



经济及社会理事会

经济、社会及文化权利委员会

关于黎巴嫩第二次定期报告的结论性意见*

1.经济、社会及文化权利委员会在2016年9月26日和27日举行的第61和62次会议(见E/C.12/2016/SR.61和62)上审议了黎巴嫩第二次定期报告(E/C.12/LBN/2),在2016年10月7日举行的第78次会议上通过以下结论性意见。

A. 导言

2.委员会对缔约国提交第二次定期报告以及恢复与委员会的对话表示欢迎。委员会感到遗憾的是,报告迟交了很久,问题清单中的许多问题没有得到答复(见E/C.12/LBN/Q/2/Add.1)。委员会对与缔约国代表团开展的建设性对话表示赞赏。

B. 积极方面

3.委员会欢迎缔约国批准了以下国际人权条约:

《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》,2000年10月5日,《任择议定书》,2008年12月22日;

《消除对妇女一切形式歧视公约》,1997年4月16日;

《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》,2004年11月8日。

4.委员会欢迎缔约国自初次报告接受审议以来,为促进经济、社会及文化权利所采取的立法、体制和政策措施,包括:

2011年8月24日关于惩治人口贩运罪的第164号法;

2014年5月7日关于保护妇女及其他家庭成员免遭家庭暴力的第293号法;

2011年8月17日关于推行义务教育和公立学校免费的第150号法,2012年3月30日关于授权向幼儿园儿童或在公立学校接受基础教育的学生免费分发课本的第211号法;

2013年2月1日关于产假的第9825号法令和2014年4月15日关于产假的第267号法;

2012年9月29日关于禁止雇用18岁以下者从事危害其健康、安全或道德行为的工作的第8987号法令;

2013年启动的地方社会经济发展国家方案;

2012年批准的保障和保护儿童免遭暴力侵害国家战略;

2011-2021年国家妇女战略和一个查明课本和课程中歧视性内容的项目;

捍卫残疾人权利方案。

5.委员会赞扬缔约国致力于解决难民问题和慷慨收容大量难民。

C. 主要关切问题和建议

《公约》在国内的适用

6.尽管《公约》在缔约国直接适用,但是缔约国没有提供资料说明提到《公约》条款的判例法,委员会对此表示关切,特别是因为缔约国《宪法》未承认经济、社会和文化权利(第二条第一款)。

7.委员会建议缔约国确保《宪法》保护经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国提高人们——尤其是法官、律师和执法官员,以及公众——对《公约》规定的权利及其可诉性的认识。委员会提请缔约国注意委员会关于《公约》的国内适用的第9(1998)号一般性意见。

政治局势对享有《公约》规定权利的影响

8.委员会感到关切的是,缔约国持续的政治僵局耽误了该国采取重要立法和政策措施,以实现经济、社会和文化权利,并严重阻碍了缔约国处理紧急情况,如难民涌入和废物管理危机的能力。

9.委员会建议缔约国克服政治局势的影响,努力履行《公约》规定的义务。

公共资源

10.委员会感到关切的是,由于2005年以来就没有通过公共预算,预算编制过程缺乏民主核准和监督,而且目前的部门拨款不再符合缔约国的需要和优先事项。委员会还注意到,医疗和教育方面的公共预算有很大一部分用于私立学校和私立诊所承包的服务(第二条第一款)。

11.委员会呼吁缔约国克服常规预算编制过程遇到的政治障碍,确保问责并为优先需要和部门划拨充分资金。委员会还建议缔约国研究将基础服务承包给私营部门的做法是否属于现有资源的优化配置,以确保人们不受歧视的享有《公约》权利。

偿还债务

12.委员会感到关切的是,公共预算很大一部分指定用于偿债,导致缔约国没有足够的资源用来履行与确保大多数人享有《公约》规定的最基本权利有关的核心义务(第二条第一款)。

13.委员会建议缔约国采取措施,包括通过与债权人谈判,降低公共预算用于偿债的比例,从而确保能够履行对本国人民的核心义务。委员会还建议缔约国在与国际货币基金组织的对话时考虑到《公约》规定的义务,并提请缔约国注意委员会2016年6月24日就此发表的声明——公共债务、紧缩措施与《经济、社会及文化权利国际公约》(E/C.12/2016/1)。此外,委员会建议缔约国建立一个明确的法律和制度框架,以确保贷款谈判、订约和债务管理中的透明和问责。

