



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.12/4/Add.6
31 August 2000
CHINESE
Original: SPANISH

2001 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 条和第 17 条提交的
第四份定期报告

增 编

哥 伦 比 亚 * * *

[2000 年 5 月 9 日]

* 经济、社会和文化权利委员会 1995 年第十三届会议(见 E/C.12/1995/SR.32, 33 和 35)审议了关于第 1 至第 15 条(E/1994/104/Add.2)所涉各项权利的第三份定期报告。

** 哥伦比亚根据缔约国初次报告部分的综合准则提出的资料载于核心文件中(HRI/CORE/1/Add.56/Rev.1)。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、概 况.....	1 - 51	5
A. 通过发展计划发展社会部门.....	8 - 16	6
B. 1998-2002 年国家发展计划“改革推动和平 建设”	17	7
C. 二十世纪九十年代哥伦比亚的经济	18	8
1. 社会——人口指标	29 - 39	11
2. 哥伦比亚未来的前景	40 - 43	14
D. 哥伦比亚的暴力	44 - 51	15
二、自决的权权利(第 1 条)	52	16
三、旨在有效地执行《公约》承认的各项权利的措 施——限制(第 2、3、4 和 5 条).....	53 - 178	16
A. 1990-1997 年的社会支出	53 - 58	16
B. 按收入水平分配社会公共支出	59 - 116	17
1. 医疗卫生	59	17
2. 教 育.....	60	17
3. 用于基本社会服务的公共支出.....	61 - 62	18
4. 基本社会服务支出的构成	63 - 116	18
C. 社会支出的影响	117 - 178	28
四、工作权利、公正工作条件的权利、成立工会的 权利、罢工的权利(第 6、7 和 8 条).....	179 - 188	41
五、医疗、社会保障、儿童、家庭和青年(第 9、10 和 12 条).....	189 - 299	43
A. 医疗卫生	198 - 241	46
1. 产妇和围产期卫生	198 - 218	46
2. 营 养.....	219 - 226	50
3. 地方病和流行病.....	227 - 229	52
4. 改善职业卫生.....	230 - 241	53

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 儿 童.....	242	56
1. 社区福利院	253 - 265	58
2. 家庭中的预防.....	266 - 267	61
3. 保 护.....	268 - 277	61
4. 哥伦比亚的家庭法	278 - 281	63
5. 童 工.....	282 - 289	64
6. 关心儿童工作的最新进展	290 - 297	65
C. 青 年.....	298 - 299	68
六、住房、饮水和基本公共卫生、土地改革和粮食 安全.....	300 - 354	70
A. 住 房.....	300 - 325	70
B. 饮水和基本公共卫生	326 - 340	78
1. 对基础设施项目的投资.....	330 - 331	78
2. 技术援助和培训	332 - 335	79
3. 服务质量到位.....	336 - 340	79
C. 土地改革	341 - 350	80
D. 粮食安全	351 - 354	82
七、教 育.....	355 - 456	83
A. 文盲.....	355 - 358	83
B. 学前教育.....	359 - 363	84
C. 基础教育.....	364 - 386	84
1. 按部门、地区和性别来分的小学在校人 数.....	373 - 377	86
2. 小学教育的内部效率	378 - 386	87

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 中学教育.....	387 - 398	89
1. 中学在校学生人数、按部门、地区和性 别分.....	387 - 390	89
2. 中等教育的内部效率.....	391 - 398	90
E. 高等教育.....	399 - 401	91
F. 教育经费.....	402 - 409	91
G. 教育开支趋势.....	410 - 414	93
H. 教育质量.....	415 - 416	94
I. 其他方面.....	417 - 456	95
1. 内部效率和教育质量.....	417	95
2. 教育评估.....	418 - 419	96
3. 对教师进行学术培训并提高.....	420 - 424	96
4. 关于教育的一些最后思考.....	425	98
5. 妇女和教育.....	426 - 434	99
6. 成人教育.....	435 - 446	100
7. 落实受教育权利方面的国际合作.....	447 - 448	102
8. 国家发展计划“改革推动和平建设”中 的教育政策.....	449 - 456	103
八、文 化.....	457 - 482	104
A. 国家艺术和文化培训体系.....	461 - 466	105
B. 全国协商方案.....	467 - 468	106
C. 全国文化基础设施方案 La Casa Grande.....	469 - 470	106
D. 艺术创作和研究奖励方案.....	471 - 478	106
E. 全国文化信息系统(SINIC).....	479 - 481	107
F. CREA 哥伦比亚文化万里行.....	482	108
九、总的结论.....	483 - 488	108

一、概 况

1. 与拉美其他国家相比，哥伦比亚的情况似乎是积极的。在过去 25 年里，我国国内总产值(GDP)的增长率一直高于地区平均水平。二十世纪八十年代(1981—1990 年)对拉美来说是特别困难的十年，而哥伦比亚的人均国内生产总值合计增长了 17.9%。这一良好的成果与整个地区的大趋势呈鲜明的对照，整个地区的增长率为负 7.9%(拉美经委会，1994, P.41)。

2. 在二十世纪九十年代，哥伦比亚的经济开始放慢，而其他国家则出现复苏的迹象。1991 到 1994 年，该地区人均国内生产总值增长 6.1%，哥伦比亚为 8.6%。虽然哥伦比亚仍高于地区平均值，但差别缩小了。

3. 哥伦比亚“适度并持续的”通胀率在过去 25 年中稳定为平均 23%左右，可以说是很特别的。当其拉美邻国出现超高通货膨胀时，哥伦比亚物价指数的增长似乎是稳定得可作典型。尽管如此，去届政府已成功地将通胀率维持在一位数。

4. 在过去 40 年里，哥伦比亚经历了一个迅速的民主过渡进程，从一个在五十年代末人口年增长率超过 3%的农村国家过渡到人口增长率低于 1.8%，以城市为主的国家。生育率已从每名妇女 7 胎下降到 3 胎，婴儿死亡率也从每 1000 名活产婴儿中 90 人下降到 28 人。当然生育率的变化在不同地方、区域和省份发展不平均。现在，一些区域，如乔科和新设的省份仍停留在过渡期以前的水平，每名妇女生 5 胎或 5 胎以上，而另一些区域则低于每名妇女 3 胎，如波哥大、大西洋省、山谷省和种植咖啡的省份。

5. 社会支出在 1990 年还低于拉美平均水平，现在已经超过平均水平，在过去 4 年里占国内生产总值比例达 13%，财政调整对社会支出发生了重大影响，由于 1985 年的调整所减少的社会支出百分率花了近十年才给补上。

6. 教育方面也取得重大进步，不过该部门的挑战很巨大，要求采取一种更有活力和进取性教育政策。权力下放在改善卫生保健和教育服务方面起到了重要作用，鼓励地方不仅参与基本服务的管理和调控工作，还参与这些服务的经费筹措。在性别问题上，已经为照顾妇女取得了很大进展，特别是在教育机会等领域，不过在劳动市场上，在工资方面仍有明显的不平等现象。

7. 事实上，不平等仍非常明显，因此，在这一方面哥伦比亚已不是在人类发展方面名列前茅的国家，其指标反映的是 10 年前的数值。由于暴力造成丧失生命，也导致期望寿命减短，特别是在 25 到 40 岁年龄段的男性。据估计，男性期望寿命平均减短 3 到 4 岁，人的发展指数下降反映了这一点。

A. 通过发展计划发展社会部门

8. 在 1991 年宪法出台时，发展计划成了宪法规定的一项要求。根据哥伦比亚宪法第 339、340 等条的规定，共和国总统在就职后最初六个月内应向国会提出一项国家发展计划，计划由一个总的部分和一个公共部门投资计划组成。总的部分应概述国家长期的目标、国家中期的行动指标和优先次序以及政府将采取的经济、社会和环境领域的方针大略。公共部门投资计划必须载有国家公共部门重大投资方案和项目的多年预算，并具体规定为执行这些方案和项目所拨给的财政资源。

9. 根据这些宪法原则，前届政府 1995 年在名为“社会大跃进”的方案中概述了其政策，1998 年 11 月 17 日，去届政府提交了，根据 1999 第 588 号法案批准的“1998—2002 年国家发展计划的根据”。

10. 这些发展计划反映了对社会发展作为一个计划目标所采取的各种不同态度。在将分配作为发展的主要目标和将经济增长作为人的发展基本条件之间常常发生摇摆。

11. 从概念上来讲，已经实现了一种转变，从将穷人视为社会方案的目标转变到利用穷人，并由穷人自己来与贫困作斗争的思想。基于将贫困看成是一种可以通过使更多的人参与生产来加以克服的经济现象这一认识，国家除了出台旨在分配财富和财产的政策外，还做了大量工作。从主要由国家来采取的行动类型来看，所采取的方法旨在发起一场由所有部门参与的斗争，这场斗争被视为是沿可持续道路实现快速、平衡增长的一个基本条件。

12. 发展计划考虑了教育方面的新成就以及已查明的新挑战。对文盲的关注已让位于将中学后教育视为竞争力的关键。加强教育部作为教育系统运行中心的政策已改变为大力加强作为落实力量的教育系统本身，让教育部负责方案内容的管理、评估和确定。管理针对不同层次变得更加专业化，大学教育变得更为独立，教部重点放在基础教育和中等教育。

13. 与计划同时出台的另一项重大改革是建立一种制度，在保持国家控制教育经费同时，让地区更多地负责自己的支出。同时，认真为教育拨出专项经费以避免被挪用于政治上有吸引力的短期项目。

14. 虽然在农村已取得了进一步的成就，但仍有许多人虽然早已踏进社会仍然不识一丁：在 15 岁到 24 岁年龄段的青年人中约占十分之一，在 25 到 39 岁年龄段的成人中占六分之一。换言之，离开扫除文盲还有一段差距，而扫盲不仅是一项社会和经济发展的政策，也是实现公正和社会平等的政策。

15. 由于地位提高了，教师培训方面也取得很大成绩，因此在过去十年(1976 至 1986 年)中，在所有国家聘用的教师中有一半以上受到了大学教育。同时，教师工资也不再是专业人员中档次最低的，在过去十年中，实际工资有很大的增加。

16. 不过，必须承认根据目前经济的需要教师的专业水平仍常常是不够的。

B. 1998-2002 年国民发展计划¹ “改革推动和平建设”

17. 1998—2002 年发展计划的中心目标是建设和平。拟议的办法是，不仅由政府，而且由哥伦比亚全体人民承诺致力于建设一个有利于和平的社会。“改革推动和平建设这一大厦：必须建立在四个支柱上，没有这些支柱，改革将只是梦想一场，这四个支柱是，使国家充满活力和公开化，鼓励人民参与，重建社会结构，发展与和平同步前进以及重新启动就业作为经济增长的发动机”。² 为实现该目标，发起了四项战略。

- (a) 第一项战略包括改革我国的政治和政府机构，以巩固民主、加强管理并引导社会将活动着眼于和平与发展的共同目标。换言之，这意味着向参与型政府过渡；

¹ 1998 - 2002 年国民发展计划。改革促进和平建设。总统办公厅。国家计划部。

² 总统安德烈斯·帕斯特拉纳·阿朗戈博士在向国家计划委员会提交国民发展计划时讲的话。1998 年 11 月 17 日，波哥大。

- (b) 第二项改革推动和平建设的战略是通过全社会作出根本性的承诺支持教育、卫生保健和营养，加强社会结构，其主要形式是对所有儿童和少年予以适当的关怀，不漏掉一个人；
- (c) 计划的第三项战略是将发展和平结合起来。这包括对和平努力的工具和优先次序，不仅作为国策来理解，而且理解为是整个社会的一种承诺。其目的是确定最合适的工具来促进旨在结束武装冲突的谈判，并确定各部门的优先次序，以抓住引起暴力升级的各种因素。该战略包括进行政治改革和采取一系列行动支持受到暴力严重影响的各部门、群体和地区，如农业、环境、少数民族和哥伦比亚许多主要是农村的地区。该战略意味着与腐败现象作斗争并加强司法、防务和安全；
- (d) 第四项战略包括搞活生产、鼓励出口和提高区域竞争力。国外市场是可持续繁荣的最可行的源泉，因此计划包括了在基础设施、采矿和能源、工业、贸易和旅游等部门采取各种具体行动以便使国内生产调整方向，面向国外市场。占领这些市场必须成为国家的一项主要目标，这将使我们得以制造我们所需要的就业机会。这一目标对加勒比沿海地区特别重要，对该地区来说计划的各项战略都具特别重要的意义。

C. 二十世纪九十年代哥伦比亚的经济

18. 哥伦比亚目前正面临二个严重问题：社会冲突和经济情况不尽人意。社会冲突主要的表现是贫困和暴力。1997年50%家庭的消费能力低于贫困线，每10个哥伦比亚人中有二人的收入低于极端贫困线。这意味着，几乎有830万人的收入不够购买基本商品的费用。根据同年进行的一次生活质量调查，按照不能满足基本需要³这一标准来衡量，划为穷人的比例从1993年的32.7%下降到1997年的26.9%，而极端贫困线以下的人口比例从1985年的13.5%下降到1997年

³ NBI 指标将任何缺乏确定为基本需要的个人或家庭划为贫穷，如住房不够、住房没有服务、特别拥挤、没有受教育和经济上高度的依赖性。

的 90%。⁴ 然而，在过去二年里哥伦比亚经济发生的衰退，可能已对社会方面取得的这种逐渐进步产生了不利影响。

19. 近年来宏观经济的不稳定和经济增长率的低下加剧了社会冲突的影响。1990 年，宏观经济帐面实现了平衡，这主要是由于咖啡价格高以及在 Cusiana 发现了石油。在九十年代初，哥伦比亚进行了机构改革和经济现代化工作，旨在进一步实际经济国际化。进行了广泛的改革，导致在 1991 年颁布了新宪法，明确规定了权力下放的目标、开放经济并对社会保险医疗和养老金计划进行了改革。改革的目的是不仅是使国家现代化和促进经济增长，而且是要改进收入的分配，减少得到基本服务机会方面的不平等，其办法是明确人口中最脆弱部分的需要并将服务的重点放在这一部分人身上。

20. 1990—1992 年期间，经济活动有所放慢，国内生产总值(GDP)平均增长率为 3.3%，平均失业率接近 10.0%。从 1993 到 1995 年，GDP 增长率为 5.3%，而失业率下降到一位数，1994 年 9 月低达 7.6%，就业率有很大的提高。经济似乎已从八十年代的危机中完全复苏过来，劳动市场再次显得非常健康。然而，1996 年以后，经济增长的活力减弱了，GDP 在那一年只增加 2%，在 1997 年增加 3.1%。1999 年出现了一些内外因素，如资本流动减少，咖啡的国际价格和产量下降、国际市场上商品价格趋势向下，以及私人投资大幅度减少，这些因素合在一起使哥伦比亚的经济遇到 70 年来最严重的困难，GDP 估计下降了 3.5%。正如人们可以预料的，90 年代后半期 GDP 出现下降趋势的同时，失业率也上升了，截止 1999 年 9 月，七个大城市地区失业率超过 20%。

21. 失业率有二个基本组成部分：一个是周期性的，一个是结构性的。第一个部分基本上是由于经济增长率低造成的，第二部分则是因为工作特点或劳动市场供求情况之间的差距⁵ 而造成的。

⁴ 在各区域和省之间有很大差异。最贫穷的地区是大西洋沿岸；按照 NBI 来衡量贫穷率最高的省份是乔科、科尔多瓦、苏克雷、纳里尼奥和博亚卡，在那些省里贫穷数字超过 50%。

⁵ 据 Pagés 和 Marquez 证明（1998），这种情况不仅适用于哥伦比亚经济，在拉丁美洲也是普遍现象。

22. 周期性失业率的上升是由于宏观经济不稳定使经济行为主体感到的不肯定性程度增加，这在哥伦比亚导致了私人投资大幅度减慢，实际利率的大幅度增加也使情况变得更严重。经济衰退的另一个原因是哥伦比亚几项出口产品，特别是初级产品国际价格的下降。

23. 宏观经济的不平衡是由于财政赤字日趋严重，这对利率产生上涨的压力，并使人们对政府反通胀的政策产生怀疑，在 1999 年出现明显的衰退趋势时，这种政策刚开始显出成效。外部的金融危机也造成公营部门和私营部门支付的对外利率大幅度上升，而与此同时，也给汇率造成了巨大压力。哥伦比亚中央银行(共和国银行)保卫汇率幅度的努力迫使利率进一步走高，最后该行不得不放弃汇率幅度的制度，而让货币自由浮动。

24. 高利率也对金融系统拥有的财产产生不利影响，这限制了私营部门可得到的信贷。由于贷款变得更加昂贵，实际工资的增加也对制造就业机会带来负面影响。

25. 上述因素结合在一起使对工业和建筑业的投资速度放慢，而这二个部门在这十年的开始五年里对非熟练劳工有很大的需求。1994 到 1998 年期间这二个部门的就业人数分别下降 2.8% 和 3.3%。

26. 此外，哥伦比亚经济增长的格局也有很大变化。近年来，GDP 的重点转向采矿、能源和金融服务业，这些部门对劳工的需求低，而农业和工业在 GDP 中的比例下降。

27. 尽管进行了改革和现代化运动，而且在开始阶段还促成了投资热，但最近几年确立的发展模式反映出政府在促进社会平等和团结方面的努力是不成功的，而福利的重点已转向改善和发展这一领域的管理能力。实际上，90 年代公共开支的大幅度增加(这造成了中央政府的财政赤字，相当于 1998 年 GDP 的 5%)不仅没有减少不平等和贫困现象，而且导致国内外债台高筑和私人储蓄减少，同时刺激了一些生产不可买卖产品和服务的部门，损害了面向国际贸易的部门。

28. 总而言之，二十世纪九十年代这十年结束时哥伦比亚不得不面对经济危机的影响，这也是一种区域性和世界性的现象。本届政府正在执行的社会政策旨在减少不平等和贫困现象，保护人民的经济、社会和文化权利，重点放在最脆弱的阶层。政府正采取一切可能的措施来改善宏观形势和重新启动经济增长。针对

这些目标，政府制订了一项包括必要战略和方案的国家发展计划。然而，必须铭记的是，由于进一步增加公共开支受到限制，武装冲突还在进行，国内暴力盛行的形势以及外界形势的影响，这一切都限制了在近期和中期实现这些目标的机会。

1. 社会——人口指标

(a) 期望寿命

29. 哥伦比亚在提高其人民的期望寿命方面取得了很大成功。目前的指标表明男性为 64.3 岁，女性为 73.24 岁，全国平均为 68.77 岁。这与 1985 年的数字相比提高了很多，当时男性为 64.19 岁，女性为 71.06 岁，全国平均为 67.62 岁。⁶

30. 就哥伦比亚人口而言，死亡率趋势最明显的特点⁷ 如下：

- 按性别和年龄的死亡率下降很多；
- 在控制一般死亡率和婴儿死亡率的主要原因方面取得了进步，因此总的趋势呈逐步下降；
- 暴力对男性成年人口，特别是 15-40 岁年龄段的影响巨大；
- 死亡率格局发生变化，反映了我国正向低死亡率社会通常都能观察到的情况靠近，在那种社会，死亡率最低的是 5 至 9 岁的儿童；
- 期望寿命提高的主要受益者是妇女；
- 我国的死亡率在发达地区和贫困地区之间可观察到很大的差别。在有些情况下，期望寿命的差别达 10 岁；
- 我国非常有可能实现到 2000 年期望寿命达到 70 岁的目标。

⁶ 国家统计管理署(统计署)1998。该署按性别和年龄对人口的预测 1990-2015 年。哥伦比亚。

⁷ 同上。

(b) 死亡率

31. 1995 年不到 5 岁的儿童死亡率估计为每一千活产 36 名。1990 年婴儿死亡率估计为每一千活产 39 名，1995 年⁸ 为每一千活产 28 名。根据国家统计管理署标出的婴儿死亡率，1994-1999 年五年期内死亡率为每一千活产 33.8 人，最后一年数字下降到每一千活产 30.2 人。与 1995 年相比死亡率数字有了增加，部分原因是人口动态统计登记工作有改进，还因为恢复了晚期胎儿死亡率记录，这一制度 1987 年后曾被放弃。卫生部的估计表明，1995 年人口中最贫穷阶层的婴儿死亡率为每千活产 76 人，低收入人口为每千活产 61 人。这意味着，尽管全国平均数有改善，但穷人和赤贫人口中这种死亡率有很明显的差别，这清楚表明这一类人群是多么脆弱，应优先考虑采取措施来向他们提供援助。⁹

32. 哥伦比亚的婴儿死亡率在各省之间，以及农村和城市地区之间有很大差别，因为在社会经济和文化方面存在巨大的不平等。1993 年农村地区婴儿死亡率为城市的一倍(这二个数字分别为 54.0%和 27.2%)¹⁰。至于各省的情况，差别也很大，乔科、纳里尼奥、考卡和新的省份在该年度为 50/1000 活产，而波哥大、山谷和安蒂奥基亚则为 30/1000 活产。

33. 在婴儿死亡率的原因中，最重要的是围产期患病，接下来是肺炎、急性腹泻，营养不良先天性疾病和意外事故。在五岁至九岁儿童的死亡率统计数字中，首要原因是暴力或意外事故造成的外伤，接下来是感染、新陈代谢和先天性疾病。

(c) 产妇死亡率

34. 在 8 年中，产妇死亡率从 1986 年平均率为每 100,000 活产 119.8 名下降到 1994 年 78.2 这一平均率，这表明在此期间死亡率下降了 35%。¹¹这些平均率掩

⁸ Profamilia, 1995。人口和健康调查

⁹ 国家儿童行动计划，1996 年 7 月。

¹⁰ 国家计划部“社会—人口指标体系”第 20 号公告。计算根据 93 年人口普查。

¹¹ 没有最新的数据可用于估计过去四年中产妇死亡率的变化情况。

盖了地区和社会——经济群体间的重大差别。例如，在太平洋沿岸省，产妇死亡率仍比全国平均数高三倍，比麦德林城市地区(每 100,000 活产 72)¹²高九倍。

35. 哥伦比亚产妇死亡的主要原因是血中毒症(38%)，接下来是堕胎(16%)、出血(15%)、难产(15%)、产后并发症(10%)和其他妊娠并发症(6%)。¹³

36. 在城市一级产妇死亡率因当地的社会——文化情况的不同也有很大差异。目前，我国 114 个市为全国平均数值的三倍，370 个市高于平均值。受影响最大的是 25-29 岁年龄段的妇女。

37. 已经查明我国有许多地区和群体需要在性和生殖卫生方面采取优先行动。根据卫生部流行病司的一项研究¹⁴，在过去五年里在我国的城市中有 250 个城市的产妇死亡率极高或没有受到很好的监测，这就是为什么已把这些市确定为高风险地区，需要采取优先行动，以降低死亡率并改善对性和生殖卫生的监察和控制工作。

(d) 营养不良

38. 一般说来，1986 至 1995 年期间儿童的营养情况略有改善。¹⁵

39. 营养不良分成以下几类：

- (a) 慢性营养不良(导致生长延缓)。1986 年这一比率为 16.6%，1995 年降至 15%。按地区细分，我国农村地区五个儿童中几乎有一个患有长期性营养不良，而城市地区为八人中一人；
- (b) 急性营养不良(与身高相比长得过分瘦小)。这一比率在 1986 年为 2.9%，到 1995 年降至将近一半(1.4%)。按地区细分，太平洋地区这种情况很普遍，患有这类营养不良的儿童要多达六倍；

¹² 家庭关怀国际(1998)。“Dialoguemos sobre salud sexual y reproductiva, Maternidad Segura”

¹³ 卫生部(1996)。“哥伦比亚的产妇死亡率”。

¹⁴ 卫生部(1997)。“Municipios de riesgo para mortalidad materna en Colombia 1990-1995”。

¹⁵ Profamilia(1995)。全国人口和健康调查。

- (c) 一般营养不良(考虑年龄与性别, 体重过轻)这一比率在 1986 年为 10.1%，到 1995 年降至 8.4%。尽管有这些改进，但大西洋和太平洋地区的居民、太平洋沿岸省的次地区以及农村地区体重过轻的最多，差距达 17%。

2. 哥伦比亚未来的前景

40. 哥伦比亚正面临巨大的挑战：要实现经济持续增长，减少贫困和降低高失业率、改善其竞争地位，特别是恢复民族团结和修复其社会结构，这无疑将构成建设和平的二大支柱。

41. 经济增长被认为一方面与出口增长相密切联系，另一方面又和教育质量、人力资本的积累、技术开发和研究相密切联系。使哥伦比亚经济再次回到持续发展的轨道、年均超过 5%，和加强人力资本是 1998-2002 年国家发展计划的基本目标。这意味着不仅要改进教育质量，提高入学率和所有哥伦比亚人的平均学历，还要使劳动力队伍作好准备对生产系统的进步和要求，以及减少失业率的需要作出反应。此外，鉴于收入不平等和教育之间的关系，也希望通过增加受教育的机会有可能改善我国的不平等和贫困的形势。

42. 过去十年里社会支出的上升趋势表明，光是增加社会支出在整个国民开支中的比例还是不够的。公共管理的效能和监督、扩大权力下放，使各地方当局有职有权，在执行方案和资源方面进行部门间协调采取的行动要透明，以及社会的参与和动员都是使社会各部门的开支能实现其改善人民生活条件目标的基本先决条件。

43. 然而，在战胜挑战这一工作中，光是保存、增加和加强自然、实物和人力资本还是不够的。鉴于我国的贫穷和不平等状况，必须作出实际努力来取得一种不同形式的资本，即社会资本。我们希望，积累这种形式的资本将增加公民的参与程度，重建对国家的信任并鼓励采取联合的集体行动以改善执行项目的效能。换言之，我们的目的应是使个人、社区和公民组织都参与共同的行动和项目并使大家从其成果中受益。国际上有证据表明，社会资本不仅会对增长产生效果，而且对人力资本也有积极影响。

D. 哥伦比亚的暴力

44. 在 1990 至 1998 年期间，以他杀率来衡量的暴行活动在全国变得更为严重和普遍。在这一时期，这一指标在我国几乎一半城市中都有很大幅度的上升。去年，他杀率估计为每 100,000 名居民中有 60 人。

45 根据国家计划部社会使命处进行的一项调查，¹⁶在暴力活动增加的城市 1993 年记录到的他杀率为每 100,000 名居民 94 人，要比暴力活动没有增长的城市平均值高出 36%。在后一类城市，他杀率为每 100,000 名居民 69 人，这也是拉美平均值的三倍。必须铭记以下几点。

46. 至于他杀的数字，人们倾向于认为，城市中的犯罪率要高，但据统计，暴力行为不是集中在大的城市中心，而是分布在全国各地。

47. 一种常常提出的理论认为，贫困的状况为暴力提供了肥沃的土壤。另一方面研究表明，他杀率并不与贫困程度增加成正比。相反，对于每一组城市来说，以及普遍而言，他杀率与财富有直接关系。换言之，在有新的发财机会的城市，遇到暴力的机率就大。

48. 虽然贫困似乎与暴力的程度呈反比，但是不平等¹⁷与暴力的关联似乎成正比。在暴力上升的一组中不平等程度扩大的影响要比暴力减少的一组大十倍。

49. 另一项有意思的发现是暴力与按家庭成员平均受教育的年头计算的人力资本成反比。人力资本雄厚的城市平均来说暴力发生率要低。在暴力增加的对照组中，平均教育程度增加 1%似乎会使他杀率下降 3.5%，从全国来讲下降 3%。这一观点得到 Juan Luis Londoño 的支持(1988)¹⁸，他发现，在遇到暴力情况时，一个最大的风险因素是受教育程度低。

