



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/C.12/BRA/2  
28 January 2008

CHINESE  
Original: ENGLISH

2008 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

缔约国根据《公约》第 16 和第 17 条  
提出的第二次定期报告

巴 西 \* \*\*

[2007 年 8 月 6 日]

\* 根据发给缔约国的关于报告处理法通知规定，本文送交秘书处翻译之前未经编辑。

\*\* 可在秘书处查阅附件。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、巴西概况.....	1 - 78	3
二、《公约》具体条款的执行情况.....	79 - 557	19
第 1 条.....	79 - 96	19
第 2 条.....	97 - 142	23
第 3 条.....	143 - 166	32
第 4 条.....	167 - 172	37
第 5 条.....	173	39
第 6 条.....	174 - 222	39
第 7 条.....	223 - 245	48
第 8 条.....	246 - 256	54
第 9 条.....	257 - 289	56
第 10 条.....	290 - 321	64
第 11 条.....	322 - 411	71
第 12 条.....	412 - 470	91
第 13 条.....	471 - 509	105
第 14 条.....	510	113
第 15 条.....	511 - 557	113

## 一、巴西概况

### A. 人 口

1. 最近几十年是巴西的人口过渡时期。1950 年代的增长率最高，为每年 3%，1960 年代以来则一直稳步下降，到 1991 年至 2000 年期间，下降到 1.64%，这是 1940 年人口普查以来最低的增长率。在该十年期间，人口绝对增长数为 2,300 万。2000 年，总人口约为 1.7 亿，该十年的增长率约为 1.64%(附件，表 1)。一些预测估计，到 2005 年底，总人口约为 1.86 亿。

2. 各地区的人口增长情况不同。1991 年至 2000 年，北部和中西部地区的增长率高于全国平均数，分别为 2.9%和 2.4%。所记录的其他地区的增长率低于全国平均数，增长率最低的是东北地区(1.31%)。不过，各地区的人口分布在过去 25 年中没有变化。这样，东南部集中了总人口的 42%(7,750 万)，其次为东北部(28%)，南部(15%)，北部(8%)和中西部(7%)。

3. 1970 年至 2002 年，每名育龄妇女的子女人数从 5.8 名减少到 2.15 名，这是人口增长速度放慢的主要原因。该增长率接近世代更替所必需的每名妇女平均子女人数(附件，表 2)。

4. 生育率和死亡率的降低是上述人口过渡的特点。生育率降低的主要原因是避孕方法的普及以及同城市化有关的社会和文化变化；而死亡率下降的原因是技术进步以及更广泛地提供保健和卫生服务。这一进程的主要结果体现于年龄组金字塔结构的变动，在 1980 年至 2000 年期间，该金字塔的底座缩小，中段和上部扩大(附件，图 1 和 2)。例如，1980 年，15 岁以下的人口占总人口的 38%，60 岁以上的人口占总人口的 6%。2000 年，相关数字发生变化，分别为 29.6%和 8.6%，反映了人口的老化(附件，表 3)。

5. 上次人口普查的数字证实了巴西社会的城市化趋势。例如，1980 年，67%的人口集中在城市地区。到 2000 年，该数字剧增到 81%，即大约 1.38 亿人生活在城市地区(附件，表 4)。

6. 2004 年，妇女占总人口的 51%，男子占 49%，在 1993 年至 2004 年期间，这种情况基本没有变化。(附件，表 5)。一半稍多一点的巴西人称自己为白人

或有色人(51.4%)，黑人和穆拉托人共占 48%，只有不到 1%的人口由黄种人和土著民族组成(附件，表 6)。<sup>1</sup>

7. 2000 年的人口普查数字显示，14.5%的巴西人口具有某种形式的永久性身体(行动、视觉和听觉)或精神上的缺陷。回应者中承认有某种形式的视觉或听觉损害的人最多，超过 2,400 万人，其中视觉受损者约 1,660 万，听觉受损者约 570 万(附件，表 7)。尚没有该国残疾人口的数据，因为 2000 年人口普查收集此类信息的方法有很大改变。

8. 关于宗教，2000 年，三分之二的巴西人认为自己属于天主教，15%认为自己属于福音教派。1980 年至 2000 年，天主教所占百分比从 89%下降到 73%，在同一时期，福音教派从 6.6%增加到 15.4%(附件，表 8)。

9. 最后应该指出，以妇女为户长的家庭数目增加。本文采用的户长定义以全国住户抽样调查中收集的数据为基础。该项调查要求家庭成员指出谁是家庭中最重要的人员。人们认为，户长是家庭中最重要的人员。在过去十年(1993 年至 2004 年)，女户长数目增加了 36%(附件，表 9)。1993 年，大约 20%的家庭以妇女为户长，到 2004 年，这数字上升到 27%。这些家庭中的很大一部分以单身(分居、丧偶或者独居)妇女为户长，而以男子为户长的家庭通常由夫妇组成。解释这种新趋势的一些因素包括离婚和分居及单身母亲的数目增加，妇女预期寿命延长，妇女更多地加入劳动力市场，这使她们具有更大的自主权。

## B. 社会和经济情况

### 1. 经济

10. 2006 年初，巴西的经济状况比 2001 年初提交上一次报告时稳定。巴西不再需要国际货币基金组织贷款，国家净债务相对于国内生产总值不再增长，经

---

<sup>1</sup> 巴西种族或肤色数据的收集以自愿提供的信息为基础，即受访者应要求在家庭调查表列出的五群体中选择最符合自己情况的群体。不过一般而言，数据汇编采用四个类别：白种人、黑种人、黄种人和土著人。黑种人类别由黑种人和穆拉托人组成，因为这两个群体显示类似的行为，这样做是为了对黑种人口加大区分，即增加统计的一致性。因此，本报告中的数据以黑种人与白种人对照的方式提出。

济也不再停滞不前。2005 年，巴西记录了 1995-1996 年以来最高的经济增长率，2004 年国内生产总值增加 4.9%，2005 年增加 2.3%(附件，方框 1)。

11. 通货膨胀受到控制：2005 年广义消费物价指数为 5.6%，为 1999 年以来最低的幅度(附件，方框 2)。2006 年第二季度的全年通货膨胀预测<sup>2</sup> 低于国家货币委员会设定的 4.5% 指标，因此中央银行将结清和代收特别制度利率降低到 15.25%。利率的降低鼓励增加国内投资和需求，有利于经济增长。根据目前的预测，国内总产值年增长率为 3% 至 4%。

12. 2004 和 2005 年，美元相对于雷亚尔贬值，加上中央银行回购美元，使巴西能够同国际货币基金组织和世界银行结清债务，提早赎回外国债券。到 2005 年下半年，以美元计算的巴西外债降低到 1996 年以来的最低水平：1,150 亿美元(附件，方框 3)。在经历多年的强劲增长后，公共部门的净债务相对于国内生产总值在过去两年里已开始下降(附件，方框 4)。2003 年年底，公共债务占国内生产总值的 57.2%，2005 年年底，占 51.6%。所以能减少债务，是因为国家大力控制支出，1999 年以来每年均实现基本盈余，尤其是 2005 年，此种盈余达到国内生产总值的 4.48%(附件，方框 5)。尽管如此，联邦政府的人均社会支出反而增加(附件，方框 6)。

## 2. 社会指标

13. 过去十年的社会指标已有改善，2001 年至 2004 年，贫穷和不平等指数下降。这些结果显示，巴西的社会政策取得了显著成果，决定性地改善了民众的生活条件和福利。不过，尽管情况改善，巴西仍远未达到成为发达国家的社会指标。巴西有 5,200 万人口生活在贫困之中(人口的 30%)，收入差距悬殊，区域两性不平等和种族不平等存在于本文所审查的全部社会阶层。这种情况妨碍完全实现公民人人平等的目标(附件，表 10)。

14. 首先应提到的主要指标是巴西人口的文盲率和过去十年文盲率的变化。1993 年，16% 稍多一点 15 岁或以上的人口可被视为文盲，即不能读简单的短信(附件，表 11)。2004 年该百分比下降到 11.4%。在这方面男女之间的差别不大。教育

---

<sup>2</sup> 巴西中央银行，《市场报告》，2006 年 5 月 26 日。

机构的数字显示，在入学率和学业上，妇女的状况好于男子(见关于《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条的评论意见)。

15. 种族情况数据(附件，表 12)显示，多年来白人和黑人的文盲率变化情况差不多，黑人和白人的文盲率都下降了，不过黑人文盲率的下降更为显著。然而不平等的情况依然严重，2004 年，7.2%的白人和 16.2%的黑人仍然是文盲。

16. 基础教育的普及显著降低了文盲率。审视按年龄组划分的文盲比例可以看出，2004 年，年龄较低人口组中不能阅读短信者的比例显著较低：在 10 至 14 岁年龄组，该比例为 3.8%；15 至 17 岁年龄组，2.1%；60 岁或以上年龄组 31.9%，(附件，表 12)。这些数字表明，巴西的文盲率依然很高，主要是因为童年或青年时代未获得基本教育的人累积增多，并且他们尚未被纳入成人识字方案。

17. 关于巴西劳工市场(见关于第 6 条和第 8 条的评论意见)，作为说明，应当注意 1993 年至 2004 年期间不同人口组别的就业率变化。一般而言，人们可以注意到，在本报告所述期间的初期到可以获得数据的最后一年，失业率增加了三个百分点(附件，表 7 和 13)。失业率从 6.2%增加到 9.3%。主要原因是，巴西在 1990 年代后半期遇到内部和外部经济困难，包括在墨西哥、亚洲国家和俄罗斯发生的国际危机，以及经济稳定战略带来的低经济增长。前述情况导致较高的失业率、非正常的劳工关系和较低的平均收入。

18. 最近，巴西的劳工市场复苏，失业率从 1999 年的 9.9%下降到 2004 年的 9.3%。但是不同社会阶层失业率的下降幅度不同，同性别、种族或年龄有关的不平等并未因此减少。男子失业率的降低比妇女明显，因此，2004 年，妇女失业率比男子高五个百分点(12.1%对 7.1%)。

19. 在该十年期间，工作机会上的种族不平等扩大了。1993 年，黑人和白人之间的失业率差距只有 1.3 个百分点(黑人 6.9%，白人 5.6%)。2004 年，这一差距扩大到 2.3 个百分点，白人的失业率为 8.2%，黑人的失业率为 10.5%。从年龄组角度看，年轻人口(16 至 24 岁)的失业问题更加尖锐。联邦政府试图纠正这种情况，采取了一系列具体措施使该年龄组的成员符合规定。这些措施包括关心青年方案和其他方案，例如“第一份工作”方案之下的工厂学校方案、支持青年和成年人的职业培训与中等教育融合方案、青年联合会(见第 6 条)。

20. 关于巴西人口的健康指标，应当指出，巴西人的预期寿命稳步提高。1999年至2004年，巴西人的预期寿命提高了大约五年，从1990年代初期的65.6岁提高到2004年的71.6岁(附件，表14)。预期寿命因性别和种族的不同而异。妇女的预期寿命指标总是高于男子，多年来这一差距没有改变，因为该指标对于男子和妇女而言是同样提高。2004年，妇女的出生时预期寿命比男子长7.6年：妇女为75.5年，男子为67.9年(附件，表15)。在白人和黑人之间，2000年的差距大约为7.7年，即白人男子的出生时预期寿命为77.4年，而黑人则为66.7年(附件，表16)。

21. 2004年的全国住户抽样调查带来了好消息，赤贫和贫穷水平下降到1990年代初期以来的最低水平。家庭月收入不到最低工资四分之一的人被视为赤贫，家庭月收入不到最低工资一半的人被视为贫穷。按照该标准，2001年至2004年，赤贫者所占比例降低了17.2%(从2001年占人口的14.3%降低到2004年的11.3%)，而贫穷者所占比例降低了5.6%(从2001年的30.3%下降到2004年的30.1%)。就绝对数字而言，2004年的赤贫者总人数为1,980万，贫穷者总人数为5,250万。这些数字仍然非常高，因此消除贫穷和赤贫是巴西公共政策的重要挑战之一(附件，表10和17)。

22. 贫穷减少的幅度全国各地不一。这仍然是东北部和北部人口的明显特征。尽管2001年至2004年期间贫穷现象有所减少，但是这两个地区的贫穷水平仍居全国首位：东北部为53.7%，北部为36.9%。南部、东南部和中西部的贫穷水平全国最低，在审议所涉期间这些地区的贫穷水平进一步下降。2004年，南部的贫穷水平为16.9%，东南部为19.3%，中西部为23.3%。

23. 就肤色和种族而论，应当指出，2001年至2004年期间，白人和黑人的贫穷现象都减少了。但是贫穷黑人所占的比例是贫穷白人所占比例的两倍。2004年，19.6%白人的收入不到人均最低工资的一半，而黑人的这一比例为41.7%。

24. 应当指出，千年发展目标为签署国规定的一项具体目标是，在1990年至2015年期间，将极端贫穷(赤贫)人数，即每天收入不足购买力平价一美元的人数，减少一半。根据该定义，巴西已经将赤贫人口减少将近一半，从1990年占人口的9.9%降低到2003年占人口的5.7%，即减少42.4%。考虑到相对于原始指标已经取得的成果，并考虑到仍有众多人民生活于极端贫穷之中(根据该定义大约为1,000

万人), 巴西为 1990 年至 2015 年期间制定了新的具体目标, 即将每天收入不足购买力平价一美元的人数降低到四分之一。

25. 千年发展目标的第二项具体目标规定,<sup>3</sup> 在 1990 年至 2015 年期间将挨饿人数减半, 根据该项具体目标, 请有关方面注意 2003 年发起的“零饥饿方案”, 其中包括采取一系列措施, 扩大获得粮食的渠道, 强化家庭农业, 发展创收手段, 并包括旨在加强社会协调、动员和控制的措施(见关于《经济、社会、文化权利国际公约》第 10 和 11 条的评论意见)。

26. 2004 年全国住户抽样调查还显示, 2001 年以来收入分配不平等的现象稳步下降, 并在 2003-2004 年期间进一步显著下降。1999 年至 2004 年, 基尼指数从 0.592 下降到 0.570, 显示出现了收入分散化进程, 较贫穷者的人均收入提高, 较富余者的收入下降(附件, 表 18)。

27. 因此, 2001 年至 2004 年, 较贫穷的 50% 人口的收入所占份额从 2001 年的 12.7% 提高到 14.0%。在同一期间, 较富裕的 10% 人口的收入所占份额从 47.2% 下降到 45.0%, 而最富裕的 1% 人口的收入所占份额从 13.8% 下降到 12.8%。各社会经济阶层的家庭平均收入也出现了类似的情况。2001 年至 2004 年, 巴西人的平均总收入减少 2.9%。但在同一期间, 最贫穷人口的实际收入增加 7.3%, 他们的人均收入从 103.19 雷亚尔提高到 110.74 雷亚尔。<sup>4</sup> 最富裕的 10% 人口的收入下降 7.4%(从 1,916.54 雷亚尔下降到 1,774.27 雷亚尔), 最富裕的 1% 人口的收入减少 9.8%(从 5,593.04 雷亚尔下降到 5,047.16 雷亚尔)。

28. 所发生的变化可归于以下因素: (一) 巴西经济改善, 2004 年国内生产总值增长 4.9%, 对劳工市场、就业水平和劳工收入产生正面影响; (二) 实际最低工资增加——过去三年增加 75%, 这对劳工市场的合理运作, 并对同联邦调剂(社会保障和福利)有关的收入具有重要意义; (三) 根据家庭补助方案所进行的调剂。

---

<sup>3</sup> 见巴西提交联合国的 2005 年千年发展目标报告附件。

<sup>4</sup> 2004 年 9 月不变价值, 因广义国民总消费物价指数而缩减。



### 3. 政治结构和规范框架

29. 巴西国体为联邦制，包括联邦、各州、市镇和联邦区。政府形式为共和国，其代表通过直接定期选举产生，其任期有期限。巴西还采取总统制政体，在该政体中，共和国总统既是政府首脑也是国家元首。巴西联邦共和国的政治制度是民主制度。

30. 1988 年《联邦宪法》是 1980 年代巴西再民主化进程的产物，反映了有关联邦、权力分配以及公民和外国人受保障权利的基本法规。关于该宪章所依据的一些基本原则，可以说，巴西联邦共和国，(1) 其基础是：(一) 主权；(二) 公民；(三) 人格尊严；(四) 工作和自由创新的社会价值(《联邦宪法》第 1 条)；(2) 具有以下目标：(一) 建立一个自由、公正和团结的社会；(二) 确保国家发展；(三) 消除贫穷和边缘化，减少社会和区域不平等；(四) 提高全民福利，消除出身、种族、性别、肤色、年龄偏见和任何其他形式的歧视(《联邦宪法》第 3 条)；(c) 在其外交关系中遵循人权至上的原则(《联邦宪法》第 4 条第二款)。

31. 巴西联邦盟约包括联邦、各州、市镇和联邦区，在《宪法》至上的前提下，它们均有建立自己的组织和立法的自主权。必须指出的是，除了《联邦宪法》明确授权的情况之外，禁止联邦干预各州事务。各州承担调查和惩处众多侵犯人权事件的责任，不过确保遵守人权正是《宪法》规定联邦可以干预各州事务的情况之一(第 34 条第七款 b 项)。

32. 要准确阐述巴西执行《经济、社会、文化权利国际公约》的情况，就必须列举联邦每一成员采取的所有措施。这对无法面面俱到的报告来说是难以克服的困难。因此，本文列出的各州和市镇的经验，只是部分列举它们为确保遵守人权可能采取的措施以及所遇到的各种限制。

33. 立法、行政和司法部门彼此独立，但是在运作中相互协调(《联邦宪法》第 2 条)。

34. 在联邦一级，行政部门包括共和国总统，并得到各部的协助。州和市镇一级也是这种情况，其行政部门包括各州和市镇政府，并得到相应各部门的协助。

35. 正如巴西提交委员会的第一次国家报告所提及，参加 1993 年的维也纳会议有助于在司法部中设立全国人权事务秘书处，以及在外交部设立人权和社会事务司。1999 年，全国人权事务秘书处重组，改名为司法部国家人权事务秘书处。

2003 年，联邦政府将国家秘书处改为部级人权事务特别秘书处，隶属总统办公厅。同时设立的还有妇女政策特别秘书处和促进种族平等政策特别秘书处，这两个秘书处均为部级单位，隶属总统办公厅。这些秘书处负有同联邦、各州和市镇级别的其他机构，包括行政、立法和司法部门的机构、司法部和民间社会组织协调的特殊责任，以便鼓励和促进有关人权、两性平等和种族的各项政策。

36. 联邦行政部门增加这些机构，这显示巴西国家对有效实现人权的承诺超越党派政治障碍和总统任期的局限，表明人权政策是一项国策，而不仅是一项政府措施。

37. 两院制联邦立法部门包括联邦参议院和众议院，两者共同组成国会。州和市镇立法部门为一院制。参议员、联邦、州和联邦区众议员以及市镇议员通过直接定期选举产生，可无限制连选连任。今天，所有州立法机关均设有人权委员会，市镇立法机构的人权委员会数量正在迅速增加。这些委员会是拟订旨在确保遵守人权的规范和有效文书的重要论坛。

38. 众议院代表人民。众议员按人口比例选举产生。每一联邦单位选出至少 8 名、至多 70 名众议员。今天，所选出的众议员有 513 名，任期四年。1995 年以来，众议院设有人权和少数族裔委员会(为众议院 20 个常设委员会之一)，由 16 名成员和 16 名候补成员组成。该委员会的任务包括以下方面：接受关于侵犯人权行为的报告；讨论同此事有关的法案并就此进行表决；监督和监察该领域政府方案的执行情况；同非政府机构合作；从事各项研究，了解巴西和世界的人权状况，以供出版并为其他委员会提供资料，并处理同族裔和社会少数群体有关的各项问题，尤其是保存和保护巴西的大众文化和各族裔文化。<sup>5</sup>

39. 联邦参议院有 81 名参议员，代表 26 个州和联邦区，每个州或联邦区选举三名参议员。各州和联邦区每隔四年交替选出一名和两名参议员，任期八年。参议员可连选连任，无任期次数限制。2005 年，参议院在其常设委员会中增加了人权和参与立法委员会，由 19 名成员和同等数目的候补成员组成。同众议院中的相关委员会一样，参议院的该委员会负责讨论法案，监督公共政策，并与民间社会协调，以促进人权。

---

<sup>5</sup> 见 <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/oquee.html>。

40. 司法部门的行政和财政自主，司法部门负责审查侵犯或可能侵犯人权的情况(《联邦宪法》第 5 条第三十五款)。在行使司法职能时，高级法院法官和一般法官<sup>6</sup>享有终身任期、不得免职和收入不下降等保障(《联邦宪法》第 95 条)。

41. 司法部门机构包括联邦最高法院、高等法院、<sup>7</sup> 区域联邦法院和联邦法官，以及军事法院和军事法官，州和联邦区法院和法官(《联邦宪法》第 92 条)。总之，巴西设有普通法院(联邦和各州法院)以及专门法院(军事法院、选举法院和劳工法院)。联邦最高法院负责确保各项法律符合宪法。

42. 政府三大部门正在民主辩论如何改善巴西的司法机构。2003 年，司法部设立了司法改革秘书处(附件，方框 8)，以便进行系统讨论并将相关问题提交国会表决。该进程第一阶段导致于 2004 年 12 月 8 日通过宪法第 45 号修正案，其主要创新做法如下：

- (一) 规定了一项新的基本权利，即行政和司法领域的程序速度权利，从而扩大了《联邦宪法》规定的权利范围(《联邦宪法》第 5 条第七十八款)；
- (二) 设立了全国司法理事会，以便对司法部门实行社会控制，由执法官员、公设辩护处成员及众议院和联邦参议院任命的公民组成。司法理事会的主要职能之一是对司法部门进行纪检，但是不干预司法部门在审案判罪方面的必要自主性。另外一项职能是提供有关司法部门的系统化信息；
- (三) 规定新的起诉手段，例如将严重侵犯人权行为定为联邦罪。第 109 条新案文允许共和国检察长为确保遵守国际人权条约规定的义务，在调查或审案的任何阶段向高等法院提出必须将案件移交联邦法官审理。这一制度上的革新应从两个主要角度理解：(1) 作为打击有罪不罚和保障权利的相关步骤，不允许机构的不行为或履职的随意性导致侵犯获得及时公平公正审判的权利；(2) 承担国际责任，因为巴西国家不能以内部组织的理由推卸责任，所以联邦管辖让联邦司法部门能够调查此类侵权行为。

---

<sup>6</sup> 关于该问题，见附件，图 3。

<sup>7</sup> 1989 年至 2004 年联邦最高法院审理的案件数目数据载于附件，图 04。

43. 应当指出，司法改革并不限于修正《宪法》。司法改革依赖三根支柱：(1) 法律改革(附件，导言方框 8)；(2) 对司法部门及其基本职能的分析(附件，导言图 1 和 2)；(3) 促进诉诸司法进程民主化的公共政策。在法律改革所推动的革新措施中，应注意执行了旨在消除法院“拥塞”以免受理上级法院已经处理的重复性法律诉讼的措施，以及旨在引入现代化管理方法的措施。此外还应注意正在进行一些试验项目，以便利公民行使权利：(a) 在圣保罗市边远住区新设立的融合与入籍中心设立联邦司法派出所，以便居民直接获得：特别民事法庭服务；有关人权和公民身份辩护的教育课程；社会福利和发展；就业能力和创收；公安、住房、保健、文化和经济发展；(b) 恢复性司法方面的试点经验，<sup>8</sup> 以便受害者、违法者和社会有可能不通过司法干预解决冲突。

44. 在行使管辖职能的同时还有所谓的司法基本职能，其行使者为总检察长办公室(联邦总检察长办公室和各州总检察长办公室)、私人律师(在巴西律师协会登记的律师)、司法部和公设辩护处。

45. 总检察长办公室有责任捍卫司法秩序、民主制度以及不可剥夺的集体和个人权利。同赋予司法部门的保障相类似，总检察长办公室成员也享有终身任期、不得免职和收入不下降等保障。总检察长办公室的整体统一并不妨碍分散职能——联邦总检察长办公室、劳工总检察长办公室、军事总检察长办公室、联邦区和领地总检察长办公室——以及各州总检察长办公室。除了保证遵守法律和作为公诉检察官的传统作用之外，总检察长办公室还作为声称经济、社会和文化权利受到侵犯的原告的程序代理人，负责接收指控，判断案件。<sup>9</sup> 2005 年 12 月，各州和联邦总检察长办公室全国检察长委员会设立了全国促进人权“Rossini Alves Couto”小组，纪念当年被谋杀的检察官。该小组的具体任务是致力于建立人权领域的全国性政策。

---

<sup>8</sup> 在以下地点推行了这些经验：(1) Nucleo Bandeirante, DF, 在特别民事法庭为成年人提供援助；São Caetano do Sul, SP, 通过少年犯法庭和公立学校系统；Porto Alegre, RS, 通过特别少年犯法庭，但更多地通过实施社会教育措施。项目模式：主要投资于法律助理人员的培训、恢复性司法讲习班、调解和非暴力交流特别培训；关注培训进程及其应用的文献记录。

<sup>9</sup> 2003 年 8 月，总检察长办公室通过第 303 号法令设立了人权委员会，以便在该机构涉及公民、儿童、青少年、老年人和残疾人的行动方面、以及在促进各族裔和种族个人和群体的平等和权利方面提供系统化做法和指导。

46. 第 75/93 号补充法规定，在总检察长办公室之下，这正是联邦检察官办公室和区域检察官办公室以及负责捍卫公民权利的检察官的任务。这些机构的主要任务是：(1) 要求提供信息；(2) 启动公共及和刑事民事探寻；(3) 进行调查；(4) 通报违反个人、集体或社会权利的情况；(5) 向公共当局提出建议，以便公共当局制止侵犯人权情况——所有这些建议都不具备法律性质，处理任何公共行政领域发生的非法行为；(6) 判断民事案件，就因侵犯人权而集体遭受的痛苦和苦难索赔。

47. 劳工总检察长办公室也值得提及，其最主要任务是确保普遍实现社会权利。劳工检察长办公室的性质与联邦总检察长办公室的性质相同，但着重负责监督劳工市场的法律秩序，打击童工现象和对童工和青少年劳工的剥削，打击一切形式的就业歧视，推动吸收残疾人进入劳工市场的举措，这些均符合所审议公约的规定。

48. 根据《宪法》规定的低收入人员获得免费法律援助的权利，公设辩护处在司法范围内外发挥解决冲突的作用(《联邦宪法》第 134 条)。联邦公设辩护处<sup>10</sup>在联邦一级展开工作，各州公设辩护处在联邦州一级展开工作。第 45/2004 号宪法修正案赋予公设辩护处财政和预算自主权，增加了公设辩护律师的独立性并从结构上改善了该制度。目前，22 个州和联邦区设有公设辩护处，其余各州正在设立此种辩护处(附件，方框 9 和 10)。

49. 上文提及的所有机构都保证为经济、社会和文化权利提供司法支助。我们还可以指出，其他一些国家机构同政府和民间社会共同努力，要求更严格地实施这些权利。

50. 例如在联邦一级，人权事务特别秘书处下设一些专门的捍卫人权机构，如捍卫人权委员会、全国儿童和青少年权利委员会、国家残疾人权利委员会、国家消除歧视委员会、国家老年人权利委员会、国家消除奴工委员会、国家人权教育委员会。司法部下属机构包括国家刑事和教养政策委员会和国家难民事务委员会。此外还应提及全国促进种族平等委员会、全国妇女权利委员会和全国粮食和营养委员会，本报告以后部分将更多关注这些机构。

---

<sup>10</sup> 尽管该处的专业人员不足，考虑到对联邦公设辩护处服务的广泛需求，可以注意到该处的经费稳步增加，从 2001 年的 10,505,447.20 雷亚尔增加到 2002 年的 20,519,448.00 雷亚尔，2003 年的 25,074,341.03 雷亚尔，三年中增加 239%。

51. 为了说明这些机构的重要性，我们必须提及捍卫人权委员会的工作。该委员会成立 42 年来，一贯致力于采取各种措施促进人权，防止、改正、纠正和惩处侵犯人权的行为和情况。自 1996 年开始执行《国家人权方案》以来，捍卫人权委员会在处理一些严重侵犯人权的案件中发挥积极作用，访问发生侵权事件的地点，有系统地建议联邦警察司和其他机构进行调查。各州州长、司法部长和安全部长、检察长和警察当局经常出席捍卫人权委员会的会议。捍卫人权委员会定期派出考察团前往各州调查指控情况；在调查之后编写详细的报告，提出纠正这些案件并防止以后再次发生的具体措施。国会正在讨论一项法案，要求设立国家人权委员会取代捍卫人权委员会，国家人权委员会将享有更大的自主权和权威，并可以吸收民间社会组织更广泛地参与。15 个州已经设立州捍卫人权委员会，设立的市镇人权委员会越来越多，这些捍卫人权委员会均由政府和民间社会的代表组成，致力于讨论、实施和评估该领域的公共政策。这些委员会的宗旨是转递指控书，提出项目建议并监督政府的行动。

52. 在叙述了保障各项权利的体制结构之后，巴西国家现在解释国家司法机关如何努力确保促进和保护人权。

53. 首先，根据作为巴西联邦共和国国际关系中决定因素的人权至上原则，《联邦宪法》规定了纳入各项条约包括人权条约内容的机制，并明确规定这些条约的规范性质。

54. 《联邦宪法》规定将这些条约纳入国家法律制度的权限和程序。简言之，联邦行政部门所作的国际承诺必须得到国会两院批准程序的支持。一旦立法机构通过法令，总统必须颁布在国内实施的总统令。从该法令公布之日起，即可在法院和行政机构面前援引人权条约的规定。

55. 关于人权条约的规范地位，第 45 号宪法修正案平息了学说和司法判例之间的分歧，规定这些规范均具有宪法效力，但是它们必须经过国会参众两院两轮投票批准，获得五分之三国会成员的赞成，遵守与批准宪法修正案相同的程序。

56. 关于经济、社会和文化权利，《巴西宪法》第 6 条保障人民享有受教育、保健、工作、住房、休闲、安全、社会福利的权利，以及母亲与儿童受到保护的权利，并向穷人提供援助。第 7 条至第 11 条列举了工人的权利。《宪法》还专门列入关于社会和经济秩序的标题，而上述权利是这些秩序的支柱。《宪法》

中还有关于行使文化权利的具体条款。本报告下文将进一步阐述《宪法》和法律对上述每一项权利的保护。

57. 巴西国家和民间社会参加维也纳会议再次引发了关于人权的宪法辩论，在此项辩论的基础上拟订了 1996 年 5 月推出的全国人权方案。该方案规定了实施公民权利和政治权利的优先秩序和指标。该方案第一阶段不仅允许在政府各机构之间进行对话和协调，还允许各州拟订方案，例如圣保罗州(1997 年)、伯南布哥州(1999 年)、米纳斯吉拉斯州(2001 年)和北里奥格兰德州(2002 年)。

58. 根据各项人权不可分割和相互依存的原则，民间社会和政府进行了新的协调，于 2002 年拟订了全国人权方案二。根据 1988 年《联邦宪法》规定的框架，并受 1966 年《经济、社会、文化权利国际公约》和《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)(巴西分别于 1992 年和 1996 年批准这两项文书)的启发，该方案列入了经济、社会和文化权利。全国人权方案二列入了在教育、保健、社会保障和福利、工作、住房、健康的环境、粮食、文化和休闲权利领域的具体行动，并列入了关于教育和提高认识措施的建议，以引导巴西社会建立和巩固尊重人权的文化。

59. 除了构想落实《公约》所规定各项权利的各种法律规范之外，委员会对于不了解能够确保落实这些权利的法律措施表示关注。《巴西宪法》规定了各种程序性文书，确保实施经济、社会和文化权利。

60. 训令书的目的是在违法或滥用权力情况下保护人身保护状或个人数据保护状未列入的所有明确的法律权利。1988 年《宪法》创造性地推出集体训令书，可适用于政党、工会、阶层或协会。另外一项重要的新规定是设立禁制令，意在通过司法部门，即使在缺乏规范的情况下也能确保行使宪法权利和自由。此外还可以通过公民行动撤销有损公共财产、行政道德、环境、或历史、艺术和文化遗产或其他普遍集体权利的法令。《宪法》起草者还设计了旨在保护权利的合宪性控制措施：关于不作为导致违宪的直接诉讼，可由社会阶层采取(《联邦宪法》第 103 条)，目的是证明立法者未能履行《宪法》规定的立法义务；在联邦最高法院对不遵守基本准则提出质疑，以防止或纠正政府行动所造成的对基本准则的违反。除上文提到的司法追诉手段之外，还有许多其他追诉手段。根据巴西法律，个人在缺乏具体手段确保自身权利时，可采取匿名共同行动。

61. 这样，巴西国家保障权利遭受侵犯的任何个人有权获得有效补救。当局必须遵守司法裁决，否则将受失责罪处罚。

62. 根据委员会对《公约》实施以及对执法者和司法机关缺乏人权事务知识表达的关注，同各项权利以及这些权利遭受侵犯时的补救办法有关的规范性汇集必须扎根于人权文化。

63. 人权事务特别秘书处注意到这一点，根据联合国关于人权教育十年(1995至2004年)的建议，于2003年7月设立了国家人权教育委员会，由该专题领域的专家以及政府各机构和民间社会的代表组成，在与教育部结成伙伴关系的情况下，拟订全国人权教育计划，并提出鼓励各州和市镇制订方案并采取措施的政策。2003年12月推出了全国人权教育计划，主要目的是传播相关知识、价值观、技能和观念，在容忍与对话以及尊重平等、差异和文化多样性的基础上，推动建立民主和公民意识社会。该计划优先注重五个专题领域：基础教育、高等教育、非正规教育、媒体、以及司法和保障制度，确定每一领域的举措、其目标公众以及执行这些举措的负责者。

64. 2004年，人权事务特别秘书处设立了教育促进人权协调办公室，以执行该计划规定采取的行动。通过国际合作并与国家委员会结成伙伴关系，人权事务特别秘书处制订了“人权教育项目：建设尊重民主与正义的文化”，以便通过全国人权教育计划推动实施受教育的权利。2006年，该项目将通过与教科文组织的伙伴关系，支助旨在培训教育权和人权推广者的10个选定项目，并支助旨在加强和培训各州人权教育委员会的14个项目，后者同教育部的继续教育、识字和多元化秘书处共同开展。通过同国家委员会协调，15个州设立了人权教育委员会，作为监督全国人权教育计划执行情况的机构。

65. 2003年，通过召开26次州级会议和一次市镇会议，举行了全国协商，以便在巴西全国宣传全国人权教育计划，促进国家动员。这些会议吸引了来自巴西各地的5,000多名与会者。会议材料经过系统整理，列入2006年8月在巴西利亚举行的4天美洲人权教育大会推出的该计划修订本，来自15个国家的700多名代表应邀出席了会议。

66. 在人权事务特别秘书处执行的各项举措中，争取权利处的设立特别值得提及，其目的是确保人人获得诉诸司法的机会。争取权利处与各非政府组织、特



别是邻里协会结成伙伴关系，提供免费法律咨询并调解冲突。争取权利处主要设立在低收入社区和难于获得公共服务的地点。争取权利处强调培训行使公民权利并分发教育材料，鼓励对主要人权条约和国家人权方案进行讨论。

67. 所提供的一项服务是发放基本公民身份证件。虽然核实这项服务的成果可能很复杂，但是应当指出，拥有适当的证件是行使一系列其他权利(例如受教育、进入正规劳工市场、以及领取其他社会方案提供的福利)的基本条件。

68. 在过去两年中，40 万人受益于争取权利处提供的服务，包括低收入者、前逃亡黑奴社区、土著社区、工作状况类似奴隶的人。人权事务特别秘书处同政府各机构和民间社会组织达成协议，负责该项目下 368 个争取权利处的运作。今天已经生效的协议有 20 项，10 项协议正在选择过程中。除了该项举措之外，联邦其他成员正在设立越来越多的争取权利处。

#### 4. 方 法

69. 本报告使用的数据来源很分散，包括国家人口普查、研究项目、官方文件、各研究机构和中心以及负责监察国家公共政策的政府机构印发的其他技术出版物。

70. 本文提供的资料遵循联合国经济及社会理事会编写的《经济、社会和文化权利委员会最后意见：巴西 23/05》。答复每一项目所采纳的程序如下：(1) 该期间有效的规范和法律文书；(2) 通过的公共政策；(3) 现有的各项质疑。根据委员会的建议，所提供的数据尽可能按照性别、种族和其他易受伤害群体类别分列。

71. 本报告使用的资料主要来自各部和两个重要研究所，即巴西地理和统计研究所(负责国家人口普查和调查、特别是全国住户抽样调查)和应用经济研究所(发布关于社会政策的半年期公报和关于国家社会状况的专门出版物(Radar Social 2005 和 2006))，和来自对巴西社会问题进行专题分析的书籍和文章。其他主要来源为应用经济研究所协调编写的 2004 年和 2005 年千年目标监测报告。

72. 除了上述来源之外，本报告还列入各部专家编写的有关公共政策的评估，并列入所涉专题的文献目录，包括学术研究和研究报告以及研究成果。

73. 在这方面，本报告列入了对巴西国家近年来执行的各种社会政策的定性和定量分析，这些政策直接涉及国家和国际法律文书保障的经济、社会和文化权利的落实。

74. 还应当指出，在整篇报告中，公共支出数额将因采用 IPCA 平均指数而缩减，以反映 2006 年第一季度的现值。鉴于近年来汇率变化幅度很大，货币转换将根据美元 2005 年的平均汇率，在转换之前将应用缩减指数。

