



国际人权文书

Distr.
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.1)
27 May 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

国际人权文书

第一卷

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或一般性建议的汇编。移徙工人委员会尚未通过任何一般性意见。

目 录

页 次

第 一 卷

一、经济、社会、文化权利委员会通过的一般性意见	1
第 1 号 — 缔约国的报告	1
第 2 号 — 国际技术援助措施(《公约》第二十二条)	3
第 3 号 — 缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)	6
第 4 号 — 适足住房权(《公约》第十一条第一款).....	10
第 5 号 — 残疾人	16
第 6 号 — 老龄人的经济、社会、文化权利	26
第 7 号 — 适足住房权(《公约》第十一条第一款): 强行驱逐	36
第 8 号 — 实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系	41
第 9 号 — 《公约》在国内的适用	45
第 10 号 — 国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的 作用	49
第 11 号 — 初级教育行动计划(第十四条)	50
第 12 号 — 取得足够食物的权利(第十一条)	53
第 13 号 — 受教育的权利(《公约》第十三条).....	61
第 14 号 — 享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条).....	77
第 15 号 — 水权(《经济、社会、文化权利国际公约》第十一和 第十二条).....	96
第 16 号 — 男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等 权利(第三条).....	111
第 17 号 — 人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作 品所产生的精神和物质利益的保护(第十五条)	121
第 18 号 — 工作权利(第六条).....	138
第 19 号 — 社会保障的权利(第六条)	152
二、人权事务委员会通过的一般性意见	172
第 1 号 — 报告义务	173
第 2 号 — 报告准则	173
第 3 号 — 第二条(国家一级的执行)	174
第 4 号 — 第三条(男女平等享有所有公民权利和政治权利).....	175

目 录(续)

	<u>页 次</u>
第 5 号 — 第四条(克减问题)	176
第 6 号 — 第六条(生命权)	176
第 7 号 — 第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的 待遇或处罚)	178
第 8 号 — 第九条(个人享有自由和安全的权利)	179
第 9 号 — 第十条(被剥夺自由的人的待遇问题)	180
第 10 号 — 第十九条(见解自由).....	181
第 11 号 — 第二十条	182
第 12 号 — 第一条(自决权)	183
第 13 号 — 第十四条(司法)	184
第 14 号 — 第六条(生命权)	188
第 15 号 — 《公约》所规定的外侨地位	189
第 16 号 — 第十七条(隐私权)	191
第 17 号 — 第二十四条(儿童权利).....	193
第 18 号 — 不歧视	196
第 19 号 — 第二十三条(家庭)	198
第 20 号 — 第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的 待遇或处罚).....	200
第 21 号 — 第十条(被剥夺自由的人的人道待遇).....	203
第 22 号 — 第十八条(思想、良心和宗教自由)	205
第 23 号 — 第二十七条(少数群体的权利).....	208
第 24 号 — 关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出 的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题	211
第 25 号 — 第二十五条(参与公共生活和投票的权利).....	218
第 26 号 — 义务的延续性	223
第 27 号 — 第十二条(迁徙自由).....	224
第 28 号 — 第三条(男女权利平等).....	229
第 29 号 — 第四条(紧急状态期间的克减问题)	236
第 30 号 — 《公约》第四十条规定的缔约国的报告义务	243
第 31 号 — 《公约》缔约国的一般法律义务的性质	244
第 32 号 — 在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利	249

目 录(续)

页 次

第 二 卷

三、消除种族歧视委员会通过的一般性建议	
一、缔约国的义务(《公约》第四条).....	
二、缔约国的义务	
三、缔约国的报告	
四、缔约国的报告(《公约》第一条).....	
五、缔约国的报告(《公约》第七条).....	
六、逾期报告	
七、执行第四条	
八、《公约》第一条第一和第四款的解释和适用	
九、《公约》第八条第一款的适用	
十、技术援助	
十一、非公民	
十二、继承国	
十三、培训执法人员保护人权.....	
十四、《公约》第一条第一款.....	
十五、《公约》第四条	
十六、《公约》第九条的适用.....	
十七、设立国家机构推动落实《公约》	
十八、建立国际法庭起诉危害人类罪	
十九、《公约》第三条	
二十、《公约》第五条	
二十一、自决权	
二十二、《公约》关于难民和流离失所者的第五条	
二十三、土著人民的权利	
二十四、《公约》第一条	
二十五、种族歧视与性别有关的方面	
二十六、《公约》第六条.....	
二十七、对罗姆人的歧视	
二十八、反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍 现象世界会议的后续行动	

目 录(续)

页 次

二十九、《公约》第一条第一款(世系).....	
三十、对非公民的歧视.....	
三十一、在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视.....	
四、消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议.....	
第 1 号— 缔约国的报告.....	
第 2 号— 缔约国的报告.....	
第 3 号— 教育和宣传运动.....	
第 4 号— 保 留.....	
第 5 号— 暂行特别措施.....	
第 6 号— 有效的国家机制和宣传.....	
第 7 号— 资 源.....	
第 8 号— 执行《公约》第八条.....	
第 9 号— 有关妇女状况的统计资料.....	
第 10 号— 《消除对妇女的一切形式歧视公约》通过十周年.....	
第 11 号— 履行报告义务的技术咨询服务.....	
第 12 号— 对妇女的暴力行为.....	
第 13 号— 同工同酬.....	
第 14 号— 女性生殖器残割.....	
第 15 号— 在各国防治后天免疫机能缺损综合症(艾滋病)战略 中避免对妇女的歧视.....	
第 16 号— 城乡家庭企业中的无酬女工.....	
第 17 号— 妇女无偿家务活动的衡量和量化及其在国民生产 总值中的确认.....	
第 18 号— 残疾妇女.....	
第 19 号— 对妇女的暴力行为.....	
第 20 号— 对《公约》的保留.....	
第 21 号— 婚姻和家庭关系中的平等.....	
第 22 号— 对《公约》第二十条的修正.....	
第 23 号— 政治和公共生活.....	
第 24 号— 《公约》第十二条(妇女和保健).....	
第 25 号— 《公约》第四条第 1 款(暂行特别措施).....	

目 录(续)

页 次

五、禁止酷刑委员会通过的一般性意见	
第 1 号 — 参照《公约》第 22 条执行第 3 条(遣回与来文).....	
第 2 号 — 缔约国执行第 2 条	
六、儿童权利委员会通过的一般性意见	
第 1 号 — 教育的目的	
第 2 号 — 独立的国家人权机构在增进和保护儿童权利方面的 作用	
第 3 号 — 艾滋病毒/艾滋病与儿童权利	
第 4 号 — 在《儿童权利公约》的框架内青少年的健康和发展	
第 5 号 — 执行《儿童权利公约》的一般措施(第 4 条、第 42 条 和第 44 条第 6 款).....	
第 6 号 — 远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇.....	
第 7 号 — 在幼儿期落实儿童权利	
第 8 号 — 儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚 的权利(第 19 条、第 28 条第 2 款和第 37 条等).....	
第 9 号 — 残疾儿童的权利	
第 10 号 — 少年司法中的儿童权利	

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 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第三届会议的有关《公约》第六至九条、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。”

第三届会议(1989 年)*

第 1 号一般性意见：缔约国的报告

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

* 载于 E/1989/22 号文件。

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，很可能需要第二条第一款、第二十二和二十三条中所规定的国际援助和合作，还可能使一些缔约国能够履行有关义务。在这种情况下，缔约国最后认为它没有能力实行监督进程，而这一进程却是旨在促进公认的公共政策目标的任何进程之整体部分，而且是为了有效执行公约所可为可缺少的进程，那么它可在其给委员会的报告中指出这一事实，并提出它可能需要的任何国际援助的性质和程度。

4. 监督的目的是详细全面审查目前情况，而这种审查的主要价值是提供一种依据，以便据以拟定审慎地提出了指标的明确政策，包括确定反映《公约》条款的优先考虑事项。因此，报告程序的第三个目标是使政府能够表明实际上已进行这种原则性的决策。虽然《公约》只在第十四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，但第二条第一款的“……通过一切适当手段……采取步骤”的义务明确规定了“制定并通过详细的行动计划，以逐渐执行”《公约》中所载的每项权利的类似义务。

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

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

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

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

9. 第七个目标是使委员会和使全体缔约国能够促进各国间的资料交流和更好地理解各国面临的共同问题，并且更充分地认识到可以采取哪种措施来促进《公约》中所体现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项一般性意见。

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》第二十二条)

1. 《公约》第二十二条确立了一种机制，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需要采取有助于促进本公约的逐步切实履行的国际措施”。虽然第二十二条规定理事

* 载于 E/1990/23 号文件。

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. 根据第二十二條提出的建議可提交任何“從事技術援助的聯合國機構、它們的輔助機構和專門機構”。委員會認為這項規定應解釋為實際上包括從事任何方面的國際發展合作的所有聯合國機構。因此，根據第二十二條提出的建議應遞交秘書長；理事會的附屬機構，如人權委員會、社會發展委員會和婦女地位委員會；其他機構，如聯合國開發計劃署、兒童基金會和發展規劃委員會；各機構，如國際復興和開發銀行(世界銀行)和國際貨幣基金；任何其他專門機構，如國際勞工組織、世界衛生組織、聯合國教育、科學及文化組織和糧食及農業組織。

3. 根據第二十二條可提出一般政策性建議，也可提出與具體情況有關的範圍較窄的建議，在前一種情況下，委員會的主要作用看來將是鼓勵更多注意在聯合國及其各機構進行或協助下進行的國際發展活動範圍內促進經濟、社會和文化權利的努力。在這方面，委員會注意到人權委員會在其 1989 年 3 月 2 日第 1989/13 號決議中請它“商討如何以最佳方式使從事發展工作的聯合國各機構在各自的活動中統一籌劃旨在促進對經濟、社會和文化權利之充分尊重的各種措施”。

4. 作為一個初步和實際問題，委員會指出，它本身的努力應得到協助，如果要各有關機構更多關心委員會的工作，就應使它們了解情況。委員會承認可以各種形式表現這種關心，但注意到，除國際勞工組織、聯合國教育、科學及文化組織以及世界衛生組織以外，其他組織很少派代表參加委員會的前四屆會議。而且，只有很少一些機構提供了有關材料和書面資料。委員會認為，加強委員會和有關機構之間的相互聯繫將有助於在國際發展合作活動範圍內加深對經濟、社會和文化權利的理解。至少在委員會每屆會議期間對具體問題進行一般性討論的一天是一個理想的時機，大家可以在這一天進行具有潛在意義的意見交流。

5. 關於在發展活動範圍內促進尊重人權的更廣泛問題，委員會至今只看到聯合國機構作出很有限的具體努力。它滿意地注意到人權中心和聯合國開發計劃署主動聯合寫信給聯合國常駐代表和其他駐地官員，請他們“特別是就(已確定)和有關的現行項目或根據具體國家政府的請求要進行的新項目的可能合作形式提出建議或諮詢意見”。委員會還了解到國際勞工組織長期以來一直在努力將其本身的人權標準和其他國際勞工標準與其技術合作活動聯繫起來。

6. 在这类活动方面，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》第二十二条中的原则，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》第二十二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》第二条第一款)

1. 第二条对于充分理解《公约》来说具有特殊重要意义，必须把它看作与《公约》所有其他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》的第二条形式之间的区别，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。

* 载于 E/1991/23 号文件。

2. 另一项是第二条第一款中“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“S’engage à agir”；在西班牙文中是“a adoptar medidas”。因此，虽然可以逐步争取完全实现有关的权利，但是，在《公约》对有关缔约国生效之后的合理较短时间之内就必须采取争取这一目标的步骤。此类步骤应当周密、具体、以尽可能明确地履行《公约》义务为目标。

3. 为履行采取步骤的义务而使用的手段载于第二条第一款，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六至九条涉及的事务方面，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的措施，而且应说明它们在具体情况下被认为最“适当”的依据。但是，最后应由委员会确定，是否已经采用了一切的适当办法。

5. 除了立法之外，可被认为是适当的措施中还包括，为根据国家法律制度看属于司法范围的权利提供司法补救办法。例如，委员会注意到，不受歧视地享有公认的人权往往可以通过司法或其他有效补救办法得到适当的促进。事实上，同属《公民权利和政治权利国际公约》缔约国的本《公约》缔约国已有义务(根据该《公约》第二条(第 1 和 3 款)、第三条和第二十六条)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”(第二条第 3 款(甲)项)。另外，在《经济、社会、文化权利国际公约》中还有其他一些条款，包括第三条、第七条(甲)项(1)目、第八条、第十条第三项、第十三条第二款(甲)项、第三款、第四款和第十五条第三款，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，因为第二条第一款的目的包括，但不仅限于，行政、财务、教育和社会措施。

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

9. 第二条第一款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》第二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。第二条第一款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 号一般性意见(1989)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. 第二条第一款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，第十一、十五、二十二和二十三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。至于第二十二條，委员会已经在第 2 号一般性意见(1990)中提请注意在国际合作方面存在着的一些机会和责任。第二十三條特别指明了“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第 2 号一般性意见(1990)的措词。

注

- ¹ G.A.Cernia, R.Jolly and F.Stewart, eds. Oxford, Clarendon Press, 1987.
- ² Oxford, Oxford University Press, 1990.
- ³ Oxford, Oxford University Press, 1990.

第六届会议(1991 年)*

第 4 号一般性意见：适足住房权 (《公约》第十一条第一款)

1. 按照《公约》第十一条第一款，缔约各国“承认人人有权为他自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。”适足的住房之人权由来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

* 载于 E/1992/23 号文件。

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，但《公约》第十一条第一款是有关条款中最为全面，或许是最为重要的条款。

4. 尽管国际社会一再重申充分尊重适足住房权的重要性，但是在《公约》第十一条第一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》第二条第二款，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，第十一条第一款的提法应理解为，

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、设备和基础设施的可提供性。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) 可承受性。与住房有关的个人或家庭费用应保持在一定水平上，而不至于使其他基本需要的获得与满足受到威胁或损害。各缔约国应采取步骤以确保与住房有关的费用之百分比大致与收入水平相称。各缔约国应为那些无力获得便宜住房的人设立住房补助并确定恰当反映住房需要的提供住房资金的形式和水平。按照力所能及的原则，应采取适当的措施保护租户免受不合理的租金水平或提高租金之影响。在以天然材料为建房主要材料来源的社会内，各缔约国应采取步骤，保证供应此类材料。

- (d) 适居性。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) 可获取性。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) 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) 文化的适足性。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. 如上所述，不应把适足的住房权利与载于国际人权两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》第十一条第一款、第二十二條和第二十三條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，并且确保对其他人权的尊重，这样的一项战略应体现包括无家可归者，居住简陋者和他们的代表在内的所有受影响者的广泛真诚的磋商和参与。此外，应采取步骤确保各部委和地区和地方当局之间的协调，以便使有关政策(经济、农业、环境、能源等)和《公约》第十一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。一缔约国要履行第十一条第一款所规定的义务，它必须表明其已独自或在国际合作的基础上采取了必要的步骤，查清在其管辖之内无家可归和住房简陋的详细情况。在这方面，关于委员会通过的报告形式和内容的经修正的一般准则(E/C.12/1991/1)强调，需要“提供关于社会中在住房方面最易受害和处境不利群组的详细情况”，它们特别包括：无家可归的个人和家庭、居住简陋和无法得到基本居住环境者、“非法”定居者、属于被强迫驱逐出屋的和低收入群组。

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

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

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

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

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

19. 最后，第十一条第一款的末尾规定，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·蒂尔克先生的报告(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》第二十五条第一款, 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)项(3)目, 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第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)段(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守情况。然而, 委员会迄今为止的经验表明, 缔约国在报告中对这一问题重视得很不够。这看来是与秘书长的结论相一致的, 该结论说, “多数国家政府仍缺乏能有效改善残疾人状况的确定性的协同措施”。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。

* 载于 E/1995/22 号文件。

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(的英文本)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》第二条第二款规定，“……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》(第二十三条)；《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 条)。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。

1. 缔约国的一般义务

8. 据联合国估计, 目前世界上有 5 亿多残疾人。其中, 有 80% 居住在发展中国家的农村地区, 估计有 70% 没有得到充分的所需的服务或根本没有得到此类服务。所以, 改善残疾人的状况这一任务与《公约》每个缔约国直接相关。尽管为促进残疾人的经济、社会、文化权利的充分实现, 各国所选择的手段必然会很不相同, 但各国均须在政策和方案上作出重大努力。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 号一般性意见(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的这一情况下, 有必

要使私人雇主、货物和服务的私人提供者以及其他非国营实体受到与残疾人相关的不歧视与平等准则的约束。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

2. 履行义务的手段

13. 缔约国为履行《公约》之下对残疾人的义务应采用的方法大致与履行其他义务所用的方法相同(见第 1 号一般性意见(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，按照公约第二十二条和 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

3. 消除基于残疾的歧视的义务

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

16. 尽管过去 10 年在立法方面有些进展，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》第二条第二款意义上的歧视。

4. 《公约》的具体条款

A. 第三条 — 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. 第六至第八条 — 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和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》第六条第二款规定的“技术的和职业的指导和训练”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(第七条)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(第八条)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，第八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(第八条第一款(甲)项)，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. 第九条 — 社会保障

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

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

D. 第十条 — 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。第十条也意味着，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，都是对第十条第二款的严重违反。

32. 残疾儿童特别容易遭受剥削、虐待和遗弃，因而按照《公约》第十条第三款(《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. 第十一条 — 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号一般性意见(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. 第十二条 — 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. 第十三条和第十四条 — 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. 第十五条 — 参与文化生活和享受科学进步带来的好处的权利

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

9 大会 1991 年 12 月 17 日第 46/119 号决议, 附件。

10 《标准规则》, (见以上注 6), 导言, 第 15 段。

11 见 A/47/415, 各处。

12 同上, 第 5 段。

13 《标准规则》, (见以上注 6), 规则 1。

14 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3), 第 3 段。

15 见以上注 8。

16 见 A/47/415, 第 37-38 段。

17 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3), 第 25 段。

18 见 E/CN.4/Sub.2/1991/31(见以上注 1), 第 140 段。

19 见 A/47/415, 第 35、46、74、77 段。

20 见以上注 9。

21 《标准规则》(见以上注 6), 规则 7。

22 见 A/CONF.157/PC/61/Add.10, 第 10 页。

23 还见关于残疾人职业康复的第 99(1995)号建议和关于残疾人职业康复的第 168(1983)号建议。

24 《标准规则》(见以上注 6), 规则 8, 第 1 段。

25 见 A/47/415, 第 78 段。

26 见 E/CN.4/Sub.2/1991/31(见以上注 1), 第 190、193 段。

27 见《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3), 第 74 段。

28 《标准规则》(见以上注 6), 规则 9, 第 2 段。

29 见 E/CN.6/1991/2, 第 14 和第 59-68 段。

30 《标准规则》(见以上注 6), 规则 4。

31 同上, 规则 2, 第 3 段。

32 见《残疾人权利宣言》(大会 1975 年 12 月 9 日第 3447(XXX)号决议, 第 6 段; 《关于残疾人的世界行动纲领》(见以上注 3), 第 95-107 段。

33 《标准规则》(见以上注 6), 规则 3。

34 见 A/47/415, 第 73 段。

35 《标准规则》(见以上注 6), 规则 6。

36 同上, 规则 10, 第 1-2 段。

37 见 A/47/415, 第 79 段。

第十三届会议(1995 年)*

第 6 号一般性意见：老龄人的经济、社会及文化权利

1. 导 言

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

* 载于 E/1996/22 号文件。

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

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

9. 用于描述老年人的术语——即便在国际文书中——变化不一。其中包括：“老年人”、“年老者”、“年长者”、“第三年龄”、“老年人”等，并且将 80 岁年龄以上者称为“第四年龄者”。委员会主张使用“老年人”（法语为 personnes âgées；西班牙语为 personas mayores），这是联大第 47/5 号和 48/98 号决议所采用的术语。根据联合国统计处的惯例，这些术语系指 60 和 60 岁以上的老年人（欧洲联盟统计局的统计认为，“老年人”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”的第九条，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九条的情况外，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。一般性意见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 号一般性意见(1990)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 号一般性意见(1989))。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》第二十二和第二十三条进行的国际合作，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》的具体规定

第三条：男女权利平等

20. 根据《公约》第三条，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》第九条和《老龄问题宣言》第2(h)段，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。

第六至第八条：与工作有关的权利

22. 《公约》第六条规定各缔约国应采取适当的步骤保障人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利。为此，委员会铭记那些未到退休年龄的老年工人往往在寻求和保持工作方面遇到困难，强调必须采取措施防止在就业和职业方面基于年龄的歧视。⁶

23. “享有公正和良好工作条件”的权利(《公约》第七条)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》第八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。

第九条：享有社会保障的权利

26. 《公约》第九条在总体上规定，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》第九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》第九条的各项规定，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，如第 20 和 21 段所述，为了充分实施《公约》第九条的规定，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。

第十条：保护家庭

31. 根据《公约》第十条第一款，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。

第十一条：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》第十一条所载的各项权利。

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 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于他们的活动和与人交往。

第十二条：享有身心健康权利

34. 根据《公约》第十二条第一款，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能力的康复，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。

第十三至十五条：享有教育和文化的权利

36. 《公约》第十三条第一款承认，人人享有教育的权利。就老龄人而言，必须从两个不同但相辅相成的角度来看待这一权利：(a) 老龄人有权得益于教育方案；和(b) 使老龄人把知识和经验传授给子孙后辈。

37. 关于前者，各缔约国应考虑到：(a) 《联合国老年人原则》原则 16 的建议，即老龄人应享有适当的教育方案和培训，并因此能根据他们的准备程度、能力和动机，采用适当的措施向他们提供有关文化培训、终身教育、大学学业等不

同程度的教育；和(b) 《维也纳老龄问题国际行动计划》建议 47，根据联合国教育、科学及文化组织宣布的终身教育概念，提出为老龄人举办非正式、以社区为主和以娱乐为方向的方案，以树立起老龄人的自立感和社区的责任感。这类方案应得到各国政府和国际组织的支持。

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

39. 《公约》第十五条第一款(甲)项和(乙)项申明，各缔约国承认人人有权参加文化生活并享受科学进步及其运用所产生的利益。为此，委员会促请各缔约国考虑到《联合国老年人原则》所载的各项建议，特别是原则 7：“老年人应始终融合于社会，积极参与制定和执行直接影响其福祉的政策，并将其知识和技能传授子孙后代”；和原则 16：“老年人应能享有社会的教育、文化、精神和文娱资源”。

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

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

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

注

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

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

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

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

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

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

⁷ 同上，第 11-19 段。

⁸ 同上，第 30 段。

书目概览

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

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

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

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

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

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

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

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

Girard, Paulette. *Viellissement et emploi, vieillissement et travail*. Haut Conseil de la Population et de la Famille. *Documentation Française*, 1989.

