与教科文组织合作的印度国家委员会成立于 1949 年,从那时起印度就在教科文组织工作中发挥着积极的作用。到目前为止在印度已设立了 9 个教科文组织教席,涉及文化发展、生物技术、科学教育、和平、人权和民主、能源、小型工业以及教师教育等多个领域。印度国家委员会实施了教科文组织的国际配给券计划,帮助在教育、科学、文化和交流领域工作的个人和机构,给予他们需要的教育出版物、科学设备等。

665. 人力资源开发部下的教育部还与其他国际组织建立了联系,如英联邦秘书处、英联邦学术组织、南亚区域合作联盟、联合国组织、不结盟运动以及 Shashi 印加研究所等。该部门设有负责处理政策事务的国际学术单位,以增进印度与超过 97 个国家的国际学术关系,印度与这些国家有着双边文化交流方案及其他合作安排,并且监测与其他国家双边合作方案中的教育部分。

666. 大学拨款委员会代表印度政府落实了印度和其他国家之间与大学相关的双边交流方案。1996-1997 年同 70 个国家开展了双边交流。

667. 除文化交流方案外,各个国际组织也对政府实施的多个方案给予了援助。在县级初等教育方案中,印度政府负担 85%的项目费用,以此作为给予实施县级初等教育方案的邦的补助金。中央政府分摊的份额由国际筹资资助。到目前为止,国际开发协会已核准了方案的第一和第二期贷款,分别为 2.6 亿美元和 4.25 亿美元。欧洲联盟[欧盟]提供了 1.5 亿欧元的赠款。海外开发署(英国)给予了 8 021 万美元的赠款。来自荷兰的赠款为 2 580 万美元。目前,在县级初等教育方案中已落实的国际援助有:

供资机构	数额	时期	邦和所涉县数目
国际开发部 (英国) (赠款)	4 250 万英镑 (22 亿卢比)	1999 年 8 月至 2005 年	县级初等教育方案第二期：安德拉邦 (5)
	3 771 万英镑 (20.7 亿卢比)	1997 年 4 月至 2004 年 (正在延期)	县级初等教育方案第三期：西孟加拉邦 (5)
世界银行 (软贷款) 和联合国儿童基金会	1.524 亿美元 (53 亿卢比) 和 1 000 万美元 (3.6 亿卢比)	1998 年 2 月至 9 月	县级初等教育方案第三期比哈尔邦 (20) Jharkhand 加尔克汉德邦 (9)
世界银行 (国际开发协会)	1.374 亿美元 (5.7 亿卢比)	1999 年 2 月至 2005 年 9 月 30 日	县级初等教育方案-APREP：安德拉邦 (14)
国际开发协会(软贷款)	8 570 万美元 (36 亿卢比)	1999 年 7 月至 2004 年 12 月 31 日 (延期至 2005 年 12 月 31 日)	县级初等教育方案第四期：拉贾斯坦邦 (10)
世界银行 (国际开发协会)	1.824 亿美元 (约 80 亿卢比)	1999 年 2 月至 2005 年 9 月 30 日	县级初等教育方案第三期：北方邦 (36) 北安查尔邦 (6)
国际开发部 (英国)	3 000 万英镑 (约 20 亿卢比)	1999 年 2 月至 2006 年 9 月	县级初等教育方案-扩大范围：西孟加拉邦 (5)
国际开发部 (英国)	4 121 万英镑 (约 30 亿卢比)	2001 年 1 月至 2008 年 1 月	县级初等教育方案-扩大范围：奥里萨邦 (8)
国际开发协会(软贷款)	7 434 万美元 (约 37 亿卢比)	2001 年 7 月至 2006 年 12 月 31 日	县级初等教育方案-扩大范围：拉贾斯坦邦 (9)
荷兰 (赠款)	12.50 亿卢比 (2 647 万美元)	2001 年 2 月至 2005 年 6 月	县级初等教育方案-扩大范围：古吉拉特邦 (6) 6 个地区中的 3 个地区由邦来提供资金
县级初等教育方案中已落实的国际援助共计	约 693.8 亿卢比		国际开发协会贷款：513.7 亿卢比 赠款：180.10 亿卢比

668. 比哈尔教育项目[始于 1991 年]第二期[1996-1998 年]的总支出预计为 6.13 亿卢比，由联合国儿童基金会、印度政府和比哈尔政府按照 3 : 2 : 1 的比例共同负担。北方邦提出的类似项目“全民教育”已获得了世界银行的核准。世界银行援助的儿童综合发展服务计划 II 项目已在比哈尔的 210 个街区和中央邦的 244 个街区开展。

669. 国际开发协会、世界银行软贷款窗口提供了 1.631 亿美元的贷款。

670. Shiksha Karmi 项目于 1987 年开始在瑞典国际开发合作署的援助下实施，旨在普遍并且实质性地改善拉贾斯坦邦的偏远及社会经济落后村镇的小学教育，特别是女童的教育。该项目是作为一项国际援助计划来实施的，瑞典国际开发合作署报销了第一期 90%以及第二期 50%的费用。项目第一期、第二期的支出分别为 2.12 亿卢比和 4.9 亿卢比。

671. Lok Jumbish 是拉贾斯坦邦开展的一个项目，在初等教育中取得了广泛成功。项目第一期从 1992-1997 年起为期 2 年，其支出由瑞典国际开发合作署、印度政府和拉贾斯坦邦政府按照 3 : 2 : 1 的比例分摊。第二期延长至 1998 年，分摊比例不变。还从挪威获得了 2 亿卢比的赠款。

672. 欧洲共同体[欧共体]从 1976 年起扩大了对印度的经济援助，教育、卫生与环境是优先获得援助的部门。目前，教育部门和保健部门正在欧共体的援助下开展二个中央项目，区初等教育项目和卫生和家庭福利部发展方案，援助金额分别为 1.5 亿欧元和 2 亿欧元。欧共体承诺为教育部门名为 Sarva Siksha Abhiyan 的新的部门发展方案提供 2 亿欧元[约合 90 亿卢比]的援助。

673. 2002 年 5 月举行的印度-欧共体小组委员会商定，欧共体将从恰蒂斯加尔邦、北安查尔邦、加尔克汉德邦、阿萨姆邦、锡金邦、拉贾斯坦邦以及查谟和克什米尔邦这七个邦中选择一或二个邦参与其邦伙伴计划。

674. 国际开发协会对印度的援助始于 1961 年，现已成为国际援助方案的重要组成部分。截至 2002 年 6 月 30 日，国际开发协会对印度的贷款累计达 288.446 亿美元，涉及教育、保健、营养等许多部门的项目。

英国

印度是英国发展援助最大的受援国。英国的援助被用于双方商定的涉及诸如教育、贫民区改建、卫生和家庭福利等多个部门的项目。目前，中央有 28 个地方费用赠款项目[主要用于减缓贫穷、教育等]，邦一级的项目正在进行中。

瑞典

印度自 1964 年成为瑞典援助的受援国。瑞典的援助是以瑞典国际开发合作署为渠道落实的。

荷兰

荷兰政府已提供了 9442.6 万荷兰盾[相当于 17.369 亿卢比]的援助，用于受地震影响的古吉拉特地区小学的重建和修复计划。

澳大利亚

在教育部门由澳大利亚援助的主要项目有通过联合国儿童基金会实施的初等教育改进项目[第二期]和艾滋病病毒/艾滋病防治项目。

第 15 条

参加文化活动的权利和享受社会进步福利

675. 在捍卫国家统一和完整的长期民主框架内,《印度宪法》保障公民参加文化生活、自由结社和建立保护组织的权利,以及宏扬不同语言、文化或宗教的自由。国家的政策方针也要求公民保护历史名胜古迹,而且《印度宪法》第三部分保障国民的文化自由权利。中心和邦/中央直辖区在文化问题上都负有责任。在中心和文化部下成立了一个独立的文化旅游部。该部推动文化交流方案,支持考古学、艺术、音乐和文学领域的新项目,设立奖学金,并向为文化活动而设立的社团或志愿组织提供财政支助。根据《公约》第 15 条编写的初次报告说明,许多不同的机构,包括图书馆、博物馆、艺术学院、音乐、戏剧、剧院等已经建立起来,并支持宏扬和保护物质文化。

676. 组织上,文化部是中央政府负责文化事宜的核心机构。该部有两个附属办事处和很多下属办事处,包括其他处理具体文化事宜的自治组织。印度考古调查处和印度国家档案馆就附属于该部。下属办事处有印度人类学调查处、国家博物馆、国家现代艺术博物馆、国家图书馆、中央参考图书馆、国家文化财产保护研究图书馆。文化部下的自治组织有 Rashtriya Manay Sangrahalaya、科学博物馆理事会、尼赫鲁纪念馆和图书馆、Sangeet Natak Akademy、Sahitya Akademi、Lalit Kala Akademi、国家戏剧学校、文化资源和培训中心、Gandhi Smriti 和 Darshan Samiti、阿拉哈巴德博物馆、德里公共图书馆、拉姆·莫罕·罗伊图书馆基金会、高等藏学研究中央学院、佛学研究中央学院、Nav Nalanda Mahavihara、南加藏学研究院、维多利亚纪念馆、印度博物馆、亚洲文会、Salarjung 博物馆、库达·巴克什东方公共图书馆、Rampur Raza 图书馆、Thanjavur Maharaja Serfoji's Sarasvati Mahal 图书馆、Kalakshetra 基金会、国家博物馆艺术史、艺术品保存和博物馆研究所、Maulana Abul Kalam Azad 亚洲研究学会、英迪拉·甘地国立艺术中心。

