



经济、社会及文化权利委员会

关于乌拉圭第五次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2017 年 5 月 31 日和 6 月 1 日举行的第 15 次和第 16 次会议(见 E/C.12/2016/SR.15 和 16)上审议了乌拉圭的第五次定期报告(E/C.12/URY/5)，并在 2017 年 6 月 23 日举行的第 48 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第五次定期报告和缔约国对问题清单的书面答复(E/C.12/URY/Q/5/Add.1)，并通过代表团对委员会问题的口头答复加以补充。委员会对与缔约国代表团进行的坦诚的建设性对话表示赞赏。委员会还感谢代表团在对话期间提供补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2013 年 2 月 5 日批准了《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。

4. 委员会还欢迎缔约国批准或加入下列国际文书：

- (a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》(2015 年 2 月 23 日)；
- (b) 《残疾人权利公约任择议定书》(2011 年 10 月 28 日)。

5. 委员会欢迎缔约国为促进享有经济、社会及文化权利采取以下法律、体制和政策措施：

- (a) 关于建立国家综合护理体系的 2015 年 11 月第 19353 号法令；
- (b) 关于产假津贴和陪产津贴的 2013 年 11 月第 19161 号法令；
- (c) 关于作为一项保护性保健措施促进儿童和青少年健康饮食习惯的 2013 年 10 月第 19140 号法令以及 2014 年 3 月的实施条例；

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



(d) 关于促进非洲人后裔接受教育和参加就业的 2013 年 8 月第 19122 号法令；

(e) 2012 年 6 月 22 日成立国家人权机构和监察员办公室理事会；

6. 委员会欢迎缔约国采用了建议监测系统，并于 2016 年 11 月为编写报告和就落实人权方面的建议和意见采取后续行动建立了一个机构间网络。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》的强制执行性

7. 委员会确认《公约》规定的各项权利在缔约国直接适用，并感谢缔约国提供了实例说明这些权利的直接适用，但委员会感到关切的是这种案例仍然为数很少，并不包括《公约》规定的更广泛的权利。委员会还感到关切的是，适用于公共利益事项的特定法律条款含糊不清，可能阻碍经济、社会及文化权利在司法系统中的强制执行性。

8. 委员会建议缔约国采取一切必要举措，确保《公约》规定的所有权利在司法系统各级都得到直接适用，包括审查和修正阻碍权利适用的任何程序条例。委员会鼓励缔约国特别向法官、律师、执法人员、立法机构成员和其他利益攸关方提供有关《公约》所保护权利以及在法庭上援引这些权利的可能性的培训。委员会还鼓励缔约国开展宣传活动，提高权利持有者对这些权利的认识。委员会请缔约国特别注意其关于《公约》在国内的使用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

反歧视立法

9. 委员会仍然感到关切的是，没有一项全面的法律涵盖《公约》第二条所列的所有歧视形式，委员会还对于缺乏一项有效的机制来监督这样一项法律的执行表示关切。委员会还感到关切的是，拒绝提供合理便利没有被视为针对残疾人的一种歧视形式(第二条)。

10. 委员会请缔约国注意其先前的建议(E/C.12/URY/CO/3.4, 第 7 段)，并促请缔约国出台立法，明确禁止歧视，并提供充分保护使人免受歧视，这项立法除其他外，应：

(a) 依照委员会关于在经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，明确将《公约》第二条所禁止的一切歧视形式纳入法案；

(b) 以与缔约国在《公约》之下的义务相一致的方式界定直接歧视和间接歧视；

(c) 禁止公共和私人领域的歧视；

(d) 作出规定，据以在发生歧视的情况下通过司法和行政手段进行补救；

(e) 规定采取必要措施使反对种族主义、仇外心理和其他一切形式歧视名誉委员会成为一项有效的反歧视机制，并为其划拨适当的人力资源、技术资源和物资，并授予其必要的任务和权力以确保其有效性。

对非洲人后裔的歧视

11. 尽管缔约国作出了努力，委员会仍感关切的是，针对非洲人后裔的结构性歧视依然存在，这种歧视妨碍了他们行使和享有经济、社会和文化权利(第二条)。

12. 委员会建议缔约国加紧努力，防止和打击针对非洲人后裔的结构性歧视，并改善他们的社会经济状况，为此，除其他外，切实执行 2013 年第 19122 号法令，制订具体的方案和政策，以确保他们能够充分行使经济、社会及文化权利。委员会促请缔约国加强上述法律中规定的监督机制，以及其他政策和方案，以期定期监测和全面评估其结果。委员会还促请缔约国开展提高认识活动，作为打击针对非洲人后裔的歧视的一种方法。

