



---

2008 年实务会议

《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况

缔约国根据《公约》第十六条和第十七条提交的  
第一、第二和第三次合并定期报告

安哥拉<sup>\*</sup> <sup>\*\*</sup>

[2008 年 4 月 16 日]

---

\* 本文送交联合国翻译部门之前未经最后编辑。

\*\* 附件可在秘书处查阅。

## 目录

	段次	页次
一、《经济、社会、文化权利国际公约》一般性规定·····	1-31	3
二、法律的实际实施：困难与制约因素·····	32-101	16
三、传统行业生产能力的加强·····	102-114	42
四、实施的改革与措施·····	115-124	47
五、就业·····	125-132	50
六、行政权力下放、地方分权以及在全国范围内进行政府 机构重建·····	133-160	52
七、住房条件、城市规划、基础卫生条件和环境综合方案···	161-177	63
八、艾滋病毒/艾滋病·····	178-207	74
九、受教育权利·····	208-307	84
十、参与文化生活的权利·····	308-312	101
立法措施一·····	308-312	101
十一、民间社会·····	313-323	102
缩略语表·····		104
附件		

## 一、《经济、社会、文化权利国际公约》一般性规定

### A. 第一条

1. 安哥拉曾被葡萄牙人殖民统治长达 5 个世纪之久，当然，这种殖民统治违背了安哥拉人民的意愿。在前殖民时期，现有的安哥拉领土上居住的是前班图人（Prébantous）、科伊桑人（Khoisa）、居埃普人（Cuepes）和居伊锡人（Cuisis），这些也被称作“Mukankala”（奴隶）的古人后来被班图入侵者驱赶到纳米比亚沙漠地带。入侵安哥拉现有领土的班图人来自中非。当时他们就懂得使用冶金术、陶瓷制造术、农业和纺织。班图人的定居过程一直延续到现在，这与 tchokwe 人或 kioko 人在整个二十世纪定居到 Nganguela 人土地上的情况相似。班图人的迁徙活动持续了超过五个世纪。在近五个世纪中，Bakongo 人、Ambundo 人、Lunda-Quioco 人、Ovimbundo 人、Nganguela 人、Nhaneca-Humbe 人、Ambo 人、Herero 人和 Xindonga 人相继也在安哥拉现有的领土范围内定居下来，与此同时由于与葡萄牙人社会和文化融合还出现了克里奥尔人。在葡萄牙王国寻找前往印度海路的时代，葡萄牙人与刚果王国第一次建立了联系，这大约发生在 1400 年。Ndongo 王国随之建立。

2. 刚果王国曾经是实力最强的国家。其国王当时被叫做 Mani Congo，曾经统治了现在安哥拉几乎所有的北部地区。随后又出现了其他王国，例如马汤巴王国、伦达王国、卡桑格王国、拜伦多王国、恩冈戈拉王国、库旺哈玛王国。葡萄牙人与刚果王国建立了贸易往来关系，但是在渗透方面遇到了很大的困难。葡萄牙人正式占领安哥拉的过程持续了超过四百年，但是其结果也只是占领了靠近宽扎河入海口的沿海地带一小部分领土，仅占现有疆土的 10% 不到。除遭遇到安哥拉人民的抵抗以外，葡萄牙人也没有足够的人口占领广大的土地。葡萄牙人只有在 19 世纪末对非洲的争夺后才把自己的统治范围向内陆扩张，与此同时安哥拉的疆土也形成了现在的轮廓结构。葡萄牙人最初的目的是与沿海地区的居民建立贸易往来。后来他们转向奴隶贩运和（之前从未被发现的）银矿的开采。尽管如此，贩卖奴隶还是成为唯一的经济活动，因此该地区成为向新大陆尤其是美洲大陆输出奴隶最大的来源地之一。

## B. 殖民歧视政策

3. 这一时期的特点是借助于对不同国王的洗礼传播基督教的教义，引进欧洲文明并且同化宗教及其他非洲民族信仰，由此引起该地区各个王室势力的削减。受洗后，国王和其他王室成员放弃了其传统的班图族名字，得到了葡萄牙名字，这些名字主要来自天主教会教皇或圣人的名字。最常见的殖民政策之一是利用当时存在的部落间冲突离间安哥拉人民。奴隶的贩卖导致劳动力向农业、狩猎、冶金行业转移，从而中断了安哥拉被殖民前的经济。农业生产的减少导致政治、社会方面的巨大不稳定。殖民占领的这一特征被认为是安哥拉经济和社会落后的重大原因之一，同时也是人口减少的因素。据估算，超过 400 万奴隶从安哥拉被输出。殖民统治力量建立了一个“被同化的”社会阶层，这个阶层的人有权利从事公共职能或医疗援助工作，他们在半城市化的地区居住，居住条件较好，房子内有水电供应，他们还能够接受普通的教育，其中有极少一部分人能够到葡萄牙接受大学教育。那些保留自己的文化、习惯和习俗的人受到了歧视，他们被认为是未开化的人。很少有安哥拉人能够得到饮用水和电力，而能够享受这些服务的大部分是拥有葡萄牙国籍的人。殖民教育也只针对少部分的安哥拉人和拥有葡萄牙国籍的人。教学用的语言是葡萄牙语，因此保留安哥拉母语的安哥拉孩子相对于欧洲孩子来说处于弱势地位，其原因不仅是因为教学内容与安哥拉的现实没有任何联系，同时也是由于教学语言所带来的困难。安哥拉本土学生为取得更好的学习成绩被迫学习葡萄牙语并吸收殖民文化。这样我们就能够理解为什么很多安哥拉人不会讲自己的母语，使用的也是非班图族传统的名字。学校教育直到 1970 年代中期之前还一直受到限制，原因是只有 15%的成年人能够阅读或写字。殖民政治引起的高文盲率与人种、种族、语言或性别歧视紧密联系，这阻碍了公民实施公共生活以及国家经济参与权。葡萄牙人在公共管理和私营部门中占据着最高级别的位置，而安哥拉人民则在城市中从事没有任何资质的工作。

## C. 安哥拉的殖民经济

4. 十九世纪中期正式废除奴隶制度后，那些奴隶输出国的经济朝其他方向发展。在奴隶制度取消后，安哥拉人民在强制劳动体系以及后来出现的现行殖民体系劳

动合同下加入了铁矿、钻石、象牙等行业工作。第二次世界大战后，咖啡豆由于其在欧洲的价格上涨而成为主要的农业作物和出口产品。尽管如此，随着 1968 年以后石油工业在卡奔达的发展，到 1973 年石油已成为最重要的出口产品，紧随其后的是咖啡和钻石以及其他原材料，这些都是由于工业革命而需要向欧洲大型新兴工业提供的出口产品，而工业革命则是奴隶制度废除的原因之一。必须指出的是：自 1950 年代后，当时的葡萄牙政府鼓励葡萄牙移民在安哥拉定居，因此截至 1974 年，白色人种的数量增加了约 330 000 人。这些移民征用了最好的土地，据统计，1970 年，约 6 400 个葡萄牙农场占据了 450 万公顷可耕种土地，与安哥拉农民拥有的耕地面积相等。葡萄牙移民还控制了公共行政部门、中小型企业 and 农村商业系统。这种出口经济阻碍了保障基本生活物质的农业的发展，强迫安哥拉人民耕种出口产品。当时出现了土地征收、经济衰退及依赖进口的现象，与此同时很多公民尤其是被同化者的饮食习惯也发生了改变。这个原来能够生产基本生活物品的国家立即成为一个原材料出口大国和基本生活物品进口国。在当时还进行了基础设施如公路、桥梁、港口和铁路的建设，以方便出口产品和进口物资的运输。当时安哥拉的工业为了殖民统治的利益开始有所发展。在被同化者中涌现出一些民族主义者，他们后来组织了反殖民武装斗争。1974 年爆发了被称为“奴隶革命”的反法西斯专政的政变，这一政变的目的是推翻殖民体制。这次政变改善了安哥拉独立方面的政治条件，而这一点已经被安哥拉人民呼吁了五百余年。

#### D. 安哥拉独立后的状况

5. 1975 年 11 月 11 日，安哥拉人民共和国政府成立，与此同时开始建立必要的机构，例如人民议会，随之进行了省议会的选举。国家选择了社会主义制度，并于 1976 年加入联合国。独立后的几年明显的特点是把解决社会问题尤其是所有层次的教育、职业培训、扫盲和卫生保健等问题放在首位，这些服务均免费并由政府出资。在那期间，政府同样还努力解决由殖民体制造成的高素质干部人才缺乏的问题。在 1970 年代后半期，入学比例大幅提升。政府组织了大量全国性扫盲运动，受其影响的成年人达到成千上万。与此同时还有多种儿童疫苗接种活动，主要是为了根除脊髓灰质炎：这在安哥拉尚属首次。经济在这段时期出现崩溃。例

如，工业生产水平下降至仅为 1973 年的 28%。尽管安哥拉拥有丰富的自然资源和大量的潜在财富，在 20 余年间安哥拉的经济一直处于深度的危机中，这导致大部分人口的生活水平急剧下降。经济复苏水平也受到国内三个主要政党之间爆发的战争的影响。

6. 以下列举了战争的影响：

a) 桥梁、铁路、公路、电线、供水系统、（国内一些城市的）工厂以及社会结构遭到破坏；

b) 农业生产滑坡，这是由农村人口向城市流动引起的，但更多的是由于在生产地区家畜和其他农村财产、矿场被盗、铁路运输困难造成的；

c) 咖啡、棉花、钻石、铁矿石等出口产品产量下滑；

d) 连接内陆（没有海岸线的）国家例如赞比亚和刚果共和国的 Caminho de Ferro de Benguela 地区铁路遭到毁坏；

e) 依赖产品进口，其中一些产品以前在安哥拉有生产；

f) 花费大量预算在国防保障上；

g) 1991 年为 1 000 美元的国内生产总值在 1993 年至 1995 年以每年低于 400 美元的速度下跌，1996 年部分恢复到 500 美元。这一危机是由毫无秩序地向独立过渡导致的，与大量葡萄牙移民的出逃、战争的毁灭性影响以及经济的无效管理紧密联系；

h) 地雷和非爆炸性装置的存在。

#### E. 经济目前的发展情况

7. 2002 年以来经济增长幅度很大，2005 年起国内生产总值的变动幅度有所加大。2002 年至 2006 年国内生产总值的实际累计变动达到 89.6%，相当于每年 13.6% 的平均变动率。2006 年安哥拉的经济增长率在全非洲位居第一。即便石油产业占有优势，人们也见证了其他非石油行业的复兴。非石油行业累计增长为 81.4%，相当于每年 12.7% 的平均增长率。钻石开采行业的累积增长为 79.3%（每年 12.4% 的平均增长率），而诸如农业、渔业、加工制造业、能源和水力、建筑和服务等行业累计增长为 61.63%，即每年 10.1% 的平均增长率。据估算，国内生产总值的实际增长率在 2006 年为 18.6%，而 2005 年为 20.6%。农业、加工制造业和

商业服务业等行业的增长甚至超出预期水平。如果把国内生产总值在石油和非石油行业进行区分，可以得出的结论是 2006 年的表现是值得肯定的。事实上，非石油行业带来的国内生产总值在去年取得了 25.7% 的增长。导致这一成绩的是加工制造业、商业服务和农业。2006 年人均国内生产总值达到 2 562.2 美元（物价不变的情况下），而 2005 年则为 1 984.8 美元，相当于增长达到了 29.2%。2005 年，人均国内生产总值与 2004 年相比增长了 57%。相对于 2.9% 的人口增长率，并综合所有的实际增长率、社会公共领域的公共投资、通货膨胀的有效控制（2004 年 31%，2005 年 18%，2006 年 12.2%）以及为消除贫困而实行的现行社会保障政策，2006 年安哥拉居民的平均收入的实际增长率为 15.3%，而 2005 年是 17%。2005 年年度报告显示贫困指数为 56%，相对于 2000 年减少了 12.2%。公共投资——金额估计在 15 亿美元左右，与 2005 年相比增长了 76.5%——不仅从引入私人投资（据估计，私人投资达到 1 140 万美元）的角度而且在改善国民总体生活水平方面对国民经济起到重大的推动作用。事实上，国家投资的总金额分配如下：社会部门 28.3%，经济部门 8.3%，基础设施部门（公路、铁路、能源、水）近 36.9%。在政府 2005-2006 年总体规划描述的政策中，需要着重指出的是宏观经济稳定政策和决定性的经济领域的增长引导政策。值得一提的是，这些政策带来的有利影响是汇率的稳定，国民对本国货币的重新信任——从而引起宽扎储蓄金额大幅度增长——预算赤字的控制、通货膨胀的减缓、政府账户使用透明度的增加以及国家在国际主要金融及经济机构的国际形象的改善。在加强非石油行业生产方面的政策中，应该优先考虑的是公共工程、初级部门、能源和水供应以及加工制造业。

#### F. 外国人法

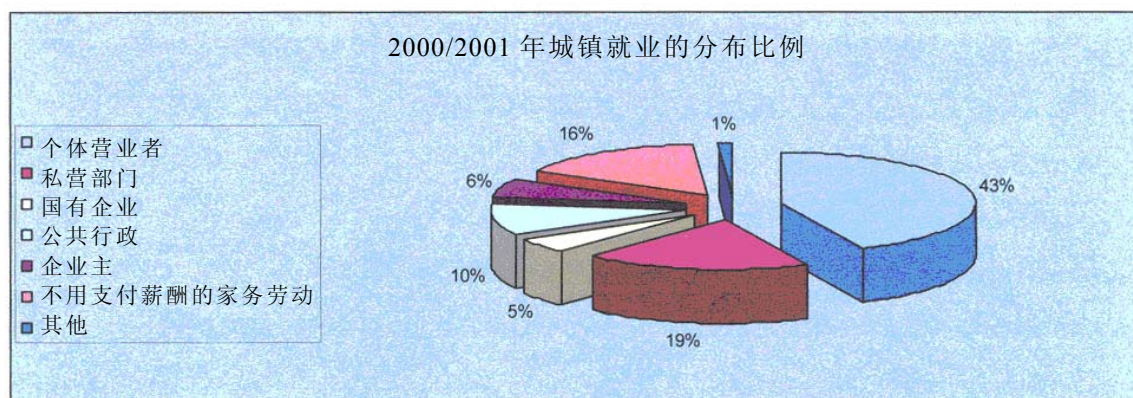
8. 1 月 21 日出台的第 3/94 号法律是一部确定共和国中外国人司法体制的法律，其中规定：在安哥拉居留或逗留的外国人，在互惠互利的基础上享受与安哥拉公民同等的权利和保障，承担同样的义务，但法律明确说明保留给安哥拉公民的政治和其他权利及义务除外。

9. 《安哥拉宪法》第 18 条第 1 款规定：在法律面前所有公民平等享有同样的权利并受到同样义务的束缚，不受肤色、人种、种族、性别、教育程度、经济或社

会地位的影响。法律规定对那些损害社会和谐或者由于以上因素制造歧视或特权的行为进行严厉的惩罚。第 12/91 号法律于 1991 年 3 月对宪法进行了修改，以便考虑建立必要宪法前提以实施多党制民主、扩大公民基本权利的认可和保障范围以及市场经济的基本原则。鉴于这次修订只涉及部分条款，同年 9 月 16 日第二部宪法修正法（第 23/92 号法律）颁布。第一编（第 1 条到第 17 条）中介绍了基本原则。在建立多党制体系后，根据 1991 年 5 月 31 日签订的《安哥拉和平协定》，1992 年 9 月安哥拉在全体直接无记名投票的基础上进行了第一次立法和总统选举。宪法修正法将国家名称变更为安哥拉共和国，当时的人民议会改名为国民议会，法院也不再使用人民一词。第二编包含用于保障公民基本权利和自由的条款，这些条款依据的是安哥拉所加入的关于人权的主要国际公约（第 18 条到 52 条）。第三编对宪法的文稿进行了修改，根据这一编，安哥拉成为一个民主的法制国家，以主权机关职能分离但相互依赖、半总统制政治体制为基础，在国家中，共和国总统起着积极重要的作用。司法权力、司法机构和法官身份的本质得到了适当的改变。宪法的监督由一个宪法法院执行，宪法修订的程序、权限和限制在法律中也同样有所规定（第 53 条到 164 条）。必须着重提到的是第 21 条，该条款规定“本法中描述的基本权利不排除适用的国际法的法律和规则中规定的其他权利。宪法和法律中关于基本权利的标准的解释必须与安哥拉加入的《世界人权宣言》和《非洲人权和人民权利宪章》以及其他国际文书相一致、相融合。在对诉讼进行判决过程中，即使在双方当事人没有要求的情况下，安哥拉法庭也会执行这些国际文书”。宪法修订案同时还规定了积极参加公共生活的权利和义务；工作的权利和义务；劳动的自由选择权；正当的收入、休息、休假和劳动保护、卫生和安全等权利；罢工、参加工会和职业联合会的权利；接受教育、文化及医疗卫生援助的权利、享受健康的和没有污染的生活的权利，以及对儿童、生育、残疾和老年人以及所有处于不能工作情况下的人进行救助等方面。作为宪法修订案第二稿的第 23/92 号法律在 9 月 16 日颁布，其中第 50 条规定“国家应创造必要的政治、经济和文化条件，使公民能够切实享有权利并全面履行义务”。



2.a) 下面介绍的是 2001 年就业情况的一些数据



#### G. 2006 年的就业率

10. 就业方面的数据表明：2006 年的失业率约为 22.5%，与 2005 年预计的相比低 4 个百分点。

#### H. 投资与就业

11. 尽管不是很完整，但附件<sup>1</sup> 中介绍的前期信息较好地反映了 2006 年商业、投资和就业机会创造方面的环境。总投资率为 31.4%（与 2005 年相比提高了 8.9%，2005 年为 23.5%），这个比率相当高，特别是私人投资率约为 22.7%。尽管与 2005 年相比增加了 76.4%，公共投资仍仅占总投资的 2.8%。至于就业方面，如果假定总就业率（经济就业人口与总人口的比率）为 49%，那么 2006 年的失业率很有可能是 25.2%，按照传统的经济和社会标准这个数字还是非常高。因此必须继续通过选择人力密集型生产行业来加大就业创造政策的力度。

---

<sup>1</sup> 附件 1：2006 年就业和投资数据。

## 一、就业方面的国家法律

12. 按照现行劳动基本法第 5 条第 2 款的规定，安哥拉政府所实施的就业鼓励政策的基础是针对国内公民进行职工安置、就业市场研究、促进就业、职业信息和指导、培训、再就业和就业市场保护等。考虑到尤其是就没有经验的年轻人而言，就业机会和就业政策缺乏，政府建立了国家劳动力的价值提升计划。

13. 第 2/00 号劳动基本法在其第 3 条中规定：

a) 所有公民都有权利从事一份自由选择的职业，拥有平等的劳动机会，不受任何基于人种、肤色、性别、种族、身份、宗教或政策观点、加入工会或语言等的歧视；

b) 工作的权利与工作的义务密不可分，但因为年龄、疾病或残疾影响工作能力减弱的人除外；

c) 除法律另有规定外，所有的公民有权不受限制地选择并从事一份职业；

d) 工作条件应尊重劳动者的自由和尊严，通常情况下必须使劳动者能够满足自身和家庭的需要，保护身体健康并享受合理的生活条件。第 4 条严禁强制或强迫劳动。以下工作不属于强制劳动的范围：军事法中规定的或以全体公民的利益为目的的义务服务；劳教人员在劳教机构进行的劳动；由社区自己决定或其成员和直接代表被告知需要进行的一些村庄或市镇小工程及普通的公民义务。在不可抗力尤其是战争、洪水、饥荒、动物、昆虫或者寄生虫侵害的情况下，总而言之，在出现对所有或部分人的正常生活条件造成威胁的情况下所进行的劳动不属于强制劳动。国家建立了生产性就业和自由选择职业的激励体系，并针对处于非自愿失业状态或者不能通过劳动满足自身和家庭需要的人群建立物质援助体系。

14. 2003 年到 2006 年，职业培训受到了特别的关注，尽管在这里我们没有掌握培训课程的具体数据，附件<sup>2</sup>的表中也没有相关资料。

15. 安哥拉政府目前正在安哥拉所有省中开展一项手艺技巧培训计划，其目的在于针对国家重建所需行业促进加强地方上培训能力的多样化。该计划旨在建立并运营手艺技巧培训学校，平均在各省建立两所学校。学校中年龄最小的学生是 16

---

<sup>2</sup> 附件：“关于职业培训的数据”。

岁，不懂得阅读和书写的年轻人也能入学。在那里年轻人接受建筑、园艺、细木工、粉刷等行业的培训。计划同时还考虑通过以小额贷款为基础的就业或自主就业政策帮助学生从事职业工作。这一创举的实施是为了消除青少年犯罪，使没有上过学或者辍学的年轻人获得职业培训、工作或生存手段，这样能够更好地融入社会。

#### J. 残疾人的职业培训

16. 在“Vem comigo”项目的第三阶段，安哥拉 18 个省中 13 个省共计 1250 名残疾人将参与职业培训和重返社会的活动，他们中一部分人是乞丐和失业者。这个主要由公共行政管理、就业及社会保障部（MAPESS）资助的项目持续时间为 1 年，资金总额为 8 600 万宽扎，由此为项目实施方安哥拉全国残疾人协会（ANDA），以及项目管理人 Lwini 基金会创造了达到目的所需要的必要条件。在这第三阶段，工作的主要导向是动员并召集散布在各城市中心的残疾人和乞丐，使他们能够参与到职业培训行动中。这一行动旨在减少家庭和人群中的歧视行为并通过生产合作社提供更大的自主就业、融入社会、战胜贫困的机会。

17. 为了减少女性工作权利方面的歧视，安哥拉制定了一项 2005-2006 年女性促进和发展计划，其结果详见附件。<sup>3</sup>女性促进和发展计划 2005 年的成果低于预期，但是人们预测上年确定的目标将在 2006 年实现。在第 2/00 号劳动法第 3 条第 1 款中规定：“所有公民都有权利从事一份自由选择的职业，拥有平等的劳动机会，不受任何基于人种、肤色、性别、种族、身份、宗教或政策观点、加入工会或语言等的歧视。”尽管如此，社会上还是存在针对女童和妇女的成见，有时，还是能感受到从殖民地时代起就统治人们思想的肤色、社会出身、语言、种族、家庭姓氏等方面的歧视。消除歧视所采用的方法之一是用立法来规定并实施建立在公开竞争标准上、根据人力资源招聘评审团的投票进行决策的公开竞争，人们认为这种方式能够保证透明度、公正和没有歧视。反对根据人种、肤色、性别、宗教和国籍决定人们的职业取向和培训、就业和工作。在职业取向、培训、就业和工作方面的性别歧视有时候在家庭、学校甚至社区内部得到推行。独立以后，借助于

---

<sup>3</sup> 附件：《妇女发展和进步方案》的相关数据。

权利和机会面前男女平等的政策，这些趋势主要在城市和城市附近的地区面临深刻变化。尽管如此，由于接受的教育程度以及仍占上风的歧视女性传统，女性还是从事职业质量比较低的工作，主要是在非正式部门。根据 IPPCVD（家庭生活条件优先调查）的统计数据，1998 年，女性在正式部门中拥有职位的比例仅为 22%，而在非正式部门职位比例为 63.5%。女性的工作主要集中在零售行业内的自主就业上。根据公共行政管理、就业及社会保障部（MAPESS，1999 年）的研究，在公共服务领域，女性占职工总人数的 40%，而其他 60% 的职位则由男性占据。男性占据 66% 的技术和职业中等职位，72% 的高等职位。在自由职业中也有相同的趋势：例如，根据安哥拉律师公会（OAA）的统计数据，2001 年，从事律师行业的女性仅占律师总人数的 29%。尽管如此，还是有证据证明：在农村地区，女性的收入比男性要高，并且能够更好地应对通货膨胀，但与此同时 1990 年代城市女性的收入实际上在减少。传统的农村社会关系还是遵守家庭内部根据性别分担工作的原则：女性负责家庭生存所必要的活动，包括种植可食用农作物、饲养小型牲畜、运送水和木材、烹饪和照顾孩子、老人和病人（但是自殖民时代以来数量显著减少）。由于战争、寻求安全和更好的就业机会，简而言之，为了能够在生存的斗争中赢得更好的生活条件，很多人从农村前往城市打拼，这种压力改变了家庭的关系：女性相对她们的丈夫或同伴来说赢得了更大的独立，但是为了协调家庭收入的增长与传统上仍被认为女性所需要承担的家庭劳动之间的关系，其工作时间更长了。

18. 由于在人类历史以及父系文化中形成并且在殖民历史阶段加重的成见，女性在职业取向、晋升、安置和就业方面受到歧视，与拥有同等教育程度的男性同事相比，她们的收入较低。

19. 在所采取的旨在推动改变这一现状的措施中，需要提到的是让社会意识到妇女和女童拥有平等的权利和机会这一事实，反对贬低女性在与男性同等环境下从事一些工作的能力的成见。另外一条特殊措施针对的是接受教育和职业培训方面的歧视性政策，这是家庭法典和劳动基本法等法律的一项运用，但这些法律的实施还没有树立典范。

20. 拥有一份以上全职工作的劳动者数量取决于职业资质、工作时间以及工作性质。拥有一份以上工作的专业人员通常是医生、护士、律师、教师、记者、机械

师、电气技术人员或其他有资质的技术人员。由于在这一方面没有任何研究，因此很难估计相关的比率。总的来说，为了更好地协调家务和为家庭获取收入之间的关系，女性的工作时间较长。在安哥拉，尽管在新的家庭法典中规定夫妻之间要分担家庭义务，但是这种分担还远没有被执行。

21. 按照监察部及财政部的建议，部长会议定期以政令的形式颁布国家最低工资的标准。国家最低工资由劳动部向财政部和经济行业部征求意见并与雇主和职工最具代表性的组织召开协商会议后确定。在确定最低工资标准时，必须考虑到国家消费价格指数的变化和趋势、工资和社会保障补助金的总体水平，以及其他社会群体的生活水平和相关制约经济因素，其中包括经济发展的需要、生产能力的水平以及达到并保持高水平的就业率的需要。国家最低工资标准可以采用以下方式：

- a) 单一的国家最低保障工资；
- b) 各大经济类别的国家最低工资（农业、商业、运输、服务和农业）。

22. 地区最低工资。2006年10月27日颁布的第79/06号法令是自2006年10月起生效的根据预期的通货膨胀水平调整国家最低工资标准的法律文本（金额单位为NKz，相当于60.00美元）。这条法规旨在保护那些素质最低的工人，他们的收入较低，因此有权利要求最低工资。国家最低工资的金额根据预期的通货膨胀水平进行调整。这一调整与公务人员的薪金调整相吻合。该数值的更新考虑到经济的状况。在过去的三年中，国家最低工资金额已经根据预期的通货膨胀水平调整了4次。研究国家最低工资金额变化的技术工作小组是2002年在国家社会协商委员会内部成立一个专门的技术支持机构，旨在针对国家最低工资的调整提供建议。

