

公民與政治權利國際公約
經濟社會文化權利國際公約

一般性意見

法務部 編印

中華民國 101 年 12 月

序

公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」；同法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會不定期發表之「一般性意見（general comments）」，是條約機構對特定條文所作之解釋，有助於了解公約所確認之權利，及其延伸闡述之意涵與對各締約國落實執行情形之評述。目前公政公約共有 34 號意見、經社文公約共有 21 號意見。

依上開施行法之規定，一般性意見在我國已是適用公政公約及經社文公約應參照之標準，惟聯合國之一般性意見以簡體中文呈現，我國尚無政府出版之正體中文版本可茲參照。本部負責人權保障業務之推動、協調及聯繫，為辦理公政公約及經社文公約一般性意見正體中文之出版，除邀集國內著名人權學者專家召開「公政公約及經社文公約一般性意見編輯小組」會議外，於編輯初稿完成後，並函請五院及各機關協助確認一般性意見中之「專業用語」是否正確。有關編輯原則係本諸簡體與正體中文用語不同之處，依國內用語進行校正，例如將簡體中文所稱之「土著」校正為「原住民」、「殘疾人」校正為「身心障礙者」；一般性意見引用之公約條文，皆依我國立法院通過、總統批准之條文校正。

依據公約及一般性意見之闡述，國家有尊重(respect)、保護(protect)及落實(fulfill)人權的義務。本書之出版，除分送中央及地方機關公務同仁參閱、國內重要圖書館典藏外，全書內容並同時建置於本部全球資訊網 / 人權大步走專區 (<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>)，供各界查閱及參考，希有助於各界適用公約規定時參照，以加強並促進我國對人權之尊重、保護及落實。

部長 **曾勇夫**
2012 年 12 月

目 錄

一、人權事務委員會通過的一般性意見.....	1
第 1 號一般性意見（1981）：報告義務.....	3
第 2 號一般性意見（1981）：報告準則.....	4
第 3 號一般性意見（1981）：（第二條）國家層級的執行.....	5
第 4 號一般性意見（1981）：（第三條）男女平等享有所有公民與政治的權利.....	6
第 5 號一般性意見（1981）：（第四條）權利減免問題.....	7
第 6 號一般性意見（1982）：（第六條）生存權.....	8
第 7 號一般性意見（1982）：（第七條）禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰.....	10
第 8 號一般性意見（1982）：（第九條）個人享有身體自由及人身安全的權利.....	12
第 9 號一般性意見（1982）：（第十條）自由被剝奪之人的人道處遇問題.....	13
第 10 號一般性意見（1983）：（第十九條）意見自由.....	15
第 11 號一般性意見（1983）：（第二十條）禁止鼓吹戰爭之宣傳、民族、種族、或宗教仇恨.....	16
第 12 號一般性意見（1984）：（第一條）自決權.....	17
第 13 號一般性意見（1984）：（第十四條）司法之執行.....	19
第 14 號一般性意見（1984）：（第六條）生命權.....	23
第 15 號一般性意見（1986）：《公約》所規定的外國人地位.....	24
第 16 號一般性意見（1986）：（第十七條）隱私權.....	27
第 17 號一般性意見（1989）：（第二十四條）兒童權利.....	29
第 18 號一般性意見（1989）：不歧視.....	32

第 19 號一般性意見 (1990) : (第二十三條) 家庭	35
第 20 號一般性意見 (1992) : (第七條) 禁止酷刑, 或予以殘忍、不人道或 侮辱之處遇或懲罰	37
第 21 號一般性意見 (1992) : (第十條) 自由被剝奪之人的人道處遇	40
第 22 號一般性意見 (1993) : (第十八條) 思想、信念及宗教自由	43
第 23 號一般性意見 (1994) : (第二十七條) 少數團體的權利	47
第 24 號一般性意見 (1994) : 關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》 時提出的保留或有關《公約》第四十一條聲明 的問題	51
第 25 號一般性意見 (1996) : (第二十五條) 參與政事和投票的權利	58
第 26 號一般性意見 (1997) : 義務的延續性	64
第 27 號一般性意見 (1999) : (第十二條) 遷徙自由	66
第 28 號一般性意見 (2000) : (第三條) 男女權利平等	71
第 29 號一般性意見 (2001) : (第四條) 緊急狀態期間的權利減免問題	78
第 30 號一般性意見 (2002) : 《公約》第四十條規定的締約國的報告義務 ..	85
第 31 號一般性意見 (2004) : 《公約》締約國的一般法律義務的性質	87
第 32 號一般性意見 (2007) : 在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權 利	93
第 33 號一般性意見 (2008) : 締約國在《公民與政治權利國際公約任擇議定 書》下的義務	113
第 34 號一般性意見 (2011) : (第十九條) 意見自由和言論自由	117
二、經濟社會文化權利委員會通過的一般性意見	131
第 1 號一般性意見 (1989) : 締約國的報告	132
第 2 號一般性意見 (1990) : (第二十二條) 國際技術協助措施	135
第 3 號一般性意見 (1990) : (第二條第一項) 締約國義務的性質	138

第 4 號一般性意見 (1991) : (第十一條第一項) 適當住房權	142
第 5 號一般性意見 (1994) : 身心障礙者	148
第 6 號一般性意見 (1995) : 老年人的經濟、社會及文化權利	158
第 7 號一般性意見 (1997) : (第十一條第一項) 適當住房權—強制驅逐... ..	169
第 8 號一般性意見 (1997) : 實施經濟制裁與尊重經濟、社會及文化權利的 關係	175
第 9 號一般性意見 (1998) : 《公約》在國內的適用	179
第 10 號一般性意見 (1998) : 國家人權機構在保護經濟、社會及文化權利方 面的作用	184
第 11 號一般性意見 (1999) : (第十四條) 初等教育行動計畫	186
第 12 號一般性意見 (1999) : (第十一條) 取得適當食物的權利	189
第 13 號一般性意見 (1999) : (第十三條) 受教育的權利	198
第 14 號一般性意見 (2000) : (第十二條) 享受可能達到之最高健康標準的 權利	214
第 15 號一般性意見 (2002) : (第十一條及第十二條) 水權	234
第 16 號一般性意見 (2005) : (第三條) 男女在享受一切經濟、社會及文化 權利方面的平等權利	250
第 17 號一般性意見 (2005) : (第十五條) 人人有權對其本人之任何科學、文 學或藝術作品所獲得之精神與物質利益, 享受 保護之惠	260
第 18 號一般性意見 (2005) : (第六條) 工作權	277
第 19 號一般性意見 (2007) : (第九條) 社會保障的權利	291
第 20 號一般性意見 (2009) : (第二條第二項) 經濟、社會及文化權利方面 不歧視	311

第 21 號一般性意見（2009）：《第十五條第一項第一款》人人有權參加文化 生活	323
附錄一 公民與政治權利國際公約	344
附錄二 經濟社會文化權利國際公約	358
附錄三 公民與政治權利國際公約 及經濟社會文化權利國際公約施行法	366

一、人權事務委員會通過的*一般性意見**

前 言***

CCPR/C/21/Rev.1 號文件(人權事務委員會根據《公約》第四十條第四項通過的一般性意見；日期：1989年5月19日)在其前言中對一般性意見的目的闡述如下：

- 「委員會要重申其協助各締約國履行其提出報告義務的意願。本附件的一般性意見提請注意這個問題的某些方面，但不意味著是限制性的、或在執行《公約》的各不同方面之間有任何優先之分。除了這些意見外，在時間限制和進一步經驗的可能範圍內，將隨時提出其他意見。
- 「委員會到目前已審查了77份初次報告和34份第二次定期報告，並在某些情況下，也審查了附加資料和補充報告。因此，這項經驗目前已包括了相當多的已批准公約的國家，如今共有87個。他們代表世界不同的地區，具有不同的政治、社會和法律制度，而他們的報告說明了在執行《公約》時可能引起的大多數問題，雖然，他們並沒有為審查全球的公民與政治權利的狀況提供任何完整的基礎。
- 「這些一般性意見的目的是讓所有締約國能從這些經驗中得益，以促進他們

* 關於一般性意見的性質和目的，見《大會正式紀錄，第三十六屆會議，補編第40號》(A/36/40)，附件七，前言。關於工作方法的歷史、一般性意見的擬訂及其使用情況的說明，同前，《第三十九屆會議，補編第40號》(A/39/40和Corr.1和2)，第541-557段。關於委員會已經通過的一般性意見，同前，《第三十六屆會議，補編第40號》(A/36/40)，附件七；同前，《第三十七屆會議，補編第40號》(A/37/40)，附件五；同前，《第三十八屆會議，補編第40號》(A/38/40)，附件六；同前，《第三十九屆會議，補編第40號》(A/39/40和Corr.1和2)，附件六；同前，《第四十屆會議，補編第40號》(A/40/40)，附件六；同前，《第四十一屆會議，補編第40號》(A/41/40)，附件六；同前，《第四十三屆會議，補編第40號》(A/43/40)，附件六；同前，《第四十四屆會議，補編第40號》(A/44/40)，附件六；同前，《第四十五屆會議，補編第40號》(A/45/40)，附件六；同前，《第四十七屆會議，補編第40號》(A/47/40)，附件六；同前，《第四十九屆會議，補編第40號》(A/49/40)，附件五；同前，《第五十屆會議，補編第40號》(A/50/40)，附件五；同前，《第五十三屆會議，補編第40號》(A/53/40)，附件七。也以CCPR/C/21/Rev.1和Rev.1/Add.1-9的文號印發。

** 參考文件見附件二。

*** 見人權事務委員會的報告，《大會正式紀錄，第三十六屆會議，補編第40號》(A/36/40)，附件七。

進一步執行《公約》；請他們注意許多報告所顯露的不足之處；建議改進提出報告的程序並刺激這些國家和國際組織在促進和保障人權方面的活動。這些意見也應使其他國家有興趣，特別是那些準備成為《公約》締約國的國家，因而，加強了一切國家在普遍促進和保障人權方面的合作。」

第十三屆會議(1981年)

第 1 號一般性意見：報告義務

各締約國承擔依照《公約》第四十條在該公約對有關締約國生效後的一年內，及此後每逢委員會要求這樣做時提出報告。到目前為止，這項規定只有第一部分要求提出初次報告的內容經常有效。如其年度報告所示，委員會指出，只有少數國家按時提出了報告。大多數國家都延遲提出，延遲數月以至數年不等，而有些締約國雖屢經委員會提醒和採取其他行動，仍未提出。不過，多數締約國，儘管遲了一點，仍然與委員會進行了建設性對話，這一事實說明締約國通常應該能夠在第四十條第一項規定的時限內履行其提出報告的義務，並且這樣做將來對他們也是有利的。在批准《公約》的過程中，各國應立即注意其提出報告的義務，因為要編寫好有關這麼多公民與政治權利的報告必然需要時間。

第十三屆會議(1981 年)

第 2 號一般性意見：報告準則

1. 委員會注意到有些初期提出的報告過於簡單、籠統，因而委員會認為必須制定有關報告的形式和內容的一般準則。這些準則的目的是保證報告是用統一的方式提出，並使委員會和各締約國能夠對各國關於執行《公約》中的權利的情況有全面的瞭解。不過，儘管有了這些準則，有些報告還是十分簡單、籠統，不能盡到第四十條規定的提出報告的義務。
2. 《公約》第二條規定各締約國採納為執行《公約》可能需要的那種法律或其他措施，以及提供補充辦法。第四十條要求各締約國就他們採取的措施，在享有《公約》權利方面取得的進展，以及影響執行《公約》的任何因素和困難，向委員會提出報告。甚至在形式上大致符合準則的報告，在實質上也不完全。有些報告令人難於瞭解是否把《公約》作為國家法律一部分來執行。有許多報告在有關法律方面顯然不完全。有些報告沒有清楚說明國家機關或機構在監督和執行權利方面所起的作用。此外，很少有報告提到任何影響執行《公約》的因素及困難。
3. 委員會認為提出報告的義務不僅包括有關的法律和有關《公約》規定的義務的其他準則，而且包括締約國的法院和其他機構的慣例及決定，以及可能顯示《公約》承認的權利的實際執行和享有的程度的其他有關事實，在執行《公約》規定的義務中所取得的進展和所涉的種種因素及困難。
4. 委員會的慣例是，依照《暫行議事規則》第六十八條，在提出報告國家的代表面前審查報告。其報告獲得審查的所有國家都在這方面與委員會合作，不過代表的級別、經驗和人數則有不同。委員會要指出，如要儘可能有效地行使第四十條規定的職能，又如提出報告的國家要從對話中得到最大的益處，最好是各國代表應有這樣的身分、經驗(和最好有這樣的人數)可在委員會內就《公約》所涉的全部事項提出的問題和表示的意見，加以答覆。

第十三屆會議(1981 年)

第 3 號一般性意見：國家層級的執行（《公約》第二條）

1. 委員會注意到《公約》第二條一般讓有關締約國在自己的領土內選擇他們在該條所規定的範圍內的執行方法。他特別承認，執行工作並不完全依靠頒布憲法或法律，因為他們往往本身就有不足。委員會認為必須提請締約國注意：《公約》規定的義務不限於尊重人權，而且各締約國也已承擔保證在其管轄下人人享有這些權利。這方面要求締約國採取具體行動，以使個人能享有其權利。這在若干條(例如下面第 4 號一般性意見所討論的第三條)中很清楚，但原則上，這項承擔是適用於《公約》規定的一切權利的。
2. 在這方面，很重要的是，每個人應當知道《公約》(相關情況下，也應知道《任擇議定書》)規定了他們有哪些權利。也很重要的是，一切行政和司法機關應當知道締約國根據《公約》規定所承擔的義務。為此目的，應以締約國的一切官方語言來宣傳《公約》並應採取方法使各有關機關熟悉《公約》內容作為其培訓的一部分。最好也將締約國與委員會的合作加以宣傳。

第十三屆會議(1981 年)

第 4 號一般性意見：男女平等享有所有公民與政治權利
(《公約》第三條)

1. 《公約》第三條規定各締約國保證男女在享有《公約》所規定的一切公民與政治權利方面有平等的權利。許多締約國的報告對這一點沒有充分討論，他引起了一些顧慮，其中有兩點可以特別指出。
2. 第一，第三條，如同第二條第一項及第二十六條(主要討論防止基於各種理由(性別是其中之一)的歧視)一樣，不僅要求採取保障措施，還要求採取旨在保證積極享有權利的正面行動。這不能單憑立法來完成。因此，通常需要更多有關婦女實際地位的資料，以確定在純粹的法律保障措施以外，還採取了或正在採取什麼措施，以實施第三條規定的明確積極的義務，並確定在這方面有何進展和遇到什麼因素或困難。
3. 第二，各締約國承擔該條規定的積極義務本身就可能對專為管理不在《公約》內但會嚴重影響《公約》確認的權利的事務而制定的法律或行政措施有著不可避免的影響。其中一例是，區分男女公民的移民法會不會達到嚴重影響婦女與非公民結婚或擔任公職的權利的程度。
4. 因此，委員會認為，如果特別注意由專門指定的機構或機關對男女有別而嚴重影響到《公約》規定的權利的法律或措施進行審查，將會對締約國有幫助。再者，各締約國應在其報告中提供旨在執行本條規定的義務的一切法律或其他的措施的具體資料。
5. 委員會認為，如能夠更多利用現有的國際合作方法，以求在解決關於保證男女平等權利的實際問題中交換經驗和安排援助，可能有幫助於締約國履行這項義務。

第十三屆會議(1981 年)

第 5 號一般性意見：權利減免問題（《公約》第四條）

1. 在審議某些締約國的報告時，《公約》第四條使委員會遭遇若干難題。在出現威脅國家生命的社會緊急狀態並經正式宣布時，一個締約國可在局勢嚴格需要的程度內減免若干權利。不過，締約國不能減免某些特別權利，並不得採取基於若干理由的歧視性措施。締約國並有義務透過秘書長立即將他已減免的各項規定，包括減免理由和終止這種減免的日期，通知其他締約國。
2. 各締約國一般都已指出其法律制度所定宣布緊急狀態的辦法，和適用的管制減免法律的規定。不過，有少數顯然已減免《公約》權利的國家，不僅不清楚他們是否已正式宣布緊急狀態，而且不清楚於《公約》所不允許減免的權利事實上是否未減免，以及是否已將這種減免和減免的理由通知其他締約國。
3. 委員會認為第四條規定的措施屬於特殊和臨時性質，只有在國家生命受到威脅的期間才能適用，在緊急時期，保障人權，特別是那些不能減免的權利，則更加重要。委員會也認為同樣重要的是，各締約國應在社會緊急時期將他們已減免的權利的性質和程度及減免理由通知其他締約國，並且履行《公約》第四十條所規定的提出報告的義務，說明每項權利減免的性質及程度，同時提交有關文件。

第十六屆會議(1982 年)

第 6 號一般性意見：生存權（《公約》第六條）

1. 所有國家的報告都論及《公約》第六條所闡明的生命權。這是甚至當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時(第四條)，也絕不允許減免的最重要權利。然而，委員會注意到，就第六條提供的資料經常僅限於這項權利的某一個方面。對這項權利的解釋範圍不應當太狹隘。
2. 委員會注意到，戰爭和其他大規模暴行繼續給人類帶來災禍，每年奪走成千上萬無辜者的生命。根據《聯合國憲章》的規定，除行使其固有自衛權利的情況外，任何國家不得對另一個國家威脅使用或使用武力。委員會認為，各國有防止戰爭、種族滅絕和造成任意剝奪生命的其他大規模暴行的重大責任。他們為防止戰爭危險，特別是核子戰爭，以及加強國際和平與安全所作的任何努力，都是維護生命權利的最重要條件和保證。在這方面，委員會特別注意到第六條及第二十條之間的關係。第二十條規定，法律應當禁止任何鼓吹戰爭的宣傳(第一項)或它所指明的煽動暴力的行為(第二項)。
3. 第六條第一項第三句明確規定，任何人之生命不得無理剝奪，這是極其重要的規定。委員會認為，各締約國應當採取措施，不僅防止和懲罰剝奪生命的犯罪行為，而且防止本國保安部隊任意殺人。國家機關剝奪人民生命是極其嚴重的問題。因此，法律必須對這種國家機關剝奪人民生命的各種可能情況加以約束和限制。
4. 締約國也應當採取具體的有效措施，防止個人失蹤。不幸的是，這種情事頻繁發生，常常造成任意剝奪人命的後果。此外，各國應當建立有效的機構和制定有效的程序，以便在可能涉及侵犯生存權的時候，澈底調查個人失蹤的案件。
5. 此外，委員會注意到，對生存權的解釋，常常十分狹隘。對「固有生存權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保障這項權利則需要締約國採取積極措施。在這方面，委員會認為，締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。

6. 雖然按照第六條第二項至第六項的規定來看，締約國並沒有義務澈底廢除死刑，但他們有義務限制死刑的執行，特別是對「情節最重大之罪」以外的案例，廢除這種刑罰，因此，他們必須考量參照這項規定，檢視他們的刑法，同時，無論如何，他們有義務把死刑的適用範圍侷限於「情節最重大之罪」。本條款也一般性地提到廢除死刑，其語氣強烈暗示(第六條第二項及第六項)，各國宜予廢除死刑，委員會總結說，應當認為所有廢除死刑的措施都屬於第四十條所意指的在享有生存權利方面所取得的進展，從而應當就此向委員會提出報告。委員會注意到，若干締約國已廢除死刑或暫停執行死刑。然而，從締約國的報告來看，在廢除或限制死刑的執行方面，所獲的進展相當不理想。
7. 委員會認為，「情節最重大之罪」這個詞的意義必須嚴格限定，它意味著死刑應當是十分特殊的措施。由第六條的規定來看，死刑的判處只能按照犯罪時有效並且不違反本《公約》規定的法律行之。《公約》規定的程序保證必須遵守，包括有權由一個獨立的法院進行公正的審判、無罪推定原則、對被告方的最低程度之保障和由上級法院審核的權利，這些是尋求赦免或減刑等特定權利以外的權利。

第十六屆會議(1982 年)

**第 7 號一般性意見：禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱
之處遇或懲罰（《公約》第七條）**

1. 在審查締約國的報告時，委員會成員經常要求根據第七條提供進一步的資料。該條首先禁止酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或懲罰。委員會回顧，根據第四條第二項規定，即便在諸如第四條第一項所設想的社會緊急狀態中，這項規定也不得予以減免。本條的宗旨是保障個人的人格完整和尊嚴。委員會注意到，禁止這種處遇或懲罰，或使它構成一種罪行，並不足以保證本條款得以執行。大多數國家的刑法對濫施酷刑或使用類似手段的案例都有適用的規定。由於這種情況仍然發生，根據第七條，連同本《公約》第二條的規定，締約國應當透過某種管制機構，保證提供有效的保障，有關機關必須有效調查人們因受虐待而提出的申訴，查明有罪的人必須承擔罪責，指稱的被害人本身應當有辦法從事有效的救濟，包括得到補償的權利，或許可以達成有效管制的保障措施有：禁止單獨監禁的規定，在不妨礙調查的情況下，允許諸如醫生、辯護人和家庭成員等人與被拘禁人會面，明文規定被拘禁人應當羈押在公開認可的場所，同時被拘禁人的姓名和拘禁地點應當記載在諸如家屬等有關人士可以查詢的中央登記簿內，規定自白書或透過酷刑或違反第七條規定的其他處遇取得的其他證據不得呈交法院以及在對執法人員的培訓和指示中應禁止他們施加這種處遇。
2. 從本條規定看來，需要提供保障的範圍極廣，遠遠超過一般所知的酷刑。明確區分各種被禁止的處遇或懲罰或許是不必要的，這些差別視某一種特定處遇的種類、目的或嚴厲程度而定。委員會認為，禁止的範圍應當擴及體罰，包括以毒打作為教訓和懲戒措施。根據情況，甚至諸如單獨監禁這樣的措施，特別是當禁止與外界接觸時，也可能違反本條款的規定。此外，本條款顯然不僅保障被逮捕或被監禁的人，也保障教育和醫療機構內的學生和病人。最後，即便犯這種罪的人並沒有任何法定權力或在法定的權力之外犯罪，政府仍有責任確保法律提供保障，禁止施加這種處遇。對於所有被剝奪自由的人，除了禁止施加違反第七條的處遇之外，還要採取《公約》第十條第一項所規定的積極措施。該項規定，對他們應當給予

人道和尊重其固有人格尊嚴的處遇。

3. 這些禁例特別擴及未經有關個人自願同意而施加的醫學或科學試驗(第七條, 第二句)。委員會注意到, 關於這一點, 締約國報告所提供的資料一般相當少, 甚或完全不提。他認為, 至少在科學和醫藥十分發達的國家裡, 如果他們的實驗影響到境外的人民和地區, 則甚至對這些人民和地區, 也應當多加關注, 注意是否需要確保這項規定得到遵守和可能的辦法。當這些人沒有能力表示同意時, 對於這種實驗就需要特別加以防護。

第十六屆會議(1982 年)

第 8 號一般性意見： 個人享有身體自由及人身安全的權利
(《公約》第九條)

1. 各締約國報告對論及人身自由和安全的第九條經常作狹義的解釋，因此，他們所提供的資料不夠完整。委員會指出，第一項適用於剝奪自由的一切情況，不論他涉及刑事案件或涉及諸如精神疾病(含藥癮)、遊蕩、吸毒成癮、為教育目的、管制移民等其他情況。誠然，第九條的某些規定(第二項的一部分和第三項全部)僅適用於對之提出刑事追訴的人。然而，其他的規定，特別是第四項闡明的重要保證，即有權由法院決定拘禁是否合法，適用於因逮捕或拘禁而被剝奪自由的任何人。此外，依照第二條第三項的規定，締約國也必須保證，在個人聲稱被剝奪了自由，因而違反《公約》規定的其他情況下，向他提供有效的救濟。
2. 第九條第三項規定，因刑事案件被逮捕或拘禁的人，應被「迅速」移送法官或其他經法律授權行使司法權力的官員。在大多數締約國，法律會規定出更明確的時限。委員會認為，延遲的期限不得超過幾天。許多締約國對這方面的實際做法並沒有提供充分的資料。
3. 審前羈押的期限是另一個問題。對有些國家內某幾種刑事案件來說，這項問題引起了委員會的一些關注。委員會成員對他們的慣例是否符合第三項規定的「於合理期間內審訊或釋放」，表示懷疑。審前羈押應當是例外情況，期限應當儘可能縮短。委員會歡迎各國提供關於旨在縮短這種拘禁期的現有制度和所採取措施的資料。
4. 此外，如果出於公共安全的理由，採用所謂預防性羈押措施，他也必須受到這幾條規定的約束，即不應當隨意行之，必須根據法律規定的根據和程序(第一項)，必須告知理由(第二項)和必須由法院管制拘禁措施(第四項)以及在違反規定時加以賠償(第五項)。此外，如果這種案件涉及刑事追訴，則也必須給予第九條第二項和第三項以及第十四條的充分保障。

第十六屆會議(1982 年)

第 9 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇問題
(《公約》第十條)

1. 《公約》第十條第一項規定，所有被剝奪自由的人應得到人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇，然而，這絕不是說締約國提交的所有報告都載有關於他們以什麼方式執行這項條款的資料。委員會認為，由締約國報告載明關於旨在保障這項權利的法律措施的具體資料，是令人滿意的。委員會也認為，報告應當指明國家主管機關採取了哪些具體措施來監督第一項所規定的對所有被剝奪自由的人的人格尊嚴給予人道處遇及尊嚴的國家法律強制執行的情況。

委員會特別注意到，第十條第一項普遍適用於被剝奪自由的人，第二項涉及被控告，而非被判決有罪的人，第三項僅涉及被判罪的人。各國的報告主要牽涉到被控告和被判決有罪的人。這些報告經常沒有按照以上的辦法把不同情況加以區分。第一項的用詞，其前後文，特別是它類似也涉及一切被剝奪自由情況的第九條第一項，以及它的宗旨，均顯示，本條款所闡釋的原則應廣泛適用。此外，委員會回顧，對於被剝奪自由的人應受什麼處遇，本條款補充了第七條的不足。

對所有自由被剝奪之人給予人道處遇及尊重其尊嚴，是普遍適用的基本標準，不得完全視物質資源多少而定。雖然委員會知道，在其他方面，拘禁的方式和情況可能會隨可用的資源而不不同，但如同第二條第一項的規定，一概不得有歧視處遇。對於違反人犯意願，依法拘禁人犯的機構，促使他們遵守這些原則的最後責任落在締約國的肩上，這不僅指監獄，也包括醫院、收容所或矯正機構等。

2. 第十條第二項第一款規定，除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇。有些報告未適當地注意到《公約》這項直接明瞭的規定，因而也就沒有提供充分資料，說明被告所受處遇與被判決有罪的人有何不同。將來的報告應當包括這種資料。

尤其是第十條第二項第二款，要求將被控告的少年與成年人分開。從報告提

供的資料看，若干締約國並沒有充分考慮到《公約》這項未附加條件的規定。委員會認為，如《公約》條文的明確規定，無論任何考量都不能偏離第二項第二款規定締約國義務的責任。

3. 在若干情況下，報告中所載有關第十條第三項的資料並沒有明確地提到採取了什麼立法或行政措施，或採取了什麼實際步驟來推動受刑人的矯正和回歸社會。舉例來說，可採用教育、職業訓練和做有益的工作等辦法。允許特別是家屬探訪通常也是這種措施之一，這是出於人道的理由。某些締約國的報告對於應當與成年人隔離，並給予適合其年齡及法律地位的處遇的少年罪犯，也沒有提供任何資料。
4. 委員會進一步注意到，第十條第二項及第三項闡明的各締約國在刑事法領域更加具體和有限的義務是以第一項所闡述的人道處遇和尊重人格尊嚴的原則為基礎的。被告應當與被判罪的人分開，以便強調他們未被判罪的身分，同時，他們也受到第十四條第二項所說的無罪推定原則的保障。這些條款旨在保障所提到的各種人，其中的規定也應當如此看待。因此，舉例來說，隔離和對待少年罪犯的方式應當有助於他們的矯正和回歸社會。

第十九屆會議(1983 年)

第 10 號一般性意見：意見自由(《公約》第十九條)

1. 第一項要求保護「保持意見不受干預之權利」。《公約》不允許對此權利作出例外或限制。委員會歡迎各締約國提供關於第一項的資料。
2. 第二項要求保護「發表自由之權利」。此項權利不僅包括「傳播各種消息及思想之自由」，而且包括「尋求」、「接受」各種消息及思想之自由，「而不分國界」和任何媒介，「不論語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式」。不是所有締約國都已提供了關於發表自由各個方面的資料。例如，至今為止，一直很少注意一個問題，即由於現代大眾傳播媒介的發展，所以需要採取有效措施，防止有人控制這種工具，用第三項所沒有規定的方法干涉個人自由發表意見的權利。
3. 許多締約國的報告只談發表自由受憲法或法律保護。但是，為了瞭解發表自由在法律和實踐方面的確切地位，委員會還需要關於規定發表自由範圍或規定某種限制的法規和實際影響該權利行使的任何其他條件的有關資料。要瞭解發表自由的原則與決定個人權利實際範圍的限制和限度之間的相互影響。
4. 第三項明確強調發表自由這種權利的行使附有特別責任及義務，因此，得受到某些限制，這些限制關係到他人利益或集體利益。但是，締約國如對行使發表自由這種權利實行限制，不得有害於這一權利本身。第三項規定了條件，實行限制必須服從這些條件，即限制必須由「法律規定」並且理由必須為第三項的第一款及第二款所列目的；必須證明為了這些目的，該締約國「必須」實行限制。

第十九屆會議(1983 年)

第 11 號一般性意見：禁止鼓吹戰爭之宣傳、民族、種族或
(宗教仇恨《公約》第二十條)

1. 並非所有締約國提出的報告都提供了關於《公約》第二十條執行情況的充分資料。鑒於第二十條的性質，締約國必須採取必要立法措施，禁止第二十條所涉行動。但報告反映，一些國家既無立法禁止此類行動，也沒有作出適當努力或不打算作出適當努力來禁止此類行動。此外，許多報告沒有充分提供有關的國家立法和實施情況的資料。
2. 《公約》第二十條闡明，任何鼓吹戰爭之宣傳，鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。委員會認為，這些需要禁止的行為和第十九條所載發表自由這種權利的情況一樣，行使後者時帶有特殊的義務和責任。第一項禁止可能導致或實際導致侵略行動、破壞《聯合國憲章》所主張的和平的一切形式的宣傳，第二項則直接反對任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨，構成煽動歧視、敵視或強暴行動的主張，不問此類宣傳或主張的目的是針對有關國家內部還是外部。第二十條第一項的規定並不禁止關於自衛的主權或符合《憲章》的人民自決和獨立權利的主張。第二十條要充分有效，就必須有一條法律明確規定第二十條所指宣傳和主張均違反公共政策，並規定在出現違反情況時適當的制裁措施。因此，委員會認為，尚未這麼做的締約國應採取必要措施，履行第二十條所載義務，並且本身應不進行此類宣傳或鼓吹此類主張。

第二十一屆會議(1984 年)

第 12 號一般性意見：自決權（《公約》第一條）

1. 依照《聯合國憲章》的宗旨和原則，《公民與政治權利國際公約》第一條確認所有人民都有自決權。自決權具有特別重要的意義，因為自決權的實現是有效地保障和遵守個人人權以及促進及鞏固這些權利的基本條件。基於這些原因，締約國將自決權載列在兩項公約的成文法條款中，並將此權利與由兩項公約所提的其他權利加以區別，作為第一條列於所有其他權利之前。
2. 第一條第一項及第二項包含了所有人民不可剝奪的權利。他們憑這種權利自由「決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展」。該條款要求各締約國承擔相應的義務。這項權利及落實這項權利的義務是與《公約》的其他條款和國際法的規則相互關連的。
3. 雖然各締約國有義務就第一條提出報告，但只有一些報告對該條每項作出詳細的解釋。委員會指出許多報告完全忽視了第一條，提供的資料不足夠，或只限於提及選舉法。委員會認為締約國的報告最好載有關於第一條各項的資料。
4. 關於第一條第一項，締約國應說明實際允許行使該項權利的憲法程序和政治程序。
5. 第二項申明自決權的經濟含義某一方面；即所有人民得為他們自己的目的「自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪」。由於這項權利，各締約國和國際社會應當承擔相應的義務。各締約國應指出有哪些因素或困難使他們不能依照本項的規定自由處置其天然財富和資源，並說明這些因素或困難使《公約》所述其他權利的享有受到任何程度的影響。
6. 委員會認為第三項特別重要，因為依照該項的規定，締約國不僅對其本國人民承擔具體的義務，而且對無法行使自決權或被剝奪了行使自決權機會的所有人民都要承擔具體的義務。從該項的起草過程可以確證該項的總括性質。該項規定：「本公約締約國，包括負責管理非自治領土及託管領土之

國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利」。無論享有自決權的人民是否附屬於本《公約》締約國，這項義務都應予承擔。為此，《公約》締約各國應採取積極的行動，促進人民自決權的實現，並尊重這種權利。這種積極的行動必須符合《聯合國憲章》和國際法規定下各國應該承擔的義務。締約各國應避免干預其他國家的內政，以免對自決權的行使產生不利的影響。提出的報告應載有資料說明履行這些義務的情況和為此目的而採取的措施。

7. 關於《公約》第一條，委員會提到與所有人民的自決權有關的其他國際文書，特別提到大會 1970 年 10 月 24 日通過的《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作的國際法原則的宣言》（大會第 2625(XXV)號決議）。
8. 委員會認為，歷史證明實現各尊重人民的自決權，有助於在各國之間建立友好關係及合作，以及加強國際和平與諒解。

第二十一屆會議(1984 年)

第 13 號一般性意見：司法之執行（《公約》第十四條）

1. 委員會指出，《公約》第十四條性質複雜，對條款各個方面必須提出具體明確的意見。所有這些條款都為了保證司法公正，因此確認了一系列的個人權利，例如在法院和法庭面前人人平等，人人有資格由一個依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法院進行公正的和公開的審問。並非所有報告都詳細提出了執行第十四條各項規定而特別採用的立法措施或其他措施。
2. 一般說來，締約各國的報告沒有認識到其中一點，即第十四條不僅適用於對個人提出刑事訴訟的裁判程序，而且適用於對他在一件訴訟案中的權利和義務的裁判程序。關於這些問題的法律和慣例因國家情況不同而大有分別，由於這種差異，締約各國尤其需要提供一切有關的資料，更詳盡地說明其本國法律體系如何解釋「刑事追訴」和「在一件訴訟案中的權利和義務」等概念。
3. 委員會認為締約各國的未來報告中最好提供更詳細的資料說明如何採取步驟，保證人人在法院前一律平等，包括：人人有平等訴訟權利；公正的和公開的審問；合格的、獨立的和無偏倚的法院是依法設立的並在執行職務上受到保障的。締約各國尤應具體指出關於設立法院，保證法院的獨立、公正和合格，特別是如選任法官、選任的條件、任職期限、陞遷、調職、停職的條件以及司法、行政、立法部門互相獨立的有關憲法和立法條文。
4. 第十四條各項適用於該條規定範圍內的所有法院和法庭，不論他們是普通法院和法庭，或是特別法院和法庭。委員會指出，許多國家設有審判平民的軍事法院或特別法院。從公正、無偏倚和獨立司法的角度看，這方面可能產生嚴重的問題。設立這種法院的原因往往是為了實施不符合正常司法標準的例外審判程序。《公約》雖然不禁止設立這種法院，但《公約》的規定明確指出，設立這種法院來審判平民是一種非常例外的情況，必須按第十四條的規定在真正獲得充分保障的情況下才能進行。委員會指出，有些締約國的司法機構設有這種審判平民的法院，但他們提出的報告非常缺乏這方面的資料。在某些國家，這種軍事法院和特別法院沒有依照有效保障

人權必不可少的第十四條規定，嚴格保證公正司法。締約國若依第四條規定在社會處於緊急狀態時決定減免第十四條所規定的正常程序，他應保證減免的程度以實際情勢緊急程度所嚴格需要者為限，並應遵守第十四條第一項的其他條件。

5. 第十四條第一項第二句規定「任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問」。該條第三項詳盡地說明對刑事追訴進行「公正的審問」的條件。但是第三項規定的條件是最起碼的保障，遵守這些條件往往不足以保證獲得第一項規定下的公正審問。
6. 公開的審問是對個人利益和整個社會利益的重要保障。第十四條第一項還確認，法院有權基於該項所述的理由拒絕所有或部分民眾列席旁聽。應當指出，除了這種例外情況，委員會認為審判應開放給一般民眾包括新聞界參加，不應只限於某幾種人。應當指出，即便拒絕民眾列席旁聽，作出的判決，除了嚴格規定的某些例外判決之外，應予公開。
7. 委員會指出報告缺乏關於第十四條第二項的資料。在某些報告中，委員會還發出對保障人權十分重要的推定無罪的規定，含義常常甚不明確，在某種情況下可能變成無效。推定被告無罪，證明指控的責任將落在起訴一方身上，被告則推定是無辜的。指控若未得到確實證明不得推定被告有罪。此外，推定無罪的規定還包含獲得該項原則所規定的處遇的權利。因此，所有政府機關不應對審判結果作出任何預斷。
8. 在第三項所述關於刑事訴訟程序的最低程度之保障中，首先保障被告有權以他通曉的語言告知對他提出的指控（第一款）。委員會指出，締約國的報告往往沒有解釋如何尊重和保障這項權利。第十四條第三項第一款適用於所有刑事追訴，包括未被拘留者在內的刑事追訴。委員會又指出按照關於「迅速」告知所控罪名這項權利，有關機關一旦提出指控，就應立即以規定的方式通知被告。委員會認為，調查期間當法院或檢察機關決定對刑事犯罪嫌疑人或公開稱其犯罪的人起訴時，必須顧到該項權利。為了符合第三項第一款的具體規定，可以口頭或書面方式提出所控罪名，但必須說明其所根據的法律和事實。
9. 第三項第二款規定，給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡。「充分時間」視每個案件的情況而定，「便利」必須包括被告取得

準備答辯所需的文件及其他證據，以及有機會聘僱辯護人和他聯絡。當被告不欲親自答辯，或要求他自己選擇的人或組織替自己辯護，他應可在這方面得到辯護人的協助。此外，該款規定，辯護人應可在充分保密的情況下與被告聯絡。辯護人應能按照其公認的專業標準及判斷，代表其委託人給予法律指導；他不應受到任何方面的任何限制、影響、壓力或不當的干擾。

10. 第三項第三款規定，被告應立即受審，不得無故稽延，這款規定不僅關係到什麼時候開始審判，也關係到什麼時候應當結束和作出裁判。審判各階段的工作不得「無故稽延」。為使該款權利生效，初審或上訴時，必須有一項程序保證審判不會「無故稽延」。
11. 並非所有報告都述及第三項第四款所定的辯護權利的各個方面。委員會並不一律獲得充分的資料，說明在判定對被告提出的任何指控時，如何保障被告的權利，以及法律體系如何保障被告自行辯護或經由自行選擇的律師辯護進行辯護的權利，以及當他沒有足夠能力支付律師辯護時如何作出安排。被告或其辯護人必須有權勇敢地竭力進行各種可能的辯護；如果認為案件的處理不夠公平，有權提出異議。在異常情況下如有正當理由進行缺席審判，尤有必要嚴格遵守被告的權利。
12. 第三項第五款規定，被告得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證。這項規定的目的是保證被告有同樣的法律權力，促使證人出席以及詰問任何證人，一如檢察官有這些權力。
13. 第三項第六款規定，如被告不通曉或不能使用法庭上所用的語言，他有權免費獲得通譯的協助。這項權利與訴訟結果無關，既適用於本國人，也適用於外國人。當不懂或不熟悉法庭所用語言的因素成為行使辯護權的重大障礙時，這項規定尤其顯得重要。
14. 第三項第七款規定，不得強迫被告自供或認罪。在考量這項保障時應記住第七條及第十條第一項的規定。強迫被告供認或作不利於他自己的證言的常用方法往往違反這些規定。法律應當規定完全不能接受用這種方式或其他強迫辦法獲得的證據。
15. 為了保障第十四條第一項及第三項所規定的被告權利，法官應有權在起訴

過程的任何階段對侵犯被告權利的任何指控進行審理。

16. 第十四條第四項規定，少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。沒有許多報告提出足夠的資料說明與此有關的問題，如可受刑事控告的少年的最低年齡，定義為少年的最高年齡、特別法院和特別訴訟程序的建立、少年訴訟所用的法律，以及為少年作出的這些特別安排如何考量到「宜使其重適社會生活」的這項規定。少年應至少享有成年人按第十四條規定所得的同樣保障和保護。
17. 第十四條第五項規定，經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。應特別注意「犯罪」一詞的其他用語（「infraction」，「delito」，「prestuplenie」）。所以保障條款不僅限於最嚴重的犯法行為。就此而論，目前尚未獲得關於上訴程序的足夠資料，尤其是關於下述問題的資料：上訴的程序、特別是向上級法院上訴的可能、上級法院的權力、對一項判決進行上訴需要符合哪些要求、上級法院在處理一件訴訟案時如何顧到依第十四條第一項規定所設的公正和公開的審問。
18. 第十四條第六項規定，對該項所述的某些誤審案件應當給予賠償。從許多國家報告中似乎可以看到，國家立法往往沒有遵守這項權利，或沒有給予充分的保障。國家應視情況需要增補這方面的法規，使之符合《公約》的規定。
19. 在審議締約國報告時往往對第十四條第七項的規定的範圍產生不同的意見。有些締約國認為必須對刑事案件的再審程序持保留。委員會覺得大多數締約國對在例外情況下再進行審判和依第七項所載不得就同一罪名再予審判或科刑原則禁止進行再審這兩點明確地加以區別。瞭解不得就同一罪名再予審判或科刑這一詞的意義可能會促使締約國重新考量他們對第十四條第七項規定所持的保留。

第二十三屆會議(1984 年)

第 14 號一般性意見：生命權（《公約》第六條）

1. 人權事務委員會 1982 年 7 月 27 日第 378 次會議通過的一般性意見指出，《公民與政治權利國際公約》第六條第一項所闡明的生命權是甚至當社會緊急狀態存在時也絕不允許減免的最重要的權利。聯合國大會 1948 年 12 月 10 日所通過的《世界人權宣言》第三條也體現了同樣的生命權。生命權是所有人權的基礎。
2. 委員會以往的一般性意見還注意到，各國有防止戰爭的重大責任。戰爭和其他大規模暴行繼續給人類帶來災禍，每年奪走成千上萬無辜者的生命。
3. 委員會一方面深為關切在武裝衝突中由於常規武器所致人命損失，同時又指出，大會連續幾屆會議上，來自世界各地區的代表們對於研製和散布日新月異的大規模毀滅性武器日益關切，這種武器不但威脅人命，同時還佔用了本可用於重要經濟和社會用途的資源，特別是有利於發展中國家的用途者，從而可用於促使人人安享人權的資源。
4. 委員會對此亦表關切。設計、試驗、製造、擁有和部署核武器顯然是當今對人類生命權利的最大威脅。不僅在戰時可能實際使用這種武器，甚至因人為過失或機械故障均可能有實際使用這種武器的危險，使得核武器的威脅倍增。
5. 此外，這種武器的實際存在和威力在國家之間製造了猜疑和恐怖氣氛；從而足以妨害按照《聯合國憲章》和國際人權兩公約的規定促使全世界都尊重和遵守人權及基本自由的工作。
6. 核武器的製造、試驗、擁有、部署和使用都應予以禁止並作為危害人類的罪行看待。
7. 為了人類的利益，委員會因此籲請所有各國，不論是否為《公約》的締約國，都以單獨和簽訂協定方式採取緊急步驟在世界上消除此一威脅。

第二十七屆會議(1986 年)

第 15 號一般性意見：《公約》所規定的外國人地位

1. 各締約國的報告往往都沒有顧及締約國都必須承允「所有境內受其管轄之人」享受本公約所承認的權利(第二條第一項)。一般而言，《公約》所訂各項權利適用於每個人，不論國家間對等原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分。
2. 因此，一般的規則是，必須確保《公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外國人。如同第二條所規定的，外國人享有在《公約》所保證的權利方面的無歧視的一般規定的益處。此項保證同樣適用於外國人和公民。例外的是，《公約》中有些權利已明文規定僅僅適用於公民(第二十五條)，而第十三條則僅適用於外國人。但是，委員會審查報告的經驗卻顯示，在一些國家，外國人卻享受不到按照《公約》所應享有的其他的權利，或受到通常都不符合《公約》的無理限制。
3. 一些國家的憲法規定外國人和公民一律平等。某些最近通過的憲法卻詳細地分別規定適用於所有人的基本權利和僅適用於公民的基本權利。然而，在某些國家，在起草憲法中的相關權利條款時都僅僅針對其公民。成文法和判例法在規定外國人權利方面也發揮重要作用。委員會已得知，在某些國家，其憲法或其他法律雖然不保證外國人享有某些基本權利，可是本公約卻規定他們應享有這些權利。但是，有些國家顯然沒有實行《公約》所定不得歧視外國人的應享權利。
4. 委員會認為各締約國在其報告內應該注意外國人的法定地位和實際地位。《公約》已在內載的權利方面給予外國人一切保障；各締約國在其立法上和實踐上均應適當遵守《公約》的規定。這樣才能大大改善外國人的地位。各締約國均應確保在其管轄範圍內的外國人都能夠知道《公約》的條款和所規定的權利。
5. 《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保障。

6. 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。
7. 因此，外國人應享有固有的生命權、法律保障以及生命不得被任意剝奪的權利。他們不應受到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或處罰；他們亦不應被迫為奴隸或被強迫役使。外國人享有充分的自由權利和人身安全。他們如果被合法地剝奪了自由，應該獲得人道處遇，其固有的人身尊嚴應受尊重。外國人不因未履行契約義務而被監禁。他們有權自由遷徙、自由選擇住所；他們有權自由離境。外國人在法院和法庭內享有平等待遇，並且有權在依法設立的合格、獨立、無偏倚的法庭中就任何刑事追訴或法律訴訟的權利和義務的確定問題進行公正的、公開的審問。外國人不應受到溯及既往的刑事立法的拘束，並且有權在法律上獲得確認。他們的隱私權、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他們有權享有思想自由、信念自由和宗教自由，並且有權保有意見和表達其意見。外國人有權進行和平集會和結社。他們達到適婚年齡時可以結婚。他們的子女有權享有依未成年人資格所應享有的各種保障。如果外國人屬於第二十七條所規定之少數團體者，他們應有權與其集團中的其他成員共同享有他們自己的文化、信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外國人有權享有平等的法律保障。在實行這些權利方面，不應該區分外國人和公民。只有按照《公約》合法實施的限制規定才能夠限制外國人的這些權利。
8. 一旦外國人合法入境，就只能夠按照第十二條第三項的規定來處理是否應限制他的境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外國人和本國人之間或不同種類的外國人之間在這方面的差別待遇必須符合第十二條第三項的規定。因為這些限制尤其不應該影響到《公約》所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應該為了任意阻止一個外國人返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國(第十二條第四項)。
9. 許多報告中關於第十三條所涉各項問題的資料都不足。本條適用於旨在強制外國人離境的一切程序，不論他是出於國內法所規定的驅逐出境或其他罪名。如果此類程序導致逮捕，則亦可能應該適用《公約》中有關剝奪自由(第九條及第十條)的保障條款。如果逮捕的目的是特別為了引渡，則可能應該適用國內法和國際法的其他規定。通常都必須准許被驅逐的外國人前

往同意收容他的任何一個國家。第十三條所規定的特別權利僅保障合法進入締約國領土的外國人。這就是說，在確定此項保障的範疇時，必須考量到有關入境和居留條件的國內法；居留超過法定期限或其入境許可所准許的居留期限的非法入境者和外國人尤其不受其條款的保障。但是，如果對某一外國人的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第十三條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的此一爭議的任何決定。締約國有權機關有義務依照善意原則行使其權力，以適用並解釋國內法，但須遵守《公約》所規定的諸如在法律之前一律平等之類的規定(第二十六條)。

10. 第十三條僅僅直接規定驅逐出境的程序，而非實質性理由。但是，由於他規定只有「經依法判定」才可以被驅逐出境，所以他的宗旨顯然是為了防止任意驅逐出境。另外一方面，他規定外國人均有權就其案件得到一種判決；因此，第十三條就有容許關於集體或成批驅逐出境的法律或判決。委員會認為，此項瞭解可由下列的其他規定加以證實，即該條規定了提出反對驅逐出境的理由和使他的案件判決得到有權機關或由該機關所指定的人員進行覆判，並為此目的而請人擔任代表。外國人必須能夠獲得有關尋求其反對驅逐出境的救濟的充分的便利，以期有效行使他的全部訴訟權利。只有在遇有「事關國家安全必須急速處分」的情況下，才可能不適用第十三條內有關反對驅逐出境的申訴權利和有關由有權機關進行覆判的權利的原則。在適用第十三條時，不得區別對待不同類別的外國人。

第三十二屆會議(1988 年)

第 16 號一般性意見：隱私權（《公約》第十七條）

1. 第十七條規定任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。委員會認為這種權利必須加以保障，使之不受任何這類侵擾和破壞，不管是來自政府機關或自然人或法人。依照本條所規定的義務，政府應採取立法及其他措施，以禁止這種侵擾和破壞，並保障這種權利。
2. 在這方面，委員會要指出，在《公約》締約國的報告中，沒有適當地注意到有關這種權利透過立法、行政或司法機關以及政府設立的有關機關而獲得保障的方式。尤其沒有充分注意到《公約》第十七條規定了不受非法和無理侵擾的權利。這表示正是國家立法最需要規定保障該條所定的權利。目前各報告中或者隻字不提這種立法，或者在這個主題上提供的資料不足。
3. 「非法」一詞的意思是除法律所設想的個案以外不得有干涉情事。國家授權的干涉必須根據法律，但法律本身必須符合《公約》的規定和目標。
4. 「無理侵擾」一詞也適用於第十七條所規定的權利的保障。委員會認為「無理侵擾」一詞也可以推廣引申，使之適用於法律所規定的侵擾。使用無理這個概念的用意是確保法律所規定的侵擾都符合《公約》的規定和目標，而且無論如何要在個別情況中合情合理。
5. 關於「家庭」一詞，《公約》的目標是：為了第十七條，這個詞應廣義地加以解釋，使之包括所有有關締約國社會中所理解的家庭的所有成員。依《公約》第十七條所用，英文「home」，阿拉伯文「manzel」，中文「住宅」，法文「domicile」，俄文「zhilshe」，西班牙文「domicilo」的意思是一個人所住或通常作事的地方。在這方面，委員會要求各國在其報告中表示其社會中給予「family」和「home」的定義。
6. 委員會認為報告中應載有國家法律體系中所設負責授權依法進行干涉的機關和機關的資料。此外也必須載有有權嚴格依照法律對這種干涉加以管制並知道有關人士可以何種方式及透過何種機關就《公約》第十七條所規定的權利的違犯情事提出申訴的機關的資料。各國在其報告中應明確說明實際作法在何種程度上符合法律。締約國的報告也應載有關於任意或非法干涉

方面所提申訴和這方面的調查結果數目以及為這種情況所規定的糾正辦法的資料。

7. 既然所有人都在社會中生活，對隱私的保障就必然是相對性的。但是，有關的政府機關只有在知道有關一個人私生活的這種資料為依據《公約》所瞭解的社會利益所必不可少時才可要求提供這種資料。因此，委員會建議各國在其報告中表明有關干涉私人生活的法律和規章。
8. 甚至在符合《公約》的干涉方面，有關的立法必須詳細具體說明可以容許這種干涉的明確情況。只有依法指定的機關在逐一個案的基礎上才能就使用這種授權干涉作出決定。要遵守第十七條，就必須在法律上和實際上保障通信的完整和機密。信件應送達受信人，不得攔截、開啟或拆讀。應禁止監查(不管是否以電子方式)、攔截電話、電報和其他通訊形式、竊聽和記錄談話。搜查一個人的住宅時應只限於搜查必要的證據，不應有騷擾情事。至於個人或人身搜查，應有確實的措施來確保進行這種搜查時會尊重被搜查者的尊嚴。政府官員對一個人進行人身搜查或醫療人員應政府要求這樣做時應只限於搜查同一性別的人。
9. 締約國本身有義務不進行不符合《公約》第十七條的干涉，並應提供立法架構來禁止自然人或法人作出這種行為。
10. 以電腦、資料庫及其他儀器收集或儲存私人資料 - 不管是由政府機關或民間個人或機構 - 必須由法律加以規定。各國必須採取有效措施來確保有關個人私生活的資料不會落到法律未授權接受、處理和使用的人手裡，並永遠不會用來做不符合《公約》的事。為了使私生活受到最確實的保障，人人都應有權以明白易懂的方式確定是否個人資料存放在電腦資料中，如果是這樣，那麼有哪些資料，其目的為何。人人也都有權確定哪些政府機關或民間個人或機構控制或可以控制其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式蒐集或處理，則人人有權要求更正或消除。
11. 第十七條規定保障個人的名譽及信用，各國有義務為此目的提供適當立法。此外也應規定人人能確實保障自己，不受任何非法破壞，並對作出這種行為者有有效的糾正辦法。締約國應在其報告中表示個人的名譽及信用在何種程序上受到法律保障，根據其法律體系應如何達成這種保障。

第三十五屆會議(1989 年)

第 17 號一般性意見：兒童權利（《公約》第二十四條）

1. 《公民與政治權利國際公約》第二十四條確認每一兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必須保護。因此，執行這項規定就必須採取特別措施保護兒童，雖然第二條已規定國家必須採取措施確保人人享受《公約》所規定的權利。締約國提出的報告似乎往往低估這項義務，他們沒有提供充分資料說明如何使兒童享有受特別保護的權利。
2. 關於這一點，委員會指出第二十四條所規定的權利並非是《公約》確認兒童應享有的唯一權利，兒童作為個人享有《公約》所闡明的各項公民權利。在闡明一項權利時，《公約》一些規定明白指出國家必須採取措施使未成年人享有比成年人更多的保障。為此，就生命權來說，不得對 18 歲以下的犯人判處死刑。同樣，被控的未成年人如依法被剝奪自由，他們應與成年人隔離，而且有權儘快受審判；此外，被判罪的少年犯應受一個與成年人隔離而且與其年齡和法律身分相符的矯正制度監管，這樣做的目的是使他們接受矯正和重新納入社會。在其他情況下，兒童獲得《公約》所確認的某項權利可能受到限制的保障(如果這種限制是合法的話)，例如在法律訴訟或刑事案件中發表一項判決的權利；為了保障未成年人的利益，可能對這項權利作出例外。
3. 但是，就大多數情況來說，《公約》沒有明確規定所應採取的措施，每個國家應根據他在自己領土和管轄範圍內在保障兒童方面的需要而加以確定。關於這一點，委員會要指出，這些措施雖然主要是為了確保兒童充分享受《公約》所闡述的其他權利，他們也可能是經濟、社會及文化措施。例如，必須採取各種可能採取的經濟和社會措施，以便降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良，使他們免受暴力行為和殘忍不人道的處遇，或防止他們被下列手段或任何其他手段剝削：強迫勞動或賣淫、利用他們非法販賣麻醉藥品。在文化領域，應採取一切可能的措施促使他們發展人格，向他們提供一定水準的教育，使他們能夠享受《公約》所確認的權利，特別是發表意見和言論自由的權利。此外，委員會想提請締約國注意，他們必須在報告內說明採取了什麼措施，以確保兒童不直接參與武裝衝突。

4. 由於兒童的未成年身分，每一個兒童都享有受特別措施保障的權利。然而，《公約》沒有說明兒童在什麼年齡成為成年人。這必須由每一締約國根據有關的社會和文化條件加以確定。在這方面，締約國應在報告中說明兒童在民事方面成為成年人並負起刑事責任的年齡。締約國也應說明兒童在法律上有權工作的年齡以及根據勞工法被視為成年人的年齡。締約國應進一步說明為第十條第二項及第三項的目的被視為成年人的年齡。但是，委員會要指出，為上述目的而定的年齡不應過低，無論如何締約國不能免除自己根據《公約》對年齡在 18 歲以下的人的義務，雖然這些人根據國內法已達成年人年齡。
5. 《公約》規定兒童應受保障，不得因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產或出生等任何理由而受歧視。關於這一點，委員會要指出，雖然就兒童的情況來說，對《公約》所規定的各項權利的享受不得歧視也源於第二條和規定他們在法律之前平等的第二十六條，但第二十四條的不歧視規定是與該條所指的保障措施具體有關的。締約國的報告應說明立法和實踐如何保證保障措施是旨在消除各領域包括在繼承方面的歧視，特別是國民和非國民的兒童之間以及婚生和非婚生子女之間在繼承方面的歧視。
6. 保證兒童受到必要的保障的責任落在家庭、社會和國家身上。雖然《公約》沒有說明這種責任應如何分配，但家庭 - 其廣義解釋是在有關締約國的社會裡所有組成一個家庭的人 - 特別是父母有主要責任創造條件，促進兒童人格的和諧發展，使他們享受《公約》確認的各項權利。但是，由於父母在外從事有報酬的工作相當普遍，締約國的報告應說明社會、社會機構和國家如何履行他們的責任，協助家庭保證兒童受到保障。此外，如父母和家庭嚴重失職、虐待或忽略子女，國家應進行干涉，限制父母的權力，而且在情況需要時子女可與父母分開。如果解除婚姻，應以子女的利益為重，必須採取步驟使他們得到必要的保障，並儘可能保證他們與父母都維持個人關係。委員會認為有用的做法是，締約國的報告應提供資料，說明採取了什麼特別保障措施，以保障被遺棄或失去家庭環境的兒童，確保他們能夠在最類似家庭環境特點的條件下發育成長。
7. 第二十四條第二項規定，每一兒童均有權在出生後立即獲登記並有一個名字。委員會認為，這項規定應被理解為與兒童有權享受特別保障措施的規

定有密切聯繫，其宗旨是使兒童的法律人格獲得承認。就非婚生子女來說，規定兒童有權有一個名字是有特別意義的。規定兒童出生後應予登記的主要目的是減少兒童被誘拐或販賣的危險，或受到與《公約》所規定的權利的享受不符的其他處遇的危險。締約國的報告應詳細說明為確保在他們領土內出生的兒童立刻獲登記而採取的各種措施。

8. 在給予兒童保障方面，也應特別注意每一兒童均有取得一個國籍的權利，如第二十四條第三項所規定一樣。雖然這項規定的目的是避免兒童因無國籍而無法享受社會和國家提供的充分保障，但他未必使國家有義務授予每一名在其領土內出生的兒童其國籍。但是，國家必須在本國並與其他國家合作，採取一切適當的措施，確保每名兒童在出生時都有國籍。關於這一點，國內法不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母無國籍，或根據父母兩人或其中一人的國籍，而對國籍的取得加以歧視。締約國的報告應經常提到確保兒童有國籍的措施。

第三十七屆會議(1989 年)

第 18 號一般性意見：不歧視

1. 不歧視、法律面前平等以及法律的無差別的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》的第二條第一項規定，本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。第二十六條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。
2. 不歧視的原則確實非常基本，所以第三條規定，本公約締約國承允確保本公約所載一切公民與政治權利之享受，男女權利，一律平等。儘管第四條第一項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承擔的義務，但是，該條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。此外，第二十條第二項規定，締約國應以法律禁止構成煽動歧視的任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張。
3. 由於不歧視、法律面前平等以及法律的平等保障等原則具有基本和普遍性質，在談到特定人權的條款中有時也明白加以援引。第十四條第一項規定，人人在法院或法庭之前，悉屬平等。並且同一條的第三項規定，審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受第三項第一款至第七款所列的最低限度之保障。同樣，第二十五條規定，每個公民不受第二條所述區分的限制而平等地參加政事。
4. 締約國可自行決定執行有關條款的適當措施。但是，應向委員會報告這類措施的性質以及他們是否符合不歧視、法律面前平等以及法律的平等保護等原則。
5. 委員會謹提請締約國注意，《公約》有時明白要求他們採取措施，保證有關人員的權利的平等。例如，第二十三條第四項規定，締約國應採取適當步

驟去保證締婚雙方在締婚、結婚存續期間及婚姻關係消滅時的權利和責任平等。這類步驟可採取立法、行政或其他措施為形式，但締約國有積極義務確保締婚雙方如《公約》所規定的享有平等權利。對於兒童，第二十四條規定，兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必要保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、國籍、民族本源或社會階級、財產或出生而受任何歧視。

6. 委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條規定，「對婦女的歧視」是指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。
7. 儘管這些公約只適用於根據特定理由的歧視事件，委員會認為，《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上認識、享有或行使一切權利和自由。
8. 但是，在平等的基礎上享受權利和自由並不意味著在每一情況下的同等待遇。在此方面，《公約》有明文規定。例如，第六條第五項禁止對 18 歲以下的人判處死刑。同一項禁止對孕婦執行死刑。同樣，第十條第三項規定把少年罪犯與成年人隔離開。此外，第二十五條保證因公民身分而取得的某些政治權利。
9. 許多締約國的報告中載有關於防止歧視的法律保護的立法和行政措施以及法院裁決的資料，但常常缺乏揭露歧視事實的資料。締約國就《公約》第二條第一項、第三條及第二十六條提出報告時，通常援引他們的憲法或相關機會平等法律中關於人人平等的條款。這些資料固然有用，但委員會想瞭解的是是否存在任何實際歧視的問題，這種歧視可能是由公共機關、群體或私人或私人機構實行的。委員會希望瞭解旨在減少或消除這種歧視的法

律規定和行政措施。

10. 委員會還希望指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起《公約》所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是《公約》下的合法差別待遇。
11. 第二條第一項及第二十六條都列舉了種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等歧視理由。委員會注意到，一些憲法和法律並未列舉第二條第一項所述的禁止歧視的所有理由。因此，委員會希望從締約國處獲得有關這類遺漏的重要影響的資料。
12. 儘管第二條把受到保護不歧視的各項權利限制在《公約》規定的範圍內，第二十六條卻未具體規定這種限制。這就是說，第二十六條規定，所有的人人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，無所歧視，並且法律應保證所有的人得到平等而有效的保障，以免受基於任何所列原因的歧視。委員會認為，第二十六條並不僅僅重複第二條已經作出的保證，而是本身就規定了一項單獨存在的權利。它禁止政府機關管理和保障的任何領域中法律上或事實上的歧視。因此，第二十六條關心的是締約國在立法及其適用方面承擔的義務。因此，當某一締約國通過立法時，必須符合第二十六條的要求，其內容不應是歧視性的。換言之，第二十六條所載的非歧視原則不僅適用於《公約》規定的權利。
13. 最後，委員會注意到，並非所有區別待遇都是歧視，只要這種區別的標準是合理和客觀的，並且是為了達到根據《公約》視為合法的目的。

第三十九屆會議(1990 年)

第 19 號一般性意見：家庭（《公約》第二十三條）

1. 《公民與政治權利國際公約》第二十三條確認家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。對家庭及其成員的保護還得到《公約》其他條款直接或間接的保證。譬如，第十七條禁止對家庭任意或非法干涉。此外，《公約》第二十四條特別規定，保障兒童作為個人或作為家庭成員的權利。締約國的報告往往不提供足夠的資料，說明國家和社會如何履行保障家庭及其成員的義務。
2. 委員會注意到，在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第二十三條所述的保護。所以，締約國應就其社會和法律體系中對家庭的概念和範圍的解釋和定義提出報告。一國中如存在關於「核心家庭」和「大家庭」的不同的家庭概念，應指出這一點並說明對每一種家庭的保護程度。鑒於存在著種種不同的家庭形式，如未婚夫婦及其子女或單身父母及其子女，締約國還應指出這類家庭及其成員是否並在何種程度上得到國內法和慣例的承認和保障。
3. 為了真正落實《公約》第二十三條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施。締約國應提供有關這類措施的性質以及有效實行這類措施的手段詳盡資料。實際上，由於《公約》還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持，並且國家如何保證這些活動與《公約》相符。
4. 《公約》第二十三條第二項重申已達結婚年齡的男女結婚及成立家庭的權利。同條第三項規定，婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。締約國的報告應說明是否存在基於親屬關係程度或智力缺陷等特別因素而對締婚權的限制和阻礙。《公約》未規定男女具體的結婚年齡，但這一年齡應使結婚男女雙方能以法律規定的形式和條件各自表示自由的和完全的同意。在此方面，委員會謹指出，這種法律規定必須符合《公約》所保障的其他權

利的充分行使，例如，思想、信念和宗教自由的權利意味著每個國家的立法中應規定宗教婚姻和世俗婚姻可以並存。但是，委員會認為，如一國規定婚禮以宗教儀式慶祝，但按照民法進行、證實和登記，這並不違反《公約》。委員會還要求各國在報告中包括有關這個問題的資料。

5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。締約國通過的計畫生育政策應符合《公約》的條款，尤其不應是歧視性或強制性的。同樣，為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。
6. 《公約》第二十三條第四項規定，本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。
7. 至於締婚的平等，委員會謹特別指出，在因締婚而獲得或失去國籍時不應出現基於性別的歧視。同樣，應當保障結婚男女雙方保留使用原姓或以平等地位參與選擇一個新的姓的權利。
8. 在結婚期間，夫婦在家庭中的權利和責任應當平等。這一平等適用於他們關係的所有事項，如住宅的選擇、家務的處理、子女的教育和資產的管理。這一平等繼續適用於為法定的分居和解除婚約所作的安排。
9. 因此，必須禁止對於分居或離婚、子女的監護、生活費或贍養費、探視權或失去或恢復父母權力的根據和程序的任何歧視性待遇，同時牢記在這方面一切以兒童的利益為準。締約國特別應當在報告中包括有關婚約解除或夫婦分居時對任何子女提供必要保護的規定的資料。

第四十四屆會議(1992 年)

**第 20 號一般性意見：禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或
侮辱之處遇或懲罰（《公約》第七條）**

1. 本一般性意見取代第 7 號一般性意見(第十六屆會議，1982 年)，它反映並進一步發展了第 7 號一般性意見。
2. 《公民與政治權利國際公約》第七條規定的宗旨是保障個人的尊嚴和身心健康。締約國有責任透過必要的立法以及其他措施保障每一個人，使之免遭第七條禁止的各項行為傷害，而不論行為者當時是以官方身分、還是以其官方身分以外的身分或以私人身分行事。《公約》第十條第一項的積極規定充實了第七條的禁止規定，該項規定「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」
3. 第七條約文不受任何限制。委員會還重申，即使出現《公約》第四條所指的諸如公共緊急狀態，仍不得減免第七條的規定，其規定仍有效，委員會還指出，不得以任何理由，包括以執行上級軍官或公共機構的命令為理由，為違反第七條的行為開脫或試圖減輕罪責。
4. 《公約》並未界定第七條所涉的各種概念。委員會認為不必逐一列出違禁行為，亦不必明確區分不同種類的處遇或處罰；這些區分視實際處遇的性質、目的和嚴厲程度而定。
5. 第七條不僅禁止造成身體痛苦的行為，而且也禁止使受害者遭受精神痛苦的行為。此外，委員會還認為，禁止的範圍必須擴及體罰，包括以毒打作為教訓和懲戒措施。在此方面，宜強調指出的是，第七條特別保障教育和醫療機構內的兒童、學生和病人。
6. 委員會指出，長時間單獨監禁遭羈押者或監禁者可能構成第七條所禁止的行為。正如委員會在其第 6 號一般性意見(第十六屆會議)中指出的那樣，《公約》第六條籠統提及廢除死刑的用語強烈暗示希望廢除死刑。此外，當締約國對情節最重大之罪實行死刑時，不僅必須根據第六條規定嚴格限制死刑，而且在執行死刑時應儘量減少身心痛苦。
7. 第七條明確禁止不經有關個人自願同意而進行醫學或科學實驗。委員會注

意到，關於這一點，締約國報告所提供的資料一般相當少。應更為重視確保此規定得到遵守的必要性和方式。委員會還注意到如實驗對象不能表示有效同意或特別是遭受任何形式的羈押或監禁，需對此類實驗加以特別防護。不得對這些人從事可能有損健康的任何醫學或科學實驗。

8. 委員會注意到，禁止此種處遇或處罰，或將其定為罪行，均不足以保證第七條得以執行。締約國應通知委員會，他們為在屬其管轄的任何領土上防止並懲處酷刑以及殘忍、不人道或侮辱之處遇行為採取了哪些立法、行政、法律以及其他措施。
9. 委員會認為，締約國不得透過引渡、驅逐或遣返手段使個人回到另一國時有可能遭受酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或處罰。締約國應在其報告中指出已為此採取何種措施。
10. 締約國應告訴委員會，他們如何向廣大民眾傳播關於第七條禁止的酷刑和處遇的有關情況。涉及監護和對待遭受任何形式逮捕、羈押或監禁的任何個人的執法人員、醫務人員、警員以及任何其他人員必須獲得適當指示和培訓。締約國應告訴委員會，他們下達了何種指示並提供了何種培訓，以及如何在這些人應遵循的活動規則和道德標準中貫徹第七條禁律等情況。
11. 締約國除了闡述為向所有人提供普遍保障、使其免遭所禁止的各項行為之害的措施之外，還應詳述保證特別保障尤易受害者的情況。應指出的是，系統審查關於看管和對待受任何形式逮捕、羈押或監禁者的偵訊規則、指示、手段、做法和安排是防止酷刑和虐待行為的有效途徑。為保障被拘禁者獲得有效保障，應規定將其關押在官方確認的拘留處所，其姓名和拘禁地點以及負責關押者的姓名應登記在方便查詢的登記冊中，包括親友在內的有關人士均可查閱。同樣，歷次偵訊時間和地點以及在場所有人的姓名也應記錄在案，以供法律或行政查詢之用。還應規定禁止秘密監禁。在此方面，締約國應確保任何拘禁地點均不設置可被用於拷打或虐待犯人的任何設備。為保障拘禁者，拘禁者還需能迅速和定期見到醫生和辯護人，並在適當監督下(如出於偵訊工作需要必須監督的話)，接見家人。
12. 為防止出現第七條所禁止的違法行為，必須依法禁止在法律訴訟中使用透過酷刑或其他違禁處遇獲取的聲明和供詞。
13. 締約國在提交報告時應指出其刑法中關於懲處酷刑以及殘忍、不人道和侮

辱之處遇或懲罰的規定，具體闡明對從事這類行為的政府官員或代表國家的其他人或私人一律適用的處罰規定。不管是教唆、下令、容忍違禁行為，還是實際從事違禁行為，凡違反第七條者均需承擔罪責。因此，不得處罰或加以惡整拒絕執行命令者。

14. 應將第七條與《公約》第二條第三項連起來看。締約國應在報告中指出其法律制度如何有效保障第七條所禁止的一切行為立即停止以及進行適當救濟的情況。國內法必須確認人們有權因受到第七條所禁止的虐待之害提出申訴。為使救濟有效，有權機關必須就申訴迅速進行公正調查。締約國報告應提供關於補償受虐待者和申訴者須遵循的程序以及關於申訴者數目的統計數字和如何處理這些統計數字的情況。
15. 委員會注意到，一些國家對酷刑行為實行大赦。一般而言，這種大赦背離國家調查這類行為、保證在其管轄範圍內無人受此行為傷害以及保證將來不發生這類行為的責任。國家不得剝奪個人獲得有效救濟、包括獲得賠償和儘量恢復正常生活的權利。

第四十四屆會議(1992 年)

第 21 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇
(《公約》第十條)

1. 本一般性意見取代第 9 號一般性意見(第十六屆會議，1982 年)，它反映並進一步發展了第 9 號一般性意見。
2. 《公民與政治權利國際公約》第十條第一項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院(特別是精神(專)科醫院)、收容所或矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項所規定的原則。
3. 第十條第一項為締約國規定了對那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了《公約》第七條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰規定。因此，不僅不得以違反第七條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，而且不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制。如同自由的人一樣，必須保障這些人的尊嚴得到尊重。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有《公約》規定的所有權利。
4. 以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則。因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準。必須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。
5. 請締約國在其報告中指出他們適用以下適用於犯人處遇的有關聯合國標準的程度：《受刑人處遇最低限度標準規則》(1957)、《保障所有遭受任何形式羈押或監禁的人的原則》(1988)、《執法人員行為守則》(1978)和《關於醫事人員、特別是醫師在保護被監禁和羈押的人不受酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰方面的任務的醫療道德守則》(1982)。
6. 委員會再次提及，報告應詳述與第十條第一項規定的那項權利有關的國家立法和行政規定。委員會還認為，報告必須具體闡述有權機關採取了何種具體措施監督關於喪失自由者處遇規則的有效適用情況。締約國應在報告

中提供關於矯正機構監督制度情況、為防止酷刑以及殘忍、不人道或有辱人格處遇而採取的具體措施情況以及如何確保公正監督的情況。

7. 此外，委員會再次提及，報告應列明，是否已在負責喪失自由者的管理人員的指示和培訓中貫徹了各項適用的規定，並列明此類人員在履行職責時是否嚴守這些規定。還應具體指出，被捕或遭羈押者是否可以知道這類情況，是否可以利用有效的法律途徑，使其能確保這些規則得到遵守，確保在規則遭蔑視時可提出申訴，並在受到侵害後獲得充分補償。
8. 委員會憶及，第十條第一項規定的準則是第十條第二項及第三項規定的締約國在刑事審判方面更具體義務的基礎。
9. 第十條第二項第一款規定，除特殊情況外，被告應與被判有罪的人隔離開。作此隔離的原因是，須強調未被判有罪者享有第十四條第二項規定的無罪推定權。締約國報告應表明如何將被告與已被判有罪者分隔開來並解釋被告的處遇與已被判有罪者的處遇有何不同。
10. 至於涉及被判有罪者的第十條第三項，委員會希望詳細瞭解締約國監所矯正制度的運作情況。監所矯正制度不應僅具有懲戒性，它應主要尋求矯正犯人並使其恢復社會正常生活。敦請締約國表明是否有向獲釋者提供援助的制度及其成果情況。
11. 有時，締約國提供的資料未具體提及確保被判罪者接受再教育的立法或行政規定或實際措施。委員會要求締約國提供具體資料，闡明為在矯正機構內外向犯人提供指導、教育和再教育、職業指導和培訓而採取的措施以及工作方案情況。
12. 為了確定第十條第三項規定的準則是否得到充分尊重，委員會還要求締約國提供在羈押期採取的各項具體措施的情況，如被判有罪者的個人境況、如何分類、懲戒制度、單獨監禁、嚴加防範的羈押以及確保與外界保持聯繫(接觸家人和辯護人，享有社會和醫療服務，以及與非政府組織聯繫等)需具備的條件等。
13. 此外，委員會注意到，一些締約國報告未提供少年報告和犯人的處遇情況。第十條第二項第二款規定，少年被告應與成人被告分別羈押。報告提供的資料表明，一些締約國並未對這是《公約》的一項強制性規定這一事實給予必要的注意。根據約文，必須儘速審理涉及少年的案件，報告應具體

指出締約國為執行此項規定而採取的各項措施。最後，第十條第三項規定，少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱，如工作時間較短和與親屬接觸等，以便促進其感化和更生工作。第十條未列明少年年齡的限制。這須由各締約國根據相關的社會、文化以及其他條件加以確定。不過，委員會認為，第六條第五項意味著所有未滿 18 歲者均應被視為少年，至少在涉及刑事審判時如此。國家應提供被定為少年的年齡組的有關資料。在此方面，保證各締約國表明他們是否實行《聯合國少年司法最低限度標準規則》（又稱《北京規則》（1987））。

第四十八屆會議(1993 年)

第 22 號一般性意見：思想、信念及宗教自由
(《公約》第十八條)

1. 第十八條第一項中所載享受思想、信念及宗教自由(包括維持信仰的自由)是影響深遠和意味深長的；它包括有關所有事項的思想自由、個人的信念和無論是單獨或與別人一起表明的、為宗教或信仰承擔的義務。委員會提請締約國注意：思想自由和信念自由，與宗教和信仰自由一樣，都是受到保障的。這些自由的根本性質也反映在這樣的事實中：如第四條第二項所述，即便是在公共緊急狀態下，也不許減免這一規定。
2. 第十八條保障有神論的、非神論的和無神論的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的權利。「宗教」和「信仰」二詞應做廣義的解釋。第十八條在適用上不限於傳統的宗教、或帶有體制特性的宗教和信仰、或類似於傳統宗教實踐的崇奉方式。因此，委員會關切地注視基於任何理由 - 包括這樣的事實：被歧視者是新設立的宗教或者是可能為處於支配地位的宗教團體所仇視的宗教少數 - 歧視任何宗教或信仰的任何趨勢。
3. 第十八條在思想、信念、宗教或信仰自由與表明宗教或信仰的自由之間作了區分。不許對思想和信念自由、或對擁有或信奉自己選擇的宗教或信仰的自由施加任何限制。如同第十九條第一項中所規定的：人人有保持意見不受干預之權利，上述自由應無條件地受到保障。第十八條第二項及第十七條規定，任何人不得被迫表明他的思想或奉行某一宗教或信仰。
4. 表明宗教或信仰的自由，其行使方式可以是：「單獨或集體、公開或秘密」。以禮拜、戒律、實踐和教義來表明宗教或信仰的自由包含著許許多多的行為。禮拜的概念擴及於直接表明信仰的儀式和典禮，以及作為這些行為的一個整體部分的若干實踐，包括建築禮拜場所、儀禮和器物的使用、陳列象徵物和過節假日和休息日。對宗教或信仰的信守和崇奉可能不僅包括典禮，也包括遵守飲食規定等習慣，穿戴不同的服飾或頭巾，參加與若干生活狀況有關的儀式，以及使用某種為某一團體所慣用的語言。此外，宗教或信仰的實踐和教義包括與宗教團體進行其基本事務不可分割的行為，例如選擇其宗教領袖、牧師和教師的自由、開設神學院或宗教學校的

自由、以及編製和分發宗教文章或刊物的自由。

5. 委員會認為，「維持或改變」宗教或信仰的自由必然涉及選擇宗教或信仰的自由，包括改變目前的宗教或信仰而改持無神論的權利、以及保留宗教或信仰的權利。第十八條第二項規定任何人不得遭受足以妨礙他維持或改變宗教或信仰自由的強迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威脅的方式來強迫信的人或不信的人維持其宗教信仰和聚會、取消或改變其宗教信仰。具有同樣意圖或結果的政策或實踐，例如限制受教育、接受醫療或就業的機會，或限制《公約》第二十五條和其他條款所保證的權利的政策或實踐，都不符合第十八條第二項的規定。持有非宗教性質的一切信念的人也都得到同樣的保障。
6. 委員會認為，第十八條第四項允許學童在公立學校接受有關宗教和道德的一般歷史的教育，但應該採取中立和客觀的教育方式。第十八條第四項中所載，關於父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由，涉及第十八條第一項中所載，關於教導宗教或信仰的自由的保障。委員會指出，包括特定宗教或信仰在內的公共教育，除非規定了能夠符合父母和法定監護人願望的不歧視例外辦法或備選辦法，即不符合第十八條第四項的規定。
7. 第二十條規定，任何鼓吹戰爭之宣傳、或任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，凡是構成煽動歧視、敵視或強暴者，都應該用法律予以禁止。如同委員會在第 11 號一般性意見（第十九屆會議）中所指出的，締約國有義務制定法律禁止這些行為。
8. 第十八條第三項允許限制表明自己宗教或信仰的自由的情況僅限於法律所規定的限制，以及為保障公共安全、秩序、衛生、或道德、或他人的基本權利和自由所必須的限制。不能限制任何人維持或改變其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定監護人保證宗教和道德教育的自由。在解釋可予允許的限制條款的範圍時，締約國應該著眼於保障受《公約》保障的權利，包括第一條、第三條及第二十六條中所體現的，基於一切原因的平等和不受歧視權利。所施加的限制必須以法律作出規定，其實施方式不得損害第十八條中所保證的權利。委員會認為，第十八條第三項應做嚴格解釋：不許基於其中不曾規定的原因施加限制，即便這些限制作為《公約》中受保障的權利的限制，例如國家安全，可予允許。施加限制的目的僅限於

明文規定的，並且必須與所指特定需要直接有關或者相稱。施加的限制不得基於歧視性的目的或採取歧視性的做法。委員會認為，道德觀念來源於許多社會、哲學和宗教傳統；因此，為了保障道德對表示宗教或信仰的自由限制必須基於不光是來自單一傳統的原則。受刑人等已經受到若干合法限制的人員，可以在符合該限制的特定性質的最大限度內享有表示自己宗教或信仰的權利。締約國的報告應該把第十八條第三項下的限制，作為一個法律事項和在特定情況下適用這些限制的問題，說明其詳細情況和影響。

9. 某一宗教被確認為國教、或被建立為正式宗教或傳統宗教、或其信徒包含全體居民中的大多數這一事實不應對《公約》第十八條及第二十七條下任何權利的享受造成損害，也不應對其他宗教的信徒或不信宗教的人造成歧視。特別是，歧視不信宗教者的若干措施，例如將擔任政府職務的資格限定於處於支配性地位的宗教信徒、或給予他們經濟特權、或對其他宗教信徒施加特別限制的措施，都不符合第二十六條下對基於宗教或信仰的歧視的禁止和對平等保護的保障。《公約》第二十條第二項所設想的措施對於禁止侵害宗教少數和其他宗教團體行使第十八條及第二十七條所保障的權利、以及禁止針對上述團體採取暴力行為或迫害，都構成重要的保障。委員會希望知道有關締約國採取了哪些措施來保護所有宗教或信仰不受侵犯，並保護他們的信徒不受歧視。同樣，委員會也需要關於尊重第二十七條所規定、在宗教上屬於少數人的權利的資料，以便評量締約國貫徹思想、信念、宗教和信仰自由的情況。有關締約國也應該在報告中說明：他們的法律和判例認為哪些行為可作為褻瀆罪予以懲罰。
10. 如果某一套信念在憲法、法規、執政黨的宣言等或在目前的實踐中被視為官方的意識形態，不應因此而損害第十八條規定的自由或《公約》所確認的任何其他權利，也不應因此而歧視不接受、或反對官方意識形態的人。
11. 許多個人主張自己有權拒服兵役(依信念拒服兵役)，其來源是第十八條所規定的自由。作為對這種主張的對策，已經有越來越多的國家在他們的法律中規定：真正信奉著禁止服兵役的宗教或其他信仰的公民，可以免服兵役，而改服替代性的國民服務。《公約》沒有明確提到依信念拒服兵役的權利，但是委員會認為，就使用致死力量的服兵役義務可能嚴重抵觸信念自由和表示自己宗教或信仰的權利來說，依信念拒服兵役的權利可以從第十

八條找到依據。當這種權利得到法律或實踐確認時，就不應該對基於特定信仰的性質依信念拒服兵役者區別對待；同樣，也不應該由於依信念拒服兵役的人不服兵役就對他們進行任何歧視。委員會請締約國報告其人民可以根據第十八條規定的權利免服兵役的情況以及改服替代性國民服務的性質和服務期限。

第五十屆會議(1994 年)

第 23 號一般性意見：少數團體的權利
(《公約》第二十七條)

1. 《公約》第二十七條規定，凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。委員會認為，這一條規定並確認了賦予屬於少數團體的個人的權利，這種權利有別於、並且附加在、人人已經能夠根據《公約》享受的一切其他權利。
2. 在根據《任擇議定書》提交委員會的一些來文中，受到第二十七條保障的權利與《公約》第一條中所宣示的人民自決權利混淆了。此外，在締約國根據《公約》第四十條提交的報告中，締約國根據第二十七條應有的義務有時候也與他們根據第二條第一項確保人人絲毫不受歧視地享受在《公約》中得到保證的權利的責任互相混淆，也與第二十六條規定的人人在法律前平等並且受法律的平等保護的權利互相混淆。
- 3.1 《公約》區分了自決權利和第二十七條之下保護的權利。前者被表述為屬於民族的權利，在《公約》的另一編(第壹編)中作出規定。自決並不是可委任擇議定書予以確認的權利。另一方面，第二十七條則涉及賦予個人的這類權利，並且與涉及給予個人的其他個人權利一樣，載於《公約》的第參編，並且能夠在《公約》中予以確認。¹
- 3.2 第二十七條中所體現權利的享受不得違反締約國的主權和領土完整。同時，依照該條受到保障的權利的種種層面 - 例如享受某一種特定文化 - 可能是與領土和資源的使用密切相關的一種生活方式。²對構成少數的原住民群體成員來說，這一點可能特別實際。

¹ 見《大會正式紀錄，第三十九屆會議，補編第 40 號》，(A/39/40)，附件六，一般性意見第 12(21)號(第一條)，也載於 CCPR/C/21/Rev.1 號文件印發；《同上，第四十五屆會議，補編第 40 號》，(A/45/40)，第二卷，附件四，A 節，第 167/1984 號來文(BER-NARDOMINAYAK, CHIEFOF THE LUBICON LAKE BAND 訴加拿大)，1990 年 3 月 26 日通過的意見。

² 見同上，《第四十三屆會議，補編第 40 號》，(A/43/40)，附件七，G 節，第 197/1985 號來文(KITOK 訴瑞典)，1988 年 7 月 27 日通過的意見。

4. 《公約》也區別依照第二十七條受到保障的權利和依第二條第一項及第二十六條得到的保證。依照第二條第一項有權絲毫不受歧視地享受《公約》規定的情況適用於領土範圍內或國家管轄範圍內的所有個人，無論這些人是否屬於少數團體。此外，第二十六條規定了：人人在法律前平等、有權受法律的平等保障的情況在國家所給予的權利和所要求的義務上絲毫不受歧視。這一條拘束締約國以法律賦予其境內或管轄範圍內的個人的一切權利的行使－無論這些權利是否在《公約》下得到保障，也不論這些個人是否屬於第二十七條中所指的少數團體。³有些聲稱不基於種族、語言或宗教原因進行歧視的締約國僅以這個論點為依據，錯誤地堅持認為他們沒有任何少數團體。
- 5.1 第二十七條中的用語表明，所要保障的人是屬於某一團體的人，這種人共同享有某種文化、宗教和/或某種語言。這些用語也表明，所要保障的個人不必是締約國的公民。在這方面，來源於第二條第一項的義務也是適切的，因為第二條要求締約國確保在其境內或者在其管轄範圍內的所有個人都能夠根據《公約》享受受到保障的權利，但是第二十五條所規定的政治權利等明文規定只適用於公民的權利除外。因此，締約國不得限定第二十七條所規定的權利只適用於公民。
- 5.2 第二十七條賦予「存在於」締約國內的、屬於少數的人一些權利。鑒於該條所設想的權利的性質和範圍，確定「存在」一詞所指的永久程度並不妥當。這些權利只是，屬於少數團體的個人不應該被剝奪了與他們的團體一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和說自己的語言的權利。正如同他們不必是國民或公民一樣，他們也不必是永久居民。因此，在締約國內構成這種少數團體的移徙工人甚或遊客行使上述權利的權利都是不容剝奪的。如同締約國境內的任何其他個人一樣，他們也為了這種目的擁有結社自由、集會自由、和言論自由等普遍性權利。某一締約國是否有在種族、宗教和語言上屬於少數的人並不取決於該締約國的決定，而是按照客觀的標準予以確定的。
- 5.3 在語言上屬於少數的人在相互之間、私下、或公開、使用自己語言的權利

³ 見同上，《第四十二屆會議，補編第 40 號》，(A/42/40)，附件八，D 節，第 182/1984 號來文(F.H.ZWAAN-DEVRIES 訴荷蘭案)，1987 年 4 月 9 日通過的意見；同上，C 節，第 180/1984 號來文(L.G.DANNING 訴荷蘭案)，1987 年 4 月 9 日通過的意見。

有別於依照《公約》得到保障的其他語言權利。尤其，他應該有別於依照第十九條享有得到保障的言論自由的普遍權利。所有的人都能夠享有後一權利，不論他們是否屬於少數團體。此外，依照第二十七條得到保障的權利應該有別於公約第十四條第三項賦予被告的、對在法庭上使用的、他們不能懂或不能說的語言提供通譯的特定權利。在任何其他情形下，第十四條第三項都不給予被告在法庭訴訟中使用或說自己選擇的語言的權利。⁴

