



---

作为缔约国报告组成部分的核心文件

西班牙 \* \*\*

[接收日期：2015年2月13日]

---

\* 本文件未经正式编辑而印发。

\*\* 附件仅以报告提交语言分发。

GE.15-05017 (EXT)



\* 1 5 0 5 0 1 7 \*

请回收 



## 目录

	段次	页次
一. 国家概况.....	1-132	3
A. 主要人口、经济、社会和文化指标.....	1-81	3
B. 国家宪法、政治和法律结构.....	82-132	25
二. 保护和增进人权的总体框架.....	133-164	32
A. 接受国际人权标准.....	133-135	32
B. 在国家层面上保护人权的法律框架.....	136-146	33
C. 在国家层面上增进人权的框架.....	147-149	36
D. 报告筹备进程.....	150-151	37
E. 其他与人权相关的信息.....	152-164	37
三. 与平等和不歧视相关的信息.....	165-195	40
A. 不歧视.....	165-167	40
B. 打击种族主义和仇外心理.....	168-177	41
C. 男女平等和不以性取向为由进行歧视.....	178-195	44
附件		
I. Partidos y coaliciones con representación en las Cortes Generales (X Legislatura).....		49
II. Presencia de organizaciones no gubernamentales en España.....		51

## 一. 国家概况

### A. 主要人口、经济、社会和文化指标

#### 1. 人口指标

1. 西班牙领土的大部分位于欧洲西南端，与葡萄牙和安道尔同处于伊比利亚半岛。此外，西班牙领土还包括加那利群岛和巴利阿里群岛这样的岛屿、其他一些小岛以及位于非洲大陆北端的休达和梅利利亚。西班牙国土总面积为 506,030 平方公里，位列世界前 50 大国。西班牙在伊比利亚半岛上的面积为 493,514 平方公里。此外，巴利阿里群岛面积为 4,992 平方公里，加那利群岛面积为 7,492 平方公里，休达和梅利利亚的面积为 32 平方公里。

2. 西班牙的户籍人口近年来几乎没有增长。自 2001 年初至 2009 年初，西班牙户籍人口保持了年均 700,000 人的增长速度，其中超过五十万为外籍人口。因此，截至 2009 年 1 月 1 日，户籍人口为 46,745,807 人，在八年中人口增长了超过 550 万人，这主要是当时经济形势良好的结果。这种人口快速增长中，75% 以上归因于外籍人口的增加(到 2009 年初，录得外籍常住人口 5,648,671 人)。在接下来的三年中，总人口的年均增长数量降为 200,000 人，其中外国人仅有 50,000 人。截至 2013 年 1 月 1 日，西班牙的户籍人口数量达到 47,129,783 人，减少了 135.00 人，首次出现了下降，这是由外籍人口的流失造成的，其中一部分要归因于在取得西班牙国籍后，很多这种情况的外国人被归类为西班牙户籍人口。截至 2013 年中期，已掌握的最新人口预测数据显示，外籍人口数量不足 500 万，也就是说，录得外籍人口数量下降超过 700,000 人。这一方面是由于外国人归化入籍，被归入西班牙籍人口造成的，另一方面是由于其返回原籍国造成的。

3. 按人口的性别分布看，根据 2013 年 1 月 1 日的的数据，在总户籍人口中，49.2% 为男性，50.8% 为女性。在西班牙籍居民中，48.9% 为男性，51.1% 为女性。而在外籍公民中，51.5% 为男性，48.5% 为女性。从年龄上看，15.0% 的人口年龄为 15 岁以下，67.3% 的人口处于 16 至 64 岁年龄段，17.7% 的人口年龄为 65 岁或以上。15.0% 的西班牙籍人口年龄为 15 岁以下，65.8% 的人口年龄在 16 至 64 岁之间，19.2% 的人口年龄为 65 岁或以上。在外籍人口中，14.6% 的人口年龄在 15 岁以下，78.9% 的人口年龄在 16 至 64 岁之间，6.5% 的人口年龄为 65 岁或以上。

4. 到 2013 年 1 月 1 日，西班牙录得外籍居民 5,546,238 人。属于欧盟 27 国公民的人数为 2,359,371 人。其中，罗马尼亚人最多(870,258 人)，随后依次为英国人(385,179 人)和意大利人(192,431 人)。除欧盟公民外，摩洛哥人数量最多(792,158 人)，随后依次为厄瓜多尔人(263,498 人)和哥伦比亚人(222,542 人)。

5. 2012 年，西班牙的外籍人口数量有所下降，其中主要影响到了厄瓜多尔人、罗马尼亚人和哥伦比亚人群体，每一个群体都减少了 20,000 人。厄瓜多尔籍和

哥伦比亚籍居民数量减少的原因要部分归因于前面提到的归化入籍进程，他们入籍后就不再被归入外籍人口进行统计。外籍人口中增幅最为显著的是中国人、俄罗斯人和摩洛哥人，尽管其增量较小，约为 4,000 名居民。在 2013 年上半年，根据国家统计局编制的人口统计数据中摘录的临时数据显示，外籍人口的数量为 4,870,487 人，减少了超过 200,000 人。厄瓜多尔人和哥伦比亚人受影响最大，减少了超过 28,000 人，紧随其后的是罗马尼亚人和摩洛哥人，其人口数量减少了超过 23,000 人。

## 2. 经济指标

6. 近几十年来，西班牙经济经历了史无前例的转变：这种转变不仅影响到了西班牙经济的生产结构，而且还使经济政策在经济生活中的作用发生了改变。上世纪 60 年代，西班牙还在走闭关自守的经济发展道路：当时，西班牙经济有着浓重的干涉主义色彩，与周边国家也少有交集，直到其加入了经济和货币同盟，这一同盟代表着我们当前所承认的经济一体化发展的最高阶段。

7. 1986 年，西班牙加入了欧洲经济共同体(欧共体)，这刺激了西班牙为寻求商品市场、服务市场和要素市场的更高效益而实施对外开放和自由化。同时，为通过改善市场作用、促进西班牙融入欧洲市场乃至国际市场，从而推动市场的现代化进程，西班牙在经济法律法规改革进程方面也迈出了重要的步伐。一方面，农业在西班牙经济中的比重有所下降：这从农业对西班牙的产出和就业的贡献显著下降就能看出。工业在西班牙经济中所占比重也有所下降。与此同时，服务业迅速发展，目前已经占到了西班牙国内生产总值的 66.7% 左右。此外，西班牙的金融体系也发生了不同寻常的变化。西班牙各大银行在国际市场上表现活跃就足以证明这一点。这些银行不断在外国增设分支机构和参与项目；良好的效益比使得这些银行在与同行的竞争中立于不败之地。

8. 1959 年，西班牙制定了《稳定计划》。不过，西班牙经济真正开始发生上述重大转变，还是 1977 年的事。那一年，阿道夫·苏亚雷斯政府和社会各界力量签订了《蒙克洛亚协定》，该协定是西班牙综合战略的一部分，对促进西班牙经济现代化，并帮助国家走出石油危机起到了一定作用。然而，原油价格重新上涨，又给处于低增长率和高通胀率下的西方经济带来了新的压力，并在很大程度上限制了有利于西班牙经济增长的新改革措施的作用。1986 年至 1989 年期间，西班牙经济增长率约为 5%(对该时期而言，西班牙经济的年平均增长率为 4.7%；四年间经济总增幅为 20%)：这都要归功于旺盛的内需拉动，即有投资的强劲增长，也有消费的增加。经济的发展，创造了大量的就业机会，同时也进一步巩固了政府财政。然而，随着内需的不断强化，外部失衡也逐渐扩大，通货膨胀的压力也开始凸显。

9. 1993 年，西班牙经济陷入严重危机，这也延缓了西班牙的收入水平向欧共体其他成员看齐的步伐。经济危机造成失业率的大幅上升，西班牙经济活跃人口中约有 25% 处于失业状态。同时，西班牙的通胀率快速上升，政府财政失衡情况也

大大恶化。1999年1月1日，由11个成员国组成的欧洲货币联盟终于成立了。毫无疑问，受共同货币影响最直接的就是新的货币政策概念：共同货币将货币政策的大权交到了欧洲中央银行的手中，这一点已经是不可逆转的。这样，西班牙中央银行就失去了制定本国货币政策和战略方面的直接自主权。

10. 西班牙成为第一批加入欧元区的国家，这营造了一种自信的氛围。这种氛围虽然受到其他外因的影响而变得更加浓厚，但对提升西班牙经济的活力和延长经济扩张周期无疑还是起到了积极作用，直到现在，西班牙经济还受益于这一经济扩张阶段。实际上，在进入欧元区时制定的有利于西班牙的固定汇率，可以显著提高西班牙产品的竞争力，并促进出口。同时，西班牙借欧洲一体化的东风以及预算承诺的有利契机，大幅度降低了利率。上述举措刺激了西班牙经济在20世纪90年代后期和21世纪初期的几年中得以增长，使西班牙人民的生活水平显著提升，并向欧盟其他国家看齐。

11. 欧盟委员会于2005年10月批准通过的《国家改革方案》是政府中期经济政策的重要参考。西班牙政府中期经济政策的战略目标是在2010年全面达到欧盟的收入水平。根据欧盟统计办公室(欧统局)收集和公布的数据，这一目标已在2006年实现。

12. 此外，来自于欧盟预算的结构性资金和大量移民的到来都起到了至关重要的作用：这些因素在西班牙国内生产总值的增长、就业机会的创造和宏观经济的巩固方面都起到了积极作用。因此，公共赤字进入了下降通道，通胀率也有所缓和。在此期间，西班牙的就业市场、商品市场和要素市场也实施了各种改革措施。大部分欧洲国家虽然在货币政策上宣称要进行扩张，但需求的疲软使这些国家无法实现更强健的经济发展水平。与这些国家不同的是，西班牙的经济周期已经持续处于上升周期长达13年之久，并显示出了强大的发展动力。

13. 正是由于上述各项因素，从1999年以来，西班牙经济的增速与欧元区其他国家相比有明显差别，并且将这种年均1.4%的差别累积至今。由于经济增速较快，西班牙的人均国内生产总值已经超过了欧盟27国的平均水平，并达到了欧元区平均水平的95.5%。西班牙经济在近年来的发展主要是受内需的拉动，尤其是得益于建筑业的消费和投资拉动。西班牙经济政策的目标，是使设备资产投资担当起经济发展的主角，从而提升今后几年经济发展的质量。

14. 造成贸易赤字的因素众多，如：内需的拉动力不足，国际油价在近几个月来的回落，以及欧元区主要国家在经济疲软的情况下仍维持着出口增长的态势。尽管如此，对外部门在2008年第一季度对国内生产总值增长的贡献为负值(-0.2个百分点)；而到了第三季度，其贡献率已经达到了0.8个百分点。

#### **西班牙经济现状：各部门经济结构**

15. 在最近40年中，各经济部门的相对比重发生了很大的变化，服务业的比重显著提升，而其他经济部门的比重则有所下降。其结果是，在1995年时工业部门的总增加值占到国内生产总值的20.3%，而在2013年其占国内生产总值的比

重为 15.9%。尤为突出的是建筑业相对重要性的丧失，其占国内生产总值的比重从 1995 年的 8.8% 升至 2006 年的 12.6%，之后开始下降，到 2013 年达到 7.2%。而同期服务业占国内生产总值的比重提高了 6.7 个百分点(从 1995 年的 59.1% 升至 2013 年的 65.8%)。

#### 工业部门

16. 工业企业的调查结果显示，2012 年工业部门的增加值达到了 1,250 亿欧元，从业人员规模为 1,922,272 人。工业投资额上升到了 211.84 亿欧元。根据国民经济核算的数据，从 2000 年起，工业产值持续增长，且增速超过了西班牙经济的总体增速。这一趋势在 2008 年首次中断，随着工业增加值的急剧下降，工业部门的生产率也低于西班牙经济的总体水平。然而，自 2010 年起，工业部门的生产率重新超过了经济总体增长水平，在 2013 年工业部门的增长率达到 4.5% (而经济总体增长率为 2.6%)。从经济规模看，2013 年工业部门的生产率超过了国民经济核算水平，其经济规模达到 78,300 亿欧元，而经济总体水平为每全时工作当量 64,500 欧元。

17. 依据企业规模(员工人数)对工业企业结构进行分析，可以发现，2012 年员工人数超过 250 人的企业的营业额占工业企业总营业额的 53.3%，其在创造就业中所占比重为 32%。

18. 从行业上看，2012 年对工业产值贡献较大的是食品业(15.1%)，发电和输电行业(12.8%)及石油工业(10.2%)。在就业方面，就业人数较多的行业为食品业(16.0%)，机械设备制造以外的金属制品业(11.6%)和汽车工业(7.0%)。

#### 能源部门

19. 2013 年西班牙的一次能源产量上升到了 33,750 千吨油当量。按能源来源看，2013 年核能位居一次能源产量首位(43.8%)，随后的各种能源占比都很低，分别是风能和太阳能(22.7%)、生物能和生物可降解残渣(17.8%)以及水电(9.4%)。石油和天然气加起来占到 1.2%。

20. 2013 年西班牙的一次能源消费量达到 121,119 千吨油当量，其主要来源就是化石燃料：石油(43.7%)，天然气(21.5%)和煤炭(8.75%)，可再生能源占 14.3%，核能占 21.5%。电力的进出口净余额为-579 千吨油当量(-0.5%)。

21. 2013 年的发电总量为 282,258 兆瓦时，其中 40.4% 为可再生能源发电，19.9% 为核电，14.6% 为煤电，20.0% 为天然气发电，4.9% 为石油发电，还有 0.3% 为其它来源。西班牙的电力净需求量为 262,197 兆瓦时，进出口净余额为 -6,731 兆瓦时。

#### 建筑业

22. 建筑业一度曾经是西班牙经济中最具活力的部门，2006 年，建筑业的总增加值占国内生产总值的比重达到 12.6%。自此以后，建筑业占西班牙经济的比重

逐步下降，到 2014 年第一季度降至最低水平，占到国内生产总值(国民经济核算系列)的 6.8%。与此同时，近年来，建筑业的投资额出现了大幅下降，从 2006 年占国内生产总值的 22.2%降至 2014 年第一季度的 9.3%。建筑业的萎缩清晰地体现在就业方面，根据劳动力调查的数据，2007 年建筑业从业人员数量占国家就业人口总数的 13%，而到 2014 年第一季度，这一比例为 5.6%。建筑业的生产力在过去十年经历了大幅变动，从 1996 年到 2007 年，生产力增长率极低甚至是负增长，在 2008 年和 2009 年，由于建筑业就业率的急剧下降，甚至达到了两位数的负增长(按全日制劳动力岗位看，分别为-11.5%和-16.24%)。在 2013 年，建筑业的劳动力增长率比总计总体增长水平低了 10%(4.6%比 4.7%)，尽管其欧元现值水平仍高于经济总体水平(分别是每全时工作当量 74,900 欧元和 64,500 欧元)。

### 服务业

23. 2013 年服务业占国内生产总值的比重达到了 65.8%。年度服务业调查的结果显示，2012 年服务业的营业额下降了 2.9%，为 419,202。就具体的行业分支来看，运输和仓储业在总营业额中所占比重最大(23.4%)，随后是信息通信业和科学技术专业活动(分别为 18.3%和 17.1%)。旅游业及其相关产业由于其对经济的影响力和对就业的贡献，在服务业中占据了举足轻重的地位。2013 年西班牙接收了 6,000 万名游客，从入境游客数量看，居全球第三，从收入看，居全球第二。西班牙是联合国专门机构——世界旅游组织的总部所在地。

24. 服务业所占比重的下降导致服务业从业人员数量减少，降幅为-1.9%。分行业看，从业人员所占比重最大的是酒店业(22.8%)，紧随其后的是行政和配套服务业，以及科学技术专业活动(分别为 22.2%和 17.4%)

25. 在国民经济核算中，服务业在从业人口总数中所占比重甚至要高于其在国内生产总值中所占比重。2013 年服务业全时工作当量的数量占到经济总体全时工作当量的 76.3%，比 1995 年的水平高出 12.4%。在总增加值和就业增长方面的差异体现在服务业生产力的增长水平要低于经济的总体增长水平(但 2000 年、2008 年和 2010 年的情况除外)。尽管出现了强势增长，但服务业的生产力水平仍低于国民经济的总体生产力水平(分别为每全时工作当量 55,700 欧元和 64,500 欧元)。

## 3. 社会指标

### 就业、社会力量和社会关系

26. 在社会对话领域，近年来政府与社会力量已经在就业领域达成了《劳务纠纷自主解决三方协议》、《非全日制工作报价协议》等重要协议，此外当前正在就《关于就业培训子系统的第五项协议》编制工作开展社会对话进程。与此同时，政府向社会力量开展定期磋商，以拟订相关政策，《年轻人创业保证金计划》或《青年就业与创业战略》的出台就属于这种情况。

27. 西班牙最具代表性的社会力量是：代表企业的西班牙企业组织联合会和西班牙中小型企业联合会，以及代表劳动者的工人委员会工会联合会和西班牙劳动者总工会。

28. 西班牙的劳动力市场经历了一次就业严重萎缩进程，2013 年的失业率甚至达到了 26%，之后进入了复苏进程。劳动力市场的这种微妙形势，既是经济大势所趋，也是由结构原因造成的。事实上，其他经济体也经历过类似的经济衰退，只是没有蒙受如此剧烈的就业损失。因此，劳动力市场的现状，也是劳动力市场自身运行的结果，是市场本身在受到剧烈冲击时缺乏灵活应变能力，从而无限放大了危机对就业的冲击造成的结果。

29. 到 2013 年底，劳动力市场总体上呈现出稳定迹象。国家统计局的劳动力调查数据显示，在 2013 年最后一季度，排除季节性因素，西班牙经济成功创造了就业岗位。劳动力调查数据进一步证实了在经济形势分析中最常用的其他两项措施所表明的发展趋势：在 2013 年下半年，社会保障记录登记的排除季节性因素的失业人数减少而参保人数增加。造成这种现象的主要原因，就是经济形势得以改善，使得国内生产总值出现了 0.7% 的增长，且劳动力市场运行更为灵活，能够比之前更好地将国内生产总值的增长转化为就业机会的创造。尤其是 2012 年的劳动力市场改革，预计改革所引入的灵活机制，有助于在西班牙的国内生产总值增长率明显低于以往 2% 的水平的前提下继续创造就业。此外，通过针对劳动力市场的积极和消极政策而采取的一系列行动，有助于恢复就业水平并激发劳动力市场的活力。

