



---

人权理事会

普遍定期审议工作组

第十三届会议

2012年5月21日至6月4日，日内瓦

根据人权理事会第 16/21 号决议附件第 5 段提交的  
国家报告\*

菲律宾

---

\* 本文件接收到的文本翻译印发。文件内容并不意味着联合国秘书处表示任何意见。

## 一. 方法

1. 本报告在总统人权委员会秘书处的监督下，在外交部与司法部的协助下编制。
2. 从政府有关机构收集了最新的数据，人权委员会，广大民间社会组织和非政府组织，以及青年与学术界参加了报告草案的一系列磋商。<sup>1</sup>
3. 参照了人权理事会第 17/119 号决议通过的拟定普遍定期审议资料的准则。
4. 菲律宾共和国政府重申继续致力于遵守其为缔约国的有关人权条约所规定的各项义务。菲律宾政府根据其作为责任承担者履行主要作用不断实现与持续扩大人权的原则，努力使国内法律与这些条约保持一致。

## 二. 自上次普遍定期审议以来的发展情况

5. 报告这一部分载有菲律宾政府按照宣传人权的重大战略轨道最近实施的各项政策、方案、项目及相关行动，其中包括：
  - 将人权主流化，使其成为良好有效治理的工具；
  - 深化和扩大政府对人权的承诺；
  - 大踏步地增进经济、社会和文化权利；
  - 持续不断地努力促进部门权利，特别注重妇女与儿童的权利；
  - 为进一步保护公民和政治权利建立各种辅助机制。

### 将人权主流化使其作为良好有效治理的工具

6. 贝尼尼奥·西梅翁·阿基诺三世于 2010 年 6 月走马上任，提出了一项称为《与菲律宾人民的社会契约》的 16 点议程，确认了进一步增进和保护人权的关键领域。
7. 这些领域包括反腐败运动；就业赋权；将教育作为实现人的发展的中心战略；提高和保护公共卫生；平等诉诸司法；法治；促进农村发展；减贫能力建设；私营部门参与；国内就业以抗衡海外移民就业；健全公共服务；机构专业化；性别平等；公正和平与纠正对棉兰老岛人民的忽视；城市发展；可持续使用自然资源。
8. 第二个《菲律宾人权计划》(2012 至 2017)的主题是“在发展与治理中实施人权主流化”，该计划反映了阿基诺总统的 16 点社会契约，规定了人权在政府和菲律宾社会主流化的轨道。在总统人权秘书处监督之下起草的《菲律宾人权计划》。《计划》涵盖了菲律宾政府履行其国际人权条约之下各项承诺的行动方针。

9. 2011 至 2016《菲律宾发展计划》是该国政府经济和社会增长议程的蓝图。菲律宾政府还通过这项《计划》在制定机构政策、计划和方案时将人权纳入主流。《菲律宾发展计划》在发展中采用基于人权的方针，将其作为主要的指导原则之一。

10. 为大张旗鼓地庆祝《世界人权宣言》60 周年，于 2008 年 12 月 13 日颁发了第 249 号行政令，指示执行机构解决有关人权的问题，例如菲律宾司法系统须快速解决侵犯人权的问题，在和平、秩序和国内安全行动中遵守人权，按照菲律宾司法制度开展人民权利的教育运动，加强人民能够随访律师和律师助理，在安全部门和学生与青年中加强拥挤人权者队伍，改进教育系统，建立人权教育的中心。

11. 该项行政令还要求根据以人权为基础的发展方针全面制定国家的发展政策、计划和方案。强调特别注重脆弱群体，如妇女、土著人民、武装冲突中的儿童与触犯法律的儿童、海外返回工人，注重除贫、提供适当住房、地方政府在人权信息宣传方面的责任。

### 加深和扩大政府对人权的承诺

12. 2011 年 8 月，菲律宾批准《国际刑事法院罗马规约》。菲律宾政府在批准《罗马规约》之前早已将其精神纳入国内法律，如于 2009 年 12 月通过了《第 9851 号公共法》，或“关于反国际人道主义法、种族灭绝和其他反人类罪的菲律宾罪行法”。在促进《罗马规约》与国内法统一，推动《罗马规约》的批准方面，人权捍卫者发挥了关键作用。

13. 目前正在严肃审议是否有可能批准其他条约，如《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。2011 年 7 月，在菲律宾参议院提出了一项提案，该项提案采用了《公约》所规定的被迫失踪定义，并还规定了防止措施和对受害者的赔偿。

14. 2011 年 5 月，菲律宾批准了 1954 年《关于无国籍人地位的公约》，授予无国籍人员享有该国领土内通常外国人享有的同样待遇。

15. 菲律宾继续根据 1951 年《关于难民地位的公约》，坚持肩负保护难民和流离失所者的责任。根据 2009 年该国政府与联合国难民高级专员，国际移民组织之间签署的协定，为保护在一庇护国受到驱回威胁或在向第三国定居之前需通过菲律宾过渡的难民建立了紧急过渡机制。

16. 菲律宾在东南亚地区，特别通过东南亚国家联盟社会文化共同体的愿景，促进人权。在 2011 年 11 月 17 日至 19 日在印度尼西亚巴厘岛举行的第十九届东盟峰会上，菲律宾在对促进和保护人权具有影响力的若干关键领域内发扬了表率作用。