677. 在尊重不同语言群体情感的《宪法》中,印度正式承认了在官方语言明细表中列出的 22 种不同语言,并为各少数民族、在册种姓和在册部落设立了国家委员会,以捍卫他们的宗教和文化利益,并惩处侵犯他们权利的行为。还设立了少数民族语言专员,在语言方面保护这些阶层的利益。根据《宪法》印度总统可以向上议院提名 12 位在文学、科学、艺术及社会服务方面具有特殊知识或实践经验的成员。

美术、音乐、舞蹈、戏剧

678. 政府建立了一些国立文化艺术机构,如 Lalit Kala 美术学院(1954 年), Sangeet Natak 音乐、舞蹈和

戏剧学院（1953 年）以及 Sahitya 文学院（1956 年）。Sangeet Natak 学院（1959 年）设立了国家戏剧学院，以促进与戏剧所有方面相关的活动。这些机构开展了各种活动，包括在不同艺术领域对人员进行培训，编排节目展示这些人的才华，促进研究，并赞颂他们为保护文化、文献和优秀文学作品等做出的杰出贡献。

679. Lalit Kala 学院定期实施研究和文献编制方案，为学者提供资助，协助他们对现代民间艺术以及印度社会和文化的不同层面进行实地研究。在 Sangeet Natak 学院的支持下实施了传统舞培训方案，以宏扬默尤尔彭杰和 Seraikella 的 Chhau 舞，还有喀拉拉邦的 Koodiyattam 舞。

680. 国立戏剧学院一直在促进戏剧教育公司[Sanskar Rang Toli-1989 年]的发展，该公司致力于为儿童创作剧本，在德里组织夏季戏剧讨论会，并通过星期六俱乐部促进儿童剧院的发展。从 1998 年起，该学院每年为儿童组织 Jashne Bachpan 戏剧节。自 1999 年起，全国戏剧节（Bharat Rang Mahostav）每年举行一次。

681. Sahitya 学院每年都举行为期一周的“文学节”。该学院开展了一些特殊项目，并且出版了十卷有五千多年历史的最畅销的印度作品，如古代印度文学、中世纪印度文学和现代印度文学。实施的项目很多，包括翻译和出版很多部落文学和翻译 100 套印度名著。另一个项目是通过电影、视频、音频、光盘，保存手稿、图片照片以及其他杰出的印度作家的材料，展示从印度文学到文献文学的档案。

682. 国家手稿编辑小组于 2003 年成立，负责对手稿进行鉴定和编目，更重要的是提高手稿的利用价值，增强人们对文化遗产的认识，鼓励将其用于教育和研究目的。据估计，大约 75% 的印度知识遗产不为人知，不可获得并且成为零散部分。

考古

683. 印度考古学研究所（1861 年）负责维护、保存和保护那些集中受保护的纪念碑/遗址和遗迹，进行考古勘查和挖掘；对历史纪念物和古物研究遗迹进行化学防腐并开展考古培训等。印度考古学研究所负责实施 1972 年《古代文物和艺术珍品法》。它也对全国集中受保护的 3 060 处重要纪念物进行监督管理，包括《世界遗产名录》中列出的 26 处纪念物。政府准备在行政部门设立一个印度考古学和遗产事服务部，以使印度考古学研究的管理达到专业水平并使人们更加重视这项工作。被选拔的人员将在考古学会接受为期 20 个月有学位的培训。为了使已公布的全国性重要纪念碑或遗址进一步受到重视，研究所在全国各地建立了 21 个主要圈和 3 个迷你圈。为了保护重要的纪念碑群，研究所提出了制定保护工作总体规划的建议。首次南亚考古学大会于 1986 年在新德里举行，这成为南亚区域合作联盟（南盟）方案的一部分。为了不断提高青年人对文化遗产的认识，研究所组织了青年营。研究所宣布全国有 3 644 处国家级重要纪念碑/遗址。列入《世界遗产名录》的印度纪念碑中有 17 个。

684. 印度从 1981 年起一直在进行水下考古研究。果阿国家海洋学协会建立了海洋学考古中心，根据遗留物重建过去航海活动的历史，并对被淹没的考古遗址进行研究。过去十年中，在被淹没的古城遗址杜瓦尔卡、

索姆纳特、Poompuhar 和 Lakshwadeep 岛附近进行了多次定期勘查，一般都有各种不同的新发现。

博物馆和图书馆

685. 根据《公约》编导的初次报告对印度博物馆作了详细介绍，称这些博物馆是印度文化遗产的宝库。印度一些重要的博物馆有 Durbar Hall Delhi 国家博物馆、新德里尼赫鲁纪念博物馆和图书馆、Kolkata 科学博物馆全国理事会、Allahabad 博物馆、勒克瑙保护文化财产国家研究图书馆、国家现代艺术馆、Salar Jung 博物馆、Hyderabad 博物馆。国家博物馆的主要活动是收集、展览和保护艺术品，开展有关艺术品的宣传和教育活动，重新组建现代化的艺术品美术馆。国家博物馆正在为实现这一目标而努力，它通过举办展览，实施培训计划，举行研讨会、讲习班和纪念性讲座以及组织其他辅助活动，对美术馆进行改组/更新。2003 年 2 月组织了一次特殊展览，名为“文化瑰宝——马来西亚 Kaulalampur 伊斯兰艺术博物馆的收藏品马来世界纺织品”，该展览持续了 3 个月。“马图拉艺术”展在日本东京博物馆举行，该展览从 2002 年 10 月底开始一直持续到 12 月中旬，为期一个半月。这次展览还将在日本其他城市举办并将一直持续到 2003 年 8 月。Raga 展的内容有北印度之歌、公主的光环和献给上帝的礼物，根据文化交流方案，展出的 35 件乐器将于 2003 年 3 月送往巴黎音乐城。另外，于 2003 年 9 月至 2004 年 1 月在德国柏林的印度艺术博物馆举办了一次印度雕刻展，这次展出显现了印度早期雕刻作品的宏伟空灵。该博物馆在 2003 年 4 月还组织了一次摄影展览，2003 年 7 月由人力资源开发部和联合国教科文组织共同组织了不同文明间国际对话的展览。该博物馆负责 Harappan 文明常设展览馆和印度微型绘画展览馆的现代化工作。他们为不同博物馆馆长组织了第 31 次博物馆学短期培训班，并且于 2003 年在瓜利尔为 Jiwaji 大学博物馆学的学生提供了为期 10 天的博物馆学的实践培训。图书馆的研究参考书有 53 668 册书。国家博物馆艺术历史学会于 2003 年在瓜利尔为 Jiwaji 大学博物馆学的学生做了有关保存和博物馆学的介绍。图书馆的研究参考书有 53 668 册书。国家博物馆艺术史、艺术品保存和博物馆学研究所开设艺术史、艺术品保存和修复以及博物馆学方面的硕士和博士课程。印度 Kolkata 博物馆在整个亚太地区是最大和最古老的多功能博物馆。它分六个文化科学部门，即艺术学、考古学、人类学、地质学、动物学和经济植物学。2003 年至 2004 年该博物馆组织了五次展览，包括一次国际展览，并且举办了培训方案、研讨会、专题讲座和文化活动等。Salar Jung 博物馆——以 Salar Jung-III、Mir Yousuf Ali Khan 命名的博物馆——是国家一级的博物馆，收藏有世界各地非常稀有的 40 000 件珍贵艺术品。该博物馆的艺术收藏品基本上可以划分为印度、中东、远东和欧洲艺术品。除此之外，馆内有一个儿童展区，一个阅览室、一个独特的参考图书馆以及展示阿拉伯语、乌尔都语和波斯语手稿的手稿展区。图书馆拥有 57 882 册印度语、阿拉伯语和土耳其语书籍。博物馆也积极致力于重建新展馆，使博物馆文物数字化，并举办了很多展览、讲座、11 月 14 日至 20 日儿童周、会议和研讨会等。2003 年 12 月博物馆举行了 Salar Jung III 118 诞辰日庆祝活动。在当代历史和艺术领域，由印度政府出资建立了维多利亚纪念博物馆，这是一个具有重要意义的博物馆。该馆不断收集所需要的材料和数据，对展馆进行扩建以便成为印度历史博物馆。该馆收藏丰富，拥有 26 000 多件艺术品，包括世界著名艺术家的绘画。新德里国家现代艺术馆的首要目标是对国内现代艺术品进行介绍和宣传。为此，该馆制定了多项方案，如对艺术品进行收藏和兴建雕塑公园，革新展览馆，制定特殊展览计划

