



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1986/3/Add.17
15 September 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

1995年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际盟约》的执行情况

盟约缔约国根据经济及社会理事会第1988(LX)号决议
制定的方案第二阶段，就第10至12条所涉及的
各项权利提交的初步报告

增 编

菲 律 宾

(1994年6月28日)

目 录

段 次

第一部分：一般情况	1 - 85
一、导 言	1 - 3
二、土地和人民	4 - 11
三、一般政治结构	12 - 23
四、一般社会经济条件	24 - 31
五、保护人权的一般法律框架	32 - 34
A. 主管人权问题的司法、行政和其他当局	35 - 39
B. 人权遭侵犯的个人可得到的补救措施	40 - 77
C. 保护新宪法规定的权利	78
D. 人权文书成为国内法的方式	79 - 80
六、新闻和宣传	81 - 85
第二部分：关于《盟约》第10至第12条的报告	86 - 716
第10.1条	86 - 172
一、菲律宾家庭	86 - 136
A. 关于家庭和婚姻的基本立法	86 - 114
B. 政府对家庭的政策和方案：1987-1992年	115 - 120
C. 妇女对家庭的作用	121 - 127
D. 当前趋势	128
E. 今后方向	129 - 136
二、照料和教育受抚养的儿童	137 - 172
A. 照料和教育受抚养的儿童的基本立法	137 - 144
B. 政府对照料和教育受抚养儿童的政策和方案	145 - 166
C. 遇到的困难	167
D. 今后方向	168 - 172
第10.2条	173 - 195
一、保护工作母亲	173 - 191
A. 保护工作母亲的基本立法	173 - 182
B. 政府对保护工作母亲的政策和方案	183 - 186

目 录(续)

	段 次
C. 今后方向	187 - 191
二、保护新生儿	192 - 195
A. 关于保护新生儿的基本立法	192 - 193
B. 政府对保护新生儿的政策和方案	194
C. 当前趋势	195
第10.3条	196 - 237
一、对儿童和青年的特别保护和援助	196 - 208
A. 保护儿童和青年的基本立法	196 - 206
B. 今后方向	207 - 208
二、对儿童免受社会和经济剥削的特别保护	209 - 237
A. 基本立法	209 - 214
B. 政府对保护儿童免受经济和社会剥削的政策	215 - 222
C. 雇用童工的趋势	223 - 231
D. 执行童工法和童工方案的困难、问题和差距	232 - 236
E. 落实优先事项和今后方向	237
第11.1条	238 - 439
一、适当的生活标准	238 - 315
A. 影响适当的生活标准和不断改善生活条件的 因素	238 - 247
B. 政府对减轻贫困和社会福利的政策和方案	248 - 297
C. 减轻贫困问题及其困难	298 - 304
D. 减轻贫困战略	305 - 310
E. 政府对提高生活水准的政策和方案: 1993-1998年	311 - 315
二、足食的权利	316 - 326
三、丰衣的权利	327

目 录(续)

段 次

四、适足住房权	328 - 439
A. 关于适足住房权的基本立法	328 - 337
B. 住房情况	338 - 348
C. 政府对住房的政策和战略	349 - 381
D. 支持性措施	382 - 392
E. 政府住房方案和项目	393 - 403
F. 在住房方面取得的成绩	404 - 427
G. 住房问题与挑战	428 - 439
第11.2条	440 - 657
一、食品的生产、保存和分配	440 - 567
A. 关于食品的生产、保存和分配的基本法律	440 - 441
B. 执行机构	442 - 446
C. 1970年至1985年期间政府食品保存和分配 政策与方案概况	447 - 462
D. 1987年至1992年期间的农业政策、战略和 执行情况	463 - 554
E. 1993年至1998年期间的农业政策	555 - 567
二、传播营养原则知识	568 - 582
A. 关于传播营养原则的政府政策和方案	568 - 575
B. 在传播营养原则方面取得的成就	576 - 582
三、发展土地改革制度	583 - 657
A. 关于土地改革的基本法律	583 - 587
B. 1987年至1992年期间政府土地改革政策和 战略及其成就	588 - 616
C. 1993年政府土地改革政策和战略及其成就	617 - 653

目 录(续)

	段 次
D. 土地改革的影响	654
E. 关于土地改革的关注和问题	655
F. 今后的方向	656
G. 公平分配进口粮食	657
第12.1条	658 - 673
一、关于享受可达到最高身心健康标准的基本法律	658
二、关于身心健康标准的政府政策和方案概述	659 - 673
第12.2条	674 - 716
一、减少死胎率和婴儿死亡率,促进儿童的健康发展	674 - 684
二、改进各方面的环境卫生和工业卫生	685 - 690
三、预防、治疗和控制时疫、地方流行病、职业病 以及其他疾病	691 - 702
四、创造条件,确保人们在生病时获得一切医疗服 务和治疗	703 - 716

附件清单 *

-
- * 在秘书处存档待查。

第一部分：一般情况

一、导 言

1. 关于《经济、社会、文化权利国际盟约》第10至12条执行情况的本初步报告所涉期间为1974年至1994年1月。它介绍了与《盟约》上述条款有关的各领域的发展情况。

2. 报告有两个主要部分组成。第一部分介绍菲律宾当前的情况。第二部分介绍在执行《盟约》第10至条12条方面的具体情况。

3. 本报告就涉及《盟约》第10至第12条所列权利的法律、政策、方案和最新发展及其执行时产生的困难和问题以及今后的前景提供背景资料。

二、土地和人民

4. 菲律宾是一个群岛国家，离亚洲大陆东南岸966公里，西部和南部濒临南海，东临太平洋，南濒苏禄海和西里伯斯海，拥有领水220万平方公里，海岸线总长度为34,600平方公里，是世界上最长的不连接海岸线。

5. 菲律宾由7,107个岛屿组成，分三个主要岛群：吕宋，面积为141,395平方公里；米沙鄢，面积为56,606平方公里；棉兰老，面积为101,999平方公里；11个最大的岛屿占有土地总面积的92.3%。菲律宾的领土面积约30万平方公里。它分成15个行政地区，下设76个省、60个市、1,543个镇和41,911个村。

6. 菲律宾是自然灾害多发地区，位于太平洋地震带，它有21个活火山，平均每年要遭受19次台风袭击，其中三分之一破坏性很强。

7. 菲律宾人为马来人后裔。当地文化兼受马来人、华人、日本人、阿拉伯人、西班牙人和美国人的影响。

8. 菲律宾有110个民族语言群，至少讲70种有文字记录的语言。有8种主要语言，国语是菲律宾语，官方工作语言为菲律宾语和英语。

9. 菲律宾人有85%信奉基督教，其中大多数信奉罗马天主教。信奉伊斯兰教的有10%多一点，其余则属于其他教派或宗派。

10. 菲律宾的人口居世界第14位。1990年的人口普查为6,060万菲律宾人，目前约有6,570万人。直到最近，人口平均年增长率一直为2.3%，从1991年至1992年下

降到2.21%，1992至1993年下降到2.16%（附件E和F）。1990年，人口的47.2%为18岁以下的儿童。

11. 人口密度为每平方公里216人，一半左右集中在全国的城市中心。产生这种情况的原因是主要由农村向城市移民而造成的迅速城市化。

三、一般政治结构

12. 菲律宾共和国是民主共和国，采取总统制政策政体。

13. 菲律宾是亚洲第一个民主国家。菲律宾人于1898年6月12日摆脱了300多年的西班牙殖民统治，宣告菲律宾独立。第一个共和国历时短暂，以美利坚合众国占领菲律宾告终。根据1898年12月10日的《巴黎条约》，西班牙殖民主义者将菲律宾让给了美国。随后菲律宾人和美国人之间进行了历时7年的战争，最后美国于1905年得胜。1935年通过了宪法，规定建立在美国支持下的菲律宾联邦政府，为期10年。1946年7月4日，菲律宾重新获得正式独立。

14. 1946年以来，除1972至1982年宣布军事管制法期间和1982至1986年实行议会政体期间，菲律宾一直实行总统制政体。1973年的宪法代替了1935年的宪法。现行宪法于1987年2月经公民投票通过，它恢复了总统制政体，有一名总统、由参议院和众议院组成的两院制国会、独立的司法机构。政府的权力分开，相互制衡。

15. 菲律宾总统在内阁部长的协助下行使行政权。总统即是国家元首，也是政府首脑。副总统协助总统履行义务和职责，也可以被任命为一个行政部门的负责人。总统和副总统有人民直接投票选出，任期6年，不得连任。

16. 菲律宾国会由参议院和众议院组成，拥有立法权。参议院由24名议员组成，每6年选一次。众议院由250名议员组成，从各立法地区选出，在省、市和大马尼拉地区之间根据人口数和统一累进率按比例分配，任期为3年。从工人、农村、城市穷人、土著文化社区、妇女、青年、残疾人和其他阶层挑选或选出的人填补分配给照单全选党派的一半席位。

17. 最高法院以及依法设立的其他下级法院拥有司法权。最高法院的裁决对所有下级法庭有约束力。最高法院下的其他法院有：上诉法院，由51名法官和1名院长组成；由地区法院组成的较低级的法院，由720名地区初审法官主持；市政巡回法院，管辖一个或一个以上组成的市，或者一个或一个以上组成的镇；市镇法院，每一个不属于大都市区域的市都设有这样的法院。

18. 宪法对社会正义和人权、劳动保护、妇女儿童和加强地方政府部门自治方面作出了规定,进一步促进了民主结构和民主进程。1991年新颁布的《地方政府法》将农业、卫生、社会福利和发展、市政工程、环境和自然资源方面基本工作的职责和预算下放到地方政府部门。

19. 在国家以下各级,各行政区,即省、市、镇和村的当地政府部门行使管理权。各当地政府机构既有经选举选出的官员,也有任命的官员。被选出的官员包括各行政区的正副负责人,即正副省长、正副市长、正副镇长以及村主席;也可以参加各委员会,即省政委员会、市政委员会、村委员会。

20. 被任命的官员有法律官员,这一职位是省市各级必须要设立的,但在镇一级则可自行决定。法律官员的一项职责是:“...站在保护人权和对任何侵犯人权行为提起起诉,特别是人为或自然灾害期间和之后发生的侵犯人权行为的第一线。”

21. 各级的委员会拥有国家以下各级的立法权。各地方政府部门均设有一个发展委员会,协助各级委员会制订各自的综合性多部门发展计划。

22. 除发展委员会外,还在省、市和镇各级设立了其他专门机构,即:当地投标和裁定预审委员会、当地学校委员会、当地卫生委员会、当地治安委员会。

23. 地方政府法第397条设立的村民会议由该村的所有居民组成,每年召开二次会议。村民会议有权发起立法进程,听取和提交村委员会半年一次的报告,作为法律程序通过各项倡议。该法还在第399条下批准建立和平委员会,解决同村或不同村子之间成员的小争端。

四、一般社会经济条件

24. 1993年,国内人均总产值以现行价值计为22,335比索(827美元),人均国民总产值为22,970比索(850美元)(附件G、H、I、J和K)。

25. 菲律宾经济以农业和轻工业为基础。主要农产品有大米、玉米、椰子、菠萝和糖。菲律宾矿物资源丰富,有铜、钴、镍、银、铁和金,是外汇主要来源。主要工业产品有加工食品、纺织、服装、林业产品和家电。农业、服装、微型电路和半导体、藤制和其他当地材料制成的家具是出口收入的主要来源。

26. 1980年代,菲律宾的经济历经震荡和调整。在制订《1987--1992年菲律宾中期发展计划》时,菲律宾正处于战后历史上最严重的一次国际收支危机。因此,《计划》主要关心的是重整经济。经济复兴是直接重点,以发展为主导,以农业为基础的可持续战略被当作持久增长的基础。

27. 过去6年的经验突出表明，必须提高承受内外冲击和动荡的经济能力。

28. 尽管在经济方面遇到了一些难题，但政府仍争取继续努力从事社会发展。拨给社会服务的国民预算比例从1991年的17.7%增加到1993年的21.3%。教育受到最优先重视，1991年和1993年拨给这一部门的国民预算分别为11.4%和12.7%(附件L和M)。

29. 政府在卫生、营养、教育、住房、安全水的供应和环境卫生方面提供社会服务。对儿童的基本服务也是一个特别关注的问题。政府采取明确的步骤，综合处理人的发展方面的问题，制订社会发展框架，以指导1993至1998年涉及人的发展的活动方面的计划和方案编制。这一框架考虑到了影响菲律宾能否实现人的全面发展的人口、经济、社会和文化因素。

30. 从1986年起，政府更加明确地作为国民发展努力的一个目标集中精力减轻贫困。1988年，菲律宾人的贫困发生率为45.5%，比1985年降低了3.8个百分点。(在计算贫困线时，没有将奢侈品的消费考虑在内。)

31. 政府于1986年建立了城市贫困者总统委员会，1993年建立了总统解困委员会，作为从事减轻贫困和使人民富强等工作的机构，政府希望在1998年前将贫困发生率减少到30%。

五、保护人权的一般法律框架

32. 基本人权一直是《菲律宾宪法》的一个不可分割的组成部分。1898年通过的《马络络斯宪法》、1935、1973、1986(也称之为《自由宪法》)和1987年的《菲律宾宪法》都载有一份人权法案。宪法所载的国策中有两项规定尊重每个人的尊严，保护人民的基本公民和政治权利不受国家的侵犯和滥用。权利法案明确禁止使用酷刑、武力、威胁或恫吓或者损害个人自由意愿的任何其他方式，还授权国会通过法律，向酷刑受害者提供赔偿。在这方面，国会最近通过了《第7309号共和国法》，规定向遭受酷刑和不公正监禁的人提供赔偿。

33. 1973年和1987年的宪法有一个关键的不同之处，即1987年的宪法列入了一项关于社会正义和人权的条款。该条除其他事项外还授权国会高度重视颁布保护和增进所有人尊严权利的措施；缩小社会、经济和政治不公平；为公益而平等分配财富和政治权利，消除文化方面的不公平。

34. 早在1987年宪法以前就颁布过保护人权的一些法律。最早的是《民法典》、《刑法典修正案》、《劳工法》、《儿童和青年福利法》。

A. 主管人权问题的司法、行政和其他当局

35. 1987年宪法详细列举了基本人权和司法立场，并将司法立场作为基本人权的捍卫者和保障。宪法授权菲律宾武装部队、国家警察和其他执法机构保护公民的人权和自由，保障国家及其人民的安全。

36. 1987年宪法设立了人权委员会。人权委员会是一个独立的宪法机构，负责独立地或应当事方的申诉，调查各种涉及公民和政治权利的侵犯人权行为，采用自己的业务准则和议事规则，并对违反这种准则和规则的行为以藐视罪论处，为保护菲律宾境内所有人的人权提供法律措施；向人权受到侵犯或需要保护的被剥夺社会基本权利的人提供预防措施和法律援助服务；对监狱或拘留设施行使查访权，并在履行职责时请政府机构协助；制订一贯的研究、教育和宣传方案，加强尊重至高无上的人权；就保护人权的有效措施向国会提出建议；监督政府是否遵守人权方面的国际条约义务；对任何人，凡是其证词、持有的文件或其他证据在委员会亲自进行或经其授权进行的调查中对查明真相有必要或带来便利的，都给予免于起诉。

37. 根据其对促进和保护人权的承诺，总统于1991年12月13日颁布《第101号政务令》，设立总统人权委员会。该委员会由司法部长主持。菲律宾人权律师联合会和自由法律援助小组在委员会拥有观察员地位。处理人权问题的非政府组织的积极参与和向委员会的审议作出贡献受到鼓励。委员会的任务是监测菲律宾的人权情况，为总统充当咨询机构；协助亲属找到据称已失踪或被认为遭到非法拘留的人。

38. 菲律宾武装部队军法署有权管辖对军人的控告。但根据“关于将对菲律宾武装部队成员若干罪行的管辖权还给民法院，以加强民优于军的法案”的《第7055号共和国法》，武装部队成员、受军法管辖的其他人员，包括平民武装部队地区分队的成员，凡犯了根据《刑法典修正案》和其他专门刑法可予惩处的罪行的，不管是否与平民一起受到起诉，不管是否是受害者或受损害的当事方，现在均应受适当的民法院审理。

39. 根据《第6975号共和国法》，即《1990年内务部和地方政府法》，人民执法委员会有权审判菲律宾国家警察的犯罪官员和成员。

B. 人权遭侵犯的个人可得到的补救措施

40. 根据菲律宾的法院规则，个人，凡遭非法拘留，或以任何其他方式被剥

夺自由的，可以向任何地区法院、上诉法院或者直接向最高法院提出请愿，要求发布人身保护令状，以获得暂时释放。

41. 个人，凡认为他的人权遭侵犯的，均可争取立即得到下列各有关政府机构的直接援助：人权委员会、菲律宾国家警察、国家调查局、警察总长办公室、检察院、移民和移送出境局、首席检察官办公室、调查专员，即 Tanodbayan 办公室、总统治罪委员会、监狱管理和囚犯刑法局以及其他类似机构，但还不止于这些机构。

42. 对于侵犯某些宪法权利的行为，凡根据《刑法典修正案》构成犯罪的，如任意拘留(第124条)、延误将被拘留者送交适当的司法当局(第125条)、延误释放(第126条)、驱逐(第127条)、打断和解散以和平方式举行的会议的违法行为(第131条)、虐待囚犯(第235条)、绑架和严重非法拘留(第267条)、较轻的非法拘留(第268条)、非法逮捕(第269条)，上述机构均可视案情提供法律援助或给予保护性拘押，并对嫌疑者/被告向我们的法院提起适当诉讼。

43. 《刑法典修正案》被认为是一项涉及公共利益的公法，但强奸和通奸等私人罪除外，这种情况必须要有被损害的私人当事方参与诉讼。对按照《刑法典修正案》应予以惩处的其他侵犯行为，应以菲律宾人民的名义提起诉讼，受伤害的当事方向检察院提出申诉，由检察院作初步调查，并决定是否已犯了该法典下应予惩处的罪行的合理根据。检察院向普通法院提交相应的资料，再由普通法院确定犯法者是否有罪，并处以必要的刑法。

44. 除了向有关政府部门提出申诉外，个人，凡声称他的权利遭到侵犯的，均可向有关民事法院提起特别民事诉讼，要求发布人身保护令状、禁止令、强制性禁令或限制令。人身保护令状的权利是一种非凡的补救措施，自由遭到非法剥夺的人均可行使，它是一种法院命令，要求拘留别人的人将被拘留者提交法院，并解释拘留原因。另一方面，制止令状则禁止下级法院或行政机构在没有管辖权的情况下审理案件。强制性禁令限制公务员从事某项行动(防范性禁令)或者迫使他从事法律要求的某项行为(强制性禁令)。

45. 《第7438号共和国法》，即“关于被捕者、被拘留者或受监管调查者的若干权利以及执行逮捕、拘留和调查任务官员的义务和对违反这种权利和义务行为予以处罚的法案”规定了执行逮捕、拘留和调查任务的官员在执行逮捕、拘留或监管调查时的义务。该法不仅赋予涉嫌者的律师及其近亲属以探视权，而且也给他的医生、神父、牧师以探视权。“近亲属”一词包括配偶、未婚妻或未婚夫、父母或子女、兄妹、祖父母或外祖父母、伯叔舅父或姑姨丈、姑姨母或伯婶舅母、侄子或

外甥、侄女或甥女、监护人或受监护人。“监管调查”一词系指向在一项违法行为方面受到调查的人发出“邀请”的做法。

46. 《菲律宾民法典》规定，公民社会成员的私人关系，确定他们各自对人、物和民事行为的权利和义务。《民法典》规定，在行使权利和履行义务时，每个人都必须公正合法，给任何人以应有的权益，厉行诚信。

47. 《民法典》还规定保护人权，对直接或间接阻碍、挫败或侵犯，或者以任何方式阻挠或损害该法第32条所列的别人的权利或自由的任何公务员或职员、或者任何个人规定了赔偿义务。若发生根据《民法典》可以惩处的侵权行为，受损害当事方向普通法院提出申诉，普通法院对这一问题有管辖权，但《第7160号共和国法》规定需友好解决和仲裁的案件除外。

48. 《家庭法》对《菲律宾民法典》(《第386号共和国法》)关于婚姻和家庭关系的规定作了修订，使之更加符合菲律宾的习惯、价值观念和理想。该法落实《1987年宪法》中有关家庭、婚姻和家庭的基本体制和保证男女基本平等的有关规定。

49. 《儿童和青年福利法》(《第603号总统令》)是儿童的成长和保护方面一个基本框架。它规定儿童的权利和责任以及家庭、社会、团体、学校、教会和国家在保证使儿童得到适当成长方面的责任。它在照料和对待特殊儿童，即被遗弃、受忽视、受抚养、打工、残疾和心理不正常的儿童以及犯罪青年方面提出行政措施和方案。《第7610号共和国法》进一步扩大了保护儿童措施，该法题为“加强威慑和专门防止虐待、剥削和歧视儿童并对违反行为予以惩处的法案”。《第7658号共和国法》专为执行禁止童工的政策对该法作了进一步修正。

50. 受害方可运用的其他补充措施如下：

- (a) 向有关民事法院提出安排保释(如果是没有保释的拘留)或者降低保释金；
- (b) 向正在进行调查的有关检察院或军事当局提出压下他认为是非法获取的证据。

51. 被害方还可向最高法院提出申请，要求调取案卷令状，对下级民事法院判他败诉的任何最后裁决令进行复审。

52. 关于军事法院的判罪，被定罪者不需上诉，因为根据《菲律宾武装部队战争条款》，上诉复审是强制性或自动性的。以下当局对军事法院的裁决进行复审：菲律宾武装部队复审委员会、军事复审委员会、国防部长办公室和总统办公室。

53. 对侵犯人权行为的申诉也可发给总统人权委员会。失踪或被认为遭非法

拘留的个人的亲属、朋友和代表也可向该委员会提出申诉。

54. 《1988年土地综合改革法》(《第6657号共和国法》)规定制定土地改革方案,改善无地农民和其他农业工人的福祉,确立社会正义,促进农村发展和工业化。它是以无地农民或农业工人直接或集体拥有耕种的土地或得到该土地收成的应有部分的权利为根据的。在公平分配土地时,该方案尊重小规模土地所有人的权利、小规模定居者的宅基地权和土著文化社区对祖先领土的权利。为了对这种权利要求作出裁决,要求者可向土地改革部提出诉讼。

55. 《菲律宾劳工法》落实国家对劳工提供全面保护的政策和关于促进就业和人力开发、保护工人福利以及加强工业和平与社会正义的宪法规定。劳资纠纷可提交国家劳资关系委员会以及国家调解仲裁委员会。

56. 人权委员会制定了保护性法律措施,以根据《菲律宾宪法》和国际条约义务确定的原则保障菲律宾人的权利。它直接处理任何特定的人权侵权行为,主要是涉及侵犯公民权利和政治权利的行为。具体地说,委员会除了处理因武装冲突造成的其他侵犯人权行为外,还受理对枪决、失踪、逮捕、拘留和酷刑的申诉。它在执行任务时还可以请其他政府机构援助。

57. 委员会通过它在全国的地区和地区以下的办事处收集、调查和评价侵犯人权事件。根据调查结果,它建议向有关的民事法院、军事法庭或政府其他行政机构提起人权诉讼。

58. 为了对涉及人权侵权行为的案件迅速采取行动,委员会着手采取了一种快速反应小组的制度。这是一项紧急行动制度:执勤调查人员被立即派往已发生或可能发生侵权行为的地方。该小组与投诉人或证人会晤,记录经宣誓的陈述,并通过亲自视察问题地区来获得其他有关事实。如发生酷刑或死亡,即使没有正式申诉人,医生也要对受害者进行公正称职的医疗检查。

59. 委员会对监狱作查访,查明监狱和拘留中心的一般生活条件。委员会的律师还与有关当局一起提供法律援助,帮助介绍律师和找代理。主要工作是改善监狱生活条件,处理有助于使囚犯获得释放或赦免所必须的文件。

60. 此外,委员会还提供了以下经济和人道主义援助,即针对一些个人因人权受侵犯,遭酷刑,身体受伤而向他们提供他们所需的直接医疗援助或康复服务。人道主义援助还包括在没有适当立法规定赔偿的情况下向人权侵权行为受害者提供资金援助。给予资金援助是为了立即暂时减轻应人权遭侵犯而可能造成的经济负担和脱离社会的问题。

61. 1988年5月8日,人权委员会在题为“人权声明”的文件中说,不得非法拘

留任何人；拘留期间不能使用酷刑、武力、暴力、威胁或任何损害自由意愿的手段，也不得对他进行身心、心理或有辱人格的惩罚。不得对任何人秘密拘押、单独关禁和使其处于类似情况。委员会还在同一天发布了“关于查访和调查、逮捕、拘留和有关活动的准则。”

62. 由于上述声明和准则主要针对的是执法机构，因此国防部长、菲律宾武装部队参谋长和菲律宾国家警察委员会主席于1988年发表《联合保证声明》，保证遵守和严格执行人权委员会的上述声明和准则。其中特别提到遵守宪法确保的权利，在委员会成员或代表履行公务时予以合作，保护人权案中的投诉人和证人、家庭成员自由探视，向被拘留者提供法律顾问和宗教导师。

63. 委员会还在负责对违法行为起诉的司法部中有代表权。这样做是为了优先注意听审和结束被拘留者的案件。因此，司法部对处理这些案件的检察员进行严密的监督，以保证在法定的60天内完成调查。最高法院采取了类似的措施，也敦促法官通过连续审判制度加速结案。

64. 实施证人保护方案，给证人以必要的勇气和信心为司法目的服务。它涉及保证证人、受害者及其近亲属的生命，使他们免遭任何形式的骚扰和威胁。

65. 人权委员会《第A88-046号决议》规定了人权侵权行为受害者可以获得资金援助的准则。它还规定，受害者及其亲属或者代表他的任何人应向委员会提出正式诉讼，说明指称违反人权行为的详细情况，包括：受害者的名字和个人情况；被申诉侵犯行为的性质和情况；侵权行为发生的时间、日期和地点；涉嫌行为者（如果被认出）；被申诉的行为对受害者的影响。

66. 申诉人提出的证据不一定属于能对侵权行为者提起刑事诉讼的那种性质。只要通过占有优势的证据证明确实发生了侵犯人权行为，申诉中提到名字的人是侵犯行为的受害者就足够了。如果不能认定肇事者或者因此而签署弃诉保证书，也不应将其作为不给予经济援助的理由。

67. 任何人权侵权行为的受害者，凡出于经济考虑而签署弃诉保证书，或者自愿拒绝与委员会的调查予以合作的，均不应获得任何资金援助。

68. 给予人权侵权行为受害者或其家属的资金援助不应作为赔偿的形式给予，而应以临时救济的形式提供，如运送援助、住院和医疗费、药品、丧葬费和类似的其他费用等援助。这种援助的目的是为了立即减轻受侵犯的受害者或其家属的经济负担。委员会应分别情况决定受害者或其家属可获得资金援助的其他类似案件。

69. 司法部是其中的一个执行部门，它在通过其在国家和国家以下各级的各司局、办公室和委员会落实和增进人权中起关键作用。

70. 国家检察长办公室(检察办)下设的国家检察处负责根据《刑法典修正案》和其他专门刑法调查和起诉所有刑事罪。检察办还处理解决对所有初步调查作复查的呼吁和请愿。同样,检察办还就检察官对违反《刑法典修正案》和其他专门刑法的行为提出的疑问发表意见,并就对检察官提出的行政诉讼进行调查和起诉,作出裁决。

71. 国家调查局(调查局)负责侦查和调查各类刑事罪和犯罪行为,是全国犯罪记录和其他资料的交流中心。调查局还调查与政府有关的民事或行政案件;向所有检察机关、执行机构、法院和诉讼当事方提供技术援助;有一个犯罪实验室并从事研究;在调查犯罪行为中与其他国内和地方警察机构进行协调;收集情报,与刑警组织等其他情报机构协调;在执行《危险毒品法》中提供协助。

72. 移民和移送出境局负责控制和管理外国人的移民。移民和移送出境局确定对菲律宾公民身份的要求的真实性;甄除证件不适当的外国人;查实不受欢迎的外国人,查明他们的下落和其他情况,必要时将他们移送出境。

73. 总检察长办公室向贫困者提供免费法律咨询、法律文件服务和调解服务。总检察长办公室还在所有民事、刑事、劳资和行政案件中为贫困者及其近亲属充当代理;向拘留调查涉嫌者和被告提供法律援助;经要求探视和帮助贫困囚犯;或者为他们充当代理。

74. 副检察长办公室是隶属于司法部的一个独立机构,在倡导法律和人权中起关键作用。副检察长办公室向政府及其职员提供法律咨询和法律服务,以政府的监护人的身份协助国家。

75. 调查专员办公室,即 Tanodbayan,也是一个独立的机构,从事落实人权的工作。该办公室的主要职能是防止政府官员滥用权力,以免对个人权利带来不利影响。司法部的检察部门与调查专员办公室和特别检察员办公室密切合作。

76. 《1989年调查专员法》(《第6770号共和国法》)加强了调查专员办公室的权力,使这个行政机构更有能力保证政府官员对人民负责。

77. 还有一些行政机构为执行和落实人权提供便利。它们主要根据法律和行政令执行政策。它们经常落实和增进影响公民日常生活的公民绝对权利。例如劳工和就业部负责保护工人的权利,改善他们的福利。土地改革部执行《土地综合改革法》,促进农民的经济权利。在菲律宾儿童权利方面,根据《儿童和青年福利法》设立了儿童福利委员会,以协调各执行部门执行和落实有关促进儿童和青年福利的所有法律。

C. 保护新宪法规定的权利

78. 新宪法除其他事项外保护下列权利：生命、自由或财产权(第3条第1款)；人身、住房、文件和财产不受任何无理搜查和没收的权利(第3条第2款)；通讯和通信的隐私权、言论或新闻自由或者人民和平集会和请求政府纠正冤情的权利；行教和建立宗教的自由；居所和改变居所的自自由；人民了解涉及公众的问题的自由；结盟和结社的权利；受调查人被告知其权利、保持沉默和获得称职的独立律师的权利；保释的权利；要求按适当程序审判的权利；在证明有罪前无罪推定的权利；迅速处理案件的权利；除当事方被适当定罪后给予惩罚外免受任何强制劳役的权利。此外，人身保护令的特权不应中止，除非发生侵略或叛乱时出于公众安全需要这样做。

D. 人权文书成为国内法的方式

79. 根据《菲律宾宪法》第2条第2款，菲律宾“运用普遍接受的国际原则，将其作为国家立法的一部分”，意即可以在菲律宾法院、其他法庭或行政当局引用这些人权文书的规定，并由它们直接执行。此外，《宪法》第13条第18(7)款规定，人权委员会应监测菲律宾政府遵守国际人权条约义务的情况。

80. 截至1993年12月，菲律宾签署、批准或参加了20个国际人权文书，包括《公民权利和政治权利国际盟约》、《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《儿童权利公约》。菲律宾签署、批准或加入的国际人权文书一览表载于附件B。菲律宾签署、批准、加入或接受的与《经济、社会和文化权利国际盟约》第11和第12条有关的国际文书一览表载于附件C。

六、新闻和宣传

81. 菲律宾保证尊重人权，人权委员会根据其增进人权的任务，加紧采取措施，如宣传和教育运动、培训班和援助。人权问题也已纳入对武装部队全体成员和参谋人员的经常性在职培训(关于对执行逮捕和调查任务的人员进行人权教育的第20号备忘录)。

82. 人权委员会积极从事人权方面的教育、规划、执行并与涉及人权教育的各有关机构协调。在教育、文化和体育部的合作下，委员会正在编制有关人权的教

育材料，并可望根据《第27号行政令》(1986年7月4日)将这些材料列入中小学课程，这种课程将为此而利用正式和非正式的教育制度。

83. 为了提高公民对他们在当地和国际法下的各种权利和义务的认识，委员会发行了各种出版物，包括以菲律宾文编写的人权初级读本，如菲律宾语版的《联合国人权宣言》(由菲律宾大学出版)和《菲律宾人权问题初级读本》，第二卷，1991年4月第四号(由新闻秘书办公室和菲律宾人权委员会出版)。还向全国印发招贴和小册子等其他印刷材料。

84. 委员会着手进行与直接有助于宣传人权概念和激发人权意识的政府机构和非政府实体进行了若干个回合的磋商和对话。这充实了委员会在解决人权问题方面找到法律、行政和其他措施的协调任务。

85. 人权委员会通过其宣传和教育处从事教育、培训和分发人权资料，以提高公众对人权原则和人权概念的认识、了解和理解。委员会在全国设立了12个区域办事处和4个分办事处，以加快调查的速度，为人权受害者的求诉提供便利，并散发有关人权的资料。

第二部分

关于《盟约》第10至第12条的报告

第10.1条

一、菲律宾家庭

A. 关于家庭和婚姻的基本立法

86. 《1987年宪法》承认菲律宾家庭在菲律宾社会中的重要作用，它授权国家保护和增强家庭这一自治的社会基本体制。政府还应支持父母为公民效率养育青少年和培训道德性格的天然和基本的权利和义务。

87. 为了使上述国策具有意义和实质内容，《菲律宾宪法》有一整条(第10条)专论家庭问题。它要求国家承认菲律宾家庭是国家的基础。因此，国家应加强对家庭的支持，积极促进家庭的全面发展。它承认婚姻是一种不可侵犯的社会制度，是家庭的基础，国家应予以保护。《宪法》鼓励双方配偶根据宗教信仰和对父母责任的要求行使组建家庭的权利。

88. 此外，《宪法》规定儿童有权获得包括适当照料和营养在内的援助，有权获得特别保护，免受各种忽视、虐待、暴行、剥削和其他不利于他们成长的条件；家庭有权获得家庭最低生活工资和收入；家庭或家庭协会有权参与对它们有影响的政策和方案的规划和执行。《宪法》甚至规定家庭和国家要照顾老年成员。

