



2007 年实质性会议

## 《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

缔约国根据《公约》第 16 和第 17 条提交的  
定期报告

菲律宾的第二次、第三次和第四次合并定期报告\* \*\* \*\*\*

[2006 年 12 月 14 日]

\* 经济、社会和文化权利委员会分别于 1980 年 4 月 18 日、1995 年 5 月 8 日和 1990 年 1 月 15 日审议了菲律宾关于《公约》第 6-9 条权利 (E/1978/8/Add.4)、第 10-12 条权利 (E/1986/3/Add.17) 和第 13-15 条权利 (E/1988/5/Add.2) 的初次报告。第二次、第三次和第四次定期报告分别于 1995 年 6 月 30 日、2000 年 6 月 30 日和 2005 年 6 月 30 日到期，这些报告于 2006 年 12 月 14 日以初次、第二次、第三次和第四次合并定期报告的形式提交。

\*\* 菲律宾根据有关缔约国报告第一部分的指导方针所提交的信息包括在核心文件 (HRI/CORE/1/Add. 37) 中。

\*\*\* 根据发给缔约国的报告处理要求，本文件在交给联合国翻译部门前未经正式编辑。

## 目 录

	段次	页次
导言 .....	1-4	3
一、一般情况 .....	5-53	4
A. 土地与人民 .....	5-10	4
B. 一般政治结构 .....	11-17	4
C. 社会及经济状况 .....	18-28	5
D. 保护人权的一般法律框架 .....	29-48	6
E. 信息与宣传 .....	49-53	9
二、公约履行情况 .....	54-1041	10
A. 第 1 条 .....	54-57	10
B. 第 2 条 .....	58-59	10
C. 第 3 条 .....	60-75	10
D. 第 4 条 .....	76	12
E. 第 5 和第 6 条 .....	77-187	12
F. 第 7 条 .....	188-249	31
G. 第 8 条 .....	250-311	40
H. 第 9 条 .....	312-402	49
I. 第 10 条 .....	403-491	62
J. 第 11 条 .....	492-696	77
K. 第 12 条 .....	697-852	110
L. 第 13 条 .....	853-957	131
M. 第 15 条 .....	958-1041	150

附件

缩略语

## 导 言

1. 关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的初次报告是根据前人权委员会（现为人权理事会）关于提交初次执行报告的一般原则准备的。按照经济及社会理事会提出的前“三阶段”报告周期，缔约国应每 3 年提交关于不同群组权利的报告，菲律宾已根据该要求提交了关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的以下报告：

- (a) HRI/CORE/1/Add.37（1994 年 2 月 2 日）；
- (b) 初次（第 6-9 条）：E/1978/8/Add.4（1977 年 12 月 28 日）；
- (c) 第二次（第 6-9 条）：E/1984/7/Add.4（1984 年 2 月 1 日）；
- (d) 初次（第 13-15 条）：E/1988/5/Add.2（1988 年 6 月 21 日）；
- (e) 补充（第 13-15 条）：E/1989/5/Add.7（1992 年 2 月 28 日）；
- (f) 初次（第 10-12 条）：E/1986/3/Add.17（1994 年 9 月 15 日）。

2. 本报告共分两部分。第一部分为菲律宾现状，第二部分为实施《公约》规定的具体情况。

3. 本报告提供了与《公约》权利有关的背景信息，包括：法律、政策、方案和近期发展情况；实施《公约》的困难及问题；未来前景等。

4. 本报告由人权协调委员会编写——该委员会是根据 1997 年 12 月 10 日第 370 号行政令成立的，由外交部主管，成员涉及 15 个政府部门和机构。

## 一、一般情况

### A. 土地与人民

5. 菲律宾是一个群岛国家，距亚洲大陆东南岸 966 公里。它由 7 107 个岛屿组成，分为三大岛群：吕宋，面积 141 395 平方公里；米沙鄢，面积为 56 606 平方公里；棉兰老，面积为 101 999 平方公里。菲律宾的陆地总面积大约为 300 000 平方公里，其中 92.3% 的陆地面积分布在 11 个最大岛屿上。全国分为 15 个行政区，下设 76 个省，60 个市，1 543 个镇和 41 911 个村。

6. 菲律宾人为马来人后裔。当地文化融合了马来西亚、中国、日本、阿拉伯、西班牙和美国的文化。

7. 菲律宾共有 110 个民族语言群体，有记录的语言至少有 70 种，其中最主要的语言有 8 种。国语为菲律宾语，工作语言为菲律宾语和英语。

8. 85% 的菲律宾人信奉基督教，其中大多数信奉罗马天主教，10% 略多一些的人信奉伊斯兰教，其余人则属于其他教派或宗派。

9. 截至 2005 年，菲律宾人口约为 8 850 万。人口年增长率为 2.11%，到 2015 年预计可达到 1.028 亿。

10. 菲律宾人口密度为每平方公里 246 人，约一半人口集中在全国各地的城市中心。这主要是因为菲律宾的城市化进程很快，大量人口从农村迁往城市。

### B. 一般政治结构

11. 菲律宾共和国是民主共和国，采取总统制政体。

12. 菲律宾总统在内阁辅佐下行使行政权。总统既是国家元首也是政府首脑。副总统协助总统履行义务和职责，也可被任命为行政部门负责人。

13. 菲律宾国会由参议院和众议院组成，拥有立法权。参议院由 24 名议员组成，议员由普选产生，任期 6 年。众议院的成员通过政党比例代表制从立法区选出。

14. 最高法院和下级法院享有司法权。最高法院裁决对所有下级法院均具有约束力。最高法院下辖：上诉法院，包括 51 名法官和一名审判长；区审判法院；镇巡回法院；以及镇审判法院。在都市区以外的每座城市都设有这样的法院。

15. 《宪法》对社会正义和人权、劳工及妇女儿童保护、地方政府部门自治权的加强做出了规定，这进一步促进了民主结构及其进程。1991年颁布的《地方政府法典》将农业、卫生、社会福利与发展、公共工程、环境和自然资源等基本服务的责任和预算下放给了地方政府部门。

16. 在地方一级，各行政区（即：省、市、镇和村）的当地行政部门行使管理权。各地方政府机构包括选举官员和任命官员。选举官员包括各行政区的正副负责人，即正副省长、正副市长、正副镇长、村长以及委员会成员，即省委会、市委会和村委会的成员。

17. 地方立法权由各级委员会掌管。各地方政府部门都设有发展委员会，协助委员会制订各自的综合及跨行业发展计划。

### C. 社会及经济状况

18. 按2004年的名义价格和汇率计算，菲律宾年人均国内生产总值（GDP）约为1 026美元。

19. 尽管受到国际重大事件的不利影响，但菲律宾经济依然保持增长——这些事件包括：2001年纽约“9·11”爆炸事件、严重急性呼吸道综合征（SARS）恐慌、以及美-伊战争。SARS导致了菲律宾旅游业衰退，而美-伊战争则使菲律宾在中东的海外工人流离失所。

20. 2001年至2004年期间，菲律宾实际国民生产总值（GNP）年平均增长5.05%，而实际国内生产总值（GDP）年平均增长4.52%，实现了同期预期目标。服务业同期年平均增长率为5.62%，成为拉动经济增长的火车头。菲律宾经济发展还得益于电讯业的增长和对呼叫中心新投资的增长、业务流程外包以及软件的发展。同时，由于消费者购买力强劲，加之农业持续发展，海外菲律宾工人汇款稳定，商业运行良好。

21. 2001年至2004年期间，农业年平均增长率达到4.05%。

22. 2001年至2004年期间，工业增长缓慢，仅为3.4%。为控制赤字，菲律宾大规模削减了公共建设项目，同时某些制造业难以跟上国际市场的发展趋势，因此工业增长受到限制。同时，这一阶段外商投资增幅很小，从2002年的14.3亿美元增长到2003年的14.9亿美元。外商直接投资不足的原因是由于投资者看好中国，对菲律宾缺乏投资信心，对菲律宾的财政可持续性、和平与秩序问题，以及薄弱的基础设施/物流系统存有疑虑。

23. 尽管2001年至2004年期间产生了320万个就业机会，但2004年10月，菲律宾失业率依然高达10.9%。从2004年1月到7月，由于新产生的就业机会不足以吸收新增劳动力数量，因此平均失业率为12%。

24. 就业不足的问题更严重，因为其程度高于失业率。2004年10月，菲律宾就业不足率高达16.9%，

而 61%发生在农村地区（国家统计局协调委员会，2004 年）。农业工作的季节性促使工人希望得到更多的劳动时间。

25. 财政赤字是主要的宏观经济问题。2004 年公共部门综合赤字占 GDP 的 5.52%，而政府赤字则上升到 GDP 的 3.8%。不断攀升的财政赤字致使公共部门债台高筑，2003 年的债务额达到 GDP 的 101%。

26. 政府在健康、营养、教育、住房供应、安全水供应以及卫生方面提供社会服务。政府还特别为儿童提供基本服务。菲律宾政府还在采取明确的综合措施，解决人类发展方面的问题，为此政府制订了社会发展框架，为制订人类发展活动方面的计划与方案提供指导。

27. 从 1986 年开始，政府更加注重减贫事业，将其作为一项国家发展目标。1988 年，菲律宾贫困发生率为 45.5%，比 1985 年下降 3.8 个百分点。截至 2003 年，贫困发生率已下降到 30.4%。

28. 政府成立了城市贫困人口总统委员会（1986 年）、总统脱贫委员会（1993 年）以及全国脱贫委员会（2000 年）作为减贫以及提高人们致富能力的机构。

#### D. 保护人权的一般法律框架

29. 基本人权是《菲律宾宪法》不可分割的一部分。1898 年通过的《马络络斯宪法》、1935 年、1973 年和 1986 年《菲律宾宪法》（也称为《自由宪法》）以及 1987 年《菲律宾宪法》都包含《权利法案》。《宪法》中包含的两项国家政策规定尊重每个公民的尊严，保护每个人的基本公民权和政治权利不受国家的侵犯和滥用。《权利法案》特别禁止使用酷刑、暴力、威胁、胁迫或任何其他方式改变个人的自由意愿，并授权国会通过法律，对酷刑受害者进行赔偿。

##### 1. 负责人权事务的司法、行政及其他相关部门

30. 1987 年《宪法》详细规定了基本人权，以及旨在维护和保障这些权利的司法立场。《宪法》授权菲律宾武装部队（AFP）、菲律宾国家警署（PNP）以及其他执法机构保护公民的人权和自由，并确保国家和人民的安全。

31. 1987 年《宪法》还设立了菲律宾人权委员会，这是一个独立的宪法机构，负责独立地或应当事人的申诉，调查各种涉及公民权和政治权利的侵犯人权行为；制订工作准则和程序规则，并对违反这种准则和规则的行为以藐视罪论处；为保护菲律宾境内所有人的人权提供法律措施；向人权受到侵犯或需要保护的弱势群体提供保护性措施和法律援助服务；对监狱和拘留所行使查访权，并在行使其职责过程中请求政府部门协助；建立一套持续的研究、教育和宣传方案，提高人们对人权隐私的尊重；向国会推荐有效促进人权的措施；监督政府履行有关人权的国际条约义务；并在其亲自进行或经其授权进行的调查过程中，对于任何向

其提供必要证词、所持文件或其他证据以方便查明真相的人员，都免于起诉。

32. 菲律宾武装部队军法署对士兵的投诉行使管辖权。但根据第 7055 号共和国法（又称《关于将对菲律宾武装部队成员若干罪行的管辖权还给民事法院，加强民优于军的法案》）的规定，菲律宾武装部队成员、其他受军事法管辖的人员，包括平民武装部队地区分队成员，凡是犯了《刑法典修正案》和其他专门刑法下所述罪行的，不管是否与平民一起受到起诉，不管是否为受害人或受损害的当事人，如今都将由相关的民事法院审理。

33. 第 6975 号共和国法对适用于菲律宾国家警署成员的行政纪律措施做出了规定。可通过以下渠道对菲律宾国家警署成员进行投诉：（1）警察局长，可对违纪人员进行 15 天以下的处罚，包括：停止特权、进行某些特定的限制、暂发或没收工资；（2）市长或镇长，可对违纪人员进行 16 天以上、30 天以下的上述处罚；（3）人民执法委员会，可对违纪人员进行 30 天以上的上述惩罚或解雇。

## 2. 人权受侵犯的个人可获得的补救措施

34. 根据《菲律宾法院规则》，个人，凡受非法拘留或以任何形式被剥夺自由的，可向任何地区审判法庭、上诉法庭，或直接向最高法庭提出请求，要求发出“人身保护”令，获得临时释放。

35. 任何人，凡认为其人权受到侵犯的，可向各相关政府部门寻求直接援助，包括：菲律宾人权委员会、菲律宾国家警署、社会福利与发展部、国家调查局、法律援助办公室、检察院、移民和移送出境局、总检察长办公室、调查专员办公室（监察署）、总统治罪委员会、针对犯人的监狱管理和刑法局以及其他类似机构等。

36. 《刑法典修正案》被认为是一部涉及公共利益的公共法律，但诸如通奸和非法同居等私罪不在此列，在私罪中需要私罪受害者的介入。对于按照《刑法典修正案》应惩治的其他犯罪，应以菲律宾人民的名义提起诉讼。受害方可向检察院提起申诉，在没有类似办公室的地方，可向发生犯罪的地市审判法院提出，由该法院进行初步调查或审问，以确定是否有合理理由认为可能发生过该法典下应予以处罚的罪行。检察官或法官的调查结果将移交省公共检察官办公室，然后由该办公室将相应的资料提交给正规法庭，正规法庭则根据相关证据确定犯罪者是否有罪，并给予必要的惩罚。

37. 菲律宾《民法典》对民间社会成员之间的私人关系做出了规定，确定了他们各自在人、物和民事行为方面的权利和义务。根据《民法典》的规定，每个人必须正当地行使其权利，履行其义务，公平对待他人，诚信正直。

38. 菲律宾《民法典》还保护人权，当公职官员、公职雇员或任何个人直接或间接阻碍、剥夺或侵犯，或以任何方式妨碍或削弱他人享有《民法典》第 32 条规定的权利或自由时，《民法典》将追究这些人员的

赔偿责任。如果发生《民法典》下应予以惩罚的侵害事件，受害方可以向具有管辖权的正规法院提起诉讼，但第 7160 号共和国法规定采取友好协商或仲裁方式予以解决的情况除外。

### 3. 全国人权促进与保护机构：人权委员会

39. 根据《菲律宾宪法》和国际条约义务所确定的原则，菲律宾人权委员会采取了保护性法律措施，以维护菲律宾人民的权利。它直接处理任何特定的人权侵权行为，主要是那些涉及公民和政治权利的行为。具体而言，除有关武装冲突的人权侵权行为外，该委员会还处理有关死刑、失踪、逮捕、拘留和酷刑等方面的投诉。在履行其职责过程中，委员会可能会寻求政府其他部门的协助。

40. 人权委员会还负责向主管犯罪案件起诉的司法部进行交涉。这一般是为了优先审理和结束被羁押人员的案件。对此，司法部将对负责这些案件的检察官进行密切监督，以确保在规定的 60 天内完成调查。与此同时，最高法院也同样督促法官通过连续审判制加快结案。

41. 菲律宾还建立了证人保护方案，为证人提供必要的勇气和信心，以服务于司法之目的。该方案包括确保证人、受害人及其直系家庭成员的生命安全，保护他们不受任何形式的骚扰和威胁。

42. 作为执行部门之一，司法部通过其在全国和地方的各司局、办公室和委员会，在增进和保护人权方面发挥着至关重要的作用。

43. 调查专员办公室是另一个负责实施人权的独立机构。该机构的主要职责是预防政府官员滥用职权，对个人权利产生负面影响。司法部检察部门与调查专员办公室和特别检察官办公室紧密协作，密切配合。

44. 1989 年制订的《调查专员法》（第 6770 号共和国法）加强了调查专员办公室的权利，使其成为一个更加有效的行政部门，确保政府官员对人民负责。

45. 其他许多行政部门负责协助人权的实施与保护。他们主要根据法律和行政命令贯彻落实相关政策。通常情况下，它们对那些影响人们日常生活的积极公民权加以保护和推广。例如，劳动与就业部要确保工人的权利得到保护，他们的福利得到提高。农业改革部负责实施综合农业改革法，以加强农民的经济权利。关于菲律宾儿童、妇女及残疾人的权利，菲律宾分别成立了儿童福利委员会、菲律宾全国妇女作用委员会以及残疾儿童福利委员会，以协调各行政部门实施各自行业的所有儿童福利促进法。

### 4. 保护《宪法》规定的权利

46. 除其他方面以外，1987 年《宪法》保护下列权利：生命、自由或财产权（第 3 条第 1 款）；人身、住所、文件及财产不受任何无理搜查和没收的权利（第 3 条第 2 款）；通讯和通信隐私权；言论、表达或新闻自由，或人民和平集会和向政府请愿伸冤的权利；宗教活动和宗教创立自由；住所和变更住所自由；人民



对于公共事务的知情权；结盟和结社权；受调查人员被告知其权利、保持沉默和聘请合格独立律师的权利；保释权；要求按照正当程序审判权；判决有罪之前无罪推定权；案件快速审理权；除了受到正当定罪的刑事处罚外，免受任何强制劳役的权利。此外，除了在叛乱或入侵时应公共安全之要求外，不得中止获得人身保护令的特权。

#### 5. 将国际人权文书纳入国内法的方式

47. 根据《宪法》第 2 条第 2 款的规定，菲律宾“采纳公认的国际法原则，将其作为国内法的一部分”。也就是说，在菲律宾法院、其他法庭或行政机构，可以引用这些国际人权文书的规定，这类法院和机构也可直接执行这些国际文书的规定。此外，《宪法》第 13 条第 18 款第（7）项还规定，菲律宾人权委员会将监督政府按照国际条约履行人权义务的情况。

48. 到目前为止，菲律宾已经签署、批准或参加了 20 个国际人权文书，包括全部的 7 个核心人权条约，即：《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

#### E. 信息与宣传

49. 菲律宾保证尊重人权，并且按照菲律宾人权委员会促进人权的要求，加紧采取了各项措施，如：宣传和教育活动、培训班和援助等。人权问题已纳入菲律宾武装部队全体官兵的正规在职培训之中。

50. 菲律宾人权委员会积极参与人权教育、规划、实施并与涉及人权教育的相关机构进行协调。该委员会还与教育部合作，编写了人权教育材料，并将其纳入中小学课程之中。

51. 为使公民对其在国内和国际法下享有的各项权利和义务有更清楚的认识，菲律宾人权委员会编写了各种出版物，其中包括菲律宾语的人权初级读本，如菲律宾语版本的《联合国人权宣言》（菲律宾大学出版社）。此外，菲律宾还向全国印发了诸如海报和小册子之类的印刷材料。

52. 菲律宾人权委员会发起了与政府机构和非政府组织之间的若干磋商与对话，这些磋商与对话有助于直接促进人们对人权的了解和意识，同时加强了委员会在寻找法律、行政及其他措施解决人权问题方面的协调力度。

53. 菲律宾人权委员会通过其宣传与教育办公室开展人权教育、培训与宣传工作，以增强公民对于人权原则和概念的认识、了解和理解。委员会在全国建立了 12 个区办公室和 4 个支部，目的在于加快调查，向人权受害者提供便捷的服务，并传播人权信息。

## 二、《公约》履行情况

### A. 第 1 条

54. 菲律宾关于执行《公民权利和政治权利国际公约》（CCPR/C/PHL/2002/2；见附录 A）情况第二次和第三次报告第 447-463 段对该问题进行了阐述。

55. 2004 年 5 月 10 日，菲律宾举行了全国大选。在此之前，即在 2003 年 2 月 13 日，第 9189 号共和国法（又称《缺席投票法》）以法律的形式予以颁布，以便为所有海外菲律宾人都能在缺席的情况下投票。该法涉及那些持有有效菲律宾护照，没有放弃菲律宾国籍的所有海外菲律宾人。其目的在于确保所有有资格的海外菲律宾人无论其身在何处，均享有同等的投票机会和途径。

56. 外交部通过海外缺席投票秘书处在 84 个菲律宾使馆、领事馆和外事处共登记了 364 187 名菲律宾缺席投票者。其中有 233 092 名（占登记人数的 65%）前往 100 多个海外投票区参加了 2004 年的选举投票。

57. 一些国际组织前往菲律宾观察选举行为，并加强地方监督。有些观察员称赞菲律宾人民说，他们始终保持警惕，最终赢得了自由和公正的选举。也有观察员评论说，一方面菲律宾人民表现出了对可信选举的真诚渴望，而另一方面严重挑战依然存在。

### B. 第 2 条

58. 菲律宾关于执行《公民权利和政治权利国际公约》（CCPR/C/PHL/2002/2；见附录 B）情况第二次和第三次报告第 464-475 段对该问题进行了阐述。

59. 2004 年，由卫生部牵头，与政府部门一起进行了一次全国性残疾人登记。但此项活动成效不佳，登记者人数不多。

### C. 第 3 条

60. 2006 年 8 月 15 日，消除对妇女歧视委员会对菲律宾关于执行《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW/C/PHI/5-6）的第五次和第六次合并定期报告进行了审议（附录 C 列出了其中的部分内容）。

61. 1987 年宪法第 2 条第 14 款规定：“国家承认妇女在国家建设中所发挥的作用，并从根本上确保法律面前男女平等。”考虑到妇女作为母亲的角色，第 13 条第 14 款还规定，从业妇女有权享有安全和健康的工作条件。确保妇女权利的其他条款还有第 5 款第（2）项和第 4 条——第 5 款第（2）项规定，在全国和地方立法机构中，妇女享有部门代表权；第 4 条规定，妇女享有同等的公民权。《宪法》第 4 条第 1 款第

(2) 项规定, 任何儿童, 如果其父亲或母亲是菲律宾公民, 那么都可以根据现有法律成为菲律宾公民。

62. 为此, 菲律宾政府已颁布了各种法律, 以纠正历史上妇女在生活各方面存在的劣势, 其中包括以下方面的法律: 禁止就业歧视、强调妇女及女童受教育权、消除妇女加入军警队伍的障碍、惩治教育和培训领域以及工作场所性骚扰行为等。

63. 《国籍法》规定, 菲律宾男女在获得、变更或保留其自身或其子女公民身份方面享有平等的权利。

64. 《菲律宾宪法》第 2 条第 14 款规定, 菲律宾男女同工同酬, 并享有同等的劳动条件, 这是宪法规定的一项政策。

65. 为了满足从业妇女的特殊要求, 菲律宾还采取了一些积极措施, 并一直对妇女提供生育保护。最近, 第 8187 号共和国法 (又称 1996 年《父方陪产假法》) 规定, 男性在其配偶生育时, 可享有陪产假。《劳动法典》第 132 条要求用人单位向妇女提供某些便利设施, 如: 单独的厕所和更衣室。

66. 《反性骚扰法》旨在保护从业妇女不受性骚扰, 并对妇女歧视行为进行处罚。

67. 教育是每个菲律宾男女享受的基本权利。2000 年, 10 岁及以上的男性与女性简单识字率大致相当, 分别为 92.3% 和 92.0%, 性别差距只有 0.3 个百分点。

68. 菲律宾政府还为妇女获得旅行证件, 尤其是护照的权利提供了保障。根据 1996 年《菲律宾护照法》关于向妇女发放护照的指导原则, 妇女无需在申请护照时征求其丈夫的同意, 而只是要求女申请人提交相关文件, 以确定其公民身份或婚姻状况。

69. 菲律宾女性预期寿命一直比男性长 (1999 年女性预期寿命为 71.28 岁, 而男性则为 66.03 岁)。

70. 菲律宾 1970 年孕产妇死亡率为 190/10 万, 1995 年为 179.7/10 万。根据 1998 年全国人口健康调查的估计, 1991-1997 年期间孕产妇死亡率为每 10 万例活产 172 人。

71. 1998 年全国人口健康调查显示, 孕产妇死亡约占 15-49 岁妇女死亡总人数的 14%。每 1 000 例活产中, 约有两例为孕产妇在妊娠期间、分娩时或产后死亡。菲律宾妇女在其一生中因身为人母所面临的死亡风险为 1%。在贫困的农村地区和偏远地区, 以及贫困城市人群中, 孕产妇死亡人数较多。

72. 从 1986 年开始, 菲律宾政府通过菲律宾全国妇女作用委员会, 积极实施了各种方案, 以确保有效实施与妇女有关的各项法律。1995 年制订的“1995-2025 年菲律宾性别意识强化发展计划”成为各政府部门审查和制订性别意识强化计划的蓝图。除了其他方面以外, 这些计划包括为项目开发进行“性别与发展”观念的培训; 通过各种服务解决身体虐待、性虐待和其他生殖健康问题; 提供信贷、谋生技能以及旨在提高

妇女经济生产力的信息。

73. 菲律宾政府还高度重视社会态度和价值观的转变，以承认男女在作用、权利及责任方面的平等地位。为此，从 1989 年开始，政府先后制订了三项发展计划。“1989-1992 年菲律宾妇女发展计划”承认，实施妇女发展计划是政府各部门的共同职责。各政府机构确定了性别与发展协调机构，以协调计划的实施，促进性别主流化机构的能力建设。

74. 同时，1995-2025 年“菲律宾性别与发展计划”（“菲律宾性别意识强化发展计划”）特别从长计议，并着眼于中期计划，如：《妇女框架计划》的目标、方案和项目期限都比较短，其目的是通过一个具有性别意识的管理环境，在坚持和保护妇女人权的同时，促进妇女的经济能力。

75. 《菲律宾年度预算法》高度重视性别与发展预算政策，要求各机构将其预算的 5% 用于“菲律宾妇女发展计划”和《妇女框架计划》的实施。菲律宾全国妇女作用委员会、连同菲律宾国家经济发展管理局和菲律宾预算与管理部共同监督《妇女框架计划》和预算政策的实施。从 1999 年到 2003 年，这些部门及其附属机构共提交了 335 项全国“性别与发展”计划，菲律宾全国妇女作用委员会平均收到了其中的 130 项。

#### D. 第 4 条

76. 除法律规定外，菲律宾政府对国际条约规定的权利不做任何限制。在有限制的情况下，这些限制与这些权利的性质是相辅相成的，也完全是为了促进自由社会的大众福利。

#### E. 第 5 和第 6 条

问题 1：菲律宾作为缔约方的《国际劳工组织公约》

77. 菲律宾作为缔约方的《国际劳工组织公约》有：《国际劳工组织公约》第 122 号公约（《就业政策公约》，1964 年）、第 111 号公约（《就业与职业歧视》，1958 年）、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

78. 菲律宾政府递交了截止 2002 年 8 月的第 22 号《国际劳工组织公约》执行报告。国际劳工组织专家委员会对上述报告提出了建议，菲律宾政府还针对建议做了回复。

79. 菲律宾政府还递交了截止 2001 年 8 月 31 日的第 111 号《国际劳工组织公约》执行报告。对于在雇员招聘时“偏好男性”这一歧视性做法，国际劳工组织建议菲律宾政府采取相应的措施。菲律宾政府根据该建议，开始修订《劳动法典》第 135 条，为此，各种法案提交到国会，要求增加妇女就业培训机会，禁止歧视性做法，如：在招聘启事中给予男性优先权。

## 问题 2:

### 2. a. 就业、失业及就业不足的状况、水平和趋势

80. 1998 年至 2003 年期间，全国劳动力以平均每年 3.1% 的速度增长，即每年有 979 000 名新增/重返劳动力。总之，在上述 6 年期间内，菲律宾劳动力总量从 2 967.4 万上升到 3 457.1 万。

#### 就业与失业

81. 菲律宾就业水平稳步上升，从 1998 年的 2 663.1 万上升到 2003 年的 3 063.5 万。然而与劳动力总体水平相比，年就业率增长小于劳动力增长——为 2.9%，即每年就业人数增长 801 000 人。而且这种增长起伏不定，曾出现两次大的跌落，一次是 1998 年（0.7%），另一次是 2000 年（-1.0%），1999 年（4.2%）和 2001 年（6.2%）有了回升，而 2002 年（3.1%）和 2003 年（1.9%）则有了适度的增长。在此 6 年期间，菲律宾就业的起落与此间农业就业的起伏有着直接的关系，1998 年和 2000 年菲律宾发生过两次厄尔尼诺现象，这对农业生产造成了负面影响。另一方面，1997 年亚洲金融危机和 2000 年开始的全球经济减慢所带来的冲击几乎波及整个工业领域。

82. 服务业的发展带动了就业的增长，服务业连续以每年 5.4% 的水平增长。其就业人员占总就业人口的比重从 1998 年的 45% 上升到 2003 年的 47.6%。此外，农业、渔业及林业三个行业加在一起，也在总就业人数中占有很大一部分，尽管上述三个行业就业比例仍停滞在 37% 左右。但工业就业水平增长速度非常缓慢（1.6%），同期其就业人数占总就业人数的比率从 17.1% 下降到 15.8%。

83. 在公共领域，政府机关 2003 年的总人数为 237 万人，比 1998 年增长了 295 000 人（13.7%）。在此期间，公共领域的就业增长率持续下降，从 2000 年高达 5.8% 的水平，下降到 2002 年的 1.8%，2003 年甚至出现了 0.5% 的负增长。由于政府实施了私有化方案，政府所有或政府控制企业中的就业人数从 1993 年的 128 466 人减少到 1999 年的 94 970 人。在所有政府机关人员中，享有任期稳定的正式员工人数不足 87%。

84. 2004 年 3 月进行的劳动力调查显示，2004 年 4 月就业率继续上升，比上一年增长 3.6%，或增加 100 多万（110.2 万）就业人员。这一增长率得益于服务业持续增长（6.2%）和工业领域的强劲反弹（5.7%）。相对于 2003 年近乎为零的增长率（0.8% 或 232 000 人）来说，这是一大进步。

85. 1990 年 10 月，农业，包括渔业和林业的就业人口占总就业人口的 45.2%。而到 1999 年 10 月，这一比例下降了 6.1 个百分点，下降到 39.1%。这应是一个好迹象，但比东盟其他国家的下降速度慢。而且，脱离农业的人口并未被工业领域所吸收。数据显示，同一期间工业领域就业人数占总就业人数的比重基本没有发生变化，仅仅增长了 0.6%，即从 1990 年 10 月的 15% 上升到 1999 年 10 月的 15.6%。从农业中分离出的人员可能进入了服务行业，因为服务行业的就业人员比例从 1990 年的 39.7% 上升到 1999 年的 44.2%。服务

行业所吸收的农业富裕人口导致了城市地区非正规行业的发展。

86. 2000年7月劳动力调查显示,农业自1999年7月经历一次增长(80万)之后,出现大幅回落(118.8万人,或10.1%)。2001年,其就业人口占总就业人口的比例更是从37.4%降到了35.1%。而与此同时,工业领域的就业比例在1999年出现下降之后,却上升了5.7%。工业领域所有行业都出现正增长,增长最快的是制造业,其次是建筑业、采矿及采石业、电力、燃气以及供水业。

87. 劳动力数量的快速增长与经济增长迟缓导致失业总人数逐年增加。除1999年失业人数略有下降外,失业人口从1998年的304万逐渐上升到2003年的393万。在1998年至1999年期间,失业率略有下降,从10.3%下降到9.8%,而2000年又出现反弹,攀升到11.2%。

88. 失业问题主要是因为青年劳动者缺乏技术和经验不足。青年是指15到24岁的人,这些人占总失业人口的一半。青年失业率是全国失业率的两倍以上(1998年为21.4%,2003年为23.2%)。大多数失业青年为离校的学生——职业学校学生和假期寻找工作的研究生——这也是4月份失业率通常最高的部分原因。

89. 2003年男性失业人数占总失业人数的60.6%。但男性失业率(11.3%)却略低于女性失业率(11.5%)。

90. 此外,统计还显示,地区越发达,失业率越高,如发达的国家首都区为17%、3号区为12.1%、4号区为12.9%,而欠发达的2号区为6.3%、科迪勒拉行政区为8.9%、9号区为7.8%。

91. 整个1990年代的失业率总体呈现波动趋势。失业率从1990年的平均8.4%上升到1991年的平均10.6%。这主要是由于电力危机造成的,1990年一场超强台风袭击了米沙鄢地区,首都及中吕宋区发生破坏性地震,1991年皮纳图博火山爆发。1992年,失业率下降,这主要得益于经济改革和良好气候条件带来的整体经济状况好转。1998年,由于受亚洲金融危机、1997和1998年两次厄尔尼诺现象的打击,失业率急剧上升,达到10.1%。1999年,菲律宾经济开始从危机中恢复,失业率也下降到9.7%。

92. 报告资料显示,1999年男性劳动力占全国劳动力总人口的62.3%。尽管女性只占劳动力总人口的三分之一强,但女性失业率仅比男性失业率略高一点,为9.9%,男性失业率为9.5%。

93. 失业基本上是一种城市现象。1999年,不到三分之二的失业人口为城市居民(61%)。城市失业率(12.6%)大体为农村失业率(7.1%)的两倍。

## 就业不足

94. 在菲律宾劳动力市场上,就业不足比失业问题更为严重,因为它突破了年龄界限,而且其涉及人口约为失业人口的两倍。就业不足率在1998年(21.6%)、1999年(22.1%)和2000年(21.7%)最高,随

后由于农业领域的就业恢复，2001年到2003年期间，就业不足率稳定在17.0%左右。

95. 2003年，按照那些希望延长实际工作时间的人数计算，共有521万的就业人员被列入了就业不足范畴。这一数字比1999年最高的612.7万有了大幅下降。按照以往的周工作时间进行衡量，约有三分之二（63.7%）的人，或332万人明显就业不足，也就是说，他们每周的全职工作工作时间不足40个小时。

96. 就业不足现象主要发生在农村地区。2003年，就业不足率在欠发达地区最高，如2号区为20.1%，5号区为30.4%，10号区为30.5%，而同期在发达地区则最低，如国家首都区（NCR）为9.6%，3号区为9.2%，4A区为12.3%，7号区为11.3%。

97. 2003年，就业不足人员中，教育程度最低者占多数。近一半（46.6%）的就业不足者只受过初等教育，或根本没有完成过任何学业。略超过三分之一（36.4%）的就业不足者至少上过中学，只有不足五分之一（17.0%）的就业不足者受过大学教育。

98. 1990年代初危机期间，就业不足水平上升，从1990年代初的500万人上升到1999年的650万人。在此期间内，就业不足率下降了0.1个百分点，即从22.4%下降到22.3%。1990年至1999年期间，就业不足人口持续走高，每年维持在540万人左右。

99. 1999年，53.6%的就业不足人口为明显就业不足，也就是说，他们每周工作不到40个小时。其余（46.4%）的就业不足人口为非明显就业不足，即他们每周工作40或超过40个小时，但仍希望得到更多的工作时间。

#### 特定群体的就业状况

100. 1990年代，妇女就业机会增加。平均而言，从1990年到2002年1月，女性就业人数从800万上升到1020万。女性就业人数以平均每年3.5%的速度在增长，而同期男性就业人数平均年增幅则为2.7%。

101. 1990年至1999年期间，10-14岁童工人数平均每年增长3%，从715000人上升到898000人。他们在总就业人口中的比重平均为3%，1991年最高达到3.7%，1998年最低为3.0%。继第6655号共和国法颁布之后，政府向儿童提供免费的中等教育，并采取鼓励和动员措施，控制童工人数，因此童工人数持续下降，从1996年的932000人减少到1998年的831000人。

102. 在能力有别者（残疾人）的就业方面，菲律宾是《国际劳工组织》第159号公约（《残疾人职业康复和就业公约》）缔约国。为协调地方立法与国际劳工组织第159号公约下各项原则的关系，国会颁布了第7277号共和国法，向残疾人提供康复、自我发展与自立能力，并帮助他们融入主流社会。2000年，劳动与就业部推出了“帮助残疾人方案”，在正规和非正规部门向能力有别者提供培训和就业机会，帮助他们

融入主流社会。

103. 从 1994 年至 2004 年 5 月, 该方案几乎帮助 22 110 名能力有别者在正规部门就业。在上述人员中, 32% 或 7 219 名残疾人被安置在公开就业岗位。对于个体户项目, 67% 或 14 891 名残疾人在其谋生项目上得到了帮助。有 7 059 名残疾人从培训中受益。

104. 在技术 - 职业教育与培训方面, 技术教育与技能发展局为残疾人开展了各种行业技巧、谋生及创业培训项目。为促进残疾人的技能与就业能力, 将他们纳入了国家技能认证计划的主流。共有 227 名残疾人通过了评估并得到认证。在教育机会方面, 107 人获得了私人教育奖学金基金补助, 以及技术教育与技能发展局 - 亚洲开发银行技术教育与技能发展项目的奖学金。

## 2. b. 确保人人有工作的主要政策与措施

105. 有很多政策和法律文件体现了菲律宾政府在提供工作机会和确保就业平等方面的承诺。

### 政策文件

106. 菲律宾是国际劳工组织第 100 号公约（《同工同酬公约》）、第 111 号公约（《就业与职业公约》）以及第 122 号公约（《就业政策公约》）缔约国。

107. 菲律宾于 1987 年通过了新《宪法》，其中涉及就业政策的规定包括：<sup>1</sup>第 2 条第 9 款和第 18 款；第 12 条第 12 款，第 13 条第 3 款以及第 9-B 条第 2 款（2）项。

---

<sup>1</sup> 第 2 条第 9 款规定, 国家“将通过制订政策, 提供充分的社会服务, 促进充分就业, 提高生活水平, 改善生活质量, 从而建立一个公正和充满活力的社会秩序, 确保国家繁荣与独立, 让人民摆脱贫困”。

第 2 条第 18 款规定, 国家“承认劳动力是社会经济的第一力量”。并承诺“保护劳动者的权利, 提高他们的福利”, 促进充分就业, 提高他们的生活水平和生活质量。

第 12 条第 12 款规定, 国家应“优先使用菲律宾劳工、国内原料和当地制品, 并采取措施帮助他们提高竞争力”。

第 13 条第 3 款规定, 国家应 (a) 向国内和国外有组织的和无组织的劳动者提供全面保护, 促进所有劳动者的充分就业和就业机会均等; (b) 保证所有工人自我组织、集体谈判与协商, 以及和平采取一致行动的权利, 包括依法进行罢工的权利; (c) 确保任期稳定、人性化的劳动条件和最低生活工资; (d) 确保工人参与影响其权利和福利的政策制订及决策过程; (e) 提高工人与资方责任共担的原则, 优先采用自愿协商方式解决纠纷; (f) 确保工人有权公正分享劳动果实, 企业有权获得合理的投资回报、有权扩大和发展企业。

第 9-B 条第 2 款 (2) 项 (公务员委员会) 规定: 除政策性职位、保密程度较高或技术性很强的职位需要通过公开考试选拔外, 其他公务员职位应尽可能按照择优录取的原则任命。



108. 下列法律文件同样体现了菲律宾对劳工的承诺：<sup>2</sup>

- 菲律宾《劳动法典》。
- 1987年《行政法典》。
- 第8759号共和国法是“一部通过在全国各省、主要城市和其他战略区域建立公共就业服务局，使全国促进服务网络制度化的法令”。
- 第7323号共和国法是“一部通过鼓励贫困但优秀学生在暑假和/或圣诞节假期打工，帮助他们完成学业及其他目的的法令。旨在向雇用学生的雇主提供激励措施，允许他们向学生雇员支付60%的薪水或工资，其余40%由政府通过教育代用券支付。但禁止假报和虚报或其他违规行为，否则将受到处罚”。
- 第7277号共和国法是“一部要求向残疾人提供康复、自我发展和自立服务，帮助他们融入主流社会及其他目的的法令”。
- 第9262号共和国法是“一部对妇女儿童暴力进行定义，向受害者提供保护措施，确定相关惩罚及其他目的的法令”。

---

<sup>2</sup> 菲律宾《劳动法典》第12条规定，菲律宾国策将：(a) 通过改进人力培训、分配和使用，保护并维持充分就业；(b) 尽可能争取最佳就业条件，为每个希望在本国或海外工作的菲律宾公民提供保护；(c) 在符合国家利益的情况下，帮助求职者自由选择现有的职业；(d) 促进劳动力流动，并对他们进行管理；(e) 对外国人就业进行管理，包括建立一套登记或工作许可制度；(f) 加强公共就业机关网络，在全国范围内促进私人行业参与本地和海外工人的招聘和安置；(g) 实现全国发展目标；以及(h) 确保认真挑选海外就业的菲律宾人，以维护菲律宾的良好名声。

《法典》第14条规定，将由劳动与就业部部长负责安排和建立就业机构，以及一个全国工作清查和信息系统，以通知申请者前往有工作机会的其他地区和海外，向具体的就业机构进行登记。此外，该法典还要求该部长制订和组织一个方案，促进劳动力的职业、行业和地域流动，并对从一个地区流向另一地区的工人提供安置帮助。

与1987年《行政法典》有关的规定——

除其他方面以外，该法典第5卷第7编第17条还特别要求劳动与就业部地方就业局制订有关生产性劳动力资源、发展、使用与分配方面的政策、标准和办法；并建立和管理起一套有效分配人力资源、优化就业和安置的系统。此外，该法典还要求地方就业局制订并保持一套积极的职业指导和测试系统，以及一套劳动力市场信息系统，以便进行合理的人力资源分配。此外，该法典还要求地方就业局制订各种方案，向弱势群体和社区提供帮助。

1987年《行政法典》第5卷第1编A分编第1章第1条指出，国家将通过政策确保和促进宪法有关规定的落实：按照择优录取的原则录用公务员；公务员委员会作为政府的中央人事机构，将建立一套职业服务系统，采取措施促进公务员服务的道德、效率、廉正、反应速度和礼仪，加强政绩评估与奖励机制，整合所有水平和级别的人力资源发展计划，通过制度营造一种能够促进公共责任感的管理氛围；公共机关必须成为公众信任的机构，公务官员和雇员必须在任何时候对人民负责；人事部门应当放权，将相应职权下放到人事职能得到有效发挥的部、办公室及机构。

## 实施措施

109. 为实施宪法的这些政策和法律规定，劳动与就业部制订了一系列重要方案。第一项是设立公共就业服务办公室，这是一个提供多种服务的机构，包括国内外就业推荐服务、就业能力提高或就业能力培训。公共就业服务办作为政府各种服务与方案的推荐和信息中心，向公众提供大量有关就业和劳动力市场状况的信息，并在地区或全国范围内，与其他公共就业服务办进行联网，以进行工作信息交流，同时还通过积极参与地方政府机构活动将政府服务进一步推向公众。公共就业服务办的支持项目包括人才招聘会、生活与个体经营市场、全国人力资源登记、学生就业特别方案、工作评估方案和青年人周末搭桥、生活及家政服务中心。

110. 学生就业特别方案是劳动与就业部、教育部与财政部共同开展的一项活动。该计划旨在开发贫困家庭儿童的智力能力，鼓励贫困但品学兼优的学生在暑假和/或圣诞节假期打工，将收入用于资助/扩大/补贴他们的学习，以帮助完成他们的学业。

111. 帮助残疾人方案是针对残疾人的一项特别方案（可参考第 103-104 段），由地方就业局负责制订，目的是在正规和非正规行业向残疾人提供培训和就业机会，帮助他们融入主流社会。

112. 1999 年，公务员委员会通过了《关于在第三级职位中男女代表平等的备忘录通告》。该通告的规定涉及：(a) 男性与女性三级职位的提名与任命；(b) 为政府每个三级空缺职位提供合格的男女提名名单；(c) 在可行的情况下，鼓励在三级职位中男女代表比例保持在 50: 50 的水平。

113. 2004-2010 年菲律宾中期发展计划为促进就业机会制订了一个框架，其内容包括：(1) 采用自由创业理念；(2) 注重高价值工作；(3) 推行微观经济战略措施；(4) 提高生产力；以及 (5) 吸引外资。为补充就业议程，政府实施了各种旨在创造、维护、加强和促进就业的方案。创造就业包括在国内劳动力市场上直接或间接创造就业机会。维护就业要求劳资之间的关系必须保持和谐，通过报酬条件，包括产业安定、共同决策机制及相互信任与信心，维护现有工作。就业加强包括提高竞争力、生产力、工作价值、工作条件/职业安全及健康、报酬和福利。就业促进包括促进获得就业机会和就业选择，包括海外工作。

### 2. c. 采取措施，确保工作尽可能富有成效

114. 菲律宾政府采取了下列措施，以促进雇员的组织生产力。此外，政府还采取特殊措施，旨在为昔日在家庭中发挥多重角色的从业妇女提供救济。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 公务员委员会要求对政府职员的道德规范进行改革。改革包括在《公务员行为规范修正案》中，其中最为显著的举措是实施 1996 年《父方陪产假法》。同时，社会福利与发展部制订了“提高和重申父亲福利方案”，该方案使父亲有机会提高自尊和加强他们履行父亲职责的能力。其他政府机构也实施了第 8187 号共和国法，以及公务员委员会关于弹性工作制、母亲利益、父亲利益以及特别假之类的其他通告。为使职业母亲安心工作，政府各机关还颁布各自的《行政令》，为她们的学前子女提供

## 人力资源开发

115. 第一个方案是人力资源及劳动力开发。政府采取了提高培训水平，进行有效分配和使用劳动力资源等措施，以促进和保持充分的生产性就业。为实现这一目标，颁布了旨在设立技术教育与技能发展局的第 7796 号共和国法（1994 年）。

116. 第 7796 号共和国法第 7 条规定，成立技术教育与技能发展局管理委员会，负责制订和协调全面一体化的技术教育与技能发展计划。委员会由政府、工业集团、行业协会、雇主及工人代表组成。

117. 该法令第 27 条规定了适当的激励机制，包括税收激励机制，以鼓励政府和私人实体开展优质技术教育，提供技能发展机会。

118. 第 7686 号共和国法采取了技术与职业教育双轨培训体制，以辅助技术教育与技能发展局的工作。该体制旨在将私人部门与培训机构在劳动力技能开发方面的合作制度化。

119. 技术教育与技能发展局两个最主要的业绩指标包括：技能教育和职业培训毕业生的数量，以及工人技能水平得到评估或认证的数量。2003 日历年，公共与私人培训机构的技术 - 职业教育与培训毕业生均超过 100 万的目标。同年，共有 232 823 名毕业生和工人得到评估，109 443 名工人的技能得到了认证。

120. 对于国家员工，人力资源开发的干预措施包括：为学术和证书课程提供奖学金的各种方案、短期技能增强课程、行为与价值开发课程以及远程教育。公务员委员会（CSC）向全薪脱产国家员工提供一年的奖学金，以便他们获得公共管理方面的学士或硕士学位。1994 年到 2000 年，有 4 300 名雇员获得硕士学位；586 名获得学士学位，6 000 多人技能得到提高。2000 年，共有超过 300 000 名国家雇员在公务员委员会开展的各项方案中获得了不同水平的培训机会。

121. 根据教师现代化计划，教育部针对教师、管理者以及辅助人员实施了全国计算机扫盲课程。

## 就业促进与安置

122. 公共就业服务办成立于 1992 年，其目的是最大程度地促进私人部门和地方政府参与开发、运行和维护一个旨在登记劳动力、技巧和职位空缺，提高职位选配效率的系统。仅 1992 年一年，全国各地就成立了 75 个公共就业服务办。截至 2004 年 5 月，全国各地共有 1 765 个公共就业服务办，其中 1 531 个被认为满负荷运转。通过公共就业服务办，从 1999 年到 2004 年 5 月共有 3 540 111 名求职者在当地或海外得到安置。在 4 973 858 名登记求职者中，共有 3 285 960 名被安置到各个公司。另一方面，从 2004 年 1 月到 4

---

服务设施及日托中心。有关工作时间的政策修订不仅让妇女能够处理和平衡工作和家庭责任，而且还允许男性在家分担父母责任。

月，公共就业服务办在国内和海外安置了 217 529 名求职者（见第 110 段）。

123. 为不断推广公共就业服务办的概念，劳动与就业部与私人部门合作，于 1998 年推出了一套名为“菲律宾工作网”（Phil-Jobnet）的计算机管理系统，为工作安置进行空缺职位选配。根据这一方案，参与企业将其所需职位和技能输入计算机网络中，这样随时都可以查找就业市场信息。菲律宾工作网与公共就业服务办是消除职业供求不匹配的一套长期解决方案，职业供求不匹配将会影响生产性就业。

124. 菲律宾工作网是一套自动化劳动力市场信息和工作 - 技能选配系统，其目的在于缩短求职者寻找工作的时间，及时填补雇主所需要的职位空缺。截至 2004 年 7 月 28 日，菲律宾工作网为 2 429 个企业登载了 415 075 个职位空缺，在全国登记了约 379 759 名求职者。

125. 第 8042 号共和国法（又称《1995 移民工法案》）对海外菲律宾工人的就业安置和社会保障做出了规定。根据该法案，菲律宾海外就业管理局负责对招聘与安置活动进行管理。该法案一项重大政策转变就是选择性派遣原则，承认“对所有移民工的最终保护就是拥有技术”。以此，政府只派遣或允许派遣那些有技术的菲律宾工人出国工作。此外，该法案还规定工人只能前往移民工人权利得到保障的国家工作。<sup>4</sup>

126. 第 2 条（g）款和第 4 条是针对菲律宾工人在海外不断遭受虐待的问题，而做出的预防性规定。

127. 在菲律宾海外就业管理局的安置与促进服务下，政府向海外各个目的地派遣了菲律宾工人，1996 年为 660 122 人，1997 年为 747 696 人，1998 年为 831 643 人，1999 年为 837 020 人，2000 年到 2002 年为 459 832 人，2003 年为 867 969 人。1996 年，往国内汇款的总金额超过 42 亿美元，1997 年超过了 57 亿美元，1998 年超过了 49 亿美元，1999 年超过 67 亿美元，2000 年 1 月和 2 月超过了 11 亿美元，2003 年为 7.640 亿美元。

## 制订标准

128. 《劳动法典》规定了最低的就业标准，包括工资、劳动时间、休息日、加班及夜班费、安全与健康标准等。该法典还特别规定设立国家保险基金，以便在发生与就业有关的紧急情况或意外事故时，向雇员提供赔偿和康复费。这些标准将在随后的章节中详细论述，其目的是不仅要确保为生产劳动提供一种环境，而且还要履行《宪法》关于国家确保工作条件公平和人道的规定。

---

<sup>4</sup> 第 4 四条 **移民工人派遣**。国家将只向菲律宾移民工人权利得到保障的国家派遣海外工人。菲律宾政府承认以下方面是接收国保护海外菲律宾工人权利的保障：（1）接收国具有保护移民工人权利的劳动与社会法；（2）接收国是保护移民工人权利多边公约、声明或决议的签字国；（3）接收国与菲律宾签订了保护海外菲律宾工人权利的双边协定或安排；及（4）接收国正在采取积极和具体措施保护移民工人的权利。

## 集体谈判

129. 《菲律宾宪法》规定，工人有权集体进行组织和谈判，有权参与涉及其利益的政策制订和决策过程。《劳动法典》第 5 卷是该项政策实施的法律依据（1989 年通过的第 6715 号共和国法对该法进行了大篇幅的修订）。

130. 该法典第 211 条明确承认集体谈判和产业民主是确定劳动力管理关系的首选方法。《法典》第 275 条规定将三方机制作为国家劳动力关系政策，而第 277 条则为政府的以下活动奠定了法律基础：开展促进活动（包括劳动教育和技术援助）；提高劳动生产率、工作条件、工作生活质量以及劳资之间的合作。政府将三方机制看作是公共治理不可分割的一部分。1991 年 4 月，菲律宾成为《国际劳工组织第 144 号公约》缔约国（三方协商机制，1976 年）。1990 年，根据第 403 号总统令，成立了三方行业和平委员会，以作为总统和劳动与就业部部长的顾问机构。

## 保护劳动者免遭不公正解雇

131. 《劳动法典》第 279 条确保劳动者享有任期稳定的权利。因此，除有正当理由，或法律另有规定外（如：停业或雇员职位人员过剩），雇主不得解雇雇员。《劳动法典》第 277 条（b）款要求雇主在解除劳动者就业关系之前告知雇员，并倾听雇员的意见。雇员可以对解雇的合法性向国家劳工关系委员会申诉。

132. 至于政府雇员任期稳定问题，《宪法》第 9-B 条第 2 款（3）项，规定：除法律规定的原因外，不得对任何公务官员或雇员进行除职或停职。1987 年《行政法典》第 5 卷第 1 编 A 分编第 7 章第 46 条重申了该规定。第 6656 号共和国法（又称《在实施政府机构重组中，保护公务官员及雇员任期稳定的法令》）第 2 条也重申了该规定，并要求在解雇之前给予适当的通知和听证。

## 生产力方案

133. 第 6971 号共和国法（又称 1991 年《生产力激励法案》）鼓励提供劳动力和资本方面的激励措施，促进行业稳定、提高生产力水平。该法第 6 条鼓励采用生产力激励方案，并为利润分配和生产奖励确定了方针。该法第 7 条规定向那些实施生产力激励方案的企业提供好处和税收优惠。另外，企业如果因为基层员工的培训或特别学习活动而产生了费用，将可享受税收优惠。

134. 贸易与工业部设有特别培训中心和区办事处，以针对批发商、零售商、合作社、经理和管理人员，在下列领域开展技能与生计培训：礼品与家用器皿、服装与服饰、化工、电子与通讯、金属工程、建筑劳动力服务、农业及林业活动。

135. 家庭手工业技术中心提供下列谋生方案：制衣、制花、制包、节日装饰、新奇物品、自制纸、食

品加工、手工纺织、编制与制陶。技术教育与技能发展局在非传统技能发展方面提供培训，包括：家具与建筑木工、木工、机器操作、维修与技工、焊接技术、礼品与家用器皿、社区手工生产。

136. 社会福利与发展部负责弱势妇女生产力技能建设项目的实施。该项目为妇女提供缝纫、藤编与玩具手工制作、食品加工与保存、制陶、机织，以及家庭辅助服务方面的培训。该机构还为妇女提供机会，让她们能够提高自己、增强她们对身为人母和个人护理的理解、参与社区活动、提高她们的交流能力。<sup>5</sup>

137. 菲律宾妇女商业理事会为能力有别的妇女提供了创业发展课程，为女企业家提供业务改进与生存课程。结果显示，这些课程的毕业生更坚定、更自信，在社区活动中更活跃、更果敢，也更能意识到她们作为妇女和企业家所具有的权利。

138. 技术教育与技能发展局妇女中心成立于 1998 年，旨在通过培训、研究与支持提高妇女的社会经济地位。中心为城市贫困妇女、农村妇女、女青年、回国的女侨民、海外工人及海员的妻子以及女性下岗工人提供技术培训和能力/社会技巧培训。<sup>6</sup>

139. 其他旨在提高生产力的活动包括：(1) 向农村贫困人口传播知识/技术；(2) 对研发及领域拓展工作增加预算支持；(3) 通过种植红树和设置鱼类保护区，大力促进海洋生物养殖；(4) 政府金融机构资助国立大学和学院示范项目，如菲律宾土地银行和菲律宾开发银行资助的项目；(5) 向中小型企业传播技术，免费进行专利检索。

#### 2. d. 为保证自由选择就业所采取的措施

140. 菲律宾是国际劳工组织关于机会与待遇平等以及非歧视等核心公约的缔约国。《宪法》和《劳动法典》有关政策的一般规定显示了菲律宾政府对上述公约中所含原则的承诺。

141. 《劳动法典》第 135 条禁止以性别为由进行就业条件方面的歧视。第 136 条禁止以婚姻为由进行就业歧视，而第 137 条则禁止以怀孕为由进行就业歧视。《劳动法典》还规定对违反规定者进行处罚。

---

<sup>5</sup> 从 1995 年到 1999 年，全国共有 164 821 名弱势妇女享受到服务。在女毕业生中，共有 115 374 人通过个体经营或公开就业、庇护工场/社区制造或分包工作走进了劳动队伍。

<sup>6</sup> 技术培训分为下列几个层次：职前培训（4-6 个月）、技能提高培训（1-2 个月）、综合培训师培训（18 个月）以及方法培训（80 个小时）。培训课程既包括传统行业培训（食品加工、手工艺、家用器皿、服装、酒店及饭店管理），又包括非传统行业培训（汽车、陶瓷、电子、珠宝及金属/焊接）。自 1998 年成立以来，技术教育与技能发展局妇女中心在职前培训方面已培养出 1 569 名毕业生。能力/社会技巧培训包括创业发展、性别意识、领导能力、职业道德与价值开发、协作发展、社区组织、宣传与社会营销。

142. 但是,《劳动法典》允许出于生理原因和其他相关考虑而存在某些形式的差别待遇。<sup>7</sup>

143. 第 6725 号共和国法进一步强调在就业条件、晋级以及培训机会方面,禁止对妇女进行歧视。

144. 根据《反性骚扰法》规定,各政府机构成立了各自的礼仪与调查委员会,解决各自机构内性骚扰投诉。这些委员会要确定不同的行为与性骚扰形式,制订有关案件处理的规定,并视违法形式与情节严重程度对违反者进行适当的处罚。

