



经济、社会及文化权利委员会

关于葡萄牙第五次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2023 年 2 月 16 日和 17 日举行的第 8 和第 10 次会议¹上审议了葡萄牙的第五次定期报告²，并在 2023 年 3 月 3 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五次定期报告以及对问题清单的答复³中提供的补充资料。委员会赞赏与缔约国多部门代表团进行的坦诚和建设性对话，感谢代表团在对话期间作出口头答复并提供补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为增进对经济、社会及文化权利的保护而采取的立法、体制和政策措施，如欧洲联盟恢复和复原力基金支持的《国家恢复和复原力计划》、关于气候的第 98/2021 号框架法，《打击种族主义和歧视国家计划(2021-2025 年)》、《促进罗姆社区融入社会国家战略(2013-2022 年)》、《平等和不歧视国家战略(2018-2030 年)》和《男女平等行动计划(2018-2021 年)》。

C. 关注的主要问题和建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会感到遗憾的是，没有明确的资料说明为在整个缔约国，特别是在亚速尔自治区和马德拉自治区落实《公约》而采取的措施。委员会还注意到，缺乏资料说明为提升公众对经济、社会及文化权利可诉性的认识而做出的努力，援引《公约》只见于上级法院的判决中(第一条和第二条第一和第二款)。

* 委员会第七十三届会议(2023 年 2 月 13 日至 3 月 3 日)通过。

¹ E/C.12/2023/SR.8 和 E/C.12/2023/SR.10。

² E/C.12/PRT/5。

³ E/C.12/PRT/RQ/5。



5. 委员会建议缔约国：

(a) 在整个领土上包括自治区确保《公约》的国内适用，同时不妨碍自治区主管部门的努力；

(b) 确保中央政府机制和机构与自治区主管部门，特别是负责提供社会服务和消除贫困的部门之间充分协调；

(c) 继续努力提高司法人员和公务员对经济、社会及文化权利可诉性的认识，开展面向权利持有人的宣传运动；

(d) 在下一定期报告中提交数据说明各级司法系统援引《公约》的情况。

工商业与经济、社会及文化权利

6. 委员会欣见工商业活动侵犯人权时可寻求司法救济，但注意到缔约国尚未通过一个完善的、载有人权尽责要求的工商业与人权监管框架。

7. 委员会建议缔约国：

(a) 通过一项关于负责任工商业行为与人权的行动计划草案，其中应规定：工商业实体须遵守人权尽责要求；在缔约国经营或居所在其管辖范围内但在国外开展经营的工商业实体侵犯经济、社会及文化权利时，缔约国有义务追究其责任；缔约国还有义务确保提供有效救济；

(b) 遵从委员会关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，特别是其中关于引入强制性人权尽责要求的规定。

气候变化

8. 委员会注意到缔约国为减少温室气体排放、确保大部分电力来自可再生能源并维持无煤国家地位而付出的努力，但委员会仍感到关切的是，现行减排政策可能不足以让缔约国履行《巴黎协定》规定的义务(第二条第一款)。

9. 委员会建议缔约国继续努力落实《巴黎协定》之下的国家自主贡献。在这方面，委员会建议缔约国以委员会关于气候变化与《经济社会文化权利国际公约》的声明⁴为指导，落实与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员的各项建议⁵。

最大限度利用可用资源

10. 委员会注意到缔约国提供资料说明了该国为应对冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)和减少贫困所作的努力，包括落实《国家恢复与复原力计划》。然而，委员会仍感关切的是，社会转移支付受益人的贫困风险依然较高。委员会还感到关切的是，青年、儿童以及罗姆人和非洲人后裔等边缘个人及群体受影响最大(第二条第一款)。

⁴ [E/C.12/2018/1](#).

⁵ [A/HRC/52/33/Add.1](#), 第 86 段。

11. 委员会建议缔约国继续努力，包括通过落实《国家恢复和复原力计划》，确保人民能够充分享有经济和社会权利。委员会建议缔约国定期对宏观经济和预算政策进行人权影响评估，以最大程度增加用于就业服务、社会保护服务、社会住房、医疗服务、教育和其他《公约》权利相关领域的资源和预算拨款，同时特别注重弱势和边缘个人以及失业率和贫困率较高的地区。

不歧视

12. 委员会注意到缔约国近期为取消禁止收集族裔分类数据的规定所作的努力。然而，委员会仍然关切的是，长期缺乏关于罗姆人和非洲人后裔等特定群体享有经济、社会及文化权利情况的数据。委员会还注意到，《刑法》第 240 条没有禁止以语言和其他特定身份为由进行歧视(第二条第二款)。

