



经济、社会、文化权利委员会

第四十三届会议

2009年11月2日至20日，日内瓦

审议缔约国根据《公约》第十六条和第十七条提交的报告

经济、社会、文化权利委员会的结论性意见

大韩民国

1. 2009年11月10日至11日，经济、社会、文化权利委员会举行第四十二、四十三和四十四届会议(E/C.12/2009/SR.42、43和44)，审议大韩民国提交的关于《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/KOR/3)，并在2009年11月19日举行的第五十五届会议上通过如下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎大韩民国提交第三次定期报告，对委员会提出的议题清单做出书面答复，并提供统计数据(E/C.12/KOR/Q/3/Add.1)。委员会欣赏同缔约国代表团开展建设性坦诚对话，代表团成员包括谙熟《公约》内容的多个政府部委的代表。

3. 委员会欣慰地指出，大韩民国国家人权委员会推动了提交报告的工作。

B. 积极方面

4. 委员会赞赏缔约国为推动落实社会、经济和文化权利做出不懈努力，并特别欢迎如下方面的进展：

(a) 制订2007至2011年保护和促进人权国家行动计划，建立国家人权政策理事会，作为咨询机构，负责具体执行这项计划；

- (b) 废除户籍制度的法律生效；
- (c) 缔约国批准《残疾人权利公约》；
- (d) 批准关于职业安全和卫生的劳工组织《第 187 号公约》和《第 155 号公约》；
- (e) 修订《移民控制法》，保护人道主义地位持有者享有工作权，并允许寻求庇护者申请工作许可证；
- (f) 2004 年将免费义务教育扩展至中等教育；
- (g) 试点开展绿色里程制度，替代校内体罚；
- (h) 开展文化优惠券方案，支持低收入个人和家庭观看文化演出。

C. 妨碍执行《公约》的因素和困难

5. 委员会指出，缔约国境内不存在妨碍有效执行《公约》的任何因素或困难。

D. 专注的主要问题和建议

6. 委员会关切地指出，虽然委员会早在 2001 年提出结论性意见(E/C.12/1/Add.59)，但《公约》的部分内容至今尚未纳入国内法。委员会对如下问题表示关切：

(a) 受到《宪法》保护的经济、社会和文化权利的适用范围小于《公约》规定；

(b) 《宪法》仅适用于公民(第三条)；

(c) 国内法院、法庭或行政机关此前极少援引或直接执行《公约》规定的各项权利。

委员会再次建议缔约国承认《公约》享有法律地位，以便在国内法律系统中可以直接援引《公约》规定。为此，委员会提及关于在国内适用《公约》的第 9(1998)号一般性意见。委员会请缔约国在下一期定期报告中详细介绍国内法院、法庭或行政机关执行《公约》所载各项权利的决定。

7. 委员会赞赏缔约国在经济发展方面取得的成绩，并欣慰地获悉，缔约国计划继续逐步增加官方发展援助，但委员会关切地指出，缔约国制订的 2015 年官方发展援助目标远远低于国际社会商定的标准——国内生产总值的 0.7%(第二条第一款)，部分双边援助仍附带条件。

委员会建议缔约国依照国际社会商定的承诺(到 2015 年达到国内生产总值的 0.7%)，尽快提高官方发展援助目标。为此，委员会建议缔约国采纳经济合作与

发展组织(经合组织)发展援助委员会的建议，在缔约国的一揽子援助计划中，针对最不发达国家增加双边官方发展援助承诺的赠款部分。

8. 委员会关切地指出，国家人权委员会对于《公约》所载权利的管辖权有限，并且没有调查权。委员会极为关切地注意到，委员会裁员 21%，而其他部委的裁员比例最高不过 2%。委员会特别关切地指出，缔约国近年来的事态发展给委员会的独立性造成沉重压力。

