



## 国际人权文书

Distr.  
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.8  
8 May 2006  
CHINESE  
Original: ENGLISH

### 各人权条约机构通过的一般性意见和 一般性建议汇编

#### 秘书处的说明

本文件载有经济、社会、文化权利委员会、人权事务委员会、消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会、禁止酷刑委员会和儿童权利委员会分别通过的一般性意见和一般性建议汇编。移徙工人委员会尚未通过任何一般性意见。

目 录

	<u>页 次</u>
一、经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见.....	7
第 1 号 — 缔约国的报告 .....	8
第 2 号 — 国际技术援助措施(《公约》第 22 条).....	10
第 3 号 — 缔约国义务的性质(《公约》第 2 条第 1 款) .....	13
第 4 号 — 适足住房权(《公约》第 11 条第 1 款).....	17
第 5 号 — 残疾人 .....	23
第 6 号 — 老龄人的经济、社会、文化权利 .....	33
第 7 号 — 适足住房权(《公约》第 11 条第 1 款): 强行驱逐 .....	43
第 8 号 — 经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系.....	48
第 9 号 — 《公约》在国内的适用 .....	52
第 10 号 — 国家人权机构在保护经济、社会、文化权利方面的作用.....	56
第 11 号 — 初级教育行动计划(第 14 条).....	58
第 12 号 — 取得足够食物的权利(第 11 条).....	60
第 13 号 — 受教育权(第 13 条).....	68
第 14 号 — 享有能达到的最高健康标准的权利(第 12 条).....	84
第 15 号 — 水权(《公约》第 11 和 12 条).....	104
第 16 号 — 男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等 权利(第三条) .....	120
第 17 号 — 人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作 品所产生的精神和物质利益的保护(第 15 条).....	130
第 18 号 — 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条 .....	146
二、人权事务委员会通过的一般性意见 .....	161
第 1 号 — 报告义务 .....	162
第 2 号 — 报告准则 .....	162
第 3 号 — 各国的执行工作(第 2 条) .....	163
第 4 号 — 男女平等享有所有公民权利和政治权利(第 3 条).....	164
第 5 号 — 克减问题(第 4 条).....	165

目 录(续)

	<u>页 次</u>
第 6 号 — 生命权(第 6 条) .....	165
第 7 号 — 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处 罚(第 7 条).....	167
第 8 号 — 个人享有自由和安全的权利(第 9 条).....	168
第 9 号 — 被剥夺自由的人的待遇问题(第 10 条).....	169
第 10 号 — 见解自由(第 19 条).....	170
第 11 号 — (第 20 条).....	171
第 12 号 — 自决权(第 1 条) .....	172
第 13 号 — 法律面前人人平等(第 14 条).....	173
第 14 号 — 生命权(第 6 条) .....	177
第 15 号 — 《公约》规定的外侨的地位.....	178
第 16 号 — 隐私权(第 17 条).....	180
第 17 号 — 儿童权利(第 24 条).....	182
第 18 号 — 不歧视 .....	185
第 19 号 — 对家庭的保护(第 23 条) .....	187
第 20 号 — 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或 处罚(第 7 条).....	189
第 21 号 — 被剥夺自由的人的待遇问题(第 10 条).....	191
第 22 号 — 思想、良心和宗教自由(第 18 条) .....	194
第 23 号 — 少数群体的权利(第 27 条).....	197
第 24 号 — 关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提 出的保留意见或者有关《公约》第 41 条下声明的问题 .....	200
第 25 号 — 参与公共生活和投票的权利(第 25 条).....	206
第 26 号 — 义务的延续性 .....	212
第 27 号 — 迁徙自由(第 12 条).....	213
第 28 号 — 男女权利平等(第 3 条) .....	217
第 29 号 — 紧急状态期间的克减问题(第 4 条).....	224

目 录(续)

	<u>页 次</u>
第 30 号 — 缔约国根据《公约》第 40 条报告的义务(第 40 条) .....	232
第 31 号 — 《公约》缔约国的一般法律义务的性质 .....	233
三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议 .....	239
一、缔约国的义务(《公约》第 4 条).....	239
二、缔约国的义务 .....	239
三、缔约国的报告 .....	240
四、缔约国的报告(《公约》第 1 条).....	241
五、缔约国的报告(《公约》第 7 条).....	241
六、逾期报告 .....	242
七、根除煽动歧视和歧视行为的措施(第 4 条).....	243
八、根据自我认定判别种族或族裔归属(《公约》第 1 条第 1 和 第 4 款).....	244
九、尊重独立专家的地位(《公约》第 8 条第 1 款) .....	244
十、技术援助 .....	244
十一、非公民 .....	245
十二、继承国 .....	245
十三、培训执法人员保护人权 .....	246
十四、种族歧视的定义(《公约》第 1 条第 1 款).....	246
十五、根除煽动歧视和歧视行为的措施(第 4 条).....	247
十六、提及其他国家的现状, 和缔约国报告的内容(第 9 条) .....	248
十七、设立国家机构推动落实《公约》 .....	249
十八、建立国际法庭起诉危害人类罪.....	249
十九、防止、禁止和消除种族分离和种族隔离(第 3 条).....	250
二十、保障人权, 免于种族歧视(第 5 条).....	251
二十一、自决权 .....	252
二十二、难民和流离失所者(第 5 条).....	253
二十三、土著人民的权利 .....	254

目 录(续)

	<u>页 次</u>
二十四、关于人口构成的统计资料(第 1 条) .....	255
二十五、种族歧视与性别有关的方面.....	256
二十六、寻求公正和适当赔偿或补偿的权利(第 6 条).....	257
二十七、对罗姆人的歧视 .....	258
二十八、反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍 现象世界会议的后续行动 .....	262
二十九、基于世系的歧视(《公约》第 1 条第 1 款) .....	265
三十、 关于歧视非公民问题 .....	270
三十一、关于在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视 .....	274
四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议 .....	286
第 1 号 — 缔约国的报告 .....	286
第 2 号 — 缔约国的报告 .....	286
第 3 号 — 教育和宣传运动 .....	287
第 4 号 — 保留 .....	287
第 5 号 — 临时性特别措施 .....	287
第 6 号 — 有效的国家机制和宣传 .....	288
第 7 号 — 资源 .....	288
第 8 号 — 妇女有机会在国际事务中代表本国政府(第 8 条).....	289
第 9 号 — 有关妇女状况的统计资料 .....	289
第 10 号 — 《公约》通过十周年 .....	290
第 11 号 — 履行报告义务的技术咨询服务 .....	291
第 12 号 — 对妇女的暴力行为 .....	291
第 13 号 — 同工同酬.....	292
第 14 号 — 女性割礼.....	293
第 15 号 — 在防治艾滋病的国家战略中避免对妇女的歧视 .....	294
第 16 号 — 城乡家庭企业中的无酬女工.....	295
第 17 号 — 妇女家务活动的衡量及其在经济中的确认 .....	296

目 录(续)

	<u>页 次</u>
第 18 号 — 残疾妇女 .....	297
第 19 号 — 对妇女的暴力行为 .....	297
第 20 号 — 保留 .....	303
第 21 号 — 婚姻和家庭关系中的平等 .....	304
第 22 号 — 对第 20 条关于会议时间的修正 .....	314
第 23 号 — 政治和公共生活 .....	315
第 24 号 — 妇女和保健(第 12 条) .....	325
第 25 号 — 暂行特别措施(《公约》第 4 条第 1 款) .....	333
五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见 .....	342
第 1 号 — 关于在有理由相信某人可能受到酷刑的情况下将其遣 送回国的来文(参照《公约》第 22 条执行第 3 条) .....	342
六、儿童权利委员会通过的一般性意见 .....	345
第 1 号 — 教育的目的 .....	345
第 2 号 — 独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用 .....	352
第 3 号 — 艾滋病毒/艾滋病与儿童权利 .....	359
第 4 号 — 在《儿童权利公约》的框架内青少年的健康和发展 .....	374
第 5 号 — 执行《儿童权利公约》的一般措施 .....	386
第 6 号 — 远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇 .....	408
第 7 号 — 在幼儿期落实儿童权利 .....	433

## 一、经济、社会、文化权利委员会 通过的一般性意见

### 导言：一般性意见的目的\*

1. 在其 1988 年第二届会议上，委员会决定(E/1988/14, 第 366 和 367 段)根据经济及社会理事会对它提出(第 1987/5 号决议)并由联合国大会批准(第 42/102 号决议)的一项请求，从其第三届会议开始根据《经济、社会、文化权利国际公约》的各条款和规定编写一般性意见，从而帮助缔约国履行它们的报告义务。

2. 委员会和在委员会建立之前就存在的政府专家会期工作组审查了截至其第三届会议的有关《公约》第 6 至 9 条、10 至 12 条和 13 至 15 条所包括的权利的 138 份初步报告和 44 份第二次定期报告。这一工作涉及到《公约》的许多缔约国，目前包括 92 个国家。它们代表着世界各地，具有不同的社会经济、文化、政治和法律制度。它们至今提交的报告解释了在执行《公约》方面可能出现的许多问题，但尚未提供关于享受经济、社会和文化权利的全球情况的全貌。委员会 1989 年提交经济及社会理事会的报告(E/1989/22)附件三(一般性意见)的导言对一般性意见的目的解释如下：

3. “委员会力图借其一般性意见使历来通过审查这些报告所获得的经验为各缔约国带来好处，从而帮助和促进它们进一步执行《公约》提请缔约国注意大量的报告中的不足之处；建议改善报告程序，和促进缔约国、有关国际组织和专门机构在逐渐和有效地充分实现《公约》中所承认的权利方面的活动。在必要时，委员会可根据缔约国的经验和它从这些经验中得出的结论修改和更新其一般性意见。”

---

\* 载于 E/1989/22 号文件。

### 第三届会议(1989年)\*

#### 第 1 号一般性意见：缔约国提交报告情况

1. 《公约》第四部分中所载的报告义务的主要目的是帮助每个缔约国履行其《公约》义务，此外，还为理事会提供一个基础，以便使它能在委员会的协助下履行它监督缔约国完成它们的义务和帮助根据《公约》条款实现经济、社会和文化权利方面的责任。委员会认为，如果以为报告主要只是为了完成各缔约国向有关国际监督机构报告的正式义务的程序问题，那是不正确的。相反，根据《公约》的文字和精神，各国编写并提交报告的过程能够，并也的确应该，帮助实现多种目标。

2. 对要求有关缔约国在《公约》生效后两年之中提交的初步报告特别有意义的第一个目标是确保全面审查国家立法、行政规定和程序和惯例，以确保尽可能充分地符合《公约》。例如，这种审查可与每个有关的国家部委或负责在《公约》所包括的不同领域内制定和执行政策的其他当局共同进行。

3. 第二个目标是确保缔约国定期监督有关每项权利的实现情况，从而意识到在其领土内或在其管辖范围内的所有个人享有或不享有各种权利的程度。从委员会历来的经验来看，很明显，只是通过编写总的国家统计数字或预计数字是不可能实现这一目标的，还需要特别注意任何情况更差的区域或地区和看来特别容易受害或处于不利情况中的任何集团或分集团。由此，促进经济、社会和文化权利的实现的第一必要步骤是判断和了解目前情况。委员会认识到，监督和收集资料的方法很可能太花费时间，费用很高，很可能需要第 2 条(1)款、22 和 23 条中所规定的国际援助和合作，还可能使一些缔约国能够履行有关义务。在这种情况下，缔约国最后认为它没有能力实行监督进程，而这一进程却是旨在促进公认的公共政策目标的任何进程之整体部分，而且是为了有效执行公约所可缺少的进程，那么它可在其给委员会的报告中指出这一事实，并提出它可能需要的任何国际援助的性质和程度。

4. 监督的目的是详细全面审查目前情况，而这种审查的主要价值是提供一种依据，以便据以拟定审慎地提出了指标的明确政策，包括确定反映《公约》条款的优先考虑事项。因此，报告程序的第三个目标是使政府能够表明实际上已进行这种

---

\* 载于 E/1989/22 号文件。



原则性的决策。虽然《公约》只在第 14 条中在还未为所有人确保“免费的义务初级教育”的情况下明确规定这一义务，但第 2 条(1)的“……通过一切适当手段……采取步骤”的义务明确规定了“制定并通过详细的行动计划，以逐渐执行”《公约》中所载的每项权利的类似义务。

5. 报告程序的第四个目标是促进使公众对政府在经济、社会和文化方面的政策进行监督，和鼓励各国的经济、社会和文化部门参与制定、执行和审查有关政策。在审查至今提交给它的报告方面，委员会喜见：分别属于不同政治和经济制度的许多缔约国鼓励非政府团体投入它们根据公约编写报告的工作。另一些国家则确切地将它们的报告广泛散发，使一般公众能够提出意见。这样，报告的编写及其在国家一级的审议至少可与委员会和报告国代表在国际一级进行的建设性对话具有同样的价值。

6. 第五个目标是提供一个依据，使缔约国本身和委员会能够据以有效地评价实现《公约》所载义务的进度。为此目的，各国应提出具体的水准标点或目标，以便评价它们在特定领域中的工作。例如，人们普遍同意，必须制订具体目标，以使婴儿死亡率降低多少，为多少儿童接种疫苗，每人摄取多少热量，每位保健工作者护理多少人，等等。在许多这些领域中，全球性的指标用途有限，国家性或其他更具体的指标却可极为有价值地显示进步的程度。

7. 在这方面，委员会要指出，《公约》特别重视有关权利的“逐步实现”概念，为此原因委员会保证缔约国在它们的定期报告中说明一定时期内在有效实现有关权利方面所得到的进展。同样，为了充分评价情况，显然也需要有质量和数量方面的数据。

8. 第六个目标是使缔约国本身能够更好地理解在逐渐实现充分的经济、社会和文化权利方面所遇到的问题和缺点。为此原因，缔约国必须就妨碍实现其权利的“因素和困难”提出详细报告。根据这种查明和承认有关困难和程序，可以制定更适宜的政策。

9. 第七个目标是使委员会和使全体缔约国能够促进各国间的资料交流和更好地理解各国面临的共同问题，并且更充分地认识到可以采取哪种措施来促进《公约》中所载述的每项权利的有效实现。这种方法还使委员会能够确定国际社会可以根据

《公约》第 22 和 23 条帮助各国的最适宜的手段。为强调委员会对此目标的重视，委员会第四届会议将讨论关于这些条款的另一条一般性意见。

#### 第四届会议(1990年)\*

##### **第 2 号一般性意见：国际技术援助措施(《公约》第 22 条)**

1. 《公约》第 22 条确立了一种机制，通过这一机制，经济及社会理事会可提请从事技术援助的其他联合国机构对根据《公约》提交的报告所引起的任何事项给予注意，“这些事项可能帮助这些机构在它们各自的权限内决定是否采取有助于促进本公约的逐步切实履行的国际措施”。虽然第 22 条规定理事会负有主要责任，但经济、社会和文化权利委员会在这方面很明显也应积极向理事会积极提供咨询和协助。

2. 根据第 22 条提出的建议可提交任何“从事技术援助的联合国机构、它们的辅助机构和专门机构”。委员会认为这项规定应解释为实际上包括从事任何方面的国际发展合作的所有联合国机构。因此，根据第 22 条提出的建议应递交秘书长；理事会的附属机构，如人权委员会、社会发展委员会和妇女地位委员会；其他机构，如联合国开发计划署、儿童基金会和发展规划委员会；各机构，如国际复兴和开发银行(世界银行)和国际货币基金；任何其他专门机构，如国际劳工组织、世界卫生组织、联合国教育、科学及文化组织和粮食及农业组织。

3. 根据第 22 条可提出一般政策性建议，也可提出与具体情况有关的范围较窄的建议，在前一种情况下，委员会的主要作用看来将是鼓励更多注意在联合国及其各机构进行或协助下进行的国际发展活动范围内促进经济、社会和文化权利的努力。在这方面，委员会注意到人权委员会在其 1989 年 3 月 2 日第 1989/13 号决议中请它“商讨如何以最佳方式使从事发展工作的联合国各机构在各自的活动中统一筹划旨在促进对经济、社会和文化权利之充分尊重的各种措施”。

4. 作为一个初步和实际问题，委员会指出，它本身的努力应得到协助，如果要各有关机构更多关心委员会的工作，就应使它们了解情况。委员会承认可以各种

---

\* 载于 E/1990/23 号文件。

形式表现这种关心，但注意到，除国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织以及世界卫生组织以外，其他组织很少派代表参加委员会的前四届会议。而且，只有很少一些机构提供了有关材料和书面资料。委员会认为，加强委员会和有关机构之间的相互联系将有助于在国际发展合作活动范围内加深对经济、社会和文化权利的理解。至少在委员会每届会议期间对具体问题进行一次一般性讨论的一天是一个理想的时机，大家可以在这一天进行具有潜在意义的意见交流。

5. 关于在发展活动范围内促进尊重人权的更广泛问题，委员会至今只看到联合国机构作出很有限的具体努力。它满意地注意到人权中心和联合国开发计划署主动联合写信给联合国常驻代表和其他驻地官员，请他们“特别是就(已确定)和人权有关的现行项目或根据具体国家政府的请求要进行的新项目的可能合作形式提出建议或咨询意见”。委员会还了解到国际劳工组织长期以来一直在努力将其本身的人权标准和其他国际劳工标准与其技术合作活动联系起来。

6. 在这类活动方面，有两项普遍原则很重要。第一是两类人权是不可分的、相互依赖的。这就是说，为促进一类人权进行的努力也应考虑到另一类人权。与促进经济、社会和文化权利有关的联合国机构应尽最大努力确保其活动与享有公民权利和政治权利完全一致。反过来说，就是各国际机构在其项目中应认真避免，如违反国际标准利用强迫劳动，或违反《公约》规定提倡或强化歧视，或造成大批人流离失所而没有适当的保护和赔偿，从下面来说，就是在可能的情况下，各机构应提倡不仅有助于经济增长或其他广泛目标，而且有利于充分享有各种人权的项目和办法。

7. 第二项普遍原则是，发展合作活动不是自然有助于促进尊重经济、社会和文化权利。许多以“发展”名义进行的活动后来被发现其设想是错误的，甚至是违反人权标准的。为减少这种问题的出现，应在可能和适当情况下具体的认真考虑《公约》涉及的所有问题。

8. 尽管在发展活动中充分考虑到人权问题很重要，但实际情况是这种考虑只停留在一般水平。因此，为了鼓励切实实行《公约》第 22 条中的原则，委员会愿提请有关机构注意下述具体措施：

- (a) 作为一项原则，有关联合国机构应注意在发展活动和促进普遍尊重特别是经济、社会和文化权利的努力之间确立一种密切关系。委员会在

这方面注意到，前三个联合国十年发展战略都没有注意到这种关系，因此保证在将于 1990 年通过的这种战略中改正这一缺点。

- (b) 联合国各机构应考虑到秘书长 1989 年报告中提出的建议<sup>1</sup> 其中要求在一切主要发展合作活动中都要“说明对人权的影响”。
- (c) 对联合国机构雇用的项目人员和其他人员的培训和交待任务应包括与人权标准和原则有关的内容。
- (d) 在发展项目的每个阶段均应尽力确保考虑到《公约》中包括的权利，例如在初步估价具体国家的优先需要、确立具体项目、项目设计、项目执行和最后评价等阶段。

9. 委员会在审查成员国报告时特别关注的一个问题就是，债务负担以及有关调整措施对许多国家享有经济、社会和文化权利的不利影响。委员会注意到调整方案往往是不可避免的，并且经常涉及严重紧缩。但在这种情况下，更有必要努力保护最基本的经济、社会和文化权利。因此，《公约》缔约国以及有关联合国机构应特别努力确保尽可能把这种保护作为促进调整的方案和政策的一项固定内容。这种有时被称作“考虑到人权的调整”或促进“发展的人权方面”的办法要求把保护穷人和脆弱者的各种权利作为经济调整的一项基本目标。同样，处理债务危机的国际措施也应充分考虑到有必要，特别是，通过国际合作保护经济、社会和文化权利。在许多情况下，这可能意味着要主动大量减少债务。

10. 最后，委员会想提请注意《公约》第 22 条给缔约国提供的机会，即在其报告中明确它们可能特别需要技术援助和发展合作的领域。

#### 注

<sup>1</sup> “在国际上，发展权作为一项人权与基于国际合作的其他人权(如和平权)之间的关系，同时考虑到新的国际经济秩序的要求和人类基本需求”(E/CN.4/1334, 第 314 段)。

### 第五届会议(1990年)\*

#### **第 3 号一般性意见：缔约国义务的性质(《公约》第 2 条第 1 款)**

1. 第 2 条对于充分理解《公约》来说具有特殊重要意义，必须把它看作与《公约》所有其它条款有着密切的关系。这一条说明了《公约》缔约国承担的一般法律义务的性质。这些义务既包括可称为行为义务的内容(依照国际法委员会的工作)，也包括结果义务。有时人们特别注重这一条所使用的形式与《公民权利和政治权利国际公约》的第 2 条形式之间的区别，但同时并不一向认为这两者之间也有着重大的相同之处。具体而言，《公约》规定逐步实现权利并确认因资源有限而产生的局限，但它同时也规定了立刻生效的各种义务，其中有两项对于理解缔约国义务的准确性质特别重要。其中之一已在另一项一般性意见中作了处理，即“保障”“在无歧视的条件下行使”有关权利。这项一般性意见将由委员会第六届会议审议。

2. 另一项是第 2(1)条中“采取步骤”的义务，其本身不受其他问题的限定或限制。可以注意到其他一些不同的文本，借以了解这句话的完全含义，在英文本中，这一义务是“采取步骤”；在法文本中是“采取行动”(S'engage à agir)；在西班牙文中是“采取措施”(a adoptar medidas)。因此，虽然可以逐步争取完全实现有关的权利，但是，在《公约》对有关缔约国生效之后的合理较短时间之内就必须采取争取这一目标的步骤。此类步骤应当周密、具体、以尽可能明确地履行《公约》义务为目标。

3. 为履行采取步骤的义务而使用的手段载于第 2(1)条，即“用一切适当方法，尤其包括用立法方法”。委员会认为，在许多情况之下立法是特别需要的，在有些情况下可能甚至是必不可少的。例如，如果必要的措施没有可靠的立法基础，可能就很难有效地反对歧视。另外，在卫生、保护儿童和母亲及教育领域及在第 6 至 9 条涉及的事务方面，立法从许多角度看都会是不可或缺的一项内容。

4. 委员会注意到，普遍而言，缔约国自觉地详述了在这方面采取的至少一部分立法措施。但委员会希望强调，正如《公约》特别说明的那样，通过立法措施决不是缔约国义务的终点。相反，“用一切适当方法”的措词必须完整和准确地理解。

---

\* 载于 E/1991/23 号文件。

每一缔约国必须决定在每项权利的具体方面什么是自己最适当的方法，但是所选择的方法究竟是否适当并不一定是十分显然的。因此，缔约国的报告最好不仅应说明自己已经采取了的措施，而且应说明它们在具体情况下被认为最“适当”的依据。但是，最后应由委员会确定，是否已经采用了一切的适当办法。

5. 除了立法之外，可被认为是适当的措施中还包括，为根据国家法律制度看属于司法范围的权利提供司法补救办法。例如，委员会注意到，不受歧视地享有公认的人权往往可以通过司法或其他有效补救办法得到适当的促进。事实上，同属《公民权利和政治权利国际公约》缔约国的本《公约》缔约国已有义务(根据该公约第2(第1和3款)、3和26条)确保《公约》承认的权利或自由(包括平等和不受歧视权利)受侵犯的任何人“得到有效的补救”(第2(3)(a)条)。另外，在《经济、社会、文化权利国际公约》中还有其他一些条款，包括第3、7(a)(i)、8、10(3)、13(2)(a)、(3)、(4)和15(3)条，看来也能由许多国家法律体系的司法和其他机构加以立即适用。认为所说的条款本身无法加以执行的任何看法都是很难成立的。

6. 如果直接以实现《公约》确认的各项权利为目标的政策已经以立法形式确立，委员会则希望了解，除其他外，此类法律是否给予认为自己权利未能充分实现的个人或集团任何行动的权利。如果宪法中承认了特定的经济、社会和文化权利，或《公约》权利被直接列入了国家法律，委员会希望得到资料，了解在何种程度上这些权利可诉诸司法(即能够在法庭加以援引)。委员会还希望得到具体的资料，说明有关经济、社会和文化权利的现有宪法条款是否有任何减弱或重大变化。

7. 其他一些措施也可被认为是“适当”的，因为第2(1)条的目的包括，但不仅限于，行政、财务、教育和社会措施。

8. 委员会指出，“采取步骤，……用一切适当方法，尤其包括用立法方法”的义务既不要求也不排除利用任何特别的政府或经济制度作为采取步骤的工具，只要这种制度是民主的，并尊重一切人权。因而，就政治和经济制度而言《公约》属于中立性质，不能把它的原则完全说成是出于社会主义或资本主义制度的需要，或出于中央计划经济或自由市场经济或两者兼而有之的经济需要，也不能把它归于任何其他特定的属性。在这方面，委员会重申《公约》的权利可在各种经济和政治制度下加以实现，只要所涉的制度承认和体现《公约》序言声明的两组人权之间的相

互依存和不可分割性质。委员会还在这方面注意到其他人权的相关性，特别是发展权利。

9. 第 2(1)条所反映的主要结果义务是采取步骤，“逐渐达到本《公约》中所承认的权利的充分实现”。“逐步实现”一语往往被用来说明这句话的意图。逐步实现的概念等于承认，在短时期内一般无法充分实现所有的经济、社会和文化权利。从这个意义上讲，这一义务与《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条的义务有重大区别，该条中具有立即尊重和确保一切有关权利的义务。然而，不应把本《公约》中长期实现或逐步实现误解为解除了有其充分含义的义务。一方面这是一种有必要灵活性的安排，反映了当今世界的现实和任何国家争取充分实现经济、社会和文化权利面临的困难；另一方面，必须结合《公约》的总目标，即其存在的理由来理解这句话，这一目标就是为缔约国确立充分实现所涉各种权利的明确义务。因而它确立了尽可能迅速和有效地争取目标的义务。而且，在这方面的任何后退的措施都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及到《公约》规定权利的完整性，并以充分利用了所有可能的资源为条件。

10. 委员会以本身及其前身十多年来审议缔约国报告所积累的大量经验为基础，认为每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在一缔约国内有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式，该缔约国就等于没有履行《公约》下的义务。如果不把《公约》看作是确定了此种最起码的核心义务，就等于使其基础上失去了存在的理由。同样，必须指出，关于一缔约国是否履行了最起码的核心义务的任何评估都必须考虑到该国内的资源局限。第 21 条规定每一缔约国的义务是，“尽最大能力”采取必要步骤。一缔约国如要将未履行最低核心义务归因于缺乏资源，它就必须表明已经尽了一切努力利用可得的一切资源作为优先事项履行最起码的义务。

11. 但是，委员会希望强调，甚至在明显缺乏可得资源的情况下，缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利。另外，监测实现、或特别是未实现经济、社会和文化权利的程度的义务以及制订促进权利的战略和方案的义务决不能因为资源局限而有任何减损。委员会已在第 1 号(1989 年)一般性意见中论述了这个问题。

12. 与此相似，委员会强调，甚至在调整进程、经济衰退或其他因素造成严重资源困难的情况下，仍可以也必须通过耗资相对较少的专门方案保护社会中易受受害者。为支持这一立场，委员会注意到儿童基金会题为《注意到人的问题的调整：保护易受害者和促进增长》<sup>1</sup>的分析报告，开发计划署在《1990年人文发展报告》<sup>2</sup>中的分析以及世界银行在《1990年世界发展报告》<sup>3</sup>中的分析。

13. 第 2(1)条中必须加以注意的最后一项内容是，所有缔约国承担的义务是“个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术……合作”。委员会指出，《公约》起草人采用“尽最大能力”一语的意图是要提及一国内现有的资源和国际社会通过国际合作和援助可以提供的资源。另外，第 11、15、22 和 23 条中的特别规定又进一步强调了这种合作促进充分实现有关权利的重要作用。至于第 22 条，委员会已经在一般性意见 2(1990 年)中提请注意在国际合作方面存在着的一些机会和责任。第 23 条特别指明了“进行技术合作”及其他活动是“实现本《公约》所承认的权利而采取的国际行动”。

14. 委员会希望强调，根据《联合国宪章》第五十五条和五十六条、国际法的确立原则以及所涉《公约》本身，国际合作争取发展从而实现经济、社会和文化权利是所有国家的一项义务。在这方面有援助其他国家能力的缔约国更有这一义务。委员会尤其注意到大会 1986 年 12 月 4 日第 41/128 号决议通过的《发展权利宣言》的重要意义以及各缔约国充分考虑其中承认的所有原则的必要性。委员会强调，如果没有能进行合作的缔约国制订的一项给予国际援助和积极的积极方案。全面实现经济、社会和文化权利在许多国家就将会一直成为未能实现的愿望。在这方面。委员会还再次提请注意一般性意见 2(1990 年)的措词。

#### 注

- <sup>1</sup> G.A.Cernia、R.Jolly 和 F.Stewart, eds. Oxford, Clarendon Press, 1987.
- <sup>2</sup> Oxford, Oxford University Press, 1990.
- <sup>3</sup> Oxford, Oxford University Press, 1990.



## 第六届会议(1991年)\*

### **第 4 号一般性意见：适足住房权(《公约》第 11 条第(1)款)**

1. 按照《公约》第 11 条第(1)款，缔约各国“承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”适足的住房之人权由来自于相当的生活水准之权利，对享有所有经济、社会和文化权利是至关重要的。

2. 委员会已积累了大量有关这一权利的资料。自 1979 年起，本委员会及在其之前的相应机构审议了有关适足住房权利的 75 份报告。委员会在其第三届(见 E/1989/22, 第 312 段)和第四届(E/1990/23, 第 281-285 段)会议的一般性讨论时专门抽出一天时间讨论这一问题。此外，委员会仔细地注意到《无家可归者收容安置国际年》(1987)提供的资料，包括大会在其 1987 年 12 月 11 日第 42/191 号决议<sup>1</sup>通过的《到 2000 年的全球住房战略》。委员会还审查了人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的有关报告和其他文件<sup>2</sup>。

3. 尽管众多的国际文件从不同方面论述适足住房的权利<sup>3</sup>，《公约》第 11 条第(1)款是有关条款中最为全面，或许是最为重要的条款。

4. 尽管国际社会一再重申充分尊重适足住房权的重要性，但是在《公约》第 11 条第(1)款中规定的水准和世界各地的普遍状况之间仍存在着令人不安的巨大差距。在一些面临严重资源问题和受到其他限制的发展中国家内问题往往尤为严重。与此同时，委员会认为在一些经济最为发达的社会内也存在着无家可归和住房不足之重大问题。联合国估计，全世界有 1 亿多人无家可归，10 亿多人无适足住房<sup>4</sup>。无任何事实表明这一数字正在减少。很清楚，没有一个缔约国在住房权利方面不存在这种或那种严重问题。

5. 有时委员会所审查的缔约国的报告承认并描述了在确保适足住房权利方面的困难。然而，在多数情况下，由于所提供的资料不足，因而委员会无法充分了解有关缔约国的普遍状况。这份一般性意见的目的是确定委员会认为对这一权利举足轻重的一些主要问题。

---

\* 载于 E/1992/23 号文件。

6. 适足的住房权利适用于每个人。“他和他的家庭”的提法反映了在 1966 年《公约》通过时普遍接受的关于性别作用和经济活动模式的设想，而今天这一短语不应理解为对一些个人或户主为女性的家庭或其他类似群体的权利的适用性含有任何限制。因此“家庭”这一概念必须从广泛的意义上理解。此外，个人同家庭一样，不论其年龄、经济地位、群体或其他属性或地位和其他此类因素如何，都有权享受适足的住房。尤其是，按照《公约》第 2 条第(2)款，这一权利之享受不应受到任何歧视。

7. 委员会认为，不应狭隘或限制性地解释住房权利，譬如，把它视为仅是头上有一遮瓦的住处或把住所完全视为一商品而已，而应该把它视为安全、和平和尊严地居住某处的权利，至少有两条理由可以认为这样理解是恰当的。首先，住房权利完全与作为《公约》之基石的其他人权和基本原则密切相关。就此而言，《公约》的权利源于“人身的固有尊严”，而这一“人身固有的尊严”要求解释“住房”这一术语时，应重视其他多种考虑。最重要的是，应确保所有人不论其收入或经济来源如何都享有住房权利。其次，第 11 条第(1)款的提法应理解为，不仅是指住房而且是指适足的住房。人类住区委员会和《到 2000 年全球住房战略》都阐明：“适足的住所意味着……适足的独处居室、适足的空间、适足的安全、适足的照明和通风、适足的基本基础设施和就业和基本设备的合适地点——一切费用合情合理”。

8. 因而适足之概念在住房权利方面尤为重要，因为它有助于强调在确定特定形式的住房是否可视为构成《公约》目的所指的“适足住房”时必须加以考虑的一些因素。在某种程序上，是否适足取决于社会、经济、文化、气候、生态及其他因素，同时，委员会认为，有可能确定在任何特定的情况下为此目的必须加以考虑的住房权利的某些方面。这些方面包括：

- (a) 使用权的法律保障。使用权的形式包罗万象，包括租用(公共和私人)住宿设施、合作住房、租赁、房主自住住房、应急住房和非正规住区，包括占有土地和财产。不论使用的形式属何种，所有人都应有一定程序的使用保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。缔约国则应立即采取措施，与受影响的个人和群体进行真诚的磋商，以便给予目前缺少此类保护的个人与家庭使用权的法律保护；

- (b) 服务、材料、设备和基础设施的提供。一幢合适的住房必须拥有卫生、安全、舒适和营养必需之设备。所有享有适足住房权的人都应能持久地取得自然和共同资源、安全饮用水、烹调、取暖和照明能源、卫生设备、洗涤设备、食物储藏设施、垃圾处理、排水设施和应急服务；
- (c) 力所能及。与住房有关的个人或家庭费用应保持在一定水平上，而不至于使其他基本需要的获得与满足受到威胁或损害。各缔约国应采取步骤以确保与住房有关之费用之百分比大致与收入水平相称。各缔约国应为那些无力获得便宜住房的人设立住房补助并确定恰当反映住房需要的提供住房资金的形式和水平。按照力所能及的原则，应采取适当的措施保护租户免受不合理的租金水平或提高租金之影响。在以天然材料为建房主要材料来源的社会内，各缔约国应采取步骤，保证供应此类材料。
- (d) 乐舍安居。适足的住房必须是适合于居住的，即向居住者提供足够的空间和保护他们免受严寒、潮湿、炎热、刮风下雨或其他对健康的威胁、建筑危险和传病媒介。居住者的身体安全也应得到保障。委员会鼓励各缔约国全面实施卫生组织制订的《住房保健原则》<sup>5</sup>。这些原则认为，就流行病学分析而言，住房作为环境因素往往与疾病状况相关联，即：住房和生活条件不适和不足总是与高死亡率和高发病率相关联；
- (e) 住房机会。须向一切有资格享有适足住房的人提供适足的住房。必须使处境不利的群体充分和持久地得到适足住房的资源。如老年人、儿童、残废人、晚期患者、人体免疫缺陷病毒阳性反应的人，身患痼疾者、精神病患者、自然灾害受害者、易受灾地区人民及其他群体等处境不利群组在住房方面应确保给予一定的优先考虑。住房法律和政策应充分考虑这些群组的特殊住房需要。在许多缔约国内，提高社会中无地或贫穷阶层得到土地的机会应是其中心政策目标。必须制定明确的政府职责，实现人人有权得到和平尊严地生活的安全之地，包括有资格得到土地。
- (f) 居住地点。适足的住房应处于便利就业选择、保健服务、就学、托儿中心和其他社会设施之地点。在大城市和农村地区都是如此，因为上

下班的时间和经济费用对贫穷家庭的预算是一个极大的负担。同样，住房不应建在威胁居民健康权利的污染地区，也不应建在直接邻近污染的发源之处。

- (g) 适当的文化环境。住房的建造方式、所用的建筑材料和支持住房的政策必须能恰当地体现住房的文化特征和多样化。促进住房领域的发展和现代化的活动应保证不舍弃住房的文化方维，尤其是还应确保适当的现代技术设施。

9. 正如上文所述，不应把适足的住房权利与载于二项《国际公约》及其他适用的国际文件内的其他人权分隔开来。在这方面已提及人类尊严的概念和不歧视之原则。此外，要使社会各阶层的适足住房权利得以实现和维持，充分享受其他权利——诸如：言论自由、结社自由(诸如租户和其他社区基础的群组)、居住自由权、参与公共决策权是必不可少的。同样，个人私生活、家庭、寓所或信件不受到专横或非法的干涉的权利是确定适足住房权利的一个非常重要的方面。

10. 不论一国家处于何种发展状态，都必须立即采取某些措施。正如《全球住房战略》和其他国际分析文件中所承认的那样，促进住房权利所需的许多措施只要求政府放弃某些做法，并致力于促使受影响群体的“自助”。当任何这类步骤被视为超越了一缔约国可以得到的最大资源时，恰当的做法是：根据《公约》第 11 条第(1)款、第 22 条和第 23 条尽快地要求进行国际合作，并通知委员会。

11. 各缔约国必须对处境不利的社会群组给予应有的优先考虑，对他们予以特别照顾。因此政策与立法的制定不应在损害其他社会群组的情况下优惠早已处于优势的社会群组。委员会意识到，外来因素可影响不断改进生活条件的权利，而在整个 1980 年代许多缔约国普遍居住条件有所下降。然而，如委员会在其第 2 号一般性意见(1990)(E/1990/23, 附件三)中所指出的，尽管存在由外来因素引起的问题，《公约》规定的义务仍然适用，或许在经济紧缩时期更具有针对性。因而委员会认为，如果缔约国的政策和立法决定直接造成生活和住房条件普遍下降，又无相应的不久补救措施，这是与《公约》所规定的义务不相符合的。

12. 在采用充分实现适足住房权利之最适当的措施方面，一缔约国与另一缔约国之间必定会有很大差别，《公约》明确要求各缔约国采取为实现这一目的所必需的任何步骤。这几乎必然要求采取一项如《全球住房战略》第 32 段所述的：“确

定发展住房条件之目标，确定实现这些目标可利用之资源及利用这些资源最有成本效益之方法和建立实施必要措施的责任制和时间框架”的全国住房战略。为了具有针对性和有效性，并且确保对其他权利的尊重，这样的一项战略应体现包括无家可归者，居住简陋者和他们的代表在内的所有受影响者的广泛真诚的磋商和参与。此外，应采取步骤确保各部委和地区和地方当局之间的协调，以便使有关政策(经济、农业、环境、能源等)和《公约》第 11 条所规定之义务保持一致。

13. 住房情况的有效监测是具有直接效益的另一项义务。一缔约国要履行第 11 条第(1)款所规定的义务，它必须表明其已独自或在国际合作的基础上采取了必要的步骤，查清在其管辖之内无家可归和住房简陋的详细情况。在这方面，关于委员会通过的报告形式和内容的经修正的一般准则(E/C.12/1991/1)强调，需要“提供关于社会中在住房方面最易受害和处境不利群组的详细情况”，它们特别包括：无家可归的个人和家庭、居住简陋和无法得到基本居住环境者、“非法”定居者、属于被强迫驱逐出屋的和低收入群组。

14. 在适足住房权利方面，一缔约国履行其义务所制定的措施可能会交融混合公共和私营部门认为合适的措施。在一缔约国，公共住房资金可能最有用地用于直接建造新住房。在多数情况下，经验表明，政府无法完全利用公共建造住房来弥补住房之不足。各缔约国促进“授权战略”，辅之于全面致力履行适足住房权利所规定的义务的做法应予以鼓励。实质上，这种义务应表明，从总体上来说，所采取的措施足以在最短的时间内，以最大限度的资源实现个人的权利。

15. 许多需要采取的措施将包括资源的分配和一般性的政策办法。然而，在这方面不应低估正规的立法和行政措施的作用。《全球住房战略》(第 66-67 段)已提请我们注意在这方面可能会采取的各种形式的措施及其重要性。

16. 在一些国家内，适足住房权利完全体现于宪法中。在这样的情况下，委员会特别感兴趣地了解这一做法的法律和实际意义。因而应提供证实巩固住房权颇有成效的具体事例和其他方式的详细内容。

17. 委员会认为，适足住房权利的许多组成因素至少是和国内法律的补救措施条款相一致的。依据法律体系，这样的领域可能包括，但并非仅限于此：(a) 法律上诉，以求通过法院命令防止有计划的驱逐或拆房；(b) 遭非法驱逐后要求赔偿的法律程序；(c) 对房东(公共或私人)就租金水平、住所维修、种族或其他形式的歧视

方面所实施或所支持的非法行为提出上诉；(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧视提出指控；和(e) 就不健康或不合适住房条件对房东提出起诉。在一些法律体系内，在无家可归者大量增加的形势下也应开拓促进集团诉讼的可能性。

18. 在这方面，委员会认为，强迫驱逐的事例显然是与《公约》的要求格格不入的。只有按照国际法的有关原则，在某些特别例外的条件下才是允许的。

19. 最后，第 11 条第(1)款的末尾规定，各缔约国有义务承认“基于自愿同意的国际合作的重要性。”用于住房或人类住区的经费历来不到所有国际援助的 5%，而且这些资金提供的方式往往没有用于满足处境不利群组的住房需要，各缔约国，不论是受援国还是援助国，应确保大量资金完全用于创造条件使更多的人能够得到适足住房。促进结构调整措施的国际金融机构应保证这样的措施不会有损于享有适足住房的权利。各缔约国应在考虑国际财政合作时，努力指出与适足住房权利有关的外来资助最见成效的领域。这样的要求应充分考虑受影响群组的需求和观点。

#### 注

<sup>1</sup> 《大会第四十三届会议正式记录，补编第 8 号》，增编(A/43/B/Add.1)。

<sup>2</sup> 人权委员会第 1986/36 号决议和第 1987/22 号决议；小组委员会特别报告员丹尼洛·蒂尔克先生报告(E/CN.4/Sub.2/1990/19, 第 108-120 段，E/CN.4/Sub.2/1991/17, 第 137-139 段)；另见小组委员会第 1991/26 号决议。

<sup>3</sup> 例如，见《世界人权宣言》第 25 条第(1)款，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(e)款第三项，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 14 条第(2)款，《儿童权利公约》第 27 条第(3)款，《社会进步和发展宣言》第 10 条，《温哥华人类住区宣言》(1976)第三节第(8)款(联合国生境——人类住区会议报告(联合国出版物，出售品编号 E.76.IV.7 和更正)，第一章)《发展权利宣言》第 8 条第(1)款和《劳工组织关于工人住房建议》，1961 年(第 115 号)。

<sup>4</sup> 见脚注 1。

<sup>5</sup> 日内瓦，世界卫生组织，1990 年。

## 第十一届会议(1994)\*

### 第 5 号一般性意见：残疾人

1. 国际社会经常强调，《经济、社会、文化权利国际公约》对残疾人的人权来说极为重要。<sup>1</sup> 例如，1992 年秘书长对《关于残疾人的世界行动纲领》和联合国残疾人十年的执行情况的审查得出的结论是，“残疾与经济和社会因素密切相关”，“世界多数地区的生活条件极差，因此，向所有人提供基本的需求——食物、水、住房、医疗保健和教育——应当成为国家方案的基础”。<sup>2</sup> 即便在生活水平较高的国家，残疾人也往往没有机会享受《公约》确认的一切经济、社会、文化权利。

2. 经济、社会、文化权利委员会和在该委员会之前的工作组曾明确要求大会<sup>3</sup> 和人权委员会<sup>4</sup> 监督《公约》缔约国对确保残疾人充分享受有关权利的义务的遵守情况。然而，委员会迄今为止的经验表明，缔约国在报告中对这一问题重视得很不够。这看来是与秘书长的结论相一致的，该结论说，“多数国家政府仍缺乏能有效改善残疾人状况的确定性的协同措施。”<sup>5</sup> 因此，有必要研究并强调在《公约》所载义务方面出现与残疾人有关的问题的一些状况。

3. 目前，“残疾”一词仍没有国际上普遍接受的定义。不过，在此，只要采用 1993 年的《标准规则》采用的定义就够了，规则指出：

“‘残疾’一词概括地泛指世界各国任何人口中出现的许许多多的各种功能上的限制。人们出现的残疾既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是医学上的状况或精神疾病。此种缺陷、状况或疾病有可能是长期的，也可能是过渡性质的。”<sup>6</sup>

4. 按照《标准规则》采用的办法，本文采用“Persons with disabilities”一词，而不采用原先的“disabled persons”一词。有人指出，后一种说法有可能被误解成个人活动的能力丧失了。

5. 《公约》没有明确提及残疾人。不过，《世界人权宣言》则确认，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。而且，由于《公约》的条款完全适用于社会所有成员，残疾人显然有资格享受《公约》确认的一切权利。此外，只要有必要提供

---

\* 载于 E/1995/22 号文件。

特殊待遇，缔约国就须酌情采取措施，尽最大可能利用所拥有的资源，使残疾人能够在享受《公约》明确规定的权利方面克服残疾带来的种种不利因素。再者，《公约》第2条第(2)款规定，“……所宣布的权利应予普遍行使”，而不得基于某些具体理由“或其他身份”而有任何歧视。该条款显然适用于基于残疾的歧视。

6. 《公约》缺乏明确的与残疾相关的条款的原因在于：在至少25年前起草《公约》之时，对明确(而不是仅仅含蓄地)提及这一问题的重要性认识不够。不过，较为近期的国际人权文书则明确提及了这一问题。这些文书有：《儿童权利公约》(第23条)；《非洲人权和人民权利宪章》(第18(4)条)；《美洲人权公约经济、社会和文化权利附加议定书》(第18)。由此表明现已得到广泛接受的观点是，必须通过总的乃至具体制定的法律、政策和方案来保护和促进残疾人的人权。

7. 按照这一途径，国际社会在下列文书中申明其确保残疾人的各项人权的承诺：(a)《关于残疾人的世界行动纲领》，该文书规定了一个政策框架，旨在推动“预防残疾的有效措施，推动康复和实现[残疾人]‘充分参与’社会生活和发展以及‘平等’的目标”；<sup>7</sup>(b)1990年通过的《关于设立和发展国家残疾人问题协调委员会或类似机构的准则》；<sup>8</sup>(c)1991年通过的《保护精神病患者和改善精神保健的原则》；<sup>9</sup>(d)1993年通过的《残疾人机会均等标准规则》(下称《标准规则》)，该文书的宗旨是确保所有残疾人“可行使其他人同样的权利与义务”。<sup>10</sup>《标准规则》具有重大意义，在更精确地确定缔约国在《公约》之下承担的有关义务方面提供了极重要的指导。

### 1. 缔约国的一般义务

8. 据联合国估计，目前世界上有5亿多残疾人。其中，有80%居住在发展中国家的农村地区，估计有70%没有得到充分的所需的服务或根本没有得到此类服务。所以，改善残疾人的状况这一任务与《公约》每个缔约国直接相关。尽管为促进残疾人的经济、社会、文化权利的充分实现，各国所选择的手段必然会很不相同，但各国均须在政策和方案上作出重大努力。<sup>11</sup>

9. 《公约》缔约国有义务在最大限度地利用其拥有的资源的情况下推动有关权利的逐步实现。这项义务显然要求政府加倍努力，不停留在仅仅不采取可能会对残疾人有不利影响的措施上面。针对这一极受打击和处于不利地位的群体，应承担



的义务是：采取积极行动，减少结构性不利条件，并酌情给予残疾人优惠待遇，以实现所有残疾人充分参与社会和在社会中享有与其他人平等的地位的目标。这几乎必然意味着需为此提供更多的资源，需采取各种各样的专门措施。

10. 秘书长的一份报告指出，从残疾人的角度来看，发达国家和发展中国家过去 10 年的事态发展是极为不利的：

“……经济和社会状况目前正在恶化，其标志是增长率降低、失业率上升、公共开支减少、目前结构调整方案的执行和私营化的实行……这些都对有关方案和服务产生了不利影响……如果目前的不利趋势继续下去，[残疾人]就可能被不断挤到社会的边缘，只得依靠临时救助。”<sup>12</sup>

正如委员会曾经指出的(第 3 号一般性评论(1990 年第五届会议)第 12 段)，在资源极为有限的时期，缔约国保护其社会中易受打击成员的义务显得更为重要，而不是不太重要。

11. 鉴于世界各国政府日益重视以市场为基础的政策，宜为此强调缔约国在某些方面的义务。其中一项是需确保这一点，即，使公营部门和私营部门都能在恰当限度内受规章条例的约束，以确保残疾人得到公平待遇。在提供公共服务的安排正日益私营化，对自由化市场的依赖程度之高属前所未有这一情况下，有必要使私人雇主、货物和服务的私人提供者以及其他非公营实体受到与残疾人相关的不歧视和平等准则的约束。只要此种保护不扩展到公营部门以外，残疾人参与社区活动的主流和作为社会的积极成员充分发挥其潜力的能力就会受到严重的甚至往往是任意的限制。这并不是说立法总是试图消除私营部门的歧视现象的最有效的手段。比如，《标准规则》尤为强调这一点，即各国有必要“采取行动，提高社会对残疾人及其权利、需要、潜能和贡献的认识”。<sup>13</sup>

12. 如果政府不进行干预，就往往会出现自由化市场的运行对残疾人个人或群体产生不利影响这一情况。在这种情况下，政府有义不容辞的责任酌情采取措施，减轻、补偿或消除市场力量造成的这类不利影响。同样，政府固然可以依靠私人志愿团体以各种方式援助残疾人，但这类安排绝不应免除政府确保充分遵守其在《公约》之下的义务的责任。正如《关于残疾人的世界行动纲领》所指出的，“针对导致损害的情形采取补救措施和应付残疾的后果的最终责任应由政府承担”。<sup>14</sup>

## 2. 履行义务的手段

13. 缔约国为履行《公约》之下对残疾人的义务应采用的方法大致与履行其他义务所用的方法相同(见第 1 号一般性评论(1989 年第三届会议))。这些方法有：需通过经常性的监督，确定一国境内存在的问题的性质和范围；需针对已确定的要求执行恰当的专门政策和方案；需酌情制定立法，取消任何现行的有歧视性的立法；需作出适当的预算拨款，或在必要时寻求国际合作与援助。就后者而言，按照公约第 22 条和 23 条提供国际援助，可能成为使一些发展中国家能够履行公约规定的义务的一个极为重要的因素。

14. 此外，国际社会曾一再确认，这一领域的政策制定和方案执行工作应在同有关人员群体的代表密切协商，并由这些代表参与的基础上进行。为此，《标准规则》建议，应尽力便利国家协调委员会或类似机构的设立，将其作为国家处理残疾人问题的中心机构。在这样做的过程中，政府应考虑到 1990 年的《关于设立和发展国家残疾人问题协调委员会或类似机构的准则》。<sup>15</sup>

## 3. 消除基于残疾的歧视的义务

15. 对残疾人法律上和事实上的歧视由来已久，而且有各种形式。这类歧视有明显使人反感的歧视，如剥夺受教育的机会；也有“难以察觉”的歧视，如通过设置实际和社会障碍来隔离和孤立某些人。为公约的目的，“基于残疾的歧视”可界定为指以残疾为理由，其结果是取消或损害经济、社会、文化权利的承认、享受或行使的任何区分、排斥、限制或偏向、或合理的便利的剥夺。由于忽视、无知、偏见和不正确的推断以及排斥、区分或隔离，残疾人往往无法在与正常人平等的基础上行使其经济、社会或文化权利。基于残疾的歧视造成的影响在教育、就业、住房、交通、文化生活、进入公共场所和享受公共服务等方面尤为严重。

16. 尽管过去 10 年在立法方面有些进展，<sup>16</sup> 但残疾人的法律状况仍然很差。为了消除以往和目前的歧视，抑制今后的歧视，看来实际上所有缔约国都必须在残疾人问题上制定全面的反歧视立法。此种立法既应当尽可能和尽量恰当地为残疾者规定司法补救措施，也应当规定执行社会政策方案，使残疾人过上正常、独立自主的生活。

17. 反歧视措施应基于残疾人和非残疾人权利相等的原则。用《关于残疾人的世界行动纲领》的话说，这“意味着每个人的需求具有同等重要性，这些需求应是规划社会的基础；意味着一切资源的利用均必须确保每个人有平等的机会进行参与。残疾人政策应确保[残疾人]能得到一切社区服务”。<sup>17</sup>

18. 鉴于需采取恰当措施消除现在歧视并为残疾人创造公平的机会，只要此类行动以平等原则为基础并仅为实现这一目标而采取，就不应视为《经济、社会、文化权利国际公约》第 2(2)条意义上的歧视。

#### 4. 《公约》的具体条款

##### A. 第 3 条——男女享有平等权利

19. 残疾人有时被视为没有性别的人。因而，残疾妇女遭受的双重歧视往往被忽视了。<sup>18</sup> 尽管国际社会再三呼吁，要求尤为重视残疾妇女的状况，残疾人十年间所作的努力仍甚少。秘书长关于《世界行动纲领》执行情况的报告不止一次提到了忽视残疾妇女的问题。<sup>19</sup> 因此，委员会敦促缔约国处理残疾妇女问题，在今后将与经济、社会、文化权利相关的方案置于高度优先地位。

##### B. 第 6 至第 8 条——与工作有关的权利

20. 就业领域是基于残疾的歧视极为突出和顽固的领域。在多数国家，残疾人的失业率高出正常人的两到三倍。残疾人即使被雇用，也大多从事低工资工作，几乎没有社会和法律保障，而且往往与劳务市场的主流隔离。各国应积极支持将残疾人纳入正规劳务市场这项工作。

21. 只要残疾工人唯一的真正机会是在所谓的“简易”设施内工作，其工作条件低于标准条件，“人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利”（第 6(1)条）就得不到实现。使某一类残疾人实际上仅限于某些职业或仅限于生产某些产品的安排，会使这项权利遭到侵犯。同样，根据《保护精神病患者和改善精神保健的原则》<sup>20</sup> 原则 13(3)，精神病院相当于强迫劳动的“治疗”也是不符合公约规定的。在这方面，《公民权利和政治权利国际公约》关于禁止强迫劳动的规定也是相关的。

22. 《标准规则》规定，残疾人无论在农村还是城市，必须在劳务市场上享有从事生产性有偿就业的同等机会。<sup>21</sup> 为此，极有必要消除阻碍融入社会尤其是就业的人为障碍。正如国际劳工组织指出，往往是社会先在交通、住房和工作地点等领域设置实际障碍，然后将其作为残疾人不能就业的理由。<sup>22</sup> 例如，只要工作场所的设计和建造使轮椅无法进入，雇主就能将此作为不能雇用使用轮椅者的“理由”。政府也应制定政策，提倡并规定灵活和替代性工作安排，以照顾残疾人的需要。

23. 同样，由于政府没能确保使残疾人能使用有些交通方式，残疾人找到合适、正常的工作，接受教育和职业培训或乘坐公交车前往各类设施的机会大为减少。的确，提供便利，使这些人能利用适当的乃至专门的交通方式，对于残疾人落实公约确认的实际上所有权利来说至关重要。

24. 《公约》第 6(2)条规定的“技术和职业指导及培训方案”应反映所有残疾人的需要，在没有歧视的环境中进行，并且应在残疾人代表充分参与的情况下规划和执行。

25. “享受公正和良好的工作条件”的权利(第 7 条)适用于所有残疾工人，不论其是在福利工厂工作还是在公开的劳务市场工作，如果残疾工人和非残疾工人做同样的工作，前者不应在工资或其他条件方面受到歧视。缔约国有责任确保残疾不被作为订立较低的劳工标准或支付低于最低工资的报酬的借口。

26. 与工会有关的权利(第 8 条)同样适用于残疾工人，不论这些工人是在专门的工厂工作还是在公开的劳务市场工作。此外，第 8 条同结社自由权利等其他权利结合起来看，强调了残疾人成立自己的组织的权利的重要性。要使这些组织真正促进和保护残疾人的经济和社会利益(第 8(1)(a)条)，政府机构和负责处理与残疾人有关的所有问题的机构就应定期征求这些组织的意见。可能还有必要向这些组织提供资助和其他方面的支持，以确保其健康发展。

27. 国际劳工组织已在残疾人与工作有关的权利方面拟定了重要和全面的文书，其中主要有关于残疾人职业康复和就业的第 159(1983)号公约。<sup>23</sup> 委员会鼓励公约缔约国考虑批准这项公约。

### C. 第9条——社会保障

28. 社会保障和维持收入方案对残疾人来说极为重要。《标准规则》规定，“各国应确保向那些由于残疾或与残疾有关的原因而暂时丧失了收入或减少了收入，或得不到就业机会的残疾人提供适当的收入支助”<sup>24</sup> 这种支助应体现特殊的需要和往往与残疾有关的其他费用。此外，支助还应尽可能涵盖负责照料残疾人的个人(其中大多数为妇女)。这些人，包括残疾人的家庭成员，由于从事照料工作而往往急需得到资助。<sup>25</sup>

29. 将残疾人置入一些机构，除非出于其他一些理由而变得有必要，不应视为对残疾人的社会保障和收入支助权利的一种恰当代替。

### D. 第10条——保护家庭、母亲和儿童

30. 关于残疾人《公约》关于应向家庭提供“保护和协助”的规定意味着，应尽一切努力使残疾人(在其愿意的情况下)与其家人生活在一起。第10条也意味着，根据国际人权法一般原则，残疾人有权结婚并拥有自己的家庭。这些权利常常被忽视或剥夺，智力残疾者尤为如此。<sup>26</sup> 在此种情况和其他情况下，应对“家庭”一词作广义解释，并应在解释时考虑到当地的恰当的习惯用法。缔约国应确保法律、社会政策和做法不阻碍这些权利的实现。残疾人应得到必要的咨询服务，以行使和履行其在家庭中的权利和义务。<sup>27</sup>

31. 残疾妇女也应有权在生育和妊娠方面得到保护和支助。《标准规则》规定，“不得剥夺残疾人过性生活、保持性关系和生儿育女的机会”。<sup>28</sup> 应结合娱乐和生育这两方面来确认和对待所涉的需要和愿望。世界各地的男女残疾人通常享受不到这些权利。<sup>29</sup> 事先未征得残疾妇女同意而使其绝育，使其流产，都是对第10(2)条严重违反。

32. 残疾儿童特别容易遭受剥削、虐待和遗弃，因而按照《公约》第10(3)条(《儿童权利公约》的相应条款使该条款得到加强)的规定，有权受到特殊保护。

#### E. 第 11 条——达到适足的生活水平的权利

33. 除了有必要确保残疾人得到充分的食物、出入方便的住房和其他基本资料以外，还有必要确保向残疾人提供“支助服务”包括辅助性器材，帮助他们提高日常生活方面的独立能力和行使他们的权利”。<sup>30</sup> 得到适足的衣着的权利对残疾人来说也特别重要，因为残疾人在衣着方面有特殊需要，落实这项权利能使其在社会中充分和有效地发挥作用。还应尽可能酌情在这方面向个人提供协助。应以充分尊重有关人员的人权的方式并本着这种精神提供此种协助。同样，正如委员会在第 4 号一般性评论(1991 年第六届会议)第 8 段中指出的，得到适足的住房的权利包括残疾人得到出入方便的住房的权利。

#### F. 第 12 条——身心健康的权利

34. 《标准规则》规定，“各国应确保对残疾人特别是对幼儿和儿童，如同其他社会成员一样，在同一系统内向他们提供同样水平的医疗护理”。<sup>31</sup> 身心健康的权利也意味着有权得到并得益于有关的医疗和社会服务，包括矫形装置，以使残疾人无需依赖别人，防止进一步残疾并支持其融入社会。<sup>32</sup> 同样，应向残疾人提供康复服务，以使其“达到最佳的独立和功能水平”。<sup>33</sup> 在提供所有这些服务时，均应使有关人员能保持充分尊重其权利和尊严。

#### G. 第 13 条和第 14 条——受教育的权利

35. 当今许多国家的教学大纲都确认，残疾人能在总的教育体系中接受最好的教育。<sup>34</sup> 《标准规则》规定，“各国应确认患有残疾的儿童、青年和成年人应能在混合班环境中享有平等的初级、中级和高级教育机会的原则”。<sup>35</sup> 为了做到这一点，各国应确保向教员提供培训，使其能在正常学校中向残疾儿童传授知识，还应确保提供必要的设备和支助，以使残疾人达到与其非残疾同学相同的教育水平。比如，对于耳聋的儿童，应确认手势语为一种单独的语言，并向这类儿童提供，应承认该语言在这类儿童总的社会环境中的重要性。

## H. 第 15 条——参与文化生活和享受科学 进展带来的好处的权利

36. 《标准规则》规定，“各国应确保残疾人有机会发挥其创造力以及艺术和智力潜能，不仅为了他们自己，而且还为了丰富他们所在的城乡社区。……各国应促使各种文化表演和服务场所对残疾人开放……并作到无障碍……”。<sup>36</sup> 娱乐、体育和旅游场所也应如此。

37. 残疾人充分参与文化和娱乐生活的权利还要求尽最大可能消除信息交流方面的障碍。这方面的一些有益措施可包括“采用有声读物、书面材料用简单的语言写成，格式清楚并配有色彩，以便利智力有残疾者；在播放电视时、在剧院采用专门办法便利耳聋者”。<sup>37</sup>

38. 为便利残疾人平等地参与文化生活，政府应在残疾问题上对公众进行宣传教育。具体而言，应采取措施消除对残疾人的偏见或迷信想法，例如，有人认为患癫痫是因为鬼怪缠身，残疾儿童是对家庭的一种惩罚等等。同样，还应对公众进行教育，使其接受这一点：残疾人在使用餐馆、旅馆、娱乐中心和文化设施方面有与其他任何人同等的权利。

### 注

<sup>1</sup> 关于问题的全面审查，见人权和残疾问题特别报告员 Leandro Despouy 先生编写的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1991/31)。

<sup>2</sup> A/47/415, 第 5 段。

<sup>3</sup> 见大会 1982 年 12 月 3 日第 37/52 号决议(第 1 段)中通过的《关于残疾人的世界行动纲领》第 165 段。

<sup>4</sup> 见人权委员会第 1992/48 号决议第 4 段和第 1993/29 号决议第 7 段。

<sup>5</sup> A/47/415, 第 6 段。

<sup>6</sup> 大会 1993 年 12 月 20 日第 48/96 号决议，附件，《残疾人机会均等标准规则》，(导言，第 17 段。)

<sup>7</sup> 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3)第 1 段。

<sup>8</sup> A/C.3/46/4, 附件一。还见《发展中国家残疾人问题国家协调委员会的作用和职能国际会议的报告》，北京，1990 年 11 月 5 日至 11 日(CSDHA/DDP/NDC/4)。另见经济及社会理事会第 1991/8 号决议和大会 1991 年 12 月 16 日第 46/96 号决议。

- 9 大会 1991 年 12 月 17 日第 46/119 号决议，附件。
- 10 《标准规则》，(见以上注 6)， 导言， 第 15 段。
- 11 见 A/47/415， 各处。
- 12 同上， 第 5 段。
- 13 《标准规则》，(见以上注 6)， 规则 1。
- 14 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3)， 第 3 段。
- 15 见以上注 8。
- 16 见 A/47/415， 第 37-38 段。
- 17 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3)， 第 25 段。
- 18 见 E/CN.4/Sub.2/1991/31(见以上注 1)， 第 140 段。
- 19 见 A/47/415， 第 35、46、74、77 段。
- 20 见以上注 9。
- 21 《标准规则》(见以上注 6)， 规则 7。
- 22 见 A/CONF.157/PC/61/Add.10， 第 10 页。
- 23 还见关于残疾人职业康复的第 99(1995)号建议和关于残疾人职业康复的第 168(1983)号建议。
- 24 《标准规则》(见以上注 6)， 规则 8， 第 1 段。
- 25 见 A/47/415， 第 78 段。
- 26 见 E/CN.4/Sub.2/1991/31(见以上注 1)， 第 190、193 段。
- 27 见《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3)， 第 74 段。
- 28 《标准规则》(见以上注 6)， 规则 9， 第 2 段。
- 29 见 E/CN.6/1991/2， 第 14 和第 59-68 段。
- 30 《标准规则》(见以上注 6)， 规则 4。
- 31 同上， 规则 2， 第 3 段。
- 32 见《残疾人权利宣言》(大会 1975 年 12 月 9 日第 3447(XXX)号决议， 第 6 段；《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3)， 第 95-107 段。
- 33 《标准规则》(见以上注 6)， 规则 3。
- 34 见 A/47/415， 第 73 段。
- 35 《标准规则》(见以上注 6)， 规则 6。
- 36 同上， 规则 10， 第 1-2 段。
- 37 见 A/47/415， 第 79 段。



## 第十三届会议(1995年)\*

### 第6号一般性意见：老龄人的经济、社会及文化权利

#### 1. 导言

1. 世界人口正以稳定、十分惊人的速度走向老龄化。60岁和60岁以上的老龄人数已于1950年的2亿人口、上升至1982年的4亿，预计将于2001年达6亿，并将于2025年增至12亿、到2025年70%以上的老龄人将居住在今天的一些发展中国家。80岁和80岁以上的“耆”老人数也在增长，并继续出现大幅度的上升，由1950年的1,300万上升至今天的5,000多万，并预计于2025年达到1.37亿。这是世界中增长速度最快的人口群体，预计在1950至2025年期间人口增长为10倍，60和60岁以上群体将增长6倍，而其他总人口的增长则稍高于3倍。<sup>1</sup>

2. 这些数字可显示一场静静的、但意义深远并难以预测的人口演化过程，它将渗透到全世界和各国的社会和经济结构，并将会在未来产生更为深远的影响。

3. 许多公约缔约国，特别是工业化国家，均面临着针对它们人口的老龄化调整其社会和经济政策特别是有关社会保障政策的任务。在发展中国家，由于年轻人口的外移，以及随之削弱家庭的传统作用——老龄人的主要依靠，因此社会保障缺乏或不足情形更形恶化。

#### 2. 在国际上得到赞同的老龄人政策

4. 1982年老龄问题世界大会通过了《老龄问题国际行动计划》。这一重要文件得到了联大的赞同，并且是一项极为重要的指导文件，因为它详细阐明了各成员国在各项《国际人权公约》所宣布的权利范围内为保障老龄人权利应采取的各项措施。它载有62项建议，其中许多与《公约》直接相关。<sup>2</sup>

5. 1991年联大通过了《联合国老年人原则》，这些原则由于其务实性，也成为目前背景下的一项重要文件。<sup>3</sup> 原则共分五节，它们与《公约》确认的各项权利密切相关。“独立”一节包括获取食物、水、住所、衣着和保健的机会。除这些基

---

\* 载于E/1996/22号文件。

本权利外，还应享有从事可领取报酬工作的机会以及接受教育和培训的机会。“参与”一节含义系指，老年人应积极地参与制定和执行影响其福祉的政策，并将其知识和技能传给子孙后辈，并且应能组织起运动和协会。以“照顾”为标题的一节宣布，老年人应享有家庭照顾、健康照顾并能够在住所、安养院或治疗所享有基本的人权和自由。关于“自我充实”这一节原则申明应使老年人通过享用社会的教育、文化、精神和文娱资源，寻求充分发挥他们权利的机会。最后，以“尊严”为标题的一节阐明，老年人应有尊严、有保障，不受剥削和身心虐待，应不论年龄、性别、种族和族裔背景、残疾、经济情况或任何其他状况，均享受到公正对待，并且不论其经济贡献大小均应受到尊重。

6. 1992年联大通过了2001年以前老年问题全球8项指标，以及制定国家指标的简要指南。在若干重要方面，这些全球指标可用以增强《公约》缔约国的义务。<sup>4</sup>

7. 同时，于1992年并在纪念老龄问题世界大会通过《维也纳国际行动计划》的十周年之际，大会通过了《老龄问题宣言》，宣言支持各国就老龄问题所采取的主动行动，以充分地支持老龄妇女为社会所作出基本上未得到承认的贡献，并且支持老龄男性发展他们以往在挣钱养家岁月中未获开发的社会、文化和感情方面能力；支持家庭提供照顾并鼓励所有家庭成员合作提供照顾；并且在实现2001年以前达到老龄问题全球指标战略方面扩大国际合作。宣言还宣布将1999年定为“国际长者年”，确认人口已经步入“成熟”。<sup>5</sup>

8. 联合国各专门机构，特别是国际劳工组织，也注意到它们各自主管领域中的老龄问题。

### 3. 与《经济、社会、文化权利国际公约》 有关的老年人权利

9. 用于描述老年人的术语，即便在国际文书中，变化不一。其中包括：“老年人”、“年老者”、“年长者”、“第三年龄”、“老年人”等，并且将80岁年龄以上者称为“第四年龄者”。委员会主张使用“老年人”(法语为 personnes âgées；西班牙语为 personas mayores)，这是联大第47/5号和48/98号决议所采用的术语。根据联合国统计处的惯例，这些术语系指60和60岁以上的老年人(欧洲联盟统计局

的统计认为，“老龄人”系指 65 或 65 岁以上者，因为最为通常的退休年龄为 65 岁，而且退休年龄还在趋于推迟)。

10. 《经济、社会、文化权利国际公约》并无明确的条款提及老龄人的权利，但有关“人人有权享有社会保障，包括社会保险”的第 9 条，却含有对享有老龄福利权利的承认。然而，鉴于《公约》各条款充分适用于社会的所有成员，显然老龄人也有权充分享有《公约》承认的一系列权利。《维也纳老龄问题国际行动计划》也充分体现出了同一方针。此外，就尊重老龄人权利所需采取的具体措施而言，《公约》要求各缔约国按其现有资源尽力落实这些措施。

11. 另一个重要问题是，《公约》是否禁止基于年龄的歧视。《公约》和《世界人权宣言》均无明确提及年龄是被禁止的原因之一与其视为一种有意的不列入，或许可把这一省略最好解释为，当初通过这些文书时，人口老龄化问题还没有那么明显，或者还没象今天这样迫在眉睫。

12. 但是，问题并没有就此为止，因为禁止基于“其他状况”的歧视，可被理解为适用于年龄问题。委员会指出，虽然它还尚不能确定基于年龄的歧视是否属于《公约》全面禁止之列，但对于能够接受这种歧视的事项范围而言却极为有限。此外，必须强调的是，在许多国际政策文件中均强调对老龄人的歧视是不可接受的，而且绝大部分国家的立法也确认是不可接受的。在诸如有关强制性退休年龄或获取高等教育等极少领域中，仍然容忍这种歧视，但已出现消除此类障碍的明确趋势。委员会认为，各缔约国应尽可能最大程度地加速这一趋势。

13. 因此，经济、社会、文化权利委员会认为，《公约》各缔约国有义务特别注意促进和保护老龄人的经济、社会和文化权利。委员会本身在这方面的作用由于下述事实而显得更为重要：与其他诸如妇女和儿童等群体的情况不同，关于老龄人的权利还尚无全面的国际公约，也尚未确立起附属于这一领域联合国各套原则的约束性监督安排。

14. 委员会于第十三届会议结束之际以及在第十三届会议之前，委员会的会期政府间专家工作组的会议已经审查了 144 份首次报告、70 份第二次定期报告和有关第 1 至 15 条的 20 份全球首次和定期报告。这一审查使得能够辨明代表世界所有各地区和不同政治、社会经济和文化制度的、相当大数量的缔约国在执行《公约》时可能遇到的许多困难。迄今为止所审查的各份报告，除了在不同的全面程度上提供

关于落实社会保障权利的第 9 条的情况外，还尚无任何一份系统地提供针对老龄人落实《公约》情况的资料。

15. 1993 年，委员会就此问题展开了一天的一般性讨论，以便制定出这一领域的今后活动计划。此外，在最近几届会议上，委员会开始极为注重有关老龄人问题的资料，而且就此问题展开的征询，还收集到了某些极有价值的情况资料。然而，委员会注意到，绝大部分缔约国的报告仍然很少提到这一重要问题。因此，委员会谨想表明，委员会坚持应在今后的所有报告中充分地阐述有关老龄人享有《公约》所承认的每项权利的情况。一般性评论的余下部分认明了这方面一些有关的具体问题。

#### 4. 缔约国的一般性义务

16. 老龄人作为一个群体与人口的其他群体性质不一，各有差异，而且他们的状况取决于一个国家的经济和社会状况、取决于人口、环境文化和就业因素，而且就个人而言，还取决于家庭状况、教育水平、城镇或乡村环境以及工人和退休者的职业。

17. 同那些身体健康状况良好而且具备可接受的经济状况的老龄相比，甚至在一些发达国家中，有许多老龄人并不具备维持生计的充分收入，他们主要属于最为脆弱、不受注意和得不到保护的群体。在经济衰退或经济调整时期，老龄人尤其面临着风险。正如委员会以前所强调过的(第 3 号一般性评论(1990 年)第 12 段)，即使在资源严重拮据时期，各缔约国也有义务保护社会中的脆弱成员。

18. 各缔约国为履行其根据《公约》承担的有关老龄人的义务所采用的办法，基本上与履行其他义务的办法相同(见第 1 号一般性评论(1989 年))。这些办法包括需要通过定期监测确定一国内问题的性质和范围、必须制定出适当的政策和方案满足一些需要、必须在必要时制定出立法和废除任何歧视性的立法，以及必须确保有关的预算支助或适当时请求国际合作。关于后者，根据《公约》第 22 和第 23 条进行的国际合作，是使某些发展中国家能够履行《公约》义务的一项极为重要的方式。

19. 为此，可提请注意 1992 年联大通过的全球指标一，它呼吁建立国家支助基础结构，以推行国家和国际发展计划和方案中的老龄问题政策和方案。在这方面，

委员会指出，《联合国老年人原则》鼓励各国政府在国家方案中列入的原则之一是，应使老龄人能够组织老龄人运动或协会。

## 5. 《公约》的各项具体规定

### 第 3 条：男女权利平等

20. 根据《公约》第 3 条，各缔约国应依照条款承担“保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利”，委员会认为各缔约国尤其应注重经常处于困境的老龄妇女，因为她们将其终身或其生命的一部分时间用于操持家庭而未能从事使她们能享有老龄养恤金的报酬活动，而且也无法享有寡妇养恤金。

21. 为解决这种情况并充分地履行《公约》第 9 条和《老龄问题宣言》第 2(h) 款，各缔约国应建立起非缴款性老龄恤金或其他援助，不论性别帮助所有到达国家立法具体规定的年龄而没有任何收入的老龄人。鉴于妇女预期寿命较长，而且老龄妇女通常无缴款性养恤金，妇女将成为主要的受惠者。

### 第 6 至第 8 条：有关工作的权利

22. 《公约》第 6 条规定各缔约国应采取适当的步骤保障人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利。为此，委员会铭记那些未到退休年龄的老年工人往往在寻求和保持工作方面遇到困难，强调必须采取措施防止在就业和职业方面基于年龄的歧视。<sup>6</sup>

23. “享有公正和良好工作条件”的权利(《公约》第 7 条)是保障老龄工人享有在他们退休前安全工作条件极为重要的条款。安排老年工人在能最充分地发挥其经验和知识的条件下从事就业，是极为可取的做法。<sup>7</sup>

24. 在他们即将退休的前几年内，应当由雇主和工人双方的组织以及其他有关的机构派代表参与落实退休准备方案，为老龄工人应付其新的情况作好准备。这类方案尤其应当向老龄工人介绍下述一些情况：养恤金领取者的权利和义务；继续从事职业活动或从事志愿性工作的机会和条件；防止老龄不利影响的办法；成年人教育和文化活动的设施，以及娱乐时间的利用。<sup>8</sup>

25. 《公约》第 8 条所保护的各项权利，即包括在退休年龄之后的工会权利，必须适用于老龄工人。

### 第 9 条：享有社会保障的权利

26. 《公约》第 9 条在总体上规定，各缔约国“承认人人有权享受社会保障”，但未具体阐明应保证的保护种类或程度。然而，“社会保障”这一用语隐含超出本人所控制范围的原因而失去维持生计手段的所有风险。

27. 根据《公约》第 9 条以及有关落实关于国际劳工组织各项社会保障公约——关于社会保障的第 102 号公约(最低标准)(1952 年)和关于残废、老年和遗属恤金的第 128 号公约(1967 年)——的条款，各缔约国必须按国家法律规定采取适当措施，设立从一特定年龄开始加入普遍的强制性老年保险制度。

28. 遵照上述两项劳工组织公约和第 162 号建议所载的各项建议，委员会请各缔约国在适当考虑到人口、经济和社会各类因素情况下，根据老龄人所从事的职业和工作能力来确定退休年龄，从而使退休年龄具有一定的灵活性。

29. 为了实施《公约》第 9 条的各项规定，各缔约国必须确保，在受社会保障制度保险或领取养恤金的抚养人死亡后，提供遗属养恤金和遗孤养恤金。

30. 此外，恰如第 20 和 21 款已阐明的，为了充分实施《公约》第 9 条的规定，各缔约国应在其现有的资金限度内，向所有老龄人提供非缴款性的老龄养恤金和其他援助，帮助那些虽然已经到达国家立法规定的老龄年纪，但未满合格缴款期并无法享有老龄养恤金或其他社会保险福利或援助，以及无其他收入来源的老龄人。

### 第 10 条：保护家庭

31. 根据《公约》第 10 条第 1 款，和《维也纳老龄问题国际行动计划》建议 25 和 29，各缔约国应作出一切必要的努力支持、保护和巩固家庭并根据各社会的文化价值制度帮助家庭、满足家庭成员中受抚养老龄成员的需要。建议 29 鼓励各国政府和非政府组织建立社会服务支助有老年人的家庭，并落实各项措施支持希望在家中赡养老龄人的低收入家庭。这项援助还帮助单独居住的老龄人或希望继续在家中居住的老龄夫妇。

### 第 11 条：适当的生活水准

32. 在《联合国老年人原则》关于老龄人独立的一节中的原则 1 规定：“老龄人应能通过提供收入、家庭和社会支助以及自助享有足够的食物、水、住房、衣着和保健”。委员会极其重视这一原则，这项原则为老龄人提出了《公约》第 11 条所载的各项权利。

33. 《维也纳老龄问题国际行动计划》的建议 19 至 24 强调，老龄人的住房不应当视为仅仅是一个容身之地的的问题，并强调除了身体健康外，还应当考虑到住房的心理和社会重要意义。因此，国家政策应通过修缮、发展和改善住房，并且为便于老龄人出入和使用进行住房改建，帮助老龄人尽可能久地居住在自己家中(建议 19)。建议 20 强调，必须制定出城市重建和发展规划以及法律，具体注重老龄问题，协助保障老龄人的社会融合，而建议第 22 则提请注意必须考虑到老龄人的行动能力，通过提供适当的交通工具，为老龄人提供更好的生活环境并便利于他们的活动和与人交往。

### 第 12 条：享有身心健康权利

34. 根据《公约》第 12 条第 1 款，为实现老龄人享有满意的身心健康水平，各缔约国应考虑到《维也纳老龄问题国际行动计划》建议 1 至 17，这几项建议的重点完全是，提供关于维护老龄人健康以及从预防、康复至对患有不治之症老龄人护理的综合角度，制定保健政策的指南。

35. 显然，日益增多的老龄人长期性、衰退性疾病和高昂的住院费用并不能仅靠治疗加以解决。为此，各缔约国应铭记维护老龄人的健康必须在整个生命时期进行投资，根本性的作法是推广健康的生活方式(健康食物、戒烟戒酒等办法)。通过适宜老龄人需要的定期健康检查实施的预防措施，与通过保持老龄人身体机能的康复，具有同样的决定性作用，由此可减少健康照顾和社会服务投资成本。

### 第 13 至 15 条：享有教育和文化的权利

36. 《公约》第 13 条第 1 款承认，人人享有教育的权利。就老龄人而言，必须从两个不同但相辅相成的角度来看待这一权利：(a) 老龄人有权得益于教育方案；和(b) 使老龄人把知识和经验传授给子孙后辈。

37. 关于前者，各缔约国应考虑到：(a) 《联合国老年人原则》原则 16 的建议，即老龄人应享有适当的教育方案和培训，并因此能根据他们的准备程度、能力和动机，采用适当的措施向他们提供有关文化培训、终身教育、大学学业等不同程度的教育；和(b) 《维也纳老龄问题国际行动计划》建议 47，根据联合国教育、科学及文化组织宣布的终身教育概念，提出为老龄人举办非正式、以社区为主和以娱乐为方向的方案，以树立起老龄人的自立感和社区的责任感。这类方案应得到各国政府和国际组织的支持。

38. 关于《维也纳老龄人问题国际行动计划》的各项建议部分中提及的利用老龄人知识和经验问题(第 74 至 76 段)，必须注意到年长者和老龄人作为资料、知识传统和各种精神财富的传授者仍在大多数社会中发挥的重要作用，并应注意不应使这一重要的传统被抛弃。因此，委员会极其重视《行动计划》中建议 44 所指出的：“应当制定以年长者为导师和知识、文化与精神财富传授者为特色的各种教育方案”。

39. 《公约》第 15 条第 1(a)和(b)款申明，各缔约国承认人人有权参加文化生活并享受科学进步及其运用所产生的利益。为此，委员会促请各缔约国考虑到《联合国老年人原则》所载的各项建议，特别是原则 7：“老年人应始终融合于社会，积极参与制定和执行直接影响其福祉的政策，并将其知识和技能传授子孙后辈”；和原则 16：“老年人应能享有社会的教育、文化、精神和文娱资源”。

40. 同样，《维也纳老龄人问题国际行动计划》中的建议 48 鼓励各国政府和各国际组织支持旨在更便于年长者出入各文化机构(博物馆、剧院、音乐厅、影院等等)的方案。

41. 建议 50 强调，各国政府、非政府组织和老龄人本身都必须作出努力，克服老龄人身心衰弱行动不便、在社会中既无地位又无作用的典型负形象。同时，新闻媒介和各教育机构的携手配合，也是支持年长者实现充分社会融合的关键。



42. 关于享受科学进步及其运用所产生的利益的权利，各缔约国应考虑到《维也纳国际行动计划》的建议 60、61 和 62，并致力于促进开展有关老龄人生物、精神和社会方面问题的研究并探讨维持行动能力和预防并推迟长期性疾病和失去行动能力开始期的办法。在这一方面，建议要求各国、政府间组织和非政府组织应在尚未设立起老年病学、老年医学和老年心理学机构的国家中建立起此类机构。

### 注

<sup>1</sup> 《2001 年以前达到老龄问题全球指标：一项实际性战略》，秘书长的报告 (A/47/339)，第 5 段。

<sup>2</sup> 《老龄问题世界大会报告》，维也纳，1982 年 7 月 26 日至 8 月 6 日；(联合国出版物，出售品编号：E.82.I.16)。

<sup>3</sup> 联大 1991 年 12 月 16 日第 46/91 号决议，“《老龄问题国际行动计划》和有关活动的执行情况”，附件。

<sup>4</sup> 《2001 年以前达到老龄问题全球指标：一项实际性战略》(A/47/339)，第三和第四章。

<sup>5</sup> 联大 1992 年 10 月 16 日第 47/5 号决议，“老龄问题宣言”。

<sup>6</sup> 见有关老龄工人的劳工组织建议 162(1980 年)，第 3-10 段。

<sup>7</sup> 同上，第 11-19 段。

<sup>8</sup> 同上，第 30 段。

### 书目概览

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 Anual 1989, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

Girard, Paulette. Vieillesse 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 internationale 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 futuro 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.

## 第十六届会议(1997年)\*

### 第 7 号一般性意见：适足住房权(《公约》)

#### 第 11 条第(1)款：强迫驱逐

1. 委员会在其第 4 号一般性意见(1991)中指出，所有人均应拥有一定程度的住房使用权的保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。它的结论是：强迫驱逐的事例显然是与《公约》的要求格格不入的。近年来，委员会审议了许多关于强迫驱逐的报告，包括一些它认为是缔约国没履行义务的事例，因此，现已有能力要求进一步地澄清，看看这类做法同《公约》所列的义务是否背道而驰。

2. 国际社会早已认识到强迫驱逐是一个严重的问题。1976 年，联合国人类住区会议就曾指出要特别注意：“只有当保留和恢复不可行、而且已采取居民重新安置的措施之后，才应进行大规模的清扫行动”。<sup>1</sup> 1988 年，联合国大会在其第 43/181 号决议中通过了《至 2000 年全球住房战略》，其中承认：“各国政府有基本义务去保护和改善、而不应损害或拆毁住房和住区”。<sup>2</sup> 《21 世纪议程》声称：“人民应受到法律保护，不得不公平地从他们的家中或土地上被逐出”。<sup>3</sup> 在《人类住区议程》中，各国政府作出承诺，“保护所有人不受违法的强迫迁离，提供法律保护并对违法的强迫迁离采取补救措施，同时考虑到人权情况，如果不能避免迁离，则酌情确保提供其他适当的解决办法”。<sup>4</sup> 人权委员会也确认，“强迫驱逐做法构成

---

\* 载于 E/1998/22 号文件，附件四。

对人权、尤其是得到适足住房的权利的严重侵犯”。<sup>5</sup> 但是，尽管这些声明很重要，有一个最关键的问题还是没有解决，就是，如何决定在什么情况下可允许强迫迁离，并明确地说明需要哪些保护措施去保证《公约》的有关条款得到尊重。

3. 用“强迫驱逐”这词在某些方面本身就是有问题，因为它要表现的是一种专横和不合法性。但是，许多观察者则认为，所谓“强迫驱逐”这说法是一种同义的重复。其他还有人“非法迁离”这说法表示不满，因为它好象假设有关法律规定已遵从《公约》，对住房权利有了充分的保护，而实际上完全不是这么一回事。此外，还有人指出，“不公平的迁离”的说法可能更是主观，因为它根本就没有提到任何法律框架。国际社会、特别是人权委员会一般都采用“强迫驱逐”一词，主要就是因为所有其他说法都含有许多弊病。这个一般性意见用的也是“强迫驱逐”一词。这说法的定义是：个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时驱逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护。但是，禁止强迫驱逐并不适用于按照法律、并符合国际人权公约规定所执行的强迫迁离。

4. 强迫驱逐的做法很普遍，影响到许多发达国家和发展中国家的人。由于所有人权都是相互关联、相互依存的，强迫驱逐往往也就侵犯了其他的人权。所以，强迫驱逐不但明显地侵犯了《公约》所体现的权利，同时也违反了不少公民和政治权利，例如：生命权、人身安全权、私人生活、家庭和住宅不受干涉权、以及和平享用财产权等。

5. 虽然强迫驱逐主要出现在人口稠密的都市地区，但是，它也关系到强迫人口迁移、国内的流离失所、在武装冲突时期的强迫重新安置、大规模的人口流亡、难民的流动等。在所有这些情况下，享用适足住房、不受强迫驱逐的权利可能由于缔约国负责造成的一系列行为或不行为而受到侵犯。即使有时对这种权利可能有必要加以限制，《公约》第4条的规定还是必须得到完全遵从，也就是说，对此等权利“只能加以同这些权利的性质不相违背、而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制”。

6. 强迫驱逐往往是同暴力分不开的，例如在国际武装冲突、内乱、社区或族裔暴力下所造成的迁离。

7. 其他一些强迫迁离的事例则是在发展名义下出现。争夺土地权的冲突，象建造水坝或其他大规模能源项目等发展和基层结构工程、为重新修建城市而征用土地、重新修建房屋、城市美化方案、农业方面的土地清理、不受控制的土地投机买卖、象奥林匹克等大规模运动会的举行等，都会导致居民被迫迁离。

8. 《公约》缔约国在禁止强迫驱逐方面的义务基本上是以第 11.1 条的规定为根据，同时也配合其他的有关的规定。特别是第 2.1 条要求缔约国使用“一切适当方法”去促进适足住房的权利。但是，由于强迫驱逐做法本身的性质，根据现有的资源去逐渐实现第 2.1 条的规定是很困难的。国家不但本身要避免强迫驱逐居民，而且要确保对那些实行强迫驱逐的代理人或第三方执行法律(按照上文第 3 段所下的定义)。这方针还得到《公民权利和政治权利国际公约》第 17.1 条的补充，该条加重说明，如果没有得到充分的保护，任何人有权不受强迫驱逐。该条除其他外，承认任何人的住宅有权享受保护，免受“任意或非法干涉”。值得注意的是，国家有义务确保这种权利受到尊重，不由于资源多寡的考虑而改变。

9. 《公约》第 2.1 条要求缔约国使用“一切适当方法”、包括通过立法措施，以促进《公约》所保护的所有权利。虽然委员会在其第 3 号一般性意见(1990)中指出，并非对所有权利都应采取类似的措施，但很明显，若要设立一项有效的保护制度，保障人免受强迫驱逐的立法是必不可少的基础。这样的立法措施应 (a) 对房屋和土地的居住者提供尽可能最大的使用保障；(b) 符合《公约》的规定；以及 (c) 能严格地规限在什么情况下方允许迁移居住者。这种立法也应适用于所有以国家当局名义行事、或对国家当局负责的代表。此外，由于目前日益出现一种趋向，就是许多的国家政府在大大地减轻它们的住房领域所负的责任，缔约国更必须确保有充分的立法和其他措施去防止、而且酌情惩罚私人个人或集体在没有适当保障的情况下强迫驱逐别人。因此，缔约国应审查有关立法和政策，以确保遵从适足住房权利所带来的义务，撤除或修改任何不符合《公约》要求的立法或政策。

10. 妇女、儿童、青年、老人、土著人民、族裔和其他少数人、以及其他易受冲击的个人和群体都不成比例地经常成为强迫驱逐的对象。这种群体里的妇女特别首当其冲，因为法律和其他方面对她们有各式各样的歧视，而这种歧视在财产权利(包括住房拥有权)、或取得财产或住房的权利的问题上体现的更加露骨。一旦她们失去了住所，她们也就更加容易受到暴力和性污辱的侵犯。《公约》第 2.2 和第 3

条的反歧视规定对国家政府加上了另一重义务，要求它们在发生驱逐的时候采取适当措施，以保证不出现任何形式的歧视行为。

11. 有些驱逐是合理的，例如，房客经常不交租，或没有任何适当原因而破坏租用的房屋。但是，有关当局也应保证驱逐的方式确实按照法律规定，而法律是与《公约》不相抵触，而且被驱逐的人有可能援用法律的补救方法。

12. 用强迫驱逐、拆除房屋作为一种惩罚措施是不符合《公约》的规定的。此外，委员会还注意到 1949 年《日内瓦公约》和该《公约》的 1977 年的《议定书》都规定国家有义务禁止用强迫驱逐的手法去迁移平民、拆毁私人财产。

13. 缔约国还应保证在执行任何驱逐行动之前，特别是当这种驱逐行动牵涉到大批人的时候，首先必须同受影响的人商量，探讨所有可行的备选方法，以便避免、或尽可能地减少使用强迫手段的必要。那些受到驱逐通知的人应当有可能援用法律补救方法或程序。缔约国也应保证所有有关的个人对他们本人和实际所受的财产的损失得到适当的赔偿。在这方面，不妨回顾一下，《公民权利和政治权利国际公约》第 2.3 条要求缔约国保证其权利受到侵犯的人士能得到“有效的补救”，并保证“合格当局在准予适当补救时，确能付诸实施”。

14. 如果驱逐被认为是合理的，在执行的时候也应严格遵从国际人权法的有关规定，符合合理和适当比例的一般原则。关于这点，特别有必要回顾人权委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条的第 16 号一般性意见声明：只有在“法律设想的情况之下才允许当局干预一个人的住屋。委员会指出，这种法律“应符合《公约》的规定、宗旨和目标，而且在具体情况下绝对有必要合理”。委员会还指出：“有关立法必须详细地说明在什么具体情况下这种干预行动可被允许”。

15. 适当的法律程序上的保护和正当的法律手续是所有人权所必不可少的因素，在强迫驱逐等问题上尤为重要，因为它直接涉及两个国际人权公约所承认的一系列的权利。委员会认为，对强迫驱逐所适用的法律程序保护包括：(a) 让那些受影响的人有一个真正磋商的机会；(b) 在预定的迁移日期之前给予所有受影响的人充分、合理的通知；(c) 让所有受影响的人有合理的时间预先得到关于拟议的迁移行动以及适当时关于所腾出的房、地以后的新用途的情报；(d) 特别是如果牵涉到一大批人，在迁移的时候必需有政府官员或其代表在场；(e) 是谁负责执行迁移行动必需明确地表明；(f) 除非得到受影响的人的同意，否则迁移不得在恶劣气候或

在夜间进行；(g) 提供法律的补救行动；(h) 尽可能地向那些有必要上法庭争取补救的人士提供法律援助。

16. 驱逐不应使人变得无家可归，或易受其他人权的侵犯。如果受影响的人无法自给，缔约国必需采取一切适当的措施，用尽它所有的资源酌情提供新的住房、新的住区或新的有生产能力的土地。

17. 委员会也知道，有些缔约国领土内的不同的发展项目受到国际机构的资助，结果会带来强迫驱逐。关于这一点，委员会回顾它的第 2 号一般性意见(1990 年)除其他外曾声称：“各国际机构在其项目中应认真避免，如…违反《公约》规定提倡或强化歧视，或造成大批人流离失所而没有适当的保护和赔偿…在发展项目的每个阶段均应尽力确保考虑到《公约》中包括的权利”。<sup>6</sup>

18. 有些机构，例如世界银行和经济合作和发展组织，已通过了一套关于迁移和(或)重新安置的准则，以求限制强迫驱逐的规模，减轻强迫驱逐为人带来的苦难。强迫驱逐的做法往往是同大规模的发展项目有关，例如建筑水坝或其他主要的能源项目。这些准则反映了《公约》所载的义务，应受到机构本身和《公约》缔约国的绝对遵从。关于这一点，委员会回顾《维也纳宣言和行动纲领》曾经宣称：“虽然发展能促进人权的享受，但缺乏发展并不得被援引作为剥夺国际公认的人权的理由”(第一部分，第 10 段)。

19. 根据委员会通过的汇报准则，缔约国被要求提供与强迫驱逐做法直接有关的各种资料，包括说明：(a) “在最近 5 年被驱逐的人数，以及目前对任意驱逐或任何其他方式的驱逐得不到法律保护的人数”；(b) “关于住客使用房屋安全权利、受保护避免驱逐权利的立法”；以及 (c) “禁止任何形式驱逐的立法”。<sup>7</sup>

20. 委员会还要求得到下列情报：“除其他外在都市重建方案、改造项目、地区改善、筹备国际聚会(奥林匹克和其它运动会、展览会、会议等)、“城市美化”运动等过程中采取了什么措施保证人们不受迁移，或保证经过任何住在、或邻近受影响地区的人士的同意将他们重新安置”。<sup>8</sup> 但是，很少缔约国在它们向委员会提出报告的时候列明了上述必要的情报。因此，委员会要强调，它非常重视这种情报的收集。

21. 有些缔约国说，它们没有这样性质的情报。委员会要重新指出，如果得不到适当的数据，有关政府或委员会就无法有效地监测适足住房的权利，所以它要求所有缔约国确保收集必要的的数据，列入它们按照《公约》所提交的报告中。

### 注

<sup>1</sup> 《生境报告：联合国人类住区会议》，温哥华，1976年5月31日至6月1日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8号建议，C(二)段。

<sup>2</sup> 《人类住区委员会关于其第十一届会议工作的报告》，增编(A/43/8/Add.1)，第13段。

<sup>3</sup> 《联合国环境和发展会议报告》，里约热内卢，1992年6月3日至14日，第一卷(A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，附件二《21世纪议程》，第7.9(b)段。

<sup>4</sup> 《联合国人类住区会议(生境二)报告》(A/CONF.165/14)，附件二，《生境议程》，第40(n)段。

<sup>5</sup> 人权委员会第1993/77号决议，第1段。

<sup>6</sup> E/1990/23，附件三，第6和第8(d)段。

<sup>7</sup> E/C.12/1990/8，附件四。

<sup>8</sup> 同上。

### 第十七届会议(1997年)\*

#### 第8号一般性意见：实施经济制裁与尊重经济、 社会、文化权利的关系

1. 经济制裁现在在国际、区域范围内使用得越来越多，而且越来越单方面地使用。本一般评论的目的是强调，不论在何种情况下，实施经济制裁时均应充分考虑到《经济、社会、文化权利国际公约》的规定。委员会丝毫不怀疑在适当情况下按照《联合国宪章》第七章或其他适用的国际法律实施制裁的必要性。但《宪章》中与人权有关的规定(第1、第55和第56条)均应依然认为在这些情况下完全适用。

---

\* 载于 E/1998/22 号文件。



2. 自 90 年代开始以来，安全理事会实施了各种各样的期限不等的制裁，分别涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索马里、阿拉伯利比亚民众国、利比里亚、海地、安哥拉、卢旺达、苏丹等。有一些制裁涉及《公约》的缔约国，并且一些缔约国也经常予以报告，因而委员会注意到了制裁对于享受经济、社会、文化权利的影响，委员会也有机会对这些情况给予认真的审议。

3. 制裁的情况虽然各有不同，但委员会注意到，制裁几乎每次都对《公约》所承认的权利造成巨大影响。例如，制裁往往在很大程度上造成食品、药品和卫生用品的供应中断，威胁到食物的质量和清洁饮用水的供应，严重干扰基本的卫生和教育系统的运转，并削弱了工作权。此外，制裁措施无意中造成的后果还可能包括：少数当权者的权力得到加强，几乎总是导致黑市的产生，掌握黑市的少数人赢得暴利，少数当权者对人民大众的控制得到加强，寻求庇护和进行政治反对活动的机会受到限制。虽然上边所说的现象基本上是政治性质的，但对享受经济、社会、文化权利也具有重要的影响。

4. 在讨论制裁的问题时，有必要区分对有关国家的当权者实施政治和经济压力使之遵从国际法这一基本目标与受制裁国最脆弱的群体遭受的附带影响。出于这一理由，安全理事会所确立的制裁制度现在包含人道主义豁免，这种豁免目的是使服务于人道主义目的的基本用品和服务能得到继续供应。一般认为，这些豁免确保了经济、社会、文化权利在受制裁国境内得到基本尊重。

5. 然而，最近由联合国和其他方面提出的对制裁影响进行分析的研究报告所得出的结论认为，这些豁免并没有产生这样的效果。此外，豁免措施在范围上也十分有限。例如豁免措施并没有处理获得基本教育的问题，也没有考虑对基础设施进行修复的问题，而这些基础设施对于提供清洁的水、充足的医疗保健等是必不可少的。联合国秘书长曾在 1995 年提出，在实施制裁之前，有必要评估制裁的潜在影响，并设法作出关于对脆弱群体提供人道主义援助的安排。<sup>1</sup> 在第二年，Graça Machel 女士为大会编写了一份关于武装冲突对儿童的影响的重要报告，报告说“人道主义豁免措施往往含混不清，并且得到任意和相互矛盾的解释……拖延、混乱、以及拒不批准进口基本的人道主义物资等，造成了资源短缺……[这些现象]无疑使穷人遭受的影响最重。”<sup>2</sup> 最近于 1997 年 10 月发表的一份报告得出的结论认为，安全理事会所设的各种制裁委员会所确立的审查程序“依然十分烦琐，援助机构在获

准供应例外的物资方面依然遭受到困难……这些委员会忽视了工商界和政府以黑市、非法贸易、腐败等形式进行的非法活动的更大问题。”<sup>3</sup>

6. 因此可以看出，根据大量的针对具体国家的以及一般性的研究报告，脆弱群体所遭受的制裁影响问题没有得到足够的注意。尽管如此，由于各种原因，这些研究报告并没有具体地分析对于享受经济、社会、文化权利本身所带来的恶劣影响。事实上从大多数情况来看，这些后果根本没有被考虑到或者没有得到应该得到的认真考虑。因此有必要在讨论这个问题时加上人权的考虑。

7. 委员会认为，不能单单因为作出了一项决定，要为维护国际和平与安全而实施制裁措施，便可以认为《公约》的规定是不起作用的，或者是不适用的。实际上《公约》的几乎所有规定也反映在一系列其他人权条约以及《世界人权宣言》中。国际社会坚持要求任何受制裁国必须尊重其公民的公民权利和政治权利，同样，该国以及国际社会本身也必须尽一切努力保护该国受影响人民的最起码的经济、社会、文化权利。<sup>3</sup>

8. 各国的这一义务产生于《联合国宪章》中有关促进对所有人权的尊重的承诺，同时还应指出，安全理事会的每一个常任理事国都签署了《公约》，虽然两个常任理事国(中国和美利坚合众国)尚未批准。在任何时候，大多数非常任理事国也是缔约国。各缔约国均按照《公约》第2条第1款承诺“尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现……”当受影响国也是缔约国时，其他国家更有义务尊重并考虑到有关的义务。如果受制裁的国家不是《公约》缔约国，同样的原则无论如何也应当适用，这是由于脆弱群体的经济、社会、文化权利所处的地位。《儿童权利公约》的几乎普遍得到批准，以及《世界人权宣言》的地位都说明了这一点。

9. 虽然委员会在作出是否制裁的决定上不起任何作用，但委员会的确有责任监督所有缔约国对《公约》的遵守。当所采取的制裁措施妨碍一个缔约国履行其按照《公约》所承担的义务时，那么制裁条件以及实施制裁的方式便成为委员会所关注的适当事项。

10. 委员会认为由这些考虑中产生出两套义务。第一套义务涉及受影响的国家。实施制裁在任何意义上都没有取消或削弱该缔约国的有关义务。正如在其他相

似的情况中那样，这些义务在困难时期具有了更大的实际意义。因此委员会必须十分认真地考察有关国家在多大程度上“尽最大能力”为其管辖范围内的每个个人的经济、社会、文化权利提供尽可能大的保护。制裁毫无疑问会削弱受影响的国家资助或支持一些必要措施的能力，但该国依然有义务确保在这些权利的享受上没有任何歧视现象，并应采取所有可能的措施包括与其他国家以及国际社会进行谈判，将对其社会内每个个人的权利所受的消极影响降低到最低限度。

11. 第二套义务涉及对实施、维持或执行制裁措施负有责任的国家或方面，不论是国际社会、一个国际或区域组织、或一个国家或国家集团。在这方面，委员会认为由承认经济、社会、文化权利可以产生三个结论。

12. 第一，在设计适当的制裁制度时必须充分考虑到这些权利。委员会对于这方面的任何具体措施没有表示首肯，但注意到下列建议：例如要求设立一项联合国机制，用于预测并跟踪制裁的影响；在尊重人权的基础上，拟订一套更为透明的议定的原则和程序；确定范围更为广泛的受豁免的物资和服务；由商定的技术机构授权确定必要的豁免；设立力量更为充实的制裁委员会；对于国际社会想改变其行为的人，更准确地找出其弱点；在总体上实施更大的灵活性。

13. 第二，应在实施制裁的整个时期内进行有效的监督，这也是《公约》所要求的。当外部的一方对一国内的形势担负起责任哪怕是部分的责任(无论是按照《宪章》第七章或按照其他规定)，那么该方无疑具有责任，应尽其一切可能保护受影响的人口的经济、社会、文化权利。

14. 第三，外部一方有义务“个别采取步骤或经由国际援助和合作采取步骤，特别是经济和技术援助”(《公约》第2条第1款)，以便对受制裁国内的脆弱群体所遭受的不适当的痛苦作出反应。

15. 有人说，制裁按照其定义，必然造成经济、社会、文化权利遭受严重侵犯，如果制裁要想达到其目的的话。对此意见，委员会指出以下最近的一份主要研究报告的结论，其大意是：“在不影响制裁的政策目标的情况下，可以作出决定，减少儿童所受的痛苦或最大限度缩小其他不利后果”。<sup>4</sup> 这一点同样适用于其他脆弱群体的情况。

16. 在通过这项一般评论时，委员会的唯一目的是提请注意如下事实：一个国家的居民不能由于外部认定其领导人违反了与国际和平和安全有关的准则，便丧失了他们的基本的经济、社会、文化权利。委员会的目的不是向这样的领导人提供支持或鼓励，也不是想削弱国际社会在维护对《联合国宪章》和一般国际法原则的尊

重方面的正当利益。委员会实际上是要表明，不能无视任何这类集体行动所依赖和引为根据的基本权利，以一种非法取代另一种非法。

### 注

<sup>1</sup> “和平议程补编：秘书长在联合国 50 周年之际发表的立场文件” (A/50/60-S/1995/1,第 75 段)。。

<sup>2</sup> 武装冲突对儿童的影响：秘书长的说明(A/51/306,附件)，第 128 段。

<sup>3</sup> L. Minear 和其他人合著的“Towards More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System”，Providence, RI, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1998)(第 31 号不定期文件)，第 vii 页。这是应联合国人道主义事务部要求为跨机构常设委员会编写的研究报告。

<sup>4</sup> 上引。

### 第十九届会议(1998 年)\*

#### 第 9 号一般性意见：《公约》在国内的适用

##### A. 在国内法律秩序中适用《公约》的义务

1. 在关于缔约国义务性质(《公约》第 2 条第 1 款)<sup>1</sup> 的第 3(1990)号一般性评论中，委员会论述了与缔约国义务的性质和范围有关的问题。本一般性评论试图进一步阐述以前陈述中的某些内容。《公约》提到的中心义务是缔约国实施《公约》确认的各项权利。《公约》要求各国政府“以各种适当方式”这样做，对此采取了宽泛、灵活的作法，考虑到了每一国家法律和行政制度的特点以及其他有关因素。

2. 但是，灵活性与每一缔约国的义务是共存的，缔约国必须使用一切可以使用的手段实施《公约》确认的权利。在这方面，必须铭记国际人权法的基本要求。也就是说，必须在国内法律秩序中以适当方式承认国际规范，必须向受到伤害的个人或群体提供适当的纠正或补偿，必须建立追究政府责任的适当手段。

3. 在国内适用《公约》的问题上，必须考虑两项国际法原则。第一是《维也纳条约法公约》第 27 条所载的原则<sup>2</sup>，即“[A] 一当事方不得援引其国内法规定

---

\* 载于 E/1999/22 号文件。

为理由而不履行条约”。换言之，国家应对国内法律秩序进行必要的修订，以履行它们的条约义务。第二项原则反映在《世界人权宣言》第8条中，根据这项原则，“任何人当宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时，有权由合格的国家法院对这种侵害行为作有效的补救”。《公民权利和政治权利国际公约》第2条第3(b)款要求缔约国“发展司法补救的可能性”，《经济、社会、文化权利国际公约》中没有与之直接对应的条款。不过，要证明自己无法采取任何国内法律补救措施纠正侵犯经济、社会和文化权利行为时，缔约国必须表明，这类补救要么不是《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第1款意义内的“适当方法”，要么就使用的其他措施而言它们是没有必要的。作出这样的表明很困难，委员会认为，在多数情况下，其他措施如果不以司法补救措施辅助或补充，可能没有效果。

#### B. 《公约》在国内法律秩序中的地位

4. 一般而言，具有法律约束力的国际人权标准应该在每一缔约国的国内法律制度中直接并即刻适用，使个人能够在国家法院和法庭中寻求行使自己的权利。要求用尽国内补救措施的规则强调国内补救措施在这方面的首要地位。存在和进一步发展处理个人申诉的国际程序是重要的，但这些程序只能是有有效的国家程序的补充。

5. 《公约》没有规定国家法律秩序执行《公约》的具体方式。也没有任何规定要求将其全面纳入国内法或在国内法中赋予它具体的法律地位。虽然在国内法中实施《公约》所载权利的确切方法是由每一缔约国决定的问题，但采用的方法应该是适当的，产生的结果必须与缔约国充分履行义务相一致。委员会的审查缔约国履行其依《公约》所负义务的情况时还将对所选择的方法进行审查。

6. 从分析各国对待《公约》态度中可以看出，国家采取了各种各样的办法。一些国家没有任何具体行动。在采取措施的国家中，有时对现有法律加以补充或修正，将《公约》变成国内法律，但没有引述《公约》的具体用语。有的加以采用或将其纳入国内法，对其用语原样保留，在国家法律秩序中给予正式的承认。它们这样做往往是通过宪法规定，使国际人权标准条约规定优先于任何与其不相符合的国内法律。国家对待《公约》的态度在很大程度上取决于国内法律秩序对待条约的总体做法。

7. 但是，无论选择何种方法，实施《公约》的义务都产生几项原则，对这些原则必要遵守。第一，选择的实施方法必须足以确保《公约》规定的义务得到履行。当决定如何以最佳方法赋予《公约》所载权利以国内法律效力时，确保司法管辖(见下第 10 段)就很有必要。第二，应该考虑有关国家中已证明对保护其他人权最为有效的方法。如果实施《经济、社会、文化权利国际公约》所使用的方法与实施其他人权条约所使用的方法出入很大，应该在明确的理由加以说明，因为《公约》所使用的表述与公民权利和政治权利条约所使用的表述十分相近。

8. 第三，虽然《公约》没有正式要求各国将其规定纳入国内法，但最好这样做。直接纳入的方法避免了将条约义务转变为国家法律可能产生的问题，为个人在国家法院直接引用《公约》所载权利奠定一个基础。出于这些理由，委员会十分鼓励在国内法中正式采用或纳入《公约》。

### C. 法律补救措施的作用

#### 法律还是司法补救措施？

9. 得到有效补救的权利无须解释为一定需要司法补救。行政补救在许多情况下是足够的。生活在一缔约国司法管辖之内的人们依据诚信的原则理应期待所有行政当局在它们的决策中考虑到《公约》的要求。任何这类行政补救措施都应是人们可以利用的，可负担得起的，及时的，有效的。对这类行政程序的最终司法上诉权有时也有必要。同样，有一些义务，如不歧视的义务(绝不限于这一义务)<sup>3</sup>，为了满足《公约》的需要，对其提供某种形式的司法补救似乎是必须的。换言之，每当没有司法机构的作用便不能充分实施《公约》所载权利时，司法补救措施是必要的。

#### 司法管辖可能

10. 关于公民和政治权利，一般认为对侵权行为实施司法补救是必须的。令人遗憾的是，人们总是对经济、社会和文化权利作出相反的假定。无论是这类权利的性质还是《公约》的有关规定都表明不应有这样的差距。委员会已经明确地表示，它认为《公约》的许多条款可以直接执行。它在第 3(1990)号一般性评论中作为实例引述了第 3 条、第 7 条(a)(i)款、第 8 条、第 10 条 3 款、第 13 条 2(a)款、第 13 条 3

款、第 13 条 4 款和第 15 条 3 款。在这方面，重要的是对司法管辖(指由法院合理解决的事宜)与自动生效规范(无需进一步阐释法院便可执行)加以区别。虽然对每一法律制度的一般做法都要加以考虑，但没有任何《公约》权利在大多数制度中不被认为至少具有某些司法管辖内容。人们有时提出，涉及资源分配的事宜应由政治当局而不是法院来决定。尽管不同政府部门的各自权限必须受到尊重，但也需要承认法院已经全面参与与资源有重大关系的各种事宜。对经济、社会和文化权利加以严格地分类，在定义上将它们置于法院的管辖权限之外，这是武断的，与两套人权原则不可分割、相互依存的原则相违背。这样做也会严重削弱法院保护社会中最脆弱、最贫困群体的权利的能力。

### 自动生效

11. 《公约》不否认它所载的权利在具有自动生效选择的制度中可以自动生效。实际上，当初起草时，就试图在《公约》中列入一项具体条款，大意是应认为《公约》“不能自动生效”，但遭到强烈反对。在多数国家，决定一项条约规定能否自动生效取决于法院，而不取决于行政或立法机构。为了有效地行使这一职能，必须向有关法院或法庭说明《公约》的性质和影响，以及司法补救措施在《公约》执行中的重要作用。例如，当政府参与法院审理时，它们应该促进对能使其《公约》义务生效的国内法加以解释。同样，司法培训应该充分考虑《公约》的司法管辖问题。特别重要的是避免事先推定这些规范是不能自动生效的。事实上，其中的许多规范至少与法院通常认为其规定可自动生效的其他人权条约的规范阐释得一样清楚、具体。

### D. 国内法院对《公约》的处理

12. 委员会在关于提交国家报告的指导原则中，要求各国说明是否“可在法院、其他法庭或行政当局面前引述《公约》条款，或法院、其他法庭或行政当局直接实施《公约》条款”。<sup>4</sup> 有些国家提供了这方面的资料，但在今后的报告中应该更加重视这一方面。委员会特别要求各缔约国详细说明在国内法院引用《公约》规定的重要判例。

13. 根据现有材料可以看出，缔约国的做法参差不齐。委员会注意到，有些法院或者直接或者通过解释性标准适用了《公约》的规定。有些法院愿意原则上承认《公约》对解释国内法有关系，但实际上《公约》对案件的推理或审理结果的影响很有限。也有些法院审理个人设法引述《公约》的案件时拒绝给予《公约》以任何法律上的承认。在大多数国家的法院仍有很大的余地更多地引述《公约》的规定。

14. 在适当行使司法审查职能的范围内，如有必要确保国家行为符合其依《公约》所负义务时，法院应考虑《公约》所载的权利。法院忽视这项责任与法治原则不相符合，因为法治原则必然认为包括对国际人权义务的尊重。

15. 人们普遍认为，对国内法应尽可能以符合一国国际法律义务的方式加以解释。因此，当国内决策者面对着对国内法的解释将该国置于违背《公约》地位或符合《公约》地位的两种选择时，国际法要求选择后者。平等和不歧视的保障应尽可能解释为便于充分地保护经济、社会和文化权利。

#### 注

<sup>1</sup> E/1991/23, 附件三。

<sup>2</sup> 联合国条约集, 第 1155 卷, 第 331 页。

<sup>3</sup> 根据《公约》第 2 条第 2 款, “各国承诺保证” “没有任何区分” 地实施内载权利。

<sup>4</sup> 见 E/1991/23, 附件四, A 章, 第 1(d)(iv)段。

#### 第十九届会议(1998 年)\*

### 第 10 号一般性意见：国家人权机构在保护经济、 社会和文化权利方面的作用

1. 《公约》第 2 条第 1 款要求各缔约国“采取步骤……以使用一切适当方法……逐渐达到[公约]权利的充分实现”。委员会认为，可以借以采取重要步骤的这样一种手段是促进和保护人权的国家机构的工作。近年来，这些机构急剧增加，并往往

---

\* 载于 E/1999/22 号文件。



得到大会和人权委员会的强有力的鼓励。联合国人权事务高级专员办事处设立了一个重要方案来协助和鼓励各国展开国家机构方面的工作。

2. 这些机构形式各异，包括国家人权委员会、申诉调查官办事处、公共利益或其他人权“倡导者”和人民保护人。在许多情况下，这种机构是由政府设立的，但是有高度的独立于行政和立法机构的自主权，完全遵照适用于有关国家的国际人权标准，并得到授权展开各种促进和保护人权的活动。设立这种机构的国家的法律文化有很大的差异，而且经济状况参差不齐。

3. 委员会认为，国家机构在促进和确保所有人权的不可分割性和相互依存性方面可以发挥关键的作用。但令人遗憾的是往往没有赋予这种机构这种作用，这种作用要么受到了忽视或没有受到重视。因此在这些机构所有有关活动中必须充分注意经济、社会和文化权利。以下开列的活动表明国家机构在这些权利方面可以展开和有时已经展开的各种活动：

- (a) 推广教育和宣传方案，以提高大众和公务员、司法机构、私营部门和劳工运动等特定群体对经济、社会和文化权利的认识和理解；
- (b) 认真审查现有法律和行政法令以及法案草案和其他提案，以确保这些文书符合《经济、社会、文化权利国际公约》的要求；
- (c) 在经济、社会、文化权利方面提供技术咨询或展开调查，包括应政府当局或其他有关机构的请求提供这种咨询或展开这种调查；
- (d) 确定可以衡量履行《公约》义务的国家一级的标准；
- (e) 在全国范围内或在各地区或在极其脆弱的社区内进行研究和调查，查明正在落实特定经济、社会、文化权利的程度；
- (f) 监督《公约》所确认的特定权利的遵守情况，并就此向政府当局和民间社会提交报告；以及
- (g) 审查关于在缔约国内适用的经济、社会、文化权利标准遭到侵犯的控诉。

4. 委员会吁请各缔约国确保赋予所有国家人权机构的任务中包括适当注意经济、社会、文化权利，并请各缔约国在其提交委员会的报告中详细说明这种机构的任务和有关主要活动。

## 第二十八届会议(1999年)\*

### 第 11 号一般性意见：初级教育行动计划(第 14 条)

1. 《经济、社会和文化权利国际公约》第 14 条要求尚未实行免费初级义务性教育的每一缔约国承诺在 2 年时间内制订并通过一个行动计划，以便在计划内规定的合理的年限内，逐步实现对所有儿童的免费初级义务教育。尽管有根据第 14 条承担的义务，一些国家既未拟订也未执行免费初级义务教育的行动计划。

2. 《公约》第 13 条和第 14 条以及很多其他国际条约，如《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》中承认的受教育权利是极其重要的。它在许多方面也是一项公民权利和政治权利，因为它对这些权利的完整和充分实现是必不可少的。从这一方面看，受教育权利集中体现了各种人权的不可分割和相互依赖性。

3. 根据第 14 条规定的明确的义务，每个缔约国均有责任向委员会提交一分按照下面第 8 段规定的原则制订的行动计划。这项义务应得到认真遵守，因为现在在发展中国家，有 1 亿 3 千万适龄儿童不能受到初等教育，其中三分之二为女童。\*\* 委员会十分清楚，有各种各样因素使缔约国难于完成提交行动计划的义务。例如，1970 年代开始的结构调整计划，1980 年代的债务危机，1990 年代后期的金融危机以及其他因素等均极大地加剧了受初级教育权被剥夺的状况。然而这些困难不能解除缔约国根据《公约》第 14 条所承担的义务，即制订一个行动计划并将其提交委员会。

