



经济、社会及文化权利委员会

关于卢森堡第四次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 10 月 6 日和 7 日举行的第 48 和第 50 次会议上¹ 审议了卢森堡的第四次定期报告，² 并在 2022 年 10 月 14 日举行的第 60 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国的第四次定期报告，尽管报告的提交逾期很长时间。委员会还欢迎缔约国对问题清单的书面答复。³ 委员会赞赏与缔约国高级别部际代表团进行的坦诚和建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取立法、体制和政策措施，以在缔约国境内加强对经济、社会及文化权利的保护，例如 2006 年设立了平等待遇中心，2018 年通过了《促进男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利国家行动计划》，采取了第四次定期报告第 27 段中提及的有关男女平等的措施，以及各项结论性意见中提及的其他措施。委员会欢迎缔约国于 2015 年 2 月 3 日批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会注意到，缔约国提供资料称，国际条约优先于国内法，包括宪法。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国法院从未援引或直接强制执行过《公约》所载的权利。

* 委员会第七十二届会议(2022 年 9 月 26 日至 10 月 14 日)通过。

¹ E/C.12/2022/SR.48 和 E/C.12/2022/SR.50。

² E/C.12/LUX/4.

³ E/C.12/LUX/RQ/4.



5. 委员会重申在先前的结论性意见中提出的建议，⁴ 即缔约国应采取有效措施，确保法律和司法培训充分考虑到《公约》权利的可诉性，并促进国内法院将《公约》作为法律渊源。委员会还建议缔约国采取适当措施，提高公众对《公约》及其《任择议定书》以及经济、社会及文化权利的可诉性的认识。委员会提请缔约国注意其关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

数据收集

6. 委员会注意到，缔约国努力改善数据收集，例如在 2020 年设立了平等观察站。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有系统地收集按禁止的歧视理由分列的数据，这对充分了解《公约》权利的实现程度构成妨碍。

7. 委员会建议缔约国改善数据收集系统，将收集的数据按禁止的理由，包括族裔和民族出身、残疾、性别、年龄和社会经济地位分列，以期追踪在实现《公约》权利方面取得的进展，并制定有效和有针对性的公共政策，特别是为弱势和边缘化个人和群体制定这些政策。此外，委员会请缔约国在下次定期报告中列入按上述理由和其他相关理由分列的年度比较统计数据，以衡量在实现《公约》所载权利方面取得的进展。委员会还建议缔约国考虑联合国人权事务高级专员办事处制订的关于人权指标的概念和方法框架。

国家人权机构

8. 委员会感到关切的是，人权咨询委员会没有处理个人申诉的权限，分配给该委员会的财政和人力资源仍然不足以使其充分履行任务，包括经济、社会及文化权利方面的任务。

9. 委员会建议缔约国继续努力加强人权咨询委员会的有效性和独立性，同时考虑到国家人权机构全球联盟 2022 年 3 月提出的意见和建议，包括提供充足的财政和人力资源，使人权咨询委员会能够充分履行任务。委员会鼓励缔约国考虑是否有可能授权该委员会受理和审议有关个别情况的申诉和请愿，包括有关经济、社会及文化权利的申诉和请愿。

气候变化

10. 委员会注意到缔约国为减缓和适应气候变化的影响而采取的措施，包括 2020 年 12 月 15 日颁布的《气候法》、《2021-2030 年国家能源和气候综合计划》和《2018-2023 年气候变化适应战略和行动计划》。然而，委员会感到关切的是，有报告称，缔约国管辖下的公共和私营金融机构继续在化石燃料行业和其他碳密集型部门进行大量投资，尽管这些行业对气候产生有害影响。委员会还感到关切的是，在这方面缺乏透明度，并缺乏对金融部门适当和有效的监管。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施，减少对矿物燃料行业和其他碳密集型部门的公共和私人投资，并确保这些措施符合减少温室气体排放的需要，包括为此采取有效的监管和透明度措施。在这方面，委员会请缔约国参考委员会关于气候变化与《公约》的声明，⁵ 以及消除对妇女歧视委员会、经济、社会及文化权利委

⁴ E/C.12/1/Add.86, 第 26 段。

⁵ E/C.12/2018/1.