- 6.1 雖然第二十七條用否定的措辭方式表示，但該條並不確認有某種「權利」存在，而是規定，不應予以否定。因此，締約國有責任確保這種權利的存在和行使，使其不致受到否定和違反。因此需要採取的積極措施，不僅針對締約國本身的行為－無論是透過其立法、司法或行政機關採取的行為，而且針對締約國境內任何其他人的行為。
- 6.2 雖然依照第二十七條受到保障的權利是個人的權利，他們又取決於少數人團體維持其文化、語言和宗教的能力。因此可能也有必要由國家採取積極的措施以保障少數人團體的特性以及其成員享受和發展自己的文化和語言並與團體內的其他成員一起信奉宗教的權利。在這一點上，應該注意，上述措施必須在處理不同少數團體之間關係和處理少數團體成員與人口中其餘部分之間關係上尊重公約第二條第一項及第二十六條的規定。但是只要這些措施的目的是改正妨礙或損害對第二十七條所保障的權利的享有的狀況，他們可能在公約下構成某種合法的區別，條件是這種區別必須以合理和客觀的標準為基礎。
7. 關於第二十七條所保障的文化權利的行使，委員會認為，文化本身以多種形式表現出來，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，原住民的情況更是這樣。這種權利可能包括漁獵等傳統活動和受到法律保障的住在保留區內的權利。⁵為了享受上述權利，可能需要採取積極的法律保障措施和確保少數團體的成員確實參與涉及他們的決定。
8. 委員會認為，《公約》第二十七條所保障的權利的行使方式和範圍均不得違

⁴ 見同上，《第四十五屆會議，補編第 40 號》，(A/45/40)，第二卷，附件十，A 節，第 220/1987 號來文(T.K. 訴法國案)，1989 年 11 月 8 日通過的決定；同上，B 節，第 222/1987 號來文(M.K. 訴法國案)，1989 年 11 月 8 日通過的決定。

⁵ 見以上註 1 和註 2，第 167/1984 號來文(BERNARDOMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 訴加拿大案)，1990 年 3 月 26 日通過的意見和第 197/1985 號來文(KITOK 訴瑞典案)，1988 年 7 月 27 日通過的意見。

反《公約》的其他規定。

9. 委員會總結認為，第二十七條體現了締約國具有特定義務加以保護的一些權利。保護這些權利的目的是要確保有關少數團體的文化、宗教和社會特性得以存活和持續發展，從而加強整個社會的結構。因此，委員會認為，這些權利應該以上述方式予以保護，而不應該與依照《公約》賦予一個人和所有人的其他個人權利混淆。因此締約國有義務確保這些權利的行使得到充分的保障，締約國應該在提交的報告中說明為此目的採取了哪些措施。

第五十二屆會議(1994 年)

第 24 號一般性意見：關於批准或加入《公約》或其
《任擇議定書》時提出的保留或有關《公約》
第四十一條聲明的問題

1. 截至 1994 年 11 月 1 日，《公民與政治權利國際公約》的 127 個締約國中，46 個締約國提出了 150 項對於接受《公約》的義務具有不同程度意義的保留。其中一些保留排除了提供和保證《公約》中的特定權利的責任。另一些保留較廣泛，常常著眼於確保某些國內法律條款的首要地位。保留的數目、內容、範圍可能阻礙《公約》的有效執行，並且往往會削弱對締約國義務的尊重。締約國必須確切瞭解自己和其他締約國事實上承擔了什麼義務。而委員會在按照《公約》第四十條或《任擇議定書》履行責任時必須知道某個國家是否須受某項特定義務約束，或者在什麼程度上受約束。這就要求確定某一單方面的聲明是保留還是解釋性聲明，並要確定其可接受性和效應。
2. 因此，委員會認為，最好在一項一般性意見中處理所出現的國際法和人權政策問題。這樣的一般性意見可以指明適用於保留的國際法原則，並據以檢驗其可接受性和解釋其意圖。這個一般性意見處理締約國相對於其他締約國保留的作用。它也處理委員會本身的相對於保留的作用。它提出一些建議，對於目前的締約國是為了便於他們審核所作的保留，對於尚未成為締約國的國家則是為了說明其在考量在做出特定保留的前提下批准或加入《公約》時應銘記的法律和人權政策問題。
3. 並非一律都很容易將保留與一國關於對條款的理解的聲明或政策聲明區分開。需要考量的是該國的意圖而非文書的形式。一項聲明，不論名稱或標題如何，如果意在排除或修改條約的適用對該國的法律作用，就屬於保留。¹相反，一項所謂的保留如果只提出一國對某條款的理解但不排除或修改條款對該國的適用，則實際上就不屬於保留。
4. 提出保留的可能性可以鼓勵那些認為自己難以保證《公約》中一切權利的國家接受其中義務的概括性。保留的作用之一或許是使各國能夠將本國法律

¹ 《維也納條約法公約》(1969)第二條第一項第四款。

中的具體內容適應《公約》列出的人人固有的權利。不過，原則上，各國最好能夠接受全部的義務，因為人權準則屬於每個人作為人類的一份子所應享有的基本權利的法律敘述。

5. 《公約》既沒有禁止保留，也沒有提到任何一種允許的保留。《第一任擇議定書》也是這樣。《第二任擇議定書》則在第二條第一項中規定，「本議定書不接受任何保留，惟在批准或加入時可提出這樣一項保留：即規定在戰時可對在戰時犯下最嚴重軍事性罪行被判罪的人適用死刑。」第二項及第三項規定了一些程序性的義務。
6. 沒有禁止保留並不表示允許保留。《公約》和《第一任擇議定書》之下的保留問題屬於國際法範圍。《維也納條約法公約》第十九條第三項規定了有關的指導。²其中規定，如果條約不禁止保留或者保留屬於規定允許的種類，國家就可以提出保留，但不得與條約的目標和宗旨相悖。即使《公約》與另一些人權條約不同，沒有具體提到目標和宗旨這種判斷標準，但保留的解釋和可接受性仍受此種判斷標準拘束。
7. 在一項規定了這麼多公民與政治權利的文書中，許多條文中的每一條以及他們之間的相互作用可以保障《公約》的目標。《公約》的目標和宗旨在於，透過界定某些公民與政治權利並將其置於對批准國有法律約束力的義務框架之內，建立具有法律約束力的人權標準；並為所承擔的義務提供高效率的監督機制。
8. 違反強制性準則的保留不符合《公約》的目標和宗旨。雖然只屬於各國之間交換義務性質的條約允許他們彼此對一般國際法規則的適用做出保留，但是，人權條約不同，是為其管轄範圍內的人服務的。因此，反映習慣國際法(並且當然具有強制性準則的特點)的《公約》條款不能成為保留的對象。因此，國家不得保留一些方面的權利，如：從事奴役、施行酷刑、對人施加殘酷、不人道或侮辱之處遇或懲罰、任意剝奪他人生命、任意逮捕和羈押人、剝奪思想、信念、宗教自由、在證明某人無罪之前推定其有罪、處決孕婦或兒童、允許宣傳民族、種族或宗教仇恨、剝奪適婚年齡者的結婚權利、剝奪少數團體享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己語言的權

² 雖然《維也納條約法公約》是 1969 年締結、1989 年開始生效的，就是說，是在《公民與政治權利國際公約》生效之後，但是，其中內容反映的是國際法院在《對種族滅絕公約案件的保留》(1951)中已經確認的這方面的一般國際法。

利。雖然對於第十四條的某些規定的保留可以令人接受，但是，對於公平審判權的一般保留則不是如此。

9. 對《公約》廣義運用目標和宗旨判斷標準，委員會注意到，舉例而言，如果對第一條做出保留，否認人民有權決定自己的政治地位和爭取經濟、社會及文化發展，就是不符合《公約》的目標和宗旨的。同樣，對於無區別地尊重和確保各項權利的義務(第二條第一項)提出的保留也是不可接受的。一國也不得透過保留主張自己有權不採取必要的國內步驟以落實《公約》權利(第二條第二項)。
10. 委員會進一步審查了各種類型的保留是否無法通過「目標和宗旨」判斷標準的檢驗。具體而言，要考量對於《公約》的不可減免條款的保留是否符合其目標和宗旨。雖然《公約》下的權利的重要性不分等級，但是，有些權利是不可暫時停止的，即便在國家緊急狀態下也一樣。這一點著重表明了不可減免權利的高度重要性。但是，具有根本重要性的權利－如：《公約》第九條及第二十七條－事實上並非一律都是不可減免的。某些權利之所以不可減免，其原因之一就是其暫時停止與正當控制國家緊急狀態並不相關(例如，第十一條中所指因欠債而入獄)。另外一個原因是，減免或許實際上是不可能的(例如，信念自由)。同時，一些規定之所以不可減免，正因為沒有這些規定就沒有法治可言。對第四條本身各項規定的保留就屬於這個類別，該條確切地規定，緊急期間國家利益與個人權利之間應當達成平衡。某些不可減免的權利由於具有強制性準則的地位而不可對之提出保留，這些權利也具有這個特點－禁止酷刑和任意剝奪生命就是兩例。³對於不可減免條款的保留與違背《公約》目標和宗旨的保留之間沒有當然的關係，但是，國家有極大責任為這種保留說明正當理由。
11. 《公約》中不僅有具體規定的權利，而且也有重要的輔助性保障。這些保障為確保《公約》的權利提供了必要的框架，因此對《公約》目標和宗旨是不可缺少的。有些保障在國家層級起作用，有些在國際層級起作用。因此，目的在於取消這些保障的保留是不可接受的。所以，一國不可對《公約》第二條第三項提出保留，以示他不打算對侵犯人權事件提供救濟。這樣的保障是《公約》整個結構的一部分，屬於《公約》效能的根本。《公約》為了爭取更好地達到所定目標，還為委員會設想了一種監督角色。旨在避免《公

³ 對於第六條及第七條已經提出保留，但是，並不表示保留酷刑或任意剝奪生命的權利。

約》設計中的這一根本內容(目的也在於確保權利的享受)的保留也不符合其目標和宗旨。國家不可保留不提交報告給委員會審議的權利。委員會在《公約》之下的作用，不論是根據第四十條還是根據《任擇議定書》，都必然包含解釋《公約》的條款和形成判例體系。因此，否定委員會對《公約》任何條款的要求作出解釋的權限的保留也違反《公約》的目標和宗旨。

12. 《公約》的意圖是，應當確保締約國管轄範圍內所有的人都享有其中所定的權利。為此目的，可能需要某些附帶的要求。可能需要妥善修改國內法以反映《公約》的要求；也需要國內層級的機制，以便地方層級落實《公約》權利。保留往往表現出國家不想改變某項具體法律的傾向。有時候，這種傾向會被提升為某種整體政策。尤其令人關心的是措辭廣泛的保留，這種保留使得一切要求改變國內法以確保履行《公約》義務的權利完全失去效用。這樣就沒有真正的國際權利或義務得到接受。如果沒有規定確保可就《公約》權利在國內法院提起訴訟，再加上如不讓個人申訴在《第一任擇議定書》之下得到委員會受理，就會消除《公約》所保障的一切根本內容。
13. 由此提出的問題是，在《第一任擇議定書》下是否允許保留，如果允許，這樣的保留是否可能違反《公約》或《第一任擇議定書》的目標和宗旨。顯然，《第一任擇議定書》本身就是國際條約，雖然不同於《公約》，但卻與之密切關聯。其目標和宗旨在於承認委員會有能力受理和審議個人指稱某個締約國侵犯他在《公約》下的任何一項權利的來文。國家參照《公約》而非《第一任擇議定書》接受個人的實質性權利。《第一任擇議定書》的功能在於讓關於這些權利的要求能夠在委員會得到檢驗。因此，在《第一任擇議定書》下對國家尊重和確保《公約》某項權利的義務提出以前未在《公約》下就同一權利提出過的保留，並不影響該國遵守其實質性義務的責任。不能透過《第一任擇議定書》對《公約》提出保留，但是，這樣的保留可以確保委員會不能夠在《第一任擇議定書》下檢查該國是否履行該項義務。而由於《第一任擇議定書》的目標和宗旨在於，讓一國在《公約》下必須確保的權利能夠在委員會接受檢查，因此，意在排除這點的保留就會違反《第一任擇議定書》的目標和宗旨，即便或許未必違反《公約》的目標和宗旨。在《第一任擇議定書》下首次對一項實質性義務提出保留，似乎反映出有關國家意在防止委員會就一個案件中就《公約》某項條款發表意見。
14. 委員會認為，有關《第一任擇議定書》之下所需程序的保留不符合其目標和

宗旨。委員會必須按照《第一任擇議定書》的規定和其議事規則控制自己的程序。不過，已提出的保留意在將委員會的權能範圍限定為發生在《第一任擇議定書》對有關國家開始生效之後的行為和事件。委員會認為這並非保留，而充其量只是一種時間上與其正常權能一致的聲明。同時，委員會堅持主張，即使有這種聲明或保留，其權能也適用於《第一任擇議定書》生效日以前發生的事件或行為在《議定書》生效後繼續影響受害者的權利的情況。有些已經提出的保留實際上等於另外增加了第五條第二項之下不予受理的理由，即當另外一種相應的程序已在審查同一事項的情況下就不允許對來文進行審查。由於最基本的義務是要讓獨立的第三方來審查個人的人權，因此，在《公約》下和另一國際文書下的法定權利和主題事項完全相同的情況下，委員會就認為這樣的保留並不違反《第一任擇議定書》的目標和宗旨。

15. 《第二任擇議定書》的主要宗旨在於，禁止處決和廢除死刑，以期擴大《公約》下與生命權相關的實質性義務的範圍。⁴關於保留，它有自己的規定，對於允許什麼使用了限定性的詞語。第二條第一項規定，只可提出這樣一項保留：即規定在戰時可對在戰時犯下最嚴重軍事性罪行被判罪的人適用死刑。希望利用這種保留的締約國具有兩項程序性義務。第二條第二項要求這樣的國家必須在批准或加入時將戰時適用的本國立法的有關規定通知秘書長。這顯然是朝向具體性和透明性的目標。委員會認為，沒有附帶通報上述資訊而提出這樣的保留就沒有法律效果。第二條第三項要求提出保留的國家將領土內戰爭狀態的開始或結束通知秘書長。委員會認為，除非符合第二條第三項的程序要求，否則任何國家都不得利用這種保留(就是說，要求承認戰時處決為合法)。
16. 委員會認為很重要的是解決哪個機構屬於確定具體的保留是否符合《公約》目標和宗旨的法定機關。關於一般的國際條約，國際法院在《對種族滅絕公約案件的保留》(1951)中指出，以不符合條約目標和宗旨為據反對某項保留的國家可以表示反對而將條約在其本國與提出保留的國家之間無效。《維也納條約法公約》(1969)的第二十條第二項有一些規定最切合此處關於對保留予以接受和反對情況。這使得一國可反對另一國提出的保留。第二十一條

⁴ 第五條之下規定了委員會對這項範圍延伸的義務的許可權 - 這本身就可成為某種形式的保留的物件，原因是，在批准或加入時可以通過否定性聲明的機制對這項許可權的自動准予提出保留。

涉及各國對其他國家的保留提出反對的法律效果。基本上，保留就是排除保留所涉規定在保留國與他國之間的運作；而對保留的反對則導致保留在保留國與反對國之間運作僅限於該保留沒有遭到後者反對的情況。

17. 如上所述，《維也納條約法公約》規定了保留的定義，以及目標和宗旨判斷標準在缺乏其他具體規定的情況下的適用。但是，委員會認為，該公約關於保留方面國家反對的作用的規定並不適合於處理對人權條約的保留。這樣的條約，具體而言是《公約》，並不是一種國家之間相互交換義務的網路。人權條約所涉及的是對個人賦予權利。國家間對等原則在此沒有作用，或許只有對委員會在第四十一條下的權限的聲明的保留這種有限的情景。由於有關保留的經典規則對於《公約》而言力度不夠，因此各國往往認為保留在法律上意義不大或沒有必要去加以反對。國家沒有提出反對並不意味著保留符合或是不符合《公約》的目標和宗旨。一些國家有時候提出反對，但是其他國家則不提出反對，提出反對時的理由也不一定具體說明；當提出反對時，常常並不說明法律效果，有時候甚至提出反對方並不認為《公約》在有關各方之間無效。簡言之，表現形態很不清楚，因此無法推定不表示反對的國家認為某項保留可以接受。委員會認為，由於《公約》作為人權條約的特殊性質，反對在各國之間的作用如何尚不明瞭。不過，國家對某項保留的反對可在一定程度上指導委員會解釋該保留是否符合《公約》的目標和宗旨。
18. 必然要求委員會確定某項具體保留是否符合《公約》的目標和宗旨。如上所述，其部分原因在於在人權條約方面這不是一項不適合締約國的任務，部分原因則在於這是委員會在履行職責中不可避免的工作。為了解委員會對締約國在第四十條下的遵守情況或在《第一任擇議定書》之下所交來文進行審查的責任範圍，委員會必然需要確定某項保留是否符合《公約》的目標和宗旨以及是否符合一般國際法。由於人權條約的特點，必須參照法律原則客觀地確定某項保留是否符合《公約》目標和宗旨，而委員會尤其適合擔當這項任務。不可接受的保留的正常效果並不是《公約》對於保留國完全無效。而是說，這種保留一般是可以剝離的，也就是說，《公約》對保留國仍然有效，只是不能借助保留加以利用。
19. 保留必須具體和透明，以便委員會以及保留國和其他締約國管轄下的人能夠明白，所承擔的或沒有承擔的是人權方面的哪些遵守義務。所以，保留

不能泛指，而是必須提到《公約》的具體條款，精確地指出這方面的範圍。當考量潛在的保留是否符合《公約》目標和宗旨時，各國既要顧及每項保留對《公約》完整性的影響－這始終是關鍵考量，同時也應顧及一組保留的整體影響。各國不應提出過多保留，否則就等於事實上僅接受有限的人權義務，而不是接受《公約》本身。為了不至於因為保留而導致永遠達不到國際人權標準，保留就不應造成有系統地使所承擔的義務縮減為僅等於國內法目前比較低要求的標準所體現的義務。解釋性聲明或保留也不應透過宣稱《公約》義務與國內法現有規定相同或僅在與之相同的情況下才予以接受而移除《公約》義務的固有意義。各國不應試圖透過保留或解釋性聲明確定《公約》某項規定的涵義與任何其他國際條約機構的某一機關規定的涵義完全相同。

20. 國家應當建立程序，以確保每項擬議的保留都符合《公約》的目標和宗旨。提出保留的國家最好精確地指出其認為與保留所指《公約》義務不一致的國內立法或做法；說明需要多長時間才能使自己的法律和做法與《公約》取得一致，或說明為何無法使自己的法律和做法與《公約》取得一致。各國還應確保對保持保留的必要性進行定期審查，為此要考量到委員會在審查他們的報告期間提出的意見和建議。應爭取儘早撤銷保留。提交委員會的報告應說明已採取何種行動審查、重新考量或撤銷保留。

第五十七屆會議(1996 年)^{1 2}

第 25 號一般性意見： 參與政事^(編輯者註)和投票的權利
(《公約》第二十五條)

1. 《公約》第二十五條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利。無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利。第二十五條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。
2. 第二十五條規定的權利涉及到有別於人民自決權。根據第一條第一項所載權利，人民有權自由決定其政治地位，享有選擇其憲法或政府的形式權利。第二十五條涉及到個人參與構成公共事務的這些程序的權利。這些權利作為個人權利。可以據此根據《第一任擇議定書》提出的申訴。
3. 第二十五條保護「凡屬公民」的權利，這與《公約》承認的其他權利和自由不一樣(後者保證締約國領土內並受其管轄的所有個人享有這些權利)。締約國報告應該闡明根據第二十五條保護的權利界定公民資格的法律規定。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。在以出生而獲得公民資格的人與透過入籍而獲得公民資格的人之間進行區別會引起是否違反第二十五條的問題。締約國報告應該說明是否有任何團體如永久居民在享有這些權利，例如有權在當地選舉中投票或擔任特定公職方面受到限制。
4. 對行使第二十五條保護的權利規定的任何條件應以客觀和合理標準為基礎。例如，規定經選舉擔任或任命特定職位的年齡應高於每個成年公民可行使投票權的年齡是合理的。不得中止或排除公民對這些權利的行使，除非基於法律規定並屬於客觀和合理的理由。例如，公認的智能喪失可以構

¹ 委員會 1996 年 7 月 12 日第 1510 次會議(第五十七屆會議)通過。

² 括弧內的數字指通過一般性意見的那屆會議。

編輯者註：原文 public affairs 國內多數學者將之翻為參與公共事務，惟已正式公布之公民與政治權利國際公約譯作「參與政事」。

成剝奪某人行使投票權或擔任公職權利的理由。

5. 第一款提到的政事是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和個人公民行使受第二十五條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定。
6. 當公民作為立法機構的成員或因擔任行政職務而行使權力時，他們直接參與公共事務。這種直接參與的權利得到第二款的支持。公民還透過公民投票或根據第二款進行的其他選舉程序選擇或修改其憲法或決定公共問題來直接參與公共事務。公民可透過下列途徑實現直接參與權：參加地方議會，這些議會有權就當地問題或特定社區的事務作出決定；參加代表公民與政府進行協商的機構。公民直接參與的方式一經確立，就不得根據第二條第一項提到的理由就公民的參與進行區別，也不得強加任何無理的限制。
7. 就公民透過自由選出的代表參與公共事務而言，第二十五條暗示這些代表實際上行使政府權力，他們透過選舉程序對這一權力的行使負責。該條還暗示代表僅行使根據憲法規定授予他們的權力。經自由選擇的代表的參與權利透過選舉程序行使，這些過程必須由符合第二款的法律加以規定。
8. 公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與公共事務。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與。
9. 第二十五條第二款列出了公民作為選舉人或候選人參加公共事務的權利的具體規定。根據第二款定期舉行真正的選舉至關重要，有助於確保代表對行使授予他們的立法權或行政權負責。舉行這種選舉的間隔期不得過長，以保證政府的職權的基礎仍然是選民自由表達的意願。第二款規定的權利和義務應得到法律保障。
10. 投票權和公民投票權必須由法律規定，僅受合理的限制，如為投票權規定的最低年齡限制。以身體障礙為由或強加識字、教育或財產要求來限制選舉權都是不合理的。是否是黨員不得作為投票資格的條件，也不得作為取消資格的理由。
11. 國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這項權利。在規定選舉人必須登記的情況下，應該提供便利，不得對這種登記施加任何障

礙。如果對登記實行居住規定，此規定必須合理，不得以排除無家可歸者行使投票權的方式強行這種要求。刑法應禁止對登記或投票的任何侵權性干涉以及對投票人進行恫嚇或脅迫。應該嚴格執行這些法律。為確保知情社區有效行使第二十五條規定的權利，必須對投票人進行教育並開展登記運動。

12. 言論、集會和結社自由也是有效行使投票權的重要條件，必須受到充分保護。應該採取積極措施，克服具體困難，如文盲、語言障礙、貧困和妨礙遷徙自由等障礙，所有這一切均阻礙有投票權的人有效行使他們的權利。應該用少數人的語言發表有關投票的訊息和資料。應該採取具體辦法，如圖片和標記來確保文盲投票人在作出其選擇之前獲得充分的訊息。締約國應該在其報告中說明他們解決本段所述困難的方式。
13. 締約國報告應該闡述有關投票權的規則和報告所涉期間這些規則的適用情況。報告也應該說明阻礙公民行使投票權的因素和為克服這些因素而採取的積極措施。
14. 締約國應該在其報告中說明和解釋剝奪公民投票權的法律規定。剝奪這種權利的理由應該客觀合理。如果因某一罪行而被判有罪是喪失投票權的依據，喪失投票權的期限應該與所犯罪行和刑期相稱。被剝奪自由但沒有被判罪的人應有權行使投票權。
15. 有效落實參選資格的權利和機會有助於確保享有投票權的人自由挑選候選人。對被選舉權施加任何限制，如最低年齡，必須以客觀合理標準為依據。不得以無理或歧視要求如教育、居住或出身或政治派別等理由來排除本來有資格競選的人參加競選。任何人不得因為是候選人而遭受任何歧視或不利條件。締約國應該說明和解釋排除任何團體或任一類人擔任經選舉產生的職位的立法規定。
16. 與提名日期、費用或選舉保證金有關的條件應合理，不得有歧視性。如果有合理的根據認為某些選舉產生的職位與擔任具體職務相牴觸(如司法部門、高級軍官、公務員)，為避免任何利益衝突而採取的措施不應該不當地限制第二款所保護的權利。解除選舉產生的職位的理由應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序。
17. 個人的被選舉權不應該受到要求候選人應是某政黨黨員或具體政黨的黨員

的無理限制。如果要求候選人有起碼數量的支持者才能獲得提名，該項要求應該合理，不得構成當候選人的障礙。在不妨礙《公約》第五條第一項的情況下，不得以政治見解為由剝奪任何人參加競選的權利。

18. 締約國報告應該介紹規定舉行公共職務選舉的條件的法律規定和適用特定職務的任何限制和條件。報告應該闡述提名條件，如年齡限制，和任何其他條件或限制。締約國報告應該說明是否有排除擔任公務員職務的人(包括在警察或武裝部門的職務)被選舉擔任特定公職的限制。報告應該闡述解除擔任經選舉產生的職務的法律理由和程序。
19. 根據第二款，選舉必須定期、公平和自由舉行，不脫離確保有效行使投票權的法律架構。有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。對競選支出進行合理限制也許無可非議，只要這樣做是為了確保投票人的自由選擇或民主程序不受任何一位候選人或政黨不成比例開支的破壞或扭曲之所必需的。應該尊重和執行真正選擇的結果。
20. 應該成立獨立的選務機關，監督選舉程序以及確保選舉以公平、公正的方式和根據與《公約》相一致的既定法律進行。國家應採取措施，保證舉行期間投票保密的要求，並在有缺席投票制度的情況，也對其進行保密。這意味著應該保護投票人不受任何形式的脅迫或壓力，以免透露他們打算如何投票或投了誰的票，以及避免投票進程受到任何非法或任意干涉。撤銷這些權利即違反《公約》第二十五條。投票箱的安全必須得到保證，清點選票時應有候選人或其代理人在場。應制定投票和記票方法的獨立審查程序以及司法審查或其他相當的程序，以便選舉人能相信投票的安全和選票的統計。給身心障礙者(如視覺障礙者)或文盲提供的協助應獨立。應該向選舉人充分介紹這些保障。
21. 儘管《公約》不強迫實行任何特定選舉制度，但締約國實行的任何選舉制度必須與第二十五條保護的權利相符，並必須保證和落實選舉人自由表達的意願。必須執行一人一票的原則，在每一國家選舉制度的架構內，投票人所投下的票應一律平等。劃分選區和分配選票的辦法不應該扭曲投票人的分配或歧視任何團體，不應該無理排除或限制公民自由選擇其代表的權

利。

22. 締約國報告應該說明為了保證真正、自由和定期選舉，他們採取了何種措施，他們的選舉制度是如何保證和落實投票人自由表達的意志的。報告應該闡述選舉制度和解釋社區中的不同政治見解如何體現在選出的機構中。報告也應該闡述確保所有公民實際上能夠自由行使投票權的法律和程序，並說明法律如何保證選舉程序的保密、安全和可靠。報告應該解釋所涉期間這些保障的實際落實情況。
23. 第二十五條第一項第三款涉及到公民在一般的平等的條件下擔任公職的權利和機會。為了保證在一般的平等的條件下的機會，任命、陞遷、停職和解職的標準和程序必須客觀和合理。在適當情況下不妨採取積極措施，確保所有公民可平等擔任公職。要保證擔任公職的人無政治干涉或壓力之虞就需要將機會均等和擇優錄取的一般原則做為擔任公職的原則，並提供工作保障。尤其重要的是保證個人在行使第二十五條第三款規定的權利時，不受到基於第二條第一項所指任何理由的歧視。
24. 締約國報告應該闡述擔任公職的條件、適用的任何限制和任命、陞遷、停職和解職或調動職務的程序以及適用於這些程序的司法或其他審查機制。報告也應該說明如何落實機會平等的要求，是否採取了積極措施，如果是，程度如何。
25. 為了保證充分享受第二十五條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著新聞或其他媒體的自由，可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見。它還要求充分享受和尊重《公約》第十九條、第二十一條及第二十二條保證的權利，包括個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由。批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。
26. 結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第二十五條保護的權利的重要補充。政黨和黨員在公共事務和選舉活動中發揮重大作用。國家應該保證政黨在其內部管理中遵守第二十五條的適用的規定，以便使公民能行使該條規定的權利。
27. 考量到《公約》第五條第一項的規定，第二十五條承認和保護的任何權利不

得解釋為暗示有權從事或確認旨在破壞《公約》保護的權利和自由或對它們加以較《公約》所規定的範圍更廣的限制的任何行為。

第六十一屆會議(1997 年)*

第 26 號一般性意見：義務的延續性

1. 《公民與政治權利國際公約》中沒有訂立關於終止《公約》的任何規定，也沒有關於廢止或退出的規定。因此，終止、廢止或退出《公約》的可能性必須根據《維也納條約法公約》所反映的習慣國際法有關規則來考量。據此，除非可以斷定締約國原先打算認可廢止或退出《公約》的可能性，或條約的性質包含了這樣做的權利，否則不得廢止或退出《公約》。
2. 《公約》第四十一條第二項許可一個締約國提出適當的有關通知，撤回他對委員會審查國家間來文的權能的接受，但同時卻沒有任何規定准許廢止或退出《公約》本身。這表明，《公約》的締約各國並未認可廢止的可能性，而且沒有提到廢止問題並不單純是由於他們的疏忽。此外，經談判後與《公約》同期通過的公約《任擇議定書》准許締約國廢止議定書。另外，相比之下，比《公約》早一年通過的《消除一切形式種族歧視國際公約》明確准許廢止。因此，可以得出結論說，《公約》的起草者有意要排除廢止的可能性。這一結論也可適用於《第二任擇議定書》，該議定書在起草過程中被有意省略了廢止條款。
3. 此外，很顯然地，《公約》並非那種在性質上包含廢止權利的條約。《公約》是與《經濟社會文化權利國際公約》同時編纂和通過的，它以條約形式將《世界人權宣言》所載明的普遍人權編集成典。這三份文書常常被統稱為「國際人權法典」。因此，《公約》沒有條約通常所帶有的臨時性特點。人們通常將條約視作帶有廢止的權利，儘管條約沒有在這方面做具體的規定。
4. 《公約》所載的各項權利屬於在締約國領土內生活的人民。人權事務委員會的長期做法表明他一貫認為，一旦人民在《公約》下獲得人權保障，則此一保障即隨領土轉移並持續歸他們所有，而不論締約國政府是否更迭，包括解體成一個以上國家或國家繼承或締約國後來為剝奪《公約》所保障的權利而從事的任何行為。

* 載於第 A/53/40 號文件，附件七。

5. 因此，委員會堅決認為，國際法不允許已批准或加入或已繼承《公約》的國家廢止或退出《公約》。

第六十七屆會議(1999 年)*

第 27 號一般性意見：遷徙自由（《公約》第十二條）

1. 遷徙自由是一個人自由發展必不可少的條件。它又與《公約》中規定的其他權利相互連結，這從委員會審議締約國報告和個人來文的實際活動中經常可以看出。另外，委員會在第 15 號一般性意見(《公約》所規定的外國人地位)中就談到了第十二條和第十三條之間的連結。¹
2. 對於《公約》第十二條所保護權利允許施加的限制不得損害自由遷徙的原則，服從第十二條第三項規定的需要並與《公約》承認的其他權利一致。
3. 締約國應在其向委員會提交的報告中提供與第十二條所保護權利有關的國內法律條文及行政司法做法，同時要考量到在一般性意見中討論的問題。報告中還必須包括這些權利受到侵犯時可採取的救濟辦法。

遷徙自由和選擇住所的自由（第一項）

4. 合法處在某一國家境內的每一個人均在此國境內享有遷徙自由和選擇住所的自由權利。原則上而言，一個國家的公民總是合法處於該國領土內。一個外國人是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內外可對外國人進入國境施加限制，條件是應遵守該國的國際義務。這方面，委員會認為，非法進入一個國家的僑民，如其地位已經合法化，則為第十二條之目的必須認為是合法處於領土內。²一旦這個人合法處於一個國家領土內，對他根據第十二條第一項及第二項享受的權利所施加的任何限制以及給予他的不同於本國國民的任何待遇，都需根據第十二條第三項的規定說明這種做法是合理的。³因此對締約國來說重要的是，要在報告中闡明給外國人不同於本國國民待遇的背景情況，並且說明這種差別待遇是有道理的。
5. 遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第十二條第

* 載於 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9。

¹ HRI/GEN/1/Rev.3,1997 年 8 月 15 日，第 20 頁(第 8 段)。

² 第 456/1991 號來文，Celepli 訴瑞典案，第 9.2 段。

³ 第 15 號一般性意見第 8 段，載於 HRI/GEN/1/Rev.3,1997 年 8 月 15 日，第 20 頁。

一項，人人有權自由遷徙，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於意欲遷徙或居住某地的人的目的或理由。任何限制必須符合第三項的規定。

6. 締約國必須保證，第十二條保證的權利必須不能受到國家或個人的干涉。保護的義務特別適用於婦女。例如，無論是法律規定還是慣例，使婦女遷徙和選擇住所的自由權服從另外一個人(包括親屬)的決定是不符合第十二條第三項的規定的。
7. 按照第十二條第三項規定，在某領土內選擇住所的權利包括防止各種形式的強迫國內遷移。也包括不得禁止進入和定居於領土的特定部分。依法進行的拘禁更直接影響人身自由，第九條中對此進行了論述。一些情況下，第十二條及第九條可同時適用。⁴

自由離開任何國家，包括其本國在內（第二項）

8. 自由離開一個國家領土不取決於決定去外國的人的具體目的或特定時期。到國外旅行及開始長期移居國外也屬此類。同樣，個人確定目的地國的權利也是法律保障的一部分。由於第十二條第二項不侷限於合法處於某一國家境內的人，被驅逐出境的外國人也同樣有權選擇某一國為目的地國，當然要徵得這個國家的同意。⁵
9. 為了使個人能享受第十二條第二項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務。⁶由於國際旅行需要適當的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任。國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期間就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利。⁷國家不能以其國民沒有護照也可回國入境為理由證明上述作法合理。

⁴ 例如見第 138/1983 號來文，Mpandajila 訴薩伊案，第 10 段；第 157/1983 號來文，Mpaka-Nsusu 訴薩伊，第 10 段；第 241/1987 號和 242/1987 號來文，Birhashwirwa/Tshisekedi 訴薩伊，第 13 段。

⁵ 見第 15 號一般性意見第 9 段，載於 HRI/GEN/1/Rev.3，1997 年 8 月 15 日，第 21 頁。

⁶ 見第 106/1981 號來文，Montero 訴烏拉圭案，第 9.4 段；第 57/1979 號來文，Vidal Martins 訴烏拉圭，第 7 段；第 77/1980 號來文，Lichtensztejn 訴烏拉圭案，第 6.1 段。

⁷ 見第 57/1979 號來文，VidalMartins 訴烏拉圭，第 9 段。

10. 各國的實際情況經常表明，法律規定和行政措施限制人們特別是離開自己本國。因此，非常重要是締約國報告他們對本國國民和外國人離境權施加的法律和實際限制，以便使委員會能估計這些法律條文及作法是否與第十二條第三項相吻合。締約國之報告應包括對將無必要文件的人帶入其領土的國際運輸工具所採取的制裁措施，因為這些措施影響離開另外一個國家的權利。

限制(第三項)

11. 第十二條第三項規定了可對第一項及第二項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人的權利與自由時才能對這些權利加以限制。為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與《公約》中承認的其他權利相一致。
12. 法律本身須規定限制這些權利的條件。因此締約國要具體說明實行限制的法律規範。法律上沒有規定的限制或與第十二條第三項不一致的限制都會破壞第一項及第二項保證的權利。
13. 在制定有關第十二條第三項所允許的限制的法律時，各國應永遠以這樣一條原則為指導，即限制不應破壞權利最根本的內容(參閱第五條第一項)；權利與限制及規範與例外之間的關係不應倒置。授權實行限制的法律必須使用精確的標準，對於實施限制者不能給予無限的權限。
14. 第十二條第三項明確指出，限制僅僅有利於可允許的目的是不夠的，它們必須是為保護這些目的而必要才行。限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益符合比例性。
15. 比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法機關也必須遵守。各國應確保有關這些權利實行或限制的任何訴訟必須迅速完成，實行限制措施要提出理由。
16. 許多國家經常不能表明，執行法律限制第十二條第一項、第二項規定的權利是與按照第十二條第三項的要求進行的。對任何人施加的限制必須有明確的法律依據，確屬必要而且符合比例原則的要求。例如，如果僅以其掌

握「國家機密」為理由就不允許出國，或一個人沒有某種許可就不准在國內旅行，就是不符合上述要求的。另一方面，如以國家安全為理由限制進入軍事區域，或限制在原住民或少數民族地區定居，則是符合要求的。⁸

17. 令人感到關切的一個重要原因是許多法律和官僚主義的障礙過多地影響人們充分享受自由遷徙、離國(包括離開本國)及選擇居所的權利。關於在國內遷徙，委員會已批評了要求申請更換住所允許的規定，要求獲得目的地地方機關批准的規定以及處理書面申請拖拖拉拉的做法。國家的慣例更是製造諸多障礙，使離開國家更為困難，對本國國民更是如此。這些法律和慣例包括：申請人難以接觸有權機關並對相關要求缺乏了解；要求申請特殊表格，填寫這些表格才能得到申請護照的文件；需要雇主或家庭成員表示支持的說明；確切描述旅行路線；領取護照所交費用大大高出行政服務的成本；簽發旅行文件時不合理的延誤；限制家庭成員一起旅行；要求繳納遣返抵押金或回程機票；要求目的地國或那裡居住的人的邀請信；對申請人騷擾，例如人身威脅、逮捕、解僱或將其子女從中小學或大學開除；拒絕發放護照因為據說申請人損害了國家聲譽等。對照這些做法，締約國應確保其施加的一切限制均符合第十二條第三項的規定。
18. 實行第十二條第三項允許的限制必須與《公約》保證的其他權利一致，必須符合平等和不歧視的基本原則。這樣，假如透過區別對待，如按照種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，區別對待從而限制第十二條第一項、第二項規定的權利，那就明顯違背了《公約》。委員會在審查各國報告時曾幾次發現，婦女自由遷徙或離開國家時要求有男性的同意或陪伴，這些措施就違反了第十二條的規定。

進入本國的權利(第四項)

19. 一個人進入本國的權利承認這個人與其國家之間的特殊關係。這一權利包括幾個方面。它意味著有權停留在本國內；他或她出生在國外，這一權利可使其第一次進入國家(例如，如果這個國家是其原籍國)。回國的權利對於尋求自願遣返的難民是至關重要的。這一權利也意味著禁止強迫人口遷徙或大規模驅逐人口出境。

⁸ 見第 23 號一般性意見第 7 段，載於 HRI/GEN/1/Rev.3，1997 年 8 月 15 日，第 41 頁。

20. 第十二條第四項的措辭並未區分國民和外國人(「任何人」)。這樣，一個人是否享有這一權利只有看對「本國」這一詞語的解釋。⁹「本國」的範圍要大於「原籍國」。它不侷限於形式上的國籍，即出生時獲得或被授與的國籍；它至少包括因與某國特殊關連和具有的特殊權利而不能被僅僅視為外國人的那些人。例如，被違反國際法剝奪國籍的人和原籍國被併入或轉移到另一國家實體的人，就屬於此類。第十二條第四項的語言允許做更廣義的解釋，使之可能包括其他種類的長期居民，包括但不侷限於長期居住但被恣意地剝奪了獲得國籍權利的無國籍人。由於其他因素在某些情況下可使個人和國家之間產生密切的長久的關聯，因此締約國的報告中應包括有關永久性居民返回居住國的權利的情況。
21. 在任何情況下均不准恣意地剝奪一個人返回其本國的權利。這裡引用「恣意」這一概念，目的在於強調它適用了一切國家行動，包括立法、行政和司法行動；它保證即使是法律規定的干涉也應符合《公約》的規定、目標和宗旨，並且無論在任何特定情況下也應是合理的。委員會認為，合理地剝奪一個人返回其本國的情況如果有的話也極為少見。締約國在剝奪一個人國籍或將其驅逐出境時，不得恣意地阻止其返回本國。

⁹ 見第 538/1993 號來文，Stewart 訴加拿大案。

第六十八屆會議(2000 年)

第 28 號一般性意見：男女權利平等（《公約》第三條）¹

1. 委員會決定根據過去 20 年活動中積累的經驗更新關於《公約》第三條的一般性意見，並以此取代第 4 號一般性意見(1981 年，第十三屆會議)。本次修訂是要顧及該條對婦女享受《公約》保護的人權的重要影響。
2. 第三條意味著所有人應平等和完全享受《公約》規定的權利。只要任何人不能全部和平等享受任何權利，這項規定就無法充分發揮其效應。因此，各國應保證男女平等享有《公約》規定的所有權利。
3. 《公約》第二條及第三條規定的保證所有人享有《公約》承認的權利的義務要求締約國採取一切必要步驟，使每個人能享有這些權利。這些步驟包括消除影響平等享受這些權利的障礙、對人民和國家官員進行人權教育和調整國內立法以履行根據《公約》承諾的義務。締約國必須不僅採取保護措施，也應在各領域採取積極措施，平等有效地賦予婦女權利。締約國必須提供有關婦女在社會中的實際作用的資料，以便委員會可確定除了立法規定外，為履行這些義務已經採取和應該採取何種措施、已取得何種進展、碰到何種困難和為克服它們採取了何種步驟。
4. 締約國有責任保證公平享受權利，不受任何歧視。第二條及第三條要求締約國採取一切必要步驟，包括禁止基於性別的歧視，制止公民營部門有損平等享受權利的歧視行為。
5. 全世界婦女在享受權利方面的不平等現象植根於傳統、歷史和文化之中，包括宗教態度。產前性別選擇和墮女胎的情況很多說明了婦女在有些國家的從屬地位。締約國應保證傳統、歷史、宗教或文化態度不被用來作為藉口，侵犯婦女在法律面前平等的權利和平等享受所有《公約》保障的權利。締約國應提供適當資料，說明損害或有可能損害遵守第三條的傳統、歷史、文化習俗和宗教態度等各個方面並說明已經採取或打算採取何種措施克服這些因素。
6. 為了履行第三條規定的義務，締約國應考量阻礙男女平等享受《公約》規定

¹ 委員會在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次會議(第六十八屆會議)上通過。

的每一項權利的因素。為了使委員會能全面了解每一締約國在落實《公約》保障權利方面婦女的情況，本一般性意見指出了影響婦女平等享受《公約》規定的權利的一些因素並提出了需要何種類型的與這些權利有關的資料。

7. 在緊急狀態期間，婦女平等享受人權的權利必須得到保護(第四條)。締約國如果在公共緊急狀態時根據第四條採取措施，減免《公約》規定的義務，則應向委員會提供關於這種措施對婦女情況的影響的資料，並表明這些措施無歧視性。
8. 在發生國內或國際武裝衝突時，婦女特別容易受到傷害。締約國應告知委員會在這些情況期間為保護婦女免遭性侵、綁架或基於性別的其他形式的暴力而採取的所有措施。
9. 成為《公約》的締約方，締約國就是根據第三條承諾保證男女平等享有《公約》所載一切公民與政治權利。根據第五條，《公約》條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。此外，對於婦女平等享受依據法律、慣例、規則或習慣而被承認或存在的所有基本人權，不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。
10. 在提交有關受第六條保護的生命權的報告時，締約國應提供關於出生率和關於婦女與妊娠和分娩有關的死亡率的數據。關於嬰兒死亡率的數據應按性別分列。締約國應提供資料，說明他是否採取任何措施，幫助婦女防止不想要的懷孕和保證她們不必經受威脅生命的秘密流產。締約國也應報告為保護婦女免遭生命權受到侵犯的作法的措施，這種作法包括殺害女嬰、焚燒遺孀和殺害嫁妝不足的新娘。委員會還希望獲得有關有可能威脅婦女生命的貧困和一無所有現象對她們的特別影響的資料。
11. 在評估《公約》第七條以及規定對兒童給予特別保護的第二十四條的遵守情況時，委員會需要獲得關於國家法律和習慣的資料，其中要說明如何處理侵害婦女的家庭和其他類型的暴力問題。委員會還需要了解締約國讓因受性侵而懷孕的婦女安全墮胎的情況。締約國也應向委員會提供資料，介紹如何防止強迫墮胎或強迫絕育的措施。存在女性割禮習俗的締約國應提供有關這種習俗的程度的資料和消除這種習俗的措施。締約國提供的有關所有這些問題的資料應載有保護其第七條規定的權利遭到侵犯的婦女的措施，包括法律救濟。

12. 關於第八條規定的義務，締約國應向委員會介紹為消除國內或跨邊界買賣婦女和兒童及強迫賣淫現象而採取的措施。締約國也必須提供資料，介紹為保護婦女和兒童、包括外國婦女和兒童不受奴役、不提供變相的主要為家庭或其他形式的個人服務，而採取的措施。婦女和兒童被招聘和被帶走的締約國和接受他們的締約國應提供為防止侵犯婦女和兒童權利而採取的國家或國際措施的資料。
13. 締約國應提供有關婦女在公共場合應穿服裝的任何具體規則的資料。委員會強調，這種規則有可能觸犯《公約》保障的若干權利，如：第二十六條，不歧視；第七條，為強制執行此種規則而實行體罰；第九條，如不遵守該規則即受逮捕懲罰；第十二條，遷徙自由受到此種規則的限制；第十七條，保障所有人享有隱私權，不受任意或非法干涉；第十八條及第十九條，對婦女的服裝要求不符合其宗教或其自我表現權；及最後，第二十七條，服裝方面規定與婦女可提出申訴的文化相衝突。
14. 關於第九條，締約國應提供資料，介紹有可能任意或不公平剝奪婦女自由，如家內軟禁的任何法律或做法(見第 8 號一般性意見，第 1 段)。
15. 關於第七條及第十條，締約國必須提供一切有關資料，說明如何確保被剝奪自由者的權利不分男女均受到平等保護。具體而言，締約國應報告監獄裡男女是否分開；婦女是否僅由女獄卒看守。締約國也應報告有關遵守受指控的女青少年與成人分開的規則、關於被剝奪自由的男女之間在處遇上的任何區別，如獲得矯正和教育方案和夫妻和家人探望的機會等方面的情況。被剝奪自由的孕婦應在任何時候特別是在妊娠和護理新生嬰兒期間受到人道處遇和對她們的固有尊嚴的尊重；締約國應就確保這一切的設施和關於對這種母親及其嬰兒的醫療和保健問題提交報告。
16. 關於第十二條，締約國應提供有關下列方面的資料，限制婦女行動自由的法律規定或任何習俗，如對妻子行使夫權或對成年女兒行使父母權利；阻止婦女旅行的法律或事實要求，如給成年婦女發護照或其他類型的旅行文件須經第三人同意的要求。締約國也應報告為廢除此種法律和習俗和保護婦女免遭其害而採取的措施，包括提到現有國內救濟(見第 27 號一般性意見，第 6 段和第 18 段)。
17. 締約國應保證外國婦女在平等基礎上享有第十三條規定的提出反對被驅逐的理由和使其案件得到審核的權利。在這方面，他們有權如以上第 10 段和

第 11 段所述提出針對與性別有關的觸犯《公約》行為的論據。

18. 締約國應提供資料，使委員會能確定婦女是否能在與男子平等的基礎上享有第十四條規定的得到公正和公平審判的權利。具體而言締約國應告知委員會是否有阻礙婦女直接和自願申訴法院的法律規定(見第 202/1986 號來文，Ato del Avellanal 訴秘魯案，1988 年 10 月 28 日的意見)；婦女是否與男子一樣可作為證人作證；以及是否採取措施保證婦女平等獲得律師辯護，特別是在家庭問題方面。締約國應報告某些類型的婦女是否被剝奪了享受第十四條第二項規定的無罪推定的權利和為結束這種情況採取的措施。
19. 關於人人在任何所在有被承認在法律人格之權利的第十六條與婦女特別有關，因為婦女的這項權利往往因性別和婚姻狀況而受到限制。這項權利意味著婦女擁有財產、締結契約或行使其他公民權的能力不應受到基於婚姻狀況或任何其他歧視理由的限制。它還意味著婦女不得被當作物品與其已故丈夫的財產一起送交他的家庭。締約國必須提供資料，敘述阻止婦女被作為完全的法律主體或作為完整法人行使職權的法律或習俗和為廢除允許這種處遇的法律或習俗而採取的措施。
20. 締約國必須提供資料，使委員會能評估有可能干涉婦女在與男子平等的基礎上享受隱私權和第十七條保護的其他權利的任何法律和習俗的影響。產生這種干涉的事例是在決定婦女的法律權利和保護程度時，包括免遭性侵犯的保護，考量婦女的性生活。締約國可能沒有尊重婦女隱私的另一領域涉及到她們的再生育功能，例如關於絕育的決定需要丈夫同意；對婦女絕育實行一般的要求，如有一定數目的婦女或達到一定年齡；或國家對醫生和其他保健人員規定法律義務，報告進行墮胎的婦女的情況。在這些情況中，《公約》規定的其他權利如第六條及第七條的權利也可能受到威脅。婦女的隱私也可能受到私人行為的干涉，如雇主在僱用婦女前要求驗孕。締約國應提出報告，說明干涉婦女平等享受第十七條規定的權利的任何法律和公共或私人行為和為消除這種干涉和保護婦女不受任何此類干涉採取的措施。
21. 締約國必須採取措施，保證法律和習慣保障和保護男女以同樣條件和不受歧視地享受思想、信念和宗教自由和選擇宗教或信仰的自由 - 包括改變宗教或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第十八條保護的這些自由不得受除

《公約》同意的限制以外的任何限制；不得受到，尤其是，要求第三方允許的規則或來自父親、丈夫、兄弟或其他人干涉的拘束。不得以思想、信念和宗教自由為由將第十八條用作歧視婦女的藉口；因此締約國應提供有關婦女在思想、信念和宗教自由方面的狀況的資料，並說明已採取或打算採取何種步驟，消除和制止對婦女的這些自由的侵害和保護她們不受歧視的權利。

22. 關於第十九條，締約國應告知委員會有可能阻礙婦女在平等基礎上行使受這項規定保護的權利的任何法律或其他因素。關於將婦女和女子描繪為暴力或侮辱或不人道處遇的對象的淫穢和色情資料的出版和傳播有可能煽動對婦女和女子實行這些種類的處遇的問題，締約國應提供關於限制出版或傳播這種資料法律措施的資料。
23. 第二十三條規定締約國在婚姻方面做到男女待遇平等。第 19 號一般性意見進一步闡述了該條。只有經男女雙方自由和完全的同意，才能締婚。締約國有義務保護這項權利在平等基礎的享受。有許多因素可能阻礙婦女作出自由締婚的決定。一個因素涉及到婚姻最低年齡。這一年齡應由締約國在對男女適用的平等標準的基礎上確定。這些標準應保證婦女有能力做出知情和不受脅迫的決定。在有些國家的第二個因素可能是成文法和習慣法規規定，締婚與否得經監護人，通常為男性，而不是婦女自己同意，從而阻礙婦女行使自由選擇權。
24. 可能影響婦女行使只有經自由和完全的同意才能締婚的權利的另一因素是社會態度，這種態度往往排斥遭性侵的婦女受害者，對她們施加壓力，要她們同意結婚。有些法律規定，只要性侵犯與受害者結婚，其刑事責任就可能取消或減輕，這種法律也損及婦女只有自由和完全同意才可締婚的權利。締約國應該說明與受害者結婚是否取消或減輕刑事責任；在受害者為未成年人的情況中，性侵害是否降低受害者的結婚年齡，特別是就性侵受害者必須承受社會排斥的社會而言。如果締約國只對婦女再婚實行限制而對男子再婚卻不實行限制，這會影響到締婚權利的另一個方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的婦女與不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或習俗會限制選擇配偶的權利。締約國應提供資料，說明這些法律和習俗和為廢除破壞婦女行使只有經自由和完全同意才能締婚的權利的法律和習俗採取的措施。締約國也應該注意到有關締婚權的平等待遇意味著一夫多

妻制與這一平等原則相牴觸。一夫多妻制損害婦女的尊嚴。它是一種令人不能接受的對婦女的歧視。因此，只要它繼續存在，就應明確廢除。

25. 為了履行第二十三條第四項規定的義務，締約國必須保證婚姻制度在有關監護和照顧兒童、兒童的宗教和道德教育、兒童繼承父母國籍的能力和財產，無論是共同財產還是僅由配偶一方擁有的財產的所有權或管理等方面為配偶雙方規定平等的權利和義務。締約國應審查其立法，保證已婚婦女必要時在擁有和管理這種財產方面享有平等權利。此外，締約國應保證因離婚而獲取或喪失國籍、居住權和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等參與選擇新姓氏的權利方面不發生基於性別的歧視。婚姻期間的平等意味著丈夫和妻子在家庭內責任和權威平等。
26. 締約國也必須保證解除婚約方面的平等，不允許有拒絕的可能。離婚和解除婚約的理由以及有關財產分配、贍養費和兒童監護等方面的裁決對男女應一視同仁。子女與非監護父母之間保留聯繫的需要應依據平等考量因素來確定。如果婚約的解除係一方配偶死亡造成，婦女也應享有與男子平等的繼承權。
27. 在承認第二十三條所指的家庭時，必須接受各種形式的家庭概念，包括未婚夫婦及其子女和單親及其子女的家庭，及保證在這些情形中平等對待婦女(見第 19 號一般性意見，第 2 段)。單親家庭往往由一個照顧一個或多個兒童的婦女組成；締約國應說明有何種資助方案使她能在與處於類似情況的男子平等的基礎上行使其父母職能。
28. 締約國保護兒童的義務(第二十四條)應在對男童和女童平等的基礎上履行。締約國應報告為保證女童在教育、飲食和保健方面與男童受到平等待遇而採取的措施並向委員會分類提供這方面的數據。締約國應透過立法和任何其他適當措施廢除有損女童自由和福利的一切文化或宗教習俗。
29. 參與公共事務的權利並沒有在各地在平等基礎上得到充分執行。締約國必須保證法律保障婦女在與男子平等的基礎上享有第二十五條規定的權利並採取有效和積極措施包括肯定行動，促進和保證婦女參與公共事務和擔任公職。締約國為保證享有投票權的所有人能行使這項權利而採取的有效措施不應該有以性別為理由的歧視。委員會要求締約國提供統計資料，說明婦女在公共選舉的職務，包括立法以及高級公務員職務和立法中的百分比。

30. 對婦女的歧視往往與基於諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等理由的歧視糾纏在一起。締約國應該敘述基於其他理由的任何歧視在哪些方面以特定方式影響到婦女並提供為消除這些影響採取的措施的資料。
31. 受第二十六條保護的所有人在法律面前平等和不受歧視的自由要求締約國採取行動，打擊一切領域的公共和私人機構的歧視行為。在諸如社會保障法律的領域(第 172/84 號來文，(Broeks 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 182/84 號來文，(Zwaan de Vries 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 218/1986 號來文，(Vos 訴荷蘭)，1989 年 3 月 29 日的意見)以及在一個國家的公民資格或非公民權利等領域(第 035/1978 號來文，(Aumeeruddy-Cziffra et al. 訴 Mauritius)，1981 年 4 月 9 日通過的意見)對婦女的歧視有違第二十六條。仍不受懲罰的所謂「為維護榮譽而犯罪」是對《公約》，特別是第六條、第十四條及第二十六條的嚴重違反。在通姦或其他罪行方面對婦女比對男子實行更嚴厲處罰的法律也違反平等待遇的要求。在審查締約國的報告時，委員會也常常注意到大量婦女受僱於某些領域是得不到勞工法的保護；現行習慣和傳統歧視婦女，特別是在獲得較好薪水待遇的就業和同工同酬方面。締約國應審查這些立法和作法，並帶頭執行一切必要措施，消除在一切領域對婦女的歧視，例如禁止私人行為者在就業、教育、政治活動和提供住宿、貨物和服務等領域實行歧視。締約國應報告所有這些措施並提供關於這種歧視的受害者現有何種救濟的資料。
32. 屬於少數團體的人根據《公約》第二十七條在其語言、文化和宗教方面享有的權利並不授權任何國家、團體或人違反婦女平等享受《公約》任何權利，包括受法律平等保護的權利。締約國應提出報告，介紹與少數人團體的成員資格有關，可能觸犯《公約》規定的婦女平等權利的任何立法或行政作為(第 24/1977 號來文，(Lovelace 訴加拿大)，1981 年 7 月通過的意見)和為保證男女平等享有《公約》的所有公民與政治權利已採取或設想採取的措施。同樣，締約國應提出報告，介紹為履行與少數民族影響婦女權利的文化或宗教習俗有關的職責採取的措施。締約國在報告中應重視婦女族群對文化生活作出的貢獻。

第七十二屆會議(2001 年)

第 29 號一般性意見：緊急狀態期間的權利減免問題
(《公約》第四條)*

1. 《公約》第四條對於《公約》的人權保護制度是極為重要的。一方面，它允許締約國單方面暫時減免其在《公約》下所承擔的一部分義務。另一方面，第四條規定，這一減免措施以及其實質後果必遵守一個特別的保障制度。減免《公約》義務的締約國，其主要目標應是恢復正常狀態，確保重新全面遵守《公約》。委員會的這項一般性意見，將取代其第十三屆會議(1981 年)通過的第 5 號一般性意見，目的是力求幫助締約國遵守第四條的規定。
2. 減免《公約》條款的措施，必須是非常性和臨時性措施。一個國家在援引第四條時，必須符合兩個基本條件：情況之緊急已威脅到國家之存亡，且締約國必須已經正式宣布緊急狀態。後一項要求對於在最有此需要時維持合法的原則和法治是必要的。在宣布可能引起減免《公約》任何條款的緊急狀態時，國家採取的行動必須符合其憲法，以及宣布緊急狀態和行使緊急狀態權力的其他法律規定；委員會的任務，是在有關法律是否能夠和確保遵守第四條方面，對之進行監督。為了讓委員會履行其任務，《公約》締約國應在其按照第四十條提交的報告中，包括有關其在緊急權力領域裡的法律和做法的充分和精確資料。
3. 並非每一起騷亂或災禍都是第四條第一項所指危及國家存亡的公共緊急情況。在武裝衝突期間，不論是國際性或非國際性的，均應適用國際人道法的規則，這方面的規則與《公約》第四條及第五條第一項的規定一樣，有助於防止國家濫用緊急權力。《公約》規定，即使在武裝衝突期間，也只能在形勢威脅到國家存亡的情況下並在此範圍內，才允許採取減免《公約》的措施。如果締約國考量在武裝衝突之外的情況下援引第四條，他們應仔細考量為什麼在這些情況下這一措施是必要和合法的理由。對有些締約國減免《公約》所保護的權利，或締約國國內法似乎允許在第四條以外的情況下允許這類減免，委員會曾多次表示關切。¹

* 2001 年 7 月 24 日第 1950 次會議通過。

¹ 見下列結論性意見：坦桑尼亞聯合共和國(1992)，CCPR/C/79/Add.12，第 7 段；多米尼加共和

4. 第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施，其基本要求是，這類措施必須嚴格限於緊急情勢所需的範圍之內。這一規定涉及緊急狀態以及由於緊急狀態引起的任何減免措施的期限、地理範圍和事務範圍。在緊急情況下減免一些《公約》義務，顯然有別於即使在正常情況下也可對《公約》的一些條款實行的限制。²然而，任何減免只限於緊急情勢的嚴格需要這一義務，反映了對減免和權力限制都適用的比例原則。此外，對某一具體條款的一項可允許的減免可能由情勢的需要而被正當化，但這一事實並沒有排除根據減免所採取的特殊措施也必須反映情勢需要的規定。實際上，這就保證了《公約》的任何條款，不論受到任何有效的減免，都不會完全不適用於締約國的行為。在審議締約國報告時，委員會曾表示過他對比例原則未受到充分注意的關切。³
5. 在什麼時候可減免權利以及減免的程度這兩個問題不能從《公約》第四條第一項的規定中分開，根據該項規定，任何減免締約國根據《公約》應承擔的義務的措施，必須「在此種危急情勢絕對必要之限度內」。這個條件要求締約國不單為他們宣布緊急情況的決定，也為根據這一宣布採取的任何具體措施提出確切的理由。如果國家想在某些情況下援引減免《公約》的權利，如發生自然災害、大規模示威遊行包括發生暴力的情況，或發生重大工業事故，他必須能夠提出理由，不單證明這一情勢構成對國家存亡的威脅，而且也需證明，他們所採取的所有減免《公約》措施都是情勢所嚴格需要的。委員會認為，在上述情況下，可採取措施，限制《公約》規定的某些權利，如遷徙自由(第十二條)或集會自由(第二十一條)，一般而言已經足夠，情況需要不足以成為減免有關條款的理由。
6. 《公約》的一些條款在第四條第二項中被列為不可減免的條款，這一事實並不是說對《公約》其他條款可隨意加以減免，即使在發生對國家生命有威脅的情況下。將所有減免縮減到緊急情勢所嚴格需要的程度這一法律義務，為締約國和委員會都規定一項責任，即根據對實際情勢的客觀評估，對《公

國(1993)，CCPR/C/79/Add.18，第 4 段；大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(1995)，CCPR/C/79/Add.55，第 23 段；秘魯(1996)，CCPR/C/79/Add.67，第 11 段；玻利維亞(1997)，CCPR/C/79/Add.74，第 14 段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76，第 25 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78，第 10 段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90，第 8 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段。

² 例如，見《公約》第十二條及第十九條。

³ 例如，見關於以色列的結論性意見(1998 年)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段。

約》的每一條進行仔細的分析。

7. 《公約》第四條第二項明確規定下列條款不得予以減免：第六條(生命權)；第七條(禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰，或未經自願同意而施以醫學或科學試驗)；第八條第一項及第二項(禁止奴隸制度、奴隸買賣和役使)；第十一條(任何人不得僅因無力履行契約義務即予監禁)；第十五條(在刑法領域裡的罪刑法定原則，即刑事責任和刑罰限於行為或不行為發生時適用的明確法律規定，除非在稍後的一條法律規定應處以較輕刑罰的情況下)；第十六條(人人在任何所在有被承認為法律人格之權利)和第十八條(思想、信念和宗教自由)。這些條款中所載權利是不可減免的，因為它們被列在第四條第二項中。對於那些為《第二任擇議定書》的締約國來說，該議定書第六條的規定也同樣適用。理論上，一項被稱為不可減免的《公約》條款，並不是說無論如何都沒有理由進行限制。第四條第二項中提到第十八條，後者在其第三項中特別包括一個關於限制的規定，這表明，是否允許限制與權利減免問題無關。即使在最嚴重的公共緊急情勢下，干預宗教或信仰自由的國家必須按照第十八條第三項的規定提出他們的行動根據。根據第四條第二項，一些權利是不可減免的但由於締約國的法律制度不健全而受到減免或有可能受到減免，對此，委員會曾多次表示關切。⁴
8. 按照第四條第一項，減免《公約》的其中一個條件是所採取的措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級的理由的歧視。即使第二十六條或有關非歧視性的其他《公約》條款(第二條、第三條、第十四條第一項、第二十三條第四項、第二十四條第一項及第二十五條)未被列入第四條第二項的不可減免條款內，一些不受歧視權利的要素和方面在任何情況下都不能予以減免。特別是，在採取減免《公約》措施時，如對不同的人作出區別，就必須遵守第四條第一項。

⁴ 見下列結論性意見：多明尼加共和國(1993)，CCPR/C/79/Add.18，第 4 段；約旦(1994)，CCPR/C/79/Add.35，第 6 段；尼泊爾(1994)，CCPR/C/79/Add.42，第 9 段；俄羅斯聯邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54，第 27 段；贊比亞(1996)，CCPR/C/79/Add.62，第 11 段；加蓬(1996)，CCPR/C/79/Add.71，第 10 段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76，第 25 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段；伊拉克(1997)，CCPR/C/79/Add.84，第 9 段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90，第 8 段；亞美尼亞(1998)，CCPR/C/79/Add.100，第 7 段；蒙古(2000)，CCPR/C/79/Add.120，第 14 段；吉爾吉斯斯坦(2000)，CCPR/CO/69/KGZ，第 12 段。

9. 此外，第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施不得與它根據國際法所負有的其他義務，特別是國際人道法的規則有所牴觸。《公約》第四條不能被解釋為減免《公約》的理由，如果這種減免會導致該國不遵守其他國際義務，不論這些義務來自條約或一般國際法。《公約》第五條第二項也反映了這一點，它規定對其他文書中規定的任何基本權利不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。
10. 雖然人權事務委員會的職權並不是去審查締約國在別的條約下的行為，委員會根據《公約》賦予它的職權，在審議《公約》是否允許締約國減免《公約》某些條款時，有權考量到締約國的其他國際義務。因此，締約國在援引第四條第一項時，或按照第四十條報告有關緊急情勢的法律架構時，應提出他們關於保護有關權利的其他國際義務的資料，特別是那些適用於緊急狀態時期的義務。⁵在這方面，締約國應充分考量到國際法內在緊急狀態下適用人權標準的發展。⁶
11. 第四條列出的不可減免條款，是關於但不等同於某些人權義務是否具國際法絕對標準性質的問題。在第四條第二項中宣布《公約》某些條款具有不可減免的性質應視為部分地承認了《公約》中以條約形式保證了一些基本權利的絕對性質(例如第六條及第七條)。然後，《公約》的一些其他條款顯然是因為在一個緊急情勢下，從來無必要減免這些權利而被包括在不可減免條款清單內(如第十一條及第十八條)。此外，這一類絕對標準超過第四條第二項所列的不可減免條款清單。締約國不論在什麼情況下都不能援引《公約》第四條作為違反人道法或國際法絕對標準的理由，例如透過任意剝奪自由或偏離包括無罪推定的公正審判原則，劫持人質、強加集體性懲罰。

⁵ 這裡提到的是幾乎所有《公約》締約國都已批准了的《兒童權利公約》並不包括一項減免條款。正如《公約》第三十八條明顯指出，《公約》適用於緊急情勢。

⁶ 這裡是指秘書長根據人權委員會的有關決議提出的報告，包括根據關於最低人道主義標準(後改稱基本人道主義標準)的第 1998/29、第 1996/65 和第 2000/69 號決議提出的報告，E/CN.4/1999/92，E/CN.4/2000/94 和 E/CN.4/2001/91，以及較早為確定對所有情況都適用的基本權利而作出的努力，如《緊急情勢下巴黎最低人權標準》(國際法協會，1984 年)；關於《公民與政治權利國際公約》限制和減免條款的敘拉克原則，小組委員會特別報告員 Leandro Despouy 先生關於人權與緊急狀態問題的最後報告(E/CN.4/Sub.2/1997/19 和 Add.1)，關於國內流離失所問題的指導原則(E/CN.4/1998/53/Add.2)，關於最低人道主義標準的 Turku(Åbo)宣言(1990)(E/CN.4/1995/116)。至於目前正在進行的進一步的工作，還應提到第二十六屆紅十字會和紅新月會國際會議(1995)的決定，該決定要求紅十字會國際委員編寫一份關於適用於國際和非國際武裝衝突的國際人道主義法習慣規則的報告。

12. 在評估合法減免《公約》的範圍時，可在某些諸如違反人道罪行的侵犯人權定義中找到一項標準。如果在一個國家權威下進行的行動構成從事一項危害人類罪行行動的人士的個人國際刑事責任基礎，《公約》第四條就不能用作為理由使在緊急情勢下的有關國家免除其同一行為的責任。因此，最近為了司法權的目的，在國際刑事法院的規約中編纂了危害人類罪對於《公約》第四條的解釋是有用的。⁷
13. 在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免。下面舉出一些例子。
- (a) 對所有被剝奪自由的人應給予人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇。雖然《公約》第十條規定的這項權利並沒有在第四條第二項的不可減免權利清單中被單獨提及，委員會認為《公約》在這裡表達了不可減免的一項普遍國際法標準。《公約》前言中提到的固有人格尊嚴及第七條及第十條之間的密切關係都支持這一看法。
 - (b) 禁止扣作人質、誘拐或私下扣留的條款也不能予以減免。對這些行為的絕對禁止性質，(即使在緊急情勢下)，是因為這些標準是一般國際法的標準。
 - (c) 委員會認為對屬於少數的人的權利的國際保護包括在所有情況下都應尊重的要素。這反映在國際法中對滅絕種族的禁止，和在第四條內列入了一項不歧視規定(第一項)，以及第十八條的不可減免性質中。
 - (d) 正如羅馬《國際刑事法院規約》所證實的，在沒有國際法所允許的理由下實行驅逐出境或人口強迫遷移，不論是以驅逐或其他脅迫手段將有關人等從其合法居住的地方強迫遷移到別處都構成違反人道罪。⁸在緊急狀態下減免《公約》第十二條的合法權利絕

⁷ 見 2001 年 7 月 1 日已有 35 國批准的《規約》第六條(種族滅絕)及第七條(危害人類罪)。雖然《規約》第七條所列的許多具體行為與《公約》第四條第二項列為不可減免的侵犯人權行為直接有關，但該條款中規定的危害人類罪，也包括對上述《公約》條款中沒有提到的一些規定的違反。例如，對第二十七條的某些嚴重侵犯也可能同時構成《國際刑事法院規約》第六條下的滅絕種族罪行，而第七條在《公約》第六條、第七條及第八條之外還包括第九條、第十二條、第二十六條及第二十七條。

⁸ 見《國際刑事法院規約》第七條第一項第四款及第七條第二項第四款。

不能被接受為採取這些措施的理由。

(e) 締約國不能援引按照第四條第一項作出的緊急狀態聲明，違反第二十條，從事戰爭宣傳或主張可構成煽動歧視敵對行為或暴力的民族、種族或宗教仇恨。

14. 《公約》第二條第三項要求《公約》締約國為違犯《公約》條款的任何行為提供救濟。第四條第二項所列的不可減免條款清單中沒有提到這一條，但是它構成全體《公約》內在的一項條約義務。即使一個締約國在一項緊急情勢下並在緊急情勢嚴格需要時，可對它們有關司法或其他救濟程序的實際運作作出調整，締約國必須遵守第二條第三項的基本義務，提供有效的救濟。
15. 在保護第四條第二項明確承認為不可減免權利時，顯然必須透過常常包括司法保證在內的程序保證來實行。《公約》中有關程序性保障的條款絕不能受到一些措施的左右，如這些措施會妨礙對不可減免權利的保護。在引用第四條時，其方式不應導致不可減免的權利的減免。因此，舉例說，由於《公約》第六條整體不能被減免，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條及第十五條的所有規定。
16. 《公約》第四條中關於減免的保障的根據是《公約》整體內在的法律和法治原則。由於國際人道法明確保障武裝衝突時期受到公正審判權利的某些內容，委員會認為沒有理由在其他緊急狀態下減免這些保障。委員會認為法律原則和法治原則要求在緊急狀態下必須尊重公正審判的基本規定。只有法院能就一宗刑事案審判一個人。必須尊重無罪推定的原則。為了保護不可減免的權利，締約國減免《公約》的決定，不應影響到向法院提出訴訟的權利，使法院能夠立即決定羈押是否合法。⁹
17. 根據第四條第三項，當締約國援用第四條授予他們的減免權時，應同意遵

⁹ 見委員會關於以色列的結論性意見(1998)(CCPR/C/79/Add.93)第 21 段：「……委員會認為目前執行的行政羈押不符合《公約》第七條及第十六條，這兩條都不允許在公共緊急狀態下予以減免……。然而，委員會強調，締約國不能背離對羈押進行有效的司法審查的要求。」並見委員會對防止歧視和保護少數小組委員會關於《公約第三任擇議定書》草案的建議：「委員會感到滿意的是，締約國一般都瞭解人身保護和憲法保護權不應僅限於在緊急狀態下實施。此外，委員會認為，第九條第三項及第四項規定的補償辦法，聯繫第二條來看，乃是整個《公約》所固有的。」(《大會正式紀錄，第四十九屆會議，補篇第 40 號》(A/49/40)，第一卷，附件十一，第 2 段)。

守一項國際通知制度。援用減免權的締約國必須立即經由聯合國秘書長，將他已減免的各項規定和實行減免的理由通知其他締約國。這種通知，不單對於委員會履行其職權極為重要，特別是在評估締約國所採取的措施是否緊急情勢所嚴格需要時，而且也允許其他締約國監督它是否遵守《公約》各條款。鑒於過去收到的許多通知的摘要性質，委員會強調在通知中應包括所採取的措施的全部資料，以及採取措施的明確理由，並附上有關其法律的全部文獻。如果締約國隨後根據第四條採取進一步措施，例如延長緊急狀態的時間，他必須作出進一步通知。立即通知的規定也同樣適用於終止減免的情況。這些義務並不是總得到遵守：如締約國沒有經由秘書長通知其他締約國關於其宣布緊急狀態和因此採取的、減免《公約》一項或多項條款的措施，締約國在行使其緊急權力時，有時候忽略了提出有關領土方面或其他變動的通知。¹⁰有時候只在審議締約國報告過程中，委員會才偶然注意到存在著緊急狀態和締約國是否減免了《公約》條款的問題。委員會強調每當締約國採取措施減免其《公約》義務時，必須遵守立即國際通知的義務。委員會監督一締約國的法律和做法是否遵守第四條的責任並不取決於該締約國是否提出了通知。

¹⁰ 見關於下列國家的結論性意見：秘魯(1992)，CCPR/C/79/Add.8，第 10 段；愛爾蘭(1993)，CCPR/C/79/Add.21，第 11 段；埃及(1993)，CCPR/C/79/Add.23，第 7 段；喀麥隆(1994)，CCPR/C/79/Add.33，第 7 段；俄羅斯聯邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54，第 27 段；尚比亞(1996)，CCPR/C/79/Add.62，第 11 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78，第 10 段；印度(1997)，CCPR/C/79/Add.81，第 19 段；墨西哥(1999)，CCPR/C/79/Add.109，第 12 段。

第七十五屆會議(2002 年)

第 30 號一般性意見：《公約》第四十條規定的締約國的
報告義務*

1. 各締約國承擔在《公約》對有關締約國生效後一年內及此後每逢委員會要求這樣做時，依照《公約》第四十條提交報告。
 2. 委員會注意到，如其年度報告所示，只有少數國家按時提交了報告。大多數國家都延遲提交，延遲數月以至數年不等，有些締約國雖經委員會一再提醒仍未提交。
 3. 另一些國家雖宣布他們將出席委員會，但到了排定的日期卻沒有到會。
 4. 為了糾正上述情況，委員會通過了下列新規則：
 - (a) 如果一個締約國提交了報告但沒有派代表團出席委員會，委員會可通知該締約國他打算審議該報告的日期或者可在原先排定的會議上著手審議該報告；
 - (b) 如締約國未提交報告，委員會可自行決定將委員會擬審查締約國為執行《公約》保障的權利所採取的措施的日期通知締約國：
 - (一) 如締約國派代表團出席，委員會將在代表團出席的情況下，在預定的日期進行上述審查；
 - (二) 如締約國沒有代表團出席，委員會可自行裁量在原定日期著手審議締約國為執行《公約》保障的權利所採取的措施，或者將一個新的日期通知締約國。
- 為了適用這些程序的目的，委員會應在有代表團出席的情況下舉行公開會議，在沒有代表團出席的情況下舉行不公開會議，並應按照報告準則和委員會議事規則規定的方式舉行會議。
5. 在委員會通過結論性意見後，應使用後續追蹤程序以便建立、維持或恢復

* 委員會 2002 年 7 月 16 日第 2025 次會議上通過。

與締約國的對話。為此目的和為了使委員會能夠採取進一步行動，委員會應任命一位特別報告員，他將向委員會報告情況。

6. 根據特別報告員報告的情況，委員會應評估締約國採取的立場，並在必要時為締約國提交下一次報告重定一個新的日期。

第八十屆會議(2004 年)

第 31 號一般性意見：《公約》締約國的一般法律義務的性質*

1. 本一般性意見取代第 3 號一般性意見，本意見反映和發展了該意見中的原則。第 18 號一般性意見和第 28 號一般性意見已經涉及第二條第一項中有關普遍不歧視的規定，在理解本一般性意見時應該予以參照。
2. 雖然第二條規定了締約國對於作為《公約》權利擁有者的個人所承擔的義務，但是所有締約國對於其他締約國履行其義務的情況仍然可以有合法的利益。這是因為「有關人類基本權利的規定」是普遍適用的義務，正如《公約》序言部分第四段所指出，各國根據《聯合國憲章》負有義務促進對人的權利和自由的普遍尊重和遵守。此外，條約的契約關係意味著任何締約國都對其他締約國承擔條約義務，必須履行根據條約作出的承諾。在這一方面，委員會提請締約國注意根據第四十一條的規定發表聲明的必要性。委員會還提請已經發表聲明的締約國注意實行該條所規定程序的潛在價值。然而，雖然已經根據第四十一條發表聲明的締約國可以透過正式的國家之間的機制向人權委員會提出申訴，但是這並不意味著，這種程序是締約國表示對其他締約國履行《公約》義務的興趣的唯一方法。與此相反，第四十一條規定的程序應被視為是增加了而不是減少了對其他締約國履行義務情況的興趣。因此，委員會向締約國建議這樣一種觀點：任何締約國侵犯《公約》規定的權利都應該引起重視。提請其他締約國注意可能違反《公約》義務的行為並且籲請他們履行《公約》義務不應被視為一種不友好行動，還應該將其看成是一種合法的共同利益的反映。
3. 第二條界定了締約國根據《公約》承擔的法律義務的範圍。締約國承擔的一般義務是：尊重《公約》承認的權利並且確保在其領土內和受其管轄的一切個人享有這些權利(見以下第 9 段和第 10 段)。根據《維也納條約法公約》第二十六條所闡明的原則，締約國必須誠信履行《公約》所規定的義務。
4. 《公約》的一般性義務和其中第二條特別規定的義務對於所有締約國都是有拘束力的。政府的所有部門(行政、立法和司法)以及國家、區域或地方各級的公共機構或者政府機構均應承擔締約國的責任。通常在國際上(包括在

* 2004 年 3 月 29 日第 2187 次會議通過。

本委員會中)代表締約國的執法部門不一定指出政府的另一部門採取了違反《公約》規定的行動，這是為了免除締約國對於這種行動及其後果應當承擔的責任。這種認識直接反映在《維也納條約法公約》第二十七條所載的原則之中，根據這條原則，締約國「不得援用其國內法的規定來為其不履行條約義務進行辯解」。雖然第二條第二項允許締約國根據其國內憲法程序實現《公約》規定的權利，但是上述原則適用於防止締約國引用其憲法或者其他國內法的規定來為其未能履行或者實施條約義務進行辯解。在這一方面，委員會提請實行聯邦制的締約國注意第五十條，該條宣布：「本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。」

5. 第二條第一項中有關尊重和確保《公約》規定權利的義務應立即適用於所有締約國。第二條第二項提供了促進和保護《公約》所具體規定權利的根本架構。委員會因此曾經在第 24 號一般性意見中指出，對於第二條的保留不符合《公約》之目標和宗旨。
6. 第二條第一項所規定的法律義務在性質上說既是被動的又是主動的。締約國不得侵犯《公約》所承認的權利，只有在符合《公約》有關條款的情況下才能對其中任何權利進行限制。在進行限制時，締約國必須說明其必要性，而且所採取的措施必須符合合法的目的，以便確保不斷和有效地保護《公約》權利。在任何情況下都不能以可能損害《公約》權利實質的方式實行限制。
7. 第二條規定，締約國必須採取立法、司法、行政、教育以及其他方面的適當措施，以履行其法律義務。委員會認為，不僅僅是政府官員和政府機關工作人員，而且全體人民都必須提高對於《公約》的認識。
8. 第二條第一項所規定的義務對於締約國有約束力，因此並不具有國際法直接的水平效果。不能將《公約》看作是國內刑法或者民法的替代品。然而，只有在締約國保護個人，而且既防止國家機關人員侵犯《公約》的權利，又防止私人或者實體採取行動妨礙享受根據《公約》應在私人或者實體之間實現的權利的情況下，締約國才能充分履行有關確保《公約》權利的積極義務。可能會有這樣的情況：由於締約國沒有能夠採取適當措施或者未盡職守來防止、懲罰、調查或者救濟私人或者實體這種行為所造成的傷害，結果就沒有能夠按照第二條的規定確保《公約》所承認的權利，最後引起締約國對這些權利的侵犯。委員會提請締約國注意根據第二條負擔的積極義務

與在違反第二條第三項的情況下提供有效救濟的必要性之間的關係。《公約》本身在其一些條款中設想了某些領域，在這些領域中締約國對於處理私人或者實體的活動承擔積極義務。例如，第十七條中與隱私有關的保障措施必須獲得法律的保護。第七條也隱含著這樣的規定：締約國必須採取積極措施以便確保私人或者實體不得在其控制的範圍內對他人施加酷刑或者殘忍的、不人道的或者侮辱之處遇或者懲罰。在諸如工作或者住房等影響基本生活的領域中，必須依據第二十條的規定保護個人不受歧視。

9. 《公約》所承認權利的受益者是個人。雖然由於第一條中的例外規定，《公約》沒有提到法人或者類似實體或者集體的權利，但是《公約》所確認的許多權利，例如：表明自己宗教或者信仰的自由(第十八條)、結社自由(第二十二條)以及處於少數地位人們的權利(第二十七條)，都是可以與他人共同享有的。委員會的職責只限於接受和審議由個人或者代表個人提出的來文(《任擇議定書》第一條)，但是這並不影響有關個人聲稱有關法人和類似實體的作為或者不作為構成對其權利的侵犯。
10. 第二條第一項規定，締約國必須尊重和保證在其領土內和受其管轄的一切個人享有本《公約》所承認的權利。這就意味著締約國必須尊重和確保在其權利範圍內或者有效控制下的任何人享受《公約》所規定的權利。其中甚至包括不在締約國領土上的一些人的權利。正如在 1986 年第二十七屆會議上所通過的第 15 號一般性意見所指出，享受《公約》權利者並不限於締約國的公民，而且必須包括任何國籍或者無國籍的所有個人，例如：正好在締約國的領土上或者接受其管轄的尋求庇護者、難民、移徙工人以及其他的人。這項原則也適用於在境外採取行動的締約國武裝部隊的權力範圍內或者有效控制下的所有人，而不論這種權力或者有效控制是在何種情況下獲得的，例如，這種武裝部隊是締約國因為參加國際維持和平行動或者強制實現和平行動而派出的。
11. 正如第 29 號一般性意見所指出，《公約》也適用於國際人道法規定適用的武裝衝突的情況。雖然，就某些《公約》權利而言，國際人道法更為具體的規定可能更加適合對於《公約》權利的解釋，但是這兩種法律範圍是互補的，而不是互相衝突的。
12. 此外，由於第二條規定，締約國有義務尊重和確保在其領土上以及在其有效控制下的所有人享有《公約》所承認的權利，這就意味著如果有重大理由

相信，在實施驅逐的國家或者有關人士可能最終被驅往的國家之中確實存在《公約》第六條及第七條所設想的那種會造成不可彌補傷害的風險時，締約國有義務不採取引渡、驅逐出境或者其他手段將有關人士逐出其國境。應當使得有關的司法機構和行政機構明白，必須確保在這些事務中履行《公約》所規定的義務。

13. 第二條第二項規定，締約國必須採取必要步驟在其國內制度中實行《公約》所承認的權利。因此，除非這些權利已經獲得其國內法或者慣例的保護，否則締約國必須在批准《公約》時對其國內法律以及慣例作出必要的修訂，以確保與《公約》保持一致。第二條規定，如果國內法與《公約》發生衝突，必須修訂國內法律或者慣例，以便達到《公約》實質性保障措施所規定的標準。第二條允許締約國根據其國內憲法程序修訂其國內法律或者慣例，因此並沒有規定將《公約》納入其國內法，從而在法院上直接運用。然而，委員會認為，在那些《公約》已經自動成為國內法的一部分或者將《公約》的某些部分納入國內法的國家中，《公約》的保障措施可能會獲得更加有力的保護。委員會希望那些還沒有將《公約》納入其國內法律的締約國考量把《公約》轉變為其國內法的一部分，以便按照第二條的規定全面實現《公約》所承認的權利。
14. 第二條第二項中有關採取步驟實現《公約》權利的規定是沒有限制的和立即生效的。締約國在政治、社會、文化或者經濟方面的考量並非不履行這項義務的理由。
15. 第二條第三項規定，除了有效保障《公約》的權利之外，締約國必須保證個人還能得到有效的救濟以維護這些權利。應該考量到某些類別的人們(特別包括兒童)的特殊脆弱性，從而適當修正這些救濟。委員會十分重視締約國設立適當的司法機制和行政機制，以便根據國內法來處理有關侵犯權利的指控。委員會注意到，司法部門可用許多不同的方式以有效保證人們享有《公約》所承認的權利。其中包括：直接執行《公約》、實施類似的憲法或者其他法律規定，或者在實施國內法時對《公約》做出解釋。特別要求設立行政機制，以便履行有關透過獨立和公正的機構迅速、澈底和有效地調查關於侵犯權利指控的一般性義務。具有適當授權的國家人權機構可為達到這項目的作出貢獻。如果締約國不對侵犯權利行為的指控進行調查，可能會引起對於《公約》的再次違反。制止目前還在進行的侵權行為是有效救濟

權利的關鍵內容。

16. 第二條第三項規定，締約國必須向其《公約》權利遭到侵犯的個人做出賠償。如果不對那些《公約》權利遭到侵犯的個人做出賠償，對於第二條第三項的效力有關鍵作用的有關提供有效救濟的義務就不能予以履行。除了根據第九條第五項與第十四條第六項給予明確救濟之外，委員會認為，《公約》普遍涉及適當的補償。委員會注意到，賠償可以酌情涉及：賠償、回復原狀以及滿意性措施：公開道歉、公開紀念、不再犯的保障措施、對於有關的法律和慣例作出修訂以及將侵犯人權者繩之以法。
17. 一般來說，如果沒有規定締約國有義務根據第二條採取措施防止違反《公約》的行為再次發生，就不可能達到《公約》之目的。因此，委員會在根據《任擇議定書》審議案件時通常會在其意見中指出，除了為受害者提供救濟以外，還必須採取措施以避免這種侵權行為再次發生。採取這種措施可能需要對締約國的法律或者慣例進行修訂。
18. 如以上第 15 段所指調查顯示某些《公約》權利遭到侵犯，締約國必須確保將肇事者繩之以法。與沒有調查的情況一樣，如果不把肇事者繩之以法，就可能引起對於《公約》的再次違反。如果根據國內法或者國際法可將這些侵犯行為確認為罪行的話，例如：酷刑和類似的殘忍、不人道和侮辱之處遇(第七條)、即審即決和任意處決(第六條)以及強迫失蹤(第六條、第七條及第九條)，那麼就明顯存在這些義務。實際上，對於這種侵權行為的有罪不罰問題(這也是委員會所長期關注的一個問題)很可能是這種行為再次發生的重要原因。如果這些侵權行為是對於平民的大規模或系統性攻擊的一部分，那麼它們就構成違反人道罪(見《國際刑事法院羅馬規約》第七條)。因此，如果政府官員或者國家機關工作人員侵犯了本段所指的《公約》權利，有關的締約國就不能像在某些大赦(見第 20 號一般性意見(第四十四屆會議))以及事先法律豁免和補償之中那樣，免除肇事者的個人責任。此外，不能因為那些可能被控應對這些行為負責的人具有官方地位，而免除他們的法律責任。同時還應該消除在確定法律責任方面的其他障礙，例如以服從上級或者法定時限過短為由進行辯解。締約國還應互相幫助，將那些被懷疑侵犯了《公約》權利並且根據國內法或者國際法應予懲處的人繩之以法。
19. 委員會還認為，有關獲得有效救濟的權利在某些情況下還可能要求締約國