17. 这些领域包括移徙工人保护，特别是起草了《东盟关于保护和增进移徙工人权利的宣言》的实施议定书。该项《宣言》于 2007 年在宿雾菲律宾担任东盟主席时通过；食品安全，特别是批准了《东盟加三国应急稻谷储备协定》；灾害管理，特别是批准建立东盟人道主义援助中心的协定；教育，和确保实现千年发展目标。

18. 2011 年 11 月，菲律宾接待了来访的缅甸人权委员会。这个新建立的缅甸人权机构努力向菲律宾学习人权方面的经验。这次访问提供了一个机会得以使人权委员会、总统人权委员会、菲律宾妇女委员会、儿童福利理事会、以及非政府组织和民间社会组织，（例如 Ateneo、人权中心、儿童权利公约联盟、消除对妇女一切形式歧视公约监督、以及人道主义法律援助基金）进行互动。

19. 2012 年 1 月，菲律宾接待了起草《东盟人权宣言》的东盟工作组。

### 大踏步地推进经济、社会和文化权利

20. 2011-2016《菲律宾发展计划》通过各项关键性的战略实施总统的《社会契约》，采取实现各种千年发展目标，大规模减贫，创造就业，吸引广大民众加入经济和社会主流等达到包容性增长。

21. 《菲律宾发展计划》特别在微型、小型和中型企业内通过私人投资和发扬企业精神创造具有生产力的良好就业机会；在所有地理区域和不同的收入/社会层次实现平等获得发展机会；提供更好的教育和提供基本社会服务；普及保健覆盖度；改进获得基础设施、信贷、土地和技术的机会；实施回应性的社会保护方案，支持和鼓励弱势部门，并使其具有能力摆脱贫困。

### 持续努力促进部门权利，特别注重妇女与儿童的权利

22. 在最近的世界经济论坛全球性别差距指数中，菲律宾排名第 8 位。菲律宾在以下四个相互联系的领域内缩小了其男性—女性性别差距：经济参与机会；教育与就业；赋权与决策；和健康预期寿命。

23. 政府通过 2012-2017《菲律宾人权计划》监督责任方在实施《妇女大宪章》—或 2009 年 8 月 14 日签署的《9710 公共法》有关建立自然灾害和经济危机受害者妇女社会保护与安全网条款方面所取得的进展。

24. 除了《妇女大宪章》之外，在汇报期间颁发的对妇女与儿童权利具有重大影响的有关法律如下：

- 2009 年《反色情法》；
- 2010 年《反照片和录像窥淫法》；
- 《扩大母乳喂养促进法》；
- 《经修订的移徙工人和海外菲律宾人法》；

- 《违反国际人道主义法的罪行》；
- 《未成年父母所生子女合法化》；
- 《反酷刑法》；
- 要求社会福利与发展部宣布“可合法领养儿童”的认证。

### 建立补充机制进一步保护公民权利和政治权利

25. 菲律宾政府目前正在审查各种各样指控侵犯人权行为的案件，特别是那些涉及法外处决、强迫失踪、酷刑、及其首要嫌疑犯为武装部门成员的案件。军方除其本身的内部监督外已经积极地参与这些机制，如：

- 防止法外处决、强迫失踪和酷刑国家监督机制；
- 防止严重侵犯儿童权利的监督与策应系统；
- 菲律宾政府申诉与监督工作组——《尊重人权与国际人道主义法全面协定》监督委员会。《尊重人权与国际人道主义法全面协定》是政府与菲律宾国家民主阵线签署的一项和平议程协定；
- 为防止违反国际劳工组织第 87 和第 98 号公约的防止暴力侵害工人权利的监督机制；和
- 与菲律宾人权倡导协会协调进行的侵犯人权行为举报与监督程序。

## 三. 增进与保护人权的最新情况

### 和平进程

26. 菲律宾政府继续推动尊重人权，将其作为与该国内各武装冲突集团开展和平进程的基本支柱。国家与反叛和分离主义集团商定的机制内明确界定了各项人权。这些是《尊重人权与国际人道主义法全面协定》，停止敌对行为委员会，和 2009 年《国际监督工作组保护民众部分协定》(《保护民众协定》)。

27. 根据《保护民众协定》，菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线小组“重申他们在国际人道主义法和人权法之下的各项义务，不断注意保护民众和民众财产免遭武装冲突局势所引起的危险”。双方还商定承诺做到：

- 不故意针对或袭击非战斗员，避免人民群众遭受困苦，避免将使民众遭受附带损害的各种行为；
- 不针对或故意袭击民众财产或设施，如学校、医院、宗教场所、保健中心与食品分配中心、或救援行动，或民众生存不可缺少的实物或设施和具有民众性质的实物或设施；
- 采取所有必要行动加速向受影响社区提供救济物资；

- 采取所有可行的预防措施避免民众意外身亡、受伤和民众实物遭到危险；
- 确保以完全无歧视的方式向所有受害社区采取所有保护和救济行动；
- 为实现上述目标，双方还商定“向其各自的军事单位或安全部队(包括准军事、附属民兵与警察单位)下达或再下达各项命令以符合其义务与承诺方式开展其行动”。

### 诉诸司法

28. 菲律宾最高法院于 2008 年 9 月 9 日在 AM 第 08-8-7-SC 号内核准了《小额索赔案件诉讼程序规则》。该项《规则》规定对于不超过 10 万菲律宾比索的金额诉求可以廉价快速的方式在一审法院(不包括伊斯兰教巡回法院)予以解决。在诉讼程序中不允许律师，但提供使用者友好的形式。将在审讯的第一天作出裁决，裁决是最后的，不能上诉。

