



经济、社会和文化权利委员会

关于中非共和国初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 3 月 19 日和 20 日举行的第十二届和第十三届会议(见 E/C.12/2018/SR.12 和 13)上审议了中非共和国的初次报告(E/C.12/CAF/1)，并在 2018 年 3 月 29 日举行的第二十八届会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交的初次报告，尽管提交时间晚于要求。委员会还欢迎缔约国在国内面临冲突的情况下，仍派遣高级别代表团与委员会对话。委员会赞赏与缔约国代表团之间坦诚和有建设性的对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国国民议会在 2017 年 1 月 3 日至 17 日的特别会议上通过关于经济及社会委员会、全国和解委员会、高级通信委员会和廉政高级管理局的法律。委员会还欢迎缔约国于 2017 年 4 月 20 日颁布的关于设立全国人权及基本自由委员会的法案，目前该委员会已开始工作，尽管委员会有效运转所需资金尚未到位。

4. 委员会欢迎缔约国于 2016 年 11 月 24 日根据 2016 年 3 月 30 日的《宪法》第 80 条颁布性别平等法，该法推行 35% 的配额制，规定从即日起 10 年内，所有通过选举或任命产生的决策机构，无论在公共部门或私营部门，成员中的男性或女性比例必须至少达 35%。¹

5. 委员会欢迎中非共和国在 2015 年 7 月 23 日签署《安全学校宣言》，此举强烈激励联合国中非共和国多层次综合稳定团保护学校免受武装团体攻击，从而保障入学校。

* 委员会于第六十三届会议(2018 年 3 月 12 日至 29 日)上通过。

¹ 宪法法庭，2018 年 3 月 7 日第 001/CC/18 号意见。



6. 委员会满意地注意到，中非共和国继续承诺帮助从受到武装冲突和大规模侵犯人权行为影响的邻国进入中非共和国的难民，保护这些难民，使其不被驱回，确保其享有免费教育等一系列社会服务。

C. 武装冲突背景下《公约》的相关性

7. 委员会在审议中非共和国初次报告时，该国正处于从 2012 年延续至今的冲突中，中央政府能有效控制的领土不超过全国领土面积的约三分之一。此外，在审议该报告时，该国几乎五分之一的人口被迫流离失所：688,700 人在境内流离失所，另有 540,000 人在邻国避难。最后，中非共和国的人类发展指数在 188 个国家中排名最末；250 万人需要人道主义援助，但所提出的人道主义救援计划仅获得 39% 的供资。

8. 在这方面，委员会确认武装冲突妨碍缔约国对部分领土的有效控制，因此无法确保《公约》权利在全国的完全落实。然而，委员会提醒缔约国，人权义务适用于全国，国家有责任不加歧视地保护领土内的所有人。为此，缔约国必须诉诸符合国际法的一切手段，尽其努力履行《公约》规定的义务。

9. 委员会还注意到，在武装冲突中，一些严重违反《公约》的行为可能构成战争罪：这包括攻击医疗建筑和交通工具，或攻击使用《日内瓦公约》特殊标志的人员；故意攻击学校和医院；强奸和性奴隶；抓募或征召不满 15 岁的儿童进入武装部队或团体；或利用他们积极参与敌对行动。² 尽管如此，国际人道主义法的适用不排除《公约》等国际人权法的适用，《公约》独立发生效用(见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 5 段)。

10. 此外，委员会认为缔约国目前的和平与和解过程必须充分考虑人权。认可经济、社会及文化权利可能缓解一部分冲突的根源，如对不同地区和不同群体的待遇不平等，或资源被少数人夺取。对于过渡期正义中关于受害者补偿和不再犯保证的部分，经济、社会及文化权利可发挥作用。根据《日内瓦公约》第三条，与在一国内活动的武装团体签订的人道主义协议和地方性和平协议可包括关于保障经济、社会及文化权利的规定。此外，恢复国家权力的策略必须以《公约》所保障的权利为指导，必须避免加剧地区之间的不平等，致力于确保领土团结，让全部人民有参与感。

