



经济、社会和文化权利委员会

关于危地马拉第三次定期报告的结论性意见*

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2014 年 11 月 18 日举行的第 52 和第 53 次会议上(E/C.12/2014/SR.52 和 53)，审议了危地马拉关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第三次定期报告(E/C.12/GTM/3)。委员会在 2014 年 11 月 28 日举行的第 70 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎危地马拉提交第三次定期报告、核心文件(HRI/CORE/GTM/2012)，和对问题单的书面答复(E/C.12/GTM/Q/3/Add.1)。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2009 年批准《残疾人权利公约》及其任择议定书。

4. 委员会还欢迎缔约国通过以下法律：

(a) 《住房法》(2012 年)；

(b) 《杀害妇女及其他形式暴力侵害妇女问题法》(2008 年)。

5. 委员会欣见缔约国 2003 年最近一次同委员会进行互动对话以来取得的重大进展，并赞赏地注意到缔约国决心确保将人权和社会融入作为本国政策的重要内容。委员会特别欢迎的是：

* 委员会第五十三届会议通过(2014 年 11 月 10-28 日)。



- (a) 制定 K'atun Nuestra Guatemala 2032《国家发展规划》(2014 年);
- (b) 设立农村发展问题内阁(2013 年);
- (c) 成立社会发展部(2012 年);
- (d) 制定《零饥饿计划》(Plan Hambre Cero)(2012 年);
- (e) 提出《国家提高妇女地位和妇女全面发展政策》和《机会平等计划》(2009 年);
- (f) 制定《国家农村综合发展政策》(2009 年)。

C. 主要关注问题和建议

土地权和自然资源权

6. 委员会感到遗憾的是, 缔约国未在《宪法》中给予土著人民法律承认。委员会还关切的是, 缔约国缺乏有效的法律机制, 承认土著人民获得集体土地的权利。委员会遗憾的是, 关于缔约国内居住的土著人口数量缺乏最新统计数据(第一、第二和第十五条)。

委员会建议, 缔约国在《宪法》中承认土著人民, 并建议缔约国建立机制, 承认土著人民对其传统土地和自然资源的权利。委员会促请缔约国进行一次新的土著人口普查, 并强化措施, 确保他们真正享有自身的经济、社会和文化权利。

咨商土著人民

7. 委员会注意到缔约国计划建立法律机制, 按照宪法法院最近的决定——决定重申缔约国有义务征求土著人民的意见, 在所有事关土著人的问题上, 事先与他们进行自由的知情磋商。委员会特别关切的是, 缔约国仍未有效咨商土著人民, 在关于土著人传统土地上自然资源开发的决策制定过程中, 也并未征求他们的自由、事先知情同意。委员会还关切的是, 土著人民未参与关于修改《采矿法》的讨论(第一、第二和第十五条)。

委员会促请缔约国, 在矿产资源和碳氢化合物的勘探和开采问题上迅速采取措施, 开展咨商, 让土著人民能够自由表达同意开展此类项目的意见, 给予其充足的思考决定时间和机会, 还应采取措施保护文化完整性并在必要时作出赔偿。在这方面, 委员会建议缔约国立根据国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号公约)及《联合国土著人民权利宣言》, 为开展这类咨商建立法律机制。委员会还建议, 缔约国同土著人民磋商, 修订有关开采自然资源项目的法律和体制规定, 并强化本国对采掘业的监管能力, 确保采掘业不得对土著人民的权利、土地和自然资源造成负面影响。

公共资源分配

8. 委员会关切地注意到，尽管缔约国于 2012 年通过了税法改革，税收仍然不足，这极大地制约了可用于经济、社会和文化权利方面的资源。委员会还对缔约国长期实行的机制感到关注，一些经济部门，如采矿、原料加工(来料制造)等部门享受税收优惠(第二条)。

委员会敦促缔约国实行充分、累进且社会公平的税收政策，改善税收状况，以确保有充足的资源用于落实经济、社会和文化权利。委员会还建议，任何税收改革和资源分配计划，都应透明、参与的方式开展。

不歧视

9. 委员会注意到缔约国设立了性多元化问题监察员办公室。但遗憾的是，在就业、住房、受教育和获得医疗保健方面，对个人基于性取向的歧视依然存在(第二条)。

委员会建议缔约国采取措施，特别是提高认识的措施，确保女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者不因自身性取向或性别身份遭受歧视。

