



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1989/5/Add.11
24 June 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

1997 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际盟约》的执行情况

《盟约》各缔约国在经济、社会、文化权利委员会审议其
报告后提交的补充资料

增 编

菲 律 宾*

[1996 年 10 月 21 日]

* 委员会在 1995 年 5 月 8 日和 9 日第 11、12 和 14 次会议上(E/C.12/1995/SR.11、12 和 14)审议了菲律宾关于《盟约》第 10 至 12 条中所涉权利的初始报告(E/1986/3/Add.17)。菲律宾政府提交了与委员会审议该报告有关的补充资料,补充资料转载于本文件。

菲律宾政府对经济、社会、文化权利委员会

结论性意见的评论(E/C.12/1995/7)

委员会的意见

委员会对政府没有投入资源防止和打击对儿童的经济和性剥削表示关注。委员会注意到关于儿童性剥削案例的官方统计数据远远低于各类其它来源提供的显然更为可靠的估计。委员会不相信政府作出了充分的努力来履行盟约规定的设法保护这些儿童的义务。此一意见同样适用于街头儿童问题。委员会也对缺少盟约条款要求的监督关于法定最低雇佣年龄和在劳工问题上保护儿童的法律实施情况的机制表示遗憾(第 12 段)。

政府的答复

用于防止和打击对儿童进行经济和性剥削的资源

1. 菲律宾政府致力于防止和打击对儿童的性剥削。针对对儿童的性虐待和性剥削的问题，总统于 1995 年 9 月成立了儿童特别保护委员会。就资源而言，总统最近从社会基金中拨款 1,000 万比索(384,615 美元)，用于资助该委员会的活动项目。这一拨款计划用于以下目的：在社区和家庭一级促进儿童权利的倡导活动；司法制度五大支柱的能力建设；监察、监督和援救活动；儿童及其家庭的恢复和重新融入社区活动；数据库和研究。

2. 自 1994 年起，主要负责受性虐待或性剥削的儿童恢复工作的社会福利和发展部预算拨款 1,300 万比索(500,026 美元)用于社区服务。

3. 尽管政府将经济改革、建立基础设施和相关活动作为刺激经济发展的优先任务，但社会发展并未被抛在一边，因为政府致力于实现授予人民更多权利的目标。

儿童遭受性剥削案例的统计数据

4. 政府估计有 6 万儿童是卖淫受害者。这一数字是从 1987 年使用的数字 2 万外得出的。一些非政府组织估计全国有 10 万儿童卖淫。

5. 根据社会福利和发展部提供的情况，1994 和 1995 年分别有 100 和 175 名卖淫儿童被营救出来并接受了恢复服务。该部发现这些儿童由萧条的乡村来到城市，因而遭到买卖，被非法吸收参与卖淫。

保护儿童免受性剥削的措施、计划和服务

6. 法律、行政命令和公告：

- (a) 题为“特别保护儿童免遭虐待、剥削和歧视法”的 1992 年第 7610 号共和国法第 3 条规定：任何人，若参与或助长、推动或引诱儿童卖淫，与卖淫儿童性交或进行色情行为，通过儿童卖淫获得利润或谋取好处，则最高可被处以终身监禁；
- (b) 第 275 号行政命令。1995 年 9 月 14 日，菲律宾总统发布第 275 号行政命令，成立特别保护儿童免受所有形式的忽视、虐待、残酷对待、剥削、歧视和有碍其发展的其它条件委员会。该委员会的职能包括向总统报告政府机构采取了哪些行动处理委员会注意到的涉及虐待和剥削儿童的具体问题。此外，总统指示初次拨款 1,000 万比索用于委员会的开支。委员会由下列成员组成：司法部长(主席)、社会福利和发展部部长(共同主席之一)、人权委员会主席、移民局局长、以及劳工和就业部、旅游部、内政和地方政府部和外交部的副部长级代表。由社会福利和发展部长担任主席的儿童福利理事会为委员会提供秘书处。委员会成立了一个技术工作组，对不同机构的现有方案进行全面审查，并查明防止和制止侵权、侵权的实际发生、侵权发生之后以及恢复等情况下的儿童保护问题。工作组认识到这一工作的艰巨性，成立了四个小组，分别负责职能、研讨班方案、信息传播以及监控、监督和研究的；
- (c) 第 731 号总统公告宣布每年二月的第二周为“全国防止儿童性虐待和性剥削觉悟周”；
- (d) 第 759 号总统公告宣布 1996 年三月第四周为“保护和平等对待女童周”。