13. 委员会建议缔约国：

(a) 采用系统性、参与性方式和适当方法，收集关于“难以统计”的边缘群体和可能被排除在现行家庭调查之外的群体的数据；

(b) 根据关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，修订现行反歧视立法和框架，以确保平等，并打击基于任何理由的直接、间接、多重和交叉歧视；

(c) 采取措施打击仇恨言论、仇恨犯罪和出于种族动机的暴力，特别是针对少数群体和弱势群体的暴力。

男女权利平等

14. 委员会注意到缔约国为实现性别平等、消除性别成见和打击特定职业及高级管理职位中男女代表性不平等现象所作的努力。然而，委员会感到关切的是，关于男女社会角色的成见仍然存在，导致妇女承受的无偿家务和照护工作负担过重，妨碍她们充分参与公共生活和劳动市场，特别是妨碍她们担任特定职位包括决策职位和从事特定职业。委员会还感到关切的是，与男子相比，妇女的数字文盲率更高(第三、第六和第七条)。

15. 委员会建议缔约国：

(a) 继续推动提高妇女在各级公共行政部门的代表性，特别是在决策职位上的代表性，并推动妇女担任私营部门的管理职位，包括为私营公司提供这方面的激励；

(b) 确保照护工作和家务等多数由妇女承担的无偿工作获得适当的认可和报酬；

(c) 继续努力确保男女平等享受育儿假，继续采取必要措施增加儿童保育服务能力；

(d) 采取措施，从性别、跨部门、跨文化和人权角度出发，建立全面的照护系统，促进男女分担责任，包括照料儿童和其他人员的责任；

(e) 参考关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年), 特别是在多重问题交织的情况下, 同时考虑到消除对妇女歧视委员会在这方面的建议⁶。

移民、难民和寻求庇护者

16. 委员会注意到, 由于资源不足, 无法可持续性地改善一些寻求庇护者接待机构的恶劣条件, 包括过度拥挤问题(第二条第二款和第十一条)。

17. 委员会建议缔约国:

(a) 增加划拨给寻求庇护者接收工作的资源, 包括确保为有特殊需求的寻求庇护者提供适当的接待解决方案, 以结构化、全面和可持续的方式落实国家和地方各级的政策及方案, 以支持寻求庇护者和难民获得住房;

(b) 根据《公约》第二和第十二条, 在法律和实践中采取必要步骤, 确保非正规移民能够不受歧视地获得一切必要的医疗服务;

(c) 遵循委员会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)及其关于《经济社会文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明⁷。

工作权

18. 委员会欢迎葡萄牙政府及其社会合作伙伴签署《关于提高收入、工资和竞争力的中期协定》, 欣见近年来总体失业率降低。但委员会感到关切的是, 青年失业率较高。委员会还感到关切的是, 缺乏全国范围内的数据, 说明为改善罗姆人劳动市场参与机会而采取的方案的效果。委员会还感到关切的是, 残疾人融入劳动市场的程度较低, 一些障碍长期存在, 导致寻求庇护者和难民在不能出示学历证明原件时无法参与正规劳动市场(第二、第三、第六和第十三条)。

19. 委员会建议缔约国:

(a) 评估为增加总体就业机会, 特别是妇女、残疾人、青年、罗姆人、非洲人后裔、难民和寻求庇护者的就业机会而采取的各项措施的效力。在此过程中, 缔约国应与相关群体合作, 提高他们的劳动市场参与率, 激励公司雇佣他们;

(b) 加紧努力, 满足未参与教育、就业或培训的青年的需求, 在这方面应参照关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年);

(c) 采用更全面灵活的方式确认、核实和认证寻求庇护者和难民的学历及专业技能。

公正和良好工作条件权

20. 委员会承认缔约国在这方面采取了诸多措施, 但注意到, 没有充足手段监测为解决性别薪酬差距问题而采取的保障措施是否得到遵守, 青年从事不固定工作的比例过高, 服务合同被不当用于虚假雇佣关系, 有些工作未申报, 农业和其他

⁶ CEDAW/C/PRT/CO/10, 第 31 段。

⁷ E/C.12/2017/1.