## 5. 巴西报告的编写情况

75. 关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的巴西第二次报告由跨部门工作组编写。该工作组由外交部、总统办公厅人权事务特别秘书处和应用经济研究所协调。工作组由以下单位的代表组成：教育部、司法部、计划、预算和管理部、社会保障部、卫生部、文化部、城市部、科学和技术部、农业发展部、社会发展和战胜饥饿部、环境部、劳工和就业部、以及促进种族平等特别秘书处和妇女政策特别秘书处。工作组还得到联邦总检察长办公室联邦公民权利检察官的支持。

76. 报告的编写还受益于同有组织的民间社会对话，在网上征求公众的意见。9 月 6 日至 11 月 7 日，报告暂定稿刊登在人权事务特别秘书处的网站上，在此期间，根据众议院人权和少数民族委员会的倡议，在国会举行公开听证会，以便在众议员和民间社会成员中讨论该文件。

77. 在巴西最大的官方银行联邦储蓄银行的合作下，出版发行了大约 6,000 册《人权现况：巴西提交联合国经济、社会和文化权利委员会的第二次报告》。该书的出版发行有助于人们理解经济、社会和文化权利属于人权领域。在这方面，读者还可参考《经济、社会、文化权利国际公约》以及 2003 年委员会的评论意见。

## 6. 人权事务上的国际合作

78. 巴西国家重视国际合作：同国际组织缔结了数百份协议，巴西的主要伙伴包括开发署、儿童基金会、教科文组织、泛美卫生组织和世卫组织。这些组织提供了技术和财政支持，帮助执行旨在落实经济、社会和文化权利的公共政策、研究和评价。

## 二、《公约》具体条款的执行情况

### 第 1 条

79. 巴西重申对人民自决原则的承诺，认为该原则是最有利于巴西经济、社会和文化发展的政治条件。巴西在联合国多次重申巴西国家对有助于国家间和平与合作的该项国际关系基本原则的承诺，而《联合国宪章》宣布，人民自决原则是世界政治平衡的基础。巴西支持 1972 年关于国家拥有对其资源、土地和国家水域的主权的第 3016 (XXVII)号决议和 1962 年 12 月 18 日规定国家之间和平友好关系基础原则的第 1815 (XVII)号决议。

80. 巴西的国际立场上还体现于就《世界土著人民权利宣言草案》和《美洲土著人民权利宣言草案》进行的谈判。在这方面必须强调指出，在 2006 年 6 月联合国人权理事会的开幕会议上，巴西支持通过《土著人民权利宣言》(2006 年 6 月 29 日第 2006/2 号决议)。在就这两项国际文书草案进行谈判期间，巴西的立场是基于以下情况：在土著土地的管理以及自然资源的开采方面，承认土著人民在国家内部的集体权利和自治空间；土著人民可以有效参与制订和执行同其利益有关的公共政策。2004 年 4 月，巴西国家批准了国际劳工组织(劳工组织)关于独立国家境内土著和部族民族的第 169 号公约。该项公约的批准改善了旨在帮助土著人民和人民自决的政策协调。

81. 此外，巴西立法对这些权利作出了规定：对人民自决的承诺列入了 1988 年《宪法》第 4 条(基本原则)。《联邦宪法》标题八第八章(社会秩序)第 231 条和第 232 条也为巴西国家的土著政策奠定了基础。从自治和自决的角度看，土著人民对传统占有的土地的权利是一个关键问题，因为这些土地让土著人民能够获得生存资源，并能满足土著人民的仪式庆典需要。土著人民的社会组织、风俗、语言、信仰和传统均获得承认，他们对其传统上占有的土地的原始权利也获得承认，不能让他们离开这些土地。此外，水资源的开发，包括水资源的发电潜能，以及勘探和开采矿产，如果由非印第安人进行，只有国会才能批准，并且须先与受影响的社区协商。如果批准开采，印第安人有权分享所产生的利润。

82. 过去十年，国家正在考虑的土著土地的数目增加，这反映巴西作出了坚定的承诺。仅在 2003 年至 2006 年期间，就开展了以下工作：(1) 40 个地区的实际

标界；<sup>11</sup> (2) 司法部宣布 18 块土地为印第安土地；(3) 共和国总统批准 60 项公告(附件，方框 11)，涉及 1.03 亿公顷土地。

83. *Raposa Serra do Sol* 土著土地的标界是政府为支持土著人民自决而采取行动的最佳范例。该地区是 Macuxi 族、Wapichana 族、Ingariko 族、Taurepang 族和 Patamona 族人民的祖居之地，位于罗赖马州东北部，由靠近委内瑞拉边界的 Tacutu 河、Mau 河、Miang 河和 Surumu 河环绕，估计人口为 15,000 人。2005 年 4 月 15 日，共和国总统签署命令，批准宣告该连片土地为土著土地(因此授予对 170 万公顷土地的产权)，并设立了一个管理委员会在罗赖马州协调执行各项联邦举措。

84. 土著政策并不限于土地划界和合法化。实施了一些旨在改善土著人民生活条件的方案。近年来巴西土著人口显著增长说明了此种改善。此种增长表明旨在帮助土著人民的各项政策正在取得积极成果，自 1955 年以来，土著人口增长 350%以上，年均增长率为 3%至 5%，高于非印第安人的全国平均增长率(1.7%)(附件，表 19 和图 5)。因此，1955 年，土著总人口为 120,000 人；到 2004 年，土著人口上升到 410,000 人。此种情况出现在 600 块印第安土地上，包括属于 220 个族群的个人和除巴西官方语言葡萄牙语之外的 180 种语言(附件，表 20 和 21，图 6 和 7)。如上文所述，这些土地的总面积约为 1.03 亿公顷，相当于巴西领土的 13%。根据负责巴西土著政策的机构全国印第安人基金会，75%的土著土地已经标界，其余的土地正在标界过程中(附件，图 8)。

85. 2005 年早些时候，巴西国家签署了同美洲组织美洲人权委员会的决定有关的遵守建议协议。美洲人权委员会的该项决定指责巴西国家，认为巴西应对 1988 年罗赖马领土民警侵权杀害一名印第安年轻人 Ovelario Tames 承担国际责

---

<sup>11</sup> 第 1775/96 号法令规定的巴西土著土地的划界进程分为若干阶段。第一(确定或划界)阶段始于设立确定和划界技术小组。该小组与所涉土著社区一起，开展研究和实地调查，编写必要的报告。在技术小组的报告公布之后，全国印第安人基金会即准备接受并审查第三方对所确定或划界土地提出的任何权利主张。在第二(宣告)阶段，司法部根据《联邦宪法》第 231 条第 1 款，审查技术小组起草并经印第安人基金会批准的报告以及所提出的质疑，司法部可颁布行政令，宣布所涉土地为土著土地。在第三(标界)阶段，根据司法部的宣告，通过清理路径，设置测地和方位标记和树立标杆，在实地确立土地边界。第四(批准)阶段完成的标志是公布批准令。公共行政当局通过该项法令，确认行政标界程序所根据的所有法律的合法性。巴西法律规定，只有共和国总统才有权通过总统令批准全国印第安人基金会根据司法部行政令规定的边界完成的行政标界工作。在批准之后，印第安土地必须在财产登记局和联邦遗产秘书处登记。

任。采取了以下行动：(1) 受害者家属获得 90,000 雷亚尔赔偿金；(2) 向罗赖马州派出联邦公设辩护律师；(3) 在罗赖马州首府 Boa Vista 的公民中心建立了一块“Ovelario Tames”绿色区，作为象征性赔偿；(4) 为争取权利处项目提供资金，在人权事务特别秘书处的协调下，由罗赖马州土著委员会管理。

86. 在国家一级，各种区域会议、特别是最近 2006 年 4 月 12 日至 19 日在巴西利亚举行的第一次全国土著人民大会，有助于制订更符合土著人民的族裔、社会文化、经济和政治特点的土著政策。这些会议是土著人民参加同自身有关的立法和公共政策决定的新组织机制。在全国印第安人基金会赞助的区域会议期间，土著社区选出了约 800 名土著代表。这些区域会议为在第一次大会上讨论土著社区感兴趣的各种问题，例如政治自治、教育、保健、土地行政管理以及设立全国土著政策委员会进行了准备。与会者代表 230 个族群，来自全国五个主要地区。他们在以下九个城市举行了区域筹备会议：马塞约(阿拉戈斯)；弗洛里阿诺波利斯(圣卡塔琳娜)；朵拉朵(南马托格罗索)；Pirenópolis (戈亚斯)；库亚巴(马托格罗索)；马瑙斯(亚马逊)；波多韦柳(朗多尼亚)；圣文森特(圣保罗)和贝伦(帕拉)。1995 年至 2006 年期间，除了 2000 年和 2002 年之外，分配给全国印第安人基金会的资金逐步增加，2005 年增加了一倍稍多(附件，方框 12)。

87. 尽管取得上文提及的一些进展，但是许多土著群体的生活仍岌岌可危。私营公司和农民一再竭力争夺土著土地，结果是，在法庭判决归还土地时，出现了令人难以容忍的谋杀土著领导人和警察暴力事件。土著人民的健康也存在问题，例如，南马托格罗索 Guarani 人的婴儿死亡率统计数字令人不安。这种状况要求成立紧急工作组，参加者包括共和国总统人权事务特别秘书处、社会发展与战胜饥饿部、全国印第安人基金会、国家卫生基金行动委员会和其他政府机构的管理人员。

88. 巴西另一类传统社区为前逃亡黑奴(quilombola)社区，该词指逃亡黑奴所建社区的幸存者。从历史上说，该社区居住在可以安全躲藏、与世隔绝的地方，或居住在作为劳动补偿而获得的土地上。前逃亡黑奴社区幸存者几乎每一州都有，是身份/领土二元问题的一部分。根据文化部 Palmares 文化基金会进行的一项调查，今天巴西全国各地有 743 个这样的社区。<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 2006 年 6 月 11 日起可查看 [www.planalto.gov.br/seppir](http://www.planalto.gov.br/seppir)。

89. 《宪法》(第 216 条第 5 款)委托政府管理同前逃亡黑奴有关的所有文件和历史遗址,为居住在这些土地上的前逃亡黑奴后裔颁发这些土地的产权证(《联邦宪法》,临时条款,第 68 条)。实际上,同土地的联系是一项核心因素,此种联系保障了文化的维护,与祖先的联系,传统的继承和物质发展。

90. 2003 年第 4887 号法令规定由政府代管这些地区的记录和维护工作。根据前逃亡黑奴的自我意识,该法令规定,这些社区可将自己定义为前逃亡黑奴幸存者,表明自己拥有所在地区,由 Palmares 文化基金会核准。土地发展部通过全国定居和土地改革研究所负责划分和标示前逃亡黑奴幸存者居住的土地并颁发集体产权证。自该法令颁布以来,代表 400 个社区启动了 270 项土地规范化程序。

91. 上述法令是《违宪直接诉讼》的目标,联邦最高法院否决了该项诉讼中关于发布初步命令的要求。因为巴西的合宪控制程序允许社会以法庭之友的形式参与,一些民间社会组织捍卫了该法令的合宪性。《违宪直接诉讼》强化了要求立即使这些土地规范化的社会压力,该项工作正在进行之中。

92. 促进种族平等政策特别秘书处的设立(2003 年 3 月)决定性地加快了前逃亡黑奴土地的规范化,而该问题在 2004 年至 2007 年多年计划中获得特别拨款,成为民间社会广泛辩论的主题。巴西前逃亡黑奴方案将创新措施分为三组:(1) 促进部门间公共干预,目的是以综合、集中和协调的方式动用政府各部门的资源;(2) 尊重社区的族裔特征,因为该方案所根据的理解是,前逃亡黑奴具有自己的社会政治、经济和文化资产,所有这些对于形成和实现前逃亡黑奴的身份认同都具有重要意义;(3) 加速前逃亡黑奴幸存者社区获得所占有土地产权的程序。

93. 关于吉普赛人,《巴西宪法》(第 250 条和第 255 条)禁止任何类型的任意歧视。此外,国家人权方案(1996-2000 年)制定了一份具体权利清单,其中包括尊重吉普赛人的历史和文化,支持有吉普赛社区的市镇,鼓励修改载有对吉普赛人贬损性偏见的文件、词典和教科书,并规定必须推动该领域的教育措施。

94. 吉普赛人还参加为 2005 年 7 月举行的第一次促进种族平等全国大会开展的社会动员工作,他们的需要在《国家促进种族平等计划》中得到考虑,该计划的编写现已接近完成。该计划的一般准则与上文提到的三组倡议的准则相同:(1) 同区域劳工办公室和争取权利运动合作,在私营企业中推出有关黑人、吉普赛人和土著文化的培训方案;(2) 鼓励确保教育部门考虑到文化多样性并培养对多样性

的尊重；(3) 在学校课程设置中根据每一人民的特点，列入土著人民、黑人、吉普赛人和其他少数族裔的历史和文学课程；(4) 对小学和中学教师进行防止歧视的培训；(5) 在开发机构的帮助下，鼓励研究团体开展文化多样性方面的研究和工作；(6) 为非洲裔、土著人民和吉普赛人以及前逃亡黑奴后裔争取开展科研项目的奖学金，不受年龄限制。

95. 第一次大会涉及的另外一项议题是，吉普赛人的文化为游牧文化，需要制订特殊的教育方针，例如建立随行的流动学校，教育游牧吉普赛人——儿童、青少年和成年人——读书识字，为其准备特别方案和经过速成有效双语方案训练的专业人员。

96. 最近满足了吉普赛人在第一次促进种族平等全国大会上提出的另一项要求，即宣布 5 月 24 日为国家吉普赛人节。这一天，世界各地的吉普赛部落庆祝他们的守护神，圣徒萨拉卡里节。联邦政府通过规定该节日，确立了有助于将吉普赛人问题列入巴西政策的官方纪念日。

## 第 2 条

97. 维护平等就要求禁止同种族、族裔背景和性取向有关的歧视，禁止对残疾人、老年人、罪犯和外国人的歧视。此外，巴西国家还采取积极步骤，鼓励具体规定个人的权利，尽管如此，同歧视有关的侵权事件仍继续发生。

### A. 为不断落实平等权利而采取的措施

98. 自从提交关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第一次报告以来，巴西国家采取了一些旨在保护易受伤害群体的立法措施和公共政策。

99. 2003 年，在总统办公厅之下设立了三个部级特别秘书处：人权事务特别秘书处；妇女政策特别秘书处；促进种族平等政策特别秘书处。

100. 促进种族平等政策特别秘书处的任务是执行国际人权法和《巴西宪法》中的族裔和种族平等条款。促进种族平等政策特别秘书处为消除公共政策中的种族不平等而开展的跨界活动需要同政府其他部门协调。本报告将从经审查的每一项权利的种族视角，阐述该秘书处的工作。

101. 全国促进种族平等委员会也于 2003 年成立，包括来自各部的 17 名代表，20 名民间社会成员，以及公认具有处理种族关系专门知识的三名人士。该委员会由促进种族平等特别秘书处主持，委员会的宗旨是提出以下方面的公共政策：在全国促进种族平等，以黑人和巴西人口中的其他族裔为重点；在经济、金融、社会、政治和文化等领域，打击种族歧视，减少种族不平等。

102. 2004 年 5 月，促进种族平等政府间论坛成立，该论坛由各州和市镇行政单位、企业 and 非政府组织组成。论坛的宗旨是协调旨在消除现有种族不平等的努力。2006 年，23 个州和 427 个市镇组成了促进种族平等政府间论坛，在这些市镇中，有 184 个市镇获得了某种官方机构的支持，它们共同努力创造就业机会并创造收入，促进黑民众的健康、教育以及社会经济发展。促进种族平等政策特别秘书处同该政府间论坛的协调保证了一系列广泛举措的执行，包括培训管理人员，为编写地方促进种族平等计划提供技术援助，并交换良好做法。

103. 本文第 1 条中提到的第一次促进种族平等全国大会召开之后，在各州和联邦区举行了 27 次地方大会，全国各地约 9 万人出席了这些会议。2,000 多名代表和应邀来宾参加并讨论了同《国家种族平等计划》所规定种族平等实现情况有关的问题，而该计划正在经受总统办公厅主任办公室的审查，此种审查将赋予平等计划必要的规范地位。

104. 巴西致力于不断落实各种族群体的具体权利，这一点在国际上得到证实：美洲人权委员会向争取非洲裔人民权利和反对种族歧视特别秘书处提供支持和资金，巴西主持负责起草《美洲消除种族主义和一切形式歧视与不容忍行为公约》草案的工作组。巴西还于 2006 年 7 月主办了关于消除种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为行动计划的进展和挑战的美洲区域会议，来自 21 个国家的 350 人出席会议，并主办了旅居国外非洲知识分子会议(II CIAD)，来自 53 个国家的 350 人参加了会议。

105. 关于保护同性恋者(男同性恋、女同性恋、双性恋者、跨性者和易性者)，应当提到巴西消除对同性恋憎恶方案——打击针对男同性恋、女同性恋、双性恋者、跨性者和易性者的暴力行为和歧视以及促进同性恋者公民权利的方案，该方案要求采取各种行动，保护和促进享有保障、教育、保健、工作、文化的权利，制订青年和妇女政策以及反对种族主义和反对憎恶同性恋的政策。2004 年，



联邦政府为执行该方案支出了 20 万雷亚尔；该项拨款 2005 年增加到 290 万雷亚尔，2006 年增加到 7,019,087 雷亚尔，国会为该目的通过的修正案起了重要帮助作用。

106. 为打击针对巴西人口该易受伤害阶层的暴力、歧视和谋杀正在采取各种举措，其中必须提到人权咨询中心的设立。这些咨询中心由联邦、各州和市镇政府以及民间社会合作管理，现在有 17 个这样的中心，不久之后还将设立两个中心。2006 年还建立了连接这些咨询中心和法律援助办公室的网络，以寻求同该群体成员有关的冲突的司法解决办法和法外解决办法。通过与巴西储蓄银行的一项协议，旨在长期管理“没有同性恋者憎恶的巴西方案”的试验机构正处于最后实施阶段，以便在 2006 年开始运作。

107. 在有关同性恋权利的讨论中，国会发挥了重要领导作用。为了系统提出立法改革提案，2004 年设立了性表达自由议会阵线。该阵线正在审议一项法案，规定惩处基于性取向的歧视。

108. 有大量的法院判决确保男同性恋、女同性恋、双性恋者、跨性者和易性者的权利受到保护，例如，最近有一项判决取消了一家开放电视特许经营者的信号，原因是该特许经营者没有遵守命令停播暗含同性恋憎恶内容的节目，并将 60 天的同一时段广播时间分配用于广播相关回复。

109. 巴西发出的国际倡议也反映了为巩固具体同性恋权利而作出的努力。2003 年和 2004 年，巴西国家向联合国人权委员会提交了数份决议草案，认为基于性取向的歧视是对人权的一种侵犯。议会中的情况阻止这一倡议取得成功，但是巴西的外交政策并未放弃该项倡议，其证明是，经巴西提议，分别于 2006 年 6 月和 8 月举行的南方共同市场高级人权官员第四和第五次会议的议程列入了不歧视同性恋者的内容。还应强调指出，仍在巴西的提议下，在南方共同市场高级人权官员会议内设立了基于性取向的歧视问题工作组。

110. 关于残疾人，巴西制订了政策，确保将具有特殊需要的 2,400 万巴西人列入考虑，保障他们能切实参与国家生活。

111. 残疾人的具体权利包括无障碍环境，这不仅涉及在物理移动方面更大的自主权，而且涉及利用服务网络(教育、交通、文化、休闲等)和信息(电视、报刊、图书馆、英特网等)的可能性。此种可能性要求改变集体环境使之适应全民需

要，并有赖于“通用设计”原则，这是考虑到人民的人体测量和感官差异的唯一设计原则。

112. 2004年12月发布的第5296号法令重申巴西国家对无障碍环境的承诺，该法令对有关该问题的两项联邦法律(第10.048/00号和第10.098/00号法)作出规定。该法令详细规定了建筑和城市规划方面的要求，以确保交通、信息、通信以及技术援助方面的无障碍环境(经改造或特别设计以方便残疾人的器械、设备或技术)。以下活动须遵守该法令提出的规范：(1) 批准公共或集体用途的项目和工程；(2) 颁发任何类型的特许证、许可证、准许证、或执照；(3) 通过协议、安排和合同批准利用公共资金的项目贷款；(4) 对公共或私营实体获取国际贷款或资金提供联邦担保。

113. 上述法令为确保其规定得到遵守，向有关方面授权，并决定公共行政机构和地区以及公共服务特许经营经营者按照具体时间表采取的措施。该法令还规定了对不遵守这些规范的行政、民事和刑事制裁。应强调指出，巴西的公共车辆和其他公共交通工具必须在两年内经过改造，符合无障碍环境规范。关于电话服务，企业必须确保提供适合有听力障碍者和轮椅使用者使用的公用电话机，并在全国设立全时营业的电话通信中介中心。

114. 非政府组织国际康复中心2004年8月发表的一份报告(在该法令发布之前几个月)将巴西列为美洲包容性最强的五个国家之一。对巴西残疾人政策的此项积极评估是根据许多方面作出的，例如保护性立法、妥善制定的部门政策(社会福利、教育、工作培训、保健和残疾预防等领域)，以及这方面的社会动员。

115. 将《国家无障碍环境方案》列入2004-2007年多年计划，通过人权事务特别秘书处全国协调融合残疾人事务办公室，提高了该问题在全国的能见度。该方案的目的是发展协调和促进采取主动行动，特别是通过对技术人员和社会工作者进行有关无障碍环境的培训并使其专业化这一途径，以及提高对该问题的认识。

116. 2006年5月举行的第一次残疾人权利问题全国大会的中心议题是“无障碍环境：你也有责任”。1,500人参加了大会，包括代表、应邀来宾和国际观察员。在大会期间，政府、私营实体和民间社会联合发起了无障碍环境宣传运动。大会还批准了一些提案，正在对这些提案进行研究，为拟订全国残疾人权利计划做准备。

117. 对残疾人的保护问题也在国际一级产生影响。在联合国经济及社会理事会，2002 年以来一直审议的《残疾人权利国际公约》于 2006 年 12 月完成。巴西常驻联合国日内瓦办事处代表团积极参与该过程，为该过程作出贡献的还有一些巴西政府机构，例如全国协调融合残疾人事务办公室和国家残疾人权利委员会，这两个机构都隶属总统办公厅人权事务特别秘书处。2005 年和 2006 年，全国协调融合残疾人事务办公室派出专家，提出有关该问题的评论意见和文件，帮助拟订出席经社理事会特设起草委员会会议的官方立场。2005 年 12 月，全国协调融合残疾人事务办公室还根据同一个非政府组织残疾人方案研究所达成的协议，举行了一次讨论会，以便拟定一份基本提案，提交巴西政府和民间社会。2006 年 8 月举行的该委员会会议综合了截至 2007 年 3 月 30 日提交联合国大会的案文，巴西代表当时签署了该案文。

118. 保障残疾人权利的该项巴西立法非常重要，但是该项重要立法尚未解决巴西公共场所和服务长期不足的问题。2004 年第 5296 号法令条款的落实将取决于巴西国家和社会各部门对宣传无障碍环境概念的承诺。

119. 一些规范性条款将儿童和青少年视为处于发展阶段的个人，这些条款保障了儿童和青少年的权利。《联邦宪法》第 227 条规定家庭、社会和国家有责任确保儿童和青少年享有生命、保健、粮食、教育、休闲、职业培训、文化、尊严、尊重、自由以及家庭和社区生活的权利。巴西签署的以下联合国文书表明了该议题的极端重要性：(1) 《儿童权利公约》；(2) 《少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)；(3) 《预防少年犯罪准则》；(4) 《保护被剥夺自由少年最低限度规则》。

120. 巴西本国的《1990 年儿童和青少年法》举世周知，因为该法坚持了《儿童权利公约》中所载的各项保护规定。该法根据完全保护理论，列入了解决儿童易受伤害处境的具体民事、刑事、劳工、行政以及程序规则。

121. 除了立法之外，还有许多机构受托促进和保障这些权利。首先是全国儿童和青少年权利委员会(少年儿童权利委员会)，这是一个政府机构和民间社会都参加的委员会，负责管理全国儿童和青少年基金。在联邦一级有儿童和青少年权利问题秘书科，隶属总统办公厅的人权事务特别秘书处。

122. 儿童和青少年权利要求机构分权。因此，大多数州都设有本州的儿童和青少年权利委员会。《儿童和青少年法》提供了重要的社会控制机制，根据该机制，每一市镇都应至少设立一个由 5 名成员组成的监护委员会，这些成员由地方社区选出，任期三年。这是一个非司法性的常设自治机构，负责确保遵守儿童和青少年权利。

## B. 公共政策

123. 根据联邦最高法院的理解，姓名权是个人尊严概念的一部分，<sup>13</sup> 全国出生登记动员是政府机构和民间社会作出的一项共同努力，发起该运动的目的是让数以千计的巴西人能够进行出生登记。因为出生证是打开享有各项权利和公共政策大门的重要文书，加强出生登记将弥补一项空缺。

124. 题为“总统，儿童的朋友”的计划是根据一项题为“关爱儿童的世界”文件拟订的，该文件总结了 2002 年关于儿童问题的联合国大会特别会议上所开展的辩论。该方案被列入 2004-2007 年多年计划，预算为 559 亿雷亚尔，用于促进健康生活、高质量的教育、保护儿童免遭虐待、保护儿童免遭暴力、以及防治艾滋病毒/艾滋病。为了确保遵守这些承诺，已查明存在 16 项挑战，联邦政府打算通过各部执行的 200 项举措迎接这些挑战(附件，方框 13)。

125. 最后应当指出，为打击虐待和性剥削儿童和青少年设立了全国举报电话。该计划提供了可在全国各地使用的免费电话号码。该项服务接收有关儿童和青少年遭受性暴力、身体暴力和心理暴力的报告，并将其转交有关当局，但不公布举报者的姓名。可拨该号码了解有关监护委员会及其如何运作的信息，离举报者住所最近的有关机构的电话号码，获得失踪儿童和青少年下落的信息，举报贩卖人口案件。2003 年 5 月以来，该项服务收到了 2,500 个市镇打来的 120,000 通电话，并向公诉和保护当局提供了 17,000 份报告。通过电话举报，整个巴西社会可以帮助保护巴西的儿童和青少年。该电话号码很容易记：100。匿名得到保证，2006 年 5 月 18 日进行了深入的宣传工作。

---

<sup>13</sup> 第 248.869 号特别申诉，报告员 Maurício Corrêa, 司法公报 12/03/04。

126. 年轻成人的易受伤害处境与儿童和青少年相同。2005 年 2 月 1 日，开始执行针对该社会群体的广泛的全国性政策：(1) 设立全国青年委员会；(2) 在总统办公厅秘书处之下设立全国青年秘书处；(3) 推出全国青年政策和包容年轻成人的全国方案。

127. 优先关注青年符合不同类型社会青年运动、民间社会组织以及立法部门倡议的需要。全国青年委员会有责任建议并拟定各项方针，供政府采取行动促进青年公共政策。全国青年秘书处协调并推出以青年公众为对象的各种联邦政府方案和行动。这些方案中的主要方案，包容年轻成人全国方案，将在第 6 条之下阐述。

128. 关于高度易受伤害的犯罪青少年群体，2006 年通过的全国社会教育关注制度是一项重要步骤。社会教育关注制度起源于行政部门一些领域、各组织的代表和专家作出的共同努力。该制度为收容单位规定了指导计划，确定了联邦国家和市镇政府关注少年犯罪的义务和责任，通过确定收容机构的教学标准和基本运作条件，指导采取社会教育行动。在该计划采取的措施当中，有一项措施是将收容单位中的学校与各州的正规教育系统联系起来；采纳收容中心示范建筑，设立体育以及文化和训练讲习班专用场所。社会教育关注制度还规定，获得辅导的自由优于让青少年独处。该制度重申《儿童和青少年法》中关于社会教育措施具有教学性质的指示。

129. 老年人也是具体权利和公共政策关注的对象。《联邦宪法》(第 230 条)规定，家庭、社会和国家有责任帮助老年人，确保他们能够参与社区生活。国家老年人政策(第 8842/94 号法)和最近通过的《老年人法》(第 10741/2003 号法)是确保老年人获得较高质量生活的重要里程碑。国家提供的保护让 60 岁或以上的老年人能够享有以下福利：优先获得公共服务；免费医疗；禁止与年龄有关的健康计划调整；免费公共交通；文化活动门票 50%的折扣。针对老年人的某些行为被列为罪行(歧视、遗弃、虐待)，犯下此类罪行可受到监禁两个月到 12 年的处罚。

130. 2002 年还设立了国家老年人权利研究所。其成员由政府 and 民间社会代表平等组成。该研究所鼓励对政府和社会控制实体的不同领域进行协调，以便提出并执行针对老年人的公共政策。

131. 人权事务特别秘书处协调的《打击暴力侵害老年人行动计划》正在执行之中。2006年，通过与各州、市镇和民间社会组织的协调，五个防止暴力侵害和虐待老年人咨询中心将投入运作。

132. 2006年5月举行的第一次老年人权利大会的主题是“建立保护和保卫老年人网络”。在召开这次大会之前举行了各州和联邦区的区域会议，参加大会的有来自政府和民间社会的700名代表。这次大会提供了机会讨论暴力、保健、社会福利、教育、休闲、文化以及政府措施的资金筹措等问题。

133. 据巴西地理和统计研究所估计，在20年里，巴西将成为世界老年人口排名第六的国家，巴西是全世界争取老年人权利阵线的一部分。2002年在马德里举行了联合国第二次老龄问题世界大会，作为该次大会的后续行动，2007年巴西将主办拉丁美洲和加勒比老龄问题区域政府间会议(马德里+5)，这次会议将评估《老龄问题国际行动计划》的执行情况。

134. 巴西的监狱人口是委员会特别关注的问题。关于这个问题，估计目前刑罚系统中关押了30万男女，其中4万人在半开放设施中服刑。监狱的容量明显不足，因此采取了特殊的公共政策，将容量短缺从111,000人降低到90,000人。

135. 《刑事执行法》允许囚犯通过工作或接受教育减少刑期；每参加此类活动三天，刑期将减少一天。参加劳动的囚犯获得法律规定的最低报酬。根据司法部提供的数据，大约5万名囚犯目前受益于劳动治疗。

136. 第872/90号法，即《重罪法》，规定某些罪行(武装抢劫、某些过失杀人罪、绑架勒索或强奸、酷刑、非法药物贩运、恐怖主义等)必须在封闭系统中服刑。2006年2月，联邦最高法院裁定，该项规定不符合囚犯的一项基本权利，即根据个别情况量刑。根据最高法院的裁定，国家最终有责任在决定执行囚犯刑期时考虑到犯人的个人特点。

137. 必须强调指出，监狱系统通常由联邦各州管辖，各州必须遵循国家刑事和惩戒政策委员会的指导。2003年，联邦政府开始实施联邦监狱系统，建造了5所联邦监狱，巴西每个区域设有一所。2006年6月，南部区域巴拉那州的Catanduvas监狱首先建成投入使用。

138. 最后必须提及外国人的权利问题。移民现象是理解巴西社会结构的一个重要因素。非洲和欧洲移民为形成巴西特有的多元文化作出了贡献。不过近年

来，巴西成为输出移民的一个重要来源。司法部的数字显示，现在居住在巴西的外国人大约为 150 万，同时有大约 350 万巴西人移居国外，尤其是美国、欧洲、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰和巴拉圭。<sup>14</sup>

139. 《巴西宪法》规定所有巴西人与外籍居民享有平等待遇。<sup>15</sup> 有关个人的刑事政策反映了巴西领土上的外国人享有的基本权利，该项政策禁止引渡<sup>16</sup> 因政治罪而遭受迫害的外国人，禁止将外国人引渡到可能会被判处死刑的其他国家。

140. 关于在巴西被定罪的外国人的服刑问题，司法部表示赞成签署关于移交犯人的条约，让在巴西被判处剥夺自由的人在本国服刑。同样，在国外被判刑的巴西人可在巴西领土上服刑。这些条约包括一项重要条款，允许被定罪的人在本国服刑，靠近自己的家人和同胞。事实上，负责改造犯人的监狱系统应当就是犯人刑满后所返回社区的监狱系统，这一点至关重要。

141. 巴西领土上的外国难民包括 2,978 名政治难民，来自 50 个国家。来自安哥拉的人数最多，1,692 人，其次是利比里亚，258 人；刚果民主共和国，186 人；塞拉利昂，161 人；古巴，90 人；哥伦比亚，83 人；伊拉克，72 人；塞尔维亚，48 人；秘鲁，40 人。根据全国人权方案一的指示，第 9474 号法的通过确立了《难民法》的执行机制。1988 年，国家难民事务委员会成立，该机构负责颁发关于执行上述法律的规范性指令。

142. 在每一条的讨论中，凡提及种族平等问题以及与同性恋者、残疾人、儿童和青少年、青年、老年人、外国人等易受伤害群体有关的问题时，将提供分列数据作为补充。在本条之下未提及的其他群体也将在本报告中加以阐述。因此，第 3 条将提供有关两性平等的具体资料。

---

<sup>14</sup> 来源：司法部：[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) (外国人)，2006 年 5 月。

<sup>15</sup> 联邦最高法院和相关理论从综合意义上理解“外籍居民”这一术语，该术语适用巴西领土上的所有外国人：根据《联邦宪法》第 5 条的标题，巴西的外籍居民享有同等基本权利和保障。(HC74051, 司法意见作者 Marco Aurélio 法官，司法公报 20/09/96)。

<sup>16</sup> 禁止引渡巴西人，但是在入籍之前犯下一般罪行或证据确凿参与非法药物贩运的入籍公民除外。

### 第 3 条

143. 虽然巴西法律体系(所批准的各项条约、《联邦宪法》第 5 条第一款及普通立法)作出了规定,但是巴西社会尚未实现在应享权利和义务方面的两性平等。

144. 关于经济、社会和文化权利,虽然普遍而言妇女的教育程度高于男子,但是妇女仍然集中在比较不吸引人的工作岗位上,获得的收入和社会保护较少。工作妇女平均接受八年的学校教育,而男子只有七年(全国住户抽样调查);但是,约 17%的妇女担任家庭雇工,该职业的特点是朝不保夕,受剥削,低工资(平均工资低于最低工资),很少是正规工作。一般而言,妇女的小时工资只相当于男子的 80%。这一差异随着教育程度的升高而扩大:具有 12 年或以上教育程度的妇女所赚取的收入只有同样教育程度男子的 60%(见第 7 条)。

145. 最后,必须强调家庭暴力问题,因为该问题对妇女的生活具有严重影响。Perseu Abramo 基金会 2001 年的一项全国调查显示,接受访谈的妇女有 19%都主动说,她们曾经是暴力的受害者。在向她们展示不同类型的侵犯时,这数字上升到 43%。根据该项研究,据信巴西每年至少有 210 万妇女遭受殴打,即每 15 分秒钟就有一名妇女遭受殴打。这种暴力有许多形式(生理、心理、道义、性、祖传财产),其原因是在生活的所有领域,男子和妇女的权力和权威都不平等,尤其是在私人领域,这反映了巴西社会根深蒂固的两性不平等。

#### A. 为逐步落实两性平等权采取的措施

146. 为增进男女之间的实质性平等,实施了各类公共政策和规范变革。自 1984 年以来巴西已成为《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国,并于 2002 年批准了该公约的任择议定书,允许向联合国消除对妇女歧视委员会提出个人申诉。1995 年以来,巴西已成为《美洲防止、惩治和根除对妇女暴力行为公约》(《贝伦杜帕拉公约》)缔约国。这项美洲公约是第一个确认暴力侵害妇女现象普遍存在的国际人权保护文书。这种侵害现象不分种族、等级、宗教、年龄或任何其他条件,危害着数量众多的妇女。巴西支持 1993 年《维也纳人权宣言》(宣言谴责暴力侵害妇女的行为,并阐明妇女和女童的人权是普遍人权的一个不可剥夺、不可缺



少、不可分割的组成部分)；1993年《消除暴力侵害妇女问题宣言》；1994年《人口与发展问题开罗宣言》；和1995年《第四次妇女问题世界会议北京宣言和行动纲要》。此外，巴西于2006年3月批准了《联合国禁止跨国有组织犯罪以防止、消除和惩治贩卖人口、特别是妇女和儿童公约附加议定书》。

147. 立法改革包括从《刑法》针对以欺诈方式进行引诱和猥亵罪行的第215和216条中删除了“贞洁妇女”的表述。原先为了确立一项犯罪行为，妇女必须证明她的“贞洁”。根据经济、社会及文化权利委员会的建议，第11106/05号法律禁止了这项表述，并规定若罪犯是受害者的亲属、配偶、伴侣，或雇主或基于其他任何理由对女性受害者具有掌控权的人，将加重50%的惩罚。这项法律导致另一些重大的变革：(1)《刑法》第231条，原先规定只有为了卖淫目的“贩运妇女”才可划定为罪行，现在则认为“贩运人口”是一项罪行，男、女性均可成为该项罪行的受害者；(2)第231-A条规定，凡在巴西领土上促使、唆使或便利意在从事卖淫者的招募、输运、转让、收容或收留均为罪行。(3)针对引诱某人满足他人欲望罪行的第227条规定，为了判刑的目的，可追究伴侣协同犯罪的责任；和(4)目前针对绑架和非法监禁罪行的第148条规定，若受害者的伴侣是罪行的罪犯，或是为了色情目的犯罪，都可对受害者的伴侣适用该条规定的刑罚。最后，废除了下列法律：只要受害者与行为者或第三方结婚，即可不对以诱取同意和私通方式，犯下的诱骗处女、绑架贞洁妇女、绑架少女罪进行追究的免于惩处法。

148. 除了对《刑法》的上述改革之外，第10886/2004号法律扩展了有关袭击和殴打行为的《刑法》第129条，从而确定“家庭暴力”为一种特殊类别的罪行。法律对家庭暴力罪行作出界定，规定对施虐者实行6个月至1年的监禁，而若罪行是由受害者亲属或伴侣，或与受害者一起亲密生活的某人的侵袭和殴打造成的严重伤害或死亡，则将加重三分之一的惩处。

