



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
5 March 2013
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

审议缔约国根据《公约》第十八条提交的报告

缔约国应在 2010 年提交的第四次和第五次合并定期报告

马尔代夫*

[2012 年 12 月 13 日]

* 根据发给缔约国的关于缔约国报告处理办法的说明，本文件未经编辑。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-24	3
编写报告.....	7-9	4
主要政策发展.....	10-13	4
性别平等面临的重要挑战.....	14-24	5
二. 关于马尔代夫政府第二次和第三次定期报告的 2007 年结论意见的最新进展.....	25-95	7
三. 《消除对妇女歧视公约》各项条款的进展报告.....	96-221	18
附件**		

** 可在秘书处档案查阅附件。

一. 引言

1. 马尔代夫在 1993 年批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》), 并在 2006 年 3 月 13 日批准了《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》。2007 年 1 月 19 日, 马尔代夫与消除对妇女歧视委员会就其第二次和第三次合并定期报告进行了最新一次对话。2007 年 2 月 2 日, 委员会发布了结论意见。

2. 马尔代夫政府是一个年轻的民主政府, 正在持续推进政治过渡进程。虽然遇到文化和政治方面的阻力, 而且经济和技术资源有限, 但马尔代夫政府致力将国家法律、政策、计划同《消除对妇女歧视公约》统一起来。

3. 近 5 年来, 马尔代夫的总体人类发展指数有所改善, 但性别平等指数略有下降。马尔代夫的 2011 年人类发展指数在 187 个国家和领土中排名第 109 位, 跻身中等人类发展水平国家之列。¹

4. 根据《人类发展报告》提出的性别不平等指数, 马尔代夫在 146 个国家中排名第五十二位。这是一个综合指数, 代表由于男女在生殖健康、赋权和经济活动这三方面的成绩不平等而造成的人类发展损失。《人类发展报告》指出, 马尔代夫妇女在议会中占 6.5% 的席位, 31.3% 的成年女性达到中等或高等教育水平, 而成年男性为 37.3%。在每 100,000 例活产当中, 37 名妇女死于妊娠相关原因。在每 1,000 例活产当中, 青春期生育率为 12.2%。女性的劳动力市场参与率为 57.1%, 而男性为 77.0%。这些数据表明, 性别差距总体加剧, 从 2008 年 0.288 升至 2011 年的 0.32。这些数据领先于南亚邻国, 但就业和经济指数的国内差距非常严重。(马尔代夫和南亚国家的性别不平等指数比较, 见附件 2 表 1。)

5. 马尔代夫的性别差距指数²在 135 个国家中排名第 101 位, 这一成绩也反映出类似的发展趋势。但应指出的是, 2009 至 2011 年间, 性别不平等指数和按性别分列的人类发展指数的总体排名及分项指数均小幅下降。马尔代夫的性别差距指数在 2008 年名列第 91 位, 到 2010 年下滑至第 99 位。还应注意到, 教育和卫生等领域在性别平等方面取得的进展, 并没有转化为惠及妇女的公平的经济和政治裨益。(请参见附件 1 图 1。)

6. 马尔代夫实现千年发展目标的进展情况不够平衡。在 2015 年截止日期之前, 马尔代夫已经实现了八项千年发展目标中的五项, 成为惟一实现千年发展扩展目标的南亚国家。在以下领域取得了实质性进展: 消除极端贫困和饥饿(千年发展目标 1); 普及初等教育(千年发展目标 2); 降低儿童死亡率(千年发展目标 4); 改善产妇保健(千年发展目标 5); 以及, 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争(千年发展目标 6)。另一方面, 促进男女平等并赋予妇女权力(千年发展

¹ 《人类发展报告》, 2011 年, 联合国开发计划署。

² 《全球性别差距报告》, 2011 年, 世界经济论坛, 第 166 至 167 页。

目标 3)、确保环境的可持续能力(千年发展目标 7)、以及全球合作促进发展(千年发展目标 8)的进展则相对缓慢。³

编写报告

7. 马尔代夫政府欣然向消除对妇女歧视委员会提交其第四次和第五次合并定期报告，以便与 2010 年编写的共同核心文件参照阅读。⁴ 本报告的编写工作遵循了人权事务高级专员办事处在 2006 年 5 月发布的《协调报告准则》⁵ 以及消除对妇女歧视委员会 2008 年修订《报告导则》。⁶

8. 卫生和家庭事务部下属的性别和家庭保护署被指定为《消除对妇女歧视公约》报告编写工作的协调机构。性别和家庭保护署感谢联合国人口基金(人口基金)以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为起草本报告提供的联合技术与财政援助。这其中包括支持开展如下活动：2011 年 12 月 5 日，同至少九个重要的政府机构召开一系列磋商会议；2012 年 3 月 13 日至 15 日，在 Haa Dhaal 环礁的 Kulhudhuffushi 岛、Makunudhoo 岛和 Nolhivaramu 岛，同地方理事会、非政府组织和妇女团体举行磋商；以及，2012 年 3 月 20 日，会同 17 个国家机构举办全国核证讲习班。⁷ (请参见附件 2 表 18 列出的参加核证讲习班的机构名单。)

9. 本报告迟交，部分原因是由于相关政府机构的技术专业知识和人力资源有限，以及 2012 年 1 月至 3 月间的马尔代夫政局发展导致政府高层更替。

主要政策发展

10. 最重要的政策发展是颁布实施马尔代夫共和国新《宪法》，于 2008 年 8 月 7 日生效，以及在 2012 年 4 月 9 日通过了《家庭暴力法》。2008 年 8 月颁布的马尔代夫共和国新《宪法》保障所有人享有同等的权利和自由，维护平等和一视同仁的原则。这部新《宪法》废除了妨碍妇女竞选最高层政治职务的原有宪法禁令。《家庭暴力法》通过下达保护令和改善监测机制，保护受害者免受家庭内部虐待。

11. 此外，颁布了一系列法律，规定遵守《消除对妇女歧视公约》和 2008 年马尔代夫《宪法》，确保平等和不歧视，从中反映出积极的行动态势。这些法律包

³ 千年发展目标，2010 年《马尔代夫国家报告》，国家规划署，第 6 页。

⁴ 作为缔约国马尔代夫报告组成部分的核心文件，2010 年 2 月 16 日，载于 HRI/CORE/MDV/2010 号文件。

⁵ 《根据国际人权条约提交报告的协调准则，包括编写核心文件、提交具体条约报告的准则》，2006 年 5 月 10 日，载于 HRI/MC/2006/3 和 Corr.1 号文件。

⁶ E/CN.6/2008/CRP.1 号文件，附件一，《消除对妇女歧视委员会报告导则》。

⁷ 参见附录所载的磋商讲习班参与机构和与会者名单。

括：2007 年《公务员制度法》，2008 年《就业法》，2009 年《养恤金法》，《针对儿童性虐待罪犯的特别措施法》(2009 年 e)，2010 年《残疾法》，2010 年《权力下放法》和《家庭暴力法》。这些新的法律规定，男女享有平等的经济和政治参与机会，平等地获得社会—经济服务和裨益。

12. 作为国家中期发展计划的《2009-2013 年战略行动计划》在性别平等和不歧视问题上提出了三点政策纲要。此外，性别问题作为贯穿各个领域的横向问题，被列入《战略行动计划》的其他各项部门计划。

13. 2006 年，依据《人权法》建立了马尔代夫人权委员会，这是另一项最受欢迎的强化措施，负责监测包含妇女人权内容的人权宣传计划，并握有调查权，调查对象同样包括与性别有关的侵犯人权案件。

性别平等面临的重要挑战

14. 2008 年《宪法》规定了性别平等条款，而且近年来颁布了多项法律，但妇女在一些行业依然面临着“事实上”的歧视。例如，女性在获得高等教育奖学金问题上依然面临障碍，女性的劳动力市场参与率偏低，在公共和私营部门中进入领导层和担任管理职位的女性人数依然偏少。从 2008 年和 2009 年国家选举中可以明显看出，虽然颁布了进步的新《宪法》，但消极的性别陈规定型观念和制度化，以及社会歧视，依然构成严峻挑战。⁸《宪法》在阐述与伊斯兰教法有关的适用于家庭和婚姻法的性别平等时，依然不够明确。为此，马尔代夫对《消除对妇女歧视公约》第十六条依然持有保留。

15. 2008 年《宪法》没有根据《消除对妇女歧视公约》第一条的规定，明确界定性别歧视的定义。由于缺乏禁止基于性别、宗教、残疾或社会地位的歧视的具体条款，妇女往往处于劣势地位，由于在离婚、教育、继承和出庭作证等问题上适用伊斯兰教法，女性的处境尤为不利。⁹

16. 旨在弥补人权问题上的政策空白的关于性骚扰、贩运人口、政党、刑法和刑事诉讼法的立法提案，正在由议会审议。

17. 由于近年来出现的政治危机，2010 年《权力下放法》的执行工作滞后。这部法律规定，通过选举方式改组岛屿妇女发展委员会，但选举已被推迟。旨在促进妇女有能力参与岛屿发展规划的培训工作尚未展开。

18. 性别公正和司法改革举措都需要得到保障。关于修订《刑法》、《刑事诉讼法》、《证据法》、《法律援助法》、《少年司法法》和《法官法》的立法提

⁸ 第 7/23 号决议和第 10/4 号决议，《马尔代夫普遍定期审查机制国家报告》，第 5 页。

⁹ 同上，第 190 和 203 段。

案尚未获得通过，所有这些法律对于司法系统的正常运转无一不是至关重要的，应迅速批准。¹⁰

19. 2006 年签署的《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》没有得到广泛宣传，妇女非政府组织、民间社会和政府机构对该文件缺乏认识，因此，没有调查违反《消除对妇女歧视公约》的案件，也没有提出此类申诉。

20. 没有根据关于消除对妇女歧视委员会的第 25 号一般性建议，为消除政治参与和女童接受高等教育等领域的性别差距而批准或实施暂行特别措施。推行了特别措施来促进增强妇女的经济权能，但这些措施不够充分。在发放政府贷款方面，优先考虑妇女，或是为妇女规定配额。然而，这样做还不够；在某些情况下，妇女仅仅是一个幌子，男性家庭成员利用妇女，为自己争取贷款。在 2007 年的宪法改革进程中，曾试图在议会中为女性规定配额，但没有成功。

21. 国家性别平等机制和性别平等问题协调中心制度存在严重的能力不足问题，其权力有限、训练有素的方案人员短缺，以及预算紧张，无力采取综合办法将性别平等问题和妇女人权问题纳入各项政策、计划、方案和成果监测工作的主流内容。

22. 大多数议员、司法机构和政府行政机构对于《消除对妇女歧视公约》不够了解，因而没有通过关于性骚扰和贩运人口问题的针对性的、迫切需要的法律。仅有少数政府机构开展了争取性别平等的举措。

23. 大部分政策出台的时间不长，需要针对方案执行者、服务提供者和执法者开展能力建设工作，使这些政策能够得到妥善落实。尚未利用按性别分列的数据和性别分析来开展方案监测，导致在执行过程中没有充分监测进展情况和纠正失误。

24. 极端主义宗教解释导致未成年人结婚、拒绝让婴儿接种疫苗，以及儿童入学率降低，由此给女童造成严重影响。将女性禁锢在家庭内部的这些极端主义思想还妨碍妇女参与公共生活。

¹⁰ 《马尔代夫民主过渡的成绩和成果不会消失——国务部长》，2012 年 3 月 2 日星期五存取网址：http://www.maldivesmission.ch/index.php?id=30&tx_ttnews%5Btt_news%5D=399&tx_ttnews%5BbackPid%5D=18&cHash=07eb7016db。

二. 关于马尔代夫政府第二次和第三次定期报告的 2007 年结论意见的最新进展

- a. 向所有相关部委、人民议会、以及环礁和岛屿管理机构传达 2007 年结论意见 (CO_2007/3, 第 10 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

25. 2007 年结论意见被译成迪维希语, 其印本送交议会议员和政府部委。但经过 2008 年和 2012 年的两次政府更替, 以及 2009 年的议会选举, 造成议会和政府部委的人员变更。曾经了解情况并接受过培训的很多人离职, 没有设立持续机制。

26. 从 2007-2009 年, 马尔代夫人权委员会在全国各地开展的至少 27 个培训方案中增加了一个小时的妇女人权课程。这些课程属于基本情况介绍, 学员人数也有限。没有开展关于在分析和应对社会问题时如何落实人权的后续辅导课程。在环礁磋商过程中, 人们误认为人权就是“保护罪犯者的权益, 使其逍遥法外, 因而将某一群体的权利与另一群体的权利对立起来”。¹¹

