



经济、社会和文化权利委员会

委员会第五十届会议(2013年4月29日至5月17日)通过的
关于牙买加第三和第四次合并报告的结论性意见

1. 经济、社会和文化权利委员会在2013年5月2日举行的第7次和第8次会议(E/C.12/2013/SR.7-8)上审议了牙买加提交的关于实施《经济、社会、文化权利国际公约》第三和第四次合并报告(E/C.12/JAM/3-4和Corr.1)，并在2013年5月17日举行的第28次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎牙买加提交了第三和第四次合并定期报告(E/C.12/JAM/3-4和Corr.1)，这些报告符合委员会的报告准则，反映了缔约国努力陈述为实施《公约》规定和委员会在其前次结论性意见(E/C.12/1/Add.75)中所提出的各项建议而采取的步骤。委员会还赞赏缔约国对问题清单的详细书面答复(E/C.12/JAM/Q/3-4/Add.1)，以及与缔约国代表团所进行的坦诚的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会满意地注意到缔约国促进落实经济、社会和文化权利方面的努力，包括《牙买加2030年愿景》的通过，这是缔约国首个以人权和环境可持续原则为基础的长期国家发展计划。

4. 委员会还欢迎缔约国批准了以下国际人权文书：

- (a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2002年；
- (b) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，2008年；
- (c) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，2011年。

5. 委员会还欢迎缔约国批准了以下国际文书：

(a) 《国际劳工组织(劳工组织)关于准予就业最低年龄的第 138 号公约(1973 年)》，2003 年；

(b) 《劳工组织关于禁止和立即采取行动取缔最有害的童工形式的第 182 号公约(1999 年)》，2003 年；

(c) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《议定书》：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(《巴勒莫议定书》)；《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》；以及《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，2003 年；

(d) 《世卫组织烟草控制框架公约》，2005 年；

(e) 《取缔教育歧视公约》，2006 年；

(f) 《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用常规武器公约》(及其第一、第二和第三号议定书)，2008 年；

(g) 1961 年《减少无国籍状态公约》，2013 年。

C. 关注的主要问题和建议

6. 虽然注意到《公约》保障的一些权利被载入了缔约国的宪法和其他立法，但委员会对《公约》条款未被充分纳入国内法律秩序感到遗憾。它还感到遗憾的是，没有法院案件援引公约条款(第二条)。

委员会建议缔约国按照《公约》第二条第一款采取一切适当措施，以确保《公约》的所有条款在国内法律秩序中全面生效并可在法院援用。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于缔约国义务的性质第 3 号(1990 年)一般性意见和关于《公约》在国内的适用的第 9 号(1998 年)一般性意见。委员会请缔约国在其下次定期报告中详细说明在司法机关适用《公约》规定的权利以及提高法官、律师、检察官和广大公众对《公约》规定的权利及其可诉性的认识等方面采取的措施，并提供法院裁决中提及《公约》的案件的资料。

7. 委员会欢迎缔约国设立了公设辩护人办公室和独立调查委员会等加强促进和保护各项人权的国家机构，但感到遗憾的是，缔约国尚未建立承担全面职责，包括经济、社会和文化权利方面的职责的国家人权机构(第二条)。

委员会欢迎缔约国表示打算设立国家人权机构，并鼓励缔约国为此采取有效措施，遵循《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(巴黎原则)并参照委员会关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用的第 10 号(1998 年)一般性意见。

8. 委员会注意到缔约国 2011 年 4 月通过了《基本权利和自由宪章》，但感到关切的是禁止的歧视理由范围狭窄，限于“(一) 男性或女性；(二) 种族、出生

地、社会阶级、肤色、宗教或政治见解”因而未能禁止基于性取向、残疾和健康状况等其他理由的歧视。

委员会吁请缔约国按照《公约》第二条第二款并参照关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号(2009 年)一般性意见修订其法律，以通过一部全面的反歧视框架法。