23. 工资拥有法律效力（劳动法以及其他法律文本），受到部长会议的定期修订和批准的保护。

24. 对于法律来说，不存在不公正，也不存在法律实施方面的差异，因为企业、公共管理部门以及其他部门中绝大部分领导职位都为男性所占据。在某些国有或私人企业，由于劳动监察总局的监管不严或国有或私人企业工会组织松散而不遵守工资平等的原则。

25. 消除对妇女的歧视的必要政策包括改善劳动监察总局的运作以及推动女性参与公共生活和政治生活。关于这一方面请参见附件 5。<sup>4</sup>

26. 除基本权利外，劳动者还有权享有卫生和劳动安全、在出现工伤事故时的人身伤害保护、职业疾病保护等良好条件，能够享受这一方面的培训以保护个人和集体的安全。雇主应负责保证使用保护性的设备并且制定、推动并实施防止工伤事故和职业疾病的保护措施。必须出台跟踪措施和政策以保证健康、工作安全和法律教育等方面的最低工作条件。

27. 在非正式部门工作的人员不能享受任何健康和安全管理保护。

28. 劳动基本法规定的一般工作时间是每周 44 个小时，每天 8 个小时。在间断性或临时一次性工作的情况下，如果雇主将每周的一般工作时间集中到连续 5 天，那么这个工作时间可以延长到每天 9 个小时。另外在间断性或临时一次性工作的情况下，如果雇主采用可调整或灵活的工作制或实行倒休，那么这个工作时间可以延长到每天 10 个小时。针对那些需要在艰苦、疲劳或危险状态下实施的工作，或者是给职工身体健康带来威胁的工作，工作时间的上限可以通过劳资协议或者监管部门的联合决定进行缩减。一般工作时间的缩减不能引起职工工资的减少也不能给职工带来任何不利的条件改变。夜班的一般工作时间不能超过 8 个小时，且工人有权得到高于同等条件下白天工作薪金水平 25% 的收入。尽管如此，这份额外的薪水在工作只能或主要在晚上进行的情况下不会被支付给职工。25% 的额外薪金还可以被一般工作时间的缩减所取代。

29. 如果工作场所有食堂的话，工人的休息和就餐间歇时间最少为 1 个小时，如果没有餐厅或食堂，则午餐时间最少为两个小时。在有利于职工或者某些行业工作条件所需的情况下，劳动监察总局能够将休息和就餐时间缩减为三十分钟。在某些特殊情况下，休息和午餐的间歇时间在征求过职工代表部门的意见并得到劳动监察总局的批准下可以临时或永久地取消。在得到全体职工的一致同意后，休息和就餐时间可以规定为超过 2 个小时，也可以采用其他形式的休息间歇时间。尽管如此，在每天一般工作时间结束后到第二天工作开始之前的休息间歇绝对不能

---

<sup>4</sup> 《妇女进步》。



低于 10 个小时。在有迫切的生产或服务需要的情况下，可以加班，尤其是出现以下状况：

a) 预防或消除事故、自然灾害或其他不可抗力情况所带来的不良影响；  
b) 安装、保养或维修那些停产或瘫痪会给企业造成重大损失或给社区造成严重混乱的设备和设施；

- c) 临时、不可预料的异常工作量的出现；  
d) 代替那些在工作时间开始就没有出现的工人工作；  
e) 搬运、加工或制作容易变质的产品；

f) 完成在一般工作时间外必须进行的准备性或补充性工作。面向大众的销售机构或者服务提供机构，为了下一个时间段的工作对工作场进行整理或准备所需的工作延长最多为闭店后的 30 分钟。雇主必须事先明确地确定加班时间，加班时间最多为 1 天 2 个小时，一个月 40 个小时，1 年 200 小时。工人每周的休息时间不能低于 24 小时。每周的休息时间原则上是周日，但是如果企业运行的特点使其不能在每周完整地停业一天，也可以选择一周内其他时间休息。即使是在班组工作体制下工作的工人也应每隔 8 周享受到 1 天与周日重合的假期。如果在休息日工作，则当事人有权在之后的一周享受到 1 天半的休息。雇主在法律规定的国家节假日必须停止工作。

#### K. 特殊工作时间安排

30. 特殊工作形式之一是班组工作，在运作时间超过一天正常工作时间的情况下应该强制采用这种形式。班组的类型可以是轮换或固定，在这种情况下，可以根据工作性质有所差别。如果存在三个班组，则必须执行轮换制度，其中一班夜间工作，而其他两班白天工作。任何一班的工作时间都不能超过一般工作时间的上限，用餐休息时间为 30 分钟。如果由于工作的性质不能遵守一般工作时间的上限，工作时间可以按照最长三个星期的期间为基础进行平均计算，每周中绝对工作时间不能超过 56 个小时。轮班或换班不能在工人每周的休息日后进行。需要在这种体制下工作的是公共交通、医院、药店、保安、警察局、服务站职工或工作时间超过八小时的其他职工。

31. 如果由于不可抗力而非罢工或其他工作矛盾以及休假或节日引起了工作中断，相应的工作时间可以在接下来的六个月内弥补。这种情况下，只有雇主在工作中断时继续支付工人工资的情况下，工作时间的弥补才是合法的。

a) 可调整的工作时间制规定一般工作时间不能超过确定的上限：每周 44 个小时，每天 8 小时；

b) 灵活工作时间制规定必须遵守上述最大时限，员工在上午和下午必须在工作场所工作至少两个小时，其他时间可以由员工自由选择在规定出勤前后完成工作，其工作时间的灵活度必须保证在 4 周以后达到一般工作时间的要求；

c) 在法律规定的情况下，雇主必须安排非全职工作时间，尤其是在在工作场所没有食堂或其他能够提供适当就餐服务以及缺少交通工具的情况下，其目的是为了那些需要负责家务劳动或工作能力稍差、需要接受中等或高等教育的职工。非全职工作被认为是过渡性安排，当恢复到普通状态后职工需要开始全职工作；

d) 其他特殊工作方式由法规性政令或劳资协议确定。

## 二、法律的实际实施：困难与制约因素

### A. 带薪休假权

32. 职工有权每年享受与上一年有关的 22 个工作日的带薪休假；这一权利每年 1 月 1 日到期，但被雇用第一年的假期需要推迟的情况除外，后者的到期时间为次年的 7 月 1 日。除现行法律明文规定以外，即便当事人要求或征得当事人同意，休假权也不能被放弃或被经济补偿及其他类型的补偿所取代；职工所签署的与本规定相反的全部单方协议或证明都没有法律效力。职工不能在休假期间从事其他工作。如果职工在休假期间生病，必须立即将情况告知雇主以便立即中止假期。

33. 监管该权利执行状况的部门目前力量还很薄弱，因此还不能在出现违背该规定的情况下让雇员得到百分之百的申述机会。雇员权利的宣传工作还有待加强，监管部门的工作力度也是如此。

34. 签署有家政劳动、职业运动、公众表演、非正式部门等特殊劳动合同的人员也能享受这一权利。总而言之，带薪休假权利的享受取决于个人的收入情况。主要



以女性为主的家政劳动人员，有权利与雇主一家同时享受休假或接受其他安排；尽管如此，在实际生活中，绝大部分家政劳动人员还没有享受到这一权利。

35. 8月28日关于工人参加工会组织的权利的第21-C/92号法律根据《宪法》第25条的规定在其第1条保障了工会建立并进行自由活动的权利。所有公民有自主创立工会组织、选择加入或不加入、脱离工会组织以及只向所加入的工会缴纳会费、被选举为工会领导等权利。公民有权在工作场所从事工会活动。工会的组织和发展根据法律和民主的原则完全独立于国家、政治党派、宗教组织、雇主组织或其他所有非工会性质的团体。工会组织的领导机关选举必须在全体会员大会上通过直接和公开投票产生。已经根据安哥拉共和国现行法律成立的工会组织不能通过行政途径被解散，也不能在内部运作过程中受到法定权力的干预。劳动基本法第6条规定了工会自由权、工会活动的组织和实施权、集体协商权、罢工权、集会和参加企业活动的权利。

#### B. 工会组织成员的参与

36. 工会组织代表在职期间在没有合理理由的情况下不能被解雇，也不能由于他们的工会活动被转到别的工作场所工作。面对违反上述法律规定的辞退，员工可以选择重新回到企业并享受被雇用当时享有的全部权利或者按照相关法律第32、33、35和36条的规定得到相当于一年工资的补偿金。根据第39条的规定，工会组织免除纳税义务。与此同时，第27条规定，工会组织的代表有每个月4小时履行工会职责的权利，但必须将需要工作的日期和天数提前告知雇主。在得到雇主同意的情况下，工会组织能够在工作时间或工作时间以外的时间在工作场所组织会议。如果雇主使用任何方式尝试阻止或为难工会在其企业或工作场所从事工会活动并且做出第25条到33条规定的违法行为，则会根据3月16日第8E/91号法令第8条的规定受到处罚。工会法第36条中规定对那些根据员工加入工会组织的情况决定其雇用和晋升的雇主企业处以金额为100 000.00新宽扎的罚款。劳动监察总局负责执行上述罚款处罚。那些根据员工加入工会组织的情况决定其雇用和晋升的雇主企业所缴纳罚款将被支付给工会组织。根据工会法第30条的规定，雇主必须听取工会组织在企业内部管理方面的建议，尤其是劳动时间安排方面的人力资源管理、薪金安排和卫生及社会保障方面的劳工保护建议。

37. 根据 8 月 28 日第 21-D/92 号法律第一章第 1 条第 3 项的规定，在警察局或军队工作的人被禁止成立或加入工会组织。

38. 在法律上没有任何条例禁止安哥拉公民加入国际工会组织。

39. 第 23/91 号罢工法第 1 条根据宪法的规定认可了公民诉诸罢工的权利；罢工是一项全体或部分工人经过商议并做出临时决定，持续或间歇地拒绝工作的活动。罢工的只能局限于经济、社会和职业方面，并且应与工人的职业状况相挂钩，罢工必须由工人根据相关法律的规定考虑自身需要保护的权益性质做出决定。罢工时占领工作场所会被认为是违法行为。不能行使罢工权的职业人群是军队、警察、社会公共交通部门、最高权力职务的任职人员和公共部门的官员、监狱管理部门的管理人员、军事机构的文职工作人员以及消防队员。港口、机场、铁路和空运、海运以及为军队提供和生产必要物资和服务的企业工作人员享有的罢工权必须在保证不影响国防需要的供给前提下实现。

40. 个人参加罢工的自由受到第 23/91 号罢工法第 4 条的保障。无论罢工合法与否，职工参与罢工不能影响其工会和职业权利的享有，也不能在其与雇主关系问题上受到歧视。根据法律的规定，合法罢工的组织必须以经济、社会和职业问题为目的并与工人的职业状况相联系。

41. 社会保障体系是以在出现疾病、生育、老龄、残疾、遗属、工伤、失业的情况下支付补助金为基础。

42. 现有的补助金存在两种类型：由职工在一段期间内缴纳分摊部分的补助金，其计算基础包括 3 个基本变量：工作或缴费的时间长短、在职业生涯中取得的最低工资以及被确定为 35 年的最大工作时限系数。后者表现为职工达到退休的限制年龄即 60 周岁或达到 35 年服务时间后向其提供的养老金。尽管如此，这个退休年龄的限制可以在职工从事被认为是劳累、繁重的工作情况下被缩短至多十年。另一方面，女性的退休年龄可以最多缩短五年，按照生一个孩子缩短一年的计算方式，也就是说极限是五个孩子。还有一种是在某些特定条件下由于职工或者抚恤金领取者的死亡而发放的遗属补助金，其领取人是死者的直系亲属。

43. 由国家总预算拨款的补助金并不要求其领取人有工作经历，但是必须曾经为国家的解放战争做出贡献，例如老战士和退伍军人。

44. 最近几年，由于法律环境的变化，一些新法律条文的出台，尤其是投保义务原则的实施，保险行业变得非常活跃。保险公司数量增多，从 1 家公司发展到 4 家，其中两家正在审批过程中。保险和再保险中介或代理公司数量同样也得到增加，从一家增加到六家。保险费金额也有所提高，从 2003 年的 2.719 亿美元增加到 2005 年 3.676 亿美元。目前在安哥拉经营的保险公司主要是 EBSA、Empresa de Seguros de Angola 和 AAA。社会保障基本法的目的是减小职工因失去或降低工作能力导致收入减少所带来的负面影响，补偿经济不稳定或特别有依赖性的家庭的消费增长，根据国家经济和社会发展保证需要帮助的人口拥有生存手段，联合个人和家庭的力量推动他们融入社会群体，保证他们完全享有与义务相结合的公民权利。社会保障基本法的特征是权利和义务对等，它以社会群体的利害一致为前提规定了职工的参保义务，其建立的基础是由职工和雇主共同分摊的保险。强制性社会保障针对的是自由职业者及其家庭或者是那些为他人工作的人员；它力求根据经济和社会的发展，在上述人员工作能力丧失或减小、生育、工伤、职业疾病、失业、年老或死亡以及家庭负担加重情况下，对他们进行保障。基本社会保障体系旨在推动国民的利益趋向一致，这一点表现在它的再分配特点上，其主要资金来源于税收，保障体系的目的还有提高个人、家庭和社会群体的福利，通过社会的促进和地区的发展逐步减少社会不平等和地区不平衡的现象，通过受益者参与的保障活动以及针对弱势群体采取的特殊保护活动来防止他们出现工作能力缺乏、无法工作、脱离社会等现象，通过帮助那些处于严重困难状况下的个人或家庭来保障他们应有的一般生活水平和尊严，这些个人或家庭由于自身的意外情况或成员数量，或是因为不能恢复和参加工作而处于困难的境地。社会保障基本法第 2 条以相关补助金及其管理部门为基础规定了强制补充性基本保障的方案。一些国际协定的签署旨在保障那些在国外工作或前往其他国家的本国公民享有自身的权利，并且在回到安哥拉后维持其取得的权利。下文将介绍社会保障体系方面的更多信息。

45. 在保险和补助金方面，政府相关部门公布并批准了司法体制中关于工伤、职业疾病等方面的法律条文，作为强制性保护法律范围内关于强制保险的法规，政府还创建了一个专门负责起草汽车和民用航空及航空基础设施的民事责任强制保险

规定的技术委员会。请参阅第 25/98 号法令；通过关于保险活动的基本法即第 1/00 号法律，保险市场从此打开。

46. 通过领取终身月度补助金实现提前退休：这是提供给在繁重或劳累工作环境下工作的投保人的补助金。养老退休金：向申请养老金并达到要求、工作满 35 年或年龄满 60 周岁的投保人终身支付。生育补助是为了补偿女性在产假中收入减少而设立的，它的发放不会带有职位上的偏见；哺乳补助是为了补偿新生儿在饮食方面的支出；葬礼补助金，这是向生活不能独立的申请者或其他人提供的仅有一项为补偿投保人死亡后葬礼费用的补助金；死亡抚恤金，这是投保人死后向依赖其生活者提供的仅有一项用于重建家庭的抚恤金。

47. 在非正式部门工作的人员，例如流动商贩、佣人、自由职业者、农民、牧羊人、渔夫、猎人等等。

48. 国家颁布了《强制社会保障法》并成立一个专门负责起草保证该权利的法律文本的技术委员会。之前，只有正式部门的公务员能够享受社会保障；然而随着行业的私有化，自然人和法人都能参加保障系统。尽管如此，这些系统的运行机制还鲜为人知。INSS 以及其他保险企业已经对个人开放投保。

49. 国家社会保障协会（INSS）预计截至今年 12 月的第三周将会有 100 万名安哥拉职工和 30 000 家企业加入强制社会保障体系。在项目接近尾声时，INSS 将再管理约 500 000 名职工，投保人数将增加到 1 500 000 名。受其管理的企业将超过 45 000 家。其次，在全国范围内开展了一项被叫做“重新在 INSS 登记”的雇主和员工登记活动，其目的在于更新已经登记员工和企业的数据并扩大加入强制社会保障体系的企业数量；这一活动将有助于打击逃避缴纳分摊金额以及其他与补助金相关的违法现象。为了成功地实现这一活动的目的，各个工作小组走访了国内所有省市并且正在进行广泛的宣传。在 INSS 进行上述登记以后，职工每月收入将有 3% 被提取出来缴纳社保，而雇主承担的部分是职工薪金的 8%。活动旨在推动所有国有和私人企业加入社会保障体系，工作包括两大基本方面：首先是更新已经加入社会保障体系的所有企业的相关数据库，其次是鼓励没有加入社保体系的新企业及其员工加入该体系。某些以社保名义扣留员工工资的企业没有向协会缴纳款项。很大一部分职工和家庭的未来正面临威胁，正如他们的生存面临的危机一样。

50. 家庭构成社会组织的基本核心，是国家保护的对象，不管其是否通过合法婚姻还是事实婚姻组建；事实婚姻在举行婚礼或被法律条款承认时就产生法律效力。家庭必须帮助培养所有成员热爱劳动的精神，教育他们尊重文化价值、反对在人群中盛行的过时观念，反抗剥削和压迫，忠诚于祖国和革命以及国家所有成员之间的和谐、平衡发展，使他们能够为了整个社会的利益充分发展其品格和才干。在国家、群众组织和社会组织的特殊协作下，家庭负责促进青年人的全面、均衡的教育，使后者能够得以发展并融入社会。所有人年满 18 周岁之前都被定义为青少年。在针对不同目的规定的法定年龄方面，只有年满 18 周岁以上的人才能结婚。例外情况是，在衡量实际情况和未成年人的利益后表明结婚是最好的解决方式情况下，一个年满 16 周岁的男性和一个年满 15 周岁的女性能够被准许结婚。批准的决定可以来自双方父母、监护人或者其他负责监管未成年人的人；如果前者不允许未成年人结婚而其理由毫无根据，在家庭委员会的建议下，法院能够取代前者做出允许的决定。民事责任方面的法定年龄被确定为 18 周岁，刑罚方面的法定年龄为 16 周岁。规定家庭应提供正式或非正式帮助和保护的法律是：《宪法》、《民法典》、《家庭法典》、劳动基本法、青少年组织条例以及国家儿童管理局和国家儿童委员会的规章。宪法中规定了保护自由选择婚姻权，尤其是《家庭法典》把婚姻定义为一位男性和一位女性以建立共同生活为目的自愿地结合，按照法律的规定将这段关系正式化。因此，婚姻关系建立在夫妻双方权利义务平等和互利基础上。为了使婚姻合法有效，主要应由未婚夫妻双方都明确宣布愿意与对方缔结婚姻。通常，尤其是在农村地区，女性没有权利选择其丈夫，因为她们被教育得能够默默接受家庭其他成员选择的人作为丈夫。为帮助建立、巩固和保护家庭，尤其是在孩子教育责任方面，政府采取了促进儿童和青少年品格和谐发展的措施，并且创造条件使他们能够融入并参与到社会生活中。国家鼓励采取措施保证公民享受医疗卫生援助的权利，以及在童年时期、生育、残疾、老年以及所有不能工作状况下接受救助的权利。儿童是绝对需要优先考虑的群体，因此他们能够享受家庭、国家和社会在鼓励其成长方面的特殊保护。不管家庭单位内成员数量是多少，所有的公民在法律面前都是平等的，均能不受歧视地享有相同的权利，承担相同的义务。当上述措施执行方面出现缺陷和困难时，通常权利受到侵害的人会自行组织起来要求其权利得到尊重，以保证家庭和谐发展，在

这种情况下国家会出面解决问题。《劳动基本法》和其他法律文本赋予女职工一整套针对生育保护的特别权利，其目的在于让女性有效地融入工作，并同时完成其作为母亲崇高的社会职责。在怀孕期间和生产后，女职工拥有以下权利：

- a) 不从事其状态不容许的工作，且其工资不被扣减；
- b) 不加班或者被转到另一个工作地点，除非后者在同一个地区；
- c) 不上夜班；
- d) 每天能够中止工作两次来哺育孩子，而不被扣减工资；
- e) 除非出现违反纪律的情况立即使工作的法律关系实际上无法维系，否则不能被解雇；
- f) 享受产假。

### C. 生育保障体系

51. 女性劳动者在生育时享有三个月的产假。产假开始时间是预产期前四个星期，生产以后必须继续休假。生产后那部分休假在生育多胞胎的情况下可以再延长四周。如果生产发生在产假开始时预期的日期之后，产假的时间必须得到增加已保证生产后有完整的九个星期休假时间。在前六个星期，即便女职工不希望休完整个产假，雇主也不能同意她来上班。在产假中，雇主必须向女职工代垫生育补助金，使补助金的金额与女职工在实际工作情况下得到的工资净金额相等，雇主有权得到该笔代垫补助金的返还。不管出于何种考虑，产假都应被视作实际工作时间，除了收入是由社会保障体系来支付外。针对异常状况（流产或死胎）的产假，产假时间为该情况出现后的六个月，且女职工不能放弃这个权利。在产假结束后，女职工能够继续最多休假四个星期以便照顾婴儿。这段补充休假时间是不带薪的，而且前提是需要企业在没有幼儿园或托儿所的情况下，提前通知雇主告知其补充休假长度。在怀孕期间和生产后 15 个月内，女职工每个月能够缺勤一天去进行身体状况检查或照料孩子，而不被扣减工资。但是在生产后从事非全职工作的情况下不能享受这一待遇。除非出现严重不合适的情况，否则雇主必须按照非全职工作体系中的某一种方式向已成家并承担家庭责任的女职工提供兼职工作的便利。尽管如此，在正式部门工作的所有女性都能享受生育保护，而不会考虑其社会地位如何。在非正式部门工作的女性不能领取国家发放的补助金，但她们

在生育时能够被介绍申请正在推行阶段的成套社会保障；但是很大一部分母亲都忽略了这些社会保障的存在。传统上，她们能得到父母的保护和帮助，使她们不用在生产后立即进行过度消耗体力的活动。

52. 儿童是绝对需要优先考虑的群体，因此他们能够享受家庭、国家和社会在鼓励其成长方面的特殊保护。国家鼓励儿童和青年人和谐地发展自己的品格并且创造条件使他们能够融入并参与到社会生活中。《宪法》规定所有公民都有权对抗并且向法院起诉一切侵害儿童权利的行为。

53. 当儿童和青少年的身心健康受到威胁时，尤其是在出现以下情况之一的时候，政府就会颁布相关社会保障措施：他们受到身体或精神上虐待，被监护人忽视、处于被抛弃状态、不被控制、被证明严重不适应家庭和社会群体的纪律，被当作劳动力使用或从事可能引起严重身体损伤的体力活动、处于乞讨、流浪、卖淫和游荡状态或饮酒或吸毒。

54. 从目前的情况看，保护措施的力量还是很微薄，因为每日为生存而战，许多孩子被当作孩子看待的权利遭到了剥夺。很多孩子被迫从很小年纪就开始工作，有些孩子甚至还要面对剥削和性虐待。战争和贫困也给孩子的身体和心灵带来了伤害。儿童和青少年的保护及救助措施有：通过未成年人法庭的跟踪让孩子继续与父母、监护人或其他负责监管的人生活在一起；强制其遵守行为准则；将他送入一家替代家庭；强制他在一家教育机构注册并入学，登记进入一家职业培训中心，得到医疗援助，接受应用心理学或其他测试，在一家教育救助机构被半监禁或监禁。社会上有很多孤儿以及出于某种原因离开自己父母的孩子。成千上万的孩子脱离家庭环境，通常在大城市的街头生活；还有一些人在战争时期被招入军队成为战士或者由于触发地雷成为残废，由此增加了处于特别困难状况下，需要特殊保护的儿童人群。尽管得到了负面的评论，但基本法（《宪法》）和其他一般的规范性文本、《儿童权利公约》及其《任择议定书》的批准以及《非洲儿童权利与福利宪章》还是体现出安哥拉政府在儿童权利、福利和未来保护方面做出的承诺。《安哥拉宪法》第 21 条明确提到了国家在国际上做出的法律承诺，并宣布宪法中规定的基本权利“不排除适用的国际法的法律和规则中规定的其他权利”。此外，第 21 条还宣布“宪法和法律中关于基本权利的标准的解释必须与安哥拉加入的《世界人权宣言》和《非洲人权和人民权利宪章》以及其他国际文

书相一致、相融合。”以及“在对诉讼进行判决过程中，即使在双方当事人没有要求的情况下，安哥拉法庭也会执行这些国际文书”。该条款意味着安哥拉批准的人权方面的国际公约在国内具有法律效力，它应与第 43 条关于对侵害基本权利的所有行为提出异议和诉诸法院的公民权利联系起来。总而言之，在安哥拉，现行针对儿童的法规分别由不同的法律文本所规定。儿童保护和发展的主要准则和总的原则包括在《宪法》、《家庭法典》、《未成年人法庭法》、《民法典》、《劳动法》和《刑法典》中。国家通过其主管机构参与到儿童权利的保护工作中去，其主要工作内容是由国民议会出台法规，由司法部完成司法组织、未成年人身份和鉴别等工作，由援助和重返社会部负责帮助儿童恢复状态并重返社会，由卫生部采取卫生保健措施，由国家儿童协会与其他机构联合解决儿童的社会教育、公共政策制定等需求。

55. 法律和行政措施方面，根据《儿童权利公约》第 32 条的规定，安哥拉共和国已经采取措施保护儿童免受经济剥削以及性质危险、会对其教育带来干扰或影响其健康的工作的威胁。以下列举了国际上采用的措施：

a) 《未成年人夜间工作公约》（第 6 号），1976 年 6 月 4 日；

b) 《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号），1973 年 6 月 26 日，国民议会 2 月 16 日第 5/01 号决议；

c) 《准予就业最低年龄公约》（第 138 号），1973 年 6 月 26 日，国民议会 2 月 16 日第 8/01 号决议。

56. 正在接受审查的第 11 条向儿童提供了避免经济剥削和童工劳动方面的特殊保护，该条款规定由年龄为 14 到 18 周岁之间的未成年人从事的工作法律关系上的有效性需要以其法定代理人或在没有代理人的情况下，以就业中心或其他主管部门的批准为条件；如果上述条件没有被遵守，那么已经签署的劳动合同可以在未成年人或其代理人的请求下被撤销。合同只能以书面形式签订，并应附有儿童已经达到准予就业最低年龄（14 周岁）的证据才能在法律上有效，此外即便青少年处于学徒状态，雇主仍必须遵照执行相关义务，原则上保证向为其工作的青少年提供与之年龄相适应的工作条件、避免一切有碍于其安全、健康和保健的危险以及所有阻碍其全面发展的损害；雇主必须针对受雇用的未成年人采取必要的职业



培训措施，在不具备相关部门或条件的情况下，可以寻求与政府主管部门的合作。

57. 在工作时间和条件方面，《劳动基本法》第十一章第 287 条第 1 款确定了工作时间和工作组织方面的相关法规。青少年被禁止加班，但是在未成年人已年满 16 周岁并且工作被证实有严重损失方面的急迫性的情况下，可以例外。1997 年，国家儿童协会组织了青少年工作方面的会议，研究和探讨了青少年参加各种尤其是非正式部门工作的情况。在城市，为自己和家人谋生导致了青少年走上街头工作的现象，他们中大多数人都干些杂活（打蜡工、洗车工、杂货销售员、看车工、报站员、市场和飞机场货物搬运工、性行业工作者等等）。1999 年，据估计这类青少年大约共有 26 000 名。其他青少年中有很大部分从事佣人工作或在非官方的小型企业工作，这些小型企业没有任何管理体制也不遵守现行法律。青少年从事这些工作的基本原因是他们自愿或非自愿地离开了自己的家庭。

