



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.25
19 July 1995
CHINESE
Original: SPANISH

1995年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际盟约》的执行情况

缔约国根据盟约第16条和第17条提交的初步报告

增 编

萨尔瓦多

(1994年12月16日)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	3
一、盟约的一般规定.....	5 - 28	3
第1条. 自决权.....	5 - 14	3
第2条. 盟约所承认的权利的享受.....	15 - 19	5
第3条. 男女权利平等.....	20 - 27	5
第4条和第5条. 对盟约所承认的权的限制.....	28	7

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、盟约的具体规定.....	29 - 313	7
第6条. 工作权	29 - 33	7
第7条. 享受公正和良好的工作条件 的权利.....	34 - 36	8
第8条. 工会权利.....	37 - 43	10
第9条. 社会保险权利.....	44 - 60	11
第10条. 对家庭、母亲和儿童的保护.....	61 - 168	15
第11条. 享有相当生活水准的权利.....	169 - 210	33
第12条. 身心健康权.....	211 - 257	40
第13条. 受教育的权利.....	258 - 305	53
第14条. 小学免费义务教育.....	306 - 313	63

附 件*

* 存在秘书处档案中,可供查阅。

导 言

1. 萨尔瓦多政府根据《经济、社会、文化权利国际盟约》第16条的规定并按照经济及社会理事会第1988/4号决议通过的新办法向经济、社会和文化权利委员会提交其关于该盟约的初步报告。

2. 十多年来,萨尔瓦多经历了其历史上最严重的危机。为了克服这场危机,全国所有部门作了最大的努力,并得到了国际社会的声援,因而使我们于1992年1月成功地实现了所希望的和平。今天我们关注的问题是实现全国和解和巩固广泛的全国联盟,以促进所有部门之间的谅解,为寻求更好地满足我国人民的愿望的方法奠定基础。

3. 鉴于这种情况,我国的指导原则是承认人身是国家活动的中心点及其存在的起源和目的。我们充分意识到,并获法律明确保障,对人的尊严的尊重必须转变成具体的事实和现实,这样才能逐步提高个人及其家属的生活水平。

4. 我们面临的任务和挑战是艰巨的,而且还会遇到发展中国家在争取实现其人民的福利方面必须避免的易犯错误,在这条艰巨的道路上,我们希望我们能够继续依靠国际社会及其国际机构的合作。萨尔瓦多政府本着这一精神坚定地决定建立和加强与委员会的建设性对话,并决心履行它所加入的国际文书规定的义务。

一、盟约的一般规定

第1条. 自决权

5. 萨尔瓦多作为一个独立国家,在其整个历史上,一直坚定地支持严格遵守人民自决的原则。因此在与其它国家的关系中和在国际组织中,它对任何国家内部事务的外来干涉均加以谴责。

6. 关于我们所了解的共和国的政治局势,我们在世界各民主国家的协助下已经争取并将继续争取消除我国曾经遭受到的任何形式的外国干涉,当时拉丁美洲和其它大陆的一些国家援助旨在阻碍和破坏正在发展的民主进程的各种武装反对派,但令人高兴的是,这种民主进程的基础正在日益壮大。

7. 在这种背景下,萨尔瓦多正在按照1987年8月签署的《埃斯基普拉斯第二协定》展开的促进中美洲和平与民主的进程中发挥积极的作用。尊重各国人民自决权原则是该文件的一项基本内容和不可分割的组成部分,协定导致在中美洲范围内创

建了一个一体化体系,该分区域的各国在该体系中表示愿意共同努力实现该地区各国人民的充分发展。

8. 在行使其主权过程中,萨尔瓦多社会按照法治国家允许的模式和程序建立了一种法律结构。萨尔瓦多人民自由地选举其统治者,而统治者拥有人民赋予他们的合法权力,行使主权权力并以其代表的身份,在所有其公民的协助和负责任的参与下管理旨在确保国内的经济、社会和文化发展的方案和项目。

9. 在联合国范围内,萨尔瓦多表明其真诚和坚决遵守这项原则,一贯支持大会的各项决议和安全理事会的决议和决定,谴责并规定措施制止干涉、外国的入侵、占领和殖民主义,并要求尊重各国人民选择其本国政府的权利和主权。萨尔瓦多本着同样的精神尽力支持秘书长努力解决这些问题,并利用和平手段解决国际争端。

10. 萨尔瓦多自从独立以来一直自由地掌握其自然财富和资源。

11. 国内的经济秩序基本上是以社会公正原则为基础的,其目的是寻求确保本国所有居民享受符合人的尊严的生活水平。

12. 现行的总统制政权所奉行的政策是由前政权发起的经济和社会政策,它是以下列原则为基础的:

- (一) 人的本身是一种目的,而不是指导社会职责的一种手段(国家有义务为人服务,而不是与此相反);
- (二) 国家以从属身份行事;生产性部门按照团结的原则行事;
- (三) 社会的最终目标是共同富裕 - 而不是多数人富裕,更不是少数人富裕,而是每一个公民的富裕。

现行政府认为,社会主义市场经济是个人发挥创造才能的最佳的手段(更多的资源意味着整个社会取得进展)。

13. 萨尔瓦多行使自决权的活动是在共和国宪法规定的经济秩序基础上展开的。宪法第101条规定,经济制度基本上必须以社会公正的原则为基础,以确保国内所有居民过体面人的生活。它还规定,国家应该通过增加生产、提高生产力和合理利用资源来促进经济和社会发展。为了同样的目的,国家应该促进各种生产部门并保护消费者的利益。我们认为必须强调的另一项原则是第102条的原则,该条保障经济自由,但经济自由不得违反社会利益。

14. 共和国宪法第五编第101条至120条规定了经济秩序,宪法文本随本报告附上一份。

第2条. 盟约所承认的权利的享受

第1款

15. 萨尔瓦多政府对它确认为社会活动中心点的人身以及对作为社会核心群体的家庭负有充分的义务,并因此如同前任政府那样规定对人的尊严的尊重为一项指导原则,为此目的它准备加强保障享受经济、社会和文化权利的法律并采取一切必要的措施以便将这些权利转变成明显的现实,逐步改善个人及其家属的生活质量,并确保自由和公正作为社会进展的基础。

第2款

16. 共和国宪法第3条规定:“法律面前人人平等。”对于公民权利的享受,不得基于国籍、种族、性别或宗教的差别规定任何限制。这项原则没有提到本款中提到的其它差别;但实际上本国的理解始终是,也不得基于政治见解、经济地位或任何其它理由的原因对经济、社会和文化权利的享受施加限制。

17. 为了明确地解释这项原则,萨尔瓦多政府认为,人权源自大自然本身,是造物主首创的。国家是人创造的一种实体,因此必须为个人服务,在任何情况下,绝不是人为国家服务。社会仅仅是组成社会的个人的总和,因此社会每一成员的福利等于是社会的福利。在追求共同利益时,社会应该优先于国家等实体的利益,否则取得利益的仅是特权阶层。

第3款

18. 萨尔瓦多立法中加以规定并因此在实践中产生的唯一情况是工商业活动以及服务的提供,而共和国宪法第115条规定这种活动和服务是萨尔瓦多血统的人和中美洲国民的特权。

19. 宪法第90条规定谁是萨尔瓦多血统的公民。

第3条. 男女权利平等

20. 萨尔瓦多妇女在社会、生产力和政治参与方面发挥非常重要的作用。然

而为了确保妇女享有平等的机会和得到公正的待遇,仍然需要做大量的工作。

21. 妇女占萨尔瓦多人口的52%,总人数大约为2,625,000名。但她们没有在国内的经济和生产生活中发挥充分的作用。一个国家需要其所有居民的配合才能够发展。妇女的价值历来仅根据其作为母亲和家庭主妇的家庭作用来衡量的。

22. 由于意识到这种情况,全国家庭秘书处设立了一个妇女援助股,推动把妇女有效地纳入全国发展进程的主动行动。为此,该秘书处举办了研讨会,向萨尔瓦多社会暴露并使其认识到家庭暴力问题、性别和保健及自我护理、性别和法律、教育中性别方面的陈规旧习和改进家庭的自尊(儿童、少年和妇女)。为了在妇女问题方面与非政府组织建立协调并把结果纳入政府机构实施的方案,该股在其中的每一个领域里展开了以下活动:

1. 立法

23. 妇女援助股推动在立宪会议范围内设立了家庭委员会,起草了关于规定家庭暴力为一项罪行的关于修正《刑法》和《刑事诉讼法》的建议,支持在共和国总检察长办公厅范围内设立第一个妇女和家庭维护办公室以监督妇女和儿童的人权的遵守情况,推动《家庭法》的修订和通过,与公共卫生和社会福利部、法医研究所、ISSS和总检察长办公厅协调支持建立性侵害受害者诊所,培训政府机构和非政府机构的男女技术员,以便根据性别观点分析法律案文。

2. 家庭暴力

24. 家庭暴力是对最弱小的家庭成员滥用权力的一种行为;这种行为既有生理的,亦有心理的,并包括对妇女的性虐待。我国目前没有关于家庭暴力行为的详细资料,因为这种行为基本上隐瞒在家庭内部,未向外透露;但一些最近建立的机构正在呼吁告发这种行为并保护侵权行为受害者,从而揭露在我们社会中存在这种问题。

25. 维护人权检察官办公室处理了将近90%的所收到的关于家庭暴力的案件。受到陈规旧习影响的文化模式和妇女在社会中处于从属地位的形象的传播助长了这些行为。为了应付这种情况,秘书处组织了一些研讨会,以提高公共机构工作人员的认识,并讨论社区处理家庭暴力问题的办法。

3. 教 育

26. 在教育领域里,学校教科书在男女作用和陈规旧习方面受到了审查,人力资源受到了训练,以便分析一般课文和材料,从而避免性别待遇方面的差别。另外还对“年青母亲”方案的执行提供了支助,该方案是为解决我国少女生育率高问题而设立的。

4. 自 尊

27. 这一方面的方案已经在国家一级展开,重点是经过改革的部门和地方保健系统,目的是在性别、保健和自我护理问题方面训练人力资源,并重新评估妇女对国内发展进程的作用。

第4条和第5条. 对盟约承认的权力的限制

28. 萨尔瓦多政府在本报告中说明,它认为它充分广泛地解释了确保盟约中所载列的经济、社会和文化权利的要求,并提出充分履行其承诺的建议,并在这一方面说明,萨尔瓦多的立法符合委员会表明的解释标准。然而,必须指出,在有效进展的原则范围内,由于资源有限导致了盟约执行受到限制。对于执行权利其本身没有任何法律规定,但萨尔瓦多如同任何其它民主国家一样明确地寻求为其本国人民造福,并本着这一精神在确保盟约中载列的权利和可能没有提到的其它权利方面超越盟约的范围,目的是实现一种公正、仁慈和进步的理想。

二、盟约的具体规定

第6条. 工作权

29. 正如宪法第37条所规定,劳动是得到国家保护的一种社会职责,而不是一种商品。正如本条所具体规定,国家应利用它所掌握的一切资源为体力或脑力工作者提供就业,并确保他们及其家属享有能过体面生活的经济条件。同样,国家将推动在生理、心理或社会性质上受到限制或缺乏能力的人参加工作和取得就业。

30. 在萨尔瓦多,宪法第37条至52条对工作作出了规定(第二章“社会权利”第二节)。

31. 关于萨尔瓦多批准的国际劳工组织公约的清单载于附件¹;总共批准了20项公约,其中14项是立宪会议于1994年批准的。

32. 目前生效的《劳动法》详细规定了上文所提到的宪法条款的所有原则,以便调和雇主和工人之间的关系,其目的是改善工人的生活条件。该法规定了(a)雇主和工人个人之间的工作关系以及(b)国家、市镇和自主官方机构及其雇员之间的工作关系。该法不适用于下列情况:国家、市镇和自主官方机构同其公务员之间关系如属于公共性质并源自行政法,例如,任命《工资法》中具体规定的依靠该机构的一般基金或特别基金或列入市镇预算的职位,或者如果这种关系产生于关于提供技术或专业服务的一项合同。

33. 《公务员法》规定了中央公共部门的雇用关系,确定了任职行政机关的职业结构和条件;根据成绩和能力的晋升和提升;调动、停职和离职;公务员的职责和对影响到他们的决定的补救措施。它还保障公务员任职的稳定性。

第7条. 享受公正和良好的工作条件的权利

34. 盟约这一条所提到的工作条件在萨尔瓦多是在宪法中作出规定的。

35. 宪法第38条规定:

“劳动受劳动法制约,其主要目的应是实现劳资关系的协调,它应该以旨在提高工人的生活条件的一般原则为基础,并将包括工人的权利,特别是以下方面:

1. 以在同一企业或机构里,在相同的情况下,应实行同工同酬,而不论性别、种族、信仰或国籍如何。

2. 每一个工人均有权领取最低工资,最低工资应定期确定。在确定这种工资时,主要应考虑生活费、工作类型、各种报酬制度、各种生产地区和其它类似标准。最低工资必须足以满足一个工人在其物质、道德和文化方面的正常家庭需要。

对于计件工作、零工或按百分比计算的工作,必须确保每日工作的最低工资。

¹ 附件存在秘书处的档案中,可供查阅。

3. 属于法律所规定数额范围内的工资和社会津贴不得扣压，也不得取代或扣下，但抚养的义务除外。另外还可以扣除社会保险义务、工会会费或缴税的数额。工人的工具是不可扣压的。

4. 工资必须以法定货币支付。对于雇主可能拥有的其它债务，工资和社会津贴属优先债务。

5. 雇主应对工作满一年的工人发放奖金。法律应就确定奖金与工资比例的方式作出规定。

6. 一般实际日间工作时间不得超过8小时，工作周不得超过48小时。

各种劳动的最高加班时数应由法律规定。

夜间工作和危险或有害健康的工作的时数应低于日间工作时数并应由法律规定。对工作时数的限制不适用于不可抗力的情况。

法律应确定由于生理原因并根据工作节奏的需要而中断工作的时数以及两个连续工作日之间中断工作的时数。

对于超时和夜间工作应付给额外报酬。

7. 每个工人均有权在每个工作周享受一天的法定带薪休假日。

在上述期间没有取得休假日的工人有权就休假日提供的服务取得额外的报酬和取得补假。

8. 对于法定假日，工人们有权取得带薪的假期；法律应具体规定不适用本条款的工作等级，但在这种情况下，工人们有权取得额外报酬。

9. 凡在某一期间已经提供最低服务的工人均有权享受法律规定的带薪的年假。假期不得以金钱取代，工人有义务休假，正如雇主有义务提供休假。

10. 未满14岁的人和满14岁但根据法律规定必须接受义务教育的人不得受雇从事任何工作。如果认为他们的就业对于其本人或其家庭的维持生活必不可少，可以批准这种就业，但条件是，不得妨碍遵守义务教育的最低要求。

未满16岁的人，不管从事什么工作，其工作时数每天不得超过6小时，每周不得超过34小时。

未满18岁的人和妇女不得从事危险或有害健康的工作。同样，未满18岁的人亦不得从事夜间工作。法律应具体规定危险和有害健康的

工作范围。

11. 没有正当理由解雇工人的业主必须按照法律给予补偿。

12. 法律将确定业主在何种条件下必须向辞职的长期工人支付经济赔偿,这笔款项将根据其工资和服务时间确定。

辞职产生的后果无须获业主的接受,但业主如拒绝支付相应的补偿则构成不公正解雇的法律假定。

如果某一工人完全和永久丧失能力或死亡,该工人或其受益人有权取得在自愿辞职的情况下得到的赔偿。”

