



国际人权文书

Distr.
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.5
26 April 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

各人权条约机构通过的一般性意见和 一般性建议汇编

秘书处的说明

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

目 录

	<u>页 次</u>
一、经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见.....	9
<u>第三届会议(1989年)</u>	
第 1 号一般性意见——缔约国提交报告的情况.....	10
<u>第四届会议(1990年)</u>	
第 2 号一般性意见——国际技术援助措施(《公约》条 22 条).....	12
<u>第五届会议(1990年)</u>	
第 3 号一般性意见——缔约国义务的性质(《公约》第 2 条第 1 款).....	15
<u>第六届会议(1991年)</u>	
第 4 号一般性意见——适足住房的权利(《公约》第 11 条第(1) 款).....	19
<u>第十一届会议(1994年)</u>	
第 5 号一般性意见——残疾人.....	25
<u>第十三届会议(1995年)</u>	
第 6 号一般性意见——老龄人的经济、社会及文化权利.....	35
<u>第十六届会议(1997年)</u>	
第 7 号一般性意见——适足住房权利(《公约》第 11 条第(1) 款：强迫驱逐).....	46
<u>第十七届会议(1997年)</u>	
第 8 号一般性意见——实施经济制裁与尊重经济、社会、文化 权利的关系.....	51
<u>第十九届会议(1998年)</u>	
第 9 号一般性意见——《公约》在国内的适用.....	55
第 10 号一般性意见——国家人权机构在保护经济、社会和文化 权利方面的作用.....	60

目 录(续)

	<u>页 次</u>
<u>第二十届会议(1999 年)</u>	
第 11 号一般性意见——初级教育行动计划(第 14 条).....	61
第 12 号一般性意见——取得足够食物的权利(第 11 条).....	63
<u>第二十一届会议(1999 年)</u>	
第 13 号一般性意见——受教育的权利(第 13 条).....	72
<u>第二十二届会议(2000 年)</u>	
第 14 号一般性意见——享有能达到的最高健康标准的权利(第 12 条).....	88
二、人权事务委员会通过的一般性意见.....	108
<u>第十三届会议(1981 年)</u>	
第 1 号一般性意见——报告义务.....	109
第 2 号一般性意见——报告准则.....	110
第 3 号一般性意见——第 2 条：各国的执行工作.....	111
第 4 号一般性意见——第 3 条.....	111
第 5 号一般性意见——第 4 条.....	112
<u>第十六届会议(1982 年)</u>	
第 6 号一般性意见——第 6 条.....	113
第 7 号一般性意见——第 7 条 *.....	114
第 8 号一般性意见——第 9 条.....	116
第 9 号一般性意见——第 10 条 *.....	117
<u>第十九届会议(1983 年)</u>	
第 10 号一般性意见——第 19 条.....	118
第 11 号一般性意见——第 20 条.....	119

* 第 7 和 9 号一般性意见已分别为第 20 和 21 号一般性意见所取代。

目 录(续)

	<u>页 次</u>
<u>第二十一届会议(1984 年)</u>	
第 12 号一般性意见——第 1 条.....	120
第 13 号一般性意见——第 14 条.....	121
<u>第二十三届会议(1984 年)</u>	
第 14 号一般性意见——第 6 条.....	125
<u>第二十七届会议(1986 年)</u>	
第 15 号一般性意见——《公约》所规定的外侨地位.....	126
<u>第三十二届会议(1988 年)</u>	
第 16 号一般性意见——第 17 条.....	129
<u>第三十五届会议(1989 年)</u>	
第 17 号一般性意见——第 24 条.....	131
<u>第三十七届会议(1989 年)</u>	
第 18 号一般性意见——不得歧视.....	133
<u>第三十九届会议(1990 年)</u>	
第 19 号一般性意见——第 23 条.....	136
<u>第四十四届会议(1992 年)</u>	
第 20 号一般性意见——第 7 条.....	138
第 21 号一般性意见——第 10 条.....	140
<u>第四十八届会议(1993 年)</u>	
第 22 号一般性意见——第 18 条.....	143
<u>第五十届会议(1994 年)</u>	
第 23 号一般性意见——第 27 条.....	146
<u>第五十二届会议(1994 年)</u>	
第 24 号一般性意见——关于批准或加入《公约》或其《任择议 定书》时提出的保留意见或者有关在《公约》第 41 条下 声明的一般性意见.....	149

目 录(续)

	<u>页 次</u>
<u>第五十七届会议(1996 年)</u>	
第 25 号一般性意见——第 25 条.....	156
<u>第六十一届会议(1997 年)</u>	
第 26 号一般性意见——义务的延续性.....	161
<u>第六十七届会议(1999 年)</u>	
第 27 号一般性意见——第 12 条(迁徙自由)..	162
<u>第六十八届会议(2000 年)</u>	
第 28 号一般性意见——第 3 条(男女权利平等).....	167
三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议.....	174
<u>第五届会议(1972 年)</u>	
一般性建议一——缔约国的义务(《公约》第 4 条).....	174
一般性建议二——缔约国的义务... ..	174
<u>第六届会议(1972 年)</u>	
一般性建议三——缔约国的报告... ..	175
<u>第八届会议(1973 年)</u>	
一般性建议四——缔约国的报告(《公约》第 1 条).....	175
<u>第十五届会议(1977 年)</u>	
一般性建议五——缔约国的报告(《公约》第 7 条).....	176
<u>第二十五届会议(1982 年)</u>	
一般性建议六——过期未交的报告.....	177
<u>第三十二届会议(1985 年)</u>	
一般性建议七——执行《公约》第 4 条.....	177
<u>第三十八届会议(1990 年)</u>	
一般性建议八——《公约》第 1 条第 1 和 4 款的解释和适用... ..	178
一般性建议九——《公约》第 8 条第 1 款的适用.....	178
<u>第三十九届会议(1991 年)</u>	
一般性建议十——技术援助.....	179

目 录(续)

页 次

第四十二届会议(1993 年)

一般性建议十一——非公民.....	179
一般性建议十二——继承国.....	180
一般性建议十三——培训执法人员保护人权.....	180
一般性建议十四——《公约》第 1 条第 1 款.....	181
一般性建议十五——《公约》第 4 条.....	181
一般性建议十六——《公约》第 9 条的适用.....	183
一般性建议十七——设立国家机构以推动执行《公约》.....	183

第四十四届会议(1994 年)

一般性建议十八——建立国际法庭以起诉危害人类罪行.....	184
-------------------------------	-----

第四十七届会议(1995 年)

一般性建议十九——《公约》第 3 条.....	184
-------------------------	-----

第四十八届会议(1996 年)

一般性建议二十——《公约》第 5 条.....	185
一般性建议二十一——自决权.....	186

第四十九届会议(1996 年)

一般性建议二十二——《公约》第 5 条和难民及流离失所者.....	187
-----------------------------------	-----

第五十一届会议(1997 年)

一般性建议二十三——土著人民的权利.....	188
------------------------	-----

第五十五届会议(1999 年)

一般性建议二十四——《公约》第 1 条.....	189
--------------------------	-----

第五十六届会议(2000 年)

一般性建议二十五——种族歧视与性别有关的方面.....	190
一般性建议二十六——《公约》第 6 条.....	192

第五十七届会议(2000 年)

一般性建议二十七——对吉普赛人的歧视.....	192
-------------------------	-----

目 录(续)

	<u>页 次</u>
四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议.....	196
<u>第五届会议(1986年)</u>	
第 1 号一般性建议——缔约国的报告.....	197
<u>第六届会议(1987年)</u>	
第 2 号一般性建议——缔约国的报告.....	197
第 3 号一般性建议——教育和大众宣传.....	198
第 4 号一般性建议——保留.....	198
<u>第七届会议(1988年)</u>	
第 5 号一般性建议——临时特别措施.....	198
第 6 号一般性建议——有效的国家机制和宣传.....	199
第 7 号一般性建议——资源.....	199
第 8 号一般性建议——《公约》第 8 条的执行情况.....	200
<u>第八届会议(1989年)</u>	
第 9 号一般性建议——有关妇女状况的统计资料.....	201
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.....	201
第 11 号一般性建议——履行报告义务的技术咨询服务.....	202
第 12 号一般性建议——对妇女的暴力行为.....	203
第 13 号一般性建议——同工同酬.....	203
<u>第九届会议(1990年)</u>	
第 14 号一般性建议——女性割礼.....	204
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.....	205
<u>第十届会议(1991年)</u>	
第 16 号一般性建议——城乡家庭企业中的无酬女工.....	206
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.....	207
第 18 号一般性建议——残疾妇女.....	208

目 录(续)

	<u>页 次</u>
<u>第十一届会议(1992 年)</u>	
第 19 号一般性建议——对妇女的暴力行为.....	208
第 20 号一般性建议——对《公约》的保留.....	214
<u>第十三届会议(1994 年)</u>	
第 21 号一般性建议——婚姻和家庭关系中的平等.....	215
<u>第十四届会议(1995 年)</u>	
第 22 号一般性建议——修正《公约》第 20 条	225
<u>第十六届会议(1997 年)</u>	
第 23 号一般性建议——政治和公共生活	226
<u>第二十届会议(1999 年)</u>	
第 24 号一般性建议——《消除对妇女一切形式歧视公约》第 12 条.....	237
五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见.....	245
<u>第十六届会议(1996 年)</u>	
第 1 号一般性意见——参照《公约》第 22 条执行第 3 条的情况.	245
六、儿童权利委员会通过的一般性意见.....	247
<u>第二十六届会议(2001 年)</u>	
第 1 号一般性意见——教育目标.....	247

一、经济、社会、文化权利委员会 通过的一般性意见

导言：一般性意见的目的 *

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

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

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

* 载于 E/1989/22 号文件。

第三届会议(1989年)*

第 1 号一般性意见

缔约国提交报告情况

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

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

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

* 载于 E/1989/22 号文件。

那么它可在其给委员会的报告中指出这一事实，并提出它可能需要的任何国际援助的性质和程度。

4. 监督的目的是详细全面审查目前情况，而这种审查的主要价值是提供一种依据，以便据以拟定审慎地提出了指标的明确政策，包括确定反映《公约》条款的优先考虑事项。因此，报告程序的第三个目标是使政府能够表明实际上已进行这种原则性的决策。虽然《公约》只在第 14 条中在还未为所有人确保“免费的义务初级教育”的情况下明确规定这一义务，但第 2 条(1)的“……通过一切适当手段……采取步骤”的义务明确规定了“制定并通过详细的行动计划，以逐渐执行”《公约》中所载的每项权利的类似义务。

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

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

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

8. 第六个目标是使缔约国本身能够更好地理解在逐渐实现充分的经济、社会和文化权利方面所遇到的问题 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《公约》第 22 和 23 条帮助各国的最适宜的手段。为强调委员会对此目标的重视，委员会第四届会议将讨论关于这些条款的另一条一般性意见。

第四届会议(1990 年)*

第 2 号一般性意见

国际技术援助措施（《公约》第 22 条）

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

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

* 载于 E/1990/23 号文件。

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性讨论的一天是一个理想的时机，大家可以在这一天进行具有潜在意义的意见交流。

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

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

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

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

- (a) 作为一项原则，有关联合国机构应注意在发展活动和促进普遍尊重特别是经济、社会和文化权利的努力之间确立一种密切关系。委员会在这方面注意到，前三个联合国十年发展战略都没有注意到这种关系，因此保证在将于 1990 年通过的这种战略中改正这一缺点。
- (b) 联合国各机构应考虑到秘书长 1989 年报告中提出的建议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《公约》中包括的权利，例如在初步估价具体国家的优先需要、确立具体项目、项目设计、项目执行和最后评价等阶段。

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

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

注

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)。

第五届会议(1990 年)*

第 3 号一般性意见

缔约国义务的性质(《公约》第 2 条第 1 款)

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

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

* 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《公约》特别说明的那样，通过立法措施决不是缔约国义务的终点。相反，“用一切适当方法”的措词必须完整和准确地理解。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措施，而且应说明它们在具体情况下被认为最“适当”的依据。但是，最后应由委员会确定，是否已经采用了一切的适当办法。

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

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

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

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

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

10. 委员会以本身及其前身十多年来审议缔约国报告所积累的大量经验为基础，认为每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在一缔约国内有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式，该缔约国就等于没有履行《公约》下的义务。如果不把《公约》看作是确定了此种最起码的核心义务，就等于使其基础上失去了存在的理由。同样，必须指出，关于一缔约国是否

履行了最起码的核心义务的任何评估都必须考虑到该国内的资源局限。第 21 条规定每一缔约国的义务是，“尽最大能力”采取必要步骤。一缔约国如要将未履行最低核心义务归因于缺乏资源，它就必须表明已经尽了一切努力利用可得的一切资源作为优先事项履行最起码的义务。

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

12. 与此相似，委员会强调，甚至在调整进程、经济衰退或其他因素造成严重资源困难的情况下，仍可以也必须通过耗资相对较少的专门方案保护社会中易受损害者。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，《公约》起草人采用“尽最大能力”一语的意图是要提及一国内现有的资源和国际社会通过国际合作和援助可以提供的资源。另外，第 11、15、22 和 23 条中的特别规定又进一步强调了这种合作促进充分实现有关权利的重要作用。至于第 22 条，委员会已经在一般性意见 2(1990 年)中提请注意在国际合作方面存在着的一些机会和责任。第 23 条特别指明了“进行技术合作”及其他活动是“实现本《公约》所承认的权利而采取的国际行动”。

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

案。全面实现经济、社会和文化权利在许多国家就将会一直成为未能实现的愿望。在这方面。委员会还再次提请注意一般性意见 2(1990 年)的措词。

注

- 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。

第六届会议(1991 年)*

第 4 号一般性意见

适足住房的权利(《公约》第 11 条第(1)款)

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

2. 委员会已积累了大量有关这一权利的资料。自 1979 年起, 本委员会及在其之前的相应机构审议了有关适足住房权利的 75 份报告。委员会在其第三届(见 E/1989/22, 第 312 段)和第四届(E/1990/23, 第 281-285 段)会议的一般性讨论时专门抽出一天时间讨论这一问题。此外, 委员会仔细地注意到《无家可归者收容安置国际年》(1987)提供的资料, 包括大会在其 1987 年 12 月 11 日第 42/191 号决议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, 《公约》第 11 条第(1)款是有关条款中最为全面, 或许是最为重要的条款。

* 载于 E/1992/23 号文件。

4. 尽管国际社会一再重申充分尊重适足住房权的重要性，但是在《公约》第 11 条第(1)款中规定的水准和世界各地的普遍状况之间仍存在着令人不安的巨大差距。在一些面临严重资源问题和受到其他限制的发展中国家内问题往往尤为严重。与此同时，委员会认为在一些经济最为发达的社会内也存在着无家可归和住房不足之重大问题。联合国估计，全世界有 1 亿多人无家可归，10 亿多人无适足住房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。

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

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

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

- (a) 使用权的法律保障。使用权的形式包罗万象，包括租用(公共和私人)住宿设施、合作住房、租赁、房主自住住房、应急住房和非正规住区，包括占有土地和财产。不论使用的形式属何种，所有人都应有一定程序的使用保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。缔约国则应立即采取措施，与受影响的个人和群体进行真诚的磋商，以便给予目前缺少此类保护的个人与家庭使用权的法律保护；
- (b) 服务、材料、设备和基础设施的提供。一幢合适的住房必须拥有卫生、安全、舒适和营养必需之设备。所有享有适足住房权的人都应能持久地取得自然和共同资源、安全饮用水、烹调、取暖和照明能源、卫生设备、洗涤设备、食物储藏设施、垃圾处理、排水设施和应急服务；
- (c) 力所能及。与住房有关的个人或家庭费用应保持在一定水平上，而不至于使其他基本需要的获得与满足受到威胁或损害。各缔约国应采取步骤以确保与住房有关之费用之百分比大致与收入水平相称。各缔约国应为那些无力获得便宜住房的人设立住房补助并确定恰当反映住房需要的提供住房资金的形式和水平。按照力所能及的原则，应采取适当的措施保护租户免受不合理的租金水平或提高租金之影响。在以天然材料为建房主要材料来源的社会内，各缔约国应采取步骤，保证供应此类材料。
- (d) 乐舍安居。适足的住房必须是适合于居住的，即向居住者提供足够的空间和保护他们免受严寒、潮湿、炎热、刮风下雨或其他对健康的威胁、建筑危险和传病媒介。居住者的身体安全也应得到保障。委员会鼓励各缔约国全面实施卫生组织制订的《住房保健原则》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中心政策目标。必须制定明确的政府职责，实现人人有权得到和平尊严地生活的安全之地，包括有资格得到土地。
- (f) 居住地点。适足的住房应处于便利就业选择、保健服务、就学、托儿中心和其他社会设施之地点。在大城市和农村地区都是如此，因为上下班的时间和经济费用对贫穷家庭的预算是一个极大的负担。同样，住房不应建在威胁居民健康权利的污染地区，也不应建在直接邻近污染的发源之处。
- (g) 适当的文化环境。住房的建造方式、所用的建筑材料和支持住房的政策必须能恰当地体现住房的文化特征和多样化。促进住房领域的发展和现代化的活动应保证不舍弃住房的文化方维，尤其是还应确保适当的现代技术设施。

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

10. 不论一国家处于何种发展状态，都必须立即采取某些措施。正如《全球住房战略》和其他国际分析文件中所承认的那样，促进住房权利所需的许多措施只要求政府放弃某些做法，并致力于促使受影响群体的“自助”。当任何这类步

骤被视为超越了一缔约国可以得到的最大资源时，恰当的做法是：根据《公约》第 11 条第(1)款、第 22 条和第 23 条尽快地要求进行国际合作，并通知委员会。

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

12. 在采用充分实现适足住房权利之最适当的措施方面，一缔约国与另一缔约国之间必定会有很大差别，《公约》明确要求各缔约国采取为实现这一目的所必需的任何步骤。这几乎必然要求采取一项如《全球住房战略》第 32 段所述的：“确定发展住房条件之目标，确定实现这些目标可利用之资源及利用这些资源最有成本效益之方法和建立实施必要措施的责任制和时间框架”的全国住房战略。为了具有针对性和有效性，并且确保对其他权利的尊重，这样的一项战略应体现包括无家可归者，居住简陋者和他们的代表在内的所有受影响者的广泛真诚的磋商和参与。此外，应采取步骤确保各部委和地区和地方当局之间的协调，以便使有关政策(经济、农业、环境、能源等)和《公约》第 11 条所规定之义务保持一致。

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

14. 在适足住房权利方面，一缔约国履行其义务所制定的措施可能会交融混合公共和私营部门认为合适的措施。在一缔约国，公共住房资金可能最有用地用于直接建造新住房。在多数情况下，经验表明，政府无法完全利用公共建造住房

来弥补住房之不足。各缔约国促进“授权战略”，辅之于全面致力履行适足住房权利所规定的义务的做法应予以鼓励。实质上，这种义务应表明，从总体上来说，所采取的措施足以在最短的时间内，以最大限度的资源实现个人的权利。

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

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

17. 委员会认为，适足住房权利的许多组成因素至少是和国内法律的补救措施条款相一致的。依据法律体系，这样的领域可能包括，但并非仅限于此：(a) 法律上诉，以求通过法院命令防止有计划的驱逐或拆房；(b) 遭非法驱逐后要求赔偿的法律程序；(c) 对房东(公共或私人)就租金水平、住所维修、种族或其他形式的歧视方面所实施或所支持的非法行为提出上诉；(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧视提出指控；和(e) 就不健康或不合适住房条件对房东提出起诉。在一些法律体系内，在无家可归者大量增加的形势下也应开拓促进集团诉讼的可能性。

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

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

注

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 1。

⁵ 日内瓦, 世界卫生组织, 1990 年。

第十一届会议(1994)*

第 5 号一般性意见

残 疾 人

1. 国际社会经常强调, 《经济、社会、文化权利国际公约》对残疾人的人权来说极为重要。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《公约》确认的一切经济、社会、文化权利。

2. 经济、社会、文化权利委员会和在该委员会之前的工作组曾明确要求大会³ 和人权委员会⁴ 监督《公约》缔约国对确保残疾人充分享受有关权利的义务的遵

* 载于 E/1995/22 号文件。

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性的协同措施。⁵ 因此，有必要研究并强调在《公约》所载义务方面出现与残疾人有关的问题的一些状况。

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

“‘残疾’一词概括地泛指世界各国任何人口中出现的许许多多的各种功能上的限制。人们出现的残疾既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是医学上的状况或精神疾病。此种缺陷、状况或疾病有可能是长期的，也可能是过渡性质的。”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. 《公约》没有明确提及残疾人。不过，《世界人权宣言》则确认，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。而且，由于《公约》的条款完全适用于社会所有成员，残疾人显然有资格享受《公约》确认的一切权利。此外，只要有必要提供特殊待遇，缔约国就须酌情采取措施，尽最大可能利用所拥有的资源，使残疾人能够在享受《公约》明确规定的权利方面克服残疾带来的种种不利因素。再者，《公约》第 2 条第(2)款规定，“……所宣布的权利应予普遍行使”，而不得基于某些具体理由“或其他身份”而有任何歧视。该条款显然适用于基于残疾的歧视。

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

7. 按照这一途径，国际社会在下列文书中申明其确保残疾人的各项人权的承诺：(a) 《关于残疾人的世界行动纲领》，该文书规定了一个政策框架，旨在推

动“预防残疾的有效措施，推动康复和实现[残疾人]‘充分参与’社会生活和发展以及‘平等’的目标；⁷ (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《公约》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《公约》每个缔约国直接相关。尽管为促进残疾人的经济、社会、文化权利的充分实现，各国所选择的手段必然会很不相同，但各国均须在政策和方案上作出重大努力。¹¹

9. 《公约》缔约国有义务在最大限度地利用其拥有的资源的情况下推动有关权利的逐步实现。这项义务显然要求政府加倍努力，不停留在仅仅不采取可能会对残疾人有不利影响的措施上面。针对这一极受打击和处于不利地位的群体，应承担的义务是：采取积极行动，减少结构性不利条件，并酌情给予残疾人优惠待遇，以实现所有残疾人充分参与社会和在社会中享有与其他人平等的地位的目标。这几乎必然意味着需为此提供更多的资源，需采取各种各样的专门措施。

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

……经济和社会状况目前正在恶化，其标志是增长率降低、失业率上升、公共开支减少、目前结构调整方案的执行和私营化的实行……这些都对有关方案和服务产生了不利影响……如果目前的不利趋势继续下去，[残疾人]就可能被不断挤到社会的边缘，只得依靠临时救助。”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公营实体受到与残疾人相关的不歧视和平等准则的约束。只要此种保护不扩展到公营部门以外，残疾人参与社区活动的主流和作为社会的积极成员充分发挥其潜力的能力就会受到严重的甚至往往是任意的限制。这并不是说立法总是试图消除私营部门的歧视现象的最有效的手段。比如，《标准规则》尤为强调这一点，即各国有必要“采取行动，提高社会对残疾人及其权利、需要、潜能和贡献的认识”。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《公约》之下的义务的责任。正如《关于残疾人的世界行动纲领》所指出的，“针对导致损害的情形采取补救措施和应付残疾的后果的最终责任应由政府承担”。¹⁴

二、履行义务的手段

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

14. 此外，国际社会曾一再确认，这一领域的政策制定和方案执行工作应在同有关人员群体的代表密切协商，并由这些代表参与的基础上进行。为此，《标准规则》建议，应尽力便利国家协调委员会或类似机构的设立，将其作为国家处

理残疾人问题的中心机构。在这样做的过程中，政府应考虑到 1990 年的《关于设立和发展国家残疾人问题协调委员会或类似机构的准则》。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。为公约的目的，“基于残疾的歧视”可界定为指以残疾为理由，其结果是取消或损害经济、社会、文化权利的承认、享受或行使的任何区分、排斥、限制或偏向、或合理的便利的剥夺。由于忽视、无知、偏见和不正确的推断以及排斥、区分或隔离，残疾人往往无法在与正常人平等的基础上行使其经济、社会或文化权利。基于残疾的歧视造成的影响在教育、就业、住房、交通、文化生活、进入公共场所和享受公共服务等方面尤为严重。

16. 尽管过去 10 年在立法方面有些进展，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在歧视并为残疾人创造公平的机会，只要此类行动以平等原则为基础并仅为实现这一目标而采取，就不应视为《经济、社会、文化权利国际公约》第 2(2)条意义上的歧视。

四、《公约》的具体条款

A. 第 3 条——男女享有平等权利

19. 残疾人有时被视为没有性别的人。因而，残疾妇女遭受的双重歧视往往被忽视了。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并接受的工作来谋生的权利”(第 6(1)条)就得不到实现。使某一类残疾人实际上仅限于某些职业或仅限于生产某些产品的安排，会使这项权利遭到侵犯。同样，根据《保护精神病患者和改善精神保健的原则》²⁰ 原则 13(3)，精神病院相当于强迫劳动的“治疗”也是不符合公约规定的。在这方面，《公民权利和政治权利国际公约》关于禁止强迫劳动的规定也是相关的。

22. 《标准规则》规定，残疾人无论在农村还是城市，必须在劳务市场上享有从事生产性有偿就业的同等机会。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，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，对于残疾人落实公约确认的实际上所有权利来说至关重要。

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

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

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

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

C. 第 9 条——社会保障

28. 社会保障和维持收入方案对残疾人来说极为重要。《标准规则》规定，“各国应确保向那些由于残疾或与残疾有关的原因而暂时丧失了收入或减少了收入，或得不到就业机会的残疾人提供适当的收入支助”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的代替。

D. 第 10 条——保护家庭、母亲和儿童

30. 关于残疾人《公约》关于应向家庭提供“保护和协助”的规定意味着，应尽一切努力使残疾人(在其愿意的情况下)与其家人生活在一起。第 10 条也意味着，根据国际人权法一般原则，残疾人有权结婚并拥有自己的家庭。这些权利常常被忽视或剥夺，智力残疾者尤为如此。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《公约》第 10(3)条(《儿童权利公约》的相应条款使该条款得到加强)的规定，有权受到特殊保护。

E. 第 11 条——达到适足的生活水平的权利

33. 除了有必要确保残疾人得到充分的食物、出入方便的住房和其他基本资料以外，还有必要确保向残疾人提供“支助服务”包括辅助性器材，帮助他们提高日常生活方面的独立能力和行使他们的权利”。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有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。

第十三届会议(1995 年)*

第 6 号一般性意见

老龄人的经济、社会及文化权利

1. 导 言

1. 世界人口正以稳定、十分惊人的速度走向老龄化。60 岁和 60 岁以上的老龄人数已于 1950 年的 2 亿人口、上升至 1982 年的 4 亿, 预计将于 2001 年达 6 亿, 并将于 2025 年增至 12 亿、到 2025 年 70% 以上的老龄人将居住在今天的一些发展中国家。80 岁和 80 岁以上的“耆”老人数也在增长, 并继续出现大幅度的上升, 由 1950 年的 1,300 万上升至今天的 5,000 多万, 并预计于 2025 年达到 1.37

* 载于 E/1996/22 号文件。

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

2. 在国际上得到赞同的老龄人政策

4. 1982 年老龄问题世界大会通过了《老龄问题国际行动计划》。这一重要文件得到了联大的赞同，并且是一项极为重要的指导文件，因为它详细阐明了各成员国在各项《国际人权公约》所宣布的权利范围内为保障老龄人权利应采取的各项措施。它载有 62 项建议，其中许多与《公约》直接相关。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《公约》确认的各项权利密切相关。“独立”一节包括获取食物、水、住所、衣着和保健的机会。除这些基本权利外，还应享有从事可领取报酬工作的机会以及接受教育和培训的机会。“参与”一节的含义系指，老龄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，老龄人应享有家庭照顾、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龄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，老龄人应有尊严、有保障，不受剥削和身心虐待，应不论年龄、性别、种族和族裔背景、残疾、经济情况或任何其他状况，均享受到公正对待，并且不论其经济贡献大小均应受到尊重。

6. 1992 年联大通过了 2001 年以前老年问题全球 8 项指标，以及制定国家指标的简要指南。在若干重要方面，这些全球指标可用以增强《公约》缔约国的义务。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，也注意到它们各自主管领域中的老龄问题。

3. 与《经济、社会、文化权利国际公约》 有关的老龄人权利

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”、“老龄人”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“老龄人”(法语为 personnes âgées；西班牙语为 personas mayores)，这是联大第 47/5 号和 48/98 号决议所采用的术语。根据联合国统计处的惯例，这些术语系指 60 和 60 岁以上的老龄人(欧洲联盟统计局的统计认为，“老龄人”系指 65 或 65 岁以上者，因为最为通常的退休年龄为 65 岁，而且退休年龄还在趋于推迟)。

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

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

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

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

14. 委员会于第十三届会议结束之际以及在第十三届会议之前，委员会的会期政府间专家工作组的会议已经审查了 144 份首次报告、70 份第二次定期报告和有关第 1 至 15 条的 20 份全球首次和定期报告。这一审查使得能够辨明代表世界所有各地区和不同政治、社会经济和文化制度的、相当大数量的缔约国在执行《公约》时可能遇到的许多困难。迄今为止所审查的各份报告，除了在不同的全面程度上提供关于落实社会保障权利的第 9 条的情况外，还尚无任何一份系统地提供针对老龄人落实《公约》情况的资料。

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

4. 缔约国的一般性义务

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

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

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

19. 为此，可提请注意 1992 年联大通过的全球指标一，它呼吁建立国家支助基础结构，以推行国家和国际发展计划和方案中的老龄问题政策和方案。在这方面，委员会指出，《联合国老年人原则》鼓励各国政府在国家方案中列入的原则之一是，应使老龄人能够组织老龄人运动或协会。

5. 《公约》的各项具体规定

第 3 条：男女权利平等

20. 根据《公约》第 3 条，各缔约国应依照条款承担“保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利”，委员会认为各缔约国尤其应注重经常处于困境的老龄妇女，因为她们将其终身或其生命的一部分时

间用于操持家庭而未能从事使她们能享有老龄养恤金的报酬活动，而且也无法享有寡妇养恤金。

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

第 6 至第 8 条： 有关工作的权利

22. 《公约》第 6 条规定各缔约国应采取适当的步骤保障人人应有机会凭其自由选择和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(《公约》第 7 条)是保障老龄工人享有在他们退休前安全工作条件极为重要的条款。安排老年工人在能最充分地发挥其经验和知识的条件下从事就业，是极为可取的做法。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. 《公约》第 8 条所保护的各项权利，即包括在退休年龄之后的工会权利，必须适用于老龄工人。

第 9 条： 享有社会保障的权利

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

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

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

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

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

第 10 条： 保护家庭

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

第 11 条： 适当的生活水准

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

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

第 12 条： 享有身心健康权利

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

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

第 13 至 15 条： 享有教育和文化的权利

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

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

39. 《公约》第 15 条第 1(a)和(b)款申明，各缔约国承认人人有权参加文化生活并享受科学进步及其运用所产生的利益。为此，委员会促请各缔约国考虑到《联合国老年人原则》所载的各项建议，特别是原则 7：“老年人应始终融合于社会，积极参与制定和执行直接影响其福祉的政策，并将其知识和技能传授子孙后代”；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，《维也纳老年人问题国际行动计划》中的建议 48 鼓励各国政府和各国际组织支持旨在更便于年长者出入各文化机构(博物馆、剧院、音乐厅、影院等等)的方案。

41. 建议 50 强调，各国政府、非政府组织和老年人本身都必须作出努力，克服老年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年人生物、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. Vieillesse et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la Population et de la Famille. Documentation Française, 1989.

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

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

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

- Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europa en los años 90 Jornadas Europeas sobre personas mayores. Alicante, 1993.
- INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europe : Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- INSERSO. La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.
- INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental : Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruselas, 1988.
- Lansley, John y Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort del Main, 10 a 12 de octubre de 1988. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.
- Martínez-Fornes, Santiago, Envejecer en el año 2000. Editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.
- Minois, George. Historia de la vejez: De la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.
- Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1968.
- OCDE. Flexibilité de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.
- OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.
- OCDE. El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- OIT. Trabajadores de Edad Madura : Trabajo y Jubilación. 65a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1965.
- OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- OIT. La OIT y las personas de edad avanzada. Ginebra, 1992.
- PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.
- Simposio de Gerontología de Castilla-León. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de Castilla-León. 5 a 8 de mayo de 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.
- Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al casa español. Escuela Social, Madrid, 1988.
- Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes agées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No. 33.

第十六届会议(1997年)*

第 7 号一般性意见

适足住房权利(《公约》第 11 条第(1)款): 强迫驱逐

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

2. 国际社会早已认识到强迫驱逐是一个严重的问题。1976 年, 联合国人类住区会议就曾指出要特别注意: “只有当保留和恢复不可行、而且已采取居民重新安置的措施之后, 才应进行大规模的清扫行动”。¹ 1988 年, 联合国大会在其第 43/181 号决议中通过了《至 2000 年全球住房战略》, 其中承认: “各国政府有基本义务去保护和改善、而不应损害或拆毁住房和住区”。² 《21 世纪议程》声称: “人民应受到法律保护, 不得不公平地从他们的家中或土地上被逐出”。³ 在《人类住区议程》中, 各国政府作出承诺, “保护所有人不受违法的强迫迁离, 提供法律保护并对违法的强迫迁离采取补救措施, 同时考虑到人权情况, 如果不能避免迁离, 则酌情确保提供其他适当的解决办法”。⁴ 人权委员会也确认, “强迫驱逐做法构成对人权、尤其是得到适足住房的权利的严重侵犯”。⁵ 但是, 尽管这些声明很重要, 有一个最关键的问题还是没有解决, 就是, 如何决定在什么情况下可允许强迫迁离, 并明确地说明需要哪些保护措施去保证《公约》的有关条款得到尊重。

3. 用“强迫驱逐”这词在某些方面本身就是有问题, 因为它要表现的是一种专横和不合法性。但是, 许多观察者则认为, 所谓“强迫驱逐”这说法是一种同义的重复。其他还有人“非法迁离”这说法表示不满, 因为它好象假设有关法

* 载于 E/1998/22 号文件, 附件四。

律规定已遵从《公约》，对住房权利有了充分的保护，而实际上完全不是这么一回事。此外，还有人指出，“不公平的迁离”的说法可能更是主观，因为它根本就没有提到任何法律框架。国际社会、特别是人权委员会一般都采用“强迫驱逐”一词，主要就是因为所有其他说法都含有许多弊病。这个一般性意见用的也是“强迫驱逐”一词。这说法的定义是：个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时驱逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护。但是，禁止强迫驱逐并不适用于按照法律、并符合国际人权公约规定所执行的强迫迁离。

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

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

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

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

8. 《公约》缔约国在禁止强迫驱逐方面的义务基本上是以第 11.1 条的规定为根据，同时也配合其他的有关的规定。特别是第 2.1 条要求缔约国使用“一切适当方法”去促进适足住房的权利。但是，由于强迫驱逐做法本身的性质，根据现

有的资源去逐渐实现第 2.1 条的规定是很困难的。国家不但本身要避免强迫驱逐居民，而且要确保对那些实行强迫驱逐的代理人或第三方执行法律(按照上文第 3 段所下的定义)。这方针还得到《公民权利和政治权利国际公约》第 17.1 条的补充，该条加重说明，如果没有得到充分的保护，任何人有权不受强迫驱逐。该条除其他外，承认任何人的住宅有权享受保护，免受“任意或非法干涉”。值得注意的是，国家有义务确保这种权利受到尊重，不由于资源多寡的考虑而改变。

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

10. 妇女、儿童、青年、老人、土著人民、族裔和其他少数人、以及其他易受冲击的个人和群体都不成比例地经常成为强迫驱逐的对象。这种群体里的妇女特别首当其冲，因为法律和其他方面对她们有各式各样的歧视，而这种歧视在财产权利(包括住房拥有权)、或取得财产或住房的权的问题上体现的更加露骨。一旦她们失去了住所，她们也就更加容易受到暴力和性污辱的侵犯。《公约》第 2.2 和第 3 条的反歧视规定对国家政府加上了另一重义务，要求它们在发生驱逐的时候采取适当措施，以保证不出现任何形式的歧视行为。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

注

- ¹ 《生境报告：联合国人类住区会议》，温哥华，1976年5月31日至6月1日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8号建议，C(二)段。
- ² 《人类住区委员会关于其第十一届会议工作的报告》，增编(A/43/8/Add.1)，第13段。
- ³ 《联合国环境和发展会议报告》，里约热内卢，1992年6月3日至14日，第一卷(A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，附件二《21世纪议程》，第7.9(b)段。
- ⁴ 《联合国人类住区会议(生境二)报告》(A/CONF.165/14)，附件二，《生境议程》，第40(n)段。
- ⁵ 人权委员会第1993/77号决议，第1段。
- ⁶ E/1990/23，附件三，第6和第8(d)段。
- ⁷ E/C.12/1990/8，附件四。
- ⁸ 同上。

第十七届会议(1997年)*

第8号一般性意见

实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系

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

2. 自90年代开始以来，安全理事会实施了各种各样的期限不等的制裁，分别涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索马里、阿拉伯利比亚民众国、利比里亚、海地、安哥拉、卢旺达、苏丹等。有一些制裁涉及《公约》的缔

* 载于E/1998/22号文件。

约国，并且一些缔约国也经常予以报告，因而委员会注意到了制裁对于享受经济、社会、文化权利的影响，委员会也有机会对这些情况给予认真的审议。

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

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

5. 然而，最近由联合国和其他方面提出的对制裁影响进行分析的研究报告所得出的结论认为，这些豁免并没有产生这样的效果。此外，豁免措施在范围上也十分有限。例如豁免措施并没有处理获得基本教育的问题，也没有考虑对基础设施进行修复的问题，而这些基础设施对于提供清洁的水、充足的医疗保健等是必不可少的。联合国秘书长曾在 1995 年提出，在实施制裁之前，有必要评估制裁的潜在影响，并设法作出关于对脆弱群体提供人道主义援助的安排。¹ 在第二年，Graça Machel 女士为大会编写了一份关于武装冲突对儿童的影响的重要报告，报告说“人道主义豁免措施往往含混不清，并且得到任意和相互矛盾的解释……拖延、混乱、以及拒不批准进口基本的人道主义物资等，造成了资源短缺……[这些现象]无疑使穷人遭受的影响最重。”² 最近于 1997 年 10 月发表的一份报告得出的结论认为，安全理事会所设的各种制裁委员会所确立的审查程序“依然十分烦琐，援助机构在获准供应例外的物资方面依然遭受到困难……这些委员会忽视了工商界和政府以黑市、非法贸易、腐败等形式进行的非法活动的更大问题。”³

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

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

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

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

10. 委员会认为由这些考虑中产生出两套义务。第一套义务涉及受影响的国家。实施制裁在任何意义上都没有取消或削弱该缔约国的有关义务。正如在其他相似的情况中那样，这些义务在困难时期具有了更大的实际意义。因此委员会必须十分认真地考察有关国家在多大程度上“尽最大能力”为其管辖范围内的每个

个人的经济、社会、文化权利提供尽可能大的保护。制裁毫无疑问会削弱受影响的国家资助或支持一些必要措施的能力，但该国依然有义务确保在这些权利的享受上没有任何歧视现象，并应采取所有可能的措施包括与其他国家以及国际社会进行谈判，将对其社会内每个个人的权利所受的消极影响降低到最低限度。

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

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

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

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

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

16. 在通过这项一般评论时，委员会的唯一目的是提请注意如下事实：一个国家的居民不能由于外部认定其领导人违反了与国际和平和安全有关的准则，便丧失了他们的基本的经济、社会、文化权利。委员会的目的不是向这样的领导人提供支持或鼓励，也不是想削弱国际社会在维护对《联合国宪章》和一般国际法原则的尊重方面的正当利益。委员会实际上是要表明，不能无视任何这类集体行动所依赖和引为根据的基本权利，以一种非法取代另一种非法。

注

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

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

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

⁴ 上引。

第十九届会议(1998 年)*

第 9 号一般性意见

《公约》在国内的适用

A. 在国内法律秩序中适用《公约》的义务

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

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

* 载于 E/1999/22 号文件。

3. 在国内适用《公约》的问题上，必须考虑两项国际法原则。第一是《维也纳条约法公约》第 27 条所载的原则²，即“[A] 一当事方不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。换言之，国家应对国内法律秩序进行必要的修订，以履行它们的条约义务。第二项原则反映在《世界人权宣言》第 8 条中，根据这项原则，“任何人当宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时，有权由合格的国家法院对这种侵害行为作有效的补救”。《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条第 3(b)款要求缔约国“发展司法补救的可能性”，《经济、社会、文化权利国际公约》中没有与之直接对应的条款。不过，要证明自己无法采取任何国内法律补救措施纠正侵犯经济、社会和文化权利行为时，缔约国必须表明，这类补救要么不是《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条第 1 款意义内的“适当方法”，要么就使用的其他措施而言它们是没有必要的。作出这样的表明很困难，委员会认为，在多数情况下，其他措施如果不以司法补救措施辅助或补充，可能没有效果。

B. 《公约》在国内法律秩序中的地位

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

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

6. 从分析各国对待《公约》态度中可以看出，国家采取了各种各样的办法。一些国家没有任何具体行动。在采取措施的国家中，有时对现有法律加以补充或修正，将《公约》变成国内法律，但没有引述《公约》的具体用语。有的加以采用或将其纳入国内法，对其用语原样保留，在国家法律秩序中给予正式的承认。

它们这样做往往是通过宪法规定，使国际人权标准条约规定优先于任何与其不相符合的国内法律。国家对待《公约》的态度在很大程度上取决于国内法律秩序对待条约的总体做法。

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

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

C. 法律补救措施的作用

法律还是司法补救措施？

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

司法管辖可能

10. 关于公民和政治权利，一般认为对侵权行为实施司法补救是必须的。令人遗憾的是，人们总是对经济、社会和文化权利作出相反的假定。无论是这类权利的性质还是《公约》的有关规定都表明不应有这样的差距。委员会已经明确地表示，它认为《公约》的许多条款可以直接执行。它在第 3(1990)号一般性评论中作为实例引述了第 3 条、第 7 条(a)(i)款、第 8 条、第 10 条 3 款、第 13 条 2(a)款、第 13 条 3 款、第 13 条 4 款和第 15 条 3 款。在这方面，重要的是对司法管辖(指由法院合理解决的事宜)与自动生效规范(无需进一步阐释法院便可执行)加以区别。虽然对每一法律制度的一般做法都要加以考虑，但没有任何《公约》权利在大多数制度中不被认为至少具有某些司法管辖内容。人们有时提出，涉及资源分配的事宜应由政治当局而不是法院来决定。尽管不同政府部门的各自权限必须受到尊重，但也需要承认法院已经全面参与与资源有重大关系的各种事宜。对经济、社会和文化权利加以严格地分类，在定义上将它们置于法院的管辖权限之外，这是武断的，与两套人权原则不可分割、相互依存的原则相违背。这样做也会严重削弱法院保护社会中最脆弱、最贫困群体的权利的能力。