基于性别的暴力

10. 委员会注意到缔约国设立了专门审理杀害妇女和其他形式暴力侵害妇女行为的法院和法庭。但遗憾的是，对举报的暴力侵害妇女案件，存在有罪不罚现象和受害者恐惧心理的大环境长期存在。委员会重申其对暴力侵害妇女问题，特别是家庭暴力发案率高的关切(见 E/C.12/1/Add.93，第 39 段)(第二、第三和第十条)。

委员会建议，缔约国继续提高大众对家庭暴力的犯罪性质的认识并将责任人绳之以法。委员会还建议，缔约国为审理杀害妇女和其他形式暴力侵害妇女问题的法院和法庭划拨必要资源，以强化并扩大法律咨询方案。

男女待遇平等

11. 委员会遗憾的是，尽管对法律做了修订，确保男女平等，但实际上男女之间的不平等依然存在，部分原因是由于对妇女在社会和家庭中的角色仍带有根深蒂固的成见。委员会还关切地注意到土著妇女的不利处境，特别在是教育、卫生、就业权利和土地所有权方面(第三和第七条)。

委员会提及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)(《公约》第三条)，建议缔约国：

(a) 同民间社会组织与大众传媒一道开展宣传，提高公众认识，以消除家庭和整个社会歧视妇女的性别成见和角色；

(b) 强化落实消除对妇女歧视的各项措施，如提高妇女地位与综合发展的国家政策和同等机会计划(2008-2023 年)；

(c) 采取具体措施，消除长期以来的男女不平等，特别是土著妇女遭受的不平等，并促进全面获得初等教育、卫生和土地。

工作权方面的男女平等

12. 委员会仍关切的是，妇女在各级公共论坛的代表不足(见 E/C.12/1/Add.93，第 30 段)。委员会还感到关切的是，尽管在这方面做出了努力，男女工资差距仍然很大(第三、第六、第九和第十条)。

委员会建议缔约国加倍努力，消除性别成见，增进男女在公共机构中的平等代表。委员会建议，缔约国保障男女同工同酬，并建议缔约国推行培训方案，继续对男性和妇女进行关于职业机会平等的教育，鼓励他们继续在有别于传统上男性或女性主导的行业接受教育和培训，并采取具体措施提高妇女在劳动力市场中的地位。

公平和同等的酬劳

13. 委员会重申其关切，缔约国规定的最低工资不足以为劳动者及家人提供体面的生活水平(见 E/C.12/1/Add.93，第 32 段)，委员会遗憾的是，很多劳动者的工资远低于法定最低工资。委员会关切地注意到，农工产业日益将劳动者工资与生产率关联，生产率目标常常过高，难以保障最低工资。委员会还对经济活动的不同行业最低工资上的差别感到遗憾，特别是出口和来料纺织业(第六和第七条)。

委员会促请缔约国统一各行业最低工资水平，并继续按《公约》第七条(甲)款第二小段的要求逐步提高最低工资。委员会还建议缔约国，确保雇员的工资有保障并得到支付，应至少相当于全国最低工资，并应包括法定福利。

劳工监察局

14. 委员会注意到强化劳工监察人员的工作有所进展，但遗憾的是，劳工监察局缺乏履行职责所需的足够资源，其工作主要集中在首都。委员会还感到遗憾的是，多种延迟和困难影响了对违反劳动标准者的处罚(第六和第七条)。

委员会促请缔约国立即采取措施，加强劳工监察局的能力，特别是为其提供履行任务所必需的资金和人力资源。委员会还建议缔约国采取必要措施，确保充分调查雇主一切侵犯劳工权利的行为，并酌情给予惩处。

非正规劳动和家务

15. 委员会关切地注意到，缔约国有大量劳动者就业于经济中的非正规行业。委员会遗憾的是，对家佣适用的特殊制度，对他们享有其他劳动者依法享有的多项权利规定了限制(第六和第七条)。

委员会促请缔约国继续尽一切可能减少非正规经济行业，以鼓励到正规部门就业，从而确保所有劳动者充分享有自身经济社会权利。委员会建议，采取措施确保给予劳动者全面的法律保护，无论其从事的行业。委员会还建议，缔约国批准劳工组织《家庭工人公约》(第 189 号，2011 年)和《家庭工人建议》(第 201 号，2011 年)。

