联合国 E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.12/BRA/Q/2/Add.1
16 March 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会和文化权利委员会

第四十二届会议

2009 年 5 月 4 日至 22 日，日内瓦

《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

缔约国根据《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条提交的报告

巴西政府对审议巴西第二次定期报告(E/C.12/BRA/2)时要考虑的问题清单(E/C.12/BRA/Q/2)的答复

巴　西*

[2009 年 3 月 6 日]

* 根据转交各缔约国的有关处理其报告的信息，本文件在递交联合国翻译部门之前未经正式编辑。

GE. 09-41135 (C)　　230709　280709

目　录

	段　次	页　次
一、执行《公约》的一般框架	1 - 45	5
问题 1	1 - 13	5
问题 2	14 - 28	8
问题 3	29 - 39	12
问题 4	40 - 45	15
二、关于《公约》一般性条款的问题(第一至第五条)	46 - 83	17
A. 第二条(第二款)－不歧视	46 - 74	17
问题 5	46 - 52	17
问题 6	53 - 61	21
问题 7	62 - 69	24
问题 8	70 - 74	27
B. 第三条－男女平等权利	75 - 83	28
问题 9	75 - 83	28
三、关于《公约》具体条款的问题(第六至第十五条)	84 - 356	30
A. 第六条－工作权	84 - 116	30
问题 10	84 - 97	30
问题 11	98 - 104	34
问题 12	105 - 116	36
B. 第七条－公正和良好的工作条件权	117 - 142	39
问题 13	117 - 125	39
问题 14	126 - 135	42
问题 15	136 - 142	44
C. 第八条－工会权利	143 - 167	46
问题 16	143 - 160	46
问题 17	161 - 167	50
D. 第九条－社会保障权	168 - 191	52
问题 18	168 - 183	52
问题 19	184 - 191	56

目　录(续)

		段　次	页　次
E.	第十条－保护家庭、母亲和儿童	192 - 214	59
	问题 20	192 - 199	59
	问题 21	200 - 205	61
	问题 22	206 - 214	62
F.	第十一条－适足生活水准权	215 - 274	64
	问题 23	215 - 230	64
	问题 24	231 - 242	68
	问题 25	243 - 249	70
	问题 26	250 - 261	71
	问题 27	262 - 274	74
G.	第十二条－享有能达到的最高标准身心健康权	275 - 322	76
	问题 28	275 - 282	76
	问题 29	283 - 296	78
	问题 30	297 - 310	82
	问题 31	311 - 322	85
H.	第十三和第十四条－教育权	323 - 340	89
	问题 32	323 - 336	89
	问题 33	337 - 340	92
I.	第十五条－文化权利	341 - 356	94
	问题 34	341 - 348	94
	问题 35	349 - 356	95

表、曲线图和图目录

表

表 1－土著人识字率

表 2－联邦公设辩护处处理的案件

表 3－2007 年巴西残疾人的就业能力

表 4－截至 2007 年 12 月 31 日巴西按联邦单位和合同工时分列的残疾工人数量

表 5－青年人、妇女、非洲人后裔、黑白混血儿和印第安人参加《国家资格计划》课程的百分比以及他们在从事经济活动人口中所占百分比

表 6－1995-2008 年 SIT/SRTE 消除奴役检查行动概览

表 7－2003-2007 年巴西特定种类罢工数量

表8－2002-2006年巴西和各大区堕胎的估计数

表9－2002-2006年根据单一保健系统之信息系统有关10-49岁妇女的记录巴西因ICD第十五章所述医疗和合法原因堕胎的分布情况

曲线图

曲线图 1－凶杀案的非洲裔青年受害者

曲线图 2－成为杀人案受害者的非洲裔青年人比例过高

曲线图 3－1997-2007 年巴西贫困和赤贫人口的减少(按人口百分比计)

曲线图 4－联邦政府用于社会福利的资金变化情况

图

图 1－巴西* 2007 年社会保障系统对就业人口(16-59 岁)的覆盖情况

图 2－2002-2006 年在单一保健系统内各大区和全国因堕胎住院的人次(千)

图 3－2006 年各地区 10-49 岁妇女在单一保健系统内因堕胎住院的比率图(千)

一、执行《公约》的一般框架

问题1－请提供土著人民社会经济条件方面的统计数据，特别是贫穷发生率、预期寿命、识字率和就业情况等方面的统计数据。(E/C.12/BRA/2,第15、19、20和23段)

1. 巴西土著人口估计在 500 000 到 720 000 人之间。近 50%的土著部族人口不到 500 人，只有三个部族的人口超过 20 000 人。他们的地域分布特点是分散、独立，与此相应的是他们的语言丰富多样。这些事实有碍于联邦政府的粮食保障、教育、妇幼保健等社会政策落实到这些地区。由于各项活动是零散开展的，有关计划和行动的效果数据难以获得。即便如此，巴西政府还是采取主动行动，在最为与众不同的地区开展活动，改善土著人民的生活条件。

2. 经过漫长的独裁统治，现行的《巴西宪法》终于在 1988 年 10 月生效。这部新宪法首次承认土著人民的权利，扭转了自 1500 年开始的欧洲殖民时期违反人伦的做法。估计在殖民化开始时，本土人口大约有 500 万；到颁布新宪法之时，这些人口已经减少到大约 250 000 人。新宪法使巴西的这部分重要人口得以明显复兴，首先是在人数上复兴。

3. 关于预期寿命，我们必须承认没有统计数据说明大约 270 个民族中每一个的预期寿命，甚至没有数据说明全国人口的大约平均预期寿命。根据对每一个土著民族土地的确认情况、他们与周围社会的关系、族群的社会经济结构以及利用保健和教育系统的机会等具体情况而定，他们的福祉可能相去甚远。所有这一切都必然影响预期寿命。

4. 因此，居住在兴谷公园的族群的境况与南马托格罗索州的 Caiová 和 Ñandeva Guaranis 以及戈亚斯州的 Ava-Canoeiros 等族群的境况大相径庭。兴谷公园的族群有充足的土地满足其各种需求，享有相对保障并能利用各种公共政策。而 Guaranis 是一个拥有数万人的族群，面临土地匮乏、粮食毫无保障、贫困和周围人群敌视等问题。Ava-Canoeiros 族人口原来有数千人，如今已经所剩无几，面临灭绝的危险。

5. 可以说，由于没有关于死亡率的可靠数据，基本上没有预期寿命指标。巴西地理和统计研究所对自报的土著人口情况进行了研究，结果清楚地表明土著人口

在恢复。这一正面数据不应掩盖这样一个事实，即有些民族并没有跟上这种人口发展趋势。

6. 至于健康问题，土著族群面临的最严重问题是住所内的卫生设施不足，特别是没有适于饮用的水。尽管这些社区的土地占有格局造成了极大困难，但是政府已经能够改善某些指标。最近八年来，婴儿死亡率已从 140‰下降到 46‰。这一数字仍然非常高，需要联邦政府下大力气提供妇幼保健。在巴西的 24 个州，大约 25 000 名儿童现在得到日常跟踪。近八年来，肺结核病例也已下降了 70%。2009 年联邦预算拨款 3.4 亿雷亚尔，用于土著人的保健。

7. 不过，土著人的保健仍然没有保证。2008 年，有多起报告说，负责土著健康的政府机构——国家卫生基金行动委员会不遵守规章和失职，导致联邦政府采取直接行动。此外，这些社区的文化特点和地理分布也阻碍其享受各种公共政策。但是，政府认识到必须在一个专门社会议程内解决这些问题。2007 年，联邦政府制定了一项造福于人口在 50 000 人以上，有前逃亡黑奴的幸存人口、婴儿死亡率、疟疾和南美锥虫病等指标较高的土著定居点的 1 239 个城市的方案。到 2010 年，联邦政府将在三项方案中花费 5.057 亿雷亚尔，这三项方案是：《保护土著人土地方案》、《促进土著人口发展方案》和《增进土著人口生活质量方案》。这些活动包括划分土地，土著土地原住民迁居、恢复退化地区和建立公民地区，活动首先从 Alto Rio Negro、Javari 河谷和 Raposa Serra do Sol 等地区开始。

8. 至于教育，教育部以及州市教育局负责按照《联邦宪法》、《国家教育方针和依据法》以及《国家教育计划》确定的指导方针协调全国的土著人教育政策。2006 年学校普查(INEP/MEC)的数据表明，在 2002 年至 2006 年期间，土著儿童在基础教育的入学率提高了 48.7%，从 117 171 名学生增加到 174 255 名学生。这一每年近 10%的入学增长率在全国各民族当中属于最高。入学情况可以分类如下：学前教育 10.9%；小学——第一阶段 60.5%；小学——第二阶段 16.5%；中学 4.5%；青年和成人教育 7.6%。这些数字表明，尽管最近几年取得了一定的进步，但是从全国看，为土著人社区提供的教育还远远没有涵盖所有土著人口。

9. 2003 年至 2006 年期间，小学教育第二阶段(五至八年级)的增长率远远高于第一阶段(一至四年级)的增长率，前者为 78.1%，后者为 27.2%。这一事实显示在实现各种权利方面取得了进展， 其重要意义值得强调。这两个阶段的比率已从

2002 年的 5.13 下降到 3.67。由于在 2002 年至 2006 年期间建起了 716 所新学校，土著人学校的数量已从总计 1 706 所增加到 2 422 所，其中包括州立和市立学校。

10. 2006 年，州市教育局得到 1 800 万雷亚尔，用于建设、改造或扩建土著人学校，以满足需求。土著人教育的质量问题也已列入政府议程，例证就是近 10 年来有 9 100 名土著教师接受了培训，而且他们几乎遍及所有各州。巴西有七所公立大学提供跨文化研究生课程。

11. 关于土著人扫盲，有个问题必须说一说。全国人口普查将那些自报为土著者视为土著人。其结果是有大约 551 462 名土著人。而负责执行国家土著人政策的机构为执行政策之目的，仅将居住在土著人定居点里的人视为土著人，结果有大约 480 000 名土著人。对于从正规教育的角度看他们当中到底有多少人识字，没有一个准确数据，这是政府的过错。我们可以考虑的信息，是 2007 年住户抽样调查提供的自报为土著者的识字率，具体见下表。

表 1

土著人识字率 %	
巴 西	79.5
北 部	75.2
东北部	69.1
东南部	89.4
南 部	82.0
中西部	79.4
男	79.5
女	79.5

资料来源：巴西地理和统计研究所 2007 年全国住户抽样调查。

12. 劳工。虽然劳动部正式界定了土著劳工，但是巴西并没有针对土著人的就业政策，因此也没有这方面的可靠数据。土著人社区的工作主要为狩猎、捕鱼、蔬菜采摘，有些为特色手工制品和某些剩余谷物的买卖。这些都是小规模活动，算不上劳动市场。

13. 最后，应该指出，没有具体指标度量土著人社区贫困的实际程度和生活质量。鉴于其文化特点，他们的社会和经济估计数不同于周边社会，这就如同在现有土著人社区本身内部各种指标不尽相同一样。有关购买力的社会经济参数并不一定适用于按另外一种经济模式生产的社区。

问题 2－请解释《公约》所载权利是否能够在巴西的法院直接适用和援引，如果能够，请提供法院裁定直接适用《公约》权利的例子。为确保经济、社会和文化权利遭侵害的人获得有效司法补救采取了哪些措施？(E/C.12/BRA/2, 第 56 段)

14. 我们无意指出 1988 年《巴西宪法》与《公约》规定的各项权利的具体相关性，但是可以说这部《宪法》主要是要保护和保证各种社会、经济和文化权利。《宪法》第 5 条第 2 款指出，其中确立的权利和保证并不排除据此通过的制度和原则或联邦共和国加入的国际条约所规定的权利和保证。自《宪法》颁布以来，对于有关人权的国际条约与宪法准则的等级排序问题展开了深入辩论。2004 年，第 45 号宪法修正案在《宪法》中增加了国会参众两院经两轮表决，以五分之三多数票批准对人权条约进行法定分级的可能性。

15. 在第 45 号修正案之前批准的条约问题直到 2008 年才解决，当时联邦最高法院(巴西宪法法院)认为这种条约具有高于法律的地位 [1]，这意味着它们高于法律，但是低于《宪法》。有些法官不同意将人权条约置于与《宪法》平等的级别上。理论辩论仍在进行，有人认为应将人权条约置于《宪法》之上。

16. 目前，依照联邦最高法院最近的理解，《公民、社会、文化权利国际公约》具有高于法律的地位，因为它是在第 45 号宪法修正案之前批准的。鉴于此，从形式上看巴西法院援引和适用该公约没有任何障碍。此外，应该指出，巴西法院的新指示体现在确定《美洲人权公约》和《公民及政治权利国际公约》的适用性的裁定之中。

17. 鉴于《经济、社会、文化权利国际公约》的内容是实质性的，剩下的就是法院适用该公约规定的权利问题了。有些人说不能在法院主张经济、社会和文化权利，因为这些权利应由国家政府保障，司法机关不能冒违反三权分立原则的风险，干预政府的管辖范围。这种态度是错误的，不认为经济、社会和文化权利规定了国家政府的积极义务——提供各种服务——和消极义务——不阻止履行这些权利。巴西司法部门没有研究涉及这些权利的问题，因为如上所述，《巴西宪法》已有相关规定。

---

[1] 联邦最高法院，2008 年 12 月 3 日第 466343 和第 349703 号诉讼中间上诉。

18. 法院大多审理过的一个有代表性的案件，是为自给自足人提供药物治疗问题(基本保健权的司法化)。法学使我们更有理由认为，司法部门认定国家政府应提供这种药物治疗并不违反宪法的分权原则。联邦最高法院有关该问题的裁决摘要如下：

> “摘要：诉讼中间上诉的复审。为 HYPO-SUFFICIENCY 提供药物治疗。国家义务。联邦最高法院第 636 号摘要。1. 没有必要资金购买所需药品的病人。国家提供药品的义务。先例。2.联邦最高法院第 636 号摘要的影响范围：‘没有一项特别上诉被证明合法，它违反了宪法的合法性原则，因为其结尾的举证声明预示着要对所上诉裁决有关宪法之下各种规范的解释进行复审。’3. 上诉被驳回。” (STF AI-Agr 616551 / GO – 部长的书面意见：EROS GRAU. 判决：2007 年 10 月 23 日 判例：第二陪审团。[原文不是黑体]。

19. 2004 年 4 月 29 日，当一个政府滥用权力案得到证明时，联邦最高法院在有关不遵守基本准则的诉讼(ADPF 第 45 号)中做出防止令，对此 Celso de Mello 部长提出了对法院的意见，意见涉及司法部门掌控和干涉公共政策的执行问题是否符合宪法。这一次，认为公共行政管理人对于实现社会、经济、文化权利的酌处权不正当的理解获胜。有关裁定书中的一些典型内容，现摘要如下：

> “法律原则和法理都未认识到纲领性的宪法规范对于社会权利的影响，也没有把充分应用这些规范作为原则──社会公正的一个要求。因此，否认根据基本社会权利应履行的任何义务都是不承认它们是真正的权利。(……)一般而言，有越来越多的人认为关于社会权利的宪法原则和规范是各种权利和义务的源泉，并同意司法部门干预不合宪的不作为情况。共和国总统签发的一项法令可能导致妨碍保健以及执行根据第 29/2000 号宪法修正案中一项具有约束力的国会决定制定的政府政策，鉴于有人对此项法令提出责难，如今在本法院出现了宪法性的法学论争，先前有关其相关性的所有考虑都证明是正确的。然而，正如在本裁定上文所强调的，在本案中有使不遵守基本准则的行为无效的情况。”

20. 2008 年 10 月，联邦最高法院的另一项裁定使社会权利，具体说是健康权利的实现问题大白于天下。围绕着执行在公共卫生机构建立强化治疗部的积极公共

政策问题展开了讨论。联邦最高法院院长宣布一项独裁裁定，确立了司法机关认定国家政府在积极义务方面有罪的可能性。[2] 这项裁定明确了 1988 年《宪法》中所述社会权利的相关性以及司法机关保障这种权利的方法：

> “《巴西宪法》不仅明确承认有基本社会权利(第 6 条)，还具体说明了这些权利的内容和提供手段(特别是第 196、202、203、205、215 和 217 条)，但是并没有区分个人和集体的权利和义务(第二篇第一章)与社会权利(第二篇第二章)，因为它确定基本权利和保证可以直接适用(第 5 条第 1 款，FC/88)。因此很显然，基本社会权利在 1988 年《宪法》中已被视为合法的基本权利。毫无疑问——肯定十分清楚的是——对于保健服务的需求必须根据我们的宪法规定和特定国情来解决……”

21. 法院的这些裁定促使国家政府更加积极地执行旨在实现各种基本权利的公共政策。这样，受害者就能够依靠有效的法律补救措施恢复遭到侵犯的权利，这种措施因义务的类型而异。随着法院支持保护权利的裁定日渐增多，这些文书也得到了加强。在国家不履行对于某项权利的积极或消极义务的情况下，有广泛的司法保护可资利用。为此，人们可以援引不符合宪法这一直接主张，利用宣布公共行政行为无效的诉讼、民事公诉、宣告式诉讼、债务诉讼，甚至是普通诉讼。

22. 在本文件附件一中，巴西政府提供了大量判决录，证明法院本身对于承认司法机关迫使行政机关执行保护社会、经济和文化权利的政策与措施的合法性和权限的理解。

23. 至于巴西政府采取的保证经济、社会和文化权利遭到侵犯者获得有效法律补救的措施，应该强调公设辩护处所做的工作。这是一个公共行政机构，1988 年《巴西宪法》责成该处为无力承担法律费用的人提供免费的充分法律援助，但不得伤害他们本人及其家人。法律援助以咨询活动或提起司法或行政诉讼的形式提供。因此，公设辩护处作为一家大型法律事务所开展工作，它必须为保护当事人的利益提供一切必要援助。

---

[2] 联邦最高法院，第 228/CE 号临时令的中止，意见作者 Gilmar Mendes 法官 2008 年 10 月 14 日的判决。

24. 公设辩护人在技术上有充分的自由提供指导并可建议提起任何种类的诉讼——民事的、行政的、劳动的或刑事的——只是要以所援助对象的利益为重，因为法律赋予他们充分的职能独立。

25. 值得一提的立法进步，是明确授权公设辩护人利用民事公诉，以较低的费用取得较广泛的结果。还值得一提的是，由公设辩护人提起的民事公诉有所增多。最后，应该谈谈援助那些没有开设联邦法院或至今没有得到联邦公设辩护处援助的社区的巡回法律服务，谈谈为南马托格罗索州朵拉朵的土著人社区提供的专门法律服务，这种服务有助于缓解该地区的紧张局势和暴力现象。

26. 因此，公设辩护处利用内部司法系统现有的各种法律和程序机制，保证权利遭到侵犯者能够利用已生效的各种文书捍卫和保护其经济、社会和文化权利。

27. 应该指出，尽管联邦公设辩护处的加强使受援人数明显增多(见下文表2)，但是应当认识到，该辩护处的工作必须改进，因为有些州至今还未设立本州的公设辩护处[3]，而且全国的公设辩护人数量——481人——还远远低于预期。

表 2. 联邦公设辩护处处理的案件

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
案件	7 551	54 261	133 730	163 936	227 119	227 001	400 288

28. 根据联邦公设辩护处提供的数据，公设辩护人与居民的比率[4]大约为每394 305名居民有一名公设辩护律师。而法官的比率则为每37 577名居民有一名法官。理想的公设辩护人数量应是与审案法官数量持平，现实与要实现的目标之间还有一定差距。由联邦政府资助的公设辩护人数量还不到法官数量的10%，因此无论哪里的巴西人在工作案件中都没有得到法律援助，而就联邦司法机关而言，只有各州首府、联邦区和八个内地城市的居民能够得到公设辩护人的援助。

---

[3] 戈亚斯州和圣卡塔林纳州还没有公设辩护处；巴拉那州有一个总辩护人办公室，但是其律师是雇用的；联邦区有一个法律援助处。

[4] 根据2008年巴西地理和统计研究所的估计数。

问题 3－请提供资料，说明能确保建立充足的保障措施的机制，以保护处于最不利地位的边缘化个人和群体的经济、社会、文化权利，特别是在健康权、适足生活水准权、工作权和有利的工作条件权等方面。

29. 1988 年的《巴西宪法》规定，保证和保护社会、经济、文化权利。社会权利载于第二章，包括教育、健康、工作、住房、休闲、安全、社会保障、妇幼保护和有需要的人得到援助等权利(第 6 条)。为确保实现和监管这些权利，巴西司法制度规定了两大保护领域，即：集中司法审查和分散司法审查。

30. 集中司法审查完全由负责保卫《联邦宪法》的最高司法机关，即联邦最高法院进行，其裁定对于所有司法和行政机构均具有约束力。典型的集中审查诉讼包括：关于不合宪的直接诉讼、关于不作为导致违宪的直接诉讼、关于不遵守基本准则的质疑和合宪性宣告式诉讼。

31. 分散司法审查可由任何法官在具体案件中进行，可予以上诉，其影响范围仅限于诉讼双方。原则上可以就向法院提起的任何诉讼进行这种司法审查。关于基本权利的实现问题，在巴西的司法制度下可以提出下列诉讼：民事诉讼、民事公诉、民众诉讼、个别训令书和集体训令书。

32. 关于不合宪的直接诉讼可向联邦法院或州法院提起，目的是根据《宪法》的至高无上地位宣布宪法之下的某个规范性法令不合宪。我们在此以联邦最高法院在关于残疾人社会融入的 ADIN 第 2649/DF 号案件中做出的判决，作为有关保障基本权利的文书不合宪的直接诉讼例子，具体如下：

> “摘要。关于不合宪的直接诉讼：巴西市际、州际和国际公路客运协会。1994 年 6 月 29 日第 8899 号法律(其中规定免费运送残疾人)的合宪性。声称违反了经济秩序、法律面前人人平等、个人行动和财产权原则，而且没有确定资金来源。(《共和国宪法》第 1 条第四款；第 5 条第二十二款；及第 170 条)：驳回。1. 原告系一行业协会，有合法权利就第 3133 号关于不合宪的直接诉讼的裁定提出上诉，该裁定由 Celso de Mello 部长于 2005 年 9 月 9 日代表法院起草。2. 原告的目的和该项法律所涉事项之间在主题上的相关性得到确认。3. 2007 年 3 月 30 日，巴西在联合国总部签署了《残疾人权利公约》及其任择议定书，承诺采取措施执行该公约。4.第 8899/94 号法律属于将有特殊需要的人纳入社会的部分公共政

策，目的是依照共和国有关公民的权利与义务和人类尊严的基本原则确保机会均等和社会关系人性化。这一点通过确定实现这些目标的手段已经做到。5.关于不合宪的直接诉讼被驳回。(ADI 2649, Relator(a)： Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2008, DJ-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-01 PP-00029)

33. 对于有关不遵守基本准则的指控，在《宪法》第 102 条第 1 款中做出了规定，联邦最高法院也就其做出了判决。其目的是确保《宪法》中那些特有的基本原则，例如人类尊严和保障基本权利的原则，得到遵守。关于保障基本权利的原则，最近对第 45 号指控做出如下判决：

“法律原则和法理都未认识到纲领性的宪法规范对于社会权利的影响，也没有把充分应用这些规范作为原则—社会公正的一个要求。因此，否认根据基本社会权利应履行的任何义务都是不承认它们是真正的权利。(……)一般而言，有越来越多的人认为关于社会权利的宪法原则和规范是各种权利和义务的源泉，并同意司法部门干预不合宪的不作为情况。共和国总统签发的一项法令可能导致在公共卫生领域严重妨碍执行根据第 29/2000 号宪法修正案中一项具有约束力的国会决定制定的政府政策，鉴于有人对此项法令提出责难，如今在本法院出现了宪法性的法学论争，先前有关其相关性的所有考虑都证明是正确的。然而，正如在本裁定中上文所强调的，在本案中有使不遵守基本准则的行为无效的情况。”(2004 年 4 月 24 日)

34. 关于不作为导致违宪的直接诉讼的目的是执行和应用效力有限的宪法规范，即需要颁布一项实施这些宪法规范的法律。民众诉讼(《宪法》第 5 条第七十三款)是对侵犯有关下列方面集体权利的一种宪法补救措施：(a)公共财产或政府参与的实体的财产；(b)行政道德；(c)环境以及历史和文化遗产。这一机制的主要意义在于，任何公民均可以正当地向法院提起这种诉讼。

35. 《巴西宪法》第 129 条第三款规定的民事公诉是检察署的职能之一，其目的是“保护公共和社会财产、环境及其他普遍和集体利益，这一切均具有非刑事

性质。”[5] 第 7347/1985 号法律规定了这种诉讼形式，认为除检察署外，下述机构也可以正当地诉诸这种诉讼形式：公设辩护处、联邦政府、各州、市和联邦区、准政府机构、公营企业、基金会或经济混合体，以及(a)根据民法成立一年以上并且(b)以保护环境、消费者、经济秩序、自由竞争以及艺术、美学、历史、旅游和风景遗产为本机构宗旨的协会。

36. 《联邦宪法》(第 5 条第六十九和第七十款)对训令书做出规定，它是在被控违法或滥用权力者为一公共当局或履行政府职能的法定实体的情况下保护人身保护令或个人数据保护令未列入的明确法定权利的一种保证。《宪法》规定了集体训令书，其合法申请者是：(a)在国会中占有席位的政党，(b)工会、行业协会或成立并运作一年以上、以保护其成员或准成员为宗旨的其他依法组成的协会。

37. 只是从再次民主化时起，巴西的人权保护机制才有了活力。因此，虽然取得了一些进步，但是国家法律体系尚未充分吸纳《宪法》和国际条约中所载的基本权利。应该指出，巴西加入了美洲人权保护制度，因而服从美洲人权法院的诉讼管辖。[6] 作为巴西在各种国际机构中所起作用的例证，应该谈谈有关对妇女的家庭暴力的 Maria da Penha 案，美洲人权委员会处理了此案，它对国内司法秩序产生了极大影响。该案导致颁布第 11340/2006 号法律，建立以宪法为依据的防止对妇女的家庭暴力机制。

38. 还应指出，《联邦宪法》第 129 条第二和第三款，第 75/93 号补充法第 6 条第二十款、第 7 条和第 8 条，以及第 7347/857 号法律第 5 条第 6 款规定了检察署的司法外工作机制，以保护各种社会权利。司法外工作包括签发建议书，签订行为调整协议[7]，举行公开听证会，查明真相等。而其司法工作主要是提起民事公诉和在司法程序中提出意见。在本文件附件二中，巴西政府提供了有关案例的具体资料，以实例说明联邦检察署捍卫社会地位低下的边缘化群体的经济、社会、文化权利的工作。

---

[5] SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros. 2ª ed., 2006, p. 602。

[6] 巴西于 1998 年 12 月 10 日承认美洲人权法院的诉讼管辖权。

[7] 第 6 款确定，合法的公共机构可通过具有启动诉讼程序的法外文件效力的制裁，迫使有关各方承诺调整自己的行动，使其符合法律要求。

39. 除检察署的工作外，还必须强调公设辩护处的工作，该处的工作已在问题 2 中提及。应该强调指出，与主要守护集体利益的检察署不同，公设辩护处要为没有钱的个人代言，以便防止其私人利益灭失。为此，公设辩护人有完全的技术自由提供指导和提起只对其所辩护的个人利益具有约束力的任何类型诉讼——民事的、行政的、劳动的或刑事的，因为法律赋予了他们职能上的独立。

问题 4－请表明缔约国是否根据《巴黎原则》建立了国家人权机构。如果已建立，它是否有处理经济、社会、文化权利方面的问题权限？

40. 卫人权理事会(人权理事会)是总统办公厅人权事务特别秘书处下设的一个机构，它开展了多项活动并推动了一场深入辩论，目的是与《巴黎原则》保持一致。因此，人权理事会被认为是最接近于这些原则建议的国家机构。设立该委员会的法律第 5 条指出：“人权理事会应与联合国合作开展活动和**执行**旨在确保切实有效尊重人权和基本自由的措施。”虽然人权理事会依然没有向联合国人权事务高级专员办事处报告的地位，但是它已经处理了若干提交联合国的问题并且实际上被高级专员办事处视为一个国家级对话者。

41. 人权理事会是在 1964 年导致巴西推行独裁制度的政变前夕，由第 4319 号法律建立的，它真正开始运作是在四年后独裁制度鼎盛之时。在以后的数年间，人权理事会是独裁制度所容忍的唯一一个可偶尔谴责基层机构所犯罪行的机构，尽管它有关因酷刑而死亡的那些失踪政治家和反对者的调查均被以指控查无实证等不实之词敷衍了事。不过，理事会一些委员在专政下的大无畏精神使理事会在再次民主化之后得以巩固，成为在全国各地专门促进和捍卫人权的一个联邦社团机构。1971 年 12 月 15 日第 5763 号法律和 2003 年 5 月 28 日第 10683 号法律对其章程进行了两次全面修订。

