



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1990/6/Add.24
31 March 2000
CHINESE
Original: SPANISH

1999 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

缔约国按照《公约》第 16 和第 17 条提交的

第二次定期报告

增 编

巴拿马*、**

[1999 年 7 月 14 日]

巴拿马政府提交的关于《公约》下列各条所涉及权利的初始报告：第 6 至第 9 条(E/1984/6/Add.19)、第 10 至 12 条(E/1980/6/Add.20 和 E/1980/6/Add.23)和第 13 至 15 条(E/1988/5/Add.9)以及关于第 10 至 12 条的第二次定期报告在 1982 年得到经济及社会理事会专家工作组审议(见 E/1982/WG.1/SR.25)和在 1991 年得到经济、社会和文化权利委员会第六届会议审议(见 E/C.12/1991/SR.3、5 和 8)。

* 本报告附件可在联合国人权事务高级专员办事处查阅。

** 巴拿马按照缔约国报告起始部分编写准则所提供的资料载于核心文件(HRI/CORE/1/Add.14/Rev.1)。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	3
第 6 条.....	3 - 17	3
第 7 条.....	18 - 57	7
第 8 条.....	58 - 74	13
第 9 条.....	75 - 143	17
第 10 条.....	144 - 173	25
第 11 条.....	174 - 273	29
第 12 条.....	274 - 304	46
第 13 条.....	305 - 367	53
第 15 条.....	368 - 381	63

导 言

1. 巴拿马是下列国际文书的缔约国：

- 1964 年关于就业政策的劳工组织第 122 号公约；批准书于 1970 年 6 月 19 日交存；
- 1958 年关于就业和职业歧视的劳工组织第 111 号公约；批准书于 1966 年 5 月 16 日交存；
- 消除一切形式种族歧视公约；批准书于 1967 年 8 月 16 日交存；
- 消除对妇女一切形式歧视公约；批准书于 1981 年 10 月 29 日交存。

2. 政府拟订的战略看来具有两个方面。第一，社会领域(卫生、教育、社会保障、就业、住房和环境)得到优先注意。第二，政府正在执行实现稳定和结构改革的经济政策；这包括确定有关开支和公共行政、外债、外贸、农业、归还地区的使用、生产和企业的竞争性等方面的措施(见附件一：巴拿马统计数字)。

第 6 条

3. 就业研究部提供的资料显示了 1987 年至 1996 年的发展情况：根据户口调查的官方数字，最高的失业率出现在 1988 年至 1991 年巴拿马发生政治危机的期间，许多企业裁减工作人员，另一些企业则关闭。

4. 然而，1992 年开始的失业率下降大体上保持不变，特别是从 1994 年开始国家不再吸收劳动力。

5. 应当指出，经济活动人口在 1989 年大幅增加，比 1988 年增加了 4.8%。而且由于人口增长的缘故继续持续增长。提到失业问题时不得不考虑到这一点，因为经济活动人口每年不断增长。大多数经济活动人口是全国各地的学校培养出来的，而经济活动人口的增长比企业活动或经济增长快。

6. 在许多情况下，企业所需要的人员形象与可得的人力不相配；这一因素也影响失业率。

7. 有关就业的主要规定载于《劳工法》关于工人安置和就业服务处的第 21 条至第 24 条。

8. 有关的一点是《劳工法》第 27 条规定“允许雇主和工人签订劳动合同而

不须就业服务处介入”。

9. 一般做法是让有关个人了解在就业服务处登记的职位空缺及其条件，然后空缺可能被接受或拒绝。

10. 根据教育部全国中等、职业和技术教育办事处提供的资料，有四个学习领域：商业、工业、农业和家政。

11. 提供的商业课程如下：

- 专修速记的商业业士学位(计划 A)；
- 专修会计的商业业士学位(计划 B)；
- 专修会计和广告的商业业士学位(计划 BP)；
- 专修会计和速记的商业业士学位(计划 C)；
- 专修双语会计的商业业士学位(计划 DC)；
- 专修双语会计的商业业士学位(计划 DS)；
- 港口服务；
- 港务管理；
- 电脑技术；
- 旅游和旅馆业管理；

最近设立的业士学位课程是为了适应国家的需要和需求，不过公立学校还没有完全采用这些课程。这方面的教育需要私立学校给予注意，它们目前已提供这些新课程。进入这些课程的学生必须先成功地完成基础普通教育。传统的商业业士学位课程全国各地都提供，其毕业生在他们的工作岗位上证明了他们所受的培训水平很高。

12. 进入工业学校需要有完成初级中学的证书。完成高级中学(学习三年)后，毕业生可得到下列专科的工业合格证书：图表艺术、自动机械和柴油、建筑、木工、电工、金属板制作、焊接、工业机械、精密机械和空调。巴拿马、贝拉瓜斯、科隆、洛斯桑托斯和科克莱等省的学校提供这一培训，但不是所有专科都讲授。也有需要增加机器和工具的供应并改善其质量以便确保充分和协调的理论学习和实践。

13. 巴拿马、贝拉瓜斯和奇里基等省提供三年的农业学校课程，相当于高中。毕业生可得到农业业士学位，并可继续在更高一级的学校学习或进入劳动市场。农业学校享有某种体制支助并且具有一些自行生产的能力，但必须更多地注

意它们的设施、设备的维修和投入物的供应。

14. 家政学校为相应的资格提供下列专科的培训：服装设计和做衣服、营养学、社会事业管理和家庭管理，特别是在巴拿马省，具体地说是在 Isabel Herrera de Obaldía 职业学校。这些专科需要改进，配备有良好设备的作坊和获得实际经验的机会。

15. 根据教育部全国职业和进一步培训办事处提供的资料，以下是实现自由选择生产性工作的目标的障碍和克服这些障碍的措施：

商 业

求职者遭遇的障碍：

- 由于缺乏词汇表达他们的愿望和他们想加入企业的希望，无法进行面谈；
- 起草技巧和笔迹差；
- 自我表达能力不高；
- 外表难看(服装、金牙、长头发、贵重饰物等)；
- 打字技术差，达不到企业的要求。

克服障碍的措施：

- 进一步培训办事处协调和监督的讨论会；
- 劳工部就业司协调举办的培训日；
- 与全国职业训练研究所、工商管理高级委员会和巴拿马工商协会以及帮助弥补商业方面的所有缺陷的银行机构的培训协议。

工 业

遭遇的障碍：

- 求职者因为没有实际工作经验不知道有困难；
- 不大会操作和使用新技术工具和设备；
- 工业学校的设备和仪器赶不上招工企业的科学和技术进展；
- 做事缺乏信心。

克服障碍的措施：

- 培训冷藏、焊接、钣金加工、机械或环境保护方面的教师，提供实验

室和一个冷藏试验台架；

- 与全国职业训练研究所举办讨论会；
- 与巴拿马瑞士协会的协议。

农 业

培训目的是在造就下列人材：能够饲养并养肥牲畜或耕种小块土地、能够成为不须依赖公共或私人机构的独立生产者、能够自己经营。培训提供了三种机会：继续学习、进入企业工作、成为独立生产者。

遭遇的障碍：

- 缺少就业机会，因为没有足够的企业安置所有求职者；
- 学生在实践和理论工作中都缺少可教导他们有关劳动市场所使用的最新技术的高水平投入物；
- 缺少教育部的指导。

克服障碍的措施：

- 审查课程后制订了统一的标准；
- 人力资源开发研究所给予杰出学生奖学金；
- 与进一步培训办事处协调举办讨论会。

家 政

遭遇的障碍：

- 这方面的资格不被劳动市场接受，因为它是以家务为主；
- 这方面的培训所用的教学设备和资源与劳动市场所使用的不相配；
- 所教的课程不能提供为进入劳动市场所需的那种培训。

克服障碍的措施：

- 制度正在改变而且因引入业士学位而得到改善；
- 教师正在接受教学方法和技巧方面的培训；
- 巴拿马大学正在帮助拟订业士学位课程；
- 已对毕业生与劳动市场的关系进行了研究，以便拟订新的培训方案并使它们与就业现实情况相配合。

16. 巴拿马立法没有任何排除或限制规定，因为宪法第 19 条规定：

“不得有任何官方或私人例外或特权，或任何基于种族、出身、社会阶级、性别、宗教或政治意识形态的歧视”。

因此不存在就业或职业方面得到平等待遇的障碍。

17. 在巴拿马，就业是个人的权利和义务，因此国家有义务制订促进充分就业的经济政策。这一原则载于宪法第 60 条。

第 7 条

18. 巴拿马是下列国际文书的缔约国：

- 1970 年关于确定最低工资的劳工组织第 131 号公约；未批准；
- 1951 年关于同酬的劳工组织第 100 号公约；批准书于 1958 年 6 月 3 日交存；
- 1921 年关于(工业)第周休息的劳工组织第 14 号公约；未批准；
- 1957 年关于(商业和办事处所)每周休息的劳工组织第 106 号公约；未批准；
- 1970 年关于带酬休假的劳工组织第 132 号公约(修订)；未批准；
- 1947 年关于(工业和商业)劳动监察的劳工组织第 81 号公约；批准书于 1958 年 6 月 3 日交存；
- 1969 年关于(农业)劳动监察的劳工组织第 129 号公约；未批准；
- 1981 年关于职业安全和卫生的劳工组织第 155 号公约；未批准。

19. 确定工资水平的两个主要方法是确定最低法定工资和集体谈判。

20. 最低工资是行政部门根据国家最低工资委员会的建议确定的。这一安排是在劳工法第 174 条中确立的：

“最低工资应定期、至少每两年一次根据国家最低工资委员会的建议并由行政机关通过法令确定”。

21. 最低工资委员会必须考虑到每个地区和每种经济活动的情况；这意味着最低工资适用于所有工人。宪法第 3 章第 61 条规定：

“为国家或为公私营企业或为个别私人服务的每个工人保证可得到最低工资或薪水。法律规定的企业雇员应根据国家的经济条件分享企业的利润”。

第 62 条规定：

“法律应规定按照每个区域和每种经济活动的具体条件定期调整最低工资或薪水以便满足工人家庭的最低需要和改善其生活水平的方法；也可规定按职业或行业确定最低工资的方法。

对于计件工或零活工，保证一个工作天的最低工资应是强制性的。

最低工资或薪水不得被扣减，法律规定的赡养义务除外。同样地，工人的工具也不得被扣押”。

22. 最低工资具有法律效力，其实施是劳工部的责任。如果工人没有得到应有的报酬，他可以提起法律诉讼要求得到相应的补偿，补偿可以追溯。

23. 在巴拿马，价格指数的增加少于 1.5%，通货膨胀几乎不存在，因此最低工资并没有象在拉美其他国家发生的那样丧失其价值。为审查最低工资进行的技术研究必须考虑到下列经济和社会因素：国内总产值、投资、基本食物蓝、贫穷、价格指数、全国实际工资、按经济活动划分的企业财政能力、生产力。从所附的文件可以看出，宪法和劳工法都规定了须考虑的参数。(见附件一)。

24. 规定的工资确定机制如下运作：任命一个由工人代表、雇主代表和政府代表组成的国家委员会。还设立一个由各个政府机构的公务员组成的技术委员会，负责编写技术研究报告。雇主和工人可指定经济学家或其他技术专家参加技术委员会的工作。

25. 在提出技术研究报告后，国家委员会必须向行政部门提出有关新的最低工资的建议。

26. 如果未能就这些建议达成一致意见，行政部门可通过法令确定新的工资水平。

27. 下表显示了最低工资从最初确定的水平开始的演变情况。

按性别分列的平均收入，1991—1995 年

<u>年 份</u>	<u>男 人</u>	<u>妇 女</u>
1991	338.5	294.6
1992	346.9	281.7
1993	378.8	301.8
1994	370.0	303.0
1995	382.0	312.0

资料来源：国际劳工组织。

28. 国家劳动监察局是负责监测工作条件的机构，其主要职责之一是通过企业的访查核实企业付给工人相应的最低工资。此外，工人和企业家可向监察局办事处或工资司提出申请以便澄清任何这方面的疑虑。

29. 除了上文第 16 段已经引用的宪法第 19 条外，第 63 条规定：

“在同一条件下做相同的工作必定得到相同的工资或薪水，不管做此工作的人是谁，也不论其性别、国籍、年龄、种族、社会阶级、宗教或政治意识形态为何”。

30. 此外，劳工法没有提到任何基于性别的报酬差别。不过，必须指出的是，审计长办事处进行的户口调查结果显示男人获得工作的机会较大：占经济活动人口的 88.9%，妇女是 79.9%。

31. 20%工作年龄的妇女找不到工作，男人的这一数字是 11.3%。男人的平均收入比妇女高 18%。(见附件二)。为了消除这一歧视现象，政府正在采取一系列措施以确保妇女在男女权利和机会平等的基础上参与全国的经济、政治和社会生活。同酬原则当然是设想在这一范围内适用的。

32. 所采取的行动包括 1995 年 7 月 27 日第 70 号法令设立的全国妇女理事会，这是一个最高级别的咨询和协商机构，其一般职能是向政府建议有关提高妇女地位和发展的具体政策和措施。

33. 此外，1995 年 8 月 30 日第 77 号法令第 2 条在劳工部内设立了全国妇女办事处。1996—2000 年妇女和发展国家计划是全国妇女理事会和全国妇女办事处以及公共部门所有机构和民间社会组织政策和活动框架的组成部分。该计划是在第四次世界妇女会议之后拟订的，而该会议是在《消除对妇女一切形式歧视公约》的鼓舞下召开的。在法律和社会平等方面，该计划包括了保证充分享受宪法和各项法律规定的权利的措施，以期消除一切残余的歧视和不平等现象。

34. 关于经济发展、生产和劳动，国家计划包含了促进妇女经济独立的措施，拟订了基于男女平等的创造就业机会战略，并申明同工同酬的原则。还有关于制订和实行监督制度的重要规定，以提高劳动监察员在确保遵守工资规则方面的作用，同时特别注重妇女的情况。

35. 为了应付当今巴拿马的新挑战，国家需要赋予社会部门足够的体制能力以满足最脆弱和边缘化的人口群体的需要，因此政府在内阁会议上批准了青年、

妇女、儿童和家庭部的设立。

36. 有关这些人口群体的各种社会指标反映了失业、社会崩溃、性别歧视和从属、家庭暴力和破裂、缺少对大群儿童的有效保护等情况，这些情况应当在新设立的部实现其目标之后可以好转。

37. 为此新设立的部除了加强扶贫措施外，将促进履行下列承诺：

- 重新部署并有效利用人力资源和体制资源，它们已跟不上新的国家现实；
- 扩大和加强政府与民间社会在社会发展方面的合作，并赋予民间社会真正的战略影响力；
- 为国内最脆弱的群体和区域配备适当的构架使他们能够利用从私有化得到的资源，以便满足他们的需要和促进他们的发展；
- 推动国家对其他社会各部的改革进程；
- 为正在进行的经济改革提供稳固和持久的基础，并提供为积极支持所有这些群体所需的人力资本，由于为使他们积极参与其自己的人力发展而提供的支持，他们将能够充分行使他们与其所有同胞一起分享进步成果的权利。

38. 宪法第 106 条第 6 款规定国家有义务通过制订关于工业和职业医疗和卫生的国家政策来管制和监督工作场所的卫生和安全要求。

39. 为了发扬宪法第 106 条，劳工法第 282 条规定雇主有义务支持和实施为工人的生命和健康提供有效保护的所有措施。因此雇主必须保证其工人的安全并保护他们的健康。这意味着工作场所必须提供更多的设施，以及质量好的适当工具和设备，以便尽可能减少或消除职业危险。

40. 这些安全和卫生条例必须按照劳工部或社会安全基金或具有这方面的职权或特别职能的任何其他机构的指示实施。

41. 劳工、卫生和警察主管当局负责确保每一项这些措施得到遵守。不过，事实是大多数这些措施由于种种原因没有得到实施，特别是因为主管当局很少采取行动防止某些情况和惩罚另一些情况。

42. 规定最起码的措施保护工人的健康和安全以避免、减少和消除工作危险意味着雇主和工人双方都有责任。雇主有义务让工人了解使用机器所涉的危险并提供安全操作的手段，而工人则必须按照指示使用保护装置。