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

- Guillemard, Anne Marie. Empleo, 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 caso español. Escuela Social, Madrid, 1988.
- Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes âgées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No. 33.

第十六届会议(1997年)*

第7号一般性意见：适足住房权 (《公约》第十一条第一款)：强迫驱逐

1. 委员会在第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》提出：“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。其他还有人对“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》第四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十一条第一款的规定为根据，同时也配合其他的有关的规定。特别是第二条第一款要求缔约国使用“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二条第一款的规定是很困难的。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(按照以上第 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》第十七条第一款的补充，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》第二条第一款要求缔约国使用“一切适当方法”、包括通过立法措施，以促进《公约》所保护的所有权利。虽然委员会在其第 3 号一般性意见(1990)中指出，并非对所有权利都应采取类似的措施，但很明显，若要设立一项有效的保护制度，保障人免受强迫驱逐的立法是必不可少的基础。这样的立法措施应 (a) 对房屋和土地的居住者提供尽可能最大的使用保障； (b) 符合《公约》的规定；以及 (c) 能严格地规限在什么情况下方允许迁移居住者。这种立法也应适用于所有以国家当局名义行事、或对国家当局负责的代表。此外，由于目前日益出现一种趋向，就是许多的国家政府在大大地减轻它们的住房领域所负的责任，缔约国更必须确保有充分的立法和其他措施去防止、而且酌情惩罚私人个人或集体在没有适当保障的情况下强迫驱逐别人。因此，缔约国应审查有关立法和政策，以确保遵从适足住房权利所带来的义务，撤除或修改任何不符合《公约》要求的立法或政策。

10. 妇女、儿童、青年、老人、土著人民、族裔和其他少数人、以及其他易受冲击的个人和群体都不成比例地经常成为强迫驱逐的对象。这种群体里的妇女特别首当其冲，因为法律和其他方面对她们有各式各样的歧视，而这种歧视在财产权利(包括住房拥有权)、或取得财产或住房的权利的问题上体现的更加露骨。一旦她们失去了住所，她们也就更加容易受到暴力和性污辱的侵犯。《公约》第二条第二款和第三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 年日内瓦四公约及其 1977 年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》第二条第 3 款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》第十七条的第 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、地以后的新用途的信息；(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)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信息：“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(奥林匹克和其他运动会、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信息。因此，委员会要强调，它非常重视这种信息的收集。

21. 有些缔约国说，它们没有这样性质的信息。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信息，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。本一般性意见的目的是强调，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(第一、第五十五和第五十六条)均应依然认为在这些情况下完全适用。

2. 自1990年代开始以来，安全理事会实施了各种各样的期限不等的制裁，分别涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索马里、阿拉伯利比亚民众国、利比里亚、海地、安哥拉、卢旺达、苏丹等。有一些制裁涉及《公约》的缔约国，并且一些缔约国也经常予以报告，因而委员会注意到了制裁对于享受经济、社会、文化权利的影响，委员会也有机会对这些情况给予认真的审议。

3. 制裁的情况虽然各有不同，但委员会注意到，制裁几乎每次都对《公约》所承认的权利造成巨大影响。例如，制裁往往在很大程度上造成食品、药品和卫生用品的供应中断，威胁到食物的质量和清洁饮用水的供应，严重干扰基本的卫生和教育系统的运转，并削弱了工作权。此外，制裁措施无意中造成的后果还可能包括：少数当权者的权力得到加强，几乎总是导致黑市的产生，掌握黑市的少

* 载于E/1998/22号文件。

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 次年，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》第二条第一款承诺“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》第二条第一款)，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. 在通过这项一般性意见时，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 “和议程” 补编(A/50/60-S/1995/1)，第 66 至 76 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 et al., Towards More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, 内容提要。应联合国人道主义事务部要求为机构间常设委员会编写的研究报告，1997 年 10 月 6 日。

⁴ 同上。

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》第二条第一款)¹ 的第3号一般性意见(1990)中, 委员会论述了与缔约国义务的性质和范围有关的问题。本一般性意见尝试进一步阐述以前陈述中的某些内容。《公约》提到的中心义务是缔约国实施《公约》确认的各项权利。《公约》要求各国政府“以各种适当方式”这样做, 对此采取了宽泛、灵活的作法, 考虑到了每一国家法律和行政制度的特点以及其他有关因素。

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

3. 在国内适用《公约》的问题上, 必须考虑两项国际法原则。第一是《维也纳条约法公约》第二十七条所载的原则², 即“[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》第八条中, 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》第二条第3款(乙)项要求缔约国“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》第二条第一款意义内的“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。

* 载于 E/1999/22 号文件。

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号一般性意见(1990)中作为示例引述了第三条、第七条(甲)项(1)目、第八条、第十条第三款、第十三条第二款(甲)项、第十三条第三款、第十三条第四款和第十五条第三款。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援引《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更多地援引《公约》的规定仍有很大的余地。

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利于充分地保护经济、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》第二条第二款, “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)(四)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》第二条第一款要求各缔约国“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:

* 载于 E/1999/22 号文件。

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

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

第二十届会议(1999 年)*

第 11 号一般性意见：初级教育行动计划(第十四条)

1. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十四条要求尚未实行免费初级义务性教育的每一缔约国承诺在 2 年时间内制订并通过一个行动计划，以便在计划内规定的合理的年限内，逐步实现对所有儿童的免费初级义务教育。尽管有根据第十四条承担的义务，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》第十三条和第十四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

* 载于 E/C.12/1999/4 号文件。

是必不可少的。从这一方面看，受教育权利集中体现了各种人权的不可分割和相互依赖性。

3. 根据第十四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 1.3 亿适龄儿童不能受到初等教育，其中三分之二为女童。^{**}委员会十分清楚，有各种各样因素使缔约国难于完成提交行动计划的义务。例如，1970 年代开始的结构调整计划，1980 年代的债务危机，1990 年代后期的金融危机以及其他因素等均极大地加剧了受初级教育权被剥夺的状况。然而这些困难不能解除缔约国根据《公约》第十四条所承担的义务，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》第十四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. 第十四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》第二条和第三条所要求的禁止教育中的性别歧视。但应强调指出，所提供的教育必须有质量保证，适合儿童而且能促进儿童其他权利的实现。

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

^{**} 一般见儿童基金会《1999 年世界儿童状况》。

个进行的检查。初级义务教育的规定，与《公约》第十三条第三款中父母和监护人“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。缔约国要在两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，那么第十四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》第二条第一款中谈到的“国际援助与合作”以及第二十三条中提到的“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十四条规定的免费初级义务教育权逐步实现。与第二条第一款不同，第十四条规定必须在“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，缔约国的其他义务，如消除歧视，也应立即充分履行。

11. 委员会要求与第十四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，在关于根据第十四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。

第二十届会议(1999年)*

第 12 号一般性意见：取得足够食物的权利(第十一条)

引言和基本前提

1. 取得足够食物这项人权在国际法之下的一些文书中得到承认。《经济、社会、文化权利国际公约》对这项权利的涉及比任何其他文书都要全面。依照《公约》第十一条第一款，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”，根据第十一条第二款的规定，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，第十一条第一款中“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。这份一般性意见的目的，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。之所以编写这份一般性意见，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》第十一条中与食物有关的权利，并特别要求委员会在监测《公约》第十一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，另一次由人权高专办和联合国粮食及农业组织于 1998 年

* 载于 E/C.12/1999/5 号文件。

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，人权高专办主办的“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》第十一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。

第十一条第一款和第二款的规定性内容

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，根据第十一条第二款的规定，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》第十一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。

义务和违反

14. 缔约国的法律义务的性质载于《公约》第二条并在委员会第 3 号一般性意见(1990)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、保护和实现的义务。实现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。实现(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实现(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。

* 原先提出了三个层次的义务：尊重、保护和援助/实现。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。

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 号一般性意见第 10 段中曾经指出的那样，《公约》第二条第一款责成缔约国“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. 虽然只有国家才能是《公约》的缔约国，从而对遵守《公约》负有最终责任，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性意见第 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》第十一条规定的义务。

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》第七条(甲)项(2)目的规定)；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》第二条第一款和第二十三条规定的义务的措施。

补救与问责

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》第五十六条、《公约》第十一条、第二条第一款和第二十三条的具体规定和《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 号一般性意见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 号一般性意见第 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》第十三条)

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。

* 载于 E/C.12/1999/10 号文件。

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条和第十四条规定了受教育的权利。第十三条文字最多，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》第十四条(初等教育的行动计划)通过第 11 号一般性意见；第 11 号一般性意见和第 13 号一般性意见相互补充，应该一并审议。委员会意识到，对于全世界的成百上千万人来说，享受受教育的权利还是一个遥不可及的目标。而且，在许多情况下，这个目标是越来越遥远了。委员会也意识到，许多缔约国存在着强大的结构障碍和另一些障碍，无法充分执行第十三条。

3. 为了帮助缔约国执行《公约》和履行提交报告的义务，这个一般性意见集中指出了第十三条的规范性内容(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)，也列出了违反的示例(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。这个一般性意见是根据委员会多年来审查缔约国报告的经验撰写的。

1. 第十三条的规范性内容

第十三条第一款：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，都应该实现第十三条第一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》第一和第二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》第二十六条第二款，不过，《公约》第十三条以《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》第二十六条第二款和《公约》第十三条第一款的规定相同，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》第十三条第一款所规定的宗旨和目标，其含义的解释应参照《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)。虽然上述所有案文都

与《公约》第十三条第一款密切对应，却也包括了第十三条第一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十三条第一款中，体现了当前人们对这一条款的解释。来自世界各地的意见普遍赞同上述案文，可见委员会的这个观点得到支持。¹

第十三条第二款：受教育的权利——某些一般性评述

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：
 - (一) 不歧视——人人必须受教育，最易受害群体的成员更有必要，在法律上明文规定，在事实上确实做到，不得援引受到禁止的任何理由歧视任何人(见关于不歧视的第 31-37 段)；
 - (二) 实际可获取性——教育必须在安全的物质环境中进行，学生可在一些堪称便利的地点上学(例如邻里单位的学校)或通过现代技术设备接受教育(例如收看“远距离教学”节目)；
 - (三) 经济上的可获取性——教育费用必须人人负担得起。可获取性的这个因素以第十三条第二款中对初等教育、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)；这一点不得违反第十三条第一款所规定的教

育目标和缔约国可能批准的最低教育标准(载于第十三条第三款和第四款);

- (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。

第十三条第二款(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。”(第五条)。《世界宣言》第一条明文规定了“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. 第十三条第二款(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》第十四条的第11号一般性意见第6和第7段载有委员会对这两个词的意见。

第十三条第二款(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。它为了使學生能够利用就业和接受高等教育的机会作好准备。⁷ 第十三条第二款(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. 根据第十三条第二款(乙)项,中等教育“应以一切适当方法普遍设立,并对一切人开放,特别要逐渐做到免费”。“对一切人开放”的含义是:一、中等教育不以学生的接受力或能力为转移。二、中等教育场所应分布于各国各地,使每个人都有平等的机会。委员会对“可获取性”的解释载于以上第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。关于第十四条的第11号一般性意见第7段载有委员会对“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(第六条第二款)。第十三条第二款(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,第六条第二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”(第二十六条第一款)。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 and 理解的养成”(第1条(a)项)。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生產力，包括締约国的经济及社会发展；
- (b) 考虑到有关居民的教育、文化和社会背景；各个经济部门所需要的技能、知识和资格等级；以及职业场所的卫生、安全与福利；
- (c) 为当前具备的知识和技能已经由于技术、经济、就业、社会或其他方面的变化而过时的成人提供再培训；
- (d) 包括着眼于技术的适当转让和调适而使发展中国家和其他国家的学生有机会到其他国家接受技职教育的方案；
- (e) 包括按照《公约》的不歧视规定和平等条款对妇女、少女、失学青年、待业青年、移徙工人的子女、难民、残疾人和其他处境不利群体施行技职教育的方案。

第十三条第二款(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. 虽然第十三条第二款(丙)项是按照与第十三条第二款(乙)项同样的方针拟订的，这两项之间存在着三个不同点。第十三条第二款(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十三条第二款(乙)项和第十三条第二款(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。至于在第十三条第二款(丙)项中没有提到技职教育的问题，从《公约》第六条第二款和《世界人权宣言》第二十六条第一款看来，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. 第十三条第二款(乙)项和第十三条第二款(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”。根据第十三条第二款(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. 就第十三条第二款(乙)项和第十三条第二款(丙)项的措词方式一样(例如要逐渐做到免费)来说，可参看以上对第十三条第二款(乙)项的意见。

第十三条第二款(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 根据第十三条第二款(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。

第十三条第二款(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(见第 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十三条第二款(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》第十三条第二款(戊)项、第二条第二款、第三条和第六至第八条之间的关系，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。

第十三条第三款和第四款——享受教育自由的权利

28. 第十三条第三款有两个要素，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，第十三条第三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十三条第三款。

29. 第十三条第三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。这一款必须结合第十三条第四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”，但以该机构遵守第十三条第一款所规定的各项教育宗旨并且符合一些最低标准为限。这些最低标准可能涉及入学许可、课程和证书和确认等问题。这些标准也必须符合第十三条第一款所规定的各项教育目标。

30. 第十三条第四款规定，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，确保第十三条第四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。

第十三条 — 广泛适用的专项议题

不歧视与平等待遇

31. 《公约》第二条第二款中所体现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。委员会对第二条第二款和第三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 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号公约)。委员会要特别促请注意下列问题。

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，按照第二条第二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)》第二条。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 号一般性意见中关于残疾人受教育权利问题的第 35 段和第 6 号一般性意见中涉及《公约》第十三至十五条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。教育数据应该接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

第十三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》序言部分中所体现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。

对第十三条的限制

42. 委员会要着重指出,《公约》的限制条款第四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四条所指每一要素之严重措施的理由。

2. 缔约国的义务与违反

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”(第二条第二款),以及有义务“采取步骤”(第二条第一款),争取充分执行第十三条等。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”,争取充分执行第十三条。²¹

45. 一般都认定,在受教育的权利方面,与在《公约》阐明的其他权利方面一样,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，第十三条有两个特点需要强调。首先，显然，第十三条认为，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”(第十三条第二款(戊)项)。其次，由于第十三条第二款在初等、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，对第十三条的落实(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十三条第一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十三条第一款所载的教育目标的实现。

50. 关于第十三条第二款，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. 正如以上所述，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。从第十三条第二款的措词来看，缔约国必须优先实行义务性的免费的、初等教育。²⁴ 对第十三条第二款作出此种解释，依据的是第十四条将初等教

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. 就第十三条第二款(乙)项至(丁)项而言，缔约国须立即“采取步骤”(第二条第一款)，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. 在第十三条第二款(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”所有依照第十三条第三款和第四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十三条第三款和第四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(《公约》)第二条第二款，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 号一般性意见提请注意这一点：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》第二条第一款和第二十三条，《联合国宪章》第五十六条，《普及教育世界宣言》第十条，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 号一般性意见确认，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”。从第十三条的规定来看，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；确保教育与第十三条第一款规定的目标相一致；依照第十三条第二款(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”（第十三条第三款和第四款）。

违 反

58. 将第十三条的规范性内容(第一部分)应用于缔约方的一般义务和具体义务(第二部分)，就启动了一个动态程序，据以确定侵犯受教育权的行为。对第十三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，违反第十三条的情形有：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；课程安排与第十三条第一款规定的教育目标不一致；未能建立一项监督第十三条第一款规定的教育目标不一致；未能建立一项监督第十三条第一款的遵守情况的透明而切实有效的制度；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”，争取按照第十三条第二款(乙)项至(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十三条第三款和第四款规定的“最低教育标准”；剥夺教员和学生的学术自由；违反第四条规定，在政治形势紧张时期关闭教育机构。

3. 缔约国以外的其他行为者的义务

60. 鉴于《公约》第二十二条的规定，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，在第十三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十三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 这个方针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 号一般性意见中确定了关系到适足住房权的一些因素，包括“可提供性”、“可承受性”、“可获取性”和“可接受性”。委员会在第 12 号一般性意见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”(第一条)。

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》第十八条第 4 款重复，也涉及《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 1 款中所体现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》第十八条的第 22 号一般性意见，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》第十八条的根本性质表现在该《公约》第四条第 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平等的教育机会、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》第七条的解释。

¹⁸ 委员会指出，虽然《宣言》第二十六条第二款中没有明文规定，但《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(第十三条第一款)。

¹⁹ 见委员会第 3 号一般性意见，第 1 段。

²⁰ 见委员会第 3 号一般性意见，第 2 段。

²¹ 见委员会第 3 号一般性意见，第 9 段。

²² 见委员会第 3 号一般性意见，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/HCD)等。第十三条第一款规定的目标之一，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，见关于第十四条的第 11 号一般性意见第 6 段和第 7 段。

²⁵ 在某些情况下，第二条第一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 第七条第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号一般性意见，第13-14段。

²⁹ 见委员会第2号一般性意见，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(第十二条)

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》第二十五条第一款规定：“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《公约》第十二条第一款，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”，第十二条第二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》第五条(辰)项(4)目，1979年的《消除对妇女一切形式歧视公约》的第十一条第1款(f)项和第十二条，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》的第十二条时,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》第十二条第一款所述“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,起草的过程和第十二条第二款明确的措词认为,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十二条。

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十二条的规范性内容(第一部分)、缔约国的义务(第二部分)、违反(第三部分),和国家一级的执行(第四部分),缔约国以外的其他行为者的义务在第五部分中阐述。这份一般性意见是根据委员会多年来审查缔约国报告的经验提出的。

1. 第十二条的规范性内容

7. 第十二条第一款提出了健康权的定义,第十二条第二款列举了缔约国的一些——但并非全部——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. 第十二条第一款的“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 年联合国通过国际人权两公约以来，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(艾滋病毒/艾滋病)，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，在解释第十二条时必须加以考虑。

11. 委员会对健康权的解释，根据第十二条第一款的规定，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) 可提供性。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) 可获取性。缔约国管辖范围内的卫生设施、物资和服务，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、物资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、物资和服务，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(可承受)：卫生设施、物资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) 可接受性。所有卫生设施、物资和服务，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、物资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. 第十二条第二款并不完全的举例，规定了各国采取行动的准则。它提出了一些属于第十二条第一款关于健康权的广泛定义范围内的具体措施的通用例子，从而说明了这项权利的内容，具体如以下各段所示。⁹

第十二条第二款(甲)项 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”(第十二条第二款(甲)项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

第十二条第二款(乙)项 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”(第十二条第二款(乙)项)，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 第十二条第二款(乙)项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。

第十二条第二款(丙)项 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”(第十二条第二款(丙)项)，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。

第十二条第二款(丁)项 享受卫生设施、物资和服务的权利¹⁵

17. “创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件”(第十二条第二款(丁)项)，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。

第十二条：广泛适用的专项议题

不歧视与平等待遇

18. 根据第二条第二款和第三条，《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 3 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响。

儿童和青少年

22. 第十二条第二款(甲)项规定，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 号一般性意见的第 34 和第 35 段，重申综合方针的重要性，结合预防、治疗和康复性保健治疗等要素。这方面的基本措施包括对男女老年人定期身体检查；身体和精神康复措施，保持老年人的活动能力和自主；治疗和照看患慢性病和不治之症的人，帮助他们免除可以避免的痛苦，和使他们能够体面的去世。