对移民的歧视

13. 委员会欢迎缔约国为确保移民能够享有经济、社会及文化权利所作的努力，但感到关切的是针对移民人口持续存在歧视态度。委员会还感到关切的是，有时在发放身份证时的拖延可能使他们无法有效行使这些权利(第二条)。

14. 委员会建议缔约国通过具体措施打击对移民的歧视，并促进移民融入社会同时确保他们能够享有经济、社会及文化权利，特别是在就业、教育、住房和保健方面的权利。委员会促请缔约国加紧努力确保在合理期限内向移民发放身份证，并请缔约国注意 2017 年委员会关于《经济、社会及文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明(E/C.12/2017/1)。

男女平等

15. 委员会感到关切的是，虽然缔约国为促进男女平等做出了努力，但乌拉圭社会中的性别陈规定型观念仍然根深蒂固。这些陈规定型观念以针对妇女的歧视和暴力行为反映出来，对于她们享有经济、社会及文化权利有不利影响。委员会还感到遗憾的是，缔约国尚未废除歧视妇女的法律条款(第三条)。

16. 委员会建议缔约国加紧努力实现男女实质平等，并特别建议缔约国：

(a) 采取有效举措打击对家庭和社会中的传统性别角色的陈规定型认识；

(b) 根据委员会先前的建议(E/C.12/URY/CO/3.4, 第 16 段)修正或废除缔约国法律中所有可能对妇女产生歧视影响的条款，包括使用贬损语言的条款；

(c) 完成通过旨在确保人人能够享有免受性别暴力侵害的生活的全面法案的进程，确保所产生的法律符合这方面的所有最高国际标准，继续执行 2016-2019 年消除生活中性别暴力行动计划，并划拨必要的人力资源、技术资源和物资以有效落实这些文书。

工作权

17. 委员会欢迎缔约国在就业领域取得的进展，但委员会感到关切的是，年轻人和妇女的失业率更高。委员会还感到关切的是，平权行动措施在为非洲人后裔提供就业机会方面影响有限(第六条)。

18. 委员会建议缔约国加紧努力降低失业率最高群体的失业率。委员会促请缔约国加强国家促进就业战略、“工作中的乌拉圭”方案以及其他就业政策，以确

保它们的可持续性，以具备具体目标的行动计划作为它们的补充，并优先解决失业率最高的群体没有工作的主要原因。委员会还建议缔约国继续优先考虑适应劳动力市场需求以及最弱势和最边缘化人员和群体需求的优质的技术培训和职业培训方案。

残疾人的工作权

19. 委员会欢迎公共部门雇用残疾人最低 4% 的份额，但感到关切的是，这一标准没有在公共部门的所有领域得到统一的执行。委员会还感到关切的是，在促进残疾人在私营部门的体面就业方面的标准和惯例缺乏力度(第二条和第六条)。

20. 基于先前的建议(E/C.12/URY/CO/3.4, 第 8 段)，委员会促请缔约国：

(a) 加紧努力确保在公共部门所有领域切实落实雇用残疾人比例最低为 4% 的要求；

(b) 加快审议和通过代表团提到的法案，为私营部门雇用的残疾人制定一个有意义的比例，并加快批准机会平等和残疾人权利国家计划；

(c) 建立有效的监督机制，配备必要的技术资源、人力资源和物资，以监测这些措施在公共和私营部门的实施情况。

非正规经济部门

21. 委员会欢迎缔约国非正规经济部门规模显著缩小，但感到关切的是，仍有大量妇女在这种部门就业(第六条)

22. 委员会建议缔约国加紧努力，推动创造就业机会，促进妇女进入正轨经济部门就业。委员会还建议缔约国确保向非正规经济部门的工人提供劳动法保护和社会保护。

妇女的工作条件

23. 委员会感到关切的是，男女工资差别难以消除，而且妇女在与男子平等基础上获得就业机会方面面临障碍(第七条)。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 采取适当有效的措施，缩小依然存在的男女工资差别，打击纵向和横向的职业隔离现象；