58. 在农村，青少年工作的比例明显更高，事实上超过 68%。与大部分青少年在田间或者家庭企业工作的事实相结合来看，这一现象似乎指明：大部分工作的青少年是在农业行业的小型企业工作。事实上，为家庭工作是安哥拉青少年工作的最普遍方式，占就业青少年的 20%，这一现象在男孩和女孩之间没有太大区别。女孩从事这一类型的工作开始时间非常早，13%的青少年从 5 岁到 9 岁就开始为家庭工作。青少年的工作条件在农村更为不利，他们工作但得不到酬劳的可能性要比在城市高出 17%。地区之间差异也很大。青少年工作的地区分布从首都地区的 21%到北部地区的 39%不等。另外，南部地区是青少年为他人工作但没有酬劳的比例最大的地区。自 1989 年起，政府通过援助和重返社会部，根据 CDC 第 22 条的规定在全国范围内实施了一项名为“家庭回归和重聚计划（PNLRF）”的项目，针对的是那些未满 18 周岁，自愿或非自愿地生活在非家庭环境中、与双亲分离并且没有任何在法律或传统意义上有照顾他们责任的其他成年人照料的青少年；计划确定了以下救助原则：

a) 应保证任何暂时或永久脱离其家庭的青少年得到保护并不受任何歧视地享受特殊的社会援助；

b) 应保证维护并/或重建青少年在家庭中的身份和关系，而不考虑其人种、宗教或家庭的政治观念；

c) 青少年有权在一个家庭中生活、成长并被养育，选择这种家庭的优先顺序是：

- 一) 自己的家庭；
- 二) 替代的家庭或新家庭；
- 三) 收养家庭；

d) 向脱离家庭的青少年提供帮助的基础必须是社区任择方案，把他们交由收容机构是最后的手段；

e) 非收容救助手段规定了以下方法；

- 一) 回归到父母或其他近亲成员的家庭中；
- 二) 家庭的重新组合；
- 三) 安置-家庭收养；
- 四) 在自己的家中接受临时的支持服务（监护妈妈或者紧急救助）；
- 五) 在青少年之家接受援助。

59. 收容救助手段的方式：

a) 青少年之家或孤儿院；

b) 在为青少年重新规划生活期间或居住到家庭成员家中之前临时性可选择地居住在寄宿制的收容中心；

c) 开放式可选择的接待中心，用于接待被怀疑是自愿离开家庭的流浪青少年。

60. 关于 0 至 2 周岁的幼儿群体，政府针对被收容、被抛弃的幼儿或母亲去世的孤儿出台了可供选择的计划，旨在保护这些幼儿，使他们能够被安置在替代家庭，与此同时还规定向这样的家庭提供基本饮食开支补助，这些计划是对监护妈妈计划或婴儿食品计划的补充。

61. 监护妈妈计划确定的目标为：

- a) 减少被安置在收容院的儿童数量；
- b) 给儿童以家庭的温暖；
- c) 减少儿童死亡率。

62. 婴儿食品计划针对的是母亲去世的孤儿或者是无法得到母亲哺育的幼儿，其目的在于：

- a) 避免年龄在 0 岁到 2 岁的幼儿被安置到收容院中；
- b) 让孩子能够留在家庭中；
- c) 减少儿童死亡率；
- d) 跟踪并引导弱勢的儿童群体；
- e) 减少脱离家庭环境的儿童数量。

63. 对于被收养的儿童，《家庭法典》确认亲子关系建立的基础是血缘关系或者收养关系，法典把批准收养的唯一权限交给了司法权力机构。收养关系的建立让被收养的未成年人得到与亲生孩子相同的对待，引发与自然的亲子关系完全一样的法律效力。《家庭法典》明确规定收养人与被收养人之间相互的权利与义务与亲子关系完全相同。在财产继承方面，被收养人被指定作为后代继承收养人的财产。建立在收养基础上的亲子关系与自然的亲子关系一样构成一项结婚障碍。与以亲子关系维系的家庭相比，收养关系将导致被收养人与其亲生父母的亲子关系取消，相对于亲生家庭，在收养关系中唯一延续的就是亲子关系。

64. 针对表现出身体或精神残疾的儿童，《宪法》规定他们能够享受特殊保护，由此为保障他们的康复奠定了基础，其目的在于帮助他们适应和融入社会。借助于一项政府计划，儿童通过标语牌、会议的宣传以及广播和电视了解到自己拥有的权利。教育、宣传和建议方面的主管机关在条件允许的情况下会组织一些旨在改善儿童状况的活动。尽管如此，我们目前还必须开展某些研究，确定战略使家庭或社区加入到这一工作中来。

65. 《劳动基本法》第 11 条认为：与年龄在 14 到 18 周岁的未成年人建立劳动关系是合法的，但前提是应得到其法定代理人或者在没有代理人的情况下得到就业中心或适当机构的批准。上述劳动合同必须以书面形式签订，如果因未成年人需要进入一所正式的教育机构学习或者接受职业培训活动等原因对劳动合同产生异议，那么未成年人或其代表能够通过书面方式请求立即或在合同续订后两个星期内撤销该劳动合同。针对年满 16 周岁的未成年人，劳动合同的批准可以采用默许方式。在被解雇问题上，未成年人能够享受特殊保护。

66. 如果未成年人通过结婚或某种其他法定形式取得成年人的身份，则其法定代理人对劳动合同提出异议的权利会被中止。未成年人只能从事不需要使用大量体力、不会有损于其健康和身心发展的较轻工作，该种工作必须向未成年人提供学习和培训条件。因此在那些由于自身性质和潜在危险或由于工作条件会损害儿童身体、心理和道德发展的行业里禁止雇用未成年人。《劳动基本法》同样禁止未成年人在剧院、影院、夜总会、酒馆、舞厅和类似设施以及药品销售或宣传行业工作。

67. 未成年人在被雇用前应接受健康检查，以证明他们拥有将要从事的职业所需的身体和心理能力。在未成年人年满 18 周岁前健康检查必须每年都进行。检查结果必须保存在劳动监察总局所管理的档案中。监察部门也有权要求临时增加健康检查。未成年人的工资水平参照从事相同工作的成人职工薪金水平或国家最低工资水平确定；如果工作内容不需要具备职业资格，那么未成年人的工资不能低于以下标准：

a) 14 周岁-50%；15 周岁-60%；15 到 17 周岁-80%。

68. 未成年人属于学徒或实习生的情况不在此限，在这种情况下适用以下标准：

b) 学徒第一年：30%；第二年：50%；第三年：75%。

69. 尽管如此，需要指出的是：大部分青少年在非正式部门从事工作，其工作条件没有受到任何法律规定或监管。最终应指出的是：青少年就业是贫困家庭增加工作收入的手段。大量的青少年离开学校或者不能持续上课就是为了帮助改善家庭的经济状况。下面表格中的数据能够明显表现出在首都地区，五分之一的年龄在 5 周岁到 14 周岁的孩子需要工作。经济情况最困难的家庭更多地指望孩子工作以取得额外的收入。事实上，贫困家庭中每 100 个孩子中就有 42 个需要工作，他们大部分都在帮忙照顾家庭生意。在首都最能明显反映城市童工现象的迹象之一就是充斥在城市里的流动商贩、看门人、洗车工。

70. 请参阅附件 6，根据 2001 年多指标类集调查的统计数据得到的 5 到 14 岁儿童就业情况介绍。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 关于童工情况的附件 6。

71. 劳动力市场的失衡、低工资、工作的不稳定和劳动力的职业水平等问题严重地阻碍了家庭，尤其是贫困家庭的发展以及生产力和收入的提高。

#### D. 贫困的政治背景

72. 我们无法否认战争对人民生活 and 自由造成的负面影响，这是因为战争制约了流通并阻碍了人口根据市场的运作、公路基础设施、供水、清洁卫生和能源以及医疗卫生和教育社会体系的情况向城市或国外流动。这些影响对于国家社会经济发展是灾难性的，导致人口各阶层的贫困加速。但是战争不是导致人口贫困的唯一因素。战争所导致的以及与战争息息相关的政治和军事不稳定给经济政策的确定和实施带来了不安定因素，而这些不安定因素由于向市场经济的过渡而加重。这些负面因素集中在一起，解释了总体和行业经济政策不稳定的原因，而这种不稳定又导致了经济和社会的整体不平衡，目前政府正着力修正这种不平衡。另一个扰乱因素来自于中央集权的行政管理体制，即国家过分干预经济，这种集权的管理体制曾经在国家刚刚独立时面对的敌对政治环境中被证明是有效的管理手段，但是它给市场规律及体制造成了明显的失调。这些不利因素对经济体制和国家结构的影响是深刻的。军事行动造成的破坏、正确维护和搬运方面的问题以及使用效率较低，都导致了经济和社会基础设施的毁损；由此产生的人民生活发展水平低下与无效的经济政策相结合，引发了生产力和经济竞争力的下降，并伴随有宏观经济严重的持续不平衡，其主要表现是内陆地区的石油产业与经济上其他产业的脱离。2002 年签署的《和平协定》给安哥拉的未来带来了一线光明。现在正是开展计划以消除贫困、进行大部分经济和社会基础设施的重建以及国家经济统一的时候。

73. 以此为目的，政府制定了计划，希望在未来的几年中，达到以下目标：

- a) 巩固和平进程并促进民族和解；
- b) 与饥饿和贫困作斗争，推动经济稳定；
- c) 加强国家的机构组织，在全国范围内保障公共行政和司法体系的运行；
- d) 为全民选举创造条件。

74. 在人类发展方面，安哥拉排在 173 个国家的第 162 位。尽管尤其在政治和经济方面取得了一定进步，但是人类发展仍非常缓慢。根据 2000 年到 2001 年对家庭

支出和收入进行的一项调查最新结果，贫困影响了安哥拉 68%的人口，这意味着 68%的安哥拉公民每月平均消费水平低于 392 宽扎（2001 年），相当于每天 1.7 美元。极度贫困即每日消费水平低于 0.7 美元影响了 28% 的人口。除了巩固和平进程外，政府有责任保证公共行政部门在全国范围的运行，把卫生保健和教育基础服务扩大到所有人群，尤其是最缺乏的人群，恢复经济基础，促进稳定的经济和社会环境，这将成为国家经济振兴以及推进全面可持续发展的基础。政府确定了消除贫困战略应优先干预十大的领域，即：一）重返社会；二）安全和民事保护；三）粮食安全和农村发展；四）艾滋病毒/艾滋病；五）教育；六）健康；七）基础设施；八）就业和职业培训；九）执政；十）宏观经济管理。

75. 在目前的战后背景下，复员军人、流离失所者和难民重返社会是保证巩固和平与国家统一并促进地区发展的头等战略目标。减贫战略范围内的干预活动旨在创造条件让流动人口在来源地或者被认为是更适宜的居住地定居，促进这些地区的经济、社会和文化的活跃发展。

76. 作为补充，应重视公民的安全和保护：排除在整个国土上散布的地雷和其他爆炸装置是一个有助于人口和物资自由流动的基本条件，这一点在农村地区非常明显，因为农村是军事冲突影响最严重的地区，也是流动人口主要的目的地。安哥拉政府希望在未来十年减小贫困的影响，按照《千年发展目标》，通过 NEPAC 和 SADC 的计划，政府所制定的目标是截至到 2015 年，将日平均收入低于 1 美元的家庭比例减少 50%。

### E. 贫困的人口背景

77. 据估计，2002 年，安哥拉拥有约 1 400 万人口，从 1975 年至 2000 年平均每年的增长率为 3.1%。出生时的预期寿命为 46 岁，出生后死亡年龄低于 40 周岁的人口占总人口的 41.6%。这一状况反映出极高的婴儿死亡率（1 000 个出生婴儿中有 150 个死亡）和儿童及年轻人死亡率（1 000 个出生的人中有 250 个死亡）。安哥拉人口的生育率属于世界最高之一，达到平均每个女性 7.2 个孩子。战争局面、安哥拉三分之一人口属于流动人口和难民这一特殊状况、国家的文化和传统特点以及社会和养老保护的普遍缺乏可能是高生育率产生的原因。

78. 人口状况的另一个特点是人口的极度年轻化，50%的人口年龄小于 15 岁，40%小于 10 岁。只有 2%的人口年龄达到或超过 65 岁。安哥拉人口年龄的中位数是 15 岁，平均数是 20 岁，而在卢旺达则是 19 岁。这一年龄的金字塔导致社会对就业人口的高度依赖，与此同时从中期来看，会有劳动力数量的增加。另一方面，在民族融合以及战后人口流动渠道打开的背景下，艾滋病毒/艾滋病成为在人口学方面需要考虑的重大威胁，其原因是它会对经济和社会发展产生负面影响。艾滋病毒的感染率在 2001 年估计在 5.7%。尽管较高，但还是低于地区水平以及撒哈拉以南非洲地区的平均水平（9%），封锁局面以及控制战争引起的人口流动是其中的部分原因，从而阻碍了病毒的传播。尽管如此，按照这个拥有世界最高患病率的地区的经验（博茨瓦纳 39%，纳米比亚 23%，南非 20%），安哥拉具备战后状态下流行病爆发的所有社会条件；因此艾滋病毒/艾滋病必须作为保障国家发展首先需要解决的问题。在这样的背景下，还应关注人口中的年轻人，因为他们是国家经济生产的潜在力量，但与此同时也是人口中最容易受到艾滋病毒传播的侵害，从而患上艾滋病的群体。

79. 独立后国家遭受的连续军事冲突推动人口从农村地区到城市的长期、快速的流动。大型人口快速迁移活动发生在以下时间：1975 年-1976 年的独立战争时期；1992 年-1993 年《比塞塞和平协定》签署以及后来冲突的再次发生后；1994 年-1995 年，《卢萨卡和平协定》签署以后；1998 年底到 2000 年冲突再次发生并扩散期间。由于军事冲突的直接影响，数百万安哥拉人不能生活在安全、和平的环境中，从而成为严重侵害人权的牺牲品，他们中主要是居住在安哥拉农村的人口。农村人口接连由于冲突给自身权利造成损害而被迫离开一直居住的地区，其中主要原因是非安全环境导致的害怕心理或者是食物的严重缺乏威胁到他们的生存环境。以下是快速、非自愿的人口迁移所带来的影响：

a) 迁移人口的骤然、持续的贫困化过程，他们中大部分人生活在城市或郊区；

b) 对城市社会基础设施造成压力，因为这些设施为满足城市或郊区原有人口的需求已经满负荷运作或数量不够了；

c) 由于劳动力尤其是大部分没有经过职业培训的劳动力的大量聚集，对劳动力市场造成了压力，导致非正式经济部门的迅速发展，以及该部门和正式部门非专业性劳动力市场平均工资和收入的减少；

d) 家庭保障机制的中断，这是因为被解放的第一代农村家庭使用农业作物来换取工业品，因此对保障机制而言这些家庭是饮食体系的重要支持力量；

e) 由于在农村地区没有建立集体社会安全机制或机制运行不得力而导致社会的分化，流浪儿童的现象就是受其影响的例子之一；以及

f) 城市失业和就业不足的增加。

80. 快速的城市化进程表现并不一致。迁移人口主要是到各省的省会或首都避难。对于那些需要从一个地方到另一地方迁移数次的家庭来说迁移过程要分几个阶段。军事状况的不稳定导致中等城市、省会和首都事实上接收了大部分主要来自农村的人口，因此市镇的中心城市不是迁移人群的最大目的地。

81. 另一个人口方面重要的现象是大部分外省的精英都迁移到沿海城市<sup>6</sup>或者是首都。这个现象很大程度上影响了发展的进程，这是因为没有技术和企业管理方面的精英，省市和地区上的快速、可持续发展受到阻碍并在未来可能会更加困难。尽管如此，经济、政治和技术力量的集中，特别是集中在首都，伴随而来的是贫困的更为集中。在首都，人口收入水平有着明显的反差，而国内某些省的省会在独立后被迫转入持续的非城市化和贫困化进程中。这个过程表现出来的特点主要是所有地区的供电被定期中断，即使这些地区已经连接到电网上，而贫困地区则很少能够接上电；饮用水供应系统受损，其中一些系统目前刚刚处于开始恢复状态；公共服务体系的受损，尤其涉及社会公共教育和卫生保健设备；破坏导致的工业倒退；物质设备和基础设施的巨大损失；技术精英的流失以及城市和农村正式商业体系的破坏，这些都导致了地区经济一体化程度很低。目前没有可靠的估计能指出在城市中安哥拉人口的集中程度。2002 年联合国《人类发展报告》中估计：2000 年安哥拉城市人口所占比例增长到了 34%，但有人相信城市人口最近几年已经增长到约 60%。另一个值得一提的人口特征是家庭单位平均由 5 个或 6 个

---

<sup>6</sup> 附件 7：国内生产总值和石油行业以及石油价格的实际增长率，1991 年-2001 年。



成员组成。此外，根据 2001 年进行的多指标类集调查显示，35%的家庭单位由 6 个或以上成员组成。以上介绍的因素很好地表现了安哥拉贫困现状的人口背景。

#### F. 宏观经济背景

82. 安哥拉的经济增长情况反映了政治、人口方面出现的问题。在过去的十年中，经济增长表现得非常不稳定，这是战争以及国家经济结构不平衡引发的直接后果，而战争又加重了经济结构的不平衡，其中石油行业占国内生产总值（PIB）的比例高达 50%。国家经济对石油行业的依赖导致国内生产总值随着石油的产量及其在国际市场上的价格变化而出现很大波动。在 1991 年到 2001 年之间，国内生产总值的变动非常不规律，之后在 2002 年由于石油产量的大幅度增长，国内生产总值达到了 17% 的增长顶峰，而历史上由于石油生产萎缩而导致的最严重经济滑坡是在战争重新爆发时期，分别为 1992 年的-28%和 1993 年的-25%（某些可挖掘油井在这段时期处于干枯状态）。

83. 请参阅附件 7，1991 年到 2001 年国内生产总值和石油行业以及石油价格的实际增长率。

84. 石油行业作为国家经济主导行业与其他经济行业在很大程度上脱钩。这个行业需要巨大的投资、聘用来自国外的高度专业化的人力资源。但是这个行业在通过创造地区就业机会减少贫困现象方面所做的直接贡献非常微薄的。尽管如此，这个行业能够凭借国家纳入国库的财政收入来间接减少贫困。石油行业对国家财政收入的贡献超过 80%，因此成为政府方案所需资金的最主要来源之一，这些政府方案中也包括本文介绍的消除贫困战略。今后，为达到经济和社会的总体可持续发展，必须创造条件推动非石油行业，特别是农业的发展，因为国家在农业发展方面很有潜力，而且农业在创造就业机会、保障人口的粮食安全方面起着尤为重要的作用。非石油经济行业，尤其是农业受到了战争的不利影响，特别在 1991 年到 1992 年间生产量缩减了 47%。行业的不平衡实际上是众所周知的，需要在这里指出的是：农业、林业和渔业正在遭到持续的破坏；因此可以理解为什么这些领域的生产活动在政府的经济政策规划特别是减少贫困战略的背景下得到了特殊的优先考虑。在安哥拉这样一个拥有巨大农业潜力的国家，农业对国内生产总值的贡献日益减少，从 1991 年的 24%减少到 2001 年的约 8%。过去曾经是一个完全的

食品出口国的安哥拉现在依赖进口和粮食援助来解决国内约一半的粮食需求。事实上农产品加工工业也在战争期间停止了发展。1990 年代持续的财政和预算不平衡以及长期的高通货膨胀率对非石油行业有着灾难性的影响，这不仅是由于金融市场的不稳定，还因为在投资和资源分配决策上发生的不利于这些行业的比例失调。1990 年代上半期的高通货膨胀率给农业和制造行业所造成的损失尤为突出。请参阅附件<sup>7</sup>，农业、林业和渔业与加工制造业毛附加值增长率，以及年度平均通货膨胀率，1991 年-2002 年。

85. 除了对农业和制造业生产的影响外，产品价格的普遍上涨同时还对贫困人口的工资和收入产生重大的不利影响，损害了他们的购买力。事实上，贫困人口是通货膨胀状态下最脆弱的人群，因为他们没有能力通过取得实际的财产来寻求多方面的保护形式。

86. 高通货膨胀率同时也与实际汇率上升相联系，高汇率会降低国内产品，尤其是农产品和其他非石油贸易产品在国际市场上的竞争力。

87. 尽管上文描述的情况令人担忧，但是最近以来宏观经济状况出现了一些改善，这完全得益于越来越趋向于稳定市场的经济政策。在 1990 年代达到了国内生产总值 10% 以上的预算赤字，现在力求更大的适度。很明显，石油价格在国际市场上的良好表现使石油行业的财政收入超过最初的预测，然而实施的制度改革本身也有利于：一）增加国库的财政收入；二）更好地覆盖国家总体预算；三）减少预算外的活动；四）改变公共支出的面貌，使之具有更多以发展为导向的特征（国内生产总值中直接用于消除贫困的投资支出（PIP）从 2002 年的 3% 增加到 2003 年的 7%）。财政和预算的改革伴随着货币和金融改革。与此同时，为了改善市场的运作，政府还进行了大量的结构改革。逐步减少中央银行的商业运作，其目的在于活跃商业银行业以及经济信贷管理，从而明显有利于鼓励银行和投资者之间直接磋商体系的发展。在确定银行系统内部净资产限额以及扩大外汇储蓄强制性储备金影响等相关法规和程序方面，法律条文的出台有了很大的发展。在汇兑政策方面，官方市场和黑市开始趋向一致。从 1999 年 5 月引入汇兑自由化措施之日

---

<sup>7</sup> 关于农业、林业和渔业及加工制造业毛附加值增长率以及年度平均通货膨胀率的附件 7，1991 年-2002 年。

时高达 90%的汇率差异开始，到 2002 年 12 月差异减小到仅 2%。这一汇率市场的趋同有利于改善商业银行与其客户之间的关系，有利于加强国家银行体系的可信程度。政府规划经济措施的成功实施有助于对国家外债进行重新磋商，截至目前为实施紧急的方案并与贫困作斗争，国家外债已经达到了国内生产总值的约 90%。因此现在正是启动重返社会、经济重建、恢复和稳定进程的时候，这将为经济的繁荣和国家统一的巩固铺平道路。

#### G. 贫困的主要原因

88. 概括来说，以下是导致安哥拉贫困现状的原因：

- 一) 军事冲突，导致了几乎长达三十年的人口迁徙，破坏了传统的经济活动体系以及社会团结，毁坏了社会基础设施、道路交通、产品和其他必要物资的分销渠道，成为人类悲惨状况的来源；
- 二) 严重的人口压力，这是由于高生育率、家庭中需负担的人口数量太多（他们中超过一半的人年龄在 18 周岁以下）以及人口向城市的大量迁徙导致的；
- 三) 经济和社会基础设施的毁灭和破坏，这是战争的直接后果，但也是不恰当的维护和保管工作以及缺乏公共投资规划和管理体系导致的直接后果；
- 四) 由于技术手段和人手不足导致的教育、健康卫生和社会保障服务体系的运作能力欠缺，使最脆弱的人群无法享受这些服务；
- 五) 非常严重的基础产品供应不足，尤其在必需品方面；
- 六) 制度方面的缺陷，表现为干部和技术人员的平均资质较低，生产能力有限；
- 七) 教育和培训体系遭到破坏并衰退、卫生状况的不稳定性、收入低下以及失业和就业不足的扩散导致的人力资本素质不高和贬值；以及
- 八) 用于修正 1990 年代出现的宏观经济严重不平衡的宏观经济政策没有产生任何效果。

## H. 贫困的影响、深度和严重程度

89. IDR 在 2001 年确定的贫困界线是每个月约 392 宽扎，相当于每日 1.7 美元。<sup>8</sup> 极度贫困线被确定为每个月 175 宽扎，即每天 0.76 美元。根据 IDR 的研究结果，在 2001 年达到贫困线的人口比例为 68%，家庭比例为 62%，其中 28%的个人和 15%的家庭处于极度贫困或贫苦状态。

90. 城市地区和农村地区的贫困影响程度有所差别。IDR 的研究数据表明：城市贫困家庭的比例达到 57%，而农村的贫困家庭估计达到 94%。表 1 中介绍的三个指数反映了农村贫困的严重程度，这种贫困是战争的直接后果，因为战争使得农村人口出于安全考虑无法前往耕作区和市场并且破坏了农民微薄的资源（牲畜、劳动工具和种子）。此外，征兵工作减少了农业劳动力，而人口的迁移又把很大一部分就业人口引向了城市地区，留下无人照看的田地。城市贫困状况的加重——这一比例在 1995 年估计为 61%（IPCVD，1995 年）——很大原因是由于迁移人口汇集到城市中。城市人口的增加给基础设施、可利用的服务以及就业机会带来了难以承受的压力，从而对人口的生活条件和福利水平产生了负面影响。

91. 请参阅附件 9 和 10，这两个附件按照省和居住地区介绍了贫困的影响、深度和严重程度，以及贫困对各个省和居住地区的分别影响。2001 年的调查表明：各省的贫困状况差别相当大。纳米贝省是贫困影响程度最高的省，同时在贫困的深度和严重程度方面它的指数也相当高。纳米贝省也是拥有处于极端贫困状态的个人数量最多的省，估计有约 81%（表 2）。库内内省的状况也令人十分担忧，该省在贫困的深度和严重程度指数方面最高并且在极度贫困影响方面在各省中占据第二位。隆达北省、罗安达省和卡宾达省是贫困指数最低的几个省。尽管如此，需要指出的是：在 1995 年的调查中，卡宾达省的贫困影响最大。根据抽样，在这些省中非贫困人口的比例最高，极端贫困人口的比例最低。然而需要指出的是，罗安达省是贫困人口最集中的省，这是因为该省的人口非常密集。事实上，首都的贫困人口占贫困线以下全国总人口的 51%。尽管纳米贝省、库内内省和胡伊拉省是贫困指数最高的省，它们拥有的贫困人口总和只占贫困总人口的 31%，这是因

---

<sup>8</sup> 参考的是 2000 年的汇率，7.7 宽扎对 1 美元，每个月为 30 天。

为人口的分布不同。即使由于样本代表性受到限制而需要使用惯用的谨慎态度去看待研究结果，调查结果仍指出：应将消除贫困的政策主要指向贫困人口最多的首都。尽管如此，研究发现的纳米贝省、库内内省和胡伊拉省贫困的严重程度表明需要制定特殊的行动方案保证这些省的人有权利享受应有的生活水平。这里介绍的结果需要得到在国内其他省进行的研究的补充。另外还应深入调查各省家庭的食品开支和食品价格，以进行更精确、更接近于实际的比较分析。