89. 1950年来，家庭关系主要有《民法典》来处理。1987年颁布了《菲律宾家庭法》，以加强家庭这一菲律宾社会的自治体制和基本单位。其目的是要根据菲律宾的价值观念和传统以及菲律宾社会的现行风尚加强婚姻和家庭关系。

90. 《菲律宾家庭法》调节家庭关系，它规定夫妇之间、家族与家属之间在婚姻、合法分居、财产方面的关系、权利和义务。穆斯林适用《穆斯林人身法典》。《儿童和青少年福利法》(《经修订的第603号总统令》)特别在儿童问题上规定家庭关系。

91. 《菲律宾新家庭法》(1987年发布的《第209号行政令》)对《民法典》做了修正。现在，夫妇得共同决定在何处确立住宅(第69条)，共同负责支持和管理家

族和家庭(第70-71条)。配偶双方共同管理和享有夫妻共同财产或夫妻合伙财产(第96和124条); 同样, 配偶双方共同对未脱离他们而独立生活的共同子女的财产行使依法监护(第225条)。

92. 《家庭法》第45条规定, 在缔结婚姻时如有下列任何原因者, 也可以取消婚姻: (一) 没有父母的同意, (二) 精神病, (三) 以欺骗手段获得的同意, (四) 通过胁迫、恐吓或不正当的影响获得的同意, (五) 由于生理缺陷而未能完婚者, 而这种缺陷是不治之症, (六) 患性传播疾病。

93. 现代菲律宾家庭的婚姻关系受到四个问题的挑战: 即妻子工作、配偶在国外当合同工、对婚姻不忠和婚姻解体。

94. 菲律宾社会仍然不赞成合法分居。但是, 1970年代中期以来, 家庭分居和婚姻非正式解体的情况似乎在增加。

95. 当代社会倾向小家庭, 但以传统家庭为主。

96. 家庭平均人数在迅速减少(1972年为6.2人, 1990年为5.3人)。单身家庭在增加, 大家庭在减少。1973年, 16%的家庭为1至3名成员组成的家庭, 而1986年的比较数字为23%。家庭小型化的趋势也在继续, 1973年组成核心家庭的比例为12%, 而1986年的则以83.4%。以女性为家长的家庭, 特别是以女单亲为家长的家庭也有显著增加。家庭数一直有明显的增加。

97. 《家庭法》第149条强调说, 家庭作为国家的基础, 是公共政策珍视和保护的社会基本体制。因此, 家庭关系由法律来规范, 不应承认或实行有害于家庭的风俗、习惯或协议。

98. 在菲律宾, 家庭关系包括夫妇关系、父母和子女的关系以及嫡亲兄弟姐妹或者姨夫和姨母兄弟姐妹之间的关系。

99. 《家庭法》第151条作为一项法律政策明确规定维护家庭和睦, 该条规定: 只有在诉讼和请愿确实证明已为达成和解作出了诚心诚意的努力, 而这种努力没有成功的情况下, 同一家庭成员之间才可以提起诉讼。如果事实表明没有作出过这种努力, 那么除不可能达成和解的案件外, 这种诉讼则不应受理。保护家庭的另一项措施是: 除《家庭法》另有规定外, 建造的住宅不得关闭、强迫出售或扣押。

100. 《1987年宪法》将婚姻定义为不可侵犯的社会制度, 《家庭法》进一步阐发说, 婚姻是男女之间为建立婚姻和家庭生活而依法缔结的一种终身联姻的特别契约。它是家庭的基础和不可侵犯的社会体制, 其性质、重要性和附带的权利和义务要由法律来规范, 不受具体约定的制约。

101. 契约双方必须是不名男性和一名女性, 其法定身份以及面对主婚人自由

同意，是婚姻的基本条件。两者缺其一，婚姻便自始无效。

102. 婚姻制度不可侵犯的原则被认为是在任何情况下都不得离婚的基础。因此，菲律宾只允许合法分居。但是，如果法院没有采取措施使配偶双方和解并且没有完全确信和解的可能性极小，那么就不得判定合法分居（《家庭法》第59条）。

103. 在1987年7月17日颁布《第277号行政令》前，菲律宾公民，如果与外国人结婚，但后来经外国配偶提出而离婚，尽管按其以前配偶所在地的法律已经离婚，但在菲律宾立法下则荒唐地仍属已婚者。这种情况已由《第227号行政令》纠正，该法令对《家庭法》第26条作了修正。现在，如果是由外国配偶在国外合法获准离婚的，那么菲律宾配偶可以在菲律宾立法下再次结婚。

104. 菲律宾穆斯林之间的婚姻由《穆斯林人身法典》规范。

105. 《穆斯林法典》规定，如果双方都是穆斯林，或者男方是穆斯林，而婚礼是按穆斯林法或《穆斯林法典》举行的，不管在菲律宾的何处，结婚和离婚均应适用《穆斯林法典》。如果一方为穆斯林，另一方为非穆斯林，而婚礼又没有按《穆斯林法》或《穆斯林法典》举行，则应适用《菲律宾民法典》。

106. 《穆斯林法典》第14条规定，婚姻不仅是一种民事契约，而且也是一种社会制度。穆斯林的婚姻不仅仅是一种民事契约，因为：（一）它不象民事契约，不能以今后的情况的变化而变化；（二）婚姻的期限不是有限的。

107. 《穆斯林法》下婚姻的基本条件是：契约双方的法定身份；双方的相互同意；有关的婚姻监护人同意后至少有两名合格人员正式作证的求婚和接受求婚；由两名合格人员正式见证按习惯对嫁妆的规定。

108. 伊斯兰教一般实行一夫一妻制，一夫多妻仅是一种例外。男方必须能够在伴侣关系和待遇方面平等对待他的妻子，以证实随后的婚姻的合理性。在有些情况下，如果妻子不能生育，长期生病，或者不适合共同居住，那么一夫多妻关系就不可避免。

109. 根据《伊斯兰法》，夫妇双方必须生活在一起，相互尊重，相互忠实，相互帮助，相互支持。如果配偶一方忽视他或她对婚姻的义务，或者给对方带来危险、耻辱或物质伤害，那么受害方可以向法院请求救济。法院可请有过错的一方遵守他或她的义务，并采取必要措施（第34条）。

110. 夫妇双方有权根据《穆斯林法典》离婚（第34条）。

111. 一般来说，菲律宾的配偶一方即使在没有另一方的同意下也可以拥有、料理、享受和支配他或她自己的个人房地产。但是，法院可以应配偶任何一方的请求授权另一方管理这种财产。

112. 就单亲而言,《第603号共和国法》规定,国家应帮助寡妇或被遗弃的父母,例如配偶一方因疾病或进监狱而长期不在家,不能赡养其子女。它还规定,应帮助这样的父母获得适当维持家庭所需的必要知识和技能。

113. 国家应保护工作妇女,提供安全和健康的工作环境,兼顾她们的母亲职能,并向她们提供提高她们的福利和使她们能够在为国服务中真正实现她们潜力的设施和机会(《1987年菲律宾宪法》第12条第14款)。

114. 关于对菲律宾家庭及其照料和教育受抚养儿童职责的详细讨论,请参阅《菲律宾儿童权利公约》执行情况初步报告和关于《消除一切形式对妇女歧视公约》执行情况的第1、第2和第3次报告。

B. 政府对家庭的政策和方案: 1987-1992年

115. 政府在提供服务方面采取以家庭为主的办法。为了使处于较不利地位的群体能够得到服务并从事创造就业的工作,政府扩大了自给自足和自力更生方面的方案。政府推出国家谋生方案,增加和提供自谋职业的机会。因此,创收的谋生方案和项目以及业主培训在这期间有所增加。

116. 1991年颁布的《第7160号共和国法》授权地方政府部门落实家庭和社区福利以及发展服务。该法规定,社会福利和发展部通过家庭和社区福利局行使下列职能:

- (a) 制订有关落实家庭和社区福利以及发展服务方面的方案、政策、规则、条例和标准;
- (b) 在全国范围执行之前,发起和执行试验项目或特别项目,对相应的政策、方案、服务、办法、程序和准则的执行作示范;
- (c) 在方案执行方面进行评估并向执行部门和当地政府福利部门提供技术援助和咨询服务。

117. 社会福利和发展部根据其保留的职能,制订在以下家庭和社区福利和发展部方面指导当地政府社会福利部门和非政府组织机构的标准:

- (a) 如何当好父母方面的服务: 包括早期儿童保育和儿童发展、父母责任法、改善夫妇关系和保健等有关如何当好父母的讲座;
- (b) 负责任的生育方面的服务: 系指向育龄个人和夫妇在计划家庭人数和生育间隔方面作出决定和采取相应行动时提供咨询和指导;
- (c) 婚姻咨询服务: 系指在夫妇生活的现实和义务方面向未婚夫妇提供指

导,从而使他们能够对婚姻作出知情的决定,这项服务还包括在解决夫妻分歧和或丰富夫妇关系方面与已婚夫妇探讨情况和各种办法,并就此作出决定;

- (d) 在家庭方面的社会工作:向由于危机情况而不能处理好角色调整的家庭成员提供解决问题的知识和办法;
- (e) 向单亲提供个别社会服务:系指在消除因失去配偶或配偶离去所产生的消极情绪和烦恼方面提供咨询;
- (f) 自谋职业援助:系指向处境不利的家庭、家庭成员或群体提供资本援助,从事创造收入的项目。

118. 《菲律宾妇女发展计划:1989-1992年》,在妇女及其对全国发展进程的作用问题上规定了政策方向。

119. 在1990年1月,菲律宾妇女作用问题全国委员会建立了六个解决妇女问题的项目组,其中有一个涉及家庭问题。家庭问题项目组的任务是:(一)制订政策和方案,对有关家庭的问题作出反应;(二)使政府机构对妇女在家庭中的问题的责任制度化。该项目组在家庭和社会上的妇女的问题方面制订了一个称为“家庭车轮”的概念框架。家庭车轮框架响应国际家庭年的号召,确定与家庭有关的优先领域,制订处理这些令人关注的问题的战略和措施。

120. 《菲律宾人口方案》鼓励和推动妇女对有关人口和发展方面受关注的问题起积极作用。关于《菲律宾人口方案》的文件附载于附件N。

C. 妇女对家庭的作用

121. 挣工资、决策和促进变化是妇女的三大作用。但并不否认作母亲的传统作用,而只是强调做母亲本身恰恰是上述作用的一部分。应有每个妇女自己自由负责任地决定是否作母亲。

122. 是否作母亲,是由妇女及丈夫考虑到包括她(挣工资者)在内的经济责任、她对上帝、社会、丈夫、子女的其他义务(促进变化)以及她对自己本身作为人的义务而自由决定是否要孩子(决策)的结果。

123. 作为挣工资者,妇女不断努力争取平等获得社会经济资源和机会。妇女的决策作用承认每个妇女平等参加决策过程的固有权利和能力。妇女推动变化的作用是她们渐渐脱离家庭妇女等传统的性别作用。她们挣工资或者参加或推动国家建设的新作用,表现了富有创造性应付社会经济和政治新情况的主动精神和决心,使她

们获得了信任和承认。

124. 家庭中的妇女承担的作用超过母亲照料和关心子女和丈夫的作用。除了做饭,照料子女的健康和上学,注意维持家计外,她们还为了增加家庭收入,常常去上班,挣工资或者作家庭帮佣。这种“双重”负担使她们没有为自己和自己的福利考虑的时间,这在她们分配时间和资源时通常是最后的考虑。

125. 她们在经济危机时在经济上对维持家庭的贡献尤为关键,因为妇女常常能想出办法,通过做小买卖,帮人洗衣服等给家人糊口。尽管要处理育儿和持家等问题,还是有越来越多的妇女被正式劳动部门吸收。为帮助家庭在经济上生存下去而作出的一项更加强力的措施,是妇女决定去国外当家庭帮佣或娱乐场所的表演员。这种妇女估计有50万人,其中大多已婚并有孩子。

126. 家庭暴力是家庭中妇女的另一个问题,现在才刚刚开始着手处理。最近的研究揭示了发生家庭暴力的程度。此外,乱伦、虐待老年人和殴打妻子等问题现在正在引起政府的特别注意。

127. 菲律宾妇女作用问题全国委员会协助菲律宾国家警察处理家庭暴力问题而执行的方案包括:在对妇女暴力问题,包括强奸、殴打和乱伦等问题上培训女警察,直至所有警察。为使公众和政府机构更好的了解这种隐藏的家庭暴力而编制了信息包。

D. 当前趋势

128. 家庭和婚姻中明显的趋势有:

- (a) 婚姻制度仍然受到重视;
- (b) 小型家庭越来越普遍;
- (c) 男性仍然是已婚家庭中的一家之主,女性则是单身,寡妇和分居者家庭的家长;
- (d) 晚婚;
- (e) 菲律宾人正在考虑依法登记婚姻以外的联姻途径;
- (f) 私生子女的数量增加;
- (g) 依法契约婚姻的数量下降;
- (h) 对婚前性行为和婚外怀孕的态度在改变,表明对性行为表现的价值观念在改变;
- (i) 社会日渐接受单亲家庭;

(j) 分居或离婚带来的耻辱越来越小。

E. 今后方向

129. 目前正在起草《1995-2025年菲律宾注重性别发展计划》(接替《1989-1992年菲律宾妇女发展计划》)。该计划关于家庭问题的一章规定执行下列政策和方案:

- (a) 提高对家庭问题的认识;
- (b) 在家庭问题方面开发统计数据库和开展研究;
- (c) 审查现行立法、政策和方案并就其对家庭生活的影响做评估;
- (d) 编写培养价值观念方面的资料和教学课程组件,以促进家庭生活和家庭关系;
- (e) 编制教育材料和课本,将新的价值观念和观点列入,特别是将其列入生活和家庭教育;
- (f) 禁止有害儿童、妇女和家庭的媒介资料和内容;
- (g) 支持认识家务、抚养子女和育儿的重要价值的努力;
- (h) 纠正男女不平等,减少妇女的双重负担,促进更民主地分配家庭负担和家庭责任;
- (i) 采取措施,使男人参与保健和计划生育方案,使他们从事改善家庭福利的所有服务和方案;
- (j) 执行创造就业和收入机会的方案,特别是执行向贫困家庭的单身父母提供土地和住房的方案;
- (k) 提高人民法院处理家庭案件和申诉,进行调解的能力。

130. 一项正在制订的法案(《第8202号议院法案》)建议设立家庭问题全国委员会,负责制订和提出加强和促进对菲律宾家庭的支持和全面发展的政策和方案。

131. 国会正在制订的另一项法案(《第116号参议院法案》),已经批准,将允许已婚妇女或合法分居妇女使用婚前姓名。它努力使男女在法律面前“根本性平等”的宪法原则成为现实。

132. 还有一项法案(《第698号议院法案》)努力提供禁止殴打妻子和对惯犯加刑的综合法案。

133. 《第7481号议院法案》还建议在全国各省市设立青少年和家庭法院。

134. 劳工和就业部为了协助保护海外合同工人的家庭,将于1994年着手对在

海外工人福利管理局登记的所有要去海外工作的人举办必修的就业前家庭咨询班。

135. 还将开始执行和加强对在家和有工作的单亲进行“同等人咨询”的工作。

136. 还满足了更加全面深入研究菲律宾夫妇对婚姻的满足情况和调整问题的需要。

二、照料和教育受抚养的儿童

A. 照料和教育受抚养的儿童的基本立法

137. 菲律宾重视儿童。《儿童和青年福利法》证实了这一点：“儿童是国家的一个最重要财富。应尽一切努力改善儿童的福利，增加儿童享受有益和幸福生活的机会”。

138. 为了保证照料儿童，《儿童和青年福利法》以及《家庭法》规定，照料和支助儿童应是父母的义务。但是，如果父母没有能力履行他们对子女的义务，国家应向他们提供援助。这些法律还描述了不同社会结构对照料和养育儿童的具体职责，还规定社区、村民委员会、青年协会和人民团体在照料、养育、教育儿童并向儿童提供其他必要资助方面提供服务或各种形式的援助。

139. 菲德尔·布·拉莫斯总统批准通过《2000年菲律宾儿童行动计划》在菲律宾儿童福利方面增加努力。

140. 幼儿养育和幼儿发展被认为是儿童教育的一个重要方面。《村一级儿童全面发展和保护法》（《第6972号共和国法》）在各村设立日托中心，各村应制订满足6岁以下儿童需要的全面发展和保护方案。

141. 1988年5月26日通过的《建立和提供免费中等公共教育法》（《第6655号共和国法》）规定全国性中学，普通综合中学，国立专科学校和大学，专业学校（即贸易、技术、职业、渔业和农业学校）和当地政府部门设立的学校中接受中等教育的学生的学费和其他学杂费免费。

142. 《政府在公共教育中援助师生法》（《第6728号共和国法》）授权政府与私立学校订立服务合同，以接纳因资金拮据而不能为公立学校所吸收的学生，并向私立中等学校有经济困难的学生提供学费补贴。这项《教育法》通过以来，中学入学率增加了6.9%。

143. 1927年《职业教育法》在65年前就开始努力实施一种技术职业教育制

度。为执行这项法律，与有关工业建立了密切的联系。

144. 《菲律宾宪法》规定了特需儿童接受优质教育的权利。第4条第1款规定，“国家应保护和增进所有公民享受各级优质教育的权利，应采取适当步骤使人人能获得这种教育”。《第7277号共和国法》，即《残疾人宪章》规定残疾人的充分发展及其最终融入社会。该法第14款具体规定为国内所有地区视听受损害者、精神病患者和其他特殊儿童建立、维持和支持一种完整、充足和统一的特殊教育制度、支持向特殊学员提供特殊教育的其他立法还有《1982年教育法》（《第232号国内法》）和《儿童和青年福利法》（《第603号总统令》）。

B. 政府对照料和教育受抚养儿童的政策和方案

145. 菲律宾教育制度由正式和非正式这两大部分组成。菲律宾教育制度的正式部分包括初等、中等和高等教育。初等教育包括学前教育方案(如幼儿园)、义务教育基本教育，学制一直为6至7年。初等教育教授基础知识、培养基础技能、态度和价值观念，包括对儿童的人格发展和在不断发展，不断变化的社会中生活并对其做出贡献所必须的道德和精神方面。初等教育也增加儿童对国家和民族的认识、热爱和认同、加强儿童对诚实和有收益工作的定向和准备。

146. 中等教育是初等教育中提供的基础教育的继续，学习适合于就业和有收益的技能，通常是4年中学。1988年5月26日通过的《第6655号共和国法》规定公立中学的中等教育免费。中等教育强调使用和增加探究和学习自立、社会、道德和生理方面的概念、理想、态度和技能的手段，以便发展完整的人格。它还向学生提供从事生产性工作的技能，从而为他参加工作做准备，并帮助他准备高等教育的正式学习。

147. 非正式的教育向入学但未能完成学业的儿童和特殊学生群体提供专门教育。非正式教育帮助扫除文盲，提高人口的功能性识字水平。它为学生培养人格、社区和国家发展所必须的适当的价值观念和态度。它还向失业和就业不足的青年提供适当的技术和职业技能，使他们能够成为更加富有创造性和更适合工作的公民。

148. 中等教育中采用的技术和职业教育包括在一定时期内与一个工业单位挂钩的学习活动，使学生能够参加并通过职业考试，获得按工作对毕业生分类的职业证书，即经营人、手艺人或工业技术员等。

149. 政府在各教育层次与私营部门密切合作。私营部门对高等教育的参与非常显著，约70%的教育机构是私有的。职业中学有许多是由私营部门经营的。

150. 《儿童和青年福利法》专门对教育作出了一些规定。这些规定涉及：入学、援助贫困父母、幼儿园、为残疾者、弱智者和情绪反常者开设特殊班、校舍、父母和教师协会的作用、对儿童在家庭帮佣的就业方面的教育、对打工儿童的教育援助方案等。

151. 全国正在对有特殊需要的学龄期儿童进行调查,以获得指导学校向这种儿童提供适当服务的资料。教育、文化和体育部正在与非政府组织协调,实施聋哑儿童教师的培训方案。正在为6至12岁的残疾儿童提供着重于提高识字率、数字和生计技能的以社区为主的特殊教育方案。全国正在正规学校中组建更多的特殊教育方案中心和特殊教育班。

152. 在援助特需学员方面已有法可依,但尽管如此,仍只有81,904名特需学员入学。在菲律宾从0至21岁有特殊教育需要的儿童和青年估计有400万,上述数字只占其中的2%左右。

153. 发展特殊教育遇到各种限制。其中最严重的问题是,由于向其他高收入职业调动,受过技术训练的特殊教育教师和管理员的流动很快。全国从事特殊教育的教师只有2,646名。

154. 尽管有这些限制,教育、文化和体育部还是尽力提供了有质量的教育服务。

155. 《特殊教育政策和准则》第14条第1款规定在如何确定和帮助特需儿童方面进行全国性的信息传播活动。大众媒介被用来使公众认识到对特需儿童服务的重要性和获得这种服务的可能性。广播电视用父母和圈外人能理解的语言播出易懂的短讯。教育、文化和体育部负责传播特殊教育服务方面的信息,制定准则,必要时发布特需儿童教育方案方面的有关资料。在保护听力和视力等方面举行年度活动和特别活动,以提高公众的认识。全国各地区、各分省和市都建立和管有特殊教育方面的数据库。

156. 全国人力和青年委员会是附属劳工和就业部的一个机构,它经管12个地区级和14个省级人力培训中心。这些中心专事帮助失学青年提高、培训和发展技能。

157. 《地方政府法》要求各省、市和镇设立学校委员会,由各级地方政府最高行政长官主管。学校委员会为维持其管辖下的公立学校决定预算拨款,批准资金的分配,就教育问题向当地立法机构提供咨询意见。

158. 村民委员会还为改善获得教育的情况提供体制支持。《儿童和青年福利法》准许委员会向应得到公共援助,发展潜力的贫困儿童拨给年度助学金。

159. 早期育儿和儿童的早期成长被认为是儿童教育的一个重要方面。《村一级儿童全面发展和保护法》(《第6972号共和国法》)规定在每个村设立一个日托中心,每个村应有一个全面培养和保护方案,以满足6岁以下儿童的需要。早期育儿和儿童早期发展服务最终还得通过社区中心和工作单位提供。

160. 拉莫斯政权1992年7月执政时的一个首要任务是编写1992年至1998年的《中期发展计划》。总统及其内阁于1992年12月批准了这项计划。该计划载有育儿和儿童教育的方案。

161. 该计划着重于两个目标:实现人民富强和全球竞争力。

162. 就教育部门而言,人民富强体现于两项任务。第一是提高获得基础教育的机会和改善基础教育的质量,重点在公共初等教育。第二是改善政府支持学业有前途但经济贫困的菲律宾青少年的制度,使他们能够完成这三个层次的学业。

163. 全球竞争力体现在保证为菲律宾拥有相对优势的经济部门,特别是在服务领域适当培训劳动力。

164. 鉴于菲律宾2000年发展方案下的这两个主要目标,因此政府在教育领域的主要行动取向是:(一) 增加获得基础教育的机会和提高基础教育的质量,首先着重于初等教育,(二) 放宽对私营教育的管制环境,(三) 使公共高等教育系统,特别是国家专科学校和大学合理化。

165. 政府,特别是教育、文化和体育部的优先行动领域包括涉及公立学校分系统的行动以及对私立学校系统的管理行动和对国立专科学校和大学的政策指导。

166. 教育部门1987-1992年期间的成就附载于附件M。

C. 遇到的困难

167. 虽然在这方面取得了重大成就,但仍然存在一些困难,阻碍充分实现儿童接受教育、闲暇和文化的权利。这些困难包括基础设施问题,这限制了儿童上学的机会,尤其是在农村地区;资金限制以及缺乏教师、教室、其他教育设施和教材。对于针对土著文化社区儿童的特殊教育和学校来说,最后一个问题尤其严重。

D. 今后方向

168. 《1991-2000年人人受教育行动方案》的目的是加强菲律宾的教育。《方案》有以下主要目标:使儿童早期发展制度化,将其作为向国内所有儿童提供的

一项基本服务；提高公共教育的质量和效率；扫除文盲；提供基础知识、技能和价值观念，使成人和失学青年能够提高生活质量，增加参加发展进程的机会。1990年代被宣布为人人受教育10年。

169. 拉莫斯政权执政6年内打算实现普遍免费义务公共初等教育。所有村，凡达到足够的学龄儿童人数的，都要建立自己的学校，即使这些学校仍然是多班制，即一个教室供几个班级用。目前未完成的小学中至少有一半将至少有6个教室。因人口正常增长而形成的尚未处理的所有教室和教师问题将得到处理。

170. 小学总入学率可望保持在1990年的110%左右，中等教育总入学率的增长将更大。毕业率可望从目前从1年级起读的学生的65%至少增加到80%。

171. 由于《第6728号共和国法》，即《政府援助公私教育的师生法》规定对中学学生提供助学金，因此获得中等教育的机会将增加。这项法律包括教育服务订约和学费补贴。

172. 使菲律宾双重教育制度体制化的法案现已提交国会（《第1516号参议院法案》和《第10450号议院法案》）。这一制度将根据一个认可的教育机构和农业、工业或商业机构设计的计划，将厂内培训和校内培训相结合。

第 10.2 条

一、保护工作母亲

A. 保护工作母亲的基本立法

173. 《宪法》授权国家保护工作母亲,结合她们的母亲职责提供安全和健康的工作条件,提供提高她们福利,使她们能够充分实现为国服务的潜力的设施 and 机会。(第13条第14款)。

174. 后来经《第7322号共和国法》(1992年)修正的《社会保障法》(《第1161号共和国法》)规定工作母亲可获得产妇福利。《第1161号共和国法》规定,法律要求每一雇主准许在过去12个月内至少工作了6个月的孕妇雇员在预产期前至少有两个星期和正常分娩或流产后4个星期的产假,并根据她的正常工资和每星期平均工资完全支付她的工资(《修订的劳工法》第133条)。

175. 《第14号民事服务委员会备忘录》(1989年)允许政府工作人员,特别是妇女采取灵活的工作时间,帮助她们处理工作和家务的双重作用。工人每天只要完成8小时的工作,就可以在上午7点至10点至下午7点之间选择经常性工作时间表。

176. 《第6972号共和国法》(1990年11月23日),即《各村设立日托中心,实施全面培养和保护儿童方案的法令》为工作母亲提供育儿结构,设立日托中心。这等于默认妇女既工作又持家的双重作用。据社会福利和发展部说,由于资金不足,因此只能设立少数日托中心。由于颁布了《1991年地方政府守则》,对日托中心的供资转入地方政府部门,使供资更加困难。

177. 《第7322号共和国法》(1992年)修正《社会保障法》,增加私营部门女工的产妇福利。对女雇员,凡现在仍受雇,而且在分娩、流产或小产前12个月内至少支付了3个月的产妇保险金的,均应每天付给产妇津贴,津贴相当于她目前基本工资、津贴或其他福利的100%,或者相当于60天的这种福利的现金,但要符合以下条件:

- (a) 雇员应将怀孕和预产期通知雇主,通知应转交社会保障系统;
- (b) 雇主应在提出产假申请后30天之内分两次按同等款额预付这笔津贴;
- (c) 如果碰到剖腹产的情况,应向雇员支付78天的产妇津贴;
- (d) 只有在1973年3月13日以后的头4次分娩才应享受产妇津贴;

- (e) 在收到预付产妇津贴的充足证据并证明其合法后, 社会保障系统应立即将雇主支付给雇员的预付产妇津贴100%地付还雇主;
- (f) 如果雇员分娩、流产或小产前雇主未曾为她向社会保障系统交付必要的保险金, 或者雇主没有将怀孕的时间预先告知社会保障系统, 那么雇主应向社会保障系统支付相当于该雇员应得津贴的赔偿金, 社会保障系统反过来应将这笔资金付给有关雇员。

178. 同时, 劳工和就业部规定, 除其他条件外, 如果女工在给小孩喂奶, 则不能分配她做晚上10点至早上6点的夜班。

179. 《全国人奶替代品、人奶辅助品和其他有关产品的推销法》(《第51号行政令》)于1986年通过。该法的宗旨是促进婴儿的安全和充分哺育, 保护和推广人奶喂养, 保证通过充分宣传以及适当推销和分销来适当使用人奶辅助品(第2条)。

180. 1989年通过的《非专利药品法》(《第6675号共和国法》)保护消费者, 使他们免于支付昂贵的药费。

181. 按照政府保护海外合同工, 特别是女工的目标, 劳工和就业部受命向菲律宾海外合同工妇女占多数的国家优先派遣女专员。迄今为止, 36项任命中已有10名女性劳工专员, 15名福利工作人员中已有9名妇女。还设立了海外工人福利局和以非政府组织为基础的妇女工作组, 为在女性问题方面培训劳工专员提供便利(1993年3月8日向劳工和就业部发布的总统令)。

182. 按照政府给妇女更大保护, 使她们免受执法机构的虐待的目标, 菲律宾国家警察和菲律宾妇女作用问题全国委员会受命查明警察局中需要设立并立即投入运作的妇女工作组的优先领域。迄今为止, 已有147个工作妇女组的运作(1993年3月8日)向菲律宾全国警察发布的总统令。

B. 政府对保护工作母亲的政策和方案

183. 卫生部规定在各种卫生措施方面教育母亲。卫生和社区工作人员强调人奶替代品, 特别是婴儿喂养奶使用不当的危害和危险。卫生部只能向因医疗或其他合法原因而不能人工喂养的母亲示范如何用婴儿喂养奶喂养。

184. 政府制定了一项除减少生育以外并将家庭的组成和妇女地位包括在内的新人口政策。《菲律宾人口方案》附于附件N, 计划生育率附于附件O。

185. 目前正在积极进行深入的防止艾滋病的宣传运动, 包括将这种信息纳入学校课程, 对所有献血者和输血的血液作检查。

186. 《妇女参与发展和国家建设法》，即《第7192号共和国法》进一步强调政府致力于将妇女的问题和关注纳入发展主流。特别是该法第5条规定，已婚者，凡全日制管理家庭和家庭事务的，经工作的配偶同意后，应享受志愿的 Pagtutulungan-Ikaw, Bangko, Industriya at Gkobyerno(PAG-IBIG)、政府服务保险制度或社会保障系统的保险，应获得工作的配偶的工资和报酬的一半。对此应付的金额应从配偶的工资上扣除。

C. 今后方向

187. 国会一直在努力制定禁止殴打妻子和对累犯加刑的综合性方案(议院第698号法案)。

188. 国会提议的“妇女强制性就业法案”(议院第8832号法案)指示雇用至少10名固定雇员的商业和企业的工人总数的20%要雇用合格的妇女。

189. 每一项议案(议院第7870号法案)宣布所有性骚扰行为违法。

190. 国会正在审议增加受雇于公共部门的妇女的参加津贴的提案(议院第8393号法案)。该法案规定，工作一年以上的妇女应从怀孕第8个月起享受180天的产假。

191. 目前也在审议关于怀孕妇女在怀孕期间综合产前照料和营养方案的法案(议院第8187号法案)。

二、保护新生儿

A. 关于保护新生儿的基本立法

192. 《儿童和青年福利法》具体规定，增进儿童的健康应以产前产后充分照顾儿童和母亲为出发点。应采取一切适当措施，保证儿童的全面发展。人口方案充分考虑了这一问题。《1987年人口政策声明》强调了对母乳保健的关注。

193. 最近一项关于增进菲律宾母乳健康、营养和福利的立法是《村一级儿童全面发展和保护法》(《第6972号共和国法》)。各村按照该法制定的方案应列入孕妇产前和新生照料以及婴儿分娩的参考和支持系统，以消除母亲和儿童的危险，或者将这种危险降低到最低程度。

B. 政府对保护新生儿的政策和方案

194. 关于对保护新生儿健康的讨论,请参阅《菲律宾提交世界卫生组织的报告》(1980、1991、1994年)和关于《儿童权利公约》执行情况的初步报告。关于对儿童合法权利的讨论,请参阅儿童权利问题初步报告。

C. 当前趋势

195. 在育儿方面的趋势正在改变父母的传统作用。父亲正在越来越多地参与育儿的日常工作。较年轻的父亲认为扶养下一代是他们的责任,而较年长的父亲认为他们的作用是“提供者”。父亲现在非常关注协助他们妻子的心理助产法和育儿法。

第 10.3 条

一、对儿童和青年的特别保护和援助

A. 保护儿童和青年的基本立法

196. 《宪法》承认青年人对国家建设的关键作用,规定国家应增进和保护他们的生理、道德、精神、智力和社会福利;向青年人不断灌输爱国主义和民族主义,鼓励他们参与公共和公民事务。

197. 此外,《宪法》要求国家维护儿童得到援助的权利,包括适当的照料和营养,特别保护不受各种形式的忽视、虐待、暴行、剥削和其他有害他们成长的条件。

198. 《宪法》保障中等以下的免费教育。公立学校均不应收取学费。奖学金和其他资助应奖给优秀但贫困的学生。科学和技术部每年向低收入家庭的学生颁发100份奖学金。教育、文化和体育部为经济贫困学生制定了一个《先学后付计划》。

199. 《儿童和青年福利法》载有不歧视原则,它规定所有儿童,不管是合法婚姻所生还是私生,不管其性别、社会地位、政治背景或其他因素,均应享受该法规定的权利。

200. 《特别保护儿童免受儿童虐待、剥削和歧视法》(《第7610号共和国法》)也载有同样的原则。该法宣布,国家的政策是向所有儿童提供特别保护,使他们免受各种虐待、忽视、酷刑、剥削和歧视以及其他有害他们成长的条件。它规定,如果父母、监护人、教师或者养育和监护儿童的人没有或不能使儿童免受这种行为或条件,那么国家就应为儿童实行干预。