42. 目前，正在努力逐步调整人权理事会，使其符合《巴黎原则》的要求。这一点的例证就是在 2008 年 8 月 12 日人权理事会第一八八届常会上建立了一个特别委员会，负责“实施有助于捍卫人权理事会被承认为得到人权事务高级专员办事处认证的巴西国家机构的措施，并在最终履行现在赋予它的职权之前，向人权理事会全体会议提交部分报告(第 9/2008 号决议)”。

43. 按照《巴黎原则》中有关职权与责任的部分，即第 3.a (i)条的具体规定，人权理事会的职权包括促进对于保证《联邦宪法》、《美洲关于人的权利和义务宣言》和《世界人权宣言》所载人权的那些规范 [8] 之效力的调查研究。此外，依照《巴黎原则》有关职权与责任的部分，即第 3.a (ii) 和第 3.g 条的规定，捍卫人权理事会还在侵犯人权事件高发区推动采取措施，确保人们充分享有这些权利，并开展提高认识和宣传活动。[9]

44. 关于捍卫人权理事会处理经济、社会、文化权利问题的权限，应该指出该理事会通过各种特别委员会已经处理了这类问题。值得一提的是以下例子：

(a) 成立特别委员会(第 01/2005 号决议)，调查 2005 年 2 月 16 日军警在戈亚斯州戈亚尼亚市西部工业园实施的、导致多人死伤的收复行动中侵犯人权的行为。

(b) 成立特别委员会(第 12/2005 号决议)，目的是“建立多机构工作方法，跟踪和调查有关侵犯适足食物权的举报”。

(c) 成立特别委员会(第 26/2006 号决议)，“调查向人权理事会举报的因国内修建大坝而出现的侵犯人权行为(通过对此类案件的经验式调查研究)”并且“提出预防、评估和减轻修建大坝的社会和环境影响的建议，以及维护和补偿受害者权利的建议”。

45. 最后在短期内对人权委员会加以调整，使其符合《巴黎原则》的要求并被认证为联合国人权事务高级专员办事处的一个对口国家机构的问题，由于据认为该理事会已经接近达到《巴黎原则》的要求，所以它没有过多地重新拟订职权范围，而是在调整自己的职能结构。因此，这个在近五十年的历史中为巴西在促进和保护人权方面取得长足进步做出巨大贡献的理事会，正在进行必要的改革，从而确保更加独立，财政上更加自主，更加多元化。

---

[8] 1964 年 3 月 16 日第 4319 号法律，第 4 条第 1 款。

[9] 1964 年 3 月 16 日第 4319 号法律，第 4 条第 4 款。

二、有关《公约》一般性条款的问题 (第一至第五条)

A. 第二条－不歧视

问题 5－请提供资料说明正在执行的肯定行动方案和这些方案的有效程度。

46. 以下是一些针对非洲裔妇女和残疾人的肯定行动方案：

(a) 非洲人后裔

47. 笼统地说，在促进种族平等政策特别秘书处协调下，各机构在巴西实施了多项民族/种族肯定行动。其目的是对公共政策的制定工作进行逐步的、协调一致的文化改革，使其更具包容性。教育领域的行动[10]旨在促进从民族/种族角度看待具有包容性的教育，从而为培养对于多样性至关重要并认识到尊重多样性之重要性的一代人铺平道路。巴西政府开展了广泛活动，例如：

(一) 鼓励公立和私立大学为黑人和印第安人保留名额的措施。目前，20 多个州的 48 所公立大学采取了为公立教育系统属于非洲人后裔的青年人预留名额等多种方法。公立大学的两种主要肯定行动是配额和津贴制度。

(二) 《普及大学教育方案》。该方案在私立高等院校实施肯定行动，办法是按照各群体在所在联邦单位人口中的比例(根据巴西地理和统计研究所的数据)，给予包括黑人和印第安人在内的来自公立学校的学生奖学金。2005 年至 2006 年期间，共颁发了 20 多万份奖学金，其中 81 287 份颁发给了非洲裔学生，数百份颁发给了印第安学生。

(三) 对 2005 年学校普查调查问卷进行了修订，在其中列入了肤色一项，并发起了题为“亮出你的种族，申明你的肤色”的运动。

(四) 举行了一次促进种族平等政府间论坛，其中包括旨在执行第 10639/03 号法律的“促进种族平等技术研讨会”。第 10639/03 号法律要求在中小学校教授非洲裔巴西人的历史与文化。为此目的，编写了一个“民

---

[10] 有关工作与收入政策的情况见对问题 10 的答复，有关针对黑人的卫生政策的情况见对问题 30 的答复。

族/种族关系教育以及非洲裔巴西人及非洲的历史和文化教学国家课程指南初级读本”，作为支持执行第 10639/03 号法律的教学工具。[11]

(五) Uni-Afro 项目。该项目支持并鼓励加强非洲裔巴西人研究中心或公立高等院校中的类似团体，以及使之成为正式机构。目标是促进总结、传播有关民族/种族问题的知识，推动非洲裔巴西人进入高等院校并留在那里坚持学习。

(六) 里奥布朗库研究所的肯定行动方案——外交专业奖学金。该项奖学金于 2002 年推出，目的是确保从事外交职业的机会更加均等并加强外交部人员的民族多样化。2002 年至 2007 年间，共颁发了 204 份奖学金。最初，奖学金金额为 1 万雷亚尔，2003 年提高到 2.5 万雷亚尔，这一金额保持至今。

48. 关于非洲裔学生进入高校民主化的肯定政策的效力，看来援引应用经济研究所的一段评语是再合适不过的了：

> “……高等教育数据表明，在实施肯定行动政策以前，白人与黑人学生之间入学机会上的不平等有所加剧。另一个突出的问题是，如果减少白人与黑人学生进入巴西大学方面的差异只靠改进初等教育，那么就需要时间。Munanga 在对巴西教育和种族不平等进行研究之后得出了结论，据他(2002 年) [12] 讲，如果仅靠改进基础教育质量，黑人学生需要大约 32 年才能达到白人学生目前的大学入学水平。因此，实施肯定行动和让黑人学生进入高校的政策是必不可少的(应用经济研究所，《社会政策公告：监测与分析》，第 15 卷，2008 年 3 月，第 226 页)。”

49. 肯定方案的成果表明，大学黑人学生的比例提高了，这改变了各种族高等教育的入学比率。鉴于目标是将黑人青年纳入高等教育，所以这不仅仅是一个数量效应问题，因为数量结果的意义仍然微不足道：采取肯定行动的公立学校不到 12%，而这些学校的入学人数只占高等教育入学人数的 20%(应用经济研究所，同

---

[11] 2008 年 3 月 10 日第 11645 号法律修订了第 10639/03 号法律，目的是在官方教育网的正规课程中列入有关“非洲裔巴西人和土著人的历史与文化”的必修课，从而把土著人问题纳入课程。

[12] 见 MUNANGA, K. “Políticas de ações afirmativas em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas.” In: SILVÉRIO, V. R.; SILVA, P. B. G. da (Orgs.) *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep/MEC, 2003。

上)。不过，这些大学是巴西知识创造与传播的先锋，2006 年在巴西从事相关研究的 30 所重点院校中，有 27 所是公立大学(国家科学和技术发展理事会和应用经济研究所，同上)。因此，公立学校中有非洲人后裔、印第安人及其他较贫困阶层的青年人意味着，他们参加了有关各种国家问题的重要研究中心和辩论。其结果是形成了新的辩论环境，巴西学生中的中坚分子正在“去种族化”。

(b) 妇 女

50. 妇女政策特别秘书处负责协调的将妇女纳入教育的肯定行动也是全面实施的，这些行动得到了各种机构，包括教育部、文化部、科学技术部、耕地开发部、促进种族平等政策特别秘书处、国家科学和技术发展理事会、一些大学及其他实体的合作支持。作为范例，可以谈谈下列方案：

(一) 《学校性别与多样化问题方案》。该方案于 2006 年出台，其目标是对教育专业人员进行性别、民族/种族和性取向等问题的培训。2006 年 4 月至 9 月间，该方案通过 200 课时的课程，对公立基础教育系统的 1 200 名教师进行了培训，重点是使基础教育五至八年级的教育专业人员和教师取得相应资格：根据与 2008 年选定的大约 20 个州立和联邦大学签订的协定，2009 年计划培训 15 000 名专业人员。

(二) 《妇女与科学方案》。该方案自 2005 年起开始实施，目的是对有关各级教育中性别关系的科学创作与反思予以法律保障和鼓励，促使妇女参加科学研究、投身学术研究事业。2008 年，该方案举办了第四次“建立性别平等奖”颁奖仪式并印发了关于性别、妇女和女权研究的 CNPq/SPM/MCT/MDA 第 57/2008 号公告，公告引来 500 万雷亚尔的捐款和 364 个项目，其中 173 个获得批准，它们均衡地分布在全国各地。有关妇女政策的国家机构和支持研究的国家基金会也开展了这类活动。

(三) 支持国家、地区和国际性别研究方面的主要科学活动，例如“性别安排”会议和由巴西女权主义研究网以及北部和东北部妇女与性别关系研究网主办的活动。

51. 在劳动方面，应指出下列活动：

(一) 《妇女与工作、手工艺、旅游以及增强妇女能力方案》。其目标是加强公共政策，通过制定手工艺生产部门战略促进当地旅游业，保证增强妇女能力，确保女手艺人从女性特有的角度发挥引领者作用，传承区域文化特色。

(二) (十一) 《妇女工作与创业方案》。该方案于 2007 年出台，旨在支持妇女创建和发展自己的企业。它已经援助了里约热内卢州的 1 800 名妇女，预计到 2009 年还要援助圣卡塔林纳州和联邦区的另外 1 800 名妇女。

(三) (十二) 第二期《促进性别平等方案》有公共和私营部门的 38 家企业参与，旨在通过形成新的人事管理理念和组织文化，促进企业中男女机会平等和待遇平等。2008 年底，2007 年参加该方案并充分执行了行动计划的企业被授予促进性别平等印章。

(c) 残 疾 人

52. 在包容残疾人方面，有如下一些肯定行动的例子：

(一) (十三) 无障碍环境：理想追求运动由国家残疾人权利理事会规划，经过各种媒体宣传并在公共场所广为宣传，得到了联邦最高法院、州和市级政府、艺术家、足球俱乐部和运动员、公营企业及许多其他人的支持。

(二) (十四) 举办了各种讲习班、技术训练课、研讨会和会议，利用人权事务特别秘书处提供的资金培训了 11 079 人。此外，以无障碍格式(盲人用点字法、大字体和光盘)发表了十篇有关残疾人权利的文章，其目标读者群为儿童、青少年、技术人员和人权倡导者。

(三) (十五) 《学校连贯福利方案》于 2007 年出台，旨在提高作为《连贯福利方案》(见对问题 18 的答复)受益者的残疾人，主要是 18 岁以下的残疾儿童和青少年的生活质量，通过三级政府、教育、社会福利、卫生和人权政策等多部门协调，确保他们留在学校继续自己的学业。迄今为止，所有的州、联邦区和 2 623 个城市加入了该方案。

(四) (十六) 在教育部实施的《全纳教育：多样化权利方案》下，公立教育系统中的 1 968 所学校得到了用于房屋改造及其他教学解决方案的资金，以保证学校环境无障碍。第 6571/08 号令将给予普通公立学校中的和在课外时间提供专门教育援助的普通公立学校中的残疾学生的资金增加了一倍。

(五) (十七) 《普及大学教育方案》向残疾人颁发奖学金。

(六) (十八) 关于辅助技术，[13] 技术辅助委员会 [14] 举行了六次会议，评估这方面的政府政策，并与教科文组织合做出版了一本关于辅助技术的出版物，其读者群为管理人员、技术人员和社会工作者。

问题 6－请提供资料说明在据报告巴伊亚州非洲裔青年被杀害事件以后所采取的措施。请说明为加强保护非洲人后裔的法律框架，特别是结束这种杀人事件而采取的措施。

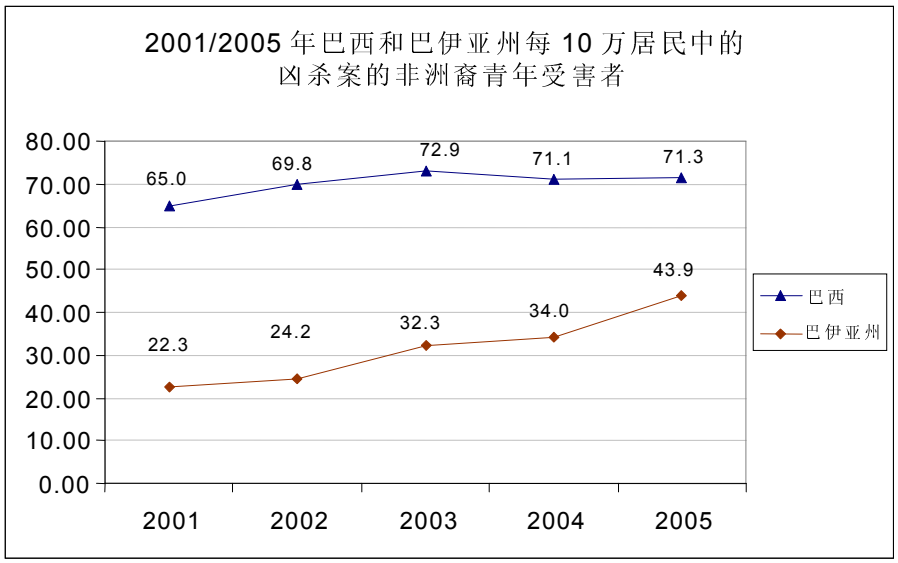
53. 对公共安全的挑战已然成为巴西有效实施人权的主要问题之一(该专题应在 ICESCR 报告中加以更全面的探讨)。从这一背景来看犯罪分子与警方的暴力问题，就能够说明为什么暴力统计数字显示杀人者，特别是非洲裔青年杀人者特别多。这种现象是全国性的，但是在巴伊亚州，由于其人口的历史背景，而尤其突出。该州的大部分人口为非洲人后裔：根据 2000 年普查， 44.98%的巴西人自报为非洲人后裔，而巴伊亚州则有 73.87%的人口自报为非洲人后裔。

54. 具体谈到非洲裔青年人(15-24 岁的男女青年)受害问题，官方数据并没有说明巴伊亚州的情况比全国差。单从这次分析的目标人群──即非洲裔青年人看，下文的曲线图 1 显示，虽然凶杀案的比率在上升，但是巴伊亚州的比率与全国情况相比还是相当低的。

---

[13] 辅助技术或技术辅助设备是为提高残疾人或行动不便者的官能而加以改进或专门设计的产品、器具、设备或技术，从而有助于他们享有充分的或有辅助的人身自主。

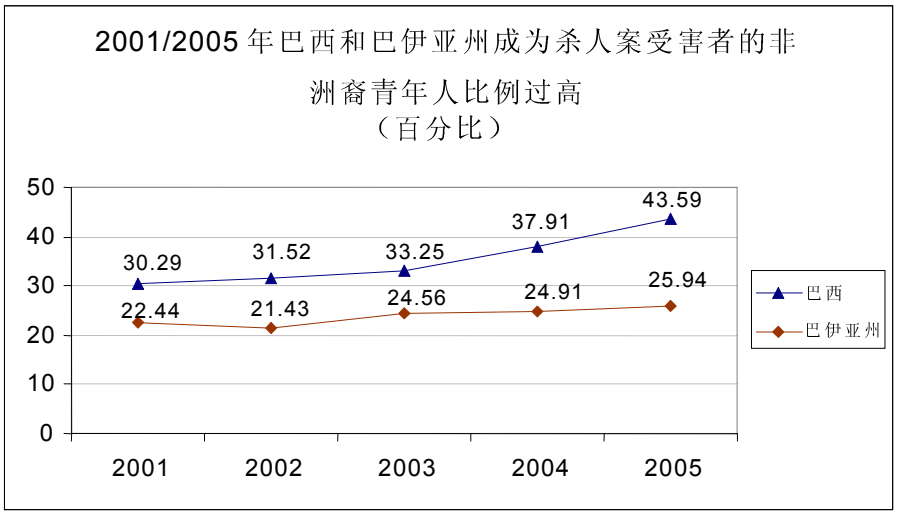
[14] 技术辅助委员会系根据第 5296/2004 号令，在人权事务特别秘书处下设立。其成员包括有关专家和涉及技术辅助设备/辅助技术的各政府机构代表。该委员会负责确定这一知识领域的战略，建设各种能力，开展研究活动，从而为拟定辅助技术规范提供资料。



注：上述比率是根据全国和巴伊亚州 2000 年普查自报为非洲裔的青年人口与每年这一部分人口中的凶杀案之比计算出来的。

55. 尽管在巴伊亚州，相对于非洲裔青年人在青年总人口中所占的比例而言，成为杀人案受害者的非洲裔青年人比例过高，但是该比例低于全国水平，一如下文曲线图 2 所示。

曲线图 2



资料来源：巴西地理和统计研究所(人口)； DATASUS(杀人案)。

56. 简而言之，无论是在全国还是在巴伊亚州，成为受害者的非洲裔青年人的比例都高于非洲裔青年人在青年总人口中所占的比例，不过巴伊亚州的这一比例相对较低。在 2001 年至 2005 年间，非洲裔青年人受害的平均比例比其在青年总人口中所占的比例高 35.31%，而在巴伊亚州则高 23.85%。因此巴西的种族不平等体现在严重的社会冲突之中。根据应用经济研究所的数据，与其余人口相比，黑人青年的死亡率高出 50%，这对黑人男子的预期寿命有严重影响。

> “因此，与白人相比，黑人青年更容易受到充斥暴力的社会环境的影响，这对其日常生活、世界观和创造未来的实际可能性产生了深刻影响。可是，联邦、州和市级政府制定的公共政策仍然力度不够，不足以解决这一系列问题。就黑人青年而言，近年来只有促使他们进入高等院校的活动显示出，在消除种族不平等和扩大社会机会方面取得了一大进步(应用经济研究所，同上，第 214 页)。” [15]

57. 巴西政府主张在促进种族平等政策特别秘书处协调下，向各州、市和联邦区下放促进种族平等政策。下放的目的是在各联邦单位的特定权限内，为被排斥人口提供可能的援助。目前正在与促进种族平等政府间论坛联合实施下放工作。巴西包括巴伊亚在内的所有的州以及大约 500 个城市(约 10%的城市)加入了该论坛。这些联邦单位在加入论坛时承诺，通过公共安全等相关政策，在其主管的所有区域内促进平等、打击种族主义。

58. 关于对儿童和青少年的暴力问题，巴伊亚州政府已经选定了负责执行《保护受到死亡威胁的儿童和青少年方案》的机构，该方案由总统办公厅人权事务特别秘书处负责协调，可望于今年初开始执行。

59.. 此外，巴西政府推出了《国家公共安全与公民意识方案》，将安全政策与社会行动相结合，重在预防，谋求消除产生暴力的根源。该方案的主要宗旨包括建立一支稳定的公安人员队伍，对监狱系统进行结构调整，打击警察腐败现象，让社区参与预防暴力工作。在 2012 年底前，联邦政府将斥资 67.07 亿雷亚尔发展该方案。方案的目标之一是降低警方虐待平民案的发生率，承认暴力对不同群体具有不同影响，对于遭到种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为之害者的影响特别严重。

---

[15] 见对问题 5 的答复。

60. 司法部批准和同意的项目保证为巴伊亚州提供 8 270 万雷亚尔，其中 350 万雷亚尔用于警察培训、警官保健、对囚犯的法律援助、青年人保护以及妇女辩护能力的增强等活动。应该指出，近两年来，优先安排了对国家公共安全的组织结构投资，以提升和加强警力。因此，有关部门得以更新警察车队，聘用新警官，对设备进行检修并采用新技术。在业务方面，警方的情报工作得到加强，预防并减少了犯罪。

61. 最后，关于巴西的法律框架，预计《种族平等条例》的批准将会加强打击民族/种族歧视的法律框架。

问题 7－请提供资料说明执行《巴西不仇视同性恋方案》的结果，并表明在联邦州一级针对报告的基于性取向的歧视案件和暴力侵害有关群体的行为而采取的措施。

62. 《巴西不仇视同性恋方案》于 2004 年出台，其目的是除预防和打击仇视同性恋的现象外，在联邦政府一级实施促进女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者权利的活动。自 2005 年起，该方案为预防和打击仇视同性恋现象的示范人权中心提供资金。这些中心除为权利受到侵犯的普通民众提供援助外，还为女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者提供专业化援助(法律、心理和社会福利援助)。目前全国共有 42 个示范中心，位于各州的首府以及其他一些城市；这说明与 2006 年只有 17 个中心的情况(E/C.12/BRA/22,第 106 段)相比，有了长足进步。2008 年，48 600 人得到了援助。

63. 2008 年 6 月，举行了第一次全国女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者大会；共和国总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦在会上致开幕词。在此次大会之前，各联邦单位都举行了会议。600 名代表批准了 559 项提案。结果成立了一个由 18 个部委、议会促进女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者公民权利联合阵线和司法部组成的多部委技术委员会，负责拟定促进这一群体公民意识和人权的国家计划。该委员会于 12 月完成工作并将计划提交各部委最后审定。成立了一个多部委工作组对计划的实施情况进行不断评估和监测。最后，计划为捍卫女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者权利国家理事会建立一个法律框架。

64. 自 2006 年 12 月以来，《巴西不仇视同性恋方案》与九个联邦大学合作，为女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者公民意识促进和研究中心提供资助。2008 年，总共实施了 31 个人权与打击仇视同性恋培训项目，培训对象为军警、民警、教师、市府警卫、民兵和卫生专业人员，共 11 800 人参加了这些项目。在《巴西不仇视同性恋方案》下开展的其他重大活动包括：

(a) 与司法部和促进性取向自由联合议会阵线合作，争取批准国会正在审议的支持女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者的议案，例如旨在将仇视同性恋定为刑事犯罪的第 122 号议案，以及准许易装癖者和变性者更名和对同性恋结婚做出规定的其他议案。

(b) 参加艾滋病规划署工作组和卫生部《国家性病/艾滋病防治方案》工作组，以制定在女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者中防止性传播疾病的战略。

(c) 参加文化、工作与收入以及社会安全问题工作组，探索让女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者参与劳动力市场、文化活动和社会保障缴款的公共政策。

(d) 与民间社会组织以及联邦和州检察署协调，宣传国际人权法，特别是《日惹原则》。

(e) 与联合国和美洲国家组织系统内的国际组织协调，将性取向和性别认同问题列入其议程。这导致美洲国家组织大会通过题为“人权、性取向和性别认同”的第 2435 (XXXVIII-O/08)号决议，以及将该专题列入德班审查会议区域筹备会议发表的最后文件。

(f) 参加了南方共同市场及联系国人权高官会议，该会议设有一个“性取向和性别认同”问题工作小组，负责拟定消除对于女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者的偏见与歧视的共同议程。在 2008 年 11 月的第十四次会议上，各方一致同意通过媒体开展一场联合运动，打击基于性取向和性别认同的歧视现象，巩固与会国捍卫这类人的公民权的规范框架，并以葡萄牙文、西班牙文和英文出版成果文件。

65. 在州一级，各州的女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者大会也导致制定了各州促进这一群体公民意识与人权的计划。示范中心拥有自己的组

织结构和资源，它们实施了预防和教育活动，并提供心理和法律援助。联邦各州和许多城市设立了“同性恋自豪日”，从组织上对这一活动予以支持，并承认捍卫女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者权利的非政府组织属于公益组织。下面以若干实例来说明一些州为消除基于性取向的歧视所采取的行动。帕拉州发布了第 16/2008 号行政规定，因而成为在公立学校中接收易装癖者和变性者以其社会名称入学的第一个州。米纳斯吉拉斯州、巴拉那州和皮奥伊州正在审议类似的行政规定。

66. 南马托格罗索州在制定法律文书方面取得巨大进展。2007 年 9 月 4 日第 3416 号法律规定必须将性别关系纳入民警、军警和军事消防员的培训课程，并增加了另一个科目“仇视同性恋问题”。2008 年 12 月 9 日第 3591 号法律规定了南马托格罗索州的社会保障制度，承认与另一同性者保持公开、持久的同性恋关系者为社会保障制度所涵盖的一个独立人。

67. 2008 年，马托格罗索州对公立学校教师、民警和军警进行了打击基于性取向的歧视的培训。在接到易装癖者在街头遭到侵犯并被捕的举报之后，示范中心就在与有易装癖的性工作者交往中避免仇视同性恋问题，与民事警官达成协议。

68. 在米纳斯吉拉斯州，有关女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者人权的培训课程面向该州的所有公务员，第一阶段使 1 000 人达标；另外还为 5 000 名大学生举办了培训课程。为在公立学校实施《不仇视同性恋教育方案》，与市级政府建立了伙伴关系，包括对市州两级教育系统的教师加以培训；第一阶段有 600 名教师接受了培训。至于有关歧视的举报，该州打算摸清辖区内会出现仇视同性恋现象的关键地点，对于女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者所施暴力的类型，以及每个城市这类人口的数量。

69. 在圣保罗市，示范中心与公设辩护处签订了一项技术合作协议，以在接到有关仇视同性恋的举报之后提供免费法律援助，并与圣保罗州公安局种族罪和有关不容忍现象警区建立了伙伴关系，以编撰一个数据库(附件三)及采取相应法律补救措施。关于在接到有关仇视同性恋问题的举报后采取的措施，下列措施值得一提：

(a) 2007 年 2 月：发生了多起光头党和阿飞团伙在花园区挑衅事件。警方、司法部门和圣保罗市政府实施了一次联合行动。逮捕了五名光头党并向另外两名团伙成员发出了逮捕状。一名被逮捕者是“阿飞破坏”团的头目，对于州首府发生的各种袭击事件负有责任。

(b) 2007 年 3 月：在共和国广场附近的 Vieira de Carvalho 大街频繁发生袭击女同性恋、男同性恋、双性恋、易装癖者和变性者并随后施以严重人身侵害的事件。3 月中旬，军警机动部队的基地迁回该地区，从而制止了那里频繁发生的针对这类人的袭击和侵害活动。

问题 8－请说明种族平等条例草案是否已通过。如果已通过，请提供该条例各条款的详细情况。

70. 国会正在审议有关制定《种族平等条例》的 2005 年第 6264 号议案。该议案是由参议院提出的，在参议院已获通过，现在众议院正在审议。如果众议院提出修改，该议案的批准就会推迟，因为必须将其发回参议院。如果众议院通过该议案，就会将其直接交给总统批准。2008 年 12 月 11 日，负责就该条例提出意见的特别委员会审查了报告员的意见，结果是赞同该意见。预计在 2009 年最初几次表决会议上就会最终批准该条例。

71. 至于条例的内容，它是一个全面的文件，旨在为黑人群体提供足够保护，消除巴西依然存在的种族主义。种族或民族/种族歧视的概念完全来源于《消除一切形式种族歧视国际公约》，并且因这种歧视也可能发生在私人生活中而得到强化。该项目还要全面解决某些具体问题，例如妇女、青年和前逃亡黑奴社群的处境问题。希望在执行其中所载政策时注意这一方面。

72. 条例共有如下四篇：

第一篇－绪则：本法及其主要概念的定义和范围

第二篇－基本权利

第一章－健康

第二章－教育、文化、体育和休闲

第三章－良心和信仰自由以及自由信奉宗教

第四章－获得土地和适足住房

第五章－工作

第六章－交通工具

第三篇－国家促进种族平等制度

第四篇－最后条款

73. 该条例保证享有单一保健系统的普遍、平等权利(以便促进、保护和恢复黑人群体的健康)；享有适合巴西黑人情况的教育、文化、体育和休闲的权利；黑人妇女的基本权利；享有良心和信仰自由的权利，以及在巴西信奉的源于非洲的礼拜式和宗教的庄严；进入公立高等院校的配额制度；前逃亡黑奴幸存者对所占有土地的永久占有权；媒体对非洲裔巴西人的文化遗产及其在巴西历史中的地位加以宣传；以及在公立和私立中小学课程中增加“非洲和巴西黑人通史”这一科目。该条例还规定监察处负责处理种族歧视受害人的投诉，以及确定将黑人纳入劳动力市场的措施。

