



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/WG.6/4/CAN/1
5 January 2009

CHINESE
Original: ENGLISH AND FRENCH

人权理事会

普遍定期审议工作组

第四届会议

2009年2月2日至13日，日内瓦

根据人权理事会第5/1号决议附件
第15(A)段提交的国家报告*

加拿大

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、工作方法和协商过程

1. 下列报告采用普遍定期审议资料编写通用准则、由加拿大联邦、省和地区政府协作编写。

2. 加拿大政府于 2008 年 6 月与加拿大民间社会举办研讨会，讨论民间社会在普遍定期审议过程中的作用。关于普遍定期审议的国际和国内资料张贴在加拿大政府的万维网址上，并邀请民间社会通过专用的电子邮件地址就加拿大的报告应涵盖的问题提出问题和/或发表评论。此外，还将在加拿大各地与民间社会和政府官员举办区域共策会以便了解各方对加拿大人权的看法。

二、加拿大的规范和制度框架

A. 加拿大联邦制

3. 加拿大的人口特征在于拥有丰富的多种不同背景。加拿大是一个多文化、多元化社会，英语和法语为两种官方语言，拥有约 50 个原住民¹ 文化群体以及众多民族文化、宗教、移民和语言群体。

4. 加拿大幅员辽阔，划分为十个省(艾伯塔省、不列颠哥伦比亚省、马尼托巴省、新不伦瑞克省、纽芬兰省和拉布拉多半岛、新斯科舍省、安大略省、爱德华王子岛省、魁北克省和萨斯喀彻温省)以及三个北部地区(西北地区、努纳武特地区和育空地区)。

5. 加拿大是民主国家，拥有基于法治的《宪法》，各级政府之间有制定法律的权力分工，有根深蒂固的权利法(《加拿大权利和自由宪章》)，以及基于普通法和民事法传统的法律制度。

6. 加拿大《宪法》对两级政府赋予立法和执行权力，各自在其领域内拥有管辖权。联邦制度包括中央政府和各省和各地区政府。加拿大政府在对外关系、国防、沿海水域、印第安人及其保留地以及刑法实质内容等方面行使管理权。各省对行政市的设立和管理、卫生、教育、社会福利、财产、公民权以及司法等问题行使管理权。三个北方地区由加拿大议会设立，议会并使其负有与各省类似的责任。加拿大许多行政市根据省和地区政府的安排行使管理权。加拿大还有很多原住民条约政府和印第安人社议会，在当地管理中发挥各种作用。

7. 为协助多层次治理系统发挥职能，联邦一省/地区有各种特设和常设论坛，讨论多种议题，以期促进就相互交织的兴趣和管辖问题开展合作。例如，人权事务官员常设委员会就是针对阐述、批准和实施国际人权义务进行磋商的主要政府间论坛。此外，与原住民政府举行磋商以及民间社会的参与都不断扩大这种合作治理形式。

B. 增进和保护人权及基本自由的国内框架

8. 加拿大人权受到宪法和立法措施的综合保护。《加拿大权利和自由宪章》作为《加拿大宪法》的一部分，主要是关于公民权利和政治权利的文件。它还保障加拿大所有个人享有良心自由和宗教自由；思想、信仰、言论和表达自由，² 包括新闻自由；和平集会自由；以及结社自由。

9. 加拿大人享有的诸多人权和自由还受到众多的联邦、省和地区立法及相伴条例的保护。加拿大各级政府均通过了禁止以各种理由实行歧视的人权立法，涉及就业问题、通常向公众提供的商品、服务和设施，以及住房。劳工法保护工人集体交涉权，儿童保护法、家庭财产制度以及隐私权立法也属于这些立法措施的例子。加拿大的普通法(“法官法”)持续成为公民权利生机勃勃的来源之一，包括例如获得人身保护的權利。

10. 此外，通过政府政策和方案使加拿大很多权利得到推动和逐步实施，包括经济、社会和文化权利。

C. 平等权利

11. 平等权利及获得保护免受歧视的权利是推动加拿大社会所有成员人权的基本内容。除了《加拿大权利和自由宪章》所载宪法保护平等权利之外，加拿大联邦、各省和地区政府均颁布人权立法禁止以多种理由实行歧视，例如种族、宗教、肤色、性别、年龄及残疾状况。加拿大法院使这些人权法令具有‘近乎宪法地位’(提高法律份量)。特别值得注意的是《魁北克人权和自由宪章》，它处理平等权利以及一整套公民、政治、经济、社会和文化权利。《魁北克宪章》对私营和国营部门均适用，并且为法庭提供了政治、司法和平等权利的依据。

D. 法院、行政法庭及权利倡导者的作用

12. 加拿大司法部门也推动实现人权。加拿大司法系统主要由初级法院(拥有法规赋予的具体管辖权)以及高等法院(固有管辖权, 处理不属于其他法院专属管辖事宜)所组成。加拿大联邦法院复议联邦监理会、委员会和法庭的决定。加拿大最高法院是整个加拿大包括宪法在内所有领域法律的最后一级总的上诉法院。

13. 加拿大法院独立于政府行政部门(方案和政策)及立法部门(法律和条例)。每位法官享有终身供职和薪俸保障。加拿大法院有权对举报各级政府法律、政策或行为、或其官员的行为违反人权的案件作出裁决, 同时复议行政高管会、委员会和法庭的决定以确保不违背人权立法。

14. 《加拿大宪法》明确规定, 凡与《宪法》相违背的任何法律均无任何效力, 这使得加拿大法院有权驳回任何被视为不符合《宪章》的法律。此外, 《宪法》载有范围广泛的补救条款, 促使加拿大法院对个人《宪章》权利遭到违反情况制定纠正措施。加拿大最高法院在最近一次决定中(R 诉 Hape)重申, 加拿大国际人权义务对于解释国内成文法以及《宪章》均具有重要意义。

15. 加拿大的人权委员会和法庭均属于联邦、省和地区人权立法所创立的独立法定机构(见上)。它们通常有权调解和调查对其各自立法所禁止歧视行为的投诉案件。上述委员会还努力开展人权教育和促进活动防止发生歧视。类似劳工关系管理会等其他行政机构有权调查在其各自具体授权范围内出现的具体人权问题。所有有权适用法律的行政机构必须采取符合《加拿大权利和自由宪章》的方式行事。