行业存在贩运和剥削无证移民工人的现象。委员会还对工作场所持续存在性骚扰和歧视表示关切(第二、第三、第六和第七条)。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 扩大劳动监察范围，确保工作条件管理局、移民事务高级委员会和负责监察劳动条件的任何其他机构具备足够的能力、资源和权力，以便更有效地启动和开展监察工作；

(b) 采取更多措施，解决青年和边缘群体过多从事不固定工作的问题；

(c) 加紧努力，有效实施防止工作场所性骚扰和歧视的立法，并向受害者提供有效的救济。委员会还注意到消除对妇女歧视委员会在这方面的建议⁸。

社会保障权

22. 委员会注意到缔约国努力将无偿非正规护理人员纳入社会保障系统，做出调整以应对 COVID-19 疫情对妇女和边缘群体造成的超比例的影响，提供额外的社会福利，并努力在分配社会福利时不区别对待公民和非公民。然而，委员会感到关切的是，社会福利水平一直较低，导致一些群体无法享有适当生活水准。委员会还感到遗憾的是，没有提供充足资料，说明为支持和维系社会保障水平，特别是边缘群体的社会保障水平而采取的针对性税收措施和其他货币措施(第二、第九和第十一条)。

23. 委员会回顾先前的结论性意见⁹，建议缔约国：

(a) 增加社会保障预算拨款，确保定期根据生活成本调整社会福利，从而为受益人提供适当生活水准；

(b) 继续努力确保更多工人能够融入正规经济，确保需要社会援助的人，特别是面临贫困风险的人和残疾人获得足以保障适当生活水准的社会保障福利。

保护家庭和儿童

24. 委员会注意到缔约国为满足老年人日益增长的需求所作的努力。然而，委员会感到关切的是，长期存在一些障碍和壁垒，导致老年人无法获得特定服务，保持独立生活，同时避免被孤立。此外，委员会欢迎缔约国向家庭暴力受害者提供支持，包括经济赔偿和心理支持，但仍感到关切的是，家庭暴力持续高发，对家庭暴力施害者的起诉率低，庇护所数量不足(第二、第三和第十条)。

25. 委员会建议缔约国继续努力保障老年人的权利，包括独立生活和获得负担得起的优质护理包括寄宿式护理的权利，并监测这些权利的实现情况。委员会还建议缔约国加倍努力打击家庭暴力，包括有效提供救济，并确保庇护所数量充足。委员会回顾消除对妇女歧视委员会 2022 年在这方面提出的建议¹⁰。

⁸ CEDAW/C/PRT/CO/10，第 31 段。

⁹ E/C.12/PRT/CO/4，第 15 段。

¹⁰ CEDAW/C/PRT/CO/10，第 23 (a)和(b)段。

适当生活水准权

26. 委员会认可缔约国为消除贫困和社会排斥所作的努力，包括社会转移支付，但仍感到关切的是，贫困风险人群比例较高。此外，尽管缔约国努力提供适当住房，但委员会关切的是，住房长期短缺，包括社会住房、经济适用住房和紧急庇护所短缺，缺少分类数据以说明边缘群体包括单身母亲、残疾人、非洲人后裔、罗姆人、青年人和无家可归者实际获得适当住房的情况。委员会还感到关切的是，拆除社会住房并将非洲人后裔及其家人迁移到城市边缘的做法可能导致他们远离生计来源(第二、第三和第十条)。

27. 委员会建议缔约国继续努力，确保人民享有适当生活水准，包括：

(a) 与市政当局协商，根据地域优先次序，继续按照住房短缺的程度相应提供投资；

(b) 适当优先考虑无家可归风险人群，为此与受影响者广泛真诚协商，制定一项战略，以减少无家可归现象，尤其是帮助人们找到可持续的住房解决方案，使其得以行使其他《公约》权利；

(c) 继续提供社会支持，包括补贴，帮助青年和有育儿责任的职业妇女在市场上获得住房，特别是在城市地区。

气候变化适应与农业

28. 委员会注意到缔约国于 2019 年 8 月通过了《适应气候变化国家计划》。然而，委员会感到关切的是，气候变化的环境后果已经对缔约国人民享有经济、社会及文化权利造成了巨大影响，包括热浪、山火和干旱频发造成的影响。委员会还感到关切的是，集约农业对享有清洁、健康和可持续环境的权利以及移民农场工人的权利造成了负面影响(第十一条)。

29. 委员会建议缔约国采取一切必要措施适应气候变化，保护环境，应对环境退化问题，同时考虑到环境退化对经济、社会及文化权利的影响。措施可包括落实气候智能型和防火智能型土地管理措施，如造林和再造林、农田恢复和农林复合经营、减少和替换易燃植被以降低土地覆被的易燃性并提升韧性，从而防止发生火灾。委员会还建议缔约国建立保护农民包括移民农场工人权利和环境的粮食系统¹¹。

用水和卫生设施权

30. 委员会关切的是，缺乏一个完善的综合污水管理设备网络来处理混合市政污水。委员会还感到关切的是，该国地表水和地下水存在农药污染，农药浓度超过可接受的水平(第十一条)。