和出版发行计划，建立修复图书馆和图片工作室，传授艺术史和油画保存方面的知识。该馆收藏丰富，拥有 1 742 多位印度艺术家的 16 140 件作品，并且通过艺术收藏品的数字化和图片文献、教育活动、展览、研讨会等实现其目标。尼赫鲁纪念博物馆利用视觉材料阐述了 Jawaharlal Nehru 的生活和时代。它一直是印度和国外游客很感兴趣的一个博物馆。科学博物馆国家理事会的首要任务是在城市和农村地区，特别是在学生和公众中普及科学技术知识。它还负责对 Kolkata 的 Birla 工业科技博物馆、班加罗尔的 Visvesvaraya 工业科技博物馆，孟买的尼赫鲁科学中心进行管理，这些博物馆在不同地区拥有自己的机构项目和地区科学中心。另外，国家博物馆理事会还对 10 个邦的 28 个科学中心实行管理。它在阿姆利建立了 Maharaja Ranjit Singh Panorama 科学中心，在古鲁格舍德拉建立了 Kalpana Chawla Planetarium 科学中心，在兰契、甘托克、本地治里和切蒂斯格尔建立了其他科学中心。国家文化财产保存实验室于 1976 年在勒克瑙建立，并已发展成为一个出色的文化财产保存中心，它为博物馆、档案室和考古部提供保存方面的服务，制定更好的标准化保存方法并编写有关资料，从不同方面开展保存培训，以及传播保存知识。国家文化财产保存实验室保存了很多壁画和不同类型的博物馆文物以及两块马尔代夫共和国的珊瑚石纪念碑。它对 Taj Mahal、Ajanta、Hukuru Mosque、Male 等的保存问题也进行了科学研究。该实验室发展了青铜的三种保存方法，现正为全世界所采用。文化部最重要的一项活动是举办全国和国际展览。该部通过国家现代艺术展览馆、国家博物馆和 Lalit Kala 学会等机构组织了一系列展览。主题包括印度收藏的穆尔的作品、世界遗产纪念碑和遗址，喜马拉雅地区艺术品，女绘画家和女雕刻家的作品。

686. 印度新德里国家档案馆保存有印度政府以往的国家记录，这些具有永久价值的记录是了解印度经济、政治和社会发展的第一手资料，并形成了文化遗产的宝贵组成部分。档案馆还收藏有 70 多位全国杰出的人权主义者的私人文件。此外，档案馆计划从其他国家各类博物院收集对印度至关重要的文件缩微胶卷复制品，它获得了来自约 70 个机构的大约 41 000 个缩微胶卷。档案室向学者提供研究设备和通过档案研究院举行培训班。该学院举办为期一年培训并颁发档案研究证书，而且还向印度和国外受训者提供不同的短期培训。档案室组织了各种各样的展览，以便在人们中树立档案意识。档案室在博帕尔（中央邦）设有地区办事处，而且在全国各地设有三处记录中心。档案室拥有大量缩微胶卷、公共记录和历史记录。作为《印度和新加坡谅解备忘录》的组成部分，2003 年在新加坡组织了一次关于印度国家军队和 Subash Chandra Bose 的展览。已有 542 131 个数据文件存档，141 635 个文件经过在线确认/核对。根据已制定的计划，将向志愿者组织、大学、图书馆、博物馆等提供资助，以便它们对稀有手稿进行分类、编辑、保护等。计划的主要目标是保护手稿形式的印度丰富文化遗产，由于缺少适当的保护和调研措施，这种遗产正处于日益残缺不全的危险。

687. 为普及科学技术建立的国家科学博物馆理事会举办了大量交互式室内和室外展览并展出机器恐龙。理事会还计划在 Kolkata 组织一次名为“科学城”的独特探险活动，这会大大吸引居住在都市的国内和国际参观者。印度国家档案馆，曾为帝国记录部，最初是印度政府及前政体具有永久价值的所有非当前记录的官方保管机构。

688. 根据《宪法》，图书馆应由政府负责管理，只有由中心建立的图书馆和被宣布为具有全国重要性的图书馆除外。在全国图书馆系统，中央政府制定的立法并不专门针对各邦管辖的图书馆。一些邦已经引进了公共图书立法，中央政府敦促其余的邦效法。中央政府积极保证与各邦政府在促进全国和各邦图书馆系统协调发展方面的自发合作。中央政府对那些具有全国重要意义的图书馆给予充分的津贴补助。获得当前出版物、书、报纸和杂志的首要信息来源是 1954 年《书籍和报刊（公共图书馆）递送法》，根据该法，所有新的出版物必须被送到四个托存图书馆——Kolkata 国家博物馆；切纳的 Connemara 公共图书馆；孟买国家中央图书馆和德里公共图书馆。该法目前正处于审议中，以使其具备更广泛的基础，同样也包括音频-视频传媒材料。作为四大托存图书馆之一，国家图书馆保存有来自联合国和不同机构的所有出版物。该图书馆与世界 93 个国家的 215 个机构有赠予和相互交流方案，根据该方案，它需要从普通书籍贸易渠道难以获得的材料。其他重要的图书馆包括德里中央秘书处图书馆；Kolkata 中央参考资料图书馆；Patna Khuda Bakhsh 东方公共图书馆；Rampur Raza 图书馆；Kolkata 亚洲文会，孟买亚洲文会，Thanjavur Maharaja Serfoji Saraswati Mahal 图书馆等。1972 年在 Kolkata 建立的 Raja Rammohan Roy 图书馆基金会也没有落在后面，它与国家政府和志愿者组织共同合作，将图书馆运动带到全国最小的城镇和乡村。该组织在对全国图书馆基础设施进行升级换代方面提供的援助金额，目前每年已经超过 1 亿卢比。

689. Kolkata 国家图书馆作为印度所有读物和信息材料的永久收藏馆，同样也收藏印度人的印刷出版物和书面材料以及由外国人所著的关于印度方面的材料。Kolkata 国家图书馆与 86 个国家的 211 所图书馆建立了交流关系。根据 1967 年《马哈拉施特拉邦公共图书馆法》，马哈拉施特拉邦政府接管了孟买亚洲文会的孟买中央图书馆，现已发展成为邦中央图书馆[1994 年]。

690. 1951 年由联合国教科文组织提供财政和技术援助建立的德里公共图书馆已经发展成为大都市公共图书馆系统，具有一个中央图书馆，一个区域图书馆，分部和次分部遍布整个地区。德里公共图书馆还有为视力残疾者设立的盲人图书馆，这由 13 个流动服务处组成，以及为中央监狱囚犯设立的图书馆。

691. Kolkata 亚洲文会是一个具有全国意义的机构，最近它在与世界各国建立文化关系方面，扩展了相当多的活动。它已经被联合国教科文组织选定作为世界最好存储方案的机构之一。

其他文化倡议

692. 印度人类学调查处（1945 年）启动了各种项目，如文化旅游，对印度不同宗教信仰相互融合、印度郊外住宅区系统和青少年生理成长的研究，以及对古人骨骼和现代人的 DNA 研究等。在过去的这些年，该调查处通过其 Kolkata 总部、7 个区域中心、1 个次区域中心、1 个常驻外地工作站、设在全国各地的其他 8 个外地工作站以及设在德里的一个营地办事处进行持续研究并收集信息。除了其他项目，调查处还承担了关于古人骨骼和现代人的 DNA 研究。他们组织了几次展览，最近还出版了 6 本书。调查处启动了一项名为“印度人”的项目，对整合印度不同社区的内聚性文化、社会和人类学因素进行了研究。1985 年起，之前的国家

人类博物馆转变为一个自治组织并被赋予了一个新名——Indira Gandhi Rashtriya Manav Sangrahalaya。这个新机构被认为是一个有机整体并不断得到发展。该机构致力于描述人类生理和文化的进化情况，特别是关于印度文明的演变和发展。

693. Indira Gandhi Rashtriya Manav Sangralaya（国家人类博物馆）就人类不同栖息地、生物和文化进化的不同阶段方面举办了户外和室内展。该机构正在实施例如文化的多媒介文件，抢救自然遗产方面的人类学文物和研究项目方面的计划。