员会、保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会、儿童权利委员会和残疾人权利委员会关于人权与气候变化的联合声明。⁶

工商企业与人权

12. 委员会注意到缔约国在工商企业与人权方面采取的措施，例如出台了第二版《2020-2022 年工商企业与人权国家行动计划》和《工商企业与人权国家契约》，这些措施具有自愿性质。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有通过立法和监管框架对设在缔约国的公司，包括金融部门的公司规定任何人权尽责义务。委员会还感到关切的是，缔约国的第二版国家行动计划没有充分遵守《工商企业与人权国家行动计划》中关于获得有效补救的规定，特别是在涉及设在缔约国的公司在海外实施的侵犯人权行为时。

13. 委员会建议缔约国通过一项立法和监管框架：(a) 要求设在缔约国的公司，包括金融部门的公司，在卢森堡境内外经营时履行人权尽责义务；(b) 公司侵犯经济、社会及文化权利，包括在国外实施侵权行为的，应追究公司的责任；(c) 使受害者，包括非公民能够在缔约国获得有效补救，并能够通过司法和非司法机制寻求补救。鉴于缔约国及其国有企业在经济和就业方面的影响力，委员会还建议缔约国加强关于工商企业与人权的政策和战略框架，为此采取一套适当的措施，其中包括促进私营部门环境友好型产品和服务的绿色采购政策。委员会请缔约国参考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)。

最大可用资源

14. 委员会注意到，缔约国努力打击跨境逃税并提高透明度，包括于 2019 年 1 月 13 日通过了关于建立受益所有人登记系统的法律。然而，委员会感到关切的是，有报告称，尽管缔约国采取了措施，但来自第三国、可能与非法活动有关联或属于逃税或税务欺诈策略一部分的资金除其他外，仍然通过设立空壳公司等方式存入缔约国的金融机构，对所涉第三国的财政资源供给产生了不利影响，而这些财政资源对于实现经济、社会及文化权利至关重要。委员会还感到关切的是，缺乏保护举报人的适当法律框架(第二条第一款)。

15. 委员会建议缔约国继续加强措施，打击非法资金流动以及跨境逃税和税务欺诈行为，特别是富有的个人和公司的这类行为，以促进打击非法资金流动、逃税和税务欺诈的国际努力，并使其他国家能够获得实现经济、社会及文化权利所需的财政资源。具体而言，委员会建议缔约国避免由于实际税率低以及缺乏有效监管和监督而导致使用空壳公司进行逃税和税务欺诈的情况。委员会还建议缔约国加强保护举报人的法律框架和措施。委员会请缔约国参考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)，特别是其中第 37 段。

国际援助与合作

16. 委员会赞扬缔约国自 2000 年以来一直将国民总收入的 1%用于提供官方发展援助，超出了将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助的目标。然而，委员会感

⁶ HRI/2019/1.

到遗憾的是，根据缔约国提供的资料，缔约国没有在发展合作活动中开展人权影响评估(第二条第一款)。

17. 委员会建议缔约国将《公约》所载权利充分纳入发展合作政策，包括为此进行人权影响评估。

不歧视

18. 委员会注意到，缔约国提供资料说明了反歧视政策和战略的进展情况。然而，委员会感到遗憾的是，2021年4月提交的关于《宪法》第二章的第7755号拟议修正案没有列出歧视理由，包括载于《公约》第二条第二款的理由，而只是规定“任何人不得因个人状况或地位而受歧视”。委员会还感到遗憾的是，尽管宪法法院的判例承认国民与非国民享有平等权利，但在法律面前人人平等方面，拟议宪法修正案的措辞对卢森堡公民和非公民加以区分。此外，委员会关切地注意到，2006年《平等待遇法》没有涵盖载于《公约》第二条第二款的所有歧视理由。委员会还感到关切的是，存在一些障碍，对寻求就歧视行为提出申诉的人诉诸司法的机会构成限制，这些障碍包括，对可用的不同补救办法缺乏认识以及未赋予平等待遇中心充足的资源和权限(第二条第二款)。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 重新考虑拟议宪法修正案的措辞，纳入明确但并非详尽无遗的禁止的歧视理由清单，在法律面前人人平等方面，取消对卢森堡公民与非公民的区分；

