



经济、社会及文化权利委员会

## 对新西兰第四次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2018 年 3 月 22 日和 23 日举行的第 18 次和第 19 次会议 (E/C.12/2018/SR.18 和 19) 上审议了新西兰的第四次定期报告, 并在 2018 年 3 月 29 日举行的第 28 次会议上通过了本结论性意见。

### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国根据委员会拟订的报告前问题清单 (E/C.12/NZL/QPR/4) 提交第四次定期报告。委员会对缔约国接受简化报告程序表示赞赏, 这为在审议报告和与代表团对话时突出重点提供了机会。委员会赞赏与缔约国高级别跨部门代表团举行坦率的建设性对话。

### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为确保在国内高水平地保护经济、社会及文化权利而采取的立法、体制和政策措施, 例如: 执行《预防剥削移民战略》(2015-2018); 2015 年的《移民法修正案》将剥削临时移民工人列为罪行; 执行旨在确保太平洋岛民健康权的《'Ala Mo'ui: 太平洋岛民健康与福祉之路计划》(2014-2018)。委员会还赞赏缔约国在公共生活领域推进性别平等所取得的进展。此外, 委员会欢迎缔约国致力于处理一些优先事项, 其中包括减少儿童贫困、提高最低工资、整顿精神卫生和教育系统, 以及更有效地解决缔约国的住房危机。

4. 委员会赞赏地注意到新西兰人权委员会和富有活力的民间社会(包括土著人民组织和代表)在缔约国第四次定期报告的审议过程中发挥的积极作用。

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



## C. 关注的主要问题及建议

### 《公约》所载权利的可诉性

5. 委员会感到关切的是，根据《新西兰权利法案》，经济、社会及文化权利并不与公民权利和政治权利享有同等地位。委员会进一步感到关切的是：

(a) 虽然宪法咨询小组于 2013 年提出了建议，但是缔约国的国内法律秩序仍未充分纳入《公约》条款；

(b) 《新西兰权利法案》不优先于其他法规，虽然人权审查法庭和法院根据《人权法案》做出了不一致声明，但是对人权造成不利影响的法律依然生效；

(c) 委员会注意到披露声明发挥了附加机制的作用，用于审查法律草案是否符合缔约国的国际人权义务，但是代表团提及的披露声明中并没有援引《公约》义务(第二条第一款)。

6. 委员会建议缔约国确保所有人权，包括经济、社会、文化权利以及公民权利和政治权利均享有同等地位。委员会特别建议缔约国：

(a) 采取必要步骤将《公约》条款充分纳入其法律秩序，使其在国内法院具有可诉性，使《公约》权利遭受侵犯的受害者能够获得有效补救；

(b) 执行宪法咨询小组的建议，包括将《公约》权利纳入《新西兰权利法案》，并确保《权利法案》优先于其他法规；

(c) 确保立法人员适当考虑审查机制提出的建议，这些机制审查拟议法律是否符合缔约国的国际人权义务、《新西兰权利法案》和《怀唐伊条约》。

7. 委员会提请缔约国注意关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

### 自由处置天然财富和资源的权利

8. 委员会感到关切的是，《怀唐伊条约》仍然不具法律执行力，《宪法法案》中也未曾提及该条约，怀唐伊法庭提出的建议不具法律约束力，常常被政府忽视。此外，委员会感到关切的是，在确保毛利人有意义地参与影响其权利，包括土地权和水权的法律决策方面，缔约国作出的努力十分有限。委员会还感到关切的是，自由、事先和知情同意原则没有得到系统落实，在毛利人拥有或一直使用的地区进行的开发及采掘业活动中，尤为如此(第一条第二款)。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 立即采取步骤，与毛利人的代表机构合作，落实宪法咨询小组就《怀唐伊条约》在宪法安排中的作用提出的各项建议，以及 2016 年“宪法改革倡议”(Matike Mai Aotearoa)报告中提出的建议；