149. 在民事领域也实行了改革。2003年初生效的新《民法》(第10406/02号法律)废止了蔑视妇女的陈旧条款。目前该法第1条规定所有人——不只是1916年民事法所述的所有男性——都得享有权利和承担义务。新《民法》废止了结婚时发现妻子不是处女，男人有权提出废除婚姻的规定，以及父亲可以因女儿“不守贞操”而取消继承权的规定。父母对子女的监护权，不再称之为“家长权力”，而改称“家庭权力”；在父母分居情况下，子女的监护权已不再必须授予给母

亲，而且儿童或青少年的最高利益原则必须居首位；男性和女性现在结婚时都可以采用对方的家庭姓氏，而原《民法》只允许妇女改变姓氏。

150. 根据消除对妇女歧视委员会第二十九届会议的建议和美洲人权委员会是否需要通过一项有关家庭暴力的法律和采取措施防止和打击侵害妇女暴力问题而编写的第 51/01 号(Maria da Penha 案)报告中的建议，采取了一些法律革新措施。仍同这些措施相关，行政部门于 2004 年提出了一项巴西禁止侵害妇女的家庭暴力问题的议案。2006 年 8 月 7 日，这项法律作为第 11.340 号法律获通过，即众人所称的“Maria da Penhai 法”。这项法律确立了禁止针对妇女的家庭暴力的机制，确立了保护妇女，援助受害者和惩治责任者的措施。这项在各政府机构和民间社会代表之间辩论后编纂的法律表明，妇女政策特别秘书处关注的是，确保法律编纂项目建立在民主基础之上，并得到社会的广泛参与。

151. 在政府部门的权力范围内，除设立妇女政策特别秘书处之外，值得强调的是在 21 年前设立的全国妇女权利委员会，该委员会在 2003 年经过整顿，以期使工作妇女有可能加入成为委员会的成员。最后，政府鼓励在联邦各级建立起执行公共政策的机制以及建立更多的州和市镇的妇女权利委员会。在此还应提及 2004 年 7 月在巴西利亚举行的第一届妇女政策全国会议，与会者是来自全国各地的 2,000 多名妇女代表和观察员。这次会议的举行总共有 120,000 多名妇女参与，她们出席了市镇和区全体会议，以及 27 个州和联邦区的会议。这届会议批准了编纂国家妇女政策计划须遵循的准则。

152. 2004 年，一个由全国妇女权利委员会代表民间社会参与的部际小组起草了全国妇女政策计划，其中包括 5 个战略领域：(1) 自主权、职业平等和公民地位；(2) 容纳性、无性别区别的教育；(3) 女性健康、性权利和生殖权；(4) 打击侵害妇女的暴力；和 (5) 计划的管理和监督。这 5 个领域的行动计划正由承诺投入全力和资源实现计划目标和指标的 22 个联邦机构实施。计划的执行应于 2007 年完成，届时将根据 2004 年会议批准的准则，举行第二届全国会议。

153. 联邦政府在劳工、教育和健康领域，即计划的头三个支柱领域开展的促进两性平等的活动，将在第 7、13 和 12 条之下作进一步阐述。在本条之下将指出同计划第 4 和第 5 个支柱相关的主要举措，着重强调打击侵害妇女的暴力。

154. 政府采取的政策措施中值得注意的是，公共和私营保健服务部门在治疗受害者时，必须通报妇女遭受的侵害暴力(第 10.778/03 号法律)。因此，妇女因为家庭暴力或性暴力蒙受创伤，而在寻求某个保健设施的帮助时，有关方面都必须向市政和州保健机构和向卫生部通报。这项程序可构建成有关侵害妇女暴力资料的综合数据库，促进更确切地评估这个问题并勾勒出受害者和施虐者的概况。

155. 2005 年 11 月为打击家庭暴力现象还建立了第 10714/03 号法律规定的“妇女拨号 180 求助中心事务处”，以受理有关侵害妇女暴力的报案、提供指导并将案情转呈相关当局。这项服务也是增进对此问题更广泛了解的重要举措。

156. 打击暴力侵害妇女现象的政策旨在预防、援助和保护遭暴力之害的妇女并惩治施虐者。通过服务网络、培训专业人员、建立援助准则和标准、完善立法以及通过对目前巴西社会中仍根深蒂固的各类违反人权的文化标准能采取的干预性计划行动来落实上述政策。附件图 9 展示了为“2003-2005 年期间禁止暴力侵害妇女方案”各类行动的拨资情况。保护网络力求为蒙受暴力之害的妇女提供综合性的照顾，包括法律和社会援助以及保健、安保、教育和就业服务。网络包含下列各服务部门和组织：援助妇女特别警察局、咨询中心、公设辩护处和公设妇女事务辩护所、妇女政策特别秘书处的公共监察署、法医机构、保健服务部门、军事警察、消防队和庇护所。团队协调、信息交流和辅助计划行动的联合规划是运作网络的必要条件，而运作网络的构建仍是一项挑战，尤其因为构成运作网络各类服务部门，同时也负责各州和市镇行政部门不同领域的任务(附件，图 10、11、12、13 和 14)。

157. 2003 至 2004 年，妇女政策特别秘书处支持整修或设立 27 个咨询中心和 34 个庇护所。2005 年，建立了 46 个中心，重整了 3 个服务部门。2003 至 2005 年期间，在妇女政策特别秘书处的财政支助下，还建立起了 12 个公设妇女事务辩护所，并在普通公设辩护所中开设了专门协助妇女的 4 个核心单位。2003-2005 年期间开展了 14 场宣传运动，以引起社会对长期存在的家庭暴力现象及其后果的警觉。

158. 巴西政府投资增建健康领域的一些咨询服务部门以处置立法(巴西《刑法》第 128 条第一和第二款，)考虑的堕胎案件。1997 年设有 17 个为陷入蒙受暴力之害境况妇女提供综合援助的咨询中心。2004 年，为蒙受遭受性暴力之害的妇女

和少女提供紧急避孕的服务部门数量达 250 个：77 所医院、173 所保健诊所和 44 个法定堕胎服务部门。2007 年这个服务网络预期可扩增 30%。

159. 2003-2005 年期间，开设了 15 个专门援助妇女的警察所，并在各警区设立了 4 个援助妇女中心之际，2004 年重新装备了 50 个警署，并在 2005 和 2006 年期间重新整修了 150 多个警署(附件，图 11 和 13)。

160. 关于特殊、跨学科培训，警校的课程设置中增加了有关性别和侵害妇女暴力问题的课程。自 2003 起，在公共治安(联邦高速公路巡警部门、联邦警察部门、民警与军警等部门)、卫生和咨询中心、庇护所、公设辩护所及州和市镇政府机构等领域的专职人员培训方面，采用了跨学科培训法。2003-2005 年期间，全国范围约有 5,000 名专业人员接受了培训。

161. 2005 年 5 月开始并仍然处于试验阶段的性别和多样化教学方案，旨在为公立学校教师处置课堂上的多样化问题做好准备，从而减少与性别、族裔和各族关系以及性别倾向相关的偏见态度和行为。妇女政策特别秘书处和教育部与促进种族平等政策特别秘书处、英国文化委员会和拉丁美洲性与人权问题中心合作推出的上述方案，为公立学校系统 1,200 名教育者举办了培训班。

162. 司法部开展的两项具体活动列入了 2004-2007 年的多年计划，并构成了巴西打击贩运人口领域方面的重大变革行动：(1) 培训护理受害者网络的专业人员；(2) 分析本国贩运人口的状况。在与人权问题特别秘书处和妇女政策特别秘书处合作的情况下，司法部的国家司法事务秘书处正在制订一项称之为“巴西禁止人口贩运措施”的项目。这项实验行动由联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)根据联合国打击贩运人口全球方案协调实施。此项目展开了分析并为法律和公共治安专业人员举办了 4 期培训班，出席者超过 300 多人。针对直接处理为色情剥削目的从事人口贩运案件并起诉侵权者的专业人员出版的《出于色情剥削目的的人口贩运问题手册》，协助打击了人口贩运罪行。根据上述这些机构的行动计划，共同汇编了“全国打击贩运人口政策”，并于 2006 年 6 月提交公众磋商。2006 年 10 月 26 日签署的第 5.948 号法令批准了这项全国政策，并设立了机构间工作组，目的在于编纂一份全国打击人口贩运计划草案。

163. 巴西政府扩大了建立广泛综合数据库的努力，以管理打击性暴力的政策并保有构成上述保护网络一部分的各援助部门提供的关于侵害妇女暴力的数据。

这类数据库将有助于情况评估，并有助于制定、监督、修订有关打击暴力侵害妇女现象的政策。

164. 旨在汇集有关两性平等问题的知识的各项行动计划，包括 2005 年提出的“妇女与科学方案”。该方案目的是鼓励对巴西境内的科学生产和对性别关系的反省，促进妇女投身于科学领域和学术生涯。这项行动计划获得了全国科学和技术发展委员会的资助总金额达 120 万雷亚尔，并从 338 个拟议提案中遴选出了 130 个提案。方案的执行包括增进全国研究核心和中心的联系，并建立起了为高中、大学和研究生开设的“建立两性平等一等奖”。

165. 2006 年 5 月还设立了“全国两性平等信息系统”为公共政策制定者、两性平等问题专家、教师、学员以及民间社会其他一些关注团体提供一些从主要社会问题中遴选出的一套两性平等问题资料，包括最近 20 年来巴西社会所发生的变化。这个系统通过 1991-2000 年期间收集的普查资料，提供了巴西境内妇女的概况。

166. 最后，巴西政府采取了各项具体措施，以消除影响乡村地区妇女的不平等状况。其中应着重指出以下措施：(1) 按夫妻名义强制颁发的联名地契；(2) 由全国家庭农业方案基金(农业基金)拨出至少 30%优先考虑农耕妇女的专款，保障为妇女提供的微型贷款，并建立妇女农业基金，为纳入 2005/2006 作物计划下的妇女制定特设的信贷额；(3) 出台“国家农村劳动妇女证明文件方案”，旨在免费为根据土地改革定居的妇女和家庭农业妇女提供基本民事文件，从而使她们有资格享受一系列社会保障福利并获得联名地契。有 122,000 多名乡村劳动妇女得益于所批准的 211,000 多份地契文件。巴西提交消除对妇女一切形式歧视委员会的第四次报告详细地阐述了政府的上述各项行动。

#### 第 4 条

167. 巴西的现行司法体制是基于人的尊严，此种尊严是《联邦宪法》(第 1 条第三款)的根本支柱之一，是国家各机构、职能和活动的解释性基准，国家机构有义务尊重并维护此种尊严。

168. 由此产生一些重要的推论，例如《联邦宪法》具体阐明的，诸如在宣布国家防卫状态或戒严状态下，对权利进行限制的特殊例外情况。一旦公共秩序及

社会和平受到危及体制稳定的直接威胁，或受到重大自然灾害的影响，为了维护或迅速恢复公共秩序及社会和平，必要时共和国总统可宣布最长 60 天的防卫状态。此类事件可允许限制集会权和电报电话通信的保密权。若在防卫状况下采取的措施无效，或者在宣战状态或应对外国侵略的状态下，可颁布戒严令，但共和国总统必须事先得到国会的批准。这两个权力部门之间所以形成此种联系，恰恰是因为在戒严状态下，在某个限期内，对某些权利实行特殊限制，诸如：(1) 有义务停留在某个地点；(2) 羁押在并非监禁普通罪行的被告或被判刑者的设施内；(3) 对信函、通信保密性和信息提供，以及新闻、广播和电视播放自由不可侵害权的限制；(4) 暂停集会自由；(5) 住房的搜查和没收；(6) 对公共服务企业的干预；和 (7) 对商品的征用。

169. 政府不可以经济、社会及文化权利的渐进发展特性为理由，无限期地推迟实施这些权利。正如《公约》所确立的，只允许合法的限制。2004 年 4 月 29 日，联邦最高法院作为《宪法》有关经济、社会及文化权利有效性的监护和解释机构，针对不遵从 2004 年 4 月 29 日第 45 号基本法提出的质疑问题下达了裁决。在未审查审理宗旨的情况下，共和国总统否决了 2003 年《预算准则法》保障卫生服务部门资金的一项条款，从而确立了司法机关就经济、社会及文化权利采取行动的框架：“尽管公共政策的制定和执行取决于经大众授权，被赋予某项当选使命者所作的选择，但必须认识到，在这方面，立法者的拟定法律自由和行政部门的行动自由，不可被视为是绝对的。(……)若政府的这两个部门采取无理的行为或明确地意在废除或损害经济、社会及文化权利的实效，由此造成了国家毫无理由的不行为状态或滥政行为，阻遏了构成有尊严的生活和个人生存必不可少的一整套最起码条件的核心因素，则如业已强调的，可作为一项首例，并基于司法道德的原因，有理由采取司法干预行动，确保人人得以享有遭国家非法剥夺的权利”。<sup>17</sup>

170. 鉴于以上情况，国家若无合法理由的不行为影响了有尊严的生活和个人生存所必需的一整套不可削减的最起码条件时，司法机关即可出面干预，从而确保享有经济、社会及文化权利。

---

<sup>17</sup> 2005 年 7 月 4 日 Celso de Mello 法官就第 45 号未遵循基本权利案的裁决发表的意见摘要：2006 年 5 月 22 日检索 [www.lstf.gov.br](http://www.lstf.gov.br)。

171. 人们必须认识到对权利的限制与权利的权衡之间的区别，后者只限于司法性质，因为没有绝对的权利。根据《经济、社会、文化权利国际公约》，联邦最高法院认为，有关人权的宪法规定在界定人权服从的司法制度(并考虑人权的道德基准)同时，允许司法法令干预限制此种权利，从而一方面保护社会整体利益，另一方面确保各种自由的和平共存，因为没有一项权利或保障可在损害公共秩序，或不尊重他人权利和保障的情况下存在。<sup>18</sup> 最高法院强调，只有普遍的福利和他人的权利可限制对经济、社会及文化权利的实施。

172. 在此提及的一些联邦最高法院的裁决表明，巴西在实现所要求并获得司法保障的经济、社会及文化权利方面达到的相关程度。

### 第 5 条

173. 在批准《经济、社会、文化权利国际公约》时，巴西赋予《公约》条款国内规范的效力。《联邦宪法》也包含了一系列广泛的经济、社会及文化权利。因此，只有在例外时期才可实施明确规定的限制。因此，非法的限制不符合巴西政府和社会对实施这些权利的承诺。

### 第 6 条

174. 关于落实工作权，以下段落将集中阐述巴西政府依照从事有尊严工作的三项原则，为实现工作权而采取的行动：(1) 按总体政策要求提供的就业；(2) 参照工人适应工作环境的个人特点(性别、种族、年青度和残疾状况)分配，获得的就业情况；和 (3) 可接受性和质量以及工人健康和人身安全的保护(见对第七条关于禁止就业不足、奴隶劳工和童工问题的评论)。

175. 1994 年以来巴西经济实现了更大的稳定性。2003 第四季度以来，经济每年都出现进一步增长。2004 年经济增长了 4.9%，2005 年 2.3%。随着经济的增长，失业率下降(附件，图 15)。出口收入从 2003 年的 600 亿美元，上升至 2005 年的 1,180 亿美元。2004 年 9.0%的失业率是 1999 年以来的最低点。失业率的削减是

---

<sup>18</sup> Celso de Mello 法官撰写的关于第 23452 号判决意见的部份摘要，DJ, 5/12/00：2006 年 5 月 12 日检索：A Constituição e o Supremo, www.stf.gov.br。

该阶段最重要的一个方面，因为就业人数增长，由 7,610 万人递增至 8,280 万人，尤其是因为更密集地创造了正式部门的就业，而不是同正式部门无关的就业和就业不足。正式劳工市场的工人数量由 2001 年的 2,880 万增至 2004 年的 3,280 万。巴西经济更稳定也体现在 2006 年初支付了国际货币基金的债务和削减利率的政策，这两个因素对巴西经济增长产生了决定性的影响。

176. 不同社会群体采取了不同的实现工作权方式。巴西妇女和黑人构成从事经济活动人口(在业人口)的两大主要群体。根据 2004 年的数据(全国住户抽样调查)，妇女占经济活动人口的 43%，而黑人占 48%(附件，表 26、27 和 28)。尽管她们的素质较高(2003 年工作妇女的平均学历 7.8 年，而工作男性为 6.8 年)，然而，妇女的收入通常仍低于男性。最近的研究表明，白人男性的月收入(864.70 雷亚尔，大约为在业黑人收入(439.00 雷亚尔)的 2 倍。考虑到性别上的差异，对上述这些数字的分析表明，黑人妇女的月收入(347.90 雷亚尔)比白人男性工人(1,027.50 雷亚尔)低将近 70%，约相当于白人妇女月收入(652.20 雷亚尔)的 50%。黑人女工的月均收入比黑人男性的月均收入(500.40 雷亚尔)还要低。

177. 由于按 5%-20%的比例保留须通过竞争考试招聘的公务员职位，确保了残疾人的就业率。各私营企业必须按如下百分比雇用的残疾人：100-200 名雇员的企业提供 2%的职位；201-500 名雇员的企业提供 3%的职位；501-1,000 名雇员的企业提供 4%的职位；和 1,000 名雇员以上的企业提供 5%的职位。

178. 关于年轻人，《联邦宪法》禁止未满 14 岁的儿童充当劳工。14-16 岁的青少年可作为学徒工作；而 16-24 岁的青少年既可作为学徒，也可从事正常职业。政府还执行了鼓励首份工作的政策。

#### A. 为逐步落实工作权采取的措施

179. 《联邦宪法》载有劳工权。工作自由构成了《联邦宪法》保障的个人和集体权利与义务的一部分(《联邦宪法》第 5 条第八款)。宪法确定在任何情况下，包括职业，都不可违反基本的政治和经济自由权，而经济秩序必须以人的工作稳定为基础。因此，尽管巴西未能回避近几年来国际上关于让劳务准则更具灵活性的激烈讨论趋势，但联邦最高法院明确表示这种可能性有限：现行宪法授权社会对话者，通过集体协议的方式，削弱僵化的城乡工人的社会权利，例如，当出现



如下情况时：允许削减工作量；补偿在一周期间和在工作日期间连续加班、轮流倒班的工作时间。[……]但这项不受限制的权利，必须依据不损害工人的生理、心理和收入健康的原则和规则加以实施(Recurso de Revista 第 635122/2000 号)。

180. 工作权领域的自主意愿原则由于法定的最起码工作条件，受到严格的限制。鉴于最起码工作条件在公共秩序中的作用，不可不遵循这些最起码工作条件而危害工人。宪法授权放宽劳务关系，其范围并不广泛，并且不允许无节制地放宽到削减法律明确保障的各项权利的程度(Embargo em Recurso de Revista 第 764185 号)。

181. 国家出台了就业、工作和收入政策，同时采取了旨在巩固和重新整顿公共就业制度的计划行动，涉及：(1) 失业保险行动计划；(2) 劳务中介；(3) 社会和专业资格；(4) 准予直接微型贷款；(5) 各种互助经济模式；(6) 促进青年人第一次就业的公共政策；(7) 劳务市场信息；(8) 打击基于性别、种族或残疾的歧视现象；和 (9) 执行确保工人健康与安全的准则。

182. 为此，联邦公共行政部门掌握着主要按社会综合方案税和公务员遗产继承税征得的重大数额资金。这些资金还得到以下方面的补充：劳工事务检察官办公室对各企业不遵循劳工法实施的罚款和根据《行为调整条款》(就雇主对某些事务采取行动和不采取行动的司法外文件)或根据向劳务法庭提出的民事诉讼，就集体蒙受的痛苦和苦难所出的赔偿。上述这些资金款额投入工人援助基金。在 2003 至 2005 年的三年期期间，工人援助基金的就业和创收方案资金与上一个三年期的资金相比将近翻了一番，超过 410 亿雷亚尔(附件，方框 14)。

183. 工人援助基金的三方平等管理阶层通过由政府、工人和雇主派代表组成的工人援助基金议事委员会与社会各主要阶层人员不断展开对话。

184. 运用工人援助基金实施的各个方案，特别以弱势群体为重点，旨在增强就业政策，增加公共就业体制协助的人员或工人，缩短工人们(重新)融入生产队伍的等待时间，降低失业的社会成本。

185. 首选要指出的是，为那些近期被排斥在劳务市场之外的人提供失业保险金形式的资金援助。平均有 500 万人领取分 4.2 批发放的失业保险金(附件，表 29)。近几年来领取保险金的人数上升，因为需要获得援助的各阶层工人，诸如家

庭雇工、个体渔民、摆脱类似奴役条件的获救工人，以及劳工合同被中断的工人，都是被确认为应给予特别关注的工人群体。

186. 2002 年以来，所有各种形式的失业保险，在领取保险金的实际人数和资金开支方面都出现了增长。

187. 劳务中介的目的是要纠正在劳务市场中自然出现的信息不对称现象，由此帮助解决失业问题。为此，包括全国失业安置制度在内的援助网络设有一个数据库，收存了工人专业和个人生活档案，以及劳务市场的出缺资料文档。全国失业安置制度通过该系统收存的这些资料，为工人查寻劳务市场上符合工人兴趣和符合企业劳务要求的职位。在此还应指出，四分之一的劳务职位优先考虑安排(16 至 24 岁的)青年、40 岁以上的人和妇女。

188. 这些措施旨在继续保护境况较不利的人，包括为增强劳务中介系统的效率做出不懈努力。2005 年，所有的变量数(已登记的人数、辨明的出缺、介绍的人数、安排就职数量)与 2004 年相比都出现了增长。在全国失业安置制度登记的 525 万工人中，向 4,046,060 人推荐了出缺职位，并有 934,000 人被(重新)安置入劳务市场，比 2004 年增长了 5%，比 2003 年增长了 10%。934,000 得到工作安置的人占 2005 年确认的空缺 53%，与前几年的百分比相同。

189. 2003 年，政府设立了一个《国家培训计划》，拟融合和协调公共就业政策，逐步普及工人的社会和专业培训权。这项计划的主要区别在于，计划集中采取适应区域市场需求的行动。计划优先协助未就业的青年人、非裔和土著后裔、身为家庭户主的妇女、40 岁以上者、残疾人、乡村劳工、家庭农民、根据土地改革方案定居的人、自营职业者、家庭佣人、刑满罪犯以及受现代化进程影响的企业工人。

190. 计划通过三个不同的互补机制(地域培训计划、特别培训项目和部门培训计划)，按共同的体制准则和程序，采取权利下放的形式，协调实施。

191. 地域培训计划力求使培训的提供符合区域/地方发展政策的需求。这些计划可由各州、人口超过百万的城市和同一区域或分区域的各城镇联营企业实施。这些计划由各州或城镇劳务部门和(由工人和雇主共同派代表组成的)就业委员会共同管理。大部分国家培训计划通过地域培训计划实施。

192. 部门培训计划具备下列特点：这些计划有可能延续达两年之久；这些计划通过公私伙伴关系实施；这些计划正在巴西 7 个州的 51 个市镇中实施；计划由工人援助基金提供资金。第一批行动计划针对的是航空业、冶金业、旅游业和家佣劳务部门，下一批行动计划将针对民用建筑业、农业及石油和天然气开采业。

193. 特别培训计划根据劳务和就业部培训司公共政策和就业事务秘书处与各个具备社会和专业培训领域业已验证的专业化技术胜任能力和执行能力的全国和区域非赢利组织达成的协议实施。上述非赢利性组织愿意拟订导致增进和普及公共培训政策的项目。

194. “国家针对性小额生产贷款方案”的某些目标包括鼓励小规模微型企业主创造就业和收入，向与方案相关的各机构提供资金和技术援助，从而增进这些机构为小企业主提供的服务。2005 年有五十五个针对性小额生产贷款机构获得援助，国家和开发银行投放了 2.14 亿雷亚尔小额贷款。这笔数额中的 25%是全国方案新筹措的资金。同一期间，有 145,000 个小企业主利用了小额生产贷款。

195. 此外，工人援助基金为了增进产业现代化和为资本货物部门注入活力，还资助建立了全国产业园现代化方案。这个方案由全国开发银行以及工人援助基金按信贷额度提供的资金组成。允许开展固定利率信贷业务，联邦政府利用特别预算拨款，承担了长期利率浮动的风险。

196. 2003 至 2005 年民用建筑信贷额度的实绩可佳，比前一时期的增长率高得多，总共约 20 亿雷亚尔。同时值得指出的是，针对出口提供的信贷额度，总共投放金额约为 66 亿雷亚尔，比上一个三年期的投放额度增长了五倍；而为技术变革和传播提供的资金总共约 3.21 亿雷亚尔，是前一时期所提供资金的 12 倍。

197. 另一个重大的行动计划旨在为信贷代理员举办性别问题的培训。目的是促使代理员在履行职能时加强认识敏锐度，以期提高服务质量，由此扩大妇女，尤其是购买力较低妇女对信贷的需求。由此，扩大妇女获取信贷和获取城镇生产性小额信贷的途径。2005 年，一个题为“女性获取小额信贷的需求：扩大女性客户的战略项目”的项目，促使巴西各大区域 10 个州中 250 个专业小额贷款经营机构提高了关注程度及其质量。

198. “创造就业和收入方案”下的信贷额度也是使工人融入劳务市场的一个重大因素。这个方案着重于支持依据政府发展政策被列为优先的劳务密集部门，

包括微型和小型企业、合作社和工人协会，自由专业人员以及城镇和乡村地区的低收入微型企业主。

199. 此外，还有为解决具体部门和区域投资需求设立的方案，以期发展基础设施、增强竞争力和出口，并将低收入工人(重新)融入生产活动。

200. 就业政策的革新要素之一是，鼓励与企业主或雇主无关的自行就业者，通过各个扶持互助经济的方案，发挥积极主创作用。2005 年的一次普查表明，至少有 125 万工人采取自我就业的方式行使了工作权。自我就业涵盖了一系列从家庭农业耕种到大型集体冶炼坊或服务部门企业的广泛活动。这些活动以工人拥有资本所有权，<sup>19</sup> 并通过保障工人参与的民主机制实行资本管理为特点。

201. 相当大部分的工人从事互助经济方面的活动，导致联邦政府在 2003 年建立起了劳工和就业部下的全国互助经济秘书处，为确保工人得以争取到其他空缺职位，采取了下列措施：(1) 支持资助大众合作社的公立和私立大学网络；(2) 援助生产经售和外销；(3) 如 21 个互助经济公共中心目前所显示(各自地区此类政策的参照)，与各城市和州政府建立起伙伴关系，联合实施各自地区的互助经济；(4) 与官方金融机构协作，确立该部门的具体信贷额度；以及 (5) “通过工人组成的自我管理制度，实现企业恢复方案”在第一年期间协助挽救了 139 家倒闭企业。

202. “互助经济”方案包括援助前逃亡黑奴社区幸存者的特别计划行动，通过建立团结发展代理机构援助了 76,000 多个家庭。这项行动计划获得了相当的成功，为此，2006 年将该计划推向其他部门，包括由“失业工人运动”和众多具体生产链企业形成的一些部门。同时，在劳务和就业部与卫生部之间形成的伙伴关系下，向卫生服务的使用者推行了团结经济活动计划，支助建立了社会合作社。

203. 关于青年人的工作，一些企业称青年人缺乏经验和素质差，称这是不愿意雇用他们的理由。为了增强和支持青年人获得就业的机会，联邦政府开设了下列职业培训方案：以青年和成年人教育和青年社团形式，推行支持青年方案、厂校方案、职业培训融入中等教育方案。

---

<sup>19</sup> 资本虽然并非完全归工人所有，然而，重要的是，这种劳资关系可称之为劳工企业，即，在这样的企业中不存在老板与业主之间的区别。

204. 支持青年方案是针对青年人的一个主要联邦方案。其目的是为青年人口中极端弱势的部分提供所需的紧急援助。这部分弱势青年学历低，难以进入结构性的劳务市场。方案的目的是提高 18 至 24 岁青年人的学历和职业素质，并鼓励他们从事社区工作。申请人要具备资格，就必须完成 4 年的基本教育，但不必读完 8 年。在 12 个月期间内，为方案参与者开设了 (1) 一个提高他们完成基本教育学习能力的课程；(2) 职业培训；以及 (3) 旨在实现数字化融入的培训单元。在此期间，每月向方案参与者发放 100 美元的津贴，但必须从事社区服务。

205. 2005 年各州州府和联邦区实施了 3.11 亿雷亚尔预算经费的支持青年方案。2006 年预计的预算拨款将使该方案可扩大到人口超过 200,000 的各首府——总共 34 个城市——大都市区域，提供 57,600 个空缺职位。目前方案刚刚推出一年半，已经招收了 95,000 青年人，还有 111,000 人在各首府和其他各城市接受注册程序(资格考试)。

206. 与非政府组织、公共管理员和企业合伙制订的“厂校”方案为低收入青年人作好进入劳务市场的准备，为 250 个市镇的 12,000 申请人开办了初级职业培训班。为了参与培训，申请人必须在 16 至 24 岁之间，人均家庭收入不超过 1.5 倍最低薪金，并在公立中小学或联邦政府教育方案就读。2005 年以来，教育部为该方案投入了 2,500 万雷亚尔，包括为每一名学员提供助学金。2006 年预期投资总额达 5400 万雷亚尔，目标是到年底培训 40,000 青年人。

207. 以青年和成人教育方式推出的职业培训融入中等教育方案(中级职教方案)，为学业中断的 18 岁以上工人提供职业培训，提高他们的学历，以这种方式增强了巴西政府的各个社会容纳项目。2005 年 6 月建立的方案，通过总共 1,600 个小时的初级和继续教育培训班以及总共 2,400 个小时的技术培训班，截至年底培训出了 8,000 名工人。2006 年的方案预算是 2,100 万雷亚尔，其中 1,500 万雷亚尔将用于联邦职业和技术教育网络的 144 个机构，600 万雷亚尔将用于联邦各州。

208. 巴西政府为难以从政府赞助的方案获益的一些年轻人，诸如前逃亡黑奴后裔、土著人、参加社会和重新恢复教育的被羁押青少年以及残疾青年，提供参与社会青年联合社团的机会。凡因缺乏资格而三次被拒绝雇用的青年人也可参与这个方案。由至少合法成立 5 年以上的青年组织而且至少由 10 个社会实体或运动组成的联合社团应寻求公共机构、企业部门以及金融和合作机构的支助，以使青

年人得到培训并融入劳务市场(附件,表 31)。劳务和就业部有义务与那些被称之为“砥基实体”的机构签订管理理事会、区域劳工署和就业问题公共政策秘书处提议的各项协定。

209. 联合社团提供基本培训,其方向是:数据融入;人类道德和公民价值观;环境、健康以及终身教育素质;旨在鼓励和支持获得更高教育水平的计划;和参与某些创业传授讲习班。受训青年必须曾在学校就读但未完成中级教育,而且来自人均收入不超过最低工资一半的家庭。联合社团的目标是,至少安排 40% 受训者从事正式职业或从事其他创收性职业。

210. 依照有关增进男女之间机会平等和打击一切形式就业和职业歧视的国际劳工组织(劳工组织)第 100 和 111 号公约以及《联邦宪法》的相关规定,上述各项行动计划,尤其是与进入劳务市场的职业培训相关的行动计划均基于性别和种族平等的原则。

211. 2004 年 8 月巴西与南锥体共市其他国家一样,在该国劳务和就业部下建立了“就业机会和两性平等以及种族问题三方委员会”。该委员会由政府、雇主和工人三方代表组成,体现了联邦政府致力于弥合机会平等和打击歧视现象方面的历史鸿沟。委员会的宗旨是提出同机会平等和打击就业歧视的公共政策有关的建议和提案,以性别和种族问题为重点。

212. 关于消除劳务市场的歧视现象,所实施的计划行动包括以下方面:(1) 通过区域和国家研讨会,研定关于消除就业和职业种族歧视和促进种族平等的国策;(2) 促进性别和种族平等、铲除贫困和创造就业的体制性加强方案。这个方案的目的是,通过增强各级政府、社会组织以及劳工和雇员组织的体制能力,着重培训制定和实施上述政策的管理人员,支持将性别和种族问题融入消除贫困战略以及创造就业和创收的政策与方案。

213. 制定保护工作妇女的立法。《联邦宪法》保障妇女享有不丧失就业或薪金的 120 天孕产假(《联邦宪法》第 7 条第十八款)和保护怀孕妇女从怀孕确定即日起至产后 5 个月内不被任意或毫无目的地解雇(宪法暂行条款,第 10 条第一款 b 项)。《整编劳动法》还保障妇女出于健康原因的职位调动和恢复其原职;工作时间的病假(第 392 条第 4 款);停止在危害健康条件下从事劳作的合同(第 395 条),以及在婴儿满 6 个月以前,允许在工作时间两次休息哺乳的权利(第 396 条)。

214. 《整编劳动法》各项保障仅适用在正式劳务市场就业，具有合法注册工作记录证，并向巴西的社会保险体系纳款的妇女。这些权利并非都适用于家庭雇工。家庭雇工占从事经济活动妇女的 17%，且不受《整编劳动法》管辖。家庭雇工怀孕时，既无权享受职业的稳定性的，也不领取失业保险金或加班费。

215. 2005 年设立的家庭雇工和公民地位培训计划旨在使女性家庭雇工获得职业和社会资格。在实施实验性项目的七个城市(累西腓、萨尔瓦多、阿拉卡茹、圣路易斯、坎皮纳斯、圣保罗和里约热内卢)为家庭雇工举办了旨在提高学历(小学)同时进行培训的方案。为了消除家庭雇工未经登记而不能享有劳工权利这一限制因素，最近通过的第 284/2006 号暂行措施，允许在雇主就家庭雇工的工资(按总额 12%的比例)缴纳社会保险费的情况下，扣减雇主应缴的所得税。这项措施寻求鼓励家庭雇工实现其工作现状的正规化，从而有资格享有社会福利。联邦政府预期首批实现略多于 120 万名的家庭雇工的工作现状正规化。在此还得提及，散发了 50,000 份有关家庭雇工权利的手册并在联邦政府支持下展开了全国广播电台运动，鼓励对巴西家庭雇工的正规化和稳定化措施。

216. 增加可实际获得这些社会权利的妇女人数，仍是一项长期挑战，不仅对于家庭雇工和其他非正式工人，而且对于受法律保护的妇女都是如此，由于雇主不遵循有关这些事务的准则，阻碍了她们在享有这些权利。关于工作妇女的权利，劳工当局的监察遵循适用于其他权利的同样程序，禁止犯罪活动，实行惩治，并促进公平的劳务作法。雇主若不执行上述任何准则，将须支付司法裁定的赔偿。

217. 2005 年 9 月推出的两性平等方案目标如下：(1) 促进致力于消除在获取就业、报酬、晋升和职业稳定方面存在的所有形式歧视；(2) 鼓励雇主采取促进企业中男女机会平等的管理做法；(3) 建立一个有关尊重劳务市场两性平等的管理做法数据库。方案的初期阶段以公共企业为对象，这些企业承诺，在一年期间采取增进两性平等和打击所有形式歧视的行动，以下列两领域为主：人员管理和组织文化。十七个业已恪守这项方案的企业，它们若在第一年年底完成了方案拟议的行动计划，将有资格荣获“两性平等奖章”。为消除就业歧视现象采取的形式之一是，在各项鼓励方案中超比例地雇用妇女和黑人。

218. 为了防止对患有某种残疾的 537,000 名已就业者的歧视，增进其他残疾人就业的机会，政府正尽职尽责地监督《配额法》的遵守情况。2005 年，当局按配额制(附件，方框 18)为 12,786 人安排了就业。全国协调融合残疾人事务署在政府各部之间实施了各项旨在雇用残疾人的行动计划。这些行动计划包括与各企业举行研讨会和会议，尤其是同那些为政府提供外包服务的企业展开对话，以确保《配额法》的执行。

219. 由日本残疾人康复社支持，并在美洲银行资助下，在巴西和日本实施了一个实验性的项目“面向未来青少年项目”，旨在扩大残疾青少年就学和获得工作的机会，使他们具备从事工作和享有完全公民地位资格。

220. 《联邦宪法》(第 7 条第二十二款)、《整编劳务法》(第 154ff 条)及其相关的《管制准则》，确保了保护工人健康和身体健全的权利。劳工和就业部有义务确立各项准则并监督工作环境和条件。

221. 此种规范职能包括，劳工和就业部根据国际劳工组织所述的模式，经过公众磋商和三方谈判，制定和修订了所颁布的《管制准则》(附件，方框 19)。自 1990 年代以来，建筑业工作条件和环境问题常设全国委员会和为开展有关各项准则的磋商、剖析、技术提案、验证和修订工作而设立的均等三方常设委员会鼓励政府与社会对话，由此增加了实施商定文书的实效。目前有 20 个三方委员会在运作，处理该领域的具体问题。

222. 有关工作安全和保健立法和管制条例的遵循情况，由劳务监察员核实。劳务监察员也同时负责启动对违约者的惩治程序。由于监察员的行动，现行管理框架和工人食物方案的存在，减少了与工作相关的事故和疾病数量，改善了工人的福利，削减了社会保险开支。1996 至 2004 年期间，工作事故指标相对稳定，死亡和长期残疾事故的数量减少。

## 第 7 条

223. 巴西是参与国际劳工组织有关建立确保工人公平和有利工作条件的“西半球体面工作议程”讨论的国家之一。



224. 针对巴西的情况，对就业不足现象的讨论主要集中探讨，因延长工作时间的趋势，收入低于最低工资的问题。以下针对就业不足现象的审议，将限于减少领取低于最低工资报酬工人数量的问题。