需要采取的优先行动

27. 马尔代夫政府将围绕消除对妇女歧视委员会的实质性平等框架及其最新的结论意见, 启动一项综合性能力建设方案, 确保将这一框架应用于议会中促进性别平等法律的起草工作、所有政府机构的各项国家计划和机制、环礁和岛屿的发展计划、以及针对执法人员和司法机构的培训方案。

- b. 撤销对于《消除对妇女歧视公约》第七条(a)项的保留, 不再禁止妇女竞选总统和副总统, 以及撤销对于关于婚姻和家庭关系的第十六条的保留 (CO_2007/3, 第 12 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

28. 1998 年《宪法》第 34 条(c)项禁止妇女担任总统职务, 2008 年《宪法》取消了这项规定。新宪法实际上撤销了对《消除对妇女歧视公约》第七条(a)项的保留, 确保妇女在所有选举中均享有投票权, 并有资格担任所有民选职位。然而, 社会—文化制约因素依然存在, 导致妇女参政的程度和质量并没有得到明显改善。

29. 对于《消除对妇女歧视公约》中关于男女在涉及婚姻和家庭关系的所有问题上享有平等地位的第十六条的应用问题, 新《宪法》依然持有保留, 并规定

¹¹ 2012 年 3 月 13 至 15 日, 性别和家庭保护署与联合国机构组成的性别平等事务联合专家组在 Kulhudhuffushi、Makunudhoo 和 Nolvaramu 等岛屿开展磋商, 与会者在磋商期间发表了以上意见。

“不损害伊斯兰教法的规定，后者规范马尔代夫全部穆斯林人口的所有婚姻和家庭关系。”《宪法》第 2 条规定，马尔代夫为建立在伊斯兰原则和三权分立基础上的共和国。《宪法》第 10 条明文规定，伊斯兰教是国教。马尔代夫当今的社会—文化风气和政治背景，以及与对《公约》第十六条的保留有关的各种事务的通行伊斯兰教法解释，都妨碍有关方面努力纠正婚姻问题上的男女不平等关系。¹²

需要采取的优先行动

30. 马尔代夫政府始终致力于研究能否撤销对《公约》做出的保留，条件是其不违反伊斯兰教义和伊斯兰教法的规定。当前的法律改革方案将提供难能可贵的机会，可以在改革议程以及议员、司法机构和政府行政机构的培训方案等过程中进一步阐释《消除对妇女歧视公约》。

c. 新《宪法》中关于“歧视妇女”的定义，对歧视妇女行为的惩戒(CO2007/3, 第 14 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

31. 2008 年《宪法》第 17 条确认了性别平等和不歧视原则，但并没有按照《公约》第一条的规定，明确界定基于性别的直接歧视和间接歧视的定义。《宪法》第 17 条(a)项涉及到不歧视原则，明文规定：“人人有权享有本章所载的各项权利和自由，不受任何歧视，其中包括种族、原籍、肤色、性别、年龄、身心残疾状况、政治或其他意见、财产、出生或其他地位、或出生岛屿。”《宪法》第 17 条(b)项规定了针对处境不利的个人或群体的平等权利行动，但在以下规定中并没有具体提及妇女—按照法律规定，对于处境不利的个人或群体，或者需要得到特别社会援助的群体给予特别援助或保护，不应被视为(a)项规定的歧视。

32. 特定法律规定禁止歧视，例如《就业法》(2/2008)禁止直接歧视和间接歧视，规定同工同酬、带薪产假和设立就业法庭；《公务员制度法》(5/2007)规定女性和男性在马尔代夫公务员制度中享有平等的机会；《养恤金法》(8/2009)规定，在领取退休金和养老金问题上，男女平等；以及，《残疾法》(11/2010)规定，政府为残疾人提供财政援助，每月至少 2,000 拉菲亚(不设上限)，并为残疾儿童提供免费教育。此外，还发放单亲补贴。社会上的男女均得到并承认这些法律带来的裨益。然而，公务员条例规定，产假包括周末和公共假期。没有针对这些法律的执行情况建立系统监测和反馈机制，特别是没有处理侵权案件的相关机制。

33. 马尔代夫人权委员会是一个独立的法律实体，负责领导人权的促进和保护工作，对于包括妇女权利在内的人权案件拥有调查权，可以协助纠正相关侵权案件。

¹² HRI/CORE/MDV/2010, 第 113 段, 第 22 页。

34. 就业法庭、公务员制度和家事法庭等机制有能力对性别歧视行为实施制裁，但这些机制对于性别问题尚不具备敏感认识，因而对于性别歧视问题没有做出反应。

需要采取的优先行动

35. 马尔代夫政府将对重要立法进行性别审查，以消除其中的歧视性内容。马尔代夫政府还将起草一项性别平等法案，提交议会审议。

36. 将向议会介绍消除对妇女歧视委员会及其结论意见，以及需要立法解决的妇女人权优先问题的询证宣传工作的后续行动。

d. 通过规定暂行特别措施，加速实现事实上的平等(CO2007/3，第 14 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

37. 虽然已经消除了禁止妇女担任高级民选职位的法律障碍，但参与政治、决策和公共生活的妇女人数及其参与质量并没有得到系统和显著的提升。没有开展消除对妇女歧视委员会第 25 号一般性建议提出的持续干预措施来解决政治参与方面的性别平等问题。

38. 有建议提出，在 2011 年地方理事会选举中实施暂行特别措施，规定政党中的妇女配额，但议会拒绝了这项提议。

需要采取的优先行动

39. 马尔代夫政府将根据第 25 号一般性建议，审议和补充关于通过如下方式在政治参与领域实施暂行特别措施的建议：

- 《政党法》提出要求，规定女性候选人在全国候选人名单中所占的比例；
- 规定地方管理机构决策者当中的女性配额；
- 建立有效的监测机制，包括按性别分列的基准数据和进展报告，用以监督现行法规的执行情况以及国家和非国家行为者的履约情况。

40. 马尔代夫政府将支持开展领导能力培训计划，用以在全国、环礁和岛屿层面促进妇女参政。

e. 为议员和决策者开展培训，在教育系统和媒体上宣传《消除对妇女歧视公约》的实质内容，从而消除消极的陈规定型观念(CO2007/3，第 18 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

41. 马尔代夫政府推动在马尔代夫学校中开展人权教育课程，经过与教育专家的磋商，已经制定了一系列专门针对本科生的人权教学单元。例如，马尔代夫高等教育学院伊斯兰教法和法律系正在开发制定包含重要人权内容的教学单元，例

如国际公法、人权法和女权法学理论。该系还举办了一系列讲习班和研讨会，在司法系统中增强人权意识。¹³

42. 各个部委也在其职责范围内促进人权。总检察长办公室针对 14 岁以下的在校儿童开展了一项“普法”运动。卫生和家庭事务部同样开展了一系列公共宣传和教育举措，重点是妇女权利和儿童权利。性别和家庭保护署推出了一出宣传妇女权利问题的社区戏剧。2011 年，马尔代夫人权委员会在全国各地举办了多项培训方案，参与者包括：来自 11 个岛屿的 267 名教师；来自 6 个非政府组织的 135 名成员；以及，来自两个大岛的 62 名警察和监狱官员。这些讲习班均开设了一个小时的单元课程，专门讲授妇女人权问题。¹⁴

需要采取的优先行动

43. 将围绕暴力侵害妇女和儿童等性别问题，通过方案的形式开展能力建设活动和公共宣传运动，这种方式可以将公共宣传、社会行动、政策改革和机构支持有机地结合起来。

44. 马尔代夫政府将参与地方理事会、警方、保健中心、家庭和儿童中心、非政府组织和大众媒体等岛屿和环礁上的社区机构，并为其提供资源，确保最广泛的覆盖面和针对相关事件采取后续行动。

f. 消除暴力侵害妇女行为的综合措施(CO2007/3CO, 第 20 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

45. 2006 年，当时的性别和家庭事务部开展了有史以来第一次具有全国代表性的马尔代夫暴力侵害妇女问题定量研究，并在 2007 年公布了研究报告。主要研究结果表明，暴力侵害妇女现象普遍存在，在 15 至 49 岁的女性当中，有三分之一的人曾经遭受过至少一次暴力侵害，九分之一的人报告受到严重暴力侵害，六分之一的马累妇女以及全国八分之一的女性在童年时期(未满 15 岁以前)曾经遭受性虐待。施暴者大多为男性亲密伴侣，家庭是女性的安全港湾的说法由此遭到质疑。¹⁵

46. 2009 年 5 月，马尔代夫政府与联合国合作，启动了一项为期两年的方案，旨在提高人们对于性别暴力问题的认识，发展社会支持和咨询服务，为妇女提供法律选择，并为其提供关于经济机会的建议，使这些妇女有能力脱离受虐关系。至少有 25 人学习了关于如何分析性别暴力案件的为期一周的培训课程。此外，还与伊斯兰事务部联合举办了为期一天的讲习班，向这一领域的重要行为者宣传

¹³ HRI/CORE/MDV/2010, 第 120 段, 第 28 页。

¹⁴ 2011 年 12 月，马尔代夫人权委员会上报给性别和家庭保护署的数据，用于编写提交给消除对妇女歧视委员会的国家报告。

¹⁵ 《马尔代夫妇女健康和经历研究：关于暴力侵害妇女的普遍程度、健康后果和女性反应的初步研究结果》，2007 年，性别和家庭事务部。

伊斯兰教对于家庭暴力问题的处理方式。起草了准则，将在 Villingili 岛的儿童之家旁边开设独立的妇女庇护所。¹⁶ 这些计划大多需要资金投入、执行和监测，特别是现在已经通过了反对家庭暴力的法律。

47. 每个环礁都设有家庭和儿童服务中心，负责在警方和保健中心之间协调妇女和儿童受虐待案件的上报程序，同时提供心理和社会咨询服务。家庭和儿童服务中心的工作人员不足，而且这些工作人员接受的心理干预和《消除对妇女歧视公约》相关培训也很有限。在 Villingili 岛开设安全庇护所的工作正在进行当中。庇护所目前归性别、家庭和人权事务部管辖。性别和家庭保护署以及家庭和儿童服务中心等国家机构提交的样本报告提到关于暴力侵害妇女案件的统一监测系统，但目前还没有建立这一系统。(请参见附件 2 的表 2 和表 3。)

48. 2012 年 4 月 9 日，议会通过了《家庭暴力法》，这是法律法规方面的一个重要里程碑，可以通过下达保护令和改善监测机制等方式，保护受害者避免在家庭内部遭受虐待。

49. 关于暴力侵害妇女问题的多部相关立法草案已提交议会，目前正处在立法程序的不同阶段：

- 《性骚扰法》经过总检察长办公室审议，现已提交议会；
- 《贩运人口和偷渡法》草案初稿已准备就绪，将由总检察长办公室提交给议会；
- 《刑法》和《刑事诉讼法》也正在由议会审议。

需要采取的优先行动

50. 将与议会合作，着手宣传《消除对妇女歧视公约》，并将其应用于与性别有关的、迫切需要的法律当中，以推动关于性骚扰和打击贩运人口的各项法案获得通过，并为执行促进性别平等的法律分配资金。

- g. 采取综合办法来处理贩运妇女和女童行为以及卖淫行为，包括批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》以及《南盟(南亚区域合作联盟)防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》(CO2007/3, 第 22 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

51. 贩运人口是马尔代夫面临的一个全新的工作领域，没有对情况进行过正式评估，处理贩运案件的相关法律和服务也不到位。《宪法》禁止强迫劳动和奴役。涉及性犯罪和保护儿童的某些法律可以被用来起诉性贩运和贩运儿童的罪

¹⁶ 同上。

行。由于没有制定打击贩运行为的立法，严重妨碍了涉嫌贩运案件的处理工作和起诉罪犯的工作。

52. 2011 年，《美国全球贩运人口问题报告》将马尔代夫列为美国观察清单上的第二类国家。报告数据显示，马尔代夫是从孟加拉国和印度被贩运至当地从事劳动的移徙工人的主要目的地国，其次是在马累受到商业性剥削的被贩运妇女的主要目的地国。

53. 2009 年 4 月，马尔代夫成为“关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程”的成员国。2011 年 12 月，马尔代夫加入国际移民组织，与之协作加强现有机制，以便更好地调查本国的贩运人口问题。¹⁷