36. 所有这些原则都是由《劳动法》和特别补充劳动法(组织法和规章)制订的。

第8条. 工会权利

37. 宪法第47条规定了组织工会的权利:

“雇主和个体工人,不论其国籍、性别、种族、教派或政治信仰如何,均有权通过组织专业协会或工会自由结社保护其各自的利益。自主官方机构的雇员也享有同样的权利。

这些组织有权取得法人地位并在行使其职责时得到适当的保护。只有在法律规定的情况下,并按照法定手续才能够下令解散或暂停这些组织。

为专业组织和工会组织的组建和运转的基础和形式而通过的条件不得限制结社自由。禁止所有除外条款。

工会理事会的成员必须是萨尔瓦多血统的人,在其选举和担任职务期间以及他们离开工会职务后一年内,不得加以解雇、以纪律为由暂停其工作、调动或降低其工作条件,但由于主管当局原先批准的合理原因的情况除外。”

38. 《劳动法》第十章中根据关于专业协会自由的宪法原则(第47条)具体规定了组织全国联合会的权利;在同一基础上,对于参加工会或国际组织没有任何障碍,因此宪法原则和这些概念之间有着一般和具体的关系。

39. 关于盟约第8条第1(c)款,基本上正如第二卷第一章所规定的那样,萨尔瓦多的工会享有法律的充分保障并在这种保障下运转,《劳动法》甚至规定强迫参加或开除等形式的干扰结社自由的行为为罪行。

40. 在这一方面必须指出,萨尔瓦多未适用除外条款,因此工会取得的利益也

适用于非成员，不得由于工人是否是工会成员而在劳资关系中和执行的工作中进行任何歧视。

41. 罢工权也列入宪法，宪法第48条规定：

“工人有权举行罢工，而雇主有权停止工作，无须事先批准。在通过法律规定的和平解决办法设法解决产生罢工权利的冲突失败之后，上述权利无须事先批准即可行使。在罢工或停止工作开始时之提前产生效果。”

42. 尽管组织工会的权利在萨尔瓦多得到了有效的行使，但我们认为必须指出，我国并不是盟约第8条第3款中提到的劳工组织公约的缔约国。

43. 《劳动法》规定了关于组织工会的权利和罢工与停工的权利的宪法原则。

第9条. 社会保险权利

44. 萨尔瓦多国根据其主要法律负责提供社会保险，这意味着整个社会通过社会医学、社会服务、社会保险等结构良好的方案来保持人民的身心健康，并确保他们有充分的经济手段在社区中过体面的生活。

45. 为了实现社会保险目标，我国在保健和福利部门设立了各种负责供应的实体。

公共卫生和社会福利部

46. 该部是我国最高的卫生当局，由国家的预算并通过贷款、赠款和遗产提供资金。其提供的福利包括：病人门诊、牙科门诊、住院以及诊断和治疗的辅助服务。

目前受益人口为4,153,670人，相当于总人口的75.4%。这一覆盖面是理论上的，因为许多居民无法取得服务，特别是农村地区的居民；这个数字也包括利用私人服务的人。

教师福利

47. 该组织专门为教育部负责下的教师服务。它由教育部一笔赠款和作为成员的教师所缴的会费提供资金，会费定为其工资的2%，对于其家庭成员，另加上一笔

8.8 5科朗的固定缴费。提供的福利包括：病人门诊、牙科门诊、住院以及诊断和治疗的辅助服务。这个机构的受益人口为148,731人，包括教师及其家属，相当于萨尔瓦多总人口的2.7%。

电信局医院

48. 该医院由国家电信局(电信局)的一笔赠款及其雇员的缴费提供资金。

医院完全只限于对该局的雇员及其家属提供服务。根据《工资法》雇用的工作人员的缴费为其工资的3%，最高数额为20.00科朗，而临时雇员的缴费为其工资的2%，最高缴费为20.00科朗。其提供的福利包括：病人门诊、牙科门诊咨询、住院以及诊断和治疗的辅助服务。这一服务的受益人口为49,577人，为雇员及其家属，占我国总人口的0.9%。

全国公用事业养老金协会

49. 该协会仅仅提供社会福利服务。其资金来自工作人员和国家的缴费、其储备金和盈余的投资的收益以及任何其他来源的收入。缴费的比例为：

政府雇员办法：	职工	4.5%
	国家	4.5%

		9.0%
教师办法：	职工	6.0%
	国家	6.0%

		12.0%

提供的福利仅仅包括丧失能力、老年和死亡的养老金方案，受益人口为385,366人，即占本国总人口的7%。

武装部队社会福利协会

50. 该协会包括社会福利以及提供保健服务。其资金来自其成员的缴费、国家的定期和特别捐款、其储备金和盈余的投资的收益和任何其他来源的收入。通过

缴费收集资金的办法如下:

养老金:	被保人	4.0%
	国家	4.0%
		8.0%
退休基金:	被保人	4.0%
	国家	3.0%
		7.0%
人寿保险:	被保人	1.0%
	国家	2.5%
		3.5%

提供的福利包括:病人门诊、牙科门诊、住院以及诊断和治疗的辅助服务。养老金提供的福利包括:丧失工作能力养恤金、退休养老金、遗属养老金、退休基金、集体人寿保险、丧葬补助。该协会提供的保健和社会福利的覆盖范围估计为190,582人,包括成员及其家属,即占全国人口的3.5%,但由于至今没有收到最新的资料,这些数据仍然是假定的。

51. 附件一列出了上述的保健和福利部门的机构的受益人口。

萨尔瓦多社会保险协会。在萨尔瓦多实行社会保险

52. 社会保险的目标是针对可能任何时候会威胁到参加工作者及其家属的健康、身体健全和生命及其工作能力的自然和社会风险对他们进行保险。社会保险在萨尔瓦多的建立可以追溯到1923年,当时一些美洲国家在美利坚合众国华盛顿市签署了一项公约,其代表在该公约中承诺不久之后在其各自国家里建立一种强制性社会保险制度;萨尔瓦多是这项公约的签署国之一。

53. 1945年,随着1886年宪法的改革,在我国实现了这个愿望,特别是宪法第57条规定:“法律应规定建立由国家、雇主和工人参加的强制性社会保险”。

54. 《萨尔瓦多社会保险法》在革命政府委员会1949年9月28日第329号立法法令中获得通过,并在1949年9月30日《每日官方公报》中公布。根据该法律,萨尔瓦多社会保险协会于1949年12月23日建立,同一天还召开了第一次董事会会议。

55. 该协会目前经管两种社会保险：

- (a) 疾病、产妇和职业风险保险，称为保健办法，又分为一般保健办法和特别保健办法；
- (b) 丧失工作能力、老年和死亡办法(养老金办法)。

通过它经管的各种办法，该协会按照被保人的既得权利和有权领取的款项数额向他们提供各种津贴和养老金。该协会经管的各种保险办法的范围和福利载述如下。

一般保健办法

56. 这项办法包括依靠雇主的工人和通过特殊安排依靠某些自主的政府机构的工人；适用范围包括被保人的配偶或伙伴，以后逐步包括其子女。农业工人、家庭佣人和临时工除外。这项办法包括对疾病、产妇和职业风险的保险。提供了三种福利：

- (a) 医疗津贴：这些包括病人门诊、牙科和专科门诊；一般和专科医院护理；医药、放射、核医学、诊断和病理实验服务、放射治疗、超声波、钴疗服务等以及诊断和治疗的其他辅助性服务；
- (b) 实物津贴：药品、修复和矫形器具、向产妇提供的婴儿全套用品和代乳品；
- (c) 经济津贴：对由于生病、事故或分娩而临时丧失工作能力的补贴；在被保人死亡的情况下对其家属提供的丧葬补贴以及职业丧失工作能力养恤金。

57. 向0岁至6岁的婴儿提供的福利包括小儿科门诊、药品、实验室和X光检查。住院护理、牙科服务和监测成长发育不包括在内。

特别保健办法

58. 这项办法于1979年1月制订，适用于一般保健办法没有包括的公共部门的工人。本办法仅提供医疗津贴和实物津贴，条件与一般保健办法相同。这种办法不提供经济津贴。

养老金

59. 这项办法于1969年1月制订。它仅仅适用于一般保健办法承保的工人。萨尔瓦多社会保险协会通过这种办法承保丧失工作能力、老年和死亡的风险。根据这种办法,该协会支付三种养老金:老年养老金、丧失工作能力养恤金和遗属养老金。对于未满16岁的子女或就读国家承认的教育机构的未满21岁的子女和超过这一年龄但残疾的子女,养老金领取者也领取子女津贴。

资 金

60. 这些办法的主要资金来源是工人、雇主和国家的缴费。

第10条. 对家庭、母亲和儿童的保护

61. 宪法第32条规定:

“家庭是社会的根本基础,因此应受到国家的保护,国家应该为家庭完整、幸福和社会、文化和经济发展颁布必要的法律并建立适当的组织和服务。婚姻是家庭的法律基础,而其本身是以配偶双方的法律平等为基础的。国家应促进婚姻,但未婚不应影响到对家庭所规定的各项权利的享受。”

全国家庭秘书处的背景和观点

62. 萨尔瓦多12年的战争对家庭完整造成了严重的损害,加速了道德、经济和社会秩序条件的恶化。

63. 对于在核心家庭方面随之产生的问题需要国家予以更多的注意,特别是引起在这一方面积极展开活动的机构的注意,因此建立了一个拥有召集权力的理事机构全面负责加强家庭单元的福利。全国家庭秘书处于1989年建立,目的是满足推动旨在应付在萨尔瓦多确定的家庭问题的一项重点社会战略的需要,具有总统办公厅的顾问地位,并做为办公厅与负责儿童、母亲和家庭单元工作的政府机构和非政府机构之间的联络单位。

64. 该秘书处从一开始就采用广泛综合的家庭概念,包括婚姻和事实上的结合

和亲属关系,因为考虑到家庭原型并不是只有一种,家庭结构和组织形式有很多。根据这一观点,首先注意最脆弱的群体:女家长、儿童、青少年和老年人,努力促进对他们的保护和对其人权的尊重。

65. 政府考虑到萨尔瓦多社会的利益并严格遵守宪法,把婚姻作为一种应该理想地成为在萨尔瓦多建立家庭的准则的关系加以推动;但经验表明,建立在事实或非婚姻结合基础上的家庭比例很高,因此使这种家庭组建合法化。与此同时,普遍的社会条件给儿童和青少年带来了新问题,因此秘书处不得不介入,特别是就法律方面的问题提供保护和援助。

66. 全国家庭秘书处的一般目标是在萨尔瓦多为家庭争取尽可能多福利,同时优先考虑到最贫困者和由妇女担任家长的家庭。其行动领域是儿童、青少年、妇女和老年人,促进对其享受其合法规定的权利的尊重。

67. 全国家庭秘书处将在其今后工作中采用两种主要办法。它将发挥政府机构的作用,负责执行履行协调、评估、规章和政策与方案拟订职责的政策,并还将针对需要直接采取行动的情况展开特别的社会或临时活动。它涉及到的主要政策领域是对母亲、幼儿和老年人的看护、训练和促进就业、青年、休闲和体育、环境卫生的基本基础设施和地方基础设施。

付诸实施的方案: 法律方面

68. 全国家庭秘书处展开的最重大的努力是促使通过《家庭法》和满足对就家庭成员之间关系制订立法的适当的法律框架的迫切需要的活动,目的是确保男女权利平等,儿童权利平等;以及保护未成年人和其他无行为能力者、老年人和被遗弃的母亲。

69. 为了这些目的,全国家庭秘书处、司法部、总检察长办公厅、人权检察官办公室和公私营部门的代表安排了一些会议,就萨尔瓦多立法审查委员会拟订的初步草案进行起草和提出了一些建议,因此导致通过了目前形式的《家庭法》。

70. 《家庭法》于10月1日生效,包括宪法第32条至第36条载列的各项原则,目的是对它提到的所有问题--家庭、未成年者和老年人全面和系统地作出规定。

71. 《家庭法》承认家庭单元、男女权利平等、儿童之间权利平等、消除一切形式歧视、对未成年者、无法律行为能力者和老年人予以特别和优先保护。

72. 在萨尔瓦多,家庭的概念是建立在婚姻、非婚姻结合或亲属关系基础上的永久社会群体的概念(《家庭法》第2条)。国家有义务保护家庭、促进家庭组合、

福利以及社会、文化和经济发展。

73. 《家庭法》中规定的权利不得放弃,除非法律另有规定,规定的义务不得授予他人;违背这一点的任何言论将被视为毫无效力。

74. 关于法定成人年龄,按照家庭法的新规定,目前规定为18岁。去年10月1日之前,法定成人年龄为21岁。

75. 萨尔瓦多国家致力于促进缔结婚姻(宪法第32条第3款);在这一方面必须指出,我国在非法干预个人愿望方面没有任何系统性的先例;然而婚姻显然是通过缔婚双方的自由和相互同意在被授权官员的面前,以《家庭法》规定的形式缔结和完善的。

76. 关于盟约第10条提到的其他措施和关注,我们谨提请委员会注意,萨尔瓦多政府的初步报告和提交儿童权利委员会的该报告的增编。

77. 鉴于题为“《家庭法》的创新和家庭机制的演变”的文件描述了萨尔瓦多对家庭保护方面的一个积极发展,我们随本报告提交一份该文件。²

A. 《家庭法》的创新和家庭机制的演变

订 婚

78. 婚姻约定,即订婚,实际上在我国并不普遍,有些人认为,这是一种应该从现行法律中取消的过时的惯例。在我国的《民法》中,相互接受的婚姻约定是一种没有法律地位的私人行为,因为它不具有法律效力,约定的履行取决于约定各方的正直和良心;因此决定废除作为一种法律惯例的订婚。

婚 姻

79. 在婚姻问题方面,为了鼓励婚姻,按照宪法的指示已经实行了各种创新办法,使得人们更容易行使缔结婚姻的权利。在当代立法出现明显的趋势以后,障碍和不必要的手续已经取消,各种要求已经尽可能简化,所有这些将有助于举行结婚仪式。为了这一目的,婚姻的法律程序已经简化。

² 文件存在秘书处档案中,可供委员会成员查阅。

法定成人年龄

80. 在这一事项已进行了创新,缔结婚姻的年龄已经提高,而《民法》规定男女的婚姻年龄分别为16岁和14岁,只是考虑到其生殖能力或婚姻的生理适合性。之所以作出提高年龄的决定是因为人们认为,今天满18岁的人达到了某种成熟度以及生理适合性,足以理解婚姻的充分意义,因此保持稳定的婚姻,与其伴侣和睦相处并履行其对其子女的义务。与此同时,由于类似的原因,自然人的法定成人年龄从21岁降低到18岁;因此随着法定婚姻年龄的提高,统一了继承和家庭法律行为的年龄。

81. 然而对于这种一般规则规定了两种例外情况,这些例外情况载于第18条最后一款。在这两种情况下,都必须遵守保护未成年者和母亲的原则,这两种情况如下:

- (a) 如果按照《民法》,父母一方或双方是达到青春期的未成年者,并共同拥有一个孩子;完全为了母亲和孩子的利益;以及
- (b) 如果妇女已经怀孕;这包括未达到法定年龄的妇女和未达到结婚年龄的妇女,如果她们希望同她们怀有孩子、未达到法定年龄的父亲结婚。

阻碍因素

82. 由于一夫一妻制的婚姻规定,《家庭法》合乎逻辑地保留了原来有效缔结的婚姻为禁止再婚的阻碍因素。《家庭法》与确立原有婚姻关系为阻碍的《民法》第102(4)条之间的差别是,《民法》中的“未得到法律解除”这一句话实属不必要,该句已从《民法》中删除。