(b) 确保系统全面地落实怀唐伊法庭提出的各项建议，包括其具有里程碑意义的 Ko Aotearoa Tēnei 报告中提出的建议；

(c) 制定一项国家战略，使立法和公共政策符合《联合国土著人民权利宣言》的规定，确保为部落主席论坛设立的《宣言》独立监测机制提供适当的财政和人力资源；

(d) 考虑怀唐伊法庭关于与毛利人合作进程的建议，设立有效机制确保毛利人有意义地参与影响其权利的所有决策过程。为此，缔约国应确保其贸易战略包括有关透明度和公众参与的规定，并且通过让毛利人有效参与气候委员会等途径，与毛利人合作制定和实施气候变化政策；

(e) 采取有效措施，确保遵守征得土著人民自由、事先和知情同意的要求，特别是在采掘和开发活动中，在为采掘和开发项目发放许可之前及项目运营期间开展社会、环境和人权影响评估；

(f) 考虑批准国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)。

### 不歧视/无意识的偏见

10. 委员会感到关切的是，在教育、卫生、司法和社会服务领域存在对毛利人根深蒂固的无意识偏见，对他们享有经济、社会及文化权利造成不利影响(第二条)。

11. 委员会建议缔约国制定一项涵盖所有政府部门的战略，确保所有各级的管理机构和工作人员理解无意识偏见的性质和影响，因为无意识偏见在生活各个领域对毛利人造成了重大的不利影响。委员会还建议缔约国确保此项战略采取公共采购程序，并辅以综合培训和教育活动，以及有效的监测机制。委员会提请缔约国注意关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)。

### 防止暴力

12. 委员会感到关切的是，尽管缔约国采取了一些积极措施，但家庭暴力和性别暴力仍然普遍存在，对毛利妇女和女童的影响尤为严重。委员会注意到缔约国对儿童保护制度进行了立法改革，并且欢迎缔约国在2017年设立儿童事务部。但委员会仍然关切的是，在家庭和政府看护机构中虐待儿童的问题依然严重，特别是残疾儿童和毛利儿童受虐待的程度较高。委员会还感到关切的是，对于政府看护机构过去虐待儿童的申诉尚未得到有效调查(第十条)。

13. 委员会建议缔约国采取整体方针处理家庭暴力和虐待儿童问题。委员会特别建议缔约国：

(a) 采取贯穿各部门的综合战略消除家庭暴力，确保关于家庭暴力的新法律得到有效落实；

(b) 加强采取各项措施，保护所有家庭暴力和性别暴力的受害者，特别关注毛利妇女和女童；与毛利人民和相关民间社会组织共同制定解决方案时考虑到她们以往遭受过的痛苦和创伤；

(c) 继续着力于解决虐待儿童问题，同时特别关注毛利儿童和残疾儿童，为此缔约国应确保儿童事务部具备充足的资源，能够充分发挥作用；

(d) 采取步骤，将家庭暴力和性别暴力的肇事者绳之以法，若定罪应予以充分惩罚；加强宣传并向执法人员提供培训，使他们了解一切形式的家庭暴力和虐待儿童行为；

(e) 有效调查关于政府看护机构中虐待儿童的申诉，启动政府看护机构历史虐待行为皇家调查委员会，并确保为其配备有效履行职责所需的资源。

## 尽最大能力

14. 委员会感到关切的是，国家预算没有充分考虑《公约》义务，为《公约》权利相关领域分配的预算仍然不足(第二条第一款)。

15. 委员会建议缔约国采取措施，确保尽最大能力为实现《公约》权利分配资源，包括对《公共财政法》(1989年)做出必要调整，在其中纳入人权影响评估。委员会还建议缔约国在就财政和资源的产出和分配做出决定时适当考虑《公约》义务。委员会注意到缔约国致力于实现《2030年可持续发展议程》的各项目标，建议缔约国为此采取的举措和分配的资源均立足于《公约》义务。