流离失所者

11. 委员会表示关切的是，难民或境内流离失所者的经济、社会及文化权利有时未得到充分保障。委员会回顾指出，必须不加歧视地分配人道主义援助，并特别考虑残疾人在用水、卫生、食物、住房和医疗服务方面的具体需求。充分尊重其经济、社会及文化权利将促进已自愿返回的流离失所者或难民在原居住地社区重新定居。

² 见《国际刑事法院罗马规约》第 8 条。第 2(e)段和 2017 年 11 月 15 日安理会第 2387(2017)号决议，第 27 段。

12. 委员会因此建议缔约国：

(a) 在人道主义援助领域，包括在中非共和国流离失所者返回及重新融入支持项目框架下，确保流离失所者至少享有经济、社会及文化权利的主要方面，尤其是向其提供教育、医疗服务和充足住房等基本服务；

(b) 确保行使返回权的流离失所者获得充足的住房和土地，向其提供充分的财产收复机制，包括司法机制，为其返回和重新融入社区提供持久保障；

(c) 通过与人道主义合作伙伴磋商，确保有残疾和生活在营地的流离失所者能在平等条件下享有充分的保护和人道主义援助，并满足其基本需求，如食物、用水、卫生、医疗服务和教育等；

(d) 确保在营地设立儿童友好中心，通过签发生证明的流动站等方式，确保在境内外被迫流离失所情况下出生的儿童得到登记，并进一步开展面向流离失所人口的活动，以提高对这个问题的认识；以及

(e) 毫不拖延地落实协调统一的策略，确保流离失所者的人权得到尊重。

委员会请缔约国注意《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)。

冲突背景下的性暴力

13. 委员会表示关切的是，在中非共和国的冲突中，武装团体成员经常对妇女和女童实施强奸等性犯罪，在缔约国控制区域外的性暴力受害者不能获得充分的保护和帮助。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，防止全部交战方实施性暴力，保护平民，尤其是妇女和女童；

(b) 起诉在冲突中实施性暴力的人，加强警察和司法机关在全国的部署，为联合部门提供更多资源，以快速干预和制止针对妇女和儿童的性暴力，并确保在缔约国控制区域的妇女和女童能提出申诉，不必担心受到报复或污名化；

(c) 加强受害者保护措施，如提供住房，改善卫生保健和心理救助服务。

在这方面，委员会回顾安理会关于妇女、和平及安全的第 1325(2000)号决议和后续决议，请缔约国将性别观点纳入一切和平计划中，促进妇女参与和平协议的实施。

D. 主要关注的主要问题及建议

腐败

15. 委员会表示关切的是，缔约国普遍存在腐败现象，导致其失去落实《公约》保障的权利所需要的资源。委员会还对腐败分子有罪不罚的状态表示关切，尽管《刑法》(2010年1月6日第10.001号法案)第368至第370条将腐败列为刑事犯罪。委员会注意到廉政高级管理局的成立，但对其获得的资源数量及其行动的有效性表示关切。

16. 委员会建议缔约国解决腐败的根源。委员会还建议缔约国：

- (a) 打击腐败分子有罪不罚的现象，使法庭能采取行动；
- (b) 确保自然资源开采和外部援助收入管理的透明度和可追溯性；
- (c) 为廉政高级管理局提供有效实现其任务所需要的资金、技术、材料和人力资源。

不歧视

17. 委员会注意到《宪法》第 6 条禁止基于某些理由的歧视，《劳动法》(2009 年 1 月 29 日第 09.004 号法案)第 10 和第 222 条禁止就业歧视(至少是基于某些理由的歧视)，但委员会表示关切的是，缔约国的国内法律系统缺乏涵盖《公约》规定的全部领域的一般性反歧视法律。委员会还注意到《劳动法》第 222 条的条文规定同酬权以“同等工作条件、专业资质和产出”为前提，可能违反男女同值工作同酬原则(第二、第三、第六和第七条)。