7. 通过根据现行法律和国际合作标准加强检控犯罪者、防止外国和本国恋童癖对儿童进行性剥削的斗争从未中断。1996年5月,一名外国人因对一位13岁女童进行性虐待而被判有罪,并被处以8至17年监禁。法庭还命令该人向为受害人成立的特别信托基金缴纳50,000比索。这是根据第7610号共和国法被判有罪的第一个外国人。另有其他几名外国人因以不同的形式违反第7610号共和国法被逮捕并受到起诉。

8. 社会福利和发展部、贸易和工业部、外交部、移民局、旅游及旅行社协会、旅馆和饭店业主安全协会等方面就打击虐待、贩卖和剥削儿童的措施举行了各种研讨会——培训班。

9. 对妓院进行监控、营救卖淫儿童的活动从未间断。

10. 社会福利和发展部在菲律宾国际机场设立了一个办事处,检察没有父母陪同前往国外旅行的未成年人情况。

11. 我们开通了儿童观察热线,并在最近举办了一个名为“9频道救助热线”的电视节目,帮助加强公众对儿童苦难和权利的认识及了解,推动公众举报。1994年和1995年分别共有1,586和2,277例儿童性虐待或性剥削案件被举报。

12. 我们组织并加强了儿童保护村庄理事会,以便确定在村一级有危险的儿童,并采取必要措施保护这些儿童。共有13,000个理事会被组织起来。

13. 我们在案件高发地区设立了受到性虐待和性剥削的儿童护理中心。目前有5所这样的女童中心。

14. 我们实行并丰富了恢复计划和服务,例如个人和家庭治疗、生活和教育计

15. 我们进行了服务部门的能力建设,特别是加强使受到性虐待或性剥削的儿童康复的方法。21名社会工作者、1名法官、1名检察官、1名警官和1名人权律师在瑞典接受了关于处理遭受性虐待和其它危险的儿童治疗方法的培训。该项培训计划是由瑞典政府通过其投资和技术服务局/瑞典国际开发署和瑞典解救儿童组织主办的。这些培训人员为社会福利和发展部、各地方政府机构及非政府机构培训了309名社会工作者。

16. 我们建立了一个数据库,以改善对沦为卖淫和恋童癖牺牲品的儿童的监督。我们保持着国际联络,以交换针对儿童卖淫和恋童癖问题的战略和资源。

17. 这包括为互相补充服务与非政府组织进行协调和联络。

18. 我们加强了倡导和发动公众及当局保护儿童的活动。关于认识性虐待和女童问题的两份公告是进行倡导和社会发动工作的有效手段。

19. 我们审查、评估了有关虐待和剥削儿童的法律，并颁布了新的法律。

20. 司法部成立了儿童保护工作组，负责起诉涉及违反第 7610 号共和国法条款的案件。

21. 国家调查局成立了虐待儿童问题工作组，负责监督和调查虐待儿童和儿童卖淫的案件。这一特别机构也负责搜查为卖淫作掩护的场所。

22. 内政和地方政府部与其它政府机构一起发起了一场打击日渐增多的儿童卖淫、色情和其它形式虐待儿童的运动。这场运动包括以菲律宾国民警察作为主导机构全面实施第 7610 号共和国法。警方加强了对涉嫌涉及或参与儿童卖淫的外国人的监督，并对主要城市和旅游景点实行了严密的监控。

23. 旅游部也对涉嫌为卖淫作掩护的旅行社实行严密监控。该部发布通知，要求所有景点及旅馆禁止客人携带与其没有亲属关系的未成年人，报告所有违反《儿童权利公约》的情况。