43. 劳工法第 283 条规定，雇主为了适当地保护其工人的健康，必须采取若干最起码的措施，其中有些措施与劳工法第 128 条所规定者密切相关，这些措施必须列入内部作业规则并由一个由工人和雇主代表组成的工作委员会监督执行。

44. 劳工法第一卷第一篇对与休息、空间、合理的工时限制、正常带酬休假、公共假日付工资有关的所有事项作了规定。

45. 劳工法第一篇第四章对休息作了规定，指明它是强制性的并将它细分为工作日之间的休息、每周休息、公共假日和国丧日的休息。这一部分还对与休假有关的所有事项作了规定。合理的工时限制载于第一篇第三章的“工时”标题下(第 30 至 38 条)：工人享有带酬年假(称为年度假期)的宪法权利(宪法第 66 条)和法律权利。根据劳工法第 54 条，这一权利相当于每工作 11 个月可享有 1 个月(30 天)的假期。假期必须是不间断的。

46. 如果工人因生病或事故住医院，住院时间或恢复期或任何不能工作的期间不算是假期，但工人必须在住院五天内通知其雇主。不很明确的是，这一规定是否仅适用于职业疾病和事故还是适用于一般的疾病和事故。

47. 宪法第 66 条最后一款也提到所有工人享有每周休息和带酬假期的权利。带酬的每周休息时间是根据本国的经济和社会情况以及工人的利益确定的。休息是为了使工人恢复体力而赋予他们的权利。

48. 劳工法第 39 和 40 条采纳了这一原则，规定它是雇主的义务和工人的权利。

49. 工人在正常工作日的上半天和下半天之间应有至少半个小时的休息。如果工人连续两天工作，他应有至少 12 小时不间断的休息。

50. 工人也享有每周一天无酬的休息日，不过宪法没有关于这个问题的规定。如果工人在他的休息日工作，他会得到津贴并且有权在另一天休息。

51. 宪法第 66 条涉及工时限制，规定了最高时限并划分了白天、夜晚或日夜混合工作。巴拿马在 1914 年第 6a 号法中通过了最多 8 小时的工作日。

52. 劳工法第一卷第一篇第三章(第 30 至 38 条)发扬了这一宪法规定，开头即阐明工作日应分成两段期间，一段是白天时间，即上午 6 时至下午 6 时，另一段是夜晚时间，即下午 6 时至上午 6 时。劳工法将工作日界定为工人因为须随其雇主支配而不能自由利用的所有时间(第 30 条)。

53. 必须指出的是，劳工法第 30 条规定，如果工作日包括三个小时以上的夜晚时间，那么应算是夜晚工作。混合工作日是白天和夜晚都包括但夜晚时间不超过三小时的工作日。

54. 关于正常工作日的工时数，劳工法规定日工应是每天 8 小时、每周 48 小时，夜工分别为 7 小时和 42 小时；日夜混合工的标准是 7 个半小时和 45 小时(第 31 条)。

55. 不过，劳工法明确地规定，夜工 7 小时和日夜混合工 7 个半小时的报酬应当同白天工作 8 个小时的报酬一样。

56. 这些权利的落实程度受到若干因素和问题的影响。在发生内部经济危机的一些情况下，或在出现劳工法第 35 条所述的情况时，可能要求工人加班帮助企业渡过难关：

“第 35 条：工人不得被迫在额外时间或日子工作，但下述情况除外：

- (1) 如果事故或紧迫危险可能威胁到人命、企业或工厂的生存、或一件承包的工作时，工作时间可延长，但仅延长为纠正、防止或克服问题所需的时间；和
- (2) 如果集体协议规定所有或某工人必须在额外日子在法定限度内提供服务，但有关工人必须在个别合同内承担这一义务；

本条规定不适用于在星期天、公共假日或国丧日工作是工人的正常工作日的情况，因为他们特别被雇用在这些日子工作或因为他们在第 42 条提到的企业之一轮班工作而轮到在这些日子工作，但必须付给他们劳工法规定的津贴；

在农场、小企业和专做出口生意的工业企业工作的工人，如果企业的活动有此需要时必须在额外的时间或日子工作，但仅在有此需要的期间内这样做。在这种情况下所做的工作不得超过法律规定的限制”。

57. 根据巴拿马法律，没有任何类别的工人被排除不得行使这些权利，但实际上职位较高的工人可能发现他们的渡假权利受到影响，因为他们的雇主有强有力的业务理由不能让他们在适当的时候休假。至于他们的休息时间，这类工人往往工作较长的时间但没有加班费。

第 8 条

58. 巴拿马是以下国际文书的缔约国：

- 《公民权利和政治权利国际公约》；1997 年 3 月 8 日交存批准书；
- 1948 年关于结社自由和保护组织权利的国际劳工组织第 87 号公约；1958 年 6 月 3 日交存批准书；
- 1949 年关于适用组织权和集体谈判权原则的国际劳工组织第 98 号公约；1966 年 5 月 16 日交存批准书；
- 1978 年关于公共部门劳资关系的国际劳工组织第 151 号公约；未批准；

59. 《劳工法》第三卷第一篇在“结社自由”这一标题下规定了为组建工会或自愿加入工会而必须达到的劳工部要求的实质性和形式上的条件。

60. 《劳工法》第 352 条规定：

“登记应在劳工部收到申请之日起最多 15 个日历日之内予以接受或拒绝。申请必须符合以下条件：

- (1) 必须由正在组建的工会或有关协会、联合会或中央代表大会的主席或总书记签署；
- (2) 必须直接提交劳工总理事会或通过劳工当局或最高地方政治当局转交；
- (3) 必须附有组织文件的确认副本、已批准的工会章程和批准该工会章程的会议记录。

61. 组织文件必须由工会的创始成员签署，或在任何创始成员不知道如何签署或无法签署的情况下，由为此目的而指定的人员签署，应表明工会的类型、其正式地址、成员的人数以及执行委员会成员的姓名和身份证号码。

62. 在该条规定所述及的 15 天之内，劳工部必须至少对组织文件中提到的第 344 条所规定的最少数目的成员的身份证号码进行检查。

63. 至于协会、联合会或中央代表大会，组织文件必须由进行各创始组织的代表签署，必须载明其地址和所有创始组织的名称与地址，以及执行委员会成员的姓名和身份证号码。

64. 这些文件须提交一式三份，确认收文日期和时间的那一份将还给申请者。另一份留存登记机关，而第三份则将用于任何其他手续。

65. 特殊工种的工人组建工会有专门法律规定。这适用于：例如受有关巴尔博亚港和克里斯托瓦尔港劳资关系的法规管制的公共部门工人(巴尔博亚：1979年9月27日的第39号法令；克里斯托瓦尔：1979年9月28日的第40号法令)、巴拿马铁路雇用的工人或公务员(1979年9月27日的第38号法令)、和国家电信局和水利资源局的公务员(1975年的第8a号法令)。

66. 法规不允许其他公务员组建工会，原因是他们不属于《劳工法》的规定范围。劳工法第2条规定如下：

“本法的规定是公共秩序的问题，对巴拿马领土上已存在或即将建立的所有自然人和法人均有约束力。

公务员应受公务员规则管制，但本法任何条款明确规定对其适用的情况除外。”

67. 在工人组建或加入工会的权利方面没有任何限制。《劳工法》第334条称，建立工会符合公共利益，是有助于在经济上和社会上支持和发展国家、人民文化和巴拿马民主的有效手段。

68. 然而，必须指出的是，工会章程可以限制担任领导职务的工人入会或者不允许他们担任执行委员会的职务及其他代表职务。

69. 《劳工法》第一篇(结社权利)第一章(总则)第334-339条内容如下：

“第334条：建立工会符合公共利益，是有助于在经济和社会上支持和发展国家、人民文化和巴拿马民主的有效手段。

“第335条：白领和蓝领工人、专业人员和雇主，不论其行业、职业、专业或活动如何，均可建立和组织工会而无需经过批准。

“第336条：自营人员也可组建和参加工会，但其成员不得在其活动中利用其他工人。

“第337条：年满14岁者可以参加工会，但不得在执行委员会中担任职务。然而，年满18岁者可担任工会代表。

“第338条：禁止参加一个以上的涉及同样活动的同类工会。如果工人违反这一条，他将被认为已退出他先参加的那个工会。

“第 339 条：工会章程规定的会员条件必须仅仅涉及工人的行业、职业或专业和他工作所在的企业类型。但是，工会章程可以对担任领导职务的工人的会员资格加以限制，或者不允许他们担任执行委员会的职务或其他代表职务。

70. 不能容忍工会存在的雇主有时对工会自由运作的权利规定条件或加以限制：一些企业规定规则制止工会会员行使工会权利。超级市场的工会受这种做法的影响。

71. 立法范围延及雇主和工人之间的直接合同对进行自由集体谈判是一个促进。

72. 工会可以由个人会员组成或者以企业或产业为单位组成，也可以混合这两种办法。

73. 巴拿马给予工人的罢工权利是合宪和合法的权利(《宪法》第 65 条以及《劳工法》第四篇(罢工权利) 第一章(总则)(第 475-515 条)。

“第 475 条：罢工是指由五名或五名以上的工人根据本篇的规定集体商定在一个或多个企业、机构或公司中暂时中断工作。

“第 476 条：罢工符合以下条件的，即为合法：

- (1) 工人已用尽本卷第三篇所述的和解程序；
- (2) 参加罢工的工人构成企业、公司或机构工人的过半数。如果在一个有数个机构或公司的企业中举行罢工，过半数是指这一企业劳工总人数的过半数。如果只在企业的一个或一些机构或公司中举行罢工，则罢工应得到每一个此种机构或公司的过半数工人支持，除非罢工人数构成企业劳工总人数的过半数；
- (3) 罢工是以第 480 条所述的一种目的号召的；
- (4) 遵守第 492 条要求的通知期限；
- (5) 工人遵守第 489 和 490 条的规定；
- (6) 公务员如罢工，须符合第 487 和 488 条规定的条件。

罢工没有必要首先被宣布为合法。应根据本篇第四章提出要求这一宣布的申请。”

“第 477 条：如果罢工是一个或多个企业、机构或公司中工人组成的工会号召的，并且在工会大会上得到 60% 的成员同意，亦为合法。如果罢工者构成企业、机构或公司劳工人数中的多数，即应足以按第 489 条规定的方式举行罢工。在这些情形下，罢工必须符合第 476 条要求的所有条件，但第 2 款所载的规定除外。

本条规定应适用于某一产业的工会在几个企业举行的罢工。如罢工是在一个企业、公司或机构中举行的，必须符合第 476 条规定的所有条件。

“第 478 条：一旦举行上条所述种类的罢工，对于在被提出请愿的任何企业中工作的个别或产业工会会员，罢工应予以保护。罢工还应保护该企业同一部门中那些虽非工会会员但卷入纠纷的任何其他工人。

“第 479 条：为第 476 条第 2 款提及的过半数要求的目的，请愿提出以后进入企业的工人、零工和临时工以及担任领导职位的工人应不予计算。

本条所作规定不影响这些工人参加罢工的权利。”

“第 480 条：罢工须具有以下一种目的：

- (1) 向雇主要求改善工作条件；
- (2) 保证达成集体协议；
- (3) 要求违背集体或直接协议或仲裁裁决的企业、公司或机构履行该协议或仲裁裁决，及在必要时，对不履行的行为予以补偿；
- (4) 使普遍或屡次被违反的法律规定在违背这些法律规定的整个或部分企业、公司或机构中得到遵守，而且在必要时，对违背行为给予补偿；
- (5) 根据第 483 和 484 条支持为前述各款提及的一种或多种目的而举行的罢工。”

(不言而喻，举行罢工的理由已在请愿书中写明。)

“第 481 条：当多个法人作为一个经济单位营业时，为罢工目的，如果请愿是对所有这些法人提出的，工人可选择将其视为一个雇主。

“第 482 条：罢工权利不得放弃。集体协议、个人合同或任何其他协议中暗示放弃或限制罢工权利的任何条款，均无效。

“第 483 条：声援性罢工是旨在支持另一个工人团体所号召的罢工而举行的罢工。声援性罢工产生与一般性罢工相同的效果并须遵守同样的条件，但号召这种罢工的人不需要用尽可能的和解办法。

“第 484 条：声援性罢工仅可由属于同一经济部门或活动的或同一职业或行业的工人号召，在单一场合举行，最长两小时。在这种情况下，声援性罢工仅能在同一地区的工作场所举行，但针对某一企业、公司或机构的罢工除外”。

74. 1994 年 6 月 20 日颁布的对公务员的雇用作出规定的第 9 号法令，在第三章第 17 条中禁止：“进行或参加被宣布为非法的罢工，或未遵守在合法罢工中确保最起码服务的要求。”

第 9 条

75. 巴拿马的社会保险制度提供以下各种津贴：医疗、疾病(现金支付)、产妇、老年、丧失工作能力、遗属和职业事故。

76. 医疗保健。为医疗保健本身、手术、药品、牙医和住院治疗提供服务和津贴(法令第 39 条(a)项)。

77. 保健和医疗由社会保险基金自己的机构或分包机构提供(第 39 条)。

78. 保险范围：所有参加强制保险的人(占全国劳动力的三分之一)和参加自愿保险计划的人以及家属均一无例外的有权享有所有这些服务；家属包括：妻子或女性伴侣，以及丧失工作能力的丈夫；18 岁以下的子女或 25 岁以下的上学或失去工作能力的子女；被保险人的母亲(如由其赡养)；丧失工作能力或年过六十的父亲(第 41 条)。

79. 津贴的性质和数额：所有被保险人均自其受聘于接受强制保险计划或附属于自愿保险计划的雇主时起，无需支付任何直接费用而得到社会保险基金所提供的医疗服务。

80. 供资办法：雇主按付给其雇员的工资的 8%向医疗和社会援助服务部门交保险费(第 32 条)。在自愿保险计划下，相同百分比的可征税工资交给疾病和生育保险方案。

81. 普通疾病的现金津贴：如生病使其丧失工作能力时，工人有权得到疾病津贴，但条件是他在丧失工作能力之前的九个日历月期间，至少已交纳六个月的保险费(第 42 条 C)。

82. 保险范围：只有被保险人(而非受益人)方有权享有普通疾病的现金津贴。

83. 津贴的性质和数额：每日疾病津贴的数额等于被保险人交纳保险费的最后两个月期间正式记入其个人帐户的每日平均工资的 70%。

84. 该项津贴从生病第 4 天起开始支付，直至病愈；但同一疾病一次最多只能支付 26 个星期。

85. 如有医学根据并经基金同意，这一期限可延长至一年。

86. 供资办法：交纳相当于被保险人工资的 5%的保险费，作为患非职业病时或生育时得到现金津贴的资金(第 32 条)。在自愿保险计划下也交纳相同百分比的可征税工资。

87. 产妇津贴。参加保险者只要在妊娠期第七个月前的 12 个月里至少缴纳九个月的保险费，即可在产前六个星期和产后八个星期得到产妇津贴。

88. 保险范围：被保险的妇女和女性受益人均有权得到其状况所必须的产前护理和助产服务。

89. 只有缴保险费的女性方有权获得产妇津贴，交保险费的男性的受益人无权享有。

90. 津贴的性质和数额：被保险的妇女和女性受益人均有权得到一切医疗、产前和助产津贴。

91. 应向符合要求的被保险妇女支付的每周产妇津贴的数额等于缴纳保险费的最后九个月期间作为计算保险费的基数的平均每周工资(第 44 条)。

92. 老年津贴。老年津贴是用来在一定范围内替代被保险人退休后不再得到的工资或薪水。

93. 保险范围：参加强制保险或自愿保险的人，符合以下条件者即可得到津贴；

(a) 女性年满 57 岁或男性年满 62 岁者；和

(b) 至少缴纳 180 个月的保险费者(第 50 条)。

94. 津贴的性质和数额：每月养老金的数额按以下方式计算：

- (a) 基本月工资的 60%；
- (b) 被保险人缴完为有权享受养老金所需的 180 个月保险费之后，额外每交足 12 个月保险费即可得基本月工资的 1.25%；
- (c) 符合对享受养老金权利所规定的年龄和缴纳保险费方面的要求的被保险人，凡不领取养老金而继续工作者，在正常退休年龄之后每缴足 12 个月保险费即可另得其基本工资的 2%。

