



经济、社会及文化权利委员会

关于贝宁第三次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2020 年 2 月 24 日和 25 日举行的第 12 和第 13 次会议上(见 E/C.12/2020/SR.12 和 13)审议了贝宁的第三次定期报告(E/C.12/BEN/3)，并在 2020 年 3 月 6 日举行的第 30 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三次定期报告及其对问题清单(E/C.12/BEN/RQ/3)的书面答复，尽管没有提供委员会要求的一些资料。此外，委员会赞赏与缔约国代表团进行的对话以及在讨论期间提供的资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎为实现《经济、社会、文化权利国际公约》所载权利而采取的步骤，例如缔约国定期报告中引用和提及的众多法律、政策和战略，特别是通过了“2016 年至 2021 年政府行动纲领”，其战略目标之一是加强基本社会服务和社会保护。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会鼓励缔约国系统地审查立法草案是否符合其根据《公约》承担的义务，根据《宪法》第 147 条，这项义务优先于其法律。委员会还鼓励缔约国提高法官和律师以及民众对《公约》的认识。此外，委员会请缔约国告知议会议员他们在执行《公约》方面的作用，包括通过提出宪法上诉，并在这方面请参考其关于《公约》在国内适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

* 委员会第六十七届会议(2020 年 2 月 17 日至 3 月 6 日)通过。



统计数据

5. 委员会感到遗憾的是，关于享有经济、社会和文化权利的最新统计数据——其中一些可从国家统计和经济分析研究所获得——没有列入于与缔约国对话之前提供的资料中，因此无法对该国最近采取的措施的影响进行任何评估(第二条第一款)。

6. 委员会还建议缔约国收集必要的可比较年度统计数据并列入下一次定期报告，以评估在这方面取得的进展，并确保这些数据按性别、年龄、地理位置、社会经济水平和任何其他相关地位分列。此外，委员会建议缔约国，通过使用指标衡量商品和服务的可获得性、可及性、可接受性和质量，衡量经济和社会政策和方案的影响。在这方面，委员会提请缔约国注意文件“人权指标：衡量和实施指南”(HR/PUB/12/5)和联合国人权事务高级专员办事处制定的人权指标概念和方法框架(见 HRI/MC/2008/3)。

国家人权机构

7. 委员会感到遗憾的是，贝宁人权委员会 2019 年没有预算，一些成员隶属政治组织的理事机构，违反了设立该委员会的 2013 年 2 月 15 日《第 2012-36 号法》的规定(第二条第一款)。

8. 委员会建议缔约国保障贝宁人权委员会及其成员的独立性，并确保其运作能力，包括向其提供充足的人力和预算资源。

人权维护者

9. 委员会关切地注意到缔约国最近提出的立法修正案，包括《刑法》和 2018 年 4 月 20 日关于贝宁共和国《数字法》的《第 2017-20 号法》中关于收集和传播虚假信息的规定，这可能会阻止人权维护者开展工作并限制他们的行动自由(第二条第一款)。

10. 委员会呼吁缔约国审查关于集会和传播虚假信息的法律规定，以使人权维护者能够自由和无所畏惧地工作。在这方面，委员会请缔约国参阅其关于人权维护者和经济、社会、文化权利的声明(E/C.12/2016/2)。

最大可用资源

11. 委员会感到关切的是，给予投资者的税收优惠剥夺了缔约国的大量资源，而缔约国仍然需要通过调动这些资源来保障某些《公约》权利的基本内容。委员会还感到关切的是，有报道称，处理批准请求的机制导致在某些情况下给予过度的让步(第二条第一款)。

12. 委员会建议缔约国：(a) 审查为吸引投资者来该国而给予他们的特许权，并评估由此造成的收入损失；(b) 按要求采取纠正行动。委员会还敦促缔约国审查处理批准请求的机制，以防止给予投资者过度优惠。此外，委员会回顾，遵守公司社会责任并不能代替缔约国履行《公约》规定的义务。

腐败

13. 委员会注意到缔约国对经济和金融大队在打击腐败方面的作用以及国家反腐败局工作的解释，但它对国家反腐败局的削弱表示关切，因为该局的财政资源已大大减少，其任务显然已限于预防(第二条第一款)。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 加强国家反腐败局，使其更便于公众提出申诉，并通过与该机构预算资源有关的法律规定，确定与其合作的义务；

(b) 确保打击腐败的立法武器库的有效性，包括关于申报和监测资产的规定、2013年3月6日第2013-122号法令(该法令规定了对腐败行为的举报人、证人、专家和受害者提供特别保护的条件)以及2015年1月29日关于“贝宁共和国公共财政管理透明度守则”的第2015-035号法令。