24. 菲律宾国民警察在所有主要城市及都市地区设立了儿童和青少年关系股，在各市任命了儿童和青少年关系官。这些特别单位的成员接受了处理儿童案件的培训。为了协助警官的工作，我们编写了一部《关于处于特别困难情况的儿童问题手册》。

25. 由政府管理的菲律宾大学法学中心与非政府组织合作编写了一份关于法律制度和儿童权利的参考手册。该手册打算供刑事司法系统中所有处理儿童问题的人，包括执法人员、社工、律师、检察官和法官使用。其内容涉及到儿童作为受害人、申诉人、被指控的犯罪人或证人等多种情况。

26. 人权委员会成立了一个儿童权利中心，调查侵犯儿童权利的情况。该委员会也为儿童并代表儿童采取法律行动，监督和报告所有违反《儿童权利公约》的情况。

保护街头儿童的措施、计划和服务

27. 菲律宾政府与诸如全国社会发展理事会等非政府组织联合处理街头儿童的特殊问题。1986年，它们共同发起了全国街头儿童项目。该项目的主要特征如下：

- (a) 该项目由联合国儿童基金会协助进行，在全国23个都市化程度最高的地区设立了地方网络。对10个城市进行了一项研究，调查1984年至1987年间街头儿童的状况。研究所涉城市数目1988年增长到17, 1994年增长到23；
- (b) 一份关于街头儿童的研究表明，街头儿童的数目占城市儿童和青少年总数的1-3%。尽管街头儿童随处可见，但其确切数目仍未确定，因为这些儿童流动性强，且十分小心，不愿透露自己的情况。报告也注意到，一年中的某些时期，如圣诞节期间或旅游高峰期，街头儿童的数目会增加。

28. 为满足街头儿童的需要，我们提供了三类服务：

- (a) 对与其家人生活在一起的儿童提供预防性服务。这些是以社区为基础的服务，旨在增强父母照顾子女的技巧、替代性生计项目，提供教育援助和食品供应以及组织社区自救活动；
- (b) 通过以街道为基础的服务为只与家庭或亲属间或保持联络的儿童提供保护性服务。非正规教育使得大约84,000名街头儿童受益。该计划也致力于让街头儿童掌握组织技能，以便在其日常的艰苦生活中能够相互帮助。为街头儿童提供的其它服务包括咨询以及推荐儿童前往提供恰当基本服务的机构，设立投诉中心，为街头儿童提供安全的住所和有营养的食品；
- (c) 为孤儿、遭到遗弃的儿童以及家庭不健全的儿童提供康复服务。

29. 从1988年至1989年，该项目共照顾到25,653名街头儿童，占该时期目标总数的73.2%。在17个参加城市中，接受服务的街头儿童占估计总人数85,000的30.1%。估计全国约有220,000名街头儿童。

30. 全国街头儿童项目 1994 年至 1998 年间的目标是将街头儿童计划纳入地方或城市政府的发展方案。全国街头儿童项目与警方、诸如“结束亚洲旅游业中的儿童卖淫”“制止贩卖菲律宾人”等非政府组织密切合作，监控名声和活动可疑的旅游者及旅游景点。“结束亚洲旅游业中的儿童卖淫”组织，“制止贩卖菲律宾人”组织以及司法部儿童保护工作组通力合作，对犯罪者提起诉讼，其中，“结束亚洲旅游业中的儿童卖淫”组织不只是在菲律宾起诉性虐待和性剥削案件，而且当案件涉及外国人时，也在外国提起诉讼。

31. 该项目提高了服务人员在合作协调、案件处理以及心理干预等方面的技巧。1994 年，由联合国儿童基金会和澳大利亚政府资助的一项为期 3 年的街头儿童心理社会干预试验项目在马尼拉开始实施。

32. 全国社会发展理事会正在继续的努力，向警察和其他执法人员、自愿人员、教会团体以及一般社区倡导街头儿童的福利事业。

33. 我们与各地方政府机关和非政府组织合作制订了一项全面的街头儿童及其家庭方案。菲德尔·V·拉莫斯总统发布了一项公告，命令各级机构充分实施这一全面方案。该方案的主要目标之一是让街头儿童获得权力。1995 年 10 月，两次全国性会议在马尼拉召开，街头儿童在会上讨论了其权利、介绍了其经历、问题和希望，并谈到了如何能够组织起来，参加倡议和其它活动。

