



经济、社会和文化权利委员会

关于尼日尔初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 3 月 13 日和 14 日举行的第 4、5 和 6 次会议(E/C.12/2018/SR.4-6)审议了尼日尔的初次报告(E/C.12/NER/1)，并在 2018 年 3 月 29 日举行的第 28 次会议通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交初次报告，尽管拖延了很久。委员会赞赏与缔约国高级别代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国 2014 年批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，个人得以《公约》所载权利遭到侵犯时向委员会提交来文。委员会赞赏地注意到，缔约国扩大了禁止歧视理由清单，增加了对歧视案件的惩罚，在《劳动法》列入禁止工作场所性骚扰问题的规定，以及采取措施推动打击人口贩运，并通过了有关非法贩运移民问题的法律。

C. 主要关注的问题和建议

《公约》的适用问题

4. 委员会注意到，缔约国《宪法》第 171 条规定，已批准的国际文书优先于国内法。但委员会感到遗憾的是，没有说明国内法院援引《公约》的情况。委员会还感到遗憾的是，亦没有说明采取了哪些措施，以提高公众、法官、律师和其他公职人员对《公约》所载权利和其可诉性的认识(第二条第一款)。

* 委员会第六十三届会议通过(2018 年 3 月 12 日至 29 日)。



5. 委员会敦促缔约国在执行司法与人权的国家政策及相关的 2016-2025 十年行动计划时:

(a) 提高公众对《公约》所载权利及其可诉性的认识;

(b) 在司法培训学院的培训课程以及法官、律师和公职人员培训手册中纳入经济、社会和文化权利及其可诉性, 并列入《公约任择议定书》的内容;

(c) 在下次定期报告中提供信息, 说明国家法院和行政机关援引《公约》的决定。

6. 委员会提请缔约国注意其关于《公约》在国内适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

习惯法与人权

7. 委员会关切的是, 缔约国的法律框架未明确规定习惯法必须和缔约国的国际人权义务相一致。

8. 委员会建议缔约国修改其法律框架, 以明确规定, 在两者发生冲突时国际人权义务优先于习惯法。

调拨尽可能多的资源

9. 委员会承认缔约国面临安全、人口和气候因素以及相关的挑战, 也承认缔约国在现有可用资源的范围内, 优先考虑公共产品和服务, 尤其是教育, 但委员会关切的是, 缔约国没有为实现《公约》所载权利的工作拨出足够的资源(第二条第一款)。

10. 委员会建议缔约国:

(a) 定期检查, 确保为实现《公约》所载权利的工作拨出足够的预算资源;

(b) 根据《公约》第二条第一款, 为逐步全面实现《公约》所载权利, 包括社会保障、卫生和劳动监察领域的权利, 投入更多资源。

11. 委员会提请缔约国注意其关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)。

数据收集和分析

12. 委员会注意到缔约国在互动对话期间提供的最新统计数据, 但感到遗憾的是, 缔约国初次报告中的很多统计数据未覆盖 2012 年以后这一时间段(第二条)。

13. 委员会建议缔约国:

(a) 改进综合性和可比性数据的收集、分析和传播, 以确定弱势和边缘化个人及群体, 包括农村地区人口、国内流离失所者、少数民族以及残疾人, 享受经济、社会和文化权利的水平;

(b) 在下次定期报告中提供最新的年度比较统计数据，以便评估在实现《公约》所载权利方面取得的进步，并按性别、年龄、族裔、地区、残疾状况、宗教和任何其他必要参数进行分类。

国家人权机构

14. 委员会欢迎缔约国国家人权机构获评 A 级地位，但委员会仍关切的是，缔约国尚未采取任何行动以解决国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会于 2017 年提出的关切和建议(第二条第一款)。

15. 委员会建议缔约国：

(a) 确保执行关于国家人权委员会成员遴选和任命的 2012 年 8 月 24 日第 2012-44 号法律的规定，充分遵守《巴黎原则》，按照正式和标准化的选拔程序，保证能够确保国家人权委员会成员的独立性；