201. 该法特别规定,土著文化社区的儿童不应受到任何歧视,并为此规定了刑罚。

202. 《家庭法》载有一系列支持这一原则的规定。它承认人工授精所生的儿童为合法并增加私生儿童继承的份额,这一条特别受到引用。

203. 《残疾人宪章》(《第7277号共和国法》--附件P)禁止歧视儿童和成年残疾人。该法规定,国家应鼓励尊重残疾人,应尽力消除对他们有害的所有社会、文化、经济、环境和态度方面的障碍。

204. 发布的行政准则和标准声明,所有针对儿童的项目和服务均应是非歧视性的。在设立育儿机构时,注意保证这种机构在提供服务时不考虑年龄、性别、肤色、种族、宗教派系或种族。

205. 《第7610号共和国法》(1992年)第5条规定,儿童,不管是男是女,凡为了钱、赢利或其他任何考虑或者因成年人、罪犯辛迪加或团伙的胁迫或影响而沉缅于性交或淫乱行为的,均被认为是卖淫受剥削和受其他形式性虐待的儿童。以下行为被认为是贩卖儿童:

- (a) 怀孕母亲执行寄养同意书;
- (b) 个人、机构、企业或育儿机构招聘妇女或夫妇为贩卖儿童而生孩子;
- (c) 医生、医院或者诊所官员、雇员、护士、助产士、当地登记员或任何其他人为贩卖儿童的目的而进行人工生育;
- (d) 利用儿童制作淫秽出版物和作不体面的表演;
- (e) 在商业广告或推销含酒精饮料、烈酒、烟草及其付产品的广告和暴力中雇用儿童。

《第7658号共和国法》还规定了雇用儿童的严格条件。

206. 关于保护和援助儿童和青年的较详细讨论,请参阅《儿童权利公约执行情况初步报告》。

B. 今后方向

207. 鉴于对儿童的侵犯和虐待情况越来越多,促进和保护儿童权利的服务存在着差距,因此建议设立儿童权利中心。

208. 中心将设在儿童权利委员会下,将负责调查、法律援助、汇报和监测《儿童权利公约》的执行情况。中心将有12个区域申诉台,将在现有涉及儿童权利的政府和非政府组织的框架内工作。

二、对儿童免受社会经济剥削的特别保护

A. 基本立法

209. 《宪法》申明,劳工是主要的社会经济力量。因此授权国家保护工人的权利,增进他们的福利。

210. 《劳工法》(《第442号总统令》)对工作的人道和健康条件规定了国家政策、规则和标准,对雇用未成年人和儿童作了特别规定。《劳工法》第139条具体规定不应雇用不满15岁的儿童,除非他们在父母和监护人直接的单独负责下工作,而且工作毫不影响儿童上学。该条还规定15至18岁的人受雇的小时数和工作的班头得按劳工和就业部的规定,但是决不允许在劳工和就业部确定的有害性行业中雇用18岁以下的人。

211. 《第7610号共和国法》将特别保护儿童免受各种形式的虐待、忽视、暴行、剥削和歧视及其他有害他们成长的条件的规定宣布为国策。它规定惩罚这种行为,允许国家在父母和监护人未能保护儿童时代表儿童干预。它对某些剥削和歧视行为即卖淫和性虐待、贩卖儿童和其他虐待行为规定了严刑峻法,要求制订一项关于虐待、剥削和歧视儿童的综合性政府法案。

212. 为了加强保护儿童免受公私企业的有害性雇用,于1993年11月8日签署了《第7658号共和国法》,该法对《第7610号共和国法》第8条第12款作了修正。该法禁止公私企业雇用15岁以下的儿童。它还具体列明了在雇用儿童前必须严格遵守的例外条件和要求(附件D)。

213. 《儿童和青年福利法》第107条还说,可以雇用16岁以下的儿童从事无害于他们安全、健康或正常发展以及不影响他们接受教育的轻活。

214. 《劳工法》同样也规定禁止歧视儿童,它规定说,任何雇主均不应因年龄不同而在就业条件方面歧视任何人。

B. 政府对保护儿童免受经济和社会剥削的政策

215. 为了切实禁止在有害行业中雇用儿童,劳工和就业部编制了一份清单,列明九个这样的职业组,附于附件Q,也附了一份儿童普通职业的清单(附件R)。

216. 在过去5年里,政府在若干地区实施了工作儿童的保护和福利的特别方案。第一批实施的方案的受益者是马尼拉的捡破烂儿童、从事深海捕鱼的儿童和依靠该部全国625个工作青年中心的服务儿童。关于街头儿童的全国性项目在若干城市地区提供基本服务,这批儿童中有80%在做工。

217. 鉴于童工数量日增,劳工和就业部带领若干政府机构、非政府组织和劳资管理小组执行儿童基金会援助的项目,“社区对童工问题采取行动的出发点”。该项目的目标在1998年将有害职业的童工减少80%,它从1988年起在三个地区实施。现已扩大到11个地区。

218. 在执行的5年期间,通过在全国14个地区的13个地区27省的11市和约6,000个镇的政策立法和全国性宣传活动,该项目涉及到的童工人数约210万。

219. 为了更彻底更全面地处理童工的保护和全面成长的问题,该项目执行8大战略和活动,包括(一) 行动研究、(二) 倡议和社会动员、(三) 社区组织、(四) 能力建设、(五) 基本服务和替代服务的提供、(六) 制订政策和法律保护、(七) 促进就业和创收、(八) 项目的文件编制、监测和评价。

220. 鉴于必须立即处理童工问题,特别是从各省非法招聘从事工业和非法工作的童工的问题,《童工方案》发起了一个对付最迫切的童工局势的机构间快速行动方案(“Sagip Batang Manggagawa”)。

221. 方案活动包括监测并向有关机构汇报案件或者直接提供援助,如从工厂或其他就业地点救出童工,必要时对非法雇主或招聘者实行制裁;向童工受害者提供社会心理服务;在对侵犯童工法的人提起民事或刑事诉讼时提供援助。

222. 在执法方面,由劳工和就业部、全国调查局和菲律宾国家警察的官员组成的小组对非法雇用未成年的工厂作了突击检查。这些小组根据非政府组织和社区组织伙伴的暗中举报而采取行动。大马尼拉的一家沙丁鱼罐头厂、一家食用油厂和一家养猪场受到突击检查,发现它们雇用未成年人,并几乎将他们象囚犯一样关在厂区内。

C. 雇用童工的趋势

223. 1980至1989年期间,10至14岁的儿童人数相对稳定在730万左右。从1980至1989年,儿童(10至14岁)参加劳动大军的人数一直在下降,因为他们的劳动力参加率(劳动力占人口的数量)从1980年的12.7下降到1989年的11.1%。儿童在劳动力中的人数实际上从1980年的933,000下降到1989年815,000人(附件S)。

224. 但是,尽管实际就业人数有所下降,儿童就业率(儿童就业者占劳动力人数的数量)仍在显著增加。1980年,就业率为93.8%,得到雇用的人数约27.5万。到1989年,就业率上升到97%,而实际就业人数下降到791,000人,发生这种情况的原因是同期参加劳动力的儿童人数下降(附件S)。

225. 按主要行业分类,1989年,受雇用儿童的80.1%在农业部门,在工业和服务部门的则分别占3.5%和16.5%。在行业内,制造业占受雇儿童总数的3.3%,而服务部门的社区、社会和个人服务则占6.4%(附件T)。

226. 按主要职业算,1989年务农儿童为最大的一类,占80%。其次是作买卖的

儿童(包括沿街叫卖和街头设摊的儿童),占9.4%(附件 U)。

227. 按工人类别分类,1989年,童工大多为无报酬的家庭工人,占全部就业儿童的70%。有工资的儿童占25%(附件 V)。

228. 在大多数情况下,儿童从事不需经过多少培训的简单杂务,如收集、整理或挑捡材料。还有的参加个人或社会服务,如洗车、看孩子、擦皮鞋和搬运购物袋。他们在 sari-sari 店(街道小店)和街头(沿街设摊)售货。在农业地区,儿童常常从事传统的工艺品生产,如麻蕉工艺品或织席。

229. 1980年代初的经济危机使生活和工作在街头的儿童数增加。菲律宾政府和各非政府组织认为必须实施一个综合行动方案,解决街头儿童的问题。执行了一个由儿童基金会和加拿大国际开发署供资的一个项目,以查明这些儿童的情况。在这一项目下,从1984年至1987年对十个城市作了情况研究。研究结果作为随后对街头儿童问题的倡议的基础。关于研究结果的报告全文载于1988年提交儿童基金会的“十市街头儿童情况”报告。

230. 社会福利和发展部菲律宾社会股份有限基金会全国委员会和儿童基金会于1986年联合执行一个关于街头儿童的项目,作为国家儿童项目城市基本服务战略的一个组成部分。该项目为菲律宾主要城市的街头儿童发起、促进和协调在情况分析、宣传、联网、方案编制和提供基本服务方面的努力。

231. 目前在菲律宾的主要城市都有街头儿童问题工作委员会。这些工作委员会是由政府机构、非政府组织和社区团体组成的机构间团体,它们对解决各自城市的街头儿童的困境承担了集体责任。

D. 执行童工法和童工方案的困难、问题和差距

232. 菲律宾的法律没有忽视处理童工问题。但是,虽然制订了立法、行政令和相关的政策方针,但仍有一些领域需要予以更认真的检查。

233. 其中要考虑的一个领域是要扩大对儿童权利的注意,将儿童权利包括进非正式部门。《菲律宾劳工法》就保护童工问题载有若干具体规定。但是,这些规定只适用于在工业部门工作的儿童,在农业部门、小企业和家庭部门工作的绝大多数儿童得不到保护。因此必须更好地规定对童工问题努力的重点,以解决菲律宾大多数童工的福利需求。

234. 菲律宾尚未批准《劳工组织第138号公约》,而该公约是有关童工问题的最全面的国际法。我们已经签署了关于工业最低工资的《劳工组织第59号公约》。

根据这些国际公约的规定,《第768号共和国法》甚至要求雇用自己子女的父母也要同从劳工和就业部获得许可证。劳工和就业部应保证儿童不受雇于有害职业,也不影响他们的正常成长,包括上学。菲律宾参加的国际公约一览表载于附件C。

235. 为保护童工,必须建立一种更加有效的监测机制。例如,监测和监督涉及儿童的服务的各部人员不足,资金缺乏。还需要加强与村儿童保护委员会有关的社区及机制,并让其成员接受有关的立法方面的教育。

236. 对儿童的经济剥削是与经济状况分不开的。如果经济不增长,在街头、工业或农庄工作的儿童将永远是一个问题。目前遇到的困难有:

- (a) 由于缺乏关于童工的资料,在规定工作时间、童工的工作内容、提供满足他们需求的有关方案和服务及其他保护性措施方面就有困难;
- (b) 与执法、执行政策和标准有关的问题;
- (c) 父母和雇主因社会文化障碍和其他因素而未能充分了解和认识到童工问题;
- (d) 儿童的替代性办法和机会有限,使有些儿童不得不从事有害职业和其他有害他们成长和发展的活动。

E. 落实优先事项和今后方向

237. 新政府继续努力减轻人们的贫困和痛苦,为童工及其家庭带来了希望。《菲律宾儿童行动计划》规定了以下优先事项:

- (a) 立法政策措施:
 - (一) 严格执行政策、法律和标准,包括有关机构之间的协调和起诉违法者;
 - (二) 通过立法,规定接受儿童参加非全日性和不繁重的经济活动的最低年龄,明确界定这种活动和工作条件,防止父母和雇主剥削儿童,保证他们的身心、社会、精神和道德发展;
- (b) 方案措施:
 - (一) 培养工作道德、适当的职业技能并为童工提供咨询服务;
 - (二) 为特困儿童的父母制订心理疗法和康复方案;
 - (三) 推广更多的预防和以社区为基础的方案,这些方案着重于有特困儿童的家庭的价值观念教育;
 - (四) 加强禁止将儿童置于有害健康和福利的条件的宣传和制度;

- (五) 推动童工更多地参与影响他们生活的事务；
- (六) 增加儿童接受基本服务，特别是卫生、教育和法律保护的机会；
- (c) 研究日程：
 - (一) 从事一项研究，以查明生活和工作在特别困难的条件下的儿童人数。

第 11.1 条

一、适当的生活标准

A. 影响适当的生活标准和不断改善生活条件的因素

238. 适当生活标准的概念是相对的,最终要看人民的社会政治经历。目前,菲律宾人的适当生活标准尚未界定。但是为最低福利水平,或法定贫困线规定了限度,在这限度以下,“一个家庭将长期不能满足最低基本需要”。

239. 我们认为发展不能只限于财富和收入的增长,有关人的发展的公共政策的目标必须首先着重保证满足最基本的需要,即适当的营养、免患可避免的疾病和避免过早死亡、认字和计算能力、保证基本保障和一定程度选择的适当收入和生活来源。对人的生理、智力和心理正常运转所必须的这套最低要求可称之为最低基本需求。

240. 关于获得适足的吃、穿、住和身体健康权的问题将在其他几节讨论。其他因素,如人口、环境、社会福利和贫困等,将在本节讨论。

241. 菲律宾政府将坚定不移地致力于根据可持续发展的原则改善今世后代的生活质量。对菲律宾来说,这意味着在保护环境的同时加速经济增长。但是,这项努力由于人口、经济发展和自然环境之间的关系而遇到相当多的威胁。

242. 要在严重依赖自然资源的经济中为更多的人提高生活标准,就会严重恶化环境。人口增长加速资源利用和废物的产生,从而加速环境退化。而非法利用资源、非法开发技术的做法以及某些资源管理的模式使这种情况更加恶化。因此,如果将经济生产放在首位,而对环境保护注意不够,就会对健康造成消极影响,阻碍经济发展。此外,贫困和缺乏经济机会助长人口增长。人口问题、贫困和可持续发展之间的关系复杂,菲律宾必须要处理好。

243. 为了保证可持续发展,设立了菲律宾可持续发展委员会,制订了附件W所述的行动纲领。

244. 菲律宾人口增长率高(超过2%),贫困率高(40.7%),它遇到了过度要求资源开发的问题和随之产生的对今后自然资源基地承受能力的影响。人口增长快,加剧国家的贫困,因为贫困家庭一般来说人口较多。因此不得不将稀缺的资源分配给更多的儿童,使每一个儿童得到的食物、获得的教育、保健和父母的关心更少。由

于贫困家庭对子女的人力资本投资较少,因此他们的子女不仅在目前而且还在将来生活贫困的可能性更大。

245. 人口增长快,也使收入分配情况恶化。大多数贫困家庭除了劳力外没有其他生产性资产。劳力越来越多,土地越来越少,土地所有者的收入比劳力的收益增长要快得多,造成绝大多数农业劳动者的收入不正常地转到少数富有的资本家手里的情况。

246. 此外,怀孕频繁,间隔短促的母亲往往身体差,她们生的婴儿体重轻,很可能夭折。婴儿夭折率高的母亲常常生较多的孩子,以保证自己想要的子女数能活到成年。当地的情况证明,如果母亲还能够将生育间隔定为两年,婴儿死亡率可降低20%。

247. 人口因素在所有发展努力中起决定性作用。有大量证据表明,人口增长率高,在人的发展、经济增长和可持续发展方面的工作就极其困难。这是因为政府政策不能直接控制人口增长,生育决定是由夫妇和家庭作出的。降低人口增长率的唯一途径是改变夫妇和家庭喜欢多子女的情况,促进计划生育。《菲律宾政府人口方案》和《计划生育普及率》载于附件N和O。

B. 政府对减轻贫困和社会福利的政策和方案

1. 贫困的概念

248. 贫困的概念,如同适当生活标准的概念一样,是相对的。《解决贫困总统委员会在题为:解决贫困战略》的政策文件中以收入来界定菲律宾人的贫困程度或最低福利水平,以便于确定和执行政策。但它也承认以收入为依据的解困措施未能解决某种贫困问题,因为它们或者假设原则上一直可以“买到”这些服务,或者假定在委托社会服务的情况下政府提供的程度永远不足。委员会还认为,由于社会、文化和道德环境问题,即影响贫困家庭选择的价值观念等问题同样严重,因此利用财富指数来实现福利有其不足之处。因此,前文将贫困界定为“一个家庭长期不能满足最低的基本需要”。因此政府的目标是提高人民的能力,使他们足以能满足自己最低的基本需要。

249. 解决贫困委员会与当地和国家政府机构、非政府组织和各地的人民组织的代表举行了一系列磋商会,以便制订一份最低基本需求的一览表,其中有:健康、营养、水和卫生、收入、住房、安全或秩序、基础教育和政治参与(附件X)。

250. 这项办法主要衡量各种因素所产生的结果,包括收入。它并不意味着减轻贫困要完全依赖政府,从而造成一种依赖的情况。相反,它鼓励政府机构、贫困家庭、社会团体、非政府组织、人民组织和富裕者在减轻贫困进程中发挥他们的作用。

251. 贫困是一种总括的情况,包罗所有部门的问题,许多机构必须协调一致进行干预。但是,有关最低基本需求的数据目前是由各政府机构在履行具体任务时提供的。这种零碎的收集数据法是为为什么尽管动员了大量资源而尚未将减轻贫困方案列入的主要原因之一。当时的总统科拉松·阿基诺就是为了解决这些问题才设立了城市贫困者总统委员会(1986年),随后,菲德尔·布·拉莫斯总统设立了解决贫困总统委员会(1993年)。

2. 贫困率

252. 从1985年至1988年,贫困率略有下降,在此期间贫困家庭的数量也有所减少。这表明这期间经过1984至1985年的萧条后经济在复苏。从1988年至1991年,贫困率上升,贫困家庭数增加65万户,即增加30.4%。造成这种情况的部分原因是1991年的萧条。这表明菲律宾的贫困问题与经济增长有着内在联系(附件Y)。

253. 1991年,第五区的贫困率最高(56%),国家首都区的贫困率最低(15%)(附件X)。第九、十和十二区的贫困率也超过50%,第一区接近50%。从1988年至1990年,全国贫困率全面上升的原因主要是穷人数量增加,第九区增加19%,第十二区增加16%,第十区增加15%,第三区增加14%,第四区增加13%,第十一区增加12%,第五区增加9%(附件Z、AA和BB)。

254. 按家长的职业分类,1988年,绝大多数,即60%的贫困家庭务农,从事畜牧业和林业方面的工作,其中农村地区和城市地区分别占53%和7%(附件Y和Z)。即使在城市地区,务农者仅次于产业工人。第二大贫困家庭家长的职业是城市产业工人(11%),农村产业工人次之(10%)。农村和城市失业者分别占贫困家庭的4%和3%(附件CC)。

255. 按工人类别计,1988年的统计资料表明,贫困者占绝大多数在农村自谋职业(占贫困家庭总数的45%)和为农村地区的私营企业工作(17%)。继之是为城市地区私营企业工作的工人(12%)。再继之是城市自谋职业者,占贫困家庭总数的9%(附件DD)。

256. 为了描述各贫困群体的被剥夺程度,委员会研究了这些群体拥有、控制

和管理自己生产性财富的程度；它们获得服务和设施，即技术、基础设施的支持和社会服务等的情况。农业工人主持的家庭的贫困率最高，为74%，以下按次序为：渔民和守猎者，73%，未另外分类的劳动者，71%；农民，68%；建筑工人，65%。从相对数字来看，产业工人的贫困率没有那么高，为50%；运输工人，53%；售货员，45%；服务工人，44%（附件CC）。

257. 为查明最贫困的省份，委员会根据现有数据，利用最低基本需求办法，编制了一份全国贫困分布图。三分之一的最贫困省份中有16个省在米兰老，6个省在米沙鄢，3个省在吕宋。这种情况部分反映了各地区发展和过去增长利益分配的差距以及其中有些地区治安不稳的情况。这种情况证明国家和当地政府必需集中努力从事地区的发展（附件EE）。

258. 贫困产生自社会经济不平等，特别是土地所有以及获得资源和资本的机会不平等。由于国家决定忠实地偿付外债，同意执行货币基金组织和世界银行的结构调整方案，因此这种情况更加恶化。

259. 1986年至1991年期间菲律宾的还债额平均占年度预算的52.8%。政府的还债基金从1991年预算总额的40.1%减少到1992年的36.4%和1993年的38.3%（附件J）。因此而造成基础服务以及粮食和商品补贴的削减使妇女的负担更加重，她们不得不作更艰苦，时间更长的工作，而由于贬值和通货膨胀，收入则减少，支出增加。

260. 据估计，1990年，40.7%的菲律宾人生活在贫困线以下。据儿童基金会供资的关于“1992年菲律宾妇女儿童”的情况分析报告，由于经济增长放慢和几次自然灾害，1988年以来的贫困情况似乎更加恶化。

261. 1990年的人口和住房普查表明，人口总数的64.9%有安全的饮水源；85.4%的城市居民和46%的农村居民有安全饮水源。1992年的普查表明，65.5%的贫困者有安全饮水源，75.8%的城市居民和61.4%的农村居民有安全饮水源。

262. 1991年，公共工程和公路部发起了一项由世界银行供资的水和卫生项目，题为“农村供水和卫生第一项目”，该项目力图采取一种妇女参与发展的办法。目的是创立一种促进妇女在与水和卫生有关的活动中发挥作用的支持体制。

263. 为了减轻城市贫困者的贫困，农业部与农村促进会密切合作，促进会是一个以社区为主的非政府妇女组织，这个组织的妇女通过生物密集型的菜园种植、合作社、家庭小工业和其他创收活动参加诸如若干家庭粮食生产等的经济活动。

264. 妇女和儿童受经济增长缓慢的打击最重。总统指示提高在人口50%以上的妇女生活水平，包括技术和生计研究中心，贸易和工业部以及其他生计执行机构涉及到的妇女，以增加中小型规模的妇女企业家获得生计方案的机会。

3. 政府的政策和方案以及社会福利概况,1987-1992年

265. 提供基本的社会福利和社区发展服务,长期来一直被认为是一种根除贫困和处理其它严重的社会问题的战略。除了采取宏观经济政策,实现全面的经济增长外,还投入各种资源,提高获得基本所需的机会,改善生活质量;提高处于不利地位的人口能力;组织当地社区并利用这些社区的资源和能力;加强现有的机构;人民组织,包括与非政府组织的合作关系。

266. 1987年至1992年,社会部门面临严重的挑战。毁灭性的台风、洪潮现象、海难、空难、旱涝、军事暴动、电力不足、1990年的毁灭性地震、中东危机和Pinatubo山的火山爆发等自然灾害和人为灾害,使全面实现该部门的目标和指标有所推迟。尤其是在1988、1990和1991年期间,重新调整了经常性方案和项目,将重点对准受灾难和灾害影响严重地区的灾难管理和业务,紧急救济援助和复原方案。

267. 然而,得到社会福利服务的贫困家庭数超过了计划指标的4.26%,即4,160,000个家庭获得服务,而计划指标只有3,990,000个家庭。但是,受益的大多是灾难和灾害的受害家庭。处于社会不利地位的妇女,其福利在增长最为明显,受到服务的受益者人数增长率最高。年总增长率为105.52%,即从1987年的16,169名妇女增加到1992年592,867名妇女。

268. 社会部门的大多数努力和资源用于救济和与复原有关的活动,如紧急粮食援助、住房援助、技能和生计援助、防灾活动,还用于情况特别困难的儿童和青年、处于社会不利地位的妇女、包括老年人在内的身心不健全者以及包括海外合同工在内的处于较不利地位的劳动力成员的定期方案。

269. 在这期间,非政府组织大量出现,独立发展的能力也越来越强,各政府机构主动请非政府组织参加各自的政策和程序方针的制定工作。部门方案的制定和执行是与他们各自的非政府组织伙伴一起进行的,这些非政府组织发挥着积极作用,为发展概念提供各种备选范例。

270. 非政府组织的方案范围很广,有提供生产性活动、储蓄和信贷、教育和社会组织的,也有研究、规划和信息系统的。特别是在武装冲突的情况下,非政府组织还活跃于对天灾人祸的受害者的营救、救济和康复等领域。

271. 《菲律宾宪法》以及各种法律和规章阐述了对残疾人福利的关注。《职业康复法》(《第1179号共和国法》)为盲人和其它残疾人的职业康复及其公民就业的恢复规定了若干措施。1979年,《第1044号总统令》规定增加服役未满20年的残

疾或死亡军人的福利。

272. 通过了《第344号Batas Pambansa》，即《便利使用法》，规定在公共场所和公用事业设施为残疾人安装设施。根据《便利使用法》，教育、文化和体育部通过1991年《第120号备忘录》，要求所有公立和私立学校将残疾学生的教室设在底楼。鉴于1989-1990学年招收的残疾儿童有74,000多名，因此必须作出特殊安排，使他们能平等接受教育。现在，残疾人还可获得助学金。公路部还规定修造路缘切口，并在设置交通灯和交通标记时标明有助于残疾人进入的其它标志。现在正在向残疾人颁发身份证，使他们能够享受交通费减价。内政和地方政府部一直在执行一项方案，指示地方政府部门颁布法令，对公共设施交通服务中不低于10%的减价收费做出规定。为了落实这一政策，公路运输特许管理委员会就学生、老年公民和残疾人的票价减免发布了准则。

273. 1992年通过的《残疾人大宪章》进一步强化了关于残疾人的法律。该法规定残疾人享有教育、就业、住房、卫生设施和其它服务的平等权利。它还规定了利于残疾人重新融入社会主流的目标。该法全文载于附件P。

274. 全国残疾人委员会于1978年根据《第1179号共和国法》设立。此后，该委员会便一直监督有关残疾人的法律、规章和方案的执行。它还充当总统的全国咨询和顾问机构，是从事残疾人工作的政府机构、私营实体和国际组织的职能和活动合理化的全面协调机构。

275. 菲律宾的文化和家庭价值重视相互依赖、紧密的关系和广泛的亲属关系。至少有75%的老人公民与自己的子女生活在一起。即使这些子女已经组成自己的家庭，只有3%的老年公民单独生活，即“独立”。扩大的家庭系统提供安全、道义支助和社会联系。将老年父母或亲属送入养老院，这不是家庭传统，但是，由于最近的灾难造成的混乱，工业的发展和城市的扩大，家庭对老年人的传统式照料可能已显得不够。政府的补充性反应服务和私营部门的支持提供和促进了老年人的福利。

276. 《老年公民法》于1991年通过，规定老年人有权获得医疗、康复服务和保证生产能力和自尊的机会。社会福利和发展部的任务是与卫生部一起向处于不利地位的阶层提供社会服务。向老年人提供服务包括平等地位的人之间的相互帮助、自助和倡导以及志愿活动和充当顾问等。许多村的街道活动中心是社区老年人白天活动的联络地点。

4. 政府政策和方案以及经济概况：1987-1992年

277. 1986年制定《1987-1992年菲律宾中期发展计划》时，正值菲律宾遭受战后最严重的经济和财政危机之际。1984和1985年经济增长率累计下降15.8%。从1983年至1985年，平均年通货膨胀率为25.3%，平均失业率超过11%。

278. 因此，经济复兴是《1987-1992年菲律宾中期发展计划》关注的基本问题。经济恢复是短期目标，可持续发展则是中期议程。该计划的发展目标是减轻贫困，创造生产性就业，促进平等和社会公正，实现可持续的经济发展。设想要采取的战略是有需求引导，以就业为主导和农村为基础的战略，同时伴之以降低人口增长的措施。

279. 因此，政府从而为政治经济的长期稳定奠定了基础。改革包括下列各方面：外汇和外国投资宽放、广泛的关税改革、取消进口限制、税务改革措施、加速落实私有化方案。

280. 宏观经济战略的目标是控制通货膨胀，提高增长率，维持外部收支平衡和处理外债问题，为国内总产值增长率规定的指标是年增长6.8%。增长要建立在工业发展的效益和竞争力的基点上，同时建立密切的后向联系。还设想利用投资来刺激增长。

281. 从1986-1989年，菲律宾的经济恢复引人注目，年增长率为5.6%。1988年的国民总产值实际增长率达到7.2%。对新政权信心的重建和经济环境的更加宽松，是增长率较高的主要原因。复兴“以消费为主导”，政府同时也从事若干刺激经济的投资活动，以刺激增长并利用闲置的能力，投资增长率很高，比消费的增长更快。

282. 但复兴未能持续。意想不到的外部事变以及国内宏观经济不平衡的扩大逐渐使经济增长放慢。从1989年起，实际国民总产值开始下降，1991年下降到最低增长水平。1992年，经济缓慢恢复，国民总产值的增长率为1.0%，但实际国民总产值仍然没有起色。1990-1992年，为了降低通货膨胀率和利率，减少财政和经常帐户的赤字，不得不采取了稳定措施。年均经济增长率只有3.9%，而根据指标则要达到6.8%（附件G和J）。

283. 影响经济增长的原因有若干关键的外部因素，其中的一个主要因素是，若干工业国家的增长因1990年8月的海湾危机而放慢，进一步削弱了世界经济，使许多工业国家陷入萧条。政治上的不稳定，特别是1989年的未遂政变，使正在建立的对经济的信任毁于一旦，而1990年菲律宾遭受的自然灾害使政府资源近于枯竭。

284. 1987和1988年经常帐户的赤字达5亿美元。1989年赤字大增，达14亿美元

(占国民总产值的3.5%),1990年高达27亿美元(占国民总产值的6.1%)。1990年,国民政府赤字上升到372亿比索,即国民总产值的3.4%,公共部门的赤字总数达国民总产值的5.0%。1992年,赤字减少到160亿比索,即国民总产值的1.2%左右。1989年的年通货膨胀率达到2位数的程度,1991年高达18.7%。到1992年,通货膨胀率逐渐减少到1位数的水平。

285. 尽管有上述各种问题,仍然采取了重大的结构性改革措施,以发挥私营部门的主动性,改组公共部门,对食糖、椰子和肉类的垄断被废除,对大米、玉米和其它饲料谷物、家禽和猪肉的价格控制也被放松。还采取措施,解决对能源的规章,补贴和定价问题。为加速投资而制定执行了《1987年综合投资守册》(有关债权换股权的规定)和《1991年公共投资法》。还降低了行业内的跨行业的关税。取消了非关税措施,代之而起的是关税保护,将其作为促进具有世界竞争力的工业的一种手段。

286. 通过执行一项综合税务改革方案推行一种较平等的累进税制,这项税务改革方案包括采用增值税。从1992年起放松外汇交易以便放松出口交易。为了改进资源调节和加强金融媒介活动,放松了对设立银行和分行的管制。为了改进公共部门的金融,对国营公司作了合理化安排,公共投资集中于必要的基础设施。

287. 《1987-1992年菲律宾中期发展计划》的一个主要目标是创造生产力更高的就业和有收益的生活来源,从事了下列工作:保护工资、提高生产力、维护工人权利和改善劳工福利。政策和方案早在1986年就实施。

288. 在计划期间,劳动力每年增加3.5%,1992年达到2,630万。每年平均有820,000人加入劳动大军,但只有806,000人找到工作。劳动力参加率系指劳动力与工作年龄人口总数之比,1991年4月达到最高峰,为71.4%。经济上的所有这一切弱点使劳动力中妇女和儿童的人数有所增加(附件FF)。

289. 这期间失业人数平均每年下降5%,但1991年,失业率高达10.5%,超过了4%的指标。失业人数达到270万。在几乎整个计划期间,公开的失业率一直高于指标。就业情况恶化的原因,是经济增长普遍放慢,海湾危机使数以千计的海外合同工无所着落,Pinatubo火山爆发。但是,1992年的失业率下降到9.8%,即仅260万失业工人。

290. 随着提供稳定收入的招工的不断增多,这一期间的就业不足率稳定下降。这期间,工业阵线实现了相对稳定,罢工次数稳定下降。因罢工而失去的工作日数每年平均减少23.7%,但1990年除外,当时由于海湾危机后基本商品价格上涨,劳工部门便出现了不安情况。

291. 政府采取促进和通过集体讨价还价协定这一解决就业条件的主要办法,实现了承认劳工言论自由、自我组织和采取统一行动的权利的政策。到1991年,公

共部门已有约135个工会,成员71,000名。

292. 在计划期间,政府不干预确定工资的总政策没有得到严格遵守。政府采取立法,特别是在私营部门规定最低工资调整额,以通过增加收入来提高工人的福利,公共部门的职员还可增加工资和生活费津贴,以减轻前几年实际收入下降的影响。

293. 1990年设立了地区三方工资和生产力委员会,确立了一种增加独立的通过调解确定工资的机制。这些委员会按地区,结合各地区的经济条件,规定私营部门的最低工资率。1990年允许进行工资调整,以缓解海湾危机后价格上涨的不利影响。除上述工资调整外,1991年还批准采取一项一揽子方案,向非工资收益提高10%,这项一揽子方案包括:增加免税额以及《6971号共和国法》授权的一个利润分享计划,该计划规定按产量提高的情况给予奖金,提高社会保障系统、医疗和政府服务保险制度的福利,使制糖工人更易于利用住房和生计资助方案以及其它利益。“Kalakalan 20”,即《农村和村办企业大宪章》(1989年第6810号共和国法)的颁布,是为了提供谋生机会,特别是向农村地区的人提供谋生机会,对正常的工资来源就业作补充。

294. 尽管采取了种种努力维持工资和作其它补偿,但1989至1992年签合同的劳动生产力仍然为年平均负0.6%。工业部门年平均下降率最高,为3.6%。农业部门和服务部门生产力的年平均下降率分别为0.6%和0.4%。

295. 在1987至1992年期间,政府在争取改善菲律宾经济时,努力振兴现有能独立发展的工业,提高它们在世界上的竞争力。因此,政府在贸易、投资和工业发展等领域采取了若干结构性改革措施。这些措施包括:通过颁布《外国投资法》宽放投资气候,对国有公司实行私有化,通过颁布《第470号行政令》,放松对工业的管制和实行贸易宽放,采取若干出口融资和担保方案消除对某些进口品的限制和促进出口。

296. 这期间采取的重要的措施有:建立地区工业中心、人民工矿企业和农工发展区;使现有的政府援助方案合理化;为中小型企业提供技术培训和转让技术;推广非对抗和非强加性的解决劳资纠纷办法;复兴旅游业。