694. 除了图书馆和博物馆的巨大网络，还有致力于促进印度文化的其他机构。特别是提到的致力于美术、文学、表演艺术和戏剧的三个学会和一个国家戏剧学院，它们通过富有创造性的人民的自身管理寻求进一步做出文化方面的努力。Sahitya 学会，国家文学学会，是由印度政府于 1954 年建立的一个自治组织，积极致力于发展印度文学和设立高的读写标准，培养和协调所有印度语的文学活动。学会的一些职能是出版其认可的由 24 种印度语言著写的书籍；由一种印度语到另外一种语言以及由外来语到印度语的翻译名著；举办研习会、非正式的扫盲聚会、组织地方、区域、国内和国际水平的研讨会和座谈会，从而为那些赶来参加这些会议，对创造性文学感兴趣的人提供机会，有助于形成更广泛的意识和达成更好的理解；为作者提供旅行津贴；出版杂志；筹备参考作品如印度诗学百科全书，印度文学百科全书（已经出版六册，每册平均 1 000 页），印度作家其人两册，印度文学国家参考书目（截至 1953 年已经出版五册，并且已经着手更新到 2000 年期间的参考书目），梵语学者其人，注册译者三册，不同语言版本的文学历史，独特的诗选册，如古印度文学（三册）、中世纪印度文学（三册）、现代印度文学（四册）、每年授予作者荣誉奖，Bhasha Sammans，同样每年也设立翻译奖。Sangeet Natak 学院——国家音乐、舞蹈戏剧学院，是印度政府于 1953 年成立的一个自治组织，旨在保护和促进全国的表演艺术、传统艺术和古典艺术。近几年来，首先关注的是受到急剧社会经济变迁威胁的民间艺术和部族艺术项目。该学院已经建立了两个培训所，即新德里的 Kathak Kendra 和博帕尔的 Jawaharlal 尼赫鲁曼尼普尔区舞蹈学院，分别举办 Kathak 和 Manipuri 舞蹈培训班。该学院对在不同表演艺术训练方面杰出的艺术家授予奖学金和奖品。2003 至 2004 年该学院组织了 Bade Ghulam Ali Khan 百年活动和五十周年纪念。全国各地也组织了不同的传统艺术节。每年学院还对各个领域杰出的表演艺术家授予荣誉奖。该学院把宏扬艺术作为主要工作，而且制定了一个方案，从保护全国文化遗产出发，对印度全国的民间艺术、传统艺术和当代艺术进行了调查。学院的出版方案有各种设想。学院出版了多色绘画的复制品，以及个人艺术家的作品和专著出版物，并负责发行具有民间和部族艺术特色的出版物，学院在印度和国外组织展览，购买艺术品以鼓励艺术家。为了鼓励应受到赞扬的艺术家，学院对这些展览提供赞助，并且提供免费的展馆场地。艺术者被授予研究奖，以帮助他们在各自领域达到更高的标准。学院拥有设备良好的图书馆和彩色幻灯片档案馆以及当代印度艺术摄影记录。学院对艺术组织和邦学会授予赞誉，各邦为促进艺术每年都分发支助津贴。学院在全国各地设有五个区域中心。在其他定期展览中，迄今为止该学院组织了 11“Triennale 印度”，这是一个关于当代世界艺术的展览。国家戏剧学院是世界最著名的戏剧机构之一，也是 Sangeet Natak 学院 1959 年在印度建立的唯一这类机构。之后在 1975 年，它发展成为一个自治组织，完全由文化部资助，国家戏剧学院的目标是在所有戏剧领域对学生进行培训，包括戏剧历史、制作、布景设计、服装设计、灯光、

化妆等方面。国家戏剧学院的培训班为期三年。每年有 20 名学生考入培训班。准予进入培训班的合格考生通过两个阶段进行筛选。国家戏剧学院毕业证书为印度大学学会承认，等同于硕士学位。该学位用于指定学院/大学老师并用于注册申请博士学位。

主要活动

695. 学院主要活动如下：

- 一）与学生培训项目相关的学术活动。
- 二）学生创作的剧本。
- 三）由保留剧目轮演剧团制作和表演的戏剧——国家戏剧学院表演分会。
- 四）教育戏剧公司的活动，这些活动旨在促进儿童戏剧的发展。
- 五）各邦与地方机构根据讨论会合作组织的扩大方案。

下文对这些活动和 1988 年以来取得的重大成果作了简要介绍。

学术活动

696. 学院举办戏剧艺术方面为期 3 年的综合培训班。在完成培训之后，将授予成功的人选戏剧毕业证书。第一年所有学生都要学习综合研究课程，其中包括戏剧文学课程、美学、表演理论和实践，另外还有哑剧和动作构成、军事艺术、瑜伽和音乐、舞台技巧理论和实践，如舞台设计、服装设计、灯光、化妆和戏剧建筑。

697. 第二学年，学生可以选择专业，或者是表演或是戏剧技巧和设计专业。女士专业化课程在第三年继续开设。2002 至 2003 学年起，引进儿童戏剧并将其作为专业化的科目之一。

698. 作为培训的一部分，学生在印度不同历史胜地参加教育学习旅行，这可以为他们提供一个参观著名遗迹、雕刻绘画和缩微画的机会。也为他们组织影评课程。

699. 自 1988 年起，有 367 名学生从国家戏剧学院毕业。该学院培养出大批不仅在戏剧也在电视方面富有才华的演员、导演、编剧、设计人员、技术人员和教育家。

学生创作

700. 作为培训的一部分，学生会被要求表演戏剧，这会为他们在表演的不同方面奠定良好的基础。对剧本

的选择建立在广泛的基础上。这包括古典印度戏剧、属于世界戏剧文学类型的戏剧，以及由 George Bernard Shah、Maxim Gorkey、Anton Chekov、Bertolt Brecht、Dario Fo、John Osborne、Admond Roland、Edward Bond、Samuel Becket 等人编写的剧本。短剧形式的主要名著也由团体名为“Katha 学院”的学生创作。

保留剧目轮演剧团

701. 保留剧目轮演剧团是一个定期表演的学院分会。其建立有双重目的，一方面是建立专业性剧院，另一方面是定期上演实验性作品。在过去的这些年里，保留剧目轮演剧团制做出了从程式化的音乐剧到现实主义的印度戏剧的一系列众多种类的剧本，外国剧本的翻译和改编。除了德里的舞台剧之外，保留剧目轮演剧团在赞助方的支持下在德里以外的地方进行表演，也偶尔进行巡演。自 1988 年以来，保留剧目轮演剧团已经创做出 78 部新剧。除了进行新创作外，保留剧目轮演剧团也表演旧的流行剧。

戏剧教育公司

702. 戏剧教育公司建于 1989 年 10 月，旨在促进儿童戏剧的发展。随着时间的推移，戏剧教育公司的活动变得多样化，全部都集中在促进儿童戏剧发展方面。这些活动有：

（一）制作剧本；

（二）夏季儿童戏剧讲习班；

（三）通过周日俱乐部对儿童进行戏剧培训；

（四）在地方学校组织讲习班和戏剧表演；

（五）最后一点也很重要，在组织全国儿童戏剧节的活动中，来自印度各邦的儿童戏剧团体在同一舞台展示它们的作品。

703. 全国儿童戏剧节于 1998 年开始启动，此后就变成了一年一度的特色活动。该戏剧节的戏剧通常包含成长中的儿童及其父母的微妙信息。自 1988 年起，戏剧教育公司为儿童创作了 20 部新的戏剧。这些戏剧由成人艺人表演，并由戏剧教育公司成员与儿童共同创作。自 1991 年起，戏剧教育公司已经与儿童共同创作了 56 部戏剧。

扩展方案

704. 为了涵盖广泛的大多数戏剧艺人，这些艺人来自语言和文化背景不同的各邦，无法进入学院提供的定期培训班，一项名为“扩展计划”的短期教学和培训方案于 1978 年开始启动。在这项方案下，学院与地方

戏剧团体或艺人合作组织讲习班。这些方案总是通过地方语言举办。讲习班可以被广泛地划分成三类，即以创作为导向的讲习班，以创作为导向的儿童讲习班与戏剧教授和培训方案。在 1990 年代，扩展方案有了飞速发展，讲习班的数量每年也在稳步增长。

Bharat Rang Mahotsav

705. 作为印度五十周年庆典活动的一部分，学院于 1999 年组织了首次印度全国戏剧节，这被命名为 **Bharat Rang Mahotsav** 戏剧节，节日期间在同一舞台上有很多创作性的作品上演。来自全国各地的一流演出团体参加了用印地语和地区语言演出的 60 场节目。由于观众和媒体对印度全国戏剧节十分欢迎，这已成为一种一年一度的特色活动。每年的戏剧节日都会增添一些新的特点。

706. **IGNCA** 是一个全国性机构，主要负责各学科间和跨文化学习、研究和方案活动。**IGNCA** 寻求将艺术置于自然人文环境中，为不同艺术间的关键对话提供一个论坛。主要目的在于为生活与艺术之间、艺术与科学之间、全国不同地区的本土知识体系间；为印度和世界、印度不同地方社区和世界上类似设置的社区提供沟通的桥梁。

707. 该机构主要关注研究、实地研究文件、关于保护、传播、培训和复兴社区知识体系方面的出版物、技能和科技，这些都与具体文化相关，支持个人和社区的经济、文化和社会权利。

708. 自 1986 年设立以来，**IGNCA** 开展的上述活动取得了如下成果：

参考图书馆

- **IGNCA** 组建了拥有 127 291 本书的参考图书馆，包括一些个人收藏和稀有书籍。包括 400 多种杂志。
- 有 16 000 个录入 1 000 多万份文件的缩微胶卷和 142 090 个缩微胶片。
- 拥有大约 1 lac 35 毫米的幻灯片。
- 数字化文件 85 000 份。
- 收集 10 000 多张相片。
- 视频文件 121 项。
- 拥有文化档案和人种史的收藏品，包括绘画、卷轴画、乐器和录音带、木偶、珠宝、刺绣品和服饰、面具和青铜制品等。