婚姻仪式

83. 《家庭法》规定,结婚的某一方如不懂西班牙语,其解决的办法是指定一名翻译/口译,以使婚姻主持人可在婚姻证书以及在此之前的婚姻仪式上记录下他/她的婚姻誓言;但在这一方面还远超过现行法律就此点所作的规定,在婚姻主持人

和证婚人懂得缔婚方语言的情况下，允许主持人在婚姻仪式中直接进行翻译或翻译结婚证书。这项权力简化，并因此便利于举行婚姻仪式。总之，婚姻缔结方必须用他/她本人的语言立下一份录有婚姻主持人主婚词的婚约书，婚约书将附于婚姻登记册，并视情况由主持人或口译进行转译。

84. 《家庭法》还具体规定了在婚姻缔结的一方只能用某种特殊语言进行交流的程序。这一程序就无法以书面形式进行表达，但学会采用新的交流方式进行表达的聋哑人作出作出规定。在此情况下，应由一位了解婚姻缔结方的人出面，协助他/她采取结婚前以及实际婚姻仪式时的行动，而且他本人应承担 responsibility，协助在婚约书中解释婚姻缔结方所表达的意思。

国际私法

85. 关于婚姻和国际私法，应探讨两项可能性：一项是外籍人希望在萨尔瓦多的什么地方结婚；另一项是在萨尔瓦多境外缔结的婚姻的地位。

86. 就第一个可能性而言，《民法》第102条明确地区分了在萨尔瓦多境内居住5年以上的外籍人和不到5年的外籍人；前者可在任何经授权的当局之前结婚，包括在公证人之前办理结婚手续；但后者的婚姻必须经主管省长和市长批准，而且省市长还必须验证婚姻缔结双方的身份和婚姻状况；结婚之前还必须办一项特别手续，即公布结婚预告，申请批准结婚，但是，如果婚姻缔结一方原籍为中美洲人，并且是合法居住居民，则可能不必公布结婚预告。在萨尔瓦多结婚的所有外籍人，都必须根据上文所确定的一般规则缔结婚姻。

87. 根据《家庭法》，如外籍人希望在萨尔瓦多领土上缔结婚姻，他们必须遵守与萨尔瓦多国民同样的某些禁止条例和享有某些特权。但是，为了促进婚姻，已经废除了所有现行不必要的一些拖延程序，因为希望缔结婚姻者，都必须在主管官员面前宣誓，他们清楚地知道不存在任何阻碍或禁婚情况。

88. 关于第二个可能性，即依照外国法律在海外缔结婚姻的有效性，《家庭法》未作出规定，《民法》则在其第116条中阐明了这一问题；根据一般规则，如果这些婚姻是根据婚姻缔结地点的法律缔结的，那么萨尔瓦多就必须加以承认。

第二次婚姻

89. 《民法》第一卷第五篇,第177至181条与第104条列有对希望缔结第二次婚姻者应遵从的程序,并规定了以下述形式,作为婚姻障碍;依照法律,凡希望缔结第二次婚姻并且对在原有婚姻下出生的子女负有亲权,或归其养护或临时监护的所有鳏寡者均有义务严肃地开列出他们所经管的其子女财产清单,并列明在他们去世之后属于其子女,或离婚配偶,或按照任何其他名义应继承的财产。

90. 为开列出这一份清单,为子女应指定一名专门的管理员。子女即使没有任何由家长控制的财产,也得任命一位特别管理员。

91. 上述条例载于《民法》177条,但同一条款也规定,鳏夫和寡妇如为临时工、家庭佣人或者贫困者,即使无受其照管、监护或临时监护的前婚生子女,或其子女并无任何由家长管制的财产,仍然得向主管官员提供简要资料,以便能够酌情宣布这是一个例外情况。这是一项在缔结第二次婚姻,或再婚之前,必须满足的先决条件。

92. 如上文所述,在缔结第二次婚姻之前,必须办理的这些手续唯一有关的职能是,保证对祖传财产的合法保护、排除鳏寡者根据家长身份管理的子女继承财产与鳏寡者本身拥有,或她/他通过再婚可能获得的财产相互混淆;就例外情况而言,即鳏寡者较为贫穷,并且无由其照管、监护或临时监护的前婚生子女,或这些子女本身并无财产,那么这些手续只是一个程序而已,并不会造成拖延,也不会对婚姻程序造成实际影响。

婚姻效力

93. 婚姻对配偶双方产生两种效力:

- (a) 涉及到配偶双方本人以及他们相互之间的权利和义务的效力;
- (b) 涉及到财产的效力,包括配偶双方之间,以及他们与第三方之间的这类关系;

第一项效力涉及个人,而第二项效力则涉及财产。

94. 关于配偶双方之间个人财产的规则是一项公共法令,而且是出于缔结婚姻的目的。鉴于这种性质,配偶双方不得在任何时候放弃或授让或者修改个人权利和义务,而确立这些权利的基础是,配偶双方法律上的平等。

95. 《民法》第一卷第六编,第182至192条载列的关于配偶双方义务和权利的

条例涵盖上述两种效力,尽管夫权有所削减,但仍然以夫权为基本出发点。《家庭法》将权利与义务分开处理,使它们均符合于家庭法的现代概念,家庭法确立了《宪法》配偶双方在司法方面平等的规定。

96. 上述这些条款作出的第一项规定是,配偶双方享受的权利、应尽的义务平等,这就意味着已婚妇女的法律“地位”产生了彻底变革,完成了历史性的演变,从妇女被视为完全没有自主能力,俯首帖耳地依从夫权的地位,转变为虽然不再受夫权的管辖,但仍然处于听从或服从其丈夫的地位,以换取丈夫对她的保护。

婚姻解决制度

97. 从1860年《萨尔瓦多民法》生效起,直至1902年确立至今仍有有效的财产分开制度这段时间,婚姻唯一的经济制度是双方共同拥有资产,即所谓夫妇合伙关系。这是一种法律形式的制度,因为夫妻之间的合伙关系是由婚姻所构成的,由于夫权以及婚姻使得妻子丧失了法律能力,给予了丈夫管理妻子财产的权力。正如《民法》第134条所界定的:“夫权是法律赋予掌管其妻子本人和财产的一整套权力”。

98. 《家庭法》确立了三项法律制度:财产分开;参与购置和合伙购置。这三项制度实际上并不是强制性的,因为当事各方可能采取其中的某项做法,甚至可能采取不同的制度。自由选择的范围很大。这类制度可通过婚姻解决制度经双方同意,加以改变或变更或终止,并以其他方式取而代之。

对家庭住房的保护

99. 不论采取何种婚姻解决制度,对作为家庭住房的财产的分割和构成拥有实际或个人权利,都必须征得双方同意,否则无法律效力。这项规则旨在在于在财产只归属配偶中的一方的情况下运作,因为如果财产属配偶双方所有,那么由于财产是共有的,必须征得双方同意。这一保护家庭住房的规定顺应了一些理论概念的问题和国际上的建议,并符合《宪法》精神。

婚姻的解除

100. 《民法》并未规定死亡推定可解除婚姻,但是可能会产生一种不寻常的情况:被推定死亡者的配偶仍属已婚,无法离婚;从技术上讲,不可能提出离婚申请,

因为无法对死者提出法律诉讼。因此,根据萨尔瓦多的法律,离婚程序必须在配偶被宣告死亡之前提出,而在这种情况下,必须通过绝对判决才能解除婚约,以便死者的配偶在排除了婚姻的阻碍之后,可重新结婚。

101. 《家庭法》提供了一项与现行法律相矛盾的解决办法,这就可避免上述荒唐的情况,同时也与比较法律中所载的制度不同。按照《家庭法》的规定,可依照失踪之后宣告推定死亡的判决解除婚姻,之后,失踪者的配偶有资格再婚,再婚后,失踪者如再出现,新的婚姻仍然保持有效。失踪也构成离婚的理由,而如果失踪者的配偶不愿提出推定死亡的程序,可根据未履行婚姻义务,以分居或遗弃为由提出离婚。《家庭法》所提出的是一种混合的解决办法;如果宣告推定死亡,婚姻则告结束;而不作出这样的宣告,通过离婚也可达到同样的结果,因为实际上的分居,也与未履行婚姻义务,构成的遗弃一样,目前也被接受为提出离婚的具体理由。采取这种解决办法,是为了避免提出两套法律诉讼程序的必要性;第一是,提出推定死亡的程序,而第二是提出离婚的程序。如果已婚者失踪并且被推定为死亡,这一事实已足以解除婚约;但却不一定必须获得宣告推定死亡,因为失踪者的配偶已经有权提出离婚申请。

102. 实际死亡和推定死亡已经可以依照法律解决婚约,由此形成的法律结果是,有资格再婚、未亡配偶有继承权等等。

103. 《民法》分别列有解除婚姻理由的条款;关于婚姻无效的章节所规定的是,在外国宣告的死亡和离婚,并且在专门章节载列了萨尔瓦多法院判决的离婚规定。

104. 根据现行法律和《民法》,婚姻可以离婚方式解除。《民法》第144条界定的离婚为“根据法律理由,法官下令配偶双方在法律上分开,解除双方的婚约”。根据萨尔瓦多的法律,按照离婚的法律定义,除了双方同意外,法律规定只能根据具体确定的事实,提出离婚程序。《民法》第145条列举了构成离婚理由的各种事实,除了这些事实外,不能提出任何其它理由。这是因为离婚法基本上必须作出狭义的解释,因为离婚问题本身即很例外。实际上,萨尔瓦多法律中的规则是维持婚姻,离婚是特殊情况。这一点体现于《民法》第97条的规定。

105. 显然,法律规定离婚请求须按明确具体的原因提出,以便保证离婚动机真诚严肃;并规定较短的提出离婚的期限,超出期限将丧失提出离婚的一切权利。在这方面,立法者的旨意是决定的动机仍存在或刚发生不久,以便保障婚姻必要的稳定性。

106. 构成离婚理由的一系列因素清单并不是任意确定的,而是有章可循的。根据这一理论,应采用两项标准确定离婚的理由:即有罪和主观的不和。就第一种情

况而言,行为和事实构成了罪行,因为必须考虑到这些违背由婚姻产生的义务的事实;而就第二种情况而言,则必须考虑到虽然行为或事实本身并未违犯上述义务,然而,却使得共同生活难以容忍,而这就是《家庭法》所采取的标准。

非婚姻的结合

107. 第118以及其后的各条款规定的一些规则,规约着未缔约婚姻男女之间的稳定结合,以便有效地实施根据宪法概念确立的“男女之间稳定结合形成的家庭关系”(第33条末尾),但要始终铭记《宪法》的其他规定(第32条第3款)，“国家应促进婚姻,但没有婚姻并不影响享有为家庭确立的各项权利”。

108. 萨尔瓦多的国情是,发生这种问题一般原因之一是,未结婚的男女双方通过共同努力购买家庭住房,但是,买卖契约往往以丈夫的名义签定。这一问题以及其他另外一些问题构成了有必要对非婚约结合规定经济条例的理由,因为通常发生的情况是,财产契约持有人往往在对他们共有资产进行清算前出售房产;其他一些情况是,他可能将其伴侣从家中驱逐出去,并出租房产,或抵押房产,由此致使房产被收回。为了补充对这种家庭的保护,已规定第46条适用于这些情况,据此,分割和建立对作为家庭住房财产拥有的实际或个人权利,必须获得双方配偶的同意,否则无效。

109. 同居或生活伴侣的措词符合萨尔瓦多宪法所采用的目前趋势,第36条第2款即为证明,避免了任何贬低性的措词,以免采取对未成年人和妇女更有损的贬损性态度。充满贬低性的语言只能滋生不容忍和对人的尊严的伤害,公然地违犯宪法原则。正确的做法是采取客观和中性的态度,观察社会现实并制定最为切实可行的规则,解决最尖锐的问题,通过这种态度为先进的民主奠定坚实的基础,这将扩大保护体制,保护最需要保护的家庭成员--处于风险境地的儿童、被遗弃的母亲、贫困的老年人以及那些遭到社会排斥者,从而实现萨尔瓦多宪法崇高的价值观。

亲子关系

110. 《家庭法》第二卷规定了亲子关系和家庭地位。这一卷的规定是以儿童权利平等原则为基础的,并奉行了《宪法》第36条的使命。其包括两篇:第一,对亲子关系的规约;第二,家庭地位。

111. 第一篇的规定分为三章;第一章规定的是其它两章的共同事务;第二章编纂了有关亲父子血缘关系的法律,规约了所涉各不同章节的各类问题;和第三章单

独列出了有关领养的亲子关系的条款。

112. 第一篇主要阐述的是宪法概念,阐明应确立调查方式和确立亲子关系的附属立法。在起草这些规则时,采取了极为谨慎的态度,以保证符合子女之间平等的原则。因此,标题的拟定所采取的方式能够消除《家庭法》对子女作不同分类的做法,以便能根据所颁布的条款,了解是否应提及婚生子女或非婚生子女,但对其中任何子女都不采取歧视性的划分,尽管在现行的附属立法中仍然有婚生、承认、非婚生、纯属私生,或由于乱伦或通奸出生的子女的提法。亲子关系条例应参照的另一个原则是,力求维护子女利益。

子女平等

113. 关于父母照管权的法律,1944年的宪法改革第一次充分阐述了子女平等的原则。1950年的宪法(第181条)以范围较有限的条款颁布的规定仅涉及到父亲的承担教育、援助和保护的责任;这种形式的条款一直维持至当今宪法生效之时,宪法以绝对条款形式保障了这一原则规定,“婚生或非婚生子女,以及领养的子女就他们的父母而言均享有平等权利”。

114. 《家庭法》废除亲子关系之间的“分等次”原则,宣布子女享有平等权利,并具体阐明,不论是以何种形式形成的血缘关系或领养形成的亲子关系,两者均享有同等的法律效应。

115. 现行条例从子女的资格到优惠待遇方面,均对婚生与非婚生子女作了区分并给予差别待遇,婚生子女总是得到优惠待遇。

116. 婚姻关系出生的子女是合法的,并受法律保护;因此保障他们享有所有权利。而那些由非婚姻关系出生的私生子女则没有那么幸运,因为他们“不合法”,因此他们享有的权利也就不那么广泛和重要,只能确定他们与母亲的亲子关系,而且也只是在母亲方面,他们才得到这些权利并确立起母子关系。在最好的情况下,如这些子女得到其父亲的承认,那么他们的法律地位将好一些,但是,这些子女永远也得不到与父亲婚姻关系所生子女的相等地位,或者其他任何受婚姻保护子女的地位。

117. 立法者本想对未婚夫妇实行的制裁,结果却落在了子女身上。萨尔瓦多的这种现实颇为令人关注,私生子出生率极高(56%),不负责任的父亲越来越多,而且大量的未成年者遭抛弃,或被剥夺了生理或精神上的保护。

118. 1950年宪法立宪者试图在所有各种形式的亲子关系之间确立起平等待遇,但结果却并非令人满意。1983年的宪法坚持确立子女平等关系,为此,根据《家

庭法》必须充分和绝对地实现平等,不存在由于生身父母的事实,而要求享有优先权,这一点是子女平等的出发点。立宪者认为,如果赋予非婚生子女各项权利,不会对婚生子女家庭造成任何更大的风险。破坏婚姻关系的是缺少爱心、态度顽固或不忠。