225. 2006 年，最低工资达到了 21 年来的最高水平。近三年来，最低工资的名义价值(不计入通货膨胀率)上升了 75%，从 2003 年 3 月的 200 雷亚尔提高到 2006 年 4 月的 350 雷亚尔(附件，图 16 和 17)。即便如此，这也没有达到宪法有关最低工资应足够满足工人及其家庭保健、教育、住房、衣着和娱乐方面需求的规定。据统计和社会经济研究协会间部门估计，对一户两个成年人和两个孩子的家庭，要达到上所述目标的必需金额大约为 1,550 雷亚尔。<sup>20</sup>

226. 近几年，巴西政府加紧了禁止童工和奴役劳工的行动计划。这项致力于铲除童工现象的工作，赢得了国际劳工组织 2006 年《全球童工状况报告》的赞扬。<sup>21</sup> 为确认巴西取得的进展，劳工组织的劳工局发表了《全球报告的国别增编》，从而提供了所取得进展的详情以及促使《全球报告》赞扬巴西的一些事实，以及该国有可能面临的种种挑战，力争进一步减少女孩、男孩及青少年在危害其未来以及有损巴西经济和社会前景的条件下从事工作的人数(见劳工组织《2006 年全球报告》增编——巴西)。<sup>22</sup>

227. 据劳工组织 2005 年关于全球反强迫劳动联盟的报告估计，巴西境内有多达 25,000 名的工人在类似奴役条件下劳作。当今最常见的奴役形式是“由于债务的奴役”：通常生活在乡村和边境地区的工人在心身两方面被迫滞留在农场或其他工作场所劳作，直至他们偿还了通过欺诈手段迫使他们欠下的债务或按合同条款劳作。

228. 巴西劳工立法规定保障获得体面的工作，而经 2003 年修订的《刑法》(第 10803 号法律)界定了奴役劳作罪，并规定在不影响对所犯任何暴行施加惩处的情况下，对违规行为，除了罚款之外，可判处 2 至 8 年的监禁。

---

<sup>20</sup> 统计和社会经济研究协会间部门，2005 年 10 月 22 日检索的 [http:// www.dieese.org.br / rel/rac/salminout05](http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminout05) “必需的最低名义工资”。

<sup>21</sup> 亚洲和巴西的实例增强了如下信息：即减轻贫困和大众教育是致使国家走向消除童工现象转折点的一个重要先决条件。如果巴西和中国能把握这一历史转折，那么其他国家也能。《终止童工现象：在望》。劳工组织《2006 年全球报告》第 60 段。

<sup>22</sup> 《2006 年全球报告》增编——巴西，第 04 页。

A. 为逐步落实自由和公正工作权所采取的措施

229. 巴西政府确定了远远高于现行国内通货膨胀率的最低工资年度增长率，以期逐步并责任地落实《联邦宪法》和《经济、社会、文化权利国际公约》的规范条款。1995-2005 年期间，对最低工资的调整寻求抵消由于通货膨胀造成的贬值。2005 年共和国总统设立了“最低工资结构整顿四方委员会”，改变了这种状况。四方委员会由联邦政府、各州、各市镇、雇主、工人和退休者代表组成，其职能是提出不断调整稳定最低工资的方案。委员会在讨论期间审议了直接受益人 1,500 万、间接受益人至少 4,000 万的社会保障和福利方案支付的金额。1980 年代，特别是 1990 年代初，全国最低工资实际价值，即最低工资购买力急剧下跌。从 1995 年起最低工资逐步提高，直至 2006 年 4 月达到 350 雷亚尔，即 21 年来的最高水平，超过了最低工资 1975 年的购买力。

230. 2005 年出于同样的目的设立了参众两院联合委员会，这是出于制定中长期政策的需要，以重新界定这项改善巴西境内的收入分配和减轻社会不公平现象的有力的措施的作用。最低工资价值稳定政策不只是作为政府，而且也作为国家关注的问题最终融入了预算措施。在原则上，最低工资力求抵消这一阶段通货膨胀积累形成的贬值，体现出按人均国内生产总值衡量的经济生产率增幅，然而，可通过工人与雇主和政府各方代表之间的谈判，提高调整的百分比，但是永远不能突破维持对公共账户控制的必要限度。

231. 在 2002 年 4 月至 2006 年 4 月期间，这种做法按实际值稳定了最低工资，保持在约 25%左右，比前一个四年所达到的增长率高出 5 个百分点，领取低于最低工资报酬的工人数量未出现实质性变化。领取达一份最低工资的工人百分比基本上保持了稳定，从占从事经济活动人口的 27.7%下跌至 27.6%(2003-2004 年全国住户抽样调查)。按照绝对数字，约有 1,700 万人的收入低于最低工资(附件，表 13)。最后，降低基本口粮产品的税率，将最低工资的基本口粮购买力从 1.3 提高至 2.2(附件，图 18)。

232. 关于体面劳工议程，特别在遏制奴役劳工方面，包含 76 项行动计划在内的“(2003 年)全国铲除奴役劳工现象计划”界定并协调了国家和民间社会实体在处置这个问题方面的不同职能，并且在政府议程中增加了防止奴役劳工和使得救工人重新融入社会的内容。由代表各官方机构和民间社会的 18 位成员组成的全

国铲除奴役劳工现象委员会审查劳工和就业部、共和国总统人权事务特别秘书处以及其他各机构缔结成伙伴关系执行上述计划的情况。

233. 在 1995-2000 年期间，劳工和就业部的流动巡察特别组实施了 119 次巡察行动，监察了 582 个农场，拯救了 2,303 名工人。随后 5 年期间(2001-2006 年)，特别巡察组展开了 301 次行动，巡察了 928 个农场，拯救了 16,799 名工人。自 2000 年以来，对新得救工人进行登记，在登记册上增添了 19,000 人的姓名。这份登记册使得救工人可由公共劳务检察厅出面代理，筹备向劳工法庭提出的诉讼，让法庭确定向这些被救工人支付的赔偿。2006 年，赔偿总额达 2,200 万雷亚尔(附件，方框 20)。

234. 监督小组对一些最有可能发生在类似奴役条件下对工人进行剥削的区域，诸如马托格罗索州、马拉尼昂州和帕拉州进行定期例行巡察。巡察组由劳工审计监察员和联邦警察组成。按惯例由公共劳务检察厅监督他们巡察行动。劳务检察厅设立了全国打击奴役劳工现象协调署，以实施这些监察行动，以期加强被拯救工人的劳工权利，诸如落实损害赔偿和精神伤害赔偿。联邦公共检察厅参与实施各项国家政策并接受检察报告和执行必要的惩治行动。

235. 由公设劳工辩护人办事处投诉要求并经劳工法庭裁定对集体蒙受的痛苦和伤害的赔偿，由于对被判定罪行实行的高额罚款，被证明是一项高度有效的阻遏措施，致使对奴役劳工的剥削无利可图。2005 年 5 月，帕拉州区域劳工法院，就某个企业对约 180 人，其中包括 9 名青少年和一名儿童的奴役行为，裁定了前所未有的最高赔偿金额，500 万雷亚尔。

236. 犯有劣迹的企业主和企业将记入经 2004 年第 540 号法令通过，由劳工和就业部设立的劣迹雇主登记册，从而禁止享有官方银行和发展机构提供的信贷和税务鼓励措施(目前正在谈判将这项措施扩大至在该国境内运作的所有金融机构)。这份登记册的最新版本(截止 2006 年 8 月 28 日)载有 158 个姓名，其中 30 个被法庭的暂停法令勒令暂停经营。12 名企业主由于两年内未再重犯奴役劳工的行为，他们的姓名已从此登记册中删除。

237. 国家和劳工组织开展的各项运动也促使社会提高警觉。这些运动导致：制定了 100 多项企业反奴役契约，规定对侵权企业主的商业和金融制裁；实现劳资关系正规化；通报工人易受陷害的情况；培训被拯救的工人；以及其他相关

措施。签署契约的各方包括主要的链锁超级市场、产业、金融集团、雇主协会和非政府组织。

238. 此外，国会正在讨论宪法修订案(第 438/01 号)，呼吁没收被查出发生奴役性劳工剥削的土地，此外，还在讨论一项法律草案，禁止公共行政部门与从事奴役劳工剥削的自然人或法人实体签署合同，并禁止这类自然人和法人企业获得公共信贷(第 487/03 和 108/05 号议案)；规定奴役劳工的行为为应受到更严格惩处、而且不可予以保释的邪恶罪行；并核准了《劣迹雇主登记册》的法律地位，公布那些使工人蒙受类似奴役条件的企业主姓名。

239. 关于禁止童工现象和履行各类保护儿童的国际文书方面，诸如“防止和铲除童工现象全国论坛”、在劳工组织支持下实施的“消除童工方案”和“童工和青少年劳工指数概况”等若干行动计划都体现出了巴西政府的关注。2003 年设立了由联邦政府、民间社会、工人和雇主以及国际组织代表组成的“消除童工全国委员会”。该委员会起草了“消除童工和保护青少年工人的全国计划”。这项计划的主要新颖之处包括综合现行联邦方案，并融入以性别、种族、经济条件和职业种类问题为重点的一些新行动计划。

240. 区域劳工署——区域劳动问题秘书处的流动巡察队，在公设劳务检察厅和联邦警察就某些案件提供的支持下，实施禁止童工的行动。巡察首先以童工为关注焦点，巡察童工和少年劳工指数概况确定的一些此类问题发生率较高的城市和经济活动。童工是例行巡察和根据揭发进行巡察的目标。

241. 劳工视察决定性地促进了童工指数的削减，从 1990 年代初一直至 2004 年，童工指数显著下跌。2002-2004 年期间，5 岁至 9 岁童工下跌了 60.9%，即在两年时间内，从事童工劳动的儿童减少了 50 万；5 岁至 15 岁童工人数从 1995 年的 13.74%(510 万儿童)，下跌至 2004 年的 6.9%(资料来源：《2006 年全球报告》增编——巴西)。因此，在这一阶段，童工雇佣率递减了 47.5%，<sup>23</sup> 这意味着 240 万儿童和青少年停止了工作。

---

<sup>23</sup> 从 2001-2004 年全国住户抽样调查/巴西地理和研究所普查获得的童工数据。不在参照周工作，但却在寻找工作的青少年人数则另行分列。在此应注意到的事实是，全国住户抽样调查的涵盖面已扩大至北方区域所有各州的乡村地区(原先只涵盖托坎廷斯州的乡村地区)。这就在相当程度上形成了工作儿童和青少年较高的人数。为确保与前几年的可比较性，2004 年形成的数字不包括前几年未涵盖的地区。

242. 公设劳务检察厅在出现保护公共利益的需要时，作为执行法律的监督机构，负责向主管劳工法庭提出法律诉讼，起诉雇用儿童和青少年的雇主，要求就集体蒙受的精神伤害给予补偿。公设劳务检察厅设有一个打击童工现象和青少年工作规划事务全国协调处，在巴西所有各州都设有分支办事处，它们共同制定了有关预防和禁止童工的政策。

243. 除了遏制措施之外，国家还采取鼓励母亲确保其 16 岁以下子女不过早参与工作的措施。1996 年，国家设立了公民票证制度，为母亲提供每月津贴，以遏制利用童工和青少年劳工从事被视为最恶劣的劳动(奴役、挖垃圾填埋坑等)活动。1999 年，该方案改名为消除童工方案，扩大到防止不满 16 岁的未成年人从事任何形式的工作(学徒除外)。联邦政府向设有下述方案的各州转拨基金：使儿童延长在校时间方案，和为城镇地区入学儿童家庭提供每月每个儿童 25 雷亚尔和乡村地区每月每个儿童 40 个雷亚尔资助的方案。<sup>24</sup> 最初该方案直接针对从事最恶劣形式工作儿童集中人数较高的各个州。自那之后，该方案的涵盖面已经扩大；目前已经扩展至全国范围。

244. 1996 年，为上述行动计划所作的预算总额为 931,500 雷亚尔。2005 年，政府为使 100 万儿童受益，拨出了 5.333 亿雷亚尔(附件，方框 21)用于助学金和延长教学时间。延长教学时间是为各州提供的一项鼓励措施，以资助按日常补充教学计划提供的社会教育活动，从而延长儿童的在校时间。目前，16 岁以下打工儿童和青少年得益于此方案的人数达 110 万；2006 年的目标拟援助 320 万儿童和青少年。

245. 2005 年，在对第 10 条的评论中解释的“消除童工方案”和“家庭补助方案”开始合并，以期提升这两个方案，扩大这两个方案对处于劳工状况的儿童和青少年的涵盖面，将消除童工方案的社会教育行动计划推广至处于劳工状况、受家庭补贴方案援助的儿童和未成年人，以及扩大家庭补贴方案，让所有符合资格的家庭受益。

---

<sup>24</sup> 2005 年 11 月 13 日检索结果，可检索：<http://nds.gov.br/programas /programas04.asp>。

## 第 8 条

246. “新国家”(Estado Novo)时期(1937 年至 1945 年)制定的劳工立法禁止罢工和封厂(由雇主采取的中止生产做法,以迫使雇员让步或抵制雇员要求的行动),并确定只有事先得到劳工部授权,并且劳工部颁发了必要的工会或协会宪章的情况下,工人与雇主组织才可运作。该立法还确定考虑到特定的地理区域(区、城市或州,每一类经济活动只能设立一个此类工会,工会向其所代表的全体工人,不论他们是否为工会会员,征收强制性的会费。此外,政府可干预工会和更换工会的领导层。

247. 在结束军政统治之后编纂的 1988 年宪法改革了从瓦加斯(Vargas)时期继承下来的一些体制内容,中止了工会运作必须事先得到劳工部批准的规定,并允许组建工会中心。然而,宪法强调了每一经济类建立一个工会和强制交纳工会会费的原则。

248. 关于每一经济类只能有一个工会的规定,联邦最高法院的理解是“宪法准则规定,职业或工会协会是自由的,除了工会在组建时必须向主管机构——劳工和就业部登记之外,法律不能要求组建工会前事先得到国家的批准。劳工部负责与相关的第三方(工会)共同按照第 5/90 号和第 9/90 号“规范指示”的规定,监督对每一经济类组建一个工会要求的执行情况。在这两项“规范指示”规定的时间内,只要是与某个工会的登记相关的指控,即允许主管公共行政部门废除对被控工会的登记”(第 207910 号增补资料[Recurso Extraordinário])。

249. 每一经济类组建一个工会的规定造成工会碎裂现象,有些工会往往没有什么代表性,这些工会的设立和长期维持只是为了享受强制缴纳的工会会费。劳工和就业部的数字表明,1988 年有 8,000 个工会,2006 年的工会数达 23,000 个。

### A. 为落实组建工会权采取的措施

250. 为寻求对目前的体制达成一项谈判解决办法,联邦政府建立了全国劳工论坛、一个由政府、雇员和工人代表组成的三方机构。总统 2003 年第 4976 号法令以及同样在 2003 年颁布的第 1029 号行政法令指定该论坛承担促进全面了解巴

西劳资关系，尤其是工会与劳工立法之间关系的任务，并推动起草旨在促进宪法和次宪法领域工会与劳工改革的议案。

251. 2005 年，论坛历经将近两年的会议达成了协商一致，拟出了第 369 号《宪法修正案》和《工会关系法案》，按照劳工组织第 87 号公约，彻底修订了巴西的工会结构。在落实加强保障公务员组建工会、集体谈判和罢工权方面也取得了重大进展。在实现了这些变革之后，目前正在讨论批准劳工组织第 151 号、以及第 150 号和第 185 号公约的问题。

252. 在论坛的任务完成之后，建立起了全国劳资关系理事会，这项一揽子规划的关键要素，即是为庆贺劳工日推出的“2006 年 5 月一揽子计划”。理事会由来自每一个参与部门——政府、工人和雇主的五名代表组成。理事会的目的是力争就诸如调解工会之间的冲突和制定公共政策之类问题达成协商一致。全国劳资关系理事会设有两个双方议事庭：一个是政府与雇主代表议事庭；另一个是工人与政府代表议事庭。

253. 与此同时，工会联合会实现了合法化。这是工会运动长期以来的一项要求，也是劳工组织建议的一个专题。对这些实体法律上的承认，给予了各工会代表法律上的支持，可与政府展开谈判，并参与诸如工人援助基金议事委员会和计时服务部保证信托基金董事会之类的公共社团机构。加入公共理事会必须符合如下要求：(1) 会员必须由包括至少分布在全国五个区域的 100 个工会组成；(2) 代表上述这些区域中三个区域的 20 个工会；(3) 工会成员的组成至少横跨五个经济活动部门；和 (4) 附属理事会的各工会会员至少有 10% 是全国范围的附属工会会员。简而言之，几百个工会联合会加入理事会和社团机构成为现实，并与工会的代表性挂钩，这是实现国家决策进程更大程度民主化的一项保障。

254. 《联邦宪法》全面保障罢工权。第 7783/89 号法律确定了行使这项权利的一些法律限制，诸如对一般集会的批准和事先通知雇主。法律还规定了维持基本服务，以满足不可拖延的社区需求，即这些需求若不得到解决就会对民众的生存、健康和安​​全形成直接的危害。雇主与工人之间达成的协议规定组织一些维护小组，以防止罢工对资产、机械和设备造成无法挽救的损害，并在罢工一结束就能立即恢复运作。公设劳务辩护人处负责就罢工纠纷投诉劳务法庭，以确保维持基本的活动。

255. 《联邦宪法》还承认，公务员根据即将颁布的补充法律确立的条款和限度，有权举行罢工(第 37 条第七款)。在无条例管制的情况下，国家各法院之间似乎存在着分歧。联邦法院基于“公务员行使罢工权的条件是，必须通过颁布界定公务员行使罢工权的条款和限制的补充法律，完善《联邦宪法》第 37 条第七款确立的准则。不能依此类推地执行第 7783/89 号法律”的宣称，一直反对行使这项权利。<sup>25</sup>

256. 关于谋杀工会领袖的诉讼数量日益增多，以及警方的调查和(劳工代表机关看来)将使联邦若干州的工会活动划为罪行的诉讼，引起人们的关注并要求三个权力部门的国家机构迅速采取干预行动。

## 第 9 条

257. 1988 年颁布了《联邦宪法》之后，巴西按劳工组织 1952 年第 102 号公约所载的建议，建立起了社会保障体制，按公约条款这意味着：“社会通过一系列预防经济和社会剥夺的公共措施向其成员提供社会保护，没有这些保护措施将会由于疾病、怀孕、工伤、职业病、失业、丧失能力、老年、死亡，造成社会成员收入的消失或大幅度的削减，并提供医疗照顾和帮助有孩子的家庭”。

258. 因此，巴西体制隐晦地采取了上述概念，并明确地采取了应规范与社会保障、福利和保健有关的所有政策的关键原则：(1) 普遍涵盖与援助；(2) 乡村和城镇福利的统一和对等；(3) 福利价值的不可减损性；(4) 以社会保障预算形式(自主形式)体现的融资基础多样性；(5) 社会保障次级制度(社会保障、保健和福利)的民主性质。

---

<sup>25</sup> 第 485 号禁令。同样，法院裁定第 3235 号为不符合宪法的行动指令时阐明“各州法律决定，立即解雇一位参与造成服务瘫痪的罢工的试用公务员，并非不符合宪法。公务员的罢工权尚未加规范，因此，不可适用《联邦宪法》第 37 条第七款。”最高劳工法院也以同样的方式裁定(RMS, 第 8811 号)：“只要《联邦宪法》第 37 条第七款要求的补充法尚未颁布，公务员的罢工仍为非法。”相反，联邦最高法院法官 Marco Aurélio Mello 的立场概述了执法官员承认公务员行使罢工权的思路：“尽管自从颁布了 1988 年《联邦宪法》以来，十年已经过去，但宪法赋予公务员罢工权一直未加以规范的事实，不应被引述为具有决定性的实效。直到补充法令颁布之前，现实的情况并不是没有权利，而是缺乏概况这项权利的指导准则。不支付罢工者的薪金，是一项极其重大的强制行为，违背了理性原则，忽视了工人的尊严并使之无法享受宪法保障的权利(SS 2061)。”



259. 基于上述原则实施的社会政策，力求为那些处于社会风险的个人及其家庭提供社会保护。这些个人在缴费社会保障制度下，获得具体援助；免费的社会福利制度是为无缴费能力的更贫困阶层设立的；免费统一保健服务(见对第 12 条的评论)。

260. 巴西缴费的社会保障制度有三个分支。第一个分支由针对联邦、州和市镇各级公务员和军方人员组成的单独社会保障体系。<sup>26</sup> 第二个分支由自愿补充社会保障组成。这一分支的目的是为那些由私营部门承保的人提供补充福利。第 41/2003 和 47/2005 号宪法修正案也允许设立公共部门的自愿补充社会保障体系。第三个分支是由全国社会保障协会管理下的一般社会保障体系承保的强制社会保障。

261. 一般社会保障体系允许对家庭农业制度下的农工(受保农工)适用不同准则。此种不同待遇所考虑的缴费形式是基于在市场出售的产品(由购保者支付)、不依据个人缴费期长短的家庭农业务农年限证明、年龄、以及与城镇受保标准不同的享受福利标准。这一类保险包含配偶、伴侣和在家中从事乡村活动年满 16 岁以上的儿童。这类保险还包括个体渔民、印地安人和从事乡村活动的前逃亡黑奴后裔及其家庭。

262. 家庭农耕制度下的农民获取收入的方式与按每个月的薪金定期缴纳保险费的城镇工人不同，这是推行上述不同待遇做法的理由。正如不存在典型保险费缴纳关系一样，有关退休金、死亡抚恤金、疾病或怀孕保险福利金价值的确定，依循普遍福利的逻辑模式，其不变价值相当于最低工资。

263. 非缴费性的社会福利建立在分散管理原则的基础之上，以巴西社会最弱势阶层为对象。这个体制为儿童、青少年、老年人和残疾人提供一系列的服务，包括家庭照顾、日托照顾、社会服务、托儿所和收容所等其他各类服务。社会福利还包括收入转移方案，诸如第 6 条提及的消除童工方案和连贯福利方案，旨在照顾那些收入低于贫困线的老年人和残疾人。

264. 社会保障和社会福利加上构成社会保障体制的其他一些政策，为本报告所述各领域提供福利，涉及为病人、孕产妇、老人、患者、幸存者、工伤人员及

---

<sup>26</sup> 联邦政府可选单独设立的社会保障制度。没有自身社会保障体制的政府各级公务员，可根据社会保障普遍制度的同等规则获得援助。

这些人的家庭提供有效援助。下文各段落将阐述全国社会保障协会为每一领域支付的福利金。

265. 巴西的社会保障是一个缴费性体制。这就意味着，若要获得享受该体制福利的资格，个人必须在整个生命期间按比额缴费。因此承保覆盖面是普遍的，但是受保人须符合法律确立的资格规定(附件，图 19 和 20)。1992 至 2002 年期间，被视为得不到社会保护的人数增多。然而，自 2002 年以来，未受保者的百分比已下跌，受保人数的百分比则上升了。

266. 2005 年社会保障福利支付额占国内生产总值的 7.50%(附件，表 34)，社会保障缴款的纯收入约为国内生产总值的 5.57%，所需融资额相当于国内生产总值的 1.93%。融资需求较高有两个主要原因。融资的增长与近十年来的人口因素直接相关，而人口因素反过来又受到下述两种现象的影响：(1) 出生率低；(2) 预期寿命延长以及因此出现的巴西人口中老年人的增多。2000 年，男性预期寿命为 64.5 岁，女性 68.6 岁；2004 年，男性为 67.9 岁，女性 71.7 岁(附件，图 21)。另一方面，出生率从 1980 年代的 3.2%下跌至当今十年的 2.0%(附件，图 22)。第二个因素与福利调整政策有关，尤其是涉及相当于最低工资的福利金，这笔支出占 2005 年 12 月福利总支出的 65.7%。调整幅度高于通货膨胀，从而提高了受惠者的购买力和生活质量。1998 年至 2005 年期间，社会保障福利的平均值实际增长了 16.2%(附件，图 23)。2005 年，该制度平均支付了 2,350 万份社会保障福利金。社会政策主要以此种形式促进消除巴西经济中的贫困和收入不均等现象(附件，方框 22)。

#### A. 为落实社会保障权采取的措施

267. 在本报告所述期间，最重大的立法变革是 2003 年对公务员社会保障体系的改革(第 41/2003 号宪法修正案)。这项改革于 2005 年获得补充(第 47/2005 号宪法修正案)。改革使得公务员社会保障规则向私营部门工人的社会保障规则靠拢。第 41/2003 号宪法修正案推行的主要变革如下：确立了公务员和联邦最高法院法官的薪金上限；确立了在改革颁布(截至 2004 年 1 月)之后加入公务部门的雇员退休金上限，相当于私营部门工人社会保障体系支付的最高福利额，但可选择加入还尚待管制的补充社会保障基金；建立了由退休和抚恤金领取者纳款融资另行

设立的社会团结保险制度；并采取了一些鼓励措施，促使有资格退休的公务员延长工作期。第 47 号宪法修正案推出如下一些变革：诸如可为低收入工人以及无个人收入或在家工作的人建立特殊的容纳性社会保障体系；并允许为残疾人采用不同的要求和标准。

268. 关于特殊社会保障问题，为落实各项具体的权利设立了各类方案。通过患病和工作事故福利，为患病时提供有效的援助。为与受保者的职业和工作环境相关的工作原因而暂时失去能力的状况，提供患病和工作事故福利。这是为所有各类型失去能力的状况提供的福利。为了符合享有患病福利的资格，工人必须支付 12 次的缴纳金，而工作事故福利则不需要预先支付。为了获得福利，受保人必须出示缴纳保费的证明，并接受医疗小组的检查，从而确定是否暂时丧失了能力以及暂时丧失能力的期间。

269. 近几年来准予支付的患病福利金数量显著增长。2000 至 2005 年期间，新的患病福利增长了 143%(附件，方框 23)。2000 年，准予支付了 766.900 份患病福利金；2005 年，这个数字猛增至 186 万份。2000 年，支付的福利金是 492,000 份，2005 年支付的福利金达 1,492,000 份，上升了约 203%(附件，方框 22)。

270. 孕妇福利以孕妇工资的形式颁发。妇女可领取为期达 120 天的孕妇福利金。2000 至 2005 年期间，扩大了孕妇福利金的颁发面。在此之前，只有正式经济部门中的妇女才可享有此项福利。尽管家庭雇工和乡村妇女有权享有这一福利，但是，她们并非总是运用这一权利，然而，在过去五年期间，这种局面出现改变。截至 2000 年，缴纳个人保费的妇女也获得了这项权利。此外，2000 年，在乡村地区开展的一些权利意识运动也对向特别受保人支付的孕妇福利金额产生了影响。有关扩大的覆盖面问题，还应当指出的是，从 2002 年起，养母也有资格享受孕妇假，根据被领养子女的年龄，分别享有 30 至 120 天的假，只要被领养子女不超过 8 岁。

271. 对老年人的援助包含了社会保障金和社会福利金。社会保障金包括依据年龄和保费缴纳期计算的退休金，而社会福利金包括老年类的持续福利金。城镇和乡村基于年龄的退休有不同的规则。城镇工人男性 65 岁，女性 60 岁即有资格，但必须至少缴纳 15 年的保费。在符合这个最起码的保费缴纳期限条件的情况下，根据所缴纳的保费，领取相当于工资 70%的养恤金。若受保人推迟退休，这

个百分比可提高，但是推迟不得超过强制退休年龄。乡村男性的退休年龄为 60 岁，女性 55 岁。这是根据不同的预期寿命确定的年龄差别，乡村的预期寿命比城市低。要获得乡村退休资格，申请人只要拿得出从事乡村活动的证明即可，退休福利金相当于社会福利的门槛值(最低工资)。参照城镇和乡村的福利金，并以每年 12 月作为参数，人们注意到 2000 至 2005 年期间，基于年龄退休的人数增长了 19%。

272. 1990 年代，由于 1988 年《联邦宪法》推行的乡村环境社会保障体系变革进入了管制和成熟期，出现了按年龄颁发的退休金额上涨趋势，这是此项福利金涵盖面扩大的主要因素。例如 1992 年，当时开始实行乡村福利金支付新条例，当年支付了 400 万份福利金，2005 年 12 月支付了 730 万份。<sup>27</sup> 乡村环境依据年龄的退休占绝大多数：在 2005 年 12 月根据年龄支付的 670 万份退休金中，乡村退休金占 460 万份。综合乡村社会保障金在内，基于年龄退休的人数增长，基本上依循了人口动态因素。2000 至 2005 年期间，福利金的支付份数增长了 10.5%。

273. 社会福利向老年人支付持续福利金实现对老年人的保护(老年类)。这是 1996 年设立的福利金，以取代“终生月收入金”。终生月收入金是 1970 年代设立的，一直到社会福利组织法管制的持续福利金设立后才停止。持续福利金支付给 70 岁或更高年龄的人，以及残疾人，并且是相对较专门的福利金，因为申请人必须在其一生期间至少支付了 12 份社会福利缴纳金。这项规定不包括从未加入正式经济活动的最弱势群体。此外，这笔数额只相当于最低工资的半数。

274. 持续福利金相当于一份最低工资，而且不需要缴纳保费，但是这只提供给收入不到最低工资四分之一的人。持续福利金由全国社会福利秘书处协调，全国社会福利协会实施，并由全国社会福利基金资助。在这项基金设立时，领取的资格年龄是 70 岁，1998 年降低到 67 岁。随着《老年人法》的推出，资格年龄被确定在 65 岁。资格年龄的降低是持续福利金发放数量上升的原因：2000 年，总人数达 107,500；2004 年《老年人法》生效时，批准向 317,000 人颁发福利金。2005 年的总数达 185,000 人。持续福利金最低资格年龄的改变，意味着在覆盖极为贫困者方面出现极大的进展。2005 年 12 月，总共向 227 万老年人支付了持续福利金，每月的开支达 3.654 亿雷亚尔。据 2003 年全国住户抽样普查，持续福利金的涵盖

---

<sup>27</sup> 福利金包括在内，社会保障金本身为 710 万份。

面还有相当大的扩展余地，约有 150,000 名 65 岁以上，个人人均收入不到最低工资的四分之一的人，没有领取福利金。

275. 向老年人支付的持续福利金(不需要纳费)和乡村地区基于年龄的退休金(为此工人不必证明缴费期，但必须拿出其从事家庭农业活动期限的证明，而若他们从事生产销售，则根据其从事乡村生产的销售情况，据此适用不同形式的缴纳形式)相当于一份最低工资，设立这两项福利金的目的是帮助巴西相当大一部分人口摆脱贫困。2004 年，根据全国住户抽样调查，巴西 30%申报收入的住户生活在贫困线以下。若不颁发社会福利金和持续福利金，低于贫困线的人数将增加至 42.1%，上述这些福利金将贫困幅度削减了 11.5 个百分点，这就意味着使 2,040 万人超越了贫困线(附件，图 24)。同时令人注意的是，老年人的贫困幅度大大地低于青年人口；若不实行社会保障收入转移，老年贫困者人数将大幅度提高。将福利金与最低工资挂钩有助于人们摆脱贫困，因为最低工资每年以高于通货膨胀率的比率加以调整。

276. 同时还有基于纳款期的养恤金。这类养恤金并非确切涵盖社会保障风险，因为享有保险金的标准与纳款期挂钩，并不与年龄或其他社会保障风险挂钩。该养恤金可能为全额，也可能是某一比例，视 1998 年 12 月 16 日之前参加的受保人的个人情况。为了享有全额养恤金的资格，男性工人必须证明其至少缴纳了 35 年的保费，而对女性的要求至少是 30 年。为了有资格享有部分养恤金，工人必须符合两项标准：缴纳保费的限期和最低年龄。2000 年至 2005 年期间，根据缴纳保费限期退休的人数增长了 10%(附件，方框 22)。<sup>28</sup> 1998 年社会保障改革以来，基于缴纳期的退休取代了基于工龄的退休，并根据社会保障因素比率计算。

277. 1999 年引入了社会保障因素，并列入了可供退休者选择、根据工龄或根据年龄计算养恤金初步值的公式。计算公式考虑到了申请人的工龄和预期寿命，以及他或她继续工作缴纳的保险费。社会保障因素的实施是循序渐进的，因此直到 2004 年才全面投入运作。其目的是提高平均退休年龄，而在这一方面是成功的。自从引进了这一因素以来，女性平均退休年龄从 49.7 提高到 52.2 岁，男性从 54.3 提高到 56.9 岁。妇女保险费缴纳期从 27.5 延长至 28.7 年，男性从 32.7 延长至 33.8 年。

---

<sup>28</sup> 每年的 12 月为参照月。

278. 对于因丧失能力或疾病情况下退休的病残者，必须根据全国社会保险机构医疗小组的意见，确认受保人完全或部分丧失其履职能力。根据通常的程序，工人首先领取根据疾病颁发的养恤金，然后，当他不能继续工作时，再领病残养恤金。

279. 同时在 1996 年设立了残疾人社会福利金。2000 至 2005 年期间领取残疾人养恤金的人数增长了 22.8%。为了享有领取资格，个人收入必须低于最低工资的四分之一，并出示其残疾证明。每两年进行一次审查，以确定当初批准享有这一福利的条件是否仍然存在。审查程序包括社会工作者上门视察和由医疗专家评估。

280. 2000 至 2005 年期间的申请幅度保持了平稳。1996 至 1997 年期间是申请的高峰，当时持续福利金开始根据新的残疾定义颁发，因为享有福利的权利扩大至先天残疾者，而且不需事先缴纳保费。

281. 遗属福利金作为一份死亡养恤金颁发。若当事人在去世时是受保人，不论其缴纳保费期的长短，该去世工人的家属有权领取保险金。若当事工人在死亡时不再是受保人，受抚养的家属将有权领取养恤金，但是他或她必须在死亡时即符合所有的退休规定。2000 年，向 291,800 人颁发了死亡养恤金；2005 年这个数字上升到 319,900 人，增长了 9.6%(附件，方框 23)。

282. 为工伤事故受的受害工人提供的援助可采取伤残、死亡养恤金、疾病补贴、事故补贴以及补充津贴等退休金的形式。事故和补充津贴是补偿福利金并且可与其他类型的社会保险福利金(伤病退休金、疾病补贴、死亡养恤金)一起累计。企业通过《工伤事故通报》转达对一项所发生事故的确证。2000 至 2005 年期间，所颁发的工伤事故福利金份数上升了 4.6%。

283. 家庭援助形式包括向某些工人支付的直至一定年龄的家庭补贴，以帮助抚养子女到 14 岁或协助抚养任何年龄的病残子女。雇员和独立的工人都有资格享受这项福利。2005 年，为收入不到 414.78 雷亚尔的工人发放了 21.27 雷亚尔的家庭津贴，并为收入不到 623.44 雷亚尔的工人发放了 14.99 雷亚尔的津贴。家庭津贴按年度调整。家庭津贴的支付，与孕妇工资一样，由企业承担，而这笔款额可从企业支付的社会保障缴款中扣除。

284. 为了消除劳务市场对某些类别的一切歧视形式，并扩大社会保障覆盖面以包括遭劳务市场排斥的群体，社会保障教育方案<sup>29</sup>旨在将下列一部分人口纳入社会保障，这些人虽有资格加入或领取社会保障金，但由于不了解或持无所谓的态度而没有被纳入社会保障体系。

285. 社会保障教育方案促进参与社会保障以及旨在便捷服务和确保便利使用者的其他计划行动。社会保障教育方案向工人宣传有关社会保障重要性的体制信息，定期举行有关社会保障福利和服务的介绍会议，并与有组织的民间社会各阶层建立起伙伴关系。

286. 为了迎接尽可能地扩大社会保障容纳性带来的挑战，2006年3月6日政府颁布了《第284条临时措施》，规定了一项家庭雇工正规化的鼓励措施，允许雇主从其所得税中扣除他们为聘用的家庭雇工支付的社会保障缴款。

287. 为增强社会福利并确保以可持续的方式更广泛地享有福利，巴西政府从各方面着手，改善对社会保障体系所提供服务的管理和质量。《协助管理方案》力争缩短排队、减少等待时间并改善服务质量。向公众开放的日间服务时间延长了两个小时。各类服务还通过互联网提供，诸如提出疾病福利的申请和约会时间。

288. 与此同时，巴西政府加紧了反诈骗工作，设立了与检察署和联邦警察携手的特别工作组，并开展社会保障普查，通过重新登记保险金领取者的做法，力求废除不应支付的福利金，或者本该早就停止支付的福利金。

289. 关于国际援助，巴西政府与阿根廷、巴拉圭和乌拉圭共同签署了2005年6月1日生效的《迈柯索(Mercosul)社会保障多边协议》。这项协议确立了规约缔约国之间社会保障关系的准则，并向这些国家集团内的国际移徙者提供社会保障的承保。以一位向巴拉圭社会保障体系缴款的巴西工人为例，从现在起，按照上述协议，他将在这一制度下按照就业期，领取该国家的退休福利金。与这一协议相关的讨论，首次探讨了将公务员列入其本国社会保障体系的可能性。预计，210万在本国领土外从事经济活动的工人将得益于这项协议。巴西境内约有733,000外籍工人，其中有370,000人来自迈柯索集团国家。根据国际退休协议，退休金领取者将根据他们向每个国家缴纳保费的比率，向两个国家领取退休金。

---

<sup>29</sup> 这一方案在2001年的报告中作为社会稳定方案提及。

凡是在另一个国家工作了一段时期的工人，将向其颁发《临时移动证》，以便他能继续为其本国的社会保障体系纳款。

## 第 10 条

290. 《联邦宪法》第 226 条体现了《世界人权宣言》第十六条，确立家庭为巴西社会的基础单位，并给予国家特别保护。根据巴西宪法，家庭的组成是[两个人的婚姻结合——男女之间的稳定结合——和一名成人与其子女组成的一个单位，不分婚生或非婚生子女或领养子女。所有子女均有同等合法性。

291. 家庭的中心地位在与社会福利有关的一些具体法律中得到重申，它们是：《基本社会福利法》(LOAS 第 8742/93 号法)、《儿童和青少年法》(ECA 第 8063/90 号法)、《老年人法》以及最近将家庭置于社会保护中心的国家社会福利政策。