(b) 确保切实执行同工同酬原则，除其他外，对各组织和职业类别的同工同酬情况进行比较研究，作为在这方面制订综合战略的基础；

(c) 采用适当的法律措施、提高认识措施和教育措施，除其他外，通过确保适当执行《国家综合卫生系统法》和《育儿津贴法》，促进在家庭和整个社会公平分配责任。

25. 委员会请缔约国参考其关于公正良好工作条件权的第 23 号一般性意见(2016 年)。

移民的工作条件

26. 委员会关切的是，许多移民工人从事工作条件差的低收入工作(第七条)。

27. 委员会建议缔约国加倍努力，确保在法律和实践中，移民工人都能享有公正和良好的工作条件。委员会促请缔约国继续努力，确保劳动监察局具备为移民工人提供适当保护所需的资源。委员会还促请缔约国便利移民就任何和一切形式的剥削和虐待向各种机制提出申诉。

最低工资

28. 委员会对大幅度提高最低工资表示欢迎，但感到关切的是，最低工资仍然不足以为工人及其家人提供体面的生活条件(第七条)。

29. 委员会重申其先前的建议(E/C.12/URY/CO/3.4, 第 12 段)，并促请缔约国加紧努力，确保最低工资足以为工人及其家人提供体面的生活条件。

社会保障

30. 委员会满意地注意到，缔约国的社会保障体系覆盖广泛，并欢迎缔约国采用诸如单一社会税收方案等缴费计划，但仍感到关切的是，非正式经济部门的工人和个体经营者在加入这一方案方面存在困难。委员会注意到缔约国代表团提供的关于加强社会包容和援助网络的资料，但仍感到关切的是，目前的最低福利水平不足以为受益人及其家人提供体面的生活条件(第九条)。

31. 委员会敦促缔约国加紧努力，保证普及社会保障，为所有人提供充分的福利，并确保非缴费方案下提供的最低福利足以向最弱势和最边缘化的群体成员提供体面的生活条件。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(2008 年)及其 2015 年关于“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。

童工

32. 委员会欢迎缔约国为消除对儿童和青少年的经济剥削所作的努力，但感到关切的是，仍有大量 15 岁以下的儿童在从事劳工活动。此外，委员会关切地注意到，为实现青少年就业身份正规化所采取的措施在某些情况下可能会产生不可预见的副作用，进一步降低低收入家庭的学生完成小学和中学教育的可能性，从而限制他们的社会流动性(第十条、第十三条和第十四条)。

33. 委员会呼吁缔约国继续采取有效措施，打击童工现象，除其他外，确保严格执行保护儿童免遭经济剥削的法律，加强对童工问题的监督，加强对贫困家庭的支助，帮助他们让孩子完成学业。委员会建议缔约国就实现青少年就业身份正规化的措施对低收入家庭儿童完成教育情况的影响开展一项研究，并在必要时采取步骤纠正任何负面的影响。

贫困

34. 委员会欢迎缔约国在消除贫困和不平等现象方面取得的重大进展，但感到关切的是，儿童、非洲人后裔和生活在农村地区的人们贫困程度过高(第十一条)。

35. 委员会建议缔约国加紧努力，打击贫困和不平等现象。为此，委员会促请缔约国确保在执行反贫困方案时采用立足权利的办法，为执行这些方案提供足够的资源，适当关注最贫穷的群体特别是儿童，并解决城乡地区之间存在的差距。

在这方面，委员会提请缔约国注意其 2001 年关于“贫穷与《经济、社会及文化权利国际公约》”的声明。

回返的乌拉圭移民

36. 委员会注意到回返的乌拉圭移民在融入社会和充分享有其经济，社会及文化权利方面面临的困难(第十一条)。

37. 委员会建议缔约国加紧努力，确保回返的乌拉圭移民能够充分享有其经济、社会及文化权利。

母乳喂养

38. 委员会满意地注意到缔约国在促进母乳喂养方面取得的进展，但感到关切的是，仍然没有最新统计资料说明 6 个月以下婴儿接受母乳喂养的百分比。此外，委员会还感到关切的是，缺乏有效机制确保缔约国全国遵守《国际母乳代用品销售守则》(第十一条)。