16. 加拿大各级政府还设立了各种人权公共倡导者, 如监察员, 他们通常调查对政府服务的投诉并推动更好地利用这些服务, 另外还有儿童利益倡导者, 在省一级政府的服务方面促进儿童利益。

E. 加拿大国际人权义务

17. 加拿大已批准众多联合国人权条约, 在参与起草联合国人权文书并与相关监督机制开展合作方面具有悠久传统。

18. 加拿大批准的国际人权条约并不自动成为加拿大国内法一部分。作为一般惯例，加拿大并不将条约全部案文收入其国内法。加拿大常常是通过各级政府的各种法律、政策和方案开展国内实施工作。

19. 虽然加拿大政府根据《加拿大宪法》有权代表加拿大加入人权条约，但条约的许多义务的落实工作属于各省和地区权利范围。加拿大政府因此在条约批准之前与各省和地区政府就涉及后者立法权力的相关问题开展协商。

20. 考虑到《加拿大宪法》规定的共同管辖权以及加拿大在批准条约之前对遵守义务的重视，联邦、省和地区政府就批准问题作出决定之前均开展广泛的立法和政策审议工作。目前，加拿大针对批准《残疾人权利公约》以及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，正在开展这种分析工作。

三、增进和保护人权

21. 联邦、各省和地区政府以协作和相辅相成的方式努力增进和保护加拿大人权，并扩大实施加拿大加入的国际人权条约。

A. 人的福祉

1. 医疗保健

22. 所有加拿大居民可免费获得医生和医院的必要医疗服务。各省和地区政府负责为大多数加拿大人提供医疗服务。加拿大政府通过资金转账向这些服务提供财政帮助，主要形式为“加拿大卫生拨款”。它还向具体组织提供医疗福利和/或服务，包括第一民族和依努特人，加拿大军队、加拿大皇家骑警、退伍军人、联邦囚犯以及难民保护申请者。

23. 加拿大医保系统主要由公共资金赞助，由公立和私立机构混合提供服务。它由 13 个相互交织的省级和地区级健康保险计划所组成，共同秉承普及、廉价、全面、流动和公共管理的原则。

2. 教 育

24. 省政府和地区政府负责教育领域大部分工作，而加拿大政府负责印第安保留地或皇家土地居住儿童的教育。各省和地区的教育工作通常受具体立法条例管理，其中确定相关权利和责任。

25. 人人有保障获得小学和中学免学费公共教育。关于中学后教育，联邦和省/地区一级设有多种财务资助方案，如注册教育储蓄计划，学生贷款和奖学金方案。

3. 住 房

26. 加拿大有范围广泛的立法、政策和惯例框架管理住房相关活动。《国家住房法》授权加拿大抵押贷款和住房公司(CMHC)推动有选择的廉价住房、提供低成本住房贷款并推动住房部门健康发展。为此，向加拿大境内(包括保留地和北部地区)贷款公司提供抵押贷款保险，并且为抵押贷款股票和加拿大抵押贷款债券按期支付利息和本金提供担保，从而确保加拿大购房者有稳定的资金来源。《国家住房法》授权加拿大抵押贷款和住房公司提供住房补贴，以便支助加拿大低收入者的社会房源，并向有针对性举措确定的具有特殊/不同需要者提供住房援助。

27. 联邦、各省和地区政府协同努力满足加拿大人的住房需求，而大多数与住房方案和实施工作相关的行政安排则遵循联邦、各省和地区协定。各省和地区政府管理住房方案、向低收入和中等收入家庭提供获得充足廉价住房的机会。这些方案包括例如，有补贴的租房、住所补贴，房屋翻修补助，便利残疾人出行支助方案，家庭暴力受害者住所帮助，支助独立生活以及拥有住房选择。各市也积极推动廉价社会住房。

4. 劳工市场培训以及加入劳动队伍

28. 过去 10 年里劳工市场硕果累累，失业率低，加入劳工队伍的比例很高。加拿大各级政府共同努力确保所有加拿大人可获得进入或再进入劳动队伍所需要的教育和技能培训，并获得机会在有生之年不断提高技能。

29. 加拿大政府提供全国、区域和次区域劳工市场有关职业、行业、工作空缺以及劳工市场活动的资料，协助雇主、工人和社区管理劳工市场过渡。通过提供各种培训和供资机会，为代表程度较低的群体(老年工人、原住民、残疾人及新移民)提供劳工市场培训和参与帮助，包括在《就业保险法》下为失业的加拿大人提供技能开发。

30. 各省和地区政府开展的举措包括，为实施就业福利以及培训和找工援助等支助措施提供资金，帮助那些已经失业、领取“就业保险”收入支助福利的工人；根据《劳工市场协定》向“就业保险”制度下不符合补贴资格者提供培训资金(包括识字和基本技能支助)；同时提供有针对性的投资，帮助加拿大原住民、新移民、残疾人以及老年工人克服参与劳工市场的障碍。

5. 社会福利

31. 加拿大联邦、各省和地区政府认识到实现所有加拿大人的经济保障和福祉非常重要，分别和共同采取多种举措的有：

(a) 与家庭相关的福利；

- (一) 各省和地区都有社会援助方案，向个人和家庭提供收入补助，帮助他们解决基本生活费用。对生活在保留地的原住民，加拿大政府提供社会援助福利；
- (二) 在魁北克，为领取生活支助福利者寻找工作提供参与金，而找到工作、并且干满一年者可获奖金；
- (三) “就业保险家庭补助”向领取福利的低收入家庭提供额外帮助；
- (四) “工作收入抵税福利金”是一种可退款的抵税办法，旨在帮助低收入和中等收入加拿大人的工作得到更多报酬。这种抵税的一个重要特点在于，独身父母可获得和夫妻一样的年度数额；它还向残疾人提供补助；
- (五) “加拿大养老金计划”为参加者及其家人在退休、死亡或残疾发生时提供基本替代收入；