74. 预计该条例将成为促进巴西种族平等的有效文书。

B. 第三条－男女平等权利

问题9－请说明缔约国是否落实了或者设想落实一项综合性战略，改变或消除缔约国内歧视妇女的消极文化态度和做法以及根深蒂固的陈规。还请提供资料说明缔约国是否开展了提高认识运动，以消除因家庭和整个社会中男女传统作用而产生的陈规。

75. 附属于总统办公厅的妇女政策特别秘书处于 2003 年 1 月 1 日由第 10683/03 号法律设立。它具有部级地位，负责协调各种公共政策，以确保政府各部门的政策均考虑到性别问题。必须指出，联邦政府在工作中不断与各种运动对话，2004 年举行的第一次全国妇女政策问题大会就是例证。那次会议产生了《第一个国家妇女政策计划》，它是涉及性别和妇女政策的 17 个部委和秘书处共同努力的结晶。2007 年举行的第二次全国妇女政策问题大会评估了该计划的实施情况和成果。根据这次会议的结论，拟定了《第二个国家妇女政策计划》。

76. 关于防止暴力侵害妇女的运动，应关注 www.homenspelofimdaviolencia.com.br 这一网站，它是“男人携手制止暴力侵害妇女行为”国家运动的一部分。该网站征集了那些在加入这一运动时公开承诺推动全面实施《玛丽亚·达佩尼亚法》(第 11340/06 号法律，涉及对妇女的家庭暴力)的男人的签名。这一活动是巴西政府为响应联合国秘书长的要求而开展的，后者于今年 2 月发起了“团结起来，制止暴力侵害妇女行为”全球运动，目的是动员各国领导人制止暴力侵害妇女行为。该运动

的目标是，到 2009 年 8 月征集 50 万个签名；在 2004 年 10 月至 12 月期间，在该网站上就已经贴出了大约 4 万个签名。

77. 2007 年和 2008 年的两届“制止暴力侵害妇女行为 16 天行动”重点也是实施《玛丽亚·达佩尼亚法》。2008 年运动的口号是“有时态度很重要。对于《玛丽亚·达佩尼亚法》，做出你的承诺吧！”该运动于 11 月 20 日发起，它敦促社会采取能使遭到暴力侵害妇女的生活发生转变的态度，并宣传曾经遭到暴力侵害或支持受害妇女的十六个不同社群人物的故事。这一运动在巴西已经开展了 17 年。

78. 2008 年发起的另一场重要运动是全国打击暴力侵害农村和林区妇女行为运动。其侧重点是农业工人、采椰工、农村黑人妇女、前逃亡黑奴妇女、亚马孙河流域的妇女、采胶工和乡下妇女。这场运动包括举办文化讲习班、开展校内活动、播放有关广播和电视节目以及开展教育活动，目的是建立一个声援网，团结生活在农村和林区的社群和妇女制止暴力侵害妇女行为。计划开展的一项活动是媒体宣传运动，题为“妇女——自己生活的主宰：无暴力生活是农村和林区妇女的权利”。其目的是说明妇女是自己生活的主宰，过上无暴力、体面、尊严的生活是每一名巴西妇女的权利。

79. 至于消除陈规问题，妇女政策特别秘书处开展了各种促使妇女更多地参政和参与决策的活动，这是《第二个国家妇女政策计划》的主要目标之一。在有关政治改革的大辩论当中，巴西社会广泛讨论了政党中的妇女配额问题和必要的改进机制。2007 年 5 月 17 日，多个妇女运动在联邦政府支持下，向国会递交了一封经国家妇女权利理事会批准的信。另外，还应说说 2007 年 6 月倡导妇女参与政治改革的公法法令，它是由国家妇女权利理事会和国会妇女小组在妇女政策特别秘书处支持下推动通过的。

80. 关于旨在赋予妇女权力且重点在于妇女参政的各项协同活动的目标，应该谈谈全国妇女参加政党情况论坛。有 16 个政党加入了该论坛，它们代表着各种思想潮流。2008 年 8 月，该论坛与国家妇女权利理事会和妇女政策特别秘书处联手发起了“让更多妇女掌权：我承诺！”运动。该论坛要成为促使在私营和公共部门的权力层和决策层以及社会各个重要领域采取行动的一个长期机制，办法是提出各种倡议，促使妇女的参与平等、多元和多种族化。第一阶段运动的目标之一是选举更多妇女到市行政和立法机关。有关战略包括建立一个平台，拟订承诺打击种族

主义和男性至上主义的男女候选人都应支持的政策。建立了多个广播站，用以引起人们对于妇女参加权力层和决策层问题的注意。这些广播站已在 www.maismulheresnopoderbrasil.com.br 上公告。在第一阶段，该网站提供有关 2008 年选举的信息和资料。

81. 由于巴西是妇女参政最少的国家之一，这些运动对于改变现状是必要的。尽管妇女在国会议员中所占比例从 1982 年的 1.9 %提高到今天的 8.9%，但是这一数字并未体现出巴西 50%的选民是妇女这一事实。在 513 名国会议员中，只有 46 人是妇女，即妇女占 8.9%。在 81 名参议员中，只有 10 人是妇女，即妇女占 12.3%。而在 27 名州总督中，只有三人是妇女，即妇女占 11.1%。[16]

82. 关于提高妇女的经济自主权问题，应该提及与国际劳工组织(劳工组织)合作实施的《从体制上加强性别和种族平等、消除贫困和创造就业方案》。该方案的目标是对公共管理人员及其他社会行动者(特别是工会和雇主协会)进行宣传、资格认证和培训，开展技术援助活动，扩大有关该问题的对话与社会协调空间，从而将性别和种族问题纳入关于消除贫困、创造就业机会的公共政策。

83. 黑人和白人都认为男女的平等权利是第二大问题。至于应给予妇女权利的尊重，受访者中 11%的人说她们得到充分尊重，64%的人认为她们得到部分尊重，24%的人感觉她们没有得到尊重。

三、关于《公约》具体条款的问题(第六至第十五条)

A. 第六条－工作权

问题10－请提供资料说明为了促进非洲人后裔和土著成员平等就业，特别是在专业一级平等就业而采取的措施。

84. 巴西政府向社会承诺，在目的是将受歧视群体纳入劳动力市场的方案中增加民族/种族内容。2003 年 12 月，促进种族平等政策特别秘书处与劳动和就业部签订一项技术合作协议，确定了政府这方面行动的标准。其主要内容为：建立一个不同性别和种族工作机会均等三方委员会；首次就业方案；职业培训和进修方案；

---

[16] 各国议会联盟（议会联盟）的数据，见：http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm，以及里约热内卢大学研究所的数据，见： http://www.jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html。

巴西、性别和种族方案；以及培训家政人员的行业计划。此外，成立了一个多样化委员会，成员包括公司、政府和非政府组织的代表，目的是创造机会，促进劳动力市场的民族/种族多样化。

85. 关于非洲人后裔问题，《巴西、性别和种族方案》十分引人注目。根据劳工组织第 110 和第 111 号公约的原则和指导方针，该方案在各地区劳工处设立了促进机会平等和消除歧视核心小组，协助查找和消除劳动关系中的歧视性做法。这些核心小组由社区、检察处、公设辩护处、州市理事会、工会、公司、大学、协会以及代表妇女、黑人、印第安人和残疾人的非政府组织代表组成。它们的职权包括：(1)制定教育方案，以保证关于促进就业和专业机会平等的政策得到执行；(2)提出消除歧视和有辱人格的待遇、维护工作者尊严的战略和行动；(3)接收有关工作中歧视性做法的举报，并酌情依照法律规定予以解决，或将其转交劳工事务检察官办公室。另外，还有一个《国家资格计划》(详见对问题 12 的答复)。

86. 巴西政府还投资于非洲裔巴西企业家，支持加强其活动的项目。巴西政府与民间社会以及黑人企业家协会——非洲裔巴西商人和企业家协会、Palmares 人权研究所和巴西社会研究所-合作，在圣保罗、米纳斯吉拉斯、巴伊亚、里约热内卢、阿马帕、圣卡塔林纳等州以及联邦区举办了关于“加强非洲裔巴西企业家的经验总结”研讨会，有 800 人参加会议，其中大约 60%是小企业家。根据全国非洲裔巴西企业家协会确定的标准，正在总结的 350 条经验将提供给市场，从而促进企业文化。自 2005 年以来，政府加强了与黑人企业家的对话，并制定了支持黑人生产性活动和创业的多项活动，活动资金由国家经济和社会发展银行提供。巴西石油公司也主办了这类活动，其重点在于旅游业。

87. 关于土著人问题，依照土著人政策，除为土著人土地划界外，还必须加强土著人社区的社会经济，管理他们的文化遗产。为保护这些土地，联邦政府机构不仅应时刻监视它们的物理边界，还应通过加强其社会和经济结构的机制，提倡尊重其自身的文化特性。

88. 项目涉及粮食生产、物品生产以及周边社会提供的、已经纳入这些人日常生活的服务。政府还决心创造机会，使土著人能够按照自己的想法实现幸福安康。

89. 为推动制定针对土著人的有效公共政策，考虑到需要鼓励土著人形成积极、持久的自我肯定态度，在承认土著人的民族多元性的基础上，国家印第安人基

金会作为行动基础制定了《民族发展原则》。其目的是在与土著人社区协商的基础上，通过参与规划和实施活动，促进土著人社区的生产自主权。因此，该基金会力求实现以下目标：

(a) 支持以粮食和营养保障、创收和对土著人土地上自然资源的可持续管理为目标的行动；

(b) 对印第安人进行生产项目规划、实施、监督和评估方面的培训；

(c) 支持建设、运作和维护生产和经销设施；

(d) 获取对于研究项目管理的投入和技术援助以及有关民族/环境和经济的分析意见，从而有可能聘请顾问和帮手并公布有关结果；

(e) 支持稳定粮食生产、器具和农林产品加工方面的传统技术和知识价格；

(f) 实施土著产品认证制度；

(g) 鼓励在退化地区的恢复过程中利用传统技术；

(h) 培养传统医药和制作土著人工制品时使用的优选物种。

90. 2003 年至 2008 年间，国家印第安人基金会制定并协调了《关于土著人民族特性和文化遗产的方案》，方案涉及各个领域和方面的工作：

(a) 对于印第安人和当地技术员制定印第安人土地自我可持续活动方面的培训。目的是创造获取知识和信息的条件，优化对印第安人土地上自然资源的管理，加强社区内部组织工作。

91. 为实践这一思想，国家印第安人基金会双面行动：一方面开展组建协会培训(分印第安人协会的组织和管理两个单元提供)，另一方面开展自然资源可持续管理培训(通过养蜂和苦配巴香油提取项目)。

92. 2007 年，为培训土著人协会举办了五个讲习班：3 月 23 至 30 日在 São Gabriel da Cachoeira 市举办第一单元讲习班，Tukano、Dessano、Baniwa、Issano、Baré、Werekena、Tariano 和 Arapaço 等族群的 57 名印第安人参加；4 月 7 至 11 日在 Bonito 市举办第一单元讲习班，Kadwéu 族和 Terena 族印第安人参加；4 月 27 日至 5 月 2 日在 João Pessoa 市举办第一单元讲习班，51 名 Potiguara 族印第安人参加；7 月 14 至 18 日在库里蒂巴市举办第二单元讲习班，38 名 Guarani 族和 Kaigang 族印第安人参加；9 月 2 至 6 日在 São Gabriel da Cachoeira 市举办第二单元讲习班，

Tukano、Dessano、Baniwa、Issano、Baré、Werekena、Tariano 和 Arapaço 等族群的 57 名印第安人参加。

(b) 《土著人土地保护、区域管理和民族发展方案》。共目的是对在土著边区供职的人员进行培训，以听取土著人社区的要求，监督和保护土著人土地上的文化和环境资产。

(c) 促进土著人土地上的生产性活动。目的是支持环境、社会和经济项目的可持续发展，在实施项目的整个过程中考虑到土著社会的传统习俗和具体需要。

93. 最后，应该说明，巴西政府为促进土著社会成员就业机会平等所采取战略的一项重要内容是教育奖励措施。为此，国家印第安人基金会于 2004 年与巴西利亚大学签订了关于制定和实施肯定行动措施的第 001/2004 号合作协议，以便对土著专业人员和专家进行培训，使其具备有关资格。根据该协议，只要土著学生注册进入巴西利亚大学学习与土著人和土著社区有关的课程，国家印第安人基金会就有义务提供用于其住房、食品和交通费用的奖学金以及学习上的支持。

94. 关于监督活动，劳工事务检察官办公室于 2005 年推出了一个《促进人人机会平等方案》，实施将工人纳入劳动力市场的政策。该方案的目的是审查大中型公司的组织聘用程序和职业晋升情况，从而消除劳动关系中的种族和性别歧视。根据间接歧视的概念——根据对巴西社会关系的现实做出的标准解释，即是没有公开冲突的隐性歧视——该方案侧重于审议是否可能存在看似中立、实际上具有歧视性影响的组织做法。

95. 尽管《促进人人机会平等方案》实施的时间不长，但是当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员 Doudou Diène 先生在给联合国经济及社会理事会人权委员会的报告中提到了它。

96. 该方案取得了相当积极的成果，特别是在议定解决方案方面。2006 年，促进平等机会和消除工作歧视国家协调办公室-在劳工事务检察官办公室设立的一个专门协调办公室——在联邦区的金融区实施了一个试验项目，讨论并起草检察官在全国各地打击工作中和获得工作方面一切歧视的工作战略。国会人权和少数人委员会理事会正在与该项目合作，作为出席会议各方之间谈判的调解人。

97. 2007 年 8 月，在谈判开始一年后，依靠普查确定巴西银行业就业情况的工作接近尾声。下一步将探讨与整个银行业谈判的基础和平等目标。

问题 11－请提供残疾人全日制就业和部分时间就业方面的详细的统计数据。

98. 将残疾人纳入劳动力市场的主要诱因是《共和国宪法》，其中就残疾人的公职职位做出规定并禁止在残疾人的薪金和接纳标准方面的一切形式歧视。其次是第 8213/1991 号法律确定了残疾员工在公司雇员总数中的百分比，第 7853/1989 号法律确定了有关残疾人的国家政策，经过第 5296/2004 号令修改的第 3298/1999 号令除其他外，规定了取得劳动关系的形式。

99. 1988 年《巴西宪法》摒弃了直到那时一直采取的保护模式，确保在同工同酬、不同工作根据其差异不同待遇的原则基础上机会平等，从而保证实际平等。它承认社会具有多样化的特点，社会由彼此之间各不相同的个人组成。

100. 巴西法律规定，必须为残疾人保留多达 20%的公共职位和工作。联邦政府对残疾人在巴西利亚联邦政府机构内就业的可能性进行了一项试点调查，结果显示在公共机构工作的残疾人比例不足 1%，远远低于法律规定的比例。这方面的挑战是如何在公职部门雇用更多残疾人，同时保证工作环境无障碍。

101. 在私营部门，根据法律规定，雇员在 100 人以上的公司必须雇用 2%至 5%的残疾人。现行立法并对每天残疾人的班与非残疾人的班加以区分。

102. 至于劳工事务检察官办公室的监督，在 2002 年成立促进平等机会和消除工作歧视国家协调办公室之后，开始有计划有步骤地实行了全纳。劳工事务检察官办公室调查并利用法律迫使有关公司雇用残疾人，以及重新接纳患职业病或受工伤之后在劳动力市场上工作能力有限的雇员。

103. 结果，提起了 193 项民事公诉，签订了 1 773 项承诺改正协议(占调查案件的 33.37%；不应忘记，有些诉讼因证明遵守了法定配额要求而终止)。

104. 最后，2007 年，由于立法、教育运动以及劳动部和检察官办公室的检查等因素，348 818 名残疾人获得就业，其中 12 341 人为非全职(每周至多 20 小时)，336 477 人需要每周工作 21 至 44 小时(见下文表 3)。根据劳工事务检察官办公室的数据，864 901 个职位已经“开放”，但没有填补上。不过，主要难题是如何保证行动较为不便的人也能有公平的就业机会以及工作地点具备适当的无障碍条件。

表 3. 007 年巴西残疾人的就业能力

种族/肤色	人 数
土著人	911
白种人	195 068
黑种人	15 508
黄种人	1 990
棕种人	81 052
未经确认	5 992
不详	48 297
总 计	348 818

资料来源: RAIS/2007 – 劳动和就业部。

表 4. 截至 2007 年 12 月 31 日巴西按联邦单位和合同工时分列的残疾工人数量

联邦单位	20 小时以内	21 至 44 小时	共 计
朗多尼亚	4	1 305	1 309
阿克里	3	197	200
亚马孙	24	3 701	3 725
罗赖马	0	120	120
帕拉	31	4 815	4 846
阿马帕	1	315	316
图康廷斯	13	781	794
马拉尼昂	88	3 708	3 796
皮奥伊	27	1 515	1 542
西阿拉	117	8 616	8 733
北里奥格朗德	10	2 903	2 913
帕拉伊巴	35	5 327	5 362
伯南布哥	68	12 197	12 265
阿拉戈斯	13	1 853	1 866
塞尔希培	10	2 233	2 243
巴伊亚	697	20 693	21 390
米纳斯吉拉斯	956	39 268	40 224
圣埃斯皮里图	112	5 178	5 290
里约热内卢	452	16 968	17 420
圣保罗	7 193	98 178	105 371
巴拉那	729	20 330	21 059
圣卡塔林纳	772	19 761	20 533
南里奥格朗德	571	18 781	19 352
南马托格罗索	157	4 803	4 960
马托格罗索	67	4 366	4 433
戈亚斯	64	31 028	31 092
联邦区	127	7 537	7 664
总 计	12 341	336 477	

资料来源: RAIS - Dec, 76,900/75。
编制机构: CGET/DES/SPPE/MTE。

问题12－请提供资料说明执行《国家资格计划》，特别是有权以优惠的条件得益于该计划的处于不利地位的社会阶层所受益的程度方面的情况。

105. 有关资格的公共政策具有普遍性，不过巴西决定，必须给予在历史上遭到过歧视或受到排斥的群体以优先待遇。劳动和就业部实施了一系列培训最弱势群体，使其能被纳入劳动力市场的计划。这些群体包括其职业未纳入国家就业系统的工人、家庭农场工人、定居点中的和正在安置的人、职业具有季节性的工人、自营职业者、家庭雇工、前监狱犯人等。在这些群体中，低收入和上学最少的工人，以及受到种族和社会歧视的人口——黑人、印第安人、妇女、青年、残疾人、40 岁以上者以及其他弱势群体——有权优先得益于这些计划。

106. 2004 年至 2006 年间，大约 60%的资格课程受益者是黑人和土著群体。受益的另一个群体是家庭雇工，这是一个有近 800 万自由职业者的群体，其中 95%是妇女，57.4%是黑人。[17]

107. 为《国家资格计划》奠定基础的立法，是该计划的主要资金来源工人援助基金的决策机构——议事委员会通过的 2003 年第 333 号决议。该决议除鼓励将资格认证政策与收入政策相结合外，还强调必须逐步促进工人职业资格权的普及。通过地区资格计划(从各地区的要求出发，与州、市和非营利组织合作)、特别资格项目(与社会运动的实体和非政府组织合作，旨在开发授予社会和专业资格的方法和技术)和部门资格计划(与工会、公司、社会运动以及州市政府合作，根据紧急情况、结构或部门资格要求)，以分散化的方式开展活动。

108. 在对《国家资格计划》进行评估后，制定了衡量其功效和社会效果的指标。功效用完成率来衡量。2003 年，143 897 人注册学习资格课程；其中 139 207 人学完课程，因此完成率为 96.74%。2004 年，在 144 462 名注册者中，137 215 人学完课程，完成率为 94.98%。

109. 社会效果指标是根据计划的主要目标制定的。一个指标，即工作资格、社会融入和发展方面公共政策的整合，可以衡量下列群体的相对参与情况：工作政

---

[17] 资料来源：*Retrato das Desigualdades* （应用经济研究所，妇发基金）。

策受益者、社会融入政策受益者以及发展和创造就业政策受益者。[18] 这个目标的指标是将各个优先群体的参与百分比相加得出的。如果总数大于 65%，《国家资格计划》就产生了较大的社会效果；如果低于 65%，其社会效果就较小。2004 年和 2003 年，该指标分别为 75%和 74%，均高于预定的 65%。

110. 有关各个弱势群体的相对覆盖率的指标，通过计算各群体在从事经济活动人口中所占百分比之间的差，来说明相对参与情况。根据每个群体大概需求情况，为其确定了具体目标。因此，要评估社会效果，就必须将目标百分比与《国家资格计划》实际达到的百分比相比较。

111. 2004 年的数据表明，妇女的目标是 120%，实际达到 139.31%。就黑人、深色皮肤者和印第安人而言，目标是 150%，但只达到了 119.03%。几乎没上过学的群体的目标是 100%，但只达到了 88.6%。青年人的目标是 150%，实际达到 210.03%。这些结果说明，《国家资格计划》有益于较弱势的群体，所达到的百分比高于这些群体在从事经济活动人口中所占的百分比。受益于《国家资格计划》的妇女比例比她们在从事经济活动人口中所占比例高 39.31%。就民族而言，受益于该计划的非洲人后裔、黑白混血儿、印第安人和亚裔人的比例比他们在从事经济活动人口中所占比例高 19.03%。几乎没上过学的群体受益于该计划的比例比他们在从事经济活动人口中所占比例低 11.4%。青年人的受益比例则远远高于预期目标，比他们在从事经济活动人口中所占比例高 110.3%。

112. 另一个效果指标，即无业工人的参与情况，表明他们 2003 年的参与率是 72.5%，2004 年是 71.7%。这些数字说明该计划对弱势群体中的失业情况产生了决定性影响。

113. 教学质量指标可以评估课程质量，评估它们是否达到了对于议事委员会决定中规定的专业和社会资格活动来说足够的平均课时量。2004 年，平均课时量正常计划为 193.35 课时，业余计划为 170.7 课时。当年《国家资格计划》的预定目

---

[18] 有关工作政策的方案包括：首次就业方案、劳动仲裁方案、团结经济方案和微额信贷方案。有关社会融入的方案包括：零饥饿方案、家庭补贴方案和有关性别、民族、残疾人、农业和农村人以及区域发展等肯定政策方案。发展、就业和创收政策的执行者包括出口部门、得到国家投资的部门、其他地方生产安排及旅游业。

标是 200 课时。上述数据表明，《国家资格计划》在实现其各项目标和具体指标方面取得了令人满意的结果。

114. 议事委员会于 2008 年 4 月 28 日通过第 575 号决议，规定了为执行《国家资格计划》划拨工人援助基金资金的准则和标准。因此，2008 年，工人社会和专业资格活动变得更加有效。这项决议将资格界定为公民的权利并确定了如下优先事项：提高青年人、妇女、非洲人后裔、印第安人和几乎没上过学者在这一政策受益者中的比例。与 2006 年全国住户抽样调查的数据相比较后显示，2008 年开展的资格认证活动受益者为 49%的 16 至 24 岁青年人(而他们在从事经济活动人口中所占的比例为 22%)，61%的妇女(而她们在从事经济活动人口中所占的比例为 44%)，63%的非洲人后裔、黑白混血儿和印第安人(而他们在从事经济活动人口中所占的比例为 49%)。现在，使用资源的优先目标群体包括残疾人和青年受训人员。

表 5. 青年人、妇女、非洲人后裔、黑白混血儿和印第安人参加《国家资格计划》课程的百分比以及他们在从事经济活动人口中所占百分比

	国家资格计划 * (%)	从事经济活动人口 ** (%)
青年人	48.70	22.45
妇女	61.31	43.92
黑人、深色皮肤者和印第安人	62.61	48.71

* 资料来源：劳动和就业部资格管理数据库－2009 年 1 月 26 日－2007 年签订协议，2007 年和 2008 年执行。

** 资料来源：巴西地理和统计研究所 2006 年全国住户抽样调查。

115. 因此，《国家资格计划》的成果在各个方面均超过了这些人在从事经济人口中所占的比例。此外，议事委员会第 577/2008 号决议对学生人均课时费用有影响，学生平均人均费用从 550 雷亚尔跃升到 790 雷亚尔，有助于提高课程质量。2008 年，《家庭补贴方案》的受益者参加部门资格计划；目标是在 2009 年有 184 078 名土木建筑工人获得资格。还将实施石油和天然气、农产品加工、机动货运、贸易、旅游、扶助经济、纺织和船运等其他部门资格计划，使 35 764 名工人获得资格。地区资格计划将使 51 159 名工人受益。因此，2009 年全国各地的《国家资格计划》将使 271 001 名工人获得资格。

116. 尽管取得了上述进展，巴西承认还有开展资格认证活动的余地，由于缺少合格工人，对于作为中介的劳动和就业部提出的为工人安排工作的要求还没有完全达到。

B. 第七条－公正和良好的工作条件权

问题13－请提供资料说明根据关于“奴役”罪的第10803/03号法律登记的案件数量。还请表明在法律和实践方面采取了何种措施根除一切形式的强迫劳动，并提供最近犯罪人被起诉和判罪的案件方面的详细情况。

117. 对于根据关于使人遭受类似于奴役条件罪的第 10803/03 号法律提起的刑事诉讼数量，没有相关可靠数据。其原因之一是，对于这种诉讼判决的权限缺少了解。在这方面，最近做出的两项重要裁定对于打击奴役和对涉嫌进行劳动剥削者的刑事起诉特别重要。2006 年 12 月，联邦最高法院在 RE 398041/PA 号和 RE 499143/PA 号案件中的最后裁定确定了联邦法院起诉和判决《刑法》第 149 条所述罪行，即使人遭受类似于奴役条件罪的权限。最高法院法官认为，使人从事类似于奴役的工作是一种反劳动组织罪，从而平息了有关巴西司法部门结构的原则和法学争论。

118. 巴西通过各种法律途径打击类似于奴役的活动、执行公共政策和加强立法。根据劳动和就业部 1996 年 1 月 12 日颁发的第 101 号行政规定和 1993 年 6 月 6 日第 76 号补充法律，一经发现在所调查财产上进行强迫劳动并因此减损了其社会功能，国家定居和土地改革研究所即启动没收财产程序。同样，国家统一部颁发的第 1150/2003 号行政规定建议，公营银行不应放贷给登记在案的强迫劳动剥削者(即上了根据劳动和就业部颁发的第 540 号行政规定设立的所谓“污点名单”者)。

119. 还是关于立法，总统办公厅人权事务特别秘书处、农村社会运动和人权组织都支持拟议的第 438/2001 号宪法修正案。该修正案规定一经发现公然犯罪奴役他人即没收财产。它旨在把农村改革作为遏制这种做法的重要手段。虽然参议院已经批准该修正案，而众议院第一轮也批准了它，但是第二轮批准还有政治上的困难。

120. 在行政方面，2008 年 9 月，国家消除奴役委员会在对 2003 年出台的原计划进行评估、修订和推陈出新之后，出台了《第二个国家消除奴役计划》。这第

二个计划在预防和恢复方面更进一步。关于抑制问题，最近加强了行动，劳动和就业部检查司的数据说明了这一点。

表 6. 1995-2008 年 SIT/SRTE 消除奴役检查行动概览

年　份	行动次数	检查的财产	解救的工人	赔偿款	评估通知
2008*	154	290	5 016	8 934 184.61	4 841
2007	116	206	5 999	9 914 276.59	3 319
2006	109	209	3 417	6 299 650.53	2 772
2005	85	189	4 348	7 820 211.26	2 286
2004	72	276	2 887	4 905 613.13	2 465
2003	67	188	5 223	6 085 918.49	1 433
2002	30	85	2 285	2 084 406.41	621
2001	29	149	1 305	957 936.46	796
2000	25	88	516	472 849.69	522
1999	19	56	725	NA	411
1998	17	47	159	NA	282
1997	20	95	394	NA	796
1996	26	219	425	NA	1 751
1995	11	77	84	NA	906
共　计	780	2 174	32 783	47 475 047.17	23 201

资料来源：消除奴 NA =不详(当时没有汇编有关数据)。
2009 年 1 月 15 日修订。
役检查报告。

121. 展。2007 年，奴役问题专门机动检查组开展了近来的最大一场行动，解救被奴役的工人，当时在 Pagrisa 农场和磨粉厂的 1 064 名工人获得自由。这次行动令企业和政治领导人纷纷站出来为该公司辩护，指责政府的检查工作不合格。随之而来的压力致使机动检查组在 9、10 月份暂停行动达二十多天，在劳动和就业部与检察长办公室达成一项技术合作协议之后，才又恢复行动。