## 工商业与人权

16. 委员会感到遗憾的是，缔约国尚未通过关于工商业与人权的国家行动计划；感到关切的是，针对在缔约国内经营的公司以及在其辖下设立并在国外经营的公司的监管框架，没有充分保证尊重经济、社会及文化权利。此外，委员会对据称根据《经济合作与发展组织(经合组织)跨国企业准则》设立的国家联络点资源不足表示关切(第二条第一款)。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 加快制订工商业与人权国家行动计划，以落实《工商业与人权：实施联合国"保护、尊重和补救"框架指导原则》；

(b) 加强针对在缔约国内经营的公司以及在其辖下设立并在国外经营的公司的监管框架，包括与法律责任有关的框架，确保公司活动不对享有经济、社会及文化权利产生消极影响，确保受害者能够通过缔约国的司法和非司法机制索取赔偿；

(c) 增强国家联络点的能力。

18. 委员会提请缔约国注意关于国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》在商业活动范围内的义务的第24号一般性意见(2017年)。

## 残疾人

19. 委员会注意到缔约国在残疾人事务方面采取的积极措施，包括成立残疾人数据和证据工作组，以改善残疾人数据收集和信息公开工作，以及根据2016年对《人权法》所做修订设立残疾人权利专员。但委员会仍然感到关切的是：

(a) 现有法律规定不符合关于合理便利和全纳教育的国际义务；

(b) 残疾人在享有《公约》权利方面仍然处于不利地位，残疾人的社会经济成果远低于普通人口的成果(第二条)。

20. 委员会建议缔约国调整国内法律，特别是《人权法》(1993年)和《教育法》(1989年)中与残疾人权利有关的条款，包括涉及合理便利和全纳教育的条款，使之符合国际标准。委员会还建议缔约国继续努力，改善残疾人的生活条件，包括与相关群体合作，有效执行最新的《新西兰残疾人战略》(2016-2026)和《残疾人行动计划》(2014-2018)。

## 男女平等

21. 委员会注意到，妇女在选举产生的机构中的代表性有所提高，但仍然感到关切的是，虽然妇女在公务员中占多数(60.5%)，但只有 38%的公共部门行政首长是妇女，私营部门中担任领导和董事会成员的妇女人数仍然比公共部门低得多(第三条)。

22. 委员会建议缔约国继续努力在选举产生的机构中实现性别平等。委员会还建议缔约国加强措施，提高妇女在公共部门领导职位的比例，为此加强宣传男女在家庭和社会中的角色。委员会鼓励缔约国采取专项措施，例如实行配额制，以促进私营部门的性别平等。委员会提请缔约国注意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 号一般性意见(2005 年)。

## 失业

23. 委员会注意到关于近年来总失业率有所下降的信息和所提供的统计数据，但是对于未充分就业人数增加了一倍(估计为 221,000 人)表示关切。委员会还关切地注意到，尽管缔约国作出了努力，但毛利人和太平洋岛民的失业率约为总失业率的一倍，妇女和残疾人失业的可能性更大。委员会还感到关切的是，大量青年特别是毛利人、太平洋岛民和残疾人没有就业，也没有接受教育或培训(第六条)。

24. 委员会建议缔约国采取专项措施，更有效地解决失业问题。委员会还建议缔约国评估为普遍增加就业机会及为特定群体(特别是毛利人、太平洋岛民、妇女、残疾人和青年)增加就业机会所采取的措施的效果。为此，缔约国应与相关群体合作，提高他们在劳动力市场的参与度，采取激励措施鼓励企业聘用残疾人，例如在固定期限内降低社保缴费。委员会鼓励缔约国加大力度解决越来越多的青年未就业也没有接受教育和培训的问题，并提请缔约国注意关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)。

## 最低工资

25. 委员会注意到缔约国提供资料称，预计将逐步提高最低工资至温饱水平。但委员会感到关切的是，《最低工资法》规定可以向残疾人支付更低的薪水，低于最低工资标准(第七条)。

