



## 经济、社会和文化权利委员会

## 关于圭亚那第二次至第四次合并定期报告的结论性意见 \*

## A. 导言

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2015 年 9 月 28 日和 29 日举行的第 60 次和第 61 次会议(见 E/C.12/2015/SR.60 和 61)上审议了圭亚那关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第二次至第四次合并定期报告(E/C.12/GUY/2-4)，并在 2015 年 10 月 9 日举行的第 78 次会议上通过了以下结论性意见。
2. 委员会已于 1997 年 4 月 28 日至 5 月 16 日举行的十六届会议期间审议了圭亚那提交的初次报告，但在结束审查时因缔约国所提供资料不足以评估其有效实施《公约》所载各项权利的情况，故未通过任何结论性意见。
3. 委员会欢迎缔约国提交的第二次至第四次合并定期报告，尽管此次提交延迟甚久；并欢迎缔约国在对问题清单(E/C.12/GUY/Q/2-4/Add.1)作出答复时提供了补充资料。委员会还赞赏与缔约国高级别代表团举行的建设性对话。

## B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国加入或批准以下文书：
  - (a) 《残疾人权利公约》，2014 年；
  - (b) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，2010 年；
  - (c) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2010 年；
  - (d) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，2010 年。

\* 委员会第五十六届会议(2015 年 9 月 21 日至 10 月 9 日)通过。



5. 委员会还欢迎缔约国通过以下法律：

- (a) 《性罪行法》，2010 年；
- (b) 《残疾人法》，2010 年；
- (c) 《预防犯罪法(修正)》，2008 年；
- (d) 《美洲印第安人法》，2006 年。

## C. 关注的主要问题和建议

### 数据收集

6. 令委员会感到遗憾的是，报告中关于经济、社会和文化权利落实情况的官方数据不足，而且，缔约国所提供的很多数据已经过时且未进行分类。委员会还注意到，缔约国官方统计数据与联合国机构所提供的统计数据之间存在出入。委员会对缔约国缺乏有效数据收集系统表示关切，这不利于对经济、社会和文化权利的实际落实和进展情况以及有效政策的制定情况进行稳健分析。

7. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，建立数据收集系统，以便及时收集可靠的资料、开展稳健的分析和进行有效且高效的数据管理，包括通过加强统计局的人力、财力和技术能力。委员会请缔约国在下一次定期报告中提供最新年度比较分类数据，以供其评估《公约》所载各项权利的实际落实情况。在这方面，委员会提请缔约国参照联合国人权事务高级专员办事处制定的人权指标概念和方法框架(HRI/MC/2008/3)行事。

### 《公约》在国内的适用情况

8. 委员会指出，缔约国尚未在判例法中适用或援引《公约》所保障的各项权利。令之感到关切的是，缔约国《宪法》第 154 条(A)款第(6)项规定，缔约国可自行解除其应尽的《公约》义务或以其他方式将这些义务限定在某种程度内。委员会还对《宪法》第 154 条(A)款第(2)项可以被解释为限制《公约》在国内法制中的适用性表示关切。

9. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，以确保《公约》各项规定在其国内法制中直接适用，并加强对法官、律师和公职人员的《公约》知识培训。委员会还建议缔约国考虑审查《宪法》第 154 条(A)款第(2)项和第(6)项之规定。委员会提请缔约国注意委员会关于《公约》在国内的适用的第 9(1998)号一般性意见。

### 法律援助

10. 令委员会感到关切的是，缔约国免费法律援助服务不足，而这可能会有碍弱势和边缘化个人和群体，特别是美洲印第安人，在其经济、社会和文化权利面临危险和(或)遭到侵犯时提出权利主张和获得适当的补救。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施，强化现有免费法律援助制度，并提高公众对该制度的认识，特别是提高内陆地区和农村地区居民的认识。

### 国家人权机构

12. 委员会对缔约国尚未按照关于促进和保护人权的国家机构的地位及职能的原则(《巴黎原则》)着手组建一个国家人权机构表示关切，同时，还对缔约国尚未根据《宪法》第 212 条规定完成设立人权委员会的工作表示关切。