145. 对于私人部门,劳动与就业部要求其遵守某些法律规定,如在办公场所张贴《反性骚扰法》,制订有关公司反性骚扰政策,设立礼仪与调查委员会负责处理性骚扰案件。

## 2. e. 技术与职业培训方案

146. 如上所述,政府人力资源发展方案,尤其是技术 - 职业教育与培训方案已提交技术教育与技能发展局审批。

147. 技术 - 职业教育与培训方案旨在增强菲律宾人民的就业能力和生产力,从长远来说,是为了降低贫困发生率。

148. 技术教育与技能发展局负责就技术 - 职业教育与培训制订一套综合发展计划,并将这种教育与培训集中在改革工业培训项目上。技术教育与技能发展局旨在通过该项目,加强对工人或学员的保护及福利,提高技术教育和技能开发的质量和社会责任,加速政府创造就业方面的举措,并在传统正规高校之外,扩大普通民众的就业范围。

149. 作为技术教育和技能发展管理机构,技术教育与技能发展局负责对技术 - 职业教育与培训部门进行全面管理。该部门通常按其构成划分。在菲律宾,技术 - 职业教育与培训的结构与行政构成可大体划分为如下几类:

150. **校本制**——这种体制为已完成全部中等教育的青年人提供 1 至 3 年的教育。私人机构在该行业中

---

<sup>7</sup> 例如,菲律宾采取了积极措施,确保女性工人因性别原因而受到保护。《劳动法典》第 132 条限制妇女从事某些形式的夜间工作。第 138 条要求按照适当的标准,为女性工人提供充分的设施,以确保她们的安全和健康。第 139 条规定,按照劳动和社会立法,在夜总会、鸡尾酒会、按摩院、酒吧或类似场所工作的女性应视为这些单位的雇员。

出于健康考虑,第 139 条规定 15 岁为最低就业年龄,并限定了他们每天的工作时间和工作天数。该法典还规定从事危险或有害行业的企业不得雇用 18 岁以下的工人。

对于在家工作的产业工人,基于其工作岗位或地点的考虑,《劳动法典》规定保护他们的权利,尤其根据劳工部长所确立的标准确保他们得到一般福利和保护。

占主导地位，其培养的毕业生占总毕业生的 90%。

151. **非正规、技能、技能发展培训或以中心为主的培训**——旨在为各类客户提供培训课程，包括失学青年、失业人员、寻求提高技能的在职工人、寻找工作的妇女、希望获得创业技能或热门技能的海外回国工人。

152. **产业培训或产业合作**——是指一系列已开展的培训项目，还包括企业与培训机构之间就提供在职和脱产培训相结合所达成的协议。

153. 实习项目及双轨培训制也属于此列。产业培训项目还旨在满足产业工人因生产力提高而产生的需求。

154. **社区培训**——社区培训方案是专门为满足社区技能培训需求，从而最终从事个体经营的培训课程。目标受益群体包括贫困和下层人员（失学青年、失业成年人）、边缘化群体（生计农场工人和渔民）和社区经济群体（非正规行业）。此类培训通常由当地政府部门、社区机构或非政府组织提供。<sup>8</sup>

155. 在履行其职责过程中，技术教育与技能发展局还负责基本职业劳动力指导方案的实施与监督。这些方案旨在将国家的劳动力引向高需求职业，促进职业意识和规划，形成工作态度与习惯。其中某些方案还包括价值开发。<sup>9</sup>

156. 私人部门的参与更加重要，因为企业最了解技术进步与外部发展对其业务发展可能产生的影响。因此，对于是否需要进行技能更新、再培训和迅速做出反应以便按照劳动力市场需求进行快速调整，企业最有发言权。

157. 私人部门参与职业教育至关重要。许多产业都在培训设施方面进行了投资。其他许多行业则通过在职培训、捐款和技能界定等对培训提供支持。<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 为企业发展而开展的社区培训为政府扶贫的核心计划提供了一种培训和发展方法，因此，是在一个明确界定的领域进行的。其目的在于控制农业部门的劳动力流动，为失业者提供经济机会，提高非正规行业经营者与工人的生产力和收益率。

社区培训与就业协调处是技术教育与技能发展局在地方实施社区培训计划的中间机构。作为地方政府部门的正式员工，社区培训与就业协调员在社区发展方面发挥着举足轻重的作用。

社区培训与就业协调处的任务是评估、研究和规划培训课程的实施，这些培训课程将有助于发展和扩大社区经济。它们的工作是通过其他参与者开展培训。截至 2004 年，全国共有 1 124 个社区培训与就业协调处。

<sup>9</sup> 劳动力指导方案包括 12 个大项，分为下列几个阶段：（a）准备阶段，包括基于大众的（医疗、社会中介及同行）培训、招聘、激励和职业信息活动；（b）培训前阶段，包括申请处理、客户评估、入学通知以及培训导入；（c）培训阶段，包括在中心内咨询、入职及毕业；（d）培训后阶段，包括安置与个体经营协助、跟踪、再培训及技能提高帮助。

<sup>10</sup> 即使双轨培训体制的整体普及性尚不确定，但该体制前途十分光明。双轨培训机构是一种高质量的新型专业化组织，其产



158. 技术 - 职业教育与培训项目通过正规和非正规途径进行。2001 年, 校本技术 - 职业教育与培训学员为 286 000 人, 2002 年上升到 439 000 人左右, 2003 年接近 492 000 人。社区培训项目也在整个培训学员中占主要部分, 2001 年至 2003 年, 培训学员约为 600 000 人。

159. 最新统计数据显示, 通过正规途径提供技术 - 职业教育与培训的主要为私人部门 (82%)。在非学校培训方面, 情况则完全相反, 政府资助的机构占有所有培训机构的 64%。在菲律宾, 大约有 2 045 个私人机构/中心和 1 353 个政府资助的技术 - 职业教育与培训项目。这些构成了整个的技术 - 职业教育与培训网络, 包括高等教育机构、产业培训中心、非政府组织培训中心、地方政府部门培训中心以及由技术教育与技能发展局监督下的学校和培训中心。私人部门约占正规技术 - 职业教育与培训学员的 80%, 该项目的资金几乎全部来自学费和捐赠收入, 政府补贴非常少。

160. 第 358 号总统令 (2004 年系列) 为搭桥机制做出了规定, 以填补技术 - 职业教育与培训教育与高等教育之间的差距。第 358 号总统令要求技术教育与技能发展局和高等教育委员会与相关部门协商, 实施一套统一的全国资格认证框架。该框架旨在建立一个阶梯式体系, 以方便技术 - 职业教育与培训教育向高等教育之间的转换和升级, 内容包括各种统一的资格认证和衔接机制: 国家学分转换系统、技术 - 职业教育与培训后衔接课程、增强平等体制、采用阶梯式课程/计划、项目方案模块化、以能力为主的课程、跨部门学院或大学网络, 对原有学识知识的认定以及其他等。

161. 此外, 技术教育与技能发展局还与产业合作, 举办技能大赛, 如开展全国技能奥林匹克竞赛, 以促进高质量技能发展, 并进而参与国际性技能比赛。<sup>11</sup>

162. 技术教育与技能发展局妇女中心可引以自豪的是, 它是全国唯一具有世界级设施、专门增强妇女能力的技术 - 职业教育与培训机构。<sup>12</sup>

---

品种类繁多, 配备更好, 产业与培训机构关系更加密切, 主要用以满足高知识含量职业的需求。

实习制的功能更像“就业”, 而不是“培训”, 其效果受法定期限和行业的限制。尽管目前依然需要实习制, 在手工艺行业更是如此, 但有关实习制的立法需要根本改变。

<sup>11</sup> 技能大赛的举办有助于发现年轻产业技能工人和技术 - 职业教育与培训机构毕业生的优秀技能。技能比赛包括在全国进行的一系列地方、省、行业及地区比赛。全国比赛的获奖者将进一步参加国际技能比赛, 如东盟技能大赛和由国际职业培训组织举办的世界技能大赛。

<sup>12</sup> 在在职培训、就业和奖学金方面, 技术教育与技能发展局妇女中心与私人公司、非政府组织以及地方政府部门保持着密切的联系。在创业发展方面, 妇女中心通过培训 - 就业一站式服务不断向客户提供劳动力市场信息。中心还特别向女企业家提供免费网络培训, 以便她们能够从事电子商务。在技术教育与技能发展局 - 联合国开发计划署项目的支持下, 培训 - 就业一站式服务得到了进一步加强。妇女产品的销售与菲律宾营销公司捆绑在一起, 目前有 42 种产品在大马尼拉区的商场中销售, 并有 4 种将出口到美国。为了在机构内部和技术 - 职业教育与培训行业, 加大支持性别与发展方案的力度, 技术教育与技能发展局 - 联合国开发计划署项目为 51 名中层经理和 13 名省级主管的培训提供了支持, 这样, 将性别与发展方案纳入技术 - 职业教育与

## 2. f. 面临的困难

163. 要取得自由选择的生产性充分就业目标，还面临着各种困难，从总体上来说，这些困难首先应归因于人们常说的经济结构缺陷，尤其是劳动力市场的结构性不合理。就全球化的压力而言，如果处理不当，也会阻碍上述目标的实现。上述宏观经济指标应考虑到这些困难。

164. 在非正规行业，工作条件中的边缘劳动标准也对实现生产性就业目标带来了负面影响。此外，人们还发现失业和就业不足主要发生在农业领域，这主要是由于季节性工作造成的。劳动力和土地生产率的低下同样带来了复杂的问题。

165. 在正规行业，最常见的负面因素包括：工资水平与福利、工作选择限制、获取基本服务的途径有限、工人谈判权有限、工会作用削弱、合同制和弹性制事件增加。

166. 对于这些问题，政府正采取各种改革方案加以解决，包括：(a) 在劳工合同制和弹性制、反性骚扰、维护妇女不受歧视和儿童不受虐待方面，采取各种保护方案和劳工标准，针对能力有别者（残疾人）和老年人制订相应的方案等；(b) 为海外合同工制订特别方案，重点保护从事肮脏、要求苛刻以及危险职业的女工；(c) 采取短期措施，帮助缓解无地农民和农业工人的困难，包括加大力度实施农业改革方案、特别技能发展方案、促进工人之间的合作，为童工提供保护等；(d) 采取应急就业、社会安全网和经济调整措施，帮助缓解由全球化和放权所带来的负面影响，同时采取其他旨在稳定中长期经济的新经济方案。

## 技术教育

167. 技术 - 职业教育与培训面临着一些需要予以认真研究和关注的挑战，该行业必须重视的一些问题包括：

168. **对技术 - 职业教育与培训的社会偏见。**国会教育委员会 1991 年发表的一份报告显示，社会对技术 - 职业教育与培训存在偏见和成见。菲律宾家庭希望他们的子女完成大学教育，而认为只有学习能力较低的人才能参加技术职业教育。

169. **技术 - 职业教育与培训与高等教育之间缺乏直接联系。**菲律宾人认为技术 - 职业教育与培训是“死胡同”，职业前景普遍暗淡，职业发展也受到阻碍，因为缺乏必要的教育资格。为解决这一问题，技术 - 职业教育与培训课程与大学各级学历之间有一个阶梯式的界面，以满足学生不同的需要，促进学术流动。

170. **有必要对青年的能力倾向进行测量。**有必要指导中学毕业生在毕业之后选择哪些大学课程。对学生进行调查，确定出他们的能力和资格将有助于职业指导，并有助于家长和学生决定中学毕业之后选择哪些

---

培训项目的工作也取得了进展。

大学课程。

171. **劳动力市场供求不匹配。**很多经过培训的毕业生由于所学知识不能满足工作市场的需求而找不到工作，后者就业不足。颇具讽刺意义的是，根据技术教育与技能发展局 2002 年进行的毕业生跟踪调查结果，由于现有人力供应不能满足工作需要，许多工作空缺得不到填补。调查结果显示，技术 - 职业教育与培训毕业生就业率非常低，其培训中心毕业生就业率为 58.28%，技术教育与技能发展局学校毕业生就业率为 67.73%，私人教育机构毕业生就业率为 57.6%。同样，就业毕业生也不能利用他们所学到的技巧，因为他们所从事的工作并非他们所学。据报道，培训中心、技术教育与技能发展局学校以及私人技术 - 职业教育与培训机构毕业生的技术使用率分别为 80.04% 和 77.46%。

172. **有必要进行反应更加迅速的技术 - 职业教育与培训投资。**对中等技能开发的投资仍然停留在由中央政府提供直接的培训，这推迟了向地方政府机构和私人部门转移的计划。为优化公共投资，有必要重新调整技术 - 职业教育与培训计划，只关注那些具有较高市场吸收率的课程。

173. 此外，菲律宾还面临许多妨碍技术教育和技能开发的问题，其中的一些主要问题如下：

- 学生群组续读率低，这影响了劳动力的教育素质；
- 在全球和国内因素的作用下，下岗工人数量在不断增加；
- 绝大多数技术 - 职业教育机构都在城市地区，而大多数客户却分布在农村地区，这限制了他们的机会；以及
- 培训人员能力、课程过时以及预算不足等问题继续对技术教育和技能开发的质量产生着不良影响。

174. 有鉴于此，技术教育与技能发展局采取了三管齐下的策略，以解决上述问题，即：

- **全球竞争力**——此举面向出口导向活动、催化产业、正在调整的产业、支持产业以及海外就业，解决这些领域对技能的要求。
- **农村发展**——此举旨在解决农村地区经济活动对技能的要求，尤其是技术密集型农业和渔业发展对技能的要求，进而解决国家发展过程中将农村纳入主流的问题。
- **社会整合**——此举的重点是：培养辅助专业人员及其他社会发展人员，以促进社会发展服务的提供和可获得性；向贫困和其他弱势菲律宾人提供可供选择的各种经济与社会方案；开发无形的社会和个人技能。

### 问题 3: 歧视

#### 3. a. 工作中的歧视

175. 通常情况下,在法律、行政做法或实际关系中,人与人之间,或群体与群体之间,不应因种族、肤色、性别、宗教、政治观点、国籍或社会出身而存在差别、排斥、限制或偏好。

176. 唯一例外的是《劳动法典》第 40 条,该条对外国公民进入菲律宾劳动力市场做出了规定。具体来说,第 40 条规定要求那些希望在菲律宾就业的非常住外国人,从劳动与就业部获得外国人就业许可。签发许可之前需要进行“劳动力市场考察”,即:对于外国国民申请的服务工作,只有当需要该服务时,无法找到能够胜任、有能力或愿意从事该服务的菲律宾人时,才签发许可。

177. 为履行菲律宾对各多边机构——如世界贸易组织、东南亚国家联盟、亚太经济合作组织的承诺,政府正努力在那些需要外国人专门技术的行业或职业领域,特别是海洋业、空运、电讯和银行业,以及商业和专业性服务业,放宽《劳动法典》第 40 条的限制。

178. 在 2000 年 6 月 1 日国际学校教育者联盟诉昆萨姆宾案(G.R. No. 128845)中,菲律宾最高法院宣布外国雇员工资高于本地雇员是一种歧视。该法院在其判决中指出,《经济、社会、文化权利国际公约》第 7 条“坚定不移地在其司法权限内将长期以来备受推崇的同工同酬原则加以制度化。在相同的条件下,如果人们工作的资格、技术、努力程度和责任基本相同,则所得报酬应基本相同。就学校而言,尽管具有国际特点,也适用这一规则”。

#### 3. b. 禁止职业指导与培训方面的歧视

179. 任何人,无论其人种或种族、肤色、性别和宗教如何,都将适用菲律宾有关技术与职业指导与培训、就业与职业方面的法律和政策。

#### 3. c. 菲律宾国民就业优先

180. 鉴于宪法中的国民化政策和就业市场的现实,因此,无论在法律方面,还是在实际做法中,菲律宾国民比外国人优先就业都不被视为歧视。

### 问题 4: 从事一份以上全职工作的就业人口比例

181. 至于那些为确保自己和家人达到一定生活水平而从事一份以上全职工作的就业人口比例,目前尚无数据可查。但菲律宾 1999 年失业率保持在 22.3%,从这一数字可以推断上述比例。

182. 50%以上的妇女每周的工作时间满 40 个小时或少于 40 个小时。1989 年工作满 40 个小时的妇女比例为 62%，1999 年这一比例下降到 60%。明显就业不足的妇女比例从 1989 年的 36.4%上升到 1999 年的 38.1%。

#### 问题 5: 影响工作权利的立法和政策变化

183. 在本报告所涉期间，菲律宾通过了三项主要法律，即《技术教育与技能发展法》、《双技术法》和《移民工法案》，这些法律对工作权产生了影响。最高法院一直将政府对菲律宾工人外流管理视为治安权的有效实施。1989 年，在一件案例中，高等法院判定劳动与就业部部长禁止向国外派遣家庭帮工的命令有效，因为这是为了保护该特定工人群体的利益。1994 年，最高法院同样支持劳动与就业部部长将最低工资和技能要求作为派遣表演艺术家的前提条件。

184. 其他主要立法变化如下：

- 第 180 号总统令（1987 年系列），该总统令对公共部门雇员的组织权做了规定；
- 第 6715 号共和国法，或 1989 年《新劳动关系法》；
- 第 6727 号共和国法，或 1989 年《工资合理化法》；
- 1989 年第 6725 号共和国法，该法旨在加强禁止歧视妇女的规定；
- 第 6971 号共和国法，或 1990 年《生产力激励法》；
- 第 7641 号共和国法，或 1992 年《新退休法》；
- 第 7655 号共和国法，该法对家庭帮佣的最低工作做出了规定；
- 1994 年第 7699 号共和国法，该法要求在社会安全保险系统中实施有限度的可携式保险计划；
- 第 7877 号共和国法，或 1995 年《反性骚扰法》；
- 第 7875 号共和国法，或 1995 年《国民健康保险法》；
- 第 26 号部级令（1995 年系列），该法令为资助工人组织和发展方案规定了综合指导方针；
- 第 8187 号共和国法，或 1996 年《父方陪产假法》；
- 第 8291 号共和国法，或 1997 年新《政府服务保险系统法》（《公职保险系统法》）；

- 第 8282 号共和国法，或 1997 年新《社会保障法》；
- 第 8972 号共和国法，或 2000 年《单亲福利法》；
- 第 9231 号共和国法，或《要求消除最恶劣童工形式加强工作中儿童保护修订法》；
- 第 7610 号共和国法修订本，又称《特别保护儿童免受虐待、剥削和歧视法》；
- 第 9178 号共和国法，或 2002 年《村微型商业企业法》；
- 第 9257 号共和国法，或 2003 年《扩大老年公民福利法》。

185. 行政部门也出台了一系列规章和指导方针，以具体实施上述法律。劳动与就业部在劳资关系方面出台的最重要文件包括：

- 第 330 号总统令（1994 年系列），该法令通过了扩大的高等教育同等学历认证方案；
- 第 18 号部级令（1995 年系列），涉及弱势工人的培训、测试、认证及登记；
- 第 21-95 号部级令和第 18 号部级令（1995 年系列），对派遣表演艺术家的条件、要求和程序做出了规定；
- 第 09 号部级令（1997 年系列），放宽了对工会及其他工人组织的登记限制；
- 第 18 号部级令（2002 年系列），对转包做了新的规定；
- 第 10 号部级令（1997 年系列），对转包做了新的规定；
- 第 19 号部级令和第 19 号备忘录通告（1997 年系列），要求对前往沙特阿拉伯王国和科威特的家庭帮佣进行培训、测试、认证和登记；
- 第 14 号部级令（2001 年系列），提供了有关私人保安行业内保安人员及类似人员就业和劳动条件的指导方针；
- 第 65-04 号部级令，公布了实施第 9321 号共和国法（第 7610 号共和国法修订本）的规则条例。

186. 司法裁决指南在对这些法律法规进行解释时，一直是为了在工人遭遇剥削性就业条件的情况下，维护劳工保护的宪法政策和优先治安权。

## 问题 6: 全面实现工作权中的国际援助

187. 世界银行为第二期职业培训项目提供了资金, 该项目旨在为政府的各项举措提供支持, 创造一个有利于投资和创造就业机会的环境。

## F. 第 7 条

### 问题 1: 菲律宾作为缔约国的《国际劳工组织公约》

188. 菲律宾不是下列公约缔约国:

- 国际劳工组织第 131 号公约 (《确定最低工资公约》), 1970 年;
- 国际劳工组织第 14 号公约 (《每周休息(工业)公约》), 1921 年;
- 国际劳工组织第 106 号公约 (《每周休息(商业和办事处)公约》), 1957 年;
- 国际劳工组织第 132 号公约 (《带薪休假公约(修订版)》), 1970 年;
- 国际劳工组织第 81 号公约 (《劳动监察公约》), 1947 年;
- 国际劳工组织第 129 号公约 (《劳动监察公约(农业)》), 1969 年; 及
- 国际劳工组织第 155 号公约 (《职业安全卫生公约》), 1981 年。

189. 然而, 正如随后的讨论所述, 《劳动法典》对下列方面做了规定: (1) 最低工资确定机制; (2) 连续工作 6 天后至少有 1 天 (24 小时) 的休息日; (3) 带薪假期; (4) 在区分危险和非危险职业时, 将职业安全与健康标准纳入考虑; 以及 (5) 实行监察员制度, 以确保标准的实施。

190. 菲律宾是下列公约缔约国:

- 国际劳工组织第 100 号公约 (《同工同酬公约》), 1951 年;
- 国际劳工组织第 99 号公约 (《确定最低工资公约(农业)》), 1951 年; 及
- 国际劳工组织第 176 号公约 (《采矿安全和健康公约》), 1995 年。

191. 1998 年国际劳工组织直接要求缔约国于 2002 年 8 月底前提交关于第 99 号公约 (《确定最低工资办法公约(农业)》) 的报告, 菲律宾已根据这一要求提交了报告。报告向国际劳工组织提供了一份“按行业

和地区划分的名义最低工资标准表”和一份“按主要行业群组、工人类别和工作时间划分的就业人员表”（劳动与就业部关于 2002 年 6 月前劳动与就业概况的出版物）。

192. 此外，菲律宾还向国际劳工组织提供了更为详尽的报告，内容包括以下方面的最新实施情况：第 6727 号共和国法《工资合理化法》（根据第 8188 号共和国法《双重赔偿法》修订）、菲律宾《劳动法典》关于最低工资标准的其他规定。

193. 菲律宾政府还于 2001 年 8 月底向国际劳工组织递交了有关第 100 号公约（《同工同酬公约》）的详细报告。该报告针对第 6725 号共和国法以及与该公约有关的其他法律法规，向国际劳工组织提供了最新实施情况。

194. 菲律宾政府于 1998 年 2 月 27 日批准了第 176 号公约（《采矿安全和健康公约》）。到 2002 年 8 月底，菲律宾政府已向国际劳工组织委员会递交了第一份详细报告，包括菲律宾政府为遵守《公约》规定而制订的各项法律、条例及其他措施清单。

## 问题 2：工资

### 2. a. 确定工资的主要方法

195. 确定工资的主要方法包括确定最低工资和集体谈判。

196. 自 1989 年起，17 个地区独立的三方工资与生产力委员会按地区确定了最低工资标准。第 6727 号共和国法（又称《工资合理化法》）规定成立地区三方工资与生产力委员会，并将其置于劳动与就业部的监督之下。

197. 国家承认集体谈判是确定就业条件（包括工资问题）的首选方法。集体谈判主要受制于第 6715 号共和国法修订的《劳动法典》第 5 卷。但是，必须注意的是通过集体谈判确定的工资不得低于地区三方工资与生产力委员会所确定的相应最低工资标准。

198. 公共部门工资受第 6758 号共和国法（又称《1989 年工资标准化法》）的约束。该法根据同工同酬的原则，为整个行政部门（包括地方政府部门）的所有工作职位，确定了一个统一的报酬和职位分类体系。工资标准通过立法确定。

199. 除法律另有规定外，在公共部门，集体谈判被认为是对工作场所条款与条件（包括工资）进行谈判的方法之一。因此，与福利有关的权益，如每年一次的体检、对妊娠妇女的工作分配、残疾人便利设施、急救医疗设施以及雇员子女日托等，均可通过谈判确定。



## 2. b. 确定最低工资

200. 工资确定原属立法机关的职责。在（1972-1981 年）军事管制期间，最低工资通过总统令或由总统签署工资令进行确定。如上所述，在第 6727 号共和国法颁布之后，工资由独立的三方工资与生产力委员会确定，该委员会由工人、企业和政府部门代表组成。

201. 家庭帮工或帮佣，以及为其他个人服务的人员，包括家庭司机，不受第 6727 号共和国法条款约束。该法令还规定长期雇用 10 名以下人员的零售和服务企业不受该法令规定约束。

202. 在第 7627 号共和国法下，共有 11 项确定最低工资的标准，而在国家工资及生产力委员会制订的最低工资确定细则下，有 1 项标准。这些标准可分为四大类，即：（1）**工人及其家属的需求**——（a）最低生活工资的需求，（b）根据消费物价指数对工资进行的调整，（c）生活费用及其变化，（d）工人及其家属的需求，及（e）生活水平的提高；（2）**雇主/行业提供报酬的能力**——（a）投资资本的合理回报和雇主支付工资的能力及（b）生产力；（3）**可比工资**——（a）现有工资水平；及（4）**国家发展需求**——（a）引导行业向农村投资的需要，（b）对创造就业机会和家庭收入的影响，以及（c）根据经济社会发展的需要，公平分配收入和财富。

### 2. b. 1. 一、最低工资水平的确定以及为确保工资不降低而采取的措施

203. 对所有投保企业来讲，最低工资具有法律效力。劳动与就业部通过建立检查制度，监督并确保最低工资的实施。检查可根据有关方的投诉进行，也可定期进行。为确保检查制度的有效性，雇主有义务允许政府检查人员“随时进入雇主工作场所，无论白天还是夜晚，也无论工作是否在进行当中。检查人员还有权进行拷贝，对任何雇员进行询问，对用以确定任何工资指令违反情况所必要的任何事实、条件或事件进行调查”。（《劳动法典》第 128 条 a 款）。

204. 如果违反某一工资条例被认定成立，劳动与就业部有权下达守法令或补偿令，并对违反工资法令的企业处以相当于欠付金额的罚款。

205. 如上所述，公共部门雇员的工资报酬和津贴通过立法确定。这样，任何工资的增加都适用于公共部门的所有人。自 1989 年统一报酬制度实施以来，政府雇员的工资分别在 1994 年、1995 年、1996 年、1997 年（增长包括 4 部分）和 2000 年上涨过 5 次。同样，预算立法也规定定期提高津贴（生活费、对处长及以上职位人员的岗位津贴和交通补贴）。

206. 就那些没有列入都市化范畴的地方政府部门而言，根据其分类和经济能力的情况，其实际工资标准可能与国家基准不同。而对于第六级（最低一级）一直到第二级的地方政府部门而言，其工资按国家工资表的一定百分比确定（相当于国家政府机构和一级地方政府部门工资的 75% 到 95%）。

## 2. b. 二、相对于经济因素而言的工人需求

207. 《劳动法典》第 124 条规定了 10 个用以确定工资的基准或指标，即：(a) 最低生活工资的需求；(b) 根据消费物价指数对工资进行调整；(c) 生活费用及其变化或增长；(d) 工人及其家属需求；(e) 引导行业向农村进行投资的需求；(f) 生活水平的提高；(g) 现行工资水平；(h) 合理的投资回报及雇主支付工资的能力；(i) 对创造就业机会和家庭收入的影响，及 (j) 根据经济社会发展的需要，公平分配收入和财富。

208. 为工人及其赡养的人所提供的最低生活水平是根据创造就业、鼓励投资和促进全球竞争力的目标确定的。在对工资调整进行估算时，购买力的下降也是一个考虑因素。反过来，还需要估算这种调整对通货膨胀的影响，以确定因调整而带来的通货膨胀是否在目标之内。在确定或评估工资增长可能产生的影响时，一般采用经济计量学模型。

209. 自 1989 年以来，每年对最低工资调整一次，通常是为了保持实际工资水平。但在 2001 年至 2003 年期间，最低工资没有调整，以最大程度地减少由于经济下滑所带来的工作流失。此外，由于急剧上涨的物价达到了异常高的水平，2005 年在原工资条令实施后不到一年内，新最低工资条令又出台了。

## 2. b. 三、制订、监督和调整最低工资的机制

210. 实施工资制度的前二级机构为：国家工资及生产力委员会及其下属的地区三方工资与生产力委员会。国家工资及生产力委员会负责制订企业、行业及全国工资、收入及生产力提高方面的方针政策，审查地区三方工资与生产力委员会签署的工资条令，并对它们进行技术和行政监督。此外，它还作为总统和国会在工资、收入及生产力方面的顾问和咨询机构。

211. 确定最低工资的第三级机构负责监督和实施。劳动与就业部地区办公室，尤其是监督系统，是工资实施机制的一线机构。当发生工资欠付投诉以及雇主与雇员的关系不复存在时，相关人员可向政府强制仲裁机构——国家劳工关系委员会进行投诉。

## 2. b. 四、平均和最低工资的制订

212. 国家首都区的数据显示，最低工资增长了 189.1%，从 1987 年的 64.00 菲律宾比索上升到 1997 年的 185.00 菲律宾比索。最近国家首都区对工资进行的调整将最低工资定在每天 250.00 菲律宾比索，从 2000 年 11 月 1 日开始实施。另一方面，消费物价指数 (CPI) 在 1987-1997 年期间上涨了 187.6%。

213. 政府工作人员月最低报酬从 1987 年的 1 103 菲律宾比索 (603 菲律宾比索的基本工资 + 500 菲律宾比索的生活津贴费) 上升到 2000 年的 5 840 菲律宾比索 (4 840 菲律宾比索的基本工资 + 500 菲律宾比索的个人经济救济金 + 500 菲律宾比索的额外报酬)。2006 年菲律宾政府还向政府工作人员发放追加津贴

(1 000.00 菲律宾比索)。

## 2. b. 五、为确保最低工资规定得以执行所采取的措施

214. 检查结果显示, 1997 年至 2003 年期间, 违反最低工资规定事件约为 21.8%。菲律宾正努力提高公众对其各自地区最低工资标准的意识。为促进最低工资制度的实施, 菲律宾正在开展研究, 以简化地区最低工资结构。目前该结构因省、部门或行业分类、就业规模、市值及其他因素不同发生差异。

## 2. c. 就业歧视

215. 菲律宾批准了《第 100 号国际劳工组织公约》, 该公约旨在消除性别方面的就业歧视。菲律宾还是《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国。

216. 男女工作报酬平等, 在同等劳动条件下创造同等价值时报酬相当, 这是一项国策。<sup>13</sup>

217. 为促进男女待遇平等, 《劳动法典》第 135 条规定, 如果雇主基于性别原因, 而在就业条款和条件方面对任何女雇员进行歧视, 将视为违法行为。第 6725 号共和国法将某些因性别而趋于诋毁职业妇女地位的行为确定为犯罪。《劳动法典》第 136 条还禁止任何不利婚姻的合同条款, 并规定如果雇主因女性性别或妊娠而停发其福利或将其开除, 将视为犯罪。

218. 菲律宾还采取积极措施, 以满足职场妇女的特殊需求, 并一直向妇女提供生育保障。《父方陪产假法》规定, 男性在其配偶生育期间, 可享受父方陪产假。《劳动法典》第 132 条要求雇主向妇女提供某些便利设施, 如单独的卫生间和更衣室。

219. 自 1953 年以来, 菲律宾一直是国际劳工组织第 89 号公约(《禁止妇女夜间工作公约》) 缔约国, 该公约限制在夜间特定时段雇用妇女工作。与菲律宾在《公约》下所承担的义务一致, 《劳动法典》第 130 条禁止妇女在晚上 10 点到早晨 6 点期间从事某些类型的工作。菲律宾注意到, 某些部门担心上述禁止实际上可能构成逆向歧视。国际劳工组织已注意到这一担心, 并开始审查国际文件。菲律宾将对此给予支持。

220. 对此, 可参照 2000 年 6 月 1 日国际学校教育者联盟诉昆萨姆宾(G.R. No. 128845) 一案中, 最高法院的判决(本文第 179 段)。

---

<sup>13</sup> 《宪法》第 2 条第 14 款规定, 国家承认妇女在国家建设中所发挥的作用, 并确保法律面前男女基本平等。《宪法》第 3 条第 1 款还确保人人享有同等的法律保护。《宪法》第 3 条第 3 款进一步确保对男女劳动者提供保护。

## 2. c. 一、为消除歧视所采取的步骤

221. 为确保国家法律得到实际实施，政府采取了下列措施：

- 1989 年公务员委员会在政府中设立了“平等宣传部”，以防止公共部门就业中的骚扰和歧视问题。
- 将菲律宾妇女发展计划与 1993-1998 年菲律宾中期发展计划结合起来。
- 公务员委员会在政府机关中设立了“妇女职业发展计划处”，以提高妇女在政府中的能力，从而打破玻璃天花板，进入决策层。
- 公务员委员会还根据所提议的总统令，制订了性别平等政策框架，以便在政府第三级职位中给予妇女同等的名额。
- 在所有地区开展就业机会平等的讲座和研讨会。
- 将性别问题纳入劳工标准实施之中，尤其是将其纳入检查清单之中。
- 对于就业和工人组织成员方面的统计，按照性别分类。
- 技术教育与技能发展局制订了妇女从事非传统行业工作的方案，以促进妇女更多地参与贸易和其他职业。
- 在全国对非农业企业进行职业工资调查，以解决对妇女工作的低估和低报酬问题。
- 针对男女经济贡献中未获得报酬的部分，研究出相应的衡量框架。

## 2. c. 三、促进工作客观评价的措施

222. 第 6725 号共和国法规定，在为晋级、培训机会、学习和奖学金方面所进行的工作质量和其他因素评估中，所有雇员，无论其性别如何，都应得到平等对待。

223. 在公共服务机构中，公务员委员会设计了一套绩效评估系统，以作为对工作表现进行评估的标准手段。目前正在对该系统进行评审，以便纳入各政府机关的实际工作差别、独特性或特点。

224. 在私人部门，《劳动法典》允许计件工资、计时工资或任务工资。工资具体采取何种发放方式，既可在政府的干预下决定，又可完全由企业自行决定。《劳动法典》允许政府在两种情况下进行干预：当劳

动与就业部部长征求意见后，在按照行业标准确定工资标准和方案时进行干预；或当企业要求劳动与就业部提供技术援助，以进行旨在客观评估工作的时间与动作研究（工时学研究）时进行干预。目前，只有制糖行业采取了一个涉及整个行业的方案。工作评估方法通常由企业制订，但在这一过程中，通常需要对行业内基准工作和相应的奖励方案进行比较。

225. 此外，还进行了各项研究，以估算妇女家务劳动的货币价值，及其对整个家庭收入的贡献。由国家妇女机构委托进行的一项研究表明，如果以货币价值计算，妇女家务劳动做出的贡献可占国民生产总值的20%。至于歧视性条款问题，目前尚未开展这方面的工作来审查相关的法令和政策，尤其是尚未根据妇女在减轻经济负担方面所做的贡献按货币价值进行评估，以确保妇女的平等地位。至于衡量妇女经济工作的具体货币价值，目前尚无统计数据。

#### 2. d. 雇员的收入分配

226. 目前在公共和私人部门，尚无可比较的工作报酬数据。但人们一般认为，低层公共部门雇员的工资比私人部门所对应的雇员工资要高。另一方面，私人部门的中高层行政人员要比公共部门同等职位的人员报酬高。根据1994年世界银行对公共部门和私人部门工资进行比较的研究结果，公共部门局长的工资约为私人部门同等级别行政管理人员工资的四分之一。

227. 关于非货币补助，私人部门与公共部门之间的主要区别在于是否有权休假和请病假，以及对节日工作、加班和夜班的加班费。《公务员法》规定公共部门雇员每年可享受15天的休假和病假。此外，公务员条例还规定，公共部门雇员每年最多可请3天假，以处理特殊事件（如丧假、毕业假、入学假、婚假/周年纪念假等）。另一方面，在没有集体谈判协议或缺乏旨在提供高福利的公司政策时，《劳动法典》规定私人部门雇员在服务年满一年后可享受5天的服务奖励假。公共部门雇员如果每周工作超过40小时的正常工作时间，可获得加班费，但加班费不得超过正常工资的50%。但假日加班或夜班无加班费。

#### 问题 3：有关职业健康与安全最低条件的其他法律、行政规定或其他规定

228. 宪法第13条第3款规定，所有工人都有权享受人道主义劳动条件。在实施本规定时，《劳动法典》预先确定了两类健康与安全规则，一类为通用规则，另一类是取决于职业性质的特定规则。

229. 《劳动法典》第3卷和第4卷对企业的总体要求做出了规定，包括：工作时间、安全装备、到医院或医务所就诊以及其他方面的规定。

230. 从职业的角度来说，《职业安全与健康标准》手册对最低健康与安全条件做了规定。这些标准适用于那些根据特定工作环境下固有差别和风险所决定的特定职业。如，第8558号共和国法对《劳动法典》第287条进行了修订，将井下矿工法定退休年龄从65岁降低到55岁，以便将那些与井下采矿作业有关的健

康危害纳入考虑。

231. 劳动与就业部主要通过上述检查制度对安全与健康标准进行管理和实施。当违法或违反实施细则的行为对工人健康与安全造成了燃眉之急的严重危险时，劳动与就业部部长有权命令企业停工或暂停业务。

232. 《劳动法典》第 162 和第 165 条对劳动与就业部在确保工人职业健康与安全方面的责任做出了简要规定。

### 3. a. 被排除在现有职业健康与安全计划之外的工人类别

233. 《劳动法典》中的职业安全与健康条款只适用于具有雇主 - 雇员关系的工人。因此，非正式部门的工人不在《劳动法典》的规定之列。

### 3. b. 有关职业事故数量、性质及频率的统计数据和信息

234. 劳动与就业部提供的数据显示，1996 年到 2000 年期间，在 1 726 家有代表性的企业中，共发生了 27 057 起工伤事故，平均每年有 5 411 起。在报道的 27 057 起事故中，有 17 856 起或 66% 的事故导致了工人残疾，详细情况如下：17 608 起暂时完全伤残，185 起死亡，65 起永久部分残疾，其余的 9 201 起事故（占总事故的 34%）为非致残事故，或只需医疗处理/急救处理的事故。经济损失总计达 5 600 万菲律宾比索。

- 年度医疗报告的 5 年总结（1996 年-2000 年）指出：
- 共有 10 176 家有代表性的企业递交了年度医疗报告。递交报告数量最多的为批发和零售业，共 4 533 份，其次为制造业，共 1 699 份。
- 共有 248 144 名工人面临各种各样的职业风险。细菌、病毒、灰尘、喷雾以及液体是大多数工人面临的主要危险。在遭受生物、人类环境改造、化学和物理危害的工人名单中，制造部门的绝大多数工人都名列榜首。

235. 行业报告的前 10 种疾病包括：感冒、紧张性头疼、痢疾、扁桃体咽炎、胃炎和流行性感冒。

### 问题 4：晋升机会平等

236. 回答内容同上（见第 223-226 段）。

### 问题 5：有关作息、休闲、工作时间限制、定期休假以及假日报酬的法律和做法

237. 《劳动法典》的下列条款就休息期限、工作时间、公共假日报酬等方面的政策与规则做出了规定：

## 工作时间

238. 《劳动法典》第 83 条规定，雇员每天正常工作时间不得超过 8 小时。
239. 《劳动法典》第 84 条规定，工作期间的短暂休息（指不超过 1 小时）应视为工作时间，并得到报酬。
240. 《劳动法典》第 85 条要求所有雇主给予雇员不少于 60 分钟的正常餐饮时间。
241. 《劳动法典》第 86 条规定，晚 10 点至次日早 6 点的工作为夜班，并规定夜班工人工资应比白班正常工资至少高出 10%。
242. 《劳动法典》第 87 条规定，如果工人每天工作超过 8 小时，雇主应至少给予加班工人超过正常工资的 25% 作为报酬。

## 作息期限与假期

243. 《劳动法典》第 91 条规定工人在连续工作 6 个常规工作日后，休息时间不得少于 24 小时。但在特殊情况下，休息日可能需要上班，但工资报酬应为常规工作日报酬的 130%。
244. 第 203 号总统令将假期分为两类：常规假和特殊假。常规假是指元旦、濯足星期四、耶稣受难节、4 月 9 日（巴丹和科雷希多英雄日）、6 月 12 日（独立日）、8 月最后一个星期日（民族英雄日）、11 月 30 日（博尼法西奥日）、12 月 25 日（圣诞节）、12 月 30 日（黎萨尔纪念日）。特殊假是指 11 月 1 日（万圣节）和 12 月 31 日。此外，第 9177 号共和国法将**开斋节**也列为常规假，而第 9256 号共和国法将每年 8 月 21 日定为**尼诺·阿基诺日**作为特殊假，放假一天。
245. 假期工资报酬取决于假期的性质。对于常规假，有两个基本规则：1) 如果雇员在常规假期内不工作，可享受 100% 的正常工资，但前提是其在假期后第一天就到单位上班；2) 如果雇员在假期内工作，则可得到正常工资的 200%。对于特殊假也有两项规定：1) 如果雇员在特殊假期内没有工作，则适用“不上班，不给报酬”的原则；2) 如果雇员在假期内工作，则可享受正常工资的 130%。
246. 《劳动法典》第 95 条规定：如果公司不提供更高福利，或没有集体谈判协议，那么每位雇员在服务年满至少一年后可享受 5 天的服务激励假。

## 政府部门工作时间

247. 第 1880 号共和国法第 1 条规定，政府部门合法工作时间为每周工作 5 天，每天 8 小时，共计 40

小时，午饭时间除外。政府机关工作人员可实行弹性工作制，工作人员可在正常工作时间外（不包括周日）提供补偿服务，以弥补缺勤或工作时间不足。

#### 5. a. 影响这些权利实施的困难

248. 影响这些权利实施的困难因素包括：私人企业灵活采取的内部和外部措施，以及出口型企业的紧急情况——出口企业为完成定额或工作订单，要求工人在休息日和假期进行工作。

249. 《劳动法典》第 82 条不同程度地将下列人员排除在《劳动法典》有关工作条件和作息时间规定之外：政府雇员、现场人员、需要赡养的雇主家庭成员、家庭帮工、为他人提供私人服务的人员以及按成果取得报酬的工人。

## G. 第 8 条

### 8. 1. 菲律宾作为缔约国的国际劳工组织公约

250. 菲律宾是以下公约缔约国：

- 《公民权利和政治权利国际公约》；
- 1948 年国际劳工组织第 87 号公约（《结社自由和保护组织权利公约》）；
- 1949 年国际劳工组织第 98 号公约（《组织权利和集体谈判权利公约》）；
- 成立工会的权利在《宪法》中有正式的规定，并通过立法付诸实施。<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 菲律宾《权利法案》第 8 条规定“人民，包括在公共部门和私人部门中就业的人民，有权出于不违反法律之目的，成立工会、协会或社团，这种权利不应受到减损”。除长期保护结社自由的权利外，1987 年《宪法》的制订者认为有必要将私人部门和公共部门的工会视为自由与民主组织的重要典范。《权利法案》国这一突出规定同时承认了“准备工作文件”中的以下声明：尽管《世界人权宣言》对结社自由做出了规定，但仍应将工会权利特别条款纳入《公约》。实际上，有关《菲律宾宪法》结社自由条款的所谓“莱卢姆（Lerum）修订”认为，对结社自由做出一般性规定是不够的，主张将工会权利保护作为享有一般经济权利，尤其是满意工作条件权利的“基本条件”。此外，1987 年《宪法》的第 13 条（“社会公平与人权”）第 3 款要求国家“确保所有工人的自我组织权利”。第 13 条的基本依据是实现社会公平为实现基本人权、促进人类尊严和有效参与民主进程奠定了物质和社会基础。

为实施宪法的这些规定，可适用两个对雇员自我组织权做出了规定的法律，私人部门可适用菲律宾《劳动法典》，公立部门可适用第 180 号总统令（1987 年系列）。



## 问题 2：行使自我组织权利的条件

### 2. a. 关于建立工会的法律规定

251. 《劳动法典》第 242 条指出，申请者的劳工组织享有法律赋予的各项权利和特权，而在签发注册证书之际被赋予合法地位。合法的劳动组织具有依法请求代表权和谈判权，或进行罢工和派出纠察员的法律人格。

252. 第 234 条对签发注册证书的五项要求做出了具体规定，即：(a) 注册费的支付；(b) 提供工会官员的名单及其地址、劳工组织的地址、组织会议记录以及参加这些会议的工人名单；(c) 提供工会成员的名单——在其所代表的谈判单位所有成员中，其人数应至少占 20%；(d) 如果工会成立的年限在一年以上，那么应提供一份财务报告；(e) 提供工会章程和附则及其获得通过和批准的记录、批准这些章程和附则的成员名单。但是联邦或国家总工会可以组织和接纳工会的地方分支机构和分会而无需向劳工与就业部注册这类分会。

253. 如果注册申请人为联邦或国家总工会，那么除了上述要求外，还应提供相关证据表明其至少拥有 10 个分支机构或分会，其中每个分会或分支机构必须是其所在地的一个经过正规认证的集体谈判主体。

254. 一旦符合了正式要求，劳动与就业部就应该向工会签发适当的注册证书。但是工会的合法地位是从提交全部文件之日获得的。就那些直接由联邦或国家总工会特许设立的地方分会而言，需要向劳动与就业部提交特许证书、官员名单及其地址、分会的主要地址及其章程和附则，并在提交这些文件后获得合法地位。

255. 另一方面，有关特许地方分会的登记要求比较简单，需要提交以下文件：(a) 特许证书；(b) 章程和附则；(c) 官员姓名以及分会准则。对于特许分会的注册申请，既没有最少成员人数要求，也无需提交财务报告。

256. 从本质上来说，工会具有为自身确定组织规则和资格要求的基本自由。但是可以将工会成员资格方面的歧视性规定宣布为不当劳动行为。

257. 最高法院明确指出，注册要求不是对集会或结社权利的限制，不管有无所述的注册都可以行使这种权利。注册要求只是获取劳工组织法人资格的必要条件。

258. 独立工会注册方面的最低成员人数要求是一种正式手续，不会影响组织成立的自由。国际劳工组织自由结社委员会的各项决策与原则表明，不鼓励对最低成员人数提出“显然过高”的要求，也不提倡“明显妨碍工会成立”的做法。由于在过去几年中，实际组织的独立工会一直超过了经过特许的分会，因此可以认为申请注册的单位不是非常多。

259. 另外，有些法定管辖区对成员人数规定了统一的比率或具体要求，与这些管辖区不同的是，菲律宾法律对独立工会的最低成员人数要求是以百分率为基础的。这要求注册机构更灵活地处理注册请求，因此，只要工会申请的决定基本上是诚信的，那么即使总数据基础（合格谈判单位中的员工总数）有误，也允许工会注册。

260. 1986 年总统科拉松·阿基诺签发了第 111 号总统令，以废除“一个行业，一个工会”的规定。这样，有关团结和劳工运动多元化的事宜可完全取决于工人的自由意愿。

261. 截至 2004 年 7 月，有 147 个劳工联合会注册，菲律宾多元化的工会运动是遵守经济、社会、文化权利委员会规定的体现，该委员会的规定指出：“工会的多元化是工会权利自由观念的一部分”。

## 2. b. 关于行使加入和成立工会权利的限制

262. 关于行使自我组织的权利，有几个限制因素。

263. 第一个限制因素是工人是否在雇员 - 雇主关系之列。根据《劳动法典》第 243 条的规定，只有雇员可以为集体谈判之目的加入/成立/协助工会。那些没有明确雇主或没有被雇用的人员可以为相互帮助和保护之目的协助/加入/成立协会或组织。

264. 第二个限制因素是雇员是属于私人部门还是公共部门。通常情况下，《劳动法典》的规定只适用于私人部门雇员，以及依照《公司法典》成立的国有或国家控制企业的雇员。《劳动法典》第 244 条承认文职部门的所有其他雇员将受公务员的相关规定约束。

265. 第三个限制因素是根据雇员职位进行的分类。就私人部门而言，受雇的管理人员，包括有权使用管理层劳动关系信息的机要人员，不具备成立工会的资格。受雇的监督人员可以成立自己的工会，但是不可以加入包括普通雇员的工会。就公共部门而言，处于高层、决策层或基本上负责机要事务的雇员、菲律宾武装部队和菲律宾国家警署的人员、狱警和消防员不得协助/成立/加入工会。

266. 就私人部门而言，建筑业工人适用特殊的规定。劳动与就业部第 19 号令第 5 节规定，在承认建筑行业项目雇员自我组织和集体谈判权的同时，鼓励成立工会，但是就一个被认可的工会而言，其成立或活动不应对于那些依照现有法律组建的谈判单位构成损害。

267. 就公共部门而言，处于高层、决策层或基本上负责机要事务的雇员不得成立工会。如上所述，为国家和公共秩序之目的，禁止菲律宾武装部队和菲律宾国家警署的人员、狱警和消防员协助/成立/加入工会。

268. 其次，合作社的雇员有权行使自我组织的权利，但合作社成员属于企业所有者的情况除外。

269. 最后，就外国侨民而言，《劳动法典》第 269 条规定，外国侨民如果获得了劳动与就业部签发的有效工作签证，并且来自那些为菲律宾工人授予了同样或类似权利的国家，那么可以自愿加入或协助工会。

## 2. b. 确保自我组织权利的措施

270. 《劳动法典》第 246 条规定，不应减损自我组织的权利。因此，对于任何人来说，如果在行使自我组织权利的过程中对雇员和工人进行限制、胁迫、歧视或不当干预，那么都将是非法的。第 248 和第 249 条列举了雇主和工会的不当劳动行为，并声明这些为非法行为。不当劳动行为委员会将对违者予以行政和刑事处罚。

## 2.c. 工会结盟和加入国际工会组织的权利

271. 作为国际劳工组织第 87 和第 98 号公约的缔约国，政府承认工会有权结盟和加入国际组织。在此方面，私人部门已经有一个比公共部门更成熟的制度。

272. 对于工会加入国际工会组织没有任何限制。在工会中心的协助下，大多数联合会或国家总工会都以某种方式与国际工会有一定的关联。必须强调的是，《劳动法典》第 270 条对工会接收外国援助的问题做出了规定，但在实践中，这一规定没有付诸实施。有鉴于此，劳动与就业部已要求国会废除该规定。

## 2. d. 有关菲律宾工会的条件或限制性规定，以及集体谈判自由的促进

273. 菲律宾工会有自由行使其职能的权利，尤其在以下三个方面：(a) 内部组织；(b) 集体谈判；(c) 防止任意中止或解散。

### 内部组织

274. 菲律宾工会有权起草自己的章程和规章，选举自己的代表，统筹行政管理和政策事项。最高法院已将工会章程和附则视为对所有工会成员具有约束力的契约。

275. 《劳动法典》第 241 条对工会成员的权利与条件做出了规定，其中包括：(a) 财务或信托权利；(b) 政治权利。<sup>15</sup>对于任何违反成员这些权利和条件的情况，受侵害的一方都有权向劳动与就业部提起适当

---

<sup>15</sup> 工会成员在财务或信托方面的权利包括：(a) 有权反对肆意、苛刻或过度性收费和罚款；(b) 有权根据工会章程和附则要求对所有财务事项提供详尽的报告；(c) 有权反对未经授权收取各种费用或其他缴款；(d) 有权对于支付的每笔费用或其他缴款索要收据；(e) 除工会章程和附则明确规定外，或由工会多数成员在正式召集的会议上通过书面决议明确允许外，有权防止将工会基金用于任何其他目的；(f) 有权要求对工会每笔所得或收入以及每笔支出进行记录或出具收据——相关记录或收据将成为工会财务记录的一部分；(g) 在没有经过雇员正式签字的个人书面授权情况下，有权反对为了收取特殊摊派费用、律师费、谈判费或任何其他特殊费用之目的代扣工会会费；(h) 有权通过投票方式决定工会人员的报酬；(i) 有权反对通过不合理的摊派费用为劳资关系研讨会或其他相关活动筹集资金；(j) 有权要求工会的财务人员和其他人员准确提供有关工会资金和财产的真实记录；(k) 有权要求对账户进行正式审计，并由宣誓书作为证明——其中一份副本提供给劳动与就业

的申诉。通常情况下，只有依据这种申诉，政府当局才可以干预工会的内部事务。

276. 第 241 条规定，工会高级职员的直接选举每五（5）年进行一次，这甚至适用于联邦或国家总工会的官员。1989 年对《劳动法典》进行的一项明显修订之一就是“直接选举”委托，该修订旨在“将民主作为工团主义的一项必要因素予以强调”。

### 促进集体谈判自由

277. 为达成集体协议而进行的集体交涉或谈判是《劳动法典》下的一项民主制度，旨在稳定劳资关系，创建一个有利于稳定行业和谐局面的氛围。尽管谈判是劳资双方的共同义务，但是只有在具备以下司法前提条件下，才可以启动集体谈判的机制：（a）根据法律规定的任何选举或选派方式，雇员代表获得了多数代表权；（b）被雇员选为谈判代理人的工会多数人代表证明；（c）由谈判代理人与资方进行谈判的要求。

278. 集体谈判的义务意味着履行各当事人的共同义务，以根据诚信原则迅速快捷地进行会谈，从而通过谈判，就工资问题，以及与工资、工作时间和其他条款和条件有关的其他所有雇用条款和条件达成一项协议。

279. 最高法院一直认为，从本质上来说，对于谈判是否本着诚信的原则，并没有任何检验的标准。根据有关集体谈判的一项公平标准，有关方应本着公开、公正和真诚的原则，努力克服他们之间的现有障碍或困难，以建立雇用关系。诚信与否是根据事实推断的，在很大程度上是由具有管辖权的政府机构根据其专业知识来推断的。谈判的诚信与否不应根据具有管辖权的政府机构是否将某个合同条款视为合理来判断，也不应根据这类机构认为应该达成的某项条款来判断，而应完全根据整个谈判的情况来判断。同样，不应单凭一个雇主的行为影响来断定谈判的诚信与否，而应从总体上根据所有这类诱因或行为的影响进行推断，从总体上据此做出的公正推断可以作为具有管辖权的政府机构做出结论的基础。

280. 2003 年，劳动与就业部颁发了一系列的行政条例，这些条例对于建立一个自愿的多雇主谈判制度做出了规定。<sup>16</sup>另外，还对简化集体谈判协议的登记程序做出了简要规定，根据该项规定，在 5 天的登记期

---

部部长；（m）有权检查工会的账本和其他财务记录、有关工会人员的详尽报告以及有关工会章程和附则下所有财务事项的陈述。

工会成员的政治权利包括：（a）有权通过劳资关系研讨会或其他劳动教育活动了解工会章程和附则、集体谈判协议、现有劳资关系制度以及依据现有劳动法律所享有的所有权利和义务，但要取决于其是否具备资格（如：颠覆性组织的成员不具备这方面的资格）；（b）有权在组织内任职，但取决于是否具备资格；（c）有权就事关工会所有成员的重大政策问题进行无记名投票；（d）有权启动和参与有过错工会官员或成员的弹劾或开除过程。

<sup>16</sup> 见第 40-03 号部级令第十六条规则第 5-7 项。合法工会和雇主可以达成书面协议，以便在以下限制因素的基础上，一起进行集体谈判：（a）只有那些属于现行独家谈判代理人的合法工会才可参与并进行多雇主劳资谈判；（b）就雇主而言，只有当其对应的现行谈判代表为合法工会时，才可以参与并进行多雇主谈判；（c）只有那些与雇主单位有关并且同意多雇主谈判的合法工会才可以参加。

限内获得登记证书只需要两份关于公布和正式批准谈判协议的声明，以及缴纳极少的费用。

### 防止工会的解散或中止

281. 《劳动法典》第 238 条对劳动与就业部行使取消合法劳工组织注册的权利做出了规定，而第 239 条则对取消注册的原因做出了规定。劳动与就业部要求取消或解散劳工组织的理由必须充分和具有说服力。一般来说，在指控工会成立存在失实陈述、欺诈或胁迫问题的情况下，只有当这些问题对大部分工会成员产生影响的情况下，才可取消工会的注册。如果取消注册的请求正好与待认证的选举程序偶合，那么合格谈判单位的成员可以通过其在选举认证中的投票来肯定或否认工会的合法性。此外，除非为有关工会提供听证的权利，否则不得签发取消令。

### 2. e. 菲律宾工会的数量与结构

282. 下表简要列出了工会注册及会员人数的现有数据（2004 年 7 月）：

工会类型	注册	会员人数
联合会/国家总工会	147	519 892
独立（企业）	7 688	918 853
特许分会（企业）	7 206	364 935
公共部门工会	1 339	262 454
工人协会	7 000	249 551

283. 目前，有 10 个注册的工会中心或注册的联合会/国家总工会团体。

284. 工人协会是为了互助和保护会员之目的，或者集体谈判之外的任何其他合法目的而组建的团体，在农村地区最常见，通常作为获取谋生机会的手段。

### 问题 3：罢工权利

285. 《宪法》和法律对私人部门所有雇员的罢工权利做出了规定。<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 《宪法》第 13 条第 3 款指出，所有工人都享有自我组织、集体交涉/谈判以及和平进行团体活动的权利，包括依法罢工的权利。因此，尽管对罢工没有一般性限制，但却对享有的这种权利有法律限制。