30. 在此背景下，政府已经批准了一项雄心勃勃的深远改革计划，旨在遏制就业萎缩状况并创造紧急就业岗位。具体到劳务移民方面，在 2012 年期间对西班牙的技术移民和吸引投资移民的政策进行了一次诊断分析。诊断分析结果表明，必须要赋予就业体系西班牙经济所需的灵活性，并根据企业国际化的需要加以调整。《关于扶持企业发展和实现国际化的法律》于 2013 年 9 月 27 日获批通过，在其条款中包含了名为“国际流动”的一节内容，这一节的目的，准确来说，就是促进投资者和技术移民的流入并在西班牙定居，以及通过西班牙企业的国际化来促进经济增长，进而推动创造就业岗位。总而言之，西班牙尝试通过这种制度，将劳务和出于安全目的的移民这些传统观念与鼓励国际贸易的新观念结合起来。新的制度立足于移民政策架构，将之作为一种竞争力要素来促进西班牙的经济和社会进步。立法部门决定起草一部专门的法规，旨在促进特定外国人群体的流入，例如外国投资者、企业家、高素质专业人士、研究人员、科学技术人员、商学院教师和大学教授，或者以与西班牙境内企业或者其他国家境内企业之间存在劳务关系、专业关系或职业培训关系的模式进入西班牙的群体。

31. 2012 年 3 月，部长会议批准设立一项基金，专用于向供应商付款，作为一项机制来收回政府的应付债务。除了结清对当地企业和自治区政府的债务外，《向供应商支付计划》意味着向生产性经济注入大量流动性。这一机制对于促进企业发展和避免就业衰退至关重要，因为它根据需要直接注入流动性，从而使得



地方实体和自治大区的供应商企业受益，能够快速回款。这一流动性使得企业能够继续或者恢复经营。

32. 根据 2012 年 4 月 27 日的第 2/2012 号《预算稳定性和财政可持续性组织法》的第一项补充规定，于 2012 年 7 月 13 日出台的关于公共行政和金融领域的流动性措施的第 21/2012 号皇家敕令，规定设立自治区流动性基金，作为对自治区流动性的扶持机制，具有临时性和自愿性质，有助于缓解在 2012 年和 2013 年期间各自治区的资金需求及在获得信贷方面遇到的问题；与此同时，提高了以较低的价格提供经费、巩固财政各项目标的落实程度。自 2012 年起通过《向供应商支付计划》和自治区流动性基金中用于直接向供应商付款的部分所提供的流动性，使得国内生产总值与期初相比有了 3% 的增长，而且与之前没有采取这些措施的情况相比，在中期内可以新增 400,000 个就业岗位。

33. 2009 年第三季度，西班牙的从事经济活动人口总数为 22,993,500 人；年龄在 16-64 岁之间的西班牙籍从事经济活动人口比率为 73.9%。虽然近年来活动人口比率始终在走高，但目前的经济和就业危机却阻碍了从事经济活动人口的增长。不过，男性和女性在危机中的表现却有很大差别。从 2008 年第三季度开始，男性的从事经济活动人口比率就呈缓慢下降态势，而女性的从事经济活动人口比率则持续上升，并于 2009 年第三季度达到了 65.7%。16 岁及以上的外籍人口的从事经济活动比率为 76.6%。这一比率直到 2009 年第二季度才开始下降。

34. 2013 年 12 月，加入社会保障体系的外国人数量为 1,543,306 人，这与 2011 年 1 月 1,132,465 人的水平相比有所增加。西班牙的移民政策在传统上是与劳动力市场吸纳移民的能力相挂钩的。这反映在新参保人数演变上，因为在 2006 年，有 204,000 名外国人来到西班牙，到 2007 年登记数据出现峰值，达到 250,000 人，自 2009 年开始登记数据逐步下降，在 2012 年录得新增人数为 3,021 人。

35. 就业和社会保障部通过移民事务总局参与到劳务三方委员会的工作中，该委员会是一个国家政府与最具代表性的国家级工会组织和企业家联合会之间关于移民潮管理事务的常设对话机构。社会力量参与到委员会工作流程中的目的，就是让移民潮管理政策能够根据移民和劳动方面的法律法规，更加高效地达成满足本国劳动力不足的需求，保障本国和外国劳动者的权利。

#### 医疗卫生和社会政策

36. 1978 年《西班牙宪法》规定，所有公民均享有真正的医疗保健和公平、有效和尽可能高质量的医疗服务。《宪法》第 41、43、49 和 51 条对上述内容进行了规定。这些规定承认获得医疗救助是一项公共和客观的个人权利，无论公民是否缴纳了相应税费，都应享有这一权利，并确保每位公民都能平等且不受任何歧视的享有同等医疗救助权，同时确保公民可以公平地获得医疗救助所提供的各种物质内容。随着《宪法》中有关法令的发展与实施，西班牙从 1979 年起向各自治区下放保健和卫生(公共卫生)方面的权力，并在之后多年中始终予以延续。目

前，所有自治区和休达与梅利利亚这两个自治市都获得了这方面的权力。原先西班牙的医疗卫生机构是由国家卫生协会统一管理的。从 1981 年起，西班牙就开始向加泰罗尼亚自治区下放这方面的管理权，随后又在 1984 年至 1994 年间先后推广到了安达卢西亚、巴斯克、巴伦西亚、加利西亚、纳瓦拉和加那利群岛，并在之后进一步推广到了全国其他地区。2002 年 1 月，权力下放工作全部完成。中央政府仍然通过国家医疗卫生管理委员会对休达和梅利利亚两个自治市的医疗卫生机构实施管理。由各自治区来承担这方面的管理权，就是对公民医疗服务的一种管理手段。国家与各自治区在处理医疗卫生事务方面的权力归属关系的经验和做法为发展由自治区组成的国家的聚合力和凝聚力提供了重要参考。国家医疗卫生体系各成员单位都为实现同一个目标而在这方面共同开展了不懈的努力，这一目标就是：使国家医疗卫生体系有一个共同的身份，并符合《宪法》所规定的统一、自治和团结原则，这些原则也是西班牙的立国之本。在医疗卫生权限全面下放的大背景下，各自治区可以自行决定医疗卫生机构的组织和服务形式。这样，卫生和社会政策部的角色就变成了协调国家医疗卫生体系，制定全国性的公平、高质量和高效战略，并将这些战略作为医疗合作的基本手段来予以实施，从而推进各地的医疗服务的行为方。

37. 正如第 16/2003 号法律的第 69 条关于国家医疗卫生体系的管理和质量中所规定的，跨地区理事会是“医疗卫生机构相互之间以及医疗卫生机构与国家政府之间的开展协调、合作、沟通和信息交流的常设机构，目的就是通过切实保障境内所有公民的权利，促进国家卫生体系的融合”。理事会由卫生部和各自治区的卫生理事会主持工作，是国家医疗卫生体系的科学技术支持机构。在第 14/1986 号卫生法中阐明了其宪法使命，根据这一使命，国家有责任承担对医疗卫生的总体协调工作，采取措施促进信息的传播、技术的发展并采取行动，在整个国家医疗卫生体系中将各项分散的行动整合在一起。此外，由跨地区理事会核准的医疗卫生工作协调准则，应当考虑制定《医疗卫生综合计划》，这一文件应当整合国家、自治权和地方的医疗卫生计划及其经费来源。该计划还应提交给跨地区理事会审批。《卫生法》还规定在国家和自治区层面设立相关技术委员会，签订协议并共同制定必要的方案，以提交医疗卫生机构的效率和盈利能力。该法第二篇第 38 条至第 43 条规定了自治区和地方公共卫生管理机构的权限。中央政府在以下方面握有大权：港口、边境卫生检疫；签署国际医疗卫生协议，维护相应的国际关系；医疗卫生的基础和总体协调；药品方面的立法；专业研究生学位证书的获取、颁发和认证。

38. 在这方面，卫生部通过保健和消费总局，承担了在公共医疗卫生、跨区域协调、高级检查、卫生规划、卫生从业人员管理和医药政策制定和执行的职能，此外还涉及到以下职能：公共筹资、药品和卫生用品定价、开展相关活动将研究创新和进步，特别是先进的治疗方法引入到国家医疗卫生体系中，以及通过在其权限范围内开展监管工作，推广消费政策，从而保护和增进消费者和用户权利，建立并推广有效机制来保护这些权利，开展这方面的跨区域体制合作，并促进消费者和用户协会的发展，支持消费者和用户委员会的工作。

39. 对旨在落实健康权利的各项活动的监管，是依据一系列具有法律地位的法规制度实施的：《卫生保健总法》(1986年)，《国家医疗卫生体系凝聚力和质量管理法》(2003年)，《保障药品供应及合理用法》(2006年)，《公共卫生总法》(2011年)及《关于保持国家医疗卫生体系的可持续性并改善体系质量和安全的紧急举措的皇家敕令》(2012年)。

40. 《卫生保健总法》在第一条中明确指出，法律的目的就是对各种行为予以管理和调节，从而确保公民有效地行使《宪法》赋予的健康权。为此，该法律建立了一个覆盖整个西班牙的全国医疗卫生体系。这一体系的所有服务都是高度公开的，由国家财政总预算提供资金；同时，中央政府和各自治区的医疗卫生服务机构也被纳入了该体系。《卫生保健总法》的获批通过对西班牙医疗卫生界来说是一次重要的转变。该法律将各种旨在推进医疗保健和预防疾病的政策和行动纳入到了医疗和医药服务中，并在社会保障服务的基础上，将现有的各种医疗和公共援助资源全部纳入统一的处置机制。在对各自治区进行医疗卫生权力的下放和转让后，有必要对2003年5月28日的第16/2003号法律(《国家医疗卫生体系凝聚力和质量管理法》)的法律框架进行补充，将公共卫生管理机构的协调与合作行动明确为确保公民享受健康权的一项手段，这样，就能够保障公民公平地享受同等质量的医疗保健服务，并平等地参与医疗保健活动。此外，2011年10月4日的第33/2011号《公共卫生总法》的目的，就是通过由公共当局、企业和公民组织开展的政策、方案、服务以及一般性的各类行动，为人们达到并维持高水平的健康奠定基础，从而针对在卫生保健领域最具影响力的程序和因素开展行动，预防疾病，在个人和集体层面上保护和提高人们的健康水平。

41. 2012年4月20日的第16/2012号《关于保持国家医疗卫生体系的可持续性并改善医疗卫生体系服务质量和安全的紧急举措的皇家敕令》及其后续实施条例的目标如下：

- 保障公民的健康权，进一步推广医疗卫生的普遍性原则；
- 保障所有公民能够公平公正地享有公共医疗卫生服务；
- 确保医疗服务的质量；
- 保障医疗服务的免费性以及所有自治权在医疗卫生权利方面的平等；
- 通过必要的持续护理服务(将基层医疗保健和专科医疗服务结合起来)，促进为病人提供更好的医疗保健服务；
- 提高管理效率；
- 提高国家医疗卫生体系内部各自治机构之间的凝聚力和合作意愿，使病人从中受益；
- 保持公共医疗保健体系的可持续性；
- 根据欧盟标准进一步发展与医疗保健权利相关的法律法规；
- 促进卫生从业人员的专业发展。

42. 初级医疗保健服务，即基层医疗的特点是：服务网点覆盖面广，便于公民求医；技术手段和服务能力充足，完全可以解决各种常见健康问题。二级医疗服务，即专业医疗的诊断和/或医疗手段较为复杂，且花费较大，仍被归列为医疗卫生体系内的服务。如果医疗机构相对分散，那么专业医疗的效率会很低。专业医疗的服务对象首先是基层医疗工作人员认为有必要进行专业诊疗的患者。按规定，基层医疗应确保公民在其住所周边 15 分钟的路程内，可获得一系列基本医疗卫生服务。主要的医疗机构为保健中心，其工作人员包括由家庭医生、儿科医生、护士和行政管理人员组成的多学科小组，以及社会工作者、助产士和理疗师。同时，有关方面还建议社区保健中心承担起对保健和预防疾病的宣传推广工作。为了最大限度地方便公民公平就医，基层医疗机构应在必要时派医务人员上门为有需求的公民提供服务。

43. 专业医疗机构包括专业医疗中心和医院，就医的形式为住院或急救。在专业医疗结构得出诊断结论或完成治疗后，患者及其诊疗信息将重新回到基层医疗机构的医生手中，并由其将所有资料归入患者的病历，以确保对该患者诊疗史的全面了解。该做法可以确保治疗的连续性；由于治疗服务可以在必要时上门提供，所以无论患者的住处或生活自理情况如何，都可以公平地享受这种连续治疗服务。在这种组织形式下，医疗资源的配置，基本是按照人口分布和医疗区域来规划的。在确定医疗区域时，各自治区会考虑各种因素，但会遵循就近医疗的原则。每个医疗区域的规模应在 200,000 至 250,000 人之间。不过，由于各地区之间的特殊性，人口数并不是划分医疗区域的唯一标准和指标。

44. 医疗区域又被分成若干个基本医疗区。基本医疗区是基层医疗的覆盖范围，保健中心在基本医疗区内开展各种医疗活动。这些医疗活动是根据当地的人口密度、流行病学特征和当地的资源状况来确定的。每个基本医疗区的规模在 5,000 至 25,000 人之间。每个基本医疗区都有一所综合医院，以提供专业医疗服务。在某些医疗机构中，还存在介于医疗区域和基本医疗区之间的组织结构。所有的医疗服务均由全国医疗卫生体系提供。全国医疗卫生体系向公民提供一整套的医疗服务，包括：疾病预防、诊断、治疗、康复以及保健和改善健康状况。

45. 初级医疗卫生服务、专科医疗卫生服务以及急救服务均为免费性质的，用户无需在医疗卫生服务机构缴费。可以通过各医疗卫生服务机构发放的个人保健卡获得公共医疗卫生服务。个人保健卡是每一名公民作为国家医疗卫生体系用户的身份证明文件。在西班牙，持有个人保健卡的公民有权享受医疗保健服务，费用通过国家医疗卫生体系由公共基金承担，为此，用户应满足以下任一要求：

- 属于雇用劳动者或者自营劳动者，已经购买社会保险且处于有效参保缴费或类似状态；
- 通过社会保障体系领取养老金；
- 领取任何其他定期福利，包括失业救助和失业补贴；

- 已经无法再领取失业救助或失业补贴，已经作为求职者进行了注册登记，证实没有以其他任何名义获得被保险人身份，且在西班牙居住。

46. 如果不符合以上任一情形，西班牙籍公民或者在西班牙境内居住的欧盟任一成员国的公民、欧洲经济区各国公民或者瑞士籍公民以及持有在西班牙境内的居留许可证的外国人，只要证明其收入水平未超出法定收入限额，也可获得被保险人地位。<sup>1</sup> 被保险人的受益人包括：被保险人的配偶或者亲属，只要居住在西班牙境内，在出具相应的官方登记凭证后即可成为被保险人的受益人；由被保险人承担扶养义务的前任配偶或者处于法定分居状态的配偶；被保险人或其配偶的子女或继子女，其中，无论是处于法定分居状态、前任配偶或者事实婚姻配偶，只要被保险人仍对其承担扶养义务，则其未满 26 岁或者身患残疾、残疾程度达到或超过 65% 的子女或继子女均为保险受益人。

47. 任何不属于被保险人或受益人的人员，可以通过签署专门的协议，支付相应的费用来获得医疗保健服务。属于国家公务员互助保险体系、司法部门互助保险体系和武装部队社会保障体系范畴内的被保险人，可以选择参保公共医疗保险(国家医疗卫生体系)或商业保险(保险公司)。对于上述参保人员，如果选择通过商业保险公司享受医疗救助服务，必须到保险公司指定的医疗机构就医；如果在公立医疗机构就医，则产生的费用由第三方承保人承担。对被保险人或保险受益人的身份鉴别和管理工作由国家社会保障局通过其省级机构承担，一旦被保险人或受益人被确定满足条件，即可由卫生主管当局落实其医疗保健权利，通过颁发个人保健卡来让公民获得医疗保健服务。国家社会保障局应向卫生当局提供必要资料来随时验证持卡人是否满足获得医疗保健权利的条件和要求，这一验证工作无需得到当事人的同意。

48. 经合组织 2013 年的报告显示，西班牙境内 99% 的人口都被涵盖在公共医疗保险范围内，此外还有 13.4% 的人口购买了补充商业医疗保险。这样，实际上几乎所有的西班牙公民以及通过双边协定获得此项权利的居民，都享有医疗保障。第 16/2012 号皇家敕令已经逐步阐明并统一确定了获得公共医疗救助的条件，根据被保险人和受益人的情况而定，在平等条件下以法律形式对认定这些情况的机制进行了规范，这一机制既适用于西班牙公民，也适用于在西班牙合法居留的外国公民。第 16/2012 号皇家敕令，通过修改 2003 年 5 月 28 日的第 16/2003 号《国家医疗卫生体系凝聚力和质法》第 3 条之三，确立了新的制度，规定未在西班牙进行居留登记或者获得在西班牙的居留许可的外国人，可以通过以下方式，享受到国家医疗卫生体系提供的由公共经费承担的医疗救助服务：

(a) 无论出于何种原因，突然患有严重疾病或者遭遇紧急事故，可获得收治，直至出院；

<sup>1</sup> 2012 年 8 月 3 日的第 1192/2012 号皇家敕令规定了被保险人和保险受益人在西班牙获得由公共经费通过国家卫生体系承担的医疗救助服务应满足的条件，该法第 2.1.b) 条规定，收入限额为年薪 100,000 欧元。

(b) 妊娠、分娩和产后护理；

(c) 在任何情况下，未满 18 岁的外国人均可在与西班牙公民同等条件下获得医疗救助。

49. 国家医疗卫生体系向公民提供的全套服务包括预防、诊断、治疗、康复、复健和保健活动。其中的一系列基础服务在第 1672003 号《国家医疗卫生体系凝聚力和质量法》以及 2006 年 9 月 15 日的第 1030/2006 号关于规范国家医疗卫生体系通用服务和更新程序的皇家敕令中都做出了规定。后续颁布的第 16/2012 号皇家敕令对国家医疗卫生体系的服务内容进行了修改，纳入了以下模式：