委员会提请缔约国注意，国家有责任确保国家人权委员会履行《巴黎原则》。委员会还建议缔约国采取如下措施：

(a) 巩固并扩大国家人权委员会的权限，使其负责《公约》所载的各项权利；

(b) 根据《大韩民国国家人权委员会法》，为其配备充足的人力和财力，包括人权专家；

(c) 允许个人就经济、文化和社会权利受到侵犯事宜向委员会直接提交申诉。

9. 委员会关切地指出，2007 年 12 月，提交给缔约国第 17 届国会的反歧视法案未经审议就遭到否决，由此导致缔约国至今尚未制订综合性反歧视法。委员会还关切地指出，相关工作小组正在审议的当前法案文本没有详尽无遗地列出反对歧视的理由，而是提出一系列典型的反对歧视理由作为例证，并且只列举了某些歧视理由，删除了原始法案列出的其他歧视理由，例如国籍和性取向(第二条)。

委员会敦促缔约国依据《公约》第二条第二款和委员会关于经济、社会和文化权利不受歧视的第 20 号一般性意见，尽快制订综合性反歧视法，其中要明文规定反对歧视的所有各项理由(第二条第二款)。

10. 委员会关切地指出，难民地位和庇护地位的申请者处境艰难，他们需要长时间等待申请处理程序得出结果。委员会还关切地指出，只有极少部分难民和寻求庇护者能够获得缔约国的承认，而且确认程序十分冗长。

委员会建议缔约国采取如下措施，努力缩短确认难民地位和庇护地位的等待时间：

(a) 提供充足资源，执行修订后的《移民控制法》和相关执行法令，包括增加移民官员的人数；

(b) 实现庇护程序标准化；

(c) 系统收集关于难民和寻求庇护者的数据。

委员会请缔约国在下一期定期报告中介绍在这方面采取的措施，包括给予难民地位和庇护地位的统计数据。

11. 委员会承认缔约国采取了某些积极措施，但委员会关切地指出，调整两性平等部的职权范围和资源分配情况，对于女性切实享有平等地位产生了不利影响(第二条)。

委员会重申此前的结论性意见，建议缔约国建立完善的制度框架，并划拨必要的资源，使得两性平等部能够有效行使职能，坚持将社会性别观点纳入立法和各项方案。委员会敦促缔约国优先全面审议国内立法，确保依据《公约》第二条第二款和第三条，在各个生活领域实现法律上和事实上的男女平等。为此，委员会提请缔约国注意委员会关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面享有平等权利的第16(2005)号一般性意见，并请缔约国在下次定期报告中详细介绍这方面取得的进展。

12. 委员会关切地指出，韩国公民的外籍配偶仍需要通过其韩国配偶才能获得居留地位(F-2 签证)(第二条)。

委员会建议缔约国努力消除同韩国公民结婚的外籍妇女遭受的歧视，允许这些妇女获得居留地位或入籍，不必考虑其丈夫的情况。

13. 委员会关切地指出，缔约国修订了《民法》，特别是废除了户籍制度，但妇女在很多领域依然受到歧视。委员会再次关切地指出，男女工资长期存在差异，政治和公共领域高级职位的妇女比例偏低，存在职业性别隔离。委员会还关切地指出，缔约国的高等教育女性入学率很高，但参与劳动力市场的妇女比例偏低，而且低于经合组织的平均水平。委员会还关切地指出，缔约国妇女的生育率逐年降低，说明妇女在兼顾职业和家庭方面存在困难(第三条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取必要的立法和政策措施，确保作为替代方案的家庭登记制度能够保护两性平等、个人尊严和隐私；