95. 领取养老金的人除养老金之外还可得到相当于以下金额的家庭津贴：

- (a) 领取养老金的男性如有妻子，或领取养老金的女性如丈夫失去工作能力，可得 20 巴波亚。领取养老金的男性如其配偶属于 1954 年法令第 56 条 A 的范围者，也可得此项津贴。
- (b) 有未满 14 岁的子女或如未满 18 岁的上学子女或有丧失工作能力在经济上依靠领取养老金者的不论年龄大小的子女者，每一此种子女可得 10 巴波亚。

96. 该项家庭津贴在任何情况下数额不得超过 100 巴波亚。老年津贴可终身领取(第 53 条 A 和第 53 条 B)。

97. 供资方法：丧失工作能力、老年和死亡三项提供老年津贴的方案，由相当于工资 9.5% 的保险费提供资金，其中雇主付 2.75%，雇员支付 6.75%。国家也为这一方案提供数额不少于 2,050 万巴波亚的资金，并提供对第 13 个月工资按这三个项目征收 18% 的税收资金。

98. 丧失工作能力津贴：为该项保险津贴的目的，被认为丧失工作能力的人是指，由于疾病或由于体力或精神状况而无法通过从事与自己的气力、能力及职业培训相当的工作来获得相当于其能力受损之前通常所获报酬或者同一地区同样性别具有同等能力或受过类似培训的健康工人通常所获报酬的至少三分之一的报酬的人(第 45 条)。

99. 津贴的范围：参加强制或自愿保险计划的人，符合以下条件者即有权享受丧失工作能力养恤金：

- (a) 被基金机构的津贴委员会根据医疗评价委员会的报告及任何其他被认为必要的检查和化验结果宣布丧失工作能力者；

(b) 在丧失工作能力之时已至少缴纳 36 个月保险费；以及

(c) 在开始丧失工作能力之前的三个日历年中，或者如果是在该三个日历年期间参加基金的，在其参加期间，保险费——密度记录至少为 0.5。

100. 如在开始丧失工作能力之时被保险人已交纳 180 个月保险费，可以不要 0.5 的保险费—密度记录(第 46 条)。

101. 领取丧失工作能力津贴的人也可领取本报告第 95 段所述的家庭津贴。

102. 供资方法：丧失工作能力、老年和死亡三项提供丧失工作能力津贴的方案的资金按 97 段所述方式提供。

103. 遗属津贴：如被保险人死于非职业原因，在下列情况下给予遗属养恤金：

(a) 被保险人死亡之时符合对享受丧失工作能力津贴所规定的时间和保险金—密度要求；

(b) 被保险人死亡之时，已有权领取老年津贴，因为他已达到领取老年津贴的最低年龄。

104. 领取丧失工作能力养恤金或者老年津贴的人如死于非职业原因，亦给予遗属津贴(第 55 和 56 条)。

105. 津贴的性质和数额：遗属的老年津贴相当于被保险人领取的或被保险人在其死亡之日可领取的老年津贴或丧失工作能力津贴的 50%，但任何家庭津贴除外。该项津贴自被保险人死亡之日起支付五年；如果该五年期到期前，遗孀已届正常退休年龄，或者她正在抚养被保险人的子女而这些子女有权领取孤儿津贴，则将继续向她支付遗属津贴：在头两种情况下终身支付，在最后一种情况下一直支付到最后一个子女不再领取孤儿津贴时为止。

106. 遗孀结婚或过普通法上的婚姻生活的，不再支付养恤金。在第一种情况下，社会保险基金付给遗孀一笔最多相当于一年养恤金的金额，或者如果其养恤金已不足 12 个月，相当于剩余时间的养恤金的金额，之后她所有的权利均告终止。

107. 如果在最后一个子女不再领取孤儿津贴时遗孀已届正常退休年龄，该遗孀可终身领取养恤金。

108. 被保险人或已死去的领取养恤金的人，每个子女均有权在 14 岁之前或在子女丧失工作能力的情况下，在丧失工作能力期间，领取孤儿津贴。在公立学校和国家承认的学校就读的子女，孤儿津贴可领到 18 岁。

109. 每个孤儿的津贴相当于被保险人领取的或被保险人死亡之日本应有权领取的丧失工作能力或老年津贴的 20%，但任何家庭津贴除外。

110. 如果受益人失去双亲，他的孤儿津贴则增加到被保险人的用于计算遗孀津贴的养恤金数额的 50%。

111. 如果没有有权享受养恤金的遗孀或孤儿，养恤金支付给曾由保险人或已死去的领取养恤金的人赡养的母亲，或者如果没有母亲，支付给曾由其所赡养的失去工作能力或至少已年满 60 岁的父亲。

112. 如果没有有权享受养恤金的遗孀、孤儿、父亲或母亲，养恤金支付给被保险人或已死去的领取养恤金的人的兄弟姐妹，但条件是他们未满 14 岁而且曾由他抚养。付给母亲或丧失工作能力的父亲的养恤金相当于被保险人或已死去的领取养恤金的人领取的或他本应有权享受的数额的 30%，付给兄弟姐妹的养恤金为这一数额的 20%。

113. 如果被保险人或已死去的领取养恤金者的父母亲或兄弟姐妹与其同住一处，而且完全或部分的不能自食其力，即假定该人为其父母亲或兄弟姐妹担负生活费用。

114. 支付给某人亲属的遗属津贴总额不得超过有关丧失工作能力或老年养恤金的数额；如超过的话，每份津贴应按比例减少；但如果由于随后有的受益人死去或应享权利被取消而减少受益人人数，则因这一原故而腾出的津贴数额即按比例增加到其余受益人的津贴中，然而因此种方式增加的津贴不得超过每位受益人固定的百分比(第 56 条 B、56 条 C、56 条 E 和 56 条 F)。

115. 供资方法：丧失工作能力、老年和死亡三项提供遗属津贴的方案的资金按第 97 段所述方式提供。

116. 职业事故津贴：职业危险是指工人由于为雇主工作所受的事故和疾病威胁。

117. 为本项保险的目的，职业事故是指无论在公共或私人部门就业的工人在工作当中，或在工作场地，或因其从事了该项工作而遭受的由于外部原因或拼命工作带来的突发或猛烈的效果所致的身体损伤或功能性紊乱。

118. 这一定义还涵盖工人在以下情况下所遭受的任何事故：

(a) 执行其雇主的指示或经其雇主授权开展某项工作时，即使不在工作单

位或不在工作时间内；

- (b) 在休息期间以及休息前后，如果工人由于其工作需要而在工作单位或在企业、公司或机构的经营场所内；
- (c) 在工作期间由于第三者的行为或由于雇主或同事的故意行为所致；
- (d) 在其往返于自己家中与工作单位之间时(职业事故法律的第 2 和第 3 条)。

119. 津贴的范围：必须为以下工人向社会保险基金投保：

- (a) 国家、省、自治区和半自治区部门以及下放的政府组织的任何工人，而无论其工作地点在何处；
- (b) 在本国境内营业的无论其雇员人数多少的自然人或法人的任何雇员(第 7 条)。

120. 津贴的性质：

- (a) 临时丧失工作能力津贴。由于职业事故或疾病致使工人暂时无能力工作，并因此停领工资时，只要他未被判定永久丧失工作能力、他即有权从丧失工作能力的第一天起领取每日现金津贴；头两个月津贴额与其工资相等，从第三个月起等于工资的 60%，直至基金的医生认为他已适合重返工作岗位或者对其进行的医疗被宣称已停止；
- (b) 永久性丧失部分工作能力和永久性丧失全部工作能力。如果某人被宣布永久性丧失工作能力，但丧失 35% 以下的工作能力，他有权得到相当于三年工资的赔偿金，不领取养恤金。如果丧失 35% 以上的工作能力，他有权享受按月分期付款的养恤金，具体如下：永久性丧失全部工作能力的人有权享受相当于其工资的 60% 的养恤金；永久性丧失部分工作能力的人有权享受的养恤金相当于他永久性失去全部工作能力时将得到的养恤金按比例地减去估定的他所丧失的部分工作能力的百分比(第 26 条、第 27 条、第 29 条和第 30 条)；
- (c) 死亡津贴。如果职业事故或疾病引起被保险人死亡，以下人员有权享受养恤金：
 - 遗孀和鳏夫(妻子或伴侣、无能力工作或已年过 60 的鳏夫)：终身领取相当于被保险人工资 25% 的养恤金。如果唯一受益人无

能力工作，数额为 30%；

- 子女：到 18 岁为止或如丧失工作能力终身领取以下百分比的养恤金：一个子女 15%、两个子女 25%、三个子女 35%、四个或更多子女 40%；
- 母亲：以 10 年为期领取相当于工资 20%的养恤金，或者如果一开始即无子女受益人的，拿 30%；
- 父亲：以 10 年为期领取相当于工资 10%的养恤金，或如果父亲无能力工作或年过 60 的，终身领取；
- 兄弟姐妹：如果由死者扶养，养恤金与不满 18 岁的子女相同；
- 其他受益人：受死者扶养的祖辈和第三亲等以内的旁系亲属以 6 年为期领取相当于工资 10%的养恤金。

注：各项遗属津贴总额不得超过死者工资的 70%。如超过的话，津贴按比例减少(第 32 和 35 条)。

121. 供资方式：雇主必须支付的职业事故保险金按相关工资总额和有关企业或机构的活动所固有的风险的比例确定。

122. 为确定这些保险金的目的是，企业按风险大小分为一至五类：一般、低、平均、高和最高。

123. 某企业雇员应交保险金数额的计算方法是，工资总额乘以该企业被划定的风险度并乘以恒量系数 0.07(第 48、49 和 51 条)。

124. 1996 年，社会保险基金的开支预算总额为 10.25 亿巴波亚，占公共部门开支预算 47.35 亿巴波亚的 21.6%。

125. 因此，该项基金占全国 1996 年国内生产总值 63.54 亿巴波亚的 16.1%。此外，如果拿目前情况与七年前的情况——当时该项基金占公共部门预算的 18.1%，占国内生产总值的 11%——相比，可看出，已初步略有提高：受社会保险保护的人数增加了，对该基金承付的款项也随之提高了。

126. 必须指出的是，1996 年该基金预算有较大增长的原因是，作为机构服务现代化的部分，需要发展基础设施和购买现代化设备，这样一来便能在未来提高效率 and 降低成本；这也正是 1997 年预算减少 9.841 亿巴波亚的原因。

127. 国家的社会保险计划并未设想任何私营半官方的安排。

128. 但巴拿马确实存在私营卫生计划和补充退休基金，补充退休基金是为了增加社会保险基金所提供的养恤金。

129. 而且也有私营退休计划，但这些计划与官方计划无关。

130. 1993年4月16日第10号法令的规定中包括鼓励建立退休人员和领取养老金人员的基金及其他津贴。

131. 在巴拿马，所有人无论是否参加保险，均有权享有卫生服务。

132. 在巴拿马城地区，为被保险人设有社会保险基金医院，为没有被保险的人设有卫生部医院，还设有两类人员均可就诊的综合医院设施。全国各地充分地纳入这一制度，任何公民无论有无保险，均可不加任何区别地在社会保险基金和卫生部的医疗机构就诊。

133. 女性在医疗服务与津贴方面同男性享有一样的权利；但在社会保险基金中的老年养恤金方面，她们享有比男性更多的权利，因为男性只有在丧失工作能力和依靠死去的被保险的女性生活的情况下才能得到遗属养恤金。

134. 综合卫生制度是《宪法》规定的，卫生部与社会保险基金之间的机构协调协议使得全国90%以上的人口均能享有卫生服务。

135. 政府根据《宪法》建立了综合卫生制度；除在这方面所作出的努力之外，政府还在努力改善全国的陆上交通手段，争取使孤立的土著群落均能得到现有的卫生设施。

136. 另外，还在努力使定居点及其他有人居住的地区得到卫生服务，并正在执行培训方案，使土著群落认知可能影响其健康的习惯，和及时去卫生中心就诊的需要。巡回医疗站为土著地区提供打预防针及其他卫生服务。

137. 政府已增加了年度卫生预算。希望通过目前的努力，该国能在几年时间里基本实现全民享有医疗服务。

138. 卫生部是制定国家卫生政策的主要机构。该部由1969年1月15日第一号内阁令设立，其组织章程由1969年2月27日由第75号令规定。该部的法规具体体现了关于妇女保健的规定；这些法规包括关于妇女综合卫生方案的技术和行政规则，以及关于妇女、卫生和发展方案的技术和行政规则。

139. 在社会保险的应享权利方面，近年来立法上没有发生任何变化；但规则、程序和行政做法方面有所改进；这使服务的质和量均有提高，并有助于确保服务以最适当的方式提供。

140. 在此必须提请注意的是，社会保险基金与卫生部之间职能上的协调有所改善。在加强初级保健方面作出了更大的努力，从而使用户更容易得到服务。外科治疗和约见医生方面进行了精简、医院服务有所改善。购买了装有优质入院前治疗设备的现代化救护车，卫生站点装备了现代化设施，药品购买系统也正在更新。在基础设施方面，改造和扩建了现有的卫生站点，建立了地方初级保健单位之类的新站点，在建造两所医院方面也取得了进展。

141. 行政上的另一项重要改进是在所有服务中均采用了计算机技术。

142. 提供国际援助，促进全面执行《经济、社会和文化权利国际公约》第 9 条所载的关于人人有权享受社会保障的规定，对于培训和技术合作活动具有至关重要的意义。

143. 在此方面，从下列组织得到的援助十分重要：泛美卫生组织和世界卫生组织(PAHO/WHO)、国际劳工组织(ILO)、国际社会保险协会(ISSA)、美洲社会保险会议(ICSS)、伊美社会保险组织(IASS)、美洲开发银行(IDB)、国际原子能机构(IAEA)、中美洲社会保险机构理事会(COCISS)及其他组织。

第 10 条

144. 巴拿马是以下国际文书的缔约国：

- 《公民权利和政治权利国际公约》；1977 年 3 月 8 日交存批准书；
- 《儿童权利公约》；1990 年 12 月 12 日交存批准书；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》；1981 年 10 月 29 日交存批准书；
- 1952 年关于生育保护的劳工组织第 103 号公约(经修订)；未批准。

145. 这些国际文书现被定义为核心法律，它发挥着许多社会作用，并确保道德价值的确立与传播。

146. 男性和女性成年的年龄均为 18 岁，这时他们便获得了公民责任并能行使权利和承担义务。

147. 《家庭法》由 1994 年 4 月 27 日第三号法令批准，并于 1995 年 1 月 3 日生效。第一条规定，家庭团结、配偶权利及义务平等、儿童平等以及对未成年人权利的保护，是适用和解释该法律的基本原则。

148. 国家完全保障以两个伴侣自由同意为基础通过婚姻形式建立家庭的权利。

149. 《家庭法》将婚姻解释为具有法定结婚年龄的男女双方同意的自愿结合，双方结合在一起创造和分享生活(第 26 条)；如发现结合不是以自愿同意为基础的，这种结合应不符合结婚的一项基本条件而必须被宣告绝对无效。

150. 《家庭法》规定可建立特别婚姻关系，即由男女单独在一起自愿和稳定结合至少五年时间而构成的事实婚姻。在此情况下，只要符合《家庭法》前面所规定的条件，则无须履行婚姻手续(第 53 条)。

151. 青年、妇女、儿童及家庭事务部的国家家庭事务办公室是执行关于家庭及家庭成员福利的社会政策的机构。各不同部门执行各种协助家庭更好地解决其问题的社会政策。

152. 《家庭法》及《家庭暴力法令》是巴拿马为保护家庭成员并确保其权利得到承认和保护所制定的法律的组成部分。

153. 对生育的保护是依《宪法》合法规定的。第三章第 68 条关于工作问题规定：

“应对就业妇女生育加以保护。不得以怀孕为由而在产前 6 个星期和产后 8 个星期将孕妇从公共或私人工作岗位上解雇；她应享有带薪法定假期，薪水金额与她工作时相同；并应保留工作以及其合同中规定的所有权利。就业的母亲产后重返工作时，一年时间内不得被解雇，但法律规定的特殊情况除外。法律还应对孕妇的特殊工作条件作出规定。”