4. 缔约国根据《公约》第 14 条拟订一个行动计划非常重要，因为委员会的工作已经表明，失去受教育机会的儿童经常受到其他方面侵犯人权行为的危害。如这些儿童可能令生活在赤贫之中而且生活方式不健康，由此他们就特别容易从事强迫劳动或受其他形式的剥削。再如，在女童小学教育入学比例和童婚率降低之间有着直接的关系。

5. 第 14 条中有一些规定保证在审查各缔约国报告时能参照委员会的丰富经验。

6. 义务性。这一强制性的要求集中表明，无论是家长、监护人还是国家都无权把儿童是否应受初级教育的决定视为可选择性的。同样，这一要求还进一步突出

---

\* 载于 E/C.12/1999/4 号文件。

\*\* 参考儿童基金会《世界儿童状况，1999》。

了《公约》第 2 条和第 3 条所要求的禁止教育中的性别歧视。但应强调指出，所提供的教育必须有质量保证，适合儿童而且能促进儿童其他权利的实现。

7. 免费。这一要求的性质是十分明确的。这一权利的明确规定就是要确保在不向儿童、家长和监护人收费的情况下提供初级教育。政府、地方当局和学校征收的费用及其他直接费用都对这一权利的享受起阻碍作用，甚至破坏这种权利。而且这些费用实际上极易回复。行动计划中必须解决取消各种费用问题。一些间接费用，如强迫向父母征收的费用(有时说成是自愿的，但实际不是)，或要求穿较为昂贵的校服等也可属于此类。有些间接费用可以允许，不过要取决于委员会逐个进行的检查。初级义务教育的规定，与《公约》第 13 条 3 款中父母和监护人“为他们的孩子选择非公立学校”的规定并不冲突。

8. 通过详细计划。缔约国要在 2 年期间内通过一项行动计划。这必须被解释为《公约》对缔约国生效后两年或由于情况变化导致有关义务不能遵守之后两年。这一义务有持续的性质，适用此要求的国家不能因为过去两年内未能履行这一义务就不再需要继续履行这一义务。计划必须包括所有必要行动，以使其包含有这一权利的各个方面，而且计划必须十分详细，以确保这一权利充分实现。文明社会各界参加计划制订是至关重要的，定期检查进展情况并确保承担责任的办法是必不可少的。没有这些，这一条的意义就会减弱。

9. 义务责任。任何一个缔约国均不得以缺乏必要资源为借口就逃避制订行动计划的明确义务。如果此义务可用这种方式回避，那么第 14 条中几乎根据定义就可适用于财政资源匮乏形势的要求也就失去了意义。同样，出于同种理由，《公约》第 2 条第 1 款中谈到的“国际援助与合作”以及第 23 条中提到的“国际行动”与此特别有关。如果某缔约国的确缺少财政资源及/或必要的专门知识从而不能“制订和通过”一个详细的计划，那么国际社会存有帮助它的明确义务。

10. 逐步实行。行动计划必须确保第 14 条规定的免费初级义务教育权逐步实现。与第 2 条第 1 款不同，第 14 条规定必须在“合理的年限内”逐步实现目标，而且时间安排必须“在计划内规定”。换句话说，为了逐步实现这一计划，其中必须具体规定一系列目标实现的日期。这着重说明了这一义务的重要性和不可变更性。另外需强调指出，缔约国的其它义务，如消除歧视，也应立即充分履行。

11. 委员会要求与第 14 条有关各缔约国确保充分遵守其中的要求并将随后制订的行动计划作为《公约》要求提交的报告的一个组成部分提交给委员会。另外，委员会鼓励缔约国在适当情况下，在关于根据第 14 条制订和随后执行行动计划方面，寻求有关国际机构的援助，如国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国教育、科学和文化组织、联合国儿童基金会、国际货币基金组织和世界银行。委员会呼吁有关国际机构最大限度地给缔约国提供紧急援助以帮助它们履行自己的义务。

### 第二十八届会议(1999 年)\*

#### **第 12 号一般性意见：取得足够食物的权利(第 11 条)**

##### 导言和基本前提

1. 取得足够食物这项人权在国际法之下的一些文书中得到承认。《经济、社会、文化权利国际公约》对这项权利的涉及比任何其他文书都要全面。依照《公约》第 11 条第 1 款，缔约国承认“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件”，根据第 11 条第 2 款的规定，缔约国确认需要采取更为直接和紧迫的步骤，以确保“免于饥饿和营养不良的基本权利”。取得足够食物这项人权对各项权利的享受至关重要。这项权利适用于每个人。因此，第 11 条第 1 款中“他自己和家庭”一语，并不意味着对这项权利对个人或女性为一家之主的家庭的适用有任何限制。

2. 委员会自 1979 年起开始审查缔约国的报告，通过多年来的审查，委员会掌握了相当多的与取得足够的食物的权利有关的情况。委员会注意到，尽管在取得足够的食物的权利方面制订了报告准则，但只有少数缔约国提供足够、准确的资料，以使委员会能够确定有关国家在这项权利方面的普遍状况，并找出这项权利的落实遇到的障碍。这份总评论的目的，是明确委员会认为在取得足够食物的权利方面很重要的一些主要问题。之所以编写这份总评论，是因为成员国在 1996 年世界粮食首脑会议期间要求更好地界定《公约》第 11 条中与食物有关的权利，并特别要求

---

\* 载于 E/C.12/1999/5 号文件。

委员会在监测《公约》第 11 条规定的具体措施的执行时尤为重视首脑会议《行动计划》。

3. 针对上述要求，委员会研究了人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会关于取得足够的食物的权利作为一项人权的有关报告和文件；在 1997 年第七届会议期间就这一问题进行了一天的一般性讨论，考虑到了国际非政府组织编写的《取得足够食物的人权的国际行为准则草案》；参加了关于取得足够食物的权利作为一项人权的两次专家磋商，一次由联合国人权事务高级专员办事处于 1997 年 12 月在日内瓦召集举行，另一次由人权署和联合国粮食及农业组织于 1998 年 11 月在罗马联合举行，并注意到了两次磋商的最后报告。1999 年 4 月，委员会出席了由联合国行政协调委员会营养问题小组委员会日内瓦第二十六届会议组织，人权署主办的“用人权方式处理食物和营养政策与方案所涉的实质和政治问题”研讨会。

4. 委员会确认，取得足够食物的权利与人的固有尊严有着不可分割的联系，对《国际人权宪章》所载的其他人权的实现来说必不可少。这项权利与社会公正也是不可分割的，要求在国家和国际两级实行恰当的经济、环境及社会政策，以期消除贫困，实现所有人的各项人权。

5. 尽管国际社会经常重申充分尊重取得足够的食物的权利的重要性，但《公约》第 11 条规定的标准与世界许多地区的普遍状况之间依然存在相当大的差距。世界各地有 8.4 亿多人(其中多数在发展中国家)处于长期饥饿状态，有数百万人由于自然灾害、一些地区的内乱和战争的增多以及食物被当作政治武器等而正在遭受饥荒。委员会注意到，尽管饥饿和营养不良问题往往在发展中国家极为突出，但与取得足够的食物的权利和免于饥饿的权利有关的营养不良、营养不足问题以及其他问题在一些经济最发达的国家也存在。从根本上说，饥饿问题和营养不良问题的根源，并不在于食物缺乏，而在于世界多数人口主要由于贫困而无法得到食物。

#### 第 11 条第 1 款和第 2 款的规范性内容

6. 当每个男子、女子、儿童，单独或同他人一道在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了。所以，取得足够食物的权利不应作狭义或限制性解释，不应等同于起码的热量、蛋白质和其他某些营养物。取得足够食物的权利须逐步加以落实。但是，根据第 11 条第 2

款的规定，国家负有核心义务，须采取必要行动减缓饥饿状况，甚至在发生自然灾害或其他灾害时也应这样做。

### 食物的提供和获取的适足性和持久性

7. 适足性概念就取得食物的权利而言尤为重要，原因是这一概念可突出在为《公约》第 11 条目的确定某些可获取的食物或饮食在某种情况下是否可视为恰当之时必须考虑到的一些因素。持久性概念与足够的食物或粮食安全概念有着内在的联系，指的是今世后代都能取得食物。“适足性”的确切含义在很大程度上由总的社会、社会、文化、气候、生态条件及其他条件决定，而“持久性”则涵盖长期提供和获取的概念。

8. 委员会认为，取得足够食物的权利的核心内容的含义是：

食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质，并在某一文化中可以接受；

此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。

9. 饮食需要是指整个食物含有身心发育、发展和维持以及身体活动所需的各种营养物，这些营养物与人的整个生命期各阶段的生理需要相一致，并能满足男女和不同职业的需要。因此，有必要采取措施维持、适应、或加强食物多样性和恰当的消费和喂养方式，包括母乳喂养，同时确保食物的提供和获取至少不对食物结构和食物摄取产生不利影响。

10. 无有害物质对食品安全作出规定，并要求政府和私营部门都采取保护措施，防止食品在食物链各阶段因掺杂掺假和或因环境卫生问题或处置不当而受到污染。还必须设法识别、避免或消除自然生成的毒素。

11. 文化上或消费者的可接受性是指需要尽可能考虑到食品和食品消费附带的所认为的非基于食品的价值，并考虑到消费者对可获取的食物的特性的关切。

12. 可提供性是指直接依靠生产性土地或其他自然资源获取食物的可能性，或是指运转良好的分配、加工及销售系统根据需求将食物从生产地点运至所需要的地点的可能性。

13. 可获取性涵盖经济上的可获取性和实际可获取性：

经济上的可获取性是指个人或家庭与获取食物、取得适足饮食有关的开支水平应以其他基本需求的实现或满足不受影响或损害为限。经济上的可获取性适用于人们据以获取食物的任何获取方式或资格是衡量此种获取或资格对取得足够食物权利的享受的恰当程度的标准。对于社会中易受伤害群体，如无土地者和人口中其他极为贫困者，可能需要执行社会方案，对其给予照顾。

实际可获取性是指人人都必须能够取得食物，包括身体易受伤害者，如婴儿、青少年、老年人、残疾人、身患不治之症者，以及患有久治不愈病症者，包括精神病患者等。遭受自然灾害者，灾害多发区居民以及其他处于特别不利地位群体等，需受到特别重视，有时需在食物的获取方面受到优先照顾。许多土著居民群体尤易遭受影响，因此这些群体对祖传土地的获取和利用可能受到威胁。

### 义务和违约

14. 缔约国的法律义务的性质载于《公约》第 2 条并在委员会第 3 号(1990)一般评论中述及。首要义务是采取步骤，逐渐达到取得足够粮食的权利的充分实现。这规定了一项尽快争取实现这一目标的义务。各国均应确保其管辖下的所有人都可取得足够的具有充分营养的和安全的最低限度的基本粮食，确保他们免于饥饿。

15. 取得足够粮食的权利象任何其他人权一样，对缔约国规定了三个类型或层次的义务：尊重、保护和履行的义务。履行的义务则既包括便利的义务，又包括提供的义务。\* 尊重现有的取得足够粮食的机会的义务要求各缔约国避免采取任何会妨碍这种机会的措施。保护的义务要求缔约国采取措施，确保企业或个人不得剥夺个人取得足够粮食的机会。履行(便利)的义务意味着，缔约国必须积极切实地展开活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全。最后，如果某人或某个群体由于其无法控制的原因而无法以他们现有的办法享

---

\* 原先提出了三个层次的义务：尊重、保护和援助/履行。见《取得足够的粮食的权利作为一项人权》，研究丛刊第 1 号，1989 年，纽约，(联合国出版物出售品编号 E.89.XIV.2)。有人提出了“便利”这一中间层次作为委员会的一个类别，但委员会决定保持这三个层次的义务。

受取得足够粮食的权利，缔约国则有义务直接履行(提供)该权利。这项义务也适用于自然灾害或其他灾害的受害者。

16. 缔约国为了逐渐达到取得粮食的权利的充分实现负有这些不同层次的义务，而为了履行这些义务而采取的一些措施是比较紧迫的，而有些措施则具有比较长远的性质。

17. 如果某一国家未能确保至少达到免于饥饿的最低限度的基本水平，则违反了《公约》。在确定哪些行动或不作为属于侵犯取得粮食的权的行为时，必须将某一缔约国无力遵守同不愿意遵守区别开来。如果某缔约国辩称，由于资源方面的困难，它无法向无力自行取得粮食机会的人提供这种机会，该国则必须表明，它已经作了一切努力利用它掌握的所有资源，作为一个优先事项履行这些最低限度的义务。正如委员会在其第3号一般评论第10段中曾经指出的那样，《公约》第2条第1款责成缔约国“尽最大能力”采取必要的步骤，如果一个国家声称由于它无力控制的原因而无法履行其义务，则有责任证明这种情况，并证明它已寻求取得国际支持以确保供应和取得必要的粮食，但未能成功。

18. 此外，在取得粮食的机会以及取得粮食的手段和权利方面的任何歧视行为，凡以种族、肤色、性别、语言、年龄、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他地位为理由并以取消或损害经济、社会和文化权利的平等享受或行使为目的或产生这种影响者，均构成了违反《公约》的行为。

19. 国家或未得到国家充分制约的其他实体的直接行动可能会侵犯取得粮食的权利。这些行动包括：正式废除或暂停继续享受取得粮食的权利所必需的立法；剥夺某些个人或群体取得粮食的机会，不论这种歧视行为是以立法为依据的，还是注重于行动的；在国内冲突或其他紧急情况下阻止人们取得人道主义粮食援助；通过显然违背原有的关于取得粮食的权的法律义务的立法或政策；未能对个人或团体的活动加以制约，以防止它们侵犯他人取得粮食的权利，或者一国在同其他国家或同国际组织订立协定时未能考虑到其关于取得粮食的权的国际法律义务。

20. 尽管只有国家可以加入《公约》并因此最终对它遵守《公约》负责，但所有社会成员——个人、家庭、当地社区、非政府组织、民间社会组织以及私人企业部门——均有责任实现取得足够粮食的权利。国家应该提供一种推动履行这些责任



的环境。国内和跨国私营企业部门应该按照与政府和民间社会共同商定的有利于尊重取得足够粮食的权利的行为准则展开其活动。

### 国家一级的落实

21. 各缔约国落实取得足够粮食的权利的最合适的方法和方式不可避免地有很大的差别。各国在选择其本国办法时都有斟酌决定的余地，但《公约》明确要求各缔约国采取一切必要的步骤，确保人人免于饥饿并尽早享受取得足够粮食的权利。这就需要根据确定这些目标的人权原则采取一种国家战略，确保所有人的粮食和营养安全，并需要拟订政策和相应的标准。各国还应该查明可以满足这些目标的现有资源和利用这些资源的成本效益最高的方法。

22. 这种战略应该建立在这样的基础上：系统地查明取得足够的粮食的权利的规范性内容衍伸的和本一般评论第 15 段中提到的缔约国义务的水平 and 性质方面详细说明了与情况和背景有关的政策措施和活动。这一战略将推动各部委和区域和地方当局之间的协调，并确保有关政策和行政决定符合《公约》第 11 条规定的义务。

23. 为了制定和执行取得粮食的权利方面的国家战略，需要充分遵守责任心、透明度、人民参与、权力下放、立法能力和司法机构独立性的原则。良好的治理是实现所有人权——包括消除贫困并确保所有人过上满意的生活——的基本条件。

24. 应该制定适当的体制性机制，确保在参照粮食和营养方面所有现有国内专业知识拟订战略方面展开一个具有代表性的进程。这一战略应该规定实行必要的措施的责任和时间范围。

25. 这一战略应该解决涉及到粮食系统所有方面的关键问题和措施，包括安全粮食的生产、加工、分配、销售和消费以及健康、教育、就业和社会安全方面的平行措施。应该注意确保在国家、区域、地方和家庭各级最可持久地管理和利用自然粮食资源和其他粮食资源。

26. 这一战略应该特别注意防止取得粮食或粮食资源方面的歧视的必要性。这一方面的行动应该包括：保障特别是妇女充分和平等取得经济资源的机会，包括继承权和土地和其他财产的拥有权、贷款、自然资源和适当的技术；采取措施，尊重和保护其报酬可确保工资劳动者及其家属过上象样生活的自谋职业和工作(按照《公约》第 7(a)(二)条的规定)；保持土地(包括森林)权利的登记。

27. 作为其保护人民的粮食资源的一项义务，缔约国应该采取适当的步骤，确保私营企业部门和民间社会的活动符合取得粮食的权利。

28. 即使一国遇到严重的资源困难，无论是经济调整进程、经济衰退、气候条件还是其他因素造成的困难，均应采取措施，尤其是为脆弱人口群体和个人落实取得足够粮食的权利。

### 标准和框架立法

29. 在执行以上提到的国别战略时，各国应对以后进行的国内和国际监督制定可核查的标准。在这一方面，各国应该考虑通过一项框架法律，作为执行取得粮食权利国家战略的一项主要文书。该框架法律应规定：其目的；应实现目标或目的和为实现这些目标规定的时间范围；可以实现这种广义上的目的的手段，特别是预期与民间社会和私营部门以及与国际组织的合作；对这一进程的体制性责任；监督这一进程的国内机制以及可能的追索程序。在制定这种标准和框架立法时，缔约国应积极地吸收民间社会组织参加。

30. 有关联合国方案和机构应该应请求协助起草框架立法和审查部门立法。例如，粮农组织在粮食和农业方面具有大量的专门知识并积累了此方面立法的知识。联合国儿童基金会(儿童基金会)在关于婴儿和幼儿通过母婴保护取得足够粮食的权利的立法——包括鼓励母乳喂养的立法并在关于销售母乳代用品的规章方面具有相当的专业知识。

### 监 督

31. 缔约国应建立并保持一些机制，监督实现所有人取得足够粮食的权利的方面的进展，查明影响履行其义务的程度方面的因素和困难，并推动采取矫正立法和行政措施，包括履行《公约》第 2.1 条和第 23 条规定的义务的措施。

### 补救措施和责任制

32. 取得足够的粮食的权利受到侵犯的任何个人或团体应该有机会利用国内和国际一级的有效的司法和其他适当补救措施。这种侵权行为的所有受害者均有资

格取得充分的补偿，其形式可以是偿还、赔偿、补偿，也可以是保证不重犯。各国申诉问题调查官和人权委员会应该解决侵犯取得粮食的权利的现象。

33. 将承认取得粮食的权利的国际文书纳入国内法律秩序，或承认其适用性，就可以极大地扩大补救措施的范围和效力，因此应该在所有情况下加以鼓励。法院则应该受权直接参照《公约》规定的义务，裁决取得粮食的权利的核心内容是否受到侵犯。

34. 请法官和法律界其他成员在履行职责时更多地注意侵犯取得粮食的权利的行为。

35. 缔约国应该尊重和保护人权倡导者和协助脆弱群体实现取得足够粮食的权利的民间社会其他成员的工作。

## 国际义务

### 缔约国

36. 按照《联合国宪章》第 56 条、《公约》第 11 条、第 2.1 条和第 23 条的具体规定和《世界粮食首脑会议罗马宣言》的精神，缔约国应该承认国际合作发挥的重要作用并按照其承诺，采取共同和单独的行动，充分实现取得足够粮食的权利。缔约国在履行其承诺时，应该采取步骤，尊重在其他国家里享受取得粮食的权利，保护该权利，便利取得粮食并于需要时提供必要的援助。缔约国应该确保有关国际协定适当注意到取得足够粮食的权利，并考虑为此目的制定进一步的国际法律文书。

37. 缔约国应该在任何时候都避免危及其他国家粮食生产条件和取得粮食的机会的粮食禁运或类似措施。粮食绝不能作为一种政治和经济压力的工具。在这一方面，委员会回顾其第 8 号一般评论中表明的关于经济制裁和对经济、社会和文化权利尊重这两者之间关系的立场。

### 国家和国际组织

38. 按照《联合国宪章》，各国负有共同和单独的责任，在紧急情况下合作提供救灾和人道主义援助，包括对难民和国内流离失所者的援助。各国应该按照其能力对这项任务作出贡献。世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员办事

处(难民署)的作用，尤其是儿童基金会和粮农组织的作用在这一方面特别重要，因此应该予以加强。应该首先向最脆弱的人口提供粮食援助。

39. 粮食援助的提供应该尽可能避免不利地影响到当地生产者和当地市场，粮食援助的安排应该推动受益人恢复粮食自给自足。这种援助应该按照预期受益人的需要提供。国际粮食贸易或援助方案中包括的产品对于受援人口必须是安全的，而且必须是文化上可以接受的。

#### 联合国和其他国际组织

40. 各联合国机构在促进实现取得粮食权利方面的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，具有特别重要性。应该保持促进实现取得粮食的权利的协调努力，以便促进所有有关行为者——包括民间社会所有成员——之间的一致性和配合。粮食组织——粮农组织、粮食署和国际农业发展基金(农发基金)以及联合国开发计划署(开发署)、儿童基金会、世界银行和各区域开发银行应该在适当尊重其各自职权的条件下利用其各自的专门知识更有效地合作，在国家一级落实取得粮食的权利。

41. 国际金融机构，尤其是世界货币基金组织(货币基金组织)和世界银行，应该更多地注意在其放款政策和信贷协定中并在应付债务危机的国际措施中更多地注意保护取得粮食的权利。应该按照委员会第2号一般评论第9段在任何结构调整方案中注意确保取得粮食的权利受到保护。

#### 第二十一届会议(1999年)\*

#### **第13号一般性意见：受教育的权利(《公约》第13条)**

1. 受教育本身就是一项人权，也是实现其他人权不可或缺的手段。作为一项增长才能的权利，教育是一个基本工具，在经济上和在社会上处于边缘地位的成人和儿童受了教育以后，就能够脱离贫困，取得充分参与社区生活的手段。教育具有重大的作用，能使妇女增长才能，保护儿童使他们不致从事剥削性的危险工作或者受到性剥削、能够增进人权与民主、保护环境、控制人口增长。人们日益确认，教

---

\* 载于 E/C.12/1999/10 号文件。

育是各国所能作的最佳投资。但是，教育的重要性并不只是限于实用的层面：有一颗受过良好教育、能够自由广博思考的开悟而且活跃的心灵，是人生在世的赏心乐事。

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条和第 14 条规定了受教育的权利。第 13 条文字最多，是国际人权法中对受教育的权利规定得最为广泛和全面的条文。委员会已经就《公约》第 14 条(初等教育的行动计划)通过第 11 号总评论；第 11 号总评论和第 13 号总评论相互补充，应该一并审议。委员会意识到，对于全世界的成百上千万人来说，享受受教育的权利还是一个遥不可及的目标。而且，在许多情况下，这个目标是越来越遥远了。委员会也意识到，许多缔约国存在着强大的结构障碍和另一些障碍，无法充分执行第 13 条。

3. 为了帮助缔约国执行《公约》和履行提交报告的义务，这个总评论集中注意了第 13 条的规范性内容(第一部分，第 4-42 段)和来源于这个规范的一些义务(第二部分，第 43-57 段)，也载述了一些侵犯权利的事例(第二部分，第 58-59 段)。第三部分简短地评述了缔约国以外的行为者的义务。这个总评论是根据委员会多年来审查缔约国报告的经验撰写的。

### 1. 第 13 条的规范性内容

#### 第 13 条第 1 款：教育的目标和宗旨

4. 缔约国同意：所有公共或私人、正式或非正式的教育，都应该实现第 13 条第 1 款所规定的目标和宗旨。委员会认为，这些教育目标体现了《联合国宪章》第 1 和第 2 条中所体现的根本宗旨与原则。其内容大部分载于《世界人权宣言》第 26 条第 2 款，不过，《公约》第 13 条以《宣言》为基础，在三个方面有所发挥：教育应发展人性的“尊严”；“使人人切实参加自由社会”；促进各“族裔”之间以及各民族、种族和宗教团体之间的了解。上述各项教育目标与《世界人权宣言》第 26 条第 2 款和《公约》第 13 条第 1 款的规定相同，但是其中最带根本性的一点可能是“教育应鼓励人的个性的充分发展”。

5. 委员会指出，自从大会在 1966 年通过本《公约》以来，另一些国际文书已经进一步拟订了教育应该致力实现的目标。因此，委员会认为，缔约国必须确保其

教育致力实现《公约》第 13 条第 1 款所规定的宗旨和目标，应参照《人人受教育世界宣言》(泰国宗甸，1990 年)(第 1 条)、《儿童权利公约》(第 29 条第 1 款)、《维也纳宣言和行动纲领》(第一部分，第 33 段和第二部分第 80 段)、以及《联合国人权教育十年行动计划》(第 2 段)来解释其含义。虽然上述所有案文都与本《公约》第 13 条第 1 款密切对应，却也包括了第 13 条第 1 款中没有明文规定的一些内容，例如，具体提到性别平等和尊重环境的部分。这些新内容蕴含在第 13 条第 1 款中，体现了当前人们对这一条款的解释。来自世界各地的评论普遍赞同上述案文，可见委员会的这个观点得到支持。<sup>1</sup>

### 第 13 条第 2 款：受教育的权利——某些一般性评论

6. 虽然对这些词语的解释应视特定缔约国的国情而定，但采取各种形式的各级教育应该展现相互联系的下列基本特征：<sup>2</sup>

- (a) 可提供性——应在缔约国的管辖范围内设置够多能够运作的教育机构和方案。这些教育机构和方案需要配备什么才能运作取决于许多因素，包括能够使它们居中运作的发展配套；例如，所有机构和方案可能需要建筑物或其他遮风蔽雨的设施，男女卫生设备，教学材料，等等；但有些机构和方案也需要图书馆、电子计算机和信息技术等设施；
- (b) 可获取性——在缔约国管辖范围内，人人都应该能够利用教育机构和方案，不受任何歧视。可获取性包含了互相重叠的三个因素：
  - (一) 不歧视——人人必须受教育，最易受害群体的成员更有必要，在法律上明文规定，在事实上确实做到，不得援引受到禁止的任何理由歧视任何人(见关于不歧视的第 31-37 段)；
  - (二) 实际可获取性——教育必须在安全的物质环境中进行，学生可在一些堪称便利的地点上学(例如邻里单位的学校)或通过现代技术设备接受教育(例如收看“远距离教学”节目)；
  - (三) 经济上的可获取性——教育费用必须人人负担得起。可获取性的这个因素以第 13 条第 2 款中对初等教育、中等教育和高等教育的各别规定为准：初等教育应“一律免费”，缔约国对中等教育和高等教育要逐渐做到免费；

- (c) 可接受性——教育的形式和实质内容，包括课程和教学方法，必须得到学生的接受(例如適切、文化上合适和优质)，(在适当情况下，也应该得到学生家长的接受)；这一点不得违反第 13 条第 1 款所规定的教育目标和缔约国可能批准的最低教育标准(载于第 13 条第 3 款和第 4 款)；
- (d) 可调适性——教育必须灵活，能够针对变动中的社会和社区的需求而进行调适，使其符合各种社会和文化环境中的学生的需求。

7. 在考虑如何适当应用“相互联系的基本特征”时，首先应该考虑到学生的最佳利益。

### 第 13 条第 2 款(甲)项——受初等教育的权利

8. 初等教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。<sup>3</sup>

9. 委员会从《人人受教育世界宣言》中找到了适当解释“初等教育”一词的准则：“使儿童在家庭以外受基本教育的主要施行系统是初等学校教育。初等教育必须普遍施行，确保所有儿童的基本学习需要得到满足，同时应考虑到社区的文化、需求和机会。”(第 5 条)。《世界宣言》第 1 条明文规定了“基本学习需求”。<sup>4</sup> 初等教育并不是基本教育的同义词，两者之间有密切的对应关系。在这方面，委员会赞同儿童基金会所持的立场：“初等教育是最基本教育中最重要的组成部分”。<sup>5</sup>

10. 第 13 条第 2 款(甲)项的案文显示，初等教育有两个不同的特征：“属义务性质”并“一律免费”。关于《公约》第 14 条的第 11 号总评论第 6 和第 7 段载述了委员会对这两个词的意见。

### 第 13 条第 2 款(乙)项——受中等教育的权利

11. 中等教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。<sup>6</sup>

12. 虽然中等教育的内容因缔约国而异，而且随着岁月的推移而有所不同，却包括完成基本教育和巩固终身学习和人的发展的基础。它为了使能够利用就业和接受高等教育的机会作好准备。<sup>7</sup> 第 13 条第 2 款(乙)项“各种形式”适用于中

等教育，因而确认中等教育需要采用灵活的课程和各种各样的施行系统，以便符合各种社会和文化环境中的学生的需求。委员会鼓励采用与正规中等教育系统平行的“替代性”教育方案。

13. 根据第 13 条第 2 款(乙)项，中等教育“应以一切适当方法普遍设立，并对一切人开放，特别要逐渐做到免费”。“对一切人开放”的含义是：一、中等教育不以学生的接受力或能力为转移。二、中等教育场所应分布于各国各地，使每个人都有平等的机会。委员会对“可获取性”的解释载于上文第 6 段。“一切适当方法”的措词方式加强了这样的观点：在不同的社会和文化背景之下，缔约国应采取各种新颖的方法施行中等教育。

14. “要逐渐做到免费”的含义是：虽然国家必须把免费提供初等教育列为优先工作事项，它们也有义务采取具体的步骤免费施行中等教育和高等教育。关于第 14 条的第 11 号总评论第 7 段载述了委员会对“免费”一词含义的一般看法。

### 技术和职业教育

15. 技职教育是受教育权和工作权的一部分(第 6 条第 2 款)。第 13 条第 2 款(乙)项将技职教育作为中等教育的一部分提出，反映了技职教育在中等教育中的特别重要性。但是，第 6 条第 2 款并没有提到技职教育与某一特定教育级别的关系；该款的含义是：技职教育具有较广泛的作用，有助于“达到稳定的经济、社会和文化的充分生产和充分就业。”而且，《世界人权宣言》申明：“技术和职业教育应普遍设立”(第 26 条第 1 款)。因此，委员会认为，技职教育是各级教育的一个整体的部分。<sup>8</sup>

16. 学习技术和就业的途径不应该限于特定的技职方案，应该将技职方案理解为普通教育的组成部分。教科文组织《关于技术和职业教育的公约(1989 年)》规定：技职方案包括“教育进程的所有形式和级别，除了普通知识以外，涉及技术和相关科学的研究以及经济及社会生活中各行各业实际技能、诀窍、态度和理解的养成”(第 1 条(a)款)。这种看法也体现在劳工组织的一些公约中。<sup>9</sup>按照这样的理解方式，技职教育的内容包括下列几个方面：



- (a) 使学生能够获取有助于从事个人发展、实现自力更生和具备就业能力的知识和技能，并增进其家庭和社区的生產力，包括締约国的经济及社会发展；
- (b) 考虑到有关居民的教育、文化和社会背景；各个经济部门所需要的技能、知识和资格等级；以及职业场所的卫生、安全与福利；
- (c) 为当前具备的知识和技能已经由于技术、经济、就业、社会或其他方面的变化而过时的成人提供再培训；
- (d) 包括着眼于技术的适当转让和调适而使发展中国家和其他国家的学生有机会到其他国家接受技职教育的方案；
- (e) 包括按照《公约》的不歧视规定和平等条款对妇女、少女、失学青年、待业青年、移徙工人的子女、难民、残疾人和其他处境不利群体施行技职教育的方案。

#### 第 13 条第 2 款(丙)项——受高等教育的权利

17. 高等教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。<sup>10</sup>

18. 虽然第 13 条第 2 款(丙)项是按照与第 13 条第 2 款(乙)项同样的方针拟订的，这两项之间存在着三个不同点。第 13 条第 2 款(丙)项没有提到“以各种不同的形式”，也没有具体提到技职教育。委员会认为，这两项遗漏只反映了第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项之间重点的不同。如果高等教育是为了满足不同社会和文化环境中的学生的需要，它就必须开设灵活的课程并采取各种施行办法，例如远距离教学；因此，实际上，中等教育和高等教育都必须“以各种不同的形式”提供。至于在第 13 条第 2 款(丙)项中没有提到技职教育的问题，从《公约》第 6 条第 2 款和《世界人权宣言》第 26 条第 1 款看来，技职教育是包括高等教育在内的各级教育的一个整体的部分。<sup>11</sup>

19. 第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项之间的第三个、也是最重要的一个不同之处在于：虽然中等教育“应该普遍设立并对一切人开放”，高等教育却“应该根据成绩，对一切人平等开放”。根据第 13 条第 2 款(丙)项，高等教育

不必“普遍设立”，而只是“根据成绩”提供机会。个人的成绩应该根据其有关的专门知识和经验予以鉴定。

20. 就第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项的措词方式一样(例如要逐渐做到免费)来说，可参看上文对第 13 条第 2 款(乙)项的评论。

#### 第 13 条第 2 款(丁)项——受基础教育的权利

21. 基础教育具有可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性，这些是不同类型的各级教育的共同内容。<sup>12</sup>

22. 一般说来，基础教育相当于《人人受教育世界宣言》中所提到的基本教育。<sup>13</sup> 根据第 13 条第 2 款(丁)项，“那些未受到或未完成初等教育的”人有权接受基础教育，或《人人受教育世界宣言》中所规定的基本教育。

23. 由于人人有权满足《人人受教育世界宣言》所理解的那种“基本的学习需求”，接受基础教育的权利并不限于“那些未受到或未完成初等教育的”人。凡是“基本的学习需求”还没有得到满足的人都有接受基础教育的权利。

24. 应该着重指出：受基础教育的权利并不受到年龄或性别的限制；儿童、青年和成年人，包括老龄人都有这种权利。因此，基础教育是成人教育和终身学习的一个整体的部分。因为属于各年龄组的人都有权接受基础教育，基础教育的课程和施行方式的设计必须适合属于各年龄组的学生。

#### 第 13 条第 2 款(戊)项——学校制度；适当的 奖学金制度；教员的物质条件

25. “各级学校的制度应积极加以发展”的含义是：缔约国必须就学校制度拟订通盘的发展战略。这种战略必须包括各级教学系统，但是《公约》规定缔约国必须优先发展初等教育(第 51 段)。“积极加以发展”的意思是：通盘战略应该在政府的工作事项中居于优先地位，而且必须加大执行力度。

26. “适当的奖学金制度应予设置”的规定应该结合《公约》的不歧视规定和平等条款来加以理解；奖学金制度应该增进处境不利的个人在受教育机会方面的平等地位。

27. 虽然《公约》规定“教员的物质条件应不断加以改善”，实际上，教员们总的工作条件已经恶化，近年来，许多缔约国的情况已经降低到令人无法接受的低水平。这种情况不仅不符合第 13 条第 2 款(戊)项的规定，也对学生接受教育权利的充分实现构成重大的障碍。委员会也注意到《公约》第 13 条第 2 款(戊)项、第 2 条第 2 款、第 3 条和第 6 至第 8 条之间的关系，包括教员组织起来进行集体谈判的权利，提请缔约国注意教科文组织和劳工组织共同提出的关于教师地位的建议(1966 年)和教科文组织关于高等教育教学人员地位的建议(1977 年)，促请各缔约国就它们所采取的措施提出报告，以确保所有教员都能够享受到与他们的职能相称的条件和地位。

#### 第 13 条第 3 款和第 4 款——享受教育自由的权利

28. 第 13 条第 3 款有两个要素，其一、缔约国保证尊重父母和监护人的自由以保证其子女能按照自己的信仰接受宗教和道德教育。<sup>14</sup> 委员会认为，第 13 条第 3 款的这个组成部分容许公立学校开授宗教和道德的一般历史等课程，条件是：必须以不带偏见的客观方式进行、尊重见解、良心和言论自由。委员会指出，除非遵守不歧视的规定，或提供满足父母和监护人愿望的备选办法，否则，教授特定宗教或信仰的公众教育就不符合第 13 条第 3 款。

29. 第 13 条第 3 款的第二个要素是父母和监护人享有为孩子选择非公立的、但系符合“国家所可能规定或批准的最低教育标准”的学校的自由。这一款必须结合第 13 条第 4 款的补充规定加以理解，该款确认“个人或团体设立及管理教育机构的自由”，但以该机构遵守第 13 条第 1 款所规定的各项教育宗旨并且符合一些最低标准为限。这些最低标准可能涉及入学许可、课程和证书和确认等问题。这些标准也必须符合第 13 条第 1 款所规定的各项教育目标。

30. 第 13 条第 4 款规定，包括外侨在内的任何人都享有设立及管理教育机构的自由。法人或实体等“机构”也享有这些自由。包括有权设立和管理各种类型的教育机构，例如：托儿所、大学和成人教育机构。鉴于不歧视、平等机会和人人有效参与社会活动的原则，国家必须承担义务，确保第 13 条第 4 款所规定的自由不致造成社会上某些群体的教育机构极端不平等的现象。

## 第 13 条——广泛适用的专题

### 不歧视和平等待遇

31. 《公约》第 2 条第 2 款中所载述的禁止歧视并不受到逐步实现或获得资源的限制；它应该充分、立即地适用于教育的所有方面。它的范围包括在国际上受到禁止的歧视理由。委员会对第 2 条第 2 款和第 3 条的解释参照了下列公约：教科文组织《禁止教育歧视公约》、《消除一切形式对妇女的歧视公约》的各项规定、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》和劳工组织《土著和部落人民公约，1989 年第 169 号公约》。委员会要特别促进注意下列问题。

32. 如果采取暂时性特别措施的用意是为男女和处境不利的群体实现事实上的平等，就不违反在教育上不受歧视的权利，但这些措施不应为不同的群体维护不平等的或分别的标准，其目的达到以后就不应继续实行。

33. 在某些情况下，按照第 2 条第 2 款为某些群体分别设立各类教育系统或机构不算违反《公约》。在这方面，委员会确认了教科文组织《禁止教育歧视公约(1960 年)》第 2 条。<sup>15</sup>

34. 委员会注意到《儿童权利公约》第 2 条和教科文组织《禁止教育歧视公约》第 3 条(e)款，确认不歧视原则适用于居住在缔约国境内的所有适龄学童，包括外侨学童，不论其法律地位为何。

35. 在预算政策上编列极其悬殊的经费数额，使得居住在不同地理位置的人得到不同质量的教育，可能构成《公约》所指的歧视。

36. 委员会确认第 5 号总评论中关于残疾人受教育权利问题的第 35 段和第 6 号总评论中涉及《公约》第 13-15 段的关于老龄人问题的第 36-42 段。

37. 缔约国必须密切监督教育—包括一切有关政策、机构、方案、经费编列形态和其他做法—以便查明并采取措施，纠正任何事实上的歧视。教育数据应该按受禁止的歧视原因开列细目，进行分析。

### 学术自由和机构自主 <sup>16</sup>

38. 根据对许多缔约国报告的审查情况，委员会形成了这样的看法：只有在教员和学生享有学术自由的情形下，才有可能享受到受教育的权利。因此，即便第 13

条中没有明确提到这个问题，由委员会就学术自由发表一些意见是适当的，也是必要的。下列意见特别注意高等教育机构，因为从委员会的经验看来，高等教育中的教员和学生特别容易受到破坏学术自由的政治压力和其他压力的伤害。但是，委员会要着重指出，整个教育部门的教员和学生都有权享受学术自由，下列看法中有许多是普遍适用的。

39. 学术界的成员都能够个别地或集体地通过研究、教学、调查、讨论、编制文件、印发文件、创造或写作，从事发展和传播知识与思想。学术自由包括个人对自己当前从事工作的机构或系统自由表示意见的自由，以便在不受歧视或不担心国家人员或任何其他人员压制的情形下履行其职务，参加专业或有代表性的机构，在同一个国家管辖范围内享受别人能够享受到的国际公认的人权。在享受学术自由的同时，也要承担一些义务，例如尊重别人学术自由的义务，以确保持相反意见的人能够进行公平的讨论，不基于任何受到禁止的原因对任何人进行歧视。

40. 为了享受学术自由，必须实现高等教育机构的自主。自主就是高等教育机构对涉及其学术工作、标准、管理和相关活动的有效决策进行必要的自治的程度。但是，自治必须与公共责任制度挂钩，由国家提供资金的活动更是这样。鉴于对高等教育投下的大量公共资金，必须在机构自主和管理责任之间找到一个适当的平衡点。当前固然没有一个单一的模式可供遵循，但是机构安排应该做到公平、公正和平等，并且尽量做到透明和民主参与。

### 学校中的纪律<sup>17</sup>

41. 委员会认为，体罚不符合《世界人权宣言》和两项《公约》序言部分中所载述的国际人权法的根本指导原则：个人的尊严。<sup>18</sup> 学校纪律的另一些方面也有可能不符合人性尊严，例如当众羞辱。任何形式的学校纪律都不应该侵犯《公约》范围内的其他权利，例如取得食物的权利。缔约国必须采取措施以确保不符合《公约》的纪律不致在其管辖范围内的任何公立或私立教育机构发生。委员会欢迎一些缔约国采取主动行动，积极鼓励学校在学校纪律中采用“积极的”、非暴力的方法。

## 对第 13 条的限制

42. 委员会要着重指出,《公约》的限制条款第 4 条的用意基本上是要保护个人的权利、而不是容许国家强行施加限制。因此,缔约国如果为了国家安全或保护公共秩序而关闭某所大学或其他教育机构,就必须负举证责任,说明它采取了涉及第 4 条所指每一要素之严重措施的理由。

### 2. 缔约国的义务和违反《公约》行为

#### 一般法律义务

43. 尽管《公约》有关于逐步落实权利的规定,并承认由于现有资源有限而出现的限制因素,但《公约》也规定了缔约国须立即履行的各种义务。<sup>19</sup> 缔约国在受教育的权利方面须立即履行有关义务,如“确保”这项权利得到“……行使,而不得有……任何区分”(第 2 条第 2 款),以及有义务“采取步骤”(第 2 条第 1 款),争取充分执行第 13 条等。<sup>20</sup> 此类步骤必须是“谨慎、具体和有目标的步骤,旨在”充分落实受教育的权利。

44. “逐步”落实受教育的权利,并不意味着缔约国的义务的重要内容就不存在了。逐步落实意味着缔约国负有一项明确、持续的义务,必须“采取尽可能迅速、切实有效的行动”,争取充分执行第 13 条。<sup>21</sup>

45. 现在有强而有力的理由认为,在受教育的权利方面,乃至在《公约》阐明的其他权利方面,不允许采取任何倒退措施。如缔约国确实采取了倒退措施,该国必须证明:这些措施是在极为仔细地考虑所有替代办法之后采取的,而且,对照《公约》规定的所有权利,并从充分利用缔约国的一切可利用资源这一角度来看,这些措施属于正当措施。<sup>22</sup>

46. 受教育的权利和所有人权一样,使缔约国负有三类或三个层面的义务,即尊重义务、保护义务、落实义务。而落实义务既包含便利义务,又包含提供义务。

47. 尊重义务要求缔约国不采取任何妨碍或阻止受教育的权利的享受的措施。保护义务要求缔约国采取措施,防止第三方干扰受教育的权利的享受。落实(便利)义务要求缔约国采取积极措施,使个人和群体能够享受这项权利,并便利其享受这项权利。最后,缔约国有义务落实(提供)受教育的权利。一般来说,在个人或群体

由于无法控制的原因而无法利用可供利用的手段自行落实有关权利的情况下，缔约国有义务落实(提供)《公约》规定的某项权利。不过，这项义务的范围总是以《公约》的条文为准。

48. 在这方面，第 13 条有两个特点需要强调。首先，显然，第 13 条认为，在多数情况下，国家对直接提供教育承担主要责任。例如，缔约国认为，“各级学校的制度，应积极加以发展”(第 13 条第 2 款(戊)项)。其次，由于第 13 条第 2 款在初等、中等、高等教育和基础教育方面的措词有所不同，缔约国的落实(提供)义务的范围就各级教育而言不尽相同。因此，从《公约》条文来看，缔约国在受教育的权利方面担负着一项繁重的落实(提供)义务，但这项义务的范围，就各级教育而言，并不完全相同。委员会认为，对第 13 条的落实(提供)义务所作的这一解释，是与许多缔约国的法律和实践相一致的。

### 具体法律义务

49. 缔约国必须确保各级教育系统的课程都着眼于第 13 条第(1)款规定的目标的实现。<sup>23</sup> 缔约国还必须建立并维持一种有透明度的、切实有效的制度，以核实教育是否的确着眼于第 13 条第(1)款所载的教育目标的实现。

50. 关于第 13 条第(2)款，各国有义务尊重、保护并落实受教育的权利的各项“基本特征”(可提供性、可获取性、可接受性、可调适性)。具体而言，一国必须尊重教育的可提供性，不关闭私立学校；保护教育的可获取性，确保第三方，包括父母和雇主在内，不阻止女童入学；落实(便利)教育的可接受性，采取积极措施，确保教育在文化上满足少数民族和土著居民的需要，并使人人都接受高质量的教育；落实(提供)教育的可调适性，针对学生在不断变化的世界中的当前的需要，设计课程，提供这些课程所需的资源；并且落实(保障)教育的可提供性，积极建立教育体系，包括建造校舍、提出教学大纲、提供教材、培训师资、向教师支付在国内有吸引力的薪金等。

51. 正如上文所述，缔约国在初等、中等、高等教育和基础教育方面的义务并不相同。从第 13 条第 2 款的措词来看，缔约国必须优先实行义务性的免费的、初等教育。<sup>24</sup> 对第 13 条第 2 款作出此种解释，依据的是第 14 条将初等教育置于优先位置这一点。为人人提供初等教育这项义务，是各缔约国应当立即履行的义务。

52. 就第 13 条第 2 款(b)项至(丁)项而言, 缔约国须立即“采取步骤”(第 2 条第 1 款), 争取为其管辖范围内的所有的人提供中等、高等教育和基础教育。缔约国至少须通过并执行一项国家教育战略, 该战略包括依照《公约》提供中等、高等教育和基础教育。这项战略应包括一些机制, 如受教育的权利的指标和基准等, 据以密切监测所取得的进展。

53. 在第 13 条第 2 款(戊)项之下, 缔约国必须确保建立学校奖学金制度, 以帮助经济有困难的学生。<sup>25</sup> 积极“发展各级学校的制度”这项义务, 强调了缔约国承担的确保在多数情况下直接提供受教育的权利的主要责任。<sup>26</sup>

54. 缔约国必须制定“最低教育标准”所有依照第 13 条第 3 款和第 4 款建立的教育机构均须符合这些标准。缔约国还须建立一项有透明度的、切实有效的制度, 以监督此类标准的执行。缔约国没有为依照第 13 条第 3 款和第 4 款建立的机构供资的义务, 但是, 如缔约国决定为私立教育机构提供捐助, 此种捐助不得含有任何被禁止实行的差别待遇。

55. 缔约国负有确保社区和家庭不依赖童工的义务。委员会尤其申明教育在消除童工现象方面的重要性, 还特别申明 1999 年《关于禁止和立即采取行动消除最恶劣形式童工的公约》(第 182 号公约)第 7 条第 2 款所载的义务。<sup>27</sup> 此外, 依据第 2 条第 2 款, 缔约国必须消除阻碍女童、妇女及其他处于不利地位群体接受教育的性别上的成见和其他成见。

56. 委员会第 3 号总评论提请注意这一点: 各缔约国都有义务“单独采取步骤, 或通过国际援助与合作尤其是经济和技术援助与合作采取步骤”, 以争取充分落实《公约》确认的权利, 如受教育的权利。<sup>28</sup> 《公约》第 2 条第 1 款和第 23 条, 《联合国宪章》第 56 条, 《普及教育世界宣言》第 10 条, 以及《维也纳宣言和行动纲领》第一部分第 34 段等都强调, 缔约国有义务提供国际援助与合作, 以充分落实受教育的权利。在国际协议的谈判和批准方面, 缔约国应采取步骤, 确保这些文书不对受教育的权利产生不利影响。此外, 缔约国有义务确保其作为国际组织包括国际金融机构成员所采取的行动充分考虑到受教育的权利。

57. 委员会第 3 号总评论确认, 缔约国的“最低限度核心义务, 是至少确保《公约》阐明的各项权利的落实, 包括“基础教育”的落实达到最低限度基本水平”。从第 13 条的规定来看, 这项核心义务的内容是: 保障在不歧视基础上进入公立教



育机构学习的权利；确保教育与第 13 条第(1)款规定的目标相一致；依照第 13 条第 2 款(甲)项的规定，为人人提供初等教育；通过并执行一项国家教育战略，该战略包括提供中等、高等教育和基础教育；确保在不受国家或第三方干涉的前提下自由选择教育机构，但此类机构须符合“最低限度教育标准”(第 13 条第 3 款和第 4 款)。

### 违反《公约》的行为

58. 将第 13 条的规范性内容(第一部分)适用于缔约方的总义务和具体义务(第二部分)，可启动一种强有力的程序，该程序有助于确定侵犯受教育的权利的行为。对第 13 条的违反可能由于缔约国的直接行为(行为)而发生，也可能由于缔约国未能采取《公约》规定的步骤(不作为)而发生。

59. 举例来说，违反第 13 条的情形有：在教育领域执行或未能废除对个人或群体实行不得实行的差别待遇的立法；未能采取措施处理教育领域存在的事实上的歧视问题；课程安排与第 13 条第 1 款规定的教育目标不一致；未能建立一项监督第 13 条第 1 款规定的教育目标不一致；未能建立一项监督第 13 条第 1 款的遵守情况的有透明度的、切实有效的制度；未能作为优先事项实行免费为所有人提供的义务初等教育；未能采取“谨慎、具体、有针对性的措施”，争取按照第 13 条第 2 款(乙)至(丁)项的规定，逐步落实中等、高等教育和基础教育；禁止开办私立教育机构；未能确保私立教育机构达到第 13 条第 3 款和第 4 款规定的“最低教育标准”；剥夺教员和学生的学术自由；违反第 4 条规定，在政治形势紧张时期关闭教育机构。

### 3. 缔约国以外的行为者的义务

60. 鉴于《公约》第 22 条的规定，联合国机构的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，在第 13 条的落实方面具有特殊意义。为落实受教育的权利而作出的协调努力应当保持，以改善包括公民社会各组成部分在内的所有行为者之间的配合和互动状况。教科文组织、开发署、儿童基金、劳工组织、世界银行、区域开发银行、货币基金以及联合国系统内其他有关机构，应当在适当考虑到各自的具体任务，并利用各自的专门知识的前提下，加强在国家一级落实受教育的权利方面的合作。具体而言，国际金融机构，尤其是世界银行和货币基金，应当在贷款政策、信贷协议、结构调整方案以及为处理债务危机而采取的措施中，更

加重视保护受教育的权利。<sup>29</sup> 委员会在审议缔约国的报告时，将研究除缔约国以外的所有行为者提供的援助对国家履行第 13 条之下的义务的能力产生的影响问题。联合国专门机构、各署和机关采取注重人权的做法，将大大推动受教育的权利的落实。

### 注

<sup>1</sup> 《人人受教育世界宣言》得到 155 个政府代表团通过；《维也纳宣言和行动纲领》得到 171 个政府代表团通过；《儿童权利公约》已经得到 191 个缔约国批准或加入；《联合国人权教育十年行动计划》以协商一致意见获得通过，成为大会第 49/184 号决议。

<sup>2</sup> 这个着手方式符合委员会已经通过的关于取得适当住房的权利的分析框架，以及联合国受教育权利特别报告员的工作。委员会在第 4 号总评论中确定了涉及取得足够食物的权利的一些因素，包括“可提供性”、“可承担性”、“可获取性”和“可接受性”。委员会在第 12 号总评论中确定了关于取得足够食物的一些因素，例如：“可提供性”、“可接受性”和“可获取性”。特别报告员在向人权委员会提交的初步报告中提到：初等教育应展现四项基本特征：可提供性、可获取性、可接受性、和可调适性(E/CN.4/1999/49, 第 50 段)。

<sup>3</sup> 见第 6 段。

<sup>4</sup> 《宣言》将“基本学习需要”界定为：“基本学习工具(例如识字、口头表达、算学、和解决问题)和基本学习内容(例如知识、技能、价值、和态度)，这些是人类为了生存、发挥其全部才能、在有尊严的情况下生活和工作、充分参加发展、改进生活质量、在知情的情况下作决定、和不断学习所必须具备的能力”(第 1 条)。

<sup>5</sup> 成套宣传资料，基本教育，1999 年印制(儿童基金会)，第一节，p.1。

<sup>6</sup> 见第 6 段。

<sup>7</sup> 见《国际教育标准分类，1997 年，教科文组织》，第 52 段。

<sup>8</sup> 《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号公约)和《1962 年社会政策(基本目标和标准)公约》(第 117 号公约)中也反映了某种看法。

<sup>9</sup> 见注 8。

<sup>10</sup> 见第 6 段。

<sup>11</sup> 见第 15 段。

<sup>12</sup> 见第 6 段。

<sup>13</sup> 见第 9 段。

<sup>14</sup> 这一点与《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 4 款重复,也涉及《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 1 款中所载述的教导宗教或信仰的自由。(见人权事务委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的第 22 号总评论,第四十八届会议,1993 年。)人权事务委员会指出,《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的根本性质表现在该《公约》第 4 条第 2 款所规定的、即使在公共紧急状态时期也不得加以克减这一事实上。

<sup>15</sup> 第 2 条规定:“在一国得到批准时,在本《公约》的含义范围内,不应将下列情况视为构成歧视:

- (a) 为男女学童设立或维持各别的教育系统或机构,但这些系统或机构应提供相等的教育机会、聘请任用资格达到同样标准的教员、使用符合同样质量要求的校舍和设备、提供修习同样或相当课程的机会;
- (b) 基于宗教或语言上的原因设立或维持各别的教育系统或机构,提供符合学童父母或法定监护人愿望的教育,但对这些系统的参与或在这些机构上学是任凭选择的、所提供的教育应符合主管当局可能规定或核定的标准,对同级教育来说,更应该这样;
- (c) 设立或维持私立教育机构,该机构的目的是为了排除任何群体,而是相继提供公立教育当局所提供的那种教育设施,这些机构应遵守上述目标,所提供的教育应符合主管当局可能规定或核定的标准,对同级教育来说,更应该这样。”

<sup>16</sup> 见教科文组织关于高等教育教学人员状况的建议(1997 年)。

<sup>17</sup> 在编写这一段的时候,委员会注意到了国际人权系统中其他机构历来的做法,例如儿童权利委员会对《儿童权利公约》第 28 条第 2 款的解释以及人权事务委员会对《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条的解释。

<sup>18</sup> 委员会指出,虽然《宣言》第 26 条第 2 款中没有明文规定,《经济、社会、文化权利国际公约》的起草人却明确地把人格尊严作为一切教育都必须遵守的一项强制性准则载入《公约》的案文(第 13 条第 1 款)。

<sup>19</sup> 见委员会第 3 号总评论,第 1 段。

<sup>20</sup> 见委员会第 3 号总评论,第 2 段。

<sup>21</sup> 见委员会第 3 号总评论,第 9 段。

<sup>22</sup> 见委员会第 3 号总评论,第 9 段。

<sup>23</sup> 有许多资料可在这方面为缔约国提供帮助，如教科文组织的《国际教育课程设置和教科书编写指南》(ED/ECS/HCI)等。第 13 条第 1 款规定的目标之一，是“加强对人权和基本自由的尊重”。在这一特定方面，缔约国应当研究在“联合国人权教育十年”框架内发起的行动——尤其有启发性的，是大会 1996 年通过的《十年行动计划》，以及人权事务高级专员办事处为帮助各国围绕“联合国人权教育十年”开展活动而编写的《人权教育国家行动计划指南》。

<sup>24</sup> 关于“义务”和“免费”的含义，见关于第 14 条的第 11 号总评论第 6 段和第 7 段。

<sup>25</sup> 在某些情况下，第 2 条第 1 款设想的国际援助与合作极有可能将此种奖学金制度作为援助与合作的项目。

<sup>26</sup> 关于基础教育，儿童基金认为，“只有国家……才能够将各组成部分组合成一个连贯而又灵活的教育体系”。儿童基金，1999 年世界儿童状况，“教育革命”，P.77。

<sup>27</sup> 第 7 条第 2 款规定，“各成员应当考虑到教育在消除童工现象方面的重要性，采取切实有效、有时间限制的措施：——(c) 确保所有不再遭受最恶劣形式的剥削的儿童都能接受免费基础教育，并酌情接受职业培训”（劳工组织第 182 号公约，1999 年《关于禁止和立即采取行动消除最恶劣形式童工的公约》）。

<sup>28</sup> 见委员会第 3 号总评论，第 13-14 段。

<sup>29</sup> 见委员会第 2 号总评论，第 9 段。

## 第二十二届会议(2000 年)

### **第 14 号一般性意见：享有能达到的 最高健康标准的权利(第 12 条)**

1. 健康是行使其他人权不可或缺的一项基本人权。每个人都有权享有能够达到的、有益于体面生活的最高标准的健康。实现健康权可通过很多办法，彼此互相补充，如制定卫生政策、执行世界卫生组织制定的卫生计划，或采用具体的法律手段。而且，健康权还包括某些可以通过法律执行的内容。<sup>1</sup>

2. 健康权在很多国际文书中得到承认。《世界人权宣言》第 25 条第 1 款规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”。《经济、社会、文化权利国际公约》在健康权上规定了国际人权法最全面的条款。根据该公约第 12 条第 1 款，缔

约国承认，“人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准”，第 12 条第 2 款又进一步列举了若干缔约国为实现这项权利应采取的步骤。此外，承认健康权的还有 1956 年的《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(e)(4)，1979 年的《消除对妇女一切形式歧视公约》的第 11 条第 1 款(f)和第 12 条，和 1989 年的《儿童权利公约》第 24 条。一些区域性人权文书也承认健康权，如修订的 1961 年《欧洲社会宪章》(第 11 条)、1981 年的《非洲人权和人民权利宪章》(第 16 条)，和 1988 年的《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(第 10 条)。同样，人权委员会<sup>2</sup>、1993 年的《维也纳宣言和行动纲领》和其他国际文书<sup>3</sup>，也都提出过健康权。

3. 健康权与实现国际人权宪章中所载的其他人权密切相关，又相互依赖，包括获得食物、住房、工作、教育和人的尊严的权利，以及生命权、不受歧视的权利、平等、禁止使用酷刑、隐私权、获得信息的权利，结社、集会和行动自由。所有这些权利和其他权利和自由都与健康权密不可分。

4. 在起草公约的第 12 条时，联合国大会第三委员会没有采用世界卫生组织宪章序言中对健康的定义，该定义的健康概念是：“完全的身体、精神和社会安康，而不仅仅是没有疾病或衰弱”。然而，公约第 12 条第 1 款所讲的“享有能达到的最高的体质和心理健康的标准”，并不限于得到卫生保健的权利。相反，起草的过程和第 12 条第 2 款明确的措词认为，健康权包括多方面的社会经济因素，促进使人民可以享有健康生活的条件，包括各种健康的基本决定因素，如食物和营养、住房、使用安全饮水和得到适当的卫生条件、安全而有益健康的工作条件，和有益健康的环境。

5. 委员会清楚，对世界各地数以百万的人来说，充分享有健康权仍是一个遥远的目标。而且在很多情况下，特别是对那些生活贫困的人，这个目标正变得越来越遥远。委员会承认，因各种国际和其他因素造成的严重结构和其他障碍，超出了一些国家的控制能力，妨碍了很多缔约国充分实现第 12 条。

6. 为了帮助缔约国执行公约和履行它们的报告义务，这份一般性意见着重阐述第 12 条(第一部分)的规范内容、缔约国的义务(第二部分)、违反(第三部分)，和在国家范围内的落实(第四部分)，缔约国以外的其他方面的义务，在第五部分中阐述。这份一般性意见是根据委员会多年来审查缔约国报告的经验提出的。

## 1. 第 12 条的规范内容

7. 第 12 条第 1 款提出了健康权的定义，第 12 条第 2 款列举了——但并非全部——缔约国的一些义务。

8. 享有健康权，不应理解为身体健康的权利。健康权既包括自由，也包括权利。自由包括掌握自己健康和身体的权利，包括性和生育上的自由，以及不受干扰的权利，如不受酷刑、未经同意强行治疗和试验的权利。另一方面，应该享有的权利包括参加卫生保护制度的权利，该套制度能够为人们提供平等的机会，享有可达到的最高水平的健康。

9. 第 12 条第 1 款的“能达到的最高的健康标准”概念，既考虑进了个人的生理和社会经济先决条件，也考虑进了国家掌握的资源。有一些方面不可能完全在国家与个人之间的关系范围内解决，具体而言，国家不能保证健康，它也不能提供对所有可能造成人类疾病的原因提供保护。因此，遗传因素、个人是否易患疾病，和追求不健康或危险的生活方式，都可能对个人的健康产生重要影响。因此，享有健康权必须理解为一项享有实现能够达到的最高健康标准所必须的各种设施、商品、服务和条件的权利。

10. 自 1966 年联合国通过两项国际公约以来，世界的卫生状况发生了巨大变化，健康的概念也经历了重大改变，范围也拓宽了。更多的健康决定因素被增加进来，如资源分配和性别差异。较宽的健康定义，还考虑进了暴力和武装冲突等社会方面的关注。<sup>4</sup> 此外，一些原先不知道的疾病，如人类免疫缺陷病毒和艾滋病 (HIV/AIDS)，和其他一些传播较广的疾病，如癌症，以及世界人口的迅速增长，都造成了实现健康权的新的障碍，在解释第 12 条时必须加以考虑。

11. 委员会对健康权的解释，根据第 12 条第 1 款的规定，是一项全部包括在内的权利，不仅包括及时和适当的卫生保健，而且也包括决定健康的基本因素，如使用安全和洁净的饮水、享有适当的卫生条件、充足的安全食物、营养和住房供应、符合卫生的职业和环境条件，和获得卫生方面的教育和信息，包括性和生育卫生的教育和信息。另一个重要方面，是人民能够在社区、国家和国际上参与所有卫生方面的决策。

12. 健康权的各种形式和层次，包括以下互相关联的基本要素，其具体实施将取决于具体缔约国的现实条件：

- (a) 便利。缔约国境内必须有足够数量的、行之有效的公共卫生和卫生保健设施、商品和服务，以及卫生计划。这些设施、商品和服务的具体性质，会因各种因素而有所不同，包括缔约国的发展水平。但它们应包括一些基本的卫生要素，如安全和清洁的饮水、适当的卫生设施、医院、诊所和其他卫生方面的建筑、经过培训工资收入在国内具有竞争力的医务和专业人员，和世界卫生组织必需药品行动纲领规定的必需药品<sup>5</sup>
- (b) 获得条件。缔约国管辖范围内的卫生设施、商品和服务，<sup>6</sup> 必须面向所有人，不得歧视。获得条件有四个彼此之间相互重叠的方面：
- (一) 不歧视：卫生设施、商品和服务必须在法律和实际上面向所有人，特别是人口中最脆弱的部分和边缘群体，不得以任何禁止的理由加以歧视。<sup>7</sup>
- (二) 实际获得的条件：卫生设施、商品和服务，必须是各部分人口能够安全、实际获得的，特别是脆弱群体和边缘群体，如少数民族和土著人、妇女、儿童、青少年、老年人、残疾人和患有艾滋病/携带病毒的人。获得的条件还包括能够安全、切实得到医疗服务和基本的健康要素，如安全和洁净的饮水、适当的卫生设施等，包括农村地区。获得的条件还包括建筑物为残疾人配备适当的进入条件。
- (三) 经济上的获得条件(可支付)：卫生设施、商品和服务必须是所有人能够承担的。卫生保健服务以及与基本健康要素有关的服务，收费必须建立在平等原则的基础上，保证这些服务不论是私人还是国家提供的，应是所有人都能承担得起的，包括社会处境不利的群体。公平要求较贫困的家庭与较富裕的家庭相比不应在卫生开支上负担过重。
- (四) 获得信息的条件：获得条件包括查找、接受和传播有关卫生问题的信息和意见的权利。<sup>8</sup> 然而，获得信息的条件不应损害个人健康资料保密的权利。

- (c) 接受条件。所有卫生设施、商品和服务，必须遵守医务职业道德，在文化上是适当的，即尊重个人、少数群体、人民和社区的文化，对性别和生活周期的需要敏感，遵守保密的规定，和改善有关个人和群体的健康状况。
- (d) 质量。卫生设施、商品和服务不仅应在文化上是可以接受的，而且必须在科学和医学上是适当和高质量的。这要求除其他外应有熟练的医务人员、在科学上经过批准、没有过期的药品，医院设备，安全和洁净的饮水，和适当的卫生条件。

13. 第 12 条第 2 款并不完全的举例，规定了各国采取行动的准则。它提出了一些具体措施的通用例子，这些措施都属于第 12 条第 1 款中对健康权的广泛定义范围内，从而说明了这项权利的内容，如以下各段示。<sup>9</sup>

#### 第 12 条第 2 款(a) 产妇、儿童和生育卫生权

14. “减低死胎率和婴儿死亡率，和使儿童得到健康的发育” (第 12 条第 2 款 (a) <sup>10</sup>，可理解为需采取措施，改善儿童和母亲的健康、性和生育卫生服务，包括实行计划生育、产前和前后保健、<sup>11</sup> 紧急产科服务和获得信息，以及根据获得的信息采取行动所需的资源。<sup>12</sup>

#### 第 12 条第 2 款(b) 享有健康的自然和工作场所环境的权利

15. “改善环境卫生和工业卫生的各个方面” (第 12 条第 2 款(b))，主要包括在职业事故和疾病方面采取预防措施；必须保证充分供应安全和洁净的饮水和基本卫生条件；防止和减少人民接触有害物质的危险，如放射性物质和有害化学物质，或其他直接或间接影响人类健康的有害环境条件。<sup>13</sup> 此外，工业卫生指在合理可行的范围内，尽量减少在工作环境中危害健康的原因。<sup>14</sup> 第 12 条第 2 款(b)还包括适当的住房和安全、卫生和工作条件，充分供应食物和适当的营养，劝阻酗酒和吸烟、吸毒和使用其他有害药物。



### 第 12 条第 2 款(c) 预防、治疗和控制疾病的权利

16. “预防、治疗和控制传染病、地方病、职业病和其他的疾病” (第 12 条第 2 款(c)), 要求对行为方面的健康关注建立预防和教育计划, 如性传播疾病, 特别是艾滋病/病毒, 及有害于性卫生和生育卫生的行为, 改善健康的社会要素, 如安全的环境、教育、经济发展和性别平等。得到治疗的权利, 包括在事故、流行病和类似健康危险的情况下, 建立一套应急的医疗保健制度, 及在紧急情况下提供救灾和人道主义援助。控制疾病, 指各国单独或共同努力, 特别是提供相关技术、使用和改善分类的流行病监督和收集工作, 执行和加强免疫计划, 和其他传染病的控制计划。

### 第 12 条第 2 款(d) 享受卫生设施、货物或服务的权利 <sup>15</sup>

17. “创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件” (第 12 条第 2 款(d)), 包括身体和精神两个方面, 要求平等和及时地提供基本预防、治疗、康复的卫生保健服务, 以及卫生教育; 定期检查计划; 对流行病、一般疾病、外伤和残疾给予适当治疗, 最好是在社区一级; 提供必需药品; 和适当的精神保健治疗和护理。另一个重要的方面, 是改善和进一步加强民众参与, 提供预防和治疗保健服务。如卫生部门的组织、保险系统等, 特别是参与社区和国家一级的有关健康权的政治决定。

### 第 12 条: 具有广泛适用性的特别专题

#### 不歧视和平等待遇

18. 根据第 2 条第 2 款和第 3 第, 公约禁止在获得卫生保健和基本健康要素方面, 以及在获得的手段和条件上, 不得有任何种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、身体或精神残疾、健康状况(包括艾滋病/病毒)、性倾向, 以及公民、政治、社会和其他地位上的任何歧视, 可能或实际上抵消或妨碍平等享有或行使健康权。委员会强调, 可采取很多办法, 如很多旨在消除健康方面歧视的计划和方案, 并无须太多的资源, 如通过、修订或废除某些法律, 或开展宣传。委员会忆及第三号一般性意见的第 12 段, 该段指出, 即使在

资源严重困难的情况下，也必须通过采取费用相对较低的特别方案，保护社会脆弱群体的成员。

19. 在健康权方面，必须强调公平获得卫生保健和卫生服务的条件。国家负有特殊义务，为没有足够能力的人提供必要的卫生保险和卫生保健设施，在提供卫生保健和卫生服务方面防止出现任何国际上禁止的歧视现象，特别是在健康权的基本义务上。<sup>16</sup> 卫生资源分配不当，可造成隐形的歧视。例如，投资不应过分偏重于昂贵的治疗保健服务，那方面的服务常常只有少数享有特权的人能够得到，而是应当偏重初级和预防卫生保健，使更大多数的人口受益。

### 性别观点

20. 委员会建议，各国在它们有关卫生的政策、规划、方案和研究中，增加性别观点，促进改善妇女和男人的健康。基于性别的方针承认，生理和社会文化因素在影响男人和妇女的健康方面起着重要作用。按性别对卫生和社会经济数据进行分类，对发现和纠正卫生方面的不平等现象十分重要。

### 妇女和健康权

21. 为了消除对妇女的歧视，必须制定和执行综合性国家战略，在妇女的整个一生中促进她们的健康权。该计划应包括采取行动，预防和治疗影响妇女的疾病，以及制定政策，提供全面的高质量且能够支付的卫生保健，包括性和生育服务。主要目标是减少妇女的健康危险，特别是降低产妇死亡率和保护妇女免受家庭暴力。实现妇女的健康权，必须清除所有影响获得卫生服务、教育和信息的障碍，包括在性和生育卫生方面。另一个重要问题，是采取预防、促进和补救行动，保护妇女免受那些使她们不能充分享有生育权的有害传统文化习俗和规定的影响。

### 儿童和青少年

22. 第 12 条第 2 款(a)规定，必须采取措施，降低婴儿死亡率，促进婴儿和儿童的健康发育。之后通过的国际人权文书承认，儿童和青少年有权享有最高标准的健康，和得到治疗疾病的设施。<sup>17</sup> 《儿童权利公约》要求各国保证，为儿童和他们的家庭提供基本卫生服务，包括对母亲的产前和产后护理。该公约还在这些目标上

要求确保能够获得对儿童有益的预防和增进健康行为的信息，支持家庭和社区将之付诸实施。落实不歧视的原则，要求男孩子们和女孩子们一样，享有平等的机会，得到充分的营养、安全的环境，以及身体和精神的卫生服务。必须采取有效和适当的措施，废除影响儿童，特别是女童健康的有害传统习俗，包括早婚、女性生殖器残割、偏袒喂养和照顾男童。<sup>18</sup> 残疾儿童应给予机会，享受有意义和体面的生活，参与社区生活。

23. 缔约国应为青少年提供安全和有帮助的环境，保证能够参与影响他们健康的决定，有机会学习生活技能、获得相关的信息、得到咨询，和争取他们自己作出的健康行为选择。实现青少年的健康权。取决于建立对青年有帮助的卫生保健，该套制度应尊重保密和隐私，并包括适当的性和生育卫生服务。

24. 在所有保证儿童和青少年健康权的政策和方案上，儿童和青少年的最大利益应为首要考虑。

## 老年人

25. 在实现老年人的健康权方面，委员会根据 1995 年的第 6 号一般性意见的第 34 和第 35 段，重申综合方针的重要性，结合预防、治疗和康复性保健治疗等要素。这方面的基本措施包括对男女老年人定期身体检查；身体和精神康复措施，保持老年人的活动能力和自主；治疗和照看患慢性病和不治之症的人，帮助他们免除可以避免的痛苦，和使他们能够体面的去世。

## 残疾人

26. 委员会重申第 5 号一般性意见的第 34 段，该段在身体和精神健康权方面讲到残疾人的问题。此外，委员会还强调，必须保证不仅公共卫生部门，而且私营提供卫生服务和设施的人也必须遵守对残疾人不歧视的原则。

## 土著人

27. 根据新产生的国际法和国际惯例，以及各国对土著人最近采取的措施，<sup>19</sup> 委员会认为需要确定一些有助于确定土著人健康权的主要问题，使有土著人的各国能够更好的执行公约第 12 条的规定。委员会认为，土著人有权享有具体措施，改

善他们获得卫生服务和医疗的条件。这方面的卫生服务在文化上应当是适宜的，考虑进传统的预防护理、康复和传统医学。各国应为土著人提供资源，安排、提供和管理这方面的服务，使他们能够享有可以达到的最高水平的身体和心理健康。土著人充分享有健康所需的重要医用植物、动物和矿物，也应给予保护。委员会指出，在土著人社区，个人的健康常常与整个社会的健康连在一起，因此，有一个集体的影响。在这方面，委员会认为，与发展有关的活动导致违反土著人的意愿，迫使他们离开传统的土地和环境，剥夺他们的营养来源，打破他们与土地的共生关系，将对他们的健康产生有害影响。

## 限制

28. 公共卫生问题时常被一些国家用来作为限制行使其他基本权利的理由。委员会愿强调，公约的限制条款第 4 条，主要目的是保护个人的权利，而不是允许国家施加限制。因此，举例而言，以国家安全或维护公共秩序为借口，限制患有传染疾病的人，如艾滋病/病毒的人行动自由，或将之禁闭，拒绝让医生治疗被认为反对政府的人，或不给某个社区进行重要传染病的预防接种，有关缔约国均有责任对第 4 条中提出的每项内容说明此种严重措施的理由。这类限制必须符合法律，包括国际人权标准，符合公约保护的权利的性质的性质，符合追求的合法目标，且必须是促进民主社会总体福祉所必须的。

29. 根据第 5 条第 1 款，这类限制必须是适当的，即在有几种限制可作选择的情况下，必须选择限制性最小的办法。即使以保护公共健康为理由这种限制基本上是允许的，这些措施也应是短时间的，并需加以审查。

## 2. 缔约国的义务

### 一般法律义务

30. 虽然公约提出了逐步实现，并且承认由于可资利用的资源有限造成了各种困难，但公约还是为缔约国规定了一些立即有效的义务。缔约国在健康权方面即有一些立即生效的义务，如保证行使这项权利不得有任何歧视(第 2 条第 2 款)，和采

取措施充分实现第 12 条的义务(第 2 条第 1 款)。这些措施必须是深思熟虑的、具体的和目标明确的——充分实现健康权。<sup>20</sup>

31. 在一段时间内逐步实现健康权，不应解释为缔约国的义务已失去一切有意义的內容。相反，逐步实现意味着缔约国有一项具体和始终存在的义务——尽可能迅速和切实地充分实现第 12 条。<sup>21</sup>

32. 与公约中的所有其他权利一样，一个重要的假定是，不允许在健康权上采取倒退措施。如果蓄意采取了任何倒退措施，缔约国必须证明，有关措施是在认真权衡所有其他选择之后提出的，而且从公约规定的所有权利角度讲，为了充分利用缔约国最大限度可资利用的资源，采取这些措施是完全有理由的。<sup>22</sup>

33. 健康权与各项人权一样，要求缔约国承担三类或三个层次的义务：尊重、保护和实现的义务。依次下来，实现的义务包括便利、提供和促进的义务。<sup>23</sup> 尊重的义务，要求缔约国不得直接或间接地干预享有健康权。保护的义务，要求缔约国采取措施，防止第三方干预第 12 条规定的各项保证。最后，实现的义务，要求缔约国为全面实现健康权采取适当的法律、行政、预算、司法、促进和其他措施。

### 具体的法律义务

34. 具体而言，各国有义务尊重健康权，特别是不能剥夺或限制所有人得到预防、治疗和减轻痛苦的卫生服务的平等机会，包括囚犯和被拘留者、少数群体、寻求庇护者和非法移民；不得作为一项国家政策采取歧视性做法；也不得对妇女的健康状况和需要推行歧视性做法。此外，尊重的义务还包括国家有义务不得禁止或阻挠传统的预防护理、治疗办法和医药，不得销售不安全的药品和采用带有威胁性的治疗办法，除非是在特殊情况下为治疗精神病，或预防和控制传染病。这种特殊情况必须符合具体而限制性的条件，考虑到最佳做法和适用国际标准，包括“保护精神病患者和改进精神保健的整套原则”。<sup>24</sup> 此外，各国不应限制得到避孕和其他保持性健康和生育卫生手段的途径，不应审查、扣押或故意提供错误的健康信息，包括性教育及有关信息，也不得阻止人民参与健康方面的事务。各国也不得违法污染空气、水和土壤等，如因国有设施的工业废料，不得使用或试验核武器、生物武器或化学武器，如那类试验造成释放有害人类健康物质的话，不得作为惩罚性措施限制得到卫生服务，如在武装冲突期间违反国际人道主义法。

35. 保护的义务，主要包括各国有责任通过法律或采取其他措施，保障有平等的机会，得到第三方提供的卫生保健和卫生方面的服务；保证卫生部门的私营化不会威胁到提供和得到卫生设施、商品和服务，以及这些设施、商品和服务的可接受程度和质量；控制第三方营销的医疗设备和药品；和保证开业医生和其他卫生专业人员满足适当的教育、技能标准和职业道德准则。各国还必须保证，有害的社会或传统习俗不能干预获得产前和前后护理和计划生育；阻止第三方胁迫妇女接受传统习俗，如女性生殖器残割；和采取措施，在性暴力表现上，保护社会中的各种脆弱和边缘群体，特别是妇女、儿童、青少年和老年人。各国还应保证，第三方不得限制人民得到卫生方面的信息和服务。

36. 实现的义务，要求缔约国除其他外在国家的政治和法律制度中充分承认健康权，最好是通过法律的实施，并通过国家的卫生政策，制定实现健康权的详细计划。各国必须保证提供卫生保健，包括对主要传染病的免疫计划，保证所有人都能平等地获得基本健康要素，如富于营养的安全食物和清洁饮水、基本的卫生条件和适当的住房和生活条件。公共卫生基础设施应提供性和生育卫生服务，包括母亲的安全知识，特别是在农村地区。各国必须保证医生和其他医务人员经过适当培训，提供足够数量的医院、诊所和其他卫生设施，促进和支持建立提供咨询和精神卫生服务的机构，并充分注意到在全国的均衡分布。其他义务包括提供所有人都能支付得起的公共、私营或混合健康保险制度，促进医务研究和卫生教育，以及开展宣传运动，特别是在艾滋病/病毒、性和生育卫生、传统习俗、家庭暴力、酗酒和吸烟、使用毒品和其他有害药物等方面。各国还需采取措施，防止环境和职业健康危险，和流行病资料显示的任何其他威胁。为此，他们应制定和执行减少或消除空气、水和土壤污染的国家政策，包括重金属的污染，如汽油中的铅。此外，缔约国还应制定、执行和定期检查协调的国家政策，尽量减少职业事故和疾病的危险，并在职业安全和卫生服务方面制定协调的国家政策。<sup>25</sup>

37. 实现(促进)的义务，要求各国除其他外采取积极措施，帮助个人和社区并使他们能够享有健康权。缔约国还必须在个人或群体由于他们无法控制的原因而不能依靠自身的力量实现这项权利的情况下，依靠国家掌握的手段，满足(提供)公约所载的一项具体权利。实现(促进)健康权的义务，要求各国采取行动，创造、保持和恢复人民的健康。这方面的义务包括：(一) 促进了解有利健康的因素，如研究和提供信息；(二) 确保卫生服务在文化上是适当的，培训卫生保健工作人员，使他们了解和能够对脆弱群体或边缘群体的具体需要作出反应；(三) 确保国家在有益健康

的生活方式和营养、有害的传统习俗和提供的服务方面，满足它在传播适当信息方面的义务；(四) 支持人民在他们的健康上作出了解情况的选择。

## 国际义务

38. 委员会在第 3 号一般性意见中，提请注意各缔约国有义务采取措施，单独或通过国际援助和合作，特别是经济和技术合作，充分实现公约承认的各项权利，如健康权。本着《联合国宪章》第 56 条、公约的一些具体规定(第 12、第 2、第 1、第 22 和第 23 条)，和关于初级卫生保健的《阿拉木图宣言》的精神，缔约国应承认国际合作的重要作用，履行它们的承诺，共同和单独采取行动，充分实现健康权。在这方面，请缔约国注意《阿拉木图宣言》，宣言说在人民健康状况上存在的严重不平等情况，特别是发达国家与发展中国家之间，以及在各国内部，在政治、社会和经济上都是不能令人接受的，因此是各国的共同关注。<sup>26</sup>

39. 缔约国遵守对第 12 条承担的国际义务，必须尊重在其他国家享有健康权，并根据《联合国宪章》和适用的国际法，阻止第三方，如果他们能够通过法律或政治手段影响第三方的话，阻止他们在第三国违反这项权利。缔约国应根据资源情况，在可能的情况下为在其他国家得到基本卫生服务、商品和服务提供便利，并在接到要求时提供必要的援助。<sup>27</sup> 缔约国应保证，在国际协议中充分注意到健康权，并应为此考虑制定进一步的法律文书。在缔结其它国际协议方面，缔约国应采取措施，保证有关文书不会对健康权产生不利影响。同样，缔约国还有义务保证，它们作为国际组织的成员采取的行动充分考虑到健康权。作为国际金融机构成员的缔约国，如国际货币基金组织、世界银行、各区域开发银行等，也应在这些机构的借贷政策、信贷协议和国际性措施上发挥影响，加强对保护健康权的重视。

40. 根据《联合国宪章》和联合国大会、世界卫生大会的有关决议，缔约国有共同和单独的责任，在发生紧急情况时，在提供救灾和人道主义援助方面进行合作，包括援助难民和国内流离失所者。各国应尽其最大能力为这项工作作出贡献。在提供国际医疗援助、分配和管理资源等方面，如安全和洁净的饮水、食物和医疗物资，以及在财政援助中，应优先考虑人口中最脆弱和边缘的群体。此外，鉴于有些疾病很容易跨过国家的边界传播，国际社会都有责任解决这个问题。经济发达的缔约国有特殊的责任和利益，在这方面帮助较穷的发展中国家。

41. 缔约国在任何时候都不应实施禁运或采取类似措施，限制向另一个国家提供充足的药品和医疗设备。对这类货物的限制绝不能用来作为施加政治和经济压力

的手段。在这方面，委员会提醒它在第 8 号一般性意见中在经济制裁和尊重经济、社会、文化权利之间的关系问题上阐明的立场。

42. 虽然只有国家才是公约的缔约国，从而对遵守公约负有最终责任，但社会的所有成员——个人，包括卫生专业人员、家庭、地方社区、政府间和非政府组织、公民社会组织，及私营企业部门——在实现健康权方面也都负有责任。因此缔约国应为履行这方面的责任提供一个便利的环境。

### 核心义务

43. 委员会在第 3 号一般性意见中明确表示，缔约国有一项根本义务，即保证公约提出的每一项权利，至少要达到最低的基本水平，包括基本的初级卫生保健。结合更新的文书来看，如人口与发展国际会议的行动纲领，<sup>28</sup> 《阿拉木图宣言》在第 12 条产生的核心义务上提供了明确的指导。因此，委员会认为，这些核心义务至少包括以下方面：

- (a) 保证在不歧视的基础上有权得到卫生设施、商品和服务，特别是脆弱和边缘群体；
- (b) 保证能够得到最基本的、有充足营养和安全的食物，保证所有人免于饥饿；
- (c) 保证能够得到基本住所、住房和卫生条件，及保证充分供应安全的饮用水；
- (d) 根据世界卫生组织随时修订的《必需药品行动纲领》，提供必需药品；
- (e) 保证公平地分配一切卫生设施、货物和服务；
- (f) 根据流行病学的实际情况，采取和实施国家公共卫生战略和行动计划，解决整个人口的卫生关注；该项战略和行动计划应在参与和透明的基础上制定，并定期审查；在战略和计划应包括一些方法，如健康权的指标和标准，用以随时监测取得的进展；制定战略和行动计划的过程及其内容，都应特别注意各种脆弱和边缘群体。

44. 委员会还确认，以下是一些比较优先的义务：

- (a) 确保生育、产妇(产前和产后)和孩子的卫生保健；
- (b) 对社区出现的主要传染病进行免疫接种；
- (c) 采取措施预防、治疗和控制流行病和地方病；



- (d) 提供有关社区主要健康问题的教育和信息，包括预防和控制的方法；
- (e) 为卫生工作人员提供适当的培训，包括卫生和人权教育。

45. 为了避免有任何疑问，委员会愿强调，缔约国和其他能够给予帮助的角色尤其有责任提供“国际援助和合作，特别是经济和技术援助和合作”，<sup>29</sup> 使发展中国家能够履行上文第 43 和 44 段讲到的核心义务和其它义务。

### 3. 违 反

46. 在第 12 条规范内容(第一部分)适用于缔约国的义务(第二部分)时，便启动了一个动态过程，帮助确定违反健康权的情况。以下各段说明了何为违反第 12 条。

47. 在确定哪些行动或不行动违反了健康权时，重要的是必须区分缔约国没有能力和不愿遵守它对第 12 条的义务。这要根据公约第 12 条第 1 款，该款讲到能够达到的最高健康标准，和第 2 条第 1 款，该款要求各缔约国尽最大能力采取必要步骤。不愿最大限度地利用其现有资源实现健康权的国家，即违反了第 12 条规定的义务。如果资源上的困难使得一国无法完全履行公约的义务，它必须证明，它已尽了一切努力，利用一切可资利用的资源作为优先问题满足上述义务。然而必须强调，在任何情况下缔约国均不能为没有遵守上文第 43 段提出的核心义务辩解，这些核心义务是不能减损的。

48. 发生违反健康权的情况，可以是国家直接所为，也可能是国家管理不严的其他实体。上文第 43 段讲到的采取任何违背健康权核心义务的任何倒退措施，都是对健康权的违反。委任行为造成的违反，包括正式取缔或暂停继续享有健康权所必须的法律，或通过明显不符合在健康权方面原先存在的国内或国际法律义务的法律或政策。

49. 违反健康权还可发生在国家不行为或没有采取法律义务要求的必要措施的情况下。不行为引起的违反，包括未采取适当措施，充分实现人人享有能达到的最高的体质和心理健康的标准的权利，没有制定关于职业安全和健康的国家政策及提供职业健康服务，和没有执行相关的法律。

### 违反遵守的义务

50. 违反公约第 12 条规定的标准，或有可能造成身体伤害、不必要的疾病和可预防的死亡，此类国家行为、政策或法律，即是违反遵守的义务。这方面的例子包括由于法律上或事实上的歧视，拒绝某些个人或群体得到医疗设施、商品和服务；蓄意隐瞒或歪曲对保护健康或治疗极为重要的信息、中止法律或实行妨碍享有一切健康权的法律或政策；或国家在与其他国家、国际组织和其他实体，如跨国公司，签订双边或多边协议时，未能在其法律义务中考虑到健康权。

### 违反保护的义务

51. 违反保护的义务，是国家未能采取一切必要措施，保护其管辖权内的人健康权不得受到第三方的侵犯。这一类情况包括未能对个人、群体或公司的活动作出规定，使之不得侵犯他人的健康权；未能保护消费者或工人的健康受到雇主、药品或食物的制造商行为的伤害；没有劝阻生产、销售和消费烟、毒品和其他有害药物；没有保护妇女免于暴力，或起诉施暴的人；没有劝阻继续遵守有害的传统医学或文化习俗；和没有颁布或实施法律，防止水、空气和土壤受到开采和制造业的污染。

### 违反履行的义务

52. 违反履行的义务，是缔约国未能采取一切必要措施，保证实现健康权。这方面的例子包括没有采取或执行旨在保护所有人健康权的国家卫生政策；公共资源的开支不足或分配不当，造成个人或群体不能享有健康权，特别是脆弱和边缘群体；没有在国家一级监督健康权的实现，例如通过提出健康权的指标和基本标准；没有采取措施减少卫生设施、商品和服务分配不公平的现象；在卫生方面没有采取性别敏感的方针；和没有降低婴儿和产妇死亡率。

#### 4. 国家一级的执行

##### 框架立法

53. 落实健康权最适宜又可行的措施，因国而异，差别很大。每个国家在权衡哪些措施最适合它的具体情况上，都有一定斟酌处理的余地。然而公约明确规定，每个国家都有责任采取一切必要措施，保证人人都能得到健康设施、商品和服务，使他们能够尽快的享有能够达到的最高标准的身心健康。这要求实行一项国家战略，在确定该项战略目标的人权原则基础上，确保所有人享有健康权，还要制定政策和相应的健康权指标和基准。国家卫生战略还应确定实现规定目标可以利用的资源，以及使用那些资源成本效益最高的办法。

54. 制定和执行国家卫生战略和行动计划，应特别遵守不歧视的原则和人民参与的原则。具体而言，个人和群体参与决策过程的权利，可能影响他们的发展，因此必须作为履行政府对第 12 条义务所制定的一切政策、方案或战略的重要组成部分。促进健康必须在确定优先问题、决策、计划、执行和评估改善健康的战略上，采取有效的社区行动。有效提供健康服务，只有在国家保证人民参与的情况下，才有可能得到保证。

55. 国家卫生战略和行动计划还应建立在责任制、透明和司法独立的原则基础上，因为正确的管理是有效落实各项人权的关键，包括实现健康权。为了创造有利于实现该项权利的气候，缔约国应采取适当措施，私营企业部门和公民社会在它们的活动中要想到健康权，认识到它的重要性。

56. 各国应考虑通过一套法律纲要，实施它们的健康权国家战略。这套法律纲要法应建立监督执行国家健康战略和行动纲领的国家机制。该机制应包括规定实现的目标和时间；实现健康权的手段；准备如何与公民社会，包括卫生专家、私营部门和国际组织的合作；对执行健康权国家战略和行动纲领的体制责任；和可能的追索程序。在监督实现健康权取得的进展方面，缔约国应确定影响履行它们义务的各种因素和困难。

### 健康权的指标和基本要求

57. 国家卫生战略应提出适当的卫生权指标和基本要求。制定指标的目的在于国家和国际上监督缔约国履行第 12 条义务的情况。各国可从世界卫生组织和联合国儿童基金会在这个领域正在开展的工作中得到有关适当健康权指标的指导，解决健康权不同方面的问题。健康权指标要求对禁止的各种歧视分别列出。

58. 在提出适当的健康权指标后，缔约国应确定相对于每一指标的适当的国家基本水准。在提出定期报告过程中，委员会将与缔约国一道加以全面审查。审查包括缔约国和委员会共同审议指标和国家基本水准，然后定出下一个报告期应实现的目标。在以下的五年里，缔约国将采用新的国家基本水准，帮助监测第 12 条的执行情况。之后，在下一个报告程序中，缔约国和委员会将审议基本水准是否已经达到，以及可能遇到的任何困难原因何在。

### 补救办法和责任

59. 健康权受到侵犯的任何受害个人或群体，都应有机会在国家和国际上得到有效的司法或其他适当补救。<sup>30</sup> 所有这方面违反行为的受害人，均应有权得到适当赔偿，赔偿可采取复原、赔偿、道歉或保证不再重犯等形式。国家意见调查官、人权委员会、消费者论坛、病人权利组织或类似机构，应解决侵犯健康权的问题。

60. 本国法律制度中收入承认健康权的国际文书，可大大增加补救措施的范围和效果，因此在任何情况下均应给予鼓励。<sup>31</sup> 收入这方面的文书，可使法院能够直接引用公约，审判侵犯健康权的问题，或至少其基本义务。

61. 缔约国应鼓励法官和其他法律从业人员，在他们的工作中加强对侵犯健康权的重视。

62. 缔约国应尊重、保护、便利和促进人权倡导者和公民社会其他成员的工作，帮助易受害或边缘群体实现它们的健康权。

## 5. 非缔约国角色的义务

63. 联合国各机构和方案的作用，特别是世界卫生组织在国际、区域和各国实现健康权的主要职能，以及联合国儿童基金会在儿童健康权方面的作用，具有十分

重要的意义。缔约国在制定和执行它们的健康权国家战略时，应利用世界卫生组织的技术援助和合作。此外，缔约国在编写它们的报告时应利用世界卫生组织在收集资料、分类，和制定健康权指标和基本要求等方面的广泛信息和咨询服务。

64. 此外，应在实现健康权方面进行协调，加强所有有关方面的互动，包括公民社会的各个组成部分。根据公约第 22 和第 23 条，世界卫生组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、世界银行、各区域开发银行、国际货币基金组织、世界贸易组织和联合国系统内的其他有关机构，均应在国家一级落实健康权方面与各缔约国进行有效的合作，发挥它们各自的专长，同时适当注意到它们本身的职权范围。具体而言，国际金融机构，特别是世界银行和国际货币基金组织，应在它们的借贷政策、信贷协议和结构调整方案中更加重视保护健康权。在审查缔约国的报告和它们履行第 12 条义务的能力时，委员会将考虑所有其他方面提供援助的效果。联合国各专门机构、方案和组织，采取以人权为基础的方针，将大大有利于健康权的落实。委员会在审议缔约国的报告过程中，也将审议卫生专业组织和其他非政府组织在缔约国对第 12 条义务方面的作用。

65. 世界卫生组织、联合国难民事务高级专员办事处、国际红十字会/红新月会委员会和联合国儿童基金会，以及各种非政府组织和国家的医务界组织在紧急情况下救灾和人道主义援助方面的作用极为重要，包括对难民和国内流离失所者的援助。提供国际医疗援助、分配和管理资源，如安全和洁净的饮水、食物和医疗物资、财政援助等，应优先安排给人口中最脆弱和边缘的群体。

2000 年 5 月 11 日通过

### 注

<sup>1</sup> 例如，在卫生设施、商品和服务方面，不歧视的原则在很多国家的司法中都是可以通过法律执行的。

<sup>2</sup> 人权委员会第 1989/11 号决议。

<sup>3</sup> 联合国大会 1991 年通过的“保护精神病患者和改进精神保健的整套原则”（第 46/119 号决议），和适用于精神病患者的委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见；1994 年在开罗举行的人口与发展国际会议行动纲领；和 1995 年在北京举行的第四次世界妇女大会宣言和行动纲领，分别载有生育卫生和妇女健康的定义。

<sup>4</sup> 关于战时保护平民之日内瓦四公约共同的第 3 条；《关于保护国际性武装冲突受难者的第一附加议定书》(1977 年第 75 条第 2 款(a)；《关于保护非国际性武装冲突受难者的第二附加议定书》(1977 年)第 4 条(a)。

<sup>5</sup> 见世界卫生组织的示范必需药品清单。1999 年 12 月修订，世界卫生组织药品信息第十三卷，1999 年第 4 期。

<sup>6</sup> 除非另行说明，否则本一般性意见中讲到的卫生设施、商品和服务，均包括本一般性意见第 11 段和第 12 段(a)中所列的基本健康要素。

<sup>7</sup> 见本一般性意见第 18 和第 19 段。

<sup>8</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条(2)。本一般性意见特别强调获得信息，因为这个问题对健康特别重要。

<sup>9</sup> 在有关健康权的复述和实践中，经常讲到三级卫生保健：初级卫生保健，主要指常见或较轻微的疾病，由社区内卫生专业人员或经过一般培训的医生提供，费用较低；二级卫生保健由中心提供，通常是医院，主要处理社区一级无法医治的较为普通的轻微或严重疾病。通常要靠经过专科培训的卫生专业人员和医生、特别设备，有时还要住院治疗，费用较高；三级卫生保健，只在较少的中心提供，主要治疗少量需要经过专科培训的卫生专业人员和医生及特别设施的轻微或严重疾病，常常费用较高。由于初级、二级和三级卫生保健的形式常常相互重叠和发生互动，因此采用这种分类办法并不总是能够提供充分的区分标准，帮助评估缔约国必须提供的卫生保健水平，因此，在对第 12 条的规范理解上作用也很有限。

<sup>10</sup> 根据世界卫生组织的做法，死胎率已很少在使用，而采用了婴儿和 5 岁以下儿童死亡率作为衡量标准。

<sup>11</sup> 产前，指出生前或出生时；围产期，指出生前后的一小段时间(在医学统计学上，这段时间从怀孕 28 周起，结束的时间有不同规定，可从出生后一周到四周)；新生儿期，则指出生后的头四个星期；而出生后，即指出生之后。在本一般性意见中，只采用较普通的“出生前”和“出生后”这两个说法。

<sup>12</sup> 生育卫生，指男女有权自由决定是否和何时生育，以及有权了解情况和得到安全、有效、能够支付得起和可以接受的、由他们自己选择的计划生育方法，有权得到适当的卫生保健服务，例如可使妇女安全的渡过孕期和生产。

<sup>13</sup> 委员会在这个问题上注意到 1972 年斯德哥尔摩宣言的第一项原则，该原则规定：“人人有权在高质量的环境中享有自由、平等和适当生活条件的基本权利，该环境应保证体面的生活和安康，并且符合国际法的最新发展，包括关于必须保证个人安康的健康环境的大会第 45/94 号决议；《里约宣言》的第一项原则；和一些区域人权文书，如《美洲人权公约圣萨尔瓦多议定书》的第 10 条。

<sup>14</sup> 国际劳工组织第 155 号公约第 4 条第 2 款。

<sup>15</sup> 见上文第 12 段和注 8。

<sup>16</sup> 关于各项基本义务，见本一般性意见第 43 和第 44 段。

<sup>17</sup> 《儿童权利公约》第 24 条第 1 款。

<sup>18</sup> 见 1994 年世界卫生大会决议 WHA 47.10，题为：“产妇和儿童健康和计划生育：有害妇女和儿童健康的传统习俗”。

<sup>19</sup> 有关土著人的最新国际规范包括：国际劳工组织关于独立国家土著和部落居民的第 169 号公约(1989 年)；《儿童权利公约》(1989 年)第 29 条(c)和(d)，和第 30 条；《生物多样性公约》(1992 年)第 8 条(j)，建议各国尊重、保护和保留土著社区的知识、革新和习俗；联合国环境和发展会议《21 世纪议程》(1992 年)，特别是第 26 章；和《维也纳宣言和行动纲领》(1993 年)第一部分第 20 段，要求各国采取一致的积极措施，确保在不歧视的基础上尊重土著人的各项人权。也见联合国《气候变化框架公约》(1992 年)序言和第 3 条；联合国《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防止荒漠化的公约》(1994 年)第 10 条第 2 款(e)。近年来，越来越多的国家修改了它们的宪法和提出立法，承认土著人的特别权利。

<sup>20</sup> 见第 13 号一般性意见第 43 段。

<sup>21</sup> 见第 3 号一般性意见第 9 段；第 13 号一般性意见第 44 段。

<sup>22</sup> 见第 3 号一般性意见第 9 段；第 13 号一般性意见第 45 段。

<sup>23</sup> 根据第 12 和第 3 号一般性意见，履行的义务包括提供便利的义务和提供的义务。在本一般性意见中，由于促进健康在世界卫生组织和其他方面工作中的关键重要作用，履行的义务还包括促进的义务。

<sup>24</sup> 大会第 46/119 号决议(1991 年)。

<sup>25</sup> 该项政策的主要内容包括发现、确定、批准和控制危险材料、设备、物质、媒介和工作程序；向工人提供健康信息和在需要的情况下提供充分的保护服装和设备；通过适当检查执行法律和规定；要求通报职业事故和疾病；对严重事故和疾病进行调查并提出年度统计数字；保护工人和他们的代表不因他们依此政策而采取的正当行动而受到纪律处分；和提供职业卫生服务，包括各种基本的预防职能。见劳工组织的《职业安全和卫生公约》，1981 年(第 115 号)和《职业卫生服务公约》，1985 年(第 161 号)。

<sup>26</sup> 《阿兰木图宣言》第 2 条，初级卫生保健国际会议的报告，阿兰木图，1978 年 9 月 6 日至 12 日，载于世界卫生组织“全民健康”系列第一卷，世界卫生组织，1978 年，日内瓦。

<sup>27</sup> 见本一般性意见第 45 段。

<sup>28</sup> 人口与发展国际会议报告，开罗，1994 年 9 月 5 日至 13 日(联合国出版物出售品编号，E.95.XIII.18)，第一章，决议 1 附件，第七和第八章。

<sup>29</sup> 公约第 2 条第 1 款。

<sup>30</sup> 无论那些群体是否可以作为独特的权利持有人寻求补救，缔约国在集体和单独两个方面均受到第 12 条的约束。集体权利在卫生领域十分重要，现代公共卫生政策在很大程度上依赖预防和增进健康，主要都是针对集体的方针。

<sup>31</sup> 见第 2 号一般性意见第 9 段。

## 第二十九届会议(2002 年)

### **第 15 号一般性意见：水权(《经济、社会、文化权利 国际公约》第十一和第十二条)**

#### 一、导 言

1. 水是一种有限的自然资源，是一种对维持生命和健康至关重要的公共消费品。水权是一项不可缺少的人权，是人有尊严地生活的必要条件。水权也是实现其他人权的一个前提条件。委员会不断地发现，无论是在发展中国家还是在发达国家都存在着普遍剥夺水权的问题。目前，有 10 亿多人得不到基本供水，几十亿人没有适当的卫生设施，这是造成水污染和与水有关的疾病的主要原因。<sup>1</sup> 水的不断污染、枯竭和不平等分配正在加剧目前的贫困状况。各缔约国必须按本一般性评论所说采取有效措施，不带歧视地落实水权。

#### 水权的法律依据

2. 水权保证人人能为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取、价格合理的供水。足够量的安全水是防止缺水死亡，减少与水有关的疾病，消费、做饭和满足个人与家庭卫生需要所必须。

3. 《公约》第十一条第一款列出了由相当的生活水准权利衍生而又是实现它所必不可少的一系列权利，“包括足够的食物、衣着和住房”。使用“包括”一词表明所提到的权利并非全部。水权明显属于实现相当生活水准的必要保障之一，特别因为它是生存的最根本条件之一。委员会以前曾经指出，水权是第十一条第一款载述的一项人权(见第 6 号一般性评论(1995 年))。<sup>2</sup> 水权还与能达到的最高健康水准权(第十二条第一款)<sup>3</sup> 和足够住房及足够食物权(第十一条第一款)<sup>4</sup> 密不可分。



此外，还应结合《国际人权宪章》所载的其他权利来看待水权，其中首要的是生命权和人的尊严。

4. 各项国际文书，包括条约、宣言和其他标准都承认水权<sup>5</sup> 例如，《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第2款规定，缔约国应保证妇女“享有适当的生活条件，特别是在[……]水供应方面”。《儿童权利公约》第二十四条第二款要求“通过提供充足的营养食品和清洁饮水”，消除疾病和营养不良。

5. 委员会在按照关于缔约国按《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条和第十七条提交报告的形式和内容的修订一般准则审议缔约国报告时经常讨论水权的问题。

6. 除了个人和家庭用途外，实现多项《公约》权利的各种不同目的都离不开水。例如，水被用来生产粮食(足够食物权)和确保环境卫生(健康权)。维持生计(通过劳动维持生活的权利)和享受某些文化活动(参与文化生活权)也需要水。然而，在水分配上，必须优先考虑个人和家庭使用，还必须优先考虑防止饥饿和疾病所需要的水资源，以及履行落实每项《公约》权利的核心义务所需要的水资源。<sup>6</sup>

### 水与《公约》权利

7. 委员会指出，为实现足够食物权必须为农业提供可持续的水资源(见第12号一般性评论(1999年))。<sup>7</sup> 在这方面，应该优先确保贫困和边缘化农民包括妇女公平得到水和利用水管理系统，包括可持续的雨水汇集和灌溉技术。《公约》第一条第二款规定“不得剥夺一个民族自己的生存手段”。根据这项义务，缔约国应确保农民耕作和土著人维持生存所需要的足够的水。<sup>8</sup>

8. 环境卫生是《公约》第十二条第二款(b)项所指健康权的一个方面，要求缔约国不加歧视地采取措施，防止不安全和有毒水况对健康的威胁。<sup>9</sup> 例如，缔约国应保护自然水资源不受有毒物质或病原细菌的污染。缔约国还应监督和消除水生态系统作为疾病媒体栖息地对人类生存环境造成的危险。<sup>10</sup>

9. 为协助缔约国执行《公约》和履行它们的报告义务，本一般性评论集中阐述第十一条第一款和第十二条所述水权的标准内容(第二部分)、缔约国义务(第三部分)、违约行为(第四部分)和国家一级的执行(第五部分)以及缔约国以外的行为者的义务(第六部分)。

## 二、水权的标准内容

10. 水权包含自由和资格两项内容。自由是指获取享受水权所必需的现有供水的权利，也指不受干预如供水不被任意切断或污染的权利。对比而言，资格是指利用供水和管水系统的权利，它为人们享有水权提供了平等机会。

11. 根据第十一条第一款和第十二条，水权的内容必须足以维护人的尊严、生命和健康、水的足够不应被解释为仅仅指数量和技术。水还应被看作是一种社会和文化财富，而不单单是经济财富。实现水权的方式必须可以持续，保证现代和后代都能享受这一权利。<sup>11</sup>

12. 享有水权所必需的足够数量因不同条件而异，但下列因素适用于所有情况：

- (a) 具备。对每个人的供水必须足够和连续，满足个人和家庭使用。<sup>12</sup> 这些用途通常包括饮用、个人卫生设施、洗衣、烹调食物、个人和家庭卫生。<sup>13</sup> 每个人可获得的水量应符合世界卫生组织的准则。<sup>14</sup> 有些个人和群体因健康、气候或工作条件等原因可能需要更多的水；
- (b) 质量：个人和家庭用水必须安全，没有微生物、化学物质和威胁个人健康的放射性危险。<sup>15</sup> 个人和家庭用水还应具有可接受的颜色和味道；
- (c) 可获取性：水、供水设施和供水设备必须不加歧视地对缔约国管辖范围内的所有人开放。可获取性具有以下四个相互重叠的层面：
  - (一) 便利获取：水、适当的水设施和水设备必须在所有阶层人口可及的安全距离之内。每一家庭、教育机构和工作场所都必须能够在住所内或就近获取到足够、安全和可接受的水。<sup>16</sup> 所有的供水设施和供水设备必须具有良好的质量，在文化上适宜，注意男女平等、生命周期和隐私要求。在利用水设施和水设备时，人身安全不应受到威胁；
  - (二) 经济可行性：水、水设施和水设备在费用下必须为所有人承受得起。用水的直接和间接成本及费用必须适中，必须不损害或威胁其他《公约》权利的实现；

- (三) 不歧视：水、供水设施和供水设备必须在法律和实际上能够为所有人包括人口中的最弱势或最边缘化群体所利用，不因任何违禁理由而有所歧视；
- (四) 信息可得性：可得性包括寻求、接受和发送关于水的信息的权利。<sup>17</sup>

### 广泛适用的一些特别问题

#### 不歧视和平等

13. 缔约国保证人民不受歧视(第二条第二款)和男女平等(第三条)地享受水权的义务贯穿于《公约》规定的所有义务之中。《公约》禁止基于任何理由的歧视，所涉理由可以是种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生、身心残疾、健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性倾向以及公民、政治、社会或其他地位，目的或结果在于剥夺或损害平等享受或行使水权。委员会回顾第3号一般性评论(1990年)第12段，其中指出，即使在资源严重短缺时，也必须有针对性地采取低费用方案，保护社会的弱势群体成员。

14. 缔约国应采取措施，消除基于违禁理由的歧视，保障个人和群体不被剥夺实现水权所必要的手段或权利。缔约国应确保水资源的分配和供水设施上的投资能够便利社会所有成员用水。资源的不合理配置可产生隐性歧视。例如，不应过大地在昂贵的、只面向少数特权阶层的供水设备和设施上投资，而应该在有益于广大人口的供水设备和设施上投资。

15. 关于水权，缔约国负有特别义务，向没有足够财力的人口提供必要的水和水设施，在供水和水设备上防止基于国际违禁理由的歧视。

16. 既然水权适用于所有人，缔约国应该特别重视在行使这一权利方面历来有困难的个人和群体，如妇女、儿童、少数群体、土著人民、难民、寻求庇护者、国内流离失所者、移徙工人、囚犯和被拘留者。缔约国尤其应采取措施，确保：

- (a) 不将妇女排除在水资源和水权问题决策过程之外。减轻妇女过重的取水负担；
- (b) 不因学校和家庭缺少足够的水，或因取水负担，使儿童无法享有人权。向目前缺少足够饮用水的学校提供足够的饮用水；

- (c) 农村和城市贫困地区拥有维护良好的供水设施。农村的传统水资源受到保护，不被非法侵蚀和污染。城市贫困地区，包括非正规居住区和无家可归者居住区，也具有维护良好的供水设施。不以住房或土地状况为理由剥夺任何家庭的用水；
- (d) 土著人民在其祖先土地上的水资源不受到侵蚀和非法污染。国家土著人民提供资源，帮助他们设计、供应和管理水资源；
- (e) 游牧民族在传统或指定的栖息地有足够的用水；
- (f) 难民、寻求庇护者、国内流离失所者和返回者无论在难民营还是在城市和农村，都有足够的用水。难民和寻求庇护者与其他公民一样以同等条件享受水权；
- (g) 按照国际人道主义法和联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》，向囚犯和被拘留者提供足够的安全用水，满足他们的日常个人需求；<sup>18</sup>
- (h) 向取水有困难的群体，如老年人、残疾人、遭受自然灾害者、灾害易发区居民和干旱、半干旱地区人民或小岛屿居民，提供足够、安全的水。

### 三、缔约国的义务

#### 一般法律义务

17. 《公约》规定逐步实现水权，承认因现有资源限制而存在困难，但它也提出了缔约国应该立即履行的义务。缔约国在水权方面需要立即履行的义务有：保证人民不受任何歧视地行使这一权利(第二条第二款)；采取措施(第二条第一款)，充分实现第十一条第一款和第十二条的规定。这些措施必须是审慎的，具体的，力求充分实现水权。

18. 根据《公约》，缔约国负有一贯、连续的义务，应该尽量迅速、有效地采取行动充分实现水权。实现水权与实现《公约》其他权利一样，行动必须可行、实际，因为所有缔约国都掌握着大量资源，包括水、技术、资金和国际援助。

19. 人们坚定地认为，《公约》禁止在水权方面采取倒退措施。<sup>19</sup> 如果采取倒退措施，缔约国必须证明这种措施是在对各种选择方案经过极认真考虑后采取

的，而且是在充分利用缔约国所有现有资源的条件下，根据《公约》规定的所有权利，认定这样做是合理的。

### 具体法律义务

20. 水权与其他人权一样，要求缔约国承担三项义务：尊重的义务、保护的义务和履行的义务。

#### (a) 尊重的义务

21. 尊重的义务要求缔约国不直接或间接干涉水权的享有。这类义务包括：不参与任何剥夺或限制平等获取足够水的行动或活动；不任意干涉习惯或传统的水资源配置安排；不利用国有设施的废物或通过使用和试验武器，非法减少或污染水源；不在武装冲突期间违反国际人道主义法，限制使用或摧毁供水设备和基础设施。

22. 委员会注意到，在武装冲突、紧急状态和自然灾害期间，水权包含了国际人道主义法对缔约国施加的义务。<sup>20</sup> 这类义务有：保护平民人口赖以生存的物体，如饮水设施、供水管道和灌溉工程；保护自然环境不受广泛、长期和严重的破坏；确保公民、被拘留者和囚犯得到足够的水。<sup>21</sup>

#### (b) 保护的义务

23. 这类义务要求缔约国防止第三方以任何方式干预水权的享有。第三方可以是个人、群体、公司和其他实体以及在其授权下行事者。义务主要包括：采取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剥夺平等用水机会；污染和不公平地抽取水资源，包括自然水源、井和其他水分配系统。

24. 如果供水设备(如供水管网、储水罐、河和井的取水口)由第三方经营或控制，缔约国必须防止它们损害以平等、经济、便利的方式获取足够、安全和可接受的水的权利。为防止此种滥用行为，必须按照《公约》和本一般性评论建立有效管理机制，包括独立监督、真正的公众参与和对违约的处罚等。

(c) 履行的义务

25. 履行的义务可分解成便利、促进和提供等项义务。便利的义务要求缔约国采取积极措施，协助个人和社区享有水权。促进的义务要求缔约国采取措施，确保对人民进行适当的教育，使他们了解水的卫生使用、水源保护和将废水减少到最低限度的方法。它还要求缔约国在个人和群体因自身不能控制的理由无法以自己可利用的手段行使这一权利时，保证他们享有这一权利。

26. 履行的义务要求缔约国采取必要措施，充分实现水权。这类义务包括：最好通过法律实施细则，在国家政治和法律体制内充分承认这一权利；制定国家水战略和行动计划，以实现这一权利；确保人人用得起水；推广改进的和可持续的取水手段，特别是在农村和城市贫困地区。

27. 为确保用水费用能承受，缔约国必须采取必要措施，其中可以包括：(a) 采用各种适当的低成本技能和技术；(b) 采取合理的定价政策，如免费或低水价；(c) 收入补贴。对供水设施的任何补贴都必须坚持公平原则，供水设施无论是私营还是公营组织经营，都应确保所有人包括社会的贫困群体能够负担得起水的费用。公平原则要求贫困家庭与富裕家庭相比不在水费上有过重负担。

28. 缔约国应采取全面和综合性战略和方案，确保现代和后代都有足够、安全的水。<sup>22</sup> 这类战略和方案可包括：(a) 减少因不可持续的抽取、河流改道和修筑堤坝而造成的水资源枯竭；(b) 减少和消除放射物、有毒化学品和人排泄物等物质对流域和水生态系统的污染；(c) 监测水的储备；(d) 确保拟议发展项目不影响获取足够水的权利；(e) 评估对供水和自然生态系统流域有影响的现象如气候变化、荒漠化、土壤碱化、砍伐森林和生物多样性损失的冲击；<sup>23</sup> (f) 提高用户的用水效率；(g) 在分配时减少废水；(h) 建立紧急情况下的应急机制；(i) 建立执行战略和方案的主管机构和适当体制安排。

29. 确保人人拥有适当的卫生设施，不仅是维护人的尊严和隐私的根本条件，也是保护饮用水供给和来源质量的主要机制之一。<sup>24</sup> 根据健康权和适足住房权(见第4号(1991年)和第14号(2000年)一般性评论)，缔约国有义务考虑到妇女和儿童的需求，逐步推广安全的卫生设施，特别是在农村和贫困城市地区这样做。

## 国际义务

30. 《公约》第二条第一款，第十一条第一款和第二十三条要求缔约国认识到国际合作和援助的重要作用，联合和单独采取行动充分实现水权。

31. 为履行水权方面的国际义务，缔约国必须尊重其他国家人民对这一权利的享有。国际合作原则要求缔约国避免采取行动，直接或间接干预其他国家人民享有水权。在缔约国管辖范围内采取的任何行动，不应使另一国家失去为其管辖下的人民实现水权的能力。<sup>25</sup>

32. 缔约国任何时候都应避免采取禁运或类似措施阻碍水以及享受水权所必需的物资和服务的供给。<sup>26</sup> 任何时候都不应将水当作施加政治和经济压力的手段来使用。对此，委员会回顾它在第8号一般性评论(1997年)中就经济制裁与尊重经济、社会、文化权利之间关系表明的立场。

33. 缔约国应采取措施，禁止本国公民和公司侵犯其他国家个人和群体的水权。当缔约国可以采取步骤通过法律或政治手段促使其他第三方尊重水权时，它们应该根据《联合国宪章》和适用的国际法采取这类步骤。

34. 根据水资源供给情况，缔约国应该促进在其他国家实现水权，如提供水资源、资金和技术，或在需要时向它们提供援助。在减灾和紧急援助、包括对难民和流离失所者的援助时，应该优先考虑《公约》权利，包括提供足够的水。应该按照《公约》和其他人权标准，并以可持续和在文化上适宜的方式提供国际援助。经济发达国家负有特别责任和利益在这方面协助较贫困的发展中国家。

35. 缔约国应确保在国际协议中充分注意水权。为此，应该进一步考虑制订法律文书。在缔结和执行其他国际和区域协定时，缔约国应该采取措施，确保这些文书不侵犯水权。有关贸易自由化的协定不应该减损或妨碍一国确保其人民充分享有水权的能力。

36. 缔约国应确保它们作为国际组织成员国采取的行动充分考虑到水权。为此，作为国际金融机构、特别是国际货币基金组织、世界银行和区域开发银行成员国的缔约国，应该采取措施，在借款政策、信贷协议和其他国际措施中重视水权。

## 核心义务

37. 委员会在第3号一般性评论(1990年)中认定, 缔约国负有核心义务确保至少以最低的必要水平实现《公约》载述的每项权利。委员会认为, 在水权方面至少可以提出一些需要立即履行的核心义务:

- (a) 确保为个人和家庭用水及预防疾病提供最低必要数量的、足够和安全的水;
- (b) 确保所有人特别是贫困或边缘化群体不受歧视地享有获取水和利用供水设施及供水设备的权利;
- (c) 确保实际利用提供充足、安全和经常供水的设施和设备; 确保有足够数量的取水点, 以避免过长的等待时间; 确保离住所的距离合适;
- (d) 确保取水时人身安全没有危险;
- (e) 确保所有供水设施和供水设备的公平分布;
- (f) 采取和实施面向所有人口的国家水战略和水行动计划; 以参与和透明的方式制订和定期审查水战略和水行动计划; 水战略和水行动计划应该包含各种方法, 如用以密切监测进展的水权指标和基准; 制订水战略和水行动计划的进程及内容必须特别注意贫困或边缘化群体;
- (g) 监督实现或未实现水权的程度;
- (h) 采取针对性的、低成本的水方案, 以保护贫困和边缘化群体;
- (i) 采取措施, 防止、治疗和控制与水有关的疾病, 特别是确保有适当的卫生设施。

38. 为避免任何疑问, 委员会要强调, 各缔约国和有能力提供援助的其他方面有义务提供国际合作和援助, 特别是经济和技术合作及援助, 使发展中国家能够履行上述第37条所述的核心义务。

## 四、违约行为

39. 水权的标准内容(见第二部分)要求缔约国承担一些义务(见第三部分), 这就开启了一个过程, 借此可以发现侵犯水权的行为。以下各段列举了侵犯水权行为的表现。



40. 为证明已履行一般义务和特别义务，缔约国必须确定采取必要、可行的措施实现水权。根据国际法，未诚心诚意采取这种措施等于侵犯水权。应该强调，以上第 37 所列的核心义务为不可减损的义务，缔约国不得以任何理由为不履行辩护。