残疾人

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

土著人

27. 根据新产生的国际法和国际惯例，以及各国对土著人最近采取的措施，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》第十二条的规定。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，公约的限制条款第四条，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四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質，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. 根据第五条第一款，这类限制必须是适当的，即在有几种限制可作选择的情况下，必须选择限制性最小的办法。即使以保护公共健康为理由这种限制基本上是允许的，这些措施也应是短时间的，并需加以审查。

2. 缔约国的义务

一般法律义务

30. 虽然公约提出了逐步实现，并且承认由于可资利用的资源有限造成了各种困难，但公约还是为缔约国规定了一些立即有效的义务。缔约国在健康权方面即有一些立即生效的义务，如保证行使这项权利不得有任何歧视(第二条第二款)，和采取措施充分实现第十二条的义务(第二条第一款)。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十二条。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，防止第三方干预第十二条规定的各项保证。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，不得在可造成释放有害人类健康物质的情况下使用或试验核武器、生物武器或化学武器，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、物资和服务，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(便利)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，实现(提供)《公约》所载的一项具体权利。实现(便利)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》第五十六条、公约的一些具体规定(第十二条、第二条、第一条、第二十二和二十三条)，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. 缔约国遵守对第十二条承担的国际义务，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，在能够通过法律或政治手段影响第三方的情况下阻止它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。在缔结其他国际协议方面，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. 虽然只有国家才能是《公约》的缔约国，从而对遵守《公约》负有最终责任，但社会的所有成员——一个人，包括卫生专业人员、家庭、地方社区、政府间和非政府组织、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》在第十二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、物资和服务，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、物资和服务；
- (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以上第 43 和 44 段所述核心义务和其他义务。

3. 违 反

46. 将第十二条规范性内容(第一部分)应用于缔约国的义务(第二部分),就启动了一个动态程序,据以确定违反健康权的情况。以下各段说明了何为违反第十二条。

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十二条的义务。这要根据《公约》第十二条第一款,该款讲到能够达到的最高健康标准,和第二条第一款,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,即违反了第十二条规定的义务。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以上第 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。以上第 43 段所述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》第十二条规定的标准,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、物资和服务;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没有起诉施暴的人；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。

违反实现的义务

52. 违反实现的义务，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、物资和服务分配不公平的现象；在卫生方面没有采取性别敏感的方针；和没有降低婴儿和产妇死亡率。

4. 国家一级的执行

框架立法

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

54. 制定和执行国家卫生战略和行动计划，应特别遵守不歧视的原则和人民参与的原则。具体而言，个人和群体参与决策过程的权利，可能影响他们的发展，因此必须作为履行政府对第十二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，在国家和国际上监督缔约国履行第十二条义务的情况。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，帮助监测第十二条的执行情况。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。

补救与问责

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。

5. 缔约国以外其他行为者的义务

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》第二十二和第二十三条，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十二条义务的能力时，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十二条义务方面的作用。

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、物资和服务方面，不歧视的原则在很多国家的司法中都是可以通过法律执行的。

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三条；《关于保护国际性武装冲突受难者的第一附加议定书》(1977年)第七十五条第二款(一)项；《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)第四条第一款。

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所述卫生设施、物资和服务，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》第十九条第2款。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，在对第十二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》的第十条。

¹⁴ 国际劳工组织第 155 号公约，第四条第 2 款。

¹⁵ 见以上第 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》，第二十四条第 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)项，和第 30 条；《生物多样性公约》(1992 年)第 8 条(j)项，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。另见联合国《气候变化框架公约》(1992 年)序言和第三条；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)项。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，实现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，实现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》第二条第一款。

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十二条的约束。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。

第二十九届会议(2002 年)

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

一、导 言

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

水权的法律依据

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

3. 《公约》第十一条第一款列出了由相当的生活水准权利衍生而又是实现它所必不可少的一系列权利，“包括足够的食物、衣着和住房”。使用“包括”一词表明所提到的权利并非全部。水权明显属于实现相当生活水准的必要保障之一，特别因为它是生存的最根本条件之一。委员会以前曾经指出，水权是第十一条第一款体现的一项人权(见第 6 号一般性意见(1995))。² 水权还与能达到的最高健康水准权(第十二条第一款)³ 和足够住房及足够食物权(第十一条第一款)⁴ 密不可分。此外，还应结合《国际人权宪章》所载的其他权利来看待水权，其中首要的是生命权和人的尊严。

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

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

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

水与《公约》权利

7. 委员会指出，为实现足够食物权必须为农业提供可持续的水资源(见第 12 号一般性意见(1999))。⁷ 在这方面，应该优先确保贫困和边缘化农民包括妇女公平得到水和利用水管理系统，包括可持续的雨水汇集和灌溉技术。《公约》第一条

第二款规定“不得剥夺一个民族自己的生存手段”。根据这项义务，缔约国应确保农民耕作和土著人维持生存所需要的足够的水。⁸

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

9. 为协助缔约国执行《公约》和履行它们的报告义务，本一般性意见集中阐述第十一条第一款和第十二条所述水权的规范性内容(第二部分)、缔约国义务(第三部分)、违反(第四部分)和国家一级的执行(第五部分)以及缔约国以外的其他行为者的义务(第六部分)。

二、水权的规范性内容

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

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

12. 享有水权所必需的足够数量因不同条件而异，但下列因素适用于所有情况：

(a) 可提供性。对每个人的供水必须足够和连续，满足个人和家庭使用。

¹² 这些用途通常包括饮用、个人卫生设施、洗衣、烹调食物、个人和家庭卫生。¹³ 每个人可获得的水量应符合世界卫生组织的准则。¹⁴ 有些个人和群体因健康、气候或工作条件等原因可能需要更多的水；

(b) 质量：个人和家庭用水必须安全，没有微生物、化学物质和威胁个人健康的放射性危险。¹⁵ 个人和家庭用水还应具有可接受的颜色和味道；

- (c) 可获取性：水、供水设施和供水设备必须不加歧视地对缔约国管辖范围内的所有人开放。可获取性具有以下四个相互重叠的层面：
- (一) 物质条件上的可获取性：水、适当的水设施和水设备必须在所有阶层人口可及的安全距离之内。每一家庭、教育机构和工作场所都必须能够在住所内或就近获取到足够、安全和可接受的水。¹⁶所有的供水设施和供水设备必须具有良好的质量，在文化上适宜，注意男女平等、生命周期和隐私要求。在利用水设施和水设备时，人身安全不应受到威胁；
- (二) 经济上的可获取性：水、水设施和水设备在费用下必须为所有人承受得起。用水的直接和间接成本及费用必须适中，必须不损害或威胁其他《公约》权利的实现；
- (三) 不歧视：水、供水设施和供水设备必须在法律和实际上能够为所有人包括人口中的最弱势或最边缘化群体所利用，不因任何违禁理由而有所歧视；
- (四) 信息的可获取：可获取性包括寻求、接受和发送关于水的信息的权利。¹⁷

广泛适用的专项议题

不歧视与平等

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

14. 缔约国应采取措施，消除基于违禁理由的歧视，保障个人和群体不被剥夺实现水权所必要的手段或权利。缔约国应确保水资源的分配和供水设施上的投资能够便利社会所有成员用水。资源的不合理配置可产生隐性歧视。例如，不应

过大地在昂贵的、只面向少数特权阶层的供水设备和设施上投资，而应该在有益于广大人口的供水设备和设施上投资。

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

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

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

三、缔约国的义务

一般法律义务

17. 《公约》规定逐步实现水权，承认因现有资源限制而存在困难，但它也提出了缔约国应该立即履行的义务。缔约国在水权方面需要立即履行的义务有：

保证人民不受任何歧视地行使这一权利(第二条第二款); 采取措施(第二条第一款), 充分实现第十一条第一款和第十二条的规定。这些措施必须是审慎的, 具体的, 力求充分实现水权。

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

19. 一般都认定, 《公约》禁止在水权方面采取倒退措施。¹⁹ 如果采取倒退措施, 缔约国必须证明这种措施是在对各种选择方案经过极认真考虑后采取的, 而且是在充分利用缔约国所有现有资源的条件下, 根据《公约》规定的所有权利, 认定这样做是合理的。

具体法律义务

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

(a) 尊重的义务

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

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

(b) 保护的义务

23. 这类义务要求缔约国防止第三方以任何方式干预水权的享有。第三方可以是个人、群体、公司和其他实体以及在其授权下行事者。义务主要包括: 采取

必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剥夺平等用水机会；污染和不公平地抽取水资源，包括自然水源、井和其他水分配系统。

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

(c) 实现的义务

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

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

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

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

率；(g) 在分配时减少废水；(h) 建立紧急情况下的应急机制；(i) 建立执行战略和方案的主管机构和适当体制安排。

29. 确保人人拥有适当的卫生设施，不仅是维护人的尊严和隐私的根本条件，也是保护饮用水供给和来源质量的主要机制之一。²⁴ 根据健康权和适足住房权(见第 4 号一般性意见(1991)和第 14 号一般性意见(2000))，缔约国有义务考虑到妇女和儿童的需求，逐步推广安全的卫生设施，特别是在农村和贫困城市地区这样做。

国际义务

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

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

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

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

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

35. 缔约国应确保在国际协议中充分注意水权。为此，应该进一步考虑制订法律文书。在缔结和执行其他国际和区域协定时，缔约国应该采取措施，确保这

些文书不侵犯水权。有关贸易自由化的协定不应该减损或妨碍一国确保其人民充分享有水权的能力。

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

核心义务

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

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

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

四、违 反

39. 将水权的规范性内容(见第二部分)应用于缔约国的义务(第三部分),就启动了一个进程,有助于确定侵犯水权的行为。以下各段列出侵犯水权行为的示例。

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

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

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

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

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

- (a) 缔约国对水权的干预可构成违背尊重的义务。这类干预主要包括:
 - (一) 任意或没有任何理由地切断或禁止利用供水设备或供水设施;
 - (二) 歧视性或过高地提高水价;
 - (三) 污染和减少水资源,影响到人的健康;
- (b) 缔约国没有采取一切必要措施,保护其管辖内的个人免受第三方侵犯水权行为的影响,可构成违背保护的义务。²⁷ 这类违约主要包括:
 - (一) 没有颁布或实施有关法律,防止对水的污染和不公平抽取;
 - (二)

未有效管理和控制供水设施；(三) 未保护供水系统(如供水管道和水井)不被干预、损害和破坏；

- (c) 缔约国没有采取一切必要措施，确保实现水权，可构成违背履行的义务。这类例子有：(一) 没有采取或实施国家水政策，确保人人享有水权；(二) 公共拨款不足或不当，造成个人或群体特别是弱势或边缘化群体无法享有水权；(三) 没有通过水权指标和基准等办法监测国内水权实现情况；(四)没有采取措施减少水设施和水设备的不合理分配；(五) 没有设立紧急救助机制；(六) 没有确保人人享有最低基本水平的这一权利；(七) 与其他国家或国际组织缔结协议时，没有考虑它在水权方面的国际法律义务。

五、国家一级的执行

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

立法、战略和政策

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

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

48. 制定和实施国家水战略和水行动计划时，应该遵守不歧视和人民参与的原则。在涉及水的任何政策、方案和战略中，凡可能影响个人和群体行使水权的

决策，都必须有他们参与。个人和群体应该能够充分和平等地获得公共当局或第三方掌握的有关水、供水设施和享有水权的信息。

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

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

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

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

指标和基准

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

54. 提出水权指标后，缔约国可以制订每项指标的国家基准。²⁸ 在定期报告程序中，委员会将同缔约国一道讨论，共同审议这些指标和国家基准，然后拟订下

个报告周期达到的目标。在接下来的五年，缔约国将利用这些国家基准监督其落实水权的情况。在下个报告程序中，缔约国和委员会将审议这些基准是否达到和其间遇到困难的原因(见第 14 号一般性意见(2000)，第 58 段)。在制订基准和编写报告时，缔约国应利用各专门机构在数据收集和分类方面的广泛信息和咨询服务。

补救与问责

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

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

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

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

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

六、国家以外的其他行为者的义务

60. 卫生组织、粮农组织、儿童基金会、环境规划署、联合国人居中心、劳工组织、开发计划署、国际农业发展基金(农发基金)等与水有关的联合国机构和其

他国际组织，以及世界贸易组织(世贸组织)等贸易问题国际组织，应该根据各自技术专长，在国家实现水权问题上与缔约国有效合作。国际金融机构特别是国际货币基金和世界银行，应该在其借款政策、信贷协定、结构调整方案和其他发展项目中考虑水权(见第 2 号一般性意见(1990))，以促进水权的享有。在审查缔约国的报告及缔约国履行水权义务的能力时，委员会将考虑所有其他行为者所提供援助的效果。将人权法和人权原则纳入国际组织的方案和政策，将大大推动水权的实现。红十字会与红新月会国际联合会、红十字会国际委员会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、卫生组织和儿童基金会以及非政府组织和其他协会，在紧急救灾和人道主义援助中起着十分重要的作用。应该优先向人口中最弱势或最边缘化群体提供援助，优先考虑为他们分配和管理水及供水设施。

注

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

² 见委员会关于老年人经济、社会和文化权利的第 6 号一般性意见(1995)第 5 和 32 段。

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

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

⁵ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款(h)项；《儿童权利公约》第 24 条第 2 款(c)项；《1949 年关于战俘待遇之日内瓦公约》第二十条、第二十六条、第二十九条和第四十六条；《1949 年关于战时保护平民之日内瓦公约》第八十五条、第八十九条和第一二七条；其 1977 年《第一号附加议定书》第五十四条和第五十五条；其 1977 年《第二号附加议定书》第五条和第十四条；联合国水会议《马德普什塔行动计划》序言；见《二十一世纪议程》第 18.47 段，联合国环境与发展会议报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I 和 Vol.I/Corr.1, Vol.II, Vol.III 和 Vol.III/Corr.1))(联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8)，Vol.I：会议通过的决议，决议 1，附件二；《水与可持续发展问题都柏林声明》原则 3，国际水与环境会议(A/CONF.151/PC/112)；《行动纲领》原则 2，联合国人口与发展会议报告，开罗，1994 年 9 月 5 日至 13 日，(联合国出版物，出售品编号：E.95.XIII.18)，第一章，决议 1，附件；《欧洲水资源宪章》成员国部长委员会第 14(2001)号建议，第 5 和 19 段；联合国增进和保护人权小组委员会关于促进实现饮水权的第 2002/6 号决议。另见小组委员会供水供应和

卫生设施权问题特别报告员哈吉·吉塞先生提交的享受经济、社会和文化权利与实现饮水供应和卫生设施权之间关系的报告(E/CN.4/Sub.2/2002/10)。

⁶ 见可持续发展问题世界首脑会议,《2002年执行计划》,第25(c)段。

⁷ 涉及足够食物的可具备和可获取性(见第12号一般性意见(1999),第12段和第13段)。

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

⁹ 另见第14号一般性意见,第15段。

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

¹¹ 关于可持续性的定义,见《联合国环境与发展会议报告》,里约热内卢,1992年6月3日至14日,《环境与发展宣言》,原则1、8、9、10、12和15;《二十一世纪议程》,特别是原则5.3、7.27、7.28、7.35、7.39、7.41、18.3、18.8、18.35、18.40、18.48、18.50、18.59和18.68。

¹² “连续”是指经常供水,足够个人和家庭使用。

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

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

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

¹⁶ 另见第4号一般性意见(1991),第8段(b)小段、第13号一般性意见(1999),第6段(a)小段,和第14号一般性意见(2000),第8段(a)和(b)小段。家庭是指常住或临时栖息场所。

¹⁷ 见本一般性意见,第48段。

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

¹⁹ 见第3号一般性意见(1990),第9段。

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

²¹ 见日内瓦公约第一号附加议定书(1977年),第五十四条和第五十六条;第二号附加议定书(1977年)第五十四条;1949年8月12日第三项日内瓦公约,第二十条和第四十六条;1949年8月12日日内瓦四公约共同第三条。

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

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

²⁴ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款规定，缔约国应确保妇女有权“享受适当的生活条件，特别是在[……]卫生[……]方面”。《儿童权利公约》第二十四条第 2 款要求缔约国“确保向各社会各阶层[……]介绍有关[……]个人卫生和环境卫生[……]的基本知识，使他们得到这方面的教育[……]。”

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

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

²⁷ 关于“第三方”的定义，见第 23 段。

²⁸ See E. Riedel, “New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights – The example of the right to health”, in S. von Schorlemer (ed.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, pp. 345-358. 委员会注意到，《2002 年可持续发展问题世界首脑会议行动计划》承诺在 2015 年将得不到或用不起安全饮用水的居民人数(另见《千年宣言》)和没有基本卫生设施的人口比例减少一半。

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

第三十四届会议(2005 年)

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

导 言

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

2. 《准备工作》指出，将第三条同时列入本《公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》是为了指出，除了禁止歧视以外，“应当明确承认男女平等享受

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

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

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

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

一、理论框架

A. 平等

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

7. 必须全面地理解男女在平等的基础上享受人权的理念。国际人权条约中对不歧视与平等待遇的保证所规定的是实际上的及法律上的两种平等。法律的(或正式的)平等及实际的(或实质的)平等是两种不同、但相互关联的理念。书面正式承

认的平等认为，如果法律或政策以中立的方式对待男子和妇女，平等也就实现了。比这更进一步的是，实质性的平等包括法律、政策和惯例所产生的影响，并且保证这些法律、政策和惯例不是要维持、而是要改善某些群体所处的固有劣势地位。

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

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

B. 不歧视

10. 不歧视原则是平等原则的必然延伸。在不违反以下第 15 段所指暂行特别措施的前提下，不歧视原则禁止基于个人或群体的特定地位或境况，例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他见解、民族或社会籍贯、财产、出生或其他地位，例如年龄、族裔、残疾状况、婚姻状况、难民状况或移民状况等，而向他/她或他们提供不同待遇。

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

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

13. 如果一项法律、政策或方案本身似乎并无歧视，但是在实施时却具有歧视性影响，那么就发生了间接歧视的现象。例如，由于原先已经存在的不平等，

妇女与男子相比在享受某一特定机会方面处于不利地位，就形成了间接歧视。实施性别上中立的法律就会维持现有的不平等，甚至使之更加恶化。

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

C. 暂行特别措施

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

二、缔约国的义务

A. 一般法律义务

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

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

B. 具体法律义务

1. 尊重的义务

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

2. 保护的义务

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

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

3. 实现的义务

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

- 提供并便利受害者利用适当的补救措施，例如赔偿、补救、恢复、康复、肇事者作出不重犯的保证、声明、公开道歉、教育方案和预防方案；
- 建立适当的补救渠道，例如所有人都能平等诉诸的法院和法庭，或行政机制，包括最贫穷和处境最不利和处于社会边缘的男女；

- 制定监测机制，以便保证实施旨在促进男女平等享受经济、社会和文化权利的法律和政策不致对地位不利或处社会边缘的个人或团体，尤其是妇女和女童产生未预见的消极影响；
- 设置并实施能对男女平等享受经济、社会和文化权利产生长期影响的政策和方案。这些政策和方案可以包括采取暂行特别措施，以便加速妇女平等地享受其各项权利，开展性别审查、特别依据性别情况分配资源；
- 为法官和公共官员举办人权教育和培训方案；
- 为在基层参与实现经济、社会和文化权利的工作人员举办有关平等问题的提高认识和培训方案；
- 将男女享受经济、社会和文化权利的平等权利原则纳入正规和非正规教育，并促进男女成人、男女儿童平等参加学校和其他教育方案；
- 鼓励男女平等出任公职，并担任决策机构的职务；
- 促进男女平等参与发展规划和决策，并享受发展带来的福利以及实现经济、社会及文化权利的所有方案所带来的福利。

C. 缔约国义务的具体示例

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

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

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

25. 《公约》第八条第一款(甲)项要求缔约国保证人人有权组织工会和参加他(她)所选择的工会。顾及第八条的规定，第三条要求缔约国允许男女雇员组织并参加解决其特定问题的工人协会。在这方面，应当特别关注帮佣工人、农村妇女、在以女性为主的行业中工作的妇女和在家工作的妇女，这些人的权利常常被剥夺。

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

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

28. 《公约》第十一条要求缔约国承认人人有权为自己和家庭获得象样的生活水平，其中包括足够的住房(第一款)和足够的食物(第二款)。在顾及第十一条第一款情况下实施第三条就要求缔约国做到，妇女有权与男子同等地拥有、使用或以其他方式掌管住房、土地和财产，并为此取得必要的资源。在不违背第十一条

第二款的前提实施第三条就要求缔约国尤其要并保证妇女取得并掌管生产粮食的手段，同时要求缔约国消除那种要等男人吃饱之后妇女才能吃饭的习惯做法，或者只允许妇女食用营养较差的食物的习惯做法。¹²