不歧视

15. 委员会感到关切的是，在享有经济、社会和文化权利方面每天普遍存在歧视，袭击白化病患者的次数也很多。委员会还感到关切的是，缔约国没有意识到这一问题(第二条第二款)。

16. 委员会注意到在卫生领域采取的措施，同时建议缔约国：(a) 充分和彻底调查所有报告的白化病人遇袭案件，包括民间社会组织报告的案件；以及(b) 开展关于白化病的公众教育运动，以消除对白化病的偏见和误解。委员会还鼓励缔约国考虑到白化病患者享有人权问题独立专家关于“非洲白化病区域行动计划(2017-2021年)的报告”(A/HRC/37/57/Add.3)中提出的建议。

男女平等权利

17. 委员会关切地注意到，尽管存在法律规定，规定不分性别享有平等的继承权和土地所有权，但在亚特兰蒂克省和邹州省以及农村地区，一些习俗剥夺了妇女的继承权和财产权。委员会还感到关切的是，《个人和家庭法》中歧视妇女的规定，包括关于婚后姓名、婚姻住所的选择和再婚等待期限的规定(第三条)。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 提高妇女对有关继承权和土地所有权平等的法律规定的认识，以确保她们行使权利；

(b) 提高公众对男女平等权利的认识，打击导致歧视妇女的社会偏见；

(c) 鼓励地方选举产生的代表、行政官员和传统领导人在分配和使用土地时考虑到妇女的权利，并在被征用时提供补偿；以及

(d) 废除《个人和家庭法》中歧视妇女的所有条款。

工作权

19. 委员会注意到，2015年4月2日关于“一般公务员条例”的《第2015-18号法》规定了对公务员实施纪律措施包括解雇的条件。委员会关切地注意到，2018年10月5日第2018-35号法提出的修正案对第2015-18号法进行了修订和

补充，鼓励规避解雇手续，并将失业或不当解雇赔偿的上限定为几个月工资，从而损害工作权(第六条)。

20. 委员会回顾，保障工作权的义务是《公约》第六条的基本内容，它建议缔约国：

(a) 审查《第 2018-35 号法》的规定，以防止这些规定导致不当解雇；

(b) 确保任何解雇都是出于正当理由，如果没有正当理由，则应提供复职或足够补偿的权利。

21. 委员会感到关切的是，贝宁共和国关于招聘、安置工作和终止雇佣合同的条件和程序的 2017 年 8 月 29 日《第 2017-05 号法令》采纳了一些倒退性的规定，这导致工作无保障，特别是：

(a) 根据第十三条无限期续签定期雇佣合同的可能性；

(b) 没有对试用期的期限进行限制，根据第十条，试用期可以随时延长或终止，而无需通知、补偿或赔偿；

(c) 代表团称，根据第二十九条和第三十条规定的解雇或未遵守解雇手续的赔偿金额设置上限，这是必要的，因为法官和雇员之间普遍存在非法协议(第六条)。

22. 委员会促请缔约国：

(a) 修改《第 2017-05 号法令》第十、十三、二十九和三十条的规定以及任何其他相关规定，以保护工人免受该法可能造成的无正当理由解雇和其他滥用；

(b) 打击司法系统中的腐败。

23. 委员会关切地注意到，失业对居住在农村地区的人、生活在城市地区的妇女和年轻人的影响不成比例，受益于国家就业局服务的人数仍然很少。此外，委员会感到遗憾的是，除小额信贷方案外，缺乏关于在这方面采取的措施及其影响的资料(第六条)。

24. 委员会建议缔约国通过一项国家就业政策：(a) 促进对劳动密集型部门的投资；(b) 加强国家就业局的能力；(c) 加强优先经济部门的技术和职业培训；(d) 包括帮助受失业影响最大群体的积极措施。此外，委员会鼓励缔约国继续监测在这方面采取的措施对享有工作权的影响。最后，它提请缔约国注意其关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)。

公正和良好工作条件权

25. 委员会关切地注意到，2014 年以来，受保障的跨职业最低工资一直未变。委员会还感到关切的是，在公共部门之外，这一工资并不总会被支付(第七条)。

26. 委员会回顾其关于享有公正和有利工作条件权的第 23(2016)号一般性意见，建议缔约国：

(a) 与社会伙伴协商，定期审查最低工资，以便将其与生活费用挂钩，从而确保工人及其家庭能够享有适足的生活水平；

(b) 在实践中执行最低工资规定，确保任何不尊规都会导致刑事或其他处罚；以及

(c) 分配必要的资源用于监测工作条件，包括非正规经济中的工作条件，特别是通过加强检查和使工人更容易提出投诉。

结社自由

27. 委员会注意到缔约国提供的细节，但它仍然感到关切的是，数名工会领导人在法庭上被定罪，这可能会使工人代表不敢去履行自己的职能(第八条)。

28. 委员会建议缔约国确保自由行使工会权利，并制止制造反工会气氛的做法。

罢工权

29. 委员会感到关切的是，2018年10月5日第2018-34号法修订和补充了2002年6月21日关于在贝宁共和国行使罢工权的第2001-09号法，对罢工权进行了限制。委员会特别关注适用于罢工持续时间的条件，禁止某些类别的人员(海关、水、林业和狩猎、卫生服务人员等)行使罢工权，禁止团结罢工，以及对发生罢工时应确保的最低服务的模糊定义(第八条)。

