



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/C.12/4/Add.13  
21 May 2003  
CHINESE  
Original: ENGLISH

2003 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

缔约国根据《公约》第 16 和第 17 条提交的  
第四次定期报告

增 编

意 大 利\*

[2003 年 4 月 23 日]

---

\* 第三次定期报告涉及《公约》第 1 至第 15 条范围内的权利(E/1994/104/Add.19)，经济、社会和文化权利委员会已在 2000 年 5 月召开的第二十二届会议上审议(见 E/C.12/2000/SR.6-8)。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 27	3
A. 本报告的编写 .....	1 - 3	3
B. 政治框架.....	4 - 13	3
C. 总政策方针中最重要的内容 .....	14 - 24	5
D. 人口变化情况 .....	25	9
E. 就 业.....	26	9
F. 教 育.....	27	9
一、委员会关于意大利第三次定期报告的意见.....	28 - 72	10
A. 法庭裁决与《公约》 .....	28	10
B. 有关罗姆人口的问题 .....	29 - 35	10
C. 工作场所的事故.....	36 - 48	12
D. 社会保障.....	49	15
E. 意大利北部和南部地区之间的不平等现象.....	50	16
F. 中学辍学——半文盲问题 .....	51	16
G. 权利下放和劳动监察制度.....	52 - 70	17
H. 残疾人.....	71	21
I. 贫 困.....	72	21
二、《公约》具体条款的执行情况 .....	73 - 285	21
A. 第 2 和第 3 条(歧视) .....	73 - 79	21
B. 第 6 条(工作权).....	80 - 113	23
C. 第 7 条(享有公正和适宜工作条件的权利).....	114 - 121	32
D. 第 8 条(工会).....	122 - 125	34
E. 第 9 条(社会保障) .....	126 - 150	36
F. 第 10 条(保护和援助家庭).....	151 - 165	45
G. 第 11 条(适当的生活水平).....	166 - 250	50
H. 第 12 条(身心健康).....	251	70
I. 第 13 条(教育).....	252 - 278	70
J. 第 15 条(文化生活).....	279 - 285	78

## 导 言

### A. 本报告的编写

1. 同前几次报告一样，编写本报告属于外交部 1978 年设立的部际人权委员会所开展的一部分机构活动。该部际人权委员会中包括参与各不同活动领域的政府部门的代表，以及有人权领域特殊专门知识的各机构、协会和学术界人士。委员会设立了一个特别工作组，然后，秘书处编拟了一份报告草案，经委员会自己举行的全会核准。该报告已分发给各非政府组织征求意见和看法。

2. 在编写本报告时，已考虑到经济、社会和文化权利委员会在讨论上一次报告时提出的看法和建议。

3. 在编写过程中，认为应将报告分为两部分，第一部分专门涉及对以前提出的一些建议的落实问题。同时也认为，在某些情况下请读者参阅报告第二部分中每一个具体问题的讨论情况是有益的，该部分提供了一个框架向读者说明意大利在 1998 年至 2001 年期间对《公约》各项规定的执行情况。在第二部分中，尤其着重讨论了政府在《公约》各项规定涉及的每一个具体部门所采取的政策方针，其中包括 2001 年通过的各项国家计划的内容。同时还考虑了这一领域的新立法以及行政惯例和程序。

### B. 政治框架

4. 在 2001 年 5 月 13 日的选举中，中左联盟(被称作“Ulivo”，及橄榄树联盟)与中右联盟之间以前的权力平衡发生逆转，中右联盟在投票中获胜，旋即产生了第二届贝鲁斯科尼政府。政府任命之后，便提出了一个一揽子行动纲领，即所谓的“百日”一揽子计划，其中包括一系列复杂多样的措施。

5. 在经济部门，2001 年 10 月 18 日有关经济复苏初步措施的第 383 号法律(称为“Tremonti bis”法)，旨在通过采取促进投资的财政刺激等手段来振兴经济。促进投资与发展的刺激手段中还包括税收抵减，抵减额等于公司分配给股东的红利所缴纳的税额，以鼓励公司资本化。

6. 在公共管理这一被视为在提升意大利国际经济竞争力方面具有战略意义的领域，政府打算采用高效率、高效能、简化、开放、透明和优质服务等一系列重要原则。整个改革进程的中心内容将是，进行技术创新，重新改造行政程序及相关结构，以及培训工作人员。

7. 在就业领域，随着关于“将就业和劳动市场方面事务的权力授予政府”的法案的颁布，在社会上各合作伙伴的参与下，通过实现公共就业服务的现代化，正在努力将就业率提高到欧洲联盟(欧盟)所议定的水平，主要目标是实现与欧洲的保障、灵活和参与标准接轨。

8. 政府计划中的一项便利年轻人进入劳动市场的优先事项是，执行有关定期工作的框架协定的第 99/70/EC 号指令(自 2001 年 10 月 24 日生效)。具体实施规定是第 368/2001 号立法令，该法令也考虑到了 2001 年 5 月 4 日与社会上各合作伙伴签订的协议。

9. 将劳动市场问题的权力授予政府后，就可以通过执行关于工作时间的第 93/104/EEC 号指令、关于欧洲劳资协议会的第 94/45/EC 号指令以及关于防止与化学物剂有关的危险的第 1998/24/EC 号指令，完成使意大利与其欧洲同伴步调一致的工作。在此方面，旨在解决非正规或“地下”劳动市场这一敏感问题而采取的所有行动，均具有相当重要的意义。

10. 为了具体解决尤其是意大利南部的地下经济所带来的道义上令人无法接受而且有害的问题，2001 年 10 月 18 日第 383 号法律(第一篇)中规定了财政和缴款奖励办法，奖励额按“浮出地面”的劳动量递增。为规范非正规经济活动而采取的奖励办法可以带来一系列好处，例如：阻止对合法经营的公司有害的不正当竞争行为的发生、从结构上扩大税基、确保目前被排除在社会保险系统外的众多工人能充分享受福利制度所带来的好处。

11. 环境和自然资源部门也是政府极为关注的问题。这一点从有关“将审查环境问题立法的权力授予政府”的法案即可看出，该法案列出了被认为必须采取行动的各个领域。

12. 在研究领域，政府的战略目标是使意大利与欧洲主要国家的标准接轨。

13. 最后，在卫生领域，政府已采取措施，以克服本国最贫困地区的保健服务中的缺点。

## C. 总政策方针中最重要的内容

### 1. 战胜贫困和打击社会排斥现象

14. 在意大利，战胜贫困和打击社会排斥现象被认为是促进经济进步和发展就业的关键内容之一。包容政策所立足的假设是，社会排斥现象的条件包括各种形式的物质剥夺和社会脆弱，已超出物质上的经济贫困或处境极为不利的范围，还包括家庭和社会关系、住房制度、支助与社会融合服务网络、培训和就业等方面的失败，以及社会边缘化现象。由此便认识到，要有效地打击与贫困和社会排斥有关的现象，就必须采取涉及广泛的一系列政策的行动：“传统的社会援助”，减贫政策，现代社会保护及社会和文化融合政策，为最弱势的人群提供指导、培训和就业的政策，发展社会经济的政策，家庭生活的时间和需要协调，住房、卫生、体育和休闲政策，以及有关增加知识及开发新的信息和通信技术的政策。

### 2. 国家计划

15. 鉴于上述情况，意大利过去几年来在规划方面提出了一系列部门计划，以分门别类地处理社会排斥的问题(残疾人政策行动纲领、儿童与青少年行动计划、吸毒问题国家基金、老年人问题干预方案、托儿所基金)。在这些“纵向”计划之外，还增加了一系列全国性计划，双管齐下：国家卫生计划、国家就业计划、国家教育计划，尤其是国家社会行动和服务计划。最后一项计划是 2001 年 4 月适用《社会福利框架法律》(第 328/2000 号法律)而予以核准的，其特点是网络结构非常分散，从而使这一制度可通过区域和地区计划在地方一级发展，并让地方各界人士直接参与各项政策和行动的规划、设计和执行。这一结构可以突出地区与地区之间在经历的不利境况类别方面的差异，从而根据其不同需求并在区域间基准框架内确定干预措施的优先重点。

### 3. 国家社会行动和计划

16. 2001 年 4 月适用第 328/2000 号法律而批准的社会计划是围绕以下关键目标安排的：

- 为个人和家庭提供一个综合社会行动和服务系统；
- 保证生活质量；
- 预防、减少和消除造成残疾的条件；
- 促进公民参与，以及工会组织与社会和消费者保护组织作贡献；
- 增强和支持家庭责任；
- 加强干预行动，战胜贫困；
- 制定专门措施，鼓励将移民纳入社会，防止青少年依赖毒品或酒精，并鼓励为青少年开展工作。

17. 预期目标和措施的重点是：

- 为社会各不同领域制定政策并提供服务；
- 为个人和家庭提供服务，并辅以经济措施；
- 积极为优化资源开辟渠道。

18. 计划优先采取以下行动：

- 采取经济措施，鼓励创造生活自立的条件，以及对完全受扶养者实行家中扶养；
- 采取行动支助未成年人；
- 采取措施支助处境艰难的妇女；
- 采取行动促进残疾人全面融入社会；
- 采取行动让老年人和残疾人能继续在家中生活、与家人在一起生活、或在公寓性或半公寓性机构内生活；
- 提供综合社会教育服务，防止吸毒、酗酒和依赖药物，并采取以康复和重新融入社会为目标的预防行动；
- 为个人和家庭提供信息和咨询，使其受益于各项服务和自助活动；
- 采取措施为个人和家庭提供综合社会服务与行动系统；
- 采取更有针对性的措施，以战胜贫困；
- 采取行动提高生活质量；
- 采取措施预防、消除或减少造成残疾、贫困和不利处境的条件；
- 采取行动促进公民积极参与，以及工会与社会和消费者保护组织作贡献；
- 增强和支持家庭责任；

- 加强未成年人的权利；
- 采取更加强有力的行动以战胜贫困；
- 通过在家中提供服务的形式，为不能自给自足者(尤其是严重残疾者)提供支助；
- 制定措施，鼓励将移民纳入社会，防止青少年依赖毒品或酒精，并加大力度处理青少年面临的问题。

#### 4. 打击排斥现象的国家行动计划

19. 根据 2000 年 12 月在尼斯举行的欧盟首脑会议上各国家元首和政府首脑提出的请求，意大利于 2001 年 6 月提出了第一份打击排斥现象的两年期国家计划。该行动计划汇总并概括了 2000 年至 2003 年期间所执行的各项国家、部门、区域计划的优先重点、行动方针、措施和行动，并根据尼斯理事会提出的主要目标，强调了为以下行动领域所确定的优先事项，规划的具体行动，和制定的各项措施：

- 宣传直接和横向的就业政策，具体手段是，承认创新，更新教育和培训制度，不仅以此作为促进发展、经济增长和就业的因素，而且作为打击社会排斥新表现的主要内容。主要优先事项包括：必须加强就业一体化和终身学习制度中的现有机制；采取收入支助措施，以实现社会和就业再融入；通过更好地协调工作生活和家庭生活的需求，增强并支持家庭责任；
- 提倡人人共享资源、权利、商品和服务。该计划中所提出的优先行动是：实施新的框架法律(第 328/2000 号法律)，使获得社会服务的现有措施和手段得到巩固，和多样化，以落实能为个人提供终身支助和保护的各项福利政策；提高使用者在保健和社会福利等领域中的决策自主性，减少信息方面的不平衡(以实现社会——卫生一体化)；保障(特别是最容易被排斥的各类人员)有机会获得最重要的公共和私人服务；
- 制定政策，通过采取打击社会排斥现象、开发新技术带来的机会和保障家庭团结等措施和行动，防止出现社会排斥的危险；
- 采取行动，战胜贫困，保障最弱势的群体——儿童和青少年、老年人(特别是不能自给自足的老年人)、残疾人——的利益，鼓励移民融入社会；

- 执行权力适度集中和联邦制的总政策，这一政策是根据团结和实行以责任为本的福利制度制定的，而各项责任的基础是：公民既作为使用者又作为知情的行为者和消费者有很强的参与性；当地社区、家庭和公民成为在各项社会政策中发挥积极作用的力量；各种不同的力量(家庭、自愿者网络、社会合作伙伴、地方政府)在规划和执行综合服务与行动系统中相互配合；以及非营利性组织直接参与各项服务的管理。

20. 为确保各项干预行动整体上的连贯和一致性，以及各项措施的效能和规划机制的灵活性，意大利政府将目标确定为制定一套全面的社会政策监督和评估制度；建立这一制度所围绕的核心由第 328/2000 号框架法律中所提出的社会政策观察站和对结构性基金资助的社会行动进行监督的各种机制所组成。至于衡量手段，意大利虽然接受在斯德哥尔摩确定的对所有成员国共同适用的七项指标，但认为主要应将其作为一个起点，当然是一个重要的起点，由此可进而查明社会包容/排斥现象的各种形式、过程和背景。因此，虽然尚待确定一套供参考的基本概念以提请委员会及其他成员国注意，但在该计划中，已逐渐形成一种更为丰富多彩的局面，考虑到各种进一步的问题，例如居住的地理区域、住房条件、或贫困持续的时间。而且还提出了一些“主观”指标(例如对贫穷问题的认识方面的指标)。

21. 这一社会计划是意大利今后提供社会援助所依赖的基础；而且无论从其宗旨还是干预的领域来看，均符合尼斯欧洲首脑会议上所核准的打击社会排斥现象的各项目标。有时这种反应是直接的(尼斯第 2 项至第 4 项目标)，而有时——尤其是对尼斯第 1 项目标(促进参加就业)——这种反应是直接(通过新的个人服务促进就业)和间接(创造更好的条件协调家庭和工作生活)兼而有之。

22. 意大利有近千万名领取养恤金者，分布在 40%的家庭中；约有 800,000 名 65 岁以上的人领取社会养恤金。1999 年，意大利家庭中有 4.8%(约 1,038,000 人)生活在绝对贫困状态；在意大利南部各地区，这一数字高达 11%。

23. 除养恤金以外的社会保护制度的主要作用是向困难者分配收入。根据 1996 年的数据，在进行除养恤金以外的社会保护机制的干预行动之后，“穷人”的比例从 22%降至 19%。老年养恤金和“年资”养恤金(即：按工龄和向社会保险缴款的年头计算的养恤金)在分配收入方面发挥了十分重要的作用。



24. 绝对贫困——即买不起一“篮子”被认为生活必需品的人——在人口中所占比例较小，因为根据这一措施所确定的下限较低。

#### D. 人口变化情况

25. 意大利是受人口老化影响最大的国家之一。1980年至1999年期间，男性和女性的预期寿命均提高了5岁左右，男性达75.9岁，女性达82.3岁。同一时期，每一名妇女的平均生育数量从1.68降至1.20。由于人的寿命延长，而生育率却大大低于换代率，致使2000年人口中老年人和超过80岁的老年人所占的比例分别达到18%和3.9%。

#### E. 就 业

26. 就业水平有所提高：2001年1月就业人数为21,272,000人，比2000年1月增加了656,000人(提高了3.2%)。年龄为15-64岁的人就业率为54%，比2000年1月上升了1.7个百分点。这一结果综合了男性(从66.4%上升为67.7%)以及特别是女性(从38.3%上升为40.3%)就业人口的增长情况。同样，2001年1月男性和女性的失业率都有所下降，为10.1%，年轻人的待业率为29.2%，而2001年1月为32.3%。

#### F. 教 育

27. 教育程度的高低极大地左右了获得知识的机会以及知识的质量，而知识又是决定社会包容的一个很强的因素。中学在学率近年来有所上升，从1990/1991年的68.3%升至1998/1999年的82.3%，这一增长尤其涉及女孩。然而，意大利的教育和培训制度存在很大的差异。每年大约有5%的年轻人完成不了中学(初中)教育；3.3%的18-24岁的年轻人只拿到小学毕业证；登记入学的中学生有11.8%第一年之后就退学；登记入学的大学生只有38%能完成学位课程并毕业。

## 一、委员会关于意大利第三次定期报告的意见

### A. 法庭裁决与《公约》

委员会关切地注意到缔约国在其就问题清单作出的书面答复中提出并由该国代表团在与委员会进行的对话中所确认的陈述，即只有屈指可数的几项法庭裁决明确提及《公约》

28. 虽然从事司法工作的所有部门均很了解《经济、社会、文化权利国际公约》，但意大利法庭作出的裁决中只有很少一部分明确提及《公约》的各项规定。造成这一现象的原因主要有两方面：第一，实施《公约》并使《公约》可在法庭上适用的法律，与实施《公民权利和政治权利国际公约》的法律相同。所以，从法庭判决中很难抽出那些明确提及本文正在审议的《公约》条款的裁决。第二，法庭裁决所提及的主要是由意大利立法者颁布的国内法规定这些规定应用或扩展了《公约》所包含的原则和规定。由于意大利批准该国际文书已有很长时间，据估计今天有数百部法律都是受《公约》的启发制定的。因此，可以这样认为——而且也有意大利所开展的大量调查和研究工作为依据：《公约》所规定的各项义务已被广泛深入地移植于立法体系中。《公约》对意大利法庭的重要价值只具有指示性质，十分抽象，只在援引《公约》的某一规定来抗辩与《公约》规定相悖的某一国内规定的非法性的情况下才有所体现。

### B. 有关：罗姆人口的问题

#### 有关一些主要城市的数据

29. 早在 1993 年，对居住在罗马的罗姆人和辛特人进行了首次小规模的人口调查，当时其人数约为 6,000 人。1995 年 11 月进行了首次人口普查：这些社区的登记人口为 5,467 人(其中 50%以上为未成年人)；共有 50 个临时营地和一个有装备的营地(于 1994 年启用)。由于采取对这些地区进行了重新组织，现已有 26 个居民点，其中的 5 个为新开发的村落，建有住房单元，并有一些基本设施及公共服务机构。并有 6 个居民点装备了大篷车、自来水和化学抽水马桶。1993 年以来，共拆除了 25 处未经批准的居民点。社会融合和保护措施得到了高度重视：制定了未成年

人入学方案，使近年来儿童上学人数不断增加；采取了保健措施(野营保健车、接种疫苗活动、获得保健服务的机会)，并推出了一些社会融合服务(成年人的意大利语课程、就业培训倡议)。

### 米 兰

30. 在米兰市，每一千名居民中有一名是的罗姆人，而在米兰省，这一比例为千分之 0.5，最多共有 1,600 名吉普赛人。罗姆人口存在很大差异，是一个由血统、生活方式和宗教不同的各个社区组成的“马赛克”，但这些社区都共有一种强烈的文化、语言认同感(这些部落包括 Khanjarja、Khorakhanè、Ariija、Rudara 及 Rumuni)。这些社区中 50% 以上的人是未满 14 岁的未成年人，60 岁以上的人只占 2-3%。

31. 意大利的罗姆人从 1960 年代以来一直住在城市里，住在那些由市政管理部门提供部分设施的区域或“村落”中，生活在租用土地或自己拥有的土地上、大篷车中、流动房屋或预租房中，艰难地寻求与城市环境及其社会和文化环境保持一种较为稳定和安全的关系。

### 都灵和皮得蒙

32. 在皮得蒙，尤其在都灵，罗姆人可分为四种：皮特蒙辛特人、“弗拉克”罗姆人、“巴尔干”罗姆人、“难民”罗姆人及“罗马尼亚”吉普赛人。正当人们感觉到涌入意大利的移民潮已基本平息下来的时候，中欧和东欧各国发生的政治变革和事件又引发了新一轮的移民潮。前南斯拉夫联盟共和国爆发的战争再一次造成了罗姆人大规模地从巴尔干向外移民的热潮。在从前南斯拉夫联盟共和国逃来的“难民”之后，流入意大利人数最多的罗姆人是罗马尼亚吉普赛人(1998 年)。从东部逃来的人还在增加，不断有阿尔巴尼亚和科索沃公民逃到意大利，其中包括人数不可小看的属于罗姆民族的人。

### 有关罗姆儿童教育的问题

33. 作为教育部提出的倡议的一部分，编拟了一份题为“多文化社会中的教育改革”的文件。这一倡议突出了将属于“游牧”社区的学生融入意大利社会的难处。这些群体所引起的问题不同于一般外国人的特殊问题，需要更深入地加以研究。为

此，从 1999/2000 学年起，试图通过“补充调查”的方式获得关于吉普赛儿童在各级公立和私立学校就读人数的数据。通过这种方式获得的资料交由一个为教育部决策提供支助服务的部门进行独立处理，本文件特对其加以十分扼要的介绍和解释。这是一项抛砖引玉的工作，有吉普赛儿童和青年人就读的学校可以此为起点开展进一步的研究。