自动生效

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

D. 国内法院对《公约》的处理

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

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

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

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

注

¹ E/1991/23, 附件三。

² 联合国条约集, 第 1155 卷, 第 331 页。

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

⁴ 见 E/1991/23, 附件四, A 章, 第 1(d)(iv)段。

第十九届会议(1998年)*

第 10 号一般性意见

国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用

1. 《公约》第 2 条第 1 款要求各缔约国“采取步骤……以使用一切适当方法……逐渐达到 [公约] 权利的充分实现”。委员会认为，可以借以采取重要步骤的这样一种手段是促进和保护人权的国家机构的工作。近年来，这些机构急剧增加，并往往得到大会和人权委员会的强有力的鼓励。联合国人权事务高级专员办事处设立了一个重要方案来协助和鼓励各国展开国家机构方面的工作。

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

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

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

* 载于 E/1999/22 号文件。

- (f) 监督《公约》所确认的特定权利的遵守情况，并就此向政府当局和民间社会提交报告；以及
- (g) 审查关于在缔约国内适用的经济、社会、文化权利标准遭到侵犯的控诉。

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

第二十八届会议(1999年)*

第 11 号一般性意见

初级教育行动计划(第 14 条)

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

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

3. 根据第 14 条规定的明确的义务，每个缔约国均有责任向委员会提交一份按照下面第 8 段规定的原则制订的行动计划。这项义务应得到认真遵守，因为现在在发展中国家，有 1 亿 3 千万适龄儿童不能受到初等教育，其中三分之二为女童。** 委员会十分清楚，有各种各样因素使缔约国难于完成提交行动计划的义

* 载于 E/C.12/1999/4 号文件。

** 参考儿童基金会《世界儿童状况，1999》。

务。例如，1970年代开始的结构调整计划，1980年代的债务危机，1990年代后期的金融危机以及其他因素等均极大地加剧了受初级教育权被剥夺的状况。然而这些困难不能解除缔约国根据《公约》第14条所承担的义务，即制订一个行动计划并将其提交委员会。

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

5. 第14条中有一些规定保证在审查各缔约国报告时能参照委员会的丰富经验。

6. 义务性。这一强制性的要求集中表明，无论是家长、监护人还是国家都无权把儿童是否应受初级教育的决定视为可选择性的。同样，这一要求还进一步突出了《公约》第2条和第3条所要求的禁止教育中的性别歧视。但应强调指出，所提供的教育必须有质量保证，适合儿童而且能促进儿童其他权利的实现。

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

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

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

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

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

第二十八届会议(1999 年)*

第 12 号一般性意见

取得足够食物的权利(第 11 条)

导言和基本前提

1. 取得足够食物这项人权在国际法之下的一些文书中得到承认。《经济、社会、文化权利国际公约》对这项权利的涉及比任何其他文书都要全面。依照《公

* 载于 E/C.12/1999/5 号文件。

约》第 11 条第 1 款，缔约国承认“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件”，根据第 11 条第 2 款的规定，缔约国确认需要采取更为直接和紧迫的步骤，以确保“免于饥饿和营养不良的基本权利”。取得足够食物这项人权对各项权利的享受至关重要。这项权利适用于每个人。因此，第 11 条第 1 款中“他自己和家庭”一语，并不意味着对这项权利对个人或女性为一家之主的家庭的适用有任何限制。

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

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

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

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

第 11 条第 1 款和第 2 款的规范性内容

6. 当每个男子、女子、儿童，单独或同他人一道在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了。所以，取得足够食物的权利不应作狭义或限制性解释，不应等同于起码的热量、蛋白质和其他某些营养物。取得足够食物的权利须逐步加以落实。但是，根据第 11 条第 2 款的规定，国家负有核心义务，须采取必要行动减缓饥饿状况，甚至在发生自然灾害或其他灾害时也应这样做。

食物的提供和获取的适足性和持久性

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

8. 委员会认为，取得足够食物的权利的核心内容的含义是：

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

此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。

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

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

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

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

13. 可获取性涵盖经济上的可获取性和实际可获取性：

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

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

义务和违约

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

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

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

17. 如果某一国家未能确保至少达到免于饥饿的最低限度的基本水平，则违反了《公约》。在确定哪些行动或不作为属于侵犯取得粮食的权利的行为时，必须将某一缔约国无力遵守同不愿意遵守区别开来。如果某缔约国辩称，由于资源方面的困难，它无法向无力自行取得粮食机会的人提供这种机会，该国则必须表明，它已经作了一切努力利用它掌握的所有资源，作为一个优先事项履行这些最低限度的义务。正如委员会在其第 3 号一般评论第 10 段中曾经指出的那样，《公

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

约》第 2 条第 1 款责成缔约国“尽最大能力”采取必要的步骤，如果一个国家声称由于它无力控制的原因而无法履行其义务，则有责任证明这种情况，并证明它已寻求取得国际支持以确保供应和取得必要的粮食，但未能成功。

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

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

20. 尽管只有国家可以加入《公约》并因此最终对它遵守《公约》负责，但所有社会成员——个人、家庭、当地社区、非政府组织、民间社会组织以及私人企业部门——均有责任实现取得足够粮食的权利。国家应该提供一种推动履行这些责任的环境。国内和跨国私营企业部门应该按照与政府和民间社会共同商定的有利于尊重取得足够粮食的权利的行为准则展开其活动。

国家一级的落实

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

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

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

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

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

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

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

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

标准和框架立法

29. 在执行以上提到的国别战略时，各国应对以后进行的国内和国际监督制定可核查的标准。在这一方面，各国应该考虑通过一项框架法律，作为执行取得粮食权利国家战略的一项主要文书。该框架法律应规定：其目的；应实现目标或

目的和为实现这些目标规定的时间范围；可以实现这种广义上的目的的手段，特别是预期与民间社会和私营部门以及与国际组织的合作；对这一进程的体制性责任；监督这一进程的国内机制以及可能的追索程序。在制定这种标准和框架立法时，缔约国应积极地吸收民间社会组织参加。

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

监 督

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

补救措施和责任制

32. 取得足够的粮食的权利受到侵犯的任何个人或团体应该有机会利用国内和国际一级的有效的司法和其他适当补救措施。这种侵权行为的所有受害者均有资格取得充分的补偿，其形式可以是偿还、赔偿、补偿，也可以是保证不重犯。各国申诉问题调查官和人权委员会应该解决侵犯取得粮食的权利的现象。

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

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

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

国际义务

缔约国

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

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

国家和国际组织

38. 按照《联合国宪章》，各国负有共同和单独的责任，在紧急情况下合作提供救灾和人道主义援助，包括对难民和国内流离失所者的援助。各国应该按照其能力对这项任务作出贡献。世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的作用，尤其是儿童基金会和粮农组织的作用在这一方面特别重要，因此应该予以加强。应该首先向最脆弱的人口提供粮食援助。

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

联合国和其他国际组织

40. 各联合国机构在促进实现取得粮食权利方面的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，具有特别重要性。应该保持促进实现取得粮食的权利的协调努力，以便促进所有有关行为者——包括民间社会所有成员——之

间的一致性和配合。粮食组织——粮农组织、粮食署和国际农业发展基金(农发基金)以及联合国开发计划署(开发署)、儿童基金会、世界银行和各区域开发银行应该在适当尊重其各自职权的条件下利用其各自的专门知识更有效地合作，在国家一级落实取得粮食的权利。

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

第二十一届会议(1999 年)*

第 13 号一般性意见

受教育的权利(《公约》第 13 条)

1. 受教育本身就是一项人权，也是实现其他人权不可或缺的手段。作为一项增长才能的权利，教育是一个基本工具，在经济上和在社会上处于边缘地位的成人和儿童受了教育以后，就能够脱离贫困，取得充分参与社区生活的手段。教育具有重大的作用，能使妇女增长才能，保护儿童使他们不致从事剥削性的危险工作或者受到性剥削、能够增进人权与民主、保护环境、控制人口增长。人们日益确认，教育是各国所能作的最佳投资。但是，教育的重要性并不只是限于实用的层面：有一颗受过良好教育、能够自由广博思考的开悟而且活跃的心灵，是人生在世的赏心乐事。

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条和第 14 条规定了受教育的权利。第 13 条文字最多，是国际人权法中对受教育的权利规定得最为广泛和全面的条文。委员会已经就《公约》第 14 条(初等教育的行动计划)通过第 11 号总评论；第 11 号总评论和第 13 号总评论相互补充，应该一并审议。委员会意识到，对于全世界的成百上千万人来说，享受受教育的权利还是一个遥不可及的目标。而

* 载于 E/C.12/1999/10 号文件。

且，在许多情况下，这个目标是越来越遥远了。委员会也意识到，许多缔约国存在着强大的结构障碍和另一些障碍，无法充分执行第 13 条。

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

一、第 13 条的规范性内容

第 13 条第 1 款：教育的目标和宗旨

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

5. 委员会指出，自从大会在 1966 年通过本《公约》以来，另一些国际文书已经进一步拟订了教育应该致力实现的目标。因此，委员会认为，缔约国必须确保其教育致力实现《公约》第 13 条第 1 款所规定的宗旨和目标，应参照《人人受教育世界宣言》(泰国宗甸，1990 年)(第 1 条)、《儿童权利公约》(第 29 条第 1 款)、《维也纳宣言和行动纲领》(第一部分，第 33 段和第二部分第 80 段)、以及《联合国人权教育十年行动计划》(第 2 段)来解释其含义。虽然上述所有案文都与本《公约》第 13 条第 1 款密切对应，却也包括了第 13 条第 1 款中没有明文规定的一些内容，例如，具体提到性别平等和尊重环境的部分。这些新内容蕴含在第 13 条第 1 款中，体现了当前人们对这一条款的解释。来自世界各地的评论普遍赞同上述案文，可见委员会的这个观点得到支持。¹

第 13 条第 2 款：受教育的权利—某些一般性评论

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

- (a) 可提供性—应在缔约国的管辖范围内设置够多能够运作的教育机构和方案。这些教育机构和方案需要配备什么才能运作取决于许多因素，包括能够使它们居中运作的发展配套；例如，所有机构和方案可能需要建筑物或其他遮风蔽雨的设施，男女卫生设备，教学材料，等等；但有些机构和方案也需要图书馆、电子计算机和信息技术等设施；
- (b) 可获取性—在缔约国管辖范围内，人人都应该能够利用教育机构和方案，不受任何歧视。可获取性包含了互相重叠的三个因素：
 - 不歧视—人人必须受教育，最易受害群体的成员更有必要，在法律上明文规定，在事实上确实做到，不得援引受到禁止的任何理由歧视任何人(见关于不歧视的第 31—37 段)；
 - (二) 实际可获取性—教育必须在安全的物质环境中进行，学生可在一些堪称便利的地点上学(例如邻里单位的学校)或通过现代技术设备接受教育(例如收看“远距离教学”节目)；
 - (三) 经济上的可获取性—教育费用必须人人负担得起。可获取性的这个因素以第 13 条第 2 款中对初等教育、中等教育和高等教育的各别规定为准：初等教育应“一律免费”，缔约国对中等教育和高等教育要逐渐做到免费；
- (c) 可接受性—教育的形式和实质内容，包括课程和教学方法，必须得到学生的接受(例如適切、文化上合适和优质)，(在适当情况下，也应该得到学生家长的接受)；这一点不得违反第 13 条第 1 款所规定的教育目标和缔约国可能批准的最低教育标准(载于第 13 条第 3 款和第 4 款)；
- (d) 可调适性—教育必须灵活，能够针对变动中的社会和社区的需求而进行调适，使其符合各种社会和文化环境中的学生的需求。

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

第 13 条第 2 款(甲)项—受初等教育的权利

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

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

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

第 13 条第 2 款(乙)项—受中等教育的权利

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

12. 虽然中等教育的内容因缔约国而异，而且随着岁月的推移而有所不同，却包括完成基本教育和巩固终身学习和人的发展的基础。它为了使能够利用就业和接受高等教育的机会作好准备。⁷ 第 13 条第 2 款(乙)项“各种形式”适用于中等教育，因而确认中等教育需要采用灵活的课程和各种各样的施行系统，以便符合各种社会和文化环境中的学生的需求。委员会鼓励采用与正规中等教育系统平行的“替代性”教育方案。

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

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

技术和职业教育

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

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

- (a) 使学生能够获取有助于从事个人发展、实现自力更生和具备就业能力的知识和技能，并增进其家庭和社区的的生产力，包括缔约国的经济及社会发展；
- (b) 考虑到有关居民的教育、文化和社会背景；各个经济部门所需要的技能、知识和资格等级；以及职业场所的卫生、安全与福利；
- (c) 为当前具备的知识和技能已经由于技术、经济、就业、社会或其他方面的变化而过时的成人提供再培训；
- (d) 包括着眼于技术的适当转让和调适而使发展中国家和其他国家的学生有机会到其他国家接受技职教育的方案；

- (e) 包括按照《公约》的不歧视规定和平等条款对妇女、少女、失学青年、待业青年、移徙工人的子女、难民、残疾人和其他处境不利群体施行技职教育的方案。

第 13 条第 2 款(丙)项—受高等教育的权利

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

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

19. 第 13 条第 2 款(乙)项和第 13 条第 2 款(丙)项之间的第三个、也是最重要的一个不同之处在于：虽然中等教育“应该普遍设立并对一切人开放”，高等教育却“应该根据成绩，对一切人平等开放”。根据第 13 条第 2 款(丙)项，高等教育不必“普遍设立”，而只是“根据成绩”提供机会。个人的成绩应该根据其有关的专门知识和经验予以鉴定。

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

第 13 条第 2 款(丁)项—受基础教育的权利

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

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

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

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

第 13 条第 2 款(戊)项—学校制度；适当的奖学金制度；教员的物质条件

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

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

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

第 13 条第 3 款和第 4 款—享受教育自由的权利

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

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

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

第 13 条——广泛适用的专题

不歧视和平等待遇

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

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

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

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

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

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

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

学术自由和机构自主¹⁶

38. 根据对许多缔约国报告的审查情况，委员会形成了这样的看法：只有在教员和学生享有学术自由的情形下，才有可能享受到受教育的权利。因此，即便第 13 条中没有明确提到这个问题，由委员会就学术自由发表一些意见是适当的，也是必要的。下列意见特别注意高等教育机构，因为从委员会的经验看来，高等教育中的教员和学生特别容易受到破坏学术自由的政治压力和其他压力的伤害。但是，委员会要着重指出，整个教育部门的教员和学生都有权享受学术自由，下列看法中有许多是普遍适用的。

39. 学术界的成员都能够个别地或集体地通过研究、教学、调查、讨论、编制文件、印发文件、创造或写作，从事发展和传播知识与思想。学术自由包括个人对自己当前从事工作的机构或系统自由表示意见的自由，以便在不受歧视或不担心国家人员或任何其他人员压制的情形下履行其职务，参加专业或有代表性的

机构，在同一个国家管辖范围内享受别人能够享受到的国际公认的人权。在享受学术自由的同时，也要承担一些义务，例如尊重别人学术自由的义务，以确保持相反意见的人能够进行公平的讨论，不基于任何受到禁止的原因对任何人进行歧视。

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

学校中的纪律¹⁷

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

对第 13 条的限制

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

二、缔约国的义务和违反《公约》行为

一般法律义务

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

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

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

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

47. 尊重义务要求缔约国不采取任何妨碍或阻止受教育的权利的享受的措施。保护义务要求缔约国采取措施，防止第三方干扰受教育的权利的享受。落实(便利)义务要求缔约国采取积极措施，使个人和群体能够享受这项权利，并便利其享受这项权利。最后，缔约国有义务落实(提供)受教育的权利。一般来说，在个人或群体由于无法控制的原因而无法利用可供利用的手段自行落实有关权利的情况下，缔约国有义务落实(提供)《公约》规定的某项权利。不过，这项义务的范围总是以《公约》的条文为准。

48. 在这方面，第 13 条有两个特点需要强调。首先，显然，第 13 条认为，在多数情况下，国家对直接提供教育承担主要责任。例如，缔约国认为，“各级

学校的制度，应积极加以发展”(第 13 条第 2 款(戊)项)。其次，由于第 13 条第 2 款在初等、中等、高等教育和基础教育方面的措词有所不同，缔约国的落实(提供)义务的范围就各级教育而言不尽相同。因此，从《公约》条文来看，缔约国在受教育的权利方面担负着一项繁重的落实(提供)义务，但这项义务的范围，就各级教育而言，并不完全相同。委员会认为，对第 13 条的落实(提供)义务所作的这一解释，是与许多缔约国的法律和实践相一致的。

具体法律义务

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

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

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

52. 就第 13 条第 2 款(b)项至(丁)项而言，缔约国须立即“采取步骤”(第 2 条第 1 款)，争取为其管辖范围内的所有的人提供中等、高等教育和基础教育。缔约国至少须通过并执行一项国家教育战略，该战略包括依照《公约》提供中等、

高等教育和基础教育。这项战略应包括一些机制，如受教育的权利的指标和基准等，据以密切监测所取得的进展。

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

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

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

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

57. 委员会第 3 号总评论确认，缔约国的“最低限度核心义务，是至少确保《公约》阐明的各项权利的落实，包括“基础教育”的落实达到最低限度基本水平”。从第 13 条的规定来看，这项核心义务的内容是：保障在不歧视基础上进入公立教育机构学习的权利；确保教育与第 13 条第(1)款规定的目标相一致；依照第 13 条第 2 款(甲)项的规定，为人人提供初等教育；通过并执行一项国家教育战略，该战略包括提供中等、高等教育和基础教育；确保在不受国家或第三方干涉的前

提下自由选择教育机构，但此类机构须符合“最低限度教育标准”(第 13 条第 3 款和第 4 款)。

违反《公约》的行为

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

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

三、缔约国以外的行为者的义务

60. 鉴于《公约》第 22 条的规定，联合国机构的作用，包括通过联合国发展援助框架在国家一级发挥的作用，在第 13 条的落实方面具有特殊意义。为落实受教育的权利而作出的协调努力应当保持，以改善包括公民社会各组成部分在内的所有行为者之间的配合和互动状况。教科文组织、开发署、儿童基金、劳工组织、世界银行、区域开发银行、货币基金以及联合国系统内其他有关机构，应当在适当考虑到各自的具体任务，并利用各自的专门知识的前提下，加强在国家一级落实受教育的权利方面的合作。具体而言，国际金融机构，尤其是世界银行和货币基金，应当在贷款政策、信贷协议、结构调整方案以及为处理债务危机而采取的措施中，更加重视保护受教育的权利。²⁹ 委员会在审议缔约国的报告时，将

研究除缔约国以外的所有行为者提供的援助对国家履行第 13 条之下的义务的能力产生的影响问题。联合国专门机构、各署和机关采取注重人权的做法，将大大推动受教育的权利的落实。

注

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

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

³ 见第 6 段。

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

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

⁶ 见第 6 段。

⁷ 见《国际教育标准分类，1997 年，教科文组织》，第 52 段。

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

⁹ 见注 8。

¹⁰ 见第 6 段。

¹¹ 见第 15 段。

¹² 见第 6 段。

¹³ 见第 9 段。

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

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

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

¹⁶ 见教科文组织关于高等教育教学人员状况的建议(1997 年)。

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

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

¹⁹ 见委员会第 3 号总评论，第 1 段。

²⁰ 见委员会第 3 号总评论，第 2 段。

²¹ 见委员会第 3 号总评论，第 9 段。

²² 见委员会第 3 号总评论，第 9 段。

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

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

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

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

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

²⁸ 见委员会第 3 号总评论，第 13-14 段。

²⁹ 见委员会第 2 号总评论，第 9 段

第二十二届会议(2000 年)

第 14 号一般性意见

享有能达到的最高健康标准的权利(第 12 条)

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

2. 健康权在很多国际文书中得到承认。《世界人权宣言》第 25 条第 1 款规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食

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

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

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

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

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

一、第 12 条的规范内容

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

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

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

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

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

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

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

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

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

第 12 条第 2 款(a) 产妇、儿童和生育卫生权

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

第 12 条第 2 款(b) 享有健康的自然和工作场所环境的权利

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

第 12 条第 2 款(c) 预防、治疗和控制疾病的权利

16. “预防、治疗和控制传染病、地方病、职业病和其他的疾病”（第 12 条第 2 款(c)），要求对行为方面的健康关注建立预防和教育计划，如性传播疾病，特

别是艾滋病/病毒，及有害于性卫生和生育卫生的行为，改善健康的社会要素，如安全的环境、教育、经济发展和性别平等。得到治疗的权利，包括在事故、流行病和类似健康危险的情况下，建立一套应急的医疗保健制度，及在紧急情况下提供救灾和人道主义援助。控制疾病，指各国单独或共同努力，特别是提供相关技术、使用和改善分类的流行病监督和数据收集工作，执行和加强免疫计划，和其他传染病的控制计划。

第 12 条第 2 款(d) 享受卫生设施、货物或服务的权利¹⁵

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

第 12 条：具有广泛适用性的特别专题

不歧视和平等待遇

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

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

性别观点

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

妇女和健康权

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

儿童和青少年

22. 第 12 条第 2 款(a)规定，必须采取措施，降低婴儿死亡率，促进婴儿和儿童的健康发育。之后通过的国际人权文书承认，儿童和青少年有权享有最高标准的健康，和得到治疗疾病的设施。¹⁷ 《儿童权利公约》要求各国保证，为儿童和他们的家庭提供基本卫生服务，包括对母亲的产前和产后护理。该公约还在这些目标上要求确保能够获得对儿童有益的预防和增进健康行为的信息，支持家庭和

社区将之付诸实施。落实不歧视的原则，要求男孩子和女孩子一样，享有平等的机会，得到充分的营养、安全的环境，以及身体和精神的卫生服务。必须采取有效和适当的措施，废除影响儿童，特别是女童健康的有害传统习俗，包括早婚、女性生殖器残割、偏袒喂养和照顾男童。¹⁸ 残疾儿童应给予机会，享受有意义和体面的生活，参与社区生活。

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

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

老年人

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

残疾人

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

土著人

27. 根据新产生的国际法和国际惯例，以及各国对土著人最近采取的措施，¹⁹ 委员会认为需要确定一些有助于确定土著人健康权的主要问题，使有土著人的各国能够更好的执行公约第 12 条的规定。委员会认为，土著人有权享有具体措施，改善他们获得卫生服务和医疗的条件。这方面的卫生服务在文化上应当是适宜

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

限制

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

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

二、缔约国的义务

一般法律义务

30. 虽然公约提出了逐步实现，并且承认由于可资利用的资源有限造成了各种困难，但公约还是为缔约国规定了一些立即有效的义务。缔约国在健康权方面即有一些立即生效的义务，如保证行使这项权利不得有任何歧视(第 2 条第 2 款)，和采取措施充分实现第 12 条的义务(第 2 条第 1 款)。这些措施必须是深思熟虑的、具体的和目标明确的——充分实现健康权。²⁰

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

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

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

具体的法律义务

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

35. 保护的义务，主要包括各国有责任通过法律或采取其他措施，保障有平等的机会，得到第三方提供的卫生保健和卫生方面的服务；保证卫生部门的私营

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

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

37. 实现(促进)的义务，要求各国除其他外采取积极措施，帮助个人和社区并使他们能够享有健康权。缔约国还必须在个人或群体由于他们无法控制的原因而不能依靠自身的力量实现这项权利的情况下，依靠国家掌握的手段，满足(提供)公约所载的一项具体权利。实现(促进)健康权的义务，要求各国采取行动，创造、保持和恢复人民的健康。这方面的义务包括：(一) 促进了解有利健康的因素，如研究和提供信息；(二) 确保卫生服务在文化上是适当的，培训卫生保健工作人员，使他们了解和能够对脆弱群体或边缘群体的具体需要作出反应；(三) 确保国家在有益健康的生活方式和营养、有害的传统习俗和提供的服务方面，满足它在传播适当信息方面的义务；(四) 支持人民在他们的健康上作出了解情况的选择。

国际义务

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

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

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

41. 缔约国在任何时候都不应实施禁运或采取类似措施，限制向另一个国家提供充足的药品和医疗设备。对这类货物的限制绝不能用来作为施加政治和经济压力的手段。在这方面，委员会提醒它在第 8 号一般性意见中在经济制裁和尊重经济、社会、文化权利之间的关系问题上阐明的立场。

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

核心义务

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

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

44. 委员会还确认，以下是一些比较优先的义务：

- (a) 确保生育、产妇(产前和产后)和孩子的卫生保健；
- (b) 对社区出现的主要传染病进行免疫接种；
- (c) 采取措施预防、治疗和控制流行病和地方病；
- (d) 提供有关社区主要健康问题的教育和信息，包括预防和控制的方法；
- (e) 为卫生工作人员提供适当的培训，包括卫生和人权教育。

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

三、违 反

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

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

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

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

违反遵守的义务

50. 违反公约第 12 条规定的标准，或有可能造成身体伤害、不必要的疾病和可预防的死亡，此类国家行为、政策或法律，即是违反遵守的义务。这方面的例子包括由于法律上或事实上的歧视，拒绝某些个人或群体得到医疗设施、商品和

服务；蓄意隐瞒或歪曲对保护健康或治疗极为重要的信息、中止法律或实行妨碍享有一切健康权的法律或政策；或国家在与其他国家、国际组织和其他实体，如跨国公司，签订双边或多边协议时，未能在其法律义务中考虑到健康权。

违反保护的义务

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

违反履行的义务

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

四、国家一级的执行

框架立法

53. 落实健康权最适宜又可行的措施，因国而异，差别很大。每个国家在权衡哪些措施最适合它的具体情况上，都有一定斟酌处理的余地。然而公约明确规定，每个国家都有责任采取一切必要措施，保证人人都能得到健康设施、商品和服务，使他们能够尽快的享有能够达到的最高标准的身心健康。这要求实行一项国家战略，在确定该项战略目标的人权原则基础上，确保所有人享有健康权，还

要制定政策和相应的健康权指标和基准。国家卫生战略还应确定实现规定目标可以利用的资源，以及使用那些资源成本效益最高的办法。

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

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

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

健康权的指标和基本要求

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

58. 在提出适当的健康权指标后，缔约国应确定相对于每一指标的适当的国家基本水准。在提出定期报告过程中，委员会将与缔约国一道加以全面审查。审查包括缔约国和委员会共同审议指标和国家基本水准，然后定出下一个报告期应实现的目标。在以下的五年里，缔约国将采用新的国家基本水准，帮助监测第 12

条的执行情况。之后，在下一个报告程序中，缔约国和委员会将审议基本水准是否已经达到，以及可能遇到的任何困难原因何在。

补救办法和责任

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

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

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

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

五、非缔约国角色的义务

63. 联合国各机构和方案的作用，特别是世界卫生组织在国际、区域和各国实现健康权的主要职能，以及联合国儿童基金会在儿童健康权方面的作用，具有十分重要的意义。缔约国在制定和执行它们的健康权国家战略时，应利用世界卫生组织的技术援助和合作。此外，缔约国在编写它们的报告时应利用世界卫生组织在收集资料、分类，和制定健康权指标和基本要求等方面的广泛信息和咨询服务。

64. 此外，应在实现健康权方面进行协调，加强所有有关方面的互动，包括公民社会的各个组成部分。根据公约第 22 和第 23 条，世界卫生组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、世界银行、各区域开发银行、国际货币基金组织、世界贸易组织和联合国系统内的其他有关机构，均应在国家一级落实健康权方面与各缔约国进行有效的合作，发挥它们各自

的专长，同时适当注意到它们本身的职权范围。具体而言，国际金融机构，特别是世界银行和国际货币基金组织，应在它们的借贷政策、信贷协议和结构调整方案中更加重视保护健康权。在审查缔约国的报告和它们履行第 12 条义务的能力时，委员会将考虑所有其他方面提供援助的效果。联合国各专门机构、方案和组织，采取以人权为基础的方针，将大大有利于健康权的落实。委员会在审议缔约国的报告过程中，也将审议卫生专业组织和其他非政府组织在缔约国对第 12 条义务方面的作用。

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

2000 年 5 月 11 日通过

注

¹ 例如，在卫生设施、商品和服务方面，不歧视的原则在很多国家的司法中都是可以适用法律执行的。

² 人权委员会第 1989/11 号决议。

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

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

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

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

⁷ 见本一般性意见第 18 和第 19 段。

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

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

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

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

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

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

¹⁴ 国际劳工组织第 155 号公约第 4 条第 2 款。

¹⁵ 见上文第 12 段和注 8。

¹⁶ 关于各项基本义务，见本一般性意见第 43 和第 44 段。

¹⁷ 《儿童权利公约》第 24 条第 1 款。

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

¹⁹ 有关土著人的最新国际规范包括：国际劳工组织关于独立国家土著和部落居民的第 169 号公约(1989 年)；《儿童权利公约》(1989 年)第 29 条(c)和(d)，和第 30 条；《生物多样性公约》(1992 年)第 8 条(j)，建议各国尊重、保护和保留土著社区的知识、革新和

习俗；联合国环境和发展会议《21世纪议程》(1992年)，特别是第26章；和《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)第一部分第20段，要求各国采取一致的积极措施，确保在不歧视的基础上尊重土著人的各项人权。也见联合国《气候变化框架公约》(1992年)序言和第3条；联合国《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防止荒漠化的公约》(1994年)第10条第2款(e)。近年来，越来越多的国家修改了它们的宪法和提出立法，承认土著人的特别权利。

²⁰ 见第13号一般性意见第43段。

²¹ 见第3号一般性意见第9段；第13号一般性意见第44段。

²² 见第3号一般性意见第9段；第13号一般性意见第45段。

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

²⁴ 大会第46/119号决议(1991年)。

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

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

²⁷ 见本一般性意见第45段。

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

²⁹ 公约第2条第1款。

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

³¹ 见第2号一般性意见第9段。

二、人权事务委员会通过的 * 一般性意见 **

导 言***

CCPR/C/21/Rev.1 号文件(人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约》第 40 条第 4 款通过的一般性意见；日期：1989 年 5 月 19 日)在其导言中对一般性意见的目的阐述如下：

“委员会要重申其协助各缔约国履行其提出报告义务的意愿。本附件的一般性意见提请注意这个问题的某些方面，但不意味着是限制性的、或在执行《公约》的各不同方面之间有任何优先之分。除了这些意见外，在时间限制和进一步经验的可能范围内，将随时提出其他意见。

“委员会到目前已审查了 77 份初步报告和 34 份第二次定期报告，并在某些情况下，也审查了附加资料和补充报告。因此，这项经验目前已

* 参考文件见附件二。

** 关于一般性意见的性质和目的，见《大会正式记录，第三十六届会议，补编第 40 号》(A/36/40)，附件七，导言。关于工作方法的历史、一般性意见的拟订及其使用情况的说明，见同前引，《第三十九届会议》补编第 40 号》(A/39/40 和 Corr.1 和 2)，第 541-557 段。关于委员会已经通过的一般性意见，见同前引，《第三十六届会议，补编第 40 号》(A/36/40)，附件七；同前引，《第三十七届会议，补编第 40 号》(A/37/40)，附件五；同前引，《第三十八届会议，补编第 40 号》(A/38/40)，附件六；同前引，《第三十九届会议，补编第 40 号》(A/39/40 和 Corr.1 和 2)，附件六；同前引，《第四十届会议，补编第 40 号》(A/40/40)，附件六；同前引，《第四十一届会议，补编第 40 号》(A/41/40)，附件六；同前引，《第四十三届会议，补编第 40 号》(A/43/40)，附件六；同前引，《第四十四届会议，补编第 40 号》(A/44/40)，附件六；同前引，《第四十五届会议，补编第 40 号》(A/45/40)，附件六；同前引，《第四十七届会议，补编第 40 号》(A/47/40)，附件六；同前引，《第四十九届会议，补编第 40 号》(A/49/40)，附件五；和同前引，《第五十届会议，补编第 40 号》(A/50/40)，附件五；同前引，《第五十三届会议，补编第 40 号》(A/53/40)，附件七。也以 CCPR/C/21/Rev.1 和 Rev.1/Add.1-9 的文号印发。

*** 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。

包括了相当多的已批准公约的国家，如今共有 87 个。它们代表世界不同的地区，具有不同的政治、社会和法律制度，而它们的报告说明了在执行《公约》时可引起的大多数问题，虽然，它们并没有为审查全球的公民权利和政治权利的状况提供任何完整的基础。

“这些一般性意见的目的是让所有缔约国能从这些经验中得益，以促进它们进一步执行《公约》；请它们注意许多报告所显露的不足之处；建议改进提出报告的程序并刺激这些国家和国际组织在促进和保护人权方面的活动。这些意见也应使其他国家有兴趣，特别是那些准备成为《公约》缔约国的国家，因而，加强了一切国家在普遍促进和保护人权方面的合作。”

第十三届会议(1981 年)

第 1 号一般性意见

报告义务

各缔约国承担依照《公约》第 40 条在该公约对有关缔约国生效后的一年内，及此后每逢委员会要求这样做时提出报告。到目前为止，这项规定只有第一部分要求提出初步报告的内容经常有效。如其年度报告所示，委员会指出，只有少数国家按时提出了报告。大多数国家都延迟提出，延迟数月以至数年不等，而有些缔约国虽屡经委员会提醒和采取其他行动，仍未提出。不过，多数缔约国，尽管迟了一点，仍然同委员会进行了建设性对话，这一事实说明缔约国通常应该能够在第 40(1)条规定的时限内履行其提出报告的义务的，并且这样做将来对它们也是有利的。在批准《公约》的过程中，各国应立即注意其提出报告的义务，因为要编写好有关这么多公民权利和政治权利的报告必然需要时间。

第十三届会议(1981年)

第 2 号一般性意见

报告准则

1. 委员会注意到有些初期提出的报告是如此简单、笼统，以致委员会认为必须制定有关报告的形式和内容的一般准则。这些准则的目的是保证报告是用统一的方式提出，并使委员会和各缔约国能够对各国关于执行《公约》中的权利的情况有全面的了解。不过，尽管有了这些准则，有些报告还是十分简单、笼统，不能尽到第 40 条规定的提出报告的义务。

2. 《公约》第 2 条规定各缔约国采纳为执行《公约》可能需要的那种法律或其他措施，以及提供补充办法。第 40 条要求各缔约国就它们采取的措施，在享有《公约》权利方面取得的进展，以及影响执行《公约》的任何因素和困难，向委员会提出报告。甚至在形式上大致符合准则的报告，在实质上也不完全。有些报告令人难于了解是否把《公约》作为国家法律一部分来执行。有许多报告在有关法律方面显然不完全。有些报告没有清楚说明国家机关或机构在监督和执行权利方面所起的作用。此外，很少有报告丝毫提到影响执行《公约》的因素及困难。

3. 委员会认为提出报告的义务不仅包括有关的法律和有关《公约》规定义务的其他准则，而且包括缔约国的法院和其他机构的惯例及决定，以及可能显示《公约》承认的权的实际执行和享受的程度的其他有关事实，在执行《公约》规定的义务中所取得的进展和所涉的种种因素及困难。

4. 委员会的惯例是，依照暂行议事规则第 68 条，在提出报告国家的代表面前审查报告。其报告获得审查的所有国家都在这方面与委员会合作，不过代表的级别、经验和人数则有不同。委员会要指出，如要尽可能有效地行使第 40 条规定的职能，又如提出报告的国家要从对话中得到最大的益处，最好是各国代表应有这样的地位、经验(和最好有这样的人数)可在委员会内就《公约》所涉的全部事项提出的问题 and 表示的意见，加以答复。

第十三届会议(1981年)

第 3 号一般性意见

第 2 条：各国的执行工作

1. 委员会注意到《公约》第 2 条一般让有关缔约国在自己的领土内选择它们在该条所规定的范围内的执行方法。它特别承认，执行工作并不完全依靠颁布宪法或法律，因为它们往往本身就有不足。委员会认为必须提请缔约国注意：《公约》规定的义务不限于尊重人权，而且各缔约国也已承担保证在其管辖下人人享有这些权利。这方面要求缔约国采取具体行动，以使个人能享有其权利。这在若干条(例如下面一般性意见 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《公约》规定的一切权利的。

2. 在这方面，很重要的是，每个人应当知道《公约》(如有可能，也应知道《任择议定书》)规定了他们有哪些权利。也很重要，一切行政和司法当局应当知道缔约国根据《公约》规定所承担的义务。为此目的，应以缔约国的一切正式语文来宣传《公约》并应采取步骤使各有关当局熟悉公约内容作为其训练的一部分。最好也将缔约国与委员会的合作加以宣传。

第十三届会议(1981年)

第 4 号一般性意见

第 3 条

1. 《公约》第 3 条规定各缔约国保证男女在享有《公约》所规定的一切公民权利和政治权利方面有平等的权利。许多缔约国的报告对这一点没有充分讨论，它引起了一些忧虑，其中有两点可以着重指出。

2. 第一，第 3 条，如同第 2(1)和第 26 条(主要讨论防止基于各种理由(性别是其中之一)的歧视)，不仅要求采取保护措施，还要求采取旨在保证积极享有权利的正面行动。这不能单凭立法来完成。因此，通常需要更多有关妇女实际地位的资

料，以确定在纯粹的法律保护措施以外，还采取了或正在采取什么措施，以实施第3条规定的明确积极的义务，并确定在这方面有何进展和遇到什么因素或困难。

3. 第二，各缔约国承担该条规定的积极义务本身就可能对专为管理不在《公约》内但会严重影响《公约》确认的权利的事务而制定的法律或行政措施有着不可避免的影响。其中一例是，区分男女公民的移民法会不会达到严重影响妇女与非公民结婚或担任公职的权利的程度。

4. 因此，委员会认为，如果特别注意由专门指定的机构或机关对男女有别而严重影响到《公约》规定的权利的法律或措施进行审查，将会对缔约国有帮助。再者，各缔约国应在其报告中提供旨在执行其本条规定的义务的一切法律或其他的具体措施的具体资料。

5. 委员会认为，如能够更多利用现有的国际合作方法，以求在解决关于保证男女平等权利的实际问题中交换经验和安排援助，可能有助于缔约国履行这项义务。

第十三届会议(1981年)

第5号一般性意见

第4条

1. 在审议某些缔约国的报告时，《公约》第4条使委员会遭遇若干难题。在出现威胁国家生命的社会紧急状态并经正式宣布时，一个缔约国可在局势严格需要的程度内克减若干权利。不过，缔约国不能克减某些特别权利，并不得采取基于若干理由的歧视性措施。缔约国并有义务通过秘书长立即将它已克减的各项规定，包括克减理由和终止这种克减的日期，通知其他缔约国。

2. 各缔约国一般都已指出其法律制度所定宣布紧急状态的办法，和适用的管制克减法律的规定。不过，有少数显然已克减《公约》权利的国家，不仅不清楚它们是否已正式宣布紧急状态，而且不清楚于《公约》所不允许克减的权利事实上是否未克减，以及是否已将这种克减和克减的理由通知其他缔约国。

3. 委员会认为第 4 条规定的措施属于特殊和临时性质，只有在国家生命受到威胁的期间才能适用，在紧急时期，保护人权，特别是那些不能克减的权利，则更加重要。委员会也认为同样重要的是，各缔约国应在社会紧急时期将它们已克减的性质的性质和程度及克减理由通知其他缔约国，并且履行《公约》第 40 条所规定的提出报告的义务，说明每项权利克减的性质及程度，同时提交有关文件。

第十六届会议(1982 年)

第 6 号一般性意见

第 6 条

1. 所有国家的报告都论及《公约》第 6 条所阐明的生命权。这是甚至当威胁到国家存亡的社会紧急状态存在时(第 4 条)，也绝不允许克减的最重要权利。然而，委员会注意到，就第 6 条提供的资料经常仅限于这项权利的某一个方面。对这项权利的解释范围不应当太狭隘。

2. 委员会注意到，战争和其他大规模暴行继续给人类带来灾祸，每年夺走成千上万无辜者的生命。根据《联合国宪章》的规定，除行使其固有自卫权利的情况外，任何国家不得对另一个国家威胁使用或使用武力。委员会认为，各国有防止战争、种族灭绝和造成任意剥夺生命的其他大规模暴行的重大责任。它们为防止战争危险，特别是热核战争，以及加强国际和平与安全所作的任何努力，都是维护生命权利的最重要条件和保证。在这方面，委员会特别注意到第 6 条和第 20 条之间的关系。第 20 条规定，法律应当禁止任何鼓吹战争的宣传(第 1 款)或它所指明的煽动暴力的行为(第 2 款)。

3. 第 6 条第 1 款第 3 句明确规定，不得任意剥夺生命，这是极其重要的规定。委员会认为，各缔约国应当采取措施，不仅防止和惩罚剥夺生命的犯罪行为，而且防止本国保安部队任意杀人。国家当局剥夺人民生命是极其严重的问题。因此，法律必须对这种国家当局剥夺人民生命的各种可能情况加以约束和限制。

4. 缔约国也应当采取具体的有效措施，防止个人失踪。不幸的是，这种情事频繁发生，常常造成任意剥夺人命的后果。此外，各国应当建立有效的机构和制定有效的程序，以便在可能涉及侵犯生存权的时候，彻底调查个人失踪的案件。

5. 此外，委员会注意到，对生存权的解释，常常十分狭隘。对“固有生存权”这个词的范围加以局限，就无法恰当地了解它的意义，而保护这项权利则需要缔约国采取积极措施。在这方面，委员会认为，缔约国须采取一切可能措施，减少婴儿死亡率和提高估计寿命，特别是采取措施，消灭营养不良和流行病。

6. 虽然按照第 6 条第(2)至第(6)款的规定来看，缔约国并没有义务彻底废除死刑，但它们有义务限制死刑的执行，特别是对“最严重罪行”以外的案例，废除这种刑罚，因此，它们必须考虑参照这项规定，审查它们的刑法，同时，无论如何，它们有义务把死刑的适用范围局限于“最严重的罪行”。本条款也一般性地提到废除死刑，其语气强烈暗示(第 2(2)款和第(6)款)，各国宜于废除死刑，委员会总结说，应当认为所有废除死刑的措施都属于第 40 条所意指的在享受生存权利方面所取得的进展，从而应当就此向委员会提出报告。委员会注意到，若干缔约国已废除死刑或暂停执行死刑。然而，从缔约国的报告来看，在废除或限制死刑的执行方面，所获的进展相当不理想。