29. 上述《规则》来自于《提高穷人诉诸司法方案》，该《方案》的目的是通过清除涉及穷人民事案件的法庭备案目录，拓宽穷人诉诸司法的渠道。人们发现，马尼拉市一审法院 70%的案件是小额索赔案件，这些案件的许多当事人是穷人。

30. 早在 2008 年，在《提高穷人诉诸司法方案》下，最高法院的旗舰方案是《加强流动司法项目》，该《项目》的目的是通过采用流动法庭解决主要涉及穷人的紧急刑事案件，从而解决成案堆积与监狱拥挤的两个问题。《加强流动司法项目》的其他组成部分包括流动法庭民事案件附带调解，弱势诉讼当事人的法律援助，囚犯的医疗和牙科医疗队，向镇级官员进行法律信息宣传，与司法利益攸关者进行对话。

31. 2009 年 9 月 10 日最高法院还颁发了《关于国家法律援助委员会和菲律宾综合律师地方分会法律援助办公室会员免于支付法律费的规则》。该《规则》在 *Algura 夫妇诉那伽市地方政府* 的案件中支持了 2006 年 10 月 30 日的裁决，该项裁决声明即使申诉人不符合工资和财产要求，但符合“贫困检测”，仍然准予该诉讼免于法律费用。

### 环境

32. 2010 年 4 月 13 日，最高法院核准了《环境案件诉讼程序规则》该项规则大大地推动了环境诉讼和保护方面具有深远意义的大规模改革。这项世界首例的规则于 2010 年 4 月 29 日生效，突出了以下各项条款：

- 公民诉讼进一步强迫政府及其机构为保护和维护环境履行其职责；
- 两造同意的判决允许通常在法庭提出诉讼的争端与其他可能并非属法庭解决的争端由环境诉讼案的当事双方达成妥协协议解决；

- 为保护、维护或恢复环境，由法庭指令或责成任何人或政府机构行使或拒绝行使一项行为的环境保护令；
- 因公务人员或雇员或私人或实体的一项非法行为或不行为侵犯或威胁一个人享有平衡和健康生态的宪法权利，且其环境损害的程度达到了影响两个或两个以上城市或省份居民的生命、健康或财产而代表他们提出的环境令。

33. 2010年11月19日，最高法院就西塔公寓的居民因拥有者与操作者造成迫使居民迁离其公寓的燃料管道泄漏事件提出诉状发布了第一份环境令。

34. 2011年3月8日，最高法院就马林杜克省的三名居民对普莱斯多姆公司和Barric 金矿公司1996年 Marcopper 采矿事件提出的诉状发布了第二份环境令。最高法院责成这两个公司对采矿事件造成的环境破坏负责。

#### 当选人权理事会的自愿承诺

35. 菲律宾承认其自愿承诺作为弱势群体，特别是移民的代言人，因而菲律宾一贯支持旨在加强增进和保护移民人权的各项举措，其中包括广泛批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

36. 就其自愿承诺对目前和不断产生的影响人权的各种挑战，如气候变化，保持警觉方面，菲律宾和孟加拉国一起介绍了有关人权和气候变化的人权理事会第18/22号决议，并且支持人权事务高级专员办事处于2012年2月举办的“解决气候变化对充分享有人权不利影响”的研讨会。

37. 就其自愿承诺支持推进有关发展权的讨论方面，菲律宾在发展权政府间工作小组的会议和谈判上发挥了积极的作用。

38. 牢记其继续促进人权教育与培训的自愿承诺，菲律宾作为人权教育与培训平台(由瑞士、摩洛哥、意大利、哥斯达黎加、斯洛文尼亚、塞内加尔组成)的成员，在谈判和通过《联合国人权教育与培训宣言》中发挥了重要的作用。

## 四. 执行各项接受的建议与自愿承诺的情况

39. 菲律宾政府采取了以下措施实施其所接受的各项建议以及其在普遍定期审议第一周期中所作的自愿承诺。

#### 加紧努力满足穷人及其他弱势群体的基本需求

40. 2011年5月13日发布了题为“重组内阁集群实现我们与菲律宾人民的社会契约”的第43号执行令。根据该项执行令，阿基诺总统创建了人类发展与减贫集群，其重点是提高菲律宾人的整体生活质量，将良好治理成果转化为直接的立竿见影的实实在在的好处，加强社会中穷人和被边缘化群体的权利。2011年，举行了20个群体会议。

41. 根据所提议的地方化与参与化框架，全国减贫委员会根据贫困率数据，将其重大的减贫方案集中于 609 个城市与城镇。该框架的目的是进一步扩大地方政府单位与民众社会的参与，从而尽量扩大现有方案的减贫影响。框架还连接地方与国家减贫规划的战略，旨在创建和维持一个改进非正式部门成员经济状况和整体福利的环境。国家高度认识到并优先加强非正式部门成员获得社会保护福利，加强其在地方治理方面的代表性及其全面能力。

42. 与此同时，社会福利与发展部正在执行下列反贫方案：

(a) **Kapit-bisig Laban sa Kahirapan**-全面综合提供社会服务，该方案根据地区具体计划、优先事项和进程，在国家与地方政府的资助与实物支持之下实施城镇或村庄小型项目；

(b) **Pantawid Pamilyang Pilipino** 方案是一项附有条件的现金转帐计划，向一定条件下的穷人提供直接的现金转帐；

(c) 可持续生机项目是一项以社区为基础的方案，向通过国家家庭目标系统减贫项目确认的贫穷家庭提供能力建设，着重于 **Pantawid Pamilya** 受益者。该方案有两个轨道：微型企业发展轨道和通过工作网络服务的保障就业；

