



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.12/PHL/CO/4
2 December 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会、文化权利委员会

第四十一届会议

2008 年 11 月 3 日至 21 日，日内瓦

审议缔约国根据《公约》第十六和第十七条提交的报告

菲 律 宾

经济、社会、文化权利委员会的结论性意见

1. 经济、社会、文化权利委员会在 2008 年 11 月 11 日和 12 日举行的第 39 次、第 40 次和第 41 次会议上(E/C.12/2008/SR.39-41)审议了菲律宾提交的关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第四次定期报告(E/C.12/PHL/4)，并在 2008 年 11 月 21 日举行的第 56 次会议上通过了以下结论性意见：

A. 导 言

2. 委员会欢迎菲律宾总体上按照委员会的准则编写了第四次定期报告，但对其延迟 11 年提交报告表示遗憾。委员会还欢迎对其问题清单作出的书面答复(E/C.12/PHL/Q/4/Add.1)以及同该缔约国代表团进行的公开和建设性对话，该代表团包括各政府部门的代表和《公约》所涉主题方面的专家。

3. 委员会赞赏地注意到菲律宾人权委员会参加与缔约国的对话，并欢迎该委员会主席在审议报告期间所作的口头介绍。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到缔约国批准或加入了所有联合国核心人权条约。

5. 委员会满意地注意到，缔约国采取了几项措施来禁止所有形式的对妇女的歧视，并推动男女平等，其中包括：

- (a) 1995-2025 年《菲律宾促进两性平等发展计划》；
- (b) 1995 年《禁止性骚扰法》(第 7877 号共和国法)；
- (c) 2003 年《禁止贩卖人口法》(第 9208 号共和国法)；以及
- (d) 2004 年《禁止暴力侵害妇女及其儿童法》(第 9262 号共和国法)。

6. 委员会还满意地注意到，缔约国采取了各种立法、行政和政策措施，承认、保护和增进缔约国境内土著人民的个人和集体权利，其中包括：

- (a) 1997 年《土著人民权利法》(第 8371 号共和国法)；
- (b) 2002 年国家土著人民委员会通过的《自由和事先知情同意准则》，其中强调了土著人民参与涉及他们本身的决策的权利；以及
- (c) 第 270-A 号行政命令，其目的是保障土著土地和资源的生态完整性，免遭采矿作业的不利影响。

7. 委员会欢迎缔约国努力保护和增进海外菲律宾工人的权利，特别是通过了 1995 年《移徙工人和海外菲律宾人法》(第 8042 号共和国法)、与目的地国缔结了双边协定，并推广海外菲律宾工人自愿社会保障方案。

8. 委员会满意地注意到缔约国通过了 1997 年《非法占用禁令废除法》(第 8368 号共和国法)，该法令按照委员会在其前几项结论性意见(E/C.12/1995/7, 第 31 段)中的建议使非法占用行为非罪行化。

9. 委员会满意地注意到，缔约国建立了法律框架和体制机制，以保护环境和改进环境和工业卫生。

10. 委员会欢迎缔约国最近批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突的任择议定书》和《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情的任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、以及《消除对妇女一切形式歧视公

约任择议定书》。它还满意地注意到缔约国批准了《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)(1999)和《强迫劳动公约》第 29 号(1930)。

C. 阻碍执行《公约》的因素和困难

11. 委员会注意到，缔约国不存在任何阻碍切实执行《公约》的重大因素或困难。

D. 关注的主要问题和建议

12. 委员会仍然关注的是，尽管 1987 年《宪法》第 2 节第二条规定，缔约国将《公约》视为“土地法律的一部分”，但国内法院、法庭或行政当局很少援引或直接执行《公约》的规定。

委员会提请缔约国注意其关于国内适用《公约》的第 9(1998)号一般性评论，并建议缔约国采取一切适当的措施以确保国内法令直接适用《公约》的规定，包括组织法官、律师和公务员的培训方案。委员会还请缔约国在其下一次定期报告中提供详细资料，说明国内法院、法庭或行政当局执行《公约》的各项决定。