41. 在确定哪些行为或不行为等于侵犯水权时，必须区分缔约国没有能力履行水权义务与不愿意履行水权义务。相关规定可见于关于获得相当生活水准权和健康权的《公约》第十一条第一款和第十二条以及关于要求各缔约国采取必要步骤最大限度地利用资源的第二条第一款。缔约国不愿意最大限度地利用现有资源实现水权，即违反了根据《公约》承担的义务。如果因资源限制而无法履行《公约》义务，则必须证明已尽一切努力利用现有资源优先履行上述义务。

42. 委托行为，即缔约国或国家未加严格管理的其他实体的直接行动，也可能构成侵犯水权。侵犯水权行为包括：采取违背核心义务的倒退措施(见以上第 37 段)；正式废除或中止执行持续享有水权所必须的立法；或采取与国内或国际现行水权义务不相符合的立法和政策。

43. 委托不行为也可能构成侵犯水权，如没有采取适当措施充分实现每个人的水权，没有国家水政策和没有实施有关法律。

44. 虽然无法事先列出全部侵犯水权行为，但通过委员会的工作可以明确违背不同层次义务的一些典型情况：

- (a) 缔约国对水权的干预可构成违背尊重的义务。这类干预主要包括：(i) 任意或没有任何理由地切断或禁止利用供水设备或供水设施；(ii) 歧视性或过高地提高水价；(iii) 污染和减少水资源，影响到人的健康；
- (b) 缔约国没有采取一切必要措施，保护其管辖内的个人免受第三方侵犯水权行为的影响，可构成违背保护的义务。<sup>27</sup> 这类违约主要包括：(i) 没有颁布或实施有关法律，防止对水的污染和不公平抽取；(ii) 未有效管理和控制供水设施；(iii) 未保护供水系统(如供水管道和水井)不被干预、损害和破坏；
- (c) 缔约国没有采取一切必要措施，确保实现水权，可构成违背履行的义务。这类例子有：(i) 没有采取或实施国家水政策，确保人人享有水权；(ii) 公共拨款不足或不当，造成个人或群体特别是弱势或边缘化群体无法享有水权；(iii) 没有通过水权指标和基准等办法监测国内水权实

现情况；(iv)没有采取措施减少水设施和水设备的不合理分配；(v)没有设立紧急救助机制；(vi)没有确保人人享有最低基本水平的这一权利；(vii)与其他国家或国际组织缔结协议时，没有考虑它在水权方面的国际法律义务。

## 五、国家一级的执行

45. 根据《公约》第二条第二款，缔约国需要使用“一切适当方法，尤其包括用立法方法”，履行《公约》义务。每一缔约国都可斟酌评估依据其具体国情最适合采取哪些措施。《公约》还明确要求每一缔约国尽速采取一切必要步骤，确保人人享有人权。国家为实现水权采取的任何措施，不应影响其他人权的享有。

### 立法、战略和政策

46. 应该对现行立法、战略和政策进行审查，确保符合与水权有关的义务。违背《公约》规定的，应予以废除、修正或修改。

47. 在责任采取步骤是指缔约国有义务制定实现水权的国家战略和行动计划。国家战略必须：(a) 以人权法和人权原则为基础；(b) 包括水权的所有方面和缔约国的相应义务；(c) 制定明确的目标；(d) 确定拟实现的目标和实现时间表；(e) 制订适当的政策及相应基准和指标。国家战略还应该：明确规定这一进程的负责机构；指定可用于实现目标和目的的资源；按机构责任调拨资源；为确保战略的实施建立问责制。制定和执行水权国家战略时，缔约国应利用联合国专门机构的技术援助和合作(见以下第四部分)。

48. 制定和实施国家水战略和水行动计划时，应该遵守不歧视和人民参与的原则。在涉及水的任何政策、方案和战略中，凡可能影响个人和群体行使水权的决策，都必须有他们参与。个人和群体应该能够充分和平等地获得公共当局或第三方掌握的有关水、供水设施和享有水权的信息。

49. 国家水战略和水行动计划还应该基于司法机构问责、透明和独立的原则，因为良好的治理是有效执行所有人权、包括水权的必要条件。为了创造有利于实现水权的环境，缔约国应采取适当措施，确保私营部门和民间团体了解和认识水权对实施其活动的重要性。

50. 缔约国可能发现制定框架法律有助于实行其水权战略。这种框架法律包括：(a) 要实现的目标和实现时间表；(b) 达到目的的手段；(c)要和民间团体、私营部门和国际组织进行的合作；(d) 这一过程的负责机构；(e) 国家监督机制；(f) 补救措施和问题解决程序。

51. 缔约国应该采取措施，确保国家各部、地区和地方当局之间充分协调，统一它们的水政策。即使将水权的实施下放到地区和地方当局，缔约国仍负有履行《公约》的义务，所以应该确保各级机构拥有足够资源，维护和扩展它们的供水设施和供水设备。缔约国还应确保地区和地方当局不以歧视性方式剥夺利用供水设施的权利。

52. 缔约国必须有效地监督水权的落实。在监督水权落实情况进展时，缔约国应该明确影响其履行义务的因素和困难。

### 指标和基准

53. 为便于监督，国家水战略和水行动计划应该提出水权指标。水权指标可用于在国家国际一级监督缔约国履行第十一条第一款和第十二条义务的情况。水权指标应该包含享有水权的不同内容(如足够、安全、可接受性、水价可承受程度和取水距离等)，并按违禁歧视理由分列各个项目和覆盖缔约国管辖内或其控制下的所有个人。缔约国可以从以下国际组织的经常性工作中获得有关指标的指导：卫生组织、联合国粮食和农业组织(粮农组织)、联合国人类住区中心(人居中心)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国开发计划署(开发计划署)和联合国人权委员会。

54. 提出水权指标后，缔约国可以制订每项指标的国家基准。<sup>28</sup> 在定期报告程序中，委员会将同缔约国一道讨论，共同审议这些指标和国家基准，然后拟订下个报告周期达到的目标。在接下来的五年，缔约国将利用这些国家基准监督其落实水权的情况。在下个报告程序中，缔约国和委员会将审议这些基准是否达到和其间遇到困难的原因(见第 14 号一般性评论(2000 年)，第 58 段)。在制订基准和编写报告时，缔约国应利用各专门机构在数据收集和分类方面的广泛信息和咨询服务。

## 补救办法和问责制

55. 被剥夺水权的任何个人或群体都有权在国家和国际一级寻求有效司法或其他补救办法(见第 9 号一般性评论(1998 年)第 4 段,《里约环境与发展宣言》原则 10)。<sup>29</sup> 委员会注意到一些国家已在宪法上承认水权,国家法院也开始受理侵犯水权案件。水权遭侵犯者应有权得到适当赔偿,包括恢复原状,赔偿、满足或保证不再发生。应允许国家监察员、人权委员会和类似机构处理侵犯水权的案件。

56. 在缔约国或任何其他第三方采取任何干预水权的行动之前,有关当局必须确保这些行动是法律允许的、符合《公约》的,并:(a) 有机会与受影响者进行真正的协商;(b) 及时,充分地披露要采取措施的内容;(c) 合理地通报有关行动;(d) 允许受影响者诉诸法律和寻找补救办法;(e) 提供获得法律补救所需要的法律援助(见第 4 号(1991 年)和第 7 号(1997 年)一般性评论)。如果是因用水人无力支付水费而采取上述行动的,则必须考虑其支付能力。在任何情况下,都不应剥夺个人享受最低必要水量的权利。

57. 将承认水权的国际文书纳入国内法可以大大增加补救措施的范围和效果,对此应该加以鼓励。将国际法纳入国内法后,国内法庭便可以参照《公约》有关规定审查侵犯水权案件,至少可以审理违背核心义务的行为。

58. 缔约国应鼓励法律界律师、审判员和其他人员在履行职责时更多地注意侵犯水权的行为。

59. 缔约国应该尊重、保护、推动和促进人权倡导者和民间团体其他成员的工作,以协助弱势或边缘化群体实现水权。

## 六、国家以外的行为者的义务

60. 卫生组织、粮农组织、儿童基金会、环境规划署、联合国人居中心、劳工组织、开发计划署、国际农业发展基金(农发基金)等与水有关的联合国机构和其他国际组织,以及世界贸易组织(世贸组织)等贸易问题国际组织,应该根据各自技术专长,在国家实现水权问题上与缔约国有效合作。国际金融机构特别是国际货币基金和世界银行,应该在其借款政策、信贷协定、结构调整方案和其他发展项目中考虑水权(见第 2 号一般性评论(1990 年)),以促进水权的享有。在审查缔约国的报告

及缔约国履行水权义务的能力时，委员会将考虑所有其他行为者所提供援助的效果。将人权法和人权原则纳入国际组织的方案和政策，将大大推动水权的实现。红十字会与红新月会国际联合会、红十字会国际委员会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、卫生组织和儿童基金会以及非政府组织和其他协会，在紧急救灾和人道主义援助中起着十分重要的作用。应该优先向人口中最弱势或最边缘化群体提供援助，优先考虑为他们分配和管理水及供水设施。

### 注

<sup>1</sup> 2000年，世界卫生组织估计，11亿人的供水没有改善，即达到每天至少有20公升的安全水(80%为农民)；24亿人没有卫生设施(见世界卫生组织，《2000年全球供水和卫生设施评估》，日内瓦，2000年，第1页)。此外，每年有23亿人感染与水有关的疾病：见联合国可持续发展委员会，《世界淡水资源综合评估》，纽约，1997年，第39页。

<sup>2</sup> 见委员会关于老年人经济、社会和文化权利的第6号一般性评论(1995年)第5和32段。

<sup>3</sup> 见委员会关于能达到的最高健康标准权利的第14号一般性评论(2000年)，第11、12(a)、(b)和(d)、15、34、36、40、43和51段。

<sup>4</sup> 见第4号一般性评论(1991年)第8(b)段。另见人权委员会适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员米隆·科塔里先生根据委员会2001年4月20日第2001/28号决议提交的报告(E/CN.4/2002/59)；关于足够食物权，见委员会食物权问题特别报告员让·齐格勒先生按照人权委员会2001年4月20日第2001/25号决议提交的报告(E/CN.4/2002/58)。

<sup>5</sup> 见《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第2款(h)项；《儿童权利公约》第24条第2款(c)项；《1949年关于战俘待遇之日内瓦公约》第二十条、第二十六条、第二十九条和第四十六条；《1949年关于战时保护平民之日内瓦公约》第八十五条、第八十九条和第一二七条；其1977年《第一号附加议定书》第五十四条和第五十五条；其1977年《第二号附加议定书》第五条和第十四条；联合国水会议《马德普什塔行动计划》序言；见《二十一世纪议程》第18.47段，联合国环境与发展会议报告，里约热内卢，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))(联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8)，Vol.I：会议通过的决议，决议1，附件二；《水与可持续发展问题都柏林声明》原则3，国际水与环境会议(A/CONF.151/PC/112)；《行动纲领》原则2，联合国人口与发展会议报告，开罗，1994年9月5日至13日，(联

联合国出版物，出售品编号：E.95.XIII.18)，第一章，决议 1，附件；《欧洲水资源宪章》成员国部长委员会第 14(2001)号建议，第 5 和 19 段；联合国增进和保护人权小组委员会关于促进实现饮水权的第 2002/6 号决议。另见小组委员会饮水供应和卫生设施权问题特别报告员哈吉·吉塞先生提交的享受经济、社会和文化权利与实现饮水供应和卫生设施权之间关系的报告(E/CN.4/Sub.2/2002/10)。

<sup>6</sup> 见可持续发展问题世界首脑会议，《2002 年执行计划》，第 25(c)段。

<sup>7</sup> 涉及足够食物的可具备和可获取性(见第 12 号一般性评论(1999 年)，第 12 段和第 13 段。

<sup>8</sup> 另见《联合国国际水道非航行使用法公约》附加详解声明(A/51/869, 1997 年 4 月 11 日)，其中宣布，在水道使用问题上发生冲突期间确定人的必要需要时，“应特别注意提供维持人的生命所必需的足够的水，包括饮用水和生产粮食防止饥饿所需要的水。”

<sup>9</sup> 另见第 14 号一般性评论第 15 段。

<sup>10</sup> 根据卫生组织定义，流行病包括昆虫传播的疾病(疟疾、丝虫病、登革热、日本脑炎和黄热病)、水生螺作为中间宿主的疾病(血吸虫病)和脊椎作为储存宿主的动物传染病。

<sup>11</sup> 关于可持续性的定义，见《联合国环境与发展会议报告》，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日，《环境与发展宣言》，原则 1、8、9、10、12 和 15；《二十一世纪议程》，特别是原则 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 和 18.68。

<sup>12</sup> “连续”是指经常供水，足够个人和家庭使用。

<sup>13</sup> “饮用”一词在这里是指饮料和食物消费需要的水：“个人卫生设施是指处理人排泄物；在用水处理时，水对个人卫生设施是必需的。“烹调食物”是指食物卫生和食物准备，无论水被纳入食物还是与食物接触。“个人和家庭卫生”是指个人清洁和家庭环境卫生。

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 委员会提请缔约国注意世界卫生组织《饮用水质量准则》第二版，第 1-3 卷(日内瓦，1993 年)，“希望成为制定国家标准的基础，如何采用适当，可确保饮用水的安全，将水中有害健康的物质消除或减少到最低程度。”

<sup>16</sup> 另见第 4 号一般性评论(1991 年)第 8 段(b)小段、第 13 号一般性评论(1999 年)第 6 段(a)小段和第 14 号一般性评论(2000 年)第 8 段(a)和(b)小段。家庭是指常住或临时栖息场所。

<sup>17</sup> 见本一般性评论第 48 段。

<sup>18</sup> 见 1949 年 8 月 12 日第三项日内瓦公约第二十、二十六、二十九和四十六条；1949 年 8 月 12 日第四项日内瓦公约第八十五、八十九和一二七条；联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》，人权：国际文件汇编(联合国出版物，出售品编号：E.88.XIV.1)。

<sup>19</sup> 见第 3 号一般性评论(1990 年)，第 9 段。

<sup>20</sup> 关于人权法与人道主义法的关系，委员会提请注意国际法院在《核武器的威胁或使用的合法性》(应大会要求)一文的结论，国际法院报告(1996 年)，第 226 页，第 25 段。

<sup>21</sup> 见日内瓦公约第一号附加议定书(1977 年)第五十四条和第五十六条；第二号附加议定书(1977 年)第五十四条；1949 年 8 月 12 日第三项日内瓦公约第二十条和第四十六条；1949 年 8 月 12 日四项日内瓦公约共同第三条。

<sup>22</sup> 见以上脚注 5，《二十一世纪议程》第 5、7 和 18 章；可持续发展世界首脑会议，《执行计划》(2002 年)，第 6(a)、(l)、(m)、7、36 和 38 段。

<sup>23</sup> 见《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》和《联合国气候变化框架公约》以及后来的议定书。

<sup>24</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第二款规定，缔约国应确保妇女有权“享受适当的生活条件，特别是在[……]卫生[……]方面”。《儿童权利公约》第 24 条第 2 款要求缔约国“确保向各社会各阶层[……]介绍有关[……]个人卫生和环境卫生[……]的基本知识，使他们得到这方面的教育[……]。”

<sup>25</sup> 委员会注意到《联合国国际水道非航行使用法公约》要求在确定公平利用水道时考虑到社会 and 人的需求，要求缔约国采取措施防止造成重大损害，在发生冲突时，必须特别注意人的必要需求：见《公约》第五条、第七条和第十条。

<sup>26</sup> 委员会在第 8 号一般性评论(1997 年)指出，制裁对卫生用品和清洁饮用水造成的破坏性影响，认为制裁措施应规定对清洁饮用水供给设施进行维修。

<sup>27</sup> 关于“第三方”的定义，见第 23 段。

<sup>28</sup> 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. 委员会注意到，《2002 年可持续发展问题世界首脑会议行动计划》承诺在 2015 年将得不到或用不起安全饮用水的居民人数(另见《千年宣言》)和没有基本卫生设施的人口比例减少一半。

<sup>29</sup> 《里约环境与发展宣言》原则 10(联合国环境与发展会议报告，见以上脚注 5)就环境问题指出，“应该能够有效地诉诸司法和行政程序，包括补救和赔偿。”

### 第三十四届会议(2005年)

#### 第16号一般性意见：男女在享受一切经济、 社会及文化权利方面的平等权利(第三条)

#### 导 言

1. 男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利是国际法承认的一项基本原则，也是庄严载入主要国际人权文书的一项基本原则。《经济、社会、文化权利国际公约》保护对于每个人的尊严具有根本意义的各项人权。尤其是，该项《公约》的第三条规定，男女在享受该项公约所载的各项权利方面具有平等权利。这项条款的基础是《联合国宪章》第一条第三款，以及《世界人权宣言》第二条。除了提到本公约以外，条款的内容与《公民权利和政治权利国际公约》第三条完全相同，而且两者是同时起草的。

2. 《准备工作》指出，将第三条同时列入本《公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》是为了指出，除了禁止歧视以外，“应当明确承认男女平等享受的同样权利，而且应当采取适当措施，以便保证妇女有机会行使其权利，……。此外，即使第三条与第二条第二款的内容重叠，仍然有必要重申男女权利平等。必须不断强调庄严载入《联合国宪章》的这项基本原则尤其是因为仍然存在许多偏见，阻止了这项原则的充分实施。”<sup>1</sup>与《公民权利和政治权利国际公约》不同的是，本《公约》第三条和第二条第二款并不是单独存在的独立条款，而是必须与该项《公约》第三部分所保障的每一项具体权利结合起来一并理解的条款。

3. 本《公约》第二条第二款规定不得因性别及其他原因加以歧视。这项条款，以及第三条中保证男女享有平等权利的规定，是具有内在联系的，也是相辅相成的。而且，消除歧视也是平等享受经济、社会和文化权利的基础。

4. 经济、社会、文化权利委员会在其许多一般性意见中特别关注到了对享受经济、社会和文化权利方面男女平等权利产生不利影响的因素，这些意见涉及的内容包括适足住房权、<sup>2</sup>取得足够粮食的权利、<sup>3</sup>受教育权、<sup>4</sup>享有最佳健康标准的权利、<sup>5</sup>水权。<sup>6</sup>委员会还经常在审议缔约国报告时提出的问题清单和在与缔约国展开的对话中要求得到有关《公约》所保证的男女平等享受各项权利方面的资料。



5. 妇女经常被剥夺平等享受人权的机会，尤其是通过传统和习俗对妇女规定低下的地位，或通过公开或隐形的歧视。由于性别与诸如种族、肤色、语言、宗教、政治和其他观点、民族或社会籍贯、财产、出生或其他方面的地位，例如年龄、族裔、残疾状况、婚姻状况、难民状况或移民状况等等因素交错在一起，妇女经受到独特的歧视形式，百上加斤，处于特别不利的境况。<sup>7</sup>

## 一、理论框架

### A. 平等

6. 本《公约》的根本在于：男女应当在平等的基础上享受《公约》规定的各项权利。尽管正式的平等观点可以体现在宪法、法律和各国政府的政策中，但第三条还要求男女在实际中平等地享受《公约》所载的各项权利。

7. 必须全面地理解男女在平等的基础上享受人权的理念。国际人权条约中对不歧视和平等待遇的保证所规定的是实际上的及法律上的两种平等。法律的(或正式的)平等及实际的(或实质的)平等是两种不同、但相互关联的理念。书面正式承认的平等认为，如果法律或政策以中立的方式对待男子和妇女，平等也就实现了。比这更进一步的是，实质性的平等包括法律、政策和惯例所产生的影响，并且保证这些法律、政策和惯例不是要维持、而是要改善某些群体所处的固有劣势地位。

8. 男女的实质性平等不会仅仅由于颁布表面上对性别持中立态度的法律或政策而得以实现。缔约国在实施第三条中应当考虑到，这些法律、政策和惯例可能无法纠正，甚至会巩固男女的不平等，因为它们并没有考虑到现有的经济、社会和文化不平等，尤其是妇女经受到的不平等。

9. 根据第三条，缔约国必须在法律上，而且在法律面前人人平等的原则。立法机关在通过法律时必须保证这些法律能促进男女双方平等地享受经济、社会和文化权利，从而在法律上尊重平等原则。法律面前人人平等的原则必须受到行政机构、法院和法庭的尊重，尊重意味着这些权力机构必须对男子与妇女平等地适用法律。

## B. 不歧视

10. 不歧视原则是平等原则的必然延伸。根据下文第 15 段提出的临时性特别措施，不歧视原则禁止基于个人或群体的特定地位或境况，例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他见解、民族或社会籍贯、财产、出生或其他地位，例如年龄、族裔、残疾状况、婚姻状况、难民状况或移民状况等，而向他/她或他们提供不同待遇。

11. 对妇女的歧视是“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚或未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”<sup>8</sup> 基于性别的歧视可能的依据是由于女性的生理情况而对妇女作出不同待遇，例如妇女由于怀孕而被拒绝雇用；或者是陈旧的刻板观念，例如认为妇女不愿在工作上花费同男子一样多的时间，因而将妇女长期封锁在低层次的工作上。

12. 如果直接公开地作出不同的待遇是并且纯粹是基于性别和男女的不同特性，而且无法作出客观的解释，那么就发生了直接歧视的现象。

13. 如果一项法律、政策或方案本身似乎并无歧视，但是在实施时却具有歧视性影响，那么就发生了间接歧视的现象。例如，由于原先已经存在的不平等，妇女与男子相比在享受某一特定机会方面处于不利地位，就形成了间接歧视。实施性别上中立的法律就会维持现有的不平等，甚至使之更加恶化。

14. 性别影响到男子和妇女享受其权利的平等权利。性别观念系指单纯地基于男女的身份特征，而对男子与妇女的行为、态度、个性特征、身体和心智能力等方面确定的文化上的期盼和假设。基于性别的假设和期盼一般在实际享受各项权利方面将妇女置于不利地位，这些方面的实例包括：行动自由和被认为是自立的、有完整能力的成人、充分参与经济、社会和政治发展、并对其环境和状况作出决定。依据性别对人在经济、社会和文化方面所扮演的角色作出的假设使男女无法在所有方面分担责任，而分担责任对于平等却是必要的。

### C. 临时特别措施

15. 平等和不歧视原则本身并不始终足以保证真正的平等。有时还需要采取临时特别措施，以便使处于不利地位或受到排挤的个人或群体提升到与他人实际相同的地位。临时特别措施的目的是不仅要实现男女在法律上或正式的平等，而且还要实现实际上的或实质上的平等。但是，实施平等原则有时候要求缔约国采取优惠妇女的措施，以便削弱或消除维持歧视的状况。只要这些措施对于消除实际上的歧视是有必要的，而且在实际平等得以实现之后不复采用，这种不同待遇就是合情合理的。<sup>9</sup>

## 二、缔约国的义务

### A. 一般的法律义务

16. 男女享受经济、社会和文化权利的平等权利是缔约国义不容辞的直接义务。<sup>10</sup>

17. 男女享受经济、社会和文化权利的平等权利与所有人权一样，对缔约国提出了三个层面的义务：即尊重、保护和实现的义务。实现的义务还包含了提供、促进和便利的责任。<sup>11</sup> 第三条对于遵守《经济、社会、文化权利国际公约》第六至第十五条规定的缔约国义务确立了一项不可贬损标准。

### B. 特定的法律义务

#### 1. 尊重的义务

18. 尊重的义务要求缔约国不采取歧视性行动，直接或间接地导致剥夺男子和妇女在享受经济、社会和文化权利方面平等权利。尊重这项权利就要求各缔约国不通过法律，或撤消法律及撤消不符合第三条所保护的该项权利之政策、行政措施和方案。尤其是，缔约国有义务考虑到表面上对性别中立的法律、政策和方案所产生的影响，并考虑这些法律、政策和方案对于男女平等地享受其人权是否会产生消极影响。

## 2. 保护的义务

19. 保护的义务要求各缔约国采取步骤，其直接目标就是要消除主张某一性别低于或高于另一性别的偏见、习俗和所有其他惯例，以及对男子和妇女社会功能的陈旧的刻板观念。本《公约》第三条对缔约国规定的保护义务主要包括尊重并通过有关男女享受所有人权的平等权利之宪定和法律规定，并禁止任何形式的歧视；通过法律消除歧视，并防止第三方直接或间接地干涉这项权利的享受；通过行政措施和方案，并建立公共机构、机关和方案，以便保护妇女不受歧视。

20. 缔约国有义务监测并管制非国家行动者的行为，以便保证这些行动者不侵犯男女享受经济、社会和文化权利的平等权利。例如，这项义务适用于部分或完全私有化的公共服务部门。

## 3. 实现的义务

21. 实现的义务要求缔约国采取步骤，保证男女在实际中平等地享受其经济、社会和文化权利。这些步骤应当包括：

- 提供并便利受害者利用适当的补救措施，例如赔偿、补救、恢复、康复、肇事者作出不重犯的保证、声明、公开道歉、教育方案和预防方案；
- 建立适当的补救渠道，例如所有人都能平等诉诸的法院和法庭，或行政机制，包括最贫穷和处境最不利和处于社会边缘的男女；
- 制定监测机制，以便保证实施旨在促进男女平等享受经济、社会和文化权利的法律和政策不致对地位不利或处社会边缘的个人或团体，尤其是妇女和女童产生未预见的消极影响；
- 设置并实施能对男女平等享受经济、社会和文化权利产生长期影响的政策和方案。这些政策和方案可以包括采取临时特别措施，以便加速妇女平等地享受其各项权利，开展性别审查、特别依据性别情况分配资源；
- 为法官和公共官员举办人权教育和培训方案；

- 为在基层参与实现经济、社会和文化权利的工作人员举办有关平等问题的提高认识和培训方案；
- 将男女享受经济、社会和文化权利的平等权利原则纳入正规和非正规教育，并促进男女成人、男女儿童平等参加学校和其他教育方案；
- 鼓励男女平等出任公职，并担任决策机构的职务；
- 促进男女平等参与发展规划和决策，并享受发展带来的福利以及实现经济、社会及文化权利的所有方案所带来的福利。

### C. 缔约国义务的具体例子

22. 第三条是一项跨领域的义务，适用于《公约》第六至第十五条所载的所有权利。这项义务要求消除基于性别的社会和文化偏见，确立资源分配方面的平等，并促进在家庭、社区和公共生活之中分担责任。下文各段所举的例子可以作为指导第三条适用于《公约》其他权利的具体方式，但是所举的实例并非完整无缺、面面俱到。

23. 《公约》第六条第一款要求缔约国保障人人有机会自由选择并接受的工作来谋生的权利，并采取适当步骤来充分实现这一权利。在顾及第六条情况下实施第三条的时候，除其他要求外，还要在法律和实际中做到男女双方能够平等地得到所有层次和所有职业类别的工作机会，并要求公共和私营部门的职业训练和指导方案能够向男女学员提供必要的技能、信息和知识，使之能够平等地享受工作权。

24. 《公约》第七条(甲)款要求缔约国承认人人享受公正和良好的工作条件，并保证同值工作同工同酬。根据第七条的规定，第三条除其他方面外还要求缔约国认清并消除报酬不平等的内在起因，例如基于性别的工作评断，或认为男女之间存在生产率差异的观点。此外，缔约国应当通过行之有效的劳工监督部门来监测私营部门对国家有关工作条件的法律之遵守情况。缔约国应当通过法律规定平等考虑晋升、非工资的报酬和均等机会，并支持工作场所的职业或专业发展。最后，缔约国应当推行适当的托儿保育政策以及对受扶养家属的便利政策，以便减少男女雇员在兼顾职业和家庭两方面责任中面临的障碍。

25. 《公约》第八条第一款(甲)要求缔约国保证人人有权组织工会和参加他(她)所选择的工会。顾及第八条的规定，第三条要求缔约国允许男女雇员组织并参加解

决其特定问题的工人协会。在这方面，应当特别关注帮佣工人、农村妇女、在以女性为主的行业中工作的妇女和在家工作的妇女，这些人的权利常常被剥夺。

26. 《公约》第九条要求缔约国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险，人人有权平等地接受社会服务。顾及第九条的规定，第三条除其他方面外还要求确定男女间平等的法定退休年龄、保证妇女在公共和私营养恤金计划中接受平等的福利；并保证妇女的产假、男子的陪产假以及男女都享有的育儿假。

27. 《公约》第十条第一款要求缔约国承认对家庭给予尽可能广泛的保护和协助，结婚必须经男女双方的自由同意。在顾及第十条情况下实施第三条，除其他方面外尤其要求缔约国向以女性为主的家庭暴力受害者提供安全住所、补救措施，以及帮助身心和感情损害的康复；保证男女双方有平等的权利来选择是否结婚、与谁结婚、何时结婚，尤其是，男女双方的合法婚姻年龄应当相同，男女儿童应当受到同等的保护，不遭受童婚、包办婚姻或逼婚习俗的迫害；并保证妇女在丈夫死亡之时对于婚姻财产和遗产享有同等权利。基于性别的暴力是一种歧视，它阻碍了享受自由的权利，包括平等地享受经济、社会和文化的权利。缔约国必须采取适当措施消除对男女的暴力，并以应有的认真方式采取行动，防止、调查、调解、惩处和赔偿由私人行动者对其采取的暴力行动。

28. 《公约》第十一条要求缔约国承认人人有权为自己和家庭获得象样的生活水平，其中包括足够的住房(第一款)和足够的食物(第二款)。在顾及第十一条第一款情况下实施第三条就要求缔约国做到，妇女有权与男子同等地拥有、使用或以其他方式掌管住房、土地和财产，并为此取得必要的资源。在不违背第十一条第二款的前提实施第三条就要求缔约国尤其要并保证妇女取得并掌管生产粮食的手段，同时要求缔约国消除那种要等男人吃饱之后妇女才能吃饭的习惯做法，或者只允许妇女食用营养稍差的食物习惯做法。<sup>12</sup>

29. 《公约》第十二条要求缔约国采取步骤，争取充分实现人人有权享有最佳身心健康的标准。在顾及第十二条情况下实施第三条就至少要求缔约国消除阻止男女平等取得和享受医疗保健的法律的和其他的障碍。其中还包括纠正男女的地位角色对健康决定因素，例如饮水和粮食获取方式所产生的影响；消除对提供生殖卫生用品的法律限制；禁止女性生殖器残割；为保健人员提供适当训练，使之能够解决妇女的健康问题。<sup>13</sup>

30. 《公约》第十三条第一款要求缔约国承认人人享有受教育的权利，并在第二款(甲)中规定，初等教育应属义务性质，并一律免费。在顾及第十三条情况下实施第三条就要求缔约国除其他方面外，通过法律和政策，保证男女儿童有进入各级教育的同等入校标准。缔约国尤其应当通过宣传和提高认识的运动来保证家庭在送子女上学方面不偏向男孩，并保证课程促进平等和不歧视的理念。缔约国必须创造有利条件，保证儿童、尤其是女童在到学校的往返路上之安全。

31. 《公约》第十五条第一款(甲)和(乙)要求缔约国承认人人有权参加文化生活，并享受科学进步及其应用所产生的利益。在顾及第十五条第一款(甲)和(乙)情况下实施第三条，就要求缔约国尤其应克服结构性的壁垒和其他障碍，例如基于文化和宗教传统的障碍，因为它们阻止妇女充分参与文化生活、科学教育和科学研究，并将各项资源转向有助于妇女与男子平等地满足健康和经济需要的科学研究之上。

### 三、国家层面的实施行动

#### A. 政策和战略

32. 实施《公约》第三条规定权利的最佳方式各缔约国有所不同。在履行保证男女享受所有经济、社会和文化权利的平等权利这项首要和直接义务方面，每一缔约国在通过适当的措施时都有一定程度的决策斟酌权。除其他事项外，缔约国必须在国家人权行动计划中纳入适当的战略，以便保证男女享受经济、社会和文化权利的平等权利。

33. 这些战略的基础应当是根据《公约》第三条的规范内容以及上文第 16 至 21 段中提到的缔约国义务的各个层面和性质根据具体国情系统地提出各项政策、方案与活动。这项战略应当尤其着重于消除享受经济、社会和文化权利方面的歧视。

34. 缔约国应当依据经济、社会和文化权利定期审查现有的法律、政策和战略及方案，并作出必要的更改，以便保证这些法律、政策和战略及方案符合《公约》第三条规定的义务。

35. 也许有必要通过临时特别措施，以便加速妇女平等享受所有经济、社会和文化权利，并改进妇女的实际地位。<sup>14</sup> 临时特别措施应当与为实现男女平等所推行的永久政策与战略区分开来。

36. 鼓励缔约国采取临时特别措施，以便加速男女间在享受《公约》规定的权利方面实现平等。这些措施本身不应当被看作具有歧视性，因为其依据是缔约国负有义务，须消除过去和目前的歧视性法律、传统与惯例造成的劣势状况。应当根据特定的问题和背景来确定这类措施的性质、持续时间和适用范围，并应当根据情况的需求而作调整。应当监督这种措施的结果，以便在采取这种措施的原定目标实现之时结束这类措施。

37. 个人和由个人组成的群体参与影响自身发展的决策进程之权利必须是履行根据《公约》第三条向政府规定的各项义务而制定的一切政策、方案或活动的组成部分。

#### B. 补救措施和责任制

38. 国家政策和战略应当规定建立目前尚不存在的有效机制和机构，其中包括行政管理当局、监察员和其他国家人权机构、法院和法庭。这些机构应当调查并处理与第三条有关的暴力指控，并提供补救。在缔约国一方，应当保证这种补救措施得到有效实施。

#### C. 指标和基准

39. 国家政策与战略应当确定有关男女平等享受经济、社会和文化权利这项权利的适当指标和基准，以便有效地监测缔约国实施《公约》在这方面规定的义务之情况。在适当情况下，特定时间范围内的分门别类的统计数字对于衡量男女逐渐实现经济、社会和文化权利的情况是必要的。

### 四、违约情况

40. 缔约国必须履行其直接的和首要的义务，以便保证男女享受经济、社会和文化权利的平等权利。

41. 男女平等的原则对于享受《公约》所列举的各项特定权利具有根本的意义。不保证享受任何这些权利方面的正式和实际平等，就构成对这项权利的侵犯。要做到平等享受经济、社会和文化权利，就需要消除法律上的和实际上的歧视。对于《公



约》第六条至第十五条所列举的每一项权利，如果不通过、实施并监测旨在消除法律上和实际上的歧视的各种法律、政策与方案之影响，就构成了对这些权利的侵犯。

42. 对于《公约》所载各项权利的侵犯可以通过缔约国、该国的国家或地方机构或机关之直接行动、不行动或疏忽失职而造成。通过或推行影响到男女享受《公约》中所提出的所有权利之平等权利的任何倒退措施也同样构成了对第三条的违背。

### 注

<sup>1</sup> 《国际人权公约》草案，第三委员会的报告(A/5365)(1962年12月17日)，第85段。

<sup>2</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第4号一般性意见(1991年)：充足住房权(《公约》第十一条第一款)，第六段；第7号一般性意见(1997年)：充足住房权(《公约》第十一条第一款)：被迫迁离，第10段。

<sup>3</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第12号一般性意见(1999年)：充足食物权(《公约》第十一条)，第26段。

<sup>4</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第11号一般性意见(1999年)：初级教育计划(《公约》第十四条)，第3段；第13号一般性意见(1999年)：受教育的权利(《公约》第十三条)，第6段(b)、31段和32段。

<sup>5</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第14号一般性意见(2000年)：享有最佳身心健康标准之权利(《公约》第十二条)，第18至22段。

<sup>6</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第15号一般性意见(2000年)：水权(《公约》第十一和第十二条)，第13和14段。

<sup>7</sup> 参看消除种族歧视委员会，第二十五号一般性意见(2000年)：种族歧视中涉及性别的方面。

<sup>8</sup> 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条的定义。

<sup>9</sup> 但是，这项一般性原则有一个例外：涉及某一男性候选人的特定理由也可能有利于他，必须顾及涉及单独候选人的所有相关标准，客观地加以评估。这就是相称性原则的一项要求。

<sup>10</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第3号一般性意见(1990年)：缔约国义务的性质(第二条第二款)。

<sup>11</sup> 根据经济、社会、文化权利委员会第 12 号和第 13 号一般性意见，履行《公约》的义务包括了便利义务和提供义务。在本一般性意见中，履行义务还包括消除对妇女一切形式歧视的义务。

<sup>12</sup> 有关义务和结合第十一条(甲)和(乙)的规定有可能违反第三条的实例在经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见第 26 段中有进一步的阐述。

<sup>13</sup> 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见第 18 至 21 段。

<sup>14</sup> 在这方面，请参看消除对妇女歧视委员会针对《消除对妇女一切歧视公约》第四条第 1 款而通过的第 25 号一般性建议、经济、社会、文化权利委员会第 13 号一般性意见和关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的林堡原则。

### 第三十五届会议(2005 年)

## **第 17 号一般性意见：人人有权享受对其本人的 任何科学、文学和艺术作品所产生的精神 和物质利益的保护(第 15 条)**

### **一、导言和基本前提**

1. 人人有权享受对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这项权利是一项人权，产生于每个人所固有的尊严和价值。这一事实使得第 15 条第 1 款(丙)项以及其他人权有别于知识产权制度中所承认的大多数法定权利。人权是属于个人以及在某些情况下属于集体和社区的基本、不可剥夺和普遍性的权利。人权之所以说是基本的，是因为相对于人类个体而言是固有的权利，而知识产权首先是各国用来达成下列目的的手段：鼓励发明和创造，鼓励创造性和革新产品的传播，鼓励文化特性的发展，维护科学、文学和艺术作品的完整，使之服务于全体社会。

2. 相对于人权，知识产权通常是暂时性的，可以被取消、以许可证方式转让或配给他人使用。在大多数知识产权制度中，知识产权(通常精神权利除外)有可能被分配、在时间和范围上受限、被交易、被修改甚至丧失，而人权是对人类基本权利的永恒的表达。从人权的角度讲，人人有权享受对其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这保障了作者与其作品之间的个人联系，保障了民族、社区或其他群体与其集体的文化遗产之间的联系，也保障了能够使作者享受适足的

生活水准而需要的基本物质利益，而知识产权制度基本上是保护工商业和公司利益及其投资。另外，第 15 条第 1 款(丙)项所规定的对作者的精神和物质利益保护的范  
围不一定与各国立法或国际协定所规定的知识产权范围一致。<sup>1</sup>

3. 因此，绝不能将知识产权与第 15 条第 1 款(丙)项所承认的人权视为一体。享受作者的精神和物质利益的保护——这一人权在若干国际文书里得到承认。例如《世界人权宣言》第 27 条第 2 款以相同的语言规定：“人人对由于他所创作的任何科学、文学或美术作品而产生的精神的和物质的利益，有享受保护的权利。”同样，这一权利也在区域性人权文书中得到承认，例如 1948 年的《美洲人的权利和义务宣言》第 13 条第 2 款，1988 年《美洲人权公约经济、社会、文化权利领域附加议定书》(“圣萨尔瓦多议定书”)，以及虽然未明确地规定，但也见于 1952 年《保护人权和基本自由公约》(欧洲人权公约)第一号议定书第 1 条。

4. 人人有权享受对其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这是为了鼓励创造者为艺术和科学的发展以及整个社会的进步积极作出贡献。因此，这一权利与公约第 15 条所承认的其他权利密切相关，例如参加文化生活的权利(第 15 条第 1 款(甲)项)，享受科学进步及其应用所产生的效益的权利(第 15 条第 1 款(乙)项)，享受进行科学研究和创造性活动所不可缺少的自由(第 15 条第 3 款)。这些权利与第 15 条第 1 款(丙)项的关系是相互加强的关系，同时也是相互制约的。关于对于作者有权享受其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护将受到什么限制，一部分将在本一般性意见中加以探讨，一部分将在关于第 15 条第 1 款(甲)项和(b)项以及第 3 款的单独的一般性意见中加以探讨。第 15 条第 1 款(丙)项是对第 15 条第 3 款所保障的科学研究和创造性活动自由的实质性保护，同时也具有经济方面的意义，因此它与下列权利密切相关：有机会凭其自由选择的工作来谋生的权利(第 6 条第 1 款)获得适足报酬的权利(第 7 条(甲)项)，以及获得适足生活水准的人权(第 11 条第 1 款)。此外，实现第 15 条第 1 款(丙)项也取决于享受《国际人权宪章》和其他国际和区域性文书所保障的其他人权，例如单独拥有以及与其他人共有财产的权利，<sup>2</sup> 言论自由包括寻求、获得和传播信息及各种思想的自由，<sup>3</sup> 充分发展人的个性的权利，<sup>4</sup> 以及文化参与的权利，<sup>5</sup> 包括特别群体的文化权利。<sup>6</sup>

5. 为了帮助各国实施公约并履行其报告义务，本一般性意见着重讨论第 15 条第 1 款(丙)项的规范性内容(第一部分)、缔约国的义务(第二部分)、违反公约的行为

(第三部分)以及国家一级的执行(第四部分),第五部分则讨论缔约国以外的行为者的义务。

## 二、第 15 条第 1 款(丙)项的规范性内容

6. 第 15 条第 1 款用三段列举了三项权利,涉及文化参与的各个方面,包括人人有权享受其本人作为作者的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护(第 15 条第 1 款(丙)项),而没有明确地界定这一权利的内容和范围。因此第 15 条第 1 款(丙)项的每一项要素都需要加以解释。

### 第 15 条第 1 款(丙)项的各个要素

#### “作者”

7. 委员会认为,只有科学、文学或艺术作品的作者,即创造者,不论他是男人或女人,个人或集体,<sup>7</sup> 例如除其他外作家和艺术家等等,才能成为第 15 条第 1 款(丙)项的保护的受益者。这一点源于这一款所用的“人人”、“他”和“作者”,这就表明,这一条的起草者似乎相信科学、文学或艺术作品的作者是自然人,<sup>8</sup> 在当时没有认识到,作者也可能是由个人组成的群体。按照现有国际条约保护制度,法律实体也是知识产权的所有人。然而正如上面所述,由于他们所具有的不同性质,这些权利不是作为人权来保护的。<sup>9</sup>

8. 虽然第 15 条第 1 款(丙)项的措词通常提到个体创造者(“人人”、“他”、“作者”),但在某些情况下,由个人组成的群体或社区也可以享受科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护。<sup>10</sup>

#### “任何科学、文学或艺术作品”

9. 委员会认为,在第 15 条第 1 款(丙)项的含义内,“任何科学、文学或艺术作品”是指人类智力的创造物,也就是说是指“科学作品”,诸如科学出版物和革新,包括知识、创新以及土著和当地社区的传统做法,也指“文学和艺术作品”,这尤其包括诗歌、小说、会话、雕塑、音乐创作、戏剧和电影作品、表演以及口头传统。

## “享受保护”

10. 委员会认为，第 15 条第 1 款(丙)项承认作者有权享受其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的某种保护，但没有具体说明这种保护的形式。为了不使这项规定失去任何意义，所提供的保护需要具有有效性，应确保作者享受到其作品所产生的精神和物质利益。然而，第 15 条第 1 款(丙)项所指的保护不一定需要反映目前的版权、专利以及其他知识产权制度所规定的保护水平和手段。只要所提供的保护足以确保作者能享受到其作品所产生的精神和物质利益即可，正如下文第 12 至第 16 段所详细叙述的。

11. 委员会指出，第 15 条第 1 款(丙)项承认人人有权“享受”对其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这一点丝毫不意味着各缔约国不能在关于保护作者的精神和物质利益的国际条约中或在其国内立法中通过更高的保护标准，<sup>11</sup> 但条件是这些标准不能不当地限制其他人依照公约所享有的权利。<sup>12</sup>

## 精神利益

12. 保护作者的“精神利益”是《世界人权宣言》第 27 条第 2 款的起草者们的主要关注之一：“人人对由于他所创作的任何科学、文学或美术作品而产生的精神和物质的利益，有享受保护的权利。”<sup>13</sup> 他们的想法是公开宣布，人类智力所创造的每一件作品都具有不可分离的个人特点，因而创造者与其作品之间具有持久的联系。

13. 与《世界人权宣言》第 27 条第 2 款以及《公约》第 15 条第 1 款(丙)项的起草历史相一致，委员会认为，第 15 条第 1 款(丙)项所述的“精神利益”包括作者有权被承认是其科学、文学和艺术作品的创作者，反对对这类作品进行任何歪曲、割裂或其他修改，或其他贬损的行为，因为这样做有害于作者的名誉和声誉。<sup>14</sup>

14. 委员会强调，必须承认科学、文学和艺术作品作为表达创造者个性而具有的价值，并指出对精神利益的保护见于大多数国家，不论其现行法律制度为何，虽然在保护的程度上可能有差别。

## 物质利益

15. 第 15 条第 1 款(丙)项所说的保护作者的“物质利益”，反映了这一规定与《世界人权宣言》第 17 条和各区域人权文书所承认的拥有财产的权利的密切联系，以及与劳动者获得充足报酬的权利(第 7 条(甲))项的密切联系。与其他人权不一样，作者的物质利益与创造者的个性没有直接联系，而是有助于享受获得适足生活水准的权利(第 11 条第 1 款)。

16. 第 15 条第 1 款(丙)所说的保护物质利益，不一定需要贯穿于作者的整个寿命。相反，使作者能享受到适足生活水准的目的也可以通过其他方式实现，例如通过一次性支付，或者使作者在一段有限的时间内享有利用其科学、文学或艺术作品的独有权利。

## “产生”

17. “产生”一词强调，作者只享受那些由其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护。

### 缔约国遵守第 15 条第 1 款(丙)项的条件

18. 享受作者的精神和物质利益保护的權利包含着下列基本的相互关联的要素，这些要素的具体适用取决于具体的缔约国所存在的经济、社会和文化条件：

- (a) 有无补救手段。在缔约国的管辖范围内，必须有充分的立法和条例，以及有效的行政、司法或其他适当的补救手段，用来保护作者的精神和物质利益；
- (b) 使用是否方便。用于保护科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的行政、司法或其他适当补救手段必须能够为所有作者所使用。使用的方便性具有相互重叠的四个方面：
  - (一) 实际的方便性：负责保护科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的各国的法院和机构必须能够为社会的各个阶层所使用，其中包括残疾作者；

(二) 经济上的方便性(能用得起): 使用这些补救办法必须对所有人来说是能用得起的, 包括处境不利的群体和边缘化群体。例如, 如果一缔约国决定通过传统形式的知识产权保护来达到第 15 条第 1 款(丙)项的要求, 那么有关的行政和法律费用必须建立在公平原则基础上, 确保这些补救办法能够被所有的人用得起;

(三) 获取信息的方便性: 方便性包括有权寻求、获得并传播关于保护作者因其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的法律或政策制度的信息, 包括有关立法和程序的信息。这些信息应该使人人能够理解的信息, 也应该以少数民族语言和土著居民的语言公布;

(c) 保护的质量: 关于保护作者精神和物质利益的程序应该由法官和其他有关当局以有效和快速的方式加以执行。

#### 具有广泛意义的专门议题

#### 不歧视和平等待遇

19. 公约第 2 条第 2 款和第 3 条禁止在作者精神和物质利益享受有效保护方面, 禁止实行任何基于种族肤色、性别语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等的歧视, 这种歧视其用意在于或其后果是取消或妨碍平等地享受或行使第 15 条第 1 款(丙)项所承认的权利。<sup>15</sup>

20. 委员会强调, 使用有限的资源, 例如通过或修订立法或废除立法, 并且通过传播信息, 并往往可以消除在作者精神和物质利益得到有效保护方面存在的歧视或确保平等权利。委员会提到关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)第 12 段, 该段说, 即使在资源严重紧张的情况下, 也必须通过费用相对较低的针对性的方案, 来保护处境不利或边缘化的个人和群体。

21. 只是为了让处境不利或边缘化个人或群体以及那些遭受歧视的群体获得事实上的平等而采取临时特别措施, 这样做不等于违反作者精神和物质利益享受保护的权, 但条件是这些措施为不同的个人或群体所采取的特殊或单独保护标准不会永久化, 一旦这些措施的目标已经达到, 则应停止。

## 限制

22. 作者的科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益享受保护的权利也受到一些限制，这些权利必须与公约所承认的其他权利相平衡。<sup>16</sup> 但对于第 15 条第 1 款(丙)项所保护的权利加以限制，必须依法并根据这些权利的性质来确定，必须追求正当的目的，必须按照公约第 4 条规定，是对于促进民主社会的普遍福利来说严格必要的。

23. 因此，限制必须是适度的，即如果可能规定好几种限制，则应采取限制性最小的那种措施。限制必须与第 15 条第 1 款(丙)项所保护的权利的性质相一致，即在于保护作者与其作品之间的个人联系，保护使作者能够享受适足生活水准所需要的手段。

24. 在某些情况下，规定限制可能需要采取一些补偿性措施，例如，由于为了公共利益而使用科学、文学或艺术作品，而支付充分的赔偿。<sup>17</sup>

## 三、缔约国的义务

### 一般法律义务

25. 虽然公约规定了由逐步实现这一权利，并提到资源有限所带来的困难(第 2 条第 1 款)，但公约也规定缔约国负有各种应立即履行的义务，包括核心义务。为履行义务而采取的步骤必须是有意采取的具体的有针对性的步骤，以充分实现人人有权享受其本人的科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护。<sup>18</sup>

26. 在一定时间内逐步实现这一权利意味着缔约国负有具体的持续性义务，需尽快地、尽可能有效地充分实现第 15 条第 1 款(丙)项。<sup>19</sup>

27. 与公约所规定的其余所有其他权利的情况一样，有一项明显的假设是，与实现作者的精神和物质利益的保护有关的追溯性措施是不允许的。如果采取任何有意执行的追溯性措施，缔约国需证明在采取这些措施之前对所有替代方案进行了认真的考虑，而且是在充分考虑到公约所承认的所有权利之后而有充分的理由这样做。<sup>20</sup>

28. 与所有人权一样，人人有权享受对其任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这意味着缔约国承担着三种类型或级别的义务：即尊重、



保护和履行的义务。尊重义务要求缔约国不直接或间接干涉作者享受其物质和精神利益的保护。保护义务意味着要求缔约国采取措施，防止第三方干涉作者的物质和精神利益。最后，履行义务要求缔约国为充分实现第 15 条第 1 款(丙)项而采取适当的立法、行政、预算、司法、宣传和其他措施。<sup>21</sup>

29. 为充分实现第 15 条第 1 款(丙)项，要求采取必要措施，维护、发展和传播科学和文化。这一点源于公约第 15 条第 2 款，这一款界定了适用于第 15 条第 1 款所承认的权利的每一方面，包括作者有权享受对其精神和物质利益的保护。

### 具体法律义务

30. 缔约国有义务尊重作者有权享受对其精神利益和物质利益的保护这一人权，为此，除其他外，缔约国应不干涉作者有权被承认为其科学、文学或艺术作品的创作者，并反对任何有害于作者荣誉或声誉的对其作品的任何歪曲、割裂或其他修改，或对其作品采取的任何贬损性行动。缔约国不得正当地干涉作者的物质利益，这些利益是使作者享受适足生活水准所必要的。

31. 保护的义务包括缔约国有义务确保作者的精神利益和物质利益得到有效保护，不会受到第三方的侵犯。具体地说，缔约国必须防止第三方妨碍作者对其科学、文学或艺术作品要求作者权，不得对其作品进行歪曲、割裂或其他修改，或采取任何贬损性行动，从而有害于作者的名誉或声誉。同样，缔约国必须防止第三方侵犯作者的作品为作者产生的物质利益。为此，缔约国必须防止未经授权而使用通过现代通信技术和复制技术可容易得到或复制的科学、文学和艺术作品，为此缔约国需通过立法，建立作者权集体管理制度，要求使用者将其作品的任何使用告知作者，并给予充分的报酬。缔约国必须确保第三方由于非法使用其作品而使作者遭受的任何不合理损害对其给予充分的赔偿。

32. 对于作者任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益得到保护的权力，缔约国还应采取措施，确保土著人民与其作品有关的利益得到保护，他们的作品往往表现为其文化遗产和传统知识。在采取措施保护土著人民的科学、文学和艺术作品时，缔约国应考虑到他们的喜好。这种保护可以包括按照本国知识产权保护制度而采取措施承认、登记并保护土著人民的个体或集体创作权，并应防止第三方在未获授权的情况下使用土著人民的科学、文学和艺术作品。在执行这些保护措

施时，缔约国应该尊重有关土著作者自由、事先和知情的同意的原则，并尊重其科学、文学和艺术作品口头或其他习惯性传播方式。在必要时，缔约国应作出规定，由土著人民集体管理其作品所产生的利益。

33. 缔约国境内如果有族裔、宗教或语言上属于少数的民族，则有义务通过采取特别措施保护属于少数群体的作者的精神和物质利益，以维护少数民族文化的独特性。<sup>22</sup>

34. 履行义务要求缔约国提供行政、司法或其他适当的补救办法，以便使作者能够要求对其科学、文学和艺术作品拥有精神和物质利益，并在这些利益遭受侵犯时寻求并获得有效的补救。<sup>23</sup> 缔约国还有义务按照公约第8条第1款(甲)项，履行(便利)第15条第1款(丙)项规定的权利，例如采取财政和其他积极措施，方便代表作者包括处境不利和边缘化作者的精神和物质利益的专业和其他协会的成立。<sup>24</sup> 履行(促进)义务要求缔约国确保科学、文学和艺术作品的作者有权参与公共事务的管理以及可能对其权利和正当利益产生影响的重要的决策过程，应该在采取任何重要决定从而影响第15条第1款(丙)项所规定的权利之前，征求这些个人或团体或其选出的代表的意见。<sup>25</sup>

### 有关的义务

35. 作者享受其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益得到保护的權利不能与公约所承认的其他权利分割开来。因此缔约国有义务使其按照第15条第1款(丙)项所承担的义务与按照公约其他规定所承担的义务保持适当平衡，以便促进并保护公约所保障的一系列权利。在达成这种平衡时，不应过于袒护作者的私人利益，公众广泛地享受其作品的利益也应该得到充分的考虑。<sup>26</sup> 缔约国因此应确保在保护作者的科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益方面所建立的法律和其他制度并不影响缔约国遵守与食物权、健康权和教育权以及参加文化生活，享受科学进步及其应用的好处，或公约所规定的其他任何权利有关的核心义务。<sup>27</sup> 最终来讲，知识产权是一种社会产品，它具有社会功能。<sup>28</sup> 因此缔约国有义务防止基本药物、植物种子或其他粮食生产手段或学校课本和其他学习材料价格过高，从而影响到相当多的人口享受健康、食物和教育权。另外，缔约国应防止科学和技术进步被用于违反人权和人类尊严，包括违反生命权、健康权和隐私权的目的，一旦技术发明

的商业化会危害到这些权利的充分享用时，应使这些发明不在专利保护范围内。<sup>29</sup> 缔约国尤其应考虑在多大程度上人体及其器官的专利化会在多大程度上影响其根据公约或其他有关国际人权文书所承担的义务。<sup>30</sup>

缔约国还应考虑，在通过关于保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的法律之前以及在实行一段时间之后，应对人权所受到的影响进行评估。

### 国际义务

36. 在其一般性意见第 3 号(1990 年)里，委员会提请注意所有缔约国都有义务单独以及通过国际援助和合作采取措施，特别是经济和技术性措施，以充分实现公约所承认的权利。缔约国用本着《联合国宪章》第 56 条以及公约中具体规定(第 2 条第 1 款、第 15 条第 44 款和第 23 条)的精神，承认国际合作对于实现公约所承认的权利，包括享受科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的权力，所起的根本作用，并应按照其承诺采取这方面的联合和单独的行动。所开展的国际文化和科学合作应服务于全人类的共同利益。

37. 委员会提到，按照《联合国宪章》第 55 条和第 56 条、公认的国际法原则、以及公约本身的规定，促进发展以及促进实现经济、社会和文化权利的实现的国际合作是所有缔约国的义务，尤其是那些有能力提供援助的国家的义务。<sup>31</sup>

38. 在牢记各缔约国发展水平不同这一情况下，有一点重要的是，任何为保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益而建立的制度应便利并促进发展合作、技术转让、以及科学和文化合作，<sup>32</sup> 与此同时应充分考虑到保护生物多样性的必要。<sup>33</sup>

### 核心义务

39. 在第 3 号一般性意见(1990 年)中，委员会证实，缔约国有这样一项核心义务，即必须确保公约所宣布的各项权利得到最低限度的实现，按照其他人权文书以及关于保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的国际协定，委员会认为，第 15 条第 1 款(丙)项至少为缔约国立即带来下列核心义务：

- (a) 采取立法和其他必要措施，确保作者的精神和物质利益得到有效保护；

- (b) 保护作者和权被承认为其科学、文学和艺术作品的创作者，并反对对这些作品进行有害于其荣誉或声誉的任何歪曲、割裂或其他修改，或其他损害性行动；
- (c) 尊重并保护作者科学、文学或艺术作品所产生的基本的物质利益，这些物质利益对于确保作者享受适足的生活水准十分必要；
- (d) 应确保各个群体的作者，特别是属于弱势群体和边缘化群体的作者，平等地获得使用行政、司法或其他适当补救办法的机会，使作者能够在其精神和物质利益收到侵犯时寻求并获得补救；
- (e) 在下列两者之间保持适当平衡：一是有效地保护作者的精神或物质利益，一是缔约国在食物、健康和受教育权以及在参加文化生活和享受科学进步及其应用成果权或公约所承认的其他权利方面承担的义务。

40. 委员会需要强调，有能力提供援助的缔约国和其他行为者尤其应提供“国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作”，使发展中国家能够履行上文第 36 段所述的义务。

#### 四、违 反

41. 在确定缔约国的哪些行为或不行为构成对保护作者的精神和物质利益权利的违反时，必须区分缔约国无力遵守第 15 条第 1 款(丙)项所规定的义务与不愿意遵守这种义务两种情况。这一点源于公约第 20 条第 1 款，该款规定每个缔约国有义务采取必要步骤，最大限度地调动其现有资源。如果一国不愿意最大限度地调动现有资源，促进作者享受其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益得到保护的权力，则违反了第 15 条第 1 款(丙)项的义务。如果因资源有限，一国无法充分遵守公约规定的义务，则它有责任说明它为了优先履行上述核心义务而尽的一切努力来调动它所掌握的一切资源。

42. 侵犯作者精神和物质利益得到保护的权力的情况，既可由缔约国的直接行为引起，也可由缔约国未加充分制约的其他实体引起。通过上文第 39 段所述的与第 15 条第 1 款(丙)项的核心义务不符的任何追溯性措施，都是对这一权利的侵犯。通过行为而进行侵犯的情况还包括正式废除或不正当地暂停实行保护作者科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的法律。

43. 违反第 15 条第 1 款(丙)项的情况也可在下列情况下发生：缔约国未能采取必要措施履行其按照这一条款所承担的法律义务。由于不行为而发生的侵犯也包括未能采取适当措施充分地实现作者享受对其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的权利，未能实施有关法律或提供行政、司法或其他适当补救，使作者能够按照第 15 条第 1 款(丙)项要求其权利。

#### 对尊重义务的违反

44. 对尊重义务的违反包括缔约国所采取的行动、政策或法律其结果是侵犯了作者被承认为其科学、文学和艺术作品的创作者的权利，以及反对对其作品进行任何有害于其声誉或荣誉的歪曲、割裂或其他修改，或采取其他损害性行动；不当地干涉作者的物质利益，这对于使作者享受充足的生活水准是必要的；使作者无法使用行政、司法或其他适当补救办法，以在其精神和物质利益受到侵犯时寻求补救；在保护精神和物质利益方面对个别作者实行歧视。

#### 违反保护义务

45. 违反保护义务属于这种情况：缔约国未能采取必要措施，在其司法管辖范围内保护作者，使其免受第三方对其精神或物质利益的侵犯。这一类行为也包括不作为，例如未能通过或实施立法，禁止对科学、文学和艺术作品的当使用，这种使用不合作者被承认为其作品创作者的权利，或者会歪曲、割裂或以其他方式修改或损害这种作品，从而有害于作者的名誉或声誉，或者不当地干涉作者的享受充足生活水准所需要的物质利益；未能确保第三方被作者包括土著作者因第三方不当地使用其科学、文学和艺术作品而使作者遭受的不合理伤害给予充分的赔偿。

#### 违反履行义务

46. 在下列情况下出现违反履行义务：缔约国未能在其现有资源范围内采取一切必要措施，促进作者科学、文学和艺术作品所产生的物质和精神利益受保护的權利。例如这样的情况：缔约国未能提供行政、司法或其他适当补救办法，使作者，特别是属于弱势群体和边缘群体的作者在其精神和物质利益受到侵犯时寻求并获

得补救，或未能提供充分的机会，让作者或作者群体在了解情况的条件下积极地参与对其享受科学、文学或艺术作品所产生的物质利益和精神利益的保护权利产生影响的任何决策过程。

## 五、在国家一级的执行

### 国家立法

47. 各国采取什么措施来实施作者物质和精神利益受到保护的权力最为恰当，各国情况可能不同。在评估哪些措施最适于符合其需要和情况方面，每个国家都有一定程度的自由裁量权。然而公约给各国规定了明确的义务，必须采取任何必要措施，以确保每个人都能平等地使用有效的制度，使其科学、文学或艺术作品所产生的精神物质利益得到保护。

48. 由于保护作者的精神和物质利益的国家法律和规章应该以司法机构问责、透明和独立原则为基础，因为这些原则对于有效实施第 15 条第 1 款(丙)项所规定的所有人权必不可少。为了创造有利于实现这一权利的环境，缔约国应采取适当措施，确保私人工商部门和民间团体意识到作者科学、文学或艺术作品所产生的物质和精神利益得到保护的权力以及这种权利对于享受其他人权所产生和影响。在监督第 15 条第 1 款(丙)项的实施方面，缔约国应找出影响其义务得到实施的因素和困难。

### 指示数和基准

49. 缔约国应找出适当的指示数和基准，以便在国家和国际两级监督缔约国按照第 15 条第 1 款(丙)项所承担的义务。缔约国可就适当的指示数从世界知识产权组织、联合国教育、科学和文化组织以及联合国系统内负责保护科学、文学和艺术作品的其他专门机构和方案获得指导性意见，这些指示数应涉及作者精神和物质利益的保护权利的各个方面。这些指示数应该在所禁止的各种歧视行为上详细地列出，应涉及具体的一段时间。

50. 在查出与第 15 条第 1 款(丙)项有关的适当指示数之后，缔约国应就每一指示数确立适当的国家基准。在定期报告程序期间，委员会将与缔约国一起开展审评工作。审评是由缔约国和委员会联合审议指示数和国家基准，这些指示数和基准

然后确定为缔约国在下个报告周期须完成的目标。在下个周期，缔约国将使用这些国家基准来监测对第 15 条第 1 款(丙)项的实施。在此之后的报告周期，缔约国和委员会将审议国家基准是否应达到，以及可能遇到的任何困难。

### 补救办法与问责制

51. 人人有权对其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护这一人权应该由适当的司法和行政机构来裁决。实际上，如果不可能利用行政、司法或其他适当补救办法，那么要有效地保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益，是不可想象的。<sup>34</sup>

52. 因此，任何作者，如果其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益受到侵犯，都应该能够在本国有效地使用行政、司法或其他适当补救办法。这种补救办法不应该过于复杂或费用昂贵，或规定不合理的时间限制或不应有的拖延。<sup>35</sup>参加这种诉讼的当事方应有权请司法当局或其他有关当局对诉讼进行审查。<sup>36</sup>

53. 第 15 条第 1 款(丙)项所保护的权利受到侵犯的任何受害者应有权获得充分的赔偿或补救。

54. 各国的民情督察官、如果有的话人权委员会以及作者的专业协会或类似机构应该处理第 15 条第 1 款(丙)项受到违反的案件。

## 六、非缔约国行为者的义务

55. 虽然只有公约的缔约国才应对其遵守这些条款的行为负责，但是各缔约国还是应考虑关于私人部门、私人研究机构以及其他非国家行为者在尊重公约第 15 条第 1 款(丙)项所确认的权利方面的责任。

56. 委员会指出，各缔约国作为产权组织、教科文组织、联合国粮农组织、世界卫生组织以及世界贸易组织等国际组织的成员国，有义务采取所能采取的一切措施，确保这些组织的政策和决定与按照公约所承担义务保持一致，特别是与涉及国际援助和合作的第 2 条第 1 款、第 15 条第 4 款、第 22 条以及第 23 条所包含的义务。<sup>37</sup>

57. 联合国各机构以及各专门机构应该在各自职责范围内并按照公约第 22 和第 23 条，采取必要措施，促进第 15 条第 1 款(丙)项的有效实施。具体来说，产权

组织、教科文组织、粮农组织、卫生组织以及联合国系统内其他有关机构、部门和机制，应加强努力，在其保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益方面的工作中，与人权事务高级专员办事处一道，考虑到人权原则和义务。

### 注

<sup>1</sup> 有关国际文书除其他外包括：关于保护工业产权的巴黎公约，最近一次修订是在 1967 年；关于保护文学和艺术作品的伯尔尼公约，最近一次修订是在 1979 年；保护表演者、录音制品制作者和广播组织的国际公约(罗马公约)；知识产权版权条约；知识产权表演和录音制品条约(该条约除其他外规定的需对民歌表演者加以保护)；生物多样性公约；世界版权公约，最近一次修订是 1971 年；世贸组织的与贸易有关的知识产权协定。

<sup>2</sup> 见世界人权宣言第 17 条；消除一切形式种族歧视国际公约第 5 条(d)(v)项；保护人权和基本自由公约(欧洲人权公约)第 1 号议定书第 1 条；美洲人权公约第 21 条；非洲人权和民族权利宪章(班珠尔宪章)第 4 条。

<sup>3</sup> 见世界人权宣言第 19 条；公民权利和政治权利国际公约第 19 条第 2 款；欧洲人权公约第 5 条；美洲人权宣言第 13 条；非洲人权和民族权利宪章第 9 条。

<sup>4</sup> 见世界人权宣言第 26 条第 2 款。也见公约第 13 条第 1 款。

<sup>5</sup> 见消除一切形式种族歧视国际公约第 5 条(e)(vi)项；美洲人权公约关于经济、社会、文化权利领域人权的附加议定书(圣萨尔瓦多议定书)第 14 条。

<sup>6</sup> 见公民权利和政治权利国际公约第 27 条；消除对妇女一切形式歧视公约第 13 条(c)项；儿童权利公约第 31 条；所有移徙工人及其家属权利国际公约第 31 条。

<sup>7</sup> 也见下文注 32。

<sup>8</sup> 见 Maria Green, 国际反贫困法律中心, “经济、社会、文化权利国际公约第 15 条第 1 款(丙)项的起草历史”, E/C.12/2000/15, 第 45 段。

<sup>9</sup> 经济、社会、文化权利委员会, 第二十七届会议(2001 年), “人权与知识产权”, 经济、社会、文化权利委员会的声明, 2001 年 11 月 29 日, E/C.12/2001/15, 第 6 段。

<sup>10</sup> 也见下文注 32。

<sup>11</sup> 见公约第 5 条第 2 款。

<sup>12</sup> 见下文注 22、23 和 35。也见公约第 4 条和第 5 条。

<sup>13</sup> 人权委员会第二届会议, 人权宣言工作组的报告, E/CN.4/57, 1947 年 12 月 10 日, 第 15 页。

<sup>14</sup> 见关于保护文学和艺术作品的伯尔尼公约第 6 条之二。



<sup>15</sup> 这一项禁止规定在一定程度上与关于保护知识产权的国际公约所包含的国民待遇规定相重叠，主要区别于，公约第 2 条第 2 款和第 3 款不仅适用于外国人，而且适用于缔约国本国国民(见公约第 6 条至第 15 条：“人人”)。也见经济、社会、文化权利委员会第三十四届会议，第 16 号一般性意见(2005 年)涉及男女平等享受一切经济、社会、文化权利的权利，2005 年 5 月 13 日。

<sup>16</sup> 见下文注 35。需要在第 15 条第 1 款(丙)项和公约规定的其他权利之间达成充分的平衡，这一点尤其适用于参加文化生活的权利(第 15 条第 1 款(甲)项)，享受科学进一步运用的利益的利益的权利(第 15 条第 1 款(乙)项)，以及食物权(第 11 条、健康权(第 12 条)以及教育权(第 13 条)。

<sup>17</sup> 见世界人权宣言第 17 条第 2 款；美洲人权公约第 21 条第 2 款和关于保护人权和基本自由的公约第 1 号议定书第 1 条。

<sup>18</sup> 见第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段；关于教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，第 43 段，关于享受能够获得最高健康水准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 30 段。也见关于执行经济、社会、文化权利国际公约的林堡原则(林堡原则)，第 16 和第 22 段，马斯特里斯特，1986 年 6 月 2 日至 6 日。

<sup>19</sup> 见第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段；第 13 号一般性意见(1999 年)，第 44 段；第 14 号一般性意见(2000 年)，第 31 段。也见林堡原则，第 21 段。

<sup>20</sup> 见第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段；第 13 号一般性意见(1999 年)，第 45 段，第 14 号一般性意见(2000 年)，第 32 段。

<sup>21</sup> 见第 3 号一般性意见(1990 年)，第 46 和第 47 段，第 14 号一般性意见(2000 年)，第 33 段。也见关于违反经济、社会、文化权利的问题的马斯特里斯特准则(马斯特里斯特准则)，第 6 段，马斯特里斯特，1997 年 1 月 22 日至 26 日。

<sup>22</sup> 见公约第 15 条第 1 款(丙)项，与公民权利和政治权利国际公约第 27 条一并来读。也见教科文组织大会，第十九届会议，关于普通民众参加文化生活及其对文化生活的贡献的建议，1976 年 11 月 26 日通过，第 1 段(2)(f)项。

<sup>23</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，第十九届会议，第 9 号一般性意见(1998 年)，涉及公约在国内的适用第 9 段。也见世界人权宣言第 8 条，以及公民权利和政治权利国际公约第 2 条第 3 款。

<sup>24</sup> 也见公民权利和政治权利国际公约第 22 条第 1 款。

<sup>25</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，第二十七届会议(2001 年)，“人权与知识产权”，经济、社会、文化权利委员会的声明，2001 年 11 月 29 日，E/C.12/2001/15，第 9 段。

<sup>26</sup> 同上，第 17 段。

<sup>27</sup> 同上，第 12 段。

<sup>28</sup> 同上，第4段。

<sup>29</sup> 参见世贸组织与贸易有关的知识产权协定第27条第2款。

<sup>30</sup> 见教科文组织关于人类基因组和人权的普遍宣言，虽然这一文书不具有法律约束力。

<sup>31</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第五届会议，第3号一般性意见(1990年)，第14段。

<sup>32</sup> 经济、社会、文化权利委员会第二十七届会议，人权与知识产权，经济、社会、文化权利委员会的声明，2001年11月29日，E/C.12/2001/15,第15段。

<sup>33</sup> 见生物多样性公约第8条(j)项。也见促进和保护人权小组委员会，第二十六届会议，第2001/21号决议，E/CN.4/Sub.2/Res/2001/21。

<sup>34</sup> 参见世界人权宣言第8条；第9号一般性意见(1998年)，第3和第9段；林堡原则，第19段；马斯特里赫特准则，第22段。

<sup>35</sup> 见第9号一般性意见(1998年)，第9段(涉及行政补救办法)。另见公民权利和政治权利国际公约第14条(1)项。

<sup>36</sup> 见第9号一般性意见，第9段。

<sup>37</sup> 参见经济、社会、文化权利委员会，第十八届会议，全球化与经济、社会、文化权利，经济、社会、文化权利委员会的声明，1998年5月11日，第5段。

### 第三十五届会议(2005年)

#### **第18号一般性意见：工作权利(第六条)**

##### 一、引言和基本前提

1. 工作权利是一项受若干国际法律文书承认的基本权利。《经济、社会、文化权利国际公约》第六条作出的规定比其他文书更全面论述了这项权利。工作权利是实现其他人权的根本所在，并构成人的尊严的不可分割和固有的一部分。每一个人均有工作的权利，使其生活的有尊严。工作权利同时有助于个人及其家庭的生存，从能够自由选择 and 接受工作的角度出发，这一权利有助于个人的发展和获得所在社区的承认。<sup>1</sup>

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条从总的方面阐述了工作权利，并在第七条中通过承认人人有权享受公正和良好的工作条件，尤其是有权享有安全的工作条件，明确引申了工作权利的个人内涵。第八条阐述了工作权利的集体内涵，

它阐明人人有权组织工会和参加所选择的工会，并有权使工会自由运作。在起草该公约第六条时，人权委员会确认需要从广义上确认工作权利，规定具体法律义务，而不只是一种简单的哲学原则。<sup>2</sup> 第六条以一种总的和并非穷尽的方式对工作权利作出了界定。缔约国在第六条第 1 款中承认“工作权，包括人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利，并将采取恰当步骤来保障这一权利”。缔约国在第 2 款中承认“为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导 and 训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术”。

3. 这些目标体现了由《联合国宪章》第一条第 3 款所界定的联合国的宗旨和原则。这些目标的精髓也体现在《世界人权宣言》第二十三条第 1 款中。自联大 1996 年通过本公约以来，一些全球和区域人权文书都对工作权利作出了承认。在全球一级，以下公约载有工作权：《公民权利和政治权利国际公约》第八条第 3 款(甲)；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款(1)项；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(a)项；《儿童权利公约》第三十二条；和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第十一、第二十五、第二十六、第四十、第五十二和第五十四条。一些区域文书对工作权利作出总的承认，其中包括 1961 年《欧洲社会宪章》和 1996 年经修订的《欧洲社会宪章》(第二部分第一条)，《非洲人权和人民权利宪章》(第十五条)和《美洲经济、社会和文化权利领域人权公约附加议定书》(第六条)。它们都确认尊重工作权利的原则使缔约国有义务采取旨在实现充分就业的措施。同样，联合国大会在 1969 年 12 月 11 日第 2542(XXIV)号决议所载的《社会进步和发展宣言》(第六条)中也阐述了工作权利。

4. 由《经济、社会、文化权利国际公约》保障的工作权利，确认缔约国有义务确保个人有自由选择或接受工作的权利，其中包括有权不被不合理的剥夺工作。这一定义强调了一个事实，尊重个人及其尊严是通过个人有选择工作的自由而体现的，同时强调了工作对于个人发展以及对于社会和经济包容的重要性。国际劳工组织《就业政策公约》(1964)第 122 号提到“充分、生产性和自由选择的就业”，将缔约国为充分就业创造条件的义务与确保没有强迫劳动的义务联系在一起。然而，对于全世界成千上万的人来说，充分享有自由选择或可接受的工作权仍然是一种遥

远的前景。委员会承认存在非缔约国所能控制的结构障碍和其他由国际因素产生的障碍，在许多缔约国中这些都妨碍了充分享有第六条规定的权利。

5. 为了协助缔约国执行《公约》并履行它们的报告义务，本一般性意见阐述了第六条中的规范性内容(第二章)、缔约国的义务(第三章)、违反(第四章)和在国家一级的执行(第五章)、第六章论及了缔约国以外其他角色的义务。委员会多年来审议缔约国报告取得的经验构成本一般性意见的基础。

## 二、工作权利的规范性内容

6. 工作权利是一项属于每一个人的单独权利，同时也是一项集体权利。它包含所有形式的工作，无论是独立工作还是依赖性的领薪工作。工作权利不应当理解为一项获得就业的绝对和无条件权利。第六条第1款载有工作权利的定义，第2款以一种说明和非穷尽的方式举例说明了缔约国所负有的义务。它包括每个人有权自由决定接受或选择工作。这意味着不以任何方式被强迫作出或从事就业，并有权加入一种保障每个工人就业的制度。它还意味着不被不公平地剥夺就业的权利。

7. 《公约》第六条规定的工作必须是体面的工作。这种工作尊重人的基本人权以及工人在工作安全和报酬条件方面的权利。它所提供的收入能够使工人按照《公约》第七条强调的那样，养活自己和家庭。这些基本权利还包括尊重工人在从事就业时的身体和心理健康。

8. 《公约》的第六、第七和第八条是互为依存的。将工作定性为体面的工作预示它尊重工人的基本权利。尽管第七和第八条与第六条密切联系在一起，但它们将在单独的一般性意见中加以论述。因此，只有在这三条不可分割时才提到第七和第八条。

9. 国际劳工组织将强迫劳动界定为“在所述个人本身并未主动要求而是在威胁施以某种惩罚的条件下，逼迫个人的所有工作或服务”。<sup>3</sup> 委员会重申缔约国需要按照《世界人权宣言》第四条，《废止奴隶制公约》第五条和《公民权利和政治权利国际公约》第八条明确阐述的内容，废除、禁止并打击各种形式的强迫劳动。

10. 失业率高和缺乏有保障的就业是引发工人到经济中的非正规部门谋求就业的原因。缔约国必须采取必要的措施，无论是立法或其他措施，尽最大可能减少正规经济以外的工人人数，因为这些工人在这种状况下没有受到保护。这些措施将

迫使雇主遵守劳务立法，申报其雇员人数，从而使后者能够享有工人的所有权利，特别是《公约》第六、第七和第八条规定的权利。这些措施必须体现靠非正规经济谋生的人大部分是出于生存的需要，而不是某种选择。此外，必须由国家立法对家庭和农业工作加以恰当管理，以便使家庭帮工和农业工人像其他工人那样，享有同种水平的保护。

11. 劳工组织第 158 号《终止雇用公约》(1982)在第四条中对辞退的合法性作出了界定，并特别要求提供关于辞退的说得过去的理由以及遇有不公正辞退的情况，有权诉诸法律或其他补救。

12. 从事各种形式和各种水平的工作要求存在下列相互依存和必不可少的要素，其执行取决于每一缔约国目前的条件：

- (a) 拥有性 缔约国必须拥有专门的服务，以协助和支持个人，使他们能够找出并找到现存的就业；
- (b) 可利用性 劳务市场必须向缔约国管辖下的所有人开放。<sup>4</sup> 可利用性包含三个层面：

(一) 《公约》第二条第 2 款和第三条禁止在取得和保持就业方面，以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生、身体和精神障碍、健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性取向，或公民、政治、社会或其他地位为理由，实行旨在或具有妨碍或破坏以公平为基础的行使工作权效果的歧视。根据劳工组织第 111 号公约第二条，缔约国应“宣布并奉行旨在通过与国家状况和习惯相辅的做法，促进再就业和职业方面机会和待遇平等，以便消除其中的任何歧视”。许多措施，例如“享有能达到的最高健康标准的权利”一般性意见第 14 号(2000)第 18 段中所强调的，旨在消除与就业有关的歧视的大部分策略和方案，可通过采纳、修改或废除法律或传播信息，在不涉及财力的情况下加以执行。委员会回顾，即便在财力最短缺的时候，也必须通过费用较低的有针对性的方案，保护弱势和被边缘化的个人和群体；<sup>5</sup>

- (二) 实际可能性是就业可能性的一个方面，恰如关于“残疾人”的一般性意见第 5 号第 22 段所作出的解释那样；
- (三) 可获得性包括通过在当地、区域、国家和国际各级建立数据网络，寻求、获得和传播关于取得就业途径的权利；
- (c) 可接受性和平等性 保护工作权利有若干个组成部分，尤其是工人有享有正当和有利的工作条件，特别是安全工作条件的权利，组织工会的权利和自由选择和接受工作的权利。

## 具有广泛适用性的具体专题

### 妇女与工作权利

13. 《公约》第三条规定，缔约国承担“保证男子和妇女在一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利”。委员会强调，需要有一种全面的保护制度遏制性别歧视，并通过保证同工同酬，确保男女在工作权利方面的机会和待遇平等。<sup>6</sup> 具体而言，怀孕绝不能成为就业的障碍，而且不应成为丧失就业的理由。最后，应当强调与下列事实方面的联系：妇女所受的教育常常低于男子，在某些传统文化中，妇女就业和提升的机会常常受到损害。

### 年轻人与工作权利

14. 获得人生第一个工作就有了经济自立的机会，它在许多情况下成为摆脱贫困的手段。年轻人，尤其是年轻妇女，通常在最初就业方面面临巨大困难。国家应当通过并落实有关充分教育和职业培训的国家政策，促进并支持年轻人，尤其是年轻妇女的就业机会。

### 童工与工作权利

15. 《公约》第十条载有对儿童的保护。委员会回顾其一般性意见第 14 号(2000)，尤其是关于儿童健康的第 22 和 23 段，并强调需要保护儿童免于各种有可能妨碍其发育或身心健康的工作方式。委员会重申，需要保护儿童免遭经济剥削，使儿童能

够像第六条第 2 款所说明的那样，全面发育并获得技术和职业教育。委员会还回顾其一般性意见第 13 号(1999)，尤其是作为普及教育一部分的技术和职业教育定义(第 15 和 16 段)。在《经济、社会、文化权利国际公约》之后通过的一些国际人权文书，例如《儿童权利公约》，明确承认需要保护儿童和年轻人免遭任何形式的经济剥削或强迫劳动。<sup>7</sup>

#### 老年人与工作权利

16. 委员会回顾其关于“老年人的经济、社会和文化权利”的一般性意见第 6 号(1995)，尤其是需要采取措施防止以年龄为理由在就业和职业方面实行歧视。<sup>8</sup>

#### 残疾人与工作权利

17. 委员会回顾关于“残疾人”的一般性意见第 5 号(1994)中所阐述的在残疾人就业方面的无歧视原则。“只要为残疾工人提供的真正就业机会是在所谓‘庇护’设施中不符合标准下的工作，人人有机会通过自由选择或接受的工作谋生的权利就无法实现。”<sup>9</sup> 缔约国必须采取措施确保残疾人能够获得和保持恰当的就业，并在其专业领域中不断进步，从而促进他们融入或重新融入社会。<sup>10</sup>

#### 移徙工人与工作权利

18. 《保护所有移徙工人及其家庭成员的权利国际公约》第二条第 2 款和第七条阐明的无歧视原则，应当在移徙工人及其家庭的就业机会方面得到应用。在这方面委员会强调，需要制定国家行动计划，通过所有恰当的措施、立法或其他措施，尊重和促进这类原则。

### 三、缔约国的义务

#### 一般法律义务

19. 缔约国的主要义务是确保行使工作权利的逐步实现。因此，缔约国必须尽快通过旨在实现充分就业的措施。而《公约》对逐步实现作出规定，并承认由资源

有限造成的制约，它还为缔约国规定了立即生效的各种义务。<sup>11</sup> 缔约国在工作权利方面有立即生效的义务，例如“保证”行使工作权利“而无任何歧视”(第二条第2款)和“采取步骤”(第二条第1款)充分实现第六条的义务。<sup>12</sup> 这类步骤必须意图明确、具体和以充分实现工作权利为目标。

20. 实现工作权利是逐步的，并要花一定的时间，这一事实不应解释为取消缔约国义务中有意义的内涵。<sup>13</sup> 它意味着缔约国具有“尽可能迅速和有效”全面实现第六条的具体和持续不断的义务。

21. 关于《公约》中的所有其他权利，就工作权利而言，原则上不应采取倒退措施。如果采取任何故意的倒退步骤，缔约国有举证的责任，证明它们是在考虑了所有替代措施之后采取的，而且在最大限度充分利用了缔约国拥有的资源条件下，权衡《公约》规定的所有权利之后，属于合情合理的。<sup>14</sup>

22. 如同所有人权一样，工作权利给缔约国规定了三种类型或三种层次的义务：遵守义务、保护义务和履行义务。工作权利的遵守义务要求缔约国避免直接或间接妨碍享有这种权利。保护义务要求缔约国采取措施，防止第三方妨碍享有工作权利。履行义务包含提供、方便和促进这种权利的义务。它意味着，缔约国应当采取恰当的立法、行政、预算、司法和其他措施，确保全面实现。

### 具体的法律义务

23. 缔约国有义务遵守工作权利，尤其是通过禁止强迫或强加劳动和避免拒绝或限制所有人平等获得体面的工作，尤其是弱势和遭边缘化的个人和群体，其中包括囚犯或在押犯，<sup>15</sup> 少数群体成员和移徙工人。尤其是，缔约国有义务必须遵守妇女和年轻人获得体面工作的权利，进而采取措施，减少歧视并促进平等获得机会。

24. 关于缔约国按照《公约》第十条的规定对童工的义务，缔约国必须采取有效的措施，尤其是立法措施，禁止 16 岁以下的童工，此外，缔约国必须禁止对儿童的各种形式的经济剥削和强迫劳动。<sup>16</sup> 缔约国必须采取有效措施，确保禁止童工规定得到充分遵守。<sup>17</sup>

25. 保护工作权利的义务，除其他外，包括缔约国有责任通过立法或采取其他措施，确保平等获得工作和培训，确保私有化措施不损害工人的权利。扩大劳务市



场灵活性的具体措施绝不能使工作稳定性减少，或降低对工人的社会保护。保护工作权利的义务包括缔约国有责任禁止非国家角色的强迫或强制劳动。

26. 缔约国有义务，当个人或群体不可能，或由于无法控制的原因，靠他们所拥有的手段，实现工作权利的时候，履行(提供)工作权利。这一义务除其他外，包括由本国法律系统承认工作权利，采取一项有关工作权利的国家政策，以及实现这一权利的详细计划。工作权利要求缔约国制定和执行一项政策，以便“刺激经济增长和发展，提高生活水平，满足人力需要，并克服失业和就业不足”。<sup>18</sup>正是在这种情况下，缔约国应当采取有效措施，增加为减少失业率拨出的财政资源，尤其是减少妇女、弱势和遭排斥群体的失业率。委员会强调，需要建立一种在丧失就业情况下的补偿机制，以及有义务采取恰当措施，在国家和当地一级开办就业服务(公共或私营)。<sup>19</sup>另外，履行(提供)工作权利的义务包括缔约国执行对付失业问题的计划。<sup>20</sup>

27. 履行(便利)工作权利的义务，要求缔约国除其他外，采取积极措施，使个人并帮助个人享有工作权利，并实施技术和职业教育计划，促进获得就业。

28. 履行(促进)工作权利的义务，要求缔约国承办例如教育和信息方案，使公众提高对工作权利的认识。

## 国际义务

29. 委员会在一般性意见第3号(1990)中，提醒所有缔约国，注意单独采取步骤和通过国际援助和合作，特别是经济和技术合作，全面实现《公约》承认的权利的义务。本着《联合国宪章》第五十六条和《公约》的具体规定(第二条第1款、第六条、第二十二条和第二十三条)的精神，缔约国应当承认国际合作的重要作用，并遵守采取共同和单独行动争取全面实现工作权利。缔约国应酌情通过国际协议，确保《公约》第六、第七和第八条规定的工作权利受到应有的重视。

30. 缔约国为遵守与第六条有关的国际义务，应在其他国家以及双边和多边谈判中促进工作权利。缔约国在与国际金融机构谈判时，应当确保保护其人口的工作权利。作为国际金融机构，尤其是国际货币基金、世界银行和区域发展银行成员的缔约国，应当在影响到这些机构的借贷政策、信贷协议、结构调整方案和国际措施方面，更多地重视对工作权利的保护。因此，缔约国根据结构调整方案采用的战略、

方案和政策，不应当妨碍其涉及工作权利的核心义务，并对妇女、青年人和弱势及遭到排斥的个人和群体的工作权利产生消极影响。

### 核心义务

31. 委员会在一般性意见第 3 号(1990)中确认缔约国的核心义务是确保达到《公约》所涵盖的每一项权利的最起码基本水平。就第六条而言，这一“核心义务”包含确保无歧视和平等保护就业的义务。就业领域中的歧视包含范围广泛的侵权行为，它们影响到生活的各个阶段，从基本教育到退休，并且对个人和群体的工作状况产生相当大的影响。因此，这些核心义务至少包括下列要求：

- (a) 保证获得就业的权利，尤其是对于弱势和遭边缘化的个人和群体来说更是如此，使他们能够过一种有尊严的生活；
- (b) 避免任何措施在私营和公共部门对弱势和遭排斥的个人和群体造成歧视和不平等待遇，削弱对这类个人和群体的保护机制；
- (c) 以一种包含雇主和工人组织在内的参与和透明进程，根据全体工人关注的问题，通过并执行一项解决这类关切的国家就业战略和行动计划。这种就业战略和行动计划应当以弱势和遭排斥的个人和群体为对象，并特别应当包括能够衡量和定期审查就工作权利取得进展的指标和基准。

## 四、侵权行为

32. 应当明确区分缔约国没有能力和缺乏意愿遵守第六条义务的情况。它源于第六条第 1 款，该款保证人人应有机会凭自由选择 and 接受的工作来谋生的权利；和第二条第 1 款，根据该款，每一缔约国承担“尽最大能力”采取必要措施。应根据这两条对缔约国的义务作出解释。不愿意尽最大能力实现工作权利的缔约国违反了第六条的义务。然而，能力方面受到的限制可解释一缔约国在充分保障工作权利方面遇到的困难，其程度在于，缔约国显示已使用了所拥有的最大能力，以便作为优先事项履行以上概述的义务。违反工作权利可在以下情况下发生：国家或国家实体采取这些行动，或缺乏充分措施促进就业。表现为不作为的违反行为包括，例如，缔约国不对个人或群体的活动作出规定，以防止他们妨碍其他人的工作权利。表现

为作为的违反行为包括强迫劳动；正式废除或终止持续享有工作权利所必备的立法；剥夺某些个人或群体获得工作，而无论这种歧视所基于的是立法还是惯例；采用明显违背与工作权利有关的国际义务的立法或政策。

### 违反遵守的义务

33. 违反遵守工作权利义务的行为包括与《公约》第六条规定的标准相抵触的法律、政策和行动。具体而言，任何基于种族、肤色、性别、语言、年龄、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生，或以妨碍平等享有或行使经济、社会和文化权利为目的的其他情况，在进入劳务市场或获得就业途径和权利方面的歧视，均构成对《公约》的违反。《公约》第二条第2款中提到的无歧视原则应当立即适用，它既不受逐步实施的限制，也不依赖所拥有的资源。它直接适用于工作权利的所有方面。缔约国在与其他国家、国际组织和其他实体，例如，多边实体达成双边或多边协议时不考虑其关于工作权利的法律义务，构成对遵守工作权利义务的违反。

34. 至于《公约》中的所有其他权利，各方强烈认为，就工作权利采取倒退措施是不能允许的。这类倒退措施除其他外，包括拒绝某些个人或群体获得工作，而无论这种歧视基于的是立法还是习惯，废除或终止行使工作权利所必要的立法，或通过明显与工作权利方面的国际法律义务相违背的法律或政策。一个例子是规定强迫劳动，或废除保护员工免遭非法解雇的立法。这类措施构成对缔约国遵守工作权利的违反。

### 违反保护义务

35. 缔约国未能采取一切必要措施保障其管辖内的个人的工作权利不受第三方的损害，即造成违反保护义务。违反包括如下不作为，例如未能对个人、群体或公司的活动作出约束，从而防止他们侵犯其他人的工作权利；或未能保护工人免遭非法解雇。

## 违反履行义务

36. 缔约国未能采取一切必要步骤保证实现工作权利，即造成违反履行义务。例子包括：未能采用或执行旨在确保所有人工作权利的国家就业政策；支出不足或滥用公共基金造成个人或群体，尤其是弱势和遭排斥群体不能享受工作权利；未能在国家一级监督实现工作权利，例如找出工作权利的指标和基准；未能执行技术和职业培训方案。

## 五、国家一级的执行

37. 根据《公约》第二条第1款，要求缔约国“尽最大能力，尤其包括用立法方式”落实其《公约》义务。每一缔约国在评估哪些措施最适宜满足其具体情况方面有一定的酌处余地。然而，《公约》明确规定每一缔约国有义务采取一切必要步骤，确保在就业方面人人受到失业或就业无保障方面的保护，并尽快享有工作权利。

## 立法、战略和政策

38. 缔约国应考虑采取具体立法措施落实工作权利。这些措施包括：(a) 建立国家机制，监督就业政策和国家行动计划的执行；(b) 就数量指标和执行的期限作出规定。缔约国还应当提供(c) 确保遵守国家一级定立的基准的手段；(d) 吸收公民社会，包括劳务问题专家在内，私营部门和国际组织的参与。在监督实现工作权利进展方面，缔约国应当找出影响履行上述义务的因素和困难。

39. 集体讨价还价在制定就业政策方面具有根本的重要性。

40. 联合国各机构和方案应当根据缔约国的要求，协助起草和审评相关的立法。例如，国际劳工组织在就业立法方面具有相当好的技能和累积的知识。

41. 缔约国应当基于旨在逐步确保所有人充分就业的人权原则，通过一项国家战略。这种国家战略还应当规定缔约国查明其所拥有的实现目标的资源以及利用这些资源的最具成本效益的途径。

42. 制定和执行国家就业战略应当包括全面遵守问责、透明、利益相当方参与等原则。个人和群体参与决策的权利应当成为目的在于落实缔约国第六条义务的所有政策、方案和战略的一部分。促进就业也应当要求社区的有效参与，更具体说，

各种协会保护和促进工人的权利，以及工会确定优先任务、决策、规划、执行和评估促进就业战略。

43. 为了创造有利于享有工作权利的条件，缔约国还必须采取适当措施，确保私营和公共部门在其活动中体现对工作权利的认识。

44. 国家就业战略必须特别考虑到在获得就业方面消除歧视的必要。它必须确保尤其是妇女、弱势和被边缘化的个人和群体，平等获得经济资源以及技术和职业培训，应当尊重和保护自食其力的就业以及就业的薪水能够使工人及其家庭享有《公约》第七条(甲)(二)规定的适足生活标准。<sup>21</sup>

45. 缔约国应当发展和保持监督朝着实现自由选择或可接受的就业方向取得进展的机制，找出影响其遵守义务的因素和困难，并推动通过纠正性立法和行动措施，包括落实《公约》第二条第1款和第二十三条义务的措施。

### 指标和基准

46. 国家就业政策必须对工作权利的指标作出界定。指标的设计应当有效在国家一级有效监督缔约国遵守第六条的情况，并应当与国际劳工组织的指标为基础，例如失业率、失业与正规和非正规工作的比率，国际劳工组织由于编制劳工统计数据所定的指标可能对编制国家就业计划有用。<sup>22</sup>

47. 缔约国在确定了恰当的工作权利指标之后，应订立与每一指标相对应的恰当国家基准。在定期报告程序中，委员会将与缔约国开展“认真研究”工作。认真研究包括缔约国和委员会共同审议指标和国家基准，它们界时将成为在下一个报告期内实现的目标。在随后的5年中，缔约国将使用这类国家基准帮助监督工作权利的落实。此后，缔约国和委员会在随后的报告观察中，将审议是否达到了基准，以及所遇到的任何困难的原因。而且，缔约国在确定基准和编写报告时，应当就数据搜集和细分，利用专门机构的广泛信息和咨询服务。

### 补救和问责

48. 作为违反工作权利受害者的任何个人或群体，应能在国家一级利用有效的司法或其他恰当补救。在国家一级，工会和人权委员会应当在捍卫工作权利方面发

挥重要的作用。这类侵权行为的所有受害者有权获得充分赔偿，所采取的形式可包括恢复原状、赔偿、补偿或保证不再发生。

49. 将缔结工作权利的国际文书，特别是相关的国际劳工组织公约融入本国的法律体系，应当加强为保证工作权利所采取的措施的有效性，并应受到鼓励。将承认工作权利的国际文书纳入国内法律体系或承认其直接可适用性，大大加强了补救措施的范围和效力，应当在所有情况下予以鼓励。应当赋予法院以直接适用《公约》义务的权力，从而对违反工作权利核心内容的案例作出判决。

50. 请法官和其他执法机关在行使职能时，更多地重视违反工作权利的案例。

51. 缔约国应当尊重并保护人权捍卫者以及公民社会的其他成员，尤其是工会，是它们帮助弱势和受到排斥的个人和群体实现其工作权利。

## 六、缔约国以外其他角色的义务

52. 虽然国家是《公约》的唯一缔约方，因此对遵守《公约》最终负责，但社会中的所有成员——个人、当地社区、工会、公民社会和私营部门组织——对于实现工作权利均负有责任。缔约国应当为促进履行这些义务提供环境。私营企业——无论是本国的还是跨国的——虽然不受《公约》的约束，但在创造就业，雇用政策和无歧视找工作方面发挥集体性作用。它们应当根据立法、行政措施、行为守则和由政府与公民社会达成的促进尊重工作权利的其他恰当措施从事活动。这类措施应当承认国际劳工组织制定的劳工标准，并提高企业在实现工作权利方面的认识和责任。

53. 联合国机构和方案的作用，尤其是劳工组织在国际、区域和国家三级促进和执行工作权利方面的作用尤为重要。凡存在区域机构和文书时，在确保工作权利方面，它们也应当发挥重要作用。缔约国在制定和执行国家就业战略时，应当利用劳工组织提供的技术援助和合作。在编写报告时，缔约国还应当为数据搜集和细分，以及制定指标和基准，利用劳工组织提供的广泛信息和咨询服务。按照《公约》第二十二和第二十三条，劳工组织和联合国其他专门机构，世界银行、区域发展银行、国际货币基金、世界贸易组织和联合国系统中的其他有关机构，应当与缔约国有效开展合作，在国家一级落实劳工权利，同时铭记其本身的任务授权。国际金融机构应当在借贷政策和信贷协议中，更多地重视对工作权利的保护。根据一般性意见第

2号(1990)第9段，应当特别作出努力，确保在所有结构调整方案中保护工作权利。委员会在审查缔约国的报告和履行第六条义务的能力时，将审议缔约国以外的其他角色提供帮助的效果。

54. 工会为确保在当地和国家两级尊重工作权利，并协助缔约国遵守第六条义务方面发挥着极为重要的作用。工会的作用至关重要，并且在委员会审议缔约国报告时将继续给予重视。

### 注

<sup>1</sup> 见国际劳工组织公约第168号(1988)序言部分：“强调所有社会中劳动和生产性就业的重要性，这不仅是因为他们可为社会创造财富，而且因为他们给工人带来收入，赋予工人社会责任和使工人有自尊感”。

<sup>2</sup> 人权委员会第十一届会议，议程项目31, A/3525(1957)。

<sup>3</sup> 劳工组织公约第29号《1930年强迫劳动公约》，第2条第1款；又见劳工组织公约第105号《1957年废除强迫劳动公约》。

<sup>4</sup> 仅部分这类专题出现在《公约》第二条第2款和第三条中。其他专题是由委员会习惯做法或从为数越来越多的缔约国立法或司法实践中引申出来的。

<sup>5</sup> 见一般性意见第3号(1990)，“缔约国义务的性质”第12段。

<sup>6</sup> 见一般性意见第16号(2005)第3条：男女享有所有经济、社会和文化权利的平等权利，第23-25段。

<sup>7</sup> 见1989年《儿童权利公约》第32条第1款，反映在《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》序言部分第2段中。又见《强迫劳动议定书》第3条第1款。

<sup>8</sup> 见关于一般性意见第6号(1995)“老龄人的经济、社会、文化权利”第22段和关于退休问题的第24段。

<sup>9</sup> 见一般性意见第5号(1994)“残疾人”，其中包括第20-24段中提到的内容。

<sup>10</sup> 见劳工组织公约第159号《1983年(残疾人)职业康复和就业公约》。见关于就业的第1条第2款。又见联大1993年12月20日第48/96号决议中公布的《关于残疾人获得平等机会的标准规则》。

<sup>11</sup> 见一般性意见第3号(1990)“缔约国义务的性质”，第1段。

<sup>12</sup> 同上，第2段。

<sup>13</sup> 同上，第9段。

<sup>14</sup> 同上，第9段。

<sup>15</sup> 如果是以自愿为基础提供的。关于囚犯工作问题，又见《囚犯待遇最低限度标准规则》和劳工组织公约(第 29 号)《强迫劳动公约》第 2 条。

<sup>16</sup> 见《儿童权利公约》第 31 条第 1 款。

<sup>17</sup> 见劳工组织《最恶劣的童工形式公约》第 2 条第 7 款和委员会一般性意见第 13 号“受教育权”。

<sup>18</sup> 见劳工组织公约第 122 号《1964 年就业政策公约》第 1 条第 1 款。

<sup>19</sup> 见劳工组织公约第 88 号《1948 年组织就业服务公约》。

<sup>20</sup> 见劳工组织公约第 88 号和同级劳工组织公约第 2 号《1919 年失业公约》。又见劳工组织公约第 168 号《1988 年促进就业和失业保护公约》。

<sup>21</sup> 见一般性意见第 12 号(1999)“取得足够食物的权利”，第 26 段。

<sup>22</sup> 见劳工组织公约第 160 号《劳动统计公约》，特别是第 1 和第 2 条。



## 二、人权事务委员会通过的\* 一般性意见\*\*

### 导 言\*\*\*

CCPR/C/21/Rev.1 号文件(人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约》第 40 条第 4 款通过的一般性意见; 日期: 1989 年 5 月 19 日)在其导言中对一般性意见的目的阐述如下:

“委员会要重申其协助各缔约国履行其提出报告义务的意愿。本附件的一般性意见提请注意这个问题的某些方面, 但不意味着是限制性的、或在执行《公约》的各不同方面之间有任何优先之分。除了这些意见外, 在时间限制和进一步经验的可能范围内, 将随时提出其他意见。

“委员会到目前已审查了 77 份初步报告和 34 份第二次定期报告, 并在某些情况下, 也审查了附加资料和补充报告。因此, 这项经验目前已包

---

\* 关于一般性意见的性质和目的, 见《大会正式记录, 第三十六届会议, 补编第 40 号》(A/36/40), 附件七, 导言。关于工作方法的历史、一般性意见的拟订及其使用情况的说明, 见同前引, 《第三十九届会议》补编第 40 号》(A/39/40 和 Corr.1 和 2), 第 541-557 段。关于委员会已经通过的一般性意见, 见同前引, 《第三十六届会议, 补编第 40 号》(A/36/40), 附件七; 同前引, 《第三十七届会议, 补编第 40 号》(A/37/40), 附件五; 同前引, 《第三十八届会议, 补编第 40 号》(A/38/40), 附件六; 同前引, 《第三十九届会议, 补编第 40 号》(A/39/40 和 Corr.1 和 2), 附件六; 同前引, 《第四十届会议, 补编第 40 号》(A/40/40), 附件六; 同前引, 《第四十一届会议, 补编第 40 号》(A/41/40), 附件六; 同前引, 《第四十三届会议, 补编第 40 号》(A/43/40), 附件六; 同前引, 《第四十四届会议, 补编第 40 号》(A/44/40), 附件六; 同前引, 《第四十五届会议, 补编第 40 号》(A/45/40), 附件六; 同前引, 《第四十七届会议, 补编第 40 号》(A/47/40), 附件六; 同前引, 《第四十九届会议, 补编第 40 号》(A/49/40), 附件五; 和同前引, 《第五十届会议, 补编第 40 号》(A/50/40), 附件五; 同前引, 《第五十三届会议, 补编第 40 号》(A/53/40), 附件七。也以 CCPR/C/21/Rev.1 和 Rev.1/Add.1-9 的文号印发。

\*\* 参考文件见附件二。

\*\*\* 见人权事务委员会的报告, 大会正式记录, 第三十六届会议, 补编第 40 号(A/36/40), 附件七。

括了相当多的已批准公约的国家，如今共有 87 个。它们代表世界不同的地区，具有不同的政治、社会和法律制度，而它们的报告说明了在执行《公约》时可引起的大多数问题，虽然，它们并没有为审查全球的公民权利和政治权利的状况提供任何完整的基础。

“这些一般性意见的目的是让所有缔约国能从这些经验中得益，以促进它们进一步执行《公约》；请它们注意许多报告所显露的不足之处；建议改进提出报告的程序并刺激这些国家和国际组织在促进和保护人权方面的活动。这些意见也应使其他国家有兴趣，特别是那些准备成为《公约》缔约国的国家，因而，加强了一切国家在普遍促进和保护人权方面的合作。”

### 第十三届会议(1981年)

#### **第 1 号一般性意见：报告义务**

各缔约国承担依照《公约》第 40 条在该公约对有关缔约国生效后的一年内，及此后每逢委员会要求这样做时提出报告。到目前为止，这项规定只有第一部分要求提出初步报告的内容经常有效。如其年度报告所示，委员会指出，只有少数国家按时提出了报告。大多数国家都延迟提出，延迟数月以至数年不等，而有些缔约国虽屡经委员会提醒和采取其他行动，仍未提出。不过，多数缔约国，尽管迟了一点，仍然同委员会进行了建设性对话，这一事实说明缔约国通常应该能够在第 40(1)条规定的时限内履行其提出报告的义务，并且这样做将来对它们也是有利的。在批准《公约》的过程中，各国应立即注意其提出报告的义务，因为要编写好有关这么多公民权利和政治权利的报告必然需要时间。

### 第十三届会议(1981年)

#### **第 2 号一般性意见：报告准则**

1. 委员会注意到有些初期提出的报告是如此简单、笼统，以致委员会认为必须制定有关报告的形式和内容的一般准则。这些准则的目的是保证报告是用统一的

方式提出，并使委员会和各缔约国能够对各国关于执行《公约》中的权利的情况有全面的了解。不过，尽管有了这些准则，有些报告还是十分简单、笼统，不能尽到第 40 条规定的提出报告的义务。

2. 《公约》第 2 条规定各缔约国采纳为执行《公约》可能需要的那种法律或其他措施，以及提供补充办法。第 40 条要求各缔约国就它们采取的措施，在享有《公约》权利方面取得的进展，以及影响执行《公约》的任何因素和困难，向委员会提出报告。甚至在形式上大致符合准则的报告，在实质上也不完全。有些报告令人难于了解是否把《公约》作为国家法律一部分来执行。有许多报告在有关法律方面显然不完全。有些报告没有清楚说明国家机关或机构在监督和执行权利方面所起的作用。此外，很少有报告丝毫提到影响执行《公约》的因素及困难。

3. 委员会认为提出报告的义务不仅包括有关的法律和有关《公约》规定义务的其他准则，而且包括缔约国的法院和其他机构的惯例及决定，以及可能显示《公约》承认的权利的实际执行和享受的程度的其他有关事实，在执行《公约》规定的义务中所取得的进展和所涉的种种因素及困难。

4. 委员会的惯例是，依照暂行议事规则第 68 条，在提出报告国家的代表面前审查报告。其报告获得审查的所有国家都在这方面与委员会合作，不过代表的级别、经验和人数则有不同。委员会要指出，如要尽可能有效地行使第 40 条规定的职能，又如提出报告的国家要从对话中得到最大的益处，最好是各国代表应有这样的地位、经验(和最好有这样的人数)可在委员会内就《公约》所涉的全部事项提出的问题 and 表示的意见，加以答复。

### 第十三届会议(1981 年)

#### **第 3 号一般性意见：第 2 条：各国的执行工作**

1. 委员会注意到《公约》第 2 条一般让有关缔约国在自己的领土内选择它们在该条所规定的范围内的执行方法。它特别承认，执行工作并不完全依靠颁布宪法或法律，因为它们往往本身就有不足。委员会认为必须提请缔约国注意：《公约》规定的义务不限于尊重人权，而且各缔约国也已承担保证在其管辖下人人享有这些权利。这方面要求缔约国采取具体行动，以使个人能享有其权利。这在若干条(例如

下面第 4 号一般性意见所讨论的第 3 条)中很清楚,但原则上,这项承担是适用于《公约》规定的一切权利的。

2. 在这方面,很重要的是,每个人应当知道《公约》(如有可能,也应知道《任择议定书》)规定了他们有哪些权利。也很重要,一切行政和司法当局应当知道缔约国根据《公约》规定所承担的义务。为此目的,应以缔约国的一切正式语文来宣传《公约》并应采取步骤使各有关当局熟悉公约内容作为其训练的一部分。最好也将缔约国与委员会的合作加以宣传。

### 第十三届会议(1981 年)

#### **第 4 号一般性意见: 第 3 条: 男女平等享有 所有公民权利和政治权利**

1. 《公约》第 3 条规定各缔约国保证男女在享有《公约》所规定的一切公民权利和政治权利方面有平等的权利。许多缔约国的报告对这一点没有充分讨论,它引起了一些忧虑,其中有两点可以着重指出。

2. 第一,第 3 条,如同第 2(1)和第 26 条(主要讨论防止基于各种理由(性别是其中之一)的歧视),不仅要求采取保护措施,还要求采取旨在保证积极享有权利的正面行动。这不能单凭立法来完成。因此,通常需要更多有关妇女实际地位的资料,以确定在纯粹的法律保护措施以外,还采取了或正在采取什么措施,以实施第 3 条规定的明确积极的义务,并确定在这方面有何进展和遇到什么因素或困难。

3. 第二,各缔约国承担该条规定的积极义务本身就可能对专为管理不在《公约》内但会严重影响《公约》确认的权利的事务而制定的法律或行政措施有着不可避免的影响。其中一例是,区分男女公民的移民法会不会达到严重影响妇女与非公民结婚或担任公职的权利的程度。

4. 因此,委员会认为,如果特别注意由专门指定的机构或机关对男女有别而严重影响到《公约》规定的权利的法律或措施进行审查,将会对缔约国有帮助。再者,各缔约国应在其报告中提供旨在执行其本条规定的义务的一切法律或其他的具体措施的具体资料。

5. 委员会认为，如能够更多利用现有的国际合作方法，以求在解决关于保证男女平等权利的实际问题中交换经验和安排援助，可能有助于缔约国履行这项义务。

### 第十三届会议(1981年)

#### **第5号一般性意见：第4条：克减问题**

1. 在审议某些缔约国的报告时，《公约》第4条使委员会遭遇若干难题。在出现威胁国家生命的社会紧急状态并经正式宣布时，一个缔约国可在局势严格需要的程度内克减若干权利。不过，缔约国不能克减某些特别权利，并不得采取基于若干理由的歧视性措施。缔约国并有义务通过秘书长立即将它已克减的各项规定，包括克减理由和终止这种克减的日期，通知其他缔约国。

2. 各缔约国一般都已指出其法律制度所定宣布紧急状态的办法，和适用的管制克减法律的规定。不过，有少数显然已克减《公约》权利的国家，不仅不清楚它们是否已正式宣布紧急状态，而且不清楚于《公约》所不允许克减的权利事实上是否未克减，以及是否已将这种克减和克减的理由通知其他缔约国。

3. 委员会认为第4条规定的措施属于特殊和临时性质，只有在国家生命受到威胁的期间才能适用，在紧急时期，保护人权，特别是那些不能克减的权利，则更加重要。委员会也认为同样重要的是，各缔约国应在社会紧急时期将它们已克减的权的性质和程度及克减理由通知其他缔约国，并且履行《公约》第40条所规定的提出报告义务，说明每项权利克减的性质及程度，同时提交有关文件。

### 第十六届会议(1982年)

#### **第6号一般性意见：第6条**

1. 所有国家的报告都论及《公约》第6条所阐明的生命权。这是甚至当威胁到国家存亡的社会紧急状态存在时(第4条)，也绝不允许克减的最重要权利。然而，委员会注意到，就第6条提供的资料经常仅限于这项权利的某一个方面。对这项权利的解释范围不应当太狭隘。

2. 委员会注意到，战争和其他大规模暴行继续给人类带来灾祸，每年夺走成千上万无辜者的生命。根据《联合国宪章》的规定，除行使其固有自卫权利的情况外，任何国家不得对另一个国家威胁使用或使用武力。委员会认为，各国负有防止战争、种族灭绝和造成任意剥夺生命的其他大规模暴行的重大责任。它们为防止战争危险，特别是热核战争，以及加强国际和平与安全所作的任何努力，都是维护生命权利的最重要条件和保证。在这方面，委员会特别注意到第 6 条和第 20 条之间的关系。第 20 条规定，法律应当禁止任何鼓吹战争的宣传(第 1 款)或它所指明的煽动暴力的行为(第 2 款)。

3. 第 6 条第 1 款第 3 句明确规定，不得任意剥夺生命，这是极其重要的规定。委员会认为，各缔约国应当采取措施，不仅防止和惩罚剥夺生命的犯罪行为，而且防止本国保安部队任意杀人。国家当局剥夺人民生命是极其严重的问题。因此，法律必须对这种国家当局剥夺人民生命的各种可能情况加以约束和限制。

4. 缔约国也应当采取具体的有效措施，防止个人失踪。不幸的是，这种情事频繁发生，常常造成任意剥夺人命的后果。此外，各国应当建立有效的机构和制定有效的程序，以便在可能涉及侵犯生存权的时候，彻底调查个人失踪的案件。

5. 此外，委员会注意到，对生存权的解释，常常十分狭隘。对“固有生存权”这个词的范围加以局限，就无法恰当地了解它的意义，而保护这项权利则需要缔约国采取积极措施。在这方面，委员会认为，缔约国须采取一切可能措施，减少婴儿死亡率和提高估计寿命，特别是采取措施，消灭营养不良和流行病。

6. 虽然按照第 6 条第(2)至第(6)款的规定来看，缔约国并没有义务彻底废除死刑，但它们有义务限制死刑的执行，特别是对“最严重罪行”以外的案例，废除这种刑罚，因此，它们必须考虑参照这项规定，审查它们的刑法，同时，无论如何，它们有义务把死刑的适用范围局限于“最严重的罪行”。本条款也一般性地提到废除死刑，其语气强烈暗示(第 2(2)款和第(6)款)，各国宜于废除死刑，委员会总结说，应当认为所有废除死刑的措施都属于第 40 条所意指的在享受生存权利方面所取得的进展，从而应当就此向委员会提出报告。委员会注意到，若干缔约国已废除死刑或暂停执行死刑。然而，从缔约国的报告来看，在废除或限制死刑的执行方面，所获的进展相当不理想。

7. 委员会认为，“最严重罪行”这个词的意义必须严格限定，它意味着死刑应当是十分特殊的措施。由第 6 条的规定来看，死刑的判处只能按照犯罪时有效并且不违反本《公约》规定的法律行之。《公约》规定的程序保证必须遵守，包括有

权由一个独立的法庭进行公正的审讯、无罪假定原则、对被告方的最低限度保证和由较高级法庭审查的权利，这些是寻求赦免或减刑等特定权利以外的权利。

### 第十六届会议(1982年)

#### **第7号一般性意见：第7条**

1. 在审查缔约国的报告时，委员会成员经常要求根据第7条提供进一步的资料。该条首先禁止酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或惩罚。委员会回顾，根据第4条第(2)款规定，即便在诸如第4条第(1)款所设想的社会紧急状态，这项规定也不得予以克减。本条款的宗旨是保护个人的人格完整和尊严。委员会注意到，禁止这种待遇或惩罚，或使它构成一种罪行，并不足以保证本条款得以执行。大多数国家的刑法对滥施酷刑或使用类似手段的案例都有适用的规定。由于这种情况仍然发生，根据第7条，连同本《公约》第2条的规定，缔约国应当通过某种管制机构，保证提供有效的保护，有关当局必须有效调查人们因受虐待而提出的申诉，查明有罪的人必须承担罪责，指称的被害人本身应当有办法谋求有效的补救措施，包括得到补偿的权利，或许可以达成有效管制的保护措施有：禁止单独监禁的规定，在不妨碍调查的情况下，允许诸如医生、律师和家庭成员等人同被拘禁人会面，明文规定被拘禁人应当拘留在公开认可的场所，同时被拘禁人的姓名和拘禁地点应当记载在诸如家属等有关人士可以查询的中央登记簿内，规定自供状或通过酷刑或违反第7条规定的其他待遇取得的其他证据不得呈交法庭以及在对执法人员的训练和指示中应禁止他们施加这种待遇。

2. 从本条款的规定看来，需要提供保护的极广，远远超过一般所知的酷刑。明确地区分各种被禁止的待遇或惩罚或许是不必要的，这些差别视某一种特定待遇的种类、目的或严厉的程度而定。委员会认为，禁止的范围应当扩及肉刑，包括以毒打作为教训和惩戒措施。根据情况，甚至连诸如单独监禁这样的措施，特别是当禁止与外界接触时，也可能违反本条款的规定。此外，本条款显然不仅保护被逮捕或被监禁的人，而且也保护教育和医疗机构内的学生和病人。最后，即便犯这种罪的人没有任何法定权力或在法定的权力之外犯罪，政府仍有责任确保法律提供保护，禁止施加这种待遇。对于所有被剥夺自由的人，除了禁止施加违反第7条

的待遇之外，还要采取《公约》第 10 条第(1)款所规定的积极措施。该款规定，对他们应当给予人道和尊重其固有人格尊严的待遇。

3. 这些禁例特别扩及未经有关个人自由同意而施加的医学或科学实验(第 7 条，第 2 句)。委员会注意到，关于这一点，缔约国报告所提供的资料一般相当少，甚或完全不提。它认为，至少在科学和医药十分发达的国家里，如果它们的实验影响到境外的人民和地区，则甚至对这些人民和地区，也应当加倍照顾，注意是否需要确保这项规定得到遵守和可能的办法。当这些人没有能力表示同意时，对于这种实验就需要特别加以防护。

### 第十六届会议(1982 年)

#### **第 8 号一般性意见：第 9 条**

1. 各缔约国报告对论及人身自由和安全的第 9 条，经常有范围较窄的解释，因此，它们所提供的资料不够完整。委员会指出，第 1 段适用于剥夺自由的一切情况，不论它涉及刑事案件或涉及诸如精神病、游荡、吸毒成瘾、为教育目的、管制移民等其他情况。诚然，第 9 条的某些规定(第 2 款的一部分和第 3 款全部)仅适用于对之提出刑事控诉的人。然而，其他的规定，特别是第 4 款阐明的重要保证，即有权由法庭决定拘禁是否合法，适用于因逮捕或拘禁而被剥夺自由的任何人。此外，依照第 2 条第(3)款的规定，缔约国也必须保证，在个人声称被剥夺了自由，因而违反《公约》规定的其他情况下，向他提供有效的补救办法。

