



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
20 July 2017  
Chinese  
Original: English

## 经济、社会和文化权利委员会

## 关于巴基斯坦初次报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2017 年 6 月 12 日和 13 日举行的第 30 至第 32 次会议(见 E/C.12/2017/SR.30-32)上审议了巴基斯坦的初次报告(E/C.12/PAK/1)，并在 2017 年 6 月 23 日举行的第 47 次会议上通过了本结论性意见。

**A. 导言**

2. 委员会欢迎缔约国提交了初次报告(尽管拖延了很长时间)和在对问题清单的书面答复(E/C.12/PAK/Q/1/Add.1)中提供了补充资料。委员会赞赏与缔约国高级别代表团进行了建设性对话。

**B. 积极方面**

3. 委员会欢迎缔约国批准：

- (a) 2011 年：残疾人权利公约；
- (b) 2010 年：公民权利和政治权利国际公约；
- (c) 2010 年：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；
- (d) 2016 年：儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书；  
2011 年：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。

4. 委员会欢迎缔约国在 2016 年通过 2014 年《禁止名誉杀人法(刑法修正案)》。

\* 委员会第六十一届会议(2017 年 5 月 29 日至 6 月 23 日)通过。



## C. 主要关切问题和建议

### 《公约》在国内的适用

5. 委员会感到关切的是，《公约》规定的权利尚未完全纳入国内法律秩序，特别是缔约国《宪法》不承认经济、社会和文化权利是司法可以审理的基本权利，而只承认它们是政策指导方针。
6. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保《公约》规定的权利完全纳入其国内法律秩序，使其具有与公民权利和政治权利平等的宪法地位，并确保国内各级法院适用所有这些权利。它还建议缔约国加强对法官、律师和公职人员在《公约》方面的培训。委员会提请缔约国注意其关于《公约》在国内适用问题的第 9 (1998)号一般性意见。

### 权力下放

7. 委员会注意到，经由《宪法》第十八修正案，联邦政府的一些权力，特别是在就业、社会保障、住房、保健和教育方面的权力，已经下放到省和地方政府。委员会感到关切的是，省和地方政府的财政和行政能力水平低下且各不相同，联邦与省和地方政府之间缺乏协调，这影响了对经济、社会和文化权利的享有，并导致了巨大的地域差距。

8. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，加强省和地方政府的财政和行政能力，并改善各级政府之间的协调，以期确保缔约国的人民不分居住地点，都能平等地享有《公约》规定的各项权利，特别是在就业、社会保障、住房、保健和教育方面。

### 数据收集

9. 委员会赞赏更新国家人口普查的工作，但关切在联邦、省和地区三级，缺乏关于该国人民享有经济、社会和文化权利情况的数据。
10. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，改进其数据收集系统，包括国家人口普查，以收集使其有可能评估《公约》所载权利享有水平，特别是弱势和边缘个人和群体享有情况的综合和可比较数据。委员会还建议缔约国在其下一次定期报告中提供必要的可比较年度统计数据，以评估逐步实现《公约》所载权利的情况，并确保这些数据按性别、年龄、地理位置、残疾、宗教和其他状况分列。

### 国家人权委员会

11. 委员会欢迎设立国家人权委员会，但感到关切的是，它缺乏独立性，没有能力有效执行其任务，因为它不符合关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则(《巴黎原则》)。尽管缔约国提供了资料，但委员会尤其关切的是，2017 年 3 月 9 日政府的通知实际上将该委员会置于人权部的领导之下。委员会还关切人权部 20017 年 6 月 2 日的信函否定了国家人权委员会向包括条约机构在内的联合国各机构提交独立报告的任务，并关切国民议会人权问题常设委员会就国家人权委员会最近与联合国一个人权条约机构的接触向人权部提出的建议。

12. 委员会敦促缔约国采取一切必要措施，确保国家人权委员会能够履行其任务，同时保持其对政府行政和立法部门的独立性，并保护该委员会免受任何国家

机关的干涉。委员会提醒缔约国，如《巴黎原则》所规定，与联合国人权系统，包括与人权条约机构进行合作，是国家人权机构的核心职能之一，它建议缔约国确保国家人权委员会的任务和职责符合《巴黎原则》，并确保为其有效运作划拨充足的资金。它还鼓励该国家人权委员会寻求得到国家人权机构全球联盟的认证。

### **人权维护者**

13. 委员会深感关切的是，屡有关于绑架、杀害和恐吓人权维护者，特别是那些为争取经济、社会和文化权利而斗争的人权维护者的报告，据指称在某些情况下，这些行为是由国家人员，包括军事情报部门的成员实施的。