13. 委员会关切地注意到，经济、社会和文化权利的保护与增进没有列入菲律宾人权委员会的职权范围。委员会还关切地注意到，缔约国没有向菲律宾人权委员会履行其调查和监督职责提供充分的财政资源。

委员会建议，缔约国加紧努力增强菲律宾人权委员会的效力，特别是将经济、社会和文化权利的保护和增进列入其职权范围，并为该委员会履行调查和监督职责调拨充分的财政资源。在这一方面，委员会吁请缔约国迅速采取步骤，争取通过《菲律宾人权委员会宪章》。

14. 委员会关切地注意到，尽管缔约国努力遏制腐败现象，包括建立反腐败法院等一些反腐败机构，但这种现象仍然普遍存在。

委员会建议缔约国加紧努力，审理腐败案件，并审查其针对与腐败有关的罪行的判决政策。它还建议缔约国就严格运用反腐败法对警察和其他执法人员、检察官和法官进行培训，展开提高认识运动，并确保政府当局的行为在法律和实践上做到透明公开。委员会请缔约国在其下次定期报告

中提供详细资料，说明在遏制腐败和有罪不罚现象方面取得的进展和遇到的障碍。

15. 委员会仍然关切地注意到，尽管缔约国采取了一些措施，包括设立禁止政治暴力工作队以处理被迫失踪和法外枪杀的现象，但工会活动家、土著领导人和倡导实行农业改革的农民活动家以及维护其本社区的经济、社会和文化权利的人权维护者被迫失踪和法外枪杀的事件继续发生。委员会特别关注的是，缔约国在调查被迫失踪和法外枪杀案件以及在起诉这些罪行的实施者方面取得的进展有限。

委员会敦促缔约国采取一切必要的措施，保护维护其本社区的经济、社会和文化权利的工会活动家、土著领导人、农民活动家和人权维护者，使其免遭不管是国家安全部队还是非国家行为者实施的任何恐吓、威胁和暴力行为。它还吁请缔约国确保所有指称的被迫失踪和法外枪杀的案件得到迅速和彻底的调查，并确保所有指称犯罪人受到起诉，如果被认定有罪则受到适当的惩处。委员会请缔约国在其下一次定期报告中提供详细资料，说明在防止和惩处被迫失踪和法外枪杀行为方面取得的进展。

16. 委员会关切地注意到，在土著领土上展开的自然资源开发，特别是采矿作业继续对 1997 年《土著人民权利法》确认的土著人民对其祖传领域、土地和自然资源的权利产生不利的影响。委员会对 1995 年《采矿法》和《土著人民权利法》之间的法律冲突表示关注，并特别注意到《土著人民权利法》第 56 节规定保护祖传领域上已经存在的财产权利，并注意到损害对该法律确定的土著人民的权利的保护事实上的危险。(第一、第十一、第十二和第十五条)

委员会敦促缔约国充分执行 1997 年《土著人民权利法》，特别是确保土著人民切实享受其对祖传领域、土地和自然资源的权利，并避免在土著人领土上展开的经济活动，特别是采矿活动不利地影响到对该法令确认的土著人民的权利的保护。

17. 委员会关切地注意到，尽管国内生产总值增长率很高，但在住房、保健和教育等社会服务上的国家开支仍然很低，而实际上在过去几年里有所降低。(第 2 条第 1 款)

委员会提请缔约国注意其关于“评价按照《公约任择议定书》采取步骤‘最大限度地利用现有资源’的义务”的声明(E/C.12/2007/1)，并建议

缔约国增加其在住房、保健和教育等社会服务方面的国家开支，以便按照第二条第 1 款逐步实现《公约》规定的经济、社会和文化权利。

18. 委员会关切地注意到，缔约国没有在审查和废除国家立法中仍然存在的歧视妇女的规定方面取得充分的进展。委员会遗憾的是，《婚后不忠行为法》试图删除《订正刑事诉讼法》中关于“纳妾制”和“通奸”的歧视性规定，但尚未获得通过。委员会还遗憾地注意到，对《菲律宾穆斯林人法守则》(第 1083 号总统令)的规定的解释允许多配偶制和十八岁以下的女孩结婚，并注意到缔约国有些地方仍然容忍强迫婚姻。(第二条第 2 款、第 3 款和第十条第 1 款)