需要采取的优先行动

54. 将促进颁布实施《打击贩运人口法》。

55. 将批准《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

56. 将为遭受贩运的妇女和移徙女工提供保护服务。

57. 将就解释和执行关于贩运人口和妇女卖淫问题的国际法，增强议员、执法者和司法机构的能力。

58. 将在环礁和岛屿的官员及社区当中开展关于贩运、性别、剥削问题，以及相关法律的公共宣传运动。

- h. 采取有效措施，在政治和公共生活领域增加担任决策职位的妇女人数 (CO2007/3, 第 24 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

59. 妇女代表的人数依然比较少，进入议会和地方理事会的女性比例分别占 6.4% 和 5.3%。¹⁸ 自从禁止女性竞选高层民选职位的性别禁令被取消以来，在全国各地就女性参政问题举办了多次宣传讲习班。更多妇女参加了最近一次的议会选举，这可能是多年来开展的加强性别问题敏感认识工作取得的直接或间接成果。¹⁹ 共有 2,754 名候选人参与角逐有史以来第一次在各岛屿上举行的地方理事

¹⁷ 报告见：<http://www.miadhu.com/2011/12/local-news/maldives-becomes-member-of-international-organisation-for-migration/>。

¹⁸ 同上，第 249 段，第 42 页。

¹⁹ 同上，第 162 段，第 29 页。

会选举，其中包括 214 名女性候选人；在总共 942 个议席中，女性赢得了 58 个席位(6%)。²⁰ (详见附件 2 关于女性候选人人数的表 4。)

需要采取的优先行动

60. 通过以下方式，就妇女的政治代表权和公共参与问题制定法律和执行暂行特别措施：

- 颁布实施《政党法》，规定女性候选人在各政党的全国候选人名单中占有一定比例；
- 在地方行政管理机构中推行女性决策者配额制；
- 为女性开展领导素质培训，促进其有效参与，特别是参与环礁的政治和环境治理领域。

i. 任命女性在司法机构中任职和培训女法官(CO2007/3, 第 26 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

61. 2011 年，任命了高等法院的首位女法官。²¹ 2012 年，民事法庭的八位法官中有两名女性，家事法庭中有一名女法官，一名女性治安法官被派往 Hulhumale 岛。刑事法院、少年犯法庭和最高法院中均没有女法官。²² 司法事务委员会共有 186 名成员，其中包括五名女法官，占 5.38%。

62. 国际法学家委员会的报告指出，法院去政治化的工作取得了多项“积极进展”，但马尔代夫的法律系统没能满足本国公民的需求，众多法官的资历不足，缺乏独立精神。报告就多个领域提出建议，例如法院指定人员的教育和培训方案。²³

需要采取的优先行动

63. 将把性别平等和妇女人权框架及工具纳入法官、检察官、律师和司法机构工作人员的培训方案和专业继续教育工作中。

64. 司法机构中的性别问题培训师群体将接受关于《消除对妇女歧视公约》和伊斯兰教法的严格培训，最好能够得到发展援助，以便从其他伊斯兰国家汲取经验。

²⁰ 《马尔代夫启动第二轮理事会选举》，《Haveeru 日报》，2011 年 3 月 8 日，2012 年 3 月 29 日存取网址：<http://www.haveeru.com.mv/english/details/34683>。

²¹ 《马尔代夫的妇女和发展——事实简介》，存取网址：<http://countryoffice.unfpa.org/maldives/drive/MicrosoftWord-WomenandDevelopmentinMaldives-Somefact.pdf>。

²² 总检察长办公室在 2012 年 3 月 20 日召开的核证讲习班上提供的最新数据。

²³ 国际法学家委员会，《马尔代夫：在过渡时期争取独立司法》，2011 年 2 月，<http://www.icj.org/dwn/database/Maldives%20ICJ%20Mission%20Report%2021-02-11.pdf>。

- j. 女性，特别是农村女性接受高等教育的机会和教育选择的多样化(CO2007/3，第 28 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

65. 马尔代夫国内目前开设有一所公立大学、一所公立学院和五所私立学院，开设大学教育课程。政府通过多项计划提供奖学金，不久前还出台了政府贷款计划，为人们接受高等教育和谋求发展提供更多机会。²⁴ 课程入学情况往往遵循固定的选择模式——女生大多学习护理和教育专业，男生则选择工程学。然而，金融和法律等领域正在逐渐成为女性的首选。家庭施加的文化规范限制了女性的流动性，妨碍其离开海岛前往外部世界接受高等教育。

66. 制定了技术与职业教育培训方案，培养工作领域的实用技能。2010 年，马尔代夫职业与技术教育学院落成，2011 年更名为马尔代夫理工学院。2010 年数据表明，注册学习职业与技术教育培训课程的学生均为男性。(请参见附件 2 表 12。)女性则大多学习传统固定课程，例如糕点制作、裁缝和美容美发。然而，由于人口规模小，除马累之外其他海岛居民的风俗习惯各不相同，对于此类货物和服务的商业需求严重不足，学习这些课程对于女性的经济独立没有起到作用。

需要采取的优先行动

67. 将着力于收集按性别分列的劳动力市场统计数据，并开展性别分析，以便为教育规划和投资提供背景资料。将制定战略，提高技术与职业教育培训课程的女生入学率。

68. 将就以下问题，为负责规划、教育和劳动事务的相关部委和项目官员提供技术支持，增强其制定可以促进性别平等的规划的能力：将《消除对妇女歧视公约》、《北京行动纲要》、千年发展目标和国际劳工组织(劳工组织)政策标准应用于教育和劳动领域的规划工作以及预算优先重点和目标。

69. 将就如何制定促进性别平等的课程以及为在校学生及其家人提供就业指导等问题，为校方官员、教师和指导顾问开办培训，以便非常规职业选择能够获得更多青睐和机会。

- k. 劳动力市场上的平等机会，特别是在旅游业和捕鱼业(CO2007/3，第 30 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

70. 大部分妇女全职负责家务劳动和照料子女，从而限制了女性从事有偿就业的机会。没有设施充足的托儿所来为职业妇女提供育儿服务支持。

²⁴ HRI/CORE/MDV/2010，第 413 段，第 65 页。

71. 在旅游业，从事有偿工作的妇女比例最低，男性占 87%，女性仅占 13%。²⁵ 旅游业是马尔代夫规模最大的经济部门，占国内生产总值的 32.9%，并且吸引了大量劳动力。通常会鼓励旅游业雇用当地妇女在海岛上的度假中心工作。然而，由于文化习俗和交通不便，限制了妇女从事这项工作。特别是，社区和家人强烈反对女工在建有度假中心的海岛过夜。²⁶

72. 初榨椰子油和增值产品的生产工作已经成功启动，南北方各有 4 座岛屿的妇女团体为旅游业制造香皂和按摩油。这个项目目前由渔业和农业部以及环保非政府组织“生活与学习”负责开展，粮食及农业组织曾在 2007 至 2011 年间提供技术和资金支持。²⁷

需要采取的优先行动

73. 将开办更多的托儿所，并将对现有设施进行升级改造，以便支持职业母亲，强化儿童的社会化和保护工作。

74. 马尔代夫政府将从性别角度出发，对旅游业、渔业和农业的行业发展计划进行审查，以便确定妇女就业的领域，在行业准则和技能培训等方面支持平等权利行动，推动雇用合格女性。

75. 将提供技术和资金支持，用以组织和培训妇女参与行业和岛屿发展规划的制订工作，确保女性的就业份额及其在粮食、卫生和收入保障等方面受益。

1. 改革《家庭法》和关于伊斯兰法解释的比较判例(CO2007/3, 第 36 和 37 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

76. 马尔代夫政府颁布了新的离婚法规，以控制本国居高不下的离婚率。凡未经过法庭审理而与妻子离异者，一律被处以 5,000 拉菲亚以内的罚金(约合 450 美元)。凡希望娶多房妻室者，其月收入不得少于 15,000 拉菲亚。在核证讲习班期间，有反馈意见指出，由于离异后再婚的很多男子可能需要抚养在此前的一次或多次婚姻中生育的多名子女，这笔钱不够用。

77. 家事法庭提出了一项新的规定，要求迎娶马尔代夫妇女的外籍男子的月收入不得少于 15,000 拉菲亚(合 972 美元)。这项规定不适用于与外籍妇女结婚的马尔代夫男子。此外，家事法庭还提出了一项新的规定，要求申请结婚的未成年夫妇提供刑事犯罪记录和警方报告，以此来确保女方充分了解其伴侣的社会背景情况。

²⁵ 《开发署关于妇女参与公共生活的报告》。

²⁶ 对马尔代夫的共同国家评估，2007 年，共同核心文件，第 32 段，第 10 页。

²⁷ 《马尔代夫和粮农组织的成果与成绩》，2011 年，粮食及农业组织，存取网址：<http://www.fao.org/fileadmin/tenplates/rap/files/epublicaitons/MaldivesdocFINAL.pdf>。

需要采取的优先行动

78. 将对法官进行培训，使其能够应用《消除对妇女歧视公约》和《儿童权利公约》来解释家庭法，并推动起草相关修正案。对于违反《儿童权利公约》和《消除对妇女歧视公约》的未成年人婚姻，有必要审查相关裁定，并拒绝一切灵活性。

79. 将监测《家庭法》的执行情况，弥补法律空白，包括规定在法庭处理离婚案件期间应解决所有监护问题。

m. 按性别和城乡分列的充足的统计数据和分析资料(CO2007/3, 第 38 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

80. 性别和家庭事务部会同当时的规划和国家发展部，由人口基金提供技术援助，着手将性别平等观点纳入 2006 年开展的人口和住房普查。由于全国调查和普查没有充分反映出妇女的经济贡献，在 2006 年普查期间开展了一项务实的工作，力求准确地了解并反映出妇女为国家经济做出的贡献。

81. 国家规划署统计司出版了年度《统计年鉴》，其中包含社会人口、教育和就业等某些领域按性别分列的统计数据。马尔代夫公务员制度统计署以及卫生和 家庭事务部等其他政府机构还提供了关于其自身数据的性别分析。

82. 由于缺乏关于性别问题的技术培训，收集按性别分列的基准数据和性别分析做法在不同政府机构中的落实情况依然不够均衡。方案成果监测工作的性别划分程度不足。

需要采取的优先行动

83. 马尔代夫政府将着力加强政府机构收集按性别分列的基准和监测数据的技术能力和系统，以支持其制定规划和确定重点目标。

84. 将充实数据收集方法，例如开展时间使用调查，帮助各方了解妇女在家庭和社区内部承担的无偿工作，这将有助于人们认识到女性工作的价值，改善家庭内部的劳动分工，提供必要的支持服务。

85. 将把《消除对妇女歧视公约》指标纳入马尔代夫政府的监测和评估体系，监督所有政府机构和各级机构持续、有效地遵守《公约》。将利用监测反馈意见来引导各方逐步完善各项政策、计划、方案和服务目标。

86. 将从政府预算和给予马尔代夫的国际发展援助中分配资源，用于增强关于《消除对妇女歧视公约》的综合能力，这些国际发展援助还负责将促进性别平等方案纳入其在马尔代夫的所有各项方案。

n. 全面和切实落实《北京行动纲要》和千年发展目标(CO2007/3, 第 40 段)

迄今为止采取的行动和面临的挑战

87. 在 2015 年截止日期之前, 马尔代夫已经实现了八项千年发展目标中的以下五项目标: 消除极端贫困和饥饿(千年发展目标 1); 普及初等教育(千年发展目标 2); 降低儿童死亡率(千年发展目标 4); 改善产妇保健(千年发展目标 5); 以及, 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争(千年发展目标 6)。促进男女平等并赋予妇女权力(千年发展目标 3)、确保环境的可持续能力(千年发展目标 7), 以及全球合作促进发展(千年发展目标 8)的进展则比较缓慢。²⁸ 在初等教育领域实现了性别均等, 女童和男童的入学率均达到百分之百。在初中和高中教育领域, 女生入学率高于男生。(请参见附件 2 关于千年发展目标监测数据的表 15。)在获得卫生服务和投保医疗保险的机会方面也实现了性别均等。

需要采取的优先行动

88. 实现千年发展目标 3 的一项重大挑战是马尔代夫妇女和女童遭受的暴力侵害, 新出台的反家庭暴力法刚刚着手解决这个问题。

89. 此外, 在开展促进性别平等的预算编制方面, 马尔代夫还需要表现出更多的政治意愿, 以便快速落实性别问题相关法律。

o. 澄清国家性别机制, 加强其地位

迄今为止采取的行动和面临的挑战

90. 《2008-2013 年战略行动计划》确定性别问题是一个贯穿各个领域的主题, 提出实现如下目标: “确保维护男女平等, 妇女和女童在公平合理的基础上享有基本权利和自由, 男子和妇女以及男童和女童都能够充分发挥各自的潜能, 在公共生活和私人生活中都能够参与民主和发展进程, 并从中受益。” 在马尔代夫政府战略行动计划中, 针对性别这个各方共有的问题, 政策 1 是为实现性别平等, 制定和执行必要的政策、立法和制度框架。政策 2 是增强妇女的权能, 促进其平等地获得现有机会, 并取得平等的成绩/成果。政策 3 是树立不歧视和尊重妇女权利的风气。