30. 委员会建议缔约国，通过以下做法，使《第2018-34号法》的规定符合《公约》第八条：

(a) 修改新的第二条所列人员类别，使不能被合理地视为其服务必不可少的公务员可以行使罢工权；

(b) 拟定在公共服务部门发生罢工时严格必需的最低服务水平的所有服务、岗位和人员类别清单；以及

(c) 废除为罢工持续时间设定条件的条款，这些条款与罢工权的性质不相容，并对这项权利构成不成比例的限制。

减贫与社会保障权

31. 委员会仍对缔约国的持续贫穷表示关切。委员会回顾，不应将扩大社会保护视为发展进程的终点；相反，它是发展的一个因素，使发展能够满足《公约》的要求。委员会注意到计划采取的扩大社会保障制度覆盖面的举措，但它对缔约国社会保障水平较低(特别是在非正规经济领域)表示关切。委员会还关切地注意到，尽管在2016年启动了“2016-2021年政府行动纲领”，但“加强人力资本保险”项目仍处于试点阶段，仅覆盖约10,000个家庭，而该项目的目标是覆盖400万人(第九条)。

32. 委员会回顾，实现社会保障权对于消除贫困和粮食不安全至关重要，委员会建议缔约国加快推出加强非正规经济人力资本保险项目的全民医疗保险部分，优先考虑处境最不利的家庭，并在必要时利用国际援助与合作。委员会还建议缔约国扩大该项目的范围，以便设立一个社会保障下限，为所有人提供基本收入保障。委员会请缔约国参阅题为“社会保障底线：享有社会保障权和实现可持续发展目标的基本要素”的声明(E/C.12/2015/1)。

保护家庭、母亲和儿童

33. 委员会仍然深感关切的是，尽管《刑法》中存在将祭祀杀婴定为刑事犯罪的规定，但杀害所谓的“巫童”，包括先天残疾婴儿的事件仍在持续。委员会还感到关切的是，有报告称，此类行为普遍不受处罚(第十条)。

34. 委员会重申其先前结论性意见(E/C.12/BEN/CO/2)中已经提出的建议，敦促缔约国：

- (a) 发出一个强烈政治意愿信号，结束杀害所谓“巫童”的行为；
- (b) 通过调查所有报告的案件，确保惩罚祭祀杀婴的法律规定的有效性；
- (c) 加强提高认识措施，打击这一现象，特别是在 Bariba、Fulani、Gando、Yom、Nagot 和 Bot 族群中；
- (d) 便利妇女获得产前和分娩服务，并对卫生工作者进行有关病人保密的教育；以及
- (e) 促进所谓的“巫童”重新融入家庭和社区。

食物权

35. 委员会欢迎自 2013 年版“粮食安全脆弱性综合分析”出版以来缔约国的粮食安全状况有所改善，但它感到关切的是，根据该报告 2018 年版，9.6%的人口受到粮食不安全的影响，14.2%的家庭粮食消费不足。委员会还感到关切的是，在缔约国，母乳喂养率仍然很低(第十一条)。

36. 委员会建议缔约国：

- (a) 加强受饥饿和营养不良影响最严重省份的粮食安全，包括通过促进获得食品加工设施和改善向当地市场的食品分配等做法；
- (b) 通过以下做法，采取具体措施帮助受粮食不安全影响最严重的群体，特别是主要以自给自足作物或渔业为生的家庭：促进收入来源多样化，提高他们抵御自然灾害和社会保障制度未涵盖的其他危险的能力；以及
- (c) 加强努力，提高对良好饮食多样性和母乳喂养做法的认识，包括确保雇主为在工作场所进行母乳喂养创造必要的条件。

获得饮水的权利

37. 委员会感到关切的是，有报告称贝宁自来水公司和村庄供水服务机构的官员腐败，这阻碍了人们享有水权。委员会注意到，缔约国代表团对这些指控并不知情(第十一条)。

38. 委员会建议缔约国：

- (a) 修订现行政程序，以减少在提供服务方面的腐败风险，例如接驳供水网络、订购推广接驳计划、修理系统故障，以及在因未能支付帐单而暂停供水后恢复供水；
- (b) 确保所有家庭都能满足其用水需求，从而避免因无法支付账单而被切断供水；以及