2. 第 9 条第 3 款规定，因刑事案件被逮捕或拘禁的人，应被“迅速”带见审判官或其他经法律授权行使司法权力的官员。在大多数缔约国，法律会规定出更明确的时限。委员会认为，延迟的期限不得超过几天。许多缔约国对这方面的实际做法并没有提供充分的资料。

3. 候审拘留的期限是另一个问题。对有些国家内某几种刑事案件来说，这个问题引起了委员会的一些关注。委员会成员对它们的惯例是否符合第 3 款规定的“在合理的时间内审判或释放”，表示怀疑。候审拘留应当是例外情况，期限应当尽可能缩短。委员会欢迎各国提供关于旨在缩短这种拘禁期的现有制度和所采取措施的资料。



4. 此外，如果出于公共安全的理由，采用所谓防范性拘留措施，它也必须受到这几条规定的约束，即不应当随意行之，必须根据法律规定的根据和程序(第1款)，必须告知理由(第2款)和必须由法庭管制拘禁措施(第4款)以及在违反规定时加以赔偿(第5款)。此外，如果这种案件涉及刑事控诉，则也必须给予第9条第(2)和(3)款以及第14条的充分保护。

### 第十六届会议(1982年)

#### **第9号一般性意见：第10条**

1. 《公约》第10条第1款规定，所有被剥夺自由的人应得到人道及尊重其固有的人格尊严的待遇，然而，这绝不是说缔约国提交的所有报告都载有关于它们以什么方式执行这项条款的资料。委员会认为，由缔约国报告载明关于旨在保护这项权利的法律措施的具体资料，是可取的。委员会也认为，报告应当指明国家主管机关采取了那些具体措施来监督第1款所规定的对所有被剥夺自由的人给予人道及尊重其人格尊严的待遇的国家法律强制执行的情况。

委员会特别注意到，第10条第1款普遍适用于被剥夺自由的人，第2款涉及被控告，而非被判罪的人，第3款仅涉及被判罪的人。各国的报告主要牵涉到被控告和被判罪的人。这些报告经常没有按照以上的办法把不同情况加以区分。第1款的用词，其前后文，特别是它类似也涉及一切被剥夺自由情况的第9条第1款，以及它的宗旨，均显示，本条款所阐释的原则应广泛适用。此外，委员会回顾，对于被剥夺自由的人应受什么待遇，本条款补充了第7条的不足。

对所有被剥夺自由的人给予人道待遇及尊重其尊严，是普遍适用的基本标准，不得完全视物质资源多少而定。虽然委员会知道，在其他方面，拘禁的方式和情况可能会随可用的资源而不不同，但如同第2条第(1)款的规定，一概不得有歧视待遇。

对于违反人犯意愿，依法拘禁人犯的机构，促使它们遵守这些原则的最后责任落在缔约国的肩上，这不仅指监狱，也包括医院、拘留营或改造所等。

2. 第10条第2款(a)项规定，除特殊情况外，被控告的人应与被判罪的人隔离，并应给予适合于未判罪者身份的分别待遇。有些报告未适当地注意到《公约》这项

直接明了的规定，因而也就没有提供充分资料，说明被控告的人所受待遇同被判罪的人有何不同。将来的报告应当包括这种资料。

第 10 条第 2 款(b)项除别的以外，要求将被控告的少年同成年人分开。从报告提供的资料看，若干缔约国并没有充分顾到《公约》这项未附加条件的规定。委员会认为，如《公约》案文的明确规定，无论任何考虑都不能开脱偏离第 2 款(b)项所规定缔约国义务的责任。

3. 在若干情况下，报告中所载有关第 10 条第 3 款的资料并没有明确地提到采取了什么立法或行政措施，或采取了什么实际步骤来推动囚犯的改造和社会复原。举例来说，可采用教育、职业训练和做有益的工作等办法。允许特别是家属探访通常也是这种措施之一，这是出于人道的理由。某些缔约国的报告对于应当同成年人隔离，并给予适合其年龄及法律地位的待遇的少年罪犯，也没有提供任何资料。

4. 委员会进一步注意到，第 10 条第 2 和第 3 款阐明的，各缔约国在刑事法领域更加具体和有限的义务是以第 1 款所阐述的人道待遇和尊重人格尊严的原则为基础的。被控告的人应当同被判罪的人分开，以便强调他们未被判罪的身份，同时，他们也受到第 14 条第 2 款所说的无罪假定原则的保护。这些条款旨在保护所提到的各种人，其中的规定也应当如此看待。因此，举例来说，隔离和对待少年罪犯的方式应当有助于他们的改造和社会复原。

### 第十九届会议(1983 年)

#### **第 10 号一般性意见：第 19 条**

1. 第 1 款要求保护“持有主张，不受干涉的权利”。《公约》不允许对此权利作出例外或限制。委员会欢迎各缔约国提供关于第 1 款的资料。

2. 第 2 款要求保护发表自由的权利。此项权利不仅包括“传递各种消息和思想的自由”，而且包括“寻求”“接受”各种消息和思想的自由，“而不论国界”和任何媒介，“不论口头的、书写的、印刷的、艺术形式的、或通过个人所选择的任何其他媒介”。不是所有缔约国都已提供了关于发表自由各个方面的资料。例如，至今为止，一直很少注意一个问题，即由于现代大众传播媒介的发展，所以需要采

取有效措施，防止有人控制这种工具，用第 3 款所没有规定的方法干涉各人自由发表意见的权利。

3. 许多缔约国的报告只谈发表自由受宪法或法律保护。但是，为了了解发表自由在法律和实践方面的确切地位，委员会还需要关于规定发表自由范围或规定某种限制的法规和实际影响该权利行使的任何其他条件的有关资料。要了解发表自由的原则同决定个人权利实际范围的限制和限度之间的相互影响。

4. 第 3 款明确强调发表自由这种权利的行使带有特殊的义务和责任，因此，得受到某些限制，这些限制关系到他人利益或集体利益。但是，缔约国如对行使发表自由这种权利实行限制，不得有害于这一权利本身。第 3 款规定了条件，实行限制必须服从这些条件，即限制必须由“法律规定”并且理由必需为第 3 款的(a)、(b)分款所列目的；必须证明为了这些目的，该缔约国“必需”实行限制。

#### 第十九届会议(1983 年)

#### **第 11 号一般性意见：第 20 条**

1. 并非所有缔约国提出的报告都提供了关于《公约》第 20 条执行情况的充分资料。鉴于第 20 条的性质，缔约国必须采取必要立法措施，禁止第 20 条所涉行动。但报告反映，一些国家既无立法禁止此类行动，也没有作出适当努力或不打算作出适当努力来禁止此类行动。此外，许多报告没有充分提供有关的国家立法和实施情况的资料。

2. 《公约》第 20 条阐明，任何鼓吹战争的宣传，鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。委员会认为，这些需要禁止的行为和第 19 条所载发表自由这种权利的情况一样，行使后者时带有特殊的义务和责任。第 1 款禁止可能导致或实际导致侵略行动、破坏《联合国宪章》所主张的和平的一切形式的宣传，第 2 款则直接反对任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或强暴行动的主张，不问此类宣传或主张的目的是针对有关国家内部还是外部。第 20 条第 1 款的规定并不禁止关于自卫的主权或符合《宪章》的人民自决和独立权利的主张。第 20 条要充分有效，就必须有一条法律明确规定第 20 条所列宣传和主张均违反公共政策，并规定在出现违反情况时适当的制裁措

施。因此，委员会认为，尚未这么做的缔约国应采取必要措施，履行第 20 所载义务，并且本身应不进行此类宣传或鼓吹此类主张。

### 第二十一届会议(1984 年)

#### **第 12 号一般性意见：第 1 条**

1. 依照《联合国宪章》的宗旨和原则，《公民权利和政治权利国际公约》第 1 条确认所有人民都有自决权。自决权具有特别重要的意义，因为自决权的实现是有效地保障和遵守个人人权以及促进及巩固这些权利的基本条件。基于这些原因，缔约国将自决权载列在两项公约的成文法条款中，并将此权利与由两项公约所提的其他权利加以区别，作为第 1 条列于所有其他权利之前。

2. 第 1 条第 1 款和第 2 款包含了所有人民的不可剥夺权利。他们凭这种权利自由“决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展”。该条款要求各缔约国承担相应的义务。这项权利及落实这项权利的义务是与《公约》的其他条款和国际法的条例相互关连的。

3. 虽然各缔约国有义务就第 1 条提出报告，但只有一些报告对该条每款作出详细的解释。委员会指出许多报告完全忽视了第 1 条，提供的资料不足够，或只限于提及选举法。委员会认为缔约国的报告最好载有关于第 1 条各款的资料。

4. 关于第 1 条第 1 款，缔约国应说明实际允许行使该项权利的宪法程序和政治程序。

5. 第 2 条申明自决权的经济含义某一方面；即所有人民得为他们自己的目的自由“处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。由于这项权利，各缔约国和国际社会应当承担相应的义务。各缔约国应指出有哪些因素或困难使它们不能依照本款的规定自由处置其天然财富和资源，并说明这些因素或困难使《公约》所述其他权利的享有受到任何程度的影响。

6. 委员会认为第 3 款特别重要，因为依照该款的规定，缔约国不仅对其本国人民承担具体的义务，而且对无法行使自决权或被剥夺了行使自决权机会的所有人民都要承担具体的义务。从该款的起草过程可以确证该款的总括性质。该款规定：

“本公约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合联合国宪章规定的条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利”。无论享有自决权的人民是否附属于本《公约》缔约国，这项义务都应予承担。为此，《公约》缔约各国应采取积极的行动，促进人民自决权的实现，并尊重这种权利。这种积极的行动必须符合《联合国宪章》和国际法规定下各国应该承担的义务。缔约各国尤其不要干预其他国家的内政，以免对自决权的行使产生不利的影 响。提出的报告应载有资料说明履行这些义务的情况和为此目的而采取的措施。

7. 关于《公约》第 1 条，委员会提到与所有人民的自决权有关的其他国际文书，特别提到大会 1970 年 10 月 24 日通过的《关于各国依 联合国宪章 建立友好关系及合作的国际法原则的宣言》(大会第 2625(XXV)号决议)。

8. 委员会认为，历史证明实现各尊重人民的自决权，有助于在各国之间建立友好关系及合作，以及加强国际和平与谅解。

### 第二十一届会议(1984 年)

#### **第 13 号一般性意见：第 14 条**

1. 委员会指出，《公约》第 14 条性质复杂，对条款各个方面必须提出具体明确的意见。所有这些条款都为了保证司法公正，因此确认了一系列的个人权利，例如在法庭和裁判面前人人平等，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。并非所有报告都详细提出了执行第 14 条各款规定而特别采用的立法措施或其他措施。

2. 一般说来，缔约各国的报告没有认识到其中一点，即第 14 条不仅适用于对个人提出刑事诉讼的判定程序，而且适用于对他在一件诉讼案中的权利和义务的判定程序。关于这些问题的法律和惯例因国家情况不同而大有分别，由于这种差异，缔约各国尤其需要提供一切有关的资料，更详尽地说明其本国法律系统如何解释“刑事指控”和“在一件诉讼案中的权利和义务”等概念。

3. 委员会认为缔约各国的未来报告中最好提供更详细的资料说明如何采取步骤，保证人在法庭前一律平等，包括：人人有平等诉讼权利；公正的和公开的审讯；合格的、独立的和无偏倚的法庭是依法设立的并在执行职务上受到保障的。缔约各

国尤应具体指出关于设立法庭，保证法庭的独立、公正和合格，特别是如何委任法官、委任的条件、任职期限、晋升、调职、停职的条件以及司法、行政、立法部门互相独立的有关宪法和立法条文。

4. 第 14 条各款适用于该条规定范围内的所有法庭和裁判所，不论它们是普遍法庭和裁判所，或是特别法庭和裁判所。委员会指出，许多国家设有审判平民的军事法庭或特别法庭。从公正、无偏倚和独立司法的角度看，这方面可能产生严重的问题。设立这种法庭的原因往往是为了实施不符合正常司法标准的例外审判程序。

《公约》虽然不禁止设立这种法庭，但《公约》的规定明确指出，设立这种法庭来审判平民是一种非常例外的情况，必须按第 14 条的规定在真正获得充分保障的情况下才能进行。委员会指出，有些缔约国的司法机构设有这种审判平民的法庭，但它们提出的报告非常缺乏这方面的资料。在某些国家，这种军事法庭和特别法庭没有依照有效保护人权必不可少的第 14 条规定，严格保证公正司法。缔约国若依第 4 条规定在社会处于紧急状态时决定克减第 14 条所规定的正常程序，它应保证克减的程度以实际情势紧急程度所严格需要者为限，并应遵守第 14 条第 1 款的其他条件。

5. 第 14 条第 1 款第二句规定“人人有资格获得公正的和公开审讯”。该条第 3 款详尽地说明对刑事指控进行“公正的审讯”的条件。但是第 3 款规定的条件是最起码的保障，遵守这些条件往往不足以保证获得第 1 款规定下的公正审讯。

6. 公开的审讯是对个人利益和整个社会利益的重要保障。第 14 条第 1 款还确认，法庭有权基于该款所述的理由拒绝所有或部分民众列席旁听。应当指出，除了这种例外情况，委员会认为审讯应开放给一般民众包括新闻界参加，不应只限于某几种人。应当指出，即便拒绝民众列席旁听，作出的判决，除了严格规定的某些例外判决之外，应予公开。

7. 委员会指出报告缺乏关于第 14 条第 2 款的资料。在某些报告中，委员会还发出对保护人权十分重要的假定无罪的规定，含义常常甚不明确，在某种情况下可能变成无效。假定被告无罪，证明指控的责任将落在原告身上，被告则假定是无辜的。指控若未得到确实证明不得假定被告有罪。此外，假定无罪的规定还包含获得该项原则所规定的待遇的权利。因此，所有公共当局不应对审判结果作出任何预料。

8. 在第 3 款所述关于刑事诉讼程序的最低限度保证中，第 1 款保证是被告有权以他通晓的语言告知对他提出的指控((a)项)。委员会指出，缔约国的报告往往没有解释如何尊重和保证这项权利。第 14 条第 3 款(a)项适用于所有刑事指控，包括未被拘留者在内的刑事指控。委员会又指出按照关于“迅速”告知所控罪名这项权利，有关当局一旦提出指控，就应立即以规定的方式通知被告。委员会认为，调查期间当法庭或检控当局决定对刑事嫌疑犯或公开称其犯罪的人采取诉讼措施时，必须顾到该项权利。为了符合第 3 款(a)项的具体规定，可以口头或书面方式提出所控罪名，但必须说明其所根据的法律和事实。

9. 第 3 款(b)项规定，被告应有相当时间和便利准备他的辩护，并与他自己选择的律师联络。“相当时间”视每个案件的情况而定，“便利”必须包括被告取得准备辩护所需的文件及其他证据，以及有机会雇佣律师和他联络。当被告不欲亲自辩护，或要求他自己选择的人或组织替自己辩护，他应可在这方面得到律师的协助。此外，该款规定，律师应可在充分守秘的情况下与被告联络。律师应能按照其公认的专业标准及判断，代表其委托人给予法律指导；他不应受到任何方面的任何限制、影响、压力或不当的干扰。

10. 第 3 款(c)项规定，被告的受审时间不得无故拖延，这项规定不仅关系到什么时候开始审讯，也关系到什么时候应当结束和作出裁判。审讯各阶段的工作不得“无故拖延”。为使该项权利生效，初审或上诉时，必须有一项程序保证审讯不会“无故拖延”。

11. 并非所有报告都述及第 3 款(d)项所定的辩护权利的各个方面。委员会并不一律获得充分的资料，说明在判定对被告提出的任何指控时，如何保障被告的权利，以及法律系统如何保障被告自行辩护或经由自行选择的法律援助进行辩护的权利，以及当他没有足够能力偿付法律援助时如何作出安排。被告或其律师必须有权勇敢地竭力进行各种可能的辩护；如果认为案件的处理不够公平，有权提出异议。在异常情况下如有正当理由进行缺席审讯，尤有必要严格遵守被告的权利。

12. 第 3 款(e)项规定，被告应可讯问或可要求由他人讯问对他不利的证人，并使对他有利的证人在与对他不利的证人相同的条件下出席和受讯问。这项规定的目的是保证被告有同样的法律权力，促使证人出席以及讯问或盘问任何证人，一如起诉方面。

13. 第 3 款(f)项规定,如被告不懂或不会说法庭上所用的语言,他有权免费获得译员的协助。这项权利与诉讼结果无关,既适用于本国人,也适用于外国人。当不懂或不熟悉法庭所用语言的因素成为行使辩护权的重大障碍时,这项规定尤其显得重要。

14. 第 3 款(g)项规定,被告不得被强迫作不利于他自己的证言或强迫承认犯罪。在考虑这项保障时应记住第 7 条和第 10 条第 1 款的规定。强迫被告供认或作不利于他自己的证言的常用方法往往违反这些规定。法律应当规定完全不能接受用这种方式或其他强迫办法获得的证据。

15. 为了保障第 14 条第 1 款和第 3 款所规定的被告权利,法官应有权在起诉过程的任何阶段对侵犯被告权利的任何指控进行审理。

16. 第 14 条第 4 款规定,对少年的案件,在程序上应考虑到他们年龄和帮助他们重新做人的需要。没有许多报告提出足够的资料说明与此有关的问题,如可受刑事控告的少年的最低年龄,定义为少年的最高年龄、特别法庭和特别诉讼程序的建立、少年诉讼所用的法律,以及为少年作出的这些特别安排如何考虑到“帮助他们重新做人”的这项规定。少年应至少享有成年人按第 14 条规定所得的同样保障和保护。

17. 第 14 条第 5 款规定,凡被判定有罪者,应有权由一个较高法庭对其判决及刑罚依法进行复审。应特别注意“罪行”一词的其他用语(“*infraction*”,“*delito*”,“*prestuplenie*”)。所以保障条款不仅限于最严重的犯法行为。就此而论,目前尚未获得关于上诉程序的足够资料,尤其是关于下述问题的资料:上诉的程序、特别是向复审法庭上诉的可能、复审法庭的权力、对一项判决进行上诉需要符合哪些要求、复审法庭在处理一件诉讼案时如何顾到依第 14 条第 1 款规定所设的公正和公开的审讯。

18. 第 14 条第 6 款规定,对该款所述的某些误审案件应当给予赔偿。从许多国家报告中似乎可以看到,国家立法往往没有遵守这项权利,或没有给予充分的保障。国家应视情况需要增补这方面的法规,使之符合《公约》的规定。

19. 在审议缔约国报告时往往对第 14 条第 7 款的规定的范围产生不同的意见。有些缔约国认为必须对刑事案件的重审程序持保留意见。委员会觉得大多数缔约国对在例外情况下再进行审判和依第 7 款所载一罪不二审原则禁止进行重审这两点明



确地加以区别。了解一罪不二审这一词的意义可能会促使缔约国重新考虑它们对第14条第7款规定所持的保留意见。

### 第二十三届会议(1984年)

#### **第14号一般性意见：第6条**

1. 人权事务委员会1982年7月27日第378次会议通过的一般性意见指出，《公民权利和政治权利国际公约》第6条第1款所阐明的生命权是甚至当社会紧急状态存在时也绝不允许减损的最重要的权利。联合国大会1948年12月10日所通过的《世界人权宣言》第3条也揭橥同样的生命权。生命权是所有人权的基础。

2. 委员会以往的一般评论还注意到，各国负有防止战争的重大责任。战争和其他大规模暴行继续给人类带来灾祸，每年夺走成千上万无辜者的生命。

3. 委员会一方面深为关切在武装冲突中由于常规武器所致人命损失，同时又指出，大会连续几届会议上，来自世界各地区域的代表们对于研制和扩散日新月异的大规模毁灭性武器日益关切，这种武器不但威胁人命，同时还占用了否则可用于重要经济和社会用途的资源，特别是有利于发展中国家的用途者，从而可用于促使人人安享人权的资源。

4. 委员会对此亦表关切。设计、试验、制造、拥有和部署核武器显然是当今对人类生命权利的最大威胁。不仅在战时可能实际使用这种武器，甚至因人为过失或机械故障均可能有实际使用这种武器的危险，使得核武器的威胁倍增。

5. 此外，这种武器的实际存在和威力在国家之间制造了猜疑和恐怖气氛；从而足以妨害按照《联合国宪章》和《关于人权的国际公约》的规定促使全世界都尊重和遵守人权及基本自由的工作。

6. 核武器的制造、试验、拥有、部署和使用都应予以禁止并作为危害人类的罪行看待。

7. 为了人类的利益，委员会因此吁请所有各国，不论是否为《公约》的缔约国，都以单独和签订协定方式采取紧急步骤在世界上消除这一威胁。

## 第二十七届会议(1986年)

### 第 15 号一般性意见：《公约》所规定的外侨地位

1. 各缔约国的报告往往都没有顾及缔约国都必须保证“在其领土内和受其管辖的一切个人都”享有本公约所承认的权利(第 2 条, 第 1 款)。一般而言, 本公约所订各项权利适用于每个人, 不论国家间对等原则, 亦不论该个人的国籍或无国籍身份。

2. 因此, 一般的规则是, 必须确保公约内的每一项权利, 而不区别对待公民和外侨。如同第 2 条所规定的, 外侨享有在公约所保证的权利方面的无歧视的一般规定的益处。此项保证同样适用于外侨和公民。例外的是, 公约中有些权利已明文规定仅仅适用于公民(第 25 条), 而第 13 条则仅适用于外侨。但是, 委员会审查报告的经验却显示, 在一些国家, 外侨却享受不到按照本公约所应享有的其他的权利, 或受到通常都不符合本公约的无理限制。

3. 有几国宪法规定外侨和公民一律平等。某些最近通过的宪法却详细地分别规定适用于一切人的基本权利和仅适用于公民的基本权利。然而, 在某些国家, 在起草宪法中的相关权利条款时都仅仅针对其公民。成文法和判例法在规规定外侨权利方面也发挥重要作用。委员会已得知, 在某些国家, 其宪法或其他法律虽然不保证外侨享有某些基本权利, 可是本公约却规定他们应享有这些权利。但是, 有些国家显然没有实行公约所定不得歧视外侨的应享权利。

4. 委员会认为各缔约国在其报告内应该注意外侨的法定地位和实际地位。本公约已在内载的权利方面给予外侨一切保护; 各缔约国在其立法上和实践中均应适当遵守本公约的规定。这样才能大大改善外侨的地位。各缔约国均应确保在其管辖范围内的外侨都能够知道本公约的条款和所规定的权利。

5. 本公约不承认外国人有权进入某一缔约国的领土或在其境内居住。原则上, 该国有权决定谁可以入境。但是, 在某些情况下, 例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时, 外国人甚至可以享有入境或居留方面的公约保护。

6. 入境许可的颁发必须符合有关诸如迁徙、居住和就业等事项的条件。一个国家亦可对过境的外国人规定一般条件。但是，外国人一旦获准进入一个缔约国的领土，他们就有权享有本公约所规定的各项权利。

7. 因此，外侨应享有固有的生命权、法律保护以及生命不得被任意剥夺的权利。他们不应受到酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或处罚；他们亦不应被迫为奴隶或被强迫役使。外侨享有充分的自由权利和人身安全。他们如果被合法地剥夺了自由，应该获得人道待遇，其固有的人身尊严应受尊重。外侨不因未履行合同义务而被监禁。他们有权自由迁徙、自由选择住所；他们有权自由离境。外侨在法院和法庭内享有平等待遇，并且有权在依法设立的公正、超然的主管法庭中就任何刑事控诉或法律诉讼的权利和义务的确定问题进行公正的、公开的审讯。外侨不应受到溯及既往的刑事立法的拘束，并且有权在法律上获得确认。他们的隐私权、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他们有权享有思想自由、良心自由和宗教自由，并且有权保有意见和表达其意见。外侨有权进行和平集会和结社。他们达到适婚年龄时可以结婚。他们的子女有权享有依未成年人资格所应享有的各种保护。如果外侨属于第 27 条所规定的少数者，他们应有权同其集团中的其他成员共同享有他们自己的文化并信奉和实行自己的宗教及使用自己的语文。外侨有权享有平等的法律保障。在实行这些权利方面，不应该区分外侨和公民。只有按照本公约合法实施的限制规定才能够限制外侨的这些权利。

8. 一旦外国人合法入境，就只能按照第 12 条第 3 款的规定来处理是否应限制他的境内迁徙自由和离开该国的权利。有关外侨和本国人之间或不同类型的外侨之间在这方面的差别待遇必须符合第 12 条第 3 款的规定。因为这些限制尤其不应该影响到本公约所承认的其他的权利，所以一个缔约国绝对不应该为了任意阻止一个外侨返回他的本国而扣留他或将他驱逐至某一第三国(第 12 条第 4 款)。

9. 许多报告中关于第 13 条所涉各项问题的资料都很不够。本条适用于旨在强制外侨离境的一切程序，不论它是出于国内法所规定的驱逐出境或其他罪名。如果此类程序导致逮捕，则亦可能应该适用本公约中有关剥夺自由(第 9 和 10 条)的保障条款。如果逮捕的目的是特别为了引渡，则可能应该适用国内法和国际法的其他规定。通常都必须准许被驱逐的外侨前往同意收容他的任何一个国家。第 13 条所规定的特别权利仅保护合法进入缔约国领土的外侨。这就是说，在确定此项保护的范

畴时，必须考虑到有关入境和居留条件的国内法；居留超过法定期限或其入境许可所准许的居留期限的非法入境者和外侨尤其不受其条款的保护。但是，如果对某一外侨的入境或居留的合法性发生争议，那么，就必须按照第 13 条的规定来作出有关涉及将他驱逐出境的此一争议的任何决定。缔约国主管当局有义务依照善意原则行使其权力，以适用并解释国内法，但须遵守公约所规定的诸如在法律之前一律平等之类的规定(第 26 条)。

10. 第 13 条仅仅直接规定驱逐出境的程序，而非实质性理由。但是，由于它规定只有“按照依法作出的决定”才可以被驱逐出境，所以它的宗旨显然是为了防止任意驱逐出境。另外一方面，它规定外侨均有权就其案件得到一种判决；因此，第 13 条就有容许关于集体或成批驱逐出境的法律或判决。委员会认为，此项了解可由下列的其他规定加以证实，即该条规定了提出反对驱逐出境的理由和使他的案件判决得到主管当局或由该当局所指定的人员进行复审，并为此目的而请人担任代表。外侨必须能够获得有关寻求其反对驱逐出境的补救办法的充分的便利，以期有效行使他的全部诉讼权利。只有在遇有“国家安全的紧迫原因另有要求”的情况下，才可能不适用第 13 条内有关反对驱逐出境的申诉权利和有关由主管当局进行复审的权利的原则。在适用第 13 条时，不得区别对待不同类别的外侨。

### 第三十二届会议(1988 年)

#### **第 16 号一般性意见：第 17 条**

1. 第 17 条规定任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。委员会认为这种权利必须加以保障，使之不受任何这类干涉和攻击…不管是来自政府当局或自然人或法人。依照本条所规定的义务，政府应采取立法及其他措施，以禁止这种干涉和攻击，并保护这种权利。

2. 在这方面，委员会要指出，在《公约》缔约各国的报告中，没有适当地注意到有关这种权利通过立法、行政或司法当局以及政府设立的有关机关而获得保障的方式。尤其没有充分注意到《公约》第 17 条规定了不受非法和任意干涉的权利。这表示正是国家立法最需要规定保护该条所定的权利。目前各报告中或者只字不提这种立法，或者在这个主题上提供的资料不足。

3. “非法”一词的意思是除法律所设想的个案以外不得有干涉情事。国家授权的干涉必须根据法律，但法律本身必须符合《公约》的规定和目标。

4. “任意干涉”一词也适用于第 17 条所规定的权利的保护。委员会认为“任意干涉”一词也可以推广引伸，使之适用于法律所规定的干涉。使用干涉这个概念的用意是确保法律所规定的干涉都符合《公约》的规定和目标，而且无论如何要在个别情况中合情合理。

5. 关于“家庭”一词，《公约》的目标是：为了第 17 条，这个词应广义地加以解释，使之包括所有有关缔约国社会中所理解的家庭的所有成员。依《公约》第 17 条所用，英文“home”，阿拉伯文“manzel”，中文“住宅”，法文“domicile”，俄文“zhilshe”，西班牙文“domicilo”的意思是一个人所住或通常作事的地方。在这方面，委员会要求各国在其报告中表示其社会给予“family”和“home”的定义。

6. 委员会认为报告中应载有国家法律系统中所设负责授权依法进行干涉的当局和机关的资料。此外也必须载有有权严格依照法律对这种干涉加以管制并知道有关人士可以何种方式及通过何种机关就《公约》第 17 条所规定的权利的违犯情事提出申诉的当局资料。各国在其报告中应明确说明实际作法在何种程度上符合法律。缔约国的报告也应载有关于任意或非法干涉方面所提申诉和这方面的调查结果数目以及为这种情况所规定的纠正办法的资料。

7. 既然所有人都在社会中生活，对隐私的保护就必然是相对性的。但是，有关的公共当局只有在知道有关一个人私生活的这种资料为依据《公约》所了解的社会利益所必不可少时才可要求提供这种资料。因此，委员会建议各国在其报告中表明有关干涉私人生活的法律和规章。

8. 甚至在符合《公约》的干涉方面，有关的立法必须详细具体说明可以容许这种干涉的明确情况。只有依法指定的当局在逐一个案的基础上才能就使用这种授权干涉作出决定。要遵守第 17 条，就必须在法律上和实际上保障通信的完整和机密。信件应送达受信人，不得拦截、启开或拆读。应禁止监查(不管是否以电子方式)、拦截电话、电报和其他通讯形式、窃听和记录谈话。搜查一个人的住宅时应只限于搜查必要的证据，不应有骚扰情事。至于个人或人身搜查，应有切实的措施来确保进行这种搜查时会尊重被搜查者的尊严。政府官员对一个人进行人身搜查或医疗人员应政府要求这样做时应只限于搜查同一性别的人。

9. 缔约国本身有义务不进行不符合《公约》第 17 条的干涉，并应提供立法构架来禁止自然人或法人作出这种行为。

10. 以电脑、资料库及其他仪器收集或储存私人资料——不管是由公共当局或民间个人或机构——必须由法律加以规定。各国必须采取有效措施来确保有关个人私生活的资料不会落到法律未授权接受、处理和使用的的人手里，并永远不会用来作不符合《公约》的事。为了使私生活受到最切实的保护，人人都应有权以明白易懂的方式确定是否个人资料存放在自动资料档案中，如果是这样，那么有哪些资料，其目的为何。人人也都有权确定哪些公共当局或民间个人或机构控制或可以控制其档案。如果这种档案中有不正确的个人资料，或以违法方式收集或处理，则人人有权要求改正或消除。

11. 第 17 条规定保护个人的荣誉和名誉，各国有义务为此目的提供适当立法。此外也应规定人人能切实保护自己，不受任何非法攻击，并对作出这种行为者有有效的纠正办法。缔约国应在其报告中表示个人的荣誉或名誉在何种程序上受到法律保护，根据其法律系统应如何达成这种保护。

### 第三十五届会议(1989 年)

#### **第 17 号一般性意见：第 24 条**

1. 《公民权利和政治权利国际公约》第 24 条确认每一儿童应有权享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护。因此，执行这项规定就必须采取特别措施保护儿童，虽然第 2 条已规定国家必须采取措施确保人人享受《公约》所规定的权利。缔约国提出的报告似乎往往低估这项义务，它们没有提供充分资料说明如何使儿童享有受特别保护的权利。

2. 关于这一点，委员会指出第 24 条所规定的权利并非是《公约》确认儿童应享有的唯一权利，儿童作为个人享有《公约》所阐明的各项公民权利。在阐明一项权利时，《公约》一些规定明白指出国家必须采取措施使未成年人享有比成年人更多的保护。为此，就生命权来说，不得对 18 岁以下的犯人判处死刑。同样，被控的未成年人如依法被剥夺自由，他们应与成年人隔离，而且有权尽快受审判；此外，被判罪的少年犯应受一个与成年人隔离而且与其年龄和法律地位相符的惩罚制度

监管，这样做的目的是使他们接受改造和重新纳入社会。在其他情况下，儿童获得《公约》所确认的某项权利可能受到限制的保护(如果这种限制是合法的话)，例如在法律诉讼或刑事案件中发表一项判决的权利；为了保护未成年人的利益，可能对这项权利作出例外。

3. 但是，就大多数情况来说，《公约》没有明确规定所应采取的措施，每个国家应根据它在自己领土和管辖范围内在保护儿童方面的需要而加以确定。关于这一点，委员会要指出，这些措施虽然主要是为了确保儿童充分享受《公约》所阐述的其他权利，它们也可能是经济、社会和文化措施。例如，必须采取各种可能采取的经济和社会措施，以便降低婴儿死亡率、消除儿童营养不良，使他们免受暴力行为和残忍非人的待遇，或防止他们被下列手段或任何其他手段剥削：强迫劳动或卖淫、利用他们非法贩卖麻醉药品。在文化领域，应采取一切可能的措施促使他们发展人格，向他们提供一定水平的教育，使他们能够享受《公约》所确认的权利，特别是发表意见和言论自由的权利。此外，委员会想提请缔约国注意，它们必须在报告内说明采取了什么措施，以确保儿童不直接参与武装冲突。

4. 由于儿童的未成年地位，每一个儿童都享有受特别措施保护的權利。然而，《公约》没有说明儿童在什么年龄成为成年人。这必须由每一缔约国根据有关的社会和文化条件加以确定。在这方面，缔约国应在报告中说明儿童在民事方面成为成年人并负起刑事责任的年龄。缔约国也应说明儿童在法律上有权工作的年龄以及根据劳工法被视为成年人的年龄。缔约国应进一步说明为第 10 条第 2 和 3 款的目的被视为成年人的年龄。但是，委员会要指出，为上述目的而定的年龄不应过低，无论如何缔约国不利免除自己根据《公约》对年龄在 18 岁以下的人的义务，虽然这些人根据国内法已达成成年人年龄。

5. 《公约》规定儿童应受保护，不得因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍和社会出身、财产或出生等任何理由而受歧视。关于这一点，委员会要指出，虽然就儿童的情况来说，对《公约》所规定的各项权利的享受不得歧视也源于第 2 条和规定他们在法律之前平等的第 26 条，但第 24 条的不得歧视规定是与该条所指的保护措施具体有关的。缔约国的报告应说明立法和实践如何保证保护措施是旨在消除各领域包括在继承方面的歧视，特别是国民和非国民的儿童之间以及婚生和非婚生子女之间在继承方面的歧视。

6. 保证儿童受到必要的保护的责任落在家庭、社会和国家身上。虽然《公约》没有说明这种责任应如何分配，但家庭——其广义解释是在有关缔约国的社会里所有组成一个家庭的人——特别是父母有主要责任创造条件，促进儿童人格的和谐发展，使他们享受《公约》确认的各项权利。但是，由于父母在外从事有报酬的工作相当普遍，缔约国的报告应说明社会、社会机构和国家如何履行它们的责任，协助家庭保证儿童受到保护。此外，如父母和家庭严重失责、虐待或忽略子女，国家应进行干涉，限制父母的权力，而且在情况需要时子女可与父母分开。如果解除婚姻，应以子女的利益为重，必须采取步骤使他们得到必要的保护，并尽可能保证他们与父母都维持个人关系。委员会认为有用的做法是，缔约国的报告应提供资料，说明采取了什么特别保护措施，以保护被遗弃或失去家庭环境的儿童，确保他们能够在最类似家庭环境特点的条件下发育成长。

7. 第 24 条第 2 款规定，每一儿童均有权在出生后立即获登记并有一个名字。委员会认为，这项规定应被理解为与儿童有权享受特别保护措施的规定有密切联系，其宗旨是使儿童的法律人格获得承认。就非婚生子女来说，规定儿童有权有一个名字是有特别意义的。规定儿童出生后应予登记的主要目的是减少儿童被诱拐或贩卖的危险，或受到与《公约》所规定的权利的享受不符的其他待遇的危险。缔约国的报告应详细说明为确保在它们领土内出生的儿童立刻获登记而采取的各种措施。

8. 在给予儿童保护方面，也应特别注意每一儿童均有取得一个国籍的权利，如第 24 条第 3 款所规定一样。虽然这项规定的目的是避免儿童因无国籍而无法享受社会和国家提供的充分保护，但它未必使国家有义务授与每一名在其领土内出生的儿童其国籍。但是，国家必须在本国并与其他国家合作，采取一切适当的措施，确保每名儿童在出生时都有国籍。关于这一点，国内法不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母无国籍，或根据父母两人或其中一人的国籍，而对国籍的取得加以歧视。缔约国的报告应经常提到确保儿童有国籍的措施。



### 第三十七届会议(1989年)

#### **第 18 号一般性意见：不得歧视**

1. 不得歧视、法律面前平等以及法律的无所歧视的平等保护，是保护人权的基本而普遍的原则。因此，《公民权利和政治权利国际公约》的第 2 条第 1 款规定，每一缔约国应承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本《公约》所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别、第 26 条不仅使所有人在法律面前平等，并有权受法律的平等保护，而且也禁止法律的任何歧视并保证所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。

2. 不得歧视的原则确实非常基本，以致第 3 条规定，各缔约国应承担保证男子和妇女在享有本《公约》所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。尽管第 4 条第 1 款允许缔约国在公共紧急状态下采取措施克减其在本《公约》下所承担的义务，但是，该条特别规定这些措施不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。此外，第 20 条第 2 款规定，缔约国应以法律禁止构成煽动歧视的任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张。

3. 由于不得歧视、法律面前平等以及法律的平等保护等原则具有基本和普遍性质，在谈到特定人权的条款中有时也明白加以引证。第 14 条第 1 款规定，所有人在法庭和裁判面前一律平等，并且同一条的第 3 款规定，在判定对他提出的任何刑事指控时，人人完全平等地有权享受第 3 款(a)至(g)项所列的最低限度的保证。同样，第 25 条规定，每个公民不受第 2 条所述区分的限制而平等地参加公共生活。

4. 缔约国可自行决定执行有关条款的适当措施。但是，应向委员会报告这类措施的性质以及它们是否符合不得歧视、法律面前平等以及法律的平等保护等原则。

5. 委员会谨提请缔约国注意，本公约有时明白要求它们采取措施，保证有关人员的权利的平等。例如，第 23 条第 4 款规定，缔约国应采取适当步骤去保证缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等。这类步骤可采取立法、行政或其它措施为形式，但缔约国有积极义务确保缔婚双方如本《公约》所规定的享有平等权利。对于儿童，第 24 条规定，第一儿童应有权享有家庭社会和国家为

其未成年地位给予的必要保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍、或社会出身、财产或出生而受任何歧视。

6. 委员会注意到本《公约》既未为“歧视”一词下定义，也未指明歧视的内容。但是，《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条规定，“种族歧视”是指基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害在政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面平等确认、享受或行使人权及基本自由。同样，《消除对妇女一切形式歧视公约》第1条规定，“对妇女的歧视”是指基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

7. 尽管这些公约只适用于根据特定理由的歧视事件，委员会认为，本《公约》中所用“歧视”一词的含义应指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区域、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由。

8. 但是，在平等的基础上享受权利和自由并不意味着在每一情况下的同等待遇。在此方面，本《公约》有明文规定。例如，第6条第5款禁止对18岁以下的人判处死刑。同一款禁止对孕妇执行死刑。同样，第10条第3款规定把少年罪犯与成年人隔离开。此外，第25条保证因公民身份而取得的某些政治权利。

9. 许多缔约国的报告中载有关于防止歧视的法律保护的立法和行政措施以及法院裁决的资料，但常常缺乏揭露歧视事实的资料。缔约国就本《公约》第2条第1款、第3条和第20条提出报告时，通常引证它们的宪法或机会均等法中关于人人平等的条款。这些资料固然有用，但委员会想了解的是是否存在任何实际歧视的问题，这种歧视可能是由公共机关、社区或私人或私人机构实行的。委员会希望了解旨在减少或消除这种歧视的法律规定和行政措施。

10. 委员会还希望指出，平等原则有时要求缔约国采取积极行动，以减少或消除会引起本公约所禁止的歧视或使其持续下去的条件。例如，如果一国中某一部分人口的普遍状况阻碍或损害他们对人权的享受，国家应采取具体行动纠正这种状况。这种行动可包括在一般时间内给予有关部分人口在具体事务上某些比其他人口

优惠的待遇。但是，只要这种行动是纠正事实上的歧视所必要的，就是本公约下的合法差别待遇。

11. 第 2 条第 1 款和第 26 条都列举了种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等歧视理由。委员会注意到，一些宪法和法律并未列举第 2 条第 1 款所述的禁止歧视的所有理由。因此，委员会希望从缔约国处获得有关这类遗漏的重要影响的资料。

12. 尽管第 2 条把受到保护不得歧视的各项权利限制在本《公约》规定的范围内，第 26 条却未具体规定这种限制。这就是说，第 26 条规定，所有的人在法律面前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视，并且法律应保证所有的人得到平等和有效的保护，以免受基于任何所列原因的歧视。委员会认为，第 26 条并不仅仅重复第 2 条已经作出的保证，而是本身就规定了一项单独存在的权利。它禁止公共当局管理和保护的任何领域中法律上或事实上的歧视。因此，第 26 条关心的是缔约国在立法及其应用方面承担的义务。因此，当某一缔约国通过立法时，必须符合第 26 条的要求，其内容不应是歧视性的。换言之，第 26 条所载的非歧视原则不仅适用于《公约》规定的权利。

13. 最后，委员会注意到，并非所有区别待遇都是歧视，只要这种区别的标准是合理和客观的，并且是为了达到根据《公约》视为合法的目的。

### 第三十九届会议(1990 年)

#### **第 19 号一般性意见：第 23 条**

1. 《公民权利和政治权利国际公约》第 23 条确认家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护。对家庭及其成员的保护还得到《公约》其它条款直接或间接的保证。譬如，第十七条禁止对家庭任意或非法干涉。此外，《公约》第 24 条特别规定，保护儿童作为个人或作为家庭成员的权利。缔约国的报告往往不提供足够的资料，说明国家和社会如何履行保护家庭及其成员的义务。

2. 委员会注意到，在国与国之间，甚至在一国的不同区域之间，家庭的概念在某些方面不尽相同，因此不可能给这个概念下一个标准定义。但是，委员会强调，如果一群人根据一国的立法和惯例被视为一个家庭，必须给予这个家庭第 23 条所

述的保护。所以，缔约国应就其社会和法律体系中对家庭的概念和范围的解释和定义提出报告。一国中如存在关于“核心家庭”和“大家庭”的不同的家庭概念，应指出这一点并说明对每一种家庭的保护程度。鉴于存在着种种不同的家庭形式，如未婚夫妇及其子女或单身父母及其子女，缔约国还应指出这类家庭及其成员是否并在何种程度上得到国内法和惯例的承认和保护。

3. 为了真正得到《公约》第 23 条规定的保护，缔约国需要采取立法、行政或其他措施。缔约国应提供有关这类措施的性质以及有效实行这类措施的手段的详尽资料。实际上，由于《公约》还承认家庭获得社会保护的权利，缔约国的报告应指明国家和其他社会机构如何给予家庭必要的保护，国家是否和在何种程度上向这类机构的活动提供财政或其他支持，并且国家如何保证这些活动与《公约》相符。

4. 《公约》第 23 条第 2 款重申已达结婚年龄的男女缔婚和成立家庭的权利。同条第 3 款规定，只有经结婚双方的自由的和完全的同意，才能缔婚。缔约国的报告应说明是否存在基于亲属关系程度或智力缺陷等特别因素而对缔婚权的限制和阻碍。《公约》未规定男女具体的结婚年龄，但这一年龄应使结婚男女双方能以法律规定的形式和条件各自表示自由的和完全的同意。在此方面，委员会谨指出，这种法律规定必须符合《公约》所保障的其他权利的充分行使，例如，思想、良心和宗教自由的权利意味着每个国家的立法中应规定宗教婚姻和世俗婚姻可以并存。但是，委员会认为，如一国规定婚礼以宗教仪式庆祝，但按照民法进行、证实和登记，这并不违反《公约》。委员会还要求各国在报告中包括有关这个问题的资料。

5. 成立家庭的权利原则上意味着能够生儿育女和在一起生活。缔约国通过的计划生育政策应符合《公约》的条款，尤其不应是歧视性或强制性的。同样，为使夫妇能够在一起生活，就要在各国内部，并在需要时与其他国家合作，采取适当的措施，确保家庭的团圆或重聚，尤其是家庭成员因政治、经济或类似原因分离的时候。

6. 《公约》第 23 条第 4 款规定，缔约国应采取适当步骤去保证缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等。

7. 至于缔婚的平等，委员会谨特别指出，在因缔婚而获得或失去国籍时不应出现基于性别的歧视。同样，应当保障结婚男女双方保留使用原姓或以平等地位参与选择一个新的姓的权利。

8. 在结婚期间，夫妇在家庭中的权利和责任应当平等。这一平等适用于他们关系的所有事项，如住宅的选择、家务的处理、子女的教育和资产的管理。这一平等继续适用于为法定的分居和解除婚约所作的安排。

9. 因此，必须禁止对于分居或离婚、子女的监护、生活费或赡养费、访问权或失去或恢复父母权力的根据和程序的任何歧视性待遇，同时牢记在这方面一切以儿童的利益为准。缔约国特别应当在报告中包括有关婚约解除或夫妇分居时对任何子女提供必要保护的规定的资料。

#### 第四十四届会议(1992年)

#### **第 20 号一般性意见：第 7 条**

1. 本一般性意见取代一般性意见 7(第十六届会议，1982 年)，它反映并进一步发展了一般性意见 7。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条规定的宗旨是保护个人的尊严和身心健康。缔约国有责任通过必要的立法以及其他措施保护每一个人，使之免遭第 7 条禁止的各项行为伤害，而不论行为者当时是以官方身份、还是以其官方身份以外的身份或以私人身份行事。《公约》第 10 条第 1 款的积极规定充实了第 7 条的禁止规定，该款规定“所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇”。

3. 第 7 条案文不受任何限制。委员会还重申，即使出现《公约》第 4 条所指的诸如公共紧急状态，仍不得克减第 7 条的规定，其规定仍有效，委员会还指出，不得以任何理由，包括以执行上级军官或公共机构的命令为理由，为违反第 7 条的行为开脱或试图减轻罪责。

4. 《公约》并未界定第 7 条所涉的各种概念。委员会认为不必逐一列出违禁行为，亦不必明确区分不同种类的待遇或处罚；这些区域视实际待遇的性质、目的和严厉程度而定。

5. 第 7 条不仅禁止造成身体痛苦的行为，而且也禁止使受害者遭受精神痛苦的行为。此外，委员会还认为，禁止的范围必须扩及体罚，包括以毒打作为教训和

罚戒措施。在此方面，宜强调指出的是，第 7 条特别保护教育和医疗机构内的儿童、学生和病人。

6. 委员会指出，长时间单独监禁遭拘留者或囚禁者可能构成第 7 条所禁止的行为。正如委员会在其一般性意见 6(16)中指出的那样，《公约》第 6 条笼统提及废除死刑的用语强烈暗示，希望废除死刑。此外，当缔约国对最严重罪行实行死刑时，不仅必须根据第 6 条规定严格限制死刑，而且在执行死刑时应尽量减少身心痛苦。

7. 第 7 条明确禁止不经有关个人自由同意而进行医学或科学实验。委员会注意到，关于这一点，缔约国报告所提供的资料一般相当少。应更为重视确保此规定得到遵守的必要性和方式。委员会还注意到如实验对象不能表示有效同意或特别是遭受任何形式的拘留或监禁，需对此类实验加以特别防护。不得对这些人从事可能有损健康的任何医学或科学实验。

8. 委员会注意到，禁止此种待遇或处罚，或将其定为罪行，均不足以保证第 7 条得以执行。缔约国应通知委员会，它们为在属其管辖的任何领土上防止并惩处酷刑以及残忍、不人道或有辱人格待遇行为采取了哪些立法、行政、法律以及其他措施。

9. 委员会认为，缔约国不得通过引渡、驱逐或驱回手段使个人回到另一国时有可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚。缔约国应在其报告中指出已为此采取何种措施。

10. 缔约国应告诉委员会，它们如何向广大民众传播关于第 7 条禁止的酷刑和待遇的有关情况。涉及照管和对待遭受任何形式逮捕、拘留或监禁的任何个人的执法人员、医务人员、警员以及任何其他人必须获得适当指示和训练。缔约国应告诉委员会，它们下达了何种指示并提供了何种培训，以及如何在这类人应遵循的活动规则和道德标准中贯彻第 7 条禁律等情况。

11. 缔约国除了阐述为向所有人提供普遍保护、使其免遭所禁止的各项行为之害的措施之外，还应详述保证特别保护尤易受害者的情况。应指出的是，系统审查关于看管和对待受任何形式逮捕、拘留或监禁者的侦讯规则、指示、手段、做法和安排是防止酷刑和虐待行为的有效途径。为保障被拘禁者获得有效保护，应规定将其关押在官方确认的拘禁中心，其姓名和拘禁地点以及负责关押者的姓名应登记在方便查询的登记册中，包括亲友在内的有关人士均可查阅。同样，历次侦讯时间和

地点以及在场所有人的姓名也应记录在案，以供法律或行政查询之用。还应规定禁止秘密囚禁。在此方面，缔约国应确保任何拘禁地点均不设置可被用于拷打或虐待犯人的任何设备。为保护拘禁者，拘禁者还需能迅速和定期见到医生和律师，并在适当监督下(如出于侦讯工作需要必须监督的话)，接见家人。

12. 为防止出现第 7 条所禁止的违法行为，必须依法禁止在法律诉讼中使用通过酷刑或其他违禁待遇获取的声明和供词。

13. 缔约国在提交报告时应指出其刑法中关于惩处酷刑以及残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚的规定，具体阐明对从事这类行为的公共官员或代表国家的其他人或私人一律适用的处罚规定。不管是怂恿、下令、容忍违禁行为，还是实际从事违禁行为，凡违反第 7 条者均需承担罪责。因此，不得处罚或恶待拒绝执行命令者。

14. 应将第 7 条与《公约》第 2 条第 3 款连起来看。缔约国应在报告中指出其法律制度如何有效保障第 7 条所禁止的一切行为立即停止以及进行适当补救的情况。国内法必须确认人们有权因受到第 7 条所禁的虐待之害提出申诉。为使补救措施有效，主管当局必须就申诉迅速进行公正调查。缔约国报告应提供关于补偿受虐待者和申诉者须遵循的程序以及关于申诉者数目的统计数字和如何处理这些统计数字的情况。

15. 委员会注意到，一些国家对酷刑行为实行大赦。一般而言，这种大赦背离国家调查这类行为、保证在其管辖范围内无人受此行为伤害以及保证将来不发生这类行为的责任。国家不得剥夺个人获得有效补救、包括获得赔偿和尽量恢复正常生活的权利。

#### 第四十四届会议(1992 年)

#### **第 21 号一般性意见：第 10 条**

1. 本一般性意见取代一般性意见 9(第十六届会议，1982 年)，它反映并进一步发展了一般性意见 9。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第 10 条第 1 款适用于根据国家法律和权威而被剥夺自由并被关在监狱、医院(特别是精神病院)、拘留所或教养院或其他地

方的任何人。缔约国应确保在属其管辖的所有关押人的机构和设施内遵循该款所规定的原则。

3. 第 10 条第 1 款为缔约国规定了对那些因自由被剥夺而极易受害者而承担的一项积极义务，并补充了《公约》第 7 条所载的禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚规定。因此，不仅不得以违反第 7 条的方式对待被剥夺自由者，包括不得对其进行医学或科学实验，而且不得使其遭受与丧失自由无关的任何困难或限制。如同自由的人一样，必须保障这些人的尊严得到尊重。丧失自由者除在封闭环境中不可避免须受的限制外，享有《公约》规定的所有权利。

4. 以人道和尊重人格的方式对待丧失自由者是一项基本和普遍适用的通则。因此，这项规则的应用丝毫不取决于缔约国现有的物质资源水平。必须不加任何区别地应用这项规则，不论种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生或其他状况。

5. 请缔约国在其报告中指出它们应用以下适用于犯人待遇的有关联合国标准的程度：《囚犯待遇最低限度标准规则》(1957 年)、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》(1988 年)、《执法人员行为守则》(1978 年)和《关于医务人员、特别是医生在保护被监禁和拘留的人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚方面的任务的医疗道德守则》(1982 年)。

6. 委员会再次提及，报告应详述与第 10 条第 1 款规定的那项权利有关的国家立法和行政规定。委员会还认为，报告必须具体阐述主管当局采取了何种具体措施监督关于丧失自由者待遇规则的有效应用情况。缔约国应在报告中提供关于教养所监督制度情况、为防止酷刑以及残忍、不人道或有辱人格待遇而采取的具体措施情况以及如何确保公正监督的情况。

7. 此外，委员会再次提及，报告应列明，是否已在负责丧失自由者的管理人员的指示和培训中贯彻了各项适用的规定，并列明此类人员在履行职责时是否严守这些规定。还应具体指出，被捕或遭拘留者是否可以知道这类情况，是否可以利用有效的法律途径，使其能确保这些规则得到遵守，确保在规则遭蔑视时可提出申诉，并在受到侵害后获得充分补偿。

8. 委员会忆及，第 10 条第 1 款规定的准则是第 10 条第 2 款和第 3 款规定的缔约国在刑事审判方面更具体义务的基础。



9. 第 10 条第 2 款(a)项规定, 除特殊情况外, 被控告的人应与被判罪的人隔离开。作此隔离的原因是, 须强调未被判罪者享有第 14 条第 2 款规定的无罪推定权。缔约国报告应表明如何将被告与已被判罪者分隔开来并解释被告的待遇与已被判罪者的待遇何不同。

10. 至于涉及被判罪者的第 10 条第 3 款, 委员会希望详细了解缔约国教养制度的运作情况。教养制度不应仅具有惩戒性, 它应主要寻求改造犯人并使其恢复社会正常生活。敦请缔约国表明是否有向获释者提供援助的制度及其成果情况。

11. 有时, 缔约国提供的资料未具体提及确保被判罪者接受再教育的立法或行政规定或实际措施。委员会要求缔约国提供具体材料, 阐明为在教养所内外向犯人提供指导、教育和再教育、职业指导和培训而采取的措施以及工作方案情况。

12. 为了确定第 10 条第 3 款规定的准则是否得到充分尊重, 委员会还要求缔约国提供在拘留期采取的各项具体措施的情况, 如被判罪者的个人境况、如何分类、惩戒制度、单独监禁、严加防范的拘留以及确保与外界保持联系(接触家人和律师, 享用社会和医疗服务, 以及与非政府组织联系等)需具备的条件等。

13. 此外, 委员会注意到, 一些缔约国报告未提供少年报告和犯人的待遇情况。第 10 条第 2 款(b)项规定, 少年被告应与成人隔开。报告提供的材料表明, 一些缔约国并未对这是《公约》的一项强制性规定这一事实给予必要的注意。根据案文, 必须尽速审理涉及少年的案件, 报告应具体指出缔约国为执行此项规定而采取的各项措施。最后, 第 10 条第 3 款规定, 少年罪犯应与成年人隔开, 并应享有与其年龄和法律地位相称的拘留条件, 如工作时间较短和与亲属接触等, 以便促进其教改和复原工作。第 10 条未列明少年年龄的限制。这须由各缔约国根据相关的社会、文化以及其他条件加以确定。不过, 委员会认为, 第 6 条第 5 款暗示, 所有不足 18 岁者均应被当作少年, 至少在涉及刑事审判时如此。国家应提供被定为少年的年龄组的有关材料。在此方面, 保证各缔约国表明它们是否实行《联合国少年司法最低限度标准规则》(又称 1987 年《北京规则》)。

## 第四十八届会议(1993年)

### **第 22 号一般性意见：第 18 条**

1. 第 18 条第 1 款中所载享受思想、良心和宗教自由(包括维持信仰的自由)是影响深远和意味深长的；它包括有关所有事项的思想自由、个人的信念和无论是单独或与别人一起表明的、为宗教或信仰承担的义务。委员会提请缔约国注意：思想自由和良心自由，同宗教和信仰自由一样，都是受到保护的。这些自由的根本性质也反映在这样的事实中：如同第 4 条第 2 款中所载述的，即便是在公共紧急状态下，也不许克减这一规定。

2. 第 18 条保护有神论的、非神论的和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利。“宗教”和“信仰”二词应做广义的解释。第 18 条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类比于传统宗教实践、的崇奉方式。因此，委员会关切地注视基于任何理由——包括这样的事实：被歧视者是新设立的宗教或者是可能为处于支配地位的宗教团体所仇视的宗教少数——歧视任何宗教或信仰的任何趋势。

3. 第 18 条在思想、良心、宗教或信仰自由同表明宗教或信仰的自由之间作了区分。不许对思想和良心自由、或对拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由施加任何限制。如同第 19 条第 1 款中所规定的：人人可持有主张、不受干涉的权利，上述自由应无条件地受到保护。第 18 条第 2 款和第 17 条规定，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：“单独或集体、公开或秘密”。以礼拜、戒律、实践和教义来表明宗教或信仰的自由包含着许许多多的行为。礼拜的概念扩及于直接表明信仰的仪式和典礼，以及作为这些行为的一个整体部分的若干实践，包括建筑礼拜场所、仪礼和器物的使用、陈列象征物和过节假日和休息日。对宗教或信仰的信守和崇奉可能不仅包括典礼，也包括遵守饮食规定等习惯，穿戴不同的服饰或头巾，参加与若干生活状况有关的仪式，以及使用某种为某一团体所惯用的语言。此外，宗教或信仰的实践和教义包括与宗教团体进行其基本事务不可分割的行为，例如选择其宗教领袖、牧师和教师的自由、开设神学院或宗教学校的自由、以及编制和分发宗教文章或刊物的自由。

5. 委员会认为，“维持或改变”宗教或信仰的自由必然涉及选择宗教或信仰的自由，包括改变目前的宗教或信仰而改持无神论的权利、以及保留宗教或信仰的权利。第 18 条第 2 款规定任何人不得遭受足以妨碍他维持或改变宗教或信仰自由的强迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威胁的方式来强迫信的人或不信的人维持其宗教信仰和聚会、取消或改变其宗教信仰。具有同样意图或结果的政策或实践，例如限制受教育、接受医疗或就业的机会，或限制《公约》第 25 条和其它条款所保证的权利的政策或实践，都不符合第 18 条第 2 款的规定。持有非宗教性质的一切信念的人也得到同样的保护。

6. 委员会认为，第 18 条第 4 款允许学童在公立学校接受有关宗教和道德的一般历史的教育，但应该采取中立和客观的教育方式。第 18 条第 4 款中所载、关于父母或法定监护人有使孩子能够按照自己的信仰接受宗教和道德教育的自由的保证，涉及第 18 条第 1 款中所载、关于教导教义或信念的自由的保证。委员会指出，包括特定宗教或信仰在内的公共教育，除非规定了能够符合父母和法定监护人愿望的不歧视例外办法或备选办法，即不符合第 18 条第 4 款的规定。

7. 第 20 条规定，任何鼓吹战争的宣传、或任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，凡是构成煽动歧视、敌视或暴力的，都应该用法律予以禁止。如同委员会在一般性意见 11[19]中所指出的，缔约国有义务制定法律禁止这些行为。

8. 第 18 条第 3 款允许限制表明自己宗教或信仰的自由的情况仅限于法律所规定的限制，以及为保障公共安全、秩序、卫生、或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。不能限制任何人维持或改变其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定监护人保证宗教和道德教育的自由。在解释可予允许的限制条款的范围时，缔约国应该着眼于保护受《公约》保障的权利，包括第 2、第 3、和第 26 条中所载述的、基于一切原因的平等和不受歧视权利。所施加的限制必须以法律作出规定，其实施方式不得损害第 18 条中所保证的权利。委员会认为，第 18 条第 3 款应做严格解释：不许基于其中不曾规定的原因施加限制，即便这些限制作为《公约》中受保护的权利的限制，例如国家安全，可予允许。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同载述的特定需要直接有关或者相称。施加的限制不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法。委员会认为，道德观念来源于许多社会、哲学和宗教传统；因此，为了保护道德对表示宗教或信仰的自由的限制必需基于不光是来自单一传统

的原则。囚犯等已经受到若干合法限制的人员，可以在符合该限制的特定性质的最大限度内享有表示自己宗教或信仰的权利。缔约国的报告应该把第 18 条第 3 款下的限制，作为一个法律事项和在特定情况下适用这些限制的问题，说明其详细情况和影响。

9. 某一宗教被确认为国教、或被建立为正式宗教或传统宗教、或其信徒包含全体居民中的大多数这一事实不应对《公约》第 18 条和第 27 条下任何权利享受造成损害，也不应对其它宗教的信徒或不信宗教的人造成歧视。特别是，歧视不信宗教者的若干措施，例如将担任政府职务的资格限定于处于支配性地位的宗教信徒、或给予他们经济特权、或对其它宗教信徒施加特别限制的措施，都不符合第 26 条下对基于宗教或信仰的歧视的禁止和对平等保护的保证。《公约》第 20 条第 2 款所设想的措施对于禁止侵害宗教少数和其它宗教团体行使第 18 和第 27 条所保证的权利、以及禁止针对上述团体采取暴力行为或迫害，都构成重要的保障。委员会希望知道有关缔约国采取了哪些措施来保护所有宗教或信仰不受侵犯，并保护它们的信徒不受歧视。同样，委员会也需要关于尊重第 27 条所规定、在宗教上属于少数人的权利的资料，以便评量缔约国贯彻思想、良心、宗教和信仰自由的情况。有关缔约国也应该在报告中说明：它们的法律和判例认为哪些行为可作为亵渎罪予以惩罚。

10. 如果某一套信念在宪法、规约、执政党的宣言等或在目前的实践中被视为官方的意识形态，不应因此而损害第 18 条规定的自由或《公约》所确认的任何其它权利，也不应因此而歧视不接受、或反对官方意识形态的人。

11. 许多个人声称，他们有权拒服兵役(依良心拒服兵役)，这种权利来源于第 18 条所规定的自由。作为对这种主张的对策，已经有越来越多的国家在它们的法律中规定：的确信奉着禁止服兵役的宗教或其他信仰的公民，可以免服兵役，而改服替代性的国民服务。《公约》没有明确提到依良心拒服兵役的权利，但是委员会认为，就使用致死力量的服兵役义务可能严重抵触良心自由和表示自己宗教或信仰的权利来说，依良心拒服兵役的权利可以从第 18 条找到依据。当这种权利得到法律或实践确认时，就不应该对基于特定信仰的性质依良心拒服兵役者区别对待；同样，也不应该由于依良心拒服兵役的人不服兵役就对他们进行任何歧视。委员会请缔约

国报告其人民可以根据第 18 条规定的权利免服兵役的情况以及改服替代性国民服务的性质和服务期限。

### 第五十届会议(1994 年)

#### **第 23 号一般性意见：第 27 条：少数群体的权利**

1. 《公约》第 27 条规定，凡存在种族宗教或语言少数的国家，属于这种少数的人不应被剥夺了与同一群体的其他成员一起享受自己文化、信奉自己宗教、或使用自己语言的权利。委员会认为，这一条规定并确认了赋予属于少数群体的个人的权利，这种权利有别于、并且自外于、人人已经能够根据《公约》享受的一切其它权利。

2. 在根据任择议定书提交委员会的一些来文中，受到第 27 条保护的权利已经同《公约》第 1 条中所宣示的人民自决权利混淆了。此外，在缔约国根据《公约》第 40 条提交的报告中，缔约国根据第 27 条应有的义务有时候也与它们根据第 2 条第 1 款确保人人丝毫不受歧视地享受在《公约》中得到保证的的权利的责任互相混淆，也同第 26 条规定的人人在法律前平等并且受法律的平等保护的的权利互相混淆。

3.1. 《公约》区分了自决权利和根据第 21 条受到保护的的权利。前者被表示为属于民族的权利，在《公约》的另一部分(第一部分)中作出规定。自决并不是可依任择议定书予以确认的权利。另一方面，第 27 条则涉及赋予个人的这类权利，并且同涉及给予个人的其它个人权利一样，载于《公约》的第三部分，并且能够在《公约》中予以确认。<sup>1</sup>

3.2. 第 27 条中所载述权利的享受不得违反缔约国的主权和领土完整。同时，依照该条受到保护的权利的的这个或那个方面——例如享受某一种特定文化——可能是同领土和资源的使用密切相关的一种生活方式。<sup>2</sup>对构成少数的土著社区成员来说，这一点可能特别真切。

4. 《公约》也区别依照第 27 条受到保护的的权利和依第 2 条第 1 款和第 26 条得到的保证。依照第 2 条第 1 款有权丝毫不受歧视地享受《公约》规定的情况适用于领土范围内或国家管辖范围内的所有个人，无论这些人是否属于少数群体。此外，第 26 条规定了：人人在法律前平等、有权受法律的平等保护的情况在国家所给予

的权利和所责成的义务上丝毫不受歧视。这一条制约着缔约国以法律赋予其境内或管辖范围内的个人的一切权利的行使——无论这些权利是否在《公约》下得到保护，也不论这些个人是否属于第 27 条中所载述的少数群体。<sup>3</sup> 有些声称不基于种族、语言或宗教原因进行歧视的缔约国光是以这个论点为依据，错误地坚持认为，他们没有任何少数群体。

5.1. 第 27 条中的用语表明，所要保护的人是属于某一群人的人，这种人共同享有某种文化、宗教和/或某种语言。这些用语也表明，所要保护的个人不必是缔约国的公民。在这方面，来源于第 2 条第 1 款的义务也是适切的，因为第 2 条责成缔约国确保在其境内或者在其管辖范围内的所有个人都能够根据《公约》享受受到保护的权利，但是第 25 条所规定的政治权利等明文规定只适用于公民的权利除外。因此，缔约国不得限定第 27 条所规定的权利只适用于公民。

5.2 第 27 条赋予“存在于”缔约国内的、属于少数的人一些权利。鉴于该条所设想的权利的性质和范围，确定“存在”一词所指的永久程度并不妥当。这些权利只是，属于少数群体的个人不应该被剥夺了与他们的群体一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和说自己的语言的权利。正如同他们不必是国民或公民一样，他们也不必是永久居民。因此，在缔约国内构成这种少数群体的移徙工人甚或游客行使上述权利的权利都是不容剥夺的。如同缔约国境内的任何其他个人一样，他们也为了这种目的拥有结社自由、集会自由、和言论自由、等普遍性权利。某一缔约国是否有在种族、宗教和语言上属于少数的人并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定的。

5.3 在语言上属于少数的人在之间、私下、或公开、使用自己语言的权利有别于依照《公约》得到保护的其它语言权利。尤其，它应该有别于依照第 19 条享有得到保护的言论自由的普遍权利。所有的人都能够享有后一权利，不论他们是否属于少数群体。此外，依照第 27 条得到保护的权利应该有别于公约第 14 条第 3 款赋予被告的、对在法庭上使用的、他们不能懂或不能说的语言提供翻译的特定权利。在任何其它情形下，第 14 条第 3 款都不给予被告在法庭诉讼中使用或说自己选择的语言的权利。<sup>4</sup>

6.1 虽然第 27 条用否定的措辞方式表示，但该条并不确认有某种“权利”存在，而是规定，不应予以否定。因此，缔约国有责任确保这种权利的存在和行使，

使其不致受到否定和违反。因此需要采取的积极措施，不仅针对缔约国本身的行为——无论是通过其立法、司法或行政当局采取的行为，而且针对缔约国境内任何其他人的行为。

6.2 虽然依照第 27 条受到保护的权利是个人的权利，它们又取决于少数人群体维持其文化、语言和宗教的能力。因此可能也有必要由国家采取积极的措施以保护少数人群体的特性以及其成员享受和发展自己的文化和语言并同群体内的其他成员一起信奉宗教的权利。在这一点上，应该注意，上述措施必须在处理不同少数群体之间关系和处理少数群体成员与人口中其余部分之间关系上尊重公约第 2 条第 1 款和第 26 条的规定。但是只要这些措施的目的是改正妨碍或损害对第 27 条所保证的权利的享受的状况，它们可能在公约下构成某种合法的区别，条件是这种区别必须以合理和客观的标准为基础。

7. 关于第 27 条所保护的文化权利的行使，委员会认为，文化本身以多种形式表现出来，包括与土地资源的使用有联系的特定生活方式，土著人民的情况更是这样。这种权利可能包括渔猎等传统活动和受到法律保护的住在保留区内的权利。<sup>5</sup> 为了享受上述权利，可能需要采取积极的法律保护措施和确保少数群体的成员切实参与涉及他们的决定。

8. 委员会认为，《公约》第 27 条所保护的权利的行使方式和范围均不得违反《公约》的其他规定。

9. 委员会总结认为，第 27 条载述了其保护对缔约国形成特定义务的一些权利。保护这些权利的目的是要确保有关少数群体的文化、宗教和社会特性得以存活和持续发展，从而加强整个社会的结构。因此，委员会认为，这些权利应该以上述方式予以保护，而不应该同依照《公约》赋予一个人和所有人的其他人身权利混淆起来。因此缔约国有义务确保这些权利的行使得到充分的保护，缔约国应该在提交的报告中说明为此目的采取了哪些措施。

### 注

<sup>1</sup> 见《大会正式纪录，第三十九届会议，补编第40号》，(A/39/40)，附件六，一般性意见第12(21)号(第1条)，也载于CCPR/C/21/Rev.1号文件印发；《同上，第四十五届会议，补编第40号》，(A/45/40)，第二卷，附件四，A节，第167/1984号来文(BERNARD OMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 诉加拿大)，1990年3月26日通过的意见。

<sup>2</sup> 见《同上，第四十三届会议，补编第40号》，(A/43/40)，附件七，G节，第197/1985号来文(KITOK 诉瑞典)，1988年7月27日通过的意见。

<sup>3</sup> 见《同上，第四十二届会议，补编第40号》，(A/42/40)，附件八，D节，第182/1984号来文(F.H.ZWAAN-DE VRIES 诉荷兰)，1987年4月9日通过的意见；同上，C节，第180/1984号来文(L.G.DANNING 诉荷兰)，1987年4月9日通过的意见。

<sup>4</sup> 见《同上，第四十五届会议，补编第40号》，(A/45/40)，第二卷，附件十，A节，第220/1987号来文(T.K.诉法国)，1989年11月8日通过的决定；同上，B节，第222/1987号来文(M.K.诉法国)，1989年11月8日通过的决定。

<sup>5</sup> 见以上注1和注2,第167/1984号来文(BERNARD OMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 诉加拿大)，1990年3月26日通过的意见和第197/1985号来文(KITOK 诉瑞典)，1988年7月27日通过的意见。

### 第五十二届会议(1994年)

#### **第24号一般性意见：关于批准或加入《公约》或其 《任择议定书》时提出的保留意见或者 有关《公约》第41条下声明的问题**

1. 截至1994年11月1日，《公民权利和政治权利国际公约》的127个缔约国中，46个缔约国之间就接受《公约》的义务，提出了150项不同程度的保留意见。其中一些保留意见不包括有责任提供和保证《公约》中的权利。其它保留意见比较具有一般性质，常常面向确保某些国内法律条款的首要性。保留意见的数目、内容、范围可能阻碍《公约》的有效执行，削弱对缔约国义务的尊重。各缔约国应当正确了解自己和其它缔约国事实上履行了什么义务。委员会按照《公约》第40条或《任择议定书》履行责任时，必须知道，某个国家是否必须服从特殊的义务，或者在什



么程度上。这就需要确定，单方面的发言属于保留意见或解释性声明，也需要确定其可接受性和效果。

2. 因此，委员会认为，一般性评论最好谈到国际法和人权政策问题。一般性评论可以查明适用于保留态度的国际法原则，以便测试其可接受性，解释其目的。一般性评论涉及缔约国的作用联系其它缔约国的保留意见。它进一步涉及委员会本身的作用联系保留意见。它提出某些建议给目前的缔约国以便审查保留态度，给尚未缔约的国家以便审议法律和人权政策，从而取消特别的保留的态度加以批准或加入。

3. 保留意见很容易混同某个国家关于了解条款内容的声明或政策的说明。必须顾到该国的意图，而非文书的形式。任何标题的发言如果目的在于排除或修改条约对该国的法律后果，就属于保留意见。<sup>1</sup> 与此相反，所谓的保留意见如果只想使某个国家了解条款内容，但不排除或修改条款在该国的应用，实际上就不属于保留意见。

4. 提出保留意见的可能性可以鼓励那些认为难以保证《公约》一切权利的国家接受其中义务的普遍性。保留意见能够帮助各国具体的法律适用《公约》列出的人人固有的权利。不过，原则上，各国最好能够接受全部的义务，因为人权规范属于全体人类应享基本权利的法律表现。

5. 《公约》没有禁止保留意见，也没有提到各种经过允许的保留意见。第一项《任择议定书》也是这样。第二项《任择议定书》第2条第1款规定，“本议定书不接受任何保留，唯在批准或加入时可提出这样一项保留：即规定在战时可对在战时犯下最严重军事性罪行被判罪的人适用死刑。”第2和3条规定了一些程序方面的义务。

6. 没有禁止保留态度并不表示允许保留态度。《公约》和第一项《任择议定书》之下的保留问题属于国际法范围。《维也纳条约法公约》第19(3)条规定了有关的指示。<sup>2</sup> 其中规定，如果条约不禁止保留意见或者保留意见属于具体允许的范围，国家就可以提出保留意见，但是必须符合条约的目的和目标。即使这样，《公约》也不象其他人权条约那样，并没有具体提到某些规范的目标和目的，这些规范管制保留态度的解释和可接受性。

7. 在许多公民权利和政治权利文书中,许多条款之间的相互作用可以确保《公约》的目标。《公约》的目的和目标在于,结合对缔约国具有约束力的义务,规定某些公民权利和政治权利,以期建立具有法律约束力的人权标准;提供高效率的义务监督机制。

8. 那些违反强制性规范的保留意见是不符合《公约》的目的和目标的。虽然只规定各国之间交换义务的条约允许它们彼此保留应用一般国际法规则,但是,人权条约才有利于其管辖范围内的人。因此,等于国际习惯法的《公约》条款(何况具有强制性规范特点)的《公约》条款可能不属于保留对象。因此,国家可能不保留权利去从事奴役,酷刑,使人遭受残酷、不人道或有辱人格待遇或惩罚,任意剥夺他人生命,任意逮捕和拘留人,拒绝思想、良心、宗教自由,事先假定某人有罪,处决孕妇或儿童,允许宣传民族、种族或宗教仇恨,拒绝适婚者的结婚权利,拒绝少数人享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己语文的权利。虽然对于第 14 条的某些条文的保留意见可以令人接受,但是,对于公平审判权的一般保留意见则非。

9. 委员会在普遍应用《公约》的目的和目标时注意到,例如,对于第 1 条规定人人有权决定自己的政治地位和争取经济、社会、文化发展,提出的保留意见是不符合《公约》的目的和目标的,同样,对于有义务一视同仁地尊重和确保《公约》承认的权利(第 2 条第 1 款),提出的保留意见是无法令人接受的。国家有权不采取必要的国内步骤以落实《公约》权利(第 2 条第 2 款),也无法令人接受。

10. 委员会进一步审查了,各种保留态度是否违反“目的和目标”。尤其是,委员会希望审议,对于《公约》的无法克减条款的保留意见是否符合其目的和目标。虽然《公约》的权利,没有轻重缓急,但是,不可以暂时停止某些权利,甚至在国家紧急状态下。这突出无法克减权利的十分重要性。但是,并非所有的十分重要的权利,例如,《公约》第 9 和 27 条,事实上可以成为无法克减。某些权利目前成为无法克减的一个理由就是,这些权利的暂时停止并不联系合法控制国家紧急状态(例如,第 11 条中因欠债而坐牢)。另外一个理由是,克减是真正不可能的(例如,良心自由)。同时,某些条款的确属于无法克减,原因是,如果没有这些条款,就无法无天。对第 4 条的保留意见就属于这种,其中精确地规定,紧急期间国家利益与个人权利之间应当达成平衡。某些无法克减的权利由于作为强制性规范而无法保留,也具有这个特点。例如,禁止酷刑和任意剥夺生命。<sup>3</sup> 对于无法克减条款的保

留态度与有害于《公约》目的和目标的保留态度之间，没有当然的关系，但是，国家的保留态度必须具有正当的理由。

11. 《公约》不仅仅规定具体的权利，而且也有重要的辅助性保证。这些保证提供必要的基础，可以确保《公约》的权利。因此是达到其目的和目标所不可缺少的。某些保证属于国家一级，某些属于国际一级。保留意见目的在于取消这些保证，因此无法令人接受。所以，一个国家不可对《公约》第2条第3款提出保留意见：它不打算对侵犯人权事件提供补救办法。象这样的保证是《公约》整个结构的一部分，属于《公约》效能的根本。《公约》为了争取达到既定目标，也计划发挥面向委员会的监测作用。旨在避免《公约》的根本内容(目的也在于确保享有权利)也不符合其目的和目标。国家不可保留不去提交报告给委员会加以审议的权利。《公约》第40条或《任择议定书》之下的委员会的作用必须包括：解释《公约》的条款，建立管辖范围。因此，旨在拒绝委员会解释《公约》条款的保留意见，也违反《公约》的目的和目标。

12. 《公约》的意图是，应当确保其中的权利属于缔约国的管辖范围。为此目的，可能需要某些附带的要求。可能需要修改国内法以反映《公约》的要求；也需要国内一级的机制，以便地方一级落实《公约》权利。保留意见经常指出，国家不想改变某条法律。有时候，倾向提高到了一般政策。尤其令人关心的是，普遍的保留态度使得一切需要改变国内法的《公约》权利基本上无效。因此，没有接受真正的国际权利或义务。由于没有规定去确保国内法院起诉违反《公约》权利事件，又无法让个人的控诉按照第一项《任择议定书》提交委员会，因此，《公约》保证的一切根本内容已经取消。

13. 引起的问题是，按照第一项《任择议定书》是否允许保留意见，这些保留意见是否违反《公约》或第一项《任择议定书》的目的和目标。明显地是，第一项《任择议定书》本身就是国际条约，不同于《公约》，但是，联系密切。其目的和目标在于承认委员会有能力受理和审议个人的来文，其中声称某个缔约国侵犯他的《公约》权利。国家参照《公约》而非第一项《任择议定书》，接受个人的实质性权利。第一项《任择议定书》的职责在于，将关于这些权利的要求提交委员会。因此，按照第一项《任择议定书》对国家有义务尊重和确保《公约》权利提出的保留意见(以前没有就《公约》规定的同样权利提出)并不影响该国有责任遵守其实质性

义务。不可能透过第一项《任择议定书》对《公约》提出保留意见，但是，这样的保留意见可以确保，委员会不能够按照第一项《任择议定书》检查该国是否履行义务。因为第一项《任择议定书》的目的和目标在于，让委员会检查国家的义务情况，因此目的在于排除这点的保留意见就会违反第一项《任择议定书》和《公约》的目的和目标。按照第一项《任择议定书》首次对实质性义务提出的保留意见似乎指出，有关的国家打算阻止委员会就个案下的《公约》某项条款，发表意见。

14. 委员会认为，有关第一项《任择议定书》规定的必要程序的保留意见不符合其目的和目标。委员会必须按照第一项《任择议定书》的规定和其议事规则，控制自己的程序。不过，各种保留意见目的在于限制第一项《任择议定书》在有关国家开始生效之后委员会的职能范围。委员会认为，这不属于保留意见，但是，最通常属于符合时间上正常职能的说明。同时，委员会坚持其职能，甚至面临这样的说明或保留意见，当第一项《任择议定书》开始生效以前发生的事件继续影响生效以后受害者的权利时。已经提出的保留意见另外增加了第5条第2款规定的不予受理理由，因为当另外一种相当的程序已经审查同样事项时，不允许审查来文。由于最基本的义务在于确保独立的第三方审查个人的人权，因此，当《公约》和另外一项国际文书规定的合法权利完全一样时，委员会认为，这样的保留意见没有违反第一项《任择议定书》的目的和目标。

15. 第二项《任择议定书》的主要目标在于，禁止处决和废除死刑，以期扩大《公约》规定的实质性义务的范围，因为联系生命权。<sup>4</sup> 关于保留意见，它有自己的规定，决定允许什么。第2条第1款规定，只可提出这样一项保留：即规定在战时可对在战时犯下最严重军事性罪行被判罪的人适用死刑。希望利用这种保留意见的缔约国必须担当2项程序性义务。第2条第1款要求这样的国家必须在批准或加入时，将战时适用的本国立法的有关规定，通知秘书长。这显然面向具体性和透明性目标。委员会认为，没有这些资料的保留意见不会产生法律效果。第2条第3款要求提出保留意见的国家将领土内战争状态的开始或结束，通知秘书长。委员会认为，没有国家希望利用其保留意见(就是说，要求承认战时处决为合法)，除非符合第2条第3款的程序要求。

16. 委员会认为，应当说明什么机构可以合法确定，具体的保留是否符合《公约》的目的和目标。关于一般的国际条约，国际法院《对种族灭绝公约案件的保留

意见》(1951年)中指出,根据不符合条约目的和目标而提出反对的国家可以透过反对行动而认为,本国与提出保留意见的国家之间条约无效。1969年《维也纳条约法公约》的某些规定最联系关于接收和反对保留意见的目前情况。这使得一个国家有可能反对另外一个国家提出的保留意见。第21条涉及国家反对其它国家的保留意见时产生的法律后果。基本上,保留态度排除保留国与他国之间运用保留的规定;其中的反对意见导致保留国与反对国之间运用保留意见,只因为没有加以反对。

17. 上面已经指出,《维也纳条约法公约》规定了保留定义以及缺乏其它具体规定情况下目的和目标的规范。但是,委员会认为,有关国家联系保留意见的反对作用的规定并不适用于解决对人权条约的保留问题。这样的条约、尤其是《公约》并不属于国家之间共同义务交换网。其中涉及给予个人以权利。国家之间互惠原则并没有地位,除非有限结合对41条规定的声明的保留意见。由于关于保留态度的老规矩非常不适合《公约》,国家经常没有合法利益或必要去反对保留态度。国家没有提出抗议并不意味着,保留意见是否适合《公约》的目的和目标。一些国家有时候提出反对,但是其他国家则不,也不一定说明理由;当提出反对时,常常没有说明法律后果,有时候甚至提出,但对方并不认为《公约》在有关各方之间有效。简短说来,形态十分不清楚,使得无法假定,非反对国可以接受某项保留意见。委员会认为,由于《公约》作为人权条约的特点,尚待解决的问题是,反对态度如何影响各国本身之间的关系。不过,国家保留态度遇到的反对意见可能帮助委员会解释委员会是否符合《公约》的目的和目标。

18. 委员会必须决定,某项保留意见是否符合《公约》的目的和目标。上面已经指出,这部分源自这项工作不适合缔约国联系人权条约,部分源自委员会在履行职责时无法避免这项工作。为了了解责任范围去审查国家是否遵守第40条,或者按照第1项《任择议定书》审查来文,委员会必须确定,某项保留意见是否符合《公约》和一般国际法。由于人权条约的特点,必须参照法律原则,客观地规定保留意见是否符合《公约》目的和目标,委员会尤其能够担当这项任务。不能接受的保留态度的正常后果并非保留国完全不会落实《公约》。而是一般说来,这种保留态度是可以分开的,就是说,保留国没有好处时,仍然会落实《公约》。

19. 保留意见必须具体和透明,以便住在保留国和其它缔约国领土内的委员会能够明白,是否已经履行人权义务。所以,保留意见不可能具有普遍性,但是,必

须提到《公约》的具体条款，精确地指出相关的范围。当审议保留态度是否符合《公约》目的和目标时，各国也应当考虑到一组保留的意见的全面影响，以及每项保留意见对《公约》完整性的影响。各国不应当提出太多的保留意见，以免事实上接受有限的人权义务，而非《公约》。为了保留意见不会导致永远达不到国际人权标准，保留意见就不应当有系统地迎合目前比较轻松的国内法标准。国家不应当透过保留意见或解释性声明，设法决定，《公约》的内容是同其它国际条约机构规定的内容一样的。

20. 国家应当编程序以期确保，每项提出的保留意见符合《公约》目的和目标提出保留意见的国家最好精确地指出那些不适合《公约》义务的国内立法或做法；解释为使自己的法律和做法符合《公约》所需的时间。国家也应当确保，定期审查提出保留意见的必要性，同时考虑审查报告期间委员会提出的意见和建议。应当尽可能早日撤消保留意见。提交委员会的报告应当说明如何审查、重新审议或撤消保留意见。

### 注

<sup>1</sup> 1969年《维也纳条约法公约》第2条第1款d项。

<sup>2</sup> 虽然《维也纳条约法公约》是1969年缔结的，1989年开始生效的，就是说，《公约》开始生效之后，但是，其中内容反映国际法院在1951年《对种族灭绝公约案件的保留意见》中已经确认的这方面的一般国际法。

<sup>3</sup> 对于第6条和第7条，已经提出保留意见，但是，并不表示保留权利去从事酷刑或任意剥夺生命。

<sup>4</sup> 第5条已经扩大了委员会这方面的职责范围，这本身应当采取某种形式的保留意见，原因是，在批准或加入时，透过相反的说明机制，保留自动批准这项职责。

### 第五十七届会议(1996年)<sup>1,2</sup>

#### **第25号一般性意见：第25条**

1. 《公约》第25条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权利和参加公务的权利。无论现行宪法或政府采取何种形式，《公约》要求各国通

过必要的立法和其他措施，确保公民具有有效的机会，享受《公约》保护的权利。第 25 条是基于人民的同意和符合《公约》原则的民主政府的核心。

2. 第 25 条规定的权利涉及到有别于人民自决权。根据第 1 条(甲)项所载权利，人民有权自由确定其政治地位，享有选择其宪法或政府的形式权利。第 25 条涉及到个人参与构成公共事务的这些程序的权利。这些权利作为个人权利。可以据此根据第一项《任择议定书》提出的申请。

3. 第 25 条保护“每个公民”的权利，这与《公约》承认的其他权利和自由不一样(后者保证缔约国领土内并受其管辖的所有个人享有这些权利)。缔约国报告应该阐明根据第 25 条保护的權利界定公民资格的法律規定。公民在享受这些权利方面，不得受到基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。在以出生而获得公民资格的人与通过入籍而获得公民资格的人之间进行区别会引起是否违反第 25 条的问题。缔约国报告应该说明是否有任何群体如永久居民在享有这些权利，例如有权在当地选举中投票或担任特定公职方面受到限制。

4. 对行使第 25 条保护的權利规定的任何条件应以客观和合理标准为基础。例如，规定经选举担任或任命特定职位的年龄应高于每个成年公民可行使投票权的年龄是合理的。不得中止或排除公民对这些权利的行使，除非基于法律規定并属于客观和合理的理由。例如，公认的智能丧失可以构成剥夺某人行使投票权或担任公职权利的理由。

5. (甲)项提到的公共事务是一个广泛的概念，涉及到行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力。它包括公共行政的各个方面和国际、国家、区域和地方各级政策的拟定和执行。权力的分配和个人公民行使受第 25 条保护的参与公共事务的权利的途径应由宪法和其他法律規定。

6. 当公民作为立法机构的成员或因担任行政职务而行使权力时，他们直接参与公共事务。这种直接参与的权利得到(乙)项的支持。公民还通过公民投票或根据(乙)项进行的其他选举程序选择或修改其宪法或决定公共问题来直接参与公共事务。公民可通过下列途径实现直接参与权：参加人民议会，这些议会有权就当地问题或特定社区的事务作出决定；参加代表公民与政府进行协商的机构。公民直接参

与的方式一经确立，就不得根据第 2 条第 1 款提到的理由就公民的参与进行区别，也不得强加任何无理的限制。

7. 就公民通过自由选择的代表参与公共事务而言，第 25 条暗示这些代表实际上行使政府权力，他们通过选举程序对这一权力的行使负责。该条还暗示代表仅行使根据宪法规定授予他们的权力。经自由选择的代表的参与权利通过选举程序行使，这些进程必须由符合(乙)项的法律加以规定。

8. 公民还通过与其代表公开辩论和对话或通过他们组织自己的能力来施加影响而参与公共事务。保障言论、集会和结社自由可支持这种参与。

9. 第 25 条(乙)项列出了公民作为选举人或候选人参加公共事务的权利的具体规定。根据(乙)项定期举行真正的选举至关重要，有助于确保代表对行使授予他们的立法权或行政权负责。举行这种选举的间隔期不得过长，以保证政府的职权的基础仍然是选民自由表达的意愿。(乙)项规定的权利和义务应得到法律保障。

10. 投票权和公民投票权必须由法律规定，仅受合理的限制，如为投票权规定的最低年龄限制。以身体残疾为由或强加识字、教育或财产要求来限制选举权都是不合理的。是否是党员不得作为投票资格的条件，也不得作为取消资格的理由。

11. 国家必须采取有效措施，保证有投票权的所有人能行使这项权利。在规定选举人必须登记的情况下，应该提供便利，不得对这种登记施加任何障碍。如果对登记实行居住规定，规定必须合理，不得以排除无家可归者行使投票权的方式强行这种要求。刑法应禁止对登记或投票的任何侵权性干涉以及对投票人进行恫吓或胁迫。应该严格执行这些法律。为确保知情社区有效行使第 25 条规定的权利，必须对投票人进行教育并开展登记运动。

12. 言论、集会和结社自由也是有效行使投票权的重要条件，必须受到充分保护。应该采取积极措施，克服具体困难，如文盲、语言障碍、贫困和妨碍迁徙自由等障碍，所有这一切均阻碍有投票权的人有效行使他们的权利。应该用少数人的语言发表有关投票的信息和材料。应该采取具体办法，如图片和标记来确保文盲投票人在作出其选择之前获得充分的信息。缔约国应该在其报告中说明它们解决本段所述困难的方式。



13. 缔约国报告应该阐述有关投票权的规则和报告所涉期间这些规则的适用情况。报告也应该说明阻碍公民行使投票权的因素和为克服这些因素而采取的积极措施。

14. 缔约国应该在其报告中说明和解释剥夺公民投票权的法律规定。剥夺这种权利的理由应该客观合理。如果因某一罪行而被判罪是丧失投票权的依据，丧失投票权的期限应该与所犯罪行和刑期相称。被剥夺自由但没有被判罪的人应有权行使投票权。

15. 有效落实竞选担任经选举产生的职位的权利和机会有助于确保享有投票权的人自由挑选候选人。对竞选权施加任何限制，如最低年龄，必须以客观合理标准为依据。不得以无理或歧视要求如教育、居住或出身或政治派别等理由来排除本来有资格竞选的人参加竞选。任何人不得因为是候选人而遭受任何歧视或不利条件。缔约国应该说明和解释排除任何群体或任一类人担任经选举产生的职位的立法规定。

16. 与提名日期、费用或交存有关的条件应合理，不得有歧视性。如果有合理的根据认为某些选举产生的职位与担任具体职务相抵触(如司法部门、高级军官、公务员)，为避免任何利益冲突而采取的措施不应该不当地限制(乙)项所保护的权利。解除选举产生的职位的理由应该由法律根据客观和合理标准加以规定，并包含公正程序。

17. 个人的竞选权不应该受到要求候选人应是某政党党员或具体政党的党员的无理限制。如果要求候选人有起码数量的支持者才能获得提名，该项要求应该合理，不得构成当候选人的障碍。在不妨碍《公约》第5条第(1)款的情况下，不得以政治见解为由剥夺任何人参加竞选的权利。

18. 缔约国报告应该介绍规定举行公共职务选举的条件、法律规定的条件和适用特定职务的任何限制和条件。报告应该阐述提名条件，如年龄限制，和任何其他条件或限制。缔约国报告应该说明是否有排除担任公务员职务的人(包括在警察或武装部门的职务)被选举担任特定公职的限制。报告应该阐述解除担任经选举产生的职务的法律理由和程序。

19. 根据(乙)项，选举必须定期、公平和自由举行，不脱离确保有效行使投票权的法律框架。有投票权的人必须能自由投任何候选人的票，赞成或反对提交公民

投票的任何提案，自由支持或反对政府而不受可能扭曲或阻止自由表达投票人意愿的任何类型的不当影响或压力。投票人应该可以独立形成见解，不受任何类型的暴力或暴力威胁、强迫、引诱或操纵影响。对竞选开支进行合理限制也许无可非议，只要这样做是为了确保投票人的自由选择或民主程序不受任何一位候选人或政党不成比例开支的破坏或歪曲之所必需的。应该尊重和执行真正选择的结果。

20. 应该成立独立的选务当局，监督选举程序以及确保选举以公平、不偏不倚的方式和根据与《公约》相一致的既定法律进行。国家应采取措施，保证举行期间投票保密的要求，并在有缺席投票制度的情况，也对其进行保密。这意味着应该保护投票人不受任何形式的胁迫或压力，以免透露他们打算如何投票或投了谁的票，以及避免投票进程受到任何非法或任意干涉。撤销这些权利即违反《公约》第 25 条。投票箱的安全必须得到保证，清点选票时应有候选人或其代理在场。应制订投票和记票方法的独立审查程序以及司法审查或其他相当的程序，以便选举人能相信投票的安全和选票的统计。给残疾人、盲人或文盲提供的协助应独立。应该向选举人充分介绍这些保障。

21. 尽管《公约》不强迫实行任何特定选举制度，但缔约国实行的任何选举制度必须与第 25 条保护的權利相符，并必须保证和落实选举人自由表达的意愿。必须执行一人一票的原则，在每一国家选举制度的框架内，投票人所投下的票应一律平等。划分选区和分配选票的办法不应该歪曲投票人的分配或歧视任何群体，不应该无理排除或限制公民自由选择其代表的权利。

22. 缔约国报告应该说明为了保证真正、自由和定期选举，它们采取了何种措施，它们的选举制度是如何保证和落实投票人自由表达的意志的。报告应该阐述选举制度和解释社区中的不同政治见解如何体现在选出的机构中。报告也应该阐述确保所有公民实际上能够自由行使投票权的法律 and 程序，并说明法律如何保证选举程序的保密、安全和可靠。报告应该解释所涉期间这些保障的实际落实情况。

23. 第 25 条(丙)项涉及到公民在一般的平等的条件下担任公职的权利和机会。为了保证在一般的平等的条件下的机会，任命、晋升、停职和解职的标准和程序必须客观和合理。在适当情况下不妨采取积极措施，确保所有公民可平等担任公职。要保证担任公职的人无政治干涉或压力之虞就需要将机会均等和择优录取的一般原则做为担

任公职的原则，并提供工作保障。尤其重要的是保证个人在行使第 25 条(丙)项规定的权利时，不受到基于第 2 条第 1 款所指任何理由的歧视。

24. 缔约国报告应该阐述担任公职的条件、适用的任何限制和任命、晋升、停职和解职或调动职务的程序以及适用于这些程序的司法或其他审查机制。报告也应该说明如何落实机会平等的要求，是否采取了积极措施，如果是，程度如何。

25. 为了保证充分享受第 25 条保护的權利，公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。这意味着新闻或其他媒介的自由，可以对公共问题发表评论，而不受新闻检查或限制，和发表公众意见。它还要求充分享受和尊重《公约》第 19、21 和 22 条保护的權利，包括个人或通过政党和其他组织从事政治活动的自由、辩论公共事务的自由、举行和平示威和集会的自由。批评和反对的自由、印发政治材料的自由、竞选和宣传政治主张的自由。

26. 结社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事务的组织和协会的权利是对第 25 条保护的權利的重要补充。政党和党员在公共事务和选举活动中发挥重大作用。国家应该保证政党在其内部管理中遵守第 25 条的适用的规定，以便使公民能行使该条规定的權利。

27. 考虑到《公约》第 5 条第 1 款的规定，第 25 条承认和保护的任何權利不得解释为暗示有权从事或确认旨在破坏《公约》保护的權利和自由或对它们加以较《公约》所规定的范围更广的限制的任何行为。

#### 注

<sup>1</sup> 委员会 1996 年 7 月 12 日第 1510 次会议(第五十七届会议)通过。

<sup>2</sup> 括号内的数字指通过一般性意见的那届会议。

## 第六十一届会议(1997年)\*

### 第 26 号一般性意见：义务的延续性

1. 《公民及政治权利国际公约》中没有订立终止公约方面的任何规定，也没有关于废止或退出的规定。因此，终止、废止或退出公约的可能性必须根据《维也纳条约法公约》所反映的国际习惯法有关规则来考虑。据此，除非可以断定缔约国原先打算认可废止或退出公约的可能性，或条约的性质包含了这样做的权利，否则不得废止或退出公约。

2. 公约第四十一条(二)许可一个缔约国提出适当的有关通知，撤回它对委员会审查国家间来文的权限的接受，但同时却没有任何规定准许废止或退出公约本身。这表明，公约的缔约各国并未认可废止的可能性，而且没有提到废止问题并不单纯是由于他们的疏忽。此外，经谈判后与公约同期通过的公约《任择议定书》准许缔约国废止议定书。另外，相比之下，比公约早一年通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》明确准许废止。因此，可以得出结论说，公约的起草者有意要排除废止的可能性。这一结论也可适用于《第二项任择议定书》，该议定书在起草过程中被有意省略了废止条款。

3. 此外，很显然，公约并非那种在性质上包含废止权利的条约。公约是与《经济、社会、文化权利国际公约》同时编纂和通过的，它以条约形式将《世界人权宣言》所载明的普遍人权编集成典。这三份文书常常被统称为“国际人权法案”。因此，公约没有条约通常所带有的临时性特点。人们通常将条约视作带有废止的权利，尽管条约没有在这方面作具体的规定。

4. 公约所载的各项权利属于在缔约国领土内生活的人民。人权事务委员会的长期做法表明它一贯认为，一旦人民在公约下获得人权保障，则此一保障即随领土转移并持续归他们所有，而不论缔约国政府是否更迭，包括解体成一个以上国家或国家继承或缔约国后来为剥夺公约所保障的权利而从事的任何行为。

5. 因此，委员会坚决认为，国际法不允许已批准或加入或已继承公约的国家废止或退出公约。

---

\* 载于第 A/53/40 号文件，附件七。

第六十七届会议(1999年)\*

**第 27 号一般性意见：第 12 条(迁徙自由)**

1. 迁徙自由是一个人自由发展必不可少的条件。它又与《公约》中规定的其他权利相互联系，这从委员会审议缔约国报告和个人来文的实际活动中经常可以看出。另外，委员会在其一般性意见 15(《公约》所规定的外侨地位)中就谈到了第 12 条和第 13 条之间的联系。<sup>1</sup>

2. 对于《公约》第 12 条所保护权利允许施加的限制不得损害自由迁徙的原则，服从第 12 条第 3 款规定的需要并与《公约》承认的其他权利一致。

3. 缔约国应在其向委员会提交的报告中提供与第 12 条所保护权利有关的国内法律条文及行政司法作法，同时要考虑到在一般性意见中讨论的问题。报告中还必须包括这些权利受到侵犯时可采取的补救办法。

迁徙自由和选择住所的自由

4. 合法处在某一国家境内的每一个人均在此国境内享有迁徙自由和选择住所的自由权利。原则上讲，一个国家的公民总是合法处于该国领土内。一个外侨是否合法处于某一国家领土内是一个由国内法规定的问题，国内外可对外侨进入国境施加限制，条件是应遵守该国的国际义务。这方面，委员会认为，非法进入一个国家的侨民，如其地位已经合法化，则为第 12 条之目的必须认为是合法处于领土内。<sup>2</sup>一旦这个人合法处一个国家领土内，对他根据第 12 条第 1 款和第 2 款享受的权利所施加的任何限制以及给予他的不同于本国国民的任何待遇，都需根据第 12 条第 3 款的规定说明这种做法是合理的。<sup>3</sup> 因此对缔约国来说重要的是，要在报告中阐明给外侨不同于本国国民待遇的背景情况，并且说明这种差别待遇是有道理的。

5. 迁徙自由涉及国家整个领土，包括联邦国家的各个部分。根据第 12 条第 1 款，人人有权从一处迁徙到另一处，并在自己选择的地址定居。享受这一权利不取决于欲意迁徙或居住某地的人的目的或理由。任何限制必须符合第 3 款的规定。

---

\* 载于 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9。

6. 缔约国必须保证，第 12 条保证的权利必须不能受到国家或个人的干涉。保护的义务特别适用于妇女。例如，无论是法律规定还是惯例，使妇女迁徙和选择住所的自由权服从另外一个人(包括亲属)的决定是不符合第 12 条第 3 款的规定的。

7. 按照第 12 条第 3 款规定，在某领土内选择住所的权利包括防止各种形式的强迫国内迁移。也包括不得禁止进入和定居于领土的特定部分。依法进行的拘禁更直接影响人身自由，第 9 条中对此进行了论述。一些情况下，第 12 条和第 9 条可同时起作用。<sup>4</sup>

### 自由离开任何国家，包括其本国在内

8. 自由离开一个国家领土不取决于决定去外国的人的具体目的或特定时期。到国外旅行及开始长期移居国外也属此类。同样，个人确定目的地国的权利也是法律保障的一部分。由于第 12 条第 2 款不局限于合法处于某一国家境内的人，被驱逐出境的外侨也同样有权选择某一国为目的地国，当然要征得这个国家的同意。<sup>5</sup>

9. 为了使个人能享受第 12 条第 2 款保证的权利，对居留国和原籍国都提出了一定义务。<sup>6</sup> 由于国际旅行需要适当的文件，特别是护照，迁离一个国家的权利就包括获得必要旅行文件的权利。发放护照一般是原籍国义不容辞的责任。国家拒绝发放护照或拒绝延长境外国民护照的有效期就会剥夺其离开居住国旅行到别处去的权利。<sup>7</sup> 国家不能以其国民没有护照也可回国入境为理由证明上述做法合理。

10. 各国的实际情况经常表明，法律规定和行政措施限制人们特别是离开自己本国。因此，非常重要是缔约国报告它们对本国国民和外国人离境权施加的法律和实际限制，以便使委员会能估计这些法律条文及做法是否与第 12 条第 3 款相吻合。缔约国还应在报告中包括对将无必要文件的人带入其领土的国际运输工具所采取的制裁措施，因为这些措施影响离开另外一个国家的权利。

### 限制(第 3 款)

11. 第 12 条第 3 款规定了可对第 1 款和第 2 款保证的权利施加限制的例外情况，即只有在为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由

时才能对这些权利加以限制。为了施行限制，必须在法律上对其加以规定，必须是民主社会为了保护上述种种目的，而且必须与《公约》中承认的其他权利相一致。

12. 法律本身需规定限制这些权利的条件。因此缔约国要具体说明实行限制的法律规范。法律上没有规定的限制或与第 12 条第 3 款不一致的限制都会破坏第 1 款和第 2 款保证的权利。

13. 在制订有关第 12 条第 3 款所允许的限制的法律时，各国应永远以这样一条原则为指导，即限制不应破坏权利最根本的内容(参阅第 5 条第 1 款)；权利与限制及规范与例外之间的关系不应倒置。授权实行限制的法律必须使用精确的标准，对于实施限制者不能给予无限的权限。

14. 第 12 条第 3 款明确指出，限制仅仅有利于可允许的意图是不够的，它们必须是为保护这些意图而必不可少才行。限制性措施必须符合相称原则；必须适合于实现保护功能；必须是可用来实现预期结果的诸种手段中侵犯性最小的一个；必须与要保护的利益相称。

15. 相称原则不仅必须在规定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法当局也必须遵守。各国应确保有关这些权利实行或限制的任何诉讼必须迅速完成，实行限制措施要提出理由。

16. 许多国家经常不能表明，执行法律限制第 12 条第 1、2 款规定的权利是与按照第 12 条第 3 款的要求进行的。对任何人施加的限制必须有明确的法律依据，确属必要而且符合相称原则的要求。例如，如果仅以其掌握“国家机密”为理由就不允许出国，或一个人没有某种许可就不准在国内旅行，就是不符合上述要求的。另一方面，如以国家安全为理由限制进入军事区域，或限制在土著或少数民族地区定居，则是符合要求的。<sup>8</sup>

17. 令人感到关切的一个重要原因是许多法律和官僚主义的障碍过多地影响人们充分享受自由迁徙、离国(包括离开本国)及选择居所的权利。关于在国内迁徙，委员会已批评了要求申请更换住所允许的规定，要求获得目的地地方当局批准的规定以及处理书面申请拖拖拉拉的作法。国家的惯例更是制造诸多障碍，使离开国家更为困难，对本国国民更是如此。这些法律和惯例包括，申请人难以接触主管当局并对相关要求缺乏了解；要求申请特殊表格，填写这些表格才能得到申请护照的文件；需要雇主或家庭成员表示支持的说明；确切描述旅行路线；领取护照所交费用

大大高出行政服务的成本；签发旅行文件时不合理的延误；限制家庭成员一起旅行；要求交纳遣返抵押或回程机票；要求目的地国或那里居住的人的邀请信；对申请人骚扰，例如人身威胁、逮捕、解雇或将其子女从中小学或大学开除；拒绝发放护照因为据说申请人损害了国家声誉等。对照这些做法，缔约国应确保其施加的一切限制均符合第 12 条第 3 款的规定。

18. 实行第 12 条第 3 款允许的限制必须与《公约》保证的其他权利一致，必须符合平等和不歧视的基本原则。这样，假如通过区别对待，如按照种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、门第或其他地位，区别对待从而限制第 12 条第 1、2 款规定的权利，那就明显违背了《公约》。委员会在审查各国报告时曾几次发现，妇女自由迁徙或离开国家时要求有男性的同意或陪伴，这些措施就违反了第 12 条的规定。

#### 进入本国的权利(第 4 款)

19. 一个人进入本国的权利承认这个人与其国家之间的特殊关系。这一权利包括几个方面。它意味着有权停留在本国内；他或她出生在国外，这一权利可使其第一次进入国家(例如，如果这个国家是其原籍国)。回国的权利对于寻求自愿遣返的难民是至关重要的。这一权利也意味着禁止强迫人口迁徙或大规模驱逐人口出境。

20. 第 12 条第 4 款的措辞并未区分国民和外侨(“任何人”)。这样，一个人是否享有这一权利只有看对“本国”这一短语的解释。<sup>9</sup>“本国”的范围要大于“原籍国”。它不局限于形式上的国籍，即出生时获得或被授与的国籍；它至少包括因与某国特殊联系和具有的特殊权利而不能被仅仅视为外侨的那些人。例如，被违反国际法剥夺国籍的人和原籍国被并入或转移到另一国家实体的人，就属于此类。第 12 条第 4 款的语言允许做更广义的解释，使之可能包括其他种类的长期居民，包括但不局限于长期居住但被专横地剥夺了获得国籍权利的无国籍人。由于其他因素在某些情况下可使个人和国家之间产生密切的长久的联系，因此缔约国的报告中应包括有关永久性居民返回居住国的权利的情况。

21. 在任何情况下均不准专横地剥夺一个人返回其本国的权利。这里引用“专横”这一概念，目的在于强调它适用了一切国家行动，包括立法、行政和司法行动；它保证即使是法律规定的干涉也应符合《公约》的规定、目的和目标，并且无论在



任何特定情况下也应是合理的。委员会认为，合理地剥夺一个人返回其本国的情况如果有的话也极为少见。缔约国在剥夺一个人国籍或将其驱逐出境时，不得专横地阻止其返回本国。

### 注

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

<sup>2</sup> 第456/1991号来文, Celepli 诉瑞典案, 第9.2段。

<sup>3</sup> 第15条一般性意见, 第8段, 载于HRI/GEN/1/Rev.3, 1997年8月15日, 第20页。

<sup>4</sup> 例如见第138/1983号来文, Mpandajila 诉扎伊尔, 第10段; 第157/1983号来文, Mpaka-Nsusu 诉扎伊尔, 第10段; 第241/1987和242/1987号来文, Birhashwirwa/Tshisekedi 诉扎伊尔, 第13段。

<sup>5</sup> 见第15条一般性意见, 第9段, 载于HRI/GEN/1/Rev.3, 1997年8月15日, 第21页。

<sup>6</sup> 见第106/1981号来文, Montero 诉乌拉圭, 第9.4段; 第57/1979号来文, Vidal Martins 诉乌拉圭, 第7段; 第77/1980号来文, Lichtensztein 诉乌拉圭, 第6.1段。

<sup>7</sup> 见第57/1979号来文, Vidal Martins 诉乌拉圭, 第9段。

<sup>8</sup> 见第23条一般性意见, 第7段, 载于HRI/GEN/1/Rev.3, 1997年8月15日, 第41页。

<sup>9</sup> 见第538/1993号来文, Stewart 诉加拿大。

### 第六十八届会议(2000年)

#### 第28号一般性意见: 第3条(男女权利平等)<sup>1</sup>

1. 委员会决定根据过去20年活动中积累的经验更新关于《公约》第3条的一般性评论并取代第4号一般性意见(1981年, 第十三届会议)。本修订稿试图考虑该条对妇女享受《公约》保护的人权的重要影响。

2. 第3条意味着所有人应平等和完全享受《公约》规定的权利。只要任何人不能全部和平等享受任何权利, 这项规定就无法充分发挥其效应。因此, 各国应保证男女平等享有《公约》规定的所有权利。

3. 《公约》第 2 和第 3 条规定的保证所有人享有《公约》承认的权利的义务要求缔约国采取一切必要步骤，使每个人能享有这些权利。这些步骤包括消除影响平等享受这些权利的障碍、对人民和国家官员进行人权教育和调整国内立法以履行根据《公约》承诺的义务。缔约国必须不仅采取保护措施，也应在各领域采取积极措施，平等有效地赋予妇女权利。缔约国必须提供有关妇女在社会中的实际作用的资料，以便委员会可确定除了立法规定外，为履行这些义务已经采取和应该采取何种措施、已取得何种进展、碰到何种困难和为克服它们采取了何种步骤。

4. 缔约国有责任保证公平享受权利，不受任何歧视。第 2 和第 3 条责成缔约国采取一切必要步骤，包括禁止基于性别的歧视，制止公私营部门有损平等享受权利的歧视行为。

5. 全世界妇女在享受权利方面的不平等现象植根于传统、历史和文化之中，包括宗教态度。产前性别选择和堕女胎的情况很多说明了妇女在有些国家的从属地位。缔约国应保证传统、历史、宗教或文化态度不被用作为借口，侵犯妇女在法律面前平等的权利和平等享受所有《公约》权利的权利。缔约国应提供适当资料，说明损害或有可能损害遵守第 3 条的传统、历史、文化习俗和宗教态度等各个方面并说明已经采取或打算采取何种措施克服这些因素。

6. 为了履行第 3 条规定的义务，缔约国应考虑阻碍男女平等享受《公约》规定的每一项权利的因素。为了使委员会能全面了解每一缔约国在落实《公约》权利方面妇女的情况，本一般性意见查明了影响妇女平等享受《公约》规定的权利的一些因素并提出了需要何种类型的与这些权利有关的资料。

7. 在紧急状态期间，妇女平等享受人权的权利必须得到保护(第 4 条)。缔约国如果在公共紧急状态时根据第 4 条采取措施，克减《公约》规定的义务，则应向委员会提供关于这种措施对妇女情况的影响的资料，并表明这些措施无歧视性。

8. 在发生国内或国际武装冲突时，妇女特别容易受到伤害。缔约国应告知委员会在这些情况期间为保护妇女免遭强奸、绑架或基于性别的其他形式的暴力而采取的所有措施。

9. 一俟成为《公约》的缔约方，缔约国根据第 3 条承诺保证男女平等享有《公约》所载一切公民权利和政治权利。根据第 5 条，《公约》中任何部分不得解释为暗示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏该条规定的任何权利或对它

们实行《公约》没有规定的限制的活动或行为。此外，对于妇女平等享受依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的所有基本人权，不得借口《公约》未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。

10. 在提交有关受第 6 条保护的生命权的报告时，缔约国应提供关于出生率和关于妇女与妊娠和分娩有关的死亡率的数据。关于婴儿死亡率的数据应按性别分列。缔约国应提供资料，说明它是否采取任何措施，帮助妇女防止不想要的怀孕和保证她们不必经受威胁生命的秘密流产。缔约国也应报告为保护妇女免遭生命权受到侵犯的作法的措施，这种作法包括杀害女婴、焚遗孀和嫁妆不足受屈杀。委员会还希望获得有关有可能威胁妇女生命的贫困和一无所有现象对她们的特别影响的资料。

11. 在评估《公约》第 7 条以及规定对儿童给予特别保护的第 24 条的遵守情况时，委员会需要获得关于国家法律和习惯的资料，其中要说明如何处理侵害妇女的家庭和其他类型的暴力问题。委员会还需要了解缔约国让因受强奸而怀孕的妇女安全堕胎的情况。缔约国也应向委员会提供材料，介绍如何防止强迫堕胎或强迫绝育的措施。存在外阴残割习俗的缔约国应提供有关这种习俗的程度的资料和消除这种习俗的措施。缔约国提供的有关所有这些问题的资料应载有保护其第 7 条规定的权利遭到侵犯的妇女的措施，包括法律补救措施。

12. 关于第 8 条规定的义务，缔约国应向委员会介绍为消除国内或跨边界买卖妇女和儿童及强迫卖淫现象而采取的措施。缔约国也必须提供资料，介绍为保护妇女和儿童、包括外国妇女和儿童不受奴役、不提供变相的主要为家庭或其他形式的个人服务，而采取的措施。妇女和儿童被招聘和被带走的缔约国和接受他们的缔约国应提供为防止侵犯妇女和儿童权利而采取的国家或国际措施的资料。

13. 缔约国应提供有关妇女在公共场合应穿服装的任何具体条例的资料。委员会强调，这种条例有可能触犯《公约》保障的若干权利，如：第 26 条，不歧视；第 7 条，为强制执行此种条例而实行体罚；第 9 条，如不遵守该条例即受逮捕惩罚；第 12 条，迁徙自由受到此种条例的限制；第 17 条，保障所有人享有隐私权，不受任意或非法干涉；第 18 和第 19 条，对妇女的服装要求不符合其宗教或其自我表现权；及最后，第 27 条，服装方面规定与妇女可提出申诉的文化相冲突。

14. 关于第 9 条, 缔约国应提供资料, 介绍有可能任意或不公平剥夺妇女自由, 如家内软禁的任何法律或作法(见第 8 号一般性意见, 第 1 段)。

15. 关于第 7 和第 10 条, 缔约国必须提供一切有关资料, 说明如何确保被剥夺自由者的权利不分男女均受到平等保护。具体而言, 缔约国应报告监狱里男女是否分开; 妇女是否仅由女狱卒看守。缔约国也应报告有关遵守受指控的女青少年与成人分开的规则、关于被剥夺自由的男女之间在待遇上的任何区别, 如获得改造和教育方案和夫妻和家人探望的机会等方面的情况。被剥夺自由的孕妇应在任何时候特别是在妊娠和护理新生儿期间受到人道待遇和对她们的固有尊严的尊重; 缔约国应就确保这一切的设施和关于对这种母亲及其婴儿的医疗和保健问题提交报告。

16. 关于第 12 条, 缔约国应提供有关下列方面的资料, 限制妇女行动自由的任何法律规定或任何习俗, 如对妻子行使夫权或对成年女儿行使父母权利; 阻止妇女旅行的法律或事实要求, 如给成年妇女发护照或其他类型的旅行文件需经第三方同意的要求。缔约国也应报告为废除此种法律和习俗和保护妇女免遭其害而采取的措施, 包括提到现有国内补救措施(见第 27 号一般性意见, 第 6 和第 18 段)。

17. 缔约国应保证外国妇女在平等基础上享有第 13 条规定的提出反对被驱逐的理由和使其案件得到复审的权利。在这方面, 他们有权提出针对与性别有关的触犯《公约》行为的论据, 如上文第 10 和 11 段所提到的。

18. 缔约国应提供资料, 使委员会能确定妇女是否能在与男子平等的基础上享有第 14 条规定的得到公正和公平审判的权利。具体而言缔约国应告知委员会是否有阻碍妇女直接和自动投诉法院的法律规定(见第 202/1986 号来文, *Ato del Avellanal* 诉秘鲁, 1988 年 10 月 28 日的意见); 妇女是否与男子一样可作为证人作证; 以及是否采取措施保证妇女平等获得法律援助, 特别是在家庭问题方面。缔约国应报告某些类型的妇女是否被剥夺了享受第 14 条第 2 款规定的无罪推定的权利和为结束这种情况采取的措施。

19. 关于人人在任何地方有权被承认在法律前的人格的第 16 条与妇女特别有关, 因为妇女的这项权利往往因性别和婚姻状况而受到限制。这项权利意味着妇女拥有财产、缔结合同或行使其他公民权的能力不应受到基于婚姻状况或任何其他歧视理由的限制。它还意味着妇女不得被当作物品与其已故丈夫的财产一起送交他的

家庭。缔约国必须提供资料，叙述阻止妇女被作为完整法人或作为完整法人行使职能的法律或习俗和为废除允许这种待遇的法律或习俗而采取的措施。

20. 缔约国必须提供资料，使委员会能评估有可能干涉妇女在与男子平等的基础上享受隐私权和第 17 条保护的其他权利的任何法律和习俗的影响。产生这种干涉的事例是在决定妇女的法律权利和保护程度时，包括免遭强奸的保护，考虑妇女的性生活。缔约国可能没有尊重妇女隐私的另一领域涉及到她们的再生育功能，例如关于绝育的决定需要丈夫同意；对妇女绝育实行一般的要求，如有一定数目的妇女或达到一定年龄；或国家对医生和其他保健人员规定法律义务，报告进行堕胎的妇女的情况。在这些情况中，《公约》规定的其他权利如第 6 和第 7 条的权利也可能受到威胁。妇女的隐私也可能受到私人行为者的干涉，如雇主在雇用妇女前要求妊娠化验。缔约国应提出报告，说明干涉妇女平等享受第 17 条规定的权利的任何法律和公共或私人行为和为消除这种干涉和保护妇女不受任何此类干涉采取的措施。