297. 政府采取利用外交途径的战略,通过扩大产品和服务的市场准入,吸引外国投资、探讨新的官方发展援助来源和转让适当技术等办法来促进国家的利益和提高国家的经济福利。

C. 减轻贫困问题及其困难

298. 目前减少贫困率的指标是从1991年的40.7%下降到1998年的30%，这是一个综合指标，在技巧上，只要增加收入，拉过贫困线，就可实现。但是，采取的措施还应考虑到赤贫者的困境，他们的收入可能会增加，但尚不足以向他们从贫困线那边拉过来，他们的困难也可以通过提供社会服务，而非大幅度增加他们的收入来得到减轻。

299. 解决贫困总统委员会切实努力，查明人民贫困的范围，以便制定和采取适当的干预办法。

300. 委员会认为，工业和服务或者“正式部门”的“剩余”劳动力或工资就业应得到补贴。委员会查明了下列引起贫困的主要原因：

- (a) 因经济增长缓慢和不可持续，再加上人数增长率高而缺乏就业和谋生机会；
- (b) 财富、收入和获得资源的权利集中在少数人手里；
- (c) 劳动生产率低下；
- (d) 基础服务不足，尤其是初级保健和有质量的基础教育不足；
- (e) 资源基础薄弱甚至退化；
- (f) 政治和行政系统方面的缺陷，包括与有关社区的磋商不足；
- (g) 许多人在政治上不成熟；
- (h) 既得利益集团的政治权力。

301. 尽管政府近年来调集大量资源，但贫困率仍然很高，表明需要更加集中力量采取直接减轻贫困方案。采取这种方案遇到的困难来自下列方面：

- (a) 现行的减轻贫困方案零星不全，各机构在履行各自的任务时各行自己的减轻贫困方案，采用自己的优先秩序、标准和方法，因而有时对不同的目标群体和干预的时间安排造成平行结构；
- (b) 现行的减轻贫困方案未能充分调动社区自助；
- (c) 最近在体制和战略方面的变化，如将提供基础服务的许多职能下放到地方政府部门，正在协调和重新确定方针方面造成困难；
- (d) 债务危机对财政和经济的影响，严重削弱了政府发展社会经济部门的能力，并因财政削减和经济措施而使减轻贫困方案的预算更为紧张。从1980至1991年，社会服务占国民预算的比重只增加了1.1个百分点；经济服务的比重实际上有所下降，债务偿还迅速加快，因债务危机造成

的经济萎缩影响了许多解困方案，尤其是那些涉及生计方案的可行性和可持久性。

302. 委员会认识到贫困者的情况各不相同，他们贫困的程度也各有差别，造成贫困的原因亦不同，因此解决问题的办法也不能千篇一律，它建议在两个层次上采取减轻贫困措施：宏观经济上的部门政策和直接干预。

303. 直接减轻贫困的努力可分为三类：

- (a) 直接向穷人提供基本服务；
- (b) 协助穷人通过就业或者建立企业来获得足够的收入；
- (c) 协助穷人建立自力更生的能力和融入发展主流。

304. 贫困情况较好和仅能维持生活的穷人对不同干预的反应各有不同。贫困情况较好的穷人群体可能会更易于响应创造就业和取消歧视农业和中小型企业宏观经济及部门性政策的全面变革。但仅能维持生活的穷人较不易响应这种部门性政策，或者是由于他们目前的生活来源不属于部门发展的主流，或者是由于他们的健康状况不适，缺乏技能或补充投入，不能从这种发展中得到好处。但微观干预如果没有最终将穷人引入经济发展的主流，其结果也只能是治标不治本。

D. 减轻贫困战略

1. 恢复经济增长

305. 当务之急是实现和保持每年约5%至7%的经济高增长率，有新的投资，也创造新的就业和谋生机会。目标是将生活在贫困线以下的家庭数量从1991年的40.7%减少到1998年的30%。

306. 当前的主要障碍是不能调动储蓄和从公司投资中获得税收。政府预算赤字的问题必须解决。政府必须在直接针对农村地区和被选的城市中心的公路和港口、电力、灌溉、储藏设施和通讯方面执行一项大规模的基础设施方案，以便扩大工作机会和接近社会服务。必须采取更严格的征税措施和征收新的税项，以促进平等和保护自然资源，从而改善征税情况。必须降低借款利率，提高储蓄利率，以鼓励投资。政府应在解决劳资争端方面强调自愿仲裁，在工资、生产力和利润方面根据具体工业的情况制定协议，并在劳资和政府之间努力形成一种社会契约，以防止在结构改革时产生价格工资轮番上涨的情况。

2. 可持续增长

307. 为减少贫困而保持增长的战略,必须以穷人能参与,并且是高效高产,足以增加收入的经济活动的发展为基础。减轻贫困问题的要素有:推广国内增值高,具有出口潜力并与农业,特别是粮食加工业有较强联系的新的劳动密集型工业;采取提高农产品价格和降低农业投入价格,加强较有价值的产品的多样化,增加使用劳动力和提高土地使用效益的政策;通过请有关社区参与和执行资源利用政策还能保护和管理自然资源;保护通过执行《土地综合改革方案》而获得的成果;复兴农村金融;为农业研究和发展拨出更多的资金;人员的基本培训。

3. 提供基本的社会服务

308. 这项战略的目标还有:处理贫困者的基本需要,如初级保健和计划生育、初等教育、辅助粮食、住房、水和卫生等,颁布关于为机构调整提供安全网的政策。

4. 改善穷人的生活

309. 针对贫困状况较好的群体的谋生项目将给予更大的重视。谋生内容包括技能和技术培训、贷款和生计援助以及技术援助。这项战略规定根据贫困群体和孟加拉国 Grameen 银行等银行的经验制订信贷计划。这些银行对非担保贷款收取商业利息,以便帮助贫困者组织起来,并在适当使用贷款、储蓄和业务活动以及分期偿还和支付利息的义务方面培养集体意识和文化。这项战略的目标,是要使非政府组织、合作社和发展基金参与,并在非政府组织和政府机构提供的谋生和创收项目方面协调政府、非政府组织和私营部门为贫困者提供培训的努力。

5. 能力建设

310. 这项战略最终应使穷人能够为自己找到出路。因此必须密切注意培养贫困者的能力的进程。在当地一级作了一些最低程度的倡导和培训后,应充分利用当地政府部门。将鼓励非政府组织促进人民组织提出他们的需求,制订自助方案,动员它们的内外资源,监测和评估自己的进展。将通过各村经由当地政府部门管理的社

区管理的监督系统监测减轻贫困方案的进展。国家一级将高度重视及时可靠地编制各省在收入和其他最低需求方面的数据。规划、决策和执行的地点将尽量靠近贫困者。因此必须建立体制机制,以便在微观一级执行解困方案,并通过培训在当地一级动员和指导大量实地工作人员。

E. 政府对提高生活水准的政策和方案:1993-1998年

311. 菲德尔·布·拉莫斯总统当政伊始就制定《1993-1998年菲律宾中期发展计划》(附件GG)。它规定了拉莫斯政权的全面发展目标,即通过人民富强改善每个菲律宾人的生活质量。1998年宏观经济增长指标有:人均收入至少1,000美元,国民产值增长率至少10%,将贫困率减少到30%。

312. 通过给人民以权利,国家将为便利于人民实现愿望和保证民主对话规定政策环境,还将在运转良好的市场制度下进一步发挥个人、社区、家庭、公司、合作社、非政府或私营组织及当地政府的主动性。如果经济机会不平等,国家将代表人民采取必要的干预措施,以增加收入和重新分配财富。

313. 实现人民富强的战略将包括:

- (a) 开发人力资源,这意味着通过教育、培训、改善卫生和营养方面的基本服务、更多地获得生产资源和传播技术来增加人力资本投资;
- (b) 国际竞争力,这意味着国家将有能力为国内外市场生产具有世界水平的产品和服务,这将反过来创造新的就业,产生劳动技能、管理技术和其他革新;
- (c) 可持续发展,这意味着通过政府、家庭、社区、私营公司和非政府组织的管理使后代免受当代人为寻求发展而影响环境的行为的影响。

314. 有关减轻贫困和创造就业的具体政策和战略有:

- (a) 执行提供适于就业的技能的人力培训方案;
- (b) 提供充足的社会安全网;
- (c) 推动农业加工,加快工业清理的速度;
- (d) 积极执行《改革方案》和《城市土地改革方案》;
- (e) 推行更加平等的财政政策;
- (f) 将劳工政策扩大到非正式部门的工人;
- (g) 制订全国就业计划;
- (h) 执行有效的方案,迅速使自然灾害受害者复原。

315. 政府的人力开发政策和战略将:

- (a) 着重于对穷人的社会服务,在农村地区开设新学校,为城乡低收入社区和贫困群体制订方案,利用闲置的政府土地作为重新安置占据危险地区的占房家庭的场地并利用基础设施优先项目,向非常贫困的人输通社会福利以及发展方案和项目;
- (b) 通过维持对专门拨给补充营养餐、救济和复原的基本服务的预算拨款以及采取收入保障和福利保护措施来发展和维持社会安全网;
- (c) 为基本服务、贫困地区和特定的群体提供公共资源并为其作出努力,为此将优先重视其预防和促进作用的卫生服务、传统医药的利用和以社区为主的营养服务,通过人人受教育方案来加强教育,支持以社区为基础的住房和长期住房抵押融资。
- (d) 扩大增进无家可归者的物资和社会福利的计划;
- (e) 增强家庭对于社会基本结构和积极价值观念的基本来源;
- (f) 增进民族的道德品质,促进必要的社会秩序;
- (g) 在教育和人力开发方面集中力量解决基础、中等和高等知识和技能方面不断变化的需求;
- (h) 加强人的需求、资源和环境之间的平衡,保证可持续发展;
- (i) 为非政府组织、人民组织和合作社能在制订和执行各项方案 and 项目中起关键作用提供环境;
- (j) 提供必要的基础设施,促进和改善基本服务的提供情况。

二、足食的权利

316. 全国营养委员会是菲律宾营养方面的最高决策机构。它制定全国综合营养方案并协调这项方案的执行。这项方案原称为《菲律宾粮食和营养方案》,现称为《菲律宾营养行动计划》。该计划在研究方面的职能部门是科学和技术部的粮食和营养研究所,负责包括粮食消费在内的全国性营养普查,人体测量和临床普查以及生化营养普查。

317. 根据营养摄入数据,在营养方面有危险的职业的群体有:仅够维持生活或受雇的渔民、农场中受雇的或季节工、服务工和有关服务的工人(家务工、清洁工等等)、守猎者和伐木工、手艺人 and 生产工人、普遍劳动者。

318. 为保证脆弱群体或贫困群体获得充分的粮食所必须采取的措施包括:

《菲律宾营养行动计划》。它采取两方面的战略来减少菲律宾的营养不良情况。这项战略的目标是促进家庭粮食安全、预防、控制和消除营养不良。

319. 菲律宾在营养方面的主要问题仍然是营养长期不足,蛋白质营养不良以及维生素A、碘和铁的不足。因而,1-3岁的学前儿童、怀孕和哺乳妇女、学生受到的影响最严重。

320. 在加强家庭粮食安全的同时,也将执行一些有效的方案,如《家庭和社区粮食生产方案》和《援助生计信贷方案》。

321. 《家庭和社区粮食生产方案》的目标是促进粮食生产,主要是通过生物密集型的植物栽培技术和其他可再生技术,包括主要用于家庭消费的小牲畜饲养和农业来建立家庭和学校菜园,将其作为保证家庭粮食安全的一种手段。

322. 《援助生计信贷方案》的目标是向贫困家庭和营养不良家庭提供贷款,使它们能够解决严重的粮食短缺问题,并能长期解决营养不良问题。

323. 营养教育是《菲律宾营养行动计划》的主要推进方案,它是向人民传播营养信息和原则和主要途径。

324. 《营养教育方案》推动采取可取的粮食和餐饮习惯,保证人口的营养。

325. 营养教育的对象有母亲、学校儿童、某些工人和公众。虽然该方案一直针对妇女,但正在加强的努力将男性包括进去。

326. 在营养教育下采取的办法有:优质营养咨询、利用各种大众媒介的多媒体运动、利用当地媒体的以社区为基础的宣传运动、将营养概念纳入学校课程。

三、丰衣的权利

327. 菲律宾是热带国家,气候温暖。因此人民没有严重的穿着问题。政府的干预主要在调节进口布匹和服装领域,以帮助当地制造商。纺织品研究所正在研究纺织业能否利用当地材料的问题(附件HH)。社会福利和发展部在它的援助方案中为贫困者和自然灾害受害者列入了紧急供应衣服的规定。

四、适足住房权

A. 关于适足住房权的基本立法

328. 《1973年菲律宾宪法》授权国家在住房领域建立、维持和保证社会服

务,以保障人民享受体面的生活标准(《原则宣言》第2条第7款)。

329. 《1987年菲律宾宪法》进一步强化国家在社会正义和人权方面的政策,整个第13条专门论述这一问题。该条的规定直接或间接地涉及到人口的住房需求。它责成国会最优先重视颁布保护和增进所有人的尊严权,减少社会和经济不平等的措施,为公益而公平分配财富和政治权力。为此,国家将管理财产的购置、所有权、使用和处置。

330. 在促进社会正义时国家应根据自由发挥能动性和自力更生的原则创造经济机会。国家应与私营部门合作,不断落实城市土地改革和住房方案。国家应在费用能承受得起的情况下向城市中心和重新安置区的贫困者和无家可归的公民提供体面的住房和基本服务。在落实这种方案时,国家必须尊重小业主的权利。此外,除根据法律规定和采取公正和人道的方式外,则不应使城乡居民迁出,也不应将他们住宅拆毁。应与城乡居民和社区进行充分的磋商,以便在重新安置时确定他们的定居点。

331. 菲律宾政府颁布了一些立法措施,采取了一些法规,执行了制定各种向日益增长的人口直接或间接提供住房服务的方案的原则,建立了必要的执行结构和机制。

332. 所有立法努力的基础是对向最贫困者提供住房的严重关注。日益增长的住房需求以及穷人没有能力在公开市场上争得住房,迫使政府第一次在1970年的《第二次经济发展计划》中列入了一项专门解决住房问题的方案。该计划要求制定一项综合性的住房政策,并为国内若干低价住房项目拨出资金。

333. 这些努力得到马科斯政权期间的通过的立法(总统公告、指令和发布的其他文件)的支持。其中较重要的立法有:《第933号总统令》和《第1396号总统令》,这两项法令分别设立了安置委员会和安置部。这些立法规定由一个中央政府机构来计划、执行和评估住房项目,使政府在体制上有较多急需的余地来从事综合统一的住房方案。另外颁布的法令(《第1267号总统令》、《第757号总统令》、《第535号行政令》、《第648号行政令》和《第1530号总统令》)设立了其他住房机构。1977年的若干LOI授权作为一项国家住房政策执行低价住房方案和改进贫民窟,进一步加强了政府的努力。还有一项措施(《第1517号总统令》及其相应立法)为城市土地改革铺平了道路,允许采用有创新精神的土地使用计划和土地占有制度,以利于解决贫困者的住房问题。

334. 阿基诺政权根据新政府对住房的不干预政策,实行住房改革。最重要的立法有:《第7279号共和国法》、《第6846号共和国法》和《第7160号共和国

法》。《第7279号共和国法》及《城市发展和住房法》颁布于1992年3月24日,对《第1517号共和国法》作出修正,规定了一项综合持续的城市发展和住房方案(附件二)。该法的一个主要特征是规定贫穷者和无家可归的公民可通过若干战略和鼓励私营部门参与的奖励办法获得土地和住房。《第6846号共和国法》设立了Abot-Kaya Pabahay基金,即支助低收入家庭的社会住房基金。《第7160号共和国法》被称为《1991年地方政府法》,它将向当地居民提供住房服务的工作下放给当地政府部门。

335. 这期间还通过《第90号行政令》设立了执行《全国住房方案》的体制结构,又通过《第357号行政令》加强了这一体制结构。

336. 始于1992年6月的拉莫斯政权继续执行阿基诺政权的住房政策和方案,并通过了下列法律和准则:

- (a) 《第72号政务令》(1993年8月29日)--这项总统指令允许采用自动扣减工资分期偿还住房贷款的办法,从而既提高了集资效益,也增加了住房出租的合作基金;
- (b) 《第129号行政令》(1993年10月15日)--该法令为制止专业抢占住房的辛迪加和专业抢占住房者的活动设立了体制机制。它旨在保护有权享受各种政府住房方案的人;
- (c) 《第143号行政令》(1993年12月13日)--该法令指示住房和城市发展协调委员会监督《地方政府 Pabahay 住房方案》的执行。该方案旨在通过向地方政府直接借贷的特别发展借贷窗口支持地方政府部门发起的社会化住房项目。

337. 政府通过上述立法和行政令表明它认真打算帮助减缓影响贫困者的住房短缺情况。由于实施了有意义的立法,因此使原先放在混杂无组织的群体上的重点更加偏向于国内3位数的最低收入者等指定的受益者;将基本公用事业、生活福利设施和生计方案列入住房一揽子计划;使私营部门和非政府机构更加积极地参与这些方案。关于菲律宾主要住房法的一览表载于附件JJ。

B. 住房情况

338. 菲律宾目前的住房情况在很大程度上反映了菲律宾迅速城市化的情况。

339. 1990年人口和住房普查的结果表明,人口总数从1980年的4,810万增加到了6,200万,即增加23%。包括国家首都区在内的城市地区占人口总数的48.6%。

340. 到2000年,城市人口可能达到3,600万,远远超过总人口的50%。

341. 对1993年至1988年预测的人口增加率估计表明,城乡地区需要总数为3,724,000个住房单元。这一数字包括当前和今后的住房需要,其中大马尼拉市区需要约890,000个住房单元,其他有大城市的城市地区需200万。

342. 在过去几十年里,由于农村向城市移民势头不减,再加上年平均2.3%之高的人口自然增长率,因此住房短缺问题一直困扰着城市中心和主要城市,特别是大马尼拉市。寻找工作和谋生机会的离开农村的工人、流离失所的农村家庭和新组成的家庭不断涌向菲律宾市区。这些人拥有的资源有限,他们占用公司土地,为自己建屋搭舍。由于这些人的收入甚至难以购买生活的基本必需品,因此特别是在他们不必支付地租的情况下,低档次的住区对他们来说就很有吸引力。其中有些人因找不到土地而栖居在铁路、河流、水道和公用事业用地的边上。

343. 非法占据土地和住房的现象是城市和农村之间、城市工资和住房费用之间经济不平衡的副产品。造成这种情况的因素还有:无法控制和高度投机的土地市场、基础设施的建立效率低下、住房供应不足,对低收入者更是如此。使这种情况更为严重的是:有一批专业性占用土地和住房者及辛迪加,他们不断掠夺和损害城市贫困家庭,收取费用,出售土地所有权,散布假消息。

344. 菲律宾居住在贫民窟和非法占据土地和房屋的人数究竟有多少,没有精确的数字。但是,1990年儿童基金会出资,与菲律宾政府对菲律宾城市情况作了一项研究,这项研究表明,居住在城市贫民窟以及非法占据土地和住房的人数约占总人口的17%,占城市人口的40%。但马尼拉市居住贫民窟以及非法占据土地和住房的人数最多,有240万。

345. 近五年来被驱赶出的总人数也没有可靠的数据。但是,全国住房管理局最近的统计资料表明,在1975至1993年期间,政府向流离失所的家庭提供了97,461套房屋。

346. 关于住房保有的问题,1990年住房和人口普查表明,自己拥有房屋的总户数为9,466,609户。约917,051户出租自己的房屋;还有993,292户经房主的同意免费居住在出租的住房单元;约30,110户未经房主同意占据住房单元,不付房租。(1户可能包括1个以上的家庭。)

347. 1991年家庭收支普查表明,占家庭总数40.7%的家庭收入低于贫困线。菲律宾月收入贫困线为3,675比索;大马尼拉市为4,735比索。

348. 根据1987年编制的城市地区住房承受力情况表,每月用于住房的收入占月收入的百分比如下:

收入组别 (%)	可用于住房的收入百分比
最低 30	15
较高 20	20
再高 30	25
最高 20	30

C. 政府对住房的政策和战略

349. 菲律宾的住房政策和战略是经年累月逐渐形成的,向人民,特别是最贫困的人提供住房的服务情况越来越好,越来越有效。政府在1930年代初的住房政策是放任自由,没有直接参与住房建设,仅仅是提供基础设施和基本服务,调节有关住房的社会经济活动;但战后转而采取过渡性干预政策,政府直接参与处理有关公共住房的某些问题,通常是向在公开市场上买不起住房的人提供补贴和其他形式的援助;最终于1970年代至1980年代中叶采取了发展住房政策,政府直接参与向低收入群体提供住房,将私营部门的作用降低到为中高等收入群体提供住房。

350. 在这一框架内,政府采取了一种有计划、全面协调的办法,以应付百姓的住房需求。提供住房,也包括用必要的设施、服务和生活福利设施来改善贫民住区的环境条件和发展能独立生存的社区,将教育、娱乐、文化等等活动融入居民的生活。这一政策方针的新颖而显著的特点是定额信贷政策,即实行能独立生存的次级抵押市场、土地使用和购置的控制。

351. 这项重新确定的全国住房政策已成为《全国住房方案》的基础。这项方案规定,提供适足住房,就要利用新的住房设计、当地的新材料和革新技术,加速住房建设,采取利率低、偿还期长的融资战略,并向贫困者提供附加收入。

352. 这期间的另一个重大的政策发展,是作为一项全国性住房政策改进贫民窟或提供现场服务。政府宣布的这项政策认为:

- (a) 贫民窟的改进或建房场地和服务的升级,是解决被擅自占据的地地区的问题的可行办法和主要战略;
- (b) 改进贫民窟意味着采用或改进具体和社会经济方面的方案;
- (c) 重新选址和重新安置从属于现场发展,因此只能作为改进建房场地的补充,或者只有为了清除有害公共安全的地区或为了发展基础设施才

这样做。

353. 政府政策的另一个部分是社会征用。若干法令(经1977年12月发布的《第1259号总统令》修订的《第1225号总统令》和1978年3月的《第1313号总统令》)扩大了“公用”的范围,超越了狭义的传统意义,明确包括了“中低等收入群体购置社会化房屋”。社会化房屋又包括如下内容:

- (a) 为中低等收入群体建造住房单元;
- (b) 重新安置擅自占据土地和住房者;
- (c) 贫民窟升级;和
- (d) 通过开发工商产业提供经济机会。

354. 1986年人民权力革命后阿基诺政权当政伊始,就废除了住房部,取而代之的是住房和城市发展协调委员会,将其作为住房和城市发展的决策和协调机构。它也在行政上监督主要的住房机构。

355. 主要的住房机构有:提供房屋抵押融资的全国房屋抵押融资公司;负责主要为收入最低的30%的人口建房,开发住宅和提供房屋保有安全的全国住房管理局;提供住房贷款和抵押保险的住房保险和担保公司;对住房和土地使用活动行使管理职能的住房和土地使用管理委员会。供资机构有:社会保障制度、政府服务保险制度、住房开发互助基金或PAG-IBIG基金。

356. 政府更迭,迎来了基本政策、金融和结构的改革。要求改革,表明出现了新的政治环境和政府的目标。

357. 新政府对住房采取不干预政策,但它的政策是以前政府对住房的所有制度为基础的。人们认为,政府不应象过去那样直接建房,因为从资源稀缺的环境对资金的需求来考虑,这样做不仅花钱多,而且不可持续。这项政策不符合世界上新出现的观点:发展中国家的政府应根据《联合国2000年全球住房战略》倡议的扶持办法解决它们的住房需要。

358. 住房政策的这一重大转折使政府得以在不干预的情况下促进改善住房情况。它的主要任务是保证调集一切资源,保证私营部门和社区部门为住房开发作出充分的贡献。因此,它改变了自己的传统职能,以前只有它才能建房和提供房屋,现在则在一个综合统一的供房制度中起扶持和促进的作用。为此,它应创造一个扶持的环境,鼓励和调集私营部门对低价房屋的投资,发挥社区或人民的主动精神。

359. 在1987至1992年,政府采取了下列政策和战略:

- (a) 着重低收入群体,降低房租,放松标准,鼓励按各收入阶层的承受力

情况大批量建房；

- (b) 特别注意住房短缺严重的城市地区，采取各种办法，增加融资，增加房屋数量，控制土地投机；
- (c) 改进贫民区，提供现场基本服务；
- (d) 制订土地一揽子政策，以降低土地价格，控制土地积存和投机，释放公用土地和为低收入住房征用私人土地；
- (e) 发展和加强非正式部门，以建造住宅，包括将自助和自造房屋的概念制度化；
- (f) 将住房问题作为一种经济促进因素，同时认识到住房问题对经济具有很高的乘数效应；
- (g) 鼓励私营部门、非政府组织和其他群体更多地参与建房和住房融资；
- (h) 将政府对建房的参与限制于为最低收入群体建房；开发场地和服务；建造初级房屋、基本房屋和内部装修由购买者自理的房屋；贫民窟升级，若要重新安置，则在重新安置点提供基础设施和生活福利设施；
- (i) 采取区域化和业务下放的政策，使政府和人民之间有更多的直接接触；
- (j) 建立在住房的发展和提供方面确保协调和综合公私努力的制度；
- (k) 将建房方案与承受能力有效地结合起来；
- (l) 放宽低价住房的标准，简化程序，使之更能适应目标受益者；
- (m) 采取土地交换、土地调整和土地投资信托等各种机制，增加建房土地的供应。

360. 拉莫斯政权的《1993-1998年菲律宾中期发展计划》强调下列住房政策和战略：

- (a) 通过交叉补贴计划、Abot-Kaya Pabahay基金、其他补贴和以社区为基础的融资计划向最贫困的50%的人提供政府住房援助；
- (b) 鼓励以社区为主的建房和场地开发活动；
- (c) 资助一项长期的住房抵押融资方案，该方案考虑到了收回成本、交叉补贴机制、扩大对不同地区的服务等问题，以及制订新的自筹资金/合作购置土地和建房的计划；
- (d) 提供政府土地，作为擅自占据重点基础设施项目和危险区域的家庭的重新安置地；
- (e) 私营部门和非政府组织--人民组织参与为穷人提供低价住房；
- (f) 向提供房屋保有保障和住房设施升级的住房方案拨出更多的资源；

- (g) 在不影响住房融资可持续性的情况下设计无家可归者能承担得起的援助一揽子方案；
- (h) 就擅自占据土地和住房问题拟订和落实一项综合性的预防和补救方案；
- (i) 为社会性建房采取地产银行业和其他有创新的地产购置和开发措施；
- (j) 将为工人建房问题列入工农业部门；
- (k) 实行《1992年城市开发和建房法》；
- (l) 促进更加平衡的人口分布、减缓对现有物质资源和基本服务，特别是城市地区住房的压力；
- (m) 全国和解，减轻家庭流离失所的问题；
- (n) 扩大和增强重新安置点、贫民区或贫困地区和低收入社区的现有社会、家庭、妇女和儿童福利方案；
- (o) 向受自然灾害和人为灾难创伤的个人和家庭提供紧急住房和心理服务；
- (p) 建立地区一次性建房商品和区域建房公司，以便有效地提供建房服务；
- (q) 设立地方建房委员会，计划和执行地方建房方案和项目；
- (r) 建造低价住房和开拓各种建房办法，降低建房费；
- (s) 鼓励私营部门参与社会性建房、地产开发和建房；
- (t) 同步提供必要的基础设施，即水、电、通讯、排水、公共事业用地和卫生中心；
- (u) 设立重新安置区，开发建房场地和服务。

361. 特别是，住房和城市发展协调委员会根据上述几点采取了一项八点政策，以指导建房部门实现1993-1998年的指标。这八点是：

- (a) 将住房作为社会对经济活动的干预和促进手段；
- (b) 围绕民众并由民众协助的自助建房办法；
- (c) 多部门最大可能的参与；
- (d) 便利为建房获得土地；
- (e) 扩大地区的增长极限；
- (f) 可持续和能够承担的建房融资；
- (g) 维持城市开展和建房中的生态平衡；
- (h) 改进住房提供制度。

关于更详细的情况，见附件KK。

362. 《菲律宾宪法》保护财产权和菲律宾人民希望政府促进城市地产改革和建房的权利。政府在解决城市穷人的困难时必须协调非法占据土地和住房者与产权所有人之间表面上相抵触的权利。《宪法》维护的权利是：限制政府，避免它武断行使权利。因此必须协调法律和政府政策。

363. 提高生活条件，包括住房条件，不可能一蹴而就，要经过一个漫长的进程，颁布立法，执行直接建造住房和提供获得住房的援助机构的方案。政府还必须要政治意愿保证在实行改革时向受到结构调整不利影响的人提供安全网。

364. 拉莫斯政权不仅将这一点作为主要的政策方向，而且还制订和执行与上述政策一致的项目。《Lupang Pangarap方案》、《Paliparan建房场地和服务项目》和《Smokey Mountain项目》是政府正在实行的方案的几个例子(关于项目的细节，见附件LL和MM)。

365. 菲律宾政府在协调产权所有人的权利、人民拥有充足住房的权利和必须人道地对待被迫迁出的人与政府提供基本服务和基础设施来促进经济发展的义务时遇到了许多困难。履行这种义务的进程有时取决于政府必须保护的个人的权利。

366. 菲律宾的政策和法律制度不容忍，更不实行常规性的大规模强迫迁出。虽然可能出现过一些非法迁移和非法拆房的零星和孤立的事件，但菲律宾政府没有有组织、“常规性地”主持、亲自着手或鼓励这样做。内政和地方政府以及住房和城市发展协调委员会发布了关于遵守适当和人道的重新安置程序的执行条例(附件NN)。

367. 不管怎样都必须区分法院命令或《城市发展和住房法》(即《第7279号共和国法》)允许的合法迁移与未经法院命令的非法迁移。前者是宪法所允许的，而后者则是宪法所禁止的。

368. 在处理强迫迁移和拆房问题时，我们必须区分政府的合法行动与自称的“过度行使权利”的行动。我们还必须区分“非法占据者”、需要政府给予住房援助的城市穷人和“专业占据土地和房屋者”或者能负担住房的为不付房租，或者更有甚者，为获得经济利益而擅自占据土地或房屋的人。

369. 另一方面，为了制止专业的擅自占据土地和房屋者以及擅自占据土地或房屋的辛迪加，拉莫斯总统于1993年10月15日发布了《第129号行政令》，指示地方政府各部门采取行动，打击这些团伙。这项指令的目的是制止专业占据住房者和占据住房辛迪加掠夺和骚扰城市贫困家庭的罪恶活动，保护《第7279号共和国法》的合法受益者。

370. 《菲律宾宪法》和现行立法禁止非法的强迫迁移。菲律宾的法律规定，强迫迁移，若不符合《第7279号共和国法》第28条，即未经重新安置、经济援助或在30天以前通知的强迫迁移、下雨天进行的强迫迁移或拆房等等，则为非法。

371. 这项制止不公正和非人道的强迫迁移政策载于《1987年宪法》第13条第10款和《第7279号共和国法》。《第7279号共和国法》具体地禁止非法强迫迁移或拆房。如果强迫迁移或拆房不可避免，法律则规定临时或永久性的充分安置和赔偿。

372. 为制止违背法律的行为，对任何违法者处以六年以下的监禁或5000比索以上，10万比索以下的罚款。

373. 如果根据法院命令执行的强迫迁移和拆房涉及贫困者和无家可归的公民，有关的地方政府部门和全国住房管理局应在其他政府机构的协助下，在法院最后判决发布后45天内给予重新安置。如果不能重新安置，法律规定有关的当地政府部门应在上述期限内向受影响的家庭给予经济援助，款额相当于60天的现行最低日工资。

374. 只有在就地房屋保有权保障不可能办到的时候，如政府需要这块场地建造基础设施，而住在里边的人不愿意或没有能力购置房地产等情况，才能诉之以强迫迁移和拆房，这是一个政策问题。

375. 向符合条件的家庭，特别是从危险区(即河岸、海岸边、铁路、小河、公用事业用地)撤出和受到政府基础设施项目影响的家庭提供重新安置援助，这是一项通则。即使在《第7279号共和国法》颁布以前，政府就已在为流离失所的私占房屋家庭提供重新安置点。这方面的一个主要例子是Dagat-Dagatan 开发项目，在此重新安置了Tondo前滩的私占房屋者。

376. 当地政府通常在国家机构的合作下与私占房屋家庭进行一系列对话，了解他们愿意去重新安置的地区，与他们一起制定可能返回原籍省的计划。它们还与原来就居住在重新安置区的居民进行对话，说服他们接受新的居住者。

377. 此外，政府援助重新安置家庭和棚户区居住者的政策促使社会福利和发展部在重新安置区内为地方政府部门的社会工作者在进行资助服务时提供技术援助。援助包括：除其他社会福利服务外，有补充喂养、工作食品和工作方案现金、人民参与的社会准备、社区自愿资源开发、社会福利结构发展、社区动员和自谋职业援助。

378. 卫生部还针对贫民区和重新安置区的基本保健服务需求制订了一项多方面的城市卫生和营养方案，以保证提供基本保健服务，支持目前在权力下放的体制

下提供保健服务的地方政府部门的体制发展和能力建设，促进该地区卫生部门之间的社区卫生合作关系，鼓励对促进和保持卫生发展努力进行不断的研究和发展。

379. 政府认识到，私占房屋问题必须在整个发展框架中予以解决，以加强城乡各部门的相互补充，包括工农业的战略联系。由于扩大农业就业机会的范围有限，因此农村向城市地区的移民将继续下去，越来越多的人将居住在城市。因此从1970年代末期开始颁布区域发展政策和战略。这些政策的核心是将城市发展从大马尼拉市下放到其他城市。因此中型城市的发展和城市发展中心的建立是为了减轻大马尼拉的人口压力，增加城市提供给周围农村地区的这种现代化副产品。