9. 委员会感到关切的是，《侵犯人身罪法》继续将两厢情愿的同性关系定为罪行，因而在生活的各个领域，包括其经济、社会和文化权利的享有方面，同性恋、双性恋和变性者依然遭受着歧视(第二条)。

委员会建议缔约国：

(a) 通过必要的立法修正案，使成年人间自愿同性关系合法化；

(b) 采取具体、审慎和有针对性的措施，消除基于性取向的歧视；

(c) 向公众发出明确信息，不容忍因个人的性取向而对其实施任何形式的歧视、骚扰或暴力行为，并迅速有效地调查、起诉和制裁实施此类行为的个人。

10. 委员会欢迎缔约国 2009 年通过了《国家难民政策》，加强了确定难民身份的框架，但感到遗憾的是，缔约国尚未通过保护寻求庇护者和难民权利的立法。委员会还感到关切的是，缔约国未向难民发放身份证，而只发放难民公约旅行证件，后者在缔约国较不为人知，因而给难民享有广泛的社会和经济权利造成了障碍。委员会还注意到虽然难民就业不需要工作许可证，但雇主常常有所不知(第二条)。

委员会建议缔约国：

(a) 通过保护寻求庇护者和难民的经济、社会和文化权利的国家立法；

(b) 为寻求庇护者和难民提供公认的身份证件，以确保他们在缔约国享有经济、社会和文化权利；

(c) 采取有效措施，确保雇主知道难民在缔约国就业不需要工作许可证。

11. 委员会注意到缔约国 2007 年批准了《残疾人权利公约》并且牙买加残疾人理事会采取了各种举措，但委员会感到关切的是，残疾人仍然面临就业歧视，得不到入学机会(特别是在小学一级)；另外，虽然自 2003 年起就已经开始审议《国家残疾人法案》，但该法案至今尚未通过(第二条、第六条和第十三条)。

委员会建议缔约国尽快通过《国家残疾人法案》，并参照委员会关于残疾人的第 5 号(1994 年)一般性意见采取有效措施打击对残疾人的歧视，特别是在工作权和受教育权方面的歧视。

12. 委员会注意到缔约国通过了各种政策和方案在社会、政治和经济生活中为男女提供平等机会，包括于 2011 年 3 月通过了《性别平等国家政策》和实现参议院中妇女比例占 30%的目标。但委员会感到遗憾的是，本应监督《性别平等国

家政策》实施工作的性别问题咨询理事会尚未建立。此外，虽然担任显要领导职位的妇女人数有所增加，但委员会对妇女在这些职位中比例仍然较低感到关切(第三条)。

委员会吁请缔约国参照委员会关于男女在享受一切经济、社会和文化权利方面的平等权利的第 16 号(2005 年)一般性意见加大努力促进生活各领域的两性平等。具体而言，委员会建议缔约国实施有效的监测和实施机制，以确保旨在促进两性平等的方案和政策的有效性和可持续性。

13. 委员会注意到，缔约国自 1984 年以来一直是国际货币基金组织贷款的接受国，并被世界银行列为中高收入国家，但委员会深表关切的是，缔约国的负债与国内生产总值比率高达 134%，且贫困率、收入差距和失业率居高不下。委员会还表示关切的是，由于教育和技能培训方面的不足，青年失业率比成人失业率高三倍，农村地区尤为如此，这导致了青年涌入城市和更为严重的暴力犯罪和团伙暴力现象的发生。委员会还感到关切的是，虽然妇女的受教育程度更高，但其失业率仍是男性失业率的两倍多(第六条)。

委员会建议缔约国：

(a) 通过具有有效监测和评估机制的长期政策和战略，以处理青年失业问题的根源，同时继续为青年提供培训和职业技能培训；

(b) 按照委员会在以往结论性意见中的建议，采取专门针对妇女的就业战略和政策；

(c) 确保按照，除其他外，委员会关于工作权利的第 18 号(2005 年)一般性意见的规定，在双边和多边谈判以及官方发展援助中充分遵守《公约》规定的义务，特别是工作权利。此外，委员会强调，缔约国在结构调整方案下采取的战略、方案和政策不应妨碍其在经济、政治和文化权利方面的核心义务。

