



经济、社会及文化权利委员会

关于马里初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 9 月 26 日举行的第 33 次和第 34 次会议(见 E/C.12/2018/SR.33 和 E/C.12/2018/SR.34)上审议了马里的初次报告(E/C.12/MLI/1)，并在 2018 年 10 月 12 日举行的第 58 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初次报告，尽管提交时间拖延了很久。委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话以及交流期间提供的信息。委员会还欢迎缔约国努力确保代表团出席会议和发起对话，特别是考虑到委员会在 1994 年 11 月第十一届会议上在没有报告的情况下讨论了马里执行《公约》的情况。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎为促进《公约》所载权利而采取的措施，例如：(a) 2016 年设立了新的国家人权委员会，该委员会负有保护和促进人权的广泛任务；(b) 2014 年通过了一项打击非法致富的法律；(c) 通过了“经济复苏和可持续发展框架”和一项国家人权政策以及 2017-2021 年期间的相关行动计划，侧重减贫和获得保健服务的机会。

C. 关注的主要问题和建议

武装冲突与和平协定

4. 委员会感到关切的是，该国北部和中部地区的内部武装冲突和对抗对享有经济、社会和文化权利产生了不利影响。委员会还对大量人员因这些冲突而流离失所感到关切。委员会感到遗憾的是，2015 年签署的《马里和平与和解协定》的执行工作进展甚微。

* 委员会第六十四届会议(2018 年 9 月 24 日至 10 月 12 日)通过。



5. 委员会承认缔约国面临的挑战，但建议缔约国：

(a) 加倍努力，确保生活在受武装冲突影响地区，特别是该国北部和中部地区的人民享有《公约》所载的权利；

(b) 确保有效执行 2015 年签署的《和平与和解协定》，确保保护民众，确保全社会，特别是受害者和受冲突影响最大的群体(如妇女)积极、公开和透明地参与执行该协定；

(c) 采取可以合理预期防止人口群体被迫流离失所并为他们提供有效保护的立法和行政措施，向流离失所者提供适当的住房、保健、教育和社会援助；

(d) 尽可能确保境内流离失所者能够安全和有尊严地返回其以前居住的地区，或者为他们提供适当的替代办法。

《公约》的适用问题

6. 委员会感到遗憾的是，尽管《宪法》第 116 条规定《公约》优先于国内法，但在国内法院从未援引或适用过《公约》的条款。

7. 委员会建议缔约国确保可在各级司法系统援引经济、社会和文化权利，并为权利受到侵犯的人获得有效补救提供便利。委员会敦促缔约国提供定期培训，特别是为法官、律师、执法人员、国民议会议员和其他行为方提供培训，使他们了解《公约》所述权利以及在法院援引这些权利的可能性，并在权利持有人中开展提高认识运动。在这方面，委员会提及关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

人权维护者

8. 委员会欢迎缔约国通过关于人权维护者的《2018 年 1 月 12 日第 2018-003 号法》，但感到遗憾的是，该法的执行法令尚未通过，其中设想的保护机制尚未建立。

9. 委员会建议缔约国确保有效执行关于人权维护者的法律，特别是通过法令规定其适用程序并建立其中设想的保护机制。委员会鼓励缔约国开展宣传和提高认识运动，宣传人权(包括经济、社会、文化权利)维护者工作的重要性，以便营造一种宽容的氛围，使他们能够在不受任何恐吓的情况下完成任务并防止针对他们的暴力行为。委员会请缔约国参考 2016 年通过的关于人权维护者与经济、社会及文化权利的声明(E/C.12/2016/2)。

腐败

10. 委员会欢迎缔约国于 2014 年通过《防止和处罚非法致富法》，但对缔约国持续存在腐败现象表示关切，并关切地注意到缔约国没有提供关于打击腐败措施有效性的资料(第二条第一款)。

11. 委员会建议缔约国作为优先事项，处理腐败的根源，采取一切必要的立法和行政措施，确保公共行政机构在法律和实践中的透明度，并有效打击腐败和罪犯有罪不罚现象。

采取措施最大限度地利用可用资源

12. 委员会承认缔约国面临着安全、气候和贫困方面的挑战，但感到关切的是，为旨在实现经济、社会和文化权利的方案筹集的国内资源非常有限(第二条第一款)。

13. 委员会建议缔约国增加可用的国内资源，包括继续审查免税措施，例如对开采自然资源，特别是矿产资源的免税措施，以期提高公共开支水平，逐步实现经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国确保以透明和参与式的方式编制所有概算，以期逐步实现《公约》所载权利。