### 3. a. 罢工权利的限制

#### 程序性限制

286. 菲律宾立法机关在《劳动法典》中允许对罢工权提出某些程序性要求，罢工权的前提条件如下：(a) 向国家调解仲裁委员会提交罢工通知；(b) 遵守从递交通知之日起的冷静期规定；(c) 由工会成员对罢工进行投票，并将结果报告给国家调解仲裁委员会；(d) 遵守从报告罢工投票结果之日起的 7 天禁止罢工令。

287. 冷静期的规定是为了让劳动与就业部可以通过国家调解仲裁委员会召开斡旋与调停会议。而 7 天禁止罢工令则是为了让劳动与就业部有机会明确罢工投票行为是否诚实，以及是否是在和平的情况下进行的。

288. 最高法院已经根据违反程序性要求的情况宣布罢工无效，并将这些要求视为享有合理罢工权的最低限制性要求。

#### 罢工期间限制

289. 至于禁止罢工的问题，《劳动法典》对调解与仲裁程序期间的罢工有暂时的限制。第 264 条 (a) 款规定“在……将争议提交强制性或自愿仲裁后，或在处理出于同一罢工或停工原因的案件期间，不得宣布罢工或停工”。

290. 另外，集体协议中的“不罢工、不停工条款”被广泛认可，并得到最高法院的支持。但是不得运用这种禁止性规定来防止那些针对不当劳动做法的罢工。

291. 如前所述，在冷静期和 7 天禁止罢工令期间，一般禁止罢工。

#### 事关国家利益的案件

292. 根据《劳动法典》第 263 条 (g) 款的规定，如果争议导致或可能导致“事关国家利益的行业”进行罢工或停工，那么劳动与就业部部长可接管劳动争议的管辖权，或对争议的强制仲裁予以确认。

293. 罢工或停工期间的禁止性行为包括：“在总统或劳动与就业部部长行使管辖权后，不得宣布罢工或停工。”最高法院已将签发接管令或确认令后的罢工裁定为禁止性行为，因而属于非法行为。因此，接管令或确认令同时又是根据法律效力签发的复工令。

294. 劳动与就业部部长对劳动案件管辖权的接管是行使国家的治安权。如上所述，接管管辖权是为了促进共同利益，因为长期的罢工或停工可能有损国家的利益。

295. 因此，对于大学、出口 90% 产品且每年产值超过 1 200 万美元的企业、医药企业、国内航线的航空

公司，最高法院支持行使接管权。但在案件涉及电话号码簿或火柴生产企业的情况下，法院将这种接管权裁定为无效。

### 最低服务标准

296. “对于在实质性限制和完全禁止罢工可能缺乏适当理由，以及在不影响绝大多数工人罢工权情况下，为确保用户基本需要能够得到满足，各种设施能够安全运营或运营不会中断所适用的”最低服务标准，国际劳工组织专家委员会已对其相关概念进行了讨论。

297. 《劳动法典》第 263 条 (g) 款规定，如果劳动争议对医院、诊所或医疗机构的持续运营产生了不利影响，那么罢工的工会有义务提供并维持一个有效和最基本水平的医疗和其他卫生人员队伍，不应妨碍和限制这些人员的流动和服务，因为这是确保病人（尤其是急诊病人）生命与健康充分得到适当保护所必须的。

### 政府服务

298. 就公共部门而言，公务员委员会第 6 号备忘录通告（1987 年系列）以行政处罚的形式，禁止所有政府官员和雇员进行罢工、群众游行、大规模离岗、停工以及将会导致暂时中断和混乱的其他群众行动。

299. 公共部门雇员可选择的一个途径就是根据第 180 号总统令选派代表参加公共部门劳动管理理事会。尽管第 180 号总统令没有对雇员组织的代表问题做出明确规定，但是公共部门劳动管理理事会允许直属机构、地方政府部门、具有原始执照的国有或国家控制企业、国立大学和学院派代表参加。

### 罢工纠察

300. 但是私人 and 公共部门雇员可以通过担任纠察或以其他形式来表达意见，但活动不应服务的提供产生影响。

### 3. b. 某些工人行使罢工权的特殊法律规定

301. 如上所述，一方面，公共部门的雇员不得进行罢工；另一方面，医疗机构、医院和诊所的雇员需要遵守第 263 条第 (g) 款关于提供最低限度服务的规定。

302. 根据第 180 号总统令，菲律宾武装部队和菲律宾国家警署的人员，以及狱警和消防员不得成立或加入雇员组织。

303. 根据第 40-03 号部级令，劳动与就业部部长对劳资关系的四个方面予以了强调：(a) 维护自我组织的权利；(b) 快速提供行政服务；(c) 倡导负责任的工团主义；(d) 促进劳资共担责任，以便通过和平和

自愿的方式解决争端。

#### 问题 4：武装部队和警察限制自我组织权的权力

304. 菲律宾武装部队、菲律宾国家警署以及行政当局的人员无权限制或干预合法行使的工会权利，但公共秩序受到破坏的情况除外。《劳动法典》第 264 条 (d) 款规定，“任何公务官员或雇员，包括菲律宾武装部队或国家联合警署的人员，或任何武装人员，都不得以任何方式带入、介绍或陪同任何旨在替换罢工者的个人进入或离开罢工区域，或代替罢工者工作。警察人员应在罢工警戒线外，但发生实际暴力或其他犯罪行为的情况除外：这绝不意味着公务官员不能采取必要措施来维护和平与秩序、保护生命与财产和/或实施法律或任何法令。”

#### 问题 5：国家立法变化和法院判决简评

305. 以下是报告所涉期间的重大立法变化：

- 第 111 号总统令（1986 年）：该总统令对《劳动法典》的某些规定做了修订，主要是为了放宽工会的权利；
- 第 126 号总统令（1987 年）：该总统令的第 22 条规定设立国家调解仲裁委员会，以接管劳动关系事务局的斡旋、调停和自愿仲裁职能；
- 第 180 号总统令（1987 年）：该总统令为公共部门雇员的组织权做出了指导性规定；
- 第 6715 号共和国法就放宽自我组织权的问题对第 111 号总统令进行了补充。

306. 第 111 号总统令旨在实现工会权利的民主化，主要进行了以下方面的修订：(a) 成立工会的最低人数要求降低到合格谈判单位成员的 20%；(b) 废止了《劳动法典》第 238 和第 239 条过去关于“一个行业，一个工会”的概念；(c) 对于通过《公司法典》组建的政府公司，该总统令承认其雇员进行组织和集体谈判的权利。实际上，出于自我组织和集体谈判之目的，这类政府雇员不在《公务员法》的范围内，而被列入了《劳动法典》的保护范畴；(d) 对于无组织的机构，将其请求认证选举的支持性要求降低到 20%；(e) 禁止公务官员、武装部队和国家警署的人员陪同个人进入公司所在地以替换罢工者。

307. 第 180 号总统令恢复了公共部门工人的自我组织权。从 1972 年《戒严法》颁布起，公共部门的雇员被剥夺了该权利。截至 2002 年 6 月，公共部门注册的工会有 1 072 个，其中有 346 个工会已被确定为其各自政府部门的唯一谈判单位。

308. 第 6715 号共和国法继续进行了第 180 号总统令所启动的改革，主要有以下方面的明显变化：(a) 延长了集体谈判协议的期限，有关代表问题的谈判从 3 年延长到 5 年，以促进行业稳定，但集体谈判协议的



其他条款应在其生效后的 3 年内进行重新谈判（第 253-A 条）；（b）明确承认工会成员有权参与其所在单位的政策和决策过程（第 255 条）；（c）在认证选举中，对于有组织的机构，要求其请求认证选举的支持性签字为 25%，以保持行业稳定（第 256 条），对于无工会组织的机构，该法令废除了提交认证选举请求的支持性要求（第 257 条），确定了申诉和自愿仲裁方面的机制，并要求在此过程中创建自愿仲裁基金（第 260-262 条和第 277 条（f）款）；（d）承认每位雇员都有权在工作的第一天加入工会（第 277 条 b 款）。

309. 在应用这些法律时，最高法院一直以国家的总政策为指导，以保护劳工，肯定行使自我组织权的自由。

310. 1994 年，劳动与就业部启动了**工人组织发展方案**，以便通过能力建设和协助工人组织进行能力建设或创业措施，来协助工人组织。自 1994 年以来，政府已为该方案拨款 343 658 000 菲律宾比索。

311. 劳动与就业部承认集体谈判是消除妇女不平等工资待遇的一个手段。在支持工会工人的过程中，该部为有工会和没有工会的机构开展了劳动教育活动，并对来自 204 个工人协会和劳工组织的女工会领导人及工人进行了谈判和倡导性领导能力方面的培训和咨询活动。针对菲律宾出口区管理局——政府经济区内的落户企业，在工人、工会成员管理层中间举办了旨在促进经济权利的研讨会。

## H. 第 9 条

### 问题 1：与第 9 条有关的菲律宾作为缔约国的国际劳工组织公约

312. 菲律宾不是国际劳工组织第 102、121、128、130 和 168 号公约缔约国，但却是以下公约缔约国：

- 1962 年国际劳工组织第 118 号公约（《社会保障平等待遇公约》）；
- 1982 年国际劳工组织第 157 号公约（《维护社会保障权利公约》）；
- 1925 年国际劳工组织第 17 号公约（《工人事故赔偿公约》）；
- 1952 年国际劳工组织第 19 号公约（《事故赔偿同等待遇公约》）。

### 问题 2：国家现有社会保障的分类

313. 菲律宾正在实施的现有社保类别包括；（a）医疗保险；（b）疾病现金福利；（c）产妇福利；（d）老年人福利；（e）伤残福利；（f）遗属福利；（g）工伤福利。

314. 第 8291 号共和国法也对限制性失业方案做出了规定。该法案对已有 20 年之久的政府服务保险系

统宪章修订本（又称第 1146 号总统令）进行了最受人欢迎的修订，它不仅增加和扩大了政府工人社会保障的保护，而且还促进了政府服务保险系统的权力和职能，有助于对其成员的需求做出更好的反应。此外，还将公积金福利纳入了菲律宾实施的现有社会保障计划中。这方面的社会保障通过建立 Pag-Ibig 基金（又称住房开发互助基金）解决，Pag-Ibig 基金解决了国家的两个基本问题，即：吸引储蓄和为工人提供住房。

### 问题 3：现有社会保障的主要特征或计划

#### 健康保险（医疗保险）

315. 医疗保险是一种健康保险计划，参加的成员每月缴纳一定的保费，以集合一个基金为那些生病以及住院时突然需要资金帮助的被保险人提供医疗补贴。

316. 第 7875 号共和国法（《1995 年国家健康保险法》）将医疗计划的保险人群扩大为包括所有菲律宾公民。

317. 该方案包括可享受医疗计划福利的所有人，包括社会保障系统和政府服务保险系统下的投保人、退休人员、离休金领取人员及其赡养人员；有资格作为菲律宾健康保险公司健康保险计划受益人的所有人员；作为政府其他健康保险计划、社区医疗组织、合作社或私人非盈利健康保险计划成员而有资格作为受益人的所有人员。

318. 为了让政府能够为计划提供资金，计划的所有成员将按照合理、公平和累进缴款计划为基金缴款，缴款计划将根据相应的精算研究和以下方针确定：

- 正规部门雇员和现有医疗保险成员及其雇主将按照法律规定每月按同一保费水平连续缴款，直至菲律宾健康保险公司确定所述缴款水平为止。但前提是月缴款不超过各自月工资的百分之三（3%）。
- 个体户（自雇人员）的缴款主要以住户收入和资产为基础，但其每年的缴款总额不应超过其月薪的百分之三（3%）。
- 为贫困成员之利益而确定的缴款不应超过受雇成员的最低缴款水平。
- 贫困成员的缴款将由其所在地的地方政府部门提供部分补贴、菲律宾健康保险公司将提供相当于地方政府部门贫困成员补贴金额的配套资金，如果为第四、第五和第六级地方政府部门，国家政府将为贫困人员提供百分之九十（90%）的补贴，但期限不超过 5 年。地方政府部门的比重将逐渐提高，直至与国家政府的比重相等为止。

## B. 健康保险（疾病现金津贴）

319. 疾病现金津贴是在社会保障系统或政府服务保险系统成员由于疾病或损伤而不能工作的期间，按日提供的现金补贴，通常情况下，任何一年中的补贴期限不应超过 120 天。

320. 在社会保障系统下，疾病津贴是在社会保障系统成员由于疾病或损伤而不能工作的期间按日提供的现金补贴。一个成员可以在满足以下条件的情况下获得疾病津贴：（1）成员在连续两个季度意外事故期间之前的 12 个月期间内至少提供了两个月的缴款；（2）成员已入住医院至少 4 天；（3）已通知社会保障系统的相关机构；（4）在成员为正式雇员的情况下，所有病假都已用完。

321. 每天支付给一个成员的疾病津贴相当于该成员日平均缴费工资基数的 90%。在一个历年中，一个成员最多可以获得 120 天的疾病津贴，但基于同一疾病获得的津贴不得超过 240 天。

322. 在政府服务保险系统下，一个成员可以在以下条件下获得津贴：（一）残疾是正在工作期间发生的；（二）在离职的情况下，已经至少工作了 3 年，而且在残疾的前 12 个月期间至少提供了 6 个月的缴款。如果投保人属于暂时完全伤残，那么每日有权获得 75% 的工资，或，在用完计发福利的所有病假和集体谈判协议病假福利后（如果有的话），而在不早于其暂时完全伤残的第四天，每个日历年可按工资的一定百分比，享受不超过 120 天的暂时伤残福利。投保人不能同时享受暂时完全伤残福利和带薪病假。但是，如果残疾需要超过 120 天的深入治疗，那么政府服务保险系统可以延长暂时完全伤残福利的时间，但不超过 240 天。

323. 《劳动法典》第 4 卷第 2 编也对社会保障系统和政府服务保险系统成员在工作期间生病或受伤情况下的现金收入福利做出了规定。

324. 在因职业疾病和损伤而引起暂时完全伤残的情况下，雇员有权按照日现金津贴的形式获得现金收入福利，其金额相当于有关雇员日平均缴费工资基数的 90%，对于政府服务保险系统的成员来说，该金额不应超过 90 菲律宾比索，而对于社会保障系统的成员来说，这不超过 200 菲律宾比索。

325. 就与工作有关的疾病来说，这种日现金津贴是按照“同时领取福利的原则”，在社会保障系统和政府服务保险系统福利之外的福利。

326. 暂时完全伤残是指雇员因伤残而在不超过 120 天的连续期间内不能从事有报酬的工作，如果仍然需要医疗护理，那么该期限可以延长到 120 天，但不超过 240 天。

327. 在暂时完全伤残的情况下，现金收入福利是伤残期间替代工资的一种形式（用以弥补收入或所得的损失）。补偿期间从损伤或疾病的第一天起算。

328. 如果这种疾病或损伤发生在雇员向保险系统正式投保前，那么将由雇主负责这种津贴。

### C. 孕产妇福利

329. 孕产妇福利是向社会保障系统下那些分娩的妇女、已进行自然流产的妇女，或必须进行人工流产的妇女所提供的一种补贴。

330. 社会保障系统下的孕产妇福利是为那些由于生育或自然流产而不能工作的成员按日提供的一种现金补贴，其具体金额取决于可补贴的天数以及分娩的类型。孕产妇福利只为怀孕四次以上的妇女提供。有资格要求孕产妇福利的主要条件是在连续两个季度意外事件期间之前的 12 个月期间内至少缴纳了 3 个月的保费。

331. 孕产妇福利金的总金额等于成员日平均缴费工资基数的 100% 乘以 60 天（适用于自然分娩、自然流产或人工流产情况）或乘以 78 天（适用于剖腹产的情况）。

332. 根据《公务员法》的规定，女性成员可以享受 60 天的带薪产假。

### D. 养老福利

333. 养老福利是向社会保障系统下那些由于年岁已高或已到了法定退休年龄而不再工作的成员所支付的一种现金福利。

334. 社会保障系统退休福利是一种现金福利，可采取按月支付的养老金形式，或一次性全额支付。投保人员如果不具备按月支付养老金的资格，则有权要求一次性全额支付，其金额相当于由其自身或其前雇主所缴纳的保费再加上利息。成员必须至少年满 60 岁，已经离职，并且决定不再继续缴纳保费。

335. 对于年满 60 岁的已退休投保人员，或者年满 65 岁的在职或退休投保人员而言，如果已经至少缴纳了 120 个月的保费，那么可终生享有按月支付的养老金。对于年满 55 岁，已经离职或者不再从事个体经营的地下矿工，或者年满 60 岁的在职或离职地下矿工而言，如果已作为投保人至少缴纳了 120 个月的保费，并且已经至少从事了 5 年的地下采矿工作，那么可享受养老福利。

336. 除了按月领取的养老金外，退休人员还有权领取第 13 个月的养老金。退休人员可选择一次领取头 18 个月的养老金，但需要扣除按优惠利率计算的利息。投保人员将在第 19 个月及其以后按月领取养老金。

337. 如果投保人已经具备领取养老金的资格，但是在 60 岁以后退休，那么其按月领取的养老金可按照两种方式计算，两者以高者为准——一种是：按照其已离职或者已不再从事个体经营而本可退休的最早时间计算相应的金额再加上与此相关的所有调整；另一种是：按照其实际退休的时间计算。

338. 退休次数不止一次的养老金领取者将按以下两种方式领取养老金，两者以高者为准：按照第一次

退休请求计算的月养老金，或按照新请求重新计算的月养老金。

339. 如果退休人员在 65 岁以下，那么月养老金将在其重新就业或者恢复个体经营的情况下暂停给付。

340. 社会保障系统的养老金领取者在死亡后，其在退休日的第一顺位受益人可继续领取他的养老金。

341. 政府雇员如果决定在规定的 65 岁退休年龄前退休，那么如符合以下条件，可领取退休福利金：  
(一) 至少服务了 15 年；(二) 退休时至少年满 60 岁；(三) 没有领取永久完全伤残的月离休金。

342. 退休福利金的一种领取方式是：按照 60 乘以基本月养老金的金额，一次付清，然后在一次付清金额所涵盖的 60 个月期间之后，按月领取终生养老金；另一种方式是：在退休日后，按照 18 乘以基本月养老金的金额支付现金，然后在 18 个月后按月领取终身养老金。

343. 如果退休人员在 65 岁以下，那么月养老金将在其重新就业或者恢复个体经营的情况下暂停给付。其自身或其雇主又需要遵守强制保险的规定。

#### E. 伤残福利

344. 伤残福利是向社会保障系统下那些具有永久部分残疾或完全伤残的投保人员支付的现金福利。

345. 在社会保障系统下，那些具有永久完全伤残的投保人，如果已在连续两个季度的残疾期间前至少缴纳了 36 个月的保费，那么将有权领取月离休金；如果没有缴纳所要求的 36 个月保费，则有权领取一次付清的福利金，其金额等于月离休金乘以其向社会保障系统缴款的月数，或者用 12 乘以月离休金，两者以高者为准。已经接受一次付清福利金的投保人，如果在其残疾日起的一年后，重新就业或者恢复个体经营，还需要遵守强制保险的规定，并将被视作新的投保人。如果投保人重新就业或恢复个体经营，或者，如果残疾投保人的永久完全伤残得到康复或其在收到社会保障系统通知后，没有进行一年至少一次的体检，那么月离休金和家属抚恤金将暂停给付。如果发生了永久部分残疾，而且在连续两个季度残疾期间前，缴款的月数已满 36 个月，那么将在不迟于法律规定的期限内，按照永久完全伤残的月离休金支付福利金。如果发生了永久部分残疾，而且在连续两个季度残疾期间前，缴款的月数不满 36 个月，那么将按照社会保障系统相关法律所规定的一次付清百分比支付福利金。

346. 除了月离休金外，还为残疾投保人额外提供了 500 菲律宾比索的补贴，以便为离休金领取者因为残疾而引起的额外支出提供补助。家属抚恤金是向投保人需要赡养的未成年婚生子女、婚生子女、合法领养子女或非婚生子女（从年纪最小的子女开始，最多只有 5 个子女可享受家属抚恤金）提供的。除了按月领取离休金外，离休金领取者还有权领取第 13 个月的离休金。

347. 对于有权领取一次付清福利金的永久完全伤残投保人来说，其福利金要么等于月离休金乘以其向

社会保障系统缴款的月数；要么等于 12 乘以月离休金，两者以高者为准。

348. 对于有权领取一次付清福利金的永久部分残疾投保人来说，其福利金要么等于月离休金乘以其向社会保障系统缴款的月数，再乘以残疾与整个身体相比的百分率；要么等于 12 乘以月离休金，两者以高者为准。

349. 如果永久完全伤残投保人已经康复，已经恢复工作，或者在收到社会保障系统通知后，没有进行年度体检，那么将暂停其离休金的给付。如果由于疾病或残疾而不能进行复查的，可以由社会保障系统的一名医生到其家中体检。

350. 完全伤残离休金领取者去世后，其在残疾日的第一顺位受益人将有权全额领取月离休金。如果完全伤残离休金领取者在其月离休金开始后的 60 天内去世，并且其第一顺位受益人没有续领其月离休金，那么其第二顺位受益人将有权领取一次付清的福利金，具体金额等于“60 乘以月离休金”减去“社会保障系统已支付的月离休金总额”。

351. 对于政府服务保险系统投保人来说，如果其永久残疾不是其本人的严重渎职、玩忽职守、习惯性使用致醉药物、伤害自己或他人的故意行为所致，那么将有权从残疾之日起，终生按月领取相当于基本月离休金的收入保障金。如果属于部分残疾，那么将根据规定的伤残福利金计发期限向其支付现金。如果投保人在残疾时已经至少服务了 15 年，那么还将有权按照“18 乘以残疾时的基础月离休金”获得现金。如果投保人在残疾时不在职，那么必须在残疾前的最近 5 年内至少缴纳了 36 个月的保费，或者必须总共缴纳了 180 个月的缴款，才能有权终身享有月养老福利。如果属于部分残疾，那么将根据规定的伤残福利计发期限向其支付现金。

## F. 工伤福利

352. 菲律宾的《劳动法典》和第 626 号总统令（又称《雇员补偿与国家保险基金》）对工伤福利计划做出了规定，这是一个免税的雇员补偿计划，在因工作致残的情况下，雇员及其家属可以立即获得适当的收入保障金、医疗保险金或相关福利。

353. 福利可以是收入保障金或者服务，包括：(a) 医疗服务和器械，在费用限额的范围内，这类福利主要取决于残疾的性质和康复的进展；(b) 康复服务；(c) 伤残福利；(d) 死亡福利，等于向第一顺位受益人提供的终身抚恤金，加上向 5 个未婚、需要赡养的未成年子女（这 5 个子女从年纪最小的开始起算，且相互之间不能替代）所支付的家属抚恤金——每个子女获得的抚恤金相当于第一顺位受益人月收入保障金的 10%。

354. 根据《劳动法典》第 173 条的规定，领取雇员补偿计划下的福利并不妨碍领取其他法律为同一意

外事件所规定的福利。因此，对于工作引起的同一残疾或死亡，该法典允许同时领取不同法律所规定的福利。

355. 在社会保障系统、政府服务保险系统和医疗保险下，是通过雇主和雇员的强制性缴费进行筹资的，与此不同的是，菲律宾的工伤福利只通过雇主的缴费进行筹资。该计划下的缴费全部由雇主提供，通过任何合同或手段从雇员薪酬或工资中扣除任何金额的缴费都是违法的。雇员补偿计划包括由社会保障系统和政府服务保险系统强制保险的所有工人。

356. 就伤害以及由此引起的残疾或死亡而言，只有在引发这种情况的事故是与工作有关或在工作过程中发生的情况下，才可以要求补偿。

357. 如果雇员所遭受的事故属于以下情况，那么将认为该事故与工作有关或是在工作过程中发生的：在履行公务时发生的；在工作需要他的地方发生的；因履行雇主的指令而在其他地方发生的。

358. 发生在工作场所外，但可以要求补偿的其他意外事件包括：雇员在往返办公室的途中发生的事故，其前提是没有因为任何其他活动偏离或离开通常的道路；在公司活动期间受到的伤害；为个人舒适之目的所进行的活动；当雇员在班车或公司其他车辆上时发生的事故；与特殊差事有关的活动；在进行双重目的的活动时所发生的事故。

359. 除了社会保障法和政府服务保险计划下的伤残福利外，第 626 号总统令修订的《劳动法典》第 4 卷第 2 编所规定的雇员补偿计划针对与工作有关的意外事件，将残疾补偿分为两类，即下述两类：

#### 暂时完全伤残

360. 暂时完全伤残包括：妨碍雇员从事带薪工作的时间达到 120 天，或者在延期的情况下达到 240 天但不超过 240 天的疾病和伤害。

361. 暂时完全伤残包括疾病和伤害；疾病是指被委员会明确列为职业病的疾病，或由工作引起的疾病，但需要证明导致该疾病的风险因工作条件而增大了；而伤害则应是由于任何与工作有关的事故，或在工作过程中发生的事故所引起的任何伤害性人体组织变化。

#### 永久部分伤残

362. 如果由于伤害或疾病，雇员的某个肢体部分永久丧失或永久失去功能，那么这种残疾就属于永久部分伤残。

363. 在不超过规定期限的情况下，遭受永久部分伤残的任何雇员都将有权获得月收入保障金，其金额相当于永久完全伤残的月收入保障金。

364. 收入保障金将从伤残的第一个月开始支付，但不超过规定的月数，具体情况取决于伤残的性质。

365. 在离休金领取者去世后，其在伤残日的第一顺位受益人将有权领取全额的月离休金。

366. 遗属福利是向投保人第一顺位受益人支付的福利，第一顺位人包括：投保人赡养的合法配偶（直到其再婚为止）以及婚生子女、婚生子女、合法领养子女以及非婚生子女。

367. 根据《政府服务保险系统宪章》的规定，属于永远完全伤残的雇员将可获按照基本月离休金的 20% 获得月收入保障金。

368. 当投保人或离休金领取者去世时，其第一顺位受益人将有权续领抚恤金，其金额等于基本月离休金的 80%，加上向家属抚恤金（需要赡养的每个子女可获得相当于月离休金 10% 的抚恤金，但最多不超过 5 个子女）。遗属抚恤金是向已故投保人的第一顺位受益人支付的，包括投保人赡养的合法配偶（直到其再婚为止），及其赡养的婚生子女、婚生子女、合法领养子女和非婚生子女。

#### I. 失业福利

369. 按照有关国家雇员的第 8291 号共和国法，正式员工如果由于其所在部门或所任职位被废除了（通常与单位重组有关）而非自愿地离职了，并且他在离职前已经缴纳了至少一年的综合保费，那么每月将可获得现金形式的失业福利，其金额相当于月平均工资的 50%。

370. 失业福利金将按以下计划支付：

缴费年限	福利期限
1-3 年	2 个月
3-6 年	3 个月
6-9 年	4 个月
9-11 年	5 个月
11-15 年	6 个月

371. 第一笔付款相当于两个月的福利金。随后的每月付款将有一个为期 7 天的等待期，以确定离职成员是否找到带薪工作。在雇员作为政府服务保险系统成员的整个期间内，其领取的累计失业金将从自愿离职福利金中扣除。



## J. 公积金福利

372. 这类社会保障是通过设立 Pag-Ibig 基金实现的，该基金负责解决国家的两个基本问题：进行储蓄和为工作者提供住房。自《Pag-Ibig 基金法》颁布以来，已经进行了各种变更和修订，以便更好地服务于成员，满足成员的需要。

## K. 家属补贴

373. 在社会保障系统下，在社保人员退休、去世或发生永久残疾后，其赡养的子女（最多不超过 5 个）将可获得一份家属抚恤金，其金额为 250 菲律宾比索，或按社保人员月养老金的 10% 计算，两者以高者为准。过世社保人员赡养的子女包括：婚生子女、婚生子女、合法领养的子女或非婚生子女，从年纪最小的子女开始，最多只有 5 个子女可享受家属抚恤金。如果婚生子女和非婚生子女超过 5 个，那么婚生子女将有优先权。

374. 只有在以下情况下，家属抚恤金才停止给付：（1）子女年满 21 岁；（2）子女已结婚；（3）子女已工作，而且每天收入至少为 3 000 菲律宾比索；（4）子女去世。但是如果投保人子女在未成年期间患有先天性或后天性身心缺陷，因而丧失能力或不能自立，那么将可以终生领取家属抚恤金。

375. 一旦过世投保人员的合法配偶再婚，遗属抚恤金将转给投保人赡养的婚生子女、婚生子女、合法领养的子女或非婚生子女。

## 菲律宾海外劳工的社会保障计划

376. 社会保障系统通过两项计划为海外菲律宾劳工提供了自愿社会保障：常规计划、针对海外菲律宾劳工的弹性基金计划或国家公积金。<sup>18</sup>

377. 常规计划提供退休、死亡、残疾、疾病、孕产妇和葬礼方面的福利，以及工资、住房和商业贷款。

378. 弹性基金计划则是一个免税的储蓄和养老金计划，旨在鼓励海外菲律宾人将其辛苦所得储蓄起来，从而使他们在最终回国的时候能够积累足够的资金。除了向常规计划缴纳的最高费用外，任何缴费都记入他们的个人账户。累计余额将以一次支付和/或离休金的形式，作为常规计划下成员退休或退休福利的补充。

---

<sup>18</sup> 截止 2005 年末，菲律宾海外劳工在这两个计划下的登记人数大约为 600 000 人，这相当于菲律宾社会保障设有代表处的国家中菲律宾劳工总数的 25%。值得注意的是，为了在菲律宾海外劳工安置前满足他们的需要，社会保障系统还在菲律宾海外就业管理局的一站式服务中心内部设有一个办事处。社会保障系统还在全世界设立了 15 个办事处，其中大多数设在菲律宾使馆或领馆中。菲律宾海外劳工的汇款也有大幅增长，从 1999 年的 9 500 万菲律宾比索上升到 2005 年的 8.93 亿菲律宾比索。弹性基金计划下成员的权益净额已达到 8 000 万菲律宾比索。

成员还可以提取任何金额的资金，用于住房、教育或创业的种子资本。

**问题 4：社会保障支出在国民生产总值中所占的百分比**

379. 根据估计，国家社会保障支出约占国内生产总值的 2%。1996 年，四个大型社会保障机构支付的福利金超过 288 亿菲律宾比索，相当于国家预算的 7.3%，具体如下：

社会保障系统	•••••	20 375 976 335.00	菲律宾比索
政府服务保险系统	•••••	6 581 540 558.00	菲律宾比索
菲律宾健康保险公司（医疗）	•••••	3 343 084 213.00	菲律宾比索
雇员补偿委员会	•••••	1 357 612 582.75	菲律宾比索

( 2003 年数据显示，已支付的雇员补偿金达到 1 715 950 000.00 菲律宾比索 )

380. 2003 年，社会保障系统的总支出达 475.83 亿菲律宾比索，相当于国民生产总值的 1.03%。在 465 亿菲律宾比索中，福利支出为 428 亿，营业费用为 48 亿。而 10 年前的 1993 年，社会保障系统支出为 131.53 亿菲律宾比索，占国民生产总值的 0.9%。

381. 社会保障系统支出的增长可能是因为从 1980 年一直到 2000 年，社会保障委员会每年提供的离退休金全面提高了。受益人的数量也同样增加了。从 10 年前的大约 47.2 万离退休金领取者，上升到 2003 年的大约 99.3 万，人数增加了一倍。

**问题 5：为社会保障计划提供补充的非正式计划**

382. 某些社会保障计划由私人计划提供补充。工作者如果有富余的储蓄用于额外缴款或更高金额的缴款，那么通常会通过各种健康维护组织的健康保险套餐为其自身或其家属购买额外的健康服务。有些私人投资公司还提供私人养老金计划和生前殡葬安排计划。工会可以通过劳资谈判取得额外的保险福利。

383. 《劳动法典》第 287 条规定，任何一个雇员，在达到劳资协议、其他相关劳动合同或退休计划中所规定的退休年龄后，可以自行退休或应雇主的要求退休，并且有权按照现有法律、任何劳资谈判协议和其他安排下他原本可以享有的退休福利金享有相应的福利，但这种福利不应低于法规规定的水平。如果没有可适用的协议或退休计划，那么私人部门工作者可以选择在 60 岁退休，或在 65 岁的法定年龄退休，但前提是他必须在所述的机构中至少服务了 5 年。对于其工资的每个年限，退休后可至少按照月工资的一半享受退休金。

384. 社会保障系统已通过谈判与奥地利、比利时、加拿大及其魁北克省、法国、西班牙、瑞士、英国和北爱尔兰之间达成了保障协议。这些协议的明显特征包括：待遇平等、福利输出、统合性、福利支付和互助管理。<sup>19</sup>

#### 问题 6：没有权利享受社会保障的群体

385. 国家政策的目标是为所有劳工提供普遍的社会保障。因此，《社会保障系统法》对“受雇”和“自雇”的概念进行了区分，以确定保障系统的成员资格。目前，有相当大一部分的劳动力没有纳入社会保障网——不管是社会保障系统、政府服务保险系统、雇员补偿计划，还是健康维护组织。

386. 1995 年，在 2 838 万劳动力中，只有 1 740 万雇员（受雇人员）和 71 万自雇人员（个体户）被纳入社会保障系统或政府服务保险系统；1996 年，在 2 973.3 万劳动力中，只有 1 826 万雇员和 113 万自雇人员被纳入了这些系统；1997 年，在 3 035.4 万劳动力中，只有 1 894 万雇员和 168 万自雇人员被纳入了系统；1999 年，在 3 344.4 万劳动力中，只有 1 843.8707 万雇员和 287.7465 万自雇人员被纳入了这些系统。大部分非正式部门的人员都没有社会保障。正因为如此，他们实际上无法享有不同系统下所提供的贷款和其他福利。

387. 如今，随着第 8282 号共和国法的通过，实际上所有私人部门的劳工都有权获得社会保障。《社会保障系统宪章》规定：私人部门的所有受雇劳工，凡年龄在 60 岁以下，而且月收入至少为 1 000 菲律宾比索（相当于 18 美元）者，都必须参加社会保障计划。即使对于自雇人员来说，社会保障缴费的最低工资基数要求也适度的。

388. 投保人的类型如下：

- **受雇人员的投保。**包括私人单位的正式雇员或临时雇员；家庭帮工；按照海员与海员外派机构之间的标准雇用合同履行了签署手续的菲律宾海员（海员外派机构将与外国船东一起成为雇主）。
- **自雇人员的投保。**包括自雇专业人员；企业合伙人、个体企业和董事；没有纳入“雇主-雇员”合同的演员、导演、编剧和新闻记者；专业运动员、教练、训练者、职业赛马师、农民、渔民和非正式部门的劳工，如：烟贩、看车童、陪客女。

---

<sup>19</sup> (a) **待遇平等**——受保的菲律宾人，包括其家属和遗属，将有资格在那些与菲律宾共和国之间有协议的国家中，按照其国民的待遇享有社会保障福利；(b) **福利输出**——一个人可以在其决定居住的任何地方继续领取其福利；(c) **统合性**——在双方国家的保费/累计缴费期间将予以加总，以确定福利资格；(d) **福利支付**——每个国家将从其各自系统中支付一部分的应付福利；(e) **互助管理**——受保人或受益人可以向菲律宾共和国指定的机构，或者目前与菲律宾共和国签有协议的国家所指定的机构提起申诉，这些机构将提供相应的援助促进申诉的处理。

- **自愿投保人。**包括：离职的投保人、海外菲律宾劳工、社会保障系统下投保人家中不工作的配偶（通常为女性）。

389. 截止 2005 年，社会保障系统的成员包括 2 620 万名个人和 757 971 名雇主。受保雇员占绝大多数，相当于总投保人数的 80%。特别是，社会保障系统总投保人数大约占菲律宾劳动力人数的 71%。

#### 6. a. 为确保那些无权或基本上无权享受社会保障的群体享有社会保障权而需要采取的措施

390. 政府的一个主要目标就是让目前那些没有被纳入社会保护网的人群有机会利用现有社会保障计划的信贷服务。1994 年，政府出台了一项社会改革议程，其中包括一个针对贫困人口的信贷方案。该方案根据经济分类战略对客户进行细分，然后针对特困人群采取基于孟加拉乡村银行模式的社会化信贷方案，针对中度贫困人口采取积极促成和发展持续合作的方案，针对接近贫困的人群采取灵活的主流化方案。

391. 在实现政府目标方面，尤其是信贷和谋生技能方案的实施方面，非政府组织和人民组织发挥了重要作用。除了作为中间渠道特别向低收入群体提供援助外，非政府组织和人民组织还在社会保护计划的倡导和试点方面起到了带头作用，他们与非正式部门之间的网络对于现有计划的信息共享和能力建设尤其有用。

392. 通过社会改革议程，政府金融机构与非政府组织/人民组织之间的合作不断发展，如：菲律宾土地银行目前成了社会化信贷方案和合作社的信托银行，而非政府组织/人民组织（包括合作社）则成了实际方案的执行机构。此外，人民信贷和金融公司也被指定为领导机构，在全国信贷委员会贫困事务小组和信贷特别工作组的帮助下，负责方案的实施和向贫困人口提供信贷。

393. 为给方案提供支持，利用了国家谋生技能支持基金下的 2 200 万菲律宾比索贷款提议——该基金旨在扩大向贫困人口提供转贷的基金。另外还利用了来自能力建设永续信托基金的资金。人民信贷和金融公司领导下的信贷特别工作组也提供了支持，以便为目标客户和作为渠道的非政府组织/人民组织提供 2.5 亿菲律宾比索的资金，用以开展信贷方面的能力建设活动。全国信贷委员会负责这些活动的协调工作，以确保现行所有政府信贷方案的合理化。

394. 被列入“其他工作人群”类别的劳工（即：自雇人员、不工作的配偶、海外劳工、合作社和行业协会的成员）有资格加入 Pag-Ibig 基金。作为基金成员，对于提供给 Pag-Ibig 基金法定雇员的累计福利，他们也将有权享有。

395. 1995 年和 1996 年，这一类别下的成员人数分别为 119 473 和 144 678 人。

#### 6. b. 政府为最大限度地利用现有资源实现弱势群体社会保障权所采取的政策措施

396. 为向非正式部门人群提供社会保障计划的福利，已实施了以下方面的国内社会保护计划：

- “互助计划”这是社区或合作社式的社会保护计划，其资金来自成员的自愿或义务缴款，用于殡葬支出，有些情况下，甚至用于婚礼、洗礼和生育。
- “共同储蓄与贷款计划”是指将一定百分比的收入存入共同基金。基金为每位成员指定了一个日期，成员将会在该日收到一笔几乎相当于其缴款的资金。
- “募资计划”为某个事业进行筹集资金的活动。这种活动的收入用于资助计划的项目。

397. 还有很多自助方案正在由合作社协会实施。<sup>20</sup>

#### 6. c. 上述措施对弱势群体的影响

398. 以上属于比较新的措施，实施所遇到的困难一般是如何提高目标受益人有效管理这些方案的能力，目前尚无经验性评估制度或详细记录的成功典范，来对这些方案进行有效评估。

#### 问题 7：对社会保障权产生影响的立法和政策变化

399. 该期间国家立法的重大变化表现在以下法律当中：第 7875 号共和国法（《国家健康保险法》）；第 8291 号共和国法（《政府服务保险系统法》）；第 8282 号共和国法（《社会保障法》）；第 6656 号共和国法（《政府重组条例》）；第 6758 号共和国法（《政府工资标准》）；第 7192 号共和国法（《国家建设与发展中的妇女》）；第 7796 号共和国法（《技术教育与技能发展法》）；第 8187 号共和国法（《父方陪产假法》）。

400. 另外还采取了措施，以促进社会保障基金在财政方面的自给自足能力和生命力。<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> 这些方案如下：**互助系统**。该系统为所有成员统一提供 5 000.00 菲律宾比索的福利，成员每年需要缴纳 48.00 菲律宾比索作为保费，并另行缴纳 48.00 菲律宾比索作为股权。年满 60 岁后退出该系统的成员有权领取累计的每股盈余；**贷款保险计划**。合作社为成员的还款提供保险，如果成员去世，将由合作社支付贷款余额；**成员保险计划** 为成员提供的另一种保险方案，保费取决于投保人的年龄和保单金额。投保人去世后，受益人可领取保单承保的金额；**合作社雇员退休计划**。专门为合作社或自助组织的正式成员或雇员而设计的，福利取决于保费，而保费则是雇主/合作社和雇员之间按照一定的百分比支付的。

<sup>21</sup> 2003 年 1 月，总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约同意将从 2003 年 3 月起，把社会保障系统的缴费率提高 1%，从以前的 8.4% 提高到 9.4%。从 2002 年开始，在社会保障系统的社会保险计划下，最高月缴费工资基数从 12 000 菲律宾比索提高到 15 000 菲律宾比索。这为社会保障系统的成员提供了增量福利，社会保障系统通过缴费筹集的资金增加了，流动性也因此提高了。从 2002 年 1 月开始，社会保障系统对“累计工龄”进行了重新定义：原来规定每年至少缴费 6 个月才可折算为一个工龄，如今规定每年缴费 12 个月折算为一个工龄，另外还通过了旨在修订缴费规定的政策。2003 年 12 月 10 日，社会保障委员会批准并于 2004 年实施了另一项修订政策，以增强社会保障系统基金的活力，促进成员向社会保障系统缴款，减轻对自雇和自愿成员缴款进行管理的压力。2001 年 6 月，社会保障系统在其常规福利计划外又推出了一个对缴款有限制性规定的计划，即：社会保障系统菲律宾海外劳工弹性基金，该计划旨在促进海外劳工的自愿储蓄，以便在退休、死亡、残疾、海外雇用合同终止或需要时，为他们提供补充收入。

## 问题 8：国际援助对全面实现社会保障权所发挥的作用

401. 在继续致力于社会保障的普及工作时，各种国家组织（如：国际劳工组织，甚至布雷顿森林机构）的持续技术和资金援助能发挥重要的作用。<sup>22</sup>

### 1. 第 10 条

#### 问题 1：菲律宾作为缔约国的国际文书

402. 菲律宾于 1986 年 12 月 19 日签署了《公民权利和政治权利国际公约》，1986 年 10 月 23 日提交了批准文书；1990 年 1 月 26 日签署了《儿童权利公约》，1990 年 8 月 21 日正式批准了该公约。至于《消除对妇女一切形式歧视公约》，菲律宾分别于 1980 年 7 月 15 日和 1981 年 8 月 5 日签署和正式批准了该文书。

403. 菲律宾还是国际劳工组织第 138 号公约（《1973 年最低就业年龄公约》）、第 90 号公约（《1948 年年轻人夜间工作公约》）和第 182 号公约（《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》）缔约国，并分别于 1998 年 6 月 4 日、1953 年 12 月 29 日和 2000 年 11 月 28 日正式批准了这三个公约。

#### 问题 2：国内立法关于“家庭”的定义

404. 在菲律宾的社会中，家庭是保持社会稳定和凝聚力不可或缺的因素。菲律宾完全相信家庭是社会的核心，国家的活力和力量取决于家庭的团结。这正是政府高度重视家庭的原因。

405. 第 209 号总统令第 149 条（又称《菲律宾家庭法》）明确指出，“家庭是国家的基础，是公共政策关注和保护的基本社会单位。因此，家庭关系要受法律的制约，任何破坏家庭的习惯、做法或协议都不会得到承认或被赋予效力”。

406. 在国内立法中，家庭关系包括：夫妻之间、父母与子女之间、长辈和晚辈之间以及兄弟姐妹（不管是全血缘关系还是半血缘关系的兄弟姐妹）之间的关系。

---

<sup>22</sup> 联合国开发计划署和国际劳工组织进行了一项研究，即：“菲律宾的社会保护：改革与发展的选择与建议（1996 年）”，该项研究中的建议值得考虑，尤其是以下方面：对劳工与社会保障立法及办法的应用情况进行审查，了解它们是否与非正式部门劳工（包括家庭雇用）的需求和情况相关；找出并分析大马尼拉针对非正式部门的社会保护系统，并以此作为基础，根据需求和自我筹资能力设计出福利套餐；对大马尼拉区外那些向合作发展管理局登记的非正式部门和农业合作社进行调查，以便确定那些具有基本储蓄或社会保护制度的非正式部门和农业合作社，并对它们进行分类；对引进直接支持弱势贫困人口的制度进行可行性研究；确定提供医疗套餐的成本，包括为国家健康保险方案受益人提供的基本门诊医疗服务（这方面的研究将需要说明如果在社区对病人进行有效治疗时，低层医院的利用潜力；并且评估如果将提供基本医疗的资金转向健康保险基金，扩大风险共担的覆盖范围时，对地方政府部门购买力的影响）；研究通过征收产品或原材料税或征收特别税，为非正式部门和农业工人提供社会保护融资的可能性。

407. 家庭关系受《家庭法》的制约，该法对婚姻、合法分居、财产关系、夫妻之间的权利和义务、家庭和居所做出了规定。穆斯林适用《穆斯林属人法典》的特殊规定。《儿童和青年福利法》（第 603 号总统令）也以儿童为重点对家庭关系做出了规定。

### 问题 3：儿童达到成年的年龄

408. 根据《家庭法》的规定，“达到成年年龄时独立。除非另有规定，成年年龄始于 18 岁。”

409. 以下法律和行政措施对儿童行使某些权利能力所对应的最低法定年龄进行了界定。

- 同意结婚：《家庭法》规定，年龄在 21 岁以下的婚姻当事人应征求父母同意。《穆斯林法》第 16 条规定，年龄在 15 岁以上的穆斯林男性，以及到了青春期及其以上年龄的穆斯林女性，在没有法律规定的婚姻障碍情况下，可以订立婚约。
- 参与武装冲突：儿童只有到了 18 岁以后才有资格应征加入菲律宾武装部队正规军。
- 刑事责任：15 岁以下儿童将免除刑事责任，介于 15-18 岁的儿童，如果缺乏识别能力，也将免除刑事责任。识别能力是指儿童全面认识到其非法行为后果的智能。
- 义务教育结束/允许就业：教育部第 65 号令对义务教育的年龄做出了规定。儿童 6 岁入学，11 岁完成 6 年的初等教育，中学 4 年，15 岁完成免费教育，这也是允许从事任何活动的最低年龄，但从事危及儿童生命、安全、健康、道德或削弱其正常发展的工作除外。
- 提供证词：法律没有对儿童在法庭上作证的最低年龄做出规定。儿童如果在法庭上作证，那么应能够在有辨别能力的情况下进行陈述，而且在身心方面能够应对严格的诉讼程序。
- 投诉：年龄未满 18 岁的儿童在向法院投诉时，必须由其父母或监护人协助。
- 继承的法定资格：一个人年满 18 岁后，可以完全行使继承权、对其财产做出决定、达成合法财产交易。

### 问题 4：为家庭提供援助和帮助的方法和手段

#### 4. a. 在完全自愿情况下，男女步入婚姻和成立家庭的权利

410. 《菲律宾家庭法》第 2 条规定：

“婚姻只有在符合以下基本要件的情况下才是有效的：

- (1) 婚约当事人必须为男性和女性，并且具有法定资格；和
- (2) 在婚誓官面前自愿同意。”

411. 《家庭法》第 5 条对法定资格的确定做出了规定：“年满 18 岁的任何男性或女性……都可以订立婚约。”

412. 另外，结婚的同意还必须是“自愿做出的”，即：必须是真实意识的表示，没有因为诸如欺诈、受到损害、强迫、胁迫或不当影响之类的不良行为而受到损害或存在瑕疵。此外，婚姻当事人还必须在结婚期间亲自面见婚誓官，这样，受强迫、胁迫或不当压力而步入婚姻的一方就有机会将这种情况告知婚誓官，从而暂停或终止结婚仪式。

413. 《家庭法》第 4 条规定，婚姻如果缺少任何一项基本要件，都将自始无效，而如果任何一项基本要件有瑕疵，那么可以宣判婚姻无效。这说明，如果没有经过双方同意，以致双方无意受婚姻约束时，婚姻将自始无效。另一方面，如果同意存在瑕疵，以致任何一方当事人是在强迫或不正当压力之下同意结婚的，那么可宣判婚姻无效。

414. 根据《穆斯林法》，婚姻基本要件是：婚约双方具有法定资格；经过双方同意；在经过相关的婚姻监护人同意后，求婚和接受求婚至少由两名合格的人员正式作证；按照习惯上对嫁妆做出的约定由两名合格的人员见证。

415. 《穆斯林属人法》第 27 条允许一夫多妻制，前提是“他能够按照伊斯兰法的规定，确保伴侣关系平等和待遇公正，只有例外情况除外”，但该法不允许一妻多夫制。

#### **4. b. 为帮助成立、维持、加强和保护一个家庭，特别是一个负责抚育未成年儿童的家庭时所采取的措施**

416. 在菲律宾，只允许合法分居。但是，除非法院已采取措施对配偶双方进行调解，并已完全确信和解的可能性极小，否则不得判定合法分居（《家庭法》第 59 条）。

417. 因此，法律为提起合法分居诉讼的当事人提供了和解的机会。根据《家庭法》第 58 条的规定，不得在“提交诉讼请求后的 6 个月内”，对有关合法分居的诉讼进行审理。提交诉讼请求后的 6 个月是法律为配偶双方规定的冷静期，在此期间他们可能会冷静下来，因而有可能进行调解。即使在这个期间内，法院也必须就有关配偶或子女的赡养问题以及子女监护问题做出规定。

418. 《家庭法》还引入了“心理无能”的概念，并将此作为宣判婚姻无效的一个依据（第 36 条）。但是，不能将“心理无能”理解为全都是可能引起这种结果的严重精神疾病。



419. 最高法院将“心理无能”定义为“至少导致一方当事人确实无法意识到必须由婚姻当事人承担和履行的基本婚约……包括双方一起生活、互敬互爱、相互忠诚、相互帮助和相互扶持”。几乎可以毫无疑问地说，法律的本义是将“心理无能”限于最严重的人格病态，这种病态说明当事人完全缺乏为婚姻赋予含义和意义的意识或能力（1995年1月4日桑托斯诉上诉法院案，G.R. No. 112019）。

420. 《穆斯林属人法》第28和第29条规定，寡妇或离婚者在“待婚期”内（即：丈夫去世后的4个月零10天，或者离婚日后的3个月）不能再婚。该法第29条还进一步规定：如果在待婚期内和解了，那么丈夫可以领回妻子，而无需重新结婚。

421. 家庭居所的建立加强了家庭作为一个机构的地位，作为家庭的一个居所，债权人不得将其没收，但特殊情况除外。从居所建立时起，只要任何一位受益人实际上在其中居住，就不得对家庭的居所进行执行、强行拍卖或扣押（《家庭法》第152-155条）。

422. 《家庭法》第151条明确将维护家庭和睦作为一项法律政策，该条规定，只有在投诉和请愿确实证明已为达成和解做出了真诚努力，并且这种努力以失败而告终的情况下，同一家庭的成员之间才可以提起诉讼。如果有证据表明没有做出过这种努力，那么除不可能达成和解的案件外，不应受理这种案件。

423. 1997年，菲律宾国会颁布了第8369号共和国法（又称《家庭法院法》），该法要求设立家庭法院独家负责儿童和家庭案件的处理。该法要求家庭法院努力维护家庭团结，并为配偶双方之间的调解以及家庭纠纷的和睦解决提出解决办法。<sup>23</sup>

424. 有关儿童和家庭案件的所有审理和调解都应能促进儿童和家庭的尊严和价值，在所有诉讼阶段尊重他们的隐私，因此所有案件记录都应绝对保密，除有必要且有法官的授权外，不得泄露当事人的身份。

425. 如果生活在同一住所或家庭中的直系家庭成员之间发生暴力，那么家庭法院在对要求免受虐待的诉讼进行核实后，可以向被指控者或被告签发一份禁止令。在所有民事诉讼中，家庭法院都可以责令对儿童进行临时监护，还可以在诉讼期间责令对儿童进行赡养，包括通过扣工资或处理夫妻住所和其他财产的方式

---

<sup>23</sup> 家庭法院将在各个省、市设立，负责审理和判决以下案件：有关一个或一个以上年龄为9岁以上、18岁以下被指控者的刑事案件，或者受害者在—一个或一个以上且犯罪时为未成年人的刑事案件——如果认定未成年人有罪，法院将宣布判决，并确定被指控者可能承担的责任，但是无需按照第603号总统令（《儿童与青年福利法》）的规定提出申请，就可以缓刑；有关监护权、儿童监管及其人身保护权的请求；有关领养子女的请求及其撤回；有关解除婚姻或宣布婚姻无效的诉讼、有关夫妻婚姻状况和财产关系的诉讼，或那些在不同状况或协议下生活在一起的双方在婚姻状况和财产关系方面的诉讼、解散夫妻收益合伙关系的请求；有关子女赡养和认领的请求；被纳入第209号总统令（《菲律宾家庭法》）相关规定的简易司法诉讼；关于声明儿童被遗弃、需要赡养或缺乏照顾的请求；关于自愿或不自愿承担抚养子女义务的请求；父母权的暂停、终止或恢复，以及第603号总统令（1986年系列）及其他相关法律所规定的其他案件；关于建立家庭居所的请求；第6425号共和国法（又称《危险药品法》修订本）中涉及未成年人的案件；违反第7610号共和国法（又称《特别保护儿童不受虐待、剥削和歧视法》）的案件——第7658号共和国法对该法进行了修订。

解决赡养问题。

426. 家庭法院的审判长将接受有关儿童和家庭关系案件的培训，并将对即将建立的青少年拘留所进行直接管理和监督，这些拘留所将由地方政府部门兴建，以便将青少年犯和成人犯分开。除了拘留所和教养院外，还针对被指控者采取了其他方面的措施，如：咨询服务、具结释放、保释、防止与社会脱节、司法转处制度、按照适合于被指控者健康的方式全面尊重他们的人权等。

427. 法律还要求在社会福利与发展部的指导下，设立社会服务与咨询处。将根据每个管辖区的现有青少年和家庭案件数量，在最高法院认为有必要的每个司法区建立相应的社会服务与咨询处。该处将为那些提交给法院的青少年和家庭案件提供服务与咨询，为采取适当的社会行动提出建议，同时还将负责制订各种方案、政策和办法，协同法官一起对所有社会服务与咨询提供技术监管。

428. 伊斯兰教一般实行一夫一妻制度，而一夫多妻制仅是一种例外。男性婚后再娶妻子的一个前提条件是，他必须在伴侣关系和待遇方面平等对待各个妻子。在有些情况下，如果妻子不能生育、长期生病或不适合共同居住，那么将必然会存在一夫多妻的关系。《穆斯林法》规定夫妻有权离婚（第 34 条）。

429. 根据伊斯兰法律，夫妻必须生活在一起，相互尊重，相互忠诚，相互帮助和相互扶持。如果配偶一方忽视了其对婚姻义务，或给对方带来危险、耻辱或物质伤害，那么受害方可以向法院请求救济。法院可以劝告有过错的一方遵守其义务，并采取适当的措施（第 34 条）。

430. 至于家庭及其抚养子女的详细情况，可参照菲律宾关于《儿童权利公约》执行情况的初次报告和第二次报告（即：CRC/C/3/Add.23 和 CRC/C 65/Add.31），以及关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的初次、第二、第三、第四、第五和第六次报告（即：CEDAW/C/5/Add.6、CEDAW/C/13/Add.17、CEDAW/C/PHI/3、CEDAW/C/PHI/4 和 CEDAW/C/PHI/5-6）。

#### 有关家庭和儿童抚养的国家政策

431. 菲律宾已起草了很多旨在帮助家庭抚养子女的进步法律。

432. 第 9262 号共和国法（又称《2004 年保护妇女及其子女免受暴力法》）对婚姻关系、恋爱关系或事实婚姻关系中，那些对妇女及其子女施以身体、性、心理（包括语言）和经济虐待和暴力的人员予以刑事处罚。菲律宾法律第一次为那些受配偶、前同居伙伴或同性恋伙伴虐待的妇女提供了保护，并将“受虐妇女综合征”作为正当防卫的一个可采证据。因此，如果受害妇女杀伤或杀死了虐待者，该妇女可以据此免除民事或刑事责任。

433. 这方面的一个例子就是 2004 年 1 月 15 日的人民诉 Genosa 案(G.R. No. 135981)，在这个案件中，

最高法院借机对“受虐妇女综合征”进行了阐述——

“**第一**，必须证明在暴力循环的每个阶段，上诉人和其亲密伴侣之间都至少有两次殴打事件。**第二**，杀害施暴者前的最后一次严重殴打事件必须给受暴者的心理造成了一种担心施暴者伤害正在逼近的实际恐慌，并且确实认为需要采取暴力才能拯救自己的生命。**第三**，根据施暴者以往对受指控者的施暴情况推断，在杀害时，施暴者很可能（不一定立即或实际）严重伤害被指控者。”

434. 2003 年颁布的第 238 号总统令要求设立**菲律宾家庭全国委员会**。该委员会负责通过适当的项目和活动，提高人们对家庭重要性的意识。

435. 第 8972 号共和国法（又称《2000 年单亲福利法》）将一项目标确定为：制订一个针对单亲及其子女的综合服务方案，由各政府机构和非政府机构负责实施。为此，社会福利与发展部出台了一项“**单亲及其子女社会福利与发展服务综合方案**”，其中包括针对单亲及其家属的谋生技能、个体经营、技能培养、社会心理服务、教育服务、就业福利、健康服务、住房服务。