21. 缔约国必须采取措施，保证法律和习惯保障和保护男女以同样条件和不受歧视地享受思想、良心和宗教自由和选择宗教或信仰的自由——包括改变宗教或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第 18 条保护的这些自由不得受除《公约》同意的限制以外的任何限制；不得受到除其他外要求第三方允许的规则或来自父亲、丈夫、兄弟或其他人干涉的制约。不得以思想、良心和宗教自由为由将第 18 条用作歧视妇女的借口；因此缔约国应提供有关妇女在思想、良心和宗教自由方面的状况的资料，并说明已采取或打算采取何种步骤，消除和制止对妇女的这些自由的侵害和保护她们不受歧视的权利。

22. 关于第 19 条，缔约国应告知委员会有可能阻碍妇女在平等基础上行使受这项规定保护的权利的任何法律或其他因素。关于将妇女和女子描绘为暴力或有辱人格或不人道待遇的对象的淫秽和色情材料的出版和传播有可能煽动对妇女和女子实行这些种类的待遇的问题，缔约国应提供关于限制出版或传播这种材料的法律措施的资料。

23. 第 23 条规定缔约国在婚姻方面做到男女待遇平等。第 19 号一般性意见进一步阐述了该条。只有经男女双方自由和完全的同意，才能缔婚。缔约国有义务保护这项权利在平等基础的享受。有许多因素可能阻碍妇女作出自由缔婚的决定。一

个因素涉及到婚姻最低年龄。这一年龄应由缔约国在对男女适用的平等标准的基础上确定。这些标准应保证妇女有能力作出知情和不受胁迫的决定。在有些国家的第二个因素可能是成文法和习惯法规定，缔婚与否得经监护人，通常为男性，而不是妇女自己同意，从而阻碍妇女行使自由选择权。

24. 可能影响妇女行使只有经自由和完全的同意才能缔婚的权力的另一因素是社会态度，这种态度往往排斥遭强奸的妇女受害者，对她们施加压力，要她们同意结婚。有些法律规定，只要强奸犯与受害者结婚，其刑事责任就可能取消或减轻，这种法律也损及妇女只有自由和完全同意才可缔婚的权利。缔约国应该说明与受害者结婚是否取消或减轻刑事责任；在受害者为未成年人的情况中，强奸是否降低受害者的结婚年龄，特别是就强奸受害者必须承受社会排斥的社会而言。如果缔约国只对妇女再婚实行限制而对男子再婚却不实行限制，这会影响到缔婚权利的另一个方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的妇女与不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或习俗会限制选择配偶的权利。缔约国应提供资料，说明这些法律和习俗和为废除破坏妇女行使只有经自由和完全同意才能缔婚的权力的法律和习俗采取的措施。缔约国也应该注意到有关缔婚权的平等待遇意味着一夫多妻制与这一平等原则相抵触。一夫多妻制损害妇女的尊严。它是一种令人不能接受的对妇女的歧视。因此，只要它继续存在，就应明确废除。

25. 为了履行第 23 条第 4 款规定的义务，缔约国必须保证婚姻制度在有关监护和照顾儿童、儿童的宗教和道德教育、儿童继承父母国籍的能力和财产，无论是共同财产还是仅由配偶一方拥有的财产的所有权或管理等方面为配偶双方规定平等的权利和义务。缔约国应审查其立法，保证已婚妇女必要时在拥有和管理这种财产方面享有平等权利。此外，缔约国应保证因缔婚而获取或丧失国籍、居住权和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等参与选择新姓氏的权利方面不发生基于性别的歧视。缔婚期间的平等意味着丈夫和妻子在家庭内责任和权威平等。

26. 缔约国也必须保证解除婚约方面的平等，不允许有拒绝的可能。离婚和解除婚约的理由以及有关财产分配、赡养费和儿童监护等方面的裁决对男女应一视同仁。子女与非监护父母之间保留联系的需要应依据平等考虑因素来确定。如果婚约的解除系一方配偶死亡造成，妇女也应享有与男子平等的继承权。

27. 在承认第 23 条所指的家庭时，必须接受各种形式的家庭概念，包括未婚夫妇及其子女和单亲及其子女的家庭，和保证在这些情形中平等对待妇女(见一般性意见 19, 第 2 段)。单亲家庭往往由一个照看一个或多个儿童的妇女组成；缔约国应说明有何种资助措施使她能在与处于类似情况的男子平等的基础上行使其父母职能。

28. 缔约国保护儿童的义务(第 24 条)应该在对男童和女童平等的基础上履行。缔约国应报告为保证女童在教育、饮食和保健方面与男童受到平等待遇而采取的措施并向委员会分类提供这方面的数据。缔约国应通过立法和任何其他适当措施废除有损女童自由和福利的一切文化或宗教习俗。

29. 参与公共事务的权利并没有在各地在平等基础上得到充分执行。缔约国必须保证法律保障妇女在与男子平等的基础上享有第 25 条规定的权利并采取有效和积极措施包括肯定行动，促进和保证妇女参与公共事务和担任公职。缔约国为保证享有投票权的所有人能行使这项权利而采取的有效措施不应该有以性别为理由的歧视。委员会要求缔约国提供统计资料，说明妇女在公共选举的职务，包括立法以及高级公务员职务和立法中的百分比。

30. 对妇女的歧视往往与基于诸如种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位等理由的歧视纠缠在一起。缔约国应该叙述基于其他理由的任何歧视在哪些方面以特定方式影响到妇女并提供为消除这些影响采取的措施的资料。

31. 受第 26 条保护的所有人在法律面前平等和不受歧视的自由要求缔约国采取行动，打击一切领域的公共和私人机构的歧视行为。在诸如社会保障法律的领域(第 172/84 号来文，《Broeks 诉荷兰》，1987 年 4 月 9 日的意见；第 182/84 号来文，《Zwaan de Vries 诉荷兰》，1987 年 4 月 9 日的意见；第 218/1986 号来文，《Vos 诉荷兰》，1989 年 3 月 29 日的意见)以及在一个国家的公民资格或非公民权利等领域(第 035/1978 号来文，《Aumeeruddy-Cziffra 及其他人诉毛里求斯》，1981 年 4 月 9 日通过的意见)对妇女的歧视有违第 26 条。仍不受惩罚的所谓“为维护荣誉而犯罪”是对《公约》，特别是第 6、第 14 和第 26 条的严重违反。在通奸或其他罪行方面对妇女比对男子实行更严厉处罚的法律也违反平等待遇的要求。在审查缔约国的报告时，委员会也常常注意到大量妇女受雇于下列领域：得不到劳工法的保护；现行习惯和传统歧视妇女，特别是在获得较好薪水待遇的就业和同工同酬方面。缔

约国应审查这些立法和作法，并带头执行一切必要措施，消除在一切领域对妇女的歧视，例如禁止私人行为者在就业、教育、政治活动和提供住宿、货物和服务等领域实行歧视。缔约国应报告所有这些措施并提供关于这种歧视的受害者现有何种补救措施的资料。

32. 属于少数群体的人根据《公约》第 27 条在其语言、文化和宗教方面享有的权利并不授权任何国家、群体或人违反妇女平等享受《公约》任何权利的权利，包括受法律平等保护的权力。缔约国应提出报告，介绍与少数人群体的成员资格有关，可能触犯《公约》规定的妇女平等权利的任何立法或行政作法(第 24/1977 号来文，《Lovelace 诉加拿大》，1981 年 7 月通过的意见)和为保证男女平等享有《公约》的所有公民权利和政治权利已采取或设想采取的措施。同样，缔约国应提出报告，介绍为履行与少数人社区内影响妇女权利的文化或宗教习俗有关的职责采取的措施。缔约国在报告中应重视妇女对其社区的文化生活作出的贡献。

### 注

<sup>1</sup> 委员会在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次会议(第六十八届会议)上通过。

### 第七十二届会议(2001 年)

#### **第 29 号一般性意见：第四条(紧急状态期间的克减问题)\***

1. 《公约》第四条对于《公约》的人权保护制度是极为重要的。一方面，它允许缔约国单方面暂时克减其在《公约》下所承担的一部分义务。另一方面，第四条规定，这一克减措施以及其实质后果得遵守一个特别的保障制度。克减《公约》义务的缔约国，其主要目标应是恢复正常状态，确保重新全面遵守《公约》。委员会的这项一般性意见，将取代其第十三届会议(1981)通过的第 5 号一般性意见，目的是力求帮助缔约国遵守第四条的规定。

2. 克减《公约》条款的措施，必须是非常性和临时性措施。一个国家在援引第四条时，必须符合两个基本条件：情况之紧急已威胁到民族之存亡，且缔约国必须已经正式宣布紧急状态。后一项要求对于在最有此需要时维持合法的原则和法治

---

\* 2001 年 7 月 24 日第 1950 次会议通过。



是必要的。在宣布可能引起克减《公约》任何条款的紧急状态时，国家采取的行动必须符合其宪法，以及宣布紧急状态和行使紧急状态权力的其他法律规定；委员会的任务，是在有关法律是否能够和确保遵守第四条方面，对之进行监督。为了让委员会履行其任务，《公约》缔约国应在其按照第四十条提交的报告中，包括有关其在紧急权力领域里的法律和做法的充分和精确资料。

3. 并非每一起骚乱或灾祸都符合第四条第一款的规定，属危及民族存亡的公共紧急情况。在武装冲突期间，不论是国际性或非国际性的，均应适用国际人道主义法的规则，这方面的规则与《公约》第四条和第五条第一款的规定一样，有助于防止国家滥用紧急权力。《公约》规定，即使在武装冲突期间，也只能在形势威胁到国家存亡的情况下并在此范围内，才允许采取克减《公约》的措施。如果缔约国考虑在武装冲突之外的情况下援引第四条，它们应仔细考虑为什么在这些情况下这一措施是必要和合法的理由。对有些缔约国克减《公约》所保护的权利，或缔约国国内法似乎允许在第四条以外的情况下允许这类克减，委员会曾多次表示关切。<sup>1</sup>

4. 第四条第一款规定，任何克减《公约》的措施，其基本要求是，这类措施必须严格限于紧急情势所需的范围之内。这一规定涉及紧急状态以及由于紧急状态引起的任何克减措施的期限、地理范围和物质范围。在紧急情况下克减一些《公约》义务，显然有别于即使在正常情况下也可对《公约》的一些条款实行的限制。<sup>2</sup> 然而，任何克减只限于紧急情势的严格需要这一义务，反映了对克减和权力限制都适用的相称原则。此外，对某一具体条款的一项可允许的克减可能由情势的需要而合理，但这一事实并没有排除根据克减所采取的特殊措施也必须反映情势需要的规定。实际上，这就保证了《公约》的任何条款，不论受到任何有效的克减，都不会完全不适用于缔约国的行为。在审议缔约国报告时，委员会曾表示过它对相称原则未受到充分注意的关切。<sup>3</sup>

5. 在什么时候可克减权利以及克减的程度这两个问题不能从《公约》第四条第一款的规定中分开，根据该项规定，任何克减缔约国根据《公约》应承担的义务的措施，必须“以紧急情势所严格需要者为限”。这个条件要求缔约国不单为它们宣布紧急情况的决定，也为根据这一宣布采取的任何具体措施提出确切的理由。如果国家想在某些情况下援引克减《公约》的权利，如发生自然灾害、大规模示威游行包括发生暴力的情况，或发生重大工业事故，它必须能够提出理由，不单证明这

一情势构成对民族存亡的威胁，而且也需证明，它们所采取的所有克减《公约》措施都是情势所严格需要的。委员会认为，在上述情况下，可采取措施，限制《公约》规定的某些权利，如迁徙自由(第十二条)或集会自由(第二十一条)，一般而言已经足够，情况需要不足以成为克减有关条款的理由。

6. 《公约》的一些条款在第四条第二款中被称为不可克减的条款，这一事实并不是说对《公约》其它条款可随意加以克减，即使在发生对国家生命有威胁的情况下。将所有克减缩减到紧急情势所严格需要的程度这一法律义务，为缔约国和委员会这两方面都规定一项责任，即根据对实际情势的客观评估，对《公约》的每一条进行仔细的分析。

7. 《公约》第四条第二款明确规定下列条款不得予以克减：第六条(生命权)；第七条(禁止酷刑或残忍的、不人道或侮辱性的待遇或刑罚，或未经同意而施以医药或科学试验)；第八条第一款和第二款(禁止奴隶制度、奴隶买卖和役使)；第十一条(禁止不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁)；第十五条(在刑法领域里的法律原则，即刑事责任和刑罚限于行为或不行为发生时适用的明确法律规定，除非在稍后的一条法律规定应处以较轻刑罚的情况下)；第十六条(承认人人在法律前的人格)和第十八条(思想、良心和宗教自由)。这些条款中所载权利是不可克减的，因为它们被列在第四条第二款中。对于那些为《旨在废除死刑的公约第二项任择议定书》的缔约国来说，该议定书第六条的规定也同样适用。理论上，一项被称为不可克减的《公约》条款，并不是说无论如何都没有理由进行限制。第四条第二款中提到第十八条，后者在其第三款中特别包括一个关于限制的规定，这表明，是否允许限制与克减问题无关。即使在最严重的公共紧急情势下，干预宗教或信仰自由的国家必须按照第十八条第三款的规定提出它们的行动根据。根据第四条第二款，一些权利是不可克减的但由于缔约国的法律制度不健全而受到克减或有可能受到克减，对此，委员会曾多次表示关切。<sup>4</sup>

8. 按照第四条第一款，克减《公约》的其中一个条件是所采取的措施不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。即使第二十六条或有关非歧视性的其他《公约》条款(第二条、第三条、第十四条第一款、第二十三条第四款、第二十四条第一款和第二十五条)未被列入第四条第二款的不可克减

条款内，一些不受歧视权利的要素和方面在任何情况下都不能予以克减。特别是，在采取克减《公约》措施时，如对不同的人作出区别，就必须遵守第四条第一款。

9. 此外，第四条第一款规定，任何克减《公约》的措施不得与它根据国际法所负有的其他义务，特别是国际人道主义法的规则有所抵触。《公约》第四条不能被解释为克减《公约》的理由，如果这种克减会导致该国不遵守其其他国际义务，不论这些义务来自条约或一般国际法。《公约》第五条第二款也反映了这一点，它规定对其他文书中规定的任何基本权利不得借口《公约》未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。

10. 虽然人权事务委员会的职能并不是去审查缔约国在别的条约下的行为，委员会根据《公约》赋予它的职能，在审议《公约》是否允许缔约国克减《公约》某些条款时，有权考虑到缔约国的其他国际义务。因此，缔约国在援引第四条第一款时，或按照第四十条报告有关紧急情势的法律框架时，应提出它们关于保护有关权利的其他国际义务的资料，特别是那些适用于紧急状态时期的义务。<sup>5</sup> 在这方面，缔约国应充分考虑到国际法内在紧急状态下适用人权标准的发展。<sup>6</sup>

11. 第四条列出的不可克减条款，是关于但不等同于某些人权义务是否具有国际法绝对标准性质的问题。在第四条第二款中宣布《公约》某些条款具有不可克减的性质应视为部分地承认了《公约》里以条约形式保证了一些基本权利的绝对性质(例如第六条和第七条)。然后，《公约》的一些其他条款显然是因为在一个紧急情势下，从来无必要克减这些权利而被包括在不可克减条款清单内(如第十一条和十八条)。此外，这一类绝对标准超过第四条第二款所列的不可克减条款清单。缔约国不论在什么情况下都不能援引《公约》第四条作为违反人道主义法律或国际法绝对标准的理由，例如通过任意剥夺自由或偏离包括无罪推定的公正审判原则，劫持人质、强加集体性惩罚。

12. 在评估合法克减《公约》的范围时，可在某些诸如危害人类罪行的侵犯人权定义中找到一项标准。如果在一个国家权威下进行的行动构成从事一项危害人类罪行行动的人士的个别刑事责任基础，《公约》第四条就不能用作为理由使在紧急情势下的有关国家免除其同一行为的责任。因此，最近为了司法权的目的，在国际刑事法院的规约中编纂了危害人类罪对于《公约》第四条的解释是有用的。<sup>7</sup>

13. 在第四条第二款没有列出的《公约》条款中，委员会认为有些要素不能根据第四条受到合法的克减。下面举出一些例子。

- (a) 对所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。虽然《公约》第十条规定的这项权利并没有在第四条第二款的不可克减权利清单中被单独提及，委员会认为《公约》在这里表达了不可克减的一项普遍国际法标准。《公约》前言中提到的固有人格尊严及第七条和第十条之间的密切关系都支持这一看法。
- (b) 禁止扣作人质、诱拐或私下扣留的条款也不能予以克减。对这些行为的绝对禁止性质，(即使在紧急情势下)，是因为这些标准是一般国际法的标准。
- (c) 委员会认为对属于少数的人的权利的国际保护包括在所有情况下都应尊重的要素。这反映在国际法中对灭绝种族的禁止，和在第四条内(第一款)列入了一项不歧视规定，以及第十八条的不可克减性质中。
- (d) 正如罗马《国际刑事法院规约》所证实的，在没有国际法所允许的理由下实行驱逐出境或人口强迫迁移，不论是以驱逐或其他胁迫手段将有关人等从其合法居住的地方强迫迁移到别处都构成危害人类罪。<sup>8</sup>在紧急状态下克减《公约》第十二条的合法权利绝不能被接受为采取这些措施的理由。
- (e) 缔约国不能援引按照第四条第一款作出的紧急状态声明，违反第二十条，从事战争宣传或主张可构成煽动歧视敌对行为或暴力的民族、种族或宗教仇恨。

14. 《公约》第二条第三款要求《公约》缔约国为违犯《公约》条款的任何行为提供补救。第四条第二款所列的不可克减条款清单中没有提到这一条，但是它构成全体《公约》内在的一项条约义务。即使一个缔约国在一项紧急情势下并在紧急情势严格需要时，可对它们有关司法或其他补救程序的实际运作作出调整，缔约国必须遵守第二条第三款的基本义务，提供有效的补救。

15. 在保护第四条第二款明确承认为不可克减权利时，显然必须通过常常包括司法保证在内的程序保证来实行。《公约》中有关程序性保障的条款绝不能受到一些措施的左右，如这些措施会妨碍对不可克减权利的保护。在引用第四条时，其方

式不应导致不可克减的权利的克减。因此，举例说，由于《公约》第六条整体不能被克减，在紧急状态下，任何导致死刑的审判必须符合《公约》各条款，包括第十四条和第十五条的所有规定。

16. 《公约》第四条中关于克减的保障的根据是《公约》整体内在的法律和法治原则。由于国际人道主义法律明确保障武装冲突时期受到公正审判权利的某些内容，委员会认为没有理由在其他紧急状态下克减这些保障。委员会认为法律原则和法治原则要求在紧急状态下必须尊重公正审判的基本规定。只有法庭能就一宗刑事案件审判一个人。必须尊重无罪推定的原则。为了保护不可克减的权利，缔约国克减《公约》的决定，不应影响到向法庭提出诉讼的权利，使法庭能够立即决定拘留是否合法。<sup>9</sup>

17. 根据第四条第三款，当缔约国援用第四条授予它们的克减权时，应同意遵守一项国际通知制度。援用克减权的缔约国必须立即经由联合国秘书长，将它已克减的各项规定和实行克减的理由通知其他缔约国。这种通知，不单对于委员会履行其职能极之重要，特别是在评估缔约国所采取的措施是否紧急情势所严格需要时，而且也允许其他缔约国监督它是否遵守《公约》各条款。鉴于过去收到的许多通知的摘要性质，委员会强调在通知中应包括所采取的措施的全部资料，以及采取措施的明确理由，并附上有关其法律的全部文献。如果缔约国随后根据第四条采取进一步措施，例如延长紧急状态的时间，它必须作出进一步通知。立即通知的规定也同样适用于终止克减的情况。这些义务并不是总得到遵守：如缔约国没有经由秘书长通知其他缔约国关于其宣布紧急状态和因此采取的、克减《公约》一项或多项条款的措施，缔约国在行使其紧急权力时，有时候忽略了提出有关领土方面或其他变动的通知。<sup>10</sup> 有时候只在审议缔约国报告过程中，委员会才偶然注意到存在着紧急状态和缔约国是否克减了《公约》条款的问题。委员会强调每当缔约国采取措施克减其《公约》义务时，必须遵守立即国际通知的义务。委员会监督一缔约国的法律和做法是否遵守第四条的责任并不取决于该缔约国是否提出了通知。

注

<sup>1</sup> 见下列结论性意见：坦桑尼亚联合共和国(1992)，CCPR/C/79/Add.12,第 7 段；多米尼加共和国(1993)，CCPR/C/79/Add.18,第 4 段；大不列颠及北爱尔兰联合王国(1995)，CCPR/C/79/Add.55,第 23 段；秘鲁(1996)，CCPR/C/79/Add.67,第 11 段；玻利维亚(1997)，CCPR/C/79/Add.74,第 14 段；哥伦比亚(1997)，CCPR/C/79/Add.76,第 25 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78,第 10 段；乌拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90,第 8 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93,第 11 段。

<sup>2</sup> 见，举例说，《公约》第十二条和十九条。

<sup>3</sup> 见，举例说，关于以色列的结论性评论(1998 年)，CCPR/C/79/Add.93,第 11 段。

<sup>4</sup> 见下列结论性意见：多米尼加共和国(1993)，CCPR/C/79/Add.18,第 4 段；约旦(1994)，CCPR/C/79/Add.35,第 6 段；尼泊尔(1994)，CCPR/C/79/Add.42,第 9 段；俄罗斯联邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54,第 27 段；赞比亚(1996)，CCPR/C/79/Add.62,第 11 段；加蓬(1996)，CCPR/C/79/Add.71,第 10 段；哥伦比亚(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；乌拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90,第 8 段；亚美尼亚(1998)，CCPR/C/79/Add.100,第 7 段；蒙古(2000)，CCPR/C/79/Add.120,第 14 段；吉尔吉斯斯坦(2000)，CCPR/CO/69/KGZ,第 12 段。

<sup>5</sup> 这里提到的是几乎所有《公约》缔约国都已批准了的《儿童权利公约》并不包括一项克减条款。正如《公约》第三十八条明显指出，《公约》适用于紧急情势。

<sup>6</sup> 这里是指秘书长根据人权委员会的有关决议提出的报告，包括根据关于最低人道主义标准(后改称基本人道主义标准)的第 1998/29、第 1996/65 和第 2000/69 号决议提出的报告，E/CN.4/1999/92,E/CN.4/2000/94 和 E/CN.4/2001/91,以及较早为确定对所有情况都适用的基本权利而作出的努力，如《紧急情势下巴黎最低人权标准(国际法协会，1984 年)；关于《公民权利和政治权利国际公约》限制和克减条款的叙拉克原则，小组委员会特别报告员 Leandro Despouy 先生关于人权与紧急状态问题的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1997/19 和 Add.1)，关于国内流离失所问题的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2)，关于最低人道主义标准的 Turku (Åbo)宣言(1990)(E/CN.4/1995/116)。至于目前正在进行的进一步的工作，还应提到第二十六届红十字会和红新月会国际会议(1995)的决定，该决定要求红十字会国际委员编写一份关

于适用于国际和非国际武装冲突的国际人道主义法习惯规则的报告。

<sup>7</sup> 见 2001 年 7 月 1 日已有 35 国批准的《规约》第六条(种族灭绝)和第七条(危害人类罪)。虽然《规约》第七条所列的许多具体行为与《公约》第四条第二款列为不可克减的侵犯人权行为直接有关,但该条款中规定的危害人类罪,也包括对上述《公约》条款中没有提到的一些规定的违反。例如,对第二十七条的某些严重侵犯也可能同时构成国际刑事法院规约第六条下的灭绝种族罪行,而第七条在《公约》第六、七和八条之外,也包括第九、十二、二十六和二十七条。

<sup>8</sup> 见国际刑事法院规约第 7(1)(d)条和 7(2)(d)条。

<sup>9</sup> 见委员会关于以色列的结论性意见(1998)(CCPR/C/79/Add.93)第 21 段:  
“... 委员会认为目前执行的行政拘留不符合《公约》第七条和第十六条,这两条都不允许在公共紧急状态下予以克减...。然而,委员会强调,缔约国不能背离对拘留进行有效的司法审查的要求。”并见委员会对防止歧视和保护少数小组委员会关于《公约》第三份《任择议定书》草稿的建议:“委员会感到满意的是,缔约国一般都了解人身保护和宪法保护权不应仅限于在紧急状态下实施。此外,委员会认为,第 9 条第 3 和 4 款规定的补偿办法,联系第 2 条来看,乃是整个《盟约》所固有的。”(大会正式记录,第四十九届会议,补篇第 40 号(A/49/40),第一卷,附件十一,第 2 段)。

<sup>10</sup> 见关于下列国家的结论性意见:秘鲁(1992), CCPR/C/79/Add.8,第 10 段;爱尔兰(1993), CCPR/C/79/Add.21,第 11 段;埃及(1993), CCPR/C/79/Add.23,第 7 段;喀麦隆(1994), CCPR/C/79/Add.33,第 7 段;俄罗斯联邦(1995), CCPR/C/79/Add.54,第 27 段;赞比亚(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。

第七十五届会议(2002年)

**第 30 号一般性意见：《公约》第四十条规定的  
缔约国的报告义务\***

1. 各缔约国承担在《公约》对有关缔约国生效后一年内及此后每逢委员会要求这样做时，依照《公约》第四十条提交报告。

2. 委员会注意到，如其年度报告所示，只有少数国家按时提交了报告。大多数国家都延迟提交，延迟数月以至数年不等，有些缔约国虽经委员会一再提醒仍未提交。

3. 另一些国家虽宣布它们将出席委员会，但没有在排定的日期这样做。

4. 为了纠正上述情况，委员会通过了下列新规则：

(a) 如果一个缔约国提交了报告但没有派代表团出席委员会，委员会可通知该缔约国它打算审议该报告的日期或者可在原先排定的会议上着手审议该报告；

(b) 如缔约国未提交报告，委员会可自行决定将委员会拟审查缔约国为执行《公约》保障的权利所采取的措施的日期通知缔约国：

(一) 如缔约国派代表团出席，委员会将在代表团出席的情况下，在预定的日期进行上述审查；

(二) 如缔约国没有代表团出席，委员会可相机决定在原定日期着手审议缔约国为执行《公约》保障的权利所采取的措施，或者将一个新的日期通知缔约国。

为了适用这些程序的目的，委员会应在有代表团出席的情况下举行公开会议，在没有代表团出席的情况下举行不公开会议，并应按照报告准则和委员会议事规则规定的方式举行会议。

5. 在委员会通过结论性意见后，应使用后续行动程序以便建立、维持或恢复与缔约国的对话。为此目的和为了使委员会能够采取进一步行动，委员会应任命一位特别报告员，他将向委员会报告情况。

---

\* 委员会 2002 年 7 月 16 日第 2025 次会议上通过。



6. 根据特别报告员报告的情况，委员会应评估缔约国采取的立场，并在必要时为缔约国提交下一次报告重订一个新的日期。

### 第八十届会议(2004年)

#### **第 31 号一般性意见：《公约》缔约国的一般法律义务的性质\***

1. 本一般性意见取代了第 3 号一般性意见，反映和发展了该条的原则。第 18 号一般性意见和第 28 号一般性意见已经涉及第 2 条第 1 款中有关普遍不歧视的规定，在理解本一般性意见时应该予以参照。

2. 虽然第 2 条规定了缔约国对于作为《公约》权利拥有者的个人所承担的义务，但是所有缔约国对于其他缔约国履行其义务的情况仍然可以有合法的兴趣。这是因为“有关人类基本权利的规定”是普遍适用的义务，正如《公约》序言部分第 4 段所指出，各国根据《联合国宪章》负有义务促进对人的权利和自由的普遍尊重和遵行。此外，条约的契约关系意味着任何缔约国都对其他缔约国承担条约义务，必须履行根据条约作出的承诺。在这一方面，委员会提请缔约国注意根据第 41 条的规定发表声明的可取性。委员会还提请已经发表声明的缔约国注意实行该条所规定程序的潜在价值。然而，虽然已经根据第 41 条发表声明的缔约国可以通过正式的国家之间的机制向人权委员会提出申诉，但是这并不意味着，这种程序是缔约国表示对其他缔约国履行《公约》义务的兴趣的唯一方法。与此相反，第 41 条规定的程序应被视为是增加了而不是减少了对其他缔约国履行义务情况的兴趣。因此，委员会向缔约国推荐这样一种观点：任何缔约国侵犯《公约》规定的权利都应该引起重视。提请其他缔约国注意可能违反《公约》义务的行为并且吁请它们履行《公约》义务不应被视为一种不友好行动，还应该将其看成是一种合法的共同利益的反映。

3. 第 2 条界定了缔约国根据《公约》承担的法律义务的范围。缔约国承担的一般义务是：尊重《公约》承认的权利并且确保在其领土内和受其管辖的一切个人

---

\* 委员会 2004 年 3 月 29 日第 2187 次会议通过。

享有这些权利(见下文第 9 段和第 10 段)。根据《维也纳条约法公约》第 26 条所阐明的原则, 缔约国必须诚信履行《公约》所规定的义务。

4. 《公约》的一般性义务和其中第 2 条特别规定的义务对于所有缔约国都是有约束力的。政府的所有部门(执法、立法和司法)以及国家、地区或者当地各级的公共机构或者政府机构均应承担缔约国的责任。通常在国际上(包括在本委员会中)代表缔约国的执法部门不一定指出政府的另一部门采取了违反《公约》规定的行动, 这是为了免除缔约国对于这种行动及其后果应当承担的责任。这种认识直接反映在《维也纳条约法公约》第 27 条所载的原则之中, 根据这条原则, 缔约国“不得援用其国内法的规定来为其不履行条约义务进行辩解”。虽然第 2 条第 2 款允许缔约国根据其国内宪法程序实现《公约》规定的权利, 但是上述原则适用于防止缔约国引用其宪法或者其他国内法的规定来为其未能履行或者实施条约义务进行辩解。在这一方面, 委员会提请实行联邦制的缔约国注意第 50 条, 该条宣布: “本《公约》的规定应扩及联邦国家的所有部分, 没有任何限制和例外。”

5. 第 2 条第 1 款中有关尊重和确保《公约》规定权利的义务应立即适用于所有缔约国。第 2 条第 2 款提供了促进和保护《公约》所具体规定权利的根本框架。[委员会因此曾经在其第 24 号一般性意见中指出, 对于第 2 条的保留不符合《公约》之目的和宗旨。]

6. 第 2 条第 1 款所规定的法律义务从性质上来说既是消极的又是积极的。缔约国不得侵犯《公约》所承认的权利, 只有在符合《公约》有关条款的情况下才能对其中任何权利进行限制。在进行限制时, 缔约国必须说明其必要性, 而且所采取的措施必须符合合法的目的, 以便确保不断和有效地保护《公约》权利。在任何情况下都不能以可能损害《公约》权利实质的方式实行限制。

7. 第 2 条规定, 缔约国必须采取立法、司法、行政、教育以及其他方面的适当措施, 以履行其法律义务。委员会认为, 不仅仅是政府官员和国家机关工作人员, 而且全体人民都必须提高对于《公约》的认识。

8. 第 2 条第 1 款所规定的义务对于缔约国有约束作用, 因此并不具有国际法直接的横向作用。不能将《公约》看作是国内刑法或者民法的替代品。然而, 只有在缔约国保护个人, 而且既防止国家工作人员侵犯《公约》的权利, 又防止私人或者实体采取行动妨碍享受根据《公约》应在私人或者实体之间实现的权利的情况下,

缔约国才能充分履行有关确保《公约》权利的积极性义务。可能会有这样的情况：由于缔约国没有能够采取适当措施或者未尽职守来防止、惩罚、调查或者补救私人或者实体这种行为所造成的伤害，结果就没有能够按照第 2 条的规定确保《公约》所承认的权利，最后引起缔约国对这些权利的侵犯。委员会提请缔约国注意根据第 2 条承担的积极性义务同在违反第 2 条第 3 款的情况下提供有效补救措施的必要性之间的关系。《公约》本身在其一些条款中设想了某些领域，在这些领域中缔约国对于处理私人或者实体的活动承担积极性义务。例如，第 17 条中同隐私有关的保障措施必须获得法律的保护。第 7 条也隐含着这样的规定：缔约国必须采取积极措施以便确保私人或者实体不得在其控制的范围内对他人施加酷刑或者残忍的、不人道的或者有辱人格的待遇或者惩罚。在诸如工作或者住房等影响基本生活的领域中，必须依据第 20 条的规定保护个人不受歧视。]

9. 《公约》所承认权利的受益者是个人。虽然由于第 1 条中的例外规定，《公约》没有提到法人或者类似实体或者集体的权利，但是《公约》所确认的许多权利，例如：表明自己宗教或者信仰的自由(第 18 条)、结社自由(第 22 条)以及处于少数地位人们的权利(第 27 条)，都是可以同他人共同享有的。委员会的职责只限于接受和审议由个人或者代表个人提出的来文(第 1 项)任择议定书(第 1 条)，但是这并不影响有关个人声称有关法人和类似实体的行为或者不行为构成对其权利的侵犯。

10. 第 2 条第 1 款规定，缔约国必须尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本《公约》所承认的权利。这就意味着缔约国必须尊重和确保在其权利范围内或者有效控制下的任何人享受《公约》所规定的权利。其中甚至包括不在缔约国领土上的一些人的权利。正如在 1986 年第二十七届会议上所通过的第 15 号一般性意见所指出，享受《公约》权利者并不限于缔约国的公民，而且必须包括任何国籍或者无国籍的所有个人，例如：正好在缔约国的领土上或者接受其管辖的寻求庇护者、难民、移徙工人以及其他。这项原则也适用于在境外采取行动的缔约国武装部队的权力范围内或者有效控制下的所有人，而不论这种权力或者有效控制是在何种情况下获得的，例如，这种武装部队是缔约国因为参加国际维持和平行动或者强制实现和平行动而派出的一支部队。

11. 正如第 29 号一般性意见所指出，《公约》也适用于国际人道主义规定适用的武装冲突的情况。虽然，就某些《公约》权利而言，国际人道主义法更为具体

的规定可能更加适合对于《公约》权利的解释，但是这两种法律范围是互补的，而不是互相冲突的。

12. 此外，由于第 2 条规定，缔约国有义务尊重和确保在其领土上以及在其有效控制下的所有人享有《公约》所承认的权利，这就意味着如果有重大理由相信，在实施驱赶的国家或者有关人士可能最终被赶往的国家之中确实存在《公约》第 6 条和第 7 条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险时，缔约国有义务不采取引渡、驱逐出境或者其他手段将有关人士逐出其国境。应当使得有关的司法机构和行政机构明白，必须确保在这些事务中履行《公约》所规定的义务。

13. 第 2 条第 2 款规定，缔约国必须采取必要步骤在其国内制度中实行《公约》所承认的权利。因此，除非这些权利已经获得其国内法或者惯例的保护，否则缔约国必须在批准《公约》时对其国内法律以及惯例作出必要的修订，以确保同《公约》保持一致。第 2 条规定，如果国内法同《公约》发生冲突，必须修订国内法律或者惯例，以便达到《公约》实质性保障措施所规定的标准。第 2 条允许缔约国根据其国内宪法程序修订其国内法律或者惯例，因此并没有规定将《公约》纳入其国内法，从而在法庭上直接运用。然而，委员会认为，在那些《公约》已经自动成为国内法的一部分或者将《公约》的某些部分纳入国内法的国家中，《公约》的保障措施可能会获得更加有力的保护。委员会希望那些还没有将《公约》纳入其国内法律的缔约国考虑把《公约》转变为其国内法的一部分，以便按照第 2 条的规定全面实现《公约》所承认的权利。

14. 第 2 条第 2 款中有关采取步骤实现《公约》权利的规定是没有限制的和立即生效的。缔约国在政治、社会、文化或者经济方面的考虑并非不履行这项义务的理由。

15. 第 2 条第 3 款规定，除了有效保障《公约》的权利之外，缔约国必须保证个人还能得到有效的补救以维护这些权利。应该考虑到某些类别的人们(特别包括儿童)的特殊脆弱性，从而适当修正这些补救措施。委员会十分重视缔约国设立适当的司法机制和行政机制，以便根据国内法来处理有关侵犯权利的指控。委员会注意到，司法部门可用许多不同的方式以有效保证人们享有《公约》所承认的权利。其中包括：直接执行《公约》、实施类似的宪法或者其他法律规定，或者在实施国内法时对《公约》作出解释。特别要求设立行政机制，以便履行有关通过独立和公正的机

构迅速、彻底和有效地调查关于侵犯权利指控的一般性义务。具有适当授权的国家人权机构可为达到这项目的作出贡献。如果缔约国不对侵犯权利行为的指控进行调查，可能会引起对于《公约》的再次违反。制止目前还在进行的侵权行为是有效补救权利的关键内容。

16. 第 2 条第 3 款规定，缔约国必须向其《公约》权利遭到侵犯的个人作出赔偿[统一“reparation”一词的译法]。如果不对那些《公约》权利遭到侵犯的个人作出赔偿，对于第 2 条第 3 款的效力有关键作用的有关提供有效补救的义务就不能予以履行。除了根据第 9 条第 5、6 以及 14 款的规定作出明确赔偿之外，委员会认为，《公约》普遍涉及适当的补偿。委员会注意到，赔偿可以酌情涉及：复原、康复以及以下的补偿措施：公开道歉、公开纪念[检查这些词语译文的一致性]、不再重犯的保障措施、对于有关的法律和惯例作出修订以及将侵犯人权的肇事者绳之以法。

17. 一般来说，如果没有规定缔约国有义务根据第 2 条采取措施防止违反《公约》的行为再次发生，是不可能达到《公约》之目的。因此，委员会在根据任择议定书审议案件时通常会在其意见中指出，除了为受害者提供补救以外，还必须采取措施以避免这种侵权行为再次发生。采取这种措施可能需要对缔约国的法律或者惯例进行修订。

18. 如果上文第 15 段中所提到的调查显示某些《公约》权利遭到侵犯，缔约国必须确保将肇事者绳之以法。同没有调查的情况一样，如果不把肇事者绳之以法，就可能会引起对于《公约》的再次违反。如果根据国内法或者国际法可将这些侵权行为确认为罪行的话，例如：酷刑和类似的残忍、不人道和有辱人格的待遇(第 7 条)、即审即决和任意处决(第 6 条)以及强迫流离失所(第 6、7 和 9 条)，那么就明显存在这些义务。实际上，对于这种侵权行为的有罪不罚问题(这也是委员会所长期关注的一个问题)很可能是这种行为再次发生的重要原因。如果这些侵权行为是对于平民的广泛或者系统攻击的一部分，那么它们就构成反人类罪(见《国际刑事法院罗马规约》第 7 条)。

因此，如果政府官员或者国家机关工作人员侵犯了本段所指的《公约》权利，有关的缔约国就不能象在某些大赦(见第 20 号一般性意见(44))以及事先法律豁免和补偿之中那样，免除肇事者的个人责任。此外，不能因为那些可能被控应对这些行为负责的人具有官方地位，而免除他们的法律责任。同时还应该消除在确定法律责

任方面的其他障碍，例如以服从上级或者法定时限过短为由进行辩解。缔约国还应互相帮助，将那些被怀疑侵犯了《公约》权利并且根据国内法或者国际法应予惩处的人绳之以法。

19. 委员会还认为，有关获得有效补救的权利在某些情况下还可能要求缔约国提供和执行临时措施，以免侵权行为再次发生，并且努力尽早弥补这些行为可能已经造成的任何伤害。

20. 即使有些缔约国的法律制度已经正式规定了适当的补救措施，侵犯《公约》权利的行仍然发生。估计，这是因为有关补救措施没有真正发挥有效作用。因此，委员会要求缔约国在其定期报告中提供有关影响目前补救措施有效性因素的信息。

### 三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 9 条第 2 款规定，该委员会可以根据审查缔约国送交的报告和情况拟具意见和一般性建议。此类意见和一般性建议应连同缔约国提交的任何意见一并提交大会。委员会迄今为止共通过了 18 项一般性建议。

#### 第五届会议(1972 年)\*

##### 关于缔约国义务的一般性建议一(《公约》第 4 条)

委员会根据第五届会议时对缔约国按照《公约》第 9 条所提交报告的审议结果，发现许多缔约国的立法没有把公约第 4 条(a)款和(b)款拟定的规定包括进去，依照公约，上述规定对所有缔约国都有强制性的。执行这些规定时还应适当顾及《世界人权宣言》所载原则以及本《公约》第 5 条明文规定的权利。

因此，委员会通过了一项建议，要求凡是缺乏这方面立法的缔约国按照它们本国立法程序，考虑将符合公约第 4 条(a)款和(b)款要求的规定补充在它们立法里的问题。

#### 第五届会议(1972 年) \*

##### 关于缔约国义务的一般性建议二

委员会审议了一些缔约国的报告，其中表示或暗示出它们相信凡是领土上没有种族歧视的缔约国就不必提供委员会在 1970 年 1 月 28 日函件(CERD/C/R.12)24 中所说的情报。

---

\* 载于 A/87/18 号文件。

但是，既然按《消除一切形式种族歧视国际公约》第9条第1款全体缔约国都答应提交为使公约生效它们所采取的措施的报告，而委员会1970年1月28日函件中所列举的情报类别都提到缔约国在公约下所负的义务，所以这个函件是对全体缔约国发出的，不论它们领土上有没有种族歧视的现象存在。委员会欢迎尚未这样做的全体缔约国依照委员会上述函件所列标题在报告中列入必要情报。

### 第六届会议(1972年)\*

#### 关于缔约国报告的一般性建议三

委员会已经审议了一些缔约国的报告，其中提供了一些情报是关于它们在执行联合国机关有关与南部非洲种族主义政权之间关系的决议而采取的措施方面的。

委员会注意到在《消除一切形式种族歧视国际公约》序言部分第十段里，缔约国已“决心”——除其他事项外——“建立毫无任何形式的种族隔离和种族歧视的国际社会”。

委员会同时也注意到，《公约》第3条中说“缔约国特别谴责种族分隔及种族隔离”。

此外，委员会还注意到第2784(XXVI)号决议第三节中，大会在赞赏地注意到委员会第二次年度报告并表示赞同委员会所提出的一些意见和建议之后，即请“南非的所有贸易伙伴避免任何足以鼓励南非及南罗得西亚非法政权继续违反《消除一切形式种族歧视国际公约》原则和目标的行动。”

委员会认为，为使《公约》规定生效而采取的国家措施和为促进各地尊重公约原则而采取的国际措施是互相关连的。

委员会欢迎任何愿意这么作的缔约国在按照《公约》第9条第1款提交报告时，加列它们和南部非洲种族主义政权在外交、经济和其他方面关系状况的情报。

---

\* 载于 A/87/18 号文件。



### 第八届会议(1973年)\*

#### 关于缔约国报告的一般性建议四(《公约》第1条)

消除种族歧视委员会,

审议了各缔约国在第七和第八届会议上根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第9条规定提交的各份报告。

铭记各缔约国应向委员会提供尽可能详实的报告,

请各缔约国在根据第9条规定提交的报告中努力阐述《公约》第1条规定提及的有关人口构成的情况。

### 第十五届会议(1977年)\*\*

#### 关于缔约国报告的一般性建议五(《公约》第7条)

消除种族歧视委员会,

铭记着《消除一切形式种族歧视国际公约》第7条和第9条的规定,

深信向导致种族歧视的偏见进行战斗,增进各种族和民族集团间的谅解、容忍和友谊,宣扬《联合国宪章》和各人权宣言的原则和宗旨以及联合国大会通过的其他有关文书,都是消除种族歧视的重要和有效手段。

认为所有缔约国,包括宣布在其管辖领土内没有实行种族歧视的国家,必须履行对缔约国有约束力的《公约》第7条规定的义务,因此,所有缔约国必须在其按照《公约》第9条第1款提出的报告内,列入关于执行该条各项规定的情报。

遗憾地注意到很少国家在其按照《公约》第9条提出的报告内,列出它们所采取落实公约第7条规定的措施的情报,且所提情报多属笼统和敷衍塞责,

回顾依《公约》第9条第1款的规定,委员会可要求缔约国提送进一步情报,

---

\* 载于 A/90/18 号文件。

\*\* 载于 A/32/18 号文件。

1. 请还没有这样作的每一个缔约国在其按照《公约》第 9 条将要提出的下一次报告或在下次定期报告到期前提出的特别报告内，载列关于所采取落实《公约》第 7 条规定的措施的适当情报；

2. 请各缔约国注意，按照《公约》第 7 条的规定，上段所称的情报应包括各缔约国在“讲授、教育、文化及新闻方面”“立即”采取的“有效措施”的情报在内，以期：

- (a) “向导致种族歧视的偏见进行战斗”；
- (b) “增进国家间及种族或民族团体间的谅解、容忍和友谊；
- (c) “宣扬《联合国宪章》的宗旨与原则、世界人权宣言、联合国消除一切形式种族歧视宣言”以及消除一切形式种族歧视国际公约。

#### 第二十五届会议(1982 年)\*

#### 关于过期未交报告的一般性建议六

消除种族歧视委员会，

认识到已有大批国家批准或加入《消除一切形式种族歧视国际公约》，

但深知仅仅批准《公约》不能使《公约》所制订的监督制度有效地发挥作用，

回顾《公约》第 10 条规定缔约国有义务就实施《公约》各项规定所采取的措施提交初次报告和定期报告，

指出目前至少有 62 个国家的 89 份报告过期未交，其中 42 份过期未交的报告属于 15 个国家，每个国家平均欠两份或两份以上，而且有 4 份应于 1973 年至 1978 年提交的初次报告尚未收到，

遗憾地注意到，无论通过秘书长向各缔约国发出催复通知，或在大会的年度报告中列出有关资料，从来都未能收到预期的效果，

请大会：

- (a) 注意这一情况；
- (b) 运用其权利以确保委员会能更有效地履行《公约》所规定的义务。

---

\* 载于 A/37/18 号文件。

### 第三十二届会议(1985年)\*

#### 关于执行《公约》第4条的一般性建议七

消除种族歧视委员会,

审议了十六年期间内各缔约国的定期报告, 以及各缔约国的第六、七和八次定期报告中 100 多个案件,

回顾并重申其 1972 年 2 月 24 日一般性建议一和 1973 年 5 月 4 日第 3(VII)号决定,

满意地注意到缔约国在若干报告中提供了有关执行《公约》第 4 条采取对付种族歧视行为的具体案件的情报,

但是注意到有些缔约国尚未制定有关执行《公约》第 4 条的必要法规, 以及许多缔约国尚未履行《公约》第 4 条(a)款和(b)款的一切规定,

进一步回顾按照第 4 条第一项的规定, 缔约国“承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施”, 充分顾及《世界人权宣言》所载原则及本公约第 5 条明文规定的权利,

考虑到第 4 条对阻止种族主义和种族歧视及进行旨在提倡或煽动歧视的活动具有的防范性质,

1. 建议缔约国法律未符合《公约》第 4 条(a)款和(b)款规定的国家采取必要步骤, 以满足该条的强制性要求;

2. 请尚未这样做的缔约国在其定期报告内就有效执行第 4 条(a)款和(b)款规定的方式及程度向委员会作出更充分的报导, 并引述其报告案文中的有关部分;

3. 又请尚未这样做的缔约国努力在其定期报告内提供有关各主管国家法院和其他国家机构就种族歧视行为, 特别是关于第 4 条(a)款和(b)款的犯罪行为所作决定的更多情报。

---

\* 载于 A/40/18 号文件。

第三十八届会议(1990年)\*

关于《公约》第 1 条第 1 和 4 款的解释和适用的一般性建议八

消除种族歧视委员会,

审议了缔约国有关如何认定个人为某一特别种族或一个种族集团或一些种族集团成员的资料的报告,

认为这类身份证明, 如果没有相反的理由, 应以有关个人的自我识别为根据。

第三十八届会议(1990年)\*

关于《公约》第 8 条第 1 款的适用的一般性建议九

消除种族歧视委员会,

考虑到尊重专家的独立性对保证充分遵守人权和基本自由是必要的,

回顾《消除一切形式种族歧视国际公约》第 8 条第 1 款,

对于国家、组织和团体代表有对专家, 尤其是那些担任国家报告员的专家施加压力的迹象表示震惊, 载于 A/45/18 号文件。

大力建议它们无保留地尊重其成员以个人资格任职作为公认公正独立专家的地位。

第三十九届会议(1991年)\*\*

关于技术援助的一般性建议十

消除种族隔离委员会,

注意人权条约机构主持人第三次会议所提出并经大会第四十五届会议核可的主张在国家一级举办一系列研讨会或讲习班以培训缔约国国别报告编写人员的建议,

对于《消除一切形式种族歧视国际公约》某些缔约国仍然未能履行《公约》所规定的汇报义务, 表示关切,

---

\* 载于 A/45/18 号文件。

\*\* 载于 A/46/18 号文件。

相信在国家一级举办培训班或讲习班将可大大裨益各该国家负责起草国别报告的官员，

1. 请秘书长在与有关缔约国协商后尽可能为起草国别报告的官员举办适当的国家培训班和讲习班；

2. 建议在举办这种培训班和讲习班时酌情利用人权事务中心工作人员和消除种族歧视委员会的专家。

#### 第四十二届会议(1993年)\*

##### 关于非公民的一般性建议十一

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条第1款界定了种族歧视的定义。第1条第2款说明该定义不适用于缔约国对公民与非公民间采取的区别性行动。第1条第3款对第1条第2款设定条件，宣布缔约国在非公民间不得对任何特定国籍的人民加以歧视。

2. 委员会指出，第1条第2款有时候被解释为免除缔约国提交有关针对外国人的法律的问题的报告义务。因此委员会确定各缔约国有义务提交有关针对外国人的法律及其执行情况的全面报告。

3. 委员会还确定，不应将第1条第2款解释为对其他文书，特别是《世界人权宣言》、《国际经济、社会和文化权利公约》和《公民权利和政治权利国际公约》所承认和宣布的各项权利和自由有所损减。

#### 第四十二届会议(1993年)\*

##### 关于继承国的一般性建议十二

消除种族歧视委员会，

强调各国普遍参与《消除一切形式种族歧视国际公约》的重要性，

考虑到由于国家解体而涌现了一些继承国，

---

\* 载于 A/48/18 号文件。

1. 如果被继承国为缔约国，鼓励尚未这么做的继承国向作为《消除一切形式种族歧视国际公约》保管者的秘书长确认，他将继续受到《公约》所列各项义务的约束；
2. 如果被继承国不是缔约国，则请尚未这样做的继承国加入《消除一切形式种族歧视国际公约》；
3. 请继承国考虑针对《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条第 1 款发表声明，承认消除种族歧视委员会有权接受和审议个人电函的重要性。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

### 关于培训执法人员保护人权的一般性建议十三

1. 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第 2 条第 1 款的规定，各缔约国承诺，国家和地方一级的所有公共当局和公共机构都不从事种族歧视的做法；此外，各缔约国还承诺保证人人享有《公约》第 5 条所列各项权利，不分种族、肤色、民族或族裔血统。
2. 这些义务的履行在极大程度上取决于行使警察权利，特别是拘禁或逮捕权利的国家执法人员，并取决于他们是否适当地知道根据《公约》，国家所应履行的义务。执法人员应当接受密集的训练，以确保在他们执行任务时，不分种族、肤色或民族或族裔血统，能够尊重并保护人的尊严，保持和捍卫所有人的的人权。
3. 在执行《公约》第 7 条时，委员会呼吁各缔约国审查并改进其执法人员的培训工作，以便《公约》和《执法人员行为守则》(1979)的各项标准能够得到全面执行。他们还应当在其定期报告中分别列入与此有关的资料。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

### 关于《公约》第 1 条第 1 款的一般性建议十四

1. 不歧视加上法律之前人人平等和法律不加歧视给予平等保护是保护人权的一项基本原则，委员会要提请各缔约国注意《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 1 款有关种族歧视定义的一些特点。委员会认为，序言部分第 7 段使用“基

---

\* 载于 A/48/18 号文件。

于”和“以……为理由”在意义上绝对没有不同，如果其目的或产生的效果是在损害特定的权利和自由，则明显地违反了《公约》的精神。第2条第1(c)款确认了缔约国有义务废除任何具有造成或长期存在种族歧视效果的法律或做法。

2. 委员会认为，如果从《公约》的各项宗旨或目标来判断，实行差别待遇的条件是合法的，或者是在《公约》第1条第1款的范围内，否则这种差别待遇就不能被视为歧视。在审议可能采用的标准时，委员会承认有些特定行动可能具有不同的目的。在设法确定一项行动是否会产生违反《公约》精神的效果时，它将会审查这种行动是否对按种族、肤色、族系或民族或族裔血统而分类的人群产生毫无道理的无法比较的影响。

3. 《公约》第1条第1款还提到政治、经济、社会和文化领域的问题；有关的权力和自由载于第5条。

#### 第四十二届会议(1993年) \*

#### 关于《公约》第4条的一般性建议十五

1. 在通过《消除一切形式种族歧视国际公约》时，第4条被认为是反对种族歧视斗争的一项关键条文。当时，大家都怕威权思想会死灰复燃。禁止种族优越思想，以及禁止可能鼓动人们采取种族暴力的有组织活动被认为是极为重要的。自此以后，委员会已经收到了基于族裔血统而发生的有组织暴力事件以及政治上利用族裔差别的一些证据。因此，执行第4条的规定目前已变得更加重要。

2. 委员会回顾其一般性建议七，其中他说明了第4条的各项规定具有强制性。为履行这些义务，各缔约国不仅必须制订适当的法律，并且还需确保这种法律得到有效执行。由于种族暴力的威胁和行动很容易导致其他这类行动，并且会造成一种敌对环境，只有立即干预才能履行有效作出反应的义务。

3. 第4条(a)款规定缔约国应对下述四类不当行为施以惩罚：(一) 传播以种族优越或仇恨为根据的思想；(二) 煽动种族仇恨；(三) 对任何种族或属于任何一种肤色或人种的人群实施强暴行为；(四) 煽动此种行为。

---

\* 载于 A/48/18 号文件。

4. 委员会认为，禁止传播以种族优越或仇恨为根据的一切思想同舆论自由和言论自由的权利是相容的。这项权利载于《世界人权宣言》第 19 条，并且在《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(d)款(8)项中回顾了这项权利。第 4 条的内容说明了这项权利的重要性。公民行使这项权利就是履行《世界人权宣言》第 29 条第 2 款具体规定的各项特别义务和责任，其中特别重要的是，有义务不传播种族主义思想。此外，委员会还想提请缔约国注意《公民权利和政治权力国际公约》第 20 条，其中规定任何基于民族、种族或宗教仇恨而鼓动歧视、敌视或暴力的宣传均为法律所禁止。

5. 第 4 条(a)款还惩罚资助种族主义活动的行为，委员会认为所指的活动包括上文第三段提到的所有活动，也就是，针对人种和种族差异而采取的活动。委员会呼吁各缔约国审查他们的国家法律及其执行情况是否符合这项规定。

6. 有些国家认为，在他们的法律体制内，在一个组织的成员宣传或鼓动种族歧视以前宣布该组织为非法是不恰当的。委员会认为，第 4 条(b)款规定这种国家更有责任及早对这类组织采取行动，必须宣布这些组织以及有组织的活动和其他宣传活动为非法，加以禁止。参与这些组织应受惩罚。

7. 《公约》第 4 条(c)款列出公共机关的责任。所有行政级别的行政机关，包括市政府，都应遵守该款的规定，委员会认为各缔约国必须确保这些责任得到履行，并提出有关报告。

#### 第四十二届会议(1993 年)\*

#### 关于《公约》第 9 条的适用的一般性建议十六

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第 9 条规定，缔约国承诺就其所采用的实施本公约各项规定的措施，通过联合国秘书长提出报告，供委员会审议。

2. 关于缔约国的这项义务，委员会指出，在有些情况下，所提报告会提到其他国家的当前情况。

---

\* 载于 A/48/18 号文件。



3. 为此，委员会提请缔约国注意《公约》第9条关于其所提报告内容的规定，同时铭记第11条，这是各国为提请委员会注意他们认为一些其他国家未执行《公约》有关规定的情况所利用的唯一程序性手段。

#### 第四十二届会议(1993年)\*

##### 关于设立国家机构以推动执行《公约》的一般性建议十七

消除种族歧视委员会，

考虑到各缔约国关于执行《消除一切形式种族歧视国际公约》所采取的作法，  
相信有必要进一步鼓励设立国家机构来推动执行《公约》，  
强调必须进一步加强《公约》的执行工作，

1. 建议各缔约国设立国家委员会或其他适当机构，同时为了作出必要的改动，应考虑到1992年3月3日人权委员会第1992/54号决议附件中所列的国家机构的地位原则，除别的以外，设立这类机构的目的如下：

- (a) 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条的清楚规定，鼓励尊重享受人权，不受任何歧视；
- (b) 审查各国在政府保护人民不受歧视的政策；
- (c) 监测法律是否符合《公约》的各项规定；
- (d) 教育公众了解各缔约国根据《公约》所负的义务；
- (e) 协助各国政府编写提交给消除种族歧视委员会的报告；

2. 还建议，如果已经设立这种委员会，他们还应负责编写报告，并且在可能时将这种委员会列入政府代表团，以便加强委员会与所涉缔约国之间的对话。

#### 第四十四届会议(1994年)\*\*

##### 关于建立国际法庭以起诉危害人类罪行的一般性建议十八

消除种族歧视委员会，

---

\* 载于 A/48/18 号文件。

\*\* 载于 A/49/18 号文件。

对世界上不同地区以种族主义和民族主义为诱因的大屠杀和暴力事件日益增加，感到震惊，

深信犯罪者没有得到处罚是这些罪行发生和一再发生的主要原因，

深信需要尽快建立对起诉下列罪行具有普遍管辖权的国际法庭：灭绝种族行为、危害人类罪行和严重违反 1949 年日内瓦各公约及其年附加议定书的行为，

考虑到国际法委员会在这个问题上已经完成的工作，以及大会 1993 年 12 月 9 日第 48/31 号决议在这方面所给予的鼓励，

也考虑到安全理事会关于建立国际法庭以起诉对于在前南斯拉夫领土上严重违反国际人道主义法律行为负有责任的人员的 1993 年 5 月 25 日第 827(1993)号决议，

1. 认为应该紧急建立具有普遍管辖权的国际法庭以起诉灭绝种族行为、危害人类罪行，包括谋杀、消灭、奴役、驱逐、监禁、酷刑、强奸、基于正治种族和宗教原因的迫害和其它针对平民人口的不人道行为、以及严重违反 1949 年各项日内瓦公约及其 1977 年附加议定书的行为；

2. 敦促秘书长将本建议提请联合国各机关和机构，包括安全理事会注意；

3. 请人权事务高级专员确保人权中心有系统地收集第 1 段中所指罪行的一切有关资料，以便一旦国际法庭建立即可予以使用。

#### 第四十七届会议(1995 年)\*

#### 关于《公约》第 3 条的一般性建议十九

1. 消除种族歧视委员会提请各缔约国注意第 3 条的措施，在该条中各缔约国承诺在其管辖的领土内防止、禁止和消除一切种族分离和种族隔离的做法。尽管种族隔离的措辞可能是专指南非，但所通过的该条禁止在所有国家的一切形式的种族隔离。

2. 委员会认为消除一切这类性质的做法的义务包括有义务消除该国前政府或国外势力采取、允许或强加的这种做法的影响。

3. 委员会注意到虽然在某些国家全面或部分种族隔离的情况也许是由于政府政策形成的，但部分种族隔离的情况也有可能是因为个人无意的行动造成的副产品。在许多城市，居住区受收入差别的影响，这种差别有时与种族、肤色、族裔、

---

\* 载于 A/50/18 号文件

民族或种族血缘不同有关，因此一些居民可能受到污辱，某些个人会遭受某种形式的歧视，其中种族原因和其他原因混在一起。

4. 因此，委员会认为种族隔离的情况出现也可能没有涉及公共当局的行动或直接参与。委员会请各缔约国监测所有可造成种族隔离的倾向，努力消除因此而产生的任何消极影响，并在其今后的定期报告中描述这类行动。

#### 第四十八届会议(1996年)\*

#### 关于《公约》第5条的一般性建议二十

1. 《公约》第5条规定，各缔约国有义务确保人人在不受种族歧视的情况下享受公民、政治、经济、社会和文化权利和自由。应该注意到，第5条提到的权利和自由并非详尽无遗。正如《公约》序言中回顾的，在这些权利和自由中，由《联合国宪章》和《世界人权宣言》产生的权利和自由排在首位。这些权利大多在各《国际人权公约》中作了规定。因此，所有缔约国均有义务承认和保护人权的享受，但是用何种方式将这些义务变为缔约国的法律，则可能因国家而异。除了要求保证在不受种族歧视的情况下行使人权之外，《公约》第5条本身并不产生公民、政治、经济、社会或文化权利，而是假设这些权利存在并得到承认。《公约》规定缔约国有义务在享受这种人权的方面禁止和消除种族歧视。

2. 任何时候当一缔约国对显然适用于其管辖权范围内的所有人的《公约》第5条所列的某项权利实行限制时，它必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，这种限制均不得有悖于作为国际人权标准的组成部分的《公约》第1条。为了查明是否做到了这一点，委员会有义务进一步调查，以确保任何这种限制不带有种族歧视。

3. 第5条提到的许多权利和自由，如法庭上待遇平等的权利，为住在特定国家的所有人所享有；而诸如参加选举、投票和竞选等其他权利则属于公民权利。

4. 委员会建议缔约国逐一报告《公约》第5条提到的每项权利和自由的非歧视性落实情况。

5. 《公约》第5条提到的权利和自由及任何类似的权利应该受到缔约国的保护。这种保护可通过不同方式实现，无论是通过利用公共机构还是通过私人机构的

---

\* 载于 A/51/18 号文件

活动均可。总之，有关缔约国有义务确保《公约》切实得到执行，并就此根据《公约》第9条提出报告。如果私人机构能左右权利的行使或机会的获得，则缔约国必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，均不会造成或助长种族歧视。

#### 第四十八届会议(1996年)\*

##### 关于自决权的一般性建议二十一

1. 委员会注意到，种族或宗教团体或少数群体经常提到自决权，视之为指称的分离权利的基础。在这方面，委员会希望提出下列意见。

2. 人民自决权是国际法的一项基本原则。这项权利明确载于《联合国宪章》第1条、《经济、社会、文化权利国际公约》第1条和《公民权利和政治权利国际公约》第1条以及其他国际人权文书。《公民权利和政治权利国际公约》除了规定种族、宗教或语言少数群体享有自己的文化、信仰和实践自己的宗教或使用自己的语言的权利外，还规定了人民自决权。

3. 委员会强调，根据联合国大会1970年10月24日第2625(XXV)号决议核准的《关于各国按照联合国宪章建立友好关系及合作国际法原则的宣言》，缔约国有义务促进人民自决权。但是，自决原则的落实需要每个国家按照《联合国宪章》的规定，通过共同和单独行动促进对人权和基本自由的普遍尊重和遵守。在这方面，委员会提请各国政府注意大会1992年12月18日第47/135号决议通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

4. 关于人民自决权，必须对两个方面加以区别。人民自决权具有内在方面，即所有人民有权在不受外来干预的情况下自由实现其经济、社会和文化发展。在这方面，与《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条(寅)项提到的每个公民参加各级公共事务管理的权利是相联系的。因此，政府应代表全体人民，而不分种族、肤色、出身或民族或族裔。自决的外在方面意味着所有人民有权根据权利平等的原则自由决定其政治地位和其在国际社会中的地位。体现这一方面的具体实例是人民摆脱殖民主义而获得解放和禁止将人民置于外国征服、统治和剥削之下。

5. 为了充分尊重一国之内各民族的权利，委员会再次呼吁各国政府遵守和充分执行国际人权文书，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》。各国政府的政

---

\* 载于 A/51/18 号文件。

策必须以关心对个人权利的保护为指导原则，不得有基于种族、族裔、部落、宗教或其他理由的歧视。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第2条和其他有关国际文书，各国政府应该高度关心属于种族群体的人的权利，特别是他们保持尊严、保护其文化、公平分享国民生产增长的成果和在他们是其公民的国家政府中发挥作用的权力。各国政府也应该根据各自的宪法酌情赋予作为其公民一份子的属于种族或语言群体的人从事与维护这种人或群体的特征特别有关的活动的权利。

6. 委员会强调，根据《友好关系宣言》，不得将委员会的任何行动理解为同意或鼓励完全或部分肢解或破坏独立主权国家的领土完整或政治团结，只要这些国家按照权利平等和人民自决的原则管理国家事务并有一个代表领土上全体人民的政府，而不分种族、信仰或肤色、委员会认为，国际法并未承认各民族单方面宣布脱离一个国家的一般权利。在这方面，委员会同意《和平议程》中表示的意见(第17段及以后各段)，即国家分裂可能对保护人权以及对维护和平与安全有害。但是，这并不排除有关各方有可能经自由协议达成的安排。

#### 第四十九届会议(1996年)\*

### 关于《公约》第5条和难民及流离失所者的 一般性建议二十二

#### 消除种族歧视委员会，

意识到外国军事、非军事或种族冲突在世界上多处造成了因所属种族而成为难民及流离失所的人大量流亡这一事实，

考虑到《世界人权宣言》及《消除一切形式种族歧视国际公约》宣示人皆生而自由，在尊严及权利上均各平等，人人有权享受这些文书所载的一切权利与自由，无分轩轻，尤其不因种族、肤色、世系或民族和人种而分轩轻，

回顾1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》是一般保护难民国际体系的主要根据，

---

\* 载于 A/51/18 号文件。

1. 提请各缔约国注意《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条及委员会关于第 5 条的第二十(48)号一般建议，并重申该公约规定缔约国有义务禁止并消除在享受公民、政治、经济、社会、文化各项权利和自由方面的种族歧视，

2. 在这点上强调：

- (a) 一切这种难民和流离失所者均有权自由安全的返回祖国。
- (b) 缔约国有义务确保这种难民和流离失所者的返回是自愿的，并遵守不驱回、不逐出难民的原则。
- (c) 所有这种难民和流离失所者回到祖国后均有权收回在冲突时被剥夺的财产，不能收回部分应得到适当赔偿，在胁迫下就上述财产作出的一切承诺或声明均属无效。
- (d) 所有这种难民和流离失所者返回祖国后，均有权充分而平等地参与各级公共事务，同等有权利用公用事业并接受复原援助。

#### 第五十一届会议(1997 年) \*

#### 关于土著人民权利的一般性建议二十三

1. 依照消除种族歧视委员会的惯例，尤其是在审查缔约国依照《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条提交的报告时，土著人民的状况一直是密切注意和关心的事项。在这方面，委员会一贯申明，对土著人民的歧视属于《公约》管辖范围，必须采取一切适当方式对付和消除这种歧视。

2. 委员会注意到大会于 1994 年 12 月 10 日宣布世界土著人民国际十年，委员会重申《消除一切形式种族歧视国际公约》条款适用于土著人民。

3. 委员会知道，在世界许多区域土著人民一直并且仍然受到歧视，他们的人权和基本自由被剥夺，尤其是他们的土地和资源落入殖民主义者、商业公司和国家企业之手。因此，他们的文化和历史身份的维护一直并且仍然岌岌可危。

4. 委员会特别吁请缔约国：

- (a) 承认并尊重独特的土著文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富缔约国文化特征的财富，并促进对这笔财富的保护；

---

\* 载于 A/52/18 号文件，附件五。

- (b) 确保土著人民成员的自由及在尊严和权利方面平等，不受任何歧视，尤其是基于土著血统或身份的歧视；
- (c) 向土著人民提供条件，使其能够以符合自己文化特点的方式获得可持续的经济和社会发展；
- (d) 确保土著人民成员享有有效参与公共生活的平等权利，除非他们在知情情况下同意，否则不得作出同其权利和利益直接有关的任何决定；
- (e) 确保土著人民能够行使自己的权利，保留和发扬自己的文化传统和习俗，保持并使用自己的语言。

5. 委员会特别吁请缔约国承认并保护土著人民拥有、开展、控制和使用自己部族的土地、领土和资源的权利，并且，如果没有征得他们在自由和知情情况下的同意而剥夺他们传统上拥有或以其他方式居住或使用的土地和领土，则必须采取措施归还这些土地和领土。只有在由于事实上的理由不可能做到这一点时，才能以获得公正、公平和迅速赔偿的权利取代恢复原状的权利。此种赔偿应尽可能采取土地和领土的形式。

6. 委员会还吁请本国领土上居住着土著人民的缔约国考虑到《公约》所有有关条款，在其定期报告中列入有关土著人民状况的充分资料。

#### 第五十五届会议(1999年)\*

#### 关于《公约》第1条的一般性建议二十四

1. 委员会着重指出，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条第1款中所给的定义，《公约》与属于不同种族和民族群体或土著民族的所有人员联系起来。如果委员会要对各缔约国的定期报告进行适当的审议，那么缔约国必须尽量向委员会提供关于在它们的领土上存在这种群体的资料。

2. 从根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第9条的规定提交委员会的定期报告和从委员会收到的其他资料中可以看出，一些缔约国承认在它们的领土上存在一些民族群体或土著民族，而同时又忽略了其他民族群体或土著民族。某些标准应当对所有群体一律适用，尤其是有关人员的人数，以及他们属于不同于多数民族或人口中其他群体的种族、肤色、血统或民族血统。

---

\* 载于 A/52/18 号文件，附件五。

3. 一些缔约国不收集关于其公民或生活在它们领土上的其他人的民族血统的资料，却随意决定哪些群体构成应得到相应承认和对待民族群体或土著民族。委员会认为，属于这种群体的人员的具体权利是有国际标准的，人人享有平等权利和不受歧视也是有公认准则的，其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》中所载的标准和准则。与此同时，委员会提请缔约国注意，用不同标准确定民族群体或土著民族，导致承认这个不承认那个，可能会在一个国家的人口造成对各个群体实行不同待遇。

4. 委员会忆及 1973 年在其第八届会议上通过的第四项一般建议，以及关于缔约国按《公约》第 9 条第 1 款的规定向委员会提交的报告的形式和内容一般指导原则第 8 段(CERD/C/70/Rev.3)，请缔约国根据《公约》第 1 条的规定，努力在它们的定期报告中列入关于其人口组成的有关资料，即酌情列入关于种族、肤色、血统和民族血统的资料。

#### 第五十六届会议(2000 年)

#### 关于种族歧视与性别有关方面的一般性建议二十五

1. 委员会指出，种族歧视并不总是同样影响或以同样方式影响妇女和男人。在某些情况下，种族歧视只影响或主要影响妇女，或以不同方式影响妇女，或影响程度不同于对男人的影响。如果不明确承认妇女和男人在社会生活和私人生活方面的不同经验，这种种族歧视往往难以查觉。

2. 由于妇女的性别，某些形式的种族歧视可能是专门针对她们的，例如，在拘留或武装冲突期间，对特定种族或族裔群体妇女成员的性暴力行为；强迫土著妇女绝育；非正式部门雇主对女工或国外雇主对家庭女佣的性侵犯。种族歧视的后果可能主要影响或只影响妇女，如种族偏见驱使的强奸所造成的怀孕；在某些社会中，这种强奸的妇女受害者可能还会被驱逐。由于与性别有关的障碍，如法律制度中的性别偏向和私人生活领域中对妇女的歧视，妇女还可能不能利用种族歧视补救办法和申诉机制。

3. 由于认识到某些形式的种族歧视可能对妇女产生特别的具体影响，委员会将在其工作中考虑到可能与种族歧视有关联的性别因素或问题。委员会相信，为了评估和监



察对妇女的种族歧视，以及妇女由于其种族、肤色、世系或民族或族裔在充分享有公民、政治、经济、社会和文化权利方面的不利地位、障碍和困难，如果能与缔约国合作共同制定一种更系统和一致的办法，这将有助于委员会做好这方面的工作。

4. 因此，委员会希望在审查各种形式的种族歧视时加强从性别角度看问题，在其会议工作方法中增加性别分析，鼓励使用考虑到性别的语言，包括对缔约国报告的审查、结论性意见、早期预警机制和紧急行动程序，以及一般性建议。

5. 作为充分考虑到种族歧视与性别有关的方面的方法的一部分，委员会将在其会议工作方法中增加对性别与种族歧视关系的分析，其中将特别考虑到：

- (a) 种族歧视的形式和表现；
- (b) 种族歧视发生的情况；
- (c) 种族歧视的后果；
- (d) 种族歧视补救办法和申诉机制的存在和可利用性。

6. 委员会注意到，缔约国提交的报告中往往没有关于在妇女方面执行《公约》的具体或充分资料，因此，要求缔约国从数量和质量方面尽可能详细说明影响确保妇女在没有种族歧视的情况下平等享有《公约》所规定权利的各种因素以及在这方面所遇到困难。按种族或族裔分类、进而在种族和族裔群体中按性别分类的资料将有助于缔约国和委员会发现、比较本来可能不被注意和解决的对妇女的各种形式种族歧视问题，并采取措施，给予补救。

第 1391 次会议

2000 年 3 月 20 日

#### 第五十六届会议(2000 年)

#### 关于《公约》第六条的一般性建议二十六

1. 消除种族歧视委员会认为，种族歧视和种族侮辱行为对受害方对自我价值和名誉的认识的伤害程度往往被低估。

2. 委员会向缔约国表示，它认为，《公约》第六条所包含的就因此种歧视而遭受的任何损失请求公允充分的赔偿或补偿的权利不一定只是通过对歧视肇事者

的惩罚来保证；同时，法院和其他主管当局在适当情况下应当考虑对受害者所遭受的物质或精神损失给予金钱赔偿。

第 1399 次会议

2000 年 3 月 24 日

第五十七届会议(2000 年)

关于歧视吉普赛人的一般性建议二十七

消除种族歧视委员会，

考虑到《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国提交的资料、根据《公约》第九条提交的定期报告以及委员会在审议缔约国定期报告之后通过的结论性意见；

安排举行了关于歧视吉普赛人问题的专题讨论会，收到委员会成员提供的资料，以及联合国机构、其他条约机构和区域组织专家提供的资料，

还收到有关非政府组织在与它们一起举行的非正式会议上以口头和书面形式提交的资料，

考虑到《公约》的规定，

建议《公约》缔约国根据各自的具体情况为保护吉普赛社区成员的利益，除其他外，特别要视情况采取下述全部和部分措施：

1. 一般性措施

1. 视情况审查和制定或修订立法，以按照《公约》消除对吉普赛人以及其他人或群体的一切形式种族歧视。

2. 通过和执行国家战略和方案，表示坚定的政治意愿和精神领导，改善吉普赛人的境遇，加强国家机关以及个人或组织对他们的保护，使他们免受歧视。

3. 在群体指定和归属方面，尊重吉普赛人的愿望。

4. 确保有关公民资格和入籍的立法不歧视吉普赛社区成员。

5. 采取一切必要措施避免对吉普赛移民或寻求庇护者的歧视。

6. 在所有计划和执行的方案和项目以及所有措施中，考虑到时常遭受双重歧视的吉普赛妇女的情况。

7. 采取适当措施确保吉普赛社区成员在其基本权利和自由遭受侵犯的情况下得到有效补救，确保立即和充分为他们伸张正义。

8. 制定和鼓励实行吉普赛社区与中央和地方当局进行交流和对话的适当形式。

9. 鼓励进行真诚对话、协商或其他适当交流，努力改善吉普赛社区和非吉普赛社区的关系，特别是在地方，以便促进相互容忍，克服偏见和成见，促进调整和适应，避免歧视，确保所有人充分享有人权和自由。

10. 承认在第二次世界大战期间对吉普赛社区实行的驱逐和消灭的错误做法，考虑如何给他们以赔偿。

11. 与民间社会合作采取必要措施，实行政治文化发展计划，以不歧视、尊重他人和容忍精神教育民众，特别是要平等对待吉普赛人。

## 2. 针对种族暴力的保护措施

12. 为确保吉普赛人的安全和尊严，使他们不受任何歧视，采取措施预防出于种族歧视对他们的暴力行为；确保警察、检察官和司法机关立即采取行动进行调查，惩罚这种行为；确保肇事者，不论是政府官员还是其他人，不享受任何程度的免罚。

13. 采取措施防止警察对吉普赛人非法使用武力，特别是逮捕和拘留。

14. 为鼓励适当安排警察与吉普赛社区和协会的交流和对话，为防止种族偏见引起的冲突，与对这些社区成员和其他人的种族主义暴力行为作斗争。

15. 鼓励招募吉普赛社区成员进入警察部门和其他执法机关。

16. 促进缔约国和其他负有责任的国家或当局在冲突后地区采取行动，以便防止对吉普赛社区成员的暴力行为和他们的被迫流离失所。

## 3. 教育领域的措施

17. 支持教育系统吸收吉普赛儿童，采取行动降低辍学率，特别是吉普赛女童的辍学率，为此，与吉普赛家长、协会和当局社区积极合作。

18. 可能防止和避免分隔吉普赛学生，保持开放提供双语或母语学费的可能性，为此，努力提高各学校的教育质量和少数社区学校的成绩水平，从吉普赛社区成员中招聘学校工作人员，促进多种文化教育。

19. 考虑在教育领域与家长合作采取有利于吉普赛儿童的措施。
20. 采取坚决行动消除对吉普赛学生的任何歧视或种族骚扰。
21. 采取必要措施使流动社区的吉普赛儿童得到基础教育，包括允许他们在地方学校临时上学，在他们的宿营地设置临时教室，或利用新技术进行远距离教育。
22. 确保在教育方案、项目和运动中考虑到吉普赛女童和妇女的不利地位。
23. 采取紧急和持续措施在吉普赛学生中培训教师、教育者和助理人员。
24. 采取行动改善教职员与吉普赛儿童、吉普赛社区和家长的对话和交流，更多使用从吉普赛人中挑选的助理人员。
25. 确保为吉普赛社区过龄成员采取适当的教育形式和方案，以提高其成人文化水平。
26. 在适当年级的课本中增加有关吉普赛人历史和文化的內容，鼓励和支持出版和发行关于其历史和文化的书籍和其他印刷材料以及在电视和电台广播有关节目，包括以其所使用语言进行广播。

#### 4. 改善生活条件的措施

27. 通过或改进立法，禁止在就业方面以及劳动市场中对吉普赛社区成员的歧视，保护他们免受歧视作法的影响。
28. 采取特别措施，促进吉普赛人在政府机关以及私营企业中就业。
29. 在可能的情况下，在中央和地方各级采取和执行有利于吉普赛人承担政府工作的特别措施，如公共承包或政府提供资金的其他活动，或对吉普赛人进行各种技能和职业培训。
30. 制订和执行旨在避免吉普赛社区在住房方面被隔离的政策和项目；吸收吉普赛社区和协会和其他人一起参与住房项目建设、正常化和维护。
31. 采取坚决行动，制止主要是地方当局和私人房主在选择居住地点和租用住房方面对吉普赛人的歧视性作法；采取坚决行动废除剥夺吉普赛人居住权利或非法驱逐他们的地方措施，避免将吉普赛人安置在居住区之外、与居住区隔离没有保健和其他设施的营地。
32. 视情况采取必要措施为游牧或流动吉普赛人提供具有必要设施的放置拖车的营地。

33. 确保吉普赛人能平等享受医疗保健和社会保障服务，取消在这些方面对他们的歧视性作法。

34. 制订和执行吉普赛人，特别是妇女和儿童的保健方案和项目，其中要考虑到由于极端贫困和低教育水平以及文化差别他们所处的不利地位；吸收吉普赛协会和社区及其代表，特别是妇女参与制订和执行与吉普赛群体有关的保健方案和项目。

35. 防止、取消和适当惩罚禁止吉普赛人进入供广大公众使用的场所和服务设施，包括饭店、旅馆、剧院、音乐厅、迪斯科舞厅等的歧视性作法。

## 5. 媒体领域的措施

36. 按照《公约》的规定，在媒体方面采取适当行动，消除任何种族或族裔优越思想和种族仇恨，禁止煽动对吉普赛人的歧视和暴力行为。

37. 鼓励所有媒体专业人员认识到自己的特殊责任，不传播对吉普赛人的偏见，在涉及吉普赛社区个别成员的事件报导中避免谴责整个社区。

38. 开展教育和媒体宣传运动，让公众了解吉普赛人的生活、社会和文化，以及建立一种具有包容性的社会、尊重吉普赛人的人权和身份的重要性。

39. 鼓励和促进吉普赛人利用包括报纸、电视台和电台等媒体，建立他们自己的媒体，培训吉普赛新闻工作者。

40. 鼓励媒体采取自我监督办法，例如，制定和实行媒体组织行为守则，以避免种族歧视或有偏见的语言。

## 6. 促进参与社会生活的措施

41. 采取必要措施，包括特别措施，保证吉普赛少数或群体有平等机会参与所有中央和地方政府机关的工作。

42. 在中央和地方各级建立吉普赛政党、协会和代表进行协商的形式和机制，以便在考虑涉及吉普赛社区的问题和通过有关决定时和他们协商。

43. 在制订和执行影响到吉普赛人的政策和方案的开始阶段吸收吉普赛社区、协会及其代表参加，确保这种政策和方案具有足够的透明度。

44. 让吉普赛社区成员更多意识到有必要更积极参与公共和社会生活，共同促进他们本身的利益，例如，其子女的教育和他们自己的职业培训。

45. 安排对吉普赛族政府官员和代表以及可能担任这些职务的吉普赛候选人的培训，以便加强其政治、决策和管理技能。

委员会还建议：

46. 缔约国在定期报告中以适当形式增加有关在其管辖下的吉普赛社区的资料，包括有关吉普赛人参加政治生活及其经济、社会和文化情况的统计资料，其中包括按性别分类的资料，以及有关本建议执行情况资料。

47. 政府间组织在其与各缔约国的合作和对它们的援助项目中视情况考虑到吉普赛社区的情况，努力促进其经济、社会和文化进步。

48. 人权事务高级专员在高级专员署范围内设立一个吉普赛问题中心。

委员会还建议：

49. 反对种族主义、种族歧视、仇外和有关不容忍现象世界会议适当审议上述建议，同时考虑到吉普赛社区在当前世界中处于最不利地位、最受歧视的群体中的地位。

第 1424 次会议

2000 年 8 月 16 日

第六十届会议(2002 年)

关于反对种族主义、种族歧视、仇外心理和  
相关不容忍现象世界会议后续行动的  
第二十八号一般性建议

消除种族歧视委员会，

欢迎反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议的《德班宣言和行动纲领》得到通过以及大会第 56/266 号决议核可或用作旨在确保按这些文书开展后续行动的各项规定；

对在德班通过的各项文书强烈重申《消除一切形式种族歧视国际公约》的所有根本价值和标准表示欢迎；

忆及《德班宣言和行动纲领》将《消除一切形式种族歧视国际公约》作为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的主要文书；

尤其注意到《德班宣言》重申普遍遵守和全面执行《消除一切形式种族歧视国际公约》对于在世界上促进平等消除歧视极其重要；

对承认委员会在与种族歧视现象作斗争中所发挥的作用和所作出的贡献表示满意；

意识到委员会本身在世界会议后续行动中的职责以及加强其履行这些职责的能力的必要性；

强调非政府组织在与种族歧视现象作斗争中的关键作用，并对非政府组织在世界会议中所作出的贡献表示欢迎；

注意到世界会议承认国家人权机构在打击种族主义和种族歧视的活动中所发挥的重要作用，并承认有必要加强这些机构和为这些机构提供更多的资源；

1. 建议各缔约国采取：

一、加强执行《公约》的措施

- (a) 尚未加入《消除一切形式种族歧视国际公约》的国家加入该《公约》，以期 2005 年前获得普遍批准；
- (b) 尚未作出依《公约》第 14 条规定的任择声明的国家作出任择声明；
- (c) 遵守《公约》规定的报告义务，根据有关准则及时提交报告；
- (d) 考虑撤消其对《公约》所作保留；
- (e) 加大努力使公众了解可利用《公约》第 14 条所规定的控诉机制；
- (f) 在国内法律制度中执行《公约》时，尤其是在《公约》第 2 至 7 条方面，注意《德班宣言和行动纲领》的相关部分；
- (g) 在定期报告中纳入有关本国为执行《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划或其他措施的信息；
- (h) 以适当的方式传播《德班宣言和行动纲领》，并在其定期报告中的涉及《公约》第 7 条的章节中向委员会提供关于这方面工作的信息。

## 二、加强委员会职能的措施

- (i) 考虑设立适当的国家监督和评估机制，以确保采取所有适当步骤按委员会的结论性意见和一般性建议开展后续行动；
  - (j) 在提交委员会的定期报告中纳入有关按这些结论性意见和一般性建议开展的后续行动的适当信息；
  - (k) 批准《公约》缔约国第十四次会议于 1992 年 1 月 15 日通过的、大会 1992 年 12 月 15 日第 47/111 号决议所核准的《公约》第 8 条第 6 款修正案；
    - (l) 继续与委员会进行合作，以促进《公约》的有效执行；
2. 还建议：
- (a) 国家人权机构协助本国遵守报告义务并密切监督为委员会结论性意见和建议所展开的后续行动；
  - (b) 非政府组织继续及时地为委员会提供相关信息，以加强其与委员会的合作；
  - (c) 人权事务高级专员办事处继续努力提高人们对委员会工作的认识；
  - (d) 联合国主管机关为委员会提供足够资源使其能全面履行其职责；
3. 表示愿意：
- (a) 与联合国系统的所有相关机构，特别是与人权事务高级专员办事处全面合作开展《德班宣言和行动纲领》的后续行动；
  - (b) 与秘书长拟为促进《德班宣言和行动纲领》各项建议的执行而任命的五位著名独立专家进行合作；
  - (c) 与其他人权条约机构协调活动，争取更有效地开展《德班宣言和行动纲领》的后续行动；
  - (d) 考虑《德班宣言和行动纲领》中涉及履行其职责的所有方面。

2002 年 3 月 19 日

第 1517 次会议



## 第六十届会议(2002年)

### 关于《公约》第一条第一款(世系问题)的 第二十九号一般性建议

消除种族歧视委员会,

忆及《世界人权宣言》规定：人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享受本《宣言》所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、社会出身、出生或其他身分等任何区别，

还忆及世界人权会议《维也纳宣言和行动纲领》规定：各国不论其政治、经济和文化制度为何，都有责任增进和保护所有人权和基本自由，

重申其第二十八号一般性建议，委员会在其中表示由衷支持反对种族主义、种族歧视、仇恨心理和相关不容忍现象世界会议《德班宣言和行动纲领》，

还重申《德班宣言和行动纲领》中谴责对亚洲和非洲人后裔和土著人的歧视以及其他形式的族裔歧视，

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定采取行动，设法消除基于种族、肤色、世系或民族或人种出身的歧视，

确认委员会认为《公约》第1条第1款中的“世系”一词不光指“种族”，其含义和适用对于其他禁止歧视的理由具有补充作用，

强烈重申：“世系”歧视指种姓或类似世系的成员由于属于某一社会阶层而丧失或减损其平等享受人权的会，

注意到：委员会从对若干缔约国报告的审查中发现上述歧视的存在，

举办了世系歧视专题讨论会并且收到委员会以及一些政府和联合国其他机构，特别是增进和保护人权小组委员会的成员撰写的文章，

收到了许多有关政府组织和个人口头或书面提出的资料，使委员会进一步明白了世界上不同地区基于种姓的歧视的范围与程度及其持续存在的情况，

认定需要在国内法和实践的层面上作出崭新的努力并且加强现有的努力，以消除世系歧视的祸害并且扶持受害族群，

赞扬一些国家采取措施消除世系歧视并对其后果进行补救，

强烈鼓励尚未确认这种现象并加以矫正的国家采取这样的措施，

忆及委员会与一些政府就世系歧视问题进行对话的积极精神并且预期继续进行这种建设性对话，

极其重视目前为了取缔一切形式世系歧视正在进行的工作，  
强烈谴责基于种姓和类似世袭制等世系的歧视，认为这是违反《公约》的行为，  
建议缔约国斟酌具体情况采取下列若干或全部措施，

### 1. 一般性措施

- (a) 采取措施查明在其管辖下受到基于种姓和类似世袭制等世系歧视的族群，其存在可根据下列若干或全部因素加以确认：没有能力改变世袭身份或此种能力有限、社会对其涉外婚姻施加限制、私人和官方在住房和教育、进出公共地区、礼拜场所和食物及水的公共来源等方面实行种族隔离、放弃世袭的职业或有辱人格或危险的工作的自由受到限制、受到债务质役、受到被指斥为肮脏或低贱的辱骂、其尊严和平等普遍不受尊重；
- (b) 考虑在国家宪法中明文禁止世系歧视；
- (c) 复核和制定或修正法规，按照本《公约》将一切形式世系歧视规定为违法行为；
- (d) 坚决执行现行法规和其他措施；
- (e) 使受到影响的族群成员参加制定和执行全面国家战略，包括按照《公约》第1条和第2条拟定特别措施，以消除对世系成员的歧视；
- (f) 制定有利于世系族群的特别措施，以保障其对人权和基本自由的享受，特别是关于担任公职、就业和受教育的权利；
- (g) 建立法定机制，为此加强现有体制或创设专门机构，以增进对世系族群成员的尊重；
- (h) 向一般公众开展教育，使其认识到对遭受世系歧视的人实行扶持行动方案的重要性；
- (i) 鼓励世系族群成员与其他社会群体的成员进行对话；

- (j) 定期调查世系歧视的实际情况，在其提交委员会的报告中载列分门别类的资料，说明世系族群的地理分布和经济及社会条件，包括对性别公平观的表述；

## 2. 对基于世系的族群妇女成员的多重歧视

- (k) 在所有方案及已规划和执行的所有项目以及制定的措施中，考虑到族群妇女成员遭受多重歧视、性剥削和被迫卖淫的情况；
- (l) 采取一切必要措施，以消除多重歧视，包括妇女在个人安全、就业和受教育等方面受到的世系歧视；
- (m) 提供分类数据，说明遭受世系歧视的妇女情况；

## 3. 种族分离

- (n) 监督和报告对世系族群实行种族隔离的趋势，并为消除这种种族隔离引起的消极后果进行工作；
- (o) 着手防止、禁止和消除在住房、教育和就业等方面针对世系族群成员实行种族隔离的作法；
- (p) 使人人有权在平等和不歧视的基础上进出任何场所或使用为一般公众提供的服务；
- (q) 采取步骤，促使受害族群与其他社会族群和睦相处、毗邻而居，人人都能够享受为这些住区提供的服务；

## 4. 通过大众传播媒体和互联网等渠道散布仇恨言论

- (r) 采取措施，取缔种姓优越论和低劣论或意图对世系族群施加暴力、仇恨或歧视的借口；
- (s) 采取严格措施，取缔通过互联网和其他方式对某些族群进行歧视或施加暴力的行为；
- (t) 采取措施，提高媒体专业人员对世系歧视的性质和情事的认识；

## 5. 司法

- (u) 采取必要措施，使世系族群的所有成员都能够平等使用司法系统，包括提供法律援助、简化集体求偿手续和鼓励非政府组织维护族群权利；
- (v) 在有关情况下，确保司法判决和官方行动都能充分考虑到禁止世系歧视；
- (w) 确实起诉对世系族群成员犯下罪行的人并对这种罪行的受害者给予适当的补偿；
- (x) 鼓励警察和其他执法机构聘用世系族群成员；
- (y) 为公职官员和执行机构举办培训课程，防止发生对世系族群的偏见引起的不公正现象；
- (z) 鼓励警察和其他执法机构与社会群体的成员进行建设性对话；

## 6. 公民和政治权利

- (aa) 确保有关国家的各级当局让世系族群成员参加会影响到他们的决策；
- (bb) 采取特别具体措施，保证世系族群成员有权在平等和普遍参政的基础上参加选举、投票和竞选，并且在政府和立法机构中有正当的代表权；
- (cc) 提高社区成员对于由他们积极参加公共和政治生活的重要性，并且消除此种参与所遇到的障碍；
- (dd) 为公职官员和世系族群的政治代表举办培训课程以提高其政治决策和公共行政管理技能；
- (ee) 采取措施查明世系族群易受暴力攻击的领域，以防止此种暴力事件发生；
- (ff) 采取坚决措施，以保障愿与外族通婚的世系族群成员的婚姻权利；

## 7. 经济及社会权利

- (gg) 在平等和不歧视的基础上拟订、通过和执行经济及社会发展计划和方案；

- (hh) 采取实质性的切实措施使世系族群脱离贫困并对他们在社会上受到排斥或边缘化的现象进行斗争；
- (ii) 与国际金融机构等政府间组织合作，以确保他们所支持的发展或援助项目考虑到世系族群成员的经济及社会状况；
- (jj) 采取特别措施以增进受害族群成员在公共及私营部门的就业机会；
- (kk) 拟订或修订法规和做法，在就业和劳工市场中具体禁止一切世系歧视；
- (ll) 采取措施禁止公共机构、私营公司和其他协会调查申请就业者的世系背景；
- (mm) 采取措施禁止地方当局或私营业主在住所和适足住房方面对受害族群成员的歧视性做法；
- (nn) 确保世系族群成员有享受保健医疗和社会保险服务的平等机会；
- (oo) 使受到影响的族群参加拟订和执行保健方案和项目；
- (pp) 采取措施矫正世系族群的儿童特别容易成为被剥削童工的现象；
- (qq) 采取坚决措施，以消除与世系歧视有关的债务质役和有辱人格的劳动条件；

## 8. 受教育的权利

- (rr) 确保公共和私人的教育系统接纳所有族群的儿童，不基于世系排斥任何儿童；
- (ss) 降低所有族群儿童，特别是受害族群儿童的辍学率，特别注意女童的状况；
- (tt) 取缔公私机构实行的歧视措施和对世系族群学生的骚扰；
- (uu) 与民间社会合作采取必要措施，教育所有人民不歧视并且务必尊重遭受世系歧视的族群；
- (vv) 审查教科书中对世系族群的定见或贬损形象、提示、名称或见解的一切表述，而代之以宣扬全人类固有尊严和人权平等的信息。

## 第三十五届会议(2005年)

### 关于歧视非公民问题的第三十号一般性建议

消除种族歧视委员会，

回顾了《联合国宪章》和《世界人权宣言》，其中规定人人都生而自由，生而具有尊严和权利平等，都一视同仁地享有其中规定的权利和自由；还回顾了《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》以及《消除一切形式种族歧视国际公约》，

回顾了《德班宣言》、反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议在其中确认对非国民、尤其是移民、难民和寻求庇护者的仇视是当代种族主义的主要来源之一，在存在歧视性、仇外性和种族主义惯例的情况下，广泛发生着侵犯这些群体成员人权的行為。

注意到根据《消除一切形式种族主义国际公约》及第十一号和二十号一般性建议审查《公约》缔约国报告后，情况已经十分明显，除移民、难民和寻求庇护者之外的各种群体、包括无证非公民以及在缔约国境内即使居住终生也无法取得国籍的人，处境也令人关切，

举办了关于歧视非公民问题的专题讨论，委员会委员和缔约国、联合国其它机构和专门机构的专家以及非政府组织都对会议有所贡献，

承认必须澄清《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国对非公民的责任，

根据《公约》的规定、尤其是第五条规定采取行动，要求缔约国在人人享有公民、政治、经济、社会和文化权利及自由方面禁止并消除基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视，

申明：

#### 一、《公约》缔约国的责任

1. 《公约》第一条第一款界定了种族歧视的含义。第一条第二款规定可区分公民和非公民。第一条第三款宣布，缔约国关于国籍、公民身份或归化的法律条款不得歧视任何特定的国籍；

2. 对第一条第二款所作的解释必须能避免破坏根本禁止种族歧视的工作；因此，所作的解释绝不应该偏离《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际盟约》以及《公民权利和政治权利国际盟约》确认和阐明的各项权利和自由；

3. 《公约》第五条纳入了缔约国禁止和消除享受公民、政治、经济、社会和文化权利方面的种族歧视的义务。虽然其中有些权利，例如参加选举、投票和参加竞选的权利，可能只限于公民享受，但人权在原则上是应该人人享有的。缔约国有义务保障公民和非公民在国际法承认的范围内平等享有这些权利；

4. 《公约》规定，根据公民身份或移民身份进行区别对待，如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。在《公约》关于特殊措施的第一条第四款的范畴内区别对待不可以认为具有歧视性；

5. 缔约国有义务全面报告非公民法律及其执行情况。而且，缔约国应该在其定期报告中适当地列入关于其管辖范围内非公民的经济社会状况的资料，包括按性别的民族和族裔出身分列的资料；

建议，

根据这些一般性原则，《公约》缔约国依照各自的具体情况酌情通过下列措施：

## 二、一般性措施

6. 酌情审查并修订立法，保证这类立法完全符合《公约》的规定，尤其是一视同仁地切实享受第五条所述的各项权利方面的规定；

7. 确保防止种族歧视的立法保障措施适用于非公民，不论其移民身份如何，并确保贯彻立法不对非公民产生歧视性作用；

8. 更加注意非公民面临的多重歧视问题，特别是歧视非公民劳工的子女和配偶的问题；不对公民的女性非公民配偶和公民的男性非公民配偶采取不同的待遇标准，若有任何这类做法即行报告，并采取一切必要措施加以处理；

9. 确保移民政策不具备基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视作用；

10. 确保在反恐斗争中采取的任何措施不根据种族、肤色、世系或民族或人种蓄意或实际进行歧视，不以种族或族裔脸谱化或公式化的方式对待非公民；

### 三、防止煽动仇恨言论和种族暴力的侵害的保护措施

11. 采取步骤解决仇视非公民的态度和行为、尤其是煽动仇恨的言论和种族暴力问题，增进对非公民处境方面非歧视原则的理解；

12. 采取坚决行动，制止任何这样的倾向，即有人，尤其是政客、官员、教育者和媒体在互联网及其它电子通讯网络以及广大社会上，根据种族、肤色、世系或民族或人种，将“非公民”居民群成员树为目标，加以丑化，公式化或脸谱化；

### 四、取得公民身份的机会

13. 确保非公民特定群体在取得公民身份或归化的机会方面不受歧视，适当注意常住居民或永久居民归化可能面临的障碍；

14. 确认根据种族、肤色、世系或民族或人种拒绝给予公民身份的做法是违反缔约国保证非歧视性享有加入国籍权的义务的行为；

15. 要考虑到，在某些情况下，拒不给予常住居民或永久居民以公民身份，有违《公约》的反歧视原则，可能会给他们在就业和享受社会福利的机会方面造成不利条件；

16. 减少无国籍现象，特别是儿童的无国籍现象，其办法有：鼓励他们的父母代表他们申请公民身份，允许父母将他们的公民身份传给其子女；

17. 将目前住在缔约国管辖范围内的原被继承国公民的身份合法化；

### 五、司法

18. 确保非公民在法律面前得到同等的保护和承认，并在这方面采取行动制止出于种族目的的暴力行为，保证受害者有机会诉诸有效的法律补救办法并且有权为这种暴力行为造成的损害请求公正而适当的赔偿；

19. 确保非公民的安全，尤其是任意拘留方面的安全，并且确保难民和寻求庇护者收容中心的条件符合国际标准；

20. 确保反恐斗争中拘留或逮捕的非公民得到符合国际人权、难民和人道主义法律的国内法的适当保护；



21. 严格应用有关处罚的立法和条例，确保所有警察及其他执法机构和公务员都受到专门的培训，包括人权培训，与这类官员虐待和歧视非公民的行为作斗争；

22. 规定怀有种族主义动机或目的实施违法行为的构成加重处罚情节，可处以较重的处罚，将此规定纳入刑法；

23. 确保对非公民提出的种族主义指控进行彻底调查、对官员提出的指控，特别是对歧视性行为或种族主义行为的指控进行独立、切实而严密的调查；

24. 对涉及基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视的民事诉讼中的举证责任作出规定，以便非公民一旦提出证据初步证明自己是此种歧视的受害者，则应由应诉者提出证据证明这种区别对待有客观而合理的理由；

## 六、非公民被驱逐或递解出境

25. 确保关于将非公民从缔约国管辖区内递解出境或其它形式移送出境的法律不在非公民中蓄意或实际上实行基于种族、肤色或人种或民族的歧视，确保非公民有同等机会诉诸有效的补救办法，包括质疑驱逐令的权利，并切实允许他们求助于此类补救办法；

26. 确保非公民不遭到集体驱逐，尤其是在不能充分保证每个人的个人情况均得到考虑的情况下不加集体驱逐；

27. 确保非公民不被遣返或移送至有遭受严重践踏人权危险、包括有遭受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚危险的国家或领土；

28. 避免出现驱逐非公民(特别是常住居民)以至于过分干扰家庭生活权的情况；

## 七、经济、社会、文化权利

29. 排除妨碍非公民享受，特别是在教育、住房、就业和卫生领域享受经济、社会和文化权利的障碍；

30. 确保公共教育机构向非公民和居住在缔约国境内的无证移民的子女开放；

31. 避免在小学和中学以及在接受高等教育机会方面对非公民实行基于种族、肤色、世系及民族或人种的分隔上学制，采用不同的对待标准；

32. 保证公民和非公民平等享有适足住房权，尤其要避免住房隔离制度，确保住房中介机构不实行歧视性做法；

33. 采取措施消除对非公民在工作条件和工作要求方面的歧视，包括带有歧视性目的和作用的雇用规则和惯例；

34. 采取有效措施预防和解决非公民劳工通常面临的严重问题，尤其是非公民家庭佣工面临的严重问题，包括债役、扣押护照、非法禁闭、强奸和人身攻击等；

35. 承认缔约国确实可以拒绝向没有工作许可证的非公民提供工作，但是，所有人均有权享有劳动权和就业权，包括雇用关系一旦建立，直到这种关系结束之前有权享有集会和结社自由；

36. 确保缔约国尊重非公民享受适当标准的身心健康权，其中一种办法是，避免剥夺或限制非公民享受预防、治疗和缓解病情的保健服务的机会等；

37. 采取必要措施防止一些不让非公民保持自己文化特点的做法，诸如法律上或事实上要求非公民改换姓名以取得公民身份的做法，并采取措施使非公民得以保存和发展自己的文化；

38. 确保非公民不遭受基于种族、肤色、世系及民族或人种的歧视，而一视同仁地有权使用任何目的是为公众使用而设的地方或服务，诸如交通、旅馆、餐馆、咖啡馆、剧场和公园等。

39. 本一般性建议取代第十一(1993)号一般性建议。

### 第六十五届会议(2005年)

#### **第三十一号一般性建议：在刑事司法系统的司法和 运作中预防种族歧视**

消除种族歧视委员会，

回顾《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条确定的种族歧视的定义，

回顾《公约》第五条(子)项的规定，根据这项规定缔约国负有义务保证不分种族、肤色或民族或族裔在法律面前人人一律平等，尤其是在法庭上及其他一切司法裁判机关中享有平等待遇的权利，

回顾《公约》第六条要求各缔约国保证在其管辖范围内，人人均能经由国内主管法庭及其他国家机关对违反本公约侵害其人权及基本自由的任何种族歧视行为，获得有效保护与补救，并有权就因此种种族歧视而遭受的任何损失向此等法庭请求公允充分的赔偿或补偿，

提及2001年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议所通过的《宣言》第25段对“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象仍存在于某些国家的刑事制度的执行和法律的适用以及执法机关和人员的行动和态度中，感到深恶痛绝，特别是这种现象使某些群体的人在被拘留或监禁的人中所占比例过大”，

提及人权委员会及增进和保护人权小组委员会就刑事司法制度中的歧视问题所开展的工作(见 E/CN.4/Sub.2/2005/7)，

铭记当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员的报告，

提及1951年《关于难民地位的公约》，尤其是第十六条规定“难民有权自由向所有缔约各国领土内的法院申诉”，

铭记委员会就缔约国提交的报告所作结论中提出的关于司法制度的运作的意见以及关于对罗姆人的歧视问题的第二十七号一般性建议(2000年)，关于基于血统的歧视问题的第二十九号一般性意见(2002年)以及关于对非公民的歧视的第三十号一般性意见(2004年)，

确认尽管司法制度可能是公平的，并没有受到种族主义、种族歧视或仇外心理的影响，一旦种族或族裔歧视的确存在于司法制度的司法和运作之中，它给司法责无旁贷需要保护的人群的人带来直接的影响，从而就严重地违反了法治、法律面前人人平等的原则，公平审判的原则和受独立和公平法院管辖的权利，

认为任何国家，无论适用法律的类型或采取何种司法制度，无论是属于公诉，审讯或是两者兼有类型，在其司法制度的司法和运作中都不可能不存在种族歧视，

认为近年来由于移民和人口流动的增加，造成人口中某些阶层和一些执法官员产生偏见或仇外心理或不容忍心态，另外也由于许多国家采取的保安政策和反恐措施，也助长了一些国家里出现反阿拉伯或反穆斯林情绪的出现，并由此造成反犹太

人情绪的出现，凡此种种都使刑事司法制度的司法和运作中歧视的可能性有所增加，

决心在各国与刑事司法制度的司法和运作中存在的一切形式的歧视做斗争，这些歧视是针对属于各种族或族裔群体的人，尤其是非公民——其中包括移民、难民、庇护寻求者和无国籍人——罗姆人/吉普赛人、土著人民、流离失所的人群、由于血统被歧视的人以及其他弱势群体，尤其是受社会排斥、边缘化和无法融入社会的人，在这项工作中尤其应重视属于上述群体的妇女和儿童的处境，他们由于种族和性别或年龄的原因易受多重歧视，

向缔约国提出下列建议：

## 一、一般措施

### A. 应采取措施，进一步评估在刑事司法制度的司法和运作中种族歧视的存在情况和范围；找出证实这类歧视的指标

#### 1. 事实指标

1. 各缔约国应高度重视以下种族歧视的若干指标：

- (a) 成为被侵害或其他侵权行为受害者的、属于序言部分最后一段所指群体的人的人数和百分比，特别是针对由警察或其他国家工作人员所犯下的这类行为；
- (b) 一国内缺乏与种族歧视行为相关的申诉、检控或定罪或这方面数量小的情况。这种统计数据并不象某些国家所认为的那样，想当然是有利的。也可以从中看出受害者也许对其权利缺乏充足的了解，或者害怕社会指责或报复，或受害者由于资源有限难以承担司法程序的费用，或因其复杂性而退却，或由于对警察和司法当局缺乏信任，或由于当局未能充分警惕或认识种族主义冒犯行为的存在；
- (c) 关于执法人员对序言部分最后一段所指群体的人的行为缺乏或没有资料；

- (d) 属于这些群体的个人犯罪率比例过高，尤其是轻微的街头犯罪和与吸毒和卖淫有关的犯罪行为，都是表明这些人被社会排斥或难以融入社会的指标；
- (e) 这些群体的人被监禁或被临时拘留，包括在强行拘留中心、刑事机构、精神病院或机场的拘留区所监禁的人数和百分比；
- (f) 法庭对属于这些群体的人判决较严厉或不适当；
- (g) 在警察，司法系统，包括法官和陪审人员以及在其他执法部门中属于这些群体的人的代表性不足。

2. 为了广为宣传和使用这些事实指标，缔约国应定期公开地从警察、司法和监狱管理当局以及移民机构收集信息，同时要尊重个人数据的保密性、匿名性标准，并保护个人数据。

3. 缔约国尤其应获得关于种族主义和仇外心理行为的申诉，检控和定罪以及关于向这类行为受害者所提供的赔偿的全面的统计或其他信息，无论这类赔偿是否由犯罪行为的肇事者提供或由公共资金所资助的国家赔偿方案提供。

## 2. 立法指标

4. 应将以下作为种族歧视潜在原因的指标：

- (a) 国内立法中存在的关于种族歧视问题的任何空白。在这方面，缔约国应全面遵守《公约》第四条的规定，对该条所规定的所有种族主义行为予以定罪，尤其是散布基于种族优越或仇恨的观点，煽动种族仇恨、暴力或煽动种族暴力，同时也包括种族主义宣传活动和参加种族主义组织。还鼓励缔约国在其刑事立法中纳入一项规定，将出于种族原因的犯罪可全部加重量刑；
- (b) 某些国内立法，尤其是关于恐怖主义、移民、国籍、非公民禁止入境或驱逐出境的立法，以及缺乏合法理由对某些群体或某些社区成员加以惩罚的立法，造成了潜在间接的歧视效果。各国应力争消除这类立法的歧视性效果，并在任何情况下尊重序言部分最后一段所提及群体的人在适用法律时的比例原则。

**B. 制订战略，在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视**

5. 各缔约国应力争执行其目标包含以下方面的国家战略：

- (a) 消除具有种族歧视影响的法律，尤其是那些间接针对某些群体的法律，这些法律惩罚只有属于这些群体的人才会作出的行为，或在没有任何合法理由下只适用于非公民的那些法律，或不尊重比例性原则的法律；
- (b) 通过适当的教育方案，为执法人员、警察、在司法机构、监狱、精神病院、以及社会和医疗服务中工作的人员提供种族或族裔群体间尊重人权、容忍和友谊的培训，以及提高对跨文化关系的敏感度；
- (c) 促进警察和司法当局与序言部分最后一段所提及的各个群体的代表之间的对话和合作，以便消除偏见和创造信任的关系；
- (d) 促进属于各种族和族裔群体的人在警察和司法机构中适当的代表性；
- (e) 确保根据国际人权法尊重和承认土著人民传统的司法制度；
- (f) 对属于序言部分最后段落提及群体的人的囚犯的监禁制度作出必要修改，从而兼顾其文化和宗教习俗；
- (g) 在人口大规模迁移的情况下制定临时措施和安排，使司法制度的运作能兼顾流离失所的人特别不利的处境，尤其是在流离失所的人所停留的地方建立地方法院，或建立流动法院；
- (h) 尤其应利用联合国有关实体所提供的技术援助在冲突后情况下在有关国家的领土上全面制定恢复法律制度和重建法治的计划；
- (i) 实施旨在消除结构性种族歧视的国家战略或行动计划。这些长期的战略应包括具体目标和各项行动及指标，从而对进展情况加以评估。尤其应包括各项指导方针，用以预防、记录、调查和检控种族主义或仇外事件，评估所有社区对与警察和司法制度打交道的满意程度，以及在司法制度中招聘和提升属于各种族或族裔群体的人员；
- (j) 任命一个独立的国家机构负责跟踪、监测和评估与种族歧视作斗争的国家行动计划和指导方针所取得的进展，查明种族歧视的隐蔽表现形式，并提出改进建议和方案。

## 二、 预防种族主义受害者受种族歧视的各项措施

### A. 获得法律援助和获得公平待遇

6. 根据《公约》第六条，缔约国有义务保证其管辖范围内的每一个人在没有任何歧视的情况下，针对种族歧视行为肇事者获得有效补救，无论这类行为是由私人或由国家工作人员作出，有权就受到的损害获得公正和充足的赔偿。

7. 为了促进种族主义受害者获得公平待遇，各缔约国应力争为属于最弱势社会群体、通常不了解其权利的个人提供必要的法律咨询。

8. 在这一方面，各缔约国应在这些人生活的地区鼓励建立各机构，如提供免费法律援助和咨询的中心、法律信息中心以及调解中心。

9. 各缔约国也应与律师协会、大学机构、法律咨询中心以及专门保护边缘社区权利和预防歧视的非政府组织进一步扩大合作。

### B. 向接受申诉的主管当局报告事件

10. 各缔约国应采取必要措施，保证警察机构在属于序言部分最后段落提及的群体的人居住的附近地区、区域、集体设施、营地或中心设有充足和方便的办事机构和人员，从而尽快地接受这些人提出的申诉。

11. 应指示各主管部门以令人满意的方式在警察所接待种族主义行为受害者，从而立即记录申诉，毫无延误并且有效、独立和不偏不倚地开展调查，并在数据库中保存和纳入种族主义或仇外事件的相关档案。

12. 应对警察拒绝接受有关种族主义行为的申诉给予纪律或刑事处罚，如有腐败现象存在必须加重处罚。

13. 另一方面，任何警察或国家工作人员都有权利和义务拒绝听从要求他/她作出违反人权，尤其是基于种族歧视的行为的命令或指示。各缔约国应保证任何官员在无须惧怕惩罚的前提下援引这一权利的自由。

14. 在有人指控存在酷刑、虐待或处决的情况下，必须根据《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》<sup>1</sup> 以及《有效调查和记录酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的原则》<sup>2</sup> 对这些指控加以调查。

### C. 提出司法诉讼

15. 各缔约国应提醒公共检察官和检控机构的成员重视对种族主义行为的检控，包括出于种族主义动机所犯下的小过错，因为任何出于种族动机的犯罪都破坏了社会的融合并损害整个社会。

16. 在提出诉讼之前，为尊重受害者的权利，各缔约国还应鼓励使用解决争端的准司法程序，包括与人权相一致的习惯程序和调解，这些办法可成为有利于种族主义行为受害者，并有助于减少心理烙印的有效办法。

17. 为了使种族主义行为受害者更易于在法院提出诉讼，可采取包括以下在内的各项措施：

- (a) 为种族主义和仇外心理的受害者提供程序性地位以及保护这类受害者权利的联系，如让他们有机会与刑事诉讼挂钩，或与其他类似的程序挂钩，这有助于他们在刑事诉讼中争取自己的权益，并应免费为他们提供这些便利；
- (b) 为受害者提供有效的司法援助和法律援助，包括免费提供律师和翻译；
- (c) 保证受害者了解诉讼的进展情况；
- (d) 保证受害者及其家属不受任何形式的恫吓或报复；
- (e) 规定这样一种可能性，在调查期间对申诉所针对的国家工作人员作出停职处理。

18. 在设有为受害者提供援助和赔偿计划的国家里，各缔约国应保证无歧视、不论国籍或居留地位向所有受害者提供这类计划。

### D. 司法制度的运作

19. 各缔约国应保证司法制度：

- (a) 在整个诉讼期间为受害者及其家庭以及证人提供适当的地位，让法官在审查诉讼的过程和法庭听证的过程中听取申诉者的申诉，让他们有机会获得信息，与对立方证人对质，对证据提出反驳并且了解诉讼进展情况；



- (b) 不对种族歧视受害者予以歧视或带有偏见，应尊重他们的尊严，尤其是要保证在听证、提问或对质过程中对种族主义问题保持必要的敏感度；
- (c) 保证在合理的期限内为受害者作出判决；
- (d) 保证对受害者所受到的种族歧视所造成的物质和精神损害提供公正和充足的赔偿。

### 三、采取措施，预防对司法程序所涉 被告人的种族歧视

#### A. 提问、审讯和逮捕

20. 各缔约国应采取必要措施，预防实际上单凭某人的外表、某人的肤色或特征或属于某一种族或族裔群体，或使他/她更加倍受怀疑的任何描述对此人进行的提问，逮捕和搜查；

21. 各缔约国应预防并最为严密地惩罚由国家工作人员，尤其是警察和军人、海关当局，在机场、刑事机构和医疗及精神治疗机构工作的人员对属于序言部分最后段落提及群体的人所作出的任何暴力、酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇以及一切侵犯人权的行爲；

22. 各缔约国应确保根据《执法人员使用武力和火器的基本原则》<sup>3</sup> 遵守对序言部分最后段落提及群体的人使用武力的一般性的比例原则和追索权的严格要求；

23. 各缔约国也应保证所有被逮捕的人员，无论种族、民族或族裔群体，均享有有关国际人权文书(尤其是《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》)所载的基本自卫权，尤其是不被任意逮捕或拘留的权利，获知其逮捕原因的权利，获得翻译援助的权利，获得律师援助的权利，尽快会见法官或由法律授权行使司法职能的人的权利，享受《维也纳领事关系公约》第 36 条所保证的领事保护权利，以及难民享受与联合国难民事务高级专员办事处联络的权利。

24. 关于行政拘留中心或在机场拘留区拘留的人员，各缔约国应保证他们享有适足的正常的生活条件。

25. 最后，关于对属于序言部分最后段落提及群体的人进行审讯或逮捕的问题，各缔约国在处置妇女或未成年者时，鉴于其特别脆弱的地位，应牢记须作出特别谨慎小心的安排。

### B. 审前拘留

26. 鉴于统计数据表明，属于序言部分最后段落提及群体的非公民和人员在审前拘留人员中占比例过高，因此各缔约国应保证：

- (a) 仅仅由于从属于某一种族或族裔群体或上述提及的某一群体这一事实，从法律上或在事实上都不能构成充足的理由将某人进行审前拘留。只有法律规定的客观原因，如潜逃的风险、某人毁灭证据或对证人施加影响的风险、或某人对公共秩序带来严重侵扰的风险，才能成为作出审前拘留的理由。
- (b) 对审前保释交付保证金或保金的要求应与属于这类群体的人的处境相称——这些人通常经济拮据，这样才能预防这种要求导致对这些人的歧视；
- (c) 被告要求在审前保持自由通常需要满足一些条件(提供固定地址、明确的就业、稳定的家庭联系)，而这些要求应当根据他们属于这类群体，尤其是身为妇女和未成年人所处的无保障状态作出适当的调整；
- (d) 被审前拘留的属于这类群体的人享有有关国际规范赋予囚犯的所有权利，尤其是专门针对其处境所提出的权利：在宗教、文化和饮食方面尊重其传统的权利，享受与其家庭关系的权利，获得翻译援助的权利，以及在适当情况下获得领事援助的权利。