91. 国家的性别平等主流化机制发生了变化, 将接受重新定义和调整。2008 年以前是性别和家庭事务部, 此后划归总统办公室管辖。从 2008 年至 2012 年 5 月 11 日, 作为卫生和家庭事务部下属的性别和家庭保护署。在穆罕默德·瓦希德总统执政期间, 设立了新的性别、家庭和人权事务部, 目前已经投入运作。

92. 鉴于上述发展历程, 性别机制的能力目前正处在最低点, 曾经接受过性别问题培训的工作人员所剩无几。2011 年任命了部级性别问题协调员, 其中一些

²⁸ 千年发展目标, 《2010 年马尔代夫国家报告》, 国家规划署, 第 6 页。

人接受了培训。但是，由于大多数协调员同时接受政治任命(副部长或国务部长)，2012年2月发生政府更迭时，这些人离开了各自的岗位。性别和家庭保护署的人力和财力有限。由于部门内部缺乏有效和持续的性别管理系统，性别和家庭保护署在《消除对妇女歧视公约》方面的技术能力低下。

93. 2008年以来，由于得到了人口基金和妇女署的技术援助，通过一系列会议和宣传工作，向财政部、国家规划署和其他职能部委的决策者介绍了促进性别平等的预算编制工作。

需要采取的优先行动

94. 考虑到马尔代夫存在的性别差距以及促进性别平等和人权工作的广度和深度，比较好的做法是将国家性别机制设定为部级机构，作为政府监督机构之一，同时应赋予适当的权力、人员和预算，面向政府机构开展性别问题综合能力建设方案，执行促进性别平等的方案和服务，并监测其落实情况。

95. 将改组部级性别问题协调员，增强其能力，为其开展关于《消除对妇女歧视公约》和性别分析能力方面的培训，这些技能将应用于具体机构的方案规划和监测工作。

三. 《消除对妇女歧视公约》各项条款的进展报告

第一条

歧视妇女的定义

96. 2008年《宪法》第17条(a)项将性别因素作为不歧视的变量之一，并明文规定：“人人有权享有本章列出的各项权利和自由，不受任何歧视，包括种族、原籍、肤色、性别、年龄、身心残疾、政治或其他意见、财产、出生或其他地位、或原籍岛屿。”

97. 没有做出关于性别歧视的明确定义，也没有提及类似于《消除对妇女歧视公约》第一条规定的直接歧视和间接歧视。此外，马尔代夫对于涉及婚姻和家庭法的《消除对妇女歧视公约》第十六条始终持有保留，由此可见《公约》相对于国内法的地位含糊不清。²⁹ 马尔代夫《宪法》第16条(a)项保障所有人在不违反任何伊斯兰教义的情况下享有权利和自由，并为儿童、青少年、老年人和有特殊需求者³⁰等弱势群体提供特别保护，条件是在人民议会颁布的法律所规定的合理限度内，并且不违反《宪法》。

²⁹ HRI/CORE/MDV/2010, 第190段, 第34页。

³⁰ HRI/CORE/MDV/2010, 第121段, 第23页。

第二条

消除歧视的国家义务

98. 2008 年《宪法》撤销了禁止妇女竞选总统的性别禁令。此后出台的法律也规定了性别公平方案和服务，以提升马尔代夫男女公民的福利。

99. 《公务员制度法》(5/2007)为女性和男性在马尔代夫公务员制度中提供平等的机会。截至 2010 年，公共部门的女性员工比例为 52%。

100. 《就业法》(2/2008)禁止直接歧视和间接歧视，规定同工同酬、带薪产假和设立就业法庭，负责审理侵权申诉。

101. 《养恤金法》(8/2009)规定，在领取退休金和老年养恤金方面男女平等。

102. 《残疾法》(2010 年 7 月 8 日)做出如下规定：政府为残疾人提供财政援助，每月不少于 2,000 拉菲亚(不设上限)；为 18 岁以下的残疾儿童提供免费教育；设立保护残疾人权利理事会，理事会成员由总统任命，负责汇编全国残疾人数据库，保护残疾人的权利，监督监察中心并制定业务准则，处理申诉，以及编写年度报告。

103. 《人权委员会法》(6/2006)设立了马尔代夫人权委员会，负责：(a) 根据伊斯兰教法和马尔代夫《宪法》，在国内保护和促进人权；(b) 根据对马尔代夫有约束力的国际和区域条约，在国内保护、维护和促进人权；以及，(c) 协助和鼓励非政府组织开展宣传活动和促进人权。进一步加强机构间的协调可以最大程度地发挥有限资源的作用，为此，马尔代夫人权委员会与国家人权机制在人权教育和监测妇女权利方面互为补充。

第三条

妇女的发展和进步

104. 《2009-2013 年战略行动计划》概述了马尔代夫政府的以下三项政策：政策 1，为实现性别平等，制定和执行必要的政策、立法和制度框架；政策 2，增强妇女的权能，促进其平等获得现有机会，并取得平等的成绩/成果；政策 3，树立不歧视和尊重妇女权利的风气。这项《战略行动计划》认识到，有必要建立有效的国家性别机制，充实和影响所有各个部门的政策、方案和服务，其中包括《战略行动计划》的执行工作。

105. 国家性别机制发生了变化，将继续重新定义。2008 年是性别和家庭事务部，而后变为卫生和家庭事务部下属的性别和家庭保护署。然而，2012 年 5 月 7 日，现任政府组建了性别、家庭和人权事务部。这个新建部委下设性别公平和妇女权能科，其训练有素的性别干事人数有限，其财政资源也不符合今后性别主流化工作的紧迫程度和广泛范围。最新的组织结构中设有八个方案工作人员职位。(请参见图表附件的图 2。)由于接受过相关培训的人员已经离职，《消除对妇女歧视公约》方面的技术能力低下。性别、家庭和人权事务部与其他政府机构之间没有建立持续的性别管理系统。

106. 2011 年，任命了副部长级部委性别问题协调员，但由于这些人接受了政治任命，由于近日的政府更替，他们当中的大多数已经离职。需要任命一系列新的性别问题协调员，并需要开展《消除对妇女歧视公约》宣传和技术能力建设。

第四条

加速实现男女平等

107. 建议采用暂行特别措施，在议会中实施妇女配额，但这项建议遭到了议会的否决。在再次将法案提交议会审议之前，最好能够向议会宣传《消除对妇女歧视公约》框架和其他伊斯兰国家执行《公约》的良好做法。最好还应复审拟议法案，确保各项条款符合消除对妇女歧视委员会的规定及其第 25 号一般性建议。

第五条

性别角色和陈规定型观念

108. 2006 年，当时的性别和家庭事务部开展了有史以来第一次具有全国代表性的马尔代夫暴力侵害妇女问题定量研究。³¹ 研究发现，暴力侵害妇女现象在马尔代夫普遍存在。在 15 至 49 岁的女性当中，有三分之一的人报告说曾经遭受过至少一次肢体暴力或性暴力侵害，九分之一的人报告说曾经遭受过严重暴力侵害。大多数施暴者都是男性亲密伴侣，家庭是女性的安全港湾的说法由此遭到质疑。

109. 有许多障碍妨碍妇女从正式网络和非正式网络寻求帮助；在遭受伴侣施暴(肢体暴力和/或性暴力)的女性当中，39%的人报告说，从未向任何人透露其伴侣的暴行。由于存在多种障碍，在遭受暴力侵害的女性当中，只有极少数人向正规服务部门寻求帮助，汇报的障碍之一是认为暴力属于正常行为或是并不严重，担心报告自身处境可能会导致更多的暴力侵害，以及感到羞耻和尴尬。³²

110. 暴力侵害妇女行为统计数据的上报工作在各个政府机构之间缺乏统一，上报数据有可能偏低。性别和家庭保护署上报的暴力侵害妇女案件数量远远低于媒体和警方报告的同期此类案件数量。案件的分类方法不够明确，例如采用“家庭问题”和“家庭暴力”等标签，而且在国家层面使用的分类方法与家庭和儿童保护中心采用的分类方法不一致。(请参见附件 2 的表 2 和表 3。)

111. 卫生和家庭事务部下属的性别和家庭保护署提供多项服务，包括保护、康复方案、职业技能发展、法律服务，以及传授应对方法。目前在马尔代夫的各个环礁都设立了家庭和儿童服务中心。这些中心旨在协助简化妇女儿童受虐案件的报告程序。中心缺乏训练有素的工作人员，并且面临法律难题，例如收集虐待案件的证据。中心还需要深入开展关于暴力侵害妇女儿童案件管理方面的技术培训工作，并需要改善与警方、保健中心、以及环礁和岛屿官员的协作。

³¹ 《马尔代夫妇女健康和经历研究：关于暴力侵害妇女的普遍程度、健康后果和女性反应的初步研究结果》，2007 年，性别和家庭事务部。

³² 同上。

112. 在联合国支援消除对妇女暴力行为信托基金的支持下，通过联合国妇女发展基金(妇发基金)，向性别和家庭事务部提供了 120,000 美元赠款，用于针对家庭和儿童服务中心以及儿童和家庭保护局的工作人员的重点能力建设项目，这些工作人员为遭受虐待和暴力侵害的妇女和儿童提供支持服务。此外，健康教育协会也提供重要的支持服务，这是一家致力于妇女和保健问题的非政府组织，为受虐女性提供专业咨询服务。《家庭暴力法》规定为受虐女性提供安全的栖身之地，但目前还没有设立此类设施。

第六条

利用妇女卖淫营利和贩卖妇女

113. 利用妇女卖淫营利和贩运妇女是新兴现象，对此没有进行充分研究，而且这一领域的社会服务严重不足。马尔代夫政府如何在如何确认“被贩运”案件问题上面临着进退两难的困境，这个问题可能很快就会浮出水面。在环礁之间运送人口不属于贩运。目前没有为被贩运至马尔代夫的外国人提供服务。

114. 2011 年《美国全球贩运人口问题报告》将马尔代夫列为其观察清单上的第二类国家。报告指出，马尔代夫是从孟加拉国和印度被贩运至当地从事劳动的移徙工人的主要目的地国，其次是在首都马累受到商业性剥削的被贩运妇女的主要目的地国。一些报告指出，马尔代夫的另一个问题是本国女童卖淫。一些未成年的马尔代夫儿童被人从其他岛屿贩运至马累，强迫其从事家庭服务。马尔代夫人权委员会报告，一些女性移徙家庭工人陷入困境，其雇主利用威胁恐吓的手段阻止其离开，少数女工报告曾经受到雇主家庭的性虐待。

115. 事实证明，缺乏立法是妨碍有关方面处理涉嫌贩运案件和起诉罪犯的主要障碍。马尔代夫《宪法》禁止强迫劳动和奴役，但马尔代夫政府尚未制定打击贩运法。涉及性犯罪和保护儿童的某些法律可以用来起诉性贩运和贩运儿童的罪行。《儿童性虐待法》(2009 年)规定，儿童卖淫属于刑事犯罪，最高可判处 25 年监禁。然而，这部法律第 14 条规定，假如某人依据伊斯兰教法与未成年人合法结婚，这部法律明文规定的所有罪行，包括儿童卖淫，均不视为犯罪。

116. 在区域层面，马尔代夫加入了《南盟防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》，该《公约》在 2003 年获得批准。在这方面，马尔代夫警察署正在与联合国毒品和犯罪问题办公室合作，旨在建立区域内部信息共享机制。为此，警察署目前设立了一个单独的下级单位，隶属于有组织犯罪司，负责集中处理偷渡问题，并配备了综合数据库。

117. 2009 年 4 月，马尔代夫政府还加入了“关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程”。马尔代夫目前正在着手批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