7. 委员会认为，“最严重罪行”这个词的意义必须严格限定，它意味着死刑应当是十分特殊的措施。由第 6 条的规定来看，死刑的判处只能按照犯罪时有效并且不违反本《公约》规定的法律行之。《公约》规定的程序保证必须遵守，包括有权由一个独立的法庭进行公正的审讯、无罪假定原则、对被告方的最低限度保证和由较高级法庭审查的权利，这些是寻求赦免或减刑等特定权利以外的权利。

第十六届会议(1982 年)*

第 7 号一般性意见

第 7 条

1. 在审查缔约国的报告时，委员会成员经常要求根据第 7 条提供进一步的资料。该条首先禁止酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或惩罚。委员会回顾，根据第 4 条第(2)款规定，即便在诸如第 4 条第(1)款所设想的社会紧急状态，这项规定也不得予以克减。本条款的宗旨是保护个人的人格完整和尊严。委员会注意到，禁止这种待遇或惩罚，或使它构成一种罪行，并不足以保证本条款得以执

* 第 7 号一般性意见由第 20 号一般性意见(第四十四届会议，1992 年)取代。

行。大多数国家的刑法对滥施酷刑或使用类似手段的案例都有适用的规定。由于这种情况仍然发生，根据第 7 条，连同本《公约》第 2 条的规定，缔约国应当通过某种管制机构，保证提供有效的保护，有关当局必须有效调查人们因受虐待而提出的申诉，查明有罪的人必须承担罪责，指称的被害人本身应当有办法谋求有效的补救措施，包括得到补偿的权利，或许可以达成有效管制的保护措施有：禁止单独监禁的规定，在不妨碍调查的情况下，允许诸如医生、律师和家庭成员等人同被拘禁人会面，明文规定被拘禁人应当拘留在公开认可的场所，同时被拘禁人的姓名和拘禁地点应当记载在诸如家属等有关人士可以查询的中央登记簿内，规定自供状或通过酷刑或违反第 7 条规定的其他待遇取得的其他证据不得呈交法庭以及在对执法人员的训练和指示中应禁止他们施加这种待遇。

2. 从本条款的规定看来，需要提供保护的极广，远远超过一般所知的酷刑。明确地区分各种被禁止的待遇或惩罚或许是不必要的，这些差别视某一种特定待遇的种类、目的或严厉的程度而定。委员会认为，禁止的范围应当扩及肉刑，包括以毒打作为教训和惩戒措施。根据情况，甚至连诸如单独监禁这样的措施，特别是当禁止与外界接触时，也可能违反本条款的规定。此外，本条款显然不仅保护被逮捕或被监禁的人，而且也保护教育和医疗机构内的学生和病人。最后，即便犯这种罪的人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《公约》第 10 条第(1)款所规定的积极措施。该款规定，对他们应当给予人道和尊重其固有人格尊严的待遇。

3. 这些禁例特别扩及未经有关个人自由同意而施加的医学或科学实验(第 7 条，第 2 句)。委员会注意到，关于这一点，缔约国报告所提供的资料一般相当少，甚或完全不提。它认为，至少在科学和医药十分发达的国家里，如果它们的实验影响到境外的人民和地区，则甚至对这些人民和地区，也应当加倍照顾，注意是否需要确保这项规定得到遵守和可能的办法。当这些人没有能力表示同意时，对于这种实验就需要特别加以防护。

第十六届会议(1982年)

第8号一般性意见

第9条

1. 各缔约国报告对论及人身自由和安全的第9条，经常有范围较窄的解释，因此，它们所提供的资料不够完整。委员会指出，第1段适用于剥夺自由的一切情况，不论它涉及刑事案件或涉及诸如精神病、游荡、吸毒成瘾、为教育目的、管制移民等其他情况。诚然，第9条的某些规定(第2款的一部分和第3款全部)仅适用于对之提出刑事控诉的人。然而，其他的规定，特别是第4款阐明的重要保证，即有权由法庭决定拘禁是否合法，适用于因逮捕或拘禁而被剥夺自由的任何人。此外，依照第2条第(3)款的规定，缔约国也必须保证，在个人声称被剥夺了自由，因而违反《公约》规定的其他情况下，向他提供有效的补救办法。

2. 第9条第3款规定，因刑事案件被逮捕或拘禁的人，应被“迅速”带见审判官或其他经法律授权行使司法权力的官员。在大多数缔约国，法律会规定出更明确的时限。委员会认为，延迟的期限不得超过几天。许多缔约国对这方面的实际做法并没有提供充分的资料。

3. 候审拘留的期限是另一个问题。对有些国家内某几种刑事案件来说，这个问题引起了委员会的一些关注。委员会成员对它们的惯例是否符合第3款规定的“在合理的时间内审判或释放”，表示怀疑。候审拘留应当是例外情况，期限应当尽可能缩短。委员会欢迎各国提供关于旨在缩短这种拘禁期的现有制度和所采取措施的资料。

4. 此外，如果出于公共安全的理由，采用所谓防范性拘留措施，它也必须受到这几条规定的约束，即不应当随意行之，必须根据法律规定的根据和程序(第1款)，必须告知理由(第2款)和必须由法庭管制拘禁措施(第4款)以及在违反规定时加以赔偿(第5款)。此外，如果这种案件涉及刑事控诉，则也必须给予第9条第(2)和(3)款以及第14条的充分保护。

第十六届会议(1982年)*

第 9 号一般性意见

第 10 条

1. 《公约》第 10 条第 1 款规定，所有被剥夺自由的人应得到人道及尊重其固有的人格尊严的待遇，然而，这绝不是说缔约国提交的所有报告都载有关于它们以什么方式执行这项条款的资料。委员会认为，由缔约国报告载明关于旨在保护这项权利的法律措施的具体资料，是可取的。委员会也认为，报告应当指明国家主管机关采取了那些具体措施来监督第 1 款所规定的对所有被剥夺自由的人给予人道及尊重其人格尊严的待遇的国家法律强制执行的情况。

委员会特别注意到，第 10 条第 1 款普遍适用于被剥夺自由的人，第 2 款涉及被控告，而非被判罪的人，第 3 款仅涉及被判罪的人。各国的报告主要牵涉到被控告和被判罪的人。这些报告经常没有按照以上的办法把不同情况加以区分。第 1 款的用词，其前后文，特别是它类似也涉及一切被剥夺自由情况的第 9 条第 1 款，以及它的宗旨，均显示，本条款所阐释的原则应广泛适用。此外，委员会回顾，对于被剥夺自由的人应受什么待遇，本条款补充了第 7 条的不足。

对所有被剥夺自由的人给予人道待遇及尊重其尊严，是普遍适用的基本标准，不得完全视物质资源多少而定。虽然委员会知道，在其他方面，拘禁的方式和情况可能会随可用的资源而不不同，但如同第 2 条第(1)款的规定，一概不得有歧视待遇。

对于违反人犯意愿，依法拘禁人犯的机构，促使它们遵守这些原则的最后责任落在缔约国的肩上，这不仅指监狱，也包括医院、拘留营或改造所等。

2. 第 10 条第 2 款(a)项规定，除特殊情况外，被控告的人应与被判罪的人隔离，并应给予适合于未判罪者身份的分别待遇。有些报告未适当地注意到《公约》这项直接明了的规定，因而也就没有提供充分资料，说明被控告的人所受待遇同被判罪的人有何不同。将来的报告应当包括这种资料。

* 第 9 号一般性意见由第 21 号一般性意见(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《公约》这项未附加条件的规定。委员会认为，如《公约》案文的明确规定，无论任何考虑都不能开脱偏离第 2 款(b)项所规定缔约国义务的责任。

3. 在若干情况下，报告中所载有关第 10 条第 3 款的资料并没有明确地提到采取了什么立法或行政措施，或采取了什么实际步骤来推动囚犯的改造和社会复原。举例来说，可采用教育、职业训练和做有益的工作等办法。允许特别是家属探访通常也是这种措施之一，这是出于人道的理由。某些缔约国的报告对于应当同成年人隔离，并给予适合其年龄及法律地位的待遇的少年罪犯，也没有提供任何资料。

4. 委员会进一步注意到，第 10 条第 2 和第 3 款阐明的，各缔约国在刑事法领域更加具体和有限的义务是以第 1 款所阐述的人道待遇和尊重人格尊严的原则为基础的。被控告的人应当同被判罪的人分开，以便强调他们未被判罪的身份，同时，他们也受到第 14 条第 2 款所说的无罪假定原则的保护。这些条款旨在保护所提到的各种人，其中的规定也应当如此看待。因此，举例来说，隔离和对待少年罪犯的方式应当有助于他们的改造和社会复原。

第十九届会议(1983 年)

第 10 号一般性意见

第 19 条

1. 第 1 款要求保护“持有主张，不受干涉的权利”。《公约》不允许对此权利作出例外或限制。委员会欢迎各缔约国提供关于第 1 款的资料。

2. 第 2 款要求保护发表自由的权利。此项权利不仅包括“传递各种消息和思想的自由”，而且包括“寻求”“接受”各种消息和思想的自由，“而不论国界”和任何媒介，“不论口头的、书写的、印刷的、艺术形式的、或通过个人所选择的任何其他媒介”。不是所有缔约国都已提供了关于发表自由各个方面的资料。例如，至今为止，一直很少注意一个问题，即由于现代大众传播媒介的发

展，所以需要采取有效措施，防止有人控制这种工具，用第 3 款所没有规定的方法干涉各人自由发表意见的权利。

3. 许多缔约国的报告只谈发表自由受宪法或法律保护。但是，为了了解发表自由在法律和实践方面的确切地位，委员会还需要关于规定发表自由范围或规定某种限制的法规和实际影响该权利行使的任何其他条件的有关资料。要了解发表自由的原则同决定个人权利实际范围的限制和限度之间的相互影响。

4. 第 3 款明确强调发表自由这种权利的行使带有特殊的义务和责任，因此，得受到某些限制，这些限制关系到他人利益或集体利益。但是，缔约国如对行使发表自由这种权利实行限制，不得有害于这一权利本身。第 3 款规定了条件，实行限制必须服从这些条件，即限制必须由“法律规定”并且理由必需为第 3 款的(a)、(b)分款所列目的；必须证明为了这些目的，该缔约国“必需”实行限制。

第十九届会议(1983 年)

第 11 号一般性意见

第 20 条

1. 并非所有缔约国提出的报告都提供了关于《公约》第 20 条执行情况的充分资料。鉴于第 20 条的性质，缔约国必须采取必要立法措施，禁止第 20 条所涉行动。但报告反映，一些国家既无立法禁止此类行动，也没有作出适当努力或不打算作出适当努力来禁止此类行动。此外，许多报告没有充分提供有关的国家立法和实施情况的资料。

2. 《公约》第 20 条阐明，任何鼓吹战争的宣传，鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。委员会认为，这些需要禁止的行为和第 19 条所载发表自由这种权利的情况一样，行使后者时带有特殊的义务和责任。第 1 款禁止可能导致或实际导致侵略行动、破坏《联合国宪章》所主张的和平的一切形式的宣传，第 2 款则直接反对任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或强暴行动的主张，不问此类宣传或主张的目的是针对有关国家内部还是外部。第 20 条第 1 款的规定并不禁止关于自卫的主权或

符合《宪章》的人民自决和独立权利的主张。第 20 条要充分有效，就必须有一条法律明确规定第 20 条所列宣传和主张均违反公共政策，并规定在出现违反情况时适当的制裁措施。因此，委员会认为，尚未这么做的缔约国应采取必要措施，履行第 20 所载义务，并且本身应不进行此类宣传或鼓吹此类主张。

第二十一届会议(1984 年)

第 12 号一般性意见

第 1 条

1. 依照《联合国宪章》的宗旨和原则，《公民权利和政治权利国际公约》第 1 条确认所有人民都有自决权。自决权具有特别重要的意义，因为自决权的实现是有效地保障和遵守个人人权以及促进及巩固这些权利的基本条件。基于这些原因，缔约国将自决权载列在两项公约的成文法条款中，并将此权利与由两项公约所提的其他权利加以区别，作为第 1 条列于所有其他权利之前。

2. 第 1 条第 1 款和第 2 款包含了所有人民的不可剥夺权利。他们凭这种权利自由“决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展”。该条款要求各缔约国承担相应的义务。这项权利及落实这项权利的义务是与《公约》的其他条款和国际法的条例相互关连的。

3. 虽然各缔约国有义务就第 1 条提出报告，但只有一些报告对该条每款作出详细的解释。委员会指出许多报告完全忽视了第 1 条，提供的资料不足够，或只限于提及选举法。委员会认为缔约国的报告最好载有关于第 1 条各款的资料。

4. 关于第 1 条第 1 款，缔约国应说明实际允许行使该项权利的宪法程序和政治程序。

5. 第 2 条申明自决权的经济含义某一方面；即所有人民得为他们自己的目的自由“处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。由于这项权利，各缔约国和国际社会应当承担相应的义务。各缔约国应指

出有哪些因素或困难使它们不能依照本款的规定自由处置其天然财富和资源，并说明这些因素或困难使《公约》所述其他权利的享有受到任何程度的影响。

6. 委员会认为第 3 款特别重要，因为依照该款的规定，缔约国不仅对其本国人民承担具体的义务，而且对无法行使自决权或被剥夺了行使自决权机会的所有人民都要承担具体的义务。从该款的起草过程可以确证该款的总括性质。该款规定：“本公约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合联合国宪章规定的条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利”。无论享有自决权的人民是否附属于本《公约》缔约国，这项义务都应予承担。为此，《公约》缔约各国应采取积极的行动，促进人民自决权的实现，并尊重这种权利。这种积极的行动必须符合《联合国宪章》和国际法规定下各国应该承担的义务。缔约各国尤其不要干预其他国家的内政，以免对自决权的行使产生不利的影 响。提出的报告应载有资料说明履行这些义务的情况和为此目的而采取的措施。

7. 关于《公约》第 1 条，委员会提到与所有人民的自决权有关的其他国际文书，特别提到大会 1970 年 10 月 24 日通过的《关于各国依 联合国宪章 建立友好关系及合作的国际法原则的宣言》(大会第 2625(XXV)号决议)。

8. 委员会认为，历史证明实现各尊重人民的自决权，有助于在各国之间建立友好关系及合作，以及加强国际和平与谅解。

第二十一届会议(1984 年)

第 13 号一般性意见

第 14 条

1. 委员会指出，《公约》第 14 条性质复杂，对条款各个方面必须提出具体明确的意见。所有这些条款都为了保证司法公正，因此确认了一系列的个人权利，例如在法庭和裁判面前人人平等，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。并非所有报告都详细提出了执行第 14 条各款规定而特别采用的立法措施或其他措施。

2. 一般说来，缔约各国的报告没有认识到其中一点，即第 14 条不仅适用于对个人提出刑事诉讼的判定程序，而且适用于对他在一件诉讼案中的权利和义务的判定程序。关于这些问题的法律和惯例因国家情况不同而大有分别，由于这种差异，缔约各国尤其需要提供一切有关的资料，更详尽地说明其本国法律系统如何解释“刑事指控”和“在一件诉讼案中的权利和义务”等概念。

3. 委员会认为缔约各国的未来报告中最好提供更详细的资料说明如何采取步骤，保证人在法庭前一律平等，包括：人人有平等诉讼权利；公正的和公开的审讯；合格的、独立的和无偏倚的法庭是依法设立的并在执行职务上受到保障的。缔约各国尤应具体指出关于设立法庭，保证法庭的独立、公正和合格，特别是如何委任法官、委任的条件、任职期限、晋升、调职、停职的条件以及司法、行政、立法部门互相独立的有关宪法和立法条文。

4. 第 14 条各款适用于该条规定范围内的所有法庭和裁判所，不论它们是普遍法庭和裁判所，或是特别法庭和裁判所。委员会指出，许多国家设有审判平民的军事法庭或特别法庭。从公正、无偏倚和独立司法的角度看，这方面可能产生严重的问题。设立这种法庭的原因往往是为了实施不符合正常司法标准的例外审判程序。《公约》虽然不禁止设立这种法庭，但《公约》的规定明确指出，设立这种法庭来审判平民是一种非常例外的情况，必须按第 14 条的规定在真正获得充分保障的情况下才能进行。委员会指出，有些缔约国的司法机构设有这种审判平民的法庭，但它们提出的报告非常缺乏这方面的资料。在某些国家，这种军事法庭和特别法庭没有依照有效保护人权必不可少的第 14 条规定，严格保证公正司法。缔约国若依第 4 条规定在社会处于紧急状态时决定克减第 14 条所规定的正常程序，它应保证克减的程度以实际情势紧急程度所严格需要者为限，并应遵守第 14 条第 1 款的其他条件。

5. 第 14 条第 1 款第二句规定“人人有资格获得公正的和公开审讯”。该条第 3 款详尽地说明对刑事指控进行“公正的审讯”的条件。但是第 3 款规定的条件是最起码的保障，遵守这些条件往往不足以保证获得第 1 款规定下的公正审讯。

6. 公开的审讯是对个人利益和整个社会利益的重要保障。第 14 条第 1 款还确认，法庭有权基于该款所述的理由拒绝所有或部分民众列席旁听。应当指出，

除了这种例外情况，委员会认为审讯应开放给一般民众包括新闻界参加，不应只限于某几种人。应当指出，即便拒绝民众列席旁听，作出的判决，除了严格规定的某些例外判决之外，应予公开。

7. 委员会指出报告缺乏关于第 14 条第 2 款的资料。在某些报告中，委员会还发出对保护人权十分重要的假定无罪的规定，含义常常甚不明确，在某种情况下可能变成无效。假定被告无罪，证明指控的责任将落在原告身上，被告则假定是无辜的。指控若未得到确实证明不得假定被告有罪。此外，假定无罪的规定还包含获得该项原则所规定的待遇的权利。因此，所有公共当局不应对审判结果作出任何预料。

8. 在第 3 款所述关于刑事诉讼程序的最低限度保证中，第 1 款保证是被告有权以他通晓的语言告知对他提出的指控((a)项)。委员会指出，缔约国的报告往往没有解释如何尊重和保证这项权利。第 14 条第 3 款(a)项适用于所有刑事指控，包括未被拘留者在内的刑事指控。委员会又指出按照关于“迅速”告知所控罪名这项权利，有关当局一旦提出指控，就应立即以规定的方式通知被告。委员会认为，调查期间当法庭或检控当局决定对刑事嫌疑犯或公开称其犯罪的人采取诉讼措施时，必须顾到该项权利。为了符合第 3 款(a)项的具体规定，可以口头或书面方式提出所控罪名，但必须说明其所根据的法律和事实。

9. 第 3 款(b)项规定，被告应有相当时间和便利准备他的辩护，并与他自己选择的律师联络。“相当时间”视每个案件的情况而定，“便利”必须包括被告取得准备辩护所需的文件及其他证据，以及有机会聘雇律师和他联络。当被告不欲亲自辩护，或要求他自己选择的人或组织替自己辩护，他应可在这方面得到律师的协助。此外，该款规定，律师应可在充分守秘的情况下与被告联络。律师应能按照其公认的专业标准及判断，代表其委托人给予法律指导；他不应受到任何方面的任何限制、影响、压力或不当的干扰。

10. 第 3 款(c)项规定，被告的受审时间不得无故拖延，这项规定不仅关系到什么时候开始审讯，也关系到什么时候应当结束和作出裁判。审讯各阶段的工作不得“无故拖延”。为使该项权利生效，初审或上诉时，必须有一项程序保证审讯不会“无故拖延”。

11. 并非所有报告都述及第 3 款(d)项所定的辩护权利的各个方面。委员会并不一律获得充分的资料，说明在判定对被告提出的任何指控时，如何保障被告的权利，以及法律系统如何保障被告自行辩护或经由自行选择的法律援助进行辩护的权利，以及当他没有足够能力偿付法律援助时如何作出安排。被告或其律师必须有权勇敢地竭力进行各种可能的辩护；如果认为案件的处理不够公平，有权提出异议。在异常情况下如有正当理由进行缺席审讯，尤有必要严格遵守被告的权利。

12. 第 3 款(e)项规定，被告应可讯问或可要求由他人讯问对他不利的证人，并使对他有利的证人在与对他不利的证人相同的条件下出席和受讯问。这项规定的目的是保证被告有同样的法律权力，促使证人出席以及讯问或盘问任何证人，一如起诉方面。

13. 第 3 款(f)项规定，如被告不懂或不会说法庭上所用的语言，他有权免费获得译员的协助。这项权利与诉讼结果无关，既适用于本国人，也适用于外国人。当不懂或不熟悉法庭所用语言的因素成为行使辩护权的重大障碍时，这项规定尤其显得重要。

14. 第 3 款(g)项规定，被告不得被强迫作不利于他自己的证言或强迫承认犯罪。在考虑这项保障时应记住第 7 条和第 10 条第 1 款的规定。强迫被告供认或作不利于他自己的证言的常用方法往往违反这些规定。法律应当规定完全不能接受用这种方式或其他强迫办法获得的证据。

15. 为了保障第 14 条第 1 款和第 3 款所规定的被告权利，法官应有权在起诉过程的任何阶段对侵犯被告权利的任何指控进行审理。

16. 第 14 条第 4 款规定，对少年的案件，在程序上应考虑到他们年龄和帮助他们重新做人的需要。没有许多报告提出足够的资料说明与此有关的问题，如可受刑事控告的少年的最低年龄，定义为少年的最高年龄、特别法庭和特别诉讼程序的建立、少年诉讼所用的法律，以及为少年作出的这些特别安排如何考虑到“帮助他们重新做人”的这项规定。少年应至少享有成年人按第 14 条规定所得的同样保障和保护。

17. 第 14 条第 5 款规定，凡被判定有罪者，应有权由一个较高法庭对其判决及刑罚依法进行复审。应特别注意“罪行”一词的其他用语(“infraction”，

“delito”， “prestuplenie”）。所以保障条款不仅限于最严重的犯法行为。就此而论，目前尚未获得关于上诉程序的足够资料，尤其是关于下述问题的资料：上诉的程序、特别是向复审法庭上诉的可能、复审法庭的权力、对一项判决进行上诉需要符合哪些要求、复审法庭在处理一件诉讼案时如何顾到依第 14 条第 1 款规定所设的公正和公开的审讯。

18. 第 14 条第 6 款规定，对该款所述的某些误审案件应当给予赔偿。从许多国家报告中似乎可以看到，国家立法往往没有遵守这项权利，或没有给予充分的保障。国家应视情况需要增补这方面的法规，使之符合《公约》的规定。

19. 在审议缔约国报告时往往对第 14 条第 7 款的规定的范围产生不同的意见。有些缔约国认为必须对刑事案件的重审程序持保留意见。委员会觉得大多数缔约国对在例外情况下再进行审判和依第 7 款所载一罪不二审原则禁止进行重审这两点明确地加以区别。了解一罪不二审这一词的意义可能会促使缔约国重新考虑它们对第 14 条第 7 款规定所持的保留意见。

第二十三届会议(1984 年)

第 14 号一般性意见

第 6 条

1. 人权事务委员会 1982 年 7 月 27 日第 378 次会议通过的一般性意见指出，《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条第 1 款所阐明的生命权是甚至当社会紧急状态存在时也绝不允许减损的最重要的权利。联合国大会 1948 年 12 月 10 日所通过的《世界人权宣言》第 3 条也揭橥同样的生命权。生命权是所有人权的基础。

2. 委员会以往的一般评论还注意到，各国负有防止战争的重大责任。战争和其他大规模暴行继续给人类带来灾祸，每年夺走成千上万无辜者的生命。

3. 委员会一方面深为关切在武装冲突中由于常规武器所致人命损失，同时又指出，大会连续几届会议上，来自世界各地区域的代表们对于研制和扩散日新月异的大规模毁灭性武器日益关切，这种武器不但威胁人命，同时还占用了否则

可用于重要经济和社会用途的资源，特别是有利于发展中国家的用途者，从而可用于促使人人安享人权的资源。

4. 委员会对此亦表关切。设计、试验、制造、拥有和部署核武器显然是当今对人类生命权利的最大威胁。不仅在战时可能实际使用这种武器，甚至因人为过失或机械故障均可能有实际使用这种武器的危险，使得核武器的威胁倍增。

5. 此外，这种武器的实际存在和威力在国家之间制造了猜疑和恐怖气氛；从而足以妨害按照《联合国宪章》和《关于人权的国际公约》的规定促使全世界都尊重和遵守人权及基本自由的工作。

6. 核武器的制造、试验、拥有、部署和使用都应予以禁止并作为危害人类的罪行看待。

7. 为了人类的利益，委员会因此吁请所有各国，不论是否为《公约》的缔约国，都以单独和签订协定方式采取紧急步骤在世界上消除这一威胁。

第二十七届会议(1986年)

第 15 号一般性意见

《公约》所规定的外侨地位

1. 各缔约国的报告往往都没有顾及缔约国都必须保证“在其领土内和受其管辖的一切个人都”享有本公约所承认的权利(第 2 条，第 1 款)。一般而言，本公约所订各项权利适用于每个人，不论国家间对等原则，亦不论该个人的国籍或无国籍身份。

2. 因此，一般的规则是，必须确保公约内的每一项权利，而不区别对待公民和外侨。如同第 2 条所规定的，外侨享有在公约所保证的权利方面的无歧视的一般规定的益处。此项保证同样适用于外侨和公民。例外的是，公约中有些权利已明文规定仅仅适用于公民(第 25 条)，而第 13 条则仅适用于外侨。但是，委员会审查报告的经验却显示，在一些国家，外侨却享受不到按照本公约所应享有的其他的权利，或受到通常都不符合本公约的无理限制。

3. 有几国宪法规定外侨和公民一律平等。某些最近通过的宪法却详细地分别规定适用于一切人的基本权利和仅适用于公民的基本权利。然而，在某些国家，在起草宪法中的相关权利条款时都仅仅针对其公民。成文法和判例法在规范外侨权利方面也发挥重要作用。委员会已得知，在某些国家，其宪法或其他法律虽然不保证外侨享有某些基本权利，可是本公约却规定他们应享有这些权利。但是，有些国家显然没有实行公约所定不得歧视外侨的应享权利。

4. 委员会认为各缔约国在其报告内应该注意外侨的法定地位和实际地位。本公约已在内载的权利方面给予外侨一切保护；各缔约国在其立法上和实践中均应适当遵守本公约的规定。这样才能大大改善外侨的地位。各缔约国均应确保在其管辖范围内的外侨都能够知道本公约的条款和所规定的权利。

5. 本公约不承认外国人有权进入某一缔约国的领土或在其境内居住。原则上，该国有权决定谁可以入境。但是，在某些情况下，例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时，外国人甚至可以享有入境或居留方面的公约保护。

6. 入境许可的颁发必须符合有关诸如迁徙、居住和就业等事项的条件。一个国家亦可对过境的外国人规定一般条件。但是，外国人一旦获准进入一个缔约国的领土，他们就有权享有本公约所规定的各项权利。

7. 因此，外侨应享有固有的生命权、法律保护以及生命不得被任意剥夺的权利。他们不应受到酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或处罚；他们亦不应被迫为奴隶或被强迫役使。外侨享有充分的自由权利和人身安全。他们如果被合法地剥夺了自由，应该获得人道待遇，其固有的人身尊严应受尊重。外侨不因未履行合同义务而被监禁。他们有权自由迁徙、自由选择住所；他们有权自由离境。外侨在法院和法庭内享有平等待遇，并且有权在依法设立的公正、超然的主管法庭中就任何刑事控诉或法律诉讼的权利和义务的确定问题进行公正的、公开的审讯。外侨不应受到溯及既往的刑事立法的拘束，并且有权在法律上获得确认。他们的隐私权、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他们有权享有思想自由、良心自由和宗教自由，并且有权保有意见和表达其意见。外侨有权进行和平集会和结社。他们达到适婚年龄时可以结婚。他们的子女有权享有依未成年人资格所应享有的各种保护。如果外侨属于第 27 条所规定的少数者，他们应有

权同其集团中的其他成员共同享有他们自己的文化并信奉和实行自己的宗教及使用自己的语文。外侨有权享有平等的法律保障。在实行这些权利方面，不应该区分外侨和公民。只有按照本公约合法实施的限制规定才能够限制外侨的这些权利。

8. 一旦外国人合法入境，就只能按照第 12 条第 3 款的规定来处理是否应限制他的境内迁徙自由和离开该国的权利。有关外侨和本国人之间或不同类型的外侨之间在这方面的差别待遇必须符合第 12 条第 3 款的规定。因为这些限制尤其不应该影响到本公约所承认的其他的权利，所以一个缔约国绝对不应该为了任意阻止一个外侨返回他的本国而扣留他或将他驱逐至某一第三国(第 12 条第 4 款)。

9. 许多报告中关于第 13 条所涉各项问题的资料都很不够。本条适用于旨在强制外侨离境的一切程序，不论它是出于国内法所规定的驱逐出境或其他罪名。如果此类程序导致逮捕，则亦可能应该适用本公约中有关剥夺自由(第 9 和 10 条)的保障条款。如果逮捕的目的是特别为了引渡，则可能应该适用国内法和国际法规定的其他规定。通常都必须准许被驱逐的外侨前往同意收容他的任何一个国家。第 13 条所规定的特别权利仅保护合法进入缔约国领土的外侨。这就是说，在确定此项保护的范畴时，必须考虑到有关入境和居留条件的国内法；居留超过法定期限或其入境许可所准许的居留期限的非法入境者和外侨尤其不受其条款的保护。但是，如果对某一外侨的入境或居留的合法性发生争议，那么，就必须按照第 13 条的规定来作出有关涉及将他驱逐出境的此一争议的任何决定。缔约国主管当局有义务依照善意原则行使其权力，以适用并解释国内法，但须遵守公约所规定的诸如在法律之前一律平等之类的规定(第 26 条)。

10. 第 13 条仅仅直接规定驱逐出境的程序，而非实质性理由。但是，由于它规定只有“按照依法作出的决定”才可以被驱逐出境，所以它的宗旨显然是为了防止任意驱逐出境。另外一方面，它规定外侨均有权就其案件得到一种判决；因此，第 13 条就有容许关于集体或成批驱逐出境的法律或判决。委员会认为，此项了解可由下列的其他规定加以证实，即该条规定了提出反对驱逐出境的理由和使他的案件判决得到主管当局或由该当局所指定的人员进行复审，并为此目的而请人担任代表。外侨必须能够获得有关寻求其反对驱逐出境的补救办法的充分的便利，以期有效行使他的全部诉讼权利。只有在遇有“国家安全的紧迫原因另有要

求”的情况下，才可能不适用第 13 条内有关反对驱逐出境的申诉权利和有关由主管当局进行复审的权力的原则。在适用第 13 条时，不得区别对待不同类别的外侨。

第三十二届会议(1988 年)

第 16 号一般性意见

第 17 条

1. 第 17 条规定任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。委员会认为这种权利必须加以保障，使之不受任何这类干涉和攻击…不管是来自政府当局或自然人或法人。依照本条所规定的义务，政府应采取立法及其他措施，以禁止这种干涉和攻击，并保护这种权利。

2. 在这方面，委员会要指出，在《公约》缔约各国的报告中，没有适当地注意到有关这种权利通过立法、行政或司法当局以及政府设立的有关机关而获得保障的方式。尤其没有充分注意到《公约》第 17 条规定了不受非法和任意干涉的权利。这表示正是国家立法最需要规定保护该条所定的权利。目前各报告中或者只字不提这种立法，或者在这个主题上提供的资料不足。

3. “非法”一词的意思是除法律所设想的个案以外不得有干涉情事。国家授权的干涉必须根据法律，但法律本身必须符合《公约》的规定和目标。

4. “任意干涉”一词也适用于第 17 条所规定的权利的保护。委员会认为“任意干涉”一词也可以推广引伸，使之适用于法律所规定的干涉。使用干涉这个概念的用意是确保法律所规定的干涉都符合《公约》的规定和目标，而且无论如何要在个别情况中合情合理。

5. 关于“家庭”一词，《公约》的目标是：为了第 17 条，这个词应广义地加以解释，使之包括所有有关缔约国社会中所理解的家庭的所有成员。依《公约》第 17 条所用，英文“home”，阿拉伯文“manzel”，中文“住宅”，法文“domicile”，俄文“zhilshe”，西班牙文“domicilo”的意思是一个人住所或通常作

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《公约》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《公约》所了解的社会利益所必不可少时才可要求提供这种资料。因此，委员会建议各国在其报告中表明有干扰私人生活的法律和规章。

8. 甚至在符合《公约》的干涉方面，有关的立法必须详细具体说明可以容许这种干涉的明确情况。只有依法指定的当局在逐一个案的基础上才能就使用这种授权干涉作出决定。要遵守第 17 条，就必须在法律上和实际上保障通信的完整和机密。信件应送达受信人，不得拦截、启开或拆读。应禁止监查(不管是否以电子方式)、拦截电话、电报和其他通讯形式、窃听和记录谈话。搜查一个人的住宅时应只限于搜查必要的证据，不应有骚扰情事。至于个人或人身搜查，应有切实的措施来确保进行这种搜查时会尊重被搜查者的尊严。政府官员对一个人进行人身搜查或医疗人员应政府要求这样做时应只限于搜查同一性别的人。

9. 缔约国本身有义务不进行不符合《公约》第 17 条的干涉，并提供立法构架来禁止自然人或法人作出这种行为。

10. 以电脑、资料库及其他仪器收集或储存私人资料——不管是由公共当局或民间个人或机构——必须由法律加以规定。各国必须采取有效措施来确保有关个人私生活的资料不会落到法律未授权接受、处理和使用的的人手里，并永远不会用来作不符合《公约》的事。为了使私生活受到最切实的保护，人人都应有权以明白易懂的方式确定是否个人资料存放在自动资料档案中，如果是这样，那么有哪些资料，其目的为何。人人也都有权确定哪些公共当局或民间个人或机构控制或可

以控制其档案。如果这种档案中有不正确的个人资料，或以违法方式收集或处理，则人人有权要求改正或消除。

11. 第 17 条规定保护个人的荣誉和名誉，各国义务为此目的提供适当立法。此外也应规定人人能切实保护自己，不受任何非法攻击，并对作出这种行为有有效的纠正办法。缔约国应在其报告中表示个人的荣誉或名誉在何种程序上受到法律保护，根据其法律系统应如何达成这种保护。

第三十五届会议(1989 年)

第 17 号一般性意见

第 24 条

1. 《公民权利和政治权利国际公约》第 24 条确认每一儿童应有权享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护。因此，执行这项规定就必须采取特别措施保护儿童，虽然第 2 条已规定国家必须采取措施确保人人享受《公约》所规定的权利。缔约国提出的报告似乎往往低估这项义务，它们没有提供充分资料说明如何使儿童享有受特别保护的权利。

2. 关于这一点，委员会指出第 24 条所规定的权利并非是《公约》确认儿童应享有的唯一权利，儿童作为个人享有《公约》所阐明的各项公民权利。在阐明一项权利时，《公约》一些规定明白指出国家必须采取措施使未成年人享有比成年人更多的保护。为此，就生命权来说，不得对 18 岁以下的犯人判处死刑。同样，被控的未成年人如依法被剥夺自由，他们应与成年人隔离，而且有权尽快受审判；此外，被判罪的少年犯应受一个与成年人隔离而且与其年龄和法律地位相符的惩罚制度监管，这样做的目的是使他们接受改造和重新纳入社会。在其他情况下，儿童获得《公约》所确认的某项权利可能受到限制的保护(如果这种限制是合法的话)，例如在法律诉讼或刑事案件中发表一项判决的权利；为了保护未成年人的利益，可能对这项权利作出例外。

3. 但是，就大多数情况来说，《公约》没有明确规定所应采取的措施，每个国家应根据它在自己领土和管辖范围内在保护儿童方面的需要而加以确定。关于

这一点，委员会要指出，这些措施虽然主要是为了确保儿童充分享受《公约》所阐述的其他权利，它们也可能是经济、社会和文化措施。例如，必须采取各种可能采取的经济和社会措施，以便降低婴儿死亡率、消除儿童营养不良，使他们免受暴力行为和残忍非人的待遇，或防止他们被下列手段或任何其他手段剥削：强迫劳动或卖淫、利用他们非法贩卖麻醉药品。在文化领域，应采取一切可能的措施促使他们发展人格，向他们提供一定水平的教育，使他们能够享受《公约》所确认的权利，特别是发表意见和言论自由的权利。此外，委员会想提请缔约国注意，它们必须在报告内说明采取了什么措施，以确保儿童不直接参与武装冲突。

4. 由于儿童的未成年地位，每一个儿童都享有受特别措施保护的權利。然而，《公约》没有说明儿童在什么年龄成为成年人。这必须由每一缔约国根据有关的社会和文化条件加以确定。在这方面，缔约国应在报告中说明儿童在民事方面成为成年人并负起刑事责任的年龄。缔约国也应说明儿童在法律上有权工作的年龄以及根据劳工法被视为成年人的年龄。缔约国应进一步说明为第 10 条第 2 和 3 款的目的被视为成年人的年龄。但是，委员会要指出，为上述目的而定的年龄不应过低，无论如何缔约国不利免除自己根据《公约》对年龄在 18 岁以下的人的义务，虽然这些人根据国内法已达成成年人年龄。

5. 《公约》规定儿童应受保护，不得因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍和社会出身、财产或出生等任何理由而受歧视。关于这一点，委员会要指出，虽然就儿童的情况来说，对《公约》所规定的各项权利的享受不得歧视也源于第 2 条和规定他们在法律之前平等的第 26 条，但第 24 条的不得歧视规定是与该条所指的保护措施具体有关的。缔约国的报告应说明立法和实践如何保证保护措施是旨在消除各领域包括在继承方面的歧视，特别是国民和非国民的儿童之间以及婚生和非婚生子女之间在继承方面的歧视。

6. 保证儿童受到必要的保护的责任落在家庭、社会和国家身上。虽然《公约》没有说明这种责任应如何分配，但家庭——其广义解释是在有关缔约国的社会里所有组成一个家庭的人——特别是父母有主要责任创造条件，促进儿童人格的和谐发展，使他们享受《公约》确认的各项权利。但是，由于父母在外从事有报酬的工作相当普遍，缔约国的报告应说明社会、社会机构和国家如何履行它们的责任，协助家庭保证儿童受到保护。此外，如父母和家庭严重失责、虐待或忽略子

女，国家应进行干涉，限制父母的权力，而且在情况需要时子女可与父母分开。如果解除婚姻，应以子女的利益为重，必须采取步骤使他们得到必要的保护，并尽可能保证他们与父母都维持个人关系。委员会认为有用的做法是，缔约国的报告应提供资料，说明采取了什么特别保护措施，以保护被遗弃或失去家庭环境的儿童，确保他们能够在最类似家庭环境特点的条件下发育成长。

7. 第 24 条第 2 款规定，每一儿童均有权在出生后立即获登记并有一个名字。委员会认为，这项规定应被理解为与儿童有权享受特别保护措施的规定有密切联系，其宗旨是使儿童的法律人格获得承认。就非婚生子女来说，规定儿童有权有一个名字是有特别意义的。规定儿童出生后应予登记的主要目的是减少儿童被诱拐或贩卖的危险，或受到与《公约》所规定的权利的享受不符的其他待遇的危险。缔约国的报告应详细说明为确保在它们领土内出生的儿童立刻获登记而采取的各种措施。

8. 在给予儿童保护方面，也应特别注意每一儿童均有取得一个国籍的权利，如第 24 条第 3 款所规定一样。虽然这项规定的目的是避免儿童因无国籍而无法享受社会和国家提供的充分保护，但它未必使国家有义务授与每一名在其领土内出生的儿童其国籍。但是，国家必须在本国并与其他国家合作，采取一切适当的措施，确保每名儿童在出生时都有国籍。关于这一点，国内法不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母无国籍，或根据父母两人或其中一人的国籍，而对国籍的取得加以歧视。缔约国的报告应经常提到确保儿童有国籍的措施。

第三十七届会议(1989 年)

第 18 号一般性意见

不得歧视

1. 不得歧视、法律面前平等以及法律的无所歧视的平等保护，是保护人权的基本而普遍的原则。因此，《公民权利和政治权利国际公约》的第 2 条第 1 款规定，每一缔约国应承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本《公约》所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国

籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别、第 26 条不仅使所有人在法律面前平等，并有权受法律的平等保护，而且也禁止法律的任何歧视并保证所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。

2. 不得歧视的原则确实非常基本，以致第 3 条规定，各缔约国应承担保证男子和妇女在享有本《公约》所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。尽管第 4 条第 1 款允许缔约国在公共紧急状态下采取措施克减其在本《公约》下所承担的义务，但是，该条特别规定这些措施不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。此外，第 20 条第 2 款规定，缔约国应以法律禁止构成煽动歧视的任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张。

3. 由于不得歧视、法律面前平等以及法律的平等保护等原则具有基本和普遍性质，在谈到特定人权的条款中有时也明白加以引证。第 14 条第 1 款规定，所有人在法庭和裁判面前一律平等，并且同一条的第 3 款规定，在判定对他提出的任何刑事指控时，人人完全平等地有权享受第 3 款(a)至(g)项所列的最低限度的保证。同样，第 25 条规定，每个公民不受第 2 条所述区分的限制而平等地参加公共生活。

4. 缔约国可自行决定执行有关条款的适当措施。但是，应向委员会报告这类措施的性质以及它们是否符合不得歧视、法律面前平等以及法律的平等保护等原则。

5. 委员会谨提请缔约国注意，本公约有时明白要求它们采取措施，保证有关人员的权利的平等。例如，第 23 条第 4 款规定，缔约国应采取适当步骤去保证缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等。这类步骤可采取立法、行政或其它措施为形式，但缔约国有积极义务确保缔婚双方如本《公约》所规定的享有平等权利。对于儿童，第 24 条规定，第一儿童应有权享有家庭社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍、或社会出身、财产或出生而受任何歧视。

6. 委员会注意到本《公约》既未为“歧视”一词下定义，也未指明歧视的内容。但是，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条规定，“种族歧视”是指基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害在政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面平等确

认、享受或行使人权及基本自由。同样，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条规定，“对妇女的歧视”是指基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

7. 尽管这些公约只适用于根据特定理由的歧视事件，委员会认为，本《公约》中所用“歧视”一词的含义应指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区域、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由。

8. 但是，在平等的基础上享受权利和自由并不意味着在每一情况下的同等待遇。在此方面，本《公约》有明文规定。例如，第 6 条第 5 款禁止对 18 岁以下的人判处死刑。同一款禁止对孕妇执行死刑。同样，第 10 条第 3 款规定把少年罪犯与成年人隔离开。此外，第 25 条保证因公民身份而取得的某些政治权利。

9. 许多缔约国的报告中载有关于防止歧视的法律保护的立法和行政措施以及法院裁决的资料，但常常缺乏揭露歧视事实的资料。缔约国就本《公约》第 2 条第 1 款、第 3 条和第 20 条提出报告时，通常引证它们的宪法或机会均等法中关于人人平等的条款。这些资料固然有用，但委员会想了解的是是否存在任何实际歧视的问题，这种歧视可能是由公共机关、社区或私人或私人机构实行的。委员会希望了解旨在减少或消除这种歧视的法律规定和行政措施。