### I. 全国贫困状况和人类发展状况

92. 阻碍安哥拉发展的困难和制约因素表现为较低的人类发展水平。尽管最近几年有所改善，但人类发展指数（IDH）在 2000 年为 0.403（1997 年 0.398，1999 年 0.422）：安哥拉在 173 个国家中位于第 161 名。尽管国民收入水平高于撒哈拉以南非洲地区的平均水平（见表 3），这一低指数还是反映了人民生活条件基本领域出现的严重而令人无法承受的问题。这种状况在人类发展指数的经济方面和社会方面表现非常明显。请参阅附件<sup>9</sup>，2000 年人类发展指数以及根据一家之长的性别区分的贫困状况。人类发展水平低主要与出生时的预期寿命低（45 岁，相当于 0.34 的指数）以及毛入学率低（23%，相当于 0.36 的指数）有关。人均国内生产总值估计为 2 187 美元，与 2 000 美元的购买力（相当于 0.51 的指数）基本相当。应指出的是，教育水平的综合指数表明了国家在未来几十年中需要在教育方面做出的努力。事实上，世界上只有四个国家教育指数很低，发展中国家的平均指数是 0.69，而撒哈拉以南非洲地区是 0.55。除安哥拉人口的这些总体特征外，还应该对贫困家庭的生活条件进行研究。下文以来自 IDR 和多指标类集调查的统计信息为基础介绍了安哥拉家庭社会经济状况方面的详细分析。

### J. 家庭的总体特征

93. 在安哥拉，贫困与家庭单位的大小和组成紧密相关。家庭的规模越小，受贫困的影响就越少。家庭单位的贫困水平还与需要负担的人口数量以及一家之长的性

---

<sup>9</sup> 2000 年人类发展指数以及按照一家之长性别区分的贫困状况。

别有关，尽管后者的影响程度很小。根据 2001 年的多指标类集调查数据，家庭单位的平均规模在城市地区约为 6 人，在农村地区约为 5 人。约 35%的家庭单位由 6 个以上的成员组成。IDR 数据（表 4）指出：在成员超过 7 个的家庭单位中，贫困的影响、深度和严重程度非常高，甚至超过总体平均数。根据 IDR 的研究结果，据估计，在安哥拉 23%的家庭由女性担任家长。<sup>10</sup>家庭单位的贫困水平与其家长的性别也有些联系。在城市，人们发现由女性担任家长的家庭贫困程度较低，这也体现出大量女性在非正式部门工作的状况。在女性担任家长的家庭中，几乎所有的收入都被用作家庭消费。相反，在男性担任家长的家庭中，收入同时还被用作非必需的消费（酒和烟）以及投资支出。然而，在农村，极度贫困状况更容易发生在女性担任家长的家庭中，这主要是因为她们的受教育程度和经济能力低。贫困家庭的家长受教育程度低于非贫困家庭，这与他们的性别无关。尽管如此以女性为家长的家庭教育水平趋向于较低。在女性担任家长的贫困家庭中，47.4%没有接受过任何水平的教育，56%是文盲，这与由男性担任家长的贫困家庭分别为 14.8%和 17.3%的比例形成鲜明对比。劳动力市场的失调，低工资水平，工作的不稳定性以及劳动力职业素质水平低下成为发展及家庭生产力及收入提高的重大阻力，尤其是针对贫困家庭而言。

#### K. 营养

94. 据估计，35%的安哥拉人能够享受国家卫生保健体系的医疗保健服务。根据 IDR 的调查结果，贫困人口主要求助于由医疗中心和卫生站构成的初级医疗体系，而明显很少寻求私人诊所或家庭医生的帮助（表 6）。这些指数表明了促进贫困人群的医疗服务战略中初级医疗体系的重要性。在营养方面，国内那些居无定所的人以及难民的状况非常困难。据估计，超过一半的安哥拉人营养不良，22%的五岁以下儿童处于严重的慢性营养不良的状况下（45%处于慢性营养缺乏）。在贫困家庭中，每日的卡路里消费低于建议的三分之一。根据 IDR 统计数据，在中心城市，家庭把 75%的支出用于食品。尽管如此，据估计只有 25%的城市家庭每日卡路里消费量与建议的相同。贫困家庭的饮食主要是 fuba 和鱼类。

---

<sup>10</sup> 按家庭单位规模列示的贫困影响、深度和严重程度。



## L. 电力能源

95. 厨房所用的主要能源来源是木材和煤炭。据估计，全国总人口的 83%以及农村人口的 96%需要依靠这些能源来源。木材和煤油是贫困家庭的主要照明来源。只有 25%的极度贫困家庭能够用上电力，而用上电力的非贫困家庭达到 66%。生活舒适程度的其他指标，比如说能源的消耗或电信工具的使用等等，理所当然非常低。千瓦时的数量（84）相当于发展中国家平均值的 10%，撒哈拉以南非洲地区平均数的 18%。1 000 个居民拥有电话连接的数量（5）甚至低于 10 年以前的数据（1990 年为 8），这一数据相当于发展中国家平均数的四分之一，撒哈拉以南非洲地区平均数的一半。正如附件<sup>11</sup>所示，电力能源的生产自 2000 年持续增长，至 2005 年增长率达到 17.4% 左右，2006 年则是 13.3% 左右。这一增长是由于卡邦达水力发电中心投入运作引起供应的增加，2004 年 12 月该发电中心开始发电，由此减少了北部电网覆盖地区发热能源的消耗。北部电网供电比例从 2003 年的 40%降到 2006 年的 15%。根据 2006 年政府工作报告，目前没有输送的电力能源的精确数据。供电的相关数据是由生产情况估算得来的。自 2000 年起供应的电力数量以平均每年 12.8% 的速度持续增长，至 2005 年达到 15.3% 的增长率，而 2006 年为 13.0%。电力能源的供应在全国范围内来说是远远不够的，其证明是国内经常断电，这给人民的生活质量、服务的提供和家庭生活带来了不利影响；还有一些人甚至长期没有电力供应：在这种情况下，有人毫无秩序地自己解决能源问题，因为要等待政府对供电申请做出回应需要很长的时间。大部分城市人口使用能源的替代方式，主要是发电机、蜡烛和油灯。能源的持续缺乏引发了一系列的事故，主要是由于不恰当地使用替代照明工具导致的家庭火灾。根据能源部的估计，安哥拉人口中只有 30%能够用上电能。

## M. 弱势群体和贫困群体的生活条件

96. 已完成的 DRP 显示：对于当地社区来说，贫困表现为易受导致生活舒适水准降低的状况影响。社区所确定的脆弱性因素依次是：一）失去住所或居住在结构

---

<sup>11</sup> 电力能源的生产、供应和照明。

不合理的房屋中；二）不能享受教育和医疗卫生方面基本的社会服务；三）不能得到和拥有财产和生产要素；四）缺少社会资产；以及五）缺少法律保护或公民权。而诸如气候状况、用于农业生产的土地能力、使农村商业的复兴变得十分困难的道路和桥梁的糟糕状态、农村和城市劳动市场的缺乏、国家在某些市镇有效管理的缺少等农业生态学 and 结构等因素加剧了这些不稳定的状况。社区以脆弱性因素为基础，从居住条件、物质资料的拥有和使用、生产要素的取得、利用社会基础设施的机会、工作机会、社区社会资产的享有和法律保护等方面定义了家庭单位的社会经济生活水平。

#### N. 《社会援助综合计划》的背景

97. 《社会援助综合计划》在国家现有的环境下仍是优先考虑的对象。总体来说，这个《综合计划》所要解决的问题要求其针对复原军人以及战争时期流离失所者在社会和生产上的重新融入、改善社会基础服务的提供以及促进社会和谐发展等方面继续开展工作。地雷的排除在另一方面也成为人口流动性和安全性以及重返社会的必要条件。

98. 《社会援助综合计划》由以下计划和子计划构成：

援助和重返社会计划：

个人和家庭的重建以及重返社会子计划；

人道主义援助子计划

恢复、建造和重新装备子计划。社会援助社区中心；

有关战后残疾退伍军人重返社会的国家子计划。

国家排雷计划。

#### O. 成效（2005 年和 2006 年第一季度）

99. 在不考虑 2005 年-2006 年确定的某些目标涉及往年开展的方案的前提下，我们通过对取得的成果进行分析可以得出重要的结论。<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 附件 9：重返社会计划。



100. 经过调查发现，实施比较成功的计划是：家庭的重聚计划，安哥拉籍难民的遣返计划及通过自我帮助实现的家庭重建和重返社会计划，据估计，这些计划在2006年的完成程度将达到100%。新PIC的建立进展也非常顺利，完成百分比为46%，而将孩子安置在援助和保护机构的计划2005年时完成到66%，应该能够达到确定的2005-2006年目标。

#### P. 农业和农村发展

101. 农业发展首要的目标是：生产的增加以及谷物、豆科植物、块茎植物、咖啡豆和内陆及人工捕捞渔业产品的商品化；小型反刍动物和牛类牲畜的饲养；自然资源可持续发展的促进；为其他活动的开展创造条件的试点活动的推动（小额贷款、农业推广、小型灌溉渠、奶类制品的生产、猪的养殖、家禽和蜜蜂的饲养）。战略的基本原则是社区和市政府作为规划、干预、跟踪和评估工作的战略核心积极参与农业发展。农田开发服务站成为农民援助活动的中心，而省政府机构必须负责提供建议、监督并开展省级层次的活动。中央机构负责政策和战略的制定、立法、投资和监督。我们还期望多方（捐赠者、人道主义机构、私营部门和非政府组织）的合作。农村发展战略还应考虑加强女性参与多条战线的必要性：女性能够参与战略决策的确定，加入劳动力市场并享有土地；参与对定居/重新定居者的援助、参与农业协会的共同发展；参与自然资源的管理和保护；参与艾滋病毒/艾滋病的防治工作，还可以参与机构的现代化工作，同时还应强调行业技术和管理干部能力的加强。鉴于之前确定的基本原则，为了达到行业战略的目标，制定的行动路线包括：

- 一）传统行业生产能力的加强，尤其是粮食作物的种植和内陆/人工捕捞渔业；
- 二）内部市场体系（农村商业）的复兴；
- 三）自然资源的可持续发展；
- 四）法律环境的重组和恰当，公共机构的逐步现代化，使之成为行业可持续发展的调节和推动者（制度体系）。

### 三、传统行业生产能力的加强

102. 这一方面的特定目标是组织并强化与农业发展有关的部门，<sup>13</sup>以便这些部门能够：提供更好的服务以增加生产并改善农村行业商品化，农村行业过去曾经证明自身拥有满足国内和国际市场需要的粮食生产能力；监督活动的开展不会导致歧视女性或者另一个社会群体的现象发生；保证根据土地的肥力、家庭的规模、生产体系和饮食习惯按照必要数量合理地分配使用土地，土地的分配必须伴随着粮食种子和农业工具的分发以保证可持续生产。农业援助战略的立足点是市政府，农田开发服务站必须加强力量以便更好地与市政府和当地主管机关合作，得到所有部门的支持，更好地服务于农民和人工捕捞渔户。

103. 为达到上述目的，以下行动得到开展：

- 一) 农田开发协会力量的加强，农田开发服务站的重组和创建，其目的在于通过与 MINADER 下属其他协会以及其他部委的合作，向农业和内陆/人工捕捞渔业提供适宜的帮助；
- 二) 在农田开发服务站中设置“妇女促进处”；
- 三) 通过与林业开发协会的合作，建立纳入农田开发服务站管理的环境宣传单位；
- 四) 清查可耕种土地以便分配给弱势群体；
- 五) 在所有市镇中，借助农业研究协会和国家种子服务部门的帮助，推动谷物、豆科植物、木薯等种子在农民土地上的种植；
- 六) 通过商业部门和试点经验创建小额信贷部门以促进农民生产信贷的发展；
- 七) 推进木薯的加工和商品化的发展；
- 八) 通过农学研究协会促进适应农民和基础作物（谷物、木薯、甘薯和豆科植物）条件的技术试验；

---

<sup>13</sup> 主要是农田开发协会 ( IDA )、农学研究协会 ( IIA )、兽医研究协会 ( IIV )、安哥拉兽医服务部门 ( SVA )、林业开发协会 ( IDF )、国家种子服务部门 ( SENSE ) 以及国家植物基因资源委员会 ( CNRF )。

- 九) 通过兽医服务、兽医研究协会和农田开发协会，监督动物健康和公众健康状况，在强调农村行业（对所有的动物进行疫苗接种防范动物流行病）的前提下推动饲养业的发展，促进奶制品生产、小型反刍类动物养殖、传统的猪和家禽饲养行业的试点计划；
- 十) 兽医研究协会应集中力量研究流行病，进行适用于农村行业、动物食品质量控制和监督方面的技术试验；
- 十一) 鼓励发展以改善传统农业灌溉和排水为目的的先进经验；
- 十二) 促进提高农村行业奶制品生产的技术；
- 十三) 鼓励在反刍动物饲养业采取试点行动；鼓励在农村行业中养猪；以及
- 十四) 鼓励家禽饲养，改善本地家禽种类以提高肉类和鸡蛋的质量。

#### A. 内部市场（农村商业）的振兴

104. 市场的振兴和稳定将通过以下目标实现：在出现自然灾害的情况下保证基础食品的供应；救助受害人群并重建生产体系；帮助弱势群体；减少市场的波动；为本土产品取代进口粮食援助创造条件，促进国内生产；加强主管部门对商品化产品质量的控制和监督（动物源食品由兽医研究协会、安哥拉兽医服务部门负责，谷物源产品由国家谷物协会负责，国家农业和林业管理处负责的是其他植物类产品）；重建农村公路等基础设施；促进农村信贷的发展；推广农业产品和供应市场的信息；简化行政手续并减少/撤销农业活动的官僚主义障碍。

105. 上述目标的实现需要通过开展以下行动：

- a) 部门之间进行协调以建立部门间粮食安全常设委员会，旨在出台国家粮食安全政策；
- b) 加强 MINADER 粮食安全办公室的工作力度，这个办公室主要负责食品和基础必需品价格、可使用数量及可获得数量等相关数据和信息的收集、处理、分析和对外发布；借助于国家谷物协会的力量研究粮食储备体系；
- c) 与人道主义机构、捐赠者和非政府组织建立合作和协作关系；
- d) 设计相关战略把人道主义援助转化为发展方面的援助；

e) 兽医研究所的重建和力量加强，优先考虑的是位于港口省份（罗安达省、本戈拉省、纳米贝省、卡宾达省）的研究所，其次是胡伊拉省（卢邦戈）、马郎吉省和胡安博省的研究所；

f) 加强位于罗安达的 MINADER 中央分析实验室的力量；

g) 拟定 MINADER 各实验室以及国家谷物协会在外省的扩展规划；

h) 借助于 MECANARO-EP 重建农村的道路；

i) 推出信贷业务，以振兴农村商业；以及

j) 简化行政程序，实现更有效率和效果的管理以及农村商业交易的跟踪机制。

## B. 工作的机会以及收入的取得

106. 地区经济的发展水平无法在农村行业中提供很多的就业机会，导致社区没有其他方法来补充由于农业活动导致的低收入。

107. 财产的取得、拥有和使用：财产如土地、牲畜、劳动工具和家庭财产的取得、拥有和使用的机会是贫困的重要决定性因素，因为它们能为家庭提供避免不稳定局面的保护。这种保护不仅是使用财产进行经济生产引发的结果，也是这些财产带来的收入来源多样化产生的效果。我们发现在所有的社区中，缺少生产工具会加重脆弱性的危险，尤其是新近设立的社区，甚至土地的取得与否都不是最主要的限制因素。另一方面，属于状况更为稳定的社区的家庭能够以自己的土地为基础建立农民之间的小型合作社和协会，或者是将土地租出或借出，这就成为一种重要的替代收入。还应指出的是，森林和河流等自然资源的取得同样也决定了社区是否有能力维持生存所需要的产品总量。

108. 在国家食物权论坛上，人们分几个主要方面研究了安哥拉的粮食不安全现状，尤其是大量农村人口向主要城市的迁移，主要社会经济基础设施和交通要道的毁坏，城市和农村商业的脱节、必要食品物资的缺乏、农业生产指数的低水平以及在生产地区埋有地雷的现状。导致农业生产水平低这一问题的原因是：农业必需品（种子、生产设备、肥料）的不足和高价及产品价格的低廉、牲畜丢失、人力资源缺少、行业财政鼓励政策的缺乏、不利气候条件的变化多端（洪水和长期的涨水期），以及极度贫困；安哥拉经济不稳定的现状是由持续的战争导致的，战

争造成弱势人群的存在，尤其是没有固定住所的人、难民和被遣返回国的人、战争致残者、寡妇和孤儿，以及需要寻找新就业机会的农村流动人口、女性家长、未成年人、老年人等。

### C. 自然资源的可持续发展

109. 计划中这一部分的目标是：推动自然资源的可持续发展并创造带来收入的工作机会，后者应与劳动力密集型自然资源的恢复、保存和管理工作相结合。为实现这些目标而采取的行动有：

- a) 更新法律法规条文；
- b) 在森林中重新种植树木；
- c) 通过易损地区的地图研究评估自然资源的损坏情况；
- d) 制定中长期自然资源发展规划和行动方案；
- e) 推动内陆/人工捕捞渔业的恢复和发展试点计划；
- f) 推动运用生物技术防范沟蚀现象的试点工作；鼓励传统养蜂业的发展；以及
- g) 协调城市规划和环境部与 MINADER/林业发展协会及省级行政机关之间的职权，避免出现可能会阻碍环境立法的标准和干预的重叠现象。

### D. 制度改革

110. 这一战略路线的目标是：适当修改和更新工农业行业政策、法律和法规，实现 MINADER 及其部门的现代化，以便给经济发展和自然资源可持续管理提供便利。以下是为了达到这些目标采取的行动：

- 一) 在优先考虑土地、森林、牲畜和作物健康、种子、农田开发、农药、合作社、内陆渔业和狩猎等的情况下，修订或起草法律和法规；
- 二) 把 MINADER 内部管理部门的职责集中到中央的职能上；协调与各省关系并将规划和执行程序权力分散给市镇；
- 三) 重组和强化公共促进机构（协会），以便这些机构能够为农村行业的发展贡献更大的力量；

四) 对农业发展援助基金和咖啡豆种植业发展援助基金的职能进行适当调整和重组, 以满足商品化支持战略的要求以及农民的需求; 以及

五) 展开对 MINADER 下属开发局的管理和工作效率的改善方式的研究。

#### E. 预期的成果

111. 通过这一计划, 我们希望在 2006 年取得以下成果:

一) 提高谷物、豆科植物、根茎植物和块茎植物的生产;

二) 向 300 个种子生产单位提供援助, 并向 5 000 个家庭提供内陆/人工捕捞渔业的援助服务;

三) 重建 1 000 公里农村二级和三级道路, 恢复至少 40 公顷的水沟;

四) 在约 50 000 个林区重新植树;

五) 在约 100 公顷的总面积上, 提供灌溉和排水技术方面的援助服务;

六) 重建或创建 94 个农田开发服务站以及 25 个兽医试验站;

七) 建立 50 个妇女促进服务单位以及 50 个环境宣传单位; 以及

八) 推动以农业为导向的新型小额信贷代理行(在各省)的建立, 促进农业生产贷款的发放。

#### F. 渔业

112. 渔业(捕捞)活动在保证渔业资源可持续开发目标的前提下得到了发展; 因此, 自 2003 年以来政府采取了许多管理措施, 使渔业资源特别是海洋渔业资源得到了恢复。总体而言, 生物数量没有特别大的变化, 因此目前更需要加强管理措施, 尤其是要针对拥有较大商业价值的生物种类以及人口消费量较大的种类进行严格管理。传统渔业发展的促进工作开始得到特殊的关注, 这是因为它在减少贫困、消除饥饿和失业状况的活动中承担着不可忽视的角色。尽管有着上述限制性条件, 2006 年工业化和人工捕捞渔业的出色表现使该行业在 2006 年的发展超过了 2005 年, 增长水平达到了 11.6%, 其中工业化捕捞和人工捕捞增长幅度分别约 30%和 15%, 而 2006 年半工业化捕捞渔业继续保持下降的势头, 2006 年减少了 16%。2006 年, 渔业工业加工生产出现了明显的放缓, 除了干鱼和半盐渍鱼的加工增长了 34%。工业加工生产的减缓是由于半工业化捕捞渔业的捕获量水平下

降，这导致了新鲜和冷冻鱼的生产水平分别下降了 43%和 72%，而鱼粉和盐的生产量分别降低了 49%和 70%。2006 年在生产结果方面，只有罐头食品、干鱼和半盐渍鱼的生产与 2005 年呈现出相反的趋势。

#### G. 投资

113. 与农业发生的情况一样，渔业投资也增加了约 24.1%，总额在 770 万美元，而 2005 年只有 620 万美元。2006 年进行的投资引起工业化船队出现了与 2005 年相反的趋势，即增长了 30%。在人工捕捞方面，其表现也是由于沿海渔船方面的投资。因此，不管是工业化船队的捕获量还是人工捕捞的捕获量都是由于投资而出现了增加的趋势，其中公共投资达到了 3 770 万美元。<sup>14</sup>

#### H. 就业

114. 鉴于已发生的投资行为，渔业的就业方面没有发生大的变化。在 2005 年已有的劳动力数量即 41 500 名渔夫基础上，增加了 4 944 名，主要是因为 5 艘沿海渔船投入运营。

### 四、实施的改革与措施

115. 尽管渔业的产量接近计划水平的 73%，而上一年为 65.6%，这种增长却只能依靠采取措施才能实现，其中一项措施就是给沿海省份提供海洋捕鱼的器械和必需品，比如说向卡宾达省、扎伊尔省、本戈省、罗安达省、克旺扎南省、本戈拉省和纳米贝省的渔民联合会提供工具和发动机。在保障行业可持续发展的规定方面，《2006 年-2010 年远景组织规划》以及《渔业和水产养殖可持续性长期战略》成为该行业资源管理的主要工具。

---

<sup>14</sup> 国家海洋生产和鱼类加工工业的相关数据。

#### A. 问题和制约因素

116. 该行业活动所要面对的问题和制约因素有：信贷系列产品没有效果，使用现有财政便利政策要求长时间遵守固定的条件，以及鱼粉生产企业由于设备技术的陈旧导致的生产持续停顿。

#### B. 加工业

117. 由于经济环境的改善以及支持工业发展的基础设施所提供的服务质量的提高，2006 年行业的发展出现了过去从未有过的好势头。行业的增长水平超过最近几年，达到约 44.7%，超过预期的 30.7%，即超出 14%。这一增长主要依靠饮料子行业的发展活跃，后者达到了 35.7%，而其他子行业的表现比较一般，增长幅度没有超过 3%。烟草、服装和机器设备子行业略显颓势，增长幅度低于 1%。

#### C. 投资

118. 2007 年间，有 47 家工业企业投入运营，其代表的投资总额为 3 440 万美元，尽管这一金额低于 2005 年，但还是表明了该行业受到了投资者的巨大关注。总体来说，行业投资达到了 1.728 亿美元，相当于约 4% 的增长率。在新工业企业的设立申请方面，总金额约为 4.915 亿美元，从而进一步肯定了最近几年的发展趋势。因此，根据目前可掌握的信息，加工业与钻石行业一样是最富有吸引力的行业之一。

#### D. 就业

119. 这个行业中实现的投资使 1 827 个工作岗位得以创建；加上去年为止已有的工作岗位，工人总数为 34 360 人。

#### E. 实施的改革与措施

120. 维阿纳（罗安达）、卡屯拜拉（本戈拉省）和胡提拉（卡宾达省）工业开发区的建立，以及一系列关于建立卡阿拉（胡安博省）和玛塔拉（胡伊拉省）工业开



发区的法规方面的准备工作让人对加工业的商业机遇充满期望。农用工业领域工业化战略的完成以及一系列关于创建工业自由区和经济特区的法规的起草也为增加投资者兴趣做出了突出的贡献。

#### F. 问题和制约因素

121. 企业和工业家的财政能力不足、缺少各个层次高素质的人力资源、设备的陈旧以及基本基础设施的毁损被认为是最大的制约因素。

#### G. 建筑业

122. 总体而言，重建过程，特别是国家基础设施的重建近几年在很大程度上调动了建筑业的积极性，使后者得以在提供更好的结构性条件方面以及促进人口更好的居住条件方面恢复其在经济复苏中的角色。因此，几年来该行业的活跃增长在 2006 年达到了 30%。凭借基础设施恢复执行计划的实施以及机场设施的重建，政府在道路和桥梁方面的干预措施也为这一增长率的提高起到了作用。

123. 在住房方面，2006 年是“新生活”计划第二实施阶段的开始，与此同时还出现了私人参与增加不动产供应的情况，这里的供应指的不仅是住房还包括服务的发展。

#### H. 投资

124. 由于重建计划的实施，在建筑业的投资中大部分是公共投资，尽管如此，私人投资的积极性也很高，尤其是在房地产子产业私人投资金额达到了 4 190 万美元，与 2005 年相比增长了 46%左右。建筑业的批准投资额仅为 2005 年批准金额的 11%。经过审批的企业数量达到 752 家，其中 44%是第一次通过审批，而其他企业则是已更新了他们的批准证书，这一点能够说明私人企业在建筑业中的业绩。

## 五、就业

125. 建筑业生产的增加给 30 521 个工作岗位的建立创造了机会；加上 2005 年已有的岗位数量，该行业总共拥有 206 521 名雇员。因此 2006 年新创工作岗位数量代表着 17% 的增长率。

### A. 实施的改革与措施

126. 建筑业的活跃是受到 2006 年通过的法律影响的结果，该条法律旨在为公共工程承包人或建筑商的经营提供发展所需要的适宜条件。因此，3 月 23 日第 9/91 号法令的修改通过了公共工程承包商、建筑承包商、经销商和工程发包商活动的相关规定，成为这些活动管理的重要推动力，与此同时还批准了工程研究所的组织条例，该研究所的职责是保证建筑材料的使用严格遵照质量和强度方面的要求，从而在建筑工程方面更好地保障人民的人身安全。此外，还批准了“新城市”城市化计划第二阶段的执行决议、基本清洁卫生计划第四阶段的执行决议（桑巴地区）、罗安达（机场地区）地区清洁卫生计划第五阶段的执行决议以及包括公共工程委任体系规定在内的各种执行法令，这些决议的批准也同样为行业的发展做出了贡献。

### B. 问题和制约因素

127. 当政府需要参与公共工程建设时，国有建筑企业能否被随意使用一直以来都成为一个问题，缺少国产建筑材料也是一个问题，这使得建筑商不得不依赖进口来补足缺少的物资，甚至在有些时候，国际市场上都没有可用的材料来满足需求。人力资源尤其是在工程领域拥有一定能力的人才质量，也成为行业发展的制约因素之一。