436. 此外，第 8972 号共和国法第 8 条规定，“除现有法律下的休假特权外，作为雇员的任何单亲如果已经工作了至少 1 年，那么还可享受 7 天以下的父母假”。

437. 《1997 年国内税收法》规定，在计算应纳税额时，户主有权免除个人税。户主还可以进一步要求其每个子女（不超过 4 个）免税。如果配偶双方合法分居了，那么只有作为子女监护人的一方才可以要求免税。

438. 《父方陪产假法》规定，私人和公立部门的所有已婚男性雇员在其共同生活的合法妻子生育头 4 个孩子期间，都可享有全额薪水的 7 天父方陪产假。

439. 第 7160 号共和国法（又称《1991 年地方政府法典》）将实施家庭和社区福利以及发展服务方案的工作，从社会福利与发展部下放给了地方政府部门。<sup>24</sup>

440. 社会福利与发展部制订了各项政策与标准，以便为地方政府的社会福利部门和非政府机构提供家庭和社区福利以及发展服务方面的指导。<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> 但是社会福利与发展部通过家庭和社区福利局保留了以下职能：制订关于落实家庭和社区福利以及发展服务方面的方案、政策、规则、条例和标准；在全国范围执行之前，发起和执行实验项目或特别项目，为相应的政策、方案、服务、战略、办法、程序和准则的执行提供示范；在方案执行方面进行评估，并向执行部门和当地政府福利部门提供技术援助和咨询服务。

<sup>25</sup> 这些服务包括——**父母效能服务** 包括育儿讲座：幼儿保育和发展、育儿法、改善夫妻关系和保健等；**尽责父母服务**。是

## 政府有关家庭的方案

441. 在提供服务方面，政府采取了以家庭为主的办法。为了对那些更弱势的群体产生影响和解决就业问题，政府扩大了自给自足和自力更生方面的方案。政府推出了国家谋生方案，以增加和提供自谋职业的机会。因此，创收的谋生方案和项目以及业主培训在此期间有所增加。

442. 最近，政府颁布了 2005-2015 年期间菲律宾家庭国家行动计划。该计划是在 1994-2004 年菲律宾家庭行动计划的基础上制订的。为监督该计划的实施，还设立了一个菲律宾家庭全国指导委员会。<sup>26</sup>

443. 社会福利与发展部实行了以社区为基础的若干方案，以帮助家庭抚养孩子，如：育儿服务、安置服务以及其他服务等。<sup>27</sup>

444. 目前，社会福利与发展部正在开展一些旨在帮助家庭的试点项目。<sup>28</sup>

---

指向育龄个人和夫妇提供咨询和指导，以便他们在计划家庭人数和生育间隔方面做出决定和采取相应行动；**婚姻咨询服务**。是指在夫妇生活现实和义务方面，向未婚夫妇提供指导，从而使他们能够在了解婚姻的情况下做出结婚决定，该服务还包括在解决夫妻分歧或促进夫妻关系方面，与已婚夫妇进行交流，探讨并确定各种方法；**家庭个案工作**。向由于危机情况而不能进行角色调整的家庭成员提供解决问题的知识和办法；**向单亲提供特别社会服务**。是指在消除因失去配偶或配偶离去所产生的消极情绪和烦恼方面，提供咨询；**自谋职业援助**。是指向弱势家庭、家庭成员或群体提供旨在从事创收项目的资本援助。

<sup>26</sup> 该委员会由社会福利与发展部部长主持，包括政府机构、非政府组织、民间组织、宗教组织、婚姻和家庭组织、教育机构和媒体单位。

<sup>27</sup> 这些方案如下——

**育儿与安置服务**——临时或长期为那些被遗弃、被虐待的儿童、有特殊需要的儿童以及孤儿提供父母般的关爱。

**日托中心**——社会福利与发展部在全国设有托儿所，有将近 200 万的学前儿童从中受益，其母亲也因此能够正式上班。

**儿童保护服务**——为那些被遗弃、缺乏照顾、被虐待或受剥削的儿童提供直接干预措施，防止进一步的虐待和剥削，帮助儿童及其家庭克服这种经历所带来的创伤。

**健康起点项目**——这是一个以社区为基础的预防项目，旨在提高家庭的作用和应对能力，促进积极的为人父母之道、良好的亲子关系和理想的儿童发展。

**青少年犯特别社会服务**——这是一个针对缓刑青少年犯的方案，旨在帮助这些青少年犯及其家庭，对他们进行改造，使之重新融入主流社会。

**儿童残疾早期发现与干预**——该项目旨在帮助父母早期发现儿童残疾，并通过干预措施减少继发性问题。

**预防家庭滥用药物方案**——这是一项以社区为基础的预防方案，旨在向家庭及其成员宣传毒品的危害，包括丰富家庭生活的活动，这些活动旨在促进家庭成员凝聚力、团结及和睦。此外，该方案还向家庭提供为人父母之道和生活技巧，以创造一个远离毒品的家庭。

**替代性家庭护理**——该方案旨在满足残疾者的需要，包括需要通过寄宿护理院和集体之家进行监护和康复的儿童和老年人。

<sup>28</sup> 社会福利与发展部最近推出了以下方案——

**为职业母亲提供晚间托儿服务**——在婴幼儿（3 个月至 6 岁）父母夜间工作期间，或在幼儿无人照顾时，代父母照顾这些幼儿。

该计划是一项预防性措施，旨在消除对幼儿的虐待和忽视。它使母亲能够在不影响其职责的情况下，有机会上夜班，工作效率也因此提高了。该项目曾在里萨尔省泰泰镇进行试点，为工厂 18 位母亲的 25 名幼儿提供了服务，随后在里萨尔省的比南格南和卡因塔，以及八打雁省的塔纳万市实施了该项目。

**老人与儿童综合日服务方案**——该方案通过跨代措施以及弥合代沟的手段，为老年人、学龄前儿童、青年及其父母提供综合社会服务。该方案曾在曼达卢永市的内普塔利·冈萨雷斯老人与儿童综合日服务中心进行试点。

**防护行为方案**——这是一个教育培训方案，旨在向儿童和成人传授性虐待方面的安全问题和提高他们在这方面的能力。

**无障碍继续教育**——该项目向 3-6 岁残疾儿童提供日托服务。截至 2002 年，该项目已在全国 21 个省、19 个市和 851 个村实施。

**培养好孩子**——该项目采用了针对 0-3 岁儿童的保育员培训课程。

**全国家庭暴力预防方案**——这是一项以社区为基础的战略，旨在教育家庭成员如何在家庭关系中保护自己不受伤害，并动员社区和机构间组织共同通过以下措施，为面临暴力风险的家庭提供支持：组织和强化儿童保护村委会、家庭委员会；发展家庭权益倡导员/家庭监督员，并由同辈人为受害人提供帮助；通过召开家庭团体会议，对村司法系统的成员进行家庭暴力调解方面的适当培训。

**邻里助老服务**——这是一个以社区为基础的项目，亲自上门为不同地位和生活条件的老人提供适当的服务。该项目在 6 号区、11 号区和科迪勒拉行政区进行了试点。

**保护土著群体的尊严不受损害**——这是一个能力建设方案，旨在提升土族群体的自尊，提高他们的文化意识，加强他们固有的积极价值观、制度和习惯。目前，该项目正在拉米坦、巴西兰和三宝颜市进行试点。

**高度智障人员庇护工场/工作中心**——这是一个商业机构，旨在实现残疾人员经济自足的愿望。已经在达沃市、8 号区（塔克洛班市）和科迪勒拉行政区（碧瑶市）进行了试点。2001 年，该项目共为 60 名智障人员提供了服务。

**幼儿保育和发展空中学校**——向那些有年幼子女（0-6 岁）的父母提供与幼儿发展有关的有益信息。

**爱幼调查工作室**——这是一个以社区为基础的机构，旨在帮助那些受虐待的儿童披露犯罪案件的相关实施，以便进行初步的刑事调查和/或法庭审理。目前，该方案正在社会福利与发展部 - 国家首都区进行试点。

**流浪儿童戒毒康复方案**——这是一个以居民中心为基础的方案，旨在将修订的社会应激模式作为干预框架，帮助滥用药物的流浪儿童过上更健康的生活，防止滥用伤害性药物。目前，该项目正由社会福利与发展部 - 国家首都区的流浪儿童避难所在蒙廷卢帕市的阿拉邦进行试点。

**违法儿童驿站**——为那些已经完成康复计划，并且已按法院令获释回家或独立生活的青少年提供康复后支持，以便为他们最终回归社会做好心理、社会和经济上的准备。目前，正在一家服务于流浪儿童的非政府组织——“发展之家”的合作下，在 11 号区（达沃市）进行试点。

**失学残疾青少年信息技术扫盲方案（国内外共享计算机访问方案）**——这是一个以社区为基础的干预方案，旨在为残疾和失学青少年提供基本的计算机扫盲技能方案，以扩大他们的就业机会。目前，地方政府部门正在运营的信息通讯技术中心共有 15 个。该项目正在 1 号、2 号、3 号、4 号、6 号和 7 号区以及科迪勒拉行政区进行试点。

**特殊药物教育中心**——这是一个以社区为基础的机构，旨在帮助失学青少年和流浪儿童克服青春期问题，尤其是容易滥用毒品的问题。目前，正在通过地方政府部门的两个中心，在一些地区，尤其国家首都区、巴萨伊市和莱加斯皮市进行试点。

**家庭暴力施暴者社区康复方案**——该方案通过各种治疗办法，恢复施暴者的社会职能，防止暴力循环。该方案是为了响应第 9262 号共和国法（又称《保护妇女及其子女免受暴力法》）而制订的，目前正在 3 号、4 号、5 号、8 号、10 号、11 号区、国家首都区和科迪勒拉行政区进行试点。

**灾难期间滞留人员特殊社会服务**——该机制旨在通过政府间机构“镇灾协调委员会”，对灾难期间滞留人员的有效管理做出一致的反应。

### 有关菲律宾海外劳工的特殊方案

445. 为了解决正在出现的菲律宾劳工移民问题，社会福利与发展部正在劳动与就业部的合作下，进行“**菲律宾海外国民社会福利国际服务**”的试点工作。该方案的目的是在那些集中了大量菲律宾海外劳工的外交据点设立社会福利处。<sup>29</sup>

#### **问题 5：孕产妇保护计划**

446. 可参照第 330-333 段。

447. 产假福利为具备资格的女雇员提供 60 天顺产假、人工或自然流产假。如果为剖腹产，则可享受 78 天的休假。就私人部门雇用的女雇员而言，如果在其分娩、人工流产或自然流产前，雇主未曾为她向社会保障系统缴纳必要的保费，或者雇主没有将怀孕的时间预先告知社会保障系统，那么雇主应向社会保障系统支付相当于该雇员应得津贴的赔偿金，社会保障系统反过来应将这笔资金支付给有关雇员。

448. 同时，劳动与就业部规定，除其他条件外，只有当女工不在哺乳期时，才可以让她上晚上 10 点到早晨 6 点的夜班。

449. 另外，菲律宾健康保险公司承担了与生育、人工流产或自然流产有关的部分住院费用。该公司提供的帮助包括：住宿费补贴、手术室费用补贴、医药补贴、化验费补贴和医生专业服务费补贴。

#### **问题 6：保护和援助儿童和青年的特别措施**

450. 《宪法》规定儿童有权获得包括适当照料和营养在内的援助，有权获得特别保护，免遭各种形式的忽视、虐待、暴行、剥削和其他不利于其成长的情况；家庭有权获得家庭最低生活工资和收入；家庭或家庭协会有权参与规划和执行对其有影响的政策和方案。

451. 《宪法》还承认青年人对国家建设的关键作用，规定国家应增进和保护他们的身体、道德、精神、智力和社会福利；向青年人不断灌输爱国主义和民族主义思想，鼓励他们参与公共和公民事务。此外，《宪

---

**灾难受害者援助网联盟**——该机构旨在为国家各港口滞留的乘客提供食品、饮用水、住宿和医药。

<sup>29</sup> 共有三项部署——在马来西亚设立社会福利专员处帮助处理菲律宾海外劳工所关心的问题，尤其是被驱逐人员的问题。2004 年，该专员处通过提供临时住宿、咨询、紧急事件减压服务和遣送回国等方式为 7 368 名被驱逐人员提供了帮助；选派了 7 名社会工作者作为技术和管理助理，前往菲律宾驻香港、新加坡、台湾、阿联酋的迪拜和阿布扎比、吉达和科威特的劳工专员处。这些社会工作者共为 6 256 名海外菲律宾人提供了援助，其中大多数是受到身体和性虐待的家庭帮工。为菲律宾海外劳工提供了临时住宿、咨询、紧急事件减压、医疗、资金援助和转介到其他部门的服务；另外，还有 4 名社会工作者于 2004 年借调到香港和日本的国际社会服务处工作。这些人员提供的服务包括：国际领养、遣送无证件菲律宾人的子女回国、跨种族婚姻咨询等。

法》还要求国家维护儿童得到援助的权利，包括得到适当照料和营养的权利，特别保护儿童免遭各种忽视、虐待、暴行、剥削和其他有害其成长的情况。

452. 《儿童和青年福利法》是儿童成长和保护方面的一个基本框架，它规定了儿童的权利和责任，以及家庭、社会、团体、学校、教会和国家在保证儿童适当成长方面的责任。另外，该法还在照料和对待特殊儿童方面，即：在对待被遗弃、被忽视、被赡养、打工、肢体残疾和心理不正常的儿童以及犯罪青年方面，提出了相应的行政措施和方案。

453. 第 7610 号共和国法（又称《加强威慑和专门防止虐待、剥削和歧视儿童并对违反行为予以惩处的法案》）进一步扩大了儿童保护的措施，第 7658 号共和国法专为执行禁止童工的政策对该法进行了进一步修正。

454. 去年，也就是 2003 年 12 月 19 日，第 9231 号共和国法关于消除最恶劣童工形式的规定在经过签署后被纳入了法律。从基本面来说，第 9231 号共和国法旨在消除最恶劣的童工形式，如：苦役、卖淫、贩毒，以及对儿童健康、安全和道德有危害的工作。违法者将被处以监禁和/或罚款。<sup>30</sup>

455. 《儿童和青年福利法》要求设立儿童福利委员会，作为主要的政府机构，负责促进和保护菲律宾儿童的权利、福利和发展。另外，作为菲律宾政府有关儿童问题的对口协调机构，该委员会还负责协调和监督实施有关儿童的所有法律、方案和服务。

456. 第 8044 号共和国法（又称《青年与国家建设法》）要求设立全国青年委员会，并建立一个全国青年发展综合协调方案，以提高青年的能力，发挥他们在国家建设中的关键作用。除了其他方面以外，全国青年委员会的任务包括：(a) 制订并启动有关青年的国家政策；(b) 监督全国青年促进与发展综合方案的实施；(d) 建立一个咨询机制，为政府和青年部门之间的持续对话提供平台，从而对那些影响青年的政策、方案和项目进行适当的规划和评估。

457. 《2000-2025 年菲律宾全国儿童发展计划战略框架》（简称《21 世纪儿童框架》）是继《1991-2000 年菲律宾儿童行动计划》之后的一个计划，于 2000 年制订。在按照“以权利为基础，注重能力发展”的原则下，《21 世纪儿童框架》为规划各种有关儿童的计划和项目奠定了基础。按照该框架的要求，儿童发展各阶段的关键介入措施应与儿童能力发展所对应的权利和任务相呼应。

---

<sup>30</sup> 该法严禁雇用 15 岁以下的儿童，但有父母监督并确保其教育的情况除外。娱乐界的儿童演员也不受该法律约束，但前提是其父母从劳动部门获得了正式许可、其雇主可以确保适当的工作安排，其教育没有受到影响。该法还对所有打工儿童的合理工作时间做出了新规定，以确保他们能够接受公立学校的免费义务教育。该法规定，如果在没有危害的环境下工作，那么 15 岁以下儿童的每周工作时间不超过 20 小时，每天最多 4 个小时，同时还规定 15-17 岁儿童的每天工作时间不超过 8 小时，或每周不超过 40 小时。儿童不得在晚上 8 点到早晨 6 点期间上夜班。国际劳工组织的研究显示，超过这些规定的时间，将有损儿童的充分发育。

458. 第 275 号总统令要求设立**儿童保护特别委员会**，以便使儿童免遭各种忽视、虐待、酷刑、剥削、歧视和其他不利于其成长的情况。该委员会负责协调政府和非政府的工作，针对那些遭受各种虐待、商业性剥削的受害儿童，实施专门保护其权利的各种国家法律。此外，该委员会还负责向总统汇报那些旨在解决虐待和剥削儿童等具体问题的行动措施，指示其他机构立即采取措施，解决那些提请其注意的问题，并将其所采取的措施向委员会报告。<sup>31</sup>

459. 菲律宾国家警署建立了**妇女危机与儿童保护中心**，该中心将那些负责处理受害儿童问题的警察专业人员归入一个办公室。

460. 《儿童电视法》（第 8370 号共和国法）目的是在没有剥削儿童的情况下，根据其需求、所关心的问题 and 兴趣，为他们提供相应的电视节目，从而支持和保护他们的利益。该法要求设立隶属于总统办公室的**全国儿童电视委员会**——除其他外，该委员会将负责为政府和私人部门（如：广播公司、制片人和广告客户）制订和推荐相关的计划、政策、优先事项，以及旨在发展国产优质儿童电视节目的措施。另外，该委员会还负责对儿童电视节目和儿童观看时间段播出的广告进行监督、审查和分类，并对有关违法的投诉进行处理。

461. 《特别保护儿童免受虐待、剥削和歧视法》（第 7610 号共和国法）主张采取非歧视的原则。该法宣布，国家的政策是向所有儿童提供特别保护，使他们免受各种虐待、忽视、酷刑、剥削和歧视以及其他有害其成长的情况。它规定，如果父母、监护人、教师、养育并监护儿童的人没有或不能使儿童免受这种行为或情况，那么国家就应为儿童采取干预行动。

462. 除了《保护妇女及其子女免受暴力法》（第 9262 号共和国法）外，国会还通过了《2003 年反人口贩卖法》（第 9208 号共和国法）。该法将人口贩卖定义为：“基于剥削目的，而通过威胁或暴力手段，通过其他形式的胁迫、诱拐、欺诈、欺骗、滥用权利/职位或利用弱势，或通过收受酬金或利益取得某人同意以对另一人行使控制权等手段，在受害人同意或未同意、知情或不知情的情况下，在国境内或跨越国境进行招募、运送、转移、窝藏或接受人员，其中剥削应至少包括剥削他人，或利用他人卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役、劳役、切除或买卖器官。”对于被贩卖的人员而言，无论他们是否对贩卖行为表示同意，法律都将为他们提供保护。正因为如此，所有被贩卖的人口，不管其资格如何，都将被视作人口贩卖的受害人，都不会因此受到惩罚。受害人或幸存者将有权享有证人保护计划下的权利，以及获得诸如咨询、临时庇护、教育、医疗和法律援助方面的服务。<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> 该委员会分别由司法部和社会福利与发展部担任正副主席，其成员包括：人权委员会主席、移民局专员、劳动与就业部副部长、旅游部副部长、内政与地方政府部副部长和外交部副部长、以及由所述部委提名并由总统任命的私人组织代表。儿童福利委员会充当该委员会的秘书处。

<sup>32</sup> 随着《2003 年反人口贩卖法》的通过，成立了一个由 8 个政府机构组成的政府间反人口贩卖委员会。该委员会制订了国家反人口贩卖行动战略计划，为打击人口贩卖和保护被贩卖人口的所有行动绘制了一个蓝图。战略计划包括三大部分：预防；保



463. 2000 年，最高法院颁布了《儿童证人盘问规则》。这份综合性的文件对盘问下述儿童的规则做出了规定：（1）作为犯罪目击者的儿童；（2）作为犯罪受害人的儿童；（3）被指控犯罪的儿童。如今，家庭法院正在采用这些规则。由于这些规则的实施，一些地区已经设立了爱幼调查工作室，这将大大促进儿童的盘问工作，让他们不必出庭作证。

464. 从 2002 年开始，非婚生儿童有权使用其父亲的姓，但前提是其父亲公开或私下通过手写文件对他们表示承认。

465. 《残疾人大宪章》（第 7277 号共和国法）禁止歧视儿童和成年残疾人。该法规定，国家应鼓励尊重残疾人，应尽力在社会、文化、经济、环境和态度方面，消除对他们有偏见的所有障碍。

466. 除其他条款外，第 8980 号共和国法（又称《幼儿保育和发展法案》），还对幼儿保育和发展课程做了规定，该课程根据幼儿个人的物质需求和社会文化背景，将重点放在儿童发展上面。教育部为学前教育课程、师资要求和物质设施，以及注册要求制订了标准。而社会福利与发展部则负责幼儿保育和发展中心、方案和服务方面的认证和标准，满足 4 岁及以下儿童的需要。第 249 号总统令规定成立儿童福利委员会——全国幼儿保育和发展协调委员会，以协调幼儿教育方案，确保社会福利与发展部、教育部、卫生部、非政府组织和地方政府部门之间的协作。

467. 目前，经过认证的公立和私立幼儿园、地方政府部门的日托中心或其经营的日托中心大约为 77% 的 5 岁儿童提供了服务。幼儿园和日托中心提供的课程服务质量参差不齐。有些幼儿园和日托中心只是儿童照料中心，而有些幼儿园和日托中心，尤其是城市地区的幼儿园和日托中心，则对儿童尤其是 5-6 岁的儿童采用某些正规的学校课程。但是，目前的幼儿保育和发展方案并没有覆盖最贫困家庭的所有儿童。23% 本应享受幼儿保育和发展方案的儿童没有享受到相应的服务。

#### 6. a. 禁止雇用童工的年龄限制

468. 第 7658 号共和国法禁止公共和私人企业雇用 15 岁以下的儿童，但被雇用儿童完全由其父母或其法定监护人负责的情况，或者被雇用儿童属于雇主家庭成员的情况除外。

469. 第 9231 号共和国法第 12 条的规定如下：

“第 12-D 条. 禁止最恶劣形式的童工劳动——任何儿童都不得从事最恶劣形式的童工劳动。‘最恶劣形式的童工劳动’包括下列任何一种形式：

---

护、执法与检举；康复和回归社会。此外，该计划还采取了其他方面的战略。

(1) 《2003 年反贩卖人口法》定义的所有奴隶制或类似奴隶制的做法，如出售和贩卖儿童、债务劳役和奴役，以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童用于武装冲突；或

(2) 使用、招收或提供儿童卖淫、生产色情制品或进行色情表演；

(3) 使用、招收或提供儿童从事违规或非法活动，特别是生产和贩卖有关国际条约中禁止的危险药品和挥发性物质；或

(4) 工作性质或环境对儿童健康、安全或道德有危害或可能有伤害，以致这种工作：

a) 贬低、降低或诋毁了儿童作为人的内在价值和尊严；或

b) 使儿童遭受了身体、精神或性虐待，或使其精神高度紧张，或可能使道德受到损害；或

c) 是在地下、水下及危险的高处作业；

d) 需要使用危险机器、设备和工具，如电驱动或爆炸性电驱动工具；

e) 使儿童面临身体伤害的危险，包括但不限于各种需要平衡性、身体强度/曲度、或人员负重荷的危险性技艺表演；

f) 是在有害健康的环境下进行的，使儿童面临着危险的工作条件、环境、物质、助剂；或涉及电离、辐射、燃烧、可燃物、有毒物之类的流程，或使儿童面临着极限温度、噪音或振动程序；

g) 是在极端困难条件下进行的；或

h) 使儿童面临生物制剂的风险，如细菌、真菌、病毒、原生动、线虫及其他寄生虫；或

一) 涉及爆炸物或其他烟火制品的生产和搬运。”

#### 6. b. & c. 从事有偿工作的儿童人数，以及在自己家庭、农场或企业工作的儿童人数

470. 请参考第 102 段。

471. 根据 2001 年国际劳工组织和国家统计局对 5-17 岁儿童进行的调查，2001 年这一年龄段的 2 490 万儿童和青年中，就业的占 16.2% (420 万)，略高于 1995 年贫困儿童的比例 16% (360 万)。男童工人数远远高于女童工，分别为 250 万人 (63.4%) 和 150 万人 (36.6%)。十分之七的童工在农村地区。2003 年 10 月至 2004 年 10 月进行的最新劳动力调查显示，在全国 2 521 万 5-17 岁儿童中，工作的儿童大约为 211.6 万，

占总数的 9.1%。

472. 在工作的儿童中，有将近 60% 的儿童是在农业、狩猎或林业领域工作。更确切地说，2003 年 10 月为 59.2%，2004 年 10 月为 57.3%。童工人数位居第二的行业为批发和零售业，其次是私人住户（约占 10%）。从事建筑和其他行业的童工人数不足 2%。50% 以上的童工得不到报酬，得到报酬童工的人数至少占三分之一。平均有 23% 的女童工每天工作 8 小时以上，而男童工为 8.5%。至少三分之一的女童工每周工作至少 40 小时，而男童工只有四分之一左右。

473. 儿童大多从事无需经过多少培训的简单杂务，如：收集、整理或挑拣材料。还有的参加个人或社会服务，如：洗车、看孩子、擦皮鞋和搬运购物袋。他们在街道小店和街头摊点售货。在农村地区，儿童常常从事传统的工艺品生产，如：马尼拉麻工艺品或织席。

#### 6. d. 儿童弱势群体

474. 2003 年，共有 2 732 名儿童与其父母分开，离开了其家庭环境。970 名儿童寄养在其他家庭，1 902 名儿童被国内或国外人员领养。

475. 根据教育部报告，2003 年共有 3 951 名儿童参加了常规学校中的特殊教育班，全国 159 所特殊教育学校共招收了 120 426 名儿童。

476. 2004 年，共有 3 485 起犯罪据称是 9-17 岁儿童所为。根据社会福利与发展部提供的数据，在违法儿童通常所犯的罪行名单中，高居榜首的为盗窃/严重盗窃，随后依次为抢劫/拦劫/未遂抢劫/造成严重身体伤害的抢劫，以及强奸/强奸未遂/法定强奸。

#### 6. e. 为改善弱势儿童状况所采取的措施

477. 在父母疏于照管子女的情况下（如，儿童在街头乞讨或干活而被交给警察看管），儿童保护村委会将会把儿童送回家中，并对其父母进行劝告（《儿童和青年福利法》第 61 条）。家庭个案工作由一名社会工作者进行，旨在解决引起父母疏于照顾子女的家庭矛盾，防止儿童脱离家庭。

478. 当儿童在寄宿护理院、寄养或康复中心接受社会福利与发展部（DSWD）的监护时，父母必须前往这些地方看望孩子，以便从最有利于儿童的角度出发，保持父母和子女之间的亲子关系。“家庭日”旨在让儿童和其家庭有机会团聚——团聚期间，社会工作者将开展家庭治疗活动。但在有些情况下，尤其是如果由于儿童担心害怕或者某些父母给子女施加压力（即：强迫子女撤回其对作恶父母提起的诉讼），肇事父母将被剥夺探视权。

479. 已针对可能导致儿童离家出走的虐待和家庭矛盾，制订了一项社区调解战略——“家庭暴力防治

计划”，以防止儿童脱离家庭和/或解决影响家庭关系的问题/矛盾。家庭团体会议是一项旨在让父母和儿童有机会寻找问题解决方案的战略。

480. 社会工作者通过媒体公告和深入调查程序防止弃儿与父母永久分离——调查由警方和儿童保护村委会在儿童生活于寄宿机构或寄养家庭时起的 6 个月内进行。

481. 将向准被领养人和领养父母的子女提供领养前的咨询服务，以便他们能够理解领养的性质和影响，并能根据其辨别能力发表他们对领养的看法。

482. 此外，在儿童出生前后，还向那些即将把子女交给他人抚养的亲生父母提供咨询服务，以确保他们不会出于草率决定，而放弃抚养子女的父母责任。根据《刑法修正案》，假装分娩将会受到惩罚。

483. 社会工作者帮助儿童理解其父母无力抚养的情况和协助排解其分离的感受。

484. 年满 10 岁供领养的儿童需要提供同意领养的书面证明。

485. 第 8043 号共和国法（又称《1995 年跨国领养法案》）对跨国领养菲律宾儿童做了规定，并制订了相应的措施，以确保跨国领养符合被领养儿童的最大利益、维护和保护其基本权利。该法案规定成立一个作为中央机构的跨国领养委员会，负责与社会福利与发展部、各儿童保育和安置机构、收养机构，以及从事儿童保育和安置活动的非政府机构一起，就有关跨国领养事宜进行咨询和协调。

486. 只有当父母不再适合或不再可能提供照顾时，才能采用领养、看护、寄宿或集体之家照顾的方式。照顾形式取决于下列因素：（1）儿童的年龄和发展能力；（2）缺乏父母照顾和支持的程度；（3）在没有帮助的情况下，父母无力履行其父母责任。

487. 社会福利与发展部自始至终致力于将残疾儿童纳入主流社会。最近，社会福利与发展部还制订了一项旨在保护残疾儿童的社区项目，即所谓的“无障碍继续教育项目”，其目的是为父母、看护者、日托工作人员、志愿者以及其他中间机构提供指导，以便将残疾儿童和青年融入常规学校系统，并最终融入社会。

488. 社会福利与发展部还在全国五（5）个区开展了“残疾儿童主流化方案”的试点活动。该项目对具有残疾儿童管理技术诀窍的日托工作人员实行流动制，其目的是加强残疾儿童家庭及其所在社区的积极意识，采取适当的方式关爱和对待残疾儿童。该项目已通过教育方案使 1 485 名残疾儿童受益，另有 970 名残疾儿童被纳入日托中心、特殊教育学校或常规学校。

489. 社会福利与发展部还制订了“自闭症儿童社区日托方案”，这是一个试点方案，旨在为自闭症儿童以及发育年龄在 3-6 岁的儿童提供幼儿促进活动。

490. 第 9344 号共和国法（又称《2006 年青少年司法与福利法》）规定，违法儿童被逮捕之后，应立即移送给社会工作者进行处理，而不是按照常规做法将其监禁。该法案还规定儿童案件应采取社区改造方案（转向处分方案），而不是将其收监入狱。另外，该方案还对预防少年犯罪方案以及改造与重返社会的问题做了规定。

491. 根据该法案，转向处分方案应为儿童提供充分的社会文化及心理应对措施及服务。在采取转向处分的不同阶段（即：村长一级、执法官和检察官一级或法庭一级），对犯罪儿童采取了一些不同的方案。<sup>33</sup>

## J. 第 11 条

### 问题 1：生活水平

#### 1. a. 目前的生活水平

##### 状况与趋势：2003 年官方贫困数据

492. 截至 2003 年，菲律宾共有 24.7% 的家庭（或 30.4% 的菲律宾人）被视为贫困，而 2000 年则有 27.5% 的家庭（或 33% 的人口）被列入贫困范畴。2003 年，贫困家庭的收入低于贫困线——12 267 菲律宾比索。家庭贫困发生率的下降主要是因为，除大马尼拉、甲拉巴松和北棉兰老外，几乎所有收入阶层和所有地区的收入都提高了。按照世界银行每日 1 美元的国际贫困线标准，菲律宾低于每日 1 美元贫困线的人口比例略有改善，从 2000 年的 13.5% 下降到 2003 年的 11.1%。

493. 2003 年，国家年人均贫困线达到 12 267 菲律宾比索，比 2000 年 11 451 菲律宾比索的修订水平提高了 7.1%。因此，一个 5 口人的家庭每月应至少有 5 111 菲律宾比索的收入才能保持其最低水平的基本需求，其中包括食品和非食品需求。

494. 同时，年人均食品线从 2000 年的 7 707 菲律宾比索上升到 2003 年的 8 134 菲律宾比索，上升了 5.5%。2003 年，生存贫困发生率，或者人均收入低于食品线的家庭比率为 10.4%（或人口的 13.8%），与 2000 年的 12.3% 相比，几乎下降了两个百分点。生存贫困线或门槛按照一个家庭满足其营养要求（每天 2 000 大卡）所需的最低收入水平进行衡量。对于一个平均拥有 5 口人的家庭来说，生存贫困线每月约为 3 389 菲律宾比索，或每年的人均水平约为 8 134 菲律宾比索。这说明，2003 年大约有 166.4 万家庭的收入不能满足其基本的食品需要，与 2000 年的 185 万家庭相比，水平有所下降。家庭的生存贫困或核心贫困比率比 2000 年

---

<sup>33</sup> A. 村长一级——（1）归还财产；（2）对造成的损失进行补偿；（3）对造成的间接损失进行补偿；（4）书面或口头道歉；（5）看管、指导和监督命令；（6）为儿童及其家庭提供咨询；（7）参加培训、研讨会和讲座；（8）参加社区项目，包括社区服务。 B. 执法官员和检察官一级——（1）上述转向处分方案；（2）没收犯罪所得及工具。 C. 法院一级——（1）上述转向处分方案；（2）书面或口头警告或传讯；（3）罚款；（4）支付诉讼费用；及（5）机构看管或拘留。

的 12.3%略有下降。

495. 据 2003 年家庭收支调查的初步结果，住户的食品支出比率从 2000 年的 43%下降到 2003 年的 42%。在家庭内消费的食品支出也从 2000 年的 38%下降到 2003 年的 37%，而在家庭外消费的食品支出有所上升，根据观察，该比率从 2000 年的 5%上升到 2003 年的 5.3%，这说明菲律宾家庭在家中吃饭的生活方式发生了变化。

#### 1980-2000 年的贫困发生率

496. 自 1980 年代以来，菲律宾的贫困发生率正在逐渐下降。国家统计协调委员会的官方估计数据显示，1985 年的贫困发生率<sup>34</sup>高达 44.2%，而 1997 年的贫困发生率为 31.8%。

497. 不同期间比较的结果显示各期间的减贫比率不同。其中 1985-1998 年、1991-1994 年、1994-1997 年这三个期间（间隔为 3 年）<sup>35</sup>的贫困发生率下降幅度比较大，降幅在 3.5 -4.5 个百分点之间。这些期间是经济高速增长的期间，也是住户和人均支出提高的期间。在这些期间，减贫状况主要与经济增长之间为正相关。

498. 从 1988 年到 1991 年，减贫进展缓慢，贫困率只下降了 0.3 个百分点。研究显示，在这一期间，政治不稳定、自然灾害和经济管理不善是增长缓慢的罪魁祸首，因而也是减贫进展缓慢的元凶。另外，由于东亚金融危机和厄尔尼诺现象，2000 年的贫困发生率恶化了，在将近 20 年的时间里，这还是首次。1997 年的贫困发生率为 31.8%，而到 2000 年这一比率已经达到 33.7%。就实际数据而言，2000 年贫困家庭总数突破了 500 万，这是近期历史期间的首次。

499. 收入不足以购买必要质量和数量食品的家庭比例和数量可以通过食品或生存贫困发生率进行衡量，该比率的趋势与贫困发生率一致，但水平要低一些。在经济繁荣期间，所谓的“核心贫困”比例大幅下降了，而在受危机和冲击影响的期间，则上升了。

500. 从数量上说，2000 年，共有 2 546 486 个家庭的收入不足以购买必要质量和数量的食品，这超过了 1985 年的数据。最新的数据显示，自 1991 年以来，持续下滑的趋势有了转变。

501. 在所有的岛屿群中，棉兰老的减贫步伐最慢，从 1985 年到 2000 年期间，其贫困发生率只下降了 3 个百分点。在整个期间，棉兰老的贫困发生率超过了国家的贫困水平，而在 10 年交替之际，其贫困发生率达到了岛屿地区的最高水平。2000 年，棉兰老的 5 个区中，有 4 个区的贫困发生率达到了所有区中的最高水平。自 1990 年代中期以来，棉兰老穆斯林自治区的贫困发生率一直位居榜首，有将近十分之七的家庭生活

---

<sup>34</sup> 本节的贫困发生率是指收入低于贫困线的**家庭比例**，本文件中的所有发生率都涉及家庭。

<sup>35</sup> 官方对贫困发生率的估计只是每三年进行一次，因为该比率取决于三年一次的家庭收支调查。

在贫困中。

502. 米沙鄢的减贫步伐最快，贫困发生率从 1985 年的 58.8% 下降到 2000 年的 41.7%。各区的贫困率一直较高，但是 6 号、7 号和 8 号区的状况相对于其邻区而言，一直在改善。

503. 从上述数据看，吕宋岛的表现一直是最好的。除了表现最不理想的比科尔区（5 号区）外，该岛内各区的贫困发生率一直是所有区中最低的。自 1980 年代以来，比科尔区的状况几乎没有改善。如人所料，国家首都区在整个期间的贫困发生率是所有区中最低的，其贫困发生率的减速也是最快的。

#### 贫困是农村的一种现象

504. 在菲律宾，贫困依然是农村的一种现象，农村地区的贫困比例和人数仍然较高。从 1985 年一直到 1997 年和 2000 年，农村贫困发生率一直介于 45-50% 之间，这没能赶上城市的减贫步伐——城市的贫困发生率已从 1985 年的 33.6% 大大下降到 1997 年的 17.9%。在从 1991 年到 1997 年的 6 年中，城市地区的贫困发生率几乎减半，从 31.1% 降低到 17.9%。这说明 1990 年代初的经济繁荣给城市带来的好处比农村更大。

#### 收入分配的不平等

505. 如果说除了经济增长外，还有一个因素对减贫产生了重大影响，那么这个因素就是不平等。收入分配的不平等在某种程度上决定了经济增长成果在不同收入群体中的分配方式。国家的不平等问题一直比较严重。

506. 2000 年，贫困发生率虽有上升，但不平等问题进一步得到了解决，这可能是因为当时的危机对较高收入群体的影响更大。

507. 减贫进展一直不尽人意，这部分源于各时期分配的不平等。从 1985 年到 1997 年，国家的一项估计发现，贫困发生率原本减少了 20.5 个百分点，但是由于收入分配的不平等，结果只下降了 16.5%。

508. 就不平等而言，菲律宾绝大多数地区的收入不平等问题都比较严重。根据观察，自 1985 年以来，除了卡拉加区（13 号区）和 3 号区外，其他所有区的不平等问题都在恶化。不平等问题主要集中在米沙鄢，在最近几年，该地区的基尼系数曾有三次处于最高水平。8 号区的情况最糟，从 1980 年代的 0.3947 上升到 2000 年的 0.4901。棉兰老的情况与米沙鄢类似。棉兰老穆斯林自治区的不平等问题最轻，其基尼系数只有 0.3278。很多人认为棉兰老穆斯林自治区是最贫困的地区，贫困家庭占绝大多数（几乎占 70%），因此属于较高收入群体的家庭可能极少。国家首都区的贫困发生率是最低的，但是不平等问题却很严重。

### 收入差距、贫困差距和贫困严重性

509. 其他贫困指标，包括收入差距、贫困差距和贫困严重性，可以提供贫困程度方面的补充信息。为了解贫困深度，以及通过增加创收消除贫困的总成本，这些指标可以提供有用的信息。

510. 2000年，菲律宾的收入差距为29.6%，与1997年29.8%的收入差距相比，没有明显的差异。这意味着平均而言，菲律宾贫困人口的家庭收入增幅必须为贫困线的29.6%才可走出贫困。

511. 2000年，有27.2%的省存在着27.5-30.9%的收入差距。半数以上的省实际上存在着至少27.5%的收入差距。萨兰加尼和高山省的贫困深度处于最高水平，收入差距分别为40.4%和38.0%，巴塔内斯省的贫困深度处于最低水平，收入差距只有3.1%。

512. 另一方面，贫困差距意味着：平均而言，菲律宾家庭收入的增幅必须为贫困线的多少百分率，才能使贫困发生率为“0”。

513. 最后，贫困严重性这一指标是为了说明贫困人口中的不平等。2000年，马斯巴地的贫困发生率位居第二，但其贫困程度却最为严重。1997年和2000年，苏禄省的贫困发生率达到了最高水平，但是不在严重贫困的10个省之列。这说明，苏禄省的贫困家庭较多，但是其大多数贫困家庭的收入比较接近贫困线。因此，在苏禄省，贫困家庭为走出贫困所需要增加的收入低于马斯巴地的贫困家庭。

#### 1. b. 相关报告

514. 参照了菲律宾关于《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《儿童权利公约》执行情况的报告，前者包括：CEDAW/C/5/Add.6、CEDAW/C/13/Add.17、CEDAW/C/PHI/3、CEDAW/C/PHI/4 和 CEDAW/C/PHI/ 5-6；后者指 CRC/C/3/Add.23。

#### 1. c. 贫困线

515. 贫困线是指——用以满足基本食品和非食品需求的成本。按照菲律宾的官方方法，基本非食品需求包括总基本支出中的非食品支出项目。因此，贫困线可视作用以满足食品需求和其他非食品基本需求的最低收入（国家统计局协调委员会；1997年菲律宾贫困统计）。

516. 最新的官方贫困数据显示，2003年大约有400万家庭或2350万菲律宾人（约占菲律宾总人口的四分之一以上）生活在贫困线以下。这些数据相对于2000年来说有所下降，2000年大约有410万家庭或2540万菲律宾人需要为收支相抵苦苦挣扎。

517. 2003年，贫困家庭比率最高的三个地区都在棉兰老，即：卡拉加为47.3%，棉兰老穆斯林自治区



为 45.7%，西棉兰老（9 号区）为 44.1%。从更光明的一面来说，贫困发生率最低的三个区都在吕宋岛，即：国家首都区为 5.0%，其邻区——中吕宋区（3 号区）为 13.7%，甲拉巴松（4-A 区）为 14.9%。

#### 1. d. 菲律宾的生活质量指数/人类发展指数

518. 菲律宾官方在衡量人类发展的进步或变化时，所采用的是“人类发展指数”，而非“生活质量指数”。人类发展指数旨在通过跟踪人类生活若干方面的进展情况，来对人类发展这一复杂概念进行衡量。

519. 人类发展指数是以三个福利指标的未加权平均值为基础的：寿命——通过出生时的预期寿命衡量；受教育程度——通过成人扫盲率（占三分之二的权重）和合并的初等、中等和高等教育入学率（占三分之一的权重）进行衡量；生活水平——通过人均实际国内生产总值（菲律宾比索）进行衡量。

520. 尽管人类发展指数于 1994 年首次使用，但国家统计协调委员会只是从 1997 年才正式编制该指数。第一次报告于 2000 年 3 月发布，其后每三年发布一次。

521. 1997 年人类发展指数显示，菲律宾人的生活有所提高，该年的人类发展指数为 0.625，比 1994 年的 0.614 高出 1.7%。

522. 靠近大马尼拉的省份具有较高的人类发展指数，而远离国家首都的省份则处于人类发展指数的末端。在主要的岛屿群中，吕宋岛的平均人类发展指数最高，为 0.596，比 1994 年 0.558 的水平有所上升。其次为米沙鄢和棉兰老，这两个地区的平均人类发展指数分别为 0.531 和 0.490。<sup>36</sup>

523. 2000 年，国家的人类发展状况有所改善，人类发展指数为 0.656，或比 1997 年 0.629 的水平高出 0.027 点。2000 年，所有分项指数都提高了，其中收入指数的进步最明显。

### 问题 2：获得足够食物的权利

#### 2. a. 实现足够食品权利的概况

##### 总食品供应

524. 2003 年的食品匮乏统计数据比 2000 年有所改善。国家统计协调委员会——食品平衡表系列报告显示，用以消费的食品供应很充裕。但是，尽管（贫困和）饥饿问题的解决取得了一些进展，但是邻国的进

---

<sup>36</sup> 另一方面，国家首都区的发展仍然位于各省之首，1997 年其人类发展指数为 0.885，比 1994 年 0.873 的指数水平有所提高。1997 年，绝大多数省（63 个省，或 81.8% 的省）处于分类的中位水平，这一表现比 1994 年的人类发展指数结果有所改善——1994 年，只有 56 个省，或 73.7% 的省达到了分类的中位水平。此外，14 个省（或 18.2% 的省）的表现比较糟糕，这些省的人类发展指数低下。

展更快。

525. 2001 年，国家可供消费的总食品供应完全可以满足人口营养素供给推荐量。国家每日人均食品供应量在 2000 年为 1 191.2 克，而在 2001 年为 1 188.4 克，略降了 0.2%，但尽管如此，还是超过了膳食供给推荐量（1 031.0 克）（参照科技部食品与营养研究所提供的数据，1989 年）。

526. 2004 年，相对于植物源食品而言，动物源食品的生产有利于较高水平的增长，表现为：鱼类生产增长了 9.6%，而家禽生产增长了 4.2%——这抵消了家畜生产的下降。蔬菜生产几乎下降了 7%。

527. 2002-2004 年期间，净食品进口一直在下降。动物源食品，尤其是活家畜与家禽之类的商品有了负增长率，而植物源食品在同一时期只是略有下降。

528. 尽管食品供应很充裕，但是很多人却没有足够的钱用以购买其所需食品。贫困是食品不足的主要原因，在农村地区尤其如此。食品生产数据显示，与年前的数据相比，2005 年制造业的年同比生产值指数增长了 13.0%，而食品生产值增长了 18.2%，因此，随着与此相关的商品价格上涨，贫困人口获取食品仍是一个问题。

### 膳食热量消耗

529. 从消耗的角度来说，科技部食品与营养研究所于 1993 年进行的第四次国家营养调查显示，菲律宾人的平均食品与营养摄入量普遍不足。食品消耗趋势显示，各类食品摄取的总体水平下降了。每人日平均食品消耗量从 1987 年的 869 克下降到 1993 年的 803 克，而同一时期每人日平均热量摄入量则从 1 753 大卡下降到 1 684 大卡。从 1987 年到 1993 年，热量、铁、钙和维生素 C 的摄入量有了明显下降，这可能与总体的食品消耗下降趋势有关，尤其与该时期大米和肉类消耗的下降有关。

530. 但食品与营养研究所进行的 2004 年住户食品消费调查显示，这种趋势有所改善。从 1993 年到 2003 年，每人日平均食品消耗量从 869 克上升到 879 克，而每人日平均能量摄入量则从 1 684 大卡上升到 1 887 大卡。动物源对总食物和蛋白质摄入量的贡献较大。根据观察，脂肪、油类和营养素的摄入量提高了，但铁和维生素 C 除外。

531. 在菲律宾家庭中，人均摄入量低于 100% 膳食热量要求的比率从 1993 年的 69.4% 下降到 2003 年的 57.2%，年平均降幅为 1.22%。但应注意，住户食品消费调查采用了基于不同营养素的膳食标准，即：1993 年采用了“膳食供给推荐量”，而 2003 年采用了“热量与营养素摄入推荐量”，后者旨在强调其标准是以营养素为基础的，而非作为“膳食供给推荐量”基础的食物或膳食。

### 国家加碘盐计划

532. 在 1992 年 12 月召开的罗马国际营养大会期间，菲律宾政府作为《世界营养宣言》和《全球营养行动计划》签署国，承诺解决营养不良问题，包括碘缺乏病。正因为如此，1993-1998 年和 1999-2004 年期间的菲律宾营养行动计划明确规定了实际消除国家碘缺乏病的目标。

533. 为此，菲律宾国会颁布了第 8172 号共和国法（又称为《促进全国食盐加碘和其他目的的法律》），要求对人类或动物食用的所有食品级盐类加碘，同时要求所有盐类生产商、进口商和商人对盐进行加碘，并为所有菲律宾人提供这种加碘盐。

534. 根据第 8172 号共和国法，卫生部将作为领导单位，负责“国家加碘盐计划”在全国的实施。该计划分四个部分：（1）生产；（2）营销与经销；（3）促进与宣传；及（4）管理与协调。

### 食品强化

535. 菲律宾食品强化计划包括两个重要部分。第一部分为自愿食品强化计划，该计划旨在通过卫生部的“微量营养素标志计划”，鼓励食品生产商采取营养强化措施，以防止微量营养素不足的问题。第二部分为强制食品强化计划，该计划以促进营养为目的，要求面粉强化维生素 A 和铁，食糖和食用油强化维生素 A，大米强化铁。

536. 对食品进行微量营养素强化是为了消除微量元素缺乏症，根据一般的看法，这是一项低成本高效益的长期战略，它不会或很少改变食品的习性或特性，因而能为社会所接收，能够使最大百分率的微量元素需求人口受益。

537. “微量营养素标志计划”是卫生部推出的一项战略，旨在鼓励食品生产商按照卫生部批准的标准，对食品进行基本微量营养素强化。作为该战略的配套措施，卫生部授权食品生产商在产品标签上使用符合既定标准的许可标志（又称微量营养素标志）。该标志说明卫生部认为相关产品可以提供微量营养素，因此有助于消除微量营养素缺乏症。

### 营养调查和其他监测安排

538. 第 491 号总统令（又称《菲律宾营养法》）指定国家营养理事会负责制订菲律宾食品与营养计划，该理事会隶属于中央政府机构，负责制订一项综合的国家营养计划，成员包括来自以下机构的代表：农业部、卫生部、社会福利与发展部、教育部、内政与地方政府部、劳动与就业部、科技部、预算与管理部以及国家经济发展管理局。

539. 自 1970 年代末通过《营养法》以来，国家已经有了六（6）个“菲律宾营养行动计划”，其中包

括最近出台的 1999-2004 年菲律宾中期营养行动计划。

540. “菲律宾营养行动计划”是一项总规划，旨在促进家庭食品安全，防止、控制和消除微量营养素缺乏症，并以此确保所有菲律宾人的良好营养状况。“菲律宾营养行动计划”希望通过以下方面的促进工作来实现这一目标：家庭与社会食品生产、微量营养素补充和食品强化、生活救助贷款、营养教育和食品救助。

541. 科技部食品与营养研究所作为领导单位，负责进行“菲律宾营养行动计划”的食品与营养研究以及全国营养调查。全国营养调查每五（5）年进行一次，旨在了解菲律宾人的营养状况。

542. 全国营养调查包括七（7）部分，即：（1）体格营养调查；（2）住户食品消费调查；（3）0-5 岁儿童、6-11 岁儿童、孕妇和哺乳期母亲的膳食调查；（4）住户食品安全调查；（5）强化食品的意识与使用及可强化食品调查；（6）生化营养调查；（7）临床阶段：国家营养与健康调查。

543. 目前已经进行了六（6）次全国营养调查——1978 年、1982 年、1987 年、1993 年、1998 年和 2003 年。2003 年全国营养调查在 99 个地区进行了抽样，涉及所有年龄的 70 000 名人员。抽样地区包括：国家 15 个区的 77 个省（不包括巴西兰省），国家首都区（即：大马尼拉区）的 5 个大城市和 5 个集群区，10 个高度都市化城市和中棉兰老区的 2 个城市。

## 2. b. 饥饿与营养不良

544. 由社会气象站进行的时间序列调查显示，从 2003 年到现在饥饿发生率已有所提高。受影响最大的地区是棉兰老（21%）、国家首都区（18.3%）、米沙鄢（16%）和巴兰斯吕宋（14.7%）。根据最近社会气象站调查的估计，经历过严重饥饿的菲律宾人数大约为 360 万。2003 年进行的第六次全国营养调查显示，大约有 180 万儿童缺乏食品保障，970 万菲律宾人摄取的热量不足。

545. 但是根据稻米的生产量，国家稻米供应的充裕程度达到了 96%。此外，根据稻米的日卡路里供给推荐量，菲律宾人每日摄取量（1 143 卡路里）大于所需的量（800 卡路里）。同时，菲律宾家禽（尤其是鸡）供应的充裕度达到了 176%。这说明家禽供应有富余，而这富余的部分可能出口了。

546. 就食品部门而言，食品充裕度基本指标的趋势显示，饥饿发生率（以定性资料和感知信息为基础）明显恶化了，但是数据显示，目前人均稻米消费的卡路里充裕度（2005 年，稻米的人均摄取量可满足人们 48.5% 的卡路里要求）超过了健康/营养标准。

### 菲律宾儿童的营养状况

547. 2001 年，科技部食品与营养研究所进行的一项调查显示，在学龄前儿童中，体重不足的占 30.6%，

“身高不足”的占 31.4%，偏瘦的占 6.3%。在学龄儿童中，这些比例更高一些，分别为：32.9%、41.1%和 6.5%。与 1998 年的调查相比，0-5 岁儿童体重和身高不足的情况减少了，但是偏瘦和超重的情况增多了。但是在 6-10 岁的儿童中，体重和身高不足以及超重的发生率普遍提高。就所有形式的营养失调状况而言，如果根据单一的年龄划分，最高发生率出现在 1-2 岁的学前儿童中。学龄前男童和女童之间的营养失调情况差异不大。但是在学龄儿童中，男童比女童更容易出现三种形式的营养失调问题。比科尔区的最严重问题为体重不足，棉兰老穆斯林自治区为身高不足，而卡加颜河谷区则为偏瘦。

548. 2003 年，科技部食品与营养研究所进行的国家营养调查显示情况有所改善。0-5 岁儿童体重偏轻的比率从 1998 年官方统计的 27.6% 下降了 4.4%，而身高不足或偏矮的儿童比率则从 1998 年的 30.4% 下降了 3.6%。幼儿人群中偏瘦的比率为 5.5%，比 1998 年的数据降低了 0.5 个百分点。

549. 调查结果说明，从 1998 年开始的过去 5 年中，菲律宾幼儿的总体营养状况有所改善。年龄标准身高和年龄标准体重等指标与情况的变化有关，其中包括 1998-2003 年期间国家的经济表现，这些情况可能会影响儿童的营养状况。另外，调查结果还可能反映了在人口总体健康和福利方面所采取的纠正措施。根据身高标准体重指标，当前，也就是 1998-2003 年期间的幼儿营养状况略有变化，这种变化可能反映了家庭食品供应的季节性以及每年第二季度和第三季度儿童传染病的发生情况——因为调查是在该期间进行的。

#### 各人口群中的总体营养状况

550. 2003 年国家营养调查显示，1998 年至 2003 年期间，影响各人口群的国家总营养状况普遍有了改善。孕妇和哺乳期妇女的体重不足情况减少了，成人发生慢性能量不足症的情况也减少了。但在成人和儿童中间，存在着超重情况增多的趋势。贫血问题仍然没有缓解，尤其是六（6）个月至 1 岁以下的婴儿、1 岁和 11 个月的学步儿童、孕妇和哺乳期妇女。

#### 微量营养素缺乏症

551. 在菲律宾，微量营养素缺乏症，尤其是维生素 A、铁和碘缺乏症的情况很普遍。这给健康带来了严重的影响，并进而对国家发展产生了影响。

#### **2. d. 为保证人口获取足够食物而需要采取的措施**

552. 为确保人口获取足够食物，菲律宾政府认识到，有必要重点关注粮食保障和减贫问题。这说明，需要为所有消费者确保食品的供应和可获得性，同时保护菲律宾农民的福利。

#### 促进妇女经济权力的措施

553. 2001 年，总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约将小额信贷列为政府扶贫的基础，并要求人民信贷

金融公司在 2004 年 6 月前为 100 万借款人提供信贷。根据人民信贷金融公司的报告，2001 年 6 月至 2003 年 12 月期间已经为 864 956 名受益人提供了服务，其中 98% 为妇女。

554. 社会福利与发展部出台了几个旨在帮助贫困妇女的方案，即：**个体户援助——发展综合方案和促进菲律宾妇女在社会发展中的作用与地位方案**。

555. 根据个体户援助 - 发展综合方案，家庭可以结合在一起组成自己的组织（称为：**个体户援助-生计与住所**），该组织可以为微型企业获得更高水平的贷款援助。

556. **促进菲律宾妇女在社会发展中的作用与地位方案**负责为妇女提供信贷安排，促进社区组织的建立，以便为成员管理可持续的信贷援助方案。

557. 农业部通过**金色丰收——农村就业援助方案**，为农村妇女提供信贷。在该项目下，储蓄与农村信贷担保公司为全国 45 173 名妇女受益人提供了大约 16 亿菲律宾比索的农业信贷。农业部还通过家庭经济推广方案为 113 个“促进农村俱乐部”的 2 691 名受益人，以及 19 个团体的 174 名受益人提供了贷款。

558. 贸易与工业部推出了“一乡一特产方案”，旨在提高农村人口的经济能力。在该方案下，由地方行政长官确定、发展和促进一项在市场上具有竞争优势的特色产品或服务，以作为展示本地的基本途径。2005 年，贸易与工业部共进行了 2 203 项市场对销活动。同一期间，交易会上有 319 个“一乡一特产方案”的展台，以展示这些产品与服务。另外，“一乡一特产方案”的产品目前正在全国的 663 个商户和 83 个纪念品中心销售。

559. 贸易与工业部还与国家反贫困委员会和地方政府部门一起负责实施**农村微型企业促进方案**，该方案旨在通过能力建设、市场联系和政策改进，帮助微型企业家充分发挥潜力，以减轻贫困、创造就业和提高贫困人口的收入。

## 2. e. 改进生产方法和粮食分配的措施

### 生产方法

560. 1997 年 7 月 28 日，通过了第 8435 号共和国法（又称《农业与渔业现代化法案》）。该法是为了加强各种旨在支持农业和渔业现代化的服务，同时提高人们（尤其是小农）从事可持续农业发展活动的的能力。