154. 《家庭法》进一步规定了国家对就业妇女生育加以保护的义务。解雇孕妇必须有合理的理由，并须事先得到法院批准。

155. 所有就业的孕妇在产前 6 个星期和产后 8 个星期均享有带薪法定假期，薪金额与她工作时相同。在任何情况下，产假均不得少于 14 个周；即使预产期推后，就业妇女仍有权享有产后 8 个星期的带薪产假。

156. 雇主必须支付社会保险基金所提供的生育补助与依法应付给怀孕工人的工资之间的差额。

157. 雇主有义务支付社会保险基金的生育补助与依该条规定应付给怀孕工人的工资之间的差额。

158. 如果基金没有义务发给生育补助，上文所述的义务则均由雇主承担。

159. 《劳动法》规定，为确定强制带薪休假的起始日期的目的，妇女应向其雇主提交医疗证明，说明预产期。国家公立医疗机构及其任何单位的所有医生必须免费出具这种证明。如果由于任何原因，怀孕工人在产前假期工作，其雇主必须付给她相应的工资，另加与工资同额的补偿金，同时还须接受有可能对他实行的任何法律制裁。

160. 巴拿马的立法中包括关于保护儿童的一般性和童工方面的宪法规定和专门法律。

161. 1995 年以来，这一专门立法中便已包括《家庭法》。该法的规定体现了《儿童权利公约》所规定的原则，争取最大限度地保障儿童的利益。

162. 该法第二卷题为“关于儿童问题”，专门论述了承认儿童为权利主体的问题。

163. 该法第三卷题为“关于国家参与家庭政策问题”，讨论儿童和青少年是重要优先重点问题。

164. 因此，《家庭法》是将家庭和道德行为方面的法规集中于一份单一文件、同时又使国家成为负责执行社会政策的实体的第一次尝试。

165. 《劳动法》在禁止未成年人工作问题上有如下规定：

- (a) 未满 14 岁的儿童和未完成小学教育的 15 岁以下的儿童不得工作(第 117 条)；
- (b) 12 岁至 15 岁的儿童可在农场工作，但只能在课外时间干轻活(第 119 条)；

- (c) 未满 16 岁的儿童工作不得超过每天 6 小时或每周 36 小时。未满 18 岁的儿童工作不得超过每天 8 小时或每周 42 小时。儿童的教育需要必须予以考虑(第 122 条);
- (d) 未满 18 岁的儿童不得在下午 6 时至上午 8 时上夜班, 亦不得在星期天、公共假日或国丧日加班(第 120 条);
- (e) 未满 18 岁儿童的工作合同必须通过父母一方或法律代表签订。无法以此种方式签订的, 可直接与有关儿童签订此种合同, 但须经劳动管理当局批准(第 122 条)。

166. 依据《家庭法》:

- (a) 未满 14 岁的儿童不得工作(第 508 条);
- (b) 12 岁至 14 岁的儿童可根据《劳动法》作出的关于工作时间、工资、合同和工作类型的规定, 在农场干农活或家务活(第 716 条);
- (c) 未满 18 岁的儿童不得从事依工作性质或因工作条件对工人的生命、健康或道德构成危险的工作, 尤其是以下工作(第 510 条):
 - (1) 在夜总会、酒吧、舞厅及其他零售含酒精饮料的场所工作;
 - (2) 公路、铁路、空中、海上或内陆水道运输客人或货物, 及在码头上或仓库中工作;
 - (3) 与发电、变电或送电有关的工作;
 - (4) 搬运易爆或易燃物品;
 - (5) 在矿井、矿坑、隧道或下水道等地下工作;
 - (6) 搬运有害或危险设备或装置, 有受辐射影响的可能;
 - (7) 与赌博游戏有关的工作, 例如在赛马场或赌场等工作;
 - (8) 在根据国家家庭与儿童问题委员会所制定的法规所禁止的公开演出、电影、剧场表演、电影院、无线电广播或电视广告、或有损于儿童尊严和道德的任何种类的出版物中出现。

167. 巴拿马国家通过专门机构对儿童的普遍权利进行保护。

168. 在此可指出的是, 《家庭法》带来了一些机构上的变化, 例如, 在监督和管理青少年司法方面, 由行政部门转变为司法部门。

169. 1998 年以来，司法部已在巴拿马城和圣米格利托。开展了两项计划，以改善处于困境的儿童处境。这两项计划均值得特别注意：一项是针对街头儿童，另一项是针对雇主——保证人。

170. 执行街头儿童计划的中心位于首都和圣米格利托。这些中心于 1989 年设立，1990 年得到加强；它们在工作场所内部或社区开展工作。或者，这些中心也可通过地方青少年法庭或地方当局而与该计划有联系：接受这些中心的教育是强制性的。

171. 雇主——保证人计划旨在满足处境困难的儿童的需要，特别是处于有社会性危险的环境中的贫穷儿童和受虐待的儿童等。该计划面向 14 至 17 岁的男女儿童，基本目标是让他们上学或复学。

172. 开展这一计划的基础是劳动部、商会和司法部门间签订的一项联合协定。根据该协定，有兴趣的商人捐献 95 巴波亚(可减税)，其中 80 巴波亚作为每月补助金转给选定的儿童。该基金的管理机构为选定的儿童买保险，为其工作时间内及工作前后各一小时可能发生的事故保险。该商人可不交第 13 个月的税或社会保险费；他也没有义务在该儿童成年后继续雇用他。

173. 与童工有关的另一项重要计划是由处理街头儿童问题的非政府组织 Casa Esperanza 执行的计划。该组织已扩大了活动范围，目前正在巴拿马城和科隆执行保健计划，并在 Curundú、San Miguelito 和 La Playita 执行预防计划(La Playita 位于科隆)。

第 11 条

174. 法律框架. 1993 年卫生部关于粮食和营养领域的政策、目标、指标、主题、战略和行动的文件说，保健政策的法律框架载于《共和国宪法》第 106 条；《1947 年卫生法》第 186 条规定国家负责执行全国粮食政策。

175. 1990 年，政府制订了一项全国保健政策，为采取措施，满足人民的粮食和营养需求提供了一个框架。

176. 1992 年，它实行《全国粮食和营养方案》，该方案是使体制合理化，巩固协调机制，以加强、扩大和改进该领域的政府行动的一种努力。方案的活动主要针对脆弱群体：学龄期儿童、孕妇和哺乳妇女。

177. 提出了以下文件和研究报告：

- “巴拿马营养情况”，卫生部营养司，1996年；
- “1995-1999年巴拿马全国营养行动计划”。

178. 粮食和营养措施。政府通过卫生部采取统一政策，促进和保护巴拿马人的健康。目前正在努力加强专门保护人民营养状况的措施。这些措施有：

- (1) 促进和保护学龄前和学龄期儿童、青少年、成年人和孕妇的充分营养；
- (2) 评估营养状况；
- (3) 对公众的粮食和营养教育；
- (4) 向处境最危险的儿童，即从6个月至59个月的儿童分发大剂量维生素A；
- (5) 查明各年龄组在营养方面的风险和营养不良的情况。治疗和康复；
- (6) 防止甲状腺肿的具体措施；
- (7) 查明和治疗营养不良、肥胖症、腹泻和急性呼吸道疾病。实行补充粮食方案，以对已经对诊断为营养不足或处于营养不良危险的6个月至5岁的儿童、孕妇和哺乳妇女进行治疗；
- (8) 通过保健项目，将这些措施扩大到营养不良发病率较高的国内各卫生区域：5岁以下儿童和孕妇；
- (9) 在粮食和营养方面培训卫生部门和其他部门的专业人员，以鼓励采取有效的行动，造福于人民。粮食和营养教育委员会建立的基本目的是为了通过受过训练的人员向基层人口提供教育和交流；
- (10) 母幼保健措施(母幼司)；
- (11) 孕期检查；
- (12) 成人保健措施(成人保健司)；
- (13) 粮食生产：目的是通过粮食和卫生教育的战略以及在学校和社区的粮食生产技术咨询来加强粮食供应。学校、家庭、机构和社区划出了小块土地，采用统一的生产模式以及粮食和营养教育；
- (14) 《第35号法令》，规定“一杯牛奶”分配方案(农业发展部/教育部)；
- (15) 世界粮食计划署。

179. 这些措施需要基层的参与，社区每一名成员和从事保健工作的每一个人热心有效的参与保健。

180. 统计数据. 以下一些统计数据按人口类别(孕妇、5岁以下儿童、学龄儿童)和地理区域列明国内的营养问题。

181. 1995年，作产前检查的妇女总数(54,613)中，有5.5%(3,001)被发现体重过低(在Rosso-Mardones曲线上的有近95%)，圣布拉斯、大都市、圣米格利托等地区的数字最高。营养状况得不到充分记录的情况非常普遍。

182. 目前正在采取一些战略，估计营养状况，并将其记录在日常协商记录中。(见附件二图1)

183. 5岁以下儿童按体重/年龄尺度发生轻度、中等程度和严重营养不良情况的主要在圣布拉斯、达连、博卡斯—德尔托罗、东巴拿马和埃雷拉等地区，数字高于全国平均数(3.6%)。

184. 加强对营养状况资料记录的一个战略，是向这些地区的所有小组提供培训。在母幼保健和营养标准方面已经建立了一种信息和方案间协调制度(见附件二图2和图3)

185. 在全国，1岁以下和1-4岁年龄组主要是轻度营养不良，少数儿童属于中等和严重类。(见附件二图4)

186. 1岁以下年龄组营养不良状况较严重的是圣布拉斯、达连、巴拿马大都市、圣米格利托和奇里基保健区。(见附件二图5)

187. 在1-4岁年龄组中，严重程度较高的是圣布拉斯、博卡斯—德尔托罗、达连、东巴拿马、奇里基和埃雷拉。

188. 加强卫生部对成长的监测的一项战略是，为6-59个月的儿童和有营养问题的孕妇实行补充粮食方案。(见附件二图6)

189. 在学龄儿童营养情况方面，学校保健方案对9万名儿童作了调查，其中有36%(32,400名)营养不良，23.1%(20,790名)体重轻。

190. 被调查的儿童中有25.2%患贫血(血红蛋白低于11克)。如果按转铁蛋白、铁蛋白红细胞原卟啉的水平测量儿童的缺铁状况，数字可以翻一番。为了这次对营养状况的诊断，在全国对9万名儿童作了调查，这是落实学校保健方案的一部分(见附件二图7)

191. 成年人营养情况方面的资料稀缺。

192. 1992年在圣米格利托区举行的研究认为有25%的肥胖率。

193. 该区的人在社会经济发展和城市化的程度方面各有不同；肥胖率高的原因可能有几种，如糖类和脂肪类的消费高，因缺少活动能量消费率低。

194. 1991年，对就诊于巴拿马省两个保健中心和两个综合医院的1,008人作了研究，发现按身体质量指数有31.7%的肥胖率，其中40.5%以上按身体质量指数超重率为25-29.9。肥胖症最常见的是30-39岁年龄组。

195. 上述与成年人病症相连的营养情况可能是该年龄组死亡率的一个决定性风险因素。

196. 下5年期的目标是计划并采取措施，加强统一采取针对成年人口的粮食和营养措施，重点放在宣传和教育、预防和检查以及及时处理营养问题和现有有关的病症上。

197. 从1993-1995年，在各年龄组，特别是在6-11个月的儿童和在产后期大剂量维生素A的分配范围有显著扩大。

198. 在1-5岁儿童中的扩大范围较小。对这一年龄组的覆盖情况差，原因可能是国内有些地区的增长和发展措施覆盖率低，每一年龄的检查次数较少，这限制了诊断率。还有一个原因是，当时没有对大剂量维生素A的分配作记录。(见附件二图8)

199. 卫生部营养司编制的报告(“5岁以下儿童的营养状况”和“农村保健项目的基础研究”)的统计数据：从1996年9月至1997年7月，地区和当地小组对正在落实该方案营养部分的28个区中19个区的862个家庭作了抽样，对生活于这些家庭的769名5岁以下儿童中的493名的营养状况作了评估。从总体上对营养状况作出评估的体重/年龄指标来判断，其中有257名儿童(52%)有一定程度的营养不良。严重状况指标(体重/身高)表明，26%的儿童有一定程度的营养不良。根据长期状况指标(身高/年龄)，61%的儿童一定程度营养不良。中等和严重营养不良的数字是19%(体重/年龄)，7%(体重/身高)、31%(身高/年龄)。

200. 50%多的土著儿童(164名中有96名)一定程度营养不良，而非土著儿童中的营养不良率是40%。

201. 根据身体/年龄指标，同等人数的男孩和女孩一定程度营养不良。

202. 根据这一指标，19 个区的营养不良比重(50%)高于 1995 年营养状况研究期间上保健中心的儿童(31.4%)。

203. 根据体重/年龄指标，与上保健中心的儿童相比较，这 19 个区的儿童一定程度营养不良的风险高出一倍。

204. 根据体重/年龄指标，1 岁以下的 5 名儿童中有 1 名(18%)一定程度营养不良。从 1 岁起，以下各年龄的儿童营养不良的比例一直上升到 60%。

205. 根据体重/身高(短期)指标，1 岁以下儿童一定程度营养不良的比例是 15%，从 1 岁起增加到 30%。根据体重/年龄(长期)指标，数字分别是 42%和 60%。没有明显的证据表明 1 岁以下儿童长期营养不良的比例与土著/非土著地位有联系。

206. 根据体重/年龄指标，出生头 6 个月靠非母乳的食物喂养的儿童有 49%一定程度营养不良。

207. 6 个月以后，营养不足的儿童的比例随着采用母乳以外的食物的推延而增加，推延一年以上则上升到 65%。

208. 在 24 个月以下的儿童中，营养不足和正常儿童的母乳喂养率相似(59%)。

209. 营养状况正常的儿童患腹泻的情况较常见，但区别不明显(分别为 18%和 13%)。

210. 头伤风的发病率营养不足和正常儿童相似(62%)。

211. 营养不良状况的变化和反响：人口的营养状况反应各时期生物和社会进一步的发展情况，因此必须根据许多不同的因素来研究；但贫穷起决定性作用。

212. 由于影响到所有发展中国家的社会经济危机，巴拿马人民的营养状况一直在恶化，在某些人口群体表现得尤为严重，特别是在农村和土著地区，那里地处偏僻，限制各部门采取行动。

213. 现有资料主要来自过去几十年作的全国性调查以及对学校作的身高普查，并有一些专门研究作补充。人民的营养状况恶化很明显，而且在逐渐加重。社会经济指标、发病率和死亡率、新生儿体重轻、失业和粮食消费方面的数字变化情况表明了这一事实。

214. 政府认识到在满足基本需求和确定行动重点方面对关心人民需求的职责，同时牢记在各领域和各国，需求大于资源。

215. 1994 年 9 月内阁会议核准了一项文件，该文件载有综合发展方面的公共政策：具有经济效益的社会发展。

216. 社会目标有：“政府 5 年任期结束前大幅度减少贫困和赤贫。这方面的成果将从收入的相对分配改进中得到反映)。文件还强调，当前的局势是人人衰弱，导致经济、社会和道德的变化，因此国家的发展就不能实现”。