14. 委员会促请缔约国尽一切努力保护人权维护者免遭绑架、杀害和恐吓；迅速、彻底地调查报告的所有骚扰、失踪和杀害人权维权者案件，将犯罪人绳之以法；并采取一切必要措施，确保人权维护者和民间社会行为者有一个安全和有利的环境。委员会提请缔约国注意其关于人权维护者和经济、社会、文化权利问题的声明(E/C.12/2016/2)。

### **最大限度地利用资源**

15. 委员会感到关切的是，分配给与《公约》所载各项权利有关的领域，特别是就业、社会保障、住房、供水和环境卫生、保健和教育方面的公共资金水平很低，而高水平的国防开支无法证明这种分配是合理的。委员会还关切在一些省，分配给教育的很大一部分资金没有得到使用。此外，委员会关切巴基斯坦的纳税与国内生产总值的比率非常之低，且缔约国纳税制度的特点是征税基础有限，采取非渐进税制，严重依赖间接税，这种制度可能不会有效地大幅度增加用于《公约》所载权利的支出(第二条第一款)。

16. 委员会呼吁缔约国采取一切必要措施，大幅提高国家和省两级公共筹资的水平，确保逐步实现经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国审查其征税制度，以增加税收，并确保其不给低收入阶层人士造成过高的负担，但有助于收入和财富的再分配。它还建议缔约国设立各种机制，以确保分配给与《公约》所载权利有关领域的资金得到及时、有效和透明的使用。

### **腐败**

17. 尽管缔约国为打击腐败采取了措施，但委员会对涉及高官的腐败案件的普遍程度和规模感到关切(第二条第一款)。

#### **18. 委员会建议缔约国：**

- (a) 加强联邦和省两级的反腐机制和程序；
- (b) 确保对所有腐败案件进行有效调查并起诉责任人；
- (c) 确保有效保护腐败行为的受害者及其律师、反腐活动人士、举报人和证人；
- (d) 加强对公职人员和广大公众的反腐教育并提高其认识。

## 不歧视

19. 委员会感到关切的是，关于缔约国内不歧视的法律规定，包括《宪法》第 25 条至 27 条，只禁止在出入不仅用于宗教目的的公共娱乐或度假场所以及任命公职方面以种族、宗教、种姓、性别、居住地或出生地为由进行歧视。委员会还感到关切的是，没有全面的禁止歧视立法(第二条)。

20. 委员会建议缔约国考虑修订《宪法》第 25 条至第 27 条，以确保《宪法》禁止以一切理由进行歧视，包括肤色、语言、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、残疾、性取向和性别认同或其他身份。委员会还建议缔约国通过全面的禁止歧视立法，禁止以任何理由进行所有的直接、间接和多种形式的歧视，并为歧视的受害者提供有效的补救措施，包括通过司法和行政程序提供。委员会提请缔约国注意其关于在经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20(2009)号一般性意见。

## 同性关系的刑事定罪

21. 委员会对同性成年人之间自愿同意发生的性关系被定为刑事犯罪感到关切(第二条)。

22. 委员会建议缔约国对同性成年人之间自愿同意发生的性关系实施非刑罪化，并采取必要措施，提高公众的认识，并打击根据性取向和性别认同进行的歧视。

## 残疾人

23. 委员会对立法中残疾的定义狭隘感到关切，这个定义限制了缔约国评估残疾人状况并制定有效政策来解决他们在享有《公约》所载权利方面面临的歧视的能力。委员会还感到关切的是，没有为残疾人提供合理的住宿和个人援助服务，并关切旨在确保公共设施和机构无障碍的法律规定很有限，这严重妨碍了残疾人对经济、社会和文化权利的享有(第二条)。

24. 委员会建议缔约国采取必要措施，使其立法中的残疾定义符合《残疾人权利公约》，并在其立法中将拒绝提供合理住宿作为歧视的一种理由。还建议缔约国进行全国范围的残疾人状况研究，收集按性别、族裔和其他社会地位分列的数据。

## 阿富汗难民

25. 委员会赞扬缔约国尽管面临安全挑战和自然灾害，仍收容了约 150 万阿富汗难民和 100 万寻求庇护的阿富汗人。但委员会感到关切的是，那些居住卡证明将于 2017 年 12 月 31 日到期的阿富汗难民的法律地位不确定，而且对未登记的阿富汗人缺乏登记手续。委员会还感到关切的是，有详细记录警方虐待这些人的行为的报告，包括殴打、扣押居住卡证明、索贿、威胁驱逐出境和任意拘留等等(第二条)。