(b) 考虑做出制度安排，例如减税和社会保障措施，支持男女同时兼顾职业与家庭；

(c) 利用陪产假和育儿假等政策手段，鼓励男性参与家庭照顾工作；

(d) 实行弹性工作安排，支持男女同时兼顾有偿工作与家庭责任；

(e) 扩大社会服务范围，包括公立托儿所和学校供应午餐等儿童服务设施。

14. 委员会关切地指出，缔约国缺乏就业机会，青年和妇女就业难的问题尤其突出。委员会感到遗憾的是，报告没有详细介绍促进青年就业的国家政策(第六条)。

委员会建议缔约国着力扩大妇女和青年的就业机会，这部分群体进入劳动力市场的比例偏低。委员会还建议缔约国采取一切必要措施，到 2010 年将妇女参与劳动力市场的比例提高到 55%，为便于妇女在养育子女和暂时中断职业生涯之后重新进入职场，加紧努力创造可持续的就业岗位，并提供支持以及充足的培训和进修。委员会还建议缔约国加强适应市场需求的职业培训，为青年创造就业机会。

15. 委员会关切地指出，34.9%的劳动力属于非正式工人，44.1%的女工是非正式工人，经济特区内的大部分员工都是非正式工人。委员会还关切地指出：

- (a) 非正式工人的月收入仅为正式工人的一半；
- (b) 非正式工人和派遣工人的工作条件与社会保障不足；
- (c) 随着非正式工人数量的增加，再加之他们在两年期工作合同结束之前很可能被随意解雇，这些工人很难转为正式工；
- (d) 保护非正式工人不会遭到不公正解雇的保障措施不力(第七条)。

委员会建议缔约国尽快完成关于非正式工人和派遣工人情况的评估工作，并强烈建议非正式工人享有如下权利：

- (a) 同工同酬；
- (b) 充足的社会保障；
- (c) 劳动法的保护，包括解雇金、休假和加班费；
- (d) 不受到不公正的解雇。

16. 委员会关切地指出，越来越多的工人拿不到最低工资。2005 年修订了《最低工资法》，扩大了法定最低工资的适用范围，但关于最低工资的法律规定依然不能适用于所有部门(第七条)。

委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保切实执行关于最低工资的规定，并根据《公约》第七条(a)款第(二)项，为工人及其家人提供适当的生活水准。委员会还建议缔约国扩大关于最低工资的法律规定的适用范围，将所有部门都纳入法律规定范畴，并加强劳动监察工作，对于违反最低工资规定的雇主处以罚款或其他适当制裁，从而加大执法力度，落实法定最低工资。此外，缔约国目前正在审议改变最低工资的计算方法，从中扣除食宿费用，委员会建议缔约国确保这一变化不会过分影响到移民工人。

17. 委员会关切地指出：

- (a) 民众对于工作场所性骚扰的概念依然缺乏认识；

- (b) 没有规定工作场所的性骚扰行为属于刑事犯罪；
- (c) 受害者由于担心失业或丧失移民地位，极少要求获得补偿；
- (d) 性骚扰在案件诉讼过程中往往被掩盖。

委员会强烈建议缔约国制订并执行相关法律，规定工作场所的性骚扰行为属于刑事犯罪，并制订监督执法机制。委员会还建议缔约国充分授权负责处理工作场所性骚扰问题的公共机关，使其能够执行惩戒措施，并赔偿受害者。此外，委员会还建议缔约国继续开展公众宣传，让大众认识到性骚扰行为属于刑事犯罪。

18. 委员会关切地指出，缔约国的行业事故非常多，劳动监察员数量不足，而且有人指责劳动监察员关注工人的移民地位多于职业安全和工作条件(第七条)。

委员会建议缔约国增加劳动监察员的人数，并为劳动监察员、雇主及雇员开展关于职业安全和工作条件的充足培训。

19. 委员会再次关切地指出，《宪法》第 33 条规定，只有部分公职人员依法享有加入工会的权利。委员会注意到缔约国采取措施，确保政府职员和学校教师的权利。但委员会再次关切地指出，法律禁止公立及私立大学组织工会，2001 年成立的韩国教授联盟不被承认，这直接违反《公约》第八条(第八条)。

委员会建议缔约国修订公务员制度立法，依据国际劳工组织(劳工组织)专家委员会在 2001 年就《结社自由和保护组织权利公约》(《第 87 号公约》)发表的意见，取消针对公务员加入工会的权利和罢工权利的限令。