31. 委员会建议缔约国保障人人不受歧视地享有安全饮用水和卫生设施。缔约国尤其应根据国际义务，采取措施为少数依然缺乏安全饮用水的社区提供安全饮用水，并进一步投资城市污水管理。在这方面，委员会请缔约国参考关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)¹²。

¹¹ 另见 A/HRC/52/33/Add.1，第 28 和第 89 段。

¹² 另见 A/HRC/52/33/Add.1，第 88 段。

健康权

32. 委员会注意到，缔约国努力缓解因 COVID-19 疫情而加剧的诊疗和手术积压问题，通过激励措施增加全国可用医护人员数量，但委员会感到关切的是，医疗系统仍存在一些缺陷，特别是医护人员短缺，最边缘群体和生活在偏远地区及自治区的人获得产科急诊等医疗服务面临障碍。委员会还表示关切的是，空气污染较严重，对健康权和生命权特别是最弱势群体的健康权和生命权造成影响(第二、第十一和第十二条)。

33. 委员会建议缔约国加紧努力，确保建立全民综合免费医疗系统，包括：划拨更多资源以增强国民保健服务处的能力，包括服务偏远地区的能力；招聘和培训更多医护人员；减少妨碍最边缘群体获得医疗服务的障碍。委员会还建议缔约国加倍努力解决人口稠密城市地区的空气质量问题，根据世界卫生组织最新的空气质量准则，强化空气质量标准¹³。

受教育权

34. 委员会注意到缔约国努力提高数字素养，以增强就业能力和社会流动性，但委员会仍感到关切的是，老年人文盲和数字文盲率相对较高，这可能影响他们享有经济、社会及文化权利。委员会还关切的是，残疾儿童、非洲裔儿童和罗姆儿童的辍学率和不及格率仍然较高。委员会进一步感到关切的是，正如非洲人后裔问题专家工作组所强调的¹⁴，将非洲裔学生分流到职业教育的做法可能对他们接受高等教育造成正式和非正式障碍(第二、第三和第十三条)。

35. 委员会建议缔约国：

- (a) 采取必要措施，提高老年人的数字素养；
- (b) 加大努力，提高公众对族裔和语言多样性的附加值的认识；
- (c) 改进关于最边缘儿童的数据收集工作，按性别和其他类别分列数据；
- (d) 向弱势儿童的家庭提供更多经济支持，避免儿童因家庭经济困难而辍学；
- (e) 扩大高等教育社会奖学金对有兴趣接受高等教育的青年的覆盖面，包括以此作为职业教育的替代方案。

文化权利

36. 委员会感到关切的是，某些群体包括在校学生在学习、接受教育和融入文化方面仍面临困难。委员会还感到关切的是，不容忍现象和仇恨言论包括网上的不容忍现象和仇恨言论增加。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国尚未采取更积极主动的方式将文化财产归还给原主国(第二、第十三和第十五条)。

37. 委员会建议缔约国采取进一步措施，通过营造重视价值观多样性和多元性的环境，加强对文化权利的保护和对文化多样性的尊重，并打击一切形式的歧视。

¹³ 另见 [A/HRC/52/33/Add.1](#), 第 87 段。

¹⁴ [A/HRC/51/54/Add.2](#), 第 56 段。

委员会还建议缔约国根据大会第 70/76 号决议，更积极主动地对待将文化财产归还给原主国的问题。

D. 其他建议

38. 委员会建议缔约国采取步骤加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

39. 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，包括在从 COVID-19 疫情恢复的过程中，人民得以充分享有《公约》规定的各项权利。缔约国通过设立监测进展情况的独立机制和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。此外，委员会建议缔约国支持实现可持续发展目标行动十年的全球承诺。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。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于承诺不让任何一个人掉队的声明¹⁵。

40. 委员会请缔约国在社会各级，包括在国家、大区和城市各级，包括马德拉自治区和亚速尔自治区，特别是向议员、公务人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意见采取的步骤。委员会强调议会在执行本结论性意见方面发挥的关键作用，并鼓励缔约国确保议会参与今后的报告和后续程序。委员会鼓励缔约国邀请监察员办公室、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落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

41. 按照委员会通过的结论性意见的后续落实程序，请缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料，说明以上第 7 段(工商业与经济、社会及文化权利)、第 19 (a)段(工作权)和第 27 段(适当生活水准权)所载建议的执行情况。

42. 委员会请缔约国在 2028 年 3 月 31 日之前根据《公约》第十六条提交第六次定期报告，除非因审议周期发生变化而另有通知。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。

¹⁵ [E/C.12/2019/1](#).