26. 委员会敦促缔约国采取必要的立法和行政措施，包括修订《最低工资法》、废除豁免许可制度、若有担保则为残疾人的雇主提供支助，以确保所有工人均能不受歧视地获得能够保障他们和家人享有体面生活条件的最低工资。委员会建议缔约国继续努力，包括开展劳动监察，有效地执行最低工资标准并对不遵守这一规定的雇主予以适当处罚。委员会提请缔约国注意关于享受公正和良好的工作条件的权利的 23 号一般性意见(2016 年)第 18 至第 24 段。

## 公平而良好的工作环境

27. 委员会对移民工人的工作条件感到关切，他们工作时间过长却拿不到工资或工资过低。委员会又感到关切的是，雇主不遵守就业法规的问题十分突出，在雇佣移民工人的产业部门也是如此。委员会还感到关切的是，因工伤亡事件十分普遍，特别是在毛利工人比例很高的农业、林业和建筑部门(第七条)。

28. 委员会敦促缔约国：

(a) 采取必要措施，确保所有移民工人与其他工人享有同样的薪资、工作时限及休息和休闲的条件；

(b) 采取措施提高移民工人对现有申诉机制的认识，为他们获得法律援助提供便利；

(c) 加强劳动监察机构监测工作条件(包括在移民工人的工作场所)的能力，以充分执行就业标准，将有剥削行为的雇主绳之以法并为受害者提供补偿；

(d) 切实执行工作场所的健康和安全法律。

29. 委员会提请缔约国注意第 23 号一般性意见。

### 妇女就业

30. 委员会指出，新西兰的男女工资差距在经合组织国家中水平最低。但委员会感到关切的是，妇女更可能从事非全时、临时和低薪工作，这对消除男女工资差距构成障碍，并影响到妇女在退休时的养老金福利。委员会还感到关切的是，妇女兼职的比例很高。委员会仍然感到关切的是，同值工作同等报酬原则还未纳入缔约国的法律(第七条)。

31. 委员会建议缔约国：

(a) 加大力度使妇女拥有多样化的工作机会，包括传统上以男性为主的职业，并确保在这些措施中考虑到种族和残疾问题；

(b) 采取专项措施，包括开展宣传和实行暂行特别措施，营造有利于男女获得平等就业机会的环境，进一步推广有助于家长平衡家庭和工作的弹性工作制；

(c) 切实解决造成妇女兼职比例高的原因；

(d) 采取措施将同值工作同等报酬原则纳入缔约国法律，并制定一个简便的机制在各行各业实施同值工作同等报酬。

### 工会权利

32. 委员会感到关切的是，缔约国维持对《公约》第八条的保留。委员会还对缔约国法律限制工会权利感到关切(第八条)。

33. 委员会再次建议缔约国采取必要措施撤销对《公约》第八条的保留。委员会建议缔约国继续按计划修订《就业关系法》，使其符合第八条规定的义务。委员会还建议缔约国设立机制，保护新员工在试用期内免遭不公平解雇。

### 社会保障权

34. 委员会感到关切的是，社会保障制度改革的结果是对不符合规定的受益人(包括有子女需供养的受益人)予以制裁，而且过分强调让受益人从事带薪工作。委员会还感到关切的是，由于活动或所提供服务的性质及所涉风险水平评估及其他因素，提供服务的毛利族供应商的合同很可能需要每年续签，而非毛利族供应商的合同则每五年续签一次(第九条)。

35. 委员会建议缔约国继续按计划与社会伙伴、国家人权委员会和民间社会广泛协商，改革社会保障制度，包括《社会保障法》(1964 年)，确保实现社会保障权。在这项工作中，缔约国应确保社会保障法律和政策立足点是努力实现社会保障权。委员会特别建议缔约国：

(a) 确保需要得到社会援助者能有效获得适当的社会保障福利，使受益人及其家人享有适当的生活水平；

(b) 评估制裁制度的效果，铭记社会保障权的核心内容和儿童的最大利益；

(c) 确保所有社会服务供应商享有平等的工作条件，包括续约条件，解决这方面间接不平等的现象。

36. 委员会提请缔约国注意关于社会保障权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，及其 2015 年通过的关于“社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”的声明。