122. 近期举报和定罪的案例有如下四个：

(一) 原告：Agenilson José dos Santos。帕拉州联邦法院于 2008 年 11 月下令对这名商人进行预防性逮捕。帕拉州检察官办公室指控他在该州西部地区的 Placas 奴役他人。在劳动和就业部、劳工事务检察官办公室、联邦警察和联邦公路巡逻队联手实施的一次行动中发现 163 名工

人在类似于奴役的条件下工作，其中有 30 名儿童或青少年(22 人不到 5 岁，8 人在 5 至 13 岁)。另外，还发现企业主私藏枪支弹药。

(二) 原告：Geraldo José Ribeiro。2007 年 10 月，联邦最高法院第二陪审团驳回了 Geraldo José Ribeiro 提出的人身保护请求(HC 91959)。2005 年 5 月 13 日，原告因《刑法》第 149 条所述罪行被判处有期徒刑三年零六个月。由于是累犯，两年的基本刑期增加了一半。另外由于《刑法》第 62 条第一款(关于团伙头目)所述的恶劣情节而加刑六个月。Eros Grau 部长宣布了有关意见，称有关联邦法院判决不当的所有指控均无依据。

(三) 原告：José Gomes dos Santos Neto。里约热内卢第八刑事法院。2008 年 4 月 29 日判决。原告因诱骗帕拉伊巴州的工人到里约热内卢州从事极其危险的工作，被判处有期徒刑四年零一个月并且自 2007 年 10 月以来一直被监禁。根据判决书，事实证明工人们在 Baixada Fluminense 区的 Paracambi, 无论酷暑严寒都睡在屋里的地板上和/或吊床上。住房没有适当的卫生设施。这些工人是被用一辆没有最低限度安全条件的卡车，经过两天的旅程，秘密运到里约热内卢市的。

(四) 原告：Gilberto Andrade(Caru 和 Baixa Verde 农场)。圣路易斯第一刑事法院。2008 年 5 月 15 日判决。原告拥有帕拉州和马拉尼昂州的土地，因奴役罪、藏匿尸体罪和雇用未成年人罪被马拉尼昂州联邦法院判处有期徒刑 14 年。罚款：按犯罪时的最低工资额计算，罚款 7 200 份最低工资。根据判决书，不允许暂停执行刑罚，也不允许以捐献口粮篮和社区服务等其他刑罚代替剥夺自由。据负责此次诉讼的检察官办公室讲，对原告定罪是因为在他的财产上解救出了 19 名奴隶。最后裁定于 4 月做出。在自由上诉期内，根据 5 月初联邦检察署以是惯犯为由提出的三项预防性拘留请求，原告再次被逮捕并被送进 Pedrinhas 监狱。因此，向法院提起了其他诉讼，其结果可能是进一步定罪。

123. Gilberto Andrade 已经上了联邦政府雇主登记处的“黑名单”，上榜者均是经证实剥削奴役劳工者。这意味着他将得不到国有金融机构或遵守《消除取役

国家公约》的某些私营银行和客户的贷款。过去常常购买其产品的屠宰场之一是 Mãe do Rio, 该屠宰场于今年签署了上述公约，由此承诺对进行这类剥削的任何人采取贸易限制政策。

124. 除刑事定罪，即由联邦检察署负责提交的公诉书外，劳工事务检察官办公室每年都提起数十起诉讼，要求废除工人的合同，支付解职费，将他们送回原籍，补偿精神损害，而且还采取其他行动制止非人条件下的劳动和促使履行对工人的卫生、安全、舒适和健康作为和不作为的义务。2002 年，成立了全国打击奴役协调办公室，其人员包括各个州的地区检察官办公室的代表，他们与劳动和就业部配合开展工作。检察官随时待命，准备参加机动小组在全国任何地方开展的行动，以收集在民事诉讼中使用的证据，从而给犯罪者定罪。

125. 用来制止在没有法律规定的最低限度条件下使用人力的手段之一，是对不遵守司法命令者提起民事公诉并处以大额罚款。某些案例还利用民事公诉要求给予精神损害赔偿。劳资争议法庭判处对集体精神损害给予赔偿，同时将违法雇主记入“黑名单”。由于罚款数额巨大，这是一个非常有效的手段，使奴役剥削无利可图。2005 年，共有 548 项行政诉讼、111 项民事公诉、24 项集体诉讼、4 项中间禁令、22 项法外执行行动和 167 项调解协议。

问题 14－请提供最新的详细资料，包括按性别和年龄分类的统计数据，说明缔约国内家庭雇工，特别是关于家务工作的法律准则方面的情况。

126. 劳动和就业部将家务工作界定为：为非营利目的提供连续服务的年满 18 岁者在个人或家庭在其住宅中所做的工作。这类工作包括：厨师、管家、洗衣妇、清洁人员、警卫、私人司机、园丁、陪护老年人者以及并不追求利润的住户的管家。根据社会保障系统的数据，2007 年巴西共有 6 731 705 名家庭雇工，其中 1 833 338 人签订了工作文件，6 731 705 人没有工作文件。

127. 1972 年 12 月 11 日第 5859 号法律(经 1973 年 3 月 9 日第 71885 号令修正)就家庭雇工这一行业做出规定，定义了家庭雇工并赋予工人权利。1988 年《联邦宪法》给予家庭雇工其他社会权利，包括强制支付最低工资；不得克扣工资；每周有休息日；每年有带薪假期另加至少三分之一的正常工资；给予怀孕工人 120 天产假，其工作或工资不得受影响；父亲假；事先通知；退休和参加社会保障系统。

128. 2006 年 7 月 19 日第 11324 号法律对 1972 年 12 月 11 日第 5859 号法律的条款加以修改，给予家庭雇工享受 30 天假期的权利，保障怀孕工人工作的稳定性，给予他们休息公共假日和宗教假日的权利，以及禁止因在工作场所使用的住房、卫生用品和吃的食品而扣减工资。

129. 家庭雇主以不同方式向社会保障系统缴款。他们每月支付的金额为其作为家庭雇工应纳税工资的 12%，而其他雇主则按其自己的工资单缴纳。雇主必须每月向社会保障系统缴纳其应缴部分和雇员的那部分(从雇工的月工资中扣除)。有助于家庭雇工正规化的一项重大修改，是允许雇主从其个人收入税中减去按家庭雇工最低月工资计算的社会保障缴款。允许根据工人的最低月工资，包括第 13 个月的工资以及三分之一假期工资来扣减。还允许雇主在 12 月 20 日以前支付应于每年 11 月支付的缴款。

130. 雇主给失业救济基金的缴款不同于对其他工人的义务，家庭雇工是任选的 ——缴不缴款由雇主定夺。给予雇主这一特许权是为了刺激对于家庭工作的需求，但是这意味着家庭工人在被解雇时没有资格领取失业救济金。这种救济金只给予参加该基金的工人。

131. 2008 年 6 月 12 日第 6481 号令规定了保护未满 18 岁家庭雇工的措施，该命令规定禁止最恶劣形式的童工。共和国总统于 6 月 12 日，即世界反童工日签署的这项命令涉及巴西批准的劳工组织《第 182 号公约》。它修订了对不满 18 岁的未成年人有害和有损其健康的经济活动清单。根据《联邦宪法》(第 7 条第三十三款)的规定，禁止不满 18 岁的未成年人从事 94 项活动，包括有害于精神健康的工作和家庭工作。

132. 禁止从事家庭工作的依据是，从事这种活动的青年人可能得干非常重的体力活，与世隔绝，受到肉体、精神和性虐待，工作时间长，上夜班，冒酷热，在炉前，处于非人的工作环境以及从事重复性劳动。这些都有可能妨害青年人的身体、社会和心理发展。只有在没有损害其健康、安全和精神的危险情况下，才允许 16 岁者从事这类工作。因此，根据总统令，过去被允许从事家庭工作的 16-18 岁青少年现在禁止从事这类工作。

133. 巴西家庭雇工的社会价值和货币价值历来很低。此外，从事这种工作的妇女比例远远高于男子。2006 年，在就业男子中，只有 0.9%的人是家庭雇工，这

一趋势已有十多年。同年，从事家庭工作的妇女比例占就业妇女的 16.5%。与 1996 年相比，略有下降——下降 1.0%，这说明此趋势延续了 10 年。其他数据表明，白人妇女从事家庭工作的比例 1996 年为 13.4%，到 2006 年下降到 12.6%，而黑人妇女从事家庭工作的比例 1996 年为 23%，到 2006 年下降到 21.7%。尽管这两部分人的比例都略有下降，但是巴西的家庭工作主要由黑人妇女做。

134. 关于按种族/肤色和年龄组对家庭雇工的分类，人们可以发现在这十年间少女和少妇的人数在直线下降。1996 年，年龄在 10-17 岁的家庭雇工占总数的 14.2%，而 2006 年为 6.1%。分得更细的数据表明，这一年龄组的白人工人 1996 年占 12.8%，2006 年占 4.9%，而黑人妇女的这一数字为 1996 年占 15.3%，2006 年占 6.9%。必须指出，在这十年中从事家庭工作的学龄青年人数明显减少。《家庭补贴方案》是巴西重要的社会保护方案，它规定给予有儿童和青少年上学的家庭补贴，因此是劳动力市场上儿童和青少年比例下降的一个重要因素。

135. 关于稳定家庭工作的问题，人们注意到，在 1996 年至 2006 年期间，有工作证件(赋予其工人的权利)的家庭雇工人数，黑人妇女从 18.7%上升到 23.9%，白人妇女从 23.6%上升到 30.2%。尽管这两部分人的发展趋势是积极的，但是黑人和白人家庭雇工之间仍有差异，说明存在种族歧视。

问题15－请提供详细资料说明缔约国内工业和农业部门的事故，包括致命事故，以及联邦和州劳动视察部门为加强职业安全和健康标准而采取的措施方面的情况。

136. 《巴西宪法》明确规定“通过保健、卫生和安全措施减少工作风险”是城乡工人的一项权利(第 7 条第二十二款)。劳动和就业部将劳动事故定义为工作时间在工作场所发生的、导致降低工人的工作和赚取收入能力或工人死亡的身体伤害、功能紊乱或疾病。

137. 《2007 年国家社会保障年鉴》记录上年发生了 653 000 起工伤事故，事故造成 2 800 人死亡。这是个非常高的数字，意味着比前一年上升了 27.6%。在《工作安全和健康方案》下，劳动和就业部推动了检查和起诉工作，目的是消除工人的危险工作环境。2006 年，工业部门的事故最多，共 129 000 起，其次是服务部门，共 70 500 起。贸易部门的事故最少。

138. 至于劳动和就业部检查部门提出的指控，工作中有害健康和安全的违规事件共发现 849 795 起，比上一年多 80 964 起。在所提出的指控总数中，土木建筑部门占 242 427 起，其次是工业部门(204 417 起)和贸易部门(165 331 起)。劳动和就业部的检查活动对于降低工人死亡人数以及暂时和永久丧失能力的人数起到了决定性作用。

139. 应该指出，劳动和就业部的统计数字可能估计不足，因为它们只涉及有工作证件并参加社会保障系统的正规经济部门的工人。此外，非正规工人得不到事故救济金，[19] 这种救济金是劳动和就业部给予发生工伤事故、最终工作能力受到减损的工人的。有资格取得这种救济金的工人如下：(1)雇员；(2)家庭雇工；(3)专门投保者。家庭雇工、自营工人和社会保障的任择缴款人以及非正规工人没有资格获得这种救济金。

140. 鉴于全国的工伤事故很多，劳动和就业部设立了一个专门的政策协调办公室，负责打击一切形式有辱人格工作，重点是打击和预防职业病和工伤事故。该办公室在非正规部门实施了多次行动，例如对于外包的摩托车递送服务业。经过与雇主协会和工会进行广泛谈判，在各联邦单位，特别是在米纳斯吉拉斯州、圣保罗州和联邦区的集体文书中明确承认了这一职业，并颁布了有关职业摩托车驾驶员的规范，包括确定了较好的工资待遇和最低工资，规定必须有休息和用餐时间、医疗保险和人寿保险，承认雇用关系，向主管当局通报事故，定期进行培训，以及长期提供个人防护设备，等等。

141. 关于对工人健康的援助，有 60 个工人保健中心分布在联邦各地；这些中心负责治疗五种较为严重的流行性疾病：即工人的重复性运动综合症和肌肉骨骼系统疾病，肺尘症(吸入灰尘造成的疾病)，农业化学品、重金属和有机溶剂造成的疾病；以及严重和致命事故造成的疾病。为取得更准确的事故数据，2007 年 4 月巴西采取了一个名为“社会保障系统流行病学技术网”的机制，将各种高发疾病与职业活动挂钩。根据社会保障部的数据，自那时以来记录在案的职业病平均增长了

---

[19] 事故救济金发给正在领取疾病救济金、无法工作达十五天以上的工人。列入上述几类的这些工人因工伤事故而受到永久性损伤。这种救济金属于赔偿性质，可与其他福利累积计算，但退休金除外。这种救济金自疾病救济金停发之日起发放。

134%。肌肉骨骼系统疾病包括重复性运动综合症的报告病例上升了 512%。这一机制便利于工伤事故的上报。

142. 除工伤事故造成人员生命损失和丧失劳动能力等巨大社会损失外，估计职业病还用去了巴西 4%的国内生产总值，这包括正规、非正规和农业部门、公务员、合作社和自营职业者。

C. 第八条－工会权利

问题16－请提供资料说明缔约国为保护工人组建工会和参加自己选择的工会的权利而采取的措施方面的情况。请提供详细的分类统计资料，说明大型农庄中有组织的罢工数量以及缔约国法院宣布为非法的罢工数量方面的情况。

143. 1988 年《联邦宪法》作为支持工人和工会的基本准则，确立了“工会自由原则”、“禁止反工会做法原则”、“不歧视原则”和“自由与人类尊严原则”。这些原则是对于雇主的限制性准则。第 8 条规定了工会的自主权，这意味着结社自由以及政府不干涉、不干预，劳工组织第 87 号公约也在国际上保证给予这样一种保护。《联邦宪法》第 8 条规定如下：

> “第 8 条。可自由参加专业协会或工会，但应适当注意下列方面：
>
> 一、法律可能并未规定建立工会须取得政府授权，但是规定应向主管机构和政府登记。政府不应干涉或干预工会组织。
>
> (……)
>
> 五、任何人都无义务加入一工会或继续作为其会员。”

第8条还提出了保护竞争领导职位或作为工会代表的工会会员的规范，这也体现了工会自由的原则。

> “八、不允许解雇申请竞选工会领导人或代表职位的工会会员。如果他或她当选，即使是作为替补，这种禁令在其任期结束之前一直有效，除非他或她犯有法律规定的严重过失。”

第5条还规定：

> “十七、应保证合法结社的充分自由，但组成准军事性组织例外。”

144. 因此，在巴西参加工作或协会属于自愿，但要有相关方面明确表示的意愿。成员可随时退出或加入，即使他或她可能继续履行其专业职能(作为雇主或雇

员)。对于结社自由和自主权的这一保证确保了工会可制定自己的规章，自由选举自己的领导人，组建自由的管理层，以及制定自己的行动方案，这就是说它们有权自决和自治。

145. 应该说明，《巴西宪法》规定每个地区的一个特定经济或专业类别只能有一家工会。工人可自由决定是否加入所在地区他或她那个专业或经济类的工会，根据第 8 条第二款：

“二、不允许在有关工人或雇主确定的同一地区任何层级建立代表一个专业或经济类的多个工会或协会，且工会的覆盖面应不少于市区。”

146. 刑事立法进一步加强了对工会自由的保护，认为限制结社或组建工会自由的企图属于刑事犯罪，《刑法》第 199 条规定：

“第 199 条. 对于以暴力或严重威胁强迫某人加入或退出某一工会或专业协会者：

刑罚：处以一个月到一年的拘留并按暴力情节轻重处以罚款。”

147. 应该指出，禁止政府干预工会的规则并不妨碍司法机关查处工会会员的违法行为，更不会妨碍检察署为保护遭到侵犯的基本权利进行干预。保护工会自主权的规则仅涉及政府的政治或行政干预。《联邦宪法》第 114 条保证了劳资争议法庭审理和判决此类案件的权限。《联邦宪法》赋予劳工事务检察官办公室调查反工会行为和决定相应弥补措施的权力。

148. 尽管巴西对行使工会权有上述法律保证，但还是经常有关于妨碍行使组建工会和进行集体谈判自由的报告。巴西的反工会行为发生在各个领域，形式多种多样。以巴西的主要工会联合会之一“工人统一中央”为例，它声称现行的劳动立法为解雇工会领袖打开了方便之门，没有为劳工组织提供保证，也未承认公务员进行集体谈判的权利。此外，工会常常批评劳资争议法庭行动迟缓并对法律做出了反工会的解释。

149. 工人统一中央认为，私营部门经常有以参加工会就予以解雇相威胁迫使工人退出工会的压力。此外，劳动力市场的动态发展也不利于工会组织：反常、不稳定、人员更替快。工会的组织结构是工人批评的对象，这是由于工会的代表性差，在劳工领域竞争激烈、变化声速的环境中没有满足工人的组织需要，而且也没有保证工人在工作场所组织起来的权利。

150. 2006 年和 2007 年，在劳工组织的支持下，各工会承诺对巴西反工会行为的发生率进行一次分析并拟定一项各工会中央统一行动方案提案。在 2003 年设立负责执行经合组织指导方针的国家联络点后，各工会组织都检举过跨国公司的反工会行为，例如解雇工会领导人和拒不进行集体谈判。

151. 本国公司也诉诸司法措施，特别是禁止令，以防止行使工会权利。《民法》第 1.210 条规定，当占有权或财产权受到威胁时可申请禁止令。不过，在市一级和全国，禁止令的使用已经扩大化，成为雇主和公共行政机构遏制工会活动或使其无法发展的手段。大财产主大量使用这一手段防止其土地在耕地冲突中被占领，企业家利用这一手段驱散静坐罢工的工人；自从九十年代以来，它一直被非法用来对抗各专业工会的要求。

152. 向法院提出的侵权和抢劫、肆意煽动以及非法拘禁等指控，都是要作为发布禁止令的依据，以便将工人与其领袖分离开，对行使合法示威权者处以重罚，促使警方对这些人展开调查。禁止令会导致警方采取行动和加大行动力度，甚至在真相大白之前就加以处罚。利用禁止令的典型例子见 2009 年 1 月 4 日解雇 Amapá Teamsters 工会当选委员会成员案，以及 2008 年 7 月 5 日向劳资争议高级法院院长提交的陈述书，工人统一中央在该陈述书中谴责了私营和公共部门采取的反工会做法。

153. 而且，还利用禁止令剥夺本问题第二部分提及的罢工权。一个例子是 2008 年 9 月 29 日第二地区劳资争议法庭发布的第 1781/2008 号威胁和禁止令，其目的是防止雇员进入罢工计划所在的银行大楼，并授权使用警力，强行进入以及逮捕反抗者。

应该指出，《巴西宪法》保证了罢工权：

“第 9 条. 保证有罢工权；应由工人决定行使这种权利的时机以及行使该权利要捍卫的利益。”

154. 第 45/2004 号宪法修正案改写了 1988 年《联邦宪法》第 114 条有关罢工权的规定。该条第二项赋予劳资争议法庭开始和判决有关罢工权诉讼的权力；第三项赋予劳工事务检察官办公室对于集体罢工谈判做出裁定的权力(若罢工被认为是社会的一项必要活动)。

“第 114 条(……)

第 3 款. 在作为一项必要活动的罢工有可能损害公众利益时，劳工事务检察官办公室可就集体谈判提起诉讼，劳资争议法庭义不容辞，应就有关争议做出裁决。”

155. 1989 年 6 月 28 日第 7783 号法律对罢工权的行使做出规定，规定在罢工期间必须有一组工人值班，保证提供最基本的服务 [20] 或防止货物、机器和设备发生不可逆的恶化；否则可认为是在滥用罢工权。另一方面，劳工事务检察官办公室可诉诸劳资争议法庭，使工人的罢工权占上风。这方面的一个例子是在里约热内卢州对一大型金融机构提起的民事公诉。还应指出，关闭工厂在巴西仍然属于非法。

156. 作为例证，可以谈谈劳工事务检察官办公室对一家公司反工会行为采取的行动，这一行动在 2008 年国际劳工大会期间受到国际劳工组织表扬。上述公司是一个大型跨国化学品集团，在圣保罗设有分支机构。劳工事务检察官办公室向劳资争议法庭提起民事公诉，请求发出禁止令，迫使该公司立即放弃反工会行为。事实证明该公司确实利用大力镇压罢工运动、规定加入工会需要得到公司批准、怂恿或鼓励退出工会、限制或阻碍工会领导人进入企业所在地、阻碍该专业工会指定的代表参加利润与成果分享委员会等手段，对工会管理层的领导人和成员以及对工会本身实施了歧视做法；将一名雇员转移到另一地点——很可能是要剥夺他的(《宪法暂定处分原则》第 10 条第二款 *a* 项和《整编劳动法》第 165 条规定的)稳定权——以及不遵守关于工会领导人正当休假的集体条款，所有这一切都是为了阻止工会运动。

157. 最后，关于该问题中要求提供的数据，统计和社会经济研究协会间部门编制的表 7 显示了 2003 年至 2007 年法院宣布为滥权的罢工次数：2003 年 4%的罢工被法院宣布为滥权， 58%的罢工受到某种司法裁决；2004 年分别为 6%和 54%；2005 年分别为 3%和 30%；2006 年分别为 3%和 26%；2007 年分别为 6%和 37%。

---

[20] 第 10 条. 下列服务或活动应视为是必不可少的：一、水处理和供应；电力、天然气和燃料的生产和配送；二、医疗；三、药品和食品经销和销售；四、丧葬服务；五、公共运输；六、污水和垃圾的收集处理；七、电信；八、放射性物质、设备和核材料的保管、使用和控制；九、各项基本服务的数据处理；十、空中交通管制；十一、票据交换所。

表 7. **2003-2007年巴西特定种类罢工数量**

罢工种类	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
被判合法和/或没有滥权	8	5	1	2	6
被判非法和/或滥权	15	19	8	8	20
经司法裁决为合法和/或没有滥权	23	24	9	10	26
受到某种司法裁决	26	35	27	31	54
法院干预/参与	54	59	41	61	77
被提交某种冲突解决机制	176	150	166	175	202
共　计	340	302	299	320	316

资料来源： SAG/DIEESE - 统计和社会经济研究协会间部门罢工监测系统。

158. 关于雇主的反应，在统计和社会经济研究协会间部门汇编了有关报告的317 次罢工中，16 次动用了警察镇压；14 次从罢工者的工资中扣除了罢工那几天的工资；9 次威胁要解雇；6 次据报告对罢工者予以惩罚和解雇。

159. 关于农村这一特定环境，应该说明据农业工人联合会讲，在大庄园中组织的罢工往往形不成气候。在这些名为“停工”的示威中，农业工人也就是停止工作三天，要求得到自己的权利。还是据农业工人联合会讲，在这些示威中没有关于暴力的报告。示威主要发生在戈亚斯、伯南布哥、阿拉戈斯、帕拉伊巴、北里奥格朗德和巴拉那等州的甘蔗种植地区，以及巴伊亚州和伯南布哥州的蔬菜和水果种植地区。这是农村地区工会组织得最好的两个部门。

160. 乡村土地委员会的数据表明，2007 年工人们采取了 20 次抵抗行动，要求得到自己的权利，所有这些行动都涉及甘蔗收割，其中 12 次正式宣布为罢工。2006 年，在甘蔗种植区以及林区/纸浆生产区和果园发生了 9 次抵抗行动。2005 年，报告发生了 7 次抵抗行动，其中 6 次发生在甘蔗种植区，一次发生在果园。

问题 17－请提供资料说明近年来收到的关于谋杀或其他暴力侵害工会领导人和活跃分子方面的申诉或报道的数量、受到审判的案件数量和目前做出的有罪判决的数量。为与这些罪行作斗争并保护工会成员而在采取何种其他步骤？

161. 目前，巴西没有这方面的数据，给暴力评估造成了障碍。预计在通过《保护人权卫士国家方案》的法律框架之后就能克服这一缺陷，而人权卫士包括工会活动家。2007 年 2 月第 6044 号令确定了保护人权卫士的国家政策，它的公布加

强了总统办公厅人权事务特别秘书处于 2004 年出台的上述方案。共和国总统在 2008 年 12 月第十一次国家人权大会开幕式上签发这项确定了保护人权卫士规则的议案并将其递交国会。该议案的批准将确保保护人权卫士的行动得到更大的司法保障，以及给予必要的预算拨款并使包括警察在内的其他有关公共机构做出必要的机构承诺。

162. 该方案协调办公室一直致力于通过与各州、公设辩护处、检察官办公室、司法部门、政府机构和民间社会组织建立伙伴关系，加强其保护网络。目前正在讨论设立一个有联邦各机构参与的跨部委委员会，作为讨论、协调和预防威胁人权卫士及人权本身的各种因素的一个平台。在四个州，即帕拉州、伯南布哥州、圣埃斯皮里图州和巴伊亚州，根据协议，方案处于不同执行阶段。2009 年，该方案将推广到巴拉那州和马托格罗索州。

163. 2008 年，保护人权卫士国家方案协调办公室处理了全国 33 宗案件，其中五宗涉及工会，其他案件则涉及个人自由，土著人权利和耕地问题等。除此之外，各州协调办公室还处理了 63 宗案件。2008 年处理的案件数量为：圣埃斯皮里图州 39 宗；伯南布哥州 16 宗和帕拉州 8 宗。该方案委托进行的一次调查预计于 2008 年 3 月完成，其目的是对人权卫士的处境进行一次全国调查分析。

164. 关于因行使工会权利而发生的农村暴力，应谈谈乡村土地委员会这个非政府组织。2007 年，6 名工会会员受到死亡威胁；2006 年，亚马孙州一个城市的 Labrea 农业工会主席及另外 9 名农业工会会员受到死亡威胁。2005 年，4 名工会领袖、8 名农业工会主席和 15 名劳工工会会员也受到死亡威胁。应该指出，2007 年有人企图暗杀帕拉州 Santa Maria das Barreiras 农业工会主席，那里对农业工人施以死亡威胁的情况发生率最高。

165. 应该说明，2008 年对于工会和社会运动，特别是对于无土地农业工人运动的谴责声浪高涨，称各州人权卫士被定罪的情况频发。 广播宣传的那起案件发生在南里奥格朗德州，该州司法部门于 6 月批准了检察官办公室关于对无土地农业工人运动的两个定居点(那里住着 160 名农业工人及其家人)实施公开驱逐的四项请求。据无土地农业工人运动说，该州军队在驱逐行动中动用了武力。此外，南里奥格朗德州检察官办公室高级委员会根据其某些成员的倡议，下令展开调查，以提起

民事公诉，目的是解散无土地农业工人运动，宣布其为非法。诉讼对象是营地居住者和无土地农业工人运动的领导人，罪名是有组织犯罪。

166. 为调查这些谴责，捍卫人权理事会(见对问题 4 的答复)根据 2008 年 8 月 12 日第 8 号决议成立了一个特别委员会。该特别委员会得出结论认为，有迹象表明南里奥格朗德州的某些公共机构采取了反农村社会运动的行动。该委员会还说，可是州立法机构、联邦检察官办公室和公共保障巡视员办公室中均有异义之声，不同意该政策。

167. 遗憾的是，南里奥格朗德州将社会运动定为刑事犯罪不是一个孤立的案件。对于 2005 年 9 月 30 日 Igrejinha 制鞋业工会领导人 Jair Antônio da Costa 在 Sinos 谷被暗杀事件负有责任的也是这支部队。他参加反对本行业和地区失业的和平抗议活动时，在被军警按住并戴上手铐之后用一根棍棒扼死。也不能说这种情况只发生在该地区。虽然捍卫人权理事会的特别委员会向南里奥格朗德州提出了建议，但是它认为这也是该国其他地方将社会运动定为刑事犯罪的一个典型案例。

D. 第九条－社会保障权

问题18－请提供详细资料说明缔约国社会保障系统内给孤儿、无父母照料的儿童、单身母亲或儿童为家长的家庭、寡妇、老年人、艾滋病毒/艾滋病患者、残疾人以及农业工人、前逃亡黑奴(quilombolas)和“河边居民”提供保险的有效机制的情况。

168. 巴西的社会保障政策有下列机制可资利用：缴费性质的社会保障制度；免费并以没有缴费能力的穷人为对象的社会福利制度；免费、普惠的单一保健系统；以及由劳动和就业部管理的失业保险制度。这一结构十分复杂、全面，通过各种具体手段将福利送到不同的弱势群体。有关巴西社会保障系统的机制特此说明如下。