10. 委员会还希望指出，平等原则有时要求缔约国采取积极行动，以减少或消除会引起本公约所禁止的歧视或使其持续下去的条件。例如，如果一国中某一部分人口的普遍状况阻碍或损害他们对人权的享受，国家应采取具体行动纠正这种状况。这种行动可包括在一般时间内给予有关部分人口在具体事务上某些比其他人口优惠的待遇。但是，只要这种行动是纠正事实上的歧视所必要的，就是本公约下的合法差别待遇。

11. 第 2 条第 1 款和第 26 条都列举了种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等歧视理由。委员会注意到，一些宪法和法律并未列举第 2 条第 1 款所述的禁止歧视的所有理由。因此，委员会希望从缔约国处获得有关这类遗漏的重要影响的资料。

12. 尽管第 2 条把受到保护不得歧视的各项权利限制在本《公约》规定的范围内，第 26 条却未具体规定这种限制。这就是说，第 26 条规定，所有的人在法律面前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视，并且法律应保证所有的人得到平等和有效的保护，以免受基于任何所列原因的歧视。委员会认为，第 26 条并不仅仅重复第 2 条已经作出的保证，而是本身就规定了一项单独存在的权利。它禁止公共当局管理和保护的任何领域中法律上或事实上的歧视。因此，第 26 条关心的是缔约国在立法及其应用方面承担的义务。因此，当某一缔约国通过立法时，必须符合第 26 条的要求，其内容不应是歧视性的。换言之，第 26 条所载的非歧视原则不仅适用于《公约》规定的权利。

13. 最后，委员会注意到，并非所有区别待遇都是歧视，只要这种区别的标准是合理和客观的，并且是为了达到根据《公约》视为合法的目的。

第三十九届会议(1990 年)

第 19 号一般性意见

第 23 条

1. 《公民权利和政治权利国际公约》第 23 条确认家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护。对家庭及其成员的保护还得到《公约》其它条款直接或间接的保证。譬如，第十七条禁止对家庭任意或非法干涉。此外，《公约》第 24 条特别规定，保护儿童作为个人或作为家庭成员的权利。缔约国的报告往往不提供足够的资料，说明国家和社会如何履行保护家庭及其成员的义务。

2. 委员会注意到，在国与国之间，甚至在一国的不同区域之间，家庭的概念在某些方面不尽相同，因此不可能给这个概念下一个标准定义。但是，委员会强调，如果一群人根据一国的立法和惯例被视为一个家庭，必须给予这个家庭第 23 条所述的保护。所以，缔约国应就其社会和法律体系中对家庭的概念和范围的解释和定义提出报告。一国中如存在关于“核心家庭”和“大家庭”的不同的家庭概念，应指出这一点并说明对每一种家庭的保护程度。鉴于存在着种种不同的家庭形式，如未婚夫妇及其子女或单身父母及其子女，缔约国还应指出这类家庭及其成员是否并在何种程度上得到国内法和惯例的承认和保护。

3. 为了真正得到《公约》第 23 条规定的保护，缔约国需要采取立法、行政或其他措施。缔约国应提供有关这类措施的性质以及有效实行这类措施的手段的详尽资料。实际上，由于《公约》还承认家庭获得社会保护的权力，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《公约》相符。

4. 《公约》第 23 条第 2 款重申已达结婚年龄的男女缔婚和成立家庭的权利。同条第 3 款规定，只有经结婚双方的自由的和完全的同意，才能缔婚。缔约国的报告应说明是否存在基于亲属关系程度或智力缺陷等特别因素而对缔婚权的限制和阻碍。《公约》未规定男女具体的结婚年龄，但这一年龄应使结婚男女双方能以法律规定的形式和条件各自表示自由的和完全的同意。在此方面，委员会谨指出，这种法律规定必须符合《公约》所保障的其他权利的充分行使，例如，思想、良心和宗教自由的权利意味着每个国家的立法中应规定宗教婚姻和世俗婚姻可以并存。但是，委员会认为，如一国规定婚礼以宗教仪式庆祝，但按照民法进行、证实和登记，这并不违反《公约》。委员会还要求各国在报告中包括有关这个问题的资料。

5. 成立家庭的权利原则上意味着能够生儿育女和在一起生活。缔约国通过的计划生育政策应符合《公约》的条款，尤其不应是歧视性或强制性的。同样，为使夫妇能够在一起生活，就要在各国内部，并在需要时与其他国家合作，采取适当的措施，确保家庭的团圆或重聚，尤其是家庭成员因政治、经济或类似原因分离的时候。

6. 《公约》第 23 条第 4 款规定，缔约国应采取适当步骤去保证缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等。

7. 至于缔婚的平等，委员会谨特别指出，在因缔婚而获得或失去国籍时不应出现基于性别的歧视。同样，应当保障结婚男女双方保留使用原姓或以平等地位参与选择一个新的姓的权利。

8. 在结婚期间，夫妇在家庭中的权利和责任应当平等。这一平等适用于他们关系的所有事项，如住宅的选择、家务的处理、子女的教育和资产的管理。这一平等继续适用于为法定的分居和解除婚约所作的安排。

9. 因此，必须禁止对于分居或离婚、子女的监护、生活费或赡养费、访问权或失去或恢复父母权力的根据和程序的任何歧视性待遇，同时牢记在这方面一切以儿童的利益为准。缔约国特别应当在报告中包括有关婚约解除或夫妇分居时对任何子女提供必要保护的规定的资料。

第四十四届会议(1992年)

第 20 号一般性意见

第 7 条

1. 本一般性意见取代一般性意见 7(第十六届会议，1982 年)，它反映并进一步发展了一般性意见 7。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条规定的宗旨是保护个人的尊严和身心健康。缔约国有责任通过必要的立法以及其他措施保护每一个人，使之免遭第 7 条禁止的各项行为伤害，而不论行为者当时是以官方身份、还是以其官方身份以外的身份或以私人身份行事。《公约》第 10 条第 1 款的积极规定充实了第 7 条的禁止规定，该款规定“所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇”。

3. 第 7 条案文不受任何限制。委员会还重申，即使出现《公约》第 4 条所指的诸如公共紧急状态，仍不得克减第 7 条的规定，其规定仍有效，委员会还指出，不得以任何理由，包括以执行上级军官或公共机构的命令为理由，为违反第 7 条的行为开脱或试图减轻罪责。

4. 《公约》并未界定第 7 条所涉的各种概念。委员会认为不必逐一列出违禁行为，亦不必明确区分不同种类的待遇或处罚；这些区域视实际待遇的性质。目的和严厉程度而定。

5. 第 7 条不仅禁止造成身体痛苦的行为，而且也禁止使受害者遭受精神痛苦的行为。此外，委员会还认为，禁止的范围必须扩及体罚，包括以毒打作为教训和罚戒措施。在此方面，宜强调指出的是，第 7 条特别保护教育和医疗机构内的儿童、学生和病人。

6. 委员会指出，长时间单独监禁遭拘留者或囚禁者可能构成第 7 条所禁止的行为。正如委员会在其一般性意见 6(16)中指出的那样，《公约》第 6 条笼统提及废除死刑的用语强烈暗示，希望废除死刑。此外，当缔约国对最严重罪行实行死刑时，不仅必须根据第 6 条规定严格限制死刑，而且在执行死刑时应尽量减少身心痛苦。

7. 第 7 条明确禁止不经有关个人自由同意而进行医学或科学实验。委员会注意到，关于这一点，缔约国报告所提供的资料一般相当少。应更为重视确保此规定得到遵守的必要性和方式。委员会还注意到如实验对象不能表示有效同意或特别是遭受任何形式的拘留或监禁，需对此类实验加以特别防护。不得对这些人从事可能有损健康的任何医学或科学实验。

8. 委员会注意到，禁止此种待遇或处罚，或将其定为罪行，均不足以保证第 7 条得以执行。缔约国应通知委员会，它们为在属其管辖的任何领土上防止并惩处酷刑以及残忍、不人道或有辱人格待遇行为采取了哪些立法、行政、法律以及其他措施。

9. 委员会认为，缔约国不得通过引渡、驱逐或驱回手段使个人回到另一国时有可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚。缔约国应在其报告中指出已为此采取何种措施。

10. 缔约国应告诉委员会，它们如何向广大民众传播关于第 7 条禁止的酷刑和待遇的有关情况。涉及照管和对待遭受任何形式逮捕、拘留或监禁的任何个人的执法人员、医务人员、警员以及任何其他人必须获得适当指示和训练。缔约国应告诉委员会，它们下达了何种指示并提供了何种培训，以及如何在这类人应遵循的活动规则和道德标准中贯彻第 7 条禁律等情况。

11. 缔约国除了阐述为向所有人提供普遍保护、使其免遭所禁止的各项行为之害的措施之外，还应详述保证特别保护尤易受害者的情况。应指出的是，系统审查关于看管和对待受任何形式逮捕、拘留或监禁者的侦讯规则、指示、手段、做法和安排是防止酷刑和虐待行为的有效途径。为保障被拘禁者获得有效保护，应规定将其关押在官方确认的拘禁中心，其姓名和拘禁地点以及负责关押者的姓名应登记在方便查询的登记册中，包括亲友在内的有关人士均可查阅。同样，历次侦讯时间和地点以及在场所有人的姓名也应记录在案，以供法律或行政查询之

用。还应规定禁止秘密囚禁。在此方面，缔约国应确保任何拘禁地点均不设置可被用于拷打或虐待犯人的任何设备。为保护拘禁者，拘禁者还需能迅速和定期见到医生和律师，并在适当监督下(如出于侦讯工作需要必须监督的话)，接见家人。

12. 为防止出现第 7 条所禁止的违法行为，必须依法禁止在法律诉讼中使用通过酷刑或其他违禁待遇获取的声明和供词。

13. 缔约国在提交报告时应指出其刑法中关于惩处酷刑以及残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚的规定，具体阐明对从事这类行为的公共官员或代表国家的其他人或私人一律适用的处罚规定。不管是怂恿、下令、容忍违禁行为，还是实际从事违禁行为，凡违反第 7 条者均需承担罪责。因此，不得处罚或恶待拒绝执行命令者。

14. 应将第 7 条与《公约》第 2 条第 3 款连起来看。缔约国应在报告中指出其法律制度如何有效保障第 7 条所禁止的一切行为立即停止以及进行适当补救的情况。国内法必须确认人们有权因受到第 7 条所禁的虐待之害提出申诉。为使补救措施有效，主管当局必须就申诉迅速进行公正调查。缔约国报告应提供关于补偿受虐待者和申诉者须遵循的程序以及关于申诉者数目的统计数字和如何处理这些统计数字的情况。

15. 委员会注意到，一些国家对酷刑行为实行大赦。一般而言，这种大赦背离国家调查这类行为、保证在其管辖范围内无人受此行为伤害以及保证将来不发生这类行为的责任。国家不得剥夺个人获得有效补救、包括获得赔偿和尽量恢复正常生活的权利。

第四十四届会议(1992 年)

第 21 号一般性意见

第 10 条

1. 本一般性意见取代一般性意见 9(第十六届会议，1982 年)，它反映并进一步发展了一般性意见 9。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第 10 条第 1 款适用于根据国家法律和权威而被剥夺自由并被关在监狱、医院(特别是精神病院)、拘留所或教养院或其他

地方的任何人。缔约国应确保在属其管辖的所有关押人的机构和设施内遵循该款所规定的原则。

3. 第 10 条第 1 款为缔约国规定了对那些因自由被剥夺而极易受害者而承担的一项积极义务，并补充了《公约》第 7 条所载的禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚规定。因此，不仅不得以违反第 7 条的方式对待被剥夺自由者，包括不得对其进行医学或科学实验，而且不得使其遭受与丧失自由无关的任何困难或限制。如同自由的人一样，必须保障这些人的尊严得到尊重。丧失自由者除在封闭环境中不可避免须受的限制外，享有《公约》规定的所有权利。

4. 以人道和尊重人格的方式对待丧失自由者是一项基本和普遍适用的通则。因此，这项规则的应用丝毫不取决于缔约国现有的物质资源水平。必须不加任何区别地应用这项规则，不论种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生或其他状况。

5. 请缔约国在其报告中指出它们应用以下适用于犯人待遇的有关联合国标准的程度：《囚犯待遇最低限度标准规则》(1957 年)、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》(1988 年)、《执法人员行为守则》(1978 年)和《关于医务人员、特别是医生在保护被监禁和拘留的人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚方面的任务的医疗道德守则》(1982 年)。

6. 委员会再次提及，报告应详述与第 10 条第 1 款规定的那项权利有关的国家立法和行政规定。委员会还认为，报告必须具体阐述主管当局采取了何种具体措施监督关于丧失自由者待遇规则的有效应用情况。缔约国应在报告中提供关于教养所监督制度情况、为防止酷刑以及残忍、不人道或有辱人格待遇而采取的具体措施情况以及如何确保公正监督的情况。

7. 此外，委员会再次提及，报告应列明，是否已在负责丧失自由者的管理人员的指示和培训中贯彻了各项适用的规定，并列明此类人员在履行职责时是否严守这些规定。还应具体指出，被捕或遭拘留者是否可以知道这类情况，是否可以利用有效的法律途径，使其能确保这些规则得到遵守，确保在规则遭蔑视时可提出申诉，并在受到侵害后获得充分补偿。

8. 委员会忆及，第 10 条第 1 款规定的准则是第 10 条第 2 款和第 3 款规定的缔约国在刑事审判方面更具体义务的基础。

9. 第 10 条第 2 款(a)项规定，除特殊情况外，被控告的人应与被判罪的人隔离开。作此隔离的原因是，须强调未被判罪者享有第 14 条第 2 款规定的无罪推定权。缔约国报告应表明如何将被告与已被判罪者分隔开来并解释被告的待遇与已被判罪者的待遇何不同。

10. 至于涉及被判罪者的第 10 条第 3 款，委员会希望详细了解缔约国教养制度的运作情况。教养制度不应仅具有惩戒性，它应主要寻求改造犯人并使其恢复社会正常生活。敦请缔约国表明是否有向获释者提供援助的制度及其成果情况。

11. 有时，缔约国提供的资料未具体提及确保被判罪者接受再教育的立法或行政规定或实际措施。委员会要求缔约国提供具体材料，阐明为在教养所内外向犯人提供指导、教育和再教育、职业指导和培训而采取的措施以及工作方案情况。

12. 为了确定第 10 条第 3 款规定的准则是否得到充分尊重，委员会还要求缔约国提供在拘留期采取的各项具体措施的情况，如被判罪者的个人境况、如何分类、惩戒制度、单独监禁、严加防范的拘留以及确保与外界保持联系(接触家人和律师，享用社会和医疗服务，以及与非政府组织联系等)需具备的条件等。

13. 此外，委员会注意到，一些缔约国报告未提供少年报告和犯人的待遇情况。第 10 条第 2 款(b)项规定，少年被告应与成人隔开。报告提供的材料表明，一些缔约国并未对这是《公约》的一项强制性规定这一事实给予必要的注意。根据案文，必须尽速审理涉及少年的案件，报告应具体指出缔约国为执行此项规定而采取的各项措施。最后，第 10 条第 3 款规定，少年罪犯应与成年人隔开，并应享有与其年龄和法律地位相称的拘留条件，如工作时间较短和与亲属接触等，以便促进其教改和复原工作。第 10 条未列明少年年龄的限制。这须由各缔约国根据相关的社会、文化以及其他条件加以确定。不过，委员会认为，第 6 条第 5 款暗示，所有不足 18 岁者均应被当作少年，至少在涉及刑事审判时如此。国家应提供被定为少年的年龄组的有关材料。在此方面，保证各缔约国表明它们是否实行《联合国少年司法最低限度标准规则》(又称 1987 年《北京规则》)。

第四十八届会议(1993年)

第 22 号一般性意见

第 18 条

1. 第 18 条第 1 款中所载享受思想、良心和宗教自由(包括维持信仰的自由)是影响深远和意味深长的；它包括有关所有事项的思想自由、个人的信念和无论是单独或与别人一起表明的、为宗教或信仰承担的义务。委员会提请缔约国注意：思想自由和良心自由，同宗教和信仰自由一样，都是受到保护的。这些自由的根本性质也反映在这样的事实中：如同第 4 条第 2 款中所载述的，即便是在公共紧急状态下，也不许克减这一规定。

2. 第 18 条保护有神论的、非神论的和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利。“宗教”和“信仰”二词应做广义的解释。第 18 条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类比于传统宗教实践、的崇奉方式。因此，委员会关切地注视基于任何理由——包括这样的事实：被歧视者是新设立的宗教或者是可能为处于支配地位的宗教团体所仇视的宗教少数——歧视任何宗教或信仰的任何趋势。

3. 第 18 条在思想、良心、宗教或信仰自由同表明宗教或信仰的自由之间作了区分。不许对思想和良心自由、或对拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由施加任何限制。如同第 19 条第 1 款中所规定的：人人可持有主张、不受干涉的权利，上述自由应无条件地受到保护。第 18 条第 2 款和第 17 条规定，任何人不得被迫表明他的思想或奉行某一宗教或信仰。

4. 表明宗教或信仰的自由，其行使方式可以是：“单独或集体、公开或秘密”。以礼拜、戒律、实践和教义来表明宗教或信仰的自由包含着许许多多的行为。礼拜的概念扩及于直接表明信仰的仪式和典礼，以及作为这些行为的一个整体部分的若干实践，包括建筑礼拜场所、仪礼和器物的使用、陈列象征物和过节假日和休息日。对宗教或信仰的信守和崇奉可能不仅包括典礼，也包括遵守饮食规定等习惯，穿戴不同的服饰或头巾，参加与若干生活状况有关的仪式，以及使用某种为某一团体所惯用的语言。此外，宗教或信仰的实践和教义包括与宗教团

体进行其基本事务不可分割的行为，例如选择其宗教领袖、牧师和教师的自由、开设神学院或宗教学校的自由、以及编制和分发宗教文章或刊物的自由。

5. 委员会认为，“维持或改变”宗教或信仰的自由必然涉及选择宗教或信仰的自由，包括改变目前的宗教或信仰而改持无神论的权利、以及保留宗教或信仰的权利。第 18 条第 2 款规定任何人不得遭受足以妨碍他维持或改变宗教或信仰自由的强迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威胁的方式来强迫信的人或不信的人维持其宗教信仰和聚会、取消或改变其宗教信仰。具有同样意图或结果的政策或实践，例如限制受教育、接受医疗或就业的机会，或限制《公约》第 25 条和其它条款所保证的权利的政策或实践，都不符合第 18 条第 2 款的规定。持有非宗教性质的一切信念的人也都得到同样的保护。

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《公约》保障的权利，包括第 2、第 3、和第 26 条中所载述的、基于一切原因的平等和不受歧视权利。所施加的限制必须以法律作出规定，其实施方式不得损害第 18 条中所保证的权利。委员会认为，第 18 条第 3 款应做严格解释：不许基于其中不曾规定的原因施加限制，即便这些限制作为《公约》中受保护的权利的限制，例如国家安全，可予允许。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同载述的特定需要直接有关或者相称。施加的限制

不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法。委员会认为，道德观念来源于许多社会、哲学和宗教传统；因此，为了保护道德对表示宗教或信仰的自由的限制必需基于不光是来自单一传统的原则。囚犯等已经受到若干合法限制的人员，可以在符合该限制的特定性质的最大限度内享有表示自己宗教或信仰的权利。缔约国的报告应该把第 18 条第 3 款下的限制，作为一个法律事项和在特定情况下适用这些限制的问题，说明其详细情况和影响。

9. 某一宗教被确认为国教、或被建立为正式宗教或传统宗教、或其信徒包含全体居民中的大多数这一事实不应对《公约》第 18 条和第 27 条下任何权利的享受造成损害，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。《公约》第 20 条第 2 款所设想的措施对于禁止侵害宗教少数和其它宗教团体行使第 18 和第 27 条所保证的权利、以及禁止针对上述团体采取暴力行为或迫害，都构成重要的保障。委员会希望知道有关缔约国采取了哪些措施来保护所有宗教或信仰不受侵犯，并保护它们的信徒不受歧视。同样，委员会也需要关于尊重第 27 条所规定、在宗教上属于少数人的权利的资料，以便评量缔约国贯彻思想、良心、宗教和信仰自由的情况。有关缔约国也应该在报告中说明：它们的法律和判例认为哪些行为可作为亵渎罪予以惩罚。

10. 如果某一套信念在宪法、规约、执政党的宣言等或在目前的实践中被视为官方的意识形态，不应因此而损害第 18 条规定的自由或《公约》所确认的任何其它权利，也不应因此而歧视不接受、或反对官方意识形态的人。

11. 许多个人声称，他们有权拒服兵役(依良心拒服兵役)，这种权利来源于第 18 条所规定的自由。作为对这种主张的对策，已经有越来越多的国家在它们的法律中规定：的确信奉着禁止服兵役的宗教或其他信仰的公民，可以免服兵役，而改服替代性的国民服务。《公约》没有明确提到依良心拒服兵役的权利，但是委员会认为，就使用致死力量的服兵役义务可能严重抵触良心自由和表示自己宗教或信仰的权利来说，依良心拒服兵役的权利可以从第 18 条找到依据。当这种权利得到法律或实践确认时，就不应该对基于特定信仰的性质依良心拒服兵役者区

别对待；同样，也不应该由于依良心拒服兵役的人不服兵役就对他们进行任何歧视。委员会请缔约国报告其人民可以根据第 18 条规定的权利免服兵役的情况以及改服替代性国民服务的性质和服务期限。

第五十届会议(1994 年)

第 23 号一般性意见

第 27 条

1. 《公约》第 27 条规定，凡存在种族宗教或语言少数的国家，属于这种少数的人不应被剥夺了与同一群体的其他成员一起享受自己文化、信奉自己宗教、或使用自己语言的权利。委员会认为，这一条规定并确认了赋予属于少数群体的个人的权利，这种权利有别于、并且自外于、人人已经能够根据《公约》享受的一切其它权利。

2. 在根据任择议定书提交委员会的一些来文中，受到第 27 条保护的权利已经同《公约》第 1 条中所宣示的人民自决权利混淆了。此外，在缔约国根据《公约》第 40 条提交的报告中，缔约国根据第 27 条应有的义务有时候也与它们根据第 2 条第 1 款确保人人丝毫不受歧视地享受在《公约》中得到保证的的权利的责任互相混淆，也同第 26 条规定的人人在法律前平等并且受法律的平等保护的的权利互相混淆。

3.1. 《公约》区分了自决权利和根据第 21 条受到保护的的权利。前者被表示为属于民族的权利，在《公约》的另一部分(第一部分)中作出规定。自决并不是可依任择议定书予以确认的权利。另一方面，第 27 条则涉及赋予个人的这类权利，并且同涉及给予个人的其它个人权利一样，载于《公约》的第三部分，并且能够在《公约》中予以确认。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. 《公约》也区别依照第 27 条受到保护的權利和依第 2 条第 1 款和第 26 条得到的保证。依照第 2 条第 1 款有权丝毫不受歧视地享受《公约》规定的情况适用于领土范围内或国家管辖范围内的所有个人，无论这些人是否属于少数群体。此外，第 26 条规定了：人人在法律前平等、有权受法律的平等保护的情况在国家所给予的權利和所责成的义务上丝毫不受歧视。这一条制约着缔约国以法律赋予其境内或管辖范围内的个人的一切权利的行使——无论这些权利是否在《公约》下得到保护，也不论这些个人是否属于第 27 条中所载述的少数群体。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个人，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，所要保护的個人不必是缔约国的公民。在这方面，来源于第 2 条第 1 款的义务也是适切的，因为第 2 条责成缔约国确保在其境内或者在其管辖范围内的所有个人都能够根据《公约》享受受到保护的權利，但是第 25 条所规定的政治權利等明文规定只适用于公民的權利除外。因此，缔约国不得限定第 27 条所规定的權利只适用于公民。

5.2 第 27 条赋予“存在于”缔约国内的、属于少数的人一些權利。鉴于该条所设想的權利的性质和范围，确定“存在”一词所指的永久程度并不妥当。这些權利只是，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權利。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權利的權利都是不容剥夺的。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、等普遍性權利。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他們之间、私下、或公开、使用自己语言的權利有别于依照《公约》得到保护的其它语言權利。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權利。所有的人都能够享有后一權利，不论他们是否属于少数群体。此外，依照第 27 条得到保护的權利应该有别于公约第 14 条第 3 款赋予被告的、对在法庭上使用的、他们不能懂或不能说的语言提供翻译

的特定权利。在任何其它情形下，第 14 条第 3 款都不给予被告在法庭诉讼中使用或说自己选择的语言的权利。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公约第 2 条第 1 款和第 26 条的规定。但是只要这些措施的目的是改正妨碍或损害对第 27 条所保证的权利的享受的状况，它们可能在公约下构成某种合法的区别，条件是这种区别必须以合理和客观的标准为基础。

7. 关于第 27 条所保护的文化权利的行使，委员会认为，文化本身以多种形式表现出来，包括与土地资源的使用有联系的特定生活方式，土著人民的情况更是这样。这种权利可能包括渔猎等传统活动和受到法律保护的住在保留区内的权利。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，《公约》第 27 条所保护的权利的行使方式和范围均不得违反《公约》的其他规定。

9. 委员会总结认为，第 27 条载述了其保护对缔约国形成特定义务的一些权利。保护这些权利的目的是要确保有关少数群体的文化、宗教和社会特性得以存活和持续发展，从而加强整个社会的结构。因此，委员会认为，这些权利应该以上述方式予以保护，而不应该同依照《公约》赋予一个人和所有人的其他人身权利混淆起来。因此缔约国有义务确保这些权利的行使得到充分的保护，缔约国应该在提交的报告中说明为此目的采取了哪些措施。

注

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。

第五十二届会议(1994 年)

第 24 号一般性意见

关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留意见 或者有关《公约》第 41 条下声明的一般性意见

1. 截至 1994 年 11 月 1 日，《公民权利和政治权利国际公约》的 127 个缔约国中，46 个缔约国之间就接受《公约》的义务，提出了 150 项不同程度的保留意见。其中一些保留意见不包括有责任提供和保证《公约》中的权利。其它保留意见比较具有一般性质，常常面向确保某些国内法律条款的首要性。保留意见的数目、内容、范围可能阻碍《公约》的有效执行，削弱对缔约国义务的尊重。各缔约国应当正确了解自己和其它缔约国事实上履行了什么义务。委员会按照《公约》第 40 条或《任择议定书》履行责任时，必须知道，某个国家是否必须服从特

殊的义务，或者在什么程度上。这就需要确定，单方面的发言属于保留意见或解释性声明，也需要确定其可接受性和效果。

2. 因此，委员会认为，一般性评论最好谈到国际法和人权政策问题。一般性评论可以查明适用于保留态度的国际法原则，以便测试其可接受性，解释其目的。一般性评论涉及缔约国的作用联系其它缔约国的保留意见。它进一步涉及委员会本身的作用联系保留意见。它提出某些建议给目前的缔约国以便审查保留态度，给尚未缔约的国家以便审议法律和人权政策，从而取消特别的保留的态度加以批准或加入。

3. 保留意见很容易混同某个国家关于了解条款内容的声明或政策的说明。必须顾到该国的意图，而非文书的形式。任何标题的发言如果目的在于排除或修改条约对该国的法律后果，就属于保留意见。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《公约》一切权利的国家接受其中义务的普遍性。保留意见能够帮助各国具体的法律适用《公约》列出的人人固有的权利。不过，原则上，各国最好能够接受全部的义务，因为人权规范属于全体人类应享基本权利的法律表现。

5. 《公约》没有禁止保留意见，也没有提到各种经过允许的保留意见。第一项《任择议定书》也是这样。第二项《任择议定书》第 2 条第 1 款规定，“本议定书不接受任何保留，唯在批准或加入时可提出这样一项保留：即规定在战时可对在战时犯下最严重军事性罪行被判罪的人适用死刑。”第 2 和 3 条规定了一些程序方面的义务。

6. 没有禁止保留态度并不表示允许保留态度。《公约》和第一项《任择议定书》之下的保留问题属于国际法范围。《维也纳条约法公约》第 19(3)条规定了有关的指示。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，《公约》也不象其他人权条约那样，并没有具体提到某些规范的目标和目的，这些规范管制保留态度的解释和可接受性。

7. 在许多公民权利和政治权利文书中，许多条款之间的相互作用可以确保《公约》的目标。《公约》的目的和目标在于，结合对缔约国具有约束力的义务，规定某些公民权利和政治权利，以期建立具有法律约束力的人权标准；提供高效率的义务监督机制。

8. 那些违反强制性规范的保留意见是不符合《公约》的目的和目标的。虽然只规定各国之间交换义务的条约允许它们彼此保留应用一般国际法规则，但是，人权条约才有利于其管辖范围内的人。因此，等于国际习惯法的《公约》条款(何况具有强制性规范特点)的《公约》条款可能不属于保留对象。因此，国家可能不保留权利去从事奴役，酷刑，使人遭受残酷、不人道或有辱人格待遇或惩罚，任意剥夺他人生命，任意逮捕和拘留人，拒绝思想、良心、宗教自由，事先假定某人有罪，处决孕妇或儿童，允许宣传民族、种族或宗教仇恨，拒绝适婚者的结婚权利，拒绝少数人享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己语文的权利。虽然对于第 14 条的某些条文的保留意见可以令人接受，但是，对于公平审判权的一般保留意见则非。

9. 委员会在普遍应用《公约》的目的和目标时注意到，例如，对于第 1 条规定人人有权决定自己的政治地位和争取经济、社会、文化发展，提出的保留意见是不符合《公约》的目的和目标的，同样，对于有义务一视同仁地尊重和确保《公约》承认的权利(第 2 条第 1 款)，提出的保留意见是无法令人接受的。国家有权不采取必要的国内步骤以落实《公约》权利(第 2 条第 2 款)，也无法令人接受。

10. 委员会进一步审查了，各种保留态度是否违反“目的和目标”。尤其是，委员会希望审议，对于《公约》的无法克减条款的保留意见是否符合其目的和目标。虽然《公约》的权利，没有轻重缓急，但是，不可以暂时停止某些权利，甚至在国家紧急状态下。这突出无法克减权利的十分重要性。但是，并非所有的十分重要的权利，例如，《公约》第 9 和 27 条，事实上可以成为无法克减。某些权利目前成为无法克减的一个理由就是，这些权利的暂时停止并不联系合法控制国家紧急状态(例如，第 11 条中因欠债而坐牢)。另外一个理由是，克减是真正不可能的(例如，良心自由)。同时，某些条款的确属于无法克减，原因是，如果没有这些条款，就无法无天。对第 4 条的保留意见就属于这种，其中精确地规定，紧急期间国家利益与个人权利之间应当达成平衡。某些无法克减的权利由于

作为强制性规范而无法保留，也具有这个特点。例如，禁止酷刑和任意剥夺生命。³ 对于无法克减条款的保留态度与有害于《公约》目的和目标的保留态度之间，没有当然的关系，但是，国家的保留态度必须具有正当的理由。

11. 《公约》不仅仅规定具体的权利，而且也有重要的辅助性保证。这些保证提供必要的基础，可以确保《公约》的权利。因此是达到其目的和目标所不可缺少的。某些保证属于国家一级，某些属于国际一级。保留意见目的在于取消这些保证，因此无法令人接受。所以，一个国家不可对《公约》第 2 条第 3 款提出保留意见：它不打算对侵犯人权事件提供补救办法。象这样的保证是《公约》整个结构的一部分，属于《公约》效能的根本。《公约》为了争取达到既定目标，也计划发挥面向委员会的监测作用。旨在避免《公约》的根本内容(目的也在于确保享有权利)也不符合其目的和目标。国家不可保留不去提交报告给委员会加以审议的权利。《公约》第 40 条或《任择议定书》之下的委员会的作用必须包括：解释《公约》的条款，建立管辖范围。因此，旨在拒绝委员会解释《公约》条款的保留意见，也违反《公约》的目的和目标。

12. 《公约》的意图是，应当确保其中的权利属于缔约国的管辖范围。为此目的，可能需要某些附带的要求。可能需要修改国内法以反映《公约》的要求；也需要国内一级的机制，以便地方一级落实《公约》权利。保留意见经常指出，国家不想改变某条法律。有时候，倾向提高到了一般政策。尤其令人关心的是，普遍的保留态度使得一切需要改变国内法的《公约》权利基本上无效。因此，没有接受真正的国际权利或义务。由于没有规定去确保国内法院起诉违反《公约》权利事件，又无法让个人的控诉按照第一项《任择议定书》提交委员会，因此，《公约》保证的一切根本内容已经取消。

13. 引起的问题是，按照第一项《任择议定书》是否允许保留意见，这些保留意见是否违反《公约》或第一项《任择议定书》的目的和目标。明显地是，第一项《任择议定书》本身就是国际条约，不同于《公约》，但是，联系密切。其目的和目标在于承认委员会有能力受理和审议个人的来文，其中声称某个缔约国侵犯他的《公约》权利。国家参照《公约》而非第一项《任择议定书》，接受个人的实质性权利。第一项《任择议定书》的职责在于，将关于这些权利的要求提交委员会。因此，按照第一项《任择议定书》对国家有义务尊重和确保《公约》

权利提出的保留意见(以前没有就《公约》规定的同样权利提出)并不影响该国有责任遵守其实质性义务。不可能透过第一项《任择议定书》对《公约》提出保留意见,但是,这样的保留意见可以确保,委员会不能够按照第一项《任择议定书》检查该国是否履行义务。因为第一项《任择议定书》的目的和目标在于,让委员会检查国家的义务情况,因此目的在于排除这点的保留意见就会违反第一项《任择议定书》和《公约》的目的和目标。按照第一项《任择议定书》首次对实质性义务提出的保留意见似乎指出,有关的国家打算阻止委员会就个案下的《公约》某项条款,发表意见。

14. 委员会认为,有关第一项《任择议定书》规定的必要程序的保留意见不符合其目的和目标。委员会必须按照第一项《任择议定书》的规定和其议事规则,控制自己的程序。不过,各种保留意见目的在于限制第一项《任择议定书》在有关国家开始生效之后委员会的职能范围。委员会认为,这不属于保留意见,但是,最通常属于符合时间上正常职能的说明。同时,委员会坚持其职能,甚至面临这样的说明或保留意见,当第一项《任择议定书》开始生效以前发生的事件继续影响生效以后受害者的权利时。已经提出的保留意见另外增加了第5条第2款规定的不予受理理由,因为当另外一种相当的程序已经审查同样事项时,不允许审查来文。由于最基本的义务在于确保独立的第三方审查个人的人权,因此,当《公约》和另外一项国际文书规定的合法权利完全一样时,委员会认为,这样的保留意见没有违反第一项《任择议定书》的目的和目标。

15. 第二项《任择议定书》的主要目标在于,禁止处决和废除死刑,以期扩大《公约》规定的实质性义务的范围,因为联系生命权。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《公约》的目的和目标。关于一般的国际条约，国际法院《对种族灭绝公约案件的保留意见》(1951年)中指出，根据不符合条约目的和目标而提出反对的国家可以透过反对行动而认为，本国与提出保留意见的国家之间条约无效。1969年《维也纳条约法公约》的某些规定最联系关于接收和反对保留意见的目前情况。这使得一个国家有可能反对另外一个国家提出的保留意见。第21条涉及国家反对其它国家的保留意见时产生的法律后果。基本上，保留态度排除保留国与他国之间运用保留的规定；其中的反对意见导致保留国与反对国之间运用保留意见，只因为没有加以反对。

17. 上面已经指出，《维也纳条约法公约》规定了保留定义以及缺乏其它具体规定情况下目的和目标的规范。但是，委员会认为，有关国家联系保留意见的反对作用的规定并不适用于解决对人权条约的保留问题。这样的条约、尤其是《公约》并不属于国家之间共同义务交换网。其中涉及给予个人以权利。国家之间互惠原则并没有地位，除非有限结合对41条规定的声明的保留意见。由于关于保留态度的老规矩非常不适合《公约》，国家经常没有合法利益或必要去反对保留态度。国家没有提出抗议并不意味着，保留意见是否适合《公约》的目的和目标。一些国家有时候提出反对，但是其他国家则不，也不一定说明理由；当提出反对时，常常没有说明法律后果，有时候甚至提出，但对方并不认为《公约》在有关各方之间有效。简短说来，形态十分不清楚，使得无法假定，非反对国可以接受某项保留意见。委员会认为，由于《公约》作为人权条约的特点，尚待解决的问题是，反对态度如何影响各国本身之间的关系。不过，国家保留态度遇到的反对意见可能帮助委员会解释委员会是否符合《公约》的目的和目标。

18. 委员会必须决定，某项保留意见是否符合《公约》的目的和目标。上面已经指出，这部分源自这项工作不适合缔约国联系人权条约，部分源自委员会在履行职责时无法避免这项工作。为了了解责任范围去审查国家是否遵守第40条，或者按照第1项《任择议定书》审查来文，委员会必须确定，某项保留意见是否符合《公约》和一般国际法。由于人权条约的特点，必须参照法律原则，客观地规定保留意见是否符合《公约》目的和目标，委员会尤其能够担当这项任务。不能接受的保留态度的正常后果并非保留国完全不会落实《公约》。而是一般说

来，这种保留态度是可以分开的，就是说，保留国没有好处时，仍然会落实《公约》。

19. 保留意见必须具体和透明，以便住在保留国和其它缔约国领土内的委员会能够明白，是否已经履行人权义务。所以，保留意见不可能具有普遍性，但是，必须提到《公约》的具体条款，精确地指出相关的范围。当审议保留态度是否符合《公约》目的和目标时，各国也应当考虑到一组保留的意见的全面影响，以及每项保留意见对《公约》完整性的影响。各国不应当提出太多的保留意见，以免事实上接受有限的人权义务，而非《公约》。为了保留意见不会导致永远达不到国际人权标准，保留意见就不应当有系统地迎合目前比较轻松的国内法标准。国家不应当透过保留意见或解释性声明，设法决定，《公约》的内容是同其它国际条约机构规定的内容一样的。

20. 国家应当编程序以期确保，每项提出的保留意见符合《公约》目的和目标提出保留意见的国家最好精确地指出那些不适合《公约》义务的国内立法或做法；解释为使自己的法律和做法符合《公约》所需的时间。国家也应当确保，定期审查提出保留意见的必要性，同时考虑审查报告期间委员会提出的意见和建议。应当尽可能早日撤消保留意见。提交委员会的报告应当说明如何审查、重新审议或撤消保留意见。

注

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。

第五十七届会议(1996年)^{1,2}

第 25 号一般性意见

第 25 条

1. 《公约》第 25 条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权利和参加公务的权利。无论现行宪法或政府采取何种形式，《公约》要求各国通过必要的立法和其他措施，确保公民具有有效的机会，享受《公约》保护的權利。第 25 条是基于人民的同意和符合《公约》原则的民主政府的核心。

2. 第 25 条规定的权利涉及到有别于人民自决权。根据第 1 条(甲)项所载权利，人民有权自由确定其政治地位，享有选择其宪法或政府的形式权利。第 25 条涉及到个人参与构成公共事务的这些程序的权利。这些权利作为个人权利。可以据此根据第一项《任择议定书》提出的申请。

3. 第 25 条保护“每个公民”的权利，这与《公约》承认的其他权利和自由不一样(后者保证缔约国领土内并受其管辖的所有个人享有这些权利)。缔约国报告应该阐明根据第 25 条保护的權利界定公民资格的法律規定。公民在享受这些权利方面，不得受到基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。在以出生而获得公民资格的人与通过入籍而获得公民资格的人之间进行区别会引起是否违反第 25 条的问题。缔约国报告应该说明是否有任何群体如永久居民在享有这些权利，例如有权在当地选举中投票或担任特定公职方面受到限制。

4. 对行使第 25 条保护的權利规定的任何条件应以客观和合理标准为基础。例如，规定经选举担任或任命特定职位的年龄应高于每个成年公民可行使投票权的年龄是合理的。不得中止或排除公民对这些权利的行使，除非基于法律規定并属于客观和合理的理由。例如，公认的智能丧失可以构成剥夺某人行使投票权或担任公职权利的理由。

5. (甲)项提到的公共事务是一个广泛的概念，涉及到行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力。它包括公共行政的各个方面和国际、国家、区域和

地方各级政策的拟定和执行。权力的分配和个人公民行使受第 25 条保护的参与公共事务的权利的途径应由宪法和其他法律规定。

6. 当公民作为立法机构的成员或因担任行政职务而行使权力时，他们直接参与公共事务。这种直接参与的权利得到(乙)项的支持。公民还通过公民投票或根据(乙)项进行的其他选举程序选择或修改其宪法或决定公共问题来直接参与公共事务。公民可通过下列途径实现直接参与权：参加人民议会，这些议会有权就当地问题或特定社区的事务作出决定；参加代表公民与政府进行协商的机构。公民直接参与的方式一经确立，就不得根据第 2 条第 1 款提到的理由就公民的参与进行区别，也不得强加任何无理的限制。

7. 就公民通过自由选择的代表参与公共事务而言，第 25 条暗示这些代表实际上行使政府权力，他们通过选举程序对这一权力的行使负责。该条还暗示代表仅行使根据宪法规定授予他们的权力。经自由选择的代表的参与权利通过选举程序行使，这些进程必须由符合(乙)项的法律加以规定。

8. 公民还通过与其代表公开辩论和对话或通过他们组织自己的能力来施加影响而参与公共事务。保障言论、集会和结社自由可支持这种参与。

9. 第 25 条(乙)项列出了公民作为选举人或候选人参加公共事务的权利的具体规定。根据(乙)项定期举行真正的选举至关重要，有助于确保代表对行使授予他们的立法权或行政权负责。举行这种选举的间隔期不得过长，以保证政府的职权的基础仍然是选民自由表达的意愿。(乙)项规定的权利和义务应得到法律保障。

10. 投票权和公民投票权必须由法律规定，仅受合理的限制，如为投票权规定的最低年龄限制。以身体残疾为由或强加识字、教育或财产要求来限制选举权都是不合理的。是否是党员不得作为投票资格的条件，也不得作为取消资格的理由。

11. 国家必须采取有效措施，保证有投票权的所有人能行使这项权利。在规定选举人必须登记的情况下，应该提供便利，不得对这种登记施加任何障碍。如果对登记实行居住规定，规定必须合理，不得以排除无家可归者行使投票权的方式强行这种要求。刑法应禁止对登记或投票的任何侵权性干涉以及对投票人进行恫吓或胁迫。应该严格执行这些法律。为确保知情社区有效行使第 25 条规定的权利，必须对投票人进行教育并开展登记运动。