14. 委员会对从事相同和同等价值工作的男女人员的工资差距表示关切。此外，它感到关切的是，《就业(男女同酬)法》第 2 条仅限于保障“相似”或“实质相似”工作的同等报酬，而不是“同值工作同酬”，后者不仅包括同等或相似的工作，还包括性质完全不同但同值的工作(第七条(甲)项(1)目)。

委员会建议缔约国修订《就业(男女同酬)法》第 2 条，以确保体现男女同值工作同酬的原则，并保障在实践中有效落实该原则。

15. 委员会感到关切的是，缔约国的因职业性死亡和事故率较高，雇主，特别是中小型企业雇主不执行有关休假和产假待遇以及安全健康的工作条件方面的法律(第七条(乙)项和(丁)项)。

委员会吁请缔约国进一步努力确保为所有人提供安全、公正和健康的工作条件，包括为此尽快通过《职业安全和卫生法案》，并增强劳动和社会保障部进行检查和强制实施方面的能力。

16. 委员会表示关切的是，有报道称妇女在工作场所受到歧视和骚扰，并且缔约国缺乏明确禁止就业中的性别歧视和性骚扰的全面立法(第七条(乙)项)。

委员会促请缔约国：

(a) 通过并执行全面立法，明确禁止工作场所的性别歧视和性骚扰，并规定对受害者的有效补救办法；

(b) 尽快通过性骚扰问题政策草案；

(c) 开展提高认识活动，以打击在工作场所实施性别歧视和性骚扰的性别成见。

17. 委员会表示关切的是，行使集体谈判权需要很高比例的工人投票，出口加工区缺少工会，并且出口加工区的公司据称采取了威胁工人和建立有利于雇主的委员会干涉申诉受理工作的做法。委员会还感到关切的是，有报道称私营部门雇主常常解雇工会工人，再将他们聘为承包人，这限制了他们组织和集体谈判的能力。委员会还感到关切的是，根据《劳动关系和劳资纠纷法》第 9 条、第 10 条和第 11 条(A)款，劳动和社会保障部权利过大，可将劳资纠纷提交仲裁，包括基本公共服务领域之外的纠纷(第八条)。

委员会建议缔约国：

(a) 修订《劳动关系和劳资纠纷法》及其规定，按照劳工组织关于组织权利和集体谈判权利原则的实施的第 98 号(1949 年)公约以及劳工组织实施公约与建议书专家委员会的意见，降低关于至少需要获得一部门 40%工人的投票或全部投票的 50%才能行使集体谈判权的现行要求。

(b) 针对妨碍所有工人组织和参加工会的权利的公司(特别是在出口加工区)采取有效措施，以增进和保护工人的经济和社会权利；

(c) 按照劳工组织实施公约与建议书专家委员会的意见修订《劳动关系和劳资纠纷法》第 9 条、第 10 条和第 11 条(A)款。

18. 委员会重申其关切，即缔约国的社会保障计划未规定全民覆盖。委员会注意到缔约国努力确保其社会保障方案的长期可行性和可持续性，包括为此执行了《牙买加 2030 年愿景》，但仍感关切的是缔约国没有为实施普遍社会保障计划制定时限，并且有报道称，包括老年人、单亲父母和残疾人在内的弱势和边缘化群体中的很大一部分人仍然得不到社会保障(第九条)。

委员会再次建议缔约国努力实现普遍社会保障制度，并优先考虑社会中的弱势和边缘化群体，并提请缔约国注意委员会关于社会保障的权利的第 19 号(2007 年)一般性意见。

19. 虽然缔约国政府采取了应对暴力侵害妇女和女童的措施，如扩大了性犯罪和虐待儿童事件调查中心，但委员会深表关切的是，缔约国的家庭暴力和性暴力发生率较高，且缺乏处理这一现象的全面战略(第十条)。