### C. 审判和法庭判决

27. 在审判前，缔约国应根据肇事者的文化或习惯背景，尤其若是属于土著人应优先考虑对犯罪行为采用非司法或准司法程序。

28. 总体而言，各缔约国必须保证序言部分最后段落所提及群体的人与所有其他人一样享有有关国际人权文书所载的公平审判和法律面前人人平等的所有保障，尤其是：

### 1. 无罪推定的权利

29. 这一权利要求警察当局、司法当局和其他公共管理当局不准在法庭作出判决之前公开表示对被告所犯罪行的意见，更不准对某一特定种族或族裔群体的成员事先提出怀疑。这些当局有义务保证大众传媒不传播任何信息，造成某些类别的人，尤其是属于序言部分最后段落提及群体的人遭受污辱。

### 2. 获得律师援助的权利和获得翻译的权利

30. 各缔约国要有效地保障这些权利就必须制订制度，为属于序言部分最后段落提及群体的人免费提供律师和翻译，同时提供法律援助或咨询和翻译服务；

### 3. 受独立和公正法院管辖的权利

31. 各缔约国应坚定不移地努力保证法官、陪审团成员和其他司法人员不抱有任何种族或仇外偏见。

32. 他们应预防利益集团、意识形态、宗教和教会对司法系统的运作和法官的决定施加任何直接影响，从而给某些群体带来歧视。

33. 在这方面，各缔约国可考虑 2002 年通过的《司法行为班加罗尔原则》(E/CN.4/2003/65, 附件)，其中特别建议：

- 法官应认识社会的多元性质和差异是来自各种原因，尤其是种族籍贯；
- 法官不得用文字或行为对任何人或群体表示基于种族和其他籍贯的任何偏见；
- 法官在执行职责时需适当考虑各方人士，如诉讼各方、证人、律师、法庭人员及其他法官的情况，不得以不当理由加以区别对待；

- 法官应反对其属下的任何人和律师对任何他人或群体表示基于其肤色、种族、民族、宗教或性别或其他不相关原因的偏见或作出歧视行为。

#### D. 保证惩罚公平

34. 在这方面，各国应保证法庭不单凭某一被告人从属于某一具体的种族或族裔群体而判处较严厉的处罚。

35. 应特别重视适用于某些罪行的最低限度处罚和自愿拘留制度，并特别重视尚未废除死刑的国家的情况，铭记有报告表明，对从属于某些具体种族或族裔群体的人判处和执行死刑较为常见。

36. 在属于土著人的案件中，各缔约国应特别铭记国际劳工组织关于《独立国家的土著和部落人民公约》(第 169 号公约)，优先考虑有别于监禁的其他替代办法和更适合其法律制度的其他惩罚形式。

37. 只有出于法律规定的给公共秩序带来严重危害的原因，在少数例外情况下，并以相称的方式作出专门针对非国民的、在普通法律之外的其他惩罚，如驱逐出境，遣离或禁止入境等等，同时还应兼顾有必要尊重有关人员的私人家庭生活和他们所享有的国际保护。

#### E. 服 刑

38. 在从属于序言部分最后段落所提及群体的人在监狱服刑时，各缔约国应：

- (a) 保证这些人享有有关国际规范赋予他们的所有权利，尤其是专门根据其境况赋予的权利：尊重其宗教和文化惯例的权利，尊重其饮食习惯的权利，与其家庭保持联系的权利，获得翻译援助的权利，获得基本福利的权利，在适当情况下获得领事援助的权利。在向囚犯提供医疗、心理和社会服务时应考虑到其文化背景；
- (b) 保证其权利遭受侵犯的所有囚犯有权获得独立和公正管理当局提供的有效补助措施；

- (c) 在这方面，遵守联合国在这一领域的规范，尤其是《囚犯待遇最低限度标准规则》<sup>4</sup>、《囚犯待遇基本原则》<sup>5</sup>和《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》<sup>6</sup>；
- (d) 在适当情况下允许这些人得到与外国囚犯交换相关的国内立法和国际和双边公约规定带来的好处，使他们有机会在其原籍国服刑。

39. 此外，各缔约国负责监督监狱的各独立管理当局中应包括种族歧视领域的专家和熟悉种族和族裔群体以及序言部分最后段落提及的其他脆弱群体问题的专家；在必要时这类监督机构应当设有有效的访察和申诉机制。

40. 在宣判将非国民驱逐出境、离境或禁止入境时，使各缔约国应充分遵守关于难民和人权的国际规范所提出的不驱回义务，并保证不将这些送回与人权可能遭到严重侵犯的国家或领土。

41. 最后，关于属于序言部分最后段落提及群体的妇女和儿童，各缔约国应尽可能高度重视他们，铭记作为家庭的母亲和从属于某些社区，尤其是土著社区的妇女处境尤为困难，在服刑方面要保证这些人能够从他们应当享受的特别制度中获益。

## 注

<sup>1</sup> 经济及社会理事会 1989 年 5 月 24 日第 1989/65 号决议的建议。

<sup>2</sup> 大会 2000 年 12 月 4 日第 55/89 号决议的建议。

<sup>3</sup> 由 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在哈瓦纳举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过。

<sup>4</sup> 由 1955 年 8 月 22 日至 9 月 3 日在日内瓦举行的第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，并得到经济及社会理事会 1957 年 7 月 31 日第 633C(XXIV)号和 1977 年 5 月 13 日第 2076(LXII)号决议批准。

<sup>5</sup> 由大会 1990 年 12 月 14 日第 45/111 号决议通过和宣布。

<sup>6</sup> 由大会 1988 年 12 月 9 日第 43/173 号决议通过。

#### 四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议

根据《消除对妇女歧视公约》第 21 条第 1 款规定，委员会可根据对各缔约国送交的报告和材料的审查结果，提出意见和一般性建议。此类意见和一般性建议应连同缔约国提交的任何意见一并列入委员会报告。委员会迄今为止共通过了 20 项一般性建议。

##### 第五届会议(1986 年)\*

##### 关于缔约国报告的第 1 号一般性建议

依照《公约》第 18 条提出的最初报告应讨论到提出日期为止的局势。此后，应提出在首次报告的日期之后，至少每四年应提交报告，并且应说明在充分执行《公约》时所遭遇的阻碍以及为克服这类阻碍而采取的措施。

##### 第六届会议(1987 年)\*\*

##### 关于缔约国报告的第 2 号一般性建议

消除对妇女歧视委员会，

考虑到由于某些缔约国根据《公约》第 18 条提交的初次报告并未按照准则充分反映有关缔约国的现有情况而使委员会的工作面临困难，

建议：

- (a) 各缔约国在编写根据《公约》第 18 条提交的报告时，应在报告的格式、内容和日期方面遵照于 1983 年 8 月通过的一般准则(CEDAW/ C/7)；
- (b) 各缔约国应按下述规定去遵循 1986 年通过的一般性建议：

“根据《公约》第 18 条提交的初次报告应载入至提出报告日期为止的情况。此后，应在提出首次报告之后至少每四年提交一次报告，并且应说明在充分执行《公约》时所遭遇的障碍以及为克服这类障碍而采取的措施。”

- (c) 补充缔约国报告的附加资料至少应在审议该报告的该届会议开幕之前三个月送交秘书处。

---

\* 载于 A/41/45 号文件。

\*\* 载于 A/42/38 号文件。

第六届会议(1987年)\*

**关于教育和大众宣传的第 3 号一般性建议**

消除对妇女歧视委员会,

考虑到消除对妇女歧视委员会自 1983 年来, 审议了各缔约国的 34 份报告,

还认为, 尽管报告来自发展程度不同的国家, 但这些报告在不同程度上表明由于社会文化因素目前仍存在对妇女的定型观念, 使基于性别的歧视得以苟存, 并且阻碍《公约》第 5 条的执行,

促请各缔约国有效地采用教育和大众传扬方案, 以帮助消除妨碍充分执行妇女在社会上平等原则的偏见和现行习俗。

第六届会议(1987年)\*

**关于保留的第 4 号一般性建议**

消除对妇女歧视委员会,

在其会议上审查了各缔约国的报告,

对提出的大量保留意见表示关切, 这些保留意见显然不符合《公约》的目标和宗旨,

欢迎各缔约国在拟于 1988 年在纽约举行的下一次会议上对这些保留意见加以审议的决定, 并为此建议各有关缔约国重新考虑其保留意见以期予以撤回。

第七届会议(1988年)\*\*

**第 5 号一般性建议: 临时特别措施**

消除对妇女歧视委员会,

---

\* 载于 A/42/38 号文件。

\*\* 载于 A/43/38 号文件。

注意到缔约国的报告、介绍性发言和答复均表明，虽然在废除或修改歧视性法律方面已经取得了显著的成绩，但仍有必要采取行动，通过促进男女实际上的平等来充分履行《公约》，

忆及《公约》第 4.1 条，

建议各缔约国采取更多的临时特别措施，诸如积极行动、优惠待遇或配额制度来推动妇女参与教育、经济、政治和就业。

#### 第七届会议(1988 年)\*

##### **第 6 号一般性建议：有效的国家机制和宣传**

消除对妇女歧视委员会，

审议了《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国的报告，

注意到联合国大会 1987 年 11 月 30 日第 42/60 号决议，

建议各缔约国：

1. 在高级政府一级建立和/或加强有效的国家机制、机构和程序，赋之以充分的资源、承诺和授权：
  - (a) 由其就政府各项政策对妇女的影响提供咨询意见；
  - (b) 全面监测妇女的状况；
  - (c) 帮助拟订新政策和有效地执行消除歧视的战备和措施；
2. 采用适当的措施，确保用有关缔约国的语文传播《公约》、缔约国根据第 18 条提交的报告和委员会的报告；
3. 在翻译《公约》和委员会报告方面寻求秘书长和新闻部的协助；
4. 在其初步报告和定期报告中列入为本建议所采取的行动。

#### 第七届会议(1988 年)\*

##### **第 7 号一般性建议：资源**

消除对妇女歧视委员会，

注意到大会第 40/39 和 41/108 号决议，特别是第 42/60 号决议第 14 段，其中请委员会和缔约国考虑委员会今后在维也纳举行届会的问题，

---

\* 载于 A/43/38 号文件。



铭记大会第 42/105 号决议，特别是其中的第 11 段，要求秘书长加强联合国人权中心与秘书处社会发展和人道主义事务中心在执行人权条约和为条约机构提供服务方面的协调：

建议各缔约国：

1. 继续支持为加强设在日内瓦的人权中心与设在维也纳的社会发展和人道主义事务中心在为委员会提供服务方面的协调而提出的提议；
2. 支持委员会在纽约和维也纳举行会议的提议；
3. 采取一切必要和适当的措施，确保向委员会提供充分的资源和服务，协助它履行《公约》赋予它的职责，特别是要提供专职工作人员，帮助委员会筹备各届会议和会期工作；
4. 确保及时向秘书处提交补充报告和材料，以便及时译成联合国的正式语文分发和供委员会审议。

#### 第七届会议(1988 年)\*

#### 第 8 号一般性建议：《公约》第 8 条的执行情况

消除对妇女歧视委员会，

审议了缔约国根据《公约》第 18 条提交的报告，

建议各缔约国根据《公约》第 4 条进一步采取直接措施，确保《公约》第 8 条的充分执行，确保妇女不受任何歧视与男子一样有机会代表本国政府参加国际一级的活动和国际组织的工作。

#### 第八届会议(1989 年)\*\*

#### 第 9 号一般性建议：有关妇女状况的统计资料

消除对妇女歧视委员会，

考虑到统计资料对了解《公约》各缔约国的妇女真实情况是绝对必要的，

注意到许多提交报告供委员会审议的缔约国并未提供统计数字，

---

\* 载于 A/43/38 号文件。

\*\* 载于 A/44/38 号文件。

建议各缔约国竭尽全力确保其负责规划全国人口普查和其他社会及经济调查的国家统计部门编制的调查表，在绝对数字和百分比方面均按性别划分数据，以便有关使用者可获得有关其感兴趣的特定部门方面的妇女状况资料。

第八届会议(1989年)\*

**第 10 号一般性建议：《消除对妇女一切形式  
歧视公约》通过十周年**

消除对妇女歧视委员会，

考虑到 1989 年 12 月 18 日是通过《消除对妇女一切形式歧视公约》十周年纪念日，

又考虑到《公约》是这十年中联合国为促进其会员国社会内男女平等而通过的最为有效的文件之一，

回顾到其第七届会议关于有效的国家机构和宣传的第 6 号一般性建议，

建议值此《公约》通过十周年之际，各缔约国考虑：

1. 举办各种方案，包括举行会议和讨论会，以本国的主要语文宣传《消除对妇女一切形式歧视公约》，并在其各自的国家内传播有关《公约》的资料；

2. 请其国家妇女组织在《公约》的宣传运动及实施《公约》等方面共同合作，鼓励国家、区域和国际各级的非政府组织广为宣传并实施《公约》；

3. 鼓励采取行动，确保《公约》的各项原则，特别是其第 8 条，得到充分的执行，第 8 条涉及的是妇女参与联合国和联合国系统的各级活动；

4. 请秘书长纪念《公约》通过十周年，与各专门机构进行合作，以联合国各正式语文出版和分发有关《公约》及其实施情况的印刷材料和其他材料，摄制有关《公约》的电视纪录片，向联合国维也纳办事处社会发展和人道主义事务中心提高妇女地位司提供必要的资源，以着手分析各缔约国提供的资料，从而增补和出版委员会的报告，(A/CONF.116/13)，委员会的报告首次是为 1985 年在内罗毕举行的审查和评价联合国妇女十年：平等、发展与和平成就世界会议而出版的。

---

\* 载于 A/44/38 号文件。

### 第八届会议(1989年)\*

#### **第 11 号一般性建议：履行报告义务的技术咨询服务**

消除对妇女歧视委员会，

铭记截至 1989 年 3 月 3 日止，已有 96 个国家批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，

考虑到截至该日期，已收到 60 份初次报告和 19 份第二次定期报告，

注意到36 份初次报告和 36 份第二次定期报告应于 1989 年 3 月 3 日前收到但尚未收到，

欢迎联大第 43/115 号决议第 9 段规定中要求秘书长在现有资源范围内，并在考虑到咨询服务方案优先事项的情况下，为那些在履行国际人权文书所规定的报告义务方面遇到最严重困难的国家安排进一步的培训班方案，

建议各缔约国鼓励、支持和合作举行一些技术咨询服务项目，包括培训讨论会，以便应缔约国的要求，协助它们根据《公约》第 18 条履行其报告义务。

### 第八届会议(1989年)\*

#### **第 12 号一般性建议：对妇女的暴力行为**

消除对妇女歧视委员会，

考虑到《公约》第 2、5、11、12 和 16 条规定各缔约国采取行动，保护妇女不受发生在家庭、工作岗位或任何其他社会生活领域内的任何暴力行为之害。

考虑到经济及社会理事会第 1988/27 号决议，

建议各缔约国在其提交委员会的定期报告中列入以下情况：

1. 关于保护妇女在日常生活中不受各种暴力行为之害的现行立法(包括性暴力、家庭内的虐待、工作地点的性骚扰等等)；
2. 为根除这些暴力行为而采取的其他措施；
3. 为遭受侵犯或虐待的妇女所提供的支助服务；

---

\* 载于 A/44/38 号文件。

4. 关于各种侵害妇女的暴力行为的发生率和暴力行为受害者妇女的统计资料。

### 第八届会议(1989年)\*

#### **第 13 号一般性建议：同工同酬**

消除对妇女歧视委员会，

回顾《国际劳工组织关于男女同工同酬的第 100 号公约》，《消除对妇女一切形式歧视公约》的绝大多数缔约国都已批准了该公约，

又回顾自 1983 年以来已审议了缔约国的 51 份初次报告和 5 份第二次定期报告，

考虑到虽然各缔约国的报告表明，即使许多国家在立法中已接受了同工同酬的原则，但要在实践中确保落实这项原则，尚要作出更多的努力，从而克服劳动力市场上划分男女的状况，

建议《消除对妇女一切形式歧视公约》的各缔约国，

1. 为充分实施《消除对妇女一切形式歧视公约》，鼓励那些尚未批准劳工组织第 100 号公约的缔约国批准该公约；

2. 考虑研究、制定和实行以不分性别标准为基础的工作评价制度，在将便于对目前主要以妇女为主的不同性质的工作和目前主要以男子为主的那些工作进行价值方面的比较，各缔约国还应在向消除对妇女歧视委员会提交的报告中列入所取得的成绩情况；

3. 尽可能支持创建执行机构，并鼓励适用的集体劳资协议的各当事方，努力确保同工同酬原则得到执行。

---

\* 载于 A/44/38 号文件。

第九届会议(1990年)\*

**第 14 号一般性建议：女性割礼**

消除对妇女歧视委员会，

关切到女性割礼习俗和对妇女健康有害的其他传统习俗仍然继续存在，

满意地注意到那些存在这种习俗的国家政府全国妇女组织、非政府组织以及联合国系统各机关，诸如世界卫生组织、联合国儿童基金会以及人权委员会及其防止歧视及保护少数小组委员会，特别认识到诸如女性割礼的传统习俗对妇幼造成严重的健康和其他后果，仍在处理这个问题，

感兴趣地注意到关于影响妇幼健康的传统习俗的特别报告员研究报告以及关于传统习俗的特别工作组研究报告，

认识到妇女自己正采取重要行动以确认对妇幼健康和福利有害的习俗并与之进行斗争。

相信妇女和所有有关团体正采取的重要行动需要各国政府的支持和鼓励，

严重关切地注意到促成延续诸如女性割礼的有害习俗的文化、传统和经济压力仍然存在，

向各缔约国建议：

- (a) 各缔约国采取适当有效措施以期铲除女性割礼习俗。这种措施应包括：
- (一) 大学、医学或护理协会、全国妇女组织或其他机构搜集和散播关于这种传统习俗的基本数据；
  - (二) 支持国家和地方等级的妇女组织努力消除女性割礼和其他对妇女有害的习俗；
  - (三) 鼓励政治家、专业人员，各等级的宗教和社区领导人，包括大众传媒和艺术在内，进行合作以影响对铲除女性割礼的态度；
  - (四) 举办以女性割礼所引起的问题的研究结果为依据的适当的教育和培训方案及研讨会；

---

\* 载于 A/45/38 号文件及其更正中。

- (b) 在其国家卫生政策内载列旨在铲除公共保健中女性割礼的适当战略。这种战备可包含卫生人员(包括传统助产人员)负有特别责任解释女性割礼的有害效果;
- (c) 请联合国系统有关组织提供援助、资料和咨询意见以支援和协助进行中的关于消除有害的传统习俗的工作;
- (d) 在向委员会提出的报告中在《消除对妇女一切形式歧视公约》第 10 和 12 条之下载列关于消除妇女割礼的措施的资料。

### 第九届会议(1990年)\*

#### **第 15 号一般性建议：在各国防治后天免疫机能缺损 综合症(艾滋病)战略中避免对妇女的歧视**

消除对妇女歧视委员会,

审议了它所收到的资料, 其中涉及艾滋病全球传染各防治战略对行使妇女权利可能产生的影响,

考虑到世界卫生组织和其他联合国组织、机关、机构就人体免疫缺损病毒(艾滋病病毒)所编制的报告和材料, 尤其是秘书长向妇女地位委员会提交的关于艾滋病对提高妇女地位所产生的影响的说明, 以及 1989 年 7 月 26 日至 28 日在日内瓦举行的国际艾滋病与人权问题协商会议的《最后文件》,

注意到1988 年 5 月 13 日世界卫生大会关于避免歧视艾滋病毒感染者和艾滋病患者的第 WHA41.24 号决议、1989 年 3 月 2 日人权委员会关于卫生领域不受歧视的第 1989/11 号决议, 以及尤其是 1989 年 11 月 30 日关于妇女、儿童与艾滋病问题的巴黎宣言,

注意到世界卫生组织已经宣布, 1990 年 12 月 1 日“世界艾滋病日”的主题将是“妇女与艾滋病”,

兹建议:

- (a) 各缔约国加强努力散发材料, 使群众提高觉悟, 知道艾滋病毒感染和艾滋病对尤其是妇女和儿童的危险, 以及对他们的影响;

---

\* 载于 A/45/38 号文件。

- (b) 艾滋病防治方案应特别注意妇女和儿童的需要、有关妇女生殖作用的因素、她们在某些社会中的从属地位特别易受艾滋病毒感染之害；
- (c) 各缔约国确保妇女积极参与初级保健工作，采取措施以加强妇女在预防感染艾滋病毒方面作为儿童保育人员、卫生工作人员、教育工作者的作用；
- (d) 所有缔约国在《公约》第 12 条下的报告内容中列入艾滋病对妇女地位的影响、面向感染妇女的需要所采取的行动、避免由于艾滋病特别歧视妇女。

### 第十届会议(1991年)\*

#### **第 16 号一般性建议：城乡家庭企业中的无酬女工**

消除对妇女歧视委员会，

铭记《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2 条(c)项和第 11 条(c)、(d)和(e)项以及关于妇女状况统计数字的第 9 号一般性建议(第八届会议，1989 年)，

考虑到缔约国中在通常为一男性家庭成员所拥有的企业中工作的妇女很少获得薪酬、社会保障和社会福利，

注意到提交消除对妇女歧视委员会的报告一般不提及家庭企业中无酬女工问题，

申明无酬劳动是剥削妇女的一种形式，有悖于《公约》，

建议缔约国：

- (a) 在其提交委员会的报告中列入关于家庭企业中无酬女工的法律和社会状况的资料，
- (b) 收集关于在家庭成员所拥有的企业中工作的妇女没有薪酬、社会保障和社会福利的资料，并将其列入提交委员会的报告；
- (c) 采取必要措施，保障在家庭成员所拥有的企业中工作但没有薪酬、社会保障和社会福利的妇女获得这些待遇。

---

\* 载于 A/46/38 号文件。

第十届会议(1991年)\*

**第 17 号一般性建议：妇女无偿家务活动的衡量和定量  
及其在国民生产总值中的确认**

消除对妇女歧视委员会，

铭记《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条，

忆及《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》第 120 段，

申明妇女的无偿家务活动为国家的发展作出了贡献，对这种无偿活动进行衡量和定量将有助于揭示妇女实际上的经济作用，

深信这种衡量和定量将为制定提高妇女地位的新政策提供依据，

注意到统计委员会第二十五届会议就目前修订国民核算制度和拟订妇女统计数字问题所作的讨论。

建议缔约国：

- (a) 鼓励和支持调查和实验研究来衡量妇女无偿家务活动的价值；例如进行对时间利用的调查作为全国家庭调查方案的一部分，并收集按性别编制的关于参与家务活动和劳动力市场活动所花时间的统计数字；
- (b) 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》的各项规定，定量计算妇女的无偿家务活动并将其列入国民生产总值；
- (c) 在其根据《公约》第 18 条提交的报告中列入关于为衡量无偿家务活动的价值所进行的调查和试验性研究的资料以及在将妇女的无偿家务活动纳入国民核算方面取得的进展的资料。

---

\* 载于 A/46/38 号文件。



## 第十届会议(1991年)\*

### 第 18 号一般性建议：残疾妇女

消除对妇女歧视委员会，  
顾及《消除对妇女一切形式歧视公约》第 3 条等，  
审议了 60 多份缔约国定期报告，认为其中很少提及残疾妇女的情况，  
对残疾妇女因其特殊生活条件而遭受的双重歧视状况表示关注，  
忆及《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》第 296 段，其中在“应特别关注的领域”标题下将残疾妇女视为一个易受打击的群体，  
申明支持《关于残疾人的世界行动纲领》(1982 年)，  
建议缔约国在其定期报告中提供资料，介绍残疾妇女的情况和为解决她们的特殊情况所采取的措施，包括为确保她们能同样获得教育和就业、保险服务和社会保障及确保她们能参与各方面社会和文化生活所采取的措施。

## 第十一届会议(1992年)\*\*

### 第 19 号一般性建议：对妇女的暴力行为

#### 背 景

1. 基于性别的暴力是严重阻碍妇女与男子平等享受权利和自由的一种歧视形式。
2. 1989 年委员会建议缔约国在其报告内列入关于暴力及对付暴力所拟实行的措施的资料(第八届会议第 12 号一般性建议)。
3. 1991 年第十届会议上，委员会决定在第十一届会议分出部分时间，讨论并研究第 6 条和关于对妇女的暴力行为和性骚扰及色情剥削的其他条款。选择这个主题是为 1993 年世界人权会议作好准备，该会议根据大会 1990 年 12 月 18 日第 45/155 号决议规定召开。

---

\* 载于 A/46/38 号文件。

\*\* 载于 A/47/38 号文件。

4. 委员会的结论是，缔约国的报告没有充分反映出歧视妇女，以性别为基础的暴力、侵犯人权和基本自由之间的密切关系。《公约》的充分执行需要缔约国采取积极措施，消除对妇女施加的一切形式暴力。

5. 委员会建议缔约国审查其法律与政策，根据《公约》规定提交报告时，应照顾到委员会关于对基于性别的暴力的下列意见。

#### 一般性意见

6. 《公约》第 1 条界定对妇女的歧视。歧视的定义包括基于性别的暴力，即因为女人是女人而对之施加暴力，或女人受害比例特大。它包括施加身体的、心理的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行动、压制和其他剥夺自由行动。基于性别的暴力可能违犯《公约》的具体条款，不论这些条款是否明文提到暴力。

7. 基于性别的暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第 1 条所指的歧视。这些权利和自由除其他外，有：

- (a) 生命权；
- (b) 不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利；
- (c) 在国际或国内武装冲突时享受人道主义规范的平等保护的權利；
- (d) 自由和人身安全权利；
- (e) 法律之前平等保护权；
- (f) 家庭平等权；
- (g) 可达到的最高身心健康权；
- (h) 工作条件公平有利的权利。

8. 《公约》适用于公共当局所犯的暴力。这种暴力行为除了违反《公约》规定之外，也可能违反缔约国根据国际人权法和其他公约所负的义务。

9. 但是，应当指出，《公约》所指的歧视并不限于政府或以政府名义所作的行为(见第 2 条(e)款、第 2 条(f)款和第 5 条)。例如，《公约》第 2 条(e)款呼吁缔约国采取一切适当措施，以消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。根据一般国际法和具体的人权盟约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承负责任。

## 关于《公约》具体条款的意见

### 第 2 条和第 3 条

10. 第 2 条和第 3 条规定了除第 5 至 16 条所规定的具体义务外，消除一切形式歧视的全面义务。

### 第 2 条(f)款、第 5 条和第 10 条(c)款

11. 传统态度认为妇女处于从属地位或者具有传统定型的角色任务。这种态度长期助长广泛存在的一些做法，其中涉及暴力或胁迫，例如家庭暴力和虐待、强迫婚姻、嫁妆不足受屈死亡、被浇酸液、女性割礼等等。这类偏见和做法可证明，基于性别的暴力是保护或控制妇女的一种形式。这类暴力对妇女身心健康的影响很大，使她们不能平等享受、行使和知晓人权和基本自由。虽然这项评论意见主要针对实际发生或威胁进行的暴力而说的，但这些基于性别的暴力形式的后果助成了妇女的从属地位，使她们很少参与政治、受教育不多、技术水平低下和很少工作机会。

12. 这类态度也助长色情文化的传播，将妇女形容为性玩物而不是完整个人。这反过来又助长基于性别的暴力。

### 第 6 条

13. 第 6 条要求缔约国采取措施，禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。

14. 贫穷和失业增加贩卖妇女的机会。除既有的贩卖妇女形式外，还有新形式的性剥削，例如性旅游，向发展中国家征聘劳工到发达国家去工作，安排发展中国家妇女同外国人结婚，这些做法与妇女平等享有权利以及尊重其权利和尊严都不相容。它们使妇女特别容易受到暴力和虐待。

15. 贫穷和失业还逼良为娼，包括年轻少女。妓女尤其容易受到暴力，她们由于地位不合法，往往受到排斥。她们需要平等的法律保护，使她们不被强奸和受到其他形式的暴力。

16. 战争、武装冲突、占领领土等往往导致娼妓人数以及贩卖妇女和对妇女进行性攻击的行为增加、需要采取具体的保护和惩罚性措施。

### 第 11 条

17. 如果妇女遭到基于性别的暴力，例如在工作单位的性骚扰时，就业平等权利也会严重减损。

18. 性骚扰包括不受欢迎的具有性动机的行为，如身体接触和求爱动作，带黄色的字眼，出示淫秽书画和提出性要求，不论是以词语还是用行动来表示。这类行为可以是侮辱人的，构成健康和安全的問題。如果妇女有合理理由相信，她如拒绝的话，在工作包括征聘或升级方面、对她都很不利，或者造成不友善的工作环境，则这类行为就是歧视性的。

### 第 12 条

19. 第 12 条要求各国采取措施保证平等取得保健服务。对妇女施加暴力会使她们的健康和生命都有危险。

20. 在某些国家，文化和传统长期助长了对妇女和儿童的健康都有害的一些传统习俗。这些习俗包括对孕妇饮食方面的限制、重男轻女、女性割礼或切割生殖器。

### 第 14 条

21. 农村妇女容易遭受基于性别的暴力，因为在许多农村社区，有关妇女的从属作用的传统观念仍顽固存在。农村社区的姑娘离开农村到城里找工作时特别容易遭到暴力和性剥削。

### 第 16 条(和第 5 条)

22. 强制绝育或堕胎对妇女的身心健康有不利的影響，并且侵犯妇女决定生育子女的数目和间隔的权利。

23. 家庭暴力是对妇女的最有害的暴力形式之一。它在所有的社会都普遍存在。在家庭关系中，各个年龄的子女都会遭受各种各样的暴力，包括殴打、强奸、其他形式的性攻击、精神方面的暴力以及由于传统观念而长期存在的其他形式的暴力。因缺乏经济独立，许多妇女被迫处在暴力关系之中。男子不承担其家庭责任的行为，也是一种形式的暴力和胁迫。这些形式的暴力置妇女的健康于危险之中，并损及她们平等地参与家庭生活及公共生活的能力。

### 具体建议

24. 鉴于这些评论意见，消除对妇女歧视委员会建议：

- (a) 缔约国应采取适当而有效的措施，以扫除一切形式基于性别的暴力，不论是出于公共或私人行为；
- (b) 缔约国应确保关于家庭暴力、强奸、性攻击及其基于性别的暴力的法律均能充分保护所有妇女并且尊重她们的人格完整和尊严。应向受害者提供适当保护和支助服务。向司法和执法人员及其他公务官员提供对性别问题敏感的培训，对于有效执行《公约》是根本必要的；
- (c) 应鼓励缔约国汇编关于暴力的程度、原因和后果以及防止和处理暴力措施的有效性的统计并进行有关的研究；
- (d) 应采取有效措施，确保新闻媒介尊重妇女和促进对妇女的尊重；
- (e) 缔约国报告中应查明助长妇女受到暴力的态度、风俗和做法的性质和程度，以及产生哪一类暴力。它们应报告为克服暴力而采取的措施以及这些措施的效果；
- (f) 应采取有效措施来克服这些态度和做法。各国应展开教育和新闻方案，帮助消除妨碍妇女平等的偏见(1987年第3号建议)；
- (g) 必须采取具体的预防和惩罚性措施，来消除贩卖妇女和性剥削的行为；
- (h) 缔约国报告中应叙述这些问题的严重程度以及为保护卖淫妇女或被贩卖妇女或受到其他形式性剥削的妇女而采取的措施，包括刑罚规定、预防性和康复性措施。也应说明这些措施的有效性；
- (i) 应有有效的申诉程序和补救办法，包括赔偿损失；

- (j) 缔约国应在其报告中载列有关性骚扰的资料以及为保护妇女在工作单位不受性骚扰及其他形式胁迫暴力而采取的措施；
- (k) 缔约国应为家庭暴力、强奸、性攻击及其他形式基于性别的暴力的受害者建立服务或给予支助，包括收容所、特别受过训练的保健工作者、康复和咨询；
- (l) 缔约国应采取措施来克服这些传统习俗并应在报告健康问题时考虑到委员会关于女性割礼的建议(第 14 号建议)；
- (m) 缔约国报告中应确保采取措施，防止在生育繁殖方面的胁迫行为，并确保妇女不致由于节育方面缺少适当服务而被迫寻求不安全的医疗手术，例如非法堕胎；
- (n) 缔约国报告中应说明这些问题的严重程度，并应说明已经采取的措施及其效果；
- (o) 缔约国应确保农村妇女能够获得为暴力受害者措施的服务并确保必要时向边远社区提供特别服务；
- (p) 保护她们不受暴力的措施应包括培训和就业机会以及监测从事家务劳动者的雇用条件；
- (q) 缔约国应报告农村妇女面临的危险、她们遭受的暴力和虐待的程度和性质、她们对支助及其他服务的需要和获得情况以及克服暴力措施的有效性；
- (r) 为克服家庭暴力所必需的措施应包括：
  - (一) 如出现家庭暴力，必要时刑事处罚以及民事补救办法；
  - (二) 立法规定在女性家庭成员受到殴打或杀害的情况下排除保护名誉；
  - (三) 提供服务以确保家庭暴力受害者的人身安全和保障，包括收容所、咨询和康复方案；
  - (四) 为家庭暴力的行为者开办改造方案；
  - (五) 为出现乱伦或性虐待的家庭提供支助服务；
- (s) 缔约国应报告家庭暴力和性虐待的程度，并报告已经采取的预防、惩罚和补救措施；

- (t) 缔约国应采取一切必要的法律及其他措施，有效地保护妇女不受基于性别的暴力，这种措施除其他外，包括：
  - (一) 有效的法律措施，包括刑事处罚、民事补救和赔偿措施，以保护妇女不受各种暴力、其中包括家庭暴力和虐待、工作单位的性攻击和性骚扰；
  - (二) 预防措施，包括新闻和教育方案，以改变人们对男女角色和地位的观念；
  - (三) 保护措施，包括为身为暴力受害者或易遭受暴力的妇女提供收容所、咨询、康复和支助服务；
- (u) 缔约国应报告一切形式基于性别的暴力情况，并且这种报告应载列关于每种形式的暴力发生情况以及关于这种暴力对受害妇女的影响的一切现有数据；
- (v) 缔约国报告中应载列关于为克服对妇女暴力而已经采取的各项法律、预防和保护措施及其有效性的资料。

#### 第十一届会议(1992年)\*

#### 第 20 号一般性建议：对《公约》的保留

1. 委员会忆及缔约国第四次会议关于按照第 28 条第 2 款对公约提出保留的决定，委员会第 4 号一般性建议欢迎这项决定。
2. 委员会建议，在筹备 1993 年世界人权会议时，缔约国应：
  - (a) 参照对其他人权条约的保留，提出对《公约》的保留的有效性和法律作用的问题；
  - (b) 目的在于加强所有人权条约的执行之下考虑此种保留；
  - (c) 考虑为《公约》的保留提出同其他人权条约的保留相当的程序。

---

\* 载于 A/47/38 号文件。

### 第十三届会议(1994年)\*

#### 第 21 号一般性建议：婚姻和家庭关系中的平等

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第 34/180 号决议, 附件)确认男女在社会上和家庭中享有平等的人权。《公约》在各项有关人权的国际条约中占有重要地位。

2. 其他公约和宣言均对家庭和妇女在家庭中的地位赋予重要地位。这些公约和宣言包括《世界人权宣言》(大会第 217 A(III)号决议, 附件), 《公民权利和政治权利国际公约》(第 2200 A(XXI)号决议, 附件), 《已婚妇女国籍公约》(第 1040(XI)号决议, 附件), 《关于结婚的同意、结婚最低年龄及婚姻登记的公约》(第 1763 A(XVII)号决议, 附件)及其后的有关建议(第 2018(XX)号决议)和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》。

3. 《消除对妇女一切形式歧视公约》回忆已经写入上述公约和宣言内的妇女的固有权利, 但更进一步地确认文化和传统对于男女思想和行为具有重要性并且对妇女行使基本权利起到限制作用。

#### 背 景

4. 大会第 44/82 号决议指定 1994 年为国际家庭年。委员会希望利用这个机会强调遵循妇女在家庭中的基本权利以此作为支持和鼓励各国即将进行的庆祝活动的措施之一深具重要性。

5. 选择以此方式庆祝国际家庭年, 委员会希望对《公约》中对于妇女在家庭中的地位具有特别重要的意义的三项条文进行分析:

#### 第 9 条

1. 缔约各国应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。它们应特别保证, 与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍, 均不当然改变妻子的国籍, 使她成为无国籍人, 或把丈夫的国籍强加于她。

---

\* 载于 A/49/38 号文件。



2. 缔约各国在关于子女的国籍方面，应给予妇女与男子平等的权利。

## 意见

6. 国籍对于充分参加社会生活至为重要。一般而言，国家对出生于本国的人给予国籍。也可由于定居的理由获得国籍，或由于人道理由如无国籍身份而获给予国籍。妇女没有国民或公民的地位，就没有选举或担任公职的权利，并且可能无从获得公共福利和选择居所。成年妇女应能改变国籍，不应由于结婚或婚姻关系的解除或由于丈夫或父亲改变国籍而其国籍被专横地改变。

## 第 15 条

1. 缔约各国应给予男女在法律面前平等的地位。
2. 缔约各国应在公民事务上，给予妇女与男子同等的法律行为能力，以及行使这种行为能力的相同机会。特别应给予妇女签订合同和管理财产的平等权利，并在法院和法庭诉讼的各个阶段给予平等待遇。
3. 缔约各国同意，旨在限制妇女法律行为能力的所有合同和其他任何具有法律效力的私人文书，应一律视为无效。
4. 缔约各国在有关人身移动和自由择居的法律方面，应给予男女相同的权利。

## 意见

7. 妇女如根本不能签订合同或取得金融信贷，或者只能经其丈夫或男性亲属的同意或保证才能签订合同或取得金融信贷，就被剥夺了法律自主权。这种限制使她不能作为唯一的所有者拥有财产，并使她不能对自己的物业进行合法的管理或订立任何其他形式的合同。这种限制严重限制了妇女养活自己和其受抚养人的能力。

8. 在有些国家，妇女提出诉讼的权利受到法律限制，或受到难以得到法律咨询、没有能力向法院申诉的限制。在其他一些国家，妇女作为证人的地位和其证词并不如男子那样受到尊重，或不如男子那么有份量。这种法律或习俗限制了妇女有效地谋求或保有其平等财产份额的权利，削弱了她们作为其所在社区的独立、负责

和受尊重成员的地位。当国家法律限制妇女的法律行为能力或允许个人或机构的这种做法时，实际上就剥夺了妇女与男子平等的权利，限制了妇女养活自己和其受抚养人的能力。

9. 在普通法国家，户籍这个概念是指一个人打算居住并受其管辖的国家。子女原先是通过父母得到户籍，但在成年时，户籍是指一个人通常居住并且打算永久居住的国家。象有关国籍的情形一样，审查缔约国的报告显示，法律并不总是允许妇女选择其自己的户籍。成年妇女应能根据自己的意愿改变户籍，而不论其婚姻状况如何，就象有关国籍的情形一样。对于妇女在与男子相同的基础上选择户籍的权利的任何限制，就可能限制她在居住国向法庭申诉或阻碍她自身有权利自由进入或离开一国国境。

10. 暂时在另一国居住和工作的移徙女工应获允许有与男性移徙工人同样的权利，使她们的配偶、伴侣和子女与她们团聚。

## 第 16 条

1. 缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视，并特别应保证妇女在男女平等的基础上：

- (a) 有相同的缔婚的权利；
- (b) 有相同的自由选择配偶和非经本人自由表示、完全同意不缔结婚约的权利；
- (c) 在婚姻存续期间以及解除婚姻关系时有相同的权利和义务；
- (d) 不论婚姻状况如何，在有关子女的事务上，作为父母亲有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
- (e) 有相同的权利自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会获得使她们能够行使这种权利的知识、教育和方法；
- (f) 在监护、看管、受托和收养子女或类似的制度方面，如果国家法规有这些观念的话，有相同的权利和义务。但在任何情形下，均应以子女的利益为重；
- (g) 夫妻有相同的个人权利，包括选择姓氏、专业和职业的权利；

(h) 配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有、处置方面，不论是无偿的或是收取价值酬报的，都具有相同的权利。

2. 童年订婚和结婚应不具法律效力，并应采取一切必要行动，包括制订法律，规定结婚最低年龄，并规定婚姻必须向正式机构登记。

## 意见

### 公共生活和私人生活

11. 有史以来，人类的公共生活和私人生活受到不同的看待，并因而受到不同的管理。在所有社会，传统上在私人或家庭范围内担当任务的妇女其活动长期以来被贬低。

12. 由于这类活动对社会的存续而言是宝贵的，因而没有理由对这些活动适用不同的歧视性的法律或习俗。缔约国报告表明，仍有国家在其国内不存在法律上的平等。妇女没有取得资源的平等机会，不能享有家庭中和社会上的平等地位。即使存在有法律上的平等，所有的社会都为妇女指定了被视为是低下的不一样的角色任务。这样就违反了特别是《公约》第 16 条以及第 2、5 和 24 条内所载公正和平等的原则。

### 家庭的多种形式

13. 家庭的形式和概念因国家而异，甚至一国之内不同地区也不相同。不论其形式如何，也不论一国之内的法律制度、宗教、习俗或传统如何，在法律上和私人生活之中，必须按照如《公约》第 2 条所规定的对所有人平等和公正的原则对待妇女。

### 一夫多妻制婚姻

14. 缔约国报告还表明在一些国家有一夫多妻的习俗。一夫多妻婚姻与男女平等的权利相抵触，会给妇女和其受抚养人带来严重的情感 and 经济方面的后果，这种婚姻应予抑制和禁止。委员会关切地注意到，有些缔约国其宪法保障平等权利，却

按照属人法或习惯法而允许一夫多妻的婚姻，这违反了妇女的宪法权利，也有违《公约》第5条(a)项的规定。

#### 第16条第1款(a)和(b)项

15. 大多数国家报告说，它们的宪法和法律与《公约》相符，但习俗和传统以及实际上未能执行这些法律是与《公约》相抵触的。

16. 选择配偶和自由缔婚的权利对妇女一生以及对其作为个人的尊严和平等而言是非常重要的。对缔约国报告的审查表明，有些国家基于习俗、宗教信仰或某一特殊族群的民族渊源，允许迫婚或强迫再婚。其他一些国家允许妇女屈服于为钱财或出于某一方选择而安排的婚姻，在另一些国家，妇女为贫穷所迫而嫁给外国公民以求得经济上的保障。除了由于例如年幼或因与对方有血缘关系等合理的限制条件之外，妇女选择何时结婚、是否结婚、与谁结婚的权利，必须得到法律保护和执行。

#### 第16条第1款(c)项

17. 对缔约国的审查报告表明，许多国家通过依赖适用普通法原则、宗教法或习惯法而非遵循《公约》所载原则，在其法律制度中规定婚姻配偶双方的权利和责任。这些与婚姻有关的法律和实际做法方面的差异对妇女具有广泛的影响，普遍地限制了她们在婚姻中的平等地位和责任。这种限制往往导致丈夫被给予一家之主和主要决策者的地位，从而与《公约》规定有所抵触。

18. 此外，一般来说，事实上的结合关系完全不获法律保护。在这种关系中的妇女，应在家庭生活和共享受到法律保护的收入和资产方面享有与男子平等的地位。她们在照料和哺育受抚养子女或家庭成员方面应享有与男子平等的权利和责任。

#### 第16条第1款(d)和(f)项

19. 如第5条(b)项中所规定的，大多数国家承认在照料、保护以及抚养子女方面，父母应共同分担责任，《儿童权利公约》(大会第44/25号决议，附件)中列

入了“应以子女的利益为重”这一原则，现在似乎已得到普遍接受。然而，在实际做法中，一些国家并不遵守给予孩子父母平等地位的原则，特别是在双方未缔结婚姻的情况下，这种结合所生的子女并不总是享有与婚生子女相同的地位，而在父母离婚或分居的情况下，许多父亲在子女的照料、保护和抚养方面没有负起责任。

20. 《公约》所阐述的这些共同分担的权利和责任应当能够通过监护、看管、受托和收养等法律概念依法并酌情得到实施。缔约国应确保其法律规定，不论父母的婚姻状况如何，也不论他们是否与子女共同生活，父母双方平等分担对子女的权利和责任。

#### 第 16 条第 1 款(e)项

21. 妇女必须生育和哺养子女的责任，影响到其接受教育、就业以及其他与个人发展有关的活动。还给妇女带来了不平等的工作负担。子女的人数和生育间隔对妇女的生活也会产生同样的影响，并影响到她们及其子女的身心健康。因此妇女有权决定子女的人数和生育间隔。

22. 有些报告表明，采取了一些对妇女有严重影响的强制性手段诸如强迫怀孕，人工流产或绝育。关于是否生养孩子，最好是与配偶或伴侣协商作出决定，但绝不应受到配偶、父母亲、伴侣或政府的限制。为了对安全可靠的避孕措施作出知情的决定起见，妇女必须获得有关避孕措施及其使用的信息，并能按照《公约》第 10 条(h)项获得接受性教育和计划生育服务的保证机会。

23. 人们普遍认为，如有自愿调节生育的免费可获得的适当措施，家庭所有成员的健康、发展和幸福都可获改善。此外，这种服务还有助于提高人民的总体生活质量和健康，自愿调节人口增长可帮助养护环境，取得持续的经济和社会发展。

#### 第 16 条第 1 款(g)项

24. 稳定的家庭是建立在每一家庭成员平等、公正和个人满足基础上的。配偶双方必须能够按照《公约》第 11 条(a)和(c)项有权选择从事适合于自己的能力、资历和抱负的职业或工作，同样配偶双方都应有权利选择自己的姓氏以保持个人特

性，在社区中的身份，并使其区别于其他社会成员。如果法律或习俗迫使妇女由于结婚或离婚而改变姓氏时，则其就被剥夺了此种权利。

### 第 16 条第 1 款(h)项

25. 本条确定的权利部分重复和补充了第 15 条第 2 款中的规定，后者责成缔约国给予妇女签订合同和管理财产的平等权利。

26. 第 15 条第 1 款保障男女在法律面前平等。不论其婚姻状况如何，有对财产的所有、经营、享有和处置权，对妇女享有经济独立的权利来说，是十分重要的，在许多国家，对妇女谋取生计的能力以及对为她及其家庭提供充分的住房和营养而言，是十分关键的。

27. 国家如实施土地改革方案或向不同族裔群体重新分配土地，妇女不论其婚姻状况如何，与男子平等地分享这种重新分配的 land 的权利，应当得到审慎的尊重。

28. 在大多数国家，相当人数的妇女为单身或离婚的，并且许多可能有独力养家的责任。认为男子有抚养其家庭里妇女和孩童的完全责任而他可以并且会信实地履行此一责任，根据这种假定而在财产分配方面带有任何歧视，显然是不切实际的。因此任何法律或习俗规定在婚姻结束或事实上的关系结束时，或在亲属死亡时，给予男子较大的分享财产的权利，都是歧视性的，将对妇女提出与丈夫离婚、负担她自己或其家庭以及作为独立个人尊严地生活的实际能力产生严重的影响。

29. 无论妇女的婚姻状况如何，所有这些权利都应得到保证。

### 婚姻财产

30. 一些国家不承认妇女在婚姻或事实上的关系期间以及在婚姻或关系结束时，享有同丈夫平等分享财产的权利。许多国家承认这一权利，但妇女行使这一权利的实际能力可能受到法律先例或习俗的限制。

31. 即便赋予妇女这些法定权利，法院也实施这些权利，妇女在婚姻期间或离婚时拥有的财产仍可能由男子管理。在许多国家，包括存在共同财产制的国家，并没有法律明文规定，要求在出售或处置双方在婚姻或事实上的关系期间所拥有的财产时必须征求女方的意见，这限制了妇女控制财产处置或处置后的收入的能力。

32. 在一些国家，在分配婚姻财产时，更多地强调婚姻期间对所获财产的经济贡献，而轻视其他贡献，诸如哺育子女、照顾老年亲属以及从事家务职责等。通常，正是由于妻子的这种非经济贡献，才使得丈夫得以赚取收入，增加资产。对经济贡献和非经济贡献应同等看重。

33. 在许多国家，法律对待事实上的关系期间所积累的财产不同于婚姻期间所获得的财产。在关系终止时，女方总是比男方获得的份额小得多。在这方面应废除或制止歧视有无子女的已婚或未婚妇女的财产法和习俗。

### 继承权

34. 缔约国的报告应按照《公约》和经济及社会理事会第 884 D(XXXIV)号决议的规定，载有对与影响妇女地位的继承权法有关的法规或习俗规定所作的评论意见，经社理事会该决定曾建议各国确保同死者具有同样近亲关系的男子和妇女应有权同等分享财产，在继承顺序中具有同等地位，这一规定并未得到普遍执行。

35. 许多国家有关继承权和财产的法律和实际做法导致了对妇女的严重歧视。这一不公平的待遇使得妇女在丈夫或父亲死后所获的财产，比鳏夫或儿子在这种情况下所获的财产份额小。在一些情况下，妇女只获得有限的和受控制的权利，只能从死者的财产中获得收入。寡妇的继承权往往不能反映婚姻期间所获财产平等拥有权的原则。这种规定与《公约》相抵触，应予废止。

### 第 16 条第 2 款

36. 1993 年 6 月 14 日至 25 日在维也纳举行的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》敦促缔约国废止歧视女童和引起对女童的伤害的现行法律和条例并废除这类习俗和惯例。第 16 条第 2 款和《儿童权利公约》均规定防止缔约国允许未成年者结婚或使这种婚姻生效。根据《儿童权利公约》，“儿童系指 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁”。尽管有此定义并且注意到《维也纳宣言》的规定，委员会仍认为男女结婚的最低年龄都应为 18 岁。男女结婚时承担重要的责任。因此不应准许他们在达到成年和取得充分行为能力之前结婚。根据世界卫生组织的观点，未成年人、特别是少女结婚生小孩，对其健康会有不利影响，同时妨碍其学业教育。结果，她们的经济自立也受到限制。

37. 这不仅影响妇女个人，还限制她们的能力发展和独立性，减少她们就业机会，从而对其家庭和社区都有不利影响。

38. 一些国家规定了男女不同的最低结婚年龄。这种规定不正确地假定，妇女的心智发展速度与男子不同，或者她们结婚时的生理的心智发展无关重要，这些规定应予废除。在其他一些国家，少女婚配或由其家人为其作主缔婚是许可的。这种措施不仅与《公约》规定相抵触，而且损害了妇女自由选择配偶的权利。

39. 缔约国还应要求所有婚姻必须登记，不论其是根据民法或是根据习俗或宗教法缔结的。这样，国家就能够确保遵守《公约》的规定，并规定配偶双方平等、婚姻最低年龄、禁止重婚或一夫多妻并保护儿童的权利。

## 建 议

### 对妇女的暴力

40. 在审议妇女在家庭生活中的地位时，委员会要强调指出，有关对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(第十一届会议)的规定，对妇女能够享有与男子平等的权利和自由，有着重大的意义。务请各缔约国遵行该项一般性建议，确保在公共生活和家庭生活中，妇女可免遭基于性别的暴力行为，此种暴力行为还严重阻碍了妇女作为个人应有的权利和自由。

## 保 留

41. 委员会震惊地注意到为数不少的缔约国，在特别是已对第 2 条提出保留的情况下，对第 16 条全文或部分提出了保留，声称遵行规定会与基于文化或宗教信仰或国家经济或政治状况而所共同持有的家庭观念相冲突。

42. 在这些国家中，许多国家持有父权结构家庭的信念，认为父亲、丈夫或儿子的地位居先。在一些国家，原教旨主义或其他极端主义思想或经济的困难境况鼓励回归古老价值和传统，妇女在家庭中的地位更形恶化。在其他一些国家，由于已认识到现代社会的经济进展和社会普遍福祉平等地依赖所有成年成员，不论其性别，这种禁忌和反动的或极端主义的思想就逐渐地受到抑制。

43. 委员会按照第 2、第 3 和特别是第 24 条，要求所有缔约国逐渐进展到以



下阶段，即由于坚决制止妇女在家庭中不平等的观念，每个国家将可撤消其保留，特别是对《公约》第 9、15 和 16 条的保留。

44. 缔约国应坚决制止法律、宗教或私法或习俗所确认的男女不平等的任何观念，进展到撤消特别是对 16 条的保留的阶段。

45. 委员会注意到，根据其对初次报告和以后的定期报告的审查，在一些无保留地批准或加入《公约》的缔约国，有若干法律特别是关于家庭的法律，事实上不符合《公约》的规定。

46. 这些法律仍然载有根据规范、习俗和社会文化歧见歧视妇女的许多措施。鉴于这些国家在有关条款方面的特殊情况，委员会很难评价和了解妇女的地位。

47. 委员会特别是根据《公约》第 1 和第 2 条的规定，请那些缔约国作出必要努力，审查关于问题的实际情况，并在仍然载有歧视妇女的条款的国内立法中制订必要的措施。

## 报 告

48. 缔约国参照本一般性建议的意见，在其报告中应：

- (a) 指出国家移除对《公约》的所有保留、特别是对第 16 条的保留的进展所达阶段。
- (b) 说明其法律是否遵循第 9、15 和 16 条的原则，以及由于宗教法或私法或习俗，遵循法律或《公约》的规定受到阻碍的情形。

## 立 法

49. 缔约国应于必要时遵循《公约》以及特别是为遵守第 9、15 和 16 条规定，制订并实施立法。

## 鼓励遵循《公约》

50. 缔约国参照本一般性建议的意见，并按照第 2、3 和 24 条的规定，应制订措施，以期鼓励充分遵循《公约》的各项原则，特别是当宗教法或私法或习俗与这些原则相冲突时。

第十四届会议(1995年)\*

**第 22 号一般性建议：修正《公约》第 20 条**

消除对妇女歧视委员会，

注意到《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国应大会所请，将于 1995 年间开会，考虑修正《公约》第 20 条，

回顾它先前曾于第十届会议决定要确保其工作效能，防止缔约国报告的审议工作出现不良积压情况。

回顾《公约》是经数目最多的缔约国批准的国际人权文书之一，

认为《公约》各条款处理妇女在其日常生活的所有各个方面以及在社会和国家的所有领域的基本人权，

关注委员会的工作负荷，因为批准的国家数目日增，加上如附件一所示待审议的报告积压，

又关注缔约国报告的提交和审议之间旷日持久，以致缔约国必须提供新的资料以增订其报告，

铭记消除对妇女歧视委员会是唯一经《公约》限定会议时间的人权条约机构，其会议时间如附件二所示是所有人权条约机构中最短的，

注意到《公约》对届会期间的限制，已成为委员会有效履行《公约》规定的职能的严重障碍，

1. 建议缔约国积极考虑修正《公约》第 20 条关于委员会会议时间的部分，让委员会年度会议的期间为有效履行《公约》规定的职能所必需的，除大会另有决定外无具体限制；

2. 还建议大会在修正过程结束之前授权委员会例外地于 1996 年举行两届会议，每届为期三星期，并举行会前工作组会议；

3. 又建议缔约国会议要求收到委员会主席关于委员会在履行其职能方面遇到的种种困难的口头报告；

4. 建议秘书长向缔约国会议提供关于委员会的工作负荷的一切有关资料和关于别的人权条约机构的比较资料。

---

\* 载于 A/50/38 号文件。

第十六届会议(1997年)\*

**第 23 号一般性建议：政治和公共生活**

各缔约国应采取一切适当措施，消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视，特别应保证妇女在与男子平等的条件下：

- (a) 在一切选举和公民投票中有选举权，并在一切民选机构有被选举权；
- (b) 参加政府政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行一切公务；
- (c) 参加有关本国公众和政治事务的非政府组织和协会。

背景说明

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》特别重视妇女参与其本国的公共生活。《公约》序言部分表示：

“考虑到对妇女的歧视违反权利平等和尊重人的尊严的原则，阻碍妇女与男子平等参加本国的政治、社会、经济和文化生活，妨碍社会和家庭的繁荣发展，并使妇女更难充分发挥为国家和人类服务的潜力。”

2. 《公约》序言部分还重申妇女参与决策的重要性：

“确信一国的充分和完全的发展，世界人民的福利以及和平的事业，需要妇女与男子平等充分参加所有各方面的工作。”

3. 此外，《公约》第 1 条对“对妇女的歧视”解释为：

“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”

4. 其他公约、宣言和国际分析文件都十分重视妇女参与公共生活，并制定了有关平等的国际标准构架。这些文件包括《世界人权宣言》、<sup>1</sup> 《公民及政治权利国际公约》、<sup>2</sup> 《妇女政治权利公约》<sup>3</sup> 《维也纳宣言》、<sup>4</sup> 《北京宣言》和《行动纲要》<sup>5</sup> 第 13 段、本公约<sup>6</sup> 的第 5 和 8 号一般性建议，人权事务委员会通过的

---

\* 载于 A/52/38 号文件。

一般性评论 25、<sup>7</sup> 欧洲联盟理事会通过的关于男女平等参与决策程序的建议<sup>8</sup> 和欧洲委员会关于“如何在政治决策中实现性别均衡”的意见。<sup>9</sup>

5. 第 7 条规定各缔约国应采取一切适当措施，消除在政治和公共生活中对妇女的歧视并确保妇女在政治和公共生活方面享有与男子平等的地位。第 7 条具体说明的义务可扩大到公共和政治生活的所有领域，而不局限于(a)、(b)和(c)款所规定的那些领域。一个国家的政治和公共生活是一个广泛的概念，是指行使政治权力，尤其是行使立法、司法、行政和管理权力。这一措词包括公共行政的所有方面以及在国际、国家、区域和地方各级制定和执行政策。这一概念还包括民间社会的许多方面，包括公共委员会、地方理事会以及诸如各政党、工会、专业或行业协会、妇女组织、社区基层组织和其他与公共生活和政治生活有关的组织的活动。

6. 实际上，《公约》设想了在以下这种政治制度的框架内可以实现这种平等，即按照《世界人权宣言》第 21 条和《公民及政治权利国际公约》第 25 条的规定，每个公民均享有在真正的定期的选举中的选举和被选举权，这种选举应是普遍的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达。

7. 《公约》强调机会平等的重要性以及参与公共生活和决策的重要性，这促使委员会回顾第 7 条并建议各缔约国在审查其法律和政策以及根据《公约》提出报告时，应该考虑到下列评论和建议。

## 评 论

8. 人们在公共领域和私人领域的活动向来被视为互不相同，而得到相应的管理。妇女一般从事私人或家庭领域活动，负责生育和抚养子女，所有社会都将这些活动视为次一级。相形之下，公共生活受到尊重和尊敬，范围涉及除私人及家庭领域之外的各种活动。男子历来既支配公共生活，且掌有权力将妇女限制并约束在私人领域之内。

9. 尽管妇女在支撑家庭和社会方面起着核心作用，并对发展作出贡献，但她们被排斥在政治生活和决策进程之外，而决策进程却决定她们日常生活的模式和社会的前途。尤其是在危机时期，这种排斥压制了妇女的声音，埋没了妇女的贡献和经验。

10. 在所有国家，压制妇女参与公共生活能力的最重要因素一直是价值观和宗教信仰等文化环境、缺乏各种服务、男子未能分担与组织家务和抚养子女有关的工作。在所有国家，文化和传统和宗教信仰一直是将妇女约束在私人生活领域并妨碍妇女积极参与公共生活的一个因素。

11. 减轻妇女的某些家务负担，将使妇女能够更充分地参与社区生活。妇女在经济上依靠男子，往往阻碍她们作出重要的政治决定，并阻碍她们积极参与公共生活。妇女承受双重的负担、经济上的依赖性，加上公共及政治生活工作长时间而且不具灵活性，使妇女无法更加积极地参与。

12. 陈规包括新闻媒介制造的陈规观念将妇女的政治生活局限在环境、儿童和保健等问题上，而排除在财政、预算管制和解决冲突等方面的责任之外。妇女在产生政治家的职业中参与的程度很低，这又是一个障碍。一些国家是有女性领导人掌权，但这可能是其父亲、丈夫或其他男性亲属的影响所致，而不是她们本身参选成功所致。

### 政治制度

13. 多数国家的宪法和法律以及所有的国际文书都申明了男女平等的原则。然而，在过去五十年内，妇女未能实现平等，妇女参与公共及政治生活的程度很低，强化了她们的不平等地位。单由男子制定的政策和作出的决定只反映了人类的部分经验和潜力。要公正有效地组织社会，就需要包容全体社会成员，由他们共同参与。

14. 没有一种政治制度同时赋予妇女充分、平等参与的权利和利益。虽然民主制度改善了妇女参与政治生活的机会，但她们继续面临许多经济、社会及文化障碍，这一点严重影响了她们的参与。即便是历来稳定的民主国家，也未能充分、平等地容纳占其人口半数的女性国民的意见和利益。将妇女排除于公共生活和决策之外的社会，不能说是民主的社会。只有在政治决策由妇女和男子共同作出并顾及双方的利益时，民主的概念才具有真正的、鲜活的意义和持久的影响。对各缔约国报告所作审议显示，在存在妇女充分、平等参与公共生活和决策的情况的国家，落实妇女权利和履行《公约》的情况都有所改善。

## 暂行特别措施

15. 虽然移除法律上的障碍是必要的，但这是不够的。未实现妇女的充分、平等参与可能不是存心的，是古旧过时的惯例和程序的结果，这些惯例和程序无心之中提升了男子。《公约》第4条鼓励采取暂行特别措施，以便充分实施第7和第8条。拟订有效暂行战略以实现平等参与的国家，已实施一系列措施，包括吸收、在财务上援助和训练女性候选人，修改选举程序，开展促进平等参与的竞选活动，规定数字指标和保障名额，有针对性地任命妇女担任在各个社会的日常生活中起重要作用的司法或其他职业团体公职。正式排除障碍，采取暂行特别措施鼓励男女平等参与社会公共生活，是在政治生活中实现真正平等的必要前提。但是要想克服多少个世纪以来男性在公共领域所占的支配地位，妇女还需要得到社会各界的鼓励和支持，以实现充分、有效的参与。这种鼓励措施必须由各缔约国以及各政党和政府官员领导。缔约国有义务确保暂行特别措施明确用来支持平等原则，因此也符合保障全体公民人人平等的宪法原则。

## 摘 要

16. 《北京行动纲要》强调的关键问题是，妇女在普遍参加政治和公共生活方面存在着法律与事实或权利与现实之间的差距。研究结果指出，如果妇女参与的比率能达到30%至35%(一般称为“关键人数”)，就会对政治方式和决定内容产生实际的影响，政治生活就会充满新的活力。

17. 为了在公共生活中取得广泛代表性，妇女必须能够充分平等地行使政治和经济权力；她们必须能够充分和平等地参与国家和国际各级的决策，以便对平等、发展和实现和平等目标作出贡献。如要达到这些目标和确保真正的民主，则性别观点极为重要。因此，必须使妇女参加公共生活，以利用她们的贡献，确保她们的利益得到保护，并保障所有人不论男女都能享有人权。妇女充分参与不仅对增强妇女权力而且对整个社会进步都极为重要。

### 选举权和被选举权(第7条(a)款)

18. 《公约》促使各缔约国在其宪法或立法中采取适当步骤，确保妇女在一切选举和公民投票中均享有与男子平等的选举权和被选举权。必须在法律上和事实上都享有这一权利。

19. 对缔约国的报告的审查结果表明，尽管几乎所有缔约国都通过了宪法或其他法律条文，规定男女在一切选举和公民投票中享有平等的选举权，但是很多国家的妇女在这项权利的行使方面仍旧面临困难。

20. 损害这些权利的因素如下：

- (a) 妇女取得有关候选人以及政党的政纲和投票程序的资料的机会往往不如男子，政府和政党没有能够提供这方面的信息。阻碍妇女充分而平等地行使她们的选举权的另一些重要因素。包括妇女身为文盲，缺乏知识不了解政治制度，或是政治倡议和政策对她们生活的影响等。未能认识到选举权带来了要求变化的权利，责任和机会这一点也意味着妇女并不都参加选民登记。
- (b) 妇女双重的的工作负担和财政上的限制使她们没有充分的时间或机会注意选举活动和完全自由地行使选举权。
- (c) 很多国家的传统、文化社会和文化上的陈规旧习阻碍了妇女行使选举权。许多男子通过劝说或直接行动包括替妇女投票来影响或控制妇女的投票。应当防止任何这类做法。
- (d) 在一些国家，妨碍妇女参与社区公共或政治生活的其他因素包括：妇女的行动自由或参与权受到限制，对妇女的政治参与普遍存在消极态度，或是选民不信任、不支持女性候选人等等。此外，有些妇女认为政治是令人讨厌的，因而避免参与政治活动。

21. 这些因素至少部分解释了一种怪现象，即代表半数选民的妇女却未能发挥政治权力或形成集团，以促进她们的利益或改变政府，或消除歧视性政策。

22. 投票方式、议会席位的分配、选区的选择均对当选议会议员的妇女所占的比例有重要影响。各政党应该本着机会平等和民主的原则，注意男女候选人人数均等的问题。

23. 不得对妇女享有的选举权施加对男子不适用或对妇女产生重大影响的限制或条件。例如，设限规定只有一定教育程度、拥有最起码财产资格或非文盲的人才有选举权，这不仅不合理，侵犯了普遍受到保障的人权，而且也会对妇女产生重大影响，从而违反《公约》的条款。

#### 参加制订政府政策的权利(第 7 条(b)款)

24. 尽管妇女在参加政府决策活动已经取得长足进展并且一些国家已经实现了这方面的平等，但是妇女的这类参与仍然不多，并且在许多国家，妇女的参与实际上已经减少。

25. 第 7 条(b)还规定缔约国应保证妇女有权充分参加政府政策的制订，并担任各级政府公职。这将促进性别问题被融入主流，并有助于促使公共决策采纳性别观点。

26. 缔约国有责任在它们的管辖范围内任命妇女担任高级决策职位并且理所当然地征求和吸取广泛代表妇女意见和利益的团体的意见。

27. 缔约各国还有义务确保查明和克服阻碍妇女充分参与政府政策的制订的障碍。这些障碍包括只是任命几个妇女装点门面而就感到志得志满以及阻碍妇女参与的传统和习惯态度。如果妇女在政府高层没有得到广泛代表或者没有得到适当的咨询，甚至根本没有得到咨询，政府的政策就将是不全面的和没有效用的。

28. 缔约各国总的说来有权力任命妇女担任高级的内阁和行政职位，而各政党也有责任确保将妇女列入政党名册并在有可能成功获选的地区被提名竞选。缔约各国也应努力确保任命妇女在与男子平等的条件下担任政府咨询机构的职务。并且这些机构应根据情况考虑代表妇女的团体的意见。政府的基本责任是鼓励采取这些倡议行动来领导和引导舆论并改变歧视妇女或阻碍妇女参与政治和公众事务的态度。

29. 若干缔约国为确保妇女平等参与担任高级内阁和行政职位并成为政府咨询机构的成员所采取的措施包括：作出规定，在可能被任命者同样合乎条件的情况下，优先考虑女性提名人；通过一项规定，在公共团体中男女成员均不应少于 40%；在内阁和公职任命方面制订妇女保障名额；和同妇女组织协商，确保合格妇女被提名为公共团体的成员和担任公职，并且编制和保持这类妇女的名册；在公共团体和



公共职位的任命中便利妇女的提名。在私营组织的提名下任命咨询机构成员时，缔约各国应鼓励这些组织提出合格并适合的妇女作为这些机构的成员。

#### 担任公职和执行一切公务的权利(第7条(b)款)

30. 从各缔约国的报告可见，妇女被排除在内阁、公务员和公共行政以及司法机构的高层职位之外。获任这类高层或具影响力职位的妇女绝无仅有；虽然有些国家在较低层次和通常与家庭有关的职位上工作的妇女人数可能在增加，但是在有关经济政策、经济发展、政治事务、国防、建立和平行动、冲突的解决、宪法的解释和确定等方面的决策性职位中，她们只是极少数。

31. 审查了缔约国的报告后还发现在某些情况下，法律禁止妇女行使皇室的权力、充当具有代表国家管辖权的宗教和传统法院的法官，或充分参与军队。这些规定歧视妇女、使得社会无法得到她们参与社区这些方面的生活的和利用她们的技能，并违反《公约》的原则。

#### 参加非政府以及公共和政治组织的权利(第7条(c)款)

32. 审查缔约国的报告后发现，所提供的为数不多的有关政党的资料表明，妇女代表人数不足或集中在影响力不及男子的职责上的情况。鉴于政党在决策方面所起的重要作用，各国政府应鼓励政党审查妇女在何种程度上充分和平地参与它们的活动，如果情况并非如此，则应找出问题的起因。应该鼓励政党采取有效措施，其中包括提供资料、资金和其他资源，来克服防止妇女充分参与和实现代表权的障碍，并确保妇女实际上有平等机会充当党干部和被提名为选举的候选人。

33. 一些政党已采取的措施包括将其执行机构的某一最低限度数目或百分比的职位保留给妇女，从而确保提名的男女候选人人数均等，并确保妇女没有一律被分配到较不利的选区或党名单上最不利的职位。缔约国应确保禁止歧视的法律或其他的平等宪法保障明确允许这一类临时特别措施。

34. 象工会和政党一般的其他组织有义务以执行理事会男女代表人数均等的方式在它们的规章、在执行这些规则和成员资格的组成方面表示它们对性别平等原则的承诺，以便这些组织得到社会所有阶层的充分和平等参与及两性的贡献的好

处。这些组织以及非政府组织还在政治技巧、参与和领导方面为妇女提供宝贵的训练机会。

### 第 8 条(国际一级)

缔约各国应采取一切适当措施，保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下，有机会在国际上代表本国政府参加各国际组织的工作。

### 评 论

35. 第 8 条规定各国政府有责任确保妇女有机会参与国际事务各个级别、以及各个领域的活动，从而促使她们参与经济和军事事务、参与多边和双边外交活动以及参加国际和区域会议的官方代表团。

36. 从对各缔约国的报告的审查来看，很明显，大部分政府的外交和外事机构中妇女任职的人数不足，特别是在最高级别上。妇女常常被派往对该国的对外关系来说不太重要的使馆。在某些情况下，妇女的任命还会因婚姻状况方面的限制而受到歧视。在其他情况下，在同等地位上的妇女得不到男性外交官所享有的配偶和家庭福利待遇。有关方面往往不给予妇女参与国际事务的机会，因为他们假定妇女要承担家务负担，包括假定她们由于必须照顾家庭中受抚养的人而无法接受任命。

37. 很多常驻联合国和其他国际组织的代表团中都没有女外交官，在较高级别上的妇女也很少。那些负责确定设立国际和全球目标、议程和优先次序的专家组会议也有类似情况。联合国系统的组织以及在区域一级的经济、政治和军事机构已成为重要的国际公共雇主，但即使是在这里，妇女仍然是少数，而且主要集中在较低级别上。

38. 往往由于在任命和提升人员提供重要职位和参加官方代表团方面缺少客观的标准和程序，妇女很少有机会象男人一样，在国际上平等地代表本国政府、参与国际组织工作。

39. 现代世界的全球化使得让妇女与男人一样平等地参与国际组织的问题变得越来越重要。把性别观念和妇女的人权纳入所有国际组织的议程中是各国政府义不容辞的责任。很多关于全球性问题——例如建立和平和解决冲突、军费支出与核裁军、发展与环境、对外援助和重新调整经济结构等问题——的关键决定都是在妇

女参与有限的情况下做出的，这与妇女参与这些领域的非政府组织活动的情况形成鲜明对比。

40. 让大批妇女参与国际谈判、维持和平活动、所有级别上的预防性外交、调解、人道主义援助、社会和解、和平谈判以及国际刑事司法制度将会产生重要作用。在解决武装或其他冲突问题时，性别观点和分析有助于理解对男女分别带来不同影响。<sup>10</sup>

## 建 议

### 第 7 和第 8 条

41. 缔约国应确保其宪法和立法符合《公约》各项原则，特别是第 7 和第 8 条。

42. 缔约国有义务采取一切适当措施，其中包括颁布符合宪法的适当立法，确保那些不直接受《公约》所载义务影响的政党和工会等组织不歧视妇女，并尊重第 7 和第 8 条载列的各项原则。

43. 缔约国应查明和实施临时性的特别措施，确保妇女在第 7 和第 8 条提到的各个领域具有平等代表权。

44. 缔约国应解释对第 7 和第 8 条持有保留的原因和其影响；指出哪些保留意见反映出传统习俗或对妇女社会角色陈旧的态度；及缔约国为改变这种态度而采取的步骤。缔约国应密切审查保留意见，并在报告中提出取消保留意见的时间表。

### 第 7 条

45. 在第 7 条(a)款下应查明、实施和监测效力的措施旨在：

- (a) 促使民选职位上的男女人数平衡；
- (b) 确保妇女了解其投票权、了解这一项权利的重要性及如何行使这方面的权利；
- (c) 确保克服平等方面的障碍，其中包括因文盲、语言、贫困和妨碍妇女行动自由而造成的障碍；
- (d) 协助处境不利的妇女行使其投票权和被选举权。

46. 在第 7 条(b)款下的措施旨在确保：

- (a) 妇女在制订政府政策方面的代表权平等；
- (b) 妇女享有担任公职的平等权利；

- (c) 针对妇女的征聘是公开的而且可上诉。
47. 在第 7 条(c)款下的措施旨在：
- (a) 确保颁布关于禁止歧视妇女的有效立法；
  - (b) 鼓励非政府组织及公共和政治协会采用鼓励妇女参加其工作和具有代表权的战略。
48. 缔约国就第 7 条提出报告时应：
- (a) 说明促使第 7 条载列的各项权利生效的法律规定；
  - (b) 细述对这些权利设有的限制，是法律规定造成的，还是传统、宗教或文化习俗造成的；
  - (c) 说明提出和制订了哪些措施来克服对行使权利的障碍；
  - (d) 提出按性别分列的统计数据，说明享有上述权利的男女比例；
  - (e) 说明有哪些政策制订类型，其中包括同发展方案有关的、有妇女参加的类型，以及妇女参与层次和程度；
  - (f) 在第 7 条(c)款下，说明妇女在其本国参加非政府组织的程度，其中包括妇女组织；
  - (g) 分析缔约国确保同这些组织协商的程度及其咨询意见对各层次的政府政策制订和执行工作的影响；
  - (h) 说明妇女担任政党、工会、资方组织和专业人员协会的成员或官员代表人数不足的情况，并分析造成这种情况的因素。

## 第 8 条

49. 应查明、实施和监测效力的措施旨在确保：加强联合国各机构内的成员性别平衡，其中包括大会的各主要委员会、经济及社会理事会和专家机构(例如条约机构)及任命到独立工作组或担任国别报告员或特别报告员的性别平衡。

50. 就第 8 条提出报告时缔约国应：
- (a) 按性别分列统计数字，说明在外交部门工作或经常在国际上代表其本国的妇女比例，其中包括作为其政府代表团成员出席国际会议或得到任命执行维持和平或解决冲突的任务，及妇女在这些部门担任多高的职位；
  - (b) 说明建立了哪些客观标准和程序来任命和提升妇女担任有关职位和官方代表团职位；

- (c) 说明政府已采取哪些步骤来广泛宣传政府在国际场合上对妇女问题作出的承诺以及多边论坛向负责提高妇女地位的政府和非政府机构印发的正式文件；
- (d) 提供妇女因其政治活动(以个人、或妇女组织或其他组织成员的身份从事的政治活动)而遭受歧视的资料。

### 注

- <sup>1</sup> 大会第 217 A(III)号决议。
- <sup>2</sup> 大会第 2200 A(XXI)号决议，附件。
- <sup>3</sup> 大会第 640(VII)号决议。
- <sup>4</sup> 《世界人权会议的报告,1993年6月14日至25日,维也纳》(A/CONF.157/24 (Part I), 第三章。
- <sup>5</sup> 《第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4日至15日,北京》(A/CONF.177/20和Add.1), 第一章,决议1,附件一。
- <sup>6</sup> 见《大会正式记录,第四十三届会议,补编第38号》(A/43/38), 第五章。
- <sup>7</sup> CCPR/C/21/Add.7,1996年8月27日。
- <sup>8</sup> 96/694/EC, 1996年12月2日,布鲁塞尔。
- <sup>9</sup> 欧洲委员会 V/1206/96-EN 号文件(1996年3月)。
- <sup>10</sup> 见1995年9月4日至15日在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》第141段(A/CONF.177/20,第一章,决议1,附件二),又见第134段,其中谈到:“妇女有平等机会并充分参加权力结构,以及充分参与一切防止和解决冲突的努力,是维持和促进和平与安全的必要条件。”

### 第二十届会议(1999年)\*

#### 一般性建议 24: 关于《消除对妇女一切形式歧视公约》

#### 第 12 条——妇女和保健

1. 消除对妇女歧视委员会认为,妇女获得保健包括生殖保健是《消除对妇女一切形式歧视公约》所规定的一项基本权利。委员会在其第二十届会议上根据第 21 条,决定拟订一项关于《公约》第 12 条的一般性建议。

---

\* 载于 A/54/38 号文件,第一章。

## 背 景

2. 各缔约国遵守《公约》第 12 条对于妇女的保健和福祉极其重要。这要求各国消除在妇女获得终生保健服务尤其是在计划生育、怀孕、分娩方面以及在产后期间对妇女的歧视。对各缔约国根据《公约》第 18 条所提交报告进行的审查表明，妇女的保健是被承认是促进妇女保健和福祉应关心的一个中心问题。为了缔约国以及特别关心和注意妇女保健方面各种问题的各方的利益，这项一般性建议力图阐述委员会对第 12 条的理解，并论述为消除歧视、实现妇女最高健康标准的权利而需采取的措施。

3. 联合国最近举行的几次世界会议也讨论了这些问题。委员会在编制这项一般性建议时考虑到了联合国各次世界会议所通过的有关行动纲领，尤其是 1993 年世界人权会议、1994 年国际人口与发展会议和 1995 年第四次妇女问题世界会议的行动纲领。委员会还注意到世界卫生组织(卫生组织)、联合国人口基金和联合国其他机构所作的工作。此外，它在编制这项一般性建议时，也同在妇女保健方面具有专门技能的许多非政府组织开展了协作。

4. 委员会注意到联合国其他文书中把着重点放在实现良好健康和保障获得健康所需条件的权利方面。这些文书包括《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《儿童权利公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。

5. 委员会还提到其以前关于女性割礼、艾滋病毒/艾滋病、残疾妇女、对妇女施行暴力和家庭关系中平等问题的一般性建议，所有这些都提到充分履行《公约》第 12 条所必须处理的事项。

6. 虽然男女的生物差异可能导致健康状况的差别，但是也有一些社会性的因素，对男女的健康状况有决定作用；这些因素在妇女相互之间也可能各个有别。因此，应特别重视脆弱群体和处境不利群体妇女的保健需求与权利，如：移徙妇女、难民和国内流离失所妇女、女童和老年妇女、卖淫妇女、土著妇女，以及体残和智残妇女。

7. 委员会注意到：缔约国只有通过安全、富有营养和因地制宜的食物供应、从而完成它们尊重、保护和促进妇女终生获得营养福祉这一妇女的基本人权时，才有可能充分实现妇女的保健权利。为此目的，缔约国应采取步骤，便利实际而经济

地取得生产资源、尤其是对农村妇女；或在其他情况下，确保在其管辖下的一切妇女特殊的营养需求都得到满足。

## 第 12 条

8. 第 12 条条文如下：

“1. 缔约各国应采取一切适当措施以消除在保健方面对妇女的歧视。保证她们在男女平等的基础上取得各种保健服务，包括有关计划生育的保健服务。

“2. 尽管有本条第 1 款的规定，缔约各国应保证为妇女提供有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务，于必要时给予免费服务，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。”

委员会鼓励各缔约国正视妇女一生的健康问题。因此，为这项一般性建议的目的，“妇女”包括女孩和少女。这项一般性建议将阐述委员会对第 12 条各项主要要素的分析。

### 主要要素

#### 第 12 条第 1 款

9. 缔约国最合适报告本国境内影响妇女的最关键的保健问题。因此，为使委员会能评价消除在保健领域对妇女歧视的措施是否适当，各缔约国在制定妇女保健立法、计划和政策时，必须依据有关危害妇女健康的疾病和情况出现频率和严重程度的，按性别分类的可靠数据以及预防性和治疗性措施的采行情况与成本效益。向委员会提出的报告必须表明，保健立法、计划和政策所依据的是对本国妇女保健状况和需要的科学性和道德性研究与评价，并考虑到族裔、区域或社区的所有各种差异，或宗教、传统或文化上的习俗。

10. 委员会鼓励各缔约国在其报告中列入关于对妇女或某些妇女群体造成有别于男子的有害健康影响的疾病或情况方面的资料，以及在这方面可能采取行动的相关资料。

11. 假设某一保健制度不提供预防、诊察和治疗妇女特有的疾病的服务，那么，此种消除对妇女歧视的措施就被认为是不适当的。如缔约国拒绝在法律上许可为妇女提供某种生殖健康服务，那就是歧视。例如，保健部门如因良心理由拒绝提供此类服务，即应采取措施确保将妇女转至其他保健机构。

12. 各缔约国应汇报它们如何按照其对保健政策和措施的理解，从妇女的需要和利益出发，正视妇女的保健权利，以及如何正视妇女有别于男子的以下显著特点和因素：

- (a) 妇女有别于男子的生理因素，如她们的月经周期及其生育功能和更年期。又如，妇女患性传染疾病的风险较高；
- (b) 对妇女总体，尤其是对某些妇女群体而言有差别的社会经济因素。例如，男女在家庭和工作场所中的不平等权利关系可能消极地影响妇女营养和健康。她们可能遭受各种形式的暴力，从而影响其健康。女童和少女往往易受比她们年长男性和家庭成员的性凌虐，使她们极有可能受到身心伤害以及非自愿或过早地怀孕。诸如切割女性生殖器官之类的某些文化或传统做法也极有可能导致死亡和残疾。
- (c) 男女之间存在差别的心理社会因素包括抑郁，特别是产后抑郁以及引起厌食或贪食等症状的其他心理状况；
- (d) 虽说不严格保密对男女都会产生影响，但这会使妇女不愿寻求咨询和治疗，从而给她们的健康和福祉带来不利的影响。妇女因此不太愿意为生殖器官方面的疾病、为避孕或为不完全流产，以及遭受性暴力或伤害身体的暴力而寻求医疗护理。

13. 各缔约国确保人人在男女平等的基础上获得保健服务的责任意味着必须尊重、保护和实现妇女的保健权利。缔约国有责任确保立法、行政行动和政策履行这三项义务。它们还必须建立确保有效司法行动的制度。做不到这一点即为违反第12条。

14. 尊重权利的义务要求各缔约国不采取阻碍妇女为寻求健康而采取的行动。缔约国应提供报告，介绍公私营保健部门如何履行其尊重妇女获得保健权利的责任。例如，缔约国不应由于以下原因限制妇女获得保健服务或到提供保健服务的医



务所就诊：没有得到丈夫、伴侣、父母或卫生当局的同意、因为她们未婚、\* 或因为她们是妇女。其他妨碍妇女获得适当保健的障碍包括将进行只有妇女需要的医疗程序定为犯罪行为法律，或惩罚接受这类医疗的妇女的法律。

15. 保护妇女健康权利的义务要求各缔约国、其代理人和官员采取行动，防止个人和组织违反这些权利，并对违反行为进行制裁。由于基于性别的暴力对于妇女是一个重大的保健问题，缔约国必须确保：

- (a) 制订并有效实施法律，拟订政策，包括保健程序和医院程序，以处理对妇女的暴力行为和对女童的性凌虐，并提供适当的保健服务；
- (b) 进行对性别问题敏感的培训，使保健工作者能察觉和处理对妇女的暴力给健康造成的后果；
- (c) 拟订公平的保护程序，以受理关于保健专业人员性虐待女病人的申诉，并给予适当制裁；
- (d) 制订和有效实施禁止切割女性生殖器官和童婚的法律。

16. 各国应确保提供充足的保护和保健服务、包括创伤治疗和咨询，给予处境特别困难的妇女、如陷入武装冲突境遇中的妇女和妇女难民。

17. 实现权利的责任，使缔约国负有义务使用最大限度的现有资源，采取适当的立法、司法、行政、预算、经济和其他措施，以确保妇女实现保健权利。这类研究报告强调全世界的产妇死亡率和产妇发病率均很高，许多夫妇愿意实行计划生育，但没有机会获得或根本不使用任何形式的避孕药具。这些事实有力地说明，缔约国可能没有履行确保妇女获得保健的责任。委员会请缔约国提出报告，说明它们是如何处理严重的妇女疾病问题的，特别是可预防的疾病，如结核病和艾滋病毒/艾滋病。委员会关切：各国正在将保健职能转交给私营机构，从而日益明显地表明它们正在放弃自己的责任。缔约国不能通过将权力下放或转交给私营部门的机构来免除自己在这些方面的责任。因此，缔约国必须报告：它们做了些什么，以组织政府系统以及各种机构，来行使国家权力，促进和保护妇女健康。它们应报告采取了哪些积极措施，制止第三方侵犯妇女权利、保护她们的健康，以及采取了哪些措施确保提供此类服务。

---

\* 见《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 38 号》（A/49/38）第一章，A 节，一般性建议 21，第 29 段。

18. 艾滋病毒/艾滋病以及其他性传染病是妇女和少女性保健权利的中心问题。许多国家的妇女和少女不能获得充分的信息和服务，以确保性保健。由于基于性别的权力关系不平等，妇女和少女常常不能拒绝性要求或坚持安全负责的性行为。有害的传统习俗，如切割女性生殖器官、一夫多妻制以及婚内强奸也可能使女童和妇女染上艾滋病毒/艾滋病和其他性传染疾病。卖淫妇女也特别容易受到这些疾病的侵害。缔约国应无偏见、无歧视地确保所有妇女和女童获得性保健信息、教育和服务，包括被拐卖的妇女和女童在内，即使她们并非合法居住于该国境内。缔约国特别应确保男女少年获得性保健和生殖保健教育的权利，此种教育应在专门制订、尊重隐私和保密权的方案内由经过适当培训的人员提供。

19. 各缔约国应在报告中说明借以评估妇女是否能够在男女平等的基础上获得保健的测试，以证明遵守第 12 条。在进行这些测试时，缔约国必须铭记公约第 1 条的规定。因此，报告应评述保健政策、程序、法律和规定对妇女和男子的不同影响。

20. 妇女在同意治疗或接受研究时，有权要求经适当训练的人员全面介绍各种选择，包括提议的程序和现有的选择可能带来的好处和可能产生的不利后果。

21. 各缔约国应报告已采取何种措施来消除妨碍妇女获得保健服务的因素，已采取何种措施来确保妇女及时经济地获得这些服务。这类障碍包括不利于妇女取得保健服务的要求或条件，例如保健服务费用高昂、事先必须得到配偶、父母——或医院当局的准许、距离医疗设施很远和缺乏方便和负担得起的公共交通工具。

22. 各缔约国还应报告为确保提供优质保健服务所采取的措施，例如，采取措施，使保健服务为妇女能够接受。所谓可以接受的服务，就是在向妇女提供这类服务时，确保她们完全知情并同意、维护她们的尊严、为其保密并体谅她们的需要和看法。缔约国不应允许任何形式的胁迫，如未经同意的绝育这种做法、强制性测试性病、或强制性妊娠测试，作为雇用条件，侵犯妇女的知情同意权和尊严。

23. 各缔约国应在报告中说明，已采取何种措施来确保及时获得与性健康和生殖健康有关的、特别是与计划生育有关的各种服务。\* 应特别重视青少年保健教育，包括提供关于各种计划生育方法的教育和咨询。

---

\* 青少年保健教育，除其他外，应进一步阐明性别平等、暴力、预防性病以及生殖健康权和性健康权。

24. 委员会对老年妇女的保健服务状况表示关切，这不仅是因为妇女比男子常常更长寿和更容易患致残和变性慢性病，如骨质疏松和老年痴呆症，还因为她们往往有责任照料年龄越来越大的配偶。因此，各缔约国应采取适当措施，确保老年妇女能享受保健服务，以应付与老龄化有关的各种残疾。

25. 身患残疾的妇女，不论年纪多大，往往因身体条件所限而难以获得保健服务。心理残疾的妇女，处境尤其不利，而一般对心理健康受到的各种危险了解有限。由于性别歧视、暴力、贫穷、武装冲突、流离失所和其他形式的社会困境，妇女遭受这种危险的人数多得不成比例。各缔约国应采取适当措施，确保保健服务能照顾残疾妇女的需要，并尊重她们的人权和尊严。

### 第 12 条第 2 款

26. 报告还应说明缔约国已采取何种措施来确保妇女在怀孕、分娩和产后获得适当的服务。报告应阐明这些措施降低了各国、特别是易受影响的群体、地区和社区产妇死亡率和发病率的情况。

27. 各缔约国应在报告中说明，它们如何在必要时提供免费服务，以确保妇女在怀孕、分娩和产后的安全。许多妇女因没有钱取得必须的服务包括产前、分娩和产后服务，而面临因怀孕造成的死亡或残疾的危险。委员会指出，缔约国有义务确保妇女安全孕产和获得紧急产科服务的权利。缔约国应给这些服务划拨尽可能多的资金。

### 《公约》的其他有关条款

28. 敦促各缔约国在报告为遵守第 12 条而采取的措施时，应认识到该条与《公约》中与妇女保健有关的其他各条的关联。其他各条包括第 5 条(b)项，其中要求各缔约国确保家庭教育应包括正确了解母性的社会功能；第 10 条，其中要求各缔约国确保平等的教育机会，使妇女能够较易获得保健并减少往往因早孕而引起的女生退学率；第 10 条(h)项，规定缔约国应让妇女和女童有接受特殊知识辅导的机会，以有助于确保家庭的福祉，包括有关计划生育的知识和辅导在内；第 11 条一部分是关于在工作环境中保护妇女的健康和安全，包括维护生殖功能、怀孕期间不担任有害工作的特别保护，以及提供带薪产假；第 14 条第 2 款(b)项要求缔约国确保农村妇女享有适

当的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务，(h)项要求缔约国采取一切适当的措施，确保适当的生活条件，特别是住房、卫生、水电供应、交通和通讯。这一切对预防疾病和促进良好的健康极为重要；第 16 条第 1 款(e)项要求缔约国确保妇女拥有与男子相同的权利，自由、负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会使妇女获得行使这种权利的知识、教育和方法。第 16 条第 2 款还禁止童年订婚和结婚，这是防止过早生育而引起身心伤害的一个重要因素。

### 供政府采取行动的建议

29. 各缔约国应实施一项全面的国家战略，促进妇女整个生命周期的保健。其中包括采取干预措施，预防和处理影响妇女的疾病和问题以及对妇女的暴力行为作出反应，并确保所有妇女普遍享受负担得起的各种优质保健，包括性保健和生殖保健。

30. 各缔约国应划拨充足的预算、人力和行政资源，确保保健预算总数中分配给妇女保健的份额与分配给男子保健的份额相仿，同时考虑到妇女的不同保健需要。

31. 各缔约国还应特别是：

- (a) 将性别观点置于影响妇女保健的各项政策和方案的核心，并使妇女参与规划、实施和监测这类政策和方案，参与向妇女提供保健服务；
- (b) 确保消除妨碍妇女获得保健服务、教育和信息的所有因素，包括在性保健和生殖保健领域，特别是划拨资源，用于针对青少年的预防和治疗性病、包括艾滋病毒/艾滋病的方案；
- (c) 通过计划生育和性教育，优先预防意外怀孕，并通过安全孕产服务和产前协助，降低产妇死亡率。尽可能修改定堕胎为犯罪的法律，以撤销对堕胎妇女的惩罚性措施；
- (d) 由公众、非政府组织和私营组织监测向妇女提供的保健服务，确保机会均等和服务质量；
- (e) 要求各项保健服务尊重妇女人权，包括自主权、隐私权、保密权、知情同意权和选择权；
- (f) 确保保健工作者的训练课程包括全面、强制性的、对性别问题敏感的关于妇女保健和人权、特别是关于对妇女的暴力的科目。

## 第三十届会议(2004年)

### 第 25 号一般性建议：《公约》第 4 条第 1 款(暂行特别措施)

#### 一、导 言

1. 消除对妇女歧视委员会 1999 年第二十届会议依照《消除对妇女一切形式歧视公约》第二十一条决定，拟订关于《公约》第四条第 1 款的一般性建议。这项新的一般性建议将借鉴以前各项一般性建议，包括关于暂行特别措施的一般性建议 5(第七届会议，1988 年)、关于执行《公约》第八条的一般性建议 8(第七届会议，1988 年)和关于妇女参与公共生活的一般性建议 23(第十六届会议，1997 年)，还将借鉴《公约》缔约国提交的报告和委员会关于这些报告的结论意见等。

2. 关于本项一般性建议，委员会的目的是阐明第四条第 1 款的性质和含义，以便于并确保缔约国在执行《公约》过程中充分利用该条款。委员会鼓励缔约国将该一般性建议翻译成本国语文和地方语文，并普通散发给包括行政管理机构在内的政府立法机关、行政机关和司法机关，以及包括媒体、学术界、人权及妇女协会和机构在内的民间社会。

#### 二、背景：《公约》的目标和宗旨

3. 《公约》是一项活的文书。自 1979 年通过《公约》以来，委员会及国家一级和国际一级的其他行动者一直以进步的思维协助阐明和理解《公约》各项条款的实质性内容、歧视妇女的特别性质及消除此种歧视的文书。

4. 必须依照《公约》的总体目标和宗旨，即消除对妇女的一切形式歧视，确定第四条第 1 款的范围和含义，以期在享受人权和基本自由方面实现法律上和事实上的男女平等。《公约》缔约国有法律义务尊重、保护、促进和实现妇女不受歧视的权利，确保妇女发展和地位提高，以改善她们的处境，实现法律上和事实上的男女平等。

5. 《公约》超越了许多国家和国际法律标准和准则中使用的歧视概念。虽然这些标准和准则都禁止性别歧视，保护男女免受专横、不公平和(或)不公正的待遇，

但《公约》的重点是歧视妇女问题，强调妇女因为是妇女而一直并且继续遭受形形色色的歧视。

6. 第一至五和二十四条构成《公约》所有实质性条款的一般性解释框架；第一至五和二十四条的总和表明三项义务是缔约国努力消除歧视妇女的核心所在。应以综合方式履行这些义务，它们已超出男女平等待遇的纯粹正式法律的义务范畴。

7. 首先，缔约国有义务确保在其法律中没有直接或间接<sup>1</sup>歧视妇女的内容，并通过主管法庭及制裁和其它补救办法确保妇女在公共和私人领域都不受——公共当局、司法机构、机关、企业或私人的——歧视。第二，缔约国有义务通过实行具体、有效的政策和方案改善妇女的实际状况。第三，缔约国有义务处理普遍的性别关系<sup>2</sup>及基于性别的定型观念，这一切不仅通过个人的个别行为而且在法律、立法和社会结构和机构中都对妇女产生影响。

8. 委员会认为，仅仅采取正式法律或方案的方式不足以实现委员会解释为实际平等的事实上的男女平等。此外，《公约》要求男女起点平等，并通过创造有利于实现结果平等的环境赋予妇女权力。仅仅保证男女待遇相同是不够的。必须考虑到妇女和男子的生理差异以及社会和文化造成的差别。在某些情况下，必须给予男女不同待遇，以纠正这些差别。实现实际平等还需要有效的战略，目的是纠正妇女代表名额不足的现象，在男女之间重新分配资源和权力。

9. 结果平等是事实上或实际平等可想而知的必然结果。这些结果可能是数量和(或)质量性质的结果；即妇女与男子在各领域享有有关权利的人数几乎相等，享有同等的收入、以及同等的决策权和政治影响力，和妇女不遭受暴力。

10. 必须有效处理歧视妇女和男女不平等的根本原因，才能改善妇女的状况。在审视妇女和男子的生活时必须考虑到这方面的前因后果，并采取措施以促进机会、机构和制度的真正改变，不再以历史沿袭的男性权力和生活方式的规范为基础。

11. 应区分妇女生理上决定的长期不变的需要和经历和下列情况造成的其它需要：过去和现在对妇女的歧视个体行为；占主导地位性别意识形态；社会、文化结构和机构中歧视妇女的各种表现。由于正在采取步骤消除对妇女的歧视，妇女的需要可能改变或消失，或成为男女的共同需要。因此，需要继续监测旨在实现妇女事实上或实际平等的法律、方案和措施，以避免使可能已失去理由的不同待遇永久化。

12. 某些妇女群体除受性别歧视外，还受到基于种族、族裔或宗教、残疾、年龄、阶级、种姓或其它因素的多种形式的歧视。此类歧视首先可能影响到这些群体的妇女，也可能在不同程度上或以不同方式影响到男子。缔约国可能需要采取具体的暂行特别措施，消除对妇女的多种形式的歧视及其对妇女产生的复合不利影响。

13. 除《消除对妇女一切形式歧视公约》之外，联合国系统通过的其它国际人权文书和政策文件也包含关于采取暂行特别措施支持实现平等的条款。这些措施以不同术语表述，赋予它们的含义和解释也有所不同。委员会希望，本文所载的关于第四条第 1 款的一般性建议将有助于阐明术语。<sup>3</sup>

14. 《公约》所针对是过去和现在阻碍妇女享受人权和基本自由的社会和文化上的歧视，其目标是消除对妇女一切形式歧视，包括消除事实上或实际不平等的根源和后果。因此，根据《公约》采取暂行特别措施是实现妇女事实上或实际平等的手段之一，而不是不歧视和平等准则的例外。

### 三、《消除对妇女一切形式歧视公约》中 暂行特别措施的意义和范围

#### 第四条第 1 款

缔约各国为加速实现男女事实上的平等而采取的暂行特别措施，不得视为本公约所指的歧视，亦不得因此导致维持不平等的标准或另立标准；这些措施应在男女机会和待遇平等的目的达到之后，停止采用。

#### 第四条第 2 款

缔约各国为保护母性而采取的特别措施，包括本公约所列各项措施，不得视为歧视。

#### A. 第四条第 1 款和第 2 款之间的关系

15. 第四条第 1 款和第四条第 2 款中“特别措施”的目的明显不同。第四条第 1 款的目的是加速改善妇女状况以实现事实上或实际男女平等，寻求必要的结构、

社会和文化变革，以纠正过去和现在歧视妇女的形式和后果，并向妇女提供补偿。这些措施是暂行措施。

16. 第四条第 2 款对由于妇女与男子生理上的差异而给予他们的不同待遇作出了规定。这些措施是永久性措施，至少直至第十一条第 3 款中提到的科学技术知识证明有理由进行审查。

## B. 术 语

17. 在《公约》的准备材料中使用了不同术语来指称第四条第 1 款中的“暂行特别措施”。委员会在以前的一般性建议中也使用各种术语。缔约国往往把纠正、补偿和促进意义的术语“特别措施”与“平权行动”、“积极行动”、“积极措施”、“反向歧视”和“积极的区别对待”等术语等同起来。这些术语源自讨论和各国在不同情况下采取的各种措施。<sup>4</sup> 在本项一般性建议中，根据审议缔约国报告的惯例，委员会按照第四条第 1 款的要求只使用“暂行特别措施”这一术语。

## C. 第四条第 1 款的关键内容

18. 缔约国根据第四条第 1 款采取的措施应旨在加速妇女在政治、经济、社会、文化、民间或其它任何领域的平等参与。委员会认为，实施这些措施并非不歧视准则的例外，而是作出一种强调，即暂行特别措施是缔约国的一项必要战略的组成部分，其目的是在享受人权和基本自由方面实现事实上或实际男女平等。虽然实施暂行特别措施往往补救过去歧视妇女的造成的结果，但不管过去歧视妇女的证据如何，缔约国仍应承担《公约》规定的义务，改进妇女状况以实现事实上或实际男女平等。委员会认为，根据《公约》通过并执行此类措施的缔约国没有歧视男子。

19. 缔约国应明确区分根据第四条第 1 款采取的暂行特别措施和其它一般性社会政策，前者旨在加速实现妇女事实上或实际平等的具体目标，后者旨在改善妇女和女童的状况。并非所有可能或将会有利于妇女的措施都是暂行特别措施。提供一般条件保证妇女和女童的公民、政治、经济、社会和文化权利并确保她们过上有尊严、不受歧视的生活，这些不能称之为暂行特别措施。



20. 第四条第 1 款案文阐明此类特别措施的“暂行”性质。因此，不应将此类措施视为永久的需要，即使“暂行”其实是意味长期采取此类措施。暂行特别措施的延续时间应根据处理具体问题的效果而定，不应预先确定。如果预期效果已实现并持续了一段期间，则必须中止暂行特别措施。

21. 虽然“特别”这一术语与人权论述相符，但仍然应对其作出缜密解释。有时使用该术语会让妇女和其它受歧视群体显得脆弱、易受伤害并需要额外或“特别”措施才能参与社会或在社会中竞争。但在制定第四条第 1 款时，“特别”的真正含义是这些措施旨在实现具体目标。

22. “措施”这一术语广泛包括各种立法、执行、行政和其它管理文书及政策和惯例，如：推广方案或支助方案；分配和(或)重新分配资源；优惠待遇；定向征聘、雇用和晋升；与一定时期有关的数目指标和配额制度。选择特定“措施”将取决于第四条第 1 款适用的情况，以及旨在实现的具体目标。

23. 通过并执行暂行特别措施可能导致讨论其对象群体或个人的资格和才干，并提出理由反对在政策、教育和就业等领域优待据称资格低于男子的妇女。由于暂行特别措施旨在加速实现事实上或实际平等，所以应认真审查资格和才干问题是否涉及性别偏见，特别是在公营和私营部门就业领域，因为资格和才干是由规范和文化确定的。在任命、甄选或选举担任公职和政治职务的人员时，除资格和才干以外的因素或许也应起作用，包括实行民主公正原则和选举原则。

24. 须参照第一、二、三、五和二十四条，对第六至十六条适用第四条第 1 款；第六至十六条规定缔约国“应采取一切适当措施”。因此，委员会认为，如果能够说明暂行特别措施对第六至十六条的无论哪一条是必要而恰当的，缔约国应就其通过并执行暂行特别措施，以便加速实现妇女事实上或实际平等的总体或特定目标。

#### 四、对缔约国的建议

25. 缔约国的报告应说明根据《公约》第四条第 1 款采取或未采取暂行特别措施的情况，缔约国最好坚持使用“暂行特别措施”这一术语，以避免混乱。

26. 缔约国应明确区分暂行特别措施和通过并执行的其它一般性社会政策，前者旨在加速实现妇女事实上或实际平等的具体目标，后者旨在改善妇女和女童的状

况。缔约国应注意，并非所有现在或将来可能会有利于妇女的措施都是暂行特别措施。

27. 缔约国在实施暂行特别措施以加速实现妇女事实上或实际平等时，应分析妇女在所有生活领域以及特定、有针对性的领域中的状况。缔约国应评估暂行特别措施对国内特定目标的可能影响，并采取它们认为最适当的暂行特别措施来加速实现妇女事实上或实际平等。

28. 缔约国应说明选择一种措施而不选择另一种措施的理由。实施此类措施的理由应包括：说明妇女或受到多种形式的歧视的特定妇女群体的实际生活状况，包括决定其生活和机会的各种条件和影响；实施此类暂行特别措施将加速改进她们在缔约国的状况。与此同时，应阐明这些措施和一般性措施与努力改善妇女状况之间的关系。

29. 缔约国应就未采取暂行特别措施作出充分解释。不能以下列方式证明有理由不采取暂行特别措施：声称无能为力；或说明不行动的原因是占主导地位的市场力量或政治力量，如私营部门、私人组织或政党所固有的这些力量。此外，提请缔约国注意，应参照其它各条解释的《公约》第二条要求缔约国对这些行动者的行动负责。

30. 缔约国可就若干条款提出关于暂行特别措施的报告。根据第二条，请缔约国就这些措施的法律或其它依据提出报告，并说明选择某种办法的理由。此外，还请缔约国详细说明关于暂行特别措施的立法，特别是该立法是否对暂行特别措施的强制性质或自愿性质作出规定。

31. 缔约国应在其宪法或国家立法中规定，允许采取暂行特别措施。委员会提请缔约国注意，全面反歧视法、机会平等法或关于男女平等的行政命令等立法能够指导应采取哪种暂行特别措施，以实现特定领域的一个或数个特定目标。关于就业或教育的具体立法也可提供此类指导。关于不歧视和暂行特别措施的有关立法应涉及政府行动者及私营组织或企业。

32. 委员会提请缔约国注意，暂行特别措施还可基于国家、区域或当地行政部门包括公共就业和教育部门制定并通过的指令、政策指示和(或)行政准则。这类暂行特别措施可包括公务员制度、政治领域以及私营教育和就业部门。委员会还提请

缔约国注意，国营或私营就业部门的社会伙伴也可通过谈判达成此类措施，或由国营或私营企业、组织、机构和政党在自愿的基础上予以实施。

33. 委员会重申，应根据具体国情和打算克服的问题的具体性质，拟订、实施和评价暂行特别措施行动计划。委员会建议，缔约国在报告中详细说明旨在实现下列目标的行动计划：为妇女创造机会，克服她们在某些领域任职人数不足的问题；在某些领域重新分配资源和权力；和(或)开始进行体制改革，消除过去或现在的歧视现象，加速实现事实上的平等。报告还应说明，此类行动计划是否考虑到此类措施可能意外造成的有害影响，以及为保护妇女免受这种影响可能采取的行动。缔约国还应在其报告中说明暂行特别措施的成果，并评估可能致使这种措施失败的因素。

34. 根据第三条，请缔约国提出报告，说明负责拟订、执行、监督、评价和推行此类暂行特别措施的机构。现有或计划设立的国家机构可承担这一责任，如妇女部、各部或总统办公室内的妇女司、监察员、法庭或其它国营或私营实体等，这些机构都应具有拟订具体方案、监督方案执行及评价方案影响和成果的任务规定。委员会建议，缔约国确保妇女，特别是受影响的妇女，在拟订、执行和评价此类方案方面发挥作用。此外，还特别建议与民间社会和代表各妇女团体的非政府组织进行合作和协商。

35. 委员会提请注意并重申其关于妇女状况统计数据的一般性建议 9,建议缔约国提供按性别分列的数据，以便衡量在实现妇女事实上或实际平等方面取得的进展和暂行特别措施的效果。

36. 缔约国应报告根据《公约》有关条款在具体领域采取的暂行特别措施类型。根据有关条款提出的报告应提到具体的目标和指标、时间表、选择特定措施的理由、让妇女能够参与这些措施的步骤以及负责监督执行情况和进展的机构。还请缔约国说明受某措施影响及因暂行特别措施而有机会参加某领域的妇女人数，或说明国家打算在多长时间内向多少妇女重新分配多少资源和权力。

37. 委员会重申其一般性建议 5、8 和 23,其中委员会建议在下列领域实施暂行特别措施：教育、经济、政治和就业；妇女在国际一级代表政府参加国际组织工作；政治和公共生活。缔约国应根据本国国情加强此类努力，特别是涉及各级教育所有方面及各级培训、就业和参加公共和政治生活所有方面的努力。委员会回顾，在所

有情况下，特别是在医疗卫生领域，缔约国应仔细区分每个领域中持续及永久的措施和暂行措施。

38. 请缔约国注意，应采取暂行特别措施加速改变和消除歧视妇女或对妇女不利的文化、定型态度和行为。在信贷和贷款、运动、文化和娱乐及法律宣传领域也应采取暂行特别措施。如有必要，应针对受多重歧视的妇女，包括农村妇女，采取此类措施。

39. 虽然不可能对《公约》所有条款适用暂行特别措施，但委员会建议在下述情况考虑采取暂行特别措施：每当涉及加速提供平等参与的机会和加速重新分配权力和资源的问题；如果能够说明在特定情况下需要这些措施，而且这些措施最适合。

### 注

<sup>1</sup> 如果法律、政策和方案基于似乎不分性别但实际上对妇女有不利影响的标准，则会发生间接歧视妇女的情况。不分性别的法律、政策和方案保留过去歧视妇女的后果可能并非故意，以男人生活方式为模式因而未考虑到与男子生活方式不同的妇女生活经历也可能出于无心。存在这些区别是因为基于男女生理区别对妇女的陈规定型期望、态度和行为，还可能因为普遍存在的男尊女卑现象。

<sup>2</sup> “给予生理性性别差异的社会含义便是性别观念的定义。性别观念是一种意识形态和文化概念，但是也再生于物质实践领域内，然后反过来影响这种实践的结果。它影响到资源、财富、工作、决策和政治权力的分配，还影响到家庭及公共生活中权利和待遇的享受。尽管文化各异，时间变迁，全世界范围内的性别关系均导致男女之间的权利不均衡，这是一个普遍特征。因此，性别是一个划分社会阶层的因素，在此意义上讲，它类似于种族、阶级、族裔、性行为 and 年龄等其它划分阶层的因素。这有助于我们了解性别特征的社会构造和作为两性关系基础的不平等权力结构。”《1999 年关于妇女在发展中的作用的的世界概览》，第 7 页，联合国，纽约，1999 年。

<sup>3</sup> 例如，见《消除一切形式种族歧视国际公约》，其中准许暂行特别措施。包括消除种族歧视委员会、经济、社会和文化权利委员会和人权事务委员会在内的条约监测机构的惯例表明，这些机构认为，要想达成各该条约的目标，必须执行暂行特别措施。在国际劳工组织主持下通过的各项公约和联合国教育、科学及文化组织的各种文件都明确或含蓄规定采取此类措施。促进和保护人权小组委员会审议了这一问题，并指定一名特别报告员

编写报告供小组委员会审议和采取行动。妇女地位委员会于 1992 年审查了采取暂行特别措施的情况。联合国妇女问题世界会议通过的成果文件，包括 1995 年第四次妇女问题世界会议行动纲要及其 2000 年后续行动审查，提到积极行动是实现事实上平等的工具。联合国秘书长采取暂行特别措施是妇女就业领域的实例，包括在秘书处实行关于妇女招聘、晋升和职位安排的行政指示。这些措施的目的是在各级、特别是较高级别实现 50/50 的男女比例。

<sup>4</sup> 在美利坚合众国和一些联合国文件中使用“平权行动”，而在欧洲和许多联合国文件中目前普遍使用“积极行动”。但“积极行动”在国际人权法中有另一个含义，用于说明“积极的国家行动”（国家采取行动的义务相对于国家不采取行动的义务）。因此，“积极行动”这个术语不明确，因为其意思不限于《公约》第四条第 1 款中所理解的暂行特别措施。一些评论家批评“反向歧视”或“积极的区别对待”这两个术语不恰当。

## 五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见

1. 禁止酷刑委员会第十六届会议 1996 年 5 月 10 日决定成立一个工作组检查与《公约》第 3 条和第 22 条有关的问题。委员会注意到近年来根据《公约》第 22 条的个人来文大多涉及驱逐出境、回国和引渡案件，来文作者称如果他们被驱逐出境、回国或被引渡，都有可能遭受酷刑。委员会认为应该给缔约国和来文作者以指导，使他们能在事涉《公约》第 22 条规定的程序的情况下正确运用第 3 条的规定。1997 年 11 月 21 日，委员会通过了根据《公约》第 22 条提出的关于第 3 条执行情况的一般意见(A/53/44, 第 258 段)。

### 第十六届会议(1996 年)\*

#### **第 1 号一般性意见：参照《公约》第 22 条执行第 3 条的情况**

鉴于《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 22 条第 4 款要求禁止酷刑委员会“参照个人或其代表以及有关缔约国所提供的一切资料，审议根据第 22 条所收到的来文”，

鉴于因适用委员会《议事规则》(CAR/C/3/Rev.2)规则 111 第 3 段所引起的需要，并

鉴于有必要根据《公约》第 22 条预订的程序为实施第 3 条拟订准则，

禁止酷刑委员会第十九届会议 1997 年 11 月 21 日第 317 次会议通过了下列一般意见，作为各缔约国和撰文人的指导：

1. 第 3 条仅适用于有充足理由认为撰文人可能遭受《公约》第 1 条定义的酷刑的案件。

2. 委员会认为，第 3 条中的“另一国家”指所涉个人正在被驱逐、遣返或引渡的国家以及撰文人今后可能被驱逐、遣返或引渡的国家。

3. 根据第 1 条，在第 3 条第 2 款中提及的“一贯严重、公然、大规模侵犯人权情况”的标准，仅指由公职人员或以官方身份行事的其他人施行或煽动或认可或默许的侵犯人权情况。

---

\* 载于 A/53/44 号文件，附件九。

## 能否受理

4. 委员会认为，撰文人有责任遵守委员会《议事规则》规则 107 的各项要求，提出表面上证据确凿的案情，以便委员会根据《公约》第 22 条受理其来文。

## 事实依据

5. 就根据《公约》第 3 条确定一个案件的事实依据而言，撰文人有责任提出可以论证的案件。也就是说，撰文人的立场必须有充足的事实依据，才能要求缔约国作出答复。

6. 铭记缔约国和委员会有义务评估是否有充足理由认为撰文人如被驱逐、遣返或引渡可能遭受酷刑，在评估遭受酷刑的危险时，绝不能仅仅依据理论或怀疑。但是，不必证明这种危险极有可能发生。

7. 撰文人必须证明自己可能遭受酷刑，这样认为的理由如所述的那样充足，这种危险是针对个人的，而且切实存在。双方均可以就此事提出一切有关资料。

8. 下列资料虽然不详尽，但切合需要：

- (a) 是否有证据表明所涉国家是一个一贯严重、公然或大规模侵犯人权的国家(见第 3 条第 2 款)? ；
- (b) 撰文人是否曾遭受公职人员或以官方身份行事的人施行或煽动或认可或默许的酷刑或虐待？如果是，是否是最近发生的？；
- (c) 是否有医疗证据或其他独立证据证明撰文人关于曾遭受酷刑或虐待的指控？酷刑是否有后遗症？；
- (d) 上文(a)段提及的情况是否已发生变化？境内人权情况是否已发生变化？；
- (e) 撰文人是否在所涉国家境内外从事政治活动或其他活动，使得他(她)如被驱逐、遣返或引渡到该国，特别容易遭受酷刑？；
- (f) 是否有任何证据证明撰文人是可信的？
- (g) 撰文人的指控中是否存在与事实不符的情况？如果存在，是否有重大关系？

9. 铭记禁止酷刑委员会不是一个上诉机构、准司法机构或行政机构，而是由缔约国自己设立的仅享有确认法律关系权力的监测机构，因此：

- (a) 委员会在行使《公约》第 3 条规定的管辖权时，将极其重视所涉缔约国机关的调查结果；但
- (b) 委员会不受这种结论的约束，而是根据《公约》第 22 条第 4 款，委员会有权依据每个案件的全部案情自由评估事实真相。



## 六、儿童权利委员会通过的一般性意见

### 第二十六届会议(2001年)

#### 第 1 号一般性意见：教育目标

##### 第 29 条第 1 款的重要意义

1. 《儿童权利公约》第 29 条第 1 款具有深远的重要意义。其中所列经所有缔约国商定的教育的目的促进、支持和保护《公约》的核心价值：每个儿童固有的人的尊严及其平等和不可剥夺的权利。第 29 条第 1 款分五项列出的这些目标，全部与实现儿童的人的尊严和权利直接相联，同时考虑到了儿童的特殊发展需要和不同的发展能力。目的是：充分发展儿童的的全部潜力(第 29 条第 1 款(a)项)、包括培养对人权的尊重(第 29 条第 1 款(b)项)、增强对特性和属性的意识(第 29 条第 1 条(c)项)、儿童的社会化和与他人(第 29 条第 1 条(d)项)及社会(第 29 条第 1 条(e)项)的交往。

2. 第 29 条第 1 款不仅为第 28 条所确认的受教育权增加了一个实质层面，反映了儿童的各项权利和固有尊严，而且还坚持，教育的必要性应以儿童为中心，与儿童友善并扶持儿童，该款突出了教育进程应以所述各项原则本身为基础。<sup>1</sup> 每个儿童有权享有的教育是为了培养儿童的生活技能，增强儿童享有全面人权的能力和促进渗透着适当人权价值观的文化。这一目标是要通过培养儿童的技能、学习和其它能力、人的尊严、自尊和自信来扶助儿童。这种“教育”远远超过了正规学校教育的范围，包含着广泛的生活经验和学习过程，使儿童个人和集体能够发展自己的人格、才智和能力，在社会中全面和满意地生活。

3. 儿童的受教育权不仅是一个准入问题，而且也是内容问题。将内容坚实地植根于第 29 条第 1 款的价值观中的教育，对于每个儿童在生活过程中以稳妥和有益于人权的方式应付在全球化、新技术和相关现象推动之下的剧变时期带来的挑战，是一种必不可少的工具。除其他外，这种挑战包括全球与局部、个人与集体、传统与现代、长期考虑与短期考虑、竞争与机会平等、知识扩张与了解知识的能力、精神与物质之间的种种矛盾和紧张。<sup>2</sup> 然而，在真正起决定性作用的国家和国际教

育方案和政策中，往往看不到多少第 29 条第 1 款的内容，或只是用这来作一种点缀。

4. 第 29 条第 1 款声明，缔约各国同意，应用广泛的价值观作为教育的方向。这一协议克服了跨越世界许多地方所建立起的宗教、民族和文化界限。初看上去，第 29 条第 1 款明示的多样化价值观在某些情况下可能被认为是相互矛盾的。因此，第 1 款(d)项所提到的促进所有人民之间的理解、容忍和友谊的努力可能并不总是与第 1 款(c)项所述为培养对尊重儿童自身的文化认同、语言和价值观、儿童所居住国家的民族价值观、其原籍国以及不同于其本国的文明而制订的各项政策自动相符。但事实上，这一规定的部分重要性恰恰在于承认需要以兼顾稳妥的方式对待教育，通过对话和对差异的尊重，成功地调和不同价值观。而且，儿童有能力发挥一种独特作用，弥合曾经在历史上将不同的人民分隔开来的许多差异。