292. 1988 年《联邦宪法》第 229 条第七款就家庭、子女、青少年和老年人以及父母与子女之间的相互照顾做出明确规定：“父母有义务帮助、抚养和教育其未成年子女，成年子女则有义务帮助和协助其年迈、困难或患病的父母。”

293. 在巴西，家庭保护<sup>30</sup>包括三方面的权利保护：援助贫困家庭；援助发生家庭暴力的家庭；和承认家庭模式和动态发生变化。给予保护的途径为：(1) 收入转移方案，尤其是以人均月收入低于 120 雷亚尔的家庭为目标的家庭补助方案；(2) 给予弱势家庭和侵犯人权行为受害者家庭以社会支持；(3) 司法机关，与时俱进，根据家庭新模式对宪法做出全面解释。

294. 家庭补助方案的特点是，通过有条件的收入转移来保护贫困家庭。最初的目标是援助 1,120 万个人均收入低于 100 雷亚尔的家庭。2006 年 5 月，有 900 万个家庭领取了福利金，该目标应于 2006 年底之前实现(附件，表 35)。

295. 实施家庭补助方案的社会对口单位帮助家庭享有《联邦宪法》保障的社会权利。因此，提供现金补贴要求监测家庭成员的入学和享受教育、卫生、母婴和粮食保障服务的情况。受助家庭必须 (1) 将其 6 至 15 岁子女送入学校；(2) 确保子女每月上课时间至少达到课时的 85%；(3) 为子女进行最新疫苗接种，并按照

---

<sup>30</sup> 关于根据《基本社会福利法》发放的保护家庭的社会福利问题，载述于本报告第 9 条。



卫生部制定的时间表跟踪其 7 岁以下未成年子女的发育情况；(4) 孕妇在产前和产后接受检查；以及 (5) 哺乳母亲参加由地方卫生保健人员推广的与母乳喂养和健康食品有关的活动。教育部和卫生部根据地方行政部门提供的数据，在各自领域内监测这些规定的遵守情况。

296. 家庭补助是巴西政府实施的最全面的收入转移方案，但不是第一个方案。该方案制定之时，已有六个类似的联邦方案出台：学校助学金(教育部)；食品补助(卫生部)；燃气津贴(矿产和能源部)；食品卡补贴、消除童工方案和青年代理人。目标公众、方案由不同部委实施以及有关受益者的数据难以共享，带来了问题。家庭补助被视为理顺这些方案、使之更为有效的一种形式。<sup>31</sup> 合并这些方案，就可以按照相同的规定和条件，对受益者进行统一登记。合并分为两个阶段：在即将完成的第一阶段，学校助学金、食品补助、燃气津贴和食品卡补贴四个方案现已合并；在 2006 年开始的第二阶段，消除童工方案将列入现已合并的四个方案中(附件，表 38 和 39)。

297. 根据家庭补助方案直接转移给家庭的现金补贴数额不等，少则 15 雷亚尔，多则 95 雷亚尔。补贴数额是根据家庭人员组成和经济状况来决定，分为两部分——基本补贴和可变补贴。赤贫家庭，无论有无子女和孕妇或哺乳期家庭成员，均领取一笔固定金额，人均 60 雷亚尔。对于至少有一名 15 岁以下子女和有一名孕妇或哺乳期家庭成员的家庭，除了这一基本数额之外，再增加一笔可变金额，相当于贫困家庭领取的补贴(人均 120 雷亚尔)，其支付标准如下：一名成员为 15 雷亚尔；两名成员为 30 雷亚尔；三名或更多成员为 45 雷亚尔。由于贫困家庭不领取基本补贴，他们所能领取的最高金额为 50 雷亚尔。赤贫家庭最多可领取 95 雷亚尔。在某些州，如圣保罗州，和某些市镇，如累西腓市，补贴较高，是因为除了联邦政府支付的金额之外，地方政府还增加了一笔对应的补贴。

298. 家庭补贴方案将登记受益者的责任赋予市镇当局，社会发展和消除饥饿部将补助金直接拨给市镇当局。该方案由社会保障预算供资，后者构成联邦政府总预算的一部分。2005 年，对家庭的现金补贴总计达 67.8 亿雷亚尔，占该时期国

---

<sup>31</sup> 附件表 37 列出各个方案的支出和方案受益人数。即使有误差，比如，数据未显示福利金的重复计算，也仍然可以看出受助人数量和领取的金额均有大幅度增长。

内生产总值的 0.35%(该时期国内生产总值估计为 1.947 万亿雷亚尔)。这些资源资助了家庭补贴方案以及将并入该方案的其余方案。

299. 应当指出家庭补贴方案给予妇女的待遇。2004 年 1 月 9 日颁布该方案的第 10836 号法规定，同该方案福利有关的家庭法律责任最好应由妇女承担。因此，在受益家庭，妇女负责保存银行卡和在领取补贴时必须使用的密码。据估计，在 2006 年 1 月，90%的受益家庭有一名妇女承担此一责任。

300. 社会发展和消除饥饿部委托独立机构进行的研究表明，家庭补贴方案改善了受益家庭的生活，刺激了地方经济。在该国不同地区 86 个市镇中进行的一项调查，访谈了 2,317 个家庭，调查表明，(1) 家庭补贴受益者的平均月收入增加了 21%；(2) 87.8%的受访者认为他们的生活条件在加入该方案后有所改善或大为改善；(3) 82.4%的受访者认为在加入该方案后，食品质量提高了；(4) 44.7%的受访者认为领取的补贴足以保证一家人吃饱吃好(资料来源：Instituto Polis/MDS)。

301. 另一项研究发现，家庭补贴方案对市政收入产生了积极影响，因为家庭收入增加刺激了当地的货币流通。该方案的补贴目标是生活在贫穷和赤贫状况下的家庭，其中大部分集中在东北部，因此，在那里，该方案导致增加的收入要比该国其他地区更为明显。此外，家庭补贴方案帮助缩小了地区不平等，因为该方案的目的是帮助较贫穷家庭，而此类家庭的数量越多，其积极效应就越明显(资料来源：Pontificia Univerdidade Catolica de Sao Paulo/MDS)。

302. 市镇越贫穷，家庭补贴方案对其经济就越重要。在一些情况下，该方案对相关市镇的经济活动影响巨大。例如，在米纳斯吉拉斯州梅迪娜市，该方案的贡献比市政销售税收益高出 35%，比市镇从政府的联邦税收益分成高出 30%，比其可获收益高出 29%(地方收益加宪法规定的转移金额)，比单一保健系统下转移的联邦资金高出 165%。在塞阿拉州白礁岛，它相当于可获收益的 43%；而在伯南布哥州维多利亚-迪圣安唐，它也相当于可获收益的 40%。

303. 社会发展和消除饥饿部最近关于受援家庭儿童入学率的调查表明，在 24,965 个家庭(占总数的 0.31%)中，至少有一名儿童入学时间短于预期，这一比例

在圣保罗州较高，为 8,823 个家庭(占总数的 1.08%<sup>32</sup>)。虽然未遵守入学要求的家庭比例相对较小，但它仍然是必须解决的一个问题。

304. 针对不遵守有关要求和拨款不当的媒体报道，联邦政府加强了监督，规定了市镇当局提交儿童入学<sup>33</sup>报告的季度截止日期。如果儿童列入不符合要求的名单，将采取一连串的处罚措施：书面警告；停发补贴一个月，在下一个月双份支付；停发补贴 60 天，随后恢复；再度停发；对屡犯者取消补贴。

305. 最后取消补贴之前的四个步骤似乎证明了制度的宽松，很可能受到一些苛求者的批评，他们可能认为受益者的任何不循规行为都是因懒惰而起。然而，全面看待贫穷问题必须考虑到贫穷所产生的社会和心理状况。这就是为什么头几次处罚方式较为灵活，因为其目的不是排斥那些家庭，而是劝导他们遵守有关要求，进而享有保健和基础教育权。

306. 该方案旨在促进受益者享有各项权利，<sup>34</sup>包括采取心理方面的后续行动，以促进解放和自主。家庭补贴条件管理人宣布在 2006 年初启动一个试点项目，由有关专业人员针对受益家庭采取后续行动。<sup>35</sup>

307. 家庭保护的第二个部分是针对处于弱势境地的妇女和儿童，就该部分而言，所采取的主要措施为“补充性教育倡议”、“保护性学校”和“特殊社会福利咨询中心”。

308. 由教育部制定的补充性教育倡议旨在推动儿童和青少年在课余时间参加教育、体育和娱乐活动。这些倡议还支持旨在通过职业培训帮助受益家庭融入社会和改善社会处境的解放项目，以及以下方面的项目：提高生态意识；尊重种族和性别差异；尊重文化多样性；掌握性取向和疾病预防知识；了解道德观和公民观念。

---

<sup>32</sup> ANGELICO, fabiano。家庭补充补助条件项目。[www.pnud.org/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde](http://www.pnud.org/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde), 2006 年 1 月 13 日查询结果。

<sup>33</sup> ASCM/MDS。Patrus Ananians 为检察官作的家庭补助方案讲座。[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), 2006 年 2 月 5 日查询结果。

<sup>34</sup> ROMANO, Jorge O.和 AMTIMES, Marta。“关于在消除贫困中增强能力和赋予权利的辩论入门”。在 ROMANO, Jorge O. 和 AMTIMES, Marta(组织)，“在消除贫困中增强能力和赋予权利”第 6 页。[www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br), 2005 年 12 月 20 日查询结果。

<sup>35</sup> ANGELICO, fabiano。家庭补充补助条件项目。[www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde), 2006 年 1 月 13 日查询结果。

309. 2004 年，与 15 个州的 34 个非政府组织签署了协议，开支总额达 3,627,905.38 雷亚尔，以支付下列费用：监督员的资格认定、培训和生活补贴；基本材料(学校、艺术、体育、教育和娱乐用品)；目标公众的交通。据估计，根据这些协议，已有 21,700 人受益，403 所学校的大约 1,540 名教师和其他教职人员接受了培训。

310. 教育支持倡议之一是保护性学校方案，该方案有下列几个目的：培训教育专业人员查明哪些儿童和青少年是身心暴力、被忽视、遗弃、性暴力和商业性剥削的受害者；帮助家长了解各种形式的暴力对儿童和青少年身心发育和整个家庭带来的危害；通过家庭教育小组打破青少年日常生活中的暴力循环，指导青少年并鼓励他们反思自己的习惯和行为，恢复家庭作为呵护者和抚养者的作用。

311. 2004 年推行的保护性学校试点项目在三个首府——贝伦、福塔莱萨和累西腓对 271 名儿童和 187 名青少年给予了帮助。2006 年，该方案纳入了联邦抗击暴力侵害儿童和青少年行为的综合行动方案。该方案通过协调教育、卫生、福利和治安努力，加强了各市镇打击性暴力的网络，协调工作的目的是：(1) 防止对受害者的援助过于分散；(2) 加强对这一严重侵犯人权行为的预防；(3) 加强政府惩治犯罪者的能力。正在 9 个州推行的该方案，是联邦、州和市镇政府以及民间社会持续合作的成果。

312. 打击对儿童和青少年的性虐待和性剥削促使建立了一个专门机构，即特殊社会福利咨询中心，负责开展社会福利行动，向作为暴力受害者的儿童、青少年和家庭提供心理和法律援助。这项服务的范围由 314 个市镇扩大到 1,104 个市镇，其中 760 个是 2006 年增加的，其援助能力扩展到 51,800 名儿童和青少年。该方案的执行采取了权力下放的方式，其责任由提供技术和财政支持的各市镇和州分担。预算的大约 99.5%(3,520 万雷亚尔)属于专款专用，98.40%已经支出。

313. 心理和法律援助对儿童、青少年和家庭很重要，这提高了他们的自信心，使他们受益于其他公共政策，例如卫生、教育、就业、住房和增收政策。对儿童和青少年的性剥削是很难解决的一个复杂现象，帮助性剥削受害者和打击性剥削面临的挑战之一是起诉虐待者和剥削者。

314. 关于遭遗弃和在庇护所中面临社会和人身危险的儿童和青少年，政府的主要目标是保障他们享有家庭和社会生活的权利，为此鼓励地方机构和政府开展

行动，加强新的非机构性庇护方式，同时执行合法收养倡议，并与权利委员会一道，开展有关行动，推动根据《儿童和青少年法》第 92 条规定重组有关机构。为防止由于物质资源短缺而将儿童和青少年弃送有关机构，联邦政府执行了《国家家庭综合援助计划》。该计划的重点是家庭，有助于整合和促进针对具体问题采取的行动，避免发生侵犯权利的情况，例如童工和性暴力。《国家家庭综合援助计划》的一个要点是通过扩大地方社会援助行动网络，在市镇建立社会援助咨询中心，全面关注家庭的需要。

315. 在国际领域，巴西于 2006 年 8 月主持召开了政府间专家会议，审查关于对无父母照顾的儿童的保护和照顾的国际指令草案，这是自 2001 年以来专家一直辩论不休的问题。武装冲突、重大自然灾害(海啸和飓风)、全球流行的艾滋病毒/艾滋病、赤贫和世界一些地区的社会不平等，割断了儿童与家庭之间的联系，这就需要采取预防行动和替代照顾。在制定国际指令，以指导各国的行动以及试图统一不同的处理问题方法时，专家与政府代表采取了一项重要步骤，即扩大这一领域的法律框架。巴西由于其家庭和社区伙伴国家计划处于辩论的成熟阶段，被选定来主持这一会议。预计 10 月之前将完成对 50 个国家代表来稿的系统整理，该文件的最后定稿将由巴西提交 2007 年联合国大会供评价和讨论。

316. 社会的种种变迁导致了对家庭概念的讨论，因为家庭定义的传统要素(性生活、生殖和共同生活)不再像以往那样交织在一起。现在的家庭可视为由血缘、联姻或决定有互惠和相互承担责任的姻亲关系结合在一起的人，在世代和性别关系的基础上组建而成。

317. 由于这种种变化，在理解家庭概念时，不再提及经济单位、时间和地点。如何通过规范和公共政策来保护当代家庭群体，这对国家是一种挑战。家庭补助方案本身必须每日应对构成较贫困家庭单位(祖母和孙儿辈，未婚母亲与孩子，抚养自己子女和兄弟子女的母亲)的社会群体。在适应这一新的现实方面，司法机关较之法律规范更为迅速地体现出这方面的进步。

318. 在法律规范适应这一新的现实方面，司法权力起到重要的作用。获得家庭援助的权利既适用于子女，也适用于父母，视情况而定。供养可以是父母对未成年子女或证明确有困难的成年子女的抚养，也可以是子女对其有需要的年迈父母的赡养。为加深对这一保护的理解，值得一提的是最高法院的一项决定：“前

夫要求其前妻补偿他在作为一个家庭共同生活期间协助抚养女儿(前妻与人通奸所生)时支付的子女抚养费,他在根据核准的协议分居之后仍为其支付抚养费,这一主张法院不予接受。即使实际生活中确有过错,子女抚养义务也依然存在,它以夫妇结婚并生活在一个屋檐下的共同生活和监护权以及分居协议为基础。所支付的儿童抚养费既不能取消,也不能获得补偿。关于非婚生子女,可以排除其继承权和剥夺继承权,但退还子女抚养费的义务则无从谈起(最高法院:REsp 412684)”。

319. 关于同性情感关系,在最近有关家庭组成问题的一项决定中,联邦最高法院认为:“宪法对家庭,无论有无婚姻仪式,以及单亲家庭予以特别保护。但是家庭的定义不仅仅基于男女之间的结合或长辈与晚辈的共同生活。生活在一起,虽无性内涵,但因情感而结合在一起的同性或异性的人,也应视其为一个家庭实体。两个人的共同生活要获得法律保护,子女并非不可或缺的因素,法律保护不能将同性情感关系排除在家庭概念之外。[……]司法机关赋予婚外关系以司法合法性,即表明了看待新事物的责任。它现在应在同性结合问题上展示平等独立和勇气。”<sup>36</sup>

320. 就继承权、财产分割和儿童监护权而言,法院承认同性情感关系,南里奥格兰德州法院做出了以下决定:“摘要;宣告式诉讼、承认、稳定结合、同性伴侣、遵守规定、相关性。宣告式诉讼是承认同性恋伙伴关系存在稳定结合的适当的司法工具,但是适于该家庭实体的预先假定必须已经获得确认和证实。现代社会,随着习俗的不断发展以及受司法判决的影响,逐渐接受同性情感伴侣的意愿,即走出隔离与谴责的牢笼,寻求正常化的生活状态和与婚姻夫妇的平等”。<sup>37</sup>

321. 最近,一些司法判决使同性恋者赢得了又一个胜利,承认他们享有领养权:“民事上诉状、领养、两名同性组成的伴侣、可能性。不难看到,太阳底下本无新鲜事,问题涉及承认两名同性(本案为两名妇女)的权利,这两名妇女保持着典型的家庭稳定关系,打算共同领养孩子。必须看到的是,这一领养模式是否对所领养的孩子有好处,这是《民法典》第 1625 条确立的一项指导性标准。

---

<sup>36</sup> 联邦最高法院:直接违反宪法第 300 号诉讼。尽管法院立场明确,由于不符合正式规定,法院未就该诉讼的案情实质作出判决。2006 年 8 月 25 日上网。可查阅网站:[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)。

<sup>37</sup> 多数核准的全体合议庭(第 70011120573 号全体合议庭。南里奥格兰德州法院第四民事法庭组。意见作者:Jose Carlos Teixeira giorgis, 2005 年 6 月 10 日裁决)

[……]。专门研究并未指出同性恋者领养子女有何不便之处；更重要的是联系与情感的程度，这是子女将要融入的家庭环境所具有的特征，并把他们与照顾者联系在一起。因此，是该抛弃没有科学根据的偏见和虚伪态度的时候了，在宪法所确定的绝对优先原则上应当立场坚定，就是确保儿童和青少年的权利(《联邦宪法》，第 227 条)”。<sup>38</sup>

## 第 11 条

322. 对于民众中粮食无保障状况，巴西没有具体的量度办法，无论是通过人口普查还是每年一度的全国住户抽样调查。因此，2003 年 2 月推行零饥饿方案时，所利用的数据来自应用经济研究所 1993 年的一项研究，题为“饥饿图”，确认有 3,200 万人处于粮食无保障状态，即粮食数量不足，质量亦差。

323. 1990 年全国住户抽样调查数据用来计算有多少家庭的收入过低，不够购买足够的粮食。由于单凭家庭收入和其他间接指标不足以识别面临粮食无保障风险的人口，在量度粮食保障和饥饿时，使用了类似于美国农业部<sup>39</sup>采用的一种直接量度方法。这一按住户分列的粮食保障和营养评价工具，适合于诊断粮食无保障，确定风险较高的民众，以及评估公共政策对人口获得适足粮食权的影响。在 2004 年全国住户抽样调查中首次采用了该程序，新方法显示处于粮食无保障状况的人口比例较大。

324. 近 400 名接受访谈的人回答了有关其家庭粮食保障水平的问题。最近公布的数据显示，受访谈者中有 34.8%的人，即大约 7,200 万人属于高中低程度不等的粮食无保障家庭。这就是说，在前 90 天中，他们没有获得足够数量和适当质量的粮食，或者感到自己很快就须有所节制。

325. 所调查的住户中，12.3%的人处于中度粮食无保障状况，6.5%的人处于严重粮食无保障状况。对严重粮食无保障的理解是忍饥挨饿的状况，通常人们是说在访谈前 90 天内“几乎每天”、“有些日子”或“一到两天”挨饿。中度粮食无保障意味着获得适足粮食的机会有限，但是不“挨饿”。生活在前述状况下的总人数估计为 3,950 万人。

---

<sup>38</sup> 南里奥格兰德州法院。第 70013801592 号诉讼。

<sup>39</sup> BICKEL 等人，2000 年。

A. 为逐步落实作为人权的适足食物权所采取的措施

326. 2003 年，巴西在落实作为人权的食物权方面出现显著的变化。这一年巴西推行了零饥饿方案，表明政府开始采取新的政策来消除粮食无保障状况。自那时以来，政府即按照《经济、社会、文化权利国际公约》规定，将享有食物权作为一项国家责任来对待。遵守食物权方面的义务，按照当地文化标准便利获得和直接提供适足的和营养及卫生的粮食，并尊重环境，已成为政府的一个优先事项。

327. 零饥饿方案作为一项全面政策，由社会发展和消除饥饿部负责实施，它包括其他几个部委提出的倡议和民间社会的大力参与。民间社会与行政部门共同组成国家粮食保障委员会，该委员会于 1993 年成立，1995 年撤消，2003 年重新组建(附件，方框 24)。

328. 零饥饿方案包括以下几个部分：政府各部门提出的部门间全面倡议；实施国家和社会提出的联合倡议；消除经济、社会、性别和种族方面的不平等；协调预算和管理；并就各项倡议和应急措施作出安排。其执行工作由以下各部负责：社会发展和消除饥饿部；土地发展部；卫生部；教育部；农业、牲畜和供应部；劳工就业部；科技部；民族融合部；环境部和财政部。执行零饥饿政策的各部之间的协调使得更有可能采取计划周密的适当行动，确保获得食物，扩大健康食品的生产和消费，创造就业机会和增收，提高教育水平，改善卫生条件，享有卫生设施和水供应，改进城市基础设施，所有这些都考虑到公民权利。

329. 2003 年到 2005 年之间，联邦政府在零饥饿方案的三个主要领域花费了 275 亿雷亚尔；(1) 扩大获得食物的机会；(2) 加强家庭农业；(3) 促进全面生产、协调和动员。该方案的要点是扩大获得食物的机会，包括 (1) 收入转移方案和倡议；(2) 食品和营养方案；(3) 获取信息和接受教育。

330. 首先，收入转移是零饥饿方案的关键行动，是通过使用食品卡来执行的，每月向人均收入低于 50 雷亚尔的家庭发放 50 雷亚尔，条件是这笔钱只能用于购买食物。食品卡推行六个月之后，就与其他创收方案一道，并入了家庭补贴方案，该方案的涵盖范围逐步扩大，今天已有 1,110 万人，或贫穷家庭的 96.6%，每月领取 78 雷亚尔(39 美元)。在接受这些福利的同时，有关家庭须参加教育和保健方案，以改善其生活条件，促进其融入社会。调查表明，这笔钱确实花费在食物上。



331. 国家学校食品方案为公立学校的 3,700 万儿童和青少年每天至少提供一餐高质量饭菜。自从本届政府执政以来，向州和市政府转移的人均/每日数额已调整了 40%，即每日的单位数值已由 0.13 雷亚尔(0.06 美元)调整到 0.22 雷亚尔(0.091 美元)(附件，方框 25)。

332. 食品知识的传播是通过食品和营养教育方案进行的，该方案除其他行动外，还在公立和私立小学分发了 5,400 万本小册子。通过食品和营养教育方案以及建立管理捐赠库存的食物银行来制止浪费食物行为。

333. 就业工人受益于工人食品方案，该方案对正式市场上的 850 万人给予援助，他们得到专门的现金补贴，用于就餐或购买食品。涵盖范围达 34%。在大的城市中心还有公共餐厅，低收入工人每天可用 1 雷亚尔(大约 0.45 美元)就餐一次。食物银行现在已有 66 个，也是制止浪费食物行为，促进向弱势群体捐助粮食的有效工具。此外，有 112,949 多个家庭受益于城市农业方案。

334. 还作出了努力，鼓励社会与联邦政府合作发起反饥饿以及食品和营养保障运动。建立了 106 多个伙伴关系。发放上述 5,400 万本小册子和向全国公立学校教师发放 70 万册笔记本促进了生活在社会窘困境况中的家庭了解信息和融入社会。

335. 巴西的粮食保障政策旨在保证目前和今后的粮食保障。加强食品生产有三个主要组成部分：国家加强家庭农业方案，蓄水池钻井方案，家庭农产品购买方案。

336. 家庭农产品购买方案是零饥饿方案的一条主线。2003 年，当时特设的粮食保障和消除饥饿部与土地发展部和农业部协调，并通过国家供应公司，制定了 2003 年 7 月 2 日第 10696 号法第 19 条规定的食品采购方案。家庭农产品购买方案的主要目标为：保障农户和在土地改革中安置的人能够销售他们的农畜产品，鼓励粮食生产，便利生活在粮食无保障状况下的家庭获得此类食物。

337. 对弱势群体和传统社区(前逃亡黑奴后裔、印第安人和非洲后裔)也进行了援助。除了保证免费发放食物以外，方案还资助了食品和营养保障方面的项目。其中一个项目是“土著一揽子”，该项目在 2004 年<sup>40</sup>至 2005 年之间为土著社区的项目投资了 7,362,528 雷亚尔。另一个项目是“设备促进前逃亡黑奴社区发

---

<sup>40</sup> 启动该方案的年份。

展”(为前逃亡黑奴后裔购买获得食品和营养保障所需要的设备提供援助和捐赠,比如树薯粉生产设备和钓具)。

338. 2003 至 2004 年间,国家加强家庭农业方案签定了大约 430 万份成本与投资合约。每年为该方案筹措的资金实际价值都有大幅度的增长。2002 年,花费了 370 万雷亚尔;2003 年,花费了 470 万雷亚尔;2004 年,花费金额为 650 万雷亚尔,比前一年增加了 38%,不过,2005 年这一数额则下降至 580 万雷亚尔。造成资金减少的一个很大原因是气候条件,尤其是南方长期干旱。另一个积极的因素是 2006 年 7 月颁布了《家庭农业法》,该法确认农户和家庭农业为生产部门,因此,根据国家加强家庭农业方案和土地发展部确定的标准,确保了贯彻针对该部门所制定的公共政策。

339. 获得用水是实现食品和营养保障权利的要素,因此,在半干旱的东北部地区修建蓄水池保证了农户的家庭用水,因为该地区的年降雨集中在四个月里,其社会指标在全国是最低的。2003 年以来,通过与民间社会组织的伙伴关系,修建了 118,000 多个蓄水池,储存雨水。辅导居民使用联邦政府和民间社会组织提供的材料自行修建蓄水池。自从该项目开展以来,有 594,000 多人已可在家中获得洁净用水。

340. 促进生产性融入鼓励了互助经济,包括采取行动,提高低收入人口素质,帮助他们进入劳动市场,在这一方面,与 27 个已在运作的州互助经济论坛协作,执行有关项目,已经培训了 39 万人。在这些项目下,无论是否有巴西互助经济论坛在国家一级的协调,已经确定了 15,000 项活动,所有这些活动都促进了社会融入。

341. 不断有报告称,南马托格罗索州杜拉多斯的瓜拉尼印第安儿童死于营养不良,促使联邦政府设立了杜拉多斯地方政策管理委员会,以制定专门针对该社区的粮食保障和营养保障政策。已经执行的一些行动包括:(1)在印第安人土地上运作的机构与市镇当局进行的协调与合作;(2)建立 ATY,这是一个由 44 名地方领导人组成的土著人大会,作为执行和社会管理机构;(3)分发了更多的基本食品篮,重点是孕妇和哺乳期妇女、残疾人和老人,每个月总计分发 2,500 个重 46 公斤的食品篮;(4)在管理委员会协调下,在杜拉多斯市和阿曼巴伊地区与国家印第安人基金会和国家卫生基金合作,修建食品篮的仓储、搭配和分发设施;(5)鼓励

每日向营养风险最高的六个月至两岁儿童提供 jakarupa<sup>41</sup> (汤)(土著妇女帮助切菜和煮汤, 与此同时, 为儿童称重和进行免疫注射), 营养学家讲授食物和食物制备的重要性; (6) 完成蓄水池钻井和铺设水管工作, 向 Jaguapiru 和 Bororo 两个村的所有家庭供应饮用水; (7) 建立杜拉多斯地方医疗诊所。

342. 除了这些正在开展的行动外, 巴西对确保全国粮食保障的重视还体现在以下方面的努力上: 促使国际社会关注在其他发展中国家实现粮食和营养保障; 建立不受政治动荡影响的国家粮食和营养保障方案的法律框架; 制订全国粮食无保障形势图。应当指出, 目前每年都在通过全国住户抽样调查评估粮食保障水平。

343. 消除饥饿是列入巴西国内外议程上的一个优先事项。在国际方面, 零饥饿方案大大促进了实现联合国八项千年发展目标中的五项目标: 消除极端贫穷和饥饿; 普及小学教育; 促进两性平等并赋予妇女权力; 降低儿童死亡率; 改善产妇保健。就减少靠每日不到 1 美元维生的人口比例的第一项目标而言, 巴西已经取得了极大进展, 并通过了到 2015 年实现的新指标: 将靠每日不到 1 美元维生人口的比例减少到原来的四分之一。

344. 巴西总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦在法国、智利和西班牙国家元首和政府首脑合作下, 并在联合国秘书长科菲·安南支持下, 2004 年 9 月在纽约发起消除饥饿和贫穷行动。这一行动的目的是促进在创新性发展筹资机制和消除饥饿和贫穷问题上的国际辩论。

345. 同样在 2004 年, 在粮食及农业组织理事会上, 巴西与 187 个国家一道, 附议《支持逐步实现适足食物权的自愿指导方针》。该自愿指导方针是为了切实指导各国努力逐步实现作为人权的适足食物权。在这一方面, 巴西向海地、泰国和斯里兰卡提供了 142 吨食物的人道主义援助。

346. 除了根据零饥饿方案所提出的这些倡议以外, 巴西还与安哥拉、阿根廷、玻利维亚、喀麦隆、埃及、危地马拉、海地、莫桑比克、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉等国签署了合作协定和谅解备忘录。

347. 2004 年 3 月在奥琳达市(伯南布哥州)举行的第二届全国粮食保障大会, 作为其主要决议通过了建立食品和营养保障系统的方案(Sisan), 根据这项决议, 将按照巴西人民的愿望和需要来实现作为人权的食物权。自召开该大会以来, 至

---

<sup>41</sup> 瓜拉尼语, 意即“我们在吃饭, 有滋又有味。”

2005 年 10 月在国会研讨会上提出这一问题，围绕有关必要的 Sisan 指导方针的一项法案开展了广泛的辩论。在州和市镇粮食保障委员会的积极参与下，全国粮食保障委员会进行了讨论，并通过全国视频会议表达了各自的观点。

348. 经过立法机关迅速审议之后，2005 年 10 月提交的这一草案作为第 11.346 号法于 2006 年 9 月 15 日生效。该法符合《公约》各项规定和委员会的意见，即促使产生该法的基准文件——经济、社会和文化权利委员会第 12 号一般性意见。

349. 作为人权的适足食物权受到了各方关注。2004 年，作为第二届全国粮食营养保障大会的一项后续行动，全国粮食保障委员会设立了一个特设工作组来处理这一问题。在 2004 年 7 月的一次会议上，该工作组提议把工作组改为合议机构的一个常设委员会。这一提议迅速得到落实。适足食物权作为人权问题常设委员会负责监测促进实现这项权利的联邦公共政策。对全国学校食品方案的审查，导致拟订了有关建议，这些建议现已由教育部实施。

350. 2005 年 1 月举行的适足食物权作为人权问题常设委员会会议提议设立一个合议机构，由政府和民间社会代表组成，审查有关侵犯食物权行为的指控。经由人权事务特别秘书处、全国粮食保障委员会、民间社会代表和捍卫人权委员会几方磋商，于 2005 年成立了适足食物权问题特别委员会。该委员会负责协调应对极其严重的饥饿状况、营养不良和食物无保障的机构对策，反映了政府在努力逐步扭转这种状况，采用了灵活而有效的手段，以调查、预防和补救对这一权利的侵犯行为，并扩大享有该权利的机会。<sup>42</sup>

351. 必须强调的是，尽管零饥饿方案在实现收入转移、社会保护和促进享有适足食物权方面取得了进展，但如何使受益于该方案的家庭逐步实现“生产性融入”，依然是一大挑战。

---

<sup>42</sup> 委员会成员由以下代表组成：(1) 全国食品和营养保障委员会；(2) 捍卫人权委员会；(3) 众议院人权委员会；(4) 全国供应公司；(5) 联邦公设律师办公室；(6) 国家卫生基金；(7) 社会发展部；(8) 联邦检察官办公室；(9) 人权事务特别秘书处；(10) 全国学校用餐方案；(11) 适足食物、用水和农村土地人权问题国家报告员。

## B. 住房权

352. 适足住房权必须结合城乡问题来考虑。巴西政府所实行的国家城市发展政策的框架基于更广泛的融入城市权观念的范畴。《联邦宪法》第 182 和 183 条所确保以及《城市法》(第 10257/2001 号法)所规范的这项权利,包括适足住房权、良好环境卫生、便利全民的城市通运、城市土地合法化和满足全体公民需要的领土秩序。2003 年建立了城市部,目的是巩固机构一级的融入城市权,由其统一管理居住区、环境卫生、城市通运和土地规划,并拟定一项综合城市发展政策。鉴于不稳定定居点的影响作用和扩建活动,承认融入城市权中所反映的城市的和财产的社会功能,对巴西城市具有尤其重要的意义。

353. 就城市发展而言,实现融入城市权是指,在切实实现适足住房权时将不稳定定居点有效纳入城市,从而有可能对城市的生产和消费格局以及划拨土地和自然资源的形式作出结构性改变。

354. 近几十年来,巴西在城市化方面已达到很高的程度,80%的人口现在都生活在城市和郊区。快速城市化进程必然要对最贫穷人口实行大规模迁移行动,从而使贫穷越来越成为一个城市问题。一些数字说明了巴西的贫穷城市化问题。2002 年,85%以上的贫困人口集中于城市地区,而 30 年前贫困主要是一个农村问题。与通常对巴西贫困问题的认识相反,在该国最富裕的地区——东南部,穷人的数量几乎与东北部相同(分别为 37%和 39%)。东南部的贫困人口在大都市地区;在东北部则集中在中小城镇。据估计,巴西的住房短缺数量<sup>43</sup>为 700 万住房单位,其中 80%在城市地区(550 万套住房)。缺乏足够的住房,对收入不超过最低工资五倍的城市人口的影响尤其突出。另据估计,2005 年,在 35 个城市,包括 21 个首府和其他 14 个人口逾 30 万的城市中,无家可归者有 25,000 人。除了住房短缺以外,还有数目众多的家庭生活在不稳定住区。根据 2000 年人口普查,贫民区和类似住区有 160 万套住房单位,有 660 万人(占巴西人口的 3.9%)生活在那里,分布在 187 个市镇。2002 年基本市镇调查数据表明,各市镇共有 16,400 个贫民窟、

---

<sup>43</sup> 衡量住房数量短缺的依据是因以下因素导致的对新建住房的需求:共用同一空间的家庭数量、粗陋和简易住房、租金负担过重和置换住房短缺。数据源自 João Pinheiro 基金会 2005 年为城市部进行的一项研究。

33,400 个出租房屋、22,800 个不正规住区和 16,800 个非法住区。出现贫民窟和其他非正规住区的可能性，与市镇规模成正比。

355. 另外，根据 2000 年人口普查，有 1.68 亿人生活在永久性住房中，其中 1.28 亿人拥有自己的住房，2,100 万人是租住房屋，450 万人为贷款住房。

356. 2002-2003 年家庭预算调查显示，家庭用于住房的平均月支出为 30%。<sup>44</sup> 这一比例是用于住房的家庭收入中的最高比例，按照前国家住房银行的传统标准，即联邦储蓄银行现已实行的标准，这一比例被视为可承受的住房直接支出最高额。相当数量的收入不超过最低工资十倍的家庭在住房支出上超过了这一比例。据应用经济研究所出版物——《社会雷达》(2005)报道，根据 2003 年全国住户抽样调查，对大约 570 万人(附件，图 25)来说，租金都是家庭预算中一个不小的负担，在 1992 至 2003 年间，支付租金的人数增加了 180%。作为一个典型的都市问题，在里约热内卢、圣保罗和联邦区都市地区，其表现形式更为尖锐。

357. 住房短缺也反映在住房占有密度大，平均三个以上的人共享一间卧室(附件，图 26)。虽然平均家庭规模有所缩小，独居人数略有上升，仍然有 1,700 万人(占人口的 9.9%)的住房为三个以上的人共享一间卧室。其中，据《社会雷达》(2005 年)称，62.6%的人住房破旧(家庭收入最多为人均最低工资的 1/2)，66.7%的人户主是黑人(声称自己为黑人或穆拉托人)。不过，1992 至 2003 年间，受占有率过高影响的人数减少了 21%。

358. 关于无保障的住房所有权，巴西有 980 万人生活在无合法所有权地段上，其中 730 万人生活在城市地区(《社会雷达》)。

359. 关于卫生，尽管在 1990 年代由于投资缩减，在扩大用水和污水处理覆盖范围方面进展缓慢，但指标依然得到改善。在 1993 至 2002 年间，由于一般供水系统的服务对象又增加了 10,703,347 户，可获得水供应的住房数量增加了 28.68%。因此，尚未得到一般供水系统服务的住户数量<sup>45</sup> 从 1993 年的 25%下降到 2004 年的 16.8%(附件，方框 26)。

---

<sup>44</sup> 应当指出，家庭预算调查数据并未考虑到把 30%以上的收入花费在住房上的家庭数量，它考虑的是家庭月平均住房支出。

<sup>45</sup> 家庭用水来源的分类不同，取决于水是否来自水井或泉水、由运水车提供的水库水、雨水或无法列入上述类别的其它来源。

360. 关于污水处理，1993 至 1999 年间，由于增加了 430 万个新住房，污水收集系统<sup>46</sup> 服务的住户数量大约增加了 30%。1993 至 2004 年间的比较数字显示增加了 73%，相当于污水处理系统服务对象又增加了 10,467,322 个住户。2002 至 2004 年间，卫生政策发生转变，由于两年之内一般污水处理系统新增 2,762,476 个住户，污水收集量增加了 12.51%(附件，方框 27)。