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

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

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

三、国家一级的执行

A. 政策和战略

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

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

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

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

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

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

B. 补救与问责

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

C. 指标和基准

39. 国家政策与战略应当确定有关男女平等享受经济、社会和文化权利这项权利的适当指标和基准，以便有效地监测缔约国实施《公约》在这方面规定的义

务之情况。在适当情况下，特定时间范围内的分门别类的统计数字对于衡量男女逐渐实现经济、社会和文化权利的情况是必要的。

四、违 反

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

41. 男女平等的原则对于享受《公约》所列举的各项特定权利具有根本的意义。不保证享受任何这些权利方面的正式和实际平等，就构成对这项权利的侵犯。要做到平等享受经济、社会和文化权利，就需要消除法律上的和实际上的歧视。对于《公约》第六条至第十五条所列举的每一项权利，如果不通过、实施并监测旨在消除法律上和实际上的歧视的各种法律、政策与方案之影响，就构成了对这些权利的侵犯。

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

注

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

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

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

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

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

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

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

⁸ 根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条的定义。

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

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

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

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

¹³ 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见，第 18 至 21 段。

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

第三十五届会议(2005 年)

第 17 号一般性意见：人人有权享受对其本人的 任何科学、文学和艺术作品所产生的精神 和物质利益的保护(第十五条)

一、导言和基本前提

1. 人人有权享受对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这项权利是一项人权，产生于每个人所固有的尊严和价值。这一事实使得第十五条第一款(丙)项以及其他人权有别于知识产权制度中所承认的大多数法定权利。人权是属于个人以及在某些情况下属于集体和社区的基本、不可剥夺和普遍性的权利。人权之所以说是基本的，是因为相对于人类个体而言是固有的权利，而知识产权首先是各国用来达成下列目的的手段：鼓励发明和创造，鼓励创造性和革新产品的传播，鼓励文化特性的发展，维护科学、文学和艺术作品的完整，使之服务于全体社会。

2. 相对于人权，知识产权通常是暂时性的，可以被取消、以许可证方式转让或配给他人使用。在大多数知识产权制度中，知识产权(通常精神权利除外)有可能被分配、在时间和范围上受限、被交易、被修改甚至丧失，而人权是对人类基本权利的永恒的表达。从人权的角度讲，人人有权享受对其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这保障了作者与其作品之间的个人联系，保障了民族、社区或其他群体与其集体的文化遗产之间的联系，也保障了能够使作者享受适足的生活水准而需要的基本物质利益，而知识产权制度基本上保护工商业和公司利益及其投资。另外，第十五条第一款(丙)项所规定的对作者的精神和物质利益保护的范 围不一定与各国立法或国际协定所规定的知识产权范围一致。¹

3. 因此，绝不能将知识产权与第十五条第一款(丙)项所承认的人权视为一体。享受作者的精神和物质利益的保护——这一人权在若干国际文书里得到承认。例如《世界人权宣言》第二十七条第二款以相同的语言规定：“人人对由于他所创作的任何科学、文学或美术作品而产生的精神的和物质的利益，有享受保护的 权利。”同样，这一权利也在区域性人权文书中得到承认，例如 1948 年的《美洲人的权利和义务宣言》第 13 条第 2 款，1988 年《美洲人权公约经济、社会、文化权利领域附加议定书》(“圣萨尔瓦多议定书”)，以及虽然未明确地规定，但另见于 1952 年《保护人权和基本自由公约》(欧洲人权公约)第一号议定书第 1 条。

4. 人人有权享受对其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这是为了鼓励创造者为艺术和科学的发展以及整个社会的进步积极作出贡献。因此，这一权利与《公约》第十五条所承认的其他权利密切相关，例如参加文化生活的权利(第十五条第 1 款(甲)项)，享受科学进步及其应用所产生的效益的权利(第十五条第一款(乙)项)，享受进行科学研究和创造性活动所不可缺少的自由(第十五条第三款)。这些权利与第十五条第一款(丙)项的关系是相互加强的关系，同时也是相互制约的。关于对于作者有权享受其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护将受到什么限制，一部分将在本一般性意见中加以探讨，一部分将在关于第十五条第 1 款(甲)项和(乙)项以及第三款的单独的一般性意见中加以探讨。第十五条第一款(丙)项是对第十五条第 3 款所保障的科学研究和创造性活动自由的实质性保护，同时也具有经济方面的意义，因此它与下列权利密切相关：有机会凭其自由选择的工作来谋生的权利(第六条第一款)获得适足报酬的权利

(第七条(甲)项), 以及获得适足生活水准的人权(第十一条第一款)。此外, 实现第十五条第一款(丙)项也取决于享受《国际人权宪章》和其他国际和区域性文书所保障的其他人权, 例如单独拥有以及与其他人共有财产的权利,² 言论自由包括寻求、获得和传播信息及各种思想的自由,³ 充分发展人的个性的权利,⁴ 以及文化参与的权利,⁵ 包括特别群体的文化权利。⁶

5. 为了帮助各国实施公约并履行其报告义务, 本一般性意见着重讨论第十五条第一款(丙)项的规范性内容(第一部分)、缔约国的义务(第二部分)、违反(第三部分)以及国家一级的执行(第四部分), 第五部分则讨论缔约国以外的其他行为者的义务。

二、第十五条第一款(丙)项的规范性内容

6. 第十五条第一款用三段列举了三项权利, 涉及文化参与的各个方面, 包括人人有权享受其本人作为作者的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护(第十五条第一款(丙)项), 而没有明确地界定这一权利的内容和范围。因此第十五条第一款(丙)项的每一项要素都需要加以解释。

第十五条第一款(丙)项的各个要素

“作者”

7. 委员会认为, 只有科学、文学或艺术作品的“作者”, 即创造者——不论是男性还是女性, 不论是个人还是个人组成的群体——才能成为第十五条第一款(丙)项的保护的受益者,⁷ 例如作家和艺术家, 等等。这一点源于这一条款所用的“人人”、“其”和“作者”, 这就表明, 这一条的起草者似乎认为科学、文学或艺术作品的作者应是自然人,⁸ 但在当时并没有认识到作者也可能是由个人组成的群体。按照现有国际条约保护制度, 法律实体也是知识产权的所有人。然而, 如上所述, 由于他们所具有的不同性质, 这些权利不是作为人权来保护的。⁹

8. 虽然第十五条第一款(丙)项的措词通常提到个体创造者(“人人”、“其”、“作者”), 但在某些情况下, 由个人组成的群体或社区也可以享受科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护。¹⁰

“任何科学、文学或艺术作品”

9. 委员会认为，在第十五条第一款(丙)项的含义内，“任何科学、文学或艺术作品”是指人类智力的创造物，也就是说，“科学作品”是指诸如科学出版物和创新，包括知识、创新以及土著和当地社区的传统做法，而“文学和艺术作品”就是指诗歌、小说、会话、雕塑、音乐创作、戏剧和电影作品、表演以及口头传统等等。

“享受保护”

10. 委员会认为，第十五条第一款(丙)项承认作者有权享受其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的某种保护，但没有具体说明这种保护的形式。为了不使这项规定失去任何意义，所提供的保护需要具有有效性，应确保作者享受到其作品所产生的精神和物质利益。然而，第十五条第一款(丙)项所指的保护不一定需要反映目前的版权、专利以及其他知识产权制度所规定的保护水平和手段。只要所提供的保护足以确保作者能享受到其作品所产生的精神和物质利益即可，正如以下第 12 至第 16 段所详细叙述的。

11. 委员会指出，第十五条第一款(丙)项承认人人有权“享受”对其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这一点丝毫不意味着各缔约国不能在关于保护作者的精神和物质利益的国际条约中或在其国内立法中通过更高的保护标准，¹¹ 但条件是这些标准不能不当地限制其他人依照公约所享有的权利。¹²

精神利益

12. 保护作者的“精神利益”是《世界人权宣言》第二十七条第二款的起草者们的主要关注之一：“人人对由于他所创作的任何科学、文学或美术作品而产生的精神和物质的利益，有享受保护的权力。”¹³ 他们的想法是公开宣布，人类智力所创造的每一件作品都具有不可分离的个人特点，因而创造者与其作品之间具有持久的联系。

13. 与《世界人权宣言》第二十七条第二款以及《公约》第十五条第一款(丙)项的起草历史相一致，委员会认为，第十五条第一款(丙)项所述的“精神利

益”包括作者有权被承认是其科学、文学和艺术作品的创作者，反对对这类作品进行任何歪曲、割裂或其他修改，或其他贬损的行为，因为这样做有害于作者的名誉和声誉。¹⁴

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

物质利益

15. 第十五条第一款(丙)项所说的保护作者的“物质利益”，反映了这一规定与《世界人权宣言》第十七条和各区域人权文书所承认的拥有财产的权利的密切联系，以及与劳动者获得充足报酬的权利(第七条(甲)项)项的密切联系。与其他人权不一样，作者的物质利益与创造者的个性没有直接联系，而是有助于享受获得适足生活水准的权利(第十一条第一款)。

16. 第十五条第 1 款(丙)所说的保护物质利益，不一定需要贯穿于作者的整个寿命。相反，使作者能享受到适足生活水准的目的也可以通过其他方式实现，例如通过一次性支付，或者使作者在一段有限的时间内享有利用其科学、文学或艺术作品的独有权利。

“产生”

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

缔约国遵守第十五条第一款(丙)项的条件

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

- (a) 可提供性。在缔约国的管辖范围内，必须有充分的立法和条例，以及有效的行政、司法或其他适当的补救手段，用来保护作者的精神和物质利益；

- (b) 可获取性。用于保护科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的行政、司法或其他适当补救手段必须能够为所有作者所使用。可获取性具有相互重叠的四个方面：
- (一) 物质条件上的可获取性：负责保护科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的各国的法院和机构必须能够为社会的各个阶层所使用，其中包括残疾作者；
 - (二) 经济上的可获取性(可承受)：使用这些补救办法必须对所有人来说是能用得起的，包括处境不利的群体和边缘化群体。例如，如果一缔约国决定通过传统形式的知识产权保护来达到第十五条第一款(丙)项的要求，那么有关的行政和法律费用必须建立在公平原则基础上，确保这些补救办法能够被所有的人用得起；
 - (三) 信息的可获取性：可获取性包括有权寻求、获得并传播关于保护作者因其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的法律或政策制度的信息，包括有关立法和程序的信息。这些信息应该使人人能够理解的信息，也应该以少数民族语言和土著居民的语言公布；
- (c) 保护的质量：关于保护作者精神和物质利益的程序应该由法官和其他有关当局以有效和快速的方式加以执行。

广泛适用的专项议题

不歧视与平等待遇

19. 《公约》第二条第二款和第三条禁止在作者精神和物质利益享受有效保护方面，禁止实行任何基于种族肤色、性别语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等的歧视，这种歧视其用意在于或其后果是取消或妨碍平等地享受或行使第十五条第一款(丙)项所承认的权利。¹⁵

20. 委员会强调，使用有限的资源，例如通过或修订立法或废除立法，并且通过传播信息，并往往可以消除在作者精神和物质利益得到有效保护方面存在的歧视或确保平等权利。委员会提到关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见

(1990)第 12 段，该段说，即使在资源严重紧张的情况下，也必须通过费用相对较低的针对性的方案，来保护处境不利或边缘化的个人和群体。

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

限 制

22. 作者的科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益享受保护的權利也受到一些限制，这些權利必须与公约所承认的其他權利相平衡。¹⁶ 但对于第十五条第一款(丙)项所保护的權利加以限制，必须依法并根据这些權利的性质来确定，必须追求正当的目的，必须按照《公约》第四条规定，是对于促进民主社会的普遍福利来说严格必要的。

23. 因此，限制必须是适度的，即如果可能规定好几种限制，则应采取限制性最小的那种措施。限制必须与第十五条第一款(丙)项所保护的權利的性质相一致，即在于保护作者与其作品之间的个人联系，保护使作者能够享受适足生活水平所需要的手段。

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

三、缔约国的义务

一般法律义务

25. 虽然《公约》规定了由逐步实现这一權利，并提到资源有限所带来的困难(第二条第一款)，但《公约》也规定缔约国负有各种应立即履行的义务，包括核心义务。为履行义务而采取的步骤必须是有意采取的具体的有针对性的步骤，以充分实现人人有权享受其本人的科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护。¹⁸

26. 在一定时间内逐步实现这一权利意味着缔约国负有具体的持续性义务，需尽快地、尽可能有效地充分实现第十五条第一款(丙)项。¹⁹

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

28. 与所有人权一样，人人有权享受对其任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护，这意味着缔约国承担着三种类型或级别的义务：即尊重、保护和履行的义务。尊重义务要求缔约国不直接或间接干涉作者享受其物质和精神利益的保护。保护义务意味着要求缔约国采取措施，防止第三方干涉作者的物质和精神利益。最后，履行义务要求缔约国为充分实现第十五条第一款(丙)项而采取适当的立法、行政、预算、司法、宣传和其他措施。²¹

29. 为充分实现第十五条第一款(丙)项，要求采取必要措施，维护、发展和传播科学和文化。这一点源于《公约》第十五条第二款，这一款界定了适用于第十五条第一款所承认的权利的每一方面，包括作者有权享受对其精神和物质利益的保护。

具体法律义务

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

31. 保护的义务包括缔约国有义务确保作者的精神利益和物质利益得到有效保护，不会受到第三方的侵犯。具体地说，缔约国必须防止第三方妨碍作者对其科学、文学或艺术作品要求作者权，不得对其作品进行歪曲、割裂或其他修改，或采取任何贬损性行动，从而有害于作者的名誉或声誉。同样，缔约国必须防止第三方侵犯作者的作品为作者产生的物质利益。为此，缔约国必须防止未经授权

而使用通过现代通信技术和复制技术可容易得到或复制的科学、文学和艺术作品，为此缔约国需通过立法，建立作者权集体管理制度，要求使用者将对其作品的任何使用告知作者，并给予充分的报酬。缔约国必须确保第三方由于非法使用其作品而使作者遭受的任何不合理损害对其给予充分的赔偿。

32. 对于作者任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益得到保护的權利，缔约国还应采取措施，确保土著人民与其作品有关的利益得到保护，他们的作品往往表现为其文化遗产和传统知识。在采取措施保护土著人民的科学、文学和艺术作品时，缔约国应考虑到他们的喜好。这种保护可以包括按照本国知识产权保护制度而采取措施承认、登记并保护土著人民的个体或集体创作权，并应防止第三方在未获授权的情况下使用土著人民的科学、文学和艺术作品。在执行这些保护措施时，缔约国应该尊重有关土著作者自由、事先和知情的同意的原则，并尊重其科学、文学和艺术作品口头或其他习惯性传播方式。在必要时，缔约国应作出规定，由土著人民集体管理其作品所产生的利益。

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

34. 履行义务要求缔约国提供行政、司法或其他适当的补救办法，以便使作者能够要求对其科学、文学和艺术作品拥有精神和物质利益，并在这些利益遭受侵犯时寻求并获得有效的补救。²³ 缔约国还有义务按照《公约》第八条第一款(甲)项，履行(便利)第十五条第一款(丙)项规定的權利，例如采取财政和其他积极措施，方便代表作者包括处境不利和边缘化作者的精神和物质利益的专业和其他协会的成立。²⁴ 履行(促进)义务要求缔约国确保科学、文学和艺术作品的作者有权参与公共事务的管理以及可能对其權利和正当利益产生影响的重要的决策过程，应该在采取任何重要决定从而影响到第十五条第一款(丙)项所规定的權利之前，征求这些个人或团体或其选出的代表的意见。²⁵

有关的义务

35. 作者享受其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益得到保护的權利不能与《公约》所承认的其他權利分割开来。因此缔约国有义务使其按照第

十五条第一款(丙)项所承担的义务与按照《公约》其他规定所承担的义务保持适当平衡，以便促进并保护《公约》所保障的一系列权利。在达成这种平衡时，不应过于袒护作者的私人利益，公众广泛地享受其作品的利益也应该得到充分的考虑。²⁶ 缔约国因此应确保在保护作者的科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益方面所建立的法律和其他制度并不影响缔约国遵守与食物权、健康权和教育权以及参加文化生活，享受科学进步及其应用的好处，或《公约》所规定的其他任何权利有关的核心义务。²⁷ 最终来讲，知识产权是一种社会产品，它具有社会功能。²⁸ 因此缔约国有义务防止基本药物、植物种子或其他粮食生产手段或学校课本和其他学习材料价格过高，从而影响到相当多的人口享受健康、食物和教育权。另外，缔约国应防止科学和技术进步被用于违反人权和人类尊严，包括违反生命权、健康权和隐私权的目的，一旦技术发明的商业化会危害到这些权利的充分享用时，应使这些发明不在专利保护范围内。²⁹ 缔约国尤其应考虑在多大程度上人体及其器官的专利化会在多大程度上影响其根据《公约》或其他有关国际人权文书所承担的义务。³⁰

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

国际义务

36. 在其一般性意见第 3 号(1990 年)里，委员会提请注意所有缔约国都有义务单独以及通过国际援助和合作采取措施，特别是经济和技术性措施，以充分实现《公约》所承认的权利。缔约国用本着《联合国宪章》第五十六条以及《公约》中具体规定(第二条第一款、第十五条第 44 款和第二十三条)的精神，承认国际合作对于实现《公约》所承认的权利，包括享受科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的权，所起的根本作用，并应按照其承诺采取这方面的联合和单独的行动。所开展的国际文化和科学合作应服务于全人类的共同利益。

37. 委员会提到，按照《联合国宪章》第 55 条和第五十六条、公认的国际法原则、以及《公约》本身的规定，促进发展以及促进实现经济、社会和文化权利

的实现的国际合作是所有缔约国的义务，尤其是那些有能力提供援助的国家的义务。³¹

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

核心义务

39. 在第 3 号一般性意见(1990)中，委员会证实，缔约国有这样一项核心义务，即必须确保《公约》所宣布的各项权利得到最低限度的实现，按照其他人权文书以及关于保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益的国际协定，委员会认为，第十五条第一款(丙)项至少为缔约国立即带来下列核心义务：

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

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

四、违 反

41. 在确定缔约国的哪些行为或不行为构成对保护作者的精神和物质利益权利的违反时，必须区分缔约国无力遵守第十五条第一款(丙)项所规定的义务与不愿意遵守这种义务两种情况。这一点源于《公约》第二十条第 1 款，该款规定每个缔约国有义务采取必要步骤，最大限度地调动其现有资源。如果一国不愿意最大限度地调动现有资源，促进作者享受其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益得到保护的权力，则违反了第十五条第一款(丙)项的义务。如果因资源有限，一国无法充分遵守《公约》规定的义务，则它有责任说明它为了优先履行上述核心义务而尽的一切努力来调动它所掌握的一切资源。

42. 侵犯作者精神和物质利益得到保护的权力的情况，既可由缔约国的直接行为引起，也可由缔约国未加充分制约的其他实体引起。通过以上第 39 段所述的与第十五条第一款(丙)项的核心义务不符的任何追溯性措施，都是对这一权利的侵犯。通过行为而进行侵犯的情况还包括正式废除或不正当地暂停实行保护作者科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的法律。

43. 违反第十五条第一款(丙)项的情况也可在下列情况下发生：缔约国未能采取必要措施履行其按照这一条款所承担的法律义务。由于不行为而发生的侵犯也包括未能采取适当措施充分地实现作者享受对其科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的权力，未能实施有关法律或提供行政、司法或其他适当补救，使作者能够按照第十五条第一款(丙)项要求其权利。

违反尊重的义务

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

违反保护的义务

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

违反实现的义务

46. 在下列情况下出现违反实现的义务：缔约国未能在其现有资源范围内采取一切必要措施，促进作者科学、文学和艺术作品所产生的物质和精神利益受保护的权。例如这样的情况：缔约国未能提供行政、司法或其他适当补救办法，使作者，特别是属于弱势群体和边缘群体的作者在其精神和物质利益受到侵犯时寻求并获得补救，或未能提供充分的机会，让作者或作者群体在了解情况的条件下积极地参与对其享受科学、文学或艺术作品所产生的物质利益和精神利益的保护权利产生影响的任何决策过程。

五、国家一级的执行

国家立法

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

48. 由于保护作者的精神和物质利益的国家法律和规章应该以司法机构问责、透明和独立原则为基础，因为这些原则对于有效实施第十五条第一款(丙)项所规定的所有人权必不可少。为了创造有利于实现这一权利的环境，缔约国应采取适当措施，确保私人工商部门和民间团体意识到作者科学、文学或艺术作品所产生的物质和精神利益得到保护的权力以及这种权利对于享受其他人权所产生和影响。在监督第十五条第一款(丙)项的实施方面，缔约国应找出影响其义务得到实施的因素和困难。

指标和基准

49. 缔约国应找出适当的指标和基准，以便在国家和国际两级监督缔约国按照第十五条第一款(丙)项所承担的义务。缔约国可就适当的指标从世界知识产权组织、联合国教育、科学和文化组织以及联合国系统内负责保护科学、文学和艺术作品的其他专门机构和方案获得指导性意见，这些指标应涉及作者精神和物质利益的保护权利的各个方面。这些指标应该在所禁止的各种歧视行为上详细地列出，应涉及具体的一段时间。