119. 必须强调的是,《家庭法》只不过进一步重申了宪法关于子女权利平等的规定,因为宪法优于《民法》,而且宪法具体阐明的条例压倒任何违背或不符合这一概念的条款。

120. 自1983年这部宪法颁布并确立子女平等权利的原则以来,萨尔瓦多的一审和二审法庭下达的裁决,否定非婚姻出生的子女(非婚生子女)享有与婚姻出生子女(婚生子女)同样的无遗嘱的继承权,这体现出了这些法院对宪法法律原则和价值的见解,确立了《民法》第988条优先于宪法第36条。

121. 这样的司法意见显然有悖于宪法条款的性质和旨意以及宪法作为基本准则优先于实在法的所有其它条款的最高地位。

领 养

122. 领养是一种程序,将被领养者彻底地摆脱其生身的家庭,并使他迁入与领养父母婚生子女,或非婚生子女享有同等权利和义务的新家庭,尤其就萨尔瓦多的国情而言,所有各类子女根据宪法规定均享有平等待遇。这取代了被领养子女原有的亲子关系,形成了家族权,并产生了不以生身父母关系为任何附加条件的完全平等地位。

123. 被领养的子女从所有各方面而言均成为其领养者家庭的一员。这种领养方式大幅度地改变了现行法律的限制性制度:“领养仅产生法律明文规定的司法规约关系”(第15条),并优于现行法律有关亲子关系的有限范围:“由领养产生的法律上的家庭关系,只限于领养方和被领养方以及被领养方直接的血缘后代”(第1条)。上述这种领养赋予了充分的权利,并在最佳程度上满足了当今体制的目标,以及确实贯彻了宪法所载的子女平等原则。

124. 与此同时,根据《家庭法》的各项规定,被领养方完全和绝对地与其血缘家庭断绝关系,不再具有与出生家庭有关的任何权利或义务。萨尔瓦多的这种概念和实际做法,所采取的断绝血缘家庭关系领养模式,是保障儿童的领养关系和儿童融入其新家庭的关键,保护领养关系不遭受儿童血缘关系的干涉--这种干涉并不总是不以私利为考虑的。但是,在婚姻上这种亲属关系则仍然形成障碍。

125. 如果这种领养模式的最终目标是,被领养的子女应充分与婚生子女同化,或按萨尔瓦多的情况与有血缘关系的子女充分同化。那么,如果这种关系不是不可撤销的话,则无法适当地实现这一目标。这基本上是为了考虑到子女的利益,确保获得安全和永久的解决办法。如前所述,批准领养是政府当局的职责为了赋予家庭地位,以保持家庭稳定并以其为考虑,必须具备不可撤销的条件。

126. 必须铭记的是,领养虽具备不可撤销的特点,但并不妨碍可对某些会影响儿童利益的情况加以限制,或对有理由引起社会警惕的不正当行为或侵权行为加以限制。首先必须铭记的是,在Vicenzo Pannucio典型的定义中,撤销是一种行为,据此可撤除行为对象所采取的行动的效力。这种可能性只限于在最大程度上保证有关领养关系的安全:这种关系不可能仅由于某一当事方的希望,甚或由领养方和被领养方双方的协议加以解除。

127. 但是,全面领养事实不可撤销,并不包括取消领养的可能性。

128. 《家庭法》具体阐明,领养结束了以子女为对象的父母照管权。现行法律规定子女的领养致使他在法律上解放,这种规定引起了无数复杂的问题。这里最好只说明领养所产生的效力。

129. 领养给予领养儿童者享有全面的照管权。采用其它法律条文中的措词被认为是不合适的,不能由此说明生身父母的权利“转交”给了领养父母,因为在领养之际,可能会出现儿童不受任何照管的情况,在这种情况下,称之为转交即不适当。

130. 萨尔瓦多的法律制度直至今日仍把领养视为准亲子关系的体制。领养应充分地体现,规定所载的由血缘与领养关系形成的亲子关系之间理论上预告设定的平等,并且在最大程度上落实子女平等的宪法原则,而这一原则本身将形成家长与子女之间关系完全毫无隔阂的融合。同时,还具体规定了领养者与将被领养儿童必须满足的先决条件。

外籍领养者

131. 外国人如希望领养,必须能够证明,在他们的居住地点设有保护儿童或家庭的公共或国家机构可监督被领养儿童的利益。鉴于实际上难以保证萨尔瓦多政府能够为海外萨尔瓦多未成年者的利益承担起充分责任,领养方必须提供证据,证明可靠的机构将监护这些利益。除项规定外,还必须由萨尔瓦多负责保护未成年者利益机构与其国外对口机构正式接触,以期确保有效的合作。这一要求并不过分,因为被领养儿童一般将移居前往的国家设有国家管理的实体,可保障对任何国籍的儿童

的保护。如果领养方在共和国至少已居住5年以上,则不必满足这项条件即可申请领养。

132. 条文规定必须有一个跨机构小组对申请领养者进行调查。就外国人领养而言,为保障调查的可信性,《家庭法》坚持必须在萨尔瓦多境外进行调查,应由设在申请居所负责保护儿童或家庭的公共机构或国家管理机构的专家进行调查或由其调查结论可得到此类机构认可的专业人员进行调查。在这种情况下,与此类机构直接接洽,合作效果最好。

家庭地位

133. 为了清楚地界定家庭地位的概念,有必要参照个人地位的较为一般性的概念。个人地位被界定为法律所承认可有效地产生司法效力的一整套资格条件。它们可划分为政治地位:个人在国家中的地位,分为国民和外国人;公民地位,即个人在社会中的法律地位和和在私法中的有关关系。

134. 公民地位也可指个人本身(主要成分为年龄和精神健康状况)或与家庭的关系。后者构成了个人的家庭地位,即个人在某一家庭中的地位或法律地位。

135. 公民地位的一般概念与各种法律条文中所指的具有法律能力的意思是相同的。因此,萨尔瓦多《民法》第303条界定,“个人的资格系指个人行使某些权利或签署某些民事债务契约的能力”。应当指出的是,权利与义务的性质可能有区别。公民地位系属除其政治权利之外,推断人们在其他方面采取行动或行使权力的能力。

136. 《家庭法》与《民法》不同,按照逻辑家庭法并不涉及个人的公民地位,但却涉及其中的一方面,即家庭地位,《家庭法》对其界定:“个人对家庭的法律资格以及法律就这一资格规定的某些权利和义务”。根据这一概念,这种地位是:(a)家庭法律关系的结果;(b)形成了主观的家庭权利和相应的义务;和(c)在某些法律中对个人的法律能力有影响。

137. 家庭可被认为是自然人的法人资格的分支;这个抽象的概念并不涉及任何具体的家庭关系,但却涉及各类关系和这些关系的所有共同成分。

子女的权利和义务

138. 本章分为两部分。第一部分,承认子女,本身享有某些权利,不仅其父母,

而且社区和国家都必须予以尊重；第二部分，阐明了作为父母与子女关系中的积极对象，他们必须履行的义务。大家熟知，所有权利都会产生相应的义务；但是在本章中，其中有些权利和义务的确立，并不是完全相应的，因为并没有，而且也不可能在条款的性质和范围与义务之间具有任何同等关系，其原因在于，在大部分情况下父母与子女之间的关系，特别是在子女仍为未成年者的情况下，并不是处于同等的地位。

139. 人享有生存、人身完整，以及寻求必要的生活和发展手段的不可剥夺的权利。由于儿童在其未成年期间处于绝对依靠状况，因而产生了主观的必要性，以提供一切所需，完成他们做为人的全面和综合发展。

140. 本章的第1条以宪法原则为基础，即上文所提及的子女平等权利。这一章重申并扩展了宪法第36条所载的内容，规定：“所有子女，不论他们系属何种亲子关系，都应享有同等的家庭权利和义务”。这一条款极其重要，影响深远，是促进实现家庭关系平等目标的条款之一，创造了一种体现公平价值观的家庭结构。

141. 至今仍然有效的关于亲子关系的法律是，世人皆知的不公正而“普遍遭谴责的体制少有的现存例子”。

142. 就子女的义务问题而言，《家庭法》并未对《民法》第230、231和232条所载的规定作出任何实质性的修改。然而，已根据家庭法的新概念和适用于未成年者的法律，放宽了这些条款的规定，并且扩大了某些义务。子女只要仍受其父母的照顾抚养，他们不仅有义务尊重、而且也必须尊敬并听从其父母。取代救济义务的是更为广泛的协助义务，着重强调的是必要时在所有一切情况下，特别是在父母年老时，履行这项协助义务。按照《民法》，如在没有父母的情况下，这项义务将扩展至照顾其它尊亲属。

143. 值得注意的一项新条款是，子女如果有财产或收入，并与父母同住，就有义务根据他们的收入分担一些家庭开支。

父母的照管权

144. 这一标题的措词取代了“父权”的传统用语。这远远不止纯属语义性的变革。

145. 父权源自罗马法，但在现代家庭法中这是一项演变最大的体制，它经历了漫长的演变过程。它的整部历史不亚于对父母照管权展开逐步辩论的过程。今天，它的概念已经不只是父亲享有权利的体制，而是一项义务，甚至可以说是对子女所确立起的一系列义务。

146. 在1860年的萨尔瓦多《民法》中,父权仍以罗马法和家长权威为基础,与《民法》生效的时代的现实毫不相干。权力归于父亲,却绝对地剥夺了母亲的权力。如已提到的,这一体制经历了缓慢而不稳定的演变过程,直至1972年,才对原先的制度作出了实质性的修改。首先,子女如果是婚生的,那么权力不再完全归属父亲,而是应与母亲分享;而对非婚生子女而言,如父亲自愿承认其子女,却可赋予权力,但只有在未结婚母亲不在的情况下才赋予这种权力。

147. 虽然在父母照管权归属问题上的这些变革是重要的,然而传统的倾向性却并未改变,而且其概念和内容保持不变。《民法》的第252条仍然界定父权为“在双方同意情况下,法律对未摆脱父母照管子女赋予合法父母亲,或在其中一方不在的情况下赋予另一方,或在适当时,赋予未结婚母亲的一系列权利”。

148. 目前法律所规定的父母照管权内容,仍然是一系列严格来说与继承财产有关的权利。因此,父母双方均有义务:经管其未成年和尚未脱离父母子女的财产;享有构成通常非直接继承财产的用益权(即系指《民法》第255条所述财产之外的资产);在须由父母出面的诉讼行为或法院管辖外行为中,代表其子女。

149. 关于父母照管权体制中所列属个人性质的权利,几乎所有萨尔瓦多的法律均仿效了智利的做法,在父母照管权的框架外,由《民法》第九篇“婚生女子”和《民法》第十二篇“非婚生子女”作出规定。

150. 1972年的改革对这些标题内容进行了增补,修改了第230、233、234、235、244、245和246条,按照上述的目的,是为了便于解决因离婚、废约和实际分居所产生的家庭问题,对子女提供照顾并允许共和国主管未成年人保护事务的检察长进行法律干预和出面干预;并落实配偶双方法律平等原则,父母双方平等分担上述修定的各条所载权利和义务。同时,还对《民法》第289条作出了修订,规定生父享有与非婚母亲同样的权利。

抚养费

151. 按照《家庭法》,抚养费不仅提供用于维持生计,而且还提供用于服装、住房和保健的经济资源,未成年者的抚养费还包括了教育、娱乐和学习某种行业或职业所需要的任何培训费用,而且必须一直支付至整个学业的完成为止,但其规定是领取者不得超过25岁。

152. 按照理解,《家庭法》的抚养概念是一个广泛的概念,因此在《民法》第一卷第十七篇所载的抚养费中,哪些是适当的,哪些是必须的,并未加以分类。这是

因为,为了尽最大努力满足受惠者作为当今社会的人的需要,而且已经废除了作为确定某些人领取社会抚养费数额决定因素的社会地位标准。目前的抚养概念力求确保对家庭成员真正和人道的保护,而不是以经济状况为指导的。

153. 在这方面,《民法》确定的大部分抚养对象均得到了保留,废除将大笔赠款视为抚养的做法,认为在当今的背景下,抚养的义务显然应由家庭承担,产生于人与人之间的相互支援和亲属关系。

154. 同时还认为,由《家庭法》制约捐助者的权利是不恰当的,因为《民法》在第1284条中规定,那些捐出所有资产的捐助者,必须作出足够的保留,以维持他们本人的生活,如未作出这样的保留,捐赠接受者则必须参照捐赠的数额,为捐助者指定一笔属于其所有或属其用益权的适当数额的款项。

155. 在抚养关系中,有可能会以多种理由提出补贴要求,正如可能会出现几个抚养费的领取者和提供者一样。

孕妇的照料费

156. 正如国际协议所规定的,依照现代法律概念并参照萨尔瓦多的一些父亲往往遗弃母亲和子女的社会现实,确立起了一种新的照料形式,以便从怀孕时刻起即对儿童进行保护。因此,孕妇获得权利,可要求父亲在他们子女的整个怀孕和分娩期间,提供照料费,包括承担接生费,从而可使子女在尽可能良好的情况下出生,以争取全面的福利和发展。由此,为母亲以及母亲所怀的子女提供了保护,但这并不减损子女在出生后要求其父亲提供抚养费的权利。

监 护

157. 根据罗马法和注册法制定的《民法》保留了监护与临时监护之间的区别,而临时监护正如下文将作出的解释,并无存在的理由,因为这两种制度都受同样的一般性规则管辖;因此,《家庭法》不再就这两者作出区分,把这些条款合并,从而使监护对象既包括未成年者,也包括那些虽然达到法定年龄者,但被宣布法律上无行为能力,而又不受家长照管的人。

158. 《民法》保留了监护和临时监护两项类似的体制。总的来说,在这两者之间它未作出任何基本的区别,无法说明两者并存的理由,它们的存在仅仅只是历史原因。这两种体制实际上在下述方面均受同样的规则规约:

- (a) 指定监护人(第374至392条);
- (b) 在履行监护职能时需办理的程序和手续(第393至409条);
- (c) 对受监护者资产的管理(第410至443条);
- (d) 监护人资格的丧失、赦免、撤消和报酬。

159. 行使监护或临时监护制度者在法律中被称为保护人或保佐人,但大部分情况下称监护人;监护制度和临时监护制度不仅仅包括对资产的监护,同时还监护属其保护之下者的个人福利(第359条第2款和第361条)。

160. 在现行的法律中,监护制度和临时监护制度监护属他们保护的人和资产,并且受同样的一般规则规约。正如它们的名称所显示的,监护制度(源于*tueri*的监护,是维护和保护的意思)和临时监护制(是由*cura*和*curatio*演变过来的,是照顾的意思)是保护那些在法律上无行为能力者。根据当今立法,这项职能是为了保护这一类人的利益;法律所考虑的是受保护人的精神和钱财利益,而不是保护人或保佐人的利益,为此,法律始终维护被保护人的利益,直至其无行为能力的状况结束为止。

161. 这两种制度之间的唯一区别是,未满足法定年龄成年未成年者,如不受其父母的照管,应受监护制度的保护(第362和369条),但临时监护制度监管的则是已达法定成年年龄、但由于精神失常而无法管理自己资产的人,以及无法进行书面交流的聋哑人(第363、457和469条)。

162. 鉴于上文所阐明的理由,《家庭法》仅保留了监护制度。

B. 概 况

实 效

163. 《家庭法》囊括了家庭、未成年人和老年公民各项公认的实质性权利,并因此而形成一个抽象性的法律准则,系统性地规定了家庭团体各个成员所有的互相享有的权利和应尽的义务。因此,不可预期产生直截了当的实效,实效应只能在中长期产生,因为这一法律基本上仅限于确立家庭关系中应有的准则。