#### 按年级和教育类型对吉普赛儿童就读情况进行的分析

34. 我们看到，在非国立小学、初中和高中就读的吉普赛儿童只有 78 人，而且私立学校中报告吉普赛学生数量多(523 人)的只有幼儿园，因此，我们仅侧重于国立学校的数据。国立学校中共招收了约 9,000 名吉普赛社区的学生。

35. 如表中所示，在 1999/2000 学年，有 8,982 名吉普赛人在公共教育系统中就读。就在校学生总数而言，平均每招收 805 名学生，有 1 名是吉普赛人。罗姆儿童人数最多的是小学，共有 5,100 名学生，相当于平均每 483 名学生中有 1 名是吉普赛儿童。初中虽然实行义务教育，但初中生中吉普赛人的比例是 943:1，而高中的这一比例是，每 5,567 名学生中有 1 名吉普赛学生。在幼儿园，虽然意大利几乎所有儿童现在都上幼儿园，但每 506 名儿童中只有一名是吉普赛人。

### C. 工作场所事故

1. 委员会对缔约国工作场所事故发生率之高感到震惊，并提请缔约国注意劳工组织专家委员会表示的关注，该委员会一再促请缔约国政府注意必须通过有关法律规章和政策，以预防在工作场所尤其是港口发生事故。

2. 委员会呼吁缔约国采取有效措施，以确保工人享有安全的劳动条件。委员会尤其建议缔约国采取立法等他措施以预防尤其在港口发生的事故，并且批准《1979 年劳工组织(码头作业)职业安全和卫生(第 152 号)公约》。委员会也建议缔约国批准《1993 年预防重大工业事故(第 174 号)公约》和《1994 年非全日制工作(第 175 号)公约》。

36. 在预防工作场所发生事故方面，意大利法律制度中的主要立法文书是第 626/1994 号《立法令》，该《立法令》经第 242/1996 号《立法令》修正和补充，以

执行欧盟的第 89/391/EEC 号、第 90/654/EEC 号、第 89/656/EEC 号、第 90/270/EEC 号、第 90/394/EEC 号、第 90/679/CEE 号以及第 97/42/EC 号指令。这些法令涉及的是改善工人在工作场所的卫生和安全的問題。与前几年所出现的趋势基本一样，2001 年年底，与上一年相比，工作场所事故的数量无论在报告的事故总数(几乎近 6,000 起事故，比 2000 年增加 0.6%)方面，还是在造成死亡的事故(比 2000 年多 30 起，即增加 2.1%)方面，均略有增加。各经济部门的情况大不相同，这些数字是综合各不同情况之后的结果。工业和服务业部门有所增加(总数增加 1.2%，造成死亡的起数增加 3.1%)，而与此形成对照的是农业部门，事故明显减少(总数减少 6.5%，造成死亡的起数减少 4.7%)。在工业和服务业部门，女性事故的增加(+5.4%)明显高于男性(+0.1%)，而在农业部门，事故减少的幅度男女大致相当。就地理位置而言，工业和服务业部门的事故各地区普遍增多，增幅最多的是意大利南部(+2.7%)和岛屿(+3.3%)；农业部门事故减少的幅度在全国较为平均。

37. 尤其在造成死亡的事故方面，工业和服务业部门的情况大不相同，意大利东北部和岛屿有所减少，南部没有变化，中部及其他地区有所增加，而西北部增幅较大。在该地区，应当指出的是，伦巴第增幅相当大：这至少部分反映了 2001 年 10 月 8 日在 Linate 机场发生大灾难的情况，共有 118 人丧生；之后，伦巴第地区又报告发生了 36 起造成死亡的事故。阿普利亚发生造成死亡的事故增幅也很大，这再一次证实，对于这些数据有时所反映的情况，需要在中央和地方各级再作进一步审查和分析。

38. 还必须指出的是，现有关于 2002 年头几个月的数据似乎表明情况总的发生了反转。当然这些数据仍属临时性质，只能在进行更长时间的观察之后，而且更重要的是，要有更加稳定和完全证实的信息作基础，才能予以确认。在此方面，应当强调的是，对工作场所事故的当前趋势进行的重要而可靠的统计分析，应以更长的时间为尺度，而不是过去的两年。有一个中长期的历史数列，还可以结合与这一现象密切相关的一系列社会、经济、文化和立法因素来，来评估工作场所事故的演化情况。在此方面，“显微镜观察半个世纪来的事故”报告中通过对 50 年历史数列进行分析所揭示的趋势表明，以事故发生频率指标所表示的事故，连续不断地显下降趋势(第 2.1.3 段)。

39. 尽管有这方面的考虑，但进行短期分析，将一年中报告的事故次数与上一年的次数进行对比，对于解释这一现象仍有其用处。然而，如果在进行这种分析时将绝对值与一个表示产生这一现象的工作场所规模大小的基准数联系起来，分析便会更准确。在此方面，如果我们观察工作场所目前的发展情况，不难看出，2001年职业事故的趋势基本上真实地反映了同一时期所出现的就业趋势。根据意大利国家统计局(国家统计局)的最新数据，2001年的就业人数比上一年增加了2.1%，总共增加了约434,000个工作岗位。增幅又是女性(增加296,000个单位，即增加3.8%)高于男性(增加138,000个单位，即增加1.0%)。

40. 增幅最大的部门为建筑部门(+5.5%)、第三产业部门(+2.7%，巩固了1995年以来一直存在的上升趋势)以及农业部门，农业部门在50年来一直大量减少工作机会后，出现了虽然不大(+0.6%)，却意义深远的增加。

41. 同过去一样，国家统计局关于就业方面的数据明显为统一的原因而进行过适当合理化处理，可以作为初步表明2001年与上一年相比，工作场所事故数字总体上的相对变化情况的依据。这些指数显示，建筑和服务业部门工作场所事故的发生频率略有下降，约下降了1个百分点，而农业部门的下降幅度较大，约下降了9.0%，男性和女性均有所下降。农业部门造成死亡的事故数目大幅度下降(-7.69%)，但工业和服务业却略有上升(+1.64%)。

42. 对于造成死亡的事故，在常规指标以外，还辅之以将就业人数与减去“in itinere”事故的事故数字挂钩的其他指标，这些事故从严格的意义上讲一般是与所从事的工作本身所具有的风险无关。

43. 在此方面，应当指出的是，2001年，“in itinere”造成死亡的事故大量增加：在工业和服务业部门，这种事故的数字增加了43起，从2000年报告的127起增至2001年的170起；农业部门从2起增至5起。采取这些新的指标的话，减去“in itinere”发生的事故后，造成死亡的事故数字明显呈下降趋势。

44. 最后，应当强调指出的是，采用这种形式进行评估时，必须不仅要考虑就业水平提高方面的一般因素，而且还要考虑一些“内生”因素，例如INAIL(职业事故/疾病保险机构)承保的人员数量的增加。这些因素必然与“雇员人数”有关系。“就业人数”这一参数通常被用作表示这种事故发生率的比率中的分母。2001年，由于第38/2000号《立法令》的规定，必须参加强制保险的类别数大大增多；这些

“新”类别包括有管理人员、职业运动员以及持非连续性雇用合同的工人(后者在2001年投保的人数为485,463人,一年中共投保了约1.3亿个工作日)。

45. 据我们所知,根据职业事故/疾病保险机构的方法、使用雇主申报的薪水统计数字计算出的“2001年雇员人数”的数据,目前尚无法得到,但这种数据很可能会表明会比使用国家统计局的劳动力统计数字所计算出的事故发生频率指数更好。这意味着,可以说形势是令人满意的,因为即使果真有所减少,减幅也不会太大,而且肯定不会让我们丝毫放松自己的警惕。

46. 意大利正集中力量认真切实地规划和执行工作场所健康与安全方面的针对性越来越强的行动;在此方面,预防事故研究所提出的新的激励措施可能会实现质量上必要的飞跃,以大大降低危险性。

47. 在预防工作场所尤其是港口的事故方面,值得注意的有如下法令:

- 第271/1999号立法令,其中载有关于国家商业渔船上的海员的健康与安全的进一步规定,该法令依据的是关于将港口健康与安全事务的权力授予政府的第485/1998号法律,以及有关批准和实施劳工组织第152号公约的第862/1984号法律,关于劳工组织的第152号公约的批准书已于2000年6月7日提交;
- 第272/1999号立法令,其中载有关于从事港口作业和服务以及从事维护、修理和改造港口船只作业的工人的健康与安全的进一步规定,该法令依据的是第485/1998号法律和第862/1984号法律。

48. 最后,意大利政府不久前已启动批准关于预防重大工业事故的第174/1993号公约的程序。

#### D. 社会保障

3. 委员会对缔约国提交的有关社会保障制度的资料不够充分感到遗憾,特别是考虑到委员会关于意大利的上一次结论性意见已指出缔约国第二次定期报告(E/1993/22,第188段)中缺乏关于第9条的资料。

4. 委员会赞扬缔约国为打击暴力侵害妇女行为所做出的努力,但仍感到关注的是,缔约国政府尚未拟订一项全面、协调和一致的战略以解决这个严重的问题。

49. 关于意大利社会保障制度的详细说明，请参阅本报告中有关《公约》第九条的意见。

#### E. 意大利北部和南部地区之间的不平等现象

5. 委员会关切地注意到，在该国北部和南部地区之间还有许多经济和社会不平等现象，对妇女、青年、儿童和处境不利及边缘化群体的境况造成不利的影晌。

6. 委员会建议，缔约国认真处理意大利北部和南部地区之间长期存在的经济和社会不平等的问题，因为这种问题对妇女、青年、儿童和处境不利及边缘化群体的境况造成不利的影晌。

政府正制订一项重点满足意大利南部失业青年需求的计划。该计划预计为期 3 年，将着重向失业者教授信息技术和英语，旨在增加其就业机会。

#### 地区差异

50. 意大利的经济发展进程，明显存在地区差异；这一差异主要反映在就业水平上，也反映在个人和社区服务的发展上。主要差异有：

- 就业机会集中在意大利的某些地区；
- 人口中的不同群体之间存在不平等现象，首先是进入和留在劳动市场的机会方面存在很大差距，然后是开发和获得个人服务方面；
- 贫困现象的集中程度(约 65%的穷人家庭都在意大利南部)有差异。

#### F. 中学辍学——半文盲问题

7. 在教育方面，委员会关切地注意到中学生辍学率很高。此外，委员会对半文盲现象感到关注。委员会对没有在对话期间就其对这一事项提出的问题得到明确的答复感到遗憾。

8. 委员会建议缔约国拟订一项国家战略和行动计划，以处理学生辍学和青年失业的严重问题。

51. 关于委员会所关注的问题，请参阅下文有关《公约》第六条和第十三条的意见。



## G. 权利下放和劳动监察制度

9. 委员会呼吁缔约国执行劳工组织专家委员会关于下放劳动监察职责的建议。委员会希望缔约国在下一次定期报告中对劳动监察制度作详细介绍。

### 绪论性意见

52. 根据意大利立法,劳动监察是立法者手中落实劳动保护和社会保障方面的宪法原则,并确保在开展经济活动时必须适当尊重自由、安全和人的尊严的一个工具。我国立法对劳动监察的宗旨——即:落实有关就业、社会保险及职业健康与安全的立法——十分重视,这体现在将劳动监察承认为限制根据第14条和第41条第3款规定的原则所享有的个人住所不可侵犯权利的合法理由。

53. 在此方面,宪法法院承认凡授权让负责对劳动和社会保险事务进行行政监督的公共官员进入他方住所的所有法律均在宪法上具有合法性,并放弃为保护人身自由和辩护权而必需提供的保障。

### 劳动部的监察职能

54. 第628/1961号法律规定,劳动监察的协调工作由劳动部负责。劳动部通过委托劳动监察局(现为省劳动总局)的监察员行使监察权力,对“涉及劳动事务的一切法律的执法工作”进行一审行政监督。这原先包括对有关工作场所的健康与安全、社会保险、集体劳动合同的履行等法律的执法工作以及就适用这些法律开展咨询活动的任务进行监督。该项法律还规定,劳动监察员具有对社会保险机构进行监察的职能。

55. 对涉及劳动和社会保险事务(第628/1961号法律第4条)的所有法律的执法工作进行监督所采用的一般形式是,确保以下方面的法律得到遵守:建立雇佣关系(第608/1996号法律第9条之二)、工作时间(RDL 692/1923,并经第196/1997号法律第13条修正)、每周休息时间(第370/1934号法律)、年假(劳工组织第132号公约(1970年),经第157/1981号法律批准)、集体合同的履行(第741/1959号法律)、对未成年人做工的保护(第977/1967号法律,并经第262/2000号立法令修正)、对有职业的母

亲的保护(第 151/2001 号法律)、男女平等(第 903/1977 号法律;第 125/1991 号法律;第 196/2000 号立法令),以及有关以下特定合同的立法的正确适用:定期合同(第 368/2001 号立法令)、非全时合同(第 61/2000 号立法令第 1 条;第 100/2001 号立法令)、学徒合同(第 25/1955 号法律;第 56/1987 号法律第 21 条;第 196/1997 号法律第 16 条)、培训与工作合同(第 863/1984 号法律;第 451/1994 号法律第 16 条;第 196/1997 号法律)、在家或外发工作(第 877/1973 号法律)、临时工作(第 196/1997 号法律)。

56. 另外,劳动监察员还对涉及强制社会保险和职业健康与安全的法律是否得到正确适用进行监督,他们对此仍负有剩余监督职责(如 1997 年第 412 号总理令所规定的,在建筑部门;涉及公路、铁路和水利建筑的建设、养护、维修和拆毁的工程;地下和隧道工程,其中包括涉及使用爆炸物的作业和使用压缩空气箱进行的作业;以及水下作业)。

57. 第 520/1955 号总统令第 8 条规定,劳动监察员在其被指派的工作范围内,并根据具体法律和规章对其分配的任务和职责,享有执法官员的地位。这意味着,如果在监督员履行其正常行政监督职责的过程中,有证据表明发生了与劳动监察局的行政职责有关的犯罪行为,监察员可进行调查,以确定该证据是否可靠,而不需要中断监察程序。在此情况下,监察员仍有义务将这一犯罪行为通知司法机关。

58. 监察员是在发生违反职业健康与安全规则的行为时,按第 626/1994 号立法令第 23 条规定的剩余权限的规定,行使这些执法职能的。

59. 劳动监察员有如下权力:

- 有权访问公司的房产(进入权——第 520/1955 号总统令第 8 条);
- 有权要求提供并获得信息和发表意见(第 628/1961 号法律第 4 条);
- 有权发出警告(第 520/1955 号总统令第 9 条);
- 有权作出规定(第 520/1955 号总统令第 10 条)。

60. 进入权所采取的形式是,授权昼夜随时访问车间、工厂、建筑工地和工程的任何部分(因为这些都属于监察员监督的范围),以及访问附属于工厂的宿舍和餐厅。警告权让监察员能在出现不遵守立法规定的情况下决定是否应对不遵守规定者确定纠正所涉行政违章行为或刑事犯罪的期限。

61. 这些规定属于行政程序，对于其采用是否及时以及内容方面，具有自由裁量的性质，其作用是在立法已作出规定之外再提出一些新的强制性义务。第 520/1955 号总统令第 10 条规定，这些程序仅限于在职业健康与安全领域采用。

62. 有关职业健康与安全事务的行政监督工作几乎全部划归地方卫生单位/机关负责，并按第 758/1994 号立法令第 20 条出台强制性规定之后，发出警告的权力和作出规定的权力的重要性已经降低。

63. 劳动监督员行使这些权力时，仅限于监督第 412/1997 号总理令中所规定的涉及危险性特别高的职业(建筑、涉及压缩空气箱的作业、水下作业等)，该总理令是为执行 626/1994 号立法令第 23 条而颁布的，该条对劳动监督员在职业健康与安全事务方面的剩余权限作了规定。

#### 职业健康与安全事务中的预防、工作场所卫生和监督责任由地方卫生单位/机构承担

64. 政府通过第 616/1977 号总统令将卫生和医院援助的职能(《宪法》第 117 条)转给各地区，这也是对职业健康与安全事务的权力下放。通过第 833/1978 号法律设立国家卫生服务局时，有关预防职业病以及保障生活和工作环境的健康、卫生和安全方面的行政职能即被转给各地区，中央政府不再具有这一职能，劳动部亦不再具有这一职能。

65. 结果，各地成立了地方卫生单位/机构这一新的机构，负责执行过去分配由劳动监察总局执行的监督工人的健康状况这一任务。过去分配给劳动监察员的进入私人住所的权力和发出警告的权力，也被分配给地方卫生单位/机构，“行使这些权力完全符合法律明确规定由地方卫生单位/机构官员开展的活动，即：适用现行法律(第 833/1978 号法律第 20 条)，为消除危险因素以及改善工作和生活环境，提出采取适当措施的建议。如上文所述，这一领域的预防和监督工作现主要通过根据第 758/1994 号法令推出的强制规定的做法来执行，这一做法是：监督机构(地方卫生单位/机构的监察员和劳动监察员)有权力/义务向该立法令附件一中所列的各项职业健康与安全规则的违规者提出具体措施，纠正其违规行为。

66. 这一特别程序取代了在发生违规行为时行使警告权力和作出规定权力的做法，并规定了在行使执法职能时可作出具体规定，要求限时纠正违规行为这一权力/义务。如未遵守这一具体规定，违规者必需交纳达最高规定罚金四分之一的罚金。

监督机构只有在职业健康与安全事务中出现可判处逮捕以替代罚款的违法行为时才可作出这一规定。将工作场所健康与安全事务中已授予劳动监督员的权力又分配给地方卫生单位/机关的官员，造成了中央政府所行使的职能与各地区和市政府行使的职能之间协调上的问题。第 412/1997 号总理令对劳动监察员与卫生当局监察员在此方面的协调问题作出了规定，即：地方卫生机构的预防部门应按定期商定的时间表，了解有关部级机构所开展活动的信息，以避免工作重复。

67. 第 626/1994 号立法令第 27 条规定，设立一个地区协调委员会，负责与卫生部和劳动部的监督机构进行联络，以确定适当标准，确保其在职业健康与安全事务方面所开展的监督行动是按统一的原则与标准开展的。

#### 将监察权力分配给社会保险机构

68. 将劳动监察员在监督工作条件方面的集中、独揽的作用转移，不仅发生在职业健康与安全领域，而且也发生在社会保险领域：第 638/1983 号法律给予强制社会保险缴款管理机构的监察员以更大的调查权。第 638/1983 号法律第 3 条授予这些保险机构(国家社会保险研究所、职业事故/疾病保险机构、ENPALS 等)中负责对缴款事项进行监督的官员以如下权力：可进入公司房舍的任何部分、……审查工作人员和工资单……以及与缴款义务和发放津贴有直接或间接关系的任何其它文件；由雇主、工人和工会代表就是否存在雇用关系、工资、缴款、保险程序和发放津贴作出声明。第 3 条还规定，除罚款权以外，这些官员具有与劳动监察员相同的权力。该款还规定，省劳动总局经与相关社会保险机构协商，应行使协调权，例如，制定年度方案，以打击逃避缴纳强制性社会保险费和社会援助费的现象。

69. 为此目的，每年都制订出开展联合监督行动的计划，由劳动监察总局的监察员和社会保险机构的监察员组成的监察组联合开展，以打击逃避缴纳上述保险费的现象。对于这一规定，应结合与第 628/1961 号法律第 5 条的相同背景来解释，根据该条规定，由省劳动总局负责执行规范由职业事故/疾病保险机构进行的援助和监督活动的任务，以避免多重检查和在案件处理方面出现差异。

70. 最近的立法规定(例如第 448/1998 号法律第 79 条)中也用很大篇幅对监察活动的协调问题加以规定，通过这些规定采取旨在打击“非正规”或“地下”劳动市场的措施。这一规定要求劳动部、财政部、社会保险机构和地方卫生单位/机构通

过制定综合项目，执行协调其进行监察和监督财政和缴款要求方面活动的任务。该条款还规定由劳动部牵头开展这些活动。为此，该部成立了一个中央一级的委员会，以确定标准，规划如何进行上述综合检查，包括如何通过交流有关各参与单位的监督倡议的数据与资料来进行综合检查。

## H. 残疾人

10. 委员会鼓励缔约国按照计划批准《1983年(残疾人)职业康复和就业(第159号)公约》。委员会希望劳动部在下一份定期报告中说明法院按照残疾人立法审理的案件数目。