118. 2011 年 12 月，马尔代夫获准加入国际移民组织，与之协作加强现有机制，以便更好地调查本国的贩运人口问题。

第七条 政治参与

119. 2008 年《宪法》撤销了禁止妇女竞选国家最高民选职位的性别禁令，但社会障碍依然存在。公众舆论依然反对女性担任国家行政、立法和司法部门的高级职务。³³

120. 在参与选举方面，在 2009 年的议会选举和 2011 年的地方理事会选举中，选民总数为 212,549 人，其中女性占 48.5%。在 2009 年和 2011 年的两次选举中，女性实际投票率几乎相当，分别为 48.8% 和 49.9%。然而，在当选的女性候选人方面却存在巨大差异，议会和地方理事会中的女性成员分别仅占 6.4% 和 5.3%。共有 2,754 名候选人参选有史以来首次在岛屿上举行的地方理事会选举，包括 214 名女性，其中有 58 人在 942 个议席中赢得一席之地，占 6%。³⁴ (请参见附件 2 表 4。)

121. 上一届政府设有 14 名内阁部长，包括 3 名女部长。2012 年内阁设有 16 名内阁部长，其中三人为女性(18.75%)；新一届政府迄今为止任命了 32 名国务部长和 48 名副部长，其中女性分别为 7 人和 4 人。公务员制度委员会共有五名成员，其中包括一名妇女。任命两名妇女担任马尔代夫人权委员会委员，其中一人为委员会主席。议员对于由两名女性领导委员会一事表示关切，担任委员会副主席的女性被提名人未获批准。³⁵

122. 民事法庭的八名法官中仅有两名女性，家事法庭仅有一名女法官，Hulhumale 岛法院有一名女性治安法官，少年犯刑事法庭、高等法院和最高法院均没有女法官。曾经为少年犯法庭任命了一名女法官，但这名法官在就一起通奸案件做出裁决后，被调往家事法庭。

123. 虽然存在社会制约，但在过去四年里，有两名马尔代夫妇女荣获了美国政府颁发的久负盛名的杰出妇女勇气奖，最近一位获奖者是前任性别和家庭事务部部长。

124. 2005 年 6 月以来，政党开始组建并获得承认。迄今为止，已有 13 个政党登记注册，并投入运作，其中包括马尔代夫民主党、马尔代夫进步党、人民党、人民联盟、共和党，以及迪维希国家党。妇女也参加了民主政党政治，一名女性担任主要政党——马尔代夫民主党的主席。多个政党分别成立了女性派系。反对党的女性成员很多，她们参加抗议活动和地方理事会选举。

125. 更多妇女从事新闻界，为快速提高媒体行业从业妇女的地位，媒体做出特殊规定，敦促各方允许妇女担任媒体机构的行政领导职务。³⁶

³³ HRI/CORE/MDV/2010，第 42 至 43 页。

³⁴ <http://www.presidencymaldives.gov.mv/Index.aspx?lid=16>，2012 年 3 月 18 日查阅。

³⁵ 《2010 年人权报告》，美国国务院，<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154483.htm>。

³⁶ HRI/CORE/MDV/2010，第 164 段，第 30 页。

126. 截至 2010 年，妇女在公务员队伍中占 52%，高于 2007 年的 41%。由于前一届政府精简官僚机构，女性公务员比例在 2008 年提升。(请参见附件 2 表 6 和表 7。)

127. 根据修订后的规范框架，并且是在马尔代夫政府的鼓励下，登记注册的非政府组织数量激增，总数达到 1,069 个。一些非政府组织存在多年，免费提供极为宝贵的援助，以满足社会需求。48 个非政府组织加入了人权非政府组织网络，与马尔代夫人权理事会合作。³⁷ 马尔代夫民主网络是规模最大的人权非政府组织之一，建立了人权维护者网络，负责培训积极奉献的个人志愿者网络，以便在全国各地宣传和监测人权。致力于妇女问题的非政府组织数量较少，“妇女之光”是其中规模最大的一个，并且得到本届政府的大力支持。³⁸

128. 2010 年《权力下放法》规定，各岛屿理事会都应设立妇女发展委员会，就重要的妇女问题为各个岛屿提供咨询意见，例如妇女创收和发展、妇女权利、妇女宗教意识、妇女参政、女性接受高等教育和女性健康，收集关于妇女问题的信息和统计资料。

129. 原定于 2012 年 2 月举行的选举现计划于 2012 年 6 月举行。

第八条

国际代表

130. 在国际代表方面，两名妇女近日被任命为驻外外交使团的负责人。一名女大使代表马尔代夫，在日内瓦出任联合国人权委员会成员。另一名女外交官代表马尔代夫，出任防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会成员。

131. 一名马尔代夫妇女曾经短期担任南盟的首位女性秘书长。

132. 近三年来，在马尔代夫 14 名外交使团负责人当中有 3 名女性，占 21%。在外交使团的工作人员当中，女性占 34%。(请参见附件 2 关于外交使团的表 5。)

第九条

国籍

133. 《宪法》第 34 条规定了结婚和建立家庭的权利。马尔代夫政府支持并尊重马尔代夫民众在建立家庭方面做出的选择，并根据上述条款，为家庭、妇女和儿童提供实质性保护(例如，支付赡养费，为离婚诉讼规定严格的程序标准)。

³⁷ 马尔代夫人权委员会的人权非政府组织网络会议开幕，2010 年 8 月 7 日公布，存取网址：<http://hrcm.org.mv/news/page.aspx?id=5>。

³⁸ 《2010 年人权报告》，美国国务院，截至 2012 年 2 月 20 日存取网址：<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154483.htm>。

《公民身份法》规定，与马尔代夫国民结婚的外籍人士在满足一定条件之后，可以获得马尔代夫公民权³⁹（共同核心文件，2010年，第325至326段）。

134. 2008年《宪法》第9条规定，马尔代夫公民包括：在本《宪法》生效时已经成为马尔代夫公民者；马尔代夫公民的子女；以及，根据法律成为马尔代夫公民的外国人。虽然有上述规定，但非穆斯林不得成为马尔代夫公民。

135. 国家登记署为年满10岁以上的全体儿童发放国民身份证。母亲为马尔代夫的非婚生子女可以获得马尔代夫国籍。父亲为马尔代夫的非婚生子女不可获得马尔代夫国籍。由于非婚生问题目前遭受非议，非婚生子女不能平等享受福利服务，马尔代夫非婚生儿童依然受到歧视。马尔代夫法律对这个问题没有做出任何明确表述，但根据伊斯兰教法原则，非婚生儿童对于父亲一方的财产没有继承权。⁴⁰

136. 假如马尔代夫人与外国人结婚，外籍配偶可以获得受抚养者签证，其子女可以获得马尔代夫国籍和公民权。假如这种跨国婚姻以离婚告终，如子女未满18岁，外籍配偶可以获得特殊签证（《马尔代夫移民法》（1/2007））。

137. 《马尔代夫移民法》（1/2007）第6条(a)项规定：“应向申领护照的任何马尔代夫国民发放护照。还应为申请更新护照的任何马尔代夫公民更新其护照。”由此可见，妇女获得护照不受任何限制。对于未成年人，无论其性别如何，应由一位家长在护照申请表上签字，并将护照发放给家长。即便是未成年人旅行也不会遇到任何法律障碍，但作为一项政策，移民署将检查未成年人是否由其家长陪同。

138. 一项政策草案(同时也是偷渡和贩运法的组成部分)规定，未成年人外出旅行应获得家长的同意书。

第十条 教育

139. 2008年《宪法》保障受教育权不受任何歧视。《宪法》还规定国家有义务开办免费的中小学教育，并要求家长必须为子女提供教育。在2008年批准新《宪法》之前，教育缺乏宪法保障，但马尔代夫在教育领域取得了长足进展，并且正在努力普及初等教育。马尔代夫建立了国家公办教育制度，推行全国统一课程。⁴¹ 马尔代夫政府预算几乎全额提供学校的运营开支，包括提供免费课本和文具以及支付初中和高中的考试费。⁴²

³⁹ HRI/CORE/MDV/2010，第325至326段。

⁴⁰ 提交给儿童权利委员会的初次和第二次合并报告，2006年2月28日，性别和家庭事务部，第154段，第22页，存取网址：http://www.unicef.org/maldives/CRC_Report_Ministry_of_Gender.pdf。

⁴¹ HRI/CORE/MDV/2010，第38段。

⁴² HRI/CORE/MDV/2010，第42段。

140. 在男女扫盲率和初等教育入学率的性别均等问题上，马尔代夫成绩斐然，2011年《全球性别差距报告》以图表形式做了说明(见下文)。然而，中等教育和高等教育领域出现了性别差距。⁴³ (请参见统计附件图2。)

141. 每年都有超过 8,000 名中学毕业生，但进入本国高中或高等教育的名额依然十分有限。马尔代夫国内目前设有一所公立大学、一所公立学院，以及五所私立学院，开设的研究生课程寥寥无几。

142. 2011年2月，马尔代夫高等教育学院更名为马尔代夫国立大学，这是国内主要的高等教育院校。2010年的入学总人数为 11,433 人，其中女生 6,787 人，占 59%，男生 4,636 人。(请参见统计附件关于高等教育不同课程入学率的表 11、表 12 和表 13。)

143. 此外，马尔代夫理工学院和另外 7 个私立高等教育提供方开办多种预科文凭和证书课程以及某些本科课程。马尔代夫国立大学(前马尔代夫高等教育学院)的 2008/2009 年入学数据表明，女生约占 60%，这是由于教育学和保健科学等学习领域更受女生青睐。⁴⁴

144. 因此，寻求高等教育机会的人大多都会留学国外。只有那些能够承担相关费用的人才能获得高等教育，由此导致高等教育机会不平等。为减少这种不平等，马尔代夫政府通过多项计划发放奖学金，前不久制定的政府贷款计划为接受高等教育和实现发展创造了更多机会。⁴⁵ 大多数高等教育机会得益于国际奖学金方案和国际援助。近年来的统计数据表明，从 2008 至 2010 年，有更多妇女获得了更多的教育奖学金。(请参见附件 2 表 10。)

145. 此外还制定了技术与职业教育培训方案，主要关注获取知识和掌握工作领域的技能。为此，2010 年对马尔代夫理工学院(前马尔代夫职业与技术教育学院)进行了升级改造。2010 年统计数据表明，学习技术与职业教育培训课程的学生全部为男生。(请参见附件 2 表 12。)女生缺席技术与职业教育培训，可能是由于限制妇女流动性的文化习俗所致，特别是限制妇女离开其所在岛屿。

146. 虽然取得了以上种种成绩，但由于马尔代夫地处一隅，有人居住的岛屿大多位置偏远，要提供高质量的教育，依然是一项挑战。除五个岛屿外，马尔代夫凡有人居住的岛屿均开办七年级以内的教育。由于学生人数不足，上述五个岛屿的学校无法维持，在 2008 年经过社区磋商后，这五个岛屿上的学校被关闭。按月为这些岛屿上的学生发放津贴，方便其前往附近的岛屿上学。⁴⁶

147. 要提供高质量的教育，一项重大挑战是马尔代夫国内能力不足，无力培训中小学教师。马尔代夫有超过 6,800 名教师，其中五分之三是马尔代夫国民，其

⁴³ 《全球性别差距报告》，2011 年，世界经济论坛，第 166 至 167 页。

⁴⁴ 《建设知识社会的人力资本—马尔代夫高等教育：不断进化的风貌》，世界银行，2011 年。

⁴⁵ HRI/CORE/MDV/2010，第 411 段。

⁴⁶ HRI/CORE/MDV/2010，第 39 至 40 段。

余是从印度和斯里兰卡等邻国聘请来的教师。由于受过培训的教师人数不足，目前仍有超过 700 名未经培训的教师在学校教书。马尔代夫政府的当务之急是培训更多的本国教师。近年来在 20 个环礁设立了教师资源中心，为教师提供在职培训机会，开办关于现代教学方法的进修课程。⁴⁷ 在初等教育和高等教育阶段，大多数教师都是女性，分别占到 74% 和 67%。⁴⁸ (请参见统计附件关于女教师的表 14。) 2012 年，任命了 86 名新校长，其中包括 9 名女校长，占 9.5%。副校长的男女比例差距也很悬殊。

148. 另一项挑战是为有着特殊需要的儿童提供教育。在首都马累，有三所小学为有着特殊需求的儿童开办了特殊班级，其中包括一个听力障碍班、一个视觉障碍班和一个招收智障儿童等多重残疾儿童的班级。为确保所有儿童都享有教育机会，正在环礁学校内部逐步设立特殊教育需求部门。全国各地目前设有 18 个特殊教育需求部门。这样做的目的是争取在今后两年内，每个环礁上至少有一所学校设有一个此类部门。⁴⁹