34. 社会福利和发展部与“制止贩卖菲律宾人”组织合作成立了首都地区街头儿童小组，特别针对大马尼拉的儿童问题作出有效和协调良好的反应。该小组与各地方政府机关、政府机构及非政府组织密切协调，协助实施社会福利和发展部的街头儿童全面方案。它还建立了一个数据库，并训练各村庄的官员组织保护儿童的地方理事会。

缺少监督关于法定最低雇佣年龄和在劳工 问题上保护儿童的法律实施情况的机制

35. 菲律宾有四项正在生效的全国性法律规范雇佣儿童问题，即题为“1974 年儿童和青少年福利法”的第 603 号总统令，菲律宾劳工法(第 139 条)，第 7610 号共和国法和第 7658 号共和国法。菲律宾劳工法规定 15 岁是受雇于非危险性工作的

最低年龄。15岁以下的儿童只有在由父母或监护人监督、且学业不受影响的情况下才可以工作。此外，第7610号共和国法第14条规定，在任何情况下，都不得雇佣儿童拍摄提倡暴力、推销含酒精的饮料、烈性酒、烟草及其副产品的商业广告。第603号总统令进一步规定，如果雇佣15岁以下的儿童，雇主有义务得到单独的出生日期文件、父母或监护人对儿童受雇的书面许可、受雇儿童的教育和医疗证书以及必要时由劳动和就业部颁发的特别工作许可。

36. 劳动和就业部方案的目标之一就是按菲律宾宪法和上述各项法律的规定保护工人、促进工人的福利。这些法律的实施和监督主要由劳动和就业部通过其遍布全国的区域办事处进行。监督最低雇佣年龄规定的实施情况则是劳动和就业部现有的劳工检察员的责任。

37. “解救童工”项目关注的是营救受非法雇佣的儿童。其最终目标是防止菲律宾出现童工。这是一项由政府与非政府组织合作进行的机构间计划，目的在于营救从事受到剥削或危险职业的儿童。

38. 1993年的第7658号共和国法修订了7610号共和国法第八条第12节，规定任何企业都不得雇佣15岁以下儿童，只有当受雇儿童完全由其父母或监护人负责而且受雇儿童是雇主的家庭成员的情况例外。该法进一步规定雇佣不得危及儿童的生命、安全、健康和品行，也不得妨碍其正常发展。

委员会的意见

委员会也对绝大多数拘押中心违反国际标准将少年犯与成人关押在一起的情况表示关注。尽管政府承认有必要解决这一问题，但至今为止所作的努力微不足道(第13段)。

政府的答复

1994—1995年间得到社会福利和发展部服务的少年犯数据

39. 社会福利和发展部为15,980名少年犯提供了以社区为基础的或非机构性的服务，为1,851名少年犯提供了以拘留中心为基础的或机构性的服务。

40. 截止 1995 年 2 月 15 日，全国的监狱总数为 1,298 间。其中 479 间用于关押少年犯。截止 1995 年 4 月，全国各类监狱中共关押 741 名少年犯。为了尽可能减少少年犯与成年犯一起关押的情况，罪行轻微的少年犯被具保释放。社会福利和发展部与警方及监狱密切合作，确保少年犯的权利得到保护。被判缓刑的未成年人由该部负责通过社区或教养中心监督。

倡议在监狱中为未成年人设立单独囚室的努力

41. 儿童福利理事会下设的违法儿童工作小组走访各地方政府行政部门，倡议为少年犯设置单独的囚室。在大马尼拉，Pablo Cuneta 市长领导的帕萨伊市将市政厅的二楼专门划给少年犯使用，而蒙廷卢帕市则计划租借一栋房子用作少年犯的宿舍。