71. 关于意大利残疾人问题的全面介绍，请参见有关《公约》第11条的意见。

## I. 贫困

11. 委员会建议缔约国加紧协助生活在贫困线下的人民，其中大部分是妇女。

72. 新的“国家社会融入计划”特别重视贫困问题。关于该计划的进一步资料列于本报告的后面部分。

## 二、《公约》具体条款的执行情况

### A. 第2和第3条

#### 歧视

#### 妇女——阴影中的经济力量

73. 意大利《宪法》(第3、第35和第37条)中规定男女在工作领域中享有平等待遇，这项原则在意大利法律(第903/77号法及随后采取的措施)中得到充分贯彻。然而，在现实中，男女在劳力市场中的地位仍有差别。与男性不同，女性培训与就业之间的比例成反比，这证明劳力市场是能够真正体现男女平等的地方(女性的培训程度通常更好，但她们的就业率往往低于男性)。

74. 1995年北京世界会议将“纳入主流”确定为最首要的政策。意大利于1997年通过 Prodi/Finocchiaro 指令将这项政策引入，并为贯彻它而对所有经济和工作方

面的措施给女性造成的影响进行了一次评估。这次评估是努力改善男女的社会及经济生活状况的一个重要步骤。目前尽管男女在就业条件方面仍然存在不平衡状态，但记录表明女性的就业水平已有所提高。整个劳力市场得到了加强，其中女性尽管仍然脆弱，但却最具有活力。

75. 根据意大利国家统计局提供的数据，1997年至2000年间工作人口总数增加了1,168,000人，而其中女性人数超过700,000(即占61%)。对这些数字进行局部分析后可以得出结论，女性就业比例已达到可接受的水平，并已经与欧盟其他国家看齐。但是尽管已经开始逐步重新平衡男女之间的就业比率，意大利总理府于北京会议五周年后发表的《2000年妇女问题报告》却表明，意大利的就业率仍未达到欧洲的平均水平，主要是因为女性就业率较低。事实上，与女性就业率升高相应出现的情况是女性失业率升高了，这便表明在劳力市场求职的女性人数也增多了。

76. 还应指出，在女性就业率升高的同时，所谓的非正式工作的数量增加了。这种非正式工作包括非全日制工作和定期工作，以及依赖协调和持续外部贡献的工作关系。这些工作形式更加灵活，使女性真正有机会进入工作领域，尽管附带的条件是工作不稳定和得不到应有的权利、保障和职业前途。

77. 最后，应当说明，如果不审查1993年和1996年的协议对女性劳工的供应产生了哪些较重要的影响，就无法对男女在就业机会，专业发展和企业创建方面是否机会均等进行任何评估。

### 教育方面两性平等

78. 1997年至2000年期间，教育部(Ministero dell'Istruzione,dell'Universita e della Ricerca-MIUR)开展了一系列活动，支持并促进两性平等。

79. 这些活动的主要特征体现于下述几个核心问题/方面：

组织结构：

- 关闭女子技术学院(Istituti Tecnici Femminili)，取而代之以社会活动技术学院(Istituti Tecnici per le Attivita Sociali)，招收男女学生(1998年10月7日第383号部长法/Decreto Ministeriale)；
- 在教育部内建立两个委员会，处理办事人员和教师工作条件方面的两性平等问题。

教育指导方针:

- 颁布《男女中学生规章》，制定了管理学校环境的标准，并明确强调男女权利平等的重要性(1998年6月24日第249号法)；
- 为研究和干预方案 POLITE(学校中两性平等)提供资金，该方案旨在为编写教科书建议一些指导方针，从而使教科书符合两性平等原则。

业务或实践方面:

- 在 2000-2006 “学校推动发展” 国家方案范围内落实支持教育领域中两性平等原则的项目。这项国家方案的部分资金由欧洲社会基金提供——承诺的资金总额超过 5 千万欧元——明确目的是，主要通过建立托儿设施或提供奖金来支持希望边工作边学习的女性。

B. 第 6 条

工作权

失业者状况

80. 第 181/2000 号立法令(在执行第 144/1999 号法，即 2000 年财政法的《就业附件》中所载明的授权时予以颁布)审查了用以确定获得预防措施之资格条件的标准，规定了准予失业者身份的条件，还规定失业者必须做好立即就业准备，如果他拒绝所提议的一份适当工作，则会失去其作为失业者的“资历”。

81. 公共就业服务机构在这方面发挥有重要作用。该机构不仅要履行传统任务，查明并监督失业情况，而且还要提供富有创新性的服务，如在青少年失业后六个月内为他们提供“就业指导面谈”服务，并提议下述几类人参加劳力市场中的工作安排活动或参加培训或再培训活动：(a) 失业期限不超过六个月并希望重新就业的女性；(b) 长期(不超过十二个月)失业或无业者；和(c) 失业期限不超过六个月并领取社会福利津贴的失业者。

82. 应当指出，如果有关方面不参加“就业指导面谈”，将失去其失业者身份。

## 工作经验——年轻人

83. 意大利遵照其他国家已经获得确认的一些行动例子，落实了一系列措施，以便在工作合同之外提供技术与实践方面的工作经验。这些措施包括：第 196/1997 号法(即以当时的劳动部长名字命名的 Treu 一揽子措施)规定的工作补助金；和自 1994 年起便开始酝酿，直到 1998 年才启动的专业接轨计划。该计划的目标是鼓励具有专业资格的人接受培训和积累工作经验。根据与雇主协会和专业协会之间的特别协议和/或根据名单，年龄在 19-32 岁(对于在失业登记簿第一类中已登记至少两年的失业者可以放宽至 35 岁)，并持有专业证书、文凭或学位的年轻人能够在参与该计划的公司或与该计划有关的专业实践中获得真正的工作经验。安排工作的期限每年最多六个月或 960 小时，参加者每月可从国家社会保障局获得 600,000 里拉。此外，设有一项特殊的奖励措施，即如果雇主在专业接轨计划结束时，能够与参加者订立一份合同允许他在同一专业领域中进行在职培训，则可被减免缴款额。

84. 在这方面，最近刚根据 Treu 一揽子措施(第 18 条)得到革新的就业指导 and 培训方案也发挥有重要作用。通过这个方案，公共就业服务机构(地区和省的分支机构)、各大学、公共机关、私人非营利机构和为处境特别困难者安排工作的组织能够采取行动，使具有从初中到研究生教育水平的个人可以通过在公共或私营部门的雇主那里工作而直接获得更好的工作经验。培训期 4 到 24 个月不等，根据参加者的教育水平和劳力市场为其安排工作的困难程度来决定。对参与者无需支付任何形式的报酬，除非雇主主动提供某种报酬。对于为参加者提供工作的雇主，也不准备给予任何奖励(例如减免缴款额)或从公共基金中拨款。

85. 旨在创造有利条件从而切实防止年轻人失业的立法措施还包括一些最近刚得到更新和修正的较传统的“混合式”合同，如下：

- (a) 培训和工作合同，在第 299/1994 号立法令第 16 条中予以规定，并经第 196/1997 号法第 15 条进行修正。1998 年 7 月曾针对意大利减免缴款额做法的合法性提出诉讼，1999 年 5 月欧洲联盟委员会就这一起诉讼作了明确阐释，确认这种减免做法只有在特定情况中才合法，如能够创造新的就业机会和雇佣有困难的工人，即 25 岁以下的年轻人(有学位者为 29 岁以下)和长期(12 个月以上)失业者等。关于立法框架，第 15 条第 2 款规定，可以利用培训和工作合同交替地达到下述目的：(i) 获得



中级专业技能；(ii) 获得高级专业技能；(iii) 凭借工作经验顺利找到工作，因为工作经验可以使能力达到有关的生产及组织环境的要求。同一条第 4 款规定针对(i)和(ii)中的情况，培训和工作合同期限最长应为 24 个月。而对于(iii)中的情况最长应为 12 个月。第 5 款规定培训和工作合同还必须根据上述两大类情况(即(i)和(ii)中的情况以及(iii)中的情况)分别至少限定 80 和 130 小时用以在工作场所进行培训。对于(iii)中涉及的情况，根据雇佣关系类型、工作的组织方式以及环境保护和事故预防措施，培训期限必须至少达到 20 小时。

- (b) 学徒合同，第 25/1955 号立法令第 2 条中对此作了规定。这是一种特殊类型的雇用关系，其中雇主有义务在其公司中为自己雇用的学徒提供，或安排提供必要的教导，使他们能够获得必须的技术能力从而成为合格的熟练工人。多年后这种类型的合同也根据第 196/1997 号法得到切实的审查。过去有资格享有这种合同的年龄组为 15-20 岁，现在则扩展为 16-24 岁(对于欧经共同体第 208/1993 号条例目标 1 和 2 中载明的领域，年龄上限可增加到 26 岁，对于同类领域中的残疾人，年龄上限增加到 28 岁，而在手工业部门中，年龄上限为 29 岁)。此外，还规定最短期限为 18 个月，以确保能够根据个别工业部门和当地情况的具体要求来适当监督和安排学徒期的计划。如果雇主希望能被减免缴款额，则必须每年提供至少 120 小时的离职培训。1998 年 4 月 8 日和 1999 年 5 月 20 日的劳动部法令规定了学徒期培训活动的內容，分为两类：(i) 一般的横向培训，时间不得少于每年 120 小时的 35%，主要培训语言、经济与管理，以及雇用合同方面的条例和集体预防措施；(ii) 科技和业务培训，时间不得少于每年 120 小时的 65%，主要培训与学徒在其职位上所从事的特定活动有关的专业技能。

86. 最后，在这方面无疑非常重要的还有第 144/1999 号法第 68 条，其中对教育改革作了规定并要求实行义务教育或培训直至 18 岁。学徒培训与其他教育和培训方案一样，也必须符合这项要求。

## 工作培训

87. 行使工作权(根据《宪法》第4条规定)并同时为切实实现这项权利创造有利条件,这首先需要采取行动防止失业。实际上就是要执行积极的劳动政策。考虑到培训是一种积极政策的手段,并在很大程度上多亏了中小学及大学的教育制度改革,意大利已决定继续努力使学校——职业培训与工作更好地融合起来,并努力确立一个服务于集体利益的新的连续培训系统(第196/97号法,即所谓的Treu一揽子措施,规定为培训划拨新资源)。由此看来,所有培训政策似乎有两个共同的重点:保证外语知识;和为普及电脑知识打基础。

88. 目前已采取了诸多方案和行动,在扩大各机构技术资源的同时推广信息和语言知识。在学校方面,值得提及的有:“语言2002”(旨在加强各级学校的语言教育);欧盟的“电子欧洲”方案(目的是使学校能进入互联网);“教学技术发展计划”(着重于加强学校在新技术方面的资源和专门技能);和“每名学生一台电脑”(以优惠条件为购买个人电脑贷款)。

89. 在职业培训方面有:由政府机构Italia-Lavoro针对意大利南部60,000名年轻失业者提出的“电脑知识普及计划”;各地区常设中心的活动;由欧洲社会基金共同资助的地区活动;和建立教育信用卡(为购买个人电脑和支付用户课程提供补贴贷款)。

90. 在大学方面,发现对信息和语言实验室的需求日益增加,这便需要有充足的资金保障并具备适当的结构。

91. 此外,应特别努力为那些很少有机会获得信息的人设置便利化程序。第53/2000号法中部分处理了这个问题,规定受雇者(或求职者或尚未参加工作队伍的人)有权接受连续培训课程以便获得新的专门技能并加强他们的专业能力(例如准予11个月的培训假)。此外,2000年12月23日第338号法为工人的连续培训确立了专业间基金,由社会伙伴们管理。增强对结构基金,特别是欧洲社会基金的使用能力,有助于加强公共部门在活跃就业服务方面的干预作用。

92. 最后,不应忘记由于鼓励降低费用,使电话服务市场得到自由化,从而促使互联网在家庭中得到更广泛使用和普及。

## 非正式工作

93. 在考虑如何维护工人的权利时当然必须审查非正式工作这种现象。意大利在这方面已是所有工业化国家中水平最高的之一(估计占国内生产总值的 15.4%)。这种现象在工作场所的安全和保护劳力市场中脆弱人群(女性、未成年人、移民、季节工、意大利南部的工人)方面造成显著反响。近年来开展的诸多讨论都强调,仅依据数量方面的数据很难对非正式工作这种现象进行评估,必须且最好还要进行实地分析。通过这样一种综合办法可对非正式工作有种概括了解,而这引起了更大的担忧。

94. 意大利和希腊一样是欧洲联盟中非正式工作比率最高的国家。根据 1999 年国家统计局的数据,非正式工作的数量占总工作数量的 15.1%(相当于 486,000 个劳动单位),比 1992 年增加了 1.7%。过去两年中进行的一些视察活动进一步证明了非正式工作现象的广度,并可以根据视察活动的次数来衡量所查明的不规范情况的数量,该数值依据地理区域、生产部门和接受视察的公司的规模而变化。据劳动部报告,在接受视察的 118,638 个企业中 51,965 个有不规范情况。根据国家社会保障局的统计,逃避支付社会保障费用的数额达 1,495 万亿里拉,其中 1,102 万亿里拉(73.72%)可以溯源至严格意义上的非正式工作现象,而国家劳工工伤事故保险机构的工人赔偿部门查明在其进行的视察中 62.65%都有非正式工作现象。

95. 国家劳工工伤事故保险机构对所报事故发生日期和投保方受雇日期进行了比较,得出了更有意义的结论:即受雇头五天中的事故发生比例高(92,474 起事故中 6,399 起发生在这五天内,约占事故总数的 7%),说明工作最初两天中非正式工作的比例明显高,许多雇用行为很可能只在发生事故后才得到申报。而且更有甚者,135 起致命事故中 42 起发生在工作的最初五天内,这便证明了上述假设,即只在万不得已的情况下(如发生了致命事故)才申报雇用行为。

96. 这种做法有着各种各样的形式,在这方面发现意大利南部普遍存在的是严格意义上的非正式工作现象,而意大利中北部最常见的形式是掩蔽的有薪酬职业,办法是不正当使用自由职业类的合同,进行夜间和超时工作且不记入工资支票。未成年人肯定就是在这种状况中工作的:使这种现象量化是个复杂的工作,需要对各类数据进行交叉分析。在此首先必须考虑正日益突出的一对因素,即辍学和学业无成的数量和工作场所发生的事故数量。

97. 为了确定哪些条件有利于地下经济活动的扩大，并要遏止这种做法的惊人扩散，自 1989 年以来采取了一系列重点明确的行动，旨在提供奖励措施鼓励公司弃暗投明，从事合法的经济活动并加强视察和监控活动，同时减轻制裁措施的影响。这便是下述案文遵循的方针：

- 第 338/1989 号立法令第 1、第 6 和第 7 条(有变动，根据第 389/1989 号法第 1 款予以修改)；
- 第 129/1990 号立法令第 2 条之二(已执行，并根据第 210/1990 号法第 1 条予以修改)；
- 第 608/1996 号法第 5 条；
- 第 196/1997 号法第 23 条；
- 第 448/1998 号法第 75、第 78 和第 79 条(1999 年预算法)；
- 第 448/1999 号法第 63 条(2000 年预算法)；
- 第 388/2000 号法第 5、第 116 和第 119 条(2001 年预算法)；
- 1996 年 9 月 24 日的《劳动协定》，题为“让非正式工作走出阴影”的章节；
- 1999 年《社会发展与就业契约》，第三章(发展与就业政策)第 7 点。

98. 迄今，这些政策中的关键措施一直是调整合同，尽管与非正式工作这种现象的巨大规模相比，这种合同数量很有限，但它们作为解决这一问题的第一种系统化办法，已经证明是有价值的(这是迄今以来第一次在严厉压制——惩罚性办法中增添了促进和奖励性成分)。此外，还对工作条件和薪金具有积极影响，既承认工人的权利，也承认企业的权利。

99. 近年来采取的行动，尽管旨在解决经济周期问题，但也有助于突出地方特点的重要性，同时鼓励从技术和组织两方面重新制定视察活动，例如：成立地下经济活动合法化问题委员会和地方委员会，以及采取措施协调不同视察和监控机构的活动(根据 2000 年预算法第 78 和第 79 条)，或为非正式工作合法化及减轻处罚问题设立一名指导(2001 年预算法第 5、第 116 和第 119 条)。

100. 国家行政部门随后开展了一项深入细致的活动，其中最重要的步骤如下：

- 根据 1999 年 3 月 19 日的部长令，在劳动部成立一个工作队，负责加强视察工作并辅助省劳动部门的活动，尤其是在出现特别严重或紧急情况时；
- 根据 1999 年 7 月 21 日第 246 号国家社会保障局决议，建立一个收入和地下经济监督部门，目的是分析并拟订政策，以使地下经济活动合法化；
- 2000 年 4 月，国家社会保障局准许与彼此利益相关的地方机构和组织签署协议议定书，以便建立一些地区非正式工作观察处，监督地下经济和逃漏社会保障缴款的情况；
- 2000 年 3 月，国家劳工工伤事故保险机构采用一种单一的报酬和存款申报单(申报投保方的姓名)，可用于计算所得税和社会保障缴款额，随后为工人和企业建立了一个数据库，并开设混合式窗口，以便能像服务中心那样提供多种服务并履行税务和社会保障程序。

101. 2001 年 10 月 18 日批准第 383 号法后，调整合同的使用便告结束。该法为雇主推出新的有利条件，同时使他们可以通过管理社会保障及税务方面，对于小规模企业还包括环境方面的违法行为而获得减免。目前该措施已推出四个月，但据国家社会保障局报告，还没有企业提出要采用它。

### 灵活性

102. 在“工作时间和时间安排的灵活性”方面有了新发展，旨在促进就业率的提高并同时使企业更具竞争力。这些新发展符合欧洲其他国家采取的措施(从《Delors 白皮书》到第 93/104/EC 号指令都规定每周工作时间为 40 小时)，并旨在充分利用合同方面取得的进展，以便能够在合同双方(无论是个人还是集体)之间均衡地分配好处。但大致上说，整个灵活性问题可能受制于集体和个人在城市中生活节奏的变化，而这种演变促使立法者们出于工人，特别是女性工人的需要而确定了一种机制，使尤其是城市中的工作时间多样化并能适应各种需要(第 142/90 号法)。

103. 《宪法》规定(第 36 条，并在《民法》第 2107 条中得到重申)必须依法确定最长工时，企业和工人可以根据需要按天或周末谈判工作时间的结构。直到九十年代，立法者们在这方面的目标是限定工作的时数，以便保护工人的健康。自 1980

年代末期起，考虑到生产系统的需要和就业危机，社会政策和团结意识已把削减工时当作一种手段，来避免出现集体解雇现象、创造较高就业率并避免超时工作(1996年预算法)。尽管目前没有资金来全面执行这项法律，但我们可以从中看到与上述根据 Treu 一揽子措施(第 196/97 号法)第 13 条采取的措施相同的目标。Treu 一揽子措施第 13 条为削减和重新确定工作时间并为非全日制工作提供了一些奖励措施，规定正常工作时间为每周 40 小时，但国家集体谈判合同规定的工时可低于这个标准。公务员的工作周，根据一项不同的措施，为 36 小时(第 93/83 号法)。

104. 对于 14-18 岁者每周的工作量有不同的规定：少年每周 35 小时，青年每周 40 小时(第 977/67 号法)。工作时间安排方面的主要措施是谈判，因为需要是复杂多样的，只有通过灵活的模式才能得到满足。从国家集体谈判合同的角度对每周工作时数进行了一项分析表明，62%的工人每周工作 39 小时，18%的工人每周工作 37-39 小时，而 20%最多工作 36 小时。

### 工作补助金

105. 尽管现在已不再拨发“工作补助金”，但仍应予以考虑，因为这种补助金曾拨发给意大利南部的年轻人。在执行依据第 196/1997 号法第 26 条(涉及为意大利南部年轻失业者采取的行动)向政府所授权力时，通过了第 280/1997 号立法令，推出了“公益工作”方案和“工作补助金”政策。立法者们的意图是在意大利南部八个行政区以及根据国家统计局扩大了的定义，在 1996 年中年平均失业率高于全国平均值的省份(维泰尔博、拉蒂纳、罗马、弗洛辛诺内、马萨——卡拉拉)中使至少 100,000 名年轻失业者能重新就业。

106. 根据该法令，在失业名单第一类中登记 30 个月以上的 21-32 岁的年轻人均可参加该方案，这项特别行动计划是专门为他们设计的。在补助金方面，法令规定参加方案的年轻人应直接由公司一个个挑选，且时限必须在获知有资格被列入候选名单后 30 日内。根据该方案安排的工作不构成一种直接的雇用关系，期限不得超过 12 个月。享有补助金的人每月领取 800,000 里拉。雇员人数少于两名或超过一百名的公司不得参加这项方案，因为它只面向根据 1991 年国家统计局分类标准确定的某些活动部门中的公司。