13. 委员会建议缔约国加快进度，按照《巴黎原则》设立一个国家人权机构。委员会还建议缔约国完成关于设立《宪法》第 212 条所规定之人权委员会的工作。

### 土地和自然资源

14. 委员会欢迎缔约国于 2006 年通过《美洲印第安人法》，但对该法在承认和保护土著人民即美洲印第安人的权利方面存在局限性表示关切。尤其令委员会关切的是：

(a) 未承认和保护土著人民的传统土地保有制度或关于土地和资源所有权的习惯法，以及未承认由几个族群共同拥有的集体领土；

(b) 没有规定可据以划定美洲印第安人地权区域的明确标准；

(c) 享有地权的土著社区在管理和控制其领土范围内的资源方面受到限制；

(d) 缺乏对至今仍无合法地权或正在争取合法地权的土著人民的土地权利的保护措施；

(e) 在未经受影响土著人民自由、事先和知情同意的情况下允许外部投资者进行采矿和伐木活动的例外情形比比皆是；

(f) 没有规定有效的法律补救办法，以供土著人民寻求和收回其被第三方持有的土地(第一条)。

15. 委员会建议缔约国修改 2006 年《美洲印第安人法》及其他相关法律，以按照《联合国土著人民权利宣言》确保美洲印第安人对其土地、领土和资源应享的各项权利得到充分承认和保护，并确保在通过任何影响其土地或领土及其他资源的法律法规、政策和(或)项目之前征得其自由、事先和知情同意。委员会还建议缔约国考虑批准国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

16. 令委员会感到关切的是，美洲印第安人在获得其地权方面面临很多问题，包括虽有法定时限但在获得地权方面存在拖延，以及有关部门对内陆地区非法采矿和伐木活动的监察不力。还令委员会感到关切的是，法院最近作出的裁决支持不经受影响族群自由、事先和知情同意而进行的采矿活动(第一条)。

17. 委员会建议缔约国采取适当措施：

- (a) 以使美洲印第安人能够轻松完成取得土地所有权的进程，并提高此进程的效率；
- (b) 以加大对内陆地区采矿和伐木活动的监察力度，包括通过改善监察机构的人力和财力；
- (c) 以确保在解释和执行 2006 年《美洲印第安人法》及其他有关法律时考虑到《联合国土著人民权利宣言》。

腐败

18. 令委员会感到关切的是，缔约国境内腐败现象普遍，包括在公共机关采购商品和服务以及公共工程合同方面，而腐败对经济、社会和文化权利的享有有着破坏性的影响。此外，还令之感到关切的是，打击政府内部腐败的体制框架薄弱，因而无法预防或有效地起诉腐败(第二条第(一)款)。

19. 委员会建议缔约国：

- (a) 消除导致腐败的根本原因，包括通过增强公共事务处理工作的透明度、参与度和问责；
- (b) 采取措施，通过严格适用反腐败法律和起诉腐败分子来有效打击腐败案件中的有罪不罚现象；
- (c) 加强受命打击腐败的机制和程序，并确保其与人权机构合作；
- (d) 加强司法机关应对腐败的能力，并确保有效保护腐败行为受害者及其辩护律师、反腐败活动人士、举报人和证人；
- (e) 处理涉及身为土著社区代表的 Toshias(村长)的腐败事件。

委员会鼓励缔约国在这方面向有关国际和区域组织寻求技术援助。

不歧视

20. 委员会对种族歧视影响国家发展及平等享受经济、社会和文化权利表示关切，特别是非洲裔圭亚那人和印度裔圭亚那人之间关系中存在的种族歧视。还令之感到关切的是，由于社会偏见和成见等原因，基于性别、残疾、性取向和性别认同以及健康状况的歧视在经济、社会和文化权利的各个领域普遍存在。此外，委员会还对 1997 年《预防歧视法》主要适用于就业部门且未涵盖所有的歧视理由表示关切(第二条第(二)款)。

21. 委员会建议缔约国不遗余力地消除导致种族间歧视的根源。委员会还建议缔约国审查 1997 年《预防歧视法》及其他相关法律，使之完全符合《公约》第二条之规定。委员会提请缔约国注意委员会关于经济、社会和文化权利方面的不歧视的第 20(2009)号一般性意见。

## 残疾人

22. 令委员会感到关切的是，缔约国缺乏供残疾人使用的合理便利设施，包括建筑和各种设施的无障碍通行设施，有碍他们享受其经济、社会和文化权利(第二条第(二)款)。

23. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保残疾人不受歧视地充分享受其经济、社会和文化权利，特别是在就业、社会保障、医疗保健和教育等领域。委员会还建议缔约国加紧努力，向残疾人提供合理便利设施，以便完善无障碍设施。