50. 在查出与第十五条第一款(丙)项有关的适当指标之后，缔约国应就每一指标确立适当的国家基准。在定期报告程序期间，委员会将与缔约国一起开展审评工作。审评是由缔约国和委员会联合审议指标和国家基准，这些指标和基准然后确定为缔约国在下个报告周期须完成的目标。在下个周期，缔约国将使用这些国家基准来监测对第十五条第一款(丙)项的实施。在此之后的报告周期，缔约国和委员会将审议国家基准是否应达到，以及可能遇到的任何困难。

补救与问责

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

52. 因此，任何作者，如果其科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益受到侵犯，都应该能够在本国有效地使用行政、司法或其他适当补救办法。这种补

救办法不应该过于复杂或费用昂贵，或规定不合理的时间限制或不应有的拖延。³⁵
参加这种诉讼的当事方应有权请司法当局或其他有关当局对诉讼进行审查。³⁶

53. 第十五条第一款(丙)项所保护的权利受到侵犯的任何受害者应有权获得充分的赔偿或补救。

54. 各国的民情督察官、如果有的话人权委员会以及作者的专业协会或类似机构应该处理第十五条第一款(丙)项受到违反的案件。

六、缔约国以外的其他行为者的义务

55. 虽然只有国家才能是《公约》的缔约国，从而对遵守《公约》负有最终责任，但是各缔约国还是应考虑关于私人部门、私人研究机构以及其他非国家行为者在尊重《公约》第十五条第一款(丙)项所确认的权利方面的责任。

56. 委员会指出，各缔约国作为产权组织、教科文组织、联合国粮农组织、世界卫生组织以及世界贸易组织等国际组织的成员国，有义务采取所能采取的一切措施，确保这些组织的政策和决定与按照《公约》所承担义务保持一致，特别是与涉及国际援助和合作的第二条第一款、第十五条第四款、第二十二条以及第二十三条所包含的义务。³⁷

57. 联合国各机构以及各专门机构应该在各自职责范围内并按照《公约》第22和第二十三条，采取必要措施，促进第十五条第一款(丙)项的有效实施。具体来说，产权组织、教科文组织、粮农组织、卫生组织以及联合国系统内其他有关机构、部门和机制，应加强努力，在其保护作者科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益方面的工作中，与人权事务高级专员办事处一道，考虑到人权原则和义务。

注

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

² 见《世界人权宣言》第十七条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)项(5)目；《保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第1号议定书第1条；《美洲人权公约》第21条；《非洲人权和人民权利宪章》(《班珠尔宪章》)第4条。

³ 见《世界人权宣言》第十九条；《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第2款；《欧洲人权公约》第5条；《美洲人权宣言》第13条；《非洲人权和人民权利宪章》第9条。

⁴ 见《世界人权宣言》第二十六条第二款。另见《公约》第十三条第一款。

⁵ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)项(6)目；《美洲人权公约》关于经济、社会、文化权利领域人权的附加议定书(《圣萨尔瓦多议定书》)第14条。

⁶ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十三条(c)项；《儿童权利公约》第31条；《所有移徙工人及其家属权利国际公约》第31条。

⁷ 另见以下注32。

⁸ 见 Maria Green, 国际反贫困法律中心, “《经济、社会、文化权利国际公约》第十五条第一款(丙)项的起草历史”, E/C.12/2000/15, 第45段。

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

¹⁰ 另见以下注32。

¹¹ 见《公约》第五条第2款。

¹² 见以下注22、23和35。另见《公约》第四条和第五条。

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

¹⁴ 见《关于保护文学和艺术作品的伯尔尼公约》第六条之二。

¹⁵ 这一项禁止规定在一定程度上与关于保护知识产权的国际公约所包含的国民待遇规定相重叠, 主要区别于, 《公约》第二条第二款和第三款不仅适用于外国人, 而且适用于缔约国本国国民(见《公约》第六条至第十五条: “人人”)。另见经济、社会、文化权利委员会第三十四届会议, 第16号一般性意见(2005年)涉及男女平等享受一切经济、社会、文化权利的权利, 2005年5月13日。

¹⁶ 见以下注35。需要在第十五条第一款(丙)项和《公约》规定的其他权利之间达成充分的平衡, 这一点尤其适用于参加文化生活的权利(第十五条第一款(甲)项), 享受科学进一步运用的利益的权利(第十五条第一款(乙)项), 以及食物权(第十一条)、健康权(第十二条)以及教育权(第十三条)。

¹⁷ 见《世界人权宣言》第十七条第二款；《美洲人权公约》第21条第2款和关于保护人权和基本自由的公约第1号议定书第1条。

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

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

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

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

²² 见《公约》第十五条第一款(丙)项, 与《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条一并阅读。另见教科文组织大会, 第十九届会议, 关于普通民众参加文化生活及其对文化生活的贡献的建议, 1976 年 11 月 26 日通过, 第 1 段(2)(f)小段。

²³ 见经济、社会、文化权利委员会, 第十九届会议, 第 9 号一般性意见(1998 年), 涉及《公约》在国内的适用第 9 段。另见《世界人权宣言》第八条, 以及《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款。

²⁴ 另见《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条第 1 款。

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

²⁶ 同上, 第 17 段。

²⁷ 同上, 第 12 段。

²⁸ 同上, 第 4 段。

²⁹ 参见世贸组织与贸易有关的知识产权协定第 27 条第 2 款。

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

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

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

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

³⁴ 参见《世界人权宣言》第八条; 第 9 号一般性意见(1998), 第 3 和第 9 段; 林堡原则, 第 19 段; 马斯特里斯特准则, 第 22 段。

³⁵ 见第 9 号一般性意见(1998), 第 9 段(涉及行政补救办法)。另见《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款。

³⁶ 见第 9 号一般性意见, 第 9 段。

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

第三十五届会议(2005 年)

第 18 号一般性意见：工作权利(第六条)

一、 导言和基本前提

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

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条从总的方面阐述了工作权利，并在第七条中通过承认人人有权享受公正和良好的工作条件，尤其是有权享有安全的工作条件，明确引申了工作权利的个人内涵。第八条阐述了工作权利的集体内涵，它阐明人人有权组织工会和参加所选择的工会，并有权使工会自由运作。在起草该公约第六条时，人权委员会确认需要从广义上确认工作权利，规定具体法律义务，而不只是一种简单的哲学原则。² 第六条以一种总的和并非穷尽的方式对工作权利作出了界定。缔约国在第六条第一款中承认“工作权，包括人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利，并将采取恰当步骤来保障这一权利”。缔约国在第二款中承认“为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导和训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术”。

3. 这些目标体现了由《联合国宪章》第一条第三款所界定的联合国的宗旨和原则。这些目标的精髓也体现在《世界人权宣言》第二十三条第一款中。自联大 1996 年通过本公约以来，一些全球和区域人权文书都对工作权利作出了承认。在全球一级，以下公约载有工作权：《公民权利和政治权利国际公约》第八条第 3 款(甲)项；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)项(1)目；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(甲)项；《儿童权利公约》第 32 条；和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 11、第 25、第 26、第 40、第 52 和第 54 条。一些区域文书对工作权利作出总的承认，其中包括 1961 年《欧洲社

会宪章》和 1996 年经修订的《欧洲社会宪章》(第二部分第 1 条),《非洲人权和人民权利宪章》(第 15 条)和《美洲经济、社会和文化权利领域人权公约附加议定书》(第 6 条)。它们都确认尊重工作权利的原则使缔约国有义务采取旨在实现充分就业的措施。同样,联合国大会在 1969 年 12 月 11 日第 2542(XXIV)号决议所载的《社会进步和发展宣言》(第六条)中也阐述了工作权利。

4. 由《经济、社会、文化权利国际公约》保障的工作权利,确认缔约国有义务确保个人有自由选择或接受工作的权利,其中包括有权不被不合理的剥夺工作。这一定义强调了一个事实,尊重个人及其尊严是通过个人有选择工作的自由而体现的,同时强调了工作对于个人发展以及对于社会和经济包容的重要性。国际劳工组织关于就业政策的第 122 号公约(1964)提到“充分、生产性和自由选择的就业”,将缔约国为充分就业创造条件的义务与确保没有强迫劳动的义务联系在一起。然而,对于全世界成千上万的人来说,充分享有自由选择或可接受的工作权仍然是一种遥远的前景。委员会承认存在非缔约国所能控制的结构障碍和其他由国际因素产生的障碍,在许多缔约国中这些都妨碍了充分享有第六条规定的权利。

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

二、工作权利的规范性内容

6. 工作权利是一项属于每一个人的单独权利,同时也是一项集体权利。它包含所有形式的工作,无论是独立工作还是依赖性的领薪工作。工作权利不应当理解为一项获得就业的绝对和无条件权利。第六条第一款载有工作权利的定义,第二款以一种说明和非穷尽的方式举例说明了缔约国所负有的义务。它包括每个人有权自由决定接受或选择工作。这意味着不以任何方式被强迫作出或从事就业,并有权加入一种保障每个工人就业的制度。它还意味着不被不公平地剥夺就业的权利。

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

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

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

10. 失业率高和缺乏有保障的就业是引发工人到经济中的非正规部门谋求就业的原因。缔约国必须采取必要的措施，无论是立法或其他措施，尽最大可能减少正规经济以外的工人人数，因为这些工人在这种状况下没有受到保护。这些措施将迫使雇主遵守劳务立法，申报其雇员人数，从而使后者能够享有工人的所有权利，特别是《公约》第六、第七和第八条规定的权利。这些措施必须体现靠非正规经济谋生的人大部分是出于生存的需要，而不是某种选择。此外，必须由国家立法对家庭和农业工作加以恰当管理，以便使家庭帮工和农业工人像其他工人那样，享有同种水平的保护。

11. 劳工组织关于终止雇用的第 158 号公约(1982)在第 4 条中对辞退的合法性作出了界定，并特别要求提供关于辞退的说得过去的理由以及遇有不公正辞退的情况，有权诉诸法律或其他补救。

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

- (a) 可提供性 缔约国必须具备专门的服务，以协助和支持个人，使他们能够找出并找到现存的就业；

- (b) 可获取性 劳务市场必须向缔约国管辖下的所有人开放。⁴ 可获取性包含三个层面：
- (一) 《公约》第二条第二款和第三条禁止在取得和保持就业方面，以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生、身体和精神障碍、健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性取向，或公民、政治、社会或其他地位为理由，实行旨在或具有妨碍或破坏以公平为基础的行使工作权效果的歧视。根据劳工组织第 111 号公约第 2 条，缔约国应“宣布并奉行旨在通过与国家状况和习惯相辅的做法，促进再就业和职业方面机会和待遇平等，以便消除其中的任何歧视”。许多措施，例如“享有能达到的最高健康标准的权利”第 14 号一般性意见(2000)第 18 段中所强调的，旨在消除与就业有关的歧视的大部分策略和方案，可通过采纳、修改或废除法律或传播信息，在不涉及财力的情况下加以执行。委员会回顾，即便在财力最短缺的时候，也必须通过费用较低的有针对性的方案，保护弱势和被边缘化的个人和群体；⁵
 - (二) 物质条件上的可获取性是就业可能性的一个方面，恰如关于“残疾人”的一般性意见第 5 号第 22 段所作出的解释那样；
 - (三) 可获取性包括通过在当地、区域、国家和国际各级建立数据网络，寻求、获得和传播关于取得就业途径的权利；
- (c) 可接受性和平等性 保护工作权利有若干个组成部分，尤其是工人有享有正当和有利的工作条件，特别是安全工作条件的权利，组织工会的权利和自由选择和接受工作的权利。

广泛适用的专项议题

妇女与工作权利

13. 《公约》第三条规定，缔约国承担“保证男子和妇女在一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利”。委员会强调，需要有一种全面的保护制度遏

制性别歧视，并通过保证同工同酬，确保男女在工作权利方面的机会和待遇平等。⁶ 具体而言，怀孕绝不能成为就业的障碍，而且不应成为丧失就业的理由。最后，应当强调与下列事实方面的联系：妇女所受的教育常常低于男子，在某些传统文化中，妇女就业和提升的机会常常受到损害。

年轻人与工作权利

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

童工与工作权利

15. 《公约》第十条载有对儿童的保护。委员会回顾其第 14 号一般性意见(2000)，尤其是关于儿童健康的第 22 和 23 段，并强调需要保护儿童免于各种有可能妨碍其发育或身心健康的工作方式。委员会重申，需要保护儿童免遭经济剥削，使儿童能够像第六条第二款所说明的那样，全面发育并获得技术和职业教育。委员会还回顾其第 13 号一般性意见(1999)，尤其是作为普及教育一部分的技术和职业教育定义(第 15 和 16 段)。在《经济、社会、文化权利国际公约》之后通过的一些国际人权文书，例如《儿童权利公约》，明确承认需要保护儿童和年轻人免遭任何形式的经济剥削或强迫劳动。⁷

老年人与工作权利

16. 委员会回顾其关于“老年人的经济、社会和文化权利”的第 6 号一般性意见(1995)，尤其是需要采取措施防止以年龄为理由在就业和职业方面实行歧视。⁸

残疾人与工作权利

17. 委员会回顾关于“残疾人”的第5号一般性意见(1994)中所阐述的在残疾人就业方面的无歧视原则。“只要为残疾工人提供的真正就业机会是在所谓‘庇护’设施中不符合标准下的工作，人人有机会通过自由选择或接受的工作谋生的权利就无法实现。”⁹ 缔约国必须采取措施确保残疾人能够获得和保持恰当的就业，并在其专业领域中不断进步，从而促进他们融入或重新融入社会。¹⁰

移徙工人与工作权利

18. 《保护所有移徙工人及其家庭成员的权利国际公约》第2条第2款和第7条阐明的无歧视原则，应当在移徙工人及其家庭的就业机会方面得到应用。在这方面委员会强调，需要制定国家行动计划，通过所有恰当的措施、立法或其他措施，尊重和促进这类原则。

三、缔约国的义务

一般法律义务

19. 缔约国的主要义务是确保行使工作权利的逐步实现。因此，缔约国必须尽快通过旨在实现充分就业的措施。而《公约》对逐步实现作出规定，并承认由资源有限造成的制约，它还为缔约国规定了立即生效的各种义务。¹¹ 缔约国在工作权利方面有立即生效的义务，例如“保证”行使工作权利“而无任何歧视”(第二条第二款)和“采取步骤”(第二条第一款)充分实现第六条的义务。¹² 这类步骤必须意图明确、具体和以充分实现工作权利为目标。

20. 实现工作权利是逐步的，并要花一定的时间，这一事实不应解释为取消缔约国义务中有意义的内涵。¹³ 它意味着缔约国具有“尽可能迅速和有效”全面实现第六条的具体和持续不断的义务。

21. 关于《公约》中的所有其他权利，就工作权利而言，原则上不应采取倒退措施。如果采取任何故意的倒退步骤，缔约国有举证的责任，证明它们是在考虑了所有替代措施之后采取的，而且在最大限度充分利用了缔约国拥有的资源条件下，权衡《公约》规定的所有权利之后，属于合情合理的。¹⁴

22. 如同所有人权一样，工作权利给缔约国规定了三种类型或三种层次的义务：尊重、保护和实现的义务。工作权利的尊重的义务要求缔约国避免直接或间接妨碍享有这种权利。保护的义务要求缔约国采取措施，防止第三方妨碍享有工作权利。实现的义务包含提供、便利和促进这种权利的义务。它意味着，缔约国应当采取恰当的立法、行政、预算、司法和其他措施，确保全面实现。

具体法律义务

23. 缔约国有义务尊重工作权利，尤其是通过禁止强迫或强加劳动和避免拒绝或限制所有人平等获得体面的工作，尤其是弱势和遭边缘化的个人和群体，其中包括囚犯或在押犯，¹⁵ 少数群体成员和移徙工人。尤其是，缔约国有义务必须尊重妇女和年轻人获得体面工作的权利，进而采取措施，减少歧视并促进平等获得机会。

24. 关于缔约国按照《公约》第十条的规定对童工的义务，缔约国必须采取有效的措施，尤其是立法措施，禁止 16 岁以下的童工，此外，缔约国必须禁止对儿童的各种形式的经济剥削和强迫劳动。¹⁶ 缔约国必须采取有效措施，确保禁止童工规定得到充分尊重。¹⁷

25. 保护工作权利的义务，除其他外，包括缔约国有责任通过立法或采取其他措施，确保平等获得工作和培训，确保私有化措施不损害工人的权利。扩大劳务市场灵活性的具体措施绝不能使工作稳定性减少，或降低对工人的社会保护。保护工作权利的义务包括缔约国有责任禁止非国家角色的强迫或强制劳动。

26. 缔约国有义务，当个人或群体不可能或由于无法控制的原因靠他们所拥有的手段无法实现工作权利的时候，为之实现(提供)工作权利。这一义务除其他外，包括由本国法律系统承认工作权利，采取一项有关工作权利的国家政策，以及实现这一权利的详细计划。工作权利要求缔约国制定和执行一项政策，以便“刺激经济增长和发展，提高生活水平，满足人力需要，并克服失业和就业不足”。¹⁸ 正是在这种情况下，缔约国应当采取有效措施，增加为减少失业率拨出的财政资源，尤其是减少妇女、弱势和遭排斥群体的失业率。委员会强调，需要建立一种在丧失就业情况下的补偿机制，以及有义务采取恰当措施，在国家和当

地一级开办就业服务(公共或私营)。¹⁹ 另外, 实现(提供)工作权利的义务包括缔约国执行对付失业问题的计划。²⁰

27. 实现(便利)工作权利的义务, 要求缔约国除其他外, 采取积极措施, 使个人并帮助个人享有工作权利, 并实施技术和职业教育计划, 促进获得就业。

28. 实现(促进)工作权利的义务, 要求缔约国承办例如教育和信息方案, 使公众提高对工作权利的认识。

国际义务

29. 委员会在第 3 号一般性意见(1990)中提醒所有缔约国注意单独采取步骤和通过国际援助和合作, 特别是经济和技术合作, 全面实现《公约》承认的权利的义务。本着《联合国宪章》第五十六条和《公约》的具体规定(第二条第一款、第六条、第二十二條和第二十三條)的精神, 缔约国应当承认国际合作的重要作用, 并尊重采取共同和单独行动争取全面实现工作权利。缔约国应酌情通过国际协议, 确保《公约》第六、第七和第八條规定的工作权利受到应有的重视。

30. 缔约国为遵守与第六條有关的国际义务, 应在其他国家以及双边和多边谈判中促进工作权利。缔约国在与国际金融机构谈判时, 应当确保保护其人口的工作权利。作为国际金融机构, 尤其是国际货币基金、世界银行和区域发展银行成员的缔约国, 应当在影响到这些机构的借贷政策、信贷协议、结构调整方案和国际措施方面, 更多地重视对工作权利的保护。因此, 缔约国根据结构调整方案采用的战略、方案和政策, 不应当妨碍其涉及工作权利的核心义务, 并对妇女、青年人和弱势及遭到排斥的个人和群体的工作权利产生消极影响。

核心义务

31. 委员会在第 3 号一般性意见(1990)中确认缔约国的核心义务是确保达到《公约》所涵盖的每一项权利的最起码基本水平。就第六條而言, 这一“核心义务”包含确保无歧视和平等保护就业的义务。就业领域中的歧视包含范围广泛的侵权行为, 它们影响到生活的各个阶段, 从基本教育到退休, 并且对个人和群体的工作状况产生相当大的影响。因此, 这些核心义务至少包括下列要求:

- (a) 保证获得就业的权利，尤其是对于弱势和遭边缘化的个人和群体来说更是如此，使他们能够过一种有尊严的生活；
- (b) 避免任何措施在私营和公共部门对弱势和遭排斥的个人和群体造成歧视和不平等待遇，削弱对这类个人和群体的保护机制；
- (c) 以一种包含雇主和工人组织在内的参与和透明进程，根据全体工人关注的问题，通过并执行一项解决这类关切的国家就业战略和行动计划。这种就业战略和行动计划应当以弱势和遭排斥的个人和群体为对象，并特别应当包括能够衡量和定期审查就工作权利取得进展的指标和基准。

四、违 反

32. 应当明确区分缔约国没有能力与缺乏意愿遵守第六条义务的情况。它源于第六条第一款，该款保证人人应有机会凭自由选择 and 接受的工作来谋生的权利；和第二条第一款，根据该款，每一缔约国承担“尽最大能力”采取必要措施。应根据这两条对缔约国的义务作出解释。不愿意尽最大能力实现工作权利的缔约国违反了第六条的义务。然而，能力方面受到的限制可解释一缔约国在充分保障工作权利方面遇到的困难，其程度在于，缔约国显示已使用了所拥有的最大能力，以便作为优先事项履行以上概述的义务。违反工作权利可在以下情况下发生：国家或国家实体采取这些行动，或缺乏充分措施促进就业。表现为不作为的违反行为包括，例如，缔约国不对个人或群体的活动作出规定，以防止他们妨碍其他人的工作权利。表现为作为的违反行为包括强迫劳动；正式废除或终止持续享有工作权利所必备的立法；剥夺某些个人或群体获得工作，而无论这种歧视所基于的是立法还是惯例；采用明显违背与工作权利有关的国际义务的立法或政策。