(b) 采取措施增加女性在国家人权委员会及其人员中的代表性；

(c) 尽快为国家人权委员会配备充足的资源，协助其全面执行任务。

16. 委员会提请缔约国注意其关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用的第 10 号一般性意见(1998 年)。

工商业与人权

17. 委员会注意到缔约国在改善自然资源管理方面的努力，但仍关切的是，采掘活动对环境以及生活在铀、黄金和石油等开采区的工人、农村社区、小农户和农牧民的健康和权利产生了不利影响。委员会感到震惊的是：(a) 阿尔利特(Arlit)镇的铀污染水平令人担忧；(b) 与采掘活动相关的大量水耗以及水源污染；(c) 开采区因公共利益而进行的众多土地征用，似乎未尊重土地所有者和土地使用权人的合法权益。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 确保严格执行宪法规定的法律框架以及有关自然资源开发的法律，尤其是旨在保护环境和开采区工人的健康和社区权利的规定；

(b) 在项目执行前和执行过程中就采掘活动对享有经济、社会和文化权利带来的影响开展独立调查；

(c) 对开采点进行定期检查，为负责开展上述检查的机构配备充足的技术和经费；

(d) 加大努力保障水源质量，包括追究开采活动污染水源的企业和个人的责任；

(e) 无论是土地所有者还是土地使用权人，在其财产被征用时要尊重其合法权益，确保向其支付与土地实际价值相符的足够的补偿和赔偿；

19. 委员会提请缔约国注意其关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)和关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

不歧视

20. 委员会承认缔约国的宪法和法律框架中包含反歧视条款，包括就业、卫生和教育领域的反歧视条款，但委员会关切的是，缔约国尚没有一部综合性的反歧视法律。委员会还关切的是，对前奴隶和其后代存在世系歧视，阻碍了他们享有《公约》所保障的多项权利，如受教育权(第二条第二款)。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 通过一部综合性的反歧视法律，禁止基于任何理由的一切直接或间接歧视，包括世系歧视；

(b) 通过政策和方案，包括临时性措施，保障前奴隶及其后代享有《公约》所载的权利。

22. 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问题的第 20 号一般性意见(2009 年)。

残疾人

23. 委员会注意到缔约国采取了有益于残疾人的措施，包括《劳动法》第 10 条规定为残疾人预留 5% 的职位，以及开设包容性课堂，但委员会关切的是，残疾儿童没有平等获得教育，鲜有残疾人得到有薪聘用。委员会还关切的是，在确保残疾人较容易获得公共产品和服务方面缺乏进步(第二条第二款)。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 在法律和实践中保障残疾人享有“合理便利”；