107. 为了鼓励公司更长久地雇用方案参与者，规定无论是在补助金拨发期间还是在拨发完毕后，凡能为年轻人提供就业机会的公司，都应有权享受减免缴款额的特殊措施(与那些雇用长期失业者的雇主一样(第 407/1990 号法第 8 条第 9 款))。

#### 为从意大利南部向中北部的流动提供补助

108. 面向至少具有初中文凭的年轻人的培训和就业指导方案旨在让他们能以工作—学习相间的方式获得直接工作经验，从而便利他们的就业选择。在这方面，2001 年 1 月 22 日部长令的目标，是为愿意到意大利中北部培训的南部青年提供资金援助。这项部长令规定要偿还公共和私营部门雇主为从南部到中北部参加培训项目的年轻人所支付的费用，以及为他们提供工业事故保险的费用。

109. 关于偿还程序，执行 Treu 一揽子措施(第 196/1997 号法)的第 142/1998 号部长令首先重视为那些作为“地区所拟订项目框架一部分”的培训提供经费。2001 年部长令明确规定这些项目应为偿还确定一些安排，鼓励年轻人从南部向中北部流动，为此在 1998 年和 2000 年为这项方案所划拨的资金中留出了 85%。当这些资金根据地区失业率和居民人口数已在年轻人原籍地区的地方当局之间分配殆尽后，接纳年轻人的地区应积极同意参与这些培训项目，以确保最大限度的获得所提供的经费。意大利中北部地区从中央政府获得经费的条件是必须与南部某地区签署至少两项协议。

110. 此外规定了其他一些鼓励利用这种资助的奖励措施：如促请意大利南部各地方当局尽快使用这些经费，否则这些经费就可能被重新分配给其他南部地区。如果中北部地方当局未能利用这种资助，那么有关资金将被归还原始的集合基金。

#### 商定的规划

111. 在采取行动促进贫困地区的社会经济发展方面，商定的规划具有特殊作用，这不仅仅体现在所需资金额方面，而且还尤其体现在所着重强调的目标上，即要减少地理方面的不利因素，而不单单只为之提供补偿。此外，这种特殊作用还体现在在地方一级开展对话，使公私部门经营者、地方当局以及各种社会经济角色之间能够就规划和项目设计问题进行讨论。这些行动分四步落实：(1) 由经济规划部

际委员会向每项规划划拨经费；(2) 根据政府有关部委的评估选择具体行动；(3) 发放资金；(4) 由地方的私人或公私混合式经营者使用这些经费。

112. 新的制度方案将在短期内出台。在这方面已经开始将行政权下放，承认地区规划的作用。第 112/1998 号立法令要求各地区负责“安排执行商定规划的工作”。最令我们关注的是地区合同问题(见下文)。由社会伙伴们达成的协议中有些很有创新性，在合同安排方面十分灵活，特别是对年轻人而言，因为这类合同能够跳出这方面现行的立法框架。

113. 简而言之，第一批协议包括如下几点：

- 培训和工作合同，期限 36 个月，参加者的级别比从事相同工作的长期雇员低两级，而且该级别在有关合同有效期内和在转为长期雇用合同后 12 个月内不变；
- 学徒合同，期限四年(这是第 196/1997 号法规定的最长期限)，起始报酬比正常标准最多低 60%；此外还对培训和专业接轨计划作了规定。

### C. 第 7 条

#### 享有公正和适宜工作条件的权利

##### 工作场所的安全

114. 第 626/94 号立法令(用以执行欧经共同体关于改善工作场所工人的安全与健康指令)，以及随后采取的措施和添加的补充条款，强迫各企业全面积极地处理如何维护工人健康与安全的问题，并确立了一种明确的共同职责(RSPD)，旨在支持雇主管理和规划企业内的预防性活动。第 626 号立法令载有一些准则，要求由社会伙伴们负责拟订具体程序来颁布法令中规定的有关工人安全代表参与某些活动的权利，这些活动包括：风险分析与评估、制定信息/培训方案和确定预防措施。尽管有这样一种富有创新性的管理和组织框架，但工伤事故仍然造成巨大的生命代价和大量永久性残疾状况。

115. 2000 年期间，工作场所发生的事故逾百万(根据 2001 年普查报告)，比前一年增加了 0.6%。与前几年不同的情况还有，患职业疾病的比例升高了(增加了 4.3%)。这在很大程度上可以说明现在针对新类劳动者，特别是风险最大的劳动者(准



雇用劳动者、非欧盟国家的劳动者、家庭主妇和学生)的强制性保险范围扩大了。鉴于上述情况,现有数据(来自国家劳工工伤事故保险机构、国家社会保障局、国家统计局)表现出一种明显的长期下降趋势(绝对说增加了,但相对说下降了),特别是在农业方面。换言之,要对情况进行一种更彻底的评估,必须考虑构成一个国家生产系统特征的其他要素。事实上,一项更仔细的分析表明事故风险明显在逐步减小,这是因为曾努力对工作场所进行现代化和更新、改善工作条件并就工人在工作场所的健康与安全问题进行培训和提高认识。

116. 2000年中由国家劳工工伤事故保险机构的工人赔偿部门提供赔偿的事故中97%涉及暂时残疾情况,更严重的情况(包括致死的情况在内)总共占2.5%。此外,1999年至2000年中,造成永久性残疾的伤害事故减少了几近60%,而致命事故下降的比率超过28%。但要想为执行正确的政策而审查情况却很难,这在部分上仍是由于没有坚决努力组织监督工作(卫生部特别方案中关于第一个地区间监督和监控项目的数据是2001年的)以便能够考虑意大利生产系统各个部门中发生的深刻变化。

117. 在这方面,我们首先谈谈工业部门中公司的规模。其中小型和微型公司数量增加了,特别是在高技术部门,这给组织模式带来一系列后果,表现出一种明显趋势,就是将一部分生产业务委派给第三方(网络系统、工业分支部门)。重点已不再是大型公共部门的企业和私营公司,因为现在全国各地已形成一个完善的中小型生产部门网络,其特点是灵活、富有创造力,甚至在国际上具有竞争力。此外,还有一个原因就是培训和安全水平下降了(对利润的追求胜过了对工作和生命价值的珍重)。

118. 防止工伤事故曾是且仍然是意大利历届政府优先重视的问题之一,它们曾经制定了一些预防措施(例如“宪章2000:防止工伤事故行动计划”项目)并采取行动打击不合法的行为(成立了一支由劳动检查员和Carabinieri警察(负责宗教和民族事务)组成的工作队)。同时,在采取类似的努力时一定要包括旨在使非正式工作和调整合同规范化的措施。

## 罢工权

119. 基本公共服务部门罢工法执行情况监察委员会在介绍其2000年年度报告时指出,罢工权尽管是《宪法》(第40条)规定的一项基本权利,但法律,主要是第

146/1990 号法对此只作了部分规定，这项法律中载有关于基本公共服务部门行使罢工权的规定，后来该法由第 83/2000 号法予以修正。基本公共服务旨在保障《宪法》规定的个人权利与自由，如生命权、健康和安全权、行动自由、享受社会援助和保险的权利、教育权和通信自由等。

120. 就这些服务部门而言，虽然不禁止罢工行动，但法律规定了一项条件，即要确保这项特权不与受《宪法》保护的其他权利相冲突。为此，法律制定并要求遵守一些明确的规则，如至少应提前多久予以通知；必须事先确定罢工持续的时间；必须保证必不可少(最低限度)的服务；必须说明罢工的理由和实施方式；在采取罢工行动前必须努力“冷静头脑”和进行和解；以及两次罢工之间至少要间隔多长时间等。

121. 监察委员会鼓励政府各部门(或提供服务的公共企业)与工人代表之间达成协议，因为这种形式的谈判可以确保罢工权与其他宪法权利保持适当的和谐。监察委员会在通信、电力和司法部门，以及在政府各部和卫生及运输部门尤其活跃。2000 年该委员会从纯统计的角度报告了下述情况：

- 关于自动调节罢工权问题签署了 5 项全国协议和 231 项地方协议；
- 共举行 287 次罢工，其中单是运输部门就进行了 179 次，通信部门进行过 22 次，司法部门 18 次，卫生部门 10 次，教育部门 5 次；
- 在评估守法程度方面——根据一种体现罢工权与其他主要宪法权利之间和谐程度的指数——发现一些违法行为，占总罢工次数的 37.6%。

#### D. 第 8 条

##### 工 会

122. 劳动法的准则根据法律、集体谈判和判例确定。各种立法行动在尊重工会的独立性和自我管理权利的前提下，通常能够提供保障(为处理经济和规章制度方面的问题确定必须遵守的最低标准，如第 83/00 号法补充了载有关于基本公共服务部门罢工权条例的第 146/90 号法，增添了一些准则以加强对公民用户的保护)，支持并促进谈判进程。集体谈判合同最能体现工会的独立性，是劳动法的一个明确来源。尽管，众所周知，《宪法》有关条款(第 39 条)的执行工作仍不彻底，但工会——

实际上一直在作为独立的协会行事(《宪法》第 39 条第 1 和第 18 条), 根据普通法或集体谈判合同签署经各方议定的协议——已在整个公共领域中承担起了重要角色, 立法者们逐步承认(多少以直接方式, 并部分上依据法院的判决)集体谈判合同的普遍效力(不只限于工会会员, 而且适用于一切人)。如果立法者们交由集体谈判来解决问题就等于长久授权于一种能更灵活管理工作关系的准则来源。谈判制度(或一系列不同层次上的谈判制度), 以已经确立的惯例为依据, 而且不只限于集体谈判合同(关于薪酬以及相关的规则和条例), 还包括不同生产部门的总公司、各级公司以及不同类型的工人之间广泛得多的关系。

123. 社会伙伴们在全国范围内逐步参与并承担责任, 外加其他一些更普遍的因素(生产模式的革新、各政党的危机、组合主义逻辑的摒弃、欧洲共同体的承诺、新的国际政治前景)都有助于就旨在支持国家社会经济发展(并最终能促使签署双边和三边协定)的集体目标达成共同意见。通过社会对话、伙伴关系和一致行动来鼓励新的力量和群体广泛参与决策进程的做法已成为社会和民间民主新纪元的里程碑。

124. 1998 年 12 月 22 日签署的《社会发展与就业契约》是一项邦联间协议(涉及政府、商业协会和工会), 也是过去五年中在这方面迈出的最重要一步。该契约再度确认 1993 年 7 月的协议中已经规定的产业关系制度、集体谈判规则和全部就业发展政策。1993 年协议首先在第一部分中承认一致行动这种方法的效果和正确性, 随后为改革确定了指导方针, 旨在实现为促进就业所制定的目标。“一致行动”已经证明是“决策”过程中的首选方法, 因为通过这种行动得以实现了如下基本目标: 首先, 减少了通货膨胀, 从而保护了家庭收入; 其次, 使财政得到恢复, 从而能够遵循马斯特里赫特目标; 最后, 使各种产业关系均以合作为主, 从而使意大利各公司重新加强了竞争力。

125. 在这种情况下, 集体谈判也越来越多地分散到公司和地区两级进行。2000 年起, 政府被迫优先重视现代化需要, 以便使意大利的体制更具竞争力, 这意味着要进行改革从而进一步解除对劳力市场的管制, 降低税务负担并使社会福利系统现代化。然而与此同时, 去年对 1990 年代中所特有的一致行动方法进行了重新审视(这与社会经济领域出现的一系列深刻变革密切相关), 结果是暂时停止执行 1998 年《契约》并造成了一种很难采取一致行动的真空状态。关于这个问题, 意大利的一致行动进程无疑受到了欧洲共同体的社会对话和伙伴关系模式的影响。最近发生的变化

表明，社会伙伴们在各自朝不同目标努力，而并没有朝着 1990 年代中的目标共同努力。在某种程度上，控制宏观经济变量的努力让位给了新的挑战，如促进就业和企业成长，同时要确保采取新的保障措施维护工人的权利。

## E. 第 9 条

### 社 会 保 障

#### 强制性和补充性社会保障

126. 根据意大利国家统计局对人口变化趋势的预测，该国内仍存在很强的与欧洲其他国家相同的趋势。具体说，受抚养的老年人口指数 1996 年为 24.6%，而预计到 2050 年将升至 57.6%，也即将增加约 134%。但另一方面，人口总数将下降约 20%(1996 年为 57,333,000 人，到 2050 年则将降为 45,997,000 人)。

127. 在这些因素的刺激下，意大利近年来作出了显著努力，特别是颁布了第 335/1995 号法，旨在重新平衡社会保障支出，而且同时也不忽视《宪法》第 38 条中规定的目标，即要为其退休公民提供适当的养恤金服务。

128. 总的情况仍然是无条理的，在规范性结构方面，以法律为特征，但法律尚未得到充分协调，并还有一些任务未曾予以执行；在有关社会保障发展情况的信息流动方面也很零乱，很难进行监督。

129. 在保护弱势人口的权利方面，必须看到始终为特定类别的人口保持有特权的养恤金制度。关于移徙工人，现有数据的可靠性是个问题。事实上，被记入内政部档案的工人与被记入国家社会保障局文档的工人在比例上存在显著差距。然而，尽管仍存在一些扭曲现象，但应当强调，而且部长委员会的工作也已经证明，意大利社会保障制度近年来的改革满足了财政平衡这一高度重要领域中的期望，甚至还有进一步提高。补充性养恤金制度旨在通过商定的养恤金基金来增加公共养恤金金额，同时还设有开放式基金以求进一步提高养恤金的覆盖率。

130. 中央政府和地区准则必须澄清谁具有商定这些基金的特权。与地区不同，中央政府的目標不只是要避免养恤金待遇方面的差别和市场规则的改变，而且还要避免不同地区在可用于补充性社会保障的资金方面的不平衡现象。目前面临的挑战

是既要避免使补充性社会保障制度被粉碎，又要避免使之重叠累赘，同时还要不断考虑养恤金基金的经济效益和前景。

### 商定的养恤金基金

131. 根据截至 2001 年 9 月 30 日的 Mefop 数据，商定基金的参与者(包括登记参加第 124/1993 号法颁布前已存在的基金的人)数目约为 170 万，而潜在参与者的数目将近 1300 万。几乎所有商定的基金都允许学徒工人以及持有培训合同、定期合同和季节性合同的工人参加。在这方面，与第一阶段不同，国家集体谈判使权利得到扩展。此外，已经发现小公司和手工业企业的雇用劳动者在参与时遇到困难，因为在这些公司和企业中很难将信息，特别是权利方面的信息传达给有关各方。由此，按年龄来看，养恤金基金参与者中年轻人的比例仍有限。2000 年中养恤金基金的平均年收入率为 3.6%。此外，还应考虑解雇金基金的平均年收入率，该比率 2000 年中为 3.5%。临时工问题是个需要单独处理的问题，他们不能参加雇用他们的公司的商定基金。有权处理这方面问题的机构实体(即政府、议会和社会伙伴们)必须反省造成参与不足情况的原因，以求找到适当的解决办法。

### 开放式养恤金基金

132. 目前已经明确了一些规范方面的问题，解决这些问题的办法对于确保充分发展补充性社会保障制度至关重要。在此涉及到所谓的“社会保障缴款的可转移性”(包括雇主的缴款在内)问题，即参加某个商定基金的工人在经过所必须的最短期限以后，能否将其全部储蓄转至另一个开放式基金。毫无疑问，可能与否完全取决于工人的决定，不需要事先获得批准或受制于任何双边或工会协议。然而，就目前情况看，问题在于这种转移是否会改变公司的义务，即向新基金支付其所承担的社会保障缴款份额，以及解雇金缴款额。这是一个关系极其重大的问题，必须通过对中央政府和工会间准则进行协调一致的解释来予以澄清。

## 养恤金制度

133. 意大利在九十年代中采取了一系列重要的社会保障措施。具体说，1992年推行的初步改革开始了一个逐步协调的进程，将关于雇用劳动者的条例扩大适用于各类工人，从而能够在控制社会保障支出方面取得一些初步成果。这次改革采取了一系列革新性措施，包括：

- 延迟领取养恤金的年龄并增加为养老金缴款的最低年限；
- 只依据物价上涨情况来限定养恤金增加额。

1993年至1994年期间为压缩养恤金支出采取了下述措施：

- 根据实际工作年限与35年最低年限之间的差数来相应地减少公共部门雇员的养老金金额<sup>1</sup>；
- 将少数社会保障机构合并或进行重组；
- 使专业基金私有化。

134. 由于社会保险制度方面的措施充分利用社会伙伴们的广泛参与，并符合收入政策方面的协调程序，终于于1995年促使颁布了第335/95号法，为意大利的养恤金制度确定了一种全新的结构，并从按工资计算的办法过渡到根据缴款额计算的办法。新的缴款制度是个基本步骤，在此基础上才可能稳定养恤金支出与国内生产总值之间的比率；这也是规则协调方面的好例子，可以被其他社会福利工作采用。这项法律还为领取退休金规定了年龄条件(已逐步上升到57岁)，和缴款年限条件，目前缴款年限为35年。最后，1997年颁布的预算法(第449/97号法)提出了一些重要措施，旨在确保各种规章条例更加和谐，具体说这些措施包括：在养老金条件方面使公共和私营部门的雇员一致；逐渐增加自营职业者的缴款比率；逐步延迟自营职业者的退休年龄(从57岁延至58岁)；缩短执行养老金方面新的年龄条件的期限。

## 新计算方法

135. 新的缴款制度继续以分摊原则为基础，即目前的养恤金由就业工人的缴款支付，但养恤金的计算模拟一种以资本化为基础的计算办法；因此一笔缴款额被记入投保工人的账户贷方。这笔缴款额相当于：

- 雇用劳动者应纳税收入的33%(目前的缴款比率为32.7%)；

- 没有其他保障的自营职业者，包括非正式工作者应纳税收入的 20%(目前比率较低，但正在逐步达到 19%)。

实际缴款额与记入贷方的缴款额之间的差额可以被视为控制财政平衡的一种手段，因为前者符合社会保障制度的供资条件，而后者旨在从社会角度出发使平均更新率保持在适当水平。记入贷方的缴款额年复一年地累积，并须根据五年内国内生产总值的平均名义变动率予以重新估价。

136. 只要工人已主动向强制性保险制度缴款至少五年，且他们有资格领取的养恤金金额至少超过社会津贴(目前将近为每月 333 欧元)的 20%，则可在 57 岁至 65 岁间退休。一名工人退休时，每年退休金的金额由其总缴款额乘以特定的转换精算系数得出。这种系数通过对男女适用一种平均值来考虑退休时的预期寿命，同时还估计可能有的遗属人数。计算该系数时打了 1.5% 的折扣，几乎是实际国内生产总值的预期增长率。

137. 对于到 1995 年底缴款年限已满 18 年的工作者，仍然适用老的养恤金计算办法，而对于到 1995 年底缴款年限不足 18 年的工作者则按比例原则适用新的计算办法，即以 1996 年 1 月起缴纳的款额为准。对于所有新的缴款者，新法律还废除了按工龄领取退休金的制度。不过，这种退休金制度仍适用于所有在 1995 年年底以前开始工作的人，但条件是必须延迟最低退休年龄(目前为 55 岁，但将逐步增加，在 2002 年和 2006 年期间达到 57 岁)。如上所述，这项规则旨在减轻改革给即将退休的职业人口造成的影响。

### 例外情况

138. 主要出于团结方面的考虑，改革法针对普遍的条例规定了一些例外情况，包括：

- 缴款年限已满 40 年或更多的工作者，可以在 57 岁以前退休，计算他们的退休金时使用与年满 57 岁的退休者相同的转换系数。此外，18 岁以前所缴款额的价值可被增加 50%；
- 从事极端困难和危险工作(即所谓“累人的工作”)的人有权享受某种优惠待遇，每从事这类工作六年可使转换系数增加一年；

- 对于有一到两个子女的女性工作者，有权使转换系数增加一年，而对于有三个或更多子女的女性工作者，则有权使转换系数增加两年；
- 准许职业父母出于子女的教育或看护(直到六岁)理由而缺勤，最长期限为每个子女 170 天；
- 准许家庭成员为照顾同住在一起的亲属而请假，但期限每年至多 25 天，总共不得超过 24 个月。