(b) 残疾帮助；

(一) 各省和地区政府向残疾人提供收入帮助，例如，纽芬兰省和拉布拉多半岛政府的扶贫战略，艾伯塔省严重残疾者保障收入以及安大略省残疾支助方案；

(二) “加拿大养老金计划残疾方案”针对 65 岁以下的“加拿大养老金计划”参加者在他们因严重和长期残疾无法工作时提供资金援助；

(c) 老年人；

“老年保障方案”向所有符合立法所定居住要求的 65 岁和以上者提供福利。“老年保障方案”福利包括基本老年保障养老金(发放给几乎所有老年人)，用于低收入老年人的“保障收入补助”，以及对身为“保障收入补助”领取者的配偶或普通法居住伙伴或是其遗属的 60-64 岁低收入加拿大人的补贴。老年保障方案”下支付的所有福利完全指数化以便跟上生活费用变化。

(d) 儿童；

(一) “国家儿童福利”为联邦、各省和地区政府的一项举措，并含涉及第一民族的内容。该福利同时包括收入和其他形式支助(如，托儿/日托，婴幼儿服务及有风险儿童服务，辅助医疗福利以及青年人举措)。

(二) “全国儿童福利”举措的联邦部分是“全国儿童福利补助”，这是每月向有孩子的低收入家庭提供的福利。“全国儿童福利补助”属于更大范围的联邦“加拿大儿童福利金”(CCTB)，它每月向低收入和中等收入家庭提供福利帮助解决抚养孩子的费用。

(三) 所有有 6 岁以下儿童的家庭均收到“普及托儿福利金”，可用于育儿费用。

(四) 马尼托巴省已设立“巴尼托巴健康儿童方案”及内阁健康儿童委员会，作为政府优先协调、监测和评估儿童及其家庭方案的正式跨部门战略。

(五) 纽芬兰省和拉布拉多半岛新实施一项用于新组建家庭的统发非

纳税福利金。“渐增人口家庭增长福利金”分发给该省在 2008 年 1 月 1 日或之后生孩子或领养婴儿的该省居民，而“父母补助福利金”则分发给孩子出生或孩子领养 12 个月以后的省内家庭。

(六) 育空省和萨斯喀彻温省的政府设立了托儿补贴方案，帮助家庭提高生活水准。

B. 民主和社会参与

32. 加拿大属于议会制政府。加拿大的联邦性质是国家选举制度的基础；每个省有自己的选举制度，另有国家或联邦选举制度。加拿大选举制度以法治为基础，并由秉公行事的官员独立于政府和政客奉职。每个管辖区的首席选举官负责对选举的筹备、管理和报导以及选举开支规定把握总的方向并实行监督。

33. 《加拿大权利和自由宪章》保障加拿大每个公民有权以有实际意义的方式参与举行进程，包括对联邦下议院议员、各省议会议员的选举有投票权，同时也有被选举权。投票权和被选举权对年龄(18 岁)和职业(如，最高法院法官不得参加联邦选举)有某些合理限制。

34. 实行个人和社区(不论其背景如何)的全面、平等参与是加拿大多文化和多元化社会的一项根本原则。这一原则体现在 1988 年颁布的《加拿大多种文化法》，其中确定加拿大政府的多种文化政策，并强调所有公民一律平等并可自由维护、加强和分享其文化遗产。该法要求所有联邦部委、机构和国有企业确保其方案、政策和服务应满足各种背景的加拿大人的需求。

C. 司 法

1. 法院、警察和政府检察官

35. 加拿大法院在保护加拿大人权方面发挥的重要作用载于本报告第二部分。

36. 加拿大联邦、各省/地区和市一级均设有警务系统。虽然各种不同警务系统向政府部长(联邦、省或地区)报告,但他们在决定调查犯罪活动以及开展调查方面均享有很程度的业务独立。

37. 加拿大人可向独立的行政监督机构(它们有权对警方行为进行调查和询问)投诉警方违反人权行为,同时还可向加拿大法院提出申诉。加拿大还设有独立的审查机关,处理皇家加拿大骑警(国家警务)及加拿大安全情报机关的活动。加拿大各级政府可以、并且已经设立特别委员会和其他独立机关研究具体问题或案例。

38. 政府检察机关/政府检察官负责监督刑事犯罪指控。对某些引发大众公愤的罪行,如恐怖主义和煽动仇恨罪,《刑法》作为补充防范,明确要求应得到主管总检察官的许可。皇家检察官的工作在于确保如果没有理由认为可以定罪就不提出刑事起诉,而且刑事起诉应符合道义、程序和宪法义务。人们期待皇家检察官以公正、客观和正直的方式履行职责。

2. 求助司法

39. 求助司法是保护人权的重要内容之一。加拿大通过采取一些加拿大法律制度现有的措施扩大求助司法的机会,包括利用法院、人权委员会和行政法庭解决违反人权的行为(见本报告第二部分)以及提供民事和刑事法律援助。

40. 公众人权意识以及法律援助方案还提高了个人运用加拿大法律制度保护自身权利的能力。联邦和各省/地区都利用海报、传单和其他宣传品以及电话服务中心和因特网址开展公共宣传运动,传播涉及加拿大个人权利的国内和国际法信息。

41. 虽然司法工作以及因此提供法律援助属于各省的宪法责任,但联邦、各省和地区政府密切协作确保加拿大司法制度坚实有力、富有成效。一般来说,加拿大政府向各省和地区政府拨出财务资源帮助提供刑事和民事法律援助,其形式或是签订拨款协议、或是设立整笔款转账机制,而这些政府负责在其管辖权内制订申请资格规定以及确定个人可获得法律援助的性质及范围。

3. 劳教工作

42. 在加拿大，判两年或以上的刑期者在联邦监狱服刑，并根据联邦《劳教和有条件释放法》(CCRA)的规定实施管理。低于两年徒刑者则在省级监狱服刑。联邦《惩教和有条件释放法》以及《监狱和惩教法》适用于各省惩教所的一部分工作以及省级监狱的犯人释放。此外，各省对管理其惩教所均定有各自法律。

