

印度變性人福利委員會

駐印度代表處教育組

在第 17 屆人民院預算會議的最後一天，印度總理納倫德拉·莫迪在演講中提到：「那些處於邊緣的人已經得到了保證，政府會在那裏掛保證。」

這些邊緣或「拉克什曼·雷卡」(保護圈)使我們想起印度神話史詩《羅摩衍那》中的西塔(Sita)，她被要求信任男人對抗其他男人的暴力。然而，對於印度的跨性別者來說，邊緣的兩側似乎都無法提供一個有尊嚴的生活。

一方面，全印度有 19 個邦和聯邦直轄區(UTs)仍未設立法律規定的跨性別福利機構，其中包括 4 個由聯邦政府控制的聯邦直轄區，還有 8 個邦由印度人民黨(BJP)執政或作為政府聯盟夥伴。

另一方面，雖然已有 17 個邦和聯邦直轄區設立了跨性別福利/正義/發展委員會，但這些機構大多缺乏政策框架、合規機制或任何權力，運作無頭無緒。

這些缺乏透明度、問責機制的機構，在某些情況下甚至根本不存在，正逐漸變成幽靈般的機構，成為對抗民眾運動的一種手段，試圖分散人們對政府承諾的監督和追責。

另一方面，根據 2011 年人口普查，只有 5.6% 的跨性別者申請了跨性別身份證——這揭示了身份證申請的難以獲得性，以及當政府不實際提供能夠惠及他們的權利或福利時，對邊緣化的跨性別者來說，這樣的證件實際上是無用的。

這項通過信息公開申請(RTI)、來自不同跨性別福利委員會成員、跨性別/酷兒權利活動家以及司法觀察的第一手資料的調查，揭示了印度應該放棄對名義上代表性的慶祝，並要求進行轉型改革，以糾正歷史上對跨性別者和性別不符者的錯誤行為的迫切需要。

委員會存在，但僅僅是紙面上的 根據《跨性別人員(權益保護)法案》2020 年第 10 條(1)規定，「適當政府應為跨性別人員設立福利委員會，以保護他們的權益並促進其獲得政府制定的計畫和福利措施。」

目前，17 個邦和聯邦直轄區已經依據《跨性別人員（權益保護）法案》2019 和第 10 條（1）設立了跨性別福利/正義/發展委員會，包括阿薩姆、比哈爾、昌迪加爾、恰蒂斯加爾、古吉拉特、查謨和克什米爾、喀拉拉、馬哈拉施特拉、曼尼普爾、梅加拉亞、米佐拉姆、拉賈斯坦、泰米爾納德、特倫甘納、特里普拉、北方邦和西孟加拉。我們仔細研究了這些設立的委員會，並得出了以下發現：

- 大多數設有跨性別福利委員會的邦，每年舉行的會議少於一次。
- 古吉拉特、查謨和克什米爾、恰蒂斯加爾、曼尼普爾和特里普拉的福利委員會至今未公開運作情況。
- 古吉拉特在 2019 年與 UNAIDS 合作設立了跨性別福利委員會。根據委員會成員的說法，該委員會直到 2024 年 10 月 14 日才召開第一次會議——也就是說，在成立五年後才開會。
- 其餘 12 個邦和聯邦直轄區中，只有四個邦在 2023 年舉行了會議——即泰米爾納德、喀拉拉、昌迪加爾和馬哈拉施特拉。
- 在米佐拉姆，該委員會自成立以來未召開過一次會議。
- 在曼尼普爾等邦，自 2017 年以來，福利委員會事實上處於癱瘓狀態。2023 年，曼尼普爾省長重新組建了 17 人委員會，但其中只有一名跨性別女性和一名跨性別男性被列入其中。
- 2024 年，旁遮普和哈里亞納高等法院在由跨性別學生雅希卡提起的公共利益訴訟中指出，昌迪加爾的跨性別福利委員會充其量只是政府的一個表面性設置，並未充分開會履行職責。
- 喀拉拉高等法院在 2021 年「卡比爾訴喀拉拉州」案中，任命的法庭顧問（Amicus Curiae）在報告中指出，喀拉拉州的跨性別司法委員會當年未召開過一次會議。