18. 委员会建立缔约国通过涵盖《公约》规定的全部领域的一般性反歧视法律，并修订《劳动法》第 222 条，明确加入同值工作同酬原则。委员会请缔约国参阅关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20(2009)号一般性意见，以及关于获得公正和良好工作条件权利的第 23(2016)号一般性意见。

残疾人

19. 委员会遗憾和平与和解计划未充分考虑残疾人的具体需求。委员会还表示遗憾的是，缔约国《宪法》第 6 条未将残疾列为被禁止的歧视理由，关于残疾人地位、保护和福祉的 2000 年 5 月 20 日第 00.007 号法案未纳入合理便利的概念。委员会还表示关切的是，《劳动法》第 269 条第 2 段隐含以产出较低为由降低残疾人酬劳的可能性；《劳动法》第 265 条和 2000 年 5 月 20 日第 00.007 号法案第 38 条分别规定私营部门和公共部门应遵守雇佣残疾人的配额，但没有得到有效实施。(第二、第六和第七条)。

20. 委员会建议缔约国：

- (a) 在各项和平与和解计划，尤其是缔约国 2016 年 10 月 26 日批准的国家恢复与巩固和平计划中，解决残疾人权利问题；
- (b) 在《宪法》第 6 条中将残疾列为被禁止的歧视理由，并在 2000 年 5 月 20 日第 00.007 号法案中纳入合理便利的概念；
- (c) 修订《劳动法》第 265 条，确保残疾人能够因从事同值工作而领取同等报酬；
- (d) 确保关于雇佣残疾人配额的法规得到有效实施。

土著人民

21. 委员会对土著人民(莫保罗络人和巴卡人)长期边缘化、贫困和极端脆弱的处境表示关切，土著人民享有《公约》所保障的权利依然面临较大阻碍，中非共和国的国内冲突局面导致这种情况愈加恶化。委员会尤其表示关切的是：土著人民获取身份文件和出生登记面临障碍；难以获得设备完善和人员合格的健康服务，

尤其是在洛巴耶省；难以获得土地；土著人民受雇从事危险和低报酬的工作，尤其是农业类工作，有时甚至成为其他地方族群的奴隶；在政治和公共事务中缺乏代表性和参与度(第二、第六、第七、第十一和第十二条)。

22. 委员会建议缔约国同歧视和排斥土著人民的现象作斗争，加强冲突背景下对土著人民的保护。委员会还建议缔约国在相关族群的参与下，通过关于促进和保护土著人民权利的国家策略，以促进《土著人民权利宣言》的实施，并确保：

- (a) 加快发放身份文件和出生登记的速度；
- (b) 保证能获得医疗健康服务；以及
- (c) 消除土著族群中的奴隶现象。

性别平等

23. 委员会表示关切的是，《劳动法》第 252 条提到有些就业机会“被认为超出女性的能力”，这可能导致在就业中对男性和女性的不平等待遇和职场隔离(第三、第六和第七条)。

24. 委员会建议缔约国修订《劳动法》第 252 条，以打击职场隔离现象和性别成见。

25. 委员会注意到《家庭法》在土地所有权和遗产继承权方面不歧视女性。然而，委员会表示关切的是，风俗习惯和社会实践导致女性在与配偶分离或配偶死亡等情况下难以继承土地。在当前的冲突中，大量女性成为家庭的负责人，因此上述现实的其后果更加具有重要意义(第二、第三、第十和第十一条)。