164. 《家庭法》并不形成一种家庭司法管辖权,因为这是一项无法在这项法律体制中加以制约的事务,因为从技术原因而论,它属司法组织法的范围;但在这方面我们可以说,萨尔瓦多政府确实希望建立起这样的一个司法管辖权。同时,我们还想提及的是,司法部已经拟定了一份家庭诉讼法议案,很快将提交立法议会批准,该议案纳入了现代诉讼理论的所有现代原则,制定了灵活、口头、非正式地开展的程序,使得法官具有较广的职权,可避免作出抑制性的判决。

专项司法权

165. 《家庭法》是司法行政制度改革的一部分。如果可从司法部发起的刑法和诉讼法、行政法、土地法,特别是有关未成年人的家庭法等其它一些有关改革的背景看待家庭诉讼法领域中的司法改革,将能加深对司法改革的理解。

166. 我们必须铭记的是:

- (a) 1993年3月11日通过了设立萨尔瓦多保护未成年人协会的法令(《官方每日公报》31-111-93,第63号,第318卷)。这项法令意在汇聚向未成年人提供社会保护的各个机构,赋予它们职权或限制它们的权利。
- (b) 1993年10月11日通过了《家庭法》,并于1994年4月1日生效。《家庭法》规定了家庭成员、未成年人和老年公民的实质性权利;
- (c) 《青少年罪犯法案》目前已提交给共和国总统供批准。这项与《家庭法》第五卷类似的关于未成年人和老年公民的法案,接受并发展了联合国1989年11月20日通过的《儿童权利公约》和其它公约以及有关这一主题的国际概念的各项原则和权利。萨尔瓦多分别于1990年1月26日和4月27日签署并批准了《儿童权利公约》。

上述这些文书一旦生效,将废除,特别是《未成年人法》、《民法》有关家庭法的部分,以及《领养法》。

政府对家庭的关注

167. 萨尔瓦多政府承认,以各种形式组成的家庭是社会的基本单位,并且是社会、政治和文化变革的重要媒介。因此,政府在其社会保护方案内,创造组成家庭和家庭生活更好的条件;设立有关的专门机构,进行规划、落实和评估方案,增进健康、教育、家庭融合和社会平等;增强社会福利服务;促进社区参与,并促请社区协助配合,共同致力于保护家庭中的青少年和老年人;致力于伸手帮助乡村地区和城市贫民区得不到任何方式服务的贫困人口,着重强调减少婴儿、儿童和母亲的发病率和死亡率;不推行以流产作为计划生育的办法;提高教育水平并促进经济、社会、文化和政治生活所有各领域的权利平等。

168. 《家庭法》的起草工作一开始,负责起草这一法律的人就感到,为了有效地保障法律为家庭各位成员确立的权利,必须修订诉讼法和行政组织法以及实质性

法律(《家庭法》)。换句话说,发起和执行已经开展的改革工作的负责人始终意识到并且颇为关注有必要建立或加强尤其是律师厅方面的(一)司法组织法和(二)检察院组织法的各项组织条款,其第一个期望是建立一项特别家庭司法管辖权、在共和国全国确立主管家庭事务法官和地方法官的职权,并组织法庭的职能;其期望之二是,建立起家庭律师的职位和确立其职能。

第11条. 享有相当生活水准的权利

169. 根据共和国宪法,萨尔瓦多的住房建造系属“社会利益”(第119条)。政府应致力于促使尽可能大数量的萨尔瓦多人拥有住房。政府应承诺保证,每个农场主应向住在农场的农工提供配备卫生设备的舒适住房,并向临时工提供条件适当的住房,并且保证提供便利,以便使小型农场主也能做到这一点。

170. 为了向委员会呈报萨尔瓦多在享有住房权利方面所经历的和目前所遇到的一些主要困难,我们在下文介绍近几年发展趋势的一些主要特点。

171. 截至1989年,住房部门的状况简单地说具有下述一些特点:新住房和待翻新住房积累的短缺约达470,000单位,这就意味着出现了住房短缺或住房不具备可居住的质量情况,这种情况市区占37%,乡村地区占63%;这些数字与1985至包括1989年在内期间的平均10,500套住房的年建房率相比形成鲜明对比,而且这还不足于满足对新住房的需求。仅从人口增长率的角度来看,每年即需要约24,000套新住房单位。

172. 同时,住房短缺也受大批移民流入的影响。其他一些问题,如战争以及1986年发生地震的后果也对城市带来了冲击,并对那些未准备应付这么大规模移民的各地造成了巨大的压力。

173. 社会经济状况困难,房价高、通货膨胀的推波助澜以及正规金融系统的条件苛刻,使得购取住房困难,因此人口中的64.3%拥有他们自己的住房房产,其不仅包括低收入群体,而且也包括了中产阶级,并越来越多地促使和广泛地形成非法的居住区。

174. 67%收入水平低于两个月最低工资数额(135美元)的家庭遭受到住房短缺的影响,大部分居住在临时凑合的居住房,往往没有基本的服务设施或根本不可能利用正规住房金融系统。

175. 收入相当于三个月最低工资数额的家庭(占人口的21%)可得到国家经营的储蓄机构援助(FSV和INEP);超过三个月最低工资数额的家庭(占人口12%)可获得

储蓄和贷款协会的信贷,这些协会的项目是由国家住房融资银行资助的。

176. 为满足住房需求,设立了一种所谓储蓄和贷款制度的住房金融制度,并在公共部门附加增设某些金融机构,但它们之间互不协调配合,各自制订其政策。总而言之,整个制度是在利率补贴情况下运作的,效率因此极低,造成变象的累退补贴,严重地影响到全国储蓄。政府本身并未制定出这一部门的统一政策,造成全面缺乏协调和控制能力薄弱的现象。

177. 大部分住房是由私营部门建造的,但是,政府通过一些诸如城市住房机构之类的自主性机构在住房建造方面发挥了重要作用。这类自主机构工作效率极低,而且在它们的销售价格暗中补贴,因此使得私营部门越来越难于在低收入家庭的住房市场上展开竞争。

178. 现行法律规定了繁琐的手续和无数的先决条件,而其中许多是不切实或陈旧的规定,由此对所有不具备经济收入或充分文化背景,无法应付这些条条框框的人,形成了抑制性的障碍。

179. 市区发展和建筑标准的规定也均属发达社会的规定,并不能都适用于萨尔瓦多(除一些大城市外)的通常国情。

战 略

180. 鉴于截至1989年的状况,并认识到住房问题基本上是一个贫困问题,政府于1990年决定采取雄心勃勃的概念和机构性的改革来迎接这一场挑战,以解决住房问题。为了实施这项改革,基于下述各个方面,制定出了短期、中期和长期实施的各项战略:

(一) 基本概念

创造合乎需要的、有效的住房市场条件,使私营部门有利可图,购买者满意。

国家仅参与协调、管制、推行,和主要是促进部门发展的工作。

消除排斥萨尔瓦多最脆弱群体购取住房的现象。

(二) 关键领域

调整这一部门的体制结构。

调整现行的住房金融制度，并建立可向萨尔瓦多最低收入群体提供资金的无扭曲的住房金融制度。

巩固最低收入社区的私人住房拥有权。

(三) 奉行的目标

消除国家承担的住房建造和提供的义务。

促进私人和各社会力量之间的合作，致力于满足他们的住房需求。

创建机会平等体制。

发动符合个人及社会优先事项与经济活力的可持久进程。

181. 在这项战略中所阐明的基本条件是，制定出一项住房计划，这项计划将纳入以机会均等的哲学观点(附件中载有关于这一观点的概要)为基础的全计划经济和社会目标，住房计划旨在：

- (a) 把扫除住房积累短缺列为优先工作，其预订的出发点是，发展模式将在短期内使最贫困阶层的境遇获得改善；
- (b) 使范围广泛综合，即协调一致地处置资金、技术、法律和体制方面问题；
- (c) 采取现实的态度，并防止任何泛泛的作法，不宣称在一届政府的期限内能“解决”这个问题。

182. 因此，在认识到必须具备一项符合长期战略的全计划住房规划，即作为国家行政部门现代化、结构调整和金融制度私营化的一部分，政府决定将这一问题分为三个主要行动领域：

- (一) 关于公共部门：由于这一部门各机构之间协调配合和行政管理较差，因此要落实这一部门的现代化和对机构和服务体制实行权力下放，由于该部门不具备技术和行政能力，因此被确认为缺乏效益；
- (二) 关于正式部门：目标在于维持和扩大私营住房生产，以供被确认为家庭收入超过两份基本工资数额的正式市场销售，因为在这一市场上通过建房公司生产和销售竣工住房单位的传统性销售格局，被证实是有效的；和

- (三) 关于极端贫困阶层：逐步地减少收入不足两份基本工资额人口的住房短缺问题，因为这层人口的购买力低，收入又不稳定，使得他们无法解决基本住房问题。

1993年的情况

183. 由于这一战略和这一计划的提出，在法律、体制和正式财政领域以及极端贫困问题上取得了一些成果。

(a) 法律方面

184. 在这一领域，政府决定对阻碍一切变革的法律方面实行现代化。因此，修订了《城建规划和建筑法》、PRONAVIPO和资产注册法等补充法律，以及《民法》和公证法的某些条款。

185. 同时，还必须制定一些法律，以涵盖一些新的方案-住房金融制度和住房支持制度-以及奖励边远地区土地所有权合法化的暂行法律。

186. 目前正在修改有关建筑和建筑业专业赔偿责任的法律。

187. 还尚未对一些商业法实现现代化，以便允许诸如资产证券信托证、人民住房抵押等之类新的大规模资产转让业务、允许某种类型的撤约条款、楼房租赁、《出租法》，等等。

(b) 体制方面

188. 在这一领域，住房和城市发展附属部已经实行了全面调整，改变了其原来作为执行机构的重点，增强该部作为管理这一部门事务的主管当局，具有调整和协调职能。

189. 鉴于所制定的是一项长期的计划，同时也有必要设立几个能够形成必要协商一致的多元机构，以保障计划在今后几届政府下持续实施。因此，设立起了全国住房委员会，作为具有广泛代表的磋商机关。

190. 还撤消了政府机构建造住房和提供住房资金的职责；对这些机构进行清算，并在债权债务结清之后，将其资产转给被称之为全国公共住房基金的新实体。

191. 我们加强了最重要城市的权力,向它们下放了原先仅由中央政府行使的管理职能。

192. 我们努力支持和发展非政府机构,以便扩大其活动范围和提高其活动质量。

193. 最后,我们还新编了十分现代化的财产登记册。该登记册使用方便,能提供高度的法律保障。它除了例行登记文件外,还列有完全符合国家土地登记署情况的图表。

(c) 正式市场

194. 正式房屋市场战略力求改进此系统的运作和稳定。这方面的限制更多地涉及资金和促进自由市场问题。为了克服这些限制,已采取了如下措施。

195. 为了向各阶层人口提供住房抵押贷款,中央储备银行通过金融系统鼓励购房,并将商业银行和金融银行私有化,使银行能提供一系列服务,如放开利率,实行适当的长期投资办法,如金融系统对购房专款定期存款给予较高的利率,以便向更多的人提供房屋贷款,协助解决住房问题。

196. 中央储备银行还增设窗户,除鼓励传统式储贷协会外,还设立投资贷款基金,让商业银行投入建房和购房贷款活动,以此调动更多的私人资金开展房屋贷款活动。此外,它还设立了比短期储蓄更有吸引力、也更稳定的一些集资储蓄项目。这些措施大为成功,所调集的资金量和可利用的方法的范围超出了原先的设计。

197. 社会住房基金会采用了新的长期集资办法,实行了“可调整分期付款并有特别宽限期的长期集资制度”,即由该机构吸收占私营部门最低工资5.5%的集资款,促使领取最低工资者得以购买价格最高相当于50个月最低工资的住房,而在1992年之前,只能协助这些人购买价格最高相当于35个月最低工资的住房。这一集资方式的另一项优点是,它自动为集资者立一储蓄户头,年均利率达9%(高于1992年以前0.5%的年均利率),并归入残疾金、退休金和死亡抚恤金。这一办法的一大创新是,交款额随着法定最低工资的增加而增加,保证交款额不会超出家庭的负担。在此方面,参考了哥伦比亚、智利和墨西哥的宝贵经验。

198. 希望商业银行将采用类似办法,以较好的偿贷条件,按市场利率提供住房贷款,使人们较易获得购住房金,以此取代国家在这方面的作用。以前,国家开展的建房和住房贷款活动效率极差,扰乱了市场,现在,国家正退出这些活动。

(d) 极端贫困

199. 我们在实行缓减极端贫困战略时,首先意识到,必须理解极端贫困者,我们还认识到,传统的建房办法无法解决住房短缺问题,因为不仅没有所需的资金,而且还会施加脱离现实的偿贷期限和分期还债办法,而影响到这一部门经济活动的自然形式。

200. 所以,我们确定的首项基本出发点是,家庭本身应优先注重视建房或修房活动。这是极为关键的,因为这类家庭生活极为艰难,只有在愿意牺牲其他一些需求的情况下,才能腾出钱用在房子上。

201. 我们在设法协助数量尽可能多的这类家庭的第二个基本出发点是,总结住房问题,其中纳入土地因素,即在卫生设备、安全房顶、废水处理、安全饮水和能源五项建房因素外,再加上住房用地因素。这就可以根据这些因素、而不是建造的住房单位确定可实现的目标。

202. 世界住房战略不同于以前使用的传统办法。应用上述办法,可以最有效地利用资源,实现世界住房战略的各项目标。该项战略所涉的行动有:

(一) 住房用地

203. 目前已确定这一因素是开展整个工作的基础,有鉴于此,我们最为重视这一因素。已修订了法律和规章条例,允许给予边远荒地、非法居留地或建房用地的所有权。已有纯由私人经营从导购到由房主供资等各种机制,国家可作部分担保,金融系统亦可给予折扣。

204. 已建立了不动产登记新的电脑化系统。该系统便于登记,并可提高登记效率,从而提供了法律保障。据1992年 MIPLAN-ENHPM, 66.9%的居民拥有自己的住房³,比1989年增加了24.8%。

³ 这包括55.9%的房主和11.0%分期付款者。

(二) 住房质量

205. 家庭一旦拥有地皮,就可根据市区开发和建筑基本条例,自由确定修缮和/或安装基本设施的重点以及设计和所用的基本材料等。国家的作用是,确保通过足够灵活的办法,保障这类人口可获得资金。

(三) 体制方面

206. 由此看出,这一行动需要有体制基础和工具,也就是说,需要由国家机构通过各中介信贷机构调集资金。为此,已设立了国家公共住房基金,由其汇集分散在全国各地的所有现有公共基金。该基金的资金来自一般基金和特别基金,从不同的渠道获得资金,资金的使用则取决于各项基金的活动类别。

207. 已制订了协助住房方案,由国家向最需要协助的家庭提供进一步的住房资助。根据1992年5月28日《第258号法令》,实行了《公共住房基金法》。自通过《公共住房基金法》之后,这一制度已历经各个阶段。已确定了受益人口,并通过下述方式提供了服务:

方式一. 提供基本购房补助(即地皮购置补助),以便在无法加以合法化的非法社区开辟住宅区,或根据住房和市区发展署实行的新规划住宅区方案开辟新的住宅区。根据此一方式,从1992年12月至1993年4月开展了旨在加强住房协助制度的执行的试验计划。