50. 对导致暴力的各种因素所提出的一些理论进行实验分析可得出以下结论：

¹⁶ Alfredo Sarmiento 和 Lida M Becerra “暴力与平等关系的分析。”

¹⁷ 在这种情况下，不平等不仅以收入来衡量，而且还考虑生活质量指数所列的所有变量。

¹⁸ Juan Luis Londoño(1998)。 “Epidemiología económica de la violencia urbana”。

- 在发财致富可能大、国家控制薄弱的部门或地区发生暴力的机率最大。然而，在暴力发生率高的地区和人口组中，穷人常是主要的受害者；
- 现有的不平等迫使个人和家庭竭力来实现可接受的生活条件，这会有利于再度产生暴力；
- 武装集团的存在是产生暴力的一个因素。

51. 还发现了一些积极因素可为解决问题提供一些可能的启示：

二、自决的权利(第 1 条)

52. 见哥伦比亚过去的报告。

三、旨在有效地执行《公约》承认的各项权利的措施—限制 (第 2、3、4 和 5 条)

A. 1990—1997 年的社会支出¹⁹

53. 在 1990—1997 年期间，社会支出占 GDP 的比例大约翻了一番，从 8.21% 增至 15.21%。

54. 根据 1991 年宪法，在 1990—1997 年期间社会支出占国家总支出的比例从 27% 增至 43%。

55. 哥伦比亚在 90 年代开始时与其他拉美国家相比社会支出处于中等，低于地区平均水平，但由于在这十年里在社会部门所作出的巨大努力，已上升到社会支出水平高的国家之列，高于地区平均水平。

56. 1990—1997 年期间，对医疗卫生和住房部门给予优先重视，给这些部门的支出翻了二番，其次是社会保障、供水和其他服务领域给这些领域的支出翻了一番。教育部门占社会支出的 50%，但其增长率仍低于总支出的增长率。

¹⁹ Sarmiento, Delgado, Reyes(1999 年)。“Servicios Sociales Básicos en Colombia”，
Iniciativa 20/20

57. 这意味着，社会开支更侧重于医疗卫生在教育方面的支出百分比有减少。1990年，社会支出中有38%投入教育，15%投入医疗卫生，而1997年重点被倒了过来，教育上的支出仅占29%，而医疗卫生为24%。

58. 在立法方面，第60/93号法案确定了开支向社会部门倾斜这种新的做法，但在政策上资源分配要有重点，权力要下放，尽量少用国家税收来为地方部门性投资提供资金并为教育和卫生方面的投资提供财政鼓励。关于这一主题的详细内容载于本报告后面的部分。

B. 按收入水平分配社会公共支出

1. 医疗卫生

59. 公共卫生支出可根据国家机构为受补贴的卫生计划保险的个人提供的医疗服务种类进行细分。根据哥伦比亚的制度个人可付费使用国家医院。对医院治疗的总支出在五分位数之间的分配比较均匀，因为较复杂的手术一般都在大学医院内进行，而这些医院大多是国立的。在妇产科领域，支出一般向低收入人群倾斜，这部分是因为穷人平均算来生孩子多，也部分地因为富人喜欢使用私人设施。对于牙科、外科和治疗等服务的需求在高收入人群中一般较大，在这一领域的支出集中在他们身上，因为较昂贵，非基本性服务，如畸齿校正术、整形外科。等不列入强制保健计划。

2. 教育

60. 在基础教育方面的支出呈累进分布，即低收入人群得到的公共支出比例大，特别在小学阶段。至于高等教育，分布呈回归型，即支出集中于高收入阶层：高收入阶层中有40%的人进入公立学校，尽管他们上得起私立学校。最贫穷的40%中只有12%上大学，而其中有60%上私立大学，自费受教育。

3. 用于基本社会服务的公共支出 ²⁰

61. 在 1990-1997 年期间，国家在基本社会服务方面的支出按 1996 年美元价计翻了一番。在 90 年代初，人均支出为 63 美元，到 1997 年增加到 153 美元，这是由于总的支出增加及其在社会支出中的比例提高。占总支出比例从 1990 年的 12.30% 增加到 1997 年的 16.07%。用于基本社会服务的支出占社会支出的比例从 1990 年的 41% 增加到 1997 年的 45%。

62. 基础教育部门在基本社会服务支出中所占的平均比例最高，平均为 59.60%，接下来是初级医疗保健为 18.32%、营养为 14.36% 和计划生育为 3.23%。

4. 基本社会服务支出的构成

(a) 基础教育

63. 1990 年，国家在基础教育方面的人均支出为 39 美元(1996 年美元)，1997 年为 71 美元。这一增加主要是由于哥伦比亚推行了权力下放政策，将教育服务的管理以及相应的财政资源转交给地方当局。花在教育上的 GDP 比例从 1980 年的 1.8% 提高到 1997 年的 2.9%。近年来，卫生和教育支出的走势方向不同；自 1993 年以后，教育支出比例减少，而卫生支出同期增加了 50% 以上，这是因为出台了新的社会保障法(1993 年第 100 号法案)。

(b) 基本医疗

64. 1990 至 1997 年期间基本初级医疗方面的人均支出增加了三倍。这一增加是因为第 100 号法案的出台和宪法准则的施行。1990 年，人均支出为 10 美元，1992 年为 9 美元，但 1997 年超过 41 美元。

65. 政府用于基本医疗的总支出所占的比例翻了一番，从 2% 增加到 4%，在基本社会服务中所占比例从 1990 年的 16% 增至 1996 年的 27%。这些数字反映在该部门占 GDP 的比例增加，从 1990 年的 0.57% 增至 1997 年的 1.87%。

²⁰ 基本社会服务定义为基础教育和医疗卫生、营养、计划生育、饮水和基本公共卫生方面的基本照顾。

(c) 水和公共卫生

66. 1990 至 1997 年期间，在水和公共卫生方面的支出稳定增长。1990 年人均支出为 2.85 美元，到 1997 年增至 9.86 美元。用于水及公共卫生的总支出的比例从 1990 年的 0.5% 增至 1997 年的 1.3%。

(d) 社会发展的财政政策

67. 1993 年，社会保障制度出现恶化和社会不平等的迹象。该制度的覆盖面仅占人口的 21%，而整个拉丁美洲的平均覆盖率为 45%。遍布全国的 1,000 多个社会福利机构所提供的服务明显地不合适并效率低下，更有甚者，该系统运行中财务上出现全面赤字。

68. 为了改善此种情况，我国通过 1993 年的第 100 号法案对医疗和养老金系统进行了大刀阔斧的改革。由于这一改革，以及需要扩大该系统的覆盖面，通过缴费提高 12% 使医疗部门的资源得到了增加。同时，又发起了医疗保障和统筹基金，以便对需求，包括土著人的需求提供补贴，同时为流离失所人员、交通事故和自然灾害或恐怖主义的受害者提供照顾，并开展卫生宣传和疾病防治方案。

69. 关于养老金，改革通过提高缴款额使收入增加，缴款额从 8% 增至 13.5%。从 2014 年起，妇女退休年龄从 55 岁提高到 57 岁，男性从 60 岁提高到 62 岁。

70. 1996 年 1 月起，国营部门和私营部门的雇员均参加普通职业性危害系统的保险。

71. 1993 年，第 60 号法案根据税收分拨 (Situado Fiscal) 和将国家经常收入的一部分拨给各市的原则，确定了国家和地方当局权力和财政资源的新分配办法。

72. 所谓的 “Situado Fiscal” (税收分拨) 是将国家经常收入一定的百分比转给各省，波哥大首都地区和卡塔赫纳、圣玛尔塔和巴兰基亚特区用于支付公共教育和医疗服务，该制度在 1994 年实行时占经常收入的 23%，之后有一个时期的稳定增长，截止 1996 财政年度，这一种税收分拨占国家经常收入的 24.5%。

73. 税收分拨按地区来分配时所根据的标准有教育和医疗服务使用者和潜在使用者的人数、未得到满足的基本需要的指数和地区人均收入，其中有一个百分比是各地方实体间平均分配的。

74. 在分拨给每个省或地区的总额中，至少有 60% 指定专用于教育，20% 用于公共医疗服务。

75. 国家经常收入中各市所占的份额所提供的财政资源旨在为教育、医疗、住房、司法、体育、娱乐、运动和文化的活动提供经费以及为合资购买土地提供补贴。

76. 根据 1993 年第 60 号法案，分给各市的份额应从 1994 年财政年度占国家经常收入的 15% 增加到 2001 年的 22%。

77. 国家经常收入的分配将考虑每个市的相对贫困程度、基本需要得不到满足的居民人数、每个市的居民人数占全国总人口的比例以及每个地方当局的财政效率。

78. 根据 1996 年第 344 号法案，地方当局必须通过有关计划，扩大医疗服务的覆盖面、改善这些服务的管理质量并将这些服务的经费筹措从补贴供应的制度转到补贴需求的制度，以便将医疗服务的重点更多地放在人口中贫困和脆弱的阶层。

79. 同样原因，该法案规定，转给地方当局的税收分拨和收入在去除一些折扣后应越来越多地用于补贴需求，其比例在 1997 年相当于 15%，在 2000 财政年度增至 60%。

(e) 为社会方案筹措经费的新方法

80. 为执行 1993 年第 100 号法案而设立的各种基金(医疗保障和统筹基金和养老统筹基金)体现了团结互助的指导思想，这为以前完全得不到国家福利的各人口群打开了享受社会保障的大门。

81. 根据医疗和社会保障制度，医疗保障和统筹基金是一个开设在卫生部的信托帐户，没有自己的法人地位和工作人员。其包括下列子帐户：

- 国内税制补偿帐户：通过这一手段将税务系统核准用于保健机构保障为其成员和其他受益人提供服务的资源从报税单中扣除；
- 医疗补贴制度统筹帐户：旨在让穷人和脆弱群体参加医疗和社会保障制度的补贴计划；

- 健康促进帐户：旨在资助卫生教育、宣传和促进领域的各种活动，以及二级和三级疾病预防；
- 灾害和交通事故保险帐户：旨在保障由于交通事故、恐怖主义行动或灾害的直接后果遭受身体伤害的受害者能得到充分的照顾；
- 为了通过税收分拨制为教育和医疗提供经费，制订了一项制度，利用一系列参数在计算税收转让的情况，提出了若干加权因素，考虑各区的需要、服务的效率以及当地征收费用的能力。这一制度旨在确保提高向各地区分配资源的效率；
- 养老金统筹基金系根据 1993 年第 100 号法案第 25 条设立的旨在为农村和城市工薪阶层或自由职业者向统一的养老金计划缴款提供补贴，因为这类人没有足够能力全额缴款。该基金的资金来源是从统一养老金计划参加者的工资中征收 1% 的补充缴款(这些人的交款基数等于或大于法定最低月工资的四倍)，加上流动资产盈余的任何财务收益。

(f) 社会团结网络

82. 社会团结网络是国家克服贫困战略的一部分。该战略基于这样的认识：经济增长的利益并没有导致哥伦比亚大多数人民福利得到改善。因此，社会政策必须辅之以一种形式的社会直接行动，专门为我国人口中的最贫困阶层和最脆弱的群体谋利。

83. 在这一项战略中，对贫困作了广义的界定，不仅指得不到服务或赚取收入的机会，而且还指集体不能捍卫自己的利益，以建议的形式表达自己的需要，并围绕这些建议组织和动员起来，以寻求解决办法。

84. 根据这一战略，网络的行动首先旨在关心人口中脆弱的群体，让他们参与各种方案和各种社会参与进程，以作为克服贫困的基本途径。

85. 该网络自设立以来一直致力于与国家的社会政策接轨，通过创建各种落实社会政策的新工具以补充而不是取代各种教育、医疗、社会保障和住房方案。

该网络的各种方案在大部分时间是由各国家机构来执行的，而网络自己的功能在于为工作对象居民参与现有的部门战略和方案提供方便。²¹

86. 根据拉美社会投资基金执行战略，该网络系作为一种过渡性方案而建立的，随着经济和社会战略产生预期的效果，其范围将缩小。然而，由于我国经历的社会危机严重，因此，迄今为止网络非但未能减少活动，实际上还产生了新的重点领域，如援助因暴力而流离失所的人员。

87. 该网络设计了一个管理模型，通过开发各种收集和分析脆弱性指标的工具着重于对脆弱的部门投资。铭记参与的原则，为了促进社会融合，这一管理模型鼓励联合选择项目和受益人，同时促进社会参与和管理项目的制定、执行和监督。

88. 为了对其工作对象居民产生影响，网络的行动集中于 14 个方案，分属于三个社会政策行动领域，按战略目标来加以确定。

89. 网络在投资于社会资本以改进创收工作方面的优先次序集中于为能提供专业资格和启动可持续项目的职业制造各种机会，以及各种替代性的适合于处境严重脆弱人群的社会改善和就业培训形式。

90. 虽然团结网络在开始时很好地执行了一个成功的管理模型，使其能将活动重点放在人口中脆弱的人群，但它并没有真正触及贫困和脆弱现象的根本性结构原因，它也没有努力来理解歧视的根源。因此，其对社会融合的影响是有限的。

91. 该网络的一些方案现列举介绍如下：

- 社区家庭福利院儿童食品援助方案：社会团结网络这一方案的目标是改善住在社区福利院的 890,000 名男女儿童的营养状况。在 1994 到 1998 年期间，投资总额为 1925.90 亿比索。覆盖面扩大到 65,848 个社区福利院，其中有儿童 987,720 名；

²¹ 1995 年该网络建立了一种外部监察制度，以评价其政策和方案的效果并查明必须作什么调整以改进其业绩。这种评估主要集中于网络的管理、不包括政策和项目的社会影响及其对贫困程度的影响。希望，今后能将后一种考虑包括在该网络方案的评估之中。

- 乡村食品奖励方案：网络这一方案的目的是通过在医疗、食品和教育等领域内采取行动协助改善七岁以下农村儿童的生活条件，特别是营养不良儿童。在 1994-1998 年期间，为大约 95,000 名儿童投资总额 251.25 亿比索。该方案的一项主要成就是使其他方案都从未关心过的一个群体得益，从而为农村地区 95,000 名男儿童提供了一个直接反应；
- 城市住房方案：网络发起了一项家庭住房补贴方案，在 1995 至 1998 年期间费用为 2,483.98 亿比索，111,656 个家庭受益，经费来源一部分是城市基础设施集资基金和社会投资基金的捐款；
- 土著方案：在 1994 至 1998 年期间，社会团结网络与小地区 116 个土著组织一起启动了 161 个战略项目，价值 45.80 亿比索，为合计 2,398,804 个工作日付了工钱，费用为 59.97 亿比索，还进行了投资前研究，费用 7 亿比索；
- 可回收材料收集人员援助方案：1996 至 1998 年期间，这一方案搞了一些项目，得到了社会团结网络捐款 18.81 亿比索和城市集资 9.68 亿的支援，惠及 11,295 人；
- 关心露宿街头者方案：社会团结网络于 1996 年开始搞这一方案，旨在充分满足流落街头的儿童、少年和成年人的需要。投资总额 19.25 亿比索，受益人数 6,503 人。
- 娱乐方案：此方案旨在在全国各边缘落后地区建设、恢复、改建、改善和投资适合于运动、文化和娱乐活动的社区或机构场地。该方案在全国 500 多个市花了 32.58 亿比索；
- 支持运动和艺术天才方案：此方案为属于 1 和 2 类阶层年龄在 12 岁至 18 岁之间在艺术和体育活动方面有前途的青少年进行艺术和体育培养训练提供个别和集体的赠款。在整个社会团结网络期间，这一方案投资了 30.17 亿比索，从各市得到集资 5.55 亿，使全国 19 个市 3,030 人受益。

- 关心因国内武装冲突而流离失所的人口：近年来，由于武装冲突的关系以及武装冲突区域范围的扩大，哥伦比亚被迫流离失所的现象增多。

92. 1995 年，哥伦比亚政府意识到这一问题的严重性和重要编制了国家经济和社会政策委员会(经社政策委员会)第 2804 号文件，提出了关心因暴力而流离失所人员一般福利国家方案，旨在中和暴力的作用并减少其对流离失所人员个人尊严的影响。在理论上，拟议的战略旨在支持自愿返回或重新定居，创造最低的可生存的条件，以便返回人员在社会和经济方面重新融入并对流出和流入地区进行综合开发。1997 年该委员会编制了另一项文件，2924 号，设立了关心因暴力而流离失所人员一般福利国家体系，由总统流离失所人口问题咨询委员会²² 进行协调。后来，1997 年的第 387 号法案，根据 1998 年第 173 号法令进行了部分调整，确定了流离失所人员一般福利政策目前的法律框架，以及制止强迫这种人流离失所及为他们提供照顾、保护、重新安置和社会——经济稳定的准则。

93. 虽然这些规定和政策文件作为国家总政策的一部分，正式表达了制止强迫流离失所的愿望，但其实际执行受到了体制、法律和操作上的限制，这些使其不能对此问题的严重性作出有效反应。

94. 鉴于这种情况，帕斯特拉纳总统的政府将流离失所居民问题作为国家发展规划中概述的和平战略的一部分。明确了主要问题，并提出了一项行动计划，重点是防止和返回，这是政府关心流离失所居民行动的中心目标。该行动计划已纳入国家经济和社会政策委员会核准的 3057 号文件。该委员会文件还主张对组织机构进行改组和精简，提升信息系统并改善预防机制和手段(使用早期警报系统并改进当地治安和恢复工作，以减少当地居民易受损害的程度)，同时推行保护性措施、人道主义关怀(以国家、非政府组织和国际机构的战略结盟为基础)以及在稳定的社经条件下实现返回和重新安置。

95. 社会团结网络被委任负责协调各方努力改善国家处理防止强行驱赶问题的能力。哥伦比亚政府对流离失所问题的政策和对策已在经社政策委员会 1995 年第 2804 号文件和 1997 年第 2925 号文件、1997 年第 387 号法案和 1998 年第 173

²² 该咨询委员会系根据 1997 年第 1165 号法令设立。实际上，其职司已被社会团结网络所接管。

号法令中作了概要介绍。该战略力图强调流离失所人口的自愿返回或重新安置、恢复家庭的经济基础以及对流出和流入地区同时进行开发。

96. 政府从一开始就采取行动来协助流离失所居民的返回和迁居，同时改进人道主义紧急援助并加强全面处理流离失所问题的体系。

97. 在社会团结网络的协调下，已启动了各种返回项目，如使里奥苏西奥 Cacarica 河流域各社区、铁拉尔塔市、埃尔迪亚曼特、Tolobá、Cascajal 和 Divino Niño 村；圣巴勃罗 Carmen de Cucú 区；Carepa 市；Carmen de Atrato, Mesopotamia 和 Pueblo Nuevo 地区以及 El Piñón 市，Playón de Orozco 区等地受益的项目。这些方案正为粮食、保障、生产和住房项目提供支持。

98. 影响最大的遣返计划是 Cacarica 河流域项目。那些家庭在 32 个月之前离开了家园，现定居在 Bocas de Atrato 和 Bahía Cupica 区的 Turbo。遣返计划包括一个住房项目、支持环境可持续的生产、清理 Perancho 和 Peranchito 河、建立一个有民事保安系统的法院并为 103,000 公顷土地发放了集体土地证。

99. 还为 4,000 人立即从 La Gabarra 返回提供了动摇并在马格达莱纳河中游开发与和平方案的支持下支援了另外 10,000 人从南波利瓦尔返回，这些人本来已流动到巴兰卡韦梅哈去了。在后一件事中，在组织返回时，建立了一种征求有关人员意见的程序，导致一项广泛的区域发展计划内包括了共同确定需要和行动的内容。

100. 在有些情况下，流离失所的人因安全原因不能返回，或因为他们已在农村或城市地区定居，针对这种情况，已通过哥伦比亚土改研究所购置了住房以便为这些人再次提供住房，从而完成已采取的步骤。这些行动都是与农业部、地方当局和红十字国际委员会协调进行的。有关的项目着重于发展生产能力和提供住房，现正在阿尔塔米拉、耶路撒冷、圣马力诺、Ataco、Armero、Guayabal、Icononzo、Rioblanco 和 Roncesvalles 等地进行。

101. 已通过与生产有关的项目采取了一项进一步的措施来支持志愿要求在波哥大落户的 350 户家庭的社会——经济方面的稳定。还作了安排将 100 户家庭迁往基布多。对后一种情况不久将与哥伦比亚红十字会、西班牙红十字会以及地方当局协作启动一个临时住房项目和支援生产活动。最后，从内华达山来的 Arwacos

土著人家庭已被重新安置在大西洋省索莱达的一间楼房中，并帮助建立了小型商贸设施。

102. 在人道主义援助方面，值得指出的是，在迫迁的初期阶段，团结网络与其他机构合作在 Carmen de Bolívar、Mutatá、Turbo、Malambo、Dabeiba、波哥大、San Jacinto、Curumaní、Juradó、Bahía Solano、Cabuyaro、Cúcuta、Carmen de Chucurí、Ibagué、Roncesvalles、布埃纳文图拉、Buga 和 Jamundí 等市提供了粮食援助、临时住所和医疗。还正与波哥大哥伦比亚童子军协会以及哥伦比亚红十字会签订合作协议先在麦德林、卡利、基布多和 Soacha 提供援助。

103. 在改进机构方面，去年为了支持政府采取行动解决被迫流离失所的问题并在所有参与实体间进行有效协调，进行了以下几项值得注意的创新：

104. 根据 1999 年第 489 号法令，规定由社会团结网络负责协调关心流离失所人口一般福利全国系统的工作。根据 1999 年 8 月 1547 号法令，将全国流离失所人口福利基金从内政部转到社会团结网络。

105. 全国流离失所人口登记从内政部转到社会团结网络。该登记的运作按权力下放的原则，通过各省的分支机构来进行。

106. 社会团结网络和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)成立了一个联合技术股以作为一个合格的技术机构协助开发和启动各项业务计划。其目标是在人道主义紧急援助、制订法律、登记系统、信息、监测和评价，以及反馈咨询、重新安置措施和国际合作方面提供及时的支持。此外，还签订了二项意向协议(日期为 1996 年 10 月 17 日和 1999 年 1 月 28 日)接受难民署提供合作解决我国与委内瑞拉、巴拿马和厄瓜多尔边界上的被迫流离失所问题。

107. 在巴兰卡韦梅哈和 Apartadó 区成立社会团结网络的二个新的次区域分支机构以解决 Magdalena Medio 和 Urabá 区的被迫流离问题。

108. 在基布多、麦德林、卡利、Soacha、圣玛尔塔、卡塔赫纳、巴兰基亚合和比亚维森西奥建立和巩固了被迫流离人口福利股。

109. 大约已经投资了 75 亿比索，其中 56 亿是社会团结网络出资的，其余部分来自外界捐助。

110. 展望未来，团结网络根据其新的授权是总统一项旨在鼓励社会参与的战略，以便：

- 推进权力进一步下放；
- 使地方当局在管理本地的发展事务方面承担更大的责任；
- 巩固新的机构模型，以处理和控制在地方实体的社会政策，优先注意最脆弱的人口群。

111. 为了完成这一任务，网络作为其一项行动原则集中精力加强社会资本。根据这项原则，各机构应通过其受益人和其他社会代理人致力于加强地方当局的能力，自己承担责任管理和发起各种必需的主动行动来解决自己发展中的问题。网络本身将根据考虑各群体之间的差别并坚持反对任何形式的不公正这一社会原则积极促进机会均等和社会正义。

112. 寻求公正的努力不仅限于分配和取得商品和服务的机会均等的问题，要强调增强处境不利的群体的能力以扩大他们的机会和社会影响的范围。

113. 另一方面，网络坚持自己的传统并利用已取得的能力将扩大和改进与群众商量和公民参与的方法。这些方法的改进将建立在采取主动努力加强各基层社区组织的基础上，同时还有赖于后者有多大能力来确定它们集体的发展兴趣并与其他组织和公共机构协调行动。

114. 为每一个项目都举行了受益人会议并建立了检查小组，因为必须确保在执行项目过程中有透明度并使项目目前和潜在的受益者能知情地参与。

115. 同时已建立了监管委员会和其他一些机制以促进和监测公民社会的政府管理机关，以及后者与负责执行的地方当局之间的交流。

116. 最后，为了推行执行机构内公众参与性管理的模型，还设立了新的管理委员会和技术委员会，以确保与各市的发展计划做到协调。

C. 社会支出的影响

1. 贫困 ²³

(a) 哥伦比亚的经济不平等和货币贫困 ²⁴

117. 表 1 列出了 1995-1997 年期间全国城市和农村地区货币贫困和经济不平等的主要指标。 ²⁵

²³ 为了根据所使用的贫困概念确定贫困人口界定了若干标准。贫困作为社会现象是多维的，特别是包括经济、社会、政治和文化等方面。统计署进行的家庭调查为评估贫困的社经方面提供了手段。对这一方面可通过指标来进行估计：可以是直接指标，如生活条件指标（ICV），也可以是间接指标，如贫困线指标（LP）。直接指标，如评价福利水准和生活条件的指标描绘的是生活质量。生活条件指标的好处是提供已达到的生活水平的精确尺度并表明基本必需品已在多大程度上得到了满足，如适当的住房、教育、医疗卫生和基本的住房卫生。该指标的缺点是分配给住房这一参数的权重（50%以上）大于人力资本（教育）。间接指标是根据收入（如家庭人均收入）并将此与相当于贫困线数值的标准收入水平相比。这一指标可以用来观察经济活动（经济增长率）对个人和家庭收入的影响。然而，这是有局限性的，因为其评估贫困只是作为收入的函数（在此贫困被解释成货币性的，而作为一种变量，这可能受多种扭曲的影响，如估价过低），而且是以穷人的支出主要用于食物这一假定为出发点。换言之，贫困指标的好处是提供了经济和社会政策对穷人影响的评价，且影响指标。至于其局限性，这些指标排除了研究决定贫困的其他因素的可能，如确定个人和家庭能力的因素。

²⁴ 根据 Nina B Esteban 和 Ana I. Aguilár。“Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria en Colombia, 1978-1997”。

²⁵ 在家庭调查数据中，“农村”一用词不同于人口普查时使用的概念。在家庭调查中，该用词系指：a) 所有分散的人口，b) 所有有居民的中心，城市除外：村落、行政管辖区和警察管区；c) 居民人口少于 1 万的城市；d) 该地居民人口超过 1 万，但人口比例不到全市人口的一半、农业雇用的劳动力比例不到 50% 以及 20% 以上人口住的房子没有像样的设施。

(b) 贫困率

118. 1995 到 1997 年期间，我国的贫困率(按贫困线来计算)从 1995 年的 55% 下降到 1996 年的 53.8%。1997 年，该项指标又上升到 54.2%，等于有 2,170 万人生活在贫困状态。

119. 至于城市地区，该指标从 1995 年的 42.5% 上升到 1996 年的 45.9%，在 1997 年仍比该水平略低些，为 45.5%。

120. 在农村地区，贫困率从 1995 年的 68.9% 上升到 1996 年的 73.4% 和 1997 年的 76.4%。这些数字表明，贫困人口不仅越来越集中到农村地区；而且这种趋势也更加明显。

121. 此外，如果将这二类地区加以比较就会发现，农村穷人对城市穷人的比率大大提高了，1991 年，城市穷人与农村穷人之比为 100 比 144，而 1996 年这一比例上升到 167 名农村穷人比 100 名城市穷人。这表明农村日益贫穷化，与城镇相比其地位越来越不利。