第十届国会(1995 年)采取的行动

42. 提出了以下法案：

- (a) 众议员罗道尔夫·T·图安宗提出的题为“建立全面少年体系并为其拨款法”的众议院 2019 号法案。该法案适用于所有犯罪时年龄超过 9 岁但低于 18 岁的少年犯；
- (b) 参议员富兰克林·M·德里龙提出的题为“建立全面少年体系并为其拨款法”的参议院 1036 号法案。该法案适用于所有犯下根据现行法律应受惩罚的罪行时年龄超过 12 岁但低于 18 岁的少年犯。犯罪时年龄为 12 岁的少年犯由根据本法案设立的少年法庭酌情决定免于刑事责任，交由其父亲或母亲、或最近的亲属或家庭友好看管，由法院负责监督。同样的作法也适用于犯罪时年龄超过 12 岁但低于 15 岁的少年犯。

43. 这些建议的措施将会加强儿童福利理事会根据《儿童和少年福利法》颁布的少年司法规则和规章的实施。

44. 此外，国会两院都提出了将少年犯承担刑事责任的年龄由 9 岁提高到 12 岁的立法建议。该建议是由儿童权利委员会提出的。还有人提出了关于设立儿童和家庭法院以推动处理少年和家庭关系案件的法案。

委员会的意见

委员会十分关切地注意到菲律宾海外劳工、特别是经常面对艰苦和羞辱的妇女的状况。委员会注意到如此大规模的劳工出口会导致家庭破裂和少年犯罪等严重问题(第 14 段)。

政府的答复

45. 保护和促进菲律宾海外劳工的福利是菲律宾政府最优先关注的问题之一。

46. 根据题为“确立海外就业政策、建立更高标准以保护和促进面临困境的流动工人、其家庭和海外菲律宾人的福利以及达致其它目的的法律”的第 8042 号共和国法，我们成立了流动工人事务法律援助办公室，以协调和监督为有记载和没有记载的菲律宾流动工人提供的一切援助。该办公室的主要职责包括寻求菲律宾联合律师会、有声望的律师事务所和律师协会的援助以补充政府为流动工人提供的法律援助，并管理流动工人法律援助基金。

47. 第 8042 号共和国法规定，保护菲律宾流动工人并促进其福利是菲律宾外交部和外交机构最优先的责任。

48. 除了编纂和加强旨在促进和保护菲律宾流动工人的福利的国家法律之外，菲律宾加强了为海外的菲律宾工人争取公正和人道的工作条件的外交努力。菲律宾与雇佣大量菲律宾工人的各国作出了有关工人工作条件及福利的双边安排。

49. 第 8042 号共和国法规定在菲律宾流动工人大量集中的国家成立流动工人和海外菲律宾人资源中心。这些中心每周 7 天——包括假期在内，每天 24 小时开放，提供以下服务：咨询和法律服务；福利援助；为适应受雇国环境和在该国形成网络的信息咨询方案；未登记工人的注册；人力资源开发；解决女性流动工人的特别需要的注意两性区别的方案以及对影响流动工人和其他海外菲律宾人的情况的监督。

50. 第 8042 号共和国法设立了以下基金：

- (a) 紧急遣返基金(1 亿比索)，用于在战争、流行病、灾难或自然或人为的灾害和其它类似情形下的紧急遣返；法律规定对低于雇佣年龄的工人实行强制和立即遣返；
- (b) 流动工人贷款担保基金(1 亿比索)，提供临行前贷款和家庭援助贷款的融资计划；该基金旨在保护工人无须通过非法招聘者寻求海外就业；
- (c) 法律援助基金(1 亿比索)，用于资助流动工人事务法律援助办公室的活动；以及
- (d) 国会流动工人奖学金基金(2 亿比索)，用于资助值得帮助的、主要希望在科学和技术领域学习课程或接受培训的流动工人及/或其年龄低于 21 岁的子女。

51. 1995 年 6 月 6 日，菲律宾批准了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，从而与联合国其它会员国一起签署并批准了该公约。

52. 联合国大会和人权委员会最近通过了两项由菲律宾提出的、分别题为“针对移徙女工的暴力行为”和“贩卖妇女及女童”的决议。这些决议的目标在于促使国际社会认识到女性流动工人的苦难，鼓励国际社会采取单独或集体行动解决这些问题。