169. 由社会发展和消除饥饿部门负责协调的大型社会援助方案是《家庭综合援助方案》，它是“基本社会保护”的一部分。该方案于 2004 年出台，目标是为社会上的弱势家庭提供基本服务。其活动主要是家庭咨询服务，帮助他们进行统一登记，家访，建立互助组或举办讲习班，以及开展社会教育、资格认证和生产性融入活动。2007 年，联邦政府斥资 1.62 亿雷亚尔，用于共同资助 2 626 个市的这些

活动。也是在 2007 年，挑选了 112 个项目来构建基本的社会保护网，以期建造各种设施并使之现代化。

170. 《青年人融入国家方案》旨在为在社会上处于弱势——失学、没有专业资格、没有工作前途——的 15 至 29 岁青年创造机会。2008 年，政府谋求从五个方面，即机构、司法、国际、参与和融入方面，确保这些青年人的权利并为其创造就业机会。

171. 《连贯福利方案》的目的是保证由于年老或丧失能力而退出劳动力市场者有收入。如果这种人没有足够的家庭收入(人均收入不到最低工资的四分之一)或没有缴费性质的社会保障津贴，那么《连贯福利方案》保证他们得到补助性收入，每月向其支付与给老年人和生活不能自主的残疾人的最低工资相当的津贴。至于老年人，根据《老年人条例》(2003 年制定)，人们在 65 岁时开始有资格领取该津贴。至于残疾人，很大一部分受益者(大约三分之二)是儿童、青少年和青年人(24 岁以下)。

172. 《连贯福利方案》被视为巴西社会政策的一大革新，因为它援助了此前被排斥在公共社会福利制度之外的人群。应该指出，虽然它既针对农村人口，也针对城市人口，但是它主要援助城市人口。该福利自 1996 年 1 月起发放，根据应用经济研究所的数据，它已使 1995 至 2004 年之间吉尼指数所显示的不平等减少了近 30%。2008 年，该方案涵盖了近 151 万残疾人和 142 万老年人，支出大约 138 亿雷亚尔。

173. 2007 年 4 月，《学校连贯福利方案》出台，目的是按《连贯福利方案》的设想，优先确保 18 岁以下的残疾儿童和青年进入学校并留在那里读书。为确保宪法保障的上学权利和在普通学校得到特殊教育关怀，该方案遵循四项行动方针：(一)查明 18 岁以下的《连贯福利方案》受益者是否在校读书；(二)调查《连贯福利方案》的残疾受益者进入学校并留在那里读书过程中遇到的主要障碍；(三)开展研究并制定消除这种障碍的联合战略；(四)有计划地对加入该方案的各联邦单位的行动和方案进行跟踪调查。

174. 单一保健系统为残疾人提供多种服务。去年，联邦政府斥资 3 150 万雷亚尔扩大对残疾人的保险范围，优先提供矫形器和假肢、药品和辅助技术。为有视、听或其他类身体缺陷者提供的运动辅助设备及其他康复治疗明显增多。优先援

助处于较弱势地位的残疾人——《连贯福利方案》和家庭补贴的受益者；有需要的在校儿童和青少年；麻风病患者；以及上了单一保健系统等待康复名单者。

175. 为满足对压抑已久的耳科健康的需求，各州、市和联邦区将其援助有听力缺陷者的具体指标提高了 15%(2008 年 3 月 3 日第 389 号行政规则)。提供了针对有听力缺陷者的新康复服务。2008 年 10 月，州立耳科保健服务网的建设工作完成了 89%(135 个网络)，在里约热内卢、皮奥伊、圣埃斯皮里图、帕拉和巴伊亚等州建起了八个新网络。这些措施将使每年的受援人数增加 23 395 人，每年耳科保健费用增加 35 688 602 雷亚尔。年度支出总计为 180 437 865 雷亚尔，每年估计受援助人数为 118 567 人。

176. 为满足压抑已久的身体康复方面的需求，联邦政府增加了划拨给各州、市和联邦区的资金，用以加强国家残疾人保健政策(2008 年 10 月 10 日 GM/MS 第 2381 号行政规定)的实施工作，提供更多康复服务：2008 年 10 月，州立身体康复网的建设工作完成了 72%(155 个康复机构)，在巴伊亚、北里奥格朗德、米纳斯吉拉斯、圣保罗、南里奥格朗德和圣卡塔林纳等州开设了 11 个新康复机构。由于采取这三项措施，估计每年得到援助的人员增加 185 286 人，每年用于身体康复的资金增加 53 791 160 雷亚尔。将花费总计 145 194 997 雷亚尔，估计每年援助 380 434 人。为满足压抑已久的视力康复需要，单一保健系统现在提供新的视力矫正资源和程序。[21]

177. 除上述机制外，社会保障系统除给予丧失劳动力者退休金外，还给予老年人(养老金)、鳏寡和孤儿各种福利，给予缴费的注册者疾病福利。在巴西给经济、社会和文化权利委员会的第二次报告(E/C.12BRA/2,第 256-282 段)中提到过这些手段。不过，再次列出对于上述群体的这些手段是值得的。

178. 领取老年退休金的起始年龄为男 65 岁，女 60 岁。农业工作的年龄各降 5 岁。但无论如何，都必须缴满 180 个月的费用。应该指出，按家庭经济制度工作的农业工人(个人或连带家属)，包括渔民、印第安人、前逃亡黑奴和河边居民，除

---

[21] 视力矫正资源和程序包括：有灯或没灯、有镜架的放大镜；有灯或没灯的手持放大镜；滤光眼镜；构架式聚焦双筒望远镜；手持可调焦望远镜；使用 aspheric 正透镜的眼镜；以及带球棱柱镜片的眼镜。这些资源是对已提供资源的补充。已提供的资源包括：多节拐杖；有色巩膜镜；假眼；以及各种眼镜。

家庭工资以外，无需证明缴费时间，只需证明从事农业活动的时间相当于正常缴费时间，就有权得到下列社会保障福利。这是一种特有的农村退休制度。除领取这些社会保障福利之后，这部分人还得到在对问题 30 的答复中所述的特定保健方案的保护。

179. 鳏寡和孤儿可得到给予去世投保者经济上受抚养人的死亡抚恤金，但条件是去世者在去世时还在投保，而不论缴费时间长短(这种抚恤金没有宽限期)。如果去世者在去世时不再投保，受抚养人仍有资格得到抚恤金，条件是去世者到去世时已经达到领取任何退休金的要求。

180. 关于孕产问题，孕产工资取代了工人在生育或领养子女时所挣收入，这种工资最多支付 120 天。所有投保妇女都有资格得到这一福利。属于雇员、家庭工人或自营职业者的妇女不需要宽限期。

181. 疾病补助金发给因患病或事故连续 15 天以上暂时不能工作或不能从事惯常活动的投保者。丧失能力退职金发给长期丧失从事某种活动能力的投保者，发放期限为疾病或事故造成丧失能力期间。若患普通疾病，退职金和疾病补助金都需要缴费达 12 个月；但任何事故(无论是否为工伤事故行)和较严重的疾病(2001 年 8 月 23 日 MPS/MS 第 2998 号多部委行政规定具体说明的疾病)，则对缴费时间没有要求。所有投保者均有资格领取这些福利。

182. 上述两种机制都涵盖艾滋病毒/艾滋病患者，条件是他们已在社会保障普遍制度登记，但不需要宽限期。为评估艾滋病对巴西的社会影响，《国家性病/艾滋病防治方案》分析了社会保障系统因艾滋病而支付的补助金，以确定这种福利金在整个社会保障系统中所占份额。[22] 艾滋病毒携带者的人数在从社会保障系统中领取疾病补助金者中所占比例相对较小，只有 0.9%。2004 年至 2006 年间，社会保障系统总计向艾滋病毒携带者支付了 42 100 份补助金，或者说在 2006 年每 100 名接受抗逆转录病毒治疗者得到 7.4 份补助金。

183. 几年来，携带艾滋病毒并因此种疾病领取社会保障金和福利金的人数减少了。原因之一是社会保障系统对于发放新的补助金采用了更严格的标准。这种病

---

[22] 见巴西。会员国在联合国大会关于艾滋病毒/艾滋病问题特别会议上提出的具体目标和做出的承诺。巴西的答复。2005/2007 年。国家进展情况报告。可在以下网址查阅：http://data.unAids.org/pub/Report/2008/brazil_country_progress_report_en.pdf。

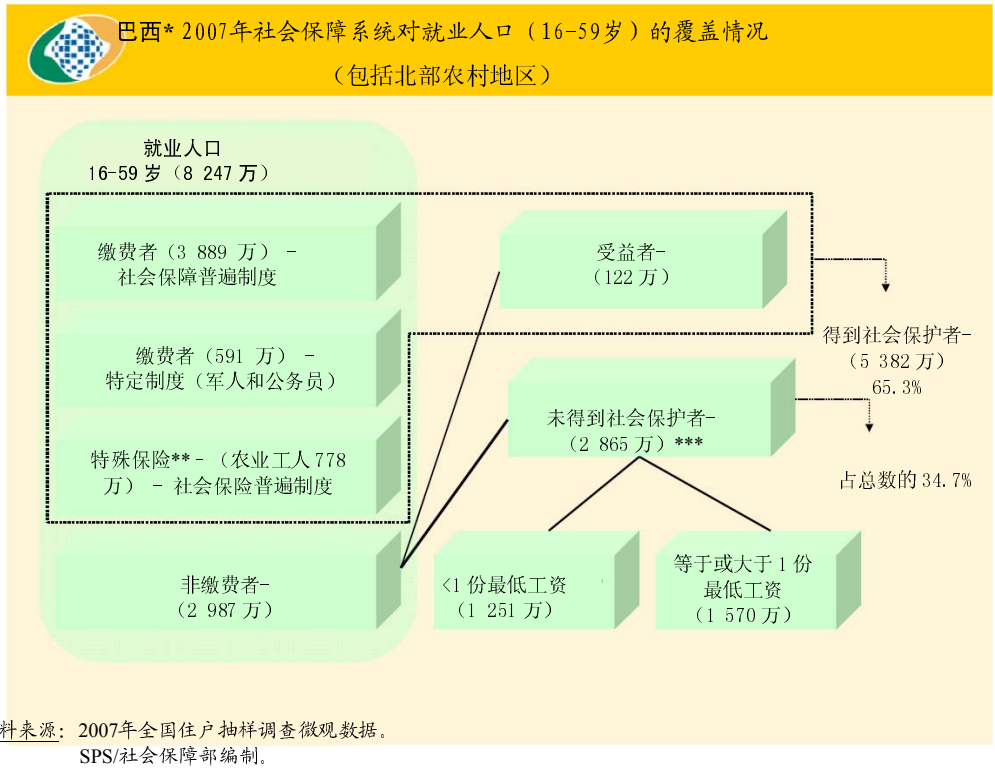
在穷人中发病率较高，对性传播疾病和艾滋病防治战略提出了挑战，因为补偿性社会福利金的需求量在上升，而且并不是所有病人都能得到《社会保障普通制度》的保障。联邦政府意识到仅在保健领域做出努力是不够的。因此，它提倡其他政府部门、公司和社会运动携手努力，确保艾滋病毒/艾滋病患者有良好的生活质量，并预计在 2009 年完成一项“社会融入计划”，整合各个领域的工作。

问题 19－请提供没有被社会保障包括在内的公民人数方面的情况并说明这些人被排除在外的原因。为按《公约》的要求将社会保障利益扩大到所有人而设想采取何种措施？家务工人雇主如没有使这种就业“正式化”，对他们实行何种惩罚(如果有的话)？

184. 巴西社会保障的主要原则是普及福利，尤其是向最需要国家保护的群体普及福利。这就是说，从法律观点看，巴西公民无论社会地位如何，都得到社会保障系统的保护。对问题 18 的答复详细说明了社会保障的结构，并阐述了各个特定群体以及联邦政府为实现《公约》强调的那些权利所采取的政策。具体到覆盖面问题，其某些特点应予指出，即保健是所有人的权利，也是国家政府的义务，因此居住在巴西的所有人无论缴费与否，都能得到保健；社会福利的发放对象为处于弱势的社会群体，特别是没有足够收入的群体，而且所有人无论缴费与否，都有资格领取福利金。至于社会保障，正如在回答前一个问题时所指出，领取各种福利金的资格在某些情况下取决于受益人以前的缴费情况。

185. 依照法律，所有巴西工人都必须参加社会保障系统。不过，许多非正规部门的工人并没有工作证件；因此他们得不到给予正规部门工人的福利金。在 2007 年就业的 8 247 万人中，2 987 万人没有向社会保障系统缴费。不过，在这 2 987 万人中有 122 万人已经领取了某种类型的社会保障金，因此得到了该系统的保护。这就是说，2007 年有 2 865 万工人没有得到社会保障系统的保护，一如图 1 所示。

图 1



资料来源：2007年全国住户抽样调查微观数据。
SPS/社会保障部编制。
* 包括北部农村地区。
** 根据全国住户抽样调查，自报为非缴费者。
*** 包括因制度不完善未涵盖的431 533 人。

图说：

巴西* 2007年社会保障系统对就业人口(16-59岁)的覆盖情况
(包括北部农村地区)

就业人口
16-59岁(8 247万)

缴费者(3 889 万) - 社会保障普遍制度
缴费者(591万) - 特定制度(军人和公务员)
特殊保险** - (农业工人 778 万) - 社会保障普遍制度
非缴费者 - (2 987万)
受益者 - (122万)
未得到社会保护者 - (2 865万)***
< 最低工资 (1 251万) = 或 > 最低工资 (1 570 万)
得到社会保护者 - (5 382万) - 65.3%

[图说]

资料来源：2007年全国住户抽样调查微观数据。
SPS/社会保障部编制。
* 包括北部农村地区。
** 根据全国住户抽样调查，自报为非缴费者。
*** 包括因制度不完善未涵盖的431 533 人。

186. 被排斥在社会保障系统之外的主要原因是收入不够。在 2007 年没有得到保护的 2 865 万工人中，1 251 万人的收入低于最低工资。不正规是包括家庭雇工在内的某些职业的较重要因素。

187. 为扭转这一局势，2000 年 2 月出台了《社会保障教育方案》，以向社会宣传对于社会保障的权利与义务并提高全社会的认识，从而确保所有工人都得到保障。该方案包含促进加入社会保障系统和加速福利金发放工作的多项行动。它还编制有关社会保障对于工人的重要性的信息材料，定期举办有关社会保障福利金和服务的介绍会，并与民间社会组织建立伙伴关系。

188. 除《社会保障教育方案》之外，还实施了各种法律机制鼓励参加社会保障系统。2006 年 7 月 19 日第 11324 号法律就是这样一个机制，它使家庭雇主能够从所得税中扣除雇主根据家庭雇工的工资缴纳的款项。另一个例子是 2006 年 12 月 14 日第 123 号补充法，它允许从最低工资中扣除 20%至 11%，作为参保个人和任择投保者缴纳的费用，以便鼓励低收入工人参加社会保障系统。

189. 最后，应该指出包括家庭雇主在内的所有雇主凡不与工人签订正式合同者，都将受到处罚。对他们的处罚与对那些在其他运动中未依照《整编劳动法》第 4 和 5 条的规定与其工人——无论是家庭工人、农村工人还是城市工人——签订工作文件的雇主施以的处罚相同。

190. 根据劳动行政立法，家庭雇主如不使其工人的地位正规化，就会受到不登记其工人的工作文件和不向社会保障系统缴纳其应缴部分的指控。劳动和就业部为每个未登记工人，对此类雇主处以 296.12 雷亚尔罚款。此外，社会保障部也对他们不让其工人参加社会保障普遍制度以及不支付社会保障缴款处以罚款。在给予其行政辩护机会之后，这些违法雇主会被处以 1 254.89 到 125 487.95 雷亚尔的罚款。

191. 不过必须承认，检查家庭工作很困难，因为《联邦宪法》第 5 条第十一款禁止审计员-检查员未经雇主同意进入其住宅。这就是为什么只有当劳资争议法庭在司法诉讼中承认雇主与雇员的关系，向劳动和就业部检查司提交一份证明各项指控的最后裁决后，才处以罚款。

E. 第十条－保护家庭、母亲和儿童

问题 20－请说明《玛丽亚·达佩尼亚法》(关于家庭暴力侵害妇女的法律)是否已在缔约国得到落实。请阐述该法的内容，包括为制止家庭暴力侵害妇女而建立的机制。还请说明妇女政策特别秘书处在反家庭暴力方面的作用，并就设立妇女权利问题州和市理事会的情况提供详细资料(E/C.12/BRA/2,第 145 和 150 段)。

192. 2006 年 8 月 7 日，根据在《贝伦杜帕拉公约》(《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》)和消除对妇女歧视委员会中达成的国际共识，共和国总统批准了第 11340/06 号法律，为向两次成为其丈夫图谋暗杀的对象的那位药剂师表示敬意，这部法律被命名为《玛丽亚• 达佩尼亚法》。它是妇女的一大胜利，其中规定了防止、援助和保护处于暴力环境妇女的前所未有的措施。它还确定了保护身处险境妇女的紧急措施。这些措施形式多样，从将丈夫驱逐出家门，禁止丈夫接近妻子和子女，到妇女有权重新取得其财产和取消以攻击者的名字签发的委托书。这部法律还确定了法律援助措施，例如将妇女纳入联邦、州和市政府管理的社会方案。

193. 在批准《玛丽亚• 达佩尼亚法》之前，对妇女的家庭暴力被视为“较轻的攻击行为”，由特别刑事法庭处理，与邻里或街头吵架和交通事故等问题混为一谈。这部新法律承认家庭暴力是极端严重的攻击行为，并确定这种犯罪由对妇女的家庭暴力问题特别法庭审理，这种法庭由州和联邦区司法部门设立，拥有民事和刑事权限。另一项革新是，这部法律认为对妇女的家庭暴力是侵犯人权并承认心理暴力是一种暴力形式。

194. 自批准该法律以来，妇女政策特别秘书处便集中精力予以实施和充分执行。该秘书处发出公告，请非政府组织和(或)高等院校组成联盟，建立一个监测在巴西实施和执行《玛丽亚• 达佩尼亚法》情况的观察站；鼓励各州司法部门设立对妇女的家庭暴力问题特别法庭；支持建立一个针对妇女的社会服务综合网络；并对公共安全专业人员进行培训。

195. 由于采取了这一战略，对妇女的专业化服务显著扩大：到 2008 年底，巴西有 415 个专门援助妇女的警察局所；121 个妇女援助示范中心；66 个庇护所；15 个妇女公设辩护处；一个妇女援助热线──“热线 180”，一个妇女政策特别秘书处监察办公室，以及自《玛丽亚• 达佩尼亚法》颁布以来设立的 61 个专门审理

对妇女的家庭暴力问题的法庭和病房。自 2003 年以来，专业警察局的数量增加了 22%，庇护所的数量增加了 50%，示范中心的数量则增加了 200%。

196. 一个汇编现有网络信息的大型援助服务机构是妇女援助中心，这是由妇女政策特别秘书处于 2005 年 11 月设立的一个部门，负责接收有关暴力的举报、有关网络服务的投诉，为妇女介绍相关法律及其权利，将她们转到有关服务部门。该中心全天 24 小时运作，往那里打电话是免费的。2008 年，它为全国各地 216 000 名妇女提供了援助。

197. 在 2007 年 8 月 17 日第二次全国妇女政策大会开幕式上，路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦总统发布了《打击对妇女暴力行为国家公约》。该公约提出了各政府机构为防止和打击对妇女的一切形式暴力，在今后四年中应实施的行动，从而不仅通过镇压，而且通过预防、关怀、保护和保证妇女的权利，以及通过促进文化交流，传播平等的理念和道德价值观，包括尊重多样性与和平的价值观，来降低暴力指数。总体而言，11 个部委和特别秘书处、公营企业、司法部门、检察署、国际和非政府组织、各州市都加入了该公约。

198. 国家妇女权利理事会除根据 2008 年 3 月 25 日第 6412 号令(该法令规定了它的构成、组织结构、权限和职能)的规定实施具体活动外，还力图加强各州和市的妇女权利理事会。为此，它与这些理事会保持联系，提供有关国家妇女权利理事会活动的信息，满足各种要求并维持一个数据库。2008 年，有 25 个州理事会和 400 个市理事会在开展活动。国家妇女权利理事会还与地方妇女运动联系并对理事会成员予以资格认证，从而鼓励设立其他理事会。

199. 有关该问题的舆论也十分重要。总统办公厅人权事务特别秘书处委托有关方面进行了一次“巴西人权观念”调查，调查结果于 2008 年 12 月公布。调查中询问应优先打击哪类暴力。在九类暴力中，赞成首先打击“性虐待以及对儿童和青少年的剥削”的人最多，达 67%，其次是“对儿童、青少年和老年人的家庭暴力”(59%)和“对妇女的暴力”(44%)。另外，在 18 项联邦政府方案和政策中，96%的受访者认为打击对妇女的暴力第二重要。

问题 21－请提供流落街头儿童数量以及为保护他们不受经济和社会剥削，不从事有害于他们的道德或健康或者危及到生命的工作而采取的措施方面的资料。特别是在圣保罗和里约热内卢，为了拯救和使流落街头儿童康复而采取何种措施？

200. 巴西社会并不知道到底有多少儿童和青少年流落城市街头。这首先因为必须界定“流落街头儿童”的概念，其次因为这一群体具有流动性，且情况在随时变化。“流落街头儿童”这一普通用语涵盖了多种不同但相互关联的社会现象。在 1980 年代初，曾对“上街儿童”和“流落街头儿童”做出明确区分。上街儿童系指在非正规市场工作、上学并每天回家的儿童。而“流落街头儿童”则指露宿街头，靠非正规经营活动、政府和非政府组织服务以及小偷小摸为生的儿童。

201. 1990 年代，街头儿童开始被称为“处于街头环境的儿童”，因为研究表明有多个不同群体：(a)有家的工作儿童；(b)独立工作的街头儿童；(c)流落街头儿童；(d)全家都流落街头的儿童。根据估计(依城市规模而各异)，在巴西城市街头看到的广大儿童和青少年 80%到 100%是在城市非正规市场工作、把这些活动作为其自己和家人的生存手段的儿童(*a* 和 *b*)，而非“流落街头儿童”。被视为“流落街头儿童”的儿童比例，在大都市可能达到 20%，而在小城市则可能为 0%。

202. 至今没有编制有关各种处于街头环境的儿童的国家统计数据。也没有编制关于流落街头或长期游荡在街头儿童的数据。自 1986 年以来，研究人员清点过巴西几个城市的街头儿童。清点结果都低于预计，但为估计巴西可能总计有 25 000 名儿童流落街头或长期游荡在街头或住在社会福利机构中提供了依据。圣保罗、里约热内卢和累西腓是这类儿童最多的城市。

203. 除露宿街头外，这些儿童还面临城市暴力，因而雪上加霜。经验表明，实施至少四项方案──街头社会教育；临时住所；社会和家庭咨询；创收或收入转移方案──的城市有可能使这类儿童的数量锐减。不过，即使是某些城市处于街头环境的儿童和青少年数量下降了，在同一座城市或全国，这类儿童减少的速度也并非总是一样。

204. 1980 年代和 1990 年代，流落街头儿童在针对贫困儿童和青少年的政策和方案中占有主要地位。如今一个令人不安的情况是，与那时不同，该问题不再列入媒体和公共政策的议程之上。总统办公厅人权事务特别秘书处认识到这些儿童天

天权利遭侵犯并受到暴力侵害，认为有必要将该问题重新列入巴西针对这一群体的社会政策议程，改进并强化联邦政府保护和捍卫这些儿童和青少年权利的行动。

205. 令人遗憾的是，没有关于在里约热内卢和圣保罗采取措施的资料。

问题 22－请提供更详细的资料说明《根除童工方案》。还请提供资料说明《打击性暴力示范综合倡议方案》对保护儿童的效力(E/C.12/BRA/2，第 263 和 311 段)。

206. 《根除童工方案》于 1996 年出台，作为干预手段采取给予处于社会弱势家庭收入补贴和在课外时间为不再做童工的儿童和青少年举办社会教育活动等措施，使学校的出勤率达到 85%。自 2005 年以来，《根除童工方案》成为《家庭补贴方案》的一部分，但继续向没有资格取得家庭补贴的 100 000 个家庭提供收入补贴(见对问题 23 的答复)。

207. 2008 年 10 月，《根除童工方案》援助了 856 499 名不再做童工的儿童和青少年，这就是说 589 503 个家庭得到帮助。不过，巴西童工减少的曲线自开始计量该现象以来，一直呈下降趋势。最为严重的是，2007 年全国住户抽样调查表明有 250 万 5 到 15 岁儿童在工作。应该指出，巴西立法禁止这一年龄段的一切形式童工，但 14-18 岁的青少年例外，他们可以作学徒工。全国住户抽样调查还表明，70%工作的青少年处境不稳定，即在非正规市场工作，容易受到剥削。在东北部，这一数字超过 80%。

208. 国家根除童工委员会对《根除童工方案》[……]和《保护工作少年方案》进行了评估，并根据有关执行 2008 年 6 月 12 日第 6481 号令(该法令批准了适用于 18 岁以下未成年人的《最恶劣童工形式清单》(又名“Lista Tip”))的讨论和措施，对这些方案加以改进。

209. 关于《打击对儿童和青少年的性侵犯示范综合倡议方案》在巴西的效力，应该指出，其主要指标是使用该方案方法的联邦单位数量。目标是采取，特别是在地方一级采取一整套政策援助、保护受害者并为其辩护，抑制发生率，惩处违法者。政府会计署在 2004 年证明了该方法的效力。在对《打击对儿童和青少年的性虐待方案》进行的业务审计期间，会计署注意到上述方案涵盖地区的情况发生了变化，说明由于方案的协调而取得了较好的成果。

210. 上述方案的地理覆盖面正在逐步扩大，现已推广到 19 个州、204 个市。2002 年，该方案最初只在 Pacaraima 市、 Manaus 市、 Rio Branco 市、Corumbá 市、 Feira de Santana 市和 Campina Grande 市设立。2005 年，将其推广到 Belo Horizonte 市和 Fortaleza 市；2006 年推广到 São Luiz 市。在 2005 年于巴西利亚举行研讨会评估该方案之后，南马托格罗索联邦大学承担起向其他公立大学传播该方法的责任，那些大学则负责在各自州内推广该方案。

211. 2006 年 2 月，总统办公厅人权事务特别秘书处与国家公立大学推广系论坛签订一项技术合作协议，以支持政府打击对儿童和青少年的性暴力行动。各州政府作为这一方案推广政策的协调员，对于在《对儿童和青少年的商业色情剥削汇总表》中名列前几位的城市发挥了重要作用。

212. 2007 年，在马托格罗索州、里约热内卢州和朗多尼亚州签订了执行该方案的协议。2008 年，又在戈亚斯州和联邦区签订了执行协议，在米纳斯吉拉斯州签订了将该方案推广到 40 个城市的协议。8 月，举行了一个该方案的全国会议，40 个方案伙伴执行人参加会议，讨论方案的评估、执行和管理问题。

213. 10 月，阿根廷、乌拉圭、巴拉圭和巴西四国主管部门在 Foz do Iguaçu 举行会议，就如何实施在四国十五个姊妹城市建立儿童和青少年保护网方案的政治、技术和体制安排达成共识。11 月，四国政府在巴西利亚签署一项协定，由美洲开发银行提供资金，实施联合行动，在边境地区打击对儿童的性剥削。目标是摸清情况，并对卫生和社会援助领域的团队进行打击这种犯罪的培训。该协定是在第十四次南方共同市场及联系国人权事务高官和外长会议开幕式上签署的。2009 年，南马托格罗索联邦大学将与联邦政府合作开始这项工作。

214. 最后，应该指出，2008 年 11 月，巴西主办了第三次世界打击对儿童和青少年的性剥削大会，160 个国家代表团、3 515 名代表、357 名记者、55 名政府高级官员(部长或副部长)以及巴西各州州长、市政官员和议员参加了此次大会。在 88 个研讨会和 12 个部门对话期间，探讨了这个问题的各个方面。围绕该问题，各方人士齐动员，在国内也产生了具体成果，批准一项规定惩处在互联网上传播儿童色情制品行为的法律，并且人权事务特别秘书处、联邦警察局和巴西安全网之间签署了开设热线的合作协议，以查处那些犯有通过互联网侵犯人权罪者。