12. 言论、集会和结社自由也是有效行使投票权的重要条件，必须受到充分保护。应该采取积极措施，克服具体困难，如文盲、语言障碍、贫困和妨碍迁徙自由等障碍，所有这一切均阻碍有投票权的人有效行使他们的权利。应该用少数人的语言发表有关投票的信息和材料。应该采取具体办法，如图片和标记来确保文盲投票人在作出其选择之前获得充分的信息。缔约国应该在其报告中说明它们解决本段所述困难的方式。

13. 缔约国报告应该阐述有关投票权的规则和报告所涉期间这些规则的适用情况。报告也应该说明阻碍公民行使投票权的因素和为克服这些因素而采取的积极措施。

14. 缔约国应该在其报告中说明和解释剥夺公民投票权的法律规定。剥夺这种权利的理由应该客观合理。如果因某一罪行而被判罪是丧失投票权的依据，丧失投票权的期限应该与所犯罪行和刑期相称。被剥夺自由但没有被判罪的人应有权行使投票权。

15. 有效落实竞选担任经选举产生的职位的权利和机会有助于确保享有投票权的人自由挑选候选人。对竞选权施加任何限制，如最低年龄，必须以客观合理标准为依据。不得以无理或歧视要求如教育、居住或出身或政治派别等理由来排除本来有资格竞选的人参加竞选。任何人不得因为是候选人而遭受任何歧视或不利条件。缔约国应该说明和解释排除任何群体或任一类人担任经选举产生的职位的立法规定。

16. 与提名日期、费用或交存有关的条件应合理，不得有歧视性。如果有合理的根据认为某些选举产生的职位与担任具体职务相抵触(如司法部门、高级军官、公务员)，为避免任何利益冲突而采取的措施不应该不当地限制(乙)项所保护的權利。解除选举产生的职位的理由应该由法律根据客观和合理标准加以规定，并包含公正程序。

17. 个人的竞选权不应该受到要求候选人应是某政党党员或具体政党的党员的无理限制。如果要求候选人有起码数量的支持者才能获得提名，该项要求应该合理，不得构成当候选人的障碍。在不妨碍《公约》第 5 条第(1)款的情况下，不得以政治见解为由剥夺任何人参加竞选的权利。

18. 缔约国报告应该介绍规定举行公共职务选举的条件的法律规定和适用特定职务的任何限制和条件。报告应该阐述提名条件，如年龄限制，和任何其他条件或限制。缔约国报告应该说明是否有排除担任公务员职务的人(包括在警察或武装部门的职务)被选举担任特定公职的限制。报告应该阐述解除担任经选举产生的职务的法律理由和程序。

19. 根据(乙)项，选举必须定期、公平和自由举行，不脱离确保有效行使投票权的法律框架。有投票权的人必须能自由投任何候选人的票，赞成或反对提交公民投票的任何提案，自由支持或反对政府而不受可能扭曲或阻止自由表达投票人意愿的任何类型的不当影响或压力。投票人应该可以独立形成见解，不受任何类型的暴力或暴力威胁、强迫、引诱或操纵影响。对竞选开支进行合理限制也许无可非议，只要这样做是为了确保投票人的自由选择或民主程序不受任何一位候选人或政党不成比例开支的破坏或歪曲之所必需的。应该尊重和执行真正选择的结果。

20. 应该成立独立的选务当局，监督选举程序以及确保选举以公平、不偏不倚的方式和根据与《公约》相一致的既定法律进行。国家应采取措施，保证举行期间投票保密的要求，并在有缺席投票制度的情况，也对其进行保密。这意味着应该保护投票人不受任何形式的胁迫或压力，以免透露他们打算如何投票或投了谁的票，以及避免投票进程受到任何非法或任意干涉。撤销这些权利即违反《公约》第 25 条。投票箱的安全必须得到保证，清点选票时应有候选人或其代理在场。应制订投票和记票方法的独立审查程序以及司法审查或其他相当的程序，以便选举人能相信投票的安全和选票的统计。给残疾人、盲人或文盲提供的协助应独立。应该向选举人充分介绍这些保障。

21. 尽管《公约》不强迫实行任何特定选举制度，但缔约国实行的任何选举制度必须与第 25 条保护的权力相符，并必须保证和落实选举人自由表达的意愿。必须执行一人一票的原则，在每一国家选举制度的框架内，投票人所投下的票应一律平等。划分选区和分配选票的办法不应该歪曲投票人的分配或歧视任何群体，不应该无理排除或限制公民自由选择其代表的权利。

22. 缔约国报告应该说明为了保证真正、自由和定期选举，它们采取了何种措施，它们的选举制度是如何保证和落实投票人自由表达的意志的。报告应该阐述选举制度和解释社区中的不同政治见解如何体现在选出的机构中。报告也应该阐

述确保所有公民实际上能够自由行使投票权的法律和程序，并说明法律如何保证选举程序的保密、安全和可靠。报告应该解释所涉期间这些保障的实际落实情况。

23. 第 25 条(丙)项涉及到公民在一般的平等的条件下担任公职的权利和机会。为了保证在一般的平等的条件下的机会，任命、晋升、停职和解职的标准和程序必须客观和合理。在适当情况下不妨采取积极措施，确保所有公民可平等担任公职。要保证担任公职的人无政治干涉或压力之虞就需要将机会均等和择优录取的一般原则做为担任公职的原则，并提供工作保障。尤其重要的是保证个人在行使第 25 条(丙)项规定的权利时，不受到基于第 2 条第 1 款所指任何理由的歧视。

24. 缔约国报告应该阐述担任公职的条件、适用的任何限制和任命、晋升、停职和解职或调动职务的程序以及适用于这些程序的司法或其他审查机制。报告也应该说明如何落实机会平等的要求，是否采取了积极措施，如果是，程度如何。

25. 为了保证充分享受第 25 条保护的權利，公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。这意味着新闻或其他媒介的自由，可以对公共问题发表评论，而不受新闻检查或限制，和发表公众意见。它还要求充分享受和尊重《公约》第 19、21 和 22 条保证的权利，包括个人或通过政党和其他组织从事政治活动的自由、辩论公共事务的自由、举行和平示威和集会的自由。批评和反对的自由、印发政治材料的自由、竞选和宣传政治主张的自由。

26. 结社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事务的组织和协会的权利是对第 25 条保护的權利的重要补充。政党和党员在公共事务和选举活动中发挥重大作用。国家应该保证政党在其内部管理中遵守第 25 条的适用的规定，以便使公民能行使该条规定的权利。

27. 考虑到《公约》第 5 条第 1 款的规定，第 25 条承认和保护的任何权利不得解释为暗示有权从事或确认旨在破坏《公约》保护的權利和自由或对它们加以较《公约》所规定的范围更广的限制的任何行为。

注

¹ 委员会 1996 年 7 月 12 日第 1510 次会议(第五十七届会议)通过。

² 括号内的数字指通过一般性意见的那届会议。

第六十一届会议(1997年)*

第 26 号一般性意见

义务的延续性

1. 《公民及政治权利国际公约》中没有订立终止公约方面的任何规定，也没有关于废止或退出的规定。因此，终止、废止或退出公约的可能性必须根据《维也纳条约法公约》所反映的国际习惯法有关规则来考虑。据此，除非可以断定缔约国原先打算认可废止或退出公约的可能性，或条约的性质包含了这样做的权利，否则不得废止或退出公约。

2. 公约第四十一条(二)许可一个缔约国提出适当的有关通知，撤回它对委员会审查国家间来文的权限的接受，但同时却没有任何规定准许废止或退出公约本身。这表明，公约的缔约各国并未认可废止的可能性，而且没有提到废止问题并不单纯是由于他们的疏忽。此外，经谈判后与公约同期通过的公约《任择议定书》准许缔约国废止议定书。另外，相比之下，比公约早一年通过的《消除一切形式种族歧视国际公约》明确准许废止。因此，可以得出结论说，公约的起草者有意要排除废止的可能性。这一结论也可适用于《第二项任择议定书》，该议定书在起草过程中被有意省略了废止条款。

3. 此外，很显然，公约并非那种在性质上包含废止权利的条约。公约是与《经济、社会、文化权利国际公约》同时编纂和通过的，它以条约形式将《世界人权宣言》所载明的普遍人权编集成典。这三份文书常常被统称为“国际人权法案”。因此，公约没有条约通常所带有的临时性特点。人们通常将条约视作带有废止的权利，尽管条约没有在这方面作具体的规定。

4. 公约所载的各项权利属于在缔约国领土内生活的人民。人权事务委员会的长期做法表明它一贯认为，一旦人民在公约下获得人权保障，则此一保障即随领土转移并持续归他们所有，而不论缔约国政府是否更迭，包括解体成一个以上国家或国家继承或缔约国后来为剥夺公约所保障的权利而从事的任何行为。

* 载于第 A/53/40 号文件，附件七。

5. 因此，委员会坚决认为，国际法不允许已批准或加入或已继承公约的国家废止或退出公约。

第六十七届会议(1999年)*

第 27 号一般性意见

第 12 条(迁徙自由)

1. 迁徙自由是一个人自由发展必不可少的条件。它又与《公约》中规定的其他权利相互联系，这从委员会审议缔约国报告和个人来文的实际活动中经常可以看出。另外，委员会在其一般性意见 15(《公约》所规定的外侨地位)中就谈到了第 12 条和第 13 条之间的联系。¹

2. 对于《公约》第 12 条所保护权利允许施加的限制不得损害自由迁徙的原则，服从第 12 条第 3 款规定的需要并与《公约》承认的其他权利一致。

3. 缔约国应在其向委员会提交的报告中提供与第 12 条所保护权利有关的国内法律条文及行政司法作法，同时要考虑到在一般性意见中讨论的问题。报告中还必须包括这些权利受到侵犯时可采取的补救办法。

迁徙自由和选择住所的自由

4. 合法处在某一国家境内的每一个人均在此国境内享有迁徙自由和选择住所的自由权利。原则上讲，一个国家的公民总是合法处于该国领土内。一个外侨是否合法处于某一国家领土内是一个由国内法规定的问题，国内外可对外侨进入国境施加限制，条件是应遵守该国的国际义务。这方面，委员会认为，非法进入一个国家的侨民，如其地位已经合法化，则为第 12 条之目的必须认为是合法处于领土内。² 一旦这个人合法处一个国家领土内，对他根据第 12 条第 1 款和第 2 款享受的权利所施加的任何限制以及给予他的不同于本国国民的任何待遇，都需根据第 12 条第 3 款的规定说明这种做法是合理的。³ 因此对缔约国来说重要的是，要

* 载于 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9。

在报告中阐明给外侨不同于本国国民待遇的背景情况，并且说明这种差别待遇是有道理的。

5. 迁徙自由涉及国家整个领土，包括联邦国家的各个部分。根据第 12 条第 1 款，人人有权从一处迁徙到另一处，并在自己选择的地址定居。享受这一权利不取决于欲意迁徙或居住某地的人的目的或理由。任何限制必须符合第 3 款的规定。

6. 缔约国必须保证，第 12 条保证的权利必须不能受到国家或个人的干涉。保护的义务特别适用于妇女。例如，无论是法律规定还是惯例，使妇女迁徙和选择住所的自由权服从另外一个人(包括亲属)的决定是不符合第 12 条第 3 款的规定的。

7. 按照第 12 条第 3 款规定，在某领土内选择住所的权利包括防止各种形式的强迫国内迁移。也包括不得禁止进入和定居于领土的特定部分。依法进行的拘禁更直接影响人身自由，第 9 条中对此进行了论述。一些情况下，第 12 条和第 9 条可同时起作用。⁴

自由离开任何国家，包括其本国在内

8. 自由离开一个国家领土不取决于决定去外国的人的具体目的或特定时期。到国外旅行及开始长期移居国外也属此类。同样，个人确定目的地国的权利也是法律保障的一部分。由于第 12 条第 2 款不局限于合法处于某一国家境内的人，被驱逐出境的外侨也同样有权选择某一国为目的地国，当然要征得这个国家的同意。⁵

9. 为了使个人能享受第 12 条第 2 款保证的权利，对居留国和原籍国都提出了一定义务。⁶ 由于国际旅行需要适当的文件，特别是护照，迁离一个国家的权利就包括获得必要旅行文件的权利。发放护照一般是原籍国义不容辞的责任。国家拒绝发放护照或拒绝延长境外国民护照的有效期就会剥夺其离开居住国旅行到别处去的权利。⁷ 国家不能以其国民没有护照也可回国入境为理由证明上述做法合理。

10. 各国的实际情况经常表明，法律规定和行政措施限制人们特别是离开自己本国。因此，非常重要是缔约国报告它们对本国国民和外国人离境权施加的

法律和实际限制，以便使委员会能估计这些法律条文及做法是否与第 12 条第 3 款相吻合。缔约国还应在报告中包括对将无必要文件的人带入其领土的国际运输工具所采取的制裁措施，因为这些措施影响离开另外一个国家的权利。

限制(第 3 款)

11. 第 12 条第 3 款规定了可对第 1 款和第 2 款保证的权利施加限制的例外情况，即只有在为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由时才能对这些权利加以限制。为了施行限制，必须在法律上对其加以规定，必须是民主社会为了保护上述种种目的，而且必须与《公约》中承认的其他权利相一致。

12. 法律本身需规定限制这些权利的条件。因此缔约国要具体说明实行限制的法律规范。法律上没有规定的限制或与第 12 条第 3 款不一致的限制都会破坏第 1 款和第 2 款保证的权利。

13. 在制订有关第 12 条第 3 款所允许的限制的法律时，各国应永远以这样一条原则为指导，即限制不应破坏权利最根本的内容(参阅第 5 条第 1 款)；权利与限制及规范与例外之间的关系不应倒置。授权实行限制的法律必须使用精确的标准，对于实施限制者不能给予无限的权限。

14. 第 12 条第 3 款明确指出，限制仅仅有利于可允许的意图是不够的，它们必须是为保护这些意图而必不可少才行。限制性措施必须符合相称原则；必须适合于实现保护功能；必须是可用来实现预期结果的诸种手段中侵犯性最小的一个；必须与要保护的利益相称。

15. 相称原则不仅必须在规定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法当局也必须遵守。各国应确保有关这些权利实行或限制的任何诉讼必须迅速完成，实行限制措施要提出理由。

16. 许多国家经常不能表明，执行法律限制第 12 条第 1、2 款规定的权利是与按照第 12 条第 3 款的要求进行的。对任何人施加的限制必须有明确的法律依据，确属必要而且符合相称原则的要求。例如，如果仅以其掌握“国家机密”为理由就不允许出国，或一个人没有某种许可就不准在国内旅行，就是不符合上述

要求的。另一方面，如以国家安全为理由限制进入军事区域，或限制在土著或少数民族地区定居，则是符合要求的。⁸

17. 令人感到关切的一个重要原因是许多法律和官僚主义的障碍过多地影响人们充分享受自由迁徙、离国(包括离开本国)及选择居所的权利。关于在国内迁徙，委员会已批评了要求申请更换住所允许的规定，要求获得目的地地方当局批准的规定以及处理书面申请拖拖拉拉的作法。国家的惯例更是制造诸多障碍，使离开国家更为困难，对本国国民更是如此。这些法律和惯例包括，申请人难以接触主管当局并对相关要求缺乏了解；要求申请特殊表格，填写这些表格才能得到申请护照的文件；需要雇主或家庭成员表示支持的说明；确切描述旅行路线；领取护照所交费用大大高出行政服务的成本；签发旅行文件时不合理的延误；限制家庭成员一起旅行；要求交纳遣返抵押或回程机票；要求目的地国或那里居住的人的邀请信；对申请人骚扰，例如人身威胁、逮捕、解雇或将其子女从中小学或大学开除；拒绝发放护照因为据说申请人损害了国家声誉等。对照这些做法，缔约国应确保其施加的一切限制均符合第 12 条第 3 款的规定。

18. 实行第 12 条第 3 款允许的限制必须与《公约》保证的其他权利一致，必须符合平等和不歧视的基本原则。这样，假如通过区别对待，如按照种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、门第或其他地位，区别对待从而限制第 12 条第 1、2 款规定的权利，那就明显违背了《公约》。委员会在审查各国报告时曾几次发现，妇女自由迁徙或离开国家时要求有男性的同意或陪伴，这些措施就违反了第 12 条的规定。

进入本国的权利(第 4 款)

19. 一个人进入本国的权利承认这个人与其国家之间的特殊关系。这一权利包括几个方面。它意味着有权停留在本国内；他或她出生在国外，这一权利可使其第一次进入国家(例如，如果这个国家是其原籍国)。回国的权利对于寻求自愿遣返的难民是至关重要的。这一权利也意味着禁止强迫人口迁徙或大规模驱逐人口出境。

20. 第 12 条第 4 款的措辞并未区分国民和外侨(“任何人”)。这样，一个人是否享有这一权利只有看对“本国”这一短语的解释。⁹“本国”的范围要大于

“原籍国”。它不局限于形式上的国籍，即出生时获得或被授与的国籍；它至少包括因与某国特殊联系和具有的特殊权利而不能被仅仅视为外侨的那些人。例如，被违反国际法剥夺国籍的人和原籍国被并入或转移到另一国家实体的人，就属于此类。第 12 条第 4 款的语言允许做更广义的解释，使之可能包括其他种类的长期居民，包括但不局限于长期居住但被专横地剥夺了获得国籍权利的无国籍人。由于其他因素在某些情况下可使个人和国家之间产生密切的长久的联系，因此缔约国的报告中应包括有关永久性居民返回居住国的权利的情况。

21. 在任何情况下均不准专横地剥夺一个人返回其本国的权利。这里引用“专横”这一概念，目的在于强调它适用了一切国家行动，包括立法、行政和司法行动；它保证即使是法律规定的干涉也应符合《公约》的规定、目的和目标，并且无论在任何特定情况下也应是合理的。委员会认为，合理地剥夺一个人返回其本国的情况如果有的话也极为少见。缔约国在剥夺一个人国籍或将其驱逐出境时，不得专横地阻止其返回本国。

注

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

² 第 456/1991 号来文, Celepli 诉瑞典案, 第 9.2 段。

³ 第 15 条一般性意见, 第 8 段, 载于 HRI/GEN/1/Rev.3, 1997 年 8 月 15 日, 第 20 页。

⁴ 例如见第 138/1983 号来文, Mpandajila 诉扎伊尔, 第 10 段; 第 157/1983 号来文, Mpaka-Nsusu 诉扎伊尔, 第 10 段; 第 241/1987 和 242/1987 号来文, Birhashwirwa/Tshisekedi 诉扎伊尔, 第 13 段。

⁵ 见第 15 条一般性意见, 第 9 段, 载于 HRI/GEN/1/Rev.3, 1997 年 8 月 15 日, 第 21 页。

⁶ 见第 106/1981 号来文, Montero 诉乌拉圭, 第 9.4 段; 第 57/1979 号来文, Vidal Martins 诉乌拉圭, 第 7 段; 第 77/1980 号来文, Lichtensztejn 诉乌拉圭, 第 6.1 段。

⁷ 见第 57/1979 号来文, Vidal Martins 诉乌拉圭, 第 9 段。

⁸ 见第 23 条一般性意见, 第 7 段, 载于 HRI/GEN/1/Rev.3, 1997 年 8 月 15 日, 第 41 页。

⁹ 见第 538/1993 号来文, Stewart 诉加拿大。

第六十八届会议(2000年)

第 28 号一般性意见

第 3 条(男女权利平等)*

1. 委员会决定根据过去 20 年活动中积累的经验更新关于《公约》第 3 条的一般性评论并取代第 4 号一般性意见(1981 年, 第十三届会议)。本修订稿试图考虑该条对妇女享受《公约》保护的人权的重要影响。

2. 第 3 条意味着所有人应平等和完全享受《公约》规定的权利。只要任何人不能全部和平等享受任何权利, 这项规定就无法充分发挥其效应。因此, 各国应保证男女平等享有《公约》规定的所有权利。

3. 《公约》第 2 和第 3 条规定的保证所有人享有《公约》承认的权利的义务要求缔约国采取一切必要步骤, 使每个人能享有这些权利。这些步骤包括消除影响平等享受这些权利的障碍、对人民和国家官员进行人权教育和调整国内立法以履行根据《公约》承诺的义务。缔约国必须不仅采取保护措施, 也应在各领域采取积极措施, 平等有效地赋予妇女权利。缔约国必须提供有关妇女在社会中的实际作用的资料, 以便委员会可确定除了立法规定外, 为履行这些义务已经采取和应该采取何种措施、已取得何种进展、碰到何种困难和为克服它们采取了何种步骤。

4. 缔约国有责任保证公平享受权利, 不受任何歧视。第 2 和第 3 条责成缔约国采取一切必要步骤, 包括禁止基于性别的歧视, 制止公私营部门有损平等享受权利的歧视行为。

5. 全世界妇女在享受权利方面的不平等现象植根于传统、历史和文化之中, 包括宗教态度。产前性别选择和堕女胎的情况很多说明了妇女在有些国家的从属地位。缔约国应保证传统、历史、宗教或文化态度不被用作借口, 侵犯妇女在法律面前平等的权利和平等享受所有《公约》权利的权利。缔约国应提供适当资

* 委员会在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次会议(第六十八届会议)上通过。

料，说明损害或有可能损害遵守第 3 条的传统、历史、文化习俗和宗教态度等各个方面并说明已经采取或打算采取何种措施克服这些因素。

6. 为了履行第 3 条规定的义务，缔约国应考虑阻碍男女平等享受《公约》规定的每一项权利的因素。为了使委员会能全面了解每一缔约国在落实《公约》权利方面妇女的情况，本一般性意见查明了影响妇女平等享受《公约》规定的权利的一些因素并提出了需要何种类型的与这些权利有关的资料。

7. 在紧急状态期间，妇女平等享受人权的权利必须得到保护(第 4 条)。缔约国如果在公共紧急状态时根据第 4 条采取措施，克减《公约》规定的义务，则应向委员会提供关于这种措施对妇女情况的影响的资料，并表明这些措施无歧视性。

8. 在发生国内或国际武装冲突时，妇女特别容易受到伤害。缔约国应告知委员会在这些情况期间为保护妇女免遭强奸、绑架或基于性别的其他形式的暴力而采取的所有措施。

9. 一俟成为《公约》的缔约方，缔约国根据第 3 条承诺保证男女平等享有《公约》所载一切公民权利和政治权利。根据第 5 条，《公约》中任何部分不得解释为暗示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏该条规定的任何权利或对它们实行《公约》没有规定的限制的活动或行为。此外，对于妇女平等享受依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的所有基本人权，不得借口《公约》未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。

10. 在提交有关受第 6 条保护的生命权的报告时，缔约国应提供关于出生率和关于妇女与妊娠和分娩有关的死亡率的数据。关于婴儿死亡率的数据应按性别分列。缔约国应提供资料，说明它是否采取任何措施，帮助妇女防止不想要的怀孕和保证她们不必经受威胁生命的秘密流产。缔约国也应报告为保护妇女免遭生命权受到侵犯的作法的措施，这种作法包括杀害女婴、焚遗孀和嫁妆不足受屈杀。委员会还希望获得有关有可能威胁妇女生命的贫困和一无所有现象对她们的特别影响的资料。

11. 在评估《公约》第 7 条以及规定对儿童给予特别保护的第 24 条的遵守情况时，委员会需要获得关于国家法律和习惯的资料，其中要说明如何处理侵害妇女的家庭和其他类型的暴力问题。委员会还需要了解缔约国让因受强奸而怀孕的妇女安全堕胎的情况。缔约国也应向委员会提供材料，介绍如何防止强迫堕胎或

强迫绝育的措施。存在外阴残割习俗的缔约国应提供有关这种习俗的程度的资料和消除这种习俗的措施。缔约国提供的有关所有这些问题的资料应载有保护其第 7 条规定的权利遭到侵犯的妇女的措施，包括法律补救措施。

12. 关于第 8 条规定的义务，缔约国应向委员会介绍为消除国内或跨边界买卖妇女和儿童及强迫卖淫现象而采取的措施。缔约国也必须提供资料，介绍为保护妇女和儿童、包括外国妇女和儿童不受奴役、不提供变相的主要为家庭或其他形式的个人服务，而采取的措施。妇女和儿童被招聘和被带走的缔约国和接受他们的缔约国应提供为防止侵犯妇女和儿童权利而采取的国家或国际措施的资料。

13. 缔约国应提供有关妇女在公共场合应穿服装的任何具体条例的资料。委员会强调，这种条例有可能触犯《公约》保障的若干权利，如：第 26 条，不歧视；第 7 条，为强制执行此种条例而实行体罚；第 9 条，如不遵守该条例即受逮捕惩罚；第 12 条，迁徙自由受到此种条例的限制；第 17 条，保障所有人享有隐私权，不受任意或非法干涉；第 18 和第 19 条，对妇女的服装要求不符合其宗教或其自我表现权；及最后，第 27 条，服装方面规定与妇女可提出申诉的文化相冲突。

14. 关于第 9 条，缔约国应提供资料，介绍有可能任意或不公平剥夺妇女自由，如家内软禁的任何法律或作法(见第 8 号一般性意见，第 1 段)。

15. 关于第 7 和第 10 条，缔约国必须提供一切有关资料，说明如何确保被剥夺自由者的权利不分男女均受到平等保护。具体而言，缔约国应报告监狱里男女是否分开；妇女是否仅由女狱卒看守。缔约国也应报告有关遵守受指控的女青少年与成人分开的规则、关于被剥夺自由的男女之间在待遇上的任何区别，如获得改造和教育方案和夫妻和家人探望的机会等方面的情况。被剥夺自由的孕妇应在任何时候特别是在妊娠和护理新生儿期间受到人道待遇和对她们的固有尊严的尊重；缔约国应就确保这一切的设施和关于对这种母亲及其婴儿的医疗和保健问题提交报告。

16. 关于第 12 条，缔约国应提供有关下列方面的资料，限制妇女行动自由的任何法律规定或任何习俗，如对妻子行使夫权或对成年女儿行使父母权利；阻止妇女旅行的法律或事实要求，如给成年妇女发护照或其他类型的旅行文件需经第三方同意的要求。缔约国也应报告为废除此种法律和习俗和保护妇女免遭其害而采取的措施，包括提到现有国内补救措施(见第 27 号一般性意见，第 6 和第 18 段)。

17. 缔约国应保证外国妇女在平等基础上享有第 13 条规定的提出反对被驱逐的理由和使其案件得到复审的权利。在这方面，他们有权提出针对与性别有关的触犯《公约》行为的论据，如上文第 10 和 11 段所提到的。

18. 缔约国应提供资料，使委员会能确定妇女是否能在与男子平等的基础上享有第 14 条规定的得到公正和公平审判的权利。具体而言缔约国应告知委员会是否有阻碍妇女直接和自动投诉法院的法律规定(见第 202/1986 号来文，*Ato del Avellanal* 诉秘鲁，1988 年 10 月 28 日的意见)；妇女是否与男子一样可作为证人作证；以及是否采取措施保证妇女平等获得法律援助，特别是在家庭问题方面。缔约国应报告某些类型的妇女是否被剥夺了享受第 14 条第 2 款规定的无罪推定的权利和为结束这种情况采取的措施。

19. 关于人人在任何地方有权被承认在法律前的人格的第 16 条与妇女特别有关，因为妇女的这项权利往往因性别和婚姻状况而受到限制。这项权利意味着妇女拥有财产、缔结合同或行使其他公民权的能力不应受到基于婚姻状况或任何其他歧视理由的限制。它还意味着妇女不得被当作物品与其已故丈夫的财产一起送交他的家庭。缔约国必须提供资料，叙述阻止妇女被作为完整法人或作为完整法人行使职能的法律或习俗和为废除允许这种待遇的法律或习俗而采取的措施。

20. 缔约国必须提供资料，使委员会能评估有可能干涉妇女在与男子平等的基础上享受隐私权和第 17 条保护的其他权利的任何法律和习俗的影响。产生这种干涉的事例是在决定妇女的法律权利和保护程度时，包括免遭强奸的保护，考虑妇女的性生活。缔约国可能没有尊重妇女隐私的另一领域涉及到她们的再生育功能，例如关于绝育的决定需要丈夫同意；对妇女绝育实行一般的要求，如有一定数目的妇女或达到一定年龄；或国家对医生和其他保健人员规定法律义务，报告进行堕胎的妇女的情况。在这些情况中，《公约》规定的其他权利如第 6 和第 7 条的权利也可能受到威胁。妇女的隐私也可能受到私人行为者的干涉，如雇主在雇用妇女前要求妊娠化验。缔约国应提出报告，说明干涉妇女平等享受第 17 条规定的权利的任何法律和公共或私人行为和为消除这种干涉和保护妇女不受任何此类干涉采取的措施。

21. 缔约国必须采取措施，保证法律和习惯保障和保护男女以同样条件和不受歧视地享受思想、良心和宗教自由和选择宗教或信仰的自由——包括改变宗教

或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第 18 条保护的这些自由不得受除《公约》同意的限制以外的任何限制；不得受到除其他外要求第三方允许的规则或来自父亲、丈夫、兄弟或其他人干涉的制约。不得以思想、良心和宗教自由为由将第 18 条用作歧视妇女的借口；因此缔约国应提供有关妇女在思想、良心和宗教自由方面的状况的资料，并说明已采取或打算采取何种步骤，消除和制止对妇女的这些自由的侵害和保护她们不受歧视的权利。

22. 关于第 19 条，缔约国应告知委员会有可能阻碍妇女在平等基础上行使受这项规定保护的权力的任何法律或其他因素。关于将妇女和女子描绘为暴力或有辱人格或不人道待遇的对象的淫秽和色情材料的出版和传播有可能煽动对妇女和女子实行这些种类的待遇的问题，缔约国应提供关于限制出版或传播这种材料的法律措施的资料。

23. 第 23 条规定缔约国在婚姻方面做到男女待遇平等。第 19 号一般性意见进一步阐述了该条。只有经男女双方自由和完全的同意，才能缔婚。缔约国有义务保护这项权利在平等基础的享受。有许多因素可能阻碍妇女作出自由缔婚的决定。一个因素涉及到婚姻最低年龄。这一年龄应由缔约国在对男女适用的平等标准的基础上确定。这些标准应保证妇女有能力作出知情和不受胁迫的决定。在有些国家的第二个因素可能是成文法和习惯法规定，缔婚与否得经监护人，通常为男性，而不是妇女自己同意，从而阻碍妇女行使自由选择权。

24. 可能影响妇女行使只有经自由和完全的同意才能缔婚的权力的另一因素是社会态度，这种态度往往排斥遭强奸的妇女受害者，对她们施加压力，要她们同意结婚。有些法律规定，只要强奸犯与受害者结婚，其刑事责任就可能取消或减轻，这种法律也损及妇女只有自由和完全同意才可缔婚的权利。缔约国应该说明与受害者结婚是否取消或减轻刑事责任；在受害者为未成年人的情况中，强奸是否降低受害者的结婚年龄，特别是就强奸受害者必须承受社会排斥的社会而言。如果缔约国只对妇女再婚实行限制而对男子再婚却不实行限制，这会影响到缔婚权利的另一个方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的妇女与不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或习俗会限制选择配偶的权利。缔约国应提供资料，说明这些法律和习俗和为废除破坏妇女行使只有经自由和完全同意才能缔婚的权力的法律和习俗采取的措施。缔约国也应该注意到有关缔婚权的平等待遇意味着

一夫多妻制与这一平等原则相抵触。一夫多妻制损害妇女的尊严。它是一种令人不能接受的对妇女的歧视。因此，只要它继续存在，就应明确废除。

25. 为了履行第 23 条第 4 款规定的义务，缔约国必须保证婚姻制度在有关监护和照顾儿童、儿童的宗教和道德教育、儿童继承父母国籍的能力和财产，无论是共同财产还是仅由配偶一方拥有的财产的所有权或管理等方面为配偶双方规定平等的权利和义务。缔约国应审查其立法，保证已婚妇女必要时在拥有和管理这种财产方面享有平等权利。此外，缔约国应保证因缔婚而获取或丧失国籍、居住权和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等参与选择新姓氏的权利方面不发生基于性别的歧视。缔婚期间的平等意味着丈夫和妻子在家庭内责任和权威平等。

26. 缔约国也必须保证解除婚约方面的平等，不允许有拒绝的可能。离婚和解除婚约的理由以及有关财产分配、赡养费和儿童监护等方面的裁决对男女应一视同仁。子女与非监护父母之间保留联系的需要应依据平等考虑因素来确定。如果婚约的解除系一方配偶死亡造成，妇女也应享有与男子平等的继承权。

27. 在承认第 23 条所指的家庭时，必须接受各种形式的家庭概念，包括未婚夫妇及其子女和单亲及其子女的家庭，和保证在这些情形中平等对待妇女(见一般性意见 19, 第 2 段)。单亲家庭往往由一个照看一个或多个儿童的妇女组成；缔约国应说明有何种资助措施使她能在与处于类似情况的男子平等的基础上行使其父母职能。

28. 缔约国保护儿童的义务(第 24 条)应该在对男童和女童平等的基础上履行。缔约国应报告为保证女童在教育、饮食和保健方面与男童受到平等待遇而采取的措施并向委员会分类提供这方面的数据。缔约国应通过立法和任何其他适当措施废除有损女童自由和福利的一切文化或宗教习俗。

29. 参与公共事务的权利并没有在各地在平等基础上得到充分执行。缔约国必须保证法律保障妇女在与男子平等的基础上享有第 25 条规定的权利并采取有效和积极措施包括肯定行动，促进和保证妇女参与公共事务和担任公职。缔约国为保证享有投票权的所有人能行使这项权利而采取的有效措施不应该有以性别为理由的歧视。委员会要求缔约国提供统计资料，说明妇女在公共选举的职务，包括立法以及高级公务员职务和立法中的百分比。

30. 对妇女的歧视往往与基于诸如种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位等理由的歧视纠缠在一起。缔约国应该叙述基于其他理由的任何歧视在哪些方面以特定方式影响到妇女并提供为消除这些影响采取的措施的资料。

31. 受第 26 条保护的所有人在法律面前平等和不受歧视的自由要求缔约国采取行动，打击一切领域的公共和私人机构的歧视行为。在诸如社会保障法律的领域(第 172/84 号来文, 《Broeks 诉荷兰》, 1987 年 4 月 9 日的意见; 第 182/84 号来文, 《Zwaan de Vries 诉荷兰》, 1987 年 4 月 9 日的意见; 第 218/1986 号来文, 《Vos 诉荷兰》, 1989 年 3 月 29 日的意见)以及在一个国家的公民资格或非公民权利等领域(第 035/1978 号来文, 《Aumeeruddy-Cziffra 及其他人诉毛里求斯》, 1981 年 4 月 9 日通过的意见)对妇女的歧视有违第 26 条。仍不受惩罚的所谓“为维护荣誉而犯罪”是对《公约》, 特别是第 6、第 14 和第 26 条的严重违反。在通奸或其他罪行方面对妇女比对男子实行更严厉处罚的法律也违反平等待遇的要求。在审查缔约国的报告时, 委员会也常常注意到大量妇女受雇于下列领域: 得不到劳工法的保护; 现行习惯和传统歧视妇女, 特别是在获得较好薪水待遇的就业和同工同酬方面。缔约国应审查这些立法和作法, 并带头执行一切必要措施, 消除在一切领域对妇女的歧视, 例如禁止私人行为者在就业、教育、政治活动和提供住宿、货物和服务等领域实行歧视。缔约国应报告所有这些措施并提供关于这种歧视的受害者现有何种补救措施的资料。

32. 属于少数群体的人根据《公约》第 27 条在其语言、文化和宗教方面享有的权利并不授权任何国家、群体或人违反妇女平等享受《公约》任何权利的权利, 包括受法律平等保护的权利。缔约国应提出报告, 介绍与少数人群体的成员资格有关, 可能触犯《公约》规定的妇女平等权利的任何立法或行政作法(第 24/1977 号来文, 《Lovelace 诉加拿大》, 1981 年 7 月通过的意见)和为保证男女平等享有《公约》的所有公民权利和政治权利已采取或设想采取的措施。同样, 缔约国应提出报告, 介绍为履行与少数人社区内影响妇女权利的文化或宗教习俗有关的职责采取的措施。缔约国在报告中应重视妇女对其社区的文化生活作出的贡献。

三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 9 条第 2 款规定，该委员会可以根据审查缔约国送交的报告和情况拟具意见和一般性建议。此类意见和一般性建议应连同缔约国提交的任何意见一并提交大会。委员会迄今为止共通过了 18 项一般性建议。

第五届会议(1972 年)*

关于缔约国义务的一般性建议一(《公约》第 4 条)

委员会根据第五届会议时对缔约国按照《公约》第 9 条所提交报告的审议结果，发现许多缔约国的立法没有把公约第 4 条(a)款和(b)款拟定的规定包括进去，依照公约，上述规定对所有缔约国都有强制性的。执行这些规定时还应适当顾及《世界人权宣言》所载原则以及本《公约》第 5 条明文规定的权利。

因此，委员会通过了一项建议，要求凡是缺乏这方面立法的缔约国按照它们本国立法程序，考虑将符合公约第 4 条(a)款和(b)款要求的规定补充在它们立法里的问题。

第五届会议(1972 年)*

关于缔约国义务的一般性建议二

委员会审议了一些缔约国的报告，其中表示或暗示出它们相信凡是领土上没有种族歧视的缔约国就不必提供委员会在 1970 年 1 月 28 日函件(CERD/C/R.12)24 中所说的情报。

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。

第六届会议(1972年)*

关于缔约国报告的一般性建议三

委员会已经审议了一些缔约国的报告，其中提供了一些情报是关于它们在执行联合国机关有关与南部非洲种族主义政权之间关系的决议而采取的措施方面的。

委员会注意到在《消除一切形式种族歧视国际公约》序言部分第十段里，缔约国已“决心”——除其他事项外——“建立毫无任何形式的种族隔离和种族歧视的国际社会”。

委员会同时也注意到，《公约》第3条中说“缔约国特别谴责种族分隔及种族隔离”。

此外，委员会还注意到第2784(XXVI)号决议第三节中，大会在赞赏地注意到委员会第二次年度报告并表示赞同委员会所提出的一些意见和建议之后，即请“南非的所有贸易伙伴避免任何足以鼓励南非及南罗得西亚非法政权继续违反《消除一切形式种族歧视国际公约》原则和目标的行动。”

委员会认为，为使《公约》规定生效而采取的国家措施和为促进各地尊重公约原则而采取的国际措施是互相关连的。

委员会欢迎任何愿意这么作的缔约国在按照《公约》第9条第1款提交报告时，加列它们和南部非洲种族主义政权在外交、经济和其他方面关系状况的情报。

第八届会议(1973年)**

关于缔约国报告的一般性建议四(《公约》第1条)

消除种族歧视委员会，

审议了各缔约国在第七和第八届会议上根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第9条规定提交的各份报告。

铭记各缔约国应向委员会提供尽可能详实的报告，

* 载于 A/8718 号文件。

** 载于 A/9018 号文件。

请各缔约国在根据第 9 条规定提交的报告中努力阐述《公约》第 1 条规定提及的有关人口构成的情况。

第十五届会议(1977 年)*

关于缔约国报告的一般性建议五(《公约》第 7 条)

消除种族歧视委员会,

铭记着《消除一切形式种族歧视国际公约》第 7 条和第 9 条的规定,

深信向导致种族歧视的偏见进行战斗, 增进各种族和民族集团间的谅解、容忍和友谊, 宣扬《联合国宪章》和各人权宣言的原则和宗旨以及联合国大会通过的其他有关文书, 都是消除种族歧视的重要和有效手段。

认为所有缔约国, 包括宣布在其管辖领土内没有实行种族歧视的国家, 必须履行对缔约国有约束力的《公约》第 7 条规定的义务, 因此, 所有缔约国必须在其按照《公约》第 9 条第 1 款提出的报告内, 列入关于执行该条各项规定的情报。

遗憾地注意到很少国家在其按照《公约》第 9 条提出的报告内, 列出它们所采取落实公约第 7 条规定的措施的情报, 且所提情报多属笼统和敷衍塞责,

回顾依《公约》第 9 条第 1 款的规定, 委员会可要求缔约国提送进一步情报,

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。

* 载于 A/32/18 号文件。

第二十五届会议(1982年)*

关于过期未交报告的一般性建议六

消除种族歧视委员会，
认识到已有大批国家批准或加入《消除一切形式种族歧视国际公约》，
但深知仅仅批准《公约》不能使《公约》所制订的监督制度有效地发挥作用，
回顾《公约》第 10 条规定缔约国有义务就实施《公约》各项规定所采取的措施提交初次报告和定期报告，

指出目前至少有 62 个国家的 89 份报告过期未交，其中 42 份过期未交的报告属于 15 个国家，每个国家平均欠两份或两份以上，而且有 4 份应于 1973 年至 1978 年提交的初次报告尚未收到，

遗憾地注意到，无论通过秘书长向各缔约国发出催复通知，或在大会的年度报告中列出有关资料，从来都未能收到预期的效果，

请大会：

- (a) 注意这一情况；
- (b) 运用其权利以确保委员会能更有效地履行《公约》所规定的义务。

第三十二届会议(1985年)**

关于执行《公约》第 4 条的一般性建议七

消除种族歧视委员会，
审议了十六年期间内各缔约国的定期报告，以及各缔约国的第六、七和八次定期报告中 100 多个案件，

回顾并重申其 1972 年 2 月 24 日一般性建议一和 1973 年 5 月 4 日第 3(VII)号决定，
满意地注意到缔约国在若干报告中提供了有关执行《公约》第 4 条采取对付种族歧视行为的具体案件的情报，

但是注意到有些缔约国尚未制定有关执行《公约》第 4 条的必要法规，以及许多缔约国尚未履行《公约》第 4 条(a)款和(b)款的一切规定，

* 载于 A/37/18 号文件。

** 载于 A/40/18 号文件。

进一步回顾按照第 4 条第一项的规定，缔约国“承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施”，充分顾及《世界人权宣言》所载原则及本公约第 5 条明文规定的权利，

考虑到第 4 条对阻止种族主义和种族歧视及进行旨在提倡或煽动歧视的活动具有的防范性质，

1. 建议缔约国法律未符合《公约》第 4 条(a)款和(b)款规定的国家采取必要步骤，以满足该条的强制性要求；

2. 请尚未这样做的缔约国在其定期报告内就有效执行第 4 条(a)款和(b)款规定的方式及程度向委员会作出更充分的报导，并引述其报告案文中的有关部分；

3. 又请尚未这样做的缔约国努力在其定期报告内提供有关各主管国家法院和其他国家机构就种族歧视行为，特别是关于第 4 条(a)款和(b)款的犯罪行为所作决定的更多情报。