- 国家医疗卫生体系一揽子补充医疗服务，包括制药服务、矫形假肢服务、食品供应和出于临床需要运送处方的服务。在拟订一揽子补充医疗服务内容时，必须要兼顾效率、效益、有效性、安全性和治疗用途，以及医疗服务的优势和替代作用，对弱势群体或高危群体的照顾，考虑到社会需要及其经济影响，还有如何组织开展此类服务。如果要纳入新技术、工艺或程序，国家医疗卫生体系在投入应用之前，必须要由国家医疗卫生体系的西班牙医疗卫生技术和服务评估机构网络进行效用评估；
- 国家医疗卫生体系的一揽子基本服务，包括一般性和/或辅助或支持治疗慢性病的基础活动、服务或技术；
- 自治区一揽子补充服务，通过这些服务，在其中可以纳入未包含在其他服务体系中的技术、工艺或程序，配备必要的补充资源并主动向跨地区理事会进行报告。

50. 在制药服务方面，第 16/2012 号皇家敕令对药品供应制度进行了修改，设立了新的药品供应模式，确保所有市民都能得到必需的药品。这种可持续的药品供应模式可以保持服务的普及性。该法引入了三项标准来调节这一用户服务模式（收入、年龄和疾病严重程度），以此来提高公平度。在这个意义上，处于非常弱势状况的群体，例如已经丧失领取失业补贴权利、但是在之前已经支付过 40% 药价的长期失业人口，自第 16/2012 号皇家敕令颁布之后，可以免于付费。这一规定也适用于收入低于贫困线、领取福利性养恤金及类似情况的人员，这部分人口也无需支付药费，享有与工伤或职业病患者相同的待遇。而重病患者和慢性病患者在购买相关药品和医疗产品时，缴费比例可折减 10%，其缴费上限会根据消费者价格指数进行更新，这一规定同样自第 16/2012 号皇家敕令颁布之日起生效。此外，根据居民收入水平确定了三级缴费比例，自 0% 至 60% 不等。前面已经介绍了免于缴费的群体。对于年收入水平低于 18,000 欧元的用户和受益人，缴费比例为 40%；年收入水平在 18,000 欧元至 100,000 欧元之间的用户和受益人，缴费比例为 50%；月收入水平在 100,000 欧元或以上的用户和受益人，缴费比例为 60%。根据 2006 年 7 月 26 日的第 29/2006 号法第 94 条之二第 5 条 d) 款的规定，社会保障养恤金领取者及其受益人的缴费比例定为 10%，但是根据自然人所

得税申报，收入水平达到 100,000 欧元或以上的人员，缴费比例应为 60%。月缴费上限要根据收入水平确定。对于年收入低于 18,000 欧元的养老保险缴费者，月缴费上限不得超过 8.26 欧元，年收入水平在 18,000 欧元至 100,000 欧元之间的养老保险缴费者，月缴费上限不得超过 18.59 欧元，月收入水平在 100,000 欧元或以上的养老保险缴费者，月缴费上限不得超过 62 欧元。由于历史原因，大众互助基金覆盖人群的药品支付比例有所不同(例如：在职劳动者和领取养老金者的自付比例为 30%)。大众互助基金主要包括针对国家民事管理机构工作人员的国家公务员一般互助基金、面向武装力量工作人员的互助基金和针对司法工作人员的互助基金。医疗机构提供的药品包括在西班牙获得授权的绝大部分药品。只有商业广告药物、化妆品和美容产品不在其列。有一部分医药产品是不受国家医疗卫生体系资助的，其中就包括那些收益和治疗效果低下的产品。国家卫生和社会政策部下属的西班牙药品和保健品局是负责通过对药品的评估来进行药品登记和授权的机构。患者在基层医疗机构中通过药房获得药品。各自治区负责制定本地区的管理条例，来规范开设新药房许可证的获取、以及药房的工作和核查时间。公共体系负责提供一些辅助服务，包括：矫形假肢、急救和预约患者的交通服务、复合食疗和上门输氧治疗。

51. 卫生、社会服务和平等部在 2012 年发布的国家医疗卫生体系社会服务和平等状况报告显示，国家医疗卫生体系下设 3,006 家医疗卫生机构。在为数众多的小城镇中，分布着 10,116 个地方医务所，当地的医疗卫生机构会在其中派驻专业医务人员，为分散在农村地区、老龄化程度较高的人口聚居区提供贴近群众的基本服务。同样，国家医疗卫生体系下设 790 所公立医院(每 100,000 名居民配 1.8 所医院)，可提供 162,538 个床位(每 100,000 名居民配 352.5 个床位)。从医院性质划分，每 10 所医院中有 4 所为公立医院，6 所为私立医院，而在床位数上，这一比例恰恰相反，每 10 个床位中，有 7 个属于公立医院，3 个属于私立医院。从救治目的看，每 10 所医院中，有 7 所收治急性病症患者，1 所为精神病院，还有 2 所收治老年病和长期慢性病患者。每 10 个床位中，急性病症医院 8 个，精神病院 1 个，老年病和长期慢性病专治医院 1 个。从医院性质和所有权划分，半数的急性病症医院和 75%的此类床位的所有权为公立性质的。30%的精神病院和 34%的此类床位的所有权为公立性质，而 30%的老年病和长期慢性病专治医院和 37%的此类床位的所有权为公立性质。

52. 约有 272,000 名医生和护士在公立医疗机构和医院中工作，其中以女性为主：每 10 名医务人员中就有 7 名为女性。其中，医生为 114,000 人，护士的人数更多，为 157,000 人。除了这些医务人员外，还要加上正在接受研究生深造的人员，其中包括 19,000 名在公立医院中任职的住院医生和常驻医生。在国家医疗卫生体系下设的卫生所和医务所中，有超过 35,000 名医生(约 29,000 名家庭医生和 6,000 多名儿科医生)，其中半数均为女性(每 10 人中女性占 5 人)，还有超过 29,000 名专业护理人员，其中每 10 人中有 8 人为女性。在基层医疗领域，每 10,000 名居民配有 7.6 名医生和 6.3 名护士。在国家医疗卫生体系内的医院和专业卫生医疗机构中工作的医生数量超过 79,000 人(每 10,000 名居民配 17.2 名医生

的比率),其中每10人中有4人为女性,还有超过128,000名护士(每10,000名居民配27.9名护士的比率),其中每10人中有9人为女性。从专业科室看,在所有医生中,每10人中就有5人属于医学学科,3人属于外科,略超过1人提供辅助服务(临床分析、微生物学、放射学……),还有1人从事急救工作。

53. 居民在国家医疗卫生体系的基层医疗机构就诊频率为年均6.0人次,这意味着卫生所和诊所每年的接诊数量约为2.59亿人次。如果再加上正常工作时间以外的急诊情况,接诊数量则达到2.79亿人次。如果将护理工作也纳入到接诊范畴,接诊规模则超过了4.18亿人次。每年都有超过520万人出院,其中420万人(占总数的80.7%)享有国家医疗卫生体系的资助。同样,每年各类专业医生接诊次数达到8,260万人次(87.3%享有公费报销),开展2,620万人次的急救服务(78.6%享有公费报销)并实施470万例的外科手术,其中130万例属于门诊手术。住院分娩数量超过358,000人次,其中包含超过121,000例剖腹产手术。国家医疗卫生体系下属各医院所有因急症入院的患者中,有13%属于分娩、产褥期和妊娠并发症的情况,这一原因占到医院急症女患者总数的25.7%。妇女的其他高发病症,按发病率高低排列,分别是循环系统疾病(11.8%),消化系统疾病(10.2%)和呼吸系统疾病(8.9%)。肿瘤发病率达到8.8%。在男性群体中,发病率最高的疾病同样是循环系统疾病,发病率达到16.9%,其次是呼吸系统疾病,发病率为14.7%,接下来是消化系统疾病,占14.4%。肿瘤发病率达到11.2%。男性因罹患精神疾病入院的比例(占住院总数的2.4%)要高于女性(占住院总数的1.9%)。

54. 在人体器官和组织移植领域,西班牙医院在世界上居于领先地位,移植活动是在获得认证的机构中开展的。器官捐献需要得到捐献者的同意。当前器官移植在医学界属于一种常用的技术,在很多技术先锋领域得到了应用。科学的进步使得更多的疾病可以通过移植得到治愈。在西班牙,移植工作得到了持续、稳定的发展。对移植活动的制约因素就是捐献者和培植的器官组织的数量。1989年在西班牙成立了国家移植组织。在这25年里,西班牙的器官捐献者数量和开展的移植手术数量已经增加了两倍。截至目前,西班牙已经开展了超过90,000例器官移植,超过300,000例组织移植以及大约50,000例造血手术(骨髓和脐带血),这意味着约有五十万患者成为了西班牙移植体系的受益者,占到西班牙当前总人口的1%。西班牙的移植模式作为一项范例,揭示了如何将参与到捐献和移植全程的公民和专业人士的努力结合起来,从而挽救了数以千计的市民生命或改善了其生活质量。国家移植组织树立了一种创新型的管理模式,使得西班牙在器官捐献和移植领域跻身世界前列。2013年的数据显示,器官移植数量达到了史上最高水平,总计为4,279例移植手术,这要感谢1,655名捐献者的慷慨捐献。捐献率已经达到每百万居民35.1人。其中以肺移植(+19.7%)和胰腺移植(+10.8%)的增幅最为突出。总共已经实施了2,552例肾脏移植手术,1,093例肝脏移植,285例肺移植,249例心脏移植,92例胰腺移植和8例小肠移植。2013年活体肾脏捐献数量增长了5%,达到382名捐献者,其中有41名捐献者已经成为交叉肾脏移植计划的组成部分。活体肾脏移植占到西班牙开展的肾脏移植手术总



数的 15%。2013 年的心脏捐献数量维持了稳定, 共计有 159 名捐献者。此类捐献占到捐献者总数的 10%, 涉及到 21 家西班牙医院。另一方面, 来自于交通事故的捐献者占到 4.4%(2012 年为 6%)。随着《国家骨髓计划》的生效, 骨髓捐献者数量也出现了大幅增加。到 2014 年 1 月 1 日, 西班牙的骨髓捐献者人数为 136,449 人, 而公共血库中存储的脐带血数量达到 58,851 份, 已经非常接近在《国家脐带血计划》中为 2015 年设定的 60,000 份脐带血的目标。值得一提的是, 捐献和移植是一项能够在全国范围内增强社会凝聚力的因素。22.5%的器官移植是在器官捐献者所在自治区以外的地区进行的。

55. 西班牙的医疗卫生支出数据发布在卫生部的网站上, 其中包括采集公共卫生支出统计数据,<sup>2</sup> 以及采集公共和私人卫生支出的医疗保健账户体系。<sup>3</sup> 医疗保健账户体系在 2013 年 5 月发布的西班牙数据(2011 年)显示, 西班牙医疗卫生体系在 2011 年的总支出达到 988.6 亿欧元(其中 722.17 亿欧元由公共经费承担, 266.43 亿欧元由个人自付)。在 2007-2011 年期间, 医疗卫生总支出的年均增幅为 2.5%。在 2011 年公共医疗卫生支出减少了 3.4%, 而私人支出则增加了 2.5%。2011 年的医疗卫生支出占到国内生产总值的 9.3%, 在经合组织国家中处于中等水平, 其中 6.8%由公共经费承担, 2.5%由个人自付。从人口角度看, 医疗卫生总支出从 2007 年的人均 1,978 欧元提高到 2011 年的人均 2,095 欧元, 这意味着在这五年间, 年均增幅为 1.4%。从分类数据看, 2011 年的治疗和康复服务支出达到 563.16 亿欧元, 占医疗卫生总支出的 57.0%, 随后依次是: 门诊病患医疗产品支出, 20.1%, 长期护理服务支出, 10.4%(103.28 亿欧元, 其中 67.53 亿欧元由公共经费承担, 35.75 亿欧元由个人自付), 医疗保健费用, 占医疗卫生总支出的 5.3%。在 2007-2011 年期间, 这方面的支出增加比例如下: 治疗和康复服务支出, 2.0%, 长期护理服务支出, 1.1%, 医疗保健费用, 0.4%。门诊病患医疗产品支出减少了 1.2%。2011 年除医疗保健服务与治疗 and 康复服务以外的各类医疗卫生支出都有所减少。公共卫生和疾病预防方面的支出在 2008 年至 2010 年期间出现了急剧变化, 这主要是由于当时的卫生和社会政策部在 2009 年秋季集中购买 H1N1 甲型流感疫苗, 采购额高达 3.33 亿欧元。在长期护理服务支出方面, 住院护理占到 65%(67.09 亿欧元, 其中 42.02 亿欧元由公共经费承担, 25.07 亿欧元由个人自付); 家庭护理占 24%(24.78 亿欧元, 其中 17.84 亿欧元由公共经费承担, 6.94 亿欧元由个人自付); 日间住院护理占 11%(11.41 亿欧元, 其中 7.67 亿欧元由公共经费承担, 3.74 亿欧元由个人自付)。

56. 地方行政机构在西班牙医疗卫生体系中的出资比例占到 91.5%, 包括公务员互助保险机构(国家公务员一般互助基金、面向武装力量工作人员的互助基金和针对司法工作人员的互助基金)在内的社会保险机构出资 6.5%, 中央行政机构承担 0.7%。自 2009 年起, 由于经济危机的原因, 医疗卫生支出结束了之前维持的上行趋势, 公共行政机构的支出缩减了 4.2%, 这导致当局自 2010 年 5 月起采取

<sup>2</sup> [www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf](http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf)。

<sup>3</sup> [www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/SCSPrincipalesResultados.pdf](http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/SCSPrincipalesResultados.pdf)。

了特别措施来减少公共赤字。在公共卫生支出方面，较受影响的包括药品和其他紧缺的医疗产品，自 2009 年起下降了 8.9%。2011 年所有公共行政部门的医疗卫生支出与 2010 年相比都有所减少。其中最明显的就是中央行政机关，降幅达 7.7%。

57. 任何医疗机构都必须获得国家医疗卫生体系的资质认证，其关键就在于满意度调查；因此，用户对医疗卫生体系的意见的信息至关重要。每 10 名成年人中有超过 7 人对公共医疗卫生体系表示认可，对其运作做出了积极的评价，在过去几年中这一肯定态度呈增长趋势。每 10 名受访者中约有 2 人对改革表示认可，这一数字要低于前些年的水平。每 10 名受访者中对医疗卫生体系呈不满态度的不足 1 人(4.2%)，与前些年的比例基本持平。

## 教育

58. 管理和指导西班牙教育体系的立法框架由 1978 年的《西班牙宪法》和根据《宪法》制定的用于设定教育原则和权利的各项法律构成。这些法律包括：

- 1985 年的《教育权监管组织法》。
- 2006 年 5 月 3 日的《教育组织法》。
- 2002 年 6 月 19 日的第 5/2002 号法律，《教育人员专业培养与资格评定法》。
- 2013 年 12 月 9 日的第 8/2013 号《教育质量改进组织法》，该法对《教育组织法》进行了修订。

59. 《教育组织法》对教育体系中除高校之外的教育机构的结构和组织进行了规定。该组织法对《宪法》和《教育权监管组织法》承认的各种原则和权利进行了重申，也是一部对所有人都平等的、重要的新法律。该组织法坚持教育的包容性、对处于不同情况的人给予平等待遇和不歧视。《教育组织法》重申了教育的公共服务性质，并认为教育是社区的一种基础服务。因此，所有人应在机会平等的条件下没有任何区分地获得就学机会；同时，随着社会的逐渐转变，应保障就学的规律性和连续性。公共教育机构可由政府当局或社会力量主办。教育体系的主要教育目标是：改善教学质量，提高考试成绩；实现义务教育的全覆盖；增加儿童教育机构、中学和培训机构；增加中学和职业培训学校毕业生人数；对公民提供民主意识宣传；推广终身学习；强化教育体系中的公平；与欧盟其他国家保持一致。《教育组织法》规定，为期十年的基础教育一般为针对 6 至 16 岁学生的在校学习阶段。基础教育包括小学和中学的义务教育部分。此外，该组织法还对儿童教育、义务教育阶段后的中学教育、艺术教育、体育、语言教育、以及终身学习框架内的成人教育和远程教育进行了梳理。同样，该组织法还收集了对教育机构的组织和作用的参与性意见，从而强化了教育机构的权限和组织自主权。

《教育组织法》也对学校董事会和教职员工的职权进行了规定。值得一提的是，该组织法鼓励学生家庭与学校开展合作，从而提高学生和家长的参与程度和责任

心。此外，《教育质量改进组织法》促进各教育机构的自治，由教育管理当局对教育机构的成果进行评估并适时采用相应行动计划，特别注重对教育体系转化有重大影响的三个领域：借助学校的经济可持续性实施数字化模式，发展信息和通信技术；促进语言多样性，让学生掌握第二甚至第三外语；职业培训的现代化。

### 大学高等教育

60. 大学事务总秘书处是教育、文化和体育部的下设机构，隶属于该部委负责人的直接管辖，担负中央政府在大学教育方面的全部职权。2012年1月27日的第257/2012号皇家敕令确立了教育、文化和体育部的基本组织结构，其中，大学事务总秘书处下设大学政策总局，其主要职能如下：

- 规范大学教育工作及制定招生规则；
- 发展欧洲高等教育区并推行相关举措来调整大学学位；
- 制定大学正式学位文凭的认证条件，对西班牙本国文凭和外国文凭的认证、同等效力做出规定；
- 对奖学金、助学金和其他教育扶持体系开展行政和经济-财务管理；
- 促进学生在欧盟内的流动，并促进大学生和毕业生在欧盟以外区域的流动；
- 规划和管理相关方案，由于规范、现代化改造和强化大学管理结构和基础设施。

61. 通过大学政策总局，将1989年8月28日的第1086/1989号皇家敕令所规范的国家研究活动评估委员会以及国家质量评估与认证署与该部委联系起来。大学事务总秘书处根据其担负的在高等教育领域指导和促进国际关系的职责，在2014年推出了一项西班牙大学国际化战略。此外，总秘书处的一项基本工具，就是大学信息综合系统，负责对评估和监测西班牙大学系统的必要指标进行持续监测。