26. 委员会建议缔约国确保允许所有登记的阿富汗难民留在该国，直到他们可以安全地返回或重新安置在另一个国家。委员会还建议缔约国重新开放登记手续，允许居住在巴基斯坦的未登记的阿富汗人获得合法居留身份。委员会进一步建议，缔约国迅速、彻底地调查所有指称警察虐待未登记的阿富汗人的案件，并

将那些被判有罪的人绳之以法。此外，它还建议缔约国通过立法和政策框架，为难民、寻求庇护者和无国籍人士提供符合国际准则和标准的保护。

### 境内流离失所者

27. 委员会感到关切的是，缔约国已有数百万人流离失所，目前还未就境内流离失所者收集足够的资料，也没有就这些人制定立法或全面的国家政策。委员会还感到关切的是，那些生活在境内流离失所者营地的人，特别是长期流离失所者处境艰难，妇女和女孩有遭受性虐待、骚扰和贩运的高风险，以及重新安置进程缓慢(第二条和第十一条)。

28. 委员会建议缔约国：

- (a) 在可靠数据的基础上，通过关于境内流离失所者的立法和政策框架；
- (b) 改善居住在营地的境内流离失所者的生活条件，确保他们有获取保健服务、教育和其他公共服务的机会；
- (c) 加快重新安置进程；
- (d) 保护妇女和女孩免遭性虐待、骚扰和贩运，对所有此类案件进行调查，将犯罪者绳之以法，并向受害者提供必要的援助。

### 属于少数群体的人

29. 委员会感到关切的是，除宗教少数群体外，属于其他少数群体的人不能享有其权利，因为按照缔约国国内法，其群体的少数群体地位尚未得到的承认(第二条和第十五条)。

30. 委员会建议缔约国采取紧急法律措施，承认宗教以外的包括种族、族裔和语言在内的少数群体的地位，以使属于所有少数群体的人能够享有其相关的权利，并受益于旨在保护少数群体的政策和方案。

### “在册种姓”的成员或达利特人

31. 委员会仍然关切的是，有详细记录的报告指出，“在册种姓”或达利特人成员继续面临事实上的歧视和隔离，以及对他们的根深蒂固的污名和偏见(第二条、第六条和第十三至十四条)。

32. 委员会建议缔约国在“在册种姓”或达利特人社区成员和有关专家的参与下，对“在册种姓”或达利特人的情况进行研究，并在其下一次定期报告中，列入关于该国达利特人境况的资料，包括相关的统计数据。委员会还建议缔约国采取有效措施，消除对“在册种姓”成员或达利特人的污名和偏见，包括进行提高认识运动，并打击对他们的歧视，特别是在就业和教育部门。

### 男女平等

33. 委员会对缔约国立法中歧视妇女的条款感到关切。例如，1962年《西巴基斯坦穆斯林个人法(伊斯兰教法)》，允许一夫多妻制，并规定女儿有权从父母处继承的遗产仅为儿子的一半，这促成了在土地所有权上的巨大性别差距。1984年《证据法》规定，妇女在法庭上证词的价值是男性证人的一半。委员会还感到关切的是，妇女在寻求司法补救措施方面面临困难，因为执法人员和法官对妇女

的权利缺乏认识，因为妇女不了解自己的权利和要求这些权利的司法程序，因为妇女不信任司法制度，还因为没有足够的法律援助(第三条)。

**34. 委员会建议缔约国：**

- (a) 审查其立法，包括 1962 年《西巴基斯坦穆斯林个人法(伊斯兰教法)》和 1984 年《证据法》，以期消除基于性别歧视的一切规定；
- (b) 确保执法人员和法官充分了解按照《公约》的规定，妇女享有平等的权利；
- (c) 加强对妇女的免费法律援助；
- (d) 提高妇女对其权利、司法程序和她们可利用的援助的认识。

**妇女担任决策职位**

35. 委员会感到关切的是，尽管在有些部门取得了一些进展，但担任决策职位的妇女总人数仍然很低(第三条)。

36. 委员会建议缔约国加紧努力，增加妇女在所有部门决策职位的任职人数，途径包括采取暂行特别措施，并全面执行这些措施。委员会提请缔约国注意其关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16(2005)号一般性意见(第三条)。