20. 委员会极为关切地指出，时常有工人针对劳动管理关系提出起诉，有关方面对于罢工工人过分使用武力，其主要理由是《刑法》第 314 条关于“妨碍商业”的规定。委员会再次关切地指出，缔约国没有充分保障工人加入工会的权利(第八条)。

委员会强烈建议缔约国保障所有人均有权自由组织工会和加入工会、有权通过工会参与集体谈判，以及有权举行罢工，避免一概采用“妨碍商业”条款作为限制罢工权的借口，并且避免过分使用武力，为维护公共秩序绝对必要者除外。委员会还建议缔约国考虑批准劳工组织《结社自由和保护组织权利公约》(《第 87 号公约》)以及《组织权利和集体谈判权利原则的实施公约》(《第 98 号公约》)。

21. 委员会关切地指出，移民工人受到剥削和歧视，他们的工资被拖欠。

委员会建议进一步审查就业许可证制度，该制度承认移民工人作为工人，有权得到劳动法的保护。委员会还建议缔约国特别要注意到，规定在某一岗位上连续工作三个月的期限是远远不够的，特别是在当前经济形势下，移民工人为维持正式工身份，往往别无选择，只能接受恶劣的工作条件。委员会还建议缔约国支持高等法院关于承认移民工会合法地位的决定。

22. 委员会关切地指出，缔约国经济飞速发展，在亚洲独占鳌头，经济规模位居全球第十二位，但与此同时，公民的经济、社会和文化权利没有得到进一步发展，特别是处境最艰难的弱势以及社会边缘个人和群体。在这方面，委员会关切地指出，8.2%的人口，特别是某些弱势以及社会边缘个人和群体，被排除在国家基本生活保障制度之外。在没有建立完善的国家社会保障网的情况下，这项制度原则上保证处境最艰难者能够享有“国家最低保障”。为此，委员会关切地指出，社会公共开支不足，医疗卫生、教育、水电供应等社会服务的私有化程度高，导致处境最艰难的弱势以及社会边缘个人和群体更加难以获取和享用这些服务。

委员会注意到缔约国说明目前正在审查国家基本生活保障制度的“支持责任”标准、财产标准以及制度的覆盖面，委员会敦促缔约国尽快完成审查工作，保证无家可归者和收容所居民等不符合稳定生活最低期限标准的所有人都能享受这项制度。

23. 委员会再次关切地指出，多名老人只能享受到国家养老金制度提供的部分保障。由于缔约国的自营职业比例位居世界前列，而且 60 岁以上居民占总人口比例从 7% 增加到 14% 只需 22 年，使得问题更加严峻(第九条)。

委员会建议缔约国针对国家养老金制度考虑制订替代或补充政策，例如全民最低养老金和其他社会福利，让老人过上舒适的生活。

24. 委员会关切地指出，对于家庭暴力受害者的保护力度不够。委员会还关切地指出，家庭暴力事件的法定报告比例非常低，对于行凶者极少采取法律行动，多起案件最终没有提出起诉(第十条)。

委员会建议缔约国采取立法等一切必要措施，有效应对家庭暴力问题。委员会特别建议缔约国继续宣传家庭暴力行为属于刑事犯罪，将行凶者绳之以法，并加强咨询服务方案。委员会还建议缔约国为家庭暴力受害者提供更多的庇护所和心理支持服务。

25. 委员会关切地指出，缔约国法律惩处以卖淫或性剥削为目的以及任何盈利目的的贩运人口行为，然而仍有大量妇女儿童在境内被贩运，或被贩运出境，目的是对其进行性剥削和强迫劳动，其中大多是最初持 E-6 签证(娱乐)入境的女工。委员会特别关切地指出，贩运者遭到起诉和定罪的比例偏低(第十条)。