提供和執行臨時措施，以免侵權行為再次發生，並且努力盡早彌補這些行為可能已經造成的任何傷害。

20. 即使有些締約國的法律制度已經正式規定了適當的救濟，侵犯《公約》權利的行為仍然發生。估計，這是因為有關救濟沒有真正發揮有效作用。因此，委員會要求締約國在其定期報告中提供有關影響目前救濟有效性因素的訊息。

第九十屆會議(2007 年)

第 32 號一般性意見：在法院和法庭前一律平等和獲得
公正審判的權利

一、前 言

1. 本一般性意見取代第 13 號一般性意見(第二十一屆會議)。
2. 在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段。《公約》第十四條旨在確保司法制度的適當運作，並為此保障一系列具體權利。
3. 第十四條的性質複雜，混合了適用範圍各不相同的各種保障。第一項第一句規定在法院和法庭前一律平等的一般保障，不論在這些機構的訴訟性質如何。同項第二句規定在任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。在這些審問中，只能根據第一項第三句所規定的具體情況，才可拒絕媒體和公眾出席旁聽。該條第二項至第五項列出了受刑事控告者可以利用的程序保障。第六項規定在刑事案件中出現誤審可獲得賠償的實質權利。第七項規定一罪不二審，從而對自由提供實質保障，即個人有權就經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。《公約》締約國在其報告中，應明確區分公正審判權的各個不同方面。
4. 第十四條列出了締約國必須尊重的各種保障，不論他們的法律傳統和國內法如何。締約國應報告如何依據其各自的法律制度解釋這些保障，委員會則指出，委員會無法任由國內法確定《公約》保障的實質性內容。
5. 雖然對於第十四條的某些條文作出保留可以接受，但是，對公正審判權的一般保留不符合《公約》的目標和宗旨。¹

¹ 第 24 號一般性意見(1994)：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》時提出的保留或者有關《公約》第四十一條下聲明的問題，第 8 段。

6. 《公約》第四條第二項雖未將第十四條列入不可減免權利的清單中，但締約國若在社會處於緊急狀態時決定減免第十四條所規定的正常程序，他應保證減免的程度以實際局勢的緊急程度所嚴格需要者為限。公正審判權不應適用使不可減免權的保護受到限制的減免措施。因此，舉例說，由於《公約》第六條整條不能被減免，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條的所有規定。²同樣，第七條整條也不能被減免，不得援引違反這項規定取得的證詞、口供或原則上其他證據作為第十四條範圍內的訴訟的證據，在緊急狀態下亦同，³但透過違反第七條取得的證詞或口供可用作證明發生本條所禁止的酷刑或其他處遇的證據。⁴在任何時候，均應禁止偏離包括無罪推定的公正審判原則。⁵

二、在法院和法庭前一律平等

7. 第十四條第一項第一句一般地就保障在法院和法庭前一律平等的權利作出了規定。這項保障不僅對第十四條第一項第二句所指的法院和法庭適用，而且國內法一旦授予一個司法機構執行司法任務時均須加以尊重。⁶
8. 在法院和法庭前一律平等的權利一般地保障第十四條第一項第二句所述的原則之外，還保障平等機會和權利平等原則，並保證相關訴訟當事人不受任何歧視。
9. 第十四條還包括在受刑事控告和因其權利義務涉訟須予判定時出席法院的權利。在所有這些案件中，必須確實保證能夠利用司法機構，以確保所有個人在程序方面，不被剝奪要求伸張正義的權利。並不限於締約國國民才可享受訴諸法院和法庭及在他們之前一律平等的權利，所有個人不論其國籍如何或是無國籍，也不論其地位如何，不管是不是尋求庇護者、難民、移徙工人、無親屬伴隨兒童或其他人，只要是身在締約國境內或受其管轄均可享受這項權利。一個人如力圖訴諸合格法院或法庭卻屢遭挫折，這種

² 關於第四條的第 29 號一般性意見(2001)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 15 段。

³ 同上，第 7 段和第 15 段。

⁴ 參閱《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》，第十五條。

⁵ 關於第四條的第 29 號一般性意見(2001)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 11 段。

⁶ 第 1015/2001 號來文，Perterer 訴奧地利案，第 9.2 段(對公務員採取懲戒程序)；第 961/2000 號來文，Everett 訴西班牙案，第 6.4 段(引渡)。

情況在法律上或事實上均違反第十四條第一項第一句所提供的保障。⁷在訴諸法院和法庭方面，這項保障禁止非根據法律作出的在客觀和合理基礎上毫無理由的任何區分。如果某些人因其種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等而無法將他人提出訴訟，即違反了這項保障。⁸

10. 律師辯護的有無往往決定一個人是否能夠訴諸有關訴訟或有分量地參加訴訟。第十四條第三項第四款明文處理了在刑事訴訟中的律師辯護保障問題。鼓勵締約國在其他案件中，為沒有足夠能力支付律師辯護費者，提供免費的律師辯護。在某些案件中，他們甚至有義務這樣做。比方說，被判死刑者在刑事審判中尋求對不合法律規定之處進行憲法審查，卻沒有足夠能力支付進行這種救濟的律師辯護費用，國家就應根據第十四條第一項並根據《公約》第二條第三項規定的關於獲得有效救濟的權利，提供律師辯護。⁹
11. 同樣，要求訴訟當事人支付費用從而事實上阻礙他們訴諸法院，根據第十四條第一項，也會產生問題。¹⁰尤其是，向勝訴當事人支付訴訟費的法律規定，如不考量可能引起的問題或提供律師辯護，可能會對人們擬透過可利用的訴訟申張其《公約》權利產生遏止作用。¹¹
12. 第十四條第一項所規定的平等訴諸法院的權利僅涉及第一審程序，並未處理上訴權或其他救濟問題。¹²
13. 在法院和法庭前一律平等的權利還確保訴訟當事人的武器平等。這就意味著，除了根據法律作出的在客觀合理基礎上有理由的區分之外，所有各方都應享有同樣的程序性權利，但這種區分不得使被告處於不利地或對其造

⁷ 第 468/1991 號來文，OlóBahamonde 訴赤道幾內亞案，第 9.4 段。

⁸ 第 202/1986 號來文，AtodelAvellanal 訴秘魯案，第 10.2 段(規定關於夫妻財產的訴訟僅能由丈夫提出，因而已婚婦女無法向法院提出訴訟)。另見關於不歧視的第 18 號一般性意見(1989 年)，第 7 段。

⁹ 第 377/1989 號來文，Currie 訴牙買加案，第 13.4 段；第 704/1996 號來文，Shaw 訴牙買加案，第 7.6 段；第 707/1996 號來文，Taylor 訴牙買加案，第 8.2 段；第 752/1997 號來文，Henry 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.6 段；第 845/1998 號來文，Kennedy 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.10 段。

¹⁰ 第 646/1995 號來文，Lindon 訴澳大利亞案，第 6.4 段。

¹¹ 第 779/1997 號來文，Äärelä 和 Näkkäläjärvi 訴芬蘭案第 7.2.段。

¹² 第 450/1991 號來文，I.P.訴芬蘭案，第 6.2 段。

成不公¹³。比方說，如果只允許檢察官就某項判決提出上訴，而被告卻無法提出上訴，權利平等就不存在。¹⁴兩造平等原則還適用於民事訴訟，並，尤其是，要求兩造均有機會對由對方提出的所有論點和證據提出反駁。¹⁵在特殊情況下，還可能要求提供免費的口譯協助，否則的話貧困的一方無法平等地參加訴訟或使其證人得到詰問。

14. 在法院和法庭前一律平等還要求同一案件由同樣的訴訟程序審理。例如，一旦制定特殊的刑事訴訟程序或特別設立法院或法庭，以審判某類案件，¹⁶則必須提出客觀和合理的理由，證明有理由這樣做。

三、受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問

15. 第十四條第一項第二句，保障任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。刑事追訴原則上涉及根據國內法可處罰的行為。這一概念也可擴大包含犯罪性質可受制裁的行為，不論國內法如何界定，這種行為因其意圖、性質和嚴重性而被視為是刑事行為。¹⁷
16. 確定在「訴訟案件」(decaractèrecivil/decaráctercivil)中的權利和義務的概念比較複雜。《公約》的不同語文本對這一概念的表達方式不盡相同，但根據《公約》第五十三條，它們應是同一作準的，而且籌備工作未能解決各種文本不一致的問題。委員會指出，「訴訟案件」概念或其他文本的相同用語概念是以所涉權利的性質為依據的，而不是以一方當事人的地位為依據，或國內法律制度為確定某些權利而設立的法院為依據。¹⁸這一概念包括：(a)旨在確定涉及契約、財產和私法領域中侵權行為的權利和義務的司法程序，及(b)在行政法領域的相同概念，如以非紀律的原因將公務員解

¹³ 第 1347/2005 號來文，Dudko 訴澳大利亞案，第 7.4 段。

¹⁴ 第 1086/2002 號來文，Weiss 訴奧地利案，第 9.6 段。違反兩造平等原則的例子，見第 223/1987 號來文，Robinson 訴牙買加案，第 10.4 段(審訊延期)。

¹⁵ 第 846/1999 號來文，Jansen-Gielen 訴荷蘭案，第 8.2 段和第 779/1997 號來文，Äärelä 和 Näkkäljärvi 訴芬蘭案，第 7.4 段。

¹⁶ 例如，如果某類罪犯或罪行不由陪審團審判(見結論性意見，大不列顛及北愛爾蘭聯合王國，CCPR/CO/73/UK(2001)，第 18 段。

¹⁷ 第 1015/2001 號來文，Perterer 訴奧地利案，第 9.2 段。

¹⁸ 第 112/1981 號來文，Y.L. 訴加拿大案，第 9.1 和 9.2 段。

職，¹⁹或確定社會保障福利金²⁰或士兵的撫卹金²¹，或關於使用國有土地的程序²²，或取得私有財產的問題。此外，它還(c)包括必須根據所涉權利視各個案件的情況進行評估的程序。

17. 另一方面，第十四條第一項第二句所規定的訴諸法院或法庭的權利，在國內法未授予相關人員任何權利的情況下，並不適用。為此，委員會認為下列案不適用本規定：在公務制度中國內法未給予任何陞遷的權利，²³被任命為法官²⁴或由行政機構對死刑給予減刑。²⁵此外，在下列情況下，並不構成對「訴訟案件」的權利和義務的確定：所涉個人如受到高度的行政管制，因而被採取措施，這種措施並不相當於諸如對公務員²⁶、武裝部隊成員或受刑人進行刑事制裁的紀律措施。這項保障也不適用於引渡、驅逐和驅逐出境程序。²⁷雖然第十四條第一項第一句未規定在這些案件和類似案件中訴諸法院和法庭的權利，但仍可適用其他程序保障。²⁸
18. 第十四條第一項關於「法庭」的概念指依法設立的機構，不論其名稱如何，但須獨立於政府的行政和立法機構或在司法性質的訴訟中裁定具體案件的法律事項時，享有司法獨立性。第十四條第一項第二句保障所有人在被指控刑事犯罪時，可以由上述法院審判。這項權利不能受到限制，由法院之外的機構判處的刑事罪行均違反本條規定。同樣，在確定一件案件的權利和義務時，確定工作至少在訴訟的某一階段應由該句涵義內的法庭作出。締約國如未能設立一個合格的法庭來確定這種權利和義務，或未能促使就具體案件訴諸這種法庭，而且如果這種限制並非以國內法為依據，不是為了達到合理目的、如司法適當運作所必須的，或以國際法規定管轄的例外情形，如以豁免為依據，或如果個人訴諸法院所受限制損及了這項權利的

¹⁹ 第 441/1990 號來文，Casanovas 訴法國案，第 5.2 段。

²⁰ 第 454/1991 號來文，GarciaPons 訴西班牙案，第 9.3 段。

²¹ 第 112/1981 號來文，Y.L. 訴加拿大案，第 9.3 段。

²² 第 779/1997 號來文，Ä ärelä 和 Näkkäläjätvi 訴芬蘭案，第 7.2 至第 7.4 段。

²³ 第 837/1998 號來文，Kolanowski 訴波蘭案第 6.4 段。

²⁴ 第 972/2001 號來文，Kazantzis 訴塞浦路斯案第 6.5 段；第 943/2000 號來文，Jacobs 訴比利時案，第 8.7 段和第 1396/2005 號來文，RiveraFernández 訴西班牙案第 6.3 段。

²⁵ 第 845/1998 號來文，Kennedy 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.4 段。

²⁶ 第 1015/2001 號來文，Perterer 訴奧地利案，第 9.2 段(紀律措施；免職)。

²⁷ 第 1341/2005 號來文，Zundel 訴加拿大案，第 6.8 段，第 1359/2005 號來文，Esposito 訴西班牙案，第 7.6 段。

²⁸ 見以下第 62 段。

主旨，這就違反第十四條。

19. 第十四條第一項關於獨立無私之法定管轄法庭的規定是一項絕對的權利，不得有任何例外。²⁹獨立性的要求尤其是指程序和選任法官的條件，以及任用直至法定退休年齡或在有規定的情況下任期屆滿的保障，陞遷、調職、停職和中止職務的條件，以及不受行政部門和立法機構的政治干預。各國應採取具體措施，保證司法機構的獨立性，制定或透過法律，規定司法人員的任命、薪酬、任期、陞遷、停職和中止職務和對他們採取紀律制裁的明確程序和客觀的標準，保護他們在裁決中不受政治干擾。³⁰司法機構和行政機構的職能和權限如混淆不清或行政機構能控制或指揮司法機構，這種情況是不符合獨立法院的概念的。³¹有必要保護法官不受利益衝突和恐嚇之影響。為了保障他們的獨立性，法官的地位，包括其任期、獨立性、安全、適足薪酬、任職條件、撫卹金和退休年齡均應根據法律適當作出規定。
20. 法官的免職只能根據由《憲法》或法律規定的能夠保障客觀和無私的公正程序，斷定是否有嚴重失職或不勝任的情況，才能免去法官的職務。由行政部門免去法官的職務，例如在任期屆滿之前免去其職務，而不提出具體理由，又未向其提供有效抗辯免職的司法保護，這種情況違反司法機構獨立性原則。³²比方說，行政機構未透過法律規定的程序即以貪污為由免去職務，亦違反法官獨立性原則。³³
21. 無私的規定涉及兩方面。第一，法官作判決時不得受其個人傾向或偏見之影響，不可對其審判的案件存有成見，也不得為當事一方的利益而損及另一當事方。³⁴第二，法院由合情理的人來看也必須是無私的。例如，根據國內法規，本應被取消資格的法官若參加審理，而使審判深受影響，通常不能被視為無私的審判。³⁵
22. 第十四條的規定適用於該條規定範圍內的所有法院和法庭，不論他們是普

²⁹ 第 263/1987 號來文，GonzalezdelRio 訴秘魯案，第 5.2 段。

³⁰ 結論性意見，斯洛伐克，CCPR/C/79/Add.79(1997)，第 18 段。

³¹ 第 468/1991 號來文，OlóBahamonde 訴赤道幾內亞案，第 9.4 段。

³² 第 814/1998 號來文，Pastyjgiv 訴白俄羅斯案，第 7.3 段。

³³ 第 933/2000 號來文，MundyBusyo 等人訴剛果民主共和國案，第 5.2 段。

³⁴ 第 387/1989 號來文，Karttunen 訴芬蘭案，第 7.2 段。

³⁵ 同上。

通法院和法庭，或是特別法院和法庭。委員會指出，許多國家設有審判平民的軍事法院或特別法院。《公約》裡不禁止由軍事法院或特別法院審判平民，但要求這種審判完全符合第十四條的規定，同時其保障不得因這類法院具有軍事或特別性質而遭到限制或變更。委員會還指出，從公正、無私和獨立司法的角度來看，由軍事法院或特別法院審判平民，可能產生嚴重的問題。因此，有必要採取一切必要措施，確保這種審判在按第十四條規定真正獲得充分保障的條件下進行。由軍事法院或特別法院審判平民，只能在例外情況下進行，³⁶即只限於締約國能證明，採用這種審判是必要的，並能提出客觀和充分理由證明是合理的，並表明就案件個人和罪行性質而言，普通的民事法院無法進行審判。³⁷

23. 有些國家在反恐活動的範圍內，採用「匿名法官」特別法院，這種法院由不具名的法官組成的特別法院。這種法院的匿名法官的身分和地位即使能由獨立機構加以核實，往往因被告無法知道法官的身分和地位而漏洞百出，而且也因為下列情況而有偏差：公眾，甚或被告或其代表³⁸無法出庭；³⁹聘請自己選擇的辯護人權利受到限制；⁴⁰嚴格限制或剝奪與其辯護人接觸的權利，尤其是在單獨監禁的情況下；⁴¹辯護人遭到威脅；⁴²準備案件的時間不夠；⁴³或嚴格限制或剝奪傳喚和對質證人的權利，包括禁止詰問某類證人，如負責逮捕的警察和詰問被告。⁴⁴法院不論是或不是由匿名法官組成，在上述情況下，都無法滿足公正審判的基本標準，尤其是關於法院必須是獨立和無私的規定。⁴⁵

³⁶ 另見 1949 年 8 月 12 日，《關於戰時保護平民之日內瓦公約》第六十四條，及關於《公約》締約國的一般法律義務的性質的第 31 號一般性意見(2004)，第 11 段。（整頁註腳沒有對齊）

³⁷ 見第 1172/2003 號來文，Madami 訴阿爾及利亞案，第 8.7 段。

³⁸ 第 1298/2004 號來文，BecerraBarney 訴哥倫比亞案，第 7.2 段。

³⁹ 第 577/1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段，第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案，第 7.1 段，第 1126/2002 號來文，CarranzaAlegre 訴秘魯案，第 7.1 段。

⁴⁰ 第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案，第 7.1 段。

⁴¹ 第 577./1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段；第 1126/2002 號來文，CarranzaAlegre 訴秘魯案，第 7.5 段。

⁴² 第 1058/2002 號來文，VargasMas 訴秘魯案，第 6.4 段。

⁴³ 第 1125/2002 號來文，QuispeRoque 訴秘魯案，第 7.3 段。

⁴⁴ 第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案.第 7.1 段；第 1126/2002 號來文，CarranzaAlegre 訴秘魯案，第 7.5 段；第 1123/2002 號來文， QuispeRoque 訴秘魯案，第 7.3 段，第 1058/2002 號來文，VargasMas 訴秘魯案，第 6.4 段。

⁴⁵ 第 577/1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段；第 678/1996 號來文，GutiérrezVivanco

24. 在國家的法律制度承認依習慣法設立的法院或宗教法院，由其執行或委託他們履行司法工作的情況下，第十四條亦息息相關，必須確保只有在符合下列條件的情況下，國家才能承認這類法院做出的判決具有拘束力：這類法院審判較小的民事案件和刑事案件；訴訟能滿足公正審判和《公約》其他有關保障的要求，其判決應由國家法院按照《公約》規定的保障加以認可。而且有關方可透過符合《公約》第十四條規定的程序就其提出反駁。儘管如此，這些原則乃是各國保護受依習慣法設立的法院和宗教法院影響的人依《公約》享有權利的義務。
25. 公正審判的概念包括得到公正和公開審問的保障。訴訟公正意味著不受任何一方以任何動機的直接或間接影響，壓力或恐嚇或侵擾。比方說，在刑事訴訟中，法院若容忍被告面對公眾在法庭中表示的敵對情緒或對其中一方表示支持，從而損及辯護權⁴⁶或具有同樣後果的以其他方式表示的敵對情緒，則這種審判就不是公正的。法院容忍陪審團表示出的種族主義態度，⁴⁷或基於種族偏見選出的陪審團都是損及訴訟程序的公正性的例子。
26. 第十四條僅保障程序的公平和公正，不能被解釋為可確保有管轄權之法院不犯錯誤。⁴⁸一般應該由《公約》締約國法院在某一案件中審核事實和證據或審核國內法的適用，除非可以確定，這種評價或適用具有明顯的任意性質，或相當於明顯犯錯或拒絕正義，或法院違反其獨立性和公正義務。⁴⁹在由陪審團審判的情況下，法官對陪審團作出具體指示也適用同樣的標準。⁵⁰
27. 審問公正的另一個重要方面是審判能否迅速進行。第十四條第三項第三款雖然明確就刑事訴訟無故拖延問題作出了規定，但民事訴訟也不能以案件複雜或當事方的行為為理由加以拖延，這種拖延違反本條第一項所規定的

訴秘魯案，第 7.1 段。

⁴⁶ 第 770/1997 號來文，Gridin 訴俄羅斯聯邦案，第 8.2 段。

⁴⁷ 見消除種族歧視委員會，第 3/1991 號來文，Narainen 訴挪威案，第 9.3 段。

⁴⁸ 第 273/1988 號來文，B.d.B. 訴荷蘭案，第 6.3 段；第 1097/2002 號來文，Martínez Mercader 等人訴西班牙案，第 6.3 段。

⁴⁹ 第 1188/2003 號來文，Riedl-Riedenstein 等人訴德國案，第 7.3 段；第 886/1999 號來文，《Bondarenko 訴白俄羅斯案》，第 9.3 段；第 1138/2002 號來文，Arenz 等人訴德國案，關於可否受理的決定，第 8.6 段。

⁵⁰ 第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.13 段；第 349/1989 號來文，Wright 訴牙買加案，第 8.3 段。

公正審判原則。⁵¹如果這種拖延是由於缺少資源和長期經費不足所造成的，應盡可能補充司法工作的預算資源。⁵²

28. 所有刑事案件或涉及訴訟案件的審判均應以言詞方式公開進行。審問公開可以確保訴訟的透明度，從而是個人和整個社會利益的重要保障。法院應將言詞審判時間和地點的資料傳遞給社會大眾，並在合理限制範圍內，為有興趣的公眾出庭提供充分的方便，除此之外，應考量到公眾對案件的潛在興趣和言詞審判的時間。⁵³公開審判的規定並不一定適用於所有上訴訴訟，這種訴訟也可以根據書面陳述進行，⁵⁴也不適用於公訴人和其他政府機關作出的預審決定。⁵⁵
29. 第十四條第一項確認法院有權以民主社會中的道德、公共秩序或國家安全為理由，或當訴訟當事人的私生活的利益有此必要時，或在特殊情況下法院認為公開審判會損害司法利益因而嚴格需要的限度下，拒絕所有或部分社會大眾列席旁聽。除了這種例外情況，審判應開放給一般民眾包括新聞界參加，不應只限於某幾種人。即便拒絕民眾列席旁聽做出的判決，包括主要調查的結果、證據和法律推論，除非青少年的利益另有要求或者訴訟涉及婚姻爭端或兒童監護權，應予公開。

四、無罪推定

30. 根據第十四條第二項，凡受刑事控告之人，未經依法確定有罪之前，應假定其無罪。無罪推定是保護人權的基本要素，要求檢方提供控訴的證據，保證在排除所有合理懷疑確定有罪之前，應被視為無罪，確保對被告適用無罪推定原則，並要求根據此原則對待受刑事罪行指控者。所有政府機關均有責任不對審判結果作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪。⁵⁶被告通常不得在審判中戴上手銬或被關在籠中，或將其指成危險罪犯的方式

⁵¹ 第 203/1986 號來文，MúnozHermoza 訴秘魯案，第 11.3 段；第 514/1992 號來文，Fei 訴哥倫比亞案，第 8.4 段。

⁵² 例如，見結論性意見，剛果民主共和國，CCPR/C/COD/CO/3(2006)，第 21 段，中非共和國，CCPR/C/CAF/CO/2(2006)，第 16 段。

⁵³ 第 215/1986 號來文，VanMeurs 訴荷蘭案，第 6.2 段。

⁵⁴ 第 301/1988 號來文，R.M. 訴芬蘭案，第 6.4 段。

⁵⁵ 第 819/1998 號來文，Kavanagh 訴愛爾蘭案，第 10.4 段。

⁵⁶ 第 770/1997 號來文，Gridin 訴俄羅斯聯邦案，第 3.5 和第 8.3 段。

出庭。媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導。此外，審前羈押時間的長短並不能說明罪行情況和嚴重程度指標。⁵⁷拒絕保釋⁵⁸或在民事訴訟中的賠償責任判決⁵⁹並不會損及無罪推定。

五、刑事被告的權利

31. 第十四條第三項第一款規定的所有刑事被告有權迅即以其通曉之語言，詳細報告被控罪名及案由。這是第十四條中第一項刑事訴訟的最低限度保障。這一保障適用於所有刑事案件，包括未被拘禁者，但是不適用於提出指控前的刑事調查。⁶⁰通知逮捕理由是由《公約》第九條第二項另外作出保障的。⁶¹「迅速」了解被指控的權利要求在有關個人根據國內法受到正式刑事追訴時或被這樣公開指控時立即得到訊息⁶²。可以用口頭 - 如果後來經書面確認 - 或者書面通知指控來滿足第三項第一款的具體要求，但訊息必須說明指控所依據的法律及聲稱的一般事實。在缺席審判的情況下，第十四條第三項第一款規定：儘管被告缺席，但必須採取一切適當步驟通知被告有關指控和審判。⁶³
32. 第十四條第三項第二款規定被告必須有充分時間和便利準備他的答辯，並與他自己選任的辯護人聯絡。該條是公正審判和適用「權利平等」原則的一個重要基本保障。⁶⁴在被告是原住民的情況下，只有在審前和審判期間免費提供通譯，才可能確保與辯護人的聯絡。⁶⁵什麼構成「充分時間」取決於每

⁵⁷ 關於《公約》第十四條第二項及第九條(審前羈押)之間的關係，例如，見義大利結論性意見，CCPR/C/ITA/CO/5(2006)，第 14 段，和阿根廷結論性意見，CCPR/CO/70/ARG(2000)，第 10 段。

⁵⁸ 第 788/1997 號來文，Cagas、Butin 和 Astillero 訴菲律賓案，第 7.3 段。

⁵⁹ 第 207/1986 號來文，Moraël 訴法國案，第 9.5 段；第 408/1990 號來文，W.J.H. 訴荷蘭案，第 6.2 段；第 432/1990 號來文，W.B.E. 訴荷蘭案，第 6.6 段。

⁶⁰ 第 1056/2002 號來文，Khachatryan 訴亞美尼亞案，第 6.4 段。

⁶¹ 第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.8 段。

⁶² 第 1128/2002 號來文，MárquesdeMorais 訴安哥拉案，第 5.4 段和第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.8 段。

⁶³ 第 16/1977 號來文，Mbenge 訴薩伊案，第 14.1 段。

⁶⁴ 第 282/1988 號來文，Smith 訴牙買加案，第 10.4 段；第 226/1987 號來文和第 256/1987 號來文。Sawyers、Mclean 和 Mclean 訴牙買加案，第 13.6 段。

⁶⁵ 見第 451/1991 號來文，Harward 訴挪威案，第 9.5 段。

起案件的情況。如果辯護人合理地認為準備答辯的時間不足，他們有責任請求休庭。⁶⁶除非法官發現或應發現辯護人的行為違反司法利益，否則締約國不必為該辯護人的行為負責。⁶⁷如休庭的請求合理，則有義務批准，特別是在被告受到嚴重的刑事追訴，並且需要更多時間準備答辯的情況下。⁶⁸

33. 「足夠的便利」必須包括能夠閱覽文件和其他證據；這必須涵蓋檢方計劃在法庭上針對被告提出的全部資料或者可免於刑責的資料。⁶⁹開脫罪責的資料應當不僅包括證明無罪的資料而且包括其他可能有助於答辯的證據(比如，證明自白非出於自願)。在指稱證據是在違反《公約》第七條獲得的情況下，必須提供關於這類證據獲得情況的資料，以評估這一指稱。如果被告不懂訴訟所用語言，但由熟悉該語言的辯護人代理，則向辯護人提供案件中的有關文件可能便已足夠。⁷⁰
34. 與辯護人的聯絡權要求及時批准被告與辯護人聯繫。辯護人應當能夠私下會見委託人，在充分尊重通信保密的條件下與被告聯絡。⁷¹另外，辯護人應當能夠向刑事被告提供諮詢意見，根據公認的職業道德標準代表被告，而不受任何方面的限制、影響、壓力，或不當的干涉。
35. 第十四條第三項第三款規定被告受審時間不被無故拖延的權利。這不僅旨在避免使被告過久處於命運不定的狀態，並且 - 如果在審判期間被羈押 - 旨在確保這類剝奪自由不超過具體案件情況的需要，而且符合司法的利益。必須根據每一案件的具體情況評估什麼才是合理；⁷²主要兼顧到案件的

⁶⁶ 第 1128/2002 號來文，Morais 訴安哥拉案，第 5.6 段。同樣，第 349/1989 號來文，Wright 訴牙買加案，第 8.4 段；第 272/1988 號來文，Thomas 訴牙買加案，第 11.4 段；第 230/87 號來文，Henry 訴牙買加，第 8.2 段；第 226/1987 和 256/1987 號來文，Sawyers、Mclean 和 Mclean 訴牙買加案，第 13.6 段。

⁶⁷ 第 1128/2002 號來文，MárquesdeMorais 訴安哥拉案，第 5.4 段。

⁶⁸ 第 913/2000 號來文，Chan 訴圭亞那案，第 6.3 段；第 594/1992 號來文，Phillip 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.2 段。

⁶⁹ 見加拿大結論性意見，CCPR/C/CAN/CO/5(2005)，第 13 段。

⁷⁰ 第 451/1991 號來文，Harward 訴挪威案，第 9.5 段。

⁷¹ 第 1117/2002 號來文，Khomidova 訴塔吉克斯坦案，第 6.4 段；第 907/2000 號來文，Siragev 訴烏茲別克斯坦案，第 6.3 段；第 770/1997 號來文，Gridin 訴俄羅斯聯邦案，第 8.5 段。

⁷² 參見，例如第 818/1998 號來文，Sextus 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.2 段關於被告受到死刑罪行指控與無具體情況合理說明延誤而開始審判之間的 22 個月。在第 537/1993 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.11 段中，指控和開始審判之間延誤 18 個月未違反第十四條第三項第三款。也參見第 676/1996 號來文，Yasseen 和 Thomas 訴圭亞那案，第 7.11 段(上訴庭判決與

複雜性、被告行為以及行政和司法機關處理案件的方式。在法院不允許保釋被告的情況下，必須儘可能快地審判他們。⁷³這一保障不僅涉及正式提出指控與應開庭審判之間的時間，而且還涉及直至上訴作出最後判決的時間。⁷⁴所有階段，無論是第一審或上訴，都不得「不當拖延」。

36. 第十四條第三項第四款含有三個不同保障。第一，要求被告有權到庭受審。在某些情況下，為適當進行司法有時允許缺席審判；比如，儘管及時事先將審判通知被告，但被告拒絕行使到庭權利。因此，只有採取必要措施及時傳喚被告並事先通知其審判的日期和地點，請其到庭，這類審判才符合第十四條第三項第四款。⁷⁵
37. 第二，如第十四條第三項第四款規定，所有遭刑事追訴的被告有權親自替自己辯護或透過自己選擇的律師援助辯護，並有權被通知他享有這項權利。這一權利涉及到互不排斥的兩類辯護。有辯護人協助者有權在職業責任限度內對其辯護人作關於受理案件的指示，代表自己作證。同時，《公約》所有正式語言的措詞都很明確，規定由本人「或」由自己所選擇的律師援助進行辯護，因此被告有可能拒絕任何辯護人的協助。然而，這一無辯護人的自我辯護權不是絕對的。在具體審判中，出於司法考量可能會違背被告的意願而要求指定辯護人，特別是當其嚴重和不斷干擾進行適當審判或面臨嚴重指控，卻無法親自為自己答辯時、或必須保護易受傷害的證人在受被告詰問時不受威脅和恫嚇。然而，對被告親自為自己答辯願望的任何限制，必須有客觀和足以重大的目的，不得超越維護司法利益所必要的程度。因此，國內法應當避免絕對地禁止個人在刑事訴訟中無辯護人協助，親自為自己答辯的權利。⁷⁶
38. 第三，第十四條第三項第四款保障被告於法院認為審判有必要時為其指定辯護人答辯的權利，如被告無資力酬償，得免付之。在決定是否「有必要」

開始重審之間延誤兩年)和第 938/2000 號來文，Siewpersaud、Sukhram 和 Persaud 訴特立尼達和多巴哥案，第 6.2 段(締約國未說明延誤的理由，而整個刑事審判過程幾乎長達 5 年)。

⁷³ 第 818/1998 號來文，Sextus 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.2 段。

⁷⁴ 第 1089/2002 號來文，Rouse 訴菲律賓案，第 7.4 段；第 1085/2002 號來文，Taright、Touadi、Remli 和 Yousfi 訴阿爾及利亞案，第 8.5 段。

⁷⁵ 第 16/1977 號來文，Mbenge 訴 Zaire 案，第 14.1 段；第 699/1996 號來文，Maleki 訴義大利案，第 9.3 段。

⁷⁶ 第 1123/2002 號來文，Correia de Matos 訴葡萄牙案，第 7.4 和 7.5 段。

應指定辯護人時，罪行的嚴重程度很重要。⁷⁷這與在上訴階段具有勝訴的某些客觀機會一樣。⁷⁸在涉及死刑的案件中，被告必定都須在訴訟所有階段得到辯護人的有效協助。⁷⁹政府機關根據這一規定提供的辯護人必須能夠有效地代理被告。與個人所僱辯護人的案件不同，⁸⁰行為公然不當和能力不足，例如在死刑案中不經商量即撤回上訴⁸¹或在這類案件中證人作證時缺席，⁸²都可能引發有關締約國對違反第十四條第三項第四款的責任，但前提是法官認為辯護人的行為不符合司法利益。⁸³如果法院和其他有關機關妨礙指定的辯護人有效地行使職責，也違反該條。⁸⁴

39. 第十四條第三項第五款保障被告得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證。對於確保被告及其辯護人進行有效答辯，並因此保障被告擁有同樣法律權力促使證人出庭和像檢方一樣詰問任何證人，作為權利平等原則適用的這一保障很重要。然而，這並不提供一個無限地讓被告或其辯護人所請求之任何證人出庭的權利，而僅是有權讓那些與答辯有關的證人出庭，並有適當機會在審判的某個階段訊問和反駁證人。在這些限度內，並受關於違反第七條所獲之陳述、認罪和其他證據的使用的限制，⁸⁵首先由締約國國內立法機構決定證據可否接受和法院如何評估。
40. 第十四條第三項第六款規定，如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之。這反映了刑事訴訟中公平和權利平等原則的另一方面。⁸⁶這一權利在口頭審理的所有階段均可享有；不僅適用於本國國民，也

⁷⁷ 第 646/1995 號來文，Lindon 訴澳大利亞案，第 6.5 段。

⁷⁸ 第 341/1988 號來文，Z.P. 訴加拿大案，第 5.4 段。

⁷⁹ 第 985/2001 號來文，Aliboeva 訴塔吉克斯坦案，第 6.4 段；第 964/2001 號來文，Saidova 訴塔吉克斯坦案，第 6.8 段；第 781/1997 號來文，Aliev 訴烏克蘭案，第 7.3 段；第 554/1993 號來文，LaVende 訴特立尼達和多巴哥案，第 58 段。

⁸⁰ 第 383/1989 號來文，H.C. 訴牙買加案，第 6.3 段。

⁸¹ 第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 9.5 段。

⁸² 第 838/1998 號來文，Hendricks 訴圭亞那案，第 6.4 段，關於初審證人作證其間而提交人律師缺席的案件，參見第 775/1997 號來文，Brown 訴牙買加案，第 6.6 段。

⁸³ 第 705/1996 號來文，Taylor 訴牙買加案，第 6.2 段；第 913/2000 號來文，Chan 訴圭亞那案，第 6.2 段；第 980/2001 號來文，Hussain 訴毛里求斯案，第 6.3 段。

⁸⁴ 第 917/1996 號來文，Arutyunyan 訴烏茲別克斯坦案，第 6.3 段。

⁸⁵ 見以上第 6 段。

⁸⁶ 第 219/1986 號來文，Guesdon 訴法國案，第 10.2 段。

適用於外國人。然而，原則上，如果被告的母語不同於法院的正式語言，但其掌握的正式語言的程度足以有效為自己答辯，則無權免費獲得任何通譯的協助。⁸⁷

41. 最後，第十四條第三項第七款保障有權不被強迫自供或認罪。必須從沒有來自刑事偵查機關為獲得認罪而對被告做任何直接或間接的身體上壓迫或不當精神壓力的角度來理解這項保障。當然，以違反《公約》第七條的方式對待被告以獲取自白，是不可接受的。⁸⁸國內法必須確保不得援引違反《公約》第七條取得的證詞或口供作為證據，但這類資料可用作證明已經發生了該條所禁止的酷刑或其他處遇的證據⁸⁹。在這種情況下，應由國家證明被告的陳述是出於自願。⁹⁰

六、青少年

42. 第十四條第四項規定，少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。少年應當至少享有《公約》第十四條給成年人提供的同樣保障和保護。另外，少年需要特別的保護。在刑事訴訟中，他們尤其應當直接得到所受指控的通知，並且在當情況下透過其父母或法律監護人在準備和提出答辯時得到適當協助；在有辯護人、其他適當協助以及父母或法律監護人出庭的情況下，特別是考量到其年齡和處境，應當儘快在公正審理中得到審判，除非這被視為不符合兒童的最佳利益。應當儘可能避免在審前和審判期間進行拘留。⁹¹
43. 各國應當採取措施，建立適當的少年刑事司法制度，以確保少年得到與其

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ 第 1208/2003 號來文，《Kurbonov 訴塔吉克斯坦案》，第 6.2-6.4 段；第 1044/2002 號來文，Shukurova 訴塔吉克斯坦案，第 8.2-8.3；第 1033/2001 號來文，Singarasa 訴斯里蘭卡案，第 7.4 段；第 912/2000 號來文，Deolall 訴圭亞那案，第 5.1 段；第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.5 段。

⁸⁹ 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》第十五條；關於使用違反《公約》第七條所獲得的其他證據，見以上第 6 段。（編輯者註：註 89 為一般性意見英文版有，但簡體中文版所遺漏。）

⁹⁰ 第 1033/2001 號來文，Singarasa 訴斯里蘭卡案，第 7.4 段；第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 7.4 段。

⁹¹ 見關於第二十四條(兒童權利)的第 17 號一般性意見(1989)，第 4 段。

年紀相當的處遇。重要的是規定一個最低年齡；該年齡以下的兒童和少年不應當受刑事審判；該年齡應考量到其身心發育尚不成熟。

44. 在適當情況下，特別是在有利於觸犯刑法禁止行為的少年重新做人的情況下，應當考量採取刑事訴訟以外的措施，比如犯罪者和受害人之間的調解、與犯罪者家庭會談、諮詢或社區服務、或教育方案，條件是這些措施符合本《公約》和其他有關國際人權標準的規定。

七、上級法院的覆判

45. 《公約》第十四條第五項規定，凡被判定有罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。如各種不同語言的用詞表述 (*crime*、*infractio*、*delito*) 顯示，該保障不僅限於情節最重大之罪。既然這是《公約》承認的權利，並非僅由國內法規定，因此本條中的「依法」一詞並非旨在將覆判的根本權利交由締約國任意決定。依法的措詞實際上涉及到確定上級法院的覆判方式，⁹²以及哪一法院根據《公約》有責任進行覆判。第十四條第五項不要求各締約國規定多級上訴。⁹³然而該項提到國內法；這應解釋為：如果國內法提供了更多級的上訴，為有罪判決者必須能夠有效向每層級提出上訴。⁹⁴
46. 第十四條第五項並不適用於法律訴訟中確定權利和義務的程序⁹⁵或刑法上訴審理之外的任何其他程序，比如關於憲法權利的申訴。⁹⁶
47. 違反第十四條第五項的情況不僅包括第一審法院判決如果是終審的，而且還包括在下級法院宣布無罪後上級法院不能根據國內法覆判上訴法院⁹⁷或終審法院的為有罪判決。⁹⁸當一國的最高法院既是第一審又是唯一審判法院時，並不因為有關締約國最高法院進行審判這一事實而可以抵銷獲得上級

⁹² 第 1095/2002 號來文，GomarizValera 訴西班牙案，第 7.1 段；第 64/1979 號來文，SalgardeMontejo 訴哥倫比亞案，第 10.4 段。

⁹³ 第 1089/2002 號來文，Rouse 訴菲律賓案，第 7.6 段。

⁹⁴ 第 230/1987 號來文，Henry 訴牙買加案，第 8.4 段。

⁹⁵ 第 450/1991 號來文，I.P. 訴芬蘭案，第 6.2 段。

⁹⁶ 第 352/1989 號來文，Douglas、Gentles、Kerr 訴牙買加案，第 11.2 段。

⁹⁷ 第 1095/2002 號來文，GomarizValera 訴西班牙案，第 7.1 段。

⁹⁸ 第 1073/2002 號來文，Terrón 訴西班牙案，第 7.4 段。

法院覆判的任何權利；相反，除非有關締約國就此作出保留，這一制度不符合《公約》。⁹⁹

48. 第十四條第五項所規定的上級法院覆判為有罪判決和判刑的權利，要求締約國有義務根據充分證據和法律、為有罪判決和判刑而進行實質性覆判，比如允許正當審查案件性質的程序。¹⁰⁰ 僅限於覆判為有罪判決的形式或法律問題，而根本不考量事實情況，這並不符合《公約》的要求。¹⁰¹ 然而，只要法院的覆判能夠研判案件的案件事實，則第十四條第五項不要求完全重新審判或「審理」¹⁰²。因此，比如說，如果上級法院詳盡地審查了對為有罪判決者的指控，考量了在審判和上訴時提交的證據，發現具體案件中有足夠犯罪證據而證明有罪，就不違反《公約》。¹⁰³
49. 如果為有罪判決者有權得到第一審法院推理正當的書面判決書、以及有效行使上訴權所需的至少第一級上訴法院 - 在國內法規定了多級上訴的情況下 104 - 的其他文件 - 比如審判紀錄，則為有罪判決得到覆判的權利就能夠有效行使。¹⁰⁵ 如果違反同一條第三項第三款而不當延誤上級法院的覆判，則也損害了該權利的有效性而且也違反了第十四條第五項。¹⁰⁶
50. 只適用於已經開始執行判決的覆判制度，不符合第十四條第五項的規定，無論這類覆判是否可由為有罪判決者要求或者取決於法官或檢察官的裁量

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 第 1100/2002 號來文，Bandajevsky 訴白俄羅斯案，第 10.13 段；第 985/2001 號來文，Aliboeva 訴塔吉克斯坦案，第 6.5 段；第 973/2001 號來文，Khalilova 訴塔吉克斯坦案，第 7.5 段；第 623-627/1995 號來文，Domukovsky 等人訴格魯吉亞案，第 18.11 段；第 964/2001 號來文，Saidova 訴塔吉克斯坦案，第 6.5 段；第 802/1998 號來文，Rogerson 訴澳大利亞案，第 7.5 段；第 662/1995 號來文，Lumley 訴牙買加案，第 7.3 段。

¹⁰¹ 第 701/1996 號來文，GómezVázquez 訴西班牙案，第 11.1 段。

¹⁰² 第 1110/2002 號來文，Rolando 訴菲律賓案，第 4.5 段；第 984/2001 號來文，Juma 訴澳大利亞案，第 7.5 段；第 536/1993 號來文，Perera 訴澳大利亞案，第 6.4 段。

¹⁰³ 例如，第 1156/2003 號來文，PérezEscolar 訴西班牙案，第 3 段；第 1389/2005 號來文，BertelliGálvez 訴西班牙案，第 4.5 段。

¹⁰⁴ 第 903/1999 號來文，VanHuls 訴荷蘭案，第 6.4 段；第 709/1996 號來文，Bailey 訴牙買加案，第 7.2 段；第 663/1995 號來文，Morrison 訴牙買加案，第 8.5 段。

¹⁰⁵ 第 662/1995 號來文，Lumley 訴牙買加案，第 7.5 段。

¹⁰⁶ 第 845/1998 號來文，Kennedy 特立尼達和多巴哥案，第 7.5 段；第 818/1998 號來文，Sextus 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.3 段；第 750/1997 號來文，Daley 訴牙買加案，第 7.4 段；第 665/1995 號來文，Brown 和 Parish 訴牙買加案，第 9.5 段；第 614/1995 號來文，Thomas 訴牙買加案，第 9.5 段；第 590/1994 號來文，Bennet 訴牙買加案，第 10.5 段。

權。¹⁰⁷

51. 就死刑案而言，上訴權特別重要。覆判一名為有罪判決原住民死刑判決的法院如拒絕提供律師辯護，不僅違反第十四條第三項第四款，而且也同時違反第十四條第五項。這因為在此種情況下，拒絕提供上訴的律師辯護，實際上排除了由上級法院有效地覆判為有罪判決和判刑。¹⁰⁸如果辯護人不打算在法庭上作任何答辯，但沒有通知被告，從而剝奪其尋找替代辯護人以在上訴法院陳述的機會，則也侵犯了為有罪判決獲得覆判的權利。¹⁰⁹

八、誤審案的賠償

52. 根據第《公約》第十四條第六項，如果有罪判決被推翻，或者根據新的或最新發現的事實最終表明有誤審而赦免，則應當依法向終審為有罪判決和因這樣為有罪判決而遭受懲罰的人支付賠償。¹¹⁰各締約國有必要制定立法，確保可實際支付本條規定的賠償，並且在合理期限內支付賠償。
53. 如果證明完全和部分是由於被告人的原因而未能及時發現這類重要事實，則不適用此保障；國家在這種案件中應承擔舉證責任。另外，如果上訴推翻了有罪判決(比如在判決成為最終判決之前、¹¹¹或者赦免是屬於人道主義性質或裁量性質的赦免、或出於公平考量)，則不意味著有誤審，不需賠償。¹¹²

¹⁰⁷ 第 1100/2002 號來文，Bandajevsky 訴白俄羅斯案，第 10.13 段；第 836/1998 號來文，Gelazauskas 訴立陶宛案，第 7.2 段。

¹⁰⁸ 第 554/1993 號來文，LaVende 訴特立尼達和多巴哥案，第 5.8 段。

¹⁰⁹ 見第 750/1997 號來文，Daley 訴牙買加案，第 7.5 段；第 680/1996 號來文，Gallimore 訴牙買加案，第 7.4 段；第 668/1995 號來文，Smith 和 Stewart 訴牙買加案，第 7.3 段；另見第 928/2000 號來文，Sooklal 訴特立尼達和多巴哥案，第 4.10 段。

¹¹⁰ 第 963/2001 號來文，Uebergang 訴澳大利亞案，第 4.2 段；第 880/1999 號來文，Irving 訴澳大利亞案，第 8.3 段；第 408/1990 號來文，W.J.H. 訴荷蘭案，第 6.3 段。

¹¹¹ 第 880/1999 號來文，Irving 訴澳大利亞案，第 8.4 段；第 868/1999 號來文，Wilson 訴菲律賓案，第 6.6 段。

¹¹² 第 89/1981 號來文，Muhonen 訴芬蘭案，第 11.2 段。

九、不得就同一罪名再予審判或科刑

54. 《公約》第十四條第七項規定，任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。這反映了不得就同一罪名再予審判或科刑的原則。該條禁止將已為有罪判決或宣告無罪的人再次帶上同一法院，或為同一犯罪帶上另一法院，因此，比如說，民事法院已經宣告無罪的人不能在軍事或特別法院上就同一罪行再次受審。第十四條第七項並不禁止重新審判要求重新審判的遭缺席為有罪判決的人，但對第二次定罪適用。
55. 重複懲罰不遵守一再發出的服兵役令的依信念拒服兵役者，可構成懲罰同一罪行，如果這一拒絕是出於同一不變的信念上的決定的。¹¹³
56. 如果上級法院推翻一項定罪並下令再審，也不會違反第十四條第七項規定的禁止。¹¹⁴另外，這項規定不禁止特殊情況允許的重新進行刑事審判；例如，發現了判處無罪時無法提供或不了解的證據。
57. 這一保障僅適用於刑事犯罪，而非《公約》第十四條所指刑事處罰之外的紀律措施。¹¹⁵另外，它不保證兩個以上國家之法院的不得就同一罪名再予審判或科刑。¹¹⁶然而，這一理解不應當削弱各國透過國際公約而防止重新審判同一刑事罪行的努力。¹¹⁷

十、第十四條與《公約》其他條款之間的關係

58. 《公約》第十四條作為一套程序上的保障，通常在執行《公約》更實質性的保障方面發揮重要作用。必須從一件訴訟案件中確定一人刑事追訴及其權利和義務的角度來考量這些保障。從程序上來說，與《公約》第二條第三項所規定有效補償權的關係是相當密切的。總而言之，一旦出現違反第十四

¹¹³ 見聯合國任意拘留問題工作組：第 36/1999 號意見(土耳其)，E/CN.4/2001/14/Add.1，第 9 段；第 24/2003 號意見(以色列)，E/CN.4/2005/6/Add.1，第 30 段。

¹¹⁴ 第 277/1988 號來文，TeránJijón 訴厄瓜多爾案，第 5.4 段。

¹¹⁵ 第 1001/2001 號來文，GerardusStrik 訴荷蘭案，第 7.3 段。

¹¹⁶ 第 692/1996 號來文，A.R.J 訴澳大利亞案，第 6.4 段；第 204/1986 號來文，A.P. 訴義大利案，第 7.3 段。

¹¹⁷ 參見，例如，《國際刑事法院羅馬規約》，第二十條第三項。

條保障的情況，都應當遵守該條規定。¹¹⁸然而，就由上級法院覆判為有罪判決和判刑的權利而言，當援引向上訴法院上訴的權利時，《公約》第十四條第五項相對第二條第三項而言具有特別法的性質。¹¹⁹

59. 在審判最終處以死刑的案件中，嚴格遵守公正審判的保障特別重要。審判未遵守《公約》第十四條而最終判以死刑，構成剝奪生命權（《公約》第六條）。¹²⁰
60. 虐待被指控刑事犯罪者，並強迫其在脅迫下作出口供或簽署口供，兩者均違反《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》第七條關於禁止的不被強迫作不利於自己的證言或強迫承認犯罪的第十四第三項第七款。¹²¹
61. 如果某人有犯罪嫌疑同時根據《公約》第九條被羈押，並受到犯罪指控，但未予審判，也可能同時違反《公約》第九條第三項及第十四條第三項第三款所載禁止無故拖延審判的規定。¹²²
62. 《公約》第十三條的程序性保障納入了也反映在第十四條中的正當程序概念¹²³，因此應當根據後一條款的精神來解釋。就國內法授權司法機構來決定驅逐或遣送出境而言，適用第十四條第一項所規定法院和法庭前人人平等的保障及其所含的公正、公平與權利平等原則。¹²⁴然而，在驅逐作為刑事制裁

¹¹⁸ 如第 1033/2001 號來文，Singarasa 訴斯里蘭卡案，第 7.4 段；第 823/1998 號來文，Czermin 訴捷克共和國案，第 7.5 段。

¹¹⁹ 第 1073/2002 號來文，Terrón 訴西班牙案，第 6.6 段。

¹²⁰ 例如，第 1044/2002 號來文，Shakurova 訴塔吉克斯坦案，第 8.5 段（違反第十四條第一項及第三項第二款、第三款及第七款）；第 915/2000 號來文，Ruzmetov 訴烏茲別克斯坦案，第 7.6 段（違反第十四條第一項、第二項、第三項第二款、第四項、第五項及第七項）；第 913/2000 號來文，Chan 訴圭亞那案，第 5.4 段（違反第十四條第三項第二款和第四項）；第 1167/2003 號來文，Rayos 訴菲律賓案，第 7.3 段（違反第十四條第三項第二款）。

¹²¹ 第 1044/2002 號來文，Shakurova 訴塔吉克斯坦案，第 8.2 段；第 915/2000 號來文，Ruzmetov 訴烏茲別克斯坦案，第 7.2 段和第 7.3 段；第 1042/2001 號來文，Boimurodov 訴塔吉克斯坦案，第 7.2 段以及許多其他來文。關於禁止接受違反第七條所獲證據，見以上第 6 段和第 41 段。

¹²² 第 908/2000 號來文，Evans 訴特立尼達和多巴哥案，第 6.2 段；第 838/1998 號來文，《訴圭亞那案》，第 6.3 段，及許多其他來文。

¹²³ 第 1051/2002 號來文，Ahani 訴加拿大案，第 10.9 段。另見第 961/2000 號來文，Everett 訴西班牙案，第 6.4 段（引渡），第 1438/2005 號來文，TaghiKhadje 訴荷蘭案，第 6.3 段。

¹²⁴ 見第 961/2000 號來文，Everett 訴西班牙案，第 6.4 段。

或違反驅逐令依刑法可受處罰的情況下，則適用第十四條的所有相關保障。

63. 刑事訴訟的進行方式可能影響到行使和享有《公約》第十四條之外的權利和保障。因此，比如說，針對記者發表某些文章而違反第十四條第三項第三款提起的誹謗刑事訴訟數年懸而未決，可能導致被告處境不安和受恐嚇的情況，並因此具有不當限制其言論自由權（《公約》第十九條）的令人不寒而慄的影響。¹²⁵同樣，違反第十四條第三項第三款拖延刑事訴訟多年，並且被告必須在訴訟未決期間留在該國，則可能侵犯《公約》第十二條第二項所保障的個人離開本國的權利。¹²⁶
64. 《公約》第二十五條第一項第三款規定以一般平等之條件，服本國公職。違反該條而解除法官職務可能違反這一保障與第十四條第一項規定的法院獨立。¹²⁷
65. 程序法或其適用如有以第二條第一項或第二十六條所列任何一種標準為依據的區分，或無視第三條所規定的男女有權平等享有《公約》第十四條規定的保障，則不僅違反本條第一項規定「人人在法院或法庭之前，悉屬平等」的規定，而且還構成歧視。¹²⁸

¹²⁵ 第 909/2000 號來文，MujuwanaKankanamge 訴斯里蘭卡案，第 9.4 段。

¹²⁶ 第 263/1987 號來文，GonzalesdelRio 訴秘魯案，第 5.2 段和 5.3 段。

¹²⁷ 第 933/2000 號來文，MundyoBusyo 等人訴剛果民主共和國案，第 5.2 段；第 814/1998 號來文，Pastukhov 訴白俄羅斯案，第 7.3 段。

¹²⁸ 第 202/1986 號來文，AtodelAvellanal 訴秘魯案，第 10.1 段和 10.2 段。

第九十四屆會議(2008 年)

第 33 號一般性意見：締約國在《公民與政治權利國際公約
任擇議定書》下的義務

1. 《公民與政治權利國際公約任擇議定書》由聯合國大會 1966 年 12 月 16 日第 2200A(XXI)號決議通過並開放供簽字、批准和加入，《公約》本身亦是由同一項決議通過的。《公約》和《任擇議定書》均於 1976 年 3 月 23 日生效。
2. 雖然《任擇議定書》與《公約》一體相關，但它不對《公約》的所有締約國自動生效。《任擇議定書》第八條規定，《公約》的締約國只能透過另行表示同意接受約束方可成為《任擇議定書》的締約方。大多數《公約》締約國亦已成為《任擇議定書》的締約方。
3. 《任擇議定書》的序言指出，其目的是為了「進一步達成」《公約》的：「目標」，授權《公約》第四部分所設的人權事務委員會「依照本議定書所定辦法，接受並審查個人聲稱因公約所載任何權利遭受侵害而為受害人的來文」。《任擇議定書》規定了一項程序並為《任擇議定書》締約國規定了除其在《公約》下的義務之外由於此項程序而產生的義務。
4. 《任擇議定書》第一條規定，《任擇議定書》的締約國「承認委員會有權接受並審查該國管轄下的個人聲稱為該締約國侵害公約所載任何權利的受害者的來文」。因此，締約國有義務不妨礙個人訴諸委員會，而且必須防止針對任何已向委員會提交來文者採取的報復措施。
5. 《任擇議定書》第二條要求，向委員會提交來文的個人必須已用盡所有可以運用的國內救濟。在對一份來文作出回應時，締約國如認為來文未滿足該項條件，則應說明來文提交人未用盡的可以運用的有效救濟。
6. 雖然在《任擇議定書》或《公約》中均未使用「提交人」一詞，人權事務委員會使用該詞指依據《任擇議定書》向委員會提交來文的個人。委員會使用《任擇議定書》第一條所載的「來文」一詞而不使用諸如「申訴」或「請願書」等用語，雖然「請願書」用語在人權事務高級專員辦公室的目前行政結構有其對應，在該辦事處根據《任擇議定書》提交的來文最初是由被稱為「請願書小組」處理的。

7. 用字遣詞同樣反映了人權事務委員會在接受和審查來文方面所起作用的性質。在來文可予受理的情況下，在根據個人和所涉締約國向其提供的全部書面資料審查來文之後，「委員會應向所涉締約國及該個人提出其意見」。¹
8. 個人根據《任擇議定書》提交訴求所針對的締約國的第一項義務是，在第四條第二項所規定的六個月的時限內對來文作出回應。在這一時限內，「收到通知的國家應書面向委員會提出解釋或聲明，說明原委，如該國業已採取救濟辦法，則亦應一併說明」。該委員會的議事規則擴充了這些規定，其中包括在特殊情況下單獨處理來文的可否受理與實體爭議的可能性。²
9. 在回應似與《任擇議定書》對該締約國生效前的事項相關的來文時(時的效力規則)，該締約國應明確援引這種情況，包括就過去的侵權行為可能存在的「持續影響」作出任何評論。
10. 從委員會的經驗來看，國家並不總是尊重他們的義務。如不對來文做出回應，或做出不全面的反應，來文所針對的締約國就會使自己處於不利的地位，因為委員會就會被迫在沒有關於來文的充分資訊的情況下審查來文。在這種情況下，委員會可能得出結論認為來文所載的指控是真實的，如果這些指控從所有情節看來證據充足。
11. 雖然人權事務委員會在審查個人來文時的職權，就其本身而言，並非司法機構之職權，但委員會根據《任擇議定書》發表的《意見》呈現一項司法決定所具有的某些主要特點。這些《意見》是本著司法精神達成的，其中包括委員會成員的公平性和獨立性、對《公約》用語的慎重解釋以及決定的終決性質。
12. 《任擇議定書》第五條第四項所使用的用來描述委員會決定的詞語是「意見」。³這些決定陳述委員會就來文提交人所指侵權情況得出的結論，如認定有侵權情況，則為此侵權情況指明救濟。
13. 委員會依據《任擇議定書》通過的《意見》是根據《公約》本身設立的、負責解釋該文書的機構的權威性裁決。這些《意見》的性質以及賦予它們的重要性，是從委員會在《公約》和《任擇議定書》下發揮的內在作用中產生的。

¹ 《任擇議定書》第五條第四項。

² 人權事務委員會議事規則第 97 條第 2 段，CCPR/C/3/Rev.8，2005 年 9 月 22 日。

³ 法文本中使用的詞語是“constatations”，西班牙文本中使用的是“observaciones”。

14. 《公約》第二條第三項第一款規定，每一締約國承擔「確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外」。這是委員會在認定有侵權的案件中發表《意見》時一貫使用的措辭之基礎：「根據《公約》第二條第三項第一款，締約國有義務為提交人提供有效的救濟。由於成為《任擇議定書》的締約方，締約國已承認了委員會有權能裁定是否有違反《公約》的情況；而且，根據《公約》第二條，締約國已承諾確保在其領土上的或受其管轄的所有人享有《公約》承認的權利並承諾在確認存在違約的情況下，提供有效且可強制執行的救濟；在這方面，委員會希望在 180 天內得到締約國為落實《委員會意見》所採取的措施方面的資訊。」
15. 《委員會意見》的性質亦是由締約國有義務在參與《任擇議定書》下的程序方面和在《公約》本身方面善意履行所進一步決定的。與委員會合作的義務是從適用善意履行所有條約義務的原則所產生的。⁴
16. 1997 年，委員會根據其議事規則決定任命一名委員會成員擔任特別報告員，負責《意見》的後續追蹤。⁵透過書面交涉、也經常透過與有關締約國外交代表進行個人會晤的方式，該名成員敦促遵守《委員會的意見》並討論可能會阻礙執行的因素。在一些案件中，這一程序促成了《委員會的意見》的接受和執行，而以前這些《意見》的轉呈未得到任何反應。
17. 應注意的是，透過在向大會提交的委員會的年度報告等場合中公布委員會的決定，締約國不執行某一案件中的《委員會的意見》就成為公開紀錄之事件。
18. 有些締約國，已向其轉呈關於這些國家來文的《委員會的意見》，未能全部或部分接受《委員會的意見》或試圖再審案件。在一些此類案件中，這些回應是在締約國未參加上述程序、未履行他在《任擇議定書》第四條第二項下的答覆來文的義務的情況下作出的。在其他案件中，全部或部分地拒絕《委員會的意見》的反應，是在締約國參加了上述程序、其論點已被委員會充分考量的情況下做出的。在所有這些案件中，委員會將其與締約國之間的對話視為著眼於執行的持續性對話。負責《意見》的後續追蹤的特別報告員開展這一對話並定期向委員會報告進展情況。

⁴ 1969 年《維也納條約法公約》第二十六條。

⁵ 《人權事務委員會議事規則》第一百零一條。

19. 除非在委員會充分審查來文前撤銷或暫停締約國採取的或威脅的一項看來可能會對提交人或受害者造成無可補救傷害的行動的情況下，提交人可能會要求採取一些措施，或者委員會可能主動決定一些措施。實例包括施加死刑和違反不遣返義務。為能夠滿足《任擇議定書》下的這些需要，委員會根據其議事規則設立了一項程序，要求在適當情況下採取臨時或暫時保護措施。⁶不執行此類臨時或暫時措施，與善意尊重根據《任擇議定書》設立的有關個人來文的程序之義務是不相符合的。
20. 大多數國家沒有具體的立法授權將《委員會的意見》納入其國內法律秩序。然而，某些締約國的國內法的確規定了向國際機構認定的侵犯人權行為的受害者支付賠償。無論如何，締約國必須使用其權限範圍內的一切手段落實委員會發表的《意見》。

⁶ 《人權事務委員會議事規則》第九十二條（以前為第八十六條）（見 CCPR/C/3/Rev.8，2005 年 9 月 22 日）：「在向有關締約國轉交其關於來文的意見之前，委員會可向該締約國說明就是否應採取臨時措施以避免對據稱違約行為的受害者造成無可補救的傷害問題委員會所持的《意見》。在這樣做的同時，委員會應向有關締約國說明，他所表達的關於臨時措施的《意見》並不意味著就來文的理據問題作出了裁定。」

第一〇二屆會議(2011 年)

第 34 號一般性意見：意見自由和言論自由
(《公約》第十九條)

前 言

1. 本一般性意見取代第 10 號一般性意見(第十九屆會議)。
2. 意見自由和言論自由是個人全面發展不可或缺的條件。這些自由在任何社會都是必要的。¹它們是充分自由和民主社會的奠基石。這兩項自由密切相關，言論自由為交流和進一步形成見解提供了途徑。
3. 言論自由是實現透明和課責原則的必要條件，而這些原則反之又是增進和保護人權的基礎。
4. 載有保障意見和/或言論自由內容的其他條款包括第十八條、第十七條、第二十五條及第二十七條。意見自由和言論自由為充分享有廣泛的其他人權奠定了基礎。例如，言論自由是享有集會和結社自由的權利以及行使投票權所必需的。
5. 考量到第十九條第一項的具體規定，以及意見和思想(第十八條)的關係，對第一項提出的保留與《公約》的目標和宗旨不符。²此外，意見自由雖未被列入不得根據《公約》第四條之規定而減免的權利清單，但據回顧，「在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免」。³意見自由便屬於這種要素，因為在緊急情勢下，從來沒必要減免此項權利。⁴

¹ 見第 1173/2003 號來文，Benhadi 訴阿爾及利亞案，2007 年 7 月 20 日通過的意見；第 628/1995 號來文，Park 訴大韓民國，1996 年 7 月 5 日通過的意見。

² 見委員會第 24 號一般性意見(1994)：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》時提出的保留或者有關《公約》第四十一條下聲明的問題，《大會正式紀錄，第五十屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/50/40(Vol.I))，附件五。

³ 見委員會第 29 號一般性意見(2001 年)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 13 段，《大會正式紀錄，第五十六屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/56/40(Vol.I))，附件六。

⁴ 第 29 號一般性意見，第 11 段。

6. 考量到言論自由與《公約》中其他權利的關係，雖然對第十九條第二項的某些內容提出的保留可以接受，但對第二項規定的權利的籠統保留不符合《公約》的目標和宗旨。⁵
7. 尊重意見自由和言論自由的義務對所有締約國都具有約束力。國家所有部門（執法、立法和司法）以及國家、區域或地方各級的公共或者政府機構均應承擔締約國的責任。⁶對於某些情況下的半國家實體行為，締約國也需承擔此責任。⁷這項義務還要求締約國確保個人免遭私人或者私營實體採取的將妨礙其享受根據《公約》應在私人或者實體之間實現的意見自由和言論自由權利的行為。⁸
8. 締約國須確保根據委員會在其關於《公約》締約國一般法律義務性質的第 31 號一般性意見中提供的指導，在各自國內法中落實《公約》第十九條所載的各項權利。據回顧，締約國應根據按照第四十條提交的報告，向委員會提供相關國內法律規則、行政管理做法和司法判決，以及相關政策資訊和與第十九條所保護權利有關的部門做法，同時考量到本一般性意見中所討論的問題。如這些權利受到侵犯，締約國還應載入關於現有救濟的資訊。

意見自由

9. 第十九條第一項要求保護保持意見不受干涉的權利。對於此項權利，《公約》不允許任何例外或限制。意見自由還擴展至個人自由選擇任何實際或出於任何理由改變意見的權利。不得以其實際、被別人認為或者假定的意見為由，侵犯任何人根據《公約》所享有的權利。應保護一切形式的意見，包括政治、科學、歷史、道德或者宗教意見。將保持意見視為刑事犯罪的行為與第一項不符。⁹以其所持意見為由騷擾、恐嚇或者侮辱某人，包括予以逮捕、羈押、審判或者關押違反了第十九條第一項。¹⁰

⁵ 第 24 號一般性意見。

⁶ 見委員會第 31 號一般性意見(2004)：《公約》締約國的一般法律義務的性質，第 4 段，《大會正式紀錄，第五十九屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/59/40(Vol.I))，附件三。

⁷ 見第 61/1979 號來文，Hertzberg 等人訴芬蘭案，1982 年 4 月 2 日通過的意見。

⁸ 第 31 號一般性意見，第 8 段；見第 633/1995 號來文，Gauthier 訴加拿大，1999 年 4 月 7 日通過的意見。

⁹ 見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案，1996 年 11 月 8 日通過的意見。

¹⁰ 見第 157/1983 號來文，Mpaka-Nsusu 訴 Zaire 案，1986 年 3 月 26 日通過的意見；第 414/1990 號來文，MikaMiha 訴赤道幾內亞案，1994 年 7 月 8 日通過的意見。

10. 禁止以任何形式企圖強迫持有或者不持有任何意見的行為。¹¹ 表達個人意見的自由必須包括不表達個人意見的自由。

言論自由

11. 第二項要求締約國保障言論自由的權利，其中包括不分國界地尋求、接受和傳遞各種消息和思想的權利。根據第十九條第三項及第二十條，該權利包括表達和接受可傳遞給他人的各種形式的思想和意見。¹² 它包括政治言論、¹³ 關於個人¹⁴ 和公共事務¹⁵ 的評論、遊說、¹⁶ 人權討論、¹⁷ 新聞報導、¹⁸ 文化和藝術言論、¹⁹ 學說，²⁰ 以及宗教言論。²¹ 它還可能包括商業廣告。第二項的範圍甚至包括可能被認為極為冒犯的言論，儘管根據第十九條第三項及第二十條對此類言論做出了限制。²²
12. 第二項保護一切言論表達形式及其傳播途徑。這些形式包括口頭、書面形式和手語，以及圖像和藝術品等非言語表達。²³ 表達途徑包括書籍、報紙、²⁴ 小冊子、²⁵ 海報、標語、²⁶ 服飾和呈交法院之書狀。²⁷ 它們包括所有影音形式，以及電子和以網際網路為基礎的言論表達模式。

¹¹ 見第 878/1999 號來文，Kang 訴大韓民國案，2003 年 7 月 15 日通過的意見。

¹² 見第 359/1989 號和第 385/1989 號來文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 訴加拿大案，1990 年 10 月 18 日通過的意見。

¹³ 見第 414/1990 號來文，MikaMiha 訴赤道幾內亞案。

¹⁴ 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案，2005 年 3 月 31 日通過的意見。

¹⁵ 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案，2006 年 7 月 17 日通過的意見。

¹⁶ 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

¹⁷ 見第 1022/2001 號來文，Velichkin 訴白俄羅斯案，2005 年 10 月 20 日通過的意見。

¹⁸ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 和 Sa'di 訴烏茲別克斯坦案，2009 年 3 月 19 日通過的意見。

¹⁹ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案，2004 年 3 月 16 日通過的意見。

²⁰ 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

²⁴ 見第 1341/2005 號來文，Zundel 訴加拿大案，2007 年 3 月 20 日通過的意見。

²⁵ 見第 1009/2001 號來文，Shchetoko 等人訴白俄羅斯案，2006 年 7 月 11 日通過的意見。

²⁶ 見第 412/1990 號來文，Kivenmaa 訴芬蘭案，1994 年 3 月 31 日通過的意見。

²⁷ 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案。

言論自由和媒體

13. 在任何一個確保意見和言論自由以及享有《公約》其他權利的社會中，自由、不受審查和妨礙的新聞或其他媒體都是極為重要的。它是構建民主社會的基石。²⁸《公約》包含了媒體可以獲得其履行職能所依據的資訊的權利。²⁹公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表意見並發表公眾意見。³⁰公眾還享有相應的獲得媒體產出的權利。³¹
14. 締約國應尤其重視鼓勵獨立和多元媒體，以此作為一種保護包括在族裔和語言上屬於少數團體成員在內的媒體閱聽人的權利，以及獲得廣泛資訊和思想的途徑。
15. 締約國應考量網際網路和雲端電子資訊傳播系統等資訊和通信技術的發展能夠在多大程度顯著改變全球通信業務。現在，交流各種觀念和意見的全球網路已不必依靠傳統大眾媒介。締約國應採取一切必要步驟，促進這些新媒體的獨立，並確保個人能夠接觸這些媒體。
16. 締約國應確保公共廣播服務的獨立運作。³²在這方面，締約國應保障其獨立和編輯自由，應以無損其獨立的方式提供資助。
17. 本一般性意見關於言論自由限制的部分進一步討論了與媒體有關的問題。

獲取資訊的權利

18. 第十九條第二項包括獲取政府機關掌握的資訊的權利。此類資訊包括政府機構保存的紀錄，不論資訊的存放方式、來源及編製日期為何。政府機關為本一般性意見第 7 段中所述的機構。此類機構的選定還可能包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到《公約》第二十五條，獲取資訊的權利

²⁸ 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案，2005 年 3 月 29 日通過的意見。

²⁹ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

³⁰ 見委員會第 25 號一般性意見(1996 年)：第二十五條(參與政事和投票的權利)，第 25 段，《大會正式紀錄，第五十一屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/51/40(Vol.I))，附件五。

³¹ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 和 Sa'di 訴烏茲別克斯坦案。

³² 關於莫爾達瓦共和國的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，³³以及大眾獲取媒體產出的權利。³⁴《公約》其他條款也述及了獲取資訊權利的內容。如委員會在關於《公約》第十七條的第 16 號一般性意見中所述，人人都有權以明白易懂的方式確定是否個人資料存放在電腦資料中，如果是，那麼有哪些資料，為何目的。此外，人人能夠確定有哪些政府機關或個人或民營機構控制或可以管理其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式收集或處理，則人人有權要求改正。根據《公約》第十條，受刑人未喪失獲得其病歷的權利。³⁵在關於第十四條的第 32 號一般性意見中，委員會述及了受到刑事犯罪指控者享有的獲得資訊的各種權利。³⁶根據第二條，個人應普遍獲得關於其享有《公約》各項權利的資訊。³⁷根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社區開展資訊共用和協商才可做出可能對少數團體生活和文化方式造成實質性危害的決策。³⁸

19. 為落實獲取資訊的權利，締約國應積極公開公眾感興趣的政府相關資訊。締約國應盡力確保可便捷、迅速、有效和確實地獲得此類資訊。締約國還應頒布必要程序，個人可據此獲取資訊，例如透過新聞自由立法的途徑。³⁹根據與《公約》一致的明確規則，程序應規定及時處理提供資訊的請求。關於資訊申請的費用不應形成對資訊獲取的不合理阻礙。有權機關應給出拒絕獲取資訊的理由。對於因拒絕獲取資訊及未對請求做出回應而提出的申訴應做出安排。

言論自由和政治權利

20. 在關於參與政事和投票的權利的第 25 號一般性意見中，委員會闡述了言論自由對於管理公共事務的重要性以及有效行使投票權的重要意義。公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重

³³ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大。

³⁴ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 和 Sa'di 訴烏茲別克斯坦案。

³⁵ 見第 726/1996 號來文，Zheludkov 訴烏克蘭案，2002 年 10 月 29 日通過的意見。

³⁶ 見委員會第 32 號一般性意見(2007 年)：在法院和法庭面前一律平等和獲得公正審判的權利，第 33 段，《大會正式紀錄，第六十二屆會議，補編第 40 號》，第一卷，(A/62/40(Vol.I))，附件六。

³⁷ 第 31 號一般性意見。

³⁸ 見第 1457/2006 號來文，Poma 訴秘魯案，2009 年 3 月 27 日通過的意見。

³⁹ 關於阿塞拜疆的結論性意見(CCPR/C/79/Add.38(1994 年))。

要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表評論。⁴⁰在這方面，提請締約國注意第 25 號一般性意見提供的關於增進和保護言論自由的指導。

第十九條第三項的適用情況

21. 第三項明確指出，行使言論自由權利帶有特殊的義務和責任。因此，允許對此權利設定兩方面的限制，這些限制涉及尊重他人的權利或名譽，或涉及保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。然而，締約國如對行使言論自由實行限制，則這些限制不得危害該權利本身。委員會回顧，不得顛倒權利與限制以及規範與例外之間的關係。⁴¹委員會還回顧，《公約》第五條第一項之規定，根據該條款「本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。」
22. 第三項規定了具體條件，只能在符合這些條件時實行限制：限制必須由「法律規定」；只能出於第三項第一款及第二款所列任一理由實行限制；以及必須符合關於必要性和合比例性的嚴格判斷標準。⁴²不得以第三項未規定之理由實行限制，即使這些理由證明是對《公約》所保護的其他權利的合理限制。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接相關。⁴³
23. 締約國應推出有效措施，避免以壓制行使言論自由權利為目的的攻擊。絕不能將第三項作為打壓宣導多黨民主制、民主原則和人權的理由。⁴⁴在任何情況下，以個人行使意見或者言論自由為由對其進行攻擊的行為，包括任意逮捕、酷刑、以生命相威脅及殺害等形式的攻擊均違反第十九條。⁴⁵新聞記者經常因其活動遭到這樣的威脅、恐嚇和攻擊。⁴⁶從事人權狀況資料收集、分

⁴⁰ 見第 25 號一般性意見：第二十五條，第 25 段。

⁴¹ 見委員會第 27 號一般性意見：第十二條，《大會正式紀錄，第五十五屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/55/40(Vol.I))，附件六，A 節。

⁴² 見第 1022/2001 號來文，Velichkin 訴白俄羅斯案，2005 年 10 月 20 日通過的意見。

⁴³ 見委員會第 22 號一般性意見：《大會正式紀錄，第四十八屆會議，補編第 40 號》(A/48/40)，附件六。

⁴⁴ 見第 458/91 號來文，Mukong 訴喀麥隆案，1994 年 7 月 21 日通過的意見。

⁴⁵ 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案，2007 年 3 月 19 日通過的意見。

⁴⁶ 例如見關於阿爾及利亞的結論性意見(CCPR/C/DZA/CO/3)；關於哥斯大黎加的結論性意見(CCPR/C/CRI/CO/5)；關於蘇丹的結論性意見(CCPR/C/SDN/CO/3)。

- 析，以及發表人權相關報告的人也經常遭到此類威脅、恐嚇和攻擊，其中包括法官和辯護人。⁴⁷應及時對此類攻擊開展積極調查，起訴犯罪者⁴⁸，並向受害人或在殺害案件中向受害人代表提供適當形式的救濟。⁴⁹
24. 相關限制必須有法律規定。法律可包括國會特權法⁵⁰以及藐視法院的法律。⁵¹由於針對言論自由的所有限制都是嚴重的剝奪人權，因此傳統法律、宗教法律或其他此類習慣法中所載的限制不符合《公約》。⁵²
25. 為了第三項之目的，必須以充分的準確性來制定一項具有為「法律」特徵的規範，以使個人能夠相應地約束自身行為，⁵³並且必須將此規範公之於眾。法律不得賦予負責限制言論自由的人以不受約束的裁量權。⁵⁴法律必須為負責限制言論自由的人提供充分的指導，以使他們能夠確定何種言論應當適當限制，何種言論不需限制。
26. 限制第十九條第二項所列權利的法律，包括第 24 段提及的法律，不僅要遵循《公約》第十九條第三項的嚴格規定，而且還須符合《公約》的條款、目標和宗旨。⁵⁵法律不得違反《公約》的不歧視條款。法律不得規定違背《公約》的處罰，例如體罰。⁵⁶
27. 締約國應表明其對言論自由實施的任何限制的法律依據。⁵⁷如果委員會必須審查特定締約國是否透過法律實施了特別的限制，則締約國應提供相關法律以及在其管轄範圍內的各項活動的詳細資料。⁵⁸
28. 第三項列出的有關限制的合法理由第一條即尊重他人的權利和名譽。「權利」

⁴⁷ 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案；關於尼加拉瓜的結論性意見(CCPR/C/NIC/CO/3)；關於突尼斯的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)；關於阿拉伯敘利亞共和國和國的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)；關於哥倫比亞的結論性意見(CCPR/C/80/COL)。

⁴⁸ 同上，以及關於格魯吉亞的結論性意見(CCPR/C/GEO/CO/3)。

⁴⁹ 關於圭亞那的結論性意見(CCPR/C/79/Add.121)。

⁵⁰ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

⁵¹ 見第 1373/2005 號來文，Dissanayake 訴斯里蘭卡案，2008 年 7 月 22 日通過的意見。

⁵² 見第 32 號一般性意見。

⁵³ 見第 578/1994 號來文，deGroot 訴荷蘭案，1995 年 7 月 14 日通過的意見。

⁵⁴ 見第 27 號一般性意見。

⁵⁵ 見第 488/1992 號來文，Toonen 訴澳大利亞案，1994 年 3 月 30 日通過的意見。

⁵⁶ 第 20 號一般性意見，《大會正式紀錄，第四十七屆會議，補編第 40 號》(A/47/40)，附件六，A 節。

⁵⁷ 見第 1553/2007 號來文，Korneenko 等人訴白俄羅斯，2006 年 10 月 31 日通過的意見。

⁵⁸ 見第 132/1982 號來文，Jaona 訴馬達加斯加案，1985 年 4 月 1 日通過的意見。

一詞包括《公約》承認及國際人權法更為普遍承認的人權。例如，為保護第二十五條規定的投票權以及第十七條規定的各項權利而限制言論自由的做法可以是合法的(見第 37 段)。⁵⁹必須謹慎設定此類限制：儘管允許保護選民不受構成恐嚇或脅迫的言論的影響，但此類限制不得妨礙政治辯論，例如包括呼籲聯合抵制非強制性投票。⁶⁰「他人」涉及其他的個人或者群體成員。⁶¹因此，可以是按例如宗教信仰⁶²或族裔⁶³界定的個別群體成員。

29. 第二個合法理由是保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。
30. 締約國必須極其重視確保以符合第三項之嚴格規定的方式，擬訂並適用叛國法⁶⁴及與國家安全有關的類似條款，不論稱之為官方機密或煽動叛亂法還是其他。例如，援用此類法律禁止或限制具有合法公眾利益且無損國家安全的公共資訊，或者因新聞記者、研究員、環境積極人士、人權捍衛者或其他人傳播此類資訊而對其提起訴訟均與第三項不符。⁶⁵一般而言，將與商業部門、銀行業和科學進步相關的資訊類別納入此類法律的豁免範圍並非恰當之舉。⁶⁶委員會在一起案件中認定，不允許以國家安全為由限制發表支持勞資爭端，包括舉行全國罷工的聲明。⁶⁷
31. 例如，為維護公共秩序，可允許在一些情況下約束特定公共場合中的發言。⁶⁸可以公共秩序為依據檢驗與言論表達形式有關的藐視法院訴訟。為履行第三項，法院在行使保持有序訴訟的權力時必須保證訴訟和實施的處罰正當合理。⁶⁹不得以任何方式利用此類訴訟來限制辯護權的合理行使。
32. 在第 22 號一般性意見中，委員會認為「道德觀念來源於許多社會、哲學和宗教傳統；因此，為了保護道德對……實行的限制必須基於不光是來自單一

⁵⁹ 見第 927/2000 號來文，Svetik 訴白俄羅斯案，2004 年 7 月 8 日通過的意見。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

⁶² 見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案；關於奧地利的結論性意見(CCPR/C/AUT/CO/4)。

⁶³ 關於斯洛伐克的結論性意見(CCPR/CO/78/SVK)；關於以色列的結論性意見(CCPR/CO/78/ISR)。

⁶⁴ 關於香港的結論性意見(CCPR/C/HKG/CO/2)。

⁶⁵ 關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

⁶⁶ 關於烏茲別克斯坦的結論性意見(CCPR/CO/71/UZB)。

⁶⁷ 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案，1994 年 3 月 18 日通過的意見。

⁶⁸ 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

⁶⁹ 見第 1373/2005 號來文，Dissanayake 訴斯里蘭卡案。

傳統的原則」。對任何此類限制必須按照人權普遍性和不歧視原則來加以理解。

33. 出於合法之目的是限制的「必要」條件。因此，例如，如果可透過其他不限制言論自由的方式來實現保護特定群體的語言而禁止使用某種語言的商業廣告，則違反了必要性的判斷標準。⁷⁰另一方面，委員會認為，為保護校區內有某種信仰的兒童的權利和自由而將針對此宗教團體發表含有敵意的資料的教師調任至非教學崗位，則締約國遵循了必要性的判斷標準。⁷¹
34. 限制不得過於寬泛。在第 27 號一般性意見中，委員會認為：「限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益相稱……比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且還須得到行政和司法機關的遵守」。⁷²比例原則還必須考量到所涉及的言論表達形式及其傳播途徑。例如，在民主社會中，涉及公共和政治領域公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。⁷³
35. 如果締約國援用一項合理理由限制言論自由，則其必須以具體和單獨的方式表明威脅的確切性質，以及所採取具體行動的必要性和相稱性，特別是透過在言論和威脅之間建立直接和緊密的關聯。⁷⁴
36. 委員會保留了在特定局勢下評估是否存在有必要對言論自由做出限制的情況的權利。⁷⁵在這方面，委員會回顧不依據「判斷餘地」來評估該項自由的範圍，⁷⁶為使委員會履行其職權，締約國在任何特定情況下均須具體表明導致其限制言論自由的對第三項所列任何理由的確切威脅性。⁷⁷

⁷⁰ 見第 359、385/89 號來文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 訴加拿大案。

⁷¹ 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2006 年 7 月 17 日通過的意見。

⁷² 第 27 號一般性意見，第 14 段。另見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案；第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

⁷³ 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞和黑山，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

⁷⁴ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

⁷⁵ 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案。

⁷⁶ 見第 511/1992 號來文，Ilmari Lämsmänen 等人訴芬蘭案，1993 年 10 月 14 日通過的意見。

⁷⁷ 見第 518/92 號來文，Sohn 訴大韓民國；第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

某些特定地區言論自由限制的限定範圍

37. 令委員會關切的政治言論限制包括禁止挨戶遊說，⁷⁸ 限制可能在選舉活動期間散發的書面資料的數量和類型，⁷⁹ 在選舉期間阻礙獲得政治評論的來源，包括在地方和國際媒體，⁸⁰ 以及限制反對黨和反對派政治人物接觸媒體機構。⁸¹ 每一項限制均應符合第三項。然而，締約國限制選舉前夕政治民意測驗以保持選舉過程完整的做法可以是合理的。⁸²
38. 如上文有關政治言論內容的第 13 段和第 20 段所述，委員會認為，在涉及政治領域和公共機構公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。⁸³ 因此，儘管公眾人物也享有《公約》條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為實施的處罰理由。⁸⁴ 此外，所有公眾人物，包括國家元首和政府首腦等行使最高政治權力的人也應受到合理的批評和政治反對。⁸⁵ 因此，委員會對涉及不敬、⁸⁶ 冒犯、⁸⁷ 不尊重機關、⁸⁸ 不尊重國旗和標誌、藐視國家元首⁸⁹ 和保護政府官員名譽⁹⁰ 等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。⁹¹
39. 締約國應確保規範大眾傳媒的立法和行政架構符合第三項的規定。⁹² 監管制度應考量到印刷和廣播部門與網際網路之間的不同，同時注意到各種媒體報導的方式。不允許發行報紙和其他印刷媒體違反了第十九條，適用第三項的具體情況除外。而這些情況決不包括禁止特定出版物，除非其中不可分割的

⁷⁸ 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 關於突尼斯的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)。

⁸¹ 關於多哥的結論性意見(CCPR/CO/76/TGO)；關於莫爾達瓦的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

⁸² 見第 968/2001 號來文，Kim 訴大韓民國案，1996 年 3 月 14 日通過的意見。

⁸³ 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞和黑山案，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案。

⁸⁶ 見第 422-424/1990 號來文，Aduayom 等人訴多哥案，1994 年 6 月 30 日通過的意見。

⁸⁷ 見關於多明尼加共和國的結論性意見(CCPR/CO/71/DOM)。

⁸⁸ 見關於洪都拉斯的結論性意見(CCPR/C/HND/CO/1)。

⁸⁹ 見關於尚比亞的結論性意見(CCPR/ZMB/CO/3)，第 25 段。

⁹⁰ 見關於哥斯大黎加的結論性意見(CCPR/C/CRI/CO/5)，第 11 段。

⁹¹ 同上，以及見關於突尼斯的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)，第 91 段。

⁹² 見關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)，第 18 段，以及關於萊索沃的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 23 段。

具體內容可依據第三項合理地加以禁止。締約國必須避免對廣播媒體，包括社區和商業電臺實行苛刻的許可條件並徵收費用。⁹³適用此類條件和許可費用的標準應客觀合理、⁹⁴明確、⁹⁵透明、⁹⁶不歧視，並在其他方面符合《公約》。⁹⁷針對透過地面和衛星視聽服務等能力有限的媒體進行廣播的許可制度應向公共、商業和社區廣播公司平等分配獲取路徑和頻道。建議尚未採取此做法的締約國應建立獨立的公共廣播許可機構，該機構有權審查播放申請並授予許可。⁹⁸

40. 委員會重申其在第 10 號一般性意見中的意見，即「由於現代大眾傳播媒體的發展，所以需要採取有效措施，防止有人控制這種工具，干涉每個人的言論自由權利」。國家不得對媒體形成壟斷控制，並應促進媒體的多元化。⁹⁹因此，締約國應根據《公約》，採取適當行動，防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團手上，這會損害來源和意見的多樣化。
41. 必須注意確保，政府補貼媒體機構的制度以及刊登政府廣告的做法¹⁰⁰不會被用於妨礙言論自由。¹⁰¹此外，在獲得傳播/散發途徑和獲得新聞等方面，不得使民營媒體處於與公共媒體相比的劣勢地位。¹⁰²
42. 單純因批評政府或政府支持的政治社會制度¹⁰³而處罰媒體機構、出版商或新聞記者不得視為對言論自由的必要限制。
43. 只允許在符合第三項的情況下，對網站、部落格或任何其他網際網路、電子或其他資訊傳播系統的運作實行任何限制，其中包括支援此類通信的系統，