腐败

14.委员会感到关切的是,缔约国腐败成风,导致执行《公约》所需的资源大量流失。委员会还感到关切的是,公共事务缺乏透明和有效监督,政治领域存在裙带关系和庇护关系。此外,委员会注意到法官在法院的判决中援引了《联合国反腐败公约》,但仍然感到关切的是,该国迟迟没有通过关于执行《公约》的若干法律草案(第二条第一款)。

15.委员会建议缔约国加紧努力,打击腐败和相关的有罪不罚现象,并且:

通过使权利享有者能够获得信息,确保公共事务的透明,并确保公共资源(包括在国际合作框架下收到的资金)使用上的透明;

确保公共事务监督机制有效,确保在实践中可以向政府和其他公共机构问责;

加快通过旨在打击腐败的法律草案;

提高政界人士、议会成员和其他官员对腐败的经济和社会成本的认识。

国家人权机构

16.委员会对缔约国没有国家人权机构表示关切(第二条第一款)。

17.委员会建议缔约国迅速设立一个完全符合《关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的有广泛任务和充足资源的独立国家人权机构。

歧视

18.委员会对边缘人群面临的歧视表示关切。委员会还感到关切的是,缔约国缺乏对歧视受害者的有效补救,不论是法律补救还是其他类型的补救(第二条第二款)。

19.委员会建议缔约国:

通过一项全面的反歧视法律框架,禁止直接和间接歧视,并规定暂行特别措施;

将不歧视原则载入《宪法》,禁止《公约》第二条第二款列出的所有理由的歧视;

开展宣传活动,消除对边缘化群体成员的偏见和污名化,例如残疾人、艾滋病毒携带者、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人以及难民;

建立确保歧视受害者能够寻求有效的补救的机制。

20.委员会提请缔约国注意委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20(2009)号一般性意见。

残疾人

21.委员会注意到代表团提供的关于残疾人证和增加无障碍公共服务的信息。但委员会仍然感到关切的是,照顾残疾人的任务主要落在家人身上。委员会还感到关切的是,包容性教育机会仍然非常有限。此外,委员会关切地注意到,80%的残疾人目前没有工作或从未工作过,第220/2000号法提出的就业配额从未得到执行(第二条第二款)。

22.委员会建议缔约国通过基于权利的残疾人政策和方案:

使第220/2000号法对残疾的定义符合国际标准；

确保卫生部预算为残疾人特别基金划拨足够的资源，向残疾人提供以权利为基础的医疗服务和其他服务，所有相关医疗设施都接受残疾人证；

通过促进包容性教育等方式，确保残疾人能够平等地获得教育和培训；

按照2011年12月16日第7194号法令，支持给予合理照顾，并为信息、公共产品和服务的无障碍化投入更多资金；

执行第220/2000号法规定的就业配额制度，创造为残疾人提供体面生活和职业前景的就业机会；

确保残疾人有权靠自由选择或接受的工作谋生，包括取消将某些特定工作分配给残疾人的传统做法。

叙利亚难民

23. 委员会关切地注意到，尽管缔约国为帮助他们投入了资金，不再要求他们做出“不工作承诺”，叙利亚难民仍然缺乏资金和就业机会，其中一些人生活条件恶劣。委员会还感到遗憾的是，缔约国的立场是，给予难民更多经济、社会和文化权利可能让难民不想返回原籍国(第二条第二款)。

24. 鉴于可用于支持难民的资源有限，委员会敦促缔约国加快向难民提供证件，以便他们能够找工作和获得基本服务，而不必担心被捕。委员会还呼吁缔约国在向难民提供支助时采取基于权利的方法，包括取消在享有经济、社会和文化权利方面歧视难民的法律和法规。

巴勒斯坦难民

25. 委员会感到关切的是，巴勒斯坦难民营和非正规规定居点的生活条件差，难民设法改善条件面临重重障碍。委员会还对在就业、社会保障和住房方面歧视巴勒斯坦难民的法律和法规表示关切(第十一条，与第二条第二款一并阅读)。

26. 委员会建议缔约国：

酌情放宽对建筑材料进入巴勒斯坦难民营的限制并提供便利，为全面改善难民营的生活条件做出贡献；

为巴勒斯坦难民在正规经济部门就业消除障碍，与专业协会和独立专业人士合作，为巴勒斯坦难民从事他们仍被禁止的36个职业提供便利；

确保巴勒斯坦难民获得各类社会保障津贴，包括所有的医疗和家庭津贴，因为他们也做出了相应贡献；

修订2001年第296号法，该法修订了1969年关于外国人在黎巴嫩购置不动产和房地产的法令，允许巴勒斯坦难民购置不动产，从而不受歧视地充分享有适足住房权。

男女平等权利

27. 委员会感到关切的是，缔约国存在歧视性的法律规定——例如国籍和继承方面的歧视性规定，根深蒂固的男尊女卑思想，以及陈规定型的妇女形象——只有母亲和妻子这两种身份，使妇女无法与男子平等地享有《公约》规定的权利。委员会对妇女劳动力参与率极低表示尤为关切(第三条)。