出版物

- 出版了 6 册 Kalatattavakos 丛书，包含印度的主要理念，还编写了约 250 条概念，在将来出版。
- 出版了 18 版 Kalamulasastra 丛书，带有注解文和与印度艺术相关的译文。
- 出版了 44 册 Kalasamalocana 丛书，这些书都是由著名学者所著，他们通过融合不同的传统，建立了沟通的桥梁。
- 出版了 50 多本下列系列的丛书，岩石艺术丛书、艺术和美学丛书、古代印度语丛书（5 册）、生活方式研究丛书、Kshetra Sampada 丛书、文化和发展丛书、Nirmal Kumar Bose 教授专题讲稿丛书、儿童世界丛书和 Adi Sravya 丛书。

调研

- 实施了 70 多项实地项目以研究印度各文化社区的生活方式。
- 正在特定文化中心进行历史生活方式研究即 Brhadisvara。
- 圣殿联合体和北方邦的 Vraja 地区。
- 在教科文组织机构的指导下，主要对印度乡村进行了研究。
- 在马哈拉施特拉邦和 Santhal Parganas 邦实施了许多教科文组织的项目。

地区研究

- 组织了两次主要单元的地区研究活动，即中国和俄罗斯。

音频视频方案

- 正在实施 Adi Drshya（原始视觉）和 Adi Shravya（原始声音）方面的项目。
- 拥有 121 个视频文件，涉及印度各地丰富的文化遗产。

儿童节目

- 实施了几项关于木偶和 Panchatantra 传说的儿童文学。

展览

- 举办了 75 场以上不同主题的展览，例如 Raja Deen Dayal 遗产、影子木偶展览等。举办了 8 场主要展览，展示基本文明概念，如空间、时间、古代印度语言、Rita-Ritu、人类和面具、Murda 等从不同学科所体现的跨文化观点。

多媒体展览

- 首次用多媒体展现贾德瓦创作的 Gita-Govinda，这是关于 Radha Krishna 的 10 世纪爱情诗。

会议、讨论会和讲习班

- 组织了 180 多场会议、讨论会和讲习班、公共讲座或纪念讲座；
- 组织了 180 多场会议、讨论会；和
- 由著名学者举办了 450 多场讲座。还举办了三个系列的纪念讲座，主讲人有 Acharya Hazari Prasad Dwivedi 教授、Nirmal Kumar Bose 博士和 Suniti Kumar Chatterjee 博士。

光盘项目

- 12 个以上的光盘项目正在进行中，如 Gita-Govinda、Agnicayana、Visvarupa、Brhadisvara 圣殿、岩石艺术和 Devnarayan 等。已经完成两项。

IGNCA 网站 (www.ignca.nic.in)

- 其网站由带有 2 500 页图像的 4 700 多文本页组成，总内存占 63 兆。

IGNCA 分支办事处/网络

IGNCA 在瓦拉纳西和班加罗尔设有两个分支办事处。与所有政府机构、国际机构和全国性机构、大学和某些非政府组织建立的中心网可以促进它开展的活动。

通过文化交流方案进行多边合作

- 与国际机构如联合国教科文组织、联合国开发计划署、福特基金会和日本基金会等进行合作。

709. 文化资源与培训中心是一个完全由中央政府资助的自治组织，其主要任务是在学校和大学学生中间传

播文化。该中心设计和组织了多种方案，目的是使学校教育更加切合实际，更富有活力，并让学生实际参加教育实践以应对文化和社会变化方面的挑战，加强国家的凝聚力。中心开设了定向复习进修课程，以使学生了解印度文化艺术、全部知识文化以及视觉和表演艺术发展的基本原则。该中心自 1982 年起一直在实施文化天才研究奖学金计划，旨在发掘 10 岁至 14 岁年龄段的天才，并将奖学金授予那些杰出的少年儿童，着眼于培养不同文化领域的天才。

710. 地区文化中心已经概念化，旨在凸显文化方面的密切关系，这将超越地域界限。理念是唤醒和深化地方文化意识，并表明这些文化意识如何得到地区认同，最终形成丰富多彩的印度复合文化。这些中心在促进、保护和传播全国文化方面已经成为首要机构。他们不仅促进了表演艺术，而且也在相关扫盲和视觉艺术领域做出了重要贡献。这七个地区文化中心分别于 1985 至 1986 年在伯蒂亚拉、加尔各答、坦贾武尔、乌代普尔、阿拉哈巴德、迪马布尔和那格浦尔建立。各邦根据其文化联系参加一个以上的地区文化中心，这是组成地区中心的一个特别特征。经内阁批准，每一个地区文化中心的本金基金都由印度政府提供，参与的各邦政府可以使地区文化中心从本金基金的投资中获得收益从而资助其活动。印度政府向每一个地区文化中心提供了 5 000 万卢比的资金，每个组成邦也要提供 1 000 万卢比。自 1993 年起所有地区文化中心一直在派民间艺术表演者参加共和国日民俗舞蹈节。这个节日由印度总统阁下定于每年的 1 月 24 日或 25 日在 Talkatora 室内运动场举行。该节日为民俗表演者在国家水平上进行表演提供了良机。手工艺展览会将与共和国日民俗舞蹈节一道在不同地区举行。来自不同地区文化中心的手工艺大师和工匠会将参加这次手工艺展览会。这次手工艺展览会为来自印度各地的手工业人士直接向客户展示其作品和制作过程提供了一个宝贵的机会。有关民俗和部族艺术形式的各种文献资料，尤其是那些濒临消失的稀有资料是地区文化中心的主要关注点。根据全国文化交流项目，全国各地也相互交换表演者、音乐学者、表演者和学者。这在促进全国各地不同部族或民俗艺术形式方面极其有用，而且是印度多样性统一的非常有用的表现形式。剧场复兴计划旨在为剧场工作、学生、演员提供机会。表演艺术家、导演和作家都在同一舞台上进行表演并且相互影响。文化中心，还通过 Shilpgrams 向工匠们提供产品促销设施，并实施了一个承认并支持年轻人才的计划，根据这项计划，各文化中心将在自己的地区内物色不同表演形式的民间艺术，并在各民间艺术领域选拔一、两个才华出众的艺术家。

711. 印度节始于 1982 年，其宗旨是以礼尚往来的方式在其他国家举办印度节，并在印度组织这些国家的节庆活动，以此促进与各国的联系。这也有助于树立印度在国外的文化形象，并进一步发挥印度各指定景点旅游业的潜力。迄今为止，已经在英国、法国、美国、瑞典、前苏联、日本、德国、中国和泰国举办过印度节。相应地在印度也举办了俄罗斯节（前苏联）、日本节、法国节、瑞典节、中国节和泰国节。

712. 2000 年 10 月至 2001 年 3 月在印度举办了德国节。此后，2003 年 6 月至 11 月在不丹举办了 2003 年至 2004 年印度节。不丹是组织印度节的首个南亚国家。在不丹举办的印度节致力于印度和不丹之间永久的伙伴关系及其合作。2003 年 6 月 5 日，不丹首相肯桑·多吉和当时的印度外交部长什·维诺德·康纳在廷布

的印度一大剧院共同出席了印度节开幕式并欣赏了印度古典音乐和舞蹈。很多贵客包括两国的高层官员都出席了开幕典礼。来自印度各地的 66 位传统艺术家，包括著名的横笛家 Rajendra Prassana 先生和由 Kumudini Lakhia 女士设计舞蹈的 Kathak 舞蹈团，都在节日开幕式典礼上进行了表演。

713. 在为期 6 个月的千变万化庆典中，其他节目/活动/展览有很多梦幻般的印度民族舞蹈、纺织和手工艺品展览、电影节、食品节、科学展览以及集体舞蹈圣徒 Saint Milarepa。由不丹人共同创作的名为“永恒旅程”的舞剧是 11 月 26 日在廷布上演的最后一个节目。演出开幕式由不丹首相吉格梅·Y. 廷里和印度文化部长 Bhavnaben D Chikhaliya 女士共同主持。该作品也力求创造“语言融合”，演员表演时既使用北印度语，也使用 Dzongkha 语。来自印度和不丹的二十名艺术家参加了舞剧表演。

714. 预计，为了促进印度和不丹之间源远流长的关系（这是此类节日的宗旨），印度节将会长期举办下去。在不丹举办印度节使不丹和印度之间久远的关系有了更加重要的意义。此类节日始终可以增强和巩固国家间的关系，使人们有机会了解组织国和东道国丰富的文化、教育和社会遗产，并有助于发展旅游业和贸易，它开拓了一个新的领域，激发了人们学习不同国家历史、地理和文化的热情。

715. 以下列举了 1982 年以来举办印度节的国家和在印度举办的各国节日：

国外举行的印度节

序号	国家名称	年份
1	联合王国	1982
2	法国	1985-1986
3	美国	1985-1986
4	瑞典	1987
5	前苏联	1987-1988
6	日本	1988
7	德国	1991
8	中国	1994
9	泰国	1995-1997
10	不丹	2003