不歧视

14. 委员会感到关切的是，缔约国缺少适用于《公约》涵盖的所有领域的全面的反歧视法(第二条第二款)。

15. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第二条第二款通过一项全面的反歧视法律，考虑到关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，并禁止在《公约》涵盖的所有领域基于任何理由的直接和间接歧视；

(b) 确保歧视受害者得到有效补救，包括获得赔偿的可能性；

(c) 切实防止和打击对弱势或边缘化个人或群体(如少数民族和残疾人)的歧视，包括通过提高认识运动和特别临时措施，以确保他们切实享有《公约》承认的所有权利。

男女平等

16. 委员会感到遗憾的是，尽管缔约国《宪法》确立了男女平等，但仍有一些歧视妇女的法律规定。委员会感到关切的是，在各方面，尤其是在妇女获得土地和资源方面，持续存在的成见以及习俗和传统做法加剧了这种歧视(第三条)。

17. 委员会建议缔约国审查歧视妇女的法律条款，并加强执行打击这种歧视的措施。委员会还建议缔约国采取必要的立法和其他措施，消除男女之间持续存在的的不平等，促进妇女充分平等地获得教育、就业、保健和社会保障。委员会还建议缔约国促进妇女平等获得土地和资源。

工作权

18. 委员会关切地注意到，尽管缔约国作出了努力，失业率，特别是青年和妇女的失业率仍然很高，受过高等教育的青年和妇女的失业率更高(第三和第六条)。

19. 委员会建议缔约国加强执行国家就业政策，制定具体目标，特别注重青年和妇女，并划拨必要的财政和技术资源，确保政策的有效执行和可持续性。委员会还建议缔约国提高学校课程以及技术和职业培训方案的质量，并对这些课程和培训进行调整，以便学员获得就业机会。在这方面，委员会提及其关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)。

非正规部门

20. 委员会关切地注意到，约 96%的工人受雇于非正规经济部门，不在劳动法或社会保护制度的涵盖范围内(第六、第七和第九条)。

21. 委员会建议缔约国确保非正规经济部门的工人享有劳动法的保护并获得社会保护。委员会还建议缔约国继续努力，逐步减少这一经济部门的工人人数，将他们纳入正规经济。

最低工资

22. 委员会感到关切的是，最低工资不足以确保工人及其家庭享有体面的生活水平，并遗憾地感到，缔约国没有提供关于审查和更新最低工资的现有或未来机制的信息(第七条)。

23. 委员会建议缔约国与管理层和劳工协商，提高全国最低工资，并将工资水平与生活费用挂钩，以逐步保障所有工人及其家庭成员的体面生活水平。

性别工资差距

24. 委员会关切地注意到，缔约国男女工资差距很大。虽然马里《劳动法》充分确立了男女同工同酬的原则，但委员会关切地注意到，该原则没有得到有效适用(第七条)。

25. 委员会建议缔约国采取步骤，消除长期存在的性别工资差距，消除职业隔离，这种职业隔离导致妇女从事低薪工作，并在获得与男子相同的职业机会方面面临障碍。委员会还建议缔约国，尤其是缔约国的雇主、劳动监察部门和法官，促进有效适用男女同工同酬和同值工作同等报酬的原则。

强迫劳动

26. 委员会关切地注意到，有报告称，尽管法律禁止强迫劳动，但这种现象持续存在。委员会感到关切的是，在缔约国北部的一些地区仍然存在债役(第七条)。

27. 委员会敦促缔约国立即采取具体措施，通过开展提高认识运动等方式，根除强迫劳动和债役。委员会请缔约国确保将这些行为的犯罪人绳之以法，并根据其行为的严重程度给予相称的判决，并请缔约国为受害者提供有效的保护和康复服务。

工会权利

28. 委员会关切地注意到，在法律或实践中没有充分保障工会权利，包括参与集体谈判的权利和罢工的权利。委员会感到关切的是，有报告称，从事工会活动的工人遭到不公平的解雇，而且法院命令他们复职的裁决没有得到执行(第八条)。