## 男女同性恋者、双性恋者、跨性别者和双性人

24. 委员会对缔约国《刑事罪行法》第 351 至第 353 条将同性成年人之间自愿同意发生的性关系和跨性别着装定为刑事犯罪表示关切(第二条第(二)款)。

25. 委员会建议缔约国废除将同性成年人之间自愿同意发生的性关系和跨性别着装定为刑事犯罪的规定。委员会还建议缔约国向男女同性恋者、双性恋者、跨性别者和双性人提供有效保护，使之免于因自身性取向而遭受任何形式的歧视。

## 男女之间的平等

26. 委员会对于缔约国依然存在关于男女在家庭和社会中角色和职责的性别成见从而导致妇女在生活各个领域备受歧视表示关切。在这方面，委员会还对相关立法缺乏对性别问题有敏感认识并从而导致间接歧视表示关切。此外，委员会还对妇女高度集中在非正规经济部门特别是农业部门且无适当的劳动和社会保障表示关切(第三、第七和第十条)。

27. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，打击性别成见，包括开展提高认识运动和借助媒体宣传。委员会还建议缔约国采取适当措施，确保所有法律法规都对性别问题有敏感的认识。委员会还建议缔约国采取有效措施，促进妇女在正规经济部门就业，包括通过暂行特别措施。

## 失业

28. 令委员会感到遗憾的是，缔约国所提供的关于就业形势的资料(包括分类统计数据)不够充分。委员会对青年人、妇女、残疾人、美洲印第安人和内陆地区居民失业率异常之高表示关切。还令它感到关切的是，缔约国为解决妇女和青年高失业率问题所采取的措施，包括各种职业培训方案，均未取得成效，而且，劳动力市场所需技能和求职者所具备的技能之间存在较严重脱节(第六条)。

29. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，收集分类统计数据，以便据以评估就业和劳动力市场状况，并审查和实施有效的就业政策。委员会还建议缔约国制定有针对性的措施，包括用人单位配额制度和激励机制，并设定具体时限，以增加这些群体的就业机会。

### 缺乏熟练劳动力

30. 委员会对熟练劳动力的流失(特别是在医疗保健和教育领域)及其对缔约国人民享受相关权利的负面影响表示关切(第六条)。

31. 委员会建议缔约国采取相应的激励措施,以留住技术熟练的劳动力,从而减轻《加勒比共同体(加共体)单一市场和经济战略》之下自由流动政策对缔约国人民享受经济、社会和文化权利可能带来的不利影响。委员会还建议缔约国认真监测加共体战略的实施情况,以确保本国人民切实享受到经济、社会和文化权利。

### 最低工资

32. 委员会欢迎缔约国在公共部门引入最低工资标准,但令它感到关切的是,没有全国最低工资标准,而且其覆盖面不足,通过《国家最低工资令》为集体谈判协议未予覆盖人口设定的最低工资水平不高(第七条)。

33. 委员会建议缔约国采取一切必要步骤,确立适用于所有雇员的全国最低工资标准,不论其合同类型、工作时间和供职部门为何,确保该标准能够让工人及其家庭成员过上体面的生活,并定期予以调整。

### 社会保护

34. 令委员会感到关切的是,《国家保险计划》项下各社会保护方案的覆盖面及其所提供的包括老年福利(缴费型)、老年养恤金(非缴费型)和子女津贴在内的福利金额不足。委员会还对缔约国不发放失业补助表示关切(第九条)。

35. 委员会建议缔约国采取一切必要措施,以确保将所有雇员及自营职业者全部纳入《国家保险计划》,并确保福利金额,特别是老年福利、老年养恤金和子女津贴达到适足水平,从而保证受益人过上体面的生活。委员会还建议缔约国透过国家支持的社会援助方案向那些无力向《国家保险计划》缴款者提供社会保护。在这方面,委员会提请缔约国注意委员会关于社会保护的最低标准:社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素的声明(见 E/C.12/54/3)。委员会还建议缔约国考虑在《国家保险计划》项下出台一项失业补助方案。