违反尊重的义务

33. 违反尊重工作权利义务的行为包括与《公约》第六条规定的标准相抵触的法律、政策和行动。具体而言，任何基于种族、肤色、性别、语言、年龄、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生，或以妨碍平等享有或行使

经济、社会和文化权利为目的的其他情况，在进入劳务市场或获得就业途径和权利方面的歧视，均构成对《公约》的违反。《公约》第二条第二款中提到的无歧视原则应当立即适用，它既不受逐步实施的限制，也不依赖所拥有的资源。它直接适用于工作权利的所有方面。缔约国在与其他国家、国际组织和其他实体，例如，多边实体达成双边或多边协议时不考虑其关于工作权利的法律义务，构成对尊重工作权利义务的违反。

34. 至于《公约》中的所有其他权利，一般都认定，就工作权利采取倒退措施是不能允许的。这类倒退措施除其他外，包括拒绝某些个人或群体获得工作，而无论这种歧视基于的是立法还是习惯，废除或终止行使工作权利所必要的立法，或通过明显与工作权利方面的国际法律义务相违背的法律或政策。一个例子是规定强迫劳动，或废除保护员工免遭非法解雇的立法。这类措施构成对缔约国尊重工作权利的违反。

违反保护的义务

35. 缔约国未能采取一切必要措施保障其管辖内的个人的工作权利不受第三方的损害，即造成违反保护义务。违反包括如下不作为，例如未能对个人、群体或公司的活动作出约束，从而防止他们侵犯其他人的工作权利；或未能保护工人免遭非法解雇。

违反实现的义务

36. 缔约国未能采取一切必要步骤保证实现工作权利，即造成违反实现的义务。例子包括：未能采用或执行旨在确保所有人工作权利的国家就业政策；支出不足或滥用公共基金造成个人或群体，尤其是弱势和遭排斥群体不能享受工作权利；未能在国家一级监督实现工作权利，例如找出工作权利的指标和基准；未能执行技术和职业培训方案。

五、国家一级的执行

37. 根据《公约》第二条第一款，要求缔约国“尽最大能力，尤其包括用立法方式”落实其《公约》义务。每一缔约国在评估哪些措施最适宜满足其具体情

况方面有一定的酌处余地。然而，《公约》明确规定每一缔约国有义务采取一切必要步骤，确保在就业方面人人受到失业或就业无保障方面的保护，并尽快享有工作权利。

立法、战略和政策

38. 缔约国应考虑采取具体立法措施落实工作权利。这些措施包括：(a) 建立国家机制，监督就业政策和国家行动计划的执行；(b) 就数量指标和执行的期限作出规定。缔约国还应当提供(c) 确保遵守国家一级定立的基准的手段；(d) 吸收公民社会，包括劳务问题专家在内，私营部门和国际组织的参与。在监督实现工作权利进展方面，缔约国应当找出影响履行上述义务的因素和困难。

39. 集体谈判在制定就业政策方面具有根本的重要性。

40. 联合国各机构和方案应当根据缔约国的要求，协助起草和审评相关的立法。例如，国际劳工组织在就业立法方面具有相当好的技能和累积的知识。

41. 缔约国应当基于旨在逐步确保所有人充分就业的人权原则，通过一项国家战略。这种国家战略还应当规定缔约国查明其所拥有的实现目标的资源以及利用这些资源的最具成本效益的途径。

42. 制定和执行国家就业战略应当包括全面遵守问责、透明、利益相当方参与等原则。个人和群体参与决策的权利应当成为目的在于落实缔约国第六条义务的所有政策、方案和战略的一部分。促进就业也应当要求社区的有效参与，更具体说，各种协会保护和促进工人的权利，以及工会确定优先任务、决策、规划、执行和评估促进就业战略。

43. 为了创造有利于享有工作权利的条件，缔约国还必须采取适当措施，确保私营和公共部门在其活动中体现对工作权利的认识。

44. 国家就业战略必须特别考虑到在获得就业方面消除歧视的必要。它必须确保尤其是妇女、弱势和被边缘化的个人和群体，平等获得经济资源以及技术和职业培训，应当尊重和保护自食其力的就业以及就业的薪水能够使工人及其家庭享有《公约》第七条(甲)项(2)目规定的适足生活标准。²¹

45. 缔约国应当发展和保持监督朝着实现自由选择或可接受的就业方向取得进展的机制，找出影响其尊重义务的因素和困难，并推动通过纠正性立法和行动措施，包括落实《公约》第二条第一款和第二十三条义务的措施。

指标和基准

46. 国家就业政策必须对工作权利的指标作出界定。指标的设计应当有效在国家一级有效监督缔约国遵守第六条的情况，并应当与国际劳工组织的指标为基础，例如失业率、失业与正规和非正规工作的比率，国际劳工组织由于编制劳工统计数据所定的指标可能对编制国家就业计划有用。²²

47. 缔约国在确定了恰当的工作权利指标之后，应订立与每一指标相对应的恰当国家基准。在定期报告程序中，委员会将与缔约国开展“认真研究”工作。认真研究包括缔约国和委员会共同审议指标和国家基准，它们界时将成为在下一个报告期内实现的目标。在随后的 5 年中，缔约国将使用这类国家基准帮助监督工作权利的落实。此后，缔约国和委员会在随后的报告观察中，将审议是否达到了基准，以及所遇到的任何困难的原因。而且，缔约国在确定基准和编写报告时，应当就数据搜集和细分，利用专门机构的广泛信息和咨询服务。

补救与问责

48. 作为违反工作权利受害者的任何个人或群体，应能在国家一级利用有效的司法或其他恰当补救。在国家一级，工会和人权委员会应当在捍卫工作权利方面发挥重要的作用。这类侵权行为的所有受害者有权获得充分赔偿，所采取的形式可包括恢复原状、赔偿、补偿或保证不再发生。

49. 将缔结工作权利的国际文书，特别是相关的国际劳工组织公约融入本国的法律体系，应当加强为保证工作权利所采取的措施的有效性，并应受到鼓励。将承认工作权利的国际文书纳入国内法律体系或承认其直接可适用性，大大加强了补救措施的范围和效力，应当在所有情况下予以鼓励。应当赋予法院以直接适用《公约》义务的权力，从而对违反工作权利核心内容的案例作出判决。

50. 请法官和其他执法机关在行使职能时，更多地重视违反工作权利的案例。

51. 缔约国应当尊重并保护人权捍卫者以及公民社会的其他成员，尤其是工会，是它们帮助弱势和受到排斥的个人和群体实现其工作权利。

六、缔约国以外的其他行为者的义务

52. 虽然只有国家才能是《公约》的缔约国，从而对遵守《公约》负有最终责任，但社会中的所有成员——个人、当地社区、工会、公民社会和私营部门组织——对于实现工作权利均负有责任。缔约国应当为促进履行这些义务提供环境。私营企业——无论是本国的还是跨国的——虽然不受《公约》的约束，但在创造就业，雇用政策和无歧视找工作方面发挥集体性作用。它们应当根据立法、行政措施、行为守则和由政府与公民社会达成的促进尊重工作权利的其他恰当措施从事活动。这类措施应当承认国际劳工组织制定的劳工标准，并提高企业在实现工作权利方面的认识和责任。

53. 联合国机构和方案的作用，尤其是劳工组织在国际、区域和国家三级促进和执行工作权利方面的作用尤为重要。凡存在区域机构和文书时，在确保工作权利方面，它们也应当发挥重要作用。缔约国在制定和执行国家就业战略时，应当利用劳工组织提供的技术援助和合作。在编写报告时，缔约国还应当为数据搜集和细分，以及制定指标和基准，利用劳工组织提供的广泛信息和咨询服务。按照《公约》第二十二和第二十三条，劳工组织和联合国其他专门机构，世界银行、区域发展银行、国际货币基金、世界贸易组织和联合国系统中的其他有关机构，应当与缔约国有效开展合作，在国家一级落实劳工权利，同时铭记其本身的任务授权。国际金融机构应当在借贷政策和信贷协议中，更多地重视对工作权利的保护。根据第 2 号一般性意见(1990)第 9 段，应当特别作出努力，确保在所有结构调整方案中保护工作权利。委员会在审查缔约国的报告和履行第六条义务的能力时，将审议缔约国以外的其他角色提供帮助的效果。

54. 工会为确保在当地和国家两级尊重工作权利，并协助缔约国遵守第六条义务方面发挥着极为重要的作用。工会的作用至关重要，并且在委员会审议缔约国报告时将继续给予重视。

注

¹ 见国际劳工组织第 168 号公约(1988 年)序言部分：“强调所有社会中劳动和生产性就业的重要性，这不仅是因为他们可为社会创造财富，而且因为他们给工人带来收入，赋予工人社会责任和使工人有自尊感”。

² 人权委员会第十一届会议，议程项目 31, A/3525(1957)。

³ 劳工组织第 29 号公约《1930 年强迫劳动公约》，第二条第一款；又见劳工组织第 105 号公约《1957 年废除强迫劳动公约》。

⁴ 仅部分这类专题出现在《公约》第二条第二款和第三条中。其他专题是由委员会习惯做法或从为数越来越多的缔约国立法或司法实践中引申出来的。

⁵ 见关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见(1990)，第 12 段。

⁶ 见关于第三条：男女享有所有经济、社会和文化权利的平等权利的第 16 号一般性意见(2005)，第 23-25 段。

⁷ 见 1989 年《儿童权利公约》第 32 条第 1 款，反映在《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》序言部分第 2 段中。又见《强迫劳动议定书》第三条第 1 款。

⁸ 见关于老龄人的经济、社会、文化权利的第 6 号一般性意见(1995)，第 22 段(和关于退休问题的第 24 段)。

⁹ 见关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994)，其中包括第 20-24 段中提到的内容。

¹⁰ 见劳工组织第 159 号公约《1983 年(残疾人)职业康复和就业公约》。见关于就业的第一条第 2 款。又见联大 1993 年 12 月 20 日第 48/96 号决议中公布的《关于残疾人获得平等机会的标准规则》。

¹¹ 见关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见(1990)，第 1 段。

¹² 同上，第 2 段。

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 同上，第 9 段。

¹⁵ 如果是自愿为基础提供的。关于囚犯工作问题，又见《囚犯待遇最低限度标准规则》和劳工组织公约(第 29 号)《强迫劳动公约》第二条。

¹⁶ 见《儿童权利公约》第 31 条第 1 款。

¹⁷ 见劳工组织《最恶劣的童工形式公约》第 2 条第 7 款和委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见。

¹⁸ 见劳工组织第 122 号公约《1964 年就业政策公约》第一条第 1 款。

¹⁹ 见劳工组织第 88 号公约《1948 年组织就业服务公约》。

²⁰ 见劳工组织第 88 号公约和及类似的劳工组织第 2 号公约《1919 年失业公约》。另见劳工组织第 168 号公约《1988 年促进就业和失业保护公约》。

²¹ 见关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999)，第 26 段。

²² 见劳工组织第 160 号公约《劳动统计公约》，特别是第一和第二条。

第三十九届会议(2007年)

第19号一般性意见¹：社会保障的权利(第九条)

一、导言

1. 《经济、社会、文化权利国际公约》(下称《公约》)第九条规定：“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。”在人们面临无法充分实现《公约》所赋予的权利的困境时，社会保障的权利对于确保所有人的类尊严是极为重要的。

2. 社会保障的权利包括在没有歧视的情况下获得和保留现金或实物福利的权利，以便，除其他外，保护人们免受(a) 因为疾病、残疾、分娩、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入；(b) 无钱求医；(c) 无力养家，尤其是赡养儿童与成年家属。

3. 由于其再分配的性质，社会保障在减少和减缓贫困、防止社会排斥以及推动社会包容等方面发挥了重要的作用。

4. 根据第二条第一款，《公约》缔约国必须尽最大能力采取有效措施，并定期作出必要的修订，在没有歧视的情况下充分实现所有人的社会保障的权利，其中包括社会保险。《公约》第九条的措词表明，为提供社会保障福利而采用的措施的定义不能过于狭窄，而且在任何情况下，都必须确保所有人享有最低限度的人权。这些措施可以包括：

(a) 缴费性计划或诸如第九条明确提到的社会保险等基于保险的计划。这些计划一般涉及强制受益人、雇主以及(有时还包括的)国家缴纳的款项以及由共同基金支付的福利和行政开支。

(b) 非缴费性计划，例如：普及计划(原则上向所有遭到某种风险和突发情况的人提供有关福利)或者有针对性的社会援助计划(向处于困境的人提供福利)。几乎所有缔约国都将需要非缴费性计划，因为基于保险的计划不可能顾及所有的人。

5. 其他社会保障形式也是可以接受的，包括：(a) 私人经营的计划；(b) 自助或者其他措施，例如社区援助计划或互助计划。但是不管采用何种计划，都必

须符合社会保障的基本内容，并应在此前提下，被视为有助于实现社会保障权利，应当根据本一般性意见受到缔约国的保护。

6. 国际法坚决维护社会保障的权利。1944年的《费城宣言》明确陈述了社会保障的人权性质；《宣言》呼吁“扩大社会保障措施向所有需要这种保护的人提供基本收入和综合医疗服务”。² 1948年《世界人权宣言》将社会保障确认为一种人权。《宣言》第二十二条指出：“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障”；第二十五条第一款指出：“在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障”。后来，这项权利被纳入了一系列的国际人权条约³和区域性人权条约。⁴ 2001年，国家、雇主和职工的代表在国际劳工会议上重申：“社会保障是一项基本人权，也是创造社会凝聚力的根本方法”⁵

7. 经济、社会和文化权利委员会(下称委员会)对于以下情况表示关注：世界上享有社会福利的人所占比例很低，大多数人(约占80%)现在还没有正式的社会保障；在这80%的人口中，20%的人生活在极端贫困之中。⁶

8. 在其监测《公约》实施情况的过程中，委员会一贯对拒绝提供或者无法获得足够的社会保障的状况表示关注，因为这样会破坏《公约》中许多权利的实现。委员会还一贯维护社会保障的权利，无论是在审议缔约国的报告时，还是在发表一般性意见和各种声明时均是如此。⁷ 为了帮助缔约国实施《公约》以及履行其报告义务，本一般性意见特别强调社会保障权利的规范性内容(第二部分)、缔约国的义务(第三部分)、违反(第四部分)以及国家一级的执行(第五部分)；而缔约国以外的其他行为者的义务则在第六部分中讨论。

二、社会保障权利的规范性内容

9. 社会保障的权利包括现有的社会保障覆盖范围(无论是公有的还是私营的)不受任意和无理限制的权利以及在遭受社会风险和突发情况时享有充分保护的权利。

A. 社会保障权利的要素

10. 虽然社会保障权利的要素可能因为条件差异而有所不同，但是一些基本的因素却适用于以下列出的所有情况。在解释这些因素时应当牢记，社会保障应被视为一种社会公益事业，而不仅仅是经济或财政政策的手段。

1. 可提供性——社会保障制度

11. 要实施社会保障权利就必需具有而且执行一种由单一的计划或各种计划组成的制度，以便确保为有关的社会风险和突发情况提供福利。应当根据国内法律制定这种制度，政府部门必须负责有效地管理和监督这种制度。社会保障计划(包括发放养老金的计划)也应是可持续的，以便子孙后代也能实现这种权利。

2. 社会风险和防备应急

12. 社会保障制度应该包括以下九种主要的社会保障：⁸

(a) 医疗服务

13. 缔约国有义务确保建立保健制度，向所有人提供适当的医疗服务。⁹ 如果保健制度采用私营计划或公私合营计划，根据本一般性意见阐明的基本要素，这些计划必须是可以负担得起的。¹⁰ 委员会注意到了在艾滋病毒/艾滋病、结核病以及疟疾等传染病方面社会保障权利的特别重要性，也注意到了采取措施以提供预防 and 治疗的必要性。

(b) 疾 病

14. 应该向因病而无法工作的人提供现金补助，帮助他们度过丧失收入的难关。长期疾病缠身的人应有资格领取残疾津贴。

(c) 老 年

15. 缔约国应该采取适当措施，制定有关向达到国家法律规定年龄的老年人提供福利的社会保障计划¹¹。委员会强调指出，缔约国应当确定适合于本国情况

的退休年龄，其中，除其他外，应当考虑到职业的性质、特别是危险职业以及老年人的工作能力。有些老人虽然已经到了国家法律所规定的退休年龄，但是仍然没有达到缴费年限，或者没有资格领取其他的基于保险的养老金、社会保障福利或资助，而且没有任何其他收入来源。针对这种情况，缔约国应该尽最大的努力，向这些老人提供非缴费性的老年福利金、社会服务以及其他援助。

(d) 失 业

16. 除了推动充分的、有效益的和自由选择的就业，缔约国还必须努力提供补助，以便弥补因为无法获得或者保留适当工作而引起的收入的减少或丧失。应该向失业人员发放一定时期的补贴；在这段时期结束时，社会保障制度应当确保对于失业职工的充分保护、例如提供社会援助。社会保障制度还应覆盖其他职工，例如：兼职工人、临时工、季节工、自雇人员以及在非正规经济部门从事非典型形式工作的职工。¹²应当向因为公共卫生或者其他紧急情况而被迫停工的职工发放津贴，弥补停工期间的收入损失。

(e) 工 伤

17. 缔约国还应确保保护在工作或其他生产劳动过程中受伤的职工。社会保障制度应当支付治伤和医病的费用以及病假工资，并且向由于养家活口的人死亡而陷入困境的家属发放津贴。¹³应该通过提供医疗服务和现金补贴保障收入。享受福利的权利不应受到就业年限、投保时间或缴费数额的影响。

(f) 家庭和儿童支助

18. 家庭福利对于实现《公约》第九条和第十条所规定的关于儿童与成年家属受到保护的权利是极为重要的。缔约国在提供福利时应酌情考虑儿童及(负有赡养儿童或成年家属义务的人)的经济情况和环境，以及与儿童或成年家属提出或代其提出的福利申请有关的其他方面因素。¹⁴应当向有关家庭提供包括现金补贴和社会服务在内的家庭和儿童福利，不得以任何借口进行歧视；家庭和儿童福利通常包括食品、衣服、住房、用水和环境卫生或其他适当的权利。

(g) 产 妇

19. 《公约》第十条明确规定：“对有工作的母亲应给以给薪休假或有适当社会保障福利金的休假”。¹⁵ 应该让所有妇女都享有带薪产假，其中包括从事非典型工作的妇女；应在适当时期内发放津贴。¹⁶ 应该向妇女和儿童提供适当的医疗福利，其中包括酌情提供产前、分娩、产后护理，并在必要时提供住院期间的护理。

(h) 残 疾

20. 委员会在关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994)中强调了向残疾人提供适当收入支助的重要性。因为残疾或与残疾有关的因素，有些残疾人减少了或者丧失了收入；有些失去了就业机会；有些还有永久性残疾。应当以有尊严的方式提供残疾支助，¹⁷ 并且能够反映残疾人士对于援助和其他开支的特别需要。所提供的支助应当包括家庭成员和其他非正规的照料人员。

(i) 遗属和孤儿

21. 缔约国还必须确保在享有社会保障或领取养老金权利的养家活口的人去世以后向其遗属和孤儿发放津贴。¹⁸ 这种津贴应该包括丧葬费用，特别是在那些丧葬费用非常昂贵的缔约国之中。不得以受到禁止的歧视理由将遗属和孤儿排除在社会保障计划之外，应当在享受社会保障计划方面向他们提供援助，特别是在艾滋病毒/艾滋病、结核病以及疟疾等传染病肆虐，致使大量儿童和老年人丧失家庭和社区援助的情况下。

3. 适 足 性

22. 无论是现金还是实物的福利必须要有适当的数额和领取时间，以便所有的人都能实现《公约》第十、十一和十二条中所载的关于享有家庭保护和援助、适当的生活水平以及适当医疗服务的权利。缔约国还必须充分尊重《公约》序言中所规定的人类尊严的原则以及不歧视的原则，以避免对福利的水平和提供方式造成不利的影 响。使用的方法应确保福利的适足性。应该定期监测适足性标准，以便确保受益人能够负担得起他们为实现《公约》权利所必需的商品和服务。关

于缴费性的发放失业津贴的社会保障计划，在收入、所交纳的费用以及可以领取的津贴数额之间应有合理的比例。

4. 可获取性

(a) 覆盖范围

23. 所有人特别是处于最不利地位的和被边缘化的群体的成员，均应受社会保障制度覆盖，不得以《公约》第二条第二款所禁止的理由进行歧视。为了实现普遍覆盖，非缴费性计划往往是必要的。

