

国际人权文书

Distr.
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.2
29 March 1996
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

本文件载有人权事务委员会、经济、社会、文化权利委员会、消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会分别通过的一般性意见和一般性建议汇编。

目 录

<u>部分</u> <u>标题</u>	<u>页</u> <u>次</u>
一、人权事务委员会通过的一般性意见	2
二、经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见	43
三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议	77
四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议	88

附 件

一、人权事务委员会通过的一般性意见清单	117
二、经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见清单.....	119
三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议清单.....	120
四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议清单.....	121

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《盟约》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,这项经验目前已包括了相当多的已批准盟约的国家,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《盟约》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《盟约》;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《盟约》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。”

* 参考文件见附件一。

** 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。

一般性意见 1 报告义务(第十三届会议,1981年)

各缔约国承担依照《盟约》第40条在该盟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的,并且这样做将来对它们也是有利的。在批准《盟约》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。

一般性意见 2 报告准则(第十三届会议,1981年)

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《盟约》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. 《盟约》第2条规定各缔约国采纳为执行《盟约》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《盟约》权利方面取得的进展,以及影响执行《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》承认的权的实际执行和享受的程度的其他有关事实,在执行《盟约》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《盟约》所涉的全部事项提出的问题 and 表示的意见,加以答复。

一般性意见 3 (第十三届会议,1981年)

第 2 条: 各国的执行工作

1. 委员会注意到《盟约》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:《盟约》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(例如下面一般性意见4/13所讨论的第3条)中很清楚,但原则上,这项承担是适用于《盟约》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《盟约》(如有可能,也应知道《任意见定书》)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《盟约》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《盟约》并应采取步骤使各有关当局熟悉盟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。

一般性意见 4 第3条(第十三届会议,1981年)

1. 《盟约》第3条规定各缔约国保证男女在享有《盟约》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《盟约》内但会严重影响《盟约》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《盟约》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,可能有帮助于缔约国履行这项义务。

一般性意见 5 第4条(第十三届会议,1981年)

1. 在审议某些缔约国的报告时,《盟约》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《盟约》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《盟约》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利的性质和程度及克减理由通知其他缔约国,并且履行《盟约》第40条所规定的提出报告的义务,说明每项权利克减的性质及程度,同时提交有关文件。

一般性意见 6 第6条(第十六届会议,1982年)

1. 所有国家的报告都论及《盟约》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《盟约》规定的法律行之。《盟约》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。

一般性意见 7 第7条(第十六届会议,1982年)*

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《盟约》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

* 一般性意见7由一般性意见20(第四十四届会议,1992年)取代。

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,即便犯这种罪的人并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《盟约》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,注意是否有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。

一般性意见 8 第9条(第十六届会议,1982年)

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《盟约》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,必须根据法律确定的根据和程序(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。

一般性意见 9 第10条(第十六届会议,1982年)*

1. 《盟约》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有不同,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分的分别待遇。有些报告未适当地注意到《盟约》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。

* 一般性意见9由一般性意见21(第四十四届会议,1992年)取代。

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《盟约》这项未附加条件的规定。委员会认为,如《盟约》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分,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。

一般性意见10 第19条(第十九届会议,1983年)

1. 第1款要求保护“持有主张,不受干涉的权利”。《盟约》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。

一般性意见11 第20条(第十九届会议,1983年)

1. 并非所有缔约国提出的报告都提供了关于《盟约》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. 《盟约》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条所载义务,并且本身应不进行此类宣传或鼓吹此类主张。

一般性意见12 第1条(第二十一届会议,1984年)

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盟约》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盟约的成文法条款中,并将此权利与由两项盟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1款和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《盟约》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《盟约》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:“本盟约缔约各国,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《盟约》缔约国,这项义务都应予以承担。为此,《盟约》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晌。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《盟约》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,历史证明实现和尊重人民的自决权,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。

一般性意见13 第14条(第二十一届会议,1984年)