### 发展补充性和个人社会保障

139. 最近的改革为发展补充性和个人社会保障形式展示了新的前景。事实上，九十年代中自我保护的办法变得日益重要。直接人寿保险业务的总保险额由 1991 年的 547,300 万欧元增加到 1999 年的 3,559,520 万欧元，名义上增加了 550.3%。在补充性社会保障方面，除集体社会保障(养恤金基金)外，新条例规定要确立个人养恤金方案，这种方案需要参加某种开放式基金或签署人寿保险合同以便能获得终身年金，同时能够有限地构成资本。这些合同自 2000 年起允许预付资金，但只限于职业培训期间的开支。此外，如果有极大的医疗保健开支或者要购买或整修住房，这些合同甚至准许部分退还保金。至于税收，新条例规定了从应纳税收入中扣除向集体补充性社会保障(养恤金基金)，和向个人补充性社会保障缴款的金额，在收入总额不超过 5,164.57 欧元的情况下，扣除额最多占收入总额的 12%。

140. 1999 年中实施的一些规定将强制性社会保障制度扩及至在国家机关、私有化的强制性社会保障和保险管理公司中工作的人，以及农业部门中持有定期合同的雇用劳动者。1999 年至 2002 年这四年期间，作为一种尝试性措施，政府允许在企业 and 工人均同意的前提下，由企业将解雇金以财政债务证券的形式拨给养恤金基金。最后，1999 年中，经工会同意，启动了程序为公共部门确立一种补充性社会保障制度。

141. 意大利为发展补充性社会保障制度而作出的努力开始获得一些初步成果。自 2000 年 9 月 30 日以来已运作有近 705 种养恤金基金，登记参加这些养恤金的总人数达 1,695,682，与 1999 年年底相比增加了 17.3%。考虑到承保人数目与潜在承保人总数之间的比率，登记率为 30.5%，比 1999 年 12 月时高出 4 个百分点。登记参加开放式基金的人数越来越多，但仍大大少于参加合同式基金的人数。现有



数据仍表明到 1999 年年底，登记者中 78.8% 是那些 1995 年改革时缴款年限不满 18 年的工作者，他们将因公共养恤金覆盖面缩减而受到影响。另一方面，在报告的人数中，年轻人及女性的比例不足。

### 社会福利措施

142. 这一节只列举有益于穷人的主要社会福利措施，并将社会保险型措施与社会援助型措施区分开。这种区分的主要依据是，前者主要是靠缴款供资，而后者则通过普遍征税来资助。一个人有无权利享受社会保险型措施主要取决于他/她的就业经历。

### 社会保险型措施

143. 这些措施由国家社会保障局提供，包括：

- (a) 家庭津贴：根据收入情况每月拨发给有家庭负担的雇用劳动者或前雇用劳动者。津贴的金额直接与家庭规模成正比，但与收入成反比。1999 年起，自营职业者也可申请家庭津贴，但资格标准比雇佣劳动者要严格。
- (b) 养恤金追加额：拨发给养恤金金额低于法定最低标准(2002 年时约为 5,100 欧元)<sup>2</sup> 的缴费制养恤金领取人。拨发追加额必须根据潜在受益者应纳税收入的情况(对 1994 年以后提出申请的已婚者，还要考虑其配偶的应纳税收入情况)以及缴款期限(必须达到 15 年)来决定。于 1996 年 1 月 1 日后进入劳力市场的人无权享受这种追加额，因为在转变为以缴款为基础，工作合同结束后支付的制度后，他们的养恤金将是累积的缴款额及利息的一部分，没有任何追加额。在这里所考察的措施中，养恤金追加额的受益者人数最多：2000 年超过 440 万。
- (c) 残疾养恤金：支付给已缴款至少五年(其中三年必须在最近五年内)的工作者。有无资格获得这种养恤金须根据医疗检查和收入情况来决定，如必要，养恤金金额可在最低限度内得到追加。

## 社会援助型措施

144. 这些措施包括：

- (a) 民事残疾养恤金：这种非缴费制养恤金拨发给残疾人，且在领取的同时可以从事工作活动。对收入情况的审查完全限于受益者个人，不考虑其家庭规模的大小。1984年后，这种养恤金方案取代了国家社会保障局的残疾养恤金。1999年中，受益于这种养恤金的人数约达1,260,000人。
- (b) 社会养恤金：拨发给65岁以上，或无收入或所领取的年金、津贴或收入额低于社会养恤金金额的人。自1996年起，这种养恤金虽被社会津贴取代，但仍继续发给此日期之前的合格者。社会养恤金的受益者必须居住在意大利。2000年中，社会养恤金金额达每月274.2欧元。但如果收入极低或根本无收入，则可根据一项准许提高社会养恤金的附加规定予以追加。这项追加额发给65岁以上，或无收入或所领取的年金、津贴或收入额，即便在追加后仍不超过社会养恤金金额的人。这笔追加额每年向居住在意大利的受益者拨发13个月，不受自动调整的影响，即便实际金额可能随个人收入而变化，但每月不可超过64.56欧元<sup>3</sup>。社会养恤金还发给在1995年或此前年满65岁的无能力者和民事残疾者(不论是全身残疾还部分残疾)，以及聋哑人，并取代他们在达到此年龄以前所享受的特定津贴。
- (c) 社会津贴：由1995年的改革法提出，发给65岁以上，收入低于津贴数额的人。1996年起该津贴取代了社会养恤金(及有关的追加额)。获准领取该津贴的人必须居住在意大利。社会津贴还发给已年满65岁的无能力者和民事残疾者(不论是全身残疾还部分残疾)，以及聋哑人，并取代他们在达到此年龄以前所享受的特定津贴。如果有其他收入来源。则可在一定限度内部分支付社会津贴。该津贴的金额最初定为每月248欧元，但将根据生活费用进行调整。2000年中，在规范方面采取干预措施后，每月津贴额约为333欧元<sup>4</sup>。

- (d) 护理津贴：拨发给需要持续帮助，不能自理的人。须根据医疗检查和申请人的身体状况而定，但不考虑收入情况。随时间，这种津贴已成为衰弱老年人日益重要的福利来源。

表 1

养老金领取人的社会福利津贴

年份	社会养老金		有追加额的社会养老金		社会津贴		养老金追加额	
	每月金额		每月金额		每月金额			
	里拉	欧元	里拉	欧元	里拉	欧元	里拉	欧元
1995	357 000	184.4	482 000	248.9	-	-	626 450	323.5
1996	376 300	194.3	501 300	258.9	480 000	247.9	660 300	341.0
1997	390 600	201.7	515 600	266.3	498 700	257.6	686 050	354.3
1998	397 650	205.4	522 650	269.9	507 200	261.9	697 700	360.3
1999	504 800	260.7	629 800	325.3	616 350	318.3	710 250	366.8
2000	530 900	274.2	655 350	338.5	644 200	332.7	721 600	372.7

145. 1998年6月颁布了一项立法令，试验性地推出 *Reddito Minimo di Inserimento* (用于融合的最低收入)方案，其名称令人想起于1998年起生效的法国 *RMI* (用于整合的最低收入) 政策。根据这项具有创立作用的法令(D.Lg. 237/98)，用于融合的最低收入方案旨在提供一种受保障且无类别之分的安全网，“在社会经济条件方面支持面临社会边缘化危险的人和出于心理、身体或社会原因而不能养活自己及子女的人，从而消除贫困和社会排斥现象”。方案包括两个要素：现金划拨和融合方案。用于融合的最低收入方案的目标是“通过个人化的方案和划拨资金(该资金是收入的一部分)，使受益者和家庭能融入社会并在经济方面独立”。

146. 用于融合的最低收入方案直截了当的目标是要减轻贫困和社会排斥现象，它由资金和“活化”措施两部分组成：一名潜在受益者必须参加以他/她的具体需要或受排斥情况为基础的融合方案，才有权获得资金。对于单身家庭，最低收入津贴的金额相当于已确定的最低限额(2000年时为268欧元)与受益者每月可支配的收入之间的差额；而对于一人以上的各种规模的家庭，须根据经济状况指标的等值

尺度来计算津贴的数额。重新融合方案是个人化的，旨在恢复并提高个人能力和重建社会网络，并必须包括所有家庭成员。目前已经开始在根据社会经济指标选出的 39 个市镇试行这项方案，从 1998 年年底开始到 2000 年 12 月 31 日为止，为期两年<sup>5</sup>。在 1998 年至 2000 年期间，已对 34,000 多户家庭试用用于融合的最低收入方案，所支付津贴数额总共约达 22,000 万欧元。在被选中的 39 个市镇中 5 个位于意大利北部，10 个位于中部，另有 24 个位于南部。

147. 立法令规定要对这个试验性方案进行评估，于是意大利有史以来第一次对一种福利性政策措施进行评估。2001 年 6 月由一个独立研究中心协会<sup>6</sup> 编纂了一份关于用于融合的最低收入方案试用头两年的经验的评估报告。随后，第 328/2000 号法规定到 2001 年年中时，政府应向议会汇报方案试行情况和评估结果，以便将用于融合的最低收入方案定为一种完全合格的措施，准备并入社会养恤金等其他措施。然而，甚至在 2001 年中期这个期限到期之前，而且在该项目仍在试行之中时，2001 年预算法(于 2000 年 12 月通过)就已经决定将该方案的试用期延长两年，直到 2002 年 12 月 31 日，并将为这两年总共拨款 402,840,000 欧元(仅 2002 年一年将获拨款 22,000 万欧元)。这项法律增加了试点市镇的数量，将包括到 2000 年 6 月 30 日为止加入那些成员中包括有最初所选 39 个市镇之一的地区协议的所有市镇<sup>7</sup>。之所以要把通过一项地区协议而与最初某个试点市镇连接起来的所有市镇包括在内，是因为根据设想，如果在融合方案试用地，方案的各实施办公室、其他地方公共机关、社会伙伴和非营利组织之间已经形成完善的网络，则方案将会更加有效。这样，扩大试用方案后，将增加 260 多个市镇(主要在南部)，从而使试点市镇总数达到 306 个。两年后将对这种扩大试用进行评估，而评估的结果应当能够为上述假设提供证据。

#### 意大利反贫困和社会排斥现象的战略

148. 在意大利社会援助部门进行改革的同时，曾试图根据第 328/2000 号框架法中的规定，制定一项反贫困和社会排斥现象的全面总战略。该框架法通过后，2001 年 4 月批准了一项将涵盖 2001 年至 2003 年的全面总计划<sup>8</sup>。之后框架法中宣布的战略和总计划与意大利方面开展的，体现欧盟反贫困和社会排斥现象新战略的社会

包容进程合并，由此取得的第一项成果是意大利于 2001 年 7 月提出的国家社会包容计划<sup>9</sup>。

149. 意大利包容战略的宗旨是，根据框架法赖以为基础的一般原则的规定——即普遍获得、政策融合、伙伴关系、建立网络、监督与评估——来确立一种综合性社会干预与服务系统。意大利反贫困政策中具有开拓性的是普遍获得原则，该原则首先重视有经济需要和有身体及心理残疾的个人及家庭。传统上这类政策是有类别区分和非常不公正的，最需要的人往往很容易被安全网遗漏。

150. 通过框架法后，意大利政策规划系统的特点是多层次、多行为者和多部门。规划进程的多层次特征体现在中央政府、行政区和市镇(或一些聚集成“片”的市镇)在责任方面的较细分工。多行为者的特征在于鼓励社会伙伴们和非政府组织参与确定重点和切实执行措施的工作。最后，多部门的特征是指意大利的社会规划中同时并存有各种层次的行动计划——其中主要计划有社会计划(每三年一次)、全国就业行动计划和教育计划(2000 年至 2006 年)、卫生保健计划(每三年一次)，此外还有一系列其他更有限定性的计划(涉及残疾人、儿童和青少年、吸毒者、老年人)。所有这些计划都包含有解决社会排斥问题的措施<sup>10</sup>。其中特别有意义的是 2001 年 4 月批准的 2001 年至 2003 年社会计划<sup>11</sup>。该计划确定了五大政策重点：支持家庭责任、加强儿童权利、消除贫困现象、通过提供家务服务支持受扶养者(尤其是严重残疾者)，和鼓励包容有特定问题的群体(移民、吸毒者、青少年)。新的政策规划系统的这些特征在意大利国家社会包容计划中得到了突出。用委员会的话说，意大利的国家社会包容计划中包含了“一项国家战略的各种要素，这项战略正在得到改进，以便能够反映新的现实或能够更加协调”<sup>12</sup>。

## F. 第 10 条

### 保护和援助家庭

151. 近年来采取了三项新措施，包括以支助父母和准予育儿假形式为家庭提供服务；设立一项支持租房家庭的国家基金；为有至少三个子女的家庭提供津贴；颁发产妇支票和实施用于融合的最低收入方案。

152. 为有至少三个子女的家庭拨发津贴的目的是减轻大家庭的贫困现象，更准确地说是前面数据所显示的那些最有可能陷入贫困境况的家庭。这项措施于 1999 年推出，目标是有三个或更多子女(18 岁以下)的意大利家庭<sup>13</sup>。2002 年拨发给一户五口家庭的现金总额为每月 110 欧元，为期 13 个月并可能延长。确定一个潜在受益家庭的经济状况的办法是 1998 年采用的经济状况指标。该指标为这项津贴制定的最低限度 2002 年为 19,904 欧元。2000 年中，总共有 377,000 户家庭(占意大利家庭总数的 1.7%)获益于这项津贴。获益家庭主要集中在意大利南部地区(约 80% 的受益家庭位于下述六个行政区：坎帕尼亚，西西里，普利亚，卡拉布里亚，巴西利卡塔和撒丁)。如在关于贫困趋势一节中所表明的，这项措施值得称赞，因为它使 1999 年至 2000 年期间南部大家庭中的贫困率降低了 3 个百分点。

153. 产妇支票也由同一法律提出，作为拨给大家庭的津贴，而且无权享受基于保险的产妇津贴的母亲也可申请。此外，无论是意大利公民、欧盟国家公民还是具有意大利居留证的第三国家国民均可申请这项津贴。除了分娩情况外，收养儿童前的监护和收养儿童的情况都使人有权享受这项津贴。2002 年中，每月津贴额为 265 欧元，支付期限五个月。拨发这项津贴时须考察收入情况：根据经济状况指标规定，只有一个子女的双亲家庭若想获得这项津贴，其收入不得超过 27,645 欧元。2000 年中，总共有 177,000 名母亲申请这项津贴。

154. 下面一节介绍一些最重要立法规定中的要点。

## 家庭责任

### 第 151/2001 号立法令——包含有关于父母责任规定的综合案文

155. 为鼓励父母双方都承担家庭责任，特别是儿童保育方面的责任，采用或更仔细地修订了下述旨在提供帮助和支持的规定：

- 产假/陪产假，在孩子年满 8 岁前准予父母育儿假，父母可以因子女生病请假，可以出于家庭原因享有休息和自由支配时间(按小时计算)；
- 禁止在妊娠期间和孩子满 1 岁前上夜班；出于特定家庭情况也可以避免夜班，例如家中有不满 3 岁的幼儿或有残疾家属需要照顾。

156. 立法令特别强调要为有残疾家属需要照顾的家庭提供支助，为此规定了一些特殊工作安排，如准予父母假期以便照顾 3 岁以下幼儿，按天和小时计算的假期，以及如可能，将父母或负责照顾残疾人的亲属调任到离家较近的工作地点等。

#### 经济支助形式

157. 这些支助包括：

- 为大家庭拨发家庭津贴(修正后的第 448/1998 号法第 65 条)：该津贴支付给至少有 3 个未成年子女，而且全家收入不足 38,540,204.352 里拉或 19,904.35 欧元的意大利家庭。津贴按月支付，每年支付 13 次，金额为 214,112.041 里拉或 110.58 欧元；
- 产妇津贴(第 448/1998 号法第 66 条)：金额为 513,500 里拉或 265.20 欧元，拨发期限五个月，总额达 2,567,500 里拉(1,326.00 欧元)，对象为无职业，且家庭收入不超过 53,528,061.6 里拉(27,644.94 欧元)的意大利、欧盟国家或有居留证的非欧盟国家的妇女。对分娩双胞胎的产妇，津贴将加倍；
- 国家社会保障局提供和支付的产妇津贴(第 448/1998 号法第 49.8 条)：凡有过工作经验，并在 2000 年 7 月 2 日以后进行分娩或采取收养前照料和收养行动的意大利、欧盟国家或有居留证的非欧盟国家的妇女均可享受这项津贴，金额为 300 万里拉(1,549.70)。对分娩双胞胎的产妇，津贴将加倍；
- 用于融合的最低津贴(第 237/1998 号立法令)：享受这项津贴的人必须没有收入或人均收入不超过 500,000 里拉(258.230 欧元)。该津贴的金额相当于最低限额(最初定为 500,000 里拉，须每年进行审核)与受益人每月收入之间的差额。社会包容方案要求未成年人必须完成义务教育，并随后接受培训。

### 增进儿童权利并为他们创造更多的机会

158. 第 285/1997 号法中处理了这个问题，规定要为旨在支持困难家庭的项目和旨在打击贫困及家庭暴力现象以及旨在鼓励未成年人融入社会和教育体系的项目提供资金。

### 2001 年至 2003 年国家社会行动与服务计划

159. 该计划的依据是 2001 年 5 月 3 日为执行第 328/2000 号法，即社会援助框架法而颁布的总统令。社会行动与服务综合系统为个人和家庭制定了一系列以个人化计划为基础的灵活且多样化的措施，首要目标包括加强和支持家庭责任并帮助未成年人。

### 革新措施

160. 这些革新措施包括：

- (a) 通过中央政府、地区和地方当局以及从事社会领域工作的非营利机构、合作机构、协会和其他社会组织、基金会和公民咨询机构、自愿者协会和这方面的宗教团体的直接参与来加强纵向与横向辅助的原则；
- (b) 改变集中式办法，加强地方责任和家庭及家庭协会的能力；
- (c) 采取行动取代过去按类别提供的援助，制定一些着重个人和家庭的有区别的行动，并要体现生命周期各个阶段不断变化的需要；
- (d) 改变拨发资金的做法，重视包括有经济津贴和网络服务(培训、保健、社会行动、招聘、家庭问题)的综合措施；
- (e) 灵活和个人化的办法，这需要为地方当局制定一种质量标准，以便能使意大利各地区的所有公民享有均等的机会。



## 财政支援/减税

### 第 448/2001 号家庭所得税法第 2 条的修正案

161. 根据这项条款规定，提高了因为有子女(包括收养或寄养儿童)负担，和因为家庭收入不足 1 亿里拉而减免税款的额度。

## 幼儿教育

### 市立幼儿园网络——经过修正和补充的第 1044/1971 号法

162. 目前已为 3 岁以下幼儿建立了一个市立幼儿园网络。但这种幼儿园的数量仍不够多，不足以满足所有等候这种服务的家庭的需要。而且，国家中北部和南部之间在幼儿园的数量方面仍存在显著差距。

## 为幼儿园筹资

### 第 448/2001 号法(财政法)，第 70 条

163. 为在全国范围内方便越来越多的家庭获得这种服务，经济和财政部设立了一项幼儿园基金，每年在各地区之间进行分配。

164. 为鼓励职业父母协调好工作与家庭的责任和需要，政府各部门及公共机构可以在其正常预算允许范围内，在工作场所建立“微型幼儿园”。运转这些幼儿园的费用可以根据经济和财政部长确定的限度由父母和雇主的所得税予以抵偿。

## 地区行动

165. 各地区已经批准了一些关于家庭保护措施的法律，这些措施将由中央政府出资。

## G. 第 11 条

### 适当的生活水平

#### 意大利的社会包容计划

166. 《意大利的社会包容计划》于 2001 年 6 月获得通过。该计划是在 2000 至 2003 年国家、部门和地区各个计划的优先工作、行动纲领、措施和行动基础上制订的。将《计划》贯穿起来的横向因素主要涉及多方面的方法、地理差异、社会体系综合发展的前景、以及摆脱以援助为基础的包容政策。

#### 包容政策的多面性

167. 造成各种形式不平等的根本因素可以是客观的和主观的，例如年龄、性别、教育水平、收入、消费、对找工作的态度、社会不利状况等，或者是地方性的，与地区相联系(首先是意大利南部与中部及北部的一些城市地区)，可能会导致或阻碍社会包容。鉴此为制订该计划，将贫困和社会排外看作复杂和多方面的现象，受到各领域行动的影响，与广泛的政策相联系：那些可能称作“典型的社会援助”；消除贫困；现代社会的保护和社会文化包容政策；最弱势类别的指导、培训和就业倡议；社会经济发展政策；协调家庭生活的时间安排和需要方面的政策；网络发展；住房和社会服务发展政策；卫生、司法、文化、体育、休闲政策等；直到我们制订出知识、新信息和通信技术开发的政策。

168. 因此，根据上述分析，意大利政府的政策计划不仅解决“低收入弱势群体”的问题，而且包括所有各个方面，其中不仅包括进入劳动力市场，而且包括打击不同形式的“贫困”的规定，包括的障碍自身或其共同作用可能阻碍充分参与以下领域的活动：