### 适当生活水准权

37. 委员会注意到缔约国致力于大幅度持续减少儿童贫困现象，但是对于国内儿童贫困现象增加表示关切。委员会还感到关切的是，生活在收入低于相对贫困线的家庭中的儿童中，毛利儿童、太平洋岛民儿童和残疾儿童人数过高(第十一条)。

38. 委员会建议缔约国加强努力消除贫困，尤其是在有儿童需供养的家庭，主要是毛利儿童、太平洋岛民儿童和残疾儿童家庭。委员会特别敦促缔约国加速颁布 2018 年 1 月拟订的儿童减贫法案，确保《儿童福利战略》得到适当资源和有效执行。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供分类数据，说明为实现该战略中各项目标取得的进展。此外，委员会建议缔约国考虑在《儿童福利战略》的基础上制订全面的减贫战略。

### 住房权

39. 委员会注意到缔约国计划采取措施(包括“KiwiBuild 项目”)，提供更多优质且负担得起的住房。但委员会感到关切的是，处境不利的群体和个人，特别是毛利和太平洋岛民家庭及残疾人家庭更容易面临严重的住房短缺，住房条件过度拥挤。委员会还感到关切的是，住房开支大幅度增加，导致许多家庭负担不起，无家可归现象因而增加。此外，委员会还关切的是，大量出租房屋不够安全，社会住房和负担得起的住房短缺。最后，委员会关切的是，坎特伯雷地震引发的投诉案件，包括有关获得适足住房的案件，处理速度过慢(第十一条)。

40. 委员会建议缔约国通过一项立足于人权的国家住房战略，为此考虑政府发布的 2018 年住房评估报告。委员会还建议缔约国：

(a) 加紧努力提供更多负担得起的优质住房，特别关注低收入家庭、毛利和太平洋岛民家庭、残疾人和老年人，为有效执行“KiwiBuild 项目”分配必要资源；

(b) 更有效地解决无家可归现象越来越多的问题，执行消除无家可归现象战略，更为系统地监测和记录无家可归状况；

(c) 确保所有迁离行为均符合国际标准，遵守正当程序保障并提供替代住房；

(d) 加倍努力规范私营住房市场，控制房租上涨，并采取有效措施确保出租住房具有安全的居住条件，包括加强有关出租住房供暖和绝缘最低质量标准的法律；

(e) 加大力度迅速处理尚待解决的坎特伯雷地震引发的申诉，建立设备齐全的特别法庭，促进执行人权委员会在监测报告“留在红色区域”中提出的建议。

41. 委员会提请缔约国注意关于强迫迁离问题的第 7 号一般性意见(1997 年)和关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)。

### 水权

42. 委员会感到关切的是，在获得安全饮用水方面持续存在挑战，导致疾病爆发(第十一条)。

43. 委员会建议缔约国立即采取措施，消除获得饮用水的障碍，包括落实北哈乌洛克镇饮用水调查的结果，实行必要的法律和法规改革，确保人人能获得安全饮用水。委员会提请缔约国注意关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

### 健康权

44. 委员会感到关切的是，在享有健康权方面持续存在差距，毛利人和太平洋岛民的健康状况最差。尤其令人关切的是，毛利人患慢性病的比率更高、残疾率更高、在自杀率和精神疾病统计数据中比例也过高(第十二条)。

45. 委员会建议缔约国加大力度，缩小在享有健康权方面的差距，包括与相关群体密切合作改善毛利人和太平洋岛民的健康状况。委员会特别建议缔约国恢复毛利人保健计划，增加对毛利人习惯公共保健制度的投入，并确保在制订、规划和实施有关健康和残疾政策的决策进程中纳入相关群体的代表并增强其权能。委员会提请缔约国注意关于享有能达到的最高标准健康的权利问题的第 14 号一般性意见(2000 年)。