方式二. 修缮。为了促进开发社会福利住房,向拥有已登记地皮的家庭提供补助,协助它们建造或修缮住房。现正通过国家公共住房基金授权的各中介机构开展这一工作。

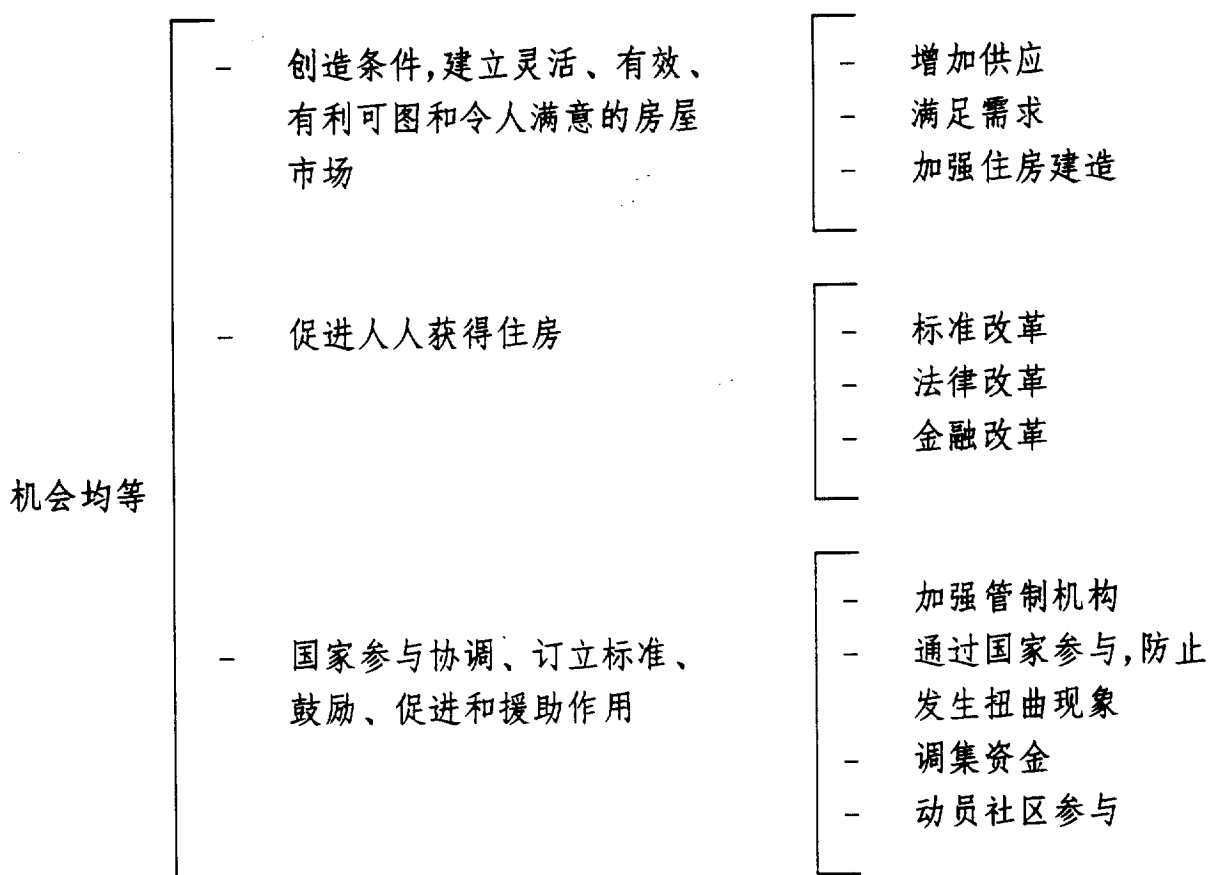
方式三. 向住房未达到最低居住标准的家庭提供现房补助,用于购置已有基本设备的新房或现房。迄今尚未应用此一方式,但希望在今后几个月中加以应用。

208. 与此同时,已将22个经授权的机构并入一网络,以便向受益对象提供服务。这些机构散布于全国各地,其职能是向用户提供国家公共住房基金服务。这些金融中间或中介机构是:非政府组织、合作社、商业银行、金融机构、出售合法地皮的中间商以及根据住房资金制度出售房地产的私营公司。

209. 颁发了用于购买材料的私营信用卡。信贷额度相当于其中某一种建筑材料的价值,而且,家庭偿还贷款后,可以有新的信贷,用于购买其他材料。这一信用卡将于明年9月启用。

210. 到1993年,目前的国家住房战略带来了变化和改革,并导致实行了新的方案。有关具体情况如下:

1990-1994年国家住房战略



第12条. 身心健康权

211. 《宪法》第65条规定:

“共和国居民的健康属公共利益。国家和个人均有义务维护和恢复健康。”

“国家应确定国家卫生政策,并应管制和监督其实行。”

为了履行这一职能,国家通过公共卫生和社会福利部,负责人民的保健工作。在此方面,《宪法》第41条规定,该部有责任(一)就政府公共卫生和社会福利政策提供指导;(二)与从事卫生工作的其他部、公私营机构以及专业团体或服务团体建立并维持合作关系。

212. 国家负责制订、执行并指导卫生促进、预防、恢复和康复方案,并根据这些方案,全面负责全国85%人口(1993年为4,290,736人)的卫生需求。国家为此在全国卫生计划中确定了政策和战略,以求在考虑到脆弱群体风险的情况下,通过执行方案来解决重点问题,并协调各项活动,确保有效利用现有资源。

213. 这些政策和战略是政府遏制赤贫的社会发展总体政策的一部分,这表明,政府决心改善卫生服务和环境。

214. 为了执行政策,卫生部还根据作为其行动方针指南的法律文件--《卫生法》的一般规定开展工作。

总体目标

215. 公共卫生和社会福利部是负责全国卫生工作的机构,其总体目标是,在社区以及其他政府机构和非政府机构的参与下,通过全面照管个人和环境,确保促进、保护和恢复人民的健康。

政策

216. 为了实现其目标,公共卫生和社会福利部以其社会发展政策为基础,确定了下述政策和战略框架:

1. 在考虑到脆弱群体所涉风险的情况下,执行各项方案,解决重点问题,尤其是重视防病工作,并通过开展促进卫生和教育以及维护健康活动,改善萨尔瓦多人民的健康状况。
2. 协调必要行动,确保维护人们的生活环境。
3. 协调这一部门中不同机构的行动,以便建立国家中期卫生制度,更有效地利用本国的资源。公共卫生和社会福利部将协调公私营机构在居民卫生领域所从事的活动。

4. 提高卫生系统满足人民需求的能力,其中应重点满足极端贫困阶层的需求。将卫生部的方案和活动与提供卫生服务的萨尔瓦多社会保障机构以及其他机构的方案和活动结合起来,通过引入地方规划工作,加强初级保健活动。

5. 采取措施和行动,促进公共卫生和社会福利部灵活的体制发展,尤其是采取分权和分散措施,促进区域和当地各级管理资源。

6. 鼓励开发该部门的人力资源。订立制度,确保人员的连续性和提高人员素质,并通过经济和专业奖励手段,促进合理利用现有资源。

7. 根据本计划中确定的目标和重点,合理利用拨给卫生部门的资金,促进私营部门在经济上参与解决人民的卫生问题,改进获得和利用专用外部资金的机制。

8. 合理利用物资,以求改进和维持现有的基础设施。大力推动设备、药品以及其他关键材料的采购和分配工作。

9. 与其他有关社会部门以及规划部一道,合作修订和执行全国人口政策。

10. 根据国家的优先重点,协调外部与卫生部门的合作,以便投入更多的资源,实现各项目标。

战 略

217. 卫生部的战略是:

1. 使整个人口受益;
2. 增强各级解决所遇问题的能力;
3. 下放权力;
4. 发展体制;
5. 加强财政;
6. 开展机构间和部门间协调;
7. 协调外部合作。

公共卫生和社会福利部的组织

218. 保健分为三级：第一级是保健教育和预防行动；第二级是救护和医院治疗；第三级是病后康复或恢复。

219. 开展卫生活动的机构有：公共卫生和社会福利部、萨尔瓦多社会保险机构、营利性私营部门以及包括无国界医生组织、萨尔瓦多农村保健协会和萨尔瓦多卫生基金会在内的大约95个非政府组织。

220. 提供卫生服务的责任理论上由下述机构分担：公共卫生和社会福利部负担80%人口的卫生需求，萨尔瓦多社会保险机构和私营部门各负责11.1%和7.5%人口的卫生需求。但实际门诊情况并非如此，如在1989年，公共卫生和社会福利部为39.8%的人口、萨尔瓦多社会保险机构为12.7%的人口、其他机构（军队医院、ANTEL和教师福利保健服务署）为2.3%人口提供了卫生服务。其余人口则由私营部门提供服务，否则无任何医疗服务。

221. 在1989年至1993年期间，公共卫生和社会福利部为第二级保健调拨了70%的资金，其中80-85%的资金为业务费用。初级保健拨款在预算中的比例不到30%。

222. 公共卫生和社会福利部在5个地区设有375处卫生机构，提供初级和次级保健服务，这些保健机构是：15家医院、15处中心、146个医疗组、170所医疗站、26所社区医疗站和3处医疗点。

223. 在私营部门中，共有15所医院和60所诊所提供次级保健。萨尔瓦多社会保险机构也主要提供次级保健，它设有6所医院、5处住院和门诊部、42处医疗中心。95%现有的非政府组织主要从事初级保健活动，其活动的主要对象是母亲和儿童。

224. 萨尔瓦多残疾人康复机构负责康复领域的工作，它拥有9所专业康复中心。1992年，约有12,300人接受康复保健。在这一保健领域，私营部门也通过Teleton康复基金会和萨尔瓦多医疗援助机构开展了某些残疾的康复工作。

卫生部的资源

225. 公共卫生和社会福利部共有21,000多名工作人员，其中有2,184名医生、202名牙医、4,566名护士、8,557名行政性、非技术性和服务性人员以及5,744名其他类别的专业人员。

226. 该部设有2,184名医生、202名牙医、1,573名护士、2,993名附属护理人员 and 263名卫生检查员的职位。这种情况表明,这些人员在人口中所占的比例仍很低,每1万名居民中只有5名医生、0.5名牙医、3.7名护士、7名附属护理人员和0.6名卫生检查员。在农村地区共有1,442名初级保健员,在每1万名农村居民中,共有5名初级保健员、3,556名传统接生员、3,000名志愿虐疾护理人员和629名志愿营养工作者。

卫生资金和开支

227. 1993年,估计卫生总支出达26.87亿科郎,相当于国内生产总值的4.35%,人均支出532科郎,或61.15美元。根据世界银行最近公布的《世界发展报告》(1993年),萨尔瓦多人均卫生支出为中等水平,高出尼加拉瓜、洪都拉斯和危地马拉等邻国的水平。

228. 应指出的是,在卫生部门,迄今大量的外部合作抵销了战争对经济的重大影响。1992年,外援占公共卫生和社会福利部预算总额的41%,但外援现已锐减,1993年,占预算的27%,1994年,占预算的20%。

229. 按分部门计算的卫生开支结构表明,公共卫生和社会福利部的开支占38.7%,其他公共机构的开支占27.7%(萨尔瓦多社会保险机构为其中开支最大的机构,开支占18.6%),营利性或非营利性的各类私营部门的开支占33.6%。参照分别所涉人口情况审视这些数字表明,负责12.5%全国人口卫生需求的萨尔瓦多社会保险机构在每一位合格受益者身上花了787科郎,而理论上应负责80%人口卫生需求的公共卫生和社会福利部只花了181科郎,少4.4倍,负责7.5%人口卫生需求的私营部门的花费则高达7,390科郎。但必须考虑到1989年卫生服务需求研究报告的结论,该份报告认为,这一用户需求结构适用于医院治疗,但不适用于流动性治疗,因为45%的门诊业务由私营部门承担,其中中、低收入的患者比例相当高(57%)。该份研究报告还表明,在利用公共卫生和社会福利部服务的病人中,29%属中、高收入阶层,另外,68%住院的最高收入者也利用该部的医院。如果1989年统计的后一类指数今天仍适用的话,应力求通过卫生费用回收制度使这些付得起钱的人承担更多的费用。

230. 应指出的是,公共卫生和社会福利部的预算在国家预算中所占的比例波动不大,维持了相应的水平。1993年,占9.6%,而在1992年至1993年期间,以本国货币不变价值计算,卫生预算总额的增长幅度高达22.9%,远远高于国家预算总额的增长幅度。这表明该年对公共卫生的高度重视。以不变价值计算,对公共卫生和社会福

利部的人均拨款显然也是如此,增长幅度达9.4%。而1994年编列的预算(8.819亿科郎)虽以不变价计算也有所增长,但增长幅度小得多。

231. 公共卫生和社会福利部基本上有三个供资渠道:萨尔瓦多政府、外部合作(贷款和赠款)以及雇主协会和各类特别活动基金。在过去五年中,这些渠道的相对重要性并非是一成不变的。政府提供的资金比例不断下降,1989年为74%,1992年减至56.2%,而同期外援资金的比例却从22.8%增至40.6%,雇主组织和各类特别活动基金的供资比例保持相对稳定(3.2%);但在1993年和1994年,显然这一趋势已有变化,外援资金的比例逐渐减少,1994年约为19.7%,而政府供资比例却大增,预计1994年将达75.5%。此外,1994年,服务费和雇主协会和各类特别活动基金的自愿供资增长幅度约为4.8%。

<u>资金来源</u>	<u>1989年</u>	<u>1992年</u>	<u>1994年</u>
	(%)	(%)	(%)
政府	74.0	56.2	75.5
外部援助	22.8	40.6	19.7
雇主和各类特别活动基金	3.2	3.2	4.8
	100.0	100.0	100.0

232. 在外部合作方面,美国国际开发署提供的外援最多。1994年,虽然该机构开始减少外援数额,但仍占萨尔瓦多所获外资的56.5%。必须强调指出的是,该机构的援助对经常开支和投资是很重要的,因此,鉴于该机构的援助已开始趋于减少,萨尔瓦多政府和公共卫生和社会福利部应优先寻找替代办法,否则,可能会严重影响卫生服务的正常运作。

233. 各雇主协会和各特别活动基金供资趋势也颇有意思。各特别活动基金的增幅高出各医院的预测,相对比例从1993年的11%增至1994年的15%。

方案的执行

234. 为了实施各项政策和战略,已制订了多项业务方案和支助方案。

235. 业务方案分为保健活动方案和环境卫生方案:

(a) 保健方案

- (一) 妇幼保健和计划生育方案, 目的是维护妇女在怀孕、分娩和产后期的健康以及儿童在出生前至五岁期间的健康。
- (二) 医疗保健方案, 目的是开展一切预防、治疗和康复活动, 促进和恢复个人健康。
- (三) 营养方案, 目的是促进合理的饮食习俗, 重点对象是城乡贫民窟的母亲和儿童。
- (四) 心理健康方案, 其内容是开展预防活动, 促进心理健康, 并推动流行病的控制和治疗以及心理和社会康复。
- (五) 口腔卫生方案, 其内容是开展预防活动, 治疗口腔疾病和牙疾。

(b) 环境卫生方案

- (一) 环境卫生方案, 目的是通过对各种介质(水、空气、土壤和食物)中可能存在的影晌人身健康的化学、物理和生物污染源实行管制和卫生控制, 维护人们的健康, 促进有利的生态环境。
- (二) 控制传染病, 重点是制订措施, 控制传染病。
- (三) 基本农村卫生方案, 通过装配饮水系统和厕所以及通过改善农村住房 and 社区教育, 改善农村的环境。

236. 支助方案包括技术支助和行政支助:

(a) 技术支助

- (一) 健康教育方案, 以求提供技术和科学进展信息, 协助改变有害健康的个人习惯、风俗和行为。
- (二) 流行病方案, 目的是通过在流行病方面提供指导, 控制疾病和事故。
- (三) 实验方案, 目的是促进预防、诊断和治疗疾病、控制食品质量和卫生以及分析环境污染。
- (四) 宣传方案, 目的是在各级收集、制作、处理、归整、分析和传播信息。

(b) 行政支助

- (一) 综合行政支助方案,目的是确保适当管理人力、财务和物力资源。
- (二) 培训和开发人力资源方案,目的是制订保健人员培训方针和标准,促进和监督保健人员的技术和行政能力的开发工作,提高其工作水平。
- (三) 关于人力资源管理的人事方案。
- (四) 财务方案,目的是在财务规划的基础上,根据有关法律和财务规定,制订适当的财务管理方针、标准和程序。
- (五) 保持和维护基础设施和设备方案,以求管制和监督在保护、保持、使用和维持设备和基础设施方面的程序和活动。
- (六) 医疗用品方案,以求确定供应者以及采购、储存、维护和分发所需的医疗用品,提供卫生服务。

237. 已制订了下述六项战略项目:

- (一) 开展普遍免疫工作,力求针对可通过接种疫苗免疫的疾病,维持有效的免疫接种水平(即覆盖面达80%以上)。
- (二) 预防和控制获得性免疫缺损综合症(即艾滋病),重点是开展流行病学工作和研究,控制艾滋病诊断实验室网络,教育公众和卫生人员,管制血库情况,并开展与艾滋病有关的法律方面的工作。
- (三) 开展灾害保健工作,力图减少人们在自然灾害或人为灾难中的风险。
- (四) 预防和控制虐疾,以图通过社区教育、控制传病媒体和治疗疾病,达到控制疾病的目的。
- (五) 弥补具体的营养缺陷,以图预防和矫正铁、叶酸、碘和维生素A等某些营养素的缺乏问题。
- (六) 开展社区卫生工作,规划、指导和评估针对城乡贫民窟居民的卫生活动。

卫生状况分析

1. 1950年-1990年

(a) 死亡率

238. 在1950年至1990年期间,总死亡率、死产率、围产期、新生期和产后期死亡率、婴儿死亡率以及各年龄组的死亡率均持续下降。

239. 在此期间,传染病致死率变化不大(1950年为在10万人中占969人;1990年为在10万人中占900.5人),主要疾病仍是各类肠炎、肺炎、气管炎以及各类可通过接种疫苗免疫的疾病,但在过去五年中,各类可通过接种疫苗免疫的疾病的致死率已有所下降。导致婴儿死亡的主要疾病是由分娩以及其他原因引起的肠炎和严重的呼吸道疾病。

240. 1至4岁儿童的死亡率明显下降。对此年龄组而言,主要死因是腹泻和严重呼吸道疾病以及营养不良、可通过接种疫苗免疫的疾病和事故。在5至14岁年龄组中,主要死因是胃肠炎、呼吸道疾病、营养不良和意外事故。在15至44岁、45至64岁和在65岁以上的年龄组中,与行为有关的状况和疾病(如事故、杀人、自杀、癌症、酗酒、糖尿病、心肌梗塞以及其他慢性病)导致的死亡率大大增长。

241. 就死亡率而言,如果按死因细分,即可看出,可通过接种疫苗免疫的疾病,结核病、疟疾和肺炎大大减少。而某些疾病的死亡率则有所上升,如:癌症、脑血栓、心肌梗塞、糖尿病以及其他慢性病。

(b) 发病率

242. 在各年龄组中,致使人们求医问诊的主要疾病是:传染性寄生虫炎症、神经紊乱、胃炎、尿道炎和妇科疾病。在医院治疗的疾病包括各类急性病,其中艾滋病有所增加,自杀、杀人和车辆事故等暴力行为引致的情况也有所增加(附件12)。

243. 肺结核、梅毒和其他性传染病、流行性腮腺炎、伤寒热、疟疾以及可通过接种疫苗免疫的疾病的发病率明显下降。

244. 腰部风湿痛是最普遍的职业病,因患此病而旷工或请假者的数目最高。

2. 1989年-1993年

(a) 卫生工作能力、指标和成绩

245. 《1989年-1994年卫生行动计划》规定,应根据流行病标准采取预防、促进、保护和康复活动,应重视处境不利人口的需求,更好地利用资源,并促进社区参与,以便人们充分分担在开展实际活动方面的责任。

246. 在制订和实行计划时,有必要与卫生部门中的其他实体相互协调和协作。这样,各级可分担根据流行病学材料确定的各种风险、危险情况或处于不利地位人口的问题,各社区可在人民的参与下采取有组织的行动,纠正和处理有害健康或构成风险的情况。

247. 在我国,最有害健康的问题是幼童营养不良、严重的呼吸道感染、腹泻和寄生虫感染、可通过接种疫苗免疫的疾病、婴儿围产期疾病、与怀孕有关的其他疾病、其他传染病、战争造成的心理和社会问题以及车辆事故。

248. 根据对学生进行的首次详细的普查结果和每周的流行病报告,为了向最脆弱群体提供服务,集中在最贫困地区开展了卫生活动;被列为高风险的133个市镇(附件2)已被定为卫生部基本活动的优先对象。

(b) 卫生活动指标

249. 与卫生活动有关的指标如下:

减少产妇死亡率:

1989年每10,000活产分娩中占14人

1993年每10,000活产分娩中占8人

由训练有素人员主持的分娩:

54.9%

减少婴儿死亡率:

1985年-1989年每1,000活产儿中占57.4人

1993年--每1,000活产儿中占44.0人(据FESAL观察报告点1990年-1993年)

四岁儿童死亡率:

1989年每1,000人中占7.83人

1990年每1,000人中占5.1人

出生时体重偏低的婴儿比例:

1989年 8.4%

1993年 7.8%

获得保健服务的婴儿比例:47.4%

减少可通过接种疫苗预防的疾病发病率:

小儿麻痹症: 在1989年至1993年期间无任何病例(附件3)

白喉: 在1989年至1993年期间无任何病例

麻疹: (附件4)1989年每100,000人中有321.8人; 1993年每100,000人中有0.25人

百日咳: (附件5)1989年每100,000人中有0.95人; 1993年每100,000人中有0.14人

新生儿破伤风: (附件6)1989年每100,000人中有0.54人; 1993年每100,000人中有0.13人

免疫覆盖率:

小儿麻痹症 1年 79%

白喉-百日咳-破伤风 1年 79%

麻疹: 1年 86%

毒性破伤风 70%

卡介疫苗 79%

在总人口中患龋齿的比例减少了5%

出生时预期寿命有所增加:

1989年 62.15岁

1993年 66.40岁

在过去三年中,因患痢疾死亡的比例已从4.5%降至0.2%(附件7)

霍乱的发病率有所下降(附件8)

1989年,疟疾的发病率为9.605,1993年,降至3.670(附件9)

发病率每100,000人有0.80人

常见登格热的发病率已有所下降：

1989年 578例

1993年 123例

在过去四年中，无人死于出血性登格热；

在过去四年中，无人死于虐疾；

各地区城市人口享有饮水和卫生服务的比例见附件10；

各地区农村人口享有饮水和卫生服务的比例见附件11。

(c) 重大成就

250. 已经取得以下进展：

小儿麻痹症业已根除已获公认；

消除白喉；

全国有卫生促进人员的农村地区：64%；

卫生部376家医疗单位采用地方规划方法；

落实在不同发展阶段发挥作用的10个综合地方卫生系统；

由受过训练的助产人员帮助进行的分娩：21.2%；

通过新闻媒介的各种宣传以增进健康；

在糖中添加维生素A；

在盐中添加碘；

针对133个被认为是高度危险地区的城市，开展预防和治疗活动；

新生儿破伤风受到控制；

对207名中高级管理人员进行管理和保健方面的培训；

为多种学科的人员组织了6次关于流行病的学习班；

加强医院和基层的保健基础设施（Zacamil 国家医院； Benjamin Bloom 医院； San Marcos 和 Unicentro 保健部门； 在过去的战区重建了产科诊所、中心化实验室和15个诊所）；

通过组建以医院为基础的医疗队，扩大社区覆盖面；

聘用全日制工作人员以充实保健岗位和单位，重点放在优先城市；

加强保健系统所有各级的监督工作；

在医院、保健中心和单位运用处于不同发展阶段的信息管理系统；

建立成本回收系统（正在执行）；

落实经常开支的预算；
向医院、医疗中心和单位提供70辆救护车；
向10家医院和1家医疗中心提供医用外科设备；
同卫生促进人员一起，在所有城市组织起社区保健委员会；
培训了4,000多名医生、护士和护理人员，以应付急救工作；
用《关于与地方保健系统一道开展工作的指南》，培训了2,800多人；
将外部援助运用于经确定的保健方面的优先事项；
开设实验室，生产用于人和犬的狂犬病疫苗；
组成各种机构间委员会，以便集中努力，保护和维持健康。

国际合作

251. 在5年期间，公共卫生和社会福利部收到了163次关于技术援助的问询，组织了530次培训班，为与健康有关的不同专题提供了57个奖学金。

252. 支持公共卫生和社会福利部的国际机构包括22个双边机构和多边援助机构，包括：美国国际开发署、泛美卫生组织/卫生组织、美洲开发银行、中美洲和巴拿马营养研究所、PASCAP、粮农组织、世界粮食方案、原子能机构、开发计划署、防治地方病组织、劳工组织、世界银行、儿童基金会、美洲国家组织、德国技术合作局、中美洲经济一体化银行、意大利合作协会、以及以色列、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、日本、智利和瑞典等国政府。

与非政府组织的合作

253. 该部努力促进合作，避免工作重复或造成干涉。

254. 非政府组织的计划和方案要纳入卫生部的政策、战略和方案框架。目前正在调查非政府组织的现状。

255. 已经与之建立起协调关系的有：环境问题执行秘书处，它使140个非政府组织共同在环境保健方面进行工作；拯救儿童和儿童委员会；妇幼保健项目协调组织；36个非政府组织集团；这使总共217个非政府组织在萨尔瓦多开展与保健领域有关的工作。

256. 与非政府组织的协调遇到的困难如下:

- (a) 目前没有一个信息系统可以记录保健领域中非政府组织的活动,并通知公共卫生和社会福利部;
- (b) 非政府组织保守秘密和缺乏信任,不愿意向卫生部提供资料;
- (c) 非政府组织和公共卫生和社会福利部开展的保健活动缺乏协调;
- (d) 非政府组织大量出现,但没有协调其活动的任何组织。

未来五年期间的新方针

257. 根据1994-1999年经济和社会发展规划为该五年提议的战略,建议采取以下行动:

- 增加初级保健的有形设施;
- 提供最起码的一揽子保健服务,重点放在预防性保健上;
- 增加对人员的培训和聘用,特别是卫生促进人员、助产人员和护士;
- 扩大服务面,增加方案和项目的影响;
- 为了满足最起码和扩大的一揽子保健服务的要求,向医疗机构提供所需要的设备、药品和材料;
- 制订一个最起码的、普遍和义务性的医疗保险制度;
- 寻求保证医院在行政和财政方面的自立;
- 重新界定参与保健工作的各个方面的作用。

第13条. 受教育的权利

萨尔瓦多教育制度简介

258. 萨尔瓦多的城乡教育制度分成两大领域:正规教育和非正规教育。

259. 正规教育的基础是学校,其中包括一些子系统,而子系统则同旨在达到最大效能和效率的行动相互作用,或通过这行动发挥作用。为此,教育部制订了一系列政策,以期减少官僚主义和下放权力,其中包括改革行政机构,规划对课程结构进行改革,为该系统培训人员并提高他们素质。

260. 在系统的改革过程中,规划工作、技术教师的培训和行政工作逐渐下放。这一教育发展进程的内容有:每一具体情况下的基本需求;满足这些需求的政

策；在国家、省和地方各级提供全面指导和界定责任的法律规定；行动方面和人力、财政、材料、技术和其他资源方面的战略。

261. 执行教育发展规划、政策以及将这些内容转变成希望该系统产生的结果的方案和项目，是不断受到监督、控制和调整的进程，以便保证社会的基本教育需求得到满足。教育在不同层次以不同方式得到管理。

262. 地方一级有基本教育单位，责任是在地方一级制订和执行教育发展规划。监督人员、主任教师和教员成为教育进程中的指导人员，在学校和社会现实之间建立起密切关系。在地区一级，教育政策的取向是地区或省的发展，目标是对地区社会经济和文化发展的基本需求作出反应。地区管理人员负责教育政策，并得到一个工作小组的支持，以规划、管理和分配技术和教学职能。

263. 在国家一级，目标是管理提供教育，以保证全面地准备和培养未来的公民。教育部是负责该部门全国政策的机构，它同这一级别的机构一起构成指导机构。

264. 关于整体协调和行动流畅的问题，这三个层面受同一的领导，自上而下和自下(地方一级)而上都有直接联系。

265. 非正规教育提供校外教育的机会，是对教育工作的补充；它被用来培训很少有机会接受或无法接受正规教育的人。

政策

266. 在政府计划(1990-1994年全国经济和社会发展规划)框架内制订的教育政策如下：

- (一) 集中教育资源，优先重视学前和基本教育；
- (二) 加强全面的成人教育；
- (三) 提高教育质量；
- (四) 将技术和行政部门下放；
- (五) 使体制框架现代化；
- (六) 私人和社区参与教育进程。

优先事项

267. 为了实现这些目标和迎接这些挑战，政府确定了以下优先事项：

在4岁至6岁之间的人口中，将有效的学前教育覆盖面扩大到30%，侧重于极端贫困的人群；

在7岁至15岁的人口中，将有效的基本教育覆盖面扩大到90%，优先重视农村地区；

改革教育制度的管理，使之现代化并下放权力，以使社区群体得以参与。

目 标

268. 政府在教育部门中的目标是：

尤其在婴儿、学前和基本教育中扩大教育制度的覆盖面；

减少退学率和学校中的留级率；

提高成人的文化和教育水平；

扩大扫盲范围和增加扫盲后的方案；

建立起一种文化和教育制度，提供全面的个人发展，保证萨尔瓦多所有公民均有获得教育的平等机会；

加强教育服务部门在技术和行政方面的权力下放；

保证行政管理的效率和效能，确保教育文化部门的有效发展；

在文化和教育方案和项目，实现非政府和私人部门的更大程度的参与，以便扩大覆盖面，改善服务质量。

目 标

269. 1990-1994年期间所订的目标如下：

在4岁至6岁的儿童中，将覆盖面扩大到150,000名儿童，按1989年水平计，每年增长5%：

<u>学前班</u>	<u>目 标</u>	<u>覆盖面</u>
1989	46 600	
1990	46 000	9.50%
1991	72 600	10%
1992	98 600	15%
1993	124 600	20%

1994	150 600	25%
总的增加覆盖面	104 000	30%

在7岁至15岁的儿童中，将基本教育直至大学入学前教育的覆盖面扩大到1,228,500名儿童，按1989年水平计，每年在覆盖面的增长是：

<u>年 份</u>	<u>目 标</u>	<u>覆 盖 面</u>
1989	882 832	68%
1990	923 702	70%
1991	999 900	75%
1992	1 075 000	80%
1993	1 150 400	85%
1994	1 228 500	90%