- 收入支助；
- 教育和培训；
- 环境；
- 住房；
- 文化；

- 获得社会服务；
- 获得培训和就业机会；
- 获得新技术。

### 地理差异

169. 地理条件决定了意大利的经济以不同的速度发展。此差异主要反映在就业上，但也反映在个人和社区服务的发展上。主要差异表现在：

- 就业机会主要集中在国家的特定地区；
- 人口不同部分之间的不平等，首先是进入和保留在劳动力市场当中的机会的巨大差异，然后是开发和获得个人服务方面的差异；
- 贫困集中的程度不同(约 65%的贫困家庭位于意大利南部)。

170. 必须注意到就社会不利状况的最广泛意义而言，国家的不同地区的劣势具有不同形式的特点，一个地区与另一个地区之间存在差异。此外，从性别、教育水平、年龄、获得社会和文化服务的家庭网络看，同一种类型的社会排外可能具有不同的特点，并包括不同的社会群体。该计划的统计分析除考虑排外程度的质的变化以外，考虑了性别、教育水平和获得服务方面的差异。然而，正如本报告图表所显示，它们还首先强调地区间和地区内的差异，在分析和规划具体措施时这些差异被视为基本因素。

171. 鉴此，意大利根据《国家行动计划》，并且不仅在欧洲国家的基准范围内，而且以地区间基准为基础，制订一项社会发展政策至关重要。

### 与主观情况和客观条件相关的相对、绝对和主观的贫困因素

172. 1984 年以来，意大利一直存在一个贫困调查委员会(现在称作社会排外调查委员会)。委员会由总理任命，负责对贫困和社会排外进行研究、评估并提出政策建议。该委员会与意大利国家统计研究所合作每年进行调查，对意大利贫困的分布和严重程度作出估计，采用了相对贫困的方法，自 1993 年以来还采用基于一揽子基本货物和服务的绝对贫困方法。在两种情况下均采用意大利国家统计研究所每年进行的家庭消费调查；调查考虑消费，但不考虑收入。

## 相对贫困

173. 1999年，总计2,660,000个意大利家庭，包括7,508,000人，生活在贫困当中。有11.9%的家庭和13.1%的个人被列为贫困，后者数字较高，因为贫困家庭中通常人口更多。1999年极端贫困的比例为22.9%。

174. 意大利贫困的决定方面是国家中部和北部地区与南部地区之间的显著不平衡。有67.1%的意大利家庭居住在前者，其中包括34.1%的贫困家庭，而32.9%的家庭居住在南方，但包括65.98%贫困家庭。

175. 对贫困家庭特点进行的研究显示，风险最大的是大家庭(5个或5个以上成员)，在全国一级的贫困比率为22.9%。

176. 家中有未成年儿童与贫困的上升有关：只有一个未成年儿童的家庭贫困比率为10.8%；有两个儿童比率为16.4%，有三个或以上儿童比率为27%。这也说明为什么未成年人中贫困的比率(16.2%)与成年人同样高，成年人是人口中的另一个高贫困风险群体(16.1%)。

177. 在家庭类型方面出现一些重要的因素。一个成员的家庭有10.1%被列为贫困家庭，但如果该家庭成员年龄为65岁以下，则数字下降为3.2%，如果年龄更大则升为15.4%。甚至对夫妻双方组成的家庭，如果作为参照者为65岁以下，则5.1%的家庭为贫困家庭，当作为参照者年龄超过65岁以上，则数字上升为16.1%。

178. 就作为参照者的年龄而言，到64岁的所有年龄组贫困风险相似，从8.5%到10.9%之间，当作为参照者的年龄更大，则大幅上升为16.4%。作为参照的家庭的成员为女性，贫困的比率略高(12.6%与11.7%相比)。我们还观察到教育素质与贫困的分布明显存在联系：随着教育水平上升，贫困的比率下降。

179. 关于职业或就业状况，作为参照者是失业者的家庭当中贫困的比率最高(28.7%)；这在意大利南部特别明显。作为参照者是退休人员的家庭也显示在全国范围贫困较高(13.5%)；这种情况在南部再次表现得更加明显。作为参照者有工作，无论是雇员还是自营职业者的家庭，则该数字较低。

## 绝对贫困

180. 绝对贫困——根据对一揽子基本货物和服务的消费开支低于该一揽子基本货物和服务的货币价值确定——影响的人口比率较低，因为该类别的门槛较低。1999 年有 4.8% 的意大利人口相当于 1,038,000 人生活在绝对贫困当中，与 1998 年数字相比增加 70,000 人。就极端贫困而言，再次注意到意大利南部地区密度较高，数字为 11%，相比北部为 1.4%，中部为 2.6%。

## 社会保护

181. 社会保护制度(除养老金以外)对经济处于不利地位者的收入分配发挥的作用有限。根据 1996 年的数据，社会保护制度(除养老金以外)进行干预后，“贫困”人口的数字从 22% 下降到 19%。因此，养老金在收入重新分配方面发挥了非常重要的作用，其中包括年老和“年资”养老金，后者基于就业年限和缴费记录。意大利 40% 的家庭共有将近 10,000,000 退休者，退休金通常是主要的收入来源。

182. 在意大利制度下支付的其他养老金包括：向 800,000 名 65 岁以上者支付的社会养老金，作为老年人的最低收入保障；给工人支付的从补差到最低水平的养老金；残疾养老金和战争养老金。这些领域的倡议主要针对某些具体类别的人群：老年人、穷人、有残疾儿童的妇女、有被赡养儿童的家庭、以及收入低于贫困线的公民。

183. 打击贫困的社会保护手段包括：

- 社会养老金，支付给低收入并且领取社会保险资格不够的老年人；
- 最低养老金，支付给养老保险支付额不足最低水平的退休者；
- “无工作能力”养老金，支付给达到缴费规定并且有严重、长期疾病无法工作者；
- 普通残疾养老金，支付给达到缴费规定并且有残疾长期丧失至少三分之二工作能力者；
- 家庭补贴，支付给有被赡养的家庭成员和达到某些收入要求的雇员，和有工作的退休人员；

- 自营职业工人的家庭补贴，支付给有被赡养的家庭成员并达到某些收入要求的属于自营职业国家保险计划范围内的工人；
- 家庭补贴，支付给有被赡养家庭成员和达到某些收入要求的属于特殊国家保险计划的农民、农业工人和退休人员；
- 用于得到出租住房的国家基金，用于收入达到或低于某些限额水平的有租房合同者；
- 扣减所得税，用于收入达到或低于某些限额水平的有租房合同者；
- “公民”残疾补贴，用于完全残疾或 74% 残疾并且收入达到或低于某些限额者；
- 孕妇津贴，支付给不领取工资并且收入达到或低于某些限额的产妇；
- 至少有三个孩子的家庭的补贴，支付给至少有三个未成年儿童并且收入达到或低于某些限额的家庭；
- 最低包容补贴(目前在国家的一些地方在试验的基础上提供)，支付给有关地区内收入达到或低于某些限额的所有公民。

184. 在这些国家保护计划基础上，还应加上在地方一级为有需要的人员类别提供的其他形式的保障。还包括在国家一级提供的保障未包括的类别。

### 最低包容补贴

185. 第 237/1998 号行政令在试验的基础上引入了最低包容补贴。这是一项“打击贫困和社会排外的措施”，还设想提供个性化的方案和以资金转让的形式提供收入支助。鉴于最低包容补贴的试验性质，其应用的领域就时间和范围而言有限。虽然该计划已经扩大(再次就时间和范围而言)，但强调意大利南部地区。

186. 实施该试验计划的机构是地方当局，选择的标准包括：地区内各地方的贫困程度；覆盖的范围；地方当局愿意参加。关于提供资金以满足计划所需的费用方面，规定了运行费用由地方当局提供，而受益人收入支助费用的至少 90% 由国家提供。

187. 下一个步骤是确定获得最低包容补贴的标准。这些包括居住地、收入和拥有的资产，尽管法令明确承认，优先标准是给予有未成年儿童或严重残疾的被赡养人的家庭补贴。就资产而言，受益人每月收入(2000 年)必须低于 520,000 里拉，

并且除家庭住房外不能拥有不动产或个人财产，并且房产价值不应超过地方当局规定的特定标准。为考虑大家庭的情况，计算收入限额时采用了下降比额表。

188. 除收入补贴外，还有个性化的“包容计划”。地方当局应为每个受益人制订该计划，以“通过培养个人的能力和经济自立，克服个人和家庭的边缘化”。要求受益人尊重这些方案规定的承诺。

189. 第 328/2000 号法律(实现社会行动和服务综合制度的法律框架)规定，最低包容补贴在试验阶段结束后应在全国范围执行。然而，这将有赖于对试验结果的评估。

190. 2001 年的《财政法》(第 388/2000 号法律)规定，在时间和地理覆盖方面扩大试验。共拨出总计 3,500 亿里拉用于 2001 年，4,300 亿里拉用于 2002 年，并批准已经参加计划的 39 个市继续进行试验。到 2000 年 6 月 30 日已经得到批准参加《领土合同》的市也参加该计划，无论是否已经根据第 237 号行政令被选中或正等待筛选。

### 适当食物权

191. 粮食安全主题涉及一些不同的部门，影响到一个以上类别的利益。正如《意大利宪法》第 32 条作出的规定和保证，即所有公民作为消费者拥有得到完全符合健康所需的卫生和安全规定的产品的不可剥夺的权利。鉴此，必须记住最近发生的危机(特别是发现了疯牛病，涉及整个欧洲联盟)损害了公众对食品工业的能力以及公共当局保证食品安全的信任。此种情况产生的直接结果是在消费者眼中安全成为食品的最重要因素。但是食品安全不只是消费者主要关注的问题。事实上，制造商和食品部门的各个运营商也感到需要有效地保证食品的安全，考虑到该因素在现代生产体系中的根本作用。

192. 食品安全问题的出现应该看作是提高生产体制总体成熟程度的主要机遇。该领域的公共实体和私营运营商之间的互动对此种努力至关重要。由公共实体确定该体系所有运营商必须遵守的一套安全监督规则，此外，还应制订一系列附加和明显的手段和自愿规范确定生产程序，目的是达到提供高质量产品的进一步目标。必须把质量作为各种因素的最终结果，包括道德、社会关注、文化、环境和经

济方面：这一系列考虑有助于具体实现《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条规定的权利。

193. 在意大利这种方法导致选择全国经济和劳动理事会作为促进、签署和监督食品工业各个专业协会之间达成的自愿协定的机构，以保证一些商业分支机构生产过程的质量和透明度。这些倡议的结果将通过适当的信息手段沟通。

194. 为此目的代表全国经济和劳动理事会的商业和独立劳动组织 2001 年期间与全国经济和劳动理事会本身签署了一个“目的声明”，承诺签署“工业部门自愿协议”。在全国经济和劳动理事会内作出此项倡议后，为一些工业部门组织了 4 次圆桌会议(目前有渔业、牛奶和奶制品、新鲜水果和蔬菜、肉类，但其他部门已经达成一致，可能成为今后协议的主题)，以制订前面提到的自愿协议。该倡议的一个进一步结果是谈判题为“食品安全和质量国家合同”的自愿协议，并应该为各个部门制订的框架协定提供总体指导，以保证产品可以“从田地和海洋追踪/再次追踪到餐桌”。

## 适当住房权

### 住 房

195. 1999 年三分之二以上的意大利家庭拥有自己的住房。在小城镇住房所有权相对更加普遍(在居民不足 10,000 的城市 70%以上拥有住房)。在城市地区 57.3% 的家庭拥有住房。认为住房费用过高的家庭比例从 1995 年的 52.4%上升到 1999 年的 58.5%。最严重的住房问题是质量和稳定地提供饮用水：46.2%的家庭对饮用自来水存在担心，14.9%报告供应不稳定。

### 无家可归

196. 这种情况的显著特点是无家可归者缺乏稳定和经常的住房并且经历的边缘化形式具有多方面的性质。这意味着无家可归者的主要遭遇是缺乏住所，但他们的情况具有各种社会脆弱因素的综合特点(药物依赖、缺乏关系网、精神病问题)，是生活中的消极事件产生的后果(暴力、监禁、虐待、遗弃)。



197. 无家可归者的数字极难估计。社会排外调查委员会首次努力通过 2000 年的特殊调查对该现象的程度作出估计：获得的数字是全国有 17,000 名无家可归者。多数无家可归者(80%)是中年男性(54%年龄在 28 至 47 岁之间)；只有半数是意大利人。多数无家可归者已经这样生活了 3 年或不到 3 年，但 12.1%已这样生活了 10 年以上。

#### 获得住房的支助措施

198. 意大利 70%的人口拥有和居住在自己的住房内。然而，对于人口中的低收入者和希望离开家建立自己的家庭的年青人，能拥有或租用住房仍然是一个问题。近年批准了 37 项措施提供房租、购买住房和装修方面的帮助。同时，拥有“第一”所住房(即居住的住房)的税收负担下降。议会正在审议一项鼓励年青夫妇或单亲家庭租用或购买住房的法案。在意大利反对社会排外和贫困的斗争被视为是促进经济进步和就业发展的一个重要因素。

#### 人口的影响

##### 性别差异

199. 妇女活动和就业率的上升，是反映已婚妇女、完成照顾孩子的责任或某种形式的必休假之后返回劳动市场的妇女、以及移民妇女对劳动力市场造成的压力上升的两项指标，直到大约 10 年以前这些妇女都没有得到充分的代表。尽管妇女的人数上升，但在横向和竖向就业方面妇女参加经济系统结构的特点仍继续以性别区分。地理变量对妇女进入劳动力市场具有很大影响，相对男性而言她们的困难更大。

200. 意大利南部的劳动力市场特点是高失业，女性活动率约为男性的一半，由于缺乏给求职者提供的服务使招聘和介绍工作机制缺乏透明度，广泛存在边缘化和人力资源使用不足，工资水平仍然存在显著差距，担任高职位的妇女人数较少，以及妇女主要在“非正式”的劳动力市场工作。

201. 传统上“临时”的女性就业正逐渐消失：过去 10 年中有孩子的妇女的活动率不断上升。然而，这种上升并没有伴随更平等的分担家庭责任：在该领域无报

酬的工作任务几乎主要由妇女承担，妇女有报酬或无报酬的总工作小时数平均比男性高 28%。有 35.2% 的工作男性在家庭任务方面不花费任何时间。据此我们可以推断，承担就业和家庭双重责任的妇女寻求和选择在组织和管理工作时间方面提供尽可能大的灵活性的工作。同样，在意大利南部妇女更经常地从事非全日制工作，比例为 11.3%，相比之下在中部和北部为 14.8%。不同形式的合同，例如非全日制合同的发展，鼓励妇女在公共部门和个人服务领域的就业人数增加。

202. 家庭责任与从事工作的形式之间的协调问题仍然是一个关键问题。家庭责任是妇女离开工作的主要原因。即使我们只看年青一代(25 至 34 岁)，我们可以估计有两个孩子的妇女当中每 4 个就有一个以上由于生育第一或第二个孩子的直接原因中断或离开工作岗位。我们只须考虑有年龄为 1 至 13 岁孩子的工作妇女 57.7% 每周工作 60 小时或以上，包括家务和有报酬的工作，相比之下在同样条件下男性为 21.9%。主要由女性承担照顾的责任，包括在她们自己的家庭之外。1998 年有四分之一的妇女向不属于家庭成员的其他人提供了至少某种形式的免费帮助(帮助老年人或儿童、帮助病人、公司等等)，总计全年 28.49 亿小时，相比之下有五分之一的男性提供此种帮助。妇女承担此项任务占总帮助小时数的三分之二。

### 距离劳动力市场的远近

203. 距离市场的远近与经济处于不利地位的物质状况相关。这种不平等表现为进入并保持劳动力市场当中、难以这样做的人、以及位于边缘者之间的显著差别。

204. 此外，除可以追溯到与个人的地理出身相关的就业机会不平等以外，还有一系列不平等因素，在不同程度上造成了某些社会类别的人员被排除在劳动力市场之外。这些客观因素——诸如性别和年龄——加上广泛的主观和社会因素，诸如教育水平，存在某种形式的社会不利状况等等，各种因素的不同组合决定了劳动力市场阻碍某些人群进入的程度。因此，距离市场的远近由各层不平等因素积累并达到负峰值确定，即最大距离。在一些情况下，也存在某种形式的社会不利状况，例如残疾、吸毒、囚犯、移民等，劳动力市场和工作世界对他们的抵触最大。

## 获得网络服务

### 社会福利和支助服务

205. 近年意大利对福利国家进行了大幅重新设计。这些包括改革养老制度、改革医疗服务、发展管理联邦主义、以及进行引入创新式的社会政策手段的实验。对所有类别的用户提供的服务范围均增加：对酗酒和吸毒者提供的服务增加最为显著(1991-1997年间提供的服务约增加了一倍)，还有为囚犯、前罪犯、移民、精神病患者、残疾人提供的服务(69%的城市当局提供教育支助，63.4%提供学校交通服务，60.4%提供家庭帮助和服务)。

206. 提供的最广泛服务是给老人提供的援助和家庭帮助，分别由84%和73.2%的城市提供；老人院(60.4%至36.3%)、社区中心(58.7%至28.5%)、学生餐(88.1%至72.5%的城市)、交通(83.2%)以及幼儿园(22.8%)。意大利只有140,000名儿童上幼儿园(三分之一上私立幼儿园)。该数字代表0至2岁儿童的6%。这个比例意味着很多儿童是在家庭网络或者通过私人支付报酬的服务得到照料。在该领域需采取进一步的行动。

207. 在小村镇仍然缺乏幼儿园和向学前和学龄儿童提供的服务(在5,000名居民以下的镇很少有幼儿园)。意大利中部和北部与南部地区仍然存在显著的地理差异，在较大的城镇差距才缩小。在此背景下得到非正式的帮助和支付报酬的服务网络仍然至关重要。

### 通讯服务

208. 为执行电讯领域的欧洲联盟法令，意大利立法确立了“普遍服务”的概念，在第三条基础上，向普通用户提供基本连接。对运行和连接费用以及免费接入，紧急服务做出了特殊安排。立法规定保证，作为普遍服务就应向他们地理区域内的所有用户提供，不论其准确位置在哪，考虑到意大利普遍存在的具体条件，并且价格可以接受。对农村地区用户(就价格而言)以及弱势类别的用户，例如老年人、残疾人和其他有特殊社会需求者提供特殊的条件。虽然人口的大部分可以获得基本的通讯设施，但仍然有一些人被排除在外。虽然全国范围只有5.7%的家庭没有电话线(固定或者移动)，但在坎帕尼亚、卡拉布里亚和西西里数字达到10%。

## 带来舒适和反映生活质量的货物和服务

### 消费品

209. 现在相当高比例的家庭获得了主要的服务和消费品。1999 年有 96.1% 的意大利家庭拥有一台洗衣机，96.4% 拥有一台彩色电视和 78% 拥有至少一辆汽车 (32.3% 拥有两辆或以上)。拥有录像机 (63.7%) 和音响系统 (50.1%) 也很普遍，五分之一的意大利家庭目前拥有一台摄像机。1997 至 1999 年间移动电话 (从 27.3% 到 55.9%、应答机 (12.4% 到 14.5%)、以及传真机 (3.8% 到 6%) 的数量上升。1999 年 20.9% 的家庭拥有一台个人电脑，相比之下 1997 年仅为 16.7%。同期互联网注册也显著增加，从 3.5% 上升到 7.6%。然而，不拥有至少一个日常生活必须的货物和服务 (饮用水、热水、厕所、供电、冰箱和洗衣机) 的意大利家庭比例是不容忽视的 6%，特别是如果我们考虑到在卡拉布里亚、西西里和撒丁数字上升到 11%。

### 特殊类别的社会需求

210. 一些个人对社会有需求，如果不得到满足将造成社会排外的情况。这些包括处于特别不利地位的类别，在市场上受到最大的歧视，例如残疾人、移民、吸毒者、囚犯和精神病患者。国家的每个部分都有处于不利地位的公民，但不利的类型各地区不同。例如，移民就是这种情况，在北部和中部移民人数更多。可以看出滥用药物者的趋势相似，他们也通常位于国家的中部和北部。

### 不能自给自足的老年人

211. 人均寿命上升、人口中老年人数量增加、以及家庭结构的转变，共同需要“有利于”老年人的福利制度，并且能利用老年人的资源，同时通过开发社会和医疗服务满足他们的需求，特别强调不能自给自足的老年人。约有 740 万个家庭拥有 1 名老年人，而 260 多万 65 岁以上者单独生活。这些人有一些需要家庭帮助和服务、以及家庭援助和预防、照顾、康复措施形式的支助。