委员会敦促缔约国作为一个优先事项，全面审查其立法，以便按照《公约》第二条第 2 款和第三条的规定，确保男女在所有生活领域里的法律上和事实上的平等。它特别敦促缔约国通过《婚后不忠行为法》，并审查对《菲律宾穆斯林人法守则》的解释。委员会提请缔约国注意其关于男女享受所有经济、社会和文化权利的平等权利的第 16(2005)号一般性评论，并请缔约国在其下一次定期报告中就在两性平等领域里取得的进展提供详细的资料。

19. 委员会对缔约国居高不下的失业率和就业不足率表示关注。委员会特别注意到，缺乏就业机会迫使许多工作人口迁移。(第六条)

委员会敦促缔约国加紧努力通过目标明确的措施来降低失业率和就业不足率，包括旨在地方一级为城市和农村地区的年轻人、无技巧和无经验的工人创造就业机会的方案。

20. 委员会欢迎缔约国努力解决在非正式经济部门工作的人的问题并推动他们参加社会保障系统和菲律宾保健系统，但仍然对非正式经济部门工作的人数众多表示关注，据估计，全部工人总数的 44.6% 仍然被排除在现有劳工和社会保障立法的覆盖范围之外。(第六、第七、第八和第九条)

委员会建议缔约国加紧努力，通过确保现有劳动和福利立法提供充分的保护，从而使在非正式经济部门工作的人的状况正常化。

21. 委员会关切地注意到，尽管缔约国展开了努力，但海外菲律宾工人继续许多目的地国面临歧视性待遇和虐待。它特别注意到，女移民工人，特别是家

佣、护士和护理人员，往往面临着心理虐待、人身和性暴力和类似奴隶制的工作条件。

委员会还关切地注意到，海外菲律宾工人，特别是身份不正常的菲律宾工人，在工作场所歧视性待遇和虐待的案件中在取得法律保护和补救措施方面遇到障碍。(第六、第七和第十条)

委员会建议缔约国执行有效的政策来保护海外菲律宾工人的权利，特别是采取以下行动：

- (a) 改进移徙工人法律援助事务办公室以及目的地国的外交使团提供的现有服务，例如咨询和医疗援助；
- (b) 与那些经常发生歧视性待遇和虐待的目的地国家缔结和援引双边协定；以及
- (c) 向在包括对女移徙工人的强奸和性暴力在内的 workplaces 歧视性待遇和虐待案件中寻求公正的国民提供法律和领事援助，并确保目的地国家主管当局调查这些报告。

22. 委员会关切地注意到，特别是农业部门最低工资的水平很低，不足以向工人及其家属提供适当的生活水准。委员会还关切地注意到，有些重要的部门，包括政府就业和面向出口和劳力密集型制造业，并不运用最低工资立法，特别是由于劳工视察员短缺，因此难以执行这一立法。(第七条和第十一条)

委员会建议缔约国采取一切适当的措施，确保区域三方公司和生产力委员会规定的最低工资能够按照《公约》第七条第(a)款(二)项的规定向工人及其家属提供适当的生活水准。委员会还建议缔约国将最低工资立法的适用范围扩大到不适用这一法律的那些部门，并加紧努力通过增加对未能执行最低工资立法的雇主的劳工视察和罚款或其他适当的制裁措施来强制执行法定最低工资标准。

23. 委员会关切地注意到，促进遵守职业卫生和安全立法的工作场所视察既不是经常的，也不是行之有效的。它还注意到，2004 年《劳动标准执行框架》(第 57-04 号部委命令)提出的雇佣 200 名以上工人机构的自我评估机制有可能妨碍切实实现《公约》第七条第(b)款规定的安全和健康工作条件的权利。(第七条第(b)款)