由社會正義與賦權部設立的全國跨性別人員委員會，自成立以來在四年內只召開了兩次會議。（數據來自 RTI 和委員會成員。註：會議次數根據各福利委員會成員提供的說明進行估算。）

只有五個邦制定了州級跨性別政策，即喀拉拉、卡納塔克、阿薩姆、奧里薩和馬哈拉施特拉。阿薩姆是印度唯一一個賦予福利委員會准司法權力的邦。這是一種委託權力，旨在確保該委員會能夠在《跨性別人員（權益保護）法案》2019 的不同條款下，確保對其建議的遵

守。

這些委員會在政府更換後也會遭遇政治拋棄。例如，馬哈拉施特拉的跨性別福利委員會是由馬哈維卡斯·阿赫迪（MVA）聯盟—由西瓦·塞納（烏達夫派）、國民會議黨（Sharad Pawar 派）和國大黨組成創立的，並在 2020 年預算中分配了 5 億盧比。

然而，當 MVA 政府在 2022 年被由印度人民黨（BJP）、西瓦·塞納（辛德派）和國民會議黨（阿吉特·帕瓦爾派）組成的馬哈尤提聯盟推翻時，隨後幾年就未再為跨性別社群的福利提供預算。

代表性陷阱 在 2014 年的 NALSA 訴印度聯邦案中，印度最高法院承認跨性別者有自我認同性別的憲法權利，並對聯邦政府和各邦政府提出了指示，要求協助改善他們的生活。

2019 年，印度國會通過了《跨性別人員（權益保護）法案》（TG 法案），該法案採取了兩個方面的方法來接觸跨性別者——一方面通過制定跨性別身份證來「量化」對國家而言的跨性別意涵；另一方面通過設立一個由跨性別者和來自聯邦或州政府各部門的官員組成的委員會（福利委員會）作為聯絡機構。該機構的職責是保護跨性別者的權益，並協助他們獲得政府制定的各項計畫和福利措施。

然而，這兩個方法都存在諸多問題。跨性別者在圍繞《跨性別者法案》的治理機構中的代表性存在兩個問題—陷阱與圈套。

首先，印度政府像其英國殖民者一樣，將各種土著和性別不符合者的身份統一標籤為「跨性別」。這過於簡化了印度在性別不符合經驗和身份方面的多樣性。

在有設立委員會的邦，主要是那些已經進行過性別確認手術的跨性別女性最常被代表。跨性別男性、非二元性別者和雙性人幾乎沒有代表席位。

來自愛荷華大學的教授安妮·達塔（Ani Dutta）在其研究中指出，印度的官僚體制傾向於在司法授權的認可問題上創造複雜的規範規則。在印度的嚴重社會經濟不平等背景下，只有那些擁有資源、社群網絡和相對社會特權的人，才能通過這些官僚過程申請跨性別身份證。

跨性別社群內部存在著複雜的社會分裂。接受過性別確認手術的跨性別女性享有比未進行涅槃（儀式性閹割）或性別確認手術的跨性

別女性更高的社會地位。這種對性別「真實性」的理解在《跨性別者法案規則》2020 中隱性地得到了複製。第 6 條和第 7 條創造了兩個等級群體—第 6 條允許個人自我認同為跨性別者，但第 7 條對自我認同原則加入了條件，要求進行醫療干預才能認同為男性或女性。這種分類削弱了印度本土固有的性別流動性。

能夠進行涅槃或性別確認手術並認同為「女性」的跨性別女性，是印度關於自我認同原則的最主導、最顯眼和最具爭議的敘事。庫提（kothis，指未經過性別確認手術的跨性別女性，在某些語境下也指同性戀或雙性戀男性）、跨性別男性、雙性人和性別酷兒者的困境則被邊緣化。這也是為什麼根據現行規定，政府發放的跨性別身份證對於某些處於邊緣的群體而言，成為一種「代表（權力）圈套」的原因。