561. 为实施《农业与渔业现代化法案》，农业部制订了一项农业发展计划，即：**金色丰收——实现农业与水产业丰收与进步的创新方案**。该方案重在实现粮食保障和减贫目标，由地方政府部门和其他利益攸关方确定适合其各自情况的计划和方案。这类计划旨在提高灌溉地区的生产力，以确保粮食安全；同时为边缘地区

提供支持，提高最贫困人口的能力，以减轻贫困问题。<sup>37</sup>

### 取得的收获

562. 2004年，农业比2003年增长了5.06%。尽管第四季度的几次台风袭击给国家带来了惨重的损失，但农作物、家禽和渔业等部门的产量保持了持续增长。只有家畜的产量略有下降。按照目前的价格计算，2004年的农村总产值为7 839亿菲律宾比索，比头年水平提高了18.40%。

563. 2004年，农作物部门的产量增加了4.89%。稻米和玉米农场的产量有了特别明显的提高，分别增长了7.38%和17.28%。产量明显提高的其他农作物包括香蕉、菠萝、烟草和橡胶。从总体来说，该部门对农业生产的贡献率为47.46%，按照当前价格，这相当于3 832亿菲律宾比索，比2003年的记录提高了15.83%。

564. 2004年，家畜对总农业生产的贡献率为13.53%，该年出现了0.41%的负增长。这主要是因为猪牛的生产下降。按照当前价格，该部门总产值相当于1 457亿菲律宾比索，增长了27.01%。

565. 家禽饲养者的产量提高了4.23%。该部门在农业总产量中比重为15.57%。除了鸭以外，其他所有家禽产品的生产都提高了。按照当前价格，该部门的总产值为1 160亿菲律宾比索，比头年上升了19.96%。

566. 渔业部门9.45%的增长得益于水产业生产17.90%的增长。商业渔业生产提高了1.86%，而市政渔业生产提高了2.43%。该部门占农业总产量的23.44%，按照当前价格计算总产值为1 391亿菲律宾比索，比头年提高了16.03%。

567. 农业产品的农场出场价比2003年平均提高了12.71%。家畜价格的增幅最大，为27.53%。家禽价格也上升了15.10%。同样，农作物价格继续走高，增长了10.43%。头年呈负增长的渔业价格2004年出现回

---

<sup>37</sup> 该方案关注的重点首先是通过直接投资为以下方面提供支持：（a）流域的保护与发展；（b）农地和水资源的妥善管理；（c）灌溉系统的设施与恢复；（d）为边缘部门提供优先获取生产资产的便利；（e）提供其他基本措施和支持服务。

该方案采用的主要战略如下：**参与方案**。在所有利益攸关方的参与下，对方案进行策划、实施、监测和评估；**地方政府部门带头实施方案**。地方政府部门带头实施金色丰收方案。农业部、内政与地方政府部以及其他相关机构提供了必要的技术和资金支持；**以地区为基础**。金色丰收方案根据方案区的地域特性选用所确定的干预措施。在该方案下，将重点针对项目区的水、土壤、气候、生产、人力资源、加工和市场禀赋等情况进行简要分析。比较优势（或竞争优势）、规模经济以及其他因素将作为选取项目区/干预措施的核心标准。**能力建设**。方案旨在促进地方在参与式规划方面的能力建设——实施、监测、评估、研究与推广、加工、营销、创业和其他；**聚焦目标**。项目是根据人们的具体情况确定的，将根据贫困人口和大农场主的需要确定各种方案，并将为“赢家”或受影响地区，以及边缘地区确定相应的方案。**提高生产力**。金色丰收方案不仅通过有利环境的干预措施，而且通过可存续的项目来促进可持续发展。所确定的干预措施应具有可持续性，即：从利润、管理和资源等方面来说，是值得持续采取这些措施的。**对应计划**。农业部、内政与地方政府部、其他相关机构和地方政府部门达成了方案，为那些将需要每个伙伴提供对应资金的安排提供融资，这些将在协议备忘录中规定。对应金额将取决于伙伴的能力，包括以物代款，如：人员、设施和服务。

弹，增长了 6.01%。

568. 2004 年，根据总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约各方案实施的活动包括：扩大杂交稻的种植面积；分配生产投入品，如：种子、化肥、鱼秧、水生动物、鱼苗、饲料、牲畜、控制和防止牲畜疾病的药剂；分配各种收割期后/生产设施；建立海藻苗圃。

### 分配方法

569. 国家粮食署作为农业部的一个附属机构，一直负责确保主要谷物供应及价格的稳定，包括农场出场和消费一级的稻米和玉米。

570. 为此，国家粮食署采用了直接和间接的市场干预战略。在直接的市场干预战略下，国家粮食署采用政府缓冲机制和价格补贴制度，通过其滚动商店或那些采用政府定价的合格零售商，参与实际的粮食采购与分配。此外，国家粮食署，还通过其间接市场干预战略，促进农民对丰收后粮食、销售设施和服务的获取及拥有。农民可按照合理的服务价格，优先获取储藏、烘干、加工、运输和称重设施。另外，国家粮食署还帮助农民组织建立备有基本行政管理和丰收后设施的仓库。反过来，这些农民组织又按照协定的数量，向国家粮食署出售其时令农产品。设施的付款期限通常为 5-15 年。

571. 除了在全国促进公众前往一些选定的旅游区外，政府还通过兴建强有力的共和国水上公路，为农产品的流动提供了另一个通道。该公路又称“粮食滚装滚卸公路”，旨在鼓励农业生产者和渔业供应商在公路所经的地区开辟新市场。通过该公路将货物从棉兰老运往吕宋岛不仅可以提高效率，而且还可以开辟更大的新市场，它为北部和南部岛屿之间的贸易建立了一个更强大的网络。

### 2. f. 宣传营养基本知识的措施

572. 营养教育仍是政府改善人口营养状况项目中的一项核心内容。提供营养指导是该项目的一项关键战略，旨在为人们提供简明实用的营养知识，鼓励人们注重足量和均衡的饮食，保持健康的生活方式。

573. 科技部食品与营养研究所为支持“全民健康”的举措，于 1990 年首次制订了**菲律宾膳食指南**，其中主要包括 5 个方面的知识。

574. 1996 年，国家营养理事会对 1990 年的指南重新进行了审订。四（4）年之后（也就是 2000 年）颁布了新的营养指南，该指南从十（10）个方面提出了简单的建议，以指导人们通过合理膳食和营养方面的相关做法来保持良好的健康。<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> 这些简单的知识包括：保持每日膳食的多样化；用食用油烹制食物当日食用；4-6 个月以下的婴儿专门用母乳喂养，之



575. 教育部通过并实施了一项“学校健康与营养综合计划”。目前，该计划正在大马尼拉和若干省份的公立小学实施，它主要包括四个部分：健康与营养；健康与营养教育；健康的学校生活以及学校-社区之间的健康协作。在该举措下，教师是学生健康的监护人。采取了驱虫和微量营养素补充计划，重点针对营养不足的儿童。另外，还向各学校提供健康和营养方面的信息。

## 2. g. 政府确保粮食分配公平的措施

### 农业改革

576. 1980年代末，为了响应农民对社会正义的要求，以及提高农业生产和工业化的水平，农业改革势在必行。1987年，《宪法》将全面推进农村发展和农业改革作为一项国策。第6657号共和国法，亦即所谓的1988年《综合农业改革法》，对实施综合农业改革方案涵盖的重点、组成部分和机制进行了详述——综合农业改革方案旨在实现“更公平的分配和土地所有权……以通过提高农业土地的生产力水平，让农场主和农业工人有机会提高他们的尊严和改善生活质量。”

577. 根据《综合农业改革法》的定义，农业改革是指“通过重新分配，将各种土地权利安排下的农作物用地或果园，分配给农民或没有土地的正式农业工人，包括旨在提高受益人经济地位的所有因素和支持服务，以及除实际进行土地重新分配外的所有其他安排，如：生产或利润分成、劳动力管理以及有助于受益人公平分享劳动果实的股份分配。”

### 综合农业改革方案的组成部分

578. 农业改革的主要内容包括：土地改革——将农用土地的控制权或所有权转给小农和没有土地的农业工人；一整套支持服务，以促进或方便受益人获取自然资源、资金、推广服务、技术和信息、农村基础设施、采收后及销售设施、农业系统中的社会基础设施。这些是指综合农业改革方案三大内容中的两项，即：土地制度改革和方案受益人发展。另外一大项是农业司法服务。

579. 土地制度改革主要是通过重新分配，将大约817万公顷（占国家总耕地的80%）的私人 and 公共农地分配给约五百万（500万）的农民或农业改革受益人，其中有54%（或429万公顷）的土地归农业部负责，其余的46%（或377万公顷）归环境与自然资源部管辖，后者包括公共可转让和可支配的土地。

580. 至于保留土地的限制，法律规定：“（除非另有规定），任何人都不得直接或间接拥有/保留任何公

---

后提供适当的辅助食物同时用母乳喂养；每天喝牛奶，食用奶制品和其他含钙丰富的食品，如：小鱼、深绿色叶类蔬菜；通过合理膳食保持儿童的正常生长，定期监测他们的生长情况；食用加碘盐，避免过多摄取偏咸的食品；食用鱼类、瘦肉、禽类和干豆类；食用安全卫生的食物；多吃蔬菜、水果和块根农作物；经常锻炼、不抽烟，不喝酒精饮料，以保持健康的生活方式和良好的营养状况。

共或私人农地，公共或私人农地的面积将取决于各种因素，如：所生产的产品、地形、基础设施和土壤肥沃程度，这些因素影响着按家庭人口确定的农地面积，……但是无论如何，土地所有者保留的土地都不能超过五（5）公顷。在符合以下条件下，可以为土地所有者的子女授予三（3）公顷土地：（1）年龄至少为 15 岁；（2）实际参与土地的耕作或直接管理。”

581. “土地制度改革”还包括非土地出让方案，如：土地租赁、生产和利润分成、不涉及土地分配但能为农场主和农业工人提供使用保障的股票期权分配。

582. “农业司法服务”是指处理那些与综合农业改革法实施有关的农业案件，以及向农业改革受益人提供法律援助服务，包括：对提交给农业改革部裁决委员会的土地估价和农业纠纷进行裁决；为农业改革受益人免费提供法律援助和咨询，尤其是斡旋与调停，以及农业法律实施案件的处理。

583. “方案受益人发展”是指通过提高生产、生产力和收入水平，为农业改革受益人的社会经济发展提供支持服务。为了提高被授予土地的经济效益，必须为土地改革受益人提供必要的设施和服务，这些设施和服务可能是、也可能不是其以前土地所有者提供的。为促进“方案受益人发展”，采取了以下措施：社会基础设施和能力建设、可持续农业综合企业和农村企业发展、方便/促进人们获取经济支持服务（如，技术、信贷、农村基础设施、市场信息）和基本社会服务（基本医疗、饮水系统）。

#### 受命参与方案的政府机构

584. 土地综合改革方案由总统农业改革委员会作为最高决策和协调机构、农业改革部作为牵头实施机构。总统农业改革委员会由总统担任主席，农业改革部部长担任副主席，成员包括执行秘书和 13 个机构的部长或负责人，即：环境与自然资源部、农业部、预算与管理部、财政部、司法部、劳动与就业部、内政与地方政府部、公共工程和公路部、运输与通讯部、贸易与工业部、国家经济与发展管理局、菲律宾土地银行和国家灌溉管理局。土地所有者的 3 名代表和农业改革受益人的 6 名代表也是总统农业改革委员会的成员。

585. 农业改革部负责实施综合农业改革方案的三项主要内容。在土地制度改革中，该部负责与“环境与自然资源部”合作进行土地调查和土地分配；菲律宾土地银行负责土地估价与补偿，以及农业改革受益人的摊还；司法部的土地登记管理局负责土地业权登记。在“方案受益人发展”项目下，农业改革部与农业部、贸易与工业部、国家灌溉管理局以及劳动与就业部一起负责推广服务；与菲律宾土地银行一起负责信贷援助；与“贸易与工业部”一起负责生计项目；与“公共工程和公路部”和国家灌溉管理局一起负责基础设施支持。同时，由农业改革部专门负责“土地制度改革”下与农业司法服务和非土地出让有关的工作。

#### 综合农业改革方案的实施情况

586. 根据第 6657 号共和国法，土地征用与分配将在 10 年期内完成，即：从 1988 年 6 月到 1998 年 6

月。但在这个 10 年期限结束后，只完成了 56%，第 8532 号共和国法延长了该方案的实施期限，为加强方案的实施，该法为方案的实施又规定了 10 年期限，并提供了追加拨款。

587. 截至 2005 年 12 月，农业改革部共征用并分配了其 4 370 071 公顷工作量中的 3 690 956 公顷，完成了目标的 85%；环境与自然资源部共征用并分配了其 3 771 441 公顷工作量中的 2 937 067 公顷，完成了目标的 78%。630 280 公顷的未分配土地由农业改革部负责，主要包括私人农地（79%）——这部分的重新分配是农业改革的核心。在未分配土地中，面积超过 50 公顷的私人农地大约占 31%，或 196 051 公顷。

588. 大多数私人农地都种植椰子，但有些省份的主要农作物是甘蔗。未分配土地最多的区是 5 号、6 号和 8 号区以及棉兰老穆斯林自治区。西内格罗斯省、南甘马磷省、马京达瑙省、莱特省、马斯巴地、南拉瑙省、伊萨贝拉省、塔威-塔威省、北哥达巴托和沙冉嘎尼省等 10 个省占未分配土地的 62%。

589. 租赁方案是综合农业改革方案的主要非土地出让方案，截至 2005 年 12 月，累计完成了 1 604 364 公顷的任务，共有 1 157 309 位农场主（受益人）受益。租赁工作量的余额较小。因此，目前租赁工作重要是监督现有合同，确保由农业改革受益人占大头、按照 75-25 的分成协议执行。

590. 自 1998 年以来，提交给农业改革部裁决委员会进行裁决的案件有 274 585 起，平均而言，每年大约有 16 152 起。截至 2005 年 12 月，已处理了 263 516 起案件，占收到案件的 96%。在未来的几年中，农业案件将会增多，因为有关私人农地问题的争议更大。

591. “方案受益人发展”项目旨在满足农村部门的需要，包括农场通往市场的道路、灌溉系统、推广服务、采收后设施、社会基础设施、能力建设和其他方面，因此其实施成本高而且难度大。由于预算有限，因此该方案的完成程度也有限。“综合农业改革方案影响评价研究”指出，“方案受益人发展”的做法“主要是前线机构和人员绞尽脑汁临时拼凑而成，尽管体现了他们坚定的决心，但是分配的资源 and 权力却很有限。”

#### 农业改革共同体发展战略

592. 1993 年，在实施“方案受益人发展”项目的过程中，农业改革部通过了一项以地区为核心的做法。为了动员综合农业改革方案实施机构的力量和资源，以有效提供支持服务，农业改革部确定了农业改革共同体，共同体可以是一个村或一个村组，但是需要拥有最低数量的农业改革受益人，而且这些受益人愿意组织起来，致力于一个地区和/或其组织/合作社的全面发展。

593. 第 7905 号共和国法为农业改革共同体的发展奠定了法律基础，该法要求农业改革部在每个立法区至少建立一个农业改革共同体，并为所确定的地区指定带领农业发展的农民组织。这些农业改革共同体将作为发展中心或汇集中心，以合作实施各种方案，促进农业改革受益人及其组织的发展。政府、民间社会和商业领域各大实施机构之间进行了合作，从而大大促进了“方案受益人发展”项目的有效实施。

594. 农业改革共同体发展战略的主要特征如下：

- **规模干预。**该战略主要以地区为基础，包括村组，以土地制度改革成就、农业改革受益人数量、经济环境禀赋和社会政治发展为基础；
- **具有性别敏感意识的集中式战略。**该战略旨在提高权力，为农村共同体中那些代表人数不足的人群和边缘群体（如：小农、农业工人、农业承租人、生计渔民、原住民和农村妇女）建立社会资本；
- **一体化地区发展战略** 该战略主要是针对那些属于同一经济和生态系统的农业改革共同体，加强它们之间的紧密联系。

595. 农业改革部已在全国建立了 1 784 个农业改革共同体，其中的 990 个由外国援助的各种项目提供支持。在农业改革共同体内，农业改革受益人组织的总数达 5 053 个，其中有 47% 的已取得了较高的发展水平，即：按照农业发展部共 5 个级别的农业改革共同体发展评估水平，已取得了其中的 3 级、4 级和 5 级水平。这些组织的农民人数接近 500 000 人。

596. 提供的其他支持服务包括：农场通往市场的 10 734 公里道路，灌溉系统为 141 823 公顷农地提供的服务，95 个桥梁项目，174 个丰收后设施，689 个饮水系统和 136 个多功能建筑。为农业改革受益人提供的其他物质基础设施包括：卫生院、校舍、防洪、农村电气化和卫生系统等。非物质基础设施服务包括：建立示范农场和农村微型企业、对农业改革受益人的领导人和农业改革部的执行人进行培训，以及提供卫生与营养服务等。

597. 综合农业改革方案影响研究报告（Reyes, 2000 年）指出，“农业改革对受益农民产生了积极影响，1990-2000 年期间，它提高了实际人均收入，减少了贫困发生率。相对于非农业改革受益人而言，农业改革受益人的收入一般较高，贫困发生率一般较低。但农业改革受益人中间的贫困发生率依然要比整个国家的估计水平要高。

#### 农基产品的贸易状况

598. 农基产品出口值增长了 7.4%，主要是椰子油、香蕉和虾类出口，从 2004 年至 2005 年，农基出口值在总出口中的比重从 6.3% 增长到 6.5%。但是农基产品进口的步伐更快，进口值增长了 8.9%，其中主要是稻米、奶制品和小麦，保持了该部门的净进口态势。在 2005 年第三季度期间，食品和活动物的地方贸易同样获得了 25.6% 的同比增长，其对地方贸易总值的贡献率略有提高（年同比增长率从 29.6% 提高到 28.6%）。

## 其他措施

599. 在启动东盟 - 韩国、印度、澳大利亚和新西兰谈判的同时，针对《东盟 - 中国自由贸易协定》（为实施该协议签发了总统令）下的早期收获计划，以及《日本 - 菲律宾经济伙伴协定》，进行了双边贸易谈判。至于推动农业基础贸易促进议程，2005 年 12 月在中国香港召开了第六次世贸组织部长会议，这次会议在以下方面有了收获：在规定时限内消除农业部门出口市场（如，欧盟）中的补贴，解除关于减少菲律宾当地补贴的要求，灵活确定特殊待遇的税号，降低渔业的本地关税水平。

## 问题 3：充分住房权

### 3. a. 国家的住房供应状况

#### 菲律宾的住房供应状况

600. 相对于庞大的住房需求而言（2001-2004 年为 360 万），住房建设一直保持稳健发展。按照 120 万个住房资助单位或住房保障单位（即：一所住房、一处住房与住宅用地、或仅指一块住宅用地）的目标，住房部门已通过国家住房计划提供了 882 823 个住房保障单位，截至 2004 年 6 月，完成了目标的 73.6%。从 1998 年到 2000 年，大众住宅供应的进展适度，住房部门特别通过促进住房权利保障，为贫困人口提供相应单位的住房保障。

601. 由于在市内人口流动、人口快速增长和新家庭成立的驱动下，城市化进程加快，再加上国家目前经济增长缓慢，住房供求方面的利己主义仍然是关键的问题。

#### 住房援助需求

602. 随着菲律宾人口的持续快速增长，住房需求也持续增长。但政府资源有限，而大多数公共项目所提供的大多是贫困人口无力购买的整套住房。年人口增长率估计为 2.36%，而城市化率（即：城市面积占总土地面积的比率）为 52%。2005-2010 年期间，住房需求预计为 375 万个单位。

603. 就地理位置而言，在整个住房需求中，有半数以上（56%）的需求在南他加禄区、大马尼拉和中吕宋区，21%的在米沙鄢，其余的 23%在棉兰老。

#### 弱势群体

604. 根据 2002 年政府的估计，全国共有 588 853 个非规定居家庭或违章建筑住户。有半数以上（或 51%）的非规定居者在国家首都区、6 号区和 4 号区。而非规定居人口最少的地区是科迪勒拉行政区、1 号区和棉兰老穆斯林自治区。这些非规定居人口在不符合标准或不耐用住房中至少生活了 5 年，大多数生活

在以贫民窟为特色的城市地区，缺少或没有基本的或附属的服务设施，如：安全用水、卫生院、小学和中学、体面和有报酬的谋生机会。

#### 相关立法：土地与住房开发

605. 第 220 号国家法律（又称《社会住房法》）放宽了对土地开发和建设标准的限制，以便建造出廉价住房。

606. 为城市发展和人类定居之目的，第 399 号总统令（又称《土地带法》）规定，将沿着国道和省道两旁 1 000 米宽的界限内作为土地带。

607. 第 7279 号共和国法（又称《城市发展与住房法》）简要列出了三项议程，包括：a) 促进人民参与城市发展进程；b) 提高地方政府部门解决城市发展问题，尤其是无家可归问题的能力；c) 通过鼓励措施促进私人部门参与国家住房项目。《城市发展与住房法》通过鼓励措施、资金分配、土地划拨机制、对土地开发商规定社会住房限额等方式，为社会住房的开发提供了动力。

#### 关于违章占地和责令迁出的立法

608. 《城市发展与住房法》的另一个重要特征就是对责令人口迁出或清拆的行为不鼓励。只有在以下情况下，才可责令人口迁出，即：人口居住在危险地区；将要实施资金已到位的政府基础设施项目；法庭责令迁出或清拆。法律还对责令迁出规定了简要的指导方针，即：在重新安置地点提供基本的服务和设施、谋生支持、由拆迁户进行有意义的参与并为他们做好充分的社会准备、拆迁户迁出的地方政府部门与迁入的地方政府部门之间密切协调，对申诉以及相关问题进行处理等。

609. 第 8368 号共和国法（又称《1997 年废止反违章占地规定的法律》）旨在废止对违章占地和其他类似行为做出处罚规定的第 772 号总统令，是一项废除违章占地刑事处罚的法律。

610. 为遏制专业违章占地集团和违章占地者的活动，加强对他们的打击力度，第 129 号总统令确定了一个制度机制。该总统令旨在确保《城市发展与住房法》的正当受益人免受违章占地集团或专业违章占地者的侵害，后者通过传播虚假信息、收取各种费用和纠缠持续对前者进行掠夺，并使前者沦为牺牲品。

611. 第 152 号总统令（2002 年 12 月 10 日）规定城市贫困人口总统委员会是唯一的拆迁机构，负责那些涉及无家可归人口和穷困公民的拆迁活动，并为此建立一个相应的机制，确保严格遵守 1992 年《城市发展与住房法》关于拆迁方面的公正和人道要求，同时还对其他方面做出了规定。该总统令最大限度地减少了任意拆迁的活动。

612. 第 153 号总统令（2002 年 12 月 10 日）将国家镇压和根除专业违章占地和违章占地集团的行动制

度化，对第 178 号总统令（1999 年系列）和第 129 号总统令（1993 年系列）进行了修订，并对其他方面做出了规定。该总统令规定只有合法的无家可归人口和贫困人口才可作为政府住房计划的受益人。

613. 第 178 号总统令设立了旨在处理专业违章占地者及集团的国家警察特遣队，以在全国积极开展拘捕和监控专业违章占地者及集团的行动。

614. 第 8974 号共和国法（2000 年 11 月 7 日）是一部旨在促进国家政府基础设施项目获取通行权、场地或其他目的的法律，对于那些受政府基础项目影响的非正规居民，该法加强了重新安置的办法。

#### 有关地产管理的立法

615. 第 957 号总统令，又称《规划用地与分契式共管公寓买主保护令》，该法令对开发、销售和规管规划用地和分契式共管公寓所使用的全面规章与标准做出了规定。

616. 第 1098 号总统令（又称《建筑法典》）将建筑物建设的所有法律、法规和标准编辑成了法典。

617. 第 1216 号总统令（又称《空地要求》）对第 957 号总统令进行了修订，该法令对规划用地项目的空地要求及其用途做出了规定。

618. 作为授权法的第 4762 号共和国法（又称《分契式共管公寓法》）旨在建立共管物业公司，对分契式共管公寓的所有权和管理，以及产权登记做出全面的规定。

619. 第 6552 号共和国法（又称《不动产分期付款买主保护法》）旨在保护买主，避免手续繁杂和苛刻的分期付款条件。该法规定，在没有履行分期付款责任的情况下，不得立即取消合同，而应给予买主一个不增加利息的宽限期——每个分期付款年度的宽限期为一个月。如果买主不能在宽限期内付款，那么将可以取消合同，但这并不意味着买主失去了一切——买主有权要求退还总支付额的 50%。

620. 第 7160 号共和国法（又称《1991 年地方政府法典》）对地方政府部门颁布区划法规和将农地重新划分为非农业用地的权力做出了规定。

621. 第 9161 号共和国法（又称《2002 年租金改革法》），该法对城市房产租金的限制和要求做出了规定。

622. 第 9275 号共和国法，又称《2004 年清洁水法》，除了其他方面以外，该法对以下方面做出了规定：  
a) 住宅、工业和商业项目污水管线的互联；b) 对工业单位废水排放进行管理的方法；c) 鼓励相关单位对废水处理或污染控制设施进行投资。

### 有关土地与住房融资的立法

623. 第 1530 号总统令对创建 Pag-Ibig 基金做出了规定。Pag-Ibig 基金对政府和私人机构雇员（对应方为雇主）向共同基金供款的制度做出了规定，供款的 70% 将用于基金成员的住房贷款。Pag-Ibig 基金是菲律宾唯一最大的住房融资机构。截至 2005 年 12 月，在不同政府和私人融资机构的融资总账户中，有 34.94%（相当于 943.2 亿菲律宾比索）是由基金产生的。

624. 第 7835 号共和国法（又称《综合全面的住房融资法》）针对住房机构，就其住房贷款计划和住房开发计划的融资来源和追加预算拨款做出了规定。

### 1994 年 1 月 5 日西蒙等人诉人权委员会案（G.R. No. 100150）

625. 在收到奎松市某地产卖主和违章占地者的申诉后，菲律宾人权委员会签发了一项命令，要求奎松市政府“停止拆除 EDSA 北部的摊位和棚屋，等待委员会对卖主/违章占地者申诉案件的处理。”奎松市市长及其代理人依旧继续拆除。于是菲律宾人权委员会以藐视罪为由，分别对他们罚款 5 000.00 菲律宾比索。市长及其代理人向最高法院提起了诉讼，对该委员会受理该案件的权力及其以藐视罪为由的权力提出质疑。

626. 最高法院做出裁定，认为《宪法》授权菲律宾人权委员会“独自或根据任何一方当事人的申诉对各种涉及公民权利和政治权利的人权侵犯案件进行调查”（第 1 节）。“公民权利”是指那些“属于国家每位公民的权利，从广义上来说，也指国家所有居民的权利，这种权利与政府的组织或行政部门无关。”而政治权利则是指“直接或间接参与政府建立或管理的权利、投票的权利、担任公职的权利、申诉的权利，一般来说，权利附属于公民身份而不是政府管理。”

627. 根据法庭的意见，拆除摊位和棚屋的命令不属于《宪法》关于“涉及公民权利和政治权利的人权侵犯”这一概念的范畴。

628. 有必要引用法院的判词——

“根据《世界人权宣言》的规定，或更具体地讲，根据《经济、社会、文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》的规定，可以将人权范围理解为包括那些涉及个人社会、经济、文化、政治和公民关系的权利。因此，可以大致将人权一词理解为被广泛认可的个人性格和品质，以及被普遍认可的不可剥夺的固有权利，几乎包括生活的各个方面。”



## 实施住房权的其他措施

### 设立住房机构

629. 政府设立了几个住房机构，这显示了政府促进住房权的坚定决心。

630. 住房与城市发展协调理事会是根据第 90 号总统令就住房问题设立的最高决策和协调机构，这是一个伞状组织，成员包括四个住房机构、三个筹资机构、七个政府支持机构和两个私人部门代表的负责人——四个住房机构为：国家住房管理局、住房担保公司、国家住房抵押融资公司和住房及土地利用监管委员会；三个筹资机构为：社会保障系统、政府服务保险系统和住房开发互助基金。七个政府支持机构如：总统管理人員处、财政部、预算与管理部、国家经济发展管理局、菲律宾发展银行和大马尼拉发展管理局；两个私人部门代表包括非政府组织和私人开发商。

631. 住房及土地利用监管委员会由住房与城市发展协调理事会负责行政监督，是负责住房与土地开发的唯一监管机构。该机构的职责是通过放宽开发标准，简化规章和下放许可证的审批权力，推进私人部门更积极地参与低价住房开发。

632. 国家住房管理局是一家国有和国家控制的机构，在住房与城市发展协调理事会的监管下开展活动。该机构作为从事直接住房建设的唯一政府机构，将负责：a) 制订与实施综合全面的住房开发与重新安置计划；b) 制订与实施住房开发与重新安置的总政策与具体政策；c) 确定并开发住房用地；d) 通过行使征用权或通过购买私有土地的方式，实现住房开发、重新安置和相关服务及设施之目的；e) 除其他方面以外，通过保证成本回收，确保社会化住房基金的可持续性。

633. 住房担保公司负责实施一个信贷担保计划，以协助政府促进住房的拥有水平。自 1950 年作为住房融资委员会成立以来，该公司已确定了一个切实可行的制度化信贷担保体系，这已成为政府住房计划不可分割的一部分。在住房融资领域，住房担保公司是独一无二的。由于缺乏授权法，没有任何其他政府机构或手段可以提供住房担保公司所能提供的保险和税收鼓励措施。住房担保公司为金融机构所提供的住房信贷提供风险担保和财政激励措施，以此为住房和城市开发之目的，促进政府和私人部门的资金流动。住房担保公司提供担保、贷款保险和其他鼓励措施，以协助私人开发商从事中低档大众住房建设，鼓励机构资金和商业贷款者为此类住房开发提供资金。

634. 国家住房抵押融资公司是一家大型政府住房抵押机构，负责开发二级抵押市场。

635. 住房开发互助基金（更通用的名称为“Pag-Ibig 基金”）负责为私人 and 政府雇员的购房制订相应的储蓄计划。

636. 为了进一步改善贫困人口的住房状况，第 272 号总统令（2004 年系列）规定建立社会住房融资公司，以满足 30% 最贫困人口的住房需求。该总统令还将原来由国家住房抵押融资公司负责实施的社区抵押贷款方案和社会住房支持基金方案转由其下属的社会住房融资公司负责。

### 政策与方案

637. 政府在住房方面的举措主要是为了致力于三大任务：住房直接供应、间接供应和规章制度的实施。直接供应包括：确保非正规定居者的住房使用权，提供低价住房和承担得起的贷款，尤其要针对 30% 最贫困人口的家庭。为此，政府一直在实施各种有关土地分配、重新安置、抵押贷款和住房开发方面的项目。自 2001 年以来，这些项目已为 614 000 多户家庭提供了住房保障。

638. 政府一直在积极推进的项目之一就是处置闲置资产以解决住房问题，这加速了将政府闲置土地转为住房用地的资产改革计划。总统公告宣布了专门划拨给合格受益人的地产。由于在政府的这些闲置土地中，非正规定居者已经占用了大部分，因此这方面的工作就是让他们的土地权利的合法化，并让他们有机会拥有自己的土地权利和住宅用地。到目前为止，总统已经颁布了 96 个这类的公告，为 195 445 个家庭确保了住房使用权。

639. 大规模确保非正规定居者住房使用权的一项重大政府举措就是为北部和南部铁路沿线的“铁路”居民实施重新安置工程。在北部铁路干线，政府已重新安置了来自大马尼拉和布拉干省铁路段的 21 023 个家庭，从而完成了第一阶段清拆和重新安置工作。这些家庭已自愿迁到其各自的新定居地点——政府将该地命名为诺斯维尔。到目前为止，这是政府最庞大的重新安置工程，由住房与城市发展协调理事会负责实施，在此过程中没有发生与重新安置有关的暴力冲突。南部铁路工程需要重新恢复菲律宾国营铁路公司从卡卢砍到阿拉邦的现有客运服务线。目前已重新安置了 7 404 户家庭，这些家庭主要来自马尼拉、马卡蒂市和卡布尧铁路段。为保持这种势头，总统要求住房与城市发展协调理事会负责清理马尼拉沿着塔吉格和蒙廷卢帕的大部分地区。

### 城市发展举措

640. 城市发展的一项举措就是将塔吉格 416 公顷的新比利比得监狱地产开发为集住宅、商业和机构用途为一体的多功能地产。总统阿罗约已经就此签发了相关的公告和总统令。住房与城市发展协调理事会负责领导该工程的发展计划，而国家住房管理局则负责该计划的实施工作。另一项举措是东北三角地区发展项目，该项目旨在将该地区改造成商业、商务和住宅中心。这是一项艰巨的任务，因为该地区的状况很复杂——如，存在着非正规定居者。第三项举措是由住房与城市发展协调理事会负责其他地产开发，如：1 500 公顷的圣米格尔、布拉干政府住宅用地、各种商业区、法贝拉医院-中心市场、莫内蒙托商业街和苏比克地产。

## 社区抵押贷款方案

641. 社区抵押贷款方案采用的是新式抵押贷款制度，根据该制度，若干受益人可以通过共同所有权的方式获得未经分割的土地。社区抵押贷款主要是为了帮助条件恶劣或贫困地区的居民和/或城市贫困人口。

642. 社区抵押贷款方案是一个共分三个阶段的贷款方案——土地购买、地皮开发、住房建设/改建。借款社区协会可以根据其目前的能力和 demand，分三个阶段，或一次性利用社区抵押贷款方案的贷款。大马尼拉和其他高度都市化地区的每户家庭受益人最多可贷款 120 000 菲律宾比索，其他地区的受益人最多可贷款 100 000 菲律宾比索，贷款期限最长为 25 年，贷款年利率为百分之六（6%）。

643. 自 2001 年 1 月以来，根据社区抵押贷款方案提供的贷款总额为 34.32 亿菲律宾比索。仅从 2006 年的 1 月到 10 月，就已经向大约 10 992 户家庭受益人提供了共计 592 127 312.43 菲律宾比索的贷款，这些受益人来自全国的 89 个住宅区。这使 1 431 个住宅区内 179 984 个非正规规定居者的累计贷款发放额达到了 64.1 亿菲律宾比索。

644. 在向无家可归的低收入人口提供贷款方面，社区抵押贷款方案之所以在总体上取得了明显而且有意义的成效是因为，该方案将住房贷款保持在绝大多数非正规收入人口能够承担得起的水平。根据记录，社区抵押贷款方案每户家庭受益人的平均贷款使用额为 33 331 菲律宾比索。按照每月 239 菲律宾比索的水平分摊，每月收入只要达到 3 101 菲律宾比索就能负担得起。<sup>39</sup>

645. 社区抵押贷款方案还使得各社区的利益攸关方能够贡献各自的资源和专门知识，以帮助那些无家可归的“特困”人口。这些利益攸关方包括：与城市贫困人口住房事务有关的人民组织和非政府组织、作为本地社会化住房主要实施者的地方政府部门，以及那些为社会抵押贷款方案提供协助、组织和发起社区的政府和私人机构。

646. 地方政府部门的参与方式之一，就是在 2005 年充当社区抵押贷款方案共计 1.418 亿菲律宾比索贷款的渠道或发起人（贷款发放人），这在社区抵押贷款方案 2005 年批准的 7.224 亿菲律宾比索贷款总额中占

---

<sup>39</sup> 对于甲美地省奈克地区的这个渔村来说，10 月 13 日星期五是个幸运的日子。芒廷皮诺社耶稣圣婴业主协会的渔民成员已在甲美地省奈克沿海地区附近的河岸两边生活了约 20 年，如今他们终于可以如愿以偿，拥有自己的一份土地了。该协会由布论达·德·伊皮尔担任会长，10 月 13 日这天，协会从副总统诺利·德卡斯特罗那里收到了授予其成员的土地业权证书。副总统还签发了一张 330 万菲律宾比索的支票，这是社区贷款抵押方案按该协会贷款总额的 50% 预先发放的，以便协会向土地所有者支付其购买的土地款项。受益人是渔民家庭，为了谋生，他们不远千里（最远的来自莱特、萨马、锡基霍尔以及保和）来到奈克海岸线一带定居。由于河口和海岸地区被宣布为不适于居住的危险地区，所以 2006 年 10 月 13 日，这些地区的受益人迁到了奈克地方政府指定的一个地方，这是一个面积在 1.6 公顷左右的宜居地，位处奈克市政大厅北边 1 公里开外的地方，周围为居民区。另外，该地区离学校、银行、私人 and 政府办公室的距离也大约在一公里左右。尽管早些时候，这个地段属于“场外”项目，但是却按其评估价值的 100% 提供了最高贷款额，借款人无需提供任何权益作为担保。为每个受益人提供的平均贷款额为 30 194 菲律宾比索，按照每月 208 菲律宾比索的水平分摊，还款一点都不困难。

了 19.6%。非政府组织作为贷款渠道协助发放了该年贷款总额中 50% 以上的贷款。

647. 根据第 272 号总统令，社会住房融资公司从国家住房抵押融资公司接管了社区抵押贷款方案的制订和实施工作，该公司于 2005 年 10 月开始运营，去年，也就是 2006 年 10 月举行了开业一周年庆祝活动。在开业的第一年（2005 年 10 月-2006 年 9 月），该公司创下了社区抵押贷款方案贷款的最高纪录，达 8.394 亿菲律宾比索，共有 15 788 户家庭从中受益。

#### 总统关于住房的公告

648. 2001 年 5 月 28 日，总统——格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约签发了第 20 号总统令，重申了政府将大众住房项目作为减贫举措核心的决心。

649. 为了解决住房问题，尤其是 40% 最贫困城市住户的住房问题，阿罗约行政当局颁布了总统公告，宣布向合格受益人开放政府土地，以便将非正规定居家庭的使用权合法化。此外，政府还专门将政府的闲置土地或空地转为住宅用地，以便为低收入政府雇员（包括军人和警察）提供住房保障。<sup>40</sup>

650. 截至 2006 年 8 月 31 日，各区已宣布为住宅用地的情况如下：

地区	宣布的地皮数量
国家首都区	35
科迪勒拉行政区	7
3 号区	5

<sup>40</sup> 丹东·坎图巴先生及其人口不断增加的家庭于 1960 年代初开始生活在大马尼拉区、帕拉那克市、圣马丁波雷斯社第 087 号区一个名为 Asis 的小村庄中。与所有邻居一样，他开了一家中等规模的机械修理店，成了菲律宾国营铁路公司地产上的一名违章占地者。早在 1976 年，这个违章占用的小区就成立了“巴拉巴格废旧铁路沿线居民联合会”，并向菲律宾国营铁路公司提交了请求书，要求国营公司将该小区卖给他们——因为菲律宾国营铁路公司未曾而且显然也没有任何计划将所述地产用于其任何计划或项目。2001 年 2 月 26 日，他们的努力和艰辛终于有了回报，时任总统阿罗约签发了第 48 号总统令，宣布将菲律宾国营铁路工作的非核心地产作为社会化住宅用地，并分配给真正的居住者。对于真正的居住者来说，这实现了他们梦想，他们可以拥有一块属于自己的土地了。每个受益人都有机会/权利按照每平方米 1 100.00 菲律宾比索的价格，原封不动地拥有/购买他们所占用的地皮，每块地皮的面积平均为七十（70）平方米。2005 年 12 月 7 日，这里的 410 名受益人终于如愿以偿，担任副总统兼住房与城市发展协调理事会会长的诺利·德卡斯特罗为他们授予了土地业权证。“巴拉巴格废旧铁路沿线居民联合会”（这是如今为人们所熟知或常用的名称）的人民/团体正在加倍努力以报答政府，并确保向菲律宾国营铁路公司如期偿还债务。

总面积：39 214 平方米

总金额：32 147 500.00 菲律宾比索

已支付金额：6 500 000.00 菲律宾比索

余额：25 647 000.00 菲律宾比索（10 年付清）。

地区	宣布的地皮数量
4号区	15
5号区	3
6号区	7
7号区	8
8号区	2
9号区	5
11号区	3
12号区	2
卡拉加	2
吕宋区（第48号总统令 – 菲律宾国营铁路公司的非核心地产）	1
棉兰老区（第98号总统令 – 北菲律宾发展管理局的地产）	1
<b>共计</b>	<b>96</b>

以下为总统每年签发的文件、总面积以及受益人总数：

年份	签发的文件数量						总面积（公顷）	受益人数量
	PP	EO	MO	AO	DOC	共计		
2001	6	5	1			<b>12</b>	1 478.72	35 662
2002	8	9	2		2	<b>21</b>	20 701.90	78 112
2003	13		1			<b>14</b>	242.59	13 636
2004	35			1		<b>36</b>	3 271.95	40 280
2005	4	1				<b>5</b>	209.61	7 807
2006	6	2				<b>8</b>	430.88	19 948
<b>共计</b>	<b>72</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>96</b>	<b>26 336.65</b>	<b>195 445</b>

注：PP-总统公告；AO-行政令；EO-总统令；DOC-转让契约，国家住房管理局与卫生部；MO-备忘录指令。

651. 在宣布的96处地皮中，属于住宅用地的共有26 336.65公顷，这为大约195 445名的非正规定居家庭提供了土地权利保障。

652. 96份总统签发文件的情况如下：

- 已对49处地皮签署了“实施细则”，34处地皮的最终草案已经完成，正待利益攸关方签署；

对于那些旨在将某些政府土地开放给政府住房计划，而宣布或公布的各项法令和总统签发文件，实施细则为其实施提供了一整套统一而且适当的政策和程序。

- 已对宣布的 23 处地皮进行了人口普查和土地标界；
- 已对宣布的 23 处地皮进行了定界和土地分划测量；
- 已对 18 处地皮完成了筛选受益人的活动；
- 已对宣布的 14 处地皮向合格受益人颁发了土地业权分配证。

653. 在对 96 处已公布的地皮完成受益人筛选后，将颁发土地业权分配证，预计将颁发 195 445 份这种证书。从 2001 年到目前为止，已颁发了其中的 20 378 份。

654. 在向预期受益人提供使用权保障方面，以下问题将会对该项工作的实施产生影响：

- 在人口普查、土地标界和测量工作（定界、结构和土地分划）方面，缺乏预算支持；
- 缺乏人力支持——在宣布的所有地皮中，住房与城市发展协调理事会都没有实际派出人员。这正是为什么要在已宣布的地区，将住房与城市发展协调理事会所有职能转由国家住房管理局负责的基本原因，国家住房管理局可以提供充分的人力支持和后勤服务，以从事宣布地皮后的活动。
- 在宣布的地皮内，各人民组织之间存在着矛盾；
- 难以挖掘地方政府部门的资源，以便为宣布地皮后的各项活动提供支持；
- 土地估价——在宣布的地皮中，有些地皮的估价令人望而生畏，如：就位于马尼拉汕塔梅萨的政府服务保险系统事务署而言，地皮的报价为每平方米 25 000 菲律宾比索，这超出了预期受益人的支付能力；
- 在颁发公告后，难以防止非正规定居者的侵入，这使得筛选受益人的活动更加困难；
- 地界重叠，有人对地界表示异议；及
- 在宣布的地皮中，有些不宜作为住宅用地。

## Pag-Ibig 基金的住房方案

### a. 对既有和既得不动产及其他财产的安排

655. 就那些已被 Pag-Ibig 基金取消赎回权或已取得的财产而言，占用这类财产的前非法所有人或权益继承人可以依据该方案，通过现金支付或分期付款的方式，重新赎回所述财产。截至 2006 年 8 月，已有 1 175 名前所有人或权益继承人重现获得了各自的财产。

656. 而对于尚未占用的既得地产而言，则通过密封公开投标或议价购买的方式，卖给那些有意者。将为中标者或议价销售的发盘人提供折扣，即：对那些通过现金方式付款的，按照 10% 的比率提供折扣，对那些采用分期付款或住房贷款方式付款的，按照 5% 的比率提供折扣。

### b. 先租后买方案

657. 对于现有收入不足以支付 Pag-IBIG 基金住房贷款月供款的基金成员来说，可利用“先租后买”方案，该方案旨在为 Pag-Ibig 基金成员提供可负担得起的住房，并确保在这些成员具备此类贷款资格时，让他们获得住房所有权。

658. 根据该方案，对于 Pag-Ibig 基金通过取消赎回权、将借款人资产转让给债权人的代偿安排、取消销售合约等方式获得的未占用资产，可以按照每月至少 1 000 菲律宾比索的价格将其租给基金成员，租期至多为 5 年。承租人应在租赁期满前行使购买权，购买时可按照购买价的 3-5% 左右获得折扣，折扣水平取决于行使购买权所在的年份。在实施该方案的 6 年内，从中受益的已有 7 000 多人。

### c. “降低房价，体面生活”方案

659. 在“降低房价，体面生活”方案下，基金对其既有和既得的不动产及其他财产，减价挂牌出售，首先将出售给政府雇员。对于有兴趣通过住房贷款和现金付款方式购买财产的买主，可分别获得 15% 和 20% 的折扣。如果买主购买的财产属于非法占有的，那么还可以额外获得 5% 的折扣。通过住房贷款购买的买主可在整个贷款期间享受 6% 的贷款利率。

### d. “住房支持”方案

660. “住房支持”方案旨在让 Pag-Ibig 基金的借款人有机会重新调整他们与基金之间的贷款结构，从而帮助他们避免住房面临取消赎回权，或取消销售合约的风险。已制订了一项无息计划，以解决借款人违约期间未支付的利息和罚金。另外，还为借款人延长了还款期限（30 年），但前提是该期限不超过 65 岁减去其申请贷款时的年龄。

### Pag-Ibig 基金方案的成效/成就

661. Pag-Ibig 基金是国家唯一最大的住房融资机构。截至 2005 年 12 月，在不同政府和私人融资机构的融资总账户中，有 34.94%（相当于 943.2 亿菲律宾比索）是由基金产生的。

662. 基金旨在向成员提供更便宜的住房。首先，降低了某些贷款组合的利率。社会化住房的最高贷款额提高了，借款人的还款期限也延长了。最后，某些特殊贷款组合的“贷款与担保比”提高了。从 2001 年到 2005 年，基金已向 142 229 个成员发放了 486.25 亿菲律宾比索的贷款，以便为 141 091 个单位的住房提供资金。

663. 为确保住房融资有一个可持续的来源，住房基金作为一家金融机构，一直在不断保持其流动性和资金的流动，以便为其成员的利益提供资金，例如：1) **资金来源**——Pag-Ibig 基金的资金主要通过成员缴款以及短期住房和机构贷款产生。最近几年，通过这些来源筹集的资金一直在稳步增长。事实上，从 2001 年到 2005 年，获得的资金总额达到了 1 845.1 亿菲律宾比索，平均每年将近 370 亿菲律宾比索；2) **短期投资/借款**——为了给公司的资金需求提供补充，基金进行了政府证券和其他短期投资项目的投资，另外还发行了 Pag-Ibig 基金债券。

664. 促进私人部门参与是满足住房需求的一项举措。基金不断与客户进行磋商或对话，以解决他们对基金方案、好处、政策和指导方针所存有的问题和担心。

665. 今年早些时候，基金曾就改进基金住房方案的问题与开发商组织进行了会谈。这些会谈的最明显结果就是改进并放宽了我们的住房指导方针，如：Pag-Ibig 基金第 213 号通知、或 Pag-Ibig 基金住房贷款方案修订指南、Pag-Ibig 基金第 212 号通知（即：“开发商销售合约/房地产按揭计划下 Pag-Ibig 基金外包机制的综合实施指南”）。

### 国家住房管理局的方案

666. **国家住房管理局管理的重新安置方案。**该方案包括获取大块生地，以开发成为建房地皮或核心住房单位，提供那些从政府基础设施项目指定用地上迁移的家庭，以及那些占用危险地区（如：航道、三角湾和铁路轨道附近）的家庭。

667. 对于铁路轨道沿线生活的非正规定居家庭，是在受益人为导向的基础上，将他们重新安置到指定的定居地——如，在市内/镇内重新安置、由机构间委员会制订管理重新安置活动的规章、通过提供配有服务设施的地皮直接提供住房单位、通过住房材料贷款方案帮助受益人自建房屋、为重新定居的家庭提供便利



设施和谋生手段。<sup>41</sup>

668. **住房材料援助方案。**该方案被纳入了重新安置方案，这是住房开发的一部分，该方案将为那些重新安置的家庭提供建筑材料用于房屋建设，以便通过血汗产权，而非国家住房管理局提供现房的方式来解决住房问题。

669. **地方政府部门的重新安置援助方案。**该方案是针对那些生活在危险地区，或受基础设施项目影响的非正规定居者而设计的，旨在帮助大马尼拉地区外的地方政府部门解决这些定居者的重新安置需求，由地方政府部门和国家住房管理局共同实施。

670. **贫民区改造方案。**该方案需要征用土地，并通过道路建设和提供基本服务设施（如：水、电）的方式对占用的土地进行现场改良。有关土地权利的问题则通过将住宅用地卖给真正的居住者来解决。

671. **场地与服务开发方案。**该方案需要征用土地，并将生地开发成配有服务设施的住宅用地，以作为解决非正规定居问题的另一种方案，或开发成服务区以满足移入居民和人口增长的需要。在那些预计将有人口增长和人口过剩问题的城市中心，以及住房购买受益人不断增加的城市中心，将采用该方案。

672. **核心住房方案。**该方案需要征用土地和开发生地，以建设住房单位，它为配有服务设施的地块提供核心住房，以便为目标市场提供可以负担得起的住房单位——目标市场主要包括低收入政府和私人部门雇员。

673. **中层住房方案。**是一个市内住宅方案，需要建设 3 到 5 层的楼房，直接由国家住房管理局根据第 7835 号共和国法为该方案的分配安排进行实施，住房供应将通过租赁方式进行。

674. 国家住房管理局是社区协会/合作社和金融机构之间进行联系的渠道——这些金融机构包括：国家住房抵押融资公司、住房开发互助基金以及那些为土地获取提供宽松融资条件和向人民组织提供其他赠予的其他政府和非政府机构。

675. 国家住房管理局也为社区协会/合作社或地方政府部门提供技术援助，如：社区组织、与土地所有者进行谈判、准备所需要的开发计划、制订有关部署和筹资的计划、协调与其他政府机构之间的关系以获得

---

<sup>41</sup> 托马斯·查韦兹现年 40 岁，共有 10 个孩子，在被责令迁出大马尼拉铁路轨道附近之后，被重新安置到内湖省、卡布尧的南威利住房项目区。查韦兹打算装修一下政府给予他的核心住房，希望为孩子创造一个美好的未来。16 岁的马·克莉丝提娜·巴丽斯和她父母一起搬迁到内湖省、卡兰巴市的南威利 1 号区，他们说尽管没有稳定的收入，但是能够住上新房，他们感到幸运和满意。“烧烤人”罗尼·科尼康德与其妻子迪玛迁到了南威利 1 号重新安置项目区，该区共有 60 个家庭。罗尼乐观而智慧，有着敏锐的生意头脑，因此很早就还清了生活贷款。他以前的家在马卡蒂，靠近铁路轨道，能够离开这个危险之地，他感到很幸运。亨利·特里普卡以前居住在圣安东尼奥 - 马卡蒂，一提到“Nagpapasalamat ako at pinagkatiwalaan ako ng NHA kahit hindi ako tapos ng pag-aaral”，他就满脸的自豪，他和他的家人已迁居到南威利 1 号，有了自己的家，这让他有一种满足感。

所需要的文件。

### 成就与计划

676. 根据 2004 年 11 月 4 日颁发的第 111 号行政令，国家住房管理局将作为领导机关，负责实施“菲律宾国营铁路公司铁路系统搬迁和重新安置方案”。

677. 重新安置方案之一就是北部铁路工程。该工程需要搬迁大马尼拉和布拉干省铁路轨道沿线定居的家庭，以便为一个将从卡卢砍通往马洛洛斯的客运系统让路。来自大马尼拉和布拉干省铁路段的共 21 023 个非正规定居家庭迁到了重新定居地区，从而为铁路系统的基础设施开发工程铺平了道路。

678. 重新安置方案还包括铁路工程，该工程需要恢复菲律宾国营铁路公司从卡卢砍到阿拉邦的现有客运服务线。目前已重新安置了 7 404 户家庭，这些家庭主要来自马尼拉、马卡蒂市、卡布尧和内湖省铁路段。

679. 对于受铁路项目影响的家庭，住房与城市发展协调理事会与国家住房管理局是在受益人为导向的基础上对他们进行重新安置的。这是为了确保在搬迁过程中提供适当的住房服务，从而为相关家庭提供其所需要的援助。该方案包括：进行市内/镇内重新安置以尽量减少混乱、制订管理重新安置活动的发展计划、发放贷款以便从开发商那里直接获得配有服务设施的地块、通过住房材料贷款方案帮助受益人自建房屋、为重新定居的家庭提供基本设施和谋生手段，以提高他们的生活水平。

### 国际合作对实现住房权的作用

680. 官方发展援助旨在帮助城市/地方政府部门进行能力建设，以便他们向各自所在地区的居民提供基本的基础设施和服务。这类项目包括城市管理和规划人员的能力建设。官方发展援助的某些项目如下：

- a. 亚洲开发银行下的城市贫困社区部门发展项目。该方案旨在使城市贫困社区有更多的机会获取土地权利、低价住房、基本的市政基础设施和服务，并为他们的住房和谋生需要提供融资。
- b. 城市联盟下的“城市无贫民区倡议”。该项目旨在促进社会参与制订自身住房战略的能力，特别瞄准了千年发展目标——尤其是那些与贫民区改造、供水、卫生与教育有关的目标。另外，该项目还采用了旨在确保性别问题得到适当考虑和解决的机制。
- c. 亚洲开发银行下的大马尼拉城市贫困人口服务项目。该项目旨在加强大马尼拉地方政府的能力，以便他们为城市贫困人口和住房问题规划并设立自己的项目。

### 3 e. 适足穿衣权

681. 菲律宾是一个气候温暖的热带国家。因此人民没有严重的穿衣问题。政府干预主要表现为协助地方生产商，对进口面料及服装进行规管。纺织研究所正在对纺织业本土材料的用途进行研究。社会福利与发展部在有关贫困人口和自然灾害受害人的援助方案中纳入了应急衣服供应的规定。

#### 面临的困难

##### 粮食权

682. 农业部门的总体劳动生产力水平没有得到明显提高。有关各种农产品收益、生产成本和价格方面的比较数据显示，国家在这方面的发展步伐几乎无法与邻国相比。因此，菲律宾农业的比较优势日益减弱，而且自 1994 年以来，已逐渐成为农产品的净进口国。

683. 其主要原因是农业投入成本提高了，人们获取推荐技术的途径不通畅。如，菲律宾农场主所使用的各种化肥价格计划几乎比国际市场价格高出一倍。其部分原因可能与垄断定价有关，因为市场上有一半以上的化肥供应来自一个公司。另外，还可能存在着监管程序和要求繁杂以及效率差的问题，这大大增加了化肥的生产和经销成本。因此，可能有必要就相关监管机构对农业投入品市场进行监管的效率进行评估。其他原因可能包括：农业投入品物流系统效率差和菲律宾比索贬值。由于杀虫剂和其他农药的监管和物流环境也相同，因此很可能存在着类似的问题。

684. 此外，就那些经过认证的高产品种而言，由于供应和经销方面的限制，人们获取这些品种的途径有限。愿意而且能够种植优质稻种的农户比较少，其部分原因在于缺乏足够的专业知识、技能及技术支持。结果，菲律宾的种子成本高于泰国、越南、印度和中国。

685. 另一个原因是采收后的损失严重，因为缺乏足够的设备、基础设施，采收后的做法也欠妥当。如，尽管菲律宾的平均稻谷产量高于泰国（分别为 3.2 公吨/公顷和 2.4 公吨/公顷），但其收获后的稻米损失则高达 34%，而泰国只在 15% 左右。

686. 生产和收入是否能够保持持续增长似乎也不确定。农业可持续发展的比率在很大程度上取决于国家的环境和自然资源基础，而从总体上来说，这个基础正在不断恶化。各种指标显示，环境和自然资源的可持续性仍然很差或很低。

687. 此外，还需要将在此期间实现的产量和收入增长转化为与之相称的整个农村福利的大幅增长。尽管从 1999 年到 2002 年，农业创造了 100 多万个就业岗位，但是农村失业和未充分就业的问题仍然很严重，因为每年失业和未充分就业的农村工人仍然分别为 100 万和 300 万以上。

688. 同时，随着《1991年地方政府法典》的通过，农业推广服务以及公共灌溉项目的开发与管理受到了干扰，因为需要将这些从国家政府转给地方政府部门。很多地方政府部门缺乏相应的准备、能力和资金来接管这些职能。

### 住房权

689. 菲律宾城市化进程仍然很快。有半数以上的人口生活在城市地区，如果保持目前的这种趋势，到2010年该比率有望达到60%。低价住房和土地市场还没有跟上城市快速发展的步伐：有40%以上的城市家庭不得不居住在非规定居点的临时住房中。生活在非规定居点的很多城市贫困人口都面临着以下问题：缺乏基本服务和基础设施、劣质住房、使用权无保障、公共卫生风险高。人们获得法定产权的法律程序很复杂，城市土地稀缺，这进一步妨碍了城市贫困居民通过必要的资本摆脱贫困。此外，正规部门几乎没有针对城市贫困人口的金融服务。一般而言，住房融资制度只是给正规部门的雇员带来了好处，能够有效针对城市贫困人口的政府住房方案非常少。