#### 第 29 条第 1 款的功能

5. 第 29 条第 1 款远远超过了综述和罗列教育应当实现的不同目标的范围。在《公约》的整体之内，第 29 条第 1 款除其他外，起着突出下列各个层面的作用。

6. 首先，该款强调了《公约》各项规定必不可少的互联性质。该款发展、加强、综合和充实了大量的其它规定，脱离这些规定孤立地看是无法正确理解的。除了《公约》的不歧视(第 2 条)、儿童的最大利益(第 3 条)、生命、生存和发展权(第 6 条)、表示意见和意见得到考虑的权利(第 12 条)等一般原则之外，还可提到许多其它规定，例如但不仅限于父母的权利和责任(第 5 条和第 18 条)、表达自由(第 13 条)、思想自由(第 14 条)、知情权(第 17 条)、残疾儿童权利(第 23 条)、受保健教育权(第 24 条)、受教育权(第 28 条)及少数人群体的儿童的语言和文化权利(第 30 条)。

7. 儿童权利并不是脱离实际的抽象或孤立的价值观，而是存在于范围更广的道德框架之内，《公约》第 29 条第 1 款和序言对此作了部分阐述。这一规定具体回答了对于《公约》提出的许多批评。例如，该条强调必须尊重父母，需要在较大的道德、道义、精神、文化或社会框架内看待权利，以及必须考虑到多数的儿童权利并不是外部强加的，而是从当地社区的价值观中产生的。

8. 第二，该条规定高度重视促进受教育权的进程。因此，教育进程所灌输的价值观绝不能妨碍促进享有其它权利的努力，而是应当加强这方面的努力。这不仅

包括教学大纲的内容，而且也包括教育进程、教学方法及开展教育的环境，无论是在家，在校还是在其它地方。儿童不会因为走进了学校大门就失去了人权。例如，提供教育的方式必须尊重儿童的固有尊严，使儿童能够根据第 12 条第 1 款表达自己的意见和参加学校生活。提供教育的方式还必须尊重第 28 条第 2 款反映出的关于纪律的严格限制，在学校宣传非暴力。委员会在结论性意见中一再表明，体罚手段既不尊重儿童的固有尊严，也不尊重关于学校纪律的严格限制。遵守第 29 条第 1 款确认的各种价值观显然要求学校最充分地与孩子友善，在所有方面合乎儿童的尊严。在学习和体验权利实现的过程中，应当推动儿童参与学校生活，建立学校社区和学生会，互帮互学，以及由儿童参与校园的纪律决定。

9. 第三，第 28 条的重点是缔约国在建立教育体系和确保教育准入方面的义务，而第 29 条第 1 款强调了享有特定教育质量的个人和主体权利。这种规定符合《公约》对于本着儿童最大利益行事的重要性的侧重，突出了教育以儿童为中心的意思：教育的关键目标是培养儿童个人的个性、才智和能力，确认每个儿童均有独特的性格、兴趣、能力和学习需要。<sup>3</sup> 因此，教学大纲必须与儿童的社会、文化、环境和经济情况直接联系，与儿童的现在与未来需要直接联系，并充分考虑到儿童的发展能力，这些方法应当兼顾不同儿童的需要。教学目标必须是确保每个儿童学会基本的生活技能，不能有一个儿童在离校时还没有掌握应付生活挑战的能力。基本技能不仅包括识字和算术，而且也包括生活技能，例如有能力作出妥善的决定，以非暴力方式解决冲突，培养健康的生活方式，良好的社会关系和责任，辨别是非，创造才能及使儿童掌握追求生活目标的工具的其它能力。

10. 基于《公约》第 2 条所列任何理由的歧视，无论是公开歧视或是隐蔽的歧视，都是有悖于儿童的人的尊严的，可能破坏甚至摧毁儿童从教育机会中获益的能力。剥夺儿童的受教育机会主要是《公约》第 28 条涉及的问题，但还有不符合第 29 条第 1 款所载各项原则的许多其它方式，会产生类似的结果。一种极端的例子是，不符合男女平等原则的教学大纲、限制女生获益于教学机会的某些安排、不利于女生入学的不安全或不友好的环境都可能助长性别歧视。在许多正规教育系统和大量非正规教育的环境中，包括在家庭内，也广泛存在着对残疾儿童的歧视。<sup>4</sup> 受艾滋病毒感染和患有艾滋病的儿童在这两种环境中也受到严重歧视。<sup>5</sup> 所有这些歧视做

法都直接违反了第 25 条第 1 款(a)项关于教育方向是最充分地培养儿童的个性、才智和身心能力的规定。

11. 委员会还愿强调第 29 条第 1 款与反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的斗争之间的关联。在愚昧的地方、在没有根据地对种族、族裔、宗教、文化和语言或其他形式的不同感到恐惧的地方、在偏见受人利用的地方，或者传授和散布扭曲的价值观的地方，种族主义和相关现象必然盛行。可靠和长久地克服所有这些荒谬的一种办法是提供教育，促进对第 29 条第 1 款所载价值观的理解和赞赏，包括尊重不同，并对歧视和偏见的各方面提出质疑。因此，在反对种族主义和相关现象的邪恶势力的所有运动中，都应把教育放在最高优先地位。另外还必须侧重有关种族主义的教学，因为种族主义有其历史背景，尤其是在特定社区之内表现或曾经表现出来。种族主义行为并不仅仅是“别人”才有的。因此，在开展关于人权和儿童权利及不歧视原则的教育时，必须以儿童本身的社区为重点。此种教学可有效地促进防止和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。

12. 第四，第 29 条第 1 款坚持以全面的方式对待教育，确保所提供的教育机会能够恰当地兼顾促进教育的身体、智力、精神和感情方面，知识、社会和实践层面，以及童年和人生的各个方面。教育的总体目标是尽可能扩大儿童全面和负责任地参加自由社会的能力和机会。应当强调，偏重知识的积累，推动竞争和导致儿童作业负担过重的教学类型可能会严重妨碍儿童和谐发展，不能最充分地发挥儿童的能力和才智。教育应当以儿童为友，激励和推动儿童个人。学校应当培养人文气氛，使儿童按照自己能力的发展得到培养。

13. 第五，该款强调，涉及和提供教育的方式需要促进和增强《公约》所载一系列特定的道德价值观，包括以综合全面的方式开展和平、容忍及爱护自然环境的教育。这可能需要采取一种多学科方式。促进和增强第 29 条第 1 款所载价值观不仅由于其他方面的问题而成为必要，而且还必须注重儿童本身社区内的问题。这方面的教育应在家庭内开展，但是学校和社区也必需发挥一种重要作用。例如，为了培养对自然环境的尊重，教育必须把环境和可持续发展问题与社会经济、社会文化和人口问题联系起来。同样，儿童也应在家庭、学校和社区内学会爱护自然环境，关心各种国内和国际问题，还应积极地使儿童参与当地、区域或全球的环境项目。

14. 第六,这一规定反映了恰当的教育机会促进所有其他人权和有利于人们了解人权不可分割性的关键作用。儿童充分和负责任地参加自由社会的能力不仅会由于直接剥夺教育机会,而且也会由于不能增进对本条所确认的价值观的了解而受到妨碍或破坏。

### 人权教育

15. 另外,还可将第 29 条第 1 款视为 1993 年在维也纳举行的世界人权会议要求并得到国际机构推进的多种人权教育方案的基石。然而,儿童的权利在这些活动中并没有始终得到所必要的突出地位。人权教育应当提供关于人权条约内容的信息。但儿童也应该通过目睹人权标准在实践中的执行而了解人权,无论是在家,在校或在社区内。人权教育应当是一种全面、终生的进程,起点就是在儿童的日常生活和经历中反映出人权价值观。<sup>6</sup>

16. 第 29 条第 1 款体现的各种价值观涉及的是在和平中生活的儿童,但对生活在冲突或紧急局势中的儿童来说,这些价值观更为重要。如《达喀尔行动框架》所述,在受冲突、自然灾害和动乱影响的教育体系中,执行教育方案的方式必须促进相互理解、和平和容忍,有助于防止暴力和冲突。<sup>7</sup> 对于落实第 29 条第 1 款来说,关于国际人道主义法的教育也是一个重要的努力方面,但经常受到忽视。

### 执行、监测和审查

17. 这一条款所体现的目标和价值观是以相当一般化的措词阐述的,内中的含义可能很广。这似乎使许多国家认为,在立法或行政指令中体现相关原则是不必要或甚至是不适当的。这种假设不可取。如果在国家法律或政策中没有任何具体的正式认可,有关原则似乎不可能也不会被真正用作教育政策的参照标准。因此,委员会呼吁所有缔约国采取必要措施将这些原则纳入所有各级的教育政策和立法。

18. 切实推行第 29 条第 1 款要求从根本上重新拟订教学大纲,纳入各项教育目标,有系统地修订教科书和其他教学材料和技术以及学校政策。简单地将这一条款的目标和价值观塞给现行制度而不鼓励任何更深入变革的方法,显然是不恰当的。如果理应传播、促进、施教和尽可能以实例验证这些价值观的人本身并不相信其中的重要性,有关的价值观就不可能切实融入和符合范围较广的教学大纲。因此,增进第 29

条第 1 款所体现的各项原则的任职前培训和在职培训，对于教员、教育行政人员和参与儿童教育的其他人员至关重要。另外，学校的施教方法也必须体现《儿童权利公约》的精神和教育理论以及第 29 条第 1 款列明的教育目标。

19. 除此之外，校园环境本身也必须体现第 29 条第 1 款(b)项和(d)所要求的各项自由和各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间的谅解、和平、宽容、男女平等和友好精神。一所学校如果容许发生欺压或其他暴力和排斥行为，就是不符合第 29 条第 1 款规定的学校。“人权教育”一语的使用现在往往严重地将其内涵加以简单化。除了正规的人权教育之外，目前需要的是，不仅在各类学校和大学内而且也在更广泛的社区内促进有利于人权的价值观和政策。

20. 一般而言，如果不能按照第 42 条的规定广为散发《公约》文本本身，要求缔约国按照《公约》义务采取的多种行动就不会有坚实的基础。散发《公约》文本也有利于儿童在日常生活中发挥儿童权利促进者和捍卫者的作用。为了便利广为散发，缔约国应报告为实现这一目标而采取的措施，人权事务高级专员办事处应当为已经发行的各种《公约》文本开发一个综合数据库。

21. 广义而言的大众媒介在促进第 29 条第 1 款的价值观和目标方面，以及在确保其活动不会破坏其他方面促进这些目标的努力方面，也可发挥中心作用。按照公约第 17 条(a)项，各国政府有义务采取适当步骤“鼓励大众传播媒介散播在社会和文化方面有益于儿童的信息和资料”。<sup>8</sup>

22. 委员会呼吁缔约国更多地注意教育这个动态进程，并订出方法结合第 29 条第 1 款衡量随时间发生的变化。每个儿童有权受到质量良好的教育，而这就需要注重学习环境的质量、教学过程和教材的质量以及学习结果的质量。委员会注意到各种普查十分重要，通过普查有可能以考虑这一进程所有参与者的意见为基础评估取得的进展，这些参与者包括目前在校或离校的儿童、教师和青年领袖、父母以及教育行政人员和监管人员。在这方面，委员会强调力争旨在儿童、父母和教员都对涉及教育的决定提供投入的国家级监测所具有的作用。

23. 委员会吁请缔约各国制订一项全面的国家行动计划以增进和监测第 29 条第 1 款所列各项目标的实现。如果是在国家儿童行动计划、国家人权行动计划或国家人权教育战略的较大框架内制订这样一项计划，政府就必须确保这一计划无论如何处理第 29 条第 1 款述及的所有问题，并从儿童权利的角度入手。委员会敦促联

联合国和其他与教育政策和人权教育有关的国际机构更好地相互协调，以便增强落实第 29 条第 1 款的实效。

24. 设计和执行用以增进本条所列价值观的方案应当成为各国政府应付发生了各种侵犯人权情况的几乎所有局势的标准对策。例如，在发生涉及 18 岁以下少年儿童的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍重大事件时，就可以合理地假设，政府没有作到为增进整个《公约》和尤其是第 29 条第 1 款所述各价值观而应当作的所有工作。因此，应当按照第 29 条第 1 款采取适当的其他措施，包括研究和采用对于实现《公约》确认的各项权利可能产生积极作用的任何教育方法。

25. 缔约各国还应考虑建立一种审查程序，处理关于现行政策或作法不符合第 29 条第 1 款的申诉。此种审查程序并不一定涉及建立新的法律、行政或教育机构。也可将这一任务交给国家人权机构或现有行政机构完成。委员会请每一缔约国提出有关本条的报告时说明对于据称不符合《公约》的国家或地方级现行方法加以审查的实际可能性。应当说明如何发起此种审查，在报告所涉期间执行了多少次此种审查程序。

26. 为了更好地着重审查缔约国述及第 29 条第 1 款的报告，并根据第 44 条关于报告应说明各种因素和困难的规定，委员会请每一缔约国在定期报告中详细说明为了促进这一规定所载价值观，缔约国认为在其管辖范围内需要进一步更多协调努力的最重要优先事项，并且要说明缔约国为处理查出的问题而在今后 5 年拟议开展的活动方案。

27. 委员会吁请联合国各机关和机构及《公约》第 45 条强调了其作用的其他主管机构更为积极和更有系统地促进委员会在第 29 条第 1 款方面开展的工作。

28. 为促进遵守第 29 条第 1 款而执行全面的国家行动计划需要人力和财力资源，应根据第 4 条尽最大可能予以提供。因此，委员会认为，资金局限不能成为缔约国不采取任何或足够必要措施的理由。在这方面，并考虑到缔约国一般而言(《公约》第 4 条和第 45 条)和在教育方面(第 28 条第 3 款)促进和鼓励国际合作的义务，委员会促请提供发展合作的缔约国确保设计方案时充分考虑到第 29 条第 1 款所载各项原则。

## 注

<sup>1</sup> 在这方面，委员会注意到经济、社会、文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，其中除其他外，阐述了《经济、社会和文化权利国际公约》第 13 条第 1 款所述之教育目标。委员会还提请注意关于缔约国根据《公约》第 44 条第 1 款提交定期报告的格式和内容的一般性准则(CRC/C/58)，第 112 至 116 段。

<sup>2</sup> 教科文组织，“学习：内在的宝藏”《21 世纪国际教育委员会的报告》，1996 年，pp.16-18。

<sup>3</sup> 教科文组织《关于特殊教育需要的萨拉曼卡声明和框架》，1994 年，p.viii。

<sup>4</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)。

<sup>5</sup> 见儿童权利委员会 1998 年关于生活在有艾滋病毒/艾滋病的世界中的儿童的一般性讨论日之后通过的建议(A/55/41，第 1536 段)。

<sup>6</sup> 见 1994 年 12 月 23 日宣布联合国人权教育十年的大会第 49/184 号决议。

<sup>7</sup> 2000 年 4 月 26 日至 28 日在达喀尔举行的世界教育论坛会议通过的《人人享有教育：履行我们的集体承诺》。

<sup>8</sup> 在这方面，委员会忆及 1996 年关于儿童与传播媒介的一般性讨论日所产生的各项建议(见 A/53/41 第 1396 段)。

## 第三十一届会议(2002 年)

### 第二号一般性意见：独立的国家人权机构在保护和 增进儿童权利方面的作用

1. 《儿童权利公约》第 4 条责成缔约国“采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。”独立的国家人权机构是促进和确保执行《公约》的重要机制，儿童权利委员会认为建立这种机构属于缔约国在批准时所作关于确保执行公约和促进普遍实现儿童权利的承诺的范围。在这方面，委员会欢迎建立国家人权机构和儿童监察专员/儿童专员以及类似的独立机构，以促进和监督一些缔约国对《公约》的执行。

2. 委员会发表本一般性意见的目的是，鼓励缔约国建立促进和监督执行《公约》的独立机构，并通过阐明这类机构的基本要素及其应开展的活动在这方面予以



支持。对已经建立这种机构的国家，委员会呼吁它们审查其地位及其在促进和保护《儿童权利公约》和其它有关国际文书所规定儿童权利方面的效力。

3. 1993年举行的世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》中重申，“……国家机构在促进和保护人权方面的重要和建设性作用，”并鼓励“……建立和加强人权机构。”联合国大会和人权委员会多次呼吁建立国家人权机构，强调国家人权机构在增进和保护人权，提高公众对这些权利的认识方面可发挥的重要作用。委员会的《定期报告一般准则》要求缔约国提供关于“为增进和保护儿童权利而建立的任何独立机构……”的资料，<sup>1</sup>因此，它在与缔约国的对话中不断提到这个问题。

4. 应根据联合国大会1993年通过的《关于国家机构地位的原则》（“巴黎原则”）设立国家人权机构。<sup>2</sup>上述最低标准由人权委员会于1992年传达，<sup>3</sup>这些标准提供了关于这种国家机构的设立、权限、职责、组成，包括它们的多元化、独立性、活动方法和准司法活动等方面的指导。

5. 虽然成年人和儿童都需要独立的国家人权机构保护他们的人权，但还有一些原因说明对儿童的人权必须给与特别注意。这些原因是：儿童处于成长时期，他们的人权特别容易遭到侵犯，他们的意见仍然很少得到考虑；大多数儿童没有投票权，在决定政府对人权的反应的政治进程中不能发挥有意义的作用；在利用司法制度保护他们的权利或者争取对侵犯他们权利的行为作补救时，儿童遇到严重的问题；儿童诉诸可以保护他们权利的组织权利普遍有限。

6. 越来越多的缔约国设立了专门处理儿童问题的独立人权机构、监察专员或人权权利专员。在资源有限的地方，必须考虑确保将现有资源最有效地用于增进和保护每个人的人权，包括儿童的人权；在这方面，逐渐建立一个基础广泛的国家人权机构，其中包括一个具体处理儿童问题的联络中心，这可能是最佳办法。基础广泛的国家人权机构应在其组织结构内设一个专门负责儿童权利的职能明确的专员或者设一个具体负责儿童权利的科或司。

7. 委员会认为，每个国家都需要有一个负责增进和保护儿童权利的独立人权机构。委员会关注的主要问题是，这种机构，不管其形式是什么，均应能够独立有效地监督、增进和保护儿童权利。对儿童权利的增进和保护必须“纳入主流”，各国现有的所有人权机构必须为此密切合作。

## 任务和权力

8. 设立国家人权机构应在尽可能在宪法中作出规定，必须至少有立法授权。委员会认为，它们在增进和保护人权方面应当有尽量广阔的任务范围，包括执行《儿童权利公约》及其任择议定书和其它有关的国际人权文书，从而有效地涵盖所有的儿童人权，特别是他们的公民、政治、经济、社会和文化权利。立法应参照《儿童权利公约》及其任择议定书作出有关具体职能、权力和义务的规定。如果国家人权机构在《公约》存在之前就已建立，或未把执行《公约》明确纳入其职能范围，则应作出必要的安排，包括颁布或修订立法，以确保这种机构的任务与《公约》的原则和规定一致。

9. 应赋予国家人权机构有效执行任务所必要的权力，包括听取任何人的陈述并获得评估属它们授权范围的情况所必要的资料和文件的权力。这些权力应包括根据缔约国的司法，不仅对国家，而且还对所有有关的公共实体和私人实体开展增进和保护所有儿童的权利的活动。

## 国家人权机构的设立

10. 在国家人权机构的设立应通过与各方面进行协商，应具有透明度，并由政府最高层发起和得到其支持，征求国家各部门、立法机关和民间社会的意见。为了确保独立性和有效监督，独立的国家人权机构必须有充足的基础设施、资金(包括在基础广泛的机构内专门用于儿童权利的资金)、工作人员、房舍、并不受影响其独立性的任何财务控制。

## 资源

11. 委员会承认这是一个非常敏感的问题，而且各缔约国掌握的经济资源多少不同，但认为，根据《公约》第4条，为国家人权机构的运作提供合理的资金，是国家的义务。如果国家机构不具备有效行使权力的手段，其任务和权力就会失去意义，或其权力的行使就会受到限制。

## 多元代表性

12. 国家人权机构应确保它们的组成的多元代表性，包括参与增进和保护人权的民间社会的各种群体。它们应主要从事下列活动：人权、反对歧视和儿童权利非政府组织，包括由儿童和青年领导的组织；工会；社会和专业组织(医生、律师、记者、科学家等)；大学和专家，包括儿童权利专家。政府各部门只能以咨询身份参加。国家人权机构应具有适当透明的任命程序，包括公开和竞争性的选举程序。

## 儿童权利受侵犯的补救措施

13. 国家人权机构必须有权审议个人申诉和请愿并进行调查，包括代表儿童或者儿童直接提出的申诉和请愿。为能够有效进行这种调查，它们必须有权迫使证人作证并向他们提问，有权获得有关的书面证据，有权进入拘留地点。它们还有义务争取确保儿童对任何侵犯他们权利的行为获得有效的补救——独立咨询、维护和申诉程序。在适当的情况下，国家人权机构应对申诉作调解和调停。

14. 国家人权机构应有权支持儿童向法院提起诉讼，包括有权(a) 以国家人权机构的名义承办涉及儿童问题的案件以及(b) 介入法院案件，让法院了解案件所涉的人权问题。

## 可接触性和参与

15. 国家人权机构在地理位置和体制上应便于所有儿童接触。根据《公约》第2条的精神，它们应积极接触所有儿童群体，特别是最弱势和处于不利地位的群体，如(但不只限于)受监护或被拘留的儿童、少数人群体和土著群体的儿童、残疾儿童、生活贫困的儿童、难民和移民儿童、流浪儿童和在文化、语言、健康和卫生方面有特殊需要的儿童。关于独立的国家人权机构的法律应包括这种机构在保护隐私条件下接触各种替代性监护下儿童和进入收容儿童的所有机构的权利。

16. 国家人权机构对促进政府和整个社会根据《公约》第12条尊重儿童在影响到他们的所有事务上的意见可发挥关键作用。这一普遍原则应适用于国家人权机构的建立、组织和活动。机构必须确保它们能直接接触儿童，而且儿童能适当参与

并被征求意见。例如，可创立作为国家人权机构的咨询机构的儿童理事会，以便于儿童参加他们关注的事务。

17. 国家人权机构应制定专用的磋商方案和富有想象力的交流战略，以确保充分遵守《公约》第 12 条。应建立一系列的适当途径，使儿童能够与机构交流。

18. 国家人权机构必须有权直接、独立和单独就儿童权利的状况向公众和议会机构报告。在这方面，缔约国必须确保议会每年举行一次辩论，以便向议员提供讨论独立的国家人权机构在儿童权利和国家遵守《公约》方面的工作的机会。

### 建议进行的活动

19. 以下是国家人权机构在根据《公约》普遍原则落实儿童权利方面应该开展的各种活动清单，它只是示范性的，并非包括全部活动：

- (a) 在授权范围内，对有关侵犯儿童权利的任何情况、申诉或主动进行调查；
- (b) 对涉及儿童权利的问题进行调查；
- (c) 应国家当局的要求或者主动就涉及增进和保护儿童权利的任何问题拟订和公布意见、建议和报告；
- (d) 不断审查涉及保护儿童权利的法律和做法是否适当和有效；
- (e) 促进国内立法、规章和做法与《儿童权利公约》及其任择议定书和与儿童权利有关的其它国际人权文书的协调，促进它们的有效执行，包括通过在解释和适用《公约》方面向政府机构和私人机构提供咨询；
- (f) 确保国家经济决策者在制定和评估国家经济和发展计划时考虑到儿童权利；
- (g) 对政府落实儿童权利和监督儿童权利状况的情况进行审查并提出报告，争取确保对统计数字作适当分类，并定期收集其它资料，以确定在落实儿童权利方面必须采取的行动；
- (h) 鼓励批准或加入有关的国际人权文书；
- (i) 根据关于要求在所有涉及儿童的行动方面最优先考虑儿童的最大利益的《公约》第 3 条，确保仔细考虑法律和政策从拟订到执行以及执行以后对儿童的影响；

- (j) 根据第 12 条, 确保在涉及儿童人权的问题上和确定涉及他们权利的问题方面表示和听取儿童的意见;
- (k) 倡导和促进儿童权利非政府组织, 包括由儿童自己建立的组织有意义地参加拟订影响到儿童的问题的国内立法和国际文书;
- (l) 促进公众了解和认识儿童权利的重要性, 并为此与媒体密切合作, 开展或赞助实地研究和教育活动;
- (m) 根据《公约》第 42 条要求缔约国承担的义务, 即“以适当的积极手段, 使成人和儿童都能普遍知晓本公约的原则和规定, ”使政府、公共机构和大众了解《公约》的规定, 监督国家对这方面义务的履行;
- (n) 协助拟订教授和研究儿童权利, 并将儿童权利纳入学校和大学以及专业界的课程的方案;
- (o) 开展特别重点在儿童的人权教育(除提高公众对儿童权利的重要性的认识以外);
- (p) 进行法律诉讼, 在全国维护儿童权利, 或向儿童提供法律援助;
- (q) 在向法院提出诉讼前, 酌情开展调解和调停工作;
- (r) 在适当的案件中作为“法庭之友”或者调解人在儿童权利方面向法院提供专门知识;
- (s) 根据《公约》第 3 条要求缔约国履行的义务, 即“确保负责照料或保护儿童的机构、服务部门及设施符合主管当局规定的标准, 尤其是安全、卫生、工作人员数目和资格以及有效监督等方面的标准”, 对少年收容所(和为教养或惩罚而拘留儿童的所有场所)和照料机构进行访问, 提出情况报告和改进的建议;
- (t) 开展上述活动附带的其它活动。

#### 向儿童权利委员会提交报告以及国家人权机构、联合国机构和人权机制之间的合作

20. 国家人权机构应为《公约》和其它有关国际文书所规定报告的编写工作作出单独贡献, 注意政府向国际条约机构提交的关于儿童权利的报告是否全面, 包括通过在会前工作组会议上与儿童权利委员会进行对话和与其它有关条约机构进行对话了解对报告的意见。

21. 委员会请缔约国在提交委员会的报告中提供关于国家人权机构的立法基础、任务和主要有关活动的详细情况。缔约国在编写提交委员会的报告过程中应与独立人权机构磋商。但是，缔约国必须尊重这些机构的独立性及其在向委员会提供资料方面的独立作用。不宜委托国家人权机构起草报告或者在委员会审议报告时将它们纳入政府代表团。

22. 国家人权机构还应与人权委员会特别程序，包括国别和专题机制，特别是关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员以及负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表进行合作。

23. 联合国在建立和加强国家人权机构方面有一个长期的援助方案。该方案设在人权事务高级专员办事处(人权高专办)内，它提供技术援助，促进国家人权机构之间的区域和全球合作和交流。缔约国应在必要时利用这种援助。联合国儿童基金会(儿童基金会)还在这一领域提供专门知识和技术合作。

24. 根据《公约》第 45 条的规定，委员会还可以在认为适当时向联合国专门机构、人权署和其它主管机构转交载有在建立国家人权机构方面要求技术咨询或援助或者表明这种需要的缔约国报告。

### 国家人权机构与缔约国

25. 国家批准《儿童权利公约》，承担充分执行《公约》的义务。国家人权机构的作用是独立监督国家的遵守情况和在执行方面的进展，并尽力确保充分尊重儿童的权利。虽然这可能要求人权机构制定项目，加强增进和保护儿童权利，但它不应造成政府将它的监督义务委托给国家机构的情况。机构必须完全保持制定自己的议程和确定自己的活动的自由。

### 国家人权机构与非政府组织

26. 非政府组织对增进人权和儿童权利可发挥至关重要的作用。国家人权机构的作用因其立法基础和具体权力，是辅助性的。机构必须与非政府组织密切合作，政府尊重国家人权机构和非政府组织的独立性。

## 区域和国际合作

27. 区域和国际进程和机制可通过交流经验和技能加强和巩固国家人权机构，因为国家人权机构在各自国家内面临共同的增进和保护人权问题。

28. 在这方面，国家人权机构应与有关国家、区域和国际机构以及负责儿童权利问题的机构磋商并进行合作。

29. 儿童的人权问题不受国界限制，现在越来越有必要为解决各种儿童权利问题(包括但不只限于贩卖妇女儿童、儿童色情制品、儿童兵、童工、虐待儿童、难民和移民儿童等等)制定出适当的区域和国际对策。应鼓励建立国际和区域机制和交流，因为这可为国家人权机构提供相互学习经验，集体加强各自的地位和促进解决影响国家和区域的人权问题的机会。

## 注

<sup>1</sup> 《关于缔约国根据公约第 44 条第 1 款(b)项所提交定期报告的形式和内容的一般准则》(CRC/C/58)，第 18 段。

<sup>2</sup> 《关于增进和保护人权的国家机构地位的原则》(“巴黎原则”)，1993 年 12 月 20 日联合国大会第 48/134 号决议，附件。

<sup>3</sup> 人权委员会 1992 年 3 月 3 日第 1992/54 号决议，附件。

## 第三十二届会议(2003 年)

### **第 3 号一般性意见：艾滋病毒/艾滋病与儿童权利**

#### **一、导 言<sup>1</sup>**

1. 艾滋病毒/艾滋病的流行彻底改变了儿童生活的世界。数百万儿童已受到感染并死亡，随着艾滋病毒在家庭和社区中的传播，更多的儿童受到严重影响。此流行病对年幼儿童的日常生活造成了影响，使儿童尤其是生活特别困难的儿童日益成为受害者和被边缘化。艾滋病毒/艾滋病不是几个国家的问题，而是全世界的问题。真正控制艾滋病毒/艾滋病对儿童造成的影响，要求处于不同发展阶段的所有国家做出一致和目标明确的努力。

最初认为儿童只略微受到此流行病的影响。然而，国际社会发现儿童不幸地处于该问题的中心。联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)认为，最近的趋势令人震惊：在世界多数地区中，新感染者大部分是 15 至 24 岁之间的年轻人，有时甚至年龄更低。妇女包括年幼女的感染人数也日益增多。在世界大部分地区，绝大多数被感染的妇女不知道已被感染，可能无意间传染给她们的子女。结果，最近在许多国家婴儿和儿童的死亡率上升。青少年也容易感染艾滋病毒/艾滋病，因为他们的初次性经历可能发生在未获得适当信息和指导的环境下。吸毒的儿童面临着高风险。

但所有儿童都可能因其特殊的生活状况而极易受到伤害，特别是(a) 儿童自身是艾滋病毒感染者；(b) 儿童受到此流行病的影响，因为失去了父母照顾或者教师的照顾，或者他们的家庭或社区受到此流行病的严重影响；(c) 儿童最容易被感染或受到影响。

## 二、本一般性意见的目标

### 2. 本一般性意见的目标是：

- (a) 进一步确定儿童在艾滋病毒/艾滋病背景下的所有人权并加强对这些权利的理解；
- (b) 在艾滋病毒/艾滋病背景下促进实现儿童的人权，如《儿童权利公约》(下称《公约》)保障的人权；
- (c) 确定各国提高与预防艾滋病毒/艾滋病以及支持、照料和保护感染上这种病毒或受这种流行病影响的儿童有关的权利的实施水平方面的措施和良好做法；
- (d) 促进制定和推广以儿童为中心的行动计划、战略、法律、政策和方案，在国家和国际级别制止艾滋病毒/艾滋病的传播并减少其影响。



### 三、《公约》对艾滋病毒/艾滋病的看法： 以儿童权利为基础的综合方法

3. 尽管实际涉及更广泛的问题，但儿童与艾滋病毒/艾滋病问题主要被视为医学或健康问题。在此方面，健康权(《公约》第 24 条)是中心问题。但艾滋病毒/艾滋病对所有儿童的生活产生了极大的影响，乃至影响到儿童的所有权利——公民、政治、经济、社会和文化权利。因此，《公约》一般原则所载的权利——不歧视权(第 2 条)、以儿童的最高利益为首要考虑权(第 3 条)、生命、生存和发展权(第 6 条)、以及儿童意见应得到尊重的权利(第 12 条)——在所有级别考虑艾滋病毒/艾滋病的预防、治疗、照料和支助中，应成为指导主题。

4. 只有儿童和青少年的权利得到充分尊重，才能采取解决艾滋病毒/艾滋病问题的适当措施。除以上第 5 段已列举的以外，在此方面最相关的权利如下：获得信息和资料，尤其是旨在促进其社会、精神和道德福祉及身心健康的信息和资料的权利(第 17 条)；预防保健、性教育和计划生育教育及服务的权利(第 24 条(f)款)；适当生活水平的权利(第 27 条)；隐私权(第 16 条)；不与父母分离权(第九条)；保护儿童免遭虐待的权利(第 19 条)；得到国家特别保护和协助的权利(第 20 条)；残疾儿童的权利(第 23 条)；健康权(第 24 条)；享有社会保障，包括社会保险的权利(第 26 条)；教育和闲暇的权利(第 28 和 31 条)；受到保护以免遭经济剥削、性剥削和虐待及非法使用麻醉药品(第 32、33、34 和 36 条)；保护儿童免遭诱拐、买卖或贩运、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第 35 和 37 条)；身心康复并重返社会的权利(第 39 条)。由于此流行病，儿童在上述权利上面临着严峻的挑战。《公约》尤其是提供全面处理办法的四项一般原则，为减少流行病给儿童生活带来的消极影响进行的努力，提供了有力的框架。执行《公约》需要的以权利为基础的综合方法，是解决与预防、治疗和照料的努力相关的广泛问题的最佳工具。

#### A. 不受歧视权(第 2 条)

5. 歧视造成儿童感染艾滋病毒和艾滋病的脆弱性上升，严重地影响着受艾滋病毒/艾滋病影响、或者自身是艾滋病毒感染者的儿童的生活。由于父母是艾滋病毒/艾滋病感染者，女孩和男孩经常成为歧视的受害者，因为他们通常也被认为感染上

了艾滋病毒。歧视造成的结果，是儿童被剥夺获得信息、教育(见委员会关于教育目的的第1号一般性意见)、健康、社会照料服务、或者社区生活。在极端的情况下，对感染艾滋病毒儿童的歧视，造成他们被家庭、社区和/或社会遗弃。歧视也助长了此种流行病，使儿童特别是某些群体的儿童，如生活在偏远或农村地区不易获得服务的儿童，更容易被感染。因此，这些儿童成为双重的受害者。

6. 特别值得关注的是，基于性别的歧视加上禁忌以及对女孩性活动采取的消极和审判态度，通常限制她们得到预防措施和其他服务。还值得关注的是基于性取向的歧视。在制定与艾滋病毒/艾滋病相关的战略时，遵守《公约》所规定的义务，缔约国必须认真考虑社会中规定的性别规范，以消除基于性别的歧视，因为这些规范影响到女孩和男孩感染艾滋病毒/艾滋病的脆弱性。缔约国应特别认识到在艾滋病毒/艾滋病背景下的歧视对女孩造成的影响通常比男孩更严重。

7. 以上提到的所有歧视性做法，违反了《公约》规定的儿童权利。《公约》第2条责成缔约国确保对《公约》规定的所有权利，不存在任何形式的歧视，“不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别”。委员会解释《公约》第2条的“其他身份”，包括儿童或其父母的艾滋病毒/艾滋病状况。法律、政策、战略和作法应解决导致此流行病的影响扩大的所有形式的歧视。战略也应促进明确旨在改变与艾滋病毒/艾滋病相关的歧视和耻辱的教育和培训计划。

## B. 儿童的最佳利益(第3条)

8. 预防、照料和治疗艾滋病毒/艾滋病感染者的政策和方案，一般是为成年人制定的，很少注意到以儿童的最高利益为首要考虑的原则。《公约》第3条第1款规定：“关于儿童的一切行动，无论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。此项权利带来的义务，对指导国家与艾滋病毒/艾滋病有关的行动至关重要。应把儿童置于对此流行病作出回应的中心位置，有关战略应适应儿童的权利和需求。

### C. 生命、生存和发展权(第 6 条)

9. 儿童拥有生命不被任意剥夺和受益于经济和社会政策的权利，以使儿童能生存和成长为成年人，并得到最广泛意义的发展。国家实现生命、生存和发展权的义务，也强调需要对儿童的性特征、行为和生活方式给予认真的关注，即使不符合社会对特定年龄组确定的可接受的普遍文化规范。在此方面，女孩经常受到早婚和强迫结婚等有害传统做法的影响，造成她们的权利受到破坏，致使她们更容易感染艾滋病毒，因为这些做法通常妨碍她们获得教育和信息。在通过确保平等地获得适当信息、生活技能和预防措施解决性行为问题方面，只有承认青少年生活现实的预防计划才是有效的计划。

### D. 表示意见并得到考虑的权利(第 12 条)

10. 儿童是权利持有者，根据其能力的发展，有权通过发表意见参与宣传艾滋病毒/艾滋病对其生活造成的影响，并参与制定关于艾滋病毒/艾滋病的政策和方案。当儿童积极参与需求评估、制定解决方案、对战略施加影响并进行实施，而不是被视为决策影响的对象时，干预才会产生最有利于儿童的效果。在此方面，应积极促进儿童作为同侪教育者参加学校内外的活动。国家、国际机构和非政府组织应向儿童提供支持和有利的环境，使其能实施自己的倡议，并且在社区和国家级别充分参与艾滋病毒政策和方案概念的形成、设计、执行、协调、监督和审查。可能需要通过各种方法确保来自社会各方面儿童的参与，包括根据儿童能力的发展，鼓励儿童表达意见、听取其意见、并且按照其年龄和成熟程度给予适当考虑的机制(第 12 条第 1 款)。儿童艾滋病毒/艾滋病感染者适当地参加提高认识活动，与同龄人及其他人分享其经历，对有效地预防艾滋病毒/艾滋病及减少耻辱和歧视至关重要。缔约国应确保参加提高认识活动的儿童在获得咨询后自愿地参与，确保他们得到社会支助和法律保护，在参与活动期间及其后正常地生活。

### E. 障 碍

11. 经验显示，许多障碍阻碍着艾滋病毒/艾滋病的有效预防、提供照料服务和向社区倡议提供支持。这些障碍主要是文化、结构和资金方面的。其中一些障碍

是，否认存在任何问题、以及文化方面的做法和态度(禁忌和耻辱)、贫困、屈尊俯就的态度对待儿童等，会阻碍作出有效计划所需的政治和个人承诺。关于资金、技术和人力资源，委员会意识到可能无法立即得到这些资源。但委员会希就此障碍提请缔约国注意根据第 4 条承担的义务。委员会进一步注意到，缔约国不应以资源限制作为未采取任何所需的技术和资金措施或努力不足的理由。最后，委员会希强调国际合作在此方面的重要作用。

#### 四、预防、照料、治疗和支持

12. 委员会希强调，预防、照料、治疗和支持等因素相互促进，在对艾滋病毒/艾滋病作出有效回应中，提供了一个连续的统一体。

##### A. 艾滋病毒的预防信息与提高认识

13. 与缔约国对健康权和获得信息权(第 24、13 和 17 条)承担的义务相符合，儿童有权通过正式渠道(例如通过教育机会和针对儿童的媒体)以及非正式渠道(例如针对街头儿童、被收容的儿童、以及生活在困难环境中的儿童)充分获得关于艾滋病毒/艾滋病的预防和照料方面的信息。提请缔约国注意，儿童需要得到相关、适当和及时的信息，注意到儿童的不同理解水平，恰当地适应儿童的年龄层次和能力，以使儿童能积极和负责地处理性行为，保护儿童免受艾滋病毒的感染。委员会希强调，对艾滋病毒/艾滋病进行有效的预防，要求各国避免对与健康有关的信息，包括性教育和有关信息，进行审查、扣留或故意不进行如实报道。与缔约国确保儿童生命、生存和发展权所承担的义务(第 6 条)相符，缔约国必须确保儿童有能力获得知识和技能，在开始表达其性欲时能够对自身和他人进行保护。

14. 已经发现与社区、家庭和同侪顾问进行对话，在学校提供"生活技能"教育，包括就性行为和健康生活方式问题进行沟通的技能，是向女孩和男孩传达关于预防艾滋病毒的信息的有益方法，但对不同儿童群体可能需采用不同方法。缔约国必须为解决性别差异作出努力，因为这些差异可能影响儿童获得关于预防艾滋病毒/艾滋病的信息，并应确保儿童获得适当的预防信息，即使他们因语言、宗教、残疾或其他歧视性因素面临着限制。应特别关注难以抵达的人群提高认识的问题。在此方面，

正如《公约》第 17 条所承认，大众传播媒介和/或口头传递在确保儿童获得信息和资料方面的作用至关重要，可提供适当的信息并减少耻辱及歧视。缔约国应支持和定期监督及评估艾滋病毒/艾滋病的宣传运动，确保有效地提供信息和减少愚昧、耻辱及歧视，解决对艾滋病毒的恐惧和错误认识及其在儿童和青少年中的传播。

## B. 教育的作用

15. 教育在向儿童提供艾滋病毒/艾滋病的相关和适当信息方面发挥着关键的作用，可有助于提高对此流行病的认识和理解，防止对艾滋病毒/艾滋病受害者采取消极的态度(又见委员会关于教育目的的第 1 号一般性意见)。此外，教育能够并应该使儿童具备保护自身免于感染艾滋病毒的能力。在此方面，委员会希提请缔约国注意，有义务确保向所有儿童提供小学教育，不论是感染上艾滋病毒的儿童，还是因艾滋病毒/艾滋病成为孤儿或受到其他影响的儿童。在许多艾滋病毒广泛传播的社区中，来自受影响家庭的儿童，特别是女孩，在继续上学方面面临着严重的困难，教师和学校其他雇员由于艾滋病死亡的人数很高，对儿童受教育的能力带来限制和威胁。缔约国必须作出适当的准备，以确保受到艾滋病毒/艾滋病影响的儿童能继续上学，确保以符合质量的教师替代生病的教师，使儿童的正常上学不受影响，使生活在这些社区内的所有儿童的教育权(第 28 条)得到充分的保护。

16. 缔约国应尽一切努力确保学校对儿童是安全的场所，能给儿童提供安全，不使儿童感染艾滋病毒的可能性增加。根据《公约》第 34 条，缔约国有义务采取一切适当的措施，防止引诱或强迫儿童进行任何非法的性活动。

## C. 关心儿童和青少年需要的健康服务

17. 委员会感到关注的是，健康服务仍普遍对 18 岁以下儿童特别是青少年的需要反应不足。正如委员会已经多次注意到，儿童更愿意使用的服务，是友好的，提供支持的，能够提供广泛的服务和信息，适合他们的需求，给他们机会参与影响其健康问题的决策，可以获得、支付得起、保密和非审判性的，不需得到父母的许可，以及非歧视的。在艾滋病毒/艾滋病背景下，考虑到儿童能力的发展，缔约国应确保健康服务系统雇用经过训练的人员，在向儿童提供与艾滋病毒有关的信息、进

行自愿咨询和化验、了解儿童感染艾滋病毒的状况、提供保密的性健康和生殖健康服务、免费或费用低廉的计划生育方法和服务、所需的与艾滋病毒相关的照料和治疗，包括预防和治疗与艾滋病毒/艾滋病相关的健康问题(如肺结核和机会性感染)时，充分尊重儿童的隐私权(第 16 条)和不歧视原则。

18. 在一些国家中，即使存在有利于儿童和青少年的与艾滋病毒相关的服务，但残疾儿童、土著儿童、少数民族儿童、生活在农村地区的儿童、生活在极端贫困中的儿童、以及生活在社会边缘的儿童，不能充分地获得这些服务。在其他国家中，健康服务的总体能力已经十分紧张，一直不向感染艾滋病毒的儿童提供基本医疗服务。缔约国必须确保向生活在其境内的所有儿童提供可能的最大程度的服务，应不歧视并充分考虑儿童的性别差异、年龄及其生活的社会、经济、文化和政治环境。

#### D. 对艾滋病毒感染者的咨询和化验

19. 获得自愿、保密的艾滋病毒咨询和化验服务，并适当关注儿童的发展能力，对保护儿童权利和健康至关重要。此种服务对降低儿童感染和传染艾滋病毒的风险，获得专门针对艾滋病毒感染者的照顾、治疗和支助，以及更好地规划儿童的未来十分重要。《公约》第 24 条确保没有任何儿童被剥夺获得必要的健康服务权利的义务，缔约国应确保所有儿童获得自愿、保密的艾滋病毒咨询和化验。

20. 委员会希望强调，由于缔约国的首要义务是确保儿童的权利得到保护，缔约国必须避免对儿童在任何情况下进行强制性的艾滋病毒/艾滋病化验，并确保儿童得到保护。虽然儿童能力的发展，将决定是否直接需要得到儿童、父母或监护人的许可，但在所有情况下，依照《公约》第 13 和 17 条规定的儿童获得信息的权利，缔约国必须确保在进行任何艾滋病毒化验之前，不论是由保健服务提供者对儿童的其他健康状况进行所需的医疗服务进行评估，或者是其他情况下，把此种化验的风险和好处充分地告诉儿童，以便作出知情的决定。

21. 与缔约国承担的保护儿童隐私权(第 16 条)的义务相符合，缔约国必须保护艾滋病毒化验结果的保密性，包括在保健和社会福利机构当中。关于儿童感染艾滋病毒状况的信息，未经儿童许可不能透露给第三方，包括父母在内。

## E. 儿童经母体感染艾滋病毒

22. 儿童经母体感染艾滋病毒是大部分婴儿和幼儿感染艾滋病毒的原因。婴儿和幼儿可以在怀孕、生产、以及通过母乳喂养感染艾滋病毒。请缔约国确保执行联合国机构建议在婴儿和幼儿中预防艾滋病毒感染的战略。这些战略包括：(a) 在即将成为父母者中间进行艾滋病毒感染的基础预防；(b) 防止感染艾滋病毒的妇女非计划怀孕；(c) 防止感染上艾滋病毒的妇女向婴儿传染艾滋病毒；(d) 向感染上艾滋病毒的妇女及其婴儿和家庭提供照料、治疗和支助。

23. 为预防儿童经母体感染艾滋病毒，缔约国必须采取步骤，包括提供基本药物，如抗反转录病毒药物，以及适当的产前、接生和产后照料，向怀孕妇女及其伴侣提供自愿的艾滋病毒咨询和化验服务。委员会认识到，在妇女怀孕和/或生产过程中，对婴儿使用抗反转录病毒药物，表明可显著减少儿童经母体感染艾滋病的风险。然而，缔约国除此以外应向母亲和儿童提供支助，包括婴儿喂养方法选择方面的咨询。提请缔约国注意，向艾滋病毒阳性母亲提供咨询，应包括关于不同婴儿喂养方法的风险和益处的信息，指导母亲选择最适合其情况的喂养方法。还需要提供后续支助，使妇女能够尽可能安全地实施她们选择的喂养方法。

24. 即使在艾滋病发生率很高的人群中，大部分新生婴儿的母亲未感染艾滋病毒。对艾滋病毒阴性的妇女和不了解感染艾滋病毒状况的妇女生育的婴儿，委员会希强调，依照《公约》第 6 和 24 条，母乳喂养仍然是最佳的喂养选择。对艾滋病毒阳性母亲所生的婴儿，现有的证据显示，母乳喂养会导致传染艾滋病毒的风险上升 10-20%，但缺乏母乳喂养会使儿童营养不良或感染艾滋病毒以外的其他传染性疾病的风险增加。联合国机构建议，在替代性喂养方式可以支付得起、可行、可以接受、可持续、安全的情况下，建议感染艾滋病毒的母亲避免一切母乳喂养；否则，在婴儿出生后最初几个月内建议只进行母乳喂养，然后尽早地结束母乳喂养。

## F. 治疗和照料

25. 缔约国根据《公约》的义务，扩大到确保儿童在不歧视基础上可持续地和平等地获得与艾滋病毒相关的全面治疗和照料，包括必要的与艾滋病毒相关的药物、货物和服务。目前普遍认为，全面治疗和照料应包括抗反转录病毒药物和其他

药物，艾滋病毒/艾滋病的诊断技术和相关照料技术、机会性传染和其他疾病，良好的营养、社会、精神和心理支持，以及家庭、社区为基础的照料。在此方面，缔约国应与药物制造业进行谈判，使当地能够以尽可能低的价格获得必要的药物。此外，请缔约国确认、支持和协助社区参与提供艾滋病毒/艾滋病的全面治疗、照料和支助，同时遵守缔约国自身根据《公约》承担的义务。呼吁缔约国对解决社会存在的阻碍所有儿童平等地获得治疗、照料和支助的因素，给予特别关注。

### G. 儿童参与研究

26. 依照《公约》第 24 条的规定，缔约国必须确保艾滋病毒/艾滋病的研究计划中包括有助于有效预防、照料、治疗和减少对儿童造成的影响的具体研究。但是，缔约国必须确保一种治疗方法已经对成人进行全面试验之后，才把儿童作为研究对象。涉及艾滋病毒/艾滋病的生物医学研究、艾滋病毒/艾滋病的活动、以及社会、文化和行为研究，产生了关于权利和伦理问题的关注。儿童被作为不必要的或设计不当的研究的对象，而儿童对拒绝或同意参加研究极少拥有或者没有发言权。根据儿童能力的发展，应征求儿童的许可，如有必要可以征求父母或监护人的许可。但是在所有情况下，必须在充分透露儿童研究的风险和益处基础上给予许可。进一步提请缔约国注意，依照《公约》第 16 条的义务，应确保儿童的隐私权在研究过程中不因疏乎受到破坏，在任何情况下研究中获得的儿童个人信息不应用于已经许可的目的以外的其他目的。缔约国必须尽一切努力确保儿童(根据能力的发展)、父母和/或监护人参加研究的优先项目的确定，并且为参加此种研究的儿童创造支助环境。

## 五、脆弱性与需要特别保护的儿童

27. 由于政治、经济、社会、文化和其他因素导致儿童感染艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，决定了儿童可能得不到足够的照料，难以应付艾滋病毒/艾滋病对其家庭和社区带来的影响，面临着感染艾滋病毒的风险，成为不适当的研究对象，当感染上艾滋病毒时无法获得治疗、照料和支助。最容易感染艾滋病毒/艾滋病的儿童是生活在难民营和国内流离失所者营地的儿童、被拘留的儿童、被收容的儿童、生活极



端贫困的儿童、生活在武装冲突中的儿童、儿童兵、遭受经济和性剥削的儿童、残疾儿童、移徙儿童、少数民族儿童、土著儿童、以及街头儿童。然而，所有儿童都可能因其生活的特殊状况而容易感染上艾滋病毒/艾滋病。委员会注意到，即使在资源受到严重限制的情况下，社会脆弱成员的权利也必须得到保护，并且可以使用最低的资源采取许多措施。减少对艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，首先要求儿童、家庭和社区具备能力，可以就与艾滋病毒/艾滋病相关的影响到他们的决策、做法或政策作出知情选择。

#### A. 受到艾滋病毒/艾滋病影响及成为孤儿的儿童

28. 应特别关注由于艾滋病沦为孤儿的儿童，来自受艾滋病影响家庭的儿童，包括户主是儿童的家庭，因为这些因素对感染艾滋病毒的脆弱性具有影响。对来自受艾滋病毒/艾滋病影响家庭的儿童，由于他们的权利被忽视或破坏，特别是受到歧视，使他们获得的教育、健康和社会服务减少或无法获得，可能加剧其遭受的耻辱和社会孤立。委员会希望强调向受到影响的儿童提供法律、经济和社会保护的必要性，以确保他们获得教育、遗产、住房、健康和社会服务，并且使儿童感到可以在其认为适当的时候安全地透露他们及其家庭成员感染艾滋病毒的状况。在此方面，提请缔约国注意，这些措施对实现儿童权利、给予儿童必要的技能和支持、减少感染艾滋病的脆弱性和被感染的风险，具有关键的作用。

29. 委员会希望强调，证明受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童的身份，具有重要的意义，因为这涉及到获得法律对人的承认，维护和保护权利，特别是继承、教育、健康和其他社会服务权利，减少儿童被虐待和剥削的脆弱性，特别是因疾病或死亡与家庭分离的儿童。在此方面，出生登记对确保儿童的权利至关重要，而且对把艾滋病毒/艾滋病对儿童生活造成的影响减少到最低程度也是必要的。因此，提请缔约国注意根据《公约》第7条承担的义务，确保存在儿童出生时或出生后立即对每个儿童进行登记的制度。

30. 艾滋病毒/艾滋病对孤儿的生活带来的创伤，通常始于父母一方患病和死亡，经常还伴随着耻辱和歧视造成的影响。在此方面，特别提请缔约国注意确保法律和有关做法维护孤儿的继承权和财产权，特别关注可能妨碍实现这些权利的基于性别的歧视。与缔约国根据《公约》第27条所规定的义务相符，缔约国还必须支

持和加强因艾滋病毒沦为孤儿者所在的家庭和社区的能力，向他们提供与身体、心理、精神、道德、经济和社会发展，包括获得所需的社会心理照料相适应的生活水平。

31. 在努力使孤儿在亲属或家庭成员照料下与同龄人生活在一起时，孤儿能得到最大的保护和关心。得到周围社区支持的扩展式家庭，可能是受创伤最小的方式，因而当没有其他可行的替代办法时，是照料孤儿的最佳方式。必须尽最大的可能提供援助，使儿童能留在现有的家庭结构当中。由于艾滋病毒/艾滋病对扩展式家庭造成的影响，这种选择方法也许不存在。在此种情况下，缔约国必须尽可能地提供家庭式的替代照料(例如寄养照料)。鼓励缔约国在必要时向以儿童为户主的家庭提供资金或其他形式的支助。缔约国必须确保本国的战略承认社区处于对艾滋病毒/艾滋病进行回应的前线，这些战略的目的是协助社区确定如何向生活在其中的孤儿提供最佳支助。

32. 虽然机构照料可能对儿童的发展具有不利影响，然而，当不可能在儿童生活的社区内进行基于家庭的照料时，缔约国可以确定在照料由于艾滋病毒/艾滋病沦为孤儿的儿童时，机构照料可临时发挥作用。委员会认为，对儿童进行任何形式的机构照料，只应作为最后的手段，应为保护儿童权利充分采取措施，防止一切形式的虐待和剥削。在这种环境中生活的儿童有权得到国家的特别保护和援助，依照《公约》第 3、20 和 25 条的规定，需要采取严格的措施确保此种机构达到照料儿童的具体标准，并符合法律保障的规定。提请缔约国注意，必须对儿童生活在这些机构中的时间长度作出限制，必须制定计划使生活在这些机构中的儿童，无论是艾滋病毒/艾滋病感染者或者受到其影响的儿童，能够成功地重返社区。

#### B. 性剥削和经济剥削的受害者

33. 被剥夺了生存和发展手段的女孩和男孩，特别是因艾滋病沦为孤儿的儿童，可能以各种方式受到性剥削和经济剥削，包括以性服务或有害的工作换取金钱，用于生存、援助生病或将去世的父母和年幼兄妹、或者支付学费。感染上艾滋病毒/艾滋病的儿童或者直接受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童，可能发现他们处于双重的不利地位——由于在社会和经济上被边缘化、以及儿童或者其父母感染艾滋病毒的状况而遭到歧视。与《公约》第 32、34、35、36 条对儿童权利的规定相符合，为

减少儿童感染艾滋病毒/艾滋病的危险性，缔约国有义务保护儿童免受一切形式的经济剥削和性剥削，包括确保免于落入卖淫网络，保护儿童免于从事任何可能影响或阻碍其教育、健康、身体、心理、精神、道德或社会发展的工作。缔约国必须采取大胆的行动，保护儿童免遭性剥削、经济剥削和贩卖，并依照第 39 条规定的权利，为曾遭受此种待遇的儿童创造机会，使他们受益于参与解决这些问题的国家和非政府机构提供的支助和照料服务。

### C. 暴力和虐待的受害者

34. 儿童可能受到各种形式的暴力和虐待，可能使儿童感染艾滋病毒的风险加大，儿童也可能由于感染上艾滋病毒/艾滋病或受到其影响而遭受暴力。包括强奸和其他形式的性虐待在内的暴力，可能发生在家庭或寄养机构中，肇事者也可能是那些对儿童承担具体责任者，包括教师和与儿童相关的机构的雇员，如监狱、精神健康机构和其他残疾机构。依照《公约》第 19 条规定的儿童权利，缔约国有义务保护儿童免受一切形式的暴力和虐待，无论在家庭、学校、其他机构或社区内。保护计划必须具体针对儿童生活的环境、儿童认识虐待和对虐待进行控告的能力、及其个人能力和自主能力。委员会认为，艾滋病毒/艾滋病与战争和武装冲突中儿童遭受的暴力或虐待之间的关系，值得特别关注。在这些情况下，预防暴力和虐待的措施十分重要。缔约国必须确保将艾滋病毒/艾滋病与儿童权利问题纳入解决下列儿童(女孩和男孩)的问题并向其提供支助：被军事或其他穿制服的人员用来提供家庭服务或性服务的儿童、国内流离失所的儿童或生活在难民营中的儿童。依照缔约国的义务，包括《公约》第 38 和 39 条规定的义务，必须在受冲突和灾害影响的地区结合对儿童提供咨询展开积极的宣传运动，建立预防和早期发现针对儿童的暴力和虐待的机制，并且成为国家和社区对艾滋病毒/艾滋病所作的回应的一部分。

### 滥用药物

35. 使用包括酒精和毒品在内的药物，可降低儿童对性行为进行控制的能力，可致使感染艾滋病毒的危险性增加。使用未经消毒的工具进行注射的做法，进一步加大了艾滋病毒传染的风险。委员会注意到需更多地了解儿童使用药物的行为，包括忽视和违反儿童权利对这些行为造成的影响。在多数国家中，儿童未能受益于与

使用药物相关的艾滋病毒实用预防计划，即使存在这些计划，也主要是针对成年人的。委员会希望强调，旨在减少药物使用和艾滋病毒传染的政策和计划，必须认识到在预防艾滋病毒/艾滋病方面儿童包括青少年的特殊敏感性和生活方式。依照《公约》第 33 和 24 条规定的儿童权利，缔约国有义务确保执行旨在减少导致儿童使用药物的因素的计划、以及向滥用药物的儿童提供治疗和支助的计划。

## 六、建 议

36. 委员会在此重申关于生活在有艾滋病毒/艾滋病的世界中的儿童的一般性讨论日(CRC/C/80)产生的建议，并呼吁缔约国：

- (1) 在国家和地区级别通过和执行与艾滋病毒/艾滋病相关的政策，包括以儿童为中心、基于权利、纳入《公约》规定的儿童权利的有效行动计划、战略和方案，把此一般性意见前面的段落提出的建议、以及关于儿童问题的联合国大会特别会议(2002 年)通过的考虑进去；
- (2) 尽最大可能划拨资金、技术和人力资源，支持基于国家和社区的行动(第 4 条)，适当时在国际合作下进行(见以下第 41 段)；
- (3) 审查现有法律并制订新的立法，以实施《公约》第 2 条的规定，特别是明确禁止基于实际或感觉的艾滋病毒/艾滋病状况的歧视，保证所有儿童平等地获得一切有关服务，特别关注儿童的隐私和保密权，以及委员会在前面的段落中作出的与立法有关的其他建议；
- (4) 将关于艾滋病毒/艾滋病的行动计划、战略、政策和方案纳入负责监督和协调儿童权利的国家机制的工作当中，考虑建立一个审查程序，对与艾滋病毒/艾滋病相关的忽视或破坏儿童权利的控告作出具体回应，无论这涉及建立新的立法或行政机构或者授权现有的国家机构负责；
- (5) 重新评估与艾滋病毒相关的数据收集和评估方法，确保充分地覆盖《公约》所界定的儿童，根据年龄和性别分类，理想的是以五年为一个年龄组，并尽可能地列入属于脆弱群体的儿童以及需要特别关注的儿童；
- (6) 根据《公约》第 44 条，在报告过程中列入与艾滋病毒/艾滋病相关的国家政策和方案的信息，并尽最大的可能列入在国家、地区和地方级别的预算和资源划拨情况，在这些分类中列入用于预防、照料、研究

和减少影响的预算划拨比例。必须具体关注这些方案和政策在多大程度上对儿童及其权利(根据他们能力的发展)明确地给予承认,与艾滋病毒相关的儿童权利在多大程度上在这些法律、政策和做法中得到解决,具体关注基于儿童感染艾滋病的状况、因艾滋病毒/艾滋病成为孤儿、或者其父母是艾滋病毒/艾滋病感染者,对儿童产生的歧视。委员会请缔约国在报告中详细指出,在国家管辖范围内与儿童和艾滋病毒/艾滋病相关的最重要的优先工作,概述今后五年国家为解决已确定的问题打算实施的活动计划。这样可以对活动的进展情况进行长期的评估。

- (7) 为促进国际合作,委员会呼吁儿童基金会、卫生组织、人口发展基金、艾滋病方案和其他有关国际机构和组织,有系统地对国家一级为确保在艾滋病毒/艾滋病背景下的儿童权利作出的努力进行捐款,并且为改善艾滋病毒/艾滋病背景下的儿童权利与委员会继续共同工作。此外,委员会敦促提供发展合作的缔约国确保在制定艾滋病毒/艾滋病战略时充分考虑儿童的权利。
- (8) 非政府组织、社区团体和其他民间社会行动者,如青年团体、基于信仰的组织、妇女组织、传统领袖(包括宗教和文化领袖),在对艾滋病毒/艾滋病的流行病作出回应方面都可发挥关键的作用。呼吁缔约国为民间社会团体的参与提供有利环境,包括便利各个行动者之间的合作与协调,向这些小组提供所需的支持,使其能不受阻碍地有效运行(在此方面,特别鼓励缔约国在提供艾滋病毒/艾滋病预防、照料、治疗和支助服务方面,支持艾滋病毒/艾滋病感染者的充分参与,并特别关注让儿童参加)。

#### 注

<sup>1</sup> 在儿童权利委员会第十七届会议(1998年)举行的关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利的一般性讨论日期间,委员会建议采取一些行动,包括促进缔约国参与解决涉及儿童权利的艾滋病毒/艾滋病问题。1997年举行的第八次人权条约机构主持人会议、经济、社会、文化权利委员会以及消除对妇女歧视委员会也讨论了涉及艾滋病毒/艾滋病的人权问题。同

样，十几年来人权委员会每年都讨论艾滋病毒/艾滋病问题。联合国艾滋病方案和儿童基金会在其工作的所有方面都强调涉及艾滋病毒/艾滋病的儿童权利。1997 年世界艾滋病运动的主题是“生活在有艾滋病世界中的儿童”，1998 年是“青少年——迎战艾滋病的生力军”。联合国艾滋病方案和联合国人权事务高级专员办事处还制定了《艾滋病毒/艾滋病和人权国际准则》(1998 年)及其《修订的准则 6》(2002 年)，以在艾滋病毒/艾滋病背景下促进和保护人权。在国际政治级别上，与艾滋病毒/艾滋病相关的权利已经在联合国大会特别会议通过的《关于艾滋病毒/艾滋病问题的承诺宣言》、关于儿童问题的联合国大会特别会议通过的《适合儿童生长的世界》以及其他国际和地区性文件中得到承认。

### 第三十三届会议(2003 年)

#### 第 4 号一般性意见：在《儿童权利公约》 框架内青少年的健康和发展

#### 导 言

《儿童权利公约》界定儿童系指“18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁”(第 1 条)。因此，直至 18 岁的青少年是《公约》所载一切权利的享有者；他们有权享有特殊的保护措施，并依照儿童不同阶段的接受能力，逐渐行使其各项权利(第 5 条)。

青春期是以身体、认知和社会意识迅速变化，包括性和生殖成熟为特点的时期；逐渐地形成具备成年人行为和作用的能力，承担须掌握新知识和新技能的新责任。虽然，青少年在总体上是一个健康的人口群体，但青春期因青少年相对的脆弱性和来自社会(包括同龄人)的压力而可能染上健康风险行为，因此也对健康和发展构成新的挑战。这些挑战问题包括个性特征的形成和如何处理个人的性问题。由于青少年有很强的能力迅速地接受新事物，体验新的多种多样的经历，发展并运用批评性思维，接受自由意识，有创造力和有社交能力，因此充满活力的向成人的过渡阶段一般也是积极变化的时期。

儿童权利委员会关切地注意到，各缔约国在执行《公约》所规定的义务时，并未充分地注意到青少年作为权利享有者的一些具体关注问题，并未注意增进他们的

健康和发展。这促使委员会通过了本项一般性意见，以提高各缔约国的认识，指导和支持缔约国采取包括制定具体战略和政策在内的办法，努力确保尊重、保护和充分履行青少年的权利。

委员会从较宽泛的含义理解“健康和发展”概念，并不严格限于《公约》第 6 条(生命、生存和发展权)和第 24 条(健康权)条款界定的范围。本一般性意见的目标之一，就是为了指出必须加以增进和保护的主要人权，以确保青少年切实享有可达到的最高健康水平、全面发展，并且为进入成年做好充分的准备，从而在他们的社区和社会中发挥建设性的作用。本项一般性意见应当与《公约》及其关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题和关于儿童卷入武装冲突问题的两项任择议定书，以及其他相关国际人权准则和标准一并阅读。<sup>1</sup>

## 一、基本原则和缔约国的其他义务

1. 正如世界人权会议(1993 年)所确认和委员会一再重申的，儿童权利也是不可分割和相互关联的权利。除了第 6 条和第 24 条之外，《公约》的其他条款和原则也是青少年充分享有其健康和发展权利的关键保障。

### 不受歧视权

2. 缔约国有义务确保所有 18 岁以下的人不受歧视地享有《公约》所载的一切权利(第 2 条)，包括不因“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份”而有任何差别。上述这些还包括青少年的性倾向和健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病以及精神健康状况)。遭歧视的青少年更容易蒙受虐待、其他类型的暴力和剥削，并使他们的健康和发展面临更大的风险。因此，他们有权得到社会各阶层的特殊关注和保护。

### 行使权利的适当指导

3. 《公约》承认家长(或其他对儿童负有法律责任者)有责任、权利和义务“以符合儿童不同阶段接受能力的方式适当指导和指引儿童行使本公约所确认的权利”(第 5 条)。委员会认为，家长或其他对儿童负有法律责任者必须悉心履行他们的权

利和责任，引导和指导他们照管下的青少年儿童行使其权利。他们有义务根据青少年年龄和成熟程度，考虑他们的意见，提供安全和扶助性的环境，从而可使青少年得到发展。青少年的家庭环境成员必须承认青少年是积极的权利享有者，只要给予适当的引导和指导，他们有能力成为完全的、负责任的公民。

### 尊重儿童的意见

4. 自由表达意见，并且给予其意见应有考虑的权利(第 12 条)对于实现青少年健康和发展权也具有根本意义。缔约国必须确保，尤其在家庭、学校及其社区中，青少年有真正的机会，就一切涉及其本人的事务自由地表达他们的意见。为了使青少年能够安全和恰当地行使这些权利，公共当局、家长以及其他与或为儿童工作的成年人必须创造一个基于信任、相互勾通、能够倾听并提供良好指导的环境，从而有助于青少年平等地参与包括决策在内的进程。

### 法律和司法措施及程序

5. 《公约》第 4 条规定，“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利”。在关于青少年健康和发展权方面，缔约国必须确保根据国内法保障各项具体法律条款，包括确定在未征求家长同意情况下，表示性同意、婚姻和给予可能的医学治疗的最低年龄。上述最低年龄对男、女孩应一视同仁(《公约》第 2 条)并密切地体现出，根据 18 岁以下者的能力、年龄和成熟程度的各个阶段，承认他们为权利享有者的地位(第 5 条和第 12 至 17 条)。此外，还必须在特别注意到隐私权的情况下(第 16 条)，便利于青少年诉诸于保证公平和适当程序的个人投诉体制以及司法和适当的非司法性补救机制。

### 公民权利和自由

6. 《公约》第 13 至 17 条界定了儿童和青少年的公民权利和自由。这对于保障青少年健康和发展权具有根本意义。第 17 条指出，儿童有权“能够从多种的国家和国际来源获得信息和资料，尤其是旨在促进其社会、精神和道德福祉和身心健康的信息和资料”。若缔约国要促进具有成本效益的措施，包括通过法律、政策和



方案，处治与健康相关的许多问题，包括第 24 和 33 条所列的诸如计划生育、防止事故、提供保护避免包括早婚和女性生殖器割礼在内的有害传统习俗、酗酒嗜烟及其他有害毒品之害，青少年悉知适当信息的权利具有决定性意义。

7. 为了增强青少年的健康和发展，还应鼓励缔约国严格尊重青少年的隐私和保密权，包括关于就健康问题提供的规劝和咨询意见(第 16 条)。保健服务提供方必须铭记《公约》的基本原则，有义务保证有关青少年医务资料的保密性。这类资料只有在得到有关青少年同意的情况下，或者在适用于违反成年人保密的同样情况下，才可透露被认为具有足够成熟程度的，不需要家长或其他人在场的情况下接受咨询意见的青少年，应享有隐私权并可要求保密性的服务，包括治疗。

#### 为免遭一切形式虐待、忽视、暴力和剥削提供保护<sup>2</sup>

8. 缔约国必须采取有效措施确保青少年得到保护，免遭一切形式的暴力、虐待、忽视和剥削(第 19 条、第 32 至 36 条和第 38 条)，更多地关注危害这一年龄组的各种特定形式的虐待、忽视、暴力和剥削。各缔约国尤其应采取专门措施，确保尤其易遭虐待和忽视的残疾青少年，在生理、性和精神上的完整性。缔约国还应确保，社会上遭排斥的贫困青少年不被视为犯罪者。为此，必须拨出财力和人力增强研究，从而为制定有效的地方和国家法律、政策和方案提供情况。应定期对政策和战略进行审查并作相应修改。缔约国在采取这些措施时，必须考虑到青少年各阶段的接受能力，并且以适当的方式让青少年参与旨在保护青少年的制订工作措施，包括各种方案的制订。为此，委员会强调，同龄人的教育具有积极的影响力，以及恰当的榜样，尤其是那些艺术、文艺和体育界的榜样具有积极的影响作用。

#### 资料收集

9. 为了能够监测青少年的健康和发展情况，缔约国必须系统地收集资料。缔约国应设立资料收集机制，以便按性别、年龄、血统和社会经济状况进行详细分类，从而可跟踪各不同群体的情况。数据的收集还可对少数民族和/或土著人、移民或难民青少年、残疾青少年、工作青少年等各特定群体情况展开研究。应酌情让青少年参与这些分析，以确保按敏感地关注青少年的方式理解和运用这些资料。

## 二、建立安全和扶助性的环境

10. 青少年所生活的环境有力地决定了青少年的健康和发展。要创建安全和扶助性的环境，就必须解决好青少年所处的直接环境——家庭、同龄人、学校和各服务部门形成的环境，以及尤其由社区和宗教领导人、传媒、全国和当地政策和立法形成的更广泛环境——这两个环境的态度和行动。宣传和实施《公约》条款和原则，特别是第 2 至 6 条、第 12 至 17 条、第 24 条、第 28 条、第 29 条和第 31 条，是保障青少年健康和发展权的关键。缔约国应通过制定政策或颁布立法并落实专为青少年制定的方案，采取措施提高认识并促进和/或调节行动。

11. 委员会强调了家庭环境，包括大家族家庭和社区成员，或其他在法律上对儿童或青少年负有责任者的重要性(第 5 和 18 条)。虽然大部分青少年是在家庭运作良好的环境中成长的，但某些青少年家庭，并非安全和扶助性的环境。

12. 委员会呼吁各缔约国以符合青少年各阶段接受能力的方式，制定和执行立法、政策和方案，促进青少年的健康和发展：(a) 为家长(或法律监护人)提供适当的援助，通过设立各种机构、设施和服务部门，包括在必要时提供有关营养、衣着和住房等方面物质援助，以充分地支助青少年的福祉(第 27 条第 3 款)；(b) 提供充分的信息和为人父母的支持，以便建立起信赖和信任关系，从而可公开地讨论例如性和性行为以及有风险的生活方式的问题，并寻求尊重青少年权利的可接受的解决办法(第 27 条第 3 款)；(c) 为身为青少年的父母提供有关其本人及其子女福祉的支持和指导(第 24 条(f)项)、第 27 条第 2 和 3 款)；(d) 在尊重少数民族和其他少数人价值观和准则的情况下，特别关注、指导并支持那些生活中的传统和准则可能与其生活的社会中其他人不同的青少年及家长(或法律监护人)；和(e) 确保对家庭采取干预行动是为了保护青少年，并在必要时，例如在发生虐待或忽视的情况下，按照适用的法律和程序，将他/她与其家庭隔离。此类法律和程序应加以审查，确保它们符合《公约》的原则。

13. 学校作为学习、发展和社会交往的场所，在许多青少年的生活中发挥着重要的作用。第 29 条第 1 款指出，教育必须旨在“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”。此外，关于教育目的的第一号一般性意见指出：“教育还必须旨在确保……儿童在离开学校之后不会毫无准备地面对他或她在生活中预期会遇到的挑战。基本的技能应包括……有能力做出周全的决定；以非暴力的方式解决冲突；

并且形成健康的生活方式[和]良好的社会关系……”。鉴于适当的教育对青少年当前和今后健康与发展及其子女的重要性，委员会促请各缔约国遵照《公约》第 28 和 29 条，(a) 确保向所有人提供便于就读的高质量免费义务教育，并且向所有青少年提供便于就读的中等和高等教育；(b) 提供运作良好的学校以及不会对学生造成健康风险的娱乐设施，包括供水和卫生设备以及上下学的旅途安全；(c) 采取必要的行动在校园内防止和禁止学校工作人员以及学生之间发生一切形式暴力和虐待行为，包括性虐待、体罚和其他不人道、有辱人格或侮辱性的待遇或惩罚；(d) 通过在教学大纲中设定有关的课题，倡导和支持增进健康行为的措施、态度和活动。

14. 越来越多的青年人，在青春期离开学校开始工作，以养家糊口，或者在正规或非正规部门工作争取工资。依照国际标准参加工作，只要不损害青少年享有任何其他权利，包括健康和受教育权，也许有利于青少年的发展。委员会敦促各缔约国采取一切必要措施，从消除最有害的形式着手，废除一切童工形式，经常不断地审查全国最低就业年龄条例，以期使这些条例符合国际标准，并(根据《公约》第 32 条以及国际劳工组织第 138 和 182 号公约)管制就业青少年的工作环境和条件，从而确保青少年得到充分保护并可诉诸法律补救机制。

15. 委员会还强调，根据《公约》第 23 条第 3 款，应当考虑到残疾青少年的特别权利并提供援助，确保残疾儿童/青少年的有效参与和得到质量良好的教育。国家应确认，只要有可能，就应让残疾儿童/青少年在常规学校平等地接受初级、中级和高等教育的原则。

16. 委员会感到关注的是，早婚和怀孕是涉及性卫生和生殖健康，包括与艾滋病毒/艾滋病相关健康问题的重大因素。若干缔约国内的法定和实际最低婚姻年龄，尤其是女孩的婚姻年龄仍然很低。同时，还有一些与健康无关的关注问题：结婚的儿童，尤其是女孩，往往被迫离开教育体制，并被排斥在社会活动之外。此外，有些缔约国对已婚儿童，即使年龄不足 18 岁，也在法律上当作成年人，剥夺了他们根据《公约》规定应享有的一切特殊保护措施。委员会强烈地建议各缔约国审查并酌情改革其立法和做法，将得到和未得到家长同意的男女孩最低婚姻年龄提高到 18 岁。消除对妇女歧视委员会也提出了类似的建议(1994 年第 21 号一般性意见)。

17. 在大部分国家中，由于暴力造成的事故性伤害或损伤是导致青少年致死亡或终身残疾的根源。在这方面，委员会关切地感到，青少年因公路交通事故造成的伤

害和死亡比例偏高。缔约国应颁布并实施包括对青少年驾驶教育和驾驶考试在内的立法和方案，提高公路安全，以及通过和增强已知高度有效的立法，如必须持有有效驾驶证、系好座椅安全带，戴防护头盔，以及划定行人区等。

18. 委员会还极为关注青少年年龄群体自杀率高的问题。青少年的精神紊乱症和心理社会疾病相对较普遍。在许多国家中，压抑症、饮食紊乱和自我毁灭性行为等症状有时导致自我损伤和自杀的现象日趋增长。这些情况尤其可能与学校内外的暴力、虐待、欺凌和忽视，包括性虐待、不现实的期望过高，和/或欺压和欺负行为相关。缔约国应当为这些青少年提供一切必要的服务。

19. 暴力源于个人、家庭、社区和社会各因素之间相互复杂作用的结果。那些无家可归或生活在养育院内的、参加团伙帮派或被招募为儿童兵的脆弱青少年，尤其易遭受体制性和人与人之间的暴力。根据《公约》第 19 条，缔约国必须采取一切适当的措施<sup>3</sup>防止和消除：(a) 摧残青少年的体制性暴力，包括在与青少年有关的公共和民间机构(学校、残疾青少年收容所、少年管教机构等)中，采取立法和行政措施，并且培训和监督那些负责被收容儿童的工作人员，或者那些因为其工作与儿童接触的人员，包括警察；和(b) 青少年相互之间个人的暴力，开展包括充分支持如何为人父母和机会在内的儿童早期社会和教育发展，树立起非暴力的文化准则和价值观念(正如《公约》第 29 条所设想的)，严格控制火器，限制酒类和毒品的渠道。

20. 根据《公约》第 3、6、12 和 19 条以及 24 条第 3 款，缔约国应采取一切有效措施消除危险青少年生命权，包括为名声杀人的行为和活动。委员会强烈敦促各缔约国制订和开展宣传运动、教育方案和立法，旨在改变流行的观念，并扭转形成有害传统习俗的性别角色和陈规陋习。此外，缔约国应推动建立多学科信息和咨询中心，探讨有关某些传统性习俗，包括早婚和女性生殖器割礼等有害问题。

21. 对于推销不健康的产品和生活方式对青少年健康行为形成的影响，委员会感到关切。缔约国必须根据《公约》第 17 条，在强调青少年有权了解来自各类国家和国际渠道的信息和材料的同时，保护青少年免遭对其健康和发展有害的信息的影响。因此，委员会敦促缔约国管制或禁止尤其是针对儿童和青少年的有关酒类和烟草等物品的宣传和销售。<sup>4</sup>

### 三、信息、技能培养、咨询和保健服务

22. 青少年有获得对其健康和发展以及使之能有意义地进行社会参与至关重要的充分信息的权利。缔约国有义务确保所有男女青少年在学校内外得到，而不是被拒绝，关于如何保护其健康以及形成并奉行健康的行为的准确和适当的信息。这应包括有关使用和滥用烟草、烈酒和其他物品、安全和得当的社会和性行为、饮食和体育活动的信息。

23. 为将这些信息充分地落实在行动上，青少年必须培养形成各种技能，包括诸如如何筹划和准备营养上平衡的饭菜，适当的个人卫生习惯之类必要的自我照顾的生活技能，以及诸如如何开展人与人之间的交流、决策以及应付压力和冲突等特别社会情况的技能。各缔约国尤其应通过正规和非正规教育以及培训方案、青年组织和传媒，促进和支持培养此类技能的机会。

24. 根据《公约》第 3、17 和 24 条，缔约国应当使青少年有机会了解性和生殖信息，包括有关计划生育和避孕、早期怀孕的危险性、预防艾滋病毒/艾滋病和性传染疾病的预防和治疗方面的信息。此外，缔约国应确保，不论青少年的婚姻状况如何，及其家长或监护人是否同意，青少年都能获得适当的信息。至关重要的是，要找到充分的并针对男女青少年特点及其专有权利的适当方式和方法提供这些信息。为此，鼓励各缔约国确保通过学校以外的各类渠道，包括青年组织、宗教、社区和其他群体和传媒，促使青少年积极地参与编制和宣传这些信息。

25. 依据《公约》第 24 条，敦促缔约国为患有精神紊乱症的青少年提供充分治疗和康复护理，使社区了解早期迹象和症状，以及这些症状的严重程度，保护青少年免遭不应有的压力，包括心理社会压力。同时敦促缔约国依照第 2 条规定的义务，制止对精神紊乱症的歧视和消除就此形成的耻辱感。每一位患有精神紊乱症的青少年都有权在他或她的生活社区内得到尽可能的治疗和照顾。当必须住院或安置在精神病院时，这样的决定必须符合儿童的最高利益原则。在住院或安置在精神病院时，患者应给予尽可能大的机会享有《公约》确认的他或她的一切权利，包括获得教育并从事娱乐活动的权利。<sup>5</sup> 只要适宜，青少年就应与成年人分开。缔约国必须确保，除其家庭成员之外，在必要和适当时，青少年还可有同代表其本人利益的个人的沟通渠道。<sup>6</sup> 根据《公约》第 25 条，缔约国应定期审查安置在医院或精神病院内青少年患者的情况。

26. 男女青少年都面临着遭受性传染疾病，包括艾滋病毒/艾滋病传染和影响的风险。<sup>7</sup> 各国应当确保供应并开放适当的商品、服务和信息，以预防和治疗性传染疾病，包括艾滋病毒/艾滋病。为此，敦促各缔约国：(a) 制订有效的预防方案，包括各种措施，旨在改变有关的文化观念，认清为青少年提供避孕器具和预防性传染疾病的必要性，并且解决围绕着青少年性问题的文化和其他禁忌；(b) 制定立法制止各种增加青少年受传染的风险，或造成对已经感染了性传染疾病(包括艾滋病毒)的青少年排斥的做法；(c) 采取措施消除妨碍青少年获得信息、避孕套之类预防措施和护理的障碍。

27. 少女应当能了解早婚和早孕可造成危害的信息，而那些已怀孕的少女应当得到敏感地关注到她们的权利及特殊需要的保健服务。各缔约国应采取措施，减少少女产妇，尤其是因早孕和不安全堕胎手法造成的患病率和死亡率并支助成为父母的少年。年轻母亲尤其在得不到支助时易陷入沮丧和焦虑的情绪，会损害她们照顾其子女的能力。委员会敦促各缔约国：(a) 制订和落实提供性卫生和生殖健康服务的方案，包括计划生育、避孕器具和在堕胎不违反法律的情况下，提供安全堕胎服务，以及充分和全面的妇科保健和咨询；(b) 鼓励青少年的家长对青少年已经生儿育女采取积极和支助的态度；(c) 制定可使少年母亲继续接受教育的政策。

28. 在家长表示同意之前，必须让青少年有机会自由地表达他们的意见，并且根据《公约》第 12 条，赋予青少年意见以适当的份量。然而，若青少年具有足够的成熟程度，则应征得青少年，他或她本人知情的同意，同时通报家长，只要这样做符合“儿童的最高利益”(第 3 条)。

29. 关于隐私和保密和与接受治疗的知情同意相关的问题，缔约国应：(a) 制订法律或法规，确保向青少年提供有关治疗的保密咨询意见，从而他们能够做出知情的同意。这类法律或条例应当规定，适用这项程序的年龄，或者阐明儿童各不同阶段的接受能力；和(b) 对保健工作人员就有关青少年的隐私和保密、了解治疗方案并就治疗给予知情同意等方面的权利开展培训。

#### 四、脆弱性和风险

30. 为确保对青少年健康和发展权的尊重，应当考虑至那些会加剧青少年脆弱性和风险的个人行为和环境影响因素。诸如武装冲突或社会排斥之类的环境因素，增加

了青少年易遭受虐待、其他形式暴力和剥削的脆弱性，从而严重地限制了青少年做出个人、健康行为选择的能力。例如，参与不安全性行为的决定，会增加有损于青少年健康的风险。

31. 根据《公约》第 23 条，精神和/或肢体残疾的青少年具有享有可达到的最高身心健康水平的平等权利。缔约国有义务的为残疾青少年提供实现其权利的必要手段。<sup>8</sup> 缔约国应：(a) 确保为所有残疾人提供并开放保健设施、商品和服务，而且这些设施和服务会增强残疾人的自立能力及其对社区的积极参与；(b) 确保提供必要的设备和个人支助，以使他们具备行动、参与和交流的能力；(c) 特别关注残疾青少年有关性问题的特殊需要；和(d) 消除妨碍残疾青少年实现其权利的障碍。

32. 缔约国必须向无家可归的青少年，包括那些在非正规部门中工作的青少年提供特殊的保护。无家可归青少年尤其易遭受他人的暴力、虐待和性剥削；易陷入自我毁灭性的行为、滥用毒品和精神紊乱。为此，缔约国必须：(a) 制订出政策并颁布和实施立法，保护此类青少年免遭诸如执法人员等暴力之害；(b) 制订各项战略以提供适当教育、医疗保健以及培养生活技能的机会。

33. 遭性剥削，包括卖淫和制作色情制品的青少年面临着重大的健康风险，包括感染上性传染疾病、艾滋病毒/艾滋病、不希望的怀孕、不安全的堕胎、暴力和心理压抑症。青少年有权得到身心上的康复，并在有助于健康、自尊和有尊严的环境中重新回归社会(第 39 条)。缔约国的义务是颁布和实施禁止一切形式性剥削以及与之相关的贩运；与其他缔约国协作消除国家间的贩运活动；并为那些遭受性剥削的青少年提供适当的健康和咨询服务，保证不将他们视为犯罪者，而作为受害者对待。

34. 此外，那些遭受贫困，武装冲突，各种形式的不公正待遇，家庭破裂，政治、社会和经济不稳定，以及各种类型的移徙的青少年尤其易受害。这些情况都可严重地妨碍青少年的健康和发展。缔约国在预防政策和措施上做出大量投入，可大幅度地削减易受害程度和风险因素；并将为社会提供具有成本效益的方式，协助青少年在自由社会中得到和谐的发展。

## 五、国家义务的性质

35. 缔约国在履行其关于青少年健康和发展的义务时，应当始终充分考虑到《公约》的四项总的原则。委员会认为，缔约国必须采取一切适当的立法、行政和

其他措施，实现并监督《公约》所确认的青少年的健康和发展权。为此，缔约国尤其应履行下列各项义务：

- (a) 在家庭、学校、一切可能安置青少年生活的机构、其工作地点内和/或乃至整个社会中，为青少年创建一个安全和扶助性的环境；
- (b) 确保青少年能了解到对其健康和发展至关重要的信息，并使他们能够有机会参与(尤其是以知情同意和保密权的方式)涉及其健康的决策，获得生活技能和充分的、与年龄相宜的信息，以及作出适当的健康行为选择；
- (c) 确保向所有青少年提供适当质量并针对青少年关注问题的保健设施、商品和服务，包括有关精神和性卫生及生殖健康的咨询和保健服务；
- (d) 确保男女青少年有机会积极地参与为其本身健康和发展制订计划和方案的工作；
- (e) 保护青少年免除一切形式的可能有损于他们享有各项权利的劳动，尤其是通过废除一切形式童工制度，并根据国际标准管制工作环境和条件；
- (f) 保护青少年免遭一切蓄意和无意的伤害，包括由于暴力和交通事故造成的伤害；
- (g) 保护青少年摆脱诸如早婚、为名声的杀害行为和女性生殖器割礼等一切有害的传统习俗；
- (h) 确保在履行上述一切义务时，尤其充分考虑到属于特别弱势群体的青少年；
- (i) 实施防止青少年精神紊乱症和增进精神健康的措施。

36. 委员会提请缔约国注意经济、社会及文化权利委员会关于实现可达到的最高健康水准权利的第 14 号一般性评论。该评论指出，“缔约国应为青少年提供安全和扶助性的环境，保证能够参与影响他们健康的决定，有机会学习生活技能、获得相关的信息、得到咨询，和争取他们自己做出健康行为的选择。要实现青少年的健康权，就要建立起敏感地关注青年，尊重保密和隐私，包括适当的性和生殖保健服务的健康保健制度。”



37. 根据《公约》第 24、39 和其他有关条款，缔约国应以敏感地关注全体青少年的需要和人权的方式，提供保健服务，尤其关注以下特点：

- (a) 可提供性。初级卫生保健应包括针对青少年需求的服务，尤其关注性卫生和生殖健康及精神健康的问题；
- (b) 可获取性。应毫无歧视地让所有青少年都了解并容易地获得(经济上、物质上和社会上)卫生设施、商品和服务。必要时，应保证保密性；
- (c) 可接受性。在全面尊重《公约》条款和原则的同时，所有的保健设施、商品和服务都应尊重文化价值观、要有性别敏感性、尊重医德，并且为青少年及其所生活的社区所能接受；
- (d) 质量。保健服务和商品应具有科学和医学上的恰当性，必须配备训练有素的人员护理青少年、充分的设施和科学上可接受的方式。

38. 只要可行，缔约国就应采取多部门的方式，推动所有各有关行为者之间建立有效和持久的联系和合作，以增强和保护青少年的健康和发展。为在国家一级采取这类方式，必须在政府内实行密切和系统的合作与协调，从而确保所有各有关的政府实体必要的参与。国家应鼓励和协助青少年所使用的公共保健与其他服务部门争取尤其与民间和/或传统合作伙伴、专业协会、医药界和各个为青少年弱势群体提供服务的组织携手合作。

39. 若无国际合作，增强和保护青少年健康的多部门方针就不可能有成效。因此，各缔约国应酌情寻求与联合国各专门机构、方案和机关，国际非政府组织和双边援助机构、国际专业协会和其他非国家行为者建立起此类合作。

## 注

<sup>1</sup> 这些包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

<sup>2</sup> 还参见委员会 2000 和 2001 年举行的关于“对儿童使用暴力”问题一般性讨论日的报告，以及就此通过的建议(见 CRC/C/100,第五章和 CRC/C/111, 第五章)。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 正如世界卫生组织《烟草控制框架公约》(2003 年)所提议的。

<sup>5</sup> 关于这一专题的进一步详情，请参阅《保护精神病患者和改善精神保健的原则》(大会 1991 年 12 月 17 日第 46/119 号决议附件)。

<sup>6</sup> 同上，尤其是第 2、3 和 7 条原则。

<sup>7</sup> 关于此问题的进一步情况，参见关于“艾滋病毒/艾滋病与儿童权利”的第三号一般性意见(2003 年)。

<sup>8</sup> 《联合国残疾人机会均等标准规则》。

### 第三十四届会议(2003 年)

#### **第 5 号一般性意见：执行《儿童权利公约》 (第 4、42 和 44 条第 6 款)的一般措施**

#### 序 言

1. 儿童权利委员会起草了本一般性意见，概述了缔约国所承担的制定其称之为“一般执行措施”的义务。鉴于这一概念的要素错综复杂，委员会强调指出，在适当时可能会颁布有关个别要素的更为详细的一般性意见，以扩充阐述本纲要。委员会题为“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”的第 2 号(2002 年)一般性意见，已扩大了这一概念。

#### 第 4 条

“缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施。”

#### 一、导 言

2. 国家一旦批准了《儿童权利公约》，即根据国际法承担了执行公约的义务。执行是个过程，缔约各国为此要采取行动，确保在其管辖范围内实现该《公约》所规定的所有儿童应享的一切权利。<sup>1</sup> 第 4 条请缔约国采取“一切适当的立法、行政和其他措施”以实现本公约所确认的权利。尽管履行公约义务的是国家，但要落实

执行公约的这一任务，即实现儿童的人权，却需要社会各阶层、当然也包括儿童本身的参与。最根本的一点是，确保所有国内法与《公约》保持充分一致，并且使《公约》的各项原则和规定能够直接适用和适当的执行。此外，儿童权利委员会已确认了种种为确保有效执行所必须采取的措施，包括在各级政府、议会和司法机构建立专门机构和开展监测、培训和其他活动。<sup>2</sup>

3. 在定期审议缔约国根据《公约》提交的报告时，委员会特别注意它所称之为“一般执行措施”的部分。委员会在审议之后发表的结论意见中，就一般措施提出具体建议。委员会希望缔约国在其后续定期报告中说明针对这些建议所采取的行动。委员会的报告准则对《公约》条款作了分类安排，<sup>3</sup> 首先说明的是“一般执行措施”，其次将第4条与第42条(使儿童和成人都能普遍知晓本公约的内容的义务；见下文第66段)和第44条第6款(向其本国的公众广泛供应其报告的义务；见下文第71段)归为一类。

4. 除了这些规定以外，第2条也规定了其他一般执行义务：“缔约国应尊重本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不因……而有任何差别”。

5. 另外根据第3条第2款，“缔约国承担确保儿童享有其幸福所必需的保护和照料，考虑到其父母、法定监护人、或任何对其负有法律责任的个人的权利和义务，并为此采取一切适当的立法和行政措施”。

6. 在国际人权法中，有一些条款与本《公约》第4条相似，也规定了全面的执行义务，譬如，《公民权利和政治权利国际公约》第二条和《经济、社会、文化权利国际公约》第二条。人权事务委员会和经济、社会、文化权利委员会曾就这些规定提出一般性意见，应将其作为对本一般性意见的补充，这些一般性意见可参阅下文。<sup>4</sup>

7. 第4条说明的是缔约国的全面的执行义务，但第二句中也暗示了公民和政治权利与经济、社会和文化权利之间仍有所区别，“关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施”。对一般人权或《公约》权利并没有任何简单或权威性的划分。委员会的报告准则将第7、8、13至17条和第37条(a)款归入“公民权利和自由”项下，但从上下文来看，仍然说明了这些权利并不仅仅是指《公约》所载列的公民权利和政治

权利。实际上，有一点是十分清楚的，即其他许多条款，包括《公约》第 2、3、6 和 12 条，都包含了构成公民/政治权利的要素，这也反映出所有人权的相互依存性和不可分割性。享有经济、社会和文化权利与享有公民权利和政治权利息息相关，无法分割。如下文第 25 段中指出的，委员会认为，经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利应被视为可予审理的权利。

8. 第 4 条第二句反映了一种对现实的认同，即资源——财政和其他资源——不足，有可能妨碍某些国家充分执行经济、社会和文化权利；为此采用“逐步实现”此种权利的概念：各国必须能够表明它们业已“根据其现有资源所允许的最大限度”执行了公约规定，并视需要开展了国际合作。缔约国一旦批准《公约》，即有义务不仅在其管辖范围内予以实施，而且有义务通过国际合作促进全球范围内的执行(见下文第 60 段)。

9. 该句与《经济、社会、文化权利国际公约》使用的措施相似，委员会完全同意经济、社会和文化权利委员会的看法，即“甚至在明显缺乏可得资源的情况下，缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利……”。<sup>5</sup> 无论其经济状况如何，缔约国都必须采取一切可能的措施，努力实现儿童权利，同时特别关注处境最为不利的群体。

10. 委员会所确认的和本一般性意见中所述的一般执行措施的目的是，通过以下手段促进所有儿童充分享有《公约》载列的所有权利，这些手段可以是立法、建立政府一级和独立的协调和监测机构、综合性数据收集、提高认识和开展培训，并制定和实施适当的政策、服务和方案。本《公约》在通过以及几乎普遍获批准之后，取得了若干令人满意的成果，其中一项成果是在国家一级建立了各种新的以儿童为重点的和对儿童问题有敏感认识的机构和结构，并开展了各种有关的活动，譬如在政府内部设立儿童权利部门、儿童事务部长、部际儿童问题委员会、议会委员会、儿童影响分析、儿童问题预算和“儿童权利状况”报告、非政府组织儿童权利联盟、儿童事务监察员和儿童权利事务专员，等等。

11. 虽然其中一些事态发展在很大程度上不乏有做表面文章之嫌，但其出现至少也表明了人们对儿童在社会中地位的认识发生了变化，愿意从政治角度对儿童问题给予更优先考虑，并且逐步对施政给予儿童以及儿童人权的影响增强了敏感认识。

12. 委员会强调说，就本《公约》而言，各国的作用就是履行其对每一儿童所承担的明确的法律义务。落实儿童人权，绝不是一项慈善工作，在对儿童施恩。

整个政府、议会和司法机构必须孕育一种儿童权利观点，方可全面而有效地执行《公约》，尤其是按照委员会所明确为一般原则的《公约》下列条款行事：

**第 2 条：缔约国有义务尊重本《公约》所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不应有任何差别。缔约国要履行这项关于无差别的义务，必须积极确定承认和实现其权利可能需要采取特别措施的儿童个人和儿童群体。例如，委员会尤其着重指出，数据收集需要加以分类，以便可以查明存在或可能存在的差别。要解决差别问题，可能需要在立法、行政和资源分配方面进行改革，以及采取教育措施来改变人们的态度。应当强调的是，应用平等享有权利的无差别原则，并不是说待遇相等。人权事务委员会的一项一般性意见强调了采取特别措施的重要性，以减少或消除造成差别的条件。<sup>6</sup>**

**第 3 条第 1 款：关于儿童的一切行动，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。该条提及“公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构”采取的行动。该原则要求政府、议会和司法机构都要采取积极措施。每个立法、行政和司法机关都必须采用最大利益原则，系统地审查其所作出的决定和采取的行动在目前或以后将会对儿童权利和利益产生何种影响，例如，拟议或现行法律或政策或行政行动或法院判决，包括与儿童没有直接关系、但对儿童产生间接影响的那些政策或行动。**

**第 6 条：儿童固有的生命权和缔约国最大限度地确保儿童的存活与发展的义务。委员会希望各国将“发展”作为一个综合的概念，从最广泛的意义上加以解释，它包括儿童身体、智力、精神、道德、心理和社会多方面的发展。执行措施的目的应当是实现所有儿童的最适发展。**

**第 12 条：儿童有权对“影响到其本人的一切事项”自由发表自己的意见，对这些意见应给以适当的看待。这项原则虽然强调儿童在积极参与增进、保护和监测其应享权利方面所发挥的作用，但也同样适用于各国为执行本《公约》所采取的一切措施。**

政府决策进程向儿童开放，是一种积极的挑战，委员会认为各国目前正日益对之作出响应。鉴于将投票年龄降低到 18 岁以下的国家至今仍寥寥无几，政府和议会就更有理由确保尊重无公民权的儿童的意见。要使磋商富有意义，就必须为儿童提供文件及程序。但是，就作出“倾听”儿童呼声的举动而言，这不成问题；而对他们的意见给以适当的重视，则需要有切实的改变。倾听儿童的呼声，其本身不是目的，而是国家与儿童交互作用以及使国家为儿童采取的行动更加注重实现儿童权利的一种手段而已。

儿童议会这类一次性或经常性活动有可能激励和提高普遍认识。不过，第 12 条仍要求各国作出连贯一致的持续安排。使儿童亲身参与以及与儿童进行磋商，还必须防止只作表面文章的现象，目的应当是了解有代表性的意见。第 12 条第 1 款强调“影响到其本人的一切事项”，这就意味着要查明特殊儿童群体对某些特殊问题的意见，例如，体验过少年司法制度的儿童对该领域法律改革提案的意见，或被收养子女和领养家庭的子女对收养法和领养政策的意见。重要的是，政府应当与儿童建立一种直接的关系，而不是仅仅以非政府组织或人权机构作为媒介开展工作。在《公约》通过的最初几年里，非政府组织在倡导采取儿童参与式办法方面发挥了显著的作用，然而，进行适当的直接接触，是对政府和儿童双方均有利的的事情。

## 二、对保留的审查

13. 委员会在其关于一般执行措施的报告准则中，首先请缔约国说明其是否认为有必要保持以前作出的保留(如果有的话)，或者是否有意向撤销保留。<sup>7</sup> 《公约》缔约国有权在其批准或加入《公约》时作出保留(第 51 条)。委员会旨在确保充分和无条件尊重儿童人权的目標，只有在缔约国撤销其保留的情况下，才有可能真正实现。委员会在审议报告过程中，自始至终都建议缔约国重新审查并撤销其保留。如果缔约国在重新审查之后仍然决定保持其保留，委员会则会要求该国在下一期定期报告中予以充分说明。委员会提请缔约国注意世界人权会议鼓励重新审查和撤销保留。<sup>8</sup>

14. 《维也纳条约法公约》第2条对“保留”的定义为“一国于签署、批准、接受、赞同或加入条约时所作之片面声明，不论措辞或名称为何，其目的在屏除或更改条约中若干规定对该国适用时之法律效果”。《维也纳公约》指出，国家在批准或加入某一条约时有权提具保留，除非该项保留“与条约目的及宗旨不合”（第19条）。

15. 《儿童权利公约》第51条第2款表达了这一思想：“不得提出内容与本公约目标和宗旨相抵触的保留”。但有些国家提出的保留显然违反第51条第2款规定，例如，认为对《公约》的尊重不应超出该国现行宪法或立法所允许的范围，包括在某些情况下不应超出宗教法所许可的范围，委员会对此深感关切。《维也纳条约法公约》第27条规定，“一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。

16. 委员会注意到，在某些情况下，缔约国对其他缔约国提具的此种含义广泛的保留提出正式异议。委员会赞扬所有缔约国为促进确保最大限度地尊重《公约》而采取的一切行动。

### 三、批准其他主要国际人权文书

17. 作为其对一般执行措施的审议工作的一部分，以及遵循人权不可分割和相互依存的原则，委员会始终促请尚未批准《儿童权利公约》两项《任择议定书》（关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书）的缔约国批准任择议定书，以及批准其他六项主要国际人权文书。在与缔约国开展对话过程中，委员会经常鼓励各国考虑批准其他有关国际文书。有关这些文书的非详尽清单作为附件列于本一般性意见之后，委员会将不时予以增补。

### 四、立法措施

18. 委员会认为，缔约国有义务全面审查所有国内法和有关行政准则，以确保《公约》得到充分遵守。委员会对根据《公约》提交的初次报告以及第二次和第三次定期报告的审议情况表明，国家一级审查过程大多已经开始，但还需要更加紧进

行。此种审查不但必须对《公约》进行逐条考虑而且还必须从整体上考虑，应承认人权的相互依存性和不可分割性。审查不是一次性任务，它必须连续不断地开展下去，即审查拟议立法，也审查现行法律。尽管在所有有关政府部门中应将这一审查过程形成一种制度，但由以下各方进行独立审查也不无好处，譬如，议会委员会和听证会、国家人权机构、非政府组织、学术机构、受影响的儿童和青年人以及其他机构。

19. 缔约国必须采取一切适当措施，确保《公约》各项规定在其国内法律制度中具有法律效力。这对许多缔约国来说，仍然是一大挑战。尤其重要的是，实行“自动执行”原则的国家，以及其他声称《公约》“具有宪法地位”或已将《公约》纳入本国法律的国家，都必须阐明《公约》在该国的适用范围。

20. 委员会对将《公约》纳入国内法的行动表示欢迎，这是执行国际人权文书的传统做法，但只有部分国家而非所有国家这样做。纳入国内法是指可以在法庭上直接援引以及国家当局可以直接适用《公约》的规定，并且当国内法或习惯法与之相抵触时，将以《公约》为准。即便将《公约》纳入国内法，也不是说就不需要确保所有有关国内法，包括任何当地法律或习惯法与《公约》取得一致。根据《维也纳条约法公约》第 27 条规定，法律相抵触时，应当始终以《公约》为准。如一国授权地区或领土联邦政府以立法权力，它就必须要求这些下级政府在《公约》框架内制定法律，并确保《公约》得到有效执行(又见下文第 40 段及以下各段)。

21. 一些国家向委员会表示，在其国家宪法中写明保证“人人”应享权利，这就足以确保尊重儿童的这些权利。检验标准必须是，适用儿童的权利是否真正得到实现，以及是否可以在法庭上直接援引。委员会欢迎在国家宪法中纳入有关儿童权利的条款，体现《公约》的各项主要原则，这有助于着重突出《公约》所传递的要旨，即儿童与成人同样享有人权。但是，宪法中纳入此种条款，并不会自动确保尊重儿童权利。为了促进充分实现这些权利，包括适当由儿童自己行使权利，可能还需要立法措施和其他措施。

22. 委员会尤其强调必须确保在国内法中反映《公约》所确定的一般原则(第 2、3、6 和 12 条，见上文第 12 段)。委员会欢迎制定儿童权利综合法规，此种法规可以突出并强调《公约》载列的各项原则。不过，委员会也强调说，除此之外，非常



重要的一点是，所有有关“部门”法律(关于教育、卫生、司法等)也都要一致反映《公约》所阐述的原则与标准。

23. 委员会鼓励所有缔约国，根据第 41 条规定，颁布并在其管辖范围内执行较为有利于实现儿童权利的法律规定，而不仅限于《公约》载列的那些规定。委员会强调说，其他国际人权文书适用于所有未满 18 岁的人。

## 五、权利可否审理问题

24. 权利要切实具有意义，就必须规定有效的补救办法来纠正侵权行为。《公约》中隐含了这一规定，其他六项主要国际人权条约也都一致提到这一点。由于儿童身份具有特殊性和依赖性，他们很难寻求补救办法来纠正对其权利的侵犯。因此，各国必须特别注意确保为儿童及其代表提供有效的、对儿童问题敏感的程序。这些程序应当包括提供方便儿童的信息、咨询、辩护，包括对自我辩护的支持，以及使用独立申诉程序和向法院申诉的机会，并获得必要的法律和其他援助。如果法院认定权利受到侵犯，就应当给予适当补偿，包括赔偿，以及必要时按照第 39 条规定，采取适当措施，以促进儿童身心康复、复原和重返社会。

25. 如上文第 6 段所述，委员会强调指出，经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利必须被视为可予审理的权利。至关重要的一点是，国内法必须就应享权利作出充分详尽的规定，使违约行为的补救得以有效执行。

## 六、行政和其他措施

26. 委员会不可能就每一缔约国为确保有效执行《公约》所要采取的适当措施作出详细规定。不过，根据委员会过去十年审议缔约国的报告的经验，以及从与各国政府和联合国以及联合国有关机构、非政府组织和其他主管机构不断开展的对话来看，委员会在此列出一些重要的意见，供各国参考。

27. 委员会认为，要有效地执行《公约》，就必须在整个政府内部，即不同级别政府之间和政府与民间社会之间，尤其包括儿童和青年人自己之间进行跨部门协调。许多不同政府部门和其他政府或准政府机构历来都会对儿童的生活和儿童对其权利的享有有所影响。对儿童的生活没有任何直接或间接影响的政府部门，即使有

的话，也是寥寥无几。对《公约》执行情况必须进行严格监测，这应当纳入成为各级政府的工作程序，而且国家人权机构、非政府组织和其他机构也可进行独立监测。

#### A. 制定以《公约》为基础的全面国家战略

28. 要使整个政府及各级政府都来促进和尊重儿童权利，就必须制定一项以《公约》为基础的统一、全面和基于权利的国家战略的基本原则。

29. 委员会建议制定以《公约》框架为基础的一项全面国家战略或国家儿童行动计划。委员会希望，缔约各国在制定和(或)审查其国家战略时，考虑到委员会在有关其国家定期报告的结论意见中所提出的建议。此种战略要切实有效，它就必须符合所有儿童的状况，并与《公约》所规定的所有权利相一致。战略的制定需要有一个磋商过程，包括与儿童和青年人以及与他们共同生活和工作的那些人进行磋商。如上文指出(第12段)，要使与儿童的磋商富有意义，就需要提供对儿童问题有敏感认识的特别材料和过程；问题不仅仅是为儿童提供参与成人过程的机会。

30. 对于确定和优先考虑被排斥和处境不利的儿童群体的问题，还需要给予特别重视。《公约》规定的无差别原则要求缔约国在其管辖范围内承认所有儿童均享有《公约》所保证的一切权利。如上文所述(第12段)，无差别原则并不妨碍采取特别措施以减少差别。

31. 此种战略要具有权威，就需要得到最高一级政府的核可。同时，也必须将该战略与国家发展规划联系在一起并将之纳入国家预算编制；否则该战略就可能依然脱离重要决策过程。

32. 该战略绝不应仅仅罗列一系列良好的意图；它必须要阐述在全国实现儿童权利的可持续进程；它绝不能仅限于对政策和原则的阐述，而是应规定实际和可实现的目标，保证所有儿童享有一切经济、社会和文化权利及公民和政治权利。全面国家战略可通过制订部门性国家行动计划，例如，教育和卫生行动计划，加以详细阐述，行动计划则应列出具体目标、目标明确的执行措施，以及财政和人力资源的分配。该战略必然会明确优先事项，但无论如何，缔约国根据《公约》所承担的具体义务不得予以忽视或削弱。缔约国还需要为该战略提供充足的人力和资金。

33. 制定国家战略并不是一蹴而就的事情。战略草拟出来后，还需要向政府各个部门以及公众和儿童广为传播(改编成便于儿童阅读的文本以及以适当语文和形

式出版))。该战略还需要作出适当安排,以便监测和进行不断审查,经常更新资料,并向议会和公众提出定期报告。

34. 在1990年举行的第一次世界儿童问题首脑会议之后鼓励各国制定的“国家行动计划”,与出席首脑会议各国所作的具体承诺联系在一起。<sup>9</sup>1993年,世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》呼吁各国将《儿童权利公约》纳入其国家人权行动计划。<sup>10</sup>

35. 2002年,联合国大会儿童问题特别会议结果文件也要求各国“尽可能在2003年底以前作为紧急事项制定或加强国家行动计划,并酌情制定或加强区域行动计划,其中将根据本《行动计划》制定一套带有时限并可衡量的目标和指标……”。<sup>11</sup>委员会欢迎各国承诺实现儿童问题特别会议上所提出并在结果文件“适合儿童生长的世界”中予以确定的目标和任务。但委员会也强调指出,在全球会议上作出具体承诺,绝不应减损缔约国根据《公约》所承担的法律义务。同样,响应特别会议的呼吁而拟订具体的行动计划,也不得减少制定《公约》全面执行战略的必要性。各国应当将其对2002年特别会议和其他有关全球会议作出的反应纳入各自制定的《公约》全面执行战略。

36. 该结果文件还鼓励缔约国“考虑在提交给儿童权利委员会的报告中,说明在执行本《行动计划》方面采取的措施和取得的成果”。<sup>12</sup>委员会核可了该项建议;它承诺对各国在履行特别会议上所作承诺方面取得的进展情况监测,并通过经修订的《公约》定期报告准则提供进一步指导。

## B. 协调儿童权利落实工作

37. 在审议缔约国的报告时,委员会几乎历来都认为必须鼓励进一步协调政府工作,以确保儿童权利的有效落实:中央政府各部门、不同省市和地区、中央一级和其他各级政府以及政府和民间社会,相互之间都需要加强协调。协调的目的是要确保各国在其管辖范围内,尊重《儿童权利公约》载列的所有原则和标准;确保因批准或加入《公约》而承担的义务不仅仅得到那些对儿童具有极大影响的主要部门,即教育、卫生或福利等部门的承认,而且,得到所有政府部门,例如,与财政、规划、就业和国防有关的部门以及各级政府的承认。

38. 委员会认为，作为一个条约机构，试图针对缔约国差异极大的政府制度规定适当的具体安排，是不明智的。实际上有许多正式和非正式方法都可以实现有效协调，例如，包括部际和部门间儿童问题委员会。委员会建议缔约国从执行《公约》，尤其是执行确定为提出一般原则的四个条文的角度出发，对政府机构加以审查，如果它们尚未这样做的话(见上文第 12 段)。

39. 许多缔约国已有效地在政府核心部门设立了专门部门或单位，有的就设置在总统或总理或内阁办公室之下，目的是协调执行工作和儿童政策。如上文所述，几乎所有政府部门的行动都会对儿童生活产生影响。将有关所有儿童的工作统由一个部门来负责，这一做法不切实际，并且无论如何，此种做法还有可能使儿童进一步处于政府工作边缘地位。不过，如果赋予某一专门机构以很高的权力，例如，可直接向总理、总统或内阁儿童问题委员会负责，这就有助于实现在政府工作中将儿童问题摆在更加显著位置上的这一总目标，并促进协调工作，确保整个政府和各级政府都来尊重儿童权利。此种单位可负责制定全面儿童问题战略并监测战略的执行情况，以及协调《公约》报告工作。

### C. 权力下放、联邦式分工和授权

40. 委员会认为有必要向许多国家强调指出，无论国家结构如何，通过移交和授权政府工作来实现权力下放，并不减轻缔约国政府在其管辖范围内履行其承担的所有儿童的义务的直接责任。

41. 委员会重申，在任何情况下，凡批准或加入《公约》的国家，都有责任确保在受其管辖的领土全境充分执行《公约》。在任何权力移交过程中，缔约国都必须确定受权当局拥有有效履行执行《公约》所需的财政、人力和其他资源。缔约国政府必须保留要求受权行政当局或地方当局充分遵守《公约》的权力，并且还必须建立常设监测机制，确保《公约》得到尊重并且在其管辖范围内无差别地适用于所有儿童。此外，还必须制定保障措施，确保权利下放或权利移交不会导致不同地区儿童在权利享受方面存在差异。

## D. 私有化

42. 服务私有化进程可对承认和实现儿童权利产生重大的影响。委员会 2002 年一般性讨论日的主题是：“作为服务提供者的私营部门及其在落实儿童权利中的作用”，对私营部门的定义包括了企业、非政府组织和其他营利和非营利性民间协会。在一般性讨论日之后，委员会通过了种种具体建议并提请缔约各国予以注意。<sup>13</sup>

43. 委员会强调，《公约》缔约国负有按照《公约》规定尊重和确保儿童权利的法律义务，包括确保非国家服务提供者按照《公约》规定行事的义务，从而使此种行为者也承担间接义务。

44. 委员会强调，使私营部门具有提供服务，经管机构等能力，绝不能减少国家确保在其管辖范围内所有儿童的所有权利得到充分承认和实现之义务(第 2 条第(1)款和第 3 条第(2)款)。第 3 条第(1)款规定，关于儿童的一切行动，不论是由公共还是私营机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。第 3 条第(3)款要求主管当局(有适当法律权限的机构)，尤其是在卫生和工作人员数目和资格方面，制定适当的标准。这就需要实行严格的检查措施，以确保《公约》规定得到遵守。委员会建议，缔约国应建立一种常设监测机制或过程，以便确保所有国家和非国家服务提供者都能做到尊重《公约》。

## E. 监测执行情况——儿童影响评估和评价的需要

45. 为了确保在一切有关儿童的行动中均以儿童的最大利益为一种首要考虑(第 3 条第(1)款)，以及确保《公约》所有规定在各级政府的立法和政策制定与实施中得到尊重，这就需要有持续不断地对儿童的影响进行评估(预测任何拟议法律、政策或预算拨款对儿童和儿童对其权利的享有的影响)和对儿童的影响进行评价(评价执行工作的实际影响)。这一过程必须成为各级政府的工作，并尽早纳入制定政策的工作。

46. 自我监督和评价是政府的一项义务。但是，委员会认为由其他机构，比如，由议会委员会、非政府组织、学术机构、职业协会、青年团体和独立的人权机构对执行工作进展情况实施独立监测，也同样极其重要(见下文第 65 段)。

47. 委员会赞扬某些国家通过立法，规定必须编制正式影响分析报告，提交议会及(或)向公众公布。每一国家均应考虑如何才能确保遵守第3条第(1)款规定，并且在这样做时应进一步促进明显地将儿童问题纳入决策过程及提高对儿童权利的有关认识。

#### F. 数据收集及分析和编制指标

48. 收集有关儿童问题的充足和可靠数据，并在加以分列后应可确定实现权利方面的差别和(或)差距，这是落实工作不可或缺的组成部分。委员会提请缔约国注意，数据收集所涉时间跨度应包括整个儿童成长期，直到18岁为止。在整个管辖范围内也需要进行协调，确保获得全国范围内适用的指标。各国应当与适当的研究机构进行合作，目标是制定一幅完整的落实工作进展情况蓝图，提出数量和质量两方面的研究报告。定期报告准则要求提供详细分类的统计资料和其他涉及《公约》所有领域的资料。重要的不仅仅是建立有效的数据收集系统，而且还要确保对所收集的数据进行评价并用于评估落实工作进展情况，确认问题，并让儿童了解所有政策发展情况。评价需要制定与《公约》保证的所有权利有关的指标。

49. 委员会赞扬缔约国采取每年出版有关其管辖范围内儿童权利情况的综合报告的这一做法。出版和广泛传播此种报告并就报告开展辩论，包括在议会散发，都可以提供一种关注焦点，促使公众广泛参与执行工作。报告翻译，包括编写儿童易懂的文本，对于动员儿童和少数人群体参与进程来说，也是必要的。

50. 委员会强调指出，在许多情况下，只有儿童自己才能够说明他们的权利是否得到充分承认和实现。与儿童谈话以及让儿童自己来考察问题(有适当的保障措施)，这很可能成为一项重要方法，譬如，可以查明儿童公民权利，包括第12条中规定的重要权利，即儿童有权发表自己的意见并对此种意见给以应有的考虑的权利，在家庭、学校等方面得到尊重的情况。

#### G. 使儿童问题在预算中占有显著位置

51. 在其报告准则中以及在审议缔约国报告的过程中，委员会始终十分重视在国家和其他预算中对儿童问题所获资源的确认和分析。<sup>14</sup> 任何国家如果不能确定国

家和其他预算向社会部门并从中直接或间接为儿童拨款的数额所占比例，它也就无法说明其是否按照第4条规定，“根据其现有资源所允许的最大限度”落实了儿童的经济、社会和文化权利。有些国家声称以这种方式来分析国家预算是不可能的。但也有国家采取了这一方法，并且每年公布“儿童预算”。委员会需要知道各级政府采取了什么步骤，确保在作出经济和社会规划和决策以及预算决定时是以儿童的最大利益为一种首要考虑，以及确保儿童，尤其是被排斥和处境不利的儿童群体得到保护免受经济政策或财政紧缩的不利影响。

52. 委员会强调经济政策绝不会不对儿童权利产生影响，对结构调整方案和向市场经济过渡常常给儿童带来不利影响表示深为关切。为了履行执行《公约》第4条和其他规定的义务，需要对此种变革和政策调整进行紧密的监测，以保护儿童的经济、社会和文化权利。

#### H. 培训和能力建设

53. 委员会强调缔约国有义务为所有参与执行进程的人，即政府官员、议员和司法机关成员，以及为所有从事儿童工作的人提供培训并进行能力建设。这类人中包括社区和宗教领袖、教师、社会工作者和其他专业人员，还有福利机构和拘留所、警察局和武装部队，包括维和部队中的儿童工作者、媒体工作者以及其他许多人。培训必须具有系统性和连续性，既有初次培训，也有再培训。培训的目的是强调儿童也同样享有人权这一地位，以增进对《公约》的了解和认识，并鼓励主动尊重《公约》的所有规定。委员会期望看到在专业培训课程、行为准则和各级教育课程中都能反映《公约》的精神。当然，还必须通过学校课程和其他方式促进儿童自己对人权的认识和了解(另见下文第69段和委员会第1号(2001年)一般性意见“教育目标”)。