委员会促请缔约国加紧努力，打击牙买加存在的大量暴力侵害妇女和女童的事件，包括为此通过并实施消除性别暴力国家战略行动计划。委员会还强调了组织以男性为对象的公共活动和培训的重要性，这些活动和培训的目的在于打击导致一切形式的暴力侵害妇女的态度和行为。

20. 委员会注意到缔约国为确保对儿童的保护设立了各种国家机构，包括儿童发展机构、儿童事务宣传办公室和儿童登记办公室，并通过了《儿童保育和保护法》，但委员会仍深感关切的是，缔约国暴力事件频发，家庭和学校中实施体罚，儿童遭到虐待、忽视和性剥削，并且受害儿童缺少获得心理支持的途径。委员会还深感关切的是，有报道称，儿童在缔约国的儿童之家和儿童发展机构监管的安全场所受到照料人员的性虐待和身心虐待(第十条)。

委员会强烈促请缔约国消除对儿童一切形式的暴力行为，包括通过在缔约国开展业务的联合国有关机构，特别是联合国儿童基金会(儿基会)提供援助，为此采取具体措施：

- (a) 查明并保护最易受到虐待、忽视和性剥削的儿童；
- (b) 禁止包括家庭在内的任何场所的一切形式的体罚；
- (c) 确保保护缔约国托儿所中的儿童，包括为此实施必要改革以有效监测、确认并起诉对虐待儿童行为负有责任的个人。

21. 委员会表示关切的是，缔约国的结婚最低年龄较低，《婚姻法》将其规定为 16 岁(第十条)。

委员会吁请缔约国修订立法，将法定最低结婚年龄提高至 18 岁，以保护儿童，防止早婚和强迫婚姻。

22. 委员会欢迎缔约国于 2004 年通过了《儿童保育和保护法》，该法，除其他外，将最低劳动年龄从 12 岁提高至 15 岁并禁止雇佣 13 岁以下儿童从事任何类型的工作。但委员会仍感关切的是，缔约国虽然实施了“通过教育处理童工问题”项目等方案，但农业、渔业和非正规部门仍在使童工。委员会还感到遗憾的是，缔约国通过《职业卫生和安全法案》的进程缓慢，该法案中列出了禁止 18 岁以下者从事的危险性职业或工作类型清单。委员会还感到关切的是，劳动和社会保障部童工问题股资源和能力有限，无法有效执行《儿童保育和保护法》，因童工罪而进行逮捕和起诉的案件较少，缔约国还缺少要求雇主保留员工花名册的立法规定(第十条)。

委员会促请缔约国加强有效打击童工现象的努力，包括通过国际劳工组织的援助。具体而言，委员会建议缔约国：

- (a) 尽快通过列出禁止 18 岁以下者从事的危险性职业或工作类型清单的《职业卫生和安全法案》；
- (b) 确保劳动和社会保障部童工问题股得到有效执行《儿童保育和保护法》所需的充足人力和财政资源；

(c) 起诉并有效制裁童工问题的肇事者；

(d) 通过立法规定，要求雇主保留员工花名册。

23. 委员会欢迎缔约国努力打击人口贩运，包括于 2007 年通过了《(预防、禁止和惩治)人口贩运法》，并于 2005 年在国家安全部内设立了打击人口贩运国家工作队，但委员会对普遍存在的贩运人口进行性剥削和强迫劳动的现象表示关切。委员会还感到关切的是，对此类案件的调查、起诉和定罪很少，并且缔约国缺少针对受害者的防范和保护机制，包括康复计划(第十条)。

委员会促请缔约国加大力度打击人口贩运，包括通过：

(a) 系统地收集缔约国境内的贩运人口流动情况；

(b) 调查、起诉并适当制裁贩运人口的肇事者；

(c) 确保向受害者提供充分的保护和补偿，并建立针对受害者的防范和康复方案；

(d) 培训执法人员、法官和其他有关人员，以提高他们对这一现象和受害者权利的认识。

24. 委员会欢迎缔约国为实现普及安全饮用水而进行的努力，《牙买加水部门政策：战略和行动计划》在这方面做出了规定。但委员会仍感关切的是，缔约国称近半数农村人口缺少安全饮用水。委员会还感到关切的是，缔约国缺少适当的卫生设施，特别是在计划外城市棚户区(第十一条)。