43. 惩教部门管理机构协助维护社会的公正、和平和安全，对犯人实行妥当和人道的拘留服刑以及管理，并协助犯人进行改造，使之成为守法公民重返社区，同时在惩教所和社区提供各种方案。

44. 加拿大的独立监督机制负责调查和处理对罪犯的个人投诉。省一级的监察员(以及负有监察员任务的联邦劳教调查官)对个人投诉进行调查并提出建议。

45. 国家假释监管会为一独立的行政法庭，在《惩教和有条件释放法》之下对有条件释放拥有专属管理权。国家假释监管会还可命令某些罪犯在狱中服完刑期。此外，该监管会负责对各省和地区(安大略省和魁北克省除外)的罪犯作出有条件释放决定，而各省和地区自己的假释管理会则有权对狱中服刑不到 2 年的罪犯作出有条件释放。

4. 人权与国家安全

46. 加拿大制定的处理安全与人权关系的法律符合加拿大的国际人权义务以及《加拿大权利和自由宪章》。同时履行打击恐怖主义的国际义务。加拿大在普通成文法框架内颁布了安全法，而加拿大法院有权宣布任何不符合《宪章》要求的立法无效。

47. 加拿大国家安全立法的重要内容之一是《反恐怖主义法》。该法自从颁布以来已有多处内容受到质疑，但其总体上符合《宪章》。《反恐怖主义法》包括以下保障条款：

- (a) “恐怖主义活动”的一般定义要求满足意图和目的方面的内涵，明确排除“煽动、抗议、不满或停工”(其意图并非在于造成严重具体伤害)，同时载有一项解释性条款以确保言论自由；
- (b) 司法审查、上诉及司法监督机制纳入列举恐怖主义嫌犯和查封、限制

及没收财产的各项条款；

- (c) 《反恐怖主义法》第 145 节要求议会从该法获得皇家许可之日(2001 年 12 月 18 日)起三年内“对该法各项条款及其运作进行全面审查。”审查工作由下议院和上议院的不同委员会负责进行，并于 2007 年上半年完成。

48. 加拿大《移民与难民保护法》也载有保护国家安全内容，包括用于拘留和驱逐恐怖主义嫌犯的安全证检程序，其中规定提供给部长们和法官们的大部分资料应得到保护不得对外公开。2007 年，加拿大最高法院查明存在违反人权行为并颁布立法加以纠正。《移民和难民保护法》2008 年修正案设立特别顾问方案。特别顾问是通过最高机密安全检查的律师，他们独立于政府并可介入证检程序，《移民和难民保护法》之下的相关可否受理程序以及联邦法院的其他司法审查。它们可获得敏感的资料并代表当事人盘问证人以及向法官作出陈述。

5. 难民保护

49. 加拿大《移民和难民保护法》下的难民保护制度兼顾加拿大在《关于难民地位的公约》及其《议定书》以及其他相关人权条约下的义务，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》以及《儿童权利公约》。加拿大最高法院于 1985 年作出判决，确认《宪章》保护在加拿大的申请庇护者。此后，已有多项决定对加拿大难民保护法的程序和实质内容产生重大影响。加拿大国际人权义务使得《宪章》关于庇护寻求者和其他寻求加拿大保护者的保护范围更为充实。

50. 获得难民地位的个人可成为加拿大长期居民，新抵达者可获得安置服务并在适当时机申请加拿大国籍。

51. 未获得庇护者可：寻求加拿大联邦法院许可对移民和难民管理会的决定作出司法复议；要求进行驱逐前风险评估以及以人道主义和同情心理由申请长期居住，包括他们被加拿大驱逐后可能面临风险的理由。

四、增进和保护人权的成果和挑战

A. 致富和生活质量

1. 减 贫

52. 过去十年里加拿大低收入人口数量下降。加拿大总体低收入比例从 1996 年占人口的 15.7% 下降到 2006 年的 10.5%。它相当于加拿大社会约 340 万人，其中 76 万为儿童，240 万为工作年龄成年人，21.9 万人为老年人。政府为向加拿大人提供财务援助帮助其提高自身经济福祉而订立了多种方案和福利(其中一些在本报告上一节有所描述)，帮助促成这一趋势。

53. 然而，加拿大各级政府认识到必须继续努力减少贫困，而且一些群体面临特殊风险。各级政府均设有扶贫战略和方案并具体针对最为弱势群体，包括残疾人，单身父母，新移民，原住民，老年人及儿童。

54. 例如，纽芬兰省和拉布拉多半岛政府于 2006 年通过扶贫战略，确定具体减贫目标和行动。作为该战略部分内容，政府提高了收入支助率并加以指数化。魁北克政府于 2000 年通过的“与贫困和社会排斥作斗争法”旨在与贫困作斗争、减少贫困对个人的影响并打击社会排斥。魁北克还通过了意在采取广泛措施的 5 年计划。各级政府还提供获得援助方案的机会，范围包括接受劳动培训，教育提升和/或财务支助，本文第三部分举例简要介绍了个人福祉。

2. 住房和无家可归状况

55. 加拿大大多数住房需求通过私营市场得到满足。尽管取得成功，2001 年所有加拿大家庭中约有 13.7% 处于核心住房需求。核心住房标准确定某个家庭的状况并确定其住房是否充足、适合(不拥挤)以及负担得起。