(d) 通过了《9994 公共法》，或者《扩大高龄公民法》，该法于 2010 年 6 月 18 日颁发，通过适当的体制机制向高龄公民提供优惠和福利。在这方面，于 2011 年 3 月 30 日发起了《菲律宾高龄公民社会养老保险》这是一项非缴费养老金，对象是老弱病残没有任何养老金来源，得不到家庭或亲戚定期支助的贫困高龄公民；

(e) 《赈灾扩大方案》在自然或人为灾难中提供食品和非食品商品，使资源不足以满足受害群众需求的地方政府单位得以进行有效有力的救援行动。

#### **彻底消除酷刑和法外处决，加紧努力调查和起诉法外处决，惩治肇事者**

43. 菲律宾政府欢迎欧洲联盟—菲律宾司法支助方案（司法支助方案），这是一个结束该国法外处决和强迫失踪的重大机遇。从 2009 年 10 月 8 日至 2011 年 4 月 4 日开展这项 18 个月的方案，其目的是加强刑事司法系统、人权委员会、和民众社会组织处理和解决侵犯人权行为的能力。

44. 司法支助方案包括技术援助、培训、欧洲联盟专家向主要政府当局提供咨询，特别向负责调查、起诉和审讯参与法外处决和强迫失踪者的政府当局提供咨询。它有五个组成部分：组成部分 A—刑事司法系统(菲律宾国家警察、国家调查局、司法部、司法系统与检察官)；组成部分 B—人权委员会；组成部分 C—民众社会组织；组成部分 D—部队(菲律宾国家警察、菲律宾武装部队)；和组成部分 E—国家监督机制。

45. 从 2008 年至 2011 年，菲律宾政府通过专案工作组举报了涉及媒体工作者与活动家在内的 27 起法外处决。2001 年以来该单位宗案内的 165 起案件包括了



这些数字。欧洲联盟司法支助方案专家特别提到 2010 年法外处决和强迫失踪案件数量有所减少。

46. 司法部 2010 年 12 月 10 日颁发的第 848 号司法部令建立了一个解决法外处决和强迫失踪的专门工作组，审查所有举报和未解决的案件。工作组辅助根据 2007 年第 211 号行政令建立的 211 工作组，或反政治暴力工作组。

47. 政府对私人军队采取强硬立场。阿基诺总统上任之后指示菲律宾武装部队和菲律宾国家警察采取果断步骤解散与消除该国内剩余的私人或党派武装集团。2010 年 8 月 4 日菲律宾武装部队和菲律宾国家警察颁发了第 05-2010 联合指令，进一步加强打击非法分子的运动，结果逮捕了 170 名私人/党派武装集团成员，缴获 216 件武器。

48. 为确保进一步统一行动和有效协调，菲律宾武装部队和菲律宾国家警察在菲律宾国家警察方面的综合警察行动指挥局和菲律宾武装部队的统一指控层次建立了有关私营武装联合协调中心(联合协调中心)。联合协调中心的任务，除其他事项外，包括起草和实施解除私人/党派武装集团的战略；监督与评估安全状况和协调实施防止零散武器泛滥的措施；持逮捕令逮捕私营/党派武装集团成员，统计零散武器等。

49. 菲律宾政府通过总统人权委员会和有关政府机构，如菲律宾国家警察、菲律宾武装部队，司法部、劳工和就业部、国防部、国家调查局、总统和平进程顾问办公室、和司法部门与人权委员会等结成伙伴关系建立国家监督机制，与国家机构、民间社会组织和人权委员会联合，以一个可信和包容一切的论坛监督国家在解决法外处决、强迫失踪、和酷刑方面的进展，最终结束有罪不罚现象。

50. 国家监督机制的目标是双重性的：(a) 发展有效的监督机制，确保司法为法外处决、强迫失踪和酷刑受害者服务；和(b) 加强有效解决法外处决、强迫失踪与酷刑案件的体制性职责、能力和参与。

51. 全国监督机制特别要履行以下职责：

- 收集/接受/记录发生法外处决、强迫失踪和酷刑的案例或举报，采取适当的措施；
- 整理/记录/审查以往发生的法外处决、强迫失踪和酷刑的案件或举报，确定所指案件的状况和/或采取适当措施；
- 除机密资料之外，分享与汇总解决法外处决、强迫失踪和酷刑方面案件、研究、探索与最佳做法的资料；
- 提出防止和解决法外处决、强迫失踪和酷刑的政策；
- 为法外处决、强迫失踪和酷刑案件编目；
- 提出共同案件记录、共同报告和共同术语命名；

- 在有效解决法外处决、强迫失踪和酷刑案件中监督和确保体制职责方面的相互联系，和体制职责的履行情况。

52. 菲律宾政府通过国家三方工业和平理事会监督机构(三方监督机构)确保迅速调查、起诉和裁决有关指控劳工领袖和工会积极分子遭到骚扰与暗杀的案件。三方监督机构评估并建立了一个全面案件档案，确认今后每起案件所需要采取的行动，确保调查、起诉与定罪。

53. 为加速解决涉及工会领袖/成员的法外处决、强迫失踪、骚扰与绑架案件，三方监督机构发布了一些裁决。其中 6 起涉及劳工的法外处决案件已提交司法部与最高法院供其尽快做出裁决，最高法院报告，为了加速审讯，在 120 天内作出裁决，提交普通法院的 4 起案件目前已包括在 2012 年 1 月 20 日向法官发出的指示之内。法庭行政官办公室正在监督实施这一指令的情况。