⁹³ 關於岡比亞的結論性意見(CCPR/CO/75/GMB)。

⁹⁴ 見關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)，第 25 段。

⁹⁵ 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)；關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁶ 關於吉爾吉斯斯坦的結論性意見(CCPR/CO/69/KGZ)。

⁹⁷ 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁸ 關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)。

⁹⁹ 見關於圭亞那的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.121)，第 19 段；關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)；關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)；關於義大利的結論性意見(CCPR/C/79/Add.37)。

¹⁰⁰ 關於萊索沃的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 22 段。

¹⁰¹ 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

¹⁰² 關於斯里蘭卡的結論性意見(CCPR/CO/79/LKA)；以及見關於多哥的結論性意見(CCPR/CO/76/TGO)，第 17 段。

¹⁰³ 關於秘魯的結論性意見(CCPR/CO/70/PER)。

諸如網際網路服務提供者或者搜尋引擎。所允許的限制一般應視具體內容而定；普遍禁止某些網站和系統的運作不符合第三項。單純因批評政府或者政府支持的政治社會制度而禁止某網站或資訊傳播系統公佈相關資料也與第三項不符。¹⁰⁴

44. 新聞報導是廣泛行為者共有的一項職權，其中包括專職記者和分析師、部落格作者，以及透過印刷、在網際網路或其他媒介參與各種形式自助出版的其他人，普遍的國家新聞記者註冊或許可制度不符合第三項。只能在必須給予新聞記者特許進入某些場所和/或活動機會的情況下，才允許實行限制性核准採訪計畫。應根據客觀標準，以不歧視和符合《公約》第十九條及其他條款的方式適用此類計畫，同時考量到新聞報導是廣泛行為者共有的一項職權。
45. 以下行為通常與第三項不符：限制新聞記者及試圖行使言論自由的其他人¹⁰⁵（如希望參加人權相關會議的人員）到締約國之外的地方；限制外國記者和特定國家的記者進入締約國；¹⁰⁶或者限制新聞記者和人權調查員在締約國內的行動自由（包括到達衝突波及地方、自然災害發生地和存在侵犯人權指控的地方）。締約國應承認和尊重包括不披露資訊來源的限制性新聞特權的言論自由權利。¹⁰⁷
46. 締約國應確保反恐措施符合第三項。應明確界定「教唆恐怖主義」¹⁰⁸和「極端主義活動」¹⁰⁹等罪行，以及「鼓吹」、「頌揚」恐怖主義及為其辯護的罪行，以確保不會導致對言論自由的不必要或者過分干涉。還必須避免過度限制資訊獲取。媒體在向公眾通報恐怖主義行為方面發揮著關鍵作用，不應對其運作能力施加不合理限制。在這方面，不能因記者開展合法活動而對其進行處罰。
47. 應謹慎擬定誹謗法，以確保這些法律符合第三項，並且在實行中不會妨礙言

¹⁰⁴ 關於阿拉伯敘利亞共和國的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)。

¹⁰⁵ 關於烏茲別克斯坦的結論性意見 (CCPR/CO/83/UZB)；以及關於摩洛哥的結論性意見 (CCPR/CO/82/MAR)。

¹⁰⁶ 關於朝鮮民主主義人民共和國的結論性意見(CCPR/CO/72/PRK)。

¹⁰⁷ 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

¹⁰⁸ 關於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國的結論性意見(CCPR/C/GBR/CO/6)。

¹⁰⁹ 關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

論自由。¹¹⁰所有此類法律，特別是誹謗相關刑法，應包括捍衛真理等抗辯措施，並且不得對性質未經核實的言論表達方式適用此類法律。至少在關於公眾人物的評論方面，應考量避免處罰或者以其他方式對錯誤但卻無惡意情況下發表的非法虛假言論做出有罪判決。¹¹¹在任何情況下，均應將公眾對受批評事項的關注視作一種捍衛。締約國應注意避免採取過度懲罰性的措施和處罰。如相關，締約國應對勝訴方要求被告償還費用的申請做出適當限制。¹¹²締約國應考量對誹謗行為免除刑事處罰，¹¹³並且在任何情況下，只應支援在最嚴重案件中適用刑法，監禁絕不是適當的處罰。不允許締約國因刑事誹謗對某人提出指控卻不立即進行審判 - 此做法令人恐懼，會過度限制相關人員和其他人行使言論自由。¹¹⁴

48. 禁止不尊重宗教或其他信仰體系的表現，包括褻瀆宗教法不符合《公約》，但《公約》第二十條第二項規定的具體情況除外。此類禁止還必須符合第十九條第三項的嚴格要求，以及第二條、第五條、第十七條、第十八條及第二十六條等條款。因此，例如，任何此類法律均不得存在利於或不利於某個或某些宗教或信仰體系，或者其擁護者優於他人，或者宗教信徒優於非信徒的差別待遇。也不得利用此類限制，防止或處罰批評宗教領袖或評論宗教教義和信仰原則的行為。¹¹⁵
49. 處罰對歷史事實發表意見的法律違反了《公約》在尊重意見自由和言論自由方面賦予締約國的義務。¹¹⁶《公約》不得全面禁止表達錯誤意見，或對歷史事件的錯誤解釋。絕不應對意見自由權利施加限制，關於言論自由的限制不得超出第三項允許或者第二十條規定的範圍。

¹¹⁰ 關於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國的結論性意見(CCPR/C/GBR/CO/6)。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

¹¹³ 關於義大利的結論性意見(CCPR/C/ITA/CO/5)；關於前南斯拉夫的馬其頓共和國的結論性意見(CCPR/C/MKD/CO/2)。

¹¹⁴ 見第 909/2000 號來文，Kankanamge 訴斯里蘭卡案，2004 年 7 月 27 日通過的意見。

¹¹⁵ 關於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國-澤西島、根西島和馬恩島王國屬地的結論性意見(CCPR/C/79/Add.119)。另見關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

¹¹⁶ 所謂的「記憶-法律」，見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案。另見關於匈牙利的結論性意見(CCPR/C/HUN/CO/5)，第 19 段。

第十九條與第二十條之間的關係

50. 第十九條與第二十條互相相容，互為補充。第二十條所述行為均受到第十九條第三項的限制。同樣，依據第二十條正當合理的限制也必須符合第十九條第三項。¹¹⁷
51. 第二十條所述行為與可能受第十九條第三項限制的其他行為之間的區別是，《公約》針對第二十條所述行為指出了各國必須做出的具體回應：以法律加以禁止。只有在這個意義上可以將第二十條視為與第十九條相關的特別法。
52. 締約國只在第二十條述及的具體言論表達形式方面有以法律加以禁止的義務。在國家限制言論自由的所有情況下，必須證明限制及其規定完全符合第十九條。

¹¹⁷ 見第 736/1997 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

二、經濟社會文化權利委員會通過的一般性意見

前言：一般性意見的目的

1. 在 1988 年第二屆會議上，委員會決定(E/1988/14, 第 366 和 367 段)根據經濟及社會理事會對它提出(第 1987/5 號決議)並由聯合國大會批准(第 42/102 號決議)的一項請求，從第三屆會議開始根據《經濟社會文化權利國際公約》的各條款和規定編寫一般性意見，從而幫助締約國履行他們的報告義務。
2. 委員會和在委員會建立之前就存在的政府專家會期工作組審查了截至第三屆會議的有關《公約》第六條至第九條、第十條至第十二條及第十三條至第十五條所包括的權利的 138 份初步報告和 44 份第二次定期報告。這一工作涉及到《公約》的許多締約國，目前包括 92 個國家。他們代表著世界各地區，具有不同的社會經濟、文化、政治和法律制度。他們至今提交的報告解釋了在執行《公約》方面可能出現的許多問題，但尚未提供關於享受經濟、社會及文化權利的全球情況的全貌。委員會 1989 年提交經濟及社會理事會的報告(E/1989/22)附件三(一般性意見)的前言對一般性意見的目的解釋如下：
3. 「委員會力圖藉其一般性意見使歷來通過審查這些報告所獲得的經驗為各締約國帶來好處，從而幫助和促進他們進一步執行《公約》提請締約國注意大量的報告中的不足之處；建議改善報告程序，和促進締約國、有關國際組織和專門機構在逐漸和有效地充分實現《公約》中所承認的權利方面的活動。在必要時，委員會可根據締約國的經驗和他從這些經驗中得出的結論修改和更新其一般性意見。」

第三屆會議(1989 年)¹

第 1 號一般性意見：締約國的報告

1. 《公約》第四部分中所載的報告義務的主要目的是幫助每個締約國履行其《公約》義務，此外，還為理事會提供一個基礎，以便使他能在委員會的協助下履行他監督締約國完成他們的義務和幫助根據《公約》條款實現經濟、社會及文化權利方面的責任。委員會認為，如果以為報告主要只是為了完成各締約國向有關國際監督機構報告的正式義務的程序問題，那是不正確的。相反，根據《公約》的文字和精神，各國編寫並提交報告的過程能夠，並也的確應該，幫助實現多種目標。
2. 對要求有關締約國在《公約》生效後兩年之中提交的初次報告特別有意義的第一個目標是確保全面審查國家立法、行政規定和程序和慣例，以確保儘可能充分地符合《公約》。例如，這種審查可與每個有關的國家部會或負責在《公約》所包括的不同領域內制定和執行政策的其他機關共同進行。
3. 第二個目標是確保締約國定期監督有關每項權利的實現情況，從而意識到在其領土內或在其管轄範圍內的所有個人享有或不享有各種權利的程度。從委員會歷來的經驗來看，很明顯，只是透過編寫整體國家統計數字或預計數字是不可能實現這一目標的，還需要特別注意任何情況更差的區域或地區和看來特別容易受害或處於不利情況中的任何團體或次團體。由此，促進經濟、社會及文化權利的實現的第一必要步驟是判斷和瞭解目前情況。委員會認識到，監督和蒐集資料的方法很可能太花費時間，費用很高，很可能需要第二條第一項、第二十二條及第二十三條中所規定的國際協助和合作，還可能使一些締約國能夠履行有關義務。在這種情況下，締約國最後認為他沒有能力實行監督進程，而這一進程卻是旨在促進公認的公共政策目標的任何進程之整體部分，而且是為了有效執行公約所為不可缺少的進程，那麼他可在其給委員會的報告中指出這一事實，並提出他可能需要的任何國際協助的性質和程度。
4. 監督的目的是詳細全面審查目前情況，而這種審查的主要價值是提供一種

¹ 載於 E/1989/22 號文件。

依據，以便據以擬訂審慎地提出了指標的明確政策，包括確定反映《公約》條款的優先考慮事項。因此，報告過程的第三個目標是使政府能夠表明實際上已進行這種原則性的決策。雖然《公約》只在第十四條中在還未確保所有人「免費強迫初等教育」的情況下明確規定這一義務，但第二條第一項的「……採取種種步驟……以所有適當方法」的義務明確規定了「制定並通過詳細的行動計畫，以逐漸執行」《公約》中所載的每項權利的類似義務。

5. 報告程序的第四個目標是促進使公眾對政府在經濟、社會及文化方面的政策進行監督，和鼓勵各國的經濟、社會及文化部門參與制定、執行和審查有關政策。在審查至今提交給他的報告方面，委員會樂見：分別屬於不同政治和經濟制度的許多締約國鼓勵非政府團體投入他們根據《公約》編寫報告的工作。另一些國家則確切地將他們的報告廣泛散發，使一般公眾能夠提出意見。這樣，報告的編寫及其在國家層級的審議至少可與委員會和報告國代表在國際層級進行的建設性對話具有同樣的價值。
6. 第五個目標是提供一個依據，使締約國本身和委員會能夠據以有效地評價實現《公約》所載義務的進度。為此目的，各國應提出具體的標準或目標，以便評價他們在特定領域中的工作。例如，人們普遍同意，必須制定具體目標，以使嬰兒死亡率降低多少，為多少兒童接種疫苗，每人攝取多少熱量，每位健康照顧工作者護理多少人，等等。在許多這些領域中，全球性的指標用途有限，國家性或其他更具體的指標卻可極為有價值地顯示進步的程度。
7. 在這方面，委員會要指出，《公約》特別重視有關權利的「逐步實現」概念，為此原因委員會保證締約國在他們的定期報告中說明一定時期內在有效實現有關權利方面所得到的進展。同樣，為了充分評價情況，顯然也需要有品質和數量方面的數據。
8. 第六個目標是使締約國本身能夠更好地理解在逐漸實現充分的經濟、社會及文化權利方面所遇到的問題和缺點。為此原因，締約國必須就妨礙實現其權利的「因素和困難」提出詳細報告。根據這種辨明和確認有關困難和過程，可以制定更適宜的政策。
9. 第七個目標是使委員會和使全體締約國能夠促進各國間的資訊交流和更好地理解各國面臨的共同問題，並且更充分地認識到可以採取哪種措施來促

進《公約》中所包含的每項權利的有效實現。這個過程還使委員會能夠確定國際社會可以根據《公約》第二十二條及第二十三條幫助各國的最適宜的手段。為強調委員會對此目標的重視，委員會第四屆會議將討論關於這些條款的另一項一般性意見。

第四屆會議(1990年)*

第 2 號一般性意見：國際技術協助措施
(《公約》第二十二條)

1. 《公約》第二十二條確立了一種機制，透過這一機制，經濟及社會理事會可提請從事技術援助的其他聯合國機構對根據《公約》提交的報告所引起的任何事項提請注意，「這些事項可以幫助這些機構各就其職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當」。雖然第二十二條規定理事會負有主要責任，但經濟、社會及文化權利委員會在這方面很明顯也應積極向理事會積極提供諮詢和協助。
2. 根據第二十二條提出的建議可提交任何「提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關」。委員會認為這項規定應解釋為實際上包括從事任何方面的國際發展合作的所有聯合國機構。因此，根據第二十二條提出的建議應遞交秘書長；理事會的附屬機構，如人權委員會、社會發展委員會和婦女地位委員會；其他機構，如聯合國開發計畫署、兒童基金會和發展規劃委員會；各機構，如國際復興和開發銀行(世界銀行)和國際貨幣基金；任何其他專門機構，如國際勞工組織、世界衛生組織、聯合國教育、科學及文化組織和糧食及農業組織。
3. 根據第二十二條可提出一般政策性建議，也可提出與具體情況有關的範圍較小的建議，在前一種情況下，委員會的主要作用看來將是鼓勵更多注意在聯合國及其各機構進行或協助下進行的國際發展活動範圍內促進經濟、社會及文化權利的努力。在這方面，委員會注意到人權委員會在其 1989 年 3 月 2 日第 1989/13 號決議中請他「商討如何以最佳方式使從事發展工作的聯合國各機構在各自的活動中統一籌劃旨在促進對經濟、社會及文化權利之充分尊重的各種措施」。
4. 作為一個初步和實際問題，委員會指出，他本身的努力應得到協助，如果要各有關機構更關心委員會的工作，就應使他們瞭解情況。委員會承認可以各種形式表現這種關心，但注意到，除國際勞工組織、聯合國教育、科

* 載於 E/1990/23 號文件。

學及文化組織以及世界衛生組織以外，其他組織很少派代表參加委員會的前四屆會議。而且，只有很少一些機構提供了有關素材和書面資料。委員會認為，加強委員會和有關機構之間的相互聯繫將有助於在國際發展合作活動範圍內加深對經濟、社會及文化權利的理解。至少在委員會每屆會議期間對具體問題進行一般性討論的一天是一個理想的時機，大家可以在這一天進行具有潛在意義的意見交流。

5. 關於在發展活動範圍內促進尊重人權的更廣泛問題，委員會至今只看到聯合國機構作出很有限的具體努力。他滿意地注意到人權中心和聯合國開發計畫署主動聯合寫信給聯合國常駐代表和其他駐地官員，請他們「特別是就(已確定)和人權有關的現行專案或根據具體國家政府的請求要進行的新項目的可能合作形式提出建議或諮詢意見」。委員會還瞭解到國際勞工組織長期以來一直在努力將其本身的人權標準和其他國際勞工標準與其技術合作活動聯繫起來。
6. 在這類活動方面，有兩項普遍原則很重要。第一項是兩類人權是不可分的、相互依賴的。這就是說，為促進一類人權進行的努力也應考慮到另一類人權。與促進經濟、社會及文化權利有關的聯合國機構應盡最大努力確保其活動與享有公民與政治權利完全一致。反過來說，就是各國國際機構在其項目中應認真避免，如違反國際標準利用強迫勞動，或違反《公約》規定提倡或強化歧視，或造成大批人流離失所而沒有適當的保護和賠償，從正面來說，就是在可能的情況下，各機構應提倡不僅有助於經濟增長或其他廣泛目標，而且有利於充分享有各種人權的項目和辦法。
7. 第二項普遍原則是，發展合作活動不是自動有助於促進尊重經濟、社會及文化權利。許多以「發展」名義進行的活動後來被發現其設想是錯誤的，甚至是違反人權標準的。為減少這種問題的出現，應在可能和適當情況下具體的認真考慮《公約》涉及的所有問題。
8. 儘管在發展活動中充分考慮到人權問題很重要，但實際情況是這種考慮只停留在一般水準。因此，為了鼓勵切實實行《公約》第二十二條中的原則，委員會願提請有關機構注意下述具體措施：
 - (a) 作為一項原則，有關聯合國機構應注意在發展活動和促進普遍尊重特別是經濟、社會及文化權利的努力之間確立一種密切關係。委員會在

這方面注意到，前三個聯合國十年發展策略都沒有注意到這種關係，因此保證在將於 1990 年通過的這種策略中改正這一缺點。

- (b) 聯合國各機構應考慮到秘書長 1989 年報告中提出的建議¹其中要求在一切主要發展合作活動中都要「說明對人權的影響」。
 - (c) 對聯合國組織僱用的專案人員和其他人員的培訓和交待任務應包括與人權標準和原則有關的內容。
 - (d) 在發展項目的每個階段均應盡力確保考慮到《公約》中包括的權利，例如在初步評估具體國家的優先需要、確立具體專案、專案設計、項目執行和最後評價等階段。
9. 委員會在審查成員國報告時特別關注的一個問題就是，債務負擔以及有關調整措施對許多國家享有經濟、社會及文化權利的不利影響。委員會注意到調整方案往往是不可避免的，並且經常涉及嚴重緊縮。但在這種情況下，更有必要努力保護最基本的經濟、社會及文化權利。因此，《公約》締約國以及有關聯合國機構應特別努力確保儘可能把這種保護作為促進調整的方案和政策的一項固定內容。這種有時被稱作「考慮到人權的調整」或促進「發展的人權方面」的辦法要求把保護窮人和脆弱者的各種權利作為經濟調整的一項基本目標。同樣，處理債務危機的國際措施也應充分考慮到有必要，特別是，通過國際合作保護經濟、社會及文化權利。在許多情況下，這可能意味著要主動大量減少債務。
10. 最後，委員會想提請注意《公約》第二十二條給締約國提供的機會，即在其報告中明確他們可能特別需要技術協助和發展合作的領域。

¹ 「在國際上，發展權作為一項人權與基於國際合作的其他人權(如和平權)之間的關係，同時考慮到新的國際經濟秩序的要求和人類基本需求」(E/CN.4/1334,第 314 段)。

第五屆會議(1990年)*

第 3 號一般性意見：締約國義務的性質
(《公約》第二條第一項)

1. 第二條對於充分理解《公約》來說具有特殊重要意義，必須把它看作與《公約》所有其他條款有著密切的關係。這一條說明了《公約》締約國承擔的一般法律義務的性質。這些義務既包括可稱為行為義務的內容(依照國際法委員會的工作)，也包括結果義務。有時人們特別注重這一條所使用的形式與《公民與政治權利國際公約》的第二條形式之間的區別，但同時並不一向認為這兩者之間也有著重大的相同之處。具體而言，《公約》規定逐步實現權利並確認因資源有限而產生的局限，但它同時也規定了立刻生效的各種義務，其中有兩項對於理解締約國義務的準確性質特別重要。其中之一已在另一項一般性意見中作了處理，即「保證」「在無歧視的條件下行使」有關權利。這項一般性意見將由委員會第六屆會議審議。
2. 另一項是第二條第一項中「採取種種步驟」的義務，其本身不受其他問題的限定或限制。可以注意到其他一些不同的文本，藉以了解這句話的完全含義，在英文本中，這一義務是「採取種種步驟」；在法文本中是「s'engage à agir」；在西班牙文中是「a adoptar medidas」。因此，雖然可以逐步爭取完全實現有關的權利，但是，在《公約》對有關締約國生效之後的合理較短時間之內就必須採取爭取這一目標的步驟。此類步驟應當周密、具體、以儘可能明確地履行《公約》義務為目標。
3. 為履行採取步驟的義務而使用的手段載於第二條第一項，即「以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」。委員會認為，在許多情況之下立法是特別需要的，在有些情況下可能甚至是必不可少的。例如，如果必要的措施沒有可靠的立法基礎，可能就很難有效地反對歧視。另外，在衛生、保護兒童、母親及教育領域及在第六條至第九條涉及的事務方面，立法從許多角度看都會是不可或缺的一項內容。
4. 委員會注意到，普遍而言，締約國自覺地詳述了在這方面採取的至少一部

* 載於 E/1991/23 號文件。

分立法措施。但委員會希望強調，正如《公約》特別說明的那樣，通過立法措施決不是締約國義務的終點。相反，「以所有適當方法」的措詞必須完整和準確地理解。每一締約國必須決定在每項權利的具體方面什麼是自己最適當的方法，但是所選擇的方法究竟是否適當並不一定是十分顯然的。因此，締約國的報告最好不僅應說明自己已經採取了的措施，而且應說明它們在具體情況下被認為最「適當」的依據。但是，最後應由委員會確定，是否已經採用了一切的適當辦法。

5. 除了立法之外，可被認為是適當的措施中還包括，為根據國家法律制度看屬於司法範圍的權利提供司法救濟辦法。例如，委員會注意到，不受歧視地享有公認的人權往往可以透過司法或其他有效救濟辦法得到適當的促進。事實上，同屬《公民與政治權利國際公約》締約國的本《公約》締約國已有義務(根據該《公約》第二條(第一項及第三項)、第三條及第二十六條)確保《公約》承認的權利或自由(包括平等和不受歧視權利)受侵害的任何人「均獲有效之救濟」(第二條第三項第一款)。另外，在《經濟社會文化權利國際公約》中還有其他一些條款，包括第三條、第七條第一款第一目、第八條、第十條第三款、第十三條第二項第一款、第三項、第四項及第十五條第三項，看來也能由許多國家法律體系的司法和其他機構加以立即適用。認為所說的條款本身無法加以執行的任何看法都是很難成立的。
6. 如果直接以實現《公約》確認的各項權利為目標的政策已經以立法形式確立，委員會則希望了解，尤其是，此類法律是否給予認為自己權利未能充分實現的個人或團體任何行動的權利。如果憲法中承認了特定的經濟、社會及文化權利，或《公約》權利被直接列入了國家法律，委員會希望得到資料，了解在何種程度上這些權利可訴諸司法(即能夠在法庭加以援引)。委員會還希望得到具體的資料，說明有關經濟、社會及文化權利的現有憲法條款是否有任何減弱或重大變化。
7. 其他一些措施也可被認為是「適當」的，因為第二條第一項的目的包括，但不僅限於，行政、財務、教育和社會措施。
8. 委員會指出，「採取種種步驟，……以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」的義務既不要求也不排除利用任何特別的政府或經濟制度作為採取步驟的工具，只要這種制度是民主的，並尊重一切人權。因而，就政治和經濟制度而言《公約》屬於中立性質，不能把它的原則完全說成是出於社會主義

或資本主義制度的需要，或出於中央計劃經濟或自由市場經濟或兩者兼而有之的經濟需要，也不能把它歸於任何其他特定的屬性。在這方面，委員會重申《公約》的權利可在各種經濟和政治制度下加以實現，只要所涉的制度承認和體現《公約》前言申明的兩組人權之間的相互依存和不可分割性質。委員會還在這方面注意到其他人權的相關性，特別是發展權。

9. 第二條第一項所反映的主要結果義務是採取步驟，「逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現」。「逐漸……實現」一語往往被用來說明這句話的意圖。逐漸實現的概念等於承認，在短時期內一般無法充分實現所有的經濟、社會及文化權利。從這個意義上講，這一義務與《公民與政治權利國際公約》第二條的義務有重大區別，該條中具有立即尊重和確保一切有關權利的義務。然而，不應把本《公約》中長期實現或逐漸實現誤解為解除了有其充分含義的義務。一方面這是一種有必要靈活性的安排，反映了當今世界的現實和任何國家爭取充分實現經濟、社會及文化權利面臨的困難；另一方面，必須結合《公約》的總目標，即其存在的理由來理解這句話，這一目標就是為締約國確立充分實現所涉各種權利的明確義務。因而它確立了儘可能迅速和有效地爭取目標的義務。而且，在這方面的任何倒退性的措施都需要最為慎重的考慮，必須有充分的理由，顧及到《公約》規定權利的完整性，並以充分利用了所有可能的資源為條件。
10. 委員會以本身及其前身十多年來審議締約國報告所積累的大量經驗為基礎，認為每個締約國均有責任承擔最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水準。因此，如果在一締約國內有顯著數量的個人被剝奪了糧食、基本初級保健、基本住房或最基本的教育形式，該締約國就等於沒有履行《公約》下的義務。如果不把《公約》看作是確定了此種最起碼的核心義務，就等於使其基礎上失去了存在的理由。同樣，必須指出，關於一締約國是否履行了最起碼的核心義務的任何評估都必須考慮到該國內的資源侷限。第二條第一項規定每一締約國的義務是，「盡其資源能力所及」採取必要步驟。一締約國如要將未履行最低核心義務歸因於缺乏資源，他就必須表明已經盡了一切努力利用可得的一切資源作為優先事項履行最起碼的義務。
11. 但是，委員會希望強調，甚至在明顯缺乏可得資源的情況下，締約國仍有義務努力爭取保證在這種條件下儘可能廣泛地享有有關的權利。另外，監

督實現、或特別是未實現經濟、社會及文化權利的程度的義務以及制定促進權利的策略和方案的義務絕不能因為資源侷限而有任何減損。委員會已在第 1 號一般性意見(1989)中論述了這個問題。

12. 與此相似，委員會強調，甚至在調整進程、經濟衰退或其他因素造成嚴重資源困難的情況下，仍可以也必須通過耗資相對較少的專門方案保護社會中易受損害者。為支持這一立場，委員會注意到兒童基金會題為《注意到人的問題的調整：保護易受害者和促進增長》¹的分析報告，開發計畫署在《1990 年人文發展報告》²中的分析以及世界銀行在《1990 年世界發展報告》³中的分析。
13. 第二條第一項中必須加以注意的最後一項內容是，所有締約國承擔的義務是「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作……」。委員會指出，《公約》起草人採用「盡其資源能力所及」一語的意圖是要提及一國內現有的資源和國際社會通過國際合作和協助可以提供的資源。另外，第十一條、第十五條、第二十二條及第二十三條中的特別規定又進一步強調了這種合作促進充分實現有關權利的重要作用。至於第二十二條，委員會已經在第 2 號一般性意見(1990)中提請注意在國際合作方面存在著的一些機會和責任。第二十三條特別指明了「提供技術協助」及其他活動是「實現本公約所確認權利之國際行動」。
14. 委員會希望強調，根據《聯合國憲章》第五十五條及第五十六條、國際法的確立原則以及所涉《公約》本身，國際合作爭取發展從而實現經濟、社會及文化權利是所有國家的一項義務。在這方面有援助其他國家能力的締約國更有這一義務。委員會尤其注意到大會 1986 年 12 月 4 日第 41/128 號決議通過的《發展權宣言》的重要意義以及各締約國充分考慮其中承認的所有原則的必要性。委員會強調，如果沒有能進行合作的締約國制定的一項給予國際援助和合作的積極方案，全面實現經濟、社會及文化權利在許多國家就將會一直成為未能實現的願望。在這方面。委員會還再次提請注意第 2 號一般性意見(1990)的措詞。

¹ G.A.Cernia,R.Jolly and F.Stewart,eds.Oxford,Clarendon Press,1987.

² Oxford,Oxford University Press,1990.

³ Oxford,Oxford University Press,1990.

第六屆會議(1991 年)*

第 4 號一般性意見：適當住房權(《公約》第十一條第一項)

1. 按照《公約》第十一條第一項，締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」適當的住房之人權由來於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。
2. 委員會已積累了大量有關這一權利的資料。自 1979 年起，本委員會及在其之前的相應機構審議了有關適當住房權利的 75 份報告。委員會在第三屆(見 E/1989/22, 第 312 段)和第四屆(E/1990/23, 第 281-285 段)會議的一般性討論時專門抽出一天時間討論這一問題。此外，委員會仔細地注意到《無家可歸者收容安置國際年》(1987)提供的資料，包括大會在其 1987 年 12 月 11 日第 42/191 號決議¹通過的《到 2000 年的全球住房策略》。委員會還審查了人權委員會和防止歧視及保護少數小組委員會的有關報告和其他文件²。
3. 儘管眾多的國際文書從不同方面論述適當住房的權利³但《公約》第十一條第一項是有關係款中最為全面，或許是最為重要的條款。
4. 儘管國際社會一再重申充分尊重適當住房權的重要性，但是在《公約》第十一條第一項中規定的水準和世界各地的普遍狀況之間仍存在著令人不安的巨大差距。在一些面臨嚴重資源問題和受到其他限制的開發中國家內問題往往尤為嚴重。與此同時，委員會認為在一些經濟最為發達的社會內也存在著無家可歸和住房不足之重大問題。聯合國估計，全世界有 1 億多人無家

* 載於 E/1992/23 號文件。

¹ 《大會第四十三屆會議正式紀錄，補編第 8 號》，增編(A/43/B/Add.1)。

² 人權委員會第 1986/36 號決議和第 1987/22 號決議；小組委員會特別報告員丹尼洛·蒂爾克先生的報告(E/CN.4/Sub.2/1990/19, 第 108-120 段，E/CN.4/Sub.2/1991/17, 第 137-139 段)；另見小組委員會第 1991/26 號決議。

³ 例如，見《世界人權宣言》第二十五條第一項，《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五項第三款，《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項，《兒童權利公約》第二十七條第三項，《社會進步和發展宣言》第十條，《溫哥華人類住區宣言》(1976)第三節第(8)段(聯合國生境—人類住區會議報告(聯合國出版物，出售品編號 E.76.IV.7 和更正)，第一章)《發展權宣言》第八條第一項和國際勞工組織第 115 號公約《關於工人住房建議》(1961)。

可歸，10 億多人無適當住房⁴。無任何事實表明這一數字正在減少。很清楚，沒有一個締約國在住房權利方面不存在這種或那種嚴重問題。

5. 有時委員會所審查的締約國的報告承認並描述了在確保適當住房權利方面的困難。然而，在多數情況下，由於所提供的資料不足，因而委員會無法充分了解有關締約國的普遍狀況。這份一般性意見的目的是確定委員會認為對這一權利舉足輕重的一些主要問題。
6. 適當的住房權利適用於每個人。「他和他的家庭」的提出反映了在 1966 年《公約》通過時普遍接受的關於性別作用和經濟活動模式的設想，而今天這一措辭不應理解為對一些個人或戶主為女性的家庭或其他類似群體的權利的適用性含有任何限制。因此「家庭」這一概念必須從廣泛的意義上去理解。此外，個人同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房。尤其是，按照《公約》第二條第二項，這一權利之享受不應受到任何歧視。
7. 委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，至少有兩項理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利完全與作為《公約》前提的其他人權和基本原則密切相關。就此而言，《公約》的權利源於「人身的固有尊嚴」，而這一「人身固有的尊嚴」要求解釋「住房」這一詞語時，應重視其他多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第十一條第一項的應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。人類居住環境及全球住房策略（至 2000 年）委員會闡明：「適當的住所意味著……適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點 - 一切費用合情合理」。
8. 因而，適當之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的住房是否可視為構成《公約》目的所指的「適當住房」時必須加以考慮的一些因素。在某種程序上，是否適當取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，有可能確定在任何特定的情況下為此目的必須加以考慮的住房權利的某些方面。這些方面包括：

⁴ 見註 1。

- (a) **使用權的法律保障**。使用權的形式包羅萬象，包括租用(公共和私人)住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。締約國則應立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護；
- (b) **服務、材料、設備和基礎設施的可提供性**。一幢合適的住房必須擁有衛生、安全、舒適和營養必需之設備。所有享有適當住房權的人都應能持久地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和應急服務；
- (c) **可支付性**。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準上，而不至於使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼並確定恰當反映住房需要的提供住房資金的形式和標準。按照可支付性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或提高租金之影響。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應採取步驟，保證供應此類材料。
- (d) **適居性**。適當的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施衛生組織制定的《住房保健原則》⁵，這些原則認為，就流行病學分析而言，住房作為環境因素往往與疾病狀況相關聯，即：住房和生活條件不適及不足總是與高死亡率和高發病率相關聯；
- (e) **易取得性**。須向一切有資格享有適當住房的人提供適當的住房。必須使處境不利的團體充分和持久地得到適當住房的資源。如老

⁵ 日內瓦，世界衛生組織，1990 年。

年人、兒童、身心障礙者、末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他群體等處境不利群體在住房方面應確保給予一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中無地或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。

(f) **地點**。適當的住房應處於便利就業選擇、保健服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。在大城市和農村地區都是如此，因為上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算是一個極大的負擔。同樣，住房不應建在威脅居民健康權利的污染地區，也不應建在直接鄰近污染的發源之處。

(g) **文化的適當性**。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能恰當地體現住房的文化特徵和多樣化。促進住房領域的發展和現代化的活動應保證不捨棄住房的文化面向，尤其是還應確保適當的現代技術設施。

9. 如上所述，不應把適當的住房權利與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文書內的其他人權分隔開來。在這方面已提及人類尊嚴的概念和不歧視之原則。此外，要使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利 - 諸如：發表自由、結社自由(諸如承租人和其他社區基礎的群體)、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或信件不受到專橫或非法的干涉的權利是確定適當住房權利的一個非常重要的面向。
10. 不論一國家處於何種發展狀態，都必須立即採取某些措施。正如全球住房策略和其他國際分析中所承認的那樣，促進住房權利所需的許多措施只要求政府放棄某些做法，並致力於促使受影響群體的「自助」。當任何這類步驟被視為超越了一締約國可以得到的最大資源時，恰當的做法是：根據《公約》第十一條第一項、第二十二條及第二十三條儘快地要求進行國際合作，並通知委員會。
11. 各締約國必須對處境不利的社會團體給予應有的優先考慮，對他們予以特

別照顧。因此政策與立法的制定不應在損害其他社會團體的情況下優惠早已處於優勢的社會團體。委員會意識到，外來因素可影響不斷改進生活條件的權利，而在整個 1980 年代許多締約國普遍居住條件有所下降。然而，如委員會在第 2 號一般性意見(1990)(E/1990/23, 附件三)中所指出的，儘管存在由外來因素引起的問題，《公約》規定的義務仍然適用，或許在經濟緊縮時期更具有針對性。因而委員會認為，如果締約國的政策和立法決定直接造成生活和住房條件普遍下降，又無相應的補償措施，這是與《公約》所規定的義務不相符合的。

12. 在採用充分實現適當住房權利之最適當的措施方面，一締約國與另一締約國之間必定會有很大差別，《公約》明確要求各締約國採取為實現這一目的所必需的任何步驟。這幾乎必然要求採取一項如《全球住房策略》第 32 段所述的：「確定發展住房條件之目標，確定實現這些目標可利用之資源及利用這些資源最有成本效益之方法和建立實施必要措施的責任制和時間架構」的全國住房策略。為了具有針對性和有效性，並且確保對其他人權的尊重，這樣的一項策略應體現包括無家可歸者，居住簡陋者和他們的代表在內的所有受影響者的廣泛真誠的磋商和參與。此外，應採取步驟確保各都會和地區和地方機關之間的協調，以便使有關政策(經濟、農業、環境、能源等)和《公約》第十一條所規定之義務保持一致。
13. 住房情況的有效監督是具有直接效益的另一項義務。一締約國要履行第十一條第一項所規定的義務，他必須表明其已獨自或在國際合作的基礎上採取了必要的步驟，查清在其管轄之內無家可歸和住房簡陋的詳細情況。在這方面，關於委員會通過的報告形式和內容的經修正的一般準則(E/C.12/1991/1)強調，需要「提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利族群的詳細情況」，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於非法居所者、屬於被強制驅逐出屋的和低收入群體。
14. 在適當住房權利方面，一締約國履行其義務所制定的措施可能會交融混合公共和民營部門認為合適的措施。在一締約國，公共住房資金可能最有用處用於直接建造新住房。在多數情況下，經驗表明，政府無法完全利用公共建造住房來彌補住房之不足。各締約國促進「授權策略」，輔之於全面致力履行適當住房權利所規定的義務的做法應予以鼓勵。實質上，這種義務

應表明，從總體上來說，所採取的措施足以在最短的時間內，以最大限度的資源實現個人的權利。

15. 許多需要採取的措施將包括資源的分配和一般性的政策辦法。然而，在這方面不應低估正規的立法和行政措施的作用。《全球住房策略》(第 66-67 段)已提請我們注意在這方面可能會採取的各種形式的措施及其重要性。
16. 在一些國家內，適當住房權利完全體現於憲法中。在這樣的情況下，委員會特別感興趣地了解這一做法的法律和實際意義。因而應提供證實鞏固住房權頗有成效的具體事例和其他方式的詳細內容。
17. 委員會認為，適當住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。依據法律體系，這樣的領域可能包括，但並非僅限於此：
(a) 法律上訴，以求通過禁止令防止有計畫的驅逐或拆房；
(b) 遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；
(c) 對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出上訴；
(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和
(e) 就不健康或不合適住房條件對房東提出申訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的形勢下也應開拓促進團體訴訟的可能性。
18. 在這方面，委員會認為，強制驅逐的事例顯然是與《公約》的要求格格不入的。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的。
19. 最後，第十一條第一項的末句規定，各締約國有義務承認「基於自由同意之國際合作極為重要。」用於住房或人類住區的經費歷來不到所有國際援助的 5%，而且這些資金提供的方式往往沒有用於滿足處境不利團體的住房需要，各締約國，不論是受援國還是援助國，應確保大量資金完全用於創造條件使更多的人能夠得到適當住房。促進結構調整措施的國際金融機構應保證這樣的措施不會有損於享有適當住房的權利。各締約國應在考慮國際財政合作時，努力指出與適當住房權利有關的外來資助最見成效的領域。這樣的要求應充分考慮受影響團體的需求和觀點。

第十一屆會議(1994)*

第 5 號一般性意見：身心障礙者

1. 國際社會經常強調，《經濟社會文化權利國際公約》對身心障礙者的人權來說極為重要。¹例如，1992 年秘書長對《關於身心障礙者的世界行動綱領》和聯合國身心障礙者十年的執行情況的審查得出的結論是，「身心障礙與經濟和社會因素密切相關」，「世界多數地區的生活條件極差，因此，向所有人提供基本的需求－食物、水、住房、醫療保健和教育－應當成為國家方案的基礎」²。即便在生活水準較高的國家，身心障礙者也往往沒有機會享受《公約》確認的一切經濟、社會及文化權利。
2. 經濟社會文化權利委員會和在該委員會之前的工作小組曾明確要求大會³和人權委員會⁴監督《公約》締約國對確保身心障礙者充分享受有關權利的義務的遵守情況。然而，委員會迄今為止的經驗表明，締約國在報告中對這一問題重視得很不夠。這看來是與秘書長的結論相一致的，該結論說，「多數國家政府仍缺乏能有效改善身心障礙者狀況的決定性的協同措施」。⁵因此，有必要研究並強調在《公約》所載義務方面出現與身心障礙者有關的問題的一些狀況。
3. 目前，「身心障礙」一詞仍沒有國際上普遍接受的定義。不過，在此，只要採用 1993 年的《標準規則》採用的定義就夠了，規則指出：「『身心障礙』一詞概括地泛指世界各國任何人口中出現的許許多多的各種功能上的限制。人們出現的身心障礙既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是醫學上的狀況或精神疾病。此種缺陷、狀況或疾病有可能是長期的，也可能是過渡性質的。」⁶

* 載於 E/1995/22 號文件。

¹ 關於問題的全面審查，見人權和身心障礙問題特別報告員 Leandro Despouy 先生編寫的最後報告(E/CN.4/Sub.2/1991/31)。

² A/47/415, 第 5 段。

³ 見大會 1982 年 12 月 3 日第 37/52 號決議(第 1 段)中通過的《關於身心障礙者的世界行動綱領》第 165 段。

⁴ 見人權委員會第 1992/48 號決議第 4 段和第 1993/29 號決議第 7 段。

⁵ A/47/415, 第 6 段。

⁶ 大會 1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議，附件，《身心障礙者機會均等標準規則》，(前言，

4. 按照《標準規則》採用的辦法，一般性意見(的英文本)採用「Persons with disabilities」一詞，而不採用原先的「disabled persons」一詞。有人指出，後一種說法有可能被誤解成個人活動的能力喪失了。
5. 《公約》沒有明確提及身心障礙者。不過，《世界人權宣言》則確認，人人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。而且，由於《公約》的條款完全適用於社會所有成員，身心障礙者顯然有資格享受《公約》確認的一切權利。此外，只要有必要提供特殊待遇，締約國就須酌情採取措施，盡最大可能利用所擁有的資源，使身心障礙者能夠在享受《公約》明確規定的權利方面克服身心障礙帶來的種種不利因素。再者，《公約》第二條第二項規定，「……本公約所載之各種權利」，而不得基於某些具體理由「或其他身分」而有任何歧視。該條款顯然適用於基於身心障礙的歧視。
6. 《公約》缺乏明確的與身心障礙相關的條款的原因在於：在至少 25 年前起草《公約》之時，對明確(而不是僅僅含蓄地)提及這一問題的重要性認識不夠。不過，較為近期的國際人權文書則明確提及了這一問題。這些文件有：《兒童權利公約》(第二十三條)；《非洲人權和民族權利憲章》(第十八條第四項)；《美洲人權公約經濟、社會和文化權利附加議定書》(第十八條)。由此表明現已得到廣泛接受的觀點是，必須通過整體乃至具體制定的法律、政策和方案來保護和促進身心障礙者的人權。
7. 按照這一途徑，國際社會在下列文書中申明其確保身心障礙者的各項人權的承諾：(a)《關於身心障礙者的世界行動綱領》，該文書規定了一個政策架構，旨在推動「預防身心障礙的有效措施，推動康復和實現『身心障礙者』『充分參與』社會生活和發展以及『平等』的目標」；⁷(b)1990 年通過的《關於設立和發展國家身心障礙者問題協調委員會或類似機構的準則》；⁸(c)1991 年通過的《保護精神病患者和改善精神保健的原則》；⁹(d)1993 年通過的《身心障礙者機會均等標準規則》(下稱《標準規則》)，該文件的宗

第 17 段。)

⁷ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註 3)第 1 段。

⁸ A/C.3/46/4,附件一。另見《發展中國家身心障礙者問題國家協調委員會的作用和職能國際會議的報告》，北京，1990 年 11 月 5 日至 11 日(CSDHA/DDP/NDC/4)。另見經濟及社會理事會第 1991/8 號決議和大會 1991 年 12 月 16 日第 46/96 號決議。

⁹ 大會 1991 年 12 月 17 日第 46/119 號決議，附件。

旨是確保所有身心障礙者「可行使其他人同樣的權利與義務」。¹⁰《標準規則》具有重大意義，在更精確地確定締約國在《公約》之下承擔的有關義務方面提供了極重要的指導。

一、締約國的一般義務

8. 據聯合國估計，目前世界上有 5 億多名身心障礙者。其中，有 80% 居住在開發中國家的農村地區，估計有 70% 沒有得到充分的所需的服務或根本沒有得到此類服務。所以，改善身心障礙者的狀況這一任務與《公約》每個締約國直接相關。儘管為促進身心障礙者的經濟、社會及文化權利的充分實現，各國所選擇的手段必然會很不相同，但各國均須在政策和方案上作出重大努力。¹¹
9. 《公約》締約國有義務在最大限度地利用其擁有的資源的情況下推動有關權利的逐步實現。這項義務顯然要求政府加倍努力，不停留在僅僅不採取可能會對身心障礙者有不利影響的措施上面。針對這一極受打擊和處於不利地位的群體，應承擔的義務是：採取積極行動，減少結構性不利條件，並酌情給予身心障礙者優惠待遇，以實現所有身心障礙者充分參與社會和在社會中享有與其他人平等的地位的目標。這幾乎必然意味著需為此提供更多的資源，需採取各種各樣的專門措施。
10. 秘書長的一份報告指出，從身心障礙者的角度來看，已開發國家和開發中國家過去 10 年的事態發展是極為不利的：「……經濟和社會狀況目前正在惡化，其標誌是成長率降低、失業率上升、公共開支減少、目前結構調整方案的執行和民營化的實行……這些都對有關方案和服務產生了不利影響……如果目前的不利趨勢繼續下去，『身心障礙者』就可能被不斷擠到社會的邊緣，只得依靠臨時救助。」¹²正如委員會曾經指出的(第 3 號一般性意見(1990, 第五屆會議)第 12 段)，在資源極為有限的時期，締約國保護其社會中易受打擊成員的義務顯得更為重要，而不是不太重要。
11. 鑒於世界各國政府日益重視以市場為基礎的政策，宜為此強調締約國在某

¹⁰ 《標準規則》，(見以上註 6)，導言，第 15 段。

¹¹ 見 A/47/415, 各處。

¹² 同上，第 5 段。

些方面的義務。其中一項是需確保這一點，即，使公營部門和民營部門都能在適當限度內受規章條例的約束，以確保身心障礙者得到公平待遇。在提供公共服務的安排正日益民營化，對自由化市場的依賴程度之高屬前所未有這一情況下，有必要使私人雇主、貨物和服務的私人提供者以及其他非公營實體受到與身心障礙者相關的不歧視與平等準則的約束。只要此種保護不擴展到公營部門以外，身心障礙者參與群體活動的主流和作為社會的積極成員充分發揮其潛力的能力就會受到嚴重的甚至往往是任意的限制。這並不是說立法總是試圖消除民營部門的歧視現象的最有效的手段。比如，《標準規則》尤為強調這一點，即各國有必要「採取行動，提高社會對身心障礙者及其權利、需要、潛能和貢獻的認識」。¹³

12. 如果政府不進行干預，就往往會出現自由化市場的運行對身心障礙者個人或團體產生不利影響這一情況。在這種情況下，政府有義不容辭的責任酌情採取措施，減輕、補償或消除市場力量造成的這類不利影響。同樣，政府固然可以依靠民間志工團體以各種方式援助身心障礙者，但這類安排絕不應免除政府確保充分遵守其在《公約》之下的義務的責任。正如《關於身心障礙者的世界行動綱領》所指出的，「針對導致損害的情形採取救濟措施和應付身心障礙的後果的最終責任應由政府承擔」。¹⁴

二、履行義務的手段

13. 締約國為履行《公約》之下對身心障礙者的義務應採用的方法大致與履行其他義務所用的方法相同(見第 1 號一般性意見(1989, 第三屆會議))。這些方法有：需通過經常性的監督，確定一國境內存在的問題的性質和範圍；需針對已確定的要求執行恰當的專門政策和方案；需酌情制定立法，取消任何現行的有歧視性的立法；需作出適當的預算撥款，或在必要時尋求國際合作與援助。就後者而言，按照公約第二十二條及第二十三條提供國際援助，可能成為使一些開發中國家能夠履行公約規定的義務的一個極為重要的因素。
14. 此外，國際社會曾一再確認，這一領域的政策制定和方案執行工作應在與

¹³ 《標準規則》，(見以上註 6)，規則 1。

¹⁴ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註 3)，第 3 段。

有關人員團體的代表密切協商，並由這些代表參與的基礎上進行。為此，《標準規則》建議，應盡力便利國家協調委員會或類似機構的設立，將其作為國家處理身心障礙者問題的中心機構。在這樣做的過程中，政府應考慮到 1990 年的《關於設立和發展國家身心障礙者問題協調委員會或類似機構的準則》。¹⁵

三、消除基於身心障礙的歧視的義務

15. 對身心障礙者法律上和事實上的歧視由來已久，而且有各種形式。這類歧視有明顯使人反感的歧視，如剝奪受教育的機會；也有「難以察覺」的歧視，如通過設置實際和社會障礙來隔離和孤立某些人。為《公約》的目的，「基於身心障礙的歧視」可界定為指以身心障礙為理由，其結果是取消或損害經濟、社會及文化權利的承認、享受或行使的任何區分、排斥、限制或優惠、或合理的便利的剝奪。由於忽視、無知、偏見和不正確的推斷以及排斥、區分或隔離，身心障礙者往往無法在與正常人平等的基礎上行使其經濟、社會及文化權利。基於身心障礙的歧視造成的影響在教育、就業、住房、交通、文化生活、進入公共場所和享受公共服務等方面尤為嚴重。
16. 儘管過去十年在立法方面有些進展，¹⁶但身心障礙者的法律狀況仍然很差。為了消除以往和目前的歧視，抑制今後的歧視，看來實際上所有締約國都必須在身心障礙者問題上制定全面的反歧視立法。此種立法既應當儘可能和儘量恰當地為身心障礙者規定司法救濟措施，也應當規定執行社會政策方案，使身心障礙者過上正常、獨立自主的生活。
17. 反歧視措施應基於身心障礙者和非身心障礙者權利相等的原則。用《關於身心障礙者的世界行動綱領》的話說，這「意味著每個人的需求具有同等重要性，這些需求應是規劃社會的基礎；意味著一切資源的利用均必須確保每個人有平等的機會進行參與。身心障礙者政策應確保『身心障礙者』能得到一切社區服務」。¹⁷
18. 鑒於需採取恰當措施消除現在歧視並為身心障礙者創造公平的機會，只要

¹⁵ 見以上註 8。

¹⁶ 見 A/47/415, 第 37-38 段。

¹⁷ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註 3), 第 25 段。

此類行動以平等原則為基礎並僅為實現這一目標而採取，就不應視為《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項意義上的歧視。

四、《公約》的具體條款

A. 第三條 - 男女享有平等權利

19. 身心障礙者有時被視為沒有性別的人。因而，身心障礙婦女遭受的雙重歧視往往被忽視了。¹⁸儘管國際社會再三呼籲，要求尤為重視身心障礙婦女的狀況，身心障礙者十年間所作的努力仍甚少。秘書長關於《世界行動綱領》執行情況的報告不止一次提到了忽視身心障礙婦女的問題。¹⁹因此，委員會敦促締約國處理身心障礙婦女問題，在今後將與經濟、社會及文化權利相關的方案置於高度優先地位。

B. 第六條至第八條 - 與工作有關的權利

20. 就業領域是基於身心障礙的歧視極為顯著和持續的領域。在多數國家，身心障礙者的失業率高出正常人的兩到三倍。身心障礙者即使被僱用，也大多從事低工資工作，幾乎沒有社會和法律保障，而且往往與勞務市場的主流隔離。各國應積極支持將身心障礙者納入正規勞務市場這項工作。
21. 只要身心障礙工人唯一的真正機會是在所謂的庇護工廠內工作，其工作條件低於標準條件，「人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利」（第六條第一項）就得不到實現。使某一類身心障礙者實際上僅限於某些職業或僅限於生產某些產品的安排，會使這項權利遭到侵犯。同樣，根據《保護精神病患者和改善精神保健的原則》²⁰第 13(3)段，精神(專)科醫院相當於強迫勞動的「治療」也是不符合《公約》規定的。在這方面，《公民與政治權利國際公約》關於禁止強迫勞動的規定也是相關的。
22. 《標準規則》規定，身心障礙者無論在農村還是城市，必須在勞務市場上享有從事生產性有償就業的同等機會。²¹為此，極有必要消除阻礙融入社會尤其是就業的人為障礙。正如國際勞工組織指出，往往是社會先在交通、住

¹⁸ 見 E/CN.4/Sub.2/1991/31(見以上註 1)，第 140 段。

¹⁹ 見 A/47/415,第 35、46、74、77 段。

²⁰ 見以上註 9。

²¹ 《標準規則》(見以上註 6)，規則 7。

房和工作地點等領域設置實際障礙，然後將其作為身心障礙者不能就業的理由。²²例如，只要工作場所的設計和建造使輪椅無法進入，雇主就能將此作為不能僱用使用輪椅者的「理由」。政府也應制定政策，提倡並規定靈活和替代性工作安排，以照顧身心障礙者的需要。

23. 同樣，由於政府沒能確保使身心障礙者能使用有些交通方式，身心障礙者找到合適、正常的工作，接受教育和職業培訓或乘坐運輸工具前往各類設施的機會大為減少。的確，提供便利，使這些人能利用適當的乃至專門的交通方式，對於身心障礙者落實公約確認的實際上所有權利來說至關重要。
24. 《公約》第六條第二項規定的「技術與職業指導及訓練方案」應反映所有身心障礙者的需要，在沒有歧視的環境中進行，並且應在身心障礙者代表充分參與的情況下規劃和執行。
25. 「享受公平與良好之工作條件」的權利(第七條)適用於所有身心障礙工人，不論其是在庇護工廠工作還是在公開的勞動市場工作，如果身心障礙工人和非身心障礙工人做同樣的工作，前者不應在工資或其他條件方面受到歧視。締約國有責任確保身心障礙不被作為訂立較低的勞工標準或支付低於最低工資的報酬的藉口。
26. 與工會有關的權利(第八條)同樣適用於身心障礙工人，不論這些工人是在庇護工廠工作還是在公開的勞動市場工作。此外，第八條與結社自由權利等其他權利結合起來看，強調了身心障礙者成立自己組織的權利的重要性。要使這些組織真正促進和保護身心障礙者的經濟及社會利益(第八條第一項第一款)，政府機構和負責處理與身心障礙者有關的所有問題的機構就應定期徵求這些組織的意見。可能還有必要向這些組織提供資助和其他方面的支持，以確保其健康發展。
27. 國際勞工組織已在身心障礙者與工作有關的權利方面擬訂了重要和全面的文書，其中主要有關於身心障礙者職業康復和就業的第 159 號公約(1983)。²³委員會鼓勵公約締約國考慮批准這項公約。

²² 見 A/CONF.157/PC/61/Add.10,第 10 頁。

²³ 還見關於身心障礙者職業康復的第 99 號建議(1995)和關於身心障礙者職業康復的第 168 號建議(1983)。

C. 第九條 - 社會保障

28. 社會保障和維持收入方案對身心障礙者來說極為重要。《標準規則》規定，「各國應確保向那些由於身心障礙或與身心障礙有關的原因而暫時喪失了收入或減少了收入，或得不到就業機會的身心障礙者提供適當的收入補助」²⁴。這種補助應體現特殊的協助上的需要和往往與身心障礙有關的其他費用。此外，補助還應儘可能涵蓋負責照顧身心障礙者的個人(其中大多數為婦女)。這些人，包括身心障礙者的家庭成員，由於他們協助的角色而往往急需得到資助。²⁵
29. 將身心障礙者置入一些機構，除非出於其他一些理由而變得有必要，不應視為對身心障礙者的社會保障和收入補助權利的一種恰當的代替。

D. 第十條 - 保護家庭、母親和兒童

30. 以身心障礙者為例，《公約》關於應向家庭提供「保護和協助」的規定意味著，應盡一切努力使身心障礙者(在其願意的情況下)與其家人生活在一起。第十條也意味著，根據國際人權法一般原則，身心障礙者有權結婚並擁有自己的家庭。這些權利常常被忽視或剝奪，精神障礙者尤為如此。²⁶在此種情況和其他情況下，應對「家庭」一詞作廣義解釋，並應在解釋時考慮到當地的恰當的習慣用法。締約國應確保法律、社會政策和做法不阻礙這些權利的實現。身心障礙者應得到必要的諮詢服務，以行使和履行其在家庭中的權利和義務。²⁷
31. 身心障礙婦女也應有權在生育和妊娠方面得到保護和支助。《標準規則》規定，「不得剝奪身心障礙者過性生活、保持性關係和生兒育女的機會」。²⁸應結合娛樂和生育這兩方面來確認和對待所涉的需要和願望。世界各地的男女身心障礙者通常享受不到這些權利。²⁹事先未徵得身心障礙婦女同意而使其絕育，使其流產，都是對第十條第二項的嚴重違反。
32. 身心障礙兒童特別容易遭受剝削、虐待和遺棄，因而按照《公約》第十條第

²⁴ 《標準規則》(見以上註 6)，規則 8，第 1 段。

²⁵ 見 A/47/415, 第 78 段。

²⁶ 見 E/CN.4/Sub.2/1991/31(見以上註 1)，第 190、193 段。

²⁷ 見《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註 3)，第 74 段。

²⁸ 《標準規則》(見以上註 6)，規則 9，第 2 段。

²⁹ 見 E/CN.6/1991/2, 第 14 段和第 59-68 段。

第三款(《兒童權利公約》的相應條款使該條款得到加強)的規定，有權受到特殊保護。

E. 第十一條 - 享受適當生活程度的權利

33. 除了有必要確保身心障礙者得到充分的食物、出入方便的住房和其他基本資料以外，還有必要確保「向身心障礙者提供『支持性服務』包括輔助器具，幫助他們提高日常生活方面的獨立能力和行使他們的權利」。³⁰得到適當的衣著的權利對身心障礙者來說也特別重要，因為身心障礙者在衣著方面有特殊需要，落實這項權利能使其在社會中充分和有效地發揮作用。還應儘可能酌情在這方面向個人提供協助。應以充分尊重有關人員的人權的方式並本著這種精神提供此種協助。同樣，正如委員會在第 4 號一般性意見(1991，第六屆會議)第 8 段中指出的，得到適當的住房的權利包括身心障礙者得到出入方便的住房的權利。

F. 第十二條 - 身體與精神健康的權利

34. 《標準規則》規定，「各國應確保對身心障礙者特別是對幼兒和兒童，如同其他社會成員一樣，在同一系統內向他們提供同樣水準的醫療護理」。³¹身體與精神健康的權利也意味著有權得到並獲益於有關的醫療和社會服務，包括矯正裝置，以使身心障礙者無需依賴別人，防止進一步身心障礙並支持其融入社會。³²同樣，應向身心障礙者提供康復服務，以使其「達到最佳的獨立和功能水準」。³³在提供所有這些服務時，均應使有關人員能保持充分尊重其權利和尊嚴。

G. 第十三條及第十四條 - 受教育的權利

35. 當今許多國家的教學大綱都確認，身心障礙者能在整體教育體系中接受最好的教育。³⁴《標準規則》規定，「各國應確認患有身心障礙的兒童、青年

³⁰ 《標準規則》(見以上註 6)，規則 4。

³¹ 同上，規則 2，第 3 段。

³² 見《身心障礙者權利宣言》(大會 1975 年 12 月 9 日第 3447(XXX)號決議，第 6 段；《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註 3)，第 95-107 段。

³³ 《標準規則》(見以上註 6)，規則 3。

³⁴ 見 A/47/415, 第 73 段。

和成年人應能在混合班級環境中享有平等的初等、中等和高等教育機會的原則」。³⁵為了做到這一點，各國應確保向教師提供培訓，使其能在正常學校中向身心障礙兒童傳授知識，還應確保提供必要的設備和補助，以使身心障礙者達到與其非身心障礙同學相同的教育水準。比如，對於聽覺障礙的兒童，應確認手語為一種單獨的語言，並向這類兒童提供，應承認該語言在這類兒童整體社會環境中的重要性。

H. 第十五條 - 參加文化生活和享受科學進步的權利

36. 《標準規則》規定，「各國應確保身心障礙者有機會發揮其創造力以及藝術和智力潛能，不僅為了他們自己，而且還為了豐富他們所在的城鄉社區。……各國應促使各種文化表演和服務場所對身心障礙者開放……並作到無障礙……」。³⁶娛樂、體育和旅遊場所也應如此。
37. 身心障礙者充分參與文化和娛樂生活的權利還要求盡最大可能消除資訊交流方面的障礙。這方面的一些有益措施可包括「採用有聲讀物、書面資料用簡單的語言寫成，格式清楚並配有色彩，以便利心智障礙者；在播放電視時、在劇院採用專門辦法便利聽覺障礙者」。³⁷
38. 為便利身心障礙者平等地參與文化生活，政府應在身心障礙問題上對公眾進行宣傳教育。具體而言，應採取措施消除對身心障礙者的偏見或迷信想法，例如，有人認為患癲癇是因為鬼怪纏身，身心障礙兒童是對家庭的一種懲罰等等。同樣，還應對公眾進行教育，使其接受這一點：身心障礙者在使用餐館、旅館、娛樂中心和文化設施方面有與其他任何人同等的權利。

³⁵ 《標準規則》(見以上註 6)，規則 6。

³⁶ 同上，規則 10，第 1-2 段。

³⁷ 見 A/47/415，第 79 段。

第十三屆會議(1995 年)*

第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利

一、前 言

1. 世界人口正以穩定、十分驚人的速度走向高齡化。60 歲和 60 歲以上的老年人數已於 1950 年的 2 億人口上升至 1982 年的 4 億，預計將於 2001 年達 6 億，並將於 2025 年增至 12 億到 2025 年 70% 以上的老年人將居住在今天的一些開發中國家。80 歲和 80 歲以上的「耆」老人數也在增長，並繼續出現大幅度的上升，由 1950 年的 1,300 萬上升至今天的 5,000 多萬，並預計於 2025 年達到 1.37 億。這是世界中增長速度最快的人口群體，預計在 1950 至 2025 年期間人口增長為 10 倍，60 和 60 歲以上群體將增長 6 倍，而其他總人口的增長則稍高於 3 倍。¹
2. 這些數字可顯示一場靜靜的、但意義深遠並難以預測的人口演化過程，它將滲透到全世界和各國的社會和經濟結構，並將會在未來產生更為深遠的影響。
3. 許多公約締約國，特別是工業化國家，均面臨著針對他們人口的高齡化調整其社會和經濟政策特別是有關社會保障政策的任務。在開發中國家，由於年輕人口的外移，以及隨之削弱家庭的傳統作用 - 老年人的主要依靠，因此社會保障缺乏或不足情形更形惡化。

二、在國際上得到贊同的老年人政策

4. 1982 年高齡問題世界大會通過了《高齡問題國際行動計畫》。這一重要文件得到了聯合國大會的贊同，並且是一項極為重要的指導文件，因為它詳細闡明了各成員國在各項《國際人權公約》所宣布的權利範圍內為保障老年人權利應採取的各項措施。它載有 62 項建議，其中許多與《公約》直接相關。

* 載於 E/1996/22 號文件

¹ 《2001 年以前達到高齡問題全球指標：一項實際性戰略》，秘書長的報告(A/47/339)，第 5 段。

2

5. 1991 年聯合國大會通過了《聯合國老年人原則》，這些原則由於其務實性，也成為目前背景下的一項重要文件。³原則共分五節，它們與《公約》確認的各項權利密切相關。「獨立」一節包括獲取食物、水、住所、衣著和保健的機會。除這些基本權利外，還應享有從事可領取報酬工作的機會以及接受教育和培訓的機會。「參與」一節的含義係指，老年人應積極地參與制定和執行影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳給子孫後輩，並且應能組織起運動和協會。以「照顧」為標題的一節宣布，老年人應享有家庭照顧、健康照顧並能夠在住所、安養院或醫療處所享有基本的人權和自由。關於「自我充實」這一節原則申明應使老年人通過享用社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源，尋求充分發揮他們權利的機會。最後，以「尊嚴」為標題的一節闡明，老年人應有尊嚴、有保障，不受剝削和身心虐待，應不論年齡、性別、種族和族裔背景、身心障礙、經濟情況或其他身分，均享受到公正對待，並且不論其經濟貢獻大小均應受到尊重。
6. 1992 年聯合國大會通過了 2001 年以前高齡問題全球 8 項指標，以及制定國家指標的簡要指南。在若干重要方面，這些全球指標可用以增強《公約》締約國的義務。⁴
7. 同時，於 1992 年並在紀念高齡問題世界大會通過《維也納國際行動計畫》的十周年之際，大會通過了《高齡問題宣言》，宣言支持各國就高齡問題所採取的主動行動，以充分地支持高齡婦女為社會所作出基本上未得到承認的貢獻，並且支持高齡男性發展他們以往在掙錢養家歲月中未獲開發的社會、文化和感情方面能力；支持家庭提供照顧並鼓勵所有家庭成員合作提供照顧；並且在實現 2001 年以前達到高齡問題全球指標策略方面擴大國際合作。宣言還宣布將 1999 年定為「國際長者年」，確認人口已經步入「成熟」。⁵

² 《高齡問題世界大會報告》，維也納，1982 年 7 月 26 日至 8 月 6 日(聯合國出版物，出售品編號：E.82.I.16)。

³ 聯合國大會 1991 年 12 月 16 日第 46/91 號決議，《高齡問題國際行動計畫》和有關活動的執行情況，附件。

⁴ 《2001 年以前達到老齡問題全球指標：一項實際性戰略》(A/47/339)，第三章和第四章。

⁵ 聯合國大會 1992 年 10 月 16 日第 47/5 號決議，《老齡問題宣言》。

8. 聯合國各專門機構，特別是國際勞工組織，也注意到他們各自主管領域中的高齡問題。

三、與《經濟社會文化權利國際公約》有關的老年人權利

9. 用於描述老年人的術語，即便在國際文件中，也非常多樣。其中包括：「老齡人」、「年老者」、「年長者」、「第三年齡」、「老年人」等，並且將 80 歲年齡以上者稱為「第四年齡者」。委員會主張使用「老年人」（法語為 personnes âgées；西班牙語為 personas mayores），這是聯合國大會第 47/5 號和 48/98 號決議所採用的術語。根據聯合國統計處的慣例，這些術語系指 60 和 60 歲以上的老年人（歐洲聯盟統計局的統計認為，「老年人」係指 65 歲或 65 歲以上者，因為最為通常的退休年齡為 65 歲，而且退休年齡還在趨於延後）。
10. 《經濟社會文化權利國際公約》並無明確的條款提及老年人的權利，但有關「人人有權享受社會保障，包括社會保險」的第九條，卻含有對享有高齡福利權利的確認。然而，鑒於《公約》各條款充分適用於社會的所有成員，顯然老年人也有權充分享有《公約》承認的一系列權利。《維也納高齡問題國際行動計畫》也充分體現出了同一方針。此外，就尊重老年人權利所需採取的具體措施而言，《公約》要求各締約國按其現有資源盡力落實這些措施。
11. 另一個重要問題是，《公約》是否禁止基於年齡的歧視。《公約》和《世界人權宣言》均無明確提及年齡是被禁止的原因之一，與其視為一種有意的排除，或許可把這一省略最好解釋為，當初通過這些文件時，人口高齡化問題還沒有那麼明顯，或者還沒像今天這樣迫在眉睫。
12. 但是，問題並沒有就此為止，因為禁止基於「其他身分」的歧視，可被理解為適用於年齡問題。委員會指出，雖然它還尚不能確定基於年齡的歧視是否屬於《公約》全面禁止之列，但對於能夠接受這種歧視的事項範圍而言卻極為有限。此外，必須強調的是，在許多國際政策文件中均強調對老年人的歧視是不可接受的，而且絕大部分國家的立法也確認是不可接受的。在諸如有關強制性退休年齡或獲取高等教育等極少領域中，仍然容忍這種歧視，但已出現消除此類障礙的明確趨勢。委員會認為，各締約國應儘可

能最大程度地加速這一趨勢。

13. 因此，經濟社會文化權利委員會認為，《公約》各締約國有義務特別注意促進和保護老年人的經濟、社會及文化權利。委員會本身在這方面的作用由於下述事實而顯得更為重要：與其他諸如婦女和兒童等群體的情況不同，關於老年人的權利還尚無全面的國際公約，也尚未確立起附屬於這一領域聯合國各套原則的約束性監督安排。
14. 委員會於第十三屆會議結束之際以及在第十三屆會議之前，委員會的會期政府間專家工作小組的會議已經審查了 144 份初次報告、70 份第二次定期報告和有關第一條至第十五條的 20 份全球初次和定期報告。這一審查使得能夠分辨代表世界所有各地區和不同政治、社會經濟和文化制度的、相當大數量的締約國在執行《公約》時可能遇到的許多困難。迄今為止所審查的各份報告，除了在不同的全面程度上提供關於落實社會保障權利的第九條的情況外，還尚無任何一份系統地提供針對老年人落實《公約》情況的資料。
15. 1993 年，委員會就此問題展開了一天的一般性討論，以便制定出這一領域的今後活動計畫。此外，在最近幾屆會議上，委員會開始極為注重有關老年人問題的資料，而且就此問題展開的徵詢，還收集到了某些極有價值的情況資料。然而，委員會注意到，絕大部分締約國的報告仍然很少提到這一重要問題。因此，委員會僅想表明，委員會堅持應在今後的所有報告中充分地闡述有關老年人享有《公約》所確認的每項權利的情況。一般性意見的其餘部分認明了這方面一些有關的具體問題。

四、締約國的一般義務

16. 老年人作為一個團體與其他人口比較而言，不但不同而且各有差異，而且他們的狀況取決於一個國家的經濟和社會狀況，取決於人口、環境文化和就業因素，而且就個人而言，還取決於家庭狀況、教育水準、城鎮或鄉村環境以及工人和退休者的職業。
17. 與那些身體健康狀況良好而且具備可接受的經濟狀況的老年人相比，甚至在一些已開發國家中，有許多老年人並不具備維持生計的充分收入，他們主要屬於最為脆弱、不受注意和得不到保護的群體。在經濟衰退或經濟調

整時期，老年人尤其面臨著風險。正如委員會以前所強調過的(第 3 號一般性意見(1990)第 12 段)，即使在資源嚴重拮据時期，各締約國也有義務保護社會中的脆弱成員。

18. 各締約國為履行其根據《公約》承擔的有關老年人的義務所採用的辦法，基本上與履行其他義務的辦法相同(見第 1 號一般性意見(1989))。這些辦法包括需要通過定期監督確定一國內問題的性質和範圍、必須制定出適當的政策和方案滿足一些需要、必須在必要時制定法律和廢除任何歧視性的法律，以及必須確保有關的預算支持或適當時請求國際合作。關於後者，根據《公約》第二十二條及第二十三條進行的國際合作，是使某些開發中國家能夠履行《公約》義務的一項極為重要的方式。
19. 為此，應請注意 1992 年聯合國大會通過的第一項全球目標，它呼籲建立國家的支持基礎建設，以推行國家和國際發展計畫和方案中的高齡問題政策和方案。在這方面，委員會指出，《聯合國老年人原則》鼓勵各國政府在國家方案中列入的原則之一是，應使老年人能夠組織老年人運動或協會。

五、《公約》的具體規定

第三條：男女權利平等

20. 根據《公約》第三條，各締約國應承允「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」，委員會認為各締約國尤其應注重經常處於困境的高齡婦女，因為她們將其終身或其生命的一部分時間用於操持家庭而未能從事使她們能享有老人年金的報酬活動，而且也無法享有寡婦津貼。
21. 為解決這種情況並充分地履行《公約》第九條和《高齡問題宣言》第 2(h)段，各締約國應建立起免繳費式老人年金或其他援助，不論性別幫助所有到達國家立法具體規定的年齡而沒有任何收入的老年人。鑒於婦女預期壽命較長，而且高齡婦女通常免繳費式津貼，婦女將成為主要的受惠者。

第六條至第八條：與工作有關的權利

22. 《公約》第六條規定各締約國應採取適當的步驟保障人人應有機會憑其自由

選擇和接受的工作來謀生的權利。為此，委員會銘記那些未到退休年齡的高齡工人往往在尋求和保持工作方面遇到困難，強調必須採取措施防止在就業和職業方面基於年齡的歧視。⁶

23. 「享受公平與良好之工作條件」的權利(《公約》第七條)是保障高齡工人享有在他們退休前安全工作條件極為重要的條款。安排高齡工人在能最充分地發揮其經驗和知識的條件下從事就業，是極為可取的做法。⁷
24. 在他們即將退休的前幾年內，應當由雇主和工人雙方的組織以及其他有關的機構派代表參與落實退休準備方案，為高齡工人應付其新的情況作好準備。這類方案尤其應當向高齡工人介紹下述一些情況：津貼領取者的權利和義務；繼續從事職業活動或從事志願性工作的機會和條件；防止高齡不利影響的辦法；成年人教育和文化活動的設施，以及娛樂時間的利用。⁸
25. 《公約》第八條所保護的各項權利，即包括在退休年齡之後的工會權利，必須適用於高齡工人。

第九條：享有社會保障的權利

26. 《公約》第九條在總體上規定，各締約國「確認人人有權享受社會保障」，但未具體闡明應保證的保護種類或程度。然而，「社會保障」這一用語隱含超出本人所控制範圍的原因而失去維持生計手段的所有風險。
27. 根據《公約》第九條以及有關落實關於國際勞工組織各項社會保障公約 - 關於社會保障的第 102 號公約(最低標準)(1952)和關於殘廢、老年和遺屬津貼的第 128 號公約(1967) - 的條款，各締約國必須按國家法律規定採取適當措施，設立從一特定年齡開始加入普遍的強制性老年保險制度。
28. 遵照上述兩項勞工組織公約和第 162 號建議所載的各項建議，委員會請各締約國在適當考慮到人口、經濟和社會各類因素情況下，根據老年人所從事的職業和工作能力來確定退休年齡，從而使退休年齡具有一定的靈活性。
29. 為了實施《公約》第九條的各項規定，各締約國必須確保，在受社會保障制度保險或領取養卹金的扶養人死亡後，提供遺屬津貼和遺孤津貼。

⁶ 見有關老年工人的國際勞工組織第 162 號建議 162(1980)，第 3-10 段。

⁷ 同上，第 11-19 段。

⁸ 同上，第 30 段。

30. 此外，如第 20 段和第 21 段所述，為了充分實施《公約》第九條的規定，各締約國應在其現有的資金限度內，向所有老年人提供免繳費式的老人年金和其他援助，幫助那些雖然已經到達國家立法規定的高齡年紀，但未滿合格繳款期並無法享有老人年金或其他社會保險福利或援助，以及無其他收入來源的老年人。

第十條：家庭保護

31. 根據《公約》第十條第一項，和《維也納高齡問題國際行動計畫》第 25 段建議和第 29 段建議，各締約國應作出一切必要的努力支持、保護和鞏固家庭並根據各社會的文化價值制度幫助家庭、滿足家庭成員中受扶養高齡成員的需要。第 29 段建議鼓勵各國政府和非政府組織建立社會服務補助有老年人的家庭，並落實各項措施支持希望在家中扶養老年人的低收入家庭。這項援助還幫助單獨居住的老年人或希望繼續在家中居住的高齡夫婦。

第十一條：適當生活程度

32. 在《聯合國老年人原則》關於老年人獨立的一節中的原則 1 規定：「老年人應能通過提供收入、家庭和社會補助以及自助享有足夠的食物、水、住房、衣著和保健」。委員會極其重視這一原則，這項原則為老年人解除了《公約》第十一條所載的各項權利。
33. 《維也納高齡問題國際行動計畫》的第 19 段至第 24 段建議強調，老年人的住房不應當視為僅僅是一個容身之地的問題，並強調除了身體健康外，還應當考慮到住房的心理和社會重要意義。因此，國家政策應通過修繕、發展和改善住房，並且為便於老年人出入和使用進行住房改建，幫助老年人儘可能久地居住在自己家中(第 19 段建議)。第 20 段建議強調，必須制定出城市重建和發展規劃以及法律，具體注重高齡問題，協助保障老年人的社會融合，而第 22 段建議則提請注意必須考慮到老年人的行動能力，通過提供適當的交通工具，為老年人提供更好的生活環境並便利於他們的活動和與人交往。

第十二條：享受身體與精神健康的權利

34. 根據《公約》第十二條第一項，為實現老年人享有滿意的身體與精神健康水

準，各締約國應考慮到《維也納高齡問題國際行動計畫》第 1 段至第 17 段建議，這幾項建議的重點完全是，提供關於維護老年人健康以及從預防、康復至對患有不治之症老年人護理的綜合角度，制定保健政策的指南。

35. 顯然，日益增多的老年人長期性、衰退性疾病和高昂的住院費用並不能僅靠治療加以解決。為此，各締約國應銘記維護老年人的健康必須在整個生命時期進行投資，根本性的作法是推廣健康的生活方式(健康食物、運動、戒煙、戒酒等辦法)。通過適宜老年人需要的定期健康檢查實施的預防措施，與通過保持老年人身體機能的康復，具有同樣的決定性作用，由此可減少健康照顧和社會服務投資成本。

第十三條至第十五條：享有教育和文化的權利

36. 《公約》第十三條第一項確認，人人有受教育之權。就老年人而言，必須從兩個不同但相輔相成的角度來看待這一權利：(a)老年人有權利得受益於教育方案；和(b)使老年人把知識和經驗傳授給子孫後輩。
37. 關於前者，各締約國應考慮到：(a)《聯合國老年人原則》第 16 段原則的建議，即老年人應享有適當的教育方案和培訓，並因此能根據他們的準備程度、能力和動機，採用適當的措施向他們提供有關文化培訓、終身教育、大學學業等不同程度的教育；和(b)《維也納高齡問題國際行動計畫》建議 47 段，根據聯合國教育、科學及文化組織宣布的終身教育概念，提出為老年人舉辦非正式、以群體為主和以娛樂為方向的方案，以樹立起老年人的自立感和群體的責任感。這類方案應得到各國政府和國際組織的支援。
38. 關於《維也納老年人問題國際行動計畫》的各項建議部分中提及的利用老年人知識和經驗問題(第 74 段至第 76 段)，必須注意到年長者和老年人作為資料、知識傳統和各種精神財富的傳授者仍在大多數社會中發揮的重要作用，並應注意不應使這一重要的傳統被拋棄。因此，委員會極其重視《行動計畫》中第 44 段建議所指出的：「應當制定以年長者為導師和知識、文化與精神財富傳授者為特色的各種教育方案」。
39. 《公約》第十五條第一項第一款及第二款申明，各締約國確認人人有權參加文化生活並享受科學進步及其應用之惠。為此，委員會促請各締約國考慮到《聯合國老年人原則》所載的各項建議，特別是原則 7：「老年人應始終

融合於社會，積極參與制定和執行直接影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳授子孫後輩」；和原則 16：「老年人應能享有社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源」。

40. 同樣，《維也納老年人問題國際行動計畫》中的第 48 段建議鼓勵各國政府和各國國際組織支援旨在更便利於年長者出入各文化機構(博物館、劇院、音樂廳、影院等等)的方案。
41. 第 50 段建議強調，各國政府、非政府組織和老年人本身都必須作出努力，克服老年人身心衰弱行動不便、在社會中既無地位又無作用的典型負面形象。同時，新聞媒體和各教育機構的攜手配合，也是支持年長者實現充分社會融合的關鍵。
42. 關於享受科學進步及其運用所產生的利益的權利，各締約國應考慮到《維也納國際行動計畫》的第 60 段建議、第 61 段建議和第 62 段建議，並致力於促進開展有關老年人生物、精神和社會方面問題的研究並探討維持行動能力和預防並推遲長期性疾病和失去行動能力開始期的辦法。在這一方面，建議要求各國、政府間組織和非政府組織應在尚未設立起老年病學、老年醫學和老年心理學機構的國家中建立起此類機構。

書目概覽

Albouy, François-Xavier y Kessler, Denis. Un système de retraite européen: une utopie réalisable? Revue Française des Affaires Sociales, No. hors-série, novembre de 1989.

Aranguren, José Luis. La vejez como autorrealización personal y social. Ministerio Asuntos Sociales. Madrid, 1992.

Beauvoir, Simone de : La vieillesse. Gallimard 1970 (Edhasa, 1983).

Cebrián Badia, Francisco Javier: La jubilación forzosa del trabajador y su derecho al trabajo. Actualidad Laboral No. 14, Madrid, 1991.

Commission des Communautés Européennes: L'Europe dans le mouvement démographique (Mandat du 21 juin 1989), Bruselas, junio de 1990.

Duran Heras, Almudena. Anticipo de la jubilación en España. Revista de Seguridad Social, No. 41, Madrid, 1989.

Fuentes, C. Josefa. Situación Social del Anciano. Alcalá de Henares, 1975.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Informe Annual 1989, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

Girard, Paulette. Vieillissement et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la Population et de la Famille. Documentation française, 1989.

Guillemard, Anne Marie. Analisis de las politicas de vejez en Europa. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992.

Guillemard, Anne Marie. Emploi, protection sociale et cycle de vie: Résultat d'une comparaison international des dispositifs de sortie anticipée d'activité. Sociologie du travail, No. 3, Paris, 1993.

H. Draus, Renate. Le troisième âge en la République fédérale allemande. Observations et diagnostics économiques, No. 22, enero de 1988.

Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europa en los años 90 Jornadas Europeas sobre personas mayores. Alicante, 1993.

INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europe : Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental: Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruselas, 1988.

Lansley, John y Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort del Main, 10 a 12 de octubre de 1988. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.

Martínez-Fornes, Santiago, Envejecer en el año 2000. Editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.

Minois, George. Historia de la vejez: De la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.

Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1968.

OCDE. Flexibilité de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.

OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

OCDE. El future de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. Trabajadores de Edad Madura: Trabajo y Jubilación. 65a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1965.

OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT .La OIT y las personas de edad avanzada. Ginebra, 1992.

PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

Simposio de Gerontología de Castilla-León. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de Castilla-León. 5 a 8 de mayo de 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.

Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación

en la CEE: especial referencia al casa español. Escuela Social, Madrid, 1988.

Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes âgées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No. 33.