56. 加拿大各级政府协同工作并与非政府组织一起采取措施解决所有加拿大人的住房需求，包括有孩子的家庭，并确保居民可通过多种举措获得充足住房，例如：

- (a) 2006 年联邦预算规定与各省和地区一起设立住房信托金，用于为廉价住房提供投资：8 亿加元的廉价住房信托金；3 亿加元的北部住房

信托金；以及用于保留地以外原住民住房的 3 亿加元信托金。

- (b) 加拿大政府在“廉价住房举措”之下投资 10 亿加元，并由各省和地区政府及第三方拿出相适配的资金。各省和地方可灵活设计并实施最为适于满足其廉价住房需求的方案，比如包括老年人、个人、和有子女家庭的住房需求。
- (c) 加拿大政府每年拿出约 17 亿加元向现有社会住房大约 62.6 万低收入家庭提供支助，包括例如许多有子女的单亲或双亲家庭。
- (d) 2006 年 12 月，加拿大政府宣布 2 年内拿出 5.26 亿加元，用于住房和无家可归方案。它包括 2 年内投资 2.7 亿加元，用于旨在解决加拿大境内各个社区无家可归现象的新型“无家可归现象伙伴战略”。宣布计划还包括投资 2.56 亿加元用于加拿大抵押贷款和住房公司的低收入家庭翻修帮助方案。这些翻修方案将改善约 3.8 万名低收入者的生活状况，包括残疾人、遭受家庭暴力的妇女和儿童、原住民及其家庭以及老年人。
- (e) 在上述各项举措的基础上，加拿大政府于 2008 年 9 月 4 日为住房和无家可归方案预留资金每年为 3.879 亿加元，为期 5 年，到 2014 年 3 月 31 日为止。³

57. 除了增加提供可负担得起的住房单元并提供资金帮助面临困难者获得财务资助解决其基本住房需求之外，各省和地区向目前拥有低标准住房的低收入家庭提供援助，帮助其获得资金解决修缮扩建费用。

58. 根据“残疾人住所装修援助方案”，加拿大政府从资金上帮助房主和房东改善住所出入便利以满足残疾人特别需求。在新不伦瑞克省和新斯科舍省，房主可获得资金用于根据残疾人需求改建住房并为老年人需要稍作改动，以便照顾年迈父母便于独立生活并作出改动。

59. 原住民住房一直是加拿大政府的优先考虑，为此帮助保留地解决住房需求。这种支助包括建造约 2,300 处新住房以及翻修约 3,300 处现有住房，还有为原住民及其家庭约 2.7 万处出租单元持续提供补贴。2007 年 4 月，加拿大政府宣布设立第一民族市场住房基金，向保留地上多达 2.5 万处住房单元提供帮助，为期十年。这是朝向根本改变保留地住房制度迈出的第一步。其目标在于摆脱几乎完全

依赖政府补贴的住房制度，转向为第一民族人口提供其他加拿大人所拥有的同样住房机会及责任的住房制度。在保留地之外，原住民有资格获得政府所有现行住房举措，包括例如“廉价住房计划”及加拿大贷款抵押和住房公司的“住房翻修方案”。

60. 各级政府还采取措施解决加拿大的无家可归现象。尽管无家可归现象的根本性质确定难以衡量其严重程度，但据估计加拿大可能有 15 万无家可归者；然而，有些估计数字翻了一番。某些群体较易成为无家可归者，如老年人、妇女，包括幼女，以及儿童。原住民占无家可归人口比例偏高，在较大规模的城市地区尤其如此。

61. 加拿大政府“解决无家可归问题伙伴战略”与超过 61 个社区(包括原住民社区)相合作建立伙伴关系和组织，包括长期住房解决办法，以便解决无家可归问题并提高低收入家庭廉价住房的质量。联邦政府提供投资，帮助社区与各级政府及私营部门和志愿方进行磋商查明解决办法。该“战略”认识到住房稳定对实现自给自足以及取得其他积极生活成果(如改善健康、为人父母和就业)都非常重要。

62. 各省和地区均设立方案努力为需要者提供更多的紧急住所并改善出入便利，同时制定战略和框架减少今后对这些资源的需求。政府各部委和机构共同工作，在联邦、省和地区一级制定旨在减少加拿大无家可归者人数的全面战略。

63. 这种全面战略的例子之一就是不列颠哥伦比亚省的“住房规划”，它向该省易受影响个人提供新的住房单元，以及购买和翻新建筑；同时扩大“帮助无家可归者方案”，使其从 2006 年的约 30 个社区扩大到 2008 年的 47 个。这种住房做法立足于研究、证据和综合决策以及提供服务。纽芬兰省和拉布拉多半岛的“难以负担住房分析”项目旨在查明难以承受住房重负的低收入人口群体。其主要目标是开发和利用小范围数据以便研究邻里、社区、区域和省一级低收入以及难以承受住房负担的趋势和特点。

B. 针对原住民问题的政府举措

64. 加拿大政府认识到，为确保原住民平等共享加拿大的目前繁荣和今后发展，必须公平处理过去遗留的“欠债”同时又要保持现有相互竞争利益之间的平衡，以便加强关系并找到可行解决办法。

65. 当今加拿大社会中原住民与其他加拿大人之间持续存在不平等。这些不平等现象反映在加拿大原住民从统计数字来看更有可能成为领取社会补助者、失业者、遭受监禁、生活贫困、面临更多健康风险并出现自杀。加拿大政府与原住民建立伙伴关系，承诺解决这些紧迫问题并确保提高原住民个人和群体的生活质量，其政策议程集中于 5 个关键领域：经济发展；教育；公民赋权及保护弱势者；解决土地纷争并实现和解；管理和自治。这些领域取得的一些进展举例如下。

1. 原住民儿童及家庭方案

66. 加拿大政府“第一民族和家庭服务方案”就是为生活在保留地上的第一民族儿童和家庭提供社会方案的一个例子。根据该方案，联邦政府拨款给第一民族和其他接受方以便向保留地上的第一民族家庭和儿童提供含相当文化内容的儿童福利。在所有情况下，接受方均从相关各省接受任务在保留地提供儿童和家庭服务。

67. 2006-2007 年期间，接受照料的第一民族儿童约为 8,282 人。与总体人口相比这一数字比例偏高，说明许多保留地广泛存在社会关注的问题，涉及贫困、住房条件差、滥用刺激物和发生家庭暴力。

68. 为了对这些基本关切采取对策、同时响应加拿大总审计长关于更好地解决政策、资金、问责制和报告方面存在差距的建议，加拿大各级政府与第一民族建立伙伴关系采取措施逐步将机构方案转向预防为主做法。这一过渡于 2007 年开始并努力在 2013 年之前完成。

69. 政府采取措施的例子包括不列颠哥伦比亚省与原住民社区、领导和个人共同工作，提高原住民社区接手儿童和家庭服务的能力，目的在于减少被照料原住民儿童，向原住民提供具有更为适合的文化内容的服务，以及提高原住民社区