1. 委员会指出,《盟约》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,例如在法庭和裁判所前人人平等,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,不论它们是普通法庭和裁判所,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。《盟约》虽然不禁止设立这种法庭,但《盟约》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,委员会还发现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,以及有机会聘任律师和他联络。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条第10条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1款和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《盟约》的规定。

19. 在审议缔约国报告时往往对第14条第7款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7款规定所持的保留意见。

一般性意见14 第6条(第二十三届会议,1984年)

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盟约》第6条第一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《关于人权的国际盟约》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《盟约》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。

一般性意见15 (第二十七届会议,1986年)

《盟约》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”享有本盟约所承认的权利(第2条,第1款)。一般而言,本盟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,必须确保盟约内的每一项权利,而不区别对待公民和外侨。如同第2条所规定的,外侨享有在盟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,盟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盟约所应享有的其他的权利,或受到通常都不符合本盟约的无理限制。

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,可是本盟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盟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。本盟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上均应适当遵守本盟约的规定。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盟约的条款和所规定的权利。

5. 本盟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盟约保护。

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,他们就有权享有本盟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盟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盟约中有关剥夺自由(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,但须遵守盟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。

一般性意见16 第17条(第三十二届会议,1988年)

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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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，《盟约》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《盟约》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中给予“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《盟约》第17条所规定的权利的违犯情事提出申诉的当局的资料。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《盟约》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《盟约》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作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《盟约》第17条的干涉,并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、处理和使用的人手里,并永远不会用来作不符合《盟约》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,各国应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。

一般性意见17 第24条(第三十五届会议,1989年)

1. 《公民权利和政治权利国际盟约》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《盟约》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《盟约》确认儿童应享有的唯一权利,儿童作为个人享有《盟约》所阐明的各项公民权利。在阐明一项权利时,《盟约》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《盟约》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,《盟约》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《盟约》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《盟约》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,《盟约》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《盟约》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. 《盟约》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《盟约》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落在家庭、社会和国家身上。虽然《盟约》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时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《盟约》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《盟约》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。

一般性意见18 不得歧视(第三十七届会议,1989年)

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盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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所前一律平等,并且同一第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,本盟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《盟约》所规定的享有平

等权利。对于儿童,第24条规定,第一儿童应有权享受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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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盟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段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,就是本盟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《盟约》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条并不仅仅重复第二条已经作出的保证,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《盟约》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《盟约》视为合法的目的。

一般性意见19 第23条(第三十九届会议,1990年)

1. 《公民权利和政治权利国际盟约》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《盟约》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,《盟约》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《盟约》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《盟约》还承认家庭获得社会保护的权力,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《盟约》相符。

4. 《盟约》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。《盟约》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《盟约》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《盟约》。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《盟约》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. 《盟约》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。

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。

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。

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。

一般性意见20 第7条(第四十四届会议,1992年)

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盟约》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、还是在是在其官方身份以外或以私人身份行事。《盟约》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《盟约》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. 《盟约》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,《盟约》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,以及如何在这些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《盟约》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。

一般性意见21 第10条(第四十四届会议,1992年)

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盟约》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《盟约》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《盟约》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有何不同。

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离。报告提供的材料表明,一些缔约国并未对这是《盟约》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离,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》)。

一般性意见22: 第18条(第四十八届会议,1993年)

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《盟约》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都得到同样的保护。

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《盟约》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《盟约》中受保护的权力的限制,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《盟约》第18条和第27条下任何权利的享受造成损害,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。《盟约》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《盟约》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。《盟约》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的情况有分别心;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。

一般性意见23 第27条(第五十届会议,1994年)

1. 《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》中得到保证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权利互相混淆。

3.1 《盟约》区分了自决权利和根据第21条受到保护的权利。前者被表示为属于民族的权利,在《盟约》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《盟约》的第三部分,并且能够在《盟约》中予以确认。¹

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。²对构成少数的土著社区成员来说,这一点可能特别真切。

4. 《盟约》也区别依照第27条受到保护的权利和依第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《盟约》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《盟约》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。³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体的人,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《盟约》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《盟约》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条得到保护的应该有别于盟约第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。⁴