例如，2023 年，當海得拉巴北區的警察逮捕了 19 名跨性別女性時，「社群動員反抗這些非法逮捕的行動被關於「男人裝扮成跨性別者」的討論所阻礙，這些討論說他們在城市中經營乞討賺錢並為跨性別社群帶來壞名聲」，一位不願透露姓名的性別酷兒活動家在跨性別-酷兒論壇中參與討論時說。這場「真正的我們」對「冒名頂替的他們」的政治背景下，19 名性別不符合者被警方脫光衣服檢查其生殖器。

在設立福利委員會的地方，誰能夠代表跨性別者也缺乏多樣性。律師兼跨性別女性卡納米·雷（Kanmani Ray）說：「並非所有跨性別者都住在家族/社群中，並非所有跨性別者都能與原生家庭分開，跨性別者經歷的暴力形式是不同的。我們在福利委員會中看到，雙性人和跨性別男性在討論中被邊緣化了。像其他邊緣化社群一樣，我們面臨著社群內的暴力和不平等的權力關係。」

福利委員會的官僚主義忽視了這些現實。這些委員會中有跨性別者的事實，實際上是一種「代表性陷阱」，它們為邊緣化者提供了公共可見性，但也使他們看起來在政府的冷漠中具有政治共謀。雖然跨性別者和性別不符合者寄希望於福利委員會成員來改變他們的物質條件，但這些代表者本身對改變政策的影響力非常有限，甚至無法召開會議，這一點從大多數邦和聯邦直轄區委員會的會議次數中可見一斑。

2023 年，當特倫甘納跨性別福利委員會的一組跨性別成員向特

倫甘納警察部門的額外警察總監寫信，要求對一群定期搶劫和襲擊海得拉巴跨性別者的男性幫派採取行動時，警方部門無視了這些請求，根據活動家的說法。由於福利委員會沒有准司法權力來調查問題或採取行動——與國家和州人權委員會、婦女委員會和兒童福利機構不同，這些委員會幾乎無能為力。

RTI 活動家維賈揚蒂·瓦桑塔·莫格利 (Vyjayanti Vasanta Mogli) 表示：「我在州跨性別福利委員會的提名任期開始和結束時，沒有任何部門或其官員概述委員會的政策框架和權力。」

關於跨性別「權利」的真相

自 NALSA 判決以來的 10 年，社會平等的指標在印度的「權利」方向上沒有任何進展。這一真相在跨性別者不斷回到司法走廊，請求承諾但未實現的權利中表現得尤為明顯。

桑伽瑪和尼莎·古魯爾代表為跨性別者提升生活的機構 Jeeva，於 2020 年向卡納塔克高等法院提起公共利益訴訟 (PIL)，要求跨性別者在公共就業機會中獲得水平預留。2021 年，維賈揚蒂·瓦桑塔·莫格利和其他人在特倫甘納不得不向特倫甘納高等法院提出請求，要求在 COVID-19 期間提供生命支持設施。

康塔羅·孔達吉里 (Kantaro Kondagiri) 於 2022 年向奧里薩高等法院請願，要求一名跨性別女性繼承已故父母的養老金，而根據法律，這一權利是提供給所有未婚女兒的。薩蒂亞吉特·雷電影與電視學院的達利特跨性別學生澤娜·薩卡爾 (Zena Sagar)，於 2023 年不得不向加爾各答高等法院提起訴訟，因為她因性別身份被拒絕宿舍住宿。

跨性別者在尋求生計和資源時，仍然被國家視為公共麻煩。

2024 年早些時候，普納市警察局長阿米特什·庫馬爾 (Amitesh Kumar) 對跨性別者實施乞討禁令——這完全忽視了內政部於 2021 年發布的諮詢通告，該通告指出，阻礙跨性別者進入公共空間將違反《跨性別者法案》第 18 條。