(b) 资格

24. 领取津贴的资格条件必须是合理的、成比例的和透明的。津贴的取消、减少或中止应该有所限制，必须出于合理的原因、依照正当的程序而且必须由国家法律规定。¹⁹

(c) 可承担性

25. 如果一项社会保障计划需要缴费，缴费数额应当事先规定。同缴纳费用有关的直接和间接开支必须是可负担的，不得损害《公约》其他权利的实现。

(d) 参与和信息

26. 社会保障计划的受益人必须能够参与社会保障制度的管理。²⁰ 应该根据国家法律建立社会保障制度，并且确保个人和组织有权以明确和透明的方式寻找、接受和传播所有关于社会保障权利的信息。

(e) 实际获取途径

27. 应该及时发放津贴；受益人应能实际利用社会保障服务，以便获得津贴和信息并交纳有关的保费。在这方面，要特别照顾残疾人、迁徙工人和那些居住在边远地区、容易受灾的地区、遭受武装冲突的地区的人们，使他们也能得到这些服务。

5. 同其他权利的关系

28. 社会保障的权利在支持实现《公约》所规定的许多权利方面发挥了重要的作用，但是也必须采取其他措施以补充社会保障的权利。例如，缔约国应该根据《公约》第六条的规定为工伤职工和残疾人士的康复提供社会服务；提供儿童照料和福利以及有关计划生育的咨询和帮助以及为残疾人和老人提供特别设施(第十条)；采取措施同贫困和社会排斥作斗争并提供支持性的社会服务(第十一条)；采取措施防止疾病和改进卫生设施、商品和服务(第十二条)。²¹ 缔约国还应该考虑制定计划，为处于不利地位的和被边缘化的群体的成员提供社会保护，例如，为小农提供农作物保险和自然灾害保险²² 或为非正规经济部门中的自雇人员提供生计保护。然而，为实现《公约》其他权利而采取措施本身不应作为制定社会保障计划的替代品。

B. 广泛适用的专项议题

1. 不歧视与平等

29. 缔约国有义务确保人民在没有歧视的情况下享有社会保障的权利(《公约》第二条第二款)以及男女平等享有权利(第三条)。这项义务在履行《公约》第三部分所规定的所有义务时也均适用。因此，《公约》禁止以种族、肤色、性别、²³ 年龄、²⁴ 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²⁵ 健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性取向以及公民、政治、社会或其他身份为由进行任何直接的或间接的歧视，因为这种歧视会导致取消或损害平等享有或行使社会保障的权利。

30. 在个人无法获得适当的社会保障的情况下，缔约国还应该消除基于遭到禁止的理由的事实上的歧视。缔约国应当根据《公约》第三部分的规定确保立法、政策、方案以及资源的调拨便利社会所有成员获得社会保障。同时也应审查对于参加社会保障计划的限制，以免这种限制构成在法律上和实际上的歧视。

31. 虽然每个人都享有社会保障的权利，缔约国还是应该特别关心传统上在行使这种权利方面面临困难的个人和群体，特别是：妇女、失业者、未得到社会保障充分保护的工人、在非正规经济部门工作的人、有病或受伤的工人、残疾

人、老人、儿童和成年家属、家庭佣工、在家工作者、²⁶ 少数人群体、难民、寻求庇护者、国内流离失所者、回返难民、非国民、囚犯以及被拘留者。

2. 性别平等

32. 委员会在第 16 号一般性意见(2005)——男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)中指出，实施同第九条有关的第三条，除其他外，还必须规定男女平等的强制退休年龄；确保妇女能够在公共和私营养老金计划中领取同等的津贴；确保妇女享有适当的产假，父亲享有陪产假以及男女都能享有育儿假。²⁷ 关于将福利同缴费挂钩的社会保障计划，缔约国应该采取措施消除妨碍妇女向这些计划交纳同等数额保费的因素(例如，由于家庭责任而无法连续工作以及不公平的工资收入)，或者确保这些计划在制定福利方案时考虑这些因素(例如，在确定养老金福利时考虑到抚养子女期间或者照顾成年家属期间)。男子和妇女在平均预期寿命方面的差异也可能直接或间接地导致在提供福利方面的歧视(特别是在发放养老金方面)，因此在制定计划时应该予以考虑。非缴费性计划也必须考虑到以下事实：妇女比男子更加可能生活在贫困之中，而且往往单独承担养儿育女的责任。

3. 未得到充分社会保障保护的工作者 (兼职工、临时工、自雇人员以及在家工作者)

33. 缔约国必须采取措施，尽最大的努力确保，社会保障制度覆盖未得到充分社会保障保护的工作者，其中包括兼职工、临时工、自雇人员以及在家工作者。虽然这些人员的社会保障计划是建立在职业活动的基础上的，但是应当对计划进行调整，使得他们能够享有相当于可比较的全职工的福利。除了工伤情况以外，可以依据工作时间、交纳保费、工资收入或者其他适当办法按比例确定有关的福利。在这种计划没有向这些工作者提供适当保障的情况下，缔约国应该采取辅助措施。

4. 非正规经济

34. 缔约国必须采取措施，尽最大努力确保社会保障制度覆盖非正规经济部

门的工作人员。国际劳工会议对于非正规经济的定义是：“工作人员或经济单位在法律上和实际上没有达成或者没有充分达成正式协议而从事的所有经济活动”。²⁸ 由于社会保障制度建立在正规雇用关系、商业单位或者登记居住地点的基础上，因此这种义务就特别重要。可以采取的措施包括：(a) 消除这些人在参加非正规社会保障计划(例如社区保险)方面的障碍；(b) 确保对于社会风险和突发情况具有最低限度的保障，并且逐步扩大这种保障；(c) 尊重和支持非正规经济部门内部发展的社会保障计划，例如微型保险计划和其他与小额信贷有关的计划。委员会注意到，一些具有庞大非正规经济部门的缔约国已经实施了为所有人提供普及的养老金计划和医疗保险计划的方案。

5. 土著人民和少数人群体

35. 缔约国应当特别注意：不能因为直接或间接的歧视，特别是因为不合理的合格条件或缺乏取得信息的适当渠道而将土著人民以及在族裔和语言方面处于少数地位的人排除在社会保障制度之外。

6. 非国民(包括迁徙工人、难民、寻求庇护者以及无国籍人)

36. 第二条第二款禁止以国籍为由进行歧视。委员会指出，《公约》没有就管辖限制作出明确规定。如果包括迁徙工人在内的非国民已经向社会保障计划交纳保费，他们应当能够享受福利，或在回国时领回所交的保费。²⁹ 迁徙工人享有福利的权利不应受到工作地点改变的影响。

37. 非国民应当能够参加非缴费性计划，以便获得收入支助、可负担的医疗服务以及家庭支助。包括资格年限在内的任何限制必须是相称和合理的。所有人，不论其国籍、居住地点或移民身份如何，有权获得基本的和紧急的医疗服务。

38. 难民、无国籍人、寻求庇护者以及其他处于不得地位的和被边缘化的个人和群体应在参加非缴费性社会保障计划方面享有同等机会，其中包括获得合理的符合国际标准的医疗服务和家庭支助。³⁰

7. 国内流离失所者和国内迁徙者

39. 国内流离失所者不应在享有社会保障权利方面遭到任何歧视，缔约国应该采取积极措施，以便确保他们享有参加保障计划的同等机会，例如：酌情不执行关于居住地点的规定以及灵活地在实地为流离失所者提供补助和其他相关的服务。国内迁徙者应该能够参加其居住地点的社会保障计划；如果有人搬迁到另外一个地区而又没有经过登记，住地登记系统不应该限制他们享有社会保障。

三、缔约国的义务

A. 一般法律义务

40. 虽然《公约》规定逐步实现权利并且承认因资源有限而引起的困难，但是《公约》也为缔约国规定了各种可以产生直接影响的义务。缔约国在社会保障权利方面具有直接的义务，例如：确保在没有任何歧视的情况下行使这种权力(第二条第二款)；确保男子和妇女享有平等的权利(第三条)；有义务为充分实现第十一条第一款以及第十二条所规定权利而采取措施(第二条第一款)。这些措施必须是慎重的、具体的以及针对充分实现社会保障权利的。

41. 委员会承认，实现社会保障权利给缔约国带来了重大财政影响，但是指出社会保障对于人类尊严是至关重要的，缔约国从法律上承认这种权利意味着应该在法律上和政策上给予这种权利以优先地位。缔约国应该制定旨在充分实施社会保障权利的国家战略，同时应该在国家一级拨给充足的财政和其他方面的资源。必要时，它们应当按照《公约》第二条第一款寻求国际合作和技术援助。

42. 一般都认定，《公约》禁止在社会保障权利方面采取倒退性措施。如果采取任何倒退性措施，缔约国有义务证明，它们是在极为仔细地考虑了所有替代办法以后才采取这些措施的；缔约国在尽量充分利用现有资源以实现《公约》所规定的全部权利的情况下，采取这些措施是完全有道理的。委员会将仔细研究：
(a) 采取这项行动是否有合理的原因；(b) 是否已经全面审查了替代办法；(c) 受影响群体是否真正地参与了审议拟议中的措施和替代办法；(d) 有关措施是否包含直接和间接的歧视；(e) 有关措施是否会对实现社会保障权利产生长期影响，是否会对已经获得的社会保障权利产生不合理的影响，或有关个人和群体是否会被剥夺最低限度的社会保障；(f) 是否已在国家一级对有关措施进行了独立的审查。

B. 具体法律义务

43. 同任何其他人权一样，社会保障权利为缔约国规定了三种类型的义务：尊重的义务、保护的义务以及实现的义务。

1. 尊重的义务

44. 尊重的义务要求缔约国不得直接或间接地干预社会保障权利的享有。除其他外，这项义务还包括不得参与以下的做法或活动：限制或者不准平等享有适当的社会保障；任意或无理干预用于社会保障的互助性的或习俗的或传统的安排；任意或无理干预个人或法人团体为提供社会保障而设立的机构。

2. 保护的义务

45. 保护的义务要求缔约国防止第三方以任何方式干预社会保障权利的享有。第三方包括：个人、团体、公司和其他实体以及属于其管辖的代理人。除其他外，这项义务包括：制定必要的和有效的立法和其他措施，以便禁止第三方阻碍有关人员享有同等机会参加由它们或他人经营的社会保障计划，以及规定不合理的参加条件；禁止第三方任意或无理干预符合社会保障权利的互助性的或习俗的或传统的安排；监督第三方将法律规定为雇员或其他受益者交纳的保费转入社会保障制度的帐户。

46. 如果社会保障计划(无论是缴费性还是非缴费性的)是由第三方经营和控制的，缔约国必须负责管理国家社会保障制度并确保私人行为者不会损害平等的、适当的、可负担的以及可及的社会保障。为了防止这种滥用职权的行为，必须建立一种有效的监管制度，其中应当包括：框架立法、独立监测、真正的公众参与以及对于违规行为的惩罚措施。

3. 实现的义务

47. 实现的义务要求缔约国采取必要的措施，其中包括实施旨在完全实现社会保障权利的社会保障计划。实现的义务可细分为促进、推动和提供三方面的义务。

48. 促进的义务要求缔约国采取积极措施，帮助个人和社区享有社会保障权利。除其他外，这项义务还包括：在国家政治和法律制度内充分承认这项权利，

最好是通过立法实现这项权利；采用国家社会保障战略和行动计划以实现这项权利；³¹ 确保为所有人提供适当的和可及的社会保障制度，为社会风险和突发事件提供保障。³²

49. 推动的义务要求缔约国采取措施，以便确保在参加社会保障计划方面进行适当的教育和宣传，特别是在农村地区和城市贫困地区以及对在语言和其他方面处于少数地位的人进行教育和宣传。

50. 在个人和群体因为据合理认为超出其控制的原因而无法依靠本身力量在现有的社会保障制度中实现自己的权利时，缔约国有义务提供社会保障权利。缔约国需要制定非缴费性计划或其他社会援助措施，以便向那些没有能力为自身保护交纳足够保费的个人和群体提供支助。应该特别注意确保：在发生自然灾害、武装冲突和农作物失收等紧急状况之时以及之后，社会保障制度能够作出反应。

51. 即使在来自税收和/或受益人保费的社会保障经费十分有限的情况下，社会保障计划也必须顾及处于不利地位的和被边缘化的群体。可以发展低成本和替代性计划，以便立即帮助无法享受社会保障的人，虽然目标应该是将这些人纳入正常的社会保障计划。可以制定政策和立法框架，以便逐步吸收在非正规经济部门中或通常被排除在社会保障体系以外的人。

4. 国际义务

52. 《公约》第二条第一款、第十一条第一款以及第二十三条规定，缔约国必须认识到国际合作和援助的重要作用，并且采取单独的和联合的行动，以便充分实现《公约》所规定的权利，包括社会保障的权利。

53. 为了履行其在社会保障权利方面的国际义务，缔约国必须尊重这项权利的享有，不得采取旨在直接或间接干预其他国家享有社会保障权利的行动。

54. 缔约国应当防止本国的公民和国家实体侵犯其他国家社会保障的权利，以便保护域外的这项权利。如果缔约国可以采取的措施，通过立法或政治手段来影响在其管辖范围内的第三方(非国家行为者)尊重这项权利，则应根据《联合国宪章》以及适用的国际法采取这些措施。

55. 缔约国应该根据所掌握的资源促进其他国家实现社会保障权利，例如，可以提供经济和技术援助。所提供的国际援助应该是符合《公约》以及其他人权

标准的、可持续的以及在文化上是适当的。经济发达的缔约国在援助发展中国家方面具有特别的责任和兴趣。

56. 缔约国应当确保，在国际协议中适当注意社会保障的权利；为此目的，应当考虑拟定进一步的法律文书。委员会指出，制定互惠的双边和多边的国际协议或其他文书对于协调或统一适用于迁徙工人的缴费性社会保障计划是十分有用的。³³ 短期在另一个国家工作的人应该受到本国社会保障计划的保护。

57. 关于区域协定和国际协定的签署和实施，缔约国应当采取措施以便确保，这些文书不会对社会保障权利造成不利影响。有关贸易自由化的协议不应限制缔约国在确保充分实现社会保障权利方面的能力。

58. 缔约国应该确保，他们在作为国际组织的成员采取行动时适当注意社会保障权利。因此，凡是参加国际金融机构的缔约国，特别是参加国际货币基金组织、世界银行以及区域开发银行的缔约国，应当采取措施确保，在其借贷政策、信贷协议以及其他国际措施中考虑到社会保障的权利。缔约国应当确保，区域和国际的金融机构的政策和做法，特别是涉及这些机构在结构调整以及制定和实施社会保障制度方面的作用的政策和做法，推动而不是干预社会保障权利。

5. 核心义务

59. 缔约国必须承担核心义务以便确保，起码最低限度地保障《公约》所规定的所有权利³⁴。这就要求缔约国：

- (a) 确保社会保障计划向所有个人和家庭提供最低限度的必要福利，让他们至少获得必要的医疗服务、³⁵ 基本的住房、用水和环境卫生、食品以及最基本的教育。如果缔约国尽力挖掘其资源潜力，也无法为所有的风险和突发情况提供这种最低的保障，委员会建议缔约国：在经过广泛协商之后，选择一组核心的社会风险和突发情况；
- (b) 确保人人有权在没有歧视的基础上参加社会保障制度或计划，特别是处于不利地位的和被边缘化的个人和群体；³⁶
- (c) 尊重现有的社会保障计划并保护这些计划，使其免受不合理的干预；³⁷
- (d) 制定和实施国家社会保障战略和行动计划³⁸
- (e) 采取有针对性的措施以便实施社会保障计划，特别是关于保护处于不利地位的和被边缘化的个人和群体的计划；³⁹
- (f) 监测实现社会保障权利的情况。⁴⁰

60. 如果缔约国无法履行有关最低限度保障的核心义务，而将其归咎于资源不足，它必须证明，它已经尽了一切努力，已将可以支配的所有资源优先用于履行这些最低限度义务。⁴¹

61. 委员会还希望强调指出，有能力给予援助的缔约国和其他行为者特别有义务提供国际援助与合作，尤其是经济和技术方面的援助与合作，以便使得发展中国家能够履行其核心义务。

四、违 反

62. 为了证明遵守一般性义务和具体义务，缔约国必须说明，它已经利用可得的一切资源尽力为实现社会保障权利而采取了必要的措施，并且已经确保人民在没有歧视的情况下享有这种权利以及男子和妇女平等享有权利（《公约》第二条和第三条）。根据国际法，如果没有真诚地采取这些措施，就构成了违反《公约》的行为。⁴²

63. 委员会在评估缔约国是否履行采取行动的义务时，会着眼于社会保障权利的实施是否合理或者相称；是否遵守人权和民主大打折扣是否具有适当的监测和责任制框架。

64. 侵犯社会保障权利的情况可能是由一种作为引起的，即缔约国或国家监管不力的其他实体的直接行动造成的。违规行为包括：故意制定不符合以上第 59 段所列核心义务规定的倒退性措施；正式废除或中止为继续享有社会保障权利所必需的法律；积极支持第三方所制定的不符合社会保障权利的措施；根据居住地点规定处于不利地位的和被边缘化的个人在申请社会援助福利时必须符合的不同条件；大肆否定妇女和特定个人或群体的权利。

65. 在国家没有采取充分和适当的行动以实现社会保障权利时，即发生了不作为引起的违规情况。在社会保障方面，这种违规行为包括：没有采取适当的措施以充分实现所有人的社会保障权利；没有实施旨在实现社会保障权利的有关法律或政策；没有确保国家养老金计划的经费可持续性；没有改革或者废除明显同社会保障权利发生冲突的法律；没有监管个人或团体的活动，以防止他们侵犯社会保障权利；没有履行缔约国的义务及时消除障碍，以便立即实现《公约》所保

障的权利；没有履行核心义务(见以上第 59 段)；缔约国在同其他国家、国际组织或跨国公司签订双边或多边协议时，没有考虑到它根据《公约》应承担的义务。

五、国家一级的执行

66. 根据《公约》第二条第一款，缔约国在履行其《公约》义务时必须利用“一切适当方法，尤其包括采取立法措施”。所有缔约国都应该斟酌确定哪些措施最适合本国的具体情况。⁴³ 然而，《公约》明确规定，所有缔约国都有义务采取一切必要的措施，以便确保所有人都能尽快享有社会保障的权利。

A. 立法、战略和政策

67. 缔约国有义务采取一切适当的措施，例如立法、战略、政策以及方案，以便确保在社会保障权利方面的具体义务得以履行。应当审查现有的法律、战略和政策，以便确保它们符合社会保障权利引起的义务；如果它们同《公约》的规定发生冲突，应该予以废除、修订和修改。应该定期监测社会保障制度，以便确保其可持续性。

68. 关于采取措施的义务明确要求各缔约国采用旨在实现社会保障权利的国家战略和行动计划，除非缔约国能够清楚说明，它已经实施了全面的社会保障制度，并且对这种制度进行定期审查，以便确保符合社会保障的权利。这种战略和行动计划应该根据具体情况合理加以拟定；它们应该考虑到男女的平等权利以及处于最不利地位的和被边缘化的群体的权利；它们应该建立在人权法和原则的基础上；它们应该包括社会保障权利的所有方面；它们应该规定必须达到的目标和时限以及借以不断加以监测的相关基准和指标；它们应当包含用以获得人力和财力资源的机制。在制定和实施国家社会保障权利战略时，缔约国应当酌情利用联合国专门机构的技术援助和合作(见以下第六部分)。

69. 在制定和实施国家社会保障战略和行动计划时，除其他外，应该尊重关于不歧视、性别平等以及人民参与的原则。个人和群体有权参与可能会影响到他们行使社会保障权利的决策进程；这种权利应该成为任何有关社会保障的政策、方案或战略的组成部分。

70. 国家社会保障战略和行动计划及其实施也应该建立在责任制和透明度的原则基础上。司法独立和良好的治理对于有效实施所有人权是至关重要的。

71. 为了创造一种实现社会保障权利的有利气氛，缔约国应该采取适当措施，确保私营部门和民间社会在开展活动时了解并且考虑到这项权利的重要性。

72. 缔约国可能会发现采用框架性立法来实现社会保障权利是有利的。这种立法可能包括：(a) 要达到的目标和达到目标的时限；(b) 达到目标的手段；(c) 拟同民间社会、私营部门以及国际组织进行的合作；(d) 在这个进程中的机构责任；(e) 国家监测机制以及(f) 补偿办法和求偿程序。

B. 权力下放与社会保障权利

73. 在将实施社会保障权利的责任交予地区部门或地方部门的情况下，或者联邦机构依据宪法所规定的权利负责实施的情况下，缔约国仍然承担《公约》所规定的义务，因此应当确保，这些地区部门和地方部门有效监测必要的社会保障服务和设施，同时有效实施这种制度。缔约国必须进一步确保，这些部门不会在歧视的基础上直接或间接地拒绝提供福利和服务。

C. 监测、指标和基准

74. 缔约国有义务有效监测社会保障权利的实现，应当为此目的设立必要的机制或机构。在监测实现社会保障权利方面的进展的过程中，缔约国应当查明影响履行其义务的因素和困难。