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盟约第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，它们可能在盟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。⁵ 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，《盟约》第27条所保护的权利的行使方式和范围均不得违反《盟约》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《盟约》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

¹ 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。

² 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。

³ 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。

⁴ 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日通过的決定;同上,B节,第222/1987号来文(M.K. 诉 法国),1989年11月8日通过的決定。

⁵ 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。

一般性意见24 关于批准或加入《盟约》或其《任择议定书》时提出的保留意见或者有关声明的一般性意见(第五十二届会议,1994年)

1. 截至1994年11月1日,《公民权利和政治权利国际盟约》的127个缔约国中,46个缔约国之间就接受《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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。¹ 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《盟约》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《盟约》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. 《盟约》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。《盟约》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。² 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,《盟约》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《盟约》的目标。《盟约》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《盟约》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《盟约》条款(何况具有强制性规范特点)的《盟约》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《盟约》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《盟约》的目的和目标的。同样,对于有义务一视同仁地尊重和确保《盟约》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《盟约》权利(第2条第2款),也无法令人接收。

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《盟约》的无法克减条款的保留意见是否符合其目的和目标。虽然《盟约》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,《盟约》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。³ 对于无法克减条款的保留态度与有害于《盟约》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. 《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》整个结构的一部分,属于《盟约》效能的根本。《盟约》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《盟约》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。《盟约》第40条或《任择议定书》之下的委员会的作用必须包括:解释《盟约》的条款,建立管辖范围。因此,旨在拒绝委员会解释《盟约》条款的保留意见,也违反《盟约》的目的和目标。

12. 《盟约》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《盟约》的要求;也需要国内一级的机制,以便地方一级落实《盟约》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《盟约》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《盟约》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,《盟约》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《盟约》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《盟约》,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《盟约》权利。国家参照《盟约》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《盟约》权利提出的保留意见(以前没有就《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》规定的实质性义务的范围,因为联系生命权。⁴ 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《盟约》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《盟约》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《盟约》，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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》的目的和目标。

18. 委员会必须决定，某项保留意见是否符合《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》。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《盟约》。

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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》。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，《盟约》的内容是同其它国际条约机构规定的内容一样的。

20. 国家应当编制程序以期确保，每项提出的保留意见符合《盟约》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《盟约》义务的国内立法或做法；解释为使自己的法律和做法符合《盟约》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

¹ 1969年《维也纳条约法公约》第2条第1款d项。

² 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。

³ 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。

⁴ 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。

二

经济、社会和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、社会和文化权利国际盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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。”

一般性意见 1 (第三届会议, 1989年)*

缔约国提交报告情况

1. 《盟约》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《盟约》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

* 载于E/1989/22号文件。

它监督缔约国完成它们的义务和帮助根据《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》。例如,这种审查可与每个有关的国家部委或负责在《盟约》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际情况,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盟约所必需可缺少的进程,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《盟约》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原则性的决策。虽然《盟约》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”《盟约》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盟约编写报告的工作。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《盟约》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,《盟约》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 and 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《盟约》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。

一般性意见 2 (第四届会议,1990年)*

国际技术援助措施(《盟约》第22条)

1. 《盟约》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《盟约》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盟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,

* 载于E/1990/23号文件。

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《盟约》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和认真考虑《盟约》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《盟约》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¹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《盟约》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,《盟约》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《盟约》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

¹ “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)。

一般性意见 3 (第五届会议,1990年)*

缔约国义务的性质(盟约第2条第1款)

1. 第2条对于充分理解《盟约》来说具有特殊重要意义,必须把它看作与《盟约》所有其它条款有着密切的关系。这一条说明了《盟约》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,《盟约》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 a 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《盟约》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《盟约》义务为目标。