122. 就极端贫困情况而言，我们可以注意到，1997 年每十个哥伦比亚人中有二人的收入低于极端贫困线(LI)²⁶；这就是说将近 830 万人的收入不能支付基本食品篮子的费用，其中三分之二生活在农村地区。按居住地区来分，我国农村地区的极端贫困率相对说明显于城市地区：在前者，生活在极端贫困状态的人占农村总人口的 43.9%，即 480 万人。在城市地区，极端贫困率没有那么严重：生活极端贫困的人占城市人口的 12.1%，即 342 万人(见表 1)。

(c) 贫困差距和严重程度

123. 贫困程度是根据表 1 所示的二项指标来计算的：贫困差距，等于收入和贫困线之间的百分比差；贫困严重程度，等于 GTI 指标并考虑穷人人口占总人口百分比这一权重，以及穷人的收入赤字。

124. 根据 1997 年的数据，要使所有的穷人都达到贫困线，不仅需要将他们的收入增加 45%，同时还要使分配优化。据 1997 年比索价，这意味着每个穷人每

²⁶ 极端贫困线 (LI) 等于基本食品篮子的货币价值。LP=2.5 * LI。

月必需有 49,447 比索才能将月收入提高到相当于当时贫困线的 109,883.9 比索。这意味着要向国内每个穷人每天转移 1.1 美元左右。

125. 表 1 表明穷人的收入差额整体来说从 1995 年的 43.4% 上升到 1997 年的 45.0%。

126. 1995-1997 年期间城市地区开始时候的收入赤字为 1995 年的 33.4%，1997 年上升到 41.3%。另一方面，在农村，差额则从 51.8% 下降到 50.3%。迹象表明，穷人的收入赤字在过去 15 年里保持原来水平，或者在有些情况下还有恶化。

表 1

按区域统计的贫困和不平等指数走势

区 域	贫困指数	1995	1996	1997
全 国	贫困率 $\alpha=0$	0,550	0,538	0,542
	差 距	0,434	0,473	0,450
	密集程度 $\alpha=1$	0,233	0,254	0,248
	严重程度 $\alpha=2$	0,143	0,160	0,164
	森氏指数	0,331	0,346	0,375
	穷人基尼系数	0,320	0,320	0,328
	全国基尼系数	0,556	0,561	0,540
城 市	贫困率 $\alpha=0$	0,425	0,459	0,455
	差 距	0,334	0,398	0,413
	密集程度 $\alpha=1$	0,142	0,172	0,188
	严重程度 $\alpha=2$	0,078	0,093	0,111
	森氏指数	0,213	0,241	0,293
	穷人基尼系数	0,250	0,267	0,250
	城市基尼系数	0,524	0,529	0,599
农 村	贫困率 $\alpha=0$	0,689	0,734	0,764
	差 距	0,518	0,531	0,503
	密集程度 $\alpha=1$	0,357	0,354	0,402
	严重程度 $\alpha=2$	0,230	0,241	0,299
	森氏指数	0,467	0,468	0,466
	穷人基尼系数	0,330	0,367	0,319
	农村基尼系数	0,494	0,526	0,570

资料来源：DNP 社会使命贫困研究根据每年 9 月统计署全国家庭调查计算数字。

127. 结果是城市穷人平均得将收入增加三分之一才能刚刚达到贫困线。另一方面，880 万农村穷人得将收入提高一倍，因为他们的收入赤字低于农村贫困线 50%。收入差额的走势再一次不利于农村地区。1995 年农村的差额为 56%，而现在要比这高出 25%，这表明城市和农村的收入都在下降，离贫困线越来越远。

128. 总而言之，农村的穷人不仅按比例来讲多于城市地区，而且从个人来说前者的境遇与城市中穷人相比也恶化了。这说明为什么会有这么强烈的动因要从农村迁徙到城市，因为在城市他们虽然仍是贫困，而在农村他们则是极端贫困。

(d) 不平等和森氏指数

129. 穷人有多穷？穷人享受多大的平等或不平等？森氏指数通过对贫穷人群内部的贫困率、贫困差距和不平等分别加以权重建立了一个综合指数，从而解答了这一个问题。以哥伦比亚而论，这一指数在 1995-1997 年期间有了上升，从 0.331 上升到 0.375,接近二十世纪八十年代纪录的水平。

130. 在农村地区，该指数从 1995 年的 46.7%稍有下降，1997 年为 46.6%。穷人中不平等的最低水平在城市地区，在那儿指数从 1995 年的 21.3%上升到 1997 年的 29.3%。

131. 换言之，由于穷人人数的增加，差额的扩大以及收入的丧失，穷人越穷越平等。这与基尼系数的统计结果不谋而合，基尼系数是另一种用来为哥伦比亚作计算的不平等指数。1995 和 1997 年基尼系数仍在 0.32 左右。

132. Amartya 森氏的贫困指数有助于了解哥伦比亚社会所面临挑战的艰巨性，我国将不懈地与贫困和不平等作斗争，以寻求一种新的平等的发展模式，使所有人都能按能力所及参与其中。

133. 新的社会指标应使人们从新的角度了解人民的生活情况和水平。森氏和 FGT 指标衡量的是贫穷和经济不平等(根据家庭收入的方法)并有助于评估经济社会政策对贫困和极端贫困人口的影响。

(e) 哥伦比亚贫困、不平等和被排斥现象

134. 过去二届政府(1991-1997年)在哥伦比亚使用的经济模式强调通过增加社会公共支出追求加快经济和人力资本的增长。然而,虽然社会公共支出增加不少,但贫困指数的改善程度很小。

135. 根据1997年进行的生活质量调查,根据未得到满足的基本需要来衡量的贫困人口百分率从1993年的32.7%下降到1997年的26.9%。这意味着下降的绝对值加快了。在1985-1993年期间,穷人减少了80万左右,在1993-1997年期间,又减少了140万。基本需要未满足指数为2或2以上的人口从13.5%下降到1997年的9%。在这140万人中,约40万人生活在城市地区,100万左右在农村地区。

136. 另一方面,穷人为达到贫困线所需要的额外收入(贫困差额)是相当大的。穷人的支出差额等于45%,这意味着他们的平均收入或支出仅达到贫困线的55%。如果要消灭贫困差额,这意味着要有百分之百的针对性,并有每年大约120亿比索的投资作后盾,这才能使贫穷人口达到相当于贫困线的可接受收入水平,另外每年还要9,770亿比索来消灭处于绝对贫困的那部分人口的差额。

137. 毫无疑问,在哥伦比亚的各个级别都存在取得到社会服务的机会不平等的现象,在地区之间、城乡之间以及不同的社经群体之间都是如此。接受高等教育的机会为人口中最富有的20%所垄断。人口中最富有的10%平均受教育的年份比最贫困的10%多6年。在医疗方面,有43%的哥伦比亚人未参加任何医保计划。在收入最低的阶层,有60%以上的人没有医疗保险,而在最富有的阶层中,有84%享受某些形式的医疗保险。差别如此之大说明政策的重点应放在最贫穷的人口,并应在提供服务方面进一步引入竞争机制,使这一部分人能得到必要的社会设施,同时向他们提供经济上融入的机会,包括培训、技能的发展、教育、得到财产和信息的机会。

(f) 生活质量指数

138. 生活质量指数是衡量家庭生活水平的一种实际可行的方法，²⁷ 可适用于市一级，作为转移的指南。由于生活质量指标是一种连续性指标，因此它也可计入贫困发生率，其严重程度和分布情况。²⁸

139. 只有 11 个市在生活质量方面属于较高的层次，集中了生活条件和人口累积指数的大部分：因此，10%的城市包括了 35%的家庭和累积总指数的 43%。最贫困的类型中包括了大多数城市：最低的二个类型包括了 222 个城市(几乎占总数的 22%)，但仅占生活条件的 2.6%和 5.4%的家庭。

140. 在最低和最高类型之间有明显的差别，最贫困城市的生活质量指数平均仅为 30.5,而最富有的城市则高达 83.2%。人口特点也有很大差别：在最低的一类中，每个家庭的人数为 5.4,而最高的一类为 4.1。最贫困的 124 个城市中家长的平均学历为 2.6 年级，比最富有的 11 个城市的平均数低 5 年。家长平均年龄也几乎差三年，6 岁以下儿童所占比例也高(30%)。

141. 至于得到公共服务的机会，不平等现象也很明显：在最低一类城市中的居民没有供水；他们甚至没有厕所，烧饭使用的是木柴。他们的住房使用轻薄的材料(泥地皮、墙壁为锌板、粗木板或可处理的材料)。过分拥挤指标表明，在这一类城市中，每个房间住 5 个以上人的事是司空见惯的。在上层一类中情况相反：家庭有较好的公共服务如供水、下水道、炊事用电或煤气，住房的建筑材料一般都较结实。

142. 将各种类型相比较，可以看出，只有从第 16 类起的城市生活质量指数才超过全国平均。这 94 个城市(占总数的 9.2%)占全国家庭总数的 58%，生活条件的 71%。该指标确定的其他特点表明，全国大多数城市的平均生活条件仍然有多差：在最低的 14 个类型中(占城市数的 88%)自来水还不是主要的供水方式，排污

²⁷ 利用森氏提出的衡量生活水平的方法可以制订出有实际使用价值的衡量标准，不象 Arrow 对社会福利函数要求那么严格,也没有必要包括这些函数内含的用途、财富和愉悦等动机。

²⁸ 哥伦比亚进行的贫困研究表明，未满足的基本需要指数难以测定贫穷严重程度，穷人之间的贫穷差距及分布情况。在哪些应列入，哪些不列入方面也有严重问题。

的主要方式也不是通过下水道。虽然电力网的覆盖面已扩大了很多，但有同样多比例的城市炊事仍在使用杂七杂八的燃料。

(g) 妇女的平等权利

143. 1994年，哥伦比亚开始寻求各种方法来在其机构中对性别问题予以更大的重视。因此，设立了一系列全国性、部门性和地方性的机构，如妇女平等和参与问题咨询委员会(1994年第2055号法令)总统妇女和性别秘书处和主管部委的性别股。这些机构在1995年底之前都作为咨询委员会的分支机构在该年年底，建立了全国妇女平等权利理事会。

144. 该理事会根据其授权制订了一项政策，使妇女平等权利在我国社会、经济、政治和文化议程中制度化。该政策所根据的是平等和平等权利原则，在宏观政策中考虑到妇女的具体需要，承认男女之间的社会、文化和经济差别并从物质、文化和象征角度承认性别方面的分工。

145. 在过去十年里，国家的政策已从人口方法(将妇女作为从具体行动中受益的一个群体看待)转到为妇女着想的公共政策理念，优先采取有利于妇女的积极行动。因此，主张采取孤立行动的机构性方法已被一种横向性办法所取代，后一种办法促进和支持在部门政策和方案中纳入妇女平等权利的问题。

146. 自1990年我国妇女和性别问题体制化进程开始以来，该政策已因一系列社会因素与政府的政治意志而得益。有一些有助于巩固该进程的关键方面包括了妇女组织成功地提出了权利要求，得到了国际技术合作的指导和支持，以及我国在机构和法律方面的一些新发展。

147. 在哥伦比亚可以看到，由于政策及机构的现代化，也部分由于国家制订的社会公正标准，妇女更多地参与了各种社经活动和公共事务。毫无疑问，妇女已从这种变化中受益，同时她们也承担了新的任务和责任，有时并没有相应地得到资源和服务。1990年以来，消除阻碍妇女充分参与的障碍一直是致力于提高妇女地位的各机构的主要目标。

148. 在努力实现这一目标的过程中，已根据各种理论和方案拟订的方法以及关于宏观政策可能影响和需要对性别问题采取具体对策的不同观点制订了各种新

政策、方案和机制。在这方面，在对公共政策采取一种新的处理办法方面已取得进展，逐步将妇女平等权利的目标转化为具体措施。

149. 在 1990-1998 年期间，各届政府已作出了值得赞扬的努力将性别问题列入公共政策的议程。1992 年，经济和社会政策委员会批准了一项有利于哥伦比亚妇女的综合政策，这是高层机构首次制订一项照顾妇女的全国性政策。

150. 根据 1994-1998 年国家发展计划 1995 年第 188 号法案设立了妇女平等权利全国理事会，作为一个特别的行政机构，附属于共和国总统办公厅行政司。新设的理事会行政上独立，有其自己的资产，负责推行性别政策并在更广的范围内促进公民之间的共处，并通过其具体授权进一步加强国家作为妇女政治、公民、经济、社会和文化权利保障人的作用。

151. 随着新理事会的建立，已在实现平等权利方面做到了质量上的大跃进，因为我国破天荒第一次有了一个根据法律成立的为规划、监督和不断协调各不同机构为促进妇女平等权利和参与所采取措施的机构。其宗旨是执行经济和社会政策委员会制定的政策，促进社会各领域妇女的事业并将这一新的文化内容纳入国家各项政策。

152. 根据对设立理事会的法案作具体规定的 1995 年第 1440 号法令的条款，理事会的基本宗旨是通过宣传、技术支持和咨询协助、协调、计划、规则、监督和不断发展各国家和地方机构为执行平等权利政策所采取的各种措施。

153. 理事会目前正在调整其与地方机构的关系，以确保妇女机关在负责执行妇女平等权利和参与政策的省市机构内承担咨询、协调和技术支持的责任，使该政策成为永久纳入国家所有机构的一项跨部门政策。

154. 妇女平等权利全国理事会已接管了迄今为止由其他负责推动妇女和性别问题的机构进行的工作。理事会提供了必要的支持使一些试点方案完成并将其在有关机构内部成为制度。理事会在经过评价后接过了一些其认为适合于继续或扩大的方案，为其活动规定了指导方针并制订了工作方案，以落实其作为负责推动研究、传播和与其他机构及公民社会协调的机关的责任。

155. 从 1996 年 1 月起，妇女平等权利全国理事会从研究发展模式 and 我国现行政治和文化结构着手决定优先考虑教育、医疗、就业、司法和农村发展等领域。在上述每一个领域，理事会已做了下列促进工作：

- (a) 对旨在逐步纳入妇女平等权利的政策、计划和方案进行管理。这意味着落实政府向妇女倾斜的政策。为做到这一点，妇女平等权利全国理事会将集中精力向公共机构提供宣传、咨询、协调、援助和技术支持，以便后者能制订、计划、执行和评价有可能加强作为民主基本原则之一的平等权利的各种部门性和地区性政策；
- (b) 承认妇女在制订法律和国家计划及方案方面均享有权利。这一任务是依据 1991 年宪法规定的授权，宪法极其强调宣传妇女在绝对平等条件下享有的权利以及与各负责机构协调灵活的机制，以保护和促进妇女的权利，这是确保妇女充分行使公民权利的必要先决条件；
- (c) 对旨在消除对妇女施暴的各项政策和方案进行管理。由于在哥伦比亚人们对暴力行为的态度需要有深刻的改变，因此目前迫切需要重新考虑对妇女施暴的概念及其实际采取的许多形式。为了对这一现象提出一个更全面和现实的看法，理事会支持制订理论和方法论的框架，这种框架接近哥伦比亚妇女日常面临的现实并考虑她们的日常需要。在这方面，理事会已作了特别的努力来扩大和改善为暴力行为受害者提供关照的服务并支持与犯罪不罚作斗争的各种方法。致力于这些任务是因为其不仅相信暴力影响到一部分人口，而且还认为，由于妇女容易受暴力之害而社会不进行干预来将其制止，这使哥伦比亚所有男女的生活质量下降了。最近旨在消灭对妇女施暴的立法包括第 248/95 号法案，批准《美洲防止、制裁和消除对妇女施暴公约》，以及 1996 年第 294 号法案，规定对家庭内暴力实行惩处。一年后，批准了第 360 号法案，具体规定了侵犯性自由和损害人的尊严的罪行；
- (d) 妇女在政治和社会决策领域平等地得到代表。平等权利全国理事会这一承诺意味着政府已开始寻求各种方法来确保妇女不仅可派代表进行选举，还有被选举权，并允许她们参与决策、计划和公共政策及政治权威的执行等领域；
- (e) 得到资源、商品和服务，改善一般生活条件以及培训的机会，以支持妇女独立和取得权力并帮助她们积极组织各种机构和公民团体并实行

领导：这也是妇女政治和公民参与方面发生数量和质量变化的关键方面。

156. 妇女平等权利全国理事会在为妇女争取平等权利和机会的工作中发起了发展家庭由妇女当家方案。这一试验方案在 FES 基金、卡利妇女世界银行的协助下以及福特基金会的财政支持下于 1990 年启动。后来，共和国总统办公厅通过总统青年、妇女和家庭委员会，后来又通过妇女和性别秘书处接管了方案的协调工作，增加了财政支助，将其覆盖面扩大到 24 个城镇。目前，该方案仍受到上述机构以及美洲开发银行多边投资基金的支持，妇女平等权利全国理事会的协调以及 26 个区域非政府组织的参与，并且仍在扩大，以便将其覆盖面扩大到其已在实施的一些城镇。

157. 到 1997 年 12 月为止，该方案已协助了居住在 1 和 2 等街坊的 17,654 名妇女家长，向她们提供了价值约为 129.98 亿比索的贷款。

158. 方案的证券投资管理很令人满意，1997 年据报告收益为 10.01%。由于资产得到回收，操作者得以使贷款快速周转，在 1997 年据报导轮转了 18.31 次。

159. 由于这些措施，妇女逐步被认为是有偿债能力的，这又为替这一微型产业操作贷款的组织创造了良好的机会。

160. 考虑到城市的分布情况、贫穷和这些阶层中自营产业的妇女，据估计，该方案惠及的人口应为 100,000 名妇女。至于美洲开发银行多边投资基金给 FES 的 350 万美元的赠款，其目的是将覆盖面扩大到在 1 和 2 阶层中已就业或从事家政服务的妇女家长。

161. 就平等权利而论，该方案有以下几个目标：

- (a) 妇女的充分发展。加强妇女家长和女工的性别认同感、激励她们的自信性和领导能力并为妇女提供工具，帮助她们处理日常可能产生的任何问题，以便她们能提高工作业绩并得到做人的满足感；
- (b) 服务范围无所不包。为取得社会服务提供各种机构和社区的选择途径以改善个人和家庭的条件并减轻家务负担；
- (c) 宣传和传播。建立一种非传统的沟通形式，这种形式考虑到妇女可得到的职业类型和时间并制定各种信息战略，其传达的信息反映性别情况的多样性和区域特点并将国家行动和当地的行动相结合；

- (d) 研究。随着妇女和各有关组织参与此方案，对妇女所面临的具体问题取得进一步了解，以规划行动的各种变通形式；
- (e) 方案的效益。实际执行一套方法论的办法，将解决经济、技术和个人发展需要的办法和其他类似方案相结合，或是将它们完全合并，或是将各自的一部分加以合并。

162. 妇女平等权利全国理事会也一直通过下列出版物和活动在促进妇女权利的宣传工作中：

- 出版和广为散发打击家庭内部暴力行为的 1996 年第 294 号法案；
- 在儿童基金会的支持下出版一系列关于哥伦比亚国际承诺的小册子；
- 为庆祝哥伦比亚妇女取得选举权 40 周年，出版并散发了一本有关妇女人权的书籍和另一本有关维护妇女权利的法律和法理学的书籍；
- 优先考虑消除维护妇女权利方面的体制和文化障碍；因此，宣传工作的中心集中在国家机构；
- 理事会通过发起各种全国性和地区性运动，如关于带有字母“a”问题的教育和宣传方案，通过电台、电视和报纸倡导男女平等的文化；
- 理事会会同国家注册、处和农业部农村妇女司在纳里尼奥、苏古雷、科尔多瓦、马格达莱纳波利瓦尔和塞萨尔等省发起了为农村妇女及其子女发放身份证件的运动；
- 总统人权咨询委员会还采取了一系列行动宣传妇女的权利，特别是通过一个促进人权和生殖权利的项目，以处理和防止对妇女施暴；
- 负责宣传《公约》的监查专员办公室，举办了各种由公务员参加的讲习班，以宣传和促进妇女的权利。

163. 教育部和按共和国总统办公厅及妇女平等权利全国理事会制订的各种组织计划工作的妇女办事处鼓励作出机构方面的努力，以便在教育中介绍妇女的平等权利。因此已制定了一系列任务，包括研究和咨询工作，为教育部门内男女平等的问题提供文献，强调下列课题：国家中等教育考试的成绩；修订教育部的性教育方案；核对学校内性别歧视问题师资培训的有关信息；以及分析国家发展计划以确定有关性别平等的教育政策的战略领域。

164. 虽然教育部设有专门部门处理这些问题，但还未给其确定行政级别并提供其所需要的后勤支助。为了提高其行动的效果，在教科文组织的合作下，发起了妇女平等权利方案，设立了一个内部工作组。作为这些政策和方案的一部分，教育部和妇女平等权利全国理事会正制订一项短期和中期的行动计划。

165. 对于各种方案，教育部已开始执行一项有意义的计划对本部内负责推行平等权利政策的官员，以及各省教育秘书处的官员进行宣传和培训。此外，该部已设计并出版了一本关于性别问题的教师培训手册；该部汇编了在哥伦比亚和国外出版的关于性别和教育的各种教材；该部为在职教师培训执行了一套试验性方法并与 500 多名教育工作者、主任和大学学者一起进行了试验。

166. 教育部、妇女平等权利全国理事会、妇女教育公民网络和儿童基金会正制订一项宣传战略和对出版学校课本的公司的激励措施，以便推行有助于消除学校课本中性别定型模式的改革。

167. 已发起了各种新的行动和方案，以使女孩子和妇女在教育中得益。其中有一些是针对流离失所人口的：有一个项目旨在改善农村人口的教育条件，特别强调教育农村妇女；一项针对青年和成人的教育方案也涉及性别平等，其根据是各国际会议提出的准则，如 1997 年 7 月在汉堡举行的第五届世界成人教育大会；以及一个师资培训项目，对教师进行使用研究方法的培训，以确定在学校内是否存在性别歧视的定型思维并提出男女合校的建议。后一项措施已导致编写一份男女合校的指南，题为“关于为个人的培养和充分发展建立更好选择的概念和方法建议”。²⁹ 一个对农村生产部门的妇女进行扫盲的项目也取得了进展，该项目也将成为农村教育项目的一部分。

168. 在今后，计划就学校中性别歧视定型思维的复制和再生制定一项全国性的诊断并在机构教育项目中推出男女合校的办法。

169. 在 1998-2002 年“改革推动和平建设”国家发展计划中，本届政府支持哥伦比亚妇女的承诺和政治意愿反映在通过的《男女平等计划》。根据发展计划：

²⁹ 该指南目前正在出版之中。

“实现男女机会均等的计划是哥伦比亚为实施平等的宪法原则以及我国签署的关于消除对妇女一切形式歧视的国际协议提出的手段。其执行办法是通过在不同部门内制订各种战略，以克服阻碍妇女在与男性平等条件下参与政治、经济、家庭、社会和文化生活、决策地位和公共权力部门的限制和障碍...³⁰。

170. 总统妇女平等权利咨询委员会负责共同编制、执行和监测该计划。将与各妇女团体和组织，以及计划涉及的各课题男女专家进行协商。

171. 平等计划将是上届政府通过名为《妇女平等和参与》的支持妇女政策的后续行动。希望平等计划将成功地克服上述政策所遇到的一些实际困难，特别是为所有有关机构确定具体的预算承付拨款。妇女平等和参与政策的主要目标是平等计划正致力于继续实现的，包括以下内容：

- 进行文化上的改革，以迈入一个更为民主、平等和尊重妇女的社会；
- 在政策及其在各部门的发展方面取得政府各机构高级官员的政治承诺；
- 促进以性别平等为基础的参与性规划，使妇女能更均等地得到发展的商品和服务；
- 促进妇女有平等的机会接受所有形式的教育；
- 提高女生的教育质量，鼓励她们在知识各领域的成绩；
- 在新开始的和正进行的教师培训中列入性别这一重点；
- 鼓励女生和妇女参与学校管理；
- 降低对妇女施暴的发生率；
- 减少女性的失业率并缩小工资差距；
- 鼓励妇女政治上参与决策工作；
- 促使各国家机构尊重妇女的权利。

172. 本届政府这一组织的一项挑战是支持和完成国家发展计划所作的明确承诺，争取男女机会均等。因此，理事会必须加强其政治和技术地位，以确保其政策和方案在政府的政策范围内发生预期的影响。

³⁰ 共和国总统办公厅，国家计划司(1998)。1998-2002 年国民发展计划，“改革推动和平建设。”

173. 教育部现正制订项目：“在世界银行的行动中纳入性别的观点：关于在哥伦比亚农村教育项目中使用男女合校教师指南的建议。”

174. 国家培训服务正在制订和执行考虑到高失业率人口群特殊性质的培训战略，如青年和妇女，以便促进其进入传统上将其排除在外的经济部门。

(h) 妇女参与政治和公共生活

175. 在 1998 年大选中，妇女参与选任职务的不超过 15%。然而，一些妇女个人却取得了一些令人瞩目的成绩。在第一轮总统选举中，一名妇女得票占投票总数的 26.77%。

176. 帕斯特拉纳总统在总共 15 名部长中任命了二名女部长，使女性参政率达 13.3%。此外，在 19 名副部长中有四名为妇女。

177. 在各市选举中，妇女在市议会的参政率提高了，但任市长一职减少。在 932 名当选市长中妇女只有 50 名，占有市长职位的 5.4%。在 10,397 名市议员中，1,149 名为妇女，占 11.05%。

178. 在各省，在 502 名省议会议员中，妇女占 14.14%。在议会选举中，妇女在下院的参与率下降(161 名众议员中 15 名为妇女)，但在参议院中席位增加(101 名参议员 14 名为妇女，占 13.9%)。可以指出的是，在所有议员中得票最高的为一名妇女。

四、工作权利、公正工作条件的权利、
成立工会的权利、罢工的权利
(第 6、7 和 8 条)

179. 对在这些标题下执行《公约》各条款所取得的进展和其他情况必须与本报告已详细分析的暴力形势及宏观经济问题一样从同一个角度来进行考察研究。

180. 具体说来，值得注意的是，政府已采取了一系列措施，以减少这二大问题对工人的影响。这些措施包括以下内容。

促进和保护工人的基本权利和人权的行动计划

181. 劳工部长正在计划和协调制订一整套有效措施，以促进和保护哥伦比亚工人的人权，这反映在目前正在进行的二项基本行动：第一，制定、通过并执行一项行动计划，以促进和保护工人的人权和基本劳动权利，强调结社权利；第二，建立一个专门小组并使其投入工作，以监督计划的执行情况。

182. 增进和保护工人人权的行动方案包括：重新启动增进和保护工人人权机构间常设委员会；为增进和保护工人人权推行并整合机构间管理体制；保护工人人权并对侵犯工人人权情况发出预警的方案；增进和宣传工人人权的项目；设立工人人权推进人员网络；协调区域三方小组，以增进工人的人权；以及就这些权利开展一宣传运动。

183. 增进和保护劳动基本权利方案，强调了结社权利内容包括：对工人的意见和要求作出反应的特别项目；重新启动建立劳工关系新文化的项目；发展和执行各种增进和保护劳动基本权利的机制，强调结社权利；增进劳工基本权利方案，强调结社权利；出版已批准的劳工组织公约；设计和出版有关已被接受的公约和规约的教育和宣传手册。

184. 立法调整方案包括：系统汇编哥伦比亚已批准的所有国际劳工公约并将其出版；根据哥伦比亚的法律制度审查和分析哥伦比亚已批准的国际劳工公约；制订各项法案和管理法令，以调整立法，以及与劳工组织一起审查改革建议。