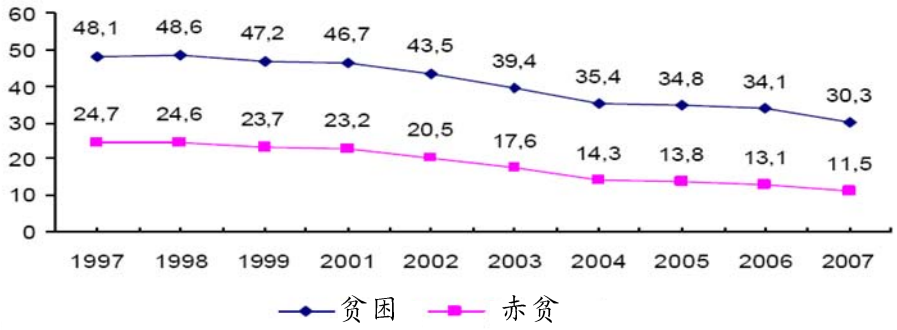
F. 第十一条－适足生活水准权

问题23－请表明缔约国为扶贫而建立有效机制所采取的步骤。是否为实现缔约国《全国扶贫方案》的目标规定了期限？

215. 巴西的社会贫困指标显著改善。社会投资持续增长，可是要达到社会期望的生活水准，还有很多工作要做。根据全国住户抽样调查，在 2002 年到 2007 年之间，贫困(人均家庭收入不到一个人的最低工资)人口的比例从 43.5%降到 30.3%。此外，在这一时期，不平等继续减少。吉尼指数 2001 年为 0.593,到 2007 年降到 0.552,下降了 7.0%。2002 年，最富裕的 20%人口的收入是最贫困的 20%人口的 24.7 倍，而全国住户抽样调查的数据表明这一比率已经降到 20.2 倍，说明近几年穷人收入的增长大于富人收入的增长。这一事实也说明不平等减少了。至于赤贫，数据表明 2002 年 20.5%的人口生活在赤贫之中，2007 年这一数字降到了 11.5%。下文曲线图 3 显示了这一趋势。

曲线图3. 1997-2007年巴西贫困和赤贫人口的减少

(按人口百分比计)



资料来源：巴西地理和统计研究所全国住户抽样调查。

216. Getúlio Vargas 基金会的一项研究[23] 也显示了这一趋势，根据这项研究，人口贫困率 2006 年为 19%，2007 年则降到 18%，也就是说在一年内还剩下 150 万人每月收入不足 135 雷亚尔。应该指出，巴西已经实现到 2015 年将赤贫人

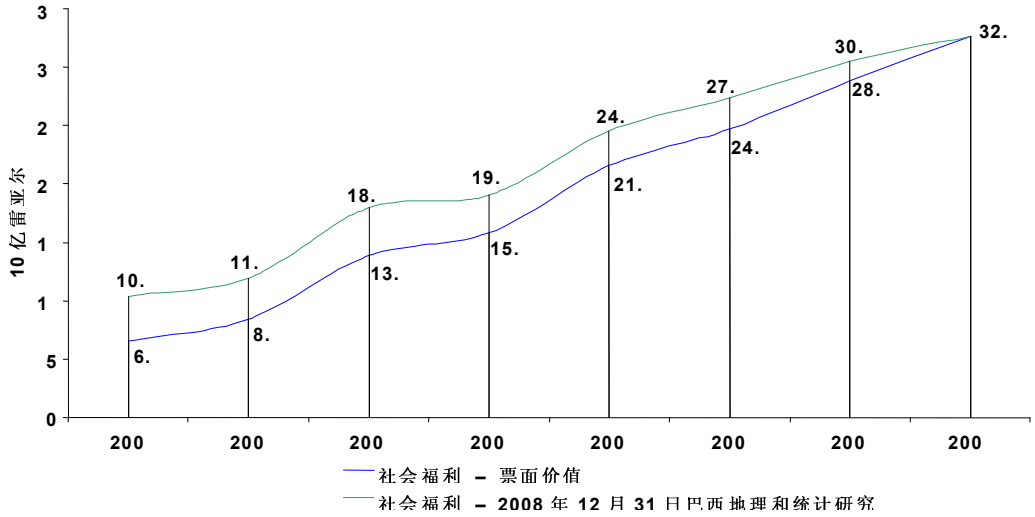
[23] NERI, Marcelo and CARVALHAES, Luísa. “Será esta a década da igualdade”? In *Conjuntura Econômica*, October 2008。

口减半的千年发展目标， 1990 年赤贫人口为 8.8%，到 2005 年已减少到 4.2%。[24] 巴西还承诺到 2015 年将其赤贫人口减少到 1990 年的 25%。[25]

217. 自 2005 年以来，巴西一直是人类发展指数高的国家之一，2005 年达到 0.802,2006 年达到 0.807。与这一改善最相关的因素是扫盲指数。人均国内生产总值和寿命这另外两个指数内容也改善了。

218. 社会政策支出对于减少贫困人口和不平等具有直接影响。下文曲线图 4 说明 2000-2008 年期间增加社会福利资源的影响，反映出近年来对这一领域的重视。

曲线图4. 联邦政府用于社会福利的资金变化情况



资料来源：SIAFI。

注： * LOA 2009 – 2008年12月30日第11897号法律。

219. 收入转移政策的推广看来是产生这一局面的主要因素，它已经成为减少饥饿、贫困和社会不平等的办法。该问题在公共议程之上占有重要地位。根据应用经济研究所的研究 [26]，《家庭补贴方案》和《连贯福利方案》使 1995 年至 2004 年的吉尼指数显示的不平等减少了近 30%。

---

[24] 在千年发展目标报告中使用的赤贫标准是每天靠不到购买力平价一美元度日的人口百分比。采用购买力平价美元是为了能对各国的货币购买力平价加以比较。

[25] 第三次国家千年发展目标报告。

[26] VERAS et al. “Programas de transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade”. Texto para Discussão no.1228. IPEA, Brasília, 2006。

220. 《家庭补贴方案》是巴西的主要收入转移政策。2004 年 1 月 9 日第 10836 号法律确定的该方案目标是，从三方面帮助战胜巴西的贫困现象：进行直接收入转移，为最弱势家庭提供直接援助；增加家庭取得基本保健、教育和社会福利服务的机会，从而促使打破代代相传的贫穷怪圈；与政府和民间社会制定的其他行动和方案相结合，确保较弱势家庭得到发展。[27]

221. 2008 年，鉴于食品价格上涨，对各项福利进行了重新调整，以维持家庭购买力。给赤贫家庭的基本福利金从 58 雷亚尔提高到 62 雷亚尔；给予有儿童和 15 岁以下青少年的赤贫家庭的可变福利金——每个家庭限三份——从 18 雷亚尔提高到 20 雷亚尔。此外，政府设立了按家庭给予 16-17 岁青少年的 30 雷尔尔青年可变福利——每个家庭限二份。

222. 《家庭补贴方案》2008 年的目标已经达到；如今它涵盖 5 564 个城市的 1 061 万个家庭。它优先关注较为弱势的特定群体，惠及了 20 400 个流离失所的家庭、3 500 个被从奴役中解救出来的家庭、57 800 土著家庭以及 16 000 个奴隶的后裔，即前逃亡黑奴家庭。

223. 2008 年，政府用于《家庭补贴方案》的资金达 105.2 亿雷亚尔，占国内生产总值的 0.41%。这说明与其对减贫和收入集中问题产生的积极影响相比，该方案的费用相对较低。经过调整，以及在扩大了某些受益人的年龄范围之后，各家庭得到的平均福利从 2003 年的 73.67 雷亚尔提高到 2008 年的 85.51 雷亚尔。

224. 自 2008 年 3 月起扩大了年龄范围，将 16-17 岁青少年纳入《家庭补贴方案》。这意味着延长他们的学校教育时间，减少退学借口，使辍学者重返学校，从而打破代代相传的贫困怪圈。到 2008 年底，该方案惠及这个年龄段的大约 200 万青年人。

225. 2008 年实施了一个将《家庭补贴方案》受益者纳入银行系统的项目，其目的是使受益家庭融入社会。这部分人口被排斥在银行系统之外，在某种程度上是由于银行系统的模式，其开立账户的众多要求之一就是要证明有最低限度的收入，因而阻碍了这部分最弱势人口进入该系统。

---

[27] 对其他问题的答复阐述了打破贫困怪圈的行动。它们包括资格、社会保障、保健和教育方面的方案。为答复人权与赤贫问题独立专家发给各国政府的收入转移问题调查问卷，巴西已于 2008 年 12 月向联合国寄去了关于 BPF 的更详细资料。

226. 对于是否遵守《家庭补贴方案》领取条件的监测也取得了明显效果。关于上学情况，据提供此类信息的市府和学校讲，所监测的儿童人数有所增多，取得不上学原因方面资料的可能性也加大了。上学情况受到监测的学生人数上升 85%，意味着近 1 400 万学生受到监测。

227. 根据非集中化管理指数，到 2008 年 10 月，总计拨给各市府 2.48 亿雷亚尔，用于支持地方管理。上述管理指数说明了该方案在地方一级控制领取条件和保持家庭登记册更新方面的管理质量。此外，2008 年还设立了州非集中化管理指数，作为支持各州管理《家庭补贴方案》的部分政策。到 2008 年 9 月，各州得到大约 904 万雷亚尔，作为其为改进《家庭补贴方案》管理所做工作的补偿。

228. 社会方案统一登记处由 2007 年 6 月 26 日第 6135 号令规范，是鉴别低收入家庭并对其进行社会经济分类的一个有效手段。该登记处的数据使我们可以对联邦、地方和市级社会方案涵盖的家庭进行筛查。到 2008 年底，该数据库共有 1 810 万个家庭、总计 6 950 万人的数据。

229. 该登记处是取得《家庭补贴方案》津贴的途径。不过，许多登记家庭都不是在当年得到援助的，这说明潜在受益者人数巨大。现已发现，220 万个家庭虽已达到所有条件和收入要求，但由于缺少预算拨款，仍然没有纳入《家庭补贴方案》。今年将采用新的模式，编制三维贫困图，确定目前的需求量，从而相应扩大方案。此外，定在人均 120 雷亚尔的“贫困线”受到通货膨胀的下压，所以加入该方案的收入范围要求应予扩大。

230. 通过《家庭补贴方案》减贫的主要障碍之一是，大部分社会弱势人口没有必要的证件。发展与消除饥饿部估计，大约 500 万人被排除在该方案之外是因为没有在社会方案统一登记处登记所需要的证件。为消除这一障碍，2008 年 12 月，联邦政府发起了一场国民出生登记和提供基本证件的动员运动，这是社会议程的四大优先项目之一。最后应该指出，尽管实施了所有这些行动，但是仍有 30%的巴西人生活在贫困之中，其中三分之一为赤贫。这三分之一人主要是无家可归者和没有证件、无法享受公共政策的人。

问题 24－请提供关于《零饥饿方案》方面的详细资料，并说明制定该方案是否是为了在具体时限内消除“重度”和“中度”粮食无保障现象。如果不是，请解释原因。还请提供关于“全国粮食和营养保障制度”方面的信息(E/C.12/BRA/2, 第 25 和 343 段)。

231. 全国粮食和营养保障制度由 2006 年 11 月 15 日第 11346 号法律设立，旨在确保享有粮食和营养的权利。该法律界定了这一制度、其原则、指导方针、目标和结构。这一制度体现了粮食和营养保障的全面、多部门理念。根据这一制度，联邦、州和市政府以及民间社会组织 [28] 共同致力于制定和实施消除饥饿、促进粮食和营养保障的政策与行动，监测和评估人口的营养条件，确定政府、家庭、公司和社会的权利与义务。

232. 《零饥饿方案》是联邦政府会同民间社会实施的一项战略，目的是确保享有适当营养的人权，其侧重点是难以得到粮食的人。《零饥饿方案》是一项创新，它将该问题引入政治议程并加强了民间社会的参与和动员。此外，该方案与现有立法、方案和倡议接轨，找出了公共政策上的漏洞，以期制定新的行动。它有四重目标：(1)人人有饭吃；(2)加强家庭种植活动；(3)创造收入；(4)社会协调、动员和管制。

233. 关于消除重度和中度粮食无保障现象的行动，应注意 2003 年出台的《家庭农业粮食产品收购方案》(第 10696/2003 号法律，第 19 条)。该方案自出台以来，收购了各州重度和中度粮食没有保障的 100 000 多个贫困农民家庭的产品。2008 年，联邦政府用 6 970 万雷亚尔收购了 42 900 吨粮食。至于东北部和北部各州，根据新协议，大约 5 400 个农民家庭受益，耗资 1 600 万雷亚尔收购了他们大约 11 200 吨粮食产品。

234. 到 2008 年 12 月 31 日，在东北各州和米纳斯吉拉斯州北部地区，《家庭农业粮食生产方案》的牛奶部分总共耗资 1 750 万雷亚尔，惠及 65 000 个家庭，他们每天得到一升牛奶，而牛奶的小生产者则向政府出售牛奶，从而有了收入保障。

---

[28] 全国粮食和营养保障制度的构成如下：全国粮食和营养保障大会；国家粮食和营养保障理事会；多部委粮食和营养保障小组（由主管粮食和营养保障的部长和特别秘书组成）；联邦、州和市粮食保障机构和组织；以及有兴趣加入全国粮食和营养保障制度并愿意遵守其标准、原则和指导方针的营利和非营利私立机构。

235. 这样收购来的粮食旨在用于社会促进与保护，用于构建粮食与营养的公共设施网络，由此向弱势人口分发粮食。为援助在外用餐的城市家庭，政府建立了大众餐馆、食堂和粮食银行。已经开设了 65 个大众餐馆，每天提供 93 000 份饭，另有 64 个大众餐馆即将建成。2008 年，政府斥资 3 500 万雷亚尔开设新的餐馆、食堂，对老餐馆、食堂进行现代化改造并改进其服务质量。2009 年，政府计划再投入 3 900 万雷亚尔开设新的餐馆和社区食堂，以及对已有餐馆、食堂进行现代化改造并改进其服务。

236. 粮食银行重在消除城市中心的粮食浪费。为此目的，粮食银行收集没有达到经销标准但适于人类消费的粮食产品，处理后捐给粮食保障公共部门网络，用于粮食和营养保障、校餐和社会福利机构。

237. 2003 年至 2008 年期间，政府斥资 1 650 万雷亚尔，在 19 个州的 96 个城市建立一个粮食保障公共部门网络。现在，已有 55 个部门投入运转，另有 41 个在建设中。2008 年，向 1 100 个社会福利组织分发了大约 7 000 吨粮食。2009 年，将再投入 770 万雷亚尔建设 15 个新的粮食银行和公共市场。

238. 口粮篮分配是一项紧急行动，援助那些没有粮食和营养保障的家庭，特别是前逃亡黑奴后裔社区、其他贫困的非洲裔社区、土著群体、住在难民营中等待土地改革的家庭、受到建坝影响的蚌类和螃蟹捕捞者以及在政府承认处于紧急状态的城市中的受到自然灾害影响的家庭。2008 年 1 月至 11 月，政府支出 4 100 万雷亚尔，向近 347 000 个家庭分发了 127 万个口粮篮。

239. 零饥饿战略还考虑到用水权。与民间社会组织(Articulação Semi-árida-ASA)合作制定了一项挖蓄水池的方案，从而保证向半干旱地区家庭提供足量的、达到一定质量标准的用水。在该方案下，2003 年至 2008 年间共挖了 238 000 个蓄水池，耗资近 3.785 亿雷亚尔，从而保证了 120 万人的用水权。

240. 近来的各种调查显示，零饥饿方案和行动对重度粮食无保障的现象产生了影响。2005 年，米纳斯吉拉斯州联邦大学的一个研究所对《家庭补贴方案》进行评估，估计中对从受益家庭和非受益家庭收集的数据运用了计量经济学处理技术。研究得出结论，《家庭补贴方案》涵盖的家庭每年用于粮食的资金比非受益家庭多 388 雷亚尔(全国抽样)；在东北地区，受益家庭用于粮食的资金比非受益家庭多 588 雷亚尔(差异巨大)。

241. 那本载有半干旱地区 16 239 名 5 岁以下儿童的《营养登记册》表明，《家庭补贴方案》涵盖的学龄前儿童患营养不良的比例比未涵盖儿童低 30%(按家中的物品和家长的学校教育调整后)。2006 年，里约热内卢州联邦 Fluminense 大学和巴伊亚州联邦大学对《家庭补贴方案》全国抽样受益家庭进行一项调查，结果显示在开始接受这一福利之后，73%的家庭增加了食物种类，对于“家中有人因为没有粮食而没饭吃或吃不饱吗？”这一问题回答“有”的家庭减少了 10%。2006 年，巴西分析和规划中心进行了一次全国人口和健康调查，结果发现 4.8%的家庭重度缺乏粮食保障。

242. 尽管取得了这些进展，但是没有粮食保障的家庭数量仍然居高不下。2004 年全国住户抽样调查显示，65.2%的家庭有粮食保障；16%的家庭轻度缺乏粮食保障；12.3%的家庭中度缺乏粮食保障；6.5%的家庭重度缺乏粮食保障。主要挑战是需要加强现行社会政策，协调三级政府，促进多部门合作。《零饥饿方案》没有具体时限，它是一个多种行动相结合的战略，其中许多行动是长期性的，比如校餐。

问题 25－请提供资料说明缔约国为加速确定前逃亡黑奴身份的进程以及分别向这种族群颁发所有权证书，完成使所有非法占据者从具体的土著社区搬出的工作而采取的措施。

243. 为加速保护前逃亡黑奴后裔的进程，立法机关和行政机关均采取了措施。1988 年《联邦宪法》关于临时处置权的第 68 条赋予前逃亡黑奴群体对于其所占据土地的永久所有权。第 3912/2001 号令等其他法律文书确定了实施这一宪法规则(自动适用)的程序，其中规定了界定属于前逃亡黑奴后裔的土地的临时标准。

244. 该规范性文书据认为不足以保护前逃亡黑奴的权利，因而被第 4887/2003 号令废除。后者对前逃亡黑奴占据土地的鉴别、认定、划定和标界以及所有权证书的发放程序做出规定。该法令由政府机构和民间社会组成的一个工作组起草。一个重大变化是按照国际劳工组织第 169 号公约采用自报标准来鉴别前逃亡黑奴后裔。

245. 至于行政措施，直到 2007 年，管理前逃亡黑奴遗留地区还是遵循国家定居和土地改革研究所发布的 2005 年第 20 号规范性指南。2007 年开始的讨论以 2008 年公布一项有关这些地区土地合法化指导程序的新法律文书而告终。为此成立了一个由政府各机构组成的工作组，其协调工作由联邦司法部负责。该工作组起

草的文书在根据劳工组织第 169 号公约举行的一次公开磋商会议上提交给各州的前逃亡黑奴领袖评鉴，征求他们的意见建议。这标志着在有关各方、政府和民间社会的参与下，在行政领域的一个新的民主进程开始了。其结果是 2008 年颁布了第 49 号规范性指南，该指南适用于国家定居和土地改革研究所正在实施的程序。

246. 巴西政府高度重视在前逃亡黑奴遗留地区实施土地调整的管理工作，力争制定规范性文书，以保证有关程序，保护举反证和进行法律辩护的权利，以及前逃亡黑奴遗留社区取得其土地的所有权证书的权利。

247. 在执行方面，《巴西前逃亡黑奴方案》的一部分“前逃亡黑奴社会议程”要求在前逃亡黑奴遗留地区实施土地合法化。拨出了 3 560 万雷亚尔用于在 2008 年至 2011 年之间的土地鉴别、划界以及所有权证书的发放工作，并拨出 264 682 234 雷亚尔用于补偿所划定并使之合法化的这些土地的目前占据者。这些资金是国家定居和土地改革研究所预算的一部分，明确用于其所开展的这项工作。

248. 应该指出，这一土地合法化进程是由行政机关启动的，但遭到法院的反驳。因此，国家定居和土地改革研究所密切关注诉讼的进行，直至总统发布必要的行政规定，承认存在前逃亡黑奴遗留地区。在此阶段之后，采取的行动须经司法部门复审。

249. 目前，审理中的案件有 800 宗，分布在国家定居和土地改革研究所的所有地区办事处，但罗赖马州、马拉巴州和阿克里州办事处没有；发表了 77 项鉴别和定界报告；颁布了 37 项行政规定；发放了 106 份所有权证书。政府致力于优先发放对于前逃亡黑奴遗留地区的所有权证书，这一点体现在 2008 年发放了 14 份所有权证书之中，2007 年只发放了 5 份。最后，应该说说该研究所在 2006 年举行公开竞争性考试选拔征聘人员，包括人类学家和有关前逃亡黑奴问题的其他专家一事。

问题 26－请提供资料说明为制止采矿者侵入土著土地，特别是在马托格罗索、罗赖马和马拉尼昂等州造成的暴力而采取的措施。

250. 制止侵犯土著土地者施暴的第一步就是土地划界。国家印第安人基金会设有一个土地事务部，其任务是对巴西土著土地进行技术性研究，以及鉴别、划定、标界和保护。官方数据显示，目前有 653 块土著土地，总计 1.07 亿公顷，相当于全国领土的 12.57%或法国国土的两倍。

251. 自 2003 年以来，根据人类学报告和国家印第安人基金会批准的界线，完成了 66 块土著土地的划界工作；根据人类学报告和司法部批准的界线，确认了 58 块土著土地；另外，73 块土著土地得到确认，其边界已经共和国总统批准；77 块土著土地在联邦土地办公室登记；73 块土地被登记为联邦财产。

252. 正如在前边回答问题 1 时所述，土著土地划界的一个最典型案例是 Raposa Serra do Sol 土著土地的划界工作，这块土地被罗赖马州的 Ingarikó 族、Makuxi 族、Taurepang 族、Wapixana 族和 Patamona 族人占据。根据共和国总统于 2005 年 4 月 15 日签署的一项政令，这块土著土地得到正式确认并将由这些民族永久占有。

253. 根据 2009 年的一项中间禁令，在对这一政令予以司法反驳之后，为维护公共秩序和所涉各方的安全，联邦最高法院于 2008 年 4 月 9 日宣布一项初步命令，下令联邦警察暂停驱逐该地区的非土著居民。这项裁决乃是一致做出，并在法院就土著保护区划界的至少一项主要活动的是非曲直做出判决之前维持不变。

254. Celso Ayres Britto 部长就该裁决致函法院，认为对于 Raposa Terra do Sol 土著土地的划界符合宪法规定，因为它是司法部发布的第 534/05 号行政规定要求的并得到总统令确认的一个连续地区。他认为，罗赖马州和稻谷种植者主张的孤岛式划界会令这些社区的文化窒息，公然违反了《联邦宪法》。对于 Raposa Serra do Sol 土地案，该部长解释说，实际上有多个不同族群生活在这片土地上，他们各自的领地彼此相邻，几十年来这些族群已经习惯于和平共处，语言相通。该部长在分析了界定该地区的行政令之后，宣布未发现有违法之处。

255. 八位部长赞同 Ayres Britto 部长的意见，但是联邦最高法院因一份调取案件复审令状而中止了全体会议。判决工作应在不久后恢复。

256. 《联邦宪法》认为国家安全部队和联邦警察的驻留是合法的，对于土著社区的安全以及防止该地区发生暴力事件是必要的。据联邦警察讲，在最高法院就此案做出裁决之前，一支 150 人的国家安全部队和 150 名警察将驻守在那里，以保证 Raposa Serra do Sol 土著土地的安全。

257. 作为使 Raposa do Sol Indigenous 土地的划界工作有可能继续进行并防止该地区非土著居民施暴的另一项措施，行政机关和联邦检察院提起一项请求，以保证划界工作的进行(AC 861/RR)。联邦最高法院发布中间禁令，要求暂停执行罗赖

马州 Pacaraima 市允许该市边界外推并按新边界设立各个区的法律(第 110 和 111/2006 号法律)。这一要求意味着暂停了该地区的所有城市化和铺路活动。因此，在做出进一步裁决之前，Pacaraima 市不能推动任何扩张该市边界的措施。

258. 国家印第安人基金会正在采取措施，通过监测和监视已划界地区来防止入侵。保护这些土地的方案包括对环境和土著立法专业人员进行资格认证，采用全球定位系统，绘制基本地图，维护船只，以及监测环境退化和非印第安人的非法占领。巴西认识到需要更多的资金和人力资源来确保有效保护土著土地，从社会、经济和文化方面加强土著社区，因而正在付出越来越多的努力来保证这些族群有社会尊严并得到保护。在全国的 653 块土著土地中，有 281 块被纳入国家印第安人基金会实施的土著土地保护方案。

259. 具体到报告中提及的那几个州，其情况如下所述：在马托格罗索州，有 86 块土地得到确认，其中 14 块被纳入土著土地保护方案；在罗赖马州，有 29 块土地得到确认，其中 14 块被纳入保护方案；在马拉尼昂州，有 21 块土地得到确认，其中 15 块被纳入保护方案。建立了一个方案数据库，储存四年——2005 年至 2008 年——的历史档案，从而查明全国各土著土地上的社区面临的环境、社会和安全问题。

260. 还有一项保护措施，即向国家印第安人基金会报告的所有对土著族群的暴力行为都转交联邦警察局，以确保受害土地和社区得到保护。在法律方面，国家印第安人基金会通过联邦专门检察官办公室开展活动，后者的任务是在土地冲突中为土著人提供法律辩护。

261. 在马托格罗索、罗赖马和马拉尼昂三个州，国家印第安人基金会在联邦警察局和 IBAMA 支持下，正在监督检查土著地区的边界，实施社区发展计划。在罗赖马州，主要由于稻谷种植者和印第安人在划界上的冲突，实施了 Raposa Serra do Sol 行动。在马拉尼昂州，Araribóia 行动旨在防止入侵者滋事，使土著社区能够恢复内部活动。而在马托格罗索州，Cinta Larga 行动主要防止探勘者侵入土著地区，推动社会经济项目。该州的联邦检察官办公室启动了一系列行政程序，以防止盗贼和环境犯罪，以及强夺土地者的入侵(附件四)。

问题 27－请提供缔约国强迫搬迁的普遍程度方面的资料，特别是在巴拉那州的库里蒂巴和戈亚尼亚的西部公园，资料应包括关于受影响的人和家庭数量方面的分类数据。还请提供执行《全国城市发展政策》和《全国社会住房制度》方面的资料，包括为执行全国城市理事会第 31 号决议而设想的措施。

262. 缔约国没有一个监视城市土地冲突的综合系统。现有资料是从民众运动、被占地区居民、非政府组织以及州、市政府向城市部报告的案件中取得的。鉴于巴西的现实情况，这种数据没有什么意义，但是可以作为一个起点，指引政府将该问题交由有关机构处理。目前，在 16 个州和 31 个城市监测到 68 场冲突，涉及 28 740 个家庭。最近三年，在 8 个州和 14 个城市监测到至少 21 宗案件，涉及 10 169 个家庭。

263. 关于库里蒂巴，据巴拉那州检察官办公室说，该市非法建房的情况很普遍，因为住房严重不足。主管当局多次威胁，甚至实际强迫搬迁，涉及到大约 3 000 个家庭(见附件五中的案件清单)。库里蒂巴的几个社区受到搬迁威胁，特别是 2006 年，在 Almirante Tamandaré 的非法定居点 Vila União 有 450 个家庭受到威胁，要强迫他们搬迁；2007 年，在 Pinhais 市 Vila Graciosa 社区有 60 个家庭受到威胁；2007 年，在 Pinhais 市 Vila União 社区有 26 个家庭受到威胁；2008 年，在 São José dos Pinhais 的 Jardim Itaqui 社区有 40 个家庭受到威胁。

264. 2007 年，库里蒂巴大众住房公司提供资料证明，2005 年的一次调查显示库里蒂巴市有 397 片被非法占领地区；2006 年底，59 395 个家庭在库里蒂巴登记购买住房，而在该市区，每年平均只有 4 000 个家庭获得成功。州公共安全部下设的土地冲突调解特别协调办公室提供资料证明，当地司法部门已经向库里蒂巴市的 50 片被占领地区送达了收回令状，目前正在等待对采取必要措施进行技术审查。

265. 在戈亚尼亚的西部公园，根据戈亚斯州检察官办公室提供的资料，大约 4 000 个家庭、14 000 人非法定居。2005 年 2 月，根据司法裁定进行了驱逐。在州有关当局进行的驱逐行动中，动用了武力，造成 2 人死亡，27 人受伤，800 次报警。启动了第 200 401 101 253 号、第 200 400 932 371 号和第 200 400 884 750 号司法诉讼，调查发生的事件。

266. 由州、市两级政府负责，此次行动中被驱逐者的重新安置工作还在进行之中。有些家庭没有得到应得福利；已在州、市两级政府登记的 15 个家庭声称，他们没被纳入住房方案。因此，他们至今仍住在距其原住地不远处的帐篷里。