* 载于E/1991/23号文件。

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《盟约》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。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盟约》缔约国的本《盟约》缔约国已有义务(根据该盟约第2(第1和3款)、3和26条)确保《盟约》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、社会和文化权利国际盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》下的义务。如果不把《盟约》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损害者。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》¹的分析报告,开发计划署在《1990年人文发展报告》²中的分析以及世界银行在《1990年世界发展报告》³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,《盟约》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《盟约》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《盟约》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

¹ G.A.Cernia、R.Jolly 和 F. Stewart, eds. Oxford, Clarendon Press, 1987。

² Oxford, Oxford University Press, 1990。

³ Oxford, Oxford University Press, 1990。

一般性意见 4 (第六届会议,1991年)*

适足住房的权利《盟约》第11条第(1)款

1. 按照《盟约》第11条第(1)款,缔约各国“承认人人有权为他自己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¹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²。

3. 尽管众多的国际文件从不同方面论述适足住房的权利³,《盟约》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《盟约》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⁴。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《盟约》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《盟约》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《盟约》之基石的其他人权和基本原则密切相关。就此而言，《盟约》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《盟约》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。缔约国因则应立即采取措施，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的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》⁵，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《国际盟约》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《盟约》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，《盟约》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《盟约》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，《盟约》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，并且确保对其他人权的尊重，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《盟约》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) 法律上申诉,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申诉;(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《盟约》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

¹ 《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)。

² 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。

³ 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)。

⁴ 见脚注 a。

⁵ 日内瓦, 世界卫生组织, 1990年。

一般性意见 5 (第十一届会议, 1994年)*

残疾人

1. 国际社会经常强调, 《经济、社会、文化权利国际盟约》对残疾人的人权来说极为重要。¹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”。²即便在生活水平较高的国家, 残疾人也往往没有机会享受《盟约》确认的一切经济、社会、文化权利。

* 载于E/1995/22号文件。

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³和人权委员会‘监督《盟约》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决定的协同措施。”⁵因此,有必要研究并强调在《盟约》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。”⁶

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. 《盟约》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《盟约》的条款完全适用于社会所有成员,残疾人显然有资格享受《盟约》确认的一切权利。此外,只要有必要提供特殊待遇,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《盟约》明确规定的权利方面克服残疾带来的种种不利因素。再者,《盟约》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. 《盟约》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《盟约》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;”(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》；⁸(c) 1991年通过的《保护精神病患者和改善精神保健的原则》；⁹(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”。¹⁰《标准规则》具有重大意义，在更精确地确定缔约国在《盟约》之下承担的有关义务方面提供了极重要的指导。

一、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《盟约》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。¹¹

9. 《盟约》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。”¹²

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国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国营部门以外,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”。¹³

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《盟约》之下的义务的责任。正如《关于残疾人的世界行动纲领》所批出的,“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”。¹⁴

二、履行义务的手段

13. 缔约国为履行《盟约》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,按照盟约第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盟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》。¹⁵

三、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。为盟约的目的，“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，¹⁶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”。¹⁷

18. 鉴于需采取恰当措施消除现存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、文化权利国际盟约》第2(2)条意义上的歧视。

四、《盟约》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。¹⁸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。¹⁹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 and 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》²⁰原则13(3),精神病院相当于强迫劳动的“治疗”也是不符合盟约规定的。在这方面,《公民权利和政治权利国际盟约》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。²¹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的,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。²²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,对于残疾人落实盟约确认的实际上所有权利来说至关重要。

24. 《盟约》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。²³委员会鼓励盟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”²⁴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。²⁵

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《盟约》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。²⁶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。²⁷

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”。²⁸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。²⁹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《盟约》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”。³⁰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”。³¹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。³²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”。³³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。³⁴《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”。³⁵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……”。³⁶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”。³⁷

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与其他任何人同等的权利。

注

¹ 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)。

² A/47/415, 第5段。

³ 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。

⁴ 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。

⁵ A/47/415, 第6段。

⁶ 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)。

⁷ 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注3)第1段。

⁸ 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 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。