54. 菲律宾政府继续加强《证人保护方案》，将其作为加速裁决案件的工具。这些工作包括《7309 号公共法》或者《受害者赔偿方案》规定的改进证人福利；证人/当事人技术培训与教育；提高安全与行政工作人员的培训与装备；修订《法庭规则》以便为隐匿证人的证词提供证据保全；承认法官、社会工作者、保健工作人员、地方政府单位、执法人员、武装部队人员、经由与慈善机构与民间社会组织积极援助的这一方案。

55. 同样对《6981 号公共法》，或“证人保护、安全和福利法”进行修正，其中包括如下：

- 禁止证人与对方当事人联系，或者就案件的民事或刑事方面进行谈判或达成和解；
- 加重侵犯程序的保密性、拒绝证人作证，提供伪造或错误的信息更改证词等行为处罚；
- 授权司法秘书处下令有关政府机构更改隐匿证人的身份、姓名和/或用名；
- 向加入方案的人提供自动享有刑事起诉豁免权；
- 禁止法庭对司法部准予证人加入方案发布限制令或禁止令；
- 扩大方案的涵盖面，将对执法或者军事官员/工作人员同仁作证的执法官员包括在内；
- 加重对证人进行骚扰的惩罚。

56. 在报告阶段，内务部、地方政府和菲律宾国家警察强调了以下行动：

- 向内务部、地方政府和菲律宾国家警察发出的总统指令，责成其调查发生在 Davao 的私刑杀害指控(2009 年 5 月 13 日)，和加强努力打击对媒体成员的暴力行为(2009 年 3 月 11 日)；

- 加强区域专案工作组单位，创建“跟踪队”，追踪杀害媒体人员的凶手并对落网嫌疑犯进行大规模搜捕行动；
- 下令所有执法机构与媒体组织紧密协调；
- 内务部和地方政府通过了地方政府人权方案，方案包括对 Lupon Tagapamayapa, 或城镇司法系统的成员进行培训；
- 为开展《穷人诉诸司法项目》通过了《内务部最高法院和地方政府备忘协定》，在省、市和城镇各级的地方政府单位设立信息资讯台；
- 司法部第 848 号司法部令建立了特别工作队，根据总统阿基诺的指令处理法外处决和强迫失踪问题；
- 在菲律宾国家警察内实施了防止酷刑和其他侵犯人权行为的体制性措施：在警察教育和培训课程中设立反欺凌反酷刑政策的课程；视察设有监管设施的警察站；印刷和分发有关被拘留人员权利的宣传画；为紧密监督人权申诉与案件建立数据库；
- 《2009 年反酷刑法》的体制化突出了该法的特征，例如掌控责任性，禁止可能存在酷刑不惩罚的场所；赔偿受害者，不受理通过酷刑获得的证据。

57. 根据菲律宾武装部队零容忍侵犯人权行为运动，所有案件，特别是那些涉及武装部队官员与人员的法外处决、强迫失踪和酷刑案件都由人权官员根据一定的法律程序和军事司法制度采取行动。人权官员监督公开来源举报的侵犯人权的事件，受理申诉、启动调查，监督案件的诉讼情况。

为保护人权和人权捍卫者确保安全部队人员接受有关人权与其责任的培训。

58. 菲律宾政府承诺继续对其安全部门进行改革，使其符合人权、国际人道主义法和法制。在这方面，政府为保护人权和人权捍卫者的权利确保安全部队的成员持续不断地获得有关人权，国际人道主义法，特别是其责任的培训。菲律宾武装部队内部和平与安全计划，也称为 *Bayanihan* (合作)内规定了这些责任与义务。

59. *Bayanihan* 计划是在与多方利益攸关者磋商之后起草的，这些利益攸关者包括政府、学术界、宗教部门、非政府组织，和民间社会，这确保了多部门参与该计划的监督与评估。该计划提倡“赢得和平”的概念，其方法是在军事行动中提倡不战斗，以人民为中心的方向，更为具体地是开展确认继续改革的对话。

60. 菲律宾武装部队人权办公室的任务是在实际行动中监督武装部队尊重人权、国际人道主义法和法制的体制化程度，该机构将进一步进行组织重新机构和加强。这将加强对军事系统内的人权宣传，促使对官员和工作人员的进一步教育与培训，改进对侵犯人权或国际人道主义法事件和指责/指控的策应机制，扩大与各种人权捍卫者组织的伙伴关系。

61. 部队人权办公室的组织安排从最高层一贯到底。在主要服务层次，主要民事——军事服务指挥官之下的特别工作人员被指定为人权官员。在统一指控一层，副指挥官以上者被指派为人权官员。在行动/战术一层，副指挥官——副师长、副旅长、营指挥官——被指定为人权官员。

62. 2010年12月，民事军事行动副总指挥办公室和部队人权办公室与人权委员会，国际红十字委员会及其他人权利益攸关者/组织/倡导者联手出版了题为“菲律宾武装部队士兵人权和国际人道主义法手册”的手册，用以指导人权官员。其他知识出版物包括以下内容，如：武装冲突期间战斗员的行为准则，反酷刑、民间关系，情报行动中基于权利的做法，国际人道主义法、国际人权条约与公约等等。

63. 教育与培训人事副主官办公室于2009年5月在人权委员会和国际红十字委员会的帮助下审查和修订了菲律宾武装部队人权教育与培训课程，产生了2009年系列的军队人权和国际人道主义法结业大纲。2011年，在人权委员会的带头之下，在第二届全国教育者人权教育大会上重新审查了这一教育大纲，将最近颁发的有关人权和国际人道主义法的法律纳入其中。