工会权利

16. 委员会对存在限制行使组织工会权和行使工会权利的现象表示关切。委员会特别关切的是，很多工会会员遭到杀害，但犯罪人却常常逍遥法外(第八条)。

委员会建议缔约国采取措施，确保根据《公约》第八条的规定，尊重组织工会权和行使工会权利。委员会还建议缔约国采取有效措施，确保保护劳动者不因参与工会而遭报复。委员会敦促缔约国调查所有杀害工会会员的案件，惩处犯罪者。

社会保障

17. 尽管委员会曾提出建议(E/C.12/1/Add.93，第 17 和第 35 段)，缔约国也为增加在危地马拉社会保障局登记的人数采取了激励措施，委员会遗憾地注意到，只有 22.1%的劳动者受到缔约国社会保障体系的覆盖。委员会尤为遗憾的是，缔约国未能确保农业工人和家庭雇工获得社会保障(第九条)。

委员会建议，缔约国参考委员会关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)(《公约》第九条)，采取必要措施，保证广泛的社会覆盖，确保所有工人，包括农业和家庭雇工，都能得到适当社会福利。委员会还建议，缔约国考虑制定社会保护最低标准(见劳工组织 2012 年《基本社会保护建议》(第 202 号)，实现享有社会保障的权利。

对儿童的经济剥削

18. 尽管童工有所减少，委员会仍对缔约国儿童继续受到经济剥削表示关切，特别是在农业和家政服务业(E/C.12/1/Add.93，第 20 和第 38 段)。委员会关切地注意到，农村家庭的贫困现象和难以获得中等教育，加剧了沦为童工的风险(第十条)。

委员会鼓励缔约国加倍努力，为消灭童工问题制定紧急计划。委员会促请缔约国开展系统的劳动监察，并落实减少城乡儿童易受影响程度的公共政策，同时促进全面获得中等教育。委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明追究与童工相关的犯罪的情况。

获得充足住房和强行驱逐

19. 委员会关切地注意到，尽管缔约国已采取措施，缔约国社会住房严重短缺，用于住房的预算，特别是为住房基金划拨的预算不足。委员会还关切的是，大量家庭居住在非正规城区定居点，特别容易受到强行驱逐，并且有报告称，强

行驱逐事先不征求当事人的意见，不做补偿，也不提供另外住所或作出安置(第十一条)。

委员会建议，缔约国结合委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(《公约》第十一条第一款)(1991 年)，划拨充足的资源，用于落实保障住房安全的方案，包括为低收入家庭及弱势群体提供贷款和住房补贴。委员会还建议，缔约国依照委员会关于强行驱逐的第 7 号一般性意见(1977 年)，出台法律，规定驱逐的条件和保障，确保提供替代住房或重新安置，及为受害者给予充份补偿。

农村地区贫困问题

20. 委员会遗憾的是，尽管成立了农村发展问题内阁，并通过了针对农村贫困人口行动计划，农村地区的贫困程度仍令人担忧。委员会关切的是，分配给社会发展部的预算有限，“Mi bono seguro”方案惠及的家庭数量有限(第十一条)。

委员会建议，缔约国通过关于农村发展问题的法案，以期有效执行解决农村地区贫困和极度贫困问题的《农村全面发展国家战略》，并建议缔约国加大消除土著人民贫困和极度贫困问题的措施力度，并继续争取履行千年发展目标方面的承诺。委员会还建议，缔约国逐步增加社会发展部的预算，并采用基于人权的方式落实其方案。

营养不良和食物权

21. 委员会遗憾地注意到，尽管缔约国已采取措施，5 岁以下儿童严重营养不良的人数仍然很高，令人担忧。委员会关切的是，有报告称《零饥饿计划》影响有限，食物援助方案管理中存在政治恩惠现象。委员会还关切地注意到，单一作物种植迅速发展，限制了土著人利用土地种植自己需要的粮食(第十一条)。

委员会促请缔约国加大力度，解决和预防儿童营养不良问题，特别是在农村和偏远地区。委员会还建议缔约国，确保提供充足的资金和人力资源，并采取必要措施，保证《零饥饿计划》的有效实施及可持续性，同时强化其中解决营养不良的结构根源的内容。委员会特别促请缔约国在《农村全面发展国家政策》框架内制定必要机制，防止单一作物种植的扩大加剧农村社区的粮食不安全。