成员参与作出牵涉到自己孩子的各种决定。不列颠哥伦比亚省通过原住民加强教育协定，使学校管理会和原住民社区共同确定方向以便提高原住民学生的成功率，采取步骤实现其共同目标并体现地方原住民文化。该省提供赠款帮助友谊中心协会加强早期儿童开发方案和家庭识字举措。

70. 其他政府措施包括育空省政府颁布《儿童和家庭服务法》，其中承认文化和社区在儿童和家庭生活中的重要性；第一民族参与儿童保护问题的规划和决策工作的重要性。新布伦瑞克省政府继续推动与第一民族社区和组织就提供注意文化内容的精神健康和康复服务等问题开展工作。马尼托巴省《儿童和家庭服务管理法》将制定和实施原住民家庭方案的责任下放给一个梅缇人管理局和两个区域第一民族管理局。纽芬兰省和拉布拉多半岛政府向一个原住民妇女和儿童赠款方案注入资金，帮助其努力开展预防暴力工作。

2. 《加拿大人权法》扩大用于《印第安法》下的问题

71. 《加拿大人权法》经修订废除第 67 节。这一修订消除了国家和国际组织提到的长期存在的立法差距，并使得《印第安法》下出现的歧视问题得以在该立法框架下得到处理，(另外还包括可在任何情况下通过诉讼对《宪章》提出的质疑)。

3. 印第安人寄宿学校

72. 加拿大政府解决印第安人寄宿学校带来的有害遗产的基本做法之一是实现和解。一个多世纪以来，直到最后一所寄宿学校于 1990 年代关闭前，该制度使超过 15 万原住民儿童在其社区以外的学校受教育。

73. 2008 年 6 月 11 日，加拿大总理代表政府和所有加拿大人向印第安人寄宿学校以前的学生表示道歉，对学生遭受的痛苦、对学校给原住民文化、遗产和语言造成的破坏影响予以原谅。

74. 根据《印第安寄宿学校解决办法协定》，向曾经就读的个人提供赔偿。共计有 6.4 万名原学生获得 13 亿加元赔偿。加拿大还设立真相与和解委员会。委员会计划让那些有此愿望的人复述他们在印第安寄宿学校制度下的亲身经历，并准备对这段历史作出准确、公开的记载。

4. 条约权利，自治和土地要求

75. 传统领土对原住民具有重要的文化和精神意义。此外，集体管理土地和资源是许多原住民群体生活方式的重要内容，帮助其维持生计和实现经济自给自足。加拿大政府寻求使原住民对传统土地的权利与加拿大领土主权相协调，因此继续尊崇现有、历史性条约并谈判签订新的条约和其他协定。《加拿大宪法》承认并重申原住民的条约权利。

76. 历史性条约规定了为原住民群体具体保留的土地分配，并允许原住民群体为狩猎、捕鱼、诱捕和聚会目的持续使用非保留地。大多数这些条约今天依然有效。有时会因为条约条款或合同或其他义务是否得到完全遵守而出现土地诉求纠纷。

77. 加拿大政府已启动一项多方面行动计划加快解决具体纠纷，更多强调争端解决，为此每年额外拨出 2.5 亿加元，并设立由公正法官组成的法庭在谈判毫无结果时作出判决。

78. 对土地要求进行全面谈判意在解决内容广泛的权利、责任和利益问题，包括土地所有权，捕鱼和野生动植物捕采权，参与土地和资源管理、经济赔偿、资源收入分享以及经济发展项目。1973 年以来，已有 20 项全面处理土地要求的协定或条约生效，涵盖加拿大约 40% 的国土。这些条约涉及 90 多个原住民社区 7 万多成员。全国范围内约有 60 个其他事项正处于不同谈判阶段。

79. 这些新条约很多载有自治条款。1995 年以来，加拿大承认原住民在涉及社区内部问题、与其独特文化、特征、传统、语言和机构有内存联系，以及涉及原住民与其土地和资源特别关系方面，有权管理自己。迄今为止，已签订 17 项自治协定，涵盖 36 个社区。

C. 妇女权利

80. 加拿大通过《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际承诺以及性别问题纳入主流的国内承诺，努力推动妇女平等。加拿大采取立足问责制的做法，在各级政府上下实行注重性别问题的分析工作并取得广泛成绩，包括例如将这种分析用于国家预算措施。

1. 就业与教育

81. 加拿大妇女在就业和教育领域取得重大进步，加拿大妇女失业率处于 30 年最低点，并低于加拿大男性失业率。截至 2007 年，妇女失业率为 5.6%(男性为 6.4%)。各级政府努力帮助妇女参与劳工市场，实施方案包括“原住民人力资源开发战略”，有专门相称的“年长工人举措”，“青年就业战略”以及“技艺与实习战略”。

82. 加拿大妇女在经合发组织国家中获得中学以上教育比例最高。2005 年，59.7%的加拿大大学文凭颁发给妇女，相比之下男性只获得 40.3%。虽然与男性相比，女性低收入比率略高(2006 年为 10.9%，相对于男性 10.1%)，但是近年来在改善加拿大低收入妇女处境方面取得显著进展。例如总体来看，加拿大女性低收入比例从 1990 年代中期以来持续下降，从 1996 年的 16.5%下降到 2006 年的 10.9%。此外，女性单亲家庭低收入比例持续降低，从 1996 年高达 52.7%降到 2006 年 28.2%。

83. 各级政府还采取步骤打破娴熟工种方面存在的种种障碍，这一领域传统上由男性主宰。例如，近年来纽芬兰省和拉布拉多半岛采取多项新措施，导致报名参加非传统技艺实习方案的女性人数增加 35%。

2. 采取措施解决暴力侵害妇女问题

84. 加拿大妇女，尤其是原住民妇女，比男人更容易成为暴力受害者，包括最严重和最频繁发生的配偶暴力事件。然而，总体来看配偶暴力发生程度呈现下降趋势，而配偶杀人发生率近年来也有所下降。受害调查显示殴打配偶情况减少，再加上配偶杀人案件的下降，或可归功于社会干预工作的改善以及更多的受虐待妇女利用各种服务。