380. 《1993-1998年菲律宾中期发展计划》和《拉莫斯政权菲律宾2000年计划》再次阐述了这一问题，展望菲律宾将在21世纪以前达到新兴工业化国家的地位。这一设想认为，经济发展是一个长期的过程，需要政府和人民之间的积极合作。这种经济发展的立足点应该是确定的发展中心。

381. 拉莫斯政权的整个发展目标，是通过人民富强来提高每个菲律宾人的生活质量。这意味着国家将为便利于人民实现愿望提供政策环境。如果经济机会不平等，国家将采取必要的干预措施，增加收入，重新分配财富。减轻贫困是《1993-1998年菲律宾中期发展计划》提出的一个宏观经济政策。要采取的战略有：为贫困者提供充足的安全网，积极执行《城市土地改革方案》，加速执行自然灾害受害者康复的有效方案(附件00)。

D. 支持性措施

1. 财 政

382. 住房需求之大，需要持久不断提供充足的资金。但目前政府在住房方面的拨款和投资不足。从历史上讲，年国民预算中拨给住房的只有四分之一。从1989年至1993年，住房部门占国民预算的比额平均为0.9%，即总额为35.3亿比索，而教育所占的份额为34.8%，即总额1,444亿比索。

383. 政府认为必须提供额外资金，但鉴于国家预算拮据，这种资金只能来自国家以外的渠道。因此通过政府建立并由住房保险和保障公司经管的一个担保制度向私营部门集资。这项制度吸引私人资金对通常来说利润不很高的低价住房进行投资。还通过免税、减税和其他特权等形式对私人投资者和开发者给予奖励。

384. 其他资金来自社会保障系统、政府服务保险制度和住房开发互助基金等

机构，这些机构将它们可用于投资的一部分资金投入统一的住房贷款基金。

385. 拉莫斯政权正在采取步骤，通过下列方面提供更多的资金：

(a) 颁布《全面综合住房融资法》，该法规定：

(一) 为《重新安置方案》、《中层住房建设方案》和《社区房产抵押方案》每年自动提供拨款。最后一项方案从1994年至1998年可望获得总额为120亿比索的资金；

(二) 将全国住宅抵押融资公司的资本从5亿比索增加到55亿比索；

(三) 将住房保险担保公司的资本从10亿比索增加到25亿比索；

(四) 将社会建房基金每年的拨款从5亿比索增加到11亿比索；

(《住房融资法》将为今后5年为住房部门筹集约310亿比索，而过去的5年给住房部门的则为35亿比索。)

(b) 振兴次级抵押市场；

(全国住宅抵押融资公司的次级抵押市场业务将从私营部门获得约300亿比索，用于额外抵押，特别是用于利用15万比索的房屋和住宅空地的社会建房方案的抵押。)

(c) 强制性参加住宅开发互助基金，这是一项备用基金；

(据估计，每年将从基金的强制性会员中集资约72亿比索，其中70%将在拉莫斯总统于1994年6月签署一项法律后拨给《全国住房方案》。)

(d) 供资机构(社会保险系统、政府服务保险系统和住房开发共同基金)五年自动承诺供资额；

(1994年，这些供资机构为联合住房贷款方案承诺了100亿比索，这是迄今为止承诺的最高金额。)

(e) 为了增加现有的房屋贷款，根据总统下达的《第72号政务令》政府部门中用于分期偿还房屋贷款的强制扣除工资制度；

(f) 资产抵押办法；以及

(g) 地方政府通过保证制度发行公债，为其廉价住房方案筹资。

2. 外 援

386. 若干国际机构有援助菲律宾住房部门方案。这类方案充实了现有的建房资金。世界银行、联合国开发计划署和联合国人类住区中心等机构提供了技术援助

捐款或贷款。

387. 世界银行提供了四批城市住房贷款,为菲律宾大马尼拉市以及其他几个城市建房项目提供了资金。具体而言,第一笔城市贷款达1,680万美元,用于改善Tondo贫民区。这是1976年6月9日签署的Dagat-Dagatan项目的第一阶段。第二笔城市贷款用于Dagat-Dagatan项目的第二阶段,其中包括在三个城市(达沃、宿务和卡加延德奥罗)改善贫民区和重新安置穷人,贷款额达2,630万美元。该笔贷款的协议于1979年1月26日签署。第三笔城市贷款用于改善大马尼拉市贫民区和重新安置方案,该方案于1980年6月2日签署,预算资金达2,940万美元。第四笔城市贷款达420万美元,供在巴科洛德、伊洛伊洛、达沃和宿务执行于1983年6月10日签署的SIR方案。

388. 技术援助方案的目标是,提高负责住房计划的各机构的能力,有效地满足低收入群体的住房需求。

389. 从1988年至1993年,计划署和人类住区中心为菲律宾住房部门执行了以下两项技术援助方案:

- (a) 拟订各地区的住房战略,以便制订菲律宾全国住房战略;和
- (b) 拟订并执行扶助最低收入群体的住房政策。

390. 第一项方案主要涉及制订各地区综合住房战略,以便协助制订全国住房战略。第二项方案更为重视通过单项办法来解决住房问题。但这两项方案都重视建造住房所涉的要素,例如土地、资金、适当的建筑材料和技术以及利用这些要素的途径。

391. 我们还利用世界银行同一时期提供的住房贷款,恢复了我国的房屋贷款制度。其中部分贷款用于社区抵押贷款方案。该方案是1988年发起的一项创新方案,目的是促进擅自占地者和贫民区的居民拥有所占的土地。

392. 德国政府也提供了2,230万德国马克的贷款,用于执行Dagat-Dagatan第二阶段A和B分阶段的工作以及Dasmariñas重新安置项目(E地区)。

E. 政府住房方案和项目

393. 阿基诺总统和拉莫斯总统继续执行了马科斯在任期间发起的大规模的全国住房方案,并保留了现已取消的安置部所管理的多数方案内容,其中包括:

- (a) 国家住房局的建房点和服务方案、改善贫民区方案以及重新安置方案;

- (b) 幸福开发公司的私营建房点和服务方案，该方案后来转由住房保险担保公司负责；
- (c) 安置管理委员会(现为住房和用地管理委员会)开展的用地规划、不动产管理、规章条例的执行以及案件裁决等工作；
- (d) 住房资金公司(现为住房保险担保公司)的房屋担保；以及
- (e) PAG-IBIG基金的单独房屋贷款和集体住房方案。

394. 目前的政府全国住房方案始于1987年，后被纳入1987年至1992年菲律宾中期发展计划和1993年至1998年的后续计划，其主要目的是协助无家可归的城市家庭满足住房需求。这一方案的指导原则是，应根据需求确定援助水平，并应根据支付能力确定如何回收成本。

395. 全国住房方案包括附件PP所载的由各房屋机构和辅助机构制定并执行的所有方案和项目。还制定并执行了新的分方案，如统一住房贷款方案和社区抵押贷款方案。

396. 建房点和服务发展方案涉及购买土地并发展有配套服务的住区，以便为人员流动和人口增长作好准备。在预计人口会增长的大马尼拉市以外的城市中采用这一办法最为理想。我们通过这一方案提供低廉住区，这样，人们就会规划住房，尤其是在有了新的住户后规划住房，而不会擅自抢占土地了。

397. 改善贫民区方案涉及政府购买贫民所占土地并通过引进基本市政服务更好地利用这类土地。我们通过向品行端正的抢占者出售建房用地解决了地租问题。这是一种备选办法，而60年代末以前，政府主要是通过清除贫民区和重新安置的办法来解决各城市、尤其是大马尼拉市的贫民区和抢占土地问题的。政府的基本战略是重新冻结或管制建房用地，以便建造各种道路、供水和供电线路以及下水道系统。可在建筑材料贷款方案协助下自己加固住房。此外，还提供保健中心、学校和托儿所等社会服务。还执行了一项扶助方案，其中包括向小型企业提供了贷款。

398. 重新安置方案涉及购买大量荒地，用于建造配套住区，以便那些从政府基础设施项目用地上迁出的无家可归的家庭居住或供那些占领项目用地或占领河道、铁轨以及类似危险地带的家庭居住。这是一项不需回收成本和完全补贴性的方案，因为方案对象收入极低，而且失去了生活来源。我们是在与所涉家庭进行一系列协商后才迁移和安置这些家庭的。根据法律，要使用60平方米的建房用地，受益家庭需连续25年每个月至少交付30至50比索，不计利息，也不必考虑配套用地的成本。一旦设立了全新的社区，将通过该方案提供大量的社会服务以及就业机会。这一方案能否持续下去取决于是否能获得资金以及有关机构与政府和私营部门负责提供就业机

会的机构进行合作的程度。国家住房局于1986年调整了工作范围,并确定了工作重点。在此之前,该机构直接执行了一项扶助方案,目的是向住房项目对象提供就业机会和开展其他创收活动。扶助活动包括向小型企业提供贷款、开展技术培训、安排工作、与制造商作出分包安排以及发展合作社等。目前各机构是通过相互协作和调动根据内阁第29号决议从事扶助活动的各机构的资源来开展这些活动的。

399. 社区抵押贷款方案是一项通过抵押贷款筹资的方案,目的是促进无地的市区穷人获得土地、加快提供基本服务以及建造或改进住房。这是国家房屋抵押贷款筹资公司的一项方案,该公司通过当地政府各部门、中央政府机构、办事处或公司以及非股份制和非盈利性私营组织等开展工作。社区抵押贷款方案始于1988年。这是一项社区房屋计划,也是一项颇有新意的战略,目的是协助解决收入最低的30%的城市人口的住房问题。可用这一方案代替改造贫民区计划,也就是说,可以根据社区的组织和财务能力分阶段开展工作。这一方案包括两类项目:(1)在现场,如果由有关社区购买被抢占的土地,应正式成立协会,把地分成很多块后卖给占地者;(2)在现场以外,如果是社区协会购买的一块空地,则将其分成小块,并向协会成员出售。分三个阶段提供资助:(1)由社区购买土地并向受益者提供用地权,(2)有关协会或合作社为开发土地或为引进基本服务提供更多的贷款,以及(3)提供个人房屋贷款,供进一步改善住房条件,抵押贷款分25年还清,利息为9%。

400. 紧急援助方案针对的是由于自然灾害而无家可归的家庭的住房需求。这涉及提供临时救济性住处或开发新的住区以及/或提供建筑材料,协助修复住房。宿舍和公寓住房方案是与社会保险系统共同开展的另一项方案,其目的是提供贷款或资助,协助建造宿舍或公寓。

401. 已完成的建房方案涉及购买荒地、开发土地和建造房屋。该方案提供完全配套的住区,房价低廉,使方案对象(大多为低工资的政府和私营部门雇员)能住得上这样的房子。已完成的建房项目多数是与私营部门合作执行的。正与当地政府部门一道开展其他一些项目。根据投资比例,与合作伙伴分享资源、技术和利润并分担风险。国家住房局以提供土地或资金的方式分担了可多达40%的项目总开支。国家住房局规定,60%已完工的住房最高售价为15万比索。

402. 统一住房贷款方案的目的是,向30%最低收入人口提供长期房屋贷款,扭转以前针对较高收入阶层的政策。根据这项方案的贷款安排,通过交叉补贴制度,降低了低收入借款者的利率。大户付较高的利率,而小户则付较低的利率,这样,小户也就可以获得贷款了。

403. 我们在开展住房方案时还特别重视妇女的需求。1989年至1992年菲律宾

妇女发展计划是政府制订的关于促进妇女发展的计划,其中包括执行以下的主要方案和项目:

- (a) 在评估住房需求、住房筹资、建造住房、管理住房以及住房研究方面提高人们的认识并开展教育活动;
- (b) 向公众广泛传播住房方案和项目情况;
- (c) 由妇女组织住房教育或培训活动,并作出安排,建立住房合作社和住房贷款担保团体;以及
- (d) 改进与妇女有关的住房统计材料。

F. 在住房方面取得的成绩

404. 在1976年至1993年期间,政府的全国住房方案取得了可观的成绩(附件QQ和RR)。

1. 1976年至1985年

405. 附件LL列举了1976年至1980年和1981年至1985年期间兴建的房屋数目。在1976年至1980年期间,共建造了85,476个单元的住房。在1981年至1985年期间,则完成了204,064个单元,比前一期增长了138%。在1976年至1980年期间,住房基金总额为25亿比索。而在1981年至1985年期间,高达127亿比索左右。这可能归功于建立了将储蓄、次级抵押贷款贸易和信用保险融为一体的建房资金制度。根据这一制度,中低阶层通过动用长期抵押贷款基金中的购房储蓄获得购房款。

406. 在政府于1981年至1985年期间建造的房屋中,国家住房局建造的房屋占一半左右(47%),其中包括:

- (a) 开发了21,704块地皮,并提供了服务;
- (b) 建造了供重新安置人口用的35,728个单元;
- (c) 改善了33,441块贫民区地皮的条件;
- (d) 与私营部门合作开展了5,154单元的廉价住房项目。

407. 还通过各种城乡住房项目在各地建造了11,132个单元的住房。

408. 此外,还生产了标准化的房屋配件,在此方面,灵活房屋样板方案最值得注意。其基本点是,将建房材料标准化,并引进样板房设计制度,以免浪费。但这一构想未获建筑商的接受,结果积压了大量建筑材料。

2. 1987年至1992年

409. 在1987年至1992年期间,根据全国住房方案,协助完成了484,195个单元,价值达450亿比索,受益家庭达358,720户。此项方案包括建房、个人抵押贷款、提供开发资金以及社区项目等(见附件RR),比该期原定目标36,444单元高出了39.74%。超标的原因是,个人抵押贷款和开发筹资项目大获成功。在全国共需建造340万单元,但在此6年期间,由于财源不足,国家住房方案只完成了其中14.8%的目标。

410. 在全国住房方案建房项目下,实际上建造了110,637个单元的住房,完成了该期目标的89.63%。主要通过国家住房局的建房点和服务、重新安置、新单元/合资和中层住房方案以及家庭保险担保公司的资产管理方案开展建房工作。所取得的成绩有:

- (a) 在开发地皮与服务方案下开发了19,204块地皮;
- (b) 在完整住房方案下开发了19,818处住房和地皮;
- (c) 在中层住房方案下建造了2,873个单元的住房;
- (d) 在重新安置方案下开发了23,054块地皮;
- (e) 在紧急住房救济方案下,以开发地皮、提供建筑材料贷款或建造临时住所的方式,完成了21,107个单元;
- (f) 在资产管理方案下建造了24,581个单元。

411. 根据个人抵押贷款方案,发放了174,925份抵押贷款,总额达310.2亿比索。

412. 多数房屋贷款是在统一房屋贷款方案下提供的。在该方案下提供的抵押贷款的利息是按照一项交叉补贴计划确定的,与贷款额成正比。该方案的资金完全是从社会保险系统、政府服务保险系统以及住房开发共同基金处获得的借款。借款利息固定不变。

413. 在1987年至1992年期间,统一房屋贷款方案协助建造了98,414个单元,其中一半以上(51%)给了较低收入的家庭。这类住房为廉价住房,每一单元不到15万比索。

414. 住房开发共同基金、社会保险系统以及政府服务保险系统这三大供资机构的辅助个人抵押贷款方案也促进了建房工作。

415. 为了促进低收入家庭在各种住房方案下获得廉价住房,于1991年执行了

《第6846号共和国法》(又称Abot - Kaya Pabahay 基金)。基金总额为25亿比索,分五年筹集,由中央政府每年拨出5亿比索。将通过该项基金协助分期偿还贷款,向参与廉价住房方案的建筑商提供开发资金,促进开发用于建造廉价住房的适当地皮,并为参与住房建设的供资机构建立有力的现金担保制度。

(a) 提供开发资金

416. 在1987年至1992年期间,政府房屋开发贷款援助方案协助建造了111,143个单元的住房。

417. 1987年,住房开发共同基金发起了团体/公司住房方案,鼓励雇主直接参与,为其雇员提供住处。根据该项方案,雇主先出钱补贴和开发地皮,而住房开发共同基金则提供统包式房屋贷款或为借款者预垫资金。此外,还于1989年发起了廉价住房开发贷款方案和合资方案,以便利用住房开发共同基金直接参与建造廉价住房。

(b) 社区方案

418. 在社区抵押贷款方案、集体获得土地方案/租赁住房方案以及合作住房方案下协助了总共87,491户家庭。

419. 社区抵押贷款方案是政府的一项大有潜力的重大住房方案,但受若干行政和供资问题的影响,表现欠佳。

420. 1990年,发起了住房开发共同基金集体购买和开发土地方案,资助PAG-IBIG成员获得可供建房的荒地或已开发的地皮。

421. 住房合作社方案力图通过专门设立的社区住房协会鼓励各家自力建房。这是一种非传统性的建房方式。家庭保险担保公司资助各社区住房协会,并协助这类团体开展项目研究。该公司还担任项目经理,并为房屋开发贷款提供担保。

422. 关于住房开发的规定,住房和用地管理委员会放宽了住房规定和标准,以便使更多的低收入家庭能买地置房,并进一步鼓励私营部门参与全国住房方案。根据这些新的方针,可划出和出售几乎未加开发的小块地皮,由各家负责进一步开发。

423. 在此期间签发的开发证共达892,277份,每年平均签发148,713份。房地产商需向住房和用地管理委员会申请开发证,并需在申请中列明有意开发住宅小区。还签发了447,614份售房许可证。每年平均签发了74,602份许可证。售房许可

证授权房地产商根据所批准的工作方案开始和完成开发工作。

3. 1993年

424. 拉莫斯政府第一年就在住房领域取得了重大成就。根据全国住房方案,向101,580户家庭提供了住房援助,完成了该方案1993年总体目标(118,670户)的85%。在住房协助方面,各住房机构通过各种方案完成了目标的98.6%,即协助了133,326个单元。这也就是说,在住房方面投入了181.32亿比索。

425. 具体而言,在1993年全国住房方案取得了以下成绩:

- (a) 国家住房局在重新安置方案下向7,653户家庭提供了配套地皮或房屋;
- (b) 10,369户家庭在国家房屋抵押贷款资金公司社区抵押贷款方案下获得了地皮;
- (c) 通过下述方案或项目向51,567户家庭提供了新的住房:
 - (一) 由社会保险系统、政府服务保险系统以及住房开发共同基金提供资金并由国家房屋抵押贷款资金公司管理的统一房屋贷款方案;
 - (二) 住房开发共同基金下的各项经常性方案;
 - (三) 各项特殊项目;
- (d) 通过家庭保险担保公司的担保方案和PAG-IBIG的直接开发贷款方案及其与住房有关的其他方案间接辅助了31,991户家庭的住房;以及
- (e) 国家房屋抵押贷款资金公司廉价住房开发基金协助了10,774户家庭。

426. 未能达标的原因多种多样,首先是缺乏资金。例如,因为实行了节约措施,削减了国家住房局从前得到充分补贴的重新安置方案的预算。另一方面,虽然《第7279号共和国法》正式确认了社区抵押贷款方案,但在资金方面,该方案并未获得大力支持。原来的方案资金是世界银行提供的房屋贷款,但世界银行现已不再提供此项贷款了。因此,在1993年,该项方案不得不依靠国家房屋抵押贷款资金公司的临时资金。有28,177户家庭申请协助,但这些资金仅够满足10,369户家庭的需要。

427. 1993年,方案和政策发生了重大变化,建房工作获得改进。这些变化有:拟订关于增加建房资金的法律,开展能力建设方案,鼓励私营部门的参与(见附件00)。

G. 住房问题与挑战

428. 尽管政府在执行全面住房方案方面取得了成绩,私人建房越来越多,数目可观,但提供住房仍是一大挑战。对参与住房工作的机构而言,要解决住房问题,仍

任重而道远。政府目前只能满足已知住房需求的30%左右。

429. 在1987年至1992年期间,政府在住房领域的目标是满足22%的城市住房需求;政府已完全实现了这项目标。但在住房总需求方面,只实现了目标的15%。虽然对住房需求的估测既包括城市,也包括农村,但鉴于城市严重缺房,政府住房方案的重点是满足城市的住房需求。大马尼拉市人口众多,因此,该市所占的份额也最大。

430. 政府在满足住房需求方面遇到的主要问题是购地和资金问题。缺乏可用于建房的廉价土地的主要原因是,有人搞土地投机,而多种多样的土地用途和在发展中国家中维护农田的必要性使问题更为严重。另外,由于人口越来越集中在城市,人们对地皮的需求也越来越大。在住房方面,土地是最关键的一项要素,对城市的穷人来说也最昂贵。

431. 资金问题主要是资金供应短缺问题。由于偿债负担很重,政府的财源有限。政府每年住房拨款不足敷用,因此,无法充分执行关键的方案,尤其是需要补贴的方案。预测表明,在6年期间,要满足城市总人口中30%最低收入人口的住房需求,需要提供42,169,000比索。我们力求利用若干政府供资机构(政府服务保险系统、社会保险系统和住房开发共同基金)调拨可运用的建房资金,但这类资金也很有限。

432. 考虑到需要大力救济大量人口,因此,要想满足住房需求,就必须有巨额投资。这些人是30%收入最低的城市家庭,处境十分艰难,很难或完全无法利用正式的投资系统。

433. 如上所述,有些方案是专门针对这些人的。但这类方案需要政府的大量补贴,现有的资金远远不能满足需要。

434. 我们力求有更多的供资渠道(例如私人资金),但由于若干因素的影响,工作受阻。首先,菲律宾并无真正的资本市场,所以供资渠道多数是短期性的。其次,近些年的经济状况和社会秩序也无助于长期投资。

435. 还有一些因素也影响了我国的住房方案,使其未能充分满足原定对象的需求,这些因素有:

- (a) 劳工费和建筑材料费持续上升;
- (b) 在交割土地和住房方面的行政系统和程序十分复杂,延误了城市穷人获得土地和住房,并增加了他们的费用;
- (c) 菲律宾人的一些社会文化特点(例如挚爱土地和喜欢自己拥有房产)阻碍城市穷人获得住房用地:
 - (一) 菲律宾人极为重视土地所有权,难以接受象用益权那样的其他安排;

- (二) 由于人们喜欢拥有自己的住房,不得不为他们拨出专用地皮。这限制了土地的使用,而不能象永久式契约租房那样造福更多的人。

436. 由于住房问题十分复杂,政府面临严峻和不断的挑战。拉莫斯政府主动采取措施,实施了《城市发展和住房法》,所以,人们有足够的理由相信,全国住房方案所定的在1993年至1998年期间提供120万套住房这一目标是会实现的。尤其是,拉莫斯政府致力于重视向来自灾区的无家可归的家庭以及从危险地区和辟作重点基础设施项目地点迁出的家庭提供住房。

437. 但更大的挑战是,应协助国家住房机构、当地政府、非政府组织以及城市穷人,防止任意拆毁房屋,获得用于建造廉价住房和重新安置的廉价住房,并解决强占的问题。《第7279号共和国法》实施还不到两年,因此仍看不出这项法律更显著的特点。预计到1994年7月31日,将完成潜在廉价住房受益者的登记工作。

438. 拉莫斯政府还认识到,要想顺利执行各项住房方案,充足的资助仍是一大要素,因为要想真正获得住房,一是要有房屋,二是要房价低廉。因此,政府正审议如何制订和维持长期的住房资金方案,通过建立二级抵押贷款市场,调动资金市场,在住房上注入更多的资金。此外,政府还将全面和综合住房与城市发展筹资方案法案作为一项重点。该项法案的目的是,增加和确定每年对全国住房方案各主要项目的拨款,并调动其他住房基金来源。这项法案的显著特点是,为重新安置方案、中层住房方案以及社区抵押贷款方案自动拨款和执行全国区级住房方案。

439. 政府还主动采取了其他措施,其中包括:创造适当的资金和财政环境,加强私营部门的参与,采取鼓励措施,增加中央政府对住房的投资,并促进地方政府执行住房方案的能力。由于在执行政府廉价住房战略方面已向地方政府下放了大量权力,因此,地方政府至为重要。地方政府官员需要提高技术,进一步改善态度,并更为支持住房战略。还需要确保地方政府有效开展活动的财务能力。最后,鉴于人口发展和分布情况以及有关政策和辅助方案对土地用途的分配和转换、工业化方案和非正式部门的影响,政府正认真考虑是否需要在全面城市发展网络内开展工作。在1993年至1998年期间,在大马尼拉市以外发展地区农工中心预计会遏制人们涌往现有的已人满为患的城市。此外,开发自由港/经济区将进一步促进根据预订目标疏散人口和促进农村的发展。

第 11.2 条

一、食品的生产、保存和分配

A. 关于食品的生产、保存和分配的基本法律

440. 《1987年宪法》规定,国家应通过提供适当的技术和开展研究以及提供充足的财政、生产和销售基础设施、运输以及其他辅助服务来扶持农业(第5节第13条)。

441. 国家必须保护靠捕鱼为生的渔民(尤其是当地的渔民)优先利用内陆和海洋公共水产资源和渔业资源的权利。必须通过适当的技术和研究以及足够的财政、生产和销售援助来扶持这些渔民。应保护、开发和维护渔场中的这类资源,甚至在外国人入侵渔场时也应这样做。此外,渔民应从开发水产和渔业资源的劳动中获得公平收入(第13条)。

B. 执行机构

442. 农业部及其协作机构(化肥和农药局、纤维工业开发局、牲畜开发委员会、全国农业和渔业委员会、国家食品局、国家肉类检查委员会、国家营养委员会、国家粮食加工研究和推广机构、菲律宾渔业开发局、菲律宾水稻研究所)负责在食品生产和保存方面开展政策指导、监督和研究工作。它们一道制订政策建议并监督食品生产和保存情况,例如监督农作物、鱼和其他水产品、鲜肉、鲜禽和奶制品、肥料以及其他农业用品的生产和保存情况。农业部采取各项措施,力求:确保农产品的公平供应和分配;确定拟议合理价格;向总统建议最高限价;采购产品,实行缓冲储存;并安排储存、运输和分配这类产品。

443. 政府在中期发展计划中设想以技术为基础实现农村工业化。科学和技术部为此开展了研究与发展活动,并提供了科技服务,支持农业和渔业部门。

444. 尤其是,科学和技术部通过其下属的委员会(例如菲律宾农业委员会、林业和自然资源研究与发展委员会以及菲律宾水产研究与发展委员会等)协调各项研究与发展活动,通过可持续开发海洋和陆地自然资源提高产量。

445. 林业和自然资源研究与发展委员会致力于建立和维持有效的全国农业和自然资源研究与发展网络。这一网络的目的是,开展高质量的研究与发展活动,并试验适

当的技术,以求改善菲律宾小农及其家人的生活。该网络每年在内部审查并在研究与发展专题会议上选定对社会和经济而言重要的技术。在选择技术时遵循了如下标准:技术可行性、经济活力、社会接受程度、无害环境以及有助于实现科技促进农村工业化的目标。林业和自然资源研究与发展委员会则通过各种战略和计划转让和促进适合当地情况的技术(附件SS)。

446. 菲律宾水产研究与发展委员会是负责水产和渔业部门研究与发展工作的协调机构。该委员会通过由全国性和地区性中心、合作站和协作专门机构组成的全国水产资源研究与发展系统,在研究工作的基础上提供水产技术,以此协助渔业。

C. 1970年至1985年期间政府食品保存和 分配政策与方案概况

447. 政府一直高度重视国家粮食自给问题,于70年代大力开展国家粮食生产方案即为明证。这些方案有:Masagana 99水稻生产方案、Maisan 方案、Gulayan sa Kalusugan方案、Maisagana 方案以及多季种植方案。根据这些方案,向农民提供了各种便利,其中包括提供了一系列技术、推广服务、灌溉、肥料、有监督的易于偿还的信贷、价格补贴、采购以及储存设施等(附件TT)。

1. 农作物

(a) 水稻

448. 于1973年5月21日发起的Masagana 99的目标是提高产量,将全国每公顷年均产量从35 cavans增至80 cavans。为了执行这项方案,已建立了一套完整的机制,引进了一系列技术,如高产稻种、肥料、农用化学品以及现代耕作方法等。还通过农业贷款、新闻宣传、销售办法、总体管理协调和评估服务协助水稻生产。执行Masagana 99 方案的地区一年后平均产量增长了21%。

449. 加强水稻生产活动获得了成功。1985年的水稻产量史无前例,高达881万吨,比1982年的产量高5.66%,比1984年的产量(783万吨)高12.47%。1985年产量高于1984年产量的主要原因是,1985年旱季水稻丰收,产量达3,535,000吨,比1984年旱季产量增加了11.7%。旱季增产大部分归功于在全国生产力基金协助下实行加强水稻生产方案的20个省。这20个省的水稻总产量达4,200万 cavans,比前一年多3,160万

cavans。未实施该项方案的各省增产200万cavans，比1984年旱季产量增长了7.7%。

450. 1985年，国家粮食局进口了538,100公吨的大米，增加了我国的缓冲储存，打击了危害市场稳定的囤积居奇现象。1985年年底，大米储量达1,590万公吨，以每天需要15,900公吨计算，超出90天缓冲储存需求量，共超出20.38天。

(b) 玉 米

451. 1974年3月7日发起的Masaganang Maisan 方案与 Masagana 99 方案同样重要。这是一项旨在实现粮食(包括白玉米和黄玉米、高粱和大豆)自给自足的农业方案。

452. 1985年玉米产量达386万公吨，比1984年产量(325万公吨)高18.8%。

453. 黄玉米产量达130万公吨，约占玉米总产量的33.7%，比1985年黄玉米的产量(113万公吨)增长了15%。此外，1984年白玉米产量为212万公吨，1985年达256万公吨，增长了20.8%。

(c) 水果和蔬菜

454. 1971年，围绕大规模粮食生产运动，发起了水果和蔬菜方案。该方案的重点是确定种植、收获和销售产品的适当时间，尽量减少生产季节性和销售失误造成的不利影响。

(d) 其他粮食作物

455. Gulayan sa Kalusugan 方案促进豆类、大蒜、卷心菜和洋葱等蔬菜的生产。高蛋白豆类(如绿豆和花生)的生产得到鼓励，其地位仅次于水稻。共有22个省参与该项方案。在此方案下共补助了12,050公顷土地的生产，受益农民达99,369人。

2. 牲畜和家禽

456. 于1977年9月发起了Bakahang Barangay 方案，到1985年为止，共向20多万小农提供了10亿比索以上的贷款。1985年，在该方案协助下，1,359位农民获得了

18,340,000比索的贷款,购买了3,667头肉牛。根据该项方案下关于扶持母牛和小牛的计划,还向110位农民提供了4,550,000比索的贷款。

457. 在1979年至1985年期间,根据1979年12月发起的Kambingang Barangay 方案,向大约16,000位农民提供了总计达2,400万比索的贷款,资助他们购买了大约9万头羊。1985年,向472位农民提供了110万比索的贷款,协助他们购买了2,225头羊。

458. 根据1983年5月发起的 Kalabaw ng Barangay 方案,为农民购买水牛提供了贷款。在1983年至1985年期间,802位农民为购买耕畜,借了327万比索。1985年,偿债率较高,达83%,但仍低于1984年95%的偿债率。1984年的偿债率是在政府监管下的所有信贷方案中最高的。

459. 1985年,综合家禽产量分别下降了2.2%和0.5%。这主要是以下两个因素造成的:(1) 这些产品的需求量减少了;(2) 饲料供应短缺,且价格上涨,饲料价格占生产成本的70%。为了维持猪和家禽业的增长,我们根据国家生产力方案,重视玉米、大豆、木薯和甜薯等短期作物的生产。鉴于饲料中的多数配料为进口配料,有必要保证为饲养业稳定地提供廉价饲料,并确保猪肉和家禽在出口市场中的竞争力。

460. 在1985年,我们还加强了家庭牛奶生产。根据牛奶生产方案,向棉兰老岛北部和 Tagalog 南部的22家合作社提供了1,006头奶牛。该方案的目标是,在10年内牛奶产量达需求量的15%。在菲律宾牛奶公司执行该方案的第一阶段,每天平均生产和处理了大约1,500立升的牛奶。

3. 渔 业

461. 政府于1971年发起了扩大捕鱼量方案,以便加快捕鱼步伐,满足人们对鱼的需求,缩小在蛋白摄取量方面的差距,并增强鱼类出口的潜力。1985年,渔业被视为价廉物美的蛋白质的来源,并被视为会带来出口收入的有前途的领域。为了补充国营公司的捕鱼量,还鼓励私营部门更多地参与这一领域的工作。在全国共有40个海水养殖示范中心,这些中心正全力养殖生蚝、淡菜、海带、螃蟹、虾、珍珠、龙虾和长须鲸。

462. 1985年,为了维持产量增长,制订了一项农业行动议程。该项议程是根据下述政策方针拟订的:

(a) 扩大生产,提高生产力,并通过扩大农业出口促进收支平衡;

- (b) 实现包括粮食、鱼类和肉类在内的所有基本食品的自给自足;并确保向营养状况堪忧的群体提供价廉物美的必要食品,尤其是提供具有很高营养价值的土产食品;
- (c) 通过促进生产力、改进销售办法以及提高价格补贴和奖励制度的效率,改善并稳定农民的收入和福利;
- (d) 通过增加收入、加强重新安置活动以及提供更多的农业和非农业就业机会,改善无地农工的福利,增强其获得农业资源的能力,确保他们在国民收入中占有更多的份额;以及
- (e) 执行旨在保留农业适耕地的土地管理政策,防止这类土地转作他用,并加强地租保障。

D. 1987年至1992年期间的农业政策、 战略和执行情况

463. 在1987年至1992年期间,政府加强了关于提高农业生产力和利润的各项政策和措施的执行工作。在此期间,政府鼓励作物多样化,执行了综合治理虫害方案,实行了税务改革以及其他降低成本措施,并酌情取消了进口限制。