第十六屆會議(1997 年)*

第 7 號一般性意見：適當住房權
(《公約》第十一條第一項)：強制驅逐

1. 委員會在第 4 號一般性意見(1991)中指出，所有人均應擁有一定程度的住房使用權的保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。它的結論是：強制驅逐的事例顯然是與《公約》的要求格格不入的。近年來，委員會審議了許多關於強制驅逐的報告，包括一些他認為是締約國沒履行義務的事例，因此，現已有能力要求進一步地澄清，看看這類做法與《公約》所列的義務是否背道而馳。
2. 國際社會早已認識到強制驅逐是一個嚴重的問題。1976 年，聯合國人類住區會議就曾指出要特別注意：「只有當保留和恢復不可行、而且已採取居民重新安置的措施之後，才應進行大規模的清理行動」。¹1988 年，聯合國大會在第 43/181 號決議中通過了《至 2000 年全球住房策略》，其中承認：「各國政府有基本義務去保護和改善、而不應損害或拆毀住房和住區」。²《21 世紀議程》提出：「人民應受到法律保護，不得不公平地從他們的家中或土地上被逐出」。³在《人類住區議程》中，各國政府作出承諾，「保護所有人不受違法的強迫遷離，提供法律保護並對違法的強迫遷離採取救濟措施，同時考慮到人權情況，如果不能避免遷離，則酌情確保提供其他適當的解決辦法」。⁴人權委員會也確認，「強制驅逐做法構成對人權、尤其是得到適當住房的權利的嚴重侵犯」。⁵但是，儘管這些聲明很重要，有一個最關鍵的問題還是沒有解決，就是，如何決定在什麼情況下可允許強迫遷離，並明確地說明需要哪些保護措施去保證《公約》的有關條款得到尊重。

* 載於 E/1998/22 號檔，附件四。

¹ 《生境報告：聯合國人類住區會議》，溫哥華，1976 年 5 月 31 日至 6 月 1 日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8 號建議，C(二)段。

² 《人類住區委員會關於其第十一屆會議工作的報告》，增編(A/43/8/Add.1)，第 13 段。

³ 《聯合國環境和發展會議報告》，里約熱內盧，1992 年 6 月 3 日至 14 日，第一卷(A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，附件二《21 世紀議程》，第 7.9(b)段。

⁴ 《聯合國人類住區會議(生境二)報告》(A/CONF.165/14)，附件二，《生境議程》，第 40(n)段。

⁵ 人權委員會第 1993/77 號決議，第 1 段。

3. 用「強制驅逐」這詞在某些方面本身就是有問題，因為它要表現的是一種專橫和不合法性。但是，許多觀察者則認為，所謂「強制驅逐」這說法是一種同義的重複。其他還有人對「非法遷離」這說法表示不滿，因為它好像假設有關於法律規定已遵從《公約》，對住房權利有了充分的保護，而實際上完全不是這麼一回事。此外，還有人指出，「不公平的遷離」的說法可能更是主觀，因為它根本就沒有提到任何法律架構。國際社會、特別是人權委員會一般都採用「強制驅逐」一詞，主要就是因為所有其他說法都含有許多弊病。這個一般性意見用的也是「強制驅逐」一詞。這說法的定義是：個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。
4. 強制驅逐的做法很普遍，影響到許多已開發國家和開發中國家裡的人。由於所有人權都是相互關聯、相互依存的，強制驅逐往往也就侵犯了其他的人權。所以，強制驅逐不但明顯地侵犯了《公約》所體現的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。
5. 雖然強制驅逐主要出現在人口稠密的都市地區，但是，它也關係到強迫人口遷移、國內的流離失所、在武裝衝突時期的強迫重新安置、大規模的人口流亡、難民的流動等。在所有這些情況下，享用適當住房、不受強制驅逐的權利可能由於締約國負責造成的一系列行為或不行為而受到侵犯。即使有時對這種權利可能有必要加以限制，《公約》第四條的規定還是必須得到完全遵從，也就是說，對此等權利「只能加以與這些權利的性質不相違背、而且只是為了促進民主社會中的整體福利的目的的法律所確定的限制」。
6. 強制驅逐往往是與暴力分不開的，例如在國際武裝衝突、內亂、群體或族裔暴力下所造成的遷離。
7. 其他一些強迫遷離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，像建造水壩或其他大規模能源項目等發展和基層結構工程、為重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣、像奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居

民被迫遷離。

8. 《公約》締約國在禁止強制驅逐方面的義務基本上是以第十一條第一項的規定為根據，同時也配合其他的有關的規定。特別是第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」去促進適當住房的權利。但是，由於強制驅逐做法本身的性質，根據現有的資源去逐漸實現第二條第一項的規定是很困難的。國家不但本身要避免強制驅逐居民，而且要確保對那些實行強制驅逐的代理人或第三方執行法律(按照以上第 3 段所下的定義)。這方針還得到《公民與政治權利國際公約》第十七條第一項的補充，該條加重說明，如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅逐。該條尤其承認任何人的住宅有權享受保護，免受「無理或非法侵擾」。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不由於資源多寡的考慮而改變。
9. 《公約》第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利。雖然委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中指出，並非對所有權利都應採取類似的措施，但很明顯，若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅逐的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地規限在什麼情況下方允許遷移居住者。這種立法也應適用於所有以國家機關名義行事、或對國家機關負責的代表。此外，由於目前日益出現一種趨向，就是許多的國家政府在大大地減輕他們的住房領域所負的責任，締約國更必須確保有充分的立法和其他措施去防止、而且酌情懲罰私人個人或集體在沒有適當保障的情況下強制驅逐別人。因此，締約國應審查有關立法和政策，以確保遵從適當住房權利所帶來的義務，廢除或修改任何不符合《公約》要求的立法或政策。
10. 婦女、兒童、青年、老人、原住民、種族和其他少數人、以及其他易受衝擊的個人和團體都不成比例地經常成為強制驅逐的對象。這種群體裡的婦女特別首當其衝，因為法律和其他方面對她們有各式各樣的歧視，而這種歧視在財產權利(包括住房所有權)、或取得財產或住房的權利的問題上體現的更加露骨。一旦她們失去了住所，她們也就更加容易受到暴力和性侵害的侵犯。《公約》第二條第二項及第三條的反歧視規定對國家政府加上了另一重義務，要求他們在發生驅逐的時候採取適當措施，以保證不出現任何形式的歧視行為。

11. 有些驅逐是合理的，例如，承租人經常不交租金，或沒有任何適當原因而破壞租用的房屋。但是，有關機關也應保證驅逐的方式確實按照法律規定，而法律是與《公約》不相抵觸，而且被驅逐的人有可能援用法律的救濟方法。
12. 用強制驅逐、拆除房屋作為一種懲罰措施是不符合《公約》的規定的。此外，委員會還注意到 1949 年日內瓦公約及其 1977 年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅逐的手法去遷移平民、拆毀私人財產。
13. 締約國還應保證在執行任何驅逐行動之前，特別是當這種驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或儘可能地減少使用強迫手段的必要。那些受到驅逐通知的人應當有可能援用法律救濟方法或程序。締約國也應保證所有有關的個人對他們本人和實際所受的財產的損失得到適當的賠償。在這方面，不妨回顧一下，《公民與政治權利國際公約》第二條第三項要求締約國保證其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並保證「救濟一經核准，主管當局概予執行」。
14. 如果驅逐被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則。關於這點，特別有必要回顧人權委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十七條的第 16 號一般性意見聲明：只有在「法律設想的情況之下才允許當局干預一個人的住屋」。委員會指出，這種法律「應符合《公約》的規定、宗旨和目標，而且在具體情況下絕對有必要合理」。委員會還指出：「有關立法必須詳細地說明在什麼具體情況下這種干預行動可被允許」。
15. 適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，在強制驅逐等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強制驅逐所適用的法律程序保護包括：
(a)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；
(b)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；
(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得知關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；
(d)特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；
(e)是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；
(f)除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；
(g)提供法

律的救濟行動；(h)儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。

16. 驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需採取一切適當的措施，用盡他所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。
17. 委員會也知道，有些締約國領土內的不同的發展專案受到國際機構的資助，結果會帶來強制驅逐。關於這一點，委員會回顧它的第 2 號一般性意見(1990)，尤其是，曾聲稱：「各國際機構在其項目中應認真避免，如……違反《公約》規定提倡或強化歧視，或造成大批人流離失所而沒有適當的保護和賠償……在發展項目的每個階段均應盡力確保考慮到《公約》中包括的權利」。⁶
18. 有些機構，例如世界銀行和經濟合作發展組織，已通過了一套關於遷移和(或)重新安置的準則，以求限制強制驅逐的規模，減輕強制驅逐為人帶來的苦難。強制驅逐的做法往往是與大規模的發展計畫有關，例如建築水壩或其他主要的能源計畫。這些準則反映了《公約》所載的義務，應受到機構本身和《公約》締約國的絕對遵從。關於這一點，委員會回顧《維也納宣言和行動綱領》曾經宣稱：「雖然發展能促進人權的享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由」(第一部分，第 10 段)。
19. 根據委員會通過的彙報準則，締約國被要求提供與強制驅逐做法直接有關的各種資料，包括說明：(a)「在最近 5 年被驅逐的人數，以及目前對任意驅逐或任何其他方式的驅逐得不到法律保護的人數」；(b)「關於居住者使用房屋安全權利、受保護避免驅逐權利的立法」；以及(c)「禁止任何形式驅逐的立法」。⁷
20. 委員會還要求得到下列訊息：「尤其是，在都市更新方案、改造項目、地區改善、籌備國際活動(奧林匹克和其他運動會、展覽會、會議等)、『城市美化』運動等過程中採取了什麼措施保證人們不受遷移，或保證經過任何住在、或鄰近受影響地區的人士的同意將他們重新安置」。⁸但是，很少締約國

⁶ E/1990/23,附件三，第 6 和第 8(d)段。

⁷ E/C.12/1990/8，附件四。

⁸ 同上。

在他們向委員會提出報告的時候列明了上述必要的訊息。因此，委員會要強調，它非常重視這種訊息的收集。

21. 有些締約國說，他們沒有這樣性質的訊息。委員會要重新指出，如果得不到適當的數據，有關政府或委員會就無法有效地監督適當住房的權利，所以他要求所有締約國確保收集必要的數據，列入他們按照《公約》所提交的報告中。

第十七屆會議(1997 年)*

第 8 號一般性意見：實施經濟制裁與尊重經濟、
社會及文化權利的關係

1. 經濟制裁現在在國際、區域範圍內使用得越來越多，而且越來越單方面地使用。本一般性意見的目的是強調，不論在何種情況下，實施經濟制裁時均應充分考慮到《經濟社會文化權利國際公約》的規定。委員會絲毫不懷疑在適當情況下按照《聯合國憲章》第七章或其他適用的國際法律實施制裁的必要性。但《憲章》中與人權有關的規定(第一條、第五十五條及第五十六條)均應依然認為在這些情況下完全適用。
2. 自九〇年代開始以來，安全理事會實施了各種各樣的期限不等的制裁，分別涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索馬利亞、利比亞、賴比瑞亞、海地、安哥拉、盧安達、蘇丹等。有一些制裁涉及《公約》的締約國，並且一些締約國也經常予以報告，因而委員會注意到了制裁對於享受經濟、社會及文化權利的影響，委員會也有機會對這些情況給予認真的審議。
3. 制裁的情況雖然各有不同，但委員會注意到，制裁幾乎每次都對《公約》所承認的權利造成巨大影響。例如，制裁往往在很大程度上造成食品、藥品和衛生用品的供應中斷，威脅到食物的品質和清潔飲用水的供應，嚴重干擾基本的衛生和教育系統的運轉，並削弱了工作權。此外，制裁措施無意中造成的後果還可能包括：少數當權者的權力得到加強，幾乎總是導致黑市的產生，掌握黑市的少數人贏得暴利，少數當權者對人民大眾的控制得到加強，尋求庇護和進行政治反對活動的機會受到限制。雖然上述的現象基本上是政治性質的，但對享受經濟、社會及文化權利也具有重要的影響。
4. 在討論制裁的問題時，有必要區分對有關國家的當權者實施政治和經濟壓力使之遵從國際法這一基本目標與受制裁國最脆弱的群體遭受的附帶影響。出於這一理由，安全理事會所確立的制裁制度現在包含人道主義豁

* 載於 E/1998/22 號文件。

免，這種豁免目的是使服務於人道主義目的的基本用品和服務能得到繼續供應。一般認為，這些豁免確保了經濟、社會及文化權利在受制裁國境內得到基本尊重。

5. 然而，最近由聯合國和其他方面提出的對制裁影響進行分析的研究報告所得出的結論認為，這些豁免並沒有產生這樣的效果。此外，豁免措施在範圍上也十分有限。例如豁免措施並沒有處理獲得基本教育的問題，也沒有考慮對基礎設施進行修復的問題，而這些基礎設施對於提供清潔的水、充足的醫療保健等是必不可少的。聯合國秘書長曾在 1995 年提出，在實施制裁之前，有必要評估制裁的潛在影響，並設法作出關於對脆弱團體提供人道主義援助的安排。¹次年，Graça Machel 女士為大會編寫了一份關於武裝衝突對兒童的影響的重要報告，報告說「人道主義豁免措施往往含糊不清，並且得到任意和相互矛盾的解釋……拖延、混亂、以及拒不批准進口基本的人道主義物資等，造成了資源短缺……『這些現象』無疑使窮人遭受的影響最重」。²最近於 1997 年 10 月發表的一份報告得出的結論認為，安全理事會所設的各種制裁委員會所確立的審查程序「依然十分繁瑣，援助機構在獲准供應例外的物資方面依然遭受到困難……這些委員會忽視了工商界和政府以黑市、非法貿易、腐敗等形式進行的非法活動的更大問題。」³
6. 因此可以看出，根據大量的針對具體國家的以及一般性的研究報告，脆弱群體所遭受的制裁影響問題沒有得到足夠的注意。儘管如此，由於各種原因，這些研究報告並沒有具體地分析對於享受經濟、社會及文化權利本身所帶來的惡劣影響。事實上從大多數情況來看，這些後果根本沒有被考慮到或者沒有得到應該得到的認真考慮。因此有必要在討論這個問題時加上人權的考慮。
7. 委員會認為，不能單單因為作出了一項決定，要為維護國際和平與安全而實施制裁措施，便可以認為《公約》的規定是不起作用的，或者是不適用的。實際上《公約》的幾乎所有規定也反映在一系列其他人權條約以及《世界人權宣言》中。國際社會堅持要求任何受制裁國必須尊重其公民的公民與

¹ 「和平議程」補編(A/50/60-S/1995/1)，第 66 至 76 段。

² 武裝衝突對兒童的影響：秘書長的說明(A/51/306,附件)，第 128 段。

³ L. Minearetal, Towards More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, 內容提要。應聯合國人道主義事務部要求為機構間常設委員會編寫的研究報告，1997 年 10 月 6 日。

政治權利，同樣，該國以及國際社會本身也必須盡一切努力保護該國受影響人民的最起碼的經濟、社會及文化權利。

8. 各國的這一義務產生於《聯合國憲章》中有關促進對所有人權的尊重的承諾，同時還應指出，安全理事會的每一個常任理事國都簽署了《公約》，雖然兩個常任理事國（中國和美國）尚未批准。在任何時候，大多數非常任理事國也是締約國。各締約國均按照《公約》第二條第一項承諾「盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現……」當受影響國也是締約國時，其他國家更有義務尊重並考慮到有關的義務。如果受制裁的國家不是《公約》締約國，同樣的原則無論如何也應當適用，這是由於脆弱團體的經濟、社會、文化權利所處的地位。《兒童權利公約》的幾乎普遍得到批准，以及《世界人權宣言》的地位都說明了這一點。
9. 雖然委員會在作出是否制裁的決定上不起任何作用，但委員會的確有責任監督所有締約國對《公約》的遵守。當所採取的制裁措施妨礙一個締約國履行其按照《公約》所承擔的義務時，那麼制裁條件以及實施制裁的方式便成為委員會所關注的適當事項。
10. 委員會認為由這些考慮中產生出兩套義務。第一套義務涉及受影響的國家。實施制裁在任何意義上都沒有取消或削弱該締約國的有關義務。正如在其他相似的情況中那樣，這些義務在困難時期具有了更大的實際意義。因此委員會必須十分認真地考察有關國家在多大程度上「盡其資源能力所及」為其管轄範圍內的每個個人的經濟、社會及文化權利提供儘可能最大的保障。制裁毫無疑問會削弱受影響的國家資助或支持一些必要措施的能力，但該國依然有義務確保在這些權利的享受上沒有任何歧視現象，並應採取所有可能的措施包括與其他國家以及國際社會進行談判，將對其社會內每個個人的權利所受的消極影響降低到最低限度。
11. 第二套義務涉及對實施、維持或執行制裁措施負有責任的國家或方面，不論是國際社會、一個國際或區域組織、或一個國家或國家團體。在這方面，委員會認為由承認經濟、社會及文化權利可以產生三個結論。
12. 第一，在設計適當的制裁制度時必須充分考慮到這些權利。委員會對於這

方面的任何具體措施沒有表示首肯，但注意到下列建議：例如要求設立一項聯合國機制，用於預測並跟蹤制裁的影響；在尊重人權的基礎上，擬訂一套更為透明的議定的原則和程序；確定範圍更為廣泛的受豁免的物資和服務；由商定的技術機構授權確定必要的豁免；設立力量更為充實的制裁委員會；對於國際社會想改變其行為的人，更準確地找出其弱點；在整體上實施更大的靈活性。

13. 第二，應在實施制裁的整個時期內進行有效的監督，這也是《公約》所要求的。當外部的一方對一國內的形勢擔負起責任哪怕是部分的責任（無論是按照《憲章》第七章或按照其他規定），那麼該方無疑具有責任，應盡其一切可能保護受影響的人口的經濟、社會及文化權利。
14. 第三，外部一方有義務「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作」（《公約》第二條第一項），以便對受制裁國內的脆弱群體所遭受的不適當的痛苦作出反應。
15. 有人說，制裁按照其定義，必然造成經濟、社會及文化權利遭受嚴重侵犯，如果制裁要想達到其目的的話。對此意見，委員會指出以下最近的一份主要研究報告的結論，其大意是：「在不影響制裁的政策目標的情況下，可以作出決定，減少兒童所受的痛苦或最大限度縮小其他不利後果」。⁴這一點同樣適用於其他脆弱群體的情況。
16. 在通過這項一般性意見時，委員會的唯一目的是提請注意如下事實：一個國家的居民不能由於外部認定其領導人違反了與國際和平和安全有關的準則，便喪失了他們的基本的經濟、社會及文化權利。委員會的目的不是向這樣的領導人提供支持或鼓勵，也不是想削弱國際社會在維護對《聯合國憲章》和一般國際法原則的尊重方面的正當利益。委員會實際上是要表明，不能無視任何這類集體行動所依賴和引為根據的基本權利，以一種非法取代另一種非法。

⁴ 同上。

第十九屆會議(1998 年)*

第 9 號一般性意見：《公約》在國內的適用

A. 在國內法律秩序中適用《公約》的義務

1. 在關於締約國義務性質(《公約》第二條第一項)¹的第 3 號一般性意見(1990)中，委員會論述了與締約國義務的性質和範圍有關的問題。本一般性意見嘗試進一步闡述以前陳述中的某些內容。《公約》提到的中心義務是締約國實施《公約》確認的各項權利。《公約》要求各國政府「以所有適當方法」這樣做，對此採取了寬泛、靈活的作法，考慮到了每一國家法律和行政制度的特點以及其他有關因素。
2. 但是，靈活性與每一締約國的義務是共存的，締約國必須使用一切可以使用的手段實施《公約》確認的權利。在這方面，必須銘記國際人權法的基本要求。也就是說，必須在國內法律秩序中以適當方式承認國際規範，必須向受到傷害的個人或團體提供適當的賠償或補償，必須建立追究政府責任的適當手段。
3. 在國內適用《公約》的問題上，必須考慮兩項國際法原則。第一是《維也納條約法公約》第二十七條所載的原則²，即「當事方不得援引其國內法規定為理由而不履行條約」。換言之，國家應對國內法律秩序進行必要的修訂，以履行他們的條約義務。第二項原則反映在《世界人權宣言》第八條中，根據這項原則，「任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法院對這種侵害行為作有效的救濟」。《公民與政治權利國際公約》第二條第三項第二款要求締約國「推廣司法救濟之機會」，《經濟社會文化權利國際公約》中沒有與之直接對應的條款。不過，要證明自己無法採取任何國內法律救濟措施糾正侵犯經濟、社會及文化權利行為時，締約國必須表明，這類救濟要麼不是《經濟社會文化權利國際公約》第二條第一項意義內的「適當方法」，要麼就使用的其他措施而言他們是沒有必要的。作出這樣的表明很困難，委員會認為，在多數情況下，其他措施如果不以司

* 載於 E/1999/22 號文件。

¹ E/1991/23,附件三。

² 聯合國條約集，第 1155 卷，第 331 頁。

法救濟措施輔助或補充，可能沒有效果。

B. 《公約》在國內法律秩序中的地位

4. 一般而言，具有法律約束力的國際人權標準應該在每一締約國的國內法律制度中直接並即刻適用，使個人能夠在國家法院和法庭中尋求行使自己的權利。要求用盡國內救濟措施的規則強調國內救濟措施在這方面的首要地位。存在和進一步發展處理個人申訴的國際程序是重要的，但這些程序只能是有效的國家程序的補充。
5. 《公約》沒有規定國家法律秩序執行《公約》的具體方式。也沒有任何規定要求將其全面納入國內法或在國內法中賦予它具體的法律地位。雖然在國內法中實施《公約》所載權利的確切方法是由每一締約國決定的問題，但採用的方法應該是適當的，產生的結果必須與締約國充分履行義務相一致。委員會的審查締約國履行其依《公約》所負義務的情況時還將對所選擇的方法進行審查。
6. 從分析各國對待《公約》態度中可以看出，國家採取了各種各樣的辦法。一些國家沒有任何具體行動。在採取措施的國家中，有時對現有法律加以救濟或修正，將《公約》變成國內法律，但沒有引述《公約》的具體用語。有的加以採用或將其納入國內法，對其用語原樣保留，在國家法律秩序中給予正式的承認。他們這樣做往往是通過憲法規定，使國際人權標準條約規定優先於任何與其不相符合的國內法律。國家對待《公約》的態度在很大程度上取決於國內法律秩序對待條約的整體做法。
7. 但是，無論選擇何種方法，實施《公約》的義務都產生幾項原則，對這些原則必要遵守。第一，選擇的實施方法必須足以確保《公約》規定的義務得到履行。當決定如何以最佳方法賦予《公約》所載權利以國內法律效力時，確保司法管轄(見下第 10 段)就很有必要。第二，應該考慮有關國家中已證明對保護其他人權最為有效的方法。如果實施《經濟社會文化權利國際公約》所使用的方法與實施其他人權條約所使用的方法出入很大，應該在明確的理由加以說明，因為《公約》所使用的表述與《公民與政治權利國際公約》所使用的表述十分相近。
8. 第三，雖然《公約》沒有正式要求各國將其規定納入國內法，但最好這樣

做。直接納入的方法避免了將條約義務轉變為國家法律可能產生的問題，為個人在國家法院直接引用《公約》所載權利奠定一個基礎。出於這些理由，委員會十分鼓勵在國內法中正式採用或納入《公約》。

C. 法律救濟措施的作用

法律還是司法救濟措施？

9. 得到有效救濟的權利無須解釋為一定需要司法救濟。行政救濟在許多情況下是足夠的。生活在一締約國司法管轄之內的人們依據誠信的原則理應期待所有行政機關在他們的決策中考慮到《公約》的要求。任何這類行政救濟措施都應是人們可以利用的，可負擔得起的、及時的、有效的。對這類行政程序的最終司法上訴權有時也有必要。同樣，有一些義務，如不歧視的義務(絕不限於這一義務)³，為了滿足《公約》的需要，對其提供某種形式的司法救濟似乎是必須的。換言之，每當沒有司法機構的作用便不能充分實施《公約》所載權利時，司法救濟措施是必要的。

可訴性

10. 關於公民與政治權利，一般認為對侵權行為實施司法救濟是必須的。令人遺憾的是，人們總是對經濟、社會及文化權利作出相反的假定。無論是這類權利的性質還是《公約》的有關規定都表明不應有這樣的差距。委員會已經明確地表示，他認為《公約》的許多條款可以直接執行。他在第 3 號一般性意見(1990)中作為示例引述了第三條、第七條第一款第一目、第八條、第十條第三款、第十三條第二項第一款、第十三條第三項、第十三條第四項及第十五條第三項。在這方面，重要是對司法管轄(指由法院合理解決的事宜)與自動執行規範(無需進一步闡釋法院便可執行)加以區別。雖然對每一法律制度的一般做法都要加以考慮，但沒有任何《公約》權利在大多數制度中不被認為至少具有某些司法管轄內容。人們有時提出，涉及資源分配的事宜應由行政部門而不是法院來決定。儘管不同政府部門的各自權限必須受到尊重，但也需要承認法院已經全面參與與資源有重大關係的各種事

³ 根據《公約》第二條第二項，「締約國承允保證」「不因任何原因而受歧視」地行使本公約所載之各種權利。

宜。對經濟、社會及文化權利加以嚴格地分類，在定義上將它們置於法院的管轄權限之外，這是武斷的，與兩套人權原則不可分割、相互依存的原則相違背。這樣做也會嚴重削弱法院保護社會中最脆弱、最貧困群體的權利的能力。

自動生效

11. 《公約》不否認它所載的權利在具有自動生效選擇的制度中可以自動生效。實際上，當初起草時，就試圖在《公約》中列入一項具體條款，大意是應認為《公約》「不能自動生效」，但遭到強烈反對。在多數國家，決定一項條約規定能否自動生效取決於法院，而不取決於行政或立法機構。為了有效地行使這一職能，必須向有關法院或法庭說明《公約》的性質和影響，以及司法救濟措施在《公約》執行中的重要作用。例如，當政府參與法院審理時，他們應該促進對能使其《公約》義務生效的國內法加以解釋。同樣，司法培訓應該充分考慮《公約》的司法管轄問題。特別重要的是避免事先推定這些規範是不能自動生效的。事實上，其中的許多規範至少與法院通常認為其規定可自動生效的其他人權條約的規範闡釋得一樣清楚、具體。

D. 國內法院對《公約》的處理

12. 委員會在關於提交國家報告的指導原則中，要求各國說明是否「可在法院、其他法庭或行政機關面前引述《公約》條款，或法院、其他法庭或行政機關直接實施《公約》條款」。⁴有些國家提供了這方面的資料，但在今後的報告中應該更加重視這一方面。委員會特別要求各締約國詳細說明在國內法院引用《公約》規定的重要判例。
13. 根據現有材料可以看出，締約國的做法參差不齊。委員會注意到，有些法院或者直接或者通過解釋性標準適用了《公約》的規定。有些法院願意原則上承認《公約》對解釋國內法有關係，但實際上《公約》對案件的推理或審理結果的影響很有限。也有些法院審理個人設法援引《公約》的案件時拒絕給予《公約》以任何法律上的承認。在大多數國家的法院更多地援引《公約》

⁴ 見 E/1991/23, 附件四, A 章, 第 1(d)(四)段。

的規定仍有很大的餘地。

14. 在適當行使司法審查職能的範圍內，如有必要確保國家行為符合其依《公約》所負義務時，法院應考慮《公約》所載的權利。法院忽視這項責任與法治原則不相符合，因為法治原則必然認為包括對國際人權義務的尊重。
15. 人們普遍認為，對國內法應儘可能以符合一國國際法律義務的方式加以解釋。因此，當國內決策者面對著對國內法的解釋將該國置於違背《公約》地位或符合《公約》地位的兩種選擇時，國際法要求選擇後者。平等和不歧視的保障應儘可能解釋為便利於充分地保護經濟、社會及文化權利。

第十九屆會議(1998 年)*

第 10 號一般性意見：國家人權機構在保護經濟、
社會及文化權利方面的作用

1. 《公約》第二條第一項要求各締約國「採取種種步驟，務期以所有適當方法……逐漸使本《公約》所確認之各種權利完全實現」。委員會認為，可以藉以採取重要步驟的這樣一種手段是促進和保護人權的國家機構的工作。近年來，這些機構急劇增加，並往往得到大會和人權委員會的強有力的鼓勵。聯合國人權事務高級專員辦事處設立了一個重要方案來協助和鼓勵各國展開國家機構方面的工作。
2. 這些機構形式各異，包括國家人權委員會、監察使公署、公共利益或其他人權「倡導者」和人民保護人。在許多情況下，這種機構是由政府設立的，但是有高度的獨立於行政和立法機構的自主權，完全遵照適用於有關國家的國際人權標準，並得到授權展開各種促進和保護人權的活動。設立這種機構的國家的法律文化有很大的差異，而且經濟狀況參差不齊。
3. 委員會認為，國家機構在促進和確保所有人權的不可分割性和相互依存性方面可以發揮關鍵的作用。但令人遺憾的是往往沒有賦予這種機構這種作用，這種作用要麼受到了忽視或沒有受到重視。因此在這些機構所有有關活動中必須充分注意經濟、社會及文化權利。以下開列的活動表明國家機構在這些權利方面可以展開和有時已經展開的各種活動：
 - (a) 推廣教育和宣傳方案，以提高大眾和公務員、司法機構、民營部門和勞工運動等特定群體對經濟、社會及文化權利的認識和理解；
 - (b) 認真審查現有法律和行政法令以及法案草案和其他提案，以確保這些文件符合《經濟社會文化權利國際公約》的要求；
 - (c) 在經濟、社會及文化權利方面提供技術諮詢或展開調查，包括應政府機關或其他有關機構的請求提供這種諮詢或展開這種調查；
 - (d) 確定可以衡量履行《公約》義務的國家層級的標準；

* 載於 E/1999/22 號文件。

- (e) 在全國範圍內或在各地區或在極其脆弱的社區內進行研究和調查，查明正在落實特定經濟、社會及文化權利的程度；
 - (f) 監督《公約》所確認的特定權利的遵守情況，並就此向政府機關和民間社會提交報告；以及
 - (g) 審查關於在締約國內適用的經濟、社會及文化權利標準遭到侵犯的控訴。
4. 委員會籲請各締約國確保賦予所有國家人權機構的任務中包括適當注意經濟、社會及文化權利，並請各締約國在其提交委員會的報告中詳細說明這種機構的任務和有關主要活動。

第二十屆會議(1999 年)*

第 11 號一般性意見：初等教育行動計畫
(《公約》第十四條)

1. 《經濟社會文化權利國際公約》第十四條要求尚未實行免費初等義務性教育的每一締約國承諾在兩年時間內制定並通過一個行動計畫，以便在計畫內規定的合理的年限內，逐步實現對所有兒童的免費初等義務教育。儘管有根據第十四條承擔的義務，一些國家既未擬訂也未執行免費初等義務教育的行動計畫。
2. 《公約》第十三條及第十四條以及許多其他國際條約，如《兒童權利公約》和《消除對婦女一切形式歧視公約》中承認的受教育權利是極其重要的。它在許多方面也是一項公民與政治權利，因為它對這些權利的完整和充分實現是必不可少的。從這一方面看，受教育權利集中體現了各種人權的不可分割和相互依賴性。
3. 根據第十四條規定的明確的義務，每個締約國均有責任向委員會提交一份按照下面第 8 段規定的原則制定的行動計畫。這項義務應得到認真遵守，因為現在在開發中國家，有 1.3 億適齡兒童不能受到初等教育，其中三分之二為女童。^{**}委員會十分清楚，有各種各樣因素使締約國難於完成提交行動計畫的義務。例如，1970 年代開始的結構調整計畫，1980 年代的債務危機，1990 年代後期的金融危機以及其他因素等均極大地加劇了受初等教育權被剝奪的狀況。然而這些困難不能解除締約國根據《公約》第十四條所承擔的義務，即制定一個行動計畫並將其提交委員會。
4. 締約國根據《公約》第十四條擬訂一個行動計畫非常重要，因為委員會的工作已經表明，失去受教育機會的兒童經常受到其他方面侵犯人權行為的危害。如這些兒童可能令生活在赤貧之中而且生活方式不健康，由此他們就特別容易從事強迫勞動或受其他形式的剝削。再如，在女童小學教育入學比例和童婚率降低之間有著直接的關係。

* 載於 E/C.12/1999/4 號文件。

** 一般見兒童基金會《1999 年世界兒童狀況》。

5. 第十四條中有一些規定保證在審查各締約國報告時能參照委員會的豐富經驗。
6. **義務性**。這一強制性的要求集中表明，無論是家長、監護人還是國家都無權把兒童是否應受初等教育的決定視為可選擇性的。同樣，這一要求還進一步突出了《公約》第二條及第三條所要求的禁止教育中的性別歧視。但應強調指出，所提供的教育必須有品質保證，適合兒童而且能促進兒童其他權利的實現。
7. **免費**。這一要求的性質是十分明確的。這一權利的明確規定就是要確保在不向兒童、家長和監護人收費的情況下提供初等教育。政府、地方機關和學校徵收的費用及其他直接費用都對這一權利的享受起阻礙作用，甚至破壞這種權利。而且這些費用實際上極易回復。行動計畫中必須解決取消各種費用問題。一些間接費用，如強迫向父母徵收的費用（有時說成是自願的，但實際不是），或要求穿較為昂貴的校服等也可屬於此類。有些間接費用可以允許，不過要取決於委員會逐項進行的檢查。初等義務教育的規定，與《公約》第十三條第三項中父母和監護人「為子女選擇非公立學校」的規定並不衝突。
8. **通過詳細計畫**。締約國要在兩年期間內通過一項行動計畫。這必須被解釋為《公約》對締約國生效後兩年或由於情況變化導致有關義務不能遵守之後兩年。這一義務有持續的性質，適用此要求的國家不能因為過去兩年內未能履行這一義務就不再需要繼續履行這一義務。計畫必須包括所有必要行動，以使其包含有這一權利的各個方面，而且計畫必須十分詳細，以確保這一權利充分實現。文明社會各界參加計畫制定是至關重要的，定期檢查進展情況並確保承擔責任的辦法是必不可少的。沒有這些，這一條的意義就會減弱。
9. **義務**。任何一個締約國均不得以缺乏必要資源為藉口就逃避制定行動計畫的明確義務。如果此義務可用這種方式迴避，那麼第十四條中幾乎根據定義就可適用於財政資源匱乏形勢的要求也就失去了意義。同樣，出於同種理由，《公約》第二條第一項中談到的「國際協助與合作」以及第二十三條中提到的「國際行動」與此特別有關。如果某締約國的確缺少財政資源及（或）必要的專門知識從而不能「制定和通過」一個詳細的計畫，那麼國際社會存有幫助他的明確義務。

10. **逐步實行**。行動計畫必須確保第十四條規定的免費初等義務教育權逐步實現。與第二條第一項不同，第十四條規定必須在「合理年限內」逐步實現目標，而且時間安排必須「在計畫所訂之內」。換句話說，為了逐步實現這一計畫，其中必須具體規定一系列目標實現的日期。這著重說明了這一義務的重要性和不可變更性。另外需強調指出，締約國的其他義務，如消除歧視，也應立即充分履行。
11. 委員會要求與第十四條有關各締約國確保充分遵守其中的要求並將隨後制定的行動計畫作為《公約》要求提交的報告的一個組成部分提交給委員會。另外，委員會鼓勵締約國在適當情況下，在關於根據第十四條制定和隨後執行行動計畫方面，尋求有關國際機構的援助，如國際勞工組織、聯合國開發計畫署、聯合國教育、科學及文化組織、聯合國兒童基金會、國際貨幣基金和世界銀行。委員會呼籲有關國際機構最大限度地給締約國提供緊急援助以幫助他們履行自己的義務。

第二十屆會議(1999 年)*

第 12 號一般性意見：取得適當食物的權利
(《公約》第十一條)

前言和基本前提

1. 取得適當食物這項人權在國際法之下的一些文件中得到承認。《經濟社會文化權利國際公約》對這項權利的涉及比任何其他文件都要全面。依照《公約》第十一條第一項，締約國承認「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」根據第十一條第二項的規定，締約國確認需要採取更為直接和緊迫的步驟，以確保「免受饑餓和營養不良之基本權利」。取得足夠食物這項人權對各項權利的享受至關重要。這項權利適用於每個人。因此，第十一條第一項中「本人及家屬^(編輯者註)」一語，並不意味著對這項權利對個人或女性為一家之主的家庭的適用有任何限制。
2. 委員會自 1979 年起開始審查締約國的報告，通過多年來的審查，委員會掌握了相當多的與取得適當的食物的權利有關的情況。委員會注意到，儘管在取得適當的食物的權利方面制定了報告準則，但只有少數締約國提供足夠、準確的資料，以使委員會能夠確定有關國家在這項權利方面的普遍狀況，並找出這項權利的落實遇到的障礙。這份一般性意見的目的，是明確委員會認為在取得適當食物的權利方面很重要的一些主要問題。之所以編寫這份一般性意見，是因為成員國在 1996 年世界糧食高峰會議期間要求更好地界定《公約》第十一條中與食物有關的權利，並特別要求委員會在監督《公約》第十一條規定的具體措施的執行時尤為重視高峰會議《行動計畫》。
3. 針對上述要求，委員會研究了人權委員會和防止歧視及保護少數小組委員會關於取得適當的食物的權利作為一項人權的有關報告和文件；在 1997 年第七屆會議期間就這一問題進行了一天的一般性討論，考慮到了國際非政府組織編寫的《取得足夠食物的人權的國際行為準則草案》；參加了關於取

* 載於 E/C.12/1999/5 號文件。

編輯者註：原文為 himself and his family

得適當食物的權利作為一項人權的兩次專家磋商，一次由聯合國人權事務高級專員辦事處(人權高專辦)於 1997 年 12 月在日內瓦召集舉行，另一次由人權高專辦和聯合國糧食及農業組織於 1998 年 11 月在羅馬聯合舉行，並注意到了兩次磋商的最後報告。1999 年 4 月，委員會出席了由聯合國行政協調委員會營養問題小組委員會日內瓦第二十六屆會議組織、人權高專辦主辦的「用人權方式處理食物和營養政策與方案所涉的實質和政治問題」研討會。

4. 委員會確認，取得適當食物的權利與人的固有尊嚴有著不可分割的聯繫，對《國際人權憲章》所載的其他人權的實現來說必不可少。這項權利與社會公正也是不可分割的，要求在國家和國際層次實行恰當的經濟、環境及社會政策，以期消除貧困，實現所有人的各項人權。
5. 儘管國際社會經常重申充分尊重取得適當的食物的權利的重要性，但《公約》第十一條規定的標準與世界許多地區的普遍狀況之間依然存在相當大的差距。世界各地有 8.4 億多人(其中多數在開發中國家)處於長期饑餓狀態，有數百萬人由於自然災害、一些地區的內亂和戰爭的增多以及食物被當作政治武器等而正在遭受饑荒。委員會注意到，儘管饑餓和營養不良問題往往在開發中國家極為突出，但與取得適當的食物的權利和免於饑餓的權利有關的營養不良、營養不足問題以及其他問題在一些經濟最發達的國家也存在。從根本上說，饑餓問題和營養不良問題的根源，並不在於食物缺乏，而在於世界多數人口主要由於貧困而無法得到食物。

第十一條第一項及第二項的規範性內容

6. 當每個男子、女子、兒童，單獨或與他人一道在任何時候都具備取得適當食物的實際和經濟條件或獲取食物的手段時，取得適當食物的權利就實現了。所以，取得適當食物的權利不應作狹義或限縮解釋，不應等同於起碼的熱量、蛋白質和其他某些營養物。取得適當食物的權利須逐步加以落實。但是，根據第十一條第二項的規定，國家負有核心義務，須採取必要行動減緩饑餓狀況，甚至在發生自然災害或其他災害時也應這樣做。

食物的提供和獲取的適當性和永續性

7. **適當性**概念就取得食物的權利而言尤為重要，原因是這一概念可突出在為《公約》第十一條目的確定某些易取得的食物或飲食在某種情況下是否可視為恰當之時必須考慮到的一些因素。**永續性**概念與適當的食物或糧食**安全**概念有著內在的聯繫，指的是今世後代都能取得食物。「適宜性」的確切含義在很大程度上由整體社會、經濟、文化、氣候、生態條件及其他條件決定，而「永續性」則涵蓋長期提供和獲取的概念。
8. 委員會認為，取得適當食物的權利的核心內容的含義是：

食物在數量和品質上都足以滿足個人的飲食需要，無有害物質，並在某一文化中可以接受；

此類食物可以永續、不妨礙其他人權的享受的方式獲取。
9. **飲食需要**是指整個食物含有身心發育、發展和維持以及身體活動所需的各種營養物，這些營養物與人的整個生命期各階段的生理需要相一致，並能滿足男女和不同職業的需要。因此，有必要採取措施以維持、適應或加強食物多樣性和恰當的消費和餵養方式，包括母乳餵養，同時確保食物的提供和獲取至少不對於食物成分和食物攝取產生不利影響。
10. **無有害物質**對食物安全作出規定，並要求政府和民營部門都採取保護措施，防止食品在食物鏈各階段因摻雜摻假和或因環境衛生問題或處置不當而受到污染。還必須設法辨別、避免或消除自然生成的毒素。
11. **文化上或消費者的可接受性**是指需要儘可能考慮到食品 and 食品消費附帶的所認為的非基於食品的價值，並考慮到消費者對易取得的食品的特性的關切。
12. **可提供性**是指直接依靠生產性土地或其他自然資源獲取食物的可能性，或是指運轉良好的分配、加工及銷售系統根據需求將食物從生產地點運至所需要的地點的可能性。
13. **易取得性**涵蓋經濟上的易取得性和實際易取得性：

經濟上的易取得性是指個人或家庭與獲取食物、取得適當飲食有關的開支水準應以其他基本需求的實現或滿足不受影響或損害為限。經濟上的易取得性適用於人們據以獲取食物的任何獲取方式或資格是衡量此種獲取或資

格對取得足夠食物權利的享受的恰當程度的標準。對於社會中易受傷害群體，如無土地者和人口中其他極為貧困者，可能需要執行社會方案，對其給予照顧。

實際易取得性是指人人都必須能夠取得食物，包括身體易受傷者，如嬰兒、青少年、老年人、身心障礙者、身患不治之症者，以及患有久治不癒病症者，包括精神病患者等。遭受自然災害者，易發生災害區居民以及其他處於特別不利地位群體等，需受到特別重視，有時需在食物的獲取方面受到優先照顧。許多原住民族族群尤易遭受影響，因此這些族群對祖傳土地的獲取和利用可能受到威脅。

義務和違反

14. 締約國的法律義務的性質載於《公約》第二條並在委員會第 3 號一般性意見 (1990) 中述及。首要義務是採取步驟，**逐漸**達到取得適當糧食的權利的充分實現。這規定了一項儘快爭取實現這一目標的義務。各國均應確保其管轄下的所有人均可取得適當的具有充分營養的和安全的最低限度的基本糧食，確保他們免於饑餓。
15. 取得適當糧食的權利像任何其他人權一樣，對締約國規定了三個類型或層次的義務：**尊重**、**保護**和**實現**的義務。**實現**的義務則既包括**便利**的義務，又包括**提供**的義務。¹**尊重**現有的取得適當糧食的機會的義務要求各締約國避免採取任何會妨礙這種機會的措施。**保護**的義務要求締約國採取措施，確保企業或個人不得剝奪個人取得適當糧食的機會。**實現(促進)**的義務意味著，締約國必須積極切實地展開活動，加強人們取得和利用資源和謀生手段的機會，確保他們的生活，包括糧食安全。最後，如果某人或某個群體由於其無法控制的原因而無法以他們現有的辦法享受取得適當糧食的權利，締約國則有義務直接**實現(提供)**該權利。這項義務也適用於自然災害或其他災害的受害者。
16. 締約國為了逐漸達到取得糧食的權利的充分實現負有這些不同層次的義

¹ 原先提出了三個層次的義務：尊重、保障和援助/實現。見《取得足夠的糧食的權利作為一項人權》，研究叢刊第 1 號，1989 年，紐約，(聯合國出版物出售品編號 E.89.XIV.2)。有人提出了「便利」這一中間層次作為委員會的一個類別，但委員會決定保持這三個層次的義務。

務，而為了履行這些義務而採取的一些措施是比較緊迫的，而有些措施則具有比較長遠的性質。

17. 如果某一國家未能確保至少達到免於饑餓的最低限度的基本水準，則違反了《公約》。在確定哪些行為或不作為屬於侵害取得糧食的權利的行為時，必須將某一締約國無力遵守與不願意遵守區別開來。如果某締約國辯稱，由於資源方面的困難，他無法向無力自行取得糧食機會的人提供這種機會，該國則必須表明，他已經作了一切努力利用他掌握的所有資源，作為一個優先事項履行這些最低限度的義務。正如委員會在其第 3 號一般性意見第 10 段中曾經指出的那樣，《公約》第二條第一項責成締約國盡其資源能力所及，採取必要的步驟，如果一個國家聲稱由於他無力控制的原因而無法履行其義務，則有責任證明這種情況，並證明他已尋求取得國際支援以確保供應和取得必要的糧食，但未能成功。
18. 此外，在取得糧食的機會以及取得糧食的手段和權利方面的任何歧視行為，凡以種族、膚色、性別、語言、年齡、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分為理由並以取消或損害經濟、社會及文化權利的平等享受或行使為目的或產生這種影響者，均構成了違反《公約》的行為。
19. 國家或未得到國家充分制約的其他實體的直接行動可能會侵害取得糧食的權利。這些行動包括：正式廢除或暫停繼續享受取得糧食的權利所必需的立法；剝奪某些個人或團體取得糧食的機會，不論這種歧視行為是以立法為依據的，還是注重於行動的；在國內衝突或其他緊急情況下阻止人們取得人道主義糧食援助；通過顯然違背原有的關於取得糧食的權利的法律義務的立法或政策；未能對個人或團體的活動加以制約，以防止他們侵害他人取得糧食的權利，或者一國在同其他國家或同國際組織訂立協定時未能考慮到其關於取得糧食的權利的國際法律義務。
20. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但所有社會成員—個人、家庭、當地社區、非政府組織、民間社會組織以及私人企業部門—均有責任實現取得適當糧食的權利。國家應該提供一種推動履行這些責任的環境。國內和跨國民營企業部門應該按照與政府和民間社會共同商定的有利於尊重取得適當糧食的權利的行為準則展開其活動。

國家層級的落實

21. 各締約國落實取得適當糧食的權利的最合適的方法和方式不可避免地有很大的差別。各國在選擇其本國辦法時都有斟酌決定的餘地，但《公約》明確要求各締約國採取一切必要的步驟，確保人人免於饑餓並儘早享受取得適當糧食的權利。這就需要根據確定這些目標的人權原則採取一種國家策略，確保所有人的糧食和營養安全，並需要擬訂政策和相應的標準。各國還應該查明可以滿足這些目標的現有資源和利用這些資源的成本效益最高的方法。
22. 這種策略應該建立在這樣的基礎上：系統地查明取得適當的糧食的權利的規範性內容衍生的和本一般性意見第 15 段中提到的締約國義務的水準和性質方面詳細說明的與情況和背景有關的政策措施和活動。這一策略將推動各部會和區域和地方機關之間的協調，並確保有關政策和行政決定符合《公約》第十一條規定的義務。
23. 為了制定和執行取得糧食的權利方面的國家策略，需要充分遵守責任心、透明度、人民參與、權力下放、立法能力和司法機構獨立性的原則。良好的治理是實現所有人權 - 包括消除貧困並確保所有人過上滿意的生活 - 的基本條件。
24. 應該制定適當的體制性機制，確保在參照糧食和營養方面所有現有國內專業知識擬訂策略方面展開一個具有代表性的進程。這一策略應該規定實行必要的措施的責任和時間範圍。
25. 這一策略應該解決涉及到糧食系統所有方面的關鍵問題和措施，包括安全糧食的生產、加工、分配、銷售和消費以及健康、教育、就業和社會安全方面的平行措施。應該注意確保在國家、區域、地方和家庭各級最可持久地管理和利用自然糧食資源和其他糧食資源。
26. 這一策略應該特別注意防止取得糧食或糧食資源方面的歧視的必要性。這一方面的行動應該包括：保障特別是婦女充分和平等取得經濟資源的機會，包括繼承權和土地和其他財產的所有權、貸款、自然資源和適當的技術；採取措施，尊重和保護其報酬可確保工資勞動者及其家屬過上像樣生活的自謀職業和工作(按照《公約》第七條第一款第二目的規定)；保持土地(包括森林)權利的登記。

27. 作為其保護人民的糧食資源的一項義務，締約國應該採取適當的步驟，確保民營企業部門和民間社會的活動符合取得糧食的權利。
28. 即使一國遇到嚴重的資源困難，無論是經濟調整進程、經濟衰退、氣候條件還是其他因素造成的困難，均應採取措施，尤其是為脆弱人口團體和個人落實取得適當糧食的權利。

基準和立法架構

29. 在執行以上提到的國別策略時，各國應對以後進行的國內和國際監督制定可核查的標準。在這一方面，各國應該考慮通過一項法律架構，作為執行取得糧食權利國家策略的一項主要文件。該架構法律應規定：其目的；應實現目標或目的和為實現這些目標規定的時間範圍；可以實現這種廣義上的目的的手段，特別是預期與民間社會和民營部門以及與國際組織的合作；對這一進程的體制性責任；監督這一進程的國內機制以及可能的追索程序。在制定這種標準和架構立法時，締約國應積極地吸收民間社會組織參加。
30. 有關聯合國方案和機構應該應請求協助起草立法架構和審查部門立法。例如，糧農組織在糧食和農業方面具有大量的專門知識並積累了此方面立法的知識。聯合國兒童基金會(兒童基金會)在關於嬰兒和幼兒通過母嬰保護取得適當糧食的權利的立法 - 包括鼓勵母乳餵養的立法並在關於銷售母乳代用品的規章方面具有相當的專業知識。

監督

31. 締約國應建立並保持一些機制，監督實現所有人取得適當糧食的權利的方面的進展，查明影響履行其義務的程度方面的因素和困難，並推動採取矯正立法和行政措施，包括履行《公約》第二條第一項及第二十三條規定的義務的措施。

救濟與有責性

32. 取得適當的糧食的權利受到侵害的任何個人或團體應該有機會利用國內和國際層級的有效的司法和其他適當救濟措施。這種侵權行為的所有受害者

均有資格取得充分的補償，其形式可以是償還、賠償、補償，也可以是保證不再犯。國家監察使和人權委員會應該解決違反取得糧食的權利的現象。

33. 將承認取得糧食的權利的國際文件納入國內法律秩序，或承認其適用性，就可以極大地擴大救濟措施的範圍和效力，因此應該在所有情況下加以鼓勵。法院則應該被授權直接參照《公約》規定的義務，裁決取得糧食的權利的核心內容是否受到違反。
34. 請法官和法律界其他成員在履行職責時更多地注意侵害取得糧食的權利的行為。
35. 締約國應該尊重和保護人權倡導者和協助脆弱群體實現取得足夠糧食的權利的民間社會其他成員的工作。

國際義務

締約國

36. 按照《聯合國憲章》第五十六條、《公約》第十一條、第二條第一項及第二十三條的具體規定和《世界糧食高峰會議羅馬宣言》的精神，締約國應該承認國際合作發揮的重要作用並按照其承諾，採取共同和單獨的行動，充分實現取得適當糧食的權利。締約國在履行其承諾時，應該採取步驟，尊重在其他國家裡享受取得糧食的權利，保護該權利，便利取得糧食並於需要時提供必要的援助。締約國應該確保有關國際協定適當注意到取得適當糧食的權利，並考慮為此目的制定進一步的國際法律文件。
37. 締約國應該在任何時候都避免危及其他國家糧食生產條件和取得糧食的機會的糧食禁運或類似措施。糧食絕不能作為一種政治和經濟壓力的工具。在這一方面，委員會回顧其第 8 號一般性意見中表明的關於經濟制裁和對經濟、社會及文化權利尊重這兩者之間關係的立場。

國家和國際組織

38. 按照《聯合國憲章》，各國負有共同和單獨的責任，在緊急情況下合作提供救災和人道主義援助，包括對難民和國內流離失所者的援助。各國應該按

照其能力對這項任務作出貢獻。世界糧食計畫署(糧食署)和聯合國難民事務高級專員辦事處(難民署)的作用，尤其是兒童基金會和糧農組織的作用在這一方面特別重要，因此應該予以加強。應該首先向最脆弱的人口提供糧食援助。

39. 糧食援助的提供應該儘可能避免不利地影響到當地生產者和當地市場，糧食援助的安排應該推動受益人恢復糧食自給自足。這種援助應該按照預期受益人的需要提供。國際糧食貿易或援助方案中包括的產品對於受援人口必須是安全的，而且必須是文化上可以接受的。

聯合國和其他國際組織

40. 各聯合國機構在促進實現取得糧食權利方面的作用，包括通過聯合國發展援助架構在國家層級發揮的作用，具有特別重要性。應該保持促進實現取得糧食的權利的協調努力，以便促進所有有關行為者 - 包括民間社會所有成員 - 之間的一致性和配合。糧食組織 - 糧農組織、糧食署和國際農業發展基金(農發基金)以及聯合國開發計畫署(開發署)、兒童基金會、世界銀行和各區域開發銀行應該在適當尊重其各自職權的條件下利用其各自的專門知識更有效地合作，在國家層級落實取得糧食的權利。
41. 國際金融機構，尤其是世界貨幣基金(貨幣基金組織)和世界銀行，應該更多地注意在其放款政策和信貸協定中並在應付債務危機的國際措施中更多地注意保護取得糧食的權利。應該按照委員會第 2 號一般性意見第 9 段在任何結構調整方案中注意確保取得糧食的權利受到保護。

第二十一屆會議(1999年)*

第 13 號一般性意見：受教育的權利(《公約》第十三條)

1. 受教育本身就是一項人權，也是實現其他人權不可或缺的手段。作為一項增長才能的權利，教育是一個基本工具，在經濟上和在社會上處於邊緣地位的成人和兒童受了教育以後，就能夠脫離貧困，取得充分參與群體生活的手段。教育具有重大的作用，能使婦女增長才能，保護兒童使他們不致從事剝削性的危險工作或者受到性剝削、能夠增進人權與民主、保護環境、控制人口增長。人們日益確認，教育是各國所能作的最佳投資。但是，教育的重要性並不只是限於實用的層面：有一顆受過良好教育、能夠自由廣博思考的開悟而且活躍的心靈，是人生在世的賞心樂事。
2. 《經濟社會文化權利國際公約》第十三條及第十四條規定了受教育的權利。第十三條文字最多，是國際人權法中對受教育的權利規定的最為廣泛和全面的條文。委員會已經就《公約》第十四條(初等教育的行動計畫)通過透過第 11 號一般性意見；第 11 號一般性意見和第 13 號一般性意見相互補充，應該一併審議。委員會意識到，對於全世界數百萬人來說，享受受教育的權利還是一個遙不可及的目標。而且，在許多情況下，這個目標是越來越遙遠了。委員會也意識到，許多締約國存在著強大的結構障礙和其他障礙，無法充分執行第十三條。
3. 為了幫助締約國執行《公約》和履行提交報告的義務，這個一般性意見集中指出了第十三條的規範性內容(第一部分，第 4-42 段)和來源於這個規範的一些義務(第二部分，第 43-57 段)，也列出了違反的例示(第二部分，第 58-59 段)。第三部分簡短地評述了締約國以外的行為者的義務。這個一般性意見是根據委員會多年來審查締約國報告的經驗撰寫的。

* 載於 E/C.12/1999/10 號文件。

一、第十三條的規範性內容

第十三條第一項：教育的目標和宗旨

4. 締約國同意：所有公共或私人、正式或非正式的教育，都應該實現第十三條第一項所規定的目標和宗旨。委員會認為，這些教育目標體現了《聯合國憲章》第一條及第二條中所體現的根本宗旨與原則。其內容大部分載於《世界人權宣言》第二十六條第二項，不過，《公約》第十三條以《宣言》為基礎，在三個方面有所發揮：教育應發展人格的「尊嚴意識」；「使人人均能參加自由社會積極貢獻」；應促進各「族裔」之間以及各民族、種族和宗教團體之間的了解。上述各項教育目標與《世界人權宣言》第二十六條第二項及《公約》第十三條第一項的規定相同，但是其中最根本性的一點可能是「教育應鼓勵人之個性的充分發展」。
5. 委員會指出，自從大會在 1966 年通過本《公約》以來，另一些國際文件已經進一步擬訂了教育應該致力實現的目標。因此，委員會認為，締約國必須確保其教育致力實現《公約》第十三條第一項所規定的宗旨和目標，其含義的解釋應參照《人人受教育世界宣言》(泰國宗甸，1990 年)(第一條)、《兒童權利公約》(第二十九條第一項)、《維也納宣言和行動綱領》(第一部分，第 33 段和第二部分第 80 段)以及《聯合國人權教育十年行動計畫》(第 2 段)。雖然上述所有文本都與《公約》第十三條第一項密切對應，卻也包括了第十三條第一項中沒有明文規定的一些內容，例如，具體提到性別平等和尊重環境的部分。這些新內容蘊含在第十三條第一項中，體現了當前人們對這一條款的解釋。來自世界各地的意見普遍贊同上述文本，可見委員會的這個觀點得到支持。¹

第十三條第二項：受教育的權利 - 某些一般性評述

6. 雖然對這些詞語的解釋應視特定締約國的國情而定，但採取各種形式的各

¹ 《人人受教育世界宣言》得到 155 個政府代表團通過；《維也納宣言和行動綱領》得到 171 個政府代表團通過；《兒童權利公約》已經得到 191 個締約國批准或加入；《聯合國人權教育十年行動計畫》以協商一致意見獲得通過，成為大會第 49/184 號決議。

級教育應該展現相互聯繫的下列基本特徵：²

- (a) 可提供性 - 應在締約國的管轄範圍內設置夠多能夠運作的教育機構和方案。這些教育機構和方案需要什麼配備才能運作取決於許多因素，包括能夠使它們居中運作的發展配套；例如，所有機構和方案可能需要建築物或其他遮風避雨的設施、男女衛生設備、教學材料等；但有些機構和方案也需要圖書館、電腦設備和資訊技術等設施；
- (b) 易取得性 - 在締約國管轄範圍內，人人都應該能夠利用教育機構和方案，不受任何歧視。易取得性包含了互相重疊的三個因素：
 - (一) 不歧視 - 人人必須受教育，最易受害團體的成員更有必要，在法律上明文規定，在事實上確實做到，不得援引受到禁止的任何理由歧視任何人(見關於不歧視的第 31-37 段)；
 - (二) 實際易取得性 - 教育必須在安全的物質環境中進行，學生可在一些堪稱便利的地點上學(例如鄰里單位的學校)或透過現代技術設備接受教育(例如收看「遠距教學」節目)；
 - (三) 經濟上的易取得性 - 教育費用必須人人負擔得起。易取得性的這個因素以第十三條第二項中對初等教育、中等教育和高等教育的各別規定為準：初等教育應「免費普及全民」，締約國對中等教育和高等教育要逐漸做到免費；
- (c) 可接受性 - 教育的形式和實質內容，包括課程和教學方法，必須得到學生的接受(例如適切、文化上合適和優質)，(在適當情況下，也應該得到學生家長的接受)；這一點不得違反第十三條第一項所規定的教育目標和締約國可能批准的最低教育標準(載於第十三條第三項及第四項)；

² 這個方針符合委員會已經透過的關於取得適當住房的權利的分析架構，以及聯合國受教育權利特別報告員的工作。委員會在第 4 號一般性意見中確定了關係到適當住房權的一些因素，包括「可提供性」、「可支付性」、「易取得性」和「文化的適當性」。委員會在第 12 號一般性意見中確定了關於取得適當食物的一些因素，例如：「可提供性」、「可接受性」和「易取得性」。特別報告員在向人權委員會提交的初步報告中提到：初等教育應展現四項基本特徵：可提供性、可獲取性、可接受性、和可調適性(E/CN.4/1999/49, 第 50 段)。

(d)可調適性 - 教育必須靈活，能夠針對變動中的社會和群體的需求而進行調適，使其符合各種社會和文化環境中的學生的需求。

7. 在考慮如何適當應用「相互聯繫的基本特徵」時，首先應該考慮到學生的最佳利益。

第十三條第二項第一款 - 受初等教育的權利

8. 初等教育具有可提供性、易取得性、可接受性和可調適性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。³
9. 委員會從《人人受教育世界宣言》中找到了適當解釋，「初等教育」一詞的準則：「使兒童在家庭以外受基本教育的主要施行系統是初等學校教育。初等教育必須普遍施行，確保所有兒童的基本學習需要得到滿足，同時應考慮到群體的文化、需求和機會。」(第五條)。《世界宣言》第一條明文規定了「基本學習需求」。⁴初等教育並不是基本教育的同義詞，兩者之間有密切的對應關係。在這方面，委員會贊同兒童基金會所持的立場：「初等教育是基本教育中最重要的一部分」。⁵
10. 第十三條第二項第一款的條文顯示，初等教育有兩個不同的特徵：「屬強迫性質」並「免費普及全民」。關於《公約》第十四條的第 11 號一般性意見第 6 段和第 7 段載有委員會對這兩個詞的意見。

第十三條第二項第二款 - 受中等教育的權利

11. 中等教育具有可提供性、易取得性、可接受性、和可調適性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。⁶
12. 雖然中等教育的內容因締約國而異，而且隨著歲月推移而有所不同，卻包括完成基本教育和鞏固終身學習和人之發展的基礎。它為了使學生能夠利

³ 見第 6 段。

⁴ 《宣言》將「基本學習需要」界定為：「基本學習工具(例如識字、口頭表達、算學、和解決問題)和基本學習內容(例如知識、技能、價值、和態度)，這些是人類為了生存、發揮其全部才能、在有尊嚴的情況下生活和工作、充分參加發展、改進生活品質、在知情的情況下作決定、和不斷學習所必須具備的能力」(第一條)。

⁵ 整套宣傳資料，基本教育，1999 年印製(兒童基金會)，第一節，頁 1。

⁶ 見第 6 段。

用就業和接受高等教育的機會作好準備。⁷第十三條第二項第二款「以各種不同的形式」適用於中等教育，因而確認中等教育需要採用靈活的課程和各式各樣的施行系統，以便符合各種社會和文化環境中的學生的需求。委員會鼓勵採用與正規中等教育系統平行的替代性教育方案。

13. 根據第十三條第二項第二款，中等教育「應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」。「廣行舉辦」的含義是：一、中等教育不應取決於學生的能力或才能。二、中等教育場所應分布於各國各地，使每個人都有平等的機會。委員會對「易取得性」的解釋載於以上第 6 段。「一切適當方法」的措詞方式加強了這樣的觀點：在不同的社會和文化背景之下，締約國應採取各種新穎的方法施行中等教育。
14. 「應逐漸採行免費教育制度」的含義是：雖然國家必須把免費提供初等教育列為優先工作事項，他們也有義務採取具體的步驟免費施行中等教育和高等教育。關於第十四條的第 11 號一般性意見第 7 段載有委員會對「免費」一詞含義的一般看法。

技術和職業教育

15. 技職教育是受教育權和工作權的一部分(第六條第二項)。第十三條第二項第二款將技職教育作為中等教育的一部分提出，反映了技職教育在中等教育中的特別重要性。但是，第六條第二項並沒有提到技職教育與某一特定教育級別的關係；該項的含義是：技職教育具有較廣泛的作用，有助於「造成經濟、社會及文化之穩步發展及充分之生產性就業。」而且，《世界人權宣言》申明：「技術和職業教育應普遍設立」(第二十六條第一項)。因此，委員會認為，技職教育是各級教育的一個整體的部分。⁸
16. 學習技術和就業的途徑不應該限於特定的技職方案，應該將技職方案理解為普通教育的組成部分。聯合國教科文組織《關於技術和職業教育的公約》(1989)規定：技職方案包括「教育進程的所有形式和級別，除了普通知識以外，涉及技術和相關科學的研究以及經濟及社會生活中各行各業實際技能、訣竅、態度和理解的養成」(第一條(a)項)。這種看法也體現在國際勞

⁷ 見《國際教育標準分類》(1997)，聯合國教科文組織，第 52 段。

⁸ 《人力資源開發公約》(第 142 號公約)(1975)和《社會政策(基本目標和標準)公約》(第 117 號公約)(1962)中也反映了某種看法。

工組織的一些公約中。⁹按照這樣的理解方式，技職教育的內容包括下列幾個方面：

- (a)使學生能夠獲取有助於從事個人發展、實現自力更生和具備就業能力的知識和技能，並增進其家庭和群體的生產力，包括締約國的經濟及社會發展；
- (b)考慮到有關居民的教育、文化和社會背景；各個經濟部門所需要的技能、知識和資格等級；以及職業場所的衛生、安全與福利；
- (c)為當前具備的知識和技能已經由於技術、經濟、就業、社會或其他方面的變化而過時的成人提供再培訓；
- (d)包括著眼於技術的適當轉讓和調適而使開發中國家和其他國家的學生有機會到其他國家接受技職教育的方案；
- (e)包括按照《公約》的不歧視規定和平等條款對婦女、少女、失學青年、待業青年、移徙工人的子女、難民、身心障礙者和其他弱勢團體施行技職教育的方案。

第十三條第二項第三款 - 受高等教育的權利

17. 高等教育具有可提供性、易取得性、可接受性、和可調適性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。¹⁰
18. 雖然第十三條第二項第三款是按照與第十三條第二項第二款同樣的方針擬訂的，這兩項之間存在著三個不同點。第十三條第二項第三款沒有提到「以各種不同的形式」，也沒有具體提到技職教育。委員會認為，這兩項遺漏只反映了第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款之間重點的不同。如果高等教育是為了滿足不同社會和文化環境中的學生的需要，它就必須開設靈活的課程並採取各種施行辦法，例如遠距教學；因此，實際上，中等教育和高等教育都必須「以各種不同的形式」提供。至於在第十三條第二項第三款中沒有提到技職教育的問題，從《公約》第六條第二項和《世界人權宣言》第二十六條第一項看來，技職教育是包括高等教育在內的各級教育

⁹ 見註 8。

¹⁰ 見第 6 段。

的一個整體的部分。¹¹

19. 第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款之間的第三個、也是最重要的一個不同之處在於：雖然中等教育「應……廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」，高等教育卻「應根據能力，……使人人有平等接受機會」。根據第十三條第二項第三款，高等教育不必「廣行舉辦」，而只是「根據能力」提供機會。個人的「能力」應該根據與其有關的專門知識和經驗予以鑑定。
20. 就第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款的措詞方式一樣(例如要逐漸做到免費)來說，可參看以上對第十三條第二項第二款的意見。

第十三條第二項第四款 - 受基本教育的權利

21. 基本教育具有可提供性、易取得性、可接受性、和可調適性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。¹²
22. 一般說來，基本教育相當於《人人受教育世界宣言》中所提到的基本教育。¹³根據第十三條第二項第四款，「未受初等教育或未能完成初等教育之人」有權接受基本教育，或《人人受教育世界宣言》中所規定的基本教育。
23. 由於人人有權滿足《人人受教育世界宣言》所理解的「基本的學習需求」，接受基本教育的權利並不限於「未受初等教育或未能完成初等教育之人」。凡是「基本的學習需求」還沒有得到滿足的人都有接受基本教育的權利。
24. 應該著重指出：受基本教育的權利並不受年齡或性別的限制；兒童、青年和成年人，包括老年人都有這種權利。因此，基本教育是成人教育和終身學習的一個整體的部分。因為屬於各年齡組的人都有權接受基本教育，基本教育的課程和施行方式的設計必須適合屬於各年齡組的學生。

第十三條第二項第五款 - 學校制度；適當的獎學金制度；教育人員的物質條件

25. 「各級學校完備之制度應予積極發展」的含義是：締約國必須就學校制度擬

¹¹ 見第 15 段。

¹² 見第 6 段。

¹³ 見第 9 段。

訂通盤的發展策略。這種策略必須包括各級教學系統，但是《公約》規定締約國必須優先發展初等教育(見第 51 段)。「積極發展」的意思是：通盤策略應該在政府的工作事項中居於優先地位，而且必須加大執行力度。

26. 「適當之獎學金制度應予設置」的規定應該結合《公約》的不歧視規定和平等條款來加以理解；獎學金制度應該增進處境不利的個人在受教育機會方面的平等地位。
27. 雖然《公約》規定「教育人員之物質條件亦應不斷改善」，實際上，教育人員整體工作條件已經惡化，近年來，許多締約國的情況已經降低到令人無法接受的低水準。這種情況不僅不符合第十三條第二項第五款的規定，也對學生接受教育權利的充分實現構成重大的障礙。委員會也注意到《公約》第十三條第二項第五款、第二條第二項、第三條及第六條至第八條之間的關係，包括教育人員組織起來進行集體商議的權利，提請締約國注意聯合國教科文組織和國際勞工組織共同提出的《關於教師地位的建議》(1966)及聯合國教科文組織《關於高等教育教學人員地位的建議》(1977)，促請各締約國就他們所採取的措施提出報告，以確保所有教育人員都能夠享受到與他們的職能相稱的條件和地位。

第十三條第三項和第四項 - 享受教育自由的權利

28. 第十三條第三項有兩個要素，其一、締約國承允尊重父母和監護人的自由以保證其子女能按照自己的信仰接受宗教和道德教育。¹⁴委員會認為，第十三條第三項的這個組成部分容許公立學校開授宗教和道德的一般歷史等課程，條件是：必須以不帶偏見的客觀方式進行、尊重意見、信念和發表自由。委員會指出，除非遵守不歧視的規定，或提供滿足父母和監護人願望的替代辦法，否則，教授特定宗教或信仰的公眾教育就不符合第十三條第三項。
29. 第十三條第三項的第二個要素是父母和監護人享有為孩子選擇非公立的、

¹⁴ 這一點與《公民與政治權利國際公約》第十八條第四項重複，也涉及《公民與政治權利國際公約》第十八條第一項中所體現的教導宗教或信仰的自由。(見人權事務委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十八條的第 22 號一般性意見，第四十八屆會議，1993 年。)人權事務委員會指出，《公民與政治權利國際公約》第十八條的根本性質表現在該《公約》第四條第二項所規定的、即使在公共緊急狀態時期也不得加以減損這一事實上。

但係符合「國家所規定或認可最低教育標準」的學校的自由。這一條項必須結合第十三條第四項的補充規定加以理解，該項確認「個人或團體設立及管理教育機構之自由」，但以該機構遵守第十三條第一項所規定的各項教育宗旨並且符合一些最低標準為限。這些最低標準可能涉及入學許可、課程和證書和認可等問題。這些標準也必須符合第十三條第一項所規定的各項教育目標。

30. 第十三條第四項規定，包括外僑在內的任何人都享有設立及管理教育機構的自由。法人或實體等「機構」也享有這些自由。包括有權設立和管理各種類型的教育機構，例如：托兒所、大學和成人教育機構。鑒於不歧視、平等機會和人人有效參與社會活動的原則，國家必須承擔義務，確保第十三條第四項所規定的自由不致造成社會上某些團體的教育機構極端不平等的現象。

第十三條 - 廣泛適用的各項議題

不歧視與平等待遇

31. 《公約》第二條第二項中所體現的禁止歧視並不受到逐步實現或獲得資源的限制；它應該充分、立即地適用於教育的所有方面。它的範圍包括在國際上受到禁止的歧視理由。委員會對第二條第二項及第三條的解釋參照了下列公約：聯合國教科文組織《禁止教育歧視公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》的各項規定、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《兒童權利公約》及國際勞工組織《原住民和部落人民公約》(第 169 號公約)(1989)。委員會要特別促請注意下列問題。
32. 如果採取暫時性特別措施的用意是為男女和弱勢的團體實現事實上的平等，就不違反在教育上不受歧視的權利，但這些措施不應為不同的團體維護不平等的或分別的標準，其目的達到以後就不應繼續實行。
33. 在某些情況下，按照第二條第二項為某些團體分別設立各類教育系統或機構不算違反《公約》。在這方面，委員會確認了聯合國教科文組織《禁止教育歧視公約》(1960)第二條。¹⁵

¹⁵ 第二條規定：「在一國得到批准時，在本《公約》的含義範圍內，不應將下列情況視為構成

34. 委員會注意到《兒童權利公約》第二條及聯合國教科文組織《禁止教育歧視公約》第三條第五項，確認不歧視原則適用於居住在締約國境內的所有學齡兒童，包括外僑學童，不論其法律身分為何。
35. 在預算政策上編列極其懸殊的經費數額，使得居住在不同地理位置的人得到不同品質的教育，可能構成《公約》所指的歧視。
36. 委員會確認第 5 號一般性意見中關於身心障礙者受教育權利問題的第 35 段及第 6 號一般性意見中涉及《公約》第十三條至第十五條的關於老年人問題的第 36-42 段。
37. 締約國必須密切監督教育—包括一切有關政策、機構、方案、經費編列形態和其他做法—以便查明並採取措施，矯正任何事實上的歧視。教育數據應該接受禁止的歧視原因分列細目，進行分析。

學術自由和機構自主¹⁶

38. 根據對許多締約國報告的審查情況，委員會形成了這樣的看法：只有在教育人員和學生享有學術自由的情形下，才有可能享受到受教育的權利。因此，即便第十三條中沒有明確提到這個問題，由委員會就學術自由發表一些意見是適當的，也是必要的。下列意見特別注意高等教育機構，因為從委員會的經驗看來，高等教育中的教育人員和學生特別容易受到破壞學術自由的政治壓力和其他壓力的傷害。但是，委員會要著重指出，整個教育部門的教育人員和學生都有權享受學術自由，下列看法中有許多是普遍適用的。

歧視：

- (a) 為男女學童設立或維持各別的教育系統或機構，但這些系統或機構應提供平等的教育機會、聘請任用資格達到同樣標準的教員、使用符合同樣品質要求的校舍和設備、提供修習同樣或相當課程的機會；
- (b) 基於宗教或語言上的原因設立或維持各別的教育系統或機構，提供符合學童父母或法定監護人願望的教育，但對這些系統的參與或在這些機構上學是任憑選擇的、所提供的教育應符合主管機關可能規定或核定的標準，對同級教育來說，更應該這樣；
- (c) 設立或維持私立教育機構，該機構的目的不是為了排除任何群體，而是相繼提供公立教育機關所提供的那種教育設施，這些機構應遵守上述目標，所提供的教育應符合主管機關可能規定或核定的標準，對同級教育來說，更應該這樣。」

¹⁶ 見聯合國教科文組織《關於高等教育教學人員狀況的建議》(1997)。

39. 學術界的成員都能夠個別地或集體地透過研究、教學、調查、討論、編製文件、印發文件、創造或寫作，從事發展和傳播知識與思想。學術自由包括個人對自己當前從事工作的機構或體制自由表示意見的自由，以便在不受歧視或不擔心國家人員或任何其他人員壓制的情形下履行其職務，參加專業或有代表性的機構，在同一個國家管轄範圍內享受別人能夠享受到的國際公認的人權。在享受學術自由的同時，也要承擔一些義務，例如尊重別人學術自由的義務，以確保持相反意見的人能夠進行公平的討論，不基於任何受到禁止的原因對任何人進行政視。
40. 為了享受學術自由，必須實現高等教育機構的自主。自主就是高等教育機構對涉及其學術工作、標準、管理和相關活動的有效決策進行必要的自治的程度。但是，自治必須與公法責任體制相一致，由國家提供資金的活動更是這樣。鑒於對高等教育投下的大量公共資金，必須在機構自主和管理責任之間找到一個適當的平衡點。當前固然沒有一個單一的模式可供遵循，但是機構安排應該做到公平、公正和平等，並且儘量做到透明和民主參與。

學校中的紀律¹⁷

41. 委員會認為，體罰不符合《世界人權宣言》和兩項《公約》前言部分中所體現的國際人權法的根本指導原則：個人的尊嚴。¹⁸學校紀律的另一一些方面也有可能不符合人性尊嚴，例如當眾羞辱。任何形式的學校紀律都不應該侵犯《公約》範圍內的其他權利，例如取得食物的權利。締約國必須採取措施以確保不符合《公約》的紀律不致在其管轄範圍內的任何公立或私立教育機構發生。委員會歡迎締約國採取主動行動，積極鼓勵學校在學校紀律中採用「積極的」、非暴力的方法。

對第十三條的限制

42. 委員會要著重指出，《公約》的限制條款第四條的用意基本上是要保護個人

¹⁷ 在編寫這一段的時候，委員會注意到了國際人權系統中其他機構歷來的做法，例如兒童權利委員會對《兒童權利公約》第二十八條第二項的解釋以及人權事務委員會對《公民與政治權利國際公約》第七條的解釋。

¹⁸ 委員會指出，雖然《宣言》第二十六條第二項中沒有明文規定，但《經濟社會文化權利國際公約》的起草人卻明確地把人格尊嚴作為一切教育都必須遵守的一項強制性準則載入《公約》的條文(第十三條第一項)。

的權利、而不是容許國家強行施加限制。因此，締約國如果為了國家安全或保護公共秩序而關閉某所大學或其他教育機構，就必須負舉證責任，說明此等嚴重措施與第四條每項要件的關係的理由。

二、締約國的義務與違反一般法律義務

43. 儘管《公約》有關於逐步落實權利的規定，並承認由於現有資源有限而出現的限制因素，但《公約》也規定了締約國須立即履行的各種義務。¹⁹締約國在受教育的權利方面須立即履行有關義務，如「保證」這項權利得到「行使而不受任何歧視」（第二條第二項），以及有義務「採取種種步驟」（第二條第一項），爭取充分執行第十三條等。²⁰此類步驟必須是「謹慎、具體和有目標」的步驟，旨在充分落實受教育的權利。
44. 「逐步」落實受教育的權利，並不意味著締約國的義務的重要內容就不存在了。逐步落實意味著締約國負有一項明確、持續的義務，必須「採取儘可能迅速、確實有效的行動」，爭取充分執行第十三條。²¹
45. 一般都認定，在受教育的權利方面，與在《公約》闡明的其他權利方面一樣，不允許採取任何倒退措施。如締約國確實採取了倒退措施，該國必須證明：這些措施是在極為仔細地考慮所有替代辦法之後採取的，而且，對照《公約》規定的所有權利，並從充分利用締約國的一切可利用資源這一角度來看，這些措施屬於正當措施。²²
46. 受教育的權利和所有人權一樣，使締約國負有三類或三個層面的義務，即尊重義務、保護義務、落實義務。而落實義務既包含便利義務，又包含提供義務。
47. 尊重義務要求締約國不採取任何妨礙或阻止受教育的權利的享受的措施。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人干擾受教育的權利的享受。落實（便利）義務要求締約國採取積極措施，使個人和團體能夠享受這項權利，並便利其享受這項權利。最後，締約國有義務落實（提供）受教育的權

¹⁹ 見委員會第 3 號一般性意見，第 1 段。

²⁰ 見委員會第 3 號一般性意見，第 2 段。

²¹ 見委員會第 3 號一般性意見，第 9 段。

²² 見委員會第 3 號一般性意見，第 9 段。

利。一般來說，在個人或團體由於無法控制的原因而無法利用可供利用的手段自行落實有關權利的情況下，締約國有義務落實(提供)《公約》規定的某項權利。不過，這項義務的範圍總是以《公約》的條文為準。

48. 在這方面，第十三條有兩個特點需要強調。首先，顯然，第十三條認為，在多數情況下，國家對直接提供教育承擔主要責任。例如，締約國認為，「各級學校完備之制度應予積極發展」(第十三條第二項款第五款)。其次，由於第十三條第二項在初等、中等、高等教育和基本教育方面的措詞有所不同，締約國的落實(提供)義務的範圍就各級教育而言不盡相同。因此，從《公約》條文來看，締約國在受教育的權利方面擔負著一項繁重的落實(提供)義務，但這項義務的範圍，就各級教育而言，並不完全相同。委員會認為，對第十三條的落實(提供)義務所作的這一解釋，是與許多締約國的法律和實踐相一致的。

具體法律義務

49. 締約國必須確保各級教育系統的課程都著眼於第十三條第一項規定的目標的實現。²³締約國還必須建立並維持一種有透明度的、確實有效的制度，以核實教育是否的確著眼於第十三條第一項所載的教育目標的實現。
50. 關於第十三條第二項，各國有義務尊重、保護並落實受教育的權利的各項「基本特徵」(可提供性、易取得性、可接受性、可調適性)。具體而言，一國必須尊重教育的可提供性，不關閉私立學校；保護教育的易取得性，確保第三方，包括父母和雇主在內，不阻止女童入學；落實(便利)教育的可接受性，採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要，並使人人都接受高品質的教育；落實(提供)教育的可調適性，針對學生在不斷變化的世界中的當前的需要，設計課程，提供這些課程所需的資源；並且落實(保障)教育的可提供性，積極建立教育體系，包括建造校舍、提出教學大綱、提供教材、培訓師資、向教師支付在國內有吸引力的

²³ 有許多資料可在這方面為締約國提供幫助，如聯合國教科文組織的《國際教育課程設置和教科書編寫指南》(ED/ECS/HCI)等。第十三條第一項規定的目標之一，是「增強對人權與基本自由之尊重」。在這一特定方面，締約國應當研究在「聯合國人權教育十年」架構內發起的行動-尤其有啟發性的，是大會 1996 年通過的《十年行動計畫》，以及人權事務高級專員辦事處為說明各國圍繞「聯合國人權教育十年」開展活動而編寫的《人權教育國家行動計畫指南》。

薪資等。

51. 正如以上所述，締約國在初等、中等、高等教育和基本教育方面的義務並不相同。從第十三條第二項的措詞來看，締約國必須優先實行義務性的、免費的初等教育。²⁴對第十三條第二項作出此種解釋，依據的是第十四條將初等教育置於優先位置這一點。為人人提供初等教育這項義務，是各締約國應當立即履行的義務。
52. 就第十三條第二項第二款至第四款而言，締約國須立即「採取種種步驟」(第二條第一項)，爭取為其管轄範圍內的所有的人提供中等教育、高等教育和基本教育。締約國至少須通過並執行一項國家教育策略，該策略包括依照《公約》提供中等教育、高等教育和基本教育。這項策略應包括一些機制，如受教育的權利的指標和基準等，據以密切監督所取得的進展。
53. 在第十三條第二項第五款之下，締約國必須確保建立學校獎學金制度，以幫助經濟有困難的學生。²⁵積極「發展各級學校的制度」這項義務，強調了締約國承擔的確保在多數情況下直接提供受教育的權利的主要責任。²⁶
54. 締約國必須制定「最低教育標準」所有依照第十三條第三項及第四項建立的教育機構均須符合這些標準。締約國還須建立一項有透明度的、確實有效的制度，以監督此類標準的執行。締約國沒有為依照第十三條第三項及第四項建立的機構提供資金的義務，但是，如締約國決定為私立教育機構提供捐助，此種捐助不得含有任何被禁止實行的差別待遇。
55. 締約國負有確保群體和家庭不依賴童工的義務。委員會尤其申明教育在消除童工現象方面的重要性，還特別申明 1999 年《關於禁止和立即採取行動消除最惡劣形式童工的公約》(第 182 號公約)第七條第二項所載的義務。²⁷此外，依據《公約》第二條第二項，締約國必須消除阻礙女童、婦女及其他弱

²⁴ 關於「義務」和「免費」的含義，見關於第十四條的第 11 號一般性意見第 6 段和第 7 段。

²⁵ 在某些情況下，第二條第一項設想的國際援助與合作極有可能將此種獎學金制度作為援助與合作的項目。

²⁶ 關於基本教育，兒童基金認為，「只有國家才能夠將各組成部分組合成一個連貫而又靈活的教育體系」。兒童基金，《世界兒童狀況》，「教育革命」，1999 年，頁 77。

²⁷ 第七條第二項規定，「各成員應當考慮到教育在消除童工現象方面的重要性，採取確實有效、有時間限制的措施：- (c) 確保所有不再遭受最惡劣形式的剝削的兒童都能接受免費基本教育，並酌情接受職業培訓」(國際勞工組織第 182 號公約，《關於禁止和立即採取行動消除最惡劣形式童工的公約》(1999))。

勢團體接受教育的性別上的成見和其他成見。

56. 委員會第 3 號一般性意見提請注意這一點：各締約國都有義務「單獨採取步驟，或透過國際援助與合作尤其是經濟和技術援助與合作採取步驟」，以爭取充分落實《公約》確認的權利，如受教育的權利。²⁸《公約》第二條第一項及第二十三條，《聯合國憲章》第五十六條，《普及教育世界宣言》第十條，以及《維也納宣言和行動綱領》第一部分第 34 段等都強調，締約國有義務提供國際援助與合作，以充分落實受教育的權利。在國際協議的談判和批准方面，締約國應採取步驟，確保這些文件不對受教育的權利產生不利影響。此外，締約國有義務確保其作為國際組織包括國際金融機構成員所採取的行動充分考慮到受教育的權利。
57. 委員會第 3 號一般性意見確認，締約國的「最低限度核心義務，是至少確保《公約》闡明的各項權利的落實，包括「基本教育」的落實達到最低限度基本水準」。從第十三條的規定來看，這項核心義務的內容是：保障在不歧視基礎上進入公立教育機構學習的權利；確保教育與第十三條第一項規定的目標相一致；依照第十三條第二項第一款的規定，為人人提供初等教育；通過並執行一項國家教育策略，該策略包括提供中等、高等教育和基本教育；確保在不受國家或第三方干涉的前提下自由選擇教育機構，但此類機構須符合「最低教育標準」（第十三條第三項及第四項）。

違反

58. 將第十三條的規範性內容(第一部分)應用於締約方的一般義務和具體義務(第二部分)，就啟動了一個動態程序，據以確定違反受教育權的行為。對第十三條的違反可能由於締約國的直接行為(行為)而發生，也可能由於締約國未能採取《公約》規定的步驟(不作為)而發生。
59. 舉例來說，違反第十三條的情形有：在教育領域執行或未能廢除對個人或團體實行不得實行的差別待遇的立法；未能採取措施處理教育領域存在的事實上的歧視問題；課程安排與第十三條第一項規定的教育目標不一致；未能建立一項監督第十三條第一項規定的教育目標不一致；未能建立一項監督第十三條第一項的遵守情況的透明而確實有效的制度；未能作為優先

²⁸ 見委員會第 3 號一般性意見，第 13-14 段。

事項實行免費為所有人提供的義務初等教育；未能採取「謹慎、具體、有針對性的措施」，爭取按照第十三條第二項第二款至第四款的規定，逐步落實中等、高等教育和基本教育；禁止開辦私立教育機構；未能確保私立教育機構達到第十三條第三款及第四款規定的「最低教育標準」；剝奪教員和學生的學術自由；違反第四條規定，在政治形勢緊張時期關閉教育機構。

三、締約國以外的其他行為者的義務

60. 鑒於《公約》第二十二條的規定，聯合國機構的作用，包括透過聯合國發展援助架構在國家層級發揮的作用，在第十三條的落實方面具有特殊意義。為落實受教育的權利而作出的協調努力應當保持，以改善包括公民社會各組成部分在內的所有行為者之間的配合和互動狀況。聯合國教科文組織、開發署、兒童基金、國際勞工組織、世界銀行、區域開發銀行、國際貨幣基金以及聯合國系統內其他有關機構，應當在適當考慮到各自的具體任務，並利用各自的專門知識的前提下，加強在國家層級落實受教育的權利方面的合作。具體而言，國際金融機構，尤其是世界銀行和國際貨幣基金，應當在貸款政策、信貸協議、結構調整方案以及為處理債務危機而採取的措施中，更加重視保護受教育的權利。²⁹委員會在審議締約國的報告時，將研究除締約國以外的所有行為者提供的援助對國家履行第十三條之下的義務的能力產生的影響問題。聯合國專門機構、各署和機關採取注重人權的做法，將大大推動受教育的權利的落實。

²⁹ 見委員會第 2 號一般性意見，第 9 段。

第二十二屆會議(2000年)

第 14 號一般性意見：享受可能達到之最高健康標準的權利
(《公約》第十二條)

1. 健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計劃，或採用具體的法律手段。而且，健康權還包括某些可以透過法律執行的內容。¹
2. 健康權在很多國際文件中得到承認。《世界人權宣言》第二十五條第一項規定：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」。《經濟社會文化權利國際公約》在健康權上規定了國際人權法最全面的條款。根據《公約》第十二條第一項，締約國確認「人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，第十二條第二項又進一步列舉了若干締約國為實現這項權利應採取的步驟。此外，承認健康權的還有 1956 年的《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五款第四目，1979 年的《消除對婦女一切形式歧視公約》的第十一條第一項第六款和第十二條，和 1989 年的《兒童權利公約》第二十四條。一些區域性人權文書也承認健康權，如修訂的 1961 年《歐洲社會憲章》(第 11 條)、1981 年的《非洲人權和人民權利憲章》(第十六條)，和 1988 年的《美洲人權公約關於經濟、社會及文化權利領域的附加議定書》(第十條)。同樣，人權委員會²、1993 年的《維也納宣言和行動綱領》和其他國際文書³，也都提出過健康權。

¹ 例如，在衛生設施、物資和服務方面，不歧視的原則在很多國家的司法中都是可以透過法律執行的。

² 人權委員會第 1989/11 號決議。

³ 聯合國大會 1991 年通過的《保護精神病患者和改進精神保健的整套原則》(第 46/119 號決議)，和適用於精神病患者的委員會關於身心障礙者的第 5 號一般性意見；1994 年在開羅舉行的《人口與發展國際會議行動綱領》；和 1995 年在北京舉行的第四次《世界婦女大會宣言和行動綱

3. 健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，又相互依賴，包括獲得食物、住房、工作、教育和人的尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、獲得資訊的權利，結社、集會和行動自由。所有這些權利和其他權利和自由都與健康權密不可分。
4. 在起草《公約》的第十二條時，聯合國大會第三委員會沒有採用世界衛生組織憲章前言中對健康的定義，該定義的健康概念是：「完全的身體、精神和社會安康，而不僅僅是沒有疾病或衰弱」。然而，《公約》第十二條第一項所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，並不限於得到健康照顧的權利。相反，起草的過程和第十二條第二項明確的措詞認為，健康權包括多方面的社會經濟因素，促進使人民可以享有健康生活的條件，包括各種健康的基本決定因素，如食物和營養、住房、使用安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件和有益健康的環境。
5. 委員會清楚，對世界各地數百萬的人來說，充分享有健康權仍是一個遙遠的目標。而且在很多情況下，特別是對那些生活貧困的人，這個目標正變得越來越遙遠。委員會承認，因各種國際和其他因素造成的嚴重結構和其他障礙，超出了一些國家的控制能力，妨礙了很多締約國充分實現第十二條。
6. 為了幫助締約國執行《公約》和履行他們的報告義務，這份一般性意見著重闡述第十二條的規範性內容(第一部分)、締約國的義務(第二部分)、違反(第三部分)，和國家層級的執行(第四部分)，締約國以外的其他行為者的義務在第五部分中闡述。這份一般性意見是根據委員會多年來審查締約國報告的經驗提出的。

一、第十二條的規範性內容

7. 第十二條第一項提出了健康權的定義，第十二條第二項列舉了締約國的一些但並非全部義務。
8. 享有健康權，不應理解為身體健康的權利。健康權既包括自由，也包括權

領》，分別載有生育衛生和婦女健康的定義。

利。自由包括掌握自己健康和身體的權利，包括性和生育上的自由，以及不受干擾的權利，如不受酷刑、未經同意強行治療和試驗的權利。另一方面，應該享有的權利包括參加健康保護制度的權利，該套制度能夠為人民提供平等的機會，享有可達到的最高水準的健康。

9. 第十二條第一項的「可能達到之最高標準之身體與精神健康」概念，既考慮進了個人的生理和社會經濟先決條件，也考慮進了國家掌握的資源。有一些方面不可能完全在國家與個人之間的關係範圍內解決，具體而言，國家不能保證健康，他也不能提供對所有可能造成人類疾病的原因提供保護。因此，遺傳因素、個人是否易患疾病，和追求不健康或危險的生活方式，都可能對個人的健康產生重要影響。因此，享有健康權必須理解為一項享受可能達到之最高標準之身體與精神健康所必須的各種設施、商品、服務和條件的權利。
10. 自 1966 年聯合國通過國際人權兩公約以來，世界的衛生狀況發生了巨大變化，健康的概念也經歷了重大改變，範圍也拓寬了。更多的健康決定因素被增加進來，如資源分配和性別差異。較寬的健康定義，還考慮進了暴力和武裝衝突等社會方面的關注。⁴此外，一些原先不知道的疾病，如人類免疫缺乏病毒和後天免疫缺乏症候群(愛滋病毒/愛滋病)，和其他一些傳播較廣的疾病，如癌症，以及世界人口的迅速增長，都造成了實現健康權的新的障礙，在解釋第十二條時必須加以考慮。
11. 委員會對健康權的解釋，根據第十二條第一項的規定，是一項全部包括在內的權利，不僅包括及時和適當的健康照顧，而且也包括決定健康的基本因素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應、符合健康的職業和環境條件，和獲得健康相關的教育和資訊，包括性和生育健康的教育和資訊。另一個重要方面，是人民能夠在群體、國家和國際上參與所有健康相關的決策。
12. 健康權的各種形式和層次，包括以下互相關聯的基本要素，其具體實施將取決於具體締約國的現實條件：

⁴ 關於戰時保護平民之日內瓦四公約共同的第三條；《關於保護國際性武裝衝突受難者的第一附加議定書》(1977 年)第七十五條第二項第一款；《關於保護非國際性武裝衝突受難者的第二附加議定書》(1977)第四條第一項。