185. 为了使作为这一领域今后工作基础的管理和结构现代化和更以技术为导向，劳动和社会保障部设立了一个内部协调委员会隶属于该部办公厅，以便提出和实施增进和保护工人人权和结社权的行动计划。该内部协调委员会负责决定、协调并监测以下组织的行动：执行增进和保护工人人权措施内部工作组；执行增进和保护劳动基本权利行动内部工作组，重点是结社权；以及调整、汇编和出版有关国际劳工公约立法内部工作组。这些小组各自负责执行上述计划为其规定的项目和行动。

保护人权维护者和工会领袖方案

186. 此方案系根据 1997 年第 418 号法案以及关于设立和授权内政部人权总局管理科的前法律规定发起的，旨在保护因为政治或意识形态方面的暴力或国家经历的内部武装冲突等原因生命、尊严安全或自由受到威胁的人士。

187. 从这种保护中具体得益的社会集团包括社会、公民和社区、行会、工会和农会组织、以及土著人、政治、反对党和人权组织的领袖和活动分子。

188. 管理和评估已测定的安全危险委员会已为工会组织总部制订了实际可行的保护措施(如闭路电视、装甲大门、报警装置、灯光、灭火器、对讲机等)，并制订了一些保护工会领导人个人的措施(包括人身保护，如派保镖、换住所、动员、通信、转移、人道主义经济援助、枪支许可证和社会援助)。

五、医疗、社会保障、儿童、家庭和青年 (第 9、10 和 12 条)

189. 1990 年医疗和社会保障制度改革的基本准则已纳入 1991 年宪法，当时，根据宪法规定的分权政策建立了一个全民社会保障医疗体系。1993 年通过的第 100 号法案对该新制度作了具体规定，并于 1994 年实行。哥伦比亚非集权的医疗制度包括一个由各地管理的全民保险部分。这一部分提供的是单一福利方案的充分保障，分二种付费选择：一种是交费制(强制医疗计划)³¹，另一种是有补贴的(基本医疗计划)³²。前者是一项强制性计划，所有收入等于或超过二倍最低工资的人员每月按其收入的相应比例缴款，其保险范围包括被保险人的家属。有补贴基本医疗方案是针对穷苦家庭的(收入不到最低工资的二倍)，由各市政当局来负责确定这些家庭并吸收其入保。在这种情况下，公家补贴技术保险费价的等值，代替缴款，该款项由各城市当局管理，城市当局为此得到税收转帐。在二种计划中，受益人可选择自己的保险公司(医疗承保人)，保险公司可以是国营，也可是私营

³¹ 强制医疗计划缴款人包括有单位的工人、公务员、养老退休人员和有能力付款的独立工人。

³² 基本医疗计划缴款人包括不能缴款的人员和得到国家部分或全部补贴参加医疗保险的人员。

的，承担提供全民福利计划的保险。医疗承保人随后代表缴款人与医疗服务提供者签订合同，提供者可能是国营，也可能是私营的。

190. 地方管理部分规定各城市有责任管理当地的各种医疗方案，保障公众健康、规范当地保险的运作，促进需求，组织供应，最后还要监督服务的质量及其对居民健康状况的影响。另一方面，各省则负责协调各市在公共医疗领域的行动，共同监督医疗服务质量并向各市提供技术援助以帮助它们履行自己的承诺。

191. 改革将医疗保险资金筹措的重点从供应补贴体制转到需求补贴体制并确定了基本医疗计划的政策、内容和运作规则。基本医疗计划由各市政当局直接管理，包括下列服务：

- 促进风险较大人员的健康：老年人、残疾和非正式经济部门的人员；
- 疾病预防；
- 观察：监测危险因素，并查明未受预防措施覆盖的个人。

192. 1994-1998 年国家发展计划在医疗卫生领域确定了以下目标：

- 将丧失健康生活的年份减少 20%；
- 将儿童死亡率减少 15%；
- 将产妇死亡率减少 50%；
- 将出身时的期望寿命延长一岁；
- 扩大缴款计划的覆盖面，增加受补贴方案在最贫困和最脆弱人口中受益者的人数。

193. 根据 1997 年生活质量调查，我国基本医疗服务的覆盖面是不够的，特别是对人口中最贫困和最脆弱的阶层。在患病的人中，有 21% 的人不去看病，因为没有钱，几乎有一半人不参加任何保险方案。然而，由于 1993 年第 100 号法案推行的改革(这是近年来我国社会部门最重要的改革)，享受保险的人口(保险已付)比例大大增长，从 1993 年的 21% 上升到 1997 年的 57%，即受益者人数从 790 万增加到 2,270 万。其中 1,460 万人受缴款计划保险，700 万人受补贴计划保险。根据按十分位数细分，最底层的十分位数中有 60% 以上的人没有参加任何医保方案，而最上层的十分位数中，有 84% 享受某种形式的保险。

194. 为了消除提供医疗服务方面的障碍，扩大覆盖面并减少享受机会的不平等，1998-2000 年国家发展计划建议采取下列措施：

- 保证制度的可行性和财务稳定；
- 减少逃避向保险制度缴款的现象，办法是建立确认、取得和支付缴款的机制，并实行处罚措施；
- 加速和巩固将补贴从供给向需求的转移；
- 鼓励人民根据个人收入向受补贴方案缴款；
- 建立医疗保障基金，以保护医疗和社会保障系统受益者的权利；
- 审查对管理受补贴方案的医疗保险公司及医疗保险服务提供者的现行要求，以确保在接纳这一类新机构时，它们将达到必要的技术、行政和财务标准，使它们能履行其义务。还将对现有的供应者进行评估。
- 优化赌博行业产生的资源。政府将争取国会批准一项单一的法律草案，建立收入垄断。政府还将迫使地方当局采取一切必要步骤，尽可能增加其他形式的收入；
- 具体规定地方当局各级的权力和责任，提高资源分配的效率。开展卫生预防和宣传活动；
- 确保医疗承保人和受补贴的方案管理人在提供享受和使用特定的保护服务、预警和公共卫生疾病的治疗方面优先照顾脆弱的人口；
- 改善职业医疗人员的培训；
- 改进信息系统；
- 改组和调整国家医疗监督局，以监督系统内所有的行为人和级别。

195. 根据卫生部的统计数字有 24,960,524 名哥伦比亚人参加普通医疗和社会保障系统的保险，占总人口的 60.4%。其中，65.8%即 16,433,463 名受益人(包括欠缴或暂停资格的缴款人)，包括改制型实体的 342,739 名受益者，参加缴款方案，8,527,061 人参加受补贴方案，占 34.2%。特别值得注意的是桑坦德(75.3%)，安蒂奥基亚(72.3%)和 Santa Fe de 波哥大省(81.2%)实现的覆盖率。

196. 1998 年受补贴方案覆盖面扩大的主要受益者是一些特殊人口群，如流离人员、土著居民、老年人和妇女家长居住的收入低于全国平均水平的城市。

197. 关于养老金、缴款者的覆盖面扩大了很多，从 1994 年的 330 万增加到 1996 年的 470 万。因此，全国劳动力的 29%和城市工人的 52%现在都受到养老体

系的保护。覆盖面的这种扩大特别是因为私人养老基金的活跃发展，这是第 100 号法案允许的，这些基金在 1996 年 12 月已有 200 多万受益人。

A. 医疗卫生

1. 产妇和围产期护理

198. 孕妇医院护理的覆盖面现为 83.2%；³³ 大约有 30%在前三个月受到护理，一般由医生照顾。根本得不到照顾的人(占孕妇的 17%)。在社会、经济和文化境况方面属于最脆弱的人群。

199. 在围产期护理的覆盖面方面有一些地区性差别，在太平洋海岸只有 62.3%，而在波哥大覆盖面则高达 95%。孕妇中有 60%接种足量的破伤风类毒素疫苗。

200. 76.8%的妇女在医院生产。在城市地区，这一比例为 88.5%，在农村，56%的妇女在诊所生产，43%在家中，可能由接生婆接生，在我国大力减少产妇的发病率和死亡率时必须考虑到这一情况。

201. 在受过高等教育的妇女中有 99.2%在医院生产，而未受教育的妇女中只有 40.5%，这些妇女大部分在家生产(58%)。在这方面地区差别也很明显，波哥大为 95.4%，而太平洋沿岸则为 38.0%。³⁴

202. 剖腹产的全国平均数据报导为 16.9%，城市(20.7%)和农村地区(10.1%)之间有明显差别。

203. 最明显的地区差别是卡利(27.0%)和太平洋沿岸 5.0%。受过高等教育的妇女最有可能采用这种方式生产(42.56%)，大大超过全国平均水平，对此应作为一个风险群体加以引导，与此呈对照的是未受教育的妇女(5.2%)，则似乎得不到这种选择。

204. 产褥期护理在医院的只有 15%。随着国家医疗和社会保障委员会第 117 号决定的出台这种情况将有改善，因为很多妇女因在产褥期得不到照顾和监测，容易出现产后并发症。

³³ Profamilia(1995)，全国人口和医疗调查。

³⁴ Profamilia(1995)。全国人口和医疗调查。

205. 为了实现将产妇死亡率减少 50% 的目标，卫生部将减少产妇死亡率确定为全国两性和生殖卫生计划的优先目标之一，³⁵将采取以下优先行动：

- 改善和保障得到医院服务的机会，改进妊娠、生产、产褥和新生儿期间的护理和个人照顾的质量；
- 减少不需要的怀孕、流产和对避孕方法的需求得不到满足的现象；
- 改善妇女的健康和营养情况，特别是青年、孕妇和哺乳母亲；
- 改善两性和生殖健康领域的信息系统及流行病监测；
- 改善所有年龄的妇女享受社会保障的机会，特别是那些风险最大的妇女；
- 协调向这一人口群提供服务的所有机构和部门的行动。

206. 哥伦比亚在努力实现将孕妇死亡率减少 50% 的目标方面已取得如下进展：

1. 扩大围产期护理以及医院生产的覆盖面，现在为 80% 左右。
2. 在全国 20% 的地区发展一个降低孕妇和围产期死亡率的生物——心理——社会模式，这已改善了围产期护理的质量并有助于在我国已受到覆盖的地区降低孕妇和围产期发病率和死亡率。
3. 在全国 80% 的地区推行对孕妇和围产期死亡率进行流行病学监测的制度。
4. 已通过传媒和替代性媒介开展宣传教育运动，宣传保护因素和孕妇及围产期卫生中危险因素的防止和控制，防止性传染疾病(HIV/AIDS)、推行良好的治疗，特别是对妇女和儿童、促进和平共处的文化和防止暴力，作为互相尊重和谈判解决冲突的基础。

207. 已发布了各种规则对普通医疗和社会保障制度中的两性及生殖健康内容进行规范，包括以下内容：

³⁵ 1993 年第 100 号法案规定了全国两性和生殖卫生计划中各有关的行为人和级别的义务、权力和资源。该计划所根据的原则是，保持和改善性卫生和生殖卫生是政府和普通医疗和社会保障体系的承诺，同时也是他们联合行动的效果，涉及到国营和私营行为人、公民社会、个人及其家属，以及整个社会。

- 基本医疗计划管理国家的集体行动，促进两性和生殖健康并通过发展计划将其列入当地的政治议程；
- 强制性医疗计划管理对两性和生殖健康的个人护理服务；
- 国家社会保障委员会第 77 号决定要求优先将该系统与人口中最贫困的阶层、流离人员、妇女家长、青少年、五岁以下的儿童、农村人口和社会边缘的人口相联系；
- 第 117 号决定规定了各种强制性活动、程序和行动，引发的需求和对公共健康有特殊关系的疾病的综合护理，包括与两性和生殖健康有关的疾病。

208. 以下是旨在执行两性和生殖卫生计划的一些方案。

209. 母亲和婴儿保健方案该方案是强制性补贴医疗计划的一个组成部分。其目的是确保人口中最贫困阶层的怀孕和哺乳妇女及其一岁以下的子女能得到围产期服务、生产和产后护理、给母亲和一岁以内婴儿的营养协助。1995 年，该方案在一些省份中取得了进展，根据受补助医疗和社会保障方案受益人认定系统确定收入最低的二个人口阶层参加了方案。将覆盖面扩大到 82,000 名母亲和 64,000 名一岁以下的婴儿。

210. 此外，哥伦比亚家庭福利会为 18 岁以下被遗弃或受到危险的年青孕妇提供充分的保护，并指导和协助被认为在社会上有危险的孕妇。

211. 通过这些全面护理机构提供了充分的医疗保健，使母亲能为自己和子女规划一种有尊严的生活方式。对妇女还在健康、教育和从事创收项目的机会等领域进行培训和照顾。

212. 从 1994 到 1999 年，在我国运作的各护理单位，在联合国等国际机构的支持下得到了加强，由于这一点，预防少年怀孕的服务通过在学校和街道组织的各种方案在各社区得到了扩大。与医疗和教育部门以及其他参与教育和培训的组织协调确保了这种服务所需要的充分护理。

213. 在我国当前四年期(1998-2002 年)的发展计划内已将两性和生殖卫生视为公共卫生的一个优先领域。这一领域将由卫生部门牵头，由教育部门及哥伦比亚家庭福利会参加。

214. 通过这一国家计划，卫生部旨在减少我国不同地区和人口群之间现有的差别。另一项挑战是必须将普通医疗和社会保障制度对人口的保险覆盖率从目前的 52.8% 在 2001 年扩大到 100%。

215. 卫生部和其他部门的其他政策也支持促进改革的计划以便实现可持续的和公正的人的发展目标并改善每个人的健康、教育、工作和福利条件，并由全面的监督和跟踪、评价和监测机制作后盾。

216. 在规划促进两性和生殖健康的活动时已优先考虑受到因暴力而流离失所的人口影响的地区以及边缘的农村和城市地区和由于孕妇和围产期死亡率举高不下而被列为高风险的城市。同样，第 100 号社会保障法案通过其第 77 号决定，确保根据普通医疗和社会保障制度优先考虑保障最脆弱的群体，如人口中是贫困的阶层、妇女家长、孕妇和哺乳的母亲、土著妇女、女青少年和新生儿。

217. 为了进一步发展国家两性和生殖卫生计划，已通过的优先战略是加强社会参与，其办法是与各社区组织、非政府组织、社会和生产部门以及一般居民建立积极联系采取行动促进两性和生殖健康、监督两性和生殖健康权利的实现并为脆弱的群体提供心理——社会支持。这一战略的行动方针包括：

- 宣传和确定各种措施并为之拨款，以鼓励和保护两性和生殖健康，办法是举办各种讲座、会议和讲习班，地点可在医疗承保部门、职业性危害管理部门、服务提供部门、地方管理当局、卫生教育机构、科学协会、非政府组织和一般的社区；
- 加强各支援集团以促进两性和生殖健康的各个组成部分；
- 培训社区监理员以加强社会对两性和生殖健康有关规定的监测；
- 与地方当局和一些社会部门，如教育部、司法部及妇女平等权利办公室，就为促进脆弱群体的两性和生殖健康所必须采取的行动进行磋商。

218. 我国的一些非政府组织都附属于哥伦比亚两性及生殖权利网络，网络的工作是为了捍卫妇女性的权利和生殖权利，特别包括以下的行动：

- 承认和保护做父母的社会职能；
- 保护处境困难妇女性的权利和生殖权利，如女牢中的妇女，在女牢中这种权利常常受到侵犯；

- 审议充分性健康和生殖健康的新概念；
- 继续在两性和生殖健康方面的宣传、教育和交流活动；
- 与男子和妇女讨论男性和女性的概念，加强男性参与促进两性和生殖健康；
- 将两性和生殖健康行动列为网络工作的一部分。

2. 营 养

219. 虽然哥伦比亚已在营养领域取得重大进步，但在食物的供应量、消费及其产生的生物效益方面还存在不平衡。

220. 针对这些问题的一项主要政策是国家粮食和营养计划。该计划的宗旨是“帮助改善哥伦比亚居民的食品和营养状况，特别是其中最贫困最脆弱的阶层，将医疗卫生、营养、粮食、农业、教育、通讯和环境各领域的多部门行动联合起来。”³⁶

221. 1996-2005 年期间，计划的具体目标如下：

- 改善最贫困家庭得到粮食的条件，鼓励通过生产实现粮食自给自足；
- 保护和改善最贫穷和最脆弱群体的营养状况，通过综合方案，包括粮食补充物；
- 在消费安全和成分如实使用标签方面落实粮食质量管理；
- 减少铁、维生素 A 等微量营养物缺乏的现象并消灭缺碘现象；
- 改善环境状况，协助确保能从粮食中取得合适的生物效益；
- 推进二岁以下母乳喂养：六个月之内完全用母乳，2 岁以内用一些补充食品；
- 促进健康的饮食文化和生活方式；
- 促进营养和食品领域的研究和评价以支持国家粮食和营养计划的发展；

³⁶ 总统社会政策咨询委员会和国家计划司(1996)，为儿童的计划(PAFI)“为儿童谋利的公约”。

- 加强所需人力资源的技术和管理能力，以支持和保证计划的健康发展。

222. 1996年10月发起了“一瓶牛奶”方案，使得不到其他食物补充的253000名学童受益。在改善和支援营养方案中，儿童每天需要营养的60%至73%得到了解决。大约有85,000名农村儿童从农村食品援助方案得益，而340,000名学童在这以前得到的点心很简单，现在升级吃上较实足的点心，超额一倍完成了为当年确定的目标。

223. 作为国家粮食和营养计划的一部分，粮食多样化战略所寻求的形式是在卡尔达斯、里萨拉尔达和考卡山谷执行了一个社区营养项目。此外，对98795名社区教员进行了粮食处理的培训，在种植咖啡地区分发了572吨黄豆作为粮食补充物。

224. 在这一期间，生产和分发了27,156吨Bienestarina，费用为276.56亿比索。投资了3572.64亿比索以保证粮食安全，覆盖面积为1,594,863名7岁以下儿童2,245,677名7岁到14岁的儿童，以及300,462名孕妇、哺乳母亲和怀孕少女。作为推广母乳喂养工作的一部分，根据一项关爱和善待儿童的战略，对26,000名社区教员进行了养育子女艺术的培训。1998年下半年，为哥伦比亚2岁以上的人口编制了营养准则。

225. 1998-2002年国家发展计划继承了国家粮食和营养计划的目标，将行动重点放在“国立学校的男女生，强调粮食赤字最大的边缘农村和城市地区、社区收容院未覆盖的孕妇、哺乳母亲和7岁以下儿童”。³⁷

226. 国家发展计划提出了一些具体行动建议，旨在实现国家粮食和营养计划中符合计划基本原则的各项目标，如将权力下放工作推广到全国并鼓励公民参与。因此，该计划旨在加强社区对粮食生产和销售的管理，并支持各省市发展规划中包括的粮食安全方案，以及履行在为儿童谋利公约中所作的承诺。

³⁷ 国家计划部。1998-2002年国家发展计划“改革推动和平建设”。

3. 地方病和流行病

227. 哥伦比亚在世界儿童最高级会议上承诺消灭小儿麻痹症和新生儿麻疹和破伤风，这些病被认为是主要的公共卫生问题。除了已取得的进展外，我国还承诺实现国家的其他目标，如控制 B 型肝炎和消除先天性风疹。国家正在研究是否可将流感嗜血杆菌疫苗用于控制脑膜炎和肺炎，作为成本效益高的措施。特别照顾到保护特殊人口，包括土著居民、因暴力而流离失所的人员和流落街头的人员。

228. 可通过免疫加以预防的疾病是由扩大免疫方案和新卫生政策处理的，特别是那些针对保护儿童和年青人的政策，这种疾病的行为正在变化，这要求对流行病管理和监测进行不断改革。该方案的行动集中于以下各项计划：

- (a) 消灭新生儿破伤风计划。我国实现了消灭新生儿破伤风这一公共卫生问题的承诺。这项计划的影响反映在 1989 至 1996 年期间，发病人数下降 87%。哥伦比亚现在每一千名活产的死亡率不到 0.1。计划的行动一直集中于被认为是高风险区的 328 个城市，坚持对我国所有孕妇进行白喉类毒素的接种。这一项计划是与卫生部的两性和生殖健康政策是一致的；
- (b) 消灭麻疹计划：2000 年的目标。该计划是在 1993 年 5 月启动的，其第一项主要战略是对 9 个月到 14 岁的人口进行大规模和不加区别的接种，覆盖面为 97%(11,098,624)。随后的战略旨在使 1 岁以下婴儿麻疹预防率保持在不低于 95%的水平并建立一个对发疹发热性疾病进行有效的流行病监测的系统。作为对消灭麻疹计划的支持，1995 年 9 月，建议哥伦比亚开展的接种运动包括了三联病毒疫苗(麻疹、风疹和腮腺炎)，这在 1993 和 1995 年期间被用于为接触过麻疹的人员开展的后续运动，从而使 1 到 3 岁人口中的覆盖率达到 90%。在 1995 年后预防麻疹疫苗被三联病毒疫苗所代替，受接种的婴儿年龄从 9 个月提高到 1 岁(12-23 个月)。此外，还推出了一个方案，在十岁时进行三联病毒加强接种；
- (c) 风疹和先天性风疹控制计划：1996 年发起了一项消灭先天性风疹的计划，对 260 万 10 岁到 12 岁之间的儿童进行了接种；

- (d) 巩固消灭小儿麻痹症的计划：该计划的支持措施有通过经常方案使预防小儿麻痹症工作有密集的覆盖率，以及每逢国假、省假和地方假日在全国组织对 5 岁以下儿童进行全面接种，同时还有一套严密的流行病监测制度；
- (e) B 型肝炎控制计划；
- (f) 其他通过免疫可预防疾病的控制计划：用流感嗜血杆菌来控制百日咳、白喉、肺结核、腮腺炎和脑膜炎。

229. 根据扩大免疫方案的调查，1998 年在亚马孙、阿劳卡、乔科、瓜伊尼亚、瓜希拉、北桑坦德省、普图马约、里萨拉尔区、圣安德烈斯、桑坦德、沃佩斯、比查达等省和卡塔赫纳区覆盖情况不佳；覆盖情况受到威胁的省份有博亚卡、卡尔达斯、考卡、塞萨尔、科尔多瓦、昆迪纳马卡、梅塔、纳里尼奥、基布尔、苏克雷、山谷省等省和圣玛尔塔地区，总共为 25 个地方单位，覆盖面不到 80%，即占总数的 69%。情况不佳是因为经常接种方案的管理人员和承保人在承担责任方面的缺点，也因为地方卫生当局对接种覆盖面的监测不力，加上动乱对全国产生的影响。

4. 改善职业卫生

230. 1994 年，政府建立了普遍职业性危害体系，由劳工部牵头，卫生部提供技术支持，主要是保护工人不受工伤事故和职业病的危害。

231. 为这一保险制度拨给了资源以促进工人的健康和防止发生危险。这一制度的推出导致在危害控制立法领域取得了重大进展，例如“在公司中实行职业卫生方案”以及工人的参与计划，如“职业卫生联合委员会”。

232. 1996 年，建立了全国部门和地方职业卫生委员会网络，以便在宣传、预防和人力资源的培训、确定高风险人口和为对付这些危险采取适当行动等方面采取一种权力下放的办法。

233. 特别是，卫生部与泛美卫生组织、哥伦比亚石油公司和工人工会一起制订了一个石油工业职业卫生项目，以作为产油国家的榜样。

234. 1998 年，在政府和非政府机构之间就制订政策和确定有关目标方面实现了协调，以便通过减少工伤事故和促进工人的健康来提高企业的生产率和竞争

能力。编写了 1999-2002 年全国职业卫生计划及程序手册，以帮助医疗卫生服务提供部门的医务人员查明工伤事故和职业病。此外，还为设立全国职业癌症预防系统奠定了基础。

235. 作为基础医疗保健计划政策的一部分，为了支持各地方当局承担其职业卫生责任，在立法、技术标准、职业卫生服务的特许、医疗放射学、生物安全、医疗服务提供单位的职业卫生方案、促进工人健康以及防止职业危害方面提供了技术援助。还与地区劳动主管部门协作，对部门和地方职业卫生委员会的发展和运作情况进行了评价，完成了石油工业职业卫生项目，使巴兰卡韦梅哈工业综合体接触芳香溶剂的 730 名工人受益。

236. 1999 年 9 月，发布了一系列规定，在技术上和业务上对卫生部门加以组织，来查明、登记并报告我国职业病和工伤事故的案件，以便评估、工作条件与事故发生率的实际关系，同时考虑到经济活动、工作岗位和职业，其目的是确定需要采取什么行动进行什么投资来防范风险并适用工作场所卫生和安全的技术标准。

237. 同一套规则使地方卫生当局能更好地协助劳工部通过劳工检查当局制订各种计划、监察和处罚措施，并协助各雇主、承保人和职业卫生服务的提供者。

238. 卫生部还对职业卫生服务领域所必需的技能发布了一系列标准。1996 年，为各种技术领域发放许可证确定了各种要求和程序，以促进在防范风险时进行调查、教育和提高文化修养。

239. 目前，在职业卫生的不同领域有 64 个学术方案和 1,550 名持证专业人员。

240. 关于职业卫生领域的新立法，在过去五年里，发布了下列规定：

- 1994 年 6 月 22 日第 1281 号法令，规范高风险活动；
- 1994 年 6 月 22 日第 1294 号法令，为批准非盈利的公司承担职业病和工伤事故风险作了规定；
- 1994 年 6 月 22 日第 1295 号法令，确定了普遍职业危害体系的组织和管理体制；
- 1994 年 6 月 22 日第 1346 号法令，对残疾资格认定委员会的一体化、筹资和运作作出规定；

- 1994年8月3日第1772号法令，对1994年第1295号法令作出部分性规定；
- 1994年8月3日第1771号法令，对参加普遍职业危险体系和向其缴款作出规定；
- 1994年8月3日第1832号法令，通过了职业病一览表；
- 1994年8月3日第1833号法令，确定了职业危害基金的管理和运作体制；
- 1994年8月3日第1834号法令，对国家职业危害委员会的建立和运作作出规定；
- 1994年8月3日第1835号法令，对公务员的高风险活动作出规定；
- 1994年11月27日第2644号法令，发布了对劳动力丧失5%到49.99%之间予以补偿及相应经济待遇的统一一览表；
- 1994年12月31日第2925号法令，更新了对在社会保障制度意外保险、养老和职业危害领域内经营的人生保险业者保证的良好技术资产数量要求；
- 1995年2月10日第303号法令，确定了残疾资格认定委员会的有效性；
- 1995年4月26日第676号法令，对1994年第1295号法令作了部分规定并澄清和修改了1994年第1833号法令的一些条款；
- 1995年9月15日第1557号法令，对特级残疾资格认定委员会的一体化和运作作了规定；
- 1995年10月26日第1859号法令，对职业危害基金的投资作了部分规定；
- 1995年11月29日第2100号规定，通过了普遍职业危害体系经济活动的分类表和进一步安排；
- 1995年12月5日第2150号法令，废除或修改了公共行政方面一些不必要的规定和程序；
- 1995年12月29日第2345号法令，发布管理意外残疾和生存保险服务特别技术后备金的规定；

- 1995 年 12 月 29 日第 2347 号法令，发布在职业危害领域建立特别技术后备金的规定；
- 1996 年 1 月 25 日第 0190 号法令，发布管理普通医疗和社会保障体系中教育和福利之间关系的规则；
- 1996 年 5 月 14 日第 001319 号决议，撤消对全国和地区残疾资格认定委员会一些委员和秘书的任命；
- 1996 年 6 月 18 日第 0681 号决议，通过了职业危害领域 EPS 和 ARP 方案统一的报销申请表格；
- 1996 年 8 月 26 日第 1530 号法令，对 1993 年第 100 号法案和 1994 年第 1295 号法令作了部分规定。