### 未来方向

690. 政府为住房部门通过的政策方向如下：

- 消除住房部门在制度和结构方面的扭曲问题；
- 确定各种有助于扩大住房基金、解决基金不足问题的方案，尤其要针对30%最贫困人口。其中包括改造重新安置的场地，以此作为平衡住房问题的另一种选择。
- 在未来三年中，通过稳健的住房融资体系为可持续住房提供支撑。为国家住房抵押融资公司提供指导，以确保二级抵押市场的运行。
- 由社会住房融资公司提供合理的评估体系。
- 由国家住房管理局对其所有主要的资产做出严格计划，提高筹资效率；
- 由住房与土地利用规管委员会确保各项标准和规章跟上时代变化的步伐；
- 由Pag-Ibig基金负责提供市场上急需的流动性，以确保住房融资发动机(包括证券化和担保)的有效运行。

691. 为了满足非规定居者的住房要求，将需要：(a) 按比例增加低成本高效益、涉及多方利益攸关方的成熟住房方案；(b) 加强住户的使用权保障，改进土地登记办法，通过并制订创新性的使用安排，为人

们提供负担得起的住房；(c) 通过公正人道的方法对占用大马尼拉危险地区的非规定居者进行重新安置；(d) 为地方政府部门和私人部门牵头的住房方案提供支持；(e) 为吕宋、米沙鄢和棉兰老开发新的住房中心。

### 实施城市资产改革方案

692. 按照 2004-2010 年菲律宾中期发展计划，将为非规定居者提供产权，以实施城市资产改革方案。这将包括：通过对人们占用的土地授予法定权利，来激活“呆滞资本”或非规定居者占用的土地。非规定居者可利用这种法定权利为微型企业筹集资本。这种方法不仅可以为贫民区居民提供使用权保障，而且可以为他们提供谋生机会。

### 促进住房融资的可持续来源

693. 为了促进可持续融资，社会住房融资公司应有足够资本额，并有权贷款或发行债券和其他债券以便为社会化住房建设筹集资金。

### 扩大私人部门参与社会化住房融资与建设的水平

694. 迫切需要通过以下方式扩大私人部门参与社会化住房（即：价格低于 225 000 菲律宾比索的套房）融资与建设的水平：(a) 建立一个活跃而且流动的二级抵押市场；(b) 快速处理资产和不良贷款以便为住房供应提供更多的资金；(c) 使社会化住房的补贴机制合理化，以消除扭曲和遗漏问题；及 (d) 促进与客户/部门团体、私人开发商之间的战略联系，以便进行合资安排。

695. 二级抵押市场的开发是人们期待已久的一项计划，旨在为住房供应筹集资金。需要将社会化计划的“预算内”分期付款补贴计划制度化，以确保经济适用性，而且还应将该计划与住房融资市场分开。对于已被宣布为住房目的政府地产，还应制订与私人部门之间的公共住房合资计划，以便为非正规部门（即：不属于住房开发互助基金、政府服务保险系统和社会保障系统的成员）。这些方案将对政府在住房融资方面的角色重新定义，以确保与其他利益攸关方之间能够更好地分配责任与风险。

### 加强住房监管

696. 需要在每个城市和镇建立地方住房委员会。提议的地方住房委员会将负责制订、完善、实施和监督有关住房供应和重新安置地区的政策，以确保按照公正和人道的拆迁原则维护贫困人口和无家可归人口的权利。<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> 该委员会有权：(a) 拟订地方住房计划；(b) 协助准备综合土地利用计划；(c) 批准初步的和最终的规划用地及开发计

## K. 第 12 条

### 问题 1: 菲律宾人的身心健康

#### 身体健康状况

697. 在总体健康状况及寿命方面, 1970 年出生的男性平均预期寿命在 57 岁左右, 而同期出生的女性平均预期寿命约为 61 岁。1990 年, 男性预期寿命提高到 62 岁, 而女性则提高到 67 岁。1995 年, 这些指标预计得到进一步提高, 男性到 64.5 岁, 女性到 69.7 岁 (国家统计局协调委员会, 1995 年)。在随后若干年中, 该指标进一步提高, 1999 年平均预期寿命达到 68.6 岁。

698. 菲律宾各区的平均预期寿命存在很大差距。中央吕宋和南他加禄区人口预期寿命最高, 而棉兰老穆斯林自治区和东米沙鄢地区人口预期寿命最低。

699. 1946 年, 第二次世界大战结束后, 菲律宾的粗出生率为 28.9‰。次年, 人口粗出生率上升到 30.5‰, 并在 1950 年代稳定在这一水平。在 1960 年代, 该比率呈下降趋势, 到 1972 年达到历史最低点, 为 24.8‰。从 1973 年到 1979 年期间, 粗出生率有所回升, 从 1973 年的 26.1‰上升到 1979 年的 30.7‰。从 1980 年代一直到 1990 年代, 菲律宾的人口粗出生率持续下降。1997 年的人口粗出生率为 28.4‰, 而到 2002 年, 该比率下降到 25.6‰。

700. 从 1946 年到 1959 年, 粗死亡率有了明显下降, 从 15.1‰下降到 7.3‰。从 1960 年代一直到 1990 年代, 粗死亡率有了缓慢而稳步的下降, 从 1960 年的 7.8‰下降到 1997 年的 6.1‰。2002 年记录在案的粗死亡率仍然为 6.15‰。

701. 从年龄的角度来说, 婴幼儿的死亡率很高, 到了 10 岁时, 死亡率则明显下降。这个年龄的死亡率很低, 而在大约 40 岁左右, 死亡率开始攀升, 在 50 岁以后, 死亡率开始加速。1993 年, 男性死亡率为 5.6‰, 而女性为 3.9‰。男性死亡人数超过女性, 男性和女性的死亡性别比为 147:100。

702. 2001 年的总生育率为每名妇女 3.4 个子女。这略低于 1995-1998 年期间的总生育率, 根据 1998 年国家人口与健康调查的估计, 该期间的总生育率为每名妇女 3.7 个子女。1990-1993 年期间的总生育率为每名妇女 4.1 个子女, 2003 年的总生育率为每名妇女 3.5 个子女。

703. 1980 年代期间, 婴儿死亡率下降的速度大大放慢。在这十年期间, 降低死亡率的成效很差, 婴儿

---

划; (d) 评审并解决开发许可证签发中的问题; (e) 确保按照《城市发展及住房法》关于 20% 均衡住房要求的规定 (该法规定, 在每个住房开发项目中, 社会化住房应至少占项目单位或成本的 20%); (f) 除了其他方面以外, 确定社会化住房供应的土地。

死亡率几乎没有下降。但最近对 1990-1995 年期间进行的估计显示，婴幼儿死亡率下降了。婴儿死亡率从 1990 年的 56.7‰（即：每 1 000 名活产婴儿死亡 56.7 名）下降到 1995 年的 48.9‰，而 5 岁以下儿童死亡率则从 1990 年的 79.4‰下降到 1995 年的 66.8‰。

704. 婴儿死亡率随着社会经济和人口因素（见 1998 年国家人口与健康调查）发生变化。在调查前的十年期间，城市地区的婴儿死亡率为 30.9，而农村地区为 40.2。婴儿死亡率最低的地区是大马尼拉（23.7），其次是中吕宋区（23.6）和西米沙鄢（26.0）。婴儿死亡率最高的三个地区是：东米沙鄢（60.8）、棉兰老穆斯林自治区（55.1）和卡拉加（53.2）。没有受过教育的母亲、没有产前和分娩护理的母亲、年龄在 20 岁以下或 40 岁以上的母亲，其婴儿死亡率很高。另外，在男婴、身体瘦小或非常小的婴儿、第七胎或以上的婴儿、前一次生育间隔在两年以下的婴儿中，死亡率也很高。

705. 根据从 1970-1995 年的孕产妇死亡率报告，国家的健康状况几乎没有得到改善，这与东南亚其他国家不同。菲律宾 1970 年的孕产妇死亡率为 190/10 万（即：每 10 万活产死亡 190 名），而 1995 年为 179.7/10 万。1995 年，菲律宾的孕产妇死亡率位居第二，仅次于印度尼西亚（该国的孕产妇死亡率从 1970 年的 312/10 万上升到 1995 年的 385/10 万），远远落后于马来西亚、日本和新加坡。

706. 2000 年，孕产妇死亡率为 170/10 万。这略低于 1991-1997 年期间的估计水平——根据 1998 年国家人口与健康调查的估计，该期间的孕产妇死亡率为 172/10 万。根据 1993 年国家人口与健康调查的估计，1987 年-1993 年的孕产妇死亡率为 109/10 万。从 1990 到 1995 年期间，孕产妇死亡率略有改善，从 209/10 万下降到 180/10 万。棉兰老穆斯林自治区和北棉兰老区的孕产妇死亡率最高，而国家首都区（大马尼拉）和南他加禄区的孕产妇死亡率则最低。

707. 在菲律宾妇女中，因孕产原因引起的寿命风险为 1%（国家统计局，1998 年）。孕产妇死亡人数不到国家人口死亡总数的 1%，但在 15-49 岁的妇女中，却占死亡总数的 14%。

708. 各省的婴儿死亡率和孕产妇死亡率差异很大，如：在 1990 年和 1995 年，就死亡率最高的五个省和最低的五个省而言，前者的婴儿死亡率是后者的两倍。同样，各省的孕产妇死亡率差异也很大。1995 年，五个最高省的孕产妇死亡率是五个最低省的两倍。

709. 在传染病的控制方面，尽管已经取得了进展，但是诸如肺炎、肺结核和痢疾之类的疾病仍然是所有年龄段人口死亡的主要原因，占死亡总数的 21%。与传染病一样重要的是慢性病，这种疾病正日益成为主要的死亡杀手，其中包括心脏病、动脉系统疾病和恶性肿瘤，这些疾病占报告死亡总数的 30% 以上。

710. 自从 1984 年首次报告的第一例艾滋病毒/艾滋病以来，记载的艾滋病毒/艾滋病病例在缓慢增加。根据国家流行病学中心有关艾滋病毒/艾滋病的登记，截至 2004 年 5 月，共发现了 2 073 例艾滋病毒/Ab 血清阳性病例，其中有四（4）例病人的年龄不到 19 岁。

711. 国家的所有区都发现了艾滋病病毒感染，但一般都集中在吕宋、棉兰老和米沙鄢岛的城市地区。性行为仍然是主要的传染方式，传染病例中的 86% 与此有关。母婴传播和其他传播途径（如：血压和血制品、被针刺伤、注射毒品等）引起的传染病例只占较小的一部分。

### 心理卫生状况

712. 心理不健康或心理障碍的问题较普遍，政府的资源很有限。1980 年世界卫生组织关于在普通医疗服务机构中推广心理护理的合作研究显示，在前往马尼拉桑巴洛三个卫生院进行咨询的人员中，有 17% 的成人和 16% 的儿童存在心理健康失调问题。成人通常反应为抑郁，而儿童通常反应为适应性。1988-1989 年，在布拉干省圣何塞德芒特市的萨庞帕雷，成人精神分裂症流行程度为每 1 000 人口中有 12 例。

713. 1993-1994 年，在为 6 号区（伊洛伊洛省、西内格罗斯省和安蒂克省）进行的一项研究发现，成人的心理疾病及其流行程度如下：精神错乱（4.3%）、焦虑（14.3%）、恐惧（5.6%）。就儿童和青少年而言，流行程度位居前 5 名的精神病症状及其流行程度如下：遗尿（9.3）、语言障碍（3.9）、心理偏常（93.7）、适应性反应（2.4）和神经官能紊乱（1.1）。

714. 根据社会福利与发展部的数据，2001 年，共有 2 172 例智障人员、精神病流浪和乞讨人员被送往相关机构进行治疗或康复。

### **问题 2：国家卫生政策**

715. 1987 年，菲律宾共和国《宪法》为每位菲律宾人确保了健康权。《宪法》表明了国家在这方面的决心，国家将努力确保所有人都能行使和享有这种权利，并将重点满足贫困人口、病人、老人、妇女和儿童的需要。

716. 继 1978 年在阿拉木图召开国际初级卫生保健会议以来，菲律宾制订了一项旨在提供重点卫生保健服务的初级卫生保健战略方案。

717. 1993 年，政府在初级卫生保健方面的努力主要表现为颁发了第 11 号卫生部行政令（1993 年系列）。该行政令将初级卫生保健作为政府卫生方案的核心战略。初级卫生保健战略主要由卫生部的社区卫生服务署负责实施。

718. 在过去 25 年中，国家公共卫生保健系统所发生的一些重要事件包括：1979 年通过了初级卫生保健战略；1981 年按照初级卫生保健路线实施了一项国家卫生政策；1983 年按照第 851 号总统令，整合公共卫生和医院服务；1987 年根据第 199 号总统令对卫生部进行重组；1992 年，根据第 7160 号共和国法，将卫生服务下放给地方政府部门。



719. 特别值得一提的是第 7160 号共和国法，该法要求将基本服务的提供、地方卫生机构的运行和维护下放给地方政府部门（包括省、市和镇）。每个地方政府部门负责按照既定的国家政策、指导方针和标准提供最低限度的卫生服务与设施。下放给地方政府部门的卫生服务中，有几项重要职能以前是由卫生部负责的。<sup>43</sup>

720. 尽管已经将基本卫生服务的供应下放给了地方政府部门，但是卫生部仍然是卫生部门的领导机构，负责召集所有利益攸关方在卫生促进、疾病预防与控制方面紧密合作。政府将通过卫生部制订和实施各种国家卫生政策、标准和规章。

721. 1999 年，为改进卫生部门的工作，卫生部做出了大胆的尝试，而对卫生服务的供应及融资方式进行了改进。这种变革方案，又称“卫生部门改革议程”确定了五项重大改革：(a) 为政府医院提供财政自主权；(b) 确保为公共卫生优先项目提供资金；(c) 促进地方卫生系统的发展，确保其有效运行；(d) 加强卫生监管机构的能力；(e) 扩大国家健康保险方案的覆盖范围。<sup>44</sup>

722. 1992 年，为了对不断蔓延的艾滋病毒/艾滋病做出反应，政府通过第 39 号总统令设立了菲律宾国家艾滋病委员会，并要求该委员会“就预防和控制艾滋病的政策制订问题……向菲律宾共和国总统提出建

---

<sup>43</sup> 这些职能如下：制订和实施与健康、营养、卫生和其他问题有关的地方条例；根据国家政策、标准和规章实施卫生方案；提供以促进、预防、医疗和康复为目的的卫生方案和服务；运行与维护地方卫生设施（如：省医院及其下属区医院、镇或市政府下的农村卫生所、卫生院和村卫生站）；卫生领域人力资源的能力建设；建立一个有效的地方卫生信息系统；监测与评估各种卫生服务的实施；与所有部门建立伙伴关系，包括地方政府部门之间合作促进卫生工作；为地方卫生系统提供资金。

<sup>44</sup> 卫生部门改革议程五项重大改革的具体内容如下：（一）为政府医院提供财政自主权。必须允许政府医院向社会化患者收取费用，以减少对政府直接补贴的依赖。必须强化医院的关键能力（如：诊断设备、化验设施和医疗人员能力），以有效行使财政自主权。必须将这种投资作为公私系统的能力补充。此外，这种能力有助于政府医院为公共卫生优先项目提供补充。必须做出适当的制度安排，如：为他们提供自主权，将他们转化为政府公司，但又不影响他们的社会责任。这样，政府医院将会具有更大的竞争力，更能满足健康的需求；（二）确保为公共卫生优先项目提供资金。必须提供多年的预算，以消除或大大减少传染病之类的公共健康问题。必须进行投资，以有效解决新出现的健康问题，推进卫生促进与预防方案的实施。为确保这种投资的有效利用，必须提高公共卫生项目的管理能力和基础设施。还需要针对这些项目进行能力建设，以便为地方卫生系统提供技术指导；（三）促进地方卫生系统的发展，确保其有效运行。地方政府部门必须达成合作及共担成本的协议，以改进地方卫生服务。为了促进地方卫生系统的发展，必须提供资金保障，以改造地方卫生设施，进行地方人力资源能力建设。必须促进私人部门和自愿团体的参与，以提高服务效率。必须通过适当的机制确保可持续性和不断提供优质的医疗服务，并将这种机制制度化；（四）加强卫生监管机构的能力。必须加强卫生监管机构的能力，以提供安全、优质、方便、经济实惠的健康服务和产品。必须有效解决监管工作和实施机制方面的薄弱问题。必须制订适当的法律以填补监管漏洞。必须进行公共投资，以改进设施，加强人员在制订标准、技术评估和实施方面的能力；（五）扩大国家健康保险方案的覆盖范围。必须扩大社会健康保险的覆盖范围，以便为更广大的人口（尤其是贫困人口）提供保障。必须提高健康保险的保障，以便使其更具吸引力。为了吸纳更多的成员，将采用更具吸引力的险种和服务。为吸纳贫困人口，必须有足够的资金为这部分人口的保险费提供补贴。必须确定有效的机制为个人缴费的成员提供保障与服务。随着成员人数的增多和保险支出的增加，必须制订并引进适当的机制，以确保低成本高效益的优质服务。必须进行能力建设和确定新的行政结构，以便让菲律宾健康保险公司能够有效地为更多成员提供服务和对不断增加的保险福利支出进行管理。

议”。在制订政策的过程中，该委员会还将作为政府与非政府组织之间进行深入政策讨论的平台。

723. 有关卫生事务所颁发的其他立法和行政文件如下：

724. 第 6675 号共和国法《1988 年非专利药品法》以法令的形式要求在药品的进口、生产、经销、营销、广告、促销、调配和处方开立过程中使用通用名。

725. 第 6972 号共和国法《儿童全面发展与保护的村健康法》就妊娠妇女、分娩和新生儿护理的问题对村级转诊和卫生保健制度做出了规定。

726. 第 7305 号共和国法（又称《公共卫生工作者大宪章》）旨在：（a）促进与改善卫生工作者的社会经济福利、他们的生活与工作条件、就业条件；（b）培养他们的技能和能力，以便他们能够对卫生项目和方案的实施做出更敏捷的反应和更充分的准备；（c）鼓励那些有适当资格和能力出众的人员参与和继续留在政府服务领域。

727. 第 7600 号共和国法（又称《母婴同室和母乳喂养法》）强调通过促进母婴同室和母乳喂养来为新生儿提供安全和充分的营养。

728. 第 7719 号共和国法（又称《1994 年国家血液服务法》）对血液服务网的建立做出了规定，该法旨在通过全国公共意识宣传，让公众认识到“献血是人道主义行为”这一原则。

729. 第 7846 号共和国法对第 996 号总统令进行了修订，除了基本的免疫服务外，该法要求对婴儿实行强制性乙肝疫苗接种。基本的免疫服务包括：预防肺结核的卡介苗；白喉、破伤风和百日咳疫苗；口服脊髓灰质炎疫苗；预防麻疹和风疹的疫苗。

730. 第 7875 号共和国法（又称《1995 年国家健康保险法》）旨在为所有菲律宾人，尤其是无力支付这种服务的人口，提供一个获取健康服务的机制。该法要求通过国家健康保险方案为人们支付医疗服务费用提供帮助，国家健康保险方案目的是：至少按照最低水平的基本健康保险组合为所有人口提供保障，这是方案的重中之重。

731. 第 7883 号共和国法（又称《1995 年村卫生工作者福利与激励法案》）将初级卫生保健战略作为加强卫生服务能力的主要战略，该法强调指出，有必要通过参与式战略（如：健康教育、村卫生工作人员培训、社区建设与组织），提供方便和适合的健康服务。

732. 第 8172 号共和国法（又称《全国食盐加碘法》）要求对所有食用盐强制进行碘强化。全面实施该法将有望大大减少妊娠荒废问题，以及新生儿智商水平低或身心异常和残疾的风险。

733. 第 8191 号共和国法规定建立全国糖尿病委员会，以实施政府关于防止和控制菲律宾糖尿病问题的举措。

734. 第 8203 号共和国法（又称《假冒药品特别法》）旨在维护人们的健康，使人们免受假冒药品的侵害。

735. 第 8423 号共和国法（又称《1997 年传统与替代医学法》）鼓励发展传统和替代卫生保健做法。该法旨在将传统和替代医学纳入国家卫生保健供应系统。

736. 第 8504 号共和国法（又称《1998 年菲律宾艾滋病预防与控制法》）是国家应对艾滋病毒/艾滋病的核心举措，是一项里程碑式的立法，通常被人们称为开创性的法律。该法禁止进行强制性艾滋病毒检测；尊重人权包括艾滋病毒/艾滋病患者的隐私权；在学校中纳入艾滋病毒/艾滋病教育；禁止在工作场所和其他地方对艾滋病毒/艾滋病患者进行歧视；为艾滋病毒患者提供基本的健康与社会服务。

737. 第 8749 号共和国法（又称《1999 年清洁空气法》）是一项具有里程碑意义的立法，该法收集了各种关于空气质量的法规，并将这些法规整理成一部法律，其中包括针对环境和排放源的严格标准，又称技术催生标准。

738. 第 8976 号共和国法（或称《食品强化法》）旨在解决菲律宾人，尤其是幼儿膳食营养不足的问题。该法要求对主食进行强制性强化，即：对大米进行铁强化、对面粉进行铁与维生素 A 强化，对食糖和食用油进行不同组合的维生素 A、铁或碘强化。

739. 第 9211 号共和国法（又称《2003 年烟草管理法》）对烟制品的使用、销售和广告做出了规定，以便为人们营造一个健康的环境。

740. 第 9334 号共和国法的规定要求将烟酒制品消费税增量收入的 2.5% 用于卫生部的疾病预防与控制方案。另外，前述法律还进一步规定将增量收入的 2.5% 专门拨给菲律宾健康保险公司。

741. 第 205 号总统令要求卫生部以及内政与地方政府部组建一个国家卫生计划委员会，并在全国建立地区间卫生带。

742. 根据第 286 号总统令——即：“要求国家政府机构和其他相关机构积极支持与实施‘聪明宝宝’方案”的指令，卫生部、社会福利与发展部和教育部针对儿童的方案是在一个主题下实施的，该主题将为“聪明宝宝”。根据该项指令，免疫、营养、母乳喂养、日托、学前和学校方案都围绕着一个主题进行，以让各个家庭更好地了解培养聪明宝宝的所有要求——包括身体、情感、社会和教育的要求。

743. 以下法理说明了人们实施其健康权的权利：<sup>45</sup>

- 1991年3月11日污染裁决委员会诉上诉法院案 ( G.R. No. 93891 )
- 1987年3月17日小罗德里格斯 ( *Rodriguez Jr.* ) 诉中级上诉法院案 ( G.R. No. 74816 )
- 1993年7月30日 Oposa 诉 Factoran 案 ( G.R. No. 101083 )

### 问题 3：卫生保健预算

744. 2005年，卫生领域的总计划拨款为98亿菲律宾比索。该预算比2003年减少了1.54亿菲律宾比索。2003年的预算又低于2002年的预算。2002年，在7810亿菲律宾比索的国家预算中，卫生服务的拨款为145亿菲律宾比索，或占总预算的百分之二（2%）。

745. 1997年，卫生部的总拨款为110亿菲律宾比索。该拨款比1996年高出18.47%，占社会部门预算的15.58%，占国家总预算的2.54%。但是如果按照时价计算这只占同年国民生产总值的0.43%。在所有政府机构中，卫生部拨款在国家预算中的比重排名第六。

746. 从1993年至1997年期间，每年给卫生部的拨款平均为国家政府预算的2.36%，这低于1988年至1992年期间的5.37%。卫生部拨款在国家政府预算中的比重下降是因为按照地方政府法典的规定，将基本医疗服务的供应下放给了地方政府部门。

---

<sup>45</sup> 污染裁决委员会诉上诉法院案。案情：该案的起因是污染裁决委员会单方面签发了一份针对马拉翁市太阳纺织整理公司纺织厂的终止令。太阳公司对该令提出抗辩，认为该委员会单方面签发指令剥夺了公司依照《宪法》对正当法律程序所享有的权利。裁决：根据第984号总统令第7节，如果发现污染排放超过了“允许的标准”，那么委员会将有权签发停业令。

小罗德里格斯诉中级上诉法院案。案情：罗德里格斯和其邻居一起对马拉翁一家水泥厂“德通纳建筑与开发公司”提起了诉讼，要求减少公害并予以赔偿。一位生活在该地区的医生证实他治疗过几个病人，这些病人的病因与德通纳水泥配料厂有关，他说，水泥厂的灰尘会引起心肺并发症，生活在水泥配料厂附近的人们最容易患上这种疾病。根据他的报告，在水泥配料厂附近生活的儿童和成人中，有很多支气管哮喘病例。问题：是否能以公害为由关闭水泥配料厂？判决：**德通纳配料厂的水泥灰尘有害原告和该地区其他居民的健康。**工厂日夜开工所带来的噪音、振动、烟尘和味道确实给他们带来了严重的不适和无以言状的苦恼。因此工厂的开工违反了原告的某些权利，并给他们带来损害。

Oposa 诉 Factoran 案。案情：申诉人为菲律宾儿童，代表他们自己以及尚未出生的后代，他们提起诉讼要求取消国家的所有伐木许可证。为支持他们的申诉，申诉人通过集体诉讼的方式行使他们的权利和诉讼法律资格，以保护环境。他们的理论依据是代际责任原则。裁决：就该案的有利点而言，法院认为申诉集中于一个具体的根本法定权利——《宪法》第二条第16款中规定的均衡和健康生态权。法院将这项具体的规定与《宪法》第二条第15款中的健康权联系起来。根据法院的意见，尽管原则宣言和国家政策中对均衡与健康生态权做出了规定，而权利法案没有对此做出规定，但这并不意味着这项权利不如权利法案中的公民和政治权利重要。这种权利完全属于一种不同类别的权利，因为其所涉及的决不亚于自卫和自我存续的本能。可以认为这种权利的主张先于所有的政府和《宪法》。

#### 问题 4. a. 婴儿死亡率

747. 各个来源的数据显示，国家的婴儿死亡率呈下降趋势。根据 1998 年国家人口与健康调查的估计，1985 年的婴儿死亡率为 45.3，1990 年为 36.8，1995 年为 35.3。根据国家统计协调委员会的报告，从 1990 年至 1995 年，婴儿死亡率略有下降，从 57 下降到 49。在 1998 年的国家人口与健康调查中，婴儿死亡率为每 1 000 名出生的婴儿死亡 35 名，而新生儿死亡率为每 1 000 名活产婴儿死亡 18 名。2001 年，报告的婴儿死亡率是每 1 000 名出生的婴儿死亡 29 名。

748. 2002 年的活产婴儿中，男婴共 866 521 名，女婴共 800 252 名。其中，婴儿死亡人数为男婴 13 955 名，女婴 9 868 名。男婴死亡人数多于女婴。

749. 根据 1998 年的国家人口与健康调查，婴儿死亡率随着社会经济和人口因素发生变化。在调查前的十年期间，城市地区的婴儿死亡率为 30.9，而农村地区为 40.2。婴儿死亡率最低的地区是大马尼拉（23.7），其次是中吕宋区（23.6）和西米沙鄢（26.0）。婴儿死亡率最高的三个地区是：东米沙鄢（60.8）、棉兰老穆斯林自治区（55.1）和卡拉加（53.2）。

750. 2003 年国家人口与健康调查显示，城市地区死亡率仍然大大低于农村地区。如，城市地区的婴儿死亡率为每 1 000 名活产婴儿死亡 24 名，而农村地区为每 1 000 名活产婴儿死亡 36 名。

#### 4. b. 人口获取安全用水的情况

751. 从 1960 年到目前为止，住户获取安全用水的比率大大提高了，平均每年增长 2%。大约有 87% 的住户可获得安全用水——91% 的住户在城市地区，而 71% 的住户在农村地区（1998 年国家人口与健康调查）。饮用水供应来源包括：一级（39%）、二级（18%）、三级（30%）和不明来源（13%）。

752. 菲律宾的水分配途径包括：马尼拉自来水厂和排水系统以及大马尼拉供水特许企业、水区、地方政府部门、合作企业、私人部门和批量水供应商。

753. 1998 年城市地区获得安全用水的比率高于农村地区，城市为 87.2%，而农村地区只有 69.8%。此外，10% 最贫困人口获取安全用水的比率为 58%，而 10% 最富裕人口获取安全用水的比率为 93%。

754. 1995 年城市健康与营养项目下的一项基线研究显示，贫民区居民中的绝大多数家庭（72%）都使用自来水或管井。但是其中在消费点被污染的水为 36%，而在源头被污染的水为 17%。这是由于饮用水运输、处理和储存不当所造成的。

#### 4. c. 能使用适当厕所设施的人群

755. 1998年，约有19%的住户，或230万个家庭没有厕所设施。城市人口大约有92.3%的人口使用厕所设施，而农村地区为69.8%（国家人口与健康调查）。在贫困家庭中，使用厕所设施的占67.4%，而在非贫困家庭中，情况要好一些，使用厕所设施的占89.4%。

756. 据估计，只有约7%的人口连接了下水道系统。使用厕所设施（无论是家庭厕所还是公共厕所）的情况仍是一个问题。根据1995年城市健康与营养基线研究，有些人认为没有厕所的原因是因为没有建设厕所的地方和资金。

757. 就大马尼拉而言，2006年的数据显示，约有8%的人口连接了下水道设施，这意味着与污水设施连接的共有99 400处。其余人口则使用现场卫生设施。其中绝大多数住户的厕所与各种可以进行初步处理的化粪池连接。

#### 4. d. 婴幼儿接种白喉、百日咳、破伤风、麻疹、脊髓灰质炎和肺结核疫苗

758. 扩大免疫计划始于1976年。1980年增加了口服脊髓灰质炎疫苗和破伤风疫苗，1982年增加了麻疹疫苗。从1977年至1983年，每年进行两次群众宣传。1984年增加到每年四次。大约在同一时间，逐渐通过诊所全年提供疫苗接种服务。1986年的覆盖率如下：卡介苗51%、白百破三联疫苗32%、脊髓灰质炎疫苗37%、麻疹疫苗40%。这样，在5岁以下的儿童中，六种疾病的发生率都下降了，尤其是脊髓灰质炎，与1980年的百分比相比下降到83%。自1982年以来，麻疹下降到20%。

759. 1993年，菲律宾“全程免疫儿童”的覆盖率达到最高水平，为91%。1995年，这一比率下降到86%，可能是因为卫生服务下放到地方政府部门的缘故。1996年和1997年“全程免疫儿童”的覆盖率改善了，达到了90%。

760. 2003年，城市地区的儿童免疫覆盖率高于农村地区（分别为74%和65%）。接受全程免疫的女童比率多于男童，分别为71.3%和68.4%。

761. 2000年10月，在西太平洋地区关于消除脊髓灰质炎的京都会议上，菲律宾被宣布为无脊髓灰质炎的国家。尽管如此，菲律宾仍然保持着警惕，防止公民从其他国家获得脊髓灰质炎病毒。为不断保持警惕所采取的措施包括：加强监督系统和能力以对外部污染做出快速反应；野病毒的实验室封存；不断进行常规免疫直到取得全球认证水平为止。

762. 2002年开展的“减少脊髓灰质炎活动”在2月和3月对1 200万儿童进行了两次免疫接种。该活动旨在抑制疫苗衍生脊髓灰质炎病毒传播，前两年脊髓灰质炎免疫接种率下降的时候，出现了这种传播情况。

763. “消除麻疹活动”又称“无麻疹活动”，该活动大大降低了麻疹病例爆发的数量，与头几年相比，麻疹病例降低到最低水平。该项活动使9个月至15岁的少年儿童几乎实现了95%的麻疹免疫接种。

764. 2004年2月进行了“麻疹免疫后续活动”，该活动的目标人群是1800万9个月至8岁以下的儿童。95%的目标人口接受了免疫接种。

#### 4. e. 出生时预期寿命

765. 出生时平均预期寿命从1980年的61.6岁上升到1990年的64.6岁。最近几年的平均预期寿命进一步提高，1999年为68.6岁。

766. 菲律宾的女性预期寿命一直高于男性（1999年分别为71.28岁和66.03岁）。国家各个区的平均预期寿命存在很大的差异。中吕宋和南他加禄区的预期寿命最高，而棉兰老穆斯林自治区和东米沙鄢的预期寿命最低。

#### 4. f. 人口通过训练有素人员治疗常见伤病的比例

767. 至于人口通过训练有素人员治疗常见伤病的比例，其按社会经济地位分类的数据通常可以通过卫生部分支机构的行政报告获得，但目前没有这方面的数据，因为如前所述，卫生服务供应下放给了地方政府部门。以下数据也许有一定的相关性。

768. 在国家的1708所医院中，1068所为私立医院，而公立医院只有640所（卫生部，2001年）。医院在各区的分布不均衡。大马尼拉的医院有177所，而作为菲律宾最贫困区的棉兰老穆斯林自治区只有14所医院。

769. 此外，大多数医疗人员都在大马尼拉和其他城市中心。在1990-1995年期间，医生有82494名，护士259629名，接生员102878名。1997年，地方政府部门的医生为3123名，牙医1782名，护士4822名，接生员15647名，而卫生部的医生为4232名，牙医179名，护士4837名，接生员241名。政府卫生工作者人数与人口之比为：每9727人1名医生，每36481人1名牙医，每7361人1名护士，每4503人1名接生员。

770. 除了这些医院外，1997年还约有2405个农村卫生所，13096个村卫生站。每个农村卫生所的服务人数平均为29746人，而每个村卫生站的服务人数平均为5277人。农村卫生所的人员通常包括医生、一名护士和几名接生员，而村卫生站则至少有一名接生员。

771. 截至2002年，全国各地政府部门的医疗工作人员共计282224人。其中包括医生、护士、牙医、营养师、接生员和村卫生工作者。

#### 4. g. 孕妇在怀孕期间使用训练有素人员的比例以及通过这类人员接生的比例；孕产妇死亡率数据

772. 1998 年的国家人口与健康调查显示，孕产妇护理服务存在很大的差距。大多数新生儿（77%）的母亲进行过三次或三次以上的产前检查，有近半数以上新生儿的母亲是在怀孕头三个月进行第一次产前检查的。只有 33% 的母亲被告知怀孕的危险信号。接受过破伤风类毒素免疫接种的母亲只有 30%，而 1993 年为 42%。75% 的孕妇吃了补铁片，只有 57% 的孕妇补了碘。通过专业医疗工作者进行产前检查的孕妇高达 86%。根据 2000 年现场卫生服务信息系统的报告，64.8% 的孕妇曾进行过 3 次或 3 次以上的检查。

773. 2000 年政府的现场数据（现场卫生服务信息系统，2000 年）显示，有 69% 的孕妇通过医生、护士或接生员分娩，31% 的孕妇通过传统接生员分娩。此外，各地区的分娩护理也存在很大的差异。

774. 从总体上来说，接生员接生的比率最大，为 40.7%，但各区差异很大，从棉兰老的约 30%，一直到北吕宋的 60% 左右。从整个国家来说，经过培训的传统接生员和医生所接生的比率大致相同（26.8%）。在国家首都区，大约 51.4% 的分娩是通过医生接生的（国家人口与健康调查，1998 年；FPA，2001 年和 2002 年）。

775. 根据 1998 年国家人口与健康调查的估计，在 15-49 岁妇女的死亡总数中，孕产妇死亡人数占 14%。每 1 000 名活产婴儿中，大约有 2 名妇女在怀孕、分娩时或产后死亡。菲律宾妇女在其一生中，因孕产原因致死的几率为 1%。在农村和边远地区，以及贫困的城市人群中，孕产妇死亡率较高。根据国家统计协调委员会的数据，从 1990-1995 年，孕产妇死亡率位居前三名的地区为：棉兰老穆斯林自治区、10 号区和 9 号区。

776. 孕产妇死亡的主要原因包括：产后出血、高血压及其并发症、脓血症、难产和流产并发症等。在出血引起的死亡中，流产排名第四——在 10 年期间的平均比率为 7.22%（菲律宾妇产科医学协会，1985-1994 年）。流产率的间接估计数据显示，大马尼拉的流产率最高，15-44 岁妇女的流产率为 33%，米沙鄢的比率最低，同一年龄组妇女的流产率为 9%。尽管大多数妇女都度过了这些并发症，但是却可能要忍受急性病、慢性病或身体虚弱之苦，如：贫血或生殖道感染，或者留下终身残疾，如：产科瘻管。

#### 4. h. 婴幼儿通过训练有素人员接受护理的比例

777. 至于婴儿通过训练有素人员接受护理的情况，其按照性别、年龄和社会经济地位分类的数据通常可以通过卫生部分支机构的行政报告获得，但目前没有这方面的数据，因为如前所述，卫生服务供应下放给了地方政府部门。以下数据也许有一定的相关性。

778. 促进新生儿健康的基础设施潜力尚未开发。从全国来说，在所有公共卫生机构中，具有有效基本产科护理的，农村卫生所只有 9.5%，而村卫生站只有 2.6%。在转诊医院中，全面具有有效基本产科护理的，省以下的区医院只有 20%，而省医院为 47%（《1998 年妇女健康与孕产妇安全方案报告》）。



779. 《2000 年妇幼健康调查》显示，在子女为 3 岁以下的妇女中，只有十分之六的妇女曾经找人进行过产后护理，其中找医生咨询的占 52%，找护士或接生员咨询的占 37%，找传统接生员的大约占十分之一。一般来说，产后护理通常由护士和接生员进行（48%），但在城市地区却主要由医生进行（66.9%）。在产后护理中，最常见的服务是对婴儿进行检查。

#### 问题 5: 弱势和劣势人群

780. 从以上指标中可以看出，在获取卫生服务方面，城市和农村贫困人口似乎都属于最劣势的群体。

781. 国家的贫困程度表现为疾病和营养不良控制方面的持续差异。另外，农村边远地区人口所接受的卫生服务比较少，而且质量也较差。医院和其他医疗设施仍然集中在城市中心，贫困人口无力支付医疗费用。

#### 5. a. 对弱势群体健康状况产生负面影响的国家政策、法律和做法变化

782. 在战后独立的 40 多年期间，菲律宾医疗系统由马尼拉的一家中央机构负责管理，该机构是为全国所有卫生机构提供资源、政策取向、技术和行政监督的唯一机构。但是，自 1991 年实施《地方政府法典》以后，地方医疗服务则由地方政府行政人员负责，于是新出现了负责地方卫生服务的管理中心。其中包括 78 个省府、82 个市政府、1 536 个镇政府、一个自治区政府和一个都市管理局。如今，省长负责医院系统（省和区医院），而镇长负责各自地区的农村卫生所和村卫生站。

783. 卫生服务下放后，形成了各自为政的局面，一体化的链条被打断了。如今存在着独立管理的双重卫生系统-医院服务。在对农村卫生所和村卫生站进行技术监督和协助时，这种情况尤其突出。此外，各镇的经营也互不相干，这进一步瓦解了各省内的公共卫生系统。地方卫生系统的瓦解对一体化医疗服务战略、医疗服务系统效率和地方医疗服务质量带来了破坏性影响。

784. 在卫生服务下放的第一年，由于缺乏训练有素的人员、临床设备和物质设施，地方医疗服务恶化了。医疗人员方面的人力资源开发与培训中断了，因此削弱了卫生服务的能力。此外，卫生人员的职业道路和发展也被切断了，因为医疗系统丧失了向更高层发展的晋升体系。由于缺乏资源，卫生机构临床设备和物质设施需要维修与重置的问题仍不能得到解决。因此，很多地方卫生机构都降级为初级卫生机构，从而使三级医院处理原发性和继发性病例的负担加重，而这些原本是由较低层的卫生机构处理的。

785. 卫生服务职能下放的成本转给了地方政府部门，但该成本与国家政府的国内税收预算不匹配。各省只获得了国内税收的 23% 左右，而卫生职能的成本则几乎加倍了。镇和市在国内税收分配中的份额分别为 34% 和 23%，这几乎与卫生服务下放职能的成本相当。但是，这些份额却不足以抵补卫生业务所增加的成本。村级单位在国内税收分配中的比重为 20%，而下放给他们的职能只需要很小的成本。由于预算有限，各省和各镇的政府难以进行合作，因为这意味着成本分担计划需要占用他们已经有限的预算。

786. 最后，在预算分配中，大多数地方政府部门都没有重视卫生部门。因此，卫生服务预算被保持在一个最低的水平。

#### 5. b. 改善弱势群体或劣势地区卫生状况需采取的措施

787. 为满足社会各个阶层的健康需要，尤其是弱势群体的需要，卫生部制订了卫生部门改革议程。卫生部门改革议程的内容包括：为改善医疗的服务方式、管理方式和融资方式所需要的重大战略和措施、组织和政策变革以及公共投资。

#### 5. c. 政府为最大限度地利用现有资源、实现改进目标所采取的政策措施；有时限的目标以及用以衡量成就的基准

788. **“活力中心认证”**。为保持卫生服务质量，确保国家政府能够为卫生标准的制订不断提供指南，开展了一项旨在提高质量的倡议活动，其主要战略是自愿进行卫生机构“认证”。该倡议于1998年提出，并于1999年开始实施。被下放职能的地方政府对此做出了非常积极的反应。国家和地区小组对全国的医院和初级卫生机构进行了评估。截至1999年末，大约有481个农村卫生所、17个医院通过了质量标准方面的认证，这些单位即所谓的“活力中心”。由于地方政府部门的反应不错，所以卫生部确立了**卫生质量 ( QPI ) 方案**以便将该活动制度化。

789. **国家健康保险方案的改进**。该方案的核心是贫困方案，其目的是通过健康保险为那些不能缴付保险费的人群提供保障。在实施的第一年，贫困方案主要集中在社会改革议程所列的省份，这些是那些被政府确定为最需要发展援助的省份。

790. 到目前为止，菲律宾健康保险公司正在改变贫困方案的实施方向，而将重点转向城市地区。这些地方政府部门不仅具有实施该方案的行政基础设施，而且还具有吸纳其贫困人口财政能力的。这将为“较富裕”地方政府部门补贴“较贫困”地方政府部门提供了一个机制。

791. **医生前往地方行政区方案**。由于发展步伐的差异，以及稀缺资源分配的不公平，1992年有271个镇没有医生，而且没有能力提供适足的卫生服务，结果这些地区的死亡率和发病率很高。

792. **“医生前往地方行政区方案”**由卫生部于1993年5月制订以满足这方面的需要，其任务是向那些没有医生的城镇派出合格、责任心强、富有献身精神和愿意为社区服务的医生。尽管在该方案下，向城镇派遣医生的角色是担任这些城镇的镇卫生官员，但是这些医生需要前往城镇的所有地区（包括最偏僻的地区）提供服务。

793. **半价药**。政府采取了若干措施以降低药价。

794. 首先，通过**有效平价药**方案，卫生部扩大了从印度平行进口药品的方案。2000年首次在几所医院采用了有限的几种药品，价值共 5 000 000.00 菲律宾比索。2001年这些进口药品增加到 42 种基本药物，价值共 100 000 000.00 菲律宾比索。之后通过卫生部保留的 72 所医院和下放的几个地方政府部门医院，在全国供应这些药品。

795. 其次，卫生部取得了制药业（包括地方公司和跨国公司）的支持，以便将药价降下来。两家药品公司向市场投放了比正常价格低 30-50% 的产品系列，这两个公司是：联合制药集团和葛兰素史克公司。联合制药集团产品系列的销售名称为“莱特药”，这是从 2002 年开始的。葛兰素史克公司宣布将从 2004 年初开始将其销售的基本药品价格至少降低 30%。

796. 另外，还允许非专利药公司按照具有竞争性的价格向医院提高药品。已允许四家地方药品公司在卫生部的药房寄售产品。为了确保向公众提供优质药品，所有潜在的供应商都需经过事先筛选，并需具备食品及药品管理局所签发的良好生产规范证书。

797. 第三项举措是卫生部通过电视广告宣传非专利产品。自 1988 年通过《非专利药品法》以来，非专利产品的宣传一直是卫生部所关心的问题。

798. 第四项举措是拓宽常见的日常药品，特许国家粮食署的滚动药店出售家常化学药物和草药，另外还在边远村庄建立了**村药房**，以出售两种处方抗生素（阿莫西林和复方新诺明）、普通的非处方药和草药。卫生部负责设立和管理这些村药房。该方案将继续扩大，其目标是在 2004 年中期设立 1 500 个新的村药房。为了提供村药房所需的资本，菲律宾慈善彩票办拨付了购买药物的资金。

#### 5. d. 这些措施对弱势和弱势群体健康状况的影响

799. 由于采取了削减药价的措施，正在取得了一些缓慢的进展。2002 年最后一个季度进行了一次社会气象站调查，在那些曾于该调查前两周购买过药品的受访者中，49% 的人声称能够购买低价药品，42% 的人认为药价现在比以前便宜了。

#### 5. e. 为减少死产率和婴儿死亡率、促进儿童健康发育所采取的措施

800. 继 1987 年在肯尼亚奈洛比推出全球《孕产妇安全倡议》之后，菲律宾于 1988 年召开了本国的孕产妇安全大会。

801. 在其后的几年中，成立了**孕产妇安全特别工作组**、制订了《孕产妇安全国家政策和纲领》，召开了**第一次全国孕产妇安全大会**（1988 年）和**第二次全国孕产妇安全大会**（2003 年）。这些措施旨在响应国际倡议、进一步促进各利益攸关方就《孕产妇安全倡议》达成全国共识。

802. 《孕产妇安全倡议》的四（4）项核心原则包括：为所有孕产妇提供适当的产前护理；对所有接生员进行适当的培训，为孕产妇和新生儿提供适当的产后护理；提供适当的急症产科护理；制订计划生育方案。

803. 1992 年，菲律宾国会颁布了第 7600 号共和国法。该法又称《母婴同室和母乳喂养法》，旨在将母婴同室作为一项国策，同时支持母乳喂养的做法，之所以通过该法律，是因为认识到有必要采取母婴同室和母乳喂养的做法，来满足母婴在身体、情感和心理方面的基本需要。

804. 1996 年，政府推出了妇女健康与孕产妇安全项目，该项目是卫生部以及省、镇和村级地方政府部门的一个五年期项目，一般是为了在非政府组织、地方政府部门和卫生部之间建立伙伴关系，目标是提高妇女及其团体的能力，改善她们的健康状况。卫生部将全面负责技术和管理方面的指导，而地方政府部门则负责该项目的实际服务工作。

805. 1999 年，政府推出了一项五年期的儿童早期发展项目，这是更广义方案的一部分——广义的方案旨在促进**菲律宾**儿童发展，解决贫困和劣势家庭儿童所面临的巨大风险。2002 年，为了将该方案制度化，政府通过了《幼儿保育和发展法》（第 8980 号共和国法），从而为 0-6 岁的儿童确定了相应的管理结构和服务制度。<sup>46</sup>请参照第 429-430 段。

806. 2000 年 11 月 3 日，颁布了第 310 号总统令，授权通过并实施《2000-2025 年菲律宾儿童发展计划战略框架》（简称《21 世纪儿童框架》），其目的是指导各利益攸关方制订各种方案和干预措施，促进和维护 21 世纪菲律宾儿童的权利；同时协调家庭、社区和国家的各项举措，以便在 2025 年前全面实现儿童的各项权利。该框架还将儿童权利（生存权、发展权、保护和参与权）与儿童的生命周期有机地结合起来，可以作为路线图，指导国家政府、地方政府部门、私人部门和非政府组织确定优先行动事项，分配和利用促进菲律宾儿童权利的资源。

807. 政府还通过以社区为**基础**的方案，提供村级基本服务。<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> 儿童早期发展项目的主要目标是最大限度地挖掘儿童，尤其是最弱势和最劣势儿童的生存和发展潜力。目的是：将幼儿的健康风险降低到最低程度；促进父母和社区对儿童发展问题的了解，鼓励他们积极参与；倡导有利于儿童的政策和立法；提高儿童服务机构的能力并改善他们的态度；为幼儿保育和发展项目动员各种资源，建立可行的融资机制。儿童早期发展方案确定了具体的量化目标，如：降低儿童死亡率，并通过有关健康、营养、早期教育和社会服务方面的方案来满足幼儿的基本需要。该方案还采用了各种措施，其中包括：一个全国性的儿童监测和咨询系统；为父母、护理人员和服务机构的基本儿童服务提供投资；扩大社区的参与水平和地方的自主权以确保可持续性；在各级政府建立幼儿保育和发展协调理事会以便对实施情况进行监督。

<sup>47</sup> 卫生部出台了《母亲及胎儿基本卫生保健系列措施》，包括：产前登记；破伤风类毒素免疫接种；补充维生素 A、叶酸和铁；现况处理；分娩前并发症的发现与管理；清洁安全分娩；母乳喂养；计划生育信息服务；艾滋病毒/艾滋病预防及管理、牙科保健。相应的新生儿基本保健措施包括：新生儿低体温的复苏、预防和管理；常规眼预防；直接进行六（6）个月的纯母

808. 为卫生工作者，尤其是农村接生员、村卫生自愿者和传统接生员进行了相关的能力建设。培训重点主要是确保安全怀孕、分娩和产后护理、母乳喂养咨询服务以及母亲产后跟踪战略。制订并分发了《孕产妇护理接生员手册》。

#### 5. f. 为全面改善环境与工业卫生所采取的措施

809. 以下是为全面改善环境与工业卫生所颁布的立法和行政文件：

810. 第 856 号总统令（又称《卫生法典》）更新并整理了所有卫生法律，以便与现代卫生标准同步。

811. 根据第 1151 号总统令，对于每个可能对环境质量产生明显影响的行动、项目或任务，政府、所有私人公司及实体的所有部门都应准备和提交一份详细阐明拟议行动对环境影响的报告，并将该报告纳入相关的行动、项目或任务中。

812. 第 1152 号总统令（又称《菲律宾环境法典》）对旨在保护和改善国家水、空气和土地资源的国家环境管理政策和环境质量标准做出了规定。

813. 第 1586 号总统令对环境影响报告系统的设立做出了规定，该系统是以第 1151 号总统令中所要求的环境影响报告为基础而设立的。

814. 第 984 号总统令（又称《污染防治法》）授权国家污染防治委员会办法指令，立即中止那些将污水、工业废料或其他废物排入水、空气或土地中的行为。

815. 第 4850 号共和国法（又称《1966 年拉故那湖发展管理局法》）规定设立拉故那湖发展管理局，以负责拉故那湖地区的社会经济发展，同时要求对以下问题予以适当关注和做出充分的规定：环境的管理与防治；人类生活质量与生态系统的保护；不当生态干扰、恶化和污染的预防。

816. 第 6969 号共和国法（又称《有毒物质和危险废物法》）鼓励按照优先顺序，通过促进措施对危险废物进行适当管理，包括：尽量减少有害物质的产生；再循环和再利用；将危险废物处理为无害物质；惰性残渣的填埋。

---

乳喂养；出生登记；新生儿筛查；传染病的预防与管理、出生体重与生长监测。

为促进儿童宣传的健康发展，政府已出台了《儿童疾病管理综合方案》。该方案包括：免疫、营养、生长监测、母亲产前/产后护理等预防性健康保健措施。政府有关该方案的服务网覆盖了村卫生所。

另外，卫生部还每年进行两次学龄前儿童健康周活动，重点针对那些错过了常规卫生服务的儿童，如：免疫接种、补充维生素 A、体重、口腔卫生和其他服务等。此外，为了丰富《父母效能方案》，还增加了两个单元：《保持健康环境》和《关注子女的健康与营养》。

817. 第 8749 号共和国法（又称《1999 年清洁空气法》）要求通过全面的空气污染政策，确定并采取适当的措施，对环境空气进行监测。作为处理污染的手段之一，该法还要求消除工艺流程中的某些污染物。

818. 第 9275 号共和国法（又称《清洁水法》）对国家所有水资源的管理，以及潜在水污染源的控制做出了规定。

819. 第 9003 号共和国法（又称《2000 年固体废物管理法》）本着尽量减少固体废物的原则，旨在促进清洁生产、资源回收和固体废物防治。该法的另一个目的是促进清洁工艺流程及做法，以及这类工艺在工业中的运用，以减少工业对环境的影响。

820. 1994 年，根据第 90 号行政令设立了废物管理总统特别工作组，以便：（a）向那些开始受到固体废物问题影响的市、镇提供技术援助；（b）协助地方政府部门提高自身的能力，尤其是改进固体废物管理系统的能力，以满足地方发展需要；（c）进一步完善框架计划，并对其实施情况进行监测/评估；（d）与其他部门之间建立联系，协调所有固体废物管理方面的举措，以此取得必要的大众支持。

821. 1998 年，环境与自然资源部通过了**生态监测**项目，这是该部为了促进减废、污染防治和清洁技术而通过的合规监测体系，旨在通过以下措施来促进现有环境法律法规的遵守：公众压力与监察；除遵守规定外，另行通过公众认可与口碑鼓励减少污染；通过激励机制鼓励污染者开发内部环境管理系统；为国际标准化组织环境管理体系认证（ISO 14000）奠定基础。<sup>48</sup>

822. 根据《清洁空气法》的规定，政府通过了《大马尼拉改善空气质量部门发展方案》，这是政府为促进实施《清洁空气法》、解决空气质量管理问题所采取的一项综合措施，旨在减少移动和固定的空气污染源，促进改善空气质量的政策改革和投资要求——所有这些都纳入一项商定的政策组合：“空气质量行动计划”。方案的重点是大马尼拉空气域，空气污染的主要富集区，其中包括国家首都区以及 3 号区和 4-A 区的部分地区。

823. 能源部着手实施了《替代燃料及技术方方案》，以便在解决环境问题的同时，实现安全、可靠、经济适用和多元化能源供应。能源部希望通过该方案，促进公共部门和私人部门之间的合作，提高人们对空气污染源及其危害的认识，促进替代燃料在交通中的使用，如：压缩天然气、生物柴油、液化石油气，或者燃料电磁与氢能。

824. 科技部将《清洁技术综合方案》作为其旗舰方案之一。该方案旨在通过提供清洁技术方面的技术

---

<sup>48</sup> **生态监测**不仅要确定主要污染者，而且还要根据企业的环境管理绩效，利用颜色编码制度对所有工业企业进行评级。环境管理水平达到极优的公司，色码为金色；达到优良的公司，色码为绿色；至少在持续一年的期间内达到了相关环境规定的基线标准时，色码为兰色；红色和黑色为最低的评级水平，表示企业的污染最严重。

信息和实施援助，促进可持续发展，加强菲律宾工业，尤其是中小企业的竞争力。为此，科技部制订了各种指导方针和政策，以促进清洁技术的发展；为使用较清洁生产工艺和清洁技术的中小企业提供信息、决策支持和实施援助；为各区中小企业的加工厂提供工业推广服务；就清洁技术对经济和环境的影响进行评估。

825. 以下法理突出了环境和工业卫生问题：<sup>49</sup>

- 2000 年 1 月 30 日大马尼拉发展管理局诉 JANCOM 案 ( G.R. No. 147465 )
- 1994 年 3 月 16 日拉故那湖发展管理局诉上诉法院案 ( G.R. No. 110120 )
- 1997 年 8 月 21 日 Tatel 诉 Socrates 案 ( G.R. No. 110249 )
- 1993 年 7 月 30 日 Oposa 诉 Factoran 案 ( G.R. No. 101083 )
- 1991 年 3 月 11 日污染裁决委员会诉上诉法院案 ( G.R. No. 93891 )
- 1987 年 3 月 17 日小罗德里格斯诉中级上诉法院案 ( G.R. No. 74816 )

---

<sup>49</sup> **大马尼拉发展管理局诉 JANCOM 案。**案情：1997 年的某个时候，废物管理总统特别工作组与一个名为“JANCOM”的废物管理公司签订了一份 BOT（建设-经营-移交）合同。1998 年 3 月 5 日，该合同提交给了菲德尔·瓦·拉莫斯总统，但当时没有签字，之后又背书给了即将就任的约瑟夫·埃杰西多·埃斯特拉达总统。随着《1999 年清洁空气法》的通过，大马尼拉发展管理局试图取消与 JANCOM 公司的合同。其理由是《1999 年清洁空气法》禁止将焚烧作为处理废物的一种方法。由于 JANCOM 公司提议的废物管理合同涉及焚烧做法，因此大马尼拉发展管理局认为该合同被焚烧禁令所取代。问题：《清洁空气法》禁止焚烧吗？判决：《清洁空气法》第 20 条没有绝对禁止将焚烧作为废物处理的一种方法，而只是禁止那些排放有毒气体的焚烧做法。

**拉故那湖发展管理局诉上诉法院案。**案情：在卡卢砍市、卡马林村露德圣母堂区，一群自称卡马林垃圾场特别工作组的居民向拉故那湖发展管理局进行了投诉，要求停止卡马林村塔拉地段内 8.6 公顷露天垃圾场的活动。他们声称该垃圾场对居民的健康带来了危害，对拉故那湖的水域带来了污染。拉故那湖发展管理局针对卡卢砍市政府签发了一份终止令，禁止在该地区倾倒垃圾。市政府对拉故那湖发展管理局签发终止令的权力表示质疑。问题：拉故那湖发展管理局有权责令卡卢砍市政府停止其在河边倾倒垃圾的活动吗？裁决：第 4850 号共和国法（又称《关于设立拉故那湖发展管理局的法案》）明确授权拉故那湖发展管理局“发出、更改或变更指令，要求中止污染。”第 4 条第（d）款明确授权拉故那湖发展管理局在其权限内发出任何必要的指令。