### 实施的改革与措施

128. 私有化过程进展较慢，但是肯定能达到预定的目的和目标。在规划的 2005-2006 年期间主要工作中，我们这里着重介绍以下工作的执行：

- a) 对全部公有制企业进行统计，判断国有企业的状况，以便确定哪些企业必须成为私人企业，而哪些可以继续受到国家的监管；
- b) 制定合作协议书，在 ARE 做出最终决定之前由 Millenium BCP Investimento 向这个企业提供技术援助；
- c) 针对通过公债实现的私有化制定一系列法律来规范相关档案材料的管理；
- d) 起草相关法律提案以建立拥有决定私有化进程发展的权力和权限的私有化办事处；
- e) 核准一些企业已经提交数年的重建和私有化档案材料，这就使相当于 9 651 258.61 美元（玖佰陆拾伍万壹仟贰佰伍拾捌美元陆拾壹美分）的财政收入在 2005 年和 2006 年上半年期间被纳入国库。

### 问题和制约因素

129. 在私有化的问题上，需要指出的是，在处理档案材料并对之做出结论时，相关部门遇到了一些困难，主要是由于：一）企业不合法（它们“从法律意义来说”并不存在，且没有登记以国家名义被征用的财产）；二）延迟提交企业关于财产和财务基本情况的会计记录信息；三）企业财产管理方面的困难。此外在国有企业重组计划的行动中，相关部门还整理出一系列私有化计划的约束条件以便于系统地对问题进行解决。通过这种方式，查明了需要解决的一些主要问题：一）确定加强企业财产管理规定的出台日期；二）债权债务的补偿；三）工人的补偿基金。

### C. 公共投资计划的总体评价

130. 2006 年公共投资计划的预算预计在伍仟伍佰玖拾壹亿捌仟壹佰贰拾伍万玖仟捌佰捌拾伍宽扎（559 181 259 885 宽扎），其中 13.6% 被用于正在进行的投资，其余 86.4% 用于新投资。

131. 分配给隶属于中央的计划的预算资金约为 92.3%，分配给隶属于地方的计划的预算资金约为 7.7%。与计划相比，2006 年公共投资计划的财政执行和具体实现水平分别是壹仟贰佰壹拾亿捌仟零肆拾捌万零伍佰玖拾伍克旺扎贰拾壹生丁（121 080 480 595.21 宽扎），总体相当于计划的 21.65%。按功能划分社会领域的

观点强调了社会性质活动的重要性，因此大部分财力被用在这些活动上，其中的重点被放在一些优先发展的行业：住房和社区服务（51%）、卫生保健（23%）和教育（19%）。

#### D. 隶属于地方的计划

132. 考虑到财政执行水平，隶属于地方的投资计划执行水平可以被认为是相对令人满意。投资计划在财政执行方面的表现主要是由于它们的财政支持都来自于国库的一般收入。因此，可以使用教育系统在 2005 学年以及之前学年招收的学生数量作为样本来衡量地方上公共投资项目的执行成果，事实上，在这段时期学生毛入学率达到较高水平。下表在空间方面，针对隶属于地方的计划，按照构成计划实质的五个指标，以概要的方式介绍了 2005 年已完成的计划结果和影响，即规划并已完成的面向大众的基础服务行业行动所涉及的受益人数量。

### 六、行政权力下放、地方分权以及在全国范围内进行政府机构重建

#### A. 核心指标

133. 加强国家政府机构重建成为了 2006 年的首要工作，从前由于安全原因，近期由于行政基础设施的破坏，一些地方的公众感到自己得不到政府机构的保护，此项工作旨在拉近政府部门与公民之间的距离。在此期间，此举将上述政府机构置于非常接近其管辖区域的地方。国家政府机构于 2003 年扩张至 38 个市和 185 个镇，2004-2005 年进入正常化阶段，根据需求的大小以及满足公众基本需求和提供公共服务所必需的公共投资状况，其后的几年仍将维持在此阶段。由此，在国家政府机构重建后的几年中首先致力于改善自愿、有组织地重返家园的民众的居住条件。在重建社会与行政机构的同时，社会沟通工作也在恢复，旨在保障公众获取国家政治、经济和社会生活相关信息。在国家行政机关正常化框架内，无论在开展重建工作的或是没有必要重建政府机构的市镇，都得出以下结论：面对如此的匮乏程度，我们所能找到的出路便是在开展增加和完善基础社会服务计划的同时采取其他补充措施，如干部委派、机构清理、沟通途径修复、住宅和行政基础设施建设和重建，使得政府的举措更加贴近正常化以及当地发展的要求。在行政

权力下放、地方分权以及经部长会议批准的国家对地方行政机关宏观结构的建议的战略计划工作实施框架内，地方分权以及地方施政方案在开发署的支持下得以拟定。该方案意图引入明确各种职能关系的法律和体制框架以及不同级别地方行政机关之间的监督、通过市级发展基金会试点实行地方财政权力下放、推广参与性民主、改善地方当局的规划以及包括土地资源在内的资源管理能力以及促进各参与成员——中央和地方政府、传统权力机构、非政府组织、基层社区组织、私营企业以及捐赠者——之间的积极合作。此方案通过采取措施，加强预先选定的卡马库帕（比耶省）、卡兰杜拉（马兰热省）、凯兰巴凯亚西（罗安达省）和桑扎蓬博（威热省）4（四）个市政府的体制能力。关于实行地方分权的文件，有必要指出的是 10 月 29 日第 17/99 号法令的修正案通过 1 月 3 日第 2/07 号法令获得批准，主要深化了第一份文件中规定的地方分权，并且为地方政权过渡进行了组织机构方面的准备。随着财政法的获批，新的法令在地方财政一章中进行了革新，将零散的法律条文与 5 月 28 日第 80/99 号执行令系统化（该执行令管理来自税收和其他收入的财政来源，这些收入应纳入金库并直接划拨给入库地所属各省），要求政府提供补充款项用于填补自有资金与划拨权限之间的缺口。通过此种方式，市政府和各省政府成为了地方公共投资文件中的预算单位和参与者，因此使得其选择以及由此采取的公共干预措施与相关团体的利益相一致。

#### B. 进行的改革和采取的措施

134. 在地方分权和行政权力下放领域取得的成就应归功于通过批准适用法律对法律基础进行的巩固，例如 10 月 29 日关于省政府以及市镇行政部门组织机构的第 7/99 号法令修正案。尽管是作为关于这一小片国土的和平备忘录的一部分，但对卡宾达省特别法还是进行了评价以及内容方面的完善，使之与 1 月 3 日第 2/07 号法令中规定的总体制度相一致。为了加强省级政府的体制能力，人员临时和最终调动的法律制度被提交部长会议评定，其中涉及到技术职能人员、领导部门人员以及国家地方行政管理人员，后者建议并着手实施一项有关薪酬的深入调研。已起草的下列文件草案与行政权力下放有关：

- a) 地方当局创建法；地方当局框架法；
- b) 国家地方行政权力下放地方当局法；地方财政法。

135. 关于地方机构培训项目中接受培训的公务员数量，有必要提及的是一个在国土管理部监督下开展的地方当局培训项目（IFAL）。该项目的执行为来自全国各地的市长、镇长及其助理共计 480 人开设了 8（八）门课程。地方干部培训方面，在地方分权和地方施政项目实施框架内，针对为期一年的地方发展规划及管理课程进行了国际招标，该项目有 30（三十）名中层技术专家参与，主要来自于以下市政当局：卡马库帕（比耶省）、桑扎蓬博（威热省）、卡兰杜拉（马兰热省）和凯兰巴凯亚西（罗安达省）。

### C. 问题与制约因素

136. 桥梁和行政基础设施的短缺以及在某些地方仍有地雷和爆炸装置等隐患的存在，制约了国家中央行政机关重建进程在一些地方的有效实现。技术能力强且积极主动的干部的缺乏也成为了制约行政机构，尤其是地方行政机构开展活动的因素。

### D. 获取饮用水

137. 饮用水的可获取程度是生活质量的重要指标之一。表 12 显示，在 2001 年，仅有 11% 的首都家庭享受到了自来水入户，而在其他城市该比率下降为 0.2%。附件<sup>15</sup>中其他经过处理的饮用水资源的利用让人更清楚地看到了现存饮用水供应系统狭窄的状况。

138. 供水系统的中断导致城市中出现了水交易市场。在这些市场上，水价高于官方市场价格，而该市场的大部分消费者为贫困家庭以及生活在基础设施问题更多的城区的家庭。拥有基本的污水排放处理系统的状况也是另一个衡量城市贫困程度的重要指标。在此方面，28% 的首都家庭以及 19% 的其他城市家庭拥有下水道系统。<sup>16</sup>

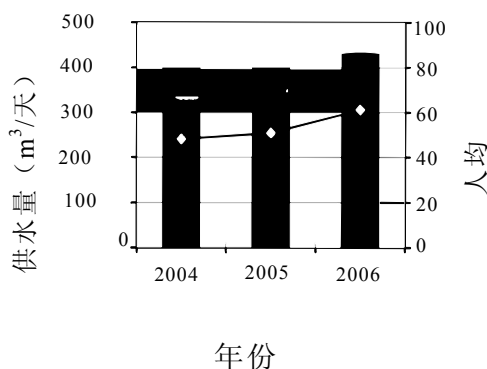
---

<sup>15</sup> 首都和其他城区以及全国范围内的基础设施一览表。

<sup>16</sup> 按省划分的供水系统。

139. PB 2006 年给水图涉及到市镇供水系统的供水量以及其他供水来源；具体情况见下表所示。截至 2008 年的规划表明，目标人群享受到该项服务所带来的影响将会随着现有工程的竣工而得到增强，这将通过水管入户以及建立供水站使覆盖率指标有所上升，而在此期间开展的投资活动也已经在产出及分配的水资源数量和质量方面有所收效。

图



140. 由上表可以看出，得益于一些系统额定供水量的增加以及另外一些系统的重建，供水系统的供水能力到两年结束时已经比 2004 年增加了 27%；此涨幅与这两年的预期目标——113%相距甚远。尽管如此，此涨幅还体现在人均消费中，可以解释成为数更多的居民成功获得此项服务的征兆。然而，饮用水生产中现有能力的增长尚未体现为实际向大众分配的水量的同等幅度的增长，其原因在于某些供水系统的储水能力和分配途径有限，以及目前大部分供水的市镇仍然存在供电限制，导致这些供水系统的运转间断或受限。据估算，2006 年供水量与 2005 年相比上涨了 9.2%，低于同期系统生产能力的上涨比率。我们采取的多项干预措施在 2006 年取得了决定性的进展，除有助于提高现有能力之外，还将显著扩大这些能力的使用范围。另外我们还发现，尽管这些举措已经在部门计划中做出了规划，但仍然无法对系统整体进行干预以便对现有能力加以控制和扩展，其原因在于迫切需要根据可支配的财政能力状况缩减相应的项目实施。市镇外围区域由于缺少城市规划，导致对供水站和钻井方式供水的需求增加，具体情况见下表所述，通过这些表我们能够观察到已发生的主要变化。落成的供水站和钻井数量不仅包括新开凿的水井数量，还包括重建的已有水井数量，这两项举措更加确保了获取饮用水资源的居民数量的增加。尽管并未实现两年末预期达到的供水站数量，增

长率与 2004 年相比达到了 30.7%，超出了预期实现的 20%的增长率。就钻井的数量而言，其增长率确认为 4%，与两年预期实现的目标相吻合。见按省份划分的供水站和水井数量统计数据。<sup>17</sup>

### E. 投资

141. 与以往几年相同，2006 年国家确保了在水和能源部门的全部投资。这是因为准许私营部门参与的各项改革正在整体筹划当中；借此机会，有关税率政策的一系列问题也应当浮出水面。

### F. 就业

在此期间所进行的投资创造出 4 690 个新增就业岗位。

### G. 实施的改革与措施

142. 业务的开展所带来的成效以特定方式与在部门业务重组方面采取的措施相结合。我们完成了电力部门改革纲要的起草工作，其实施工作已经启动，此外还设置了电力部门调节机制，并已在其职能范围内开展专门工作。关于水资源部门，要着重指出的是，水资源普遍应用以及公共饮用水供应、住宅污水排放和城市雨水排放相关法律法规已经制定完成，并已上报主管当局批准。在已获批的该部门发展规划中，我们继续努力，旨在创建和鼓励负责管理和开发省会城市水资源供应系统的地方企业。

### H. 问题与制约因素

143. 一方面，要指出制约该部门成效的主要因素之一，即在 2006 年，其改善工作仍然面临着加强技术能力方面的困难，而这正是圆满完成该部门整体目标规定的任务所不可或缺的条件。另一方面，在完善和增加部门向社会提供公共服务方

---

<sup>17</sup> 按省份划分的供水站数量和水井数量。



面，需要指出的是，重建和扩大电力和饮用水产能及其运输分配网络的计划受到了财政能力的制约。

144. 在城区供水系统方面的维护和投资花费微薄，安哥拉城区迅速扩张造成负担过重；1998 年调查报告显示，仅有 56% 的罗安达居民和 32% 的其他城区居民拥有自来水管道的（水龙头接入住宅、建筑物、邻宅或供水站）。罗安达的大部分居民（425）依靠水箱、到邻居家或者到运输本戈河水的水罐卡车处取水。这些水资源在农村地区重要性较低，人们使用井水、河水、溪水及其他类似水源；这些水源不受保护并占到水资源总量的 18%。1998 年，60% 的农村人口从不可靠水源处取水。管道水也并非都适于饮用，因为存在着管道断裂的情况，这是水污染导致的基本卫生状况方面的大问题，尤其是在雨季。管道水供应效率不高并且经常中断。有些地区供水量相当丰富，导致浪费、大量流失以及使用者的无意识造成有害健康的后果。非法消费的存在使罗安达供水公司（EPAL）难以集中控制实际用户，原因在于非法管道布满城市各个地区，尤其是在罗安达市周边和市郊等一些城市规划功能不全的地区。罗安达供水公司无法保障城市周边地区供水系统的维护工作，也无法对该供水系统进行扩大，原因在于缺少必要的预算以及针对供水所征税收过低。罗安达将水费提高到能够收回成本的水平，这一解决方案（SPM）中制定的措施尚未全部付诸实施，但将成为罗安达扩大供应平价可靠用水的可行战略的基础，并将通过供水管道网实现。

## I. 电信业

145. 电信领域的服务在数量和质量上均有所提高，这得益于移动电话通信的增加。安哥拉拥有两个私营移动电话网络，即 UNTEL 和 MOVICEL，对唯一的电信国营企业安哥拉电信（TELECOM）公司的业务进行了补充完善，该公司的业务范围是罗安达、卡宾达、万博和威拉省的固定电话业务，约占总业务量的 85%。固定电话遍及所有省会城市，也通到部分市镇。2006 年中，电信行业创造了 3 257 个就业岗位。2006 年政府工作计划总结表明，电话业务的增长达到了 38%，其中移动电话业务增长了 40.5%，而固定电话业务仅 0.4%；2005 年的增长更为突出，约为 105%，这主要是由于移动电话业务增加了 118%，固定电话业务增长则仅为

3.6%。过去几年中，邮政业务往来总体上呈现出不规律态势，2004 年增长率为 116%，2005 年实现的价值仅为前一年的 80%，到 2006 年又上升为 114%。<sup>18</sup>

#### J. 交通运输业

146. 交通运输业的发展十分迅速，得益于战争结束、居民享有行动自由以及国外投资的增加。2005 年，公路和铁路客运方式分别占 59%和 63%。空运增长了约 120%。2006 年，自 2004 年停止的海运得到恢复。交通运输业中，无论客运还是货运都要面临的制约因素之一在于，公路的质量使得偏爱航空运输的人出于速度和舒适度方面的考虑，很难接受陆路交通。尽管如此，价格因素使公路运输始终作为人们倾向于选择的运输方式。目前政府正在全国范围内实施一项大规模道路桥梁重建计划，并已为此投入资金。

#### K. 商业

147. 在商业领域，作为人员和物品自由流通的成果，通过供应制成品以及在大型消费中心地区扩大农产品供应，商业网络得到了扩展，并且更好地与农村经济接轨。有鉴于此，农村市场与国家商业市场的整合得到了巩固，尽管其紧密程度仍然要受道路基础设施质量差以及铁路几乎完全无法运行等因素的制约。因此，34 770 个商业机构获得了营业执照，使国土范围内的商业机构覆盖率有所提高；其中大型企业 4 518 家，占 12.9%，中小型企业 20 634 家，占 59.3%，商业服务机构 3 150 家，占 9.6%，流动商户 6 468 家，占 18.6%。由此，现有统计信息表明，国内居民享受的大多数服务来源于中小型企业，商业网络的特点是商业服务机构在国土范围内相对分散。

#### L. 投资

148. 在商业部门批准了总金额为 3 540 万美元的投资，而 2005 年为 4 930 万美元。相关下属部门是批发商业部门和零售商业部门。

---

<sup>18</sup> 电信行业。

149. 关于住房条件，农村发展指数的结果表明，贫困家庭主要使用稻草、杆茎植物和木材搭建房屋围墙。非贫困家庭大都使用水泥和锌板。至于屋顶建筑材料，极端贫困家庭主要使用干草。非贫困家庭大多数采用石头、瓦片、十字石和锌板。虽然由于水泥价格便宜，并且一直到 1990 年代价格自由化之前都是如此，建筑材料总体来讲比非洲其他地区更为坚固，但在安哥拉，无论城市还是乡村，不适宜的住房都是衡量贫困程度的基本标准之一。根据 1998 年的 IDCP，罗安达仅有 9% 的房屋，其他城市仅有 5% 的房屋为传统住宅，即采用住宅砌块和一些不牢固的覆盖材料建成的房屋。罗安达 68% 的家庭以及 75% 的其他城市家庭居住在常规住宅当中，即用水泥砌块建造，用锌板或其他类似的坚固材料覆盖的房屋。在农村地区，58% 的家庭拥有常规住宅，48% 的家庭居住在传统住宅中。城市周边的大型居住区属于非政府授权建筑，不具备合法文件，有些房屋的承租人并未持有任何有效的租赁合同。这些非法居住区建筑在侵蚀带，既无路政管理也无公厕、供水或能源等基本卫生条件，甚至建筑在垃圾场上、难以通往主要公路，也没有城市规划安排，造成了许多严重问题。随着安哥拉内战再度爆发以及人口向更为安全的城区迁移，在住宅项目方面出现了缺少规划和投资的状况。在罗安达，大约 17-18% 的家庭生活在市中心，由于缺少维护计划以及共有住房政策，这些家庭大都居住在损坏的房屋内。采取过一些房屋收归国有的措施，而房屋国有化从未办理过正式的登记手续。一部有关私有化的法律包含有在第 19/91 号法律基础上允许购买地产的规定：涉及到殖民者遗弃的地产时，很多购买者尚未获得产权证书，有些国家承租人也未能拿到承租文件。这些地产中一部分已被私有化，但其中大部分归属国家所有，且二十五年多以来未曾进行过维护。

#### M. 城市发展

150. 适应农村居民涌向城市引起的人口变迁是所有发展中国家面临的挑战，安哥拉长期内战中人口的流动大大加速了此进程。在此类情况下，出于稳定原因的人口回归非常少见，在安哥拉也是如此，仅有一小部分迁移人口在 1991-1992 年和 1994-1998 年短暂的和平时期重返故土。他们当中很多人不得不再次向外迁移，这使回归变得更为慎重。总体来讲，迁移人口逐渐融入接收他们的市镇当中，长期安顿下来，或者向大城市迁移。1970 年开展的最近一次人口普查表明，仅有 14%

的人口生活在城市地区。国家统计局假设 1996 年有 42%的人口生活在城市，到 2001 年此比率上升到了 60%。

151. 拥有土地和城市房产的类型是构成城市贫困问题表征的另一个因素。大部分贫困人口，乃至非贫困人口都没能获得在城市周边占有的房屋或土地的有效产权证书。另外，农村发展指数 2001 年的数据显示，22%的贫困家庭不加区分地将其房屋用于居住或者工作。2001 年，在罗安达有 33%的一家之主重新回到非正规场所（比如街道、木棚、集市、建筑物门口、小广场）从事非正规业务，这表明很难获得专门的经营场所，且这些场所高昂的价格使穷人难以负担。

152. 安哥拉政府在独立后批准了 6 月 19 日第 43/76 号法律，该法律规定凡国内外公民无正当理由离开国家超过四十五天的，其名下的全部住宅转归安哥拉政府所有，且无权享受任何补偿。

153. 为维护国家利益，通过 3 月 3 日第 3/76 号法律对企业及其他资产实行国有化，将其收归国有，此举是出于这些企业和资产对抵抗经济的重要性考虑。9 月 1 日的第 7/95 号法律涉及国家不动产所有权，该法律规定抛开全部手续，一切国有化不动产或自有产部分均根据 6 月 19 日第 3/73 号法律收归国有。该法律还规定上述法律所涵盖的一切其他不动产或自有产部分也无须办理任何手续地收归国有，成为国有资产。在同一部法律第 5 条中再次明确，凡涉及客体为不动产的以本法为依据的司法判决，可依照适用法律进行复核。关于宪法修订的 9 月 16 日第 23/92 号法律规定，根据适用法律的规定进行的收归国有和国有化行为所产生的一切法律后果均为有效且不可撤销，立法条款专门对私有化做出保留的除外（第 13 条）。批准城市规划和环境部组织法的 5 月 9 日第 4/03 号法令在第 1 条中做出规定，该部作为公共行政机关，负责起草、调整、执行和监督国土、城市规划、住宅和环境治理政策。

154. 为此，MINUA 对依照 3 月 9 日第 2/04 号法令创建的国家住宅研究院进行监督管理，该研究院作为公共实体，在与国家地方行政机关或地方权力机关没有合作关系的情况下，负责政府在鼓励和促进住宅领域政策的实施以及执行国家房产过渡管理方面的任务。国民议会还批准了 9 月 3 日第 3/07 号法律，即住房条件改善法，该法制定了住房政策的标准和基本原则，为落实法制社会和市场经济体制国家公民享有的基本居住权创造了条件。11 月 9 日第 9/04 号法律为土地法，该法创

立了有关将土地纳入国家原始资产的法律制度的总体基础、在这些土地上设立的地权及其权利的转让、设立、执行和中止的基本制度。土地构成国家的原始资产，属于私产或公产。

155. 属于国家私产的土地的产权转让和土地权利设立仅仅是为了确保土地的有效使用。土地有效使用指标通过土地管理工具进行设定，其中特别将设定意图、耕作类型以及建造指数纳入考虑。不允许在纳入国家私产的土地上设定法律规定之外的地权。国家尊重并保护农村集体拥有的地权，其中包括建立在风俗或惯例基础上的地权。

156. 如需改变公共用途，可以对农村集体所有土地进行征购，同时给予合理补偿。城市土地的范围在特许权文件中进行设定，该文件应包含已获批的城市规划及地块交易图。特许使用的城市土地面积不得超出以下范围：a) 城市地区为两公顷；b) 市郊地区为五公顷；c) 特许使用面积高于以上条款规定范围的应上报负责地籍监管的部长批准。

157. 在向自然人或法人进行地权的转让或设定的情况下，国家或地方当局（存在法律实体，但尚未投入运行）将根据现行法律规定提前向其授予地权之一，转让或设定取决于被转让土地有效开发的证明。根据法律规定接收地权转让或设定的自然人和法人应证明其有能力确保开发工作的有效进行。除上述法律条款之外，在耕地或林地上进行农业、畜牧业或林业开发，其面积不得超过国家各个地区规定的耕作单位最小面积的 10%；在此种情况下，不要求证明具备相应能力。耕作单位面积由本法条文根据不同国家地区和土地类型做出规定。根据上述法律条款规定，耕地可以是：

a) 灌溉地、草料地或园艺地以及非灌溉地。

158. 下列法律事实可以实现根据现行法律对地权进行转让或设定：

a) 买卖合同；由长期租约承租人直接处分的强制收购行为，该互动转让经双方同意进行，或通过行使司法判决中规定的长期租赁保护权进行司法拍卖；

b) 用于设定有效民事事项的长期租赁合同；

c) 用于设定地上物权的专门特许权合同；

d) 涉及临时使用权特许的专门租赁合同。

159. 本法专门条款及条例，以及作为补充的民法条款均适用于特许权法律事务。在上述法律条款规定的条件下，地方当局有权通过专门文件对纳入其私产的土地的特许权法律事务进行调整。2月26日第13/07号法令批准了城市建筑工程总条例。关于改善住房条件的9月3日第3/07号法律规定了住房条件改善政策，成为落实全体公民在宪法框架内享有居住权的要素。

160. 该法律认可了住房政策的普遍原则，旨在为落实法制社会和市场经济体制国家公民享有的基本居住权创造条件。该法律适用于一切公共和私人发起的改善住房条件政策的行动、方案或计划。改善措施包括：a) 定义新的人口安置标准、建设新的街区和城市；b) 制定税收激励制度；c) 制定住房贷款制度方面的规章；d) 促进住房领域出现公募或私募基金；e) 促进住房领域公、私部门合作。最后，改善住房条件所根据的不同标准：

a) 根据土地所在位置划分的城市住房和农村住房；

b) 社会住房；

c) 根据国家或私人开发划分的商品价房；

d) 自建住房。住房改善基金会会在社会房屋特许权收入和管理收入以及国家总体预算支持的基础上拥有财政自主权。住房改善基金会由城市规划和环境部进行行政监管，由财政部进行财政监管。2月6日第6/07号法令创建了罗安达城市规划管理研究院，其任务是促进和协调罗安达省一切城市治理、规划和管理活动。该研究院是享有行政、财政和资产自主权的法人。研究院职能如下：a) 协调本省及下属各市国土治理方案（POT）的制定进程，主要是各个市中心的城市规划方案，特别是罗安达市国土整治大纲（PD）及其各个落后地区的恢复和改建方案、新区扩张和城市化方案，确保了各自与标准及国土治理法规定的其他原则纵向和横向兼容。第43525号法令批准了有关承租人的法律制度并对城市租赁进行调整。根据该文件，租赁双方应起草书面协议并签字；如果其中一方不能或不会写字，签字可经该当事人要求由第三方代劳，同时要求两名证人在场并签字确认，还需经公证人员现场公证，确认签字合法有效。须采取公证形式的租赁有：a) 须经登记注册的租赁；b) 商业或工业用途的租赁；c) 用于从事自由职业的租赁；d) 由行会、基金会、协会或其他依法组建的公益或非公益团体进行的租赁。租期不得约定超过三十年，如约定租期高于此规定或约定永久租期，则自动缩减

至此规定期限。租金应为确定的金额。除因合同生效应承担的主要义务外，租赁双方保证遵守合同中约定的条款并且这些条款不违反任何强制规定或该领域共同的法律规定。出租人违约导致的合同撤销应由法院根据本文件规定依法律程序宣布。因此，我们提交了安哥拉国土治理和城市规划法律和法令一览表，这些法律和法令规定了适用对象的权利和义务。法律框架同时也对安哥拉国土治理和城市规划领域的个人权利监督机制做出了规定。

## 七、住房条件、城市规划、基础卫生条件和环境综合方案

161. 此综合方案的名称反映了可感知的一面，基本反映出城市和农村地区一些最为热点、亟待解决的问题。因此确定的解决方案如下：

住房开发方案

特殊环境问题解决方

- 防治沟蚀子方案
- 防治荒漠化子方案

国土治理、城市规划和环境方案

162. PGG 2005-2006 年中确认的关键点是从可持续发展的角度进行国土治理，基础则是要与城市规划、环境保护以及保护自然等方面的战略方针相衔接。在国土治理和城市规划的背景下，大地测量、地图绘制和地籍管理等要素密不可分，还应在其中增加自然资源要素。