(b) 调拨更多资源，改善残疾儿童受教育机会，包括包容性教育；

(c) 监测《劳动法》规定的特别措施的落实，以促进残疾人的就业；

(d) 制定时间表，并调拨必要的资源，改善残疾人公共产品和服务的提供和使用。

性别平等

25. 委员会注意到缔约国按照现行国家政策为实现男女平等所采取的措施，但委员会关切的是：

(a) 妇女在很多领域继续面临歧视；

(b) 造成妇女和女童在财产、继承和婚姻等方面继续遭受歧视的习惯法仍在盛行；

(c) 对妇女的暴力事件，包括家庭暴力和性暴力，仍居高不下(第三条)。

26. 委员会建议缔约国在执行性别平等国家行动方案时：

(a) 继续采取措施，有效预防对妇女和女童的一切形式歧视，包括继承和获得土地方面的歧视，并改革社会习俗、重男轻女态度以及基于定型观念的态度；

(b) 开展宣传活动，提高公众的妇女权利意识，并让公众认识到，植根于习惯法中的某些做法有损妇女权利；

(c) 采取措施，促进妇女充分参与所有政治和公共生活领域的决策；

(d) 确保对侵害妇女的暴力事件进行彻底和公正的调查，确保对施害者进行起诉和给予与其行为严重程度相适应的惩罚，确保受害者获得补救和康复服务。

27. 委员会提请缔约国注意其关于男性和女性平等享有所有经济、社会和文化权利的第 16 号一般性意见(2005 年)。

国内流离失所者和难民

28. 委员会赞赏缔约国接受来自邻国的难民，并注意到缔约国采取针对性措施，如为国内流离失所者和难民免费发放粮食，但委员会关切的是，没有帮助这些人的综合法律和国家政策，而且这些人在获得基本社会服务方面面临限制(第二和第十一条)。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 通过专门针对国内流离失所者和难民的法律框架；

(b) 改善国内流离失所者和难民获得基本社会服务的渠道，包括获得卫生和教育服务以及其他公共服务的渠道。

少数群体成员

30. 委员会感兴趣地注意到，缔约国在宪法上规定保障少数族裔群体成员的权利，但委员会注意到，缔约国尚无执行这些规定的综合性战略(第十五条)。

31. 委员会建议缔约国制订综合性战略，采取具体和有针对性的措施，改善少数群体享有《公约》所载权利的途径，包括充分享有教育、就业、健康和水的途径。

工作权

32. 委员会仍对缔约国妇女在劳动市场参与率低表示关切，尽管缔约国在这方面取得了进步(第六条)。

33. 委员会建议缔约国采取措施促进妇女赋权，例如：

(a) 执行保障充分培训和再培训方案的就业政策，为妇女参与劳动市场以及传统上由男性主导的工作和职业提供便利；

(b) 在公共部门以及公共行政职业候选人培训方案中实施性别配额；

(c) 有效解决可能影响妇女就业机会的社会文化壁垒，例如有关家庭责任的期望。

最低工资

34. 尽管缔约国作出了努力，但委员会关切地注意到，自 2012 年以来最低工资没有变化，不足以确保工作人员和其家人达到体面的生活水准(第七条)。

35. 委员会建议缔约国采取立法和行政措施，定期审查最低工资，保证最低工资标准足以让所有工作人员和其家人过上体面的生活。

36. 委员会提请缔约国注意其关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

非正规部门

37. 委员会注意到缔约国采取措施，促进非正规就业向正规就业转型，但委员会仍关切的是，非正规经济占据主导地位，提供缔约国 70%的工作岗位(第六、第七和第九条)。

38. 委员会建议缔约国加大努力，监测并打击非正规部门侵犯经济、社会和文化权利的行为，与此同时，将非正规经济从业者逐步纳入正规劳动力队伍，为此强化工商程序中心的作用以及现行政策和措施，为发展正规私营部门创造有利的环境。

39. 委员会提请缔约国注意国际劳工组织关于非正规经济向正规经济转型的第 204 号建议(2015 年)。

劳动监察

40. 委员会关切的是，缔约国的劳动监察体系缺少有效履行职责需要的资金和人力资源，而且没有覆盖非正规部门。委员会还关切的是，没有提供信息说明对员工数量不足 20 人但却占据缔约国工作场所大多数的企业的监察情况(第七条)。

41. 委员会敦促缔约国采取措施，确保劳动监察部门的授权覆盖非正规经济，确保劳动监察部门将工作重点放在执行《劳动法》上，并确保为该部门提供充足的资源，包括足够的经过适当培训的监察人员。

社会保障

42. 委员会对缔约国的社会保护体系极其有限的覆盖面表示关切，尽管缔约国正在努力(第九条)。

43. 委员会敦促缔约国加大努力，尽快制定社会保护最低标准，以保障最低水平的福利，让最弱势和边缘化群体，包括非正规经济从业者，享有体面的生活水平。在这方面，委员会建议缔约国加快采取旨在建立社会保护体系的立法措施。委员会提请缔约国注意其关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)和 2015 年通过的关于社会保护最低标准的声明。社会保护最低标准是社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素。