## 残疾人

212. 有 2,686,000 名残疾人生活在意大利(占 6 岁或以上的人口的 5%)，其中 754,000 人单独生活。26.7%的残疾人为 65 岁以下，20%年龄为 65 至 74 岁，53.3% 年龄为 75 岁或以上。约有 30,000 人严重残疾。这些数字占人口的很大比例，有关人员有具体的期望和需求，如果不能满足会造成边缘化和社会排外的情况。这些需要包括教育和培训、劳动力市场工作介绍、住房、体育、旅游、娱乐以及获得向个人或家庭提供帮助和协助的信息和服务。

213. 过去几十年在意大利与其他国家一样，公共机构和公民社会日益强调残疾人和他们的需求。此因素使他们的健康、独立和社会包容状况获得显著的改善。在社会各方面，对残疾问题作出的回应数量和质上均有提高。摆脱了机构化和只提供援助的政策，走向能带来机会的政策和良好作法，机构、自愿协会和私营社会行动者的意识提高并承担了更大的责任。

214. 我国充分尊重国际机构主张的原则，选择的社会政策有助于普遍提高残疾人的生活质量并使他们融入教育、就业和社会关系当中。

215. 十年前议会批准了有关法律，该领域的意大利立法仍然以此为基础：《残疾人的援助、融入社会和权利框架法律》，第 104/1992 号法律。该法制定了涉及所有残疾人的原则，承认了公民权，确定应采取的行动和计划提供的服务，也促成所有残疾人的自立和参与。法律为向残疾人家庭提供支持和促进残疾人的自立规定了手段并作出了活动安排，尤其关注那些特别困难的残疾人。为实现制定的目标，将加强地方当局的责任并进行机构间协调和合作，承认家庭和自愿协会的参与可以发挥积极作用，这些被选择为优先战略。此项法律的应用在充分承认残疾人的公民权方面取得了更快的进展。然而，该过程十分复杂，包括个人需求与服务网络提供的回应之间的多方面联系。为适应我们正经历的变化过程，服务网络目前有待作出进一步适当的回应。

216. 到目前为止取得的进展使我们在许多领域实现了重要的目标，但是在文化、立法、管理和操作方面仍然需要作出很大的努力。确定和执行更密切着重健康与残疾之间的关系的政策，不能将经过科学证明的文化概念和标准抛在一边。因此，为制定关于残疾人的令人满意的社会和卫生政策，我们须战胜目前仍存在的文化模糊性以及特别的和按部门的作法，再次把个人和他或她的需求和权利作为我们的重

点。我们需要从关注病理学的具体特点转向人以及他或她的具体困难、资源和潜力。几年来残疾人社会政策的重要问题之一是审查残疾的标准。

217. 第 328/2000 号法律“实现社会行动和服务综合体系的框架法律”第 24 条规定给予政府审查向残疾公民、盲人、聋哑人支付的津贴的权利。

218. 国家残疾人政策状况的另一个重要和突出的因素，是以多种方法对待社会倡议和社会医疗服务的计划和运作。拥有创新目标的法律一直没有得到充分的实施。在使所有受益对象实际得到规定的服务方面缺乏保障。

219. 在残疾人政策的制定和实施中，地方当局发挥了决定性的作用。还让它们在促进与自愿组织、私营社会经营者和公民社会的建设性对话和有效合作当中发挥更积极的作用。这个考虑还使第 470/2001 号部长令获得批准，载有针对严重残疾和无家庭帮助者的倡议，批准和支付资金的标准和有关安排方面的规定。这些规定设想将有关资金转交给地区，要求对打算给严重残疾并且不再有家庭提供帮助者建立地区架构的非赢利性机构批准资金作出规定。

220. 国家继续促进和协调社会和卫生政策，还将继续提供经济帮助，以确保引入的创新行动能够充分发展。

#### 第 284/1997 号法律和第 162/1998 号法律：严重残疾的盲人和严重残疾者倡议

221. 2001 年为充分执行两项立法规定(第 284/1997 号法律和第 162/1998 号法律)的多年期方案和试验项目的程序已经完成，只限于 1999 和 2000 财政年度。提供资金的项目包括严重残疾的盲人的试验项目以及全国盲人联合会的资金，以及针对严重残疾者的试验项目。用于这些目的的所有资金自 2001 年以来一直通过社会政策全国基金的渠道，每年通过部长令分配给各地区以及 Trento 和 Bolzano 自治省。

“handicapincifre”网站

222. 根据促进残疾人统计调查的第 162/1998 号法律的规定，与全国统计研究所达成了一项协议，就该题目建立一个信息系统。项目的目标是尽快完成一个关于残疾人的综合信息系统，基于一套手段、方法和程序，旨在各个地理和行政级别获得必要的数据库，以分析残疾人的需求、社会和卫生条件；针对提供的服务作出计划、进行运作和评估；监督各机构行为者执行的倡议的数量和效率。2001 年建立了

“handicapincifre”网站；可以通过劳动和社会政策部的网站 [www.minwelfare.it](http://www.minwelfare.it) 进入。

223. “handicapincifre”包括意大利残疾人的数据和目前全国拥有的信息来源开发的残疾人方面的数据(全国统计研究所的调查和各部和公共机构的档案和信息系统)。它还可以由残疾人使用，残疾人可以进入特别设计的图表。网站包括的数据经常进行更新，内容涉及其它问题，诸如服务业、社会卫生服务、因公或体育事故造成长期残疾、以及在学校和大学级别上的融合问题。handicapincifre 网站不仅是最初设想的残疾人信息系统产品，而且是宣传关于残疾问题的准确资料的一个关键手段。

#### 第 328/2000 号法律：社会医疗倡议和执行规定

224. 还颁布了具体着重残疾问题的社会医疗服务规定和执行“实现社会行动和服务综合系统的法律框架”的第 328/2000 号法律。颁布了社会医疗服务方针和协调法令。法令界定了不同类型的服务并且区分具有很大社会意义的医疗服务、具有很大医疗意义的社会服务，以及与医疗系统高度融合的社会医疗服务，说明哪些付款和费用由地方医疗机构支付，哪些由城市当局支付。法令包括一个附件，规定了包括残疾在内的干预领域的不同服务和出资标准。

225. 另外一项规定是“2001 至 2003 年社会行动和服务国家计划”。该计划规定了社会服务规划的标准，确定了优先目标，对社会行动和服务综合系统的发展提出了建议。它还规定了监督和评估现有进程和取得的成就的有关安排和手段。《国家社会计划》的优先目标包括为承担家庭责任提供支助，支助不能自给的老年人和严重残疾者。

226. 颁布了“根据第 328/2002 号法律第 11 条批准住宅区和半住宅区服务和建筑结构的最低结构和组织要求”(第 308/2001 号法令)方面的规定，对批准已经运作或兴建的幼儿园和居民中心规定了最低结构和组织要求。服务包括针对残疾人的服务，旨在维持或恢复人的自立的社会援助或社会医疗倡议，为家庭提供的支助，以及为儿童、老年人、艾滋病患者、有精神社会问题者提供的服务。

227. 2001 年针对各个问题执行了根据 2000 年 12 月 23 日颁布的第 388 号法律第 81 条的规定。这些规定设想使用 1,000 亿里拉的财政资源，制定一个由自愿协

会和其他非盈利性机构为严重残疾并缺乏家庭支助的人员提供照顾和援助的倡议方案。该资金的 20%将在所有地区和自治省之间平均分配，80%将根据居民人数按比例分配。根据规定，以下机构可以向地区申请资金：ONLUS、合作社、自愿组织、社会协会、基金会、公民咨询机构和其他私营机构。

228. 地区将规定提供资金项目的选择标准，资金可用于购买、翻修或租用房屋、购买设备、或者执行提供援助的倡议并持续一年的时间。建筑必须是“小型的”，以确保在“家庭式”环境中接待残疾人并使其融入，并符合普通家庭的卫生要求。得到资金的活动必须在提供资金两年之内完成。每个项目的最大款额为 1,032,000 欧元(20 亿里拉)。

#### 有工作的父母照顾严重残疾者的特殊安排和休假的进一步规定

229. 第 151/2001 号法令的合并案文载有关于保护和支助产妇和陪产的父亲的立法规定，对照顾有残疾的家庭成员者休假和带薪假期在现有规定上增加了进一步的规定。法令第 42 条第 6 款涉及照顾严重残疾儿童的休假时间，规定在其他父母无权享受的情况下，享受这些特别条件的权利也存在。

#### 第 488/2001 号法律规定的社会养老金和其他规定(《2002 年财政法》)

230. 载有国家年度和多年预算规定的第 488/2001 号法律规定，自 2002 年 1 月 1 日起生效，领取养老金低于 516 欧元者、年龄 70 岁以上个人收入除家庭的其他收入外低于 6,713.89 欧元者，应得到更多的养老金，使养老金达到该水平。如果领取养老金者已婚，夫妇的收入加上每年领取的社会养老金数额不应超过 6,713.98 欧元。第 488/2001 号法律还规定将支付给完全残疾者、聋哑人和完全失明者的费用增加到 561.89 欧元。对个人收入的限制相同(6,713.98 欧元)，年龄限制为 60 岁。

231. 关于被抚养儿童的免税额，每个残疾儿童的扣减数额为 774.69 欧元。

232. 2002 年的《财政法》还规定聋哑人口译服务费的 19%可以扣减。为执行第 388/2000 号法律(《2001 年财政法》)第 80 条第 3 款，自 2002 年 1 月 1 日起生效，聋哑工人和 74%以上残疾的工人可自己要求得到名义国家保险缴费期，每个实际工作年度可达两个月，最多为五年。



## 目前正在进行的活动和倡议

233. 政府提出的各项倡议还包括由劳动和社会政策部提供的免费电话服务(电话号码 840002244), 为公共和地方机构、协会、私营社会机构、家庭和公众个人提供咨询和其他服务。

234. 关于更严格的与就业相关和保护残疾人平等机会方面, 以下规定、活动和倡议值得关注:

## 规定和程序

为执行载有“关于残疾人工作权利的规定”的第 68/1999 号法律, 颁布了以下规定:

- 《劳动和社会政策部、地区和 Trento 和 Bolzano 自治省、山地社区和城市就公约的规定达成的协议》;
- 2001 年 7 月的法令载有“2001 年第 68/1999 号法律第 13 条第 4 款规定的残疾人工作权利方面的财政资源在各地区之间的划分”。

## 通告

- 2001 年 10 月 11 日关于“义务雇用。第 68/1999 号法律——申请地域补偿和部分减免”的通告;
- 2001 年 10 月 10 日关于“对公约问题的回应——第 68/1999 号法律, 第 11.2 条”的通告;
- 2001 年 8 月 6 日关于“义务雇用。经营清洁服务和综合服务的公司”的第 77 号通告;
- 2001 年 7 月 20 日关于“第 68/1999 号法律第 68 号第 4 条——私营保安机构”的通告;
- 2001 年 7 月 10 日关于“义务雇用。体检和无工作能力补贴操作指南”的第 66 号通告;
- 2001 年 5 月 28 日关于“第 113/1985 号法律——义务雇用盲人电话接线员”的通告函;

- 2001年5月8日关于“第468/1997号法令，第2条——第68/1999号法律，第6条。招聘残疾人的委员会的组成”的通告；
- 2001年4月23日关于“第468/1997号法令，第6.2条——第68/1999号法律，第6条。招聘残疾人的委员会的组成”的通告；
- 2001年4月23日关于“第357/2000号规定。部分减免。关于口译问题的答复”的通告；
- 2001年4月3日关于“第68/1999号法律——第5.3条——部分减免——雇用15至35个雇员的雇主”的通告；
- 2001年2月16日关于“残疾人的工作权利规定(第68/1999号法律)和有关执行规定(第333/2000号总统令)：处罚方面。操作方面的澄清”的通告；
- 2001年2月12日关于“第68/1999号法律。城市警察。储备额的计算”的通告函。

### 残疾人的工作权利基金

235. 第68/1999号法律第13条第4款规定为残疾人的工作权利建立一个基金。基金数额达600亿里拉，每年3月1日前由各地区分摊。共有1,697名残疾工人通过专门的招聘方案被雇用，雇主因此获得了全部或部分减免社会保险费的权利。

### 融入就业

236. 应注意到为执行第104/1992号法律第19条到2001年12月31日有40,908名残疾雇员根据关于专门招聘的新立法(第68/1999号法律)被雇用。还应指出，为数字的完整性，每年在地区级别对属于被保护类别的工人的就业状况数据进行调查。

### 欧盟的倡议

237. 意大利政府参加了向工作年龄的残疾人提供支助和融合政策的研究项目。该项目由经济和社会合作组织推动，目标是推动对参加项目的国家促进残疾人的积极政策进行比较研究。研究结束时制定了一份最后文件，将于2003年国际残疾人年提交。

## 统计数据

238. 特别提及目前因专门招聘的新立法生效后发生的变化影响到残疾问题和残疾人，并考虑到需制定残疾工人就业状况的定性和定量的参考标准，正在研究在 [www.minwelfare.it](http://www.minwelfare.it) 网站内建立一个部分，能够电子化的进入与上述立法相关的最感兴趣领域的一套统计数据。

## 意见和建议

239. 根据专门招聘领域的新的立法框架，考虑到在就业服务方面的行政下放权力的规定以及电讯领域出现的巨大技术进步，有必要对第 113/1985 号法律进行修订，将涉及到雇用盲人电话接线员，将对规定进行更新并更有效的予以执行，以满足今天劳动力市场的需求。在此方面，应研究和分析在上述情况下出现的最重要因素，因为第 113/1985 号法律将继续在此背景下实施。将与代表盲人的最具代表性的协会和地方机构共同并且经常地确定这些因素。该审查将特别提及：

- 就列入全国专业人员名单和地方机构名单问题，对盲人电话接线员的能力进行重新界定；
- 还根据在《官方公告》(2000 年 2 月 15 日第 37 号)上发表的 2000 年 1 月 10 日的部长令规定的承认新的同等资格，对电话接线员地区审查机构的组成进行审查；
- 对招聘义务的定义标准进行审查，因为电话市场的开放电话公司在该领域已经不再具有垄断地位，不再是唯一的电话服务运营商。

240. 为更统一和系统地对待义务招聘盲人的规定，对第 686/1961 号关于招聘盲人按摩师或按摩/物理治疗师的法律，也应及时采取类似的行动。

## 执行载有“残疾人工作权利的规定”的第 68/1999 号法律的地区性法律的进展情况

241. 关于残疾人工作权利的新的改革不仅制定了一个立法参考框架，与上一个相比具有创新性和多样性，而且还考虑到关于行政下放权力的第 469/1997 号法令的规定，也规定地区行政机构应采取行动建立管理专门招聘程序的新的地方机构。

在此方面，该部门经常就要求地区和省机构为执行第 68/1999 号法律颁布的立法规定的进展情况开展监督活动(总结见附图)。

### 国家和地方资源

242. 1995-1999 年期间，社会支出在国内生产总值中的比例增长了一个百分点，养老金的增长平均比例很小，医疗方面的增长略高。福利支出在过去十年相对保持不变之后，2000-2002 年间显著增长。在该类别中支出的类型出现一些重大变化：资金的转移下降，但我们看到更严格的与支助相关的项目开支上升。关于社会支助的框架法律生效后，这些一定还会继续上升。

243. 自 1996 年以来，三个部门(医疗、社会保险、支助)每个总支出在国内生产总值中基本稳定，位于欧盟平均值以下几个百分点。社会保险占主要份额，养老金支付占整个类别的 70%，几乎占社会保险支出的全部。该特点是意大利社会保障制度中最明显的不正常情况，显示出向养老金支出倾斜的明显不平衡，损害了社会支助开支(向家庭和老年人提供帮助、收入支持、住房政策、社会包容政策)。虽然正在审查的五年期间福利开支基本保持不变，但组成部分的相对加权值出现一些变化。理由首先是没有任何收入的 65 岁以上意大利公民社会补贴和养老金数额增加。第二，自 1999 年以来一系列行动逐渐开始运作，涉及儿童和青少年基金、最低包容津贴、产妇津贴、有三个被抚养儿童的家庭津贴，我们也看到战争养老金和残疾人养老金形式的资金支付的相对重要性下降(1996 年这些达福利支出的 66%)。同时，我们看到引入了更直接着重于社会支助的开支子项目。今后该趋势应进一步增长，因为父母休假的规定和关于实现社会行动和服务综合系统的框架法律将完全生效。

244. 地方当局以服务形式提供的支助开支——主要为儿童和老年人——不是资金的划拨，并基本保持不变。就绝对额而言，2000 年支助开支总额为 340,000 亿里拉。总额约五分之一在地方一级是资金划拨的形式，虽然该数字是间接得出的，因为城市当局的特别付款经常列在其他支出项目下，难以准确地定量，也需要考虑进去。

245. 人均支出的情况显示出很强的地区不平衡；研究显示意大利北部的一些省比南部的一些地区人均支出水平可以高四倍。这主要是由于北部的一些地区在使用中央政府划拨的资源上有活动余地，用于向特定类别的处于社会不利地位的人(例

如被赡养的老人)提供额外的服务。如果我们考虑社会支出的现行趋势,这些不平衡未显示下降的迹象;的确,社会支出的趋势通常对已经落在最后面的地区和省最不利。

### 非营利部门的资源

246. 在公共账户项下列的资金划拨上,我们需加上进一步实质性的几组资金划拨以及同等服务的划拨。这主要涉及银行基金会的出资、捐款和第三产业提供的服务。

247. 在该领域的以下数据十分说明问题:

- 自愿组织的总收入从 1997 年的 13,060 亿里拉上升到 1999 年 18,400 亿里拉(增长 40.9%);公共项目更多的专门或主要使用私人资金(这些组织约有 60%使用这种类型的收入,只有 8%完全依靠公共资金);
- 据估计对社会有意义的倡议和自愿组织的捐款总额为 20,000 亿里拉;
- 银行基金用于资助社会有益的活动,特别是自愿部门的服务中心的资金划拨总额也上升。

248. 不应低估第三产业的总体贡献:最近的研究估计,该产业的雇员总人数为 750,000 人(1998 年占全体雇员人数的 3.5%,其中 5.1%在服务业工作),1998 年营业额约为 750,000 亿里拉或占国内生产总值的 2.7%。

249. 这些数字共同指出了财政资源计划的一个新方式;对“社区基金”机制进行试验,规定公共和私营机构共同在地方级别就来自私营部门的资源的分配进行谈判至关重要。地方应该是这些倡议的目标领域和资金来源。在此提及“社会工资”在意大利发挥作用至关重要,通过它们发挥的杠杆作用对福利制度进行了重新设计,以动员经营机构、提高其技能、以及创造新的倡议。

250. 经营第三产业的集团可以与这些公司富有成果地结合起来,以促进社会方案,树立一个新的范例,对设想、技术和投资的发展作出长期规划。地方和地区规划机制最近的发展,也对社会领域发展可以运作的自治,提供了新的富有前景的领域。在过去几年中出现了要求在全面体制现代化基础上的更大的决策自治权;可以操作的自治,在于发展在公共领域可以独立地承担一系列任务和新的责任的职能机构(例如银行基金会、新的地方医疗机构、新的教育自治)。

## H. 第 12 条

### 身心健康

251. 1998 年人均公共卫生开支在 Trentino Alto Adige 地区最高，是 2,350,000 里拉，在 Puglia 地区最低，为 1,712,000 里拉。在公立医院和相关的护理中心的床位总数 1998 年为 33,453 张，该数字可以细分为在意大利北部地区每千个居民 5.4 张，中部 5.7 张，南部 4.7 张。

## I. 第 13 条

### 教 育

#### 教育权

252. 1990 年代末基础教育对几乎所有意大利人已经成为现实。事实上，今天 95% 的小学前年龄的幼儿接受某种形式的教育和照料，约 100% 的 6 至 14 岁的儿童在小学和初中接受正式教育。普及基础教育主要是过去十年采取的教育政策的结果。1990 年代后期基础教育政策着重于三个主要目标，最重要的是制止学校的失败，特别是辍学现象。

253. 至于 0-3 岁的幼儿，1997 年 8 月 28 日的第 285 号法令在 Asili Nido (幼儿园)基础上，增加了新型的社会教育服务，可以由家庭自己、协会以及私营和机构组织提供。此种倡议在特殊的全国儿童基金框架内受益于公共资金支持。到 2000 年几乎所有 3 至 5 岁的儿童接受学前教育或者去儿童照料机构(1998 年的比例为 95.1%)，小学和初中的辍学率几乎完全得到控制。1999 年义务教育的年龄延长至 15 岁，也就是为期九年(1999 年 1 月 20 日的第 9 号法律)。同时为那些完成了义务教育后不再继续正式教育的学生引入了义务职业培训和学徒，直至 18 岁(1999 年 5 月 17 日的第 144 号法律)。