- (a) **可提供性**。締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照顧設施、商品和服務以及計畫。這些設施、商品和服務的具體性質，會因各種因素而有所不同，包括締約國的發展水準。但它們應包括一些基本的衛生要素，如安全和清潔的飲水、適當的衛生設施、醫院、診所和其他健康相關的建築、經過培訓工資收入在國內具有競爭力的醫務和專業人員，和世界衛生組織必需藥品行動綱領規定的必需藥品⁵
- (b) **易取得性**。締約國管轄範圍內的健康設施、商品和服務，⁶必須提供給所有人，不得歧視。獲得條件有四個彼此之間相互重疊的方面：
- (一) 不歧視：健康設施、商品和服務必須在法律和實際上提供給所有人，特別是人口中最脆弱的部分和邊緣群體，不得以任何禁止的理由加以歧視。⁷
- (二) 實際獲得的條件：健康設施、商品和服務，必須是各部分人口能夠安全、實際獲得的，特別是脆弱群體和邊緣群體，如少數民族和原住民、婦女、兒童、青少年、老年人、身心障礙者和愛滋病毒感染者/愛滋病患。獲得的條件還包括能夠安全、確實得到醫療服務和基本的健康要素，如安全和潔淨的飲水、適當的衛生設施等，包括農村地區。獲得的條件還包括建築物為身心障礙者配備適當的進入條件。
- (三) 經濟上的獲得條件(可支付)：健康設施、商品和服務必須是所有人能夠負擔的。健康照顧服務以及與基本健康要素有關的服務，收費必須建立在平等原則的基礎上，保證這些服務不論是私人還是國家提供的，應是所有人都能負擔得起的，包括社會處境不利的群體。公平要求較貧困的家庭與較富裕的家庭相比不應在健康開支上負擔過重。
- (四) 獲得資訊的條件：獲得條件包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題

⁵ 見世界衛生組織的示範必需藥品清單。1999年12月修訂，《世界衛生組織藥品資訊》第十三卷，1999年第4期。

⁶ 除非另行說明，否則本一般性意見中所述衛生設施、物資和服務，均包括本一般性意見第11段和第12段(a)中所列的基本健康要素。

⁷ 見本一般性意見，第18段和第19段。

的資訊和意見的權利。⁸然而，獲得資訊的條件不應損害個人健康資料保密的權利。

(c) **可接受性**。所有衛生設施、商品和服務，必須遵守醫務職業道德，在文化上是適當的，即尊重個人、少數群體、人民和群體的文化，對性別和生活週期的需要保持敏感，遵守保密的規定，和改善有關個人和團體的健康狀況。

(d) **品質**。衛生設施、商品和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。這要求，尤其是，應有熟練的醫護人員、在科學上經證實、沒有過期的藥品，醫院設備，安全和潔淨的飲水，和適當的衛生條件。

13. 第十二條第二項並不完全的舉例，規定了各國採取行動的準則。它提出了一些屬於第十二條第一項關於健康權的廣泛定義範圍內的具體措施的通用例子，從而說明了這項權利的內容，具體如以下各段所示。⁹

第十二條第二項第一款 - 產婦、兒童和生育健康權

14. 「設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育」(第十二條第二項第一款¹⁰)，可理解為須採取措施，改善兒童和母親的健康、性和生育健康服務，包括實行計畫生育、產前和產後保健、¹¹緊急產科服務和獲得資

⁸ 見《公民與政治權利國際公約》第十九條第二項。本一般性意見特別強調獲得資訊，因為這個問題對健康特別重要。

⁹ 在有關健康權的複述和實踐中，經常講到三級衛生保健：初級衛生保健，主要指常見或較輕微的疾病，由群體內衛生專業人員或經過一般培訓的醫生提供，費用較低；二級衛生保健由中心提供，通常是醫院，主要處理群體一級無法醫治的較為普通的輕微或嚴重疾病。通常要靠經過專科培訓的衛生專業人員和醫生、特別設備，有時還要住院治療，費用較高；三級衛生保健，只在較少的中心提供，主要治療少量需要經過專科培訓的衛生專業人員和醫生及特別設施的輕微或嚴重疾病，常常費用較高。由於初級、二級和三級衛生保健的形式常常相互重疊和發生互動，因此採用這種分類辦法並不總是能夠提供充分的區分標準，幫助評估締約國必須提供的衛生保健水準，因此，在對第十二條的規範理解上作用也有限。

¹⁰ 根據世界衛生組織的做法，死產率已很少在使用，而採用了嬰兒和 5 歲以下兒童死亡率作為衡量標準。

¹¹ 產前，指出生前或出生時；週產期，指出生前後的一小段時間(在醫學統計學上，這段時間從懷孕 28 周起，結束的時間有不同規定，可從出生後一周到四周)；新生兒期，則指出生後的頭四個星期；而出生後，即指出生之後。在本一般性意見中，只採用較普通的「出生前」和「出生後」這兩個說法。

訊，以及根據獲得的資訊採取行動所需的資源。¹²

第十二條第二項第二款 - 享有健康的自然和工作場所環境的權利

15. 「改良環境及工業衛生之所有方面」(第十二條第二項第二款)，主要包括在職業事故和疾病方面採取預防措施；必須保證充分供應安全和潔淨的飲水和基本衛生條件；防止和減少人民接觸有害物質的危險，如放射性物質和有害化學物質，或其他直接或間接影響人類健康的有害環境條件。¹³此外，工業衛生指在合理可行的範圍內，盡量減少在工作環境中危害健康的原因。¹⁴第十二條第二項第二款還包括適當的住房和安全、衛生和工作條件，充分供應食物和適當的營養，勸阻酗酒和吸煙、吸毒和使用其他有害藥物。

第十二條第二項第三款 - 預防、治療和控制疾病的權利

16. 「預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病」(第十二條第二項第三款)，要求對行為方面的健康關注建立預防和教育計畫，如性傳播疾病，特別是愛滋病毒/愛滋病，及有害於性健康和生育健康的行為，改善健康的社會要素，如安全的環境、教育、經濟發展和性別平等。得到治療的權利，包括在事故、流行病和類似健康危險的情況下，建立一套應急的醫療保健制度，及在緊急情況下提供救災和人道主義援助。控制疾病，指各國單獨或共同努力，特別是提供相關技術、使用和改善目前分類基礎上的流行病學監測及資料收集工作，執行和加強預防接種計畫，和其他傳染病的控制策略。

¹² 生育衛生，指男女有權自由決定是否和何時生育，以及有權瞭解情況和得到安全、有效、能夠支付得起和可以接受的、由他們自己選擇的計畫生育方法，有權得到適當的衛生保健服務，例如可使婦女安全的渡過孕期和生產。

¹³ 委員會在這個問題上注意到 1972 年《斯德哥爾摩宣言》的第一項原則，該原則規定：「人人有權在高品質的環境中享有自由、平等和適當生活條件的基本權利，該環境應保證體面的生活和安康」，並且符合國際法的最新發展，包括關於必須保證個人安康的健康環境的大會第 45/94 號決議；《里約宣言》的第一項原則；和一些區域人權文書，如《美洲人權公約薩爾瓦多議定書》的第十條。

¹⁴ 國際勞工組織第 155 號公約，第四條第二項。

第十二條第二項第四款 - 享受健康設施、商品和服務的權利¹⁵

17. 「創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」（第十二條第二項第四款），包括身體和精神兩個方面，要求平等和及時地提供基本預防、治療、康復的健康服務，以及健康教育；定期檢查計畫；對流行病、一般疾病、外傷和身心障礙給予適當治療，最好是在群體層級；提供必需藥品；和適當的精神保健治療和護理。另一個重要的方面，是改善和進一步加強民眾參與，提供預防和治療健康服務。如衛生部門的組織、保險系統等，特別是參與群體和國家層級的有關健康權的政治決定。

第十二條：廣泛適用的各項議題

不歧視與平等待遇

18. 根據第二條第二項和第三條，《公約》禁止在獲得健康照顧和基本健康要素方面，以及在獲得的手段和條件上，不得有任何種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況(包括愛滋病毒/愛滋病)、性傾向，以及公民、政治、社會和其他身分上的任何歧視，可能或實際上抵消或妨礙平等享有或行使健康權。委員會強調，可採取很多辦法，如很多旨在消除健康方面歧視的計畫和方案，並無須太多的資源，如透過、修訂或廢除某些法律，或展開宣傳。委員會憶及第 3 號一般性意見的第 12 段，該段指出，即使在資源嚴重困難的情況下，也必須透過採取費用相對較低的特別方案，保護社會脆弱團體的成員。
19. 在健康權方面，必須強調公平獲得健康照顧和健康服務的條件。國家負有特殊義務，為沒有足夠能力的人提供必要的健康保險和健康照顧設施，在提供健康照顧和健康服務方面防止出現任何國際上禁止的歧視現象，特別是在健康權的基本義務上。¹⁶健康資源分配不當，可造成隱形的歧視。例如，投資不應過分偏重於昂貴的治療健康服務，那方面的服務常常只有少數享有特權的人能夠得到，而是應當偏重初級和預防健康照顧，使更大多數的人口受益。

¹⁵ 見以上第 12 段和註 8。

¹⁶ 關於各項基本義務，見本一般性意見，第 43 段和第 44 段。

性別觀點

20. 委員會建議，各國在他們有關健康的政策、規劃、方案和研究中，增加性別觀點，促進改善婦女和男性的健康。基於性別的方針承認，生理和社會文化因素在影響男性和婦女的健康方面起著重要作用。按性別對健康和社會經濟數據進行分類，對發現和救濟健康方面的不平等現象十分重要。

婦女和健康權

21. 為了消除對婦女的歧視，必須制定和執行綜合性國家策略，在婦女的整個一生中促進她們的健康權。該計畫應包括採取行動，預防和治療影響婦女的疾病，以及制定政策，提供全面的高品質且能夠支付的衛生保健，包括性和生育服務。主要目標是減少婦女的健康危險，特別是降低產婦死亡率和保護婦女免受家庭暴力。實現婦女的健康權，必須清除所有影響獲得衛生服務、教育和資訊的障礙，包括在性和生育衛生方面。另一個重要問題，是採取預防、促進和救濟行動，保護婦女免受那些使她們不能充分享有生育權的有害傳統文化習俗和規定的影響。

兒童和青少年

22. 第十二條第二項第一款規定，必須設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育。之後透過的國際人權文書承認，兒童和青少年有權享有最高標準的健康，和得到治療疾病的設施。¹⁷《兒童權利公約》要求各國保證，為兒童和他們的家庭提供基本健康服務，包括對母親的產前和產後護理。該公約還在這些目標上要求確保能夠獲得對兒童有益的預防和增進健康行為的資訊，支持家庭和群體將之付諸實施。落實不歧視的原則，要求男孩子和女孩子一樣，享有平等的機會，得到充分的營養、安全的環境，以及身體和精神的衛生服務。必須採取有效和適當的措施，廢除影響兒童，特別是女童健康的有害傳統習俗，包括早婚、女性割禮、偏袒的餵養和照顧男孩。¹⁸身心障礙兒童應給予機會，享受有意義和尊嚴的生活，參與群體生活。

¹⁷ 《兒童權利公約》，第二十四條第一項。

¹⁸ 見 1994 年世界衛生大會決議 WHA47.10, 題為：「產婦和兒童健康和計畫生育：有害婦女和兒童健康的傳統習俗」。

23. 締約國應為青少年提供安全和有幫助的環境，保證能夠參與影響他們健康的決定，有機會學習生活技能、獲得相關的資訊、得到諮詢，和爭取他們自己作出的健康行為選擇。實現青少年的健康權。取決於建立對青年友善的健康照顧，該套制度應尊重保密和隱私，並包括適當的性和生育健康服務。
24. 在所有保證兒童和青少年健康權的政策和方案上，兒童和青少年的最大利益應為首要考慮。

老年人

25. 在實現老年人的健康權方面，委員會根據 1995 年的第 6 號一般性意見的第 34 段和第 35 段，重申綜合方針的重要性，結合預防、治療和康復性健康治療等要素。這方面的基本措施包括對男女老年人定期身體檢查；身體和精神康復措施，保持老年人的活動能力和自主；治療和照護患慢性病和不治之症的人，幫助他們免除可以避免的痛苦，和使他們能夠有尊嚴的死亡。

身心障礙者

26. 委員會重申第 5 號一般性意見的第 34 段，該段在身體和精神健康權方面講到身心障礙者的問題。此外，委員會還強調，必須保證不僅公共衛生部門，而且民營提供健康服務和設施的人也必須遵守對身心障礙者不歧視的原則。

原住民

27. 根據新產生的國際法和國際慣例，以及各國對原住民最近採取的措施，¹⁹委員會認為需要確定一些有助於確定原住民健康權的主要問題，使有原住民

¹⁹ 有關原住民的最新國際規範包括：國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家原住民和部落居民》(1989)；《兒童權利公約》(1989)第二十九條第三款及第四款，及第 30 條；《生物多樣性公約》(1992)第八條第十項，建議各國尊重、保護和保留原住民群體的知識、革新和習俗；聯合國環境和發展會議《21 世紀議程》(1992)，特別是第 26 章；和《維也納宣言和行動綱領》(1993)第一部分第 20 段，要求各國採取一致的積極措施，確保在不歧視的基礎上尊重原住民的各項人權。另見聯合國《氣候變化架構公約》(1992)序言和第三條；聯合國《在發生嚴重乾旱和/或沙漠化的國家特別是在非洲防止沙漠化的公約》(1994)第十條第二項第五款。近年來，越來越多的國家修改了他們的憲法和提出立法，承認原住民的特別權利。

的各國能夠更好的執行《公約》第十二條的規定。委員會認為，原住民有權享有具體措施，改善他們獲得健康服務和照顧的條件。這方面的健康服務在文化上應當是適宜的，考慮進傳統的預防護理、康復和傳統醫學。各國應為原住民提供資源，安排、提供和管理這方面的服務，使他們能夠享有可以達到的最高水準的身體和心理健康。原住民充分享有健康所需的重要醫用植物、動物和礦物，也應給予保護。委員會指出，在原住民群體，個人的健康常常與整個社會的健康連在一起，因此，有一個集體的影響。在這方面，委員會認為，與發展有關的活動導致違反原住民的意願，迫使他離開傳統的土地和環境，剝奪他們的營養來源，打破他們與土地的共生關係，將對他們的健康產生有害影響。

限制

28. 公共衛生問題時常被一些國家用來作為限制行使其他基本權利的理由。委員會願強調，《公約》的限制條款第四條，主要目的是保護個人的權利，而不是允許國家施加限制。因此，舉例而言，以國家安全或維護公共秩序為藉口，限制患有傳染疾病的人，如愛滋病毒/愛滋病的人行動自由，或將之監禁，拒絕讓醫生治療被認為反對政府的人，或不給某個群體進行重要傳染病的預防接種，有關締約國均有責任對第四條中提出的每項內容說明此種嚴重措施的理由。這類限制必須符合法律，包括國際人權標準，符合公約保護的權利的性質，符合追求的合法目標，且必須是促進民主社會總體福祉所必須的。
29. 根據第五條第一項，這類限制必須是適當的，即在有幾種限制可作選擇的情況下，必須選擇限制性最小的辦法。即使以保護公共健康為理由這種限制基本上是允許的，這些措施也應是短時間的，並需加以審查。

二、締約國的義務一般法律義務

30. 雖然公約提出了逐步實現，並且承認由於可資利用的資源有限造成了各種困難，但《公約》還是為締約國規定了一些立即有效的義務。締約國在健康權方面即有一些立即生效的義務，如保證行使這項權利不得有任何歧視(第二條第二項)，和採取措施充分實現第十二條的義務(第二條第一項)。這些

措施必須是深思熟慮的、具體的和目標明確的 – 充分實現健康權。²⁰

31. 在一段時間內逐步實現健康權，不應解釋為締約國的義務已失去一切有意義的內容。相反，逐步實現意味著締約國有一項具體和始終存在的義務 – 儘可能迅速和確實地充分實現第十二條。²¹
32. 與《公約》中的所有其他權利一樣，一個重要的假定是，不允許在健康權上採取倒退措施。如果蓄意採取了任何倒退措施，締約國必須證明，有關措施是在認真權衡所有其他選擇之後提出的，而且從《公約》規定的所有權利角度講，為了充分利用締約國最大限度可資利用的資源，採取這些措施是完全有理由的。²²
33. 健康權與各項人權一樣，要求締約國承擔三類或三個層次的義務：**尊重**、**保護**和**實現**的義務。依次下來，實現的義務包括便利、提供和促進的義務。²³**尊重**的義務，要求締約國不得直接或間接地干預享有健康權。**保護**的義務，要求締約國採取措施，防止第三方干預第十二條規定的各項保證。最後，**實現**的義務，要求締約國為全面實現健康權採取適當的法律、行政、預算、司法、促進和其他措施。

具體法律義務

34. 具體而言，各國有義務**尊重**健康權，特別是不能剝奪或限制所有人得到預防、治療和減輕痛苦的健康服務的平等機會，包括受刑人和被拘留者、少數團體、尋求庇護者和非法移民；不得作為一項國家政策採取歧視性做法；也不得對婦女的健康狀況和需要推行歧視性做法。此外，尊重的義務還包括國家有義務不得禁止或阻撓傳統的預防護理、治療辦法和醫藥，不得銷售不安全的藥品和採用帶有威脅性的治療辦法，除非是在特殊情況下為治療精神病，或預防和控制傳染病。這種特殊情況必須符合具體而限制性的條件，考慮到最佳做法和適用國際標準，包括「保護精神病患者和改進

²⁰ 見第 13 號一般性意見，第 43 段。

²¹ 見第 3 號一般性意見，第 9 段；第 13 號一般性意見，第 44 段。

²² 見第 3 號一般性意見，第 9 段；第 13 號一般性意見，第 45 段。

²³ 根據第 12 號和第 3 號一般性意見，實現的義務包括提供便利的義務和提供的義務。在本一般性意見中，由於促進健康在世界衛生組織和其他方面工作中的關鍵重要作用，實現的義務還包括促進的義務。

精神保健的整套原則」。²⁴此外，各國不應限制得到避孕和其他保持性健康和生育衛生手段的途徑，不應審查、扣押或故意提供錯誤的健康資訊，包括性教育及有關資訊，也不得阻止人民參與健康方面的事務。各國也不得違法污染空氣、水和土壤等，如因國有設施的工業廢料，不得在可造成釋放有害人類健康物質的情況下使用或試驗核武器、生物武器或化學武器，不得作為懲罰性措施限制得到健康服務，如在武裝衝突期間違反國際人道主義法。

35. **保護**的義務，主要包括各國有責任透過法律或採取其他措施，保障有平等的機會，得到第三方提供的健康照顧和健康相關的服務；保證衛生部門的民營化不會威脅到提供和得到健康設施、商品和服務，以及這些設施、商品和服務的可接受程度和品質；控制第三方營銷的醫療設備和藥品；和保證開業醫生和其他健康專業人員滿足適當的教育、技能標準和職業道德準則。各國還必須保證，有害的社會或傳統習俗不能干預獲得產前和產後護理和計畫生育；阻止第三方脅迫婦女接受傳統習俗，如女性割禮；和採取措施，在性暴力表現上，保護社會中的各種脆弱和邊緣群體，特別是婦女、兒童、青少年和老年人。各國還應保證，第三方不得限制人民得到健康相關的資訊和服務。
36. **實現**的義務，要求締約國，尤其是，在國家的政治和法律制度中充分承認健康權，最好是透過法律的實施，並透過國家的健康政策，制定實現健康權的詳細計畫。各國必須保證提供健康照顧，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得基本健康要素，如富於營養的安全食物和清潔飲水、基本的衛生條件和適當的住房和生活條件。公共衛生基礎設施應提供性和生育健康服務，包括母親的安全知識，特別是在農村地區。各國必須保證醫生和其他醫務人員經過適當培訓，提供足夠數量的醫院、診所和其他健康相關的設施，促進和支持建立提供諮詢和精神健康服務的機構，並充分注意到在全國的均衡分布。其他義務包括提供所有人都能支付得起的公共、民營或混合健康保險制度，促進醫務研究和衛生教育，以及展開宣傳運動，特別是在愛滋病毒/愛滋病、性和生育健康、傳統習俗、家庭暴力、酗酒和吸煙、使用毒品和其他有害藥物等方面。各國還需採取措施，防止環境和職業健康危險，和流行病資料顯示的任何其他威脅。為

²⁴ 大會第 46/119 號決議(1991)。

此，他們應制定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，包括重金屬的污染，如汽油中的鉛。此外，締約國還應制定、執行和定期審查協調的國家政策，儘量減少職業事故和疾病的危險，並在職業安全和健康服務方面制定協調的國家政策。²⁵

37. **實現(促進)**的義務，要求各國，尤其是，採取積極措施，幫助個人和群體並使他們能夠享有健康權。締約國還必須在個人或團體由於他們無法控制的原因而不能依靠自身的力量實現這項權利的情況下，依靠國家掌握的手段，**實現(提供)**《公約》所載的一項具體權利。**實現(提倡)**健康權的義務，要求各國採取行動，創造、保持和恢復人民的健康。這方面的義務包括：(一)促進了解有利健康的因素，如研究和提供資訊；(二)確保健康服務在文化上是適當的，培訓健康照顧工作人員，使他們了解和能夠對脆弱團體或邊緣團體的具體需要作出反應；(三)確保國家在有益健康的生活方式和營養、有害的傳統習俗和提供的服務方面，滿足他在傳播適當資訊方面的義務；(四)支持人民在他們的健康上作出了解情況的選擇。

國際義務

38. 委員會在第 3 號一般性意見中，提請注意各締約國有義務採取措施，單獨或透過國際援助和合作，特別是經濟和技術合作，充分實現公約承認的各項權利，如健康權。本著《聯合國憲章》第五十六條、《公約》的一些具體規定(第十二條、第二條第一項、第二十二條及第二十三條)，和關於初級健康照顧的《阿拉木圖宣言》的精神，締約國應承認國際合作的重要作用，履行他們的承諾，共同和單獨採取行動，充分實現健康權。在這方面，請締約國注意《阿拉木圖宣言》，《宣言》說在人民健康狀況上存在的嚴重不平等情況，特別是已開發國家與開發中國家之間，以及在各國內部，在政治、社會和經濟上都是不能令人接受的，因此是各國的共同關注。²⁶

²⁵ 該項政策的主要內容包括發現、確定、批准和控制危險材料、設備、物質、媒介和工作程序；向工人提供健康資訊和在需要的情況下提供充分的保護服裝和設備；透過適當檢查執行法律和規定；要求通報職業事故和疾病；對嚴重事故和疾病進行調查並提出年度統計數字；保護工人和他們的代表不因他們依此項政策而採取的正當行動而受到紀律處分；和提供職業衛生服務，包括各種基本的預防職能。見國際勞工組織的第 115 號公約《職業安全和衛生公約》(1981)，和第 161 號公約《職業衛生服務公約》(1985)。

²⁶ 《阿拉木圖宣言》第二條，初級衛生保健國際會議的報告，阿拉木圖，1978 年 9 月 6 日至 12 日，載於世界衛生組織《全民健康》系列第一卷，世界衛生組織，1978 年，日內瓦。

39. 締約國遵守對第十二條承擔的國際義務，必須尊重在其他國家享有健康權，並根據《聯合國憲章》和適用的國際法，在能夠透過法律或政治手段影響第三方的情況下防止他們在第三國違反這項權利。締約國應根據資源情況，在可能的情況下為在其他國家得到基本健康服務、商品和服務提供便利，並在接到要求時提供必要的援助。²⁷締約國應保證，在國際協議中充分注意到健康權，並應為此考慮制定進一步的法律文書。在締結其他國際協議方面，締約國應採取措施，保證有關文書不會對健康權產生不利影響。同樣，締約國還有義務保證，他們作為國際組織的成員採取的行動充分考慮到健康權。作為國際金融機構成員的締約國，如國際貨幣基金、世界銀行、各區域開發銀行等，也應在這些機構的借貸政策、信貸協議和國際性措施上發揮影響，加強對保護健康權的重視。
40. 根據《聯合國憲章》和聯合國大會、世界衛生大會的有關決議，締約國有共同和單獨的責任，在發生緊急情況時，在提供救災和人道主義援助方面進行合作，包括援助難民和國內流離失所者。各國應盡其最大能力為這項工作作出貢獻。在提供國際醫療援助、分配和管理資源等方面，如安全和潔淨的飲水、食物和醫療物資，以及在財政援助中，應優先考慮人口中最脆弱和邊緣的群體。此外，鑒於有些疾病很容易跨過國家的邊界傳播，國際社會都有責任解決這個問題。經濟發達的締約國有特殊的責任和利益，在這方面幫助較窮的發展中國家。
41. 締約國在任何時候都不應實施禁運或採取類似措施，限制向另一個國家提供充足的藥品和醫療設備。對這類貨物的限制絕不能用來作為施加政治和經濟壓力的手段。在這方面，委員會提醒他在第 8 號一般性意見中在經濟制裁和尊重經濟、社會及文化權利之間的關係問題上闡明的立場。
42. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但社會的所有成員－個人，包括健康專業人員、家庭、地方群體、政府間和非政府組織、公民社會組織，及民營企業部門－在實現健康權方面也都負有責任。因此締約國應為履行這方面的責任提供一個便利的環境。

²⁷ 見本一般性意見，第 45 段。

核心義務

43. 委員會在第 3 號一般性意見中明確表示，締約國有一項根本義務，即保證《公約》提出的每一項權利，至少要達到最低的基本水準，包括基本的初級健康照顧。結合更新的文書來看，如人口與發展國際會議的行動綱領，²⁸《阿拉木圖宣言》在第十二條產生的核心義務上提供了明確的指導。因此，委員會認為，這些核心義務至少包括以下方面：

- (a) 保證在不歧視的基礎上有權得到健康設施、商品和服務，特別是脆弱和邊緣群體；
- (b) 保證能夠得到最基本的、有充足營養和安全的食物，保證所有人免於饑餓；
- (c) 保證能夠得到基本住所、住房和衛生條件，及保證充分供應安全的飲用水；
- (d) 根據世界衛生組織隨時修訂的《必需藥品行動綱領》，提供必需藥品；
- (e) 保證公平地分配一切健康設施、商品和服務；
- (f) 根據流行病學的實際情況，採取和實施國家公共衛生策略和行動計畫，解決整個人口的健康關注；該項策略和行動計畫應在參與和透明的基礎上制定，並定期審查；在策略和計畫應包括一些方法，如健康權的指標和標準，用以隨時監督取得的進展；制定策略和行動計畫的過程及其內容，都應特別注意各種脆弱和邊緣群體。

44. 委員會還確認，以下是一些比較優先的義務：

- (a) 確保生育、產婦(產前和產後)和孩子的健康照顧；
- (b) 對群體出現的主要傳染病進行預防接種；
- (c) 採取措施預防、治療和控制流行病和地方病；
- (d) 提供有關群體主要健康問題的教育和資訊，包括預防和控制的方法；

²⁸ 《人口與發展國際會議報告》，開羅，1994 年 9 月 5 日至 13 日(聯合國出版物出售品編號，E.95.XIII.18)，第一章，決議 1 附件，第七章和第八章。

(e)為健康工作人員提供適當的培訓，包括健康和人權教育。

45. 為了避免有任何疑問，委員會願強調，締約國和其他能夠給予幫助的角色尤其有責任提供「國際協助與合作，特別是經濟和技術援助和合作」，²⁹使開發中國家能夠履行以上第 43 和 44 段所述核心義務和其他義務。

三、違 反

46. 將第十二條規範性內容(第一部分)應用於締約國的義務(第二部分)，就啟動了一個動態程序，據以確定違反健康權的情況。以下各段說明了何為違反第十二條。
47. 在確定哪些行動或不行動違反了健康權時，重要的是必須區分締約國沒有能力和不願遵守他對第十二條的義務。這要根據《公約》第十二條第一項，該款講到可能達到之最高標準之身體與精神健康，和第十二條第一項，該款要求各締約國盡最大能力採取必要步驟。不願最大限度地利用其現有資源實現健康權的國家，即違反了第十二條規定的義務。如果資源上的困難使得一國無法完全履行公約的義務，他必須證明，他已盡了一切努力，利用一切可資利用的資源作為優先問題滿足上述義務。然而必須強調，在任何情況下締約國均不能為沒有遵守以上第 43 段提出的核心義務合理化，這些核心義務是不能減免的。
48. 發生違反健康權的情況，可以是國家直接所為，也可能是國家管理不嚴的其他實體。以上第 43 段所述採取任何違背健康權核心義務的任何倒退措施，都是對健康權的違反。委任行為造成的違反，包括正式取締或暫停繼續享有健康權所必須的法律，或透過明顯不符合在健康權方面原先存在的國內或國際法律義務的法律或政策。
49. 違反健康權還可發生在國家不行為或沒有採取法律義務要求的必要措施的情況下。**不行為**引起的違反，包括未採取適當措施，充分實現人人享受可能達到的最高標準之身體與精神健康的權利，沒有制定關於職業安全和健康的國家政策及提供職業健康服務，和沒有執行相關的法律。

²⁹ 《公約》第二條第一項。

違反遵守的義務

50. 違反《公約》第十二條規定的標準，或有可能造成身體傷害、不必要的疾病和可預防的死亡，此類國家行為、政策或法律，即是違反遵守的義務。這方面的例子包括由於法律上或事實上的歧視，拒絕某些個人或團體得到醫療設施、物資和服務；蓄意隱瞞或曲解對保護健康或治療極為重要的資訊、中止法律或實行妨礙享有一切健康權的法律或政策；或國家在與其他國家、國際組織和其他實體，如跨國公司，簽訂雙邊或多邊協議時，未能在其法律義務中考慮到健康權。

違反保護的義務

51. 違反保護的義務，是國家未能採取一切必要措施，保護其管轄權內的人健康權不得受到第三方的侵犯。這一類情況包括未能對個人、群體或公司的活動作出規定，使之不得侵犯他人的健康權；未能保護消費者或工作者的健康受到雇主、藥品或食物的製造商行為的傷害；沒有勸阻生產、銷售和消費煙、毒品和其他有害藥物；沒有保護婦女免於暴力或沒有起訴施暴的人；沒有勸阻繼續遵守有害的傳統醫學或文化習俗；和沒有頒布或實施法律，防止水、空氣和土壤受到開採和製造業的污染。

違反實現的義務

52. 違反實現的義務，是締約國未能採取一切必要措施，保證實現健康權。這方面的例子包括沒有採取或執行旨在保護所有人健康權的國家健康政策；公共資源的開支不足或分配不當，造成個人或團體不能享有健康權，特別是脆弱和邊緣群體；沒有在國家層級監督健康權的實現，例如透過提出健康權的指標和基本標準；沒有採取措施減少健康設施、商品和服務分配不公平的現象；在健康方面沒有採取性別敏感的方針；和沒有降低嬰兒和產婦死亡率。

四、國家層級的執行

架構立法

53. 落實健康權最適宜又可行的措施，因國而異，差別很大。每個國家在權衡哪些措施最適合他的具體情況上，都有一定斟酌處理的餘地。然而《公約》明確規定，每個國家都有責任採取一切必要措施，保證人人都能得到健康設施、商品和服務，使他們能夠盡快的享有能夠達到的最高標準的身心健康。這要求實行一項國家策略，在確定該項策略目標的人權原則基礎上，確保所有人享有健康權，還要制定政策和相應的健康權指標和基準。國家衛生策略還應確定實現規定目標可以利用的資源，以及使用那些資源成本效益最高的辦法。
54. 制定和執行國家健康策略和行動計畫，應特別遵守不歧視的原則和人民參與的原則。具體而言，個人和團體參與決策過程的權利，可能影響他們的發展，因此必須作為履行政府對第十二條義務所制定的一切政策、方案或策略的重要組成部分。促進健康必須在確定優先問題、決策、計畫、執行和評估改善健康的策略上，採取有效的群體行動。有效提供健康服務，只有在國家保證人民參與的情況下，才有可能得到保證。
55. 國家健康策略和行動計畫還應建立在責任制、透明和司法獨立的原則基礎上，因為正確的管理是有效落實各項人權的關鍵，包括實現健康權。為了創造有利於實現該項權利的氣候，締約國應採取適當措施，民營企業部門和公民社會在他們的活動中要想到健康權，認識到它的重要性。
56. 各國應考慮透過一套法律綱要，實施他們的健康權國家策略。這套法律綱要法應建立監督執行國家健康策略和行動綱領的國家機制。該機制應包括規定實現的目標和時間；實現健康權的手段；準備如何與公民社會，包括健康專家、民營部門和國際組織的合作；對執行健康權國家策略和行動綱領的體系上責任；和可能的追索程序。在監督實現健康權取得的進展方面，締約國應確定影響履行他們義務的各種因素和困難。

健康權的指標和基本要求

57. 國家健康策略應提出適當的健康權指標和基本要求。制定指標的目的，是在國家和國際上監督締約國履行第十二條義務的情況。各國可從世界衛生組織和聯合國兒童基金會在這個領域正在展開的工作中得到有關適當健康

權指標的指導，解決健康權不同方面的問題。健康權指標要求對禁止的各種歧視分別列出。

58. 在提出適當的健康權指標後，締約國應確定相對於每一指標的適當的國家基本水準。在提出定期報告過程中，委員會將與締約國一同加以全面審查。審查包括締約國和委員會共同審議指標和國家基本水準，然後定出下一個報告期應實現的目標。在以下的五年裡，締約國將採用新的國家基本水準，幫助監督第十二條的執行情況。之後，在下一個報告程序中，締約國和委員會將審議基本水準是否已經達到，以及可能遇到的任何困難原因何在。

救濟與有責性

59. 健康權受到侵害的任何受害個人或團體，都應有機會在國家和國際上得到有效的司法或其他適當救濟。³⁰所有這方面違反行為的受害人，均應有權得到適當賠償，賠償可採取復原、賠償、道歉或保證不再重犯等形式。國家意見調查官、人權委員會、消費者論壇、病人權利組織或類似機構，應解決違反健康權的問題。
60. 本國法律制度中收入承認健康權的國際文書，可大大增加救濟措施的範圍和效果，因此在任何情況下均應給予鼓勵。³¹收入這方面的文書，可使法院能夠直接引用公約，審理健康權違反的問題，或至少其基本義務。
61. 締約國應鼓勵法官和其他法律從業人員，在他們的工作中加強對侵害健康權的重視。
62. 締約國應尊重、保護、便利和促進人權倡導者和公民社會其他成員的工作，幫助弱勢或邊緣團體實現他們的健康權。

五、締約國以外其他行為者的義務

³⁰ 無論那些團體是否可以作為獨特的權利持有人尋求救濟，締約國在集體和單獨兩個方面均受到第十二條的約束。集體權利在衛生領域十分重要，現代公共衛生政策在很大程度上依賴預防和增進健康，主要都是針對集體的方針。

³¹ 見第 2 號一般性意見，第 9 段。

63. 聯合國各機構和方案的作用，特別是世界衛生組織在國際、區域和各國實現健康權的主要職能，以及聯合國兒童基金會在兒童健康權方面的作用，具有十分重要的意義。締約國在制定和執行他們的健康權國家策略時，應利用世界衛生組織的技術援助和合作。此外，締約國在編寫他們的報告時應利用世界衛生組織在收集資料、分類，和制定健康權指標和基本要求等方面的廣泛資訊和諮詢服務。
64. 此外，應在實現健康權方面進行協調，加強所有有關方面的互動，包括公民社會的各個組成部分。根據《公約》第二十二條及第二十三條，世界衛生組織、國際勞工組織、聯合國開發計畫署、聯合國兒童基金會、聯合國人口基金、世界銀行、各區域開發銀行、國際貨幣基金、世界貿易組織和聯合國系統內的其他有關機構，均應在國家層級落實健康權方面與各締約國進行有效的合作，發揮他們各自的專長，同時適當注意到他們本身的職權範圍。具體而言，國際金融機構，特別是世界銀行和國際貨幣基金，應在他們的借貸政策、信貸協議和結構調整方案中更加重視保護健康權。在審查締約國的報告和他們履行第十二條義務的能力時，委員會將考慮所有其他方面提供援助的效果。聯合國各專門機構、方案和組織，採取以人權為基礎的方針，將大大有利於健康權的落實。委員會在審議締約國的報告過程中，也將審議衛生專業組織和其他非政府組織在締約國對第十二條義務方面的作用。
65. 世界衛生組織、聯合國難民事務高級專員辦事處、國際紅十字會/紅新月會委員會和聯合國兒童基金會，以及各種非政府組織和國家的醫務界組織在緊急情況下救災和人道主義援助方面的作用極為重要，包括對難民和國內流離失所者的援助。提供國際醫療援助、分配和管理資源，如安全和潔淨的飲水、食物和醫療物資、財政援助等，應優先安排給人口中最脆弱和邊緣的團體。

第二十九屆會議(2002 年)

第 15 號一般性意見：水權(《公約》第十一條及第十二條)

一、前 言

1. 水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共消費品。水權是一項不可缺少的人權，是人尊嚴地生活的必要條件。水權也是實現其他人權的一個前提條件。委員會不斷地發現，無論是在開發中國家還是在已開發國家都存在著普遍剝奪水權的問題。目前，有 10 億多人得不到基本供水，幾十億人沒有適當的衛生設施，這是造成水污染和與水有關的疾病的主要原因。¹水的不斷污染、枯竭和不平等分配正在加劇目前的貧困狀況。各締約國必須按本一般性意見所說採取有效措施，不帶歧視地落實水權。

水權的法律依據

2. 水權保證人人能為個人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便於汲取、價格合理的供水。足夠量的安全用水是防止缺水死亡，減少與水有關的疾病，消費、烹調和滿足個人與家庭衛生需要所必須。
3. 《公約》第十一條第一項列出了由適當生活程度權利衍生而又是實現它所必不可少的一系列權利，「包括適當之衣食住」。使用「包括」一詞表明所提到的權利並非全部。水權明顯屬於實現適當生活程度的必要保障之一，特別因為它是生存的最根本條件之一。委員會以前曾經指出，水權是第十一條第一項體現的一項人權(見第 6 號一般性意見(1995))。²水權還與可能達到之最高標準健康權(第十二條第一項)³和適當住房及適當食物權(第十一條

¹ 2000 年，世界衛生組織估計，11 億人的供水沒有改善，即達到每天至少有 20 公升的安全用水(80% 為農民)；24 億人沒有衛生設施(見衛生組織，《2000 年全球供水和衛生設施評估》，日內瓦，2000 年，第 1 頁)。此外，每年有 23 億人感染與水有關的疾病：見聯合國永續發展委員會，《世界淡水資源綜合評估》，紐約，1997 年，第 39 頁。

² 見委員會關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見(1995)第 5 段和 32 段。

³ 見委員會關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)，第 11 段、第 12(a) 段、(b) 段、(d) 段、第 15 段、第 34 段、第 36 段、第 40 段、第 43 段及第 51 段。

第一項)⁴密不可分。此外，還應結合《國際人權憲章》所載的其他權利來看待水權，其中首要的是生命權和人性尊嚴。

4. 各項國際文書，包括條約、宣言和其他標準都承認水權⁵例如，《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項規定，締約國應保證婦女「享受適當的生活條件，特別是在……水電供應方面」。《兒童權利公約》第二十四條第二項要求「透過提供充足的營養食品和清潔飲水」，消除疾病和營養不良。
5. 委員會在按照關於締約國按《經濟社會文化權利國際公約》第十六條及第十七條提交報告的形式和內容的修訂一般準則審議締約國報告時經常討論水權的問題。
6. 除了個人和家庭用途外，實現多項《公約》權利的各種不同目的都離不開水。例如，水被用來生產糧食(適當食物權)和確保環境衛生(健康權)。維持生計(透過勞動維持生活的權利)和享受某些文化活動(參與文化生活權)也需要水。然而，在水分配上，必須優先考慮個人和家庭使用，還必須優先考慮防止饑餓和疾病所需要的水資源，以及履行落實每項《公約》權利的核心義務所需要的水資源。⁶

⁴ 見第 4 號一般性意見(1991)第 8(b)段。另見人權委員會適當生活水準權所含適當住房問題特別報告員米隆-科塔里先生根據委員會 2001 年 4 月 20 日第 2001/28 號決議提交的報告(E/CN.4/2002/59)；關於適當食物權，見委員會食物權問題特別報告員讓-齊格勒先生按照人權委員會 2001 年 4 月 20 日第 2001/25 號決議提交的報告(E/CN.4/2002/58)。

⁵ 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項第八款；《兒童權利公約》第二十四條第二項第三款；《1949 年關於戰俘待遇之日內瓦公約》第二十條、第二十六條、第二十九條及第四十六條；《關於戰時保護平民之日內瓦公約》(1949)第八十五條、第八十九條及第一百二十七條；其《第一號附加議定書》(1977)第五十四條及第五十五條；其《第二號附加議定書》(1977)第五條及第十四條；聯合國水會議《馬德普什塔行動計畫》序言；見《二十一世紀議程》第 18.47 段，聯合國環境與發展會議報告，里約熱內盧，1992 年 6 月 3 日至 14 日(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I 和 Vol.I/Corr.1, Vol.II、Vol.III 和 Vol.III/Corr.1))(聯合國出版物，出售品編號：E.93.I.8)，Vol.I：會議通過的決議，決議 1，附件二；《水與永續發展問題都柏林聲明》原則 3，國際水與環境會議(A/CONF.151/PC/112)；《行動綱領》原則 2，聯合國人口與發展會議報告，開羅，1994 年 9 月 5 日至 13 日，(聯合國出版物，出售品編號：E.95.XIII.18)，第一章，決議 1，附件；《歐洲水資源憲章》成員國部長委員會第 14(2001)號建議，第 5 和 19 段；聯合國增進和保護人權小組委員會關於促進實現飲水權的第 2002/6 號決議。另見小組委員會飲水供應和衛生設施權問題特別報告員哈吉-吉塞先生提交的享受經濟、社會及文化權利與實現飲水供應和衛生設施權之間關係的報告(E/CN.4/Sub.2/2002/10)。

⁶ 見永續發展問題世界高峰會議，《2002 年執行計畫》，第 25(c)段。

水與《公約》權利

7. 委員會指出，為實現適當食物權必須為農業提供永續的水資源(見第 12 號一般性意見(1999))。⁷在這方面，應該優先確保貧困和邊緣化農民包括婦女公平得到水和利用水管理系統，包括永續的雨水匯集和灌溉技術。《公約》第一條第二項規定一個民族「之生計不容剝奪。」。根據這項義務，締約國應確保農民耕作和原住民維持生存所需要的足夠的水。⁸
8. 環境衛生是《公約》第十二條第二項第二款所指健康權的一個方面，要求締約國不加歧視地採取措施，防止不安全和有毒水況對健康的威脅。⁹例如，締約國應保護自然水資源不受有毒物質或病原細菌的污染。締約國還應監督和消除水生生態系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成的危險。¹⁰
9. 為協助締約國執行《公約》和履行他們的報告義務，本一般性意見集中闡述第十一條第一項及第十二條所述水權的規範性內容(第二部分)、締約國義務(第三部分)、違反(第四部分)和國家層級的執行(第五部分)以及締約國以外的其他行為者的義務(第六部分)。

二、水權的規範性內容

10. 水權包含自由和資格兩項內容。自由是指獲取享受水權所必需的現有供水的權利，也指不受干預如供水不被任意切斷或污染的權利。對比而言，資格是指利用供水和管水系統的權利，它為人們享有水權提供了平等機會。
11. 根據第十一條第一項及第十二條，水權的內容必須足以維護人的尊嚴、生命和健康、水的適當性不應被解釋為僅僅指數量和技術。水還應被看作是一種社會和文化財富，而不單單是經濟財富。實現水權的方式必須永續性，保證現代和後代都能享受這一權利。¹¹

⁷ 涉及適當食物的可提供性和易取得性，見第 12 號一般性意見(1999)，第 12 段和第 13 段。

⁸ 另見《聯合國國際水道非航行使用法公約》附加詳解聲明(A/51/869,1997 年 4 月 11 日)，其中宣布，在水道使用問題上發生衝突期間確定人的必要需要時，「應特別注意提供維持人的生命所必需的足夠的水，包括飲用水和生產糧食防止饑餓所需要的水。」

⁹ 另見第 14 號一般性意見，第 15 段。

¹⁰ 根據衛生組織定義，流行病包括昆蟲傳播的疾病(瘧疾、絲蟲病、登革熱、日本腦炎和黃熱病)、水生螺作為中間宿主的疾病(血吸蟲病)和脊椎作為儲存宿主的動物傳染病。

¹¹ 關於永續性的定義，見《聯合國環境與發展會議報告》，里約熱內盧，1992 年 6 月 3 日至 14

12. 享有水權所必需的水的適當性因不同條件而異，但下列因素適於所有情況：

(a) **可提供性**。對每個人的供水必須足夠和連續，滿足個人和家庭使用。¹²這些用途通常包括飲用、個人衛生設施、洗衣、烹調食物、個人和家庭衛生。¹³每個人可獲得的水量應符合世界衛生組織的準則。¹⁴有些個人和團體因健康、氣候或工作條件等原因可能需要更多的水；

(b) **品質**。個人和家庭用水必須安全，沒有微生物、化學物質和威脅個人健康的放射性危險。¹⁵個人和家庭用水還應具有可接受的顏色和味道；

(c) **易取得性**。水、供水設施和供水設備必須不加歧視地對締約國管轄範圍內的所有人開放。易取得性具有以下四個相互重疊的層面：

(一) **物質條件上的易取得性**：水、適當的水設施和水設備必須在所有階層人口可及的安全距離之內。每一家庭、教育機構和工作場所都必須能夠在住所內或就近獲取到足夠、安全和可接受的水。¹⁶所有的供水設施和供水設備必須具有良好的品質，在文化上適宜，注意男女平等、生命週期和隱私要求。在利用水設施和水設備時，人身安全不應受到威脅；

日，《環境與發展宣言》，原則 1、8、9、10、12 及 15；《二十一世紀議程》，特別是原則 5.3、7.27、7.28、7.35、7.39、7.41、18.3、18.8、18.35、18.40、18.48、18.50、18.59 及 18.68。

¹² 「連續」是指經常供水，足夠個人和家庭使用。

¹³ 「飲用」一詞在這裡是指飲料和食物消費需要的水：「個人衛生設施」是指處理人排泄物；在用水處理時，水對個人衛生設施是必需的。「烹調食物」是指食物衛生和食物準備，無論水被納入食物還是與食物接觸。「個人和家庭衛生」是指個人清潔和家庭環境衛生。

¹⁴ See J. Bartram and G. Howard, “Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors”, WHO, 2002. See also P.H. Gleick, (1996) “Basic water requirements for human activities: meeting basic needs”, Water International, 21, pp.83-92.

¹⁵ 委員會提請締約國注意世界衛生組織《飲用水品質準則》第二版，第 1-3 卷(日內瓦，1993 年)，「希望成為制定國家標準的基礎，如何採用適當，可確保飲用水的安全，將水中有害健康的物質消除或減少到最低程度。」

¹⁶ 另見第 4 號一般性意見(1991)，第 8 段(b)、第 13 號一般性意見(1999)，第 6 段(a)，及第 14 號一般性意見(2000)，第 8 段(a)、第 8 段(b)。家庭是指常住或臨時棲息場所。

- (二) **經濟上的易取得性**：水、水設施和水設備在費用下必須為所有人承受得起。用水的直接和間接成本及費用必須適當，必須不損害或威脅其他《公約》權利的實現；
- (三) **不歧視**：水、供水設施和供水設備必須在法律和實際上能夠為所有人包括人口中的最弱勢或最邊緣化團體所利用，不因任何違禁理由而有所歧視；
- (四) **資訊的易取得**：易取得性包括尋求、接受和發送關於水的資訊的權利。¹⁷

廣泛適用的各項議題

不歧視與平等

13. 締約國保證人民不受歧視(第二條第二項)和男女平等(第三條)地享受水權的義務貫穿於《公約》規定的所有義務之中。《公約》禁止基於任何理由的歧視，所涉理由可以是種族、膚色、性別、年齡、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況(包括愛滋病毒/愛滋病)、性傾向以及公民、政治、社會或其他身分，目的或結果在於剝奪或損害平等享受或行使水權。委員會回顧第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，其中指出，即使在資源嚴重短缺時，也必須有針對性地採取低費用方案，保護社會的弱勢群體成員。
14. 締約國應採取措施，消除基於違禁理由的歧視，保障個人和團體不被剝奪實現水權所必要的手段或權利。締約國應確保水資源的分配和供水設施上的投資能夠便利社會所有成員用水。資源的不合理分配可產生隱性歧視。例如，不應過大地在昂貴的、只面向少數特權階層的供水設備和設施上投資，而應該在有益於廣大人口的供水設備和設施上投資。
15. 關於水權，締約國負有特別義務，向沒有足夠財力的人口提供必要的水和水設施，在供水和水設備上防止基於國際違禁理由的歧視。
16. 既然水權適用於所有人，締約國應該特別重視在行使這一權利方面歷來有

¹⁷ 見本一般性意見，第 48 段。

困難的個人和團體，如婦女、兒童、少數族群、原住民、難民、尋求庇護者、國內流離失所者、移徙工人、受刑人和被羈押者。締約國尤其應採取措施，確保：

- (a) 不將婦女排除在水資源和水權問題決策過程之外。減輕婦女過重的取水負擔；
- (b) 不因學校和家庭缺少足夠的水，或因取水負擔，使兒童無法享有人權。向目前缺少足夠飲用水的學校提供足夠的飲用水；
- (c) 農村和城市貧困地區擁有維護良好的供水設施。農村的傳統水資源受到保護，不被非法侵蝕和污染。城市貧困地區，包括非正規居住區和無家可歸者居住區，也具有維護良好的供水設施。不以住房或土地狀況為理由剝奪任何家庭的用水；
- (d) 原住民在其祖先土地上的水資源不受到侵蝕和非法污染。國家應提供原住民資源，幫助他們設計、供應和管理水資源；
- (e) 遊牧民族在傳統或指定的棲息地有足夠的用水；
- (f) 難民、尋求庇護者、國內流離失所者和返國國民無論在難民營還是在城市和農村，都有足夠的用水。難民和尋求庇護者與其他公民一樣以同等條件享受水權；
- (g) 按照國際人道主義法和聯合國《受刑人待遇最低限度標準規則》，向受刑人和被拘留者提供足夠的安全用水，滿足他們的日常個人需求；¹⁸
- (h) 向取水有困難的團體，如老年人、身心障礙者、遭受自然災受害者、易發生災害區居民和乾旱、半乾旱地區人民或小島嶼居民，提供足夠、安全的水。

¹⁸ 見 1949 年 8 月 12 日第三項日內瓦公約，第二十條、第二十六條、第二十九條及第四十六條；1949 年 8 月 12 日第四項日內瓦公約，第八十五條、第八十九條及第一百二十七條；聯合國《受刑人待遇最低限度標準規則》，人權：國際檔案編(聯合國出版物，出售品編號：E.88.XIV.1)。

三、締約國的義務

一般法律義務

17. 《公約》規定逐步實現水權，承認因現有資源限制而存在困難，但它也提出了締約國應該立即履行的義務。締約國在水權方面需要立即履行的義務有：保證人民不受任何歧視地行使這一權利(第二條第二項)；採取措施(第二條第一項)，充分實現第十一條第一項及第十二條的規定。這些措施必須是審慎的，具體的，力求充分實現水權。
18. 根據《公約》，締約國負有一貫、連續的義務，應該儘量迅速、有效地採取行動充分實現水權。實現水權與實現《公約》其他權利一樣，行動必須可行、實際，因為所有締約國都掌握著大量資源，包括水、技術、資金和國際援助。
19. 一般都認定，《公約》禁止在水權方面採取倒退措施。¹⁹如果採取倒退措施，締約國必須證明這種措施是在對各種選擇方案經過極認真考慮後採取的，而且是在充分利用締約國所有現有資源的條件下，根據《公約》規定的所有權利，認定這樣做是合理的。

具體法律義務

20. 水權與其他人權一樣，要求締約國承擔三項義務：尊重的義務、保護的義務和履行的義務。

(a) 尊重的義務

21. **尊重的義務**要求締約國不直接或間接干涉水權的享有。這類義務包括：不參與任何剝奪或限制平等獲取足夠水的行動或活動；不任意干涉習慣或傳統的水資源配置安排；不利用國有設施的廢物或透過使用和試驗武器，非法減少或污染水源；不在武裝衝突期間違反國際人道法，限制使用或摧毀供水設備和基礎設施。

¹⁹ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段。

22. 委員會注意到，在武裝衝突、緊急狀態和自然災害期間，水權包含了國際人道主義法對締約國施加的義務。²⁰這類義務有：保護平民人口賴以生存的物體，如飲水設施、供水管道和灌溉工程；保護自然環境不受廣泛、長期和嚴重的破壞；確保公民、被拘留者和受刑人得到足夠的水。²¹

(b) 保護的義務

23. **保護**義務要求締約國防止第三方以任何方式干預水權的享有。第三方包括個人、團體、公司和其他實體以及在其授權下之代理人。義務主要包括：採取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剝奪平等用水機會；污染和不公平地抽取水資源，包括自然水源、井和其他水分配系統。
24. 如果供水設備(如供水管網、儲水槽、河和井的取水口)由第三方經營或控制，締約國必須防止他們損害以平等、經濟、便利的方式獲取足夠、安全和可接受的水的權利。為防止此種濫用行為，必須按照《公約》和本一般性意見建立有效管理機制，包括獨立監督、真正的公眾參與和對違約的處罰等。

(c) 實現的義務

25. **實現**的義務可分解成便利、促進和提供等項義務。便利的義務要求締約國採取積極措施，協助個人和群體享有水權。促進的義務要求締約國採取措施，確保對人民進行適當的教育，使他們了解水的衛生使用、水源保護和將廢水減少到最低限度的方法。它還要求締約國在個人和團體因自身不能控制的理由無法以自己可利用的手段行使這一權利時，保證他們享有這一權利。
26. 實現的義務要求締約國採取必要措施，充分實現水權。這類義務包括：最好透過法律實施細則，在國家政治和法律體制內充分承認這一權利；制定

²⁰ 關於人權法與人道法的關係，委員會提請注意國際法院在《核武器的威脅或使用的合法性》(應大會要求)一文的結論，國際法院報告(1996年)，第226頁，第25段。

²¹ 見《日內瓦公約第一號附加議定書》(1977)，第五十四條及第五十六條；《第二號附加議定書》(1977)第五十四條；1949年8月12日第三項日內瓦公約，第二十條及第四十六條；1949年8月12日日內瓦四公約共同第三條。

國家水策略和行動計畫，以實現這一權利；確保人人用得起水；推廣改進的和永續的取水方式，特別是在農村和城市貧困地區。

27. 為確保用水費用能負擔，締約國必須採取必要措施，其中可以包括：(a)採用各種適當的低成本技能和技術；(b)採取合理的定價政策，如免費或低水價；(c)收入補貼。對供水設施的任何補貼都必須堅持公平原則，供水設施無論是民營還是公營組織經營，都應確保所有人包括社會的貧困群體能夠負擔得起水的費用。公平原則要求貧困家庭與富裕家庭相比不在水費上有過重負擔。
28. 締約國應採取全面和綜合性策略和方案，確保現代和後代都有足夠、安全的水。²²這類策略和方案可包括：(a)減少因不可永續的抽取、河流改道和修築堤壩而造成的水資源枯竭；(b)減少和消除放射物、有毒化學品和人排泄物等物質對流域和水生態系統的污染；(c)監督水的儲備；(d)確保擬議發展項目不影響獲取足夠水的權利；(e)評估對供水和自然生態系統流域有影響的現象如氣候變化、沙漠化、土壤鹽化、砍伐森林和生物多樣性損失的衝擊；²³(f)提高用戶的用水效率；(g)在分配時減少廢水；(h)建立緊急情況下的應變機制；(i)建立執行策略和方案的主管機構和適當機構安排。
29. 確保人人擁有適當的衛生設施，不僅是維護人的尊嚴和隱私的根本條件，也是保護飲用水供給和來源品質的主要機制之一。²⁴根據健康權和適當住房權(見第 4 號一般性意見(1991)和第 14 號一般性意見(2000))，締約國有義務考慮到婦女和兒童的需求，逐步推廣安全的衛生設施，特別是在農村和貧困城市地區這樣做。

國際義務

30. 《公約》第二條第一項、第十一條第一項及第二十三條要求締約國認識到國

²² 見註 5，《二十一世紀議程》第 5 章、第 7 章及第 18 章；永續發展世界高峰會議，《執行計畫》(2002)，第 6(a)段、第 6(l)段、第 6(m)段、第 72 段、第 36 段和第 38 段。

²³ 見《生物多樣性公約》、《防治沙漠化公約》和《聯合國氣候變化架構公約》以及後來的議定書。

²⁴ 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項規定，締約國應確保婦女有權「享受適當的生活條件，特別是在……衛生……方面。」《兒童權利公約》第二十四條第二項要求締約國「確保向各社會各階層……介紹有關……個人衛生和環境衛生……的基本知識，使他們得到這方面的教育……。」

際合作和援助的重要作用，聯合和單獨採取行動充分實現水權。

31. 為履行水權方面的國際義務，締約國必須尊重其他國家人民對這一權利的享有。國際合作原則要求締約國避免採取行動，直接或間接干預其他國家人民享有水權。在締約國管轄範圍內採取的任何行動，不應使另一國家失去為其管轄下的人民實現水權的能力。²⁵
32. 締約國任何時候都應避免採取禁運或類似措施阻礙水以及享受水權所必需的物資和服務的供給。²⁶任何時候都不應將水當作施加政治和經濟壓力的手段來使用。對此，委員會回顧他在第 8 號一般性意見(1997)中就經濟制裁與尊重經濟、社會及文化權利之間關係表明的立場。
33. 締約國應採取措施，禁止本國公民和公司侵害其他國家個人和團體的水權。當締約國可以採取步驟透過法律或政治手段促使其他第三方尊重水權時，他們應該根據《聯合國憲章》和適用的國際法採取這類步驟。
34. 根據水資源供給情況，締約國應該促進在其他國家實現水權，如提供水資源、資金和技術，或在需要時向他們提供援助。在救災和緊急援助、包括對難民和流離失所者的援助時，應該優先考慮《公約》權利，包括提供足夠的水。應該按照《公約》和其他人權標準，並以永續和在文化上適宜的方式提供國際援助。經濟已開發國家負有特別責任和利益在這方面協助較貧困的開發中國家。
35. 締約國應確保在國際協議中充分注意水權。為此，應該進一步考慮制定法律文書。在締結和執行其他國際和區域協定時，締約國應該採取措施，確保這些文書不侵害水權。有關貿易自由化的協定不應該減損或妨礙一國確保其人民充分享有水權的能力。
36. 締約國應確保他們作為國際組織成員國採取的行動充分考慮到水權。為此，作為國際金融機構、特別是國際貨幣基金、世界銀行和區域開發銀行成員國的締約國，應該採取措施，在借款政策、信貸協議和其他國際措施

²⁵ 委員會注意到《聯合國國際水道非航行使用法公約》要求在確定公平利用水道時考慮到社會和人的需求，要求締約國採取措施防止造成重大損害，在發生衝突時，必須特別注意人的必要需求：見《公約》第五條、第七條及第十條。

²⁶ 委員會在第 8 號一般性意見(1997)指出，制裁對衛生用品和清潔飲用水造成的破壞性影響，認為制裁措施應規定對清潔飲用水供給設施進行維修。

中重視水權。

核心義務

37. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中認定，締約國負有核心義務確保至少以最低的必要水準實現《公約》規定的每項權利。委員會認為，在水權方面至少可以提出一些需要立即履行的核心義務：
- (a) 確保為個人和家庭用水及預防疾病提供最低必要數量的、足夠和安全的水；
 - (b) 確保所有人特別是貧困或邊緣化團體不受歧視地享有獲取水和利用供水設施及供水設備的權利；
 - (c) 確保實際利用提供充足、安全和經常供水的設施和設備；確保有足夠數量的取水點，以避免過長的等待時間；確保離住所的距離合適；
 - (d) 確保取水時人身安全沒有危險；
 - (e) 確保所有供水設施和供水設備的公平分布；
 - (f) 採取和實施面向所有人口的國家水策略和水行動計畫；以參與和透明的方式制定和定期審查水策略和水行動計畫；水策略和水行動計畫應該包含各種方法，如用以密切監督進展的水權指標和基準；制定水策略和水行動計畫的進程及內容必須特別注意貧困或邊緣化團體；
 - (g) 監督實現或未實現水權的程度；
 - (h) 採取針對性的、低成本的水方案，以保護貧困和邊緣化團體；
 - (i) 採取措施，防止、治療和控制與水有關的疾病，特別是確保有適當的衛生設施。
38. 為避免任何疑問，委員會要強調，各締約國和有能力提供援助的其他方面有義務提供國際合作和援助，特別是經濟和技術合作及援助，使開發中國家能夠履行上述第 37 條所述的核心義務。

四、違 反

39. 將水權的規範性內容(見第二部分)應用於締約國的義務(第三部分)，就啟動了一個進程，有助於確定侵害水權的行為。以下各段列出侵害水權行為的例示。
40. 為證明已履行一般義務和特別義務，締約國必須確定採取必要、可行的措施實現水權。根據國際法，未善意採取這種措施等於侵害水權。應該強調，以上第 37 段所列的核心義務為不可減損的義務，締約國不得以任何理由為不履行作正當化。
41. 在確定哪些行為或不行為等於侵害水權時，必須區分締約國沒有能力履行水權義務與不願意履行水權義務。相關規定可見於關於獲得適當生活程度權和健康權的《公約》第十一條第一項及第十二條以及關於要求各締約國採取必要步驟最大限度地利用資源的第二條第一項。締約國不願意最大限度地利用現有資源實現水權，即違反了根據《公約》承擔的義務。如果因資源限制而無法履行《公約》義務，則必須證明已盡一切努力利用現有資源優先履行上述義務。
42. 積極作為，即締約國或國家未加嚴格管理的其他實體的直接行動，也可能構成侵害水權。侵害水權行為包括：採取違背核心義務的倒退措施(見以上第 37 段)；正式廢除或中止執行持續享有水權所必須的立法；或採取與國內或國際現行水權義務不相符合的立法和政策。
43. 消極不作為也可能構成侵害水權，如沒有採取適當措施充分實現每個人的水權，沒有國家水政策也沒有實施有關法律。
44. 雖然無法事先列出全部侵害水權行為，但透過委員會的工作可以明確違背不同層次義務的一些典型情況：
- (a) 締約國對水權的干預可構成違背尊重的義務。這類干預主要包括：(一) 任意或沒有任何理由地切斷或禁止利用供水設備或供水設施；(二) 歧視性或過高地提高水價；(三) 污染和減少水資源，影響到人的健康；
 - (b) 締約國沒有採取一切必要措施，保護其管轄內的個人免受第三方侵犯水權行為的影響，可構成違背保護的義務。²⁷這類違約主要包括：(一) 沒有頒布或實施有關法律，防止對水的污染和不公平抽取；(二) 未有

²⁷ 關於「協力廠商」的定義，見第 23 段。

效管理和控制供水設施；(三)未保護供水系統(如供水管道和水井)不被干預、損害和破壞；

- (c)締約國沒有採取一切必要措施，確保實現水權，可構成違背履行的義務。這類例子有：(一)沒有採取或實施國家水政策，確保人人享有水權；(二)公共撥款不足或不當，造成個人或團體特別是弱勢或邊緣化團體無法享有水權；(三)沒有透過水權指標和基準等辦法監督國內水權實現情況；(四)沒有採取措施減少水設施和水設備的不合理分配；(五)沒有設立緊急救助機制；(六)沒有確保人人享有最低基本水準的這一權利；(七)與其他國家或國際組織締結協議時，沒有考慮他在水權方面的國際法律義務。

五、國家層級的執行

45. 根據《公約》第二條第一項，締約國需要使用「所有適當方法，尤其包括通過立法措施」，履行《公約》義務。每一締約國都可斟酌評估依據其具體國情最適合採取哪些措施。《公約》還明確要求每一締約國盡速採取一切必要步驟，確保人人享有人權。國家為實現水權採取的任何措施，不應影響其他人權的享有。

立法、策略和政策

46. 應該對現行立法、策略和政策進行審查，確保符合與水權有關的義務。違背《公約》規定的，應予以廢除、修正或修改。
47. 在責任採取步驟是指締約國有義務制定實現水權的國家策略和行動計畫。國家策略必須：(a)以人權法和人權原則為基礎；(b)包括水權的所有方面和締約國的相應義務；(c)制定明確的目標；(d)確定擬實現的目標和實現時間表；(e)制定適當的政策及相應基準和指標。國家策略還應該：明確規定這一進程的負責機構；指定可用於實現目標和目的的資源；按機構責任調撥資源；為確保策略的實施建立責任制。制定和執行水權國家策略時，締約國應利用聯合國專門機構的技術援助和合作(見以下第六部分^(編輯者註))。

編輯者註：英文原文為“part VI”。

48. 制定和實施國家水策略和水行動計畫時，應該遵守不歧視和人民參與的原則。在涉及水的任何政策、方案和策略中，凡可能影響個人和團體行使水權的決策，都必須有他們參與。個人和團體應該能夠充分和平等地獲得公家機關或第三方掌握的有關水、供水設施和享有水權的資訊。
49. 國家水策略和水行動計畫還應該基於司法機構課責與有責性、透明和獨立的原則，因為良善治理是有效執行所有人權、包括水權的必要條件。為了創造有利於實現水權的環境，締約國應採取適當措施，確保民營部門和民間團體了解和認識水權對實施其活動的重要性。
50. 締約國可能發現制定架構法律有助於實行其水權策略。這種架構法律包括：(a)要實現的目標和實現時間表；(b)達到目的的手段；(c)要和民間團體、民營部門和國際組織進行的合作；(d)這一過程的負責機構；(e)國家監督機制；(f)救濟措施和問題解決程序。
51. 締約國應該採取措施，確保國家各部會、區域和地方機關之間充分協調，統一他們的水政策。即使將水權的實施下放到地區和地方機關，締約國仍負有履行《公約》的義務，所以應該確保各級機構擁有足夠資源，維護和擴展他們的供水設施和供水設備。締約國還應確保地區和地方機關不以歧視性方式剝奪利用供水設施的權利。
52. 締約國必須有效地監督水權的落實。在監督水權落實情況進展時，締約國應該明確影響其履行義務的因素和困難。

指標和基準

53. 為便於監督，國家水策略和水行動計畫應該提出水權指標。水權指標可用於在國家和國際層級監督締約國履行第十一條第一項及第十二條義務的情況。水權指標應該包含享有水權的不同內容(如足夠、安全、可負擔性、水價可支付程度和取水距離等)，並按違禁歧視理由分列各個項目和涵蓋締約國管轄內或其控制下的所有個人。締約國可以從以下國際組織的經常性工作中獲得有關指標的指導：世界衛生組織、聯合國糧食和農業組織(糧農組織)、聯合國人類住區中心(人居中心)、國際勞工組織(勞工組織)、聯合國兒童基金會(兒童基金會)、聯合國環境規劃署(環境規劃署)、聯合國開發計畫署(開發計畫署)和聯合國人權委員會。

54. 提出水權指標後，締約國可以制定每項指標的國家基準。²⁸ 在定期報告程序中，委員會將同締約國一道討論，共同審議這些指標和國家基準，然後擬訂下個報告定期達到的目標。在接下來的五年，締約國將利用這些國家基準監督其落實水權的情況。在下個報告程序中，締約國和委員會將審議這些基準是否達到和其間遇到困難的原因(見第 14 號一般性意見(2000)，第 58 段)。在制定基準和編寫報告時，締約國應利用各專門機構在數據收集和分類方面的廣泛資訊和諮詢服務。

救濟與有責性

55. 被剝奪水權的任何個人或團體都有權在國家和國際層級尋求有效司法或其他救濟辦法(見第 9 號一般性意見(1998 年)第 4 段，《里約環境與發展宣言》原則 10)。²⁹ 委員會注意到一些國家已在憲法上承認水權，國家法院也開始受理侵害水權案件。水權遭侵害者應有權得到適當賠償，包括回復原狀，賠償、滿足或保證不再發生。應允許國家監察使、人權委員會和類似機構處理侵害水權的案件。
56. 在締約國或任何其他第三方採取任何干預水權的行動之前，有關機關必須確保這些行動是法律允許的、符合《公約》的，並：(a)有機會與受影響者進行真正的協商；(b)及時，充分地揭露要採取措施的內容；(c)合理地通報有關行動；(d)允許受影響者訴諸法律和尋找救濟辦法；(e)提供獲得法律救濟所需要的法律援助(見第 4 號(1991)及第 7 號(1997)一般性意見)。如果是因用水人無力支付水費而採取上述行動的，則必須考慮其支付能力。在任何情況下，都不應剝奪個人享受最低必要水量的權利。
57. 將承認水權的國際文書納入國內法可以大大增加救濟措施的範圍和效果，對此應該加以鼓勵。將國際法納入國內法後，國內法庭便可以參照《公約》有關規定審查侵害水權案件，至少可以審理違背核心義務的行為。

²⁸ See E. Riedel, “New bearings to the State reporting procedure : practical ways to operationalize economic, social and cultural rights –The example of the right to health”, in S.von Schorlemer(ed.), Praxishandbuch UNO, 2002, pp.345-358. 委員會注意到，《2002 年永續發展問題世界高峰會議行動計畫》承諾在 2015 年將得不到或用不起安全飲用水的居民人數(另見《千禧宣言》)和沒有基本衛生設施的人口比例減少一半。

²⁹ 《里約環境與發展宣言》原則 10(聯合國環境與發展會議報告，見以上註 5)就環境問題指出，「應該能夠有效地訴諸司法和行政程序，包括救濟和賠償。」

58. 締約國應鼓勵法律界之律師、法官和其他人員在履行職務時更多地注意侵害水權的行為。
59. 締約國應該尊重、保護、推動和促進人權倡導者和民間團體其他成員的工作，以協助弱勢或邊緣化團體實現水權。

六、國家以外的其他行為者的義務

60. 世界衛生組織、糧農組織、兒童基金會、環境規劃署、聯合國人居中心、國際勞工組織、開發計畫署、國際農業發展基金(農發基金)等與水有關的聯合國機構和其他國際組織，以及世界貿易組織(世貿組織)等貿易問題國際組織，應該根據各自技術專長，在國家實現水權問題上與締約國有效合作。國際金融機構特別是國際貨幣基金和世界銀行，應該在其借款政策、信貸協定、結構調整方案和其他發展項目中考慮水權(見第 2 號一般性意見(1990))，以促進水權的享有。在審查締約國的報告及締約國履行水權義務的能力時，委員會將考慮所有其他行為者所提供援助的效果。將人權法和人權原則納入國際組織的方案和政策，將大大推動水權的實現。紅十字會與紅新月會國際聯合會、紅十字會國際委員會、聯合國難民事務高級專員辦事處(難民署)、衛生組織和兒童基金會以及非政府組織和其他協會，在緊急救災和人道援助中起著十分重要的作用。應該優先向人口中最弱勢或最邊緣化團體提供援助，優先考慮為他們分配和管理水及供水設施。

第三十四屆會議(2005 年)

第 16 號一般性意見：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(《公約》第三條)

前 言

1. 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利是國際法承認的一項基本原則，也是內含於主要國際人權文書的一項基本原則。《經濟社會文化權利國際公約》保護對於每個人的尊嚴具有根本意義的各項人權。尤其是，該項《公約》的第三條規定，男女在享受該項公約所載的各項權利方面具有平等權利。這項條款的基礎是《聯合國憲章》第一條第三項，以及《世界人權宣言》第二條。除了提到本公約以外，條款的內容與《公民與政治權利國際公約》第三條完全相同，而且兩者是同時起草的。
2. 《準備工作》指出，將第三條同時列入本《公約》以及《公民與政治權利國際公約》是為了指出，除了禁止歧視以外，「應當明確承認男女平等享受的同樣權利，而且應當採取適當措施，以便保證婦女有機會行使其權利，……。此外，即使第三條與第二條第二項的內容重疊，仍然有必要重申男女權利平等。必須不斷強調慎重載入《聯合國憲章》的這項基本原則尤其是因為仍然存在許多偏見，妨礙這項原則的充分實施。」¹與《公民與政治權利國際公約》不同的是，本《公約》第三條及第二條第二項並不是單獨存在的獨立條款，而是必須與該項《公約》第參編所保障的每一項具體權利結合起來一併理解的條款。
3. 本《公約》第二條第二項規定不得因性別及其他原因加以歧視。這項條款，以及第三條中保證男女享有平等權利的規定，是具有內在聯繫的，也是相輔相成的。而且，消除歧視也是平等享受經濟、社會及文化權利的基礎。
4. 經濟社會文化權利委員會在其許多一般性意見中特別關注到了對享受經濟、社會及文化權利方面男女平等權利產生不利影響的因素，這些意見涉

¹ 國際人權公約草案，第三委員會的報告(A/5365)(1962 年 12 月 17 日)，第 85 段。

及的內容包括適當住房權、²取得適當糧食的權利、³受教育權、⁴享受可能達到之最高健康標準的權利、⁵水權。⁶委員會還經常在審議締約國報告時提出的問題清單和在與締約國展開的對話中要求得到有關《公約》所保證的男女平等享受各項權利方面的資訊。

5. 婦女經常被剝奪平等享受人權的機會，尤其是透過傳統和習俗對婦女規定低下的身分，或透過公開或隱形的歧視。由於性別與諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，例如年齡、族裔、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民狀況或移民狀況等等因素交錯在一起，婦女經受到獨特的歧視形式，雪上加霜，處於特別不利的境況。⁷

一、理論架構

A. 平等

6. 本《公約》的根本在於：男女應當在平等的基礎上享受《公約》規定的各項權利。儘管正式的平等觀點可以體現在憲法、法律和各國政府的政策中，但第三條還要求男女在實際中平等地享受《公約》所載的各項權利。
7. 必須全面地理解男女在平等的基礎上享受人權的理念。國際人權條約中對不歧視與平等待遇的保證所規定的是實際上的及法律上的兩種平等。法律的(或形式的)平等及實際的(或實質的)平等是兩種不同、但相互關聯的理念。書面正式承認的平等認為，如果法律或政策以中立的方式對待男性和

² 經濟社會及文化權利委員會，第 4 號一般性意見(1991)：適當住房權(《公約》第十一條第一項)，第 6 段；第 7 號一般性意見(1997)：適當住房權(《公約》第十一條第一項)：強制驅逐，第 10 段。

³ 經濟社會文化權利委員會，第 12 號一般性意見(1999)：取得適當食物的權利(《公約》第十一條)，第 26 段。

⁴ 經濟社會文化權利委員會，第 11 號一般性意見(1999)：初等教育行動計畫(《公約》第十四條)，第 3 段；第 13 號一般性意見(1999)：受教育的權利(《公約》第十三條)，第 6(b)段、第 31 段及第 32 段。

⁵ 經濟社會文化權利委員會，第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(《公約》第十二條)，第 18 段至第 22 段。

⁶ 經濟社會文化權利委員會，第 15 號一般性意見(2000)：水權(《公約》第十一條及第十二條)，第 13 段及第 14 段。

⁷ 參看消除種族歧視委員會，第 25 號一般性意見(2000)：種族歧視中涉及性別的方面。

婦女，平等也就實現了。比這更進一步的是，實質性的平等包括法律、政策和慣例所產生的影響，並且保證這些法律、政策和慣例不是要維持、而是要改善某些群體所處的固有劣勢地位。

8. 男女的實質性平等不會僅僅由於頒布表面上對性別持中立態度的法律或政策而得以實現。締約國在實施第三條中應當考慮到，這些法律、政策和慣例可能無法糾正，甚至會鞏固男女的不平等，因為他們並沒有考慮到現有的經濟、社會及文化不平等，尤其是婦女經受到的不平等。
9. 根據第三條，締約國必須在法律上，而且在法律面前人人平等的原則。立法機關在透過法律時必須保證這些法律能促進男女雙方平等地享受經濟、社會及文化權利，從而在法律上尊重平等原則。法律面前人人平等的原則必須受到行政機構、法院和法庭的尊重，尊重意味著這些權力機構必須對男性與婦女平等地適用法律。

B. 不歧視

10. 不歧視原則是平等原則的必然延伸。在不違反以下第 15 段所指臨時特別措施的前提下，不歧視原則禁止基於個人或團體的特定身分或處境，例如種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，例如年齡、族裔、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民狀況或移民狀況等，而向他/她或他們提供不同待遇。
11. 對婦女的歧視是「基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。」⁸基於性別的歧視可能的依據是由於女性的生理情況而對婦女作出不同待遇，例如婦女由於懷孕而被拒絕僱用；或者是陳舊的刻板印象，例如認為婦女不願在工作上花費同男性一樣多的時間，因而將婦女長期封鎖在低層次的工作上。
12. 如果直接公開地作出不同的待遇是並且純粹是基於性別和男女的不同特性，而且無法作出客觀的解釋，那麼就發生了直接歧視的現象。

⁸ 根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條的定義。

13. 如果一項法律、政策或方案本身似乎並無歧視，但是在實施時卻具有歧視性影響，那麼就發生了間接歧視的現象。例如，由於原先已經存在的不平等，婦女與男性相比在享受某一特定機會方面處於不利地位，就形成了間接歧視。實施性別上中立的法律就會維持現有的不平等，甚至使之更加惡化。
14. 性別影響到男性和婦女享受其權利的平等權利。性別觀念系指單純地基於男女的身分特徵，而對男性與婦女的行為、態度、個性特徵、身體和心智能力等方面確定的文化上的期盼和假設。基於性別的假設和期盼一般在實際享受各項權利方面將婦女置於不利地位，這些方面的實例包括：行動自由和被認為是自立的、有完整能力的成人、充分參與經濟、社會和政治發展、並對其環境和狀況作出決定。依據性別對人在經濟、社會和文化方面所扮演的角色作出的假設使男女無法在所有方面分擔責任，而分擔責任對於平等卻是必要的。

C. 暫時特別措施

15. 平等和不歧視原則本身並不始終足以保證真正的平等。有時還需要採取暫時特別措施，以便使處於不利地位或受到排擠的個人或團體提升到與他人實際相同的地位。暫時特別措施的目的不僅要實現男女在法律上或形式的平等，而且還要實現實際上的或實質上的平等。但是，實施平等原則有時候要求締約國採取優惠婦女的措施，以便削弱或消除維持歧視的狀況。只要這些措施對於消除實際上的歧視是有必要的，而且在實際平等得以實現之後不復採用，這種不同待遇就是合情合理的。⁹

二、締約國的義務

A. 一般法律義務

16. 男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利是締約國義不容辭的直接義務。¹⁰

⁹ 但是，這項一般性原則有一個例外：涉及某一男性候選人的特定理由也可能有利於他，必須顧及涉及單獨候選人的所有相關標準，客觀地加以評估。這就是比例原則的一項要求。

¹⁰ 經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見(1990)：締約國義務的性質(第二條第二項)。

17. 男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利與所有人權一樣，對締約國提出了三個層面的義務：即尊重、保護和實現的義務。實現的義務還包含了提供、促進和便利的責任。¹¹第三條對於遵守《公約》第六條至第十五條規定的締約國義務確立了一項不可免除標準。

B. 具體法律義務

1. 尊重的義務

18. 尊重的義務要求締約國不採取歧視性行動，直接或間接地導致剝奪男性和婦女在享受經濟、社會和文化權利方面平等權利。尊重這項權利就要求各締約國不通過法律，或廢除法律及廢除不符合第三條所保護的該項權利之政策、行政措施和方案。尤其是，締約國有義務考慮到表面上對性別中立的法律、政策和方案所產生的影響，並考慮這些法律、政策和方案對於男女平等地享受其人權是否會產生消極影響。

2. 保護的義務

19. 保護的義務要求各締約國採取步驟，其直接目標就是要消除主張某一性別低於或高於另一性別的偏見、習俗和所有其他慣例，以及對男性和婦女社會功能的陳舊的刻板印象。本《公約》第三條對締約國規定的保護義務主要包括尊重並透過有關男女享受所有人權的平等權利之憲定和法律規定，並禁止任何形式的歧視；透過法律消除歧視，並防止第三方直接或間接地干涉這項權利的享受；透過行政措施和方案，並建立公共機構、機關和方案，以便保護婦女不受歧視。
20. 締約國有義務監督並管制非國家行動者的行為，以便保證這些行動者不侵犯男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。例如，這項義務適用於部分或完全私有化的公共服務部門。

3. 實現的義務

21. 實現的義務要求締約國採取步驟，保證男女在實際中平等地享受其經濟、

¹¹ 根據經濟社會文化權利委員會第 12 號和第 13 號一般性意見，履行《公約》的義務包括了便利義務和提供義務。在本一般性意見中，履行義務還包括消除對婦女一切形式歧視的義務。

社會及文化權利。這些步驟應當包括：

- 提供並便利受害者利用適當的救濟措施，例如恢復、補償、賠償、回復原狀、肇事者作出不再犯之保證、聲明、公開道歉、教育方案和預防方案；
- 建立適當的救濟管道，例如所有人都能平等訴諸的法院和法庭，或行政機制，包括最貧窮和弱勢族群和處於社會邊緣的男女；
- 制定監督機制，以便保證實施旨在促進男女平等享受經濟、社會及文化權利的法律和政策不至對地位不利或處社會邊緣的個人或團體，尤其是婦女和女孩產生未預見的不利影響；
- 設置並實施能對男女平等享受經濟、社會及文化權利產生長期影響的政策和方案。這些政策和方案可以包括採取暫時特別措施，以便加速婦女平等地享受其各項權利，開展性別審查、特別依據性別情況分配資源；
- 為法官和公務人員舉辦人權教育和培訓方案；
- 為在基層參與實現經濟、社會及文化權利的工作人員舉辦有關平等問題的提高認識和培訓方案；
- 將男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利原則納入正規和非正規教育，並促進男女成人、男女兒童平等參加學校和其他教育方案；
- 鼓勵男女平等出任公職，並擔任決策機構的職務；
- 促進男女平等參與發展規劃和決策，並享受發展帶來的福利以及實現經濟、社會及文化權利的所有方案所帶來的福利。

C. 約國義務的具體例示

22. 第三條是一項跨領域的義務，適用於《公約》第六條至第十五條所載的所有權利。這項義務要求消除基於性別的社會和文化偏見，確立資源分配方面的平等，並促進在家庭、群體和公共生活之中分擔責任。以下各段的例示可以作為指導第三條適用於《公約》其他權利的具體方式，但是所舉的實例並非完整無缺、面面俱到。

23. 《公約》第六條第一項要求締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。在顧及第六條情況下實施第三條的時候，除其他要求外，還要在法律和實際中做到男女雙方能夠平等地得到所有層次和所有職業類別的工作機會，並要求公共和民營部門的職業訓練和指導方案能夠向男女學員提供必要的技能、資訊和知識，使之能夠平等地享受工作權。
24. 《公約》第七條第一項要求締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，並保證同值工作同工同酬。根據第七條的規定，第三條特別還要求締約國認清並消除報酬不平等的內在起因，例如基於性別的工作評斷，或認為男女之間存在生產率差異的觀點。此外，締約國應當透過行之有效的勞工監督部門來監督民營部門對國家有關工作條件的法律之遵守情況。締約國應當透過法律規定平等考慮陞遷、非工資的報酬和均等機會，並支持工作場所的職業或專業發展。最後，締約國應當推行適當的托兒保育政策以及對受扶養家屬的便利政策，以便減少男女雇員在兼顧職業和家庭兩方面責任中面臨的障礙。
25. 《公約》第八條第一項第一款要求締約國確保人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會。顧及第八條的規定，第三條要求締約國允許男女雇員組織並參加解決其特定問題的工人協會。在這方面，應當特別關注幫傭工人、農村婦女、在以女性為主的行業中工作的婦女和在家工作的婦女，這些人的權利常常被剝奪。
26. 《公約》第九條要求締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險，人人有權平等地接受社會服務。顧及第九條的規定，第三條除其他方面外還要求確定男女間平等的法定退休年齡、保證婦女在公共和民營退休金計畫中接受平等的福利；並保證婦女的產假、男性的陪產假以及男女都享有的育嬰假。
27. 《公約》第十條第一項要求締約國承認對家庭盡力廣予保護與協助，婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。在顧及第十條情況下實施第三條，除其他方面外尤其要求締約國向以女性為主的家庭暴力受害者提供安全住所、救濟措施，以及幫助身心和感情損害的康復；保證男女雙方有平等的權利來選擇是否結婚、與誰結婚、何時結婚，尤其是，男女雙方的合法婚姻年齡應當相同，男女兒童應當受到同等的保護，不遭受童婚、包辦婚姻或逼婚

習俗之害；並保證婦女在丈夫死亡之時對於婚姻財產和遺產享有同等權利。基於性別的暴力是一種歧視，它阻礙了享受自由的權利，包括平等地享受經濟、社會及文化的權利。締約國必須採取適當措施消除對男女的暴力，並以應有的認真方式採取行動，防止、調查、調解、懲處和賠償由私人行為者對其採取的暴力行動。

28. 《公約》第十一條要求締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，其中包括適當的住房(第一項)和適當的食物(第二項)。在顧及第十一條第一項情況下實施第三條就要求締約國做到，婦女有權與男性同等地擁有、使用或以其他方式掌管住房、土地和財產，並為此取得必要的資源。在不違背第十一條第二項的前提，實施第三條就要求締約國尤其要保證婦女取得並掌管生產糧食的方法，同時要求締約國消除那種要等男性吃飽之後婦女才能吃飯的習慣做法，或者只允許婦女食用營養較差的食物的習慣做法。¹²
29. 《公約》第十二條要求締約國採取步驟，爭取充分實現人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。在顧及第十二條情況下實施第三條就至少要求締約國消除阻止男女平等取得和享受健康照顧的法律的和其他的障礙。其中還包括矯正男女的地位角色對健康決定因素，例如飲水和糧食獲取方式所產生的影響；消除對提供生殖健康用品的法律限制；禁止女性割禮；為健康照顧人員提供適當訓練，使之能夠解決婦女的健康問題。¹³
30. 《公約》第十三條第一項要求締約國承認人人享有受教育的權利，並在第二項第一款中規定，初等教育應屬義務性質，並一律免費。在顧及第十三條情況下實施第三條就要求締約國，特別是透過法律和政策，保證男女兒童有進入各級教育的同等入校標準。締約國尤其應當透過宣傳和提高認識的運動來保證家庭在送子女上學方面不偏向男孩，並保證課程促進平等和不歧視的理念。締約國必須創造有利條件，保證兒童、尤其是女孩在到學校的往返路上之安全。
31. 《公約》第十五條第一項第一款及第二款要求締約國承認人人有權參加文化生活，並享受科學進步及其應用之惠。在顧及第十五條第一項第一款及第

¹² 有關義務和結合第十一條第一項及第二項的規定有可能違反第三條的實例在經濟社會文化權利委員會第 12 號一般性意見第 26 段中有進一步的闡述。

¹³ 經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 18 段至第 21 段。

二款情況下實施第三條，就要求締約國尤其應克服結構性的壁壘和其他障礙，例如基於文化和宗教傳統的障礙，因為他們阻止婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究，並將各項資源轉向有助於婦女與男性平等地滿足健康和經濟需要的科學研究之上。

三、國家層級的執行

A. 政策和策略

32. 實施《公約》第三條規定權利的最佳方式各締約國有所不同。在履行保證男女享受所有經濟、社會及文化權利的平等權利這項首要和直接義務方面，每一締約國在透過適當的措施時都有一定程度的裁量餘地。除其他事項外，締約國必須在國家人權行動計畫中納入適當的策略，以便保證男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利。
33. 這些策略的基礎應當是根據《公約》第三條的規範性內容以及以上第 16 段至第 21 段中提到的締約國義務的各個層面和性質根據具體國情系統地提出各項政策、方案與活動。這項策略應當尤其著重於消除享受經濟、社會及文化權利方面的歧視。
34. 締約國應當依據經濟、社會及文化權利定期審查現有的法律、政策和策略及方案，並作出必要的更改，以便保證這些法律、政策和策略及方案符合《公約》第三條規定的義務。
35. 也許有必要透過暫時特別措施，以便加速婦女平等享受所有經濟、社會及文化權利，並改進婦女的實際地位。¹⁴暫時特別措施應當與為實現男女平等所推行的永久政策與策略區分開來。
36. 鼓勵締約國採取暫時特別措施，以便加速男女間在享受《公約》規定的權利方面實現平等。這些措施本身不應當被看作具有歧視性，因為其依據是締約國負有義務，須消除過去和目前的歧視性法律、傳統與慣例造成的劣勢狀況。應當根據特定的問題和背景來確定這類措施的性質、持續時間和適