26. 委员会建议缔约国结束在土地所有权，尤其是继承权方面针对女性的歧视。

劳动监察机关

27. 委员会表示关切的是，劳动监察机关缺乏有效运作所需要的资源(第七条)。

28. 委员会建议缔约国考虑为劳动监察机关提供使其有效运作所需要的财务、人力和材料资源。

最恶劣形式的童工劳动现象

29. 委员会对 14 岁的最低就业年龄表示遗憾，但注意到《劳动法》第 259 至第 263 条和《矿业法》第 190 条规定应防止和打击最恶劣形式的劳动现象，尤其是对儿童的经济剥削。尽管如此，委员会表示关切的是，在当前的冲突中，儿童被强迫招募进入武装团体，儿童成为农业、采矿和家政劳动中剥削及强迫劳动的受害者(第七和第十条)。

30. 委员会建议缔约国：

- (a) 提高最低就业年龄；
- (b) 强加措施防止和打击武装团体招募儿童，使儿童脱离武装团体，并为他们提供适当的心理支持，确保他们重新融入社会；
- (c) 保护儿童免受人口贩运、强迫劳动和其他最恶劣形式劳动的伤害，尤其是在农业、采矿和家政劳动中，并进一步加强对这些活动的监察。

工会权利

31. 委员会表示关切的是，《劳动法》第 17、第 24 和第 26 条在享有工会权利方面歧视外国人和未成年人。委员会还表示关切的是，第 81/028 号命令第 11 条对于发生罢工时的强制召回权力的定义过于模糊(第二、第七、第八和第十条)。

32. 委员会建议缔约国修订《劳动法》第 17、第 24 和第 26 条，使之符合《公约》第八条的规定。委员会进一步建议缔约国修订第 81/028 号命令，规定发生罢工时行使强制召回的权力仅限于为公众维持必要服务的情况。

家庭保护

33. 委员会表示关切的是：(a) 婚内强奸仍未被列为犯罪；(b) 残割女性生殖器的做法依然存在，尤其是在农村地区；(c) 尽管法定结婚年龄是 18 岁，但早婚比例仍然较高；以及(d) 有时对被指控行巫术的妇女和丧偶妇女施加残忍和不人道的待遇，可能导致其死亡(第二、第三、第十和第十二条)。

34. 委员会建议缔约国：

- (a) 将婚内强奸列为刑事犯罪；
- (b) 加紧努力结束残割女性生殖器的做法；
- (c) 确保最低结婚年龄的规定得到严格执行，并开展关于反对早婚的意识提升活动；
- (d) 采取措施消除导致被指控行巫术的妇女受到虐待的暴民执法现象。

体罚

35. 委员会表示关切的是，《家庭法》第 580 条似乎允许在家庭和儿童保护设施内进行体罚(第十条)。

36. 委员会建议缔约国修订其法律，以明确禁止一切情况下的体罚，并确保这一禁令得到有效执行。

健康权

37. 委员会尤其表示关切的是：(a) 医疗保健支出不足且进一步降低(只占缔约国预算的 9%，远低于《阿布贾宣言》中建议的 15%)；(b) 艾滋病毒/艾滋病患病率仍然较高(2010 年 15 岁至 49 岁之间的成年人患病率为 4.9%)；(c) 婴儿死亡率(2010 年为每千人中 116 人)和孕产妇死亡率(2010 年为每千人中 890 人)较高；以及(d) 妇女和女童难以获得生殖和性健康服务，在政府控制区域外到医疗保健中心接受治疗面临障碍。委员会进一步表示关切的是，卫生设施、医疗人员、人道主义救援人员遭到武装团体的劫掠和攻击，妨碍公众获得医疗保健服务，导致医疗保健中心的关闭(第十和第十二条)。

38. 委员会建议缔约国采取一切必要措施恢复医疗保健服务，尤其是落实 2017-2027 年卫生设施建设、恢复及设备配备计划。根据关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见，委员会进一步建议缔约国：