361. 关于家居垃圾收集系统，2004 年有 3,407,593 个住户享有这项服务，较之 2002 年增长了 8.45%。2004 年，垃圾收集覆盖面涵盖了 85.8%的住户，1993 年则仅为 69.9%。1993 至 1999 年间，垃圾收集服务所涵盖的住户数量增加了 15.9%，1999 至 2004 年间，增加了 18%(附件，方框 28)。

362. 尽管 2002 至 2004 年间住房数量有所增加，但 2004 年全国住户抽样调查显示，这一时期的卫生服务范围也在大大扩展，它表明这方面的投资产生了很大的影响。基于 2003 年前全国住户抽样调查使用的方法，不考虑北部地区的内地情况，可以与 2002 年进行同等性质的比较。按照这一标准，2002 至 2004 年间的住房数量增长幅度为 7.14%，在 2002 年原有 47,558,659 套住房的基础上新增了 3,397,658 套住房，使 2004 年的住房总数达到 50,956,357 套(附件，表 38)。

363. 另一方面，2002 至 2004 年间与一般供水系统连接的住房数量增长幅度为 8.81%，相当于新增住房 3,434,578 套，超过全国住房单位增长幅度。污水处理服务系统的基础设施费用较高，2002 年的增长幅度为 12.51%，相当于一般污水处理系统新增 2,762,476 个住户。关于家居垃圾收集，2004 年有 3,407,593 个住户获得这项服务，较之 2002 年增长了 8.45%(附件，图 27)。

364. 在这方面，2002 至 2004 年间有关供水、污水处理和家居垃圾收集服务的绝对数据清楚表明了近期卫生政策的走向。鉴于这一时期的新增住房数量共计 3,397,698 套，又有 3,434,578 套住房与供水系统连接，2,762,472 个住户获得污水处理系统的服务，另有 3,407,593 个住户列入了垃圾收集服务范围。因此，在全国范围内，除了被认为费用较高并可采用化粪池作为充分替代的污水处理服务以外，其他卫生组成部分均超过住房数量的增长幅度。

---

<sup>46</sup> 收集系统——通过收集系统处理的的废水和污水流入该地区、区域或市镇的一个综合处理场地，即使该系统可能缺乏污水处理厂。

365. 关于按地区分列的住房基本卫生指标，几乎每个地区的服务扩展幅度都超过了住房数量的增长幅度。2002 至 2004 年间，除了南部一般污水处理系统(主要补充措施是使用化粪池)以外，各地区所有基本卫生指标均超过了住房数量的增长幅度。应当指出，考虑到以前的严重不足和巴西城市的无序发展和极大膨胀，扩大基本卫生服务指标清楚地表明了政府在促进普及这些服务方面所做出的努力(附件，图 25)。

366. 关于住房不足问题，根据应用经济研究所采用联合国人居署为监测第七个千年发展目标所建议的方法专门汇编的资料，仍有 1,700 万个城市住户(占总数的 40.3%)看来住房不适当，尽管适当住房所占百分比已从 1992 年的 49.4%提高到 2003 年的 59.7%。住房不适当的类型包括没有一般用水系统连接；没有一般污水处理系统或化粪池连接；没有住户专用浴室；屋顶和墙使用简易材料搭建；每个卧区使用密度超过三个人；不符合建筑标准(非正规部门)；以及对土地的不合法使用(在属于他人或其他类型住房的土地上修建住房)。如果按照肤色或种族分列数据，可以看到，较之非洲后裔为户主的家庭的住房适当率(46.9%)，白人住房的适当程度较高(71.5%)。<sup>47</sup>

367. 一般来说，贫困住户和土著住户(人均家庭收入分别最多为最低工资的 1/2 和 1/4)、非正规住区和农村地区的住户和黑人为户主的住户，其基本服务覆盖率较低，每个住房单位住人的密度较高，住房所有权的非正式程度较高。

368. 关于性别问题，妇女为户主的家庭住房条件与巴西人口的平均住房条件相比差别不大。不过，较之白人和黄种人妇女为户主的家庭，黑人妇女为户主的家庭住房条件较差，获得城市服务的机会也少。农村地区和非正规住区特殊地方(贫民窟和类似住区)的女户主家庭，其住房条件也比其城市对应家庭要差。因此，就住房条件和获得服务的机会而言，最易受伤害的群体是农村地区或非正规城市住区以黑人妇女为户主的家庭，这些家庭收入低，失业率较高或从事非正规工作，在劳动市场上谋职更为艰难。<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> 巴西——实施千年发展目标的国家目标监测报告。巴西利亚，应用经济研究所，2006 年。

<sup>48</sup> 见“妇女与适当住房权”，巴西应用经济研究所，2003 年。



### C. 为逐步实现住房权采取的措施

369. 住房权得到巴西司法系统的保护。《联邦宪法》第 7 条第四款确立了全国城乡劳动者享有法定最低工资的权利，能够满足他们及其家庭的基本生活需要，如住房(……)。此外，第 23 条第九款还规定，联邦政府、州、市镇和联邦区有责任促进实施住房建设和住房改善方案。最近，第 26/2000 号宪法修正案在第 6 条中明确加入了有关住房权的规定，即“按照《宪法》规定，社会权利包括教育、保健、工作、住房、休闲、安全、治安、孕产保护和儿童保护，以及援助贫穷者”<sup>49</sup>。第 183 条(城市政策)和第 191 条(农业政策)所确立的宪法用益权，是基于财产的社会功能原则制定的，根据该原则，凡连续五年拥有居住用途土地者，即享有该财产。

370. 《联邦宪法》第 182 和 183 条提供了适当手段，可供各市镇保障融入城市权，实现城市和社会功能，以及规定 2 万以上人口的市镇须有各自的总计划。《城市法》(2001 年 7 月 10 日第 10257 号法)就《联邦宪法》第 182 和 183 条作出规定，确定了巴西城市政策的参数和指导方针。

371. 根据《城市法》，凡人口在 2 万以上的市镇、都市地区和城市住区、具有特殊旅游意义的地区、开展对地区或国家环境有重大影响的有影响项目或活动的地区，都必须制定一项强制性总计划。总计划，作为促进市镇发展和城市扩展的基本工具，明确规定了财产必须实现其社会功能的条件。市镇总计划应由城市委员会进行讨论和审定，并提交市长批准。最后文件以市镇法的形式出台，亦即社会与市镇立法机构和执行机构之间的一种约定表示。简言之，《城市法》为市镇提供了干预城市和城市规划与管理的手段，从而保证实现融入城市权。

---

<sup>49</sup> 2000 年宪法修正案为住房权提供了重要的正当性。一些法院，如第二区地区联邦法院(2003 年)做出判决，确保住房权与其它同等权利保持一致。Class AG 上诉 - 2002 年 1 月 2 日第 105708 号诉讼，0460231UF: RJ 审理机构 - 第五分庭。判决日期: 2003 年 12 月 9 日。2001 年 TRF12858 号文件。DJU。日期: 2003 年 12 月 18 日。第 149 页。摘要; 民事诉讼。上诉 - 所有权收回。临时判决否定 - 住房权取代财产权 - 没有对难赔偿或不可能赔偿造成损害。法院裁决否定了最初判决，理由是在评价本案所要考虑的利益时，首先应予以保护的宪法权利是住房权，因此本案中不存在可能对难赔偿原告的损害造成无法弥补的损害的风险。因此，该项有争议的判决依然有效。上诉被驳回。报告员; 法官 Vera Lucia Lima。在报告员表决之后，分庭一致否定继续审理该诉讼。

372. 一项重要的立法措施是 2003 年 5 月 28 日通过了设立城市部的第 10683 号法，城市部负责下列工作：城市发展政策；关于住房、环境卫生、城市交通和运输的部门政策、与各级政府、私营部门和非政府组织一道促进城市化、基本卫生和环境卫生、城市交通和运输以及城市发展领域的倡议和方案；有利于民众住房、卫生和城市交通的补贴政策；通过有关城市发展、城市化、住房、基本卫生和环境卫生、城市交通和运输的政策来规划、调整、规范和管理对资源的使用；参与制定维护城市供水系统和把排水槽作为卫生规划和管理的基本单位的一般准则。

373. 根据第 2220/2001 号暂行措施和第 5031/2004 号法令建立的城市委员会，具有极大的社会代表性。经过广泛磋商，在第一次全国城市问题大会(2003 年 10 月)上就该委员会的成立提出了设想和计划，目前，它作为一个永久性会议机构隶属于城市部。该委员会由八个社会部分组成，不同部门的行为者可在此论坛上就公共政策所涉利益进行磋商。委员会的主要职能是评价和提出在社会参与下促进城市和地区发展的指导方针，并进行有关城市土地使用与住房、环境卫生以及运输、交通和城市通运的政策整合。在 2005 年 11 月和 12 月举行的第二次全国城市问题大会上，通过开展全面对话，在审议的这一问题上取得了进展。

374. 在住房领域，社会各部门对拟定国家住房政策均做出了贡献，该政策于 2004 年 12 月得到城市委员会的批准。目前，一项国家住房政策法案在讨论之中，准备提交国会批准。该政策建议采取政治、法律和行政措施，促进实现每个公民的住房权，无论其收入有多少。法案承诺正式确定国家住房政策两个方面的标准：社会权益住房和商品化住房。

375. 2005 年 6 月 16 日的第 11124 号法设立了国家社会权益住房制度和国家促进社会效益住房基金及基金管理委员会。有关法案已提交国会达 13 年之久。国家社会权益住房制度的目的是集中管理为该制度下方案所划拨的预算资源，其主要任务是改造贫民窟，建造房屋和改善低收入人口的住房条件。2006 年，国家社会权益住房制度可支配资金为 10 亿雷亚尔，是有史以来联邦政府为有社会效益的住房所划拨的最大一笔款项。这笔资源将分配到市镇和州政府，用来为月收入不超过最低收入三倍的家庭建造房屋(附件，图 26)。

376. 为减少住房短缺现象，联邦政府为住宅租赁方案划拨了 10 亿雷亚尔，该方案的作用是在都市地区和人口超过 10 万的市镇促进修建和翻修用于住宅租赁的住房单位。

377. 关于住房市场，第 10931/2004 号法改进了管制方法，如动产抵押、房地产公司资产储备和支付无争议的债权，以此为房地产企业家和买主提供进一步保障。为此，联邦政府批准了第 11196/2005 号法，该法提出了便利房地产筹资的安全手段和对房地产买主的税收激励措施。

378. 政府关注购买较低价格的第一套住房的筹资水平低问题，为此决定调整便利在住房融资系统下转化储蓄用途的规则，以鼓励把房地产筹资重点放到这一部分上。2004 年，这项措施帮助住房融资系统增加了 25 亿雷亚尔的资源，2005 年，转移储蓄用途刺激了金融代理人为中产阶级提供贷款的热情，从而使与 49820 个借款人签订的贷款合同总额可能达到 42 亿雷亚尔(较之 2004 年增长了 62%)。该项措施刺激了民用建筑部门，推动创造就业并增加了借款人数。2006 年，巴西储蓄和贷款系统计划对住房领域投资 87 亿雷亚尔，是 2005 年投资额的两倍，2003 年投资额的四倍。

379. 对保障住房权的规范框架所作的这一重要调整，为联邦政府的行动提供了指导。在这方面，联邦政府为 1,700 个市镇划拨了大约 5,500 万雷亚尔，用以按照《城市法》制定其总计划。提出了一整套技术支持措施，供这些城市在开展培训、制订总计划和执行《城市法》时采用。2005 年 5 月，城市部与城市委员会合作，发起一场题为“参与性总计划——我们的城市”的全国性宣传运动，目的是提高民间社会的认识。在各州设立了“核心”机构，举办了 256 期讲习班，在所计划的几乎所有城市，大约有 10,000 人接受了培训。

380. 建立了总计划网络，有 40,000 多个电子邮件地址，分布于全国各地。网络提供了获取信息、思考和批评的空间，现已成为开展辩论和交流经验的一个动态渠道。还建立了一个参与性总计划经验库，用以储存同总计划编制各个阶段所采用的解决办法、倡议和策略有关的信息。这些解决办法说明了各个市镇是如何在不同情况下运用《城市法》所提供的手段。城市部于 2006 年 5 月开展的一项调查显示，在有义务提出一项总计划的 1,684 个市镇中，88%的市镇完成了这项工作或者正在制定其总计划。

381. 2003 年，联邦政府在该国首次提出了适用于城市地区的国家土地规范化政策。该政策具体体现在契约方案中，该方案支持按照三个主要方针提出市镇与州方案和民间社会倡议：对规范化给予财政支持；消除司法和法律障碍；支持自治和培训市镇工作组和当地社区。这些倡议是对不稳定住区都市化方案“巴西生境”采取的土地规范化措施的补充，后者的投资领域是：促进市镇的机构发展和把不稳定住区完全融入城市。全国城市方案问题秘书处承担的机构协调工作，目的是促进城市土地冲突的解决和预防暴力驱逐程序。制定了 2003-2006 年土地规范化联合计划，该计划涵盖 260 万个家庭，并计划采取直接和间接行动，通过此种连续不断的努力，可按期实现规定指标或类似结果，在直接依靠联邦政府干预的都市地区尤其如此。

382. 为增加可用于低收入人口的资源，制定了社会权益住房补助方案，以便较优先考虑“社会生境”——美洲发展银行支助的贫民窟都市化方案，并且推出了互助信贷计划。这些倡议使收入不超过最低工资三倍的家庭受益，并使市镇得以加大对方案的参与力度，发展机构，并为农村地区和特定类别，比如土著社区和前逃亡黑奴后裔社区，提供援助。社会发展基金自 1996 年以来从未在住房领域投资。现在，它则是互助信贷计划的一个资源来源，一般协会与合作社通过该计划可再次参与建设社会权益住房。

383. 应当注意到联邦政府优先考虑为援助收入不超过最低工资五倍的家庭划拨资源。除了从 SPH 资源中拨款 10 亿雷亚尔以外，对服务时间保证基金的资源用途指导准则的审查还导致发生了历史性变化，允许将补助金用于收入不超过最低工资五倍的家庭。这些补助金主要用在与州和市镇共同开展的活动上。2006 财政年度拨款 10 亿雷亚尔，其中 50%将用于收入不超过最低工资三倍的家庭。政府谋求通过这一方式来扩大补助范围，使民众获益于为市镇规划和实施其社会权益住房政策所划拨的资源。

384. 关于土地规划政策，市中心复兴方案的目标是，通过鼓励占用闲置地产，扭转市中心地区的空洞和退化状态。该方案优先援助收入不超过最低工资五倍的家庭。于 2003 年推出的这项方案，试图将 450 万空闲或利用不充分的市中心地产的部分地产充分利用起来，以转变以城市界限不断扩展为基础的都市化模式，并为民众提供保证享有城市服务的成熟地段上的住房。

385. 最近的基本卫生指标表明，在将近十年限制所有地区，尤其是较贫困地区对用水系统和污水处理系统的公共投资之后，政府正在努力改变全国严重落后的基本卫生状况。2003 至 2005 年间，政府授权各州和市镇承包有关项目，总额约为 90 亿雷亚尔。这项投资的金额高于 2004-2007 多年期计划中规定的最初年度款额 10 亿雷亚尔，显示出政府认真致力于改善卫生条件。这项政策标志着 1995-2002 年时期的一大变化，即改变了 1990 年代的投资政策，按照目前的价值，那时的投资额约为 130 亿雷亚尔。

386. 各个卫生部门组成部分的进步指标本来有可能更为积极，因为政府为这一部门划拨了大量资源。然而，政治和体制方面的变数影响了卫生投资政策，其中许多变数涉及根据联邦盟约进行的职责划分，以及过去几十年沿循下来的和在军事政权期间采用的卫生模式的组织惯例做法。主要问题之一是国家卫生政策明显依赖于州企业的经营步伐和管理能力，而许多企业又缺乏在短期内获取大量贷款所必要的技术和业务支持。此外，在许多市镇，尤其是中小市镇，还存在诸如烂尾项目、制度效率低下、贷款迟迟不下、行政和司法问题悬而不决等问题，所有这一切都表明存在严重的管理问题。

387. 关于城市通运，优先考虑普及利用城市生活所带来的各种机会、服务和设施，并就城市公共交通为头等大事取得共识。这需要对法律框架进行改革。改革提案仍在讨论之中，其目标是加强市镇能力，并制定有关准则和文书，以促进规划和管理交通系统以及委托私营部门运营商承包公共交通。城市通运的部分指导原则是：普及利用、平等的公共交通、人员流动和公共流通安全、鼓励利用公共交通，以及合理使用私人机动车。

388. 主要的城市通运方案是“促进通运”，该方案帮助人口在 10 万以上的市镇实施基础设施项目，优先发展公共交通，以确保普及利用和将非机动车交通放在首位。“促进通运”方案资金相当于每个市镇的 CIDE<sup>50</sup> 收益。鼓励这些市镇(共计 437 个市镇)使用自己的方法制定城市通运计划，并实施培训方案。另一个方案是“单车走巴西”，该方案鼓励市镇扩大自行车的利用，将其纳入公共交通，以降低移动成本并帮助收入较低者。第三个方案是“巴西无障碍”，该方案以对公共交通、城市设施和公共场所的流通采用通用设计这一观念为基础，帮助

---

<sup>50</sup> 燃油附加税。

实施巴西无障碍利用准则，支持市镇和州政府实施有益于行动受限人员的倡议。2006年预算为这些方案拨款10亿雷亚尔。

389. 作为对联邦政府所作努力的补充，州和地方政府也实施了有关方案和倡议。“市镇信息基本调查-公共管理”(IBGE, 2001年)项目显示，人口在50万以上的市镇中，78.1%的市镇制定了住房方案或住房建设倡议；56.3%的市镇提供了地段；53.1%的市镇推出了住区城市化项目；68.8%的市镇实施了土地所有权规范方案；34.4%的市镇提供了建筑材料；18.8%的市镇制定了廉租房改善方案；18.8%的市镇实施了其他类型的住房方案。

390. 若干市镇建立了社会权益特区，使都市化标准和适用于居民住区公共基础设施服务提供商的技术准则具有更大的灵活性。这与都市化和土地所有权规范有关的当地倡议提供了法律依据，这些倡议的目标是改善住房条件，帮助缩短在危险地区的居住期和减少从已有住房中逐出的情况。除其他的以外，市镇土地所有权规范方案还支持作为户主的妇女获取地契，条件是她们要确保家庭将享有这一好处。2001年，所有市镇的11.6%和50万以上人口市镇的84.4%建立了社会权益特区。

391. 关于确保在非洲后裔(前逃亡黑奴后裔)社区获得住房的措施，目标是在若干州内修建1,200个住房单位和800个卫生设施。关于矿产和能源部提出的“人人享有照明方案”，2005年，155个前逃亡黑奴后裔社区接入了电网，4,621人受益。此外，64个社区启动了有关项目，这些项目将为1,732个家庭提供住房用电。2006年，另外还有435个社区也将实施有关项目，其中7个社区已经开始实施，将有12,199个家庭受益。

392. 关于世界银行所支持的发展政策，应当指出的是在“促进可持续和公平增长的计划性贷款：支持住房部门政策”方案项下的住房部门贷款申请。这一支持住房政策的贷款方案涉及两项连续信贷活动。世界银行董事会批准了第一项信贷活动，总金额为5.023亿美元。随后将开始有关第二项信贷活动的谈判，总金额为4亿美元。巴西已开始就一项金额为404万美元的技术援助贷款进行谈判，以期与住房部门发展政策方案下商定的议程有关的倡议筹措资金，这些倡议的目标是加强政府拟定和实施住房政策的能力。在“为住房部门提供技术援助”方案下指定用于贷款的金额为404万美元。

393. 与前几年相比，联邦资金增长幅度较大，不过，城市部仍然认为迫切需要加强三级政府在住房、卫生和城市基础设施领域的公共投资，尤其是软资源形式的投资，并适当关注月收入不超过最低工资三倍的家庭，在巴西各个城市中受住房和基础设施短缺影响的人群中，这些家庭占了绝大多数。在这方面，巴西政府认识到，仅靠现有的公共预算资源，难以满足较贫穷部分人口的需要和普及服务以实现千年发展目标的需要，而与私营部门建立的各种不同的伙伴关系则可带来所需资源。有必要改变国际商定的会计方法，对基础设施投资予以具体对待，使其完全或部分不受现有预算限制的制约。

394. 全面实施“全国城市信息制度”方案，对于更好地规划住房和城市发展方案和倡议以及监测和评价其执行情况，是至关重要的。要使公共和私营部门代理人更好地分配使用资源，并评估地方影响，必须对公共政策采取后续行动，尤其在涉及对低收入阶层的援助时。全国城市信息制度通过因特网为有关各方提供信息，从而便利都市规划和控制资源的使用。

395. 关于私人信贷市场，贷款困难在很大程度上是由体制框架造成的。私人信贷额占国民收入的份额(国内生产总值的 23%)，与其他新兴国家相比，比率很小。信贷数量很少，与此对应的另一面是利差极大，对家庭福利产生消极影响，直接导致购买耐用品或地产的个人贷款成本太高，间接增加私人投资、经济增长和创造就业机会的成本。

396. 因此，国家住房政策所面临的挑战是，在三级政府、私营部门和民间社会的共同努力和参与下，以适于协调和补充各项方案和倡议的方法与策略，取代严守时间、分散和孤立的干预措施，使投资转向低收入阶层人口。另一项挑战是，在目前的宏观经济环境下解决住房短缺问题，必须有长期的联邦预算资源作保证，以提供必要的投资。

397. 从现在起至 2020 年，估计普及卫生服务所需资金为 1,760 亿雷亚尔。政府正在采取有关措施促进合理化管理，并将根据一项法案建立新的管制框架，目前国会正在对该法案进行审议。此外，还推出了各种战略方案，包括“城市环境卫生”、“农村卫生”、“共处”、“城市固体废物”和“可持续城市污水处理”等方案。作为补充，与州和市镇一道实施了促进卫生管理培训的倡议，由大学、非政府组织和卫生研究机构提供此类培训。在促进卫生部门现代化方案下，

卫生运营商正在实施机构发展倡议，现在运营商必须签订《改善绩效协议》，以便有资格获取资源和技术支持。关于公共开支合理化问题，受益人甄选程序现在包括社会经济指标和确保完成烂尾项目的法律和管理规定，以及融资组成部分的技术互补性。但是，国家卫生政策的结构核心部分取决于现由国会审议的卫生法案能否得到批准。这项新法规的出台，将可解决自 1980 年代以来一直存在的不足，并使参与执行这项政策的行动者增强行为透明度和法律保障。

398. 鉴于尤其是在都市地区严重存在着对流通地区各种形式的不平等占用、拥挤状况和经济环境成本高昂等问题，各级政府必须在相对短的时间内解决城市通运方面的种种挑战。此外，交通手段不能再继续相互脱节，各自为阵；否则，城市将无法适应普遍的、可持续的城市通运设想。

399. 缺乏地区规划和考虑到市镇特点和潜力的政策，往往阻碍城市在国家发展以及在解决城市住房和基础设施问题方面发挥其可能起到的作用。对于还面临特别严重的融资挑战的都市地区，这项工作就格外有必要。在这方面现已采取了重大步骤，但要拟定充分整合的政策，确保实现融入城市权，包括适足住房权和生活在城市地区的人的其他权利，在这方面还任重道远。必须进一步发展参与性行动，使城市与联邦政府有机地结合在一起，获得相关性，从而可对决策工作和执行部门与立法部门之间的相互作用产生影响。

400. 对巴西来说，另一个特别重要的问题就是土地改革。《联邦宪法》支持社会功能或社会财产，允许为农业改革目的征收地产，<sup>51</sup> 实施这项工作对于维护农村地区的秩序至关重要，因为土地所有权争议在这一社会环境下不断产生紧张事态。

401. 通过全国定居和土地改革研究所所作工作，土地发展部努力减少发生冲突，主要从两方面着手：(1) 实行土地改革；(2) 通过土地审计员制度来解决冲突。

---

<sup>51</sup> 联邦州有权根据《联邦宪法》第五条第二十四款和第 4132/62 号法第 2 条第二款为土地改革目进行有社会利益的征收。《联邦宪法》第 184 条就征收作出规定，即征收只能由联邦政府进行，并须符合具体规定，称之为“获准征收”，如果所涉农村地产没有发挥其社会功能的话。基于社会利益的征收并不考虑所涉地产是否为生产性地产还是大地主领地。这不是对地产使用不当进行惩罚的问题，而是可由联邦州执行的与特定社会利益有关的公共政策问题(联邦最高法院：SS 2217。最高法院：第 16627/RS 号禁令上诉；第 13959/RS 号禁令上诉。被上诉方：高等法院，第 15545/RS 号禁令上诉)。



402. 土地改革是一个复杂的过程，由一系列阶段组成，但并非所有阶段的工作都由全国定居和土地改革研究所完全负责，尽管该机构负责具体实施工作。如何确定和确保将合法和适用于农业的土地用于新的住区项目，在法律、技术和管理上存在种种问题。1996 至 2000 年间，启动了 3,525 个住区项目，现有 283,598 个家庭从中受益。2001 至 2005 年间，又实施了 2,556 个新项目，有 183,216 个家庭受益。2003 至 2005 年间，无论是通过占用已有项目的地段，还是这一时期内实施的新项目中的地段，得到安顿的家庭数量大幅增加，总数达到 243,284 个家庭(附件，表 42)。

403. 关于土地改革，正在实施的综合方案承认各个地区不同目标的特殊性，以便有可能落实社会基础设施、道路、电力、获得权利和支持生产与销售方面的工作。但依然存在严峻的挑战：2003 年之前建立的住区存在着极大的问题，其中 90%的家庭没有水供应，80%的家庭没有道路设施或电力供应，53%的家庭得不到任何技术援助。尽管困难重重，这些住区在建设基础设施方面依然取得了进步，不过这些进步尚无具体的衡量指标。

404. 自 2003 年以来，住区模式发生了变化。在现政府的领导下，增加了促进建立和修复住区的支持信贷，由每个家庭 4,500 雷亚尔增加到 11,300 雷亚尔。这些资源包括住房建设或维修材料，在半干旱地区修建蓄水池，以及家庭生计，直至其开始生产活动。2003 至 2005 年间，这些资源使 114,000 个家庭受益。对住区基础设施的投资也有所增加。自 2003 年以来，已花费了 3.4 亿多雷亚尔，这笔资源除其他以外，为修建 28,000 多公里的道路和用于供水的 5,000 个蓄水池提供了资金。这表明巴西政府所关切的是提供有保障的、可持续农业用水，这对实现食物权来说是一个不可或缺的因素。

405. 2006-2007 年家庭耕作作物计划为通过土地改革而定居的人规定了新的贷款额度，如果他们用完了国家加强家庭农业方案下的 A 级贷款额度，而又没有完成生产性基础设施的修建的话。每个借款人最多可贷款 6,000 雷亚尔，宽限期三年，偿还期十年，利息为 1%，按期偿没有奖励。2006-2007 年家庭耕作作物计划也针对务农妇女提出了一个国家加强家庭农业方案，无论其婚姻状况如何。在该方案下，妇女开展农业活动、农村旅游、工艺品和农村环境下的其他活动也可获

得投资和生计信贷。信贷额度依借款人所属类别不同而有差别：1,500 雷亚尔(A、A/C 和 B 类)；6,000 雷亚尔(C 类)；18,000 雷亚尔(D 类)；和 36,000 雷亚尔(E 类)。

406. 土地冲突在很大程度上依然影响国内各阶层之间的关系。土地审计员办公室作为土地发展部的一个机构，其任务之一就是控制和解决这方面所出现的冲突。因土地争端而引发的暗杀事件在国内依然十分普遍，受害者大多是工会和社会运动领袖。<sup>52</sup> 目前土地审计员办公室正在实施一系列有关倡议，其目的是消除现存和可能存在的暴力焦点问题(附件，方框 30)。

407. 在各个方案下开展了调解冲突的工作，包括“拨打土地与和平方案电话”和“农村和平”。人们可通过“拨打土地与和平方案电话”，从土地审计员办公室免费获取有关全国各地土地问题的信息，并报告暴力案件、土地改革违规行为、土地冲突有关方面侵犯人权和社会权利的行为等问题。“农村和平”是土地审计员制定的一个方案，其目的如下：培训土地冲突调解人；关注告发情况；调解土地冲突；在每个州建立土地审计员制度。现在，南马托格罗索州、塞阿拉州和帕拉州均已建立了审计员制度；米纳斯吉拉斯州和马拉尼昂州现在也在建立其他类似机构。

408. 国家土地审计员协调消除农村暴力问题国家委员会的工作，该委员会于 2003 年起草了消除暴力国家计划。作为监测和实施消除农村暴力的政府战略的一部分，该委员会提出了以下目标：(1) 开展研究，实施项目，并协调可与其他州共同实施的行动，以消除、预防和减少农村暴力，并且不妨碍各州行使职权时采取法律手段进行预防和控制；(2) 建议采取有关措施，加快以下方面的行政和法律程序：为土地改革征用土地，以及为土著人土地划界、建立保护区、为前逃亡黑奴后裔社区和受筑坝影响的沿岸居民征用土地，以及与相关冲突有关的刑事事件；(3) 提出遵守法院裁决的替代措施，如果裁决影响到土地和土地冲突所涉各方的人权和社会权利，以及土著权利和环境权利、前逃亡黑奴后裔社区和受筑坝影响的沿岸居民的权利；(4) 鼓励政府机构与有组织的民间社会开展对话与谈判，寻求和平解决土地冲突的办法；(5) 协调在各州和市镇建立类似委员会的工作，确保政府机构和实体以及有组织的民间社会共同参与，以便利农村、土著和前逃亡黑奴后裔社区以及受筑坝影响的沿岸居民提出告发和指控；(6) 收集和保存有关全国各地

---

<sup>52</sup> 农村地区的死人事件。

土地冲突情况的最新信息；(7) 把与委员会工作有关的要求提交联邦、州、联邦区和市镇各级政府及其各自间接的行政机构。

409. 司法部门采取政治手段，通过与法院院长和司法监察员举行会议，提出了一项消除农村地区暴力的国家计划，并建议所有法院就土地暴力问题采用统一程序。

410. 在这方面，建立了若干联邦土地法院，在州司法系统内也建立了州土地法院。州检察总长办公室建立了起诉部门，专门负责土地冲突问题。现已拟定了一项修正《民事诉讼法》第 927 和 928 条的法案，其中规定，在法官就所有权诉讼中的临时请求作出裁决，即将其地产起到某种社会功能的举证责任分配给地主之前，事先必须由检察总长办公室、全国农垦和土地改革研究所和各州的土地研究所举行听证会。

411. 2006 年 6 月，人权事务特别秘书处、司法部、土地发展部和环境部共同签发了一项部际行政命令，设立了全国消除农村暴力问题委员会，负责预防、调解和解决针对农村个人和地主、土著人、前逃亡黑奴后裔和受筑坝影响的沿岸居民的各种形式的暴力行为。委员会成员分别来自以下部门：联邦警署、联邦公路巡警署、联邦和州检察官办公室、劳工事务检察官办公室、巴西律师协会和国家司法委员会。委员会鼓励在消除农村暴力国家计划的框架下，通过对话和谈判来达成土地冲突的和平解决办法，它将成为预防这方面暴力行为的一个主要论坛。

## 第 12 条

412. 人口的教育和营养水平有所提高，实行单一保健系统，保健工作普遍得到加强，以及生活方式发生变化、都市化进程和基本卫生保健制度得到改进，这些因素解释了影响巴西人口的各种问题形态上发生的巨大变化。自 1970 年代末以来，死亡率指标变化很大，非传播性疾病发病率和暴力行为发生率上升，传播性疾病发病率则明显下降(附件，方框 31)。可以看到，1979 年列为第二大死因的传染病和寄生虫病，2002 年排在第五位。

413. 自 1970 年代末以来，巴西的主要死亡原因是循环器官疾病，尤其是致命的脑血管意外方面的疾病。2002 年，肿瘤是第二大死亡原因，其次是所谓的外部原因。妇女当中最常见的肿瘤是乳腺癌，其次是气管癌、支气管癌、肺癌和宫

颈癌；男子当中的第一大死亡原因是气管癌、支气管癌和肺癌，其次是前列腺癌和胃癌。另外，呼吸器官和内分泌、营养及新陈代谢方面的疾病发病率的上升趋势也很明显。这一新的流行病学状况在上个世纪最后二十多年十分普遍，主要影响到经济状况较差的人，这部分人多死于非传播性疾病，如脑血管意外和凶杀，另外，死于传染病如肺结核<sup>53</sup>的风险也较大，这表明在保健领域依然存在不平等现象。

414. 五岁以下儿童死亡率大幅度下降。1990 至 2003 年间，全国平均下降幅度为 38.3%。东北部的下降幅度更加令人印象深刻，达到 46.1%。传染病和寄生虫病死亡率的下降对于婴儿死亡率下降起到了重要的作用。与社会发展相关的因素，比如住房条件得到改善，以及人口因素，如生育率下降，也有助于产生这些有利的结果。这一时期所实施的一些卫生方案和倡议，也起到积极的作用，比如，家庭保健方案、口服液疗法、妇女综合保健方案，以及儿童保健和母乳喂养方案。

415. 1996 至 2004 年间，这一时期虽然相对短暂，但婴儿死亡率却下降了 32.8%，每千名活产儿的一岁以下儿童死亡率从 33.5%下降到 22.5%。所有地区都呈现出下降的趋势，东北部的下降幅度最为明显(35.6%)。进步幅度虽然巨大，不过要进一步降低婴儿死亡率，对管理人、卫生专业人员乃至全社会仍是一项艰巨的任务。目前，鉴于在产后期一岁以下儿童死亡率下降，一岁以下儿童半数以上的死亡与以下围产期方面的原因有关：儿童出生时的保健和营养条件、母亲的受教育水平和社会经济状况，以及产前和分娩护理水平。

416. 在过去三十几年中，由于所谓营养的变迁在保健方面出现了进一步相关的变化。在这一时期，巴西的儿童和成人营养不良发病率大幅度下降。比如，自 1980 年代以来，所有地区的身高不足人数比例下降了 70%以上。在营养不良发病率下降的同时，体重超重和肥胖问题明显增多，与发达国家一样，呈现出一种流行特征。尤其是在城市地区，不适当的高卡路里食品造成体重过重和肥胖，然后又导致糖尿病和心血管疾病，现在这已成为同营养不良一样严重的一个公共卫生问题。

---

<sup>53</sup> “巴西的卫生：卫生状况审查” 卫生部，巴西利亚，2005 年。

417. 其他两项指标也令人忧心。2003 年，孕产妇死亡率为每千名活产儿死亡 50 例。但是应当指出，虽然指标数字依然很高，但孕产妇死亡率已从 1999 年的每千名活产儿死亡 57.1 例下降到 2003 年的 51.6 例。在各个地区当中，只有东北部的这一比例有所上升，而同期的东南部(29.9%)和南部(17.1%)的比例则大幅度下降。通过审视不同地区的孕产妇死亡原因，可看出某种不均匀性。在所有地区，尤其是在北部和东北部，直接死亡原因所占比例均较高，但是在南部和中西部地区，间接死亡原因所占比例则较高，在这些地区，循环器官疾病是主要的间接死亡原因。

418. 孕产妇死亡不是育龄妇女的十大死亡原因之一，但它是一个令人极其严重关切的问题，因为 90%的孕产妇死亡病例可通过适当的医疗保健加以预防。

419. 2003 年，在单一保健系统下有 240,000 多名妇女被医院收治，这些妇女因流产或非法堕胎后的并发症需作刮宫手术。刮宫手术是排在正常分娩之后的医院第二种常见妇科手术。尽管没有充分报告，2003 年仍有 10%的产妇死亡是因堕胎所致。

420. 外部死亡原因在审查卫生状况时也应予以考虑，它尤其影响到青年男子。在这种情况下，死亡率过高是由于杀人案数量很大，每 100,000 人约 27 例死亡。通常，外部原因造成的死亡率为每 100,000 人约 70 例死亡。

421. 对巴西病死率的全面诊断，必须着眼于某些传染病和寄生虫病。疟疾、结核和麻风病依然是一个公共卫生问题。

422. 疟疾目前几乎仅限于亚马逊地区，其发病率已有所下降，但出现的病例病情较为严重。1990 至 2004 年间，在亚马逊法律管辖区(包括七个北部州及马拉尼昂和马托格罗索两个州的地区，由原生动物寄生虫“恶性疟原虫”导致的疟疾病例(占致死病例的 80%)和疟疾造成的死亡数大幅度减少。寄生虫发病率从每 1,000 名居民 33.1 例减少到 20.4 例，由恶性疟原虫导致的疟疾病例从 44.6%下降至 22.4%，死亡率则从 5.2 下降至 0.4。

423. 2002 至 2003 年间，新增病例稳定在一个高水平上(一年新增病例约为 80,000 个)，结核病例同样如此，两年数据几乎没有变化(附件，表 41)。关于 2003 年向卫生部死亡率信息系统通报的死亡人数，白人占 37.3%，穆拉托人占 36.7%，黑人占 14.5%，黄种人占 0.7%，土著人占 0.8%，其他病例则没有肤色/种族方面的

信息。穆拉托人因结核病死亡的风险比白人高出 1.4 倍，黑人的风险也高出白人 3.3 倍。

424. 2004 至 2005 年间，麻风病显示出下降趋势。按照世界卫生组织推荐的方法，2005 年 12 月，巴西每 10,000 名居民接受治疗者为 1.71 例。尽管统计数字有所下降，但发病率依然超过了每 10,000 名居民患病 1 例的比例，该比例是作为公共卫生问题来消除这一疾病的目标。