與莫迪總理的強烈聲明相反，「我們已經給予跨性別者身份」——來自社會正義與賦權部的最新數據確認，2011 年人口普查中僅有 5.6% 的跨性別者申請了跨性別身份證。為何跨性別者和性別不符合者會在沒有印度政府積極推動平等和有尊嚴的家庭、財產、住房、醫療

保健、社會保障、教育和就業等各種公民權利的情況下，登記自己成為國家登記名單的一部分？

快速查看聯邦政府的預算分配和實際支出，便能解釋為何在一個以福利為中心的政體中，跨性別者仍然處於邊緣。2021-22 年度，政府為《跨性別者全面康復福利計畫》分配了 2,000 萬盧比，但實際支出僅為 191 萬盧比。2022-23 年度，預算分配增至 3,000 萬盧比，但實際支出僅占預算的 0.4%，即 12 萬盧比。

在最近的臨時預算中，財政部長尼爾瑪·西塔拉曼（Nirmala Sitharaman）聲稱，提供更多人接觸現有政府福利計畫是莫迪總理治理的福利故事。然而，跨性別者被排除在性別預算報告之外，並且政府系統性地拒絕將他們納入其他政府項目和計畫，這一切徹底撕裂了這些雄心勃勃的聲明。

拉加維（Raghavi），來自德里的律師與跨性別權利活動家表示：「政府在公共機構中對性別包容基礎設施的投入不足，以及為各部門提供分散的敏感性培訓，讓政府所大肆宣揚的飽和式策略顯得失去公信力。」

改革還是重新構想？

我們所訪問的跨性別活動家對改革的需求有三個緊迫要求——權力重分配、包容性代表性和去中心化。

來自泰米爾納德邦的達利特跨性別權利活動家格雷斯·巴努（Grace Banu）指出跨性別福利委員會設計中的根本缺陷。「這些委員會的大多數決策者是順性別男性或女性，協助委員會運作的工作人員也是順性別的。跨性別者在這些以其名義組建的委員會中，僅是被提名的少數群體。」

維賈揚蒂（Vyjayanti）補充說：「跨性別福利委員會的設計並未有意義地將權力重分配給那些在委員會中有代表的跨性別者。召開會議的權力掌握在官僚手中，會議的討論結果能否公開，取決於中央部門，而可執行的行動也依賴於各部門官員的善意。」

跨性別者在委員會中的名義性代表性，並未賦予他們實質的權力，這使他們成為政府無所作為的代罪羔羊。「我們得到了座位，但沒發言權」維賈揚蒂這樣說。

來自阿薩姆邦跨性別福利委員會的副主席律圖帕納·內奧格（Rituparna Neog）解釋了這些委員會的實際限制。“福利委員會缺乏每年分配的經費，這妨礙了委員會的跨性別成員在社群中的緊急情況中發揮作用。”

社會工作被視為自費行為的觀念，限制了工作階層和失業社群組織者參與這些提名角色的能力。印度的福利委員會並未為其成員提供任何名義上的薪水來進行工作。除了泰米爾納德邦，印度的各個福利委員會甚至沒有為其跨性別成員提供出差津貼，以便他們參加委員會會議。

格雷斯、維賈揚蒂和律圖帕納一致認為，大多數福利委員會沒有為其成員制定政策指導方針來推動可執行的議程，也沒有賦予這些機構類似於各種人權或婦女權益委員會那樣的準司法權力來強制執行合規性。這些委員會需要轉變為法定的獨立委員會，具有法律權限來監督政府議程的合規性，並對跨性別和性別非符合者在其行政管轄範圍內所遭受的人權侵犯進行追訴。

關於包容性代表性，來自泰米爾納德邦跨性別福利委員會的成員阿倫·卡爾蒂克（Arun Karthik，男）解釋了這些代表性委員會內部的結構性不平等。「目前在泰米爾納德邦，每當一名跨性別男子想在福利委員會會議上報告一個事件時，其他成員（官僚和跨性別女性）並未平等地給予他們空間或關注」他說。