**Tatel 诉 Socrates 案。**案情：为减少氰化物捕鱼的做法，普林塞萨港市立法委员会通过了一项禁止该城市出口活鱼的条例。巴拉望省的省委会也通过了一项条例，在五年期间内禁止捕获栖息于珊瑚中的某些水生生物。申诉人对这些条例表示质疑，其理由是，这些缺乏正当法律程序的条例实际上剥夺了他们的谋生权利。问题：这些条例有效吗？裁决：所述条例正是为了保护 and 保存我们的海洋资源，从而为当代和后代的人们享有这些资源提供保障。必须牢记《宪法》关于这方面所奉行的国策：国家有义务确保自然的节律与和谐，并以此来保护和促进人民享有健康均衡生态系统的权利。在《1991 年地方政府法典》中，有关福利的条款明确提到了这项权利。该项规定指出：“除了其他方面以外，地方政府部门应在各自的权限内为保护和丰富文化提供保障与支持，同时还应促进人们享有均衡生态系统的权利。”

5. g. 政府为防止、治疗和控制流行病、地方病、职业病和其他疾病所采取的措施

826. 随着国家流行病哨点监测系统的建立，政府应对流行病，尤其是灾害时期应对疾病的能力提高了。监测系统通过一个涉及 15 个区卫生办（即：**区流行病学与监测办**）的网络运行，负责对 14 种具有流行可能性的传染病例进行监测，包括但不限于：霍乱、伤寒、肝炎、登革热、疟疾和麻疹。该系统通过全国的若干医院（哨点）进行监测，覆盖了国家的所有地区。监测人员在这些医院进行日常工作和给病人看病，病例只有在符合系统关于病例的定义时，才被输入数据集。由于系统所反映的只是那些在哨点就医的病例，因此监测系统所提供的数据只是有关疾病趋势的信息，而非实际的疾病负担。另外，该系统还有助于及时发现疾病的爆发情况。

827. 为了让地方卫生人员对其所在一级的疾病爆发情况做出反应，卫生部策划了基本的流行病学与监测培训课程，并定期进行了这方面的培训。

828. 卫生部还设立了热带医学研究所，这是该部关于传染病和热带病研究的主要机构。研究所有两项基本职能：对事关公共卫生的热带病进行预防、诊断和治疗方面的研究；针对那些可以通过疫苗防治的疾病，生产相关的疫苗。

829. 为了进行可靠有效的科学调研，热带医学研究所还得到了充分的技术支持，以及从事各种研究活动所需要的设备支持。

830. 为了响应政府关于疫苗自给自足的号召，热带医学研究所目前正在兴建一个疫苗生产厂，该厂将按照“良好生产规范”的标准生产若干疫苗供地方使用，同时还负责散装疫苗进行瓶装后的包装。该项目还包括一个研发机构，负责协助菲律宾生物技术的促进工作，以便使本土原料最终能够用于地方疫苗的生产。

831. 为了继续开展防治肺结核的工作，卫生部制订了**国家肺结核防治方案**，并根据该方案启动了与日本政府之间的一个合作项目，以便通过**国家肺结核参考实验室**的设立来提高国家防治肺结核的水平。

832. 自 1996 年以来，卫生部对登革热警报信号的层次结构进行了调整，以及时警告社区采取适时和适当的干预措施，其中包括登革热戒备、登革热热点和登革热流行。

833. 1999 年，国家疾病预防与控制中心受命领导和协调所有政府采取疾病预防和控制方面的举措。

5. h. 为确保在疾病情况下向所有人提供医疗服务和医疗诊治，政府所采取的措施

834. 政府通过一个由医院、农村卫生所和**村卫生站**组成的网络提供医疗服务。



**问题 6：为确保老人医疗费用的上涨不至于损害他们的健康权利，政府所采取的措施**

835. 第 7876 号共和国法，又称《菲律宾老年中心法》，修订后为第 9257 号共和国法。该法将老年公民定义为年龄至少为 60 岁的任何人，并要求：(a) 所有政府机构免除老年公民的医疗和牙科服务费、诊断费和化验费；(b) 所有私人医院和医疗机构为老年公民的医疗和牙科服务费、诊断费和化验费提供 20% 的折扣——其中包括看医生的专业服务费用；(c) 在所有医疗机构中为老年人的药费提供 20% 的折扣。<sup>50</sup>

**问题 7：为尽量提高社区参与策划、组织、实施和管理初级卫生保健的水平所采取的措施**

836. 随着《1991 年地方政府法典》的通过，地方卫生委员会将作为主要的机构，确保更广大社区参与地方卫生事业的发展。地方卫生委员会成员包括：主席（由市长担任）、副主席（由镇卫生官员担任）、地方健康顾问、卫生部的一名代表以及非政府卫生组织的一名成员（代表地方卫生委员会的社区）。作为顾问机构，地方卫生委员会的任务包括：为卫生服务的运行提出年度预算拨款建议；作为立法会的顾问委员会；设立有关人员选拔、晋升和纪律的顾问委员会，以及有关投标和授标、预算评审之类的顾问委员会。

837. 为保持各社区在初级卫生保健方面所做出的努力，政府采用了最低基本需求战略。该战略通过四个方面的干预措施为各社区提供援助，即：(1) 家庭和社区的社会准备；(2) 社区自愿者、领导人和家庭的能力建设；(3) 社会福利服务的获取；(4) 监测与评估。

838. 另外，卫生部的社区卫生服务局负责制订、完善和管理外资试点方案，促进社区参与项目的规划与实施。

**问题 8：关于主流健康问题的教育措施，以及防治这些问题的措施**

839. 广大公众的健康教育通过以下措施进行：(a) 编写、出版和发行手册、信息材料和健康信息报告；(b) 通过多媒体对不同方案进行宣传活动；(c) 卫生官员通过广播电视进行健康问题竞猜活动；(d) 通过报刊杂志发布健康信息；(e) 通过营造环境进行教育。

840. 已经编制了各种辅助教育材料，并将这些材料纳入了初等和中等教育中的相关科目中。

841. 1997 年，通过了第 341 号行政令，要求制订《菲律宾健康城市促进健康方案》。该方案是一项涉及多部门的健康促进战略，旨在通过倡导、建立网络和社区行动传达健康信息，建立有利于健康的环境。

---

<sup>50</sup> 第 9257 号共和国法实施细则的第 8 条规定：“在所有政府机构中，将免除老年公民的医疗和牙科服务费、诊断费和化验费，包括但不限于 X 光检查费、CT 检查费和验血费……”。该细则的第 9 条规定：“在所有私人医院和医疗机构中，将为老年公民的医疗和牙科服务费、诊断费和化验费提供 20% 的折扣——其中包括但不限于 X 光检查费、CT 检查费、验血费以及看医生的专业服务费用……”。

## 问题 9：国际援助在全面实现健康权中的作用

842. 政府已经与国际机构之间建立了伙伴关系，以便通过大量的资金援助，为健康促进活动（包括环境和工业卫生）提供资金补充。

843. 最近，世界银行援助的“妇女健康与孕产妇安全项目”取得了以下成果：(a) 对 36 个省内 70 个农村卫生所和 74 个村卫生站的妇产科进行了改造，包括提供家具和设备；(b) 在米沙鄢和棉兰老的 10 个省份中，对 2 450 名公共卫生工作者、26 名项目协调员和 16 名培训师进行了生殖道感染/性病病征诊断与处理方案方面的培训；另外还对 36 个省内 70 个农村卫生所和 74 个村卫生站的光生卫生工作者进行了培训；(c) 在 36 个省中建立了 10 个生殖道感染/性传染疾病诊所，并为这些诊所提供了诊断设备。

### 挑战与困难

844. 在过去的二十年中，空气污染仍然是大马尼拉和大型市中心的一个问题。根据 1992 年的一份报告，在大马尼拉约 80% 的居民和宿务约 31% 的居民所接触的空气中，总固体颗粒超过了正常标准。预计空气污染物（如：总固体颗粒、颗粒物、硫氧化物和氮氧化物）的量将会继续增加，因为工业活动、运输和街道往来交通工具（包括很多冒烟的公共事业车辆）的数量在不断增加。富集的绝大多数总固体颗粒都与机动车辆有关。根据 1996 年世界卫生组织的报道，不断加重的空气污染负担是大型市中心（如：大马尼拉）上呼吸道疾病发生率高的原因。

845. 由于地下水过量开采、水污染、森林/流域裸露、缺乏汇水盆地以及偶尔发生的厄尔尼诺现象，所以尽管平均降雨量很大，但是淡水供应正在减少。

846. 水部门所面临的问题包括：各区供水的覆盖范围存在差异；各区，尤其是大马尼拉和宿务的地下水在枯竭；投资难以收回成本；制度薄弱；消费者付费的意愿不高。

847. 此外，在国家的很多地方，诸如河湖之类的水源污染问题很突出。环境与自然资源部已分类的水体大约有 457 处，但是截至 1996 年其中只有 51% 左右的水体仍然达标。从生物学角度讲，在干燥的月份，全国大约有 16 条河流已经死亡。水污染物约有半数（48%）为生活垃圾，三分之一（37%）左右为农业废弃物，其余为工业垃圾（15%）。河、溪与湖的污染导致了地下水和地表水的污染，因此人口面临着与环境有关的疾病风险。水污染降低了很多水体的基本生产力。无机污染物的重负正在使人们的生活日益受到水的威胁。1996 年世界卫生组织的一份报告引证指出，肠胃疾病引起的发病率已从 1982 年的百万分之 502 上升到百万分之 5 151。

848. 大马尼拉每天产生的固体垃圾估计为 5 345 吨，预计到 2010 年，这将增加一倍。大马尼拉收集的垃圾只占总垃圾的 65-75 左右，循环利用的水平估计在 13% 左右。在未收集的垃圾中，随处乱扔的占 25-35%，

三角湾和小溪的情况尤其严重。这些威胁着人口的健康，也是洪水泛滥的主要原因。

849. 城市化已不可避免地增加了化学品的使用，而这又使一些与化学品有关的事件在过去几年中不断增加，其中氨水和氯排放的问题尤其严重。目前，在那些使用化学品（如，氰化物、水银、石棉和消耗臭氧层物质）的行业中，已经登记注册的只占 45%。就多氯联苯（PCB）而言，已经编目的只占 25% 左右。

850. 根据日本国际协力机构 2001 年的一项研究，菲律宾 700 个左右的工业单位每年生产的危险废弃物约为 273 000 吨。根据该研究的进一步估计，在有 5 000 个单位产生危险废弃物的情况下，将会产生 241 万吨危险废弃物。亚洲开发银行关于医院废弃物的一项研究指出，医院每年产生的废弃物约有 30 000 吨。

851. 目前，菲律宾没有处理危险废弃物的综合处理厂。但是约有 95 家中小型危险废弃物处理厂。由于缺乏适当的垃圾处理和填埋场，所以大约有 50 000 吨危险废弃物存放在场内或场外。其他危险废弃物则出口到其他国家进行回收处置（即：含金属污泥和废弃溶剂）和处理（即：多氯联苯）。

## L. 第 13 条

### 问题 1：全面实现受教育权

#### 情况

852. 在亚太地区，菲律宾基础教育制度的期限最短，小学为六年，中学为四年。菲律宾儿童开始正式接受教学教育的年龄平均为 6 岁。但是，那些打算接受民办教育的儿童在 3 岁时就开始接受学前教育。详情可参考幼儿保育和发展法案有关学前教育的第 429-430 段。

#### 1. a. 初等教育

853. 《1987 年宪法》第 14 条第 2 款规定：“国家将在小学和中学建立并保持一个免费的公办教育制度，在不限父母抚养子女的自然权利情况下，对所有学龄儿童实行小学义务教育”。

854. 菲律宾的教育制度是亚洲最成熟的教育制度之一，从数量上来说，国家已经取得了显著的成就，早在 1960 年代中期，就已经普及了初等教育。

#### 1. b. 中等教育

855. 与初等教育一样，一般也能使所有人都接受中等教育。第 6655 号共和国法（又称《免费中等教育法》）宣称，国家政策是为所有合格的学生提供免费的公办中等教育。正因为如此，在由政府设立、管理和维护的中学中，所有学生都免交学费和学校的其他费用，但与校区成员资格（如，身份证）、学生组织和

出版物有关的费用除外。

856. 根据资金来源进行划分，学校有两类：公立学校和私立学校。公立中学和私立中学都提供四年的基础教育课程——中等教育。但是，有些学校还开设了特色课程和提高课程——如，区科技中学；以艺术课程、体育课程和科技班为特色的学校；技术职业学校等。这些学校提供额外的科目和/或选修课程，以深化普通课程（基础教育课程）和开发学生的各种才能/技能。<sup>51</sup>

### 1. c. 高等教育

857. 菲律宾的高等教育由私立和公立高等教育提供。在全国 1 605 所高等教育机构中，有 1 431 所为私立的，174 所为公立的。在过去的九（9）个学年期间，即从 1994-1995 学年到 2002-2003 学年期间，平均入学人数为 2 222 395 名。国家估计的人口为 8 800 万，接受高等教育的人口占其中的 2.8%。由于这一百分率大大高于大多数国家，因此，相对于其他国家而言，菲律宾人口接受高等教育的问题不大。但是，单凭数据还不能说明高等教育的就学情况和公平问题。

858. 高等教育费用已大大提高了，在过去 40 年中尤其突出。如今，每名大学生每年的费用介于 5 000.00-90 000.00 菲律宾比索之间。费用的巨大差异与不同高等教育等级的教育质量差异有关。

859. 在不同的教育机构中，每个单元收取的学费差异很大——学院每门课程或科目通常为两个单元或三个单元，一个课程单元相当于 14-18 个小时的授课时间或面授时间。有些国立大学每个单元收取 8.00 菲律宾比索，而有些质量好的私立大学每个单元则收取 1 000.00.00 菲律宾比索。菲律宾大学每个单元收取 300.00 菲律宾比索，这还需要加上国家补贴——补贴的目的是为了让这所一流的国立大学提供优质教育。

860. 国立大学和学院在某种程度上解决了高等教育的费用问题。截至 2006 年 1 月，全国共有 182 所公立高等教育机构，其中包括 111 所国立大学与学院、56 所地方大学与学院、1 所高等教育委员会监管的高等教育机构、5 所特殊高等教育机构和 9 所其他政府学校。比较而言，有 1 465 所私立大学和学院是完全依赖学费提供支持的。

861. **国立大学与学院**是按照法律特许设立的公立高等教育机构，由政府负责管理和提供资金补贴。**地**

---

<sup>51</sup> **区科技中学**——设在每个区中。除了基础教育课程（中级）的要求外，这类学校还额外提供自然科学、数学、研究和英语方面的选修课程。**科技班**——全国共有 110 所学校设立了这种班。其资金最初来自科技部工程学与科学教育计划的世界银行贷款。**技术职业学校**——专业教育中学，其任务是为学生从事有报酬的工作和接受高等教育做好准备。**艺术特色课程**——针对有特殊才能的中学生所设立的特色课程，涉及不同的艺术领域：音乐、视觉艺术、戏剧艺术、媒体艺术、舞蹈和创作，这些课程已在全国的 15 所学校中开设了。**体育特色课程**——针对有体育天赋的学生所开设的课程，涉及不同的体育学科。这些学生还需要按其所擅长的专业（如：田径、羽毛球、棒球/垒球、篮球、足球、体操、藤球、游泳、乒乓球、跆拳道、网球和排球），在专业教练的指导下额外接受两个小时的培训。

方大学与学院是由地方政府根据决议或条例设立的高等教育机构，并由相关的地方政府提供资金支持。**高等教育委员会监管的高等教育机构**是按照法律设立的非特许公立高等教育机构，由政府负责管理、监督和提供财政支持。**其他政府学校**包括公立中等和高等教育机构，通常属于提供高等教育课程的技术职业教育机构。**特殊高等教育机构**依照法律设立，直接由这类法律所述的政府机构负责管理，提供诸如军事学和国防之类的特殊培训。

862. 至于私营学院与大学，这些机构是根据《公司法》设立的，受特别法律的约束。非教派学校由私人企业正式设立、拥有和经营的学校，不附属于任何宗教组织，而教派大学与学院由宗教组织正式设立、拥有和经营，通常属于非股份、非营利的公司。

#### 1. d. 为那些没有接受或没有完成初等教育的人群所提供的教育

863. 为满足特殊人群的需要，国家通过教育部、高等教育委员会和技术教育与技能发展局提供了以下特殊教育服务以及其他服务：

(a) **非正规教育**是指在正规教育体制之外、针对部分人群的学习类型所进行的任何有组织和有系统的教育活动；

(b) **技术职业教育**是指任何非学历的中学后教育，旨在掌握各种技能。详情可参考本文第 147-156 段有关技术职业教育与培训的内容；

(c) **工作教育**或实践艺术旨在通过基础教育为学生培养正确的工作态度；

(d) **特殊教育**是针对那些在肢体、智力、心理、社会或文化方面丧失能力的人以及那些有天赋的儿童所进行的教育，旨在培养他们的能力。就学校的做法和服务而言，学员所使用的是经过修订的教育课程。

#### 问题 2：实现受教育权所面临的困难

864. 菲律宾的基础教育质量一直在不断下降。人口持续的高速增长（每年增幅估计为 2.3%）对基础教育带来了影响。由于实行免费的公办中等教育以及其他原因，公立教育系统面临着很大的压力，一方面需要应对学生人数不断增加所带来的问题，另一方面受到严重限制的预算又使基础教育的投入不足。

#### 一、初等教育和中等教育

865. 教育部指出，初等和中等教育面临着以下困难：

### 基础教育的就学机会

866. 2000年，共有4 569个村（约占村庄总数的10%）没有小学。但在2001年，其中只有1 617个村需要学校，因为其余村庄可以到其外边的学校就学。截至2004年，在这些缺乏初等教育学校的村庄中，只有118个村仍然缺乏教育服务。

### 效能

867. 辍学率高与学校因素有关，也与非学校因素有关，如：身体弱和/或营养不良、父母态度、经济状况、地理因素、政治冲突、残疾和教师因素等。

### 质量

868. 另一个迫切的问题就是提高教育质量。各种成绩测试结果显示国家教育质量的问题很严重。2002年，只有51.73%的小学生通过了国家小学成绩测试。在最近进行的中学准备状态测试中，只有0.52%的应试者取得了75分或以上的成绩（采用百分制）。

869. 2002-2003年初，教育部对公立学校中的四年级和一年级学生进行了诊断性测试，结果显示学生在数学、自然科学和英语方面的能力非常差。

870. 更令人吃惊的是，在对2004-2005学年即将入学的一年级学生进行测试后发现，只有0.5%左右的应试者成绩在79-94分之间（采用百分制），不到20%的应试者成绩达到50分（及格水平）。绝大多数学生的成绩在49分或以下。但值得一提的是，在第三个初等教育项目所支持的21个省中，实际学生成绩（56分）一般明显高于国家平均成绩（44分）。第三个初等教育项目是官方发展援助项目之一，旨在提高各省的教育质量。以省为基础的其他项目包括：澳大利亚国际发展署援助的棉兰老基础教育援助、日本的教育机构改造项目、联合国儿童基金会援助的第五个国家儿童方案以及学校培训方案。

871. 教育质量差的问题与很多原因有关，除其他原因外，包括：教师技能与素养；缺乏旨在加强在职培训的制度化支持系统；对于教师职业，缺乏旨在促进教师坚守岗位和调整教学工作量的明确职业通道和流动机会——一项研究显示，除教学工作外，菲律宾教师还有72项任务。

872. 无论是从教学内容还是从教学方法的角度来说，教师的水平都是一个问题。截至2004-2005学年，在公立学校中，数学专业毕业的数学教师只占80%，自然科学专业毕业的生物教师占44%，化学专业毕业的化学教师占34%，物理专业毕业的物理教师占27%。其他教师则为“通才”，负责讲授各类自然科学科目。但是即使对于各科目的专业教师来说，他们在专业科目方面的素养水平和教学质量也似乎存在着欠缺。

873. 还存在着影响教育质量的其他因素，其中可以确定的因素包括：过于拥挤的学校课程（与其他东

盟国家以及学习材料不足的地方相比，菲律宾各科目的学习时间最短)；教育制度的双语政策（这影响了需要英语达到熟练程度的自然科学和数学成绩)；学生和家庭的特征以及教学方法（学生很少有机会“探讨和发现”知识）。

### 教育投入不足

874. 国家在教育方面的公共支出水平较低。2005-2006 学年，88%的总支出为工资。

875. 2000 年，由于教育投入不足，公立小学中积压待建的教室达 4%。2006-2007 学年，尽管上课采取了两班倒制度，但是教室缺口仍然达到 3 416 个。2006-2007 学年，按照 1:1 的比率，教科书短缺达到 6 730 万。

876. 2003-2004 学年，小学的“教师/学生”比为 1:36，中学为 1:42。同一学年中，按照教育级别划分的班级平均人数为：小学 38.64 人，中学为 56.37 人。很明显，教育部门过去并没有走向现代化，学校缺乏一些基本的服务、设施和设备，而这些对于最大限度地利用技术发展优势至关重要。

877. 尽管从国家的层面来说，各种比率可能是合理的，但是在根据分区/省进行划分时，相关数据显示差距还很严重，如：班级人数在 100 人以上，三四个孩子使用两个座位的桌子，一个教师给 100 多人的学生上课。此外，不能将有些地区的剩余老师重新安排到严重缺乏教师的地区，因为《关于公立学校教师法的大宪章》不允许这么做。

## 二、高等教育

878. 高等教育面临着与中小学同样的问题。2000 年，高等教育委员会编制了《2001-2010 年高等教育长期发展计划》，这是一个综合计划，阐明了菲律宾高等教育的远景、使命和战略方向，旨在解决高等教育的各种事务和令人关心的问题，描绘未来的发展方向。

879. 高等教育的主要行动措施是为了实现四（4）个目标，即：

- (a) **质量与优秀**——按照国际认可的质量和优秀标准提供本科及研究生教育；
- (b) **相关性与反应性**——对不断变化的国内和国际环境做出反应，开发并传播与此相关的广泛学科知识；
- (c) **就学与公正**——为合格的菲律宾人增加接受高等教育的机会；及
- (d) **效率与效力**——使社会、机构和个人最大限度地利用高等教育资源。

### 问题 3: 教育统计

#### 识字率

880. 根据《2003 年功能性扫盲教育与大众传媒调查》，菲律宾的基本或简单识字率达到 93.9%，男性和女性的差异很大，分别为 93.2% 和 94.6%。与 1994 年的数据相比，女性的简单识字率提高了 0.6 个百分点，而男性则下降了 0.5%。

881. 在各区中，国家首都区的识字率最高，达到 99.1%，而棉兰老穆斯林自治区最低，为 70.7%。识字率高于国家水平的其他区包括：1 号区伊罗戈斯区（97.1%）和 5 号区比科尔区（95.5%）。功能性识字率则从 1994 年的 83.8% 上升到 2003 年的 85.1%。

#### 初等教育统计

882. 目前，全国共有 42 000 多所公立中小学，所有这些学校都实行免费教育。

883. 2003-2004 学年，公立和私立小学的入学人数达到 1 300 万，比 2000-2001 学年的 1 280 万增加了 1.96%。2002-2003 学年，小学 6-11 岁学龄人口的就学率达到 90%。有关就学率的最新数据显示，需要加大力度实现普及初等教育的目标。在各区中，棉兰老穆斯林自治区的就学率最高，为 91%，而国家首都区最低，为 77%。

884. 2003-2004 年的教育数据显示，女孩就学率高于男孩，小学的就学率分别为 82.59% 和 80.88%，中学的就学率分别为 51.19% 和 42.97%。<sup>52</sup> 各区小学的差异一般很小，但棉兰老穆斯林自治区除外，该区的性别均等指数<sup>53</sup>为 1.10（93.91%:84.85%）。各区中学的差异较大，性别均等指数从国家首都区的 1.08（58.02%:53.8%），一直到东米沙鄢的 1.34（48.99%:36.66%）。

885. 同样，2003-2004 学年，一年级入学数据显示，开始上学的女孩（45.99%）多于男孩（41.88%）。

886. 小学群组续读率显示，从 2000-2001 学年至 2002-2003 学年期间，续读率不断得到改善，从 67.21% 上升到 69.84%。同一期间，毕业率也略有改善，从 66.13% 上升到 66.85%。相反，该期间的小学辍学率略有下滑，从 7.67% 下降到 7.34%。

887. 尽管棉兰老穆斯林自治区在 2003-2004 学年的小学就学率很高，但其群组续读率和毕业率却是最

---

<sup>52</sup> 该报告中引用的所有教育数据都只涉及公立学校。

<sup>53</sup> 性别均等指数是指：某个指标的女性值和男性值之比。性别均等指数等于 1.0 时，表示性别均等（平等），大于 1.0 时，表示性别不均等情况下女性占优势（即：学校女生比例高于男性）。



低的，分别为：37.02%和33.34%。而1号区伊罗戈斯区的群组续读率和毕业率都是最高的，分别为76.98%和75.97%。7号区中米沙鄢的辍学率最高，为3.27%。

888. 2003-2004学年的数据显示，女生毕业率仍然高于男生，初中分别为66.86%和57.76%，中学分别为63.7%和48.77%。

889. 2002年年度贫困指标调查结果也提供了有用的信息，教育状况方面的数据显示，女性上学的比率高于男性，分别为72%和66%——城市和农村一直都是这种趋势。男孩不能上学的最常见理由是：就业问题（30%）、个人缺乏兴趣（25%）、教育费用高（23%）。就业方面的考虑（22%）也是妨碍女孩升学的基本原因，其次是教育费用高（21%）和家务（16%）。

### 中等教育统计

890. 2006-2007学年，全国共有8 059所公立和私立中学。同年，这些学校的入学人数达到678万，比2000-2001学年的580万增加了1.69%。

891. 采用全民教育的公式，群组续读率从2000-2001学年的71.68%下降到2002-2003学年的65.63%，同一期间，毕业率从70.62%下降到59.79%，而辍学率则从8.50%上升到13.10%。

### 高等教育统计

892. 在从1994-1995学年至2004-2005学年的11个学年中，平均入学人数为2 256 248人。国家估计的人口为8 800万，接受高等教育的人口占其中的2.8%。

893. 菲律宾高等教育机构提供的各种本科和研究生教育可以分为20个学科组或研究领域：（一）农业、林业、渔业和兽医；（二）建筑学与城市规划；（三）工商管理教育；（四）教育与教师培训；（五）工程与技术；（六）美术与应用艺术；（七）普通教育；（八）家政学；（九）人文学科；（十）信息技术；（十一）法律与法学；（十二）海事教育；（十三）大众传播与文件管理；（十四）数学；（十五）医学及相关学科；（十六）自然科学；（十七）宗教与神学；（十八）服务业；（十九）社会与行为科学；（二十）贸易、工艺。

894. 医学和相关学科组、教育与教师培训、工商管理及相关领域、工程与信息技术等专业的招收人数很多。目前，由于人们发现国外对护士专业的需求很大，因此该专业正日益受到学生的欢迎。

895. 目前，从大学一年级到四年级的总体群组续读率介于20-22%之间。私立学校的群组续读率远远低于公立/国立学校。

### 政府促进各级教育所采取的政策与方案

896. 为提高受教育机会、教育质量和学习效率，对若干制度和方案进行了完善。

897. 多年以来，教育体系的管理、监督和调控只由一个政府部门负责，即：由当时的教育、文化与体育部负责。<sup>54</sup>但是该部的行政制度和首要工作基本上是以基础教育为焦点的。

898. 1991 年，国会公布了国会教育委员会报告，建议对教育部门的行政系统进行结构调整。该报告促使国会于 1994 年通过了旨在设立高等教育委员会的第 7722 号共和国法，以及旨在设立技术教育与技能发展局的第 7796 号共和国法。

899. 在“确定三个焦点领域”由三个机构分管后，教育部只是专门负责基础教育（初等教育和中等教育）的管理、监督和调控。高等教育委员会属于部级单位，附属于总统办公室，负责高等教育的监督，其工作重点是通过通过对公立和私立高等教育机构的制度管理和政策指导，来对这些机构的教育方案进行监测和评估，制订并实施发展计划、政策和标准，承担高等教育方面的发展方案和项目。而劳动与就业部的技术教育与技能发展局则负责监督中学后的技术职业教育，包括针对失学青年和社区成人的技能导向、培训与发展。

900. 《1991 年地方政府法典》为地方政府部门提供了更多旨在支持初等和中等教育的资源。该法为地方政府部门赋予了更多的自主权和支出权，这主要通过地方政府部门的内部收入分配，及其更大的资源生产和动员权来实现。但是，该法的贡献还不只是增强了教育支出的能力，最重要的是它使教育的方向与利益攸关方更贴近了，如今，利益攸关方对各自社区的未來教育需要承担更大的责任了。

901. 具体而言，该法要求各省、市或镇的国库设立一个特别教育基金。基金包括各省、市和村按照各自不动产附加税收的一定比例（相当于 1%）所缴纳的份额。根据该法第 272 条的规定，所征收的税款将根据地方校委会的决定和核准意见，用于公立学校的运营与维护，学校建筑、设施和设备的兴建和维修，教育研究，书籍和刊物的购置以及体育发展等。

902. 进一步鼓励学校与各利益攸关方之间建立伙伴关系，如，利益攸关方包括：社区、父母、地方政府部门、非政府组织和企业团体等。

---

<sup>54</sup> 2001 年 8 月，通过了第 9155 号共和国法（又称《基础教育管理法》）。该法将教育、文化与体育部的名称改为教育部，并对现场办事处（省级以上的大区办事处、分区办事处、省级以下的区办事处和学校）的作用进行重新定义。第 9155 号共和国法为以下方面提供了总体框架（一）为学校负责人授权，加强他们的领导作用；（二）按照透明原则和地方问责制进行学校管理。基础教育的目的是为学龄人口和青年传授技能、知识和价值观，从而使他们成为自立、有爱心、有生产能力和有爱国心的公民。

## 初等教育

903. 1995-1996 学年，教育部将一年级入学年龄降低到 6 岁半，次年又将入学年龄降低到 6 岁。为了有足够的时间对教学任务、教师和教科书制订有效的计划，教育部针对那些在学年初年满 6 岁半（之后降低到 6 岁）的儿童，将每年 1 月最后一个星期一确定为“全国学校入学日”。

904. **菲律宾多年级合班方案**由几个项目组织，旨在为教育部改进初等教育质量及其入学水平的工作提供支持。<sup>55</sup>

905. 教育部还有很多旨在提高基础教育质量和就学水平的其他方案，这些方案正在实施之中。<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> 多年级合班制的项目如下：**多年级合班制示范学校项目**——该项目旨在通过教师及学校职员的培训，以及教科书和教学材料的供应，提高多年级合班制学校的总体质量。

**促进学生学习方案**——该方案由联合国开发计划署提供援助，旨在为学生提供补充学习材料，以便为多年级合班制提供直接支持，并鼓励社会为该方案提供支持，其项目重点是选定的四（4）个省份：南苏里高省、南三宝颜省、北哥达巴托省和东内格罗斯省。

**红色小校舍项目**——1998 年，教育部（当时的教育、文化与体育部）与可口可乐基金会菲律宾公司合作组织了红色小校舍项目。该项目旨在为菲律宾的一些多年级合班制学校提供五十（50）座包括三间教室的校舍。另外还为这些多年级合班制学校的教师、协调员和校领导提供了三阶段的培训，以便培养他们在质量管理方面的技能。

**多年级合班的综合课程**——为了进一步将多年级合班方案制度化，教育部发布了第 96 号部级令（1997 年系列），对组织与运行多年级合班的政策和指导方针做出了规定。截至 1999 年，除了国家首都区外，所有地区都在实施多年级合班教学方案。

<sup>56</sup> **社区学校弹性教学模式方案**——另外还采取弹性社区学校教学模式方案解决大班学校的拥挤状况，动员和加强社区支持。该项目于 2005 年 10 月首次在 4 个区进行试点，共涉及 14 所小学。

**空中学校**——从 1995 年 6 月开始，公立小学的自然科学通过一个名为“空中学校”的电视节目进行授课。该节目由 ABS-CBN 基金会制作，旨在为小学的自然科学课程提供补充，因此该节目是学生必看的。另外，为了提高菲律宾人对科学的认识水平，还于 1995 年推出了自然科学继续教育电视节目。教育、文化与体育部第 53 号令（1996 年系列）以制度的形式要求在中小学中使用自然科学继续教育电视节目的磁带。

**第三初等教育项目**——最近，政府与世界银行和日本国际协力银行合作实施了第三初等教育项目。该项目的总体目标是提高初等教育的质量和就学水平，共包括三大类别：（a）土建工程，包括教室和分区办事处的兴建和恢复；（b）财务与管理，包括采购、财务管理、管理信息系统和项目管理；（c）教育发展，包括学生评估、教科书和教学材料。第三初等教育项目的特点包括：权力下放和学校能力建设；地方教育规划和管理；学校改善与创新设施；充分的教科书和教学材料；根据需要对教师、负责人和管理人员进行培训；地方学校建设与设备；多年级合班方案；与利益攸关方合作。

**儿童早期发展项目**——在该项目下，教育部初等教育局要求将幼儿保育和发展方案纳入一年级课程，1991 年夏日学校开始进行这方面的试点工作，这项工作包括一个为期 6 周针对 6.5-7 岁儿童进行的方案。对方案进行评估的结果显示，对于参加过夏日学前班的儿童来说，辍学率只有百分之一（1%），而对于那些没有参加过夏日学前班的儿童来说，辍学率则为 15%。由于取得了积极成果，所以教育部决定继续进行该项活动，但是不在夏季进行，因为夏季找老师授课和儿童上课比较困难。因此，目前教育部推出了一个为期 8 周的方案（6 周学前教育和 2 周过渡教育），该方案于一年级头两个月期间进行，实施结果显示，辍学率降低了，群组续读率和学习成绩提高了。

906. 教育部还发布了很多指令，以集中进行旨在提高学校自主权的具体干预措施。<sup>57</sup>

## 中等教育

907. 为促进小学毕业生为中等教育做好准备，教育部通过了中学衔接任择方案。在该方案下，打算进入公立中学一年级的学生需要进行分班测试或准备状态测试。根据测试结果，他们要么选择现有一年级的中学课程，要么选择关于英语、自然科学和数学的 5 年衔接课程。

908. 教育部还颁布了旨在为中学生提供机会完成中等教育的若干方案。<sup>58</sup>

---

**教育部学前方案。**教育部学前方案正在社会改革议程的 22 个分区进行，包括 1 428 个班级，由 714 名固定的学前教师授课。

**学前服务承包方案。**目前，该方案正在全国那些收入等级为五级和六级的城镇实施，以便为 5 岁儿童或即将进入一年级学习的儿童提供学前教育。方案的目标是锁定那些没有纳入“家长-教师-社区协会。”学前班和日托中心的儿童。

<sup>57</sup> 教育、文化与体育部第 24 号令（1995 年系列）要求：采取明确的行动实现就学率和群组续读率的十年中期教育目的和目标；在那些初等教育不全的学校中，通过组织混合和/或多年级合班完成相关的教育；加强开展“重返校园”的活动，要求每个初等学校必须在其所覆盖的地区内至少找回 10 名失学儿童；五年级和六年级实现零辍学率。

教育、文化与体育部第 45 号令（1995 年系列）要求各分区为一年级班级选择最好的教师，以确保一年级学生能够留在学校完成初等教育。

教育部第 9 号令（2005 年系列）要求采取措施减少教师和/或学生的课外活动，最大限度地利用每门科目的分配时间，减少教师的非教学义务，以此来增加教师的上课时间。

教育部第 26 号令（1997 年系列）从制度上对学校的特殊教育课程做出了规定。

<sup>58</sup> 中等学校的入学人数提高了，这主要得益于**中等教育与改进项目**以及**有效且可负担的中等教育项目**。中等教育与改进项目是一个为期 7 年由国外援助的项目，由亚洲开发银行和日本国际协力银行联合资助。

**开放式中学教育制度。**教育部采取了开放式的中学教育制度，这是另一种正规教育模式，旨在通过面对面的授课或远程学习方式为学生提供完成中等教育的机会。这种模式需要使用印刷材料（如，有效且可负担的中等教育板块）和非印刷材料，其注重的是一种学习进度由自己确定且灵活自由的学习方式，所针对的是那些由于时间、距离、教育设计、身体残疾、经济困难或家庭问题，而不能接受或不能完成中等教育的学员。

**多年级合班与辍学干预方案。**该方案旨在满足贫困家庭和边远地区儿童的需要。为了提高中等教育的就学率，教育部实施了教育承包和学费补贴方案，有数千名中学生从中受益。

**弹性学习制度。**该项目由教育部负责实施，旨在让学院能够自由接受正规和非正规/不正式基础教育，以便为他们确保向上的社会流动机会。这是一个旨在为现有正规教育提供可行选择方案的平行学习制度。

**教育服务承包计划和学费补贴计划。**这两个项目是政府对民办学校师生援助计划的一部分，旨在让那些由于入学人数过多而不能进入公立学校的学生可以进入私立中学学习。截至 2005-2006 学年，教育服务承包计划在 1 683 所参与学校中，有 363 187 名学生受益，而学费补贴计划则在 3 所参与学校中，有 10 692 名学生接受了补贴。共有 104 所学校提供“政府对民办学校师生援助计划”下的两项计划。

截至 1999 年 1 月 15 日，教育服务承包计划在 1 122 所参与学校中，有 374 918 名学生受益，而学费补贴计划则在 638 所参与学校中，有 162 966 名学生接受了补贴。

## 高等教育

909. 鉴于菲律宾高等教育系统所面临的问题，高等教育委员会正在致力于各种发展举措或改革战略，其大多数发展方案和项目是通过高等教育发展基金提供支持的，主要对前述的四大目标提供支持，即：质量与优秀、相关性与反应性、就学与公正、效率与效力。

---

**失学成人青年重返校园活动。**对于那些希望接受中等教育的人员来说，年龄不应成为障碍。失学成人青年重返校园活动是一种新颖的弹性教育制度，旨在为失学成人青年提供中学教育，以及创业和就业技能方面的帮助，从而为初次工作机会做好准备。目前，全国共有 31 所中等学校，有将近 1 381 名成人青年学员。

**家庭合作方案。**该方案为人口教育的现有学校方案提供了补充，旨在促进家长关于人口教育问题的了解、态度和做法，从而使他们能够配合学校对其子女以及其他社区成员进行教育。

为实施该项目，首先进行了修订的特尔斐研究，结果显示家长应负责处理青春期生殖健康方面的敏感话题。

**社区与公共安全培训。**这方面的培训已经得到了发展，目前正作为公民进步培训课程的一部分在私立和公立中学中实施，其目的是：（a）促进学生对其社区发展的社会责任和义务；（b）培养他们在积极参与社区活动中维护法律秩序的能力；（c）培养他们乐于助人、急人所急的好品德。到目前为止，中等教育局正在进行教学材料和学习能力方面的准备工作，以便为教学过程教师提供帮助。

**班级指导新方案。**该方案始于 1997 年，旨在根据学生的兴趣和能力，帮助他们选择职业道路（大学课程）或工作（职业）。自 2002 年引进基础教育课程以来，该方案的内容被纳入了价值观教育之中。

**课程编制与管理改革。**这是中等教育局的一个继续培训方案，旨在按照部委的目标，为每位行政管理人员提供学校管理方面的培训，以便他们掌握课程管理人员所需要的技能。正因为如此，他们在以下方面的能力得到了提高：营造创新氛围、课程改革的设计与试点、试点项目的监测与评估、课程改革的扩大和制度化。

**培养思考技能，优化认知功能。**这是一个研发项目，以前曾在六（6）所学校尝试过，旨在通过有目的的传授思考技能，提高中学生的认知技能。

**校本评估。**这不同于传统的外部评估。传统的外部评估通常是为了衡量整个学校，尤其是学生的表现，而校本评估则是由学校负责人和教师自己发动、策划和实施评估，这是其优势所在。目前正在 1 号区的两（2）所学校中进行该项目的试点工作，但只是限于数学科目。

**中等教育课程的本土化/地方化。**该项目所关注的是课程与地方文化之间的相关性。为项目的实施，首先针对八（8）门学科的课程大纲和示范教学计划举办了全国研讨班。

**人口教育方案。**开展了各种竞赛，主题是通过有针对性的教育，促进各种与社会问题有关的课程方案（如：人口教育）。以人口教育为中心的全国竞赛有三（3）个：全国人口知识竞赛、全国海报制作竞赛和作文竞赛，这些竞赛旨在促进公众对人口教育的意识。

在联合国人口基金会资助的“青年生活技能教育（PHL6R306）方案”下，有一个名为“通过生活技能教育将青春期生殖健康制度化”的项目，该项目旨在通过以下方式促进青少年在身体、智力、情感、社会和精神方面的全面健康，从而提高他们的学习效果：根据青少年的兴趣、能力、需求、所关心的问题以及与生殖健康有关的其他要求，提供优质的青春期生殖健康教育；在学校和社区提供健康服务；通过各种社会动员举措和战略促进项目的倡导活动；为可持续的生殖健康方案制订系统的监测和评估计划，在学校和社区树立青春期生育健康方案模范。

在该项目下，开发了按照年龄分类的核心青春期生殖健康信息和中学教师工具包，这些材料将于 2006-2007 学年试用。同样，教育部 4-A 区（甲拉巴松）于 2005 年 10 月成功主办了全国人口知识竞赛，教育部 12 号区摘取了这次竞赛的桂冠。

910. 有很多旨在提高高等教育就学水平的方案和改革举措，这些方案和措施正在实施当中。<sup>59</sup>

<sup>59</sup> **设立专业小组。**高等教育委员会组织了 13 个学科组的专业小组。这些专家小组由行家、资深专家、学者或从业者组成，负责协助高等教育委员会制订方案的标准，并对这些方案和制度进行监测和评估。高等教育委员会还设立了各学科或领域的区质量评估小组，协助区办事处对高等教育机构项目内容的质量进行评估。高等教育委员会区质量评估小组的成员同样也是各自学科的专家，他们来自学术界、工业或专业协会。专业小组和区质量评估小组都提供随叫随到的服务。

此外，还根据联席审理委员会的第 201/2005 号决议建立了质保制度监测与评估机制，以便对高等教育机构各种方案、流程和服务的实施结果进行监测和评估。高等教育委员会的方案与标准办公室以及区办事处协同常务董事办公室一起进行制度的监测与评估。另外，还组建了技术工作组和评估小组为项目实施提供支持。

**为高等教育研究提供支持。**研究是高等教育机构的三（3）大职能之一，为了对高等教育研究的促进工作提供支持，高等教育委员会制订了一个为期十年的国家高等教育研究议程（1998-2007 年）。该文件对研究环境方面的政策、战略、优先事项、程序和指导方针做出了规定，以促进、鼓励和支持菲律宾公立和私立学院/大学进行研究。为了加强高等教育机构的研究能力，高等教育委员会提供了技术、后勤和财政方面的支持。除了研究能力建设妨碍外，高等教育委员会还通过以下干预方案，来支持高质量研究成果的发表及其促进工作：研究成果的发表与支持；综合研究利用方案；研究管理；研究管理及信息系统的建立。

第 330 号总统令要求将“扩大的高等教育同等学力及其认证方案”作为教育制度的一部分予以通过，并指定高等教育委员会作为该方案的实施机构。该方案是一项教育评估计划，旨在对个人通过非正规和非正式教育获得的知识、技能和原有学识予以认可。在完成了有关同等学力及其认证的程序后，将由高等教育机构代表高等教育委员会为申请成功的人员授予同等学分和相应的学位。

**制订最低标准。**在专业小组的协助下，高等教育委员会一直在制订和修订各种本科和研究生课程的最低标准。这类标准对课程、教职工、物质设施、实验室和设备、图书馆设施、研究及推广等方案的最低要求做出了明确规定。不同方案的这些最低标准是作为高等教育委员会备忘录指令予以公布的。在对高等教育机构项目内容的质量进行评估时，所采用的一个依据就是其是否符合这些最低标准。

**研究生教育的改进。**高等教育委员会采取了垂直衔接的政策，该政策要求提供涉及所有高等教育学科的新研究生课程。根据高等教育委员会的第 36 号备忘录指令（1998 年系列），本科课程的三级认证是高等教育委员会允许私立高等教育机构开设新研究生课程的一项重要条件，但如果高等教育委员会认为课程的开设将会大大有助于人员不足的关键学科领域培养高级人员，那么将不受此条件的限制。目前，研究生课程的三级认证是政府承认课程时，需要考虑的一个主要因素。

**优秀中心的认定。**对于那些在教学、研究和推广方面表现突出的公立和私立高等教育机构，高等教育委员会正在通过设立 13 个学科组的优秀中心和发展中心，来加强这些机构的建设。另外，高等教育委员会还通过高等教育发展基金为认定的优秀中心和发展中心提供资金援助，援助领域包括：学生奖学金、教职工发展、研究拨款、教学材料开发、图书馆和实验室设施升级、联网活动。该方案的基本理念是为那些提高优质高等教育课程的少数机构重点提供资源。优秀中心和发展中心将作为模范为其地理区域内的其他高等教育机构提供援助，并与这些机构一起共享其资源或专门知识。

**授予自主权和解除管制。**高等教育委员会承认私立高等教育机构对国家高等教育的发展和突出表现做出了巨大贡献。对这些私立高等教育机构进行监管的任务很艰巨，为了对私立高等教育机构进行合理的监管，高等教育委员会决定为那些合格的私立学院和大学授予自主权和解除管制。根据高等教育委员会第 151/2001 号决议，为了对私立高等教育机构进行合理的监管，高等教育委员会为那些合格的私立学院和大学授予了自主权和解除管制，这些机构可以享受与此相应的好处。

**提高教员素质。**教员素质是决定教育质量的因素之一。高等教育委员会要求每位教员都至少具备其授课专业的硕士学位。

为提高高校教员的学历，让他们获得博士和硕士学位，高等教育委员会通过其教员发展方案（FDP）为那些在全日制或非全日制基础上，通过校园/远程教育实施的研究型/非研究型硕士计划提供奖学金拨款。

**为高等教育研究提供支持。**研究是高等教育机构的三（3）大职能之一，为了对高等教育研究的促进工作提供支持，高等教育

#### 问题 4: 教育预算、学校制度、教室状况

##### 教育预算

911. 在预算分配中, 教育部门所占的比重最大。2005 年, 该部门的拨款大约为 1 120 亿菲律宾比索, 占菲律宾政府年度预算的 12.35%。其中 88.11% 用于人员服务报酬、7.79% 用于维护和其他营业支出、4.10% 用于基建支出。

912. 在过去的 10 年 (1995-2005 年) 中, 教育部预算的平均增长率为 7.18%。2002-2004 年, 政府教育支出的平均年增长率为 4.5%。2004 年基础教育预算增加了 108 亿菲律宾比索, 比 2001 年的 982 亿菲律宾比索增加了约 11%。尽管增幅不小, 但是其中 89% 的预算都用于工资和其他人员福利, 而用于发展目的 (如: 参与培训课程、购买教学材料、制度的监督等) 支出则来自那些占总预算 7% 左右的维护和其他营业支出预算, 教师和教学设备 (包括用于教学的计算机) 的支出来自那些占总预算 4% 的基建支出预算。

913. 但是, 2003-2005 年期间, 教育部预算在政府总支出中所占的比重从 13.24% 下降到 12.35%。此外, 在东南亚地区中, 菲律宾每位儿童的年支出水平 (大约为 150 美元) 是最低的 (泰国每位儿童的年支出为 950 美元)。

914. 按照政府关于免费实行义务初等教育和免费中等教育的承诺, 基础教育仍然在教育预算中占有较大的比重。

915. 以 2005 财政年度为基础, 教育部关于各级教育支出的分配如下: 学前教育 1.89%、初等教育 48%、中等教育 45.24%、弹性学习制度 0.55%。

##### 教育制度

916. 菲律宾正规教育结构由以下三级组成:

---

委员会制订了一个为期十年的国家高等教育研究议程 (1998-2007 年)。该文件对研究环境方面的政策、战略、优先事项、程序和指导方针做出了规定, 以促进、鼓励和支持菲律宾公立和私立学院/大学进行研究。为了加强高等教育机构的研究能力, 高等教育委员会提供了技术、后勤和财政方面的支持。除了研究能力建设妨碍外, 高等教育委员会还通过以下干预方案, 来支持高质量研究成果的发表及其促进工作: 研究成果的发表与支持; 综合研究利用方案; 研究管理; 研究管理及信息系统的建立。

**菲律宾高等教育的国际化。**作为提倡国际化的一个机构, 高等教育委员会国际事务署负责促进大学和学院教员获得国外奖学金和培训。高等教育委员会还鼓励学生利用国外的奖学金和交换留学生的机会。

第 330 号总统令要求将“扩大的高等教育同等学历及其认证方案”作为教育制度的一部分予以通过, 并指定高等教育委员会作为该方案的实施机构。该方案是一项教育评估计划, 旨在对个人通过非正规和非正式教育获得的知识、技能和原有学识予以认可。在完成了有关同等学历及其认证的程序后, 将由高等教育机构代表高等教育委员会为申请成功的人员授予同等学分和相应的学位。

**初等教育**——为 1 级教育，旨在提供基础教育，过去包括 6 年或 7 年。一般来说，初等教育分为两级：初级（从一年级到四年级）和中级（从五年级到六年级或七年级）。学前教育附属于初等教育，包括托儿所和幼儿园教育（可参考有关幼儿保育和发展的第 429 段）。

**中等教育**（中学）——为 2 级教育，是基础教育（从 1 级教育开始）的延续，该级教育增加了基础就业技能方面的学习与培训，包括为期 4 年的正规教育。

**3 级教育**（高等教育）——3 级教育提供必修的研究课程，其学分用以获得学科或专业的学位。

### 新校建设

917. 校舍由政府根据《普通拨款法案》提供拨款，由公共工程和公路部负责建设。2005 日历年度，校舍建设和/或维修/修复的预算按两个执行机构分配——公共工程和公路部及教育部。按照《普通拨款法案》的规定，教育部将重点为那些急需教室的地区或那些属于基础教育信息系统中“红色”和“兰色”区的学校兴建新教室。

918. 地方政府部门还负责兴建和维修其辖区内的教室和校舍。根据《地方政府法典》第 272 条的规定，地方政府部门将根据地方校委会的决定和核准意见，把特别教育基金的收益用于公立学校的运营与维护，学校建筑、设施和设备的兴建和维修，教育研究，书籍和刊物的购置以及体育发展等。

919. 2005 日历年度，在校舍预算中，尤其是教育部有关校舍的预算中，地方政府部门实施学校建设方案的预算位居第二，仅次于非政府组织。

920. 另外，立法者通过全国发展基金也为新教室的兴建提供了援助。全国发展基金或优先发展项目援助基金是指提供给参议院和众议院议员的基金，这些机构的议员可以将这些基金用以资助其辖区内的项目。从理想的角度来说，立法者所资助的是那些对其选民生活影响最大的项目——那些旨在提高健康水平、减少贫困或提高教育质量的项目。从 2005 年 1 月到 12 月，在立法者全国发展基金资助下，共新建了 1 075 间教室。

921. 在第三初等教育项目下，教育部和学校的领导负责在 22 个不景气的省份兴建了小学教室。第三初等教育项目为地方政府部门提供了技术和资金援助，以便在不景气的省份兴建和修复校舍。其中有 17 个省是根据社会改革议程选定的，其他五（5）个省则是由总统脱贫委员会选定的。<sup>60</sup>第三个初等教育项目已经

---

<sup>60</sup> 这些省份如下：**吕宋**：卡林嘎省、阿巴耀省、阿布拉省、巴塔内斯省、高山省、伊富高省、本格特省、欧罗拉省、马斯巴地；**米沙鄢**：安蒂克省、东内格罗斯省、朗布隆、卡皮斯省、东萨马省、莱特省、南莱特省、比利兰省、基马拉斯省；**棉兰**



兴建了 5 230 间新教室，维修了 14 534 间教室。

922. 政府还有几个其他方案正在实施当中，这些方案旨在填补教室的缺口。<sup>61</sup>

## 教育日程与课程

### 初等教育

923. 从 1993 年开始，小学生的校历从 185 天延长到 200 天。此外，学生重要科目的日面授时间增加了。尤其是，一年级和二年级的英语学习时间从 60 小时增加到 80 小时；一年级到三年级的数学从 40 分钟增加到 60 分钟。一年级和二年级引进了科学与健康课程，分配的学习时间为 40 分钟。

924. 2003 年，教育部推行了基础教育课程，该举措将学习科目减少到五门（数学、自然科学、英语、菲律宾语和爱国教育），并增加了这些科目的学习时间，过于拥挤的课程由此得到缓解。所有科目都纳入了有关价值观的内容。

### 中等教育

925. 中学课程同样将以下科目作为重点——英语、自然科学、数学、菲律宾语和爱国教育。中学数学从螺旋式的做法转向了按顺序排列的线性做法，前者是在各年级开设所有数学科目，而后者是在第一年只开设初等代数，在第二年开设中等代数，在三年级开始几何。

---

老：南阿古桑省、南苏里高省、北哥达巴托省、南三宝颜省。

<sup>61</sup> 2003 年，劳动与就业部推出了“**海外菲律宾人捐赠教室**”项目，其目的是在急需教室的公立学校兴建 25 个教室，以减轻教室短缺问题，其资金来自中东、亚洲、欧洲和美国菲律宾海外劳工协会和团体的捐赠。该项目是劳动与就业部“**海外劳工福利管理局英雄行为方案**”下的一个项目。劳动与就业部得到了其伙伴机构的援助，这些机构是：菲华商联总会、教育部和外交部。截至 2005 年 3 月 31 日，“海外菲律宾人捐赠教室”项目从菲律宾海外劳工、公司和慈善家收到的捐赠超过 6 200 万菲律宾比索，这些捐赠用以在全国指定的公立小学和中学中兴建 310 个教室。2005 日历年，该项目新建了 185 间教室。从总体上来说，该项目已经新建了 234 个教室——根据 315 个新教室的目标，这相当于已完成了其中的 74%。

教育部还促进实施“**认养一所学校**”方案，该方案旨在促进私人部门为公立基础教育系统提供支持。从 2002 年 9 月到 2004 年 1 月，该项目带来了价值超过 2.7 亿菲律宾比索的捐赠。捐赠的形式包括：教室建设；教室技能培养、提供基本学校资源，包括教科书；计算机和科学实验设备以及学校儿童供膳项目等。

2003 年 5 月，教育部推出了“**校队**”活动以动员社会的支持。这是一个学校养护项目，由社会自愿者付出时间、劳动和资源，以便对教室、实验室和多功能工场进行修复和养护。自该项活动开展以来，参与的小学 and 中学数量从 2003 年的 13 600 所增加到 2004 年的 16 086 所。2004 年 5 月，共有 278 170 名家长自愿参加该项目的修复和养护活动。2005 年 5 月，共有 20 563 所公立学校（17 861 所小学和 2 702 所中学）参与了该项目。

菲律宾武装部队通过其工程队也为学校的建设提供了援助。菲律宾武装部队在 2002 年参与兴建了 220 所校舍，2003 年参与兴建了 155 所校舍，并计划在 2005 年增建 48 所校舍。菲律宾武装部队的目标是：在“**无校村项目**”的指定地区兴建 802 所新教室，到目前为止，已新建了其中的 589 所校舍。

926. 学校强调互动式的一体化教-学方法，其特征是：分组学习；教师之间、教师与学生之间、学生与学生之间共享知识与经验，如：按照以往的课程，英语教师准备英语教案，价值观教师准备价值观教案。而按照基础教育课程，英语教师和价值观教师一起准备教案。

#### 问题 5：教育机会平等

##### 5. a. 男性和女性接受各级教育的比率

927. 2003-2004 学年的教育数据显示，女孩就学率高于男孩，小学的就学率分别为 82.59% 和 80.88%，中学的就学率分别为 51.19% 和 42.97%。就 2003-2004 学年的毕业率而言，女生毕业率仍然高于男生，初中分别为 66.86% 和 57.76%，中学分别为 63.7% 和 48.77%。

928. 由于相对于男生而言，女生中学毕业的人数更多，而且一般更偏向学习，因此高等教育仍然是女生占优势。2001-2002 学年，女生占入学总人数的 55%。2000-2001 学年的毕业数据显示，男女不均等的情况更明显，有 60% 的毕业生为女生。

929. 女性正在不断进入一些“传统上”以男性为主的学科领域。2004-2005 学年，在农业、林业、渔业、兽医领域；以及数学和计算机科学领域，这两个领域的女性入学人数分别为 49% 和 57%。军校和警校的女性人数也增加了。