委员会吁请缔约国加紧努力，确保普及安全饮用水(特别是在农村地区)和适当的安全设施(特别是在城市地区)，并提请缔约国注意委员会关于水权的第 15 号(2002 年)一般性意见。

25. 委员会表示关切的是，缔约国住房状况严峻，将近四分之一的人口居住在非他们所有或租用的棚户区，城市地区过度拥挤、不安全的破旧住房中的棚户区居民迅速增长。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国不存在关于国内无家可归问题的严重程度的数据，并缺少处理这一问题的有效方案和政策(第十一条)。

委员会建议缔约国通过全面的国家住房战略，以确保人人获得适足和负担得起的住房，且租用期得到法律保障。委员会回顾称这种战略应：在系统的需求评估和与受影响个人进行协商并在他们参与的基础上进行制定；包括具体目标、执行时限以及有效的监测和反馈机制；并得到充足资金以便有效执行。委员会提请缔约国注意委员会关于适足住房权的第 4 号(1991 年)一般性意见，并请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明在这方面采取的措施，包括无家可归现象的严重程度和为消除这一现象而采取的措施。

26. 委员会注意到，由于自然灾害频发、耕作方式效率低下、适宜用地不足以及商品价格上涨，缔约国通过当地生产确保适足食物权方面面临困难。委员会注意到粮食进口对于满足人口饮食需求的重要性，但感到关切的是，缔约国提供的

资料显示，由于新贸易协议之下廉价进口品的大量涌入，当地农民流离失所(第十一条)。

委员会建议缔约国参照委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号(1999 年)一般性意见，采取旨在以可持续方式提高国内生产率并增强当地农民生产能力的有效长期战略。委员会还提醒缔约国评估贸易协议对人民享有经济、社会和文化权利的不利影响，并在缔约国下次报告中提供详细资料，说明缔约国加入的贸易协议及它们对人民，特别是当地农民享有经济、社会和文化权利的影响。

27. 委员会欢迎缔约国免除了所有公共卫生设施(一家医院除外)的用户费，但仍感关切的是，训练有素的卫生专业人员长期短缺，农村地区尤为如此。它还表示关切的是，据报道，处理心理卫生问题的医院只有一家，且条件较差(第十二条)。

委员会吁请缔约国采取进一步措施，包括通过在缔约国开展业务的联合国有关机构，特别是世界卫生组织/泛美卫生组织的援助，以：

(a) 扩大由合格人员提供的保健服务的覆盖面，特别是在农村地区，包括为此采用更多激励措施，以营造有益于吸引并留住合格的卫生专业人员的环境；

(b) 采取进一步措施，改善保健服务(包括针对心理疾病患者的)服务的提供、获取和质量。

28. 委员会欢迎缔约国艾滋病毒致死率和艾滋病毒母婴传播率有所下降，并且缔约国政府努力防治艾滋病毒/艾滋病并打击与艾滋病毒/艾滋病相关的侮辱，但委员会感到遗憾并仍感关切的是：

(a) 艾滋病毒仍是缔约国成人死亡的主要原因之一；

(b) 青年、男性同性恋者、性工作者、无家可归者和吸毒者中艾滋病毒感染率仍较高，他们的行为并定为罪行并(或)被视为不道德的行为。

(c) 近三分之二的艾滋病毒感染者不知道自身状况；

(d) 缔约国仍然存在侮辱和歧视艾滋病毒携带者/艾滋病患者的现象，包括在工作场所，特别是针对男性同性恋和变性者，这种侮辱和歧视不仅使他们无法获取基本药品和治疗，无法享有其他经济、社会和文化权利，还可能会破坏根除艾滋病毒的努力(第十二条)。