委员会建议缔约国加大工作力度，打击出于任何目的的贩运人口，特别是妇女儿童的行为，重点采取如下措施：

- (a) 加强监督 E-6 签证的发放工作；
- (b) 开展支持方案和宣传运动，防止人口贩运；
- (c) 为执法人员、检察官和法官开展关于打击贩运人口法的强制性培训；
- (d) 为受害者提供更多医疗、心理和法律支持；
- (e) 确保为移民工人建立有效的申诉机制，无论其是否获得移民地位；
- (f) 深入调查贩运人口案件，伸张正义。

26. 委员会关切地指出，缔约国的国内生产总值增长率很高，但贫困的范围和程度仍在逐步加深(第十一条)。

委员会建议缔约国为全面执行消除贫困战略拨付充足资金。委员会注意到缔约国正式划定了贫困线，用以确定最低生活成本，委员会建议缔约国切实监督消除贫困战略给弱势以及社会边缘个人和群体造成的影响。委员会敦促缔约国采纳委员会在关于贫困与《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，确保将经济、社会和文化权利充分纳入扶贫战略。委员会请缔约国在下次定期报告中详细介绍战略措施取得的成果，其中包括关于贫困人口比例的最新年度统计数据，按性别、年龄、家庭子女人数、单亲家庭数量、城乡居民以及民族分列。

27. 委员会关切地指出，缔约国没有制订相应的战略来应对无家可归问题、分析问题的严重程度和起因以及确保无家可归者享有适当的生活标准。

委员会敦促缔约国分析无家可归问题的严重程度和起因，确保无家可归者享有适当的生活标准，进而制订战略，解决这个问题。委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于国内无家可归问题严重程度的相关数据，按性别、年龄和城乡居民分列。

28. 委员会极为关切地指出，2005 年人口和住房普查发现，206 万户家庭(占被调查家庭总数的 13%)达不到最低住房标准。委员会还对公共出租住房制度表示关切(第十一条)。

委员会再次建议缔约国在政府内部委任一名协调员，负责处理有关住房事务的申诉或援助申请。委员会还建议缔约国依据委员会关于适足住房权的第 4 (1991)号一般性意见，拨付充足资源，落实旨在提供住房权保障和廉价住房的方案，重点针对处境最艰难的弱势以及社会边缘个人和群体。为此，委员会强烈建议缔约国首先关注无家可归者和居住条件远远低于住房标准的人。委员会还建议缔约国做出详细说明，并提供按性别、年龄和住户分类的统计数据。

29. 委员会极为关切地指出，对于受到或可能受到强行拆迁或强行驱逐的人没有进行有效的磋商和法律赔偿，对于遭到强行拆迁的个人和家庭没有提供充分的赔偿和适当的安置地点。委员会遗憾地指出，缔约国报告没有详细说明通常由于大规模开发项目导致的强行拆迁现象在国内的波及范围(第十一条)。

委员会建议将强行拆迁作为迫不得已采取的最后一项手段，对于受影响者必须事先通知并提供临时住房，否则不得执行开发项目或城市重建项目，避免出现龙山事件等暴力事件。

委员会敦促缔约国依据委员会关于强行驱逐的第7号一般性意见，首先开展如下工作：

(a) 确保遭到强行驱逐者获得充足赔偿和/或重新安置；

(b) 在执行开发项目和居住环境清理计划之前，同受此影响的居民和社区开展公开辩论和具体磋商；

(c) 确保新的居住地建有配套的水电供应、清洁、卫生等基本服务和设施，靠近学校和诊所，交通便利；

(d) 在下一次定期报告中详细说明强行驱逐的情况，并提供按性别、年龄和住户分列的历年统计数据。

30. 委员会关切地指出，虽然出台了医疗福利方案，但由于90%的医院都是私立医院，弱势群体和社会边缘群体在这些医院里得不到充足的医疗卫生服务。委员会还关切地指出，国家医疗保险制度只负担大约65%的医疗开支，个人需要支付大笔医疗费(第十二条)。