在印度举行的往来节庆活动

序号	国家名称	年份
1	前苏联节	1987-1988
2	日本月	1987
3	法国节	1989-1990
4	瑞典节	1991-1993
5	中国节	1992-1993
6	泰国节	1997
7	德国节	2000-2001

716. 印度政府积极奉行同世界多个国家开展文化合作的政策。迄今为止，印度已同各国签署了 114 个文化协定，以充分呈现印度文化的特性，并在传播国际了解精神之余促进了印度与其他国家在艺术、文化、大众传媒、青年事务和体育等领域的双边合作。文化协定有助于建立各种新的关系，巩固已有的历史关系并调整现有关系。文化协定规定了合作通则，并通过以相互了解为基础的文化交流方案来实施。除开展代表交流外，还包括开展艺术家交流，进行剧团表演，组织展览会，庆祝文化日/周，举办节庆活动，召开研讨会/大会，开展有关考古保护、博物馆、图书馆、大众传媒等领域的技术交流。印度文化关系理事会在同外国开展文化活动方面也发挥了重要作用。

717. 为促进教育系统的发展，文化资源和培训中心采取了各种步骤，包括让学生了解并认识到印度区域文化的多重性，并将这些知识融入教学中。中心还为外国教师和学生制定了有关印度艺术和文化的学术方案，并实施了文化人才招聘奖学金计划，向 300 名 10-14 岁年龄组的杰出儿童提供奖学金。

718. 目前正在实施的一项“Jawaha Nawadya Vidayalas”计划，是建立具有移住特点的男女同校寄宿学校。根据此计划，30%来自讲北印度语地区 Vidayalaya 的九年级学生要在不讲北印度语地区的 Vidyalyaya 度过一个学年，反之亦然，以便通过了解本国民族、语言和文化的多样性与多重性来促进国家统一。

719. 1956 年设立的 National Bal Bhavan 也有助于增强 5-16 岁年龄组儿童，特别是弱势社会阶层儿童的创造力。它鼓励儿童参加自己所喜爱的活动，如创造性艺术，将艺术、环境、天文学和摄影融为一体的综合活动、物理活动、与科学相关的活动等。

720. 为了巩固文化和教育价值，根据 1992 年修订的 1986 年国家教育政策实施了中央部门援助计划。该计

划为政府、非政府及 Panchayati Raj 机构提供了财政援助，以增强学校的文化和教育价值投入和非正式教育体系，并增强艺术、工艺和舞蹈老师的在职培训。

研究金和财政援助

721. 为鼓励在意识形态、文化经济学、纪念碑、修道院和铭文的结构与构造、科学技术交流原则、文化社会学、遗产和文化艺术机构的管理，以及有关考古遗址、制陶术、金属工艺的研究等领域运用现代观念、原则、方法及技术，1998-1999 年制定了研究金计划。

722. 各国家研究院提供了高级/初级奖学金计划。向 18-25 岁年龄组优秀青年艺术家参加印度音乐、舞蹈、一般艺术、戏剧、民间传统和本土艺术领域高级培训提供财政援助的计划正在实施中。

723. 向所有具有印度特性且开展文化活动的机构提供财政援助，以满足其维持或开展活动的部分费用。接受援助的机构是加尔各答历史研究学院和钦奈传统文化学院。印度政府还通过各种文化/教育交流方案，为收到外国政府关于海外研究生/研究/博士后学习邀请的印度学者提供奖学金。在 2002-2003 年期间，共授予 105 项奖学金。

724. 为了突出表现丰富的印度文化遗产及其现代活力，印度政府推出了“印度节”方案。自 1982 年起，分别在英国、美国、法国、苏联、日本、瑞典、德国、中国和泰国举办了印度节。又分别在印度举行了前苏联、日本、法国、中国、泰国、瑞典和中国的往来节庆活动。

文化领域的大众传媒

725. 政府一直支持并提倡人们通过各种大众传播工具参与国家文化生活。十五年前，只有政府的一家广播电台。今天广播部门在全国范围内约有 100 个私人频道和有线电视网络。新闻广播部是核心机构。政府广播部门有根据 1997 年法案设立的 Prasar Bharati 广播公司，包括 Doordarshan 广播电台和全印度广播电台。Prasar Bharati 广播公司的目标之一是对各种不同文化、体育赛事和青年活动进行充分报道。

726. 印度是一个多语种国家有 24 种语言和 146 种方言，全印度广播电台就是使用这些语言和方言播放节目。全印度广播电台有以下几个频道[1]主要频道，[2]国内频道，[3]商业服务频道，[4]调频频道和[5]对外服务频道。全印度广播电台主要频道播放文化艺术节目，以印度古典音乐为主，音乐约占主要频道全部节目的 40%，包括古典音乐、轻音乐、民间音乐、电影和各种其他语言的音乐。国内频道和 Vividh Bharti 频道也播放音乐节目。为使海外听众能够领受印度社会的精粹，全印度广播电台对外服务频道以 27 种语言向约 100 个国家播放节目，其中 17 种为外语，10 种为印度语。全印度广播电台的音响资料库有 12 500 盘音乐录音带，为长久保存，现已制成光盘。它还有一个单独的引用库，保存有印度所有主要语言和方言的民间音乐及部落音乐资料。

727. Doordarshan 广播电台有各种国内频道和 12 个地区频道。播放的节目分国内、地区和当地三个部分。国内节目频道播放有关科学、艺术、文化、环境、社会问题、音乐、舞蹈、戏剧的纪录片和长片。印度新娱乐教育频道 DD-Bharati 在晚间文化艺术时段播放有关印度文化遗产以及音乐、舞蹈、艺术、欣赏、遗产和旅游等方面的节目。印度 DD 频道是一个国际频道，其目标是搭建与海外印度人进行沟通的桥梁，并通过展示印度的文化、价值观、传统、现代化、多样性、苦难历程和丰富情感，使全世界真正了解印度。

728. 政府所关心的一个问题是如何积极发挥大众传播工具的作用，并促进人类尤其是儿童的正常健康发展。为此，印度修订了《有线电视网法》，其目的是防止播放酒精、烟草及婴儿奶粉替代品广告，并阻止播放盗版电影，以保证有线网至少播放三个 Doorshan 频道。

729. 电影制作公司是一个非政府部门。政府涉足该领域的部门主要是电影司、电影节执行理事会、国家电影发展公司、中央电影认证委员会、印度电影档案馆和儿童电影学会。

730. 为宣传优秀影院，并举办各国电影节，印度于 1973 年成立了电影节执行理事会。执行理事会曾举办了意大利、波兰、挪威、克罗地亚、越南和南非电影节。它也曾在香港、埃及、芝加哥、瑞士、格鲁吉亚、联合王国、日本和不丹举办过印度电影周。170 多部印度电影曾在全球约 65 个电影节上播放。电影节执行理事会还通过发放无异议证书帮助许多个人参加国外电影节。印度电影电视学院、萨蒂亚吉特·雷伊电影电视学院和印度大众传播学院是一些在全面开展电影制作培训方面的知名机构。

731. 电影在获得中央电影认证委员会认证后才能公开放映，委员会顾问团包括杰出的教育家、艺术评论家、记者、社会工作者、心理学家等。委员会根据 1952 年《电影制作法》和 1983 年《电影制作[认证]规则》的规定以及中央政府颁布的准则对电影进行审查后发放证书。

732. 国家电影发展公司的首要目标是发扬电影院的优点并改善视听及相关领域的艺术技术现状。它通过与电影学会、国家影视界以及印度和国外影片代理机构一道组织电影周、印度全景摄影和电影节，大力宣传影视文化，并促进对影视的了解。自 2003 年以来，政府放宽了对国内拍摄外国影片和共同制作影片的限制，除特殊情况外，规定了快捷的通关手续。

733. 2001 年，印度共出版了 51 960 种报纸和期刊。其中有 5 638 种日报、348 种三/两周刊、18 582 种周刊、6 881 种隔周出版物、14 634 种月刊、3 634 种季刊、469 种年报及 1 774 种其他期刊。在不结盟国家新闻交流协议下，不结盟国家通讯社联营组织正在发挥作用。新德里的印度大众传播学院已成为不结盟国家记者培训的首选学院，并为来自不结盟国家的媒体人员开设了有关新闻事业发展的正规课程并颁发毕业证书。

734. 成立于 1959 年的印度文化关系理事会一直积极促进国家间的文化活动。它从事的活动范围很广泛，除实施奖学金方案并举办研讨会外，还组织文化代表团、展馆人员及杰出访问者进行交流。2002 年，国家重要研究机构，印度世界事务理事会，组织了一次题为“印-非：新地平线”的国家研讨会，在研讨会期间还成

立了一个“非洲中心”。

735. 2002 年印度制订了一项国家旅游政策。根据该政策的目标，已开始采取行动，在每个拥有旅游、文化和清洁市民生活综合要素的邦建立至少一个网络点，共建立了 35 个。旅游景点和文化遗址通过这些拥有改良基础设施的网络点相连接。为了让人们熟知印度丰富遗产和文明的价值，在这些网络点建立了文件中心、解说中心、工艺品商店等其他类似设施。