促进和加强非政府机构的能力，以开展扫盲活动。

活 动

270. 活动如下：

扩大学前和基本教育的覆盖面，要利用提供教育服务的非常规制度，即由“EDUCO”社团参与儿童教育方案；

发展提供基本和中级教育的远距离学习系统；

扩大全面的成人教育；

修订和更新学前以及小学1至6年级的课程；

继续培训社区中的教师、督学和父母；

为学前和小学学生提供教学材料；

加强下放权力的进程；

加强教育界工作人员的技术能力；

地区参与行政、财政和技术领域的工作；

后勤工作系统化：

信息和统计数据管理；

规划；

学校的预防性维修；

教材的分配；

人力资源的开发。

教育制度的组织和结构

271. 教育部规划和组织工作的基础是国家经济和社会发展规划中的社会原则以及共和国宪法中规定的法律基础。

272. 部门规划中规定的全面战略旨在将教育服务部门下放以及社区和整个非政府部门对教育进程的直接参与。

273. 在1991年的一般教育法案中,萨尔瓦多教育制度的结构分为三个层面:(1) 管理层面;(2) 协调层面;(3) 执行层面。它包括6个领域:学前教育、基本教育、中级教育、高等教育、成人教育和扫盲、特别教育。

已解决的问题和继续阻碍广泛推广教育的问题、成就和正在作出的努力、成果和评论

274. 教育部门的主要问题可归结于人口教育水平的持续不足。这一制度造就的人力资源的质量和数量与劳动市场需求之间存在差距,这就可以看出这一问题。以下是这一问题的主要原因:

(a) 教育覆盖面有限

275. 首先,在7岁至18岁的人口中,教育制度的覆盖面很低,这一点令人震惊。对世界银行来说,萨尔瓦多是拉丁美洲覆盖面最低的国家之一,仅比危地马拉和海地强。数据表明,在1979年报名就读一年级的230,000名儿童中,只有44,000名儿童于1987年进入9年级,在9年内完成基本教育的不足40,000名。根据世界银行的估计,退学和留级造成的经济损失达到7,400万美元。这一问题在儿童一级更为严重,适龄儿童中只有14.7%接受某种学前教育。

276. 还值得提到的阻碍教育更广泛的主要因素如下:人口相对增长、教育基础设施不足(在农村地区尤其如此)、校舍利用不足、父母教育水平低以及其他因素。

(b) 达到的教育水平

277. 萨尔瓦多人口达到的教育水平低表现于全国人口受教育水平平均为4.47年级,在这一数字中,城市人口为6.05级,而农村地区仅为3.09级。尽管这一问题涉及到前一个问题(覆盖面),但其他问题实际更加复杂,例如缺乏充分的基础设施,缺乏刺激手段因而无法抵销家庭送儿童入学产生的机会成本。还必须指出,参加经济活动的人口中,约30%为文盲。在此方面,一个肯定有关的因素是父母的教育水平低,因此这一问题成为两代人之间的问题。

(c) 课程中的缺点

278. 这些缺点表现在如下问题中:

大部分方案和课程是1968年编的老课程,其内容不符合萨尔瓦多的社会经济现实;评价教学--学习进程的制度没有效率;不同级的教育内容和课程缺乏连续性以及技术和职业培训系统不健全。

还有其他一些问题,它们涉及课程的缺点,特别是方案与课程不符合需要的问题,例如:组织形式过于集权和作风官僚;课程脱离地区地理和环境特点;父母在决定让其子女获得何种教育时无法进行选择;中级技术教育中的教学内容与工作领域的需要之间存在巨大鸿沟。

(d) 所提供的服务质量低劣

279. 除了这些问题外,还有其他一些问题,使得人们很难保证所提供的服务具有良好质量。

问题之一是,全国学生与教师的比例为52:1(城市为46:1,农村为62:1)。

这一比例是公共部门所提供的基本教育服务的比例,在私人部门,该比例稍微低一些(每48名学生有一名教师)。

除了在全国范围内学生与教师的平均比例很高之外,在培养师资方面也有缺点并缺乏教材,因而不可能提供质量较好的教学。

致使学生与教师比例偏高的原因还有:学校数目减少,学校条件恶化,以及财政资源的相对缺少和教育部门内资金分配不当。

(e) 机构运作不良

280. 反映这一问题的是教育部内协调不良以及缺乏与该部门其他有关机构的协调,其原因是缺乏适应目前情况的法律框架,很少做出努力,以使现有资源合理化,高等教育中心无限制地增加。

(f) 高等教育

281. 关于这一问题,人们普遍认为,高等教育中心大大增加。建立这些中心本身并不是坏事,但问题在于其方案和课程的总方针不符合国家在社会经济方面的需求以及该体系毕业生的素质低。这无疑阻碍了个人的充分发展,不能成为社会的有用成员,而这种做法的牺牲者是学前教育和基本教育,因为资源的使用没有效率,而对于获得高等教育的人又缺乏适当指导。

282. 由于所说的问题和原因,在萨尔瓦多:

文盲率高;

大量学生退学,在基本教育一级尤其如此;

学校旷课率高;

留级率高;

大量大学毕业生不能被吸收到经济体系中。

目 标

283. 长期目标是:

(a) 保证社会中个人在身体、智力和道德方面的发展。

(b) 建立现代教育制度,保证所有萨尔瓦多人公平获得入学机会。

(c) 在公共部门教育机构的财政和人力资源管理方面,实现更大程度的自治,在教学方面,促进社区更加直接的参与。

284. 中期目标是:

(a) 提高萨尔瓦多人口的教育覆盖面和教育质量,更加强调学前教育和基本教育,尽可能将学生留在教育系统中,减少退学和留级现象。

(b) 保证中学教育使希望继续学习的学生作好充分准备,保证他们接受有

关的知识和培训,以进入大学或纳入劳动大军。

- (c) 减少文盲率,为此可实行有效的成人教育方案,优先培训年轻成年人,为他们加入劳动大军而作好准备。
- (d) 监督高等教育机构的学术质量,加强科学技术方面的研究。
- (e) 为扫除文盲而实施一项长期有针对性的方案,特别针对流离失所者、城乡贫民窟人口,使他们受益。
- (f) 在基本教育和学前教育中,国家将充分补贴所有极端贫困的儿童,不仅提供教育,而且提供食品和保健。将向最穷的儿童和学习最困难的儿童分配额外补贴。
- (g) 对于0岁至6岁的儿童,制订早期促进方案,为他们入学作好准备。
- (h) 一些教育部的学校将移交给社区的公共或私人中介组织,关于这些学校的教育管理和行政工作,要研究出一些所要求的办法;教育部保留对这些学校的监督以及提供全部或部分资金。
- (i) 重新确定教育信贷基金的使用方针,优先提供给几乎没钱的中学生,并提高大学毕业生的义务偿还率。
- (j) 重新确定技术学院课程的方针,保证所培训的技术人员能满足生产系统的需求。
- (k) 关于大学教育,教育部将进行统一学习课程的工作,保证这一级的毕业生的素质更好。

285. 短期目标是:

- (a) 对各个学校进行考查,以查明用于教育的技术基础设施在质量和数量方面的情况。
- (b) 一旦得出考查结果,即执行一项方案,以建设、更新和扩大用于教育的基础设施。
- (c) 设立一个全国基金,最好得到国际资助或地方资源,以支持私人基金会在交通不便的极端贫穷地区、特别是在农村地区兴建学校。
- (d) 推行一项方案,以便把教师重新分配到教师工作负担最重的学校,要优先考虑农村地区,向教师提供奖励,如更好的工作条件、更好的住房以及在可能时提供报酬,其中包括向到农村任教的教师提供奖金。
- (e) 着手制订特别援助方案,其中包括对小学教师的培训、教材和课文以及在校就餐。

萨尔瓦多的人权教育情况

286. 萨尔瓦多于1990年4月批准了《儿童权利公约》，这是一项重要任务和法律承诺，以促进、尊重和保障儿童的最重要的人权。

287. 值得一提的是，教育部先前已经作出一些努力，保证在教学中纳入人权问题。1990年11月，教育部与儿童基金协作，为121名督学举办一期讲习班，使他们熟悉《儿童权利公约》。已经开始编写一份手册，作为教师的课堂指南。

288. 在另外一些情况下，对特别群体进行了人权方面的指导，在这一项目中，人们有可能利用这一项目的经验。这里提到一些人们广泛知道的情况：难民署对被遣返者进行了人权方面的培训并对他们进行宣传；联合国萨尔瓦多观察团有一个在人权方面进行培训的工作组，目前正在萨尔瓦多各地开展工作；一段时间以来，流离失所者、难民和返回者发展方案与意大利合作协会一道，在圣马科斯和圣哈辛托地区同地方教育系统共同进行试验，它们在试验中采取了参与式的教学方法，对于有关项目的目标而言，这些方法将被证明是非常宝贵的经验。

289. 由于认识到人是国家活动的来源和最终目的，并认识到家庭是社会的根本基础，因此，包括儿童权利在内的人权教学是国家根据宪法应履行的义务。

290. 联合国1948年通过的《世界人权宣言》促使萨尔瓦多对教育方案作了某些修改，引进一些与人权有关的课题，例如，公民课和伦理课。

291. 随着1993年宪法的通过，人们可以看见在保护和保卫人权方面进行变革这一世界潮流的影响。宪法本身在关于教育的一章中明确提到人权，规定必须进行人权教学，从而有可能提供符合实现更公正更民主社会这一愿望的教育(第55条)。

292. 1989年，经济和社会发展计划所阐述的主要教育问题强调，在教育中“缺乏提高道德水平和公民价值的内容”。

293. 显然，需要将起草现行宪法的、立宪议会的愿望编入计划、方案和政策，使这些愿望成为现实，恢复将人权作为国家社会生活中的准则来尊重。在萨尔瓦多历史上，当前这一时刻正提供一个好机会，可寻求各种途径，将这些愿望充分纳入公共和私人教育，以便将这一信息传达到萨尔瓦多的家家户户中。

在萨尔瓦多现实中对人权和儿童权利的态度

294. 应当从两个相互补充的不同角度看待萨尔瓦多人权情况，特别是儿童权利的情况。第一，发展不足和贫穷造成的情况，就其意味着剥夺教育、保健、充足食

品、衣服和住房等最基本的人类需求而言,是对生命本身的威胁,从而是对人权的侵犯。

295. 关于萨尔瓦多基本需求的情况,在此仅援引几个官方数字:1991年,30%的城市家庭生活极端贫困之中;全国平均教育水平为4.1年级;文盲率为29%;每1000个出生的儿童中有56人死亡;保健服务和饮用水十分有限;引起疾病和死亡的主要原因是可预防的疾病,主要是由有害健康的环境或长期营养不足引起的,在0岁至5岁儿童中尤其如此。

296. 如我们现在所知道的那样,人口中的某些群体、特别是低收入群体的儿童和妇女受到贫穷的打击更重,因此必须采取特殊步骤,使人们了解这些特别脆弱群体的特定权利。

297. 萨尔瓦多持续12年多的武装冲突导致75,000多人死亡,许多人失踪,1,500万萨尔瓦多人背井离乡,220,000名儿童流离失所,300,000名未成年人有某种与战争有关的残疾。仅1990年和1991年,据认为约有45名未成年人因爆炸死亡,另外37人因与战争有关的原因而死亡。

298. 在这次冲突中,儿童的基本权利遭到最严重的摧残,道德和公民价值明显恶化,并使家庭加速破裂。结果是人们普遍丧失信心,从而失去对国家机构的信任,导致在法律面前的不安全感和不尊重生命权这一所有人权中最基本的权利。

萨尔瓦多人权教育方案应该具有的一些重要特点

299. 人权并不是理所当然的权利。社会和国家必须创造条件,将这些权利转为事实。萨尔瓦多社会正向团结与和平过渡,考虑到这一事实,将采取的第一个行动必须是改变人们的心态,恢复人与人之间以及与社区之间的信任。这样做的最有效的办法是塑造新一代的人格,提高教师的觉悟,使家长参与,并实现社区的参与。

300. 将要在整个教育系统散发的全面人权方案不仅应当包括讲授和实践人的权利,而且应该包括个人的公民义务。因此,应当制定进行这一实践的规定,关于教育界所有人士的作用和参与,也应当作出具体规定,以保证人权问题纳入整个教育系统。

301. 在开展人权教学工作时,必须将妇女在萨尔瓦多大部分家庭所起的根本作用作为一个优先事项牢牢记住,并记住儿童不仅是战争而且是发展不足的主要受害者。

302. 人权教学的进程和民主价值的实践会为师生之间带来新关系,并在学校

--儿童在其中成为教学过程的参与者--使儿童产生一种新概念。学生管理的方式与这种概念密切相关,将作出努力,以促进此种组织系统。

303. 讲授基本权利意味着应在所有课程中讲授各种价值观。这必须成为日常教学实践--它直接涉及父母和社会--的一项原则。

304. 在向各个群体讲授时,所用的方法和材料必须是相关的,即符合周围现实。因此,必须研究教学、培训和传播知识的正规和非正规方法。在编制有关教材时,还必须找出最容易吸收、最容易传授给目标人口和整个社会的形式和语言。

305. 人权教学应当成为人权教育的一部分,而综合办法应当促进和谐的共存。人权教育还意味着灌输知识和尊重民族文化。

第14条. 小学免费义务教育

306. 宪法第53条规定:

“接受教育和了解文化的权利是个人的固有权利;因此,保存、促进和传播文化是国家的义务和首要目标。”

第56条指出:

“共和国所有居民有权和有义务接受基本教育,以成为有用的公民。国家应当促进特别教育中心的形成。

学前教育、基本教育和特别教育若由国家提供,应免费。”

307. 1989年至1994年期间的教育部门计划旨在落实萨尔瓦多人接受教育的天赋权利,使其能够获得充分的个人发展,以建立一个民主社会,其中和平、团结和社会公正成为萨尔瓦多的现实。

308. 因此,教育部门的最主要的工作对象是传统上被排除在文化生活和科技进步之外的群体,使他们随着国家的发展在经济生活中发挥更大作用。为此目的,教育部在加强基本教育成就项目和社区参与儿童教育方案的帮助下,正在大幅推广提供免费的学前教育和基本教育;在普遍的教学科学方面采用符合国家现实和进步的创新活动和方法,并实现萨尔瓦多人民的参与。

309. 这一工作的基本目标是扩大萨尔瓦多人口的教育面,更加强调学前和基本教育,在尽可能将学生留在教育系统中,减少学校的退学和留级现象。此外,根据免费提供学前、基本和特别教育这一宪法职责,正在实现1989年以来将教育面扩大40%的目标,为此在全国范围重新分配了资源,以用于初始教育、学前教育、小学基本教育和特别教育,同时将重点放在最贫穷地区。

310. 已采取行动在全国范围重新分配教学人员;已经实施了对学校的监督;正在进行试验,由公共和私人的中间联合管理机构进行教育方面的行政管理;已经为学前教育 and 基本教育、临时教室、特别教育服务设施扩大了基础设施;在全国范围正在进行行政权力下放;正在为学前和基本教育两级编制在校就餐方案;正在尽可能地利用学校设施,以便每天容纳3个轮班;正在利用普通媒介、例如出版社和无线电。

311. 根据儿童问题最高级会议上就《儿童权利公约》达成的协定和作出的承诺,联合国于1989年11月20日通过了《儿童权利公约》,其中强调儿童的教育权利。萨尔瓦多是第一批批准该公约的国家之一。在此之后,教科文组织、儿童基金会、世界银行和联合国开发计划署(开发计划署)于1990年在泰国的宗甸召开了世界全民教育会议。

312. 包括萨尔瓦多在内的155个国家出席了宗甸会议。它们承诺要满足全体人口特别是儿童的基本教育需求。

313. 在批准《儿童权利公约》时达成的协定和作出的承诺以及《全面教育世界宣言》的签署均符合萨尔瓦多政府制定的1989年至1994年期的教育政策。

XX XX XX XX XX