28. 委员会建议缔约国：

审查所有法律和法规，废除或修订歧视妇女或对妇女有歧视效果的法律和法规，包括关于国籍和继承的法律和法规；

通过提高认识活动，加紧努力，改变社会上的男尊女卑思想和妇女在家庭和社会中的刻板形象，承认妇女是享有平等权利的个人；

采取暂行特别措施，查明妇女劳动参与率低的根源，从根源上解决该问题。

29. 委员会请缔约国参考委员会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(2005)号一般性意见。

失业

30. 委员会注意到缔约国采取了各种措施，包括旨在支持中小型企业措施，以解决失业问题。不过，委员会仍然感到关切的是，缔约国失业率很高，特别是青年和妇女，包括大学毕业生失业率高，而难民的涌入又加剧了这一状况。此外，委员会感到关切的是，甚至在难民危机发生前，每年新创造的就业机会也远远低于进入劳动力市场的青年人数。因此，委员会还感到关切的是，缔约国针对失业的政策和方案效果不佳(第六条)。

31. 委员会建议缔约国在制定未来的经济愿景时：

解决缔约国内失业的结构性问题，包括不创造就业机会的经济增长问题；

审查职业教育和大学课程，使其满足当前劳动力市场的需求，利用高水平的教育，确保转化为就业机会；

监测“青年第一份工作方案”的影响，并采取专门针对妇女的劳动措施；

推出向失业者提供援助的服务；

确保任何在事实上歧视该国管辖范围内难民和移民的政策均为临时性质，将尽快取消。

32. 委员会提请缔约国注意委员会关于工作权的第18 (2005)号一般性意见。

最低工资

33. 委员会感到关切的是，缔约国自2012年以来就没有根据通货膨胀率修订过最低工资，2015年通货膨胀率超过30% (第七条)。

34. 委员会建议缔约国确保最低工资能让工人及其家人过上体面的生活，包括将最低工资与生活成本挂钩，并实施有力的执法措施，以确保最低工资标准得到有效执行。委员会请缔约国参考委员会关于公正良好工作条件权的第23 (2016)号一般性意见第18至24段。

保护公正和良好的工作条件权

35. 委员会感到关切的是，某些类型的工人得不到《劳动法》的保护，包括在无管制部门和非正规经济部门工作的人。委员会还对《劳动法》及其他相关法律法规的某些规定表示关切，如担保制度，以及可能签订口头合同，使工人容易受到剥削。此外，委员会关切地注意到，劳动监察部门资源不足(第七条)。

36. 委员会呼吁缔约国：

将《劳动法》的范围扩大到涵盖所有类别的工人，包括家政工人、农业工人、日薪工人和公共服务部门的临时工人，以及在无管制部门和非正规经济部门工作的人，确保他们不受歧视地享有公正和良好的工作条件权；

对冶金、机械工程和油漆等行业进行监管，并采取一致的措施，逐步规范非正规经济部门；

审查相关法律，以期废除使工人容易受到剥削的安排，例如担保制度和口头合同；

大幅扩大劳动监察员的权限，确保其监察对象包括非正规经济部门的工人，使他们也能够享有公正和良好的工作条件，受《劳动法》保护。

37. 委员会提请缔约国注意其第23号一般性意见。

罢工权

38. 委员会对缔约国的公务员无权罢工表示关切。委员会还对行使罢工权受到的限制表示关切(第八条)。

39. 委员会建议缔约国使罢工权方面的法律和法规符合国际标准，包括仅对关键部门的公务员行使罢工权加以限制，就与罢工有关的示威活动造成的损害提出索赔的案件，仅按《民法》审理，使损害赔偿与行使罢工权脱钩。

工会权利

40. 委员会关切地注意到，公务员和外国人不得成立工会。委员会还感到关切的是，成立工会需得到劳动部和内政部批准。此外，委员会还感到关切的是，缔约国对参加集体协议谈判和缔结此类协议施加的限制过多(第八条)。