### 精神健康

46. 委员会注意到缔约国于 2018 年宣布对精神健康服务和戒瘾服务开展独立调查。但委员会表示关切的是，这些服务不能充分实现精神残疾人(包括监狱中的精神残疾人)的权利或满足他们的需求(第十二条)。

47. 委员会建议缔约国采取措施，确保为需要精神健康服务的社会成员(包括囚犯)提供适当的服务，包括社区护理。委员会还建议缔约国确保为精神健康服务和戒瘾服务独立调查提供适当资源，一旦调查得出结果，采取步骤落实其中的建议。

### 受教育权

48. 委员会感到关切的是，尽管缔约国做出了努力，但是享有受教育权方面的差距持续存在，毛利族和太平洋岛民学生，尤其是中学生和大学学生的成绩不如欧



洲背景的学生，在学校被污名化和受到纪律处分的比例更高。委员会尤为关切的是，毛利族教师或讲毛利语的教师人数有限，进一步限制了以毛利语接受教育的机会。此外，委员会还对以下现象感到关切：

- (a) 主要是由于财政资金不足，将残疾儿童安置在特殊教育系统；
- (b) 校园霸凌和骚扰现象盛行；
- (c) 间接的入学费用导致辍学，辍学学生主要来自处于不利和边缘地位的家庭(第十三条和第十四条)。

49. 委员会建议缔约国继续按计划改革教育制度。为此应该与毛利人和太平洋岛民合作，制订符合其文化特点的教育方案，确定有关教育目标，以改善毛利族和太平洋岛民学生的成绩，解决校内污名化和纪律处分问题。委员会还建议缔约国投入资源增加合格毛利族教师的人数，并采取其他措施加强以毛利语接受教育和留在学校的机会。委员会还建议缔约国：

- (a) 采取有效措施，便利残疾儿童接受全纳教育，包括分配更多资源，用于提供合理便利和其他任何必要支助；
- (b) 对校园霸凌和骚扰采取零容忍政策，确保有效保护被霸凌和骚扰的受害者；
- (c) 采取有效措施解决间接入学费用的问题，包括执行增加公立学校办学资金的方案，以确保所有儿童和学生平等获得受教育的机会。

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

#### D. 其他建议

51. 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》。

52. 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》。

53. 委员会建议缔约国充分考虑根据《公约》所承担的义务，确保在国家执行《2030 年可持续发展议程》过程中人民得以充分享有《公约》规定的各项权利，必要时寻求国际援助与合作。缔约国设立监测进展情况的独立机制和将公共方案受益人看作可提出权利主张的权利持有人，将极大促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落实可持续发展目标，将确保不让任何一个人掉队。

54. 委员会建议缔约国采取步骤，逐步制定和采用衡量经济、社会及文化权利落实情况的适当指标，以便评估缔约国履行对各阶层人口的《公约》义务方面所取得的进展。为此，委员会请缔约国特别参考联合国人权事务高级专员办事处制订的关于人权指标的概念和方法框架(见 HRI/MC/2008/3)。

55. 委员会请缔约国在社会各级，特别是向议员、公务人员和司法机构广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见而采取的步骤。委员会鼓励缔约国邀请怀唐伊法庭、人权委员会、非政府组织和民间社会其

他成员参与本结论性意见的后续落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

56. 按照委员会通过的结论性意见的后续落实程序，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 13(a)段(消除家庭暴力战略)、第 35(b)段(社会保障中的制裁制度)和第 40 段(国家住房战略)所载建议的执行情况。

57. 委员会请缔约国在 2023 年 3 月 31 日之前提交第五次定期报告。为此目的，并考虑到缔约国已同意根据简化报告程序向委员会提出报告，委员会将在适当时候向缔约国发送一份报告前问题清单。缔约国对问题清单的答复将构成根据《公约》第 16 条提交的第五次定期报告。此外，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)对其共同核心文件作出更新。

---