一般性意见 6 (第十三届会议, 1995年)*

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。¹

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. 许多盟约缔约国,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《国际人权盟约》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《盟约》直接相关。²

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。³原则共分五节,它们与《盟约》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”

* 载于E/1996/22号文件。

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《盟约》缔约国的义务。⁴

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”。⁵

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

3. 与《经济、社会、文化权利国际盟约》有关的老齡人权利

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”、“老齡人”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“老齡人”(法语为 personnes ages; 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岁以上的老齡人(欧洲联盟统计局的统计认为,“老齡人”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、文化权利国际盟约》并无明确的条款提及老齡人的权利,但有关“人人有权享有社会保障,包括社会保险”的第9条,却含有对享有老齡福利权利的承认。然而,鉴于《盟约》各条款充分适用于社会的所有成员,显然老齡人也

有权充分享有《盟约》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,《盟约》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,《盟约》是否禁止基于年龄的歧视。《盟约》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,问题并没有就此为此,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《盟约》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,《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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. 老年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,有许多老年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,老年人尤其面临着风险。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《盟约》承担的有关老年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《盟约》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《盟约》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,应使老年人能够组织老年人运动或协会。

5. 《盟约》的各项具体规定

第3条: 男女权利平等

20. 根据《盟约》第3条,各缔约国应依照条款承担“保证男子和妇女在本盟约所载一切经济、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《盟约》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. 《盟约》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。⁶

23. “享有公正和良好工作条件”的权利(《盟约》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。⁷

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。⁸

25. 《盟约》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. 《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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《盟约》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,老龄人的住房不应被视为仅仅是一个容身之地的问題,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《盟约》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. 《盟约》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. 《盟约》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代”;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利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

¹ 《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。

² 《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)。

³ 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。

⁴ 《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。

⁵ 联大1992年10月16日第47/5号决议,“老龄问题宣言”。

⁶ 见有关老龄工人的劳工组织建议162(1980年),第3-10段。

⁷ 同上,第11-19段。

⁸ 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. Vieillissement et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la Population et de la Famille. Documentation Française, 1989.
- Guillemard, Anne Marie. Analisis de las politicas de vejez en Europa. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid 1992.
- Guillemard, Anne Marie. Emploi, protection sociale et cycle de vie: Résultat d'une comparaison 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.

FNUD. 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 caso español. Escuela Social, Madrid, 1988.

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

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。

一般性建议一（第五届会议，1972年）*

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。

一般性建议二（第五届会议，1972年）*

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。

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。

* 载于A/8718号文件。

一般性建议三（第六届会议,1972年）*

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。

一般性建议四（第八届会议,1973年）**

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。

* 载于A/8718号文件。

** 载于A/9018号文件。

一般性建议五（第十五届会议，1977年）*

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》和各大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报送进一步情报，

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。

一般性建议六（第二十五届会议，1982年）**

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》，

* 载于A/32/18号文件。

** 载于A/37/18号文件。

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) 运用其权力以确保委员会能更有效地履行《公约》所规定的义务。

关于执行《公约》第4条的一般性建议七（第三十二届会议，1985年）*

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，

满意到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；

* 载于A/40/18号文件。

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。

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 (第三十八届会议,1990年)*

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。

关于《公约》第8条第1款的适用的一般性建议九 (第三十八届会议,1990年)*

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,

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。

关于技术援助的一般性建议十 (第三十九届会议,1991年)**

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,

* 载于A/45/18号文件。

** 载于A/46/18号文件

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，

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。

关于非公民的一般性建议十一(第四十二届会议,1993年)*

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。

关于继承国的一般性建议十二(第四十二届会议,1993年)*

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，

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；

* 载于A/48/18号文件。

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。

关于培训保护人权的执法人员的一般性建议十三(第四十二届会议,1993年)*

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。

关于《公约》第1条第1款的一般性建议十四(第四十二届会议,1993年)*

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,的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

* 载于A/48/18号文件。

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，它将回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。