241. 1998 年 6 月，职业危害管理局为 570 万就业的工人提供了保障。

B. 儿 童

242. 根据 1993 年最新的人口统计，哥伦比亚 42.7%的人口不到 18 岁；这些年青人中有 41%生活贫困，有 15.3%生活极端贫困。

243. 政府 1990-1994 年发展计划强调有必要制定和执行一项长期的战略使社会政策在实现国家发展和促进增长中占中心地位。在这方面政府已承诺增加预算拨款和社会开支、改革与社会部门有关的机构并改善政策的管理、执行、效力和影响，其办法有对向地方一级拨款的资源 and 职责下放、将补贴转移到低收入阶层并在提供基本社会服务方面加强竞争的力度。

244. 照顾儿童计划是本时期政府社会政策议程的一部分，是对 1990 年举行的世界儿童问题最高级会议上所作承诺的反应。

245. 政府根据其对哥伦比亚儿童的健康营养、教育、公共卫生和保护等工作现实情况的诊断，对 1990-2000 年期提出了以下指标：

- (1) 将婴儿死亡率降低为三分之一(5 岁以下儿童)。
- (2) 将孕妇死亡率降低 50%。
- (3) 将 5 岁以下儿童营养严重不良和中等不良率减少 50%。
- (4) 使人人得到饮水供应并提供公共卫生设施以消除粪便。
- (5) 普及基础教育。确保至少 80%的儿童念完小学。

(6) 将成人文盲率减少到 1990 年记录水平的一半(重点是妇女)。

(7) 改革对生活状况特别困难的儿童的保护。

246. 在 1994-1998 年期间, 根据称为“儿童公约”战略执行了一些帮助儿童的政策和方案。该公约规定了一项承诺, 通过国家、私营部门和公民社会联合协调的努力, 改善 18 岁以下儿童的生活条件。作为一项管理战略, 该公约制订和执行了照顾儿童的社会政策, 将行动主要集中于提高对这一人口群情况和需要的认识、现有机构的建议并确定可实现的目标和指标。

247. “儿童公约”重新启动、更新和加强了照顾儿童计划, 以利用若干指标³⁸明确我国儿童的形势, 并建立一数据库, 用于制定有关政策和方案, 并将资源更有效地加以集中。除了利用公约作为论断和监测工具外, 有必要将这一套方法推广到全国各地并提供足够的咨询和支持以使这一进程向前推进。在总统社会政策咨询委员会的协调下, 在各地区成立了各种支持小组, 由各有关部门官员参与、实现根据公约承担的承诺。咨询委员会为收集情况和执行儿童公约包括的方案和项目提供了技术培训。

248. 儿童公约和照顾儿童计划的各项指标成了制订儿童政策和基本战略, 同时也有助于巩固哥伦比亚权力下放的进程, 在地方和国家一级确立了各种部门内和部门间的行动领域, 并设立了监测设施以便作必要的调整并为制订国家部门和地方计划确定优先程序。

(a) 教育上关心儿童和全面预防。这一标题包括初步教育、对高风险儿童在教育上的关怀和全面防止虐待儿童等方案。初步教育指针对家庭、社区和教育机构的全面教育过程, 以改善 6 岁以下儿童的社会化领域和习惯做法。该计划在教育秘书处的协调和部门间委员会的管理下在国家所有省份和地区实行。方案还进一步支持对幼童教育的研究。共开展了 20 个研究项目(每个省一个), 内容是过去十年(1985-1995 年)里儿童教育的研究情况以及哥伦比亚抚养子女习惯做法的案例研究(每个区域一项)。

³⁸ 婴儿和孕妇死亡率和发病率、营养状况、受教育状况、饮用水覆盖面和质量、未成年怀孕、被遗弃儿童、人身处于危险的儿童肉体或性剥削、童工、流落街头的儿童、未成年人吸毒、未成年刑事罪犯。

- (b) 教育上关心高风险状况下男女儿童方案。方案目的是要确保将这些儿童吸收入公共教育服务中来，采取的教育战略应适应他们的充分发展的需要同时实现社会改造。有关的儿童分二类；处境不正规的儿童和少年(儿童法规第 30 条)。为帮助流落街头的儿童采取了以下措施：分析和改善街头儿童生活条件项目，特别强调吸食精神药物的儿童；在参与项目执行的城镇为省市当局举办培训班和宣传讲习班；在国家和地方(导论)各级组织项目；审查对街头儿童的教育情况。对儿童罪犯，制订了以下措施：与哥伦比亚家庭福利会协调制定了一项全面关怀这些未成年人的教育计划；与机构间委员会一起举办二次圆桌会议，提出机构的论断并系统介绍再教育中心在方法方面取得的进展。

249. 哥伦比亚家庭福利会负责、指导和发展政府照顾家庭的社会政策并通过全国家庭福利系统协调各公私组织在国内采取行动改善儿童和家庭的福利，特别是人口中最贫困的阶层。

250. 家庭暴力问题造成对儿童的人身和心理侵犯，加上儿童在幼年受到的教育模式，以及政治和社会暴力导致家庭被迫流离，这是儿童逃到街头并以街头长期为家的一些原因。

251. 哥伦比亚家庭福利会是为保护儿童和家庭设立的，处理过的 18 岁以下儿童有 4,008,613 名；除了其 70%的人力资源外，其 88%的资源也都分配用于直接照顾儿童。

252. 哥伦比亚家庭福利会对一个由国家资助的援助体系确定的各种范例进行了一些改革，使用了明确的战略，如社会参与、与家庭建立牢固的联系，作为对儿童感情和心理上的支持，以及社区参与制订实际措施，以促进社会行动和人的发展，并协助儿童参与社会环境和为其利益进行的公共和社会政策改革。

1. 社区福利院

253. 此方案制订成一套教育和培训措施，以加强国家、家庭、社区和公民社会，其意图是支持生活条件极其贫困的家庭和 7 岁以下儿童的充分发展。相应的战略旨在改善他们的生活状况和质量并提高家庭、社会部门和参与此项目的各机构的责任感和归属感。

254. 方案的运作和发展由受益儿童的实际家庭负责，这些家庭自己组成家长协会或其他类型的团体，这些团体一旦其法人地位被哥伦比亚家庭福利会确认后可与后者签订扶养协议，管理由国家政府拨给的资源以及该团体自己的捐款。

255. 根据为该方案组织和运作规定的准则和技术与行政程序，社区福利院的运作依靠一种津贴制度，这是为参与项目的男女儿童的利益拨给的资源。这些津贴用于支付最初的福利、这种福利本身(每月给社区母亲的津贴)、耐用和不耐用的教育材料、给儿童和社区母亲的定量以及对公共卫生、燃料和/或公共服务的支助。方案还对培训社区教育行为人(社区母亲)、承包商和家长以及指导、监测和评估项目确定了一个预算。

256. 社区母亲是社区福利院项目的关键参与者。她们在方案中的作用是在团结的基础上起到社区教育行为人的作用。这构成了对社区发展和保护儿童的自觉奉献。她们的作用并不意味着与承包商有任何工作关系，也不与哥伦比亚家庭福利会这一项目协调员有工作关系。

257. 项目目前包括 81,627 个福利院，使用人数 1,399,350 人，预算总额 3,499.64 亿比索，占投资总预算的 42.5%。

258. 关于社区母亲的培训，哥伦比亚家庭福利会自方案发起以来将训练和准备作为基本战略以使个人取得资格，促进新领导人的参与并联合经营新教育和社区项目。

259. 为社区母亲提供的培训正在进行，以便使哥伦比亚家庭福利会的社区教育项目完全运行。培训战略包括个人参加讲习班、工作研究小组、协会、会议和研讨会等等。培训阶段分为：导论，一位母亲进入项目；协助管理其日常活动；以及学术培训，旨在将她们提高到正规教育水平。培训得到了当地当局和支持方案目标的私人组织的支持。

260. 对社区母亲正进行的培训的一个积极效果是培训帮助她们在组织、参与和领导方面取得进步。不过，家庭福利会认识到有必要重新确定方法以使培训更有意义并促进有关儿童的充分发展。

261. 社区母亲还得到其他福利(通过她们由家庭福利会支持的管理活动挣来的)，如为住房修缮提供贷款、生存能力协助，以使她们自己成立社区组织并直接参与方案的管理，并有权与第 100 号/93 法案规定的缴款方案受益人享受一样的援

助和财政福利，并有权根据 1999 年第 509 号法案享受社区保障福利和养老金补贴。

262. 方案在其 13 年运行中已建立和发展了新的护理形式。本届政府在其国家发展计划(第 508/99 号法案)中建议设立新的社区之家，由家庭福利会、家庭补偿基金、市政府和各家庭，根据为全国家庭福利系统通过的政策参与其中。这一方法的一项成就是与基金和地方当局加强了协作，以扩大和改进方案。

263. 2000 年，家庭福利会的优先任务是在政府和非政府组织的支持下，根据承诺，参与和尊重城乡地区文化和宗教差别的原则，制订保护和预防方案，以保障所有儿童的基本权利。

264. 1998-2002 年国家发展计划建议扩大照顾儿童公约，并与国家一级的负责机构、省级跨部门团体和地方计划部门协调“管理将家庭和儿童政策作为地方当局发展计划一部分加以纳入、执行和监测”，以实现其目标。

- (a) 照顾 6 岁以下穷苦儿童的新模式。此方案将得到家庭福利会、家庭补偿基金、市政府和家庭的支持。其经费来自各基金和地方当局。充分照顾方案包括一般照顾、学前教育、心理、社会和体力发展，儿童游艺活动和使 Sisben 第 1 和第 2 类儿童参加医疗和社会保障系统；
- (b) 城市儿童保育倡议。该方案旨在通过联合资助由社区、地方政府、公司和在街道活动的组织独立发起的各项倡议，改善为儿童提供保育和保护；
- (c) 国家家庭暴力预防和保育计划(HAZ PAZ)。该计划行为出发点的家庭是行动的中心，关系的基本网络、共居的必要地点、社会结构的基础材料和产生和平进程的主要地点。其目的是减少家庭暴力发生率加强保护家庭的因素并促进后者参与预防暴力和保育项目和服务。计划考虑了三项行动方针：预防、早期发现和关怀。执行这些行动将通过培训和准备方案、加强网络、取得信息和指导，还有综合关怀、研究、评估和监测。在实践中，计划将根据国家发展计划“改革促进和平建设”的基本原则，即恢复社会结构、促进公民社会参与并将权力下放进程加以扩大，以使各地区接过方案并实现既定目标。

265. 根据 1998-1999 年期间国家发展计划的指导方针，哥伦比亚家庭福利会代表 5,653,732 名受益人，包括 7 岁以下的儿童，18 岁以下儿童、孕妇、哺乳妇女、怀孕少女和一般家庭开展了预防和保护行动。

2. 家庭中的预防

266. 从 1999 年起根据国家家庭暴力预防计划，与社会政策咨询委员会协调开展了预防、早期发现和关怀项目，通过 8 项工作战略，针对第 1 和第 2 阶层的家庭或经济、社会和文化风险高的家庭。为执行三项行动方针拨给了 67.67 亿比索的总金额，以编写和传播培训材料，供 737 名机构教育人员、90,000 名社区行为入以及 181,162 个参与计划的家庭。

267. 通过投资 60 亿比索，为发起针对来自第 1 和 2 阶层的 7 到 18 岁之间儿童的个人和集体活动项目奠定了基础。这些项目根据少年俱乐部方案与地方当局联合管理，参加者有全国上下 2,965 个俱乐部的 44,475 名儿童。也对社区和机构教员进行了预防毒品的培训。

3. 保 护

268. 对于需要保护的儿童数目迄今还没有进行调查取得信息。然而，家庭福利会通过其对被遗弃儿童和处于危险的儿童提供援助的各种方案在 1994 到 1999 年期间照顾了 431,817 名儿童。其援助少年犯和参与犯罪儿童的方案受理了 104,800 名儿童，其 18 岁以下儿童保护和改造方案受理了 536,136 名儿童，在同一时期合计照顾了 1,072,753 名儿童。

269. 家庭福利会热心为真正需要保护的 18 岁以下儿童提供保护。因此它现在正在扩大其向家庭提供的援助和指导，以便避免社会和家庭风险造成需要申请国家保护的这类情况，同时，确定造成风险和虐待的因素。

270. 家庭福利会进行了一系列活动来照顾被遗弃或失去家庭的儿童，以保障他们成长和在家庭环境中发展的权利及其他基本权利。这些行动旨在找到合适的补救办法，但当家庭不能进行帮助或没有家庭时，就努力为儿童寻找收养或各种形式保育照顾的可能，以代替亲生父母，如替代家庭，保育中心或寄养家庭。

271. 家庭福利会现行政策旨在承认，重新确认和恢复儿童的权利，以便鼓励关心儿童的普遍运动，其办法是鼓励家庭、社区和各机构采取尊重、平等和性别平等、赞赏和保护的态度和行为。

272. 在 1998-1999 年期间，开展了一个方案保护 18 岁以下的儿童及其家庭，受益的有 270,908 名被遗弃或处于危险中的儿童，27,768 名少年犯和 474,554 名需要社会和法律照顾的儿童，投资额为 1,186.45 亿比索。为了巩固保护工作，进行了一项概念制定的工作，根据充分保护的原则，还考虑到提供服务方面涉及的问题，起草了初步文件和行政技术标准。还发起了一项应急计划，使 33 个区域分支和代理机构的保护记录的监测和更新工作取得了 71% 的改善。由于新的护育设施以及当地委员会的建立，可以不把儿童放入养育机构，使其中 32% 的儿童比家庭环境中得益。

273. 按照自我评估和改进的程序正在与 200 个保护、改造和再教育机构进行共同努力以确定监督、监测和服务质量的标准。此外，与调查专员办事处、和平高级专员、司法部长办公厅、国家警察、军队和内务部协作，发起了一项全国方案，为摆脱武装冲突的儿童提供照顾。

274. 作为协调努力的一部分，家庭福利会参与制订了行动方针和战略计划。1999 年有 4,555 名儿童在恢复中心得到照顾，2,296 名通过特别的替代家庭享受到家庭的环境，共投资 239.15 亿比索。就照顾残疾男女儿童出版了六本小册子，发行了 18,000 册。

275. 在研究方面，在研究查明导致 Tebaida 市残疾发生率升高的风险因素方面取得了进展。

276. 在制订保护方案方面取得的进展表现在服务得到改善、根据儿童基本权利进行充分保护的概念又再度启用，并加快了在提供服务方面的法律和行政程度。

277. 据报导，不足之处一般集中在由于开支的限制难于扩大服务的覆盖面，在上新项目时，这是一个负面因素。在机构间协调行动的领域以外，分担解决社会问题的其他机构往往将这职责推给家庭福利会，使该会不得不去管其自己工作范围以外的人口。

4. 哥伦比亚的家庭法

278. 关于家庭法，从哥伦比亚家庭福利会的观点来看，值得指出的是，根据宪法第 42,44 和 93 条，该会是执行关于归还儿童和收养的海牙公约的中央机关，上述公约随着 1994 年第 173 号和 1996 年 265 号法案的通过已纳入国内立法。

279. 在家庭立法领域，已通过了下列与家庭、妇女和儿童事务直接有关的法律：

1992 年 12 月 17 日第 25 号法案，发展了宪法第 42 条的第 9,10,11,12 和 13 项；

1993 年 11 月 3 日第 82 号法案，发布了有关特别支援女家长的规则；

1994 年第 173 号法案批准了 1980 年 10 月 25 日在海牙签订的关于国际诱拐儿童民事方面的公约；

1995 年 12 月 29 日第 248 号法案批准 1994 年 6 月 9 日在巴西帕拉州的贝伦签订的美洲防止、惩罚和消灭对妇女施暴公约；

1996 年 1 月 17 日第 258 号法案建立了家庭住房拨款和其他规定；

1996 年 7 月 16 日第 294 号法案发展了宪法第 42 条并颁布了防止、纠正和惩治家庭暴力的规则；

1996 年 8 月 12 日第 311 号法案，创建了全国家庭保护登记和其他规定；

1997 年 2 月 7 日第 360 号法案，修正了 1980 年第 100 号法令(刑法)第二卷第十一节中某些关于侵犯性自由和猥亵罪行的条款，并增加了 1991 年第 2700 号法令(CPP)第 417 条和其他一些条款；

1997 年 12 月 26 日第 418 号法案为寻求和平共处和实现公正建立了某些工具及其他条款；

1999 年 2 月 7 日第 361 号法案，设立各种机制以使受限制的人员融入社会及其他条款。

280. 1996 年，法律协会技术法律处出版了一本小册子将发布保护儿童规则，建立国家家庭福利制度、改组家庭福利会和其它条款的 1979 年第 7 号法案与 1979 年第 2388 号法令，1968 年第 75 号、1974 年第 27 号和 1979 年第 7 号规定性

法案的变化和类似之处作了比较。该处还完成了汇编关于家庭福利会规约的 1998 年第 334 号法令和发布亲子关系规则、设立家庭福利会和其他条款的 1968 年第 75 号法案的变化和类似之处的项目，该项著作尚未出版。

281. 为向公务员、司法当局和家庭法这一专业方向的学生提供支持材料，定期出版了家庭法公报(Carta de Derecho de Familia)。

5. 童 工

282. 童工的一个重要特点是其主要发生在非正式部门，在那儿给童工的工资很少，甚至没有，他们不参加社会保障制度并且工作时间很长。虽然开始时他们也上学，但由于工作时间长，家庭经济困难，学校里学额不够迫使他们中途退学。此外，研究表明，有 20 到 25%的儿童所从事的工作对他们的身体和感情健康是种危险。

283. 根据我国《宪法》、《儿童权利公约》、《儿童法》和《劳工实体法》，哥伦比亚立法确立了儿童有权不受剥削并保障他们至少受到基础教育的权利。

284. 1995 年，逐步消灭童工和保护童工机构间委员会制订了消灭童工和保护童工的国家行动计划，其方案目标如下：

- 加强教育制度，以确保其将儿童留到完成基础教育；并制订培养方案使 14 岁以上儿童为就业作好准备；
- 保障所有儿童在其家庭环境内享有健康的权利以及 14 岁以上的工人享受充分的社会保障(医疗、养老和职业性危害)；
- 支持最贫困的家庭从事生产性工作和温馨的抚养孩子的活动；
- 积极找出从事有害和危险类工作的儿童并为他们提供保护；
- 加强国家立法和机制，保障立法的执行；
- 随时充分了解国家及地方各级童工的问题；
- 建立并加强负责制订消灭童工政策的机构。

285. 对受剥削的童工，已作出进一步的努力来建立一个积极研究童工的制度，并制定建议，与劳工组织消灭童工国际方案协调进行共同努力消灭童工。

286. 在为消灭童工和保护童工而采取的行动中，建立了四个区域委员会并设立了一个积极的研究系统以查明处于高风险的儿童；启动了一个信息系统；发起了一个项目以培养工人和雇主的意识，同时加强了私营部门和公营部门的参与。

287. 1997 和 1998 年，消灭童工国际方案资助制定以下项目³⁹：

- 制订积极研究和充分关怀童工和青少年工人方案；
- 制订一种基于环境教育的生产性教育模式以制止桑坦德 Cerrito 市的童工；
- 为卖淫女童制定一个个人发展模型；
- 对童工问题进行教育和社会宣传；
- 在博亚卡、昆迪纳马卡和托利马省的 14 个市培养市里对童工问题的意识并对其进行处理。

288. 1999 年消灭童工国际方案正在批准下列项目：

- 消灭波哥大中心市场的童工；
- 消灭库库塔和布卡拉曼加镇街头商业和公共市场的童工；
- 消灭卡塔赫纳和巴兰基亚镇对儿童的性剥削。

289. 消灭童工国际方案、劳工和社会保障部和其他部委，以及其他的政府机构及雇主和工人代表面临的任务是在今后四年里重新制定消灭童工的政策。这意味着需要改进处理哥伦比亚童工的信息系统、扩大权力下放，这是 1998-2002 年国家发展计划的中心目标，以保证在地方一级执行方案，加强机构执行方案的能力，调整现行国家立法和批准国际公约、加强检查和监督机制，最后促使社会的关键部门，特别是教育部门致力于消灭童工。

6. 关心儿童工作的最新进展

290. 帕斯特拉纳总统政府认识到必须使其机构、计划和方案适应社会新的要求。因此承诺改组家庭福利会以使其与国家本身一起现代化。1999 年第 1137 号和 1138 号法令建立了家庭福利行政管理制负责协调国家家庭福利制度。

³⁹ 国际劳工组织(劳工组织，消灭童工国际方案(1999))。“哥伦比亚的童工，发展和展望”，工作文件，波哥大。

291. 1998-2002 年国家发展计划列入了一些旨在充分保护儿童的具体目标和战略，强调采取行动消灭童工和保护童工。在这方面的积极行动中，值得注意童工参与行动方案的制订，还有批准了劳工组织第 138 号公约，规定允许儿童进入工业就业的最低年龄。

292. 上述各方案大多数是由哥伦比亚家庭福利会牵头的，该会过去四年期内处理了 680 万受益者，占 7 岁以下所有儿童的 76.2%和 7 至 18 岁间需要援助的少年的 83.7%。值得指出的是，由于改进了确定有困难儿童的方法使保护方案的覆盖面大为扩大了。

293. 1994-1998 年期间，国家教育预算增加了 178%，从 1994 年的 20.1 亿比索增加到 1998 年的 56 亿比索，平均占国家总的一般预算的 20.2%。在这方面，可以说哥伦比亚在教育上的投资占其国内生产总值的百分比已等于甚至大于经济结构类似的国家。可以指出的是，1997 年，投资在教育方面的普通公共开支比例为 28.1%，1998 年为 23.6%，1999 年为 31.3%，平均相当于 GDP 的 1.1 和 1.2%。

294. 在本报告期间，向 170 多万儿童提供了教育机会，在这一总数中，大约 112 万人是由于政府的行动，而 58 万略多一些是部分受国家补贴的私立教育所作努力的结果。值得注意的是，1999-2000 年教育发展推动和平建设计划将其行动集中于：动员个人和企业资源承担对各种学校的资助，规范农村地区为教育专业的学生或从事教书的学生提供的社会服务并将入学机会扩大到农村地区分散的人员和成年人。还作出努力为师生比达不到要求的地区寻求替代的模式并推行新学校方案和导师制等等。

295. 如报告所示，教育覆盖面的扩大情况如下：1993 到 1997 年期间全国小学教育升级率从 81.8%上升到 83.5%，中等教育从 78.5%上升到 84.2%。

296. 在投资方面，按照社会使命根据统计署国民帐户和会计司的预算支出所作的估算，1999 年公共行政机构(国家和地区)对儿童教育投资了 40.5 亿比索，相当于 GDP 的 2.74%，对社会援助投资为 8,894.58 亿，相当于 GDP 的 0.60%。

297. 在 1998-2002 年国家发展计划的家庭和儿童政策中，1999 年 1 月至 6 月期间下列进步是值得注意的：

- (a) 国家粮食和营养计划。在此领域，执行黄豆计划已取得了进展；为 4,173,698 充分关怀项目的受益者提供了援助，包括一项粮食部分；

为计划的受益者落实生产和分配了 **Bienestarina**(27,000 公吨)。在食用盐中添加了氟和碘：达到标准的程度分别为 72%和 86.4%。为接受粮食援助的受害者的每天定量中增加了食品补充物。还通过社区福利院的家庭单位为孕妇、哺乳母亲和怀孕少女在母乳喂养、提供食物补充剂和与母亲和儿童的医院朋友协调方面提供了教育支持；

- (b) 充分育儿方案。这一方面的主要特点是执行的政策更多地注意社区母亲以改善其条件，通过 **Colsanitas** 协议和西班牙政府的一项软贷款，在咖啡种植地区建造和管理 15 个复式家庭；
- (c) 对 18 岁以下青少年的特殊保护。这一类人口以多种方式从保护信息系统的巩固中得益。已更新了积极的保护案例而一年多来不积极的案例已减少了 71%；就充分保护和保护服务发布了初步的技术行政文件和准则；在过去 2 年里，向家庭环境内的儿童提供的援助增加了 32%；为评估和监测各机构执行了新的软件；此外，还为评价各种程序和服务成果执行了一个系统的方案；
- (d) 国家家庭福利制度：这方面最值得注意的特点是重新考虑了概念框架以使其现代化；
- (e) 家庭补偿基金参与了对家庭福利会福利院的支持方案。在这方面，为改善社区福利院发起了一个方案；启动了若干改进措施，如委托管理、监测行政、教育和营养管理、通过家长和社区母亲协会提供培训，以改进保育质量、特别是教育和娱乐方面，以便使福利院照顾的儿童受益；
- (f) 关于医疗卫生，可以指出的是，光是在 1999 年在帕斯特拉纳总统政府的领导下投资总额达 31,420 亿比索。由于本届政府通过的立法，有 80,000 多名社区母亲得到了社会保障的保险，她们照顾了来自收入很低的家庭的大约 1.5 百万儿童；
- (g) 还值得儿童的是，2000 年根据基本医疗计划，在市一级计划了若干普查行动(发现视力健康有恶化危险的儿童，以便将他们送往适当的医院)；

- (h) 为了寻求有效方式制止吸毒的增加并制订有关战略，以为直接或间接受这一问题影响的所有人提供健全和生产性的替代办法，政府发起了 RUMBOS 方案，直接对共和国总统办公厅负责；
- (i) 面对有关这些问题的信息严重缺乏，RUMBOS 和国家毒品调查委员会(调查委)⁴⁰承担了对 10 到 24 岁之间年青人吸毒情况进行调查的任务。该调查在 1999 年 10 月胜利完成，工作得到了国家和地区政府和非政府机构的援助，以及在地方当局从事充分预防工作的专业人士和年青人的帮助；
- (j) 该调查是 RUMBOS 和调查委为寻求评估哥伦比亚年轻人吸食麻醉品情况的新战略进行的第一项共同努力的成果。该项新评估结果表明，哥伦比亚人的毒品消费水平要比过去在哥伦比亚进行的研究所发现的高出很多。另一方面不能肯定，麻醉品的消费是否有了基本同样程度的增长，因为过去的研究使用的方法和最新的调查所用的有很大差别，因此数据不好作实际比较；
- (k) 但是调查中查明的消费水平是一种警告，使我们认识到：不幸的是，对一些麻醉品哥伦比亚开始达到很高的消费水平。最近的调查表明，酒精和大麻仍然是居民消费最多的麻醉品。虽然 15 到 19 岁之间的年轻人要比 10 到 14 岁的少年消费得多，但社会有必要特别注意我国一般的青年。政府方面已通过传媒发动了一场广泛的预防运动，基本上是针对人口中的年青人，因为他们的脆弱性更大。

C. 青 年

298. 在争取平等权利时，教育部门确定了优先次序，这些优先项目在一些领域和在不同国家机构的负责下采取了补充教育方案的形式，直接涉及到全国，认为是脆弱或高风险人口的三分之一以上。在这一领域采取的一些行动如下：

⁴⁰ 调查委由下列机构代表组成：RUMBOS 总统方案、波哥大卫生厅、充分预防地区协调股、军事大学医学系研究中心、国家麻醉品委员会、教育部和卫生部。

299. 为青年人制订政策 1997 年第 375 号法案不仅是在政府和国会之间而且是在 6,000 个青年运动和团体之间进行协商后通过的，这些团体在起草最后文本时起到重大作用。为了加强对青年事务的地方管理，我国所有市长都得到指令，在发展规划中列入一项当地青年的政策作为体制化、机构协调和管理过程的一部分。总共成立了 20 个城市青年委员会，在约定目标范围内，为了满足这一人口群的要求，制订了以下方案：