委员会建议缔约国向劳动和就业部提供充分的人力和财政资源，以便能够进行定期和独立的视察，以确保遵守职业卫生和安全立法。它还建议缔约国密切监督 2004 年《劳动标准执行框架》的执行情况，以便确保实行自我评估机制并不妨碍有效实现雇佣 200 名以上工人的机构中享受安全 and 健康工作条件的权利。

24. 委员会关切地注意到，缔约国缺乏关于离婚的立法。(第十条)

委员会建议缔约国通过立法，承认男女离婚、合法断绝婚姻关系和离婚后再婚的权利。

25. 委员会欢迎 1997 年《将强奸重新界定为侵害人身罪法令》(第 8353 号共和国法)，重新界定了强奸罪并扩大了其范围，并确认婚内强奸，但关切地注意到，作为受害方的妻子随后表示宽恕，从而勾销了丈夫的刑事责任。(第十条)

委员会建议缔约国取消妻子随后的宽恕勾销丈夫的刑事责任的可能性，从而加强《将强奸重新界定为侵害人身罪法令》对婚内强奸妇女受害者赋予的保护。

26. 委员会关切地注意到，尽管缔约国采取了各种立法、行政和政策措施，打击贩卖人口现象，但有人为了性剥削和强迫劳动的目的继续从该国、通过该国和在该国内部贩卖人数众多的妇女和儿童。委员会特别对人口贩子受到起诉和定罪的人数很少表示关注。(第十条)

委员会建议缔约国加紧努力，特别是通过以下行动打击为了性剥削和强迫劳动的目的贩卖人口，特别是贩卖妇女和儿童的现象：支持旨在防止贩卖人口的方案和宣传运动，针对禁止贩卖人口的立法向执法官员、检察官和法官提供强制性培训，并更多地向受害者提供医疗、心理和法律支持。

27. 委员会仍然关注的是，尽管缔约国努力禁止童工现象，但大量 5 岁至 14 岁的儿童仍然在非正式经济部门工作。委员会特别关注的是，许多这些儿童在危害或危险的条件下工作，并遭到各种形式的性剥削和经济剥削，包括最恶劣形式童工。(第十条)

委员会督促缔约国加紧努力，禁止童工现象，并保护儿童免遭所有形式的性剥削和经济剥削，包括最恶劣形式童工，特别是采取以下行动：

(a) 按照国际标准，加强其禁止童工的国家立法；

- (b) 增加劳工视察员的人数，以便确保人们遵守其关于禁止童工的国家立法；
- (c) 确保利用非法童工的人受到罚款和刑事制裁；
- (d) 安排针对执法官员、检察官和法官的强制性培训；以及
- (e) 采取一切适当的措施，促进原童工复原和取得教育机会。

委员会建议缔约国就童工的性质和程度进行一次全国性调查，并在其下一次定期报告中列入在防止童工现象方面取得的进展的资料。

28. 委员会深表关注的是，尽管最近几年里取得了很高的经济增长率，但生活在官方贫困线以下的人的百分比实际上估计增长到 2007 年人口的 36%。委员会还关切地注意到国家首都地区和国内最贫困地区，特别是穆斯林棉兰老自治区之间的广泛地区差别，并注意到特别是城市地区和贫困农村地区之间收入分配的严重不平等现象。(第十一条)

委员会建议缔约国按照委员会在其关于“贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》”的声明(E/C.12/2001/10)中提出的建议，为执行其减贫战略调拨充分的资源，并确保将经济、社会和文化权利充分纳入该战略。委员会请缔约国在其下一次定期报告中详细说明根据该战略所采取措施的执行结果，包括每年就贫困人口的百分比提供增订统计数据，这种资料应按性别、年龄、每户家庭的儿童人数、单亲家庭的数量、农村/城市人口和族裔群体分类。