关于《公约》第4条的一般性建议十五(第四十二届会议,1993年)*

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一种肤色或人种的人群实施强暴行为；(四) 煽动此种行为。

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

* 载于A/48/18号文件。

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。

关于《公约》第9条的适用的一般性建议十六(第四十二届会议,1993年)*

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。

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。

关于设立国家机构来推动执行《公约》的一般性建议十七(第四十二届会议,1993年)*

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,设立这类机构的目如下:

* 载于A/48/18号文件。

- (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。

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(第四十四届会议,1994年)*

消除种族歧视委员会,

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、基于政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。

* 载于A/49/18号文件。

关于《公约》第3条的一般性建议十九(第四十七届会议,1995年)**

1. 消除种族歧视委员会提请各缔约国注意第3条的措辞,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、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。

** 载于A/50/8号文件。

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1号一般性建议（第五届会议，1986年）*

“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2号一般性建议（第六届会议，1987年）**

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：

* 载于A/41/45号文件。

** 载于A/42/38号文件。

“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。

第3号一般性建议（第六届会议，1987年）*

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4号一般性建议（第六届会议，1987年）*

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。

* 载于A/42/38号文件。

第5号一般性建议（第七届会议，1988年）*

临时特别措施

消除对妇女歧视委员会，

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6号一般性建议（第七届会议，1988年）*

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略和措施；
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。

* 载于A/43/38号文件。

第7号一般性建议（第七届会议，1988年）*

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，

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8号一般性建议（第七届会议，1988年）*

《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。

* 载于A/43/38号文件。

第9号一般性建议(第八届会议, 1989年)*

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,

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10号一般性建议 (第八届会议, 1989年)*

《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;

* 载于A/44/38号文件。

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。

第11号一般性建议（第八届会议，1989年）

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12号一般性建议（第八届会议，1989年）*

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。

* 载于A/44/38号文件。

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；
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13号一般性建议 (第八届会议, 1989年)*

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14号一般性建议（第九届会议，1990年）*

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。这种战略可包含卫生人员(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15号一般性建议 (第九届会议, 1990年)*

在各国防治后天免疫功能缺损综合症(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WHA 41.24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”,

* 载于A/45/38号文件。

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；
- (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16号一般性建议（第十届会议，1991年）

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17号一般性建议(第十届会议, 1991年)

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18号一般性建议（第十届会议，1991年）

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19号一般性建议（第十一届会议，1992年）：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权利；
- (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担责任。

对《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响，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) 应措施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20号一般性建议(第十一届会议,1992年):对公约的保留*

1. 委员会忆及缔约国第四次关于按照第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。

第21号一般性建议(第十三届会议):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盟约》(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》。

* 载于A/47/38号文件。

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。

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。

家庭的各种形式

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的接受。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，但绝不应当受到配偶、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,才使得丈夫得以挣取收入,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和心智发展无关重要，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22号一般性建议(第十四届会议): 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。

附 件 一

人权事务委员会通过的一般性意见清单

第十三届会议(1981年)

一般性意见1	<u>报告义务</u>
一般性意见2	<u>报告准则</u>
一般性意见3	<u>第2条：各国的执行工作</u>
一般性意见4	<u>第3条</u>
一般性意见5	<u>第4条</u>

第十六届会议(1982年)

一般性意见6	<u>第6条</u>
一般性意见7	<u>第7条</u> *
一般性意见8	<u>第9条</u>
一般性意见9	<u>第10条</u> *

第十九届会议(1983年)

一般性意见10	<u>第19条</u>
一般性意见11	<u>第20条</u>

第二十一届会议(1984年)

一般性意见12	<u>第1条</u>
一般性意见13	<u>第14条</u>

第二十三届会议(1984年)

一般性意见14	<u>第6条</u>
---------	------------

第二十七届会议(1986年)

一般性意见15	<u>《公约》所规定的外侨地位</u>
---------	---------------------

第三十二届会议(1988年)

一般性意见16	<u>第17条</u>
---------	-------------

* 一般性意见7和9分别由一般性意见20和21取代。

第三十五届会议(1989年)