### A. 成效（2005 年和 2006 年第一季度）

163. 此综合方案的性质和特征现阶段主要体现在规范作用方面，因此其目的和成果具有定性及说明性质。

后附综合方案

2005 年成果（执行程度用百分比表示）

国土治理

- 国土治理和城市规划法（LOTU）实施伊始（70%）
- 土地法条例（100%）
- 制定国家土地地籍管理（80%）——安哥拉地理和地籍研究协会和省级政府
- 制定并讨论国土治理和城市规划领域的一系列立法问题
- 批准城市和农村国土规划条例
- 制定土地特许权总则

地图绘制和地籍管理

- 国家大地测量网络现代化（80%）
- 实现比例为 100 000 的国家地图绘制（90%）

住房条件

- 制定住房框架法（100 %）
- 房产记录和地籍管理（100 %）
- 更新和调整住宅房租（60 %）
- 制定住房政策和战略（80 %）

环境

- 国家环境政策和战略（30 %）
- 环境总体状况报告（70 %）
- 国家环境管理方案（100 %）
- 防治荒漠化方案（50 %）
- 沿海地带环境改善方案（30 %）
- 空气质量政策和国家防治噪声污染战略（30 %）
- 《国家计划之臭氧层保护》（100 %）
- 环境意识和教育计划（100 %）
- 环境基础法律条例 - 文本草案讨论（100 %）



- 制冷和空调环境下有关 CFC 和 HCFC 制冷剂的数据记录

#### 基础卫生条件

- 国家废品管理战略（40 %）
- 国家资源和公园
- 国家公园分阶段整修（30 %）
- 重新激活地区保护生物多样性计划（80 %）
- 创建优先级自然保护区、资源可持续使用和优势共享（50 %）
- 创建越境自然保护区（30 %）
- 湿地管理方案（50 %）
- 红树群落方案（80 %）
- 国家生物多样性战略和行动计划（NBSAP）方案（80 %）

164. 以上介绍的清单表明了我们具备相当重要的落实能力，并且 2005-2006 年两年目标预计将会实现。尤其值得一提的是在国家国土治理文书清单、国土治理和城市规划法条例和土地法、关于住房条件的基本立法以及环境基础法律条例方面取得的成果。无论如何，此综合方案中一些部门的成果能够加以量化追踪。关于社会房屋建设，2005 年的执行程度符合预计。

#### B. 住房开发方案

负责机构 子方案 指标	计量单位	2005-2006 年成果		
		2005 年		2006 年
		预计 (2005-2006 年)	实现	预计
城市规划和环境部				
特殊工程办公室 (OE)				
公共工程部				
(住宅基础设施建设)				
Camama 别墅基础设施				
- 高租金住宅	单元	6 060		
- 中等租金住宅	单元	18 480		
(住宅建设)				
社会房屋建设	单元	5 130	2 500	
Bauerr C 型房屋建设	单元	300	58	200
高级住宅建设 (Nova Vida 项目)	单元	1 762	285	58
Panguila 基础设施建设				
Panguila 房屋建设	单元		422	600
(可供使用的社会住房)				
- 受益家庭数量 <sup>a</sup>	数量	4 400	0	

<sup>a</sup> 在这 4 400 个家庭中，1 000 个家庭在罗安达，剩下的 3 400 个家庭分布在其他 17 个省。

资料来源：城市规划和环境部、公共工程部。

### C. 政策措施

165. 由于先决条件和目标基本保持不变，2007-2008 年阶段倡导的政策措施确保了与目前两年的连续性。 其中要强调的是：

方案	主要政策措施
住房开发方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 通过公共工程部、城市规划和环境部以及省政府协调干预行动，制定住宅领域干预措施架构；</li> <li>• 通过建造基本的基础设施改善住房条件，继续开展方案中涉及的迁入地区的家庭再安置工作；</li> <li>• 推进对住宅建设和破旧房屋修缮工作的财政支持；</li> <li>• 在新住宅中建筑、安装基本基础设施和下水道；</li> <li>• 鼓励企业、合作社和其他实体为劳动者建造新“家”。</li> </ul>
特殊环境问题解决方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 确保防治荒漠化；</li> <li>• 依据城市国土整治纲要恢复大型村镇的污水排放系统；</li> <li>• 在公共工程部与城市规划和环境部的支持下，制定所有省会城市的宏观和微观排水方案和规划。</li> </ul>
国土治理、城市规划和环境方案 ( 未纳入其他方案的领域 )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制定国家国土治理方案 ( 市政府国土整治纲要和调整规划 ) ；</li> <li>• 执行地图绘制/各个主题方案；</li> <li>• 建立国家土地地籍册；</li> <li>• 实现国家大地测量网络现代化；</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 通过促进国家环境管理方案的分阶段实施，改善环境管理条件；</li> <li>• 通过实施环境意识和教育方案促进人口环境意识和教育；</li> <li>• 推动国家公园的修复和建造；</li> <li>• 创造必要条件使私营部门参与到环境部门和各个领域中来，如废品管理、公园管理，等等。</li> <li>• 鉴别湿地并为其划定界限。</li> </ul>

#### D. 享受医疗机构服务

166. 受到在社区进行卫生保健预防、宣传和基本医疗服务的初级医疗理念影响，独立后在立法中加入了免费医疗和医药条款，禁止开设私人医疗机构、迫使所有专业医疗人员进入国有医疗机构工作。安哥拉曾处于社会主义体制下，当时，享受免费医疗服务就是独立后安哥拉人的主要福利之一。1992 年，社会主义体制结束后，一部新的国家医疗体制法得以创立，允许在收回医疗成本基础上将医疗机构

私有化，同时确保平等享受医疗服务；该法律保留了初级医疗优先权以及卫生保健预防和宣传的有力政策（卫生部，1997年）。服务收费自1994年起引入到一些卫生机构当中，而在其他卫生机构，一些医疗人员非法暗地收取费用填补低工资收入，因为通货膨胀导致工资收入价值降低，并且这些人员的工资往往被拖欠数月之久。自此，突然出现了很多私营卫生机构，使得一些技术骨干有机会在多个卫生机构就职，同时公共医疗部门出现了工作疏忽增多、资金和医疗材料被挪用的现象。1998年，一项关于基层社区服务的调查提供了有关卫生机构就诊情况的调查数据，同时提出了一些关于居民就诊情况的问题，结果表明，主要原因在于费用和距离。研究结果显示，仅有42%的居民到公共医疗机构就诊（29%到医疗站和医疗中心就诊，13%到医院就诊），26%的居民经常出入私营医疗机构，而21%的居民自选药品进行治疗。在罗安达，到公立医院就诊的居民人数相当低（34%），34%的居民到私营医疗机构就诊。公共医疗机构就诊率的迅速下滑发生在该领域私有化以及私营药物立法之后；此下降趋势主要源于私营医疗机构在质量、接待服务、药品储备和医疗辅助设施方面都更胜一筹，其中辅助设施包括分析实验室、X射线照相、超声波等。缺少药品和其他医疗材料，如绷带、棉花、注射器和针头，外加漫长的等待队伍、预约机制，以及公共医疗机构医务人员的接待服务质量都是造成这些机构就诊率下降的基本原因。农村地区居民依靠传统医学进行治疗，但在这方面尚无调查数据。调查集中在非正规市场购买药品问题方面：这些药品在日晒和潮湿的市场和场所销售，未经开出正确的处方，有效期已过，不是通过认证的品牌甚至经常出现假药。调查表明，仅22%的药品是从政府卫生机构以及私营药房和诊所等渠道获得的，40%的药品则来源于黑市。较长时间以来都缺少功能型药房，但目前，尤其是在城市中心，突然涌现出大量私营药房；然而，其药品价格与黑市相比较，这也是很多低收入居民特别要到黑市购药的原因。

#### E. 公共医疗机构的主要问题

	公共机构	私营机构	传统机构
缺少药品	46.1	17.9	11.1
排队	15.7	10.3	3.3

	公共机构	私营机构	传统机构
价格高昂	9.9	23.8	16.6
接待服务差	8.3	23.8	6.5
离家远	5.7	4.9	9.4
其他原因	14.3	9.2	7.5
没有问题	5.3	41.1	45.6

在万博、威拉、罗安达和威热四省进行的调查。

资料来源：IDCP, 1998 年国家统计局, s.d。

## F. 医疗诊断

167. 安哥拉居民健康状况很差，医生与病人的比例为 1 比 1 000。公共卫生状况部分程度上受长期战争的影响，战争摧毁了公共卫生基础设施网络并导致医疗机构受损，此外也是由其他一些横向因素导致的，如人口贫困状况、社会公共卫生程度、饮用水储备以及营养适当的食物短缺。国家流行病图表的特征是传染病和寄生虫病，尤其是疟疾、艾滋病毒/艾滋病、结核病和锥体虫病（昏睡病），还包括营养不良。70%以上的死亡由这些疾病导致。造成安哥拉人口死亡的主要原因是疟疾，约 35%的就诊人口、20%的住院人口、40%的围产期死亡人口和 25%的产妇死亡人口都由此病引发。麻疹是造成死亡人口的第五大诱因。儿童和青少年死亡率居世界首位：2001 年，每 1 000 名未成年人中分别有 150 名儿童和 250 名青少年死亡。造成人口死亡的主要原因是疟疾、腹泻、呼吸道感染、贫血、麻疹和营养不良。此状况反映出含有必要营养的食物和饮用水短缺、社会公共卫生状况差、较少有机会享受基本的疾病预防和医疗服务。产妇死亡率同样非常高，据 1995 年数据显示，已经达到 1 500/100 000。造成产妇死亡的主要原因是疟疾、出血、子痫、不安全流产以及难产。这些原因还伴随有无法获得低收费、高质量的生育医疗服务的问题。如前所述，安哥拉艾滋病毒/艾滋病患病率为 5.7%。尽管与同地区其他国家相比，此比率相对较低，令人担心的是，随着人口流动加快以及自患病率高的邻国避难后归国人口增加，艾滋病毒/艾滋病可能会在安哥拉的国土上迅速蔓延。安哥拉还有为数众多的残疾人口。40 000 到 70 000 人主要是由于地雷爆炸事故造成肢体残缺。此外，国家生育率较高，据评估为 7.1%，原因在于年轻人过早开始性行为且较少采取避孕措施。多指标类集调查的数据表明，33%的年轻人在 18 岁前曾经怀孕。这也与孕妇及儿童健康水平低下达成了负面巧合。关于医疗保健网络，安哥拉拥有 27 家国家级和省级医院，<sup>19</sup>其中 10 家位于罗安达；此外还有 291 个医疗中心和市级医院，以及 934 个医疗站。预计不到 35%的人口能够在距其住所 5 公里以内享受到运作正常的医疗机构服务。很大一部分现有基础设施和设备由于缺少维护和翻新而受损严重。最新数据表明，约 40 个医疗中心和 209 个医

---

<sup>19</sup> 发病率和死亡率趋势。

疗站未被启用，即便启用，由于缺少有资质的技术人员以及常规供应系统，这些机构也存在着大量影响运作的严重问题。事实上，在基础诊断设备、基本药物以及包括基本设备在内的运输和通信设备方面有很大缺口。战争不仅给公共卫生基础设施网络带来了冲击，还对专业医疗人员的分布以及新技术骨干培训造成了显著影响。据估算，安哥拉拥有约 45 500 名医务工作者，其中 25 000 人是行政及相关部门人员（约占 55%），仅有 1 000 名医生（其中 25%是在各省从医的外国人）。这说明有近 14 000 人能够享受到医生的医疗服务。约 70%的医生在罗安达执业。

168. 需要指出的是，职业教育方面的培训、进修和普及课程仅使少数专业医务人员受益。置身于医疗保健不足的现状当中，即使政治稳定和经济增长创造了就业机会、启动了生产活动，居民仍然无法从这些机遇中受益。有鉴于此，在目前减贫战略和背景下，应将医疗保健部门作为享受最高优先级的部门之一，以期随后开展政府，尤其是卫生部实施的各个方案。在此有必要提及，卫生部目前正着手制定一项发展规划，明确部门的优先级以及 2005-2010 年的主要战略路线。在重建以及冲突后恢复的大背景下，此项规划将确保在减贫战略框架内展开工作的连续性<sup>20</sup>。

### G. 减贫战略框架内的医疗保健方案

169. 医疗部门方案的总体目标在于，在平等原则基础上，不加歧视地改善全体安哥拉居民的健康状况。

170. 围绕总体目标，卫生部门方案的战略构成或特定目标是：

- 一) 增加并改善获得初级医疗服务的机会，尤其是针对孕妇和儿童的医疗服务；
- 二) 改善现有服务质量，强调培训、监督和主要药品储备，同时加强最为普遍的疾病的诊断能力，主要疾病包括疟疾、结核病和其他通过疫苗接种可以预防的疾病；
- 三) 控制艾滋病毒/艾滋病传播；以及
- 四) 提高各省市的管理和规划水平。

---

<sup>20</sup> 接诊最多的医疗机构。

171. 本方案力图改善初级医疗服务状况，针对对象是贫困居民以及居住在最近才有道路通达地区、重建地区以及战争强烈波及地区的最弱势群体。以此原则为基础，在方案的初级阶段（2003 年至 2005 年），干预措施应首先针对比耶、万博、威拉、宽多-库帮戈、北宽扎、南宽扎、北隆达、南隆达、马兰热、莫西科、威热和扎伊尔各省。

172. 方案初级阶段的实施主要以地方行政权力下放和参与原则为基础。由此将展开工作，巩固地方行政权力下放，制定各种标准及协议，确保各省市级医疗队接受适当的培训。尤其是将要采取适当措施，加强各市镇在医疗保健投资决策中的参与程度，以便逐步强化城镇参与自身医疗保健问题决策及其决策能力和长期贯彻执行能力。此外政府还将创建有效机制，保障有效协调，避免重复，确保各政府机构之间、私营部门、国际合作组织和受益者本身之间行动的协调一致。此阶段主要依靠社会援助基金会（FAS）的支持，该基金会在医疗站建设方面拥有广泛经验。建设和恢复重建工程在承包商、资源及地方管辖权的使用方面享受特惠待遇。同时还将开展特定工作，在非政府组织和私营部门的支持下，通过在全省组建初级医疗队，在选定的市镇扩展服务。下列各项举措涉及到方案的各个战略组成部分。

#### H. 基本医疗服务的获取

173. 初级医疗服务的改善得益于医疗机构的增加和初级、二级医疗服务最少种类要求的设定，其医疗服务等级将分属地方管辖并在行政方面得到加强。

174. 关于初级医疗机构服务，所采取的措施如下：

- 一）迅速评估各省市医疗网络条件，制定技术标准，开展基础设施重建。如有必要，在重建和/或新建过程中还将启用临时的初级医疗服务机构；
- 二）重建和/或新建医疗机构、在医疗站、医疗中心和城市试点机构提供设备以及其他首要基础设施，同时在省级医院开设几项基本业务，如关系到产妇和儿童死亡率的服务（血库、手术区和急诊室）。这些机构的饮用水和能源供应将得到保障；
- 三）制定医疗机构维护标准；



四) 聘用专业外科、内科和儿科医生, 在 10 个省的周边医疗机构提供优质服务; 以及

五) 购买病人运输设备、支持开展监督工作。

175. 在向孕妇和儿童提供医疗服务以及预防和治疗最常见传染病方面, 规定采取的措施如下:

一) 支持并组建难产案例参照机制;

二) 通过扩大直接观察治疗 (DOT) 服务, 扩大结核病治疗服务范围;

三) 在固定、常规和大规模接种脊髓灰质炎和麻疹疫苗战略的基础上, 开展疫苗接种业务;

四) 促进营养教育和监督、母乳喂养疗法以及服用微营养素 (维他命 A、碘盐以及除虫药);

五) 以疟疾方案的修订治疗协议为基础, 对疟疾进行预防、早期诊断和治疗, 其中包括孕妇如何使用“治疟宁 (Fansidar)”以及推荐使用杀虫剂处理过的蚊帐; 以及

六) 锥体虫病的预防、早期诊断和治疗。

### I. 医疗卫生质量

176. 此部分的目的在于通过开展继续教育、进修、提供基本适当的常规药品和其他材料, 改善医疗服务质量。医务人员将通过进修课程和培训提高技术能力, 进而从医疗卫生倡导者转为助理护士。首先将在儿童疾病 (儿童疾病综合救助——AIDI)、产科急诊和计划生育方面开展培训方案。全体医疗技术人员, 包括助产士, 都将接受艾滋病毒感染疾病咨询方面的训练。获得基本医药的机会和利用医疗设施的机会增加将通过提供以下物品实现:

一) 在市级医疗站、医疗中心和医院配备基本药箱 (包括生殖健康药箱和锥体虫病药箱);

二) 根据国家直接督导治疗 (DOTS) 协议配备结核病药箱; 以及

三) 配备性传播疾病、艾滋病毒和艾滋病、结核病、疟疾和锥体虫病的早期正确诊断试剂。

177. 艾滋病毒/艾滋病的患病率预计为 5.7%，对于最贫困人口而言仍属未知。约 87% 的 15 至 49 岁（含）之间、属于最贫困人口的妇女不了解任何预防艾滋病毒/艾滋病传播的方法，71% 的人不了解任何预防母婴传染的方法（对于年满 15 周岁的居民而言，以上数据分别为 62% 和 52%）。需要指出的是，营养不良的人更易遭受病毒感染（感染性传播疾病的可能性最大就是证明），并且病毒携带者更易造成艾滋病扩散。

## 八、艾滋病毒/艾滋病

178. 由于不存在全国性血清调查，我们不了解此病毒在安哥拉的传播范围。对患病率的评估建立在特定人群调查的基础上，无法展示出感染情况的真实图表；尽管如此，根据 INSP/儿童基金会 CIPRS/卫生组织 2002 年的资料，罗安达 18-40 岁到公共医疗产检机构就诊的孕妇因患病带来的困难在近十年间有大幅度增长，自 1993 年的 1.13% 到 1999 年的 3.4% 和 2001 年的 8.6%。此涨幅与撒哈拉以南非洲相接近，其在 2000 年达到 8.6%；这些数据表明至少有 500 000 人感染。尽管数字在增加，登记在案的艾滋病例数仍然较少（2000 年 925 例，2001 年前九个月 939 例）；缺乏诊断措施导致大部分病例后来转化为传染病。在其他两省（威拉和本格拉）开展的艾滋病毒感染率调查得出的病例数较少（4.4% 和 2.6%）；然而，边境各省的病例数则较多，原因在于人口的自由流动，其中来自或去往邻国的难民携带艾滋病毒人数比率非常高。卡宾达省 1998 年开展的一项调查表明染病率达到了 8%。这些比率在安哥拉东南边境地区更高，这是由赞比亚和纳米比亚边境的人口流动造成的，卫生组织/艾滋病规划署的数据显示，该地区 2000 年的患病率分别为 20% 和 19.5%。另一个传染因素是妓女和结核病患者等危险人群。2001 年，由国际人口服务组织在罗安达进行的一项调查观察到其染病率极高，达到了 32.8%，而另一项调查记录表明在一所罗安达医院中，结核病人的染病率为 10.4%。艾滋病的主要传播方式是由拒绝使用避孕套引起的不采取保护措施的非异性性关系。MINSa 关于 1995-2001 年间（直到 2001 年 9 月）登记在案的艾滋病病例数据显示，10% 的病例源自母婴传播，21% 由未经消毒的器具引发，8% 则是由于输血导致血液传染。江湖医生以及传统接生婆使用未经消毒的器具，某些青春期仪式和割礼也可能成为感染的原因，另外，有些城区的私人医务人员和其他医疗机构医务

人员，在接种疫苗过程中，由于缺乏意识和责任感，致使医疗对象感染。缺少医疗设施和器械也造成病毒传播，其原因在于居民对于病毒存在的认识和接受程度低下。以上这些信息来源于 2002 年联合国系统在安哥拉全国范围内进行的联合评估。

#### A. 诊断

179. 据估计，2001 年安哥拉艾滋病毒感染率为 5.7%，意味着目前超过 350 000 人携带导致艾滋病的艾滋病毒。艾滋病毒携带者中每年新增艾滋病例数在 2001 年达到 21 000 人。最新计算结果显示，艾滋病感染率将在 2005 年达到 8.4%至 9.9%，2010 年达到 12.5%至 18.8%。这表明，艾滋病毒携带者/艾滋病患者的数量在 2005 年将达到约 628 000 至 749 000 人之间，在 2010 年将达到 1 080 000 至 1 650 000 人。艾滋病新增病例 2005 年将增加到 45 000 至 49 000 例，到 2010 年增加到 89 000 至 118 000 例。至于艾滋病死亡累计人数，据估算，2005 年将达到 200 000 至 204 000 人，2010 年将达到 516 000 至 582 000 人。这些数字同时表明，2001 年估计的预期寿命为 46 岁，在今后十年中将逐步下降，到 2010 年降为 39.5 岁至 42.5 岁。另一个重要数据涉及儿童感染艾滋病死亡的病例数，2001 年估算为 6 000 例，我们认为 2005 年将达到 12 000 至 14 000 例，2010 年则达到 22 000 至 31 000 例。经过概算，艾滋孤儿数量 2001 年为 84 000 人，在 2010 年将达到 427 000 至 492 000 人。国际方面的现有数据表明，2002 年撒哈拉以南非洲有 2 800 万艾滋病毒携带者/艾滋病患者，感染率在 15 至 49 岁的人群中大约为 9%。撒哈拉以南非洲国家中感染率较高的有博茨瓦纳、纳米比亚、赞比亚和南非，其感染率都在 20% 以上，且都与安哥拉接壤或在其周边。鉴于安哥拉人口的社会经济特征以及寻求和平重建导致的人口内部迁移持续增加，预计本国在今后几年将出现传染病大幅增加现象。在此背景下，艾滋病毒/艾滋病成为影响国家发展的至关重要的因素之一。由于道路开通、难民回归以及向邻国（实际上正是南部非洲地区感染率最高的国家）开放边境导致的人口流动加大将对艾滋病毒的固定产生巨大威胁。除此因素之外，安哥拉居民在艾滋病毒/艾滋病面前显露出的脆弱性是由其社会经济和文化特征造成的，其中主要是人口年轻，人类发展指标低下——反映在粮食安全等级低、教育水平低以及尤其是对艾滋病及其传播方式了解少等方面，卫生条件

不稳定以及享受医疗服务困难；除了社会团体类型的因素外，还与社会习惯、风俗和信仰有关。

### B. 减贫战略框架内的防治艾滋病毒/艾滋病方案

180. 全国防治艾滋病毒/艾滋病的应对能力受到就诊、自愿检查、预防纵向传播、对病人采用抗逆转录病毒药物治疗等各个高要求领域所提供服务的制约。正在开展的工作尚无法使传染病图表发生彻底改变，其原因在于缺少对人力资本和物力投入需求的鉴别和规划以使既定战略在全国范围内各个层面上得到落实。

181. 艾滋病毒/艾滋病防治政策的制定需纳入政府减贫战略的制定框架当中，该方案的宗旨是加速持续缩减贫困状况、促进人类发展和社会福利。在此意义上讲，生存权和健康长寿权即为消除贫困的基本前提，使得减贫战略与艾滋病毒/艾滋病防治战略紧密联系起来。事实上，一些地区的经验表明，生活贫困的人口和艾滋病毒携带者/艾滋病患者之间存在着直接联系；这两个因素相互产生负面影响，加剧贫困的同时导致病毒传播几率增大。在实践中，贫困者受教育水平较低，因此获取的信息较少，并且对有关自我保护防止感染艾滋病毒的信息反应能力较弱。生活在贫困线以下者本身处于弱势，同时也可能做出更多的危险行为，如此一来便增加了传染的危险。此外，艾滋病毒携带者/艾滋病患者还要承担直接（医疗）和间接（工作和获取收入能力有限导致的）费用的增加。此情况将导致个人及其家庭陷入贫困，当染病者同时也是一家之主时，贫困状况更会加剧。为满足防止传染病蔓延、提高处理问题能力的需求，安哥拉政府已经着手拟定一项防治性传播疾病、艾滋病毒和艾滋病的国家战略计划（PEN）。该计划涵盖了 2003 至 2008 年，主要意图在于为应对艾滋病毒/艾滋病这一传染病带来的巨大挑战创造条件。因此，PEN 规定了总体战略框架和路线，指导政府和社会在防治传染病方面开展研究分析。PEN 所体现的政府防治艾滋病毒/艾滋病方案的中心任务有：

- 一）在全国范围内强化防治艾滋病毒/艾滋病的反应能力；
- 二）通过加强预防，遏制艾滋病毒传播趋势；以及
- 三）缓和艾滋病毒/艾滋病在社会经济方面给个人、家庭和集体带来的冲击。

182. 为实现以上目标，政府制定了一些指导原则。鉴于贫困人口与其易受传染病感染之间存在直接关联，有必要确保将防治艾滋病毒/艾滋病战略与减贫战略固有的

其他分支战略进行整合。性别问题和妇女缺乏权力问题是贫困状况下的固有问题，在传染病传播中起决定性导向作用，因此在艾滋病毒/艾滋病防治战略范围内也应就这些问题展开横向讨论。另一方面，如果想找到防治传染病的实质性解决办法，就需要各个子部门所有合作伙伴之间通力合作。作为国家艾滋病防治委员会（CNLS）的成员，各个参与者，尤其是各部，应当致力于艾滋病毒/艾滋病预防以及减少其对居民造成影响等方面工作。因此，他们应当将旨在预防艾滋病毒/艾滋病及减轻其所造成的影响的干预行动纳入其战略和计划当中。合作伙伴以及民间社会总体也应开展行动，在 PEN 各个方面与政府进行合作。艾滋病毒/艾滋病防治战略还将首要针对最弱势以及最易受到其引发的社会冲击的人群。主要目标人群是年轻人，尤其是女孩、流动性大的成年人——其中包括卡车司机和军人、艾滋病毒携带者/艾滋病患者及其家人以及艾滋孤儿。从地理角度上看，有必要将农村地区作为重点，这些地区曾在各个艾滋病毒/艾滋病方案和计划上受到轻视，其中大部分原因在于战争期间难以通达。农村人口在传染病方面的无知和信息缺乏值得特别关注。事实上，多指标类集调查 2 的结果表明，年满 15 周岁的农村人口中，46%从未听说过艾滋病毒/艾滋病，80%不了解任何一种预防病毒传播的措施。在这些战略路线的基础上，政府确认了一整套干预措施，有待与全社会开展合作。这些措施致力于实现 PEN 的三大目标。

### C. 在全国范围内强化对艾滋病毒/艾滋病的反应能力

- 一) 国家艾滋病防治委员会（CNLS）条例，该委员会是主管艾滋病毒/艾滋病方面国家干预措施协调的政府机构；
- 二) 启动国家艾滋病防治委员会工作，确保各部在国家战略规划实施框架内的合作，同时对各部政策的制定和执行进行良好协调；以及
- 三) 通过加强规划、协调和艾滋病毒/艾滋病相关方案追踪等方面的技术能力，全面调动政府、民间社会和公私营企业更为广泛地投入艾滋病毒/艾滋病防治工作当中。