64. 该教育大纲的审查还为培养武装部队教导员成为合格的人权教导员，制定《菲律宾武装部队教导员武装冲突法教材》铺平了道路。教材包括各种各样的课题，如：与人权相关的国内法和国际条约及其在和平，秩序及国内安全行动中的适用性。

65. 最后，菲律宾武装部队的整体人权、国际人道主义法、法治运动框架将进一步确定其即将进行的人权行动计划。该项计划按照人事主管的命令制定，具有6个组成部分：教育与培训，认识与宣传，利益攸关者伙伴关系，监督、记录、策应程序；发布参考证书；学习最佳做法；向军事司法系统和刑事法院提交指控/案件的入门知识。

#### **签署和批准《禁止酷刑公约》的《任择议定书》**

66. 菲律宾于2012年3月3日同意批准《禁止酷刑公约》的《任择议定书》。在这方面，政府通过总统人权委员会与人权捍卫者进行合作正在试行一个调查监狱和其他拘留场所被拘留者条件的全国性防止机制的模式。同样，实施了由司法部和人权委员会牵头起草的2009年《反酷刑法》的规则与条例，为改进被拘留者的条件和整个惩治系统规定了康复与改革措施。

#### **定期向禁止酷刑委员会进行汇报**

67. 菲律宾政府继续向其作为缔约方的联合国人权条约机构定期进行汇报。自第一次普遍定期审议以来，菲律宾根据以下条约提交了5次定期报告：《经济、社会、文化权利国际公约》(2008年11月11日至12日)，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(2009年4月23日至24日)，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(2009年4月28日至29日)，《消除

一切形式种族歧视国际公约》(2009年8月18日至19日)，和《儿童权利公约》(2009年9月15日)。

68. 菲律宾向《公民权利和政治权利国际公约》提交了其定期报告，该报告将由人权事务委员会于2012年10月予以审议。根据新的提交报告准则，正在起草向《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《禁止酷刑》，和《消除对妇女一切形式歧视公约》的定期报告。

**继续在国家一级实施打击人口贩运的成功政策并在国际一级在人口贩运方面发挥领头作用。**

69. 该国政府在全球打击人口贩运运动中获得重大成就。据此，菲律宾政府于2012年4月要求人口贩运问题特别报告员访问该国。通过打击人口贩运机构间理事会，菲律宾打击人口贩运的努力得到了认可。

70. 自2008年至2011年12月，打击贩卖人口机构间理事会报告了涉及80人的总共66起定罪。在2010年7月至2011年12月期间，或本政府前18个月内，处理了其中涉及42人的35起定罪。

71. 最近政府打击人口贩运的措施包括如下：

- 司法部于2010年6月25日发布的第49号公报和于2010年7月29日发布的第57号公报指示起诉人将人口贩运案件的裁决和审讯作为优先事项快速处理，并进一步指示驳回旨在拖延起诉的动议，禁止以受害人或及监护人提出的停止上诉宣誓书为由驳回案件；
- 内务部和社会福利与发展司法部地方政府部于2010年10月18日发布的关于建立反人口贩运和暴力侵犯妇女及其子女地方委员会的第2010-1号联合备忘公报，建立和加强地方结构，通过各项政策与立法协调一致地解决人口贩运问题与暴力侵犯妇女与儿童的问题；
- 2010年10月18日内务部与地方政府与 Blas Ople 政策中心与培训机构，Visayan 论坛基金，菲律宾儿童照料机构协会和菲律宾伊斯兰与民主中心发布协议备忘录，目的是更好地协调政府与民间社会和私营团体打击人口贩运的工作。

72. 菲律宾最高法院作出了相应的行动，由法庭管理员办公室于2010年10月26日颁发了第151-2010号公报，指令全国范围的所有审讯法庭作为优先事项加速处理人口贩运案子，并向其提交法庭未决贩运人口案件的状况报告。

73. 菲律宾政府除其他事项外在打击人口贩运的运动中实施以下优先项目。

- 在调查、起诉和审讯或者直至其重新融入社会期间向人口贩运案受害者一证人提供援助；
- 每日由机构间工作队在国际和国内机场与港口进行监督、监察与实施拦截行动；

- 为提高认识和调动支持，要求媒体参加打击人口贩运运动；
- 继续对起诉人、移民官员、外事服务官员、劳工与就业部的劳工视察员与其他工作人员和菲律宾海外就业管理工作人员进行充分理解人口贩运法与向受害者提供服务的培训；
- 举行有关人口贩运的全国或次全国会议，与利益攸关者评估进展，讨论新出现的问题，促进与持续地方举措，改善协调，加强全国与区域反人口贩运机制的个别能力；
- 制定《2011-2016 年全国打击人口贩运战略行动计划》，使其作为所有参与打击贩卖人口工作的国家政府、地方政府、非政府组织所有行动的模版。

74. 菲律宾在国际级打击贩卖人口中坚持发挥下列带头作用：

- 为外事服务官员以及菲律宾驻外使馆与领事馆的其他人员扩大反人口贩运的培训方案；
- 积极参与联合国与东盟的工作。菲律宾主持了东南亚跨界犯罪问题高级官员会议(跨界犯罪问题高会)关于人口贩运的工作组。跨界犯罪问题高会是实施东盟跨界犯罪问题部长会议通过的各项政策与计划的工具，肩负实施 2004 年通过的《东盟打击人口贩运宣言》的首要责任；
- 继续通过信息交流与其他国家进行合作；
- 主持了两个制定《东盟打击人口贩运公约》(《打击人贩公约》)的专家会议。菲律宾政府一贯呼吁早日在东盟通过《打击人贩公约》；
- 与德国结成伙伴关系在联合国大会和人权理事会介绍了关于打击特别对妇女与儿童的人口贩运的主题决议。