(b) 修订《平等待遇法》，使之符合《公约》第二条的规定，纳入所有禁止的歧视理由，并考虑到委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)；

(c) 改进就歧视行为的补救办法提供信息的系统，为平等待遇中心分配充足的人力和财政资源，并赋予该中心受理申诉和代表歧视受害者采取法律行动的权限。

男女平等

20. 委员会注意到，缔约国努力解决性别不平等问题，包括在性别平等政策、计划和方案中这样做；在缩小性别工资差距方面取得了成果，2020年性别工资差距为欧洲联盟最低水平；育儿假的男性人数大幅增加，反映这一趋势的事实是，根据社会保障总监察局的数据，自2019年以来，休这类假的男性人数多于女性。然而，委员会仍然感到关切的是，在卫生保健和社会工作部门以及教育领域，妇女所占比例过高，女性低薪就业者的比例是男性的两倍，从事非全日工作的劳动者中，五分之四为妇女。委员会还感到关切的是，担任行政领导职务的妇女的收入平均比男子低29%，妇女在公共和私营部门领导和决策性职位中的代表性仍然不足(第三和第七条)。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 继续努力缩小性别工资差距，包括为此解决劳动力市场上的纵向和横向性别隔离问题；

(b) 加强努力，确保男女有平等机会在非传统领域求学和就业，包括为此消除性别成见；

(c) 促进提高妇女在各级公共行政机构尤其是在决策性职位的代表性，以及在私营部门管理职位的代表性；

(d) 考虑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)。

工作权

22. 委员会注意到，缔约国失业率从 2020 年 7 月的 7.5% 大幅降至 2022 年 8 月的 4.4%。然而，委员会感到关切的是，青年、残疾人、受教育程度有限者和欧洲联盟以外国家的国民，包括移民、难民和寻求庇护者的失业率要高得多(第六条)。

23. 委员会建议缔约国继续努力减少失业，并协助青年、残疾人、受教育程度有限者和欧洲联盟以外国家的国民，包括移民、难民和寻求庇护者获得就业机会。委员会还建议缔约国确保促进最弱势和边缘化的群体融入劳动力市场的方案不会使这些群体长期集中在低技能工作岗位。委员会还建议缔约国考虑委员会关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)以及委员会 2017 年关于《公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明。⁷

最低工资

24. 委员会注意到，缔约国是世界上最低工资最高的国家之一，而且最低工资与生活费用的变化挂钩，至少每两年重新评估一次。然而，委员会感到关切的是，有报告称，以购买力标准衡量，最低工资不足以满足单身成年人或单亲家庭的基本需求。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供详细资料，说明为促进雇主遵守最低工资要求而采取的措施、遵守率以及对违反要求的雇主实施的处罚(第七条)。

25. 委员会建议缔约国加紧努力，确保最低工资足以使劳动者及其家庭享有体面的生活水平。委员会还建议缔约国加强劳动监察部门的能力，强制雇主遵守最低工资要求，并建议缔约国在下次定期报告中提供资料，说明遵守率、对未尊重最低工资权的雇主实施的处罚以及在劳动监察员采取行动后劳动者权利得到维护的案例。委员会请缔约国参考关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

工会权利

26. 委员会关切地注意到，缔约国关于成立和解散工会的立法不完全符合《公约》。委员会还感到关切的是，缔约国《宪法》第 25 条的规定对行使罢工权产生了影响，该条规定，政治、宗教或其他性质的露天集会须事先获得批准，关于《宪法》第二章的第 7755 号拟议修正案保留了这一限制。委员会感到遗憾的是，缔约国未在这方面提供充足的资料(第八条)。

27. 委员会建议缔约国根据《公约》第八条和国际劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的规定，采取必要步骤，保障行使工会权利，包括组织工会的权利和罢工权。委员会还建议缔约国在下次定期报告中列入与规范

⁷ E/C.12/2017/1.