41. 委员会建议缔约国按照《公约》第八条，允许公务员和外国人成立工会并享有充分的工会权利。缔约国还应使对工会谈判集体协议的限制符合《公约》第八条。

社会保障权

42. 委员会注意到缔约国在以下方面作出的努力：通过社会保障体系保证享有基本医疗保健，为弱势个人报销医药费，以及关于养老金、社会保护和补充保险的法律草案。不过，委员会感到关切的是，缔约国只有一小部分人终身享受社保，社会保障体系分散，涵盖的社会风险有限(第九条)。

43. 委员会建议缔约国按计划推行社会保障制度改革，为所有黎巴嫩人提供保障，无一例外，并确定一个合理的改革时限。为此，委员会建议缔约国规定社会保护最低标准，包括终身的基本社保，从而确保尽可能多的居民享受医疗和基本收入保障。委员会特别建议缔约国立即采取措施：

将支付产妇津贴的责任从雇主转移到社会保障制度，从而防止劳动力市场对妇女的歧视；

恢复执行关于向老年人提供健康保险的2000年9月9日第248号法，以确保投保人不必在退休后退出该保险。

44. 委员会提请缔约国注意委员会关于社会保障权的第19 (2007)号一般性意见及其关于社会保护最低标准的声明(2015年)。

街头儿童

45. 委员会注意到缔约国为了使儿童不再流落街头开展了旨在预防和解决这一问题的活动，希望，但委员会关切地注意到，代表团提供的资料显示，缔约国关爱街头儿童的机构资源和能力不足，这些儿童很容易受到虐待和剥削(第十条)。

46. 委员会建议缔约国依据题为《黎巴嫩在街头生活和工作的儿童》的研究结果采取行动，调集资源，为街头儿童提供必要的预防和康复服务。委员会还建议缔约国有效执行旨在打击童工现象的现行立法。

体罚

47. 委员会感到关切的是，统计数据显示，大多数儿童在家里和学校都接受过暴力“惩戒”(第十条)。

48. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括通过提高对体罚害处的认识和修订2014年《刑法》修正案，禁止在一切场合实施体罚，鼓励家长和教师不要使用体罚。

贫困

49. 委员会关切地注意到，缔约国的贫困人口越来越多。委员会还感到关切的是，最弱势和最边缘化的家庭大多可能无法遵守申请现金转移方案所需的行政手续，该方案的目的是减轻贫困(第十一条)。

50. 委员会建议缔约国的减贫政策以权利为基础。委员会特别建议缔约国在受影响者积极和知情的参与下，评估每项现金转移方案的影响和范围，特别是为了评估申请条件是否合理和适当。此外，委员会还建议缔约国确保程序方面的困难不会导致取消、减少或暂停补助。委员会提请缔约国注意委员会关于贫困的声明(2001年)。

住房权

51. 委员会注意到缔约国采取了措施，推动获得住房所有权，并通过2014年《租房法》减轻房地产价格上涨对租金水平的影响。然而，令委员会关切的是，缔约国尚未建立旨在帮助租户的特别援助基金。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明关于驱逐租户的程序保护，以及以开发项目为由强制搬迁的情况(第十一条)。

52. 委员会建议缔约国：

确保采取措施，同样推动最弱势和最边缘化群体的住房所有权，并为他们建造社会住房；

在执行2014年《租房法》的背景下，设立特别援助基金，为租户提供帮助；

使其关于搬迁的法律和法规符合国际标准，并提高民众对这些法律和法规的认识；

确保对驱逐条件不满意的受害者，例如受“Solidere项目”影响的人能够诉诸司法。

53. 委员会请缔约国参考委员会关于强行驱逐的第7(1997)号一般性意见以及《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(见A/HRC/4/18, 附件一)。

享用饮水和卫生设施权

54. 委员会注意到代表团提供资料介绍了新的废物处理方式，但是感到关切的是，缔约国花了很长时间才解决最近的废物管理危机。委员会还对人们难以获得安全饮用水表示关切，并对缔约国没有说明为纠正这种状况采取的措施感到遗憾(第11和第12段)。

55. 委员会建议缔约国：

鉴于废物管理危机对缔约国人口密集区造成的潜在健康危害，采取措施，防止这类危机再次发生；

通过基础设施投资等方式，确保人们不受歧视地获得安全饮用水和卫生设施；

酌情建立一个独立的监管体系，监督提供水、卫生设施和废物管理服务的情况。

56. 委员会请缔约国参考委员会关于水权的第15(2002)号一般性意见和关于卫生设施权的声明(2010年)。

健康权

57. 委员会感到关切的是，弱势和边缘化个人和群体能够享用的医疗设施——包括与卫生部有合同的医疗设施——地域分布不均。委员会还对公共卫生设施的服务质量差表示关切，这是因为划拨给医疗基础设施和工作人员的资源有限(第十二条)。