29. 委员会敦促缔约国使其关于工会权利的法律符合《公约》第八条，同时考虑到国际劳工组织(劳工组织) 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和劳工组织 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)。具体而言，委员会鼓励它制定在公共服务部门发生罢工时履行最低服务水平绝对必要的服

务、工作和人员类别清单，并明确规定设立工会的必要标准。委员会还建议缔约国确保充分尊重工会权利的行使，对关于与工会活动有关的不公平解雇的指称进行彻底和独立的调查，并执行关于被解雇工人复职的司法决定。

社会保障

30. 委员会感到关切的是，缔约国的社会保护制度只覆盖在正规部门就业的工人，这意味着许多人，如非正规部门工人以及处境不利和边缘化的个人和群体，被排除在该制度之外。此外，虽然缔约国正在通过一项建立全民健康保险计划的法律，但委员会关切的是，有报告称，现行社会保障制度的强制性健康保险和医疗援助计划在获得、覆盖范围和医疗方面存在缺陷，致使许多人，特别是处境最不利的人得不到保护(第九条)。

31. 委员会建议缔约国扩大社会保障制度的覆盖范围，以期提供全民社会保护，并向所有人，特别是处境最不利和边缘化群体提供足够的福利，以保障他们享有体面的生活条件。委员会敦促缔约国加倍努力，建立社会保护最低标准，向所有人，包括非正规部门的工人提供基本的普遍社会保障。委员会还请缔约国加快通过法律，建立全民健康保险计划并弥补现行制度的缺陷。在这方面，委员会提请缔约国注意其关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2008 年)及其 2015 年通过的题为“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(E/C.12/2015/1)。

有害妇女和儿童的习俗

32. 委员会关切地注意到，缔约国仍普遍存在一夫多妻制、早婚和强迫婚姻以及切割女性生殖器等有害妇女和女童的习俗。委员会还关切地注意到，法律没有禁止这些习俗，缔约国打击这些习俗的努力仍然不够(第三和第十条)。

33. 委员会建议缔约国作为优先事项，努力采取全面措施，消除对妇女和女童有害的所有习俗。为此，委员会鼓励缔约国：

(a) 制定法律，明确禁止切割女性生殖器，建立有效的执法机制，以确保将犯罪人绳之以法，根据其行为的严重程度给予相称的判决，确保受害者能够获得有效的补救和赔偿；

(b) 采取有效措施，结束一夫多妻制，除其他外，与民间社会合作，组织针对社会各阶层的全国提高认识运动，促进男女平等文化，为通过禁止一夫多妻制的法律文书奠定基础；

(c) 将男童和女童的最低法定结婚年龄提高到 18 岁，确保所有法律，包括习惯法，都符合这些要求，并确保这些法律得到有效执行；

(d) 采取有效措施防止早婚、强迫婚姻和切割女性生殖器，除其他外，组织大规模运动，教育民众认识其有害影响。

保护儿童

34. 委员会感到关切的是，缔约国有大量 5 至 14 岁儿童从事工作。委员会还感到关切的是，虽然缔约国采取了措施，但该国北部和中部冲突地区的武装团体仍在使用和招募儿童。委员会还关切地注意到，约 15% 的 5 岁以下儿童没有出生证(第十条)。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 建立一个为儿童特别是处境特别脆弱的儿童提供全面保护的制度；

(b) 加强 2011-2020 年马里消除童工现象国家行动计划的有效执行，确保严格执行关于童工的法律，加强劳动监察机制，并向贫困家庭提供支持，使其子女能够继续上学；

(c) 加紧努力，有效防止儿童被非法武装团体利用，并采取必要措施，确保所有复员儿童被视为受害者且能够获得教育、保健服务、社会保障和社会心理护理；

(d) 确保彻底调查涉及非法武装团体对儿童进行经济剥削和招募儿童的所有案件，并对责任人进行适当惩罚；

(e) 加紧努力，确保普及出生登记，包括通过国家民事登记现代化战略，并为儿童登记提供便利，特别是在受国内武装冲突影响的地区。

贫困

36. 委员会关切的是，尽管实施了减贫战略框架，但贫困率仍然很高，在农村和偏远地区，尤其是受武装冲突影响最严重的地区，贫困率过高(第十一条)。

37. 委员会建议缔约国加倍努力消除贫困，特别是赤贫，包括制定和实施新的消除贫困战略框架，该框架应规定明确和可衡量的目标以及必要的资源，并设想有效的机制来协调各机构在权力下放这一新背景下的努力。委员会鼓励缔约国确保这一战略框架符合人权标准和原则，并适当考虑到现有的区域差异和人口的实际需要，特别是最弱势和边缘化群体以及武装冲突受害者的实际需要。委员会提请缔约国注意委员会 2001 年通过的关于贫困与《经济、社会及文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