委员会的意见

委员会对使用刑法规定处理住房不足引起的问题表示特别关注。在此方面，委员会注意到第 772 号总统令在一些案件中被用作判定非法占据者刑事罪的依据，第 1818 号总统令限制被驱逐者享有法定程序的权利。尽管委员会不宽恕无法获得适足住房的人非法占用土地或侵占财产权，但委员会认为在没有统一措施解决这些问题的情况下，不应首先采用刑法措施或采取拆毁办法(第 15 段)。

政府的答复

53. 政府从未采用刑法规定，尤其是第 772 号总统令处理住房不足引起的问题。然而，政府承认私人土地所有者援用第 772 号总统令应对非法占用其土地者的情况的确存在。

54. 1996 年 3 月 19 日至 21 日，拉莫斯总统召开了全国反贫穷最高会议，参加者有社会各方面、非政府组织及政府机构。会议呼吁废除第 772 号总统令，加强实施题为“确立全面和持续的城市发展和住房方案、建立实施方案的机制及达致其它目的的法律”的第 7279 号共和国法。一个由行政部门及国会方面的律师组成的法律工作组迅速得以成立，以起草恰当的措施，提交国会审议。目前，众议院司法委员会和住房及城市发展委员会正在进行有关取消第 772 号总统令的听证会。委员会成员一致认为应该取消该总统令。

委员会的意见

委员会从各种来源得到的消息表明，自菲律宾批准盟约之后，大规模的强制驱逐经常发生，估计影响到数十万人。委员会得到的一份数据声称，自 1992 年 6 月至 1994 年 8 月期间，大约有 15,000 个家庭被强制驱逐。委员会对强制驱逐的规模及进行的手法表示关注。政府自己也承认计划中的强制驱逐可能影响到近 200,000 个家庭，而政府只找到 150,000 处迁居地点。如果这些估计正确，目前面临被驱逐危险的许多人就得不到适足的住房重新安置。这种情况不符合住房权利的规定(第 16 段)。

政府的答复

55. 菲律宾政府的政策及菲律宾的法律制度不容忍大规模强制驱逐。尽管零星的、孤立的非法驱逐和非法拆毁事件可能发生，但它们不是由政府进行的，也没有得到政府的许可和鼓励。然而，菲律宾政府承认有必要重新安置生活在危险地区、占据着主要基础设施工程用地的家庭。在这些情况下，与受影响的社区协商、恰当通知并提供迁居地点等法律规定的程序得到了严格遵守。

56. 1995 年 1 月，住房问题最高会议通过了一项由国家经济发展局投资协调委员会执行的决议。决议要求所有参与基础设施开发的政府机构按照第 7279 号共和国法从其各自的预算中拨出一定比例的款项用于拆迁和重新安置受其工程影响的家庭。

57. 大马尼拉的非正规住区集中现象最为明显，住房需求也最大。大马尼拉住房计划于 1995 年中制定，目前正在转入实施阶段。该计划是与大马尼拉地方政府部门一起通过一系列研讨会和协商制定的。大马尼拉各市镇市长同意共同开发一处地点，用于重新安置由于占用危险地区或关键的政府基础设施工程用地而需要迁移的城市贫民。通过各种住房方案，1994 和 1995 年分别有 147,366 和 235,669 个家庭获得住房援助。这些成就表明获得帮助的家庭数目在 1993 年的 102,042 户的基础上有了很大的增加。截止 1995 年 8 月 31 日，各地方政府部门提供的土地清册表明适合用于建设社会化住房的土地总额达 226,375 公顷。目前，我们正在实地查对这些土地，并在寻求将这些土地实际改划为住房用地的措施。

委员会的意见

尽管建设或资助建设住房以满足国内所有的需求不是政府的责任，但是政府应该尽一切努力确保公平份额的可使用资源用于建造廉价住房提供给社会中最贫困、最脆弱的阶层，并促使私营部门为这一努力作出贡献。然而，委员会注意到现有的开支情况似乎有利于高收入群体，而牺牲了穷人的利益(第 18 段)。