- (c) 通过用国家语言告知客户服务费用和投诉机制，促进举报腐败行为。

健康权

39. 委员会关切地注意到，缔约国在种植粮食作物时也使用了用于棉花种植的杀虫剂。委员会还对广泛使用杀虫剂对农民和其他在棉花部门工作者的健康造成的影响表示关切(第十二条)。

40. 委员会建议缔约国：

(a) 打击滥用杀虫剂，包括提高公众对在粮食作物上使用杀虫剂的有害影响的认识；

(b) 帮助农民过渡到农业生态做法；以及

(c) 为农民和其他在棉花部门工作的人提供与使用杀虫剂有关的健康问题的护理。

41. 委员会关切地注意到，与拥有和购买供个人消费的毒品一样，使用毒品也受到监禁处罚。委员会还感到关切的是，缔约国的毒品政策似乎侧重于镇压(第十二条)。

42. 委员会建议缔约国采取基于人权的办法解决药物滥用问题，包括：(a) 修订1997年7月18日关于管制毒品和前体的第97-025号法，以便规定毒品使用非刑事化；以及(b) 确保降低风险服务的可用性和覆盖面。委员会请缔约国参阅联合国开发计划署和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署认可的“国际人权和毒品政策准则”。

受教育权

43. 委员会注意到分配给教育部门的预算增加，除其他外，这使招聘新教师成为可能，但它仍然感到关切的是，缔约国公共教育系统存在各种缺陷，如缺乏基础设施和设备以及教育质量差(第十三和十四条)。

44. 委员会回顾其关于受教育权的第13号一般性意见(1999年)，建议缔约国增加对教育部门的投资，以便于，特别是：

(a) 改善学校基础设施和设备，确保所有学校都有足够的水和卫生设施；
和

(b) 通过投资教师培训和制作优质教材来提高教学质量。

45. 委员会欢迎高入学率，但它关切地注意到，许多学生在完成小学学业之前就辍学了，而且，缔约国对义务教育采取了惩罚性做法。委员会还感到关切的是，男孩和女孩的小学毕业率极不平等(根据国家统计和经济分析研究所公布的最新数据，分别为63.51%和56.85%)，而且近年来在毕业率方面缺乏持久进展(第十三和十四条)。

46. 委员会敦促缔约国通过以下做法毫不拖延地解决辍学问题：处理辍学的社会和经济原因，包括父母拒绝让其子女特别是女孩上学的问题。委员会还建议缔约国加强现有机制，帮助包括街头儿童在内的失学儿童重新融入学校系统。

文化权利

47. 委员会感到遗憾的是，缺乏关于缔约国为推广民族语言而实施的方案及其影响的资料。委员会还注意到，将民族语言引入教育系统仍处于试点阶段(第十五条)。

48. 委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明促进民族语言的国家方案对各族群享有文化权利的影响。此外，委员会建议缔约国将民族语言教学纳入学校课程。最后，委员会鼓励缔约国促进公共服务提供方以本国语言提供信息。

D. 其他建议

49. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

50. 委员会建议缔约国充分考虑到《公约》规定的义务，并确保在国家一级执行“2030 年可持续发展议程”过程中充分享有《公约》所载权利，并在需要时提供国际援助与合作。缔约国建立监测进展情况的独立机制，并将公共方案的受益者视为可以主张权利的权利人，这将大大促进可持续发展目标的实现。在参与、问责和不歧视原则的基础上执行可持续发展目标将确保不让任何人掉队。在这方面，委员会提请缔约国注意其关于保证不让任何人掉队的声明(E/C.12/2019/1)。

51. 委员会请缔约国在社会各阶层，包括在国家和区域两级，特别是在国民会议员、公职人员和司法当局中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执行本意见而采取的步骤。委员会鼓励缔约国在落实本结论性意见的后续行动中和在提交下次定期报告之前在国家层级的协商过程中，与贝宁人权委员会、非政府组织和其他民间社会成员接触。

52. 根据委员会通过的结论性意见后续行动程序，委员会请缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料，说明委员会在上文第 26(a)和(b)段(最低工资)、第 30 段(罢工权)和第 40 段(农药)中提出的建议的执行情况。

53. 委员会请缔约国在 2025 年 3 月 31 日之前提交第四次定期报告，按照委员会 2008 年通过的报告准则(见 E/C.12/2008/2)编写。此外，委员会请缔约国依照《根据国际人权条约提交报告的统一准则》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，在必要时更新其共同核心文件。