267. 在名为“颁发所有权证书”的国家方案下，正在进行土地整治，这项工作遵循如下四个行动方针。首先，是为土地整治划拨联邦预算拨款。其次是与联邦各机构协调整治联邦土地。第三是铲除整治的司法、法律和程序障碍，并通过提供技术和体制支持，调解城市土地冲突。作为第四个行动方针，该方案谋求鼓励各城市按照国家指导方针促进辖区内的土地整治，通过动员和培训直接有关人员和民间社会扩大方案行动。

268. 第 10257/2001 号法律(《城市条例》)对于管理城市空间的产生和利用，是一个极其重要的里程碑。《城市条例》指出，城市政策的目的是确保城市和城市财产的社会功能，实现这一点就要保证享有城市土地、住房、基本卫生设施和交通运输等权利(第 10257/2001 号法律，第 2 条第一款)。

269. 虽然巴西并没有正式的城市发展政策，但是城市部各司都制定了这方面的部门倡议，如环境卫生、城市交通运输和住房政策，以及城市方案。后者包括加强城市管理、城区改造、不安全定居点的城市化、规范化和整合等体制方案。

270. 关于《国家社会福利住房制度》，应该指出该制度由 2005 年 6 月第 11124 号法律规定，专门面向低收入人群，全国的缺房户几乎都属于这一人群。

271. 《国家社会福利住房制度》资金拨给各州、市，用于社会福利住房方案的活动，重点是整治不安全的定居点及提供住房。2007 年发布了一项临时行政命令，允许将这种资金划拨给住房合作社和协会(私立非营利实体)。同年，《加速增长方案》将《社会福利住房制度》摆在优先位置，自那时至 2010 年，每年为该基金拨出 10 亿雷亚尔专款。

272. 通过《国家社会福利住房制度》及 FAR 和失业救济基金等其他重要资金来源，联邦政府逐渐增加社会住房支出。2003 年至 2008 年 11 月间，政府支出 948 亿雷亚尔，其中包括联邦资金 532 亿雷亚尔和家庭住房贷款 43.8 雷亚尔(相当于五份以下最低工资)。总共 350 万个家庭受益，其中 65.1%获得的金额相当于五份以下最低工资。

273. 住户需求揭示出目前缺少 730 万套住房，将来(到 2023 年)还需要 2 700 万套，而且还要解决危房地区的 320 万套住房问题。最近起草的《国家住房计划》设想了下列支出方案：

(一) 坚持为《加速增长方案》供资，即在 2007 年至 2010 年间为社会福利住房提供总计 90 亿雷亚尔，就有可能消除 40%的住房短缺和 70%的危房地区的住房；

(二) 增加资金，使其达到联邦总预算的 2%+州预算的 1%+市预算的 1%，就有可能消除 70%的住房短缺和 100%的危房地区的住房。

274. 除预测所需资金外，《国家住房计划》还确定了四项满足住房需求的战略行动方针：(一)鼓励民用建筑；(二)除提供必要形式的担保和保险使代理商能够帮助低收入家庭外，还要采取新型融资和补贴办法，加强失业救济基金和巴西储蓄和贷款系统的放贷，根据国家补贴政策利用国家社会福利住房基金；(三)发展必要的组织结构，以确保国家社会福利住房基金的代理商能够更加合格地协调行动；(四)鼓励和加强市府的城市和土地政策。最后一项方针提出了特别严重的挑战，因为能够按可接受的价格为社会福利住房购得地势好的土地，对于执行可持续的优质住房政策极其重要。

G. 第十二条－享有能达到的最高标准身心健康权

问题28－请提供关于为查明和解决产妇死亡率高的问题而采取的措施方面的资料，特别是在医疗设施非常有限的较偏远地区，并就产妇死亡问题委员会(E/C.12/BRA/2, 第453段)和这种委员会对降低产妇死亡率的作用作阐述。

275. 关于产妇死亡率问题，缔约国注意到 2004 年推出《降低产妇和新生儿死亡率公约》之后取得的进展，这需要管理人员与民间社会密切协调，而且还需要多部门协调。所有 27 个联邦单位都加入该公约，为公约设立的监测和评估委员会自 2005 年以来一直致力于实现每年将产妇和新生儿死亡率降低 5%的目标。

276. 但是，巴西早在 1987 年就开始实施一项由卫生部支持的降低产妇死亡率的重大战略，当时建立了多个产妇死亡问题委员会。这些委员会围绕宣传产妇死亡问题、查明死亡原因这一共同任务，集结了各种社会力量，包括管理人员、卫生专业人员、科学界、社会运动、捍卫权利委员会等等。这些委员会的工作具有十分

重要的现实意义，因为它们对产妇的死亡及其发生环境进行了曝光，因而有可能建议采取有依据的行动，如通过适当的干预防止可避免的死亡发生。除了所有联邦单位的 27 个产妇死亡问题委员会之外，目前还有 191 个地区委员会、893 个市级委员会和 265 个医院委员会在开展活动。

277. 产妇死亡问题委员会履行秘密的科技任务，没有任何胁迫或惩罚，侧重于教育和执行公共政策。它们的任务如下所列：鼓励成立各种委员会，并通过与民间社会组织配合举办提高认识研讨会，以及通过对其成员的不断培训，促进这些委员会的可持续发展；调查死亡病例，说明死亡性质，查明未通报的死亡病例，核查援救妇女的条件和有关部门的结构；分析死亡病例，确定在社区和机构内发现的有关因素以及可防止产妇死亡的其他因素；通过在主管机构和可对产妇死亡进行干预的机构中发表报告，传播能够纠正官方统计数据的信息；开展教育工作，讨论临床病例以及利用流行病学证据讨论产妇死亡问题的顽固性，重点是不断教育所涉人员；根据发生率确定预防措施；以及动员公共当局和民间社会实施所确定的措施。

278. 由于这些产妇死亡问题委员会的工作，现已掌握了产妇死亡人数，这并不意味着巴西的产妇死亡率上升了。根据 2003 年 5 月 28 日第 653 号行政规定，产妇死亡必须上报，这对降低全国的产妇死亡率起到了重要作用。这一死亡率趋于稳定，同时未充分上报的问题正在解决，因而上报的死亡人数有所增多。死亡统计工作使联邦、州和市三级管理部门有可能采取更加有效的预防行动。

279. 由于认识到产妇死亡的直接原因普遍存在，联邦政府在 457 家产科医院采取直接干预行动，通过改变产科护理模式降低死亡率。剖腹产手术(往往没有必要)率很高(2006 年为 44%)，使妇女冒着可预防的风险。因而最近发起了一场鼓励自然生产和减少不必要的剖腹产手术的全国运动。

280. 另一个积极的事态发展是，由于通过了《国家急诊治疗政策》，在构建妇女急诊治疗结构方面取得了相当大的进展。该政策的一项内容是“急诊治疗流动服务(SAMU192)”。SAMU192 小分队必须有的技术包括知道如何处理产科急诊；因此，2007 年，专业人员接受了处置这类急诊的培训。

281. 除已经说明的那些行动外，还确定并实施了下列能提高产科保健质量的补充行动：对产妇死亡率较高城市的血库进行资格认证；支持在产科医院设立母婴特护病床；采取措施消除妊娠和先天性梅毒，减少艾滋病毒的垂直传播；监测局势

发展，并从技术上援助各州卫生部门实施消除新生儿破伤风的工作；根据有关卫生部人力资源开发的国策，在 2007 年 5 月之前，在继续教育中心对卫生专业人员进行培训。

282. 降低巴西产妇死亡率的挑战包括流产并发症；对妇女的暴力行为；以及艾滋病毒/艾滋病传染女性化，这突出说明需要加强遭受暴力妇女的护理服务网。令人遗憾的是，还无法取得偏远地区产妇死亡率方面的资料。

问题 29－还请就主要与贫穷、排斥和得不到信息有关的非法流产率高及其原因做出评述。

283. 与自然流产不同，堕胎是通过医学干预或者某个人，甚至是孕妇本人引产，来终止妊娠。在医学上，堕胎被界定为在二十周以内终止妊娠或者不足 500 克胎儿死亡。

284. 在巴西，堕胎是一个公众健康问题，特别是因为它是产妇死亡的一大原因，可在多数情况下，这本来是可以避免的。堕胎也是 ICD10 第十五章“妊娠、分娩和产后期”所述住院发病率的一大病因。不安全堕胎的后果十分严重：幸免于难的妇女可能出现严重并发症，例如大出血、败血病、腹膜炎、休克以及妇科疾病和不孕等后遗症。还极有可能给以后的妊娠带来并发症。较贫穷妇女发生并发症的几率更高。因为她们往往在不安全的条件下堕胎。如今，人们已经默认堕胎是一个全国性问题，需要在公共卫生和人权领域采取强制性紧急行动。

285. 1994 年在拉丁美洲进行的一项研究显示，引产采用了各种不同的流行技术和手术。在巴西，米索前列醇(在治疗胃溃疡药品中作为有效成份使用的物质，它具有引产的作用)的使用自 1990 年兴起，但是没有使用范围方面的资料。某些作者声称，这种物质的使用已经很普遍，减少了流产后的严重并发症。

286. 《巴西刑法》将下述几种堕胎列为可处罚的罪行：孕妇自己设法堕胎(自行堕胎)(第 123 条)或允许其他人为其堕胎(同意堕胎)(第 124 条)；某人经过或未经病人同意进行堕胎(第 125 和第 126 条)。如果犯罪对象是未成年人或有精神障碍的妇女(第 125 条)，或者以暴力实施这种犯罪(第 128 条)，将加重处罚；如果造成严重身体伤害或者致死(第 126 条)，处罚会更重。在为拯救母亲的生命别无选择时，或者在强奸致孕时，医生实施堕胎不受惩罚(第 128 条)。这部法律并未涉及胎

儿畸形问题。不过自 1990 年代以来，法院凭借法理学承认在胎儿严重畸形、在宫外不可能成活的情况下堕胎的权利。目前联邦最高法院正在审理并应于 2009 年做出裁决的一个案件，将决定在胎儿无脑的情况下堕胎是否属于犯罪。

287. 1994 年以前，没有为巴西妇女提供公共服务，来解决法律规定堕胎不属于犯罪的情况(母亲有死亡危险或强奸)。在未提供这种服务的州中，许多案件被提交法院，但是案子还没有判决，婴儿就出生了。率先提供这种公共服务的是圣保罗州，该州于 1994 年在 Arthur Ribeiro de Saboya 博士市立医院(又名 Jabaquara 医院，这是根据其所在区的区名而来)引入合法堕胎。

288. 目前，市卫生部门负责处理法律允许堕胎的情况，并酌情在终止妊娠期间和之后，或者产前检查期间提供门诊、心理和社会支助；进行性病的诊断检查，包括艾滋病毒血清检验；提供强奸发生后 72 小时内紧急避孕；采集 DNA 检验所需物质，以查明强奸者。要获得合法堕胎，妇女必须提交同意书，在有关妇女无行为能力的情况下，其代理人必须提交同意书；还要提交出生证明，但是不需要警方的强奸报告。

289. 最近，作为一个具体目标，卫生部在题为“国家妇女综合保健政策”中增加了关于“促进有优质、人性化的新生儿产科保健，包括帮助在不安全条件下堕胎的妇女和少女”的章节，承认在有害环境下堕胎是产妇死亡的一个重要原因。

290. 巴西实际堕胎的人次不详，因为大部堕胎是非法进行的，没有上报。下文表 8 显示，估计每年大约有 75 万至 100 万人次堕胎，因为根据单一保健系统记录，每年因堕胎后并发症入院治疗的有大约 25 万例。

表 8. 2002-2006年巴西和各大区堕胎的估计数

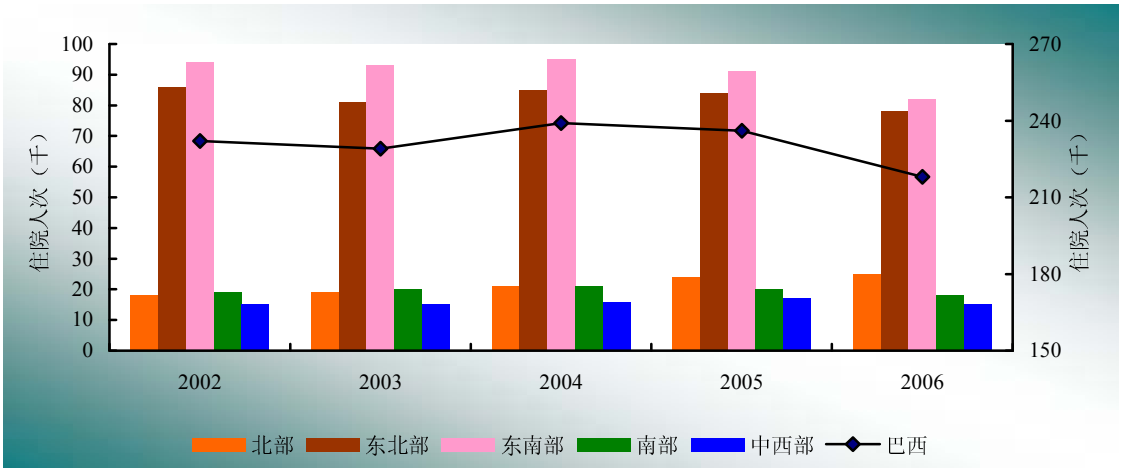
地　区	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
北部	85 964	90 961	101 067	114 891	120 066
东北部	404 695	390 136	406 575	402 150	373 392
东南部	447 117	461 273	465 797	444 389	406 875
南部	90 497	98 770	105 647	104 161	96 267
中西部	70 598	74 986	79 964	82 467	77 531
巴西	1 098 872	1 116 127	1 159 050	1 148 058	1 074 131

资料来源：SIH/SAS/MS。

291. 2002 年至 2006 年间，因堕胎住院的人次从 232 448 人次下降到 218 785 人次。对 1992 年和 2005 年数据的对比研究显示，所有年龄段因堕胎住院的人次都

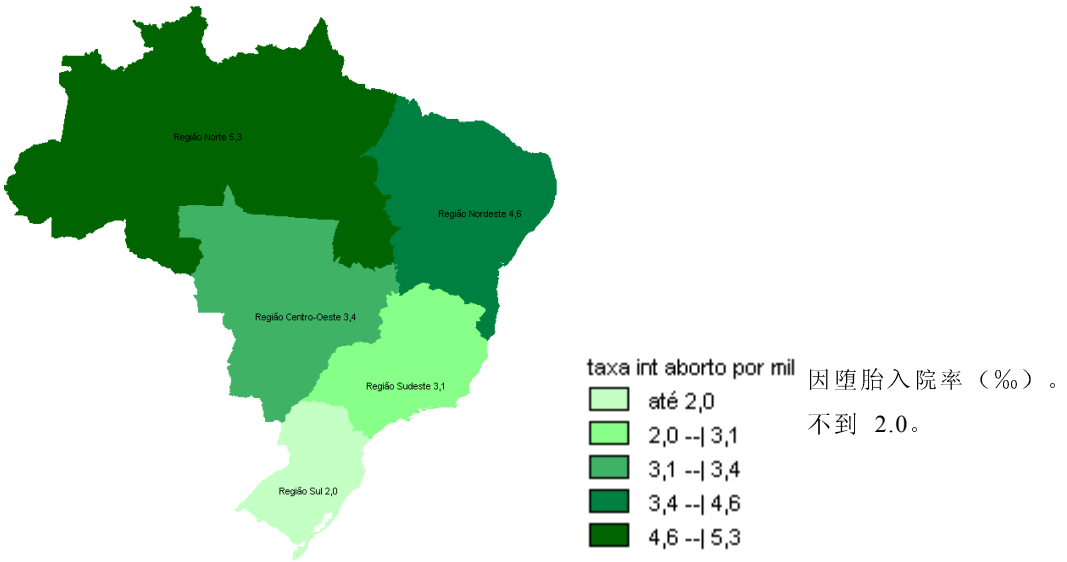
有所下降。但是现在还不能说因堕胎入院的人次有下降趋势，因为 2002 年至 2006 年下降的还不到 10%。这种看似稳定的下降率却显示出巨大的地区差异：北部为 27%；东南部为 12.4%；东北部为 9.5%；南部为 5%；而中西部则略有上升，上升了 2.3%。这种上升可能是由于人口中妇女人数众多造成的。可以看出，北部、东北部和中西部是因堕胎住院人数最多的地区(见图 2 和 3)。

图 2. 2002-2006年在单一保健系统内各大区和全国因堕胎住院的人次(千)



资料来源： SIH/SAS/MS。

图 3. 2006年各地区10-49岁妇女在单一保健系统内因堕胎住院的比率图(千)



因堕胎入院率（‰）。不到 2.0。

资料来源：SIH/SAS/MS。

292. 单一保健系统之信息系统(SIH)中关于子宫切除(摘除子宫)的数据显示，对青年妇女和少女施行过这种手术。青年妇女切除子宫可能是因为堕胎和分娩并发症所致。可以推断，并发症包括因不安全堕胎造成的感染和大出血、难产或子宫破裂。不能排除因肌瘤切除子宫的情况，近年来这一疾病在巴西很常见，是对于妇女，包括少女和青年妇女的身体的又一个威胁。

293. 与如此庞大的因不安全堕胎住院的数字相比，因第 128 条规定的医疗原因堕胎的情况却似乎很少，一如下文表 9 所示。对巴西公立医院的研究表明，有许多障碍阻碍在巴西真正进行合法堕胎。

表 9. 2002-2006 年根据单一保健系统之信息系统有关 10-49 岁妇女的记录
巴西因 ICD 第十五章所述医疗和合法原因堕胎的分布情况

ICD10 主要症状	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	期间平均数
O02 其他异常手术，怀孕	47 707	48 326	49 968	51 019	47 982	21.9
O03 流产	111 567	118 174	126 803	127 554	119 361	54.6
O04 因医学/合法原因堕胎	942	1 916	1 591	1 769	2 067	0.9
O05 其他类堕胎	7 175	6 736	6 438	6 230	5 041	2.3
O06 堕胎	51 254	48 434	48 344	44 680	40 402	18.5
O07 堕胎未遂	304	741	500	485	509	0.2
O08 堕胎并发症	13 499	5 412	5 677	4 465	3 423	1.6
共 计	232 448	229 739	239 321	236 202	218 785	**100.0**

资料来源：SIH/SAS/MS。

294. 总之，无论由于哪种原因出现堕胎并发症，因而在单一保健系统入院治疗的人都很多。鉴于不安全流产和随之而来的并发症的风险和后果，这是一个非常严重的公共安全问题，主要影响较年轻的巴西妇女。引入合法堕胎的转诊服务、扩大单一保健系统发放避孕药具的范围、增加获得紧急避孕的途径，都是防止不安全堕胎的重要紧急措施。

295. 最后，必须谈谈支持科研的行动，并对堕胎及其合法化问题加以反思。设有一个堕胎问题研究组，卫生部、妇女政策特别秘书处以及医学、司法、女权等民间组织都参与其中。2008 年该研究组的一项行动，是参加联邦最高法院就有关“对无脑畸型胎儿进行治疗性引产不符合联邦规则”的诉讼举行的公开听证会。

296. 在政治方面，应该提及妇女政策特别秘书处担任了由司法部和卫生部组成的多部委委员会主席，该委员会于 2008 年视察了 Cuiabá 市，了解因在该市诊所关门后进行堕胎而受到拘留威胁的妇女情况。同样重要的是卫生部长和路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦总统发表公开声明，支持该州和民间社会转变立场，将该问题主要视为一个公共健康问题。

问题 30－请提供关于缔约国的国家卫生服务方面的最新资料，包括关于这种制度所包括的人的分类统计数据。还请表明为保证地位最不利的边缘个人和群体，包括土著社区的成员和非洲人后裔能有效地进入保健设施，获得货物和服务而采取的措施。

297. 巴西的保健由个人的社会经济条件所决定。主要决定因素涉及社会的结构条件，这一理解体现在《联邦宪法》第 196 条之中：“保健是所有人的权利，也是国家政府的义务，由社会和经济政策来保证，这些政策旨在减少患病及其他意外风险，确保普遍、平等地获得医疗服务，从而增进、保护和恢复健康。”这一概念已经扩大，包括个人和家庭的选择，例如生活方式的选择，因为这些选择会影响健康，但是其主要原因是有些客观条件使某些选择有可能危害其他人。

298. 单一保健系统已建立二十年，它体现了宪法方针并确立了一种联邦性安排，这种安排需要三级政府进行深入协商，从而确定将联邦资金划拨给各联邦单位的规范和机制。涉及三级政府的主要单一保健系统方案如下所列：(a)《家庭保健方案》；(b) 《社区医疗卫生机构方案》；(c)《国家降低产妇和新生儿死亡率公约》；(d)《有关儿童综合保健和降低婴儿死亡率的承诺议程》；(e)《国家免疫方案》。

家庭保健方案

299. 《家庭保健方案》是通过在基层保健单位建立由多种专业人员组成的小分队，重新调整保健模式的一个战略。这些小分队负责预先确定的地处闭塞地区的家庭。该方案提供一系列预防和医疗服务，这些服务通常由一名医生、一名护士、一名护理助手以及社会保健人员组成的小分队提供。

300. 《家庭保健方案》出台十五年，覆盖了巴西 92.1%的城市(5 125 个城市)。1994 年，该方案只覆盖 1.1%的城市，自那时以来它有了长足发展。但是巴西

各个地区的发展却是不均衡的。目前，方案的覆盖情况如下：北部 91.3%；东北部 98.3%；东南部 86.8%；南部 88.8%。共有 29 239 支家庭保健小分队在开展工作，涵盖巴西 49.44%的人口，即 9 300 万人。

301. 2006 年的一项研究彰显了《家庭保健方案》的重要性。该研究报告显示，《家庭保健方案》的覆盖面增加 10%就会使婴儿死亡率降低 4.5%。婴儿死亡率 1990 年为活产儿的 53.7‰，到 2005 年降到 28.7‰。这一时期的平均下降率为 46.4%，但东北部是 55.4%。尽管全国的婴儿死亡率大幅下降，但是在生活条件较差的几个州——东北部(31.6‰的活产儿)和北部(31.6‰的活产儿)——下降率远远高于南部(13.8%)、东南部(14.1%)和中西部(17.8%)。

302. 2005 年至 2006 年期间，根据应用经济研究所的数据，《家庭保健方案》在较贫困、婴儿死亡率较高的城市中的覆盖面增加了 10%。尽管覆盖面增加，但是单一保健系统面临的巨大挑战依然是，如何通过扩大在每个城市的覆盖面和涵盖的公民人数消除地区间的不均衡。为此，该方案下的各项行动均必须围绕着消除从子宫内感染(与产前保健和助产条件等因素有关)到传染性疾病(2005 年 7.1%的婴儿死亡是由这类疾病造成)的各种婴儿死亡原因。《家庭保健方案》的一些重大行动包括：扩大免疫覆盖面(几年内达到 95%)，推出新疫苗；扩大产前保健；改进环境条件，例如增加饮用水和《家庭补贴方案》保证的营养的供应；提高上学率，采用儿童口服体液补充疗法。

303. 婴儿死亡率数据显示，传染性疾病对于土著儿童的影响要大三倍。呼吸道感染是第三大死亡原因，在土著儿童中更为流行。除上述方案全面覆盖之外，还有一个由 34 个土著人特别医疗卫生区构成的专门子系统，负责土著人口的保健。保健方面的行动有确保粮食保障的政治行动、营养监视系统和对土著人定居点的紧急干预措施作补充。2006 年，国家保健基金会组建了一支工作队，以应对紧急情况。

304. 联邦政府出台了一项《家庭保健方案扩大方案》，将《家庭保健方案》推广到人口在 10 万人以上的城市。该方案涵盖 2002-2009 年，并制定了分三个阶段实现的目标，这三个阶段是：2002 年至 2005 年 6 月；2005 年 7 月至 2007 年 6 月；以及 2007 年 7 月至 2009 年。然而，2006 年，卫生部得出结论认为，2007 年的目标无法实现，因而向下修订了预计覆盖的范围，从 48%下调到 35%。在实现这些目标中遇到了困难，人口较多城市的覆盖面依然相对较低(不到 35%)。里约热

内卢就是如此，最近该市爆发了登革热，这很可能是由于《家庭保健方案》的工作不充分所致。

305. 尽管这些问题困扰着保健部门，三级政府还在联手努力，按照《联邦宪法》的规定实现全员覆盖。2006 年 3 月，在单一保健系统内，就政府列为优先的下列六个领域签订了协议：老年人健康；结肠癌、子宫癌和乳癌防治；降低母婴死亡率；加强应对登革热、麻风病、肺结核、疟疾和流行性感冒等新型疾病和地方病的能力；增进健康，加强基本保健。

306. 作为单一保健系统工作的补充，《国家医药政策》提供三类药品：(一)用于基本保健的药品，由州、市采购；(二)对于卫生部开展的行动十分重要的药品，由卫生部直接采购；(三)具有特殊性质的药品，由各州规划、采购和分发，资金由州和联邦财政提供。除这些药品外，政府目前还在《性健康和生殖健康方案》下分发列入补贴药品清单的避孕用具并在指定药店出售。

国家降低产妇和新生儿死亡率公约

307. 千年发展目标之一是，到 2015 年将产妇死亡率降低 75%。根据官方统计数字，在 1997 年至 2005 年期间，产妇死亡率从每 100 000 万居民中有 61.2 人死亡，降低到有 53.4 人死亡。不过，应谨慎看待减少 12.7 人这一数字，因为估计未上报率很高。为提高数据质量，1998 年成立了新的产妇死亡问题委员会，负责查明死因。扩大《家庭保健计划》和作为鼓励措施为市级政府提供产前保健划拨更多资金，是联邦政府使更多孕妇得到援助的主要行动。

308. 2006 年，巴西政府出台了《国家性权利和生殖权利政策》，该政策计划在 2007 年之前实施多种计划生育活动，包括为堕胎者提供援助以及消除家庭暴力和性暴力。自 1997 年以来，一直在开展检查和治疗结肠癌的工作，但只是到了最近，政府机构和民间社会的一次联合活动才制定出 2005-2007 年的《防治结肠癌和乳癌行动计划》。这是一项史无前例的措施，将这两类癌证的检查纳入了单一保健系统的常规程序。

黑人人口与保健服务

309. 虽然《巴西宪法》保证巴西所有人都能得到保健服务，但是黑人人口的指标与白人人口的平均指标相比，始终很差。黑人儿童 5 岁前因传染性和寄生性疾病死亡的风险比白人儿童高 60%；黑人儿童因营养不良死亡的风险比白人儿童高 90%；黑人死于事故及其他形式暴力的风险比白人高 56%，而黑人男子的这一风险比白人男子高 70%；一般而言，黑人人口不论男女，被杀死的风险都较高。

310. 为消除在获得保健方面的种族歧视，巴西政府制定了《国家黑人人口保健政策》。该政策包括扩大黑人人口加入单一保健系统的机会、改善卫生基础设施、加强对前逃亡黑奴社区的援助、在源于非洲的宗教礼拜场所宣传保健，以及黑人人口较多的州通过《国家镰状细胞性贫血问题方案》等行动。这项政策计划开展广泛的活动，其中包括：

(a) 制定各种机制和战略，将黑人保健特有的问题纳入保健、研究和大学函授等专业人员的理论和专业课程，使各主要公共机构——大学、基金会、研究所、发展机构和卫生技校——都参与进来；

(b) 对传统人群，特别是前逃亡黑奴社群和发源于非洲的宗教社群开展研究；

(c) 优先研究黑人人口的保健问题，重点是精神障碍、精神损伤、最流行的疾病和机能失调；

(d) 由黑人人口保健技术委员会执行秘书处编写一本小册子，题为《黑人人口保健与单一保健系统——促进平等的肯定行动》。[29]

问题 31－请提供为防治艾滋病毒/艾滋病和消除对带有艾滋病毒/艾滋病的人的歧视而采取的教育预防措施方面的资料。请阐述《国家性病/艾滋病防治方案》(E/C.12/BRA/2, 第 440 段)。还请提供关于向艾滋病毒/艾滋病患者提供的健康保护方面的资料，包括关于拯救和向这些人平等提供充分和有能力承担的医疗和医药的计划方面的资料。

311. 《国家性病/艾滋病防治方案》是防治这种流行病的国家机制。其主要目标是降低艾滋病毒/艾滋病的发病率；防治其他性传播疾病；改善艾滋病毒/艾滋

[29] 见卫生部网站：http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/caderno_spn.pdf 。