39. 委员会建议缔约国加紧努力，根据世界卫生大会通过的各项决议，提倡母乳喂养，并编制有关母乳喂养的可靠统计资料。为此，委员会鼓励缔约国加快通过关于母乳喂养室的法案，一旦该法案成为法律，还要确保其实施。委员会还建议建立适当的监督机制，以监测遵守《国际母乳代用品销售守则》的情况。

肥胖症

40. 委员会对缔约国的高肥胖率表示关切，还感到关切的是缺乏全面有效的措施来解决这一问题(第十一条和第十二条)。

41. 委员会建议缔约国加倍努力，制订维护充足食物权的全面国家战略，以及促进健康饮食的方案。委员会还建议该战略应涵盖与营销、土地利用规划、教育和财政政策有关的事项，并且所有利益攸关方都应参与制订。委员会请缔约国参考其关于充足食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)以及联合国粮食及农业组织理事会通过的《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》。

适足住房权

42. 尽管缔约国已经采取了一些举措，但委员会对生活非正式定居点的大量人员表示关切。委员会还感到关切的是，有报道称有关当局在没有向受影响人员提供适当保护的情况下进行强迫驱逐。此外，委员会感到关切的是非法定居罪和最近提出的未经授权占用公共场所的轻罪可能在某些情况下将无家可归定为犯罪(第十一条)。

43. 委员会建议缔约国审查所实施的与住房有关的措施，以期通过一项全面社会住房战略，制定质量和宜居标准，并以适足和可负担住房权为基础。委员会促请缔约国在设计这项战略时优先考虑弱势和边缘化人员和群体，并且在驱逐合法的情况下，以尊重相关人员权利的方式进行驱逐，并考虑到委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)。委员会敦促缔约国采取一切必要措施，避免对无家可归定罪，并确保适当执行协助无家可归者重新融入社会的适当政策和方案。

享有水和卫生设施的权利

44. 委员会注意到缔约国为维持水质所采取的措施，同时对农用化学品使用控制不足对水质和水资源的不利影响感到关切。委员会还感到关切的是，一部分人口仍然无法获得适当的卫生设施，特别是在农村地区(第十一条)。

45. 委员会建议缔约国采取必要举措，控制农用化学品的使用情况并监测其对公共卫生的影响，并建议缔约国确保适当执行“国家饮用水和卫生设施计划”，以保护该国的水资源和水质。委员会还建议缔约国加紧努力，确保最弱势和最边缘化的群体能够获得卫生设施，特别是在农村地区。委员会请缔约国参考其关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)及其 2011 年关于卫生权的声明(E/C.12/2010/1)。

获得药物

46. 委员会感到关切的是，有报告说在以负担得起的价格获得高价药物方面存在困难(第十二条)。

47. 委员会建议缔约国加快审议和通过代表团在对话期间提到的法案，以保证能够以可负担的价格获得捍卫健康权所需的所有药物。

接种疫苗

48. 委员会感到关切的是，尽管公共卫生主管部门已提出建议并实施了一些措施，仍有大量儿童未接种疫苗(第十二条)。

49. 委员会建议缔约国确保按照卫生部和世界卫生组织(世卫组织)制定的标准进行疫苗接种。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

50. 委员会欢迎缔约国在性健康和生殖健康领域取得的进展，特别是通过了关于自愿终止妊娠的第 18987 号法令，但委员会感到关切的是：

(a) 在农村地区难以获得性健康和生殖健康信息和服务；

(b) 由于医生和医务人员出于良心拒绝实施，以及缺乏有效机制确保获得此类医疗程序，在某些情况下，难以获得自愿终止妊娠的医疗程序，特别是在蒙得维的亚以外地区及农村地区；

(c) 缔约国青少年怀孕比例很高，部分原因是性健康和生殖健康服务不足，以及缺乏有关预防意外怀孕的充分资料(第十二条)。

51. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，确保所有妇女和青少年，特别是农村地区的妇女和青少年，都能获得和利用性健康和生殖健康服务；

(b) 确保医务人员出于良心的反对意见不妨碍妇女获得性健康和生殖健康服务，特别是自愿终止妊娠的医疗程序，并确保有效执行代表团提到的卫生手册中规定的卫生堕胎程序；

(c) 加倍努力降低目前很高的少女怀孕率，特别是低收入家庭的少女，除其他外，确保有关性健康和生殖健康的学校方案适合不同年龄段并得到适当执行。

52. 在这方面，委员会请缔约国参考其关于性健康和生殖健康权利的第 22 号一般性意见(2016 年)。

心理健康

53. 委员会注意到国会目前正在审议的心理健康法案，但关切地注意到，该法案没有纳入立足于人权的方针，而在规定设立国家心理保健监督委员会的同时，没有规定该委员会具有充分独立的地位(第十二条)。