政府的答复

58. 政府提供了住房方案满足低收入群体的需要。根据统一房屋借贷方案中关于社会化住房的规定，住房单位的定价低于 150,000 比索。占人口总数 30% 的最低收入群体或月收入 5,000 比索的家庭负担得起这种价格。该方案涉及的范围平均占家庭总数的 44% 和资金总数的 29%。

59. 社区按揭方案允许低收入家庭购买其占据的土地。该方案 5 年期的预算拨款总额为 120 亿比索。

委员会的意见

委员会承认 1987 年全面土地改革方案反映出政府致力于土地改革。然而，委员会注意到，由于存在严重漏洞、缺少资金和实施措施，方案未能成功实施。委员会也注意到政府未能实现自己的目标，而且似乎没有纠正这一情况的政治意愿。土地改革方案的不足似已对全面实现盟约第 11 条规定的获得食物的权利产生了消极影响(第 19 段)。

政府的答复

60. 所提出的问题基本上反映了在民主的环境中实施一项革命性方案(土地改革)的现实。遵循民主程序使得实施全面土地改革耗费了大量时间。

61. 方案的前两年主要用于启动活动，特别是制定执行指导原则和政策、加强各机构的能力、包括人员的大规模重新配备和招聘、协调以及启动国家和村庄一级的机制。执行机构必须经历这一学习的过程才能充分掌握实施如此大规模方案的能力。

62. 菲德尔 V·拉莫斯总统领导的政府全力支持实施这一方案的所有方面。政府认为土地改革是生活在农村的绝大多数人改善生活质量的希望所在。所谓完成土地改革的政治意愿不止是政府遵循法律这么简单，它还意味着顺应社会在各社区消除贫困及建立和平的愿望。这是一个使人民获得权力的过程，可望大大改变农村的社会经济条件。

63. 为了解决方案实施过程中出现的问题，重新确定了政策重心并修订了指导方针。同时，在某些选定省份获得和分配土地的运行战略也增强了势头。该战略涉及在有待分配土地数额仍高的地区加强人员配备和提供充足的后勤支助、流动和通讯便利。

64. 政策改革包括为第 27 号总统令和第 228 号行政命令涉及的土地提供 6% 的年利率。每年根据土地的未支付价值计算复利。此外，我们颁布了第 11 号政府令，以改进土地估价指导方针，确定更公平的最高土地价值。

65. 我们采取了一些措施尽力减少对该方案的反对意见。其中之一就是土地改革部与其他执行机构签订的地主投资援助方案协议备忘录，目的在于帮助地主将其资源由农业生产转向有利可图的工商企业。

66. 就提供支助服务而言，我们设想了发展土地改革社区，以便在分配土地的同时提供充分和及时的支助服务。所有执行机构将在这些社区加强干预，以便增加农业产量、提高家庭收入并促进可持续发展。

67. 我们认识到在提供支助服务方面(信贷、水利、道路、销售等等)存在的资金差额，因此将在当地和外国寻求支助 606 个社区的资金来源将是优先任务。全国性的认捐会议得到了国家和地方行政部门、非政府组织和其他方面的支持。

全面土地改革方案土地取得和分配的状况

68. 从 1987 年 7 月至 1994 年 12 月，土地改革部和环境及自然资源部共分配土地 320 万公顷，其中 1993 至 1994 年间分配的土地为 1047 万公顷，或占 1987 年实施方案以来土地分配总额的 33%。

69. 从 1994 年 1 月至 12 月，共有 43.09 万公顷私有和国有农业用地被分配给大约 297,000 位农民受益人，占 48.16 万公顷目标总数的 90%。这一成果比 1993 年土地分配额高出 5%，为 1972 年以来的最高额。自 1987 年至 1994 年底，土地改革部分配的土地总额约为 190 万公顷带产权的农用土地，其中 53%是在拉莫斯政府当政的两年半时间内转移产权的，大约 100 万农民受益人获得了这些土地。