健康权

22. 委员会关切地注意到，在获得医疗服务和医疗服务的质量上，缔约国各地区的差异很大，包括医生集中在城镇的现象，这主要影响着贫困和极度贫困的土著人口。委员会感到遗憾的是，卫生预算不足以覆盖全部人口，令私营卫生服务处于优势(第十二条)。

委员会建议，缔约国按照《公约》第十二条并结合委员会关于享有最佳健康权利的第 14 号一般性意见(《公约》第十二条)(2000 年)，增加卫生保健预算，并采取必要措施，加强面向所有人的国家卫生系统，不得有任何歧视。委员会建议缔约

国强化措施，确保在农村地区和土著人居住区能够享有并得到国家提供的卫生保健服务。

性健康和生殖健康

23. 委员会重申对性健康和生殖健康服务短缺和不足感到关切，特别是面向女童和妇女的服务，导致孕产妇死亡率高和少女年怀孕的问题(E/C.12/1/Add.93，第 25 段)。委员会关切地注意到，缔约国只排除为保护孕妇生命或健康而进行的流产的责任，不安全或非法流产仍是孕产妇死亡率的主因之一(第十和第十二条)。

委员会建议，缔约国加大力度解决大量少女年怀孕的问题，确保性健康和生殖健康服务的提供与获得，特别是在农村地区。委员会还建议，缔约国在小学和中学课程中纳入全面的、与年龄相适当的性健康和生殖健康教育，并出台这方面的公共教育和宣传计划。委员会促请缔约国审议本国关于人工流产的法律，研究对禁止流产是否可能作出例外规定，例如强奸或乱伦所致怀孕。委员会还建议缔约国保障卫生设施、用品和服务的获取，以减少流产前后的风险。

受教育和预算拨款

24. 委员会关切地注意到，教育预算数额有限，缔约国是拉丁美洲教育开支最低的国家之一。委员会感到遗憾的是，初等教育的预算拨款不足以满足教育开支，导致一些公立学校以“捐助”或“自愿赞助”等非正规形式收费，这种做法尤其影响了土著女童。委员会对城乡教育质量和基础设施存在差异、教师工资低且缺乏培训感到关切(第十三条)。

委员会建议，缔约国取消小学教育的所有直接或间接收费，根据《公约》第十三条的规定，小学教育应当是免费的义务教育，面向所有人。委员会建议缔约国提供所需资源，确保城乡教育体系的质量和基础设施都达到可接受的水平。委员会鼓励缔约国改善教职员工的工资、物质待遇和培训。

辍学

25. 尽管缔约国已在这方面做出努力，但委员会仍对小学教育的辍学率高感到关切，特别是农村地区女童。委员会还关切地注意到，尽管有所进展，文盲率仍然较高，农村地区和土著人的情况尤甚，特别是女童(第十三和第十四条)。

委员会建议，缔约国继续努力执行识字计划，并在农村地区和土著人群中加大工作力度。委员会鼓励缔约国制定有针对性的方案，帮助确保学生不辍学，并解决学生辍学的根本原因。

双语跨文化教育

26. 尽管缔约国在这方面已作出努力，委员会仍重申其关切，土著人常常不能享有以土著语言接受教育的权利。委员会还关切的是，存在限制学生获得中等或高等教育的因素，在校学生继续求学更是困难重重，特别是土著青少年和青年(第十三和第十四条)。

委员会建议缔约国加大力度，保障土著人民以自己的语言接受跨文化教育，并确保这种教育适合他们的具体需要。委员会促请缔约国立即采取措施，保护并促进土著语言的使用。

利用互联网

27. 委员会关切的是，尽管缔约国为此作出了努力，土著人民接触和使用互联网的机会仍然有限。

委员会建议缔约国继续努力扩大互联网的利用，并加倍努力开设教育和信息中心，重点是新技术和互联网的使用，应特别面向土著人民。

D. 其他建议

28. 委员会请缔约国向社会各阶层广泛散发本结论性意见，特别是向土著人(将其译为国内使用的主要土著语言)、司法机构、立法机构、律师、企业家和民间社会组织，并在下一次定期报告中向委员会报告为落实这些意见所采取的各项措施。委员会还鼓励缔约国在提交下一次定期报告之前，在国家层面开展的讨论中邀请民间社会组织参与。

29. 委员会注意到缔约国已经签署《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，鼓励缔约国批准该文书。

30. 委员会请缔约国最迟于 2019 年 11 月 30 日前按照委员会 2008 年通过的准则(E/C.12/2008/2)，提交第四次定期报告。