他補充道：「泰米爾納德邦政府所提供的計畫和福利，主要是提供給跨性別女性的。直到 2023 年，泰米爾納德邦社會福利部（跨性別福利委員會的主責部門）發布的政府指令中，只提到 ‘Thirunangai’（泰米爾語中指跨性別女性）的受益人。這個詞是由已故的前首席部長卡拉納尼迪（K. Karunanidhi）為該邦的跨性別女性所推廣的。政府官員一再拒絕跨性別男子申請這些計畫，因為這些通告中並未提及『跨性別男子』或『Thirunambi』（Nambi 表示男子）。」

這反映出當前社會普遍認為「跨性別」即等同於「跨性別女性」的固有觀念。此外，還需要進行去中心化。來自泰倫甘納邦的跨性別佛教僧侶塔希·喬杜普（Tashi Choedup）和泰倫甘納邦跨性別福利委員會的提名成員建議：「政府需要去中心化地推動跨性別權利的實現。

當地的跨性別人士，對當地政治和社會條件有更多了解，需要在區域層面參與並受聘，以便將福利計畫和機會傳遞給跨性別群體。」

來自喜馬偕爾邦的跨性別/酷兒權利活動家兼社群組織者唐·哈薩爾（Don Hasar）表示：「我生活在山區，即便是要求政府執行跨性別法案的規定或申請身份證，也是費時且昂貴的。人們需要從山區行駛八小時，來到平原地區向指定部門提交申請，然後再等待官僚來處理。我們很多無業或工人階層的跨性別人士無法承擔這樣的時間、金錢與資源。」

來自旺奇特·巴胡詹·阿格哈迪（Vanchit Bahujan Aghadi）的州發言人兼跨性別女性迪莎·品基·謝赫（Disha Pinki Sheikh）表示，問題需要放在其具體情境中看待。「生活在孟買的跨性別者與生活在浦那或維達爾巴的跨性別者面臨的問題不同。我們作為集體談判群體的能力也不同。對於一個歷來受到歧視的社群，當地參與比名義代表更為重要。政府需要讓不同地區的跨性別者參與政策的制定和實施。」

「例如，當政府宣布一項針對創業或初創公司的州級計畫，卻沒有向各個地區通報其資格條件和申請流程時，一位來自納格普爾鄉村地區的跨性別者將無法像城市中有社會團體/非政府組織支持的那樣跟進這一機會」迪莎解釋道。

「在城市地區，不同的民間社會行為者——人權組織、律師網絡和媒體專業人士之間的合作更為密切。因此，責任追究政府的工作是共享的。而在較不富裕的地區，這是一場孤獨的戰鬥。跨性別申請者必須承擔告知當地政府辦公室這些計畫的責任，然後等待其在區域層面的實施。如果無法實現，他們還必須再次承擔將相應政府機構訴諸法院的責任，或者默默放棄機會。」

這些需求具有憲法上的緊迫性。然而，跨性別福利委員會的整體框架有一個前提，並沒有簡單的答案。這些福利委員會目前僅擔任諮詢角色，其中的跨性別成員是由政府任命，而非通過任何民主手段或社群共識選出。因此，難以確定是否應優先考慮政府的意願（任命他們的政府），還是社群的意見（與他們分享身份的社群）。

此外，各政治派別普遍認為應限制跨性別和性別非符合者直接參與立法權力，將其限制在福利委員會內，這一現象反映了印度普遍存

在的跨性別恐懼症，以及各級政府和政治黨不願投入改變社會態度的抗拒心理。

撰稿人/譯稿人：陳立穎綜合編譯

資料來源：2024.11.05 The Quint

<https://www.thequint.com/gender/the-reality-of-transgender-welfare-boards-in-india-an-rti-investigation#read-more>