62. 2007年4月12日的第4/2007号《组织法》对2001年12月21日的第6/2001号组织法(《大学组织法》)进行了修订，采取了一系列旨在强化各高校自主权的改革措施，同时强化对大学职责履行情况的问责机制。采取的各项措施，目的都是为了改善西班牙各大学的教学质量，并促使西班牙国内的大学完全融入欧洲高等教育区的框架，同时也是欧洲研究区在西班牙的学术调研项目的一部分中。欧洲联盟通过大学现代化进程推动该原则的落实。大学现代化进程的目的，是使欧洲各高校转变成积极的教育机构，从而使欧洲“依托知识，成为全球最具竞争力和活力的地区，能以可持续的方式实现经济增长，同时创造更多更好的就业机会，且具有更强的社会凝聚力”。为了实现这一目标，欧洲各高校应扮演重要的角色，在知识社会中转变成新的社会助推器的典范，并在全球范围内具备竞争力。此外，欧洲委员会公报也对各高校提出了期望，那就是“调动欧洲的智力资本，为各高校创造必要的条件，帮助它们为实现2005年的里斯本战略做出全

面贡献”。根据欧洲高等教育权做出调整，包括纳入由国家质量评估与认证署和地方质量评估与认证署实施的学位核查和认证制度，以及由各自治区和大学理事会对新学位的资格审批制度。

63. 在 2013-2014 学年中，西班牙高校体系共有 82 所高校(其中 80 所为教学机构)组成，其中 50 所为公立大学，32 所为私立大学，而其中 6 所为非实体教学机构。在西班牙，每 569,852 名居民配有一所大学。大学政策大会已经为 2013-2014 学年批准了 303,534 个公立大学招生名额，这一数字与前一学年几乎持平。实体大学获得了 244,789 个招生名额。其中 46% 的名额被分配给社会科学和法律专业，20.2% 被分配给工程和建筑学科，14.8% 被分配给了卫生保健专业，12.3% 为艺术和人文科学，还有 6.7% 为科学专业。可以看出，招生名额的分配比例各异，其中社会科学和法律专业所占比例最大。西班牙高校的教师，在入职前必须事先取得由质量认证署进行的资格认证，通过教学和研究能力评估，确认其可以胜任教职方可。这一评估保证了每一名教师和教辅人员具备起码的任职水平。在 2012-2013 学年高校教师和研究人员的总数已经达到 115,332 人。尽管教职人员的性别分布比例与前几年类似，但需要指出的是，在大学教授层面上，女性所占比例正在逐步提高。在 2005-06 学年，在大学教授中女教授的比例为 13.7%，在 2010-2011 学年，这一群体中女性的比例已经占到 20.3%。另一个重要变量就是大学教师队伍的国际化：97.5% 的教师为西班牙籍。尽管各专业领域的的数据非常相似，但是在艺术和人文专业领域，外籍教师的比例略有提高(4.5%)。半数的外籍教师来自于欧盟各国，但艺术和人文领域的情况除外，该领域来自欧盟国家的外籍教师比例达到了 79%。

64. 另一方面，1999 年的《博洛尼亚宣言》发布后，欧洲就开始了建设欧洲高等教育区的进程，其目标之一就是采用灵活、全面和可比较的认证体系，为高校学生创造更好的就业机会，并使欧洲的高等教育体系具有更强的国际竞争力。2007 年 11 月 23 日，欧盟理事会对高校在三角知识模式下应扮演的角色作了进一步定义，那就是：“为提高欧洲在知识经济大背景下的竞争力而实现高校现代化”。西班牙高校体系对构成欧洲高等教育区、实施相关调研并充分融入该教育区的贡献体现在与高校结构有关的各个方面的转变；此外，西班牙高校体系还制定了一个具有历史意义的目标：在西班牙高校体系的建立、方法概念和目标中，都要为欧洲创造复兴的机会。为了对西班牙高校体系形成新的推动力，西班牙已经启动了“2015 年高校战略”。该战略的目的是：促使各界对高校在新的社会政策和以知识为依托的新可持续生产体制的背景下应扮演何种角色展开更广泛的讨论，并明确高校应如何通过自愿实现改良和现代化来重新书写高校和社会之间的社会契约。

65. 2012-2013 学年西班牙高校共有在册学生 1,561,123 人，其中学位学生 1,046,570 人，第一和第二阶段学生 403,466 人，硕士研究生 111,087 人。在大学生中有 54.3% 为女生，在毕业生中女生比例还要略高一些(57.6%)。各专业的学生性别比例与前几年十分类似，可以看出在工程和建筑专业领域，男生的比例要远高于女生(73.9%)。而在卫生保健科学领域，性别比例分布情况出现了逆转，女

生的比例远高于男生(70.1%)。在硕士研究生阶段,女生的比例也较高(54.1%)。硕士研究生各专业的性别分布情况与学位学生的情况类似。

66. 在 2012-2013 学年中,参加伊拉斯谟奖学金方案的西班牙大学生人数增至 36,889 人。通过该方案到西班牙求学的国外学生与到外国求学的西班牙学生数量非常相近,也就是说,西班牙为伊拉斯谟方案提供生源的能力与西班牙吸纳欧洲各国生源的能力相近。在伊拉斯谟方案的受益学生中,36.2%属于社会学科、企业管理和法学专业。伊拉斯谟方案的西班牙生源的主要目的国就是意大利,在 2011-2012 学年,有 8,282 名西班牙学生赴意大利深造。接下来依次是法国(4,744 人)、德国(4,609 人)和英国(4,170 人),求学人数是赴意大利求学人数的一半左右。此外,西班牙大学在 2012-2013 学年接受的外国生源数量呈现增长趋势,达到 74,297 人,其中 53,832 人赴西班牙攻读学士学位及第一和第二阶段学位,20,465 人攻读硕士研究生学位。可以看出攻读学士学位的国外学生说的年度变化率呈稳步增长趋势,维持在 3%-3.5%的水平。如果按学术水平对生源地进行分析,可以看出,在硕士研究生阶段,来自拉丁美洲和加勒比的外国学生最多,占到外国学生总数的 53.7%。西班牙大学中的亚洲学生所占比例逐步呈现出适度增长态势:在学士学位阶段,亚洲学生在所有外国学生中所占比例为 8.4%,而在硕士研究生阶段,达到 13.5%。

67. 18 至 24 岁人口的大学净入学率呈不断上升趋势,达到 28.6%。这些成果是 18 至 24 岁人口的数量减少,而这一年龄段的大学生数量增加的结果。但是,临时数据表明,在 2012-2013 学年,攻读学士学位及第一和第二阶段的学生数量为 1,450,036 人,比前一学年减少了 0.5%。预计在 2013-2014 学年,学生数量为 1,438,115 人,出现 0.8%的轻微降幅,这与 18 至 24 岁人口数量的减少直接相关。可以说在 2008-2009 学年和 2011-2012 学年这段时期出现的大学生数量的增长属于特殊现象,是由经济危机的影响和欧洲高等教育区的调整(将学位课程调整为学士学位课程)引发的,而开办硕士研究生官方学位文凭认证,自这一举措实施之初,学生人数就逐步增加,直到 2012-2013 学年趋于稳定。工程和建筑学科的学生数量大幅下降,年均变化率达到-5.3%,而十年变化率为-23.3%。科学专业的学生数量也逐步下降,年均变化率为-0.9%,十年变化率为-25.3%。卫生保健专业的学生数量持续上升,十年变化率达到 88.6%,年均变化率为 11%。如果对过去十年中毕业大学生分布情况按学科进行分列,可以证实,社会科学和法学专业毕业生的比重增加了近 1 个百分点,工程和建筑专业毕业生的比重增加了 2 个百分点,卫生保健专业毕业生的比重也增加了同样的比例。然后,艺术和人文专业以及科学专业的毕业生比重有所下降。

## 文化

68. 现行有效的 1978 年版《西班牙宪法》规定,政府有义务促进和保障所有公民参与文化活动,并保护文化和语言的多元特性。因此,这不仅仅局限于消极保护,更是要求公权力机关按照公共利益来促进社会文化的发展,让所有公民参与到文化活动中。自《宪法》颁布之日起,西班牙已经做出了长远努力来配备文化

基础设施，发扬创新精神并通过所有政治机构来组织开展文化活动，同时也增加了公民的文化消费。这一进程十分紧凑，需要付出巨大的努力，因为其起点非常低，直到上世纪 60 年代中期才得以巩固。

69. 在此期间，已经对所谓的“文化牵头机构”进行了重要投入。相当一部分此类机构已经在世界版图中占据了一席之地：在博物馆领域就有这方面的例证：马德里的索菲亚王后国家博物馆艺术中心、巴塞罗那现代艺术博物馆、巴伦西亚现代艺术博物馆、毕尔巴鄂古根海姆博物馆或收归国有的特森收藏品中心。这些大型的博物馆，再加上马德里博物馆等赫赫有名的博物馆，是其所在城市旅游业增长的重要驱动力。特别值得一提的是鄂古根海姆博物馆，该博物馆已经成为了其所在城市彻底改头换面的出发点，其本身已经是一个吸引眼球的宣传点，为毕尔巴鄂带来了史无前例的(境内外游客)文化旅游潮。

70. 组织开展文化活动的支出由国家、自治区和地方各级政府承担，而地方政府集中了总支出的一半以上。市级政府必须承担的唯一一项文化活动，就是当城市规模超过 5,000 名居民时，要配备公共图书馆，不过一般来说，各市都非常积极地组织开展音乐会、电影、话剧等活动。如果要归纳出其一般特性，就必须强调，在大多数情况下，由国家为文化活动出资，而地方实体承担直接组织工作，活动范围的大小取决于其规模和资金。近年来严重的经济危机极大改变了这一状况，导致了文化融资模式的改变。一方面，正在采取措施来日益提高私营部门和民间社会的参与度，另一方面，包括文化领域在内的大多数领域的公共支出显著下降。

71. 计量体系高度发达：教育和文化部发布了一部《文化统计年鉴》，<sup>4</sup> 其主旨是介绍在文化领域取得的一系列显著成果，帮助了解西班牙文化的现状和历史沿革，其社会价值以及文化作为西班牙社会财富创造源泉和经济发展原动力的特性：开展了一次文化习俗调查，在调查中收集到了以多种表现形式体现的文化参与方式；西班牙也是全球少数几个拥有文化卫星账户的国家之一(西班牙国民收入和生产核算账户中的卫星统计数据操作，用于估算文化对于整个西班牙经济的影响)。通过以上所有资料来源，掌握了深层次的信息：《2013 年文化统计年鉴》显示，文化产业的产出占到西班牙国内生产总值的 2.7%，如果算上知识产权相关活动，则达到 3.5%，与上一年相比二者均有 0.1% 的降幅。其中占比最大的是出版业，其次是广播和电视业，以及电影和音像制品产业。在就业方面，文化产业部门具有从业人员学历远高于平均水平的特征，占到就业总人口的 2.6%。在“文化消费”方面，2012 年的平均支出与前一年相比有所下降，占到产品和服务总支出的 2.6%(前一年达到 2.8%，而再上一年则为 3.1%)；达到人均 288.7 欧元。

72. 西班牙拥有顶级的文化创作者，在各类文化领域都具备国际影响力：文学、电影、音乐、戏剧、舞蹈等等。除此之外，还有从其他领域加入到文化领域

<sup>4</sup> [www.mcu.es/estadisticas/MC/NAEC/2013/PresentacionAnuarioEC2013.html](http://www.mcu.es/estadisticas/MC/NAEC/2013/PresentacionAnuarioEC2013.html)。

中的专业人士，或者，从广义上说，加入到“文化及创意产业”中(包括食品、设计和时尚、视频游戏或建筑业)，其中也出现了影响力非凡的人物。事实上，要在国际上推广“西班牙品牌”，文化被视为一个战略部门，而西班牙语无疑是其中一项重要资产，全球有 5 亿人讲西班牙语，是全球仅次于中文普通话的第二大语言，而且正有赶超中文的趋势。除了其人口众多之外，还有另外两项因素：强大的实用性(作为国际通用语言，西班牙语在国际舞台上占据了关键地位，并为学习西班牙语的人在国际上打开了未来之门)及公认的文化声望(西班牙语是进入所有讲西语国家的各类文化产业的通道：文学、艺术、电影，等等)。其中一个最重要的文化牵头机构就是始创于 1991 年的塞万提斯学院，该机构遍布 44 个国家，其具体使命就是传播西班牙的语言和文化。塞万提斯学院与欧洲周边国家的其他历史悠久的文化机构保持着广泛合作，不断壮大自身实力。

73. 值得一提的是在文化产品消费和艺术创作领域正在发生的新技术变革。近 70% 的家庭接入了互联网，这对供应商提出了挑战：从资金的数字化(很大一部分博物馆或图书馆都对外开放)到文化服务的出租或出售(书籍、电影)。在西班牙，盗版是一个严重问题，国家正尝试通过公共当局与产权所有人或创作者代表机构协调一致采取措施来打击盗版，从教育和宣传活动一直衍生到其他有效应对措施。另一个努力的方向就是增加互联网中的合法内容，为此，文化国务秘书处开通了一条帮助热线。

74. 教育、文化和体育部已经批准通过了一项符合新经济形势的《2012-2015 年战略计划》，其中包括五大总体目标：a) 制定一项国家政策，以保障文化权利，帮助促进公民权利和提高社会凝聚力；b) 公开透明地加强政府当局与其他机构之间的文化交流与合作文书，从而促进对文化资源的合理有效利用；c) 将文化作为西班牙“品牌”对外影响力的一项基本要素加以推广；d) 鼓励民间社会参与到支持和促进文化发展的工作中并发挥主角作用；e) 鼓励创作、创新和知识的生产，推广网络文化，保护知识产权相关权利。

75. 近年来文化旅游愈来愈受到重视并取得了丰硕成果，成为了已有五十多年悠久历史的海滩旅游模式的补充。各类旅游景点(文物古迹、博物馆和多种活动)历史悠久，但正在努力提高其知名度，制定各类计划来吸引游客。通过工作和反思，出台了《2010-2012 年文化旅游国际推广计划》，其主旨就是通过不同的活动领域：博物馆、戏剧、音乐和舞蹈节来宣传“文化西班牙”这一旅游目的地；推广文化主题线路游；以及加强语言旅游。其结果是建成了“西班牙是文化大国”门户网站，由文化国务秘书处负责维护。还进一步发展了私营部门的旅游业务，提供了多种选择，例如参观文化遗址或以美食或美酒闻名的自然景区。2013 年有一半以上的外国游客受文化活动的吸引而赴西班牙旅游。

76. 值得一提的还有文化遗产。在向联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)申遗成功的国家中，西班牙是世界遗产数量第二多的国家，也是获得教科文组织认可的非物质文化遗产数量第四多的国家。西班牙面临的一项重大挑战，就是如何改善遗产管理并融入到知识社会中：应用数字技术，尤其是通过互联网加以应



用，是传播文化的最为经济和民主的方式，为此，已经在近年来投入了大量的公共资源。目前正在努力实施大量有针对性的计划，例如《全国大教堂计划》、《全国工业遗产计划》、《全国城堡计划》和《全国世界遗产计划》，并面临着各种挑战，其中包括如何将大量的遗产资源用作推进地方同一性的工具，以及如何在全球和区域政策框架以及《2012-2015 年国家旅游综合计划》框架内，将遗产保护和保存这一内在目的与通过旅游产生经济利益这一外延目的既加以区分又相互结合。

77. 西班牙的博物馆分属于国家、自治区和地方管理，享有很高的声誉，而且近年来正大力推进资金数字化工作。在教育、文化和体育部的网站上，可以在线参观 13 家国立博物馆(同样，大多数自治区也开通了其辖区内的博物馆在线参观服务)；并提供了博物馆藏品目录。2012 年的数据显示，以下博物馆在 2012 年的参观者均达到了百万人次：普拉多博物馆，3,170,000 人次；索菲亚王后国家博物馆，2,565,000 人次；巴伦西亚现代艺术博物馆，1,337,000 人次；特森基金会，1,255,000 人次；位于菲格雷斯的达利美术馆，1,216,000 人次；及古根海姆博物馆，1,000,000 人次。除了索菲亚王后国家博物馆外，其他博物馆在 2012 年的参观者人数与 2011 年相比均有所增加。

78. 总体来说图书和出版业仍是西班牙实力最强的文化产业，但与其他行业一样，图书和出版业也受到了经济危机的影响，且受到了数字图书的引入所带来的产业革新及经济危机导致文化消费低迷的双重冲击。尽管如此，图书和出版业的出口额仍比其他所有文化产业的出口额加起来还要多，同时也是进出口余额出现顺差的行业。需要注意的是语言因素，我们在前面已经提到，这为西班牙开辟了一个广大的市场而无需产生额外费用。此外，还要看到为数众多的西班牙作家，还有一些在西班牙出版著作的拉丁美洲作家所积累的声望。

79. 西班牙拥有 6,608 家图书馆，其中超过 5,500 家属于公共图书馆，其余为私立图书馆、大学图书馆或其他性质的图书馆。正如之前提到的，规模超过 5,000 名居民的城市有义务配建图书馆。图书馆网络十分广阔，当前还在努力提高新的服务，例如电子书租借服务等。此外图书馆往往还会提供视听设备及其他设备租借服务。

80. 音乐和表演艺术属于可以通过艺术创作激励政策来获得发展的特别领域。当前的政策趋向为：增加需求(尤其是出于当前的战略需要)，实施新的组织和管理模式，要考虑到国家的行政区划并努力加强文化单位的合作及参与。此外，努力通过与高校签署协议，完善学校课程设置中的艺术教育，并提高公共和私营部门的合作水平。还设立了一家国家音乐和表演艺术委员会，通过音乐、戏剧、舞蹈和马戏行业的竞争，确立了这一领域的文化政策优先事项。正在实施创新方案，例如全国地方性表演艺术巡演方案，该方案由 435 个音乐、戏剧、舞蹈和马戏节目组成，在西班牙全境巡演，由教育、文化和体育部提供票房保证，方案的节目编排合理，有助于形成网络并促进节目在西班牙全境的巡演。这一政策除了