58. 委员会铭记缔约国有义务确保医疗服务可得、可及、可接受、适当和高质量且不歧视，呼吁缔约国：

确保根据“提供全面的初级保健方案和服务国家战略计划”作出的投资，以及通过与伙伴组织合作作出的投资，以改变医疗设施分布不均为目标；

审查卫生部的预算分配，以及公共服务外包和社会保障改革情况，以确保有足够的资源满足公共医疗设施的业务和投资需求。

59. 委员会提请缔约国注意委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第14(2000)号一般性意见。

受教育权

60. 委员会注意到缔约国教育基础设施和资源受到的压力，包括难民涌入造成的压力，对公立学校教学质量的下降表示关切，这加剧了教育的社会分层，有钱人家的孩子可以上私立学校，接受更好的教育(第十三和第十四条，与第二条第二款一并阅读)。

61. 委员会建议缔约国继续为提高公立学校的教学质量投资,以防止基于社会经济地位的歧视。委员会请缔约国参考委员会关于受教育权的第13(1999)号一般性建议。

失学儿童

62. 委员会对没有上学或辍学儿童、尤其是难民儿童的人数表示关切,失学原因包括:教育基础设施不足、没有证件、打工养家的压力、语言障碍或加入民兵的压力(第十三和第十四段)。

63. 委员会建议缔约国采取措施,消除导致儿童、特别是难民儿童辍学或不上学的根源,提请缔约国特别注意它有义务确保教育的无障碍性、可接受性、适当性和可调适性,教育应适应不断变化的社区的需要。委员会还建议缔约国立即采取措施,便利向学龄儿童发放证件,推动非正规教育和征聘合格的叙利亚教师。此外,委员会还建议缔约国修订2011年第150号法,对非公民也实行免费、义务基础教育。委员会请缔约国参考委员会关于受教育权的第13(1999)号一般性建议。

文化权利

64. 委员会注意到缔约国将保护范围扩大到某些少数群体,但是感到遗憾的是,缔约国在保护少数群体权利方面缺乏明确的法律框架,关切地注意到多姆人和贝都因人的文化权利得到承认面临的障碍(第十五款)。

65. 委员会建议缔约国确保关于族裔少数群体权利的法律框架,以及对这些权利的承认、保护和促进符合国际标准。委员会还建议缔约国不歧视地保护和促进所有族裔少数群体、包括多姆人和贝都因人的文化权利。委员会请缔约国参考委员会关于人人有权参加文化生活的第21(2009)号一般性意见。

从事创作活动的自由

66. 委员会注意到,代表团提供资料说明了言论自由情况和缔约国对创作活动的支持,但是对文化活动受到的某些限制表示关切。

67. 委员会建议缔约国尊重创作活动不可或缺的自由,包括确保这类活动不受审查制度的不当限制。委员会提请缔约国注意委员会第21号一般性意见第17至20段。

D.其他建议

68. 委员会鼓励缔约国签署并批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。

69. 委员会建议缔约国考虑批准《残疾人权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

70. 委员会建议缔约国充分考虑《公约》规定的义务,在国家一级执行《2030年可持续发展议程》的过程中确保人们充分享有《公约》规定的权利,必要时借助国际援助与合作。缔约国若能建立独立的机制以监测进展,并将公共方案的受益者视为可主张应有权利的权利享有者,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落实千年发展目标,将确保不落下任何人。

71. 委员会建议缔约国采取措施,逐步制定和应用关于落实经济、社会和文化权利的适当指标,以方便评估缔约国在履行《公约》规定的对不同群体的义务方面所取得的进展。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》(HRI/MC/2008/3)。

72. 委员会请缔约国向社会各界广泛传播本结论性意见,尤其是向议员、政府官员和司法部门传播,并在下一次定期报告中向委员会通报其为落实这些意见所采取的步骤。委员会鼓励缔约国继续让非政府组织、人权维护者和民间社会的其他成员参与下一次定期报告的编写工作。

73. 委员会请缔约国在2021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)编写的第三次定期报告。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》(见HRI/GEN/2/Rev.6,第一章)对其共同核心文件进行必要的更新。