930. 在“技术—职业教育与培训”中，2002-2003 学年的毕业生总数显示，女生和男生毕业率几乎是平等的，分别为 48% 和 51%。根据 2003-2004 学年的总入学数据也显示了类似的情况：女生与男生毕业率之比为 49%:50%。但是，区入学数据显示了各不相同的不均等情况，如：国家首都区的女生人数超过了男生（14:10），而 2 号区正好相反，女生和男生的比为：6:10。

##### 5. b. 弱势与弱势群体

931. 在享受教育服务方面，城乡贫困人口以及土著文化居民为最弱势的群体。

932. 据观察，目前土著文化居民融入国家主流社会-政治领域的进程放慢了，这与文盲以及其他因素有关。这些群体所在地的学校很少，其原因也在于识字率低下。

##### 5. c. 确保教育机会平等的措施

933. 弹性学习制度局正在针对那些没有接受或完成整个初等教育的人员，实施不同的方案和项目，其中包括非正规教育认证与同等学历制度、流动教师项目、采用服务承包计划的基本素养项目以及失学成人青年重返校园项目。

934. 功能性扫盲方案旨在提高人口的计算和交流能力，目前正在以更大的规模，针对边远地区的失学青年和成人实施。详情请参照第 749 段。

935. 对于那些中断学习多年而又希望继续接受教育的人员来说，政府还为他们实施了菲律宾教育分班测试。这是一种笔试，旨在衡量和认定失学青年的非正规学习经历，以便他们具备正规学校系统的入学和分班资格。

936. “扩大的高等教育同等学历及其认证方案<sup>62</sup>”作为一项综合的方案，旨在对那些通过非正规和非正式培训以及相关工作经历获得的大学同等学历教育进行确定、评估和评分，以便最终授予同等学历学分和/或颁发相应的学位。来自学术界、工业或专业协会的专家小组对申请人的资格水平和程度，以及为完成学术课程要求所进修/补充的资历水平和程度进行评估和确定。目前有 88 个机构（64 个私立高等教育机构和 24 个国立学院和大学）被授权实施“扩大的高等教育同等学历及其认证方案”，通过该方案提供的学士学位方案有 50 个，研究生方案有 20 个。从 1999 年到 2005 年，在该方案下毕业的学生有 1 947 名。

### 土著儿童

937. 就土著居民而言，第 8371 号共和国法（又称 1997 年《土著居民权利法案》）第 30 条规定土著文化群体的教育机会平等。在这一方面，政府通过“**特定族群教育援助方案**”为那些具备资格的土著居民提供援助，并为他们提供成人教育方案，包括读写算基础课程班。

938. 另外，还要求教育部制订并实施一项针对土著儿童的弹性教育制度，这是一个具有文化特色的教育制度，是根据土著居民需求和现有状况制订的。

### 棉兰老穆斯林自治区的儿童

939. 在棉兰老的边远小村和山区，由于严重缺乏老师和教师，再加上学校离家的距离很远，有很多儿童都不能进行或完成初等教育。

940. 为解决这一问题，制订了**棉兰老基础教育援助方案**，该方案是由菲律宾政府和澳大利亚政府资助的一个教育部项目。<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> 第 330 号总统令要求将“扩大的高等教育同等学历及其认可方案”作为教育制度的一部分予以通过，并指定高等教育委员会作为该方案的实施机构。

<sup>63</sup> 棉兰老基础教育援助方案旨在提高棉兰老的正规教育机会。该项目引进了远程教育，以此作为授课，尤其是边远地区授课的一种方式。为确保这些学生能够在最近的公立小学上课，而不需每天步行到学校上课（每天平均步行 2-4 个小时），采取了远程教育战略，这样学生在家中就可以上课。已按照常规年级水平，为所有核心学习科目编写了学习材料供学生使用，学习进度可以由学生自己确定。另外，还针对教学材料培训了流动教师，这些老师每周对课程的学员进行家访。每周为学生提供可自

941. 就穆斯林儿童而言，教育部从 2005-2006 年开始实施了伊斯兰学校教育方案。伊斯兰学校课程是根据教育部第 51 号令（2004 年系列）提供的，旨在将伊斯兰学校教育纳入教育体系，以促进民族团结。伊斯兰学校课程除了包括常规的英语、数学、自然科学、菲律宾语和爱国教育外，还包括阿拉伯语和伊斯兰价值观课程。

#### 武装冲突局势下儿童的教育发展

942. 第 7610 号共和国法（又称《防止虐待、剥削和歧视儿童特别法案》）旨在确保武装敌对局势下儿童的生存与保护。根据该法案，政府将确保在武装冲突局势下提供基础教育、身体和心理康复服务，保护和促进儿童的权利。该项目的活动包括：对日托工作人员进行幼儿保育和发展以及心理干预方面的培训；编写并发行有关儿童促进方案的系列材料；进行家长效能研讨会；培训社区卫生自愿者；为母亲举办健康与营养教育班；为家长和护理人员提供紧急事件减压方面的培训；提供安全用水和卫生设施。

#### 为合格的贫困高校学生提供教育机会

943. 为了给优秀高校和优先课程方案的合格贫困生提供广泛的教育机会，菲律宾政府实施并资助了一些奖学金方案。<sup>64</sup>

#### 5. d. 语言设施

944. 从应用上来说，菲律宾的双语教育被定义为：在具体学科领域中分别利用菲律宾语和英语作为教学语言。根据教育、文化与体育部第 25 号令，菲律宾语将作为社会研究/社会科学、音乐、艺术、体育、家政学、实用艺术和品格教育的教学语言，而英语则作为自然科学、社会学和技术学科的教学语言。1987 年双语教育政策也做了同样的划分，该政策是通过第 52 号部级令（1987 年系列）发布的。<sup>65</sup>

---

行确定进度的学习模块，并由当地经过培训的代课教师提供帮助。另外还根据土著儿童的文化编写自学材料，在符合标准课程要求的情况下，将某些内容和学习策略本土化。目前，棉兰老基础教育援助方案支持穆斯林教育计划的重点是：针对教育部最近发布的“改进穆斯林基础教育路线图”，解决关键问题——路线图是一个关于棉兰老穆斯林自治区综合教育发展的特别方案，其关键目标是提高伊斯兰学校教师的专业能力，尤其是英语水平、教学技巧和教学内容的掌握。

<sup>64</sup> 奖学金方案如下：国家奖学金方案；国家综合助学金方案；特定族群教育援助方案；高等教育委员会-国防部-国家统一与发展委员会规划署针对收编的摩洛哥民族解放阵线军官所制订的资助方案；针对回国叛乱人员的和平进程总统顾问办公室-高等教育委员会助学金方案；私立教育学生资助方案；“先学后付计划”方案；比科尔区学生贷款方案；优秀中心学生贷款方案；针对棉兰老穆斯林聪明学生的高等教育委员会奖学金方案；针对若干国立学院和大学自然科学和数学专业的中等教育学士所设立的学生奖学金方案；学院教员发展方案；针对各个国会区的高等教育委员会特别助学金方案；针对吕宋区那些缺乏教育服务的外岛所设立的学院教员学士后奖学金方案；高等教育委员会支持的第二国会区东达沃省奖学金方案；菲律宾大学-高等教育委员会奖学金方案。

<sup>65</sup> 双语教育政策的目的是通过讲授菲律宾语和英语，将这两（2）种语言作为各级教学语言，来培养全国的菲律宾语和英语能

945. 但是，小学则采用地区语言作为辅助语言。一年级和二年级学生基本素养的通用教学语言主要有三种：他加禄语、宿务语和伊洛卡诺语。这是根据**通用语项目**确定的——该项目旨在测试如何将地区流行的地方语言作为对儿童的一种教学手段，其中包括编写本国教学材料。此外，在基本素养项目下，基本素养学习材料被翻译为 7 种主要方言。

946. 在高等教育一级，语言政策被纳进高等教育委员会第 59 号备忘录指令（1996 年系列），该指令规定：语言课程——不管是菲律宾语还是英语，都应采用这两门课程各自的语言进行授课；只要充分具备相关语言的教学材料，而且学生和教师/教授具备相关语言的能力，那么文学科目可以用菲律宾语、英语或任何其他语言授课，具体情况由高等教育机构自行决定。

## 问题 6：各级教员状况

### 教师培训

947. 为确保教师充足，教师能力和教学质量得以提高，设立了师范教育优秀中心，以进行入职培训。这些中心是根据第 7784 号共和国法《优秀师范教育法》设立的，旨在进一步为所有儿童确保优质教育。

948. 公立和私立小学的教师必须至少具备初等教育方面的学士学位；而中等学校教师需要获得中等教育方面的学士学位，并专门以中等学校科目作为其主修或选修科目。两类学位都必须通过公认机构中被认可的师范教育课程获得。

949. 在高等教育中，教员资格水平提高了——2000 年，具备硕士学位的学院教员占 25.7%，2003 年则上升到 29.88%。同一期间，具有博士学位的教员也从 7.5% 上升到 9.21%。

950. 所有教师学位课程都为 4 年。非教育研究生可完成专业教育课程证书共 18 个单元的课程，以获得初等或中等教师资格。根据第 7836 号共和国法（又称《教师专业化法案》）的规定，在完成这些课程后，学生应参加教师资格证考试，以取得初等和中等水平的教学资格。

### 提高教师能力

951. 教育部对分区和区级教师进行定期的在职培训。另外，还定期召开地区以及学校学习行动小组会议，以不断提高教师的管理和教学技能。

---

力，其具体目标如下：通过两种语言强化学习以实现优质教育目标；将菲律宾语作为一种语言素养进行宣传；将菲律宾语作为一种象征民族团结和认同的语言；将菲律宾语培养为一种学术交流语言，并加以发扬光大，也就是说继续将该语言知识化；将英语作为菲律宾的一种国际语言，以及自然科学和技术的非独家语言。

952. 菲律宾国家教育家学会对专业能力的需求，以及教育界优秀管理和领导的需求做出了反应。为了完成其任务，该学会重点关注了以下三（3）个领域：培训与发展；课程与发展；研究与发展。

953. 针对最佳效能公立中小学进行的年度研究有助于促进学校系统管理者和教师的能力。采用的标准有：（1）积极性很高的学员；（2）极其尽责的合格教师；（3）能力强且能与时俱进的管理人员；（4）健康适当的学习环境；（5）和谐的学校 - 家长 - 社区关系。

### 教师工资

954. 中小学公立学校教师每月的最低基本工资总额为 9 939.00 菲律宾比索（183.21 美元）。<sup>66</sup>

### 问题 7：私人所有和管理的学校比例

955. 如上所述，2006-2007 学年，全国共有 42 160 所小学，其中有 4 668 所学校属于私人所有和管理的学校。同一期间，中学共有 8 059 所，其中 3 331 所属于私人所有和管理的学校。

956. 如上所述，2005-2006 年度，全国高等教育机构共有 1 647 所，其中 1 465 所为私人所有和管理的机构。

## M. 第 15 条

### 问题 1 实现人人参与文化生活权利的措施

957. 第 7356 号共和国法规定设立全国文化与艺术委员会，该委员会将作为总体的决策与协调机构通过系统化的全国行动，确保文化与艺术得到发展、保护与促进。

958. 委员会由政府部门的 12 名代表和私人部门的 3 名代表组成。私人部门的 3 名代表被推选为三个小组委员会的负责人，这三个委员会是：文化遗产小组委员会、艺术小组委员会和文化传播小组委员会。

959. 值得一提的是，除了上述的三个小组委员会外，委员会还设立了文化群落与传统艺术小组委员会。<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> 菲律宾武装部队士兵的工资较高。如上所述，公立学校第一级教师（入门级教师）每月的工资总额为 9 939 菲律宾比索（183.21 美元），这相当于一个士兵的工资。一个总军士长的工资与教育部二级区督导员的工资相同。军士长只需要中学毕业，而教育部督导员和负责人则需要博士学位。此外，大学第一级“助理教授”和总军士长及二级区督导员的工资级别相同（工资级别为 18 级），因此，每月工资总额为 15 841 菲律宾比索（292 美元）。菲律宾军校学员的工资为 19 级别，其“生活补贴”比区督导员还高，而区督导员除了要获得博士学位外，还需要至少为政府服务 15 年。

<sup>67</sup> “各小组委员会。委员会将负责全国委员会的运行与维护，其小组委员会如下：

a) 文化遗产小组委员会的职责将包括但不限于以下领域：图书馆与信息服务；档案馆、博物馆、美术馆、古物与遗址以及历

960. 全国文化与艺术委员会对附属的六（6）个文化机构进行监督，这六个机构是：菲律宾文化中心、国家博物馆、国家历史研究所、国家图书馆、国家档案馆、菲律宾语言委员会。

961. 菲律宾文化中心是国家艺术表演中心，负责促进优秀艺术的发展，为此将通过发动和实施各种活动，改进和提升文化工作者、艺术家和观众的水平，承认具有差异性和多样性的审美体验及标准——从草根文化一直到受过学院教育的艺术家。中心内有几个表演艺术场馆、常设展厅和临时展厅，是国家几个一流表演艺术团的所在地，如：**菲律宾芭蕾舞团、菲律宾交响乐团、菲律宾剧场**及其他。

962. 国家博物馆的任务是为当代和后代保存、保持和保护文化动产和不动产。国家博物馆作为一个教育机构，负责通过针对学生和大众的讲座、展览、参观和出版物宣传科技知识；作为一个科学机构，负责开展各种基础研究计划，以便将人类学、考古学、植物学和动物学方面的综合实验和现场工作结合起来，并保持这些学科的参考资料，促进菲律宾的科学研究；作为一个文化中心，已经带头进行了国家丰富艺术、历史和文化遗产的研究和保存工作。

963. 国家图书馆是菲律宾印刷资料和记录材料的主要知识库，这些材料反映了菲律宾的知识、文学与文化遗产，以及全球各地人民的知识与智慧。一方面，国家图书馆负责获得并维护全面的菲律宾图书资源，另一方面，还负责促进人们获取这些研究与信息材料，方便现代及未来菲律宾人的使用。

964. 国家历史研究所创建于 1972 年，综合了各文物机构的多种功能，负责保持和保存国家的历史遗产，其主要目标包括一项艰巨的文化项目，涉及：历史研究、管理工作、建筑保存、菲律宾纹章学、历史知识宣传活动、遗迹的恢复与保存以及菲律宾英雄和其他名人的纪念。该研究所将继续进行菲律宾重大历史事件和人物的纪念活动，维护国民政府的纹章及其政治分野和机构。

965. 文件管理及档案办公室为官方知识库，藏有国家永久记录以及具有档案和历史价值的记录，其任务是策划、完善和协调广大政府有关现行记录和非现行记录使用、储存和安排的各项计划、政策和规章，并帮助政府机构修复重要文件。

966. 菲律宾语言委员会负责从事、协调和促进菲律宾语和其他语言的发展、传播和保存工作。

---

史研究；

b) 艺术小组委员会的职责包括但不限于以下领域：文学艺术、视觉艺术、建筑学、戏剧艺术、广播艺术、音乐艺术、舞蹈与电影；

c) 文化传播小组委员会的职责将包括但不限于以下领域：语言与翻译、文化活动、文化教育与信息；

d) 文化群落与传统艺术小组委员会的职责包括但不限于以下领域：埃格塔族文化与艺术、北部文化群落文化与艺术、南部文化群落、穆斯林文化群落、低地文化群落。”

967. 自 2002 年以来，文化部门的各项举措一直是重在实施 2002-2005 年菲律宾中期发展计划-文化及艺术计划中的各项政策与战略。该计划包括 7 个旨在满足该领域某些需要的方案：(a) 文化与教育；(b) 文化与发展；(c) 优秀艺术的支持；(d) 文化与艺术的促进；(e) 文化遗产的保存；(f) 文化与外交。2003 年末，全国文化与艺术委员会确定了第七个方案：文化与和平。这些方案旨在为政策与方向确定一个框架，从而为项目的提案奠定基础。

968. 为了对菲律宾杰出艺术家进行表彰，政府还设立了各种奖项，如：国家活珍宝奖和国家艺术家奖。

#### 文化中心、博物馆、图书馆、戏院、电影院

969. 圣托马斯大学艺术与科学博物馆有 100 多年的历史，是菲律宾最古老的博物馆。当年，圣托马斯大学在设立医学系的时候，必须具备的一个先决条件就是要包括一个**医学观测室**。观测室存有所谓的**药材**——具有药用价值的矿物、植物和动物标本。因此，1987 年医学系的设立也被视作圣托马斯大学博物馆的开始。

970. 国家博物馆始于 1901 年，当时是根据菲律宾委员会通过的第 284 号法案，作为公共教学部下属的“岛屿文化人类学、自然历史和商业博物馆”而成立的，1903 年更名为民族志调查局，归属于内政部。在 1904 年圣路易斯博览会之后，又重新命名为菲律宾博物馆。当时，国家博物馆共有 18 个区博物馆，广泛分布于菲律宾的各个地方。

971. 各级都设有政府博物馆和其他中心，这些博物馆和中心对外开放，以便向公众介绍各种艺术。菲律宾文化中心博物馆建于 1969 年，主要为菲律宾的艺术收藏。中央银行钱币博物馆建于 1974 年，旨在陈列菲律宾国内外行家收藏的硬币、纸币和纪念章。马尼拉大都会博物馆建于 1976 年，旨在展示外国艺术。菲律宾艺术博物馆是马尼拉大都会博物馆的姊妹博物馆，建于 1976 年，主要展示菲律宾的视觉艺术。菲律宾生活博物馆位于奎松市中央银行综合楼内，于 1978 年正式开馆，展示多·姆·格瓦那 (D. M. Guevarra) 基金会的收藏家具。1979 年，根据一项总统令成立了市中市管理局，负责旧马尼拉文化保护与复兴，主管博物馆综合楼（包括：卡撒马尼拉博物馆和伊萨贝尔港美术馆）。

972. 菲律宾博物馆的数量、组织结构及其项目和服务的质量都得到了发展。目前，全国共有 161 家博物馆：国家首都区的博物馆有 56 个；北吕宋有 22 个；南吕宋有 36 个；米沙鄢有 36 个；棉兰老有 11 个。组织结构不仅仅限于行政和管理办公室，而且还设立了有关教育、营销、公共关系、发展、推广项目、博物馆商店和餐饮之类的分支部门。传统的项目包括收藏管理、室内展、研究与刊物，如今已扩大到研讨会、音乐会、儿童活动、实习、培训、电影和技术交流等项目。

973. 菲律宾博物馆的最新发展就是出现了互动式博物馆和生态博物馆。互动式博物馆的基本理念是让观众与展品之间互动，以增强娱乐性，促进他们的学习进程。这种模式的典型是科学中心和青少年博物馆。



生态博物馆——如：普里兰市圣伊西德罗博物馆、奎阿坡区纳科皮·鲍蒂斯塔故居和马尼拉博物馆。<sup>68</sup>

974. 地方政府还建立了以历史和地方人种志资料为特色的博物馆。1969年，伊洛伊洛省捐赠了位于省会大厦旁边的2000平方米地块，用以建设伊洛伊洛博物馆。1970年，本格特省委会成立了一个文化委员会，该委员会建立了博物馆。1971年，卡加颜博物馆还处于设想阶段，但两年后就对公众开放了。1979年，拉乌尼翁博物馆开始兴建并于当年完工，用以陈列拉乌尼翁省丰富的历史文物。伊洛干诺博物馆由菲律宾旅游管理局于1981年恢复。

975. 军事与警察博物馆旨在鼓舞士气和强化军事部门。1974年，菲律宾空军博物馆，菲律宾警察部队-综合国家警察博物馆和西警察区博物馆成立。菲律宾海军博物馆于1978年在甲美地市成立，而菲律宾陆军博物馆于1979年在波尼法西堡开馆。

976. 兴建公司博物馆的最初倡议是由菲律宾历史和图像档案阿亚拉博物馆提出的，其构想是：在同一个博物馆内让人们虚拟游览菲律宾的历史。因此，博物馆精心制作了立体透视图，以展示菲律宾60个最重要的历史事件。该博物馆作为菲律宾基金会的一个项目于1967年兴建。

977. 民间艺术剧院建于1974年，而菲律宾国际会议中心则建于1976年。电影中心建于7年之后，也就是1983年，主要是供马尼拉国际电影节使用。

### 保护与展示人类文化遗产

978. 就菲律宾文化中的重要历史遗迹（如：伊富高梯田、西班牙殖民期间的教堂、艺术装饰建筑、民族建筑）而言，保护是菲律宾面临的一项重大挑战，但对这一问题的重视程度一直有限。文化遗产的保护迫在眉睫，需要颁布国家遗产法和进行系统的文化遗产保护工作。

979. 全国文化与艺术委员会在国家的各个区都设有各种项目，以便为历史与文化古迹、事件和人物的研究与记录提供支持。

980. 为了对非物质遗产予以重视和保护，全国文化与艺术委员会还为各种项目提供支持，包括：民族文献的修复；菲律宾传统音乐、圣歌和舞蹈的记录；通过刊物和媒体宣传菲律宾文化传统等。

---

<sup>68</sup> 普里兰市圣伊西德罗博物馆由一个青年组织于1997年建立，旨在“作为普里兰人民团结的因素，文物的宝库、青年的教育者、知识与文化发展的中心……参与普里兰不断的、可持续的和有效的发展。”。奎阿坡区纳科皮·鲍蒂斯塔故居于1997年向公众部分开放，“旨在作为文化和历史教育的一个渠道，向人们灌输公民责任感、美学思想、文化责任感和积极的价值观”。马尼拉博物馆于1997年开馆，旨在“创建一个为城市居民培养遗产意识的中心，一个提供宝贵历史文化知识库的场所，一个纪念地方英雄的祠堂。”

981. 全国文化与艺术委员会通过各项支持举措，促进文化动产和不动产的保护，并将重点关注那些面临破坏的文化财产，尤其是那些被联合国教科文组织宣布为世界遗产的场所。为了保护菲律宾具有划时代意义的历史功绩和创造发明，同时促进文化旅游，全国文化与艺术委员会通过一个项目为此提供支持，其中包括：通过技术支持促进建筑结构的恢复、绘画和其他艺术作品的保护与恢复、纸面作品的保护；进行实际恢复工作；改进地方博物馆；为新博物馆的建立提供部分资金；促进文化旅游等。另外，还为地方博物馆和文化中心的建立、图书馆和档案馆提供技术支持，包括培养和提高职员和技能。

982. 全国文化与艺术委员会鼓励青年人学习和欣赏其群落的文化与艺术。因此，为保护传统，该委员会支持建立了生活传统学校，以通过各种培训活动将生活大师的知识与技能传给群落的其他成员（尤其是青年）。为复兴不同群落的各种仪式，展示不同文化群落的工艺，该方案还支持开展各种节日活动（**传统艺术与仪式**）。从 1995 年到 2003 年，全国文化与艺术委员会批准设立了 30 所生活传统学校，其中有 13 所学校已完工，8 所正在兴建当中，9 所于 2004 年实施。

983. 伊富高的**呼哈德**史诗被联合国教科文组织列为人类杰出的口传非物质遗产之一，为了保护该遗产，已制订了一个为期三年的计划。另外，还向联合国教科文组织申报了棉兰老区兰瑙湖人的**达冉根史诗**，以便将该史诗作为人类杰出的口传非物质遗产，列入联合国教科文组织的《世界记忆名录》。

#### 专门针对棉兰老穆斯林自治区的干预措施

984. 就专门针对棉兰老的干预措施而言，已制订了文化与和平方案，该方案正在实施之中，其目的是为了在各地，尤其是棉兰老区，向各种旨在促进和平的项目提供援助，其基本理念是：文化对话对和平进程至关重要。基于同样的理念，在棉兰老开展了旨在促进和平和国家统一的项目。大多数活动都是为了支持土著节日、促进各种旨在帮助社群成员制订文化以及文化交流方案的研讨班、加强全国文化与艺术委员会在各区的网络。

985. 全国文化与艺术委员会正在进行的一项重要举措就是：为和平进程总统顾问办公室负责的棉兰老**国家行动项目**提供支持，尤其是为棉兰老青年和平与发展促进方案提供支持——目前，在国家青年委员会、穆斯林事务办公室、土著居民全国委员会、菲律宾体育委员会和社会福利与发展部的协调下，该项目正在进行当中。

#### 立法结构与司法裁决

986. 《宪法》第 14 条第 14 款至 18 款对国家保存、保护和丰富国家历史文化遗产的义务做出了规定。<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> 第 14 款规定：“国家将在艺术表现自由的氛围下，按照团结的原则，促进菲律宾国家文化的保护、丰富和动态发展”。第 15 款规定：“艺术与文学将受国家的保护，国家将保护、促进和宣传国家的历史文化遗产和资源以及艺术作品”。第 16 款规

987. 菲律宾已颁布了各种旨在促进和保护其文化遗产的法律，即：《文化财产保存与保护法》（第 4846 号共和国法）、《国家博物馆法》（第 8492 号共和国法）、《国家历史委员会成立法》（第 4368 号共和国法）、《全国文化艺术委员会成立法》（第 7356 号共和国法）、《遗址与圣祠法》（第 260 号总统令）、《卡加颜河谷考古保护区法》（第 1109 号总统令）以及《卡林嘎 - 阿巴耀考虑保护区法》（第 4368 号共和国法）。

988. 1997 年最高法院宣布：马尼拉酒店转让给国外业者的安排无效。1997 年 2 月 3 日，在**马尼拉王子酒店诉政府服务保险系统服务署**一案中，法院认为马尼拉酒店已成为国家遗产的一部分，因此其出售时，应按照《宪法》第 12 条第 10 款第（2）项的规定，将优先权给予菲律宾人。该规定指出，在转让涉及国家经济和遗产的权利、特权和特别许可时，国家将优先考虑具备相应资格的菲律宾人。根据法院的意见，国家遗产一词与文化遗产有关，马尼拉酒店已成该遗产的一部分。

989. 最高法院关于文化遗产保护方面的其他裁决如下：1993 年 8 月 24 日**乔亚诉总统善治委员会案**（G.R. No. 96541）、1997 年 4 月 8 日**陆军与海军俱乐部诉上诉法院案**（G.R. No. 110223）、1996 年 1 月 29 日**曼勒斯卡诉上诉法院案**（G.R. No. 106440）。<sup>70</sup>

#### 其他文化与发展方案

990. **加强社会基础设施方案**（地方社区能力建设；社区组织；地方文化交流项目/不同文化的对话；地方文化与艺术理事会的设立；促进和平项目）。该方案旨在帮助社区进行文化能力建设和珍视文化资源，为社区的自我组织、网络建设和合作提供各种机会，以此加强社会基础设施。该方案还努力帮助不同文化群落找出自己的文化资源，找回自己传统、价值观念和管理方式，弘扬自己的文化，以便他们有权将自己作为菲律宾社会的重要组成部分，维护其自身的存在。同样，该方案还努力通过以下形式的激励援助，促进地方文化和艺术团体的建立和可持续发展：a) 为组织发展活动提供支持，如：艺术管理培训和策划等；b) 通过各种方案或项目为综合性长期发展计划提供部分支持。

991. **为弱势群体服务的艺术；推广项目；社区文化行动**。该方案特别为弱势群体提供帮助和支持——弱势群体包括：无地农民、渔民、非正式部门的工人、城市贫民、重新安置区的居民、流浪儿童、老人、残

---

定：“国家的所有艺术和历史财富都是国家的文化珍宝，将受国家的保护，国家可以对其处理进行管制”。第 17 款规定：“国家将承认、尊重和保护土著文化群落保存和发展其文化、传统和制度的权利，并在制订国家计划和政策时将这些权利纳入考虑”。第 18 款规定：“（1）国家将通过教育制度、公立或私立文化实体、奖学金拨款和其他鼓励措施、社区文化中心和其他公共渠道，确保人们享有平等的文化机会。（2）国家将鼓励和支持艺术与文化的调查研究。”

<sup>70</sup> 在**乔亚诉总统善治委员会案**中，总统善治委员会将马科斯的部分财产出售，其中包括收藏的古代大师作品和银器，申诉人对此提出质疑，其理由是这些属于历史遗物而且具有重大的文化意义。但是法院注意到博物馆馆长的证明，认为所售物品不属于受保护的文化财产。在**曼勒斯卡诉上诉法院案**中，政府打算征用一块被列为国家历史古迹的地段——这是基督教会创始人的出生地。土地业主对此表示反对，其理由是“征用土地并非为了公用”。法院驳回了业主的请求，理由是：“公用”的一般概念是满足公众需要，应从这个角度来理解“公用”的含义。该地产的历史价值可以作为征用的充分理由。

疾人、公立学校学生和教师、政府雇员等。该方案下的项目有各种形式。<sup>71</sup>

992. **文化旅游方案。**全国文化与艺术委员会协助旅游部和地方政府部门在具有旅游潜力的地方，开发各种文化项目和历史遗址，并编写相应的宣传材料。该方案包括的项目有：定期文化表演；编写手册或录像材料；修复那些能够丰富旅游活动的历史遗址。

993. **文化产业方案。**全国文化与艺术委员会通过该方案支持社区发展那些具有其文化特色的工艺和产品，包括：编织、陶艺、竹器、编制工艺、音乐和电影等。

994. **文化与管理方案**（地区权能；全国文化与艺术委员会-内政部-地方政府部门合作；地方文化策划活动）。全国文化与艺术委员会鼓励地方政府部门开展各种文化和艺术项目，尤其是那些旨在发现和培养地方人才、维护文化遗产、培养文化和艺术活动爱好者的项目。<sup>72</sup>

### 文化与艺术教育

995. 全国文化与艺术委员会在采取措施促进菲律宾人文化素养的过程中，对**菲律宾文化教育计划**的各项活动提供了支持。该计划旨在为菲律宾社会所有领域的人群（尤其是青年、教师、艺术家、文化工作者、政府官员和职员、媒体和民间社会人士）提供文化教育。

996. 该项目下的各种活动包括：成立讲师团，以便对学校、艺术理事会、地方政府部门和其他文化机构的各种请求做出响应；根据其提高文化素养项目为师生提供培训和召开讨论会，开设高等教育课程；向全国的公立图书馆和学校捐赠 30 000 多册的不同刊物/书籍和将近 2 000 份电子资料。

997. 同时，文化与艺术管理研究所作为全国文化与艺术委员会的一个教育分支机构，继续对文化和艺术管理人员进行管理和技能方面的培训。自 2003 年以来，该机构对将近 2 500 名来自地方政府部门和私人公司的文化工作者、艺术家、艺术管理人员和文化官员，以及教师和文化专员进行了培训，培训覆盖了国家的

---

<sup>71</sup> **文化旅游**——为文化/教育旅游提供支持，让公立学校的师生、政府雇员和失学青年参观博物馆、美术馆、历史遗址、表演艺术中心等。支持包括车辆租赁和入场费。**促进艺术创作**——支持包括：针对边缘行业的艺术团体或个人（如：各种残疾群体、失学青年和公立学校等），促进他们的戏剧创作、音乐表演和展览。**艺术竞赛**——全国文化与艺术委员会组织各种竞赛鼓励该行业的艺术家创造优秀的艺术作品。**培训**——支持包括有关不同艺术形式的讲座-演示和研讨会。**发展社区艺术组织**——委员会协助失学青年在重新安置区建立社区艺术组织。

<sup>72</sup> 该方案包括：由地方政府部门支持的公认表演团体在菲律宾进行巡回表演；为地方政府部门不断主办的表演艺术节提供支持；为地方博物馆、图书馆、档案馆和历史协会提供技术援助；为地方历史、文化与艺术刊物（包括那些在全国具有知名度的当地人物传记）提供部分支持；协助提高地方团体的表演能力，以便在大马尼拉合适的全国活动中进行表演。协助进行文化遗产遗址的科学研究和发掘工作。

很多地区。还有几个项目正在由全国文化与艺术委员会通过文化与艺术管理研究所提供支持。<sup>73</sup>

<sup>73</sup> a) **提高教师文化素养方案**——全国文化与艺术委员会为文化与艺术领域内教师和艺术教育者的服务培训提供支持。该方案旨在协助教师培训机构、教育部、艺术组织和其他团体为教师编写并提供持续的培训课程；b) **丰富图书馆资料**——该方案旨在协助国家图书馆和教育部获得文化与艺术图书资料，为全国的公共图书馆和公立学校图书馆提供书籍、通俗杂志、学术期刊和音像资料；c) **编写课程与教学材料**——该方案为丰富课程的项目提供支持，尤其是为艺术特色学校、高等教育课程之类的项目提供支持。其目的是鼓励编写音像和印刷材料，协助文化与艺术相关科目/课程的教学；d) **培养爱好者和提高文化意识方案**——该方案旨在为各种项目提供支持，以促进菲律宾人对菲律宾文化与艺术的意识和鉴赏能力，包括为广大爱好者提供展品讲座、表演研讨会及专题研讨会/讲座；e) **国家教育方案/文化工作者培训**——作为第 9155 号共和国法的一个衍生方案，该方案是全国文化与艺术委员会为了承担其更大的责任——带头实施强化文化教育方案（菲律宾文化教育计划）而出台的，其支持的项目涉及以下任何一个领域：正规教育、非正规教育和不正式教育（生活体验教育）。为了给倡导者提供适当的指导，将确定战略目标、政策方针和方案方向；f) **研究方案**——为了促进文化教育方案，全国文化与艺术委员会对菲律宾文化和艺术各领域的学术研究予以鼓励和支持。

### 缩略词

AFMA——农业与渔业现代化法案

AFP——菲律宾武装部队

AJD——农业司法服务

ALDA——农业改革共同体发展评估水平

AMR——年度医疗报告

AO——行政令

APIS——年度贫困指标调查

ARCs——农业改革共同体

ARMM——棉兰老穆斯林自治区

BALS——弹性学习制度局

BEAM——棉兰老基础教育援助

BEC——基础教育课程

BHS——村卫生站

BnB——村药房

CAPE——提高农业生产力咨询服务方案

CAR——科迪勒拉行政区

CARL——综合农业改革法

CARP——综合农业改革方案

CBA——集体谈判协议

CBR——粗出生率  
CCHR——人权协调委员会  
CDF——全国发展基金  
CDR——粗死亡率  
CEDAW——《消除对妇女一切形式歧视公约》  
CELA——土地业权分配证  
CHED——高等教育委员会  
CMP——社区抵押贷款方案  
CPI——消费物价指数  
CRC——《儿童权利公约》  
CSC——公务员委员会  
CSI——高等教育委员会监管的高等教育机构  
CT——清洁技术  
CWC——儿童福利委员会  
DA——农业部  
DAR——农业改革部  
DBM——预算与管理部  
DENR——环境与自然资源部  
DepEd——教育部  
DFA——外交部  
DILG - 内政与地方政府部  
DOE——能源部  
DOF——财政部  
DOH——卫生部  
DOJ——司法部  
DOLE——劳动与就业部  
DOST——科技部  
DOT——旅游部  
DOTC——运输与通讯部  
DPWH——公共工程和公路部  
DSWD——社会福利与发展部  
DTI——贸易与工业部  
DTTBP——医生前往地方行政区方案

---

ECCD——幼儿保育和发展  
EHP——早期收获计划  
EO——总统令  
ETEEAP——扩大的高等教育同等学历及其认证方案  
FIC——全程免疫儿童  
FLEMMS——功能性扫盲教育与大众传媒调查  
FNRI-DOST——科技部食品与营养研究所  
GAD——菲律宾妇女发展计划  
GDP——国内生产总值  
GNP——国民生产总值  
GSIS——政府服务保险系统（公职保险系统）  
GTI——集团全球技术指数  
HDI——人类发展指数  
HDMF——住房开发互助基金  
HGC——住房担保公司  
HIV/AIDS——艾滋病毒/艾滋病  
HLURB——住房及土地利用监管委员会  
HSRA——卫生部门改革议程  
HUCs——高度都市化城市  
HUDCC——住房与城市发展协调理事会  
ICAM——文化与艺术管理研究所  
ICC——本土文化居民  
ICCPR——《公民权利和政治权利国际公约》  
ICESCR——《经济、社会、文化权利国际公约》  
ILC——《国际劳工组织公约》  
IMR——婴儿死亡率  
IRA——国内税收分配  
LBH——地方卫生委员会  
LBP——菲律宾土地银行  
LGU——地方政府部门  
LLDA——拉故那湖发展管理局  
LTHEDP——长期高等教育发展计划  
LTI——土地制度改革

LUC——地方大学与学院

MBN——最低基本需求战略

MMAQISDP——大马尼拉改善空气质量部门发展方案

MMDA——大马尼拉发展管理局

MMR——孕产妇死亡率

MO——备忘录指令

MPEX——提高制造业生产力促进进出口方案

MPPE——菲律宾多年级合班方案

MSTAP——城镇科技咨询方案

MTPDP——菲律宾中期发展计划

NCC——全国信贷委员会

NCCA——全国文化与艺术委员会

NCDPC——国家疾病预防与控制中心

NCMB——国家调解仲裁委员会

NCR——国家首都区

NDHS——国家人口与健康调查

NEAP——菲律宾国家教育家学会

NEDA——国家经济与发展管理局

NESSS——国家流行病哨点监测系统

NFA——国家粮食署

NGOs/POs——非政府与人民组织

NHA——国家住房管理局

NHI——国家历史研究所

NHIP——国家健康保险方案

NHMFC——国家住房抵押融资公司

NIA——国家灌溉管理局

NLRC——国家劳工关系委员会

NNS——全国营养调查

NSCB——国家统计协调委员会

NSCB-FBS——国家统计协调委员会-粮食平衡表

NSED——全国学校入学日

NTRL——国家肺结核参考实验室

NWPC——国家工资及生产力委员会



---

OFW——菲律宾海外劳工

OTOP——一乡一特产方案

PARC——总统农业改革委员会

PBD——方案受益人发展

PCEP——菲律宾文化教育计划

PCFC——人民信贷和金融公司

PCHR——菲律宾人权委员会

PCUP——城市贫困人口总统委员会

PEPT——菲律宾教育分班测试（菲律宾教育水平定位测试）

PESO——公共就业服务办

PHC——初级卫生保健

PHIC——菲律宾健康保险公司

PHSA——菲律宾艺术中学

PLEB——人民执法委员会

PMS——总统管理人员处

PNAC——菲律宾国家艾滋病委员会

PNP——菲律宾国家警署

POEA——菲律宾海外就业管理局

PPAN——菲律宾营养行动计划

PPD——永久部分残疾

PPGD——菲律宾性别与发展计划

PSHSS——菲律宾科技中学系统

PSLMC——公共部门劳动管理理事会

PTFWM——废物管理总统特别工作组

PWDs——残疾人

RA——共和国法

RDA——膳食供给推荐量

RENI——热量与营养素摄取推荐量

RHU——农村卫生所

RITM——热带医学研究所

ROPOA——既有和既得的不动产及其他财产

RTI/STD——生殖道感染/性传播疾病

RTWPB——地区三方工资与生产力委员会

998. 政府还为有艺术天赋和才华的青少年设立了一所中学——菲律宾艺术中学。该校成立于1977年，采取了具有特色的中等教育课程，并支持各种旨在保存和促进菲律宾艺术和文化传统的课程。另外，该校还努力开发年轻艺术家-学者、教职工的专业知识和潜力，以便他们作为有能力的文化工作者，致力于开发和促进一个真正具有菲律宾人特色的方案。

#### 大众媒体和传播媒体对促进人民参与文化生活的作用

---

RuMMEPP——农村微型企业促进方案

SARED——可持续农业综合企业和农村企业发展

SEF——社会教育基金

SHEI——特殊高等教育机构

SHFC——社会住房融资公司

SHNP——学校健康与营养方案

SILCAB——社会基础设施和能力建设

SME——中小企业

SPES——学生就业特别方案

SRA——社会改革议程

SSCD——社会服务与咨询处

SSS——社会保障系统（社会保障署）

STEVPP——科技专家自愿人员库方案

SUC——国立大学与学院

SWS——社会气象站

TAWAG——无障碍继续教育项目

TBA——传统接生员

TEEP——第三初等教育项目

TESDA——技术教育与技能发展局

TFR——总生育率

TTD——暂时完全伤残

TULAY——帮助残疾人方案

TVET——技术-职业教育与培训

TWC——技术教育与技能发展局妇女中心

UDHA——城市发展与住房法

WHSMP——妇女健康与孕产妇安全项目

999. 全国文化与艺术委员会鼓励针对菲律宾文化与艺术，以及当前的文化和艺术表现形式，为菲律宾人和国际观众开发一系列能够自我维持的相关刊物和音像材料。该委员会支持制作各种有关文化与艺术的印刷材料（如：通俗杂志、学术期刊、其他期刊和书籍）和电子材料（如：音像带、视频光盘）作为教育和娱乐材料。该委员会还支持制作各种能够吸引广大观众的广播电视节目（游戏表演、电视连续剧和脱口秀等），来促进菲律宾的历史、价值观、成就和艺术。为了给文化与艺术行业提供服务，全国文化与艺术委员会建了一个网页，以促进菲律宾人的认同感，拓宽国内外观众对菲律宾文化和艺术的意识，其中包括：设立并维护文化机构和类似机构的地方网络和更广大领域的网络，以进一步方便人们共享文化与艺术方面的信息技术资源。

1000. 同样，为了方便菲律宾人和国际读者接触菲律宾文学作品和经典外国作品选，全国文化与艺术委员会还通过“菲律宾文化素养工程/综合翻译项目”，鼓励将其他菲律宾语言的作品翻译成菲律宾语和英语，或者将菲律宾语和英语作品翻译成其他菲律宾语言。

1001. 全国文化与艺术委员会还协助博物馆、美术馆、图书馆、档案馆、其他类似文化机构、政府机构、艺术组织和学校，设计和推出各种能够展示菲律宾文化与艺术的展览。

## 问题 2：确保人人有权享有科学进步及其应用的利益所采取的措施

1002. 1987 年，要求通过科技促进国家发展的呼声越来越强烈，为了对此做出反应，政府将以前的科技机构提升到内阁一级，并将其更名为科技部——该部的职能是负责总决策和项目实施。

### 科技部的优先项目

1003. 目前科技部正在执行 6 个优先项目，以增强社会各部门的能力，提高他们的竞争力和满足他们的需要。

1004. **促进技术企业综合方案。**该方案旨在鼓励私有企业，尤其是中小企业的研发活动；促进公共部门和私人部门参与科技活动；为那些参与科技活动的政府界、学术界和私人部门提高技术能力和进行设施升级；这一目的主要通过建立微电子学和信息技术方面的技术创新虚拟中心来实现。

1005. **更清洁生产技术综合方案。**该方案旨在促进可持续发展，提高菲律宾产业，尤其是中小企业的竞争力，为此将为更清洁生产技术的采用（包括减废和污染防治技术的采用）提供技术信息和援助——通过采用这些做法，菲律宾产业将会在国际市场上具有很强的竞争力。综合方案共分四个部分：a) 关于促进更清洁生产技术转让的政策研究；b) 建立更清洁生产技术开发中心；c) 建立更清洁生产技术转让的区域网络；d) 为更清洁生产技术的采用，确定相应的市场机制和指令式管制手段。

1006. **建立包装研发中心。**科技部计划建立一个国家包装研发中心，以便提供一个可供行业使用的普通服务设施和其他便利。科技部将通过该中心为行业提供测试和相关服务；开展培训项目和信息宣传活动；促进对行业的技术转让，为行业，尤其是中小企业开发和维护各种有关包装技术与服务的区域行业网络。该中心是科技部为了解决菲律宾出口产品质量低下、附加值不高和缺乏竞争力的问题而设立的。为此，中心通过开发便宜、对路、受欢迎和有利于环境的包装材料，以及符合国际标准的设计，来提高菲律宾出口产品的竞争力。

1007. **扩大地区计量中心。**目前，科技部正在开发国家的一个金字塔式计量基础设施，提升各区公立和私立校准实验室的能力，以满足各种用户的要求。该方案旨在为国家所有行业和地区提供一个旨在促进计量学意识及其应用的框架，它共由四个部分组成：a) 发现现有计量系统的差距；b) 通过提升和扩大地区/地方校准实验室，开发一个国家计量系统；c) 建立一个计量学培训中心；d) 制订并实施一个实验水平评估方案。

1008. **针对贫困人口、弱势群体和残疾人的科技介入方案。**该方案旨在：为民间社会的贫困人群和劣势人群提供机会，使他们能够获取科技部开发/获得的技术以及资源管理的科学方法，从而满足他们最低限度的基本需要；通过提供高效和有效的科技服务促进以技术为基础的谋生机会。该项目将为边缘化的沿海和山地社区、土著群落、流离失所人群、残疾人和其他弱势群体提供技术转让培训、技术援助、较高水平的技术/知识、设备赠予和/或原型技术、资源生产的联系渠道——包括营销和融资，另外，还将以价值为导向，以提供一个整体的发展战略。

1009. **针对棉兰老的科技方案。**该方案旨在增强棉兰老的技术能力，提高该区对投资者的长期吸引力，它得到了各直属机构和地方政府的支持与合作，包括棉兰老区某些文化上的少数民族所提供的支持与合作。该方案主要分为两大部分：1) 针对微型企业和小型企业的技术方案；2) 棉兰老科技人力资源开发方案。为了最大限度地利用有限的政府资源，该方案将重点关注四个优先领域，即：(1) 食品业；(2) 海事行业；(3) 园艺；(4) 家具。

## 研发

1010. 在开展和支持各种研发项目/活动时，科技部将重点：(a) 解决社会中最迫切的问题；(b) 关注务实、以需求为驱动的动力；(c) 促进私人部门的参与；(d) 加强菲律宾科技界的专长和长期发展能力。在遵守新型社会契约的情况下，旨在促进代际公平（即：让后代受益）的研发活动也将予以高度重视。

1011. 科技部与农业部合作实施了农业与渔业现代化法案下的综合研发方案。具体而言，科技部将为那些旨在提高农业部门生产力的研发活动提供支持，为此将采用高效和适当的现代化技术，提高农业部门在国际市场上的竞争力，促进食品安全。

## 技术转让与商业化

1012. 科技部的技术转让和商业化方案旨在加速提供和运用那些适合农民和企业家的技术，并尽快将这些技术商业化。该项目将支持科技企业孵化器和科技园区的加速发展，以便通过科技企业孵化器，帮助技术从实验室走向产业，通过科技园区提供一个有利的环境，促进产业和学术界之间的研发和创新合作。

## 科技服务、测试与校准

1013. 为了提高地方工业的生产力和竞争力，科技部正在提升其校准、测试和科技服务水平。这与菲律宾中期发展计划的目标一致，即：提高产品标准和质量、鼓励创新和保护消费者。该方案包括以下几个部分：提高制造业生产力促进出口方案、提高农业生产力咨询服务方案、城镇科技咨询方案、科技专家自愿人员库方案、为投资者提供援助方案。

1014. “提高制造业生产力促进出口方案”旨在通过技术援助和咨询服务，降低生产成本，提高中小企业的生产力和收益率。在“提高农业生产力咨询服务方案”下，科技部将为农民提供技术援助，从而最终提高农业收入。在科技专家自愿人员库方案下，专家为农村的各个组织、合作者和其他有意者提供免费援助（如：培训、研讨会、研习会、实践性示范）。

1015. 科技部还为菲律宾企业提供校准、分析和测试服务，以确保其产品的质量、安全和竞争力，帮助他们通过 ISO 认证。

## 备灾减灾

1016. 科技部将及时提供有关气象、洪水、地震和相关自然现象的信息，并提供这方面的监测和预测服务。另外，该部还将进行各种研究，如：危害识别与绘图、对可能活跃的火山、断层和火山泥流进行脆弱性和风险评估。

1017. 目前，科技部正在为一个旨在利用卫星技术预测天气状况的项目提供支持。为警报及公共安全之目的，已采取了相应的措施，以便对天气现象的位置、行为和特征进行准确监测和预测。该项目正在由菲律宾大气地球物理和天文服务署负责实施，其目的是利用卫星数据监测菲律宾的气象系统，对广大山区和海面以及其他边远地区不断进行气象观测，包括利用卫星技术预测降雨量和热带风暴强度，以便对山洪爆发、大风和破坏性波浪提供预警服务。

## 科技人力资源开发

1018. 根据第 7687 号共和国法的规定，科技部为聪明的菲律宾青年学生，尤其是那些就学人数偏低地区的学生提供奖学金。菲律宾中期发展计划要求政府“通过旨在鼓励教育和科技投资的方案，为其竞争政策

（和其他政策）提供补充，以便菲律宾的生产力能够达到国际水平。”科技人力资源开发方案正是科技部为响应这一号召而制订的。该方案还将根据科学教育拯救行动方案为更多的自然科学和数学教师提供培训。

1019. 科技部还建立了菲律宾科技中学系统，这是一个由公立中学组成的特色系统，它为那些在自然科学和数学方面有异常天赋的菲律宾学生提供奖学金，旨在“为国家提供足够的科技专业人员。”根据法律的规定，菲律宾科技中学系统的毕业生在进入大学后，应主修纯科学/应用科学、数学或工程学。

1020. 可参考第 148-156 段有关技术教育与技能发展局提供的技术 - 职业教育与培训方案。

### 问题 3 促进人人参与科技发展权利所面临的困难

1021. 为提高生产力和促进经济增长，在科技和知识动员方面所面临的重大挑战如下：

1022. **需要使科技政策与国家发展目标保持一致。**新的形势需要新的科技政策。在政策方面所面临的关键挑战是：通过提高知识密集型的经济活动，推动生产力的发展和经济增长，创造就业机会，同时保持社会凝聚力。**菲律宾国家创新体系**的形成需要科技政策更具针对性、能够与其他社会经济政策保持一致和形成一体化格局。为此，需要人们、企业和机构对知识和技术流有一个明确和透彻的了解。在系统内部——不管是机构之间，还是政府政策之间，任何妨碍创新的失谐问题都必须及时得到发现。

1023. **知识库薄弱。**社会文化、政治和经济环境为制订适当的经济、教育、科技、劳工、贸易和产业政策奠定了基础，所有这些政策都对国家知识库的形成速度产生影响。但这还取决于作为知识生产者的学术界和科技界，以及作为知识使用者的产业部门进行相互联系和合作的情况。这种关系将对经济体进行产品和服务生产、适应市场需求变化的能力产生影响。

1024. 国家知识库薄弱表现在以下方面：

- **研发不足。**国家缺乏足够的研发工作人员，2002 年从事研发工作的科学家和工程师只有 6 803 人，大大低于 1996 年的水平——下降了 39.3%。这种下滑情况主要发生在政府、公立高等教育机构和私立非营利机构。人才流失也是国家科技从业人员减少的一个原因。由于知识和技术主要体现在人力资源上，因此需要迫切加速发展国家的研发人力资源。
- **研发投入不足。**2002 年，国家的研发支出为 450 万菲律宾比索，只占国内生产总值的 0.11%，远远低于联合国教科文组织为发展中国家所建议的标准——国内生产总值的 1%。尽管私人部门（私人企业、私人非营利和私人高等教育机构）已经在研发投入中占有较大的比重（2002 年，在共 450 万菲律宾比索的研发支出中，占 64%），但是仍然有必要促进公立部门和私立部门加大研发投入的力度。

- 科技刊物和专利数量不足。研发人员不足，科技产品也自然不足。管理发展研究所的一项调查将原籍作者 1999 年发表的科技文章与 30 个国家的科技文章进行了比较，结果显示菲律宾位居第 29 位，菲律宾出版的科技文章为 146 篇——从中可以大致看出菲律宾的科技状况不如其他国家。

1025. 从 1998 年到 2000 年，授予菲律宾居民的专利数量平均为 6 项，在 30 个国家中位居第 28 位，这种情况的出现是因为政府对专利的资本支持不足，政府和公众对促进发明的支持也不足。

1026. 需要提高菲律宾知识与科技工作者的竞争力。根据管理工程与技术联合会集团公司的全球技术指数，2001 年在 49 个国家中，菲律宾创造的知识型工作机会名列第三，相对于 2000 年第八的名次而言，情况有所改善——全球技术指数是接替全球新电子商务经济指数的一个指数，这是一个电子商务指数集，是衡量各国经济动力和实力，以及技术能力和潜力的一个重要指标。与 1999 年相比，菲律宾 2001 年的水平仍然较低——1999 年，菲律宾在“知识型工作”这一指标类别中排名第一（该指标包括对几个小项指标的排名：资深管理阶层的标准、信息技术技能的获得能力和合格工程师数等）。

1027. 2001 年，菲律宾数字经济转化程度的排名从原来的第 35 名下降到第 39 名，这主要是因为人均计算机的数量下降了、蜂窝式接入的部署状况不佳、互联网用户人数不多。同时，菲律宾在“技术创新能力”这一指标类别中的名次也大大后退了，从第 38 名下降到第 45 名，这是因为发布的专利数量减少了。

1028. **知识检索/交流/传播的机制薄弱**。在菲律宾，那些对农村和边远地区发展至关重要的知识和技术仍然缺乏获取的途径，在很多地区，甚至没有获取这些知识和技术的途径。

1029. **需要利用知识的杠杆作用，提高生产力和全球竞争力**。对于那些有助于促进知识生产力的技术，需要针对那些可以最有效利用这些技术的人群，对知识进行鉴别和适当整合。此外，还需要强化知识内容和创造知识，为此将需要借助于大众媒体、企业、各种教会团体、学术机构、专业组织、地方政府部门和民间社会，组织各种旨在记录和整合最佳做法的知识网络，供农民、渔民、普通办公人员和工厂工人使用。

1030. **缺乏促进和鼓励创业精神的机制/方案**。为使微型企业和中小型企业发展成为具有活力和不断成长的正规企业，需要启动孵化器中心为落户企业提供技术、内部信贷、法律和营销援助；促进为企业提供小额信贷，简化贷款申请手续；在营销支持方面提供一站式服务；为发展/促进创业技能提供培训。

问题 4: 为实现人人对于其本人任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益享有受保护权而采取的措施

1031. 第 8293 号共和国法（又称《菲律宾知识产权法典》）为个人的知识产权提供了保护。根据该法的定义，知识产权是指人类的任何创造、产品或知识成果，可以是一项发明、一项原始设计、一个好创意的

实际应用、所有权的一个标志（如：商标）、文学和艺术作品或其他。

1032. 《知识产权法典》宣称，国家政策是促进知识与信息的传播，促进国家的发展与进步。为此，国家将努力简化专利、商标和版权注册的管理程序，放宽技术转让登记的限制，促进菲律宾物权的实施。

1033. 《知识产权法典》下的知识产权如下：

- 版权及相关权利；
- 商标及服务标志权；
- 地理标识；
- 工业品外观设计；
- 专利；
- 集成电路布图设计（拓扑图）；
- 未公开信息的保护。

1034. 知识产权局是负责实施《知识产权法典》的政府机构，该办公室取代了以下各局：

- 专利局；
- 商标局；
- 法律事务局；
- 文献信息技术转让局；
- 管理信息系统与电子数据处理局；
- 行政、财政与人事服务局。

1035. 根据《知识产权法典》的规定，知识产权局将负责：

- 对授予发明专利证书的申请进行审查，对实用新型和工业品外观设计进行注册；
- 对标志、地理标识和集成电路的注册申请进行审查；



- 登记技术转让协议，解决涉及技术转让支付的争端，制订并实施旨在促进技术转让的战略；
- 促进专利信息的使用，将其作为技术开发的一个手段；
- 在其刊物上定期公告已经颁发和批准的专利、标志、实用新型和工业品外观设计，以及已经登记的技术转让协议；
- 在行政上，对有争议且对知识产权有影响的诉讼程序进行裁断；
- 协调其他政府机构和私人部门制订并实施各项政策，加强菲律宾知识产权的保护。

1036. 《知识产权法典》对菲律宾不同作品的版权保护期限做了以下规定：

- 文学作品：作者终生及其死亡后 50 年；
- 应用艺术：创作之日起 25 年；
- 图片：已出版的，从出版之日起 50 年；未出版的，从创作之日起 50 年；
- 音像作品：已出版的，从出版之日起 50 年；未出版的，从创作之日起 50 年；
- 录音资料：从录音所在年份的 12 月 31 日起 50 年。
- 广播录音：从广播之日起 20 年；
- 公司作品的版权一般为 25 年，其中包括产品设计和标识。

1037. 《知识产权法典》还通过自动版权机制对悬而未决的版权进行保护。

1038. 该《法典》还对“先申请原则”做出了规定：如果两个或两个以上的发明是分别由他们各自做出的，那么专利权将属于提交专利申请的人，或在同一发明有了两份或两份以上的专利申请时，专利权将属于具有最早申请日的人，或者具有最早优先权日的申请人。

1039. 该《法典》第 185 节规定，在从以下方面对版权作品进行评估的情况下，允许将版权材料合理用于批评、评论、新闻报道、教学（包括印发多份供课堂使用）、学术研究、科研和类似目的：

- 被列为合理使用的版权材料将用于何种目的；
- 版权作品的性质；

- 被列为合理使用的版权作品的数量或份额；
- 版权材料对潜在市场的影响，或者，有关项目在合理使用版权材料的情况下，因丰富了内容而具有的价值。

1040. 该《法典》对版权拥有者精神权利的规定比较笼统，具体如下：

- 归属权；
- 要求以任何切实可行的方式，在显著位置将其显示为版权材料创作者的权利；
- 修改作品甚至停止作品发行的权利；
- 所有权不受损害的权利；
- 反对任何有损材料创作者名声的权利；
- 限制在他人作品中使用创作者名字的权利。

-----