464. 农业部门仍在菲律宾经济中发挥重大作用。在此期间,农业部门雇用的劳动力占全国总劳动力的45.88%,该部门的生产总值在国内生产总值中占23.02%。农业(不包括林业)年均增长率为2.5%,这一小小的增长率归功于牲畜和家禽产量增加以及土地和劳动生产力大获改善。就实际总增值而言,作物所占份额最大,占53.63%,渔业其次,占19.46%,牲畜和家禽占17.23%,林业占5.05%(附件UU和VV)。

465. 土地和劳动生产力的提高大大促进了农作物产量的增长。由于使用了更多的肥料和高产籽种并执行了作物多样化方案以及其他方案,土地生产力平均增长了3.13%。农业部门的就业率下降了1.41%,而农业产量却增长了2.38%,这表明劳动生产力在此期间有所提高。

1. 促进作物多样化和确保粮食安全

466. 为加强农业部门的生产系统,政府继续促进农业多样化。该项战略的目标是:保障粮食安全,增加就业机会,提高农民收入,以及降低对世界市场上需求量不断下降的传统出口商品的依赖程度。在1987年至1992年期间,农业部向总耕地

达78,679公顷的大约136,931位农民提供了适当的作物多样化技术和推广服务,例如多层种植和间种等。

(a) 水稻和玉米

467. 政府执行了确保粮食安全的多项特别方案,如在1987年11月至1990年12月第一期和第二期水稻增产方案;1989年6月至1990年2月第一期和第二期玉米增产方案;以及1990年5月至1991年4月第一期和第二期水稻行动方案。这些增产方案的目的是促进增产,满足更多人的粮食需求。

468. 具体而言,水稻增产方案的目的是尽量提高水稻产量,满足全国的粮食需求,并维持稳定的缓冲储存。该项方案具有如下特点:(1) 交替使用化肥与人工肥计划;(2) 实行籽种援助方案;(3) 提供收获后所需的设施;(4) 开展灌溉活动;(5) 提供信贷;(6) 稳定价格;(7) 传播信息。

469. 水稻行动方案是政府发起的一项内容广泛的行动方案,目的是逐渐实现水稻生产自给自足,并促进水稻生产力和价格稳定。该方案与水稻增产方案有着类似的生产和生产后加工计划。在1990年至1991年执行该项方案期间,水稻产量增长了3.8%。但在1992年并未能维持这一增长率,主要原因是,在该年期间,缺乏灌溉用水,致使水稻产区总面积减少了6.63%。

470. 由于这些努力,并由于取消了化肥关税,降低了生产成本。政府促进作物多样化和扩大农业规模,以求提高用地效率。由于改善了研究、推广和信息服务,提高了农业技术,农民享用信贷以及关键支农服务的机会也更多了。

471. 另外,玉米增产方案的目的是,通过向农民提供经开放传粉或杂交的良种玉米和协助农民获得肥料,提高玉米产量10%以上。但未能实现该项方案的目标,在1989年至1990年期间,实际增产幅度只有7.34%。在此期间,只有88%的预定地区种植了玉米。

472. 在此期间,为了满足市场需求和确保充足的缓冲储存,国家粮食局进口了大米和玉米。1988年,我国从中国、澳大利亚、西班牙和美国进口了大约181,198公吨的大米,以便达到该年90天的缓冲储存量。造成缓冲储存不足的原因是,1987年我国遇到旱灾,结果第二年首季歉收。我国在1990年之前连续几年进口大米。我们在1987年、1988年和1990年进口了玉米,以保障供应和价格的稳定。国家粮食局在这些年期间共进口了1,020,861公吨的大米和144,791公吨的玉米。

473. 为了修复被1991年Pinatubo 火山爆发损坏的农田,发起了Sagip-Bukid

行动计划，力求恢复该地区的农业生产力，为当地农民创造直接的收入来源和就业机会。在此方案下修复的农田总面积达78,432公顷。还协助清扫了火山泥流并耕种了大约63,651公顷的土地，占总修复地区或耕种地区的74%。约有53,929位农民获得了协助。

474. 在1987年至1992年期间，主要农作物的产量仅达到了目标的96.6%，原因是主要增产作物稻谷、玉米和椰子收成欠佳。在此期间，菲律宾遇到自然灾害，稻谷和玉米增产幅度极为有限。这一部门除了受到自然灾害的严重影响之外，由于预算不足，未能采取足够的扶农措施，例如未能提供足够的信贷援助、灌溉以及收获后服务和销售设施等，而销售系统缺乏效率也是这一部门增长缓慢的一项原因。

475. 稻谷年产量平均只增长了1.44%，1987年为854万公吨，1992年增至912.9万公吨。与此相类似，自1987年以来，玉米年均产量只增长了1.36%。1987年玉米产量为427.8万公吨。尽管我国遭受自然灾害，但稻谷和玉米产量仍分别达到预定目标的94.41%和97.6%。

476. 导致玉米增产的因素有：大量采用杂交品种；牲畜和家禽需求量同时增长产生了附带效应，并反过来促进了玉米饲料需求量的增长；从1987年到1990年，玉米产地增加了14万公顷，这可能主要是玉米价格上涨刺激了农民的积极性的结果。但在1991年，由于农场玉米价格低落，农民转种其他作物（如稻谷）和象蔬菜和根用植物等其他经济作物。种植面积比1990年的水平减少了23万公顷，减产4.1%。这一趋势持续到1992年，该年，产量下降了2.06%。

477. 另一方面，糖的生产情况较好，年产量平均增长10.37%。增产的原因是，在此期间国内市场对糖的需求量大增，此外，1989年，美国增加了糖进口配额。由于这些情况，甘蔗种植者又振作了起来，重新种植了已废弃的甘蔗地。

478. 其他作物的产量也呈增长趋势，平均增长率为1.46%。1987年，这类作物的产量为1,113万公吨，1992年，增至1,196万公吨，其中多数作物（木薯、洋葱、卷心菜和茄子）的产量均有所增长。有些作物甚至超过了原定生产目标，这些作物是：西红柿、大蒜、洋葱、卷心菜、茄子和 calamansi（当地一种柑桔类水果）。作物多样化和非传统出口品新市场的开发是导致这些积极进展的一些因素。

479. 还执行了多项政策和措施来发展和加强农产品市场销售系统，确保农民能销售自己生产的粮食，并保障合理的价格。在此期间，稻谷的农场出场价按每公斤计算每年平均增长61.26%，玉米价增长86.67%，椰子价增长63.25%，甘蔗价增长41.86%。

480. 虽然在此期间实行了若干增产方案，但各种作物的生产情况可以说未达

到标准。这些方案的具体目标是,维持增产,满足不断增长的人口的需求,抵销我国在此期间遇到的各种自然灾害带来的不良后果。在此期间遇到的自然灾害有:经常干旱、1988年和1991年的强台风、1990年的地震和1991年的 Pinatubo 火山爆发。但应指出的是,如果没有这些方案,生产情况会更糟糕,从而不得不进口大量的大米和玉米。

(b) 牲 畜

481. 在此期间,牲畜和家禽产量大增,年均增长率达6.7%,1987年的产量达170万公吨,1992年增至230万公吨,比同期预计产量高16%。这两个分部门产量增加的主要原因是,人们对牲畜和家禽产品的需求量有所增加,投资环境也颇为有利。为改善投资环境和降低生产成本采取的措施有:放开饲料进口;取消对种牛和肉牛的进口;取消对在各省间运输水牛的限制;以及免税进口上亲代和亲代种禽(附件VV)。

482. 猪肉量仍是牲畜类增产的主要来源,在1987年至1992年期间,年均增长率达6.7%。

483. 在此期间,牛肉量年均增长率为0.8%。1987年,取消了对肉牛和种牛进口的限制。1989年,根据《第99号行政令》,将每月进口种牛和肉牛的配额从3,600头增至4,800头。1991年《第470号行政令》将牛肉的进口税从50%减至30%,但尽管如此,实际并未能进口那么多的牛。在1987年至1992年期间,共进口了124,356头牛。

484. 在1988年至1992年期,奶制品产量继续下跌。造成这一状况的原因是,我国最大的一家商业奶制品企业减少了奶牛的数目,此外,1992年我国遇到旱灾。但应指出的是,在此期间,奶制品的实际产量达17,000公吨,超标3,000公吨。

485. 水牛肉产量年均增长率为2.6%。取得这一成绩的原因是,取消了对水牛省际流动和屠宰的限制,并加紧实施了政府的分散牲畜方案。

486. 经动物养殖局批准,进口了雏鸡和待孵鸡蛋,以此鼓励扩大家禽养殖业。1992年,由于生产和疾病问题造成供孵化和食用的鸡蛋严重短缺,农业部取消了对进口待孵鸡蛋的限制。1987年至1992年,共进口了大约660万只雏鸡和3,100万只供孵化的鸡蛋。

487. 主要由于改进了生产技术(缩短了产鸡或养鸡上市的天数以及提高了产蛋率)和鼓励大型商业养殖(免税进口上亲代和亲代种禽),在此期间,家禽产量年增长率达9.2%。

488. 此外,在此期间,由于有越来越多的合作社和其他组织养鸭,鸭蛋产量也

有所增长。

(c) 渔 业

489. 1987年至1992年期间,渔业产量增长了3.4%,其中主要是人工养殖水产品增长了。在这几年期间人工养殖获得很大进展的原因是,国际市场对人工养殖产品的需求旺盛,此外,在繁殖和养殖管理系统中应用了更为有效的技术。商业捕鱼量超出该期生产指标的3.5%,这主要是渔船公司在沿海持续捕捞的结果。在此期间,乡镇鱼产量略有增长,其表现较差的原因是,乡镇渔业资源由于捕捞者的数目年年增长和非法手段的使用受到了越来越大的压力。

490. 在1987年至1992年期间,年均鱼产量达2,430公吨,达该期年均生产指标(2,440公吨)的99.6%,鱼产量年均增长3%(附件WW)。

491. 在此期间,乡镇捕鱼量占总捕鱼量一半以上,在此期间的平均捕鱼量达1,100公吨,在整个渔业部门,其年均增长率最低,只有大约0.4%。

492. 乡镇捕鱼量疲软不振的原因可能是,由于滥捕和非法捕鱼活动,沿岸渔业资源已渐渐耗竭。此外,红潮和台风不断肆虐,造成乡镇捕鱼量普遍减少。我国还执行了由亚洲开发银行资助的渔业部门方案的核心战略,设立了鱼保护区和海洋公园,对捕鱼施加了某些限制,如设立禁止捕鱼或限制捕鱼区,这也是乡镇捕鱼量减少的一项原因。

493. 在1987年至1992年期间,年均商业捕鱼量达68.2万公吨,年均增长率为4.7%,年均产量比该期生产指标高3.5%。商业捕鱼成绩主要是渔船公司在沿海、尤其是在200海里专属经济区内持续捕捞的结果。此外,投入运行的商业渔船数目有所增加,提高了商业捕鱼量。

494. 商业捕鱼量增长的另一个原因是,大马尼拉市的Navotas港、怡朗省的Barangay Tanza港、卢塞纳市的Barangay Dalahican港、南甘马磷省的Camaligan港和班诗南省的Sual港等公营或私营渔港陆续投入运转,降低了渔船的的周转期,增加了捕鱼时间,提高了捕鱼量。

495. 在此期间,在渔业部门中,水产养殖增长最快。水产养殖产量年均增长6.2%。1987年至1992年期间,实际水产养殖年均产量达64.8万公吨,超额完成了64.3万公吨的原定指标,比原定指标高出0.8%。在1987年和1988年,由于市场状况颇为有利,再加上采用了有效的养殖技术,产量大增。加工厂和新的加工技术越来越多,促进了出口生产。

496. 但在后来几年中,水产养殖产量的增长率有所下降,原因是,在1989年至1990年期间,日本市场供过于求,后来人工养殖的产品(尤其是虾)大批生病。此外,水产养殖产品生产成本过高也是产量增长率逐渐下降的一个因素。另外,因为不时出现红潮现象,双壳贝类养殖大受损失,影响了水产养殖的总产量。

497. 到1992年,由于需求增长和养殖其他水产(例如海带和在鱼箱中喂养的石斑鱼)量相应增长,水产养殖有所回升。此外,我们还努力提高鱼塘的产量。但实际产量仍比1992年的指标低1.2%。

2. 降低原料成本

498. 为了促进农业部门的经济活动,根据菲律宾税制,农业部门获得了优惠待遇。对化肥、农药、种籽、动物饲料以及配种动物等农业原料和原始农产品免征增值税。此外,还降低了农业原料关税,以便降低主要农产品的生产成本。

499. 鉴于化肥是农业生产中的一项重要原料,政府于1986年全面放开了非磷肥的进口和销售。后来,政府降低了磷肥税,以期促进我国的农业生产力。根据1989年7月批准的《第364号政务令》,对种类化肥统一征收5%(原为20%)的关税,农民得以低价购买化肥。同时,继续执行了分期付款办法,并免税进口了非国产的化肥。政府还通过化肥和农药局执行分期付款采购计划,鼓励农业集团有组织或集体销售产品。

500. 根据1990年7月19日的《第413号政务令》,后来将对所有进口化肥征收的5%的税率减至3%。但由于几项争执,后来暂停执行了此项命令。同时,在1990年7月下达了《第443号政务令》,对包括化肥在内的所有进口产品征收9%的关税。后来,1991年的《第475号政务令》撤销了前一项命令,将进口税降至5%。但1992年4月30日的《第517号政务令》完全取消了进口税。1991年7月20日的《第470号政务令》取消了对氮肥征收的5%的关税,但保留了对磷肥征收的5%的关税,并规定取消了本地不能大量生产的尿素以及其他关键化肥的关税。

501. 在牲畜和家禽方面,1991年的《第470号政务令》将牲畜和种禽的进口税降至3%,对牛的精子和动物生物学产品征收了10%的关税,对兽药征收了20%的关税。1992年7月的《第8号政务令》将5种家禽的进口税降至类似传种动物的关税水平。用于传种的鸭、鹅、鸡、火鸡和公鸡关税从40%降至3%。

502. 1989年,为了促进商业捕鱼现代化,采取了新的鼓励措施。为了缓解进海滥捕问题,鼓励渔船公司从事远洋捕鱼。毛重40吨以上的渔船按值计算的关税和其

503. 此外,在1990年,根据《第413号政务令》,按值计算,将虾的关税税率从30%降至20%,并取消了按值计算的10%的原料进口税。考虑到饲料至少占生产总成本的60%,降低了饲料成本后,提高了菲律宾大虾的竞争力。菲律宾大虾在日本市场上的出口价达最高水平。政府还想通过这一措施促进菲律宾大虾进入美国和西欧市场。

3. 维护农业的持久性

504. 在此期间,大力促进了旨在促进农业持久性的关键方案。为了鼓励有效和适当地使用农药,进一步加强了综合害虫管理方案的执行工作。该方案涉及化学、生物、养殖以及其他害虫管理措施,用最低的成本从事大量的控制工作。采用了这一方案后,最大限度地降低了对农民健康的危害。在1988年至1992年期间,为456,611名农民举办了与此方案有关的7,837期培训班。

505. 农业部利用农业生产技术专家鼓励使用有机肥料。1991年,执行了国家速用堆肥方案。

506. 为了进一步保护渔业资源,政府努力严格实施关于禁止打鱼的《第704号总统令》和关于禁止珊瑚出口的《第1219号总统令》。1987年,根据社区就业和发展方案,在沿海建立了大约200处人工礁,以便针对水产资源骤减状况,保护渔业资源。对在国际海域捕到的鱼免征进口税也有助于尽量减缓沿海渔业资源衰竭问题。淡水和盐水区的渔民分到了1,050万尾仔鱼。此外,还在内陆公共江河池塘中放养了27万尾仔鱼。

507. 1989年,根据《第114号政务令》,在菲律宾渔业开发局主持下,设立了非法捕鱼和维护水产资源总统委员会,加强了对禁止非法捕鱼的有关法律的执行工作。1989年2月,在全国发起了Bantay Dagat 方案,促进了渔业部门的执法工作。

508. 通过渔业部门方案的各项活动,加快了恢复水产资源的工作。1991年,在Calauag、Carigara 和 Panguil 三个重点海湾中至少50个村庄处,设立了更多的人工礁。1992年,根据渔业部门方案的目标,种植了几公顷的红树,同时在重点海湾内进行了资源和生态评估,以便为制订渔业部门的合理管理计划收集所需的科学资料。

4. 实现价格稳定

509. 在此期间,还实行了基本商品价格管制措施。1989年12月,对精磨米、一

般米、腌鸡、猪肉和精糖等一些商品实行了价格管制,以免价格无理上涨。这是总统在我国该年发生政变后实行紧急状态期间采取的一项行动。1990年,继续对这些商品实行价格管制,以免受我国遇到的自然灾害(即第二季度的干旱、7月16日的地震和1990年底的台风)和中东危机的影响而不当提价。政府采取此项行动的另一目的是,防止囤积居奇和投机倒把。在整个1992年期间,维持了价格管制。

510. 根据私有化和政府最少干预政策,国家粮食局在维持价格稳定方面的作用只限于最后买卖的作用。国家粮食局建立了稻谷和玉米扶持机制,在市场供过于求时买进稻谷和玉米,而在供应有限时,则卖出稻谷和玉米。

511. 1987年至1992年期间,国家粮食局共购买了2,591,380公吨的稻谷,年均购买431,896公吨。根据这一期间年均产量9,527,820公吨来计算,国家粮食局买进的稻谷占稻谷总产量约4.53%,占待售余额的6.98%左右。另一方面,国家粮食局在过去6年中共购买了588,049公吨的玉米,仅占该期总产量的2.12%。由于农产品价格的波动和自然灾害的影响,年均购买量波动很大。与此同时,所销售的大米和玉米总量达2,678,496公吨和794,074公吨,市场参与率分别达7.33%和14.33%。

512. 由于稻谷和玉米的平均农场价格在此期间普遍低于国家粮食局的维持价格,因此,国家粮食局不必保护稻谷和玉米的维持价格。稻谷和玉米的农场价格低于国家粮食局维持价格的原因是,国家粮食局未能购买至少10%的稻谷和玉米总量。由于缺乏资金和资金延误,国家粮食局影响农场价格的能力受阻。

513. 根据1992年的《价格法》(即《第7581号共和国法》),可通过稳定日用品和优质商品的价格和在紧急状态期间抑制价格无理上涨,维护消费者的利益。由农业部、贸易和工业部、卫生部以及环境和自然资源部共同执行该项法令。

5. 生产与市场相结合

514. 还通过多项政策和措施发展并加强了农产品的市场销售系统,确保农民可以销售自己的产品并有合理的售价。

515. 在此期间,促进了买卖双方进入牲畜和家禽市场的机会。设立了家禽拍卖市场,供农民以公平价格销售牲畜及其产品和获得合理的报酬。

6. 增强小农和渔民的能力

516. 根据1990年3月《第6933号共和国法》和《第6939号共和国法》,制定了

《菲律宾合作社法》，并设立了合作社发展局，此后，合作社数目增幅达到高峰。还通过许多刺激措施，例如通过国家粮食局采购方案中的认证办法、菲律宾土地银行的集体贷款计划以及合作社发展局的培训和管理协助，进一步鼓励发展农民组织和合作社。一般而言，合作社发展局及其获得承认的非政府组织的培训方案与活动的重点是开展能力建设，即培训教员、会计和簿记员。

517. 前政府直接负责组织合作社工作。阿基诺政府在组织和发展合作社方面起了促进作用，鼓励私营部门通过各非政府组织在建立农民组织与合作社过程中发挥主导作用。政府提供了培训以及技术和财政援助，协助合作社成为自主的和富有活力的组织。

518. 人们注意到，从1987年到1992年，合作社总数剧增了508%，从3,478个合作社增至21,136个合作社。在此期间登记或重新登记的合作社中，大约85%属多用途合作社，7.2%为信用合作社。与此同时，农村合作社银行和地区销售合作社以及销售、生产和消费合作社的数目有所减少。造成这一趋势的原因可能是，这些合作社变成了多用途合作社，其中多数合作社扩大了业务活动，将活动范围从生产扩大至销售。

519. 在菲律宾土地银行信贷计划的协助下，合作社越来越多，合作社的管理能力成了问题。需要加强体制和培训，确保合作社能长期开展活动。早于1988年，就有人提议设立一家合作社中心银行，使各合作社能汇集资源，协助新兴的合作社开展经济活动。我国各合作社集团和基金会对此尤为关注，目前正在探讨这一倡议。

7. 获得和发放信贷

520. 为了向农业部门提供更多的贷款，政府实行了一项战略，该项战略具有以下三方面的内容：(一) 提高农民的偿债能力和承兑能力；(二) 降低银行风险和监督费用；以及 (三) 增加对农业基础设施和收获后加工和处理设施的投资。为实施这项战略，政府采用了各种方案和项目，其中采用了综合农业贷款基金方案，并促进了旨在协助各类组织的财务计划，例如合作社和人民组织发展援助方案和Grameen银行回应方案。

521. 综合农业贷款基金汇集了过去执行的政府各种贷款方案的资金，用于资助政府的降低成本和风险方案：菲律宾作物保险方案、中小企业担保基金、Quedan担保基金委员会和Bagong Pagkain ng Bayan。另一方面，合作社和人民组织发展援助方案与Grameen银行回应方案的目的是，促进对未获银行协助的小户农民的资金流动，并加强其利用储蓄的能力。

522. 尽管政府力促银行向农业部门提供贷款,但在银行系统提供的贷款总额中,农业贷款的比例逐渐减少,1987年为7.2%,1992年降至4.1%。农业贷款在政府金融机构(如菲律宾土地银行和菲律宾开发银行)提供的贷款总额中所占的比例也略有减少,1987年为6.7%,1992年降至6.5%。造成这一趋势的原因可能是,由于频频发生自然灾害,工作重点转为资助农民的粮食处理和加工活动。可指出的是,在1989年至1991年期间,农业贷款在政府金融机构提供的贷款总额中所占的比例从11.4%增至31.7%。农业贷款在农业银行提供的贷款总额中所占的比例下降,1987年为61.2%,1992年降至55.2%。与此同时,私人银行一般仍不愿意向农业部门提供贷款。这些机构认为农业项目和计划很有风险,缺乏吸引力。从1987年到1992年,农业贷款在私人银行提供的贷款总额中所占的比例从7.2%降至3.1%。但以贷款额计算,私人商业银行提供的生产贷款仍占生产贷款总额的一半以上。在此期间,私人商业银行平均提供了67%的生产贷款。另一方面,在过去7年期间,政府专业银行和农业银行提供的贷款各占贷款总额的13%。

523. 在1987年至1992年期间,总体而言,未能充分提供农业生产所需的贷款。原计划在该期发放267,651,000,000比索的贷款,但实际发放额仅占贷款指标的81%。

524. 1990年,货币委员会取消了对银行设置分行的限制,以求进一步调动农村储蓄金,增加信贷资金。它鼓励银行在三个贫穷的城镇中各设立了一处分行。1992年4月,为了进一步提高农业生产力,重组了Quedan担保基金委员会,后改称Quedan和农村信用担保公司。该机构的职权和资源与其前身相比有所扩大,工作重点是向工地改革受益者提供资金,但并不协助他们购买家具和收割庄稼后所需的设施。

8. 《小户农民大宪章》

525. 1992年6月4日颁布的《第7607号共和国法》(又称《小户农民大宪章》)涉及政府开支、贸易政策和资金等广泛的宏观经济问题,因此,极大地影响了农业政策。该项法令规定了农民的权利和责任,其中包括:(1) 有权在维持价格方案保障下安排和开展活动;(2) 提高农民的地位并促进其代表参与农业决策机构;(3) 以最低利息和最低附属担保为条件向农民提供贷款。《第7607号共和国法》还指示政府限制进口本国可生产足够数量的农产品;确保继续提供适当和廉价的种籽;并确保以合理价格提供足够的肥料。

9. 提供农村市场基础设施和粮食加工处理设施

526. 政府通过多项方案协助提供各类设施,继续向小户农民提供了粮食加工处理设备,例如仓库、碾米机、干燥机和脱粒机等。政府还通过国家粮食加工处理研究和推广所研究如何改进粮食加工处理技术和作法,以便在收获后协助减少粮食损失。其中的一项重大研究成果是,成功研制了流动式速干机。已向用户提供了这项技术。该所已指定13家制造商大规模生产这一机器。

527. 在此期间,国家粮食局执行了发展基础设施方案,提供了许多基础设施,其中包括347座仓库(总容积达160万公吨)、71台碾米机、461台干燥机、75座地窖、39台脱粒机和45台玉米脱粒机。此外,国家粮食局还执行了国家粮食局和日本国际合作署援助设施方案,协助农民获得优惠贷款,以便他们购买粮食加工处理设施。通过该项方案,向79个符合条件的农民组织提供了57台脱粒机、27台干燥机、33台碾米机和15座小型仓库。农民团体还利用日本国际合作署提供的合作社奖金购买了总值达2,630万比索的加工处理设备。

528. 政府通过国家农业和渔业委员会为13个农民组织各造了一处农村粮所,受益农民的数目达3,387人以上。此外,政府还在综合土地改革方案下提供了推广服务,向19,195位土地改革受益者分发了800件加工处理设备。在Quedan农村信用和担保公司的村庄销售中心方案下,在班诗南省和伊莎贝拉省建造了两座仓库。

529. 总体说来,在全国分发的脱粒机(包括国家粮食局和私人拥有的脱粒机)总数有所减少,1987年分发了1,949台,1992年分发了1,811台。同期,脱粒能力也从每小时1,545公吨降至每小时1,436公吨。若干设备退化,以及维修和运转费用越来越高,可能是脱粒能力下降的原因。从1987年到1992年,碾米机的数目也减少了5%,从14,417台降至13,659台。但由于私营部门安装了现代化的大规模商业碾米机,碾米机的碾米能力提高了25%。但到1990年,由于维修费用过高,再加上在当地市场上买不到零部件,这类碾米机多数已停止运转。尽管碾米能力下降,但到1992年年底,我国的碾米能力仍然过剩,过剩量达每小时1,942公吨。

530. 另一方面,1992年,全国仓库容量约达510万公吨,比1987年增长了18%。在此期间,私营部门拥有的仓库容量占全国仓库总容量77%左右。主要产稻区(即吕宋岛中部地区、卡加延山谷和塔加洛格南部)的仓库容量占全国仓库总容量35%至40%左右。

531. 在牲畜和家禽方面,提供了市场援助,建立了牲畜拍卖场,并改进了屠宰场。在1992年12月,共有120处牲畜拍卖场,其中22个拍卖场是在此期间建立的。在

此期间,建立了154处屠宰场,全国有证或无证的屠宰场总数已达899个。

532. 同时,由于在全国各地恢复和扩大了渔港和国营冰冻厂的业务范围和冷储能力,提供了更多的鱼类加工设施和服务。

533. 1987年,怡朗渔港开始充分运行,从而大大改善了米沙鄢群岛水产部门的加工和销售活动,并促进了小户渔民更好地利用出口市场。在此期间,共有三个新的渔港联合体开始运行:南甘马磷省Camaligan市Dugcal村的Camaligan渔港联合体(1991年);卢塞那市Dalahican村的卢塞那渔港联合体(1992年);和班诗南省Sual市的渔港联合体(1992年)。负责确保在我国主要渔业中心建立所需的鱼类加工基础设施的菲律宾渔业发展局负责这些港口的管理工作。1992年,在海外经济合作基金第17批日元贷款的协助下,在宿务、达沃和桑托斯将军城开展了全国渔港项目第二期一揽子计划第一阶段的准备活动。

534. 还在国内某些捕鱼中心修复了商用或公用渔港,以便为小型和大型渔业提供更好的基本服务。根据渔业部门方案的鱼类销售和基础设施计划,于1992年完成了在怡朗和三宝颜的商用渔港联合体的修建工作。此外,还完成了我国主要鱼类贸易中心纳沃塔斯渔港联合体的重大修建工作。

535. 在此期间,为了向商业渔民和小型渔民提供更多的冰,继续修复了国营冰厂和冷藏设施。在此期间,在35座国营制冰厂和冷藏设施中,共修复了17座制冰厂和冷藏设施。根据目前关于将渔港中的国营冷藏、仓库和市场设施私有化的政策,已将所修复的21座制冰厂和冷藏设施全部租给私营部门。

536. 此外,在日本国际合作署的一个专家组于1988年完成一项可行性研究后,开始筹备拟订区域运鱼系统总计划。建立运鱼系统的目的是,改进鱼类销售系统,将鱼从过剩地区运到缺鱼地区,即将鱼从商用/公用渔港运到内陆地区的消费者手中。

537. 政府于1991年执行了《地方政府法》,调整了公用渔港发展项目业务战略的重点,确保地方政府能直接参与以前由菲律宾渔业发展局管理的公用港口的营运。结果,菲律宾渔业发展局现在只经营埃斯坦西亚公用渔港,而交出了罗哈斯市Libas、莱特省Sogod、北甘马磷省Mercedes、奎松市Atimonan和阿尔拜市的Fatima这五个公用渔港的经营权。与此同时,为了确定是否可与索索贡省的Bulan、北阿古桑省的Cabadbaran市和巴丹省的Orani市地方政府联合经营公用港口,菲律宾渔业发展局还于1992年完成了港口评估工作。

10. 支持农业机械化

538. 菲律宾1987年至1992年中期发展计划阐明了农业机械化政策,强调应最佳使用劳力,而不是解雇劳力,并鼓励在本国生产适合本地使用的农业用具和设备。

539. 政府的总体政策是,通过有选择的机械化支持农业发展。有选择的现代化涉及采用和促进适当的农业机械化技术,这类技术应具有以下特点:能提高农业产量;对农民来说经济实惠;能提高劳动效率和生产力,而并不一定需要解雇劳力。

540. 在1987年至1992年期间试行了几项农业机械化政策和方案,例如根据1985年的《公共汽车投资法》和《刺激农业发展法》免除了当地制造商的税务并鼓励他们对外出口。此外,还继续给予农业机械(尤其是四轮拖拉机、耕地机、碾米机、脱粒机和灌溉水泵)的用户和生产商信贷便利。

541. 由于促进适当的农业机械化技术和为此采取刺激措施,在此期间,市场对一些农业机械的需求普遍增加。农业机械生产商和销售商协会的统计数字表明,从1987年至1992年,某些农业机械和设备的销售量增长了170%,从19,344件增至52,166件。由于政府鼓励通过适当的粮食加工处理技术和机械来减少收获后的粮食损失,从1987年到1992年,粮食加工处理设备(碾米机、脱粒机、干燥机和玉米脱粒机)的销售量也增长了82%,从342件增至624件。但在1990年,由于农业部门遭到重大自然灾害的严重影响,各种农业机械和设备的销售量明显减少。1991年,农业机械的销售量开始回升。

11. 改进研究、推广、信息以及其他辅助性服务

542. 中期计划确认研究和推广在提高农业生产力方面的关键作用,并阐明需加强我国的研究和推广工作。据中期计划的设想,需增加对研究与发展的投资,改进中央和各地的农业信息服务,调整整个研究与发展系统,进一步下放权利,更有效地为顾客服务。在执行中期计划期间,尽管对研究与发展系统的投资持续不足,但仍取得了相当大的进展。我国各研究所在改良品种、组织培养、胚胎移植、保护作物、成本低效率高的土地翻整和种植技术、农业造林以及通过间作和其他处理办法开发一些高产作物等领域中取得了重大进展。所发明的新技术有:高产抗病稻种、玉米种以及其他作物;经开放传粉的玉米种;用于水牛养殖的胚胎移植技术;农地倾斜技术;以及利用稻草人工造纸。为了更好地协调这一部门中的研究与发展工作,加强了国家农业和资源研究与发展网络。

543. 参加国家农业和资源研究与发展网络的机构采用了与地点和用户挂钩的研究与发展联合体的形式,以便参加研究网络的各机构能最佳地利用有限的资源,并在确定研究方案重点方面进一步放权。地区联合体的作用是,在开展本地区的研究与发展活动中进行综合规划和评估以及分享资源。目前在全国各地共有14个地区研究与发展联合体。我国的农业推广工作仍由土地改革部、农业部以及环境和自然资源部负责。各地的政府机构正根据《地方政府法》从事推广活动。

544. 我们在执行中期计划期间,力求增加研究资金,使政府的研究与发展资金达到其他发展中国家的水平。具体而言,中期计划的目标是,增加对研究与发展的投资,从1987年到1992年,将研究与开发投资在农业与自然资源增值总额中所占的比例从0.22%增至1%。在1987年至1992年期间,研究与发展投资在农业和自然资源增值总额中所占的比例年均只有0.26%,即417,500,000比索。

545. 为了更好地协调农业部门的研究与发展工作,加强了国家农业和资源研究与发展网络(附件SS)。目前参加这一网络的机构如下:农业部的52个研究所、环境和自然资源部的13个地区研究所、31所国立大学和学院、科学和技术部的3个研究所、土地改革部的4个研究所以及3个私人研究所。菲律宾农业、林业和自然资源研究与发展委员会和菲律宾水产资源研究与发展委员会负责协调和管理这一网络。

546. 为了改进研究、推广、信息以及其他辅助性服务,农业部开展了下述活动:(1) 将各培训单位并入农业培训所,以便提高培训推广人员的效率;(2) 通过其农业研究局制订了国家农业研究和推广日程安排,以便更密切地联系当地的具体情况开展研究与发展工作;以及(3) 发起了通过农业发展提高生活水平方案,目的是利用农民团体和渔民团体的创业技巧,促进他们自创农工企业。

547. 2000年菲律宾科学和技术促进国家发展议程列举了供出口和内销的重点产品,而且还根据科学和技术总体计划,确定了多项战略。这些总体计划涉及所确定的部门,将由科学和技术部负责执行。

548. 菲律宾农业、林业和自然资源研究与发展委员会的目标是,以技术促进公平、有效和有利于生态环境的增长。其具体目标是,通过应用优良技术,实现生产指标,提高贫困农户的收入,增强菲律宾农业在世界上的竞争力。