早婚

44. 委员会关切大量女童因习惯法所容许的做法而早婚。委员会感到痛惜的是，尽管缔约国在 2014 年合并定期报告(2013-2014)中就执行《非洲人权和人民权利宪章》发表了声明，但尚未进行立法改革取缔早婚，关于保护、支持和照顾在校女童的法令也未提及这一问题(第十条)。

45. 委员会建议缔约国采取措施禁止和预防按照习惯法缔结的童婚，包括采取立法和行政措施，以及开展顾及文化特点的提高认识活动，鼓励人们摒弃早婚的做法。

对儿童的经济剥削

46. 委员会关切的是，大量儿童在屠宰场、农业部门和家政服务中遭到经济剥削，而且经常处于矿井等危险环境之中。委员会还关切的是，很多家庭生活贫困且教育条件有限，只会增加儿童遭遇经济剥削的风险(第十条)。

47. 委员会建议缔约国：

(a) 加强禁止童工的立法并促进其执行，包括增加劳动监察的频次，尤其是在采矿和农业部门以及屠宰场；

(b) 确保雇佣儿童者受到起诉和惩罚；

(c) 采取措施帮助童工恢复正常生活，并确保其接受教育，包括加强对贫困家庭的支持措施，以保证儿童能够入校求学；

(d) 针对童工的性质和程度开展全国调查。

食物权

48. 委员会欢迎缔约国采取多项措施保障其人口的粮食和营养安全，但委员会关切的是，缔约国一大部分人口因粮食没有保障和营养不良而受到影响。委员会还对缺少相关的分类数据表示关切(第十一条)。

49. 委员会建议缔约国：

(a) 通过关于食物权的框架法；

(b) 落实其“尼日尔人养活尼日尔人”的 3N 倡议及相关战略，确保当地及受益社区和公民社会参与指导这些战略并监督其执行；

(c) 加大努力，为农户获得合适的技术和市场准入提供便利，从而提高其生产力，增加农村地区的收入；

(d) 收集有关饥饿和营养不良发生率的数据，并按性别、年龄和城乡区域进行分类。

50. 委员会提请缔约国注意其关于适足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)，以及联合国粮农组织成员国于 2004 年通过的《支持在国家粮食安全保障范围内逐步实现适足食物权的自愿导则》。

健康权

51. 委员会欢迎缔约国免费提供某些医疗卫生服务，尽管有几项健康指标需要改进，但委员会仍关切的是：

(a) 婴儿死亡率和孕产妇死亡率居高不下；

(b) 大部分人口未获得免费的医疗卫生服务，特别是最脆弱的群体，只有不到 5% 的人口拥有健康保险；

(c) 为医疗卫生领域分配的预算资源极其有限，获得医疗卫生服务的渠道也非常有限，尤其是在农村地区(第十二条)。

52. 委员会建议缔约国在执行其《国家卫生政策(2016-2035年)》时:

(a) 采取紧急措施,降低孕产妇和婴儿的高死亡率,并确保由合格的助产士协助分娩;

(b) 扩大免费医疗卫生服务的覆盖面,特别是覆盖最脆弱的群体;

(c) 加快通过发展全民健康保险的法律,包括脆弱群体非缴费型的健康保险;

(d) 加快实现《阿布贾宣言》中为医疗卫生部门分配资源的目标,继续努力,确保医疗卫生服务的供应、可及性和质量,特别是在农村地区。

53. 委员会提请缔约国注意其关于享有能达到的最高健康标准的权利的第14号一般性意见(2000年)。

性健康和生殖健康权利

54. 委员会对大量青少年怀孕表示关切,造成这一问题的部分原因是难以获得或未提供合适的性健康和生殖健康服务,以及妇女在获取有关性健康和生殖健康的足够信息,包括计划生育和避孕服务方面,面临困难(第十二条)。

55. 委员会建议缔约国:

(a) 加大努力,确保性健康和生殖健康服务的供应和可及性,包括确保获得可负担得起的、安全有效的避孕工具和紧急避孕工具,包括为青少年提供上述服务,特别是在农村地区;

(b) 在小学和中学阶段,扩大并改善对男女学生的综合性且适合特定年龄的性教育和生殖健康教育,包括计划生育;

56. 委员会提请缔约国注意其关于性健康和生殖健康权利的第22号一般性意见(2016年)。

受教育权

57. 委员会注意到缔约国代表团全面说明了尼日尔面临的教育挑战,并欢迎缔约国为克服这些挑战所采取的综合措施。但委员会关切的是:

(a) 在获得教育方面依旧存在不平等,尤其影响到农村儿童和残疾儿童;

(b) 小学和中学的辍学率很高,尤其是女童的辍学率高,原因包括早婚以及人们认为女童接受教育是家庭的负担;

(c) 由于缺乏合格的教师和教材与设施,特别是在农村地区,造成教学质量低下;

(d) 学校内的饮用水和卫生设施有限;

(e) 文盲率高,妇女的文盲率尤其高,特别是在农村地区(第十三条和第十四条)。

58. 委员会建议缔约国：

- (a) 强化各种措施和方案，解决农村地区儿童上学难的问题；
- (b) 采取紧急措施，降低小学和中学的高辍学率，特别是女童的高辍学率；
- (c) 提高教学质量，加大对教师培训的投资，特别要提高师范学院的能力，为需要能力建设的教师提供充分的培训；
- (d) 加大努力改善学校基础设施和学习材料，特别是在农村地区，并确保所有学校都有适足的供水和卫生设施，并特别确保女童和男童有各自分开的卫生间；
- (e) 加强措施落实关于识字率和非正规教育的国家政策；
- (f) 在各级教育体系中加快纳入人权培训内容。

59. 委员会提请缔约国注意其关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

文化权利

60. 委员会注意到，缔约国尝试在教育早期引入母语教学，但委员会感到遗憾的是，没有提供信息说明在促进缔约国文化多样性方面采取了哪些其他措施(第十五条)。

61. 委员会建议缔约国：

- (a) 进一步采取措施，促进和保护缔约国人口中不同文化、族裔和语言群体的文化；
- (b) 不仅要以儿童的母语进行教学，还要提供合适的、顾及相关语言和族裔群体具体特征的学校课程和文化环境。

62. 委员会提请缔约国注意其关于人人有权参与文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)。

D. 其他建议

63. 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》的过程中确保人民充分享有《公约》所载权利，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，将公共方案受益者当作能够主张权利的权利持有人，将有力推进“可持续发展目标”的实现。在参与、问责和不歧视原则基础上实现这些“目标”，可确保不让一个人掉队。

64. 委员会建议缔约国采取措施，逐步制订和应用衡量经济、社会及文化权利落实情况的适当指标，以便评估缔约国根据《公约》履行对不同群体的义务方面取得的进展。在这方面，委员会请缔约国参考联合国人权事务高级专员办事处制定的关于人权指标的概念和方法框架(见 HRI/MC/2008/3)等文件。

65. 委员会请缔约国向社会各界，包括在国家和地区，尤其是向议员、政府官员和司法部门广泛传播本结论性意见，并在下一次定期报告中向委员会通报为落实这些意见而采取的措施。委员会鼓励缔约国邀请国家人权机构、非政府组织和

民间社会的其他成员参与本结论性意见的后续落实以及提交下次定期报告前的全国磋商过程。

66. 根据委员会通过的结论性意见后续落实程序，委员会要求缔约国在本结论性意见通过后 18 个月内，提供信息说明其执行第 41 段(劳动监察)、第 45 段(早婚)和第 52 段(c)项(健康权)中委员会建议的进展。

67. 委员会请缔约国于 2013 年 3 月 31 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。此外，委员会请缔约国按照《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)更新其共同核心文件。