- (a) 青年就业发展。为了扩大和改善青年的就业机会，建议进行职业培训并制订了培训战略以使 5,000 名青年人受益。与各国家机构签订了各种协议并举行了咨询，如全国徒工服务、劳工部和私营部门的组织；
- (b) 青年和毒品预防。面对我国青年人广泛的文化领域内的麻醉品消费，此方案促进各种行动来预防消费，特别是在城市和高风险地区。项目包括在 14 个镇建立 27 个青年中心，同时支持 10 个镇青年的倡议，使 50,000 名未上过学的青年人受益。此外，还制定了各种项目，作为教员培训网络的一部分以防止滥用麻醉品并将预防工作插入课程内，该计划的受益者有 200,000 名学生，5,000 名教师，50,000 名家长和 200 家教育机构。这二个项目投资资源价值 20.5 亿比索；
- (c) 青年旅游和环境。此项目的形式是一项关于共存、加强自然和欣赏我国文化与传统的培训战略。利用 2.76 亿比索的投资在卡塔赫纳、波哥大、麦德林、卡利、波帕杨、圣阿克斯丁和比亚维森西奥开了 7 个旅游招待所，接待了 100,000 名青年人。
- (d) 青年卡。此方案的发起是为了提供便利，以便青年人在使用和取得文化、艺术、体育、商业、旅游、医疗和教育等领域的商品和服务时得到折扣和特价优惠。此方案的预算津贴为 19.09 亿比索，惠及 30 万青年人。
- (e) 全国性教育项目。为了协助学校系统内外儿童和青年的成长和性的充分发展，制订了各种战略来提供自尊、独立、共处和健康方面的培训和支持以保证青年人以真实、负责、快感同时又道德的方式来取得性知识，形成对性的态度和行为方式。这一方案已惠及一百万学生、

2,000 名教师和 3,000 个公共教育机构。政府对方案的制订和发展投资的资源价值 10 亿比索。

- (f) 青年组织及参与方案。此方案支持青年人的组织活动以及 1991 年宪法、青年法和政府为加强青年人在公民社会中的表现和参与而建立的各种机制。此方案的总覆盖面为全国 15 万青年人。

六、住房、饮水和基本公共卫生、 土地改革和粮食安全 (第 11 条)

A. 住 房

300. 用来衡量哥伦比亚住房赤字的方法将数量赤字和质量赤字相区分。最近 (1997-1998 年), 经济发展部顾问建议的一套方法是根据发生率和差额指标来反映住房需求。另外, 一些贫困数据包括了住房情况的内容。

301. 数量赤字被理解为, 指现有家庭数字和现有住房数字之间的差额。质量差别系指住房应提供的所谓最低条件和实际具有的条件之间的差别。

302. 住房赤字现有的最近数字是 1993 年度的, 这是上一次人口和住房统计的年份。概要情况如下:

表 2

	合 计	城 市	农 村
家庭总数	7,162,000	5,379,800	1,782,200
无赤字家庭	3,836,100	3,292,200	543,900
有赤字家庭	3,325,900	2,087,600	1,238,300
有数量赤字家庭	1,265,900	862,200	403,700
有质量赤字家庭, 现住房可改善	2,060,000	1,225,400	834,600

资料来源: 经济发展部。

303. 赤字集中在人口中的最低层, 特别是收入不超过法定月最低工资四倍的家庭, 这占全国总赤字的 83%(见表 3)。

304. 对于在上述日期后在哥伦比亚城区建设的住房并特别考虑到储蓄和住房公司及中央抵押银行为建造房屋所提供的贷款，这占全部住房金融的 70%，其数字如表 4 所示。

表 3

收入等级	家庭总数	赤字家庭	%
0-1	1,151,721	224,371	17.8
1-2	1,759,059	204,203	16.2
2-3	1,225,776	378,154	30.0
3-4	801,858	235,716	18.7
4-5	571,957	88,236	7.0
5-7	671,223	61,765	4.9
7-10	476,631	44,118	3.5
10 以上	503,775	23,950	1.9
合计	7,162,000	1,260,513	100.0

资料来源：经济发展部。

表 4

	储蓄和住房公司 + 中央抵押银行
1994	198,165
1995	235,247
1996	258,419
1997	350,836
1998	171,399
1999(上半年)	20,500

资料来源：储蓄和住房公司和中央抵押银行(计划部)的计算。

305. 在本研究期间为收入低于法定月最低工资四倍的家庭，建造的社会住房概况如下：

表 5

为购买社会住房提供的个人贷款数字
(1994-1999 年)

	FNA	住房基金	中央抵押 银行	储蓄和住房 公司	商业银行	合 计
1994	1,859	1,625	0	14,941	0	18,425
1995	1,568	1,366	1,575	17,125	92	21,726
1996	261	141	785	22,448	862	24,497
1997	1,165	461	576	15,780	1,726	19,708
1998	239	239	819	12,615	3,719	20,304
1999*	350	120	353	6,521	1,120	8,464

资料来源：统计署。

* 上半年。

306. 从以上各表中可看出，建造的新住房仅足以供应新家庭的数字，据国家计划部的估算该数字平均每年为 20 万。这意味着，住房数量赤字基本未受影响，迄今所采取的数字仅足以防止赤字的扩大。

307. 关于为减少质量赤字所作的努力，专门拨给改善现有住房和附近街区的资源来自国家预算并以补助的形式拨给。1994-1998 年期间，指标为 260,635 笔补助，但在这总数中实际只拨出了 113,917 笔，占总数的 44%。

308. 在 1990-1994 年期间实际观察到的困难中，报告提请注意市一级参与政策制订不够，过分强调有服务的地块和缺乏街区改善方案。1994-1998 届政府将其工作集中在后一方面。不过，影响到住房供应的是城市中配有公共服务并在城区范围内的土地供应有限，这些因素使社会住房的成本过分上涨，刺激了大城市中非法城市化的现象。此外，由于撤消了对有计划储蓄制度的支持，而这本来是对有权得到补助的一项要求，因此使这种补助成为不能用自己的资源来为补贴配套并且也不能利用信贷制度的家庭取得住房的唯一手段。

309. 最后，补助政策在某些程度上与权力下放背道而驰，因为国家一级对补助金的分配和拨给并不考虑各城市的社会和城市优先次序。

310. 换言之，经过几年之后发现住房政策过分集中于补助金的管理和分配，对其他因素仅予以次要考虑，而这些因素对建造低成本住房和为最贫困的家庭提供住房却是重要的。

311. 1998-2002 年期间社会住房政策是根据对需求予以补贴以购买设在最起码的发展单位上的新住房和地块。政策优先考虑成本最低的解决办法，与一个累进补贴的方案相挂钩，恢复了有计划储蓄的制度。该政策所针对的人口包括收入低于四倍最低工资的人，优先考虑收入低于二倍最低工资的人。将使该制度进一步透明，办法是在确定资格和促进供应方面采取更为统一的程序并对申请补助金和将补助金的分拨和支付给各家庭的工作采取标准化的办法。已为建造 420,000 套新住房(成本不到最低工资的 200 倍)制订了计划，其中 242,000 套将得到补贴。

312. 为实现该目标已启动的一个方案是针对收入低于二倍最低工资的人的双补助金方案，它同时得到了城市和国家补贴的支持。方案的意图是确认权力下放的政策并将住房问题交给地方当局。此外，平等权利补助金方案主要针对收入在二和三倍最低工资之间的家庭，这是住房赤字最大的人口群。该方案旨在鼓励私人部门参与，通过补贴需求并培育有计划储蓄，同时优先重视成本最低的住房。

313. 鉴于住房部门现有的结构和经济情况，国家发展计划努力实现二项进一步的目标，即减少对人口中最贫困阶层影响最大的住房赤字并建立住房金融系统使哥伦比亚家庭能更普遍地进入。指标是建造 500,000 套新住房以便实际执行计划的目标。然而，该指标还不是以弥补住房的全部缺口，因为鉴于我国的人口增长率和新家庭数目的增长，计划的新住房总数将只够满足新家庭的需要，对积累的赤字没有什么影响。

314. 发展计划在为克服住房赤字选择方案时所执行的政策旨在扩大权力下放的进程从而给地方当局有更大的发言权来执行国家住房政策确定的方案。正如发展计划文件所规定，权力下放是“一项应贯穿国家其他所有战略的战略，不仅作为其自己改组的工具，还是一种将实际权力转交给社会基层的机制，鼓励社会参与建立国家和公民社会共同承诺管理发展的机制。”

315. 在这方面，适用于住房政策的权力下放工作应理解为是将决策权真正转交给地方一级，使当地社会和企业能有效地参与为各地住房发展制订战略。

316. 为解决住房赤字被认为必须采取的措施如下：

- (a) 增加社会住房的供应。该目标的实现可通过协调政府已出台的各不同内容，即执行 1997 年第 388 号法案规定的城市政策、努力降低利率、增加给建筑商的担保基金、由工业促进会向建筑业提供贷款以及集中于低收入阶层；⁴¹
- (b) 增加可建房和城市化土地的供应。由于根据 1997 年第 388 号法案和 1994 年第 142 号法案确定的工具，对城市配有服务设施的的土地的传统限制可肯定得到克服；
- (c) 降低社会住房交易成本。这意味着降低地方手续费和税金，这对购买和生产社会住房是一个沉重负担；
- (d) 推行累进补贴制。过去的补助金结构在实践中产生一种递减影响，结果收入接近上限的家庭得到的补贴反而多。在 1999 年第 824 和 1,538 号法令中确定了二项互补的措施以恢复平衡：第一，通过降低住房成本使补助更突出重点；第二，将补助金定在 25 倍最低工资的统一水平以便使其产生的影响是累进的，因为，为低成本住房留出了更多经费。确定哪些项目可得到补助的标准是根据部里确定的一套客观的办法，考虑到住房的成本、其与建造区域的关系、受益人储蓄方面的努力、家庭大小、其社经状况和家庭女户主可能的脆弱程度。
- (e) 扩大对住房政策的分权管理。权力下放是住房政策的关键内容。政府在这方面的措施如下：
- (f) 确定当地的需求，以确保补助金得到有效的使用并为未满足需要最大的人口所到手；
- (g) 推行市级补贴，以各市的住房需要和地方当局给方案提供的财政援助为根据；

⁴¹ 在 1999-2002 年期间的住房政策中，给低收入家庭的补助主要针对建造或购买新住房，而不是为了改善，因为需要重新启动建设部门，以制造新的就业机会。

- (h) 公布合格的住房供应以便有权利的人可提出申请。将根据发展部确定的一套办法来进行分配，这套方案将适用于所有类型的补贴；
- (i) 补助金制度旨在补充提出申请的家庭在储蓄方面的努力，用来分配补助金的标准将考虑计划的储蓄额、申请的连续性及家庭收入；
- (j) 城市宏观项目。这指建设影响大的城市区域，把那儿的土地用作不同目的，允许对收费和利益进行公平分配，将不同地区分别分配用于商店、城市生活设施和社会住房，这要以过去已批准的城市规划和管理方案为根据。

317. 作为社会住房方案一部分来执行的措施必须由一个长期的部门与金融模型及发展一个辅助抵押市场来配套。

318. 新政策意味着在部门内进行机构改革以适应既定的优先次序和新措施。首先，国家社会住房和城市改革所将集中于对宏观项目的技术援助并协助各城市管理当地的发展计划，特别通过采取各种措施以分配和建设城市土地，保证社会住房政策的有效执行。

319. 第二，是家庭补偿基金起到的作用。毫无疑问这些基金已作出了很大努力并利用大量资源来改善其成员的住房。不过，还有必要强化基金和国家住房政策的协调。因此，基金必须使其受益人的需要适应于各城市认为合格的项目的供应量，同时对补助金的分配应根据国家政策确定的标准。

为咖啡种植区受地震影响的居民造福的措施

320. 应该指出的是，尽管政府的政治、社会和经济政策是国家发展计划所载的规划和方案制订准则的结果，但由于未预见到的情况，如自然灾害，会有差异。1999年1月25日发生了一次地震，震中在基布多省的科尔多瓦市，这严重影响了咖啡种植区29个城市的城乡地区。

321. 由于这次地震1,000多人死亡，还有5,000人受伤，有53,000多幢建筑物遭到损坏。住房和公共建筑，如学校、教堂、体育馆和市场也遭破坏。至于服务基础设施，电信和下水道网受影响最严重，特别是在农村地区。许多道路和公路也遭到破坏，特别是因为塌方和桥梁断掉。其他的危害包括河流改道或被堵。

322. 根据统计署对受灾地区进行的社经调查，共有 90,400 间房屋遭到损坏，其中 35,000 间遭到完全破坏。

323. 面对这种形势，政府建立了咖啡种植地区重建和社会发展基金(重建基金)，作为附设于共和国总统办公厅行政司的一个机构。重建基金享有特别的国家级地位和法人资格，它有自己的资产，在经济上独立；它没有自己的行政结构，总部设在亚美尼亚城。

324. 在国家一级该基金得到下列各机构的支持：

<u>机构名称</u>	<u>资 源</u> (百万比索)
国家灾害预防和管理局	2,729
电 信	225
Ingeominas	50
法医学会	50
哥伦比亚家庭福利会	500
国防部	2,270

325. 1999 年咖啡种植地区重建和社会发展基金进行的主要方案如下：

(a) 城市一地区住房补助 75,000 笔

价 值	4,000 亿比索
支付金额	1,410 亿比索
受益人数目	47,000 人

(b) 在亚美尼亚城，佩雷拉、Calarcá、巴塞罗那和 Quimbaya 等城镇购得的地块上进行的试点方案的住房项目：

投 资	120 亿比索
受益人数目	4,000 人

(c) 重建基金向全国发出呼吁为佩雷拉希受地震影响必须在咖啡种植区域内重新安置的人员建设住房提供援助。根据该方案估计将重新安置 2,500 户家庭。

(d) 针对住在临时住所的无私房家庭的住房方案。据重建基金统计，住在临时住所的家庭有近 13,000 户。由于大多数这样的家庭没有自己的住房，委员会决定在家庭住房补助金价值 590 万比索(为目前决定最低月工资的 25 倍)的基础上采取变通的办法为提供必要的住房筹款。变通办法如下：

1. 家庭补偿基金：为参加基金的人提供 350 亿比索为未参加基金的人提供 250 亿比索。

受益者：4,100 户家庭。

1999 年向无私房的家庭发放了 1,711 笔补助金价值 101 亿比索。其中，346 笔发给未参加基金的家庭。

2. 捐 款

这些捐款保留给最脆弱的人口群，他们没有私房并住在临时住所。

重建基金为住房提供了 1,300 笔现金补助。

追加住房补助金每个家庭不超过 3 百万比索，由重建基金提供以购买地块和必要的城市化工程。拨出的总金额为 39 亿比索。

总共拨出了 750 亿比索，为另外 13,000 个受影响的人提供住房。

(e) 对于农村地区，重建基金又追加了 111 亿比索，使该地区住房重建的总经费达到 661 亿比索。还另外造了 300 亿比索的预算以投资于其他遭到损坏的基础结构，如沟渠、下水道网以及教育和卫生设施，使重建基金为农村地区提供的总金额达到 961 亿比索。截止 1999 年底，重建基金的承付款额达 8,132.8 亿比索。这些资源的投资情况如下：

住 房：46.89%

重建基金与其他公营或私营机构签订的联合合同 19.66%

当地行动计划：11.68%

农村地区恢复：10.77%

住房津贴：

已批准：81,000 笔补助 3,810 亿比索

已支付：59,819 笔补助 1,941.45 亿比索

B. 饮水和基本公共卫生

326. 根据生活质量调查的数据，1993 年自来水覆盖率为 80.0%(城市 94%，农村 41%)，在 1997 年增加到 85.6%(城市 98%，农村 49%)。下水道覆盖面的趋势相类似，从 1985 年的 59.4%增加到 1993 年的 63.3%，到 1997 年增至 70.8%。在农村地区形势特别严峻，据统计署 1997 年进行的全国家庭调查，自来水供应的覆盖面是 44%，下水道为 16%。在所有阶层的城市人口中成绩最大，覆盖率超过 96%，而农村地区在最低层的二个五分位数中有一半以上的人口，仍未受到覆盖，上层各五分位中有 40%左右人未覆盖。

327. 此外，覆盖的情况在地区之间常有很大差别。在波哥大大西洋金迪奥、里萨拉尔达和山谷省，下水道覆盖率超过 95%，如在考卡、乔科、卡克塔、科尔多瓦、玻利瓦尔、博亚卡、马格拉莱纳、纳里尼奥、苏克雷和瓜伊拉等省，全部住房中有三分之一没有下水道。

328. 在本审查期内，供水和基本公共卫生方案集中于扩大覆盖面和提高质量。

329. 1995 年，分配资源的 35%用于在 75 个市进行 88 项调查，优先考虑的是最大的城市。至于现有资源的分配，可以指出的是，各市作了重大贡献，提供的信贷占必需经费的 50%。这些投资前的资源大多数投入大西洋沿岸地区(54%)，接着是西部地区(31%)、中部地区(11%)和 Brinoquía(3%)。

1. 对基础设施的投资

330. 支持地方当局项目，1995 年承付的国家资源用于支持全国 600 个城市的投资项目。这占城市覆盖面的 57%，足以支持地方当局提交的许多优先项目。根据涉及的城市的大小，在人口超过 10 万的城市有 85%，的居民得到了援助，在

人口为 2 万到 10 万之间的城市，有 70%，在人口不到 2 万的城市，有 50%。至于农村地区特别是居民不到 5 万的城市，23%的资源是通过农村综合开发和 Caja Agraria 的渠道提供的。

331. 1995 和 1996 年，政府根据适当的立法支持在全国主要城市执行饮水和基本公共卫生的重大投资项目，这些城市有波哥大、巴兰基亚、卡塔赫纳、蒙特里亚、圣安德烈斯、佩雷拉、卡利和布埃纳文图拉。

2. 技术援助和培训

332. 水务计划确定了必须培育和加强各地的管理能力，以规划、执行、监测和评估项目并为饮水和基本公共卫生服务建立一个机构和运行基础。为实现这一目标，饮水和公共卫生局规划了以下项目，由各省市执行。

333. 机构间支持饮水和基本公共卫生服务体系。该项目已促进在 25 个省建立和加强省水务处(其中 12 个运作良好)。这些处将负责在整个项目中为各市提供指导和支持，并对国家一级开发的工具和产品起到增值作用。

334. “水文化”方案鼓励社区采取参与的态度，以便社区承诺管理和监督其自己的系统。通过护水俱乐部、水是我们的朋友、让我们组织我们的企业和教育日等项目，涉及 32 个省，已成立了 27 个机构间委员会并起草了 25 份行动计划，使 130 个市受益。

335. 操作员培训和方案。该方案制订了一个对辅助工、熟练工、操作员和技术员进行正式远程培训的制度。方案设计了必要的教材并举办了 60 个培训班，涉及各种实际的课题，参加者有来自全国各地 327 个市的 1,509 名官员。

3. 服务质量到位

336. 这一领域采取的措施的目标包括水的质量、和供应系统的可靠性及损耗控制、保护流域和合理用水，以及改善环境。卫生部推出了水质和公共卫生信息系统，由各省及地方卫生部门管理饮水质量控制方案，通过国家卫生研究院(国家参考实验室)作为一个网络来运作，改善了公共卫生实验室对水的分析工作，国家卫生研究院被作为流行病监测系统和认证及批准地区实验室的基地。

337. 从改革环境的角度来看，已在波哥大、卡利和麦德林等城市执行了一些处理和最后处置废水的项目，而对佩雷拉、布埃纳文图拉和圣安德烈斯等地的其他项目现正进行评估。然而，有必要与环境部协调制订一项公共卫生政策，以考虑现有基础设施的技术方面及其是否能适应我国的气候条件和机构情况。长期的目标是确保已进行的工程得以持续、流域和水道有自我恢复的能力并评估投资和运行成本，以及关税的影响。

338. 1998-2002 年国家发展计划“改革推动和平建设”的水务和基本公共卫生政策的目标是“创造必要的机构、财政、制度和监控条件以规范各国家机构的行动并使服务机构得以现代化并提高管理效能。”

339. 供水计划应造福城乡地区 450 万居民，下水道计划将造福于 590 万居民。在覆盖率已超过 90%的城市，将优先改善水的质量。

340. 在制订水和公共卫生政策时，服务供应部门应能够自愿缩小各地区之间和城乡之间在供水和公共卫生覆盖面方面的差距，并改善水质，同时优先照顾低收入的人口。将与环境政策协调努力更肯定地确定供水的平衡并查出供水源方面的薄弱环节，并制订和执行一项经济、社会和环境方面可行的废水处理计划。

C. 土地改革

341. 虽然土地改革在开始的 33 年里涉及到很大的机构努力，接收了 160 万公顷土地，使大约 82,403 户家庭受益，将 1,130 万公顷土地的所有权转让给 364,029 户定居者的家庭(包括 460 万公顷是由于所有权终止而取得的)，但这还不足以对农村财产的结构起到所希望的影响。因此，按基尼指数衡量的财产集中程度仍基本上未发生变化，在 1961-1994 年期间仅略有好转，从 0.832 变为 0.802。

342. 1994 年的第 160 号法案试图克服在实施 1988 年第 30 号法案中发现的缺点，特别是国家干预购买和分配土地、协调哥伦比亚土地改革研究院等机构执行的土地方案以外的行动，因为这些机构在国家行政结构内的行政级别不享有召集权以及协调机构的效能低下，因为它们仅享有咨询地位。

343. 新法案规定，国家土地改革和农村发展系统是在农业和农村发展部指导下负责规划、协调、执行和评估所有与土地重新分配和发展农村经济有关活动的

主管部门。此外，为了在区域内实行土地改革，在省一级(省农村发展和土改委员会)，和市一级(市农村发展委员会)设立了咨询机构。

344. 为了减少国家干预的程度，实行了特别程序，以方便有权的农民得到土地，使他们能参与谈判和决定及规划今后的生产。还鼓励他们在家庭农业科以外与金融部门谈判价值为 30% 的补充信贷，以及为项目进一步发展所需的其他贷款。这样把国家的作用减少到应受益者的要求在各种程序中提供咨询。

345. 在安置地区，新法案划出了保留的农地，以安置中型生产商为他们提供家庭农业单位，并通过国家土地改革和农村发展系统的机制在经济上为其提供援助。

346. 该方案包括制订各项计划在地方市长和农民、公、私营部门的代表组织的领导和参与下开发农民的保留地区，其工作通过根据 1994 年第 160 号法案建立的市农村发展委员会这一协调和咨询机构来进行。

1995-2002 年土改的范围

347. 1995-1997 年政府土地计划确定的目标包括重新分配 1 百万公顷土地，使大约 75,764 户家庭得益(包括 64,336 户农民家庭和 11,428 户土著家庭)并将 5 百多万公顷未耕作土地的所有权转让给 103,778 户定居者和黑人居民家庭。⁴²

348. 在计划运作了三年后，总共已重新分配了 2,657,486 公顷，使 28,714 户农民、土著人、定居者和黑人居民家庭受益。特别值得注意的是为土著居民取得的利益，成立了 120 个保留地，占已设立的全部保留地的 26.3%。

349. 实际上，计划所遇到的制约是因为以下等原因：

- (a) 根据 1994 年第 160 号法案设立的计划、协调和咨询机构缺乏经验，如省农村发展和土改委员会及市农村发展委员会。
- (b) 为谈判农村建筑物发放补贴是以批准土地贷款为条件的。
- (c) 由于农民谈判能力低在土地供求之间长期出现不平衡、缺乏一个定价信息系统以及土地方面非经济因素的影响。
- (d) 由于公共开支的限制对预算实行了一系列的削减。

⁴² 根据家庭农业单位的大小，个人为 45 公顷，集体为 100 公顷。

350. 为了解决这些问题，1998-2002 年国家发展计划“改革推动和平建设”建议通过各种机制，利用一个综合有效、透明的创新的模型促进土改。将鼓励自愿谈判以及个人或集体购买土地，作为具体生产项目的组成部分，项目的执行实行分权但要受群众监督。将试图让私营部门采取财政捐款或土地入股的办法参与土改方案，或生产合作项目，以可持续地重新搞活我国的农业。还将作出认真的努力来终止用非法活动取得钱来购买的土地的所有权以及远远超出其最大潜力进行利用的土地所有权。

D. 粮食安全

351. 土地改革主要旨在重新分配农村的财产并提供额外的服务以协助小生产者部门的发展和巩固，虽然粮食安全不是其基本目标之一，但其也间接地受益于取得土地程序的改进、向小农发给补贴和提供技术援助。

352. 还有一些其他的因素有利于哥伦比亚的粮食安全。在 70 年代初，公私营部门都为农业和畜牧业设立了大的研究和技术开发中心。这些新中心除了动员大量人力和财力资源外还协助进行技术转让、作物多样化以及生产和改良种子和农业投入。

353. 然而，尽管有这些成就，资源还太分散，不同机构采取的行动协调不够，不能优化现有资源的利用。非法作物和贩毒的扩散又是额外的因素，使国家难以达到满意的粮食安全水平，因为这些因素导致粮食作物被其他作物所替代并使土地价格扭曲，同时造成腐败和暴力事件增多。

354. 哥伦比亚政府向国会提交了一项新的土改法案，旨在使最贫困的人容易得到土地，保证土地得到有效利用、制造就业机会并提高定居人员的收入以克服农村地区贫困和不平等问题。同时，还将土改作为和平谈判的中心议题之一，在这一程度上，希望这些谈判的成果将进一步促进土改目标的实现。不过，虽然哥伦比亚所面临的粮食安全问题规模还未达到其他一些发展中国家的水平，但在这方面通过并执行一项政策无疑是不容再加以拖延了。

七、教 育

A. 文 盲

355. 从表 6 中可以看出，文盲率有很大下降，特别是在城市中心，在 1973 年文盲率为 10% 以上，到 1997 年下降到 6% 以下。

表 6

按地区和年龄组的文盲率所有 15 岁以上的人，1997

	城 市	农 村	合 计
	%		
15 到 39 岁	2.0	14.0	4.9
40 到 64 岁	8.6	30.1	14.2
65 岁以上	17.8	45.7	26.0
合计	5.3	22.2	9.6

资料来源：人力开发公司计算，根据 EPCV97 和 CASEN93。

356. 15 岁以上的人按性别分的文盲率，⁴³ 在 1993 年至 1997 年期间男性从 9.9 下降到 8.7，女性从 9.8 下降到 8.5。当然必须铭记在各省和农村与城市地区之间存在很大差别。文盲率最高的是大西洋沿岸的省份(大西洋省例外)和太平洋沿岸的省份(考卡山各省例外)。同时，博亚卡、卡克塔、北桑坦德、桑坦德和托利马的文盲率超过 10%，所有农村地区的文盲率在 20% 左右不等。

357. 至于 15-24 岁年龄组，全国的文盲率为 3.5%，为 258,083 人，与这一年龄组的总人口相比相对较低。性别的差异也不大，男性为 3.0%，女性为 2.9%。

⁴³ 国家计划部——社会使命。根据统计署 1993 年人口调查和统计署全国家庭调查估算，1993 年 9 月和 1997 年 9 月。

358. 文盲率目前的水平主要是因为儿童要么不上学，要么在小学低年级就退学。这些因素是因为结构性问题，超出教育部门本身的范围，必须首先予以克服才能使扫盲的努力在文盲率下降中反映出来。