217. 以下是目前最重要的减轻贫困方案：

- (1) 巴拿马——儿童基金会计划：这是一项技术合作协定，目的是在妇幼保健的四个领域推行一些措施：(a) 初级保健；(b) 教育促进发展；(c) 关键地区的供水和环境卫生；(d) 保护处境特别困难的儿童(街头儿童、残疾儿童、少年犯的社会康复)。该方案到 1996 年的预算是 6 百万巴布亚，期限为 5 年。
- (2) RUTA 社会方案：通过日本政府的捐赠和开发署、世界银行、美洲开发银行以及泛美卫生组织和世界卫生组织的技术合作建立的中美洲方案，目的是加强国家在项目拟订、执行和评估方面的能力，以争取提高社会服务，主要是保健和教育的提供方面的效益。目前正在向卫生部和教育部以及紧急社会基金提供支助，数额约 250 亿巴布亚。
- (3) 紧急社会基金：作为向总统办公室报告的一个机构，紧急社会基金充当项目执行机构与现有资金在改善最贫困的生活条件方面的中介。1994 年，紧急社会基金批准了 505 个项目，总费用为 850 万巴布亚。1995 年，它负责将约 7,450 万巴布亚作如下分配：
 - 3.1 Ngobe-Buglé 土著人民农村发展项目，5 年期数额为 1,400 万。该项目涉及生产活动，由土著人民自己和国际农村发展基金管理；
 - 3.2 由美洲开发银行支助的社区发展项目，为交通不便地区的社区工程和公路供资 1,350 万；
 - 3.3 最近批准的社会投资方案，费用 3,750 万，其中有一笔是美洲开发银行的贷款，用于卫生、教育和营养部门的工程以及一些支持生产的措施；

3.4 微型项目方案，由欧洲经济共同体支助，用于促进非正式的农村微型企业的发展，办法是建立滚动基金，提供技术支持，通过示范农庄作培训。该方案的费用约 800 万巴布亚。

紧急社会基金还管理以下方案：社区工程巡回方案；科隆省工程基金，目的是创造就业；交通不便地区的学校营养方案，向 11 个极困地区提供用餐和粮食补充。后一个项目由教育部协调和支助，教育部与国家营养组织一起执行营养方案，国家营养组织向全国其余的学校供应校餐。

- (4) 农村保健方案：目的是供水和落实环境卫生措施，以改善基本的卫生条件；还有一项内容是改善居住于国内最贫困地区的人的营养状况。该方案始于 1995 年，到 1999 年为止的费用总额为 4,170 万巴布亚。
- (5) 1995-1999 年期全国营养行动计划：该计划由战略、方案和项目组成，代表了政府在改善粮食和营养状况方面的努力。它包括卫生部、教育部、农业发展部、全国营养组织、第一夫人办公室以及 Nutre Hogar、Fundación Pro-Niños of Darién、慈善社等非政府组织方案等等的活动。该计划最重要的措施有：给农民以土地所有权和技术援助，在采用适当技术，在粮食生产中统一可持续地使用自然资源方面进行培训。粮食生产方案由世界粮食计划署支助，含有若干组成部分，专门针对贫困地区的生产者，包括食物分配。农业发展部的一个重要项目涉及养鱼和扩大家禽饲养；它包括向生产者进行培训，以在农村地区提供廉价蛋白质，增加农民家庭和贫困家庭的收入。
- (6) 贫困人口群体社会援助方案，由劳动和社会福利部实行：在各儿童指导中心、社区和机构，政府正在向人民伸出援助之手，帮助被忽视的孤儿和没有家庭支助的老年人，提供住房、粮食和其他形式的照顾。必须指出，这些服务的覆盖率有限。政府还对一些向弱势群体和贫困群体提供服务的非政府组织提供补贴：例如，Nutre Hogar，它开办了有毒品问题的儿童中心融入社会和康复中心；Casa Esperanza，它向流落街头的儿童提供照料服务。

- (7) 人口和发展方案：该方案由联合国粮食基金赞助，目的是向母幼、妇女和青少年提供保健服务以及对公众进行教育，以预防意外怀孕、性病和艾滋病，提高对个人与环境以及个人与家庭之间关系的认识。这种活动的其他主题是，提高妇女地位，在人口与发展方面进行研究和培训。方案的总费用约 300 万巴布亚，现已到了最后阶段。它由规划和经济政策部通过技术人口委员会协调，主要由教育部、卫生部、劳工和社会福利部、巴拿马大学以及计划生育协会和妇女基金会等一些非政府组织执行。
- (8) 住房和社会福利项目：正在执行项目，划出小块土地建房，提供的服务费用估计为 600 万巴布亚，由美洲开发银行对建筑材料、雨水工程和输水管道提供贷款。紧急社会基金也提供资金，满足希望改善住房的穷人的需求。

218. 必须承认，尽管正在落实以上各种项目，但仍然必须要找到更灵活，更有效的途径，以加强向最贫困群体增加社会投资比例。

219. 这些机构的性质和目标与向处于最不利地位的群体提供服务，为他们推行一些措施，有着密切的关系，因此使其现代化、并予以改组和加强是一种显而易见并得到公认的需要，因为其中有些项目零碎而不完整。

220. 例如，在这方面，全国职业培训学院和人力资源开发学院的方案对教育部门确保有效地延伸到被正式教育制度撇下的群体来说是至关重要的机构。

221. 在减少贫困方面还有其他一些具体的社会方案，包括社区发展中心、地方投资方案、微型企业援助组织等等。

222. 还必须要强调的是，其他国家的政府和国际组织的技术合作遵循政府同样的支持减少贫困措施的政策，由各社区、非政府组织和民间社会协力，共同参与。

223. 要减少贫困，就必须要在社会的广泛参与下，联合采取行动，努力解决当前的问题，改变社会文化观念，如自卑、实现目标的动力不足和对价值认识不到等等，因为这种观念也阻碍经济、社会和技术的进步。

224. 为社会支出作重新定向而努力的明显迹象之一是，按部门分配一般性国家预算。

225. 《第 51 号法令》正式通过 1996 年预算，向社会支出的拨款为 44%，其中包括教育、卫生、就业、社会保障、住房和多元社会部门(包括紧急社会基金以及地方和社区工程项目)以及农村发展部的项目。

226. 《全国营养行动计划》中载有一些措施，处理向人民提供充足的粮食的问题，计划的主要部分设想：

- (1) 将营养指标列入发展政策和方案；
- (2) 加强家庭粮食安全；
- (3) 加强粮食质量和安全，以保护消费者；
- (4) 防止微量营养素缺乏症；
- (5) 对营养状况作评估、分析和监测；
- (6) 照顾在社会经济方面处于地位，在营养方面脆弱的群体；
- (7) 防治传染病；
- (8) 鼓励健康的饮食和生活方式；
- (9) 鼓励母乳喂养。

227. 发展农业，采用科技革新，加强粮食生产和分配，已取得了各种成果，原来是障碍重重，甚至灾难频仍，现已取得了引人注目的成功。

228. 实际上，巴拿马农业的目的是，采用被称为“绿色革命”的先进技术(机械、改良种子、农用化学品)，在每亩耕地上实现高产，从而增加粮食产量。

229. 对于增加农产品供应来说，以上的成功和投入非常重要，但是也出现了一些问题，或者说有害的后果，如土壤流失和酸化、水污染、动植物种消失，气候变化和社会紧张局势等，这对农业发展进程是一个严重的掣肘因素。

230. 明显的结果是，大量农村人口生活于农业的边缘，大多居住在被侵蚀的山坡，用水困难，不能生产养活全家的基本粮食。

231. 为了改善这种情况，农业部正在推广各种方案，让这些人参与生产活动，如在沼泽地种大米、可持续耕作、畜力牵引、有机耕作、病虫害综合防治、农林业等等。

232. 这些方案的目的是强调自然(环境)、生产方式与拥有经验，怀有期望也有局限性的人在寻求可持续的和谐综合发展中的关系和相互影响。

233. 为传播知识而采取的行动：通过 1983 年 8 月 3 日卫生部的第 9 号决议，建立全国粮食和营养教育委员会，这是一个多部门机构，在活动的协调方面得到技术执行秘书处的支持(第 121 号决议)。

234. 第 1 条规定，委员会的主席职务应由卫生部担任，它应有教育部、农业发展部、劳工和社会福利部、贸易和工业部、规划和经济政策部以及政府和司法部门、社会保障基金、自由竞争和消费者事务委员会、可再生自然资源研究所、巴拿马大学、全国营养组织、在卫生部门从事工作的非政府组织和社区发展办事处等机构的代表组成(第 142 号决议)。

235. 第 2 条规定，全国粮食和营养教育委员会应行使下列职能：

- (1) 促进不断改进巴拿马人民的营养习惯；
- (2) 拟订粮食和营养教育方面的标准、内容和方法；
- (3) 向从事粮食和营养教育活动机构提供咨询；
- (4) 主办粮食和营养教育方面的培训；
- (5) 在委员会的职权范围内建立工作小组委员会；
- (6) 确定和制订向国内外机构提出的技术和财政援助的要求；
- (7) 家庭基本菜篮中食物的挑选、购买、储藏、制作和消费方面推广教育运动；
- (8) 与非政府组织协调粮食和营养教育工作；
- (9) 制订机构间协议；
- (10) 监测和评估委员会推行的活动和得到委员会咨询的机构。

236. 通过巴拿马农业改革方案而采取的保证粮食安全措施：农业改革由 1962 年 9 月 21 日第 37 号法令依法规定，该法令建立各种机制，计划并实行所有权和土地拥有的平等分配及其合理使用。

237. 农业部门是巴拿马的主要就业来源，它雇用总劳力的 26%。该部门为农村地区 45% 的就业人口提供就业。但是，土地所有权问题是小户农民获得土地以及整个农业地区现代化所必须的资本投资的严重障碍。

238. 政府因此而制定各种政策，实行各项改革，鼓励农业部门融入国际市场，这些改革有：

- (1) 土地所有权制度现代化，使之包括占有国家土地的所有人、该方案将首先在贝拉瓜斯省作一个试点项目，从而部分结束那种朝不保夕地非法占据土地的状况；
- (2) 建立土地管理制度，提供法律保障，帮助解决现有的大量争端；
- (3) 指定和登记受保护地区，鼓励环境保护；
- (4) 解决居住在农业改革范围的土地上的家庭的所有权问题。

239. 除了实行这些改革外，政府还争取解决处于最不利地位的群体，如土著社区、农村妇女和小型生产者的土地问题；为这些群体的利益颁布的专门立法概述如下：

240. 土著社区： 为了加强土著人民的粮食安全、颁布法律，保证他们的土地所有权；

- (1) 1988年11月8日第22号法令，在达连省建立 Emberá 一区和二区；
- (2) 1990年8月12日第24号法令，建立 Kuna de Madugandí 区；
- (3) 1997年3月7日第10号法令，建立 Ngobe-Buglé 区。

241. 农村妇女： 虽然几乎没有对妇女颁布过任何土地所有权，但也没有法律对妇女在获得土地方面有歧视。

242. 近年来，向巴拿马妇女颁发的土地所有权增加了 20%以上。

243. 政府在 1994年5月7日第3号法令中通过了《家庭法》。第三章第二节第 633-639 条规定了一系列规章，保证家庭所有权，要求国家推动新的家庭农场的建立和维持。

244. 中小型生产者： 政府采用各种办法鼓励中小型生产者按他们的兴趣领域建立各种协会，他们不仅保证能得到土地，而且还可以立即得到技术援助和不断的贷款。以下的行动和决议值得引述：

- (1) 1980年10月22日第38号法令，确定关于协会和合作社的法律规章；
- (2) 1982年10月5日第19号法令，关于促进初级生产直接用于消费或随后作加工的动植物源粮食，该法令还规定要生产奖励；
- (3) 1983年10月21日第23号法令，管理巴拿马共和国的农民组织；

- (4) 1994年2月3日第1号法令，规定巴拿马共和国林业立法和颁布其他规定。第二章第12条委托农业发展部农业改革办公室负责保证居住在巴拿马林区的人民的福利；
- (5) 为保证中小型生产者获得他们所耕作的土地的土地权，农业改革办公室通过一些决议和决定，减少国家领土范围内的国有土地(国有土地和未开垦的共同地)的费用，它放弃对申请人支付交易费的要求。

245. 在这方面通过下列决议和决定：

- 1990年3月27日 DN.110 号决议
- 1990年3月27日 DN-114 号决议
- 1992年4月27日 ALP-009-92 号决定
- 1992年5月12日 ALP-012-ADM 号决定
- 1993年3月24日 DN-021 号决议
- 1993年4月27日 DN-030 号决议
- 1995年7月23日 ALP-046-ADM-95 号决定

246. 以上所有这些决议和决定的主要目的是鼓励中小型生产者对他们的土地获得土地权，从而满足可持续粮食生产的其中一个基本条件。

247. 可见，政府时刻努力向所有巴拿马人保证每个人有权得到的粮食保障，但它特别注意处于最不利地位的人口阶层。

248. 政府在生产、商业、粮食供应和外贸方面采取了下列措施。

249. 生产：通过制定和实行生产措施的农业发展部，政府采取各种政策，通过提高效益和竞争力来促进生产：

- (1) 支持采取各种措施，加速融入国际市场，巩固国内市场；
- (2) 加强支助服务中的技术开发活动，以提供资金，保证该部门的可持续性；
- (3) 人类资源培训；
- (4) 与私营部门协力协调促进农业改革；
- (5) 执行灌溉项目，将另外 12,000 公顷土地纳入灌溉系统；
- (6) 发展灌溉和农用工业基础设施，促进合理生产；
- (7) 向生产者提供技术援助方面的后勤支助；

(8) 将私人技术援助纳入农业发展部的监督之下使农业服务现代化的方案；

(9) 采取符合可持续使用可再生能源的办法发展生产部门。

250. 减少贫困：将全国的边缘化人口，特别是妇女和少数民族纳入国民经济，实行的项目有以下几个公司：

(1) 紧急社会基金：发展 Ngobe-Buglé 土著社区；

(2) 国际农业发展基金：达连的“三 C”项目和可持续农业发展项目；

(3) 世界银行：农村贫困和自然资源项目；

(4) 现代化方案：该项目具有实力强大的动植物保健内容，包括建造实验室。已为此而颁布和动植物保健立法；

(5) 农业研究：通过鼓励更多的私营部门开展工作而得到了加强。

251. 商业：商业活动方面国家的法律结构已改革，以便促进自由竞争(建立自由竞争办公室)、在全国实行奖励、根据世界贸易组织(世贸组织)的协定取消头关税。

252. 在逐渐放宽农产品贸易或投入前考虑相对优势和国家利益。

253. 为进入世界市场和参加世贸组织而制订了修正保健标准和监测食品的政策。

254. 政府还在建立农产品交易所。

255. 此外它也在努力促进农业出口区的出口和发展，对农业综合经营中的贸易信息部分作管理。

256. 粮食供应： 这项措施包括满足全国紧急需求的特别项目，如处理“厄尔尼诺”现象影响的《应急计划》。政府通过农业发展部，查明物质和财政要求，以处理干旱引起的粮荒问题，并向世界粮食计划署转交了一份关于援助约 450 万巴布亚的申请。

257. 它还在争取欧洲共同体在“厄尔尼诺”问题世界会议方面提供财政援助。

258. 《应急计划》的预算约 4,000 万巴布亚，其中有 190 万拨给机械和设备采购，410 万拨约建造储水基础设施以及提供和修理公共供水系统；有一项关于为当地粮食采购转拨 20 万和为生产者贷款转拨 450 万的要求。据估计，有 53,800 个家庭受到干旱的严重影响，在粮食需求和业务费方面已确定需要近 2,000 万巴布亚。

259. 外贸(粮食进出口): 粮食进口及其费用取决于国内货币的强弱。巴拿马对本区域其他国家有优势,因为它在这类交易中使用美元。这种优势使巴拿马能够满足全国的粮食需求和营养要求。

260. 当地产量几乎有 50% 受到影响,因此将出现粮荒,特别是基本谷类短缺;政府将采取对策,根据与当地生产者的协定采购 99,300 吨大米。

261. 适足住房权. 关于住房情况的统计数据; 1990 年作了一次全国住房和人口普查,在住房情况方面查明下列信息:

(1) 登记的住房	525,236 套有人居住
(2) 地面为泥地的	18%
(3) 墙壁用树叶和茅草建成或 者没有墙壁的	11.4%
(4) 屋顶用茅草盖成的	9.1%
(5) 没有饮水的	16.2% (85,088 套)
(6) 没有排水系统的	11.9% (62,503 套)
(7) 没有供电的	29.6% (155,650 套)
低于标准的住房	13.5% (70,907 套)

有 201,182 人居住在拥挤不堪的 45,723 套住房中。

262. 此外, 1997 年的住房短缺包括有下列问题的共 221,000 套房屋:

(1) 完全失修	52,598 套(23.8%)
(2) 过份拥挤	53,040 套(24%)
(3) 部分失修	80,886 套(36.6%)
(4) 组成新的家庭	34,476 套(15.6%)

263. 住房所涉的还有另外一些弱势社会群体。

264. 根据 1990 年的普查,有 16,126 人, (3,665 个家庭)没有住房。

265. 目前,巴拿马有 18,000 个家庭居住在非法住所。

266. 根据 1990 年对家长所付房租或房产抵押额的普查数字, 41,045 个家长在住房费用方面每月的支出近 50 巴布亚,他们的住房费用高于每月家庭基本购物的费用,当时每月每家的基本购物费用为 215 巴布亚。

267. 到目前为止,住房部已登记 46,129 人在等待解决住房问题;为核实起见,必须对他们的情况作充分调查。等待的平均时间因建造各住宅区所需的时间

而有所不同：公寓房八个月；提供最低限度服务的建房土地六个月；材料贷款 45 天。住房部提出的解决住房问题的办法不是临时的，在公寓房方面是直接和永久性的，如果家庭获得一块可以按自己的经济能力建房的土地，那么则是分阶段的。

268. 根据 1990 年普查，各种住房类型的数量如下：

房主自住	340,913 套
房产抵押	55,133 套
租借	83,277 套
公共	28,345 套

公共住房由政府建造，可以是房主自住，也可以出租。

269. 关于住房权的立法：

(1) 《宪法》第 113 条申明：

“国家应制定全国住房政策，规定全体人民，特别是低收入群体行使这项社会权利”。

(2) 1973 年 1 月 25 日《第 29 号法令》设立住房部，目的是使全体人民，特别是低收入群体能够行使这项社会权利。

(3) 《宪法》第 45 条确定了征用的法律框架，包括在补偿方面的规定：

“私人财产中含有财产所有人因他们必须履行的社会职责而产生的义务。由于法律所界定的公共利益和社会利益，征用得要有特别的法律决定才可实行，并必须予以补偿”。

(4) 1973 年 10 月 4 日《第 93 号法令》第八章载有房产租赁规定，并在住房部下设立租赁办公室，处理保护住户不受驱赶方面的所有事项。

(5) 巴拿马的现行建筑法载于 1994 年《巴拿马建筑条例》，亦称为“REP-94”。

(6) 1972 年 11 月 7 日第 1241 号决定和 1978 年 6 月 30 日 35 号法令对公共工程部作改组，并载有全国街道和排水沟的设计和建筑要求方面的资料和条例。

(7) 1971 年 5 月 15 日《第 523 号法令》规定全国饮水供应(水管)和排泄物处置(污物处理)系统的设计和建筑标准。

(8) 住房部门没有法律禁止各种形式的歧视。所有巴拿马人都得到平等对待，没有出于种族、社会阶层、性别、宗教或信仰的歧视。

(9) 虽然没有立法禁止住房方面的歧视，但《巴拿马刑法典》确实在公务员的歧视行为方面作出了规定：

“第 338 条：公务员，凡不恰当地拒绝，遗漏或延误采取及职能所固有的任何行动的，如该行为无具体法律另作惩罚，则处以 25 至 100 天工资的罚款”。

(10) 没有法律禁止各种形式的驱赶。

(11) 《宪法》第 113 条申明：

“国家应制定全国住房政策，规定全体人民，特别是低收入群体能行使这项社会权利”。

1973 年第 93 号和第 95 号法令划定要进行城市改造的地区。

(12) 没有立法措施受于居住在非法地区的人以合法资格。

(13) 1974 年《公共卫生法》和 1956 年关于环境卫生的《第 192 号法令》对住宅和人类住区的环境和卫生问题作出规定。

270. 为落实住房权而采取的其他一些具体措施如下：

(1) 《社会福利住房快速援助方案》(PARVIS)，属于美洲开发银行第 949/OC-PN 号贷款的范围，向在自有地皮上自己逐步建房的家庭提供 1,000 美元的建筑材料补贴。受益人每花费 50 生丁，PARVIS 可补贴 1 美元，因此这项补贴可增加到 1,500 美元。当地基层组织和非政府组织可自由参加 PARVIS，它们可提出要该方案供资的社区改造计划(供水、厕所、排水、沟渠和落水管的)，该方案现有资源 3,450 万美元。

在巴拿马城和科隆，由于结构危险和卫生条件差，已有约 7,000 套住宅被宣布不适合人居住；它们是二十世纪初修筑巴拿马运河时盖的住宅，现已有住房部接管，因为居住于此的人收入低，急需将他们重新安置在体面的住房内(公寓、有服务设施的土地、建筑材料贷款)。住房部还获得夯实机，制作“泥块”，使农村社区能够以自建或社区建设的形式建造体面的廉价住房。

- (2) 1994年12月7日，政府还颁布《第294号行政令》，规定月租150美元以上的公寓楼房不属于条例范围；目的之一是鼓励私营部门建造以适中价格出租给无力买房的家庭的公寓。
- (3) 《宪法》第119和121载有关于正确农业“用地”的准则：
“第119条.国家不应允许有未耕地、非生产性土地或闲置土地的存在”；
“第121条.正确使用耕地是所有者对社区的义务”。
《宪法》第284条进一步规定：
“国家应根据土地的潜在使用力和国家发展方案对适当使用土地作管理，以保证予以最佳利用”。
1997年国家总预算总计2,150.7百万美元，拨给住房部41.8百万美元，即预算的1.94%。
- (4) 自1996年12月20日《第45号法令》建立全国社会福利住房补贴制度(SINASVIS)，它是最近采取的措施之一，为的是保证对住房和人类住区的国际援助用于满足处于最不利地位的群体的需要。建立SINASVIS的规章第1条说：
“国家对社会福利住房的支助包括直接给受益者一次性补贴，没有偿还义务。这项直接的住房补贴可以是对想通过房产抵押购买新房屋的人的储蓄的一种补充(PROVISA)；或者是，补贴的目的可以通过迅速援助方案向处于边缘的穷人和赤贫群体提供获得住房的机会；这项援助的基础是项目选择阶段、实施计划的拟订以及项目的执行、运作和维持中的社区参与(PARVIS)”。
- (5) 住房部是城市发展方面的一个全国性管理机构，它鼓励改造小城镇，采取的办法是：向它们提供“一项官方计划”，确定公路权利、建筑线路和土地使用计划，以保证物质设施的有秩序发展。对于中型城镇，住房部为它们的市区空间的发展编制了“指南计划”。
- (6) 国家根据1974年10月4日《第95号法令》实施的城市改造方案对要作城市改造的地区的发展作出规定，向家庭提供保护，不准驱赶，并在第9条中禁止未经住房部事先核准转让或出租位于城市改造地区

的房地产”。第 10 条还规定在宣布时“冻结”处于被宣布为城市改造地区的房地产的房产登记值。

271. 在本报告所涉期间，住房政策没有发生可能对这项权利带来不利影响的变化。正相反，新制定的政策明确针对并造福于经济资源不足的家庭以及贫困和赤贫家庭，向他们提供不用偿还的赠款，用于第一阶段的建房，然后可以随着家庭购买力的提高再一步一步地往下建。

272. 本报告所涉期间，在行使《公约》第 11 条所载的权利方面没有发生困难。

273. 由于巴拿马政府在国际组织的眼中赢得了信誉，美洲银行批准了第 949/OC-PN 号贷款，以满足月收入低于 1,000 美元的家庭的住房需求，1997-2000 年期间总额为 7,000 万美元；有三个方案：根据《公私联合部门贷款方案》(PROFINCO)，政府为造价 20,000 美元以下的房屋提供 20% 的初始款项；根据用补贴和储蓄购买住房的方案(PROVISA)，政府为价格在 2 万美元以下的房屋补贴 4,000 美元以下，采取的方式是，申请人每付出 1 美元，得到补贴 2 美元；根据《社会福利住房快速援助方案》(PARVISA)，政府对建房材料提供不必偿还的补贴，最高额达 1,500 美元。PARVISA 还能够帮助至少有 10 个家庭组成的团体制定回报率较高的社区项目。以下是能受益于这些方案的收入水平：PROFINCO-600 至 1,000 美元；PROVISA-300 至 600 美元；PARVISA -300 美元以下。

第 12 条

274. 精神保健。巴拿马共和国越来越重视与精神保健有关的问题。巴拿马对各种死亡的主因，包括脑血管问题、事故、自杀、他杀等作出了分析，已辨明了与精神保健相关的一些风险因素。

275. 由于设立起了一些保健促进中心，加强了初级精神保健战略。

276. 目前，在大都市保健区域和科克莱省的尼塔设有两个保健促进中心，在考虑到现行发病率形态和/或需要的情况下，负责落实社会心理康复和基层教育及组织措施，处置一些主要的保健问题和培训自助团体。

277. 巴拿马的一些保健区域通过放开和/或推行基于家庭、社区和环境的新治疗模式进程，将精神保健融入了各个保健方案。

278. 身体和精神残疾者：现有的资料表明，巴拿马省患者占多数(46.9%)。在所有的患者(31,111 名)中，男性占 56%。最常见的残疾是智力迟钝，患者达 7,491 人，其次为永久性身体残疾者 6,902 人，两者分别占总残疾人数的 24.1%和 22.2%。

279. 据信，由于较高的精神崩溃率以及生活方式，巴拿马人的精神健康状况已恶化：

- (1) 家庭暴力和虐待妇女、青少年、儿童及老年人；
- (2) 交通事故、自杀、他杀和其它暴力行为；1994 年有 1,506 人的死亡报告：1,242 名男性和 264 名女性。1995 年的总死亡人数是 1,571 人；
- (3) 酗酒和吸毒成瘾。1995 年，酗酒、吸用可卡因和其它毒品上瘾，是被送入国家精神病院的主要原因之一。但各门诊部和保健中心及普通医院均未能充分记录下由此原因而引起的发病率。在美洲国家组织的美洲控制药物滥用委员会和泛美卫生组织支助下，在 Santo Tomás 医院和社会保障基金会的综合医院急诊室开展了一项有关巴拿马市滥用药物的流行病学研究，确定在十种被研究的药物之中有五种具有高度的致发率：

诸如阿斯匹灵之类的镇痛药物

镇静剂

烟草

含酒精的饮料(啤酒、葡萄酒)

兴奋剂(安非他明)

大麻

盐酸可卡因

强效纯可卡因

面基可卡因

吸入剂

迷幻药(麦角酸、真菌类素)

海洛因和其它鸦片剂

总共对 2,251 人进行了调查：1,226(54.5%)男性和 1,024(45.5%)女性。最通常的吸用者是 20 至 29 岁之间的年龄组(31.3%)，紧接着是

30 至 39 岁年龄组(30.5%)。至于婚姻状况，41.6%为未婚者，27.8%为已婚者。关于就业状况，52.6%的人称他们有工作，而46%为无业者，剩余的是学生；37.7%在服务部门就业。就教育程度而论，未完成中等教育者为最大的群体(36.1%)。

(4) 药物吸用率：

酒精(74.5%)略比上年(77.4%)低一点；
烟草(42.8%)也略比上年(44.3%)低一点；
镇静剂(15%)基本与上年相同；
大麻(5.9%)比上年减少了2.7%；
可卡因(4%)。

280. 精神不健全病的主要患者是青少年和年青成年人：第一次喝酒的中间和平均年龄为19.1岁，吸烟年龄为18岁。各门诊部记录了如下数字：神经官能紊乱症患者—739人；适应性反应症—534人；精神分裂性精神病—318人；情感性精神病—248人；和儿童与青少年最易患得的情绪障碍症—103人。精神分裂性精神病(369人)是住院治疗的最常见病因，其次是情感性精神病(299人)、吸毒成瘾(241人)、虐待症(167人)和神经失常(103人)。巴拿马各保健中心精神病服务部门的医疗门诊提供了下列数字：神经失常—603人；若干方面发育迟钝症—407人；不划属其它类别的抑郁症—221人；和儿童与青少年最易患得的情绪障碍症—189人。

281. 精神病医院的服务：1990年至1997年9月期间国家精神病医院的床位减少了60%。

282. 病房的大部分床位配给了长期住院、康复和老年病患者的治疗服务，这三类服务的病床总数分别为120张、115张和104张。大部分床位为男性患者所占用。

283. 技术小组的主要目标是改善护理服务的质量。男性长期住院病房最近根据泛美卫生组织的护理质量标准进行了修缮改造。

284. 该医院运用索引卡制度，实施分三个阶段的社会精神康复方案。约有90%参与此方案的患者得到了康复，但他们由于遭其家庭的忽视和/或拒绝，未能返回本社区生活。

285. 1996年有12名患者因身体不好在医院去世。四分之三的去逝者属于70岁和更高年龄组的患者。

286. **Anita Moreno 医院：**这是洛斯桑托斯省的区域医院，目前作为设有精神病房的普通医院经营，其病床数量从 1990 年的 380 张减少至如今的 259 张。医院将通过精神病患者亲朋好友的参与护理，增强对患者的精神社会康复工作。为了加强精神病房的护理工作，对长期患者与急性患者实行了分离。只有 38% 的入院长期患者得到与亲属共住的重新安置。计划根据泛美卫生组织的护理质量标准，重新改造老的病房结构、在职业病治疗部设立一个日间诊治中心并在缺乏这类设施的保健中心开设精神药物诊所。

287. **普通医院的精神病房：**Santo Tomás 医院和社会保险基金会的大都市综合医院，共为有精神问题的患者设置了 25 张床位。巴拿马其它普通医院并没有为精神病治疗划出任何床位；医院根据床位的空闲情况和患者的病情，将精神病患者安置在其它病房内进行护理。

288. 由于巴拿马采取了在各所监狱内解决精神保健需求的战略；对有关囚犯作出精神病发病率评估和诊断以确定适当的处置办法，减少了普通医院和专科医院不加区别地收留吸毒上瘾者、杀人犯和其他罪犯的情况。

289. 健康权载于《宪法》第二篇第 6 章第 105 条：

“国家的基本职能是照管好共和国人民的健康。作为社区成员的个人，有权享有促进、保护、维持、恢复和康复的措施”。

290. 为补充上述条款，内阁于 1969 年 1 月 15 日颁布的第 1 号法令第 2 条中阐明：

“卫生部的责任是，研究、制订和执行全国保健计划，并监督和评价由国家各机构以及独立或半独立性组织按拨给或可能拨给保健部门的资源规划，在该部门中所从事的一切活动。这些机构的政策必须符合综合规划的要求。”

291. 卫生部在总体上认为保健是对人口的社会和综合发展的一项关键性承诺，这也是作为普遍权利同样地对每个人作出的承诺。因此，在全国卫生体制中列入了卫生部门的现代化，以及减少全国各不同群体之间在人的发展方面所面临的不平等现象的挑战。

292. 以卫生部各中央机构及其区域和地方设施为基础，制订出符合既定原则、政策和战略，和应付卫生部门各种挑战的健康政策。健康促进和护理司是主要方案的管制和行政机构。这些方案的目标如下：

(1) 妇女保健：

增进生育年龄(15至49岁)妇女的健康；
采取措施减少产妇和产前死亡率；
采取行动减少子宫或乳房癌的发病率和死亡率。

(2) 儿童保健：

增进15岁以下儿童的健康成长和发育并通过适足的保健削减这该年龄组儿童的发病率和死亡率；
采取措施减少15岁以下儿童的死亡率，尤其注重因急性呼吸道疾病和腹泻造成的死亡；
加深人们对儿童健康的了解。

(3) 学校保健服务：

采取促进健康、照顾和治疗措施，促使儿童生理和社会潜力的发展，增进5至15岁年龄组儿童的普遍健康；
采取全国学校保健方案条例规定的措施，减少在校儿童的发病率和死亡率。