¹⁴ 在這方面，請參看消除對婦女歧視委員會針對《消除對婦女一切歧視公約》第四條第一項而通過的第 25 號一般性建議、經濟社會文化權利委員會第 13 號一般性意見和關於執行《經濟社會文化權利國際公約》的《林堡原則》。

用範圍，並應當根據情況的需求而作調整。應當監督這種措施的結果，以便在採取這種措施的原定目標實現之時結束這類措施。

37. 個人和由個人組成的群體參與影響自身發展的決策進程之權利必須是履行根據《公約》第三條向政府規定的各項義務而制定的一切政策、方案或活動的組成部分。

B. 救濟與有責性

38. 國家政策和策略應當規定建立目前尚不存在的有效機制和機構，其中包括行政機關、監察使和其他國家人權機構、法院和法庭。這些機構應當調查並處理與第三條有關的暴力指控，並提供救濟。在締約國一方，應當保證這種救濟措施得到有效實施。

C. 指標和基準

39. 國家政策與策略應當確定有關男女平等享受經濟、社會及文化權利這項權利的適當指標和基準，以便有效地監督締約國實施《公約》在這方面規定的義務之情況。在適當情況下，特定時間範圍內的分門別類的統計數字對於衡量男女逐漸實現經濟、社會及文化權利的情況是必要的。

四、違 反

40. 締約國必須履行其直接的和首要的義務，以便保證男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。
41. 男女平等的原則對於享受《公約》所列舉的各項特定權利具有根本的意義。不保證享受任何這些權利方面的形式和實質平等，就構成對這項權利的違反。要做到平等享受經濟、社會和文化權利，就需要消除法律上的和實質上的歧視。對於《公約》第六條至第十五條所列舉的每一項權利，如果不透過、實施並監督旨在消除法律上和實質上的歧視的各種法律、政策與方案之影響，就構成了對這些權利的違反。
42. 對於《公約》所載各項權利的違反可以透過締約國、該國的國家或地方機構或機關之直接行為、不行為或不作為而造成。透過或推行影響到男女享受

《公約》中所提出的所有權利之平等權利的任何倒退措施也同樣構成了對第三條的違反。

第三十五屆會議(2005 年)

第 17 號一般性意見：人人有權對其本人之任何科學、文學
或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠
(《公約》第十五條)

一、前言和基本前提

1. 人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠，這項權利是一項人權，產生於每個人所固有的尊嚴和價值。這一事實使得第十五條第一項第三款以及其他人權有別於智慧財產權制度中所承認的大多數法定權利。人權是屬於個人以及在某些情況下屬於集體和群體的基本、不可剝奪和普遍性的權利。人權之所以說是基本的，是因為相對於人類個體而言是固有的權利，而智慧財產權首先是各國用來達成下列目的的手段：鼓勵發明和創造，鼓勵創造性和新型產品的傳播，鼓勵文化特性的發展，維護科學、文學和藝術作品的完整，使之服務於全體社會。
2. 相對於人權，智慧財產權通常是暫時性的，可以被撤銷、授權或讓與他人使用。在大多數智慧財產權制度中，智慧財產權(通常人格權除外)有可能被分配、在時間和範圍上受限、被交易、被修改甚至喪失，而人權是對人類基本權利的永恆的表達。從人權的角度講，人人有權享受對其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護，這保障了作者與其作品之間的個人聯繫，保障了民族、群體或其他團體與其集體的文化遺產之間的聯繫，也保障了能夠使作者享受適當的生活水準而需要的基本物質利益，而智慧財產權制度基本上是保護工商業和公司利益及其投資。另外，第十五條第一項第三款所規定的對作者的精神與物質利益保護的範圍不一定與各國立法或國際協定所規定的智慧財產權範圍一致。¹

¹ 有關國際文書除其他外包括：《關於保護工業產權的巴黎公約》，最近一次修訂是在 1967 年；《關於保護文學和藝術著作的伯恩公約》，最近一次修訂是在 1979 年；《保護表演者、錄音製品製作者和廣播組織的國際公約》(《羅馬公約》)；《智慧財產權著作權條約》；《智慧財產權表演和錄音製品條約》(該條約特別規定的須對民歌表演者加以保護)；《生物多樣性公約》；《世界著作權公約》，最近一次修訂是 1971 年；世貿組織的《與貿易有關的智慧財產

3. 因此，絕不能將智慧財產權與第十五條第一項第三款所承認的人權視為一體。享受作者的精神與物質利益的保護 - 這一人權在若干國際文書裡得到承認。例如《世界人權宣言》第二十七條第二項以相同的語言規定：「人人對由於他所創作的任何科學、文學或藝術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。」同樣，這一權利也在區域性人權文書中得到承認，例如 1948 年的《美洲人的權利和義務宣言》第十三條第二項，1988 年《美洲人權公約經濟、社會、文化權利領域附加議定書》（《薩爾瓦多議定書》），以及雖然未明確地規定，但另見於 1952 年《保護人權和基本自由公約》（《歐洲人權公約》）第一號議定書》第一條。
4. 有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠，這是為了鼓勵創作者為藝術和科學的發展以及整個社會的進步積極作出貢獻。因此，這一權利與《公約》第十五條所承認的其他權利密切相關，例如參加文化生活的權利（第十五條第一項第一款），享受科學進步及其應用之惠的權利（第十五條第一項第二款），享受科學研究及創作活動所不可缺少之自由（第十五條第三項）。這些權利與第十五條第一項第三款的關係是相互加強的關係，同時也是相互制約的。關於對於作者有權享受其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護將受到什麼限制，一部分將在本一般性意見中加以探討，一部分將在關於第十五條第一項第一款及第二款以及第三項的單獨的一般性意見中加以探討。第十五條第一項第三款是對第十五條第三項所保障的科學研究和創造性活動自由的實質性保護，同時也具有經濟方面的意義，因此它與下列權利密切相關：有機會憑其自由選擇的工作來謀生的權利（第六條第一項）獲得適當報酬的權利（第七條第一項），以及獲得適當生活程度的人權（第十一條第一項）。此外，實現第十五條第一項第三款也取決於享受《國際人權憲章》和其他國際和區域性文書所保障的其他人權，例如單獨擁有以及與其他人共有財產的權利，²言論自由包括尋求、獲得和傳播資訊及各種思想的自由，³充分發

權協定》。

² 見《世界人權宣言》第十七條；《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第四項第五款；《保障人權和基本自由公約》（《歐洲人權公約》）第一號議定書》第一條；《美洲人權公約》第二十一條；《非洲人權和人民權利憲章》（《班竹憲章》）第四條。

³ 見《世界人權宣言》第十九條；《公民與政治權利國際公約》第十九條第二項；《歐洲人權公約》第五條；《美洲人權宣言》第十三條；《非洲人權和人民權利憲章》第九條。

展人的個性的權利，⁴以及文化參與的權利，⁵包括特別團體的文化權利。⁶

5. 為了幫助各國實施公約並履行其報告義務，本一般性意見著重討論第十五條第一項第三款的規範性內容(第一部分)、締約國的義務(第二部分)、違反(第三部分)以及國家層級的執行(第四部分)，第五部分則討論締約國以外的其他行為者的義務。

二、第十五條第一項第三款的規範性內容

6. 第十五條第一項用三段列舉了三項權利，涉及文化參與的各個方面，包括人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠(第十五條第一項第三款)，而沒有明確地界定這一權利的內容和範圍。因此第十五條第一項第三款的每一項要素都需要加以解釋。

第十五條第一項第三款的各個要素

作者

7. 委員會認為，只有科學、文學或藝術作品的「作者」，即創作者 - 不論是男性還是女性，不論是個人還是個人組成的團體 - 才能成為第十五條第一項第三款的保護的受益者，⁷例如作家和藝術家，等等。這一點源於這一條款所用的「人人」、「其」和「作者」，這就表明，這一條的起草者似乎認為科學、文學或藝術作品的作者應是自然人，⁸但在當時並沒有認識到作者也可能是由個人組成的團體。按照現有國際條約保護制度，法律實體也是智慧財產權的所有人。然而，如上所述，由於他們所具有的不同性質，這些

⁴ 見《世界人權宣言》第二十六條第二項。另見《公約》第十三條第一項。

⁵ 見《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五項第六款；《美洲人權公約關於經濟、社會及文化權利領域人權的附加議定書》(《薩爾瓦多議定書》)第十四條。

⁶ 見《公民與政治權利國際公約》第二十七條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第十三條第三款；《兒童權利公約》第三十一條；《所有移徙工人及其家屬權利國際公約》第三十一條。

⁷ 另見以下註 32。

⁸ 見 Maria Green, 國際反貧困法律中心，「《經濟社會文化權利國際公約》第十五條第一項第三款的起草歷史」，E/C.12/2000/15, 第 45 段。

權利不是作為人權來保護的。⁹

8. 雖然第十五條第一項第三款的措詞通常提到個體創造者(「人人」、「其」、「作者」)，但在某些情況下，由個人組成的群體或群體也可以享受科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護。¹⁰

任何科學、文學或藝術作品

9. 委員會認為，在第十五條第一項第三款的含義內，「任何科學、文學或藝術作品」是指人類精神的創造物，也就是說，「科學作品」是指諸如科學出版物和創新，包括知識、創新以及原住民和當地群體的傳統做法，而「文學和藝術作品」就是指詩歌、小說、繪畫、雕塑、音樂創作、戲劇和電影作品、表演以及口頭傳統等等。

享受保護

10. 委員會認為，第十五條第一項第三款承認作者有權享受其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的某種保護，但沒有具體說明這種保護的形式。為了不使這項規定失去任何意義，所提供的保護需要具有有效性，應確保作者享受到其作品所獲得的精神與物質利益。然而，第十五條第一項第三款所指的保護不一定需要反映目前的著作權、專利以及其他智慧財產權制度所規定的保護水準和手段。只要所提供的保護足以確保作者能享受到其作品所獲得的精神與物質利益即可，正如以下第 12 段至第 16 段所詳細敘述的。
11. 委員會指出，第十五條第一項第三款承認人人有權「享受」對其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護，這一點絲毫不意味著各締約國不能在關於保護作者的精神與物質利益的國際條約中或在其國內立法中透過更高的保護標準，¹¹但條件是這些標準不能不當地限制其他人依照公約所享有的權利。¹²

⁹ 經濟社會文化權利委員會，第二十七屆會議(2001 年)，「人權與智慧財產權」，經濟社會文化權利委員會的聲明，2001 年 11 月 29 日，E/C.12/2001/15，第 6 段。

¹⁰ 另見以下註 32。

¹¹ 見《公約》第五條第二項。

¹² 見以下註 22、註 23 和註 35。另見《公約》第四條及第五條。

精神利益

12. 保護作者的「精神利益」是《世界人權宣言》第二十七條第二項的起草者們的主要關注之一：「人人對由於他所創作的任何科學、文學或藝術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。」¹³ 他們的想法是公開宣布，人類智力所創造的每一件作品都具有不可分離的個人特點，因而創造者與其作品之間具有持久的聯繫。
13. 與《世界人權宣言》第二十七條第二項以及《公約》第十五條第一項第三款的起草歷史相一致，委員會認為，第十五條第一項第三款所述的「精神利益」包括作者有權被承認為是其科學、文學和藝術作品的創作者，反對對這類作品進行任何扭曲、割裂或其他修改，或其他貶損的行為，因為這樣做有害於作者的名譽和聲譽。¹⁴
14. 委員會強調，必須承認科學、文學和藝術作品作為表達創造者個性而具有的價值，並指出對精神利益的保護見於大多數國家，不論其現行法律制度為何，雖然在保護的程度上可能有差別。

物質利益

15. 第十五條第一項第三款所說的保護作者的「物質利益」，反映了這一規定與《世界人權宣言》第十七條和各區域人權文書所承認的擁有財產的權利的密切聯繫，以及與勞動者獲得充足報酬的權利(第七條第一項)的密切聯繫。與其他人權不一樣，作者的物質利益與創造者的個性沒有直接聯繫，而是有助於享受獲得適當生活程度的權利(第十一條第一項)。
16. 第十五條第一項第三款所說的保護財產利益，不需要延續到作者整個生存期限。相反，使作者能享受到適當生活水準的目的也可以透過其他方式實現，例如透過一次性給付，或者使作者在一段有限的時間內享有利用其科學、文學或藝術作品的獨有權利。

¹³ 人權委員會第二屆會議，人權宣言工作組的報告，E/CN.4/57，1947年12月10日，第15頁。

¹⁴ 見《關於保護文學和藝術著作的伯恩公約》第六條之二。

獲得

17. 「獲得」一詞強調，作者只享受那些由其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護。

締約國遵守第十五條第一項第三款的條件

18. 享受作者的精神與物質利益保護的權利包含著下列基本的相互關聯的要素，這些要素的具體適用取決於具體的締約國所存在的經濟、社會及文化條件：

- (a) **可使用性**。在締約國的管轄範圍內，必須有充分的立法和條例，以及有效的行政、司法或其他適當的救濟手段，用來保護作者的精神與物質利益；
- (b) **易取得性**。用於保護科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的行政、司法或其他適當救濟手段必須能夠為所有作者所使用。易取得性具有相互重疊的四個方面：
 - (一) 現實上的易取得性：負責保護科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的各國的法院和機構必須能夠為社會的各個階層所使用，其中包括身心障礙作者；
 - (二) 經濟上的易取得性(可支付)：使用這些救濟辦法必須對所有人來說是可負擔的，包括弱勢團體和邊緣化團體。例如，如果一締約國決定透過傳統形式的智慧財產權保護來達到第十五條第一項第三款的要求，那麼有關的行政和法律費用必須建立在公平原則基礎上，確保這些救濟辦法能夠被所有的人用得起；
 - (三) 資訊的易取得性：易取得性包括有權尋求、獲得並傳播關於保護作者因其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的法律或政策制度的資訊，包括有關立法和程序的資訊。這些資訊應該使人人能夠理解的資訊，也應該以少數民族語言和原住民族的語言公布；
- (c) **保護的品質**：關於保護作者精神與物質利益的程序應該由法官和其他有關機關以有效和快速的方式加以執行。

廣泛適用的各項議題

不歧視與平等待遇

19. 《公約》第二條第二項及第三條禁止在作者精神與物質利益享受有效保護方面，禁止實行任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等的歧視，這種歧視其用意在於或其效果是消除或損害平等地享受或行使第十五條第一項第三款所承認的權利。¹⁵
20. 委員會強調，使用有限的資源，例如透過或修訂立法或廢除立法，並且透過傳播資訊，並往往可以消除在作者精神與物質利益得到有效保護方面存在的歧視或確保平等權利。委員會提到關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，該段說，即使在資源嚴重緊縮的情況下，也必須透過費用相對較低的專案，來保護弱勢或邊緣化的個人和團體。
21. 只是為了讓弱勢或邊緣化個人或團體以及那些遭受歧視的團體獲得事實上的平等而採取暫時特別措施，這樣做不等於違反作者精神與物質利益享受保護的權利，但條件是這些措施為不同的個人或團體所採取的特殊或單獨保護標準不會永久化，一旦這些措施的目標已經達到，則應停止。

限制

22. 作者的科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益享受保護的權利也受到一些限制，這些權利必須與公約所承認的其他權利相平衡。¹⁶但對於第十五條第一項第三款所保護的權利加以限制，必須依法並根據這些權利的性質來確定，必須追求正當的目的，必須按照《公約》第四條規定，是對於

¹⁵ 這一項禁止規定在一定程度上與關於保護智慧財產權的國際公約所包含的國民待遇規定相重疊，主要區別於，《公約》第二條第二項及第三項不僅適用於外國人，而且適用於締約國本國國民(見《公約》第六條至第十五條：「人人」)。另見經濟社會文化權利委員會第三十四屆會議，第 16 號一般性意見(2005)涉及男女平等享受一切經濟、社會及文化權利的權利，2005 年 5 月 13 日。

¹⁶ 見以下註 35。需要在第十五條第一項第三款和《公約》規定的其他權利之間達成充分的平衡，這一點尤其適用於參加文化生活的權利(第十五條第一項第一款)，享受科學進步及其應用之惠(第十五條第一項第二款)，以及食物權(第十一條)、健康權(第十二條)以及教育權(第十三條)。

促進民主社會的普遍福利來說嚴格必要的。

23. 因此，限制必須是適度的，即如果可能規定好幾種限制，則應採取限制性最小的那種措施。限制必須與第十五條第一項第三款所保護的權利的性質相一致，即在於保護作者與其作品之間的個人聯繫，保護使作者能夠享受適當生活程度所需要的手段。
24. 在某些情況下，規定限制可能需要採取一些補償性措施，例如，由於為了公共利益而使用科學、文學或藝術作品，而支付充分的補償。¹⁷

三、締約國的義務

一般法律義務

25. 雖然《公約》規定了由逐步實現這一權利，並提到資源有限所帶來的困難(第二條第一項)，但《公約》也規定締約國負有各種應立即履行的義務，包括核心義務。為履行義務而採取的步驟必須是有意採取的具體針對的步驟，以充分實現人人有權享受其本人的科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護。¹⁸
26. 在一定時間內逐步實現這一權利意味著締約國負有具體的持續性義務，需儘快地、儘可能有效地充分實現第十五條第一項第三款。¹⁹
27. 與《公約》所規定的其餘所有其他權利的情況一樣，有一項明顯的假設是，與實現作者的精神與物質利益的保護有關的回溯性措施是不允許的。如果採取任何有意執行的追溯性措施，締約國須證明在採取這些措施之前對所有替代方案進行了認真的考慮，而且是在充分考慮到《公約》所承認的所有權利之後而有充分的理由這樣做。²⁰

¹⁷ 見《世界人權宣言》第十七條第二項；《美洲人權公約》第二十一條第二項和《關於保護人權和基本自由的公約第一號議定書》第一條。

¹⁸ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段；關於教育權的第 13 號一般性意見(1999)，第 43 段，關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)，第 30 段。另見《關於執行經濟社會文化權利國際公約的林堡原則》(下稱《林堡原則》)，第 16 段和第 22 段，馬斯垂克，1986 年 6 月 2 日至 6 日。

¹⁹ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 44 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 31 段。另見《林堡原則》，第 21 段。

²⁰ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 45 段，第 14 號一般性

28. 與所有人權一樣，人人有權享受對其任何科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護，這意味著締約國承擔著三種類型或級別的義務：即尊重、保護和履行的義務。尊重義務要求締約國不直接或間接干涉作者享受其物質和精神利益的保護。保護義務意味著要求締約國採取措施，防止第三方干涉作者的精神與物質利益。最後，履行義務要求締約國為充分實現第十五條第一項第三款而採取適當的立法、行政、預算、司法、宣傳和其他措施。²¹
29. 為充分實現第十五條第一項第三款，要求採取必要措施，維護、發展和傳播科學和文化。這一點源於《公約》第十五條第二項，這一款界定了適用於第十五條第一項所承認的權利的每一方面，包括作者有權享受對其精神與物質利益的保護。

具體法律義務

30. 締約國有義務尊重作者有權享受對其精神與物質利益的保護這一人權，為此，尤其是，締約國應不干涉作者有權被承認為其科學、文學或藝術作品的創作者，並反對任何有害於作者名譽或聲譽的對其作品的任何扭曲、割裂或其他修改，或對其作品採取的任何貶損性行動。締約國不得不正當地干涉作者的物質利益，這些利益是使作者享受適當生活程度所必要的。
31. 保護的義務包括締約國有義務確保作者的精神和物質利益得到有效保護，不會受到第三人的侵犯。具體地說，締約國必須防止第三人妨害著作人主張其著作權之權利，不得對其作品進行扭曲、割裂或其他修改，或採取任何貶損性行動，從而有害於作者的名譽或聲譽。同樣，締約國必須防止第三人侵害作者的作品為作者產生的物質利益。為此，締約國必須防止未經授權而使用透過現代通信技術和重製技術可容易得到或重製的科學、文學和藝術作品，為此締約國需透過立法，建立作者權利集體管理制度，要求使用者將對其作品的任何使用告知作者，並給予充分的報酬。締約國必須確保第三方由於非法使用其作品而使作者遭受的任何不合理損害對其給予充分的賠償。

意見(2000)，第 32 段。

²¹ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 46 段和第 47 段，第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段。另見《關於違反經濟社會文化權利的問題的馬斯垂克準則》(下稱《馬斯垂克準則》)，第 6 段，馬斯垂克，1997 年 1 月 22 日至 26 日。

32. 對於作者任何科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利，締約國還應採取措施，確保原住民族與其作品有關的利益得到保護，他們的作品往往表現為其文化遺產和傳統知識。在採取措施保護原住民族的科學、文學和藝術作品時，締約國應考慮到他們的喜好。這種保護可以包括按照本國智慧財產權保護制度而採取措施承認、登記並保護原住民族的個體或集體創作權，並應防止第三方在未獲授權的情況下使用原住民族的科學、文學和藝術作品。在執行這些保護措施時，締約國應該尊重有關原住民作者自由、事先和告知後同意的原則，並尊重其科學、文學和藝術作品口頭或其他習慣性傳播方式。在必要時，締約國應作出規定，由原住民族集體管理其作品所產生的利益。
33. 締約國境內如果有族裔、宗教或語言上屬於少數的民族，則有義務透過採取特別措施保護屬於少數團體的作者的科學與物質利益，以維護少數民族文化的獨特性。²²
34. 履行義務要求締約國提供行政、司法或其他適當的救濟辦法，以便使作者能夠要求對其科學、文學和藝術作品擁有科學與物質利益，並在這些利益遭受侵害時尋求並獲得有效的救濟。²³締約國還有義務按照《公約》第八條第一項第一款，履行(便利)第十五條第一項第三款規定的權利，例如採取財政和其他積極措施，方便代表作者包括弱勢和邊緣化作者的科學與物質利益的專業和其他協會的成立。²⁴履行(促進)義務要求締約國確保科學、文學和藝術作品的作者有權參與公共事務的管理以及可能對其權利和正當利益產生影響的重要的決策過程，應該在採取任何重要決定從而影響第十五條第一項第三款所規定的權利之前，徵求這些個人或團體或其選出的代表的意見。²⁵

²² 見《公約》第十五條第一項第三款，與《公民與政治權利國際公約》第二十七條一併閱讀。另見聯合國教科文組織大會，第十九屆會議，關於普通民眾參加文化生活及其對文化生活的貢獻的建議，1976年11月26日通過，第1(2)(f)段。

²³ 見經濟社會文化權利委員會，第十九屆會議，第9號一般性意見(1998)，涉及《公約》在國內的適用第9段。另見《世界人權宣言》第八條，以及《公民與政治權利國際公約》第二條第三項。

²⁴ 另見《公民與政治權利國際公約》第二十二條第一項。

²⁵ 見經濟社會文化權利委員會，第二十七屆會議(2001)，「人權與智慧財產權」，經濟社會文化權利委員會的聲明，2001年11月29日，E/C.12/2001/15，第9段。

相關的義務

35. 作者享受其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利不能與《公約》所承認的其他權利分割開來。因此締約國有義務使其按照第十五條第一項第三款所承擔的義務與按照《公約》其他規定所承擔的義務保持適當平衡，以便促進並保護《公約》所保障的一系列權利。在達成這種平衡時，不應過於偏袒作者的私人利益，公眾廣泛地享有其作品的利益也應該得到充分的考慮。²⁶締約國因此應確保在保護作者的科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益方面所建立的法律和其他制度並不影響締約國遵守與食物權、健康權和教育權以及參加文化生活，享有科學進步及其應用的好處，或《公約》所規定的其他任何權利有關的核心義務。²⁷最終來講，智慧財產權是一種社會產品，它具有社會功能。²⁸因此締約國有義務防止基本藥物、植物種子或其他糧食生產方式或學校課本和其他學習材料價格過高，從而影響到相當多的人口享受健康、食物和教育權。另外，締約國應防止科學和技術進步被用於違反人權和人類尊嚴，包括違反生命權、健康權和隱私權的目的，一旦發明的商業化會危害到這些權利的充分享用時，應使這些發明不在專利保護範圍內。²⁹締約國尤其應考慮在多大程度上人體及其器官的專利化會在多大程度上影響其根據《公約》或其他有關國際人權文書所承擔的義務。³⁰締約國還應考慮，在透過關於保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的法律之前以及在實行一段時間之後，應對人權所受到的影響進行評估。

國際義務

36. 在其一般性意見第 3 號(1990 年)裡，委員會提請注意所有締約國都有義務單獨以及透過國際援助和合作採取措施，特別是經濟和技術性措施，以充分實現《公約》所承認的權利。締約國用本著《聯合國憲章》第五十六條以及《公約》中具體規定(第二條第一項、第十五條第四項及第二十三條)的精

²⁶ 同上，第 17 段。

²⁷ 同上，第 12 段。

²⁸ 同上，第 4 段。

²⁹ 參見世貿組織《與貿易有關的智慧財產權協定》第二十七條第二項。

³⁰ 見聯合國教科文組織《關於人類基因組人權的普遍宣言》，雖然這一文書不具有法律約束力。

神，承認國際合作對於實現《公約》所承認的權利，包括享受科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護的權利，所起的根本作用，並應按照其承諾採取這方面的共同和單獨的行動。所開展的國際文化和科學合作應服務於全人類的共同利益。

37. 委員會提到，按照《聯合國憲章》第五十五條及第五十六條、公認的國際法原則、以及《公約》本身的規定，促進發展以及促進實現經濟、社會及文化權利的實現的國際合作是所有締約國的義務，尤其是那些有能力提供援助的國家的義務。³¹
38. 在牢記各締約國發展水準不同這一情況下，有一點重要的是，任何為保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益而建立的制度應便利並促進發展合作、技術轉讓、以及科學和文化合作，³²與此同時應充分考慮到保護生物多樣性的必要。³³

核心義務

39. 在第 3 號一般性意見(1990)中，委員會證實，締約國有這樣一項核心義務，即必須確保《公約》所宣布的各項權利得到最低限度的實現，按照其他人權文書以及關於保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的國際協定，委員會認為，第十五條第一項第三款至少為締約國立即帶來下列核心義務：
- (a) 採取立法和其他必要措施，確保作者的精神與物質利益得到有效保護；
 - (b) 保護作者有權被承認為其科學、文學和藝術作品的創作者，並反對對這些作品進行有害於其名譽或聲譽的任何扭曲、割裂或其他修改，或其他損害性行動；
 - (c) 尊重並保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的基本的物質利益，這些物質利益對於確保作者享有適當的生活程度十分必要；

³¹ 經濟社會文化權利委員會，第五屆會議，第 3 號一般性意見(1990)，第 14 段。

³² 經濟社會文化權利委員會第二十七屆會議，人權與智慧財產權，經濟社會文化權利委員會的聲明，2001 年 11 月 29 日，E/C.12/2001/15，第 15 段。

³³ 見《生物多樣性公約》第 8 條第十款。另見促進和保障人權小組委員會，第二十六屆會議，第 2001/21 號決議，E/CN.4/Sub.2/Res/2001/21。

- (d) 應確保各個群體的作者，特別是屬於弱勢群體和邊緣化團體的作者，平等地獲得使用行政、司法或其他適當救濟辦法的機會，使作者能夠在其精神與物質利益收到侵犯時尋求並獲得救濟；
- (e) 在下列兩者之間保持適當平衡：一是有效地保護作者的精神或物質利益，一是締約國在食物、健康和教育權以及在參加文化生活和享有科學進步及其應用成果權或《公約》所承認的其他權利方面承擔的義務。
40. 委員會需要強調，有能力提供援助的締約國和其他行為者尤其應提供「國際援助和合作，特別是經濟和技術方面的援助和合作」，使發展中國家能夠履行以上第 36 段所述的義務。

四、違 反

41. 在確定締約國的哪些行為或不行為構成對保護作者的精神與物質利益權利的違反時，必須區分締約國無力遵守第十五條第一項第三款所規定的義務與不願意遵守這種義務兩種情況。這一點源於《公約》第二條第一項，該項規定每個締約國有義務採取必要步驟，最大限度地調動其現有資源。如果一國不願意最大限度地調動現有資源，促進作者享受其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利，則違反了第十五條第一項第三款的義務。如果因資源有限，一國無法充分遵守《公約》規定的義務，則他有責任說明他為了優先履行上述核心義務而盡的一切努力來調動他所掌握的一切資源。
42. 侵害作者精神與物質利益得到保護的權利的情況，既可由締約國的直接行為引起，也可由締約國未加充分規範的其他實體引起。透過以上第 39 段所述的與第十五條第一項第三款的核心理義務不符的任何回溯性措施，都是對這一權利的侵害。透過行為而進行侵害的情況還包括正式廢除或不正當地暫停實行保護作者科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的法律。
43. 違反第十五條第一項第三款的情況也可在下列情況下發生：締約國未能採取必要措施履行其按照這一條款所承擔的法律義務。由於不行為而發生的侵害也包括未能採取適當措施充分地實現作者享受對其科學、文學和藝術

作品所獲得的精神與物質利益的保護的權利，未能實施有關法律或提供行政、司法或其他適當救濟，使作者能夠按照第十五條第一項第三款要求其權利。

違反尊重的義務

44. 對尊重義務的違反包括締約國所採取的行動、政策或法律其結果是侵害了作者被承認為其科學、文學和藝術作品的創作者的權利，以及反對對其作品進行任何有害於其聲譽或名譽的扭曲、割裂或其他修改，或採取其他損害性行動；不當地干涉作者的物質利益，這對於使作者享受適當的生活程度是必要的；使作者無法使用行政、司法或其他適當救濟辦法，以在其精神與物質利益受到侵害時尋求救濟；在保護精神與物質利益方面對個別作者實行歧視。

違反保護的義務

45. 違反保護義務屬於這種情況：締約國未能採取必要措施，在其司法管轄範圍內保護作者，使其免受第三方對其精神或物質利益的侵害。這一類行為也包括不作為，例如未能透過或實施立法，禁止對科學、文學和藝術作品的不當使用，這種使用不符合作者被承認為其作品創作者的權利，或者會扭曲、割裂或以其他方式修改或損害這種作品，從而有害於作者的名譽或聲譽，或者不當地干涉作者的享受適當生活程度所需要的物質利益；未能確保第三方對於作者包括原住民作者因第三方不當地使用其科學、文學和藝術作品而使作者所遭受的不合理傷害給予充分的賠償。

違反實現的義務

46. 在下列情況下出現違反實現的義務：締約國未能在其現有資源範圍內採取一切必要措施，促進作者科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益受保護的權利。例如這樣的情況：締約國未能提供行政、司法或其他適當救濟辦法，使作者，特別是屬於弱勢群體和邊緣群體的作者在其精神與物質利益受到侵害時尋求並獲得救濟，或未能提供充分的機會，讓作者或作者群體在了解情況的條件下積極地參與對其享受科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護權利產生影響的任何決策過程。

五、國家層級的執行

國家立法

47. 各國採取什麼措施來實施作者精神與物質利益受到保護的權利最為恰當，各國情況可能不同。在評估哪些措施最適於符合其需要和情況方面，每個國家都有一定程度的裁量餘地。然而《公約》給各國規定了明確的義務，必須採取任何必要措施，以確保每個人都能平等地使用有效的制度，使其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護。
48. 由於保護作者的精神與物質利益的國家法律和規章應該以司法機構救濟與有責性、透明和獨立原則為基礎，因為這些原則對於有效實施第十五條第一項第三款所規定的所有人權必不可少。為了創造有利於實現這一權利的環境，締約國應採取適當措施，確保私人企業部門和民間團體意識到作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利，並考慮到這種權利對於享受其他人權的影響。在監督第十五條第一項第三款的實施方面，締約國應找出影響其義務得到實施的因素和困難。

指標和基準

49. 締約國應找出適當的指標和基準，以便在國家和國際層級監督締約國按照第十五條第一項第三款所承擔的義務。締約國可就適當的指標從世界智慧財產權組織(世界智財組織)、聯合國教育、科學及文化組織(聯合國教科文組織)以及聯合國系統內負責保護科學、文學和藝術作品的其他專門機構和方案獲得指導性意見，這些指標應涉及作者精神與物質利益的保護權利的各個方面。這些指標應該在所禁止的各種歧視行為上詳細地列出，應涉及具體的一段時間。
50. 在查出與第十五條第一項第三款有關的適當指標之後，締約國應就每一指標確立適當的國家基準。在定期報告程序期間，委員會將與締約國一起開展審查工作。審查是由締約國和委員會聯合審議指標和國家基準，然後這些指標和基準確定為締約國在下個報告週期須完成的目標。在下個週期，締約國將使用這些國家基準來監督對第十五條第一項第三款的實施。在此之後的報告週期，締約國和委員會將審議國家基準是否應達到，以及可能遇到的任何困難。

救濟與有責性

51. 人人有權對其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護這一人權應該由適當的司法和行政機構來裁決。實際上，如果不可能利用行政、司法或其他適當救濟辦法，那麼要有效地保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益，是不可想像的。³⁴
52. 因此，任何作者，如果其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益受到侵害，都應該能夠在本國有效地使用行政、司法或其他適當救濟辦法。這種救濟辦法不應該過於複雜或費用昂貴，或規定不合理的時間限制或不應有的遲延。³⁵參加這種訴訟的當事人一方應有權請司法機關或其他有關機關對訴訟進行審查。³⁶
53. 第十五條第一項第三款所保護的權利受到侵害的任何受害者應有權獲得充分的賠償或救濟。
54. 國家監察使、人權委員會(如果有的話)以及作者的專業協會或類似機構應該處理第十五條第一項第三款受到違反的案件。

六、締約國以外的其他行為者的義務

55. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但是各締約國還是應考慮關於民間部門、民間研究機構以及其他非國家行為者在尊重《公約》第十五條第一項第三款所確認的權利方面的責任。
56. 委員會指出，各締約國作為世界智慧財產權組織、聯合國教科文組織、聯合國糧農組織、世界衛生組織以及世界貿易組織等國際組織的成員國，有義務採取所能採取的一切措施，確保這些組織的政策和決定與按照《公約》所承擔義務保持一致，特別是與涉及國際援助和合作的第二條第一項、第

³⁴ 參見《世界人權宣言》第八條；第 9 號一般性意見(1998)，第 3 段和第 9 段；《林堡原則》，第 19 段；《馬斯垂克準則》，第 22 段。

³⁵ 見第 9 號一般性意見(1998)，第 9 段(涉及行政救濟辦法)。另見《公民與政治權利國際公約》第十四條第一項。

³⁶ 見第 9 號一般性意見，第 9 段。

十五條第四項、第二十二條以及第二十三條所包含的義務。³⁷

57. 聯合國各機構以及各專門機構應該在各自職責範圍內並按照《公約》第二十二條及第二十三條，採取必要措施，促進第十五條第一項第三款的有效實施。具體來說，世界智慧財產權組織、聯合國教科文組織、糧農組織、衛生組織以及聯合國系統內其他有關機構、部門和機制，應加強努力，在其保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益方面的工作中，與人權事務高級專員辦事處一起，考慮到人權原則和義務。

³⁷ 參見經濟社會文化權利委員會，第十八屆會議，全球化與經濟、社會及文化權利，經濟社會文化權利委員會的聲明，1998年5月11日，第5段。

第三十五屆會議(2005 年)

第 18 號一般性意見：工作權(《公約》第六條)

一、前言和基本前提

1. 工作權是一項受若干國際法律文書承認的基本權利。《經濟社會文化權利國際公約》第六條作出的規定比其他文書更全面論述了這項權利。工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分。每一個人均有工作的權利，使其生活地有尊嚴。工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的承認。¹
2. 《經濟社會文化權利國際公約》第六條從概括意義闡述了工作權，並在第七條中通過確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤其是有權享有安全的工作條件，明確引申了工作權的個人內涵。第八條闡述了工作權的集體內涵，它闡明人人有權組織工會和參加所選擇的工會，並有權使工會自由運作。在起草該公約第六條時，人權委員會確認需要從廣義上確認工作權，規定具體法律義務，而不只是一種簡單的哲學原則。²第六條以一種整體和並非窮盡的方式對工作權作出了界定。締約國在第六條第一項中確認「人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之」。締約國在第二項中確認「為求完全實現此種權利」而須採取之步驟，「應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業」。
3. 這些目標體現了由《聯合國憲章》第一條第三項所界定的聯合國的宗旨和原則。這些目標的精髓也體現在《世界人權宣言》第二十三條第一項中。自聯合國大會 1996 年通過本《公約》以來，一些全球和區域性人權文書都對工作權作出了確認。在全球層級，以下公約載有工作權：《公民與政治權利國

¹ 見國際勞工組織第 168 號公約(1988)前言：「強調所有社會中勞動和生產性就業的重要性，這不僅是因為他們可為社會創造財富，而且因為他們給工作者帶來收入，賦予工作者社會責任和使工作者有自尊感」。

² 人權事務委員會第十一屆會議議程第 31 案 (A/3525(1957))。

際公約》第八條第三項第一款；《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五項第一款；《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第一項第一款；《兒童權利公約》第三十二條；和《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》第十一條、第二十五條、第二十六條、第四十條、第五十二條及第五十四條。一些區域性文書對工作權作出整體面向確認，其中包括 1961 年《歐洲社會憲章》和 1996 年經修訂的《歐洲社會憲章》(第二篇第一條)，《非洲人權和民族權利憲章》第十五條和《美洲經濟、社會和文化權利領域人權公約附加議定書》第六條，它們都確認尊重工作權的原則使締約國有義務採取旨在實現充分就業的措施。同樣，聯合國大會在 1969 年 12 月 11 日第 2542(XXIV)號決議所載的《社會進步和發展宣言》第六條中也闡述了工作權。

4. 由《經濟社會文化權利國際公約》保障的工作權，確立締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，其中包括有權不被不合理的剝奪工作。這一定義強調了一個事實，尊重個人及其尊嚴是透過個人有選擇工作的自由而體現的，同時強調了工作對於個人發展以及對於社會和經濟融合的重要性。國際勞工組織關於就業政策的第 122 號公約(1964)提到「充分、生產性和自由選擇的就業」，將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務聯繫在一起。然而，對於全世界成千上萬的人來說，充分享有自由選擇或接受工作的權利仍然是一種遙遠的前景。委員會承認存在非締約國所能控制的結構障礙和其他由國際因素產生的障礙，在許多締約國中這些都妨礙了充分享有第六條規定的權利。
5. 為了協助締約國執行《公約》並履行他們的報告義務，本一般性意見闡述第六條中的規範性內容(第二章)、締約國的義務(第三章)、違反(第四章)和國家層級的執行(第五章)、第六章闡述締約國以外其他行為者的義務。委員會多年來審議締約國報告取得的經驗構成本一般性意見的基礎。

二、工作權的規範內容

6. 工作權是一項屬於每一個人的單獨權利，同時也是一項集體權利。它包含所有形式的工作，無論是獨立工作還是依賴性的領薪工作。工作權不應當理解為一項獲得就業的絕對和無條件權利。第六條第一項有工作權的定義，第二項以一種說明和非窮盡的方式例示說明了締約國所負有的義務。

它包括每個人有權自由決定接受或選擇工作。這意味著不以任何方式被強迫作出或從事就業，並有權加入一種保障每個工作者就業的制度。它還意味著不被不公平地剝奪就業的權利。

7. 《公約》第六條規定的工作必須是尊嚴勞動。這種工作尊重人的基本人權以及工作者在工作安全和報酬條件方面的權利。它所提供的收入能夠使工作者按照《公約》第七條強調的那樣，養活自己和家庭。這些基本權利還包括尊重工作者在從事就業時的身體和心理健康。
8. 《公約》的第六條、第七條及第八條是互為依存的。將工作定性為尊嚴勞動是預設它尊重工作者的基本權利。儘管第七條及第八條與第六條密切相關，但它們將在單獨的一般性意見中加以論述。因此，只有在這三條不可分割時才提到第七條及第八條。
9. 國際勞工組織將強迫勞動界定為「在所述個人本身並未主動要求而是在脅迫施以某種懲罰的條件下，逼迫個人的所有工作或服務」。³委員會重申締約國需要按照《世界人權宣言》第四條、《禁奴公約》第五條及《公民與政治權利國際公約》第八條明確闡述的內容，廢除、禁止並打擊各種形式的強迫勞動。
10. 失業率高和缺乏有保障的就業是引發工作者到經濟結構中的非正規部門謀求就業的原因。締約國必須採取必要的措施，無論是立法或其他措施，盡最大可能減少正規經濟以外的工作者人數，因為這些工作者在這種狀況下沒有受到保護。這些措施將迫使雇主遵守勞動立法，申報其僱用人數，從而使後者能夠享有工作者所有權利，特別是《公約》第六條、第七條及第八條規定的權利。這些措施必須體現靠非正規經濟謀生的人大部分是出於生存的需要，而不是某種選擇。此外，必須由國家立法對家庭和農業工作加以適當管理，以便使家庭幫傭和農業工作者像其他工作者那樣，享有同種標準的保護。
11. 國際勞工組織關於終止僱用的第 158 號公約(1982)在第四條中對解僱的合法性有所定義，並特別要求提供關於解僱的有效理由以及遇有不公平解僱的情況，有權訴諸法律或其他救濟。

³ 國際勞工組織第 29 號公約《強迫勞動公約》(1930)，第二條第一項；又見國際勞工組織第 105 號《廢除強迫勞動公約》(1957)。

12. 從事各種形式和各種水準的工作需要存在下列相互依存和必備的要素，其執行取決於每一締約國目前的條件：

(a) 可提供性：締約國必須提供專門的服務，以協助和支持個人使他們能夠找出並找到現有的工作；

(b) 易取得性：勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放。⁴易取得性包含三個層面：

(一) 《公約》第二條第二項及第三條禁止在就業的取得和保障方面，以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身體或精神障礙、健康狀況(包括愛滋病毒/愛滋病)、性傾向，或公民、政治、社會或其他身分為理由的任何具有損害或剝奪以平等為基礎而行使的工作權之意圖或效果的歧視。根據國際勞工組織第 111 號公約第二條，締約國應「以適合於該國條件和實務之方法，宣布並追求旨在促進關於就業和職業方面機會和待遇平等的國家政策，以便消除其中的任何歧視」。許多措施，例如關於有權享受可能達到之最高健康標準的第 14 號一般性意見(2000)第 18 段中所強調的，旨在消除與就業有關的歧視的大部分策略和方案，可透過制定、修改或廢除法律或傳播資訊，在不涉及財力的情況下加以執行。委員會回顧，即便在財力最短缺的時候，也必須透過成本較低的有針對性的方案，保護弱勢和被邊緣化的個人和團體；⁵

(二) 物質條件上的易取得性是就業易取得性的一個方面，恰如關於身心障礙者的第 5 號一般性意見第 22 段所作出的解釋那樣；

(三) 易取得性包括透過在當地、區域、國家和國際層級建立就業市場的數據網絡，尋求、獲得和傳播關於取得就業途徑的權利；

(c) 可接受性和平等性：保護工作權有若干個組成部分，尤其是工作者有享有正當和有利的工作條件，特別是安全工作條件的權利、組織工會的權利和自由選擇和接受工作的權利。

⁴ 僅部分這類專題出現在《公約》第二條第二項及第三條中。其他專題是由委員會習慣做法或從為數越來越多的締約國立法或司法實踐中引申出來的。

⁵ 見關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)，第 12 段。

廣泛適用的各項議題

婦女與工作權

13. 《公約》第三條規定，締約國承允「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」。委員會強調，需要有一種全面的保護制度遏止性別歧視，並透過保證同工同酬，確保男女在工作權方面的機會和待遇平等。⁶具體而言，懷孕不應構成就業的障礙，而且不應成為失去工作的理由。最後，應強調婦女所受的教育常常低於男性，與在某些傳統文化中，婦女就業和陞遷的機會常常受到損害的事實之間的關聯。

年輕人與工作權

14. 獲得人生第一個工作就有了經濟自立的機會，它在許多情況下成為擺脫貧困的手段。年輕人，尤其是年輕婦女，通常在最初就業方面面臨巨大困難。國家應當通過並落實有關充分教育和職業培訓的國家政策，促進並支持年輕人，尤其是年輕婦女的就業機會。

童工與工作權

15. 《公約》第十條載有對兒童的保護。委員會回顧其第 14 號一般性意見(2000)，尤其是關於兒童健康的第 22 段和第 23 段，並強調需要保護兒童免於各種有可能妨礙其發育或身心健康的工作方式。委員會重申，需要保護兒童免遭經濟剝削，使兒童能夠像第六條第二項所說明的那樣，全面發育並獲得技術和職業教育。委員會還回顧其第 13 號一般性意見(1999)，尤其是作為普及教育一部分的技術和職業教育定義(第 15 段和第 16 段)。在《經濟社會文化權利國際公約》之後通過的一些國際人權文書，例如《兒童權利公約》，明確承認需要保護兒童和年輕人免遭任何形式的經濟剝削或強迫勞動。⁷

⁶ 見關於第三條：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利的第 16 號一般性意見(2005)，第 23 段至第 25 段。

⁷ 見 1989 年《兒童權利公約》第三十二條第一項，反映在《兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題任擇議定書》序言部分第 2 段中。又見《強迫勞動議定書》第三條第一項。

老年人與工作權

16. 委員會回顧其關於「老年人的經濟、社會及文化權利」的第 6 號一般性意見(1995)，尤其是需要採取措施防止以年齡為理由在就業和職業方面實行歧視。⁸

身心障礙者與工作權

17. 委員會回顧關於「身心障礙者」的第 5 號一般性意見(1994)中所闡述的在身心障礙者就業方面的無歧視原則。「在提供給身心障礙工作者唯一真正的就業機會，是在低於標準的所謂『庇護』設施工作時，並無法實現『人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利』」⁹締約國必須採取措施確保身心障礙者能夠獲得和擁有適當的就業，並在其專業領域中不斷進步，從而促進他們融入或重新融入社會。¹⁰

移徙工人與工作權

18. 《保護所有移徙工人及其家庭成員的權利國際公約》第二條第二項及第七條闡明的無歧視原則，應當在移徙工人及其家庭的就業機會方面得到應用。在這方面委員會強調，需要制定國家行動計畫，通過所有適當的措施、立法或其他措施，尊重和促進這類原則。

三、締約國的義務

一般法律義務

19. 締約國的主要義務是確保行使工作權的逐步實現。因此，締約國必須儘快通過實現充分就業的措施。而《公約》對逐步實現作出規定，並承認因資源

⁸ 見關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見(1995)，第 22 段(和關於退休問題的第 24 段)。

⁹ 見關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994)，其中包括第 20 段至第 24 段中提到的內容。

¹⁰ 見國際勞工組織第 159 號公約《(身心障礙者)職業康復和就業公約》(1983)。見關於就業的第一條第二項。又見聯合國大會 1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議中公布的《關於身心障礙者獲得平等機會的標準規則》。

有限造成的限制，並規範締約國立即生效的各種義務。¹¹締約國在工作權方面有立即生效的義務，例如「保證」工作權之行使「不受任何歧視」(第二條第二項)和「採取種種步驟」(第二條第一項)充分實現第六條的義務。¹²這類步驟必須意圖明確、具體和以充分實現工作權為目標。

20. 實現工作權是逐步的，並要花一定的時間，這一事實不應解釋為免除締約國義務中有意義的內涵。¹³它意味著締約國具有「儘可能迅速和有效」全面實現第六條的具體和持續的義務。
21. 關於《公約》中的所有其他權利，就工作權而言，原則上不應採取倒退措施。如果採取任何故意的倒退步驟，締約國有舉證的責任，證明他們是在考慮了所有替代措施之後採取的，而且在最大限度充分利用了締約國擁有的資源條件下，權衡《公約》規定的所有權利之後，屬於合情合理的。¹⁴
22. 如同所有人權一樣，工作權規定了締約國三種類型或三種層次的義務：尊重、保護和實現的義務。工作權的尊重義務要求締約國避免直接或間接妨礙享有這種權利。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人妨礙享有工作權。實現義務包含提供、促進和提倡這種權利的義務。它意味著，締約國應當採取適當的立法、行政、預算、司法和其他措施，確保全面實現。

具體法律義務

23. 締約國有義務尊重工作權，尤其是透過禁止強迫或強制勞動和避免否定或限制所有人平等獲得尊嚴勞動，尤其是弱勢和被邊緣化的個人和團體，其中包括受刑人或受拘禁人，¹⁵少數團體成員和移徙工人。尤其是，締約國有義務必須尊重婦女和年輕人獲得尊嚴勞動權利，進而採取減少歧視並促進平等獲得機會之措施。
24. 關於締約國按照《公約》第十條對童工的義務的規定，締約國必須採取有效的措施，尤其是立法措施，禁止 16 歲以下的童工；此外，締約國必須禁止

¹¹ 見關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)，第 1 段。

¹² 同上，第 2 段。

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 同上，第 9 段。

¹⁵ 如果是自願為基礎提供的。關於受刑人工作問題，又見《受刑人待遇最低限度標準規則》和國際勞工組織公約第 29 號公約《強迫勞動公約》第二條。

對兒童的各種形式的經濟剝削和強迫勞動。¹⁶締約國必須採取有效措施，確保禁止童工規定得到充分尊重。¹⁷

25. 保障工作權的義務，尤其是，締約國有責任通過立法或採取其他措施，確保平等獲得工作和培訓，確保民營化措施不損害工作者的權利。擴大勞務市場靈活性的具體措施絕不能使工作穩定性減少，或降低對工作者的社會保護。保護工作權的義務包括締約國有責任禁止非國家行為者的強迫或強制勞動。
26. 當個人或團體不可能或由於無法控制的原因靠他們所擁有的手段無法實現工作權的時候，締約國有義務為之實現(提供)工作權。這一義務尤其包括由本國法律體系承認工作權，採取一項有關工作權的國家政策，以及實現這一權利的詳細計畫。工作權要求締約國制定和執行一項政策，以便「刺激經濟成長和發展、提高生活水準、滿足人力需要，並克服失業和就業不足」。¹⁸正是在這種情況下，締約國應當採取有效措施，增加為減少失業率撥出的財政資源，尤其是減少婦女、弱勢和被邊緣化的群體的失業率。委員會強調，需要建立失業的補償機制，以及有義務採取適當措施，在國家和地方層級開辦就業服務(公共或民營)。¹⁹另外，實現(提供)工作權的義務包括締約國執行打擊失業問題的計畫。²⁰
27. **實現(促進)**工作權的義務，尤其要求締約國採取積極措施，使個人並幫助個人享有工作權，並實施技術和職業教育計畫，提倡獲得就業。
28. **實現(提倡)**工作權的義務，要求締約國承允例如教育和資訊方案，灌輸大眾對工作權的認識。

國際義務

29. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中提醒所有締約國注意單獨採取步驟和透

¹⁶ 見《兒童權利公約》第三十一條第一項。

¹⁷ 見國際勞工組織《最惡劣的童工形式公約》第二條第七項(編輯者註：此處原文條號引用有誤，正確應為第七條第二項)和委員會關於受教育權的第 13 號一般性意見。

¹⁸ 見國際勞工組織第 122 號公約《就業政策公約》(1964)第一條第一項。

¹⁹ 見國際勞工組織第 88 號公約《組織就業服務公約》(1948)。

²⁰ 見國際勞工組織第 88 號公約和及類似的國際勞工組織第 2 號公約《失業公約》(1919)；另見國際勞工組織第 168 號公約《促進就業和失業保護公約》(1988)。

過國際援助和合作，特別是經濟和技術合作，全面實現《公約》承認的權利的義務。本著《聯合國憲章》第五十六條和《公約》的具體規定(第二條第一項、第六條、第二十二條及第二十三條)的精神，締約國應當承認國際合作的重要作用，並尊重採取共同和單獨行動爭取全面實現工作權。締約國應酌情通過國際協議，確保《公約》第六條、第七條及第八條規定的工作權受到應有的重視。

30. 締約國為遵守與第六條有關的國際義務，應在其他國家以及雙邊和多邊談判中促進工作權。締約國在與國際金融機構談判時，應當確保保護其人口的工作權。作為國際金融機構，尤其是國際貨幣基金、世界銀行和區域發展銀行成員的締約國，應當在影響到這些機構的借貸政策、信貸協議、結構調整方案和國際措施方面，更重視對工作權的保護。因此，締約國根據結構調整方案採用的策略、方案和政策，不應當妨礙其涉及工作權的核心義務，並對婦女、青年人和弱勢及遭到排斥的個人和團體的工作權產生消極影響。

核心義務

31. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中確認締約國的核心義務是確保達到《公約》所涵蓋的每一項權利的最低基本水準。就第六條而言，這一「核心義務」包含確保無歧視和平等保護就業的義務。就業領域中的歧視包含範圍廣泛的侵權行為，它們影響到生活的各個階段，從基本教育到退休，並且對個人和團體的工作狀況產生相當大的影響。因此，這些核心義務至少包括下列要求：

- (a) 保證獲得就業的權利，尤其是對於弱勢和被邊緣化的個人和團體來說更是如此，使他們能夠過一種有尊嚴的生活；
- (b) 避免任何措施在民營和公共部門對弱勢和被邊緣化的個人和團體造成歧視和不平等待遇，削弱對這類個人和團體的保護機制；
- (c) 以一種包含雇主和勞工組織在內的參與和透明化過程，根據全體工人關注的問題，通過並執行一項解決這類關切的國家就業策略和行動計畫。這種就業策略和行動計畫應當以弱勢和遭邊緣化的個人和團體為對象，並特別應當包括能夠衡量和定期審查就工作權取得進展的指標和基準。

四、違 反

32. 應當明確區分締約國沒有能力與缺乏意願遵守第六條義務的情況。它源於第六條第一項，該項保證人人應有機會憑自由選擇和接受的工作來謀生的權利；和第二條第一項，根據該項，每一締約國承擔「盡最大能力」採取必要措施。應根據這兩條對締約國的義務作出解釋。不願意盡最大能力實現工作權的締約國違反了第六條的義務。然而，能力方面受到的限制可解釋一締約國在充分保障工作權方面遇到的困難，其程度在於，締約國顯示已使用了所擁有的最大能力，以便作為優先事項履行以上概述的義務。違反工作權可在以下情況下發生：國家或國家實體採取這些行動，或缺乏充分措施促進就業。不作為的違反行為包括，例如，締約國未規範個人或團體的活動，以防止他們妨礙其他人的工作權。作為的違反行為包括強迫勞動；正式廢除或終止持續享有工作權所必備的立法；剝奪某些個人或團體獲得工作，而無論這種歧視所基於的是立法還是習慣；採用明顯違背與工作權有關的國際義務的立法或政策。

違反尊重的義務

33. 違反尊重工作權義務的行為包括與《公約》第六條規定的標準相抵觸的法律、政策和行動。具體而言，任何基於種族、膚色、性別、語言、年齡、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生，或以妨礙平等享有或行使經濟、社會及文化權利為目的的其他情況，在進入勞務市場或獲得就業途徑和權利方面的歧視，均構成對《公約》的違反。《公約》第二條第二項提到的無歧視原則應當立即適用，它既不受逐步實施的限制，也不依賴所擁有的資源。它直接適用於工作權的所有面向。締約國在與其他國家、國際組織和其他實體，例如，多邊實體達成雙邊或多邊協議時不考慮其關於工作權的法律義務，構成對尊重工作權義務的違反。
34. 至於《公約》中的所有其他權利，一般都認定，就工作權採取倒退措施是不能允許的。這類倒退措施，尤其是，包括拒絕某些個人或團體獲得工作，而無論這種歧視基於的是立法還是習慣，廢除或中止行使工作權所必要的立法，或通過明顯與工作權方面的國際法律義務相違背的法律或政策。一個例子是規定強迫勞動，或廢除保護員工免遭非法解僱的立法。這類措施構成締約國違反工作權的尊重義務。

違反保護的義務

35. 締約國未能採取一切必要措施保障其管轄內的個人的工作權不受第三方的損害，即構成違反保護義務。違反包括不作為，例如未規範個人、團體或公司的活動，從而防止他們侵犯其他人的工作權；或未能保護工人免遭非法解僱。

違反實現的義務

36. 締約國未能採取一切必要步驟保證實現工作權，即構成違反實現的義務。例子包括：未能採用或執行確保所有人工作權的國家就業政策；支出不足或濫用公共基金造成個人或團體，尤其是弱勢和被邊緣化群體不能享受工作權；未能在國家層級監督實現工作權，例如找出工作權的指標和基準；未能執行技術和職業培訓方案。

五、國家層級的執行

37. 根據《公約》第二條第一項，要求締約國「以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」落實其《公約》義務。每一締約國在評估哪些措施最適宜滿足其具體情況方面有一定的裁量餘地。然而，《公約》明確規定每一締約國有義務採取一切必要步驟，確保在就業方面人人受到失業或就業無保障方面的保護，並儘快享有工作權。

立法、策略和政策

38. 締約國應考慮採取具體立法措施落實工作權。這些措施包括：(a) 建立國家機制，監督就業政策和國家行動計畫的執行；(b) 就數量指標和執行的期限作出規定。締約國還應當提供(c) 確保遵守國家層級訂立的基準的方法；(d) 吸收民間團體，包括勞工問題專家在內，民營部門和國際組織的參與。在監督實現工作權進展方面，締約國應當找出影響履行上述義務的因素和困難。
39. 集體談判在制定就業政策方面具有根本的重要性。
40. 聯合國各機構和方案應當根據締約國的要求，協助起草和審查相關的立法。例如，國際勞工組織在就業立法方面具有相當好的專門知識和累積的

知識。

41. 締約國應當基於旨在逐步確保所有人充分就業的人權原則，通過一項國家策略。這種國家策略還應當規定締約國查明其所擁有的實現目標的資源以及利用這些資源的最具成本效益的途徑。
42. 制定和執行國家就業策略應當包括全面遵守有責性、透明、利害關係團體參與等原則。個人和團體參與決策的權利應當成為目的在於落實締約國第六條義務的所有政策、方案和策略的一部分。促進就業也應當需要群體的有效參與，更具體說，需要各種協會在保護和促進工作者權利的參與，以及工會在確定優先任務、決策、規劃、執行和評估促進就業策略的參與。
43. 為了創造有利於享有工作權的條件，締約國還必須採取適當措施，確保民營和公共部門在其活動中體現對工作權的認識。
44. 國家就業策略必須特別考慮到在獲得就業方面消除歧視的必要。他必須確保尤其是婦女、弱勢和被邊緣化的個人和團體，平等獲得經濟資源以及技術和職業培訓，應當尊重和保護自營以及就業的薪水能夠使工作者及其家庭享有《公約》第七條第一款第二目規定的適當生活標準。²¹
45. 締約國應當發展和保持監督朝著實現自由選擇或接受工作之權利方向取得進展的機制，找出影響其尊重義務的因素和困難，並推動通過矯正性立法和行動措施，包括落實《公約》第二條第一項及第二十三條義務的措施。

指標和基準

46. 國家就業政策必須對工作權的指標作出界定。指標的設計應當有效在國家層級有效監督締約國遵守第六條的情況，並應當與國際勞工組織的指標為基礎，例如失業率、失業與正規和非正規工作的比例，國際勞工組織由於編制勞工統計數據所定的指標可能對編制國家就業計畫有用。²²
47. 締約國在確定了適當的工作權指標之後，應訂立與每一指標相對應的適當國家基準。在定期報告程序中，委員會將與締約國展開「範圍界定」工作。範圍界定包括締約國和委員會共同審議指標和國家基準，它們屆時將成為在下一個報告期內實現的目標。在隨後的 5 年中，締約國將使用這類國家基

²¹ 見關於取得適當食物的權利的第 12 號一般性意見(1999)，第 26 段。

²² 見國際勞工組織第 160 號公約《勞動統計公約》，特別是第一條及第二條。

準幫助監督工作權的落實。此後，締約國和委員會在隨後的報告觀察中，將審議是否達到了基準，以及所遇到的任何困難的原因。而且，締約國在確定基準和編寫報告時，應當就數據蒐集和細分，利用專門機構的廣泛資訊和諮詢服務。

救濟與有責性

48. 作為違反工作權受害者的任何個人或團體，應能在國家層級利用有效的司法或其他適當救濟。在國家層級，工會和人權委員會應當在捍衛工作權方面發揮重要的作用。這類侵害行為的所有受害者有權獲得充分賠償，所採取的形式可包括回復原狀、賠償、補償或保證不再發生。
49. 將締結工作權的國際文書，特別是相關的國際勞工組織公約融入本國的法律體系，應當加強為保證工作權所採取的措施的有效性，並應受到鼓勵。將承認工作權的國際文書納入國內法律體系或承認其直接可適用性，大大加強了救濟措施的範圍和效力，應當在所有情況下予以鼓勵。應當賦予法院以直接適用《公約》義務的權力，從而對違反工作權核心內容的案例作出判決。
50. 請法官和其他執法機關在行使職權時，更重視違反工作權的案例。
51. 締約國應當尊重並保護人權捍衛者以及公民社會的其他成員，尤其是工會，是它們幫助弱勢和被邊緣化的個人和團體實現其工作權。

六、締約國以外的其他行為者的義務

52. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但社會中的所有成員個人、當地群體、工會、公民社會和民營部門組織 - 對於實現工作權均負有責任。締約國應當為促進履行這些義務提供環境。民營企業 - 無論是本國的還是跨國的，雖然不受《公約》的約束，但在創造就業、僱用政策和無歧視找工作方面發揮團體性作用。他們應當根據立法、行政措施、行為守則和由政府與公民社會達成的促進尊重工作權的其他適當措施從事活動。這類措施應當承認國際勞工組織制定的勞工標準，並提高企業在實現工作權方面的認識和責任。
53. 聯合國機構和方案的作用，尤其是勞工組織在國際、區域和國家三個層級

促進和執行工作權方面的作用尤為重要。凡存在區域機構和文書時，在確保工作權方面，它們也應當發揮重要作用。締約國在制定和執行國家就業策略時，應當利用國際勞工組織提供的技術援助和合作。在編寫報告時，締約國還應當為數據蒐集和細分，以及制定指標和基準，利用國際勞工組織提供的廣泛資訊和諮詢服務。按照《公約》第二十二條及第二十三條，國際勞工組織和聯合國其他專門機構，世界銀行、區域發展銀行、國際貨幣基金、世界貿易組織和聯合國體系中的其他有關機構，應當與締約國有效開展合作，在國家層級落實勞工權利，同時銘記其本身的任務授權。國際金融機構應當在借貸政策和信貸協議中，更重視對工作權的保護。根據第 2 號一般性意見(1990)第 9 段，應當特別作出努力，確保在所有結構調整方案中保護工作權。委員會在審查締約國的報告和履行第六條義務的能力時，將審議締約國以外的其他角色提供幫助的效果。

54. 工會為確保在地方和國家兩層級尊重工作權，並協助締約國遵守第六條義務方面發揮著極為重要的作用。工會的作用至關重要，並且在委員會審議締約國報告時將繼續給予重視。

第三十九屆會議(2007 年)

第 19 號一般性意見¹：社會保障的權利(《公約》第九條)

一、前 言

1. 《經濟社會文化權利國際公約》(下稱《公約》)第九條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」在人們面臨無法充分實現《公約》所賦予的權利的困境時，社會保障的權利對於確保所有人的人類尊嚴是極為重要的。
2. 社會保障的權利包括在沒有歧視的情況下獲得和保留現金或實物津貼的權利，以便，特別保護人們免受(a)因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；(b)無法負擔醫療；(c)無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。
3. 由於其再分配的性質，社會保障在減少和減緩貧困、防止社會排斥以及推動社會包容等方面發揮了重要的作用。
4. 根據第二條第一項，《公約》締約國必須盡最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障的權利，其中包括社會保險。《公約》第九條的措詞表明，為提供社會保障福利而採用的措施的定義不能過於狹窄，而且在任何情況下，都必須確保所有人享有最低限度的人權。這些措施可以包括：
 - (a)繳費性計畫或諸如第九條明確提到的社會保險等基於保險的計畫。這些計畫一般涉及強制受益人、雇主以及(有時還包括)國家繳納的款項以及由共同基金支付的福利和行政開支。
 - (b)非繳費性計畫，例如：普及計畫(原則上向所有遭到某種風險和突發情況的人提供有關福利)或者有針對性的社會援助計畫(向處於困境的人提供福利)。幾乎所有締約國都將需要非繳費性計畫，因為基於保險的計畫不可能顧及所有的人。

¹ 於 2007 年 11 月 23 日通過。

5. 其他社會保障形式也是可以接受的，包括：(a)私人經營的計畫；(b)自助或者其他措施，例如社區援助計畫或互助計畫。但是不管採用何種計畫，都必須符合社會保障的基本內容，並應在此前提下，被視為有助於實現社會保障權利，應當根據本一般性意見受到締約國的保護。
6. 國際法堅決維護社會保障的權利。1944年《費城宣言》明確陳述了社會保障的人權性質；《宣言》呼籲「擴大社會保障措施向所有需要這種保護的人提供基本收入和綜合醫療服務」。²1948年《世界人權宣言》將社會保障確認為一種人權。《宣言》第二十二條指出：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障」；第二十五條第一項指出：「在遭到失業、疾病、身心障礙、守寡、衰老或在其他不可抗力的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」。後來，這項權利被納入了一系列的國際人權條約³和區域性人權條約。⁴2001年，國家、雇主和勞動者的代表在國際勞工會議上重申：「社會保障是一項基本人權，也是創造社會凝聚力的根本方法」⁵。
7. 經濟社會文化權利委員會(下稱委員會)對於以下情況表示關注：世界上享有社會福利的人所占比例很低，大多數人(約占 80%)現在還沒有正式的社會保障；在這 80%的人口，20%的人生活在極端貧困之中。⁶
8. 在其監督《公約》實施情況的過程中，委員會一貫對拒絕提供或者無法獲得足夠的社會保障的狀況表示關注，因為這樣會破壞《公約》中許多權利的實現。委員會還一貫維護社會保障的權利，無論是在審議締約國的報告時，還是在發表一般性意見和各種聲明時均是如此。⁷為了幫助締約國實施《公

² 關於國際勞工組織的目標和宗旨的宣言，附於《國際勞工組織章程》第三部分，(f)段。

³ 《消除一切形式種族歧視國際公約》的第五條第五項第四款；《消除對婦女一切形式歧視公約》(1979)第十一條第一項第五款及第十四條第二項第三款；《兒童權利公約》第二十六條。

⁴ 明確提到社會保障權利的有：《美洲關於人的權利和義務宣言》第十六條；《美洲人權公約關於經濟、社會和文化權利領域的附加議定書》(《薩爾瓦多議定書》)第九條；《歐洲社會憲章》(1996年修訂版)第十二條、第十三條及第十四條。

⁵ 國際勞工會議第八十九屆大會社會保障委員會的報告，關於社會保障的決議和結論。

⁶ Michel Cichon and Krzysztof Hagemeyer 著，《向所有人提供社會保障：關於投資於全球經濟發展的協商》，(2006年於日內瓦出版)，刊載於國際勞工組織社會保障部《社會保障問題系列》第 16 號討論報告。

⁷ 見下述一般性意見：第 5 號(1994) - 身心障礙者；第 6 號(1995) - 老年人的經濟、社會及文化權利；第 12 號(1999) - 取得適當食物的權利(第十一條)；第 14 號(2000) - 享受可能達到之最高標準健康的權利(第十二條)；第 15 號(2002) - 水權(第十一條及第十二條)；第 16 號(2005) - 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)；第 18 號(2005) - 工作權利(第

約》以及履行其報告的義務，本一般性意見特別強調社會保障權利的規範性內容(第二部分)、締約國的義務(第三部分)、違反(第四部分)以及國家層級的執行(第五部分)；而締約國以外的其他行為者的義務則在第六部分中討論。

二、社會保障權利的規範性內容

9. 社會保障的權利包括現有的社會保障涵蓋範圍(無論是公有的還是民營的)不受任意和無理限制的權利以及在遭受社會風險和突發情況時享有充分保護的權利。

A. 社會保障權利的要素

10. 雖然社會保障權利的要素可能因為條件差異而有所不同，但是一些基本的因素卻適用於以下列出的所有情況。在解釋這些因素時應當牢記，社會保障應被視為一種社會公益事業，而不僅僅是經濟或財政政策的工具。

1. 可提供性 - 社會保障制度

11. 要實施社會保障權利就必需具有而且執行一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度，以便確保為有關的社會風險和突發情況提供福利。應當根據國內法律制定這種制度，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度。社會保障計畫(包括發放退休金的計畫)也應是永續的，以便子孫後代也能實現這種權利。

2. 社會風險和緊急應變

12. 社會保障制度應該包括以下九種主要的社會保障：⁸

六條)。並見委員會的聲明：對在《〈公約〉任擇議定書》下「盡最大能力」採取步驟的義務的評價(E/C.12/2007/1)。

⁸ 見國際勞工組織第 102 號公約(社會保障(最低標準))(1952)，國際勞工組織理事會於 2002 年確認該公約為符合現代需要和情況的文書。這些社會保障類別也在國際勞工組織 2006 年《海事勞工公約》規則 4.5、標準 A4.5 中得到國家、雇主和職工代表的確認。委員會《關於締約國報告的訂正一般準則》(1991)也採取這種做法。並參看《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條、第十二條及第十三條。

(a) 健康服務

13. 締約國有義務確保建立健康制度，向所有人提供適當的健康服務。⁹如果保健制度採用民營計畫或公私合營計畫，根據本一般性意見闡明的基本要素，這些計畫必須是可以負擔得起的。¹⁰委員會注意到了在愛滋病毒/愛滋病、結核病以及瘧疾等傳染病方面社會保障權利的特別重要性，也注意到了採取措施以提供預防和治療的必要性。

(b) 疾病

14. 應該向因病而無法工作的人提供現金補助，幫助他們度過喪失收入的難關。長期疾病纏身的人應有資格領取殘障津貼。

(c) 長者

15. 締約國應該採取適當措施，制定有關向達到國家法律規定年齡的老年人提供福利的社會保障計畫¹¹。委員會強調指出，締約國應當確定適合於本國情況的退休年齡，其中，尤其是，應當考慮到職業的性質、特別是危險職業以及老年人的工作能力。有些老人雖然已經到了國家法律所規定的退休年齡，但是仍然沒有達到繳費年限，或者沒有資格領取其他的基於保險的養老金、社會保障福利或資助，而且沒有任何其他收入來源。針對這種情況，締約國應該盡最大的努力，向這些老人提供非繳費性的老年福利金、社會服務以及其他援助。

(d) 失業

16. 除了推動充分的、有效益的和自由選擇的就業，締約國還必須努力提供補助，以便彌補因為無法獲得或者保留適當工作而引起的收入的減少或喪失。應該向失業人士發放一定時期的補貼；在這段時期結束時，社會保障制度應當確保對於失業勞動者的充分保護、例如提供社會援助。社會保障

⁹ 見第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)。覆蓋範圍必須包括無論何種原因引起的疾病，懷孕和分娩以及隨之而來的休養、一般的和實際的醫療服務以及住院費用。

¹⁰ 見以上第 4 段和以下第 23 段至第 27 段。

¹¹ 見第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

制度還應涵蓋其他勞動者，例如：兼職工人、臨時工、季節工、自營人員以及在非正規經濟部門從事非典型形式工作的勞動者。¹²應當向因為公共衛生或者其他緊急情況而被迫停工的勞動者發放津貼，彌補停工期間的收入損失。

(e) 職業傷害

17. 締約國還應確保保護在工作或其他生產勞動過程中受傷的勞動者。社會保障制度應當給付療傷和醫病的費用以及病假工資，並且向由於養家活口的人死亡而陷入困境的家屬發放津貼。¹³應該通過提供醫療服務和現金補貼保障收入。享受福利的權利不應受到就業年限、投保時間或繳費數額的影響。

(f) 家庭和兒童支持

18. 家庭福利對於實現《公約》第九條及第十條所規定關於兒童與成年家屬受到保護的權利極為重要。締約國在提供福利時應酌情考慮兒童及(負有扶養兒童或成年家屬義務的人)的經濟情況和環境，以及與兒童或成年家屬提出或代其提出的福利申請有關的其他方面因素。¹⁴應當向有關家庭提供包括現金補貼和社會服務在內的家庭和兒童福利，不得以任何藉口進行歧視；家庭和兒童福利通常包括食品、衣服、住房、用水和環境衛生或其他適當的權利。

(g) 產婦

19. 《公約》第十條明確規定：「工作之母親應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假」。¹⁵應該讓所有婦女都享有給薪產假，其中包括從事非典型工作的婦女；應在適當時期內發放津貼。¹⁶應該向婦女和兒童提供適當的醫療福利，其中包括酌情提供產前、分娩、產後護理，並在必要時提供住院期

¹² 其定義見以下第 29 段至第 39 段。

¹³ 見國際勞工組織第 121 號公約《職業傷害津貼》(1964)。

¹⁴ 見《兒童權利公約》第二十六條。

¹⁵ 委員會指出，國際勞工組織第 183 號公約《保護生育》(2000)規定，產假不得少於 14 週，其中包括 6 週產後強制性休假。

¹⁶ 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第一項第一款。

間的護理。

(h)身心障礙

20. 委員會在關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994)中強調了向身心障礙者提供適當收入補助的重要性。因為身心障礙或與身心障礙有關的因素，有些身心障礙者減少了或者喪失了收入；有些失去了就業機會；有些還有永久性身心障礙。應當以有尊嚴的方式提供身心障礙支持，¹⁷並且能夠反映身心障礙者對於援助和其他開支的特別需要。所提供的支持應當包括家庭成員和其他非正規的照料人員。

(i)遺屬和孤兒

21. 締約國還必須確保在享有社會保障或領取養老金權利的養家活口的人去世以後向其遺屬和孤兒發放津貼。¹⁸這種津貼應該包括喪葬費用，特別是在那些喪葬費用非常昂貴的締約國之中。不得以受到禁止的歧視理由將遺屬和孤兒排除在社會保障計畫之外，應當在享受社會保障計畫方面向他們提供援助，特別是在愛滋病毒/愛滋病、結核病以及瘧疾等傳染病肆虐，致使大量兒童和老年人喪失家庭和群體支持的情況下。

3. 適當性

22. 無論是現金還是實物的給付必須要有適當的數額和領取時間，以便所有的人都能實現《公約》第十條、第十一條及第十二條中所載的關於享有家庭保護和援助、適當的生活水準以及適當健康照顧的權利。締約國還必須充分尊重《公約》前言中所規定的人類尊嚴的原則以及不歧視的原則，以避免對福利的水準和提供方式造成不利的影響。使用的方法應確保給付的適當性。應該定期監督適當性標準，以便確保受益人能夠負擔得起他們為實現《公約》權利所必需的商品和服務。關於繳費性的發放失業津貼的社會保障計畫，在收入、所繳納的費用以及可以領取的津貼數額之間應有合理的比例。

¹⁷ 除非另有原因而必須收容之外，收容身心障礙者是不能被視為對於身心障礙者社會保障和收入補助權利的適當替代，也不能替代根據《公約》第六條及第七條的規定為幫助身心障礙者就業而提供的康復和就業補助。

¹⁸ 委員會還指出，兒童有權享有社會保障。見《兒童權利公約》第二十六條。

4. 易取得性

(a) 涵蓋範圍

23. 所有人特別是處於最弱勢的和被邊緣化的團體的成員，均應受社會保障制度涵蓋，不得以《公約》第二條第二項所禁止的理由進行歧視。為了實現普遍涵蓋，非繳費性計畫往往是必要的。

(b) 資格

24. 領取津貼的資格條件必須是合理的、成比例的和透明的。津貼的取消、減少或中止應該有所限制，必須出於合理的原因、依照正當的程序而且必須由國家法律規定。¹⁹

(c) 承擔性

25. 如果一項社會保障計畫需要繳費，繳費數額應當事先規定。與繳納費用有關的直接和間接開支必須是可負擔的，不得損害《公約》其他權利的實現。

(d) 參與和資訊

26. 社會保障計畫的受益人必須能夠參與社會保障制度的管理。²⁰應該根據國家法律建立社會保障制度，並且確保個人和組織有權以明確和透明的方式尋找、接受和傳播所有關於社會保障權利的資訊。

(e) 實際獲取途徑

27. 應該及時發放津貼；受益人應能實際利用社會保障服務，以便獲得津貼和訊息並繳納有關的保費。在這方面，要特別照顧身心障礙者、移徙工人和

¹⁹ 委員會指出，根據國際勞工組織第 168 號公約(促進就業和失業保護)(1988)，只有在某些情況下才能採取這種行動：有關者不在成員國本土時；經主管機關判斷，有關者故意造成他或她的解僱時；經主管機關判斷，有關者無正當理由自願離職時；在勞資糾紛期間停止工作時；有關者依靠欺詐試圖獲得或已經獲得補助時；有關者無正當理由不利用提供的安置、職業指導、培訓、重新培訓或調動合適工作的機會時；在有關者接受有關成員國立法所規定的除家庭津貼以外另一項維持收入津貼但中斷的津貼部分未超過其他津貼。

²⁰ 國際勞工組織第 102 號公約(社會保障(最低標準))(1952)第七十一條及第七十二條載有類似的規定。

那些居住在邊遠地區、容易受災的地區、遭受武裝衝突的地區的人們，使他們也能得到這些服務。

5. 與其他權利的關係

28. 社會保障的權利在支持實現《公約》所規定的許多權利方面發揮了重要的作用，但是也必須採取其他措施以補充社會保障的權利。例如，締約國應該根據《公約》第六條的規定為職業傷害和身心障礙者的康復提供社會服務；提供兒童照料和福利以及有關計劃生育的諮詢和幫助以及為身心障礙者和老人提供特別設施(第十條)；採取措施打擊貧困和社會排斥並提供支持性的社會服務(第十一條)；採取措施防止疾病和改進衛生設施、商品和服務(第十二條)。²¹締約國還應該考慮制定計畫，為處於不利地位的和被邊緣化的群體的成員提供社會保護，例如，為自耕農提供農作物保險和自然災害保險²²或為非正規經濟部門中的自營人員提供生計保護。然而，為實現《公約》其他權利而採取措施本身不應作為制定社會保障計畫的替代品。

B. 廣泛適用的各別議題

1. 不歧視與平等

29. 締約國有義務確保人民在沒有歧視的情況下享有社會保障的權利(《公約》第二條第二項)以及男女平等享有權利(第三條)。這項義務在履行《公約》第三部分所規定的所有義務時也均適用。因此，《公約》禁止以種族、膚色、性別、²³年齡、²⁴語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、²⁵健康狀況(包括愛滋病毒/愛滋病)、性傾向

²¹ 見國際勞工組織《社會保障原則》《社會保障系列第 1 號》，國際勞工組織，1998 年，第 14 頁以及下述一般性意見：第 5 號(1994) - 身心障礙者；第 6 號(1995) - 老年人的經濟、社會及文化權利；第 12 號(1999) - 取得適當食物的權利(第十一條)；第 13 號(1999) - 受教育的權利(第十三條)；第 14 號(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號(2002) - 水權(《公約》第十一及第十二條)；第 18 號(2005) - 工作權(第六條)。

²² 見國際勞工組織《社會保障原則》，《社會保障系列第 1 號》，第 29 頁。

²³ 見第 16 號一般性意見(2005) - 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

²⁴ 見第 6 號一般性意見。委員會指出，可在年齡基礎上作些區分，例如在領取養老金方面。關鍵的基本原則是：任何區分對於具體情況而言必須是合理的和有道理的。

²⁵ 見第 5 號一般性意見。

以及公民、政治、社會或其他身分為由進行任何直接的或間接的歧視，因為這種歧視會導致取消或損害平等享有或行使社會保障的權利。

30. 在個人無法獲得適當的社會保障的情況下，締約國還應該消除基於遭到禁止的理由的事實上的歧視。締約國應當根據《公約》第三部分的規定確保立法、政策、方案以及資源的調撥便利社會所有成員獲得社會保障。同時也應審查對於參加社會保障計畫的限制，以免這種限制構成在法律上和實際上的歧視。
31. 雖然每個人都享有社會保障的權利，締約國還是應該特別關心傳統上在行使這種權利方面面臨困難的個人和團體，特別是：婦女、失業人士、未得到社會保障充分保護的工人、在非正規經濟部門工作的人、有病或受傷的工人、身心障礙者、老人、兒童和成年家屬、家庭幫傭、在家工作者、²⁶少數人群體、難民、尋求庇護者、國內流離失所者、返國國民、非國民、受刑人以及被拘留者。

2. 性別平等

32. 委員會在第 16 號一般性意見(2005) - 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)中指出，實施與第九條有關的第三條，尤其是，還必須規定男女平等的強制退休年齡；確保婦女能夠在公共和民營養老金計畫中領取同等的津貼；確保婦女享有適當的產假，父親享有陪產假以及男女都能享有育嬰假。²⁷關於將福利與繳費掛鉤的社會保障計畫，締約國應該採取措施消除妨礙婦女向這些計畫繳納同等數額保費的因素(例如，由於家庭責任而無法連續工作以及不公平的薪資收入)，或者確保這些計畫在制定福利方案時考慮這些因素(例如，在確定養老金福利時考慮到撫養子女期間或者照顧成年家屬期間)。男性和婦女在平均預期壽命方面的差異也可能直接或間接地導致在提供福利方面的歧視(特別是在發放養老金方面)，因此在制定計畫時應該予以考慮。非繳費性計畫也必須考慮到以下事實：婦女比男性更加可能生活在貧困之中，而且往往單獨承擔養兒育女的責任。

²⁶ 在家工作者指為雇主或類似企業或商業活動在家裡從事有酬勞的工作。見國際勞工組織第 177 號公約(家庭工作)(1996)。

²⁷ 《公約》第十條明確規定，「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。」

3. 未得到充分社會保障保護的工作者(兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者)

33. 締約國必須採取措施，盡最大的努力確保，社會保障制度涵蓋未得到充分社會保障保護的工作者，其中包括兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者。雖然這些人員的社會保障計畫是建立在職業活動的基礎上的，但是應當對計畫進行調整，使得他們能夠享有相當於可比較的全職工的福利。除了職業傷害情況以外，可以依據工作時間、繳納保費、薪資收入或者其他適當辦法按比例確定有關的福利。在這種計畫沒有向這些工作者提供適當保障的情況下，締約國應該採取輔助措施。

4. 非正規經濟

34. 締約國必須採取措施，盡最大努力確保社會保障制度涵蓋非正規經濟部門的工作者。國際勞工會議對於非正規經濟的定義是：「勞動者或經濟單位在法律上和實踐上沒有達成或者沒有充分達成正式協議而從事的所有經濟活動」。²⁸由於社會保障制度建立在正規僱傭關係、商業單位或者登記戶籍地的基礎上，因此這種義務就特別重要。可以採取的措施包括：(a)消除這些人在參加非正規社會保障計畫，例如以群體為基礎之保險方面的障礙；(b)確保對於社會風險和突發情況具有最低限度的保障，並且逐步擴大這種保障；(c)尊重和支持非正規經濟部門內部發展的社會保障計畫，例如微型保險計畫和其他與小額信貸有關的計畫。委員會注意到，一些具有龐大非正規經濟部門的締約國已經實施了為所有人提供普及的養老金計畫和醫療保險計畫的方案。

5. 原住民族和少數人群體

35. 締約國應當特別注意：不能因為直接或間接的歧視，特別是因為不合理的合格條件或缺乏取得資訊的適當管道而將原住民族以及在族裔和語言少數團體排除在社會保障制度之外。

²⁸ 國際勞工組織第九十屆大會，關於尊嚴勞動和非正規經濟的結論，第 3 段。

6. 非國民(包括移徙工人、難民、尋求庇護者以及無國籍人)

36. 第二條第二項禁止以國籍為由進行歧視。委員會指出，《公約》沒有就管轄限制作出明確規定。如果包括移徙工人在內的非國民已經向社會保障計畫繳納保費，他們應當能夠享受福利，或在回國時領回所交的保費。²⁹移徙工人享有福利的權利不應受到工作地點改變的影響。
37. 非國民應當能夠參加非繳費性計畫，以便獲得收入補助、可負擔的醫療服務以及家庭補助。包括資格年限在內的任何限制必須是符合比例和合理的。所有人，不論其國籍、居住地點或移民身分如何，有權獲得基本的和緊急的醫療服務。
38. 難民、無國籍人、尋求庇護者以及其他弱勢的和被邊緣化的個人和團體應在參加非繳費性社會保障計畫方面享有同等機會，其中包括獲得合理的符合國際標準的醫療服務和家庭補助。³⁰

7. 國內流離失所者和國內遷徙者

39. 國內流離失所者不應在享有社會保障權利方面遭到任何歧視，締約國應該採取積極措施，以便確保他們享有參加保障計畫的同等機會，例如：酌情不執行關於居住地點的規定以及靈活地在實地為流離失所者提供補助和其他相關的服務。國內遷徙者應該能夠參加其居住地點的社會保障計畫；如果有人搬遷到另外一個地區而又沒有經過登記，戶籍登記制度不應該限制他們享有社會保障。

三、締約國的義務

A. 一般法律義務

40. 雖然《公約》規定逐步實現權利並且承認因資源有限而引起的困難，但是《公約》也為締約國規定了各種可以產生直接影響的義務。締約國在社會保障權利方面具有直接的義務，例如：確保在沒有任何歧視的情況下行使這種權力(第二條第二項)；確保男性和婦女享有平等的權利(第三條)；有義務為

²⁹ 見聯合秘書長關於國際遷徙和發展的報告(A/60/871)，第 98 段。

³⁰ 見《關於難民地位的公約》第二十三條及第二十四條；以及《關於無國籍人地位的公約》第二十三條及第二十四條。

充分實現第十一條第一項以及第十二條所規定權利而採取措施(第二條第一項)。這些措施必須是慎重的、具體的以及針對充分實現社會保障權利的。

41. 委員會承認，實現社會保障權利給締約國帶來了重大財政影響，但是指出社會保障對於人類尊嚴是至關重要的，締約國從法律上承認這種權利意味著應該在法律上和政策上給予這種權利以優先地位。締約國應該制定旨在充分實施社會保障權利的國家策略，同時應該在國家層級撥給充足的財政和其他方面的資源。必要時，他們應當按照《公約》第二條第一項尋求國際合作和技術援助。
42. 一般都認定，《公約》禁止在社會保障權利方面採取倒退性措施。如果採取任何倒退性措施，締約國有義務證明，他們是在極為仔細地考慮了所有替代辦法以後才採取這些措施的；締約國在儘量充分利用現有資源以實現《公約》所規定的全部權利的情況下，採取這些措施是完全有道理的。委員會將仔細研究：(a)採取這項行動是否有合理的原因；(b)是否已經全面審查了替代辦法；(c)受影響群體是否真正地參與了審議擬議中的措施和替代辦法；(d)有關措施是否包含直接和間接的歧視；(e)有關措施是否會對實現社會保障權利產生長久影響，是否會對已經獲得的社會保障權利產生不合理的影響，或有關個人和團體是否會被剝奪最低限度的社會保障；(f)是否已在國家層級對有關措施進行了獨立的審查。

B. 具體法律義務

43. 與任何其他人權一樣，社會保障權利為締約國規定了三種類型的義務：尊重的義務、保護義務以及實現的義務。

1. 尊重的義務

44. 尊重的義務要求締約國不得直接或間接地干預社會保障權利的享有。尤其是，這項義務還包括不得參與以下的作法或行為：限制或者否定平等享有適當的社會保障；任意或無理干預用於社會保障的互助性的或習俗的或傳統的安排；任意或無理干預個人或法人團體為提供社會保障而設立的機構。

2. 保護義務

45. 保護義務要求締約國防止第三方以任何方式干預社會保障權利的享有。第

三方包括：個人、團體、公司和其他實體以及屬於其管轄的代理人。尤其是，這項義務包括：制定必要的和有效的立法和其他措施，以便禁止第三方阻礙有關人員享有同等機會參加由他們或他人經管的社會保障計畫，以及規定不合理的參加條件；禁止第三人任意或無理干預符合社會保障權利的互助性的或習俗的或傳統的安排；監督第三方將法律規定為受僱人或其他受益者繳納的保費轉入社會保障制度的帳戶。

46. 如果社會保障計畫(無論是繳費性還是非繳費性的)是由第三方經營和控制的，締約國必須負責管理國家社會保障制度並且確保私人行為者不會損害平等的、適當的、可負擔的以及可及的社會保障。為了防止這種濫用職權的行為，必須建立一種有效的規範制度，其中應當包括：架構立法、獨立監督、真正的民眾參與以及對於違規行為的懲罰措施。