一般性意见17 第24条

第三十七届会议(1989年)

一般性意见18 不得歧视

第三十九届会议(1990年)

一般性意见19 第23条

第四十四届会议(1992年)

一般性意见20 第7条

一般性意见21 第10条

第四十八届会议(1993年)

一般性意见22 第18条

第五十届会议(1994年)

一般性意见23 第27条

第五十二届会议(1994年)

一般性意见24 关于批准或加入《盟约》或其《任择议定书》时提出的保留意见或有关声明的一般性意见

附 件 二

经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见清单

第三届会议(1989年)

一般性意见1

缔约国提交报告情况

第四届会议(1990年)

一般性意见2

国际技术援助措施(《公约》第22条)

第五届会议(1990年)

一般性意见3

缔约国义务的性质(《公约》第2条第1款)

第六届会议(1991年)

一般性意见4

适足住房的权利(《公约》第11条第(1)款)

第十一届会议(1994年)

一般性意见5

残疾人

第十三届会议(1995年)

一般性意见6

老龄人的经济、社会和文化权利

附 件 三

消除种族歧视委员会通过的一般性建议清单

<u>第五届会议(1972年)</u>	
一般性建议一	<u>缔约国的义务(《公约》第4条)</u>
一般性建议二	<u>缔约国的义务</u>
<u>第六届会议(1972年)</u>	
一般性建议三	<u>缔约国的报告情况</u>
<u>第八届会议(1973年)</u>	
一般性建议四	<u>缔约国的报告情况(《公约》第1条)</u>
<u>第十五届会议(1977年)</u>	
一般性建议五	<u>缔约国的报告义务(《公约》第7条)</u>
<u>第二十五届会议(1982年)</u>	
一般性建议六	<u>报告逾期</u>
<u>第三十二届会议(1985年)</u>	
一般性建议七	<u>关于执行《公约》第4条</u>
<u>第三十八届会议(1990年)</u>	
一般性建议八	<u>关于《公约》第1条第1和4款的解释</u>
一般性建议九	<u>有关《公约》第8条第1款的适用</u>
<u>第三十九届会议(1991年)</u>	
一般性建议十	<u>技术援助</u>
<u>第四十二届会议(1993年)</u>	
一般性建议十一	<u>非公民</u>
一般性建议十二	<u>继承国</u>
一般性建议十三	<u>培训保护人权的执法人员</u>
一般性建议十四	<u>《公约》第1条第1款</u>
一般性建议十五	<u>《公约》第4条</u>
一般性建议十六	<u>《公约》第9条的适用</u>
一般性建议十七	<u>设立国家机构来推动执行《公约》</u>
<u>第四十四届会议(1994年)</u>	
一般性建议十八	<u>建立国际法庭以起诉危害人类罪行</u>
<u>第四十七届会议(1995年)</u>	
一般性建议十九	<u>《公约》第3条</u>

附 件 四

消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议清单

第五届会议(1986年)

第1号一般性建议

缔约国的报告

第六届会议(1987年)

第2号一般性建议

缔约国的报告

第3号一般性建议

教育和宣传运动

第4号一般性建议

保留意见

第七届会议(1988年)

第5号一般性建议

临时特别措施

第6号一般性建议

有效的国家机制的宣传

第7号一般性建议

资源

第8号一般性建议

《公约》第8条的执行情况

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

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

第11号一般性建议

履行报告义务的技术咨询服务

第12号一般性建议

对妇女的暴力行为

第13号一般性建议

同工同酬

第九届会议(1990年)

第14号一般性建议

妇性割礼

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

第十届会议(1991年)

第16号一般性建议

城市家庭企业中的无酬女工

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

第18号一般性建议

残疾妇女

第十一届会议(1992年)

第19号一般性建议

对妇女的暴力行为

第20号一般性建议

对《公约》的保留

第21号一般性建议

婚姻和家庭关系中的平等

第22号一般性建议

修正《公约》第20条