(4) 青少年的综合保健：

采取促进、照顾、教育、预防和康复措施，促进14至19岁男女青少年和青年的综合身体、心理和社会发展。

(5) 成年人保健：

采取教育、预防、照顾和康复措施，增进20岁以上人口的健康；
开展治疗慢性病的临床培训并扩大第三年龄方案。

(6) 精神保健：

采取重点放在风险群组的促进、预防、照顾和治疗措施，协助增进全体人口的精神保健。

(7) 营养保健：

增进人民，特别是风险群组的营养。

(8) 牙齿保健：

增进、保护、照顾和恢复人民，特别是风险群组的牙齿健康。

(9) 防止和控制吸毒成瘾：

防止具有吸毒风险的人口吸毒成瘾，并开展康复治疗。

(10) 防止和控制艾滋病：

加强与艾滋病病毒/艾滋病有关的宣传和预防活动。

(11) 保健教育：

改善人民获得保健教育和促进活动的机会，并增强社区组织。

(12) 免疫接种：

采取措施，在基层参与下预防和控制可通过免疫接种预防的疾病。

(13) 流行病：

监测传染病和非传染病，其病因和疾病在人口中的分布情况，以期及时采取地方一级的防治方案。

(14) 环境保护：

设立充分的(供水、厕所、垃圾)基本卫生设施，提高环境条件。

293. 保健拨款占国内生产总值的比例：

<u>年份</u>	<u>国内生产总值</u>	<u>保健拨款</u>	<u>所占百分比</u>
1985	5,206.2	129.0	2.48
1990	5,024.1	149.0	2.98
1995	5,024.1	181.3	3.61

资料来源：总审计厅公布的《经济体制》国家帐目公告。

294. 1985 年国内生产总值是 52.062 亿美元，其中拨给卫生部门 1.29 亿美元 (2.48%)；1995 年国内生产总值是 50.241 亿美元，其中拨出保健款项 1.813 亿美元 (3.61%)。

295. 以下是国家预算为卫生部门划出的拨款(按巴波亚计算)：

<u>年份</u>	<u>保健预算</u>
1985	337,900,00
1990	320,400,00
1995	547,710,00

资料来源：规划和经济政策部

296. 可看出在 1985 年至 1995 年期间卫生部门的预算增长了 61.9%，表明了政府对此部门的高度重视。

297. 卫生组织的指示数字：巴拿马 1985 年至 1990 年期间的估计婴儿死亡率为 28.4/每 1,000 活产；1990 至 1995 年的比率为 25.1,减低了约 12%。这一递减与大规模的接种疫苗和口服预防液方案以及改善和扩大的保健照顾密切相关。

298. 在 1990 至 1995 年的五年期间，巴拿马是中美洲地区婴儿死亡率最低的国家之一(拉美人口中心的 1995 年统计)。1994 年的全国估计婴儿死亡率为 24/每 1,000 活产；这将巴拿马列入了那些实现了到 2000 年人人健康计划所确立目标的国家组类，达到了：婴儿死亡率低于 30/每 1,000 活产的指标。

299. 1994 年的男、女婴儿死亡率稍有差别：每 1,000 活产中的男婴死亡率为 19.7%，女婴为 15.9%。

300. 城乡之间的婴儿死亡率差异是由于经济和社会条件、人民的健康习惯和诸如获得保健和教育服务的机会等其它社会因素所致。据估计，1990 至 1995 年期间，城镇地区的婴儿死亡率为 20/每 1,000 活产，而乡村地区的比率则几乎达到 30/每 1,000 活产。这证明了城镇地区拥有较好的社会经济条件，配备并可享有各类保健服务。

301. 总审计厅的统计和人口普查处对“城镇”和“乡村”所作的界定如下：

“城镇人口是生活在有 1,500 或更多居民、配备有如下生活舒适设施的住区内的人：电灯照明、公共供水、排水系统、铺设路面的街道和人行道、商店和娱乐设施。

整个住区或其一部分内可能具备上述这类生活舒适设施。其余的生活在不具备此类令人满意条件的地点或地区的人口即为乡村人口”。

302. 约有 83.8%的人口可得到饮水供应。城镇地区饮水供应覆盖面为 98.8%，而乡村地区则为 64.5%。城镇人口中只有 1.2%得不到饮水供应，而乡村区域无饮水供应的人口达 35.5%。

303. 目前，人消费的饮水供应和污水处理的主管机构是国家供水管道和排水道协会(供排管道协会)和卫生部。1994 年供排管道协会管理的系统的水消费量达每天 1.35 亿加仑。乡村地区的水供应由卫生部负责，但供水系统的管理、运作和维护均由社区负责。

304. 至于按性别分列的出生时估计寿命、1 至 6 岁婴幼儿免疫接种的覆盖率，和产后护理服务的覆盖率，请参见附件三。

第 13 条

305. 巴拿马政府通过确立起免费小学教育的法律制度，履行向每个人提供免费义务小学教育的义务。

306. 第 34 号法律第 2、3 和 4 条规定，免费教育向所有学生开放，没有种族、社会地位或宗教上的区别。此外，宪法规定 6 至 15 岁期间必须受义务教育。

307. 第 34 号法律还扩大了免费教育的范围，规定提供普通基本教育(学生不必支付任何入学费)，包括聘用特别教员(学教育的中学和大学毕业生)授课，和提供诸如学校课桌和设备、图书馆等。

308. 中等职业和技术教育始于共和国建国之初。这类教育的演变受宪法和教育法所采纳的各类概念变更的影响。

309. 主要的历史事实和法律体制表明，免费和多样化中等教育是 1904 年开始推行的三年制课程。这一中等教育是在读完普通基本教育后继续开展的，可为学生打下某项专科方面的坚实基础，以便根据学生的能力和兴趣，以及国家社会经济的需要，为他们从事有成效的工作和进入劳动力市场，或为继续接受高等教育作好准备。

310. 为了实现中等技术和职业教育的目标，巴拿马设置了业士学位和若干中级技术课程，以加强学生的专业化培训并解决国家每一时期的需要。

311. 意识到必须为其公民提供更多的一般文化和具体教育机会，国家扩大了为中级教育提供的支助，甚至为那些上不了第三级，包括大学和其它高等教育的学生们开设了中学以上的课程。

312. 以为提供中学前和中学技术和职业教育设立的学校运作情况为参照点，并考虑到预期的入学情况，可以说教育基本上以足解决需求，然而，有些社区则因所处的省份面积较大，人口稀少，存在着某些入学困难的问题和限制因素。在这些社区都有入学受教育的机会，但入学受下列因素的限制：费用、距离、人口分散、人口的特殊性质、通信联络不便等。

313. (经 1995 年 7 月 6 日第 34 号法案修订的 1946 年第 47 号)教育法第 51 条规定, 中学教育应免费; 但这项免费教育的地位日趋受到侵蚀, 其原因如下:

- (1) 技术和职业教育的高额开支;
- (2) 根据 1987 年 7 月 28 日第 13 号法案标题, 技术和职业学校与学术性院校可得到同等的拨款;
- (3) 技术的发展: 促使家长们力争确保其子女迅速地掌握新技术, 致使技术和职业学校本身的经费无法满足其开支的费用;
- (4) 学校经管人违反第 13 号法案的条款, 擅自提高学费, 让家长负担: 诸如学校的维护、实验室的使用、管乐队、毕业仪式等费用开支;
- (5) 教育部未规定学校向家长收取下述费用的标准: 保险、学生证、校章和校徽、工作服、体育课穿的运动衫、等;
- (6) 校长向全体家长收取聘请音乐和信息技术教师的费用;
- (7) 各学校的入学手续费未实现标准化;
- (8) 家长无止境地掏钱购买校内使用的手抄簿、手册、书籍等;
- (9) 由于教科书编纂者, 包括教员和校长不断地提供特惠, 而频频不断地更换教科用书;
- (10) 学校用品和校服的消费者得不到政府的保护;
- (11) 学生在校内餐食物价不断上涨。

314. 大学或其它高等学院提供高等教育, 入学的最起码条件是必须从中学毕业。入学年龄无具体限定。

315. 提供大学教育的有四所公立院校: 巴拿马大学、巴拿马技术大学(在共和国各地几乎都设有区域分校)、奇里基省自治大学和巴拿马航运学院。还有一些私立院校: Santa María la Antigua 大学、巴拿马地峡大学、拉丁大学、院外大学、和平大学、哥伦布大学和拉丁美洲科学与技术大学。其中大部分院校是 1990 年后创立的。

316. 在大学教育范围外, 还提供些非大学教育; 这一级教育包括诸如高等师范学校和 1997 年开设的四所中专学校等公立院校。私立学校部门开设了 10 所中专学校, 传授各类科目: 旅游业、信息处理技术、现代管理、银行业等。

317. 与其它拉丁美洲国家的情况一样，巴拿马高等教育的入学人数虽增加了，但整个教育体制的扩展未能跟上。以巴拿马大学的招生情况为例，其发展情况如下：

	1950 年	1960 年	1970 年	1980 年	1990 年
A. 巴拿马大学总招生量	1,688	4,520	8,341	30,379	38,468

	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年
B. 巴拿马大学总招生量	42,493	46,493	50,585	51,093	56,054

	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年
C. 巴拿马技术大学	7,063	8,522	9,881	9,962	11,000
D. Santa María la Antigua 大学	4,411	5,079	5,552	6,067	6,257
E. Isthmus 大学	347	441	560	781	882

318. 在过去 45 年期间巴拿马大学的总招生量所占份额从 1.7% 增长至 8%，而仅是这所大学的学生人数就增长了 30 多倍。

319. 随着招生量增长，接受高等教育机会扩大的同时，学生的家庭背景也产生了深刻的变化：享有高等教育如今已成为广大人口生来就有的权利。入学人数的增长也扩大了女学生数量。

320. 对巴拿马大学毕业生按性别所作的分析，展示出了如下情况：

年	总数	%	男生	%	女生	%
1939	58	100	28	48.3	30	51.7
1995	3,334	100	955	28.6	2,379	71.14

321. 高等教育费用：本报告附件按教育等级和类型列出了中央政府从 1991 至 1995 年所支付的教育经费。这些数字表明大学教育经费占政府 1995 年开支的 22.2%，比中等教育经费 20.3% 的份额高。同样，为占招生量 11% 的公立大学拨出了 22% 的政府经费，而政府为占学前班一级招生量 58% 的公立小学仅拨出了 32% 的经费。

322. 1995 年为每个大学生所花费的开支是 1,236.11 巴波亚(参见附表)。这只是一个开支数额，因为尚无详细足够的统计系列，可用于对公立大学的内部实展开可靠的分析。然而，总体分析确实表明，内部平均效率较低。

323. 免费教育：上述资料表明巴拿马大学和巴拿马技术大学的入学率出现爆炸性的增长。学费基本上可以说是免费的，因为每学期收费才 25 至 50 巴波亚，而私立大学的收费则达 700 至 800 巴波亚。

324. 巴拿马正努力建立一项基本教育体制，采取非正式教育安排的方式，为那些未接受或未完成小学教育的人提供基本普通教育。为此，教育部设立了一个全国青年和成年人教育厅，经管各项大众文化、手工艺和技术科目的学习班和讲习班，以提高这一层次劳动力的素质。在此，还必时提及各非政府组织为满足这一类需要所作的努力。

325. 第 34 条法案确立了一种双轨制安排，以协助那些未上完小学教育的工作成年人。

326. 当 Ernesto Pérez Balladares 总统的政府上台接任时，国家情况是：

- (1) 大部分人口生活在绝对贫困(45%)或赤贫如洗(22%)的境况之中；
- (2) 居住分散不停地移徙的乡村人口；
- (3) 大部分小学有不同年级学生混编班(78%)，而且有形基础设施破旧不堪(校舍简陋)；
- (4) 4 至 5 岁儿童的学前教育覆盖率甚低。1995 年仅解决了该年龄组 22.8%的儿童学前教育的需要；
- (5) 教科书和其它教学材料短缺；
- (6) 课程和教学模式不符合学生及其环境的新现实和需要。

327. 十年(1997 至 2006 年)现代化教育战略设想：

- (1) 为最贫困社区的儿童提供普通基本教育助学金；
- (2) 为普通基本教育体制内的所有儿童提供补充食品(牛奶和强化奶制品)；
- (3) 修缮校舍和调整设有不同年级学生混编班的学校；
- (4) 扩大学前(75%)、小学(99%)和中学预科教育(90%)儿童的覆盖率；
- (5) 为普通基本教育体制的所有儿童编制和提供教科书并为这一级的所有教师编制和提供教学手册；
- (6) 在全国所有学校推行新教学课程和新教学模式；
- (7) 向全国各所学校提供计算机设备；

- (8) 培养素质好和积极性高的教员；
- (9) 为青年和成年人开设一些教育方案，将文盲率从 9.5% 削减至 4%，并增强对此类群体的普遍基本教育；
- (10) 扩大对残疾儿童的特殊教育，重点增进这些儿童的社会融合；
- (11) 为普通基本教育学校配置图书馆、教室和学生中心。

328. 文盲统计数字：

	总 数	公 立	私 立
入学人数	638,517	554,590	83,927
城 镇	405,625	323,069	82,556
乡 村	23,892	231,521	1,371
学前	46,245	34,207	12,038
城 镇	33,135	21,712	11,423
乡 村	13,110	12,495	615
小学	371,250	335,746	35,504
城 镇	181,609	146,440	35,169
乡 村	189,641	189,306	335
中学	221,022	184,637	36,385
城 镇	190,881	154,917	35,964
乡 村	30,141	29,720	421
辍学率(%)			
小学	1.9	2.1	0.5
城 镇	1.5	1.7	1.0
乡 村	2.3	2.3	0.6
中学	3.9	4.2	2.4
城 镇	4.0	4.4	2.5
乡 村	3.2	3.2	-0.1
毕业生人数	92,745	78,128	14,617
小 学	47,030	42,214	4,816
中 学	45,715	35,914	9,801
文盲人数	189,184	—	—
%	10.7	—	—

截止 1997 年 10 月 20 日的数字。

329. 有关此问题的统计数字分细目列于附件四，其中载有下述资料：

- (1) 1985 至 1996 年全国预算划拨出的教育经费百分比；
- (2) 1994 至 1997 年政府为建校和修缮所作的努力；
- (3) 教育部和私立学校的学生人数；
- (4) 展示学校与学生中心的相对位置的地图。

330. 第 34 号法案为更新教育体制采取了一项意义重大的步骤，在法案第二节中列入了 10 条有关青年人和成年人教育的规定。这种教育设想了拟在各层次展开、采用以持续教育概念为基础的学习模式和方法的一整套教育活动，以期使年青成年人能安排好自己的生活，实现综合性的发展，不分种族、性别、宗教、经济或社会地位，或政治思想意识。

331. 法案规定这种类型教育的安排和方式应主要基于自学，注重于自导性的学习方法。同时，也采取函授和由教师在课堂上或非正式地直接授课的传统方式，以及社会通信的方式。

332. 法案还以具体专题的基本技能课程形式列入了职业培训，同时，成年人教育安排下的职业培训也将提供操作机械和设备的有关技巧指导，从而为许多上不起学、无法得到正规教育的巴拿马人提供机会。

333. 该项立法还规定，政府应在监狱推行教育方案以促进囚犯与社会的重新融合。

334. 法案对于语言上属少数的人是一项创举：土著人社区的教育拟立足于全国教育体制的一般原则和宗旨，并应符合交叉文化双语性的特点、目标和方法。

335. 立法还规定，政府应保证落实对土著成年人口采取交叉文化双语教学方式的特别方案，以期确认土著人的种族和文化特征，并提高他们的生活水平。

336. 此外，法案还规定须为第三年龄者提供教育，通过教育和娱乐方案，帮助他们过充实的生活。

337. 为实现以上所述目标，教育部的青年和成年人教育厅正在实施各类教育措施，落实下列各领域的方案和项目：

- (1) 西班牙文教学(全国一级的常规方案)；
- (2) 为土著群体开设的双语教学(一些脆弱区域)；
- (3) 完成小学教育；

- (4) 大众文化；
- (5) 职业培训；
- (6) 夜校中学教育；
- (7) 各项教育方案。

338. 目前各类方案和项目正在向 35,952 名青年和成年人授教；优先重点是开展土著乡村地区的基本教育。

339. 《十年战略》的提案拟减少土著人的文盲率，办法是为儿童、青年和成年人开设在一、二和三年级用其本族语言教学的扫盲方案，并确保为这些人提供扫盲后的教育服务。

340. 1971 年 3 月 25 日颁布的内阁第 29 号法令规定教师薪金分 7 个职等 32 个级次，每一职等增薪 30 巴波亚。

341. 第一个职等包含两个级次，余下每个职等都分为 5 个级次。只要教师上一年的教学工作令人满意，即可在其职等内自动晋升一个级次；在整个职等内教师的薪金数额将始终保持不变；当教师从一个职等晋升至更高的职等时，他们的薪金也随之递增。