第三十八届会议(1990年)*

关于《公约》第 1 条第 1 和 4 款的解释和适用的一般性建议八

消除种族歧视委员会，

审议了缔约国有关如何认定个人为某一特别种族或一个种族集团或一些种族集团成员的资料的报告，

认为这类身份证明，如果没有相反的理由，应以有关个人的自我识别为根据。

第三十八届会议(1990年)*

关于《公约》第 8 条第 1 款的适用的一般性建议九

消除种族歧视委员会，

考虑到尊重专家的独立性对保证充分遵守人权和基本自由是必要的，

回顾《消除一切形式种族歧视国际公约》第 8 条第 1 款，

对于国家、组织和团体代表有对专家，尤其是那些担任国家报告员的专家施加压力的迹象表示震惊，载于 A/45/18 号文件。

大力建议它们无保留地尊重其成员以个人资格任职作为公认公正独立专家的地位。

* 载于 A/45/18 号文件。

第三十九届会议(1991年)*

关于技术援助的一般性建议十

消除种族隔离委员会,

注意人权条约机构主持人第三次会议所提出并经大会第四十五届会议核可的主张在国家一级举办一系列研讨会或讲习班以培训缔约国国别报告编写人员的建议,

对于《消除一切形式种族歧视国际公约》某些缔约国仍然未能履行《公约》所规定的汇报义务, 表示关切,

相信在国家一级举办培训班或讲习班将可大大裨益各该国家负责起草国别报告的官员,

1. 请秘书长在与有关缔约国协商后尽可能为起草国别报告的官员举办适当的国家培训班和讲习班;

2. 建议在举办这种培训班和讲习班时酌情利用人权事务中心工作人员和消除种族歧视委员会的专家。

第四十二届会议(1993年)**

关于非公民的一般性建议十一

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 1 款界定了种族歧视的定义。第 1 条第 2 款说明该定义不适用于缔约国对公民与非公民间采取的区别性行动。第 1 条第 3 款对第 1 条第 2 款设定条件, 宣布缔约国在非公民间不得对任何特定国籍的人民加以歧视。

2. 委员会指出, 第 1 条第 2 款有时候被解释为免除缔约国提交有关针对外国人的法律的问题的报告义务。因此委员会确定各缔约国有义务提交有关针对外国人的法律及其执行情况的全面报告。

* 载于 A/46/18 号文件。

** 载于 A/48/18 号文件。

3. 委员会还确定，不应将第 1 条第 2 款解释为对其他文书，特别是《世界人权宣言》、《国际经济、社会和文化权利公约》和《公民权利和政治权利国际公约》所承认和宣布的各项权利和自由有所损减。

第四十二届会议(1993年)*

关于继承国的一般性建议十二

消除种族歧视委员会，

强调各国普遍参与《消除一切形式种族歧视国际公约》的重要性，

考虑到由于国家解体而涌现了一些继承国，

1. 如果被继承国为缔约国，鼓励尚未这么做的继承国向作为《消除一切形式种族歧视国际公约》保管者的秘书长确认，他将继续受到《公约》所列各项义务的约束；
2. 如果被继承国不是缔约国，则请尚未这样做的继承国加入《消除一切形式种族歧视国际公约》；
3. 请继承国考虑针对《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条第 1 款发表声明，承认消除种族歧视委员会有权接受和审议个人电函的重要性。

第四十二届会议(1993年)*

关于培训执法人员保护人权的一般性建议十三

1. 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第 2 条第 1 款的规定，各缔约国承诺，国家和地方一级的所有公共当局和公共机构都不从事种族歧视的做法；此外，各缔约国还承诺保证人人享有《公约》第 5 条所列各项权利，不分种族、肤色、民族或族裔血统。

2. 这些义务的履行在极大程度上取决于行使警察权利，特别是拘禁或逮捕权利的国家执法人员，并取决于他们是否适当地知道根据《公约》，国家所应履行的义务。执法人员应当接受密集的训练，以确保在他们执行任务时，不分种族、肤色或民族或族裔血统，能够尊重并保护人的尊严，保持和捍卫所有人的人权。

* 载于 A/48/18 号文件。

3. 在执行《公约》第 7 条时，委员会呼吁各缔约国审查并改进其执法人员的培训工作，以便《公约》和《执法人员行为守则》(1979)的各项标准能够得到全面执行。他们还应当在其定期报告中分别列入与此有关的资料。

第四十二届会议(1993 年)*

关于《公约》第 1 条第 1 款的一般性建议十四

1. 不歧视加上法律之前人人平等和法律不加歧视给予平等保护是保护人权的一项基本原则，委员会要提请各缔约国注意《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 1 款有关种族歧视定义的一些特点。委员会认为，序言部分第 7 段使用“基于”和“以……为理由”在意义上绝对没有不同，如果其目的或产生的效果是在损害特定的权利和自由，则明显地违反了《公约》的精神。第 2 条第 1(c)款确认了缔约国有义务废除任何具有造成或长期存在种族歧视效果的法律或做法。

2. 委员会认为，如果从《公约》的各项宗旨或目标来判断，实行差别待遇的条件是合法的，或者是在《公约》第 1 条第 1 款的范围内，否则这种差别待遇就不能被视为歧视。在审议可能采用的标准时，委员会承认有些特定行动可能具有不同的目的。在设法确定一项行动是否会产生违反《公约》精神的效果时，它将会审查这种行动是否对按种族、肤色、族系或民族或族裔血统而分类的人群产生毫无道理的无法比较的影响。

3. 《公约》第 1 条第 1 款还提到政治、经济、社会和文化领域的问题；有关的权力和自由载于第 5 条。

第四十二届会议(1993 年)*

关于《公约》第 4 条的一般性建议十五

1. 在通过《消除一切形式种族歧视国际公约》时，第 4 条被认为是反对种族歧视斗争的一项关键条文。当时，大家都怕威权思想会死灰复燃。禁止种族优越

* 载于 A/48/18 号文件。

思想，以及禁止可能鼓动人们采取种族暴力的有组织活动被认为是极为重要的。自此以后，委员会已经收到了基于族裔血统而发生的有组织暴力事件以及政治上利用族裔差别的一些证据。因此，执行第 4 条的规定目前已变得更加重要。

2. 委员会回顾其一般性建议七，其中他说明了第 4 条的各项规定具有强制性。为履行这些义务，各缔约国不仅必须制订适当的法律，并且还需确保这种法律得到有效执行。由于种族暴力的威胁和行动很容易导致其他这类行动，并且会造成一种敌对环境，只有立即干预才能履行有效作出反应的义务。

3. 第 4 条(a)款规定缔约国应对下述四类不当行为施以惩罚：(一) 传播以种族优越或仇恨为根据的思想；(二) 煽动种族仇恨；(三) 对任何种族或属于任何一种肤色或人种的人群实施强暴行为；(四) 煽动此种行为。

4. 委员会认为，禁止传播以种族优越或仇恨为根据的一切思想同舆论自由和言论自由的权利是相容的。这项权利载于《世界人权宣言》第 19 条，并且在《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(d)款(8)项中回顾了这项权利。第 4 条的内容说明了这项权利的重要性。公民行使这项权利就是履行《世界人权宣言》第 29 条第 2 款具体规定的各项特别义务和责任，其中特别重要的是，有义务不传播种族主义思想。此外，委员会还想提请缔约国注意《公民权利和政治权力国际公约》第 20 条，其中规定任何基于民族、种族或宗教仇恨而鼓动歧视、敌视或暴力的宣传均为法律所禁止。

5. 第 4 条(a)款还惩罚资助种族主义活动的行为，委员会认为所指的活动包括上文第三段提到的所有活动，也就是，针对人种和种族差异而采取的活动。委员会呼吁各缔约国审查他们的国家法律及其执行情况是否符合这项规定。

6. 有些国家认为，在他们的法律体制内，在一个组织的成员宣传或鼓动种族歧视以前宣布该组织为非法是不恰当的。委员会认为，第 4 条(b)款规定这种国家更有责任及早对这类组织采取行动，必须宣布这些组织以及有组织的活动和其他宣传活动为非法，加以禁止。参与这些组织应受惩罚。

7. 《公约》第 4 条(c)款列出公共机关的责任。所有行政级别的行政机关，包括市政府，都应遵守该款的规定，委员会认为各缔约国必须确保这些责任得到履行，并提出有关报告。

第四十二届会议(1993年)*

关于《公约》第9条的适用的一般性建议十六

1. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第9条规定，缔约国承诺就其所采用的实施本公约各项规定的措施，通过联合国秘书长提出报告，供委员会审议。

2. 关于缔约国的这项义务，委员会指出，在有些情况下，所提报告会提到其他国家的当前情况。

3. 为此，委员会提请缔约国注意《公约》第9条关于其所提报告内容的规定，同时铭记第11条，这是各国为提请委员会注意他们认为一些其他国家未执行《公约》有关规定的情况所利用的唯一程序性手段。

第四十二届会议(1993年)*

关于设立国家机构以推动执行《公约》的一般性建议十七

消除种族歧视委员会，

考虑到各缔约国关于执行《消除一切形式种族歧视国际公约》所采取的作法，
相信有必要进一步鼓励设立国家机构来推动执行《公约》，

强调必须进一步加强《公约》的执行工作，

1. 建议各缔约国设立国家委员会或其他适当机构，同时为了作出必要的改动，应考虑到1992年3月3日人权委员会第1992/54号决议附件中所列的国家机构的地位原则，除别的以外，设立这类机构的目的如下：

- (a) 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条的清楚规定，鼓励尊重享受人权，不受任何歧视；
- (b) 审查各国在政府保护人民不受歧视的政策；
- (c) 监测法律是否符合《公约》的各项规定；
- (d) 教育公众了解各缔约国根据《公约》所负的义务；
- (e) 协助各国政府编写提交给消除种族歧视委员会的报告；

2. 还建议，如果已经设立这种委员会，他们还应负责编写报告，并且在可能时将这种委员会列入政府代表团，以便加强委员会与所涉缔约国之间的对话。

* 载于 A/48/18 号文件。

第四十四届会议(1994年)*

关于建立国际法庭以起诉危害人类罪行的一般性建议十八

消除种族歧视委员会,

对世界上不同地区以种族主义和民族主义为诱因的大屠杀和暴力事件日益增加,感到震惊,

深信犯罪者没有得到处罚是这些罪行发生和一再发生的主要原因,

深信需要尽快建立对起诉下列罪行具有普遍管辖权的国际法庭:灭绝种族行为、危害人类罪行和严重违反 1949 年日内瓦各公约及其年附加议定书的行为,

考虑到国际法委员会在这个问题上已经完成的工作,以及大会 1993 年 12 月 9 日第 48/31 号决议在这方面所给予的鼓励,

也考虑到安全理事会关于建立国际法庭以起诉对于在前南斯拉夫领土上严重违反国际人道主义法律行为负有责任的人员的 1993 年 5 月 25 日第 827(1993)号决议,

1. 认为应该紧急建立具有普遍管辖权的国际法庭以起诉灭绝种族行为、危害人类罪行,包括谋杀、消灭、奴役、驱逐、监禁、酷刑、强奸、基于正治种族和宗教原因的迫害和其它针对平民人口的不人道行为、以及严重违反 1949 年各项日内瓦公约及其 1977 年附加议定书的行为;

2. 敦促秘书长将本建议提请联合国各机关和机构,包括安全理事会注意;

3. 请人权事务高级专员确保人权中心有系统地收集第 1 段中所指罪行的一切有关资料,以便一旦国际法庭建立即可予以使用。

第四十七届会议(1995年)**

关于《公约》第 3 条的一般性建议十九

1. 消除种族歧视委员会提请各缔约国注意第 3 条的措施,在该条中各缔约国承诺在其管辖的领土内防止、禁止和消除一切种族分离和种族隔离的做法。尽管种族隔离的措辞可能是专指南非,但所通过的该条禁止在所有国家的一切形式的种族隔离。

* 载于 A/49/18 号文件。

** 载于 A/50/18 号文件

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。

第四十八届会议(1996年)*

关于《公约》第5条的一般性建议二十

1. 《公约》第5条规定，各缔约国有义务确保人人在不受种族歧视的情况下享受公民、政治、经济、社会和文化权利和自由。应该注意到，第5条提到的权利和自由并非详尽无遗。正如《公约》序言中回顾的，在这些权利和自由中，由《联合国宪章》和《世界人权宣言》产生的权利和自由排在首位。这些权利大多在各《国际人权公约》中作了规定。因此，所有缔约国均有义务承认和保护人权的享受，但是用何种方式将这些义务变为缔约国的法律，则可能因国家而异。除了要求保证在不受种族歧视的情况下行使人权之外，《公约》第5条本身并不产生公民、政治、经济、社会或文化权利，而是假设这些权利存在并得到承认。《公约》规定缔约国有义务在享受这种人权的方面禁止和消除种族歧视。

2. 任何时候当一缔约国对显然适用于其管辖权范围内的所有人的《公约》第5条所列的某项权利实行限制时，它必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，这种限制均不得有悖于作为国际人权标准的组成部分的《公约》第1条。为了查明是否做到了这一点，委员会有义务进一步调查，以确保任何这种限制不带有种族歧视。

* 载于 A/51/18 号文件。

3. 第 5 条提到的许多权利和自由，如法庭上待遇平等的权利，为住在特定国家的所有人所享有；而诸如参加选举、投票和竞选等其他权利则属于公民权利。

4. 委员会建议缔约国逐一报告《公约》第 5 条提到的每项权利和自由的非歧视性落实情况。

5. 《公约》第 5 条提到的权利和自由及任何类似的权利应该受到缔约国的保护。这种保护可通过不同方式实现，无论是通过利用公共机构还是通过私人机构的活动均可。总之，有关缔约国有义务确保《公约》切实得到执行，并就此根据《公约》第 9 条提出报告。如果私人机构能左右权利的行使或机会的获得，则缔约国必须保证，无论就意图而言还是就效果而言，均不会造成或助长种族歧视。

第四十八届会议(1996年)*

关于自决权的一般性建议二十一

1. 委员会注意到，种族或宗教团体或少数群体经常提到自决权，视之为指称的分离权利的基础。在这方面，委员会希望提出下列意见。

2. 人民自决权是国际法的一项基本原则。这项权利明确载于《联合国宪章》第 1 条、《经济、社会、文化权利国际公约》第 1 条和《公民权利和政治权利国际公约》第 1 条以及其他国际人权文书。《公民权利和政治权利国际公约》除了规定种族、宗教或语言少数群体享有自己的文化、信仰和实践自己的宗教或使用自己的语言的权利外，还规定了人民自决权。

3. 委员会强调，根据联合国大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议核准的《关于各国按照联合国宪章建立友好关系及合作国际法原则的宣言》，缔约国有义务促进人民自决权。但是，自决原则的落实需要每个国家按照《联合国宪章》的规定，通过共同和单独行动促进对人权和基本自由的普遍尊重和遵守。在这方面，委员会提请各国政府注意大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

4. 关于人民自决权，必须对两个方面加以区别。人民自决权具有内在方面，即所有人民有权在不受外来干预的情况下自由实现其经济、社会和文化发展。在这方面，与《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条(寅)项提到的每个公民参加各级公共事务管理的权利是相联系的。因此，政府应代表全体人民，而不分种

* 载于 A/51/18 号文件。

族、肤色、出身或民族或族裔。自决的外在方面意味着所有人民有权根据权利平等的原则自由决定其政治地位和其在国际社会中的地位。体现这一方面的具体实例是人民摆脱殖民主义而获得解放和禁止将人民置于外国征服、统治和剥削之下。

5. 为了充分尊重一国之内各民族的权利，委员会再次呼吁各国政府遵守和充分执行国际人权文书，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》。各国政府的政策必须以关心对个人权利的保护为指导原则，不得有基于种族、族裔、部落、宗教或其他理由的歧视。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 2 条和其他有关国际文书，各国政府应该高度关心属于种族群体的人的权利，特别是他们保持尊严、保护其文化、公平分享国民生产增长的成果和在他们是其公民的国家政府中发挥作用的权力。各国政府也应该根据各自的宪法酌情赋予作为其公民一份子的属于种族或语言群体的人从事与维护这种人或群体的特征特别有关的活动的权利。

6. 委员会强调，根据《友好关系宣言》，不得将委员会的任何行动理解为同意或鼓励完全或部分肢解或破坏独立主权国家的领土完整或政治团结，只要这些国家按照权利平等和人民自决的原则管理国家事务并有一个代表领土上全体人民的政府，而不分种族、信仰或肤色、委员会认为，国际法并未承认各民族单方面宣布脱离一个国家的一般权利。在这方面，委员会同意《和平议程》中表示的意见(第 17 段及以后各段)，即国家分裂可能对保护人权以及对维护和平与安全有害。但是，这并不排除有关各方有可能经自由协议达成的安排。

第四十九届会议(1996年)*

关于《公约》第 5 条和难民及流离失所者的一般性建议二十二

消除种族歧视委员会，

意识到外国军事、非军事或种族冲突在世界上多处造成了因所属种族而成为难民及流离失所的人大量流亡这一事实，

* 载于 A/51/18 号文件。

考虑到《世界人权宣言》及《消除一切形式种族歧视国际公约》宣示人皆生而自由，在尊严及权利上均各平等，人人有权享受这些文书所载的一切权利与自由，无分轩轻，尤其不因种族、肤色、世系或民族和人种而分轩轻，

回顾1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》是一般保护难民国际体系的主要根据，

1. 提请各缔约国注意《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条及委员会关于第5条的第二十(48)号一般建议，并重申该公约规定缔约国有义务禁止并消除在享受公民、政治、经济、社会、文化各项权利和自由方面的种族歧视，

2. 在这点上强调：

- (a) 一切这种难民和流离失所者均有权自由安全的返回祖国。
- (b) 缔约国有义务确保这种难民和流离失所者的返回是自愿的，并遵守不驱回、不逐出难民的原则。
- (c) 所有这种难民和流离失所者回到祖国后均有权收回在冲突时被剥夺的财产，不能收回部分应得到适当赔偿，在胁迫下就上述财产作出的一切承诺或声明均属无效。
- (d) 所有这种难民和流离失所者返回祖国后，均有权充分而平等地参与各级公共事务，同等有权利利用公用事业并接受复原援助。

第五十一届会议(1997年)*

关于土著人民权利的一般性建议二十三

1. 依照消除种族歧视委员会的惯例，尤其是在审查缔约国依照《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条提交的报告时，土著人民的状况一直是密切注意和关心的事项。在这方面，委员会一贯申明，对土著人民的歧视属于《公约》管辖范围，必须采取一切适当方式对付和消除这种歧视。

2. 委员会注意到大会于1994年12月10日宣布世界土著人民国际十年，委员会重申《消除一切形式种族歧视国际公约》条款适用于土著人民。

* 载于A/52/18号文件，附件五。

3. 委员会知道，在世界许多区域土著人民一直并且仍然受到歧视，他们的人权和基本自由被剥夺，尤其是他们的土地和资源落入殖民主义者、商业公司和国家企业之手。因此，他们的文化和历史身份的维护一直并且仍然岌岌可危。

4. 委员会特别吁请缔约国：

- (a) 承认并尊重独特的土著文化、历史、语言和生活方式，将其作为丰富缔约国文化特征的财富，并促进对这笔财富的保护；
- (b) 确保土著人民成员的自由及在尊严和权利方面平等，不受任何歧视，尤其是基于土著血统或身份的歧视；
- (c) 向土著人民提供条件，使其能够以符合自己文化特点的方式获得可持续的经济和社会发展；
- (d) 确保土著人民成员享有有效参与公共生活的平等权利，除非他们在知情情况下同意，否则不得作出同其权利和利益直接有关的任何决定；
- (e) 确保土著人民能够行使自己的权利，保留和发扬自己的文化传统和习俗，保持并使用自己的语言。

5. 委员会特别吁请缔约国承认并保护土著人民拥有、开展、控制和使用自己部族的土地、领土和资源的权利，并且，如果没有征得他们在自由和知情情况下的同意而剥夺他们传统上拥有或以其他方式居住或使用的土地和领土，则必须采取措施归还这些土地和领土。只有在由于事实上的理由不可能做到这一点时，才能以获得公正、公平和迅速赔偿的权利取代恢复原状的权利。此种赔偿应尽可能采取土地和领土的形式。

6. 委员会还吁请本国领土上居住着土著人民的缔约国考虑到《公约》所有有关条款，在其定期报告中列入有关土著人民状况的充分资料。

第五十五届会议(1999年) *

关于《公约》第 1 条的一般性建议二十四

1. 委员会着重指出，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条第 1 款中所给的定义，《公约》与属于不同种族和民族群体或土著民族的所有人员联系起来。如果委员会要对各缔约国的定期报告进行适当的审议，那么缔约国必须尽量向委员会提供关于在它们的领土上存在这种群体的资料。

* 载于 A/52/18 号文件，附件五。

2. 从根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 9 条的规定提交委员会的定期报告和从委员会收到的其他资料中可以看出，一些缔约国承认在它们的领土上存在一些民族群体或土著民族，而同时又忽略了其他民族群体或土著民族。某些标准应当对所有群体一律适用，尤其是有关人员的人数，以及他们属于不同于多数民族或人口中其他群体的种族、肤色、血统或民族血统。

3. 一些缔约国不收集关于其公民或生活在它们领土上的其他人的民族血统的资料，却随意决定哪些群体构成应得到相应承认和对待民族群体或土著民族。委员会认为，属于这种群体的人员的具体权利是有国际标准的，人人享有平等权利和不受歧视也是有公认准则的，其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》中所载的标准和准则。与此同时，委员会提请缔约国注意，用不同标准确定民族群体或土著民族，导致承认这个不承认那个，可能会在一个国家的人口造成对各个群体实行不同待遇。

4. 委员会忆及 1973 年在其第八届会议上通过的第四项一般建议，以及关于缔约国按《公约》第 9 条第 1 款的规定向委员会提交的报告的形式和内容一般指导原则第 8 段(CERD/C/70/Rev.3)，请缔约国根据《公约》第 1 条的规定，努力在它们的定期报告中列入关于其人口组成的有关资料，即酌情列入关于种族、肤色、血统和民族血统的资料。

第五十六届会议(2000 年)

关于种族歧视与性别有关方面的一般性建议二十五

1. 委员会指出，种族歧视并不总是同样影响或以同样方式影响妇女和男人。在某些情况下，种族歧视只影响或主要影响妇女，或以不同方式影响妇女，或影响程度不同于对男人的影响。如果不明确承认妇女和男人在社会生活和私人生活方面的不同经验，这种种族歧视往往难以查觉。

2. 由于妇女的性别，某些形式的种族歧视可能是专门针对她们的，例如，在拘留或武装冲突期间，对特定种族或族裔群体妇女成员的性暴力行为；强迫土著妇女绝育；非正式部门雇主对女工或国外雇主对家庭女佣的性侵犯。种族歧视的后果可能主要影响或只影响妇女，如种族偏见驱使的强奸所造成的怀孕；在某些

社会中，这种强奸的妇女受害者可能还会被驱逐。由于与性别有关的障碍，如法律制度中的性别偏向和私人生活领域中对妇女的歧视，妇女还可能不能利用种族歧视补救办法和申诉机制。

3. 由于认识到某些形式的种族歧视可能对妇女产生特别的具体影响，委员会将在其工作中考虑到可能与种族歧视有关联的性别因素或问题。委员会相信，为了评估和监察对妇女的种族歧视，以及妇女由于其种族、肤色、世系或民族或族裔在充分享有公民、政治、经济、社会和文化权利方面的不利地位、障碍和困难，如果能与缔约国合作共同制定一种更系统和一致的办法，这将有助于委员会做好这方面的工作。

4. 因此，委员会希望在审查各种形式的种族歧视时加强从性别角度看问题，在其会议工作方法中增加性别分析，鼓励使用考虑到性别的语言，包括对缔约国报告的审查、结论性意见、早期预警机制和紧急行动程序，以及一般性建议。

5. 作为充分考虑到种族歧视与性别有关的方面的方法的一部分，委员会将在其会议工作方法中增加对性别与种族歧视关系的分析，其中将特别考虑到：

- (a) 种族歧视的形式和表现；
- (b) 种族歧视发生的情况；
- (c) 种族歧视的后果；
- (d) 种族歧视补救办法和申诉机制的存在和可利用性。

6. 委员会注意到，缔约国提交的报告中往往没有关于在妇女方面执行《公约》的具体或充分资料，因此，要求缔约国从数量和质量方面尽可能详细说明影响确保妇女在没有种族歧视的情况下平等享有《公约》所规定权利的各种因素以及在这方面所遇到困难。按种族或族裔分类、进而在种族和族裔群体中按性别分类的资料将有助于缔约国和委员会发现、比较本来可能不被注意和解决的对妇女的各种形式种族歧视问题，并采取措施，给予补救。

第 1391 次会议

2000 年 3 月 20 日

第五十六届会议(2000年)

关于《公约》第六条的一般性建议二十六

1. 消除种族歧视委员会认为，种族歧视和种族侮辱行为对受害方对自我价值和名誉的认识的伤害程度往往被低估。

2. 委员会向缔约国表示，它认为，《公约》第六条所包含的就因此种歧视而遭受的任何损失请求公允充分的赔偿或补偿的权利不一定只是通过对歧视肇事者的惩罚来保证；同时，法院和其他主管当局在适当情况下应当考虑对受害者所遭受的物质或精神损失给予金钱赔偿。

第 1399 次会议

2000年3月24日

第五十七届会议(2000年)

关于歧视吉普赛人的一般性建议二十七

消除种族歧视委员会，

考虑到《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国提交的资料、根据《公约》第九条提交的定期报告以及委员会在审议缔约国定期报告之后通过的结论性意见；

安排举行了关于歧视吉普赛人问题的专题讨论会，收到委员会成员提供的资料，以及联合国机构、其他条约机构和区域组织专家提供的资料，

还收到有关非政府组织在与它们一起举行的非正式会议上以口头和书面形式提交的资料，

考虑到《公约》的规定，

建议《公约》缔约国根据各自的具体情况为保护吉普赛社区成员的利益，除其他外，特别要视情况采取下述全部和部分措施：

1. 一般性措施

1. 视情况审查和制定或修订立法，以按照《公约》消除对吉普赛人以及其他人或群体的一切形式种族歧视。
2. 通过和执行国家战略和方案，表示坚定的政治意愿和精神领导，改善吉普赛人的境遇，加强国家机关以及个人或组织对他们的保护，使他们免受歧视。
3. 在群体指定和归属方面，尊重吉普赛人的愿望。
4. 确保有关公民资格和入籍的立法不歧视吉普赛社区成员。
5. 采取一切必要措施避免对吉普赛移民或寻求庇护者的歧视。
6. 在所有计划和执行的方案和项目以及所有措施中，考虑到时常遭受双重歧视的吉普赛妇女的情况。
7. 采取适当措施确保吉普赛社区成员在其基本权利和自由遭受侵犯的情况下得到有效补救，确保立即和充分为他们伸张正义。
8. 制定和鼓励实行吉普赛社区与中央和地方当局进行交流和对话的适当形式。
9. 鼓励进行真诚对话、协商或其他适当交流，努力改善吉普赛社区和非吉普赛社区的关系，特别是在地方，以便促进相互容忍，克服偏见和成见，促进调整和适应，避免歧视，确保所有人充分享有人权和自由。
10. 承认在第二次世界大战期间对吉普赛社区实行的驱逐和消灭的错误做法，考虑如何给他们以赔偿。
11. 与民间社会合作采取必要措施，实行政治文化发展计划，以不歧视、尊重他人和容忍精神教育民众，特别是要平等对待吉普赛人。

2. 针对种族暴力的保护措施

12. 为确保吉普赛人的安全和尊严，使他们不受任何歧视，采取措施预防出于种族歧视对他们的暴力行为；确保警察、检察官和司法机关立即采取行动进行调查，惩罚这种行为；确保肇事者，不论是政府官员还是其他人，不享受任何程度的免罚。
13. 采取措施防止警察对吉普赛人非法使用武力，特别是逮捕和拘留。
14. 为鼓励适当安排警察与吉普赛社区和协会的交流和对话，为防止种族偏见引起的冲突，与对这些社区成员和其他人的种族主义暴力行为作斗争。
15. 鼓励招募吉普赛社区成员进入警察部门和其他执法机关。

16. 促进缔约国和其他负有责任的国家或当局在冲突后地区采取行动，以便防止对吉普赛社区成员的暴力行为和他们的被迫流离失所。

3. 教育领域的措施

17. 支持教育系统吸收吉普赛儿童，采取行动降低辍学率，特别是吉普赛女童的辍学率，为此，与吉普赛家长、协会和当局社区积极合作。

18. 可能防止和避免分隔吉普赛学生，保持开放提供双语或母语学费的可能性，为此，努力提高各学校的教育质量和少数社区学校的成绩水平，从吉普赛社区成员中招聘学校工作人员，促进多种文化教育。

19. 考虑在教育领域与家长合作采取有利于吉普赛儿童的措施。

20. 采取坚决行动消除对吉普赛学生的任何歧视或种族骚扰。

21. 采取必要措施使流动社区的吉普赛儿童得到基础教育，包括允许他们在地方学校临时上学，在他们的宿营地设置临时教室，或利用新技术进行远距离教育。

22. 确保在教育方案、项目和运动中考虑到吉普赛女童和妇女的不利地位。

23. 采取紧急和持续措施在吉普赛学生中培训教师、教育者和助理人员。

24. 采取行动改善教职员与吉普赛儿童、吉普赛社区和家长的对话和交流，更多使用从吉普赛人中挑选的助理人员。

25. 确保为吉普赛社区过龄成员采取适当的教育形式和方案，以提高其成人文化水平。

26. 在适当年级的课本中增加有关吉普赛人历史和文化的內容，鼓励和支持出版和发行关于其历史和文化的书籍和其他印刷材料以及在电视和电台广播有关节目，包括以其所使用语言进行广播。

4. 改善生活条件的措施

27. 通过或改进立法，禁止在就业方面以及劳动市场中对吉普赛社区成员的歧视，保护他们免受歧视作法的影响。

28. 采取特别措施，促进吉普赛人在政府机关以及私营企业中就业。

29. 在可能的情况下，在中央和地方各级采取和执行有利于吉普赛人承担政府工作的特别措施，如公共承包或政府提供资金的其他活动，或对吉普赛人进行各种技能和职业培训。

30. 制订和执行旨在避免吉普赛社区在住房方面被隔离的政策和项目；吸收吉普赛社区和协会和其他人一起参与住房项目建设、正常化和维护。

31. 采取坚决行动，制止主要是地方当局和私人房主在选择居住地点和租用住房方面对吉普赛人的歧视性作法；采取坚决行动废除剥夺吉普赛人居住权利或非法驱逐他们的地方措施，避免将吉普赛人安置在居住区之外、与居住区隔离没有保健和其他设施的营地。

32. 视情况采取必要措施为游牧或流动吉普赛人提供具有必要设施的放置拖车的营地。

33. 确保吉普赛人能平等享受医疗保健和社会保障服务，取消在这些方面对他们的歧视性作法。

34. 制订和执行吉普赛人，特别是妇女和儿童的保健方案和项目，其中要考虑到由于极端贫困和低教育水平以及文化差别他们所处的不利地位；吸收吉普赛协会和社区及其代表，特别是妇女参与制订和执行与吉普赛群体有关的保健方案和项目。

35. 防止、取消和适当惩罚禁止吉普赛人进入供广大公众使用的场所和服务设施，包括饭店、旅馆、剧院、音乐厅、迪斯科舞厅等的歧视性作法。

5. 媒体领域的措施

36. 按照《公约》的规定，在媒体方面采取适当行动，消除任何种族或族裔优越思想和种族仇恨，禁止煽动对吉普赛人的歧视和暴力行为。

37. 鼓励所有媒体专业人员认识到自己的特殊责任，不传播对吉普赛人的偏见，在涉及吉普赛社区个别成员的事件报导中避免谴责整个社区。

38. 开展教育和媒体宣传运动，让公众了解吉普赛人的生活、社会和文化，以及建立一种具有包容性的社会、尊重吉普赛人的人权和身份的重要性。

39. 鼓励和促进吉普赛人利用包括报纸、电视台和电台等媒体，建立他们自己的媒体，培训吉普赛新闻工作者。

40. 鼓励媒体采取自我监督办法，例如，制定和实行媒体组织行为守则，以避免种族歧视或有偏见的语言。

6. 促进参与社会生活的措施

41. 采取必要措施，包括特别措施，保证吉普赛少数或群体有平等机会参与所有中央和地方政府机关的工作。

42. 在中央和地方各级建立吉普赛政党、协会和代表进行协商的形式和机制，以便在考虑涉及吉普赛社区的问题和通过有关决定时和他们协商。

43. 在制订和执行影响到吉普赛人的政策和方案的开始阶段吸收吉普赛社区、协会及其代表参加，确保这种政策和方案具有足够的透明度。

44. 让吉普赛社区成员更多意识到有必要更积极参与公共和社会生活，共同促进他们本身的利益，例如，其子女的教育和他们自己的职业培训。

45. 安排对吉普赛族政府官员和代表以及可能担任这些职务的吉普赛候选人的培训，以便加强其政治、决策和管理技能。

委员会还建议：

46. 缔约国在定期报告中以适当形式增加有关在其管辖下的吉普赛社区的资料，包括有关吉普赛人参加政治生活及其经济、社会和文化情况的统计资料，其中包括按性别分类的资料，以及有关本建议执行情况资料。

47. 政府间组织在其与各缔约国的合作和对它们的援助项目中视情况考虑到吉普赛社区的情况，努力促进其经济、社会和文化进步。

48. 人权事务高级专员在高级专员署范围内设立一个吉普赛问题中心。

49. 委员会还建议反对种族主义、种族歧视、仇外和有关不容忍现象世界会议适当审议上述建议，同时考虑到吉普赛社区在当前世界中处于最不利地位、最受歧视的群体中的地位。

第 1424 次会议

2000 年 8 月 16 日

四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议

根据《消除对妇女歧视公约》第 21 条第 1 款规定，委员会可根据对各缔约国送交的报告和材料的审查结果，提出意见和一般性建议。此类意见和一般性建议应连同缔约国提交的任何意见一并列入委员会报告。委员会迄今为止共通过了 20 项一般性建议。

第五届会议(1986年)*

关于缔约国报告的第 1 号一般性建议

依照《公约》第 18 条提出的最初报告应讨论到提出日期为止的局势。此后，应提出在首次报告的日期之后，至少每四年应提交报告，并且应说明在充分执行《公约》时所遭遇的阻碍以及为克服这类阻碍而采取的措施。

第六届会议(1987年)**

关于缔约国报告的第 2 号一般性建议

消除对妇女歧视委员会，

考虑到由于某些缔约国根据《公约》第 18 条提交的初次报告并未按照准则充分反映有关缔约国的现有情况而使委员会的工作面临困难，

建议：

- (a) 各缔约国在编写根据《公约》第 18 条提交的报告时，应在报告的格式、内容和日期方面遵照于 1983 年 8 月通过的一般准则 (CEDAW/C/7)；
- (b) 各缔约国应按下述规定去遵循 1986 年通过的一般性建议：

“根据《公约》第 18 条提交的初次报告应载入至提出报告日期为止的情况。此后，应在提出首次报告之后至少每四年提交一次报告，并且应说明在充分执行《公约》时所遭遇的障碍以及为克服这类障碍而采取的措施。”
- (c) 补充缔约国报告的附加资料至少应在审议该报告的该届会议开幕之前三个月送交秘书处。

* 载于 A/41/45 号文件。

** 载于 A/42/38 号文件。

第六届会议(1987年)*

关于教育和大众宣传的第 3 号一般性建议

消除对妇女歧视委员会，

考虑到消除对妇女歧视委员会自 1983 年来，审议了各缔约国的 34 份报告，还认为，尽管报告来自发展程度不同的国家，但这些报告在不同程度上表明由于社会文化因素目前仍存在对妇女的定型观念，使基于性别的歧视得以苟存，并且阻碍《公约》第 5 条的执行，

促请各缔约国有效地采用教育和大众传扬方案，以帮助消除妨碍充分执行妇女在社会上平等原则的偏见和现行习俗。

第六届会议(1987年)*

关于保留的第 4 号一般性建议

消除对妇女歧视委员会，

在其会议上审查了各缔约国的报告，

对提出的大量保留意见表示关切，这些保留意见显然不符合《公约》的目标和宗旨，

欢迎各缔约国在拟于 1988 年在纽约举行的下一次会议上对这些保留意见加以审议的决定，并为此建议各有关缔约国重新考虑其保留意见以期予以撤回。

第七届会议(1988年)**

第 5 号一般性建议

临时特别措施

消除对妇女歧视委员会，

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》，

* 载于 A/42/38 号文件。

** 载于 A/43/38 号文件。

忆及《公约》第 4.1 条，

建议各缔约国采取更多的临时特别措施，诸如积极行动、优惠待遇或配额制度来推动妇女参与教育、经济、政治和就业。

第七届会议(1988 年)*

第 6 号一般性建议

有效的国家机制和宣传

消除对妇女歧视委员会，

审议了《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国的报告，

注意到联合国大会 1987 年 11 月 30 日第 42/60 号决议，

建议各缔约国：

1. 在高级政府一级建立和/或加强有效的国家机制、机构和程序，赋之以充分的资源、承诺和授权：
 - (a) 由其就政府各项政策对妇女的影响提供咨询意见；
 - (b) 全面监测妇女的状况；
 - (c) 帮助拟订新政策和有效地执行消除歧视的战备和措施；
2. 采用适当的措施，确保用有关缔约国的语文传播《公约》、缔约国根据第 18 条提交的报告和委员会的报告；
3. 在翻译《公约》和委员会报告方面寻求秘书长和新闻部的协助；
4. 在其初步报告和定期报告中列入为本建议所采取的行动。

第七届会议(1988 年)*

第 7 号一般性建议

资 源

消除对妇女歧视委员会，

* 载于 A/43/38 号文件。

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。

第七届会议(1988 年)*

第 8 号一般性建议

《公约》第 8 条的执行情况

消除对妇女歧视委员会，

审议了缔约国根据《公约》第 18 条提交的报告，

建议各缔约国根据《公约》第 4 条进一步采取直接措施，确保《公约》第 8 条的充分执行，确保妇女不受任何歧视与男子一样有机会代表本国政府参加国际一级的活动和国际组织的工作。

* 载于 A/43/38 号文件。

第八届会议(1989年)*

第 9 号一般性建议

有关妇女状况的统计资料

消除对妇女歧视委员会，
考虑到统计资料对了解《公约》各缔约国的妇女真实情况是绝对必要的，
注意到许多提交报告供委员会审议的缔约国并未提供统计数字，
建议各缔约国竭尽全力确保其负责规划全国人口普查和其他社会及经济调查的国家统计部门编制的调查表，在绝对数字和百分比方面均按性别划分数据，以便有关使用者可获得有关其感兴趣的特定部门方面的妇女状况资料。

第八届会议(1989年)*

第 10 号一般性建议

《消除对妇女一切形式歧视公约》通过十周年

消除对妇女歧视委员会，
考虑到 1989 年 12 月 18 日是通过《消除对妇女一切形式歧视公约》十周年纪念日，
又考虑到《公约》是这十年中联合国为促进其会员国社会内男女平等而通过的最为有效的文件之一，
回顾到其第七届会议关于有效的国家机构和宣传的第 6 号一般性建议，
建议值此《公约》通过十周年之际，各缔约国考虑：
1. 举办各种方案，包括举行会议和讨论会，以本国的主要语文宣传《消除对妇女一切形式歧视公约》，并在其各自的国家内传播有关《公约》的资料；
2. 请其国家妇女组织在《公约》的宣传运动及实施《公约》等方面共同合作，鼓励国家、区域和国际各级的非政府组织广为宣传并实施《公约》；
3. 鼓励采取行动，确保《公约》的各项原则，特别是其第 8 条，得到充分的执行，第 8 条涉及的是妇女参与联合国和联合国系统的各级活动；

* 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。

第八届会议(1989 年)*

第 11 号一般性建议

履行报告义务的技术咨询服务

消除对妇女歧视委员会，

铭记截至 1989 年 3 月 3 日止，已有 96 个国家批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，

考虑到截至该日期，已收到 60 份初次报告和 19 份第二次定期报告，

注意到 36 份初次报告和 36 份第二次定期报告应于 1989 年 3 月 3 日前收到但尚未收到，

欢迎联大第 43/115 号决议第 9 段规定中要求秘书长在现有资源范围内，并在考虑到咨询服务方案优先事项的情况下，为那些在履行国际人权文书所规定的报告义务方面遇到最严重困难的国家安排进一步的培训班方案，

建议各缔约国鼓励、支持和合作举行一些技术咨询服务项目，包括培训讨论会，以便应缔约国的要求，协助它们根据《公约》第 18 条履行其报告义务。

* 载于 A/44/38 号文件。

第八届会议(1989年)*

第 12 号一般性建议

对妇女的暴力行为

消除对妇女歧视委员会，

考虑到《公约》第 2、5、11、12 和 16 条规定各缔约国采取行动，保护妇女不受发生在家庭、工作岗位或任何其他社会生活领域内的任何暴力行为之害。

考虑到经济及社会理事会第 1988/27 号决议，

建议各缔约国在其提交委员会的定期报告中列入以下情况：

1. 关于保护妇女在日常生活中不受各种暴力行为之害的现行立法(包括性暴力、家庭内的虐待、工作地点的性骚扰等等)；
2. 为根除这些暴力行为而采取的其他措施；
3. 为遭受侵犯或虐待的妇女所提供的支助服务；
4. 关于各种侵害妇女的暴力行为的发生率和暴力行为受害者妇女的统计资料。

第八届会议(1989年)*

第 13 号一般性建议

同工同酬

消除对妇女歧视委员会，

回顾《国际劳工组织关于男女同工同酬的第 100 号公约》，《消除对妇女一切形式歧视公约》的绝大多数缔约国都已批准了该公约，

又回顾自 1983 年以来已审议了缔约国的 51 份初次报告和 5 份第二次定期报告，

考虑到虽然各缔约国的报告表明，即使许多国家在立法中已接受了同工同酬的原则，但要在实践中确保落实这项原则，尚要作出更多的努力，从而克服劳动力市场上划分男女的状况，

* 载于 A/44/38 号文件。

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各当事方，努力确保同工同酬原则得到执行。

第九届会议(1990 年)*

第 14 号一般性建议

女性割礼

消除对妇女歧视委员会，

关切到女性割礼习俗和对妇女健康有害的其他传统习俗仍然继续存在，

满意地注意到那些存在这种习俗的国家政府全国妇女组织、非政府组织以及联合国系统各机关，诸如世界卫生组织、联合国儿童基金会以及人权委员会及其防止歧视及保护少数小组委员会，特别认识到诸如女性割礼的传统习俗对妇幼造成严重的健康和其他后果，仍在处理这个问题，