54. 委员会建议缔约国

(a) 确保有待国会批准的心理健康法案符合保护有心理健康障碍或社会心理残疾者权利的国际标准，规定在法案成为法律后为其各项条款的执行划拨足够资源，保障法案规定设立的国家心理健康监督委员会的独立性和适当运作；

(b) 采取必要举措，确保在全国各地均可无障碍地获得优质的心理健康保健，并努力在基于社区的环境中提供优质照料，仅在极为必要的情况下使用机构照料和更为极端的措施。

健康权和药物政策

55. 委员会认识到缔约国在确保使用非法药物不被定罪和在保护这类药物使用者的健康方面取得的进展，但委员会感到关切的是，“个人适量使用”这一法律术语的含糊性可能在一些情况下导致药物使用者受到惩罚，从而加剧他们的边缘化程度，并对其健康造成不利影响(第十二条)。

56. 委员会建议缔约国加紧努力，确保对药物使用问题采取侧重于健康权的方针。委员会还建议缔约国采取必要措施，对“个人适量使用”这一术语作出更准确和统一的定义，以免将药物使用定为犯罪。

受教育权

57. 委员会认可缔约国为减少教育中的不平等现象所作的努力，但委员会仍感到关切的是，在获得教育和受教育程度方面持续存在严重的不平等现象，而这些不平等现象对非洲人后裔儿童以及属于乌拉圭社会和经济方面最弱势群体的儿童影响最大。委员会特别关切的是，该国的辍学率非常高，特别是在中学阶段，对残疾儿童的包容性教育形式仍然非常有限，尽管为解决这一问题已经作出了努力(第十三条和第十四条)。

58. 委员会回顾其先前的建议(E/C.12/URY/CO/3.4, 第 28 段)，促请缔约国加紧努力，减少在获得教育和受教育程度方面存在的差异，特别是对非洲人后裔儿童和低收入家庭的儿童而言，以期除其他外，促进他们的社会流动性。委员会建议缔约国作为优先事项，采取有效措施，解决导致儿童更可能辍学，或在中学阶段更可能留级的因素，尤其提到边缘化和弱势群体。委员会还建议缔约国加紧努力，确保为残疾儿童提供包容性的教育形式。委员会请缔约国参考其关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

文化权利

59. 委员会注意到缔约国为保护非洲人后裔人民的文化遗产所作的努力，但感到关切的是，在传承有关土著人民历史和文化遗产的知识方面，做的还不够，特别是在教育领域。委员会还感到关切的是，农村和城市之间以及不同社会经济群体之间在获得和参与文化生活方面存在差距(第十五条)。

60. 委员会建议缔约国采取必要步骤，为文化权利提供更充分的保护，并促进提高对文化多样性的尊重。为此，委员会促请缔约国创造一个有利环境，使非洲人后裔和土著居民能够保护、发展、表达和传播其身份、历史、文化，传统和习俗。委员会还促请缔约国采取必要步骤，促进对土著人民历史文化遗产的了解，特别是在教育领域。委员会还建议缔约国采取必要措施，消除农村和城市之间以及不同社会经济群体之间在获得和参与文化生活及利用文化基础设施方面的差距。

D. 其他建议

61. 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。

62. 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)。

63. 委员会请缔约国向社会各界，特别是向公务人员、司法机构、立法机构、律师、国家人权机构和监察员办公室以及民间社会组织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本意见中的建议而采取的措施。委员会还鼓励缔约国邀请民间社会组织参与有关本结论性意见的后续落实工作和提交下次定期报告的准备工作的国家一级的讨论。

64. 根据落实委员会结论性意见的程序，请缔约国在本结论性意见通过后 18 个月内提供资料说明根据委员会在第 16 (c)、第 20 (b) 和第 54 (a)段中所提建议采取的行动。

65. 委员会请缔约国在 2022 年 6 月 30 日前提交第六次定期报告，并按照委员会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写报告。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必要更新。