549. 发展农业技术的目的是,提高农村的生产力和农民的利润。在此方面执行的各项方案的主要内容是,发展成本低廉和当地资源含量高的技术,并促进农业多样化。

550. 还开展了农作物研究与发展活动,以便发展供商业种植的新品种和杂交品种(如水稻、豇豆、西红柿、供腌制的黄瓜、大豆和椰子等)。附件YY列举了在此

期间开展的主要研究项目。

551. 另一方面,牲畜部门的研究与发展活动的重点是:(1) 提高菲律宾水牛的劳动效率并改进其基因组成;(2) 通过喂养新的饲料添加剂提高成熟水牛或旱牛的生产力;(3) 用干粪作为奶牛的添加饲料(人们发现,在此方面,在自家院里土法喂养比商业喂养更为有利可图);以及(4) 鸭蛋生产。

552. 提高生产力和增加利润也是水产和渔业部门研究与发展活动的主要目标。在此方面所发明的技术载于附件ZZ。

553. 为了评估我国的水产和渔业资源的情况,采用了以下办法:用速估法评估鱼的储量,用甲板毯状兜网拖拉技术探测大片珊瑚礁地区;用目测法评估礁石鱼群的特点;以及利用拖网捕到的金枪鱼作跟踪金枪鱼试验。还开展了若干评估研究项目,其中包括:评估了几个海湾;开展了区域储量评估项目,了解了具有商业价值鱼种的繁殖趋势、季节性、分布以及数量情况,提供了关于一些地区具有商业捕捞价值的六种金枪鱼的资料;以及在某些省或地区登记、评估、管理和利用了农业生物和藻酸生物。

554. 还在捕鱼业中引进了高密聚乙烯贮鱼仓,以便减少捕捞后损失。我们评估了商业鱼船上所用的加工办法,规定了用鱼和贝类动物加工方便食品的规格和标准,还开展了国家红潮研究与发展方案。

E. 1993年至1998年期间的农业政策

1. 1993年至1998年中期农业发展规划

555. 1993年至1998年中期计划的目标是,促进农民和渔民提高收入和生活质量,采用关键产区发展办法,实现农业部门的基本目标,促进人民的能力,提高菲律宾农业部门在世界上的竞争力。

556. 政府通过关键产区办法确定并重点支持在特定的土地、气候和市场条件下适宜生产、加工和销售某些产品的某些关键地区。由政府扶助这些地区是极为关键的。政府通过这一办法鼓励农民和渔民只在具有相对优势的地区生产具体的作物、牲畜和鱼类产品。

557. 根据该项计划,必须向所确定的关键产区提供必要的支持,例如通过自助项目将国家粮食局的仓库转给合格的农业合作社和协会,给予技术援助,提供收获后加工和销售设施,并协助寻找适当的市场。

558. 根据谷物增产方案,农业部在34个省中划定大约120万公顷的稻田和在17个省中划定大约70万公顷的玉米田作为关键产区。政府将根据促进谷物生产方案重点协助这些产区的水稻和玉米生产。

表1. 谷物增产方案:1993/94作物年度至1997/98作物年度关键产稻区的指标

	93/94.	94/95	95/96	96/97	97/98
面积(百万公顷)	0.75	1.03	1.09	1.15	1.20
产量(公吨/公顷)	3.50	4.00	4.50	4.85	5.00
总产量(百万公吨)	2.63	8.24	9.77	11.11	12.00

• 仅为旱季。

表2. 谷物增产方案:1993/94作物年度至1997/98作物年度关键玉米产区的指标

	93/94.	94/95	95/96	96/97	97/98
面积(百万公顷)	0.27	0.50	0.55	0.65	0.70
产量(公吨/公顷)	3.25	3.75	4.25	4.38	5.00
总产量(百万公吨)	0.90	3.88	4.68	5.88	7.00

• 仅为旱季。

559. 将根据谷物增产方案:

- (a) 执行一项验种补贴计划; 获得并分发经检验的公开传粉的稻种和杂交玉米种; 鼓励生产基础水稻种和玉米种并予以检验; 加强验种服务;
- (b) 鼓励有效利用肥料, 主张保留分期付款办法, 免除当地不能生产的进口肥料5%的关税, 并促进利用有机肥料;
- (c) 协助开展灌溉工作, 建造或修复灌溉系统并提高其效率, 为关键产区提供所需的灌溉用水;
- (d) 确保通过发展和传播生产技术实现该方案的生产指标;

- (e) 向重点省中的农民提供更多的贷款,使其能获得更多和更好的生产用具以及加工处理设备和设施;
- (f) 促进农民获得粮食加工处理设施和技术并接受相应的培训;
- (g) 通过扶助运输基础设施,确保向关键产区提供必不可少的运输基础设施和处理设施;
- (h) 协助开展销售活动,其中包括开展产销结合活动,同时,国家粮食局继续开展购买和销售大米和玉米活动,协调稳定农场价、批发价和零售价;以及
- (i) 协助开展宣传活动,促进人们了解、接受和支持这一方案。

560. 根据关键经济作物发展方案,将促进适合在某些地区种植并具有相对优势和稳定、可靠市场的经济作物,加强这些作物的生产。这项方案的总体目标是,提高不太适合种植水稻和玉米地区130万公顷土地和现种植经济作物地区的120万公顷土地的创收能力。将在各省执行该项方案。

2. 1993年至1998年中期牲畜开发方案

561. 关键牲畜开发区位于44个省,其重点扶持的对象不属谷物增产方案的范围。中期牲畜开发方案的目标是,到1998年,完成下述工作:

- (a) 增加牛的存栏数目,争取增至300万头;
- (b) 将水牛的存栏数目维持在250万头的水平上,同时采取措施,改进肉牛和奶牛生产的质量;
- (c) 增加羊的存栏数目,将其增至340万头;
- (d) 将猪的存栏数目增至1,080万头,将鸡的数目增至1亿多只;
- (e) 增加牲畜的总存栏数;
- (f) 提高牧民的收入水平;以及
- (g) 有系统地促进畜牧业增长,促进私营部门发挥主导作用。

562. 中期方案力求通过以下办法发展畜牧业:

- (a) 私营部门发挥主导作用;
- (b) 生产与加工处理相结合;
- (c) 通过贷款资助各个项目;
- (d) 由农业部主持在各个种牛场执行全国肉牛和奶牛配种方案;
- (e) 农业部通过管制、培训和推广服务、组织、管理和技术援助提供各种

辅助性服务;

- (f) 各地政府部门在各自的地区中领导执行各个项目;以及
- (g) 通过一些项目提高参与项目的各合作社的生产力、利润、持久性和自立能力;

563. 这一方案还包括下述内容:

- (a) 在38个省中开展肉牛开发方案,在6年内解决当地肉牛数目剧减问题,并力求实现牛肉供应自给自足;
- (b) 通过水牛方案,以杂交的方式提高菲律宾水牛的劳动潜力,增加水牛的数目,保留优良种质,并发展增产技术;
- (c) 通过养羊方案促进牧羊业。这需要引进优良品种,制定和执行贷款计划与培训和推广方案,提供兽医和相关的技术服务;
- (d) 根据家禽方案,政府需执行与家禽和动物饲料有关的宏观经济政策;
- (e) 通过养猪方案,利用农业部现有的资料,协助采取措施,力争到1998年将猪的存栏数目提高到1,000万头;
- (f) 通过加工处理和扶助市场方案,努力提高肉类食品的生产效率和质量,促进消费者接受这些产品;
- (g) 根据育种场发展方案,农业部需饲养优质动物,以供生产、配种、研究与发展之用;
- (h) 根据检疫站和兽医方案,确定根据中期计划进口的动物、动物产地和所期望的质量;
- (i) 促进饲料生产并提供辅助服务;
- (j) 将通过国家畜牧方案管理部门所主张的贷款协助系统,有系统地执行多种牲畜贷款分配方案。

3. 1993年至1998年中期渔业管理和发展方案

564. 这一方案的目的是提高我国渔业资源的生产力。在开发渔业资源方面,我们将促进对特定海岸资源、水产和湖区的管理工作。这项计划的具体目标是:

- (a) 人工养殖的水产量翻一番,从每年每公顷120万吨增至240万吨;
- (b) 海岸资源管理重点港湾的数目翻一番,从目前的12个增至24个;
- (c) 根据国际标准,将商业渔船队的业务效率提高7%;
- (d) 促进渔业部门的执法工作,向50%的沿岸乡镇提供辅助设施;

- (e) 将捕捞后损失减少5%; 以及
- (f) 促进生产增值产品。

565. 这一中期方案的重点是改进和发展水产养殖、岸边和近海地区的渔业资源管理、加工处理技术和基础设施服务。方案内容包括: (1) 发展水产养殖, 其中包括通过多种项目促进养殖咸水的遮目鱼和虾以及淡水鱼、海带和螃蟹; (2) 管理渔业资源, 通过一系列项目促进在沿岸和近海捕鱼; (3) 提供贷款; (4) 执法; (5) 建立全国渔业信息系统; 以及 (6) 开展方案管理工作。

566. 为了实现中期方案的目标以及科学和技术促进国家发展议程(即菲律宾2000年议程)所列的主要战略和重点, 菲律宾农业、林业和自然资源研究与发展委员会为1993年至1998年确定了如下目标:

- (a) 促进确定并应用供农民和私营部门使用的适当的新技术;
- (b) 指导各中心和联合体制定发展与研究方案;
- (c) 改进研究与发展项目的监督和评价制度;
- (d) 评估研究与发展资源的效率和实际应用情况, 并协助继续执行机构发展方案, 以满足下一世纪的需求;
- (e) 加强研究与发展工作的奖励和刺激制度;
- (f) 与提供研修和推广服务的政府机构、其他非政府组织或私营机构开展更积极的合作, 以便更有效地向农村提供技术;
- (g) 发展和推动可持续的农业和农村发展战略, 平衡增产、农民的收入以及土壤、环境和自然资源的适当保养和管理之间的关系;
- (h) 加强管理关于农业、林业、自然资源和环境的科学资料以及相关的资料;
- (i) 有计划地分配用于农业、林业和环境的所有政府资金和外来资金;
- (j) 促进外界协助研究与发展工作; 以及
- (k) 制定科学和技术发展政策, 并促进研究与发展部门积极参与决策工作。

567. 该委员会应通过加强地区性的研究与发展联合体继续促进合作, 以和谐和有效的方式实行国家农业资源研究与发展制度。此外, 它还将加强与环境保护和管理有关的研究与发展活动。

二、传播营养原则知识

A. 关于传播营养原则的政府政策和方案

568. 1987年颁布和通过的营养政策是在此期间实行的一项重大政策,它强调了营养对提高公民生产力和社会积极性的重要性。该项政策强调,要想一劳永逸地解决营养问题,不仅需要通过直接干预来缓解营养不良境况,而且需要通过长期的发展办法消除营养不良的根源。根据这项政策,我们制定了多项战略,强调需要依照其他社会和经济计划制定长期营养方案,协助提供各种营养服务。这些战略包括通过营养促进发展、在营养方面进行干预、加强在营养方面的交流、执行辅助战略以及协调和监督规划工作。在1987年至1991年期间,为了对付新的挑战,修订和更新了这些战略。

569. 根据1988年8月28日发布的《第88号行政令》,全国营养委员会从社会福利和发展部转到农业部,这是一项重大的机构调整措施。我们作出此项调整的原因是,我们意识到人民的营养需求与粮食生产和农业发展之间的关系,也意识到需要有统一的政策方向,并需要在国家一级采取措施解决营养不良和粮食生产不足的问题。

570. 与此同时,全国营养委员会理事会于1989年再度指定一机构主要负责具体战略和其中各项方案,并设立了相应的技术工作组,以便用更统一、更协调和更突出重点的方式执行菲律宾粮食和营养方案的各个项目。这有助于审查和评估现有的营养或者与营养有关的政策和方案,并确保能有效地执行和协调这些政策和方案。

571. 为了不断提高菲律宾粮食和营养方案的效力,全国营养委员会理事会下令协调各种营养服务,尤其是协调各种干预措施,以免重复。协调基本营养服务是该项方案的核心。全国营养委员会营养干预技术工作组为此拟订并于1990年采用了一项执行机制。

572. 为了产生更大的影响,全国营养委员会理事会决定将方案资源集中用于重点地区,促进将营养考虑纳入多部门和多层次的发展计划和方案。1989年,我们为执行上述政策采取了一项重大行动,在我国115个营养最缺乏的镇中实行了 Lalakas ang Katawang Sapat sa Sustansiya 方案。两年后,又在另外30个营养缺乏的镇中实行了这项方案。还准备在促进地震灾区营养项目下对受1990年吕宋地震影响的23个镇和2个市采取类似的措施。

573. 鉴于有必要创造有利于改善营养的更为有利的政策环境,全国营养委员

会营养促进发展技术工作组于1990年建立了分析制度,列举了全国营养委员会各成员机构的各项政策和方案,以此作为评估和分析现有部门性政策和方案对营养造成的影响的第一步。从1990年到1992年,各政府部门和非政府部门、学者、研究人员、决策者和方案规划者之间进行了一系列的政策对话,以便评估可能产生的影响,并确定政策缺陷和问题。

574. 继1992年罗马国际营养会议和1992年《世界营养宣言和全球行动计划》之后,我们于1993年制订了菲律宾营养行动计划。拉莫斯总统于1993年12月14日发布《第311号公告》,“宣布通过1993年至1998年菲律宾营养行动计划”。

575. 这项行动计划的两项主要目标是,实现国内粮食稳定,预防并尽量消除微量元素缺乏症、尤其是维生素和碘缺乏症。该项行动计划要求采用以下6种执行战略:(1) 添加微量元素,(2) 增加粮食养分,(3) 促进自家和社区的粮食生产,(4) 提供生活贷款协助,(5) 开展营养教育,(6) 给予粮食援助。已建立了以下5种扶持机制:(1) 开发人力,(2) 提倡营养,(3) 提供资源,(4) 研究,(5) 总体规划、管理、协调和监督。

B. 在传播营养原则方面取得的成就

576. 在此期间,确定了全国各地需提高营养水平的缺乏营养和面临危险的社区。我们根据各地区的情况,制订并执行了营养行动方案,协助了各个脆弱群体,其中协助了小农和山地农民、贫困渔民、高山部落以及综合土地改革方案所针对的贫困市民。与此同时,向营养干预方案对象提供了直接服务,其中包括粮食援助、与营养有关的保健服务以及增加粮食生产等。除提供这些直接服务外,还开展了营养信息、教育和宣传以及其他发展方案,以确保较持久地解决营养不良问题。

577. 更详细的成绩,尤其在1987年至1992年期间在提高营养水平方面的成绩表明,受援者有:在确定受援的1,160万轻微或严重营养不良的学龄前儿童中,共有102%的儿童获得了援助;在确定受援的800万学生中,共有99%的学生获得了援助;在确定受援的240万怀孕和哺乳妇女中,98%的妇女获得了援助;另外还有1,700万人获得了援助。方案执行趋势表明,在援助怀孕和哺乳妇女方面取得了极大的进展。但在1990年至1992年期间,由于用于营养以及其他社会服务的政府资金不足,减少了学生援助指标。1987年的指标为180万人,1992年降为130万人。

578. 与营养有关的保健服务活动包括添加营养品、修复营养不良患者病房或营养疗养所、免疫、驱虫、控制痢疾、为6岁以下儿童提供医疗服务以及改善卫生

环境等。在1987年至1992年期间,学龄前儿童和家庭获得援助的比例最高,分别达到98%和93%。而学生、怀孕或哺乳妇女以及其他目标群体获得营养保健服务的比例就没那么高了。仅有57%的学生、82%的怀孕和哺乳妇女以及84%的其他个人享受到这类服务。据卫生部报道,在1992年年底,72%的菲律宾家庭装有卫生厕所。

579. 1991年,人们确认饮水供应是一项重要的营养内容。1991年期间,在所确定的1,050万受援家庭中,83%的家庭(即870万家庭)获得了这方面的援助。据卫生部报道,到1992年年底,83%的菲律宾家庭有饮水供应。

580. 关于促进粮食增产问题,在执行计划的头三年期间,取得了越来越大的成绩。1987年,只有103,000位农民和102,000户家庭在此方案下获得了技术援助和物资。到1989年,925,100位(户)农民/农家获得了援助。此外,在1988年和1989年,据报每年平均有490万名学生获得了这类援助。被确定为受援对象的农民/农户的绝对数目大大增加,1989年为761,000位(户),1990年增至360万位(户)。但在1990年,只有42%的受援对象实际上获得了援助。1991年,情况有所改善,97%的受援对象(即500万人)获得了援助,1992年,根据此项项目,受援农户的数目超过指标11%。总之,根据促进粮食增产方案,在1987年至1992年期间,共有1,280万农民/农户、1,700万名学生以及391,000位个人获得了各种形式的援助。

581. 科学和技术部仍在执行一项营养和粮食技术开发方案。附件AAA载有粮食和营养研究所发明的各种技术。

582. 如前所述,1989年,还在初定的115个最缺乏营养的镇中开展了LAKASS 方案。从1990年到1993年,又增列了49个镇。此外,还在受1990年吕宋地震影响的23个镇和两个市中开展了在地震灾区改善营养项目。直到1993年的头几个月,还继续开展了与此项目有关的一些活动,如考察、监督和评估社区的营养状况以及编写最后报告等。

三、发展土地改革制度

A. 关于土地改革的基本法律

583. 国家确认农民、农工、土地所有人以及合作社和其他独立农民组织有权参与规划、组织和管理土地改革方案,国家以适当的技术和研究以及充分的资金、生产、销售和其他辅助服务来扶助农业。

584. 从1904年至今,我国曾多次尝试土地改革。附件BBB载有土地改革法律清

单。

585. 1987年7月22日,根据《第131号总统公告》,开始实行综合土地改革方案。该方案的目标是,通过较公平分配土地和土地所有权以及提供辅助服务,促进社会公正和工业化。根据《第229号政务令》(附件CCC),该方案的范围包括所有公共和私人的农地,不管有无租赁安排,也不管生产何种商品。

586. 具体而言,该项方案涉及分配1,050,800公顷的稻田和玉米地以及由总统良好治理委员会没收的土地;7,659,800公顷多余无用的耕地、农业租地、综合社会林地、重新安置地以及超过50公顷的私人农地;1,580,997公顷的其他私人农地。所涉土地总计10,295,600公顷。

587. 此项方案由以下九个机构执行:土地改革部、环境和自然资源部、菲律宾土地银行、土地登记局、公共工程和公路部、国家灌溉局、农业部、贸易和工业部以及劳工和就业部。

B. 1987年至1992年期间政府土地改革政策和战略及其成就

588. 《第6657号共和国法》确定综合土地改革方案的范围为1,029万公顷,受惠农民总数达390万人。其中380万公顷(37%)的公地和私地属土地改革部管辖,460万公顷(45%)主要是多余的公地由环境和自然资源部管辖,剩下的属于综合社区森林方案范围的190万公顷(18%)的土地也属环境和自然资源部管辖。

589. 综合社会森林方案建立在土地管理制度的基础上,目的是通过应用各种农林方法和技术促进生态稳定并改善山地农民和社区的社会和经济状况。须由政府提供相应的财政和技术援助。根据这项方案,需颁发为期25年的社区森林管理证,到期后可再延续25年。

590. 在1987年7月至1992年12月期间,综合土地改革方案取得了一些成绩,开展了改进地租活动,并向在土地改革中分到土地的农民提供了关键的协助(附件DDD)。

1. 获得和分配土地情况

591. 获得和分配土地活动仍是综合土地改革方案的核心。这些活动包括土地的普查、分配、登记、分发证书以及赔偿原来的土地所有人。

(a) 土地分配

592. 根据综合土地改革方案,在1987年7月至1992年12月期间,共向898,420位农民分配了1,626,241公顷的土地(占原指标的58%)。土地分配工作欠佳的原因多种多样,例如评估土地价值的方法十分复杂、《免费特许证法》到期以及土地改革部领导频繁更换等。

593. 土地改革部向621,751位农民提供了1,069,881公顷的土地,这占所分配土地总面积的62%。采购私人农地工作进展缓慢,原因是,存在土地估价问题,而且,最高法院已作出裁决,不准土地改革部在充分赔偿原土地所有人之前分配有主土地。在关于命令所有政府机构向土地改革部上缴适合用于综合土地改革方案土地的《第407号政务令》和《第448号政务令》下达之后,在分配公有土地方面取得了相当大的进展。此外,根据《第405号政务令》,由土地银行接替了原由土地改革部从事的估测地价工作,促进了向综合土地改革方案受惠者分配土地和提供协助。

594. 在同一时期,环境和自然资源部向276,699户家庭分配了556,360公顷(占该期原定目标的53%)的剩余公地。由于《免费特许证法》于1988年12月到期,处理并向合格对象分配这些土地的工作受到影响,这也就是为什么在1988年到1989年期间环境和自然资源部工作成绩不高的原因。1990年3月,通过了《第694号共和国法》,将免费特许证申请期延至2000年12月31日。

(b) 赔偿原土地所有人

595. 在同一时期,土地改革部向菲律宾土地银行提交了涉及374,039公顷土地的赔偿要求。菲律宾土地银行已批准支付其中284,238公顷的赔偿金,总计33亿比索。这些包括58,586公顷的稻田和玉米田(根据《第27号总统令》和《第228号政务令》),价值322,420,000比索;土地银行还购得原所有人自动出售的225,652公顷的土地,净值达29.8亿比索。土地银行在支付赔偿要求方面的成绩有限,这主要是因为,它在估测地价方面遇到了问题。在此方面,土地改革部于1992年10月下达了《第6号行政令》,规定了一套新的土地定价方针,地价预计将增加30%至50%。

2. 非土地转让方案

596. 这些方案包括租借土地、分享生产和利润、股票分配办法、综合社会性

林业和社区林业等。凡与这些安排有关的土地不予分配或暂停分配；这些安排扩大了综合改革方案的范围，使得更多的租户和农工能利用这项综合方案。在该年期间，还确认了关于祖传土地的要求。

(a) 租借活动

597. 截至1992年12月为止，352,798位农民租借了560,221公顷的土地，其中主要是《第3844号共和国法》和《第6657号共和国法》所涉的土地。土地改革部与土地研究所合作从事的标准普查结果表明，承租人平均每年从一公顷土地上获得21,455比索的毛收入，而收益分成的佃农平均每年从每公顷土地上只能获得7,900比索的收入。

(b) 确定、评估、划定和确认祖传土地要求

598. 尽管没有祖传土地法，环境和自然资源部仍着手划定并确认了祖传土地诉求，从而确认了土著人民的祖传土地权。1992年，还通过了《国家综合保护区系统法》（《第7586号共和国法》）。该项法令确认，土著人民有权享有祖传土地，即使在保护区中也是如此。

599. 环境和自然资源部确认了土著人民的权利，并在1989年9月至1992年12月期间，根据谈判合同计划，向各社团签发了118份采藤证。这些采割藤条许可证保障了土著人民的主要生计。

(c) 分享生产和利润

600. 到1992年12月，经营总面积达97,710公顷的83家农场向82,386位农工分发了大约达269,300,000比索的产品和利润。其中至少50%的农场位于棉兰岛，主要集中在第十一区。这些农场生产香蕉、甘蔗、菠萝、橄榄油、苕麻、椰干和咖啡。

(d) 股票分配办法

601. 在1987年至1992年期间，88个农场申请分发股票。这些农场总面积达35,955公顷，共有23,675位农工。根据综合土地改革方案，批准了其中13份申请，所

涉面积达8,288公顷,农工人数达8,946人。第一家分发股票的农场 Hacienda Luisita 农场总共分发了1,200万张股票,每张股票的面值为1比索。Sycip 种植园向农工分发了9,967张股票,每张股票的面值为100比索。

(e) 综合社会林业方案

602. 从1987年7月至1992年12月,环境和自然资源部向178,815位山地农民签发了管理证,所涉土地面积达536,445公顷,占原定面积的79%。

(f) 社区林业方案

603. 根据1989年发起的社区林业方案,环境和自然资源部签署了三份社区森林管理协议,协议涉及3,836公顷的森林。根据这项方案,政府以及合格的有组织社区可共同负责保护和管理残存在我国各地的古老森林。根据社区森林管理协议,有关社区可以综合利用和管理自然资源,以此保障当地人民的生活。

3. 扶助农民

604. 土地改革部、环境和自然资源部、贸易和工业部、劳工和就业部、农业部、国家灌溉局以及菲律宾土地银行正开展各种推广服务。

(a) 推广服务

605. 土地改革部、农业部、国家灌溉局、贸易和工业部以及劳工和就业部培训了200万农民,培训内容:改良技术、开展创收项目、增强创业精神和技能、提高领导能力、开发项目以及组织社区活动等。这些部门还着手分发关于综合土地改革方案及其各种计划和项目的情况。环境和自然资源部与农业部在此期间分发了8,060万株秧苗。此外,农业部还从事了运送牲畜、分析土壤以及分发生产和加工设备等活动。

(b) 协助基础设施建设

606. 公共工程和公路部完成了1,954项公路项目,新建公路总长度达3,459公里,环境和自然资源部则建造了7,754公里的便道。这些项目提高了平原和山区农民进入市场的能力。为了提高雨水灌溉区的农产量,国家灌溉局修建了75个社区灌溉系统,灌溉面积达10,497公顷。另外,正在执行81个社区灌溉项目,项目所涉面积达21,494公顷。环境和自然资源部与农业部还建造了110座小型蓄水坝,总贮水量达20,981立方米。

607. 为协助农村工业化,贸易和工业部开展了235个共同服务设施和农工起点项目,为293位土地所有人提供了投资机会,并为14,658位农民提供了就业机会。

(c) 信 贷

608. 在1987年7月至1992年12月期间,菲律宾土地银行向173万农民发放了179亿比索的生产贷款。其中148亿比索源于土地改革基金,31.1亿比索由土地银行提供。

(d) 法律援助和裁决

609. 土地改革方案下的采购和分配土地工作涉及一系列复杂的法律问题。《全面土地改革法》授权土地改革部向有关各方提供法律援助,并授予土地改革部准司法职权。

610. 在此期间,土地改革部共收到了342,472件土地纠纷,解决了其中292,186件纠纷。土地改革部裁决委员会收到了18,507件案件,但只就其中9,425件案件作出了裁决。政府部门律师工资级别缺乏吸引力,妨碍了委员会的工作。

4. 全面土地改革方案特别项目

(a) 农工开发区

611. 到1992年12月,土地改革部在26个战略行动省中共执行了91个农工开发项目,项目总开支约达591,550,000比索,预计受惠农民总数达46,559人。多数项目涉及修建粮食加工设施、促进粮食生产以及协助建造基础设施等。

(b) 外资项目

612. 为了弥补政府有限的预算,综合土地改革方案的许多项目获得了外资援助。附件EEE列举了主要外资项目。

613. 由于缺乏辅助服务资金,暂停或推迟了已列入计划的一些项目。从1992年第三季度起,已不再通过土地改革基金为环境和自然资源部的基础项目和农业部的推广服务提供资金。在综合土地改革方案特别项目下开展的各项活动也渐渐结束。为了对付这些财政紧张问题,土地改革部开始利用外资来协助各省的土地开发计划。

(c) 合作发展

614. 为便于讨论合作发展情况,请参看农业“增强小农和渔民的能力”这一节。

5. 土地改革基金

615. 我们通过土地改革基金为综合土地改革方案提供资金。在此期间,土改基金收到的资金总数达268.8亿比索,资金来源有:资产私有化信托基金(185.8亿比索)、总统良好管理委员会(33.7亿比索)、财政局(33.6亿比索)、美国国际开发署(11.1亿比索)和农业部水稻增产方案(1.7亿比索)。到位资金总额低于410亿比索指标。

616. 向综合土地改革方案各执行机构提供的资金总额达237亿比索。到1992

年12月31日,土地改革基金的余额为42.2亿比索。实际提供的资金达209.3亿比索。这并不包括土地银行从农村活动资金中支出的103.1亿比索。在209.3亿资金总额中,21.6亿比索用于赔偿土地所有人,47.9亿比索用于贷款,26.5亿比索用于国家灌溉局以及公共工程和公路部的基础设施项目。

C. 1993年政府土地改革政策和战略及其成就

617. 1993年,在综合土地改革方案的重点、活力、战略和方向等各个方面取得了重大进展,其中包括形成了土地改革社区,在这些社区中开展了综合土地改革方案的所有活动。由于解决了重大的业务和政策问题,改进了程序,并增强了综合土地改革方案工作人员的能力,更好地满足了方案对象的需求。

618. 在这些进展的推动下,改善了执行这一方案的政策和业务环境。尽管仍有一些障碍,但我们已采取了许多业务措施,为执行方案奠定了基础。

1. 获得和分配土地情况

(a) 土地普查

619. 通过查明剩余公地,可以了解综合土地改革方案所涉土地的范围和地点。

620. 1993年,环境和自然资源部编制了3,743,317块土地的清单,总面积达5,787,355公顷,比环境和自然资源部的原定目标多81%。加上今年的工作成果,此项活动所涉的土地总面积达5,857,670公顷。由于环境和自然资源部仍在清理调查结果,因此,这些数字并未反映出这一方案所涉的土地总面积。

621. 通过恢复已被损害的档案,了解了必要的情况,促进确定了列入综合土地改革方案的剩余公地。1993年,环境和自然资源部修复了18,633份地图和示意图,并修复了147,126份档案。

622. 自1993年以来,土地改革部负责普查闲置或废弃的私人和政府土地、被没收的土地、因无力偿还抵押贷款而被充公的土地、强制性采购自愿出售的土地、土地改革部根据修订的《第47号政务令》获得的土地、以及自愿出售的土地和必须强制购买的土地。但普查土地的核实和批准工作仍由环境和自然资源部负责。同一年,环境和自然资源部调查了23,917公顷的私人农地(包括稻田和玉米田)和14,606

公顷的政府土地。此外,环境和自然资源部还普查了449,098公顷的剩余公地以及综合社会林业方案所涉的30,763公顷的土地。已将2,762公顷剩余公地进行分类或重新分类。自1987年7月以来,环境和自然资源部共普查了420万公顷的土地。

623. 1993年,土地改革部普查了108,188公顷的土地,占该年指标的26%。由于在筹备活动(例如收集数据、批准投标和合同等)期间遇到的程序问题,土地改革部土地普查工作受到影响。在发放基金方面的延误原因如下:预算短缺、安全状况、恶劣的天气以及技术障碍(例如缺乏产权证明和技术文件缺陷等)。

(b) 土地分配情况

624. 1993年,环境和自然资源部与土地改革部共分配了494,922公顷的土地,比该年原定指标多17%左右。

(c) 土地登记情况

625. 土地登记局登记了158,902份解放契约(根据《第27号总统令》)、土地所有证、(根据《第6659号共和国法》)和自由契约(根据《第141号共和国法》),总面积达506,856公顷,占土地改革部与环境和自然资源部向土地登记局提交的申请总数的99%。

(d) 赔偿土地所有人情况

626. 1993年年初,土地银行处理了4,777份索赔要求,涉及71,135公顷的土地。同一年,土地改革部送交了7,897份索赔要求,涉及109,361公顷的土地。两者加在一起,总共有12,674份索赔要求,涉及180,496公顷的土地。土地银行出于各种技术原因向土地改革部发还了1,543份索赔要求,涉及23,957公顷的土地。这也就是说,土地银行可受理的索赔要求总数达11,131份,涉及156,539公顷的土地。

627. 土地银行批准赔偿100,900公顷的土地,总赔偿额达22.6亿比索,比1992年多57%。按土地类型划分,所赔偿的多数土地是自愿出售的土地(占86%),其次是稻田和玉米田(占14%)。

628. 还可指出的是,平均每公顷的价钱达22,415比索,这比去年的平均价格12,472比索高80%。这在某种程度上反映了土地改革部《第6号行政令》(1992年)的

影响。该项指令提高了地价,促进了土地银行的工作。

629. 农民还通过分期付款的方式向土地银行上缴了2.02亿比索,比前一年增加了29%。自1987年7月以来,土地银行收到的分期付款总额已达8.5亿比索。

2. 非土地转让方案

(a) 承租土地

630. 1993年,经土地改革部的安排,75,277位农民承租了123,270公顷的土地,占该部原订指标的94%。

(b) 确定、评估、划定和确认关于祖传土地的要求

631. 根据确认保护区内祖传土地权利以及其他习惯性权利的《第7586号共和国法》和允许环境和自然资源部全权负责所有公地管理和处置的《第192号政务令》,环境和自然资源部于1993年1月15日下达的《02号行政令》,确定了祖传土地和地域的范围。到1993年12月,共签发了89份祖传土地证,涉及3,732户家庭和6,137公顷的土地。

632. 在1989年9月至1993年12月期间,环境和自然资源部根据谈判合同计划签发了118份采藤证,涉及298万公顷的土地,每公顷产量达121.54米。

(c) 分享产品和利润

633. 到1993年12月,共有84家农场根据产品和利润分成计划,提出了申请,但只有57家农场有资格向农工分发产品和利润。而其他农场已停工、转做其他业务、答应出售土地、选择分配股票办法或自愿交出土地供在综合土地改革方案下分配土地。根据此项计划有资格的农场向56,326位农工分发了总值达3.21亿比索的产量和利润。

(d) 分配股票办法

634. 到1993年12月为止,13家农场向9,318位农工分发了总值达20,181,000比

索的股票。

(e) 综合社会林业项目

635. 最新的统计数字表明,在我国各地共有2,715个综合社会林业项目,涉及205,000户家庭和525,600公顷的森林。根据《地方政府法》,其中多数地区归各地政府部门监督和管理。此外,环境和自然资源部正向土地改革部交付剩余公地,供土地改革部根据综合土地改革方案签发地契。

(f) 社区林业方案

636. 目前共有50处实行社区林业方案的地点,面积达48,472公顷,受益家庭达12,581户。

3. 提供辅助服务

637. 为了宣传综合土地改革方案的成就,土地改革部于1993年设立了土地改革试点,供综合土地改革方案的各执行机构、各地政府部门、非政府组织以及民众团体援助发展工作。