感兴趣地注意到关于影响妇幼健康的传统习俗的特别报告员研究报告以及关于传统习俗的特别工作组研究报告，

认识到妇女自己正采取重要行动以确认对妇幼健康和福利有害的习俗并与之进行斗争。

相信妇女和所有有关团体正采取的重要行动需要各国政府的支持和鼓励，

严重关切地注意到促成延续诸如女性割礼的有害习俗的文化、传统和经济压力仍然存在，

向各缔约国建议：

* 载于 A/45/38 号文件及其更正中。

- (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；
- (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助和协助进行中的关于消除有害的传统习俗的工作；
- (d) 在向委员会提出的报告中在《消除对妇女一切形式歧视公约》第 10 和 12 条之下载列关于消除妇女割礼的措施的资料。

第九届会议(1990 年)*

第 15 号一般性建议

在各国防治后天免疫机能缺损综合症(艾滋病)

战略中避免对妇女的歧视

消除对妇女歧视委员会，

审议了它所收到的资料，其中涉及艾滋病全球传染各防治战略对行使妇女权利可能产生的影响，

考虑到世界卫生组织和其他联合国组织、机关、机构就人体免疫缺损病毒(艾滋病毒)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

* 载于 A/45/38 号文件。

对提高妇女地位所产生的影响的说明，以及 1989 年 7 月 26 日至 28 日在日内瓦举行的国际艾滋病与人权问题协商会议的《最后文件》，

注意到 1988 年 5 月 13 日世界卫生大会关于避免歧视艾滋病毒感染者和艾滋病患者的第 WHA41.24 号决议、1989 年 3 月 2 日人权委员会关于卫生领域不受歧视的第 1989/11 号决议，以及尤其是 1989 年 11 月 30 日关于妇女、儿童与艾滋病问题的巴黎宣言，

注意到 世界卫生组织已经宣布，1990 年 12 月 1 日“世界艾滋病日”的主题将是“妇女与艾滋病”，

兹建议：

- (a) 各缔约国加强努力散发材料，使群众提高觉悟，知道艾滋病毒感染和艾滋病对尤其是妇女和儿童的危险，以及对他们的影响；
- (b) 艾滋病防治方案应特别注意妇女和儿童的需要、有关妇女生殖作用的因素、她们在某些社会中的从属地位特别易受艾滋病毒感染之害；
- (c) 各缔约国确保妇女积极参与初级保健工作，采取措施以加强妇女在预防感染艾滋病毒方面作为儿童保育人员、卫生工作人员、教育工作者的作用；
- (d) 所有缔约国在《公约》第 12 条下的报告内容中列入艾滋病对妇女地位的影响、面向感染妇女的需要所采取的行动、避免由于艾滋病特别歧视妇女。

第十届会议(1991 年)*

第 16 号一般性建议

城乡家庭企业中的无酬女工

消除对妇女歧视委员会，

铭记《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2 条(c)项和第 11 条(c)、(d)和(e)项以及关于妇女状况统计数字的第 9 号一般性建议(第八届会议，1989 年)，

考虑到缔约国中在通常为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，

* 载于 A/46/38 号文件。

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。

第十届会议(1991年)*

第 17 号一般性建议

妇女无偿家务活动的衡量和定量及其在国民生产总值中的确认

消除对妇女歧视委员会，

铭记《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条，

忆及《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》第 120 段，

申明妇女的无偿家务活动为国家的发展作出了贡献，对这种无偿活动进行衡量和定量将有助于揭示妇女实际上的经济作用，

深信这种衡量和定量将为制定提高妇女地位的新政策提供依据，

注意到统计委员会第二十五届会议就目前修订国民核算制度和拟订妇女统计数字问题所作的讨论。

建议缔约国：

- (a) 鼓励和支持调查和实验研究来衡量妇女无偿家务活动的价值；例如进行对时间利用的调查作为全国家庭调查方案的一部分，并收集按性别编制的关于参与家务活动和劳动力市场活动所花时间的统计数字；
- (b) 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》的各项规定，定量计算妇女的无偿家务活动并将其列入国民生产总值；

* 载于 A/46/38 号文件。

- (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。

第十届会议(1991年)*

第 18 号一般性建议

残疾妇女

消除对妇女歧视委员会，
顾及《消除对妇女一切形式歧视公约》第 3 条等，
审议了 60 多份缔约国定期报告，认为其中很少提及残疾妇女的情况，
对残疾妇女因其特殊生活条件而遭受的双重歧视状况表示关注，
忆及《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》第 296 段，其中在“应特别关注的领域”标题下将残疾妇女视为一个易受打击的群体，
申明支持《关于残疾人的世界行动纲领》(1982 年)，
建议缔约国在其定期报告中提供资料，介绍残疾妇女的情况和为解决她们的特殊情况所采取的措施，包括为确保她们能同样获得教育和就业、保险服务和社会保障及确保她们能参与各方面社会和文化生活所采取的措施。

第十一届会议(1992年)**

第 19 号一般性建议

对妇女的暴力行为

背 景

1. 基于性别的暴力是严重阻碍妇女与男子平等享受权利和自由的一种歧视形式。
2. 1989 年委员会建议缔约国在其报告内列入关于暴力及对付暴力所拟实行的措施的资料(第八届会议第 12 号一般性建议)。

* 载于 A/46/38 号文件。

** 载于 A/47/38 号文件。

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。

4. 委员会的结论是，缔约国的报告没有充分反映出歧视妇女，以性别为基础的暴力、侵犯人权和基本自由之间的密切关系。《公约》的充分执行需要缔约国采取积极措施，消除对妇女施加的一切形式暴力。

5. 委员会建议缔约国审查其法律与政策，根据《公约》规定提交报告时，应照顾到委员会关于对基于性别的暴力的下列意见。

一般性意见

6. 《公约》第 1 条界定对妇女的歧视。歧视的定义包括基于性别的暴力，即因为女人是女人而对之施加暴力，或女人受害比例特大。它包括施加身体的、心理的或性的伤害或痛苦、威胁施加这类行动、压制和其他剥夺自由行动。基于性别的暴力可能违犯《公约》的具体条款，不论这些条款是否明文提到暴力。

7. 基于性别的暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第 1 条所指的歧视。这些权利和自由除其他外，有：

- (a) 生命权；
- (b) 不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利；
- (c) 在国际或国内武装冲突时享受人道主义规范的平等保护的權利；
- (d) 自由和人身安全权利；
- (e) 法律之前平等保护权；
- (f) 家庭平等权；
- (g) 可达到的最高身心健康权；
- (h) 工作条件公平有利的权利。

8. 《公约》适用于公共当局所犯的暴力。这种暴力行为除了违反《公约》规定之外，也可能违反缔约国根据国际人权法和其他公约所负的义务。

9. 但是，应当指出，《公约》所指的歧视并不限于政府或以政府名义所作的行为(见第 2 条(e)款、第 2 条(f)款和第 5 条)。例如，《公约》第 2 条(e)款呼吁缔

约国采取一切适当措施，以消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。根据一般国际法和具体的人权盟约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承负责任。

关于《公约》具体条款的意见

第 2 条和第 3 条

10. 第 2 条和第 3 条规定了除第 5 至 16 条所规定的具体义务外，消除一切形式歧视的全面义务。

第 2 条(f)款、第 5 条和第 10 条(c)款

11. 传统态度认为妇女处于从属地位或者具有传统定型的角色任务。这种态度长期助长广泛存在的一些做法，其中涉及暴力或胁迫，例如家庭暴力和虐待、强迫婚姻、嫁妆不足受屈死亡、被浇酸液、女性割礼等等。这类偏见和做法可证明，基于性别的暴力是保护或控制妇女的一种形式。这类暴力对妇女身心健康的影响很大，使她们不能平等享受、行使和知晓人权和基本自由。虽然这项评论意见主要针对实际发生或威胁进行的暴力而说的，但这些基于性别的暴力形式的后果助成了妇女的从属地位，使她们很少参与政治、受教育不多、技术水平低下和很少工作机会。

12. 这类态度也助长色情文化的传播，将妇女形容为性玩物而不是完整个人。这反过来又助长基于性别的暴力。

第 6 条

13. 第 6 条要求缔约国采取措施，禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为。

14. 贫穷和失业增加贩卖妇女的机会。除既有的贩卖妇女形式外，还有新形式的性剥削，例如性旅游，向发展中国家征聘劳工到发达国家去工作，安排发展中国家妇女同外国人结婚，这些做法与妇女平等享有权利以及尊重其权利和尊严都不相容。它们使妇女特别容易受到暴力和虐待。

15. 贫穷和失业还逼良为娼，包括年轻少女。妓女尤其容易受到暴力，她们由于地位不合法，往往受到排斥。她们需要平等的法律保护，使她们不被强奸和受到其他形式的暴力。

16. 战争、武装冲突、占领领土等往往导致娼妓人数以及贩卖妇女和对妇女进行性攻击的行为增加、需要采取具体的保护和惩罚性措施。

第 11 条

17. 如果妇女遭到基于性别的暴力，例如在工作单位的性骚扰时，就业平等权利也会严重减损。

18. 性骚扰包括不受欢迎的具有性动机的行为，如身体接触和求爱动作，带黄色的字眼，出示淫秽书画和提出性要求，不论是以词语还是用行动来表示。这类行为可以是侮辱人的，构成健康和安全的問題。如果妇女有合理理由相信，她如拒绝的话，在工作包括征聘或升级方面、对她都很不利，或者造成不友善的工作环境，则这类行为就是歧视性的。

第 12 条

19. 第 12 条要求各国采取措施保证平等取得保健服务。对妇女施加暴力会使她们的健康和生命都有危险。

20. 在某些国家，文化和传统长期助长了对妇女和儿童的健康都有害的一些传统习俗。这些习俗包括对孕妇饮食方面的限制、重男轻女、女性割礼或切割生殖器。

第 14 条

21. 农村妇女容易遭受基于性别的暴力，因为在许多农村社区，有关妇女的从属作用的传统观念仍顽固存在。农村社区的姑娘离开农村到城里找工作时特别容易遭到暴力和性剥削。

第 16 条(和第 5 条)

22. 强制绝育或堕胎对妇女的身心健康有不利的影晌，并且侵犯妇女决定生育子女的数目和间隔的权利。

23. 家庭暴力是对妇女的最有害的暴力形式之一。它在所有的社会都普遍存在。在家庭关系中，各个年龄的子女都会遭受各种各样的暴力，包括殴打、强奸、其他形式的性攻击、精神方面的暴力以及由于传统观念而长期存在的其他形式的暴力。因缺乏经济独立，许多妇女被迫处在暴力关系之中。男子不承担其家庭责任的行为，也是一种形式的暴力和胁迫。这些形式的暴力置妇女的健康于危险之中，并损及她们平等地参与家庭生活及公共生活的能力。

具体建议

24. 鉴于这些评论意见，消除对妇女歧视委员会建议：

- (a) 缔约国应采取适当而有效的措施，以扫除一切形式基于性别的暴力，不论是出于公共或私人行为；
- (b) 缔约国应确保关于家庭暴力、强奸、性攻击及其基于性别的暴力的法律均能充分保护所有妇女并且尊重她们的人格完整和尊严。应向受害者提供适当保护和支助服务。向司法和执法人员及其他公务官员提供对性别问题敏感的培训，对于有效执行《公约》是根本必要的；
- (c) 应鼓励缔约国汇编关于暴力的程度、原因和后果以及防止和处理暴力措施的有效性的统计并进行有关的研究；
- (d) 应采取有效措施，确保新闻媒介尊重妇女和促进对妇女的尊重；
- (e) 缔约国报告中应查明助长妇女受到暴力的态度、风俗和做法的性质和程度，以及产生哪一类暴力。它们应报告为克服暴力而采取的措施以及这些措施的效果；
- (f) 应采取有效措施来克服这些态度和做法。各国应展开教育和新闻方案，帮助消除妨碍妇女平等的偏见(1987 年第 3 号建议)；
- (g) 必须采取具体的预防和惩罚性措施，来消除贩卖妇女和性剥削的行为；

- (h) 缔约国报告中应叙述这些问题的严重程度以及为保护卖淫妇女或被贩卖妇女或受到其他形式性剥削的妇女而采取的措施，包括刑罚规定、预防性和康复性措施。也应说明这些措施的有效性；
- (i) 应有有效的申诉程序和补救办法，包括赔偿损失；
- (j) 缔约国应在其报告中载列有关性骚扰的资料以及为保护妇女在工作单位不受性骚扰及其他形式胁迫暴力而采取的措施；
- (k) 缔约国应为家庭暴力、强奸、性攻击及其他形式基于性别的暴力的受害者建立服务或给予支助，包括收容所、特别受过训练的保健工作者、康复和咨询；
- (l) 缔约国应采取措施来克服这些传统习俗并应在报告健康问题时考虑到委员会关于女性割礼的建议(第 14 号建议)；
- (m) 缔约国报告中应确保采取措施，防止在生育繁殖方面的胁迫行为，并确保妇女不致由于节育方面缺少适当服务而被迫寻求不安全的医疗手术，例如非法堕胎；
- (n) 缔约国报告中应说明这些问题的严重程度，并应说明已经采取的措施及其效果；
- (o) 缔约国应确保农村妇女能够获得为暴力受害者措施的服务并确保必要时向边远社区提供特别服务；
- (p) 保护她们不受暴力的措施应包括培训和就业机会以及监测从事家务劳动者的雇用条件；
- (q) 缔约国应报告农村妇女面临的危险、她们遭受的暴力和虐待的程度和性质、她们对支助及其他服务的需要和获得情况以及克服暴力措施的有效性；
- (r) 为克服家庭暴力所必需的措施应包括：
 - (一) 如出现家庭暴力，必要时刑事处罚以及民事补救办法；
 - (二) 立法规定在女性家庭成员受到殴打或杀害的情况下排除保护名誉；
 - (三) 提供服务以确保家庭暴力受害者的人身安全和保障，包括收容所、咨询和康复方案；

- (四) 为家庭暴力的行为者开办改造方案；
- (五) 为出现乱伦或性虐待的家庭提供支助服务；
- (s) 缔约国应报告家庭暴力和性虐待的程度，并报告已经采取的预防、惩罚和补救措施；
- (t) 缔约国应采取一切必要的法律及其他措施，有效地保护妇女不受基于性别的暴力，这种措施除其他外，包括：
 - (一) 有效的法律措施，包括刑事处罚、民事补救和赔偿措施，以保护妇女不受各种暴力、其中包括家庭暴力和虐待、工作单位的性攻击和性骚扰；
 - (二) 预防措施，包括新闻和教育方案，以改变人们对男女角色和地位的观念；
 - (三) 保护措施，包括为身为暴力受害者或易遭受暴力的妇女提供收容所、咨询、康复和支助服务；
- (u) 缔约国应报告一切形式基于性别的暴力情况，并且这种报告应载列关于每种形式的暴力发生情况以及关于这种暴力对受害妇女的影响的一切现有数据；
- (v) 缔约国报告中应载列关于为克服对妇女暴力而已经采取的各项法律、预防和保护措施及其有效性的资料。

第十一届会议(1992年)*

第 20 号一般性建议

对《公约》的保留

1. 委员会忆及缔约国第四次会议关于按照第 28 条第 2 款对公约提出保留的决定，委员会第 4 号一般性建议欢迎这项决定。
2. 委员会建议，在筹备 1993 年世界人权会议时，缔约国应：

* 载于 A/47/38 号文件。

- (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。

第十三届会议(1994年)*

第 21 号一般性建议

婚姻和家庭关系中的平等

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第 34/180 号决议，附件)确认男女在社会上和家庭中享有平等的人权。《公约》在各项有关人权的国际条约中占有重要地位。

2. 其他公约和宣言均对家庭和妇女在家庭中的地位赋予重要地位。这些公约和宣言包括《世界人权宣言》(大会第 217 A(III)号决议，附件)，《公民权利和政治权利国际公约》(第 2200 A(XXI)号决议，附件)，《已婚妇女国籍公约》(第 1040(XI)号决议，附件)，《关于结婚的同意、结婚最低年龄及婚姻登记的公约》(第 1763 A(XVII)号决议，附件)及其后的有关建议(第 2018(XX)号决议)和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》。

3. 《消除对妇女一切形式歧视公约》回忆已经写入上述公约和宣言内的妇女的固有权利，但更进一步地确认文化和传统对于男女思想和行为具有重要性并且对妇女行使基本权利起到限制作用。

背 景

4. 大会第 44/82 号决议指定 1994 年为国际家庭年。委员会希望利用这个机会强调遵循妇女在家庭中的基本权利以此作为支持和鼓励各国即将进行的庆祝活动的措施之一深具重要性。

5. 选择以此方式庆祝国际家庭年，委员会希望对《公约》中对于妇女在家庭中的地位具有特别重要的意义的三项条文进行分析：

* 载于 A/49/38 号文件。

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和经济方面的后果，这种婚姻应予抑制和禁止。委员会关切地注意到，有些缔约国其宪法保障平等权利，却按照属人法或习惯法而允许一夫多妻的婚姻，这违反了妇女的宪法权利，也有违《公约》第5条(a)项的规定。

第16条第1款(a)和(b)项

15. 大多数国家报告说，它们的宪法和法律与《公约》相符，但习俗和传统以及实际上未能执行这些法律是与《公约》相抵触的。

16. 选择配偶和自由缔婚的权利对妇女一生以及对其作为个人的尊严和平等而言是非常重要的。对缔约国报告的审查表明，有些国家基于习俗、宗教信仰或某一特殊族群的民族渊源，允许迫婚或强迫再婚。其他一些国家允许妇女屈服于为钱财或出于某一方选择而安排的婚姻，在另一些国家，妇女为贫穷所迫而嫁给外国公民以求得经济上的保障。除了由于例如年幼或因与对方有血缘关系等合理的限制条件之外，妇女选择何时结婚、是否结婚、与谁结婚的权利，必须得到法律保护和执行。

第16条第1款(c)项

17. 对缔约国的审查报告表明，许多国家通过依赖适用普通法原则、宗教法或习惯法而非遵循《公约》所载原则，在其法律制度中规定婚姻配偶双方的权利和责任。这些与婚姻有关的法律和实际做法方面的差异对妇女具有广泛的影响，普遍地限制了她们在婚姻中的平等地位和责任。这种限制往往导致丈夫被给予一家之主和主要决策者的地位，从而与《公约》规定有所抵触。

18. 此外，一般来说，事实上的结合关系完全不获法律保护。在这种关系中的妇女，应在家庭生活和共享受到法律保护的收入和资产方面享有与男子平等的地位。她们在照料和哺育受抚养子女或家庭成员方面应享有与男子平等的权利和责任。

第 16 条第 1 款(d)和(f)项

19. 如第 5 条(b)项中所规定的,大多数国家承认在照料、保护以及抚养子女方面,父母应共同分担责任,《儿童权利公约》(大会第 44/25 号决议,附件)中列入了“应以子女的利益为重”这一原则,现在似乎已得到普遍接受。然而,在实际做法中,一些国家并不遵守给予孩子父母平等地位的原则,特别是在双方未缔结婚姻的情况下,这种结合所生的子女并不总是享有与婚生子女相同的地位,而在父母离婚或分居的情况下,许多父亲在子女的照料、保护和抚养方面没有负起责任。

20. 《公约》所阐述的这些共同分担的权利和责任应当能够通过监护、看管、受托和收养等法律概念依法并酌情得到实施。缔约国应确保其法律规定,不论父母的婚姻状况如何,也不论他们是否与子女共同生活,父母双方平等分担对子女的权利和责任。

第 16 条第 1 款(e)项

21. 妇女必须生育和哺养子女的责任,影响到其接受教育、就业以及其他与个人发展有关的活动。还给妇女带来了不平等的工作负担。子女的人数和生育间隔对妇女的生活也会产生同样的影响,并影响到她们及其子女的身心健康。因此妇女有权决定子女的人数和生育间隔。

22. 有些报告表明,采取了一些对妇女有严重影响的强制性手段诸如强迫怀孕,人工流产或绝育。关于是否生养孩子,最好是与配偶或伴侣协商作出决定,但绝不应当受到配偶、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，才使得丈夫得以赚取收入，增加资产。对经济贡献和非经济贡献应同等看重。

33. 在许多国家，法律对待事实上的关系期间所积累的财产不同于婚姻期间所获得的财产。在关系终止时，女方总是比男方获得的份额小得多。在这方面应废除或制止歧视有无子女的已婚或未婚妇女的财产法和习俗。

继承权

34. 缔约国的报告应按照《公约》和经济及社会理事会第 884 D(XXXIV)号决议的规定，载有对与影响妇女地位的继承权法有关的法规或习俗规定所作的评论意见，经社理事会该决定曾建议各国确保同死者具有同样近亲关系的男子和妇女应有权同等分享财产，在继承顺序中具有同等地位，这一规定并未得到普遍执行。

35. 许多国家有关继承权和财产的法律和实际做法导致了对妇女的严重歧视。这一不公平的待遇使得妇女在丈夫或父亲死后所获的财产，比鳏夫或儿子在这种情况下所获的财产份额小。在一些情况下，妇女只获得有限的和受控制的权利，只能从死者的财产中获得收入。寡妇的继承权往往不能反映婚姻期间所获财产平等拥有权的原则。这种规定与《公约》相抵触，应予废止。

第 16 条第 2 款

36. 1993 年 6 月 14 日至 25 日在维也纳举行的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》敦促缔约国废止歧视女童和引起对女童的伤害的现行法律和条例并废除这类习俗和惯例。第 16 条第 2 款和《儿童权利公约》均规定防止缔约国允许未成年者结婚或使这种婚姻生效。根据《儿童权利公约》，“儿童系指 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁”。尽管有此定义并且注意到《维也纳宣言》的规定，委员会仍认为男女结婚的最低年龄都应为 18 岁。男女结婚时承担重要的责任。因此不应准许他们在达到成年和取得充分行为能力之前结婚。根据世界卫生组织的观点，未成年人、特别是少女结婚生小孩，对其健康会有不利影响，同时妨碍其学业教育。结果，她们的经济自立也受到限制。

37. 这不仅影响妇女个人，还限制她们的能力发展和独立性，减少她们就业机会，从而对其家庭和社区都有不利影响。

38. 一些国家规定了男女不同的最低结婚年龄。这种规定不正确地假定，妇女的心智发展速度与男子不同，或者她们结婚时的生理的心智发展无关重要，这些规定应予废除。在其他一些国家，少女婚配或由其家人为其作主缔婚是许可的。这种措施不仅与《公约》规定相抵触，而且损害了妇女自由选择配偶的权利。

39. 缔约国还应要求所有婚姻必须登记，不论其是根据民法或是根据习俗或宗教法缔结的。这样，国家就能够确保遵守《公约》的规定，并规定配偶双方平等、婚姻最低年龄、禁止重婚或一夫多妻并保护儿童的权利。

建 议

对妇女的暴力

40. 在审议妇女在家庭生活中的地位时，委员会要强调指出，有关对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(第十一届会议)的规定，对妇女能够享有与男子平等的权利和自由，有着重大的意义。务请各缔约国遵行该项一般性建议，确保在

公共生活和家庭生活中，妇女可免遭基于性别的暴力行为，此种暴力行为还严重阻碍了妇女作为个人应有的权利和自由。

保 留

41. 委员会震惊地注意到为数不少的缔约国，在特别是已对第 2 条提出保留的情况下，对第 16 条全文或部分提出了保留，声称遵行规定会与基于文化或宗教信仰或国家经济或政治状况而所共同持有的家庭观念相冲突。

42. 在这些国家中，许多国家持有父权结构家庭的信念，认为父亲、丈夫或儿子的地位居先。在一些国家，原教旨主义或其他极端主义思想或经济的困难境况鼓励回归古老价值和传统，妇女在家庭中的地位更形恶化。在其他一些国家，由于已认识到现代社会的经济进展和社会普遍福祉平等地依赖所有成年成员，不论其性别，这种禁忌和反动的或极端主义的思想就逐渐地受到抑制。

43. 委员会按照第 2、第 3 和特别是第 24 条，要求所有缔约国逐渐进展到以下阶段，即由于坚决制止妇女在家庭中不平等的观念，每个国家将可撤消其保留，特别是对《公约》第 9、15 和 16 条的保留。

44. 缔约国应坚决制止法律、宗教或私法或习俗所确认的男女不平等的任何观念，进展到撤消特别是对 16 条的保留的阶段。

45. 委员会注意到，根据其对初次报告和以后的定期报告的审查，在一些无保留地批准或加入《公约》的缔约国，有若干法律特别是关于家庭的法律，事实上不符合《公约》的规定。

46. 这些法律仍然载有根据规范、习俗和社会文化歧见歧视妇女的许多措施。鉴于这些国家在有关条款方面的特殊情况，委员会很难评价和了解妇女的地位。

47. 委员会特别是根据《公约》第 1 和第 2 条的规定，请那些缔约国作出必要努力，审查关于问题的实际情况，并在仍然载有歧视妇女的条款的国内立法中制订必要的措施。

报 告

48. 缔约国参照本一般性建议的意见，在其报告中应：

- (a) 指出国家移除对《公约》的所有保留、特别是对第 16 条的保留的进展所达阶段。
- (b) 说明其法律是否遵循第 9、15 和 16 条的原则，以及由于宗教法或私法或习俗，遵循法律或《公约》的规定受到阻碍的情形。

立 法

49. 缔约国应于必要时遵循《公约》以及特别是为遵守第 9、15 和 16 条规定，制订并实施立法。

鼓励遵循《公约》

50. 缔约国参照本一般性建议的意见，并按照第 2、3 和 24 条的规定，应制订措施，以期鼓励充分遵循《公约》的各项原则，特别是当宗教法或私法或习俗与这些原则相冲突时。

第十四届会议(1995 年) *

第 22 号一般性建议

修正《公约》第 20 条

消除对妇女歧视委员会，

注意到《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国应大会所请，将于 1995 年间开会，考虑修正《公约》第 20 条，

回顾它先前曾于第十届会议决定要确保其工作效能，防止缔约国报告的审议工作出现不良积压情况。

回顾《公约》是经数目最多的缔约国批准的国际人权文书之一，

认为《公约》各条款处理妇女在其日常生活的所有各个方面以及在社会和国家的所有领域的基本人权，

关注委员会的工作负荷，因为批准的国家数目日增，加上如附件一所示待审议的报告积压，

* 载于 A/50/38 号文件。

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。

第十六届会议(1997 年)*

第 23 号一般性建议

政治和公共生活

各缔约国应采取一切适当措施，消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视，特别应保证妇女在与男子平等的条件下：

- (a) 在一切选举和公民投票中有选举权，并在一切民选机构有被选举权；
- (b) 参加政府政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行一切公务；
- (c) 参加有关本国公众和政治事务的非政府组织和协会。

* 载于 A/52/38 号文件。

背景说明

1. 《消除对妇女一切形式歧视公约》特别重视妇女参与其本国的公共生活。《公约》序言部分表示：

“考虑到对妇女的歧视违反权利平等和尊重人的尊严的原则，阻碍妇女与男子平等参加本国的政治、社会、经济和文化生活，妨碍社会和家庭的繁荣发展，并使妇女更难充分发挥为国家和人类服务的潜力。”

2. 《公约》序言部分还重申妇女参与决策的重要性：

“确信一国的充分和完全的发展，世界人民的福利以及和平的事业，需要妇女与男子平等充分参加所有各方面的工作。”

3. 此外，《公约》第 1 条对“对妇女的歧视”解释为：

“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”

4. 其他公约、宣言和国际分析文件都十分重视妇女参与公共生活，并制定了有关平等的国际标准构架。这些文件包括《世界人权宣言》、¹ 《公民及政治权利国际公约》、² 《妇女政治权利公约》³ 《维也纳宣言》、⁴ 《北京宣言》和《行动纲要》⁵ 第 13 段、本公约⁶ 的第 5 和 8 号一般性建议，人权事务委员会通过的一般性评论 25、⁷ 欧洲联盟理事会通过的关于男女平等参与决策程序的建议⁸ 和欧洲委员会关于“如何在政治决策中实现性别均衡”的意见。⁹

5. 第 7 条规定各缔约国应采取一切适当措施，消除在政治和公共生活中对妇女的歧视并确保妇女在政治和公共生活方面享有与男子平等的地位。第 7 条具体说明的义务可扩大到公共和政治生活的所有领域，而不局限于(a)、(b)和(c)款所规定的那些领域。一个国家的政治和公共生活是一个广泛的概念，是指行使政治权力，尤其是行使立法、司法、行政和管理权力。这一措词包括公共行政的所有方面以及在国际、国家、区域和地方各级制定和执行政策。这一概念还包括民间社会的许多方面，包括公共委员会、地方理事会以及诸如各政党、工会、专业或行业协会、妇女组织、社区基层组织和其他与公共生活和政治生活有关的组织的活动。

6. 实际上,《公约》设想了在以下这种政治制度的框架内可以实现这种平等,即按照《世界人权宣言》第 21 条和《公民及政治权利国际公约》第 25 条的规定,每个公民均享有在真正的定期的选举中的选举和被选举权,这种选举应是普遍的并以无记名投票方式进行,以保证选举人的意志的自由表达。

7. 《公约》强调机会平等的重要性以及参与公共生活和决策的重要性,这促使委员会回顾第 7 条并建议各缔约国在审查其法律和政策以及根据《公约》提出报告时,应该考虑到下列评论和建议。

评 论

8. 人们在公共领域和私人领域的活动向来被视为互不相同,而得到相应的管理。妇女一般从事私人或家庭领域活动,负责生育和抚养子女,所有社会都将这些活动视为次一级。相形之下,公共生活受到尊重和尊敬,范围涉及除私人及家庭领域之外的各种活动。男子历来既支配公共生活,且掌有权力将妇女限制并约束在私人领域之内。

9. 尽管妇女在支撑家庭和社会方面起着核心作用,并对发展作出贡献,但她们被排斥在政治生活和决策进程之外,而决策进程却决定她们日常生活的模式和社会的前途。尤其是在危机时期,这种排斥压制了妇女的声音,埋没了妇女的贡献和经验。

10. 在所有国家,压制妇女参与公共生活能力的最重要因素一直是价值观和宗教信仰等文化环境、缺乏各种服务、男子未能分担与组织家务和抚养子女有关的工作。在所有国家,文化传统和宗教信仰一直是将妇女约束在私人生活领域并妨碍妇女积极参与公共生活的一个因素。

11. 减轻妇女的某些家务负担,将使妇女能够更充分地参与社区生活。妇女在经济上依靠男子,往往阻碍她们作出重要的政治决定,并阻碍她们积极参与公共生活。妇女承受双重的负担、经济上的依赖性,加上公共及政治生活工作时长而且不具灵活性,使妇女无法更加积极地参与。

12. 陈规包括新闻媒介制造的陈规观念将妇女的政治生活局限在环境、儿童和保健等问题上,而排除在财政、预算管制和解决冲突等方面的责任之外。妇女在产生政治家的职业中参与的程度很低,这又是一个障碍。一些国家是有女性领

领导人掌权，但这可能是其父亲、丈夫或其他男性亲属的影响所致，而不是她们本身参选成功所致。

政治制度

13. 多数国家的宪法和法律以及所有的国际文书都申明了男女平等的原则。然而，在过去五十年内，妇女未能实现平等，妇女参与公共及政治生活的程度很低，强化了她们的不平等地位。单由男子制定的政策和作出的决定只反映了人类的部分经验和潜力。要公正有效地组织社会，就需要包容全体社会成员，由他们共同参与。

14. 没有一种政治制度同时赋予妇女充分、平等参与的权利和利益。虽然民主制度改善了妇女参与政治生活的机会，但她们继续面临许多经济、社会及文化障碍，这一点严重影响了她们的参与。即便是历来稳定的民主国家，也未能充分、平等地容纳占其人口半数的女性国民的意见和利益。将妇女排除于公共生活和决策之外的社会，不能说是民主的社会。只有在政治决策由妇女和男子共同作出并顾及双方的利益时，民主的概念才具有真正的、鲜活的意义和持久的影响。对各缔约国报告所作审议显示，在存在妇女充分、平等参与公共生活和决策的情况的国家，落实妇女权利和履行《公约》的情况都有所改善。

暂行特别措施

15. 虽然移除法律上的障碍是必要的，但这是不够的。未实现妇女的充分、平等参与可能不是存心的，是古旧过时的惯例和程序的结果，这些惯例和程序无心之中提升了男子。《公约》第 4 条鼓励采取暂行特别措施，以便充分实施第 7 条和第 8 条。拟订有效暂行战略以实现平等参与的国家，已实施一系列措施，包括吸收、在财务上援助和训练女性候选人，修改选举程序，开展促进平等参与的竞选活动，规定数字指标和保障名额，有针对性地任命妇女担任在各个社会的日常生活中起重要作用的司法或其他职业团体公职。正式排除障碍，采取暂行特别措施鼓励男女平等参与社会公共生活，是在政治生活中实现真正平等的必要前提。但是要想克服多少个世纪以来男性在公共领域所占的支配地位，妇女还需要得到

社会各界的鼓励和支持，以实现充分、有效的参与。这种鼓励措施必须由各缔约国以及各政党和政府官员领导。缔约国有义务确保暂行特别措施明确用来支持平等原则，因此也符合保障全体公民人人平等的宪法原则。

摘 要

16. 《北京行动纲要》强调的关键问题是，妇女在普遍参加政治和公共生活方面存在着法律与事实或权利与现实之间的差距。研究结果指出，如果妇女参与的比率能达到 30%至 35%(一般称为“关键人数”)，就会对政治方式和决定内容产生实际的影响，政治生活就会充满新的活力。

17. 为了在公共生活中取得广泛代表性，妇女必须能够充分平等地行使政治和经济权力；她们必须能够充分和平等地参与国家和国际各级的决策，以便对平等、发展和实现和平等目标作出贡献。如要达到这些目标和确保真正的民主，则性别观点极为重要。因此，必须使妇女参加公共生活，以利用她们的贡献，确保她们的利益得到保护，并保障所有人不论男女都能享有人权。妇女充分参与不仅对增强妇女权力而且对整个社会进步都极为重要。

选举权和被选举权(第 7 条(a)款)

18. 《公约》促使各缔约国在其宪法或立法中采取适当步骤，确保妇女在一切选举和公民投票中均享有与男子平等的选举权和被选举权。必须在法律上和事实上都享有这一权利。

19. 对缔约国的报告的审查结果表明，尽管几乎所有缔约国都通过了宪法或其他法律条文，规定男女在一切选举和公民投票中享有平等的选举权，但是很多国家的妇女在这项权利的行使方面仍旧面临困难。

20. 损害这些权利的因素如下：

- (a) 妇女取得有关候选人以及政党的政纲和投票程序的资料的机会往往不如男子，政府和政党没有能够提供这方面的信息。阻碍妇女充分而平等地行使她们的选举权的另一些重要因素。包括妇女身为文盲，缺乏知识不了解政治制度，或是政治倡议和政策对她们生活的影响等。未

能认识到选举权带来了要求变化的权利，责任和机会这一点也意味着妇女并不都参加选民登记。

- (b) 妇女双重的负担和财政上的限制使她们没有充分的时间或机会注意选举活动和完全自由地行使选举权。
- (c) 很多国家的传统、文化社会和文化上的陈规旧习阻碍了妇女行使选举权。许多男子通过劝说或直接行动包括替妇女投票来影响或控制妇女的投票。应当防止任何这类做法。
- (d) 在一些国家，妨碍妇女参与社区公共或政治生活的其他因素包括：妇女的行动自由或参与权受到限制，对妇女的政治参与普遍存在消极态度，或是选民不信任、不支持女性候选人等等。此外，有些妇女认为政治是令人讨厌的，因而避免参与政治活动。

21. 这些因素至少部分解释了一种怪现象，即代表半数选民的妇女却未能发挥政治权力或形成集团，以促进她们的利益或改变政府，或消除歧视性政策。

22. 投票方式、议会席位的分配、选区的选择均对当选议会议员的妇女所占的比例有重要影响。各政党应该本着机会平等和民主的原则，注意男女候选人人数均等的问题。

23. 不得对妇女享有的选举权施加对男子不适用或对妇女产生重大影响的限制或条件。例如，设限规定只有一定教育程度、拥有最起码财产资格或非文盲的人才享有选举权，这不仅不合理，侵犯了普遍受到保障的人权，而且也会对妇女产生重大影响，从而违反《公约》的条款。

参加制订政府政策的权利(第 7 条(b)款)

24. 尽管妇女在参加政府决策活动已经取得长足进展并且一些国家已经实现了这方面的平等，但是妇女的这类参与仍然不多，并且在许多国家，妇女的参与实际上已经减少。

25. 第 7 条(b)还规定缔约国应保证妇女有权充分参加政府政策的制订，并担任各级政府公职。这将促进性别问题被融入主流，并有助于促使公共决策采纳性别观点。

26. 缔约各国负有责任在它们的管辖范围内任命妇女担任高级决策职位并且理所当然地征求和吸取广泛代表妇女意见和利益的团体的意见。

27. 缔约各国还有义务确保查明和克服阻碍妇女充分参与政府政策的制订的障碍。这些障碍包括只是任命几个妇女装点门面而就感到志得志满以及阻碍妇女参与的传统和习惯态度。如果妇女在政府高层没有得到广泛代表或者没有得到适当的咨询，甚至根本没有得到咨询，政府的政策就将是不全面的和没有效用的。

28. 缔约各国总的说来有权力任命妇女担任高级的内阁和行政职位，而各政党也有责任确保将妇女列入政党名册并在有可能成功获选的地区被提名竞选。缔约各国也应努力确保任命妇女在与男子平等的条件下担任政府咨询机构的职务。并且这些机构应根据情况考虑代表妇女的团体的意见。政府的基本责任是鼓励采取这些倡议行动来领导和引导舆论并改变歧视妇女或阻碍妇女参与政治和公众事务的态度。

29. 若干缔约国为确保妇女平等参与担任高级内阁和行政职位并成为政府咨询机构的成员所采取的措施包括：作出规定，在可能被任命者同样合乎条件的情况下，优先考虑女性提名人；通过一项规定，在公共团体中男女成员均不应少于40%；在内阁和公职任命方面制订妇女保障名额；和同妇女组织协商，确保合格妇女被提名为公共团体的成员和担任公职，并且编制和保持这类妇女的名册；在公共团体和公共职位的任命中便利妇女的提名。在私营组织的提名下任命咨询机构成员时，缔约各国应鼓励这些组织提出合格并适合的妇女作为这些机构的成员。

担任公职和执行一切公务的权利(第7条(b)款)

30. 从各缔约国的报告可见，妇女被排除在内阁、公务员和公共行政以及司法机构的高层职位之外。获任这类高层或具影响力职位的妇女绝无仅有；虽然有些国家在较低层次和通常与家庭有关的职位上工作的妇女人数可能在增加，但是在有关经济政策、经济发展、政治事务、国防、建立和平行动、冲突的解决、宪法的解释和确定等方面的决策性职位中，她们只是极少数。

31. 审查了缔约国的报告后还发现在某些情况下，法律禁止妇女行使皇室的权力、充当具有代表国家管辖权的宗教和传统法院的法官，或充分参与军队。这

些规定歧视妇女、使得社会无法得到她们参与社区这些方面的生活的和利用她们的技能，并违反《公约》的原则。

参加非政府以及公共和政治组织的权利(第 7 条(c)款)

32. 审查缔约国的报告后发现，所提供的为数不多的有关政党的资料表明，妇女代表人数不足或集中在影响力不及男子的职责上的情况。鉴于政党在决策方面所起的重要作用，各国政府应鼓励政党审查妇女在何种程度上充分和平地参与它们的活动，如果情况并非如此，则应找出问题的起因。应该鼓励政党采取有效措施，其中包括提供资料、资金和其他资源，来克服防止妇女充分参与和实现代表权的障碍，并确保妇女实际上有平等机会充当党员干部和被提名为选举的候选人。

33. 一些政党已采取的措施包括将其执行机构的某一最低限度数目或百分比的职位保留给妇女，从而确保提名的男女候选人人数均等，并确保妇女没有一律被分配到较不利的选区或党名单上最不利的职位。缔约国应确保禁止歧视的法律或其他的平等宪法保障明确允许这一类临时特别措施。

34. 象工会和政党一般的其他组织有义务以执行理事会男女代表人数均等的方式在它们的规章、在执行这些规则和成员资格的组成方面表示它们对性别平等原则的承诺，以便这些组织得到社会所有阶层的充分和平等参与及两性的贡献的好处。这些组织以及非政府组织还在政治技巧、参与和领导方面为妇女提供宝贵的训练机会。

第 8 条(国际一级)

缔约各国应采取一切适当措施，保证妇女在与男子平等不受任何歧视的条件下，有机会在国际上代表本国政府参加各国际组织的工作。

评 论

35. 第 8 条规定各国政府有责任确保妇女有机会参与国际事务各个级别、以及各个领域的活动，从而促使她们参与经济和军事事务、参与多边和双边外交活动以及参加国际和区域会议的官方代表团。

36. 从对各缔约国的报告的审查来看，很明显，大部分政府的外交和外交机构中妇女任职的人数不足，特别是在最高级别上。妇女常常被派往对该国的对外关系来说不太重要的使馆。在某些情况下，妇女的任命还会因婚姻状况方面的限制而受到歧视。在其他情况下，在同等级别上的妇女得不到男性外交官所享有的配偶和家庭福利待遇。有关方面往往不给予妇女参与国际事务的机会，因为他们假定妇女要承担家务负担，包括假定她们由于必须照顾家庭中受抚养的人而无法接受任命。

37. 很多常驻联合国和其他国际组织的代表团中都没有女外交官，在较高级别上的妇女也很少。那些负责确定设立国际和全球目标、议程和优先次序的专家组会议也有类似情况。联合国系统的组织以及在区域一级的经济、政治和军事机构已成为重要的国际公共雇主，但即使是在这里，妇女仍然是少数，而且主要集中在较低级别上。

38. 往往由于在任命和提升人员提供重要职位和参加官方代表团方面缺少客观的标准和程序，妇女很少有机会象男人一样，在国际上平等地代表本国政府、参与国际组织工作。

39. 现代世界的全球化使得让妇女与男人一样平等地参与国际组织的问题变得越来越重要。把性别观念和妇女的人权纳入所有国际组织的议程中是各国政府义不容辞的责任。很多关于全球性问题——例如建立和平和解决冲突、军费支出与核裁军、发展与环境、对外援助和重新调整经济结构等问题——的关键决定都是在妇女参与有限的情况下做出的，这与妇女参与这些领域的非政府组织活动的情况形成鲜明对比。