342. 后来，1973 年 2 月 28 日的第 22 号法案根据职能、责任和资格确立了 14 个职等，每个职等分成与教师令人满意的工作年数相对应的 8 个级次。报酬包括与职等挂勾的基本薪金和按每个级次增加的数额。前六个职等各为四年，而第七和第八个职等各为两年。

343. 1974 年 3 月 29 日第 32 号法案规定的教师薪金提增比率如下：

- (1) 月薪不超过 125 巴波亚，递增 20%；
- (2) 月薪在 125.01 至 200 巴波亚之间，递增 15%；
- (3) 月薪超过 200 巴波亚，递增 30%。

344. 1997 年 11 月 20 日第 47 号法案规定了教育部所雇用全体教师的薪金政策。授课教员的月酬金包括：

- (1) 与其聘用条件所述的职位相应的职等的基本薪金；
- (2) 业已获得的增加数额；
- (3) 后来根据本法案获得的增加数额；
- (4) 法律规定的任何附加津贴；

(5) 政府给予的薪金增加数额。

345. 这一薪金表分 22 个等级。自 1980 年 1 月 1 日起基本薪金增加了 40 巴波亚，于 1980 年 7 月 1 日起递增了 100 巴波亚。1981 年 1 月 1 日起，A 至 K 职等的教师增薪 15 巴波亚，而 L 至 U 职等增薪 10 巴波亚。

346. 法案规定，对于受教育部聘雇、在作为中等技术和职业教育体制一部分的工、农业职业培训学校内拥有常设高级教师职位，负责至少为期两年的专职或专业培训班授课的教师，除每月基本薪金外，还另外增发津贴。

347. 1982 年 6 月 24 日第 72 号决议将资深教师的基本薪金提高 50 巴波亚，并为教师增薪 40 巴波亚。

348. 1994 年 7 月 5 日第 10 号法案所载的现行立法，修订了 1979 年 11 月 20 日有关增薪的第 20 号法案。

349. 该法案规定，1993 至 1994 年的增薪额将按教师的工龄和职等一年分两次付给。

350. 法案还规定根据教师的工龄和职等支付年度增薪额。

351. 自 1998 年学年起，授课教师的基本薪金将提高 50 巴波亚。

352. 所采取的下列措施是为了提高教育部聘雇教员的生活水平，从而提高教员的满意程度和积极性：

- (1) 下放聘用和调动权；使教师们有机会在住家附近上班，因而改善教师的家庭福利和经济状况，等；
- (2) 工作两年之后准予长期聘用，提供稳定和更好的生活水准；
- (3) 以颁发年度奖金的鼓励方式，提高教师的生活质量；
- (4) 可让有健康问题的教师调往具备专科医疗服务的地区，以便他们能得到更好的医治；
- (5) 让教师也享有人力资源规划和社会福利司为政府工作人员设立的各项社会福利性方案，诸如配制眼镜方案等；
- (6) 对在一些交通不便地区工作的教师实行竞争调动制。

353. 过去三年来实施了大量提高全国教育体制质量的措施。教育质量问题的牵涉到所有行为者：教师、学生、家长和公民社会的各类组织。

354. 自 1996 年起，巴拿马教育体制一直注重于努力在下一个十年期间实施如下各项政策：

- (1) 促进教育事业的民主化；
- (2) 把提高教育质量作为优先重点；
- (3) 实行现代、分散和有效的规划与管理；
- (4) 扩大家庭与社区对教育的参与。

355. 本报告一再引用的 1995 年通过的第 34 号法案为教育体制带来了重大的变革，包括如下的变革：

- (1) 实行行政权力下放作为组织结构并作为扩大并更新参与形式的手段；
- (2) 建立双语交叉文化教育；
- (3) 巩固由参与教育进程的各类社会行为者构成的教育界；
- (4) 推行 11 年制的免费义务教育，增加了五年；
- (5) 创建一些中级技术课程；
- (6) 开办青年人和成年人教育；
- (7) 在常规和特殊教育体制内开设残疾人教育；
- (8) 确立家长联合创建私立学校的权利；
- (9) 改善私立学校的教师工作条件；
- (10) 拟订出法律条款，规定教育部的预算不得低于上年的数额。

356. 大家的共识是，没有民主和最高质量的教育，就不可能实现巴拿马国家和社会所期望的经济、社会、科学、技术或政治变革。

357. 为此，大家认为唯有教育能够提高个人的地位，以发展其职业和技术业绩、扩大其眼界、丰富其创建性、充分发挥其聪明才智，并确保他表现出符合负责的公民的行为举止。

358. 除此方针之外，为了应付确保公平和可持久的人的发展和使巴拿马国家和社会现代化的挑战，政府高度重视教育，视之为赋予人民权力以满足其本身的基本需要、实现人民的个人发展和促进国家发展的最佳方式。

359. 这是在意义重大的全球化、市场经济的强烈影响、更高程度的政治和文化独立，以及前所未有的知识爆炸、信息技术和通信成为现代社会决定性因素的国际背景下，制订出的全国性项目。

360. 我们如今生活的这个无国界世界，要求质量、竞争和效益，并确立使巴拿马日益难以使其产品得到接受、其资源得到承认种种参数。

361. 开发署《1994 年人的发展报告》指出，世界全球化的速度，给许多问题带来破坏性的突然变化，直抵我们各自的门前。在此情况下，发挥国际援助的作用是解决问题的可行办法。首先因为通过这一机制可选择、排列和重新将其它情况所形成的知识运用于并按各自本身的情况；其次，由于利益具有共同的特点，因此别国可借鉴某一国在各个研究和教学机构和中心所获得的经验，解决大家共有的问题。

362. 通过这种方式，国际援助不仅可增强政府与政府之间，而且还可扩大政府与各机构、团体和各组织之间的沟通能力，通过鼓励各社会对知识的传播及获取，致力于解决各类问题和发展知识。

363. 今天的知识与学习有了新的特点。信息网络和高速公路、新知识和技术，以及新的互动进程，开拓了一个新的视野，展现出了以思想、概念和数据不断地流动为基本特征的前景。

364. 巴拿马面临着一个无边界的世界，每个国家的存在与贡献均可丰富其他国家的世界。教育、课程和方法方面取得的进展，将毫无疑问地用于培训人力资源，以应付当今现代科学和知识所提出的需求。

365. 在此情况下，国际援助便利了发展经验、方法和模式的运用以及较重大问题的解决，为此，必须增强对科学、技术、文化和教育通信网络的利用，合理地多倍提高成本效益比例。

366. 因此，当今教育从这些共同经验汲取养份，因为成功和收益，除了个别社会的限制条件外，可在不改变其特征、教学方法、规划、课程设计和现代化或对可通过国际援助分享的提高所有领域的教学质量追求的情况下，充实本国的学术界。

367. 最后，国际援助必须被视为一项首要的手段，可便利获得知识和实现教育改革的目标，以及鼓励长期、灵活和及时地接受变革性的政策和作法，增强一国自己的国民教育政策。

条 15 条

368. 目前促进文化发展和民众参与文化生活的唯一资金来源是，全国文化协会(文协)的预算。该预算象投资预算一样运作，1996 年的预算额达 7,046,000 美元，1997 年约占国家总预算 15%。1998 年(预算数额)预计为 10,675,770 美元。

369. 文协是根据 1974 年 6 月 6 日的第 63 号法案建立的；它的主要目标是指导、促进、协调和管理全国的文化活动。

370. 因此，文协是一个拟订文化政策，执行有关方案，规划、组织、管理和协调文化发展方案的主管机构，直接或在立法议会、市政厅、社区委员会和各有关组织的合作和参与下促进和开展旨在全国传播和增进文化的活动。文协还促进和管理巴拿马各文化遗址和文化建筑的修建、修缮和维护工作，并尽其资源能力所及，在非赢利基础上，向公共和民间文化机构提供技术和财政援助，协助建立和配备文化设施。文协的主要职能包括管理与文化和艺术的每个方面相关的国际技术合作，并且在证实确有需要的情况下，聘用公认具有真才实学的外籍技术和专业人员。

371. 文协的其它职能包括：

- (1) 鼓励对文化专题的科学研究；
- (2) 在事先得到政府批准和国民坚定支持的情况下，签订国内外信贷契约，和发放信贷证券；为此目的，文协必须以其本身的任何资产作担保，但不得动用属于国家文化遗产部分的资产；
- (3) 对国家文化遗产进行调查、研究、保管、维护、修复、充实和管理；
- (4) 规划并进行为实现其目标所必须的历史和科学研究；
- (5) 维护和丰富民族历史、艺术和文化遗产；
- (6) 管理、规划、协调和监督协会本身提供的专业化艺术教育；
- (7) 出版和传播文化领域内各类最重要的作品；
- (8) 确立和评判大众文化和艺术奖的竞赛。

372. 管理工作分六个运作层次：

- (a) 政治和行政
 1. 管理委员会
 2. 总管理处

3. 总管理分处

(b) 咨询

1. 法律顾问
2. 信息
3. 国际技术合作

(c) 财务管理

1. 内部审计

(d) 辅助部门

1. 行政处

(e) 技术

1. 作品设计和督监处
2. 出版物和文涵处理处

(f) 业务

1. 全国民族遗产处
2. 全国文化推广工作处
3. 全国艺术教育处
4. 全国档案处

(g) 区域机构

373. 以下是负责落实文协各项政策的机构：

- Reina Torres de Araúz 人类学博物馆
- 自然科学博物馆
- 殖民地时期宗教艺术博物馆
- 巴拿马历史博物馆
- 非裔安的列斯人博物馆
- 洛斯桑托斯省民族遗产博物馆
- Belisario Porras 博物馆
- El Cano 考古公园
- Manuel F. Zárate 博物馆
- 巴拿马省博物馆

- 埃雷拉省博物馆
- 贝拉瓜斯省博物馆
- 盐糖博物馆
- 安第斯国家手工艺品博物馆
- José de Obaldía 历史博物馆
- Panamá la Vieja 纪念遗址
- 巴拿马城 Casco Viejo 纪念遗址
- Portobelo 纪念遗址
- 美洲组织-文协合设的修复哥伦布前陶瓷制品分区域中心
- 全国戏剧学校
- 全国舞蹈学校
- 洛斯桑托斯省全国民间艺术学校
- 全国音乐学院
- 青年音乐学校
- Agudulce 美术学校
- 博卡斯—德尔托罗省美术学校
- 科隆省美术学校
- Chitre 美术学校
- David 美术学校
- Correrá 美术学校
- Las tablas 美术学校
- 佩诺诺梅的 Estelina de Tejeira 美术学校
- Puerto Armuelles 的 Verísimo castillo 美术学校
- 贝拉瓜斯省美术学校
- La Arena 的 Diana Chiari 手工艺学校
- Antón 文化中心
- Aligandí 的 Kuna Yala 文化中心
- Quebrada del Loro 的 Gnobe-Guaymí 文化中心

374. 《宪法》第三篇第四章(个人和社会权利与义务)规定:

“民族文化”

“第 76 条: 国家承认每个人都有参与文化的权利, 因此, 鼓励共和国境内所有居民参与民族文化。

“第 77 条: 民族文化包括巴拿马境内所有时代的人创造的艺术、哲学和科学作品。国家应增进、发展和维护此文化遗产。

“第 78 条: 国家应确保西班牙语的保护、传播和纯正。

“第 79 条: 国家应制定国家科学政策, 以促进科学和技术的发展。

“第 80 条: 国家承认艺术作品的个性及普遍价值。国家应赞助和鼓励巴拿马艺术家, 通过文化联络渠道宣传他们的作品, 并在全国通过各学术机构和信息及娱乐中心, 促进所有各类形式的艺术发展。

“第 81 条: 国家历史遗产包括考古遗址和文物、历史文献和纪念遗迹, 以及展示巴拿马过去的其它文物。国家应颁布法令, 征收那些为个人私下收藏的此类文物。法律应按文物的历史重要性就文物的保护问题作出规定, 并应采取必要的措施使这种保护顺应商业、旅游、工业和技术方案的需要。

“第 82 条: 国家应通过经法律确认的体育活动、教学和文娱机构, 发展体育。

“第 83 条: 国家承认民间传统艺术是民族文化的一个基本组成部分, 因此, 须促进对民间传统艺术的研究、维护和宣传, 确立起民间传统艺术对可能掺假的民间传统艺术表现或倾向的首要地位。

“第 84 条: 土著语言应成为专门研究、维护和传播的对象, 而且国家应在各土著社区推行双语教学方案。

“第 85 条: 大众媒介是文化和科学信息、教育、娱乐和传播的工具。当在运用媒介进行宣传或广告时, 这类宣传或广告不得有悖于社会健康、道德、教育或文化构成, 或民族良知。

“第 86 条：国家承认并尊重本国土著社区的民族特征，并应落实发展各个土著文化的物质、社会和精神价值的各项方案。国家应建立起研究和维护这些社区及其语言并促进土著群体全面发展的机构”。

375. 其它立法：

- (1) 1976 年 12 月 22 日有关历史遗迹规定的第 91 号法案；
- (2) 1982 年 5 月 5 日载有民族历史遗产保护、维护和管理措施的第 14 号法案；
- (3) 1996 年 5 月 22 日关于宣布新历史遗迹的第 37 号法令；
- (4) 1997 年 8 月 27 日的第 9 号法案，制定一项鼓励修复和发展巴拿马城内 Casco Ahtiguo 历史遗址的特殊计划；
- (5) 1976 年 12 月 22 日关于保护巴拿马城内 Panamá Viejo、Portobelo 和 Casco Antiguo 的法案。

376. 巴拿马的情况可极为确切地阐明如下：通过一系列几乎是临时拟订的方案，正努力将更在的生命力注入大众文化，并且以颇为仓促的方式，注入了发展各族裔群体、少数民族和各土著人民文化遗产的进程；然而，土著政策处正在采取较有组织的办法，以便加速这些方案的拟订并改善方案的内容、持续性和时机。

377. 巴拿马地峡作为各民族和文化会聚的大熔炉，自 1501 年被发现以来，巴拿马成功地发挥了其双重历史作用：作为一个“过境领土”和由于这一过境地位形成了一个具有自己的特征和历史记忆、拥有主权与领土独立的民族国家。

378. 巴拿马虽与大多数拉丁美洲国家签署了文化协议，但由于预算拮据，实际上难以充分落实这些协议。由于信息和通信媒介日益参与促进文化生活，从而取得了一些进展，而且正在为此目的拟订一些特别方案。

379. 目前，巴拿马的文化和艺术领域以及青年交响乐队拥有各类专业人员、几乎所有的政府机构及各部下均设立了许多民间艺术团，以及有社会各不同阶层人员参与的传统和现代舞蹈团。

380. 这些机构的主要掣肘因素是资金短缺。这些机构的经费少于国家预算的 1%；因此，它们无法实施许多预期的方案。

381. 在此列举一些正开展的活动实例：许多社区性工作是在中央政府、立法者和地方当局代表、社区领导人和各文化委员会的支持下，由促进文化事业司在当地加以落实的：

- (1) 在学校放假期间组织地方儿童参观国家历史遗址的文化活动；
- (2) 共和国总统主持 Chorillo 的 Amelia Denis de Icaza 儿童公园开园仪式。
- (3) Clidonia 一座公园的开园仪式；得到地方当局代表、文协社区工作者和警察的支持；
- (4) 在地方当局、文协官员和文化委员会协调处支持下，由各民间艺术团和文化委员会组办的活动；
- (5) 在“民族月”期间为各地方学校举办的民间艺术汇演，并向最佳传统艺术团颁发了奖状。
- (6) 组织交响乐队前往偏远地区巡回演出；并于 12 月在若干地区举办了大众文化研讨会。

-- -- -- -- --