参照处于弱势状况和冲突地区妇女与儿童康复与冲突后照料的特别需求，对暴力侵犯妇女问题继续制定性别一策应方针，继续在司法系统内为妇女与儿童建造支持性环境

75. 菲律宾政府通过个别机构和机构间的举措进一步加强实施如下消除暴力侵犯妇女与儿童的法律：

- 内务部和地方政府指令菲律宾国家警察在全国警察站和所有层次建立妇女与儿童服务台。至 2011 年 2 月，建立了 1,829 个服务台，配备了 2,977 名警官，其中 2,957 名是经过良好培训的女性警官，这些警察站内的服务台已经开始运作。
- 根据《妇女大宪章》，内务部与地方政府、社会福利与发展部、教育部、卫生部和菲律宾妇女委员会于 2010 年 12 月 9 日发布了一份联合备忘录公报，规定在各个城镇或村庄设立暴力侵犯妇女(暴力侵犯妇女)

服务台。该项公报还规定了城镇保护暴力侵犯妇女受害者指令并呼吁地方政府调拨资金维持暴力侵犯妇女服务台。直至 2011 年 10 月 31 日，已有 26,981 个城镇设立了暴力侵犯妇女服务台。

- 菲律宾妇女委员会引领在机构间制定《解决暴力侵犯妇女服务绩效标准与评估工具》，规定了向暴力侵犯妇女受害者—幸存者，包括人口贩运受害者提供的服务的质量与效力，同时确保性别—敏感性与需求策应性。参与机构包括负责调查工作或程序的菲律宾国家警察；负责医疗或住院服务的卫生部；负责心理服务的社会福利与发展部；负责法律/起诉服务的司法部；负责在城镇、省市、城市和省份各级打击暴力侵犯妇女的内务部，地方政府和地方政府单位。
- 由总统和平进程顾问办公室领导的妇女、和平与安全全国行动计划机构间委员会协调统一全国各项工作，确保国家方案针对武装冲突妇女的需求。

76. 妇女与性别平等议院委员会努力执行下列积极措施：

- 为进一步加强 1995 年《反性别骚扰法》修订《第 7877 号法令》；
- 修订了《经修订的刑法典》有关通奸和纳妾的条款；
- 修订《第 8505 号法令》(《1998 年强奸受害者援助与保护法》)扩大在每个省份和城市专为强奸受害者服务的危机中心目前的法律职责，以涵盖不幸状况下的其他受害者，例如卖淫和性剥削、家庭暴力、虐待与凌辱、强奸、乱伦、性虐待、骚扰或性骚扰，及其他的受害者；
- 宣布每年 11 月 25 日为全国消除暴力侵害妇女觉悟日；
- 修订《第 6949 号法令》，将每年 3 月 8 日纪念全国妇女日作为非工作假日。

77. 参照 2006 年消除对妇女歧视委员会特别就早婚、强迫婚姻和一夫多妻制，为“从《穆斯林人法典》内删除歧视性条款家庭与穆斯林社区进行对话”的建议，棉兰老穆斯林自治区于 2011 年 1 月 31 日通过其《性别与发展法典》。

78. 负责高等法院《性别与发展法典》的最高委员会是司法部门性别策应委员会。该委员会与菲律宾司法界和菲律宾法官协会联手于 2010 年 3 月召开了全国家庭法庭峰会，其主题是“为保护家庭、妇女与儿童加强多部门框架。”峰会与会者包括经挑选的家庭法庭法官、法庭书记员、口译人员、社会工作者、检察官、检察总长办公室代表、参议员和众议员。讨论了三个领域，即：家庭法庭正规化、编纂关于妇女与儿童的规则，和法律改革。

79. 峰会的高潮是 2008 年和 2009 年举行的区域会议。在这些区域会议上，组成菲律宾司法部门以及援助菲律宾司法部门的各个部门进行了磋商，确定了各种问题，探讨了可能的解决办法，对如何改进人们在家庭法庭诉诸司法达成了—个可行的共识。

80. 最高法院还颁发了《违法青少年规则》(2009 年 11 月 24 日行政事项编号 02-1-18-SC)。

#### 为彻底遵循儿童权利委员会 2005 年建议在儿童权利领域内解决法律空白

81. 菲律宾妇女委员会与基本教育问题议院委员会紧密协调，因为该委员会能够采取各种方式将 2005 年儿童权利委员会的结论性意见与所提议的儿童基本教育法挂钩。

82. 以下是众议院有关儿童发展与保护的优先考虑法案：

- 向城市儿童提供安全与保护的 13 号议院法案；
- 规定责任养育、专业保健、人口与发展全面政策的 4244 号议院法案；
- 第 166 号议院法案，“《修订第 7610 号共和国法》的法令，亦称为‘具体保护儿童免遭虐待、剥削与歧视法’，该法惩治任何阻止儿童在其基本教育内，或为其他目的学习与使用其家庭语言的行为”；
- 关于在菲律宾实现体制化领养的第 4481 号议院法案；
- 关于在武装冲突情况下特别保护儿童的第 4480 号议院法案；
- 关于促进正面纪律教育替代体罚的第 4455 号议院法案；
- 在两院待决的《反卖淫法案》；
- 七项有关以下内容的合并法案“为具有特别需求的儿童，按政府财政援助准则及其他奖励与支助，在每个学区建立至少一个(1)特别教育中心，在每个大学区至少建立三个(3)特别教育中心”。该法案目前已向第十五次大会提交。