- (a) 提高医疗保健支出，以提升医疗保健服务；
- (b) 加紧努力为更多人提供逆转录病毒药物；

(c) 通过落实 2017-2021 年医疗保健人力资源发展战略计划，培训和招募充足的合格医疗人员；

(d) 根据关于性和生殖健康权的第 22(2016)号意见，采取措施改善妇女和女童的生殖及性健康，改进关于生殖及性健康的信息和服务，包括免费提供避孕药；

(e) 尽可能采取一切措施保护卫生设施、医疗人员和人道主义救援人员，使其免于劫掠和攻击，并考虑在可能的地方重开医疗保健中心和医院。

受教育权

39. 委员会注意到冲突已对缔约国的教育系统产生严重影响，但委员会仍对下列问题表示关切：(a) 缔约国文盲率极高，尤其是妇女和女童、土著人民和农村地区，同时教育的某些方面需要付费，可能降低入学率；(b) 尽管有 2000 年 5 月 20 日第 00.0007 号法律第 28 条的规定，但缔约国无法确保全纳教育，缺乏合格教师为残疾学生提供指导；(c) 学校入学率低，辍学率高，尤其是女童；(d) 复员儿童兵在获得教育、专业培训或职业培训方面面临障碍；(e) 合格老师人数不足，家长担任教师的比例依然较高；以及(f) 多所学校受到武装团体的劫掠、攻击和占领，教师遭到杀害，导致学校由于安全原因关闭(第十三条)。

40. 委员会建议缔约国在和平与和解计划中将教育和教育系统的恢复列为重点。具体而言，委员会建议缔约国采取措施：

(a) 努力扫盲，提升国民识字率，确保普及免费教育，尤其是对于最边缘化和最贫穷的人群；

(b) 保证残疾人获得全纳教育，培训和招募充足的合格教师负责残疾学生的教学；

(c) 保证普及初等教育，提高女童和土著或农村儿童的入学率，坚决处理辍学问题的根源；

(d) 加强合格教师的培训和招募，确保定期支付教师薪水；

(e) 确保复员儿童兵能获得教育和考取专业资格认证，从而促进他们重新融入社会；

(f) 保护学校免于武装团体的劫掠和占领，重开学校，对责任人予以调查和起诉，并根据情节定罪。

文化权利

41. 委员会表示关切的是，有报告称记者、广播电台和博客主行使言论自由权面临障碍，妨碍他们参与国家的文化生活及传播和平文化。

42. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保记者、广播电台和博客主能在人身安全得到保证的情况下，为和平文化和宗教及文化包容性作出贡献。

E. 其他建议

43. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。
44. 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，必要时国际社会将提供援助和配合。缔约国设立监测进展情况的独立机制并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。
45. 委员会建议缔约国加强数据收集和统计资料的编制及使用，以制定关于人权(尤其是经济、社会及文化权利)的指标。为此，委员会请缔约国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)。委员会请缔约国确保在下一期定期报告中提交关于《公约》所保障的各项权利行使情况的年度比较统计数据，按年龄、性别、族群、城市和农村人口及其他相关标准进行分类。
46. 委员会欢迎关于中非共和国人权和基本自由的国家政策文件草案的编制，希望该文件的最终版本能体现上述建议。委员会请缔约国在社会各级，特别是向议员、公务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建议而采取的措施。委员会还鼓励缔约国在提交下一次定期报告前，邀请非政府组织和其他民间社会机构参与国家层面的讨论。
47. 根据委员会的结论性意见后续行动程序，委员会要求缔约国在本结论性意见通过后 18 个月内通报为落实委员会在上文第 12 段提出的建议所采取的措施。
48. 委员会请缔约国在最迟 2023 年 3 月 31 日前提交第二次定期报告。委员会理解初次报告是在特别困难的条件下编制的，可能正是因为如此，该报告只涵盖《公约》所保障的部分权利，且未按要求提供关于一些问题的数据，尤其是上述法律的有效实施和相关成功经验或拖延情况。委员会请缔约国根据委员会 2008 年通过的报告准则(见 E/C.12/2008/2)编制第二次定期报告。委员会进一步请缔约国按照《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。