149. 教育部日前修订了学校课程，包括开展性别审查。某些现行的教科书中存在性别歧视和陈规定型观念。正在一些岛屿逐步推行新课程。从教科书中删除生殖健康等相关主题的做法格外引发关注。女童缺乏适当和单独的卫生设施，同样迫切需要给予关注。

第十一条 就业

150. 新《宪法》(2008 年)赋予公民工作、组织工会和罢工的权利，禁止强迫劳动和歧视。2009 年 5 月，马尔代夫加入国际劳工组织，目前正在制定劳动法，建立劳动管理部门，增加劳动力市场数据和信息，启动社会对话、三方磋商和集体谈判，以增强能力，建立机制，处理劳动关系和解决争议。

151. 2009 年，马尔代夫加入国际劳工组织。马尔代夫批准了国际劳工组织的 8 项核心公约，特别是第 132 号公约(《带薪休假公约》)和第 138 号公约(《最低年龄公约》)。但是，马尔代夫尚未加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。马尔代夫政府正在努力完成加入这项公约所需的所有各项国内程序。⁵⁰

152. 颁布了一系列劳动法，意在促进和保护在正规经济部门就业的工人的权利。《就业法》(2/2008)禁止直接歧视和间接歧视，规定同工同酬、最长工作时

⁴⁷ HRI/CORE/MDV/2010，第 38 至 45 段，第 10 至 12 页。

⁴⁸ 《2011 年全球性别差距报告——马尔代夫》，世界经济论坛。

⁴⁹ HRI/CORE/MDV/2010，第 413 段。

⁵⁰ HRI/CORE/MDV/2010，第 106 段，第 20 页。

间、加班、年假和病假、工作场所安全准则、产假和额外的亲子假。设立了就业法庭，以期普遍加强劳动权利，并有望为移徙工人提供更多的法律保护。⁵¹

153. 2008 年《就业法》规定了最长工作时间、加班、年假和病假、产假，以及工作场所安全准则。2008 年，马尔代夫政府设立了劳动关系管理局和就业法庭，负责执行《就业法》。

154. 2006 年普查提供了关于劳动力参与和就业的最新数据。马尔代夫就业总人数估计为 110,231 人，其中，女性占 63%(69,701 人)，男性占 37%(40,530 人)。失业者总数估计为 18,605 人，劳动力参与总人数由此约为 128,836 人，而国内 15 岁以上人口估计为 205,931 人。2011 年《全球性别差距报告》提供了关于就业问题的最新估算数据，见附件 2 表 16。

155. 马尔代夫劳动力市场的特点是参与不足，并且存在严重的空间分布不均和性别差距。环礁居民各年龄段的失业率均远远高于马累失业率，但非经济活动人口的数量则是马累居多。男性的劳动力参与率为 73%，女性仅有 52%。据估算，男性失业率远远低于女性失业率，分别为 8% 和 24%。由此可见，马尔代夫女性的劳动力参与程度远远低于男性，而且失业的可能性高于男性。⁵²

156. 同许多亚洲国家一样，照料家庭的重担、最年幼子女的年龄、子女人数、生育间隔、家庭生产，以及社会文化或宗教信仰，都是决定女性劳动力参与程度的重要因素。然而，令人鼓舞的发展趋势是，将近 28% 的职业妇女担任立法者、高级官员、经理、专业人士、技术员和助理专业人士，而这些行业中的男性比例仅占 24%。⁵³ 迫切需要为有工作的母亲提供培训充分、设备齐全和价格合理的托儿所。

157. 存在非常重要的“非正规”或“无组织”部门。将近 37% 的就业人口在这些部门谋生。有很大比例的女性在家里从事自营工作或是作为家庭劳力，由此可见女性在劳动力市场上处于弱势地位。⁵⁴

158. 关于《就业法》执行问题的反馈意见，由公务员制度委员会做出限制性解释。例如，规定的产假为 60 天，解释指出这其中包括周末和节假日；只在极少数情况下可以给予紧急家事假，并且需要提交众多文件材料。

159. 在正规经济部门就业的大多数妇女都是政府工作人员。截至 2010 年，女性在公务员队伍中占到 52%，高于 2007 年的 41%。⁵⁵ 这在一定程度上是由于

⁵¹ 同上，第 130 段，第 24 页。

⁵² 《2010 年新兴发展挑战情况分析》，第 34 页。

⁵³ 《2009 年裁军与不扩散统计年鉴》。

⁵⁴ 马尔代夫提交给人权理事会的国家报告，2010 年存取网址：<http://www.foreign.gov.mv/v3/pdf/Maldives%20UPR%20National%20Report%20%20submitted%20Aug%202010.pdf>，第 36 页。

⁵⁵ 马尔代夫公务员制度统计资料，2011 年 1 月，2012 年 2 月 24 日存取网址：<http://en.csc.gov.mv/2011/08/25/statistical-bulletin/>。

2008 年精简官僚机构，在裁员一揽子计划中被裁减的男性公务员居多。(请参见附件 2 表 6。)

160. 从男女承担的不同责任来分析，担任高级领导职位的女性属于少数，而且她们的级别也较低，只有 SS3 级别除外。然而，从 MS2 到 GS1 级别的中层管理层，女性员工所占比例都超过了半数。在行政管理职位中，男性占 66%，女性占 34%。⁵⁶ (请参见统计附件表 7。)

161. 从部门来看，38% 的政府工作人员集中在马尔代夫教育部。其次是卫生和 家庭事务部，其员工占本国常任公务员总数的 22%。成立于 2010 年的马尔代夫 媒体理事会的员工人数最少。最严重的性别差距出现在防务和国家安全部，该部 的男女员工比例分别为 90% 和 10%。⁵⁷

162. 从薪距来看，大多数女性处在中低收入水平，年薪不超过 10,000 拉菲亚， 而男性则集中在高薪阶层，年薪超过 10,000 拉菲亚。公务员制度条例为政府工 作人员规定了最低工资。(请参见附件 2 表 8。)

163. 新的研究发现，马尔代夫妇女在度假村经营行业中所占的比例最低，2010 年，度假村的女员工比例为 8%，其中马尔代夫妇女仅占 3%。本国男子和外籍 男子在这个行业中占 92%。如直接计算，旅游业在马尔代夫国内生产总值中占到 30%，如间接计算，则占到 70%。研究结果认为：“文化、宗教、妇女的家庭角 色、家庭的作用、安全问题、地域分布、交通、教育和意识”是妨碍女性在度假 村工作的主要因素。⁵⁸

164. 渔业占国内生产总值的 5%。男女曾经在渔业中起到相对平等的作用，为 谋生，男子负责捕鱼，女性负责处理鱼类，这种情况一直维持到几十年前。但是， 随着马尔代夫经济向服务业和旅游业转变，再加之渔业现代化进程，原本由 岛上妇女开展的处理鱼类的活动大幅度减少。⁵⁹

165. 2009 年 3 月，马尔代夫政府设立了促进妇女发展经济基金，基金拥有 1,000 万拉菲亚(780,000 美元)。亚洲开发银行以部分贷款和部分赠款的方式为这 个项目提供资金，项目协助妇女开办中小型企业，鼓励她们实现经济独立。⁶⁰

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 这篇论文题为“旅游业中的女性：让妇女进入马尔代夫度假村经营业的挑战”，作者 Eva Alm 和 Susanna Johansson，他们于 2010 年在马尔代夫逗留了五个月，其间撰写了这篇论文， Eleanor Johnstone 在《限制本国妇女进入度假村经营业就业的社会责难因素》一文中引用了这篇论文，2011 年 9 月 12 日，2012 年 4 月 12 日存取网址：<http://minivannews.com/society/social-stigma-limiting-employment-of-local-women-in-resort-industry-report-finds-25467>。

⁵⁹ 世界银行，2005 年，HRI/CORE/MDV/2010 号文件引用，第 28 至 29 段。

⁶⁰ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154483.htm>。

166. 2009年4月颁布的《外籍人员就业条例》改善了外籍员工的福利，并规定雇主应承担如下责任：在其雇员在马尔代夫居留其间，为这些员工负责；每月7号以前为上一个月所做的工作支付薪金；在雇员就业期间，为其提供充足的食宿；支付合同中商定的所有开支；支付工作许可证费用和所有相关费用；以及，在工作许可证到期之前，假如马尔代夫政府要求遣返外籍雇员，则支付所有遣返费用。⁶¹

167. 截至2009年10月，马尔代夫国内的移徙工人或外籍工人总数为71,480人。很多移徙工人来自印度、斯里兰卡和孟加拉国，吸引他们前来的是马尔代夫较高的工资和地理位置靠近祖国。这些移徙者为建设马尔代夫现代社会做出了重大贡献，他们中有很多人从事教育、建筑和旅游业。⁶²

168. 很多外籍工人被作为失踪人口上报给主管部门，这些人继续以非法方式打工。很多人被迫从事低薪工作，没有充足的医疗保险，得不到安全卫生的工作和生活环境，没有正常的休息和娱乐，工作时间缺乏合理的限制。⁶³

169. 2008年《宪法》第30条承认，工人有权组织起来开展集体谈判。此类协会可以力争实现社会、经济、教育和文化目标，这涉及到参加或不参加工会的权利。罢工在马尔代夫并不常见，但近年来有所增多。2009年6月，国家检察官因工资和安全条件问题，开展了为期一天的“离职”活动。2009年，Diva岛度假村的员工罢工。2008年7月，学校教师罢工，要求提高薪水。2009年调整了公务员薪金制度，教师薪水增加了一倍多，从每月大约330美元(包括加班费和其他福利)，提高到每月900美元，估计国家预算为此投入1,500万美元。⁶⁴这次教师罢工是马尔代夫有史以来第二次大规模行业行动，第一次是2007年6月举行的出租车司机罢工。⁶⁵

170. 性别和家庭保护署开展宣传和培训方案，以期在提出建议、管理财务、中小型企业、信贷机构和储蓄等方面增强接受培训的妇女的能力。妇女经济理事会也为妇女举办培训。

挑战

171. 劳动市场的特点是参与不足，并且存在严重的空间分布不均和性别失衡。环礁居民各年龄段的失业率均远远高于马累的失业率，但非经济活动人口的数量则是马累居多。为有工作的家长，特别是女性户主提供的托儿所极少，因此进一步制约了这部分人参与劳动市场。

⁶¹ HRI/CORE/MDV/2010，第348段，第55页。

⁶² HRI/CORE/MDV/2010，第22段，第8页。

⁶³ HRI/CORE/MDV/2010，第350段，第55页。

⁶⁴ 《2010年新兴发展挑战情况分析》，第40页。

⁶⁵ HRI/CORE/MDV/2010，共同核心文件，2010年，第352至354段，第55页。

172. 非正规经济部门主要在一些岛屿上从事农业生产，依然完全得不到任何形式的社会保护。女性主导着非正规经济部门，将近 90% 的女性属于在家里工作的自营职业者。马尔代夫以女性为户主的家庭比例居全世界之冠(47%)，一半以上的家庭是由于配偶前往国外寻找工作，六分之一的家庭是由于丧偶或离异。

173. 青年失业是马尔代夫面临的最严峻的社会问题之一。近年来，由于白领工作受到追捧，技能与现有工作岗位脱节，以及毕业生没有从业经验，劳动力市场没能吸收日益增多的学校毕业生。2007 年千年发展目标报告强调指出，在 15 至 24 岁年龄组中，青年女性和青年男性的失业率分别为将近 40% 和 20%。由于就业渠道不畅通和劳动力市场堵塞，马尔代夫的情况非常严重，有五分之一的青年女性和六分之一的青年男性失业。鉴于环礁上的工作机会有限，预计当地情况会进一步恶化，近三分之一的青年人失业。失业问题与青年人的药物滥用以及少年犯罪的日益增多之间有着千丝万缕的联系，由此导致的社会成本引发深切忧虑，这不仅是由于失业问题延续了现有的种种不平等，而且影响到今后的生产力。开办了面向青年人的职业培训机构，提供半技工行业培训，以期消除目前由外籍工人来填补的技能差距。

174. 由于缺乏家庭层面的纵向数据，无法将工作岗位的减少、失业和未充分就业等问题直接归咎于经济危机。然而，考虑到失业率居高不下，尤以女性和青年失业率为甚，以及女性在严重依赖制造业、旅游业及鱼类处理的手工业和贸易行业中占有很大比例，这些部门的需求下滑或成本上升都有可能造成这一弱势群体的收入锐减。