### 提高各级教育的质量

254. 通过以下概述的倡议实施此项优先工作。

## 改革学校的架构和课程设置

255. 1997年3月5日的第59号法律规定了学校的自治原则，给予每个教育机构法律地位，享有教育和组织自治。1999年3月颁布的规定使该法律生效。学校自治的主要目标是允许学校的课程设置具有更大的灵活性并适应社区的实际需求。在此框架内教育机构彼此并且与地方当局进行互动，促进个人需求和潜力与国家教育体制的目标之间的更密切的联系。

256. 上一届议会于2000年2月批准的教育周期改革(七年基础教育周期，然后是五年中等教育周期)，2001年6月大选后成立的新政府应该进行大幅修改。新的改革项目应该保留五年小学教育和三年初中教育的旧架构，将高中教育由五年减为四年，并引入在14岁时强制性的在正常和职业教育之间作出了选择。

## 新的教师培训计划

257. 根据1996年7月31日的第471号共和国总统令和1997年3月10日的部门间法令，从1998/99学年度已经制定和执行新的幼儿和小学教师培训制度。幼儿和小学教师必须学习特殊的四年大学课程。同一项法律还为中学教师的培训引入了新的原则，主要是今后的教师必须在获得他们希望教的科目的大学学位后，学习两年的专业研究生课程，课程结束时颁发学位，使他们有资格参加公立学校合格教师职位的公开竞争。

258. 1998年发起了一个名为站立区域中心的全国计划，旨在给成年文盲一个获得基础教育、提高基本知识、技能和能力的机会。

## 教育投资

259. 1990年代意大利的教育制度深受一些因素的影响，其中包括人口和经济发展对教育政策的巨大影响。

260. 出生率下降对学校制度产生的影响1990年代明显地表现出来，年轻人的人数显著下降，特别是学前、小学和初中学生。该趋势尚未结束，因为十年间生育率继续下降，1999年达1.19。学生人数下降在各级教育中都很明显，特别是小学义务教育(1990/91至1997/98学年为-8.3%)初中(同期为-20.1%)。与学生人数下降平行，学校、班级和教师数字显著下降。1990至1998年间学校数字下降14.7%，班级数

字下降 16%，教师数字下降 6.6%。学校、班级和教师数字逐渐下降也与 1998 年 7 月 24 日的部长令制定的目前政策相关。该政策旨在使学校网络“合理化”，将小的学校合并，提高教室/学生的比例，从而减少教师的数字。

261. 根据上述学生数字的变化，本十年期教育的公共开支结构正发生变化。例如，学校建设从预算项目中消失，代之以现有校舍的改造和调整，更新家具和学校设备，提供信息和中心技术，丰富学校的图书馆等。最后，小学和中学用于教学和非教学人员以及其他经常开支的比例正发生显著变化(1992 年工作人员为 94.6%，其他经常开支为 5.4%，而 1998 年分别为 89%和 11%)。这意味着拨出更多的资源用于非教学活动，如教师的在岗培训、试验、教材和设备等。

262. 至于课本，部长理事会主席令(1999 年 8 月 27 日)为 1999/2000 学年拨出 2000 亿里拉(约 1 亿欧元)作为给年收入低于 3,000 万里拉(约 15,000 欧元)的贫困家庭的补贴。该补贴旨在帮助贫困家庭上义务初中和高中第一年的孩子购买课本(通常向所有上小学的儿童免费提供课本)。

表 2. 国家预算—教育公共开支  
(1990-1997 年的综合平衡表)

<u>年</u>	<u>教育公共开支</u>	<u>国家预算(10 亿里拉)</u>	<u>开支占国民生产总值的百分比(%)</u>
1990	64,358,860	1,300,438,000	4.95
1994	78,650,613	1,621,445,000	4.85
1995	82,710,706	1,756,933,000	4.71
1996	90,148,554	1,896,022,000	4.75
1997	90,721,823	2,034,380,000	4.46
2000	63,015,741	-	-

资料来源: MPI-Ufficio SISTAN。

### 教育权

263. 1998 和 1999 年的综合财务报表尚未收到，因为最后记录开支的时间表尚未到期。2000 年的帐目与综合财务报表的数据不能直接可比。这种情况的一个原因是各个项目的计算方法发生了变化。然而，数据显示教育开支的绝对值在国家预



算中是最大的项目，占总预算的 8.72%和中央政府预算总额(各个部)的 46.7%，相比数额最大的为国防部，分别占 3.4%和 18.22%。

264. 教育公共开支也包括地方政府为教育和培训拨出的资源，如下表所示。

表 3. 1993-1997 年的教育公共开支  
(10 亿里拉)

<u>地方政府</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
地区和自治省	4,353.1	4,483.8	3,880.7	4,814.7	5,225.2
省	3,162.1	3,298.1	3,223.9	3,251.3	3,789.7
镇	12,618.0	13,024.4	13,045.2	13,268.0	15,071.8
<u>总 额</u>	20,133.2	20,806.3	20,149.8	21,334.0	24,086.7

资料来源: Elaborazione MPI su Censis-Rapporto 1999。

表 4. 按学校级别和学生性别统计的学生人数

<u>学 校</u>		<u>1990/91 年</u>	<u>1995/96 年</u>	<u>1997/98 年</u>	<u>1999/2000 年(*)</u>
学 前	男/女	1,575,234	1,582,020	1,588,020	915,011
	女	788,832	757,931	765,426	441,035
	%女/男	48.8	47.9	48.2	48.2
小 学	男/女	3,069,767	2,816,128	2,820,919	2,570,064
	女	1,493,325	1,360,754	1,362,504	1,241,341
	%女/男	48.6	48.3	48.3	48.3
中 学	男/女	2,261,569	1,901,208	1,809,059	1,686,408
	女	1,072,024	901,207	855,685	797,671
	%女/男	47.4	47.4	47.3	47.3
高 中	男/女	2,856,328	2,693,328	2,597,449	2,419,409
	女	1,426,347	1,343,578	1,290,932	1,202,446
	%女/男	48.9	49.9	49.7	49.7
<u>总 额</u>	男/女	9,762,898	8,993,220	8,815,447	7,590,892
	女	4,760,528	4,363,470	4,274,547	3,682,493
	%女/男	48.8	48.5	48.5	48.5

## 意大利教育制度中的人权教育

### 信息和宣传

265. 教育部为向学生和教师提供《经济、社会和文化权利国际公约》所载的权利有关的信息并提高他们对问题的认识作出的倡议，为便于分析可分为三个级别。1997-2000 年教育部执行的倡议类别概要如下。

### 立法

266. 在此方面，以下内容值得注意：

- 关于“中学生条例”的 248/1998 号总统令提及《意大利宪法》和《儿童权利公约》的原则，制定了年轻人的社会和文化权利框架。特别强调尊重和加强性别认同；言论、思想、良知和宗教自由；无论年龄或条件所有人相互尊重，排除所有形式的意识形态、社会或文化障碍。学生有权积极和负责任地参与学校生活并得知管理学校的决定和规则。《条例》重申需要尊重学生及他们所属社区的文化和宗教多样性。学校促进和鼓励包容和保护学生的母语和文化以及促进跨文化教育的倡议；
- 第 44 条规定(第 384/1999 号总统令)执行关于在意大利的移民和外国人条件的第 40/1998 号法律制定的关于所有人的教育权的规定，意大利人和外国人同样，免于行政性质的限制(意味着没有强制要求居住许可或以前教育经历的官方证明等)或者文化或社会性质的限制。该条款还规定有义务尊重学生的语言和宗教特性并促进融合进程。

### 运作—组织

267. 教育部已制定一个广泛的方案，通过各个执行方案向教学人员提供关于教育的跨文化方面的信息。主要包括：

- 关于公民权、语言和宗教特性和文化多样性问题的一般信息。该信息通过与 RAI—意大利广播电视合作的一个远程全国教育项目向所有意大利学校的教学人员提供，目前处于结尾阶段(见 2000 年 1 月 14 日的第 17 号通告)；

- 为艺术和外语科目的教师就文化和语言协调问题并为所有教师就意大利语作为一门外语教学(见第 210/1999 号部长令第 19 条教师全国就业合同)引入了一个特殊的全国提高课程计划;
- 在《世界人权宣言》五十周年之际,发表教育部关于权利问题官方审查的特刊(“Annali della Pubblica Istruzione”, 1999 年第 5-6 号)并分发到所有意大利学校。

## 教育—文化

268. 应该记住教育部进行的教学活动之一,是通过《公民教育计划》向各种学校各年级的所有学生提供关于人权问题的信息和培训,构成历史和相关科目教学的组成部分。该计划通过提供该领域主要国际协议和公约的信息,特别提及经济、社会和文化权利。

269. 教育部还开展了紧张的各机构活动:

- 通过建立文化间教育部长级委员会,就所有关于权利的立法规定进行研究、提供信息和咨询活动,同时就在教育系统内外宣传关键的人权问题(公民权、全民教育权;研究和宣传关于宗教、语言权利的协议等)采取了广泛的行动;
- 通过包括资金支持促进跨国教育合作计划(地中海计划、欧洲计划例如苏格拉底、莱昂纳多计划、欧洲青年计划等),不仅向年轻人而且向属于少数群体或处于边缘或贫困条件下的所有人提供关于文化权利的信息并促进文化权利。

270. 教育和培训制度的创新和提高的战略作用也得到了承认,不仅作为发展、经济增长和就业的因素,而且作为打击新形社会排外的关键手段。政府认为提高教育和培训设施的质量、种类和整合,是政府政治和行政工作的关键内容之一,并实施了一系列倡议,有可能实现 1998 年 12 月 22 日与社会伙伴达成的协定中的大部分承诺。

## 目前的改革

### 技术—职业培训

271. 意大利专业技术人员的培训制度传统上基于两个支柱：专门教授技术科目的中学和由地区进行的职业培训。1999年为扩大第二支柱并使其多样化引入了重要的改革：通过综合教育、培训、工作相结合的制度培训中高级专业技术人员。这为技术教育和培训系统奠定了基础，目的是为意大利提供一个可以与欧洲其它国家相比的职业培训网络。

### 大学教育

272. 制定了多样的“欧洲”大学教育制度，有可能提高制度的有效性，大幅减少辍学率，开发可以用于劳动力市场的中等技术，从而减少年轻人的失业。大学和科学技术研究部颁发的第509/1999号令为大学课程的设置制定了新的体系。计划新体系于2001/2002学年生效。然而，多数大学选择于2000/2001学年开始对新体制进行试验，特别是在经济和工程系。

### 教育和培训制度在打击排外方面的优先工作

273. 制定就业指导方法方面的政策并且本着该目标指导培训，是广泛和大幅度改革的一部分，在教育、培训和劳动市场体制之间创立了一系列交叉点。

274. 在此方面政府制定了以下优先工作：

- 考虑到学历的级别和质量与找到工作的可能性之间的密切联系，提高学历的级别和质量；
- 缩小意大利中北部与南部劳动力市场之间的差距，因为南部就业的主要障碍之一是那里许多地区落后；
- 让年轻人和被排外风险高的人，如残疾人、移民和缺乏技能的年纪大的人进入就业市场；
- 增加所有年龄的公民获得教育和培训的可能性；
- 为解决教育机构的辍学问题采取预防和拯救行动；
- 缩小社会的边缘化。

## 非意大利儿童和成人的教育和培训

275. 第 40/1998 号法律规定促进外国儿童和成人的培训课程和意大利语言课程和外国成人的认字课程，使他们有机会得到完成义务教育阶段学习的证书。对移民而言，学习意大利语并参加多文化教育本身已经可以被视为极其重要的“培训”。

### 倡 议

276. 新的教育和培训措施可以在各级机构和社会伙伴参与的政策框架内制定(目的是创造广泛的教育和培训机会，满足生活各阶段的需求，使所有人能获得)。它们旨在加强：

- 义务教育阶段后新的综合培训方法，为人们提供专业和技术技能学历，可以用于生产高技术产品和组织复杂的服务；
- 发展学徒被视为增加技能和就业机会的一个重要途径。该倡议还扩大了申请的领域、时限和覆盖的年龄组(2000 年有 73,000 名学徒参加培训)。

277. 教育部制定的《2000-2006 年全国运行计划》包括以下措施：

- 对学生进行个性化的认识，并根据个人的具体经历及其家庭背景和环境重新定义认知图；
- 学校以外的更多的教育途径(综合学校/培训经验)；
- 学校以外的更多教育途径(课外经验、讲习班活动、鼓励开设小卖部和从事运输)；
- 进行个性化的辅导，对教育和职业决定提供指导，以利于开始积极的生活，综合学校/培训；
- 广泛利用各种形式的工作经验；
- 提高家庭对学校生活的认识和参与；
- 引入培训贷款；
- 发展支助基础设施。

## 支助基础设施

278. 建设和加强支助基础设施是更深的社会融合和支持任何旨在降低辍学率的倡议的前提条件。因此，加强旨在建立培训年轻人的适当基础设施的倡议至关重要。这些包括“降低辍学率的资源中心”(例如，科技指导讲习班、环境分析或者模拟生产过程的讲习班；语言或表达研究机构)和“社会融入和边缘地区融合资源中心”(诸如工艺培训讲习班、信息技术和远距离联系体系、“轻型”娱乐和社交机构)。

### J. 第 15 条

#### 文化 生活

279. 严格地说，意大利的文化生活由文化和环境资产部负责，部分由地方公共机构负责(区域和地方当局的文化部门)。然而，这些只是中央或地方政府的其它领域管理或协调的广泛倡议、行动和资金的一小部分，不一定被视为文化活动，因为它们被列入不同的开支项目(学习权；与具体活动相联系的用于剧院、音乐等方面的资金；研究项目的资金；出版图书、杂志等)。

280. 文化和环境资产部的资源在过去两年中增加了几乎一倍，从 1998 和 1999 年的 26,000 亿里拉增加到 2000 年的 48,000 亿里拉。在这些数字基础上还要加上南部意大利开发计划文化资源轴心提供的资源，由 ESF 出资 50%，全国周转基金出资 50%，过去七年中达 52,000 亿里拉。

281. 关于地区在文化活动方面开支的现有数据显示，到 1995 为止略呈下降趋势，过去几年出现上升。

表 5. 1993 年至 1997 年间地区的文化活动开支  
(10 亿里拉)

<u>1993 年</u>	<u>1994 年</u>	<u>1995 年</u>	<u>1996 年</u>	<u>1997 年</u>
1,564	1,474.2	1,145.6	1,425.4	1,570.2

282. 1996年至2000年间政府最重要的倡议包括大幅改革博物馆的管理体制，延长开放时间(包括晚上和假日开放)；重新组织储存、饮食、信息、支助、以及预定设备并使其现代化；调整门票费，给年轻人和老年人折扣。

283. 下列表格载有参观博物馆的数据：

表 6. 博物馆的参观人数

年	总参观人数	与上年相比的 百分比	付费的参观者	与上年相比的 百分比
1990	25,737,239	-	8,881,242	-
1994	23,790,876	-	9,785,688	-
1995	24,717,807	3.90	10,587,348	8.19
1996	25,167,106	2.10	11,366,184	7.36
1997	25,709,397	5.99	12,003,158	5.60
1998	27,729,369	7.28	13,871,465	15.57

资料来源：2000年3月 Min-Beni Culturali e Ambientali。

284. 一个重要指标是以下图表显示的家庭娱乐和文化活动近年的开支趋势：

表 7. 娱乐和文化活动开支

支出类别	1992年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	1999/1992 年增长%
食品	156,975	190,580	186,966	185,009	185,699	187,156	16.13
衣服和鞋	83,786	101,301	102,206	102,306	104,636	106,269	21.16
家庭能源/电力	121,715	201,163	206,887	210,572	209,874	211,222	42.38
家俱等	79,394	97,769	101,828	102,436	104,790	105,910	25.04
交通和通讯	100,120	147,675	152,330	154,384	171,853	178,569	43.93
医疗	56,328	30,076	33,496	33,681	34,897	34,965	-61.10
消遣和文化	74,694	86,645	88,561	90,772	93,559	94,466	20.93
旅馆和公共服务	80,573	90,779	93,136	94,389	95,314	97,019	16.95
其它货物和服务	64,343	77,842	81,126	78,628	78,976	82,845	22.33

年轻人、老年人和残疾人参加文化活动

285. 我们掌握的官方数字是参观公共博物馆和画廊的。数字显示低年龄学生和 60 岁以上的参观者人数不断上升，他们是免费参观规定的主要受益者。

表 8. 1994-1998 年公共博物馆和画廊免费参观人数  
(年轻人、老年人和残疾人)

<u>年</u>	<u>与上年相比的百分比(%)</u>	<u>免费参观者</u>
1994	-	15,761,654
1995	13.77	17,386,164
1996	9.56	18,440,408
1997	12.64	20,101,154
1998	0.64	22,022,650

资料来源: Min. Beni Culturali e Ambientali。

-- -- -- -- --



## 注

<sup>1</sup> 根据意大利改革前的强制性社会保障制度,私营部门的劳动者不论其年龄,均须缴款 35 年后才能领取养老金,而在公共部门,所必须的缴款年限要少得多。

<sup>2</sup> 根据 2002 年财政法规定,每年发给 70 岁以上受益者的津贴额增加为 6,710 欧元。

<sup>3</sup> 颁布 2000 年国家预算法(第 388/2000 号法)后,发给 75 岁及以下者的追加额为每月 12.91 欧元,发给 75 岁及以上者的追加额为 20.66 欧元。

<sup>4</sup> 2000 年国家预算法中载有一项与追加社会养恤金之规定相当的条款,旨在补充社会津贴。

<sup>5</sup> 第 D.Lg. 237/98 号法规定在挑选试点市镇时必须考虑下述因素:(a) 贫困程度;(b) 经济、人口和社会条件差异;(c) 每个市镇现有的各种社会援助措施;(d) 试点市镇的适当地区分布;以及(e)市镇须自愿参与。

<sup>6</sup> 这些研究中心包括:米兰的 Istituto per la Ricerca sociale (IRS),帕多瓦的 Centro Studi e Formazione sociale Fondazione Emanuela Zancan 和罗马的 Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo (CLES)。

<sup>7</sup> 九十年代中,意大利制定了促进地方发展的新政策,包括所谓的《地区协议》。这类政策措施旨在由社会伙伴、地方当局和各种协会建立一种特定的地方政策网络,负责确定一套发展目标(特别是要通过资助富有创新性的商业活动来创造就业机会),并在地区协议范围内由一或多个地方公共机关(通常是市镇或省份)来实现。这些政策赖以为基础的“自下而上”办法,与意大利以前的地方发展政策相比,特别富有创新性。

<sup>8</sup> Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003。

<sup>9</sup> 应用公开协调办法反贫困和社会排斥现象的社会包容计划包括两部分:一是多年行动方案,旨在鼓励成员国之间进行合作,反对社会排斥现象。二是要求成员国每两年提交一份国家行动计划,由欧洲联盟委员会和社会保护委员会进行评估,之后由欧洲理事会和欧洲联盟委员会编写一份联合报告。2002 年 1 月 1 日开始并将于 2006 年 12 月 31 日结束的五年行动方案在整个期间的预算额达 75,000,000 欧元。该进程第一期于 2001 年 6 月开始,提出了第一批国家社会融合计划,为 2001 年至 2003 年制定了国家战略。关于融合情况的第一份联合报告于 2001 年 12 月印发。整个进程以欧洲委员会 2000 年 12 月在尼斯核准的反贫困和社会排斥现象目标为指导。这些目标包括:(a) 促进就业并便利所有人获得资金、权利、货物和服务;(b) 防止发生排斥现象;(c) 帮助最易受伤害者;(d) 动员所有有关机构。

<sup>10</sup> 例如卫生保健计划在其中一项目标中明确提到要“加强保护脆弱人口”，办法是直接针对可能遭到社会排斥的典型人口采取措施，这些人口包括：移民、吸毒者、精神病患者、老年人和临终者。

<sup>11</sup> 第 328/2000 号法规定，政府必须每三年编制一项国家社会干预与服务计划。该计划，除其他外，必须确定重点、项目目标和用以衡量社会融合水平的指标。

<sup>12</sup> 关于社会融合的联合报告草稿(CEC2001)，P.22。

<sup>13</sup> 事实上，该措施于 1998 年 12 月底提出(1998 年 12 月 23 日第 448 号法)，并于 1999 年开始实施。