29. 委员会关切地注意到，估计有 1,650 万人口，大约为城市人口的 30%继续住在非正式居住点和贫民窟里，有时这些住房建造在河岸上、铁路轨道旁和其他高风险地区，没有任何或者只有有限的基本基础设施和服务，没有合法的长期住房保障而且不断受到驱逐的危险。委员会还关切地注意到，用于实现总统土地通告等旨在提供长期住房保障和可负担得起住房的住房方案的国家预算拨款不足以增加为处境最不利的边缘化群体的成员提供社会住房单元。(第十一条)

委员会请缔约国按照关于适足住房权的第 4(1991)一般性评论，调拨充分的资金，以便实现旨在特别是向处境最不利的边缘化群体的成员提供长期住房保障和可负担得起住房的方案。

30. 委员会表示遗憾的是，缔约国没有对委员会以往关于防止非法强制驱逐的多数建议(E/C.12/1995/7, 第 31 段和第 32 段)采取行动，并仍然深为关注的是，

为了城市更新和美化的目的，大规模强制驱逐城市家庭，据报告在 1995 年至 2008 年期间所涉人数高达 120 万人。它还仍然关注的是，受到强制驱逐影响的人没有得到切实的磋商，也没有取得法律补救措施，而且缔约国没有采取适当的措施，向被强制迁离其家园的家庭提供充分的补偿或适当的搬迁场所。(第十一条)

按照其前几项结论性意见第 31 段和第 32 段中提出的建议，委员会敦促缔约国作为优先事项：

- (a) 确保有效执行 1992 年《城市开发和住房法》(第 7279 号共和国法)以及禁止非法强制驱逐和拆迁的其他法律和条例；
- (b) 按照 2002 年第 152 号行政命令，加强城市贫民问题总统委员会“作为拆迁和驱逐问题唯一信息交流所”的职权；
- (c) 在执行开发和城市更新项目之前，与受影响的居民和社区进行公开的、参与性的和切实的磋商；
- (d) 按照《城市开发和住房法》第 28 节和委员会在其关于强制驱逐的第 7(1997)号一般性评论中通过的准则，确保向被强制驱逐出家园的人提供充分的补偿和(或)提供搬迁机会；以及
- (e) 保障在重新安置时，搬迁地点有基本服务(包括饮用水、电、洗涤和卫生设施)和充分的设施(包括学校、保健中心和交通)。

31. 委员会关切地注意到，在缔约国的法律制度下，任何情况下的堕胎都是非法的，即使妇女的生命或健康面临危险或怀孕是强奸或乱伦所致，而且不安全和私下的堕胎引起的并发症是导致产妇死亡的主要原因之一。委员会还关注的是，生殖卫生服务和信息不足，避孕药具使用率低，而且难以取得人工避孕方法，因此导致缔约国的少女怀孕率和产妇死亡率很高。(第十二条)

委员会提请缔约国注意其关于享受能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性评论，并敦促缔约国采取一切适当的措施，保护妇女和女孩的性行为 and 生殖权利，特别是采取措施，降低产妇和婴儿死亡率，并便利她们取得性健康和生殖健康服务，包括取得计划生育和信息。特别是，委员会鼓励缔约国作为一个优先事项解决私下堕胎造成的产妇死亡的问题，并考虑审查其关于禁止任何情况下的堕胎的立法。

32. 委员会请缔约国在所有各级阶层中广泛地传播本结论性意见，并在其下一次定期报告中向委员会通报为执行这些结论而采取的所有步骤。它还鼓励缔约国在提交其下一次定期报告之前继续动员非政府组织和其他民间社会成员参加国家一级讨论进程。

33. 委员会鼓励缔约国考虑批准劳工组织《独立国家土著和部落居民公约》(第 169 号)(1989)。

34. 委员会还鼓励缔约国考虑批准劳工组织《工商业劳动监察公约》(第 81 号)(1947)和《社会保障最低标准公约》(第 102 号)(1952)。

35. 委员会邀请缔约国按照 2006 年关于向国际人权条约监督机构提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.5)提交一份共同核心文件。

36. 委员会请缔约国在 2013 年 6 月 30 日之前提交其第五次和第六次定期报告。

-- -- -- -- --