175. 由于推行权力下放政策和公共部门裁撤冗员，就业方向可能会发生变化，从马累向环礁转移。马尔代夫政府已经宣布，计划在近期将公共部门的工作人员削减 20%。这可能会直接影响到大约 5,000 名公共部门员工及其家人。位于马累的环境发展部已经将工作岗位转移到成立不久的区级办公室。此外，多项公共服务和国有企业实行私有化，以及开发建设新的度假村，都可能增加岛内的就业岗位。但是，必须推行整体策略，使(新旧)失业工人的技能适应可能出现的新机会，才能充分利用这方面的潜力。⁶⁶

第十二条 卫生保健

176. 马尔代夫在公共卫生领域取得了长足进步，孕产妇死亡率大幅下降、消灭了痢疾，以及接近消灭脊灰炎、新生儿破伤风、百日咳和白喉等大部分传染病，就证明了这一点。多年来，卫生开支增加，在国家预算中所占的比例保持在 10% 左右。这些开支用来增加卫生工作人员的人数、更新其编制、普及疫苗接种，以及开展相关免疫接种运动。⁶⁷ 截至 2012 年 1 月 1 日，一项全民保健普及计划

⁶⁶ 《2010 年新兴发展挑战情况分析》，第 36 页。

⁶⁷ HRI/CORE/MDV/2010，第 46 段，第 11 页。

(Asandha)取代了原有的“Madhana”方案，为所有马尔代夫夫人免费提供基本保健服务。(请参见附件 1 关于卫生开支的图 2。)

177. 卫生合作协议在岛屿、环礁和中央层面巩固了马尔代夫政府和私营保健机构提供的保健服务工作。各个环礁上的 6 个保健所、26 个保健站、140 个保健中心和 19 所医院，两家公立中央医院，以及位于马累的一家私立医院和若干私营诊所，连接成网络，在国内提供卫生保健服务。很多岛上当地居民被转往中央岛屿，接受集中治疗和某些专业保健服务，许多当地人还前往邻国寻求更好和长期的治疗。已经启动了远程医学，地区医院中的资深医学专家通过计算机辅助，与普通医学从业者进行磋商，监督外围岛屿的临床管理工作。

178. 心理保健是一个引发关切的新问题。卫生和家庭事务部近日发表的报告指出，心理保健问题与药物及性虐待密切相关，这二者都在马尔代夫引发严重关切。根据 2012 年 2 月做出的一项决定，内阁同意从 2012 年开始推行关于心理保健问题的国家政策。这项政策的主要目标包括：改善心理康复方案的获取途径；分散开展医疗服务和心理保健服务；以及，为心理保健部门提供充足的财政支持。⁶⁸

179. 卫生和家庭事务部开展的 2009 年人口与健康调查发现，99%的妇女接受熟练从业人员提供的围产期护理(92%的女性看妇科医生，7%的女性接受妇科医生以外的其他医生提供的护理，不足 1%的人接受受过培训的护士或助产士、社区保健工作人员、或传统助产士提供的护理)。马尔代夫的孕产妇死亡率为每 10 万例活产死亡 37 人。仅有 6%的妇女没有接受过任何围产期护理。居住在马累的妇女接受妇科医生、医生、护士或助产士护理的比例最高(96%)，相比之下，农村地区的这一比例为 90%。⁶⁹

180. 马尔代夫的艾滋病毒流行率比较低(14 至 49 岁的成年人感染率不足 0.1%)，但由于存在高风险行为，马尔代夫依然极易受到艾滋病毒的影响。吸毒者人数众多，其中大多是男性，也有部分女性吸毒者，这部分人极有可能感染艾滋病毒——艾滋病。截至 2009 年 12 月，共发现外籍艾滋病毒感染者 257 人，由于不再向他们发放工作许可证，这些人必须离境。2008 年，针对易感人群(女性性工作、发生同性性关系的男子、注射毒品使用者、海员、度假村工作人员、建筑工人和青年)开展了首次艾滋病毒和艾滋病生物与行为调查，调查发现度假村男性工作人员的艾滋病毒感染率为 0.2%。⁷⁰ 2006 年艾滋病毒情况分析以及生

⁶⁸ 《内阁支持国家心理保健政策》，《独立新闻》，2012 年 1 月 31 日存取网址：<http://minivannews.com/news-in-brief/cabinet-backs-national-mental-health-policy-31387>，2012 年 3 月 24 日存取网址：<http://www.foreign.gov.mv/v3/pdf/Maldives%20UPR%20National%20Report%20-%20submitted%20Aug%202010.pdf>。

⁶⁹ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154483.html>。

⁷⁰ 同上。

物与行为调查强调，存在性工作者和发生同性性关系的男子，而且这些人面临高风险行为，但没有针对他们采取任何干预措施。⁷¹

181. 获得清洁饮用水是一项卫生因素，影响到妇女的工作量和家人的安康。从1990年至2000年，使用改善水源的人口比例从96%降低到87%，2006年进一步下降至83%。这一比例在农村地区的降幅高得多，到2006年，仅有76%的人口能够使用改善水源，而城市地区的这一比例将近百分之百；2004年，超过30%的环礁报告饮用水短缺。马累的所有居民都能够用上淡化自来水，但由于淡化海水需要使用大量柴油，由此也造成了环境成本。在环礁上，各家各户利用雨水作为主要饮用水源，并且越来越多地将雨水用于烹饪，但90%以上的环礁家庭没有采取任何方法来处理饮用水。将近三分之二的人口生活在环礁上，建立机制来监督作为环礁可持续饮用水源的收集和储存雨水，并改善其质量，更好地管理其他资源，以及加强水资源管理工作的协调，就显得格外重要。⁷²

第十三条

社会和经济裨益

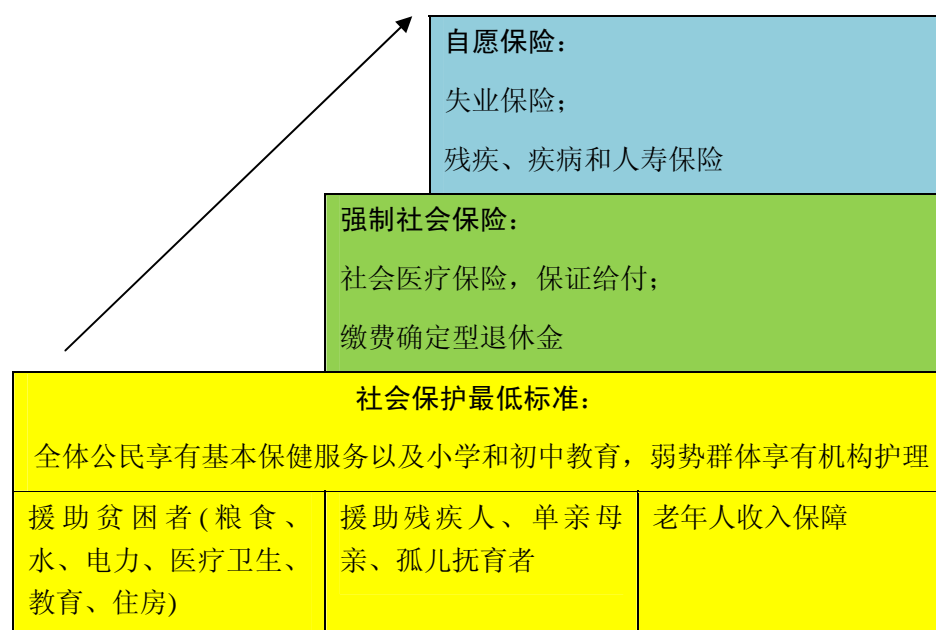
182. 《2009-2013年战略行动计划》概述了马尔代夫政府的社会保护政策：“……社会保护将致力于实现社会融合，这将消除获取社会服务方面的差距，满足最贫困人口的基本需求；是针对紧急事件的防范措施，是提供脱贫出路的促进和转变措施。”

183. 为将这项社会保护政策转化为实际行动，马尔代夫政府在2009年制定了“社会保护最低标准”（见图1），并建立了独立机构——国家社会保护局，负责协调和落实国家社会保护方案。（请参见附件2表17。）

⁷¹ 《联大特别会议国家进展报告——马尔代夫》，2008年1月至2009年12月存取网址：http://www.unaids.org/es/dataanalysis/monitoringcountryprogress/2010progressreportsubmittedbycountries/file_33609_es.pdf。

⁷² 《2010年马尔代夫新兴发展趋势情况分析》（草案），第50页。

图 1
马尔代夫社会保护最低标准



184. 制定了全民医疗保险计划(Asandha), 凡缴纳保险费的马尔代夫全体公民均可参与。年均保费为 2,000 拉菲亚, 年均承保金额为 100,000 拉菲亚。扩展了这项保险计划的覆盖范围, 将按收入水平享受补贴的个人也包含在内。家庭一揽子保险方案(无论其收入水平如何)帮助家庭为 3 名或更多投保者每人缴纳 1,000 拉菲亚。

185. 2007 年马尔代夫《公务员制度法》规定, 年满 55 岁的公务员可以自愿退休, 或是由公务员制度委员会酌情决定辞退哪些员工, 同时发放包含按月给付和“一次性”给付的退休金。

186. 马尔代夫《养恤金法》规定了基本老年养恤金计划和针对马尔代夫 65 岁及以上全体老年人的退休金计划。这两项计划从 2009 年 5 月 13 日开始实施。⁷³ 退休金缴费涉及到 70,000 名雇员, 其中 30% 为女性。但女性脱离劳动力队伍的时间往往较早, 造成她们得到的社会保护金额较少。⁷⁴

187. 单亲福利是一项直接现金转移援助, 始于 2010 年。目前, 《养育子女的单亲母亲/父亲准则》是发放福利的依据。这项福利在全国各地均可享受。这项援助为每名儿童发放 1,000 拉菲亚, 每个家庭最多不超过 3,000 拉菲亚。

⁷³ HRI/CORE/MDV/2010, 第 258 段, 第 43 页。

⁷⁴ HRI/CORE/MDV/2010, 2010 年, 第 34 段。

188. 养父母津贴是一项直接现金转移援助，始于 2010 年。目前《养育儿童的法定监护人援助准则》是发放福利的依据。这项福利在全国各地均可享受。这项援助为每名儿童发放 1,000 拉菲亚，为法定监护人发放 500 拉菲亚。

189. 2010 年 7 月 8 日，《残疾法》获得总统批准，成为一项法律。这部法律包括如下条款：马尔代夫政府为残疾人提供财政援助，每月至少 2,000 拉菲亚(不设上限)；为 18 岁以下的残疾儿童提供免费教育；设立保护残疾人权利理事会，理事会成员由总统任命，负责汇编全国残疾人数据库，保护残疾人的权利，监督监察中心并制定业务准则，处理申诉，以及编写年度报告。

190. 马尔代夫政府为登记在册的精神病患者免费提供经过批准的必备精神药物，2009 年 4 月，共有 1,150 名登记在册的精神病患者。

191. 2009 年 2 月，马尔代夫政府请适当住房问题特别报告员就马尔代夫的住房情况开展独立评估。特别报告员的报告强调气候变化和环境退化给住房部门造成的严重影响，以及马尔代夫住房过度拥挤造成的影响，在制定住房建设计划时考虑到了这些问题。由于没有制定充分的土地使用计划，而且城市开发建设集中在首都马累及其周边地区，马尔代夫政府认为，当务之急是提供经济适用房和令人满意的生活条件。⁷⁵ 马尔代夫政府还承诺为无力支付住房开支的人提供住房福利。马尔代夫一半的住房属于男性所有，23%的住房属于女性所有，其余住房为共有。马尔代夫的平均住户人数为 6.47 人，马累的数字略高一些，为 7.35 人。

192. 由于燃料价格上涨造成电价上升，开始为住户提供电力补贴。这项工作始于 2010 年。电力补贴的发放对象是采用公用事业公司服务的住户。

193. 改善了较大岛屿的港口码头建设，这些设施目前为当地居民提供就业机会，并且降低了货物成本。运输服务有望推动“增强妇女的流动性，使其实现就业和享有其他服务”。

194. 马尔代夫大力鼓励发展体育运动，足球是青年男子青睐的体育项目。马尔代夫国家女子足球队成立于 2010 年 9 月，由 21 名女青年组成，意在促进妇女更多地参与足球和体育运动，鼓励她们勇于实现人生目标。

第十四条 农村妇女

195. 马尔代夫总人口 320,100 人，其中 58.7%属于农村人口，41.3%属于城市人口。性别分布为男性占 50.5%，女性占 49.5%。三分之一的人口居住在首都马累，其他人散居在大约 198 个岛屿。这些岛屿的平均人口规模为 900 人。仅有 15 座岛屿的居民人数超过 2,000 人，另有 11 座岛屿的居民还不足 200 人。人口