3. 實現的義務

47. 實現的義務要求締約國採取必要的措施，其中包括實施旨在完全實現社會保障權利的社會保障計畫。實現的義務可細分為促進、推動和提供三方面的義務。
48. 促進的義務要求締約國採取積極措施，幫助個人和群體享有社會保障權利。尤其是，這項義務還包括：在國家政治和法律制度內充分承認這項權利，最好是透過立法實現這項權利；採用國家社會保障策略和行動計畫以實現這項權利；³¹確保為所有人提供適當的和可及的社會保障制度，為社會風險和突發事件提供保障。³²
49. 推動的義務要求締約國採取措施，以便確保在參加社會保障計畫方面進行適當的教育和宣傳，特別是在農村地區和城市貧困地區以及對在語言和其他方面處於少數地位的人進行教育和宣傳。
50. 在個人和團體因為合理認為超出其控制的原因而無法依靠本身力量在現有的社會保障制度中實現自己的權利時，締約國有義務提供社會保障權利。締約國需要制定非繳費性計畫或其他社會援助措施，以便向那些沒有能力為自身保護繳納足夠保費的個人和團體提供補助。應該特別注意確保：在

³¹ 見以下第 59(d)段和第 68 段至第 70 段。

³² 見以上第 12 段至第 21 段。

發生自然災害、武裝衝突和農作物歉收等緊急狀況之時以及之後，社會保障制度能夠作出反應。

51. 即使在來自稅收和/或受益人保費的社會保障經費十分有限的情況下，社會保障計畫也必須顧及處於弱勢的和被邊緣化的團體。可以發展低成本和替代性計畫，以便立即幫助無法享受社會保障的人，雖然目標應該是將這些人納入正常的社會保障計畫。可以制定政策和立法架構，以便逐步吸收在非正規經濟部門中或通常被排除在社會保障體系以外的人。

4. 國際義務

52. 《公約》第二條第一項、第十一條第一項以及第二十三條規定，締約國必須認識到國際合作和援助的重要作用，並且採取單獨的和聯合的行動，以便充分實現《公約》所規定的權利，包括社會保障的權利。
53. 為了履行其在社會保障權利方面的國際義務，締約國必須尊重這項權利的享有，不得採取旨在直接或間接干預其他國家享有社會保障權利的行動。
54. 締約國應當防止本國的公民和國家實體侵犯其他國家社會保障的權利，以便保護域外的這項權利。如果締約國可以採取措施，通過立法或政治手段來影響在其管轄範圍內的第三人(非國家行為者)尊重這項權利，則應根據《聯合國憲章》以及適用的國際法採取這些措施。
55. 締約國應該根據所掌握的資源促進其他國家實現社會保障權利，例如，可以提供經濟和技術援助。所提供的國際援助應該是符合《公約》以及其他人權標準的、可持續的以及在文化上是適當的。經濟發達的締約國在援助開發中國家方面具有特別的責任和興趣。
56. 締約國應當確保，在國際協議中適當注意社會保障的權利；為此目的，應當考慮擬訂進一步的法律文書。委員會指出，制定互惠的雙邊和多邊的國際協議或其他文書對於協調或統一適用於遷徙工人的繳費性社會保障計畫是十分有用的。³³短期在另一個國家工作的人應該受到本國社會保障計畫的保護。
57. 關於區域協定和國際協定的簽署和履行，締約國應當採取措施以便確保這

³³ 比較《保護所有移徙工人及其家屬的權利國際公約》第二十七條。

些文書不會對社會保障權利造成不利影響。有關貿易自由化的協議不應限制締約國在確保充分實現社會保障權利方面的能力。

58. 締約國應該確保，他們在作為國際組織的成員採取行動時適當注意社會保障權利。因此，凡是參加國際金融機構的締約國，特別是參加國際貨幣基金、世界銀行以及區域開發銀行的締約國，應當採取措施確保，在其借貸政策、信貸協議以及其他國際措施中考慮到社會保障的權利。締約國應當確保，區域和國際的金融機構的政策和做法，特別是涉及這些機構在結構調整以及制定和實施社會保障制度方面的作用的政策和作法，推動而不是干預社會保障權利。

5. 核心義務

59. 締約國必須承擔核心義務以便確保，起碼最低限度地保障《公約》所規定的所有權利³⁴。這就要求締約國：

- (a) 確保社會保障計畫向所有個人和家庭提供最低限度的必要福利，讓他們至少獲得必要的醫療服務、³⁵基本的住房、用水和環境衛生、食品以及最基本的教育。如果締約國盡力挖掘其資源潛力，也無法為所有的風險和突發情況提供這種最低的保障，委員會建議締約國：在經過廣泛協商之後，選擇一組核心的社會風險和突發情況；
- (b) 確保人人有權在沒有歧視的基礎上參加社會保障制度或計畫，特別是處於弱勢的和被邊緣化的個人和團體；³⁶
- (c) 尊重現有的社會保障計畫並保護這些計畫，使其免受不合理的干預；
- (d) 制定和實施國家社會保障策略和行動計畫³⁷
- (e) 採取有針對性的措施以便實施社會保障計畫，特別是關於保護處於弱

³⁴ 見第 3 號一般性意見(1990) - 締約國義務的性質(《公約》第二條第一項)。

³⁵ 同第 14 號一般性意見(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)、第 43 段和第 44 段一起閱讀，其中包括：在沒有歧視的基礎上享有醫療設施、商品及服務；提供必要的藥物；享有生育、產婦(產前和產後)與兒童等方面的醫療服務；以及打針預防在當地社區流行的主要傳染病。

³⁶ 見以上第 29 段至第 31 段。

³⁷ 見以下第 68 段至第 70 段。

勢的和被邊緣化的個人和團體的計畫；³⁸

(f) 監督實現社會保障權利的情況。³⁹

60. 如果締約國無法履行有關最低限度保障的核心義務，而將其歸咎於資源不足，他必須證明，他已經盡了一切努力，已將可以支配的所有資源優先用於履行這些最低限度義務。⁴⁰
61. 委員會還希望強調指出，有能力給予援助的締約國和其他行為者特別有義務提供國際援助與合作，尤其是經濟和技術方面的援助與合作，以便使開發中國家能夠履行其核心義務。

四、違 反

62. 為了證明遵守一般性義務和具體義務，締約國必須說明，他已經利用可得的一切資源盡力為實現社會保障權利而採取了必要的措施，並且已經確保人民在沒有歧視的情況下享有這種權利以及男性和婦女平等享有權利（《公約》第二條及第三條）。根據國際法，如果沒有善意採取這些措施，就構成了違反《公約》的行為。⁴¹
63. 委員會在評估締約國是否履行採取行動的義務時，會著眼於社會保障權利的實施是否合理或者合比例的；是否遵守人權和民主；是否具有適當的監督和責任體制架構。
64. 侵害社會保障權利的情況可能是由一種作為引起的，即締約國或國家規範不力的其他實體的直接行動造成的。違規行為包括：故意制定不符合以上第 59 段所列核心義務規定的倒退性措施；正式廢除或中止為繼續享有社會保障權利所必需的法律；積極支持第三方所制定的不符合社會保障權利的措施；根據居住地點規定處於弱勢的和被邊緣化的個人在申請社會援助福利時必須符合的不同條件；積極否定婦女和特定個人或團體的權利。
65. 在國家沒有採取充分和適當的行動以實現社會保障權利時，即發生了不作

³⁸ 例如，見以上第 31 段至第 39 段。

³⁹ 見以下第 74 段。

⁴⁰ 見第 3 號一般性意見，第 10 段。

⁴¹ 見《維也納條約法公約》第二十六條。

為引起的違反情況。在社會保障方面，這種違反行為包括：沒有採取適當的措施以充分實現所有人的社會保障權利；沒有實施旨在實現社會保障權利的有關法律或政策；沒有確保國家養老金計畫的經費永續性；沒有改革或者廢除明顯與社會保障權利發生衝突的法律；沒有規範個人或團體的活動，以防止他們侵害社會保障權利；沒有履行締約國的義務及時消除障礙，以便立即實現《公約》所保障的權利；沒有履行核心義務(見以上第 59 段)；締約國在與其他國家、國際組織或跨國公司簽訂雙邊或多邊協議時，沒有考慮到他根據《公約》應承擔的義務。

五、國家層級的執行

66. 根據《公約》第二條第一項，締約國在履行其《公約》義務時必須利用「所有適當方法，尤其包括通過立法措施」。所有締約國都應該斟酌確定哪些措施最適合本國的具體情況。⁴²然而，《公約》明確規定，所有締約國都有義務採取一切必要的措施，以便確保所有人都能盡快享有社會保障的權利。

A. 立法、策略和政策

67. 締約國有義務採取一切適當的措施，例如立法、策略、政策以及方案，以便確保在社會保障權利方面的具體義務得以履行。應當審查現有的法律、策略和政策，以便確保它們符合社會保障權利引起的義務；如果它們與《公約》的規定發生衝突，應該予以廢除、修訂和修改。應該定期監督社會保障制度，以便確保其可持續性。
68. 關於採取措施的義務明確要求各締約國採用旨在實現社會保障權利的國家策略和行動計畫，除非締約國能夠清楚說明，他已經實施了全面的社會保障制度，並且對這種制度進行定期審查，以便確保符合社會保障的權利。這種策略和行動計畫應該根據具體情況合理加以擬訂；它們應該考慮到男女的平等權利以及處於最弱勢的和被邊緣化的團體的權利；它們應該建立在人權法和原則的基礎上；它們應該包括社會保障權利的所有方面；它們應該規定必須達到的目標和時限以及藉以不斷加以監督的相關基準和指

⁴² 見委員會的聲明：對在《公約任擇議定書》下「盡最大能力」採取步驟的義務的評估(E/C.12/2007/1)。

標；它們應當包含用以獲得人力和財力資源的機制。在制定和實施國家社會保障權利策略時，締約國應當酌情利用聯合國專門機構的技術援助和合作(見以下第六部分)。

69. 在制定和實施國家社會保障策略和行動計畫時，尤其是，應該尊重關於不歧視、性別平等以及人民參與的原則。個人和團體有權參與可能會影響到他們行使社會保障權利的決策過程；這種權利應該成為任何有關社會保障的政策、方案或策略的組成部分。
70. 國家社會保障策略和行動計畫及其實施也應該建立在責任制和透明化的原則基礎上。司法獨立和良善治理對於有效實施所有人權是至關重要的。
71. 為了創造一種實現社會保障權利的有利氣氛，締約國應該採取適當措施，確保民營部門和民間社會在開展活動時了解並且考慮到這項權利的重要性。
72. 締約國可能會發現採用架構性立法來實現社會保障權利是有利的。這種立法可能包括：(a)要達到的目標和達到目標的時限；(b)達到目標的手段；(c)擬與民間社會、私部門以及國際組織進行的合作；(d)在這個過程中的機構責任；(e)國家監督機制以及(f)補償辦法和求償程序。

B. 地方分權與社會保障權利

73. 在將實施社會保障權利的責任交予區域機關或地方機關的情況下，或者聯邦機構依據憲法所規定的權利負責實施的情況下，締約國仍然承擔《公約》所規定的義務，因此應當確保，這些區域機關和地方機關有效監督必要的社會保障服務和設施，同時有效實施這種制度。締約國必須進一步確保，這些機關不會在歧視的基礎上直接或間接地拒絕提供福利和服務。

C. 監督、指標和基準

74. 締約國有義務有效監督社會保障權利的實現，應當為此目的設立必要的機制或機構。在監督實現社會保障權利方面的進展的過程中，締約國應當查明影響履行其義務的因素和困難。
75. 為了推動這種監督過程，應該在國家策略或行動計畫中確定社會保障權利的指標，以便在國家層級和國際層級監督締約國根據第九條承擔的義務。

指標應該提及社會保障的各項內容(例如：適當性、社會風險和突發情況的涵蓋範圍、可負擔性以及可使用性)；指標應該根據遭到禁止的歧視理由分類；指標應當涵蓋居住在締約國境內並接受其管轄或者受到其控制的所有人。締約國可以從國際勞工組織、世界衛生組織以及國際社會保障協會目前正在開展的工作中獲得關於適當指標的指導。

76. 委員會要求締約國在確定關於社會保障權利的適當指標以後，規定適當的國家基準。根據定期報告的程序，委員會將與締約國一起從事「範圍的界定」。界定範圍涉及到由締約國和委員會共同審議有關的指標和國家基準，並且據此規定下一個報告期內計劃實現的目標。在這以後的 5 年中，締約國將利用這些國家基準幫助監督本國社會保障權利的實施情況。在以後的報告過程中，締約國和委員會將審議基準是否已經達到以及可能遇到困難的原因。⁴³在規定基準和編寫報告的過程中，締約國應當利用聯合國專門機構和各規劃署的廣泛資訊和諮詢服務。

D. 救濟與有責性

77. 任何其社會保障權利遭到侵害的個人和團體應該得到國家層級和國際層級的司法和其他方面的有效適當救濟。⁴⁴所有其社會保障權利遭到侵犯的受害者應該有權獲得適當的補償，其中包括：恢復權利、得到賠償、滿足要求或確保不再重犯。國家監察使、人權委員會以及類似的國家人權機構應該獲准處理關於侵犯權利的事務。應該為爭取救濟盡力提供法律援助。
78. 在締約國或任何其他第三人採取任何干預個人的社會保障權利的行動之前，有關部門必須確保，這種行動是經過法律授權的而且是符合《公約》規定的。其方法包括：(a)與受到影響的人進行真正的協商；(b)及時提供全部有關擬議中措施的資訊；(c)提前通知擬議中的行動；(d)為受到影響的人提供法律追索和救濟方法；以及(e)為獲得法律救濟提供法律援助。如果這種行為是基於個人對社會保障計畫繳款的能力，則必須將這種能力考慮在內。在任何情況下都不應該以歧視性理由剝奪一個人的福利，或者剝奪以上第 59 段(a)中所規定的最低限度的福利。
79. 將有關確認社會保障權利的國際文書納入國內法律可以大大加強救濟措施

⁴³ 見第 14 號一般性意見(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)，第 58 段。

⁴⁴ 見第 9 號一般性意見(1998) - 《公約》在國內的適用，第 4 段。

的範圍和有效性，應當予以鼓勵。這種作法使得法院能夠在就違反社會保障權利的案件作出審理時直接引用《公約》的規定。

80. 締約國應當鼓勵法官、裁判者以及法律專業人士在執行職務時更加注意關於違反社會保障權利的情況。
81. 締約國應該尊重、保護、促進和推動人權倡導者和民間社會其他成員的工作，以便幫助處於弱勢的和被邊緣化的個人和團體實現其社會保障的權利。
82. 涉及社會保障的聯合國專門機構以及其他國際組織，例如：世界勞工組織、世界衛生組織、聯合國糧食及農業組織、聯合國兒童基金會、聯合國人類住區規劃署、聯合國開發計畫署、國際社會保障協會以及涉及貿易的國際組織(例如世界貿易組織)，應該開展與締約國的有效合作，發展各自在實現社會保障權利方面的專門知識。
83. 國際金融機構，特別是國際貨幣基金和世界銀行，應該在其借貸政策、信貸協議、結構調整方案以及類似項目中考慮到社會保障權利，⁴⁵從而確保推動而不是損害人民享有社會保障權利，特別是處於不利地位的和被邊緣化的個人和團體享有這種權利。
84. 在審查締約國的報告及其履行關於實現社會保障權利義務的能力時，委員會將審議所有其他行為者所提供援助的效果。將人權法律和原則納入國際組織的方案和政策將大大促進社會保障權利的實施。

⁴⁵ 見第 2 號一般性意見(1990) - 國際技術援助措施(《公約》第二十二條)。

第四十二屆會議（2009 年）

第 20 號一般性意見：經濟、社會及文化權利方面不歧視
（《公約》第二條第二項）

一、前言和基本前提

1. 歧視影響了經濟、社會及文化權利對世界相當部分人口的落實。經濟成長本身並沒有帶來永續發展，個人和團體仍然面臨著社會經濟不平等，這往往是也是因為根深蒂固的歷史和當代形式的歧視。
2. 不歧視和平等是國際人權法的基本組成部分，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項要求每個締約國「保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」
3. 不歧視和平等的原則貫穿《公約》。其中「前言」強調了「人人平等而且不可割讓之權利」，《公約》明確承認「人人」有權享有《公約》規定的權利，特別是工作權、公平和有利的工作條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。
4. 《公約》還明確提到某些個人權利方面的不歧視和平等原則。第三條要求締約國承允確保男女在享有《公約》權利方面的平等權利；第七條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等陞遷機會」。第十條特別規定，母親於分娩前後相當期間內應受特別保護；兒童及少年應有特種措施予以保護和協助，不受歧視。第十三條承認，「初等教育應屬強迫性質，免費普及全民」，還規定「高等教育應……使人人有平等接受機會」。
5. 《聯合國憲章》前言、第一條第三項及第五十五條以及《世界人權宣言》第二條第一段都禁止在享有經濟、社會及文化權利方面的歧視。有關種族歧視、對婦女的歧視、難民權利、無國籍人士、兒童、移徙工人及其家庭成員和身心障礙者的國際條約都包括行使經濟、社會及文化權利，¹而另外一

¹ 見《消除一切形式種族歧視國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《關於難民地位

些條約則要求消除就業和教育等具體領域的歧視。²除《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》中關於平等和不歧視的共同規定以外，《公民與政治權利國際公約》中還有一項關於在法律面前人人平等和受有效法律保護的單獨保障。³

6. 經濟社會文化權利委員會在一些以前的一般性意見中考慮了不歧視原則對有關下列方面的具體《公約》權利的適用問題：住房、食物、教育、健康、水、作者權利、工作和社會保障。⁴另外，第 16 號一般性意見重點強調了《公約》第三條規定的締約國的義務，即確保男性和婦女享有所有《公約》權利，而第 5 和第 6 號一般性意見則分別涉及身心障礙者和老年人的權利。⁵本一般性意見旨在明確委員會對《公約》第二條第二項的理解，包括締約國義務的範圍(第二部分)、禁止的歧視理由(第三部分)和國家落實(第四部分)。

二、國家義務的範圍

7. 不歧視是《公約》規定的一項立即和全面的義務。第二條第二項要求締約國在行使《公約》規定的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在推行這些權利時適用不歧視原則。還應當指出的是，直接或間接基於禁止的歧視理由、具有取消或影響對《公約》權利的確認、享有或平等行使的意圖或作用的任何區分、排除、限制或偏向或其他不同待遇，均屬

的公約》、《關於無國籍人地位的公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》和《身心障礙者權利公約》。

² 國際勞工組織第 111 號公約《關於就業和職業方面的歧視》(1958)和聯合國教科文組織的《取締教育歧視公約》。

³ 見人權事務委員會關於不歧視的第 18 號一般性意見(1989)。

⁴ 經濟社會文化權利委員會第 4 號一般性意見(1991)：適當住房權；第 7 號一般性意見(1997)：適當住房權；強制驅逐(第十一條第一項)；第 12 號一般性意見(1999)：取得適當食物的權利；第 13 號一般性意見(1999)：受教育的權利(第十三條)；第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號一般性意見(2002)：水權(第十一條及第十二條)；第 17 號一般性意見(2005)：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品獲得之精神與物質利益，享受保護之惠(第十五條第一項第三款)；第 18 號一般性意見(2005)：工作權(第六條)；第 19 號一般性意見(2008)：社會保障的權利。

⁵ 經濟社會文化權利委員會，第 5 號一般性意見(1994)：身心障礙者；第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

於歧視。⁶歧視還包括煽動歧視和騷擾。

8. 為使締約國能「擔保」沒有任何歧視地行使《公約》權利，必須形式上和實質上消除歧視：⁷

(a)形式上歧視：消除形式上歧視要求確保締約國的憲法、法律和政策文件不基於禁止的理由實行歧視，例如，法律不應根據婦女的婚姻狀況否定她們有權享有平等的社會保障福利；

(b)實質上歧視：只是解決形式上歧視問題還不足以保證第二條第二項所預期和界定的實質平等。⁸一個人能否確實享有《公約》權利往往取決於是否屬於一個以禁止的歧視理由為特徵的團體。要消除實際上的歧視，就要對遭受歷史或長久偏見的團體給予足夠注意，而不是只對個人以前在同樣情況下的待遇進行比較。因此，締約國必須立即採取必要措施，削弱和消除造成或延續實質上或事實上的歧視的條件和態度。例如，確保所有人都能平等獲得適當住房、水和衛生，這將有助於克服對婦女和女孩以及居住在非正式住區和鄉村地區的群體的歧視。

9. 為消除實質上歧視，締約國可能有必要，而且在某些情況下必須採取特別措施，削弱或消除延續歧視的條件。只要是為了消除事實上的歧視，而且是合理、客觀和符合比例的手段，這種措施就是合法的，在實質上歧視被持久消除之後即可停止實行。然而，這種積極措施在某些特殊情況下可能必須是持久性的，例如，為語言少數團體提供翻譯服務，為在進入健康照顧設施方面有感官障礙的人提供合理住宿。

10. 根據《公約》第二條第二項，直接或間接形式的差別待遇均可構成歧視：

(a)直接歧視即處於同樣情況下的一個人因為一種禁止的理由所受待遇不如另一個人；例如，能否在教育或文化機構中就業或能否加入一個工會取決於申請人或受僱者的政治意見。直接歧視還包括在沒有可比較

⁶ 類似定義見《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條；《身心障礙者權利公約》第二條。人權事務委員會在其第 18 號一般性意見第 6 段和第 7 段中闡述了類似的定義。委員會以前的一般性意見中採取了類似立場。

⁷ 經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見(2005)：男女在享有一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

⁸ 另見經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見。

的類似情況下出於禁止的理由所採取的有害行為或不行為(例如,在婦女懷孕的情況下);

- (b)間接歧視所指的是,表面上看起來是中性的法律、政策或作法,因為禁止的歧視理由而對行使《公約》權利有不適當的影響。例如,入學要求有出生登記證,這可能對那些沒有或被拒絕發給這種證件的種族少數團體或非國民造成歧視。

私人領域

11. 在家庭、工作場所以及其他社會部分,經常遇到歧視。例如,私人住房領域的主管者(如私人房東、信貸提供者和公有住房提供者)可能出於族裔、婚姻狀況、身心障礙或性取向等原因直接或間接拒絕提供住房或抵押,而某些家庭則可能拒絕讓女孩上學。因此,締約國必須採取包括立法在內的措施,確保私人領域的個人和團體不因禁止的理由而歧視。

系統性歧視

12. 委員會經常發現,對某些團體的歧視是普遍的、持續的,並深深紮根於社會行為和組織中,時常涉及不受質疑的或間接的歧視。這種系統性歧視可理解為公共或私人領域的法律規則、政策、慣行或占主導地位的文化態度,這使某些團體處於相對不利的地位,而使另一些團體擁有特權。

差別待遇的允許範圍

13. 基於禁止理由的差別待遇會被認為是歧視性的,除非為區分所做的正當化是合理和客觀的。這包括對有關措施或不作為的目的和作用的評估,看其是否合法,是否與《公約》權利的性質一致,是否只是為了增進民主社會中的普遍福利。另外,在要實現的目的與所採取措施或不作為及其效果之間必須有一個清楚並合理的比例關係。以缺乏可用的資源作為不能取消差別待遇的理由,這種理由既不客觀,也不合理,除非締約國,把解決和消除歧視作為優先事項,已經用盡了一切可用的資源。
14. 根據國際法,未本善意採取行動履行第二條第二項所規定保證無歧視地行使《公約》規定權利的義務,即構成違反《公約》。締約國,包括其國家或地方機關或機構的作為或不作為均可構成對《公約》權利的侵犯。締約國還

應確保避免在國際合作與援助方面採取歧視性作法，並採取措施確保在其管轄下的所有行為者也這樣做。

三、禁止的歧視理由

15. 在第二條第二項中被列為禁止的歧視理由是：「種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分」。將「其他身分」包括進去，表示這個清單不是詳盡的，其他理由也可列入這一類。下面討論的就是「其他身分」所包括的一些明確理由和隱含理由。本節所述差別待遇的例子只是例示性的，不代表出於相關禁止理由的所有可能的歧視性待遇，也不代表得出最後結論認為：這種差別待遇就等於每一種情況下的歧視。

團體的成員地位

16. 在確定一個人是否被以一種或多種禁止的理由區分時，如果不存在相反的說明，認同應以相關個人的自我認同為基礎。成員地位也包括加入一個以禁止理由之一(例如，身心障礙兒童的父母)為特點的團體，或其他人認為一個人屬於這種團體(例如，一個人有相同的膚色，或者是某一特定團體權利的支持者或過去是一個團體的成員)。

多重歧視⁹

17. 一些個人或團體面臨著基於一種以上禁止理由的歧視，例如，屬於一種族裔或宗教少數團體的婦女。這種集於一身的多種歧視對個人有獨特的具體影響，需要給予特別注意和救濟。

A. 明確理由

18. 委員會一直在提請關注在廣泛享有《公約》權利方面，除其他外，特別是對原住民族和種族少數團體的形式和實質上歧視。

⁹ 見本一般性意見中關於交集歧視的第 27 段。

「種族和膚色」

19. 基於「種族和膚色」(包括個人族裔)的歧視，是《公約》以及包括《消除一切形式種族歧視國際公約》在內的其他國際條約所禁止的。《公約》和本一般性意見中使用「種族」一詞，並不意味著接受試圖認定存在另外的人類的理論。¹⁰

性別

20. 《公約》保證男性和婦女平等享有各項經濟、社會和文化權利的權利。¹¹自《公約》通過以來，「性別」這一禁止理由的概念發生了很大變化，現在，它不僅包括身體特徵，還包括性別刻板印象、偏見和預設角色的社會建構，這些都構成了平等享有經濟、社會和文化權利的障礙。因此，以可能懷孕為由拒絕僱用婦女，或基於一種刻板印象的假設，例如，她們不願意像男性那樣把很多時間用在工作上，因而給她們分配低層次或兼職工作，這都屬於歧視。拒絕給予男性陪產假也可能構成對男性的歧視。

語言

21. 基於語言或地方口音的歧視往往和基於民族或族裔的不平等待遇密切相關。語言障礙可妨礙享有許多《公約》權利，包括《公約》第十五條所保證的參加文化生活的權利。因此，也應當盡可能以少數團體的語言提供有關公共服務和商品的資訊；締約國應確保，與就業和教育有關的任何語言要求都是基於合理和客觀的標準。

宗教

22. 這一禁止的歧視理由包括自行選擇信奉可公開或私下透過禮拜、戒律、實踐和教義表示的宗教或信仰(包括不信奉任何宗教或信仰)。¹²例如，如果屬於宗教少數團體的人被以宗教為由拒絕進入大學、就業或利用醫療衛生服

¹⁰ 見德班審查會議結果文件，第 6 段：「重申所有人民和個人共同組成了一個豐富多彩的人類大家庭；人人生而自由，有同等的尊嚴和權利；堅決拒絕任何種族優越學說以及試圖確定存在所謂特殊人種的理論。」

¹¹ 見《公約》第三條及經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見。

¹² 另見大會在其 1981 年 11 月 25 日第 36/55 號決議中公布的《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不可容忍和歧視宣言》。

務，那就是歧視。

政見或其他主張

23. 政見或其他主張經常被作為歧視性待遇的理由，包括持有意見或沒有意見以及在以意見為基礎的協會、工會或政黨中表示觀點或作為其成員。例如，取得食物的補助不能以對特定政黨表示效忠作為條件。

民族本源或社會階級

24. 「民族本源」指的是一個人的國家、民族或原籍。由於這種個人情況，個人或團體在公共或私人場合行使《公約》權利時可能會面臨系統性歧視。「社會階級」指的是一個人繼承的社會地位，這將在下面「財產」狀況、基於出生血統的歧視以及「經濟和社會地位」的範圍內進行更詳細的討論。¹³

財產

25. 作為一種禁止的歧視理由的「財產狀況」是一個廣泛的概念，包括不動產（如：土地所有權或佔用權）和個人財產（如：智慧財產權、有形動產和收入），或無財產。委員會以前曾表示意見說，《公約》權利，如得到水供應服務的權利和受保護不被強迫搬遷的權利，不應當以一個人的土地占有狀況，如居住在非正式住區，為條件。¹⁴

出生

26. 基於出生的歧視是禁止的，例如，《公約》第十條第三項規定，應為兒童和少年採取特別保護措施，「不得因出身……而受任何歧視」。因此，不應區分婚生子女、無國籍父母兒童或收養兒童或由這類人組成的家庭。出生這一禁止的理由還包括血統，特別是基於種姓或類似的繼承地位制度的理由。¹⁵ 例如，締約國應採取措施，防止、禁止和消除針對以血統為基礎的群體成員的歧視性作法，並採取行動禁止宣傳關於高級血統和低級血統的思想。

¹³ 見本一般性意見第 25 段、第 26 段和第 35 段。

¹⁴ 見經濟社會文化權利委員會第 15 號及第 4 號一般性意見。

¹⁵ 關於這方面締約國義務的全面概括，見消除一切形式種族歧視委員會關於第一條第一項的第 29 號(有關血統的)一般性意見(2002)。

B. 其他身分¹⁶

27. 歧視的性質依環境和時間的變化而不同。因此，需要靈活對待「其他身分」這一理由，以便將那些不能合理、客觀地說明道理、但可與第二條第二項明確承認的理由進行比較的其他形式的差別待遇也考慮進去。在這些額外理由反映了社會中曾遭受並仍在遭受邊緣化的脆弱團體的經歷的情況下，它們一般是得到承認的。委員會的一般性意見和結論性意見承認了各種其他理由，下面更詳細地說明了這些理由。但是，這一清單並不是詳盡的。可能還有另外一些禁止的理由，包括因為某人在監禁中或非自願地進入精神專(科)醫院，或出於兩個禁止的歧視理由，而否定其權利能力；例如，由於性別和身心障礙而被拒絕利用某種社會服務。

身心障礙

28. 委員會在其第 5 號一般性意見中對身心障礙者¹⁷的歧視下的定義是：「以身心障礙為理由，其效果是取消或損害經濟、社會、文化權利的確認、享受或行使的任何區分、排除、限制或偏好、或拒絕給予合理的便利」。¹⁸拒絕給予合理的便利應作為一種禁止的以身心障礙為由的歧視而納入國家立法。¹⁹締約國應當解決某些歧視問題，如阻礙行使受教育權利、拒絕在公共健康設施和工作場所等²⁰公共場所和私人場所提供合理的便利；例如，只要空間的設計和建造不利於輪椅通行，輪椅使用者實際上就被剝奪了工作權。

年齡

29. 在幾種情況下，年齡也屬於禁止的歧視理由。委員會曾強調，有必要解決在提供就業、職業培訓或再培訓方面對年齡較大失業者的歧視，以及貧困

¹⁶ 見本一般性意見第 15 段。

¹⁷ 關於定義，見《身心障礙者權利公約》第一條：「身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官有長期損傷的人，這些損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者在與他人平等的基礎上充分和切實地參與社會」。

¹⁸ 見經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見第 15 段。

¹⁹ 見《身心障礙者權利公約》第二條：「『合理便利』是指根據具體需要，在不造成過度或不當負擔的情況下，進行必要和適當的修改和調整，以確保身心障礙者在與其他人平等的基礎上享有或行使一切人權和基本自由」。

²⁰ 見經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見第 22 段。

老年人因居住地點而不平等享受普遍性老人年金的問題。²¹關於年輕人，在獲得性和生育健康資訊及服務方面受到的不平等待遇也是一種歧視。

國籍

30. 不應以國籍為理由不准享有《公約》權利，²²例如，一個國家境內的所有兒童，包括那些無證件的兒童，均有權受教育和享有充足食物和可負擔的健康照顧。《公約》權利適用於每個人，包括非國民，如難民、尋求庇護者、移徙工人和國際人口販運的受害者，不論其法律地位和證件如何。²³

婚姻和家庭狀況

31. 每個人的婚姻和家庭狀況可能不同，這特別是因為他們可能是已婚或未婚的，按照一種特殊法律制度結婚的，有一種事實上的關係或法律不承認的關係，離婚的或寡婦，生活在一個大家庭或親人團體中，對孩子和受撫養者或一定人數的孩子有不同的責任。根據一個人是否已婚給予不同的社會保障福利待遇，必須根據合理和客觀的標準。在某些情況下，一個人因為其家庭狀況不能享有受《公約》保護的某項權利，或只有在配偶或親屬同意、認可或擔保之下才能享受這種權利，這也構成了歧視。

性傾向和性別認同

32. 第二條第二項所承認的「其他身分」包括性傾向。²⁴締約國應確保一個人的性傾向不成為實現《公約》權利的障礙，例如，在行使生存者撫卹金權利方面。另外，性別認同也被認定為禁止的歧視理由；例如，變性人、換性人或兩性人的人權往往遭受嚴重侵犯，如在學校或工作場所被騷擾。²⁵

²¹ 另見經濟社會文化權利委員會第 6 號一般性意見。

²² 本段不影響《公約》第二條第三項的適用，其中規定：「發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。」

²³ 見消除一切形式種族歧視委員會關於非公民的第 30 號一般性意見(2004)。

²⁴ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號及第 15 號一般性意見。

²⁵ 關於定義，見《關於將國際人權法應用於性傾向和性別認同相關事務的日惹原則》。

健康狀況

33. 健康狀況是指一個人的身體和精神健康情況。²⁶締約國應確保，一個人的實際或認為的健康狀況不妨礙《公約》權利的實現。一些國家往往藉口保護公眾健康而以一個人的健康為由限制人權。然而，許多這種限制具有歧視性，例如，愛滋病毒感染狀況被用來作為在各方面實現差別待遇的根據，如教育、就業、健康照顧、旅行、社會保障、住房和庇護等。²⁷締約國還應採取措施解決廣泛存在的對一些人的成見問題，如處於下列健康狀況的人：患有精神病、漢生病，患有陰道瘻管的婦女，這些經常成為一些人充分享有《公約》權利的障礙。如果沒有合理和客觀的標準可證明有道理，那麼，基於健康狀況而剝奪健康保險的權利就意味著歧視。

居住地點

34. 行使《公約》權利不應以一個人目前或以前的居住地點為條件或取決於居住地點：例如，一個人是居住或登記在城市地區還是鄉村地區，是在正式還是非正式居住區，是國內流離失所者還是過著流浪生活。在實際中，應當消除地方和區域之間的不均衡，例如，要確保初級、中級和高級健康照顧設施的提供和品質的均勻分佈。

經濟和社會狀況

35. 不應根據是否屬於某一經濟或社會群體或社會階層來武斷對待個人和團體。一個人生活在貧困中或無家可歸時的經濟和社會狀況可能引起普遍的歧視、偏見或不利的成見，而這些則會被拒絕或不平等利用同樣品質的教育和醫療服務，並被拒絕或不平等進入公共場所。

四、國家執行

36. 除避免採取歧視性行動之外，締約國還應採取具體、謹慎和有針對性的措施，確保消除落實《公約》權利方面的歧視。對可能被根據一種或多種禁止

²⁶ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見第 12(b)段、第 18 段、第 28 段及第 29 段。

²⁷ 見聯合國難民事務高級專員辦事處公布的準則和《聯合和共同贊助的聯合國愛滋病毒/愛滋病方案》(2006 年)，「愛滋病/愛滋病毒和人權問題國際準則，2006 年綜合本」，可查看網址：http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines_en.pdf。

的理由區分的個人和團體，應當確保他們有權參與選擇這類措施的決策過程。締約國應經常對所採取措施的實際效果進行評估。

立法

37. 要落實第二條第二項，就必須透過立法解決歧視問題。因此，鼓勵締約國透過具體立法，禁止在落實經濟、社會及文化權利方面的歧視。這類法規應以消除形式和實質性歧視為目的，為公共和私人各方規定責任，要包括上面提到的所有禁止的理由。對其他法律也應定期進行審查，必要時進行修改，以確保在行使和享有《公約》權利方面沒有歧視或不導致形式或實質性歧視。

政策、計畫和策略

38. 締約國應確保備有執行策略、政策和行動計畫，解決在落實《公約》權利方面公共和私人各方的形式和實質性歧視問題。這類政策、計畫和策略應能解決所有被以禁止的理由區分的團體的問題，因此，鼓勵締約國，除其他可能採取的措施以外，採取臨時和特別措施以加速實現平等。經濟政策，如預算分配和刺激經濟增長的措施，應注意需要保證沒有任何歧視地切實落實《公約》權利。應要求公共和私人機構制定消除歧視的行動計畫，國家應對政府官員進行人權教育和培訓，並使法官和司法職務候選人也能受到這種培訓。應將平等和不歧視原則的教學納入正式和非正式、包容性和多文化教育，以消除基於禁止理由的優越和劣等思想，促進不同社會團體之間的對話和容忍。締約國還應採取適當的預防措施，避免出現新的邊緣化團體。

消除系統性歧視

39. 締約國必須積極採取行動，消除實際中的系統性歧視和隔離現象。解決這類歧視問題一般需要從全面著眼，制定一系列法律、政策和計畫，包括臨時特別措施。締約國考慮採取措施鼓勵公共和私人各方改變對面臨系統性歧視的個人和團體的態度和行為，對違反者給予懲罰。在提高對系統性歧視的認識方面需要有政府的領導和計畫，也往往需要對煽動歧視的行為採取嚴格措施。消除系統性歧視經常需要為傳統上被忽視的團體投入較多資

源。考慮到對某些團體的長期敵視，需要特別注意確保官員和其他人切實執行法律和政策。

救濟和責任

40. 國家立法、策略、政策和計畫應規定出機制和機構，切實分析經濟、社會、文化權利領域的歧視所造成傷害的個別和結構性質。負責處理歧視問題申訴的機構通常包括法院、法庭、行政機關、國家人權機構和/或監察使，每個人均應可不受任何歧視地利用這些機制。這些機構應對申訴及時進行公平和獨立的裁決或調查，對據稱的違反第二條第二項的行為，包括私人的行為和不行為，給予處理。在只有政府機關或其他機構掌握全部或部分有關事實和事件的情況下，應當由政府機關或其他機構負擔舉證責任。這些機構還應當被授權提供有效救濟辦法，如補償、賠償、回復原狀、不再發生的保證和公開道歉，締約國應確保這些措施得到切實執行。這些機構對國內法律保障和不歧視的解釋應當有利於增進和充分維護經濟、社會及文化權利。²⁸

監督、指標和標準

41. 締約國必須對履行《公約》第二條第二項措施的執行情況進行切實監督。監督應包括對所採取措施和所取得消除歧視的成果的評估。國家策略、政策和計畫應使用按禁止的歧視理由分類的適當指標和標準。²⁹

²⁸ 見經濟社會文化權利委員會第 3 號及第 9 號一般性意見。另見委員會在其關於《公約》締約國報告的結論性意見中提出的做法。

²⁹ 見經濟社會文化權利委員會第 13 號、第 14 號、第 15 號、第 17 號和 19 號一般性意見及其新的提交報告準則(E/C.12/2008/2)。

第四十三屆會議（2009 年）

第 21 號一般性意見：人人有權參加文化生活
（《公約》第十五條第一項第一款）

一、前言和基本前提

1. 文化權利是人權的一個組成部分，與其他權利一樣，是普遍的、不可分割的和相互依存的。全面增進和尊重文化權利，對於維護人的尊嚴和在一個多樣化的多種文化的世界裡個人和群體之間的積極的社會互動，至關重要。
2. 人人都有參加文化生活的權利與第十五條中所載其他文化權利密切相關：享受科學進步及其應用之惠的權利（第十五條第一項第二款）；每個人對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠之權利（第十五條第一項第三款）；和享有科學研究及創作活動所不可缺少之自由的權利（第十五條第三項）。人人都有參加文化生活的權利還與受教育的權利存在著內在的聯繫（第十三條及第十四條），個人和群體透過教育傳承其價值觀、宗教、習俗、語言和其他文化參照因素，教育還有助於培育一種互相理解和尊重文化價值觀的氛圍。參加文化生活的權利還與公約中所載其他權利相互依存，其中包括所有人民的自決權（第一條）和獲得適當生活程度的權利（第十一條）。
3. 人人都有參加文化生活的權利並在世界人權宣言第二十七條第一項中得到承認：「人人都有權自由參加社會的文化生活」。其他國際文書提到了平等參與文化活動的權利；¹參與社會和文化生活所有方面的權利；²充分參與文化和藝術生活的權利；³享受和參與文化生活的權利；⁴和與他人平等的基礎上參加文化生活的權利。⁵關於以下方面權利的文件也載有關於這一主題的

¹ 《消除一切形式種族歧視國際公約》，第五條第五項第六款。

² 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十三條第三項。

³ 《兒童權利公約》第三十一條第二項。

⁴ 《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》第四十三條第一項第七款。

⁵ 《身心障礙者權利公約》第三十條第一項。

重要條款：公民和政治權利，⁶屬於少數群體的人私下和公開享受其自己的文化、信仰其宗教和使用其自己的語言，⁷和有效參與文化生活的權利，⁸原住民繼承其文化體制、祖先土地、自然資源和傳統知識的權利，⁹以及發展的權利¹⁰。

4. 在本一般性意見中，委員會具體討論第十五條第一項第一款的人人都有參加文化生活的權利時，結合了第二項、第三項及第四項，因為它們分別涉及到文化、創作活動和發展文化領域國際聯繫和合作。第十五條第一項第三款規定的每個人對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠之權利，已經是第 17 號一般性意見(2005)的主題。
5. 委員會透過審議報告和與締約國的對話就此議題積累了長期的經驗。此外，為準備本一般性意見，委員會還曾兩次組織了與國際組織和民間社會代表為期一天的一般性討論，一次在 1992 年，一次在 2008 年。

二、第十五條第一項第一款的規範性內容

6. 參加文化生活的權利可被定性為是一項自由。為確保這一權利，它要求締約國既要迴避(即，不干涉文化習俗的運作和文化產品和服務的獲得)，又要積極行動(確保參與、便利和促進文化生活的前提條件，和獲得和保護文化產品)。
7. 個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上予以確認、尊重和保護。這對於所有原住民族尤其重要，他們無論作為集體還是個人都有權充分享有《聯合國憲章》、《世

⁶ 尤其是，《公民與政治權利國際公約》第十七條、第十八條、第十九條、第二十一條及第二十二條。

⁷ 《公民與政治權利國際公約》第二十七條。

⁸ 《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數團體的人的權利宣言》第二條第一項及第二項。還見《保護少數民族框架公約》(歐洲理事會，對外電訊服務第 157 號)，第十五條。

⁹ 《聯合國原住民權利宣言》，尤其是第五條、第八條及第十條至第十三條及其後各條。另見國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住民和部落居民》，尤其是第二條、第五條、第七條、第八條、及第十三條至第十五條及其後各條。

¹⁰ 《發展權宣言》(大會第 41/128 號決議)第一條。在第 4 號一般性意見第 4 段中，委員會認為，這些權利不應與載於兩個國際公約和其他適用的國際文書中的其他人權分割開來。

界人權宣言》和國際人權法和《聯合國原住民族權利宣言》所確認的所有人權和基本自由。

A. 第十五條第一項第一款的組成要素

8. 關於人人都有參加文化生活的權利的第十五條第一項第一款中所使用的用語的內容和範圍應按以下所述理解：

人人

9. 在關於對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神與物質利益，都有享受保護之惠的權利的第 17 號一般性意見中，¹¹委員會確認，第十五條第一行的「人人」一詞可指個人或集體；換言之，文化權利可由一個人(a)作為個人；(b)與其他人聯合；或(c)如此在一個群體或團體內行使。

文化生活

10. 過去曾提出過關於「文化」的種種定義，今後還會出現其他定義。然而，所有這些定義都提到了文化概念中隱含的內容的多方面性。¹²
11. 委員會認為，文化是一個廣泛、包容性的概念，包括人類生存的一切表現。「文化生活」一詞明確提到文化是一個歷史的、動態的和不斷演變的生命過程，有過去、現在和將來。

¹¹ 參看第 17 號一般性意見(2005)第 7 段和第 8 段中「作者」的定義。

¹² 文化是：(a)「某個社會或社會群體特有的精神、物質、知識和情感特點的總和，[其]除文學和藝術外，還包括生活方式、共處的方式、價值觀體系、傳統和信仰」(聯合國教科文組織，世界文化多樣性宣言，序言第 5 段)；(b)「就其本質而言，是個人在創造性活動中的參與和合作造成的一種社會現象，[和]並不限於接觸藝術和人權作品，同時也是知識的獲取，對生活方式的要求和交流的需要」(教科文組織關於人們普遍參與文化生活及其對文化生活的貢獻的建議，1976 年，奈洛比建議，序言第 5 段(a)和(c))；(c)「包括那些價值觀、信仰、信念、語言、知識和藝術、傳統、體制和生活方式，個人和群體據此表達人性和對自己的存在和發展所賦予的意義，」(關於文化權利的弗萊堡宣言，第 2(a)條(定義))；(d)「物質和精神活動的總和，是特定社會群體的產品，該群體據此與其他類似群體相區別，[和]是特定文化群體長期以來產生的價值觀體系和信條，它為個人提供了日常生活中的行為和社會關係所需的路標和意義」。(Rodolfo Stavenhagen 著，「文化權：社會科學觀點」，載於 H. Niec(編)，文化權利與錯誤：紀念世界人權宣言 50 周年論文集，巴黎和萊賈斯特，教科文組織出版和藝術與法律研究所)。

12. 文化這一概念絕不可看作是一系列孤立的表象或密封的隔間，而應看作是一個互動的過程，在此過程中，個人和群體在保留自己的特點和目的的同時也表現了人類的文化。這一概念兼顧了文化作為社會的創造和產物的個性和他性。
13. 委員會認為，文化 - 為實施第十五條第一項第一款的目的 - 包含，特別是，生活方式、語言、口頭和書面文學、音樂和歌曲、非口頭交流、宗教或信仰制度、禮儀和儀式、體育和遊戲、生產方法或技術、自然和人為環境、食品、服裝、風俗習慣和傳統，透過這些，個人、個人的團體和群體表達其人性及其賦予生存的意義，並建立其世界觀，這是一個人與影響其生活的各種外部力量遭遇的總和。文化塑造並反映個人、個人的團體和群體的幸福價值觀和經濟、社會和政治生活。

「參與」或「參加」

14. 「參與」和「參加」這兩個詞涵義相同，在其他國際和區域文書中是交替使用的。
15. 參與或參加文化生活的權利至少有三個互相關聯的主要組成部分：(a) 參與；(b) 享有；(c) 為文化生活作貢獻。
 - (a) 參與尤其包括人人有權 - 單獨、或與他人聯合或作為一個群體 - 自由行動，選擇自己的身分，認同或不認同一個或多個群體或改變這種選擇，參加社會的政治生活，從事自己的文化實踐和以自己選擇的語言表達自己。每一個人還有權尋求和發展文化知識和表達方式，並與他人共用，以及採取創新行動和參加創新活動；
 - (b) 享有尤其包括人人有權 - 單獨、或與他人聯合或作為一個群體透過教育和資訊瞭解和理解自己的文化和他人的文化，以及在充分顧及文化特性的情況下接受優質教育和培訓。人人還有權透過任何資訊和通信技術媒介學習表達和傳播方式，遵循與文化產品和資源(如，土地、水、¹³生物多樣性、語言或特殊體制等)的使用相關聯的生活方式，以及受益於文化遺產和其他個人和群體的創造；
 - (c) 為文化生活作貢獻是指人人有權參與創造群體的精神、物質、知識和

¹³ 第 15 號一般性意見(2002)，第 6 段和第 11 段。

情感的表達方式。與此相配合的是參加自己所屬群體的發展的權利，以及參加對自己行使文化權利有影響的政策和決定的界定、闡釋和實施的權利。¹⁴

B. 參加文化生活權利的各個要素

16. 以下是全面實現人人都可在平等和不歧視的基礎上參加文化生活的權利的必要條件：

- (a) 可提供性是指存在文化產品和服務向所有人開放、供享受和利用，這包括圖書館、博物館、劇院、電影院和體育場館；文學包括民間故事和所有形式的藝術；對文化互動必不可少的共用的開放空間，如，公園、廣場、林蔭大道和街道；大自然的禮物，如，海洋、湖泊、河流、山脈、森林和自然保護區(包括那裡的動物和植物)，這些賦予國家以特點和生物多樣性；無形的文化產品，如，語言、風俗、傳統、信仰、知識和歷史，以及價值觀，這些構成了特性並促成了個人和群體的文化多樣性。在所有的文化產品中，具有特殊價值的一種是，產生於不同的群體、少數群體和社區可自由共用的同一領土的生產性文化間親緣關係；
- (b) 可獲得性包括城鄉地區的居民在不受歧視的情況下，人人在物質環境和財力範圍內，個人和群體都有有效和具體的機會充分享受文化。¹⁵在這方面，至關重要的是，必須提供和便利老年人和身心障礙者以及生活貧困的人的機會。可獲得性還包括人人有權以自己選擇的語言尋求、接受和分享所有文化現象的資訊，以及社區能獲得各種表現形式和手段；
- (c) 可接受性要求締約國為落實文化權利所通過的法律、政策、策略、方案和措施應以所涉個人和群體可接受的方式制定和實施。就此，應與相關個人和群體協商，以便確保為保護文化多樣性所採取的措施是他們可以接受的；
- (d) 適應性是指締約國在任何文化領域所採取的策略、政策、方案和措施

¹⁴ 聯合國教科文組織《世界文化多樣性宣言》第五條。還參看《弗萊堡文化權利宣言》第七條。

¹⁵ 見第 20 號一般性意見 (2009)。

的靈活性和相關性，必須尊重個人和群體的文化多樣性；

- (e) 適宜性是指一種具體人權的實現應貼切和適合特定的文化模式或情況，即，要尊重個人和群體 - 包括少數團體和原住民族 - 的文化和文化權利。¹⁶ 委員會在以往的一般性意見中多次提到文化適宜性(或文化可接受性和適當性)的概念，與食物權、健康權、用水權、住房權和受教育權特別有關。落實這些權利的方式還可能影響到文化生活和文化的多樣性。就此，委員會希望強調有必要儘量考慮到涉及食物和食物消費、水的使用、健康和服務提供的方式和住房的設計和建造方式的文化價值觀。

C. 參加文化生活權利的限制

17. 人人參加文化生活的權利與國際人權文書確認的其他權利的享有密切相關。因此，為增進和保護國際法所保障的整套人權，締約國有義務在履行第十五條第一項第一款下的義務時與《公約》和國際文書其他條款的義務結合起來。
18. 委員會重申，雖然必須考慮民族特性和區域特性以及各種不同的歷史、文化和宗教背景，但是各個國家，不論其政治、經濟或文化制度如何，都有義務增進和保護所有人權和基本自由。¹⁷ 這樣，任何人都不得以文化多樣性為由，侵犯國際法所保障的人權，也不得限制其範圍。¹⁸
19. 在某些情況下，特別是在包括習俗和傳統在內的負面習慣侵犯其他人權的情況下，可能有必要對人人有參加文化生活的權利加以限制。根據《公約》第四條，這樣的限制必須是為了正當的目標，要與這一權利的性質一致，並是在民主社會促進普遍福祉所絕對必要的。因此，任何限制必須是符合比例，即，當有數種限制措施可實行時，必須採取限制性最小的措施。委員會還希望強調，必須考慮到關於可以(或不可以)合法地對與參加文化生活的權利有內在聯繫的權利施加限制的現行國際人權標準，例如，隱私權、思想、信念和宗教自由、意見和發表自由、和平集會自由和結社自由的權利。

¹⁶ 《弗萊堡文化權利宣言》，第一條第一項第五款。

¹⁷ 《維也納宣言和行動綱領》第 5 段。

¹⁸ 《世界文化多樣性宣言》第四條。

20. 第十五條第一項第一款不得被解釋為意味著任何國家、團體或個人有權從事任何旨在破壞《公約》所承認的任何權利和自由，或對其施加比《公約》規定更大的限制的任何活動或行為。¹⁹

D. 具有廣泛適用性的各項議題

不歧視和平等待遇

21. 《公約》第二條第二項及第三條禁止以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源和社會階級、財產、出生或其他身分為理由，對行使人人有參加文化生活的權利實行任何歧視。²⁰
22. 特別是，任何人不得因其選擇屬於(或不屬於)某個特定文化社群或團體，或從事(或不從事)某種特定文化活動而受歧視。同樣，不得將任何人排除在文化實踐之外，使其不能使用文化產品和服務。
23. 委員會強調，消除一切形式歧視，以確保人人可行使參加文化生活的權利，在許多情況下，只用少量資源²¹即可實現，例如可制定、修正或廢除法律，或透過宣傳和資訊活動。尤其是，消除歧視的第一個重要步驟-無論是直接方式還是間接方式-是國家承認在其領土上存在個人和社群文化特性的多樣性。委員會還請締約國參照其關於締約國義務的第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，其中規定，即使在資源嚴重限制的情況下，仍可以、也必須採納耗資相對較少的有針對性的方案，保護社會中最弱勢及最被邊緣化的個人和團體。
24. 以實現事實上的平等為唯一目的採取臨時特別措施，只要這類措施不維持對某些個人或團體的不平等的保護或形成單獨的保護制度，並在達到其目的後即予以停止，則並不構成歧視。

¹⁹ 《經濟社會文化權利國際公約》第五條第一項。

²⁰ 見第 20 號一般性意見(2009)。

²¹ 見第 3 號一般性意見(1990)；委員會的聲明：評估《公約任擇議定書》規定的「盡現有資源的最大可能值」採取步驟的義務(E/C.12/2007/1)。

E. 需要特別保護的個人和群體

1. 婦女

25. 確保男女有平等的權利享有經濟、社會及文化權利是締約國的強制及直接義務。²²針對第十五條第一項第一款落實《公約》第三條，特別要求消除體制性的和法律的障礙，以及基於屬於習俗和傳統方面的負面作法的障礙，因為它們阻止婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究。²³

2. 兒童

26. 兒童作為文化價值觀代代相傳的承受者和傳播者扮演著一種最基本的角色。締約國應採取一切必要步驟，在文化生活領域促進和開發兒童的充分潛力，同時要充分考慮到其父母或監護人的權利和責任。特別是，在考慮到根據《公約》和其他人權文書關於受教育的權利，包括關於教育目標的義務²⁴時，各國應牢記教育發展的根本目標是傳播和豐富共同的文化和道德價值觀-在其中，個人和社會找到自己的認同和價值。²⁵因此，教育必須在文化上是適當的，要包括人權教育，要有助於兒童發展其個性和文化認同，並能學習和理解其所屬群體以及其他群體和社會的文化價值觀和作法。

27. 就此，委員會重申：締約國的教育方案應尊重民族或族裔、語言和宗教少數團體和原住民族的文化特性，將其歷史、知識和技術，以及其社會、經濟和文化價值觀和願望納入這些方案。這些內容應列入所有人的學習課程，而不僅僅是少數團體和原住民族的課程。締約國應採取措施不遺餘力地確保少數團體和原住民族的教育方案以他們自己的語言授課，同時考慮到各群體所表示的願望和這方面的國際人權標準。²⁶教育方案也應傳輸必要的知識，使每一個人都能夠在自己的和國家的群體中完全和平等地參與。

²² 第 16 號一般性意見 (2005)，第 16 段。

²³ 同上，第 31 段。

²⁴ 特別是《兒童權利公約》第二十八條及第二十九條。

²⁵ 《世界全民教育宣言》：滿足基本學習需要，第一條第三項。

²⁶ 特別是《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言》，《原住民權利宣言》和國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住民和部落民族的公約》。

3. 老年人

28. 委員會認為，《公約》締約國有義務特別注意增進和保護老年人的文化權利。委員會強調，在大多數社會中，老年人因其創造能力、藝術和知識能力，並作為資訊、知識、傳統和文化價值觀的傳播者，持續發揮重要的作用。因此，委員會十分重視維也納高齡問題國際行動計畫第 44 項和第 48 項建議所包含的資訊，即，要求制定以年長者為導師和知識、文化與精神財富傳授者為特色的各種教育方案，並鼓勵各國政府和國際組織支援旨在更便利年長者使用各文化機構(如，博物館、劇院、音樂廳、電影院)的方案。²⁷
29. 因此，委員會促請各締約國考慮到《聯合國老年人原則》中所載的建議，尤其是原則 7，即，老年人應繼續融合於社會，積極參與制定和執行直接影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳授子孫後代；和原則 16，即，老年人應能享有社會的教育、文化、精神和娛樂資源。²⁸

4. 身心障礙者

30. 《身心障礙者機會均等標準規則》第 17 段規定，各國應確保身心障礙者有機會不僅為他們自己，而且為豐富他們所在的群體，發揮其創造能力以及藝術和智力潛能，並且，各國應促使各種文化表演和服務場所對身心障礙者開放並做到無障礙。²⁹
31. 為了便利身心障礙者參與文化生活，各締約國應特別確認這些人有權以無障礙形式獲得文化資料、觀看電視節目、電影、戲劇、和參與其他文化活動；進入文化表演或服務場所，例如，劇院、博物館、電影院、圖書館和旅客服務中心，並在可能的情況下，進入國家重要文化遺址和場所；承認他們特殊的文化和語言特徵，包括手語和聽覺障礙者文化；和鼓勵並促進他們盡可能參與娛樂、休閒和體育活動。³⁰

²⁷ 第 6 號一般性意見 (1995)，第 38 段和第 40 段。

²⁸ 第 6 號一般性意見 (1995)，第 39 段。

²⁹ 聯合國大會決議第 48/96 號，附件。

³⁰ 《身心障礙者權利公約》第三十條。

5. 少數團體

32. 委員會認為，《公約》第十五條第一項第一款還包括少數團體參加社會的文化生活，同時維護、促進和發展其自身文化的權利。³¹這一權利表明締約國有義務確認、尊重和保護少數團體文化，將其作為國家自己的認同的一個基本組成部分。因此，少數團體有權保持其文化差異、傳統、風俗、宗教、教育形式、語言、傳播媒體(報紙刊物、廣播、電視、網際網路等)及其文化認同和成員身分。
33. 少數團體和屬於少數團體的人不僅有權保持自己的認同，而且有在一切文化生活領域的發展權。因此，任何旨在促進少數團體和屬於少數團體的人建設性地融入締約國社會的方案應建立在包容、參與和不歧視的基礎上，以保持少數團體文化的獨特性。

6. 移民

34. 各締約國應特別重視保護移民的文化認同、語言、宗教和民俗，以及他們舉行文化、藝術和文化活動的權利。締約國不應阻止移民保持與其原籍國的文化聯繫。³²
35. 由於教育與文化密不可分，委員會建議締約國採取適當的措施，使移民兒童在平等待遇的基礎上在國立教育機構和學校上學。

7. 原住民族

36. 締約國應採取措施，保證在行使參加文化生活的權利時充分顧及文化生活價值觀，這種價值觀可能有強烈的族群性，或者說，只有原住民族作為一個群體才能表現和享受。³³原住民族文化生活的強烈的族群性對於其生存、福祉和充分發展是不可或缺的，並且包括對於其歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源的權利。³⁴原住民族與其祖先的土地及

³¹ 《公民與政治權利國際公約》第二十七條；《在民族和族裔、宗教和語言上屬於少數團體的人的權利宣言》第一條第一項。

³² 《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

³³ 見《原住民權利宣言》第一條。還見國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住民和部落民族的公約》第一條第二項。

³⁴ 《聯合國原住民權利宣言》第二十六條第一項。

其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括喪失維生方式、自然資源，乃至最終的文化認同。³⁵因此，締約國必須採取措施，確認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其公有土地、領土和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和知情同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領土。

37. 原住民族有權採取集體行動，確保其維持、控制、保護和開發其文化遺產、傳統知識和傳統文化表達方式，以及其科學、技術和文化表現形式-包括人類和基因資源、種子、醫藥、動植物性質的知識、口頭傳統、文學、設計、體育和傳統比賽、和視覺和表演藝術-的權利得到尊重。³⁶締約國在所有涉及原住民族特殊權利的問題上應尊重原住民族自由、事先和知情同意的原則。³⁷

8. 生活貧困的人

38. 委員會認為，每個人或團體於其人性中，天生固有的豐富文化，因此，能夠並持續為文化的發展做出重要貢獻。然而，必須牢記，實際上，貧困嚴重限制了個人或團體行使在平等的基礎上參加、進入文化生活各個領域並為之作貢獻的權利，並且，更重要的是，嚴重影響了他們對未來的希望和切實享受其自身文化的能力。貧窮者的共同基本經驗是一種無能為力感，那種因其境況造成的後果。讓生活在貧困中的個人或團體認識到自己的人權，尤其是人人都可參加文化生活的權利，可大大增強其力量。³⁸
39. 文化是一種社會產品，必須在平等、不歧視和參與的基礎上供所有人享有。因此，在履行《公約》第十五條第一項第一款所包含的法律義務時，各締約國必須毫不拖延地採取措施，確保生活在貧困中的人及其群體享受和參加文化生活的權利得到足夠的保護和充分的行使。就此，委員會請締約

³⁵ 第 169 號公約，第十三條至第十六條。還見《聯合國原住民權利宣言》第二十條及第三十三條。

³⁶ 國際勞工組織第 169 號公約，第五條及第三十一條。還見《聯合國原住民權利宣言》第十一條至第十三條。

³⁷ 國際勞工組織第 169 號公約，第六條第一項第一款。還見《聯合國原住民權利宣言》第十九條。

³⁸ 見 E/C.12/2001/10，第 5 段。

國參照其關於貧困問題的聲明和《經濟社會文化權利國際公約》。³⁹

F. 文化多樣性和參加文化生活的權利

40. 保護文化多樣性是一種道德義務，與尊重人權密不可分。它意味著對人權和基本自由的承諾，並要求充分落實文化權利，包括參加文化生活的權利。⁴⁰
41. 文化沒有固定的邊界。移民、融合、同化和全球化現象使各種文化、團體和個人得以前所未有地緊密接觸，而與此同時，各自又努力保持自身的特性。
42. 鑒於全球化有利有弊，締約國必須採取適當步驟，避免其對參加文化生活的權利產生不利後果，特別是對處境最不利和最邊緣化的個人和團體，例如生活貧困的人們產生消極後果。全球化完全沒有產生單一的全球文化，反而表明了文化的概念意味著不同文化的共存。
43. 締約國還應銘記，文化活動、產品和服務傳達認同、價值觀和意義，具有經濟和文化雙重性。絕不可將其視為僅具商業價值而已。⁴¹特別是，考慮到《公約》第十五條第二項，締約國應採取措施保護和促進文化表現形式的多樣性，⁴²使所有文化都能表現自己和宣傳自己。⁴³在這方面，應充分注意人權標準，包括資訊和表達的權利和有必要保護思想以文字和圖象的方式的自由流通。這些措施也可著眼於防止某種特定文化的標誌、符號和表現形式被大眾媒體僅僅為了促銷或利用的目的而加以扭曲利用。

三. 締約國的義務

A. 一般法律義務

44. 《公約》規定締約國立即承擔義務，保證載於第十五條第一項第一款的權利

³⁹ 同上，第 14 段。

⁴⁰ 見《世界文化多樣性宣言》，第四條及第五條。

⁴¹ 聯合國教科文組織《保護和促進文化表現形式多樣性公約》，序言部分，第 18 段。還見《世界文化多樣性宣言》第八條。

⁴² 聯合國教科文組織《保護和促進文化表現形式多樣性公約》，第五條。

⁴³ 《世界文化多樣性宣言》第六條。

在毫不歧視的情況下得到行使，承認文化習俗及不干涉對它們的享受和發展。⁴⁴

45. 公約在規定「逐步」實現其條款中規定的權利並認識到資源有限會引起的問題的同時，也規定締約國有具體和持續的義務，為人人都有參加文化生活的權利的全面實現採取有針對性的具體措施。⁴⁵
46. 如同公約中所載其他權利一樣，在人人都有參加文化生活的權利方面採取倒退措施是不允許的。因此，如果有故意採取任何此類措施的情況，締約國必須證明是在仔細考慮了所有替代辦法之後才採取的，並且，在考慮到公約所承認的一整套權利的情況下，所採取的有關措施是正當的。⁴⁶
47. 鑒於公約第十五條所載各項權利之間的相互關係(見上文第 2 段)，要充分實現人人都有參加文化生活的權利，就還需要採取必要的步驟保護、發展和傳播科學和文化，以及分別根據公約第十五條第二項及第三項，確保尊重對於科學研究和創造活動必不可少的自由。⁴⁷

B. 具體法律義務

48. 人人都有參加文化生活的權利，與公約中所載其他權利一樣，要求締約國承擔三種類型或三個層面的義務：(a)尊重的義務；(b)保護的義務；(c)實現的義務。尊重的義務要求締約國不可直接或間接干涉人們享有參加文化生活的權利。保護的義務要求締約國採取步驟，防止第三人干涉人們享有參加文化生活的權利。最後，實現的義務要求締約國採取適當的立法、行政、司法、財政、促進和其他措施，以全面實現《公約》第十五條第一項第一款所規定的權利。⁴⁸

⁴⁴ 見第 20 號一般性意見 (2009)。

⁴⁵ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 44 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 31 段、第 17 號一般性意見(2005)，第 26 段和第 18 號一般性意見(2005)，第 20 段。還見《關於經濟社會文化權利落實情況的林堡原則》，第 21 段。

⁴⁶ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 45 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 32 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 27 段和第 18 號一般性意見(2005)，第 21 段。

⁴⁷ 見第 13 號一般性意見 (1999)，第 46 和第 47 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 28 段，第 18 號一般性意見(2005)，第 22 段。

⁴⁸ 見第 13 號一般性意見 (1990)，第 46 和第 47 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 28 段，和第 18 號一般性意見(2005)，第 22 段。還見《關於經濟社

49. 尊重的義務包括採取具體措施以實現對每個人個別地、或與他人聯合、或在一個群體或團體內所具有的權利的尊重：

(a) 自由選擇自己的文化認同，屬於或不屬於某個群體，和使自己的選擇受到尊重；

這包括不受基於文化認同、排除或強迫同化的任何形式的歧視的權利，⁴⁹和人人自由地表達自己文化認同和行使其文化習俗和生活方式的權利。因此，締約國應確保其立法不以直接或間接歧視的方式損害人們對這些權利的享有。

(b) 享有意見自由和以自己選擇的一種或多種語言的發表自由，以及不論何種疆界尋求、接受和傳遞資訊和一切種類和形式(包括藝術形式)的思想的權利；

這意味著所有人都有權進入和參與各種資訊交流，並且獲得作為認同、價值觀和意義的載體的文化產品和服務。⁵⁰

(c) 享受個別地、或與他人聯合、或在一個群體或團體內創作的自由，這意味著，締約國必須取消對藝術和其他表達形式的文化活動的審查制度，如果有的話；

這一義務同締約國根據第十五條第三項所承擔的義務「尊重科學研究及創造性活動所不可缺少之自由」密切相關。

(d) 可使用其自己的和其他人的文化和語言遺產；

特別是，各國必須尊重少數民族自由使用其文化、遺產和其他表現形式，以及自由發揚其文化認同和習俗。這包括學習自己的文化以及別人的文化的權利。⁵¹締約國還必須尊重原住民使用其文化和遺產的權利，保持並加強他們與祖先的土地和歷來所擁有、佔領和使用、以及對其文化生活不可或缺的其他自然資源之間的精神聯繫。

(e) 以積極和知情的方式，在毫不受歧視的情況下，自由參加可能對其生活方式和第十五條第一項第一款規定的權利有影響的任何重要決策過

會文化權利國際公約的執行情況的林堡原則》，第 6 段。

⁴⁹ 《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

⁵⁰ 《世界文化多樣性宣言》，第 8 條。

⁵¹ 《弗萊堡文化權利宣言》，第六(b)條及第七(b)條。

程。

50. 在許多情況下，尊重和保護自由、文化遺產和文化多樣性的義務是互相聯結的。因此，保護的義務應被理解為要求各國採取措施，以防止第三人干涉以上第 49 段所列各項權利的行使。此外，締約國有義務：

(a) 在戰爭和和平時期以及自然災害期間，尊重和保護所有形式的文化遺產；文化遺產必須作為人類的經歷和願望的紀錄，保存、發展、豐富和傳遞給後代，以便鼓勵以其所有形式呈現的創造性，並激發各種文化之間的真正對話。這種義務包括對各種歷史遺址、遺跡、藝術作品和文學作品等的愛護、保護和修復。⁵²

(b) 在經濟發展和環境政策和方案中，尊重和保護一切團體和群體的文化遺產，特別是最弱勢和最邊緣化的個人和團體的文化遺產；應特別注意全球化、產品和服務的不適當的私有化、和放鬆管制對參與文化生活的負面影響。

(c) 尊重和保護原住民族的文化產品，包括其傳統知識、天然藥物、民俗、禮儀和其他表現形式；

這方面的工作包括提供保護，使他們的土地、領土和資源不受國家實體或私人或跨國企業和公司的非法或不正當剝削。

(d) 頒布並執行法律，以禁止基於文化認同的歧視，以及構成煽動歧視、敵對或暴力行為的鼓吹民族、種族或宗教仇恨的作法，同時考慮到《公民與政治權利國際公約》第十九條及第二十條，以及《消除一切形式種族歧視國際公約》第四條。

51. 實現的義務可細分為提供促進、推動和提供的義務。

52. 締約國有義務促進人人有參加文化生活的權利，為此，須採取各種積極措施，包括財政措施，推動這一權利的實現，例如：

(a) 制定政策，保護和促進文化多樣性，便利使用豐富多樣的文化表現形式，包括特別為此採取措施，建立和支持實現這些政策所必要的公共機構和文化基礎設施；以及透過地方和少數民族語言的公共廣播加強多樣性；

⁵² 《世界文化多樣性宣言》第七條。

- (b) 制定政策，使屬於不同文化群體的人能夠在不受歧視的情況下自由地從事其自己的、以及別人的文化習俗活動，並自由選擇其生活方式；
 - (c) 促進文化和語言少數團體為發展其文化和語言權利行使結社的權利；
 - (d) 向藝術家、公私立組織，包括科學研究機構、文化協會、工會和其他從事科學和創作活動的個人和機構，提供財政或其他援助；
 - (e) 鼓勵科學家、藝術家等參加國際科學和文化研究活動，例如，專題座談會、會議、研討會和講習班；
 - (f) 制定適當措施和方案支持少數民族或其他群體，包括移民群體，努力保存其文化；
 - (g) 採取適當措施糾正某些結構性歧視，以確保某些群體的人在公共生活中代表性的不足不致於對其參加文化生活的權利產生負面影響；
 - (h) 採取適當措施，為在互相尊重、理解和容忍的基礎上建立個人和團體之間的建設性文化交流關係創造有利條件；
 - (i) 採取適當措施，透過媒體、教育機構和其他現有管道開展公眾宣傳運動，消除對個人或群體的基於其文化特性的一切形式的偏見。
53. 促進的義務要求締約國採取有效步驟，以確保針對參加文化生活的權利展開適當的教育和公共宣傳，尤其是在農村地區和城市的貧民區，或針對特別是少數民族和原住民族的特殊情況開展適當的教育和公共宣傳。這包括關於尊重文化遺產和文化多樣性的必要性的教育和公共宣傳。
54. 實現的義務要求締約國必須在個人或群體由於其無法控制的外部原因無法以自己掌握的方法實現參加文化生活的權利時，為落實這一權利提供一切必要的條件。這一層面的義務包括：
- (a) 頒布適當的法律和建立有效的機制，使個人單獨地、或與他人聯合、或在群體或團體內，得以有效參加決策過程，要求保護其參加文化生活的權利，和在這些權利受到侵犯時，要求並獲得賠償；
 - (b) 旨在保存和恢復文化遺產的方案；
 - (c) 與有關各方協商，將文化教育納入各級學校的課程，包括歷史、文學、音樂和其他文化的歷史；

- (d) 保證人人都有機會在不因財務狀況或任何其他情況而受歧視的情況下，使用博物館、圖書館、電影院和劇院，以及參加文化活動、服務和重要事項。

C. 核心義務

55. 委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中強調，締約國的最低核心義務是確保至少滿足《公約》規定的各項權利的最低基本水準。因此，根據《公約》和關於人權和保護文化多樣性的其他國際文書，委員會認為，《公約》第十五條第一項第一款至少包含有義務創造和促進一種環境，使人在其中個別地、或與他人聯合、或在一個群體或團體內能參與文化生活，而這又包括以下可立即生效的核心義務：

- (a) 採取立法和其他必要步驟，在人人享受參加文化生活的權利方面保證不歧視和性別平等；
- (b) 尊重每一個人都有認同或不認同一個或多個群體的權利，以及改變這種選擇的權利；
- (c) 尊重和保護每一個人從事自己的文化實踐的權利，與此同時，尊重人權，而這又特別要求尊重思想、信念和宗教自由；意見和發表自由；一個人使用自己選擇的語言的自由；結社和和平集會的自由以及選擇和設立教育機構的自由；
- (d) 消除禁止或限制一個人在不受歧視和不考慮任何形式之邊界的情況下使用自己的文化或別人的文化的任何壁壘或障礙；
- (e) 允許和鼓勵屬於少數團體、原住民族或其他群體的人參與設計和執行對其有影響的法律和政策。特別是，締約國在保護他們的文化資源時應得到其自由和知情的同意，尤其是那些與其生活方式和文化表現方式相關的處於瀕危狀態的文化資源。

D. 國際義務

56. 委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中提請各締約國注意其有義務單獨地並透過國際援助和合作、特別是透過經濟和技術合作，採取措施，以期充分實現《公約》所承認的各項權利。根據《聯合國憲章》第五十六條以及《經

濟社會文化權利國際公約》的具體條款(第二條第一項、第十五條及第二十三條)的精神，締約國應確認並促進國際合作，在實現《公約》所確認的各項權利 - 包括人人都有參加文化生活的權利 - 方面的基本作用，並履行其為此採取聯合和單獨行動的承諾。

57. 締約國應酌情透過國際協定確保人人都有參加文化生活的權利的實現得到應有的重視。⁵³
58. 委員會再次指出，國際合作促進發展，從而促進包括參加文化生活的權利在內的經濟、社會和文化權利的實現，是各締約國的義務，特別是有能力提供援助的國家。這一義務符合《聯合國憲章》第五十五及第五十六條，以及《公約》第二條第一項、第十五條及第二十三條。⁵⁴
59. 在與國際金融機構談判時和締結雙邊協定時，各締約國應確保《公約》第十五條第一項第一款所規定的權利的享有不受損害。例如，締約國在結構調整方案下採取的策略、方案和政策不應妨礙其關於每一個人、特別是最弱勢和最被邊緣化的個人和團體參加文化生活的權利方面的核心義務。⁵⁵

四. 違 反

60. 為了表明自己遵守了一般義務和具體義務，締約國必須證明他們已採取適當措施確保尊重和保護文化自由，以及以最大限度地利用現有資源充分實現參加文化生活的權利的必要步驟。各締約國還必須證明他們已保障該項權利是被男女平等地毫無歧視地享有。
61. 在評估締約國是否遵守了採取行動的義務時，委員會關注的事項是：執行情況是否合理，或是否與實現相關權利相符，是否符合人權和民主原則，以及是否遵循適當的監督和有責任性。
62. 由於締約國的直接行為，或其他實體或締約國管制不足的機構、包括特別是私部門的直接行為，就會發生違反的情況。許多對參加文化生活的權利的違反行為發生在締約國阻止個人或群體參加文化生活、從事文化實踐，和利用文化產品和服務的時候。

⁵³ 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 29 段。

⁵⁴ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 14 段。還見第 18 號一般性意見 (2005)，第 37 段。

⁵⁵ 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 30 段。

63. 對第十五條第一項第一款的違反，還可因締約國不作為或未能採取必要措施以遵守本條下承擔的法律義務而發生。由疏忽所造成的違反包括未能採取適當步驟充分實現人人都有參加文化生活的權利，以及未能執行相關法律或提供行政、司法或其他適當救濟措施，使人民能充分行使參加文化生活的權利。
64. 違反還可因締約國未能採取措施消除對個人或團體的福祉有害的作法而發生。這些有害的作法包括因風俗習慣和傳統造成的作法，如女性性器官割禮和巫術行為的咒語等，這些都阻礙了受其影響的人們充分行使第十五條第一項第一款中所規定的權利。
65. 任何針對參加文化生活的權利的故意的倒退措施都要最仔細的考慮，並必須在參照《公約》規定的所有權利和在最大限度充分利用現有資源的情況下，具有充足的理由。

五. 國家層級的執行

A. 立法、策略和政策

66. 雖然締約國在選擇他們認為對於權利的充分實現是最適當的步驟方面有很大的裁量餘地，但他們必須立即採取那些步驟，保證人人不受歧視地享受文化生活。
67. 締約國必須毫不拖延地採取必要步驟，立即至少保證核心義務的最低限度的內容(見上文第 56 段)。許多這樣的步驟，如，旨在保障法律上不歧視的步驟，並不一定需要資金。雖然另有一些步驟可能需要資源，然而這些步驟對於確保那些最低限度的內容的落實是必不可少的。這些步驟不是靜態的，締約國必須逐漸充分實現《公約》中所承認的權利，而就本一般性意見而言，也即第十五條第一項第一款規定的權利。
68. 委員會鼓勵各締約國最大限度地利用各個社會所擁有的寶貴的文化資源，使每個人都可享有，並要特別關注最弱勢和最被邊緣化的個人和團體，以確保每個人都切實享受到文化生活。
69. 委員會強調，包容的文化養成源自人人都可參加文化生活的權利，是減少差別的一種手段，使人人都可在民主社會中平等享受其自身文化的價值。

70. 締約國在落實第十五條第一項第一款規定的權利時，應超越文化的物質方面(如，博物館、圖書館、劇院、電影院、遺跡、歷史遺址等)，並應採取政策、方案和措施，促進所有人都切實享有無形的文化資產(如，語言、知識和傳統等)。

B. 指標和基準

71. 締約國應在國家策略和政策中確定適當的指標和基準，包括分類統計和時程，以便有效監督人人都有參加文化生活的權利的實現情況，並評估這一權利的全面落實進展。

C. 救濟和有責性

72. 締約國的策略和政策應規定，如不存在有效機制和機構，應建立此類機制和機構，以調查和審查所稱關於第十五條第一項第一款的違反，確定責任，公佈結果並提供必要的行政、司法或其他救濟措施為受害人提供賠償。

六. 國家以外的行為者的義務

73. 雖然遵守《公約》主要是締約國的責任，但民間社會的所有成員 - 個人、團體、群體、少數族群、原住民族、宗教團體、私立組織、企業和民間社會大眾 - 也在有效落實人人都有參加文化生活的權利方面負有責任。締約國應規範企業部門和其他非國家行為者在尊重這一權利方面應承擔的責任。
74. 各群體和文化協會在促進人人都有參加地方和國家各級文化生活的權利方面和與締約國合作履行其第十五條第一項第一款規定的義務方面扮演著基本角色。
75. 委員會指出，締約國作為國際組織，如聯合國教育、科學及文化組織(聯合國教科文組織)、世界智慧財產權組織(世界智財權組織)、國際勞工組織(國勞組織)、聯合國糧食及農業組織(糧農組織)、世界衛生組織(世衛組織)和世界貿易組織(世貿組織)的成員，有義務採取一切可能的措施，確保這些組織在文化領域的政策和決定符合其根據《公約》所承擔的義務，特別是第十五條、第二條第一項、和關於國際援助和合作的第二十二條及第二

十三條所規定的義務。

76. 聯合國各機構和專門機構應在各自的職責範圍內並根據公約第二十二條及第二十三條，採取國際措施，促進逐步實現第十五條第一項第一款。尤其是，聯合國教科文組織、世界智財權組織、國勞組織、糧農組織和世衛組織及聯合國其他相關機構、基金會和方案應加緊努力，在其涉及到人人都有參加文化生活的權利的工作中，與聯合國人權高級專員辦公室合作，將人權原則和義務納入其中。

附 錄 一 公民與政治權利國際公約

一九七六年三月二十三日生效

前 文

本公約締約國，

鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，

確認此種權利源於天賦人格尊嚴，

確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。

鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，

明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，

爰議定條款如下：

第 壹 編

- 第 一 條
- 一 所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
 - 二 所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
 - 三 本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第 二 條 一 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。
- 二 本公約締約國承允遇現行立法或其他措詞尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。
- 三 本公約締約國承允：
- (一) 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
- (二) 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；
- (三) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。
- 第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。
- 第 四 條 一 如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階段為根據之歧視。
- 二 第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。
- 三 本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。
- 第 五 條 一 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此

種權利與自由逾越本公約規定之程度。

- 二 本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第 六 條 一 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
- 二 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
- 三 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
- 四 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
- 五 未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
- 六 本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。
- 第 七 條 任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。
- 第 八 條 一 任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。
- 二 任何人不得使充奴工。
- 三 (一) 任何人不得使服強迫或強制之勞役；
- (二) 凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項 (一) 款規定，而不服苦役；
- (三) 本項所稱”強迫或強制勞役”不包括下列各項：
- (1) 經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於(二)款範圍之工作或服役；
- (2) 任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反

- 對服兵役之國家，依法對此種人徵服之國民服役；
- (3) 遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時徵召之服役；
- (4) 為正常公民義務一部分之工作或服役。
- 第九條 一 人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
- 二 執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
- 三 因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。
- 四 任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。
- 五 任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。
- 第十條 一 自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。
- 二 (一) 除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；
- (二) 少年被告應與成年被告分別羈押、並應儘速即予判決。
- 三 監獄制度所定監犯之處遇，應以使其懺悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。
- 第十一條 任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。
- 第十二條 一 在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。
- 二 人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
- 三 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。
- 四 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。
- 第十三條 本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅

逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

第十四條

- 一 人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。
- 二 受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。
- 三 審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：
 - (一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
 - (二) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
 - (三) 立即受審，不得無故稽延；
 - (四) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；
 - (五) 得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；
 - (六) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；
 - (七) 不得強迫被告自供或認罪。
- 四 少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。
- 五 經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。
- 六 經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此

- 判決而服刑之人應依法受損害賠償。
- 第十五條 七 任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。
- 一 任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。
- 二 任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。
- 第十六條 人人有任何所在有被承認為法律人格之權利。
- 第十七條 一 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- 二 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。
- 第十八條 一 人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。
- 二 任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。
- 三 人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。
- 四 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。
- 第十九條 一 人人有保持意見不受干預之權利。
- 二 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。
- 三 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
- （一）尊重他人權利或名譽；
- （二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。
- 第二十條 一 任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。
- 二 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵

- 視或強暴者，應以法律禁止之。
- 第二十一條 和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。
- 第二十二條 一 人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
二 除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
三 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。
- 第二十三條 一 家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
二 男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
三 婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
四 本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。
- 第二十四條 一 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階段、財產、或出生而受歧視。
二 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
三 所有兒童有取得國籍之權。
- 第二十五條 一 凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：
（一）直接或經由自由選舉之代表參與政事；
（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
（三）以一般平等之條件，服本國公職。
- 第二十六條 人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保

護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

第二十七條 凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第 肆 編

第二十八條 一 茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。

二 委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。

三 委員會委員以個人資格當選任職。

第二十九條 一 委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。

二 本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。

三 候選人選，得續予提名。

第三十條 一 初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。

二 除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。

三 聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月內，送達本公約締約國。

四 委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。

第三十一條 一 委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

二 選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。

- 三十二條 一 委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，以抽籤方法決定之。
- 二 委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。
- 三十三條 一 委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。
- 二 委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。
- 第三十四條 一 遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。
- 二 聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。
- 三 委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。
- 第三十五條 委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。
- 第三十六條 聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。
- 第三十七條 一 委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。
- 二 委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。
- 三 委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。
- 第三十八條 委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。
- 第三十九條 一 委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。
- 二 委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：

- 第四十條
- (一) 委員十二人構成法定人數；
 - (二) 委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。
- 一 本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：
- (一) 本公約對關係締約國生效後一年內；
 - (二) 其後遇委員會提出請求時。
- 二 所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。
- 三 聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。
- 四 委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。
- 五 本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。
- 第四十一條
- 一 本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：
- (一) 如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。
 - (二) 如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。
 - (三) 委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以

運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

- (四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。
- (五) 以不牴觸 (三) 款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。
- (六) 委員會對於提請處理之任何事件，得請 (二) 款所稱之關係締約國提供任何有關情報。
- (七) (二) 款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及/或書面陳述。
- (八) 委員會應於接獲依 (二) 款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：
 - (1) 如已達成 (五) 款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。
 - (2) 如未達成 (五) 款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

- 二 本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

- 第四十二條 一 (一) 如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會(下文簡稱和委會)。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
- (二) 和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名

投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。

- 二 和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。
- 三 和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
- 四 和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。
- 五 依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。
- 六 委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
- 七 和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
 - (一) 和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
 - (二) 和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；
 - (三) 如未能達成(二)款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；
 - (四) 和委會報告書如係依(三)款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。
- 八 本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。
- 九 關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。
- 十 聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。

第四十三條 委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委

員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

第四十四條 本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

第四十五條 委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第 伍 編

第四十六條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第 陸 編

第四十七條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第四十八條 一 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

五 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第四十九條 一 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

二 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第五十條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

- 第五十一條 一 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- 二 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- 三 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。
- 第五十二條 除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：
- (一) 依第四十八條所為之簽署、批准及加入；
- (二) 依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。
- 第五十三條 一 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- 二 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

附 錄 二 經濟社會文化權利國際公約

一九七六年一月三日生效

前 文

本公約締約國，

鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴，及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，

確認此種權利源於天賦人格尊嚴，

確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民與政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。

鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，

明認個人對他人及其對隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，

爰議定條款如下：

第 壹 編

- 第 一 條
- 一 所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。
 - 二 所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
 - 三 本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第 二 條 一 本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- 二 本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、家教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。
- 三 發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。
- 第 三 條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。
- 第 四 條 本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相抵觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。
- 第 五 條 一 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
- 二 任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第 六 條 一 本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- 二 本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

- 第七條 本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：
- (一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：
 - (1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；
 - (2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；
 - (二) 安全衛生之工作環境；
 - (三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資 才能以外其他考慮之限制；
 - (四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。
- 第八條 一 本公約締約國承允確保：
- (一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；
 - (二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；
 - (三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；
 - (四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。
- 二 本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。
- 第九條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。
- 第十條 本公約締約國確認：
- 一 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護

與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。

二 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。

三 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第十一條 一 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

二 本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

(一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；

(二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

第十二條 一 本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。

二 本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：

(一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；

(二) 改良環境及工業衛生之所有方面；

(三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；

(四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

第十三條 一 本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀

人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。

- 二 本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：
- (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
 - (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
 - (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
 - (四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
 - (五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。
- 三 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。
- 四 本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第十四條 本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

- 第十五條 一 本公約締約國確認人人有權：
- (一) 參加文化生活；
 - (二) 享受科學進步及應用之惠；
 - (三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
- 二 本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
- 三 本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之

自由。

- 四 本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第 肆 編

- 第十六條 一 本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。
- 二 (一) 所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；
- (二) 如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。
- 第十七條 一 本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
- 二 報告書中得說明由於何種因素或因難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
- 三 倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。
- 第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及

任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。

- 第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。
- 第二十二條 經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。
- 第二十三條 本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及技術會議從事諮商研究等方法。
- 第二十四條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。
- 第二十五條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 伍 編

- 第二十六條 一 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
二 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
三 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
四 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
五 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。
- 第二十七條 一 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
二 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

- 第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。
- 第二十九條 一 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。
- 二 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。
- 三 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。
- 第三十條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：
- (一)依第二十六條所為之簽署、批准及加入；
- (二)依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。
- 第三十一條 一 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。
- 二 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

附 錄 三 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

中華民國 98 年 4 月 22 日公布

中華民國 98 年 12 月 10 日施行

- 第一條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights) 及經濟社會文化權利國際公約 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) (以下合稱兩公約)，健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第二條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第三條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第四條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第五條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。
政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。
- 第六條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。
- 第七條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。
- 第八條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制(訂)定、正或廢止及行政措施之改進。
- 第九條 本法施行日期，由行政院定之。