病患者的生活质量——为此制定了改进对艾滋病及其他性传播疾病患者的公共服务质量的指导方针；减少艾滋病毒和梅毒的垂直传播；拓宽性传播疾病和艾滋病毒感染的诊治范围；扩大针对妇女和易感人群的预防行动范围；减少侮辱和偏见；改进管理，强化可持续性。

312. 为提高质量和扩大获得干预措施的机会，做出种种努力，扩大宣传和预防活动；将最容易感染的群体纳入保健网；普及利用较安全的做法(避孕套、润滑剂、减损资料包)；实施“改进质量”项目。也是为了扩大覆盖面以及平等提供转诊保健服务和庇护所，还将注意力投向新形成的人群、偏远地区人口和艾滋病毒/艾滋病携带者。此外，卫生部、各州、市还就采购和分发抗逆转录病毒药品以及治疗机会性传染病及其他性传播疾病问题签署了协议。另一项行动是扩大艾滋病及其他性传播疾病的诊断机会。由于加强了伙伴关系以及政府各个部门和非政府组织在促进艾滋病毒/艾滋病携带者人权方面的协调配合，这些行动都在实施之中。

313. 为增强各项行动的效果，根据信息和数据处理总计划，斥资编制并传播了及时的优质数据，使决策者有据可依。这项计划包括如下内容：了解艾滋病毒、梅毒和性病(在全体人口和特定人口中)的流行情况；加强监测指标系统，即国家方案“监测艾滋病系统”；监测艾滋病毒对抗逆转录病毒药物和淋菌对抗生素的抗药性；建立一个监视医疗事件和副作用的网络；建立实验室检验管理系统(CD4 和病毒载量)，即 SISCEL，并改进生物和行为科学监视；建立管理系统；传播研究成果。

314. 还通过开发和吸收新技术，总结当前流行的艾滋病毒亚型的特点，查明对于抗逆转录病毒药物的原生抗药性，投资于科技研发、提高国家科技能力，来促进知识创造。另外，还力争建立国家疫苗和杀菌剂技术开发及临床研究网络；拟定药品开发以及诊断性检验和临床观察战略计划；改进管理；将监测和评估工作制度化；开展人力资源培训，实施规范政策；加强国家间的科学技术合作。

315. 根据向联合国做出的有关艾滋病毒/艾滋病的承诺，巴西最近发表了进展情况报告；该报告可在联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署的网站上查阅。[30] 报告除介绍了巴西实施的战略外，还介绍了 2005-2007 年的成果。在上述网站上还可

---

[30] 巴西，会员国在联合国大会关于艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议上制定的目标和做出的承诺，巴西的答复，2005/2007 年，国家进展情况报告，可在以下网址查阅：http://data.unAids.org/pub/Report/2008/brazil_2008_country_progress_report_en.pdf, 2008 年。

查阅 2001-2005 年的报告。目前，巴西累计有 474 273 例艾滋病病例，每年新发病例 32 000 例。[31] 感染艾滋病毒的人数大约在 630 000 人(2006 年)。大部分人都能顺口说出艾滋病毒的传播形式(性关系，91%)和防护办法(使用避孕工具，94%)。[32]

316. 关于预防措施，国家方案——PN-DST/Aids ——制定了宣传战略(实施运动，支持民间社会组织开展同行教育等)，并免费向民众提供现有的预防手段。2007 年，政府采购了 10 亿个避孕套、600 万个女用避孕工具。2008 年 4 月，巴西政府的第一个避孕用具制造厂在阿克里州沙普里投产，该厂采用本国橡胶树所产乳胶。这是该地区可持续发展计划的一部分，其年产量估计在 1 亿套。推广预防活动对巴西而言是一个重大挑战。因此，计划要求增加现有避孕用具的供应量，并结合《校内保健方案》等教育方案来分发。[33]

317. 2003 年，为鼓励进行艾滋病毒检验，巴西政府开展了一场全国运动，其口号是“明智些吧”，目的是扩大诊断范围。在全国 384 个检验和咨询中心中，有相当大一部分中心采用了这一运动口号。除这些中心以外，整个公共卫生网络也都进行艾滋病毒检验。2007 年，进行了 460 万例艾滋病检验。大约 40%的巴西成年人接受过检验。不过，在 2003 年至 2006 年期间，44%接受首次 CD4 检验的病人都显示有严重的免疫缺陷(CD4 < 200)或者是艾滋病临床病例。因此，对巴西而言，对这种疾病的早期诊断仍然是一大挑战。

318. 如何使较容易感染人群(静脉注射毒品使用者、同性恋以及与其他男性性交的其他男子、易装癖者、变性人和性工作者)获得预防、诊断和治疗，是另一个挑战。为确保这些群体获得保健服务，还开展了减少损害和消除歧视(性别歧视、种族主义、仇视同性恋)的活动，结果制定了有民间社会组织参与的多部门专项计划，具体如下：《肯定行动战略方案：黑人人口与艾滋病》——解决种族主义及其与易感受性的关系问题；《消除艾滋病毒/艾滋病及其他性传播流行病女性化

---

[31] 截至 2007 年 6 月 30 日 SINAN 中上报并记入 SISCEL/SICLOM 系统的案例，以及 2000 年至 2006 年记入 SIM 系统的案例。

[32] PN-DST/AIDS, PCAP-BR 2004。

[33] 关于《校内保健与预防方案》，见巴西，会员国在联合国大会关于艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议上制定的目标和做出的承诺，巴西的答复，2005/2007 年，国家进展情况报告，可在以下网址查阅：http://data.unAids.org/pub/Report/2008/brazil_2008_country_progress_report_ en.pdf，第 43 和第 44 页。

综合战略》；《在同性恋、与其他男性性交的其他男子和易装癖者中防治艾滋病及其他性病国家计划》。这最后一个方案包括打击仇视同性恋现象，并区别了不同的性认同和性取向。[34]

319. 防止侮辱和歧视的斗争依然是一项持久挑战。为确保尊重艾滋病毒/艾滋病患者的隐私，巴西政府督促各保健服务机构为诊断咨询提供适宜的环境，把尊重人权作为负责处理艾滋病毒/艾滋病患者信息的卫生专业人员的培训内容，并推动消除侮辱和歧视活动。解决这一问题的战略之一是，支持法律咨询事务所捍卫艾滋病毒/艾滋病患者的人权；为这些法律事务所提供专项资金，以及建立一个记录侵犯艾滋病毒/艾滋病患者人权案件的系统。

320. 关于向艾滋病毒/艾滋病患者提供的健康保护方面的资料，包括促使这些人平等获得充分治疗和负担得起的医药的计划成果方面的资料，应该说单一保健系统确保了人人免费获得抗逆转录病毒疗法(E/C.12/BRA/2,第 440 段)。到 2008 年 12 月，总计 185 000 人接受了抗逆转录病毒治疗。在这些开始治疗的人中，94.8%持续接受抗逆转录病毒治疗——妇女的比例为 95.3%，男子则为 94.5%。在 2003 年至 2006 年期间开始治疗的人中，97%在治疗 12 个月后仍然存活，91%在治疗四年后仍存活。[35] 正如报告所指出：

> “2007 年，艾滋病毒携带者保健网由 2 211 个服务机构组成。其数量逐渐增多。在 2005 年至 2007 年间，服务机构的绝对数增加了 33.51%，而相对于艾滋病毒携带者和接受抗逆转录病毒治疗者的人数而言，则增加了 22.09%。”(巴西，2008 年，第 73 页)

---

[34] 详见提交艾滋病规划署的报告：巴西，会员国在联合国大会关于艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议上制定的目标和做出的承诺，巴西的答复，2005/2007 年，国家进展情况报告，可在以下网址查阅：http://data.unAids.org/pub/Report/2008/brazil_2008_country_progress_report_en.pdf，2008 年，第 59-87 页。

[35] 详见提交艾滋病规划署的报告：巴西，会员国在联合国大会关于艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议上制定的目标和做出的承诺，巴西的答复，2005/2007 年，国家进展情况报告，可在以下网址查阅：http://data.unAids.org/pub/Report/2008/brazil_2008_country_progress_report_en.pdf，2008 年，第 59-87 页。

321. 接受抗逆转录病毒药物疗法使艾滋病毒/艾滋病患者有可能存活。但是，一个令人关切的问题是这一人群重叠感染(如肺结核和肝炎)和同时发病(瘤形成、高血压和糖尿病)的情况很多，应该指出：

> “2007 年，巴西有 18 种抗逆转录病毒药物可用于治疗艾滋病毒携带者(巴西，2007 年 c)，其中 8 种是由 6 家国营药厂和 1 家私营药厂在巴西生产的，共有 37 种配方(儿童和成人)。”(巴西，2008 年，第 80 页)

322. 持续普遍获得这种治疗是一大挑战。2007 年，巴西利用《与贸易有关的知识产权协议》带来的灵活性，颁发了抗逆转录病毒药物 Efavirenz 的强制许可证，从而保证获得国内用得最普遍(2007 年 80 000 名病人使用)的这种进口抗逆转录病毒药物。自 1990 年代中期以来，缔约国在各种知识和公共卫生多边平台竭力防止多边知识产权制度的强化致使在发展中国家，特别是像巴西这种采取全民医疗制度的国家中获得药物治疗的障碍日渐升高。卫生部预测，到 2012 年将节省 2.368 亿美元(仅 2007 年就节省 3 000 万美元)。巴西打算扩大本国生产能力，向药品生产(原材料)、新分子和新的预防技术投入更多资金(研发)，开展诊断和监测方面的实验室研究(研发)，改进某些抗逆转录病毒药物配方。

H. 第十三和第十四条－教育权

问题 32－请提供详细资料说明正在采取哪些具体措施来解决全国各级学校儿童，特别是穷人儿童、混血儿童、非洲人后裔儿童、土著儿童和偏远地区儿童辍学率高的问题。还请提供资料说明正在采取哪些措施解决缔约国文盲率高的问题，包括是否通过了一项关于教育的国家行动计划。此外，缔约国在教育街头儿童，特别是圣保罗和里约热内卢的街头儿童方面采取了何种具体措施？

323. 入学并留在学校读书是打破代代相传的贫困怪圈的一个必要条件。作为发展战略，保证普遍入学并防止学生辍学是出台《家庭补贴方案》的核心思想。该方案由 2004 年 1 月 9 日第 10836 号法律设立并由 2004 年 12 月 17 日第 5209 号令加以规范，它包括给予贫困和赤贫家庭有条件的直接收入转移。

324. 目标是确保和强化获得教育、保健和社会福利的权利，这是一项基本权利。《家庭补贴方案》中有关教育的限制条件包括需要监测上学情况。家庭在参加该方案时承诺让子女和青少年注册入学并留在学校读书。6-15 岁儿童和青少

年每月的出勤率必须达到 85%。享受可变青年福利的 15-17 岁青少年每月的出勤率必须达到 75%。自 2004 年 10 月起，受益人上学出勤情况由教育部收集。自 2006 年 12 月起，5 564 个城市可以通过以下互联网监测上学出勤情况：http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br。

325. 所观察到的教育领域不平等与收入、民族/种族和区域不平等密切相关。此外，民族/种族、世代、性别和性取向等方面的歧视性做法，也是产生和维持不平等的因素。在研究巴西地理和统计研究所从民族-种族角度收集的数据时，我们可以看到在 100 年间，尽管黑人与白人的平均入学率都在稳步提高，但是入学率上的差异始终存在，令人堪忧。

326. 这些持续不平等指标的推论是有悖常理的。一方面，不平等的持续存在使非洲人后裔、印第安人、穷人、农村贫困人口、没有跟上其正常年级的儿童和青年以及几乎没有上过学的青年和成年人在上学方面的差异成为一件非常自然的事情，从而强化了这些群体所蒙受的污名，妨碍发掘他们的个人潜力，使其无法充分享有公民权。这部分巴西人被剥夺了国家应为所有人保证的平等机会。将他们排除在教育系统之外便强化了社会的专制、等级特点，加大了社会鸿沟，阻碍国家民主发展以及更加公正、和谐社会的建设。

327. 《Uni-Afro 方案》要求实施和监测保证黑人学生进入并留在大学里的方案和行动；设立拟定、实施和评估肯定行动政策的补贴；鼓励加强和建立专业化的民族/种族研究所中心；编制有关该专题的书目材料。自 2007 年起，进一步突出了方案重点，使大学(高等教育)和中小学(基础教育)一体化，从而提高教师的资质，编写用于教授非洲裔巴西人及非洲历史和文化方面的教学材料，以及有关民族/种族关系的教学材料，通过推广服务鼓励教育界与学术界更加融合。

328. 《巴西前逃亡黑奴方案》的目的是培训教师，编写教学材料，以及在前逃亡黑奴遗留地区建设或者检修和扩大学校。宗旨是通过为有这类地区的城市提供技术和资金支持，促进教育系统对于民族/种族价值观的肯定。为编制教学材料、购置建筑材料和建设学校，2006 年支出 836 402 雷亚尔，使 87 839 名学生受益，而用于教师培训的资金达 1 052 943 雷亚尔，使 103 726 名教师受益。

329. 2002 年至 2007 年，《大学多样性方案》支持了 116 个创新课程项目，使 15 067 名学生受益，其中 22%的学生，即大约 3 370 名学生进入高等教育机

构。对问题 5 的答复载列了非洲人后裔教育方面的其他肯定行动方案，而对问题 1 的答复则列出了土著儿童教育行动。

330. 根据 2007 年全国住户抽样调查的数据，15 岁以上人口的文盲率 1992 年为 17.2%，到 2007 年下降到 9.9%。但是，地区之间差异巨大，有些地方的文盲率高很多。为降低某些地方依然存在的高文盲率，缔约国出台了《巴西扫盲方案》。主要由公立教育系统的教师在课后时间里教青年和成年人读写。他们因此而得到教育部发放的补贴。目标是大部分扫盲教师来自公立和市立教育系统，但同时也不忽视当地社区的扫盲教育以及参与这项事业的其他教育专业人员或社会运动。扫盲教师得到联邦政府提供的补贴，联邦政府还为教学材料、校餐、交通、眼镜(与卫生部合作)以及学校检查提供资金。重点放在文盲率在 35%以上的城市，特别是北部和东北部城市。

331. 继续学习是方案的另一个目标。参与该方案的州市必须制定和实施确保扫盲班毕业生继续学习的战略。扫盲是青年和成年人教育的一个步骤。将这一年龄段者的教育作为优先事项的城市能够得到更多资金。根据全国住户抽样调查的数据，担任成人扫盲教师的那些教师，特别是东北地区的教师，能够增加收入，因为东北地区 62%的公立学校教师每周工作 20 小时，有空余时间。他们参加该方案，除能得到培训和学习资格课程外，挣的也比过去多了。为《巴西扫盲方案》投入的资金 2006 年为 2.07 亿雷亚尔，2007 年上升到 3.15 亿雷亚尔。该方案援助的人数，2004 年为 1 528 516 人；2005 年为 1 876 943 人；2007 年为 1 548 101 人；2008 年为 1 278 357 人。支出提高有助于说明为什么文盲总人数从 1992 年的 17.2%下降到 2007 年的 9.9%。

332. 2007 年，教育部为向《巴西扫盲方案》的学生提供课本，出台了《国家青年和成年人扫盲教学课本方案》。目的是克服扫盲教师再三指出的困难之一，即缺少针对学习读写的青年和成年人的课本。估计大约 4 000 个城市的学生得到了课本。可是，尽管教育部成功使 770 万青年和成年人参加该课程──近年来消除高文盲率的进展之一──但是在确保教育权这种重要问题上，仍然存在一些障碍。

333. 关于街头儿童的教育，应该指出根据《教育方针和依据法》，巴西对 6-14 岁儿童的基础教育属于义务制。因此，负责保障教育权的公共当局确保了教育

的普及率达到大约 98%。剩下的 2%对政府而言是一个严峻挑战，因为这部分人是属于社会最边缘的群体之一，即童工，特别是农村地区的童工，以及街头儿童。

334. 八十年代，曾经讨论过是设立专门针对街头儿童的学校，还是将这些儿童纳入公立学校。选择是在其所处环境中开展行动，因为常规学校无法吸纳他们。建立专门针对街头男女儿童的学校的一个例子是里约热内卢的 Tia Ciata 学校。这种学校面临的一个障碍是缺少资源和难以融入正规教育系统。于是，有些按市政府要求从事街头儿童工作的专业人员开展了非正规教育活动，不过这类活动不能取代学校教育。巴西几乎所有州首府和数百个大中城市的市政府都采取了这项政策。

335. 九十年代末转变了方针，改为让街头儿童重返学校，重归家庭和社区。挑战是如何建立全纳学校，不让这些儿童遭到排斥。巴伊亚州萨尔瓦多市的 Axé 项目制定了一项杂交实验：该方案决定将一所公立学校的管理权交给社区并将街头儿童纳入这所学校。目标是形成一种使这些儿童重新融入的方法并使各学校做好准备接收曾经被象征性地和真正地逐出学校的街头儿童。巴西政府承认，许多街头儿童虽然参与了政府和非政府组织开办的教育活动，但仍然失学。

336. 遗憾的是，还无法得到要求提供的关于圣保罗和里约热内卢处于街头环境儿童的教育资料。

问题 33－缔约国是否落实了宪法规定的文化多样性权利？这项权利规定将具体的教育课程适应于各社群的具体需要。

337. 巴西于 2007 年 1 月 16 日批准了《保护和促进文化表现形式多样性公约》，从而担负起保障文化多样性权利的多边义务。2007 年 6 月，文化部举办了关于文化多样性的国际研讨会，对新公约展开讨论。身份认同与文化多样性秘书处推出了一个身份认同与文化多样性方案，从而确保是巴西文化多样性典型代表的文化生产者群体和网络能够利用各种机制获得文化支持、促进并在全国各个地区之间展开交流。

338. 该方案的主要活动包括：2008 年流行文化大师 Humberto de Maracanã 奖(颁发给 190 项旨在培养正规和非正规大师和群体的活动)；针对各年龄组的活动，例如为在文化上包容老年人的活动和“玩与多样性：童年文化”讲习班(其目的是梳理有关拟定公共儿童政策的信息和提案)颁奖；明确包容残疾人的公共文化政策

的全国研讨会；土著文化奖(2008 年授予 102 个项目)；以及吉普赛人文化奖的设立(其目的是加强和宣传吉普赛人的表现形式)。

339. 应该说说利用 *griô*(说书人)和口述传统(积累祖传知识的方法)再学习的 *Griô* 活动。这项活动的目的是在一年期内每月发给从业的说书人 350 雷亚尔补贴，从而发扬光大各个社区的口述传统。2006 年，分发了 250 份这种补贴。这项活动已经扩大，并通过全国 *Griô* 行动文化点被纳入《活的文化方案》。

340. 随着第 10639/03 号法律的通过，教育部在文化多样性领域的行动有了法律框架。该项法律对《教育方针和依据法》进行了修订，规定必须在基础教育中教授非洲裔巴西人及非洲的历史和文化。2008 年 3 月 10 日第 11645 号法律又对上述新法律进行了修订，增加了土著人问题。教育部的活动包括：

(a) 教育与民族-种族多样性论坛：鼓励教育系统各实体与从事黑人运动的实体相互协调，促进和巩固属于肯定行动的公共政策，以期打击种族主义、男性至上主义、歧视和民族－种族不平等；

(b) 多样性促进解决非洲裔巴西人教育问题国家技术委员会：为落实教育部公共民族-种族政策提供补贴并加强落实工作，为依照第 10639/03 号法律的规定规划、监测和评估教育活动提供咨询援助；

(c) 对教师的资格认证：使其有资格传播有关民族-种族关系教育和有关非洲裔巴西人及非洲的历史和文化的基本知识；

(d) 关于民族-种族关系教育和非洲裔巴西人及非洲的历史和文化的书目编制：目的是鼓励讨论和传播非洲裔巴西人及非洲的历史和文化、有关黑人与非黑人之间不平等的问题，打击种族主义和歧视。2005 年至 2008 年，CGDI 出版或支持出版了 23 种、总计 1 223 900 册有关图书。

I. 第十五条－文化权利

问题 34－请提供详细资料说明缔约国为落实人人参与文化生活和享有科学进步及其应用的利益的权利而采取的具体措施。

341. 巴西有关实现文化权利的公共政策遵循《国家文化计划》制定的战略和指导方针，这项计划是 2008 年在联邦各单位举行了一轮研讨会之后，由民间社会、联邦政府和国会共同制定的。下面谈谈其中的一些公共政策。

342. 《国家博物馆政策》谋求发展和重振现有博物馆，鼓励整理挖掘构成巴西社会、民族和文化多样性的各种记忆的新活动，从而促进巴西文化资产的物价稳定、保护和用益权，将其作为社会包容和树立公民意识的一个手段。

343. 《古迹方案》对巴西城市历史资产实行价格稳定政策，目前惠及 83 个城市，这些城市中共有 101 处据认为属于历史、艺术或建筑资产的国家级城市遗址。被纳入该方案的城市实施让当地社区参与的自负盈亏方案，可以得到援助。此外，社区成员修复私人财产可以得到偿还期可长达二十年的无息贷款。

344. 《活的文化方案》根据与联邦政府签订的协议，以与各州合作的形式增加了文化点，在解决缺少编制和传播当地文化表现形式的手段及鼓励措施问题方面取得了进展。有了这种协调，方才有可能在 2008 年将文化点的数量提升到 2 000 个。为此，文化部投入了 109 327 721 雷亚尔。

345. 2007 年 10 月，联邦政府出台了《促进文化方案》并打算在 2010 年以前为其投入 47 亿雷亚尔。该方案谋求拓宽巴西人取得文化物品和这方面支持机制的途径，以便增进自尊感、归属感、公民意识和文化多样性；改善社会环境和城市空间，提供更多利用文化产品和表现形式的设备与手段；改善经济环境，促进文化投资，特别是直接促进文化业经济，以便为巴西文化市场上的工人、自由职业者以及中小型和微型企业创造经营、就业和创收机会。

346. 2008 年，《开放图书方案》采购了设立 395 个市立图书馆所需的一切物品，包括足量图书、用具和数据处理设备，以确保所有城市都有一个公共图书馆。《在促进文化方案》下，采取了对市立公共图书馆进行现代化改造的举措。就在这一年，还有 410 个城市需要更新其藏书和用具，需要与通讯部合作设立一个社区电信中心(包括 11 台联网计算机、数据显示屏和各种用具)。经过现代化改造的图书

馆将设立一个阅读经纪人团队，由至少完成中学学业的 18-29 岁青年人组成，他们负责更新藏书及在图书馆举办文化活动。他们还对其所在社区的住户进行登记，通过图书借阅、读书小组、讲故事、图书馆晚会、读者俱乐部、记录社会传统故事等活动，普及图书借阅机会，形成读者群。

347. 包容各种文化形式的重要指标包括：

(一) 3 000 多个城市有舞蹈团(3 123 个城市，即 56.1%)

(二) 近 3 000 个城市有乐团和 *capoeira* 团(分别为 2 962 个和 2 737 个城市，即 53.2%和 48.8%)

(三) 2 740 个城市(48.6%)有社区广播

(四) 在 2006 年之前的两年里，2 737 个城市(49.2%)举办了大众传统艺术节；3 094 个市(55.6%)举办了正式的手工艺博览会，近 60%的城市举办了手工艺展示会。

348. 排斥文化形式的重要指标包括：

(一) 在 2006 年之前的两年里，只有 912 个城市(16.4%)举办了图书交易会，只有 940 个城市(16.9%)组织了文学竞赛

(二) 在 2006 年之前的两年里，尽管有丰富的烹饪知识，但是只有 679 个城市(12.2%)举办了美食节

(三) 只有 482 个城市(8.7%)有电影院，只有 128 个城市(2.3%)有社区电视。

问题 35－请提供资料介绍语言多样性方案，特别是针对土著社区成员和非洲人后裔的语言多样性方案。

349. 有八个国家汇聚了全世界 50%的语言，巴西便是其中之一。其中大约 180 种语言为土著语言或本土语言(它们分为 41 个语系，两个语族和十种独立语言)；30 种是移民语言(包括日语、德语、意大利语和非洲语)。前逃亡黑奴有非洲裔巴西人语言和不同的语言习惯，而聋哑人至少使用两种手语。巴西有关语言多样性的政策出台不久。纵观历史，巴西曾长期实行支持葡萄牙语的单一语言政策。因此，据促进种族平等政策特别秘书处讲，巴西的大部分非洲人后裔，包括前逃亡黑奴遗留社区里的人，均把葡萄牙语作为其母语。

350. 估计 85%的本土语言已经灭绝，剩下的几种也快要灭绝了。与过去不同的是，如今一种语言的灭绝被视为一场文化灾难。因此，虽然《联邦宪法》第 13 条指出葡萄牙语为巴西的官方语言，但是还出台了保持巴西语言多样性的政策。文化部国家历史艺术遗产协会负责拟定遗产政策，记录巴西各个社区所讲语言。2006 年，根据国会议员教育和文化委员会、国家历史艺术遗产协会巴西语言多样性工作组无形资产部和语言政策研究发展协会的倡议，在国会内举行了设立语言登记册问题研讨会，结果成立了一个巴西语言多样性工作组。经过一年半的探讨，报告于 2007 年 12 月提交给国会议员进行公开听证。

351. 该工作组讨论了为确定和承认巴西所讲语言而设立《国家语言多样性名录》的方法。它还提议设立《语言登记册》，以此作为承认我们的非物质遗产战略的一部分。与巴西地理和统计研究所合作，2010 年的普查将包括相关问题，以确定在巴西国土内所讲的语言以及讲每一种语言的人数。为取得有关源于非洲的语言方面的情况，工作组要求 Palmares 基金会对导致承认前逃亡黑奴社区的那些人类学报告进行一次检索，但是这项工作没有取得任何成果。为同样目的，工作组要求国家定居和土地改革研究所将语言问题纳入新报告，这对于这些语言获得承认是必要的。根据工作组的最后报告，巴西非洲语言的灭绝是由于奴隶的自然消灭，他们的寿命相对较短，以及他们难以形成社区和成立家庭所致，当然最主要的是由于巴西的政策和巴西社会对奴隶文化的轻视所致。不过，工作组确认在非洲裔巴西人社区仍然有一些前逃亡黑奴讲的语言至今还未得到研究。

352. 关于土著语言，1988 年《联邦宪法》是一座里程碑，在承认、稳定、维护文化多元性的基础上重新界定了土著人的权利(第 210 和第 230 条)。因此，土著学校教育政策旨在实现土著人享有与其文化连续性和社会环境可持续性项目相一致的、跨文化、双语/多语社区教育的权利。如今，在双语和/或多语学校中为 174 000 多名土著学生提供这种别具一格的教育(见对问题 1 的答复)。

353. 组织结构性活动包括：在跨文化学士学位课程内对初等教育和中等教育以及大学一级的土著教师进行初始和继续培训；实施跨文化中等教育；建立土著人学校网络；建立并运作国家土著人学校教育委员会。教学和课程提案旨在实现土著人的语言权利，它们是根据有关学校教育在保持、稳定土著语言并使之现代化中所能发挥的作用，以及语言的使用对于学习过程的影响的讨论提出的。

354. 2005 年，出台了《支持土著人高等教育和跨文化学士学位课程方案》(《学位课程方案》)。其目标之一是在 2007-2010 年的三年里支持公立大学培训 4 000 名土著教师。这些活动的预算已经大幅提高。给北部、中西部和东北部各州土著教师继续培训的拨款 2003 年为 200 万雷亚尔，而到 2008 年已提高到初始培训 7 614 961 雷亚尔，教师继续培训 2 480 180 雷亚尔，《学位课程方案》4 050 000 雷亚尔。

355. 由土著作者用原始语言、多种语言或葡萄牙语编制的具体教学材料和/或教具，包括由土著教师在培训期间在与社区土著专家磋商后集体创作的各种辅助材料——图书、张贴画、CD 和 DVD。2004 年至 2008 年，在这些活动中共出版并在土著人地区发行了 84 部作品。另外值得一提的是，2009 年将举行第一次全国土著人学校教育大会。在此之前，地方、地区和全国将进行一系列筹备活动。此次大会对于土著人而言是一次重要机会，他们可以表明观点，参与讨论、评估和提出政策建议，从而确保巴西有关土著人跨文化学校教育的公共政策达到应有的社会文化质量。

356. 最后，应该谈谈亚马孙州 São Gabriel da Cachoeira 市的开拓精神，该市通过一项法律，授予三种土著语言——tukano 语、nheengatu 语和 baniwa 语——官方语言地位，以在公共部门使用。正如巴西语言多样性工作组的报告所指出，这一空前创举为实现巴西其他语言社群的语言权利铺平了道路。

-- -- -- -- --