**失业和就业不足**

37. 委员会对妇女和青年的失业率很高感到关切。委员会还关切，超过 73% 的工人身处非正规经济，其中大多数是不受劳动保护或社会保护的妇女。委员会注意到在公共部门，对宗教少数群体、残疾人和妇女有就业配额，但它关切的是，相对于这些群体在人口中所占的比例，分配给他们的配额非常低，且没有关于这些配额的实施情况的资料(第二至三条和第六条)。

38. 委员会建议缔约国采取有效措施，促进妇女和青年就业，途径包括提供适合其经验和工作技能水平的职业培训和教育，以满足当前劳动力市场的需求。它还建议缔约国加紧努力，使非正规经济正规化，并向身处非正规经济的工人提供劳动保护和社会保护。委员会还建议缔约国考虑上述群体在总人口中所占比例，增加这些其他的配额，并充分执行这些配额。

**男女在工资上的差距**

39. 委员会感到关切的是，男女在工资上的差距从 2008 年的 34% 上升到 2015 年的 39%，这个数字非常高的。它还关切男女在参与劳动力市场、就业和教育方面的差距巨大(第三条)。

40. 委员会建议缔约国加紧努力，缩小男女在工资上的差距，并在这方面逐步改进。它还建议缔约国采取一切必要措施，缩小男女之间在享受经济、社会和文化权利方面的差距，特别是在参与劳动力市场、就业和教育方面的差距。

**享受公正和良好工作条件的权利**

41. 委员会注意到缔约国正在制定国家劳工保护框架，但对于在劳工保护方面没有全面的立法或政策框架表示关切(第七条)。

42. 委员会建议缔约国确保目前正在制定的国家劳工保护框架符合《公约》第七条和其他相关的国际劳工标准。还建议缔约国迅速通过该框架，并在所有省和地区加以实施。它提请缔约国注意其关于享受公正和良好工作条件的权利的第23(2016)号一般性意见。

### 最低工资

43. 委员会感到关切的是，缔约国的最低工资没有覆盖所有工人，而且各省之间也有差异。委员会还关切最低工资不足以使工人及其家庭提供体面的生活，且遵守最低工资规定的水平也很低(第七条)。

44. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，增加至少获得最低工资的工人人数，提高最低工资，以确保为所有工人及其家庭提供体面的生活，并加强该国所有省和地区对最低工资的执行。

### 抵押劳工

45. 委员会感到关切的是，尽管通过了1992年《(废除)抵押劳工制度法》，但抵押劳工的做法继续存在，特别是砖窑和农业部门；违反该法的犯罪者很少受到处罚，因为下级法院的法官很少了解该法案，还因为警察参与共谋；而且处于这种状况的工人缺少其他谋生手段，使他们重新陷入债务抵押的循环(第七条)。

46. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，解决抵押劳工的根本原因；为抵押劳动的受害者提供可持续的谋生手段；通过加强劳动监察和加大对犯罪者和公职人员共谋违法行为的处罚，来加强对该法的执行；并增强法官，特别是低级法院的法官对该法的理解。

### 职业健康和安全

47. 委员会感到关切的是，职业事故频发并具有灾难性规模，包括2012年卡拉奇一家纺织厂发生的火灾，造成约300名工人死亡。委员会还关切职业病高发，例如在古杰兰瓦拉的碎石公司工作的人频患硅肺病。此外，委员会感到关切的是，没有关于职业安全与健康的框架立法，且劳动监察员的人数极少(第七条和十二条)。

48. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保职业安全法草案符合《公约》和其他国际劳工规范和标准，并确保该法一旦通过即得到严格执行；
- (b) 增加劳动监察员人数，增强他们的能力，并加强劳动监察制度；
- (c) 为职业事故和职业病的受害者提供充分的赔偿和补救措施。

### 工会权利

49. 委员会感到关切的是，成立工会的比率极低，关于工会的立法，包括2012年《劳资关系法》都是约束性很强的。该法并没有覆盖所有工人，仅授予工会集体谈判权。而工会成员仅占雇员总人数的三分之一(第八条)。

50. 委员会建议缔约国采取一切必要的立法措施和其他措施，为工人自由组建和参加工会以及行使工会权利提供有利的环境。

## 社会保障权

51. 委员会感到遗憾的是，缺乏关于缔约国社会保障计划的全面资料，包括缴费型和非缴费型、公共和私人计划。委员会感到关切的是，大多数工人，包括正规经济中的工人，都没有被社会保障计划所覆盖。例如，雇员老年福利制度的参与率很低，低于 10%。委员会还感到关切的是，缔约国尚未制定社会保护最低标准(第九条和第十一条)。

52. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，改进其社会保障计划，包括雇员老年福利制度，以期逐步覆盖该国所有的工人，并提供足够水平的福利，以享受适当的生活标准。它还建议缔约国与所有相关的利益攸关方协商，制定在国家层面确定的社会保护最低标准。它请缔约国在下一次定期报告中提供关于缔约国社会保障计划的全面资料。它提请缔约国注意其关于社会保障权的第 19(2007)号一般性意见和其关于社会保护最低标准的声明(E/C.12/2015/1)。

## 保护家庭、母亲和儿童

53. 委员会感到关切的是，立法框架不足以在婚姻、离婚，监护和继承方面为所有妇女，特别是为印度教和基督教妇女提供保护(第三条和第十条)。

54. 委员会建议缔约国采取紧急措施，就婚姻、离婚、监护和继承问题通过符合国际规范和标准的立法框架，以期为巴基斯坦的所有妇女，特别是印度教和基督教妇女提供有效和平等的法律保护。委员会还建议缔约国尽一切力量，在该立法框架通过后立即全面加以执行，并提高公众以及执法和司法官员对框架的认识。

## 最低结婚年龄

55. 委员会感到关切的是，各省的女孩最低结婚年龄各异，一些省将其定为 16 岁(第三条和第十条)。

56. 委员会建议缔约国加紧努力，根据《公约》和其他国际人权公约，通过无论男女，禁止十八岁以下婚姻的立法。

## 强迫改变信仰和强迫婚姻

57. 委员会感到关切的是，强迫非穆斯林妇女改变信仰和强迫婚姻的做法继续存在。委员会特别关切的是，对 1929 年《限制童婚法》提出的修正案被伊斯兰意识形态委员会宣布为不符合伊斯兰教义，且颁布一项法律以防止强迫改变信仰的努力受到该委员会的阻碍(第三条和第十条)。

58. 委员会建议缔约国禁止不经本人同意，强迫其改变信仰。

## 暴力侵害妇女行为和家庭暴力

59. 委员会感到关切的是，尽管缔约国作出很多努力，继续发生各种形式的暴力侵害妇女行为，包括所谓的名誉杀人，泼酸液袭击和轮奸。委员会还感到关切的是，关于家庭暴力和其他形式暴力侵害妇女行为的举报很少，为此类暴力行为受害者开办的收容所数目也很少(第三条和第十条)。

60. 委员会建议缔约国加紧努力：

- (a) 有效执行禁止名誉杀人的法律和所有将暴力侵害妇女行为定为刑事犯罪的其他相关法律，并监测其执行情况；
- (b) 迅速调查暴力侵害妇女行为的案件，并对犯罪人处以与罪行严重性相称的刑罚；
- (c) 采取一切必要和有效的措施，提高警察、检察官、法官和新闻工作者对各种形式暴力侵害妇女行为和《公约》规定的妇女权利的认识，并提供系统的全国性培训；
- (d) 确保妇女和女孩了解根据《公约》她们享有的权利，家庭暴力和其他形式暴力行为的受害者能自由地向警方报告她们的案件，并得到尊重；还确保受害者得到所有必要的法律、医疗、财务和心理支持，途径包括在缔约国全国设立足够数量的咨询中心和收容所；
- (e) 促进尽可能派驻女警官来处理针对性别暴力的申诉。

#### 出生登记

61. 委员会感到关切的是，出生登记的水平很低，且经常延迟登记，特别是在俾路支省，这严重限制了那些没有出生证明的人享有其经济、社会和文化权利的能力(第十条)。

62. 委员会建议缔约国采取一切有效措施，确保所有儿童在出生时都得到登记，并加紧努力登记那些没有出生证明的成年人。

#### 对儿童的经济剥削

63. 委员会感到关切的是，虽然《宪法》保障免费的义务教育直至 16 岁，但将最低劳动年龄定为 14 岁。委员会还关切，根据官方数据，有超过 200 万的 10 至 14 岁儿童在工作，其中 28% 的人从事危险工作。此外，其中大多数儿童失学。委员会还关切儿童的工作条件，他们大多从事农业、砖窑、采煤、街头和家务劳动，这些儿童面临受到性剥削和经济剥削的高风险(第七条、第十条和第十三至十四条)。

64. 委员会建议缔约国：

- (a) 加强其禁止童工的立法和执法工作，包括加强对童工的劳动监察；
- (b) 确保剥削童工的人受到起诉和处罚；
- (c) 采取一切适当措施，便利工作的儿童得到恢复和获得受教育的机会，并为其家庭提供充分的支持；
- (d) 对童工的性质和程度进行全国性调查。