85. 解决暴力犯罪依然是加拿大各级政府的优先考虑。加拿大政府已实施大量刑法改革成套方案帮助加强保护妇女及所有加拿大人免受暴力。此外，联邦、各省和地区政府均订立消除暴力侵害妇女的战略和方案，处理妇女及其受害子女(或担心成为受害者)的迫切需要。所提供资源包括获得救急住所和辅导，全省范围

打击性暴力行动计划，以及针对原住民的各种举措，包括从文化上加以调整的医疗服务，以及设立注重文化内容的驻地和推广方案。

86. 加拿大政府还向各组织提供财务和专业帮助，以便在地方、区域和全国范围实施项目。这些举措包括对负责暴力受害者工作的住所工作人员提供培训，赋权课程，创业培训，儿童照料和预防暴力方案。为处理原住民妇女遭受暴力比例偏高问题，加拿大政府与加拿大土著妇女协会建立伙伴关系，支持“姊妹振作精神倡议”帮助人们了解原住民妇女遭受的种族暴力和性暴力。这种暴力常常导致原住民妇女和女童失踪或死亡。加拿大政府最近还宣布实施新举措，如“老年人受虐待问题联邦举措”，揭露并打击对老年人的多种形式虐待。

87. 各省解决暴力侵犯妇女和女童的措施包括，萨斯喀彻温省“制止人身暴力和虐待战略”，以及魁北克省“2008-2013年打击性虐待行动计划”。安大略省政府设立家庭暴力咨询机构，就如何改进社区和司法支助效率和效果提供意见，以便更好地满足家庭暴力受害妇女及其子女的需要。阿尔伯塔省“关系破裂威胁评估和管理举措”提供综合刑事司法对策，旨在减少和预防高危关系暴力案件造成的恐惧、痛苦、暴力和死亡。纽芬兰省和拉布拉多半岛根据“防止暴力举措”设立社区咨询委员会，确保政府根据基层信息制定政策。

D. 移民与融合措施

1. 初到者融合问题

88. 使新移民获得圆满安置并实现社会融合是《移民和难民保护法》的重要目标之一。除了一般情况介绍之外，对长期居民的安置服务包括语言和技能开发，劳工市场参与以及开发社区关系。这些服务项目发挥了重要作用，帮助移民和难民克服初来乍到面临的具体障碍，使他们得以在与其他加拿大人类似的基础上，实现长期社会融合。

89. 加拿大政府与各省、地区、合作伙伴和利益攸关者共同提高移民社会融合成果，帮助获得国际培训者融入和参与加拿大劳工市场，同时加强这些人在各省间的流动。“前往加拿大”移民因特网门户向初到者提供信息服务和工具，帮助他们融入加拿大劳工市场和社会。

90. 各省政府提供资金和方案帮助初到者努力融入加拿大社会。向初到者提供资源材料、辅导机会、语言培训、安置及就业援助。例如，萨斯喀彻省提供资金给立足社区的组织、学院、雇主及其他伙伴机构，以便对移民提供安置和驻留支助，服务内容包括：评估和引见；帮助找房，获得医疗保健及子女教育；语言培训；消除证书确认障碍。新不伦瑞克省政府赞助就业辅导机构促使初到者参加由社区组织提供的“新不伦瑞克语言培训强化方案”。艾伯塔省政府受害者服务部门向所有的犯罪受害者(包括初到者群体和初到者)介绍情况，说明如果他们是受害者可得到哪些援助。犯罪受害者手册“跨越文化鸿沟：供移民和难民使用的犯罪受害者服务资料”已制作完毕并翻译成 11 种不同文字。魁北克省“共同价值，共同利益”行动计划列举一系列旨在帮助移民和文化社区融入魁北克社会的措施。

2. 移徙工人

91. 针对雇主以完备手续提出填补某项具体工作空缺的需求，加拿大常常引入外国临时工人。这些工人通常预期在合同完成后离开加拿大。外国临时工人与加拿大人享有同样的相关劳工权利、人权和社会保护。《加拿大权利和自由宪章》适用于加拿大国土上的所有人并造就一种社会包容的氛围。

92. 通过“外国临时工人方案”，加拿大向雇主和雇员提供信息以确保外国工人了解其权利及各种申诉机制。加拿大政府还与各省政府协调工作，后者主要负责加拿大大多数职业的劳工标准、职业健康与安全以及劳工关系，以确保了解和获得适当保护以及合乎条件的服务。

93. 各省/地区采取的措施包括以下方面。新不伦瑞克省与该省的雇主们共同赞助设立用于外国临时工人的英语课程，这有助于加强他们在加拿大的安全并且提高融入工作场所的机会。育空地区的移徙工人按照相关地区就业立法享有和该地区其他工人一样的权利和保护。还设有培训和就业方案帮助移徙工人。在不列颠哥伦比亚，根据《就业标准法》、《劳工关系法》以及《工人补偿法》，外国工人有权和该省其他工人一样获得法律保护。

3. 贩运人口——预防和保护

94. 加拿大努力打击贩运人口工作的重点在以下四个广泛领域：防止贩运，保护受害者，起诉肇事者，以及为此目的与关键利益攸关者建议伙伴关系。这种做法符合现行国际最佳实践。《移民和难民保护法》(2002年)以及《刑法》(2005年)颁布了打击贩运人口的具体措施，为采取对策提供了范围广泛的刑法规定。

95. 据了解加拿大是贩运人口行为的主要过境国和目的地国。据信，被贩运到加拿大的大部分受害者流入蒙特利尔、多伦多和温哥华等加拿大主要中心城市。情报显示，加拿大境内的被贩运人口主要被迫从事性交易。加拿大执法机关的调查结果与此相符合；执法机关经手的贩运人口案件涉及到被贩卖用于性剥削的妇女和儿童。