B. 学前教育

359. 根据宪法和普通教育法的条款，已努力巩固学前教育，在公立学校中设立义务学前班。

360. 数字表明，1997 年学龄前教育覆盖率有限，在人口中分布不平均。在该年度，年龄分为 3 到 5 岁的儿童中有 32% 接受学前教育，净覆盖率仅从 1994 年的 21% 增加到 1997 年的 29%。其效果是在上层的 40% 人口中每 5 名儿童中有 4 名接受学前教育，而最贫困的 40% 中每 5 名儿童只有一名受学前教育。

361. 除了覆盖率低和分布不平均外，对学前教育的评估还发现在实现既定目标方面存在其他障碍：

- (a) 在正式学前教育和其他育儿方案之间没有足够的联系；
- (b) 不认识早期教育对人的教育的重要意义。教师的能力常常因此受到影响；
- (c) 缺乏技术支持和教材来发展儿童的创造性。

362. 1997 年在对形势进行了广泛分析后起草并发布了第 2247 号法案，旨在推动和发展对各省、市和区工作组、以及与学前教育有关的教师和校长的进一步培训。与各政府和非政府组织签订了协议以改善接受学前教育的儿童生活质量，同时鼓励地方当局促进和支持学前教育并确保将其列入地方发展计划。

363. 在技术援助措施范围内，并根据中央政府和各市共同出资的原则，得以在 32 个省和 4 个地区的 750 个市内推行了义务学前班。

C. 基础教育 ⁴⁴

364. 小学入学率自 1985 年以来每年稳定增长 2%，而中学教育增长速度为上述数字的一倍(从 1993 年的 4.3% 上升到 1997 年的 5.1%)，在 90 年代里增长加速。

⁴⁴ A.Sarmiento 和 Blanca L.Caro(1997)(教育的数字：1985-1997 年期间取得的进步)。社会使命，社会发展处，国家计划部。波哥大，6 月。

在上述二种情况，入学率的增长速度大于相应年龄组人口的增长速度，这在中学教育中特别明显，中学教育年龄的总人口平均年增长 1%。因此学校的覆盖率和平均就读年数有慢而稳定的增长。1995 年小学教育总覆盖率⁴⁵ (Sarmiento 和 Caro, 1997)为 105%，1997 年为 113%。这表明增加了 8.2%，年增长率为 0.7%。关于中等教育，总的覆盖率在 1985 年为 52.36%，1997 年为 80.42%，这意味着年增长率为 2.34%(Sarmiento 和 Caro, 1998)。将小学教育和中学教育的供应合在一起，1997 年总的覆盖率为 4 到 17 岁之间学龄人口的 76%。

365. 基础教育的总覆盖率女性高于男性，这表明在学校中没有明显的根据性别的歧视因素。

366. 在提高教育质量方面所进行的努力反映在哥伦比亚教育系统内部效能指标的改善。在这方面，升级率稍有上升，留级和退学率下降。在全国，基础小学教育的升级率从 1993 年的 81.8%上升到 1997 年的 83.5%。同一时期中等教育的这一指标从 78.5%上升到 84.2%。小学和中等教育这一期间的退学率分别从 7.4%下降到 6.4%和从 7.2%下降到 3.0%。

367. 留级率的趋势和退学率相似。在全国 1993 到 1997 年期间小学退学率从 10.8%下降到 10.0%，中学教育从 14.5%下降到 12.8%按地区来分，差别与全国这二级教育所发生的变化相似。

368. 在基础教育和中等教育中，留在学校系统以外的人口分布如下：0 年级(5 岁儿童)，369,000 名儿童；小学(6-10 岁)，749,000 名；初中(11-14 岁)，1,010,000 名；高中(15-16 岁年龄组)，755,000 名。

369. 孩子不上学有多个原因。首先，供应有限，如学额少学校和需要受教育的儿童距离远。其次，是需求方面的限制，因为必须打工、教育费用、教育内容与实际不对口以及武装冲突引起的社会问题。

370. 受教育机会分布不平均：在 7 到 11 岁年龄组的儿童中，最贫困的 20%中只有 87%上小学，而收入最高的 10%中所有儿童均上小学。在 12-17 岁这一年

⁴⁵ 小学教育总覆盖率 113%表示小学教育体系的资源(教师、课堂和学额)除了足够满足 7 到 11 岁之间所有儿童的需要外，还有 13%的剩余。中等教育要覆盖 12 岁到 17 岁之间全部青少年，资源还有 20%的缺额。

组，差别更大，这是受中学教育的人口，最贫困的孩子中三人中只有 2 人能上学，而最富有的人中为 88%。

371. 各省和地区之间的差别同样明显。农村地区，5 岁以上儿童平均上学年限在 1997 年为 3.2 年，而城市为 6.8 年。在 7 个最大的城市里，1997 年相应的数字为 7.5 年。学前教育提供的学额基本上全部集中在城市地区。

372. 在 7 个最大城市基本上普及了小学教育。而另一方面，在一些省内，特别是两个沿海地区、农村和最贫困的城市，小学教育的覆盖率和升级率都远远低于全国水平。在地方一级，中学的在读率要比小学更不平均。农村地区中学学额基本没有供应。在较发达的省市，中学教育要普及得多，中学教育也集中在中等和上等收入家庭。

1. 按部门、地区和性别来分的小学在校人数

373. 1985 到 1997 年期间，公立小学在校学生从 330 万名学生上升到 400 万，私立小学从 66.4 万上升到 110 万。公立小学的增长率大大低于私立学校：分别为每年 1.5% 和 4.3%。因此，在小学这一级教育所有在校人数中私立学校所占的比例从 16.6 上升到 21.8%。私立小学这一相对上升发生在所有各省，除外的是纳里尼奥、苏克雷、卡尔达斯、博亚卡马格达莱纳和乔科。

374. 在 1997 年生活标准指数较低的一些地区，⁴⁶ 如乔科、苏克雷、纳里尼奥、马格达莱纳、瓜伊拉、卡克塔和考卡，国立学校在校人数的增加要大于全国平均数。这倾向于表明在贫困地区，公营部门的努力较大。

375. 按地区来分，城市地区小学入学人数从 250 万上升到 320 万名，农村地区从 140 万上升到 180 万名，年增长率分别为 2.1% 和 1.9%。在全国，城市和农村入学人数比例这一时期内基本上保持不变(分别为 64% 和 36% 左右)。农村入学人数仍然超过小学总入学人数一半以上的省份有科尔多瓦、博亚卡、卡克塔、考卡、乔科、纳里尼奥、托利马和前国家属地。

376. 然而，值得注意的是，12 年里农村小学入学人数几乎增加了 400,000 名。在安蒂奥基亚这样的省，增加了 82,000 多名；在波利瓦尔、纳里尼奥和前国

⁴⁶ 社会使命根据全国生活质量调查算出的指数。

家属地增加了 30,000 到 39,000 名，在托利马、考卡和科尔多瓦，增加了 20,000 到 25,000 名。另一方面，在传统的农村省份，如博亚卡和乔科，农村小学入学人数分别仅增长 10,000 和 7,000 名还不到些。

377. 按性别分，女童入学人数从 190 万上升到 250 万，男童从 200 万上升到 260 万。从全国总人数来看，小学入学人数的分布情况仍然为男生 51%左右，女生 49%。这些比例在所有省份只发生很小的变化，安蒂奥基亚和新国家属地除外，那儿女性与总入学人数的 51%左右。

2. 小学教育的内部效率

378. 内部效率指数已有很大改善，升级率提高了、留级和退学率下降了。虽然还存在差别，有利于私立教育和城市教育，但在本审查期内这些差别有缩小。从全国总数来看，1985 到 1997 年期间，小学教育的升级率从 77%上升到 83.5%。1985 年，公立和私立学校的升级率有 14 个百分点的差别；1997 年差别只有 10 个百分点。公立教育的升级率增加了 7.2 个百分点，从 74.3%上升到 81.5%，而私立学校的这一数字增加了 3 个百分点，从 88.3%上升到 91.4%(由于起点率高，因此增加率也小)。

379. 同样，在 1985 年，城市和农村升级率的差别为 14 个百分点，而 1997 年仅为 10 点。在城市小学教育中，升级率上升 5 个百分点，从 83%上升到 87%，而，在农村小学升级率上升 9.6 个百分点，从 68.4%提高到 77.6%。这些数字可能反映了推行新的教育方法，不仅努力改善农村教育质量，还努力提高学完率和升级率。

380. 女生升级率继续高于男生(而女生留级和退学率则较低)，不过在这二类人中，平均都提高了 5.5 个百分点。在女生中，数字从 78.8%提高到 84.5%，男生从 76.6%上升到 82%。

381. 当利用届别指标来衡量效率时，全国的总数表明将 1978 年开始入小学

的那一届人与 1991 年开始入小学的那一届人相比，读完率每年增加 1.4%。⁴⁷ 实际上，13 年里读完率的累计增加数为 38.4%，因此，1978-82 届的读完率为 47%，而 1991-95 届为 65.1%。

382. 平均学历的增加(即同一届学生的平均学历)虽然不那么令人瞩目，因为 13 年里增加了 0.7 年，不过从比例来讲提高了 21.4%。另一方面，上小学的平均时间仅改善 3%。换言之，虽然读完率的提高反映了退学率的大幅度下降，但是留级仍然有重大影响，因为上小学的平均时间没有减少多少。

383. 如果将各届的表现按学校性质细分，1985 年和 1991 年进入小学的那二届学生在公立学校的读完率提高了 13%，从 54% 上升到 60.5%，而在私立小学仅提高 2%，从 80.5% 上升到 82.5%。

384. 各届学生按地区来分的表现有很大差异。在 13 年里，城市小学的读完率上升了 99%，农村小学上升了 150%。这就是说，城市小学的读完率从 40.7% 上升到 80.8%，农村小学从 18.3% 上升到 46%。在同一时期，城市平均学历增加了 16%(从 3.7 年增加到 4.4 年)，而农村平均学历增加了 70%，从 1.7 年上升了 3 年左右。然而这二类地区，平均在校时间没有很大减少。

385. 农村教育的数字所表明的情況有重大意义。80 年代中期前开始的新学校的扩大打破了农村小学教育的停滞状态。不过看来新学校的问题是能否持续，而不是扩大。这与上述内容是一致的，即公立学校读完率的改善要快于私立学校，在农村地区要比城市有效果。

386. 最后，虽然按性别分有差别，但读完率的改善对女生和男生是相似的(分别为 40% 和 39%)。另外平均学历分别增加 25% 和 24%。这些改善意味着男生的读完率增加 18 个百分点，从 46.2% 上升到 64%，女生增加 19 个百分点，从 47.8% 上升到 67%。。男女生平均学历分别从 3 年增加到 3.7 年和从 3.1 年增加到 3.8 年。

⁴⁷ 将该年份的届别分析结果与教育部统计司于 1985 年进行的哥伦比亚教育系统小学教育内部效率的研究结果(1961-1983 年)作了比较。只要可对各届学生进行适当细分(总数、地区和性别),也进行了比较。

D. 中学教育

1. 中学在校学生人数，按部门、地区和性别分

387. 1985 到 1987 年，公立学校中学在校学生人数从 140 万增长到 270 万，私立学校从 91 万增加到 130 万。中学教育的增长是由公立学校带领的，公立学校的增长率远远超过私立学校，前者为 5.3%，后者为 3.2%。因此，公立中学在中学在校学生总数中的比例，从 61% 上升到 67%。这种相对增加在所有省份都可看到，例外的是卡克塔、瓜伊拉和山谷省。

388. 公立学校在校学生的增长最多的省份是梅塔、乌伊拉、纳里尼奥、桑坦德、科尔多瓦、玻利瓦尔、考卡、马格达莱纳、博西卡和苏克雷。除了桑坦德省外，这些省份都是 1997 年全国贫困率最高的。这表明，公共政策更重视贫困地区。1997 年的生活质量调查所反映的数据是以家庭居住地为根据的(不按学校所在地)，调查表明，城市地区公立中学教育在人口中最贫困的三个十分位数中有了增加，而在农村中入学人数在最贫困的阶层中有增长，但在高收入阶层中增长更大。换言之，生活在农村地区的家庭正日益将其孩子送去上中学。

389. 按地区来分，城市中等教育的学生人数从 220 万增加到了 370 万，农村从 13.2 万增加到 32.3 万。中学教育增长率最高的是农村。城市中学年增长率为 4.3%，而农村则为 7.4%。因此，农村中学教育由于其在校人数几乎增加了 20 万，其在全国总在校中学生人数中的比例从 5.6% 提高到 8%。除了波哥大、梅塔和前国家属地外，所有省份的农村中学教育在总数中所占的比例都增加了。从绝对数字来看，增加最多的是安蒂奥基亚、山谷省、昆迪纳马卡、博士亚、玻利瓦尔和托利马。农村中学在校人数的这种增长反映了近来私立学校设在市镇或其周围城市农村地区的趋势。

390. 按性别区分，女生在校人数从 120 万上升到 210 万，男生人数从 110 万增长到 190 万。从全国总数来看，中学在校学生数按性别分布没有变化，女生人数多(47% 和 53%)。除纳里尼奥外，女生校人数占有所有省份中学在校学生总数的 51% 到 56% 之间。

2. 中等教育的内部效率

391. 中等教育内部效率指标已有很大改善。就全国总数来算，中学升级率从 76.6% 上升到 84.2%，而退学率从 9.6% 下降到 3%。

392. 虽然仍然存在差别，对私立教育有利，但公立中学的效率有很大提高，缩小了二者之间的差距。1985 年，公立学校和私立学校升级率的差别为 7 个百分点，而 1997 年仅为 4 个百分点。公立中学升级率提高了 10 个百分点，从 70.8% 上升到 80.9%，而私立中学升级率增加 7 个百分点，从 78.1% 增加到 85.2%。公立学校的退学率从 10% 下降到 5%，私立学校从 7.4% 下降到 3.4%。

393. 女生的升级率继续高于男生(而且她们的留级率和退学率也低)。然而，这一差距已缩小了。1985 年按性别分的升级率，女生高出了 3.6 个百分点，1997 年仅为 2.4 个百分点。退学率也是同样的趋势。1985 年差别为 2 个百分点，到 1997 年下降到 1 个百分点。女生升级率从 76.5% 上升到 85.7%，男生从 73% 上升到 83.3%。女生的退学率从 8.4% 下降到 3.6%，男生从 10.4% 下降到 4.5%。

394. 中等教育内部效益的改善要比小学教育大。从全国总数来讲，1978 和 1991 年入学的二届中学生相比学完率年增长 1.6%，13 年学完率累计增长 54%(小学教育为 38%)，即 1978-83 届的学完率为 39%，而 1991-96 届上升到 60.3%。

395. 平均学历的增加(同一届学生的平均学历为 32%(小学教育为 21%)，从 3.2 年上升到 4.2 年。完成中学教育平均所需时间改善了 5.8%(小学 3%)，从 7.4 年下降到 6.9 年。在学完率增加和学完时间减少同时退学率和留级率也大为下降。

396. 按学校性质来分，在 1978 和 1991 年入中学的两届学生中，私立学校学完率仍然要高，但公立学校学完率的增长幅度上升到 69%，而私立为 63%。因此，公立中学的学完率从 36.5% 上升到 61.8%，私立中学从 42.7% 上升到 69.6%。平均学历公立学校和私立学校分别增长 45% 和 33%。前者从 3 年增加到 4.3 年，后者从 3.5 年增加到 4.6 年。

397. 在 6 年里，1985 和 1991 二届学生之间，城市中学学完率从 61% 上升到 74%，平均学历从 4.3 年增加到 4.9 年。

398. 最后，关于性别上的差别，男生学完率的改善大于女生(24%对 16%)。男生学完率从 46.8%提高到 60.6%，女生从 56%提高到 66%。同时，平均学历男生和女生分别增加 16%和 10%，分别从 3.7 年上升到 4.3 年，和从 4.1 年上升到 4.5 年。因此，男生和女生的差距缩小了。1985 年，学完率的差别几乎为 8 个百分点，但 1997 年下降到 5 个百分点，而平均学历的差别分别为 0.42 个百分点和 0.24 个百分点。

E. 高等教育

399. 虽然高等教育总的覆盖率从 1993 年的 12.3%增加到 1997 年的 18.9%，⁴⁸但入学机会仍很不平等。最富有的 20%受高等教育的机会比最贫困的多 2.6 倍。总的计算来自最贫困的 50%的学生只占 12%，其中三分之二在私立大学求学。

400. 由于新增不少大学和专业不符合最低要求或对大学自治概念错误地理解，也由于国家制订的管理制度仍然软弱和有矛盾，大学教学质量受到影响。国家发展计划“改革推动和平建设”建议通过哥伦比亚教育贷款和海外技术研究所扩大信贷系统，以便扩大覆盖面并推出更公平的信贷制度，以改善接受高等教育的平等机会。将特别强调维持性贷款，主要针对 1-3 阶层。

401. 提高高等教育质量的办法是举办教师培训班和提高公办高等院校的学术水平。还在进行努力，对公立大学的硕士和博士专业进行补贴以发展大学的科研的技术能力。还将改善技术教育的质量和对口性以及青年参与这些方案的程度。

F. 教育经费

402. 哥伦比亚教育经费的结构⁴⁹在 90 年代发生了深刻变化，不仅在来源方面，而且在资金使用方式方面。这些变化是在 1991 年宪法的鼓舞下发生的，

⁴⁸ 根据 Casen 调查和 1997 年生活质量调查。对于 20 岁和 24 岁年龄段的人口，这两年的覆盖率为 28%和 38%。

⁴⁹ 教育部——1999——全民教育方案。2000 年的评估。

1993 年随着权力和资源法案的通过开始见于实践，该法案给各省市在管理资源和服务方面以更大的独立性。

403. 近年来政府在教育经费领域的政策是与现行将人力资本投资提到战略高度的经济发展理论相兼容的。因此，国家加强了财政上的力度，增加教育公共开支，为其拨给专项收入。

404. 除了明确各级政府对提供社会服务(包括教育、医疗、文化、娱乐和体育)的责任外，权力和资源法案规定了二类转移，旨在将国家经常收入(即税收和市政缴款)的一定百分比指定专门用途。税收转让给各省和地区，而市政缴款则给各市、区和土著人保留地。该法律还为将转移资源分配给人口中最贫困的阶层和将社会开支向他们倾斜提出了新标准。

405. 各省和地区将从税收得来的资源用于支付教职员的开支和管理费用，包括雇主和社会保险缴款，以及教育机构的一般性费用。这些资源约有 90%用于教职员人事费。另一方面，市政缴款主要用于各种投入以促进提高教育质量，如书本、图书馆和教材、建筑物以及教育场所的改善和维护。

1992 年前，投资在教育部门的所有资源是直接分配给各省市的，并通过教育部一个基金来管理。从 1993 年到 1998 年，国家留存一些资源用作一项特别基金，社会投资基金，以通过共同出资的制度鼓励地方投资。在开始几年这些经费是按技术标准和部门标准来进行分配的，如在校学生人数、潜在的学生数，脆弱人口以及资源管理的覆盖面、质量和效率方面的指标等，要求地方当局提出项目并拿出平均相当于每一项目总成本 20%的配套资金。

406. 此外，部分是因为各省的比例减少了，也因为由于政府在 1996 到 1998 年期间为教职工加了工资并予以奖励，教育成本提高了，所以以教育补偿基金的形式为教育部门提供了一个新的过渡性的经费来源。

407. 还应该指出的是，在过去十年，政府教育开支一部分是由国外信贷来源提供的，达 1.9 亿美元。由世界银行提供，这笔贷款用于扩大中小学教育的覆盖面和质量。还值得一提的是，根据 1982 年第 21 号法案提供的投入，这是根据国家 and 地方各级公立学校在校学生人头费的 1%来拨给的，原来打算用于资助对中学的技术支持，最近被用于资助学习英语和其他语言的专门电脑和软件方案。各省市

也在较小程度上为教育经费提供资金，拨出自己收入的一部分资源来支付运行和投资开支，重点是教师的人事费。

408. 从 1994 到 1996 年，教育方面公共开支的 50%来自税收，在 1997 到 1998 年期间，由于国家经常收入减少，其份额下降到 45%。这些资源被教育补偿基金所替代，该基金在 1997 年解决了总开支的近 8%。按规模的次序，市政缴款平均解决了教育费用的 10%；另一个 5%在 1995 年由联合出资的资源解决的，这种资源在 1998 年减少到仅占 2%。通过教育部由国家预算拨给的资源与教育方面全部公共支出的 9%。

409. 关于该部门的总开支，各省市仅将其自身收入的 10%用于教育。因此，虽然中央政府的资源转移从比例上来讲增加了，但各省市供资的份额却下降了。近年来，这一情况变得更为严重，以致于地方当局更加依赖于中央政府的资源。每当社会、经济和政治形势造成贫困和被社会排斥，这种效果就更为严重。这些因素限制了地方当局的能力，不能很好地执行在地方一级扩大教育覆盖面和提高教育质量的政策。

G. 教育开支的趋势⁵⁰

410. 在这一十年，给教育部门的公共开支的增长率常因部门内执行的财务政策和政府根据其收入情况拨给的资源流量而有变化。因此，按 1994 年不变的比索价，增长最大的是 1992、1994、1996 和 1999 年。特别是 1994 年，教育方面公共开支实际增长 19%。在那一年，教育部门预算开始反映由于税收的转移而增加了资源，这无疑是 90 年代增长的最大原因。在十年开始时，这些转移总额占 GDP 的 1.6%，到 1997 年上升到 2.4%。

411. 1997-1998 年期间，教育方面的公共开支在实际价值上有很大的合理化，由于中央政府执行的限制公共开支并使之合理化的政策。2000 年，由于国家收入偏紧，教育预算可望下降 14.1%，这必将影响到扩展和改善计划。

412. 私人在教育方面的支出占 GDP 的 4.1%。其中 60%用于提供私立教育，其余部分用于辅助费用，如书本、校服、交通和材料。根据 1998-2002 年国家发展

⁵⁰ 教育部——1999——全民教育方案。2000 年评估。

计划的估算，这意味着，GDP 的 3.26% 用于为私立学校在校人数的 33% 提供经费。

413. 这表明，尽管公共开支增加，但家庭为教育经费作了重大贡献，而公共经费不够实现普及基础教育的目标。这一部分是因为难于在不同地区之间分配资源，另一方面是因为在十年的中期，教职人员的费用增加了。

414. 如果按业务费用和投资费用来将公共开支细分，最近五年的趋势和 1990-1994 年期间相类似，当时业务费用平均占预算的 85%，投资费用占 15%。这种趋势在 1995 年开始发生变化，当时教育部门的投资增加，直到占总开支的 24%。然后维持在该水平直到 1996 年，当时，业务费用占预算的 70%，投资占 30%、1999 年用于业务费用和投资的比例又回到这十年初的情况。

H. 教育质量

415. 根据 SABER 方案的成果，公立学校中七年级学生中四分之一在语言测验中不及格，而七和九年级中，得到优的不到 20%。根据第三次国际数学和科学研究，哥伦比亚学生中考试成绩最好的所得的成绩低于国际平均水平，特别是数学考试。此外，与工业化国家相比用于学习的有效时间要少。一名日本儿童每年花 1,800 小时学习，而一名哥伦比亚儿童花的时间只有 600 到 700 小时。

416. 在为 1994-1998 年期间提高基础教育质量所实行的各种战略中，有以下几个突出的特点：

- (a) 实施强制性的学前班(初步叫作 0 年级)，由于 32 个省和 4 个地区 750 个市的联合出资项目的制订，使受益的有 7,433 个班级 221,531 名儿童；
- (b) 普及小学基础教育计划。该计划由国外贷款供资并于 1998 年完成。其重点是改善农村和土著人地区的教育，通过建造新学校、改善和扩大现有基础设施，供应 2,500 万本书籍和 570,000 套教材，并进行师资培训。该计划对推广“新学校”方法作了突出贡献；
- (c) 扩大中等教育覆盖面和提高中教质量计划，1995 年 3 月至 2000 年 12 月。在方案三年执行期内，资助了 89 个扩大或建设校舍的项目；增设了 9,395 个名额；在 285 个学校改善了租借条件，使在校的 16,685

名学生受益；向 1 和 2 阶层的 24,773 名学生提供在私立学校求学的补助金，并向 400 所公立学校提供资源以改善其物质基础设施、其课本和材料库存和教师培训。

I、其他方面

1. 内部效率和教育质量

417. 哥伦比亚教育系统内部效率指标所实现的改善是因为推行了教育机构的新概念，得到了足够的行政、技术和人力资源并能培养一种有效的教育管理作风，即提高教育质量。方向的转变是通过各种战略来实现的：

- (a) 建立机构教育项目。这是所有旨在提高教育质量的方案的基础。其目的是作为一个正进行的人力和机构开发进程，以努力为成长和做人、学习和发展创造一种合适的环境，通过生动活泼的组织形式引导各种计划和行动的方向，其基本目的是提高教育界每一个成员的生活质量。这是对话、建设、思考和商谈的空间。该项目目前正在全国 90% 的学校内发展。为了促进该项目，向 36 个教育秘书处提供了长期指导和支持；已协助 577 个薄弱学校制订了项目；向 200 个有特别项目的学校提供了价值 580 万比索的奖励；确定了 204 项优秀试验并树为全国级的模范，并对下列文件出版了 40,000 册：“机构教育项目的思考和制订业务计划的指南”、“机构教育项目准则”、“机构教育项目开发程序”以及“机构教育项目评估指南”；
- (b) 培训教育界并加强学校管理。为了确认学校作为教育制度中心的新作用并协助其与社会一体化，教育部已采取许多措施并使有关和平、民主、人权和保护环境等方案在全国各地区制度化。这些措施包括使学校和学生管理制度化以及在所有教育机构采用共处手册，这使文化和学校的权力结构发生了变化；
- (c) 改善学校物质资源、教具和书籍。1996 年，出版了 350 万份语言和数学讲义，分发给各公立学校；1997 年向 42,978 所农村学校和 7,069 所城市学校发行了 520 万套语言、社会研究、自然科学和数学书籍；

1998年，分发了50,000套教具，与其他教具一起作为“Jaibaná”（在哥伦比亚土著居民Embera语中意为“智慧”）一揽子方案的一部分，使500多万学生受益；

- (d) 学校补助金方案。这是指对项目进行共同资助，作为市教育计划的一部分，以消除障碍使农村和边缘城市地区的学龄人口能受到和/或继续接受基础教育。该方案于1994年通过17个市的社会团结网开始运作，为这些城市提供了14,000笔补贴金。1997年，已执行了764个项目，为131,328名学龄儿童提供了援助。

2. 教育评估

418. 为了履行宪法义务保证教育质量并承认在一个处于权力下放过程中的国家进行评估的重要性，普通教育法案设立了一个国家评估制度，来指导改进教育的政策和计划。

419. 已采取的措施包括：

- (a) 为基础小学和中学及学生制订和采用了一个全国评估制度。这包括抽取240,000名小学三和五年级以及中学七和九年级学生进行学习评估。1997和1998年3和5年级的考试覆盖了在3,896所学校这些年級的135,690名学生和9,500名教师。
- (b) 评价学校。1997年向全国所有学校发出了学校自评和改进指南，以帮助学校对校内管理进行评估。
- (c) 公布结果。语言和数学教师指南、关于3、5年级成绩有关因素的文件以及数学和语言成绩已经公布出版并分发给全国50,000所学校。

3. 对教师进行学术培训并提高

420. 据教育部称，在小学任教的一项要求是教师应受过师资培训。这一条件适用于该一级54%的教师，而35%已完成高等师范学业。值得注意的是89%从事小学教育的教师均受过某种形式的师资培训。