可以从从业人员和创作者的角度鼓励行业发展外，还有助于在预算大幅削减的前提下维持各县市的文化活动水准。

81. 电影行业所经历的危机表现在多个方面：由于该行业盗版现象的猖獗，到影厅观看的观众数量持续减少，影厅数量有所减少，行业的复苏需要巨额投入(用于影厅的数字化改造和安装 3D 电影设备)，资助西班牙本土创作的公共资金被削减(电影行业保护基金遭遇了大幅缩减，而其他的资金来源，例如电视、自治区当局和私营部门的预算也被削减)，而电影节、电影周和电影展等宣传活动也有所减少。从积极方面说，新技术的应用降低了电影制作费用，教育、文化和体育部的电影和音像艺术协会继续通过自有资金或通过信贷机构以优惠条件来资助电影行业发展，并研究制定新的法律框架，这一法律框架很快就会生效。在创新举措中，包括旨在从非专门从事音像行业的私营部门中吸纳资金的措施。为应对困难局面，西班牙不断开拓创新，制作了很多优秀的作品，并在国际舞台上赢得了很多重要奖项，并涌现出众多享有国际知名度的电影人。

## B. 国家宪法、政治和法律结构

### 1. 1978 年的《西班牙宪法》

82. 各界普遍认为，1978 年的《西班牙宪法》是一部共识宪法。经议会中不同政党的协商和同意，《1978 年宪法》最终成文。1978 年 12 月 6 日，西班牙通过公民投票批准通过了《1978 年宪法》，并于当年 12 月 29 日正式生效。《宪法》包含前言、10 篇共 169 条、以及很多过渡性条文和附加条文。目前的《宪法》是西班牙历史上自《1812 年宪法》以来最全面、最详细的宪法。

83. 《宪法》第一条宣告，西班牙是一个法制社会和民主的国家，维护自由、正义、平等和政治多元化为其法律秩序的最高价值。《宪法》还规定，国家主权属于西班牙人民，国家权力盖源于此；西班牙的政治体制为议会君主制。《大宪章》对与全体公民的基本权利和公共自由相关的事项进行了详细规定，并确定国家由各自治区组成。同样需要强调的是国家的三权分立原则。三权即立法权、行政权和司法权。

84. **宪法法院。**宪法法院独立于其他宪制机构，是对《宪法》进行解释的最高机构。宪法法院只受《宪法》和 1979 年 10 月 3 日的第 2/1979 号组织法的约束。宪法法院的 12 名成员由国王根据提名进行任命，具体名额落实情况为：众议院以五分之三多数方式提名 4 人；参议院以相同多数方式提名 4 人；国家政府提名 2 人；司法权总理事会提名 2 人。宪法法院成员的任期为 9 年。每隔三年需对宪法法院成员中的三分之一进行更新。宪法法院成员不得连选连任。宪法法院的职权主要分为三个方面：第一，对法律的合宪性进行控制；第二，解决国家与自治区，或是自治区之间的权限冲突；第三，在常规司法途径已经用尽的情况下，通过“宪法保护”的途径来保护公民的基本权利(在公民的基本权利受到侵

害、而又无法通过常规司法途径进行维权时，也可以动用“宪法保护”)。公民、公民权利监察员办公室和检察院有权提起“宪法保护”诉讼。

85. **政体：王权。**西班牙的政治体制为议会君主制。国王作为国家元首，象征着国家的统一和稳定，在对各机构监管时起到仲裁和调节的作用，并且是西班牙在国际关系中的最高代表。

86. **武装部队。**武装部队由海陆空三军构成，担负有保卫西班牙的国家主权和独立、捍卫领土完整和宪法秩序的使命。武装部队通过国防部履行使命，是西班牙国防政策中最重要的行为方，由政府统领，其宗旨是保卫西班牙国家和人民的安全和利益，捍卫《1978 年宪法》和 1945 年《联合国宪章》中规定的各项权利和原则，并在国际法框架内致力于保卫世界和平与稳定。

87. **立法机关：总议会。**西班牙的立法权由代表西班牙人民、并监督政府行为的议会负责行使。议会分为众议院和参议院。由于种种原因，西班牙的两院制属于“不完善两院制”，原因是参众两院的职权并不均等：众议院负责行使总议会的大部分权力和职能。众议院和参议院每四年选举一次。首相可以提前解散议会。众议院：众议院由 350 名众议员组成。所有法律法规草案和提议，均应首先经过众议院的审议，然后才会被提交给参议院投票通过或对议会的立法文本进行修改。在提案重新修改后，众议院拥有最终决定权。同样，众议院可以对总统予以授权，也可以通过谴责议案或对政府的不信任案要求总统辞职。参议院。根据《宪法》的规定，参议院是代表各地方的议会。在第九届议会中，共有 266 名参议员。其中的 208 名是通过直接普选选出的，另外 58 名则是由各自治区议会选出的。自治区的选举比例为：每个自治区推选 1 名，另外该自治区每 100 万名居民中也可推选 1 名参议员。

88. **行政机关：政府。**《西班牙宪法》认为，西班牙政府的职责应与现代议会制度下的政府职责相同。政府可以行使行政职能，提出立法更新提案，可以在得到众议院批准后颁布紧急法，并负责制定国家总预算草案。政府应主持对内对外政策以及国家的民事、军事和国防的行政管理。政府的组成可以分为两个迥然不同的阶段。第一阶段：政府首脑候选人向众议院提交其政府构建计划。第二阶段：首相在获得议会的信任和国王的任命后，对政府各部门的部长进行提名。西班牙的政府内阁采用首相负责制，由于首相握有提名大臣和领导政府行动的大权，使得首相在行政机构内部处于十分重要的地位。部长会议是西班牙的合议执行机构，由首相、副首相和各部部长组成。部长会议每周都会召集会议。现任政府由首相、1 位副首相(相当于大臣级)和共计 12 名大臣组成。根据《宪法》的授权，有两个直属于总议会的监督监管机构对公共行政管理机构进行监管。

89. **审计法院：**根据《宪法》第 136 条，审计法院是国家和公共部门账目和经济活动的最高监督机构。如前所述，审计法院直接附属于总议会。所有超出其职权范围的争议，将由宪法法院负责处理。审计法院受 1982 年 5 月 12 日的第 2/1982 号《组织法》的约束。国王根据全体会议的提名任命审计法院的成员，并

从中任命院长。审计法院的成员任期为 3 年。全体会议由 12 名参事和 1 名检察官组成。

90. **护民官：**根据 1978 年的《西班牙宪法》，西班牙设立了护民官，这一职位是总议会在保障和保护公民基本权利方面的“高级专员”。基于这一目的，护民官的任务就是对所有公共行政管理机构的活动进行监督。护民官受 1981 年 4 月 6 日的第 3/1981 号组织法(《护民官组织法》)的约束。根据该组织法的规定，护民官应由总议会选出，并须在参众两院均获得五分之三以上的多数支持。护民官的任期为 5 年。上述规定在各自治区同样适用。

91. **政府的咨询机构：**国务委员会。国务委员会是西班牙政府的最高咨询机构，受 1980 年 4 月 22 日的第 3/1980 号组织法的约束。其主要职能是提供咨询，且仅限于对政府的咨询事务本身发表意见。

92. **经济和社会理事会。**该理事会是政府在经济和社会事务方面的高级咨询机构。同时，为了将西班牙建成一个完善的社会化和民主的法制国家，该理事会也是政府倾听各社会和经济组织意见和声音的地方。该理事会由 1 名主席和 60 名成员组成。成员的具体分布为：20 名是由工会组织委派的参事，20 名是企业组织委派的参事，另 20 名参事则来自于各类协会和组织。

93. **司法机关：**根据《宪法》，司法来自人民，由组成司法权之法官和大法官以国王名义管理。首先需要强调的是司法统一，因为司法是由统一的、由法官和大法官构成的司法队伍来实现的。司法权总委员会。该委员会是法官和大法官的领导机构。委员会由最高法院院长担任主席，另有 20 名由国王根据总议会提名任命的委员。委员任期 5 年，并需获得议会五分之三多数支持。20 名委员中，应有 12 名为法官或大法官。

94. **最高法院：**是按各种序列排列之最高司法机关，宪法保障性条款规定之事项例外，后者归属于宪法法院。最高法院院长由国王根据司法权总委员会提名，按法律规定之形式任命。

95. **国家总检察官：**国家总检察官由国王根据政府提名并听取司法权总委员会意见任命。检察部门负责为维护法制、公民权利和受法律保护的公共利益而本能地或根据当事人请求而开展司法活动，并保证法院独立。它在法院面前争取满足社会利益。检察院可以提起保护上诉。

96. **国家的地区组织：自治区和自治市。**《1978 年宪法》对构成西班牙的各民族和地区的自治权、以及各民族和地区间的团结予以承认和保障。通过成立 17 个自治区和 2 个自治市(休达和梅利利亚)、并对中央和自治区两级的政治和行政管理权进行重新分配，《西班牙宪法》在国家行政区划方面的规定发生了重大变化。这一进程使西班牙成为权力最分散、权力下放最彻底的欧洲国家之一。在权力下放的同时，西班牙也通过各种措施加强国家的团结与凝聚力，推进政治、社会和文化多样性的和谐发展。值得一提的是，这种多样性也是西班牙历史的一部分。行政区划的变化使公民更接近各级机构，提高了民主的质量，并为西班牙在

经济、社会和文化方面取得重要进步做出了重大贡献。每个自治区都有各自的自治章程。自治章程经组织法审议通过后，就成为该自治区的基本制度。受自治章程约束的主要事务包括：自治区议会和政府的组织和职能；自治区的职权范围和行政管理；诸如语言和民事权利这样的身份特征和差异行为；与国家和其他自治区之间的关系。国家和自治区之间的权限分配，首先要区分国家或自治区的专属管辖权、国家和自治区的共享管辖权、以及两者之间的并行管辖权。在行使并行管辖权时，可能会出现国家和自治区之间互相干预的情况。国家和自治区的专属管辖权包括各自级别的立法权和执行能力。共享管辖权包括国家和自治区之间立法权和管理权的不同分配方式。在这种情况下，自治区往往会有执行能力。和其他政治权力下放的国家一样，一旦出现管辖权方面的争议，将提交宪法法院解决。各自治区的政体为议会制，基本政治机构为议会、自治区区长和自治区政府。在经济和财政方面，自治区具有很大的管理自主权，可以批准通过各自的年度预算，并能通过税率调整、加重税收、特别捐税和公共价格等手段来调配资源。

97. 各自治区的财政体系包括上缴给国家的税赋和其承担的国家税收，这部分资金包括一系列的全部或部分财政转移支付，以及基本公共服务保障基金和一揽子保障基金的转移拨付。此外，在财政体系中纳入了自治区互助基金，这些基金由国家另行出资成立，目的是促进区域经济的平衡，促进平等和公平。构成财政出资模式的各类财政机制通过这种方式来保障地区间的团结互助，以及保障在西班牙提供基本公共服务时达到最起码的平等。除了财政体系向自治区划拨的资金外，还要考虑到各自治区的自有资金，例如地方税收，国家预算资金转移支付或欧盟资金的转移拨付。这一财政体系的配置是西班牙的区域自治制度发展的结果，这使得西班牙跻身经合组织中权力下放程度较高的国家之列，远超传统联邦制国家。

98. **地方机关：**2013年1月1日发布的最新人口官方数据(2013年12月20日发布的第1016/2013号皇家敕令)显示，西班牙目前有50个省和8,117个城镇：各城镇的居民人数分布非常不平均。4,897个城镇(占城镇总数的60.33%)的居民人数不足1,000人；6,798个城镇(占城镇总数的83.75%)的居民人数不足5,000人。只有146个城镇(占城镇总数的1.80%)的居民人数超过50,000人。就组织结构而言，各城镇的政府和行政管理机构为市政府，各省的政府和行政管理机构为省议会，加那利群岛和巴利阿里群岛的政府和行政机构分别为岛民代表大会和岛议会。市政府由一名市长、若干名副市长、政府委员会和全体会议组成，并由市长主持政府工作。全体会议由全体市议员参加。市议员是由当地居民从候选人名单中直接选出的。对人口规模在250人或以下的城镇，采用公开名单进行选举；对人口规模超过250人的城镇，则采用比例制和封闭名单形式。市议员以绝对多数法选出市长。如果任何一名市议员的得票均未超过半数，则得票最多的市议员当选市长。对于采用公开名单选举的城镇，则由在市议员选举中获得最多民众选票的市议员担任市长。对于出于传统原因、或经该市决定且通过自治区批准的城市，采用特殊的制度，即公开委员会制。在这种特别的政府和行政管理制度中，

当地具有投票权的居民通过多数制直接选出市长，这就成为了直接民主的一个真实案例。在市级选举中，不仅西班牙选民有选举权和被选举权，居住在西班牙的、和西班牙选民具有相同条件的欧盟其他国家公民，以及通过条约条文的形式允许其公民在西班牙选举中投票选举的国家的公民，也同样享有选举权和被选举权(《西班牙宪法》第 13.2 条和 1985 年 6 月 19 日的第 5/1985 号关于总选举制度的组织法第 176 条和第 177 条的规定)。省议会由该省各市镇的市议员从其成员名单中选出，其基本任务是帮助和配合各市镇的工作，尤其是帮助经济不发达和管理落后的市镇，从而确保各地政府按照法律对它们的要求为当地居民提供服务，且服务标准达到法定的强制性最低服务标准。加那利群岛的岛民代表大会和巴利阿里群岛的岛议会分别是这两个群岛的政府和行政管理机构。

## 2. 司法体系和犯罪数据

99. 2012 年，中央犯人登记处共登记了 221,063 名犯人(根据当年宣布和公布的终审判决记录)，比前一年减少了 0.2%。

100. 在所有犯人中，89.1%的为男性，10.9%为女性。每 1,000 名 18 岁及以上的居民中有 5.7 名犯人，与 2011 年的登记数字类似。

101. 从犯人的年龄结构来看，41 至 50 岁的男性犯人最多(占总数的 19.5%)，而女性中 21 至 25 岁的犯人最多(占 17.8%)。

102. 犯人的平均年龄为 35.7 岁。其中，男性和女性犯人的平均年龄分别为 35.8 岁和 34.7 岁。

103. 2012 年登记的犯人中，大部分为西班牙人(占犯人总数的 74.2%)，而前一年登记的犯人中西班牙人的比例则为 72.7%。在外国犯人中，来自美洲诸国的犯人居多(占外国犯人总数的 36.3%)。

104. 82.8%的犯人犯有单一罪行(前一年的比例为 83%)，17.2%的犯人犯有多重罪行(2011 年的比例为 17%)。

105. 在犯有单一罪行的犯人中，最多的是危害道路交通安全的犯人(占总数的 41.5%)，其后依次为伤害罪犯人(11.9%)和盗窃罪犯人(9.5%)。

106. 根据终审判决的地点，安达卢西亚是 2012 年中登记犯人最多的自治区，犯人数量达到了全国总数的 20.1%。其后依次为加泰罗尼亚(13.8%)和马德里大区(12.3%)。

107. 加泰罗尼亚是外国犯人最多的自治区(外国犯人数量占全国总数的 18.5%)，其后为马德里大区(16.8%)和安达卢西亚(13.8%)。

108. 休达和梅利利亚这两个自治市的千人登记犯罪率为全国最高，分别达到了每千人 38.82 人和 20.94 人。而卡斯蒂利亚及莱昂(4.42)、阿拉贡(4.72)和巴斯克地区(4.87)的犯罪率非常低。

109. 2012 年的登记案件总数增加了 0.4%。

110. 2012年,西班牙共登记了275,130起犯罪案件,比前一年增加了0.4%。犯罪率为每1,000人7.1起,与2011年的数字相同。

111. 从犯罪种类来看,危害道路交通安全罪(占总数的38.7%)、伤害罪(12.5%)、盗窃罪(10.7%)的数量位居前列。

112. 但是,需要指出的是,危害道路交通安全罪的发案数量与2011年相比减少了7.7%。

113. 平均每名犯人犯罪数量为1.2起,这与2011年的登记数字持平。按性别分列,男性和女性犯人平均犯罪数量分别为1.3起和1.1起,与前一年的数据(男性1.3起,女性1.2起)相近。

114. 在所有犯罪案件中,94.6%的案件为犯罪既遂,5.4%的案件为犯罪未遂。

### 最常见的刑罚方式为罚款、监禁和社区劳动

115. 2012年,经终审判决并登记在册的刑罚共计557,793次,较上一年增加了1.2%。

116. 54.3%的刑罚(包括主要和附属处罚)为剥夺其他权利,25.9%为剥夺自由刑,19.4%为罚款,另有0.4%为驱逐出境。

117. 对剥夺其他权利来说,最多见的是社区公益劳动,占总数的18.6%。对监禁来说,最多见的是判处徒刑,占总数的25.5%。

118. 如果按性别来细分:男性所受刑罚的25.6%为剥夺自由,其中的25.2%是判处监禁徒刑;女性所受刑罚的29.4%为剥夺自由,其中的28.9%为判处监禁徒刑。

119. 男性所受刑罚中,54.8%为剥夺其他权利,而女性则为49%。

120. 如果按犯人的年龄来细分,那么除了70岁以上的犯人之外,年龄越大,就越少动用监禁,而更多动用剥夺其他权利刑罚。

121. 就犯人的国籍而言,外国犯人被监禁的比例(28.5%)要高于西班牙犯人(25%)。其中,外国犯人被判处徒刑的比例(28%)也高于西班牙犯人(24.7%)。

### 少年犯统计数据

122. 2012年,向“少年犯刑事责任宣判登记处”通报的、经终审的(14-17岁)少年犯为16,172名,与上一年相比减少了5.1%。

123. 14至17岁的少年犯比例为每1,000名同龄人9.3人,而上一年这一比例为千分之9.7。

124. 在少年犯中,82.5%为男性,17.5%为女性。女少年犯的人数与上一年相比增加了5.6%。从年龄结构来看,17岁年龄段的犯人最多,占总数的32.1%,其次为16岁年龄段,占总数的29.2%。