#### 与其他国家分享经济、社会、和文化权利法院受理性方面的经验

83. 菲律宾政府重新将重点置于经济、社会和文化权利之上，带动更好地评估这些权利在国家司法权内的法院受理性问题。根据《菲律宾宪法》第一节第八条，法院有责任解决涉及合法要求与可实施的权利的纠纷问题，并确定政府部门或机构行使或过度行使司法权达到严重滥用酌处权程度的问题。

84. 最高法院有关促进经济、社会和文化权利的两项主要裁决为：

- **马尼拉发展局诉马尼拉湾有关居民**，2008 年 12 月 18 日第 GR 171947-48 号，最高法令下令有关政府机构，根据该国实现符合保护、维护、复苏海洋水域经济增长的发展目标，协助清洁、恢复、保护马尼拉海湾的水质。该项决定还要求有关政府机构每季度向最高法院提交其各项活动的进展报告。



- **罗马药物诉邦板牙瓜瓜区域审讯法庭**，2009年4月16日第GR 149907号，最高法院维护宪法承认的健康权利，宣布法律条款将“未注册登记进口药物”划为“伪造药物”并规定了刑事惩治，因为这种药物的进口阻止菲律宾人以可靠与安全的方式低价购买药物，从而剥夺了菲律宾人为其保健照料选择不太昂贵的药物的权利。

85. 最高法院除了《宪法》准予的司法审理权之外，还可以颁发有关保护和实施经济、社会、和文化权利在内的宪法权利的规则[第5(5)节，第八条]。

#### 民众社会充分参与审议工作

86. 菲律宾政府承认为了讨论和解决各种各样的人权问题和关注，民间社会的有效参与是将人权纳入菲律宾社会主流的关键。政府通过总统人权委员会发起了全国人权论坛，2009年系列，将民众社会参与体制化，并为辅助多边利益攸关者的人权举措，提供对话与讨论场合。

87. 从2009年至2011年，全国人权论坛讨论了关键的人权问题，如于2009年3月批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约》的《任择议定书》；于2009年4月审查了大约30起据称涉及政治拘留者的案件；于2009年5月讨论了强迫失踪和反失踪法案；2009年7月加强移民工人权利；2009年8月武装冲突中的儿童问题；2009年12月国家人权行动计划；2009年3月人权与国际人道主义法；2009年4月增进和保护残疾人权利；2009年9月非正式定居者；2010年3月促进人民的健康权利；2011年12月宣称与捍卫妇女权利；2011年12月又讨论了女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性者的权利。

## 五. 挑战与优先事项

88. 菲律宾政府承认其深入促进和保护人权的工作必须不断地演变为更加进步的行动。

89. 有效连接人权与发展——进一步将人权纳入公共部门的主流应重申政府机构公众服务的精神特征，丰富其规范内容、过程、产出及其提供公共服务的结果。

90. 经济、社会和文化权利民众化——承认经济、社会和文化权利对个人与社区的生活与福利具有重大广泛的影响，菲律宾政府将努力加强支持实施这些权利的政策与法律框架，采用公共讨论培养公众对这些权利的认识。

91. 突出私营部门在促进人权方面的作用——公众对人权的讨论过分强调了公共部门和民间社会——这两个社会中唯一主导组织力量参与的性质与程度。问题是私营部门应作为促进人权的伙伴充分参与——特别私营部门在确认与实施所有经济、社会和文化权利方面更应充分参与。

92. 向人权事务委员会提供支助(但不限于)的举措如下：

- (a) 从机构方面加强人权委员会，特别要扩大其职责，以便将监督经济、社会和文化权利的职责包括在内；
- (b) 境内流离失所；
- (c) 戒严令受害者的赔偿；
- (d) 非国家行为者侵犯人权行为的责任/罪责。

93. 更加注重解决人权案件——菲律宾政府正在果断地解决紧急人权案件，重申将认真地遵守法治，正当程序，尽职尽责，以充分的政治愿意解决和结束所提到的案件，因为广大批评家与观察家认为这些案件体现了所指控的有罪不罚文化，而这样的文化破坏了政治局面，延续了侵犯各阶级人民公民与政治权利的行为。

注

<sup>1</sup> The following organizations were among those represented at the various consultations held during preparations for the National Report: Philippine Alliance of Human Rights Advocates, Task Force Detainees of the Philippines, Amnesty International, Families of Victims of Involuntary Disappearance, Mindanao People's Caucus, ESCR-Asia, Philippine Coalition for the International Criminal Court, Balay Rehabilitation Center, Human Rights for All Movement, Medical Action Group, Peoples Advocacy for Collaboration and Empowerment Inc., Sulong CARHRIHL, Philippine Airlines Labor and Employees Association-Youth, Akbayan Youth, Youth for Social Action, students from the University of the Philippines, University of Santo Tomas, University of the East-College of Law, Far Eastern University-College of Law, De La Salle University-College of Saint Benilde, Miriam College, Polytechnic University of the Philippines, Philippine Women's University, Philippine Normal University, Pamantasan ng Lungsod ng Maynila, National Defense College of the Philippines, Philippine Public Safety College.