638. 迄今为止,已在各村中设立了257个土地改革试点。在这些试点中,共开展了459项辅助项目,项目总费用达595,100,000比索左右,预计受惠者人数将达257,000人。

639. 为便于提供辅助服务,已在各土地改革试点中开展了准备活动。但目前尚未能充分协调好综合土地改革方案各执行机构在这些土地改革试点中执行的各个项目。缺乏资金、协调问题、非政府组织/民众团体未能充分参与社区发展以及缺乏监督和评估系统等都是尚须解决的问题。

(a) 推广服务

640. 综合土地改革方案执行委员会决定通过土地改革基金重点协助获得和分配土地,而不是将重点放在辅助服务上,因此,在1993年,一些推广活动(尤其是环境和自然资源部与农业部的推广活动)放慢了速度。采取这项政策的原因是,根

据《地方政府法》，已将开展这些活动的权利下放到地方政府部门。

641. 土地改革部执行了若干培训方案，向农民提供了基本土地改革教育和先进技术，并为教师、非政府组织和民众团体等辅助性团体开展了有关培训活动。还与综合土地改革方案各执行机构共同执行了一些培训方案。根据这些方案，参与综合土地改革方案的50,781位农民和其他人接受了培训。

642. 土地改革部还连续多次与各个农民团体举行磋商，促进这些团体参与执行综合土地改革方案。通过协商，了解了许多关键问题，例如了解了非法转让、产权、取消地契、地价以及国会试图修订综合土地改革方案的某些规定等情况。土地改革部在制订政策和方针过程中参考了农民宝贵的意见，共举行了215次实地协商活动，1,479个民众团体(共代表12,358位农民)参与了协商活动。

643. 1993年，贸易和工业部共为20,417位农民和2,730位土地所有人提供了996次专题研讨会和培训方案，培训方案的重点是如何提高技术和技巧以及如何进行企业管理。

644. 为了开展扶持项目，各政府机构进行了267项预先可行性研究和投资研究，21,116位农民和201位土地所有人从中获益。经批准，其中一些项目可通过本地和国外渠道获得资金。

645. 贸易和工业部根据其销售方案开展了953项促销和贸易交易会活动，受惠的农民和土地所有人达11,214人，销售额达4,698万比索。

646. 贸易和工业部还协助4,063位农民以及115个合作社和社团制订了326项粮食加工、储存和加工设施以及手工艺品等创收项目。

647. 由于劳工和就业部未获土地改革基金的拨款，活动较为有限。该部协助组织了六个试点中种植园工人的活动。人们注意到，向农民转让土地管理权和地契最能鼓励他们积极参与所有组织活动。劳工和就业部还开展了22项培训方案，内容涉及组织发展、项目管理、合作社发展和农场管理等。

(b) 基础设施

648. 公共工程和公路部完成了341个项目，修建了690公里的公路，完成了该年指标的65%。加在一起，该部共完成了2,295个项目，建路总长度达4,149公里。

649. 1993年，国家灌溉局修建了95个社区灌溉系统，灌溉面积达16,940公顷，受益农民达8,470人。

650. 贸易和工业部在该年期间还执行了59个共同服务设施和农工示范项目。

历年共完成了300个共同服务设施和农工示范项目。

(c) 信贷

651. 土地银行向886,503位农民和合作社发放了81.5亿比索的生产贷款,贷款额比前一年的贷款额高9%。截至1993年12月为止,土地银行共向260万位农民发放了260.4亿比索的贷款。其中多数贷款是通过农民合作社方案和农村金融机构发放的。

652. 土地改革部根据其直接贷款援助计划向战略行动省的各合作社提供了贷款,协助其执行农工开发区项目。截至1993年12月为止,共开展了16个贷款援助项目,贷款额达9,100万比索。除贷款外,还提供了部分赠款。菲律宾开发银行根据第三期“窗户贷款”计划向152个项目提供了总计3.52亿比索的贷款,受惠农民达7,500人以上。所有这些项目都已投入运转,其中一些农民已在分期偿付贷款。

(d) 法律援助和裁决

653. 1993年,在56,972宗新提交的纠纷案中,土地改革部共解决了43,169宗土地纠纷。在同一年中,土地改革部裁决委员会接受了8,623宗新的案件,待决案件总数达16,600宗。在该年期间,该委员会解决了8,872宗此类案件。

D. 土地改革的影响

654. 关于综合土地改革方案对土改受益者造成的社会和经济影响的研究结果(附件FFF)表明,总体说来,该项方案对这些人的生活影响很大。研究结果表明,由于执行了该项方案,山区和低地农产量和农产值普遍增长。这些地区农场机械化程度也有所增加。在海岸地区,综合土地改革方案的影响似乎取决于种植季节。在这三个地区中,参与综合土地改革方案的农民的健康和住房条件获得了改善,粮食自给自足水平也有所提高,低地农民的收入大大增加了。

E. 关于土地改革的关注和问题

655. 在过去七年中,综合土地改革方案取得了一些成绩,但在有些令人关注

的领域中，仍需维持并巩固该项方案的成绩，这些领域是：

- (a) 改进机构间活动的协调和协作；
- (b) 缺乏资金；
- (c) 提高供资机构的资金回收率；
- (d) 制订并执行新的战略，加快分地速度；
- (e) 解决关于祖传土地的诉求；以及
- (f) 促进农民和农工参与土地改革试点的发展。

F. 今后的方向

656. 在今后四年中，预计将根据以下的政策方向开展工作：

- (a) 通过在国内采取措施和争取国外资金，扩大综合土地改革方案的资金基础；
- (b) 通过立法措施制订国家用地政策；
- (c) 建立一项监督综合土地改革方案长期效果的系统，并将其制度化；
- (d) 促进公营部门与私营部门更好的合作；
- (e) 继续改进该方案工作人员的工作；
- (f) 提供可供选择的政策措施，迅速增强农民的能力；
- (g) 建立平等和价格合理的地价估测制度；
- (h) 制订关于执行综合土地改革方案的共同战略；以及
- (i) 更新裁决系统。

G. 公平分配进口粮食

657. 为了弥补菲律宾粮食产量和某些食品短缺，我国政府允许进口一些粮食。在国内供应不足时，还允许进口一些主食(如大米)。在自然灾害或旱灾导致粮食减产的情况下，政府会干预市场，以便限制或防止出现损害公众利益的投机行为。

第 12.1 条

一、关于享受可达到最高身心健康标准的基本法律

658. 《菲律宾共和国宪法》规定，每一位菲律宾公民都享有健康权，并表明国家决心确保处于不利地位者能享受到这项权利(第15节第2条；第11节、第12节和第13节第3条)。

二、关于身心健康标准的政府政策和方案概述

659. 为了保护和促进健康权，政府采用了世界卫生组织所建议的初级保健法。国家经济和发展局下由多部门组成的社会发展委员会批准的初级保健总体计划即表明了政府的决心。菲律宾是最先制订并执行初级保健方案的国家之一，菲律宾卫生部长为此于1985年获得了Sasakawa奖。

660. 公营部门和私营部门、各非政府组织和各地社区采取了各种初级保健措施。向世界卫生组织提交的关于定期监督和评估2000年人人健康战略执行情况的报告(1988年、1991年、1994年)详细阐述了这些措施。

661. 新政府上任后不久，卫生部长就下达了一项行政指令，在卫生方案中将初级保健作为核心战略，并精简有关结构，以便能更好地执行这项战略。这表明了政府对初级保健工作的决心。

662. 在卫生部的十大政策声明中，初级保健排在首位，其后是预防保健、提高民众能力和促进参与、提供卫生资金、协作、建立和平以及努力开展工作等。政府制订了2020年人民自主保健远景，比2000年人人健康战略更进了一步。

663. 自从《经济、社会、文化权利国际盟约》于1978年在菲律宾正式生效以来，菲律宾人的健康不断改善，不过，在经济表现欠佳时期，尤其在80年代中期，也遇到了一些挫折。卫生组织的上述报告和菲律宾提交的关于《儿童权利公约》执行情况的初步报告以及关于1986年至1995年期间妇女状况的菲律宾国别报告，按卫生组织确定的各关键指标，阐述了菲律宾人的健康状况。以下简表概述了最相关的卫生指数：

菲律宾人的某些健康指数

指 数	水 平	参照期
婴儿死亡率:	56	1992
(每千个活产婴儿)	61	1983
拥有安全用水的人口	82%	1991
	64	1983
拥有充分处理大小便设施的人口	70%	1991
	56	1983
免疫儿童:		
OPT3	88%	1993
麻疹	87	
OPV3	89	
卡介疫苗	90	
充分免疫	91	
预期寿命	(64.6岁) 65.2岁	(1990) 1992
	男性-(63岁) 63岁	
	女性-(66岁) 68岁	
孕妇死亡率	70/100,000	1992
(每10万活产)	80	1990
	142	1983
由专业人员看护的婴儿	84%	1992

664. 总体说来, 菲律宾人口的健康状况获得改善, 但这并未反映出不同区域之间的差异以及其他方面的差异。在卫生保健方面, 农村和贫民区的居民处境困难。各地区在营养不良水平方面差异也很大。

665. 女婴和女童的死亡率一直较低, 而预期寿命则一直高于男性。各地区在预期寿命方面的差距最多达9岁, 而且尽管全国平均婴儿死亡率降低, 但某些地区婴儿死亡率有时却增加了。

666. 在卫生领域中, 低收入者、未受过多少教育者以及从事低微工作的人是最脆弱和最困难的群体。居住在灾区或受武装冲突和环境退化影响地区的人处境窘困, 也属此列。

667. 为此, 政府认为有必要制订适当的法律、政策和方案, 解决保健领域里的平等问题。由于资金有限, 而各方面都需要资金, 在这样的情况下采取这些措施是很难的。卫生总支出在公民总收入中所占的比重只有卫生组织所建议的水平(5%)的一半。在1992年政府预算中, 用于卫生部的预算还不到6%。

668. 政府的总体政策是, 在执行所有政府方案时, 应特别重视处于不利地位的社会阶层。

669. 根据政府卫生方案, 拟订了一些具体的法律, 并下达了有关指令, 要求针对贫困地区或贫困人口开展工作。

- (a) 1984年《第702号 *Batas Pambansa*》禁止在某些情况下要求病人垫付或预付在医院和诊所的住院和治疗费;
- (b) 1987年和1988年, 在各地和各医院中采用了整批采购药品制度;
- (c) 国家药品政策和1988年的《第6675号共和国法》表明, 可转用普通药名标签, 以此降低药价, 使普通消费者买得起药品;
- (d) 执行了医学院和护士学校毕业生农村卫生实践方案, 缓解了卫生人员分布不均问题, 促进更多的医务专业人员赴困难地区工作。
- (e) 发起了医生赴困难地区工作方案, 鼓励医生赴五年多没有医生的困难地区和社区服务;
- (f) 鼓励外国医疗队去缺医少药的地方工作, 并且尽量安排人们向设备不足的初级/中级医院捐款;
- (g) 根据1992年《地方政府法》, 已将卫生服务的权利下放到地方政府部门, 考虑到这一点, 应依照谨慎选择的标准, 向地方政府部门提供更多的资金;
- (h) 妇女健康和孕妇平安方案是本十年剩余各年中五项重点方案中的一

项方案，在此期间，将从官方发展援助资金中对该项方案投入两亿美元左右的资金；

- (i) 尚未广泛评估这些措施以及其他扶贫措施是否已产生预想的影响，但已有初步迹象表明，这些措施已有成效。

670. 在1988年底，阿基诺政府确定了关于减缓卫生状况差异的中期目标：

- (a) 就关键卫生指数而言，将地方卫生指标与国家卫生指标之间的差距缩短75%；
- (b) 定期向所有的镇分派医生；
- (c) 将没有医疗看护的死亡数目减少70%；
- (d) 将充分执行第二期医疗保健项目；
- (e) 促进90%的人获得关键药品；
- (f) 促进大马尼拉市97%的居民以及其他城市和农村地区96%的人获得安全饮水供应，并促进各地、尤其是农村地区94%的人获得家庭卫生设备；
- (g) 将优先向高风险或偏僻地区提供更多的预算资金、人力资源和后勤物资；
- (h) 任何地区、省或市均不得低于国家重点方案指标的20%以下。

671. 根据政府促进公民保健政策，总统于1993年3月8日向卫生部下达了一项指令，指示卫生部调查城市穷人的基本卫生需求，并确保为他们采取适当的干预行动。

672. 菲律宾促进妇女发展方案载有以下促进妇女保健的政策和战略：

- (a) 加强卫生保健基本服务，满足最脆弱群体的需求；
- (b) 提高妇女保健工作者和方案执行者的地位；
- (c) 实行职业保健和卫生标准；
- (d) 加强成年和未成年女性的预防性、促进性和治疗性保健；
- (e) 计划提供妇女可以利用和接受的卫生设施；
- (f) 鼓励利用当地的资源和技术；
- (g) 减缓妇女营养不良现象；
- (h) 促进男女计划生育；
- (i) 加紧努力，消除禁用物品和禁用药；
- (j) 针对妇女的需求提供卫生教育；以及
- (k) 拟订妇女健康指数。

第 12.2 条

673. 在此期间,我们一直执行了政府为应付不断变化的卫生需求和问题而通过的政策和方案,在许多方面取得了成绩。我们的重点是,充实服务项目,加强卫生部门之间的协调,调动私人 and 社区资源,并削减保健费用。为了提高保健系统的敏感性和可靠性,我们修订了现有法律,并审查和更新了正在实施的各项方案。

一、减少死胎率和婴儿死亡率,促进儿童的健康发展

674. 儿童的成活和发展一直是政府的一项优先方案。政府力求通过多项方案,解决与婴儿和儿童生病率和死亡率有关的重大健康因素,这些方案有:

- (a) 扩大免疫方案;
- (b) 控制严重呼吸道感染问题;
- (c) 控制痢疾;
- (d) 促进母乳喂养;
- (e) 设立5岁以下儿童诊所;
- (f) 监督成长情况;
- (g) 增添微量元素;
- (h) 加强食品营养;
- (i) 实行有针对性的粮食援助方案;
- (j) 开展产粮以及其他自助项目;
- (k) 提供育儿和营养教育;
- (l) 照顾孕妇和产妇; 以及
- (m) 开展计划生育和人口教育。

675. 我们于1976年发起了扩大免疫方案,为学生注射卡介疫苗。到1993年,我们向方案所涉的所有儿童提供了6种可免疫病(白喉、百日咳、破伤风、肺结核、小儿麻痹症和麻疹)的抗原。1986年,政府确定了儿童普遍免疫目标。到1993年,充分免疫儿童的比例已升至91%。

676. 考虑到大多数人是在5岁以前受到B型肝炎感染并成为B型肝炎慢性病毒携带者的,应在扩大免疫方案中纳入B型肝炎免疫计划,但阻碍充分执行这项计划的主要问题是后勤问题,例如缺乏B型肝炎疫苗问题。

677. 在1992年发起消除小儿麻痹症项目时,修订了扩大免疫方案手册,并编写了全国免疫日指南,为首次同时调动全国各阶层参与大规模免疫工作做好了准备。

678. 1992年,通过了《第7600号共和国法》,促进了母乳喂养方案。根据该方案,奖励了拥有住院和母乳喂养设施的所有公共和私人保健机构。在全国各地,越来越多的医院已获特准,被列为育婴模范医院。

679. 儿童的健康成长在很大程度上取决于适当的营养。虽然在过去十年中,总体营养状况有所改善,但仍存在儿童长期缺乏营养的重大问题,如缺乏蛋白质和铁、维生素A和碘等。婴儿、1至3岁的学前儿童、学生以及孕妇和哺乳妇女最容易受到严重影响。缺乏营养的男孩多于缺乏营养的女孩。从营养摄取量可以看出,按职业来分,靠打鱼维生的渔民或被雇渔民、佃农和季节农工、工勤人员(管家、门卫等)、猎人和伐木工、小手工艺者和产业工人以及一般劳动者都是容易缺乏营养的群体。

680. 有鉴于此,我们继续开展了一些干预方案。我们向各村提供了廉价和易用的体重器。我们还继续开展了添加粮食和微量元素以及增加粮食营养方案,最近还执行了富有维他命A大米方案。考虑到粮食生产、供应和定价直接关系到每家每户能否获得适当的食品,我们加强了有关机构之间的联系。附件AAA列举了自1976年以来发明的营养和粮食技术,食品与营养研究所在此方面发挥了主导作用。

681. 政府于1987年发表了营养政策声明,重申了遏制营养不良现象的决心。政府通过了菲律宾营养行动计划,想双管齐下,缓解我国的营养不良问题。行动计划的主要内容是,促进家庭食品安全,预防、控制和消除缺乏微量元素问题。

682. 政府发起了家庭和社区食品生产方案,以此促进食品生产,主要是通过建立家庭和学校菜园,利用生物密集型种菜技术以及其他可再生技术,包括喂养小动物和耕作,提高家庭食品消费量,以此确保家庭食品供应量。

683. 还通过扶贫贷款方案,向营养不良的贫困家庭提供贷款,协助他们解决严重缺粮问题,并渐渐解决营养不良问题。

684. 安全分娩和育儿方案取得了积极成果,促进了儿童的成活率和成长。我国各地在过去十年中,婴儿和儿童死亡率降低的速度很慢,且不平均,但我们现在采用了新的人口政策,对与分娩有关的健康风险给予了应有的注意,因此,从中期来看,婴儿和儿童死亡率预计会大大降低。

二、改进各方面的环境卫生和工业卫生

685. 1975年12月颁布的《菲律宾卫生法》(即《第856号总统令》)规定,工业部门必须遵循卫生标准,遵守规划法,适当地处理工业废料以及其他废料;审查和更新标准,采取控制噪声、放射和污染的措施;在工作场所提供屏障和个人防护设备,并保证充分的通风;以及控制工业传染病。

686. 劳工和就业部与卫生部是负责实施上述法律的主要政府机构。促进环境卫生和工业卫生的活动包括:

- (a) 于1990年通过了经修订的职业安全与卫生标准就保障工人的社会和经济福利及其身体健康和安全作出了总体规定,尤其是规定应通过提供安全和有益健康的工作环境,防止受伤、生病或死亡;
- (b) 编写和分发训练手册,并贯彻执行现有的法律和政策规章;
- (c) 制订工厂保健和家庭福利方案,其中包括开展人口教育和计划生育;
- (d) 为工人、尤其是为小型行业的工人提供职业保健和推广服务;
- (e) 加强职业病的监督和报告系统;
- (f) 在提供职业保健服务方面与私人医院保持联系,尤其是交流在诊断、治疗和康复方面的适当技能和服务;
- (g) 加强劳动检查员监督工作条件的能力,购买测量器具,在全国所有工作场所中检测危险物质和有毒物质;
- (h) 在全国重要地点建立工业诊所,加强职业保健方案;
- (i) 在工厂内举办职业保健和安全专题培训和研讨会;
- (j) 在全国举办三方(即政府、管理部门和劳工)协商讲习班;
- (k) 执行卫生部职业保健司的水银监督方案,防止水银中毒。

687. 现在面临的重大挑战仍然是,需要各职业团体和工业机构继续坚决支持和参与保健活动,确保遵循《卫生法》、尤其是第七章(工业卫生)中所载的职业标准和规定。

688. 卫生部计划于1995年初开始实行“关心健康与共同保健”计划,目的是巩固和维持私营部门以共同负责的态度参与指导工作,建立适当的结构和机制,监督饮食点、工作场所、街道、车辆、市场、医院、学校、监狱、风景点、城市、地区以及其他设施和地点。

689. 我们采取了一项奖励措施,由卫生部向达到本行业内卫生、环境和发展标准的单位颁发奖状,例如卫生部颁发的“卫生商店”或“卫生地区”奖状。而没

有满足照明和通风标准以及其他有关标准的工业设施就不会获得“卫生工作场所证”。

690. 关于更广泛的环境卫生问题,根据《第489号政务令》,设立了环境卫生机构间委员会,由该委员会负责制订政策和方针以及制订、协调、监督和评估环境保护方案。

三、预防、治疗和控制时疫、地方流行病、 职业病以及其他疾病

691. 在菲律宾,可预防的传染病仍然到处肆虐,于此同时,又出现了多种变性病。肺炎、肺结核和痢疾仍是主要致死疾病,此外,在过去二十年中,麻疹、各种营养缺乏症、恶性肿瘤、肾炎和各种心血管疾病大大增加。疟疾和血吸虫病仍是我国的地方流行病。在过去五年中,艾滋病病毒感染和艾滋病患者的数目每两年翻一番。

按死因排列的菲律宾人的死亡率(每10万人)

疾 病	年 度	
	1985年-1989年	1990年
心脏病	69.6	74.4
肺 炎	87.1	66.3
心血管病	52.9	54.2
(各类)结核病	50.3	39.1
恶性肿瘤	34.9	35.7
痢 疾	18.0	12.0
败血病	8.0	9.4
肾炎、肾综合症和肾变病	8.7	8.3
事 故	19.3	6.4
麻 疹	14.4	5.6

692. 公共卫生方案的内容也包括防治肾炎、癌症、心血管病和艾滋病。

693. 政府于1992年在各地区设立了流行病单位,提高了政府对付流行病和突发疾病、尤其是对付在自然灾害期间的流行病和突发疾病的能力。这一成绩是与我们在美国国际开发署的资助下继续执行实地流行病专家培训方案分不开的。

694. 政府还制订了卫生、环境和发展区项目以及防止灾害、流行病和事故后遗症项目,力图通过建立有效的通信和交通系统和培训能干可靠的人力,发展灵活多变的保健和紧急服务网络。这是政府的宏伟规划。

695. 在我国流行病方面,仍有许多可预防的传染病肆虐一时,因此,我们正在加强控制结核病、疟疾、吸血虫病以及其他通过媒介传染的疾病方案。我们还实行了控制麻风病、狂犬病、丝虫病、登格热以及艾滋病以外的性传染病方案。

696. 1988年世界儿童问题首脑会议确定了以下三项目标:根除小儿麻痹症,控制麻疹,消除新生婴儿破伤风。1991年,菲律宾在全国儿童行动计划中也确定了这三项目标。

697. 卫生部于1993年4月21日和5月19日成功地举行了全国免疫日活动。这是亚洲首次开展这类活动。共有40万志愿人员(包括3.2万位卫生部工作人员)在全国各地的6.5万多处免疫站为900万5岁以下的儿童进行了免疫,分发了口服小儿麻痹症疫苗。还在配有熟练卫生人员的免疫站中提供了一些注射性疫苗,例如麻疹疫苗、白喉--百日咳--破伤风疫苗、(预防结核病)卡介疫苗和破伤风类毒素疫苗。

698. 全国免疫日的主要目标是,向居住在菲律宾的所有5岁以下的儿童提供口服小儿麻痹症疫苗,不管他们是否已服用这一疫苗,也不管上次服用的日期如何。其次,全国免疫日的目标还有:(一)向所有9个月至24个月的儿童注射麻疹疫苗,最多两针;(二)向尚未完成初级免疫的所有1岁至5岁儿童注射白喉-百日咳-破伤风疫苗,以及(三)向所有15至44岁的所有育龄妇女注射破伤风类毒素,以便根据卫生组织的建议完成五次注射计划,使妇女对破伤风有终身免疫。

699. 1993年全国免疫日活动是最成功的一个政府项目。与卫生部有着合作关系的各国际机构和非政府机构在全国免疫日之后的第二个月中进行了一次普查,普查结果表明,全国95%的5岁以下儿童得到了至少1次口服小儿麻痹症疫苗;21%的9至24个月的儿童获得了麻疹疫苗;75%的12至59个月的儿童在第二个全国免疫日期间获得了相当于20万个国际单位的维生素A;39%的被访家庭中有5岁以下儿童的母亲接种了破伤风疫苗;在全国各地共有980万母亲带子女去了6万多个免疫站。

700. 1993年全国免疫日活动表明,在40多万自愿人员、政府机构和办事处以及150多个私人公司和公民社团的共同努力下,这一项目获得了成功。免疫站设在公

众易去的许多地点,有的甚至设在教堂、汽车站、学校、办公室和商店中。

701. 我国的议员和政治领导人对卫生部免疫活动的成功大为赞赏,结果,菲律宾政府有史以来第一次为免疫方案划拨了预算。甚至在为1994年全国免疫日开始进行社会动员之前,卫生部就已经收到了若干认捐和捐助。

702. 这一活动将持续至1995年。将评估各种减病目标以及全国免疫日在减少发病率方面所起的作用,并将据此确定最有效的战略,通过免疫预防的方式,减少死亡和残疾人数。

四、创造条件,确保人们在生病时获得一切医疗服务和治疗

703. 人民自主保健方案指的是,人人有权获得保健,并应消除在提供保健服务方面存在的不公现象。

704. 菲律宾于1992年颁布了《第7305号共和国法》,俗称《菲律宾卫生工作人员大宪章》。这是最近颁布的一项重要法律,根据该项法律,应促进和改善卫生人员的社会和经济福利、生活环境和就业条件。这项法律的宏旨是改善卫生人员的处境,预计将会鼓舞卫生人员的士气,提高保健质量,提供更细致的保健服务。

705. 我们力主动员整个社会,并制订了具体方针,确定了政府与私营部门在卫生工作上的合作领域,扩大了卫生服务的深度和广度。1989年,召开了首次非政府组织全国会议,并在卫生部成立了非政府组织处,非政府组织的代表参加了卫生部下属各委员会的工作。由世界银行供资的菲律宾卫生发展项目还为各非政府组织或私人机构与其他机构一道发起的各卫生项目提供了资金。

706. 发展和促进菲律宾药品业是十大保健指导原则或政策的一项内容。要想实现这项目标,就必须更广泛地利用草药,加强对传统和土著医疗方法的科学研究,并生产足够的关键药品。目前共有三家草药加工厂。我们将继续努力将传统医药纳入保健系统的主流,以便向人民提供可以接受和支付得起的安全、有效的治疗办法。培训传统助产士(hilots)就是一个典型的例子,这些人经培训后可在消毒的环境中协助孕妇在家中分娩。

707. 早在1973年,公立医院就获准以高出成本价10%的价格出售药品。此外,我们还对我国10种最基本和最常用的药品实行了卫生部统价药方案。

708. 自从1971年以来,数以百万计的菲律宾人有了医疗保险。医疗保险方案的范围越来越大,1987年,共有2,100万人参加了这一保险方案,1992年,投保人增至2,400万人。1988年7月,根据《第365号政务令》,增加了保险公司的承付额和保险

人每月的保险费。根据1990年的《第441号政务令》，由负责私营部门保险业务的社会保险系统和负责政府部门保险业务的政府服务保险系统共同管理的卫生保险基金将进一步为下述活动提供资金：

- (a) 所承付的住院费增加80%；
- (b) 所承付的用于购买治疗所需的药品费增加87%；
- (c) 所有其他的医疗保险福利增加25%。

709. 由于这些措施，医疗保险范围扩大了58%。根据1991年下达的《第500号政务令》，总体福利进一步增加了20%。对私人医院进行的一项研究表明，1992年，通过医疗保险方案支付的医疗费占总医疗费的50.5%。

710. 《第7432号共和国法》极力强调了老年公民对国家建设所作出的贡献，并确保老年公民有权享受医疗保健。根据这项法律，卫生部命令其下属的各卫生部门向老年公民免费提供适当的医疗和牙科服务。此外，不管老年公民的居住地在哪儿，各卫生部门或机构都应将他们与其主管地区的居民一视同仁，给予适当的治疗。

711. 我们通过上述各项措施以及第12条第1款下所提到的各项平等战略向菲律宾的所有病人提供了现有的医疗服务和照顾。

712. 初级卫生保健是卫生工作的核心。我们已采取了多项措施，最大限度地促进各社区参与初级卫生保健的规划、组织、活动和控制。这些措施有：

- (a) 从中央政府到村各级，提供关于初级卫生保健的指导和培训，并鼓励卫生部以外的人参与；
- (b) 在各级成立由政府各机构和私营部门代表组成的菲律宾初级卫生委员会；
- (c) 发起为期七个月的多样化宣传运动，此后再开展社区推广教育，逐门逐户地进行宣传教育；
- (d) 聘用和部署由社区领导人和普通居民推荐的社区自愿卫生人员；以及
- (e) 成立社区自愿卫生人员组织联合会，以便进行磋商、规划、评估和交流经验。

713. 1991年年初，为了解决有效和平等提供卫生服务的关键问题和关注，制订并执行了一项极为重要的全国卫生研究方案。通过集体专题讨论和多部门协商，达成了共识，制订了用于指导所有中期研究活动的重点研究计划。若干研究和学术机构参与了这项工作。

714. 附件GGG载述了卫生部目前的各项方案和活动情况。

715. 没有国际社会的援助，我们就不可能在充分执行《宪法》和《盟约》第

12条的规定方面获得许多进展。多边资金、双边赠款以及国际非政府组织和私人组织的援助大大促进了我国政府的卫生工作。我们的成绩是与此分不开的。自从EDSA于1986年通过决议后,已向卫生部门、尤其是卫生部至少投入了50万美元,以便加强和扩充现有的方案,通过采用新的战略和办法解决顽固的卫生问题,并消除阻碍我们开展工作的障碍。我们还制订、利用并评估了试验性研究项目、开发项目、替代性筹资办法以及各种新的技术,以便予以推广、扩大和/或采纳。人民自主保健权是我们始终追求的最终目标。

716. 如要更详细地讨论卫生部门的情况,请参考菲律宾向世界卫生组织提供的报告(1988年、1991年和1994年)、关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的初步、首份、第二份和第三份报告以及关于《儿童权利公约》执行情况的初步报告。

附件清单

- 附件A - 本报告引述的菲律宾法律、政务令、公告、指示和各部的通告
- 附件B - 菲律宾已签署/批准/接受的国际人权文书
- 附件C - 菲律宾已签署/批准/接受的与执行《经济、社会、文化权利国际盟约》第10至第12条有关的国际文书
- 附件D - 与执行《经济、社会、文化权利国际盟约》第10至第12条有关的主要法律节选
- 附件E - 1974年7月1日至1994年7月1日城乡人口预测
- 附件F - 人口指数
- 附件G - 1980年至1993年期间工业部门的国民生产总值和国内生产总值
- 附件H - 1991年至1993年期间工业部门的国民生产总值和国内生产总值所占的比例
- 附件I - 1991年至1993年期间工业部门的国民生产总值和国内生产总值增长率
- 附件J - 1991年至1993年期间人均国内生产总值和国民生产总值
- 附件K - 1987年至1992年期间实际国民生产总值：实际指标和计划指标
- 附件L - 1991年至1993年期间按部门分类菲律宾政府各方案的开支
- 附件M - 1987年至1992年期间教育与人力开发情况
- 附件N - 菲律宾人口方案
- 附件O - 计划生育普及率
- 附件P - 《残疾人宪章》(《第7277号共和国法》)
- 附件Q - 对儿童有危险的职业
- 附件R - 儿童经常从事的职业
- 附件S - 1980年、1984年和1989年家庭人口、劳动力以及10至14岁儿童的就业情况
- 附件T - 1989年各主要行业中10至14岁儿童的就业情况
- 附件U - 1989年按主要职业统计的10至14岁童工的数目
- 附件V - 1989年按主要职业统计的10至14岁童工的数目
- 附件W - 菲律宾可持续发展战略
- 附件X - 消除贫困问题总统委员会确定的用于衡量在满足人口最基本需求方面进展的指数
- 附件Y - 1985年、1988年和1991年月均贫困线和城乡贫困家庭的比例

- 附件Z - 1985年、1988年和1991年月均贫困线和按地区统计的贫困家庭的比例
- 附件AA - 1985年、1988年和1991年总体月均贫困线和按地区统计的城市贫困家庭的比例
- 附件BB - 1985年、1988年和1991年月均贫困线和按地区统计的农村贫困家庭的比
例
- 附件CC - 1988年按家长职业统计的城乡贫困比例
- 附件DD - 按家长工作类型和地区统计的贫困家庭的分布情况
- 附件EE - 根据某些最低限度基本需求指数的种类编写的各省概况
- 附件FF - 劳动力与其他就业指数
- 附件GG - 1993年至1998年菲律宾中期发展计划概要
- 附件HH - 自1976年至今菲律宾纺织研究所发明的技术
- 附件II - 《第7279号共和国法》
- 附件JJ - 菲律宾制订的与充分住房权有关的主要法律概要
- 附件KK - 1993年至1998年住房与城市发展政策方针和战略
- 附件LL - Lupang Pangarap 方案
- 附件MM - “烟山”垃圾场的开发与回收项目
- 附件NN - 根据1992年《城市发展及住房法》适当和宽厚的重新定居和重新安置程
序执行内务和地方政府部以及住房与城市发展协调委员会的规定情况
- 附件OO - 1993年全国住房方案与政策概况
- 附件PP - 全国住房方案的主要内容和项目
- 附件QQ - 政府机构援助住房情况
- 附件RR - 1987年至1992年各机构执行全国住房方案成就简述
- 附件SS - 全国农业与资源研究和发展网络所发明的各项技术
- 附件TT - 1976年至1984年某些粮食作物的年均产量
- 附件UU - 1987年至1992年某些粮食作物的年均产量
- 附件VV - 1987年至1992年牲畜和家禽的年均产量
- 附件WW - 年均捕鱼量
- 附件XX - 科学和技术促进国家发展议程
- 附件YY - 1987年至1992年在作物与牲畜部门进行的主要研究
- 附件ZZ - 1987年至1992年在水产和渔业部门进行的主要研究
- 附件AAA - 食品与营养研究所自1976年以来发明的营养和食品技术
- 附件BBB - 关于土地改革的各项法律

附件CCC - 土地改革概况

附件DDD - 综合土地改革方案的成果简况

附件EEE - 1987年至1993年各国际组织、各区域以及第三国参与的主要方案和项目

附件FFF - 土地改革方案对微观经济的影响

附件GGG - 卫生部目前的方案与活动情况

XX XX XX XX XX