委员会吁请缔约国提供有效执行国家艾滋病毒/艾滋病方案所需的适当人力和财政资源，以确保迄今取得的成绩不被逆转。委员会还请缔约国确保立法禁止歧视艾滋病毒携带者/艾滋病患者的行为，并废除或修订侮辱处境最危险者和增加其脆弱性的法律。

29. 委员会注意到缔约国 2007 年通过了一项关于为 16 岁以下少年提供避孕服务的国家政策，但委员会重申其关切，即缔约国的少女怀孕率较高，并且根据《基本权利和自由宪章》第 13 条(12)款(c)项，堕胎在缔约国仍未非法行为，这

迫使孕妇寻求未经训练的人员在不卫生的条件下提供有害的非法堕胎服务(第十二条)。

委员会注意到了《终止妊娠法》草案，促请缔约国确保其立法有助于妇女避免意外怀孕并为她们获取专业服务提供便利，以期消除使妇女和女童生命面临风险的危险的堕胎做法。委员会还重申其先前建议，请缔约国确保提供性健康和生殖健康方面的教育，并为所有妇女和女童获取生殖卫生服务和避孕药具提供便利。

30. 委员会欢迎缔约国努力提高受教育机会，包括提供免费的小学教育并于2007年取消了中学教育的学费。然而，委员会表示关切的是：

- (a) 在小学和中学，男童学习成绩差，辍学率高；
- (b) 残疾儿童缺少正规教育机会；
- (c) 各级教育的质量，特别是农村地区和数学、科学以及信息与技术等学科(第十三条和第十四条)。

委员会鼓励缔约国继续采取步骤，包括通过国际援助，以实现《牙买加 2030 年愿景教育部门计划》提出的目标，即建立一个“培养具有批判性思维的终身学习者，使其高产成功并有效促进个人、国家和全球各级生活质量的提高”的教育制度。委员会吁请缔约国特别关注提高贫困或农村地区男童和残疾儿童等弱势和边缘化群体的受教育机会。

31. 委员会感到遗憾的是，缔约国在了解人口的民族构成以及马隆人等某些群体享有其经济、社会和文化权利面临的障碍方面，缺乏完善的数据收集系统。在这方面，委员会表示关切的是，据报道，马隆人的基础设施需求被政府所忽视，马隆人社区内除初级教育外没有其他的正规教育，失业率高，并且全岛流行文化的涌入对其文化构成了威胁(第二条、第六条、第十三条和第十五条)。

委员会建议缔约国采取有效措施，全面保障马隆人群体的经济、社会和文化权利，特别是他们获取正规教育、就业以及基本服务和基础设施的机会，并采取有效措施确保保护他们的传统和文化。委员会还请缔约国在其下次定期报告中提供详细资料，说明人口的民族构成以及包括马隆人在内的某些群体在享有经济、社会和文化权利方面面临的障碍。

32. 委员会欢迎缔约国 2003 年实施了国家文化政策，该政策旨在增进和保护牙买加(包括马隆人和拉斯塔法利教等土著社区)丰富的历史和文化多样性。但委员会注意到，缔约国不存在将土著人民或社区总体的传统知识作为一个整体加以保护的专门立法。

委员会鼓励缔约国参照委员会关于人人有权参加文化生活的第 21 号(2009 年)一般性意见，采取有效措施，保护传统知识和文化表现形式。

33. 委员会请缔约国向社会各阶层，特别是国家官员、司法机关和民间社会组织宣传并尽可能广泛地公布本结论性意见，并在其下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见所采取的步骤。委员会还鼓励缔约国在提交下次定期报告前请包

括非政府组织和民间社会其他成员在内的所有有关行为方参与国家一级的讨论进程。

34. 委员会鼓励缔约国考虑签署和批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

35. 委员会请缔约国按照报告协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6)中共同核心文件的要求更新其核心文件(HRI/CORE/1/Add.82)。

36. 委员会请缔约国在 2018 年 5 月 31 日之前，提交根据 2008 年通过的委员会经修订的报告准则(E/C.12/2008/2)编写的第五次定期报告。