#### 贫穷

65. 委员会承认过去 15 年期间贫穷的程度有所降低，但它感到关切的是，在缔约国，特别是在某些地区，例如信德省、联邦管辖部落地区和俾路支省，继续生活在贫困之中的人所占比例非常之高。委员会欢迎“贝娜齐尔收入支助方案”的通过且其覆盖面逐渐扩大，但仍然关切有一百多万合格的人仍未被覆盖，且用于

确定受益人的截止分数不能反映贫困线，而是根据缔约国的财政能力，所发放的数额也不足以确保受益人获得适足的生活水准(第九条和第十一条)。

66. 委员会促请缔约国尽一切努力消除贫困，并改进“贝娜齐尔收入支助方案”，特别是通过以下途径：

- (a) 确保该方案以权利为基础，明确告知潜在的受益人其有权申请补助并对任何导致将其排除在方案之外的决定提出质疑；
- (b) 覆盖所有贫困人口，途径包括使有资格领取计划下补助的人的水平与客观的贫困线相一致；
- (c) 继续增加受益者人数，在贫困率较高的地区作出特别的努力；
- (d) 增加补助金额，以确保受益人达到适足的生活水准。

### **土地权利**

67. 委员会感到关切的是，尽管缔约国所作的改革努力，土地所有权集中的趋势在上升，这产生了大批生活贫困的无地农民和小型土地所有者。它还通过封建租赁安排，例如信德省和俾路支省的佃农，使无地农民有受到严重剥削的风险(第七条和第十一条)。

68. 委员会建议缔约国加强其土地改革方案，以惠及无土地农民和小型土地所有者，并建议缔约国促进保障他们的土地租赁权和获取土地的机会，途径包括进行必要的规范改革。委员会敦促缔约国立即采取措施，解决无地农民，特别是佃农的问题，并禁止剥削性质的租赁安排。

### **充足食物和营养权**

69. 委员会感到关切的是，约 58%的家庭粮食没有保障，近 30%的人口在挨饿。委员会欢迎通过了一项婴幼儿喂养战略，但仍然关切该战略因缺乏资金而执行不足。它特别关切的是，44%的儿童发育迟缓，35%的儿童死亡与营养不良有关。

70. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，解决持续存在的严重的饥饿和营养不良问题，特别是婴儿和儿童的关键营养需求。委员会还建议缔约国为充分执行婴幼儿喂养战略划拨足够的资源，并通过一项保护充足食物和营养权的法律框架，以及一项粮食安全与营养国家行动计划，它们都应符合委员会关于充足食物权问题的第 12(1999)号一般性意见和《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》。

### **住房权**

71. 委员会感到关切的是，适足住房严重短缺，且缺乏针对低收入家庭的融资方案。它还感到关切的是，居住在城市非正规住区(*katchi abadis*)的人口众多，他们没有合法的住房权，获得基本服务的机会有限。委员会还感到关切的是，城市地区没有住房权保障的人，以及生活在正在实施发展项目(例如拉合尔的 Orange Metroline 项目)的地区的人，他们往往遭到没有正当程序或适当替代住房或补偿的强制拆迁(第十一条)。

72. 委员会建议缔约国加紧努力：

- (a) 采取规范性措施和政策措施，增加社会住房单位的数量并改进其维护水平，为低收入家庭提供负担得起的融资方案，从而提高住房权保障；
- (b) 改善非正规住区(*katchi abadis*)的生活条件，包括获得卫生、教育和其他公共服务；
- (c) 规范非正规住区，引入或升级基本的基础设施，改善住区里的生活条件；
- (d) 使关于拆迁，特别是影响到那些没有住房权或住房权没有保障的人的拆迁的法律框架符合国际标准，确保如果拆迁，在拆迁前与受影响者商量，遵守程序保障措施，并提供替代住房；
- (e) 考虑委员会关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见和关于强迫拆迁的第 7(1997)号的一般性意见，以及《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》。

#### **水和环境卫生**

73. 委员会注意到缔约国取得的进展，但继续关切仍然有很多人无法获得安全饮用水和适当的环境卫生设施(第十一条)。

74. 委员会建议缔约国加紧努力，更多提供安全饮用水和适当卫生设施，包括充分执行“2009 年全国饮用水政策”。

#### **健康权**

75. 委员会感到关切的是，分配给卫生部门的公共资金数额非常少，国民健康保险方案的覆盖范围不足，公共卫生系统薄弱，这导致了对私人卫生服务的严重依赖。委员会对孕妇和婴儿死亡率很高尤感关切。