和行使工会权利有关的详细资料。关于宪法对和平集会权的限制，委员会提请缔约国注意人权事务委员会 2022 年 7 月向缔约国提出的建议。⁸

社会保障

28. 委员会欣见缔约国建立了覆盖面广的社会保障制度。然而，委员会感到关切的是，对于欧洲联盟以外国家的国民、寻求庇护者和其他弱势和边缘化群体，获取某些重要社会福利，如社会包容收入的先决条件是正式和实际居住，这一事实产生了歧视性影响。委员会还感到关切的是，有报告称，最弱势和边缘化的个人很难获取信息，了解可以享受的福利和相关行政手续(第九条)。

29. 委员会建议缔约国审查正式和实际居住这项条件，以消除该条件对获得社会包容收入的歧视性影响，特别是对弱势和边缘化个人和群体的影响。委员会还建议缔约国加紧努力，使弱势个人和群体更容易获取信息，了解可通过社会保障制度和相关行政程序获得的福利。委员会提请缔约国注意关于社会保障的权力的第 19 号一般性意见(2007 年)。

家庭和儿童福利

30. 委员会注意到缔约国提供的有关家庭和儿童福利的资料，但仍然感到关切的是：

- (a) 在确认亲子关系方面，同性伴侣处于不利地位；
- (b) 缺乏少年刑事司法系统；
- (c) 缔约国的法律依然区分婚生子女和非婚生子女，使用的术语有别，分别为“合法婚生子女”和“亲生子女”(第十条)。

31. 委员会建议缔约国：

- (a) 采取必要措施，建立充分尊重不歧视原则，包括不歧视同性伴侣的亲子关系法律框架；
- (b) 加快通过三项旨在保护少年司法系统中未成年人的新法案，同时考虑到儿童权利委员会 2021 年结论性意见中的建议；⁹
- (c) 采取必要措施，消除对非婚生子女一切形式的歧视，包括为此通过关于改革亲子关系法的第 6568 号法案，该法案力求取消“合法婚生”和“亲生”子女的概念。

住房权

32. 委员会注意到缔约国为解决住房危机所作的努力，包括在冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)期间的努力，但委员会感到关切的是，住房供求差距持续存在，租房费用不断上涨，主要影响到青年、单亲家庭、低收入者、移民、难民、寻求庇护者和学生。委员会还感到关切的是，缔约国依然存在无家可归现象，边

⁸ CCPR/C/LUX/CO/4, 第 26 段。

⁹ CRC/C/LUX/CO/5-6, 第 31 段。

缘化和弱势个人和群体中的无家可归现象尤为严重，而且缺乏关于无家可归者的国家数据(第十一条)。

33. 委员会建议缔约国进一步采取措施，有效满足人口的住房需求，特别注重弱势和边缘化的个人和群体，并增加可负担的保障性生活供应，提高住房补贴水平。委员会还建议缔约国调查无家可归现象的根源，并收集关于全国各地无家可归者的数据。在这方面，委员会请缔约国参考关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)。

贫困

34. 委员会注意到缔约国为消除贫困和不平等现象采取了措施，但感到关切的是，贫困风险增加，贫困对青年、外国国民、受教育程度有限者、失业者和单亲家庭的影响尤为严重。委员会还关切地注意到，外国国民，主要是欧洲联盟以外国家的外国国民面临贫困风险的比率是本国国民的两倍(第二条第一款和第十一条)。

35. 委员会建议缔约国加强努力，消除贫困和不平等现象，并确保在实施这一领域的方案时采用基于人权的方针，适当关注面临贫困风险最大的群体，包括青年、外国国民、受教育程度有限者、失业者和单亲家庭。在这方面，委员会请缔约国参阅委员会 2001 年关于贫困与《公约》的声明。¹⁰

身心健康权

36. 委员会注意到，缔约国采取措施确保充分实现人人享有能达到的最高标准身心健康的权利，包括在 COVID-19 疫情期间，但委员会关切地注意到：

(a) 一些人口组别，包括无家可归者、非法移民、难民、寻求庇护者和刚释放出狱者获得卫生保健服务的机会非常有限；

(b) 没有任何规章禁止对间性儿童实施外科手术，这些手术往往不可逆，在医学上没有必要，而且对儿童的身心完整有害；

(c) 在青年和移民中，精神障碍和抑郁症的发病率特别高，没有广泛提供精神卫生服务，也不容易获得这类服务；

(d) 吸烟和饮酒是导致缔约国发病率和死亡率上升的主要原因(第十二条)。

37. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，确保缔约国境内所有人，包括无家可归者、非法移民、难民、寻求庇护者和刚释放出狱者能够平等获得预防性、治疗性卫生保健服务和姑息治疗；