食物权

38. 委员会注意到，虽然通过了《农业土地政策法》并在这方面采取了措施，但缔约国的粮食不安全和人口的营养状况仍然令人严重关切，因为 2017 年 2 月的全国粮食和营养安全调查显示，25.6%的家庭处于粮食不安全状态，3.6%的家庭处于非常严重的粮食不安全状态，全国长期营养不良率约为 38% (第十一条)。

39. 委员会呼吁缔约国作为紧急事项：

(a) 通过一项全面战略，保障适当食物权，消除饥饿和长期营养不良现象，特别是在农村地区，除其他外，设想将食物权纳入《宪法》，并确保国家农业风险和灾害基金的有效运作；

(b) 加紧努力，提高小农生产者的生产率，落实他们享有科学进步利益的权利，便利他们获得适当的技术并进入当地市场，以增加农村地区的收入；

(c) 考虑开展宣传运动，提高人们对防止在农业中使用有害健康的农药和化学品的必要性的认识。

40. 委员会请缔约国参考其关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)以及联合国粮食及农业组织理事会 2004 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》。

住房权

41. 委员会关切地注意到，很大一部分人口生活在不合标准的住房中，生活条件不佳，没有电力、安全饮用水或卫生设施。委员会注意到缔约国努力增加社会住房供应；但委员会感到关切的是，委员会收到的资料显示，最弱势和边缘化的人和家庭往往负担不起这种住房(第十一条)。

42. 委员会建议缔约国通过一项全面的国家住房战略，以加大经济适用住房的供应，特别是向处境不利和边缘化的人和家庭提供经济适用住房。委员会还建议缔约国确保向每个人提供安全和负担得起的电力、饮用水和卫生服务。委员会请缔约国参考其关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)以及关于卫生设施权的声明(2010 年)。

采矿活动

43. 委员会关切地注意到，它收到的资料显示，采矿活动造成了不利影响，对环境造成不可逆转的损害，侵犯了受影响社区的健康权和适当生活水准权(第十一和第十二条)。

44. 委员会建议缔约国：

(a) 制定明确的准则和规则，评估采矿项目可能对人权和缔约国全境的环境产生的影响；

(b) 确保受采矿活动影响的社区因遭受的损害或损失得到赔偿，并从这类活动的部分收入中受益；

(c) 要求采矿公司采取有效步骤，防止其活动造成的水污染和空气污染以及土壤退化，并回收因这些活动而受损的地区。

健康权

45. 委员会承认缔约国努力改善保健服务的获取机会，但仍感关切的是，许多人无法获得负担得起的保健服务。委员会还感到关切的是，由于缺乏足够的医疗设备和基础设施以及药品和医务人员短缺等原因，缔约国在身心保健服务的无障碍性、可得性和质量方面存在重大限制。委员会注意到，这些问题在偏远农村地区和受武装冲突影响的地区越来越严重(第十二条)。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 采取必要步骤，实行全民健康保险；

(b) 为卫生部门分配充足资源，以执行其国家健康促进政策；

(c) 继续努力，除其他外，通过改善初级保健系统的基础设施，确保所有区域，特别是农村和偏远地区的保健服务的可及性、可获得性和质量，并确保医院在数量上有适当的医疗基础设施、设备和人员配备以及定期药品供应；

(d) 通过关于心理卫生的立法和总体政策，并采取措施加强供应心理卫生服务，包括社区服务，并增加从事这一领域工作的合格专业人员的数量。

47. 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

48. 委员会感到关切的是：

- (a) 缔约国的产妇和婴儿死亡率仍然很高；
- (b) 适当的性健康和生殖健康服务往往难以获得和无法获得；
- (c) 获得避孕药具以及包括计划生育在内的性健康和生殖健康信息的途径非常有限(第十二条)。

49. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，降低产妇和婴儿死亡率，提高初级保健设施向怀孕和分娩妇女提供的护理标准，并遵循关于采取基于人权的方式执行降低可预防的孕产妇死亡率和发病率的政策和方案的技术指南(A/HRC/21/22)；

(b) 加倍努力，在男女平等的基础上，确保可以无障碍地获取性健康和生殖健康服务，特别包括获得负担得起、安全和有效的避孕药具以及紧急避孕药具，包括确保青少年，特别是农村地区的青少年获取这些服务；

(c) 增加包括计划生育在内的性健康和生殖健康信息的获取途径，并为男童和女童制定适合年龄的性健康和生殖健康教育方案。

50. 委员会提请缔约国注意其关于性健康和生殖健康权利的第 22 号一般性意见(2016 年)。

受教育权

51. 委员会注意到，缔约国努力提高小学入学率和促进性别平等。然而，委员会仍感关切的是：

(a) 大量儿童无法接受教育，特别是在缔约国北部和中部地区，大量儿童因不稳定和不安全而无法接受教育；

(b) 公立学校提供的教育质量较低，资源和教师人数不足；

(c) 获得优质教育的机会差距越来越大，部分原因是隐性费用以及私立学校收取高额学费，所导致的状况对低收入家庭儿童影响尤为严重；

(d) 小学和中学辍学率高，尤其是女童辍学率高；

(e) 大量宗教学校或古兰经学校不在教育部的控制范围之内，也不在其指导方针的管理范围之内；

(f) 残疾儿童缺少接受全纳教育的机会(第十三和第十四条)。

52. 委员会建议缔约国承担向所有儿童提供优质教育的主要责任，并为此目的：

(a) 作为紧急事项，采取措施确保该国北部和中部的儿童能够接受教育；

(b) 提高教育质量，除其他外，分配充足的资源、增加合格教师的人数、提高教师工资、改善基础设施和教材；

(c) 确保切实落实免费的小学教育，并加强监测和监督私立教育机构的规则和机制；

- (d) 制定和执行有效措施，防止儿童，特别是女童辍学；
- (e) 将宗教学校或古兰经学校纳入教育部的管辖范围；
- (f) 确保残疾儿童融入主流教育系统。

文化权利

53. 委员会关切地注意到，缔约国没有足够的措施来促进文化多样性和传播国内不同族裔群体的文化、语言和传统。委员会感到遗憾的是，尚未修订法律框架以更好地保护因其文化遗产和文化表达方式而遭受攻击的受害者(第十五条)。

54. 委员会建议缔约国提高对各少数民族文化遗产的认识，营造有利于保护、发展、表达和传播其历史、文化、语言、传统和习俗的环境。委员会鼓励缔约国加强其法律框架，以期更好地保护因其文化遗产和文化表达方式而遭受攻击的受害者。

D. 其他建议

55. 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》。

56. 委员会建议缔约国充分考虑到《公约》规定的义务，在国家一级努力执行《2030 年可持续发展议程》的过程中确保《公约》所载权利的充分享有，必要时借助国际援助与合作。缔约国若能设立独立的机制以监测这方面的进展，并将公共方案的受益者视为可主张应有权利的权利持有人，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实现可持续发展目标，将确保不落下任何人。

57. 委员会建议缔约国采取步骤，逐步制定和使用落实经济、社会及文化权利的适当指标，以便于评估缔约国为各阶层群体履行其《公约》义务时取得的进展。在这方面，委员会请缔约国参考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)。

58. 委员会请缔约国在国家和地区各级，向社会各界，尤其是向国民议会议员、政府官员和司法部门广泛传播本结论性意见，并在下一次定期报告中向委员会通报为落实这些意见而采取的措施。委员会鼓励缔约国请国家人权机构、非政府组织和民间社会其他成员参与本结论性意见的后续行动以及在提交下次定期报告前开展的全国磋商。

59. 根据委员会通过的结论性意见后续落实程序，委员会要求缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内提供信息，说明根据委员会在第 5 段(武装冲突与和平协定)、第 9 段(人权维护者)和第 44 段(采矿活动)中提出的建议所采取的行动。

60. 委员会请缔约国在 2023 年 10 月 31 日前提交按照委员会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写的第二次定期报告。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》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)酌情更新其共同核心文件。