76. 委员会建议缔约国尽一切努力，增加用于卫生部门的公共开支，进一步扩大国民健康保险方案的覆盖范围，加强公共卫生系统，以期为包括弱势个人和被边缘化个人在内的所有人提供免费、优质的基本卫生服务，并减少产妇、婴儿和五岁以下儿童的死亡率。

#### **性健康和生殖健康**

77. 委员会感到关切的是，在缔约国，除非母亲有生命危险，否则堕胎为刑事犯罪，这导致不安全秘密堕胎的发生率很高。这反过来又导致许多妇女罹患危及生命的并发症，造成其中 5% 以上的病例死亡。委员会还关切大约一半的怀孕是意外怀孕，而妇女获得性健康和生殖健康服务以及相关信息的机会有限。

78. 委员会建议缔约国：

- (a) 修订其关于堕胎的立法，确保其符合其他基本权利，如妇女的生命权和身心健康权，并确保扩大准许合法堕胎的情况，且不使堕胎的妇女负有刑事责任；
- (b) 确保妇女便于获得堕胎后保健服务；
- (c) 采取有效措施，增强妇女决定生育人数和间隔的能力；

- (d) 改善妇女和男子获得性健康和生殖健康信息和服务的机会，包括向所有人提供避孕药具，并将紧急避孕药具列入基本药物清单；
- (e) 考虑委员会关于性健康和生殖健康权利的第 22(2016)号一般性意见。

### 受教育权

79. 委员会欢迎将受教育权列入《宪法》关于基本权利的章节，并注意到缔约国面临的内部安全挑战，这些挑战对儿童受教育的权利产生严重的负面影响。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 包括学前班、小学和中学在内的各级教育的入学率非常低，女孩与男孩之间、城市儿童与农村儿童之间、高收入家庭的儿童与低收入家庭的儿童之间差距巨大；
- (b) 失学儿童和青少年人数众多，尽管近年来呈下降趋势；
- (c) 教育成果水平低下；
- (d) 学校设施不足；
- (e) 由于缺乏合格的教师和教师缺勤，以及农村和城市贫民区的公立学校缺乏教科书等适当的学习材料，导致教育质量低下；
- (f) 本来已经很高的成人文盲率还在上升(2008 年为 54%，2015 年升至 57%)，特别是在妇女当中；
- (g) 缺乏对残疾儿童的包容性教育；
- (h) 对学生、教师和学校的恐怖袭击以及军队使用学校的现象持续发生，特别是在联邦管辖部落地区和俾路支省(第十三至十四条)。

80. 委员会建议缔约国加紧努力，确保所有儿童不受歧视地享有受教育的权利，这将增强儿童，特别是弱势儿童和被边缘化儿童的能力，使其能够摆脱贫困，并获得充分参与社区和国家生活的手段。它还建议缔约国采取一切必要措施，以便：

- (a) 提高各级教育特别是小学阶段的入学率，对女童、农村地区儿童和来自低收入家庭的儿童给与特别的关注；
- (b) 减少失学儿童的人数，途径包括与关于童工的政策进行协调；
- (c) 改善教育成果；
- (d) 改善学校设施，特别是在供水、环境卫生和供电方面；
- (e) 确保有足够数量的合格教师，提高学习材料的质量并增加其数量；
- (f) 增加适合并足以满足成人文盲需求的教育方案，对妇女给与特别的关注；
- (g) 制定残疾儿童包容性教育立法和政策框架，并提供这种教育；
- (h) 加强学校安全，在遭受攻击的情况下提供替代教学空间，立即全面禁止军队使用学校的现象。委员会请缔约国核准《安全学校宣言》，并承诺使用保