(b) 在实践中确保，在无医疗必要或非紧急情况下，不进行调整间性儿童性别特征的外科手术，直到这些儿童能够形成自己的观点并作出知情同意，按照《促进男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者国家行动计划》的规定，加快通过一项相关法律；

¹⁰ E/C.12/2001/10.

(c) 提高专业精神卫生保健服务的可用性、可及性、可接受性和质量，并加大力度解决受影响最严重的人口组别普遍存在精神健康问题的根本原因；

(d) 加强努力，制止吸烟和酗酒，包括为此继续开展预防工作，采取措施提倡健康的生活方式，并实施方案，提高对吸烟和酗酒导致健康风险增加的认识；

(e) 考虑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)以及委员会关于《公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明。¹¹

受教育权

38. 委员会注意到，缔约国为减轻教育不平等采取了措施。然而，委员会感到严重关切的是：

(a) 与儿童社会经济背景、移民身份和语文能力有关的学业成就差距持续存在，特别是中等教育完成率偏低；

(b) 来自移民家庭的学生在“经典”中等教育中的代表性不足，而“经典”中等教育被视为最优秀的教育路径；

(c) 有报告称，由于缺乏统计数据，难以确定残疾学生接受全纳教育的进展情况，也难以确定，是否尽管作出了努力，一些残疾学生仍在特殊学校就读；

(d) 有报告称，男女同性恋、双性恋、跨性别和间性学生在学校受到欺凌(第十三和第十四条)。

39. 委员会建议缔约国：

(a) 加大努力，缩小学业成就方面的差距，特别是来自低收入和移民家庭的儿童以及家里不说缔约国官方语言的儿童的差距；

(b) 加大努力，确保语言不成为教育的障碍，不会加剧不平等，包括为此开设语言辅导班，以及拓展就学校体制适应国家的社会现实进行讨论并采取行动的空间；

(c) 纠正移民儿童在“经典”中等教育中代表性不足的现象，审查指导学生选择不同教育路径的现行标准；

(d) 加强努力，确保残疾儿童接受全纳教育，并加强这方面的数据收集；

(e) 保护所有儿童在学校免遭欺凌和暴力，加大力度防止欺凌和暴力，促进理解和宽容。

信息和通信技术

40. 委员会注意到，缔约国的连通性特别是高速互联网覆盖相当发达。但委员会关切地注意到，根据 2018 年开展的国际计算机和信息素养研究¹²以及 2021 年卢森堡《国家教育报告》发布的分析，卢森堡中学生的数字技能远低于全球平均水

¹¹ E/C.12/2017/1.

¹² Julian Fraillon et al., *Preparing for Life in a Digital World: IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report*, Amsterdam, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2020.

平，来自弱势社会经济背景的学生以及普通或技术中学的学生表现往往较差，从而使学校中的不平等进一步加深，使数字鸿沟进一步扩大(第十五条)。

41. 委员会建议缔约国加强努力，从小学开始提高数字技能，确保科学进步及其应用，包括信息和通信技术不加歧视地惠及在缔约国领土上居住的所有人。

D. 其他建议

42. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

43. 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，并在采取措施从COVID-19疫情中恢复的过程中，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作为可持续发展目标行动十年组成部分的全球承诺。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。¹³

44. 委员会请缔约国在社会各级，包括在市镇一级，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结论性意见方面的关键作用，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所有国家人权机构、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落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

45. 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13段(工商企业与人权)、第21(c)段(男女平等)和第23段(工作权)所载建议的执行情况。

46. 委员会请缔约国在2027年10月31日前根据《公约》第十六条提交第五次定期报告，除非因审议周期的变化而另行通知。按照大会第68/268号决议，报告字数应限制在21,200字以内。

¹³ E/C.12/2019/1.