⁷⁵ HRI/CORE/MDV/2010，第 53 段。

分散居住，不仅妨碍了公平、均衡的社会和经济发展，同时还造成了严峻的发展问题，特别是从交通运输和公用事业的角度来看。⁷⁶

196. 妇女往往会开办小型创收企业，例如饭铺、商店和裁缝铺，并且负责管理家务，打理花园和小片农田。马尔代夫政府租借了一些无人居住的岛屿，发展大规模商品农业。虽然需要妇女在这些农场从事有偿工作，但妇女通常不会前往其他岛屿从事长期工作。总的说来，她们在发展商品农业的岛屿上的工作仅限于清除杂草和收集木柴。⁷⁷

197. 椰子是一项重要的经济作物，妇女从事椰子处理工作，包括去壳、碾碎、干燥和榨油。妇女和男子共同制作棕绳。妇女还利用椰子的纤维质外壳制作扫帚。

198. 在海洋、泻湖或礁滩开展的渔业活动和捕捞海洋生物几乎全部是男子的工作。女性负责收获之后的工作，并且必须一周三次收集木柴，而满足正常的家庭需求只需一周一次。男女均负责出售渔获物。

199. 从事环礁和岛屿管理工作的妇女人数不足。2010年《权力下放法》规定，打破岛屿妇女发展委员会的原有结构，允许妇女担任民选职位。由于有意参选的女性缺乏关于委员会和政治领导才能的相关培训，还没有举行选举。

200. 妇女在环境资源管理方面的作用甚微，她们还没有准备好从事如下工作：促进性别平等的当地发展规划和方案监督，适应气候变化，以及备灾和规划。2008年撤销了岛屿妇女发展委员会。

201. 获取清洁饮用水是妇女面临的一个问题，影响到其家人的健康和安乐，并且影响到妇女本人的时间、工作量及其社区参与情况。没有数据显示马尔代夫的环境资源管理如何影响到妇女和调动妇女参与这项工作。水，依然是马尔代夫最稀缺和最宝贵的资源，获得安全饮用水是妇女关注的卫生问题，同时也关系到她们的时间和劳动。据估算，75%的人口从社区雨水蓄水池或个人家庭蓄水池取水。马累供应淡化饮用水，但在马累以外的其他地区，从雨水蓄水池中获取饮用水的人口比例增加到87%(马尔代夫政府——儿基会，2000年)。在雨水储备枯竭的旱季两三个月内，地下水成为主要的非饮用水源。

202. 总的说来，马尔代夫的环境立法非常落后。应为妇女开展相关宣传和培训，使其能够参与起草关于一些重要问题的部门立法，例如固体废物、危险废物、废水、空气、清洁用水、饮用水、保护区、保护生物多样性、物质环境规划和沿海地区管理。在适当考虑到环境因素、粮食和经济安全问题的物质环境框架规划和土地/水资源立法的起草过程中，应征求妇女的意见。

⁷⁶ 《马尔代夫新兴发展挑战情况分析》，2010年1月27日，第9页。

⁷⁷ 《概况介绍：马尔代夫》，《农业、环境和农业生产领域的妇女》，<http://www.fao.org/docrep/007/ae543e/ae543e04.htm#TopOfPage>。

第十五条和第十六条 法律、婚姻和家庭

203. 2008 年《宪法》第 34 条规定了结婚和建立家庭的权利。马尔代夫政府支持并尊重马尔代夫民众在建立家庭方面做出的选择，并根据上述条款，为家庭、妇女和儿童提供实质性保护(例如，支付赡养费，为离婚诉讼规定严格的程序标准)。

204. 《家庭法》(4/2000)汇编了在马尔代夫实施的与家庭有关的伊斯兰教法规定，例如婚前协议、婚姻、离婚和一夫多妻制；强调《家庭法》考虑到性别因素的假设，以及受到侧重于司法推理的性别平等观念影响的话语方式，都削弱了妇女的权能，因而限制妇女实现充分发展和提高妇女地位。妇女人权和基本自由受到损害。⁷⁸

205. 马尔代夫女性不得与非穆斯林男子结婚。假如马尔代夫男子希望与一名非穆斯林女子结婚，伊斯兰教法必须允许该名非穆斯林女子与穆斯林男子结婚，方可举行婚礼。⁷⁹

206. 婚姻是男女之间的自愿结合。离婚是合法的；马尔代夫的离婚率居世界前列。配偶双方均可再婚。一夫多妻制是合法的，在有限范围内实施，男性最多可以娶四房妻室。由于宗教学者可能在偏远岛屿奉行一夫多妻制，而且没有记录，要监测一夫多妻制婚姻的统计数据很困难。

207. 马尔代夫政府颁布了新的离婚法规，以控制本国居高不下的离婚率。凡未经过法庭审理而与妻子离异者，一律被处以 5,000 拉菲亚以内的罚金(约合 450 美元)。从 2012 年 1 月开始，凡希望娶多房妻室者，其月收入不得少于 15,000 拉菲亚。这些条件限制了一夫多妻制，但在马尔代夫盛行的伊斯兰法允许一夫多妻制。⁸⁰ 民众对于家庭问题和伊斯兰教法规定的婚前协议等权利普遍缺乏认识。缺乏法律援助，家庭问题不在优先处理之列。民众不了解马尔代夫人权委员会针对侵犯人权案件可以提供的法律援助。没有审议或修订关于社会—经济变革的法律。例如，离婚后的儿童补助金仅为每月 450 拉菲亚，完全没有考虑到生活成本，是给予每名儿童 450 拉菲亚，还是给予多名儿童一共 450 拉菲亚，并没有做出明确的解释。⁸¹

208. 未婚同居在马尔代夫得不到支持。⁸² 法律允许施以鞭刑作为惩罚形式。虽然很少采用这种做法，在 2010 年也没有关于鞭刑的公开报道，但这种做法依然延续，被鞭打的对象是被控通奸的妇女。2009 年 7 月，本国和国际媒体纷纷报道，主管部门判处大约 180 人公开接受鞭刑，罪名是婚外偷情。马尔代夫刑事法

⁷⁸ <http://countryoffice.unfpa.org/maldives/drive/FamilyLawReport.pdf>.

⁷⁹ 《家庭法》(英译本)，见 <http://www.agoffice.gov.mv/pdf/sublawe/Family.pdf>。

⁸⁰ 2012 年 3 月 20 日召开的核证讲习班提供的数据。

⁸¹ 2012 年 3 月 20 日召开的核证讲习班的政府与会者提供的意见。

⁸² HRI/CORE/MDV/2010，第 327 段，第 52 页。

院院长阿卜杜拉·穆罕默德当时告诉当地媒体，由于法规禁止行刑者举手过肩，实施鞭刑意在震慑，并无意造成伤害。法律规定，被判有罪的男女应受到同样的惩处，但在解释和实施法律时，妇女遭受公开鞭刑的可能性比男子要高出若干倍。⁸³

209. 法律禁止同性恋，违反这项法律将受到惩罚。对于男子的惩罚包括放逐九个月至一年，或是鞭刑 10 至 30 次。对于女性的惩罚是软禁九个月至一年。⁸⁴ 伊斯兰教义认为同性关系是犯罪。⁸⁵

210. 有观点认为，父母双方应共同承担责任，促进双方就重要的育儿决定进行磋商，例如子女上哪一所学校，或是重大的健康问题。但是，在家庭暴力和虐待儿童问题上，却不存在这种观点。⁸⁶

211. 相关部门对于家庭暴力案件的关注仅仅停留在表面。这主要是由于传统社会观念的限制，认为家庭事务不应公之于众，这其中也包括相关主管部门。马尔代夫发起宣传运动，强调暴力侵害妇女行为是绝对不可容忍的，目前正在通过媒体向公众宣传这种观点，从中可以看出马尔代夫政府处理家庭暴力问题的认真态度。⁸⁷

212. 伊斯兰教法适用于民法管辖范围以外的情况，以及离婚和通奸等家庭事务。按照伊斯兰教的做法，并根据国家法律规定，在夫妻双方没有达成离婚协议的情况下，丈夫与妻子离异要比妻子与丈夫离异更容易。伊斯兰教法管理遗产继承问题，规定男性继承人得到的遗产份额是女性继承人的两倍，前提是男性负责在财务方面维持家庭，而女性即便是继承了财产，也无需承担财务责任。

213. 2009 年 3 月，卫生和家庭事务部指出，在报案的每 10 起强奸案中，只有两起案件中的凶徒被判有罪，这在一定程度上是由于案件举证困难。根据现行刑法，强奸不是一项单独的罪行，不能根据任何法律提出起诉。法律规定，配偶强奸不属于犯罪。依据罪行情节轻重，利用关于性骚扰或不当行为的法律条款给强奸案定罪。假如有两名男性证人或四名女性证人愿意出庭作证，即便被告不肯招供，也可以被判犯有强奸罪。⁸⁸

214. 在财务与合同事务上，女性证词与男性证词享有同等分量。在继承问题上，女性证词与男性证词不平等，但在实际上，由于土地、不动产、车船、股票和银行账户等大部分死者财产都登记在册，极少需要提供证人证词。男性继承人所得份额是女性的两倍，但由于大部分土地归国家所有，而非私人所有，死者最

⁸³ 《2010 年人权报告：马尔代夫》，2012 年 2 月 14 日存取网址：<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154483.htm>。

⁸⁴ HRI/CORE/MDV/2010，2010 年，第 191 段，第 34 页。

⁸⁵ HRI/CORE/MDV/2010，第 330 段，第 52 页。

⁸⁶ HRI/CORE/MDV/2010，第 329 段。

⁸⁷ HRI/CORE/MDV/2010，第 355 段，第 53 页。

⁸⁸ 《2010 年人权报告》，第 2 页。

有价值的财产(土地)往往由继承人均分。假如土地属于私有财产，则采用伊斯兰教法。⁸⁹

215. 2009年11月，议会批准了《儿童性虐待法》，这部法律首次规定了儿童性犯罪，被判有罪者将被判处最长25年徒刑。然而，这部法律第14条规定，假如某人依据伊斯兰教法与未成年人合法结婚，这部法律明文规定的所有罪行均不视为犯罪。有报告指出，虽然法院有权拘禁行凶者，但在宣判之前，法院会释放大部分凶徒，并允许其返回受害者所在的社区。

216. 在马尔代夫，由于以下一些因素，诉诸法律是一件非常复杂的事：马尔代夫独特的地理位置；政治、经济和社会问题；缺少相关程序、政策和法律；腐败问题；司法机构缺少合格的人力资源；原教旨宗教信仰；以及，最重要的是，新兴的民主改革。目前没有制定法律援助方案。联合国开发计划署支持一项包含法律援助内容的诉诸司法方案。⁹⁰

217. 马尔代夫当今的社会——文化风气和政治背景，以及与所做保留有关的各种事务的通行伊斯兰教法解释，都妨碍有关方面努力消除深层次的社会原因。一个例子是，马尔代夫根据法官和律师独立性问题特别报告员的建议，任命了女法官，但此后遭遇强烈的抵制。虽然社会各方提出严厉批评，但马尔代夫政府还是坚持恪守其加入的各项公约的精神。⁹¹

218. 在马尔代夫，如果采用其他的争议解决机制，提交法院的很多案件都可以在庭外解决。对于家庭事务和商业争端，可以采用仲裁或和解等方法。

219. 性虐待和家庭暴力案件的受害者由于对司法机构缺乏信心，往往不会报案。受害者面临的主要问题是无法保密，特别是司法机构泄露相关信息，受害者受到指责，以及得不到支持服务(庇护所、经济支持等)。此外，行凶者往往是家庭的经济支柱，迫于经济拮据，受害者常常当庭撤诉。传统的性别偏见和文化价值观限制了妇女诉诸法律的能力，由此导致对司法机构的不信任。

220. 法院往往会依据某人的犯罪前科做出判决，假如犯罪行为在伊斯兰教法的管辖范围内，则更是如此。因此，假如根据所谓“伊斯兰教法罪行”提出犯罪指控，几乎所有罪犯都会认罪。在这些案件中，没有提供任何证据，仅凭罪犯的口供提出起诉。

221. 马尔代夫刑事诉讼和民事诉讼的最薄弱环节之一是上诉权，原因包括认识不足、成本、在环礁地区缺少具有法律资格的律师，以及没有建立法律援助制度。

⁸⁹ 《2010年人权报告》，第9页。

⁹⁰ 《联合国发展援助框架》，2011至2015年，第11页。

⁹¹ HRI/CORE/MDV/2010，第113段，第22页。