425. 近二十年来，出现了艾滋病这种流行病，这是一个非常严重的卫生问题，它在 2002 年巴西因传染病和寄生虫病导致的死亡中占到四分之一。1980 至 2004 年年中，报告的新增艾滋病病例有 360,000 起。直到 1998 年，发病率一直呈上升趋势，达到每 1,000 名居民约有 20 人患病。尽管全国范围内呈稳定趋势，但在社会经济状况低下的人口(多数为黑人)以及妇女当中，艾滋病病例增长幅度较大。不过，自 1990 年代中期以来，死亡率呈急剧下降趋势，稳定在每 100,000 居民死亡 6 例的水平上，这是因为通过单一保健系统，推行普及获取抗逆转录病毒治疗。此外，1993 至 2003 年间，艾滋病患者存活率也有所提高。

#### A. 为逐步落实健康权所采取的措施

426. 《联邦宪法》规定健康是人人都应享有的权利和国家的责任，应以社会和经济政策加以保障，减少生病危险和其他危险，实现普遍与平等地享有那些促进，保护和恢复健康的行动和服务(第 196 条)。《宪法》允许私营行业补充性地提供医疗。健康权是一个不能与生命权分割和人人都有权享有的基本权利，在巴西，“单一保健系统”以普遍性、平等性和完整性基本原则为依据，予以保障。

427. 根据普遍性的原则，人人都有保障享受医疗，无论肤色、种族、宗教、职业状况或收入。全体公民在“单一保健系统”中都是平等的，有权根据需要获得医疗。因此，极为重要的是承认不同居民阶层的不同生活条件导致具体健康问题以及面临某些疾病、事故或暴力行为的威胁及或多或少的风险。必须在制订和落实平等的公共政策时考虑这些不同的需求。提供完整的医疗有两个重点：(1) 整体而非片面的个人视角以及保障享有不同程度的从最简单到最复杂的医疗(基本、中等和最复杂的)，从而确保自上而下的完整性；(2) 通过医疗服务结合其他影响人民健康的举措而促进、预防和恢复健康——平行完整性。

428. 如已经说明的，全面健康权观念的反映是，极大地降低大众的可预防死亡率，特别是极大地降低儿童死亡率。近年来，特别是由于传染病和疾病控制举措的权力下放，在医疗卫生监督方面取得了重大进展。权力下放由第 1399/99 号行政令实施，于 2004 年由第 1172 号行政令修改，为各种举措提供了合理性和有效性，使得有可能实现从国家基金到各州和市镇基金的稳定和直接资金转移。医疗卫生监督供资限制是一个新举措，以确定各州的不同人均数额而确保供资稳定，并考虑到传染病的情况。1997 至 1999 年，这方面的开支达到 2.92 亿雷亚尔；2006 年达到 7.37 亿雷亚尔。

429. 在权利下放之后，传染病受到了医疗卫生部门的更大关注。例如，从 2000 年至 2005 年，加强了国家公共医疗卫生化验体系，设立了 12 个三级生物安全化验室，并且在边境地区建立了 12 个化验室，以采取紧急状况快速应对行动。在 2005 年，为公共医疗卫生中心化验室批拨了新的资金，使其能够发挥国家化验室系统管理者的作用。也应当提到：(1) 免疫活动更广泛地涵盖老年人以及维护儿童和成年人免疫能力；(2) 防治登革热的行动(自 2000 年实施全国登革热防治方案之后，病例(特别是严重病例)已经在全国范围内下降)以及稳定每年新的发病率；(3) 为确诊艾滋病毒的垂直传染和先天性梅毒而提供更广泛的服务；(4) 为永久性加强肺结核和麻风病防治而采取的举措；(5) 为诊治这些疾病而促进服务权力下放，以扩大跟踪性治疗的享有和落实。

430. 在国际合作方面，继续确保巴西政府和世界银行之间根据协议开展的 6 亿美元 Vigisus 项目。该项目的落实分三个阶段，每一阶段预算为 2 亿美元。在 1999 年至 2004 年实施了第一阶段，资源用于建设国家医疗卫生监督系统。在目前实施的第二阶段中，医疗卫生监督秘书处正从事四个领域的工作：(1) 传染病监督和传染病控制；(2) 医疗卫生领域的环境监督；(3) 医疗卫生状况分析和非传播性疾病的监督；(4) 加强机构能力，在各州和各市镇进行医疗卫生监督管理方面的培训。

431. 关于预防措施，请注意“全国免疫方案”取得的成功。这促进了系统性的免疫，并且—作为主要目标—有助于在易受感染群体中控制、消除和/或根除可通过免疫措施预防的疾病。疫苗接种涵盖面超过了年度目标；对于 60 岁以上群体的感冒疫苗接种率，从 2000 年的 72.5% 提高到 2005 年的 84%。1980 年，5 岁以下儿童的脊髓灰质炎疫苗接种率超过了 95% 的目标。疫苗接种的预算从 1999 年的

2.63 亿雷亚尔增长到 2005 年的 5.92 亿雷亚尔，使各年龄段大约 6,000 万人享有各类疫苗接种。1980 年以来的免疫方案数据表明，90% 以上的巴西儿童每年接种下述疫苗：麻疹、白喉、破伤风、百日咳、脊髓灰质炎和乙型肝炎，并接种预防严重肺结核的卡介苗(附件，表 42)。2006 年，全国免疫方案为全国出生 6-24 周的儿童采用预防轮状病毒的口服疫苗，从而扩大了疫苗接种范围——这是控制轮状病毒引起严重糖尿病方面的重大进展。也应提到，全国免疫方案为土著居民和较弱势群体提供了具体医疗(附件，表 47)。

432. 巴西政府意识到落实健康权要求采取全面的方针，以确保适当的卫生条件，从而落实了四个主要跨部卫生方案的 12 个举措：城市环境卫生、农村卫生、城市固体垃圾和可持续城市污水处理。另外，联邦政府与其他联邦机构、大学、非政府组织和卫生研究机构合作，开展了卫生管理培训。根据平等原则，巴西争取使卫生开支合理化，在受益者选择程序中纳入客观社会经济指数与界定法律与行政要求，以确保未完工设施的建成以及所资助项目的技术互补性。

433. 关于获取用水，巴西政府促进对所有地区、特别是较贫困地区的供水和废水处理系统的重大投资，改进实际取水的条件和避免可能的水源污染(附件，表 44 和 45)。在这方面，为落实“监督饮用水质量全国方案”而花费了 1,400 万雷亚尔。为了减少居民面临的有害物质危险，在 2005 年加强了举措，以查明哪些居民面临土壤污染；这些举措于 2006 年纳入“单一保健系统”中的“商定的统一医疗卫生监督方案”。从 2003 至 2006 年，支出了 750 万雷亚尔，以确定和绘制全国范围内 689 个土壤受污染和居民面临危险的区域。

434. “多年规划”中值得提到的另一举措是“促进卫生项目的健康教育”。目的是加强对州和市镇一级管理人员、民间社会公益组织代表及非政府组织在筹备、执行、监督和监视长期项目、方案和教育活动方面的技术和财政支持，以促进健康，预防和控制那些因缺乏适当卫生条件而导致的严重问题。

435. 同样值得提到的是全国卫生警戒机构的工作。该机构的宗旨是对应受卫生监督管制的产品和服务的生产和市场营销，包括有关的设施、工程、投入和技术，进行卫生控制，促进和保护民众健康；并确保能够享有这些东西。该机构已经扩大了工作范围，有权处理价格管理和市场控制、广告监督以及药品生产和工艺的专利申请的申请的事前批准。它也将管理活动扩大到港口、机场和过境点，并在外



交部合作下，与外国机构互动，处理关于卫生监督的国际问题。该机构旨在改进环境和工业卫生各方面情况的某些主要举措包括：(1) 全国食品卫生质量监督方案；(2) 《良好制作实践规则》；(3) 培训卫生监督员和《良好制作实践规则》所管理行业的监督员；(4) 在具有更大风险的部门中实施《全国卫生监督方案》。

436. 根据“家庭保健战略”和“社区医疗卫生机构方案”，巴西在初级保健方面取得了进展，使完整和一致的医疗卫生措施和举措更接近家庭，改进了农村和城郊的生活质量。2000年，“家庭保健战略”涵盖了1,753个市镇；2005年增加到4,986个。这一增加将涵盖面从人口的17.4%(28,581,244人)增加到44.4%(78,617,562人)。2000-2005年，具有社区保健站的市镇数量从4,345增加到5,242，而社区保健站的整个数量从134,273增加到208,104，从而有可能将涵盖面从70,099,999人(42.8%)增加到103,520,586人(58.4%)。这一战略的实施减少了区域之间在享受医疗方面的差距(附件，表50和51)以及在实际享有医疗卫生设施、商品和服务方面的差距。

437. 落实“家庭保健战略”的一个重大进展是在2004年纳入了牙医治疗。口腔卫生政策含有一系列针对所有年龄层的举措。在2004年3月17日采纳“Smiley巴西方案”之前，只根据“单一保健系统”作为特殊医疗而提供3.3%的牙医治疗。这一方案含有旨在促进、预防和恢复的举措，以确保巴西的口腔卫生。口腔卫生对于居民整体的健康和生活方式至关重要。

438. 到2006年底，将为“Smiley巴西方案”拨款13亿雷亚尔以上。2003年，根据“家庭保健方案”为口腔卫生举措支出大约9,000万雷亚尔，比前一年多出4,000万雷亚尔。同样在2004年，联邦政府会计办公室显示，受治疗的人数增加了前所未有的45%。在2005年，支出超过4亿雷亚尔。根据“家庭保健战略”，从2002年12月至2005年12月，设立了8,341个口腔健康小组，将口腔健康小组的数量增加到12,602(增加195%)，其开展活动的城市有3,896个。在这一期间，口腔健康小组新扩大的涵盖面超过3,300万人，使总数超过5,900万。为了资助数量增加的口腔健康小组，联邦奖励措施增加了大约65%。

439. 为处理非传染慢性病及其社会和财政费用，巴西政府在2001年开始采纳“高血压和糖尿病基本治疗方案”。该方案的宗旨是加强高血压和糖尿病的预防、诊断、治疗和控制，让患者加入“健康服务基本网络”和优先“家庭保健战

略”。重新组建了基本框架提供的医疗，从而避免仅根据临时请求和作为临时措施而提供医疗。

440. 关于传染性疾病，应当注意“全国性传染病和艾滋病方案”。这一方案以普遍，免费，总体，无种族、肤色或宗教歧视而在国际上著名，目前协助 166,500 名接受抗逆转录病毒药物治疗的病人。抗逆转录病毒药物治疗改善了生活质量、延长了生命期、减少了机会性传染并恢复了免疫系统。这一卫生政策的结果极大地减少了因机会性传染造成的死亡和入院率。据估计，避免了 190,000 人次的入院，意味着节省了大约 5.7 亿雷亚尔。

441. 为了提高质量和扩大对“国家性病和艾滋病方案”的涵盖，加大了促进和预防措施，将更多的弱势群体纳入医疗体系之中，享受能够确保较安全做法的手段。巴西政府确保民众从“单一保健系统”免费享有抗逆转录病毒药物治疗。司法部门的一些机构，包括联邦最高法院<sup>54</sup>已经承认政府有责任向艾滋病毒/艾滋病患者提供药物。

442. 卫生部目前为治疗艾滋病毒/艾滋病患者(总数在 2004 年 6 月达到 158,000 人)而以 35 个药型提供 16 种药品。另一举措是更广泛地提供艾滋病毒和其它性病诊断。还应提到化验室体系的设立和运作。这促进了全国化验室的工作，并扩大了化验服务范围。

---

<sup>54</sup> 特别申诉卷号 AgR 27186, 第二组。概要: 艾滋病毒/艾滋病人——缺少经济来源者——生命和健康权——免费提供药物——政府的宪法责任(参见: 第 5 条导言和第 296 条)——案例(STF)——驳回反诉——健康权反映了与生命权不可分割的一个宪法成果——个人公共健康权是《共和国宪法》本身(第 196 条)向大众保障的不可分割的法律特权。这意味着该项权利是《宪法》所保护的特许，国家必须负责地监督其完整性，因为国家有责任制订和落实适当的社会和经济政策，以确保所有公民，包括带艾滋病毒者，普遍和平等享有药物和医生-医院的协助。健康权除了是一个向所有人保障的基本权利，也是一个与生命权不可分割的宪法成果。国家无论在巴西联邦组织中的职权范围如何，不能视为与居民健康问题无关，如果有严重违犯行为，或甚至应受谴责的疏忽，则受惩罚。纲领性命令的解释不能成为无结果的宪法承诺。《政治章程》第 196 条所载规范(其对象是所有的在体制一级构成巴西联邦组织的政治实体)的纲领性质不能变成无后果的宪法上承诺，除非国家辜负社会的公平期望，以非法、不负责任地违反《国家基本法律》规定的做法取代履行其不可避免的责任。向贫困者免费分发药物。法院承认免费向贫困者(包括艾滋病毒/艾滋病患者)分发药物方案的合法性，从而贯彻了《共和国宪法》的基本条款(第 5 条导言、第 196 条)，其范围的落实代表了尊重和重视人的健康和生命，特别是那些除了知道自己为人类和基本尊严的无产者。STF 案例

443. 2005 年，全国性病/艾滋病方案与促进种族平等政策秘书处合作，发起了一个战略规划，将种族平等观念引入那些旨在研究、预防和打击这一传染病的举措中。该方案侧重于信息(信息传播、传染监督、研究、交流、教育)与获取(包括促进和教育黑人移民了解医疗常规和黑人移民享有所有单一保健系统的服务)方面。卫生部最近为实现这些目标采取了许多举措，但具体结果的分析必须等到 2006 年底。

444. 关于仍然构成公众医疗卫生问题的感染和寄生虫病，指导巴西政府行动的依然是上一报告中提到的权力下放和持久性地资助传染病控制，从而更多地纳入其他基本医疗举措，比如社区保健站、家庭保健小组和单一保健系统的服务网络。

445. 关于疟疾，卫生部与州、市镇卫生部门合作，于 2000 年 7 月制定了“在亚马逊法律管辖区加强疟疾病控制的规划”，旨在于 2001 年底前将疟疾造成的疾病和死亡减少 50%，预防地方性传染病的暴发并减少其严重性以及死亡和入院率。该规划的主要战略是疟疾病早期确诊和立即治疗，控制疾病媒介的选择性治疗措施；传染病及时确诊，以及各市镇更多参与控制措施的实施。2003 年，该规划重新命名为“全国疟疾病控制规划”，但保留同样的特征并拨划更多的资源。为确保疟疾病早期确诊，1999 年至 2004 年期间扩大了确诊系统，化验室从 1,180 个增加到 2,860 个，相当于增加 143%。“单一保健服务”提供一切所需的治疗疟疾病药品。

446. 肺结核是巴西的一个主要问题。自 2004 年以来，加强跟踪治疗战略一直是实现确诊 70%肺结核病和治愈 85%肺结核病这一国际目标的主要手段。在巴西，诊断和治疗肺结核免费。自 2000 年至 2003 年，能够提供跟踪治疗的医疗卫生部门数量增加了 21%。配有跟踪治疗设备的医疗卫生部门具有更好的治愈新病例和更少的放弃治疗病例记录。

447. 2004 年 3 月，卫生部审查了“全国灭绝麻风病方案”，并将其列为工作重点。新的战略建筑在三个基础上：根据不同地区现有合理和可靠的数据改进信息；扩大“单一保健服务”在患病早期阶段确诊和治疗方面的能力；减少疾病的社会负担，减少失去活动能力的病例数量并对现有失去能力者提供恰当治疗。在 2005 年，麻风病诊断和治疗的卫生部门的服务涵盖面比 2004 年增加了

41.06%。其他举措和成果包括：更高的治愈率——从 2004 年的 67.26% 增加到 2005 年的 69.24%；减少 15 岁以下儿童新病例——从 2004 年的万分之 0.79 降到 2005 年的万分之 0.60；拨款翻修 15 所老医院—隔离区(共 33 所)；卫生部批准了一个新的全国咨询中心。

448. 2004 年，鉴于需要避免医疗资金不足打断必要的治疗，“单一保健服务”为 33 万名病人提供了有保障的专门药品(通常价格很高并需要长期使用)。关于战略性药物(用于治疗传染病的药物，比如治疗肺结核、麻风病、疟疾和艾滋病的药物、用于治疗高血压和糖尿病的药物以及治疗血友病的血产品)，8,700 万名向“单一保健服务”提出申请的病人得到了协助。扩大了“大众药物方案”，以保障在 1,200 多商业药店和零售店提供高血压和糖尿病药品，削价达到 90%。据估计，1,150 万人直接受益于这一方案。

449. 也应当提到“紧急行动服务”。该方案从属于“单一保健服务”，向民众提供紧急协助。政府正通过“紧急行动服务”减少死亡率、住院期以及因缺少及时治疗导致的后遗症。包括医生、护士、护士助理和急救助理专业的医务小组，参与紧急处理外伤、门诊、儿科、手术、妇产科和心理病例，每天 24 小时提供这一服务。自联邦政府于 2003 年 9 月实施以来，在 647 个市镇开展了“紧急行动服务”，每日为数千人提供服务。

450. 2004 年，卫生部采用了“全国妇女统一医疗政策”。减少产妇死亡率战略的实施，借助了“全国产科医疗和性及生育权政策”，以及“全国减少母婴死亡率规划”。该规划被视为促进《联合国千年发展目标》社会动员和对话的样板，涉及到联邦、州和市镇三级政府，导致与民间社会组织建立广泛的伙伴关系。

451. 为改善妇女和婴儿医疗，拨款 3,170 万雷亚尔，以加强有关举措。为 257 个产科单位的专业人员举办了两个全国性和 18 个州一级的科学产科和新生儿人道护理研讨会。为了使分娩和出生护理人道化，在 10 个州提供资金培训社区助产士；提供了 34 场产科护理专门课程；在《流产人道治疗》上发表了一个技术手册；发动了一个“全国减少无必要剖腹产”的运动；以及培训主要产科单位的专业人员。另外，在 1,142 个产科单位开展了“我出生项目”，确保在分娩前或怀孕期没有接受过体检的妇女最快得到艾滋病毒和梅毒化验，以及对新生儿的预防性医疗。为改进

胎儿保健和克服流产问题，又有 1,068 个市镇加入了人道胎儿和分娩保健方案，使市镇总数达到 5,068 个，而登记的怀孕妇女总数达到 501,157 人。其中 117,682 人经过了所有的预定程序。通过了一个法律，确保妇女在分娩前后和期间有权挑选任何人跟踪身体情况。法律也规定了暴力侵犯妇女行为报案是强制性的。

452. 巴西政府还在 9 个州投资培训家庭助产妇，在阿克里、亚马逊、阿马帕、帕拉、马拉尼昂、阿拉戈斯、帕拉伊巴、戈亚斯、和米纳斯吉拉斯等州培训 155 名传统助产妇。为确保家庭分娩的质量，在 7 个州的土著人特别医疗卫生区进行了传统助产妇和卫生工作者的培训。还在戈亚斯州的 Kalunga 社区培训了 45 名前逃亡黑奴后裔助产妇，她们加入了前几年接受培训的 904 名助产妇行列。

453. 各个“产妇死亡问题委员会”处理孕妇死亡报案不足的问题。这一问题妨碍了在全国确切了解该问题。这些委员会研究孕妇死亡病例，提出措施改进产妇医疗和预防新病案以及减少死亡发生。2005 年，卫生部与北部各州签署了关于产妇死亡传染病监督的 7 份协议，修正了《产妇死亡问题委员会手册》。2002 年至 2005 年期间，设立了 31 个区域委员会、361 个市镇委员会和 56 个医院委员会。

454. 为减少产妇死亡率，设立了一个三方委员会，由联邦政府、民间社会和国会组成，由妇女政策特别秘书处协调，以审查关于自愿流产的惩罚性立法。作为首次全国妇女政策会议上讨论的最重要问题，修改该惩罚性立法是各个市镇和州会议(有 2000 多妇女参加)深入讨论的问题和全国会议讨论的内容。关于自愿流产惩罚性立法修正问题三方委员会的一个成果是向国民议会提交了一个法案，以确保自愿流产权，保障单一保健系统涵盖这一对措施，并规定私营保健计划提供同样的涵盖面。

455. 对于制定和监督卫生部落实的政策和方案，科学界和妇女协会的工作一直非常重要。在这方面，应当提到全国妇女性和生育权联合会经卫生部支持，在巴西各州培训妇女领袖，让她们参与对单一保健系统行使社会控制权的实体。

456. 性与生育权国家政策协助在 3,884 多个市镇分发避孕用品。现在，5,232 个城市通过单一保健系统而提供避孕用品。最后一次的避孕用品采买额达到 2,700 万雷亚尔。随着扩大避孕用品的分发，巴西正在接近性与生育权国家政策所设立的目标：可复原(非手术)避孕方法的提供，从公共系统需求的 30% 逐渐增加到

100%。2004 年，在巴西公共卫生部门实施了 38,276 起输卵管结扎手术和 14,021 起输精管结扎手术。

457. 这一立法是妇女医疗行动总体上的不可分割部分，旨在全面和完整地关注健康问题。为了行使计划生育权并考虑到选择自由，应当提供所有科学上可接受并且不损害个人生命和健康的怀孕和避孕方法和技术。指导计划生育的是预防和教育活动，以及有保障地平等获取生育控制的信息，手段、方法和技术。尽管如此，巴西政府承认有责任通过单一保健系统并与教育系统的有关方面合作，促进有教益、教育性、技术性和科学性的条件和资源，确保自由开展计划生育。

458. 另一方面，在增加紧急护理部门床位数量方面取得了重大进展：2005 年，卫生部增加了 2,879 个新床位，从而超过了解决这方面床位不足问题的目标。增加了 94 个流动紧急治疗部门，配有协助孕妇和产妇的装备。

459. 为满足土著妇女的需要，设立了一个有印第安妇女领袖参与的跨行业工作组，对印第安妇女提供统一医疗服务，全国土著居民政策也对此作出规定。

460. 2004 年，设立了黑人居民医疗卫生技术委员会，以制定“全国黑人居民医疗卫生政策”，减少黑人与白人居民之间在健康方面的明显差距，并纳入关于妇女的具体举措。落实的措施之一是为家庭保健战略增加了 50% 的资金，以协助前逃亡黑奴后裔社区。2005 年 11 月，有大约 70 个这方面的政府举措正在落实之中，从宣传和培训卫生人员到减少那些最影响黑人的疾病(比如镰型血球贫血)的发生。

461. 鉴于黑人中镰型血球贫血症的高发性及其高死亡率和严重症状，卫生部在“单一保健服务”之下实施了一个国家全面治疗镰型血球贫血症和其它血红蛋白病患者方案。该方案重视胎儿治疗和镰型血球贫血症婴儿的治疗。它还向具有镰型血球症状者提供指导，并传播关于疾病的知识。一个制定的跨部门举措是对有风险的居民进行化验，以确诊疾病。回答各卫生部门提出的关于种族/肤色的问题，对于确诊和治疗镰型血球患者非常重要。

462. 巴西政府也拨出资源培训从事青少年(占整个人口 25%)工作的医疗卫生专业人员。正采取措施，针对这一群体而减少外因造成的病状和死亡，鼓励年轻人参加健康保险，并确保男女的性与生育健康，包括获得避孕用品。随着年轻人开始性生活越来越早，政府承认年轻人有权和有需要享有积极、健康和安全的性

生活。因此，2004 年实施了一个学校保健和预防方案，向年轻人、教师、父母和社区提供预防教育和指导，以在 13-24 岁年龄层的年轻人中减少艾滋病和其它性病感染率。除了在学生中传播性与生育保健知识，该方案旨在扩大关于人权、性别、歧视和偏见、怀孕、暴力行为以及毒品等问题的讨论，并为教师和保健工作者提供进修。

463 关于预防老年人疾病，主要的举措是为老年人接种预防感冒和肺炎疫苗，涵盖面在 70%以上。2005 年的总涵盖面达到 85%，没有任何一州未实现最低的预定目标。关于治疗，为 60 岁以上的居民进行了 11,872,442 次家庭咨询。<sup>55</sup> 应注意老年人获得高度复杂治疗的情况。2003 年，49%的心脏病手术和 43%的肿瘤手术是为老年病人实施的，表明所提供的治疗与这类疾病的流行情况成正比。

464. 为了促进囚犯的健康权，于 2003 年通过了“国家监狱系统保健计划”。这是司法部和卫生部合作的结果。该计划所规定行动和服务的目标是促进囚犯的整体健康并控制和/或减少最经常发生的健康问题。为此目的，包括医生、护士、牙医、社会福利工作者、心理医生、护士助理和牙医门诊助理的各小组将按照国家监狱系统的特点采取行动。

465. 单一保健系统的心理卫生政策争取以地区和社区为基础的心理卫生模式取代以病人入院为基础的模式。第 10216/2001 号法律规定保护精神病患者的权利；2001 年举行的第三届全国心理卫生会议推动了八十年代通过的精神病治疗改革。就此应当提到下述准则和方案：(1) 正在进行的精神病院外安置办法，逐渐减少精神病患者床位，鼓励提高较小医院的质量；(2) 通过调拨具体资金而扩大医院外体系——社会心理医疗中心、本地医疗服务、日诊所，将心理卫生举措纳入基本医疗，为治疗酗酒和吸毒精神病患者介绍医院，在普通医院设置精神病床位；(3) 院外安排长期住院病人的方案，比如回家方案，并向受益者提供社会心理康复补贴(附件，表 52)。

466. 概言之，各州目前有 848 所社会心理治疗中心、434 所治疗之家、2,240 位回家方案受益人，每年平均减少 2,500 至 3,000 个床位，并为心理病患者提供了 223 项创收方案。

---

<sup>55</sup> 卫生部，数据库，2006 年。

467. 采取了关于保障精神病患者权利的具体举措，比如颁布第 GM 2391/02 号行政令，规定非自愿入院必须通知公设辩护处和当地卫生局，并设立了一个多学科委员会审议和监督违反病人意愿的入院。另外，2004 年设立了全国儿童和青少年心理卫生论坛，成员有政府、民间社会、法律机关以及儿童和青少年公设辩护处。该论坛谋求遵照《儿童和青少年法》的准则确保落实婴儿少年心理卫生政策。另外，自 2002 年以来，卫生部已敦促国民议会修改目前关于对服用毒品定罪的法律，以采纳一个新的更全面的法律，能够促进服用非法毒品精神病患者的权利。设立了一个跨部工作组起草关于修订法律的建议草案，以允许有犯罪前科的精神病患者离院，从而他们可以根据单一保健系统获得治疗。

468. 服用非法毒品在巴西是一个严重的公共健康问题，2002 年通过了社区治疗酗酒者和其他毒品服用者国家方案，其战略是扩大治疗的提供（社会心理医疗中心）和关于酒和其他毒品的医院介绍服务，确保积极和全面地审议该问题，促进权利并采纳一个有助于减少伤害的方针。2005 年颁布了第 GM 1028/05 号行政令，管理那些旨在减少公共卫生伤害的措施。在国际上，巴西政府自 2003 年以来推动在涉及该问题的联合国文件中列入损害削减战略。

469. 鉴于需要进一步讨论与精神病患者心理卫生有关的人权问题，卫生部和人权事务特别秘书处已经将人权与心理卫生公共政策结合为一体，争取有组织的民间社会的实际参与；颁布了一个部际联合行政令，庆祝国际反精神病患者入院日（5 月 18 日）；设立工作组考虑建立巴西人权和心理卫生中心。这一联合机构的成员将平等地包括政府和民间社会代表，负有下列任务：（1）通过创立和改善旨在保护和促进精神病患者（包括儿童和青少年、酗酒和吸毒精神病患者和参与暴力行为者）权利的有效机制，协调人权和心理卫生问题；（2）促进关于人权与心理卫生之间关系的高质量信息和研究，协助有效地保护和促进人权；（3）设立机制监督那些治疗精神病患者的机构；（4）设立机制听取精神病患者和民间社会组织的意见，并根据其要求采取行动。

470. 最后必须指出，在 2005 年 11 月于巴西利亚举行《加拉加斯宣言》15 周年纪念活动时，泛美卫生组织和世界卫生组织对巴西精神病治疗改革给予国际肯定。



### 第 13 条

471. 2001-2004 年全国住户抽样调查的数据表明，巴西人口的平均学历增长缓慢(2001 年为 6.4 年，2004 年为 6.8 年)。影响增长率的原因在很大程度上是持续存在的高留级率和退学率。尽管 7 至 14 岁儿童几乎普遍可以入学，但其中 43%不能在恰当年纪完成基础教育 8 年级，从而降低了人口平均学历。

472. 对不同年龄层平均学历的审视(附件，表 48)表明，只有年纪在 18 岁至 24 岁之间的年轻人——8.6 年学历——具有稍高于完成小学教育的平均率。尽管在 2001 年至 2004 年之间 40 岁以上居民的学历上升，但依然低于全国平均率(5.5 年，与 6.8 年学历相比较)。各州之间也存在显著区别(附件，图 32)。在联邦区，居民平均学历已经达到了 8.8 年，而在大部分的东北各州，平均学历依然低于 6 年。这一差别也存在于城乡之间。前者学历在 2004 年已经达到平均 8 年，而后者是 4 年，仅相当于小学教育的第一阶段(附件，表 49)。

473. 评估巴西落实受教育权的另一个重要指标是扫盲情况。在 90 年代或更确切地说 1992 年至 1998 年，文盲率每年平均下降 1%。到 1999 年，这一下降速度减缓，2003 年和 2004 年的文盲率实际上保持在 11%。

474. 巴西的文盲问题依然影响 1,460 万人，相当于 2004 年人口的 11.2%。而在农村地区，文盲问题影响 26.2%15 岁以上的人口，比城市地区高出五倍。农村文盲率各州不同，而在东北部最高。该地区的总文盲率最高——高于南部地区三倍(附件，表 50)。在教育方面，黑人和白人之间依然存在着极大的不平等。黑人的文盲率(16%)高于白人两倍(7.1%)。审视不同的居民群体反映了一个历史性趋势：15 至 24 岁年龄层年轻人的文盲率相当低(3%)，而 40 岁以上者是 19.3%(附件，表 51)。年龄层之间的此种区别可能同，比如说，近几十年的教育扩大有关，使得有可能减低年轻人的文盲状况。

475. 这一扩大涉及义务性基础教育。2004 年全国住户抽样调查表明，93.9%的 7 至 14 岁居民上小学，比 1992 增加了 12.4%(附件，表 52)。应当指出，这一指标是城乡平均结果。尽管在 1992 年只有 66.5%7 至 14 岁农村儿童上小学，但这一数字在 2004 年增长到 91.8%。普遍享有基础教育的情况实际上消除了区域、种族和性别之间的差别(附件，表 53)。

476. 6 岁以下儿童参加学前教育的百分比一直在上升，但是依然较低。2004 年，只有 13.7% 的 3 岁以下儿童上幼儿园。从 2001 年至 2004 年增加了 3.1%。另外，2004 年，人均收入相当于最低工资一半的家庭只有 8.5% 的 3 岁以下儿童进幼儿园，相当于人均收入超过最低工资三倍的家庭相应比率的四分之一(附件，表 60)。2004 年，贫困家庭(人均收入相当于最低工资的一半)4 至 6 岁儿童上学的比例是 63.1%。

477. 15 至 17 岁青少年上学的百分比稍微下降(从 2003 年的 82.4% 降至 2004 年的 82.2%)。另外，这 82.2% 中学生之中只有 45.1% 在相当于他们年纪的年级上学(附件，表 55)。然而，应当指出该入学率增加了 2%(2003 年为 43.1%)。这反映了年龄一年级扭曲现象减少，表明较年轻的人有更大可能在适当年龄上中学。

478. 各地区之间中学生在种族或性别方面的比例有重大区别；在 15 至 17 岁年龄层的男女上学率也有重大不同，但是在 14 岁以下学童中差别较小(附件，表 56)。在 15 至 17 岁年龄层，50% 的少女上中学，而少男只有 40.1%。这一区别在城乡青年之间更显著：在农村，只有 50% 的青少年享有中学教育。比起白人青少年(56.5%)，黑人上中学的百分比更低(34.3%)。在东北部，这一年龄层青少年的状况反映了一个严重的失学现象，因为只有 27.9% 上中学，比全国平均比例低很多。年龄与学校年级之间的不对等非常明显。尽管 2004 年有 82.2% 的青少年上学，只有 45% 上中学。这一情况在巴西所有地区都可以看到；特别是在东北部，这一年龄层只有 28% 的年轻人上中学。

479. 学校普查数据(Inep/MEC/2005)表明，在过去两年，招收土著居民入学增加了 17.5%。2003 年，大约 139,000 名土著学生进入小学；而 2005 年的数量估计增加到 165,000。目前，有 2,324 所土著人学校；其中 618 个是学校普查在 2003 学年以后登记的新学校。学校数量的增加意味着 43,000 名新学生、2,400 名新教师和至少 3,000 名土著人领地学校中的印第安人新雇员。

480. 审视 18 至 24 岁年轻人在适当年纪上高等院校的情况表明，只有 10.8% 达到这一程度。另外，1999 至 2003 年，这一年龄层的年轻人上学的比例稳定在的 34%，而在 2004 年下降到 32.4%(附件，表 55)。由于这一年龄层学生上高等院校的百分比在 2003 至 2004 年期间没有变化，这一下降的可能原因是退学的中学生数量，总共有 15%(1996 年以来的最高百分比)。

481. 就地区、家庭所在地、种族/肤色和性别来说, 18 至 24 岁年轻人享有高等教育的差别很显著(附件, 表 57)。最大的差别是家庭所在地。农村年轻人上高等院校比城市年轻人上高等院校的数量低 8 倍。这方面, 黑人与白人的差别也同样显著, 尽管就家庭所在地来说差别小些。应当指出, 虽然黑人和白人之间的差别正在缩小。区域差别也小于所观察到的种族差别, 但很高的区域差别指数正在上升。尽管性别不平等(女性占优势)很大, 却是所有四类不平等中最不显著的。

482. 应当注意到, 除了高等教育, 所有其他教育层次都表明公立学校在招生量和学校数量方面占主导地位。2001 年至 2004 年, 教育机构中私立机构的比例是 32-30%(幼儿园和学前教育)、10-12%(小学)、31-30%(中学)、69-72%(高等教育)。

483. 就教师来说, 2004 年学校普查表明, 巴西目前有 250 万小学教师职位。有可能观察到, 在某些地区, 特别是在农村地区, 这些教学职位是被缺少法律规定素质的人所占据的。2004 年的调查也表明, 大约 3%的学前教师从未读完中学, 9%读完中学但不符合教师要求, 在完成高等教育者中, 有 17%也不具备教师要求。

#### A. 为逐步实现受教育权所采取的措施

484. 巴西教育制度遵循 1988 年《联邦宪法》、《第 14/1996 号宪法修正案》以及《国家教育准则和基础法》。在贯彻宪法原则方面, 《国家教育准则和基础法》规定基础教育包括学前教育(6 岁以下儿童), 小学教育(6 至 14 岁儿童)以及中学教育(15 至 17 岁青少年)。这一概念也包括逐渐将义务和免费教育扩大到中学教育。《宪法》也界定了每一联邦单位在提供不同教育级别和模式方面的职权和责任, 并确定各州负责合作组建有关教育体系。各市镇有责任优先提供学前和小学教育。但各州负责确保提供小学教育以及优先提供中学教育。联邦政府负责组建高等教育制度, 并为其他联邦部门提供技术和财政资源。

485. 传统上, 妨碍普遍享有和改进本国基础教育的某些主要因素是明显的区域社会经济差别, 加上各州和各市镇不同的教育资助能力。1996 年, 巴西政府为处理这一问题设立了“保持和发展基础教育及重视教育专业人员基金”。基金的紧迫目标是保障每位学生的最低开支和教师工资标准, 以促进公共基础教育的普及、保持和质量改善。设立这一基金使得有可能在基础教育方面取得重大进展,

特别是在教育普及方面。然而，这一融资机制尚没有扩大到学前教育和中学教育。<sup>56</sup>

486. 为扩大公众享有这些级别的教育，从而满足《经济、社会、文化权利国际公约》第十四条规定的经济上可承担的要求，目前正在建议修改宪法，以设立“保持和发展基础教育及重视教育专业人员基金”。新的基金制度将涵盖那些没有机会在适当年纪享有中小学教育的年轻人和成年人以及专门教育。

487. 为了在北部、东北部和中西部改善公共基础教育制度，与各市镇和州教育部门合作，从而改善这些地区的教育指标，设立了一个学校基金，以促进那些参与学校的改进，为建造新设施提供资金；促进那些为保障和落实关于改进学校和现行教师培训的项目而参与实施的教育部门和学校的培训。该基金由政府资源和世界银行贷款供资。目前它支助了北部、东北部和中西部 19 个州的 384 个市镇，涵盖了 8,000 个州和市镇公立学校。这一举措涉及总数 13 亿美元的资金。

---

<sup>56</sup> 在 2005 年 11 月 22 日的决定中，联邦最高法院重申在第 45 号关于不遵守基本原则的结论中表达的意见，司法部门有责任防止违反社会权利。Re-AgR 4107-15/SP 圣保罗。AG REG 特别上诉。报告员/部长 Celso de Mello。判决：22/11/2205。判决机构：第二组。出版号：DJ 03-02-2006. PP 00076-EMENT VOL 0221908 PP-01529。原告：Santo André。律师：João Guilherme Souza de Assis。被告：圣保罗州检察院。概述：特别上诉：6 岁以下儿童——在关照中心和学前机构的关照——儿童教育——宪法保障的权利(参见第 208 条第 4 款)——宪法上受教育权的整体范围——由州，特别是市镇负责执行的法院责任——(参见第 211 条第 2 节)。上诉驳回——儿童教育是赋予儿童的一项不可分割的宪法权利，为其全面发展和作为基础教育的第一阶段而确保在关照中心的关照和享有学前教育(参见第 208 条第 4 款)。因为儿童教育的高度社会重要意义，这一法律权利从而对政府施加了责任，有义务以具体措施，为“6 岁以下儿童”的利益(参见第 208 条第 4 款)创造客观条件，实际进入关照中心和学前教育机构，并享有关照。由于公共政权负有整体落实《联邦宪法》施加的义务，因此政府的严重疏忽和不当干扰应受惩罚。儿童教育作为每一儿童的基本权利，不隶属于行政当局的任意性评估，也不隶属于政府单纯的实用主义理由。市镇当局作为首要行为者，在基本和儿童教育方面(参见第 211 条，第 2 节)不能够回避共和国基本法第 208 条第 4 款对其施加的宪法上的法律责任。谁代表市政府机构政治-行政权的有限职能，谁关于关照中心对儿童关照的意见(CF 第 29 条第 4 款)，不能够仅仅出于方便的考虑而以影响这一基本社会权利效果的方式执行。尽管制定和实施公共政策的权利首先在于立法和行政当局，但司法部门有可能(作为例外情况)主要是在《宪法》本身所界定的公共政策范围内决定由州失职机构执行。其疏忽意味着不遵守其所负的政治法律任务，可能妨碍宪法所反映的社会文化权利的实效和完整。这一问题涉及到“保留可能性”学说。