125. 在少年犯中，大部分为西班牙人(占 76.9%)。然而，外籍少年犯所占比例，从前一年的 20.9%上升到了 23.1%。对犯罪数量进行分析后发现，三分之二的少年犯只犯有 1 起罪行，而另外三分之一则犯罪超过 1 起。

#### 安达卢西亚是登记少年犯数量最多的地区

126. 2012 年，安达卢西亚是登记少年犯最多的地区，占全国总数的 22.5%。其后依次为：巴伦西亚大区(14.9%)和加泰罗尼亚大区(10.2%)。

127. 西班牙籍少年犯数量位居前列的也是这些地区，且排名与上述排序相同。但是，加泰罗尼亚是外籍少年犯最多的地区，其后为巴伦西亚大区和马德里大区。

128. 14-17 岁年龄段犯人比例最高的地区依次是：休达(每千人 45.6 人)，梅利利亚(每千人 16.1 人)和拉里奥哈自治区(每千人 15 人)。相反，加泰罗尼亚、马德里大区和阿拉贡自治区则是该年龄段犯罪率最低的地区，分别为每千人 6.1 人、6.2 人和 7.7 人。

129. 2012 年，共登记有 28,022 起未成年人的违法行为，比上一年减少了 4.7%。其中，64.3%为犯罪行为，35.7%为过失和过错行为。从犯罪种类来看，最常见的是盗窃罪(占 41.3%)、伤害罪(13.4%)、酷刑和违反道德罪(8.1%)。在过失和过错中，以危害人身(63.6%)和危害财产(32.8%)行为最为多见。

130. 从性别来看，男性未成年人实施了 83.3%的违法行为，女性则实施了 16.7%。在违法犯罪案件肇事者中男性占 87.3%，而在违规行为肇事者中男性占 71.7%。从年龄来看，未成年人的犯罪数量随年龄增长。17 岁年龄段的犯人人均犯罪次数(占总数的 32.3%)是 14 岁年龄段(占总数的 15.5%)的两倍。在未成年人违法行为中，76.5%为西班牙人所为，23.5%为外国人实施，而上一年比例分别为 77.6%和 22.4%。

131. 14 至 17 岁年龄段每千人的违法行为数量为 16.2 起。其中，犯罪比例最高的是休达自治市(每千人 68.6 起)、拉里奥哈自治区(44 起)和梅利利亚自治市(92.2)。相反，犯罪率较低的地区为马德里大区(9.6)、加泰罗尼亚(11)和加利西亚(14)。

132. 法官在 2012 年做出了 25,393 起处罚判决，与上一年相比增加了 7.1%。其中，最多的处罚方式依次为：缓刑(占总数的 37.7%)、社区公益劳动(19.3%)和半开放式劳教改造(12%)。少年犯年龄越大，接受劳教改造的比例就越高(14 岁少年犯的这一比例为 9.2%，17 岁少年犯则为 11.8%)，而接受监禁的比例最低(14 岁少年犯占 42%，17 岁少年犯占 33.7%)。从少年犯的国籍看，可以发现，相对而言，外籍少年犯被判处剥夺自由刑或收押的比例更高(1.9%和 10.8%)。相反，在判罚社区公益劳动方面，外籍少年犯的比例(占总数的 16.7%)要低于西班牙籍少年犯的比例(20.1%)。

## 二. 保护和增进人权的总体框架

### A. 接受国际人权标准

133. 西班牙是主要人权条约的缔约国。西班牙接受保护人权方面的广泛义务，并接受国际权威机构的监督。欧洲人权法院负责监督《欧洲保护人权和基本自由公约》的履行情况。该法院对西班牙尤为重要。西班牙批准通过了与人权事务有关的下列多边协定：

134. 在联合国范围内：

- 《防止及惩治灭绝种族罪行公约》；
- 《关于难民地位的公约》及《关于难民地位的议定书》；
- 《妇女政治权利公约》；
- 《关于无国籍人地位的公约》；
- 《公民权利和政治权利国际公约》及其《任择议定书》；
- 《经济、社会、文化权利国际公约》及其《任择议定书》；
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》；
- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约》(《公约》第 22 条规定，对个人因受到违反《公约》行为的侵犯而提出的投诉，禁止酷刑委员会有权予以核定和处理。西班牙已经实施了这一规定)及其《任择议定书》；
- 《儿童权利公约》及其三个议定书，即《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；及《关于设定来文程序的任择议定书》；
- 《国际刑事法院罗马规约》和《国际刑事法院特权和豁免协定》；
- 《打击跨国有组织犯罪公约》，以及《关于预防、禁止和惩处贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》；
- 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；
- 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》；
- 《集束弹药公约》；
- 《监督国际武器弹药和作战工具贸易公约》。

135. 在欧洲委员会的范围内：



- 《欧洲保护人权与基本自由公约》；
- 承认除《欧洲保护人权与基本自由公约》及其《补充议定书》(《欧洲委员会第 46 号公约》)已规定的权利和自由之外的某些权利的《欧洲保护人权与基本自由公约第四议定书》；
- 关于在和平时期废除死刑的《欧洲保护人权与基本自由公约第六议定书》；
- 《欧洲保护人权与基本自由公约第七议定书》(《欧洲委员会第 117 号公约》)；
- 关于全面禁止歧视的《欧洲保护人权与基本自由公约第十二议定书》；
- 关于在各种情况下废除死刑的《欧洲保护人权与基本自由公约第十三议定书》；
- 对《公约》的监管机制进行修改的《欧洲保护人权与基本自由公约第十四议定书》；
- 在生物医学和医药应用方面对人权和人类尊严进行保护的公约，即《人权与生物医学公约》；
- 《保护少数民族框架公约》；
- 《欧洲社会宪章》。目前西班牙正在处于批准修订后的《欧洲社会宪章》进程中；
- 《欧洲委员会打击贩运人口公约》；
- 《欧洲委员会保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》；
- 《欧洲委员会打击贩运人口行动公约》；
- 《防止和消除暴力侵害妇女和家庭暴力公约》。

## B. 在国家层面上保护人权的法律框架

136. 西班牙保护人权的总体框架可以在 1978 年的《西班牙宪法》中找到，主要是第一卷第二章第一部分中的“基本权利和义务”的相关规定。《宪法》第 53 条对上述权利的保障机制进行了规定。这一保障机制有以下特点：

(a) 通过法规提供保障：只有“在任何情况下都尊重其根本内容”的法律才能对这些权利的行使进行约束。根据《宪法》第 81.1 条和第 2 条的规定，涉及基本权利和公共自由的法律必须是组织法，而且相应法律的通过、修订和废除必须经过众议院对总体草案的最终表决、并获得多数通过。宪法法院可以根据《宪法》第 161.1 a)条，在获得首相、护民官、50 名众议员、50 名参议员或自治区的集体执行机构(根据《宪法》第 162.1 a)条的规定，即为自治区大会)的授权

后，对法律和具有法律效力的规范提出宪法动议，从而有效地落实上述保障并予以适当的监管。同样，只有在事先获得议会授权的情况下，国家才能签署可能对本国产生约束的、涉及《宪法》第一卷第 94.1 c) 条规定的基本权利和义务的条约或公约。同样，《西班牙宪法》第 95 条规定，当本国将要签署的国际条约有某些规定违反《西班牙宪法》时，政府、众议院或参议院可以要求宪法法院予以处理。宪法法院的处理结果可以是宣布相关国际条约因符合关于宪法法院的 1979 年 10 月 2 日的第 2/1979 号组织法第六卷第 78 条的规定而具有合宪性；

(b) 通过普通保护流程实现司法保护：任何公民可以向普通法院要求对《宪法》第 14 条和第二章第一部分承认的自由和权利予以保护。

137. 1978 年 12 月 26 日的第 62/1978 号关于“对个人基本权利的司法保护”的法律最先对这类司法保护的流程进行了规定。但是，第 62/1978 号法律是在《1978 年西班牙宪法》之前制定的法律。因此，尽管《宪法法院组织法》在其第二过渡条款第 2 章中规定该组织法有效，并可以不执行《宪法》第 53.2 条的规定，但可以肯定的是：为了保护各种管辖和裁决命令(包括：有关民事、刑事、行政诉讼和劳动争议的命令)所涉及的各种基本权利，西班牙的各种程序法收集了的一些特别程序，并可以通过这些特别程序来废除上述某些法律，如：以《刑事诉讼法》为代表的通过对现有法律的修订来废除原法律，以《劳动诉讼法》(1995 年 4 月 7 日的第 2/1995 号皇家敕令)、1998 年 7 月 13 日的第 29/1998 号法律(《行政诉讼裁判监督管理法》)和 2000 年 1 月 7 日的第 1/2000 号法律(《民事诉讼法》)为代表的通过颁布新法律来废除原法律。

138. 另一方面，《宪法法院组织法》的第二过渡条款将该组织法的保护范围延伸到了《宪法》第 53.2 条涵盖的所有权利。《司法机构组织法》(1985 年 7 月 1 日的第 6/1985 号组织法)第 7.1 条规定，《宪法》在第一卷第二章中承认的各项权利和自由需要所有的法官和法院来确保其公正，法官和法院也应通过有效的保护手段来保障这些权利和自由。在这方面，该法第 5.4 条规定：“依法提出上诉的所有案件均足以证明存在违反《宪法》规定的行为”。

139. 如果没有合适的司法途径，公民可以根据《宪法》第 53.2 条的规定，通过保护上诉向宪法法院求助。《宪法》第 161.1 b) 和第 162.1 b) 条，以及《宪法法庭组织法》第 41 至 58 条对如何向宪法法庭提出保护上诉作了规定。该组织法第 41.1 条还规定，第 14 至 29 条承认的各种权利和自由，只要符合该法律规定的情况和形式，且不妨碍司法法院应提供的一般性保护，就可以受保护上诉的保护。这一保护措施同样适用于《宪法》第 30 条规定的可以拒服兵役的情况。在向宪法法院求助前，应确认所有的司法途径均已用尽(宪法法院第 73/1982 号、第 29/1983 号和第 30/1984 号判决等)。应当指出的是，西班牙通过 2007 年 5 月 24 日的第 6/2007 号组织法对 1985 年 7 月 1 日的第 6/1985 号组织法(《司法机构组织法》)进行了修订。修订后的法律规定，在《宪法》第 53.2 条规定的基本权利遭受侵害时，只要在诉讼最终解决和终止前无法通过一般渠道要求撤销普通法院的诉讼结果的，公民都可以提出宪法保护请求。

140. 直接受司法过程中的规定或行政行为影响的个人，以及护民官和检察院都可以提出保护上诉。根据《宪法法院组织法》第 46.1 a)条、第 46.1 b)条和第 47.2)条的规定，检察院应始终参与保护程序。《宪法》第 54 条规定，护民官是总议会为了保护《宪法》第一卷中的各项权利而委派的“高级专员”，可以对政府的活动进行监督，并向议会汇报情况。除了上述对政府活动的监督职能之外，护民官作为个人权利的维护者，可以依法就个人权利问题提起保护上诉(《宪法》第 162 条和《宪法法院组织法》第 46 条)。护民官的使命还包括与各自治区现有的各类平行机构进行协调，包括：加泰罗尼亚、巴伦西亚大区和巴里阿里群岛的申诉专员，安达卢西亚、卡斯蒂利亚—拉曼恰和纳瓦拉的护民官，巴斯克地区的监察员，加利西亚的公民保护人，加那利群岛的申诉专员，阿拉贡的正义使者，以及卡斯蒂利亚—莱昂的联合律师。该机构在保护人权方面成效显著：这一点从该机构处理的大量投诉中就可以看出。

141. 在西班牙法律中，检察院是对合法性的保障。根据《西班牙宪法》第 124 条的规定，检察院的职责是“负责为维护法制、公民权利和受法律保护的公共利益而本能地或根据当事人请求而开展司法活动，并保证法院独立，以及在法院面前寻求满足社会利益”。根据诉讼统一和分级依附的原则，检察院通过其相应机构来行使职责，并应在任何情况下确保其行为的合法性和公正性。1981 年 12 月 30 日的第 50/1981 号法批准通过了《检察院组织章程》。2007 年 10 月 9 日的第 24/2007 号法律对该组织章程进行了最新一次重要修订。《检察院组织章程》对上述职能进行了进一步扩充，并在其第 3 条的各款做了如下规定：

- 第 3 款：检察院应从宪法机构的角度，对基本权利和公共自由进行监督，并尽可能采取行动对其予以保护；
- 第 11 款：检察院应参与司法保护程序，并介入符合《宪法法院组织法》规定的情况和形式的违宪问题；
- 第 12 款：检察院应提出保护上诉，以法律规定的方式参与宪法法院在保护合法性时认可的诉讼过程。上述职能与 1979 年 10 月 3 日的第 2/1979 号组织法、即《宪法法院组织法》第 46 条一致，并符合该组织法在第 42 至 45 条中规定的提出保护上诉的条件。

142. 议会委员会：1982 年 2 月 10 日的《众议院条例》第 40 至 53 条对宪法常务委员会和申请常务委员会的职责进行了规定。该条例规定，申请常务委员会负责对个人或团体向众议院提出的各种申请(包括请愿、申诉等)进行审议，同时也可以接受向下列单位提出的申请：a) 护民官；b) 对事态发展进行调查的众议院委员会；c) 参议院、政府、法院、检察院或相应的公共行政管理机构。1982 年 5 月 26 日的《参议院条例》在第 49 至 68 条中同样规定，由专门的委员会负责人权的促进和保护。

143. 《宪法》第 10.2 条规定：“宪法所承认之和基本权利和自由有关的准则将根据西班牙所批准之世界人权宣言及内容类似的国际条约和协议进行解释”，这就意味着西班牙强化了对人权的尊重。

144. 保护上诉的作用十分重要，在保护基本权利时可能会超常规使用。因此，各级法院可能面临当事人或有关机构过度使用保护上诉的情况。实际上，保护上诉数量的增加，以及“大量此类诉讼并无实际内容”的事实，已经妨碍了宪法法院行使正常职能，甚至在一定程度上会使宪法法院陷于瘫痪。为此，西班牙于 1988 年 6 月 9 日批准了第 6/1988 号组织法，对《宪法法院组织法》第 50 条进行了修改：在经 3 名法官组成的审议小组一致同意后，可以拒绝接受那些没有实质内容的保护上诉。尽管如此，保护上诉的数量并没有减少。2008 年，共提起了 10,410 起这类诉讼，年均增长了 22%。

145. “公民权利和政治权利保护体系”刚刚形成。同时，西班牙已经接受的、有关公民权利和政治权利保护的公约及其议定书也为该体系提供了外部保障。

146. 另一方面，需要指出的是，在西班牙的行政机关中，涉及人权事务的主要机构是联合国、全球事务和人权总局的人权办公室(外交与合作部)。该机构成立于 1983 年，具有以下职能：

- 对人权相关事务提供咨询；
- 根据国际社会在人权方面的要求编写报告；
- 在人权事务上，最大限度地推进部门内各分管中心的协调；
- 组织西班牙参加人权方面的国际会议和研讨会；
- 与类似的政府机构和人权方面的非政府组织保持关系；
- 监督西班牙签署的有关人权事务的国际条约和公约的执行情况；
- 在其职权范围内，推进相关研究，开展相关活动。

### C. 在国家层面上增进人权的法律框架

147. 西班牙政府在 2012 年进行了对第一阶段人权计划的评估工作。最终评估于 2012 年 12 月 28 日在国会完成。从那时起，西班牙政府就开始收集有关西班牙人权情况的信息，同时也在该领域执行了很多项计划和具体措施，鉴于经济危机造成的严重后果，西班牙新一届内阁政府自成立之初就开始集中精力着手此项工作。

148. 在这个时期，政府已经批准或推行了多个部门计划，其中值得强调的包括《儿童和青少年国家战略计划》、《机会均等战略计划》、《吉卜赛人融合国家战略》、《西班牙残疾人战略》、《西班牙合作指导计划》、<sup>4</sup> 恐怖主义受害者综合服务行动、《企业与人权计划》、《社会融合国家行动计划》以及《企业社

会责任计划》。此外，再加上新的更为具体的行动，并优先照顾家庭、青年、老年人等群体，特别是贫困和受到社会排斥的群体。

149. 鉴于这些部门计划的制定以及西班牙人权情况信息收集工作的开展，政府正在制定未来几年人权工作的战略和确定具体目标。

#### D. 报告筹备进程

150. 缔约国应根据联合国的准则、遵照一定的形式和内容要求提交报告。这些报告就是按照这方面的普遍准则来撰写的。

151. 撰写报告是一项重要的工作，需要不同公共机构、私人机构和社会团体的共同努力。大量部门参与了报告撰写工作，包括：就业和社会保障部，卫生、社会服务和平等部，教育、文化和体育部，农业、粮食和环境部，发展部，内政部和司法部。上述各部门由外交与合作部下属的人权办公室负责协调。该办公室的职责之一就是对西班牙签署的、人权方面的国际条约和公约的执行情况进行监督。

#### E. 其他与人权相关的信息

152. 对西班牙来说，保护和促进人权，并融入整个联合国体系是一项很重要的工作。为此，西班牙在人权方面的外交政策围绕六个相互关联的优先事项开展：废除死刑，消除基于性别原因或性取向的歧视，饮水和卫生设施权利，残疾人权利，企业与人权以及人权捍卫者。

153. 西班牙是 2011-2013 届的人权理事会的成员国，并已申请 2018-2020 年的候选资格。

##### 1. 废除死刑

154. 废除死刑作为西班牙在人权方面的外交政策的一个优先事项，主要通过以下行动体现：支持联合国在大会上每两年表决一次的关于普遍废除死刑的决议，支持人权理事会发起的关于废除死刑的辩论；支持国际反死刑委员会的工作，该机构是在西班牙的倡议下成立，委员会成员均为该领域极具威望的独立专家，其亮点在于能够参与国际对话，支持废除死刑。西班牙通过委员会支助小组为国际反死刑委员会提供经济和政治支持。此外，西班牙在欧盟中对废除死刑持积极态度，提出了在双边接触中出现的问题，通过驻欧盟各国的使馆，在欧盟伙伴国的协作下开展工作。西班牙对 2013 年 6 月在西班牙召开的第五届世界反对死刑大会所提供的支持，体现了西班牙对这一优先事项的重视。此次大会是由民间社会组办的，但是得到了西班牙政府以及其他共同提案国政府的经济和政治支持。西班牙是马德里大会成果后续行动接触小组的成员，并承诺会继续对以后每三年召开一届的反对死刑大会提供支持。