#### D. 预防性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病在大众以及最弱势群体中的传播

- 一) 促进宣传、教育和交流活动，以期改变人们，尤其是弱势群体的性行为方式；
- 二) 在各省创建并扩展就诊和自愿检查业务；
- 三) 采用综合分析方法以及扩大计划生育和生殖健康服务范围，加强性传播疾病的治疗；
- 四) 通过检查安全标准遵守情况、开展技术人员和医院班组培训，为确保血液处理安全创造条件；以及
- 五) 通过扩大观察站、开展血清流行病学研究以及国内艾滋病毒根源的次级测定研究，创建国内性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病跟踪评估机制。

#### E. 减轻传染病在家庭和社区层面造成的冲击

- 一) 在艾滋病毒携带者/艾滋病患者整体护理方面加强跨部门体制能力；
- 二) 制定和实施有关抗逆转录病毒疗法的国家政策；
- 三) 采用低成本技术进行艾滋病毒携带者/艾滋病患者诊断和追踪；
- 四) 促进艾滋病毒携带者/艾滋病患者人权保护活动；
- 五) 在艾滋病毒携带者/艾滋病患者护理、就诊和社会及心理支持方面，向非政府组织和社区组织提供更多支持；
- 六) 着重在社区层面建立为艾滋病毒携带者/艾滋病患者提供治标疗法服务的能力；
- 七) 推广治标疗法，即向儿童和年轻艾滋病毒携带者/艾滋病患者提供社会支持和专门的心理支持；以及
- 八) 倡导对艾滋病毒携带者/艾滋病患者家庭提供物质和经济援助。

#### F. 预期成效

183. 此战略意图在 2007/2008 年实现以下目标：

- 一) 性活动频繁人口普遍能够获得信息、教育和服务，其中包括避孕工具、就诊和自愿检查服务；

- 二) 易感人口的性传播疾病感染率降低 25%;
- 三) 艾滋病毒血液感染危险降低 1%至 3%;
- 四) 实现对国内艾滋病毒根源的血清流行和次级测定研究; 以及
- 五) 艾滋病毒携带者/艾滋病患者更大范围享受就诊、自愿检查、社会心理援助、抗逆转录病毒治疗以及其他基本服务, 包括医疗、教育和食品供应方面的服务。

184. 此战略的任务和目标同时与千年发展目标相吻合, 该目标预计到 2015 年控制住艾滋病毒/艾滋病的蔓延, 并扭转当前趋势。

#### G. 性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病

185. 此领域的方案在关于艾滋病毒/艾滋病的专门部分阐述。

186. 在卫生部直接管辖范围内, 应强调的专门举措如下:

- 一) 在综合症治疗方面对医疗技术人员进行培训;
- 二) 在提供输血服务的各省级医院和医疗机构中强化输血业务安全;
- 三) 提高专业医务人员对生物安全的认识, 避免院内疾病;
- 四) 强调性传播疾病的诊断和检查, 尤其是采用快速测试诊断梅毒; 以及
- 五) 支持采用抗逆转录病毒, 具体而言, 在预定孕期内提供抗逆转录病毒, 预防母婴纵向传播。

#### H. 体制建设

187. 鉴于居民对服务需求的提高, 本部分内容旨在加强省市级医疗机构的部门管理能力和决策权下放。方案应该寻求必要的技术支持, 弥补地方医疗机构的不足。通过在管理和战略规划方面的初步构建, 实现地方医疗队的强化。

188. 此部分还规定了对现行国家医疗政策的修改和调整, 以及制定医疗发展五年规划, 该规划将落实到当前方案中并纳入减贫战略框架内。

#### I. 预期成效

189. 为确保增加享受优质初级医疗服务的机会, 安哥拉政府确定了以下目标:

- 一) 降低 5 岁以下儿童的死亡率 (到 2015 年降低 75%)；
- 二) 降低产妇死亡率 (到 2015 年降低 75%以上)；以及
- 三) 遏制并扭转艾滋病毒/艾滋病、疟疾、结核病、锥体虫病和麻风病的蔓延趋势。

190. 2006 年政府工作计划总结指出，国家传染病概况显示，疟疾始终是致人生病和死亡的主要原因，占死亡率的 96.8%，就医率的 78%，住院率的 45%，产妇死亡率的 35%。冲突过后，人员和财物的流动增加使得传染病概况的变化凸现出来，这也是我们看到霍乱的迅速蔓延导致 2 715 人死亡的原因。

191. 经过疫苗战，脊髓灰质炎呈现受控趋势，有望在不久的将来予以根除。然而，出人意料的是，我们发现未被制服的脊髓灰质炎病毒重新出现在莫西科、罗安达、本戈拉和南隆达各省。医疗方面的投资中，95%以上主要来自于中国方面及其他欧洲来源。2006 年，政府通过国家医疗委员会机制进行了医院设备的集中采购，用于治疗以往需在国外治疗的疾病，主要是心脏外科手术等。医疗卫生部门改革中正在建设的有：可容纳 90 个床位的市级医院 13 家、可容纳 30 个床位的医疗中心 9 家，此外还有四家地区医院、两个疗养院和两所精神病医院正在恢复当中。医疗工作者新增了 44 071 人。霍乱的蔓延是由于防治措施不得力导致的；霍乱出现在从未报道过该病的省份；不稳定的基础公共卫生状况、获取饮用水困难、教育和预防措施方面的困难都是导致该传染病防治失败的原因。

192. 我们每个人都有一些心理上的问题，有必要请心理学家主要对曾经或正生活在战争最为激烈省份的安哥拉人民进行心理疏导。由于精神病医院和心理学家的缺乏，还无法对这些遭受心灵和身体创伤的病人进行医治。政府希望在其医疗现代化方案框架内额外建造两所精神病医院。

193. 安哥拉第 21-B/92 号有关国家医疗体系基础的法律规定了医疗政策基本路线，其中主要涉及卫生保健宣传和疾病预防，该法律确定了国家活动规划中的优先事项，确保分配资源和接受服务中的平等，倡导公民无论经济条件和居住地点如何，均平等享受医疗服务，制定针对儿童、孕妇、老年人和残疾人的专门措施，同时规定残废军人和工伤者享有优先权。该法律规定合理管理可用资源，确保医疗服务成效，促进个人和有组织的社区参与制定公共卫生政策和规划，鼓励医疗卫生教育以避免有害公共和个人健康行为的发生，激励医疗卫生领域干部培训和



私人研究，包括传统医学研究。国家医疗委员会具有调节、引导、规划、评价和检查职能，代表了关注医疗服务机构运转情况的各方；它属于政府机构。该委员会由医疗服务用户、工作人员、相关活动领域的政府部门及其他单位组成。

194. 安哥拉采纳了卫生组织的一套初级医疗护理方法。根据这套方法，同时考虑到千年目标，制定了一项加速降低安哥拉产妇和儿童死亡率战略计划（2005-2009年）。在安哥拉首都罗安达，现有一项旨在改善对居民的医疗卫生援助的试点方案。该方案由两方面组成：

- a) 公共医疗机构的恢复和再配置；
- b) 加强初级医疗护理，其中包括四小部分：
  - 一) 公共和私人合作医疗卫生援助；
  - 二) 流动医疗队；
  - 三) 社区参与（社区医疗保健代理人）；以及
  - 四) 充实有资质的人力资源（60名古巴医生）。

195. 与居民初级医疗服务相关的指标表明了令人担忧的状况。12至23个月（含23个月）儿童接种主要疾病（BC、DTP3、三型脊髓灰质炎和麻疹）疫苗的比率为将近27%，从最为贫困到条件稍好的社会经济群体，其比率在20%至35%之间变化（表7）。该指标在农村地区（18%）和城市地区（31%）也变化显著。关于孕妇健康，据估算，仅有45%的分娩得到了有资质人员的协助。此比率在第一个社会群体——即最贫困群体中缩减到了一半。同样，农村地区（25%）和城市地区（53%）的差异是众所周知的。<sup>21</sup>这些指标反映出公民的公共卫生状况脆弱不堪。因此，儿童和青少年死亡率居世界首位，并且根据社会经济群体的不同显现出巨大差异。从收入水平造成的两项指标的差别可以看出，极度贫困家庭的人口弱势程度很高，记录表明与相对富裕的群体相比，每1000名贫困家庭的新生儿中就会有83人在5周岁之前死亡。此一览表上的巨大差异显示出了有关最贫困家庭享受到最少的基础医疗卫生服务的指标。<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>

<sup>22</sup> 附件23：按地区列示的公共卫生指标一览表。

196. 有必要开展唤起舆论的行动，以便与过去五至十年相比，医疗卫生方面的各个比率——尤其是初级医疗护理方面的比率有所改善。

197. 在安哥拉，不满 5 周岁儿童的死亡率估计为每 1 000 例活产死亡 250 人，即四分之一的儿童未能存活满 5 周岁。此比率高居世界第三位，且相当于撒哈拉以南非洲比率的将近两倍。这场人类悲剧表明每年约有 181 000 名儿童死亡。1 周岁以下儿童死亡率和 5 周岁以下儿童死亡率——其中包含前者，这两个比率是用于衡量儿童健康和福利状况的主要指标。

198. 这些指标对医疗卫生状况的变化非常敏感，但同时也是一系列因素的最终结果，这些因素有医疗服务、水资源以及堆放废品的公共卫生方式、个人卫生和食品卫生、粮食安全、住房条件、家庭收入以及社区和家庭医疗护理常识和实践。该一览表忠实地反映出儿童健康状况以及社会发展水平。为在此地理范围内对死亡率进行分析，2001 年多指标类集调查报告将各省组合成地区。发现的死亡率水平在各个地区都非常高，尤其在西部地区（本戈拉和南宽扎），与国内平均水平相比高出了 26%。 预计的死亡人口绝对数量很大程度上受到各个地区人口的影响；首都和西部地区集中了全国预计年死亡人口的一多半。 在不满 5 周岁的儿童死亡案例中，三分之一发生在新生儿阶段（35%），26%出现在出生后阶段（1 岁至 11 个月），其余 38%则涉及 1 至 4 岁的儿童。总体状况表明，就安哥拉儿童死亡率的决定因素而言，环境卫生和污物排放能力缺陷、人口外流导致的公共卫生基础设施超负荷引发的环境问题比生物问题更为严重。关于 PAV 所针对的疾病，尽管困难重重，卫生部在国家脊髓灰质炎疫苗接种日已成功实现超过 90%的接种覆盖率。PAV 的不同抗原的常规免疫接种的覆盖率仍然较低，尤其是涉及到多剂量接种时，这表明公共卫生设施在整个国土上，特别是在农村地区的密度较低。多指标类集调查报告指出，母乳喂养得到保留：89%的儿童享受母乳喂养直到满 24 个月；然而，前 6 个月采用纯母乳喂养的比率仅为 14%。未满 6 个月的未能享受纯母乳喂养的儿童罹患腹泻或肺炎死亡的危险比享受到纯母乳喂养的儿童高出两倍。

199. 安哥拉产妇死亡率高居世界首位，据估算，每 1 000 000 例活产对应 1 500 例产妇死亡案例。从绝对数字上讲，此比率相当于大约每年有 11 000 名产妇死亡、造成 33 000 名孤儿。此悲剧为社会带来了一些有害后果，尤其体现在儿童生存和

照料方面。2001 年多指标类集调查报告显示，在国家范围内，有 61%的孕妇进行产前检查（卫生部倡导进行四次产检），仅 38%的分娩由有资质的人员参与进行。由医生进行产前护理的比率为 12%，涉及分娩协助的仅有 6%。育龄妇女的生育率平均为七个子女。三分之一的安哥拉妇女在 18 周岁以前就已经生育过子女。这一现实情况导致死亡危险更大，同时也导致产妇死亡率极高。

## J. 计划生育

200. 本部分涉及计划生育率以及女童就学率。已婚或同居的 15 至 49 周岁妇女当中采取避孕措施的仅有 6%：这几乎比撒哈拉以南非洲的平均比率——26%低四倍。国内对妇产科综合症的护理水平十分有限。出生时预期寿命为 40 岁，属于世界最低水平国家之一。

201. 弱势群体有以下几类：妇女、儿童、老年人、残疾人。2005/2009 年安哥拉母亲与儿童战略计划的开展提出了以下旨在快速降低死亡率的目标：

- a) 在全国范围内的城市和农村建设医疗机构；
- b) 不满 5 周岁儿童的死亡率降低 50%（每 1 000 例活产的死亡人数从 250 人降至 125 人）；
- c) 产妇死亡率降低 30%（每 10 000 例活产的死亡人数由 820 人降至 680 人）；
- d) 不满 5 周岁儿童营养不良比率降低 30%（营养不良比率由 31%降至 22%）；
- e) 提高和改善居民享受初级医疗护理的水平；
- f) 在本国降低出生率并开展计划生育方案，在中期内改善个人、家庭和集体的生活质量。

202. 派遣经过专业培训的人员到无法享受医疗服务的地区开展疟疾和腹泻疾病的治疗工作；采用一整套基本的家庭实际操作方法减少生病危险。

203. 确保家庭中对生病儿童以及孕妇或哺乳期妇女进行恰当的护理，分辨出各种综合症并及时送到医疗机构进行检查。医疗护理知识以广播节目和短片、讲座等方式在全国各个医疗机构进行传播，还有一些讲座在市场或社区进行。一些高水平的流动医疗队向大众提供预防服务，如疫苗接种、发放维他命 A、除虫、发放用杀

虫剂处理过的蚊帐、开展社区教育以及治疗疟疾和 DDA 等一些常见病。这些医疗队提供服务的对象是那些享受医疗服务有困难的社区。此外我们还注意到有一些非政府组织和教会组织也参与到了社区预防及护理服务当中。

#### K. 与卫生组织、儿童基金会、人口基金、CEE 和美援署的合作伙伴关系

204. 国际援助对此战略计划的实施起着重要作用，能够帮助卫生部在（卫生组织）计划的规划、实施和追踪方面提供技术支持。

205. 儿童基金会的使命是监督儿童的生存、发展和保护情况，同时也在技术和资金方面提供帮助。

206. 人口基金参与到生殖健康工作当中，特别是交流工作，旨在改变年轻人的行为方式，提供计划生育咨询和服务。

207. 与美援署和 CEE 以及其他技术和资金合作伙伴的合作情况见背景资料。

### 九、受教育权利

208. 独立之后，安哥拉政府立刻对教育给予了高度重视，在普及教育、受教育自由、教育的可获得性以及教育机会均等原则基础上，实现了小学一至四年的免费义务教育。在罗安达和其他城市中心，人口大量流入致使有必要将这个阶段的教育分成三组，以便每次都允许更多数量的儿童接受教育。借此机会，教育部门接受了大量的投资，以填补教师的不足和减少身处教育系统之外儿童的数量。安哥拉的教育体系曾十分薄弱，在 1970 年代初期文盲率大约达到了 85%。

209. 当时曾经多次开展成人扫盲运动，在工作场所、在军队和准军事部队中、在市场等地方，全国有大量的志愿者参加了这些运动。1979/1980 学年注册前六年教育的学生数量为 1 480 000 人。1975 年的入学率，主要是小学教育阶段的入学率，达到了 33%。中等教育和大学教育中的工人学员获准一段时间学习，另一段时间工作，这些都是带薪的。

210. 然而 1980 年代战争的爆发使得无论是从绝对数量或者是相对于该时期快速增长的适龄入学人口来说，入学数量都直线下降。从根本上说战争的直接影响是造成入学率低的原因，在农村地区，战争导致学校遭到破坏、校舍被废弃。相对于国家的广大适龄入学人口而言，国家在教育部门缺少足够数量的有资质技术骨干

是另外一个重要原因。在制造业逐渐被遗弃，破坏或搜掠的情况下，与教室、工作和教学条件相关的教育动产的缺乏以及教材的缺乏使得局面每况愈下。来自于其他部门的人，其中部分人没有任何教育经验，也被派遣来兼职完成教学任务。

211. 1995 年，教育部制定了一套详尽的本部门恢复重建计划，即国家教育体系恢复重建总体计划。该计划规定了体系重建、巩固和扩大三个阶段，目标是使小学教育的净入学率在 2005 年达到 67%，文盲率尤其是妇女文盲率降低约 50%。

212. 由于国内不安全因素和教育预算额缩减的影响，注册学生数量减少了大约 100 万。虽然在 1998 年小学教育入学人数已经达到 140 万，但根据教育部提供的数据，尽管小学教育入学人数增加了三分之二，2001 年的入学水平仍低于 1980 年曾经实现的入学水平。

#### A. 安哥拉教育状况分析<sup>23</sup>数据来源的限制

213. 教育部的数据来源很有限，因为教育部的省级领导部门已经有很多年无法从学校获取信息。就读私立学校的学生也不包括在官方数据统计内，该部门的学生数在私立学校 1991 年合法后增长很快。

214. 安哥拉的教育指标在撒哈拉以南非洲地区是最弱的。根据联合国指标，2000 年 15 岁以上人口文盲率为 58%，与此相对照的是撒哈拉以南非洲地区平均文盲率为 38%。多指标类集调查显示其数值有所降低，年龄为 15 岁以上的人口大约为 33%。妇女人口的文盲率更高（46%），并且超过 70%的妇女属于最贫穷社会经济群体。妇女人口中的高文盲率非常令人担忧，因为母亲的教育水平对孩子的教育和家庭的幸福有很大的影响。

215. 安哥拉的人口非常年轻：超过一半的人口小于 19 岁。2000 年，根据教育部的统计数据，学龄前人口大约占全国总人口的 17%，学龄人口（5-25 岁）大概占总人口的 42%。因此潜在的教育需求相当高。

---

<sup>23</sup> 这部分列示的统计数据主要源自《全民教育国家行动计划》，《改善教育系统综合战略》以及《2005-2006 年政府总体方案执行总结》。

216. 就读于正规教育体系的学生人数相当有限，2000年，年龄介于5至18岁的儿童，大约有25%从未上过学。当只考虑5到11岁的儿童时，这个比率还会更高（34%）。这反映了儿童入学较晚。事实上，2000年，年龄介于6至9岁的儿童只有56%就读于小学（第一到第四年）。相对于农村地区（大概44%）而言，这个比率在城市里更高（61%，并且在沿海的城市里相对更高）。需要指出的是，毛入学率<sup>24</sup>为75%，该数字表明有更年长的儿童接受该层次教育。在第二和第三阶段教育中（第五到第八年）入学的人数仍然很低，10到13岁的儿童只有17%的人在那些层次的教育中注册。在这些层次的教育中，男女生性别比例并不像在第一层次的教育中那样保持平衡。有21%的是男生，而18%的是女生。根据国家统计局的计算，2000年整个小学阶段（第一年到第四年）的毛入学率为54%。

217. 由于资金匮乏，教育的成效也非常差。在三个阶段的教育中，留级率非常地高（大概30%到35%）。这种情况不仅仅抬高了教育系统成本，由于学校网络资源的有限，也阻碍了更多新学生的入学。辍学率也非常高，平均高于30%。所观察到的三个层次教育的低成效主要是源于教学设备的缺乏，教师极度匮乏以及缺少相关的教材。同时还要指出的是女生的成绩呈下滑的趋势。

218. 至于人力资源方面，该部门涉及的主要问题在很多情况下是，教师在学术和教育学方面所受的教育水平很低。罗安达、卡宾达、乌伊拉和宽多-库帮戈省在1998年不具备初级教学资格的老师比率非常高（分别为50%、88%、93%和100%！）。缺勤（在基础教育阶段估计为40%）也是一个很严重的问题。教师的缺乏，尤其是在人口密集的沿海城市，更成为一个额外的限制因素。在第一阶段的教育中，每个老师平均要教45个学生，尽管不同地区学生数量会有变化，甚至在某些沿海地区会达到人均70个学生。而在南隆达、北隆达、莫西柯、库内内和宽多-库帮戈各省，教师的人均学生数量很少。

219. 在第一层次教育中，每个教室的学生数从40到70人不等（在城市中心更多），并且在第二和第三阶段教育中分别<sup>25</sup>为71到80人。

---

<sup>24</sup> 毛入学率对应某个教育层次中所有注册的学生数，用占该层次官方年龄组人口数的百分比表示（在此，年龄为6到9岁）。

<sup>25</sup> 参照关于教育的附件25和25A。

220. 总而言之，安哥拉教育体系仍然非常薄弱，这主要是由于可用的物质和人力资源质量和数量均很低造成的。

### B. 消除贫困战略框架内的教育方案

221. 继 2000 年在达喀尔召开的世界教育论坛上的磋商之后，安哥拉意识到了自己的责任，进而在 2001 年的 6 月和 9 月批准了两项规范性文件：教育体系基本法<sup>26</sup>和改善教育体系综合战略。前者确定了教育政策的总体路线和政府措施以及新教育体系的结构。后者则作为政府对该部门的战略导向工具，提供多元化的替代办法和教育方式，同时考虑到需要整合正式、非正式和非正规的教育方面的倡议，来发展具备包容性的综合教育体系，以推进全民优质教育。

222. 根据平等原则，政府的干预措施遵从以地域优先级为基础的战略。因此，第一组包括受战争影响最深的 6 个省，这些省的入学率最低：万博、比耶、尤盖、宽多-库帮戈、马兰热和莫西柯。第二组包括入学率在 40 到 60% 的省份：北宽扎、南宽扎、北隆达、南隆达、库内内和扎伊尔。第三组包括入学率高于 60% 的省份：罗安达、乌伊拉、卡宾达、纳米贝和本戈拉。

223. 基本法规定，教育系统包括三个阶段：小学教育、中学教育和高等教育。

224. 这三个阶段的教育之前是学龄前教育，它接收 6 岁以下的儿童。

225. 正规初级教育分为六级，即从第一年到第六年，并且在全国范围内都是免费和义务的。小学涵盖范围在各个省市<sup>27</sup>都有所保障。政府致力于减少游离于教育体系之外儿童的数量，得益于此项政策，纳米贝和卡宾达省没有一个儿童处于教育体系之外。<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> 《安哥拉宪法》，尤其是关于基本权利和义务第二编，规定在国家的支持下，家庭必须促进和确保儿童和青年接受完整的教育（第 29 条）。《教育基本法》的颁布正是为了呼应宪法中的这一条款。

<sup>27</sup> 成人教育在初级（扫除文盲和扫除文盲后）和中级阶段实施。

<sup>28</sup> 根据政府的公开消息。

226. 中学教育分为两个阶段，即中学教育第一阶段，分为三年：从第七年到第九年；以及中学教育第二阶段，同样为三年（第十、第十一、第十二年），旨在开展中等技术培训。

227. 改善方案的首要行动是确保普通教育子系统、教师培训子系统、职业技术教育子系统和成人教育子系统的学校覆盖范围。另外特殊教育方式、课程改革和管理机制方面的举措有助于提高各个子系统提供的教育服务的质量。

228. 需要注意的是，近期安哥拉政府在普及小学教育方向上迈出了重要的几步。在 2003 学年，教育部聘用了 29 000 名小学教师，这可以额外吸收大约 110 万名的学生，并且可以使入学率到 2004 年时超过 90%。

### C. 小学教育

229. 为实现确保全民享有高质量的小学免费义务教育的目标，为全民提供可以使大家的智力、身体、道德和公民义务和谐发展的教育，规定了以下干预措施：

- 一) 依靠当地材料和社区合作，以低成本进行基础设施建设，恢复、建设<sup>29</sup>和配备基础设施；以及
- 二) 根据当前的缺口和因学校网络扩展而产生的额外需求，供应书籍和其他基本教材（教师用书、书籍摘要和其他专门教材）。

### D. 成人教育和青少年融合、扫盲运动

230. 大约有 129 万的成人在 1976 年到 1992 年间开展的扫盲运动中注册就读。由于战争的重演，扫盲运动在 1992 年底几乎完全终止。很少有后续活动来巩固成人在扫盲运动中获取的知识，这就使得最近大约有 70% 的脱盲成人又重新回到文盲状态。

---

<sup>29</sup> 关于学校建设和位置地形，需要指出的是，有公共工程和城市规划部拟定的相关规范性文件文本，例如学校的建筑原型。



231. 如同在所有的非洲国家一样，在安哥拉，妇女文盲率明显地高于男子文盲率。据评估，该比率在 1995 年为 70%，这同样比撒哈拉以南非洲地区平均文盲率 53% 高出很多。

232. 基础教育和成人扫盲事实上成为了最有影响力的领域，并且对收入再分配和促进社会公平以及纠正区域不平衡和结构失衡有重大作用。

233. 成人教育子系统正处于重建时期，该系统数十年中致力于满足较少受到教育部援助的机构的利益，引起非政府组织和教会组织对其发展投入更多的注意。

234. 无论如何，以下各项工作正在进行当中：

- a) 制定小学和中学教育新大纲（扫盲过程中和扫盲后）；
- b) 制定小学和中学教材（教学大纲、学生手册、教师指南）；
- c) 扫盲方案和速成课程（与巴西和古巴合作）。

235. 以下措施已经在此范围内做出计划：

- 一）激励成人扫盲方案的开展，尤其是在高文盲率地区开展，并且对于妇女和复员军人以及因战争而流离失所的人的教育给予特别的关注；
- 二）在民间社会和其他政府机构的参与下，针对受益者的需求，在扫盲后阶段制定非正式综合教育方案，将这些方案与创收方案相连接，使这些受益者能够获得经济上的自主权（农业活动、捕鱼、小型企业管理和其他社区发展活动）；以及
- 三）为将无合法身份或流浪街头的儿童和青少年纳入教育体系，开展多功能学校和多功能教育中心的建设、恢复和装配工作。

#### E. 文盲和成人教育、继续教育统计数据

236. 据估计，15 岁以上人口中，超过 30% 的人是文盲（然而某些评估估计的文盲率接近 50%）。妇女中的文盲率更高，大约 50% 的安哥拉妇女是文盲。不过小学教育女生净入学率跟男生相差并不大。

237. 贫困状况和受教育水平之间存在非常明显的联系。在没有接受过任何教育的全部人口中，据估算其中 41% 为极度贫穷者。极度贫穷者就是那些相对来说经常参加扫盲方案和成人教育的人。

## F. 特殊教育<sup>30</sup>

238. 安哥拉特殊教育方式由 10 月 19 日第 56/79 号法令创立。对有特殊教育需求的人的帮助在国家特殊教育研究院的领导下，由十个特殊教育学校在 9 个省份提供。

239. 这些学校的分布如下：罗安达（2）、本戈拉（1）、乌伊拉（1）、本戈（1）、南隆达（1）、纳米贝（1）、马兰热（1）、宽多-库帮戈（1）、莫西柯（1）。还需指出的是，在所有省份都配备有综合教室和特殊教室。尽管如此，仍要补充的是，我们的学校数量依旧不足以接收有特殊教育需求的学生，并且没有适应这些学生的教学大纲。

240. 根据用来接收有特殊教育需求的儿童的教育机构的功能标准，我们可以肯定，相关设施是不足的，因为如果我们考虑到不同用户的特殊特点，为了对目标人群达到更好的教学、心理和医疗效果，那么我们就需要有学校、教授以及为各类用户提供的专门教材和普通教材。