### 家庭暴力和暴力侵害妇女行为

36. 委员会对于圭亚那家庭暴力和暴力侵害妇女行为高发而受到举报、调查和起诉的案件数量却很少以及缺乏对暴力受害者的支助表示关切(第三和第十条)。

37. 委员会建议缔约国加紧努力,打击包括家庭暴力在内的一切形式暴力侵害妇女行为,特别是通过加强立法和司法措施,以鼓励举报、调查和起诉这类暴力案件。委员会还建议缔约国加强对受害者的支助,包括心理、医疗和法律支助,并开设数量充足的受害者收容所。委员会还鼓励缔约国开展宣传活动和对执法人员、教师、医务人员和社会工作者进行培训。

### 法定结婚年龄

38. 委员会对《结婚同意年龄法》(2006 年)规定的同意结婚年龄偏低(16 岁)表示关切(第三和第十条)。

39. 委员会建议将法定结婚同意年龄提高到 18 岁。

### 家庭和儿童保育

40. 令委员会感到关切的是，妇女的家庭责任负担过重，特别是在儿童保育和受扶养家庭成员照护方面，这对妇女的就业和职业生涯造成了负面影响。还令之感到关切的是，有大量单身母亲需要从经济上和心理上对其子女负责，而同时，她们既拿不到孩子父亲的抚养费，也得不到足够的社会援助。委员会还对接受慈善机构照顾的儿童日益增多表示关切(第三和第十条)。

41. 委员会建议缔约国除其他外：

- (a) 采取有效措施，促进男女平等分担家庭责任；
- (b) 提高儿童保育等社会服务的供应水平和儿童福利发放金额；
- (c) 审查家庭法，并加强执法，以确保父亲支付抚养费；
- (d) 防止儿童与家人相分离，向失去家庭的儿童提供各类替代照料备选方案。

### 贫穷

42. 令委员会感到关切的是，极端贫困人口所占比重很大(18.6%)，内陆地区居民(主要是美洲印第安人(73.5%))、农村居民、青年人和女户主家庭贫困率异常之高(第十一条)。

43. 委员会建议缔约国加紧努力，以消除贫穷，包括通过全面分析最弱势和边缘化个人和群体的需求和采取具体且有针对性的措施。

### 住房与强行驱逐

44. 令委员会感到关切的是，尽管缔约国作出了很多努力来处理棚户区问题，包括旨在改造经济贫困地区的项目，但生活在非正规住区的人口数量依然居高不下，而且，生活在这类住区特别是零容忍地区的人们很容易遭到强行驱逐。

45. 委员会建议缔约国加紧努力，改善非正规住区居民的生活条件。委员会还建议缔约国就强行驱逐问题确立一个符合国际标准和委员会关于适足住房权：强行驱逐的第 7(1997)号一般性意见的法律框架。委员会还建议，缔约国确保将任何被认为属于必要的驱逐作为在穷尽所有可行替代手段之后不得已采取的最后手段，并确保在进行驱逐前提前通知受影响者并征询其意见，同时，向他们提供合适的替代住所或适当补偿。

## 水、卫生设施和电力

46. 虽然注意到缔约国在全体人口获取水和卫生设施方面取得了很好的进展，但委员会仍对以内陆地区居民为主的某些人口在获取安全饮用水和环卫设施以及电力方面的机会依然非常有限表示关切(第十一条)。

47. 委员会建议缔约国加紧努力，确保内陆地区居民获得安全饮用水、适当的卫生设施和电力。

## 粮食安全和营养

48. 令委员会感到关切的是，尽管缔约国已采取措施来增强粮食安全和营养，但所取得的进展甚微，而且，包括营养不足和肥胖在内多种形式的营养不良仍然是令人严重关切的公共卫生问题。委员会尤为关切的是，发育不良的 5 岁以下儿童人数众多且呈上升之势(第十一和第十二条)。

49. 委员会建议缔约国审查《圭亚那粮食和营养安全战略》(2011 年)，同时考虑到联合国粮食及农业组织 2004 年《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》所载各项要求。委员会还建议缔约国采取紧急措施，遏制发育不良的 5 岁以下儿童的上升趋势。委员会还建议缔约国优先考虑采取符合《母乳代用品国际销售守则》的立法和政策措施，包括确保用人单位允许在工作场所进行哺乳，以提高在出生后头六个月内只靠母乳喂养的婴儿所占百分比。

## 健康权

50. 令委员会感到关切的是，医疗保健服务供应有限，特别是精神保健服务，而且，由于缔约国缺乏受过培训且合格的医疗保健专业人员，医疗保健服务质量低下。委员会还对以下事项表示关切：