委员会敦促缔约国增加医疗卫生开支，并采取一切适当措施，确保人人都能以负担得起的价格享有医疗卫生服务。委员会还提请缔约国注意关于享有能达到的最高标准身心健康权利的第14(2000)号一般性意见。

31. 委员会关切地指出，虽然出台了强制性性教育方案，但学校里没有开展系统的和正确的性健康及生殖健康教育。委员会还关切地指出，由于未婚先孕遭到社会鄙视，众多怀孕少女辍学并且堕胎。

委员会建议缔约国在校内系统推行强制性性教育方案，增加关于性健康和生殖健康的教学内容，并且教授如何使用避孕方法。委员会还建议缔约国为未婚母亲提供财政和心理支持，开展宣传运动，消除针对未婚母亲的严重社会歧视。

32. 委员会关切地指出，有报告称农村供水系统受到放射性物质的污染，其危害性大大超出饮用水的安全标准。委员会还关切地指出，瓶装水生产公司正在利用当地社区用来灌溉和饮用的地下水资源。委员会还关切地注意到，有关方面没有公布瓶装饮用水当中含有致癌物质。

委员会建议缔约国采取有效措施，确保当地社区保有灌溉和饮用所需的地下水资源。委员会还建议缔约国确保公众充分了解含有致癌物质的瓶装水对于健康的危害。委员会还建议缔约国有效执行世界卫生组织饮用水质量标准，并在编写下一次定期报告时考虑到委员会关于享有能达到的最高标准身心健康权利的第 14 号一般性意见以及关于水权的第 15 号一般性意见(第十一条)。

33. 委员会关切地指出，家长需要为子女的教育支付高额相关成本。委员会还关切地注意到，教育中的不平等加剧，学生能否进入一流大学，往往要看家长是否有能力支付课后辅导或私立教育的费用。

委员会建议缔约国加大工作力度，确保教育面前人人平等，不受任何歧视，以能力、而不是财力作为教育标准。委员会还建议缔约国认识到，私立教育的高额开支给家庭造成沉重的经济负担，是导致中产阶级生活质量下滑的主要原因，国家应加强公立教育系统，为低收入家庭提供财政支持，协助其负担教育相关成本(第十三条)。

34. 委员会关切地指出，由于竞争激烈，学业压力沉重，患上临床抑郁症和注意力缺失多动症的学生逐渐增多(第十二条和第十三条)。

委员会建议缔约国：

- (a) 执行宪法法院关于限制私立补习学校授课时间的决定；
- (b) 制订实验性替代学习模式；
- (c) 向家长和广大公众宣传儿童课业负担过重的长期后果；
- (d) 限制开办私立夜校和补习学校；
- (e) 重新评估日语考试制度，这种制度在各所学校之间造成不必要的竞争，并且限制学生的高等教育专业选择。

35. 委员会关切指出，由于文化、体育和旅游部要求韩国国立大学集中全部精力开展“实际教育”，艺术和文化方面的高等教育缺乏自律和多样性。

委员会注意到缔约国说明了普遍审计的必要性，同时建议缔约国确保大学享有自由，能够充分行使学术自主权，掌管校内的课程安排和教学方法。

36. 委员会促请缔约国考虑签署并批准《公约任择议定书》。

37. 委员会请缔约国向社会各阶层人士，特别是政府官员、司法人员和民间组织广泛散发本文所载的结论性意见，尽量翻译并宣传这些意见，并在下一次定期报告中向委员会汇报为落实这些意见而采取的措施。委员会还促请缔约国继续吸纳国家人权机构、非政府组织以及民间社会的其他成员参与下一次定期报告提交之前的全国讨论进程。
38. 委员会促请缔约国考虑签署并批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。
39. 委员会请缔约国根据修订后的提交报告准则(E/C.12/2008/2)，编写第四次定期报告，并在 2014 年 6 月 30 日前提交报告。
-