全面土地改革方案的前景

70. 该方案将会根据中期发展计划更新。1996 至 1998 年间为方案实施的最后阶段。方案在剩余阶段的实施将以下列目标为指导：

- (a) 加快改进土地所有权。在这一方案下，重点将放在加快向农民受益人直接转移土地和非土地转移计划的实施。为赶上方案的时间表，土地改革部将优先分配稻谷和玉米地、国有土地、自愿出售土地/自愿土地转移方案、人居地和私有农用土地。根据非土地转移计划，土地改革部还会将所有佃租土地和地主保留的土地纳入租赁协议。为支助其土

地获取和分配活动，土地改革部将继续改善其作业程序，通过将律师组织起来部署到案件大量积压的地区以加快土地案件的处理和裁定；

- (b) 加快方案受益人的发展。本方案活动的实施、如提供支助服务以及建立和加强社会基础设施等等将以土地改革社区的发展为根基和重心。土地改革部和其他执行机构将继续在全国发展已经指定的 1,000 个社区；

- (c) 辅助上述主要项目的其他目标：

- (一) 加强与方案所涉公众的伙伴关系；
- (二) 调动当地和外国资源用于支助服务；
- (三) 加强土地改革体制系统，以便取得有效方案成果；以及
- (四) 着手进行宏观政策改革，加强小农和小地主获得和控制资源的能力，以确保效率和生产率。

以下是卫生部对委员会委员在委员会第十二届会议上审议菲律宾报告时所作评论的答复

71. 根据菲律宾 1991 年卫生统计，菲律宾婴儿死亡率为每千例活胎 29.9。该数字是根据医疗服务或实地报告确定的。全国统计协调局预测 1995 年的数字会更高一些，为每千例活胎 48。但这一数字还有待仍未公布的 1995 年人口普查的实际结果证实。

72. 根据卫生部 1991 年的数字，在棉兰老，每 9,475 人有一名政府医生。卫生部没有掌握棉兰老私人医生的数目。拥有 324.5 万人的第十二区共有 282 名医生，或者说每 11,508 人有一名医生。

73. 1993 年之后的医疗预算总额难以估计，因为就在该年，医疗服务及其相应预算被划拨到地方政府部门。就 1996 年而言，全国医疗预算约为 92 亿比索，地方政府医疗预算约为 60 亿比索。因此，医疗预算总额可能接近于 4000 亿比索全国预算总额的 4%。这一数字高于某些方面估算的 1%至 2%，接近于世界卫生组织建议的 5%的目标。

74. 题为“公共医务人员大宪章”的1992年第7305号共和国法改善了公共医务人员的福利。1993年医疗服务下放到地方政府部门可能导致该法的实施出现某些曲解现象，这是因为在过渡期内存在财政紧张问题。

75. 菲律宾的医疗制度是公共和私有部门平等参与的混合制度。1995年通过的全国医疗保险法的实施可能会影响医疗开支。

76. 自1993年以来，卫生部实施了一套地方政府援助方案，以支助地方医疗活动，增加医务人员的工资和福利。1994年，该套方案的资金总额达14亿比索，其中7亿比索用于增加工资。我们还实施了一项制度，确保贫穷省份得到较大份额的资源分配。

77. 菲律宾计划生育方案是优先公共医疗方案之一。该方案建立在自愿就生育、家庭、未来和生活质量作出决定的良心自由的基础之上。它的实施是为了满足计划生育和尽量减少与怀孕相关的危险的需要，反对将人工流产作为计划生育的手段。尽管一些方面反对使用人为方法进行计划生育，但是人们普遍认识到人口增长失控的负面影响。与天主教会及其他反对该方案的方面保持对话的努力从未终止。自1970年代实施以来，该方案在降低人口增长率和总生育率以及增加计划生育普及率方面取得了缓慢、微小的成就。

78. 国家统计局1995年计划生育调查表明，节育普及率为50.7%，而1993年全国人口调查的相应数字为40%。但是，这一增长归因于使用传统计划生育方法。该方案目前正寻求扩大现代节育方法的使用和增强私有部门的作用。

-- -- -- -- --