科学与技术

736. 印度一直努力促进科学进步，并让全国人民都受益其中。《宪法》规定，所有公民都要提高科学素养，在个别和集体活动的各个领域努力完善自己，使国家开创的事业取得更大的成就。为鼓励个人的进取心并保证男女的创新才能在科学活动领域得到全面发展，1958 年制订了科学政策决议。在过去的五十年里，政府成立了各种机构、研究单位和部门，以促进和帮助国内的科学和技术活动。

737. 科学技术部是中央一级的核心机构，由科学技术司、科学和工业研究部及原子能部组成。电子、海洋开发和航天属于其他科学部门。环境和森林部及非常规能源部也与科学事业有关。为便于社会经济部门制定长期科技方案，在个别行业设立了科技咨询委员会。为协调科技咨询委员会的工作并监测各部的活动，还设立了部门间科技咨询委员会。

738. 各邦及各协会领域内也有科技理事会。在科学界的有效参与下，规划委员会将国家、机构、实验室和大学各级的科技规划纳入了国家社会经济规划。还有三个协调科学技术活动的最高权力机构，即（1）由总理担任主席的科技内阁委员会，（2）在内阁秘书领导下成立的科技秘书委员会和（3）内阁科学咨询委员会（成立于 1997 年，其成员包括一些杰出科学家、学者、技术专家和社会科学家，以及工业和非政府组织部门的代表）。

739. 在印度许多机构部门都开展了科技活动，其中包括政府部门、中央或邦政府部门自主筹资的机构、大学、较高一级的技术学院、获得赠款并得到公认的私人研究机构、公共和私营部门产业内部的研发中心以及非营利机构/协会。在支持各自行业研究的工业企业中有 1 200 多家内部研究和开发单位。

科学技术政策

740. 1958 年的科学政策决议突出强调了国内科技活动的主要趋势。在科技活动的前三十年，国家主要依赖于进口技术，但许多技术都不能满足国家优先项目的需要，并造成了沉重的资源负担。因此，1983 年发布了技术政策声明，强调发展本土技术，并有效吸收和采用适合国家优先项目和资源的进口技术。几乎所有科技领域都有很大发展，并在基层一级实施了许多农村地区发展方案。因此大大提高了国民的生活水平。

741. 随着全球化的兴起、印度随后进行的经济结构改革以及国际环境的其他发展，出现了一些令人关注的新领域和一系列挑战，这需要重新考虑科技前沿领域。1993 年针对这些新的领域发布了新技术政策声明。该政策旨在改进现有技术，进一步采用高于国际水平的新技术，发展先进的清洁工艺以减少对环境和自然资源的影响，增强对研究、发展和工程的投资，以及改善国家人力资源状况。为提高人口尤其是弱势阶层的生活质量，还必须开发容易获取的技术，并扩大这种技术的使用范围。

742. 在启动该政策十年后，政府于 2003 年制订了一项科技政策，这为将来的科技方案和倡议提供了蓝图。该政策主要强调以下目标。

- [a] 利用自然和知识资源；处理国家关心的问题；
- [b] 鼓励高等教育机构进行科学研究，并通过营造适宜的环境和建立优秀人才中心吸引青年关注科技，以提高工作水平；
- [c] 在此领域赋予妇女权利；
- [d] 为促进科学事业并加快将其运用于人类福利的进程，应向所有人传播和宣讲科学知识；
- [e] 建立并保护知识产权制度；
- [f] 开发减轻及处理自然风险的体系和技术；
- [g] 鼓励公共和私人机构在一些重要领域的互动；和
- [h] 促进国际合作。

第十个计划文件也强调了这些目标。

促进科学技术活动

743. 科学技术部向国内 16 个自主科学机构和专业团体提供资助，协调并支持它们的科技活动。它通过 1974 年成立的科学与工程研究理事会，⁹⁷ 实施了旨在增强研究机构基础设施的各种方案，提供奖学金和研究金，鼓励从事研究工作的青年科学家，并通过一些方案的执行，提倡和鼓励在具有挑战性的新兴先进科学和工程研究领域开展研究活动。每年约有 1 000 个项目由该部审核。

⁹⁷ 理事会包括来自于各大学/国家图书馆以及公共和私营部门行业的杰出科学家和技术专家。

基础设施发展

744. 科学与工程研究理事会实施了一项名为强化重要优先项目领域研究的计划，并根据该计划成立了以杰出科学家为主的核心团体/单位，在重要优先项目领域建立了国家融资机制，制订了协调重要优先项目的多学科方案，并培训这些领域的青年科学家。

745. 国内不同地区设立了许多精密分析仪器设施中心，以便向研究人员特别是缺少这类仪器的机构人员提供此种设施，以使它们赶上全球发展的步伐。目前全国约 6 000 名使用者受益。

746. 为重新建立科技基础设施，促进新兴领域的研究、开发并吸引大学和其他相关机构的新人才，政府已开始实施名为“改善大学和高等教育机构科技基础设施基金”的重大举措。在世界银行的帮助下，国家政府实施了在数量、质量和效率方面提升理工专科学校（培训技术人才的中级学院）的项目。

747. 为向各大学从事研究的科学家提供通用研究设备设立了一些大学校际中心。经与加强科技基础设施委员会磋商，开始实施一项加强科学技术基础设施的方案，有选择地帮助已设的大学各系达到国际标准。

748. 最近，政府已将 17 个地区工程学院中的 10 个改为国家技术学院，其中一个改为印度技术学院，这使其地位和管理都发生了变化。经批准国家技术学院取得了大学地位，因此它们除了完全拥有决定自己事务的行政自由外，在学院事务方面也有充分的自主权。

人力资源开发

749. 科技部支持旨在发现新人才并以研究金形式向从事科技前沿领域研究的人员提供资助的各种方案。下文对该计划做了简要介绍。它还支持培训方案、暑期学校和联系方案。资助对象除了专业团体、研讨会/座谈会和杂志外，还有在国外参加各种会议/国际活动的印度科学家。

750. 自 1997 年开始实施了 Swarna Jayanti 研究金计划，该计划通过提供五经费大力支助⁹⁸一些真正出类拔萃的印度青年科学家（在印度或国外），以便使其能够自由灵活地从事科技前沿领域的基础研究。

751. 青年科学家快速成功提案向不满 35 岁的青年科学家提供 3 年支助，帮助他们通过同行审查和其他合理机制，在科学和工程前沿领域进行高标准的快速研究。另一个方案名为“在选定的科学技术领域为青年科学家提供更好的机会”，根据该方案，在公认的印度科学技术研究所担任一般职务的印度青年科学家/技术专家被选中后，每年可获得 3 到 12 个月的研究，用于访问各种国际研究机构从中了解最新研究技术，以及参与特定科技领域的研究并促进这些领域的最新发展。

⁹⁸ 除研究金外，还提供关于设备、计算和通讯设施、消费品、意外事故、行政支助、国家和国际旅行及其他特殊需求的补助金。

752. 科学与工程研究理事会的学校计划鼓励青年科学家从事具有挑战性的研究和开发活动。方案咨询委员会正在促进实施各学科（如生命、化学、物理和工程科学）方案。一名能干的科学家被指定为课程主任。在其 5 年任职期间，为每个学校约 40 个学生组成的学习小组举行讲座，时间为 2-3 周。

753. 2002 年启动了女性科学家计划，该计划向专门学科领域提供约 100 个奖学金。根据《利用退休科学家科学专业知识计划》，印度在科技开发活动中，特别是在准备书籍/专论/技术报告时，还利用了许多国家杰出科学家的专业知识和潜能，虽然他们已经退休。

754. 为鼓励学生将科学知识与周围环境及其直接的社会和自然环境相联系，并向其提供与科学家互动的论坛，印度每年召开国家儿童科学大会，面向全国 10-17 岁年龄组的儿童。

755. 中央政府通过名为“改善学校科学教育”的计划向国家/技术大学提供财政支助，包括向小学高年级提供科学仪器，设立/更新中学/高中科学实验室，培训科学和数学教师。志愿机构也帮助执行实验和创新方案。通过这些方案，2002 年派遣各学生代表团成功参加了国际科学研讨会，并获得四枚金牌，九枚银牌和六枚铜牌。

756. 为提高大学前学生的理科成绩并选派一些小组代表国家参加各种国际奥林匹克竞赛，印度正在实施涵盖数学、物理、化学和生物领域的国家科学奥林匹克竞赛方案。2001 年，本国学生在国际奥林匹克竞赛中表现良好，他们在物理竞赛中获得了 3 枚金牌，2 枚银牌，在化学竞赛中获得了 1 枚金牌和 3 枚银牌，在生物竞赛中获得了 1 枚金牌和 3 枚银牌。