96. 加拿大各级政府采取多种措施打击人口贩运并向受害者提供支助，例如：

- (a) 实行免费领取为期 180 天的临时居住许可规则，加强对加拿大境内被贩运的外国受害者的保护。实行“临时联邦健康方案”以便提供医疗保健(包括辅导)，而且受害者可同时免费申请工作许可。
- (b) 向执法机关、边防和移民官员以及公民社会开展关于查明被贩卖的受害者以及确定贩运新手法的培训。
- (c) 加拿大皇家骑警设立贩运人口问题国家协调中心。
- (d) 艾伯塔省打击贩运人口联盟对该省贩运人口问题做出研究，联盟成员包括几个省级部委、联邦政府以及非营利社区机构。
- (e) 不列颠哥伦比亚省打击贩运人口办公室与其他省机关、联邦部委、市政府、执法机构和社区组织协作，努力消除贩运人口行为，并为被贩运的人口提供服务。该办公室采取以人为本的做法，将被贩运人口的权利和需求定为其所有工作的中心。
- (f) 加拿大立法机关针对贩运人口通过了各种动议和决议。⁴

E. 反歧视

1. 采取措施打击种族主义

97. 加拿大作为多文化社会无法摆脱种族主义问题。调查表明，可辨别的少数民族中有 36%的人感到他们由于族裔—文化特征遇到过歧视和不公平待遇⁵，而居住在保留地以外的 46%的原住民报告说，过去两年里至少有一次成为种族主义或歧视的受害者。⁶

98. 加拿大各级政府已实施立法保护并采取各种政策打击种族主义和煽动仇视行为。例如，根据加拿大《刑法》，煽动或鼓吹种族灭绝，在公共场所挑起仇视并因此可能导致破坏和平，以及蓄意煽动仇视带有种族、肤色、宗教或族籍特征的群体，均为犯罪行为。2004 年，这些罪行范围扩大到适用于具有性倾向特征的群体。同样，从事犯罪的仇恨动机，出于判决目的可作为重判因素考虑。仇恨性言论也属于《加拿大人权法》以及一些省的人权法所处理的内容。加拿大人权委员会目前正结合当代社会及新通信技术的情况，研究《加拿大人权法》中的仇恨性言论条款的效力。

99. 2001 年《反恐怖主义法》载有更多提供保护打击仇恨和歧视行为的条款。《刑法》中修订了仇恨宣传罪，授权法院可下令删除储存在电脑服务器上、可公开索取的仇恨宣传内容。具体设立了宗教信仰场所公共危害罪行，处理以宗教、种族、肤色或国籍或族籍为仇恨动机的行为。

100. 各省和地区政府采取的措施包括：

- (a) 新不伦瑞克省制定“人口增长”战略，其中政府承诺在该省公立学校推动多种文化并将其列入教科书。“多文化补助金方案”赞助开展活动，向该省人民介绍文化多样化的价值所在。
- (b) 2008 年 10 月，魁北克省政府颁发“多样化：增加的价值”政策，推动全民参与魁北克发展。该政策规定了一系列旨在打击并防范种族主义和种族歧视的措施，确保所有公民全面参与经济活动和促进文化间相互和解。
- (c) 不列颠哥伦比亚省的《多种文化法》规定任命一位负责多文化事务的部长并设立多种文化咨询委员会。该委员会就多文化及反种族主义问

题向部长提出建议。

- (d) 纽芬兰省和拉布拉多半岛设立多文化工作组，帮助政府行政人员查明并管理政府内部以及地方、区域和社区一级实施多种文化政策的具体活动和举措。

2. 残疾人

101. 加拿大具有残疾人享受平等和非歧视保护的基础，这点以宪法形式载于《加拿大权利和自由宪章》第 15 节，并载于所有管辖范围内颁布的人权立法中(见本报告第二部分)。

102. 各级政府还实施其他立法和政策措施，确保加拿大人全面融入和平等参与和社会和社区生活的各个方面，如：

- (a) 加拿大政府“注册残疾储蓄计划”帮助家长和其他人实行储蓄，以确保具有严重残障的儿童获得长期经济保障。除个人储蓄外，政府以赠款和债券形式计划向受益人拨款可达 9 万加元。
- (b) 协助出行便利基金会为改善出行条件的项目提供资金，并帮助加拿大人(不管其身体能力如何)参与社区和经济活动并做出贡献。
- (c) 魁北克政府颁布《确保残疾人有权行使权利从而实现社会、学校和工作场所融合法》，旨在帮助他们像其他公民一样融入社会，为此采取多种措施具体应用于残疾人及其家庭、其生活环境，以及发展和管理与其相关的资源和服务。
- (d) 不列颠哥伦比亚卫生管理局为有急性、慢性、缓解或医疗康复需要的人提供登记和社区治疗服务。
- (e) 新不伦瑞克省和西北地区制定并实施残疾人行动计划。行动计划强调实施建议和行动帮助改善残疾人生活，确保他们充分和积极参与加拿大社会。
- (f) 纽芬兰省和拉布拉多半岛政府设立新的残疾政策办公室，并与残疾社会磋商开展工作，帮助克服残疾人在获得公共服务、教育以及富有意义的就业方面遇到的障碍。

注

¹ The Canadian Constitution recognizes three groups of Aboriginal people – Indians, Métis and Inuit. These are three separate peoples with unique heritages, languages, cultural practices and spiritual beliefs.

² The Supreme Court of Canada has recognized that the constitutional protection of freedom of expression is premised upon fundamental principles and values that promote the search for and attainment of truth, participation in social and political decision making and the opportunity for individual self-fulfillment through expression.

³ Funding for the Affordable Housing Initiative, the housing renovation programs, including the Residential Rehabilitation and Assistance Program and the Homelessness Partnering Strategy were set to expire on March 31, 2009.

⁴ The House of Commons unanimously adopted a motion in 2007 condemning human trafficking and supporting a comprehensive strategy to combat trafficking worldwide and the Manitoba Legislature adopted a resolution in 2008, which recognizes that women in particular are victims of trafficking and urges governments to work collaboratively to address the issue.

⁵ According to the Ethnic Diversity Survey of 2002 and Statistics Canada census data.

⁶ According to the 2003 Ekos survey.

-- -- -- -- --