40. 让大批妇女参与国际谈判、维持和平活动、所有级别上的预防性外交、调解、人道主义援助、社会和解、和平谈判以及国际刑事司法制度将会产生重要作用。在解决武装或其他冲突问题时，性别观点和分析有助于理解对男女分别带来不同影响。¹⁰

建 议

第 7 和第 8 条

41. 缔约国应确保其宪法和立法符合《公约》各项原则，特别是第 7 和第 8 条。

42. 缔约国有义务采取一切适当措施，其中包括颁布符合宪法的适当立法，确保那些不直接受《公约》所载义务影响的政党和工会等组织不歧视妇女，并尊重第 7 和第 8 条载列的各项原则。

43. 缔约国应查明和实施临时性的特别措施，确保妇女在第 7 和第 8 条提到的各个领域具有平等代表权。

44. 缔约国应解释对第 7 和第 8 条持有保留的原因和其影响；指出哪些保留意见反映出传统习俗或对妇女社会角色陈旧的态度；及缔约国为改变这种态度而采取的步骤。缔约国应密切审查保留意见，并在报告中提出取消保留意见的时间表。

第 7 条

45. 在第 7 条(a)款下应查明、实施和监测效力的措施旨在：

- (a) 促使民选职位上的男女人数平衡；
- (b) 确保妇女了解其投票权、了解这一项权利的重要性及如何行使这方面的权利；
- (c) 确保克服平等方面的障碍，其中包括因文盲、语言、贫困和妨碍妇女行动自由而造成的障碍；
- (d) 协助处境不利的妇女行使其投票权和被选举权。

46. 在第 7 条(b)款下的措施旨在确保：

- (a) 妇女在制订政府政策方面的代表权平等；
- (b) 妇女享有担任公职的平等权利；
- (c) 针对妇女的征聘是公开的而且可上诉。

47. 在第 7 条(c)款下的措施旨在：

- (a) 确保颁布关于禁止歧视妇女的有效立法；
- (b) 鼓励非政府组织及公共和政治协会采用鼓励妇女参加其工作和具有代表权的战略。

48. 缔约国就第 7 条提出报告时应：

- (a) 说明促使第 7 条载列的各项权利生效的法律规定；
- (b) 细述对这些权利设有的限制，是法律规定造成的，还是传统、宗教或文化习俗造成的；
- (c) 说明提出和制订了哪些措施来克服对行使权利的障碍；
- (d) 提出按性别分列的统计数据，说明享有上述权利的男女比例；
- (e) 说明有哪些政策制订类型，其中包括同发展方案有关的、有妇女参加的类型，以及妇女参与层次和程度；
- (f) 在第 7 条(c)款下，说明妇女在其本国参加非政府组织的程度，其中包括妇女组织；
- (g) 分析缔约国确保同这些组织协商的程度及其咨询意见对各层次的政府政策制订和执行工作的影响；
- (h) 说明妇女担任政党、工会、资方组织和专业人员协会的成员或官员代表人数不足的情况，并分析造成这种情况的因素。

第 8 条

49. 应查明、实施和监测效力的措施旨在确保：加强联合国各机构内的成员性别平衡，其中包括大会的各主要委员会、经济及社会理事会和专家机构(例如条约机构)及任命到独立工作组或担任国别报告员或特别报告员的性别平衡。

50. 就第 8 条提出报告时缔约国应：

- (a) 按性别分列统计数字，说明在外交部门工作或经常在国际上代表其本国的妇女比例，其中包括作为其政府代表团成员出席国际会议或得到任命执行维持和平或解决冲突的任务，及妇女在这些部门担任多高的职位；
- (b) 说明建立了哪些客观标准和程序来任命和提升妇女担任有关职位和官方代表团职位；
- (c) 说明政府已采取哪些步骤来广泛宣传政府在国际场合上对妇女问题作出的承诺以及多边论坛向负责提高妇女地位的政府和非政府机构印发的正式文件；
- (d) 提供妇女因其政治活动(以个人、或妇女组织或其他组织成员的身份从事的政治活动)而遭受歧视的资料。

注

- ¹ 大会第 217 A(III)号决议。
- ² 大会第 2200 A(XXI)号决议，附件。
- ³ 大会第 640(VII)号决议。
- ⁴ 《世界人权会议的报告，1993 年 6 月 14 日至 25 日，维也纳》(A/CONF.157/24 (Part I)，第三章。
- ⁵ 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(A/CONF.177/20 和 Add.1)，第一章，决议 1，附件一。
- ⁶ 见《大会正式记录，第四十三届会议，补编第 38 号》(A/43/38)，第五章。
- ⁷ CCPR/C/21/Add.7, 1996 年 8 月 27 日。
- ⁸ 96/694/EC, 1996 年 12 月 2 日，布鲁塞尔。
- ⁹ 欧洲委员会 V/1206/96-EN 号文件(1996 年 3 月)。
- ¹⁰ 见 1995 年 9 月 4 日至 15 日在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》第 141 段(A/CONF.177/20, 第一章，决议 1, 附件二)，又见第 134 段，其中谈到：“妇女有平等机会并充分参加权力结构，以及充分参与一切防止和解决冲突的努力，是维持和促进和平与安全的必要条件。”

第二十八届会议(1999 年)*

一般性建议 24

关于《消除对妇女一切形式歧视公约》

第 12 条——妇女和保健

1. 消除对妇女歧视委员会认为，妇女获得保健包括生殖保健是《消除对妇女一切形式歧视公约》所规定的一项基本权利。委员会在其第二十八届会议上根据第 21 条，决定拟订一项关于《公约》第 12 条的一般性建议。

* 载于 A/54/38 号文件，第一章。

背 景

2. 各缔约国遵守《公约》第 12 条对于妇女的保健和福祉极其重要。这要求各国消除在妇女获得终生保健服务尤其是在计划生育、怀孕、分娩方面以及在产后期间对妇女的歧视。对各缔约国根据《公约》第 18 条所提交报告进行的审查表明，妇女的保健是被承认是促进妇女保健和福祉应关心的一个中心问题。为了缔约国以及特别关心和注意妇女保健方面各种问题的各方的利益，这项一般性建议力图阐述委员会对第 12 条的理解，并论述为消除歧视、实现妇女最高健康标准的权利而需采取的措施。

3. 联合国最近举行的几次世界会议也讨论了这些问题。委员会在编制这项一般性建议时考虑到了联合国各次世界会议所通过的有关行动纲领，尤其是 1993 年世界人权会议、1994 年国际人口与发展会议和 1995 年第四次妇女问题世界会议的行动纲领。委员会还注意到世界卫生组织(卫生组织)、联合国人口基金和联合国其他机构所作的工作。此外，它在编制这项一般性建议时，也同在妇女保健方面具有专门技能的许多非政府组织开展了协作。

4. 委员会注意到联合国其他文书中把着重点放在实现良好健康和保障获得健康所需条件的权利方面。这些文书包括《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《儿童权利公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。

5. 委员会还提到其以前关于女性割礼、艾滋病毒/艾滋病、残疾妇女、对妇女施行暴力和家庭关系中平等问题的一般性建议，所有这些都提到充分履行《公约》第 12 条所必须处理的事项。

6. 虽然男女的生物差异可能导致健康状况的差别，但是也有一些社会性的因素，对男女的健康状况有决定作用；这些因素在妇女相互之间也可能各个有别。因此，应特别重视脆弱群体和处境不利群体妇女的保健需求与权利，如：移徙妇女、难民和国内流离失所妇女、女童和老年妇女、卖淫妇女、土著妇女，以及体残和智残妇女。

7. 委员会注意到：缔约国只有通过安全、富有营养和因地制宜的食物供应、从而完成它们尊重、保护和促进妇女终生获得营养福祉这一妇女的基本人权时，才有可能充分实现妇女的保健权利。为此目的，缔约国应采取步骤，便利实际而

经济地取得生产资源、尤其是对农村妇女；或在其他情况下，确保在其管辖下的一切妇女特殊的营养需求都得到满足。

第 12 条

8. 第 12 条条文如下：

- “1. 缔约各国应采取一切适当措施以消除在保健方面对妇女的歧视。保证她们在男女平等的基础上取得各种保健服务，包括有关计划生育的保健服务。
- “2. 尽管有本条第 1 款的规定，缔约各国应保证为妇女提供有关怀孕、分娩和产后期间的适当服务，于必要时给予免费服务，并保证在怀孕和哺乳期间得到充分营养。”

委员会鼓励各缔约国正视妇女一生的健康问题。因此，为这项一般性建议的目的，“妇女”包括女孩和少女。这项一般性建议将阐述委员会对第 12 条各项主要要素的分析。

主要要素

第 12 条第 1 款

9. 缔约国最合适报告本国境内影响妇女的最关键的保健问题。因此，为使委员会能评价消除在保健领域对妇女歧视的措施是否适当，各缔约国在制定妇女保健立法、计划和政策时，必须依据有关危害妇女健康的疾病和情况出现频率和严重程度的，按性别分类的可靠数据以及预防性和治疗性措施的采行情况与成本效益。向委员会提出的报告必须表明，保健立法、计划和政策所依据的是对本国妇女保健状况和需要的科学性和道德性研究与评价，并考虑到族裔、区域或社区的所有各种差异，或宗教、传统或文化上的习俗。

10. 委员会鼓励各缔约国在其报告中列入关于对妇女或某些妇女群体造成有别于男子的有害健康影响的疾病或情况方面的资料，以及在这方面可能采取行动的相关资料。

11. 假设某一保健制度不提供预防、诊察和治疗妇女特有的疾病的服务，那么，此种消除对妇女歧视的措施就被认为是不适当的。如缔约国拒绝在法律上许可为妇女提供某种生殖健康服务，那就是歧视。例如，保健部门如因良心理由拒绝提供此类服务，即应采取措施确保将妇女转至其他保健机构。

12. 各缔约国应汇报它们如何按照其对保健政策和措施的理解，从妇女的需要和利益出发，正视妇女的保健权利，以及如何正视妇女有别于男子的以下显著特点和因素：

- (a) 妇女有别于男子的生理因素，如她们的月经周期及其生育功能和更年期。又如，妇女患性传染疾病的风险较高；
- (b) 对妇女总体，尤其是对某些妇女群体而言有差别的社会经济因素。例如，男女在家庭和工作场所中的不平等权利关系可能消极地影响妇女营养和健康。她们可能遭受各种形式的暴力，从而影响其健康。女童和少女往往易受比她们年长男性和家庭成员的性凌虐，使她们极有可能受到身心伤害以及非自愿或过早地怀孕。诸如切割女性生殖器官之类的某些文化或传统做法也极有可能导致死亡和残疾。
- (c) 男女之间存在差别的心理社会因素包括抑郁，特别是产后抑郁以及引起厌食或贪食等症状的其他心理状况；
- (d) 虽说不严格保密对男女都会产生影响，但这会使妇女不愿寻求咨询和治疗，从而给她们的健康和福祉带来不利的影响。妇女因此不太愿意为生殖器官方面的疾病、为避孕或为不完全流产，以及遭受性暴力或伤害身体的暴力而寻求医疗护理。

13. 各缔约国确保人人在男女平等的基础上获得保健服务的责任意味着必须尊重、保护和实现妇女的保健权利。缔约国有责任确保立法、行政行动和政策履行这三项义务。它们还必须建立确保有效司法行动的制度。做不到这一点即为违反第 12 条。

14. 尊重权利的义务要求各缔约国不采取阻碍妇女为寻求健康而采取的行动。缔约国应提供报告，介绍公私营保健部门如何履行其尊重妇女获得保健权利的责任。例如，缔约国不应由于以下原因限制妇女获得保健服务或到提供保健服务的医务所就诊：没有得到丈夫、伴侣、父母或卫生当局的同意、因为她们未

婚、* 或因为她们是妇女。其他妨碍妇女获得适当保健的障碍包括将进行只有妇女需要的医疗程序定为犯罪行为法律，或惩罚接受这类医疗的妇女的法律。

15. 保护妇女健康权利的义务要求各缔约国、其代理人和官员采取行动，防止个人和组织违反这些权利，并对违反行为进行制裁。由于基于性别的暴力对于妇女是一个重大的保健问题，缔约国必须确保：

- (a) 制订并有效实施法律，拟订政策，包括保健程序和医院程序，以处理对妇女的暴力行为和对女童的性凌虐，并提供适当的保健服务；
- (b) 进行对性别问题敏感的培训，使保健工作者能察觉和处理对妇女的暴力给健康造成的后果；
- (c) 拟订公平的保护程序，以受理关于保健专业人员性虐待女病人的申诉，并给予适当制裁；
- (d) 制订和有效实施禁止切割女性生殖器官和童婚的法律。

16. 各国应确保提供充足的保护和保健服务、包括创伤治疗和咨询，给予处境特别困难的妇女、如陷入武装冲突境遇中的妇女和妇女难民。

17. 实现权利的责任，使缔约国负有义务使用最大限度的现有资源，采取适当的立法、司法、行政、预算、经济和其他措施，以确保妇女实现保健权利。这类研究报告强调全世界的产妇死亡率和产妇发病率均很高，许多夫妇愿意实行计划生育，但没有机会获得或根本不使用任何形式的避孕药具。这些事实有力地说明，缔约国可能没有履行确保妇女获得保健的责任。委员会请缔约国提出报告，说明它们是如何处理严重的妇女疾病问题的，特别是可预防的疾病，如结核病和艾滋病毒/艾滋病。委员会关切：各国正在将保健职能转交给私营机构，从而日益明显地表明它们正在放弃自己的责任。缔约国不能通过将权力下放或转交给私营部门的机构来免除自己在这些方面的责任。因此，缔约国必须报告：它们做了些什么，以组织政府系统以及各种机构，来行使国家权力，促进和保护妇女健康。它们应报告采取了哪些积极措施，制止第三方侵犯妇女权利、保护她们的健康，以及采取了哪些措施确保提供此类服务。

* 见《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 38 号》(A/49/38) 第一章，A 节，一般性建议 21，第 29 段。

18. 艾滋病毒/艾滋病以及其他性传染病是妇女和少女性保健权利的中心问题。许多国家的妇女和少女不能获得充分的信息和服务，以确保性保健。由于基于性别的权力关系不平等，妇女和少女常常不能拒绝性要求或坚持安全负责的性行为。有害的传统习俗，如切割女性生殖器官、一夫多妻制以及婚内强奸也可能使女童和妇女染上艾滋病毒/艾滋病和其他性传染疾病。卖淫妇女也特别容易受到这些疾病的侵害。缔约国应无偏见、无歧视地确保所有妇女和女童获得性保健信息、教育和服务，包括被拐卖的妇女和女童在内，即使她们并非合法居住于该国境内。缔约国特别应确保男女少年获得性保健和生殖保健教育的权利，此种教育应在专门制订、尊重隐私和保密权的方案内由经过适当培训的人员提供。

19. 各缔约国应在报告中说明借以评估妇女是否能够在男女平等的基础上获得保健的测试，以证明遵守第 12 条。在进行这些测试时，缔约国必须铭记公约第 1 条的规定。因此，报告应评述保健政策、程序、法律和规定对妇女和男子的不同影响。

20. 妇女在同意治疗或接受研究时，有权要求经适当训练的人员全面介绍各种选择，包括提议的程序和现有的选择可能带来的好处和可能产生的不利后果。

21. 各缔约国应报告已采取何种措施来消除妨碍妇女获得保健服务的因素，已采取何种措施来确保妇女及时经济地获得这些服务。这类障碍包括不利于妇女取得保健服务的要求或条件，例如保健服务费用高昂、事先必须得到配偶、父母——或医院当局的准许、距离医疗设施很远和缺乏方便和负担得起的公共交通工具。

22. 各缔约国还应报告为确保提供优质保健服务所采取的措施，例如，采取措施，使保健服务为妇女能够接受。所谓可以接受的服务，就是在向妇女提供这类服务时，确保她们完全知情并同意、维护她们的尊严、为其保密并体谅她们的需要和看法。缔约国不应允许任何形式的胁迫，如未经同意的绝育这种做法、强制性测试性病、或强制性妊娠测试，作为雇用条件，侵犯妇女的知情同意权和尊严。

23. 各缔约国应在报告中说明，已采取何种措施来确保及时获得与性健康和生殖健康有关的、特别是与计划生育有关的各种服务。* 应特别重视青少年保健教育，包括提供关于各种计划生育方法的教育和咨询。

* 青少年保健教育，除其他外，应进一步阐明性别平等、暴力、预防性病以及生殖健康权和性健康权。

24. 委员会对老年妇女的保健服务状况表示关切，这不仅是因为妇女比男子常常更长寿和更容易患致残和变性慢性病，如骨质疏松和老年痴呆症，还因为她们往往有责任照料年龄越来越大的配偶。因此，各缔约国应采取适当措施，确保老年妇女能享受保健服务，以应付与老龄化有关的各种残疾。

25. 身患残疾的妇女，不论年纪多大，往往因身体条件所限而难以获得保健服务。心理残疾的妇女，处境尤其不利，而一般对心理健康受到的各种危险了解有限。由于性别歧视、暴力、贫穷、武装冲突、流离失所和其他形式的社会困境，妇女遭受这种危险的人数多得不成比例。各缔约国应采取适当措施，确保保健服务能照顾残疾妇女的需要，并尊重她们的人权和尊严。

第 12 条第 2 款

26. 报告还应说明缔约国已采取何种措施来确保妇女在怀孕、分娩和产后获得适当的服务。报告应阐明这些措施降低了各国、特别是易受影响的群体、地区和社区产妇死亡率和发病率的情况。

27. 各缔约国应在报告中说明，它们如何在必要时提供免费服务，以确保妇女在怀孕、分娩和产后的安全。许多妇女因没有钱取得必须的服务包括产前、分娩和产后服务，而面临因怀孕造成的死亡或残疾的危险。委员会指出，缔约国有义务确保妇女安全孕产和获得紧急产科服务的权利。缔约国应给这些服务划拨尽可能多的资金。

《公约》的其他有关条款

28. 敦促各缔约国在报告为遵守第 12 条而采取的措施时，应认识到该条与《公约》中与妇女保健有关的其他各条的关联。其他各条包括第 5 条(b)项，其中要求各缔约国确保家庭教育应包括正确了解母性的社会功能；第 10 条，其中要求各缔约国确保平等的教育机会，使妇女能够较易获得保健并减少往往因早孕而引起的女生退学率；第 10 条(h)项，规定缔约国应让妇女和女童有接受特殊知识辅导的机会，以有助于确保家庭的福祉，包括有关计划生育的知识和辅导在内；第 11 条一部分是关于在工作环境中保护妇女的健康和安全，包括维护生殖功能、怀孕期间不担任有害工作的特别保护，以及提供带薪产假；第 14 条第 2 款(b)项要求缔约国确保

农村妇女享有适当的保健设施，包括计划生育方面的知识、辅导和服务，(h)项要求缔约国采取一切适当的措施，确保适当的生活条件，特别是住房、卫生、水电供应、交通和通讯。这一切对预防疾病和促进良好的健康极为重要；第 16 条第 1 款 (e)项要求缔约国确保妇女拥有与男子相同的权利，自由、负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会使妇女获得行使这种权利的知识、教育和方法。第 16 条第 2 款还禁止童年订婚和结婚，这是防止过早生育而引起身心伤害的一个重要因素。

供政府采取行动的建议

29. 各缔约国应实施一项全面的国家战略，促进妇女整个生命周期的保健。其中包括采取干预措施，预防和处理影响妇女的疾病和问题以及对妇女的暴力行为作出反应，并确保所有妇女普遍享受负担得起的各种优质保健，包括性保健和生殖保健。

30. 各缔约国应划拨充足的预算、人力和行政资源，确保保健预算总数中分配给妇女保健的份额与分配给男子保健的份额相仿，同时考虑到妇女的不同保健需要。

31. 各缔约国还应特别是：

- (a) 将性别观点置于影响妇女保健的各项政策和方案的核心，并使妇女参与规划、实施和监测这类政策和方案，参与向妇女提供保健服务；
- (b) 确保消除妨碍妇女获得保健服务、教育和信息的所有因素，包括在性保健和生殖保健领域，特别是划拨资源，用于针对青少年的预防和治疗性病、包括艾滋病毒/艾滋病的方案；
- (c) 通过计划生育和性教育，优先预防意外怀孕，并通过安全孕产服务和产前协助，降低产妇死亡率。尽可能修改定堕胎为犯罪的法律，以撤销对堕胎妇女的惩罚性措施；
- (d) 由公众、非政府组织和私营组织监测向妇女提供的保健服务，确保机会均等和服务质量；
- (e) 要求各项保健服务尊重妇女人权，包括自主权、隐私权、保密权、知情同意权和选择权；
- (f) 确保保健工作者的训练课程包括全面、强制性的、对性别问题敏感的关于妇女保健和人权、特别是关于对妇女的暴力的科目。

五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见

1. 禁止酷刑委员会第十六届会议 1996 年 5 月 10 日决定成立一个工作组检查与《公约》第 3 条和第 22 条有关的问题。委员会注意到近年来根据《公约》第 22 条的个人来文大多涉及驱逐出境、回国和引渡案件，来文作者称如果他们被驱逐出境、回国或被引渡，都有可能遭受酷刑。委员会认为应该给缔约国和来文作者以指导，使他们能在事涉《公约》第 22 条规定的程序的情况下正确运用第 3 条的规定。1997 年 11 月 21 日，委员会通过了根据《公约》第 22 条提出的关于第 3 条执行情况的一般意见(A/53/44, 第 258 段)。

第十六届会议（1996 年）*

第 1 号一般性意见

参照《公约》第 22 条执行第 3 条的情况

鉴于《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 22 条第 4 款要求禁止酷刑委员会“参照个人或其代表以及有关缔约国所提供的一切资料，审议根据第 22 条所收到的来文”，

鉴于因适用委员会《议事规则》(CAR/C/3/Rev.2)规则 111 第 3 段所引起的需要，并

鉴于有必要根据《公约》第 22 条预订的程序为实施第 3 条拟订准则，

禁止酷刑委员会第十九届会议 1997 年 11 月 21 日第 317 次会议通过了下列一般意见，作为各缔约国和撰文人的指导：

1. 第 3 条仅适用于有充足理由认为撰文人可能遭受《公约》第 1 条定义的酷刑的案件。

2. 委员会认为，第 3 条中的“另一国家”指所涉个人正在被驱逐、遣返或引渡的国家以及撰文人今后可能被驱逐、遣返或引渡的国家。

* 载于 A/53/44 号文件，附件九。

3. 根据第 1 条，在第 3 条第 2 款中提及的“一贯严重、公然、大规模侵犯人权情况”的标准，仅指由公职人员或以官方身份行事的其他人施行或煽动或认可或默许的侵犯人权情况。

能否受理

4. 委员会认为，撰文人有责任遵守委员会《议事规则》规则 107 的各项要求，提出表面上证据确凿的案情，以便委员会根据《公约》第 22 条受理其来文。

事实依据

5. 就根据《公约》第 3 条确定一个案件的事实依据而言，撰文人有责任提出可以论证的案件。也就是说，撰文人的立场必须有充足的事实依据，才能要求缔约国作出答复。

6. 铭记缔约国和委员会有义务评估是否有充足理由认为撰文人如被驱逐、遣返或引渡可能遭受酷刑，在评估遭受酷刑的危险时，绝不能仅仅依据理论或怀疑。但是，不必证明这种危险极有可能发生。

7. 撰文人必须证明自己可能遭受酷刑，这样认为的理由如所述的那样充足，这种危险是针对个人的，而且切实存在。双方均可以就此事提出一切有关资料。

8. 下列资料虽然不详尽，但切合需要：

- (a) 是否有证据表明所涉国家是一个一贯严重、公然或大规模侵犯人权的国家(见第 3 条第 2 款)? ；
- (b) 撰文人是否曾遭受公职人员或以官方身份行事的人施行或煽动或认可或默许的酷刑或虐待? 如果是，是否是最近发生的? ；
- (c) 是否有医疗证据或其他独立证据证明撰文人关于曾遭受酷刑或虐待的指控? 酷刑是否有后遗症? ；
- (d) 上文(a)段提及的情况是否已发生变化? 境内人权情况是否已发生变化? ；
- (e) 撰文人是否在所涉国家境内外从事政治活动或其他活动，使得他(她)如被驱逐、遣返或引渡到该国，特别容易遭受酷刑? ；
- (f) 是否有任何证据证明撰文人是可信的?

(g) 撰文人的指控中是否存在与事实不符的情况？如果存在，是否有重大关系？

9. 铭记禁止酷刑委员会不是一个上诉机构、准司法机构或行政机构，而是由缔约国自己设立的仅享有确认法律关系权力的监测机构，因此：

(a) 委员会在行使《公约》第 3 条规定的管辖权时，将极其重视所涉缔约国机关的调查结果；但

(b) 委员会不受这种结论的约束，而是根据《公约》第 22 条第 4 款，委员会有权依据每个案件的全部案情自由评估事实真相。

六、儿童权利委员会通过的一般性意见

第二十六次会议(2001 年)

第 1 号一般性意见

教育目标

第 29 条第 1 款的重要意义

1. 《儿童权利公约》第 29 条第 1 款具有深远的重要意义。其中所列经所有缔约国商定的教育的目的促进、支持和保护《公约》的核心价值：每个儿童固有的人的尊严及其平等和不可剥夺的权利。第 29 条第 1 款分五项列出的这些目标，全部与实现儿童的人的尊严和权利直接相联，同时考虑到了儿童的特殊发展需要和不同的发展能力。目的是：充分发展儿童的的全部潜力(第 29 条第 1 款(a)项)、包括培养对人权的尊重(第 29 条第 1 款(b)项)、增强对特性和属性的意识(第 29 条第 1 款(c)项)、儿童的社会化和与他人(第 29 条第 1 款(d)项)及社会(第 29 条第 1 款(e)项)的交往。

2. 第 29 条第 1 款不仅为第 28 条所确认的受教育权增加了一个实质层面，反映了儿童的各项权利和固有尊严，而且还坚持，教育的必要性应以儿童为中心，与儿童友善并扶持儿童，该款突出了教育进程应以所述各项原则本身为基础。¹ 每

个儿童有权享有的教育是为了培养儿童的生活技能，增强儿童享有全面人权的能力和促进渗透着适当人权价值观的文化。这一目标是要通过培养儿童的技能、学习和其它能力、人的尊严、自尊和自信来扶助儿童。这种“教育”远远超过了正规学校教育的范围，包含着广泛的生活经验和学习过程，使儿童个人和集体能够发展自己的人格、才智和能力，在社会中全面和满意地生活。

3. 儿童的受教育权不仅是一个准入问题，而且也是内容问题。将内容坚实地植根于第 29 条第 1 款的价值观中的教育，对于每个儿童在生活过程中以稳妥和有益于人权的方式应付在全球化、新技术和相关现象推动之下的剧变时期带来的挑战，是一种必不可少的工具。除其他外，这种挑战包括全球与局部、个人与集体、传统与现代、长期考虑与短期考虑、竞争与机会平等、知识扩张与了解知识的能力、精神与物质之间的种种矛盾和紧张。² 然而，在真正起决定性作用的国家 and 国际教育方案和政策中，往往看不到多少第 29 条第 1 款的内容，或只是用这来作一种点缀。

4. 第 29 条第 1 款声明，缔约各国同意，应用广泛的价值观作为教育的方向。这一协议克服了跨越世界许多地方所建立起的宗教、民族和文化界限。初看上去，第 29 条第 1 款明示的多样化价值观在某些情况下可能被认为是相互矛盾的。因此，第 1 款(d)项所提到的促进所有人民之间的理解、容忍和友谊的努力可能并不总是与第 1 款(c)项所述为培养对尊重儿童自身的文化认同、语言和价值观、儿童所居住国家的民族价值观、其原籍国以及不同于其本国的文明而制订的各项政策自动相符。但事实上，这一规定的部分重要性恰恰在于承认需要以兼顾稳妥的方式对待教育，通过对话和对差异的尊重，成功地调和不同价值观。而且，儿童有能力发挥一种独特作用，弥合曾经在历史上将不同的人民分隔开来的许多差异。

第 29 条第 1 款的功能

5. 第 29 条第 1 款远远超过了综述和罗列教育应当实现的不同目标的范围。在《公约》的整体之内，第 29 条第 1 款除其他外，起着突出下列各个层面的作用。

6. 首先，该款强调了《公约》各项规定必不可少的互联性质。该款发展、加强、综合和充实了大量的其它规定，脱离这些规定孤立地看是无法正确理解的。除了《公约》的不歧视(第 2 条)、儿童的最大利益(第 3 条)、生命、生存和发展权(第 6 条)、表示意见和意见得到考虑的权利(第 12 条)等一般原则之外，还可提到许多其它规定，例如但不仅限于父母的权利和责任(第 5 条和第 18 条)、表达自由(第 13 条)、思想自由(第 14 条)、知情权(第 17 条)、残疾儿童权利(第 23 条)、受保健教育权(第 24 条)、受教育权(第 28 条)及少数人群体的儿童的语言和文化权利(第 30 条)。

7. 儿童权利并不是脱离实际的抽象或孤立的价值观，而是存在于范围更广的道德框架之内，《公约》第 29 条第 1 款和序言对此作了部分阐述。这一规定具体回答了对于《公约》提出的许多批评。例如，该条强调必须尊重父母，需要在较大的道德、道义、精神、文化或社会框架内看待权利，以及必须考虑到多数的儿童权利并不是外部强加的，而是从当地社区的价值观中产生的。

8. 第二，该条规定高度重视促进受教育权的进程。因此，教育进程所灌输的价值观绝不能妨碍促进享有其它权利的努力，而是应当加强这方面的努力。这不仅包括教学大纲的内容，而且也包括教育进程、教学方法及开展教育的环境，无论是在家，在校还是在其它地方。儿童不会因为走进了学校大门就失去了人权。例如，提供教育的方式必须尊重儿童的固有尊严，使儿童能够根据第 12 条第 1 款表达自己的意见和参加学校生活。提供教育的方式还必须尊重第 28 条第 2 款反映出的关于纪律的严格限制，在学校宣传非暴力。委员会在结论性意见中一再表明，体罚手段既不尊重儿童的固有尊严，也不尊重关于学校纪律的严格限制。遵守第 29 条第 1 款确认的各种价值观显然要求学校最充分地与孩子友善，在所有方面合乎儿童的尊严。在学习和体验权利实现的过程中，应当推动儿童参与学校生活，建立学校社区和学生会，互帮互学，以及由儿童参与校园的纪律决定。

9. 第三，第 28 条的重点是缔约国在建立教育体系和确保教育准入方面的义务，而第 29 条第 1 款强调了享有特定教育质量的个人和主体权利。这种规定符合《公约》对于本着儿童最大利益行事的重要性的侧重，突出了教育以儿童为中心的意思：教育的关键目标是培养儿童个人的个性、才智和能力，确认每个儿童均有独特的性格、兴趣、能力和学习需要。³ 因此，教学大纲必须与儿童的社会、文

化、环境和经济情况直接联系，与儿童的现在与未来需要直接联系，并充分考虑到儿童的发展能力，这些方法应当兼顾不同儿童的需要。教学目标必须是确保每个儿童学会基本的生活技能，不能有一个儿童在离校时还没有掌握应付生活挑战的能力。基本技能不仅包括识字和算术，而且也包括生活技能，例如有能力作出妥善的决定，以非暴力方式解决冲突，培养健康的生活方式，良好的社会关系和责任，辨别是非，创造才能及使儿童掌握追求生活目标的工具的其它能力。

10. 基于《公约》第 2 条所列任何理由的歧视，无论是公开歧视或是隐蔽的歧视，都是有悖于儿童的人的尊严的，可能破坏甚至摧毁儿童从教育机会中获益的能力。剥夺儿童的受教育机会主要是《公约》第 28 条涉及的问题，但还有不符合第 29 条第 1 款所载各项原则的许多其它方式，会产生类似的结果。一种极端的例子是，不符合男女平等原则的教学大纲、限制女生获益于教学机会的某些安排、不利于女生入学的不安全或不友好的环境都可能助长性别歧视。在许多正规教育系统和大量非正规教育的环境中，包括在家庭内，也广泛存在着对残疾儿童的歧视。⁴ 受艾滋病毒感染和患有艾滋病的儿童在这两种环境中也受到严重歧视。⁵ 所有这些歧视做法都直接违反了第 25 条第 1 款(a)项关于教育方向是最充分地培养儿童的个性、才智和身心能力的规定。

11. 委员会还愿强调第 29 条第 1 款与反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的斗争之间的关联。在愚昧的地方、在没有根据地对种族、族裔、宗教、文化和语言或其他形式的不同感到恐惧的地方、在偏见受人利用的地方，或者传授和散布扭曲的价值观的地方，种族主义和相关现象必然盛行。可靠和长久地克服所有这些荒谬的一种办法是提供教育，促进对第 29 条第 1 款所载价值观的理解和赞赏，包括尊重不同，并对歧视和偏见的各方面提出质疑。因此，在反对种族主义和相关现象的邪恶势力的所有运动中，都应把教育放在最高优先地位。另外还必须侧重有关种族主义的教学，因为种族主义有其历史背景，尤其是在特定社区之内表现或曾经表现出来。种族主义行为并不仅仅是“别人”才有的。因此，在开展关于人权和儿童权利及不歧视原则的教育时，必须以儿童本身的社区为重点。此种教学可有效地促进防止和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。

12. 第四，第 29 条第 1 款坚持以全面的方式对待教育，确保所提供的教育机会能够恰当地兼顾促进教育的身体、智力、精神和感情方面，知识、社会和实践层面，以及童年和人生的各个方面。教育的总体目标是尽可能扩大儿童全面和负责任地参加自由社会的能力和机会。应当强调，偏重知识的积累，推动竞争和导致儿童作业负担过重的教学类型可能会严重妨碍儿童和谐发展，不能最充分地发挥儿童的能力和才智。教育应当以儿童为友，激励和推动儿童个人。学校应当培养人文气氛，使儿童按照自己能力的发展得到培养。

13. 第五，该款强调，涉及和提供教育的方式需要促进和增强《公约》所载一系列特定的道德价值观，包括以综合全面的方式开展和平、容忍及爱护自然环境的教育。这可能需要采取一种多学科方式。促进和增强第 29 条第 1 款所载价值观不仅由于其他方面的问题而成为必要，而且还必须注重儿童本身社区内的问题。这方面的教育应在家庭内开展，但是学校和社区也必需发挥一种重要作用。例如，为了培养对自然环境的尊重，教育必须把环境和可持续发展问题与社会经济、社会文化和人口问题联系起来。同样，儿童也应在家庭、学校和社区内学会爱护自然环境，关心各种国内和国际问题，还应积极地使儿童参与当地、区域或全球的环境项目。

14. 第六，这一规定反映了恰当的教育机会促进所有其他人权和有利于人们了解人权不可分割性的关键作用。儿童充分和负责任地参加自由社会的能力不仅会由于直接剥夺教育机会，而且也会由于不能增进对本条所确认的价值观的了解而受到妨碍或破坏。

人权教育

15. 另外，还可将第 29 条第 1 款视为 1993 年在维也纳举行的世界人权会议要求并得到国际机构推进的多种人权教育方案的基石。然而，儿童的权利在这些活动中并没有始终得到所必要的突出地位。人权教育应当提供关于人权条约内容的信息。但儿童也应该通过目睹人权标准在实践中的执行而了解人权，无论是在家，在校或在社区内。人权教育应当是一种全面、终生的进程，起点就是在儿童的日常生活和经历中反映出人权价值观。⁶

16. 第 29 条第 1 款体现的各种价值观涉及的是在和平中生活的儿童，但对生活在冲突或紧急局势中的儿童来说，这些价值观更为重要。如《达喀尔行动框架》所述，在受冲突、自然灾害和动乱影响的教育体系中，执行教育方案的方式必须促进相互理解、和平和容忍，有助于防止暴力和冲突。⁷ 对于落实第 29 条第 1 款来说，关于国际人道主义法的教育也是一个重要的努力方面，但经常受到忽视。

执行、监测和审查

17. 这一条款所体现的目标和价值观是以相当一般化的措词阐述的，内中的含义可能很广。这似乎使许多国家认为，在立法或行政指令中体现相关原则是不必要或甚至是不适当的。这种假设不可取。如果在国家法律或政策中没有任何具体的正式认可，有关原则似乎不可能也不会被真正用作教育政策的参照标准。因此，委员会呼吁所有缔约国采取必要措施将这些原则纳入所有各级的教育政策和立法。

18. 切实推行第 29 条第 1 款要求从根本上重新拟订教学大纲，纳入各项教育目标，有系统地修订教科书和其他教学材料和技术以及学校政策。简单地将这一条款的目标和价值观塞给现行制度而不鼓励任何更深入变革的方法，显然是不恰当的。如果理应传播、促进、施教和尽可能以实例验证这些价值观的人本身并不相信其中的重要性，有关的价值观就不可能切实融入和符合范围较广的教学大纲。因此，增进第 29 条第 1 款所体现的各项原则的任职前培训和在职培训，对于教员、教育行政人员和参与儿童教育的其他人员至关重要。另外，学校的施教方法也必须体现《儿童权利公约》的精神和教育理论以及第 29 条第 1 款列明的教育目标。

19. 除此之外，校园环境本身也必须体现第 29 条第 1 款(b)项和(d)所要求的各项自由和各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间的谅解、和平、宽容、男女平等和友好精神。一所学校如果容许发生欺压或其他暴力和排斥行为，就是不符合第 29 条第 1 款规定的学校。“人权教育”一语的使用现在往往严重地将其内涵加以简单化。除了正规的人权教育之外，目前需要的是，不仅在各类学校和大学内而且也在更广泛的社区内促进有利于人权的价值观和政策。

20. 一般而言，如果不能按照第 42 条的规定广为散发《公约》文本本身，要求缔约国按照《公约》义务采取的多种行动就不会有坚实的基础。散发《公约》文本也有利于儿童在日常生活中发挥儿童权利促进者和捍卫者的作用。为了便利广为散发，缔约国应报告为实现这一目标而采取的措施，人权事务高级专员办事处应当为已经发行的各种《公约》文本开发一个综合数据库。

21. 广义而言的大众媒介在促进第 29 条第 1 款的价值观和目标方面，以及在确保其活动不会破坏其他方面促进这些目标的努力方面，也可发挥中心作用。按照公约第 17 条(a)项，各国政府有义务采取适当步骤“鼓励大众传播媒介散播在社会和文化方面有益于儿童的信息和资料”。⁸

22. 委员会呼吁缔约国更多地注意教育这个动态进程，并订出方法结合第 29 条第 1 款衡量随时间发生的变化。每个儿童有权受到质量良好的教育，而这就需要注重学习环境的质量、教学过程和教材的质量以及学习结果的质量。委员会注意到各种普查十分重要，通过普查有可能以考虑这一进程所有参与者的意见为基础评估取得的进展，这些参与者包括目前在校或离校的儿童、教师和青年领袖、父母以及教育行政人员和监管人员。在这方面，委员会强调力争旨在儿童、父母和教员都对涉及教育的决定提供投入的国家级监测所具有的作用。

23. 委员会吁请缔约各国制订一项全面的国家行动计划以增进和监测第 29 条第 1 款所列各项目标的实现。如果是在国家儿童行动计划、国家人权行动计划或国家人权教育战略的较大框架内制订这样一项计划，政府就必须确保这一计划无论如何处理第 29 条第 1 款述及的所有问题，并从儿童权利的角度入手。委员会敦促联合国和其他与教育政策和人权教育有关的国际机构更好地相互协调，以便增强落实第 29 条第 1 款的实效。

24. 设计和执行用以增进本条所列价值观的方案应当成为各国政府应付发生了各种侵犯人权情况的几乎所有局势的标准对策。例如，在发生涉及 18 岁以下少年儿童的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍重大事件时，就可以合理地假设，政府没有作到为增进整个《公约》和尤其是第 29 条第 1 款所述各价值观而应当作的所有工作。因此，应当按照第 29 条第 1 款采取适当的其他措施，包括研究和采用对于实现《公约》确认的各项权利可能产生积极作用的任何教育方法。

25. 缔约各国还应考虑建立一种审查程序，处理关于现行政策或作法不符合第 29 条第 1 款的申诉。此种审查程序并不一定涉及建立新的法律、行政或教育机构。也可将这一任务交给国家人权机构或现有行政机构完成。委员会请每一缔约国提出有关本条的报告时说明对于据称不符合《公约》的国家或地方级现行方法加以审查的实际可能性。应当说明如何发起此种审查，在报告所涉期间执行了多少次此种审查程序。

26. 为了更好地着重审查缔约国述及第 29 条第 1 款的报告，并根据第 44 条关于报告应说明各种因素和困难的规定，委员会请每一缔约国在定期报告中详细说明为了促进这一规定所载价值观，缔约国认为在其管辖范围内需要进一步更多协调努力的最重要优先事项，并且要说明缔约国为处理查出的问题而在今后 5 年拟议开展的活动方案。

27. 委员会吁请联合国各机关和机构及《公约》第 45 条强调了其作用的其他主管机构更为积极和更有系统地促进委员会在第 29 条第 1 款方面开展的工作。

28. 为促进遵守第 29 条第 1 款而执行全面的国家行动计划需要人力和财力资源，应根据第 4 条尽最大可能予以提供。因此，委员会认为，资金局限不能成为缔约国不采取任何或足够必要措施的理由。在这方面，并考虑到缔约国一般而言（《公约》第 4 条和第 45 条）和在教育方面（第 28 条第 3 款）促进和鼓励国际合作的义务，委员会促请提供发展合作的缔约国确保设计方案时充分考虑到第 29 条第 1 款所载各项原则。

注

¹ 在这方面，委员会注意到经济、社会、文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，其中除其他外，阐述了《经济、社会和文化权利国际公约》第 13 条第 1 款所述之教育目标。委员会还提请注意关于缔约国根据《公约》第 44 条第 1 款提交定期报告的格式和内容的一般性准则(CRC/C/58)，第 112 至 116 段。

² 教科文组织，“学习：内在的宝藏”《21 世纪国际教育委员会的报告》，1996 年，pp.16-18。

³ 教科文组织《关于特殊教育需要的萨拉曼卡声明和框架》，1994 年，p.viii。

⁴ 见经济、社会、文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)。

⁵ 见儿童权利委员会 1998 年关于生活在有艾滋病毒/艾滋病的世界中的儿童的一般性讨论日之后通过的建议(A/55/41, 第 1536 段)。

⁶ 见 1994 年 12 月 23 日宣布联合国人权教育十年的大会第 49/184 号决议。

⁷ 2000 年 4 月 26 日至 28 日在达喀尔举行的世界教育论坛会议通过的《人人享有教育：履行我们的集体承诺》。

⁸ 在这方面，委员会忆及 1996 年关于儿童与传播媒介的一般性讨论日所产生的各项建议(见 A/53/41 第 1396 段)。

-- -- -- -- --