757. 在确保指定最优秀的科学人才承担研究和研发任务的情况下，Kishore Vaigyanik Protsahan Yojana 计划（KVPPY）鼓励科学、工程和药品领域有才能的学生从事这些领域的研究事业。向选中的学生提供充足的奖学金（一直到博士学位）。此外，在国内著名的研究和教育机构制定了暑期方案，并提供可以优先获得设备的机会，比如，图书馆、实验室、博物馆等。

758. 本国内一些机构专门从事科技信息、交流和宣传活动并已制定了这方面的计划。国家科技管理信息系统负责收集、比较并传播重要的科技信息。为规划稀有资源的合理使用，可以利用有关投身于科技活动的人力和财政资源的信息。国家科学技术交流委员会是传播和推广科学技术并传授科学知识的机构。成立于 1989 年的 Vigyan Prasar 通过大众传媒也从事了大规模的科学推广方案。它也大力进行科学宣传，并通过科学俱乐部网络鼓励在实际生活中运用科学方法。

技术发展方案

759. 为编写技术预测、技术评价和技术市场调查文件，科技部根据 1983 年的技术政策声明，成立了技术情报、预测和评价理事会，另外还建立了 TIFACLINE 交互式技术情报系统并在全国开通。它还创建了新的

数据库，并且与工业机构和其他多边区域协会建立了联系。技术情报、预测和评价理事会开展的活动涉及各个领域，如人类住区规划，技术和技能的提高、钢铁、制糖业、材料技术以及印度生物工艺学的前景等。它还对表面工程设施和高性能计算设备的使用采取了新的举措，并买下了长达 25 卷的“2020 年技术视角”报告，该报告对各个不同领域进行了长期技术预测。

760. 科技部在技术情报、预测和评价理事会设立了一个专利服务中心，这是全印度唯一能提供专利便利的窗口机构，它向学术部门以及中央或国家部门中不能像其他主要科学机构那样获得内部设备的较小科学机构提供专利支助。自 1995 年 6 月至 2003 年 9 月期间，专利服务中心帮助建立了 231 个专利申请档案。

761. 科技部一直通过其仪器开发方案推动其仪器领域，这对国家重要的活动部门，如教育、科研、工业、农业、医疗和卫生等部门产生了重大影响。为支持由药品公司和国家学术研发机构共同提交的合作研发项目，还实施了“药品和制药研究”计划，该项目旨在开发新药和更清洁的程序技术，并增强国家在药品和制药尤其是对于国家健康需求至关重要的领域的自力更生能力。

762. 1996 年，印度政府建立了技术开发委员会，这是向努力进行本土技术开发和商业利用或为在国内大幅使用而改进进口技术的工业公司提供财政援助的法定机构。迄今为止，委员会已援助了 97 个项目，其中涉及卫生和医疗、工程、化学、农业、能源和废物利用、航空和公路运输、信息技术和电信等新兴领域。

763. 为向本土技术的商业利用，及从事开发本土技术或改进进口技术的研发机构提供财政援助，政府设立了新技术基金。在基金的援助下已成功生产并销售了许多产品。基金受科技部支配，由技术开发委员会管理。在 1999 年前委员会已通过一个工业公司设立了“成功商业化本土技术国家奖”。

764. 科技部在新兴技术领域启动了多机构方案，例如仪器开发、高级材料、临界技术、制糖技术、飞尘利用和高级合成物。

发扬创业精神

765. 1982 年成立的发扬科学技术创业精神国家委员会实施各种创业方案，鼓励青年科学家成为将科技开发应用到社会部门，特别是落后和部落地区的企业家。

766. 为帮助发扬创业精神，并为合格科技人员开辟自营职业的途径，在国内一些科技机构或其附近建立了企业科技园和基层企业发展组织。正在实施晋升技术企业家方案，该方案为独立革新者的项目提供各种形式的援助，包括提供财政支助，改进工作模式理念/创新知识/设计、原型/试验工厂、适用的研发设施、专利服务以及商业开发中与金融机构密切相关的领域。

社会方案

767. 科技部曾制定并实施了许多科技援助方案，通过创造生产就业机会、减少苦工、全面改善环境卫生状

况并向人们传授科学知识来提高人民的生活质量。其中一些方案如下所述：

768. 科学和技术促进妇女事业：为了让社会弱势阶层的妇女受益，此方案实施了涉及草药、园艺、养蚕、荒地改善的各种项目和 **Mahila Vigyan** 项目。**Mahila Vigyan** 项目旨在开发培训软件，以培训从事创造收入活动的妇女并提高其认识。

769. 科学和技术的应用促进弱势阶层的发展：为了让弱势阶层受益，在各种不同领域实施了许多项目。一些重要的活动如下：

(a) 关于电力、电子和计算机技术培训服务及生产活动的方案；

(b) 通过选择和传播能源企业技术的可持续生计项目；

(c) 农村手工陶器发展项目；和

(d) 农业、畜牧业和相关领域的项目。

770. 科学和技术的应用促进农村发展：为促进农村发展，该方案在开发、改进并适应相关技术方面做了突出工作，并在以下领域取得了显著成效：[1]初级施工技术[2]土地的综合管理[3]手工技能的改进[4]以当地现有资源为基础的中小型企业[5]可再生能源系统。

部落次级计划

771. 在部落居民全体参与的情况下，向其提供了涉及农业、分水岭开发、河水积聚以及储备、原位保护和径流控制领域的科技援助。根据“西高止山脉原住民优质天然药材生产”项目，部落居民在种植药用植物时，采用了植物快速生长法并将加工的植物局部用于天然药材生产。

社会部门计划

772. 为改善在册部落的生活环境，政府实施了各种项目，并提供了新技术使用培训，以改进诸如纺纱、采矿、蘑菇培育、播种等活动。还实施了建造低成本厕所和进行污水灌溉处理的项目。该项目为在册部落清洁工人的子女组织了有关布告板/屏幕印刷、计算机制图、摄影、电器维修和制衣等方面的培训。

参加社会方案的青年科学家

773. 为解决社会弱势阶层面临的日常问题，政府向青年科学家提供了遵循并运用具有创新性研究观念的机会。获得援助的项目包括[a]使用农村地区现有饲料的低成本家畜饲养[b]生产鸭脚稗和花生蛋白的土地肥沃管理战略[c]与环境有关的疟疾控制方法[d] 管理河流分水岭的低成本技术和[e]平菇及其培育技术的最优化。

科学和社会方案

774. 科学和社会部准备为积极主动的科学家和实地工作人员提供机会，协助他们在特定区域实施有针对性的项目，通过相关的技术干预提高社会贫穷和处境不利阶层特别是农村地区这些阶层的社会经济地位。该方案努力将相关国家实验室或其他专家科技机构与每个主要方案相联系，以便获得专家援助，使用国家科技基础设施并将其与基层科技干预工作/举措联系在一起。

亚洲媒体实验室

775. 亚洲媒体实验室是根据《印度公司法》作为公司建立的国内及国外人士、项目和实验室网络。其基本理念是为国内偏远地区最贫穷的人发明、改进并利用最先进的创新信息技术。亚洲媒体实验室各种研究主题中共有 24 个正在实施的项目。

法律措施

776. 印度拥有较完善的知识产权制度。1957 年颁布的《版权法》保护文学、音乐和艺术创作。根据该法，计算机程序设计属文字创作应加以保护。1970 年《印度专利法》规定发明专利可获得补助金。为了同世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》的规定保持一致，最近已对该法进行了修改。2000 年颁布了《设计法》，该法没有为专利法中的非实用设计提供设计保护。

777. 印度还为保护传统知识采取了各种措施，并使相关人员在保护中受益。2002 年《生物多样性法》也是这方面的一项举措，该法规定应公平分享因使用生物学资源传统知识及与其相关材料产生的利益。2003 年《保护植物品种和农民权利法》规定，农民有权分享利用农村公社保护的生物多样性所产生的利益。

778. 为鼓励电子商业，并规定电子领域交易的合法性，2000 年政府颁布了《信息技术法》，并通报了该法中的规则。根据该法，网络黑客、在因特网上泄露机密和隐私的行为都应受到惩罚。

国际合作

779. 国际科学和技术合作分三个层次，即：与发达国家和发展中国家的双边合作，与例如南盟、东盟和孟加拉湾技术与经济合作倡议国家的区域合作，以及通过不结盟运动科学和技术中心、发展中国家科学和技术委员会、教科文组织等开展的多边合作。印度与世界 57 个以上的国家签订了双边科学和技术合作方案。

780. 作为印-美科学和技术论坛形式的主要双边方案已开始实施。它作为自主学会在印度注册。该论坛已获得美国的捐赠款，印度方面也将每年捐献同等的赠款。与德国学术交流服务处合作的一项以人事交流方案为基础的新项目已经启动。

781. 印度科学家在许多领域进行了试验，并从各种国际科学与技术合作方案中接受了先进的培训和国家研究设施。以下为通过国家科学和技术合作方案设立的共同研发中心：莫斯科印俄先进电算中心、海得拉巴国际先进粉末冶金研究中心、新德里印度-乌兹别克医学运用低强度激光治疗肺结核及类源性疾病中心。