488. 为鼓励公立学校学生完成学业，教育部实施了补助性举措，比如分发教材、补助校餐以及体育活动。

489. 采纳了一个“全国教科书方案”，为联邦、州和市镇公立学校以及联邦区小学八个年级的学生提供教材，其他书籍和词典。该方案在 2005 年向小学生免费分发了 1.1 亿册以上的书籍。同样在 2005 年，通过了“全国中学教科书方案”，首先在北部和东北部，分发了 270 万册书籍。必须强调政府努力改进将根据这些方案在全国分发的教科书挑选标准。教科书如要得到批准和推荐，不能只是不含偏见和消极内容，而且必须促进性别、族裔、宗教和种族群体以及国家之间的相互了解。

490. “全国校餐方案”是为了满足公立学校学生在校期间的营养需要。该方案作为世界最大的校餐方案，援助了 3,640 万儿童，从而有助于更好的学绩和建立健康的饮食习惯，以及鼓励学生留在学校。2005 年，在公立学校系统学前教育和小学教育(包括慈善学校)中，为在校学生所提供的每名学生的每日数额重新调整了 20%，从 0.15 雷亚尔增加到 0.18 雷亚尔。自 2002 年以来，重新调整数额总共达到 38%。为土著居民和前逃亡黑奴地区居民所提供的人均数额有所不同：为公立和慈善收养院、学前班和小学的学生提供 0.22 雷亚尔，而土著居民学校和前逃亡黑奴社区学校每名学生的款额是 0.44 雷亚尔。

491. 体育部执行的“第二轮方案”为特别是社会弱势地区的中小学生学习提供参加体育活动的机会。这一项目是 2003 年中期实施的，协助两班制学校第二班次的儿童和青少年，除了体育活动，还向他们提供免费餐和补课。这具有以下目标：提供机会参与体育活动；开发运动能力和技术；改善有关人类资源；协助减少学生面临的社会风险；与联邦政府合作，为监督和评估全国体育教育活动而设立指标。据估计，800 个市镇的一百多万儿童获益于这方案。

492. 除了所提到的举措，巴西政府通过收入转移向贫困家庭提供财政援助。自 2003 年 10 月，政府将向受益者直接提供现金的所有联邦补贴方案统合在“家庭补助方案”<sup>57</sup> 之下。获得补贴的家庭必须遵守某些教育义务：6 至 15 岁儿童入学，保障每月至少 85% 的上学率。这些条件是为了帮助家庭摆脱其所处的弱势状况。

---

<sup>57</sup> 见关于第十一条的讨论中提供的信息。

493. 巴西政府与各社会团体合作致力于满足某些社会群体的需要。在这类行动中，必须提到青年人和成年人的教育、农村居民的教育、促进教育多样性的普遍具体政策、以及促进学校——社区之间关系。

494. 2003 年实施了“巴西扫盲”与“年轻人和成年人教育方案”。通过与各州和市镇教育体系、高等教育机构和非政府组织的合作，落实这些举措，以使年轻人和成年人参加扫盲方案，确保他们能够继续学习。但方案使用不同的方法，考虑到社区的民间知识和经历，以教育部自动分拨的资金优先支持实施该方案的州和市镇所开展的扫盲活动。根据这一战略，方案的涵盖面从 2004 年的 2,088 个市镇扩大到 2005 年的 4,175 个市镇。自实施以来，这些方案已经帮助了 550 万年轻人和成年人；其中 260 万人由 54 个非政府组织教授阅读和书写。

495. 在年轻人和成年人的教育再次纳入教育政策议程时，采取了进一步措施减少社会不平等。巴西扫盲方案的成功不应当仅以学会读写的人数来衡量，而是首先以能够提高其正式或非正式教育(阅读圈、文化群体等等)以及更高学历指标的人数来衡量。所有这些都反映在他们的社会融入方面，有能力进入劳工市场和行使公民权。

496. 巴西致力于为农村居民制定一项教育政策。“支持农村教育方案”所采取的方法重视地方民间知识，并根据具体需要调整，力争改进农村各级学校的教育质量。2005 年签署了 12 个协议，使 2,377 所学校获益、培训了 338 名技术人员和 10,690 名教师。同样在 2005 年，为建造和扩大 81 所农村学校提供了支持，包括为 49 个市镇采购设备。通过市镇农业学校和位于农业改革居住点附近的联邦技术教育中心，教育部扩大了农村新学校的数量。

497. 自 2004 年以来，联邦政府重新制定了各种举措，以改善有关影响黑人、印第安人和具有特殊教育需求的学生在教育方面的不平等。因此教育部在 2004 年设立了一个“进修、扫盲和多样性秘书处”，负责“人权和教育”问题及其与多样性的关系，涵盖了性别、种族、族裔及性取向问题。该秘书处负责制定和实施促进平等权利的公共政策，使土著人和黑人可进入整个教育制度，帮助他们完成学业。2005 年 6 月，巴西政府拨款 250 万雷亚尔给一些公立高等教育机构——这些机构设有同落实在中小学教授非洲历史的法律有关的项目。

498. 关于土著居民，《国家教育准则和基础法》保障，“……整体的教育和研究方案以提供双语和文化间交流的学校教育”，但须经土著社区同意，并在课程之外，提供针对不同社区的、教材和方案。致力于满足土著居民具体需求方面的另一成就是培训土著教师，使其能够在社区中发挥主导作用。这一政策重视差别，不同于过去的同化工作。

499. 在基础教育方面，“土著人族裔特征和文化遗产方案”资助了州教育部和土著人非政府组织开展的教育项目，支持土著人小学教育，编写和分发教材，为土著人学校培训教师。目前，有 16 个培训土著中学教师的课程和三个在今年全国有 200 名土著教师毕业的方案。这些教师具有三个知识领域的资历：社会科学，自然和数学，以及语言、文学和艺术。

500. 目前，为历史上被排除在教育制度之外的群体民主享有高等教育所采取的举措在高等教育领域取得的进展最大，因为正是在这一级别的教育上问题更明显。为此，联邦政府通过了一系列恢复公立高等教育增长的措施。自 2003 年，它已系统地分拨资源维护联邦高等教育机构，审查教学队伍，并为技术和行政人员制定职业规划。设立了 10 所联邦大学，合并了 41 所校园以鼓励知识开发和提高不同地区的生活质量。与区域经济需求相结合，将教育制度扩大到内地，是扩展的指导原则之一，从而让传统上被排除在大学之外的社会群体，特别是非洲裔居民、土著居民和残疾人受益。巴西以这种方式谋求在全国扶持高等教育机构，从而落实物质上可享有和可提供的要求。

501. 2004 年实施了“普及大学教育方案”，使得数千低收入青年可以享受高等教育。该方案的对象是毕业于公立中学和利用全额奖学金在私立中学读书、但来自人均收入少于最低工资三倍的家庭的学生。该方案让研究生院享有完全和部分奖学金或在私立高等学校继续专业研究，并免于某些税收。虽然这针对的是所有贫困学生，但该方案也为残疾人和宣称是黑人或印第安人的学生保留名额。根据巴西地理和统计所最新的普查结果，名额按照每一联邦单位残疾人、黑人和印第安人的数量比例分配。

502. 作为首次筛选，“普及大学教育方案”收到了 1,142 所私立高等学院的申请，批准了 71,905 项全额奖学金和 40,370 的半奖学金——在全国分发了总共 112,275 份奖学金。在 2006 年第一学期，按种族划分的 90,538 名奖学金获得者如

下：43,385 名白人、30,957 名黑白混血人、14,080 名黑人、1,942 名黄种人和 174 名土著人。

503. 为实施民主化，国会正在审议一个重要法案，为联邦高等教育机构招收公立学校毕业生，特别是为黑人和印第安人设立特别名额制度。名额必须根据经巴西地理和统计所核实的当地黑人和土著居民所占的比例。除了这一法案，一些公立大学正采用名额制度。另外，正在编写准则，确保受益者完成学业，比如将奖学金与受益者的研究和进一步学习方案结合起来。

504. 应当提到其他举措，比如为“公立高等教育机构黑人争取平等权利行动”和“上大学的机会和权利”等所采取的方案。前者目的是协助公立大学各非洲裔巴西人研究中心制定关于促进种族平等的教育方案和项目。后者允许残疾人在通过适当入学考试后进入联邦教育机构，并保障有手语翻译者的协助、改造教学空间的结构和获得支助性设备，以确保机会平等。

505. 另一个值得提到的新教育举措是：巴西政府打算在教育的所有阶段和所有层次关注特殊教育。这是为了协助有特殊教育需要的学生，促进他们进入正规教育体系，培训教师和管理人员，确保学校建筑和教学环节上不存在障碍，以及提供专门化教育。2003 年，采纳了一个“容纳性教育：享有多样化的权利”方案，目前正在各州和联邦区落实，涵盖 86% 的巴西城镇。

506. 教育制度必须保障那些有特殊教育需求的学生进入常规教育体系中的常规班级，使他们在设备适当的教室或专门机构中得到关注。为此目的，巴西政府在不同领域落实了下述举措：(1) 为容纳性教育而正在培训教师，(2) 在学校中分发具体关照设备，(3) 分发具体教学和授课材料，(4) 调整学校设施以确保不存在物质障碍，(5) 对实施专门教育关照提供支持，(6) 培训管理人员和教学人员，(7) 加强职业教育，使那些有特别需求的学生合格地进入劳工市场，等等。从 1999 年到 2005 年，教育体制中有特殊教育需求的学生数量从 337,326 人增长到 640,317 人。其中，41% 具有特殊教育需求的学生在 2005 年进入常规教育体制中的常规学校和班级。招收具有特殊教育需求学生的学校数量也从 1998 年的 6,557 所增长到 2005 年的 42,765 所。有特殊教育需求学生的公立学校比例也增长到总数的 60%。

507. 同样值得一提的是教育部和司法部设立工作组讨论关于提高囚犯学历的计划，这是以评估有关问题的现有数据、项目和立法而开始的。两个部之间的密



切合作导致 2005 年签署了一份意向书，确定它们决定共同做出切实有效的努力，制定“全国监狱制度教育准则”。

508. 关于促进学校和社区之间关系的问题，巴西政府采取措施，落实全面性政策，协助改进基础教育组织和管理，并加强社区和地方学校参与这一进程的机制。“加强学校理事会方案”力求促进讨论关于在教育机构的行政和授课管理方面为教师、雇员、父母、学生、校长以及社区开拓空间的重要性，从而提高联邦机构工作的透明度。

509. 高质量的教育需要高质量的教师。在这方面，2005 年为“国家教师进修制度”制定了准则，保障他们享有持续的培训；开发适用于教学的科学和技术；提高教师标准，以重视教师的作用(附件，方框 32)。

#### 第 14 条

510. 前一条之下提供的数据表明，巴西不仅提供免费的小学义务教育，而且采取措施鼓励人人接受小学教育并完成学业。

#### 第 15 条

511. 对于巴西政府来说，文化具有人类学和社会学上的特征。一方面，文化是指生活方式、民间知识和日常工作；另一方面是指其实践和技术被制度化的方式。因此文化并不限于传统艺术(美术和文学)；它包含社会的生活条件和生活方式、社会范围内的参与、表达和创造形式。这一理论涉及到一个政治项目，可在其中评估、开发不同社会经历，并作为社会群体和阶层的知识和欣赏的可替代物。因此，下述观点提供关于享有文化商品和实践的资料。

512. 根据 2001 年“市镇一级信息”调查，巴西的大城市实际上拥有所有类型的文化资产，而在较小城市则文化资产较少(那些近年来根据落实的具体联邦政策而提供的除外；如巴西向委员会提交的第一份报告所提到的比如图书馆和乐队的情况)。在各市缺少文化资产的情况又与不打算对其(如果存在)提供支持的倾向结合到一起。这也许同时关系到缺少对艺术兴趣的正规教育和完全缺少可能利用这类资产的知识(由于缺少这类资产更加剧了知识的缺乏)。

513. 巴西地理和统计研究所 2001 年开展的市镇一级信息研究表明，在室外享受的传统资产中，在各市镇地位明显的是图书馆(79%)和乐团(44%)。在 20%的市镇中有剧院和博物馆，影院和管弦乐团少于 10%。小城镇缺乏文化遗产，而中型和大型城市有更多机会，尽管人均资产比例显示出全国性的供给问题。

514. 家庭用资产比公共资产更普及。2001 年，49%的巴西城市有音像出租店；49%的城市有录像店；43%有书店；23%有互联网提供商。相比之下，90%的居民家中有电视；60.4%有固定电话；88.4%有收音机(附件，表 65)。限制性信息系统的享有依然有限：只有 10%的人口拥有个人电脑；只有 10%拥有互联网连接。

515. “国家文化制度”所建议的各级政府协作产生了诸如图书馆、书店、剧院、文化中心、电影院以及档案馆这类资产作为文化活动组织者的作用问题。联邦政府不垄断文化职能；而是由其他各级政府分担。文化资产在很大程度上由各市镇拥有和保持，而联邦和州政府负责培训人力资源，提供技术支持，鼓励某些服务并使其标准化(比如图书馆和档案)，不承担与各市镇同样的责任。

516. 表 65(附件)表明这些资产在城市，即中小城市和大城市生活中的存在情况；这些文化资产构成占有公共空间并与其互动的社会群体表达其纪念、意图和实践的手段。

517. 各种研究表明，上学是享有和愿意恰当利用某些文化商品和资产的一个重要条件，但是，社会融入对个人(因为能力问题)提出了不同的挑战。因此，倾向于消费文化商品(书籍、DVD、CD)或文化实践(去剧院、参观博物馆、使用图书馆、去听交响乐演奏)的这一社会阶层是有 11 年以上学历的阶层，尽管可能有些其他学历的文化“享有者”。即使听收音机和使用互联网也要求阅读能力和意愿，这也依赖于学历。

518. 因此，进入高等学校使个人更接近成为艺术和文化消费者的理想地位。的确，可以注意到，在存在这些文化资产的城市中，有促进喜爱消费和实践的其他文化机构。其他资产，比如音像出租商店、书店和录像店是大众廉价产品的商业渠道，因此可让公众享有。

519. 除了各市镇之间在文化资产拥有方面的不平等，在某些文化资产(书籍、DVD、CD)消费方面也有着社会经济差别，以及参与文化活动的差别(上剧院、参观博物馆、进交响乐厅等等)。

520. 根据 2003 年应用经济研究所关于文化资产的数据，识字程度越高(1 级至 3 级)，则传统文化资产(表演、电影、博物馆、剧院和图书馆)的实践者和常客数量越多。无论如何，除了作为获得信息和休闲的真正全民爱好，即电视和广播以外，只有很小的社会群体资助各种文化活动。

521. 表 66(附件)概述学历、扫盲程度、社会条件和文化实践。它基本上表明识字程度越高，高级文化资产的实践者和常客数量越大，而这也涉及到收入水平(社会等级)。<sup>58</sup> 也应当注意到电视收看率是 81%(偶然的电视收看者总数达到 97%)。尽管如此，在具有较少或较多文化和经济资本者之间存在着明显的平均差别。文盲中 58%收看电视，而在 D 类和 E 类中，这一数字增长到 75%，在 3 级中增长到 86%，而在 A 类和 B 类中增长到 85%。但是就偶然的电视观众和广播听众来说，这一区别不存在，表明这些文化实践的普遍性以及使用休闲时间的不同方式。

522. 关于其他实践，可以看到它们构成更高学历和更高文化者的一部分文化世界。其中 45%和 50%从来没有去展览和展销会，而只有 28%和 35%的 3 级扫盲者说他们从来不去。在 A 类和 B 类中，25%和 31%说他们不去展览和展销会。以下项目是指名流文化活动。其中 59%从不在音像出租店租借电影，而 95%的文盲从来不借。随着扫盲程度的提高，租借电影的比例也提高(在 3 级只有 34%，而在 A 类和 B 类中有 22%从不租借电影)。只有少数经常去电影院、博物馆、剧院和图书馆。其中 68%不去电影院；78%不去博物馆；83%不去剧场；69%从未到图书馆借书。随着扫盲和收入水平的提高，这一平均率也有某种增加。因此，除了习惯上有意支持文化活动，其他变数影响着这一习惯的实施条件，所有都涉及到社会经济水平、社会环境、机构存在情况以及为享有和开展这些活动所提供的空间。

---

<sup>58</sup> 文盲之下是扫盲 1 级——能够在短文中找到明确的信息，其格式有助于确认所要求的内容；2 级——能够在中等长度的案文中找到信息，即使信息不以问题的同样形式出现；3 级——能够阅读长文、确定一个以上信息项目、连系文章不同内容、比较文章、作出结论和概述。RIBEIRO, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa, Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

523. 目前，考虑到预算分配和来自政府倡议的资源，联邦政府为文化活动提供 37% 的资金。市镇政府提供 36%，而州政府提供 25%，私营企业提供大约 2%，文化行业除外。2001 年，劳务市场的文化性质工作构成总数的 5.8%。

#### A. 为逐步落实文化权利所采取的措施

524. 1988 年的《联邦宪法》第 215 和 216 条规定，巴西政府应当确保人人“充分行使文化权利和享有民族文化资源，并应支持和鼓励文化展览的欣赏和传播”。根据《联邦宪法》第 215 条(第 48 号宪法修正案)所制定的“全国文化纲领”，目的是保护和资助巴西文化遗产，编制、促进和传播文化产品，培训合格人员管理多种文化形式，使文化资产的享有民主化，并资助族裔和区域多样性。联邦部门有责任为文化遗产立法和予以保护，并提供享有文化的途径。也应提到有必要保护大众、土著和非洲裔巴西文化表现形式。

525. 巴西政府在开发和资助文化多样性方面让文化发挥战略性作用。开发有地方的色彩，其特点由每一区域具体的文化模式决定。这就是为什么巴西政府不断努力制定一个地理上全面并且具有参与性、权力下放和人人都能享有的文化政策。这一政策包括各种立法行动，以强调宪法规定，制定措施使公共资源和政治合作联系起来。

526. 例如，有人建议修改宪法，设立公共融资制度，以指定联邦部门税收资源的用途(第 310/04 号宪法修正草案)。另一项拟议的宪法修正案鼓励在合作、全面、公开、分权和参与性的基础上，将公立和私立文化机构合并为一个“国家文化体系(第 416/05 号宪法修正草案)。根据这一拟议修正案，国家文化体系将包括文化部、国家文化理事会、联邦部门的文化机制、公立和私立文化机构、以及补充性次级体系(博物馆、图书馆、档案馆、文化信息、推广文化的各种手段)。指导原则应是与其他行业，比如教育、体育、旅游、环境、通讯及人权等行业的政策相协调。

527. 一旦制定了宪法条款，并且在广泛的社会行动导致博物馆部合并(DEMU/IPHAN, 第 5040/2004 号政令)之后，第 5264/2004 号政令设立了一个巴西博物馆体系。与博物馆专家们协商制定的国家博物馆政策采取了积极灵活的机构管理手段。举办了许多活动、研讨会和论坛，在 24 个州为 73 个项目的挑选发出

了博物馆现代化的指示。另外，开展了旨在恢复和复兴民族博物馆的工作。在 2001-2002 年平均支出了 1,570 万雷亚尔，在 2003-2005 年开支增加到 1,860 万雷亚尔，即增加 18%。

528. 为解决负责博物馆的机构的重新划分需要，设立了博物馆部。除了联邦博物馆，联邦方案现在包括所有其他博物馆(公立、私立或混合)并有新的名称：“纪念和公民博物馆方案”。其目的是复兴博物馆和鼓励其他纪念保留机构，以及向民众提供文化产品。它有不同组成部份，比如设备采购、展览重新规划、博物馆学项目理论、水电系统改善、加装空调等等；这都是依据国家博物馆政策。机构重组为制定全面的公共政策铺平了道路，能够将博物馆系统与州、市镇和联邦的空间结合起来，并建立国际联系。

529. 巴西政府的举措之一是资助历史性城市资产，即“纪念性建筑方案”，其目标在第一次报告中作了说明，为具有 101 个被视为历史、艺术或建筑遗产的国家城区景点的 83 个城市编排方案提供了基础。纪念建筑物方案也有助于实现政府的方案目标，同时通过培训专业人员、创造就业和增加收入，促进有关城市的经济活动。根据该方案，各城市可收到援助，实施有关当地社区的自助方案。

530. 由国家历史艺术遗产协会开展的“巴西文化遗产方案”(关于其职能，参见第一次报告)，是为了保护和复兴巴西的物质和非物质遗产。在本报告所述期间，完成了 28 个盘存项目；18 项非物质资产登记和 4 个保护项目。在“文化资产咨询理事会”下设立了一个非物质资产办公室。另外，除了提供旅游标识和关于建筑登记的紧急工作之外，在至少 37 个市镇开展了恢复历史性建筑的工作。

531. 为减少有关培训阅读习惯的一般问题及其对社会经济业绩的后果和影响，巴西采纳了“开放图书方案”(也在第一次报告中作了介绍)。该方案在 2005 年设立了 400 个图书馆，提供了一些书籍、家俱和资料处理设备，从而将拥有图书馆的市镇数量增加到 88%(4,918)。另外，它维护国家图书馆、巴西利亚展示图书馆、Euclides da Cunha 图书馆和阅读室所提供的服务(大约 40 万用户受益于这一方案)。它还提供技术协助，训练专业人员，颁发奖品和奖学金并发表作品。

532. “巴西音像方案”的目标涉及更好地平衡发展影院和音像经济链环节，以及在制作方面资助多样性(包括美学和叙事活动)。在前一种情况下，重点是可持续性；对于后者，重点是实验性作品的合法性和重要性以及促进那些不符合市场

品味的工作。方案旨在处理不对巴西产品开放的传播问题；方案负责人将影院和音像行业视为国家生产链的一部分，具有自给自足的潜力。但是，更成功的举措涉及一些具体的伙伴关系，比如“支持电视音像出口方案”（合作方案）、“DocTV”以及“开放的巴西”（与非政府组织合作）。制作的制度性促进措施也依然重要。

533. “文化、教育和公民：活文化方案”有助于弥补地方文化表现形式的编制和传播手段和激励措施缺乏的情况，有助于处理社区无法获得其他地方可以获得的艺术、文化制作和教育新技术和手段的问题。至今，这方面联邦举措的主要结果是根据不同区域的协议而设立 442 个文化站。该方案被列为部级高度优先事项，增加的资金表明了这一点（从 2004 年的 400 万雷亚尔到 2005 年的 4,940 万雷亚尔，意味着该方案占文化部去年预算的 40% 以上）。除了涵盖巴西不同的区域，文化站深入到最不同的社区群体中——年轻人、妇女、印地安人、农村社区和土地运动成员、非洲裔巴西社区，以及河流地带和雨林的居民。它包括不同的表现形式：宗教表演（比如 *candomblé* 教）、戏剧、舞蹈、音像制品、音乐、马戏、大众文化（木偶剧、比赛、手工、嘻蹦文化、卡波耶拉舞、艺术、*maracatu* 表演、*congado*、*folia-de-reis* 节、*bumba-meu-boi* 等等）。文化站组织文化活动（电影俱乐部、多媒体放影、替代市场、企业家中心、博物馆、图书馆、电台、文化中心和空间、历史遗产保留、记忆保存中心以及数码文化中心等等）。

534. 2005 年年初举办了关于大众文化公共政策的全国研讨会，将 2004 年所开展的各种讨论和研讨会推进到顶峰。考虑到文化工业及其具有象征意义的同化，巴西政府将制订促进大众文化的公共政策，视为替代手段，以促进多元性、尊重多样性与承认经验的多重性和文化发展的可能性。“文化特征和多样性方案”追寻这些目标，落实多样性资助举措也意味着确保政府机构行动的跨行业协调特色，政府机构的这些行动目的是保存那些衍生文化表现形式的生活条件。应当提到一些直接和间接处理非物质资产和具有促进多样性举措的联邦政府机构：国家民间文化和大众文化中心、文化部文化特征和多样性秘书处、全国印第安人基金会与种族平等促进政策特别秘书处（它们分别落实关于土著人和前逃亡黑奴社区的举措）、教育部（在资助文化表现形式多样性方面发挥主要作用）。在这些机构的支持下，2004 年落实了各种项目，以促进不同区域和不同文化群体之间的交

流。其中某些项目如下：(1) 对打击暴力行为和对男同性恋、女同性恋、异装癖者、异性恋者和双性恋者游行的支持；(2) 绘制巴西文化多样性地图(通过研究和制订文书而承认文化多样性，包括一个与大众文化表现有关的生产者的承认和交流的文书)；(3) 关于文化多样性的讨论。另外，与农业发展部、环境部和无地劳工运动合作，根据农业改革和家庭农业方面文化实体和机构的艺术创造，制订了一个“土地文化联络方案”。

535. “艺术创造方案”谋求增加艺术和表演领域(音乐、戏剧和视觉艺术、马戏等等)文化资产和服务的生产、传播和享有。该方案由国家艺术基金会实施，并积极参与培训和再培训文化技术人员、资助者和机构。它还负责举办和促进节日、活动和各种艺术形式的展览，并且在 2005 年举办了 22 起这类活动：负责两年一度的当代巴西音乐和 Funarte 国家艺术厅的表演。在各市镇和州的支持之下以及巴西石油股份公司的配合下，它实施了皮辛金阿项目(促进在 53 个城市大约 160 场表演)，另外向乐队分发了乐器，向中小剧院分发了成套的照明装置。

536. 关于非洲—巴西文化，巴西政府努力执行一些措施，促进那些具有非洲裔巴西传统社区的发展，包括前逃亡黑奴社区和 terreiros，确保根据其历史、宗教和文化需要，实现族裔发展，促进和保存这些社区以及非洲裔巴西遗产。另外，这一方案争取支持和促进非洲裔巴西专题文化项目，以增加非洲裔巴西文化的创作和传播，同时在国内外推广。

## B. 享受科学进步的权利

537. 根据《联邦宪法》，科学、艺术和技术发明构成巴西文化资产的一部分，国家负责促进科学发展、研究和技术培训(《联邦宪法》第 216 条和第 218 条)。因此，基础科学研究应是国家的一个重点，以促进人民的福利和科学进步。

538. 根据享有科学进步及其应用的权利以及《经济、社会、文化权利国际公约》，联邦政府、各州、联邦区和各市镇同样有责任提供享有文化、教育和科学的途径。在联邦一级，科学技术部在保存、发展和传播科学方面具有突出作用。

539. 巴西政府有责任通过联邦机构尊重对科学研究和发明工作极为重要的自由。可通过监督私营部门和促进研究而确保遵守《公约》条款。

540. 《联邦宪法》没有授权政府垄断技术研究和创造。它规定政府可支持和鼓励企业在这方面作适当投资。必须鼓励国内市场确保国家技术自主的可行性(《联邦宪法》第 219 条)。

541. 另一方面,政府可为研究提供资金和向研究者提供奖励。在联邦一级,国家科学和技术发展理事会(属科学技术部)和高级人员进修协调办公室在全国范围内投资培训了数千名研究者。如表 67(附件)所示,研究生奖学金的数量已经增加。这一政府举措对于增加国内外理学硕士和哲学博士数量非常重要(附件,表 68)。

542. 由于政府对研究的资助,巴西在世界上的科学产出比例已经增加。从 1981 年到 2002 年,如表 65(附件)所示,巴西的科学产出翻了三倍,足以使巴西在全世界名列第 17(附件,表 66)。另外,从绝对数量来说,巴西人从 1997 年到 2002 年所发表的文章数量使巴西处于世界第 7 名(附件,表 67),表明了全国科学产出的迅速增长。

543. 《联邦宪法》允许各州和联邦区将部分预算用于研究机构。在这方面,应当提到巴西各主要州支持研究工作的基金会,它们是公共实体,旨在促进教学和科学技术研究。

544. 就科学的发展和传播来说,作为巴西向委员会提交的第一份报告所提举措的后续行动,科学技术部于 2003 年 7 月设立了科学技术普及和传播司。该司的目标是使更广泛的民众阶层享有科学技术知识,协助所有教育层次改进科学培训,在那些旨在促进社会包容和减少不平等的倡议中鼓励使用科学和技术。重要的是,每一巴西公民都有权获得科学及其如何运用的基本知识,帮助他了解所处环境,增加他在劳工市场的机会,鼓励他参加政治活动。通过科学中心和博物馆、公共活动、媒体和大学扩展方案而传播科学和技术,有助于提高社会的总体科学和技术水平。科学技术普及和传播司为科学技术普及所开展的重点工作(2004 年至 2006 年)包括支持设立和维护科学中心、博物馆和流动科学展览,还包括旨在确保以媒体特别是报纸、广播和电视更具体地介绍科学和技术的举措。另一重点是通过支持启发式材料的创作、科学交易会、科学奥林匹克竞赛,特别是公立学校数学奥林匹克(2005 年有 1050 万学生参加)而改进学校的科学教学。

545. 关于科学的民主化,应当提到某些举措。一个当然是技术培训中心的建立。这是一个教学和职业培训部门,旨在扩大科学和技术知识的享有。这些中心



为民众提供技术培训，是基本的职业培训部门，并且还根据每一中心的地区特点而提供专门服务。这一方案自 2003 年采纳以来支持了各种部门。在头三年，支付了将近 5,800 万雷亚尔，以支持好几个州开办 150 个技术职业中心。

546. 另外，2004 年的一项总统令建立了“全国科学技术周”作为科学技术的动员机制，密切大众与研究机构之间的关系，并特别是在学龄儿童和年轻人之中传播科学。在第一年中，10 月 18 日至 24 日这一周全国有两千起活动，涉及每一个州和大约 260 个市镇。在第二年，数量增长到 332 个市镇举办了 6,700 起活动，有 850 个教育和研究机构参加。

547. 《联邦宪法》第 218 条第 2 款规定，技术研究应当解决巴西的问题和开发全国和地区生产体系。这正是科学和技术部 2005 年设立“社会技术网络”的动机，以便大规模传播和应用技术，协助半旱区域和亚马逊法律管辖区以及大城市和社区外围的可持续发展。社会技术网的工作涉及各机构所开发技术的传播。这些机构构成社会技术网的一部分，包括赞助实体的资助。作为促进社会包容新技术解决办法民主化的集体组织，社会技术网在 2005 至 2006 年对贫困市镇投资了 1,400 万雷亚尔，用于创造就业和收入的项目。社会技术网有政府代表、大学、私营行业实体和大约 300 个民间社会实体。在开始几年，社会技术网将下列作为工作重点：(1) 在废物回收和工艺等工作中应用资源，(2) 支持与水收集有关的生产体系(有机蔬菜园艺、后院生产、山羊畜养等等)，(3) 奖励集体举措，比如腰果加工、本地水果生产、无刺蜂饲养，以及 (4) 种植药草和农业提炼加工(阿萨伊果，苦油楝和巴西棕榈树，等等)。

548. 在这些技术中，值得提到的是东北部腰果小工厂所使用的技术，可以增加整腰果产量 50%。平均来说，这些工厂使生产者的家庭每月有 450 雷亚尔的额外收入。在阿拉戈阿斯，伯南布哥，塞阿腊和巴伊亚等州根据再生资源——生物量、太阳能以及风力资源——开展的能源项目值得强调；这协助好几个社区摆脱了贫困，并将其家庭收入从最低工资以下增长到最低工资的三倍。

549. 根据总体上的科学进步，可以注意到政府在技术进步方面所作的努力。

550 通讯部所属的政府—市民电子关注服务署在缺乏商业服务和缺少必要基础设施的地方提供了永久性的因特网连接。该方案于 2002 年实施，目前提供给

3,200 个社区。它重视使用免费软件，并通过 0800 电话号码和协助社区筹备项目的社会机构而提供技术支持，为增销机构提供培训，从事预防性维修等等。

551. 统一保健服务负责促进本身具体领域的科学技术发展(《联邦宪法》第 200 条第五款)。为确保公众享有所有的技术进步，卫生部于 2003 年设立了科学、技术和战略投入秘书处，其主要任务包括：(1) 制订、落实和评估卫生领域的科学和技术国家政策；(2) 与政府和非政府组织协调卫生部的举措，以确保卫生领域的科学技术进步；(3) 制订、落实和评估“药品援助国家政策”，包括血产品、疫苗、免疫药品和其他有关投入；(4) 为评估保健领域工作的经济和卫生可行性而制定方法和机制；(5) 制订、促进、开展和评估研究和项目；以及 (6) 参加制订和落实各种旨在管理市场以改进国家保健政策的举措。

552. 为扩大药品和其他投入的享有而采取的其他措施包括：(1) 设立药品市场管理委员会，管理市场并确定价格和调整标准，并设立一个巡视员办公室受理消费者关于不当调价的申诉；(2) 向国民议会提交一项关于设立血产品工厂的法律草案，使本国在这方面自给自足；(3) 在阿克里州的 Xapuri 市设立巴西避孕用品厂，以支持性病和艾滋病防治方案；(4) 参加抗逆转录病毒药物谈判小组和专利讨论；(5) 奖励官方巴西药厂的现代化，扩大其生产能力和使其公共生产合理化；(6) 协调关于药品生产链竞争力论坛的准入、政府采买和社会包容小组；以及 (7) 为药品生产、鼓励研究和重组、收购及合并企业而设立一个特别信用额度，以减少生产链的商业赤字和提高药物的生产和质量。

553. 除了给与私营部门企业的信用额度之外，Oswaldo Cruz 基金会对保健领域的研究、信息和通讯以及产品质量控制与疫苗、药品、试剂和诊断配套工具制作做出了主要贡献。<sup>59</sup> 值得提到的是该基金会的 Far-Manguinhos 药厂。这是巴西在药品研究、技术和生产方面的参照标准，<sup>60</sup> 生产主要的抗逆转录病毒药品、抗高血压和糖尿病药品、抗寄生虫药品、抗生素和其他单一保健系统的基本产品。其目标是在 2008 年前生产 100 亿单位药品。伴随药品生产的是 1.82 亿雷亚尔的投资，以扩大所有公立药厂的生产能力。

---

<sup>59</sup> 2006 年 6 月 28 日查阅的<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?id=3>。

<sup>60</sup> 2006 年 6 月 28 日查阅的<http://www.fiocruz.br/historico.htm>。

554. 《联邦宪法》要求巴西农业政策包括奖励研究和技术(《联邦宪法》第 187 条第三款)。农业、牲畜和供给部所属的巴西农业和牲畜研究署在全国各地开展研究,使作物适应不同生物群落。自 1973 年建立以来,作物产量(水稻、大豆、玉米、小麦、咖啡等)增加三倍。这导致了更高的牛、猪、山羊、绵羊和家禽的产量和生产率。牛奶、皮革、肉、奶酪和鸡蛋的供应同样增加,蔬菜、水果、鲜花、纤维制品和森林物质的供应也同样增长。巴西农业和牲畜研究署也证明研究方面的投资能为社会带来收益,有可能生产品种更多、更便宜和质量更高的食物和纤维。<sup>61</sup>

555. 为确保有效实现享有生态平衡环境的权利,《联邦宪法》要求政府负责保护国家的遗传资产,监督遗传材料的研究和处理(第 225 条,第 1 款,II)。《生物安全法》(第 11.105/2005 号法)在遗传资产方面制定了一个重要的规范框架:(1) 建立了安全规范和转基因生物及其副产品活动的监督机制;(2) 设立了国家生物安全理事会并改革了国家生物安全技术委员会;(3) 它制订了国家生物安全政策。

556. 关于转基因生物,国家生物安全技术委员会负责监督和批准对适合人类消费的移植基因的研究和生产。根据客户关系方面信息的要求,司法部负责核查产品标识。除了成分表中关于转基因生物的信息,标识必须有一个标准的司法部符号(在黄色三角形内的一个“T”)。

557. 在提供关于转基因生物产品及其副产品用于人类和动物消费的意见方面,国家生物安全技术委员会评估其安全性,从而减低对消费者健康的任何危险。有各种领域的专家进行研究,特别注意食品安全。到 2006 年 6 月只有两个转基因生物产品经过研究并被批准用于人类消费:抗草甘膦大豆和 BT 抗虫棉。

-- -- -- -- --

---

<sup>61</sup> 2006 年 6 月 28 日查阅的网站[http://www.embrapa.br/a\\_embrapa/unidadescentrais/acs/eventos/Embrapa33anos/ides\\_html/mostra\\_documento](http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidadescentrais/acs/eventos/Embrapa33anos/ides_html/mostra_documento)。巴西农业和牲畜研究署主要产品服务如下:(1) 巴西救灾:这一服务提供准确的全境高度测量数据,包括以前无法接触的地理事件;(2) 农业发展:农业气象监督局通过因特网在好几个市镇和州为用户提供气候和农业气象信息。除了目前的气候状况,该机制向国家农业气象局、农业、牲畜和供给部提供农业区所使用的基本信息;(3) 农业交谈电台在对半干旱区、Jequitinhonha 谷和北部及中西部等地年轻人和农民家庭广播节目时,使用简单易懂的语言讨论农业发展的问题,特别是巴西农业和牲畜研究署的研究。