54. 委员会的定期报告准则提到培训的诸多方面，包括专门培训，要使所有儿童都能享有自己的权利，这项工作也是不可或缺的。《公约》序言部分和许多条文都着重阐明了家庭的重要性。尤其重要的是，促进儿童权利应当与做父母的准备和为人父母的教育结合在一起。

55. 应当定期评估培训效果，审查内容不仅是公众对《公约》及其规定的了解程度，还有培训对确立可积极促进儿童享有其权利的观念和做法所起到的促进作用。

### I. 与民间社会的合作

56. 落实《公约》是缔约国的义务，但落实需要全社会各部门的共同参与，包括儿童自身的参与。委员会承认，实际上，尊重和确保儿童权利不仅仅是国家和国家管理的服务部门和机构的责任，儿童、父母、大家庭、其他成人以及非国家服务部门和机构也都有责任。比如，委员会同意经济、社会、文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号(2000 年)一般性意见，该意见第 42 段指出：“虽然只有国家才是公约的缔约国，从而对遵守公约负有最终责任，但社会的所有成员——一个人，包括卫生专业人员、家庭、地方社区、政府间和非政府组织、民间社会组织，及私营企业部门——在实现健康权方面也都负有责任。因此缔约国应为履行这方面的责任提供一个有利的环境”。

57. 如已强调指出(见上文第 12 段)的，《公约》第 12 条规定，对儿童对影响其本人的一切事项发表的意见应给以适当的看待，这就包括了执行“他们的”《公约》。

58. 国家必须与最广义的非政府组织进行密切合作，尊重它们的自主权；这些组织包括人权非政府组织、儿童和青年领导的组织及青年团体、父母和家庭团体、宗教团体、学术机构和专业协会。非政府组织在起草《公约》方面发挥了极其重要的作用，因此，促使它们参与执行进程，至关重要。

59. 委员会欢迎建立致力于促进、保护和监测儿童人权的非政府组织联盟和同盟，并敦促各国政府给予其非指示性支持，并与之建立积极的正式关系及非正式关系。非政府组织参与《公约》规定的报告过程，如果属于第 45(a)条定义范围内的“主管机构”，在许多情况下都会切实促进执行及报告过程。非政府组织儿童权利公约小组对报告过程和委员会工作的其他方面都产生了一种深受欢迎的、强有力的和有扶持性的作用。委员会在其报告准则中强调指出，编写报告的过程，“应鼓励和推动大众参与和对政府政策的公开审查”。<sup>15</sup> 媒体在执行过程中也可成为重要的伙伴(另见第 70 段)。



## J. 国际合作

60. 第4条强调指出,执行《公约》是世界各国的一项合作行动。这一条及《公约》其他条文都强调开展国际合作的需要。<sup>16</sup>《联合国宪章》(第五十五和五十六条)确认了国际经济和社会合作总的宗旨,并且会员国也通过《宪章》保证“采取共同及个别行动与本组织合作”,以实现这些宗旨。在联合国《千年宣言》中以及在其他全球会议包括在关于儿童问题的联合国大会特别会议上,各国特别保证要加强国际合作以消除贫穷。

61. 委员会向缔约各国提议,应将《公约》作为与儿童有直接或间接关系的国际发展援助的框架,同时捐助国方案应以权利为依据。委员会促请各国实现国际社会商定的目标,包括联合国提出的将国内生产总值的0.7%用于国际发展援助的目标。在2002年发展筹资问题国际会议上产生的《蒙特雷共识》,重申了这一目标及其他目标。<sup>17</sup>委员会鼓励接受国际援助的缔约国将其中一大部分援助明确划拨给儿童。委员会期望缔约各国每年能够从国际支助中划拨一定数额和比例的款项,指定用于实现儿童权利。

62. 委员会赞同20/20倡议提出的各项目标,作为发展中国家和捐助国的一项共同责任,在可持续性基础上实现优质基本社会服务普及。委员会注意到,为审查进展情况而举行的国际会议得出的结论是,许多国家在实现基本的经济和社会权利方面仍有困难,除非划拨额外资源并且提高资源划拨效率。委员会注意到并鼓励大多数重债穷国目前通过减贫战略文件为减轻贫穷所作出的努力。作为实现千年发展目标的国家级核心战略,减贫战略文件必须将儿童权利作为重点列入。委员会促请各国政府、捐助者和民间社会在制定减贫文件和全部门发展办法时,确保将儿童问题列为主要优先事项。减贫文件和全部门发展办法都应反映儿童权利原则,提出以儿童为中心的综合方法,承认儿童享有权利,并纳入发展目标和与儿童有关的目标。

63. 委员会鼓励各国在执行《公约》过程中提供并酌情使用技术援助。联合国儿童基金会(儿童基金会)、人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他联合国机构和联合国有关机构也可以在执行工作许多方面提供技术援助。委员会鼓励缔约各国在其根据《公约》提交的报告中明确说明是否对技术援助感兴趣。

64. 联合国及联合国所有有关机构在促进国际合作和技术援助时,应以《公约》为指导,并且在其所有活动中将儿童权利列为主流。它们应谋求在其影响范围内,

确保国际合作以支持各国履行其根据《公约》所承担之义务为目标。同样，世界银行集团、国际货币基金组织和世界贸易组织也应当确保其与国际合作和经济发展有关的活动应以儿童的最大利益为首要考虑，并促进《公约》的充分落实。

## K. 独立的人权机构

65. 委员会在其第 2 号(2002 年)一般性意见“独立的国家人权机构在保护和增进儿童权利方面的作用”中指出，委员会“认为建立这种机构属于缔约国在批准时所作关于确保执行公约和促进普遍实现儿童权利的承诺的范围”。独立的人权机构是对有效的政府儿童部门结构的一种补充；基本要素是独立：“国家人权机构的作用是独立监测国家的遵守情况和在执行方面的进展，并尽力确保充分尊重儿童的权利。虽然这可能要求人权机构制定项目，加强增进和保护儿童权利，但它并不应造成政府将它的监督义务委托给国家机构的情况。机构必须完全保持制定自己的议程和确定自己的活动的自由”。<sup>18</sup> 第 2 号一般性意见就建立和管理独立的儿童人权机构提供了详细的指导方针。

### 第 42 条：使成人和儿童普遍知晓《公约》

“缔约国承担以适当的积极手段，使成人和儿童都能普遍知晓本公约的原则和规定。”

66. 个人必须知晓自己的权利。通常来说，大多数(如果不是全部的话)社会都不把儿童视为权利享有者。第 42 条也为此而极其重要。如果儿童身边的成人、他们的父母和其他家庭成员、教师和照料者并没有认识到《公约》的含义，尤其是《公约》对儿童作为权利主体所享有的平等地位的确认，许多儿童就无法享有《公约》所规定的权利。

67. 委员会建议，各国应制定一项向全社会传播《公约》知识的全面战略。这项战略应包括有关这些参与执行和监测的政府及独立机构的资料，以及如何与之联系的资料。最基本的一点是，必须广泛提供以所有语文出版的《公约》文本(在这方面委员会赞扬人权高专办收藏了《公约》正式和非正式译本)。另外还需要制定一项向文盲人口传播《公约》知识的战略。儿童基金会和许多国家的非政府组织都已编

制了儿童易懂的《公约》文本，供不同年龄的儿童使用。委员会对这一进程表示欢迎并给予鼓励；这些材料也应向儿童说明可获得帮助和建议的渠道。

68. 儿童必须要知晓其权利，因此委员会着重强调所有国家均应在学校课程中加入有关《公约》和一般人权方面的知识。对于委员会题为“教育目标”的第1号(2001年)一般性意见(第29条第1段)，应结合这一点来考虑。第29条第1款规定，儿童教育的目的应当是“……培养对人权和基本自由的尊重……”。该一般性意见强调：“人权教育应当提供关于人权条约内容的信息。但儿童也应该通过目睹人权标准在实践中的执行而了解人权，无论是在家，在校或在社区内。人权教育应当是一种全面、终生的进程，起点就是在儿童的日常生活和经历中反映出人权价值观”。<sup>19</sup>

69. 同样，在对所有儿童工作者的初期培训和在职培训中，也需要纳入有关《公约》的知识(见上文第53段)。委员会提请缔约国注意它在为纪念《公约》通过十周年而举行的一般执行措施会议之后作出的建议，其中委员会回顾，“宣传儿童权利和提高这方面的意识，如果被看作是一种社会变化过程，一种相互交流和对话的机会，而不是说教，可能最有成效。提高意识，涉及社会所有阶层，包括儿童和青年。儿童，特别是青少年，有权按自己能力的不断变化，最大限度地参与关于自己权利的宣传活动的”。<sup>20</sup>

“委员会建议，尽一切努力使儿童权利的培训更加实用、系统，并与正规的专业培训相结合，以取得最大效果和持久性。人权培训，应该采取参与性办法，向专业人权传授各种技能和态度，使他们以尊重儿童和青年权利、尊严和自尊心的方式与儿童和青年相互交流”。<sup>21</sup>

媒体在宣传《公约》及了解和认识《公约》方面可以发挥重要作用，为此委员会鼓励媒体自愿参与这一进程，发起该进程的可以是政府，也可以是非政府组织。<sup>22</sup>

#### 第44条第6款：广泛供应根据《公约》提交的报告

“缔约国应向其本国的公众广泛供应其报告”。

70. 如果根据《公约》提交报告要起到其在国家一级执行进程中所应起到的重要作用，就需要使缔约国全国的成人和儿童普遍知晓这项工作。报告进程提供了一种独特形式的国际问责制，说明各国对待儿童及儿童权利的方式。但是，如果报告

未予以传播，并且在国家一级未开展富有建设性的辩论，这一进程就不可能对儿童的生活产生巨大的影响。

71. 《公约》明确规定，各国应向其本国的公众广泛供应其报告；这项工作应在向委员会提交报告时同时进行。报告应真正便于公众获得，例如，将报告译成各种语文文本，并编写适于儿童、残疾人等群体使用的文本。因特网可大力协助传播资料，同时委员会强烈促请各国政府和议会在网上公布此种报告。

72. 委员会促请各国广泛供应其对根据《公约》提交的报告的所有其他审查文件，以促进开展具有建设性的辩论，并向公众通报各级执行进程情况。各国尤其应当向公众以及儿童传播委员会的结论意见，并应在议会中对其开展详细辩论。独立的人权机构和非政府组织在促使确保开展广泛辩论活动方面，可以发挥极其重要的作用。委员会向政府代表提问的简要记录，对认识这一进程和委员会的要求亦有所助益，简要记录也提供给公众并对之开展讨论。

## 注

<sup>1</sup> 委员会提请缔约国注意，为本《公约》之目的，儿童的定义为“18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”（第1条）。

<sup>2</sup> 1999年，儿童权利委员会举办了一个为期两天的讲习班，以纪念联合国大会通过《儿童权利公约》十周年。讲习班主要侧重于一般执行措施，委员会随后通过了详细的结论和建议（见CRC/C/90，第291段）。

<sup>3</sup> 《关于缔约国根据《公约》第44条第1(a)款所提交初次报告的形式和内容的一般准则》，CRC/C/5，1991年10月15日；《关于缔约国根据《儿童权利公约》第44条第1(b)款所提交定期报告的形式和内容的一般准则》，CRC/C/58，1996年11月20日。

<sup>4</sup> 人权事务委员会，第3号一般性意见（第十三届会议，1981年），“第2条：各国的执行工作”；经济、社会、文化权利委员会，第3号一般性意见（第五届会议，1990年），“缔约国义务的性质”（《公约》第二条第一款）；以及第9号一般性意见（第十九届会议，1998年），“《公约》在国内的适用”进一步详细说明了第3号一般性意见中的某些要素。人权事务高级专员办事处定期出版的条约机构的一般性意见和建议汇编（HRI/GEN/1/Rev.6）。

<sup>5</sup> 第3号一般性意见，HRI/GEN/1/Rev.6，第11段，第16页。

<sup>6</sup> 人权事务委员会，第 18 号一般性意见(1989 年)，HRI/GEN/1/Rev.6, 第 148 页及以下各页。

<sup>7</sup> 关于缔约国根据《儿童权利公约》第 44 条第 1(b)款所提交定期报告的形式和内容的一般准则，CRC/C/58,1996 年 11 月 20 日，第 11 段。

<sup>8</sup> 世界人权会议，维也纳，1993 年 6 月 14 日至 25 日，“维也纳宣言和行动纲领”，A/CONF.157/23。

<sup>9</sup> 世界儿童问题首脑会议，《儿童生存、保护和发展世界宣言》和《1990 年代执行儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》，CF/WSC/1990/WS-001，联合国，纽约，1990 年 9 月 30 日。

<sup>10</sup> 世界人权会议，维也纳，1993 年 6 月 14 日至 25 日，《维也纳宣言和行动纲领》，A/CONF.157/23。

<sup>11</sup> “适合儿童生长的世界”，联合国大会儿童问题特别会议结果文件，2002 年，第 59 段。

<sup>12</sup> 同上，第 61(a)段。

<sup>13</sup> 儿童权利委员会，关于其第三十一届会议的报告，2002 年 9 月至 10 月，一般性讨论日“作为服务提供者的私营部门及其在落实儿童权利中的作用”，第 630 段至第 653 段。

<sup>14</sup> 《关于缔约国根据《儿童权利公约》第 44 条第 1(b)款所提交定期报告的形式和内容的一般准则》，CRC/C/58,1996 年 11 月 20 日，第 20 段。

<sup>15</sup> 同上，第 3 段。

<sup>16</sup> 《公约》以下条文明确提及国际合作问题：第 7(2)、11(2)、17(b)、21(e)、22(2)、23(4)、27(4)、28(3)、34 和 35 条。

<sup>17</sup> 发展筹资问题国际会议，蒙特雷，墨西哥，2002 年 3 月 18 日至 22 日(A/Conf.198/11)。

<sup>18</sup> HRI/GEN/1/Rev.6, 第 25 段，第 295 页。

<sup>19</sup> 同上，第 15 段，第 285 页。

<sup>20</sup> 见 CRC/C/90, 第 291(k)段。

<sup>21</sup> 同上，第 291(l)段。

<sup>22</sup> 委员会于 1996 年举行了为期一天的一般讨论会，主题是“儿童与媒体”，通过了详细建议(见 CRC/C/57, 第 242 及以下各段)。

## 附件一

### 批准其他主要国际人权文书

如本一般性意见第 17 段所指出，作为其对一般执行措施的审议工作的一部分，以及遵循各项人权不可分割性和相互依存性的原则，委员会始终促请尚未批准《儿童权利公约》两项《任择议定书》(关于儿童卷入武装冲突问题和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书)的缔约国批准任择议定书，以及批准其他六项主要国际人权文书。在与缔约国开展对话过程中，委员会经常鼓励各国考虑批准其他有关国际文书。有关这些文书的非详尽清单作为附件载列于此。委员会将不时予以增补。

- 《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》；
- 《旨在废除死刑的公民权利及政治权利国际公约第二项任择议定书》；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》；
- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》；
- 《取缔教育歧视公约》；
- 劳工组织 1930 年第 29 号《强迫劳动公约》；
- 劳工组织 1957 年第 105 号《废止强迫劳动公约》；
- 劳工组织 1973 年第 138 号《就业最低年龄公约》；
- 国际劳工组织 1999 年第 182 号《最有害的童工形式公约》；
- 国际劳工组织 2000 年第 183 号《保护产妇公约》；
- 1951 年《关于难民地位的公约》经 1967 年《关于难民地位的议定书》修正；
- 《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》(1949 年)；
- 《奴隶问题公约》(1926 年)；
- 《关于修正禁奴公约的议定书》(1953 年)；
- 《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》(1956 年)；

- 2000年《联合国跨国有组织犯罪公约》的《禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》
- 《关于战时保护平民之日内瓦公约》；
- 1949年8月12日《日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书)；
- 1949年8月12日《日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第二议定书)；
- 《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》；
- 《国际刑事法院规约》；
- 《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》；
- 《国际儿童拐骗事件的民事问题海牙公约》；
- 1996年《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》。

第三十九届会议(2005年)

第六号一般性意见:

远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、一般性意见的目的 .....	1 - 4	410
二、一般性意见的结构和范围 .....	5 - 6	411
三、定 义.....	7 - 11	411
四、适用原则.....	12 - 30	412
(a) 缔约国对其领土上无人陪伴或无父母陪伴 儿童的法律义务和执行措施 .....	12 - 17	412
(b) 不歧视(第 2 条).....	18	213
(c) 在寻找短期或长期解决办法时将儿童的最 大利益作为一项首要考虑(第 3 条).....	19 - 22	414
(d) 生命权、存活权与发展权(第 6 条).....	23 - 24	414
(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第 12 条).....	25	415
(f) 尊重不驱回原则 .....	26 - 28	415
(g) 保 密.....	29 - 30	416
五、满足一般和具体的保护需要 .....	31 - 63	416
(a) 初步评价和措施 .....	31 - 32	416
(b) 指定监护人或顾问和法律代表(第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款).....	33 - 38	417
(c) 抚育和收养安排(第 20 条和第 22 条) .....	39 - 40	418
(d) 获得教育的充分机会(第 28 条, 第 29 条第 1 款(c)项以及第 30 条和第 32 条) .....	41 - 43	419
(e) 有权享有充足的生活水平(第 27 条) .....	44 - 45	420



目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
(f) 有权享有最佳健康, 以及享有医疗和康复设施(第 23 条、24 条和 39 条).....	46 - 49	420
(g) 预防贩卖和性及其他形式的剥削、虐待和暴力(第 34 条、第 35 条和第 36 条).....	50 - 53	421
(h) 预防被招募入伍和保护儿童免受战争的影响(第 38 条和第 39 条).....	54 - 60	422
(i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理 .....	61 - 63	423
六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利 .....	64 - 78	424
(a) 概 述.....	64 - 65	424
(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会 .....	66 - 67	425
(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款) .....	68 - 73	425
(d) 考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价 .....	74 - 75	426
(e) 获得难民身份的儿童充分享受所有国际难民权利和人权(第 22 条).....	76	427
(f) 儿童享有补充形式的保护 .....	77 - 78	427
七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法 .....	79 - 94	427
(a) 概 述.....	79 - 80	427
(b) 家庭团聚 .....	81 - 83	428
(c) 返回原籍国 .....	84 - 88	429
(d) 融入当地社会.....	89 - 90	430
(e) 跨国收养(第 21 条) .....	91	430
(f) 在第三国定居.....	92 - 94	431
八、培训、数据和统计 .....	95 - 100	432
(a) 对安置无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作人员进行培训 .....	95 - 97	432
(b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和统计.....	98 - 100	432

## 一、一般性意见的目的

1. 提出本一般性意见的宗旨是要提请人们注意，无人陪伴和无父母陪伴的儿童处于特别脆弱的处境；概括各国和其他行为者在保证这类儿童能够获得并且享受其权利方面遇到的多种挑战；并且根据《儿童权利公约》（《公约》）提出的整个法律框架、尤其是根据非歧视、儿童最大利益和儿童自由表达其意见的权利的原则为无人陪伴和无父母陪伴儿童的保护、照料和适当待遇提供指导。

2. 委员会发现处于这类境况的儿童人数日益增多，因此提出了本一般性意见。儿童无人陪伴或无父母陪伴有各种不同的原因，其中包括：儿童或其父母遭受迫害；国际冲突和内战；各种背景和形式的贩卖，包括父母卖儿卖女；以及为了追求较好的经济机会。

3. 由于委员会查清了对这类儿童的保护方面存在的一系列差距，因此又进一步促使委员会提出本一般性意见，这些差距包括：无人陪伴和无父母陪伴儿童更易于遭受尤其是性剥削和性虐待、招募新兵、童工(包括为其收养家庭做童工)以及拘留等方面的危害。他们常常遭受歧视，无法获得粮食、居所、住房、卫生保健服务和教育。无人陪伴和无父母陪伴的女孩在遭受基于性别的暴力，包括家庭暴力方面风险特别大。在某些情况下，这类儿童无法获得适当的身份、登记、年龄评价、文件、寻找其家庭的线索、监护人制度或法律咨询意见。在许多国家，无人陪伴和无父母陪伴的儿童通常被边境或移民官员拒绝入境或被拘留。在其他一些情况下，他们虽被允许入境，但不能申请难民地位，或其难民申请未能根据其年龄或性别给予特殊考虑和处理。一些国家禁止被视为难民的无父母陪伴的儿童申请家庭团聚；其他一些国家允许家庭团聚但却提出种种苛刻的条件，使家庭团聚几乎不可能做到。这类儿童大多只是获得临时地位，一到 18 岁这种地位就被取消，同时有效的遣返方案寥寥无几。

4. 由于这样一些关切问题，使委员会在结论性意见中常常提到与无人陪伴和无父母陪伴儿童有关的问题。本一般性意见将编纂和综合特别是由委员会的监测工作所制定的各种标准，从而为各国履行其对《公约》的义务，尤其是针对这一特别脆弱儿童群体的义务提供明确的指导。各缔约国在适用这些标准时必须知道其不断演变的性质，从而确认自身的义务有可能超过其中所提出的标准。这些标准绝不会妨碍区域人权文书或国家制度、国际和区域难民法或国际人道主义法给予无人陪伴和无父母陪伴儿童的更进一步的权利和优待。

## 二、一般性意见的结构和范围

5. 本一般性意见适用的是远离原籍国(根据第七条)或如果无国籍的话在其常住国以外的无人陪伴或无父母陪伴的儿童。本一般性意见适用于所有这类儿童,无论其居留地位和旅居国外的原因,以及无论是无人陪伴或是无父母陪伴。然而,本一般性意见不适用于并未跨越国际边界的儿童,尽管委员会承认在国内流离失所、无人陪伴或无父母陪伴的儿童也面临着许多类似的困难,同时确认下文所提出的指导意见中不少对于这类儿童的处境也是有指导意义的,并强烈希望各国将本一般性意见的有关方面适用于在其国内流离失所的无人陪伴和无父母陪伴儿童的保护、照料和待遇方面。

6. 尽管委员会的授权范围局限于对《公约》的监督职能,但对《公约》的解释工作必须以所有适用的国际人权规范为准,因此本一般性意见对无人陪伴和无父母陪伴儿童的适当待遇问题采取了全面的方针。这就表明所有人权,包括《公约》所载人权是不可分割和相互依赖的。《公约》序言部分也确认了其他国际人权文书对于保护儿童的重要性。

## 三、定 义

7. “举目无亲的儿童”(或称“举目无亲的未成年人”)系指与父母和其他亲人失散且未得到法定或按习俗有责任的成年人照料的儿童。

8. 根据《公约》第一条的定义,“无父母陪伴的儿童”是指与双亲失散,或与其原先的法律或习俗规定的主要照顾人失散、但不一定与其他亲属失散的儿童。因此,有其他成年家庭成员陪伴的儿童也在其列。

9. 《公约》第一条提出的儿童的定义,是指“18岁以下的任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”。这就意味着在一国管理儿童事务的任何文书在确定儿童的定义时不得偏离该国确定的成年年龄规范。

10. 除非另有说明,以下指导方针对无人陪伴儿童和无父母陪伴儿童具有同等效力。

11. “原籍国”是指国籍国或在无国籍儿童的情况下指常住国。

## 四、适用原则

### (a) 缔约国对其领土上无人陪伴或无父母陪伴儿童的法律义务和执行措施

12. 缔约国根据《公约》承担的义务适用于该国领土上及在其管辖范围内的所有儿童(第二条)。不得在缔约国领土上划出地区或指定某些地区不属于或在一定程度上不属于缔约国的管辖范围,以此任意或单方面地削减缔约国的这些义务。此外,缔约国对《公约》承担的义务适用于该国的边界以内,包括适用于那些在试图进入该国领土时属于该国管辖范围内的儿童。因此,对《公约》所规定权利的享受不仅局限于作为缔约国公民的儿童,同时如果《公约》未明确作出其他不同的规定的话,也必须适用于所有儿童,包括寻求庇护、难民和移民儿童,而无论其国籍、移民身份或无国籍身份。

13. 根据《公约》就无人陪伴和无父母陪伴儿童所承担的义务适用于政府所有部门(行政、立法和司法)。这些义务包括制定国家立法;行政结构;以及必要的研究、信息、数据编纂和全面的培训活动,为这类措施给予支持。这类法律义务既是消极的也是积极的,要求缔约国不仅不得采取侵犯这类儿童权利的措施,同时还必须采取措施使儿童无歧视地享有这些权利。这些责任不仅局限于向已经无人陪伴或无父母陪伴的儿童提供保护和援助,同时也包括预防这种失散分离的措施(包括在撤离时采取保障措施)。这类保护义务的积极影响还进一步扩展到要求各国采取一切必要措施,尽早找到无人陪伴或无父母陪伴的儿童,包括在边境找到这些儿童,在尽可能并假若符合根据儿童的最大利益的前提下为其寻找亲人,使无人陪伴和无父母陪伴的儿童尽早与家庭团聚。

14. 正如第5号一般性意见(2003年)(第18至23段)所重申的那样,《公约》各缔约国必须保证在有关国内立法中充分体现条约的规定和原则并给予这些规定和原则以法律效力。根据《维也纳条约法公约》第27条规定,法律相抵触时,应当始终以《公约》为准。

15. 为了确保一个有利的法律环境并根据《公约》第41条(b)款的规定,还鼓励缔约国批准针对无人陪伴和无父母陪伴儿童问题的其他国际文书,包括《儿童权利公约》的两项任择议定书(关于儿童卷入武装冲突问题以及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题),《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《关于难民地位的公约》(“1951年难民公约”)以及《关于难民地位的议定书》、《减少无国籍状态公约》、《关于无国籍人地位的公约》、《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》、《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的海牙公约》、1949年8月12日日内瓦四公约、1977年6月8日关于1949年8月12日日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书(第一号议定书)、1977年6月8日关于1949年8月12日日内瓦公约关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书(第二号议定书)。委员会还鼓励《公约》缔约国和其他有关方面考虑联合国难民事务高级专员办事处(难民署)关于保护和抚育问题指导方针(1994年)以及孤身和失散儿童问题机构间指导原则。<sup>1</sup>

16. 鉴于《公约》义务的绝对性质及其特别法特点,《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第三款不适用于无人陪伴和无父母陪伴儿童。在适用《公约》第四条时,必须兼顾《公约》第20条所明确确认的无人陪伴和无父母陪伴儿童的特别脆弱处境,并因此须优先为这类儿童拨出资源。希望各国接受和便利联合国儿童基金会(儿童基金会)、难民署和其他机构(《公约》第22条第2款)在各自授权范围内提供的援助,从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的需要。

17. 委员会认为缔约国对《公约》提出的任何保留意见都不应以任何方式限制无人陪伴和无父母陪伴儿童的权利。委员会建议——已在报告过程中有系统地向各缔约国建议——根据1993年在维也纳举行的世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》<sup>2</sup>,应对限制无人陪伴和无父母陪伴儿童权利的保留意见加以审评以便撤销。

#### (b) 不歧视(第2条)

18. 不歧视原则的所有方方面面都应适用于处理无人陪伴和无父母陪伴儿童的所有问题上。尤其是禁止因儿童无人陪伴和无父母陪伴,或作为难民、寻求庇护者或移民的地位加以任何歧视。对这一原则的正确理解是它不妨碍、甚至是要求根据不同的保护需要,如由于年龄和/或性别产生的需要加以区别对待。还应采取措施,解决无人陪伴或无父母陪伴遭到社会上的误解和污辱的问题。针对无人陪伴或无父母陪伴儿童的治安和其他与公共秩序有关的措施必须是合法的才予以执行;必须视具体情况具体分析而非根据集体评估采取措施;必须遵守相称性原则;必须是对他们骚扰最小的办法。为了不违反禁止歧视的原则,在任何时候都不得针对一个群体或在集体的基础上适用这些措施。

(c) 在寻找短期或长期解决办法时将儿童的最大利益作为一项首要考虑(第 3 条)

19. 第 3 条第 1 款规定“关于儿童的一切行动，无论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。在处理失散儿童的问题时，在失散周期的所有阶段都必须尊重这一原则。在所有各个阶段，在作出对无人陪伴或无父母陪伴儿童的生活产生根本性影响的任何一项决定时，都必须权衡考虑其最大利益。

20. 要确定一名儿童的最大利益，就必须对这名儿童的身份，包括其国籍、成长、族裔、文化和语言背景、独特的脆弱处境和保护需要进行明确和全面的评估。因此，让这名儿童入境是作出初步评估的先决条件。必须由接受过年龄和性别敏感采访技能培训的、合格的专业人员在友好和安全的环境下进行评估。

21. 随后应尽快地采取各项步骤，如指定称职的监护人，这是保证尊重无人陪伴或无父母陪伴儿童最大利益的关键的程序性保障措施。因此，只有在指定监护人之后才能让这名儿童办理寻求庇护或其他程序。若无人陪伴或无父母陪伴儿童要办理寻求庇护程序或通过其他行政或司法诉讼程序处理其问题时，除监护人外还应为他们提供一位法律代表。

22. 对最大利益的尊重还要求主管当局“为照料、保护或治疗儿童身心健康的目的”安置无人陪伴或无父母陪伴儿童时，缔约国承认儿童有权获得对给予的治疗以及“与所受安置有关的所有其他情况”进行“定期审查”(《公约》第 25 条)。

(d) 生命权、存活权与发展权(第 6 条)

23. 缔约国根据第 6 条承担的义务包括尽最大可能保护儿童免受有可能影响儿童的生命权、存活权和发展权的暴力和剥削。无人陪伴或无父母陪伴的儿童极易受到影响其生命、存活和发展的各种风险，如出于性剥削和其他剥削目的的贩卖或有可能造成对儿童伤害，或在极端情况下造成死亡的各种犯罪活动。因此，第 6 条规定缔约国在这方面保持警惕，尤其是当有犯罪团伙介入时更是如此。尽管贩卖儿童的问题超过一般性意见的范围，委员会认为在贩卖与无人陪伴和无父母陪伴儿童的处境之间通常存在着联系。

24. 委员会认为必须在各级采取措施保护儿童免受上述危害。这些措施包括优先解决遭受贩卖的儿童受害者身份问题的程序，立即指定监护人，向儿童提供信息，使他们了解可能遇到的危害，为风险特别大的儿童采取后续行动的措施。应定期评估这些措施以保证其效力。

(e) 儿童自由发表自己的意见的权利(第 12 条)

25. 根据《公约》第 12 条，在决定为无人陪伴或无父母陪伴儿童采取的措施时，应当征循和考虑儿童的意见和意愿(第 12 条第 1 款)。为了能在知情的情况下表达这种意见和意愿，就必须为儿童提供所有有关的信息，如其权益、可提供的服务，包括沟通的手段、申请庇护的程序，寻找父母和亲人以及他们原籍国的状况等方面的信息(第 13 条、第 17 条和第 22 条第 2 款)。在监护人、照料和住宿安排以及法律代表方面，也应考虑儿童的意见。必须根据每个儿童的成熟程度和理解程度找出适当的方式提供这类信息。由于儿童的参与取决于可靠的沟通方式，因此必须根据需要在整个程序的各个阶段中提供口译。

(f) 尊重不驱回原则

26. 在给予无人陪伴或无父母陪伴儿童适当待遇时，各缔约国必须全面尊重国际人权、人道主义和难民法提出的不驱回义务，尤其必须尊重《1951 年难民公约》第 33 条以及酷刑公约第 3 条所提出的义务。

27. 此外，在履行《公约》的义务时，各国不得将一名儿童遣返回有充分的理由相信存在着对这名儿童产生不可弥补损害的实际风险的国家，这些风险包括但绝不局限于《公约》第 6 条和第 37 条所设想的那些伤害，无论这种风险是存在于这名儿童将要被遣返的国家或是在这名儿童随后将再被遣返的任何国家。无论对《公约》所保障的这些权利的严重侵权行为是否由非国家行为者作出，或这种侵权行为是出于直接的目的，或是由任何行动或不行动造成的间接后果，都必须适用不驱回义务。必须采取对年龄和性别敏感的方式对这种严重的侵害行为的风险进行评估，评估中还应考虑到如粮食或卫生保健服务提供不足对儿童造成的特别严重的后果。

28. 由于招募未成年兵和参加敌对行动极有可能造成不可弥补的损害，包括侵犯生命权等基本人权，因此缔约国根据《公约》第 38 条以及《儿童权利公约关于

儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的第 3 条和第 4 条所承担的义务具有领土外的效力，缔约国不得以任何方式将一名儿童遣返到存在着招募未成年兵风险的国家边境内，这种招募入伍不仅包括作为战斗员，同时也包括为军人提供性服务，或的确有可能直接或间接参与敌对行动，无论是作为战斗员或是履行其他军事职能。

(g) 保 密

29. 缔约国应根据保护儿童权利、包括保护隐私权的义务(第 16 条)，为收到的与无人陪伴或无父母陪伴儿童的有关信息保守秘密。这一义务适用于所有情况，包括健康和社会福利方面。必须保证避免使为某一目的获得和合法分享的信息被不恰当地用于另一目的。

30. 保密问题也关系到对他人权利的尊重。例如，在获得、分享和保留所收集的关于无人陪伴和无父母陪伴儿童的资料时，应特别注意不要损害仍然生活在这名儿童原籍国的人，尤其是儿童的家庭成员的福利。此外，关于儿童所在地点的信息只应在必要时向其父母披露，以保证儿童的安全或保障儿童的“最大利益”。

## 五、满足一般和具体的保护需要

(a) 初步评价和措施

31. 应当将儿童的最大利益作为指导原则，确定无人陪伴和无父母陪伴儿童保护需要的轻重缓急秩序以及采取措施的时间安排顺序。在这一必要的初步评价过程中尤其要采取以下步骤：

- (一) 国家当局一俟知道无人陪伴或无父母陪伴儿童进入到达港或进入国内(第 2 条)就必须优先确定其作为无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份。这类身份确认措施应包括对年龄的评价，不仅应考虑遇到个人的外貌特征，同时也要包括其心理成熟程度。此外，应当以科学、安全、对儿童和性别敏感及公正的方式进行这种评价，避免对儿童身体的任何侵犯并适当地尊重人类尊严；如仍有不清楚的情况，应避免作出不利判断，如某人有可能是儿童，他或她就应当得到这样的待遇；



- (二) 由专业合格的人员以适合儿童年龄和对性别敏感的方式、用儿童听得懂的语言进行初步的访谈，收集个人数据和社会历史，以确定儿童的身份，包括在尽可能的情况下查明父母双方和其他兄弟姐妹的身份以及儿童、其兄弟姐妹及其父母的公民身份，从而予以立即登记；
- (三) 在登记工作完成之后，继续记录进一步的情况，从而满足儿童的具体需要。这些资料包括：
- 与父母失散或与其他亲人失散的原因；
  - 对特殊脆弱处境的评价，包括健康、身体、心理、物质和其他保护需要，其中也包括受到家庭暴力、贩卖或身心创伤造成的各种需要；
  - 确定是否存在国际保护需要的所有现有资料，其中包括：在该名儿童原籍国存在着“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”(1951年难民公约第一条第一款乙项)遭受迫害；由于外国侵略、占领、受到外国控制或严重破坏公共秩序的事件所造成的(关于非洲难民问题特定方面的公约第1条第2款)；或由于普遍暴力造成的混乱效果；
- (四) 应尽快向无人陪伴或无父母陪伴的儿童提供其本人的个人身份证明；
- (五) 尽早开始寻找家庭成员(第22条第2款、第9条第3款和第10条第2款)。

32. 对该名儿童留在该国领土上居住和给予其他地位的任何进一步的行动都必须以按照上述程序开展的初步保护评价结果为基础。如无人陪伴和无父母陪伴儿童在其领土上的存在没有带来国际难民保护需要的话，该国不应让无人陪伴和无父母陪伴儿童申请难民地位。这样做并不损害各国按照保护儿童的各项有关程序，如根据儿童福利立法提出的各项程序为无人陪伴或无父母陪伴儿童提供保护的义务。

(b) 指定监护人或顾问和法律代表(第18条第2款和第20条第1款)

33. 各国须建立基本的法律框架并采取必要措施，以保证无人陪伴或无父母陪伴儿童的最大利益得到适当的代表。因此，一旦无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份得到确认，各国就应根据《公约》和其他国际义务立即为该名儿童指定监护人或顾

问，并且在该名儿童成年之前或永久离开该国领土和/或该国管辖范围之前一直保持这种监护安排。在对这名儿童采取任何行动之前都必须与监护人进行协商并向其通报。监护人应有权参与所有的计划和决策过程，包括移民和上诉听证、抚育安排和寻找长久解决方案的所有努力。监护人或顾问必须掌握儿童养育方面的必要专门知识，从而保证使儿童的利益得到保障，特别是通过由监护人作为儿童与为其持续不断地提供所需养护的现有的专门机构/个人之间的联系使儿童的法律、社会、卫生、心理、物质和教育需要得到适当的满足。其利益有可能与儿童的利益发生冲突的机构或个人没有资格担任监护人。例如，应当将与儿童的主要关系属于雇佣关系的无关成年人排除在监护人之列。

34. 无父母陪伴儿童的监护人应当由陪伴儿童的成年家庭成员或非主要家庭抚养人担任，除非有迹象表明这样做不符合儿童的最大利益，例如在陪伴的成年人虐待这名儿童的情况下。如果一名儿童由非家庭成员的成年人或抚养人陪伴，就必须更慎重地选择监护人。如果这样一名监护人能够并且愿意承担日常照料的任务，但无法在这名儿童生活的所有方面和所有层面上充分地代表这名儿童的最大利益，那么就必须采取补充措施(例如委任一名顾问或法律代表)。

35. 必须采用审评机制，以监督行使监护人职责的质量，从而保证在整个决策过程中代表儿童的最大利益，特别是要预防虐待。

36. 若儿童正在申请难民地位或在行政或司法诉讼过程中，除了指定监护人以外，还应为他们提供法律代表。

37. 在任何时候都应当向儿童通报监护人和法律代表的安排，同时应当听取他们的意见。

38. 在出现大规模紧急状态的情况下，很难逐个为儿童安排监护人，这时就应由国家和代表这些儿童利益的组织来保障和增进无父母陪伴儿童的权利和最大利益。

### (c) 抚育和收养安排(第 20 条和第 22 条)

39. 对于暂时和永久脱离家庭环境儿童，缔约国必须根据《公约》第 20 条所载的义务为他们提供照顾，他们有权得到有关国家的特别保护和援助。

40. 根据《公约》第 22 条各国依据国内法建立的为这类儿童提供替代照料办法的机制也应涵盖在原籍国之外的无人陪伴或无父母陪伴的儿童。第 20 条第 3 款

明确承认各种照料和收养安排办法：“……包括寄养、伊斯兰法的‘卡法拉’(监护)、收养或者必要时安置在适当的育儿机构中”。在选择这些办法时，应当考虑到这样一名儿童由于丧失了与家庭环境的联系，同时又身在原籍国以外所处的特别脆弱的处境，同时也要考虑到儿童的年龄和性别。在身份确认、登记和记录的过程中要适当考虑到使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景。应根据以下标准作出照料和收养安排：

- 作为一般原则，不应剥夺儿童的自由；
- 为了使培养教育具有连续性并根据儿童的最大利益，只有在符合儿童的最大利益时才对无人陪伴和无父母陪伴儿童的居住地作出改变；
- 根据家庭团聚的原则，兄弟姐妹应安排在一起；
- 允许与成年亲属一同抵达或成年亲属已生活在庇护国的儿童与这些亲属生活在一起，除非这样做不利于儿童的最大利益。鉴于儿童处于特别脆弱的处境，应由社会福利工作人员定期地作出评价；
- 无论为无人陪伴或无父母陪伴儿童作出了何种照料安排，都必须由合格人员进行定期的监督和评价，以确保儿童身心健康，保护他们不受家庭暴力或剥削的侵害，并有机会获得教育和职业技能和机会；
- 国家和其他组织必须采取措施保证有效地保护生活在以儿童担任户主家庭的无父母陪伴或无人陪伴儿童的权利；
- 在大规模紧急状态情况下，必须在最短时间内为无人陪伴儿童提供适当的临时照料。提供临时照料有助于为他们提供安全和身体和感情的照料，有助于他们的总体成长；
- 要让儿童了解为他们所作出的照料安排，同时必须考虑到他们的意见。

(d) 获得教育的充分机会(第 28 条，第 29 条第 1 款(c)项以及第 30 条和第 32 条)

41. 各国应保证在儿童与家庭离散周期的所有各个阶段里为其提供教育机会。根据《公约》的第 28 条、第 29 条第 1 款(c)项、第 30 条和第 32 条以及委员会所提出的一般原则，每一位无人陪伴和无父母陪伴的儿童、无论持有何种身份都必须在其进入的国家里获得充分的教育机会。应不加歧视地提供这类机会，无父母陪伴或

无人陪伴的女孩尤其需获得正规和非正规教育，包括各级职业培训的平等机会。应当保证让有特殊需要的儿童，尤其是残疾儿童享有获得高质量教育的机会。

42. 应当让无人陪伴或无父母陪伴的儿童尽快得到适当的教育当局的登记，获得援助从而得到尽可能多的学习机会。无人陪伴和无父母陪伴的儿童有权保留自己的文化和价值，包括保持和发展自己原有的语言。应允许所有青少年接受职业/专业培训和教育，并让年幼的儿童参加学前学习班。各国应保证为无人陪伴或无父母陪伴儿童提供学校毕业证书和其他文件，表明其教育水平，尤其是在筹备他们的重新定居或遣返时。

43. 各国，尤其是在政府能力有限的情况下，应接受和便利儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、难民署和联合国其他机构在各自授权范围内提供的援助，以及酌情接受和便利其他相关的政府间组织和非政府组织(第 22 条第 2 款)提供的援助，从而满足无人陪伴和无父母儿童的教育需要。

(e) 有权享有充足的生活水平(第 27 条)

44. 各国应保证无父母陪伴和无人陪伴儿童享有足以促进其生理、心理、精神和道德发展的生活水平。根据《公约》第 27 条第 2 款，各国应提供物质援助和支助方案，尤其是在营养、衣着和住房方面。

45. 各国，尤其是在政府能力有限的情况下应接受和便利儿童基金会、教科文组织、难民署和其他联合国机构在其各自授权范围内的援助、以及酌情接受和便利其他适当的政府间组织和非政府组织(第 22 条第 2 款)提供的援助，以便保证无人陪伴和无父母陪伴儿童享受充足的生活水平。

(f) 有权享有最佳健康，以及享有医疗和康复设施(第 23 条、24 条和 39 条)

46. 在根据《公约》第 24 条落实享有最佳健康和医疗及康复设施的权利方面，各国义务保护无人陪伴和无父母陪伴儿童与作为公民的儿童一样享有获得卫生保健的同等机会。

47. 为保证他们获得这些机会，各国必须评价和处理这类儿童面临的特殊的困境和脆弱处境。他们尤其应考虑到无人陪伴儿童与其家庭成员离散，并在一定程度上经历了损失、创伤、混乱和暴力。不少这类儿童，尤其是难民儿童，由于国家遭

受战乱的破坏还经历了普遍的暴力和压力。这又带来了深深的孤立无援的感觉，破坏了儿童对他人的信任。此外，在武装冲突时期女孩特别易被边缘化、饱受贫困和痛苦，其中不少女孩遭受到武装冲突期间的性别暴力。许多受到伤害的儿童心灵深受重创，在对他们的照料和康复中需要特别细心敏感。

48. 《公约》第 39 条规定缔约国有责任为遭受各种形式的虐待、忽视、剥削、酷刑、残忍、非人道和有辱人格的待遇或武装冲突的受害儿童提供康复服务。为了促进这种康复和重新回归社会，应当建立符合文化背景和对性别敏感的精神卫生保健，并提供合格的心理社会咨询。

49. 各国、尤其是在政府能力有限的情况下，应当接受和便利儿童基金会、世界卫生组织(卫生组织)、联合国艾滋病联合方案(艾滋病方案)、难民署和其他机构在其各自授权范围内(第 22 条第 2 款)的援助、以及酌情接受和便利其他有关的政府间组织和非政府组织提供的援助，从而满足无人陪伴和无父母陪伴儿童的健康和卫生保健需要。

(g) 预防贩卖和性及其他形式的剥削、虐待和暴力(第 34 条、第 35 条和第 36 条)

50. 在其原籍国以外的无人陪伴或无父母陪伴儿童特别易于遭受剥削和虐待。女孩遭受贩卖、包括出于性剥削目的的贩卖的风险特别大。

51. 必须结合《公约》第 20 条规定的特殊保护和援助义务来解读《公约》第 34 条至第 36 条，从而保证使无人陪伴和无父母陪伴儿童免受贩卖、遭受性和其他形式的剥削，虐待和暴力的侵害。

52. 被贩卖，或已经是贩卖的受害者的儿童又被“重新贩卖”，这是无人陪伴或无父母陪伴儿童面临的许多危险之一。贩卖儿童给儿童享受生命权、存活与发展带来威胁(第 6 条)。根据《公约》第 35 条，各缔约国应采取适当措施预防这种贩卖。必要措施包括对无人陪伴和无父母陪伴儿童的身份认证；定期了解他们的去向；同时以适合年龄、对性别敏感和儿童能够听懂的语言和能够看懂的媒体开展宣传运动。应针对劳工管制和过境问题颁布充足的立法和建立有效的执法机制。

53. 已经是贩卖的受害者的儿童面临很大的风险，因为遭受贩卖使他们处于无人陪伴或无父母陪伴的处境。不应对这样儿童加以惩罚，应当将他们作为人权遭受严重侵犯的受害者给予援助。一些被贩卖的儿童可有权获得 1951 年《公约》所规

定的难民地位，各国应保证希望寻求庇护或有其他迹象表明他们需要获得国际保护的无父母陪伴和无人陪伴的被贩卖儿童能够获得申请难民地位的机会。有可能被再次贩卖的儿童不应被遣返回原籍国，除非这符合其最大利益、同时已为其采取了适当的保护措施。在遣返不符合其最大利益时，各国应考虑为贩卖儿童提供补充形式的保护。

(h) 预防被招募入伍和保护儿童免受战争的影响(第 38 条和第 39 条)

预防被招募入伍

54. 各国根据《公约》第 38 条以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 3 条和第 4 条所承担的义务也适用于无人陪伴和无父母陪伴的儿童。一国必须采取一切必要措施预防冲突任何一方招募和使用这类儿童当兵。这也适用于逃离其部队的前儿童战斗员以及需要获得保护以免被再次招募入伍的儿童战斗员。

照料安排

55. 为无人陪伴和无父母陪伴儿童作出照料安排时应当避免他们被冲突任何一方招募、重新招募或使用。不应将直接或间接介入冲突的个人和组织指定为监护人。

前儿童兵

56. 儿童兵首先应被视作武装冲突的受害者。必须为在冲突结束时或在逃离部队后无人陪伴或无父母陪伴的前儿童兵提供一切必要的支助服务，包括必要的心理社会咨询，使他们重新过上正常生活。在一切身份认证和分离工作中，都必须优先查明这类儿童的身份并予以退伍。通常不应监禁儿童兵，尤其是那些无人陪伴或无父母陪伴的儿童兵，相反应使他们得到保护和援助措施的好处，尤其是复员退伍和康复方面。应作出特别的努力，为那些作为战士或以其他任何身份入伍的女孩重返社会提供支助和便利。

57. 如果在某些情况下对于 15 岁以上的儿童兵的不得已的监禁无法避免，并且符合国际人权和人道主义法，例如当他或她构成严重的治安威胁时，这种监禁的条件必须符合国际标准，包括《公约》第 37 条以及关于少年司法的国际标准，同时不得排除为他们寻找亲人的任何努力，并且必须让他们参与康复方案。

#### 不驱回

58. 由于未成年兵的招募和参与敌对行动极可能给基本人权，包括生命权带来不可弥补的损害，因此各缔约国根据《公约》第 38 条、并结合《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 3 条和第 4 条所承担的义务产生领土外效力，各国不得以任何方式将儿童遣返回存在着招募未成年兵或让未成年兵直接或间接参与敌对行动的实际风险的国家边境内。

#### 针对儿童的具体迫害形式和表现<sup>3</sup>

59. 委员会提醒各国注意必须制定对年龄和性别敏感的庇护程序并对难民定义作出对年龄和性别敏感的解释；与此同时强调未成年兵招募(包括招募女孩为军人提供性服务或强制与军人结婚)和直接或间接地参加敌对行动构成严重的侵犯人权行为，并由此造成迫害，一旦有确凿证据表明担心“由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因”(1951 年难民公约第 1 条 1 款乙项)会被招募或参与敌对行为，就应给予难民地位。

#### 康复和重返社会

60. 各国应与国际机构和非政府组织合作视需要为受武装冲突影响的无人陪伴或无父母陪伴儿童制定综合全面的、适合年龄、对性别敏感的心理支助和援助制度。

#### (i) 预防剥夺自由和对剥夺自由情况的处理

61. 根据《公约》第 37 条以及儿童最大利益的原则，一般而言不应拘留无人陪伴或无父母陪伴的儿童。不能只根据儿童无人陪伴或无父母陪伴的理由，或将其移民或居留地位，或不具备这些地位作为拘留的理由。若由于其他原因不得不予以

拘留，必须根据《公约》第 37 条(b)款行事，这一条款要求拘留必须符合有关国家的法律，并且应作为最后手段，期限应为最短的适当时间。因此，应不遗余力，包括加快有关进程以便尽快释放无人陪伴或无父母陪伴的儿童，并利用其他适当的收养形式加以安置。

62. 除了国家规定外，国际义务也是拘留法律的一部分。就无人陪伴或无父母陪伴儿童寻求庇护的问题而言，缔约国必须尊重 1951 年难民《公约》第 31 条第 1 款的义务，缔约国还应尽可能考虑到根据一般法律原则无人陪伴或无父母陪伴儿童非法入境或逗留于该国也是有理由的，假如这种入境或逗留是预防这名儿童的基本人权遭受侵犯的唯一途径。较一般而言，各国在制定对无人陪伴或无父母陪伴儿童，包括作为贩卖和剥削受害者的儿童的政策时，要保证不以非法入境或在该国领土上逗留的唯一原因将这些儿童定罪。

63. 在特殊的拘留情况下，必须根据儿童的最大利益并充分尊重《公约》第 37 条(a)项和(c)项及其他国际义务对拘留条件作出规定。必须作出特别的安排，使儿童获得与成人分开的适当的居住环境，除非这样做不符合儿童的最大利益。从根本上说这些方案目的在于“照料”而不是“拘留”。不应将这类设施设在缺乏适合其文化特征的社区资源和缺乏获得法律援助的偏僻地区。儿童应有机会与其朋友、亲戚、宗教、社会和法律顾问及其监护人保持定期的联络和接受他们的探访。同时还应为他们提供机会获得所有基本必需品以及必要时获得适当的医疗和心理咨询。在拘留期间，儿童有权获得最好是在拘留地点以外的教育，这有助于他们在获释时继续上学。他们也有权获得《公约》第 31 条所规定的休闲和娱乐。为了有效地保障《公约》第 37 条(d)项所规定的权利，应当向被剥夺自由的无人陪伴或无父母陪伴儿童迅速提供免费的法律和其他适当援助，包括指定一名法律代表。

## 六、申请难民身份的机会、法律保障和难民权利

### (a) 概 述

64. 根据《公约》第 22 条的义务，必须采取“适当措施”，以保证申请难民身份的儿童，无论是否有人陪伴，均可获得适当的保护。根据这项义务，特别是有责任建立一个有效的寻求庇护制度，以及尤其是要颁布立法，对无人陪伴或无父母



陪伴儿童给予特殊待遇，同时要增强必要的能力，以便根据《公约》和一国已加入的其他国际人权、难民保护和人道主义文书所规定的适用权利使这种待遇得到落实。极为鼓励资源不足、难以展开这种能力建设工作的国家寻求国际援助，包括由难民署提供的援助。

65. 由于第 22 条的义务与国际难民法的义务相辅相成，同时有必要使各种标准综合协调起来，各国在落实《公约》第 22 条时应当根据国际难民问题标准演变的情况对这些标准加以适用。

(b) 不论年龄享有申请难民地位的机会

66. 申请难民地位的儿童，包括无人陪伴或无父母陪伴的儿童，应不论年龄享有申请难民地位和提供国际保护的其他补充机制援助的机会。在身份认证和登记过程中一旦有迹象表明一名儿童有充分理由担心，或即使无法明确阐述具体担忧，客观而言这名儿童很可能由于种族、宗教、国籍、从属于某一社会群体或持有某种政见而遭受迫害，或因其他原因需要得到国际保护，就应当让这名儿童申请难民身份和/或根据情况接受国际法和国内法提供的补充保护机制的援助。

67. 无迹象表明需要得到国际保护的无人陪伴或无父母陪伴儿童不应自动或非自动地让其申请难民身份，而应根据其他有关的儿童保护机制，如根据青少年福利立法提供的机制对他们加以保护。

(c) 程序保障和支助措施(第 3 条第 3 款)

68. 根据《公约》第 22 条第 1 款提出的适当措施必须考虑无人陪伴或无父母陪伴儿童特别脆弱的处境以及国家法律框架和条件。应当将以下提出的各项考虑因素作为这类措施的导向。

69. 必须由熟悉儿童的背景、有能力并且能够代表他或她最大利益的成年人作为申请难民身份儿童的代表(请参阅第五部分(b)“指定监护人或顾问或法律代表”)。在任何情况下都必须向无人陪伴或无父母陪伴儿童提供机会，免费获得合格的法律代表，包括在依照成人正常程序审理难民身份申请的情况下。

70. 应当优先审理由无人陪伴或无父母陪伴儿童提出的难民身份申请，并尽力作出及时和公平的决定。

71. 最起码的程序性保障应包括由充分了解庇护和难民事务的主管当局来审理申请。在儿童的年龄和成熟程度允许的情况下，在作出最后决定之前应有机会让胜任的官员作一次个人访谈。若儿童无法用同一种语言与胜任的官员直接沟通，就应当由合格的翻译予以协助。此外，如对一名儿童叙述的情况真实与否有所怀疑，也应给予“存疑的好处”，不要作出不利的决定，并且应允许提出上诉，对决定进行正式重审。

72. 应当由难民身份确认当局的代表进行访谈，访谈应考虑到无人陪伴或无父母陪伴儿童的特殊处境，本着对儿童的历史、文化和背景的理解，对难民身份申请进行评价。评价过程应包括对每位儿童提出的所有独特的情况，包括儿童的个人、家庭和文化背景进行逐个案例的审查。监护人和法律代表应当参加所有访谈。

73. 在大规模难民潮的情况下无法对每个难民的身份加以逐个确认，各国可对某一群体的所有成员授予难民身份。在这种情况下，所有无人陪伴或无父母陪伴的儿童都有权获得某一特定群体其他成员的同样身份。

(d) 考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价

74. 在评价无人陪伴或无父母陪伴儿童提出的难民身份申请时，各国应考虑国际人权法与难民法，包括难民署根据 1951 年难民《公约》行使监督职能过程中提出的各种立场的发展动态以及它们之间你中有我、我中有你的关系。尤其必须采取对年龄和性别敏感的方式解读《公约》所提出的难民定义，兼顾迫害儿童的独特动机，形式和表现。因家族血缘遭受迫害；未成年兵招聘；贩卖儿童卖淫；性剥削或女性生殖器残割等等都是迫害儿童的具体形式和表现，如果这类行为与 1951 年难民《公约》所提出的任何一项理由相符就有理由授予难民身份。因此，各国在国家难民身份确认程序中应高度重视这类专门针对儿童的迫害形式和表现以及基于性别的暴力。

75. 参加儿童身份确认程序工作的工作人员，尤其是涉及无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作时，应接受培训，以便执行对儿童、文化和性别敏感的国际和国家难民法。为适当评价儿童的难民地位申请，各政府在收集原籍国资料时应收集儿童的处境资料，包括属于少数群体或边缘化群体儿童的情况。

(e) 获得难民身份的儿童充分享受所有国际难民权利和人权(第 22 条)

76. 被确认为难民和获得难民地位的无人陪伴或无父母陪伴儿童不仅享有 1951 年难民《公约》所规定的权利，同时还有权在最大程度上享有一国领土上或在一国管辖范围内的儿童所享受的所有人权，包括在该国领土上合法居留才能享受的那些权利。

(f) 儿童享有补充形式的保护

77. 在不符合 1951 年难民《公约》规定的申请难民身份必备条件时，无人陪伴或无父母陪伴儿童须根据其保护需要尽可能享有现有的补充形式的保护。适用这类补充形式的保护并不能排除各国满足无人陪伴或无父母陪伴儿童具体保护需要的义务。因此，获得补充保护的儿童有权在最大程度上享有该国领土或在该国管辖范围内儿童所享有的所有人权，包括必须在该国领土上合法居留才能享受的那些权利。

78. 根据普遍适用的原则，尤其是根据与各国对无人陪伴或无父母陪伴儿童进入其领土所应承担的责任有关的那些原则，未获得难民身份或未享受补充保护的儿童只要在事实上仍然逗留在该国领土上和/或属于其管辖范围内，仍将享受《公约》所规定的一切形式的保护。

## 七、家庭团聚、遣返和其他长期解决办法

(a) 概 述

79. 处理无人陪伴或无父母陪伴儿童的命运问题，最终目标是找出一个长期的解决办法，满足所有的保护需要，遵从儿童自己的意见以及尽可能解决儿童无人陪伴或与父母失散的问题。应作出努力，避免不必要的拖延，并在尽可能的情况下在对无人陪伴或无父母陪伴儿童作出评价之后立即着手为他们找出长期的解决办法。根据以权利为本的方针，要找出长期的解决办法首先是要分析家庭团聚的可能性。

80. 寻亲是寻找任何长期解决办法的基本步骤，除非寻亲本身或寻亲方式违反儿童的最大利益或妨碍被寻找的亲人的基本权利，否则应当把寻亲作为头等大事。无论如何，在寻亲活动中，不应提到儿童作为难民身份申请人或难民的地位。根据

所有这些条件，在审理难民身份申请过程中，也应继续开展这类寻亲工作。在东道国领土上逗留的所有儿童，无论是否具有难民身份，是否获得补充形式的保护，或是由于遣返遇到其他法律 and 实际障碍而逗留，都应为他们寻找长期的解决方案。

(b) 家庭团聚

81. 各国根据《公约》第 9 条有义务保证不得违背儿童父母的意愿使儿童与父母分离，为了充分尊重这一义务，应不遗余力地使无人陪伴或无父母陪伴儿童重新返回其父母的身边，除非在充分考虑儿童表达自己意见的权利的前提下，(第 12 条)(还请参阅第四节(e)“儿童有权自由表达自己的意见”)，继续分离符合儿童的最大利益时除外。根据第 9 条第 1 款第二句话所明确作出的规定，在由于父母的虐待或忽视的情况下有可能禁止在任何地点的团聚，其他最大利益考虑只能作为在具体地点团聚的障碍。

82. 当这种遣返存在着“一定风险”，会导致儿童的基本人权遭受侵犯时，在原籍国的家庭团聚不符合儿童的最大利益，因此不应作出这种安排。授予难民身份或主管当局就适用不驱回义务(包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条以及《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条和第 7 条所承担的义务)作出的决定已对这种风险作出了明确无疑的确认。因此，授予难民身份构成遣返原籍国以及不言而喻在原籍国实现家庭团聚的具有法律约束力的障碍。若原籍国存在的风险不大，但若仍然令人担心儿童会受到普遍暴力不可避免的影响，就应充分重视这类风险，并且与其他权利方面的考虑因素，包括继续与亲人分离的后果一道加以权衡考虑。在此情况下，必须考虑的是儿童的生存具有压倒一切的重要意义，也是享受任何其他权利的先决条件。

83. 在不可能在原籍国实现家庭团聚的情况下，无论造成这种局面的原因是存在着遣返的法律障碍或是在权衡最大利益之后决定不予遣返，根据《公约》第 9 条和 10 条承担的义务生效，东道国必须根据这些义务作出在其国内实现家庭团聚的决定。在此情况下，特别要提请缔约国“对于儿童或其父母要求进入或离开一缔约国以便与家庭团聚的申请，缔约国应以积极的人道主义态度迅速予以办理”以及“还应确保申请人及其家庭成员不致因提出这类请求而承受不利后果”(第 10 条第 1 款)。

原籍国必须尊重“儿童及其父母离开包括其本国在内的任何国家和进入其本国的权利”(第10条第2款)。

(c) 返回原籍国

84. 如果返回原籍国会带来“一定风险”，使儿童的基本人权遭受侵犯，而且尤其是当不驱回原则适用的时候，那么就不应将返回原籍国作为一项选择。原则上说只有返回原籍国符合儿童的最大利益才作出返回安排。在作出这样的决定时尤其应考虑到：

- 当儿童返回时将面临的安全、治安和其他状况，包括社会经济状况，应当酌情由社会网络组织通过家庭研究来调查这些状况；
- 是否已为儿童作了照料安排；
- 这名儿童根据第12条行使表达自己意见的权利以及照料者的意见；
- 儿童在东道国融入的程度以及离开原籍国的时间长短；
- 儿童有权“维护其身份，包括国籍、姓名及家庭关系”(第8条)；
- “有必要使儿童的培养教育具有连续性和注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景”(第20条)。

85. 若父母或大家庭的成员不能提供照料，同时在返回原籍国时又没有事先作出可靠和具体的照料和监护责任安排，原则上就不应返回原籍国。

86. 在特殊情况下，在对儿童的最大利益和其他考虑作出认真的权衡之后，如果其他考虑是以权利为基础的，并且比儿童的最大利益更为重要，就可能安排返回原籍国。如一名儿童构成对国家安全或对社会治安的严重威胁时就可能作出这种安排。无关权利方面的理由，如一般移民管制的理由不能作为压倒最大利益的考虑。

87. 在任何情况下，都必须以安全、适合儿童和对性别敏感的方式采取遣返措施。

88. 也提请原籍国注意根据《公约》第10条在这方面应承担的义务，尤其是尊重“儿童及其父母离开包括本国在内的任何国家和进入其本国的权利”。

(d) 融入当地社会

89. 如果因法律或实际上的原因不能返回原籍国，那么融入当地社会就成为首要的选择。融入当地社会必须以法律地位保障(包括居留身份)为基础，同时也享有逗留在该国的所有儿童所充分享受的《公约》权利，无论是否由于因获得难民地位，或是遣返存在着其他法律障碍，还是由于在权衡最大利益之后决定不予遣返。

90. 一旦确定一位无人陪伴或无父母陪伴儿童将留在社区时，有关当局应对这名儿童的情况进行评估，然后与这名儿童及其监护人协商确定在当地的长期安排，并采取其他必要措施使儿童尽快融入社区。长期安置应符合儿童的最大利益，在这一阶段，只有在不得已的情况下才作出机构收容的安排。无人陪伴或无父母陪伴儿童应享有作为国民的儿童的同等权利(包括教育、培训、就业和卫生保健的权利)。东道国为保证无人陪伴或无父母陪伴儿童充分享有这些权利，有必要作出特别的努力，采取额外措施，帮助儿童摆脱脆弱困境，包括提供额外的语言训练等。

(e) 跨国收养(第 21 条)

91. 各国在考虑无人陪伴和无父母陪伴儿童的收养问题时，必须全面尊重《公约》第 21 条以及其他有关国际文书所规定的先决条件，特别是《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》、及其 1994 关于对难民和其他国际流离失所儿童适用问题的建议。各缔约国尤其应注意以下事项：

- 只有在确定某一名儿童具备被收养的条件时，才可以考虑无人陪伴或无父母陪伴儿童的收养问题。在实践中这意味着寻找亲人和家庭团聚的所有努力均告失败，或儿童的父母同意收养。要在知情的情况下作出收养决定并使收养做到免费，就必须得到父母的同意以及其他入、机构和当局的同意。这就是说，并没有在金钱或其他任何补偿的诱惑下同意收养，同时也没有撤回收养决定；
- 不得在紧急情况的高峰时期匆匆忙忙地将无人陪伴或无父母陪伴儿童进行收养；
- 必须根据儿童的最大利益作出收养决定，并根据适用的国家、国际和习惯法进行收养；

- 在所有收养程序中必须视儿童的年龄和成熟程度征询和考虑儿童本人的意见。这项要求意味着在需要得到本人同意的情况下必须咨询儿童的意见，并让他/她了解收养的后果，并将同意的后果适当通知本人。必须在自由的情况下、不得以任何金钱或任何其他形式的补偿作为诱惑获得这种同意；
- 应首先考虑让其居留国内的亲属加以收养。如果这一点做不到，就应当优先考虑让儿童所在社区内的人或至少文化与其相同的人家收养；
- 在以下情况下不应考虑收养：
  - 成功地找到亲人有一定的希望，而且家庭团聚符合儿童的最大利益；
  - 不符合儿童或其父母所表达的意愿；
  - 采取一切可行的办法，寻找父母或其他存活的家庭成员，但须等待相当长的一段时间。这段时间的长短因情况不同而定，尤其取决于展开适当的寻亲工作的能力；然而，寻找亲人的过程也必须在一定时期内结束；
- 如果在不久的将来存在着在安全和有尊严的情况下实现自愿遣返的可能性，就不应当在庇护国进行收养。

(f) 在第三国定居

92. 对于无法返回原籍国并且在东道国无法找到长期解决办法的无人陪伴或无父母陪伴的儿童而言，在第三国定居不失为长期的解决办法。必须根据对最大利益的最新的、全面的和深入的评价，尤其是兼顾现行的国际和其他保护需要，作出让无人陪伴或无父母陪伴儿童定居的决定。如果定居是唯一的途径，能够有效和持续地保护儿童不被驱回或在其逗留国不受迫害或遭受其他严重的违反人权行为的损害，那么尤其应当采用定居的办法。如果无人陪伴或无父母陪伴儿童能够在定居国内实现家庭团聚，那么定居也是符合其最大利益的。

93. 在作出定居决定之前进行最大利益的评价时需要考虑以下等方面的因素：预计对一名儿童返回其原籍国的法律或其他障碍持续的时间；儿童有权维持其身份，包括国籍和姓名(第 8 条)；儿童的年龄、性别、心理素质、教育和家庭背景；

在东道国获得的照料连续/不连续；有必要使儿童的培养教育具有连续性，并注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景(第 20 条)；儿童有权维持其家庭关系(第 8 条)以及在原籍国、东道国或定居国有家庭团聚的短期、中期和长期可能性。如果在第三国定居会损害或严重妨碍无人陪伴或无父母陪伴儿童未来与其家庭团聚的可能性，就绝对不应该让他们在第三国定居。

94. 鼓励各国提供定居的机会，以便满足无人陪伴或无父母陪伴儿童的所有定居需要。

## 八、培训、数据和统计

### (a) 对安置无人陪伴或无父母陪伴儿童的工作人员进行培训

95. 应特别重视为那些从事无人陪伴或无父母陪伴儿童安置工作和处理其案情的官员提供培训。也应为法律代表、监护人、翻译和其他处理无人陪伴或无父母陪伴儿童事务的人提供专业培训。

96. 应当根据有关群体的需要和权利量体裁衣，设计出特别的培训方案。尽管如此，在所有培训方案中应当纳入一些主要内容，其中包括：

- 《公约》的原则和规定；
- 对无人陪伴或无父母陪伴儿童原籍国的了解；
- 适当的访谈技巧；
- 儿童发育和心理学；
- 文化敏感度和跨文化交流。

97. 在初步培训方案结束后也应定期加以进一步的跟进，包括开展在职培训和建立专业网络。

### (b) 关于无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据和统计

98. 委员会注意到就无人陪伴或无父母陪伴儿童所搜集的数据和统计通常有限，无法说明抵达人数和/或申请难民地位的人数。由于数据不足，难以对这类儿童权利得到落实的情况进行详细深入的分析。此外，通常由各个不同的部委或机构收



集这类数据和统计，造成难以作出进一步的分析，同时对保密和维护儿童的隐私权带来了潜在的问题。

99. 应当开发出一个周全和综合的数据收集系统，以收集无人陪伴或无父母陪伴儿童的数据，这是为落实这类儿童的权利制定有效政策的一个先决条件。

100. 这一系统所收集的数据最好能包括、但不一定要局限于以下内容：每个儿童的基本生平数据，包括年龄、性别、原籍国和国籍、族裔群体；试图进入该国的无人陪伴或无父母陪伴儿童的总人数以及被拒绝入境的人数；提出难民地位申请的人数；为这类儿童指定的法律代表和监护人的人数；法律和移民地位(如寻求庇护者、难民、临时居留证)；生活安排，例如在收容院(与家庭在一起或独立生活)；上学和接受职业培训人数；家庭团聚；以及返回原籍国的人数。此外，各缔约国应考虑收集质量数据，使他们对一些未能充分得到解决的问题加以分析，如无人陪伴或无父母陪伴儿童的失踪人数以及贩卖造成的影响等等。

### 注

<sup>1</sup> 红十字国际委员会、国际救援委员会、救助儿童/联合王国、儿童基金会、难民署、世界显圣国际社共同批准了这些指导原则。这些原则旨在指导机构间常设委员会的所有成员就无人陪伴或无父母陪伴儿童所开展的工作。

<sup>2</sup> 1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)。

<sup>3</sup> 关于儿童所面临的迫害的具体形式和表现的一般的情况，请参阅下文第六节(d)“考虑到儿童面临的迫害的具体性质对保护需要进行对儿童敏感的评价”。

## 第四十一届会议(2006年)

### 第7号一般性意见：在幼儿期落实儿童权利

#### 一、导言

1. 本一般性意见源自委员会审查缔约国报告方面的经历。在许多情况下，缔约国提供的关于幼儿的资料极少，相关意见主要限于婴幼儿死亡率、出生登记和医疗保健。委员会认为，有必要就《儿童权利公约》对幼儿更为广泛的影响展开讨论。

据此，2004年，委员会的一般性讨论日专门讨论了“在幼儿期落实儿童权利”这一主题。通过这次讨论，提出了一套建议(见CRC/C/143,第七节)，并决定就这项重要问题编写一个一般性意见。通过本一般性意见，委员会愿促使人们认识到，幼儿是《公约》所载一切权利的主体，而且幼儿期是实现这些权利的一个关键时期。委员会为“幼儿期”确定的工作定义是指所有幼儿：新生儿和婴儿、学龄前儿童以及向正式入学过渡的儿童(见下文第4段)。

## 二、一般性意见的目的

### 2. 一般性意见的目的是：

- (a) 加深对所有幼儿的人权的理解，提请缔约国重视它们对幼儿的义务；
- (b) 就影响到权利的实现的幼儿期具体特点发表评论；
- (c) 鼓励人们认识到幼儿从生命开始起就属于有着特殊兴趣、能力和脆弱性的社会行为者，并认识到需要在他们行使权利过程中提供保护、指导和支持；
- (d) 提请注意在执行《公约》之时需要考虑到的幼儿期的多样性，包括幼儿所处环境、他们的经历特点以及影响其成长的因素等方面的多样性；
- (e) 指出不同社会在要求和对待儿童方面的差别，包括应当尊重的当地习惯和习俗，但与儿童权利相抵触的习惯和习俗除外；
- (f) 强调幼儿容易处于贫困状态，容易遭受歧视，遭受家庭破裂的伤害，而且容易遭受侵犯其权利和损害其福利的其他多种不利因素的影响；
- (g) 通过制定和倡导专门针对幼儿权利的全面政策、法律、方案和做法，并提倡在这方面开展专业培训和研究，推动所有幼儿权利的实现。

## 三、人权与幼儿

3. **幼儿是权利主体。**《儿童权利公约》将儿童界定为“18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”(第1条)。因此，幼儿是《公约》所载一切权利的主体。他们有资格得益于特殊保护措施，并且依据其逐步发展的能力，逐步行使其权利。委员会感到关切的是，在履行《公约》之下的义务过程中，缔约

国没有对属于权利主体的幼儿给予足够重视，也没有对在这一儿童期独特阶段实现其权利所需的法律、政策和方案给予足够重视。委员会重申，应当在考虑到所有人权的普遍性、不可分割性和相互依赖性原则的前提下，在幼儿期完整地适用《儿童权利公约》。

4. **幼儿期的定义。**在不同国家和地区，幼儿期的定义因当地传统和小学的设置而有所不同。在有些国家，学龄前儿童过了4岁即可正式入学。在另一些国家，正式入学年龄为7岁左右。在审议幼儿期权利方面，委员会希望将所有幼儿都包括在内：新生儿和婴儿、学龄前儿童以及向正式入学过渡的儿童。据此，委员会建议将从出生起至八岁这一时期作为幼儿期恰当的工作定义。缔约国应当联系这一定义，审查其对幼儿承担的义务。

5. **为幼儿期制订一项积极的议程。**委员会鼓励缔约国制订一项维护幼儿期权利的积极议程。传统观念将幼儿期主要视为儿童适应社会生活，从未成年向成年发展的时期，这种观念现在需要转变。《公约》要求给予包括婴幼儿在内的儿童本身作为人应受到的尊重。应当将幼儿视为家庭、社区和社会的积极成员，他们有着自己的关切、兴趣和看法。为行使其权利，幼儿在抚育、情感关注及悉心指导方面有着特殊需要，在社会游戏、探索和学习方面也需要时间和空间。可在幼儿期法律、政策和方案框架内以最佳方式制订计划，满足这些需要，包括制订一项执行和独立监测计划，例如，为此可采取任命一名儿童权利专员以及评估法律和政策对儿童的影响(见关于独立人权机构的作用的第2号一般性意见(2002)，第19段)等做法。

6. **幼儿期特点。**幼儿期是实现儿童权利的一个关键时期。在这一时期：

- (a) 不论是从幼儿身体和神经系统的成熟、活动能力、沟通技巧和智力的增加来看，还是从其兴趣和能力的迅速转变来看，幼儿都经历着人生中发育成长和变化最快的阶段；
- (b) 幼儿在情感上形成对其父母或其他养育人的强烈的依恋，从后者那里寻求并得到抚育、指导和保护，此种抚育、指导和保护的给予以尊重幼儿的个性和能力发展的方式进行；
- (c) 幼儿建立自己与同龄儿童以及与比其年幼和年长儿童的重要关系。通过这些关系，他们学会商谈和协调共同的活动，解决冲突，遵守协议并承担对他人的责任；

- (d) 幼儿积极认识他们所居住的世界的物质、社会和文化方面，逐步从其活动以及与包括儿童和成年人在内的其他人的交往中学习知识；
- (e) 幼儿早期可为达到身心健康、培养情绪安全感、形成文化和个人特性以及培养能力奠定基础；
- (f) 幼儿的成长经历，因其个性、性别、生活条件、家庭状况、照料安排和所受教育而有所不同；
- (g) 有关幼儿的需求和恰当待遇及其在家庭和社会中的积极作用的文化观念，对于幼儿的成长经历有着重大影响。

7. 尊重每个幼儿的独特兴趣、经历及面临的挑战，是在其人生的这一关键阶段实现其权利的出发点。

8. **幼儿期研究。**委员会注意到，越来越多的理论和研究证实，将幼儿视为社会行为者最为恰当，他们的生存、福利和成长取决于并且建立密切的关系。这些关系的另一方通常是少数关键人员，他们往往是父母、大家庭成员和同伴，以及养育人和其他幼儿专业人员。同时，对幼儿期社会和文化方面的研究，提醒人们注意对幼儿的成长的理解和规定所依据的不同方式，包括对幼儿的不同期望，以及在幼儿照料和教育方面的不同安排等。现代社会的一个特点是，越来越多的幼儿在多文化社会中长大，他们所处的环境在发生迅速的社会变革，在这一环境中，有关幼儿的想法和对幼儿的期望也在发生变化，其中包括更多地承认幼儿的权利。委员会鼓励缔约国以与当地情况和变化中的习俗相适应的方式，利用关于幼儿期的看法和知识，并尊重传统价值观，但条件是这些价值观不具歧视性(《公约》第2条)，无损于儿童的健康和福利(第24条第3款)，也不违背儿童的最大利益(第3条)。最后，研究指出，营养不良、疾病、贫困、忽视、社会排斥以及一系列其他有害因素对幼儿尤其构成威胁。研究显示，幼儿期恰当的预防和干预战略可对幼儿的福利和前途产生积极影响。因此，在幼儿期落实儿童权利，是一种有效手段，有助于防止儿童中期和青春期出现个人、社会和教育问题(见关于青少年健康和成长的第4号一般性意见(2003年))。

#### 四、幼儿期总原则和权利

9. 委员会认为,《公约》第 2、第 3、第 6 条和第 12 条属于总原则(见关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年))。其中,每项原则都对幼儿期的权利产生着影响。

10. **生命权、生存权和成长权。**第 6 条提及儿童固有的生命权,还规定缔约国有义务最大限度地确保儿童的生存和成长。现敦促缔约国采取一切可能措施,改善围产期母婴照料,降低婴儿和儿童死亡率,并创造条件,增进所有幼儿在其人生这一关键阶段的福利。营养不良和可预防疾病依然是幼儿期权利的落实所面临的主要障碍。确保生存和身体健康是优先事项,但委员会提醒缔约国:第 6 条涵盖成长的所有方面,而且幼儿的健康和社会心理福利在许多方面是相互依存的。不利的生活条件、忽视、照料不周或虐待以及对人的潜力发挥加以限制等,都会对这两者构成威胁。在极为困难的环境中长大的幼儿需要受到特殊关注(见下文第七节)。委员会提醒缔约国(和其他相关方):生存权和成长权只能从整体上加以落实,为此必须执行《公约》所有其他条款,包括落实健康权、适足营养权、社会保障权、适足生活水平权、享有卫生和安全环境的权利、受教育的权利以及游戏权(第 24、27、28、29 和 31 条);另外还须尊重父母的责任,并提供协助和高质量服务(第 5 和 18 条)。儿童从幼年起就应当能够参与提倡合理摄取营养和采取健康、卫生的生活方式的活

11. **不受歧视的权利。**第 2 条规定每个儿童都应能在不受任何歧视的情况下享受相关权利。委员会敦促缔约国明确这项原则对于在幼儿期实现权利的影响:

- (a) 第 2 条的含义是:不得基于任何理由对一般幼儿实现歧视,例如,在法律未能为包括幼儿在内的所有儿童提供同等保护使其免遭暴力的情况下。由于相对处于弱势且需依靠他人来落实其权利,幼儿特别可能遭受歧视;
- (b) 第 2 条还有如下含义:不得对特定群体幼儿实行歧视。歧视还可能以以下形式出现:降低营养水平;不给予充分照料和关注;限制游戏,学习和受教育的机会;或禁止自由表达感情和看法等。歧视也可能表现为提供苛刻待遇和提出不合理要求,这种待遇和要求可能具有剥削或虐待性质。例如:

- (一) 对女童的歧视是对权利的一种严重侵犯，这种侵犯影响到女童的生存及其年轻生命的各个方面，同时也限制了女童对社会作积极贡献的能力。女童可能因选择性堕胎、女性生殖器残割、遗弃和杀婴行为，包括不向婴儿提供充足食物等行为而受害。女童还可能被要求承担过多的家庭责任，并可能被剥夺接受幼儿期教育和初等教育的机会；
- (二) 对残疾儿童的歧视会减少此种儿童生存的可能性并降低其生活质量。这些儿童有权得到其他儿童得到的照料、营养、抚育和鼓励。他们也许还需要得到额外、特殊协助，以使其能够融入社会，并使其权利得到落实；
- (三) 对感染艾滋病毒/艾滋病或受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童的歧视，会使他们失去他们最需要的帮助和支持。此种歧视可能存在于公共政策和服务的提供及利用方面，并存在于一些侵犯这些儿童的权利的日常做法中(还见第 27 段)。
- (四) 与种族、阶级/种姓、个人情况和生活方式或(儿童或其父母的)政治见解和宗教信仰有关的歧视，会使儿童无法充分参与社会。这种歧视会影响到父母履行对子女的责任的能力。它会影响到儿童的机会，伤害儿童的自尊，还会助长儿童之间和成人之间的怨恨和冲突；
- (五) 遭受多种歧视(例如，与种族、社会和文化地位、性别和/或残疾有关的歧视)的幼儿尤其面临着威胁。

12. 幼儿还可能因其父母遭受歧视而受害，例如，非婚生儿童或在偏离传统价值观的情形中出生的儿童，或父母是难民或寻求庇护者的儿童，可能因此而受害。缔约国有责任监测并打击歧视现象，不论它以何种形式、在何处——家庭、社区、学校或其他机构中——出现。在幼儿利用高质量服务方面可能存在的歧视尤为令人关注，特别是在卫生保健、教育、福利和其他服务尚未普及而且以国家、私人和慈善组织相结合的方式提供的情况下。作为第一步，委员会鼓励缔约国监测有助于幼儿生存和成长的高质量服务的提供和利用情况，具体可采用有系统地收集数据资料的做法，此种数据资料按与儿童和家庭背景及状况相关的主要变量加以分类。然后，

可能需要采取行动，确保所有儿童都能有机会利用现有服务。总的来说，缔约国应当提高人们对幼儿特别是弱势群体遭受歧视问题的认识。

13. **儿童的最大利益。**第 3 条提出了以下原则：儿童的最大利益在所有涉及儿童的行动中属于首要考虑。由于未成年，儿童在与其福利相关的决定和行动方面，须由主管机构在考虑到其意见和能力的增强的前提下评估和代表其权利和最大利益。这项最大利益原则多次在《公约》中出现(包括在与幼儿期最为相关的第 9、18、20 和 21 条中出现)。最大利益原则适用于所有涉及儿童的行动，要求采取积极措施，保护儿童权利，便利其生存、成长并促进其福利，还要求采取措施，向父母和日常负责实现儿童权利的其他人员提供支持和协助：

- (a) 单个儿童的最大利益。所有与儿童的照料、健康、教育等相关的决策，都必须考虑到最大利益原则，父母、专业人员和其他负责照料儿童者作出的决定也不例外。委员会敦促缔约国作出规定，让幼儿能够在所有诉讼中都由为儿童的利益行事的人员作为代表，并且在所有儿童能够发表自己的意见或表明自己的选择的情形中倾听他们的看法；
- (b) 幼儿作为一个群体或团体的最大利益。所有影响到儿童的法律和政策制定、行政和司法决策以及服务提供，都必须考虑到最大利益原则。这包括直接影响到儿童的行动(例如与卫生保健服务、照料体系或学校相关的行动)，以及间接影响到幼儿的行动(例如与环境、住房或交通相关的行动)。

14. **尊重幼儿的意见和感受。**第 12 条规定，儿童有权对所有与其相关的事项自由表达意见，并有权使这些意见得到考虑。这项权利加强了幼儿作为推动、保护和监测其权利活动的积极参与者的地位。人们常常以年幼和未成年为由，忽视幼儿——作为家庭、社区和社会的参与者——的作用。在许多国家和地区，传统观念强调有必要让幼儿接受培训并适应社会生活。人们认为，幼儿尚未完全发育，缺乏甚至基本的理解能力、沟通能力和抉择能力。幼儿在家庭中处于弱势，而且在社会中往往没有发言权，得不到重视。委员会愿强调，第 12 条既适用于幼儿也适用于少年儿童。作为权利的主体，即便是最年幼的儿童也有权发表意见，对于这些意见“应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待”(第 12 条第 1 款)。幼儿对其周围环境十分敏感，而且会非常迅速地了解其生活中人、地点和日常事务，同时清楚地意识到他们

自己的特性。早在他们能够通过常规方式即说或写进行表达之前，他们就能够以多种方式作出选择，传递自己的感情、见解和愿望。在这方面：

- (a) 委员会鼓励缔约国采取一切恰当措施，确保儿童是权利主体，在与其相关事项上享有表达意见的自由和使自己的意见得到倾听的权利这一概念，能够从最早的阶段开始，以与儿童的能力、最大利益和受到保护免遭伤害的权利相适应的方式得到实施；
- (b) 表达意见和感受的权利，应当在儿童的家庭(乃至大家庭)和社区日常生活中得到确立；在幼儿期各类保健、照料和教育设施中以及在诉讼中得到确立；并在政策制定和服务完善中得到确立，包括通过研究和咨询；
- (c) 缔约国应当采取一切恰当措施，推动父母、专业人员和主管机构积极参与为幼儿创造机会，使其能够在其日常活动中在所有相关环境里逐步行使其权利，包括在掌握必要的技巧方面提供培训。实现参与权需要成年人采取以儿童为本的态度，听取幼儿的意见，维护其尊严并尊重他们个人的看法；还需要成年人体现出耐心和创造力，使其期望与幼儿的兴趣、理解水平和愿意采用的沟通方式相适应。

## 五、父母的责任和缔约国提供的协助

15. **父母和其他主要养育人的关键作用。**在通常情况下，幼儿的父母在实现幼儿权利方面发挥着关键作用，家庭、大家庭或社区其他成员包括法定监护人等，也是如此。这在《公约》中(尤其是第 5 条中)得到了充分确认，《公约》还确认，缔约国有义务提供协助，包括重质量的儿童照料服务(尤其是第 18 条)。《公约》序言指出，家庭是“社会的基本单元，作为家庭所有成员，特别是儿童的成长和幸福的自然环境”。委员会认为，这里的“家庭”是指能够满足幼儿的照料、抚养和成长需求的各种安排，包括核心家庭、大家庭，以及其他传统安排和现代基于社区的安排，但这些安排须与儿童的权利和最大利益相一致。

16. **父母/主要养育人与儿童的最大利益。**父母和其他主要养育人的责任，与他们以有利于儿童的最大利益的方式行事这一要求相联系。第 5 条规定，父母的作用是提供适当指导，以使“儿童行使本公约所确认的权利”。这既适用于幼儿也适



用于少年。婴幼儿完全依赖他人，但他们并不是被动地得到照料和指导。他们是积极的社会成员，寻求父母或其他养育人的保护、抚育和理解，这些都是他们生存、成长和福利所依赖的条件。新生儿出生后不久就能够辨认其父母(或其他养育人)，并积极与父母(或其他养育人)进行非言语交流。在通常情况下，幼儿会与其父母或主要养育人相互建立深厚的感情。这些关系使儿童具有身心安全感，并使其得到持续的关爱。通过这些关系，儿童形成自我意识形态，并获取在社会里被认为具有价值的技能、知识，同时养成有关习性。因此，父母(以及其他养育人)通常是幼儿据以实现其权利的主要途径。

17. **能力发展是一项扶持性原则。**第 5 条借助“能力发展”概念来提及儿童据以逐步获取知识、能力和认识，包括逐步了解其权利，以及知道如何以最佳方式实现这些权利的成熟和学习过程。尊重幼儿逐步发展的能力对于实现其权利至关重要，这一点尤其适用于幼儿期，因为从婴儿起到开始正式入学这一时期，儿童的身体、认知、社交和心理状况的变化非常迅速。第 5 条载有以下原则：父母(和其他人)有责任不断调整他们向儿童提供的支持和指导的程度。这些调整考虑到儿童的兴趣和愿望以及儿童的自主决策和理解其最大利益的能力。幼儿一般来说需要得到比少年更多的指导，但同时有必要考虑到同龄儿童在能力上的差异，并考虑到他们对一些情况作出反应的方式。能力发展应视为一种积极的扶持过程，而不应视为采用限制儿童的自主权和自我表达的独断做法的一种借口，这种做法以往被认为是合理的，理由是儿童相对不成熟而且需要适应社会生活。应当鼓励父母(和其他人)采取以儿童为本的方针，通过对话和实例，并以加强幼儿行使其权利包括其参与权(第 12 条)和思想、信仰及宗教自由权(第 14 条)的能力的方式，向儿童提供“指导”<sup>1</sup>。

18. **尊重父母的作用。**《公约》第 18 条重申，父母或法定监护人对于促进儿童的成长和福利负有主要责任，儿童的最大利益是他们关注的重要问题(第 18 条第 1 款和第 27 条第 2 款)。缔约国应尊重父母、母亲及父亲的首要地位。这包括不使子女与父母分离的义务，除非这种分离符合儿童的最大利益(第 9 条)。幼儿特别易受分离造成的不利影响，因为他们在物质上和在情感上都依赖父母/主要养育人。另外，他们不太容易理解任何分离所涉的具体情况。一些最有可能对幼儿造成不利影响的情形是：遗弃和剥夺恰当的养育；在严重的身心压力或精神健康受损害情况下的养育；孤立无援情况下的养育；不稳定的养育，父母之间有冲突或子女遭受虐待；

以及子女经历关系破裂过程(包括被迫分离),或得到质量很差的机构照料的情形等。委员会敦促缔约国采取一切必要步骤,确保父母能够对其子女承担主要责任;支持父母履行其职责,包括减少儿童照料方面的有害剥夺、关系破裂和扭曲现象;并在幼儿福利可能受到威胁的情况下采取行动。缔约国的总体目标应当包括减少被丢弃或成为孤儿的幼儿数目;并尽量减少需要得到机构照料或其他形式的长期照料的人数,除非这样做被认为有利于幼儿的最大利益(见下文第七节)。

19. **社会趋势和家庭的作用。**《公约》强调,“父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任”,父亲和母亲被视为平等的养育者(第 18 条第 1 款)。委员会指出,实际上,许多地区的家庭形态是可变的,而且正在发展变化,如同支助父母的非正规网络的提供那样,总的趋势是:家庭规模、父母作用和子女抚养安排方面的多样性增强。这些趋势与幼儿尤其相关,因为对他们的身心发育和个性的形成最为有利的,是少数稳定、悉心关爱的关系。通常,这些关系是母亲、父亲、兄弟姐妹、祖父母/外祖父母和大家庭其他成员以及专门从事儿童保育和教育工作的人员的某种组合。委员会认识到,其中的每一种关系都会以独特方式有助于《公约》之下的儿童权利的实现,而且多种不同的家庭形态或许是与促进儿童的福利相一致的。在一些国家和地区,对家庭、婚姻和养育的社会观念的转变正在影响着幼儿的童年经历,例如有些幼儿家庭出现分离和重新组合。经济压力也对幼儿产生着影响,例如,有些父母被迫到远离家庭和社区的地方工作。在另一些国家和地区,父母一方或双方或其他亲属感染艾滋病毒/艾滋病并因此而死亡,这一现象现在已经成为幼儿期的一个共同特点。这些因素和许多其他因素影响到父母履行其对子女责任的能力。总的来说,在社会急剧变革的时期,传统做法也许不再可行或适用于当前的抚养状况和生活方式,但同时,人们还没有足够的时间来吸收消化新的做法以及了解和评价新的抚养能力。

20. **对父母的协助。**缔约国需要以恰当方式协助父母、法定监护人和大家庭履行其养育子女的责任(第 18 条第 2 款和第 18 条第 3 款),包括协助父母提供儿童的成长所需的生活条件(第 27 条第 2 款),并确保儿童得到必要的保护和照料(第 3 条第 2 款)。委员会感到关切的是,对父母和其他负责抚养幼儿的人员所需的资源、技能和个人承诺没有给予充分的考虑,这在早婚和早育仍然认可的社会和年轻、单身父母比例较高的社会尤其突出。幼儿期是父母在《公约》涵盖的儿童福利的各个方

面承担起最为广泛(而且繁重)的责任的时期：父母必须确保幼儿的生存、健康、身心安全，确保幼儿享有高水准的生活照料，并使其有足够的时间游戏和学习、自由表达看法。因此，实现儿童权利在很大程度上取决于负责照料儿童的人的福利和可利用的资源。认识到这种相互依存关系，是制订向父母、法定监护人和其他养育人提供协助计划的一个合理出发点。例如：

- (a) 一种综合做法将包括对父母促进儿童的最大利益的能力产生间接影响的干预行动(例如税收和津贴、适足住房、工时等)和能够产生比较直接影响的行动(例如母婴围产期保健服务、父母教育、家访等)；
- (b) 提供适当援助应当考虑到要求父母发挥的新的作用和具备的新的技能，并考虑到幼儿期要求和压力的转变——例如幼儿的活动范围扩大，言语交流能力增强，交往能力增强，以及幼儿开始参加照料和教育方案等；
- (c) 对父母的协助将包括提供养育培训、父母咨询，以及向母亲、父亲、兄弟姐妹、祖父母/外祖父母和其他可能不时会负责促进儿童的最大利益的人员提供的其他高质量服务；
- (d) 相关协助还包括以鼓励同幼儿建立积极、负责的关系并增强对儿童权利和最大利益的了解的方式，向父母和其他家庭成员提供协助。

21. 对父母的恰当协助最好作为幼儿期全面政策一部分加以提供(见下文第六节)，包括在早年提供保健、照料和教育。缔约国应当确保父母得到恰当支助，以便使其能够让幼儿充分参与这种方案，特别是让处境最为不利和脆弱群体参与此种方案。具体来说，第 18 条第 3 款认识到，许多父母从事工作，但往往从事的是薪水很低的工作，同时还须承担养育责任。第 18 条第 3 款要求缔约国采取一切适当措施，确保就业父母的子女有权得益于他们有资格享有的的儿童照料服务、产妇保护和便利条件。在这方面，委员会建议缔约国批准国际劳工组织 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)。

## 六、幼儿，特别是弱势儿童综合政策和方案

22. **以权利为基础的多部门战略。**许多国家和地区在发展高质量服务方面对幼儿期不重视。这些服务大多不成系统，常常由中央和地方各级若干政府部门负责，

计划也往往没有系统性，不作协调。在有些情况下，这种服务还主要由私营部门和自愿团体提供，其资源不足，没有规章，质量得不到保证。委员会促请缔约国制定基于权利，协调，多部门的战略，以确保儿童的最大利益仍然是服务规划和提供的出发点。这种战略应以系统而统一的方法为基础制定关于 8 岁以下儿童的法律和政策。在幼儿期服务、服务的提供和设施方面必须要有一个综合性的框架，并有信息和监测系统作后盾，综合性服务将与提供给父母的帮助加以协调，并充分尊重他们的责任以及他们的境况和要求(《公约》第 5 条和第 18 条，见上文第五节)。也应征求父母的意见，让他们参与综合性服务的规划。

23. **适合于该年龄段的方案标准和专业培训。**委员会强调，幼儿期综合战略也必须考虑儿童个人的成长状况和个性，特别要认识到各年龄组(如：婴儿、学步幼童、学龄前儿童和初小年龄组)在成长方面不断变化的优先事项以及对方案标准和质量标准的影响。缔约国必须保证负责幼儿期的机构、服务和设施符合质量标准，特别是在卫生和安全方面，并保证工作人员的社会心理素质良好，合适，人数充足，训练有素。按具体情况，年龄和个性向幼儿提供服务，需要所有工作人员在从事这年龄组的工作方面接受培训。从事幼儿的工作应该得到社会的尊重，报酬适当，以便吸引高质量的男女工作人员。对儿童权利和成长问题，他们必须在理论和实践上有最新的正确认识(亦见第 41 段)；他们必须采取以儿童为本的适当的保育做法、课程和教学法；他们必须能获得专业资源和支持，包括公共和私人方案、机构和服务的监督和监测系统。

24. **获得服务，特别是最弱势儿童获得服务。**委员会呼吁缔约国保证所有幼儿(以及主要对他们的福祉负责的人)能获得适当有效的服务，包括专门为促进他们的福祉而制定的卫生、照料和教育方案。应特别注意最弱势的幼儿群体以及可能受到歧视的幼儿(第 2 条)，其中包括女孩、生活贫困的儿童、残疾儿童、属于土著或少数人群体的儿童、移民家庭的儿童、孤儿、因其他原因而没有父母照顾的儿童、育儿机构的儿童、与监狱中的母亲一起生活的儿童、难民儿童、寻求庇护的儿童、感染艾滋病毒/艾滋病或受其影响的儿童、酗酒或吸毒父母的儿童(又见第七节)。

25. **出生登记。**幼儿期的综合服务始于出生。委员会指出，对所有新生儿作登记的问题，仍然是许多国家和地区的一个严峻挑战。这可能对儿童的自我意识形态产生消极影响，儿童可能会因此而得不到基本保健、教育和社会福利的权利。作

为确保所有儿童在生存、成长和获得高质量服务的权利(第 6 条)方面的第一步,委员会建议缔约国采取一切必要措施,保证所有儿童的出生登记。如果有一个人人可以免费使用的普遍,管理优良的登记系统,就可以做到这一点。一个行之有效的系统,必须对各家庭的情况采取灵活和有针对性的方法,例如必要时提供流动登记站。委员会指出,在有些地区,生病的儿童或残疾儿童可能更难得到登记,它强调对所有儿童的出生登记都不应加以任何歧视(第 2 条)。委员会还提醒缔约国为晚登记出生提供便利的重要性,并确保没有登记的儿童能平等获得保健、保护、教育和其他社会服务。

**26. 生活水准和社会保障。**幼儿有权得到适合于他们身心、精神、道义和社会成长的生活水准(第 27 条)。委员会关注地指出,尽管普遍认识到被剥夺的不利影响,但仍然有数百万幼儿连最基本的生活水准也得不到保证。在较贫穷的情况下成长,对儿童的福利、社会融入和自尊带来不利影响,减少他们学习和发展的机会。在赤贫的情况中成长,造成的后果更加严重,危及到儿童的生存及其健康,损害基本的生活质量。委员会促请缔约国落实有系统的战略,减少幼儿期的贫穷,克服贫穷对儿童福祉的不利影响。应采取一切可能采取的办法,包括对儿童和家庭的“物质援助和支助方案”(第 27 条第 3 款),以确保幼儿拥有与权利相符的基本生活水准。落实儿童得益于社会保障的权利,包括社会保险,是所有战略的一项重要内容(第 26 条)。

**27. 提供保健。**缔约国应确保所有儿童在他们的幼儿期能享有可达到的最高标准的保健和营养,以减少婴儿死亡率,使儿童能够享有生命的健康开端(第 24 条)。特别是:

- (a) 缔约国有责任确保提供清洁饮水、适当的环境卫生、适当的免疫接种、良好的营养和医疗服务,以及没有压力的环境,这些都对幼儿的健康至关重要。营养不良和疾病对儿童的身体健康和成长有长期影响,影响到儿童的心理状况,妨碍学习和社会参与,减少发掘他们潜力的可能性,同样也会导致肥胖症和不健康的生活方式;
- (b) 缔约国有责任落实儿童的健康权,鼓励在儿童健康和成长方面的教育,包括母乳喂养、营养和讲卫生的好处等方面的教育。<sup>2</sup> 还应优先重视向母亲和婴儿提供适当的产前和产后保健,以培养健康的家庭——儿童关系,特别是儿童与其母亲(或其他主要养育者)之间的关系(第 24 条第

2款)。幼儿本身能够有助于确保他们的个人健康和鼓励其同伴的健康生活方式，例如通过参加以儿童为本的适当的保健教育方案；

- (c) 委员会希望提请缔约国注意艾滋病毒/艾滋病对幼儿期的具体挑战。应采取一切必要步骤：(一) 防止父母和幼儿感染，特别是对传播链作干预，特别是母亲与父亲之间和从母亲到婴儿；(二) 向感染艾滋病毒的父母和幼儿提供精确的诊断、有效的治疗和其他形式的支助(包括抗逆转录病毒治疗)；(三) 确保因艾滋病毒/艾滋病而失去父母和其他主要养育人的儿童，包括健康的和受感染的孤儿得到充分的替代照料。(又见关于艾滋病毒/艾滋病和儿童权利的第3号一般性意见(2003))。

28. **幼儿期教育。**《公约》承认儿童受教育的权利，小学教育应实现义务制和对人人免费(第28条)。委员会赞赏地认识到有些缔约国在计划向所有儿童提供一年的免费学前教育。委员会将幼儿期受教育的权利解释为一出生就开始有的权利，并与幼儿最大程度的发展的权利密切相联(第6条第2款)。第29条第1款阐述了教育与儿童成长的关系：“缔约国一致认为教育儿童的目的应是：最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”。关于教育目的的第1号一般性意见解释说，其目的是“通过培养儿童的技能、学习和其他能力、人的尊严、自尊和自信来扶助儿童”，要实现这个目标，就必须以儿童为中心，与儿童友善并反映儿童的各项权利和固有尊严(第2段)。委员会提醒缔约国，儿童受教育的权利适用于所有儿童，应无任何歧视地扶助女孩接受教育(第2条)。

29. **对幼儿期教育的父母和公共责任。**父母(和其他主要养育人)是儿童的第一任教育者的原则，在《公约》中得到确立和核准。它强调尊重父母的责任(上文第五节)。父母应在幼儿行使权利方面提供适当的指导，创造一个环境，建立以尊重和理解为基础的牢靠的慈爱关系(第5条)。委员会请缔约国将这一原则作为在以下两个方面规划幼儿期教育的起点：

- (a) 在向父母提供履行育儿责任的适当援助方面(第18条第2款)，缔约国应采取一切适当措施，加强父母了解他们在儿童幼儿期教育方面的作用，鼓励以儿童为中心的育儿做法，鼓励尊重儿童的尊严，为培养谅解、自尊和自信提供机会；

- (b) 在为幼儿期制定计划方面，缔约国的目标应始终是提供对父母的作用作补充的方案，而且这种方案应尽量与父母合作制定，包括通过父母、专业人员和其他人在“最充分地发展儿童的个性、才智和身心能力”(第29条第1款(a)项)方面开展积极合作。

30. 委员会呼吁缔约国确保所有幼儿获得最广泛意义上的教育(如上文第28段所述)，这种教育承认父母、扩大家庭和社区的关键作用，以及国家、社区和民间机构提供的幼儿期教育的有组织方案所作出的贡献。研究证据表明高质量的教育方案能够对幼儿成功地过渡到小学，对他们的学习进步及其长期的社会适应产生积极影响。现在，许多国家和地区从4岁起向儿童提供综合性幼儿期教育，有些国家将其纳入双职工父母的育儿教育。人们认识到传统上将“保育”服务与“教育”服务分开，并不总是符合儿童的最大利益，因此有时采用“教育保育”的概念，以示向综合服务的转变，加强承认协调、整体、多部门处理幼儿期问题的必要性。

31. **以社区为基础的方案。**委员会建议缔约国支持幼儿期发展方案，包括以家庭和社区为基础的学前方案，这种方案的主要特征是扶持和教育父母(和其他养育人)。缔约国可以在以下方面发挥关键作用：制定一个立法框架，提供资源适足的高质量服务，确保标准适合于各群体和个人的具体情况，适合于从婴儿一直到上学的各年龄组的发展重点。鼓励缔约国制定适合于发展，与文化相关的高质量方案，并且要与当地社区合作来实现这个目标，而不是对幼儿期保育和教育强行规定一种标准化办法。委员会还建议缔约国加强注意并积极支持对幼儿期方案采取以权利为基础的方法，包括围绕过渡到小学，确保连续性和不断进步的倡议，以通过积极参与规划活动等培养儿童的自信、沟通能力和学习热情。

32. **作为服务提供者的私营部门。**关于委员会在2002年的一般性讨论日就“作为服务提供者的私营部门及其在落实儿童权利中的作用”通过的建议(见CRC/C/121号文件，第630-653段)，委员会建议缔约国作为落实方案的一个渠道支持非政府部门的的活动。它还呼吁所有非国家服务提供者(“营利性”和“非营利性”提供者)遵守《公约》的原则和规定，在这方面还提醒缔约国，它们对保证执行《公约》负有主要责任。国家和非国家部门中从事幼儿期工作的专业人员应获得全面的训练，经常性的培训以及适当的报酬。在这方面，缔约国有责任对幼儿期发展提供服务。民间社会的作用是对国家的作用作补充，而不是代替国家的作用。如果非国家服务起

了主要作用，那么委员会提请缔约国注意，它们有义务监测并管理服务提供的质量，以确保儿童权利得到保护并满足他们的最大利益。

33. **幼儿期人权教育。**根据第 29 条和委员会第 1 号一般性意见(2001)，委员会还建议缔约国将人权教育纳入幼儿期教育。这种教育应该让儿童参与，并培养儿童的能力，以适应于他们的利益、关注和不断提高的能力的方式向他们提供行使权利和履行职责的实际机会。幼儿的人权教育应围绕在家庭、在育儿中心、在幼儿期教育方案和其他社区背景中幼儿熟悉的日常问题。

34. **休息、闲暇和游戏的权利。**委员会指出，缔约国和其他方面对执行《公约》第 31 条的规定的注意不足，该条规定确保“儿童有权享有休息和闲暇、从事与儿童年龄相宜的游戏和娱乐活动，以及自由参加文化生活和艺术活动”。游戏是幼儿期最独特的活动之一。通过游戏，不管是单独还是与其他人一起，儿童都能享受并刺激提高他们的现有能力。创造性游戏和探索性学习对幼儿期教育的重要性是得到普遍承认的。然而，由于幼儿很少有机会在以儿童为中心、安全、得到支持的、激励性和没有压力的环境中相聚、游戏和互动，因此常常阻碍实现休息、闲暇和游戏的权利。在许多城市环境中，住房、商业中心和交通系统的设计不合理，密度高，再加上噪音，污染和各种各样的危险，对幼儿造成了一种险象环生的环境，因此特别威胁到儿童的游戏空间权。家务繁重(特别影响到女孩)和学习竞争激烈，也可能阻碍儿童的游戏权。因此委员会呼吁缔约国、非政府组织和私人行为者查明并克服最年幼儿童享有这些权利的潜在障碍，包括将其作为扶贫战略的一部分。城镇规划以及闲暇和游戏设施的规划应通过适当的磋商，考虑儿童发表意见的权利(第 12 条)。在以上所有方面，委员会鼓励缔约国加强注意落实休息、闲暇和游戏权，并拨出充足的资源(人力资源和资金)。

35. **现代通信技术与幼儿期。**第 17 条承认以印刷为主的传统媒体和以现代信息技术为主的大众媒体对实现儿童权利作出积极贡献的潜力。幼儿期是出版商和媒体制作商的一个专业市场，应鼓励他们传播适合于幼儿的能力和兴趣，对他们的福祉有社会和教育利益，并反映儿童境况、文化和语言方面国家和区域多样性的材料。应特别注意少数人群体拥有能推动对他们的承认和社会融入的媒体的必要性。第 17 条(e)款还提到缔约国对确保保护儿童不受不适当和可能有害的材料之害的作用。现代技术的种类，包括以互联网为基础的媒体迅速增加，利用这种技术的机会也大大



增加，应引起特别关注。幼儿如果接触到不宜或不当的材料，就特别有危险。委员会促请缔约国管理媒体的制作和发布，以保护幼儿，并促请它们支持父母/养育人履行他们在这方面的育儿责任(第 18 条)。

## 七、需要特别保护的幼儿

36. **幼儿对风险的脆弱性。**委员会在上述一般性意见中指出，大量儿童的成长环境困难，他们的权利常常受到侵犯。与父母和养育人的关系不可靠和不连续，生长在赤贫和被剥夺的环境中，周围充满冲突和暴力，被迫离开家园成为难民，以及任何其他有害他们福祉的不良环境，这一切都使幼儿特别易于受到伤害。幼儿理解上述不良环境或抵御对他们的健康、身心、精神、道德或社会发展的有害影响的能力较低。如果父母或其他养育人不管是由于疾病、死亡，还是由于家庭或社区分裂不能提供适足保护，对幼儿造成的威胁都特别严重。不管在何种困难情况下，都必须特别考虑到幼儿，因为他们正在迅速成长变化中，他们较容易生病，心理状况较脆弱，他们的成长较容易受到扭曲或扰乱，在躲避或抵御困难方面的能力较低，他们要靠别人给予保护和促进他们的最大利益。在以下几段中，委员会请缔约国注意《公约》提到的对幼儿期的权利有明显影响的几种主要的困难情况。所列的并不全面，儿童在任何情况下都会同时面临多种风险，一般来说，缔约国的目标应该是确保在所有情况中，每个儿童都能在行使权利方面得到适当的保护：

- (a) **虐待和忽视(第 19 条)：**幼儿常常受到忽视和虐待，包括身心摧残。虐待常常发生在家庭，特别有害。幼儿最没有能力躲避或抵御，也最不能理解所发生的情况，最没有能力寻求他人的保护。有令人信服的证据表明，由于忽视和虐待造成的创伤对发展，包括对最年幼儿童的成长产生消极影响，对他们大脑的成熟过程产生可度量的影响。鉴于对幼儿期的虐待和忽视非常普遍，并有证据表明它产生长期影响，因此缔约国应采取一切必要措施保卫有风险的幼儿，并向受到虐待的儿童提供保护，采取积极步骤支持他们从创伤中康复，同时避免使他们因蒙受的侵犯而留下伤痕；
- (b) **没有家庭的儿童(第 20 和 21 条)。**如果儿童成为孤儿，被抛弃或者被剥夺家庭照料，或者长期遭受关系破裂或失散(例如由于自然灾害或其他

紧急情况、艾滋病毒/艾滋病等等传染病、父母被监禁、武装冲突、战争和被迫移徙)，儿童的发展权就受到严重威胁。以上困境对儿童的影响各不相同，视他们的个人应对能力、年龄和境况以及有没有较广泛的支持和替代照料而定。研究表明，机构照料的质量低，则不可能促进健康的身心发展，反而会对长期的社会调整，特别是三岁以下儿童以及五岁以下儿童的调整，带来的严重的消极后果。如果需要替代照料，尽早安排以家庭为基础或者类似家庭的照料，则更有可能对幼儿产生积极的结果。委员会鼓励缔约国投资并支持能确保安全、持续照料和关爱以及在相互信任和尊重的基础上给幼儿以形成长期的情感依恋的各种替代照料形式，例如通过寄养、收养和资助大家庭的成员。如果准备收养，“应确保以儿童的最大利益为首要考虑”（第 21 条），而不只是“主要考虑”（第 3 条），同时必须一直牢记并尊重《公约》其他条款规定，本一般性意见回顾的所有有关的儿童权利和缔约国义务；

- (c) 难民(第 22 条)。年幼的难民儿童丧失了他们日常环境和关系中许许多多熟悉的东西，因此极其容易感到混淆。他们及其父母有权平等地获得保健、教育和其他服务。孤身或与家庭失散的儿童的处境特别危险。委员会关于“在原籍国外孤身和与家庭失散的儿童的待遇问题”的第 6 号一般性意见(2005)就照料和保护这些儿童的问题提供详细的指导；
- (d) 残疾儿童(第 23 条)。幼儿期通常是查明残疾及认识其对儿童的福祉和成长的影响的年龄阶段。幼儿决不能只因为是残疾而被送进机构。首要任务是确保他们有平等的机会充分参加教育和社区生活，包括消除阻碍实现他们权利的障碍。年幼残疾儿童有权获得专业人员适当的援助，包括对他们父母(或其他养育人)的资助。应时刻尊重残疾儿童的尊严，并鼓励他们自立。(亦见委员会 1977 年关于“残疾儿童权利”问题一般性讨论日的建议，载于 CRC/C/66 号文件)；
- (e) 有害工作(第 32 条)。有些国家和地区在儿童年幼时就让他们踏进社会，参加工作，包括参加有潜在危险、剥削性以及损害健康、教育和长期前景的活动。例如，可能会教幼儿做一些家务劳动或者农业劳动，或者帮助家长或兄弟姐妹从事有危险的工作。即使非常年幼的婴儿也很

可能受到经济剥削，他们可能会被用来乞讨，或者被出租供乞讨。娱乐业，包括电视、电影、广告和其他现代媒体中对幼儿的剥削，也应引起关注。缔约国对劳工组织《1999年消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)确定的有害童工活动的极端形式负有特别责任。

- (f) 药物滥用(第33条)。虽然非常年幼的儿童极少有可能滥用药物，但如果他们出生自酗酒或吸毒成瘾的母亲，他们可能需要专门的保健；如果家庭成员是药物滥用者并有可能接触药物，则需要保护。他们也可能因酗酒或药物滥用对家庭生活水准和照料质量的不利后果而受害，还可能会在早期就学会滥用药物；
- (g) 性侵犯和性剥削(第34条)。幼儿特别是女孩，很容易在早期受到家庭内外的性侵犯和性剥削。环境困难的幼儿特别危险，例如被雇为家庭工人的女孩。幼儿还可能受色情制造商之害；这个问题在2002年《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》中述及；
- (h) 买卖、贩运和诱拐儿童(第35条)。委员会对出于各种目的买卖和贩运弃儿和失散儿童的事实经常表示关注。就最年幼的年龄组而言，买卖和贩运的目的可以包括收养，特别是(虽然不仅仅是)外国人收养。除了《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》以外，1993年《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》为在这一领域防止侵犯提供了一个框架和机制，因此，委员会一直在强烈促请所有承认和/或允许收养的缔约国批准或加入该公约。普遍的出生登记，除国际合作外，也有助于防止这种侵犯权利的情况；
- (i) 不正常行为和违法行为(第40条)。幼儿(界定为八岁以下，见第4段)在任何情况下都不应被列入刑事责任最低年龄的法律定义以内。行为不当或违法的幼儿需要有同情心的帮助和理解，以提高他们的个人控制、社会同理心和解决冲突的能力。缔约国应确保在履行职责方面向父母/养育人提供适当的支持和培训(第18条)，确保幼儿获得高质量的幼儿期教育和照料，必要时确保他们获得专门指导/治疗。

37. 对于以上每一种情形，以及所有其他形式的剥削(第36条)，委员会促请缔约国将年幼儿童的具体情况纳入所有立法、政策和干预活动，以便在一个弘扬尊严和自尊的环境中促进身心康复和社会融入(第39条)。

## 八、幼儿期的能力建设

38. **对幼儿期的资源分配。**为了确保幼儿的权利在这一生命的关键的阶段得到充分实现(并牢记幼儿期的经历对他们的长期前景发生的影响)，委员会促请缔约国在以权利为基础的框架内为幼儿期通过有时间限制的综合性战略计划。这要求增加对幼儿期服务和方案的人力资源和资金分配(第4条)。委员认识到，在幼儿期落实儿童权利的缔约国在这样做时采取的起始点非常不同，无论是在幼儿期政策、服务和专业培训的基础设施方面，还是在可能拥有并可以拨给幼儿期的资源量方面。委员会还认识到，缔约国可能会面临在整个儿童期落实权力的各种优先事项相冲突的情况，例如当普遍保健服务和小学教育尚未实现时。不管怎样，鉴于本一般性意见所述的许多原因，都必须对专门分配给幼儿期的服务、基础设施和总体资源作充分的公共投资。在这方面，委员会鼓励缔约国在政府、公用事业部门、非政府组织、私营部门和家庭之间建立牢固平等的伙伴关系，为支持幼儿权利而为综合服务供资。最后，委员会强调，如果服务分散，也不应对幼儿造成不利。

39. **数据收集和管理。**委员会重申，幼儿期所有方面的最新的数量和质量综合数据，对拟订、监测和评估取得的进展情况以及对评估政策影响至关重要。委员会认识到，许多缔约国在《公约》所述的许多领域缺乏幼儿期问题数据收集的适当的国家系统，特别是幼儿期问题的具体的分类资料不容易获得。委员会促请所有缔约国根据《公约》，建立一个数据收集和指标的系统，按性别、年龄、家庭结构、城乡居民和其他有关类别分类。这一系统应涵盖18岁以下的所有儿童，专门着重于幼儿期儿童，特别是属于脆弱群体的儿童。

40. **幼儿期问题研究能力建设。**委员会在本一般性意见的前面指出，在以下方面开展了广泛的研究：儿童的健康、成长情况、认知、社会和文化发展情况，积极和消极因素对他们福祉的影响，幼儿期照料和教育方案的潜在影响。还越来越多地从人权角度研究幼儿期问题，尤其是对如何尊重儿童的参与权，包括通过他们参与研究进程等方式作研究。幼儿期研究的理论和证据在制定政策和做法以及在监测和

评估各种倡议，教育和培训所有负责幼儿福祉工作的人等方面，都可作出巨大的贡献。但是，委员会也提请注意当前研究的局限，它主要围绕有限的情况下和世界上的少数地区的幼儿期。作为幼儿期规划的一部分，委员会鼓励缔约国发展幼儿期研究的国家和地方能力，特别是从以权利为基础的角度去发展。

41. **幼儿期权利培训。**关于幼儿期的知识和专门知识并不是静止的，而是随着时间的推移而变化。这分别是由于社会趋势影响幼儿及其父母和其他养育人的生活，对他们的照料和教育的政策和重点发生变化，儿童保育、课程和教学方式发生革新，出现新的研究结果等原因所造成。在幼儿期落实儿童权利，对所有负责儿童工作的人都是挑战，对儿童本人也是挑战，因为他们认识到了他们在家庭、学校和社区的作用。委员会鼓励缔约国对儿童及其父母以及从事儿童工作的所有专业人员，特别是议员、法官、司法行政官、律师、执法人员、公务员、儿童机构和儿童拘留所的工作人员、教师、保健人员、社会工作者和地方领导，进行有系统的儿童权利培训。此外，委员会促请缔约国对普罗大众开展提高认识的活动。

42. **国际援助。**委员会认识到许多缔约国在真正落实本一般性意见所列综合性服务方面资源拮据，因此建议捐助机构，包括世界银行、联合国其他机构和双边捐助方在财政和技术上支持幼儿期发展方案，并将其作为它们协助接受国际援助的国家开展可持续发展的主要目标之一。有效的国际合作，也能在政策拟订、方案编制、研究和专业培训等方面加强幼儿期问题的能力建设。

43. **展望。**委员会促请所有缔约国、政府间组织、非政府组织、学术机构、专业团体和基层社区继续倡导建立落实儿童权利的独立机构，促进在幼儿期生活质量的至关重要性方面开展持续不断的高级别政策对话和研究，包括国际、国家、区域和地方各级的对话。

## 注

<sup>1</sup> 见 G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child*(Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, 2005)。

<sup>2</sup> 见《婴儿和幼儿喂养全球战略》，世界卫生组织，2003年。