- (a) 城乡医疗保健服务存在差距，内陆地区缺乏医疗保健服务；
- (b) 婴儿和 5 岁以下儿童死亡率近年来虽已降低但依然很高；
- (c) 孕产妇死亡率高且有持续走高之势；
- (d) 疟疾、肺结核和艾滋病病毒/艾滋病流行，尤其是在美洲印第安人中间；
- (e) 获取性保健和生殖保健服务的渠道有限，尤其是美洲印第安妇女和残疾妇女，且缺乏关于性健康和生殖健康的信息，包括关于避孕方法的信息(第十二条)。

51. 委员会建议缔约国加大力度，提高医疗保健服务的供应水平、可获得性和质量，包括在精神卫生领域。委员会还建议缔约国采取一切必要的措施：

- (a) 以解决获取医疗保健服务方面的区域差距，并确保内陆和农村地区所有医疗保健站(或医疗保健所)全部配备经过培训的合格医疗保健专业人员和基本药物；



(b) 以降低婴儿和五岁以下幼儿死亡率；

(c) 以降低孕产妇死亡率，包括通过增加产前和产后护理，同时考虑到《关于采取基于人权的方式执行降低可预防的孕产妇死亡率和发病率的政策和方案的技术指南》(A/HRC/21/22 和 Corr.1-2)；

(d) 以防治疟疾、肺结核和艾滋病毒/艾滋病，并向受这些流行病影响的人提供充分和及时的治疗，特别着力在向美洲印第安人提供相关服务方面存在的现有差距；

(e) 以消除在获得性健康和生殖保健服务方面存在的障碍，具体做法包括提高医疗保健专业人员对土著妇女和残疾妇女特殊需求的认识，并加强关于性健康和生殖健康的宣传和教育，除其他外，具体做法包括根据儿童和青少年不断发展的能力将其纳入学校课程，以及纳入非正规教育机构的课程。

### 受教育的权利

52. 令委员会感到关切的是，入学率不断走低且辍学率高，这个问题在男生中间和在初等教育阶段尤为严重，而且，由于受过培训的合格教师短缺，教育质量低下，特别是在内陆和农村地区。还令它感到关切的是，由于基础设施不足，内陆地区儿童入学就读的机会有限(第十三和第十四条)。

53. 委员会建议缔约国加紧努力，应对初等教育阶段入学率不断下降且辍学率居高不下的问题。委员会还建议缔约国增加受过培训的合格教师的人数，具体包括采取临时措施，培训和认证可从事初等教育的国际志愿者和大学生。委员会还建议缔约国收集、保存和发布教育相关数据。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于受教育的权利的第 13(1999)号一般性意见。

### 土著语言

令委员会关注的是，包括瓦拉奥语和阿拉瓦克语在内的部分土著语言濒临灭绝，而且，将土著文化纳入学校课程的程度不足(第十五条)。

委员会建议缔约国采取一切必要措施，支持和保护濒临灭绝的土著语言，并推动进一步将土著文化纳入教育体系。

### 互联网接入

54. 令委员会感到关切的是，缔约国人民在访问互联网和获取其他信息和通信技术方面机会有限，特别是在内陆和农村地区(第十五条)。

55. 委员会建议缔约国继续努力拓展互联网接入服务，特别是在内陆和农村地区。委员会还建议缔约国向最弱势和边缘化个人和群体提供援助，使之能够访问互联网。

#### D. 其他建议

56. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。
57. 委员会请缔约国考虑批准《美洲人权公约》(《圣何塞公约》)和《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)。
58. 委员会请缔约国继续就关于经济、社会和文化权利的问题加强其与联合国人权事务高级专员办事处及联合国其他相关机构和方案之间的合作。
59. 委员会请缔约国在社会各个阶层,特别是向议员、公职人员和司法机关散发本结论性意见,并在下次定期报告中向委员会汇报其为落实其中所载各项建议采取的措施。委员会还鼓励缔约国让非政府组织和更广大的民间社会参与这些建议的落实工作及下一次定期报告的编写工作。
60. 委员会请缔约国按照委员会 2008 年通过的《报告准则》(见 E/C.12/2008/2)编制第五次定期报告,并在 2020 年 10 月 31 日之前提交该报告。委员会还请缔约国按照根据国际人权条约提交报告的协调准则(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)增订其共同核心文件。
-