241. 在 2006 年，我们在 18 个省份接收了 12 661 名学生，其中男生有 7 331 名，女生有 5 330 名。在册学生的主要问题为听力问题（3 273 名学生）、智力问题（2 429 名学生）和视力问题（1 179 名学生）。<sup>31</sup>

242. 为了能够享受特殊教育，在首都的儿童被送到罗安达的诊断与儿童心理救助中心。

243. 在其他省份，因为缺少诊断与儿童心理救助中心，这些儿童接受由一组具有在特殊教育领域有经验的专家和老师提供的诊断性疗程。

244. 虽然缺少信息并且在涉及这些问题时人们很敏感，但需要认识到将这些需要接受特殊教育的儿童带进我们的学校已经是非常必要的。

---

<sup>30</sup> 详见附件，该附件包含了关于特殊教育网络的信息，以及每个省每年注册的学生数和关于安哥拉残疾人数的估算。

<sup>31</sup> 关于入学机会，必须强调在大约 300 000 名需要接受特殊教育的儿童中只有 10%的人入学。

245. 为特殊教育方法规定采取的措施如下：

- 一) 借助于建筑和坡道，改进残疾人进入学校和公共服务场所的道路；
- 二) 将有特殊教育需求的学生纳入正规体系；以及
- 三) 开展手语的定义和采用方面的研究。

### G. 教师培训

246. 我们希望能够尽快地培养出必需的教学人员以便消化人群中潜在的教育服务需求，尤其是考虑到普及小学教育、扫盲和将有特殊教育需求的儿童纳入体系。因此，考虑到振兴和扩张教师，尤其是小学教师的基本教育和继续教育，我们准备采取以下措施：

- 一) 所受学校教育低于担任公职所需教育年限的教学人员的进修，目的是能够胜任和从事教师职业；
- 二) 单一教师制度下针对六年的小学教育对教师进行的培训；
- 三) 对从事六年制小学教育的教师进行终身培训和知识更新；
- 四) 对从事中学第一和第二阶段教育的教师进行基础培训；
- 五) 对从事中学教育的教师进行终身培训；
- 六) 教师基础培训课程的调整；
- 七) 小学教师培训人员的培训；
- 八) 在教育改革框架内逐渐建立中等师范学校；
- 九) 创建为在农村地区工作的教师提供多种培训的师范学校；以及
- 十) 为非高等教育的、不符合职业要求的教师创建教师资格考试制度，并建立伴随职业生涯的培训。

247. 在所有的省份都有教师培训学校。课程分四个学年开展。未来的教师们在这第九学年，也就是中学第一阶段教育结束的时候被录取。在完成这些学业后，这些候选人获得小学（第一到第六年）教师的资格或者中学（第七到第九年）第一阶段教师的资格。

学校数量	培训过的教师人数				
	1978-2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
37	21 282	5 003	2 921	4 145	7 200

教师工资水平和其他公务员的工资水平一致。

#### H. 教育中的地区性别比例失调<sup>32</sup>和分析

248. 关于学校中性别比例失调的基础分析，关于使父母提高对儿童尤其是女童入学问题的认识的工作的具体结果，我们要指出的是，这方面的认识正在得到提高，但我们并没有掌握这些活动所带来的影响的具体结果。

249. 教育部和多指标类集调查的数据显示，女孩与男孩相比在接受教育方面更具轻微的劣势，尽管这种不平等没有以前严重并且没有大多数撒哈拉以南非洲国家严重。

250. 根据多指标类集调查，与男性相比，更多的女性（19岁或更大）从来没有进过学校（43%）并且只有18%的女性能读到四年级以上（男性：38%）。

251. 根据18个<sup>33</sup>省份中9个省份的数据，1994/1995学年，女孩在基础教育第一级中占48%，在第二级中占49.6%，在第三级中占48.5%。罗安达在这些数据中占了很大的部分并且该省有更多的女孩注册入学（50.1%的女孩和49.9%的男孩），这些情况使得数据中女孩的比例稍有夸大。

252. 然而，相对于撒哈拉以南非洲地区的比例，这些百分比还算高的。在撒哈拉以南非洲地区，女孩在前六个年级的就读率只有45.6%。

253. 与沿海省份或临近省份相比，在某些内地省份，性别比例失调更为严重。这一问题反映出了在总体发展和教育投资上的地区不平等。

254. 这些对照显示了农村和城市地区间教育的不均衡。另外城市中大于19岁而从没上过学的成人有18%，而这一数字在农村地区为41%。

---

<sup>32</sup> 参见关于教育的附件24。

<sup>33</sup> 本戈拉、比耶、乌伊拉、北宽扎、罗安达、南伦大、马兰热和墨西哥。

## I. 入学和辍学或复读率<sup>34</sup>

255. 考虑到最近进行的研究和没有进行过人口普查，我们估算有 880 000 到 1 000 000 名儿童游离于教育体系之外。

256. 11 岁以下的儿童中，大约有 34%的人从来没有进过学校。从来没有进过学校的个人比例在农村地区（42%）比在城市里（24%）更高，而在某些最为贫穷的地方该数字高达 50%。

257. 适龄儿童入学的百分比或者是净入学率是另外一个显示入学水平的指标。小学教育第一级（第一到第四年）的净入学率大约为 56%。首都地区和其他城市地区比农村地区更易入学。极穷家庭和最富家庭间的不平等是非常巨大的，因为 100 个来自贫穷家庭的儿童中有 35 个可以上学，而这个数字在来自高收入家庭的儿童中会上升到 77 个。

258. 城市公共教育体系的两个特点——极高的辍学率和极低的升学率损害了在人口中占大多数比例的最贫困阶层利益。这使得这些家庭变得更加贫困，因为其剥夺了这些家庭更年轻一代的社会流动，也就是入学以及与之相关的结果，更好的工作机会和收入。进入到教学体系以及最终进入到第五年、第六年或第七年级的儿童的百分比指标是一个显示入学机会以及家庭生活条件的良好结构性指标。首都地区的研究显示了巨大的差别。100 个学生中有 78 个可以进入到第七学年。与之相对照的是，在其他城市和农村地区，这个数字分别只有 65%和 64%。农村和其他城市地区基本没有差别。然而，该指标在不同收入水平的家庭上的差别非常巨大：100 个穷人孩子中只有 33 个可以进入到第七学年，而在最富有家庭中该比例为 100 个中有 81 个。

259. 安哥拉升学率非常低下。在 100 个第一学年注册学生中，只有 30%升入第四年，15%升入第六年。第一年的留级率超过 30%。

## J. 公民接受母语教学的情况

---

<sup>34</sup> 参见关于教育的附件 26。

260. 各民族语言被引入到教学体系当中，以期改善教育的提供和质量，防止母语为非官方教学语言的儿童在语言上受到排斥。在现阶段，民族语言的引入涉及到安哥拉使用最广泛的六种语言，即：kimbundo、kikongo、umbundo、cokwe、kwanyama 和 bunda。

261. 随着该方案的落实，自 2007 年起，小学教育中开展的民族语言实验拥有包括 8 名主管、120 名经过 BTL (Betthrough to Literacy, 即阅读和写作创新) 方法培训的教师在内的工作人员、在全国不同语言地区选出的学校以及用六种民族语言和葡萄牙语编写的教材，特别是：

- 一) 教师指南；
- 二) 学生手册；
- 三) 对话卡片和提示牌；
- 四) 一块垂直教学板；
- 五) 语音表；
- 六) 学生和教师用的成语规则；
- 七) 十本阅读书籍。

262. 伴随方案的实施，政府还力图缩小农村地区男生和女生之间的现有差距，而语言因素始终构成享受受教育权利的瓶颈，这一点尤其体现在国家最偏远地区。

#### K. 普通教育中的私立学校数量：入学困难

263. 罗安达省：321 所；本戈拉省：8 所；威拉省：13 所；卡宾达省：5 所；万博省：4 所；Luanza 省：3 所；南隆达省：4 所；北隆达省：2 所；莫西柯省：4 所；北宽扎省：2 所；扎伊尔省：1 所；纳米贝省：3 所；库内内省：1 所。

264. 就读私立学校最大的困难在于高收费与学生家庭低收入的不相容：私立学校的月注册费在 50 至 150 美元之间。

#### L. 现有的学校网络：学校建设和维修<sup>35</sup>大纲改革

---

<sup>35</sup> 参阅有关教育的附件 28。

265. 为改善全体公民受教育状况，正在着手开展一项教学体系改革。改革的基础包括教学大纲、学生手册、教师指南的结构调整以及教学机构建设。

266. 普及基础教育的任务只有依靠分阶段结构调整才能完成。在第一阶段，为确保儿童与学校之间的联系以及教育的普及，应采取一些有冲击性的措施：

一) 引入基础训练的目标概念，快速实现教师的培训，以便使更多儿童接受教育；以及

二) 实行学年短期弹性制，以便在一年内完成两学年的课程（速成）。

267. 为逐步提高教学质量，我们提出了结构更为合理的改革方案，在经济与社会发展进程中造就具备必要的协作能力的人才：

一) 制定学前教育子系统条例、设计以幼儿教育需求为核心的方案；

二) 在学习计划中纳入民族语言这一身份和社会文化发展因素；

三) 在基础教育中发展计算机教育；

四) 针对教师、教育负责人和学生开展预防性教育方案，强调初级医疗护理和大规模地方病的防治，特别是艾滋病毒/艾滋病的防治；以及

五) 在巩固民族和解与团结的期许下，开展以宽容、相互谅解、防止暴力冲突为内容的教育方案。

#### M. 行政、管理和检查

268. 作为对本部门发展进程的支持，规划了以下措施：

一) 在教育规划、行政管理和检查方面改进方式、方法和现有程序，同时根据政府地方权力下放政策设计新方法；

二) 通过采取组织、管理和监督措施，支持体系扩展以及教学质量提高，进而强化各级教育行政管理机构的体制能力；

三) 在国家规划管理之外支持当地的规划管理举措；

四) 改善基础教育教学机构的教学环境，促进人文、物质、教学和社会各方面条件的改善；

五) 对学校网络进行重组和巩固，纠正现存地理上的重大失衡现象；以及

六) 制定并实施国家全民教育计划。

#### N. 预期成效

269. 为确保 2015 年实现教育普及，安哥拉政府制定了以下目标：

- 一) 确保全国范围内 100%实现对儿童的指导和教育援助，其中儿童年龄结构中包括幼儿；
- 二) 降低成人文盲比率；
- 三) 降低妇女文盲比率；
- 四) 以实现全国教育普及为目的，将所有小学教育以及中学第一和第二阶段教育适龄儿童纳入受教育范围；
- 五) 将女童毛入学率和净入学率提高到 100 %；
- 六) 国家以及社会团结组织提供正规和非正规指导和教育援助，消除“流落街头儿童”的现象；
- 七) 消除辍学率，提高教学效率；以及
- 八) 将女童留在学校并升级的比率提高至 100%。

270. 为实现后三项目标，已经开展了一个教学体验方案。

271. 该教学体验方案始于 2006 年：目前涵盖 12 个省（罗安达、本戈拉、比耶、卡宾达、威拉、宽多-库帮戈、南宽扎、南隆达、马兰热、莫西柯和威热），旨在防止辍学、增加和改进学习能力以及对抗和减少贫困。该方案使 300 所小学中共计 590 000 名学生受益。

#### O. 基础和中等职业技术教育

272. 最显而易见的制约因素在于人力资源的质量和数量，以及中学数量的不足，现有的基础设施不足以接纳小学毕业的学生。

273. 根据地域划分，我们已经将面向从未接受过学校教育或中途辍学青少年的中学职业培训设施的扩展问题纳入考虑。十三所综合理工学校正在建造当中，不久将投入使用。除中级课程以外，这些学校还将开设基础职业培训课程，以便容纳相关人员。

274. 不能说人人都能接受这种教育，但目前共有 65 000 名学生接受该教育；得益于上述 13 所学校的落成，预计到 2008 年将有大约 80 000 名学生接受该教育。



275. 目前存在 80 所培训期为四年的中等技术学院，但其中 2 所停止了运转。罗安达这一最大的人口中心拥有 30 所学院，其他各省平均拥有 2 到 3 所学院。

276. 中学教育也是免费教育。与中等技术培训并行的还有为期六个月到两年的职业基础培训。

277. 在工艺方面现有面向全国年轻人进行职业培训的 MAPESS 方案。培训涉及的领域有计算机、细木工、建筑电力、管道安装、制锁业、建筑业、汽车电力、切割和缝纫、农业、机械以及车辆制造业和手工业。

278. 到 2007 年 12 月，政府将通过公共行政、就业及社会安全部（MAPESS）以及各省政府建立 52 个工艺培训大楼。此项目属于新近启动的国家工艺培训方案的范围。随着上述培训大楼的投入运行，每年将培养出涉及 11 个领域的 15 552 名人才。该方案旨在向市郊及农村地区的年轻人提供职业培训的替代教育，以便其融入就业市场，通过促进面向大众的职业培训活动，促进自主就业和专业协会的发展，减少农村青年向城市迁移，降低犯罪率，创造更多就业机会，与贫困作斗争。

279. 艺术领域的技术培训在 2006 年成为优先事项。新教师公开竞聘上岗确保了戏剧、音乐、舞蹈和视觉艺术方面的教育得以延续。尽管如此，2006 年仍然遭遇了学生数量大幅度下滑，究其原因，现有基础设施状况的恶化造成了基础设施不足，为此国家舞蹈和音乐学校没有招收九年级学生。

280. 此外教育部在 2006 年还启动了一个名为“Construindo Talentos com a História das profissões”的项目。

281. 该项目目前处于试点阶段，牵涉到五所学校的 250 名学生。这是一个涉及基础职业培训特定领域的校外项目，其技术和教学提案已获得教育部批准。第二阶段的目标是纳入除罗安达以外国内七个省共 4 500 名青少年。该项目将从青少年中学第一阶段教育着手，旨在激发他们对技术职业的兴趣，同时有利于获取专业资格，鼓励年轻人从就业着眼——即从就业市场的角度做出职业生涯选择。

#### P. 安哥拉高等教育<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> 参阅附件 n°。

282. 高等教育分为：

- a) 学位教育；
- b) 研究生教育。

283. 学位教育分为：

- a) 业士学位
- b) 学士学位

284. 研究生教育分为两类，即：

- a) 学术研究生；
- b) 职业研究生。

285. 学术研究生教育分为两级：

- a) 硕士研究生；
- b) 博士研究生。

286. 职业研究生教育包含专业方向。

287. 高等教育可以由以下机构进行：

- a) 大学；
- b) 科学院；
- c) 高等学院；
- d) 高等学校。

288. 6月22日第2/01号法令，即高等教育子系统一般标准，第8条第1和2款（入学资格）规定：

- 一）（普通、技术或师范类）中学毕业或同等学历，根据主管部订立的标准，证明有能力继续接受高等教育的候选人拥有高等教育入学资格。
- 二）前一项所述之能力证明依每科或每组课程而定，并由教育和文化部统管。

#### 1. 摘要

289. 实践证明，国家现有的基础设施与日益增长的希望进入该教育子系统就读的候选人数量不兼容，导致上述几项规则无法实施。

290. 鉴于上述概况，要在全国范围内创建高等教育子系统体制和教育基础设施，以满足随高等教育合格候选人增多而涌现出的需求。

291. 一项高等教育发展计划规定创建其他高等教育机构，增加公共高等教育服务。与此同时，现有以下高等教育机构：公立大学和 ISPRA PIAGET、独立大学、卫理公会大学、帕兰卡公立大学、天主教大学。<sup>37</sup>公立大学的常规教育是免费的，夜校教育则需要收费。公立大学的月平均费用是 150 美元。私立大学的月平均费用是 250 北美美元。

292. 同样在上述规范性文件（高等教育子系统一般标准）中，第 10 条第 1 和 2 款做出了以下规定：

- a) 国家鼓励和支持在公私实体机构之间发起合作，以期激励科学、技术和工艺发展；
- b) 国家创造必要条件推动科研事业，促进高等教育及其他相同使命机构的研究活动。

## 2. 摘要

293. 在安哥拉高等教育现状的基础上，可以肯定的是，该教育子系统没有足够的经费开展科研活动，无论公立大学还是私立大学，甚至国家现有的研究中心，都不具备管理科研工作的总体规范。在上述高等教育发展计划框架内，规定了一些举措，给名为“促进学术与教学活动”的工作指明了方向，该促进活动提倡为将良好的科研氛围制度化创造有利条件。

294. 最后，上述法令（高等教育子系统一般标准）第 3 条（特殊原则）及其各款规定：

295. “在教育系统基本法规定的基本原则的前提下，高等教育子系统特殊原则有：

- a) 学习、教学、研究和传播文化、思想艺术、科学技术自由；
- b) 教学机构实行民主管理；
- c) 确保教学质量标准，因而开展管理人员培训，落实研究工作；
- d) 科学技术研究自由；

---

<sup>37</sup> 参阅有关资料附件 29。

e) 教育与教学相联系、科学与技术相联系、工作与社会实践相联系。”

### 3. 摘要

296. 法律中表述的自由的概念是环环相扣的一个整体，旨在确保安哥拉高等教育机构不受任何制约地充分开展工作。

#### Q. 国家预算比率

297. 随着武装冲突的终结和教育部部门投资方案的开展、国家全民教育计划以及教育体系改进综合战略的制定，教育部门的预算费用大幅增长。

298. 过去五年间教育预算比率发展变化情况如下：

a) 该比率自 2002 年的 6% 发展到 2007 年的 9.8%。在过去一年中，从绝对值来讲，教育功能预算为 1 700 000 000.00 美元（壹拾柒亿美元整）。

299. 已向各省政府发放经费用于总体社会部门支出（居民社会服务改善项目），同时增加了教育部投资预算。

#### R. 行使受教育权利方面的国际援助

300. 面对战后现实状况，从提供优惠融资到亏本的融资，多家国有或私人机构以各种形式表现出团结一致。

301. 例如在教育部门，管理人员培训及建设、扩大和整修校舍成为可能，总体来讲，这些都得益于外部援助。

302. 有必要在此指出，在多个国家提供的用于安哥拉管理人员培训的双边类型援助中，日本和葡萄牙提供的无偿援助用于建造和扩建学校，西班牙的援助用来建造了一所印刷工艺学校，此外教科文组织、儿童基金会、欧洲联盟以及其他非政府组织的援助被用来培养培训人员以及投入到学校建设和配置当中。

303. 尽管额度不大，上述援助仍然为填补某些空缺做出了贡献，由于可用资源的匮乏，如果没有这些援助，教育部单纯依靠自己的力量将需要更长时间来补足。

304. 从社会角度来看，得益于国外援助，基本上游离于教育体系之外的儿童数量有所缩减，有利于减少青少年犯罪，同时在最广泛领域内增加经过培训的技术人员数量，进而降低失业率。

305. 合作带来的经验交流改善了工作质量、效能以及教育体系效率，借此将获得的知识与安哥拉社会现实相结合。

306. 在文化方面，在知识领域存在文化共生的现象，这是管理人员到国外接受培训的结果。

307. 同一活动有可能采用不同的技术开展，这取决于每个技术人员求学的国家，这本身是一个有附加值和充满文化底蕴的因素。

## 十、参与文化生活的权利

### 立法措施一

308. 在文化方面，<sup>38</sup>现有指标表明，无论基础设施建设还是图书馆的读者亦或博物馆参观者数量方面的发展都依然缓慢。然而，国家戏剧、舞蹈和音乐学校的注册学生数量增长飞速。

309. 仍然是在文化领域，莫西柯、北隆达和南隆达省戏剧和舞蹈团的 120 名技术人员（导演和编舞）参加了一个以戏剧、舞蹈和音乐为主题的文化行动主义地区研讨会。与此同时，一个文化遗产市政管理培训研讨会在卡宾达省召开，与会者是来自各省会城市的技术人员。在马兰热省，来自马兰热、北宽扎和本戈省的 51 名雇员参加了档案组织和管理研讨会，此外在图书馆领域，对来自各公立图书馆、罗安达社会项目以及国家图书馆的读物推销员进行了培训。

310. 至于体育方面，<sup>39</sup>除了在各种形式的国家和国际赛事中取得的优异成绩之外，还应指出的是，参与运动人数以及基础设施建设都有所增加，且这将在 2006 年再度得到加强。

---

<sup>38</sup> 参阅有关文化方面的附件 30。

<sup>39</sup> 参阅有关体育方面的附件 31。

311. 2006 年召开了第三届国家文化学术研讨会，该会议探讨了安哥拉文化政策和文化发展方案。此外还继省市级各阶段之后组织了国家音乐盛事“变幻 2006”。同时还要指出，2006 年的狂欢节有 135 230 人组成的 1 400 个团体参加，无疑是全国人民最盛大的节日。在民族语言价值开发方面，在卢班戈举行的研讨会上编制了 nyaneka-humbi 语字母表。

312. 要强调指出，在青少年执行方案<sup>40</sup>框架内，减少青少年之间不容忍气氛活动以及开展青少年之间合作活动的受益人数相当多。相反地，已建成的青少年活动场所数量以及青少年扫盲队和地区青少年住宅自建队的组建仍有待提上日程，预计此状况会在 2006 年得到改善。

## 十一、民间社会

313. 除了 1992 年的宪法之外，另外还有如下三个法律文件来管理协会和非政府组织在安哥拉的活动发展：

a) 第 14/91 号法律，或称协会法，确定安哥拉各协会和非政府组织的运行基础；

b) 非政府组织条例（DL n° 84/02）规定了被看作是结社团体的非政府组织的运行；

c) 关于公益事业的法律（第 5/01 号法律）为一个协会或非政府组织获取公益事业组织的身份提供或创建法律机制；

d) 没有任何专门文件规定非政府组织在地区和本地或省级范围内的运行。

314. UTCAH，一个致力于建立本国和外国非政府组织间联系的政府机构，将于今年结束它的任期，它已经开始对第 14/91 号法律的修订和法律补充。该修订旨在修正某些仍然存在的漏洞，以便允许所有的部门从应急性组织过渡到发展性组织。

315. 同样必须指出的是，在安哥拉现行的民间社会法律中，存在一部单独的专门法律，用来指导和管理如父母委员会、农民协会、居民委员会之类的某些类型的协会。

---

<sup>40</sup> 参阅有关文化方面的附件 32。

316. 以上这些关于协会的一般性法律相对而言比较知名，而部门性专门法律则几乎很少为人所知。

317. 安哥拉的和在安哥拉的非政府组织/民间社会组织日益介入推广活动，尤其是通过部门活动网络。因此我们可以说，安哥拉拥有多样化的民间社会。

318. 在正式的网络之外，民间社会组织之间也存在着非常活跃的讨论，其主题包括MD、减贫战略、反腐败斗争、透明化以及善治、土地问题、性别问题、艾滋病毒/艾滋病、儿童权益、青少年犯罪、失业、全民教育、再就业、民族和解和选举问题等。有迹象表明非政府组织的工作已经开始产生一定影响：土地法改革，出版法和收到的协会法提案，该法律正在修订中。

319. 同样，在尊重被拘留者的人权方面开始有所改善，且不仅仅只是在这一方面，这都是因为一段时间以来在非政府组织/民间社会组织的参与下对政府当局、司法当局和警察当局等所做的工作。

320. 考虑到非政府组织/民间社会组织的情况，是时候应当设计并拟定一个关于税制改革的研究项目和一个关于设立一个专门的技术和科学方面的文献中心的研究项目了，该研究中心的使命是从影响这些部门的政策的途径和方式的角度，揭露和研究税制或社会方面的问题或现象。

321. 当前针对非政府组织/民间社会组织的管理和职责的立法正处于开始阶段，目前来说还不能保证这些机构向成员、相关民众、国家机构和国内外捐赠者适当、自由、公开地提供有关其职责和管理的账目。

322. 至于冲突后时期对非政府组织/民间社会组织的供资，环境更加严酷，因为紧急时期存在的人道主义资金已经枯竭，导致大部分捐赠者在安哥拉重建方面的战略方针不一致。尽管如此，这段时间以来可使用资金减少现象呈上升趋势，而某些资金被直接投向政府机构。

323. 安哥拉非政府组织/民间社会组织在征集基金方面经验很少，这是因为它们很少接受国际上同类机构的培训，不仅如此后者还针对安哥拉非政府组织/民间社会组织展开不正当的竞争，使它们在公众舆论中的口碑下降，并且无法与主要且最强有力的捐赠者进行近距离接触。

缩略语表

首字母缩写词

AAA - 安哥拉的今天和明天  
AIDI - 儿童疾病综合救助  
ANDA - 安哥拉全国残疾人协会  
ANIP - 国家私人投资办事处  
CDC - 《儿童权利公约》  
CEDAW - 《消除对妇女一切形式歧视公约》  
CIRPS -  
CNLS - 国家艾滋病防治委员会  
CNRF - 国家植物基因资源委员会  
DDA - 也是一种疾病  
DOT - 直接观察治疗法  
DRA - 一种疾病  
DRP -  
ECP - 减贫战略  
ENSA - 安哥拉国家保险公司  
EPAL - 罗安达供水公司  
ARE -  
EPE - 研究、规划和统计办公室  
HDR -  
IDA - 农田开发协会  
IDCP -  
IDF - 林业开发协会  
IDH - 人类发展指数  
IDR - 农村发展指数  
IFAL - 地方行政管理培训方案  
ICA - 安哥拉地理和地籍研究协会  
IIA - 农学研究协会



IIV – 兽医研究协会  
INC – 国家谷物协会  
INE – 国家统计局  
INSP –  
INSS – 国家社会保障协会  
IPCVD – 生活条件优先调查  
LT – 劳动基本法  
LOTU – 国土整治和城市化法  
MAPESS – 公共行政管理、就业及社会保障部  
MAT – 国土管理部  
MECANARO/EP –  
MED – 教育部  
MICS – 多指标类集调查  
MILLENIUM BCP INVESTIMENTO – Banco Millenium de Angola  
MINADER – 农业及农村发展部  
MINARS – 援助和重返社会部  
MINOP – 公共工程部  
MINSA – 卫生部  
MOVICEL –  
MST – 性传播疾病  
NBSAP –  
NEE – 特殊的教育需要  
NEPAD – 非洲发展新伙伴关系  
OAA – 安哥拉律师公会  
OIT – 国际劳工组织  
OMS – 世界卫生组织  
ONG – 非政府组织  
PAN/EPT – 国家行动计划/全民教育  
PB –  
PEN – 国家战略计划

P – 政府整体方案

PIB – 国内生产总值

PIP – 公共投资方案

PNB – 国民生产总值

PNLRF –

PNUD – 联合国开发计划署

RDC – 刚果人民共和国

SADC – 南部非洲发展共同体

SENSE – 国家种子服务部门

SIDA – 艾滋病

SPM –

SVA – 安哥拉兽医服务部门

TELECOM – 安哥拉国家电信公司

UNAIDS – 联合国艾滋病规划署

UNESCO – 联合国教育、科学及文化组织

UNFPA – 联合国人口基金

UNICEF – 联合国儿童基金会

UNITEL –

VIH – 艾滋病毒