## 2. 消除基于性别原因和性取向的歧视

155. 西班牙支持消除基于性别原因和性取向的歧视。在这方面，西班牙着力于打击暴力侵害妇女行为，将之视作基于性别原因的歧视的最极端形式。西班牙已经在这一领域实施了诸多举措，其中主要有：

- 打击性别暴力和杀戮妇女行为：支持出版了《关于如何有效调查杀戮妇女罪的建议指南》，该出版物是由一个法医团队、卡洛斯三世大学与人权组织和协会基金会共同编制的；在西班牙国际发展合作署的伊比利亚美洲专业技术培训方案框架内，与西班牙律师业理事会下设的基金会共同组办拉丁美洲性别暴力与杀戮妇女问题研讨会。这些研讨会(第四次研讨会于 2014 年 11 月在卡塔赫纳召开)面向拉美各国的法医、人类学家、警察和性别问题专家召开。研讨会旨在推广该区域在政府、非政府和政府间层面的行动模式，从而克服在法律和程序上阻碍妇女诉诸司法和获得有效保护措施的壁垒。
- 妇女、和平与安全议程：联合国安全理事会于 2000 年 10 月 31 日一致通过的第 1325 号决议，成为了在预防、治理和解决武装冲突中实现性别观点主流化的具有决定性作用的政治框架。西班牙为落实该决议中所载的原则，已经采取了各类行动，其中主要有：1) 通过了一项《西班牙政府关于落实联合国安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325(2000)号决议的行动计划》，并定期提交后续行动报告；2) 关于在维和行动中实现性别观点主流化的课程班：西班牙-荷兰关于每年开办两次关于这项决议的培训班的倡议。<sup>5</sup> 自 2011 年以来已经开办了六次培训班，每年两次，其中一次在西班牙举行(高等国防研究中心<sup>6</sup>)，另外一次在荷兰举行。这些培训班已经成为了这一领域的一个范例，获得了欧洲安全与防务学院的认证并开始与美国合作，在 AFRICOM 网站上开办特别培训班。3) 积极参加 2014 年 6 月 10 日至 14 日在伦敦召开的在武装冲突中的性暴力问题国际首脑会议。
- 出于性剥削目的的人口贩运：人权事务办公室参加了各类旨在打击这一问题的行动，包括提高认识运动(研讨会，圆桌会议，与非政府组织的对话，10 月 18 日打击贩运人口国际日宣传活动，等等)，培训(针对驻外公务员的研讨会)和干预活动(针对出于性剥削目的的人口贩运案件，与西班牙驻外机构、领事和移民事务管理总局开展直接协作)。
- 女性外阴残割：具体通过西班牙国际发展合作署与联合国人口基金或非洲联盟的非洲发展新伙伴关系等国际机构合作，在几内亚比绍、马里或塞内加尔等国家开展的各类方案来打击这一侵犯妇女人权的行为。

<sup>5</sup> 这些研讨会的组织工作由荷兰和西班牙的国防部及外交和合作部承担。

<sup>6</sup> CESEDEN。

- 强迫婚姻：由人权事务办公室牵头，协调各有关部门在西班牙展出一系列照片，以谴责这一做法。这一展览活动是由人口基金策划的，先前已经在纽约、斯堪的纳维亚、日内瓦、里斯本进行过展出；并于2014年9月在马德里展出。

156. 在打击基于任何原因的歧视的框架内，如前所述，西班牙在人权方面的外交政策同样涉及到了打击基于性取向原因的歧视。为此，西班牙采取积极协助态度，参与拟订《关于增进和保护全球男女同性恋、双性恋、变性人和跨性别者人权的若干指导方针》，这些方针于2013年6月获得了欧盟理事会的批准通过。在这方面，西班牙还特别重视普遍定期审议，在这一框架内对发现存在侵犯男女同性恋、双性恋、变性人和跨性别者人权的国家提出问题和建设性意见。另一方面，为民间社会开展打击基于性取向原因的歧视给予政策和财政支持。

### 3. 饮水和卫生设施权利

157. 将获得饮水和卫生设施的权利作为一项人权予以承认，已经成为西班牙在人权方面的外交政策的一个优先事项。这项国际倡议是由德国和西班牙在2006年提出的，联合国人权理事会和联合国大会已经接连数年就这一人权批准了若干决议。联合国大会于2013年12月一致批准通过的决议，有助于进一步承认这项权利。今后饮水和卫生设施权利应当得到适当完善，落实其基本内容。西班牙在过去和现在一直支持联合国饮水和卫生设施权利特别报告员的工作，今后也将继续支持其工作。西班牙国际发展合作署设立了一项拉丁美洲和加勒比饮水和卫生设施问题合作基金，迄今已经注资超过8亿欧元。

158. 西班牙饮水和卫生设施经营管理工作的高度发展，已经在资源匮乏条件下对水资源的管理经营，使得西班牙具备特别优势来帮助有关国家开展以下工作：

- 评估现有的供水和卫生设施方面的政策、方案和活动，适当考虑废水管理、包括废水处理和再使用问题，并监督为提高充分可获性所调拨的资源，以及查明行为者及其能力；
- 制定全面的计划与战略，包括界定所有供水和卫生设施部门行为者的责任，以逐步全面落实人人享有安全饮用水和卫生设施的权利，或酌情再次审查和修订这些计划与战略，以确保其符合各项人权标准与原则。

### 4. 残疾人权利

159. 在残疾人权利方面，西班牙认为支持《残疾人权利公约》及其《任择议定书》至关重要。针对传统上将残疾人划归到卫生保健政策中的状况，西班牙已经树立起赋予残疾人权利的新观念。

160. 在残疾问题领域面临的一项重大挑战，就是如何将残疾人纳入到发展进程中。2013年9月23日，在纽约召开了联合国残疾与发展问题高级别会议，旨在引起人们对更好地包容残疾人的必要性的关注，特别重视对围绕2015年后议程

所开展的讨论。西班牙与菲律宾共同承担了高级别会议最后文件共同调解人的角色，以便就这一问题在国际社会上达成承诺。

## 5. 企业与人权

161. 西班牙坚决支持在企业与人权问题上的指导原则，以及与之相关的各类机制与行动，例如，工作组、企业与人权问题论坛或者国家行动计划。在这一领域，西班牙支持经合组织《多国企业准则》，全球契约原则以及劳工组织在企业社会责任方面开展的行动。

162. 西班牙遵照《欧盟人权与民主战略框架和行动计划》之规定，自 2012 年底开始着手制定一项关于执行联合国相关指导原则的国家计划。通过向公共当局、西班牙企业和民间社会组织广泛征求意见，在该计划上达成了高度一致，预计在未来数月内将获得批准通过。

## 6. 人权捍卫者

163. 西班牙作为欧盟成员国，支持实施欧盟于 2004 年通过并于 2008 年更新的《人权捍卫者指导方针》。在担任欧盟轮值主席国期间，西班牙在推进落实这些指导方针工作上取得了重大进展，促成举办了人权捍卫者与外交官之间的年度会议，制定并更新了本地战略，以促进和保护人权捍卫者开展的各项活动，并在每个第三方国家中提名了一个人权捍卫者联络点。

164. 西班牙坚定支持欧安组织关于保护人权捍卫者的准则的制定工作，相关准则已于 2014 年发布。在坚定不移地支持促进和保护人权捍卫者活动的框架内，主要联盟教育中心在 1995 年启动了一项针对面临风险的人权捍卫者的保护方案，迄今已经为大约 200 名人权捍卫者提供了临时性庇护，这一工作得到了其他人权捍卫者保护方案的协助：大赦国际西班牙分部，阿斯图里亚斯公国政府，巴斯克政府受害者与人权事务处，以及加泰罗尼亚政府人权事务处。而加泰罗尼亚政府人权事务处自 2012 年起停止运作。

# 三. 与平等和不歧视相关的信息

## A. 不歧视

165. 国家财政预算也会对帮助移民群体的非政府组织的活动进行补贴，下列领域的移民组织和协会的活动同样会获得国家预算的资助：全面收容与接纳，惠及妇女的医疗卫生和保健方面带有宣传性质的志愿性课外教育和培训及涉及就业融合的教育和培训，以及有助于各非政府组织改善其组织结构的行动。2013 年，在欧盟团结基金和欧洲社会基金的支持下，该基金用于移民组织相关方案的资助金额约为 6,400 万欧元。



166. 移民社会融合论坛是政府在移民融合问题上获取信息和听取咨询意见的机构。该论坛会提出和整理旨在推进移民融合的各种建议，在中央政府就涉及移民融合问题的法律和法律草案通过前发出强制报告，并就移民的社会融合问题撰写年度报告。论坛由政府当局(包括国家、自治区和地方三级政府)、对移民提供帮助的组织(包括企业和工会组织)以及移民组织三方共同参与。

167. 一般来说，由国家武装部队和治安机关负责开展行动来落实治安国务秘书处制定的计划，例如《改善学校及其周边的治安环境指导计划》、《总体安全计划》和《打击青年有组织犯罪团体计划》。此外，作为特别针对弱势群体的进一步举措，值得一提的是“2013-2016 年国家宪兵队战略计划”。该计划旨在通过各部门协调联动，实现对受害者的有效保护并提高犯罪调查效率，从而提高对未成年人的安全保障，特别是在学校和社会环境中对未成年人的安全保障，预防针对可能遭受社会排挤的少数群体的暴力行为和针对残疾人的暴力行为。在预防方案，努力实现早期预警，以发现此类形式的歧视行为，并根据情况做出正确应对。预防领域囊括社会网络、虚拟社区和论坛，目的是侦测可能的犯罪事件、风险或潜在的威胁。为防止对持不同宗教信仰者或者可能受到社会排斥的弱势群体的歧视，计划成立多学科联合管理团队，通过单一帮扶模式从全局着眼采取行动。

## B. 打击种族主义和仇外心理

168. 负责推进这方面公共政策的主要机构是卫生、社会服务和平等部下属的社会服务与平等问题国务秘书处；就业和社会保障部下属的移民事务总秘书处；还有内政部下部的治安国务秘书处。其中，移民事务总秘书处是通过西班牙反对种族主义和仇外心理观察站来开展工作的，而治安国务秘书处则是通过国家武装部队和治安机关开展工作的，负有预防刑事犯罪和行政违规并对违法违规现象加以惩治的职责。此外，自 2012 年起，在刑事和行政领域采集并发布关于种族主义和仇外心理事件的数据。社会服务和平等问题国务秘书处的职责之一，就是负责协调中央政府在待遇平等、机会平等和消除各类歧视方面的政策，并与各自治区政府和地方政府一起制定合作政策。上面所说的各类歧视包括由于性别、种族或人种、宗教信仰或意识形态、性取向、年龄或其他任何与个人或社会有关的条件或环境而产生的歧视。上述职责由机会平等总局负责具体实施。

169. 机会平等总局的职责包括：全面推进和深化落实待遇平等和不歧视原则，在中央政府框架内视情况需要制定、实施和协调有助于促进待遇平等和不歧视的行动和举措，并在这方面与各自治区政府和其他公共和私营实体协调合作，开展调研和编制报告，对涉及到待遇平等和不歧视的统计数据进行分析 and 评估；在国际、国家、自治区或地方层面上进行宣传推广并与其他部委机关及公共或私营实体进行交流，围绕提高社会认识、进行信息通报、培训、参与以及其他有助于促进待遇平等和不歧视的必要工作提出倡议和采取行动。根据第 200/2012 号皇家敕令第 4.6 条之规定，该总局下设促进待遇平等和不以民族或种族出身为由进行

歧视委员会。该委员会的法律依据为 2007 年 9 月 21 日的第 1262/2007 号皇家敕令，担负着在教育、卫生、福利和社会服务、住房、各类产品和服务的提供以及就业领域发扬待遇平等和不歧视原则，不以民族或种族出身为由进行歧视的使命。为达成这一使命，委员会具有以下职能：自主为歧视受害者提供救助，开展调查和编制报告并提出建议。自委员会于 2010 年正式投入运作以来，主要开展了以下活动：

- 成立了歧视受害者救助服务处；
- 对种族或民族歧视潜在受害者的感受进行了调查；
- 就西班牙的种族或民族歧视现状进行了调查。

170. 西班牙反对种族主义和仇外心理观察站隶属于就业和社会保障部下属的移民事务总秘书处，负责运用信息网络来收集和分析种族主义和仇外心理的有关信息，以此了解种族主义和仇外心理的现状及其演变趋势；发扬待遇平等和不歧视原则，打击种族主义和仇外心理，与国内和国际各类公共和私营部门合作，共同预防和打击种族主义和仇外心理。观察站已经开展了以下方面的职能：

(a) 协调拟定《关于打击种族主义、种族歧视、仇外心理和其他形式的不容忍行为的综合战略》。该战略经 2011 年 11 月 4 日的内阁决议获批通过，是综合了民间社会及各部门专家和外部专家的咨询意见后制定的。该战略的起草是从对问题的现状分析入手的，规定了 41 个目标和 129 项举措，涉及到各个领域。该战略全文可以从网络查询到，有西班牙语和英语版本；

(b) 收集关于西班牙的种族主义和仇外心理问题现状的信息，以便对这一现象有一个真正的认识，并自 2008 年起每年发布题为“关于西班牙的种族主义、仇外心理和其他形式的不容忍行为的报告”的年度报告。并且在 2011 年和 2012 年期间，还在内政部的配合下开展了“种族主义事件识别与登记项目”，目的就是对国家、自治区和地方各级的国家治安部队进行这方面的培训，以发现和登记“种族主义和仇外心理事件”，进而对培训成果进行推广，以提高武装部队和国家治安机关全体人员在这方面的认识。当前已经有超过 15,000 名官兵和 165 名指导员接受了培训。武装部队和治安机关开展培训所用的基本工具就是制定了“武装部队和治安机关识别与登记种族主义和仇外心理培训支持手册”。

《手册》全文有西班牙语版本和英语版本，已经通过互联网发布([http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio\\_descargaFichero?bibliotecaDatoId=217](http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio_descargaFichero?bibliotecaDatoId=217))；

(c) 开展各类项目，以便提供相关工具来帮助有效打击种族主义和仇外心理。为此已经在不同的领域开展了各类行动和项目，其中，在就业和企业领域值得一提的有“多样性管理”项目(2011 年)和“中小企业多样性管理项目”。

171. 在这方面，有必要提到“不同文明联盟”。该联盟是西班牙和其他有意参与打击种族主义和仇外心理国际行动的国家的一种基本行动手段，尤其是在检查、教育、青年人问题和媒体这四个领域。事实上，不同文明联盟的最终目标是改善不同文化和文明背景的国家和民族(不限于穆斯林和西方民族)之间的相互

理解和合作关系，并帮助消除那些支持极化和极端主义的力量。该联盟希望通过这种形式推进不同社会之间的相互信任和理解，推进不同文化之间的相互尊重和了解，并放大缓和与和解的声音。缓和与和解可以缓解国家和民族之间出于文化和宗教原因的紧张态势，这种紧张态势都来源于种族主义和仇外心理。

172. 在吉卜赛人事务方面，法律对属于某一团体的、与种族、民族、性别、宗教或其他经济和社会情况有关的资料予以保护，因此这些资料并没有出现在官方的人口统计数据中。卫生、社会服务和平等部根据各种社会学研究和报告提取的数据和信息显示，西班牙的吉卜赛人口在 725,000 至 750,000 人之间，约占西班牙总人口的 1.6%。《吉卜赛人发展计划》是帮助吉卜赛人的主要行动计划之一。该计划的目的，是推动吉卜赛人在与其他人平等的情况下，享受教育、医疗卫生、住房、就业和其他标准化公共服务体系的服务。

173. 该计划平均每年实施 80 个项目，其中大部分由 15 个自治区的相应市政府负责管理。2010-2013 年期间，国家、自治区和市三级政府平均每年出资 2,836,314.58 欧元，也就是说，在这四年中共拨款 11,345,258.33 欧元。此外，通过卫生、社会服务和平等部拿出相当于财政税收的 0.7% 的补贴额，以及其他各部委提供的更少配额的补贴，以此平均每年资助 130 个项目。这些项目分布在 68 个地方，由 23 个非政府组织负责管理运作。早在 2010-2013 年期间，平均每年资助额为 550 万欧元，也就是说，在这 5 年中共拨款 27,448,901.36 欧元。其中，优先发展的项目有：就业培训项目，调解工作者培训项目，整体社会干预项目，推动儿童教育和义务教育的项目与设施、促进中高等学习的连续性和长期性的项目，针对吉卜赛妇女的扫盲和提高社交技巧项目，以及针对吉卜赛妇女的疾病预防和健康教育项目。值得一提的是，当前的卫生、社会服务和平等部实施了《2010-2012 年促进吉卜赛人发展行动计划》，并在 2012 年，在欧盟的要求下批准通过了《2012-2020 年关于让吉卜赛人融入西班牙的国家战略》。这一战略侧重于四个基本领域：教育、就业、住房和健康，同时还开发了其他的补充性行动路线，例如：社会行动、吉卜赛人的参与、提高认识、性别观念主流化、促进不歧视和待遇平等，提高社会认识，促进和发扬文化；让来自其他国家的罗姆人融入社会生活，微地域观念以及从欧洲层面开展的政治行动。

174. 部长会议通过了《吉卜赛人发展行动计划(2010-2012 年)》。吉卜赛人全国理事会和一些国家部门参与了该计划的制定工作，从而确保该计划的内容与吉卜赛社区和社会的要求尽可能一致。

175. 2005 年，西班牙设立了吉卜赛人全国理事会，管辖范围覆盖全国的吉卜赛人(西班牙通过 2005 年 7 月 22 日的第 891/2005 号皇家敕令成立和规范了吉卜赛人全国理事会)。理事会的组织架构于 2006 年 6 月 20 日正式成立，其目标是为吉卜赛人有效参与各项社会活动提供必要的条件。目前，该理事会隶属于卫生、社会服务和平等部下属的家庭和儿童社会政策总局。在文化领域值得一提的是隶属于教育及文体部的吉卜赛文化研究所基金会的成立。