421. 在中等教育和中等职业教育中，教师必须是大学毕业。在教师总数中有 82.5% 受过高等教育，其中 70.7% 持有教育方面的学位。

422. 换言之，在各级学校聘用的合格教师分布如下：学前教育 88.4%；小学 89.6%；中学和中专 82%。

423. 1995 年以来，哥伦比亚政府一直作了很大努力来改进教师的职业培训和提高他们的生活条件和工资。

424. 在这方面采取的措施中，值得提出的有以下几项：

- (a) 国家师资培训方案和制度。1994-1995 年期间，政府致力于促进教育多样化以提高教师的能力。因此教育部为师资培训制订了指导方针。它对进行师资培训的公私立学校进行了研究，以便使区域一级的供应多样化，并就教师继续培训项目的制订向各地区提供咨询。总共制订和签署了 49 个省级培训协议，受益的有“新学校”方案包括的城乡地区小学的 107,986 名教师和校长。1997 年发起了哥伦比亚教师培训和全面发展国家方案和制度，并为提高语言和数学教学设立了 MEN-ICETEX 基金因为这是中小学教育中被认为是关键性的二门课程。
- (b) 培训新教师。在经过长期研究和协商后就组织和发展学术和进修方案的准则、标准和一般规则发布了三项法令，包括 1997 年第 709 号法令，关于为教师培训和进修组织与发展学术及进修方案；1997 年第 3012 号法令，关于教师进修学院的组织和运行；以及第 272 号法令，关于为设立和实施教育专科和研究生专业确定要求；
- (c) 人权。为了解决我国一些地区违犯人权的情况频频出现的问题(这已经影响到很多教师)，在教育部的协调下成立了国家预防、保护和稳定受到威胁和流离失所教师委员会。另一项措施是建立了省安全理事会，负责研究和具体处理受战争之害的教师，通过与全国教师协会签订一项协议。制订了一个方案对教师进行道德标准、和平共处和维护人权的培训。
- (d) 社会中心和住房。在这一期间(1994-1997 年)，教育部下令建造了四个社会、娱乐和培训中心，以改善教师及其家属的福利和生活质量。教育部为此拨出了 120 亿比索，每个中心 30 亿，并为实施这些工程

签订了机构间协议。1997-1998 年，中央政府和哥伦比亚教师协会为 10,000 名教师发起了一个住房方案，到 1998 年底政府已安排购买了 11,160 套住房。

- (e) 提高工资。1995 年，教育部和哥伦比亚教师协会签订了教育质量法案，在对所有公务员连续三年每年加薪的基础上，给所有教师加薪 8%。此外，1997 年根据 5 月 26 日第 1381 号法令，为公立学校教师提供假期奖金，相当于 1997 年基本月工资的 40%，从 1998 年起为 50%。因此，在 1995 到 1998 年期间，所有教师的工资实际增加 17.3 个百分点。这些工资的增加是在国家收入赤字扩大和教育质量有很大缺乏的时间进行的。希望今后加工资不仅将改善教师的收入，而且能促进教师提高自己的水平和改进教育质量。

4. 关于教育的一些最后思考

425. 哥伦比亚基础教育的发展有四个特点：

- (a) 在中小学教育的覆盖率和内部效率方面取得重大进步。虽然 7 岁到 11 岁年龄段的儿童仍然不能全部受到小学教育，但是，在 1985 年离完全覆盖还差 39 个百分点，现在至少已减少了 21 个百分点。由于愈接近 100%，要扩大小学教育的覆盖面则愈难，因此如果要想实现普及小学教育的目标，必须采取创新和有重点的战略，作出认真的努力，以不断取得进展并最终实现预期的目标。在中学教育方面，公立学校带动的进展是很显著的。但是仍有许多事要做。在这一级需要增加供应量，并辅以刺激需求的战略和内部效率的改善。
- (b) 各省之间的差距。各省之间人口的流动对一些省份扩大在校学生覆盖面的努力产生很大影响。在其他某些省份，由于人口增加放慢，提高学生入学率的努力比较成功。在这方面，需要及时和可靠的信息来源，以据此对资源进行分配支持各地的努力。分配必须考虑已实现的覆盖率，这不仅取决于人口变化，而且还取决于在公立学校供应方面所作的努力。

- (c) 在内部效率方面缩小了城乡教育和公私立教育之间的差距。不过，仍有很大差异，对城市教育和私立教育有利。在公立学校方面，管理的改进是在提高内部效率方面能产生最佳效果的因素之一。在农村小学教育取得的改进，表明方法的改革能有效地提高效率，因为农村的小学大多是公立的，变化主要是因为推行了“新学校”方法。中学教育覆盖的缺口明显地集中于人口中最贫困的阶层，因此在这一领域，要实现改进的战略就需要由公立学校采取进一步更为有效的行动。
- (d) 必须改革信息体系。每年的调查是根据从学校收集来的数据集中加以处理和使用，这些形式是落后的信息处理办法，实践中导致了一系列不可靠的数据。必须作出努力改善省市当局利用统计数字的能力并鼓励核心部门集中于分析、技术咨询和评估必须减少数据，作更多的分析、更重视财务和成本分析、提高质量测试的稳定程度，特别是在决策中更多地利用信息。

5. 妇女和教育

426. 在哥伦比亚受教育的机会是根据权利平等的原则，在校学生人数在男女生之间一般是平均分配的。因此，1995年在校学生总人数为8,714,603名，包括男生4,395,672名，女生4,318,931名。1997年分布情况为男生4,256,518名，女生4,302,672名。然而，在整个90年代，继续作出了很大努力来确保执行普及基础教育的宪法原则，下放教育服务，扩大公民社会的参与程度。

427. 作为其政策的一部分，政府颁布了1993年第115号法案，通过1994-1998年国家发展计划得以生效，并制订了1996-2005年教育十年计划。该计划明确规定必须反对一切形式的歧视和孤立，这些歧视和孤立由于以性别为理由仍会影响到妇女进入教育系统并在其中立足的机会。

428. 在过去十年里，妇女的境况在各方面都有改善，特别是以下几方面。

429. 女性更多地参与各级教育的学习这一趋势得到了维持。1993年，女童占学龄前学生总数的52.5%，而1991年她们所占的比例仅为50.7%。在小学教育，女生将近占50%，与往年相比没什么变化。在中学和中等职业教育中，52.9%的学生是女生，比1990年增加3.7%，而高等教育中，女生将近占52%。

430. 在正规学校女生退学率以及女生成功地学完各年级的人数方面趋势继续和以往的年份相类似，这反映与男生相比女生的教育效率要高，这可以她们在教育制度中的学完率来衡量。

431. 在教师中，教育系统较低级别聘用的妇女比例占多数这一趋势得到了维持，随年级的升高到高等教育，比例就趋于降低。不过在过去十年里，妇女参与最高层次教育的人数增加了 2%。

432. 性别定型角色的影响在选择职业时继续存在，但有减少的趋势，中学和高等教育中各专业的学生情况反映了这一点。

433. 女性文盲率略有下降，在 1990 到 1993 年期间，从 9% 下降到 8.4%。

434. 哥伦比亚最近在扫盲和进入教育体系并在其中立足方面实现了相对的男女平等。不过，在中小学内仍然存在性别角色的定型思维，表现在课程内容和教科书及材料方面对男女生不同对待。

6. 成人教育

435. 1991 年宪法为哥伦比亚的教育事业指出了新的大方向。与以往的宪法不同，这一宪法对教育予以压倒一切的重视，同时强调国家对土著人民、非洲裔哥伦比亚人和其他少数民族基本权利的责任，其根据是承认多样化、多文化社会、自治、权责移交和尊重这些人民自己的文化和教育制度等原则。

436. 对这些人教育的重视庄严地载于 1994 年第 115 号法案，即普通教育法，该法案是公众舆论广泛运动的成果。

437. 其中明确提到的一个内容是成人教育，其定义是向超过公共教育服务各层次和年级公认的正常年龄希望补习或完成其学业的人提供的教育。法案还规定了促进和推动成人教育所必须的时间和特别条件，包括远程教育(仍未规范化)和业余上学。

438. 普通教育法是根据宪法的授权颁布的，宣布其具体目标之一是使成年、青年、农村的农民、特别是女孩和妇女、少数民族、残疾人和任何正在恢复社会生活的人受到教育。根据普通教育法，基本任务是：

- 进行和更新基本培训并提供接受各种层次教育的方便机会；
- 扫盲；

- 根据教育层次，更新知识，以及
- 发展参与经济、政治、社会、文化和社区生活的能力。

439. 该法案的落实成绩很大。在制订法律标准时不仅接受了参与的精神，而且国家已承诺对法案的实质内容作出规定。这包括宪法对少数文化的承认，开始将残废人或有天才的人纳入正规教育并为成人教育制订一法律框架，有史以来第一次提供并推出备择性的教育，不仅根据概念的假定、研究、试验和实践而且还针对生产部门的劳动要求以及现代世界的挑战和需求。

440. 在根据公开参与原则起草第 3011/97 号法令取得经验后又环绕筹备于 1997 年 6 月举行的第五届世界成人教育大会进行了一系列磋商。鼓励各地就一系列问题进行讨论，如：为未来而学习、新方法和创造在全球经济掀起的世界中的作用、通信、电脑和技术的作用、就业、生产和工作的新标准，不要忘记武装冲突的影响、暴力、歧视的不同形式，贩卖毒品的不断发生和贫困。

441. 除了上述进步外，还努力使供应多元化让青年人和成年人参加中小学基础教育 and 中等职业教育的各种文化班，包括上非正式教育班的人，这一些班提供了各种广泛的课程，主要进行就业培训。

442. 在供应路子拓宽的同时教学内容也更为多样化，促进了基本技能的培训。尽管这是重点，但也将其他方面列为教育的核心课程，如民主、公民、道德和价值观、卫生、生态、工作和生产等。

443. 虽然取得了这些进步但在地区之间，特别是边远地区，仍存在大的差别，这特别影响到最贫困的农民。

444. 在哥伦比亚，公民社会各种组织的参与与日俱增。成人教育因其性质及其深刻的群众影响已吸引了非政府组织以及企业界、教会、学术界和教育机构通过义务社会服务所表示的关心、支持和参与。

445. 哥伦比亚面临的挑战是调集足够的政治意志来实现教育十年计划(1996-2005 年)的各项目标，特别是关于恢复健全、有效的国家政策和投入必要的机构、技术和财政资源等方面的目标。此外，要求学术界继续进行研究以制订培训青年人和成年人所需要的内容，特别是使成年人在学校以外取得的知识、专门技术、实践和经验得到验证的内容，以及使知识与未来的需要对口的内容。还应重视制订各种方法和编写教材做到实用、互动并有社会吸引力，以提高教育质量，使人

们有更多的受教育机会并使教育适应于对公民进行全面培训和培养基本的社会和环境技能。

446. 在提到继续教育的机会时，计划考虑到必须给基础教育阶段中途退学的青年人以再一个机会。作为一项战略，计划提议对现有的青年和成人教育方案进行再设计以鼓励进行独立和集体研究，利用灵活的教育战略，适当利用交流媒体，特别是电台和电视的支持。

7. 落实受教育权利方面的国际合作

447. 本报告不可能涵盖国际技术合作对哥伦比亚教育部门发展的众多贡献；因为在我国有业务的来源多种多样还有许多内部机构(包括公立和私立的基础、中等和高等教育机构、非政府组织、权力下放的政府机构等)。因此以下提供的资料仅涉及由多边组织通过教育部为支持基础和中等教育而提供的合作。

448. 在本报告所涉期间，上述类型的捐款金额为 6,414,150 美元，分配情况如下：

表 7

<u>主 题</u>	<u>美 元</u>
青年与预防	
提高教育质量	
学前教育	
价值观教育(和平、民主、容忍、人权)	
性和人口教育	
少数民族教育	
环境教育	
农村教育	
职业教育	
重建学校	
性别观点	
新技术在教育中的使用	
加强区域一体化和合作	

8. 国家发展计划“改革推动和平建设”中的教育政策

(a) 学前教育

449. 1998-2002 年国家发展计划规定了 Ursulas 方案，以造福家庭团体和从出生到 5 岁的所有男女儿童。

450. 考虑到这一类人口的日常生活和文化环境，方案旨在：

- (a) 向 100 万家长提供有利条件，使他们能开发其子女的全部人力潜能；
- (b) 向出生到 5 岁的儿童提供及时和高质量的教育选择，以通过电视和其他传媒加强他们的感情、社会和交流环境；
- (c) 在配备有学前设施的学校设立 1,000 个核心家庭小型中心和 500 游戏中心，并使各种社会、机构和社区的行为人参与 1,000 个培养感情的游戏领域；
- (d) 对各省、地区和市的发展计划施加影响，以有利于为这一人口群确定、加强、建立和纳入教育方面的备择方案；
- (e) 通过自然人和法人或国家及国际合作组织管理人力、物力和财力资源，以支持制订的省市和国家备择方案；
- (f) 将 Ursulas 活动与其他的学前教育活动及哥伦比亚家庭福利会的活动相协调。

(b) 基础教育

451. 1998-2002 年国家发展计划包括几项扩大教育制度覆盖面的战略，特别强调所提供的教育质量以及努力提高资源配置和教育政策管理及执行的效率。

452. 为了鼓励社会对教育作更多的支持，计划试图加强学校管理班子并建立责任机制，同时，对当地机构提供激励以便在教育管理方面，实现和维持高水平的业绩。计划认为应鼓励新的行为者参与教育项目的执行。

453. 具体来说，为了实现普及覆盖面，国家发展计划建议改革资源配置体制，提高师生比率并实行需求补贴。

454. 为了克服某些困难并改进教育部门的运作方式，目标是：为资源配置制定技术标准和准则；明确地方不同级别的权责；给教育单位以更大的自主权；

以及推行教育主管当局和公私立单位之间的横向技术援助方案，以进行交流，改进教育管理和质量。

455. 适合于监测和提高质量的机制包括如下内容：

- (a) 建立国家质量评估体系；
- (b) 提高教师评估方面的教学要求；
- (c) 加强管理残疾人教育机构质量的机制；
- (d) 努力确保教育内容、教学方法、机构规定和学校文化都有利于性别平等，以及尊重贫困阶层和少数民族群体的特点。

456. 为了履行国家保证所有人有平等的机会得到优质教育的承诺将进一步作出努力改革现有资源配置制度，以后将以实绩为依据。将通过技术标准并实行激励制度，奖励效能。对教育的投资和资源的使用将根据国家管理信息系统提供的报告和数据库。此外还要考虑出台财产附加税用以资助中等教育。

八、文 化

(第 15 条)

457. 文化部是根据 1997 年 8 月 7 日第 397 号法案成立的，其政策载于 1998-2002 年国家发展计划“改造推动和平建议”中。计划承认“文化作为发展的一个基本方面有利于民族特点的重建，允许参与共同感兴趣的决策这种公民概念的培养以及建立一种共处的道德和行为，以便公民作好准备在团结、参与和容忍的原则下共同生活”。国家不仅承诺支持文化活动，促进、推动、管理和创造公正文化发展的条件，而且鼓励公民社会、各地方当局和私营部门致力于实现计划建议的各项目标。

458. 一项主要目标是巩固国家文化体系，这是该部门内实现权力下放的基本战略。这意味着建立地方文化委员会和机构，加强各非政府组织并更加强调培训、信息、规划、组织和资金的筹措。

459. 文化遗产，不管是物质的，还是其他方面的，被认为是发展的一项基本内容和国家记忆和特点的主要源泉。因此，保护、加强和承认文化遗产将是国策的一部分。在基础教育中将列入艺术和文化的內容并加强人文教育。将鼓励艺术创作和研究以承认和促进艺术潜能，保证我国文化传统的连续性。将努力加强传

媒以使文化艺术活动、产品和服务的信息民主化并能为广大人民所享用。将鼓励在这一部门进行投资，以巩固文化部门作为经济和社会发展的一个源泉。

460. 在介绍文化部为了促进哥伦比亚人民的文化权利而进行的各种方案前，值得指出的是 1991 年宪法以来在哥伦比亚法律领域所取得的进展，其形式有关于书籍、知识产权、教育、环境、科技、电子商务、黑人居民、土著人等方面的新法律，以及 1997 年生效的普通文化法。

下文介绍文化部为促进文化发展并履行全体哥伦比亚人成为文化的一部分和参与者的权利而致力于执行的各种方案。

A. 国家艺术和文化培训体系

461. 普通文化法第 64 条设立了国家艺术和文化培训体系，以指导、协调和促进发展非正规艺术和文化教育并为其发展制订必要的政策、计划和战略。

462. 在这一体系范围内，文化部一直在评估、讨论和制订最佳的方法以完成其授权，使艺术和文化知识领域的培训机会民主化，特别是实现使文化非集权化的目标。文化部正积极努力巩固各种网络以便使各地区、省市和地方可以根据自身的需要和特点组织和利用一些文艺培训中心。

463. 文化部不打算替代现有的培训设施，也不打算与其竞争；恰恰相反，其目的是加强和支持这些设施并引导其提高其培训质量。不过，文化部将支持进行新的培训试验，特别是在国内有明显差距和缺点的领域或地区。

464. 为了进行必要的磋商以便为一项协商一致的行动计划打好基础，第一步筹备工作是举行第一届全国文艺培训讨论会，该讨论会于 1998 年 7 月 27 日到 29 日在波哥大举行，参加会议的有全国 27 个省文艺和教育界的 930 名代表。

465. 现在正继续努力巩固各省的文艺培训体系，遵循的原则是尊重各体系的程序和特点并不断审查与各地区的交流渠道。还联合进行努力建立试点中心，以便使有关地区能把重点放在能自我维持的培训中心，不管其离主要的城市中心有多远。

466. 教员培训、建立有关指标以评估文艺培训的成效以及与教育部门进行联系，这是该体系所致力实现的其他目标，以便提高哥伦比亚文化创作机构有关的教育水平、质量和覆盖率。

B. 全国协商方案

467. 1998 年，文化部与一些非盈利的文化机构签订协议以促进全国的人才培养和使文艺方面的机会民主化。这包括 78 个经批准的演出厅，65 项地区、全国和国际性活动、25 所艺术培训和文化管理学校、15 个现代艺术博物馆、15 个保护哥伦比亚文化遗产的基金和 5 个交响乐团。

468. 目前有 1,000 多个专门从事各种文化艺术活动的非政府组织。文化部通过其全国协商方案或各种投资方案对其中大约 40% 提供了支持。

C. 全国文化基础设施方案 “La Casa Grande”

469. 该方案特别集中于新建省的各个城市，国家传统上只起次要作用的城市，贫困率高和社会冲突严重的城市以及地理上的边远城市。另外的重点是土著人社区、黑人和岛屿居民社区、边境地区和有必要管理和组织设施来保证规划中的中心得以启动的城市。

470. 该方案是与各地方政府协商执行的，其一个特点是制造了新的就业机会以及一个创新的建筑项目，希望通过其能恢复和重新使用国家的名胜古迹和历史性建筑。

D. 艺术创作和研究奖励方案

471. 本方案旨在鼓励和支持我国艺术表达方面尽可能多领域内的创作活动，并鼓励和支持研究人员通过培训和严格的方法提出对社会科学有重大影响的项目。

472. 该方案现在二个标志性项目：全国文化研究金和全国文化奖。

473. 该方案的运作所根据的一套程序和战略保证在研究金获得者和得奖者遴选时做到客观、透明和公正。使这些标准得到进一步加强的是评选人员希望优化资源的投资，将方案的努力导向最适合国家文化需要的项目。

1. 国家和省级文化研究金

474. 国家研究金旨在鼓励涉及创造、研究、树立个性和其他表达形式的项目，如电影、文学、舞台上演、公共电台等。

475. 1998年，共收到1,343个项目，其中84个得到研究金，由哥伦比亚17个省申报的，1个是从美国申报的。总共拨款1,723,746,317比索。其中有几个项目来自边远省份，如Belén de los Andaquíes(卡克塔)和Inírida(瓜伊尼亚)，这反映了文化部希望将该方案推广到全国各地，以产生社会凝聚力并扩大文化传播和公众意识的范围。

2. 国家文化奖

476. 在1988年宣布申报全国文化奖后，收到了946件作品，涉及15多份的不同种类，涵盖的领域主要有文学、音乐、历史、摄影和人类学。尽管国家面临严峻的经济情况，仍然作了巨大努力维持了每笔奖金原定的金额并使全国各地都能受益。

3. 省级文化奖

477. 经与各地区以及省、区促进文艺混合基金协调和磋商，今年第一次发出申报音乐、历史、说书和诗歌奖金的通知。该基金作出了关键性的贡献，通过区域经济和社会规划委员会收到了来自各国各地区的1,199项作品。方案向126名获奖者发放了总额为3.76亿比索的奖金。

478. 此外，文化部还发起了其他一些方案以便为艺术创作家、研究人员和文化管理人员制造新的得到支助和承认的机会。这包括哥伦比亚——墨西哥艺术家住宅、与混合基金合办的研究金和省级文化奖。

E. 全国文化信息系统(SINIC)

479. 文化部开发了全国文化信息系统，组织收集、恢复和综合文化部门提供的数据、在哥伦比亚推广该信息服务网并提供统计数据以用于制订基本的管理和消费指标。

480. 全国文化信息系统所提供的数据必须做到质量高、有针对性、定量化并且可靠。该系统必须根据不断改善的原则来进行管理，得到技术咨询和援助的支持，以保证信息不断更新、并使所有需要数据或协助核对数据的公众成员能很容易地得到数据。

481. 最近在波哥大举行了一次研讨会，几乎所有省份都参加了会议，讨论文化信息系统目前的状况和面临的挑战。研讨会取得了圆满的成果，各省都承诺支持该方案。

F. CREA、哥伦比亚文化万里行

482. CREA 方案自其发起六年以来已经过了一次范围广泛的评审，由促进和发展局及人类文化研究所进行协调。方案积累的材料不仅有助于建立民族的共性，为制订支持大众文化的文化政策提供有力的指导，而且为哥伦比亚大众文化的现状提供了一个宝贵和全面的概貌。

九、总的结论

483. 根据本报告以上各章节所介绍的成果，我们可以作出结论，在这十年里哥伦比亚已大大提高其社会开支，但尽管这种增加，在基本社会服务供应的覆盖面和质量方面还存在很大的缺点。这意味着，为了实现平等地享有这些服务的目标和改善最贫困人口的生活状况，光靠增加资源还是不够的。必须得到清楚可靠的信息，以便能查明最贫困人口，并确定开支的优先次序，从而使开支尽可能突出重点。还有必要想办法改进执行政策和方案以及使用开支时的管理和效率。最后，还必须确保对执行情况进行很好的评估和监测以便作必要的调整来实现预期的指标和目标。

484. 具体地说，可以作出以下结论：

- 哥伦比亚从 1986 年以来，国家开支优先考虑基本社会服务。自 1985 年调整时社会开支减少以后，所有的开支都不断增长，但对基本社会服务有明显的倾斜。在过去五年里最值得注意的特点是医疗卫生方面的开支增长得特别快、供水和公共卫生部门很有活力，但基础教育开支令人不安地下降，因此没有实现普及覆盖面的目标，也没有大大提高所提供的服务质量。
- 对哥伦比亚各项社会指标和社会开支进行分析后可看到二个事实。一方面，很明显的是，国家没有实现基本社会服务的普及。另一方面，也可清楚看到，尽管最近十年给这些服务的开支翻了一番，但在减少

不平等和贫困现象方面没有很大改善。因此，哥伦比亚希望其他国家和各国际机构和组织作出更大承诺来帮助其普及基本社会服务的覆盖面，特别是在最贫困落后的地区。

- 在过去 20 年里，尽管经济不断增长，但在分配补贴前估算的不平等程度没有减少。如果对所有的补贴及其按十分位数进行分配的情况进行分析，就会发现一个显著特点是，医疗卫生补贴所占份额很大。其总额有 52% 是分给最富的二个五分位数的，48% 给最贫困的 50%。补贴占第 1 个十分位数家庭收入的 60%，占第 2 个十分位数的 43%，第 3 个十分位数的 25%。因此可以说，虽然对于基本社会开支进行重新分配还大有潜力可挖，但如果开支更突出重点，其公平程度就会有明显改善。使现有补贴向人口中最贫困阶层倾斜能对克服贫困的斗争产生很大影响。
- 1998 年，社会使命对基础教育、基本医疗卫生、对未成年人的照顾及基本供水和公共卫生实现普及的总成本进行了粗略的估算。按 1996 年不变比索价计，实现这种普及需要投资 20,908.24 亿比索。这一数字相当于 GDP 的 2.2%。不过，在过去十年里，哥伦比亚在基本社会服务方面开支的增加额已超过了 GDP 的这一百分比，从 1990 年的 3.37% 提高到 1997 年的 6.94%。根据这些数字，看来实现普及覆盖面的任务，并不取决于资源的多少或进一步增加的能力。要实现这一目标，取决于能否将开支向最脆弱的人口倾斜，取决于制订正确的机制来确定各种需要之间的优先次序，还取决于执行正确的政策和工具以便对这些资源的处理和配置进行有效的管理。要达到这些目标中的第一项，除了要有必要的政治意志外，还要求对最贫困人口有更确切的了解。为实现明确的目标而进行集体努力是改善开支效能和效率的最重要的推动力。然而，很明显的是，必须改善公共社会开支的效率和建立监督和评估机制。为此，需要国际技术合作的资源，特别是在教育和营养等领域。

485. 过去 12 年里哥伦比亚教育方面的趋势有几个基本特点：

- 小学和中学教育覆盖面和内部效率有很大提高。覆盖面方面剩下的差距明显限于最贫困的阶层和分散的人口；
- 援助不力的原因很大程度上是经济原因。这就是说，政策应集中于向城市居民中最贫困的阶层提供仔细确定好重点的补贴，同时以大众媒体为基础，寻求新的技术手段使农村地区和分散的人口受益；
- 应优先执行针对城镇需求的战略并对农村地区现有的供应进行彻底的方法改革；
- 在中学教育，公立学校的领导作用是值得注意的。不过，还有很大差距。在这方面，增加供应仍起到重要作用。此外，除非内部效率得到很大提高，否则将根本就没有足够的青少年达到中学基础教育阶段。为了提高效率，向各市转移的公共收入应确保其鼓励将开支更多地集中于提高质量，而不是新增教职员。

486. 哥伦比亚在改善人民的医疗卫生方面已取得很大进展。这方面的改善部分是因为收入提高了，部分是因为公共教育水平的提高，和家庭规模的减少，还部分是因为医学的进步。但是近年来在很大程度上是由于 1993 年第 100 号法案所推行的对医疗和社会保障制度组织方法进行的改革。然而，这种改善并没有给全体人口带来同样程度的好处。虽然城市地区条件较好，但许多农村地区仍在经历城镇中已顺利解决的那种医疗问题。在医疗卫生和教育领域，主要关注的问题是争取平等权利，其战略应是鼓励居民自己参与。

487. 总而言之，本报告这一节中所介绍的扶贫措施表明 1978 年以来，贫困略有减少，主要的改善都发生在较大的城镇。

488. 所选择的指标表明，二十世纪九十年代里，没有采取足够的措施来帮助人口中最贫困的阶层，权利平等和分配公平的问题还没有得到解决。如果要改革贫困的结构性原因，就必须改善得到人力资本的机会，使劳动的供应适应生产部门的需要，特别是要确保公共开支的效率和突出重点，以便使现有的资源能有效地送到人口中最脆弱阶层的手中，以完成在哥伦比亚减少贫困和消灭极端贫困的任务。