护教育设施不受袭击全球联盟的在武装冲突中保护学校和大学免遭军队使用的准则；

- (i) 考虑委员会关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见(第十三条)。

### 教育私有化

81. 委员会注意到，缔约国正在执行“基础教育社区学校”方案，在这一方案下，通过建立公私伙伴关系倡议，所谓的“低收费”私立学校的数量在全国范围内大幅增加。委员会还注意到缔约国提供的资料，表明在“基础教育社区学校”方案下实施的项目的成本效益比率高于公立小学。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 在“基础教育社区学校”方案和公私伙伴关系倡议通过之前没有适当评估其对受教育权的影响，在其通过之后也没有适当评估它们在实现受教育权方面的实效；
  - (b) 在联邦和省一级，缔约国对这些低收费私立学校缺乏有效的监管；
  - (c) 据报道，这些学校的教育质量和教师素质低下；
  - (d) 这些学校的学杂费以外相关费用高昂，相当于每个学生家庭收入的四分之一，这极大地阻碍了女孩受教育的机会；
  - (e) 加强了教育私有化导致的教育中的社会隔离，因为高收入家庭将子女送到高质量的私立学校，低收入家庭则不得不将子女送到资金不足的公立小学或在“基础教育社区学校”方案框架内运作且没有得到缔约国适当监督的学校(第十三至十四条)。
82. 委员会提醒缔约国，若要履行其逐步实现受教育权的法律义务，则在开始私有化进程之前，必须进行彻底的人权影响评估。委员会建议缔约国：
- (a) 在人权观点的基础上，评估公私伙伴关系倡议的影响，以及低收费私立学校在履行缔约国按照《公约》承担的义务方面的效力；
  - (b) 加强关于这些学校的规章，并确保其得到严格执行；
  - (c) 提高这些学校的教育质量；
  - (d) 确保没有孩子因为付不起学杂费以外的相关费用而辍学；
  - (e) 确保对所有公立学校和私立学校中的所有儿童提供同等质量的教育，从而逐步消除教育制度中的社会隔离。

### 人权教育

83. 委员会注意到，伊斯兰宗教学校有时对促进获得教育的机会作出了贡献，特别是就弱势儿童和边缘化儿童而言。委员会还注意到缔约国为关闭一些激进的伊斯兰宗教学校和管控其余的宗教学校作出了努力。然而，委员会感到关切的是，屡有报告表明一些宗教学校的课程除基于《古兰经》的教育外，不提供任何其他教育，且其课程含有可能煽动对少数宗教和少数族裔仇恨的内容。委员会还感到关切的是，在信德省和旁遮普省使用的某些教科书和课程包含关于少数宗教和少数族裔的陈腐形象(第十三至十四条)。

84. 委员会建议缔约国对学校的课程和教科书，以及包括伊斯兰宗教学校在内的各级学校的做法进行监督，以确保其促进学生人格的全面发展。委员会也建议缔约国加紧努力，对伊斯兰宗教学校进行改革。它还建议缔约国将人权教育纳入学校课程，以期加强对人权和基本自由的尊重。此外，委员会建议缔约国采取适当措施，提高公众对人权的认识，特别是提高宗教领袖对人权的认识以及他们在促进不同族裔和宗教群体之间的理解、宽容和平共处方面的作用。

#### 文化权利和语言多样性

85. 委员会注意到在巴基斯坦有 80 多种语言，学校除了乌尔都语和英语之外，还教授其中一些语言，但委员会感到关切的是，常常不允许把学生的母语作为教学媒介，且约有 28 种语言面临灭绝的危险(第十三条至第十五条)。

86. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保在学校，特别是在小学以学生的母语进行教学，以保护这些濒临灭绝的语言，并促进语言多样性。

#### 访问互联网

87. 委员会感到关切的是，巴基斯坦因特网的接入水平非常之低，特别是在农村地区(第十五条)。

88. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，改善因特网接入情况，特别是在农村地区。

### D. 其他建议

89. 委员会鼓励缔约国考虑批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。

90. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

91. 委员会建议缔约国充分考虑到《公约》规定的义务，并在国家执行《2030 年可持续发展议程》的过程中确保《公约》所载权利的充分享有，必要时寻求国际援助和合作。缔约国如能设立独立机制监测进展，将公共方案的受益者当作能够主张权利的权利持有人对待，将极大地有助于实现可持续发展目标。在参与、问责和不歧视的原则基础上落实可持续发展目标，将确保没有任何一个人掉队。

92. 委员会建议缔约国采取措施，逐步制定和应用关于落实经济、社会和文化权利的适当指标，以方便评估缔约国在履行《公约》规定的对各阶层群体的义务方面所取得的进展。在这方面，委员会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)。

93. 委员会请缔约国向社会各界广泛传播本结论性意见，包括在联邦、省和地区三级，尤其是向议员、政府官员和司法部门传播，并在下一次定期报告中向委员会通报其为落实这些意见所采取的步骤。委员会鼓励缔约国让人权委员会、非政府组织和民间社会的其他成员参与本结论性意见的落实工作，并参与提交下一次定期报告前的国家协商进程。

94. 根据委员会通过的结论性意见后续行动程序，请缔约国在本结论性意见通过后 18 个月内提供资料，说明上文第 12、14 和 80(a)和(b)段所载建议的执行情况。

95. 委员会请缔约国在 2022 年 6 月 30 日前提交按照委员会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写的第二次定期报告。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)提交其共同核心文件。

---