176. 在体育领域，根据 2007 年 7 月 11 日的第 19/2007 号《打击体育领域的暴力、种族主义、仇外心理和不容忍行为法》，以及根据 2010 年 2 月 26 日的第 203/2010 号皇家敕令核准的该法的实施条例，由国家打击体育领域的暴力、种族主义、仇外心理和不容忍行为委员会负责对在上述法律法规适用范围内出现的种族主义和仇外心理行为进行分析并根据情况施以相应处罚。此外还有其他各类旨在促进体育领域的共存和一体化的措施。在警察总局中，国家体育办公室是负责受理在国内体育场所发生的一切违法违规事件的中央机关，在接案后将全部移交国家打击体育领域的暴力、种族主义、仇外心理和不容忍行为委员会的常设委员会处理，由常设委员会对违法犯罪人员提出惩处办法，并将惩处建议提交给主管政府当局具体实施。

177. 在学校领域，实施了《改善学校及其周边的治安环境指导计划》，与学生和其他教育界人士举行座谈会，其中谈到的一项主题就是种族主义和仇外心理，此外还包括通过互联网进行宣传，提高对种族主义问题的认识。

### C. 男女平等和不以性取向为由进行歧视

178. 在《西班牙宪法》的总体框架中，广泛地包含了待遇平等和不歧视原则。

《西班牙宪法》认为：平等是法律的最高价值标准；应由政府当局确保实现平等（《宪法》第 1.1 条对此有规定，并在第 14 条中进行了具体规定）。同样，《宪法》第 9.2 条规定：公共权力应创造条件使平等名副其实和行之有效，并铲除阻碍和妨碍自由平等充分发扬的障碍。卫生、社会服务和平等部下属的社会服务与平等事务国务秘书处是负责推行平等和不歧视政策的主管机关，打击一切以性别、种族或血统、宗教或意识形态、性取向或性别认同、年龄、残疾或其他任何个人条件或社会地位为由的歧视。欧洲基本权利署在 2013 年发布的关于在性取向和性别认同方面的歧视的最新研究报告指出，西班牙是可以自由选择 and 表达性取向的国家之一，此外，西班牙在这方面具有广泛的立法框架，其中值得一提的是第 3/2007 号《性别认同法》。此外，第 13/2005 号法律对《民法典》关于婚姻权利的规定进行了修改，允许同性缔结婚姻，并享有包括收养权在内的同等婚姻权利和义务。

179. 在促进男女平等政策方面，首先要提到以下两部组织法：

- 2004 年 12 月 28 日的第 1/2004 号组织法，即《打击性别暴力综合保护措施组织法》。
- 2007 年 3 月 22 日的第 3/2007 号组织法，即《男女真正平等组织法》（以下简称为《男女平等法》）。

180. 《男女平等法》认为，待遇平等和机会平等的原则应贯穿政府当局的所有行动。我们可以通过涉及选举制度、政府当局、就业、劳动者规约、社会保障、医疗卫生、教育、收容避难、武装力量、国家安全力量和部队等不同领域的 27 部法律看到，西班牙已采取了全方位、各级别的改革措施。

181. 在所有决策领域，《男女平等法》体现在决策机构的性别平衡方面。《男女平等法》规定，男女两性在决策机构中的比例均不得高于 60% 或低于 40%。修订后的《选举制度组织法》规定，候选人名单必须满足上述比例要求。此外，大型企业董事会成员的男女比例应在 2015 年达到这一要求。

182. 《男女平等法》规定，政府应执行 2003 年 10 月 13 日的第 30/2003 号法的规定，采取措施将性别影响评估工作纳入到监管规定中。为此，在 2009 年 7 月 3 日颁布了第 1083/2009 号皇家敕令，目的是对法规影响力分析备忘录进行监管，为了起草该备忘录，部长会议在同年批准了一份《方法论指南》。根据该皇家敕令补充规定二，每年应起草一份《关于〈国家总预算法草案〉的性别影响报告》。

183. 通过对《2008-2011 年机会平等战略计划》及前几期计划进行评估，妇女事务局制定了新一期的《2013-2016 年机会平等战略计划》，从对男女机会平等现状以及在这一领域面临的主要挑战进行分析和诊断着手加以论述。计划的各项举措围绕以下领域实施：平等就业，共同承担责任和达成平衡，打击性别暴力，让妇女参与政治、经济和社会生活，教育，在医疗卫生、体育、媒体和信息社会政策领域开展具体措施，以及关于外交政策和国际合作的具体方针。在一些优先工作领域已经有所行动，例如针对性别暴力问题，已经实施了《根除暴力侵害妇女行为国家战略》，在就业领域，将实施一项《实现劳动领域的男女平等并消除薪酬歧视特别计划》。

184. 经合组织在 2012 年 12 月提交的报告中提到：“消除性别差距：是时候采取行动了”。“西班牙已经成为经合组织中在就业领域的性别差距降幅最大的国家之一”。报告指明了西班牙妇女的素质和学历水平的提高对减少在就业参与方面的性别差距发挥了怎样的作用，使得男女就业差距从 1980 年的 50 个百分点下降到 2007 年的 20 个百分点，即使在经济危机期间，这一数值仍在继续下降，直到在 2011 年下降到 13.5%。报告还强调：“在出任领导职务的妇女数量方面，西班牙处于经合组织的平均水平之上”（2010 年在高层领导职务中，女性所占比例为 34%）。

185. 2010 年 3 月 3 日的第 2/2010 号《关于性健康和生殖健康及自愿终止妊娠的组织法》通过 2010 年 6 月 25 日的第 825/2010 号皇家敕令得以实施，而 2010 年 6 月 25 日的第 831/2010 号关于保障自愿终止妊娠服务质量的皇家敕令，对第 2/2010 号法予以部分落实。宪法法院正在审理该法的合宪性问题，迄今尚未作出判决。当前正在讨论废止这项法律并通过一部新法予以替代，在新法中规定只有在一些特定情形下方可终止妊娠。

186. 二十多年以来，西班牙坚定地致力于消除暴力侵害妇女行为的事业。2004 年 12 月 28 日的第 1/2004 号《打击性别暴力综合保护措施组织法》旨在消除针对妇女的最常见暴力行为之一，即现任或前任配偶或男友对妇女实施的暴力行为。该组织法认为，所有由现任或前任配偶或男友，或由类似恋人关系的男性（不论两人是否同居）对妇女实施的身体或心理上的暴力行为，包括侵犯妇女的性

自由、威胁、胁迫或任意剥夺自由的行为，均为性别暴力。该组织法对所有公共行政机关做出了全面和统一的回应；同时，为了防止、惩治和根除这类暴力行为，并向暴力行为受害者提供不因其出身、宗教信仰或其他任何与个人或社会条件或情况而异的同等援助，该组织法还制定了全面的保护措施。性别暴力问题政府代表处是负责预防和根除暴力侵害妇女行为的政府主管部门。该政府代表处编制并通过其门户网站<sup>7</sup>传播与该部门实施的各项举措的规模和评估相关的资料。各自治区还出台了针对性别暴力的自治区法律和/或具体计划和方案。

187. 《根除暴力侵害妇女行为国家战略(2013-2016年)》于2013年7月获批通过。该战略是一项公权力机关的行动指导工具，旨在终结这种暴力形式，在这一份文件中以统一、协调和相互关联的方式融合了284项行动举措，涉及到所有政府机关和公权力部门，战略的实施预计需要预算投入1,558,611,634欧元。其目标主要有：打破沉默，改善机构响应，关爱易受性别暴力侵害的弱势未成年人和妇女，重视并处理其他形式的暴力侵害妇女行为。在这方面，值得一提的是内政部采用的“性别暴力案件综合监测系统”，其中逐步整合了在西班牙开展打击性别暴力工作的各类机构(警察部队、司法机关、检察机关、狱政机关、社会服务机构和平等事务机构)。这一信息系统负责采集必要的信息和业务资源来帮助受害者，其目的是整合资源，评估风险并设定对保护措施的有效监测机制，以此纳入受威胁妇女的资料并对风险进行持续评估，针对每个案件采取适当的措施。截至2013年12月31日，系统已录入311,502例性别暴力受害妇女案件，其中64,068例处于“活跃”状态，正在接受警方的监督和/或保护。此外，还设立了“性别暴力远程遥控惩治办法监测系统”。这一系统使得遭受性别暴力的外国受害妇女在特定情形下可以在西班牙临时居留和工作。

188. 贩运人口是一项严重侵犯人权的重罪，当前的现实情况已经发展到非常令人担忧的地步，由于巨额利润的驱动，贩运人口将人类降格为简单纯粹的商品，是最不道德和最血腥的方式之一。西班牙已经批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约(《巴勒莫公约》)关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》以及《欧洲委员会打击人口贩运公约(《华沙公约》)》，这意味着在西班牙司法体系中已经纳入了各类立法措施以及其他措施，以加强对受害者的保护和救助以及对犯罪的调查起诉工作。尤其值得一提的是第5/2010号组织法规定的《刑法修订案》，在《刑法》中纳入了第七篇之二。在第177条之二中首次将贩运人口认定为刑事犯罪，使用了《巴勒莫公约》和欧洲委员会公约中所载的贩运人口定义。另一方面，通过《外国人法修订案》(第2/2009号组织法和2011年7月17日的第10/2011号组织法)，规定了由于遭受人口贩运而处于非正常情况下的受害者可适用特别规定。该修订案的内容在经2011年4月20日的第557/2011号皇家敕令核准的第4/2000号组织法实施细则的第140条至146条中得以进一步阐述，其中需要强调的是该细则第140条规定，要制定一项《保护人口贩运受害者框架协议》，这一框架协议于2011年10月28日通过卫生、社会

<sup>7</sup> [www.msc.es/ssi/violenciaGenero/portalEstadistico/boletinmensual/home.htm](http://www.msc.es/ssi/violenciaGenero/portalEstadistico/boletinmensual/home.htm)。

政策和平等部、内政部、司法部、劳动部和移民部，国家总检察长办公室和司法委员会签署的协议获得核准。议定书包含了用于调查、识别、救助和保护人口贩运受害者的行动方针，以及在这一程序中对相关机构进行协调的机制，既明确了各主管部门之间的沟通工具，也规定了向在救助人口贩运受害者方面有经验的组织和实体沟通与合作的程序，目的就是实现从调查到救助或者遣返受害者各个阶段的整体衔接。

189. 此外，在打击人口贩运的公共政策领域，值得一提的是在打击性剥削这种贩运形式方面所付出的努力，大力实施《2009-2012 年打击出于性剥削目的的人口贩运综合计划》中规定的各项措施。这一计划是第一个从多学科角度解决出于性剥削目的的人口贩运的综合性工具，让这一领域的各主管部门负起责任，并建立了若干机构间协调和合作机制，其中值得一提的就是在 2009 年成立了打击出于性剥削目的的人口贩运社会论坛，将公共机构和民间社会组织团结在了一起。通过年度报告<sup>8</sup>对计划的执行情况进行监测。一旦对计划完成评估，就会批准一项新的综合性工具来应对出于性剥削目的的贩运妇女和女童行为(预计将于 2015 年批准通过)。

190. 警方自 2013 年 4 月以来正在制定一项《打击出于性剥削目的的人口贩运警方行动计划》，计划设定的优先目标如下：

- 加强预防，减少需求，面向全社会推广实施各类预防、合作和提高认识方案；
- 进一步加强调查、保护和救助国内和跨国性剥削犯罪受害者的工作；
- 更积极地追查此类犯罪团伙成员，加紧调查性剥削、人口贩运、强迫卖淫、洗黑钱、侵犯性自由和性虐待以及其他相关犯罪活动等每一类相关刑事犯罪；
- 全方位深入检查此类活动，以找出更为有效地应对各类形式的性剥削犯罪新趋势，并更容易了解这方面的弱势群体的办法；
- 调整和优化信息工具和数据库，以便整理和分析获得的资料并生成更有效的行动情报，以及可以用于理解、识别和监测这一现象的可靠指标；
- 在国内和国际层面上加强所有相关机构的协调合作。

191. 警方还提出了一项新的《打击人口贩运业务计划》，该计划明确了旨在加强预防和遏制人口贩运相关行为的各项行动。该计划的目的就是提高针对人口贩运受害者的服务质量并对从事人口贩运的犯罪组织进行更为有效的追查。还开通了免费热线电话(900105090)和电子邮箱(trata@policia.es)来救助受害者(申请救

<sup>8</sup> [www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm](http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm)。

助、信息或与这一犯罪活动相关的其他任何问题), 热线电话和电子邮箱均为全天二十四小时运作, 由专门的警察机关负责接待, 并保护用户隐私。

192. 《保护人口贩运受害者框架协议》由一家监测委员会负责实施。而打击人口贩运社会论坛有助于促进非政府组织与各类当局开展合作。同样值得一提的是针对人口贩运受害者开展的综合救助和关爱活动, 以及各类宣传和信息通报活动, 并制定了一份《人口贩运受害者救助资源指南》。

193. 同样, 西班牙政府正在制定《打击以劳动剥削为目的的贩运人口综合计划》。该计划的目的, 是通过更有力的司法手段来加强对这类贩运人口活动的受害者的保护和保障。该计划包括警方和社会各界应采取的各种措施, 涉及内政部、平等部、劳动和移民部、外交部和司法部, 并具有适当的协调和跟踪机制。

194. 在这一领域, 需要指出的是前面提到的《西班牙政府关于落实关于妇女、和平与安全问题的第 1325 号决议的行动计划》。该计划围绕以下六个目标实施:

- 推进妇女参与维和行动: 在这方面特别值得一提的是国家武装部队和治安机关观察站以及军事平等观察站所开展的工作。
- 在维和行动的各个阶段融入性别观点。
- 对维和行动参与者提供性别问题的专门培训: 在这方面已经纳入了与打击贩卖和偷运人口相关的主题。
- 尊重冲突中的妇女和女童的各项人权。
- 在解除武装、武装人员的遣散、安置和重返社会过程中落实平等原则。
- 鼓励民间社会参与这方面的行动。

195. 妇女在武装部队和治安机关中所占的比例从 2011 年的 11.81% 提高到 2013 年的 12.66%。在国民警卫队中, 妇女的任职比例已经从 2011 年的 6.27% 提高到 2013 年的 6.60%。妇女在国家警察总署中已经进入了署长一级(管理委员会的成员), 在国民警卫队中也有妇女出任指挥官, 在这两大机构中均有妇女出任各类领导岗位。妇女在武装部队中所占比例实际上已经翻了一番, 从 2000 年的 6.6% 逐步攀升到 2014 年 12.5% 的水平(截至该年 7 月份的数据)。此外, 目前有 192 名女军官在境外执行任务, 占到此类外派军事人员总数的 8.22%。



## 附件

## Anexo I

[Español solamente]

**Partidos y coaliciones con representación en las Cortes Generales  
(X Legislatura)****Congreso de los Diputados**

- Partido Popular: 170 diputados;
- Partido Socialista Obrero Español: 96 diputados;
- Convergència i Unió: 16 diputados;
- Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE): 14 diputados;
- Coalición “La Izquierda Plural”: 11 diputados;
- Coalición “Partido Popular en coalición con el Partido Aragonés” (PP-PAR): 8 diputados;
- Coalición AMAIUR: 7 diputados;
- Coalición “Partido Popular-Extremadura Unida” (PP-EU): 6 diputados;
- Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV): 5 diputados;
- Unión Progreso y Democracia: 5 diputados;
- Coalición “Esquerra Republicana de Catalunya” (ERC/ESQUERRA): 3 diputados;
- Bloque Nacionalista Galego (BNG): 2 diputados;
- Coalición “Coalición Canaria-Nueva Canarias (CC-NC-PNC): 2 diputados;
- Coalición “Unión del Pueblo Navarro en coalición con el Partido Popular” (UPN-PP): 2 diputados;
- Coalición “Bloc-Iniciativa-Verds-Equo-Coalició Compromís” (Compromis-Q): 1 diputado;
- Foro de Ciudadanos (FORO): 1 diputado;
- Geroa Bai (GBAI): 1 diputado.

**Senado**

- Partido Popular: 156 senadores;
- Partido Socialista Obrero Español: 56 senadores;
- Convergència Democràtica de Catalunya: 8 senadores;
- Partit del Socialistes de Catalunya: 7 senadores;
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco: 5 senadores;
- Partido dos Socialistas de Galicia- Partido Socialista Obrero Español: 5 senadores;

- Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra (PSOE): 3 senadores;
- Convergència i Unió: 3 senadores;
- Partido Aragonés: 3 senadores;
- Unión del Pueblo Navarro: 3 senadores;
- Coalición Canaria: 2 senadores;
- Iniciativa per Catalunya Verds: 2 senadores;
- Izquierda Unida: 2 senadores;
- Unió Democràtica de Catalunya: 2 senadores;
- Asambleas Municipales de Fuerteventura: 1 senador;
- Centro Canario Nacionalista: 1 senador;
- Esquerra Republicana de Catalunya: 1 senador;
- Eukal Herria Bildu: 1 senador;
- Eusko Alkartasuna-Solidaridad Vasca: 1 senador;
- Foro de Ciudadanos- Foro Asturias: 1 senador;
- 3 senadores independientes.

## Anexo II

[Español solamente]

### **Presencia de organizaciones no gubernamentales en España**

Actualmente hay más de 3.000 ONG en España. Las más importantes (por el número de socios) son las que siguen:

- Fundación Plan Internacional España;
- UDP. Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España;
- Cruz Roja Española;
- Médicos Sin Fronteras España;
- Intermón Oxfam;
- FEAPS. Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual;
- Ayuda en Acción;
- UNICEF;
- Fundación Intervida;
- Cáritas Española;
- AECC. Asociación Española Contra el Cáncer;
- Greenpeace;
- Manos Unidas;
- Anesvad;
- FACUA. Consumidores en Acción;
- Global Humanitaria;
- Amnistía Internacional, sección española;
- Médicos del Mundo;
- Ecologistas en Acción;
- ASDE. Federación de Asociaciones de Scouts de España;
- Fundación Vicente Ferrer;
- Federación de Asociaciones de Celiacos de España;
- Save the Children;
- Fondo para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS);
- WWF;
- Federación Española de Padres de Niños con Cáncer;
- SEO/BirdLife. Sociedad Española de Ornitología.