75. 为了推动这种监测进程，应该在国家战略或行动计划中确定社会保障权利的指标，以便在国家一级和国际一级监测缔约国根据第九条承担的义务。指标应该涉及社会保障的各项内容(例如：适当性、社会风险和突发情况的覆盖范围、可负担性以及可及性)；指标应该根据遭到禁止的歧视理由分类；指标应当覆盖居住在缔约国境内并接受其管辖或者受到其控制的所有人。缔约国可以从国际劳工组织、世界卫生组织以及国际社会保障协会目前正在开展的工作中获得关于适当指标的指导。

76. 委员会要求缔约国在确定关于社会保障权利的适当指标以后，规定适当的国家基准。根据定期报告的程序，委员会将同缔约国一起从事“范围的界

定”。界定范围涉及到由缔约国和委员会共同审议有关的指标和国家基准，并且据此规定下一个报告期内计划实现的目标。在这以后的 5 年中，缔约国将利用这些国家基准帮助监测本国社会保障权利的实施情况。在以后的报告过程中，缔约国和委员会将审议基准是否已经达到以及可能遇到困难的原因。⁴⁴ 在规定基准和编写报告的过程中，缔约国应当利用联合国专门机构和各规划署的广泛信息和咨询服务。

D. 补救与问责

77 任何其社会保障权利遭到侵犯的个人和群体应该得到国家一级和国际一级的司法和其他方面的有效适当补偿。⁴⁵ 所有其社会保障权利遭到侵犯的受害者应该有权获得适当的补偿，其中包括：恢复权利、得到赔偿、满足要求或确保不再重犯。国家监察专员、人权委员会以及类似的国家人权机构应该获准处理关于侵犯权利的事务。应该为争取补偿尽力提供法律援助。

78. 在缔约国或任何其他第三方采取任何干预个人的社会保障权利的行动之前，有关部门必须确保，这种行动是经过法律授权的而且是符合《公约》规定的。其方法包括：(a) 同受到影响的人进行真正的协商；(b) 及时提供全部有关拟议中措施的信息；(c) 提前通知拟议中的行动；(d) 为受到影响的人提供法律追偿和补救方法；以及 (e) 为获得法律补救提供法律援助。如果这种行动基于有关人向社会保障计划缴款的能力，则必须将这种能力考虑在内。在任何情况下都不应该以歧视性理由剥夺一个人的福利，或者剥夺以上第 59 段(a)中所规定的最低限度的福利。

79. 将有关确认社会保障权利的国际文书纳入国内法律可以大大加强补救措施的范围和有效性，应当予以鼓励。这种做法使得法庭能够在就侵犯社会保障权利的案件作出裁定时直接引用《公约》的规定。

80. 缔约国应当鼓励法官、审判官以及法律界其他人员在执行公务时更加注意关于侵犯社会保障权利的情况。

81. 缔约国应该尊重、保护、促进和推动人权倡导者和民间社会其他成员的工作，以便帮助处于不利地位的和被边缘化的个人和群体实现其社会保障的权利。

六、国家以外的其他行为者的义务

82. 涉及社会保障的联合国专门机构以及其他国际组织，例如：劳工组织、世卫组织、联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会、联合国人类住区规划署、联合国开发计划署、国际社会保障协会以及涉及贸易的国际组织（例如世界贸易组织），应该开展同缔约国的有效合作，发展各自在实现社会保障权利方面的专门知识。

83. 国际金融机构，特别是国际货币基金组织和世界银行，应该在其借贷政策、信贷协议、结构调整方案以及类似项目中考虑到社会保障权利，⁴⁶ 从而确保推动而不是损害人民享有社会保障权利，特别是处于不利地位的和被边缘化的个人和群体享有这种权利。

84. 在审查缔约国的报告及其履行关于实现社会保障权利义务的能力时，委员会将审议所有其他行为者所提供援助的效果。将人权法律和原则纳入国际组织的方案和政策将大大促进社会保障权利的实施。

注

¹ 于 2007 年 11 月 23 日通过。

² 关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言，附于《国际劳工组织章程》第三部分，(f) 段。

³ 《消除一切形式种族歧视国际公约》的第五条(辰)项(4)目；1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(e)项和第十四条第 2 款(c)项；《儿童权利公约》第 26 条。

⁴ 明确提到社会保障权利的有：《美洲关于人的权利和义务宣言》第 16 条；《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》（《圣萨尔瓦多议定书》）第 9 条；《欧洲社会宪章》（1996 年修订版）第 12、13 和 14 条。

⁵ 国际劳工会议第八十九届大会社会保障委员会的报告，关于社会保障的决议和结论。

⁶ 劳工组织社会保障部《社会保障问题系列》第 16 号讨论文件《向所有人提供社会保障：关于投资于全球经济发展的协商》，Michel Cichon and Krzysztof Hagemeyer, 2006 年，日内瓦。

⁷ 见下述一般性意见：第 5 号(1994)——残疾人；第 6 号(1995)——老龄人的经济、社会、文化权利；第 12 号(1999)——取得足够食物的权利(第十一条)；第 14 号(2000)——享有能达到最高健康标准的权利(第十二条)；第 15 号(2002)——水权(《公约》第十一和第十二条)；第 16 号(2005)——男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)；第 18 号(2005)——工作权利(第六条)。并见委员会的声明：对在《〈公约〉任择议定书》下“尽最大能力”采取步骤的义务的评价(E/C.12/2007/1)。

⁸ 见劳工组织第 102 号公约(社会保障(最低标准))(1952 年)，劳工组织理事会于 2002 年确认该公约为符合现代需要和情况的文书。这些社会保障类别也在劳工组织 2006 年《海事劳工公约》规则 4.5、标准 A4.5 中得到国家、雇主和职工代表的确认。委员会关于缔约国报告的订正一般准则(1991 年)也采取这种做法。并参看《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一、十二和十三条。

⁹ 见第 14 号一般性意见(2000)：享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)。覆盖范围必须包括无论何种原因引起的疾病，怀孕和分娩以及随之而来的休养、一般的和实际的医疗服务以及住院费用。

¹⁰ 见以上第 4 段和以下第 23 至 27 段。

¹¹ 见第 6 号一般性意见(1995)：老龄人的经济、社会、文化权利。

¹² 其定义见以下第 29 至 39 段。

¹³ 见劳工组织第 121 号公约(工伤津贴)(1964 年)。

¹⁴ 见《儿童权利公约》第二十六条。

¹⁵ 委员会指出，劳工组织第 183 号公约(保护生育)(2000 年)规定，产假不得少于 14 周，其中包括 6 周产后强制性休假。

¹⁶ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(a)项。

¹⁷ 除非另有原因而必须收容之外，收容残疾人士不能被视为对于残疾人社会保障和收入支助权利的适当替代，也不能替代根据《公约》第六条和第七条的规定为帮助残疾人就业而提供的康复和就业支助。

¹⁸ 委员会还指出，儿童有权享有社会保障。见《儿童权利公约》第二十六条。

¹⁹ 委员会指出，根据劳工组织第 168 号公约(促进就业和失业保护)(1988 年)，只有在某些情况下才能采取这种行动：有关者不在成员国本土时；经主管当局判断，有关者故意造成他或她的解雇时；经主管当局判断，有关者无正当理由由自愿离职时；在劳资纠纷期间停止工作时；有关者依靠欺诈试图获得或已经获得补助时；有关者无正当理由不利用提供的安置、职业指导、培训、重新培训或调动合适工作的机会时；在有关者接受有关成员国立法所规定的除家庭津贴以外另一项维持收入津贴但中断的津贴部分未超过其他津贴。

²⁰ 劳工组织第 102 号公约(社会保障(最低标准))(1952 年)第 71 条和第 72 条载有类似的规定。

²¹ 见劳工组织《社会保障原则》《社会保障系列第 1 号》，劳工组织，1998 年，第 14 页及以下一般性意见：第 5 号(1994)——残疾人；第 6 号(1995)——老龄人的经济、社会、文化权利；第 12 号(1999)——取得足够食物的权利(第十一条)；第 13 号(1999)——受教育权(第十三条)；第 14 号(2000)——享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)；第 15 号(2002)——水权(《公约》第十一和第十二条)；第 18 号(2005)——工作权利(第六条)。

- 22 见劳工组织《社会保障原则》，《社会保障系列第1号》，第29页。
- 23 见第16号一般性意见(2005)——男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)。
- 24 见第6号一般性意见。委员会指出，可在年龄基础上作些区分，例如在领取养老金方面。关键的基本原则是：任何区分对于具体情况而言必须是合理的和有道理的。
- 25 见第5号一般性意见。
- 26 在家工作者指为雇主或类似企业或商业活动在家里从事有酬劳的工作。见劳工组织第177号公约(家庭工作)(1996年)。
- 27 《公约》第十条明确规定，“对有工作的母亲应给以给薪休假或有适当社会保障福利金的休假”。
- 28 国际劳工组织第九十届大会，关于体面工作和非正规经济的结论，第3段。
- 29 见联合秘书长关于国际迁徙和发展的报告(A/60/871)，第98段。
- 30 见《关于难民地位的公约》第二十三和第二十四条；以及《关于无国籍人地位的公约》第二十三和第二十四条。
- 31 见以下第59(d)段和68至70段。
- 32 见以上第12至21段。
- 33 比较《保护所有迁徙工人及其家属的权利国际公约》第二十七条。
- 34 见第3号一般性意见(1990)——缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)。
- 35 同第14号一般性意见(2000)——享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)第43和44段一起阅读，其中包括：在没有歧视的基础上享有医疗设施、商品及服务；提供必要的药物；享有生育、产妇产前和产后与儿童等方面的医疗服务；以及打针预防在当地社区流行的主要传染病。
- 36 见以上第29至第31段。
- 37 见以上第44至第46段。
- 38 见以下第68至第70段。
- 39 例如，见以上第31至第39段。
- 40 见以下第74段。
- 41 见第3号一般性意见，第10段。
- 42 见《维也纳条约法公约》第二十六条。
- 43 见委员会的声明：对在《〈公约〉任择议定书》下“尽最大能力”采取步骤的义务的评价(E/C.12/2007/1)。
- 44 见第14号一般性意见(2000)——享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)，第58段。
- 45 见第9号一般性意见(1998)——《公约》在国内的适用，第4段。
- 46 见第2号一般性意见(1990)——国际技术援助措施(《公约》第二十二条)。

二、人权事务委员会通过的*一般性意见**

导 言***

CCPR/C/21/Rev.1 号文件(人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约》第四十条第 4 款通过的一般性意见;日期:1989 年 5 月 19 日)在其导言中对一般性意见的目的阐述如下:

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

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

* 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,同前,《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,同前,《第三十六届会议,补编第 40 号》(A/36/40),附件七;同前,《第三十七届会议,补编第 40 号》(A/37/40),附件五;同前,《第三十八届会议,补编第 40 号》(A/38/40),附件六;同前,《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,《第四十届会议,补编第 40 号》(A/40/40),附件六;同前,《第四十一届会议,补编第 40 号》(A/41/40),附件六;同前,《第四十三届会议,补编第 40 号》(A/43/40),附件六;同前,《第四十四届会议,补编第 40 号》(A/44/40),附件六;同前,《第四十五届会议,补编第 40 号》(A/45/40),附件六;同前,《第四十七届会议,补编第 40 号》(A/47/40),附件六;同前,《第四十九届会议,补编第 40 号》(A/49/40),附件五;同前,《第五十届会议,补编第 40 号》(A/50/40),附件五;同前,《第五十三届会议,补编第 40 号》(A/53/40),附件七。也以 CCPR/C/21/Rev.1 和 Rev.1/Add.1-9 的文号印发。

** 参考文件见附件二。

*** 见人权事务委员会的报告,《大会正式记录,第三十六届会议,补编第 40 号》(A/36/40),附件七。

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》第四十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四十条第 1 款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过于简单、笼统，因而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，不能尽到第四十条规定的提出报告的义务。

2. 《公约》第二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。第四十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四十条规定的职能，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： 第二条 (国家一级的执行)

1. 委员会注意到《公约》第二条一般让有关缔约国在自己的领土内选择它们在该条所规定的范围内的执行方法。它特别承认，执行工作并不完全依靠颁布宪法或法律，因为它们往往本身就有不足。委员会认为必须提请缔约国注意：《公约》规定的义务不限于尊重人权，而且各缔约国也已承担保证在其管辖下人人享

有这些权利。这方面要求缔约国采取具体行动，以使个人能享有其权利。这在若干条(例如下面第 4 号一般性意见所讨论的第三条)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，很重要的一点是，每个人应当知道《公约》(相关情况下，也应知道《任择议定书》)规定了他们有哪些权利。也很重要的一点是，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：第三条(男女平等享有 所有公民权利和政治权利)

1. 《公约》第三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，第三条，如同第二条第 1 款和第二十六条(主要讨论防止基于各种理由(性别是其中之一)的歧视)一样，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，以实施第三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：第四条(克减问题)

1. 在审议某些缔约国的报告时，《公约》第四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. 委员会认为第四条规定的措施属于特殊和临时性质，只有在国家生命受到威胁的期间才能适用，在紧急时期，保护人权，特别是那些不能克减的权利，则更加重要。委员会也认为同样重要的是，各缔约国应在社会紧急时期将它们已克减的权的性质和程度及克减理由通知其他缔约国，并且履行《公约》第四十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：第六条(生命权)

1. 所有国家的报告都论及《公约》第六条所阐明的生命权。这是甚至当威胁到国家存亡的社会紧急状态存在时(第四条)，也绝不允许克减的最重要权利。然

而，委员会注意到，就第六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下，任何国家不得对另一个国家威胁使用或使用武力。委员会认为，各国负有防止战争、种族灭绝和造成任意剥夺生命的其他大规模暴行的重大责任。它们为防止战争危险，特别是热核战争，以及加强国际和平与安全所作的任何努力，都是维护生命权利的最重要条件和保证。在这方面，委员会特别注意到第六条和第二十条之间的关系。第二十条规定，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. 第六条第 1 款第三句明确规定，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. 虽然按照第六条第 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(第二条第 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四十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。由第六条的规定来看，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：第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)

1. 在审查缔约国的报告时，委员会成员经常要求根据第七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，根据第四条第2款规定，即便在诸如第四条第1款所设想的社会紧急状态中，这项规定也不得予以克减。本条的宗旨是保护个人的人格完整和尊严。委员会注意到，禁止这种待遇或惩罚，或使它构成一种罪行，并不足以保证本条款得以执行。大多数国家的刑法对滥施酷刑或使用类似手段的案例都有适用的规定。由于这种情况仍然发生，根据第七条，连同本《公约》第二条的规定，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七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. 从本条的规定看来，需要提供保护的范围极广，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七条的待遇之外，还要采取《公约》第十条第 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(第七条，第二句)。委员会注意到，关于这一点，缔约国报告所提供的资料一般相当少，甚或完全不提。它认为，至少在科学和医药十分发达的国家里，如果它们的实验影响到境外的人民和地区，则甚至对这些人民和地区，也应当加倍照顾，注意是否有需要确保这项规定得到遵守和可能的办法。当这些人没有能力表示同意时，对于这种实验就需要特别加以防护。

第十六届会议(1982 年)

第 8 号一般性意见：第九条(个人享有自由和安全的权利)

1. 各缔约国报告对论及人身自由和安全的第九条经常作狭义的解释，因此，它们所提供的资料不够完整。委员会指出，第 1 款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，第九条的某些规定(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，特别是第四款阐明的重要保证，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，依照第二条第 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. 第九条第 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(第四款)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，则也必须给予第九条第 2 和 3 款以及第十四条的充分保护。

第十六届会议(1982 年)

第 9 号一般性意见：第十条(被剥夺自由的人的待遇问题)

1. 《公约》第十条第 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，第十条第 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九条第 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，本条款补充了第七条的不足。

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同，但如同第二条第 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. 第十条第 2 款(甲)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。

第十条第 2 款(乙)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(乙)项所规定缔约国义务的责任。

3. 在若干情况下，报告中所载有关第十条第 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，第十条第 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，他们也受到第十四条第 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：第十九条(见解自由)

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(甲)、(乙)项所列目的；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：第二十条

1. 并非所有缔约国提出的报告都提供了关于《公约》第二十条执行情况的充分资料。鉴于第二十条的性质，缔约国必须采取必要立法措施，禁止第二十条所涉行动。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》第二十条阐明，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十九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。第二十条第 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。第二十条要充分有效，就必须有一条法律明确规定第二十条所指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，履行第二十条所载义务，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：第一条(自决权)

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》第一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，作为第一条列于所有其他权利之前。

2. 第一条第 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一条提出报告，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一条，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一条各款的资料。

4. 关于第一条第 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. 第二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晌。提出的报告应载有资料说明履行这些义务的情况和为此目的而采取的措施。

7. 关于《公约》第一条，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：第十四条(司法)

1. 委员会指出，《公约》第十四条性质复杂，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十四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，即第十四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. 第十四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，必须按第十四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十四条规定，严格保证公正司法。缔约国若依第四条规定在社会处于紧急状态时决定克减第十四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，并应遵守第十四条第 1 款的其他条件。

5. 第十四条第 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。第十四条第 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十四条第 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推定无罪的规定，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，被告则推定是无辜的。指控若未得到确实证明不得推定被告有罪。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((甲)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。第十四条第 3 款(甲)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(甲)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(乙)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，以及有机会聘请律师和他联络。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(丙)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(丁)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利

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(戊)项规定，被告应可讯问或由他人代为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(己)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(庚)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七条和第十条第 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. 为了保障第十四条第 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. 第十四条第四款规定，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十四条规定所得的同样保障和保护。

17. 第十四条第 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十四条第 1 款规定所设的公正和公开的审讯。

18. 第十四条第 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十四条第 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。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十四条第 7 款规定所持的保留。

第二十三届会议(1984 年)

第 14 号一般性意见：第六条(生命权)

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》第六条第 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》第三条也体现了同样的生命权。生命权是所有人权的基础。

2. 委员会以往的一般性意见还注意到，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》和国际人权两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”享有本公约所承认的权利(第二条第1款)。一般而言，《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。如同第二条所规定的，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(第二十五条)，而第十三条则仅适用于外侨。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《公约》所应享有的其他的权利，或受到通常都不符合《公约》的无理限制。

3. 一些国家的宪法规定外侨和公民一律平等。某些最近通过的宪法却详细地分别规定适用于一切人的基本权利和仅适用于公民的基本权利。然而，在某些国家，在起草宪法中的相关权利条款时都仅仅针对其公民。成文法和判例法在规规定外侨权利方面也发挥重要作用。委员会已得知，在某些国家，其宪法或其他法律虽然不保证外侨享有某些基本权利，可是本公约却规定他们应享有这些权利。但是，有些国家显然没有实行《公约》所定不得歧视外侨的应享权利。

4. 委员会认为各缔约国在其报告内应该注意外侨的法定地位和实际地位。《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上

均应适当遵守《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《公约》的条款和所规定的权利。

5. 《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《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。如果外侨属于第二十七条所规定的少数者，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《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，就只能按照第十二条第 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十二条第 3 款的规定。因为这些限制尤其不应该影响到《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(第十二条第 4 款)。

9. 许多报告中关于第十三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《公约》中有关剥夺自由(第九和第十条)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。第十三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，就必须按照第十三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(第二十六条)。

10. 第十三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，第十三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，才可能不适用第十三条内有关反对驱逐出境的申诉权利和有关由主管当局进行复审的权利的原则。在适用第十三条时，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：第十七条(隐私权)

1. 第十七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》第十七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”一词也适用于第十七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：为了第十七条，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》第十七条所用，英文“home”，阿拉伯文“manzel”，中文“住宅”，法文“domicile”，俄文“zhilshe”，西班牙文“domicilo”的意思是一个人所住或通常作事的地方。在这方面，委员会要求各国在其报告中表示其社会中给予“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》第十七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涉私人生活的法律和规章。

8. 甚至在符合《公约》的干涉方面，有关的立法必须详细具体说明可以容许这种干涉的明确情况。只有依法指定的当局在逐一个案的基础上才能就使用这种授权干涉作出决定。要遵守第十七条，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》第十七条的干涉，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. 第十七条规定保护个人的荣誉和名誉，各国有义务为此目的提供适当立法。此外也应规定人人能切实保护自己，不受任何非法攻击，并对作出这种行为者有有效的纠正办法。缔约国应在其报告中表示个人的荣誉或名誉在何种程序上受到法律保护，根据其法律系统应如何达成这种保护。

第三十五届会议(1989年)

第17号一般性意见：第二十四条 (儿童权利)

1. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十四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，虽然第二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，委员会指出第二十四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权利。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十条第 2 和第 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二条和规定他们在法律之前平等的第二十六条，但第二十四条的不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. 第二十四条第 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，如第二十四条第 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：不歧视

1. 不歧视、法律面前平等以及法律的无差别的平等保护，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》的第二条第 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、第二十六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. 不歧视的原则确实非常基本，所以第三条规定，各缔约国应承担保证男子和妇女在享有《公约》所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。尽管第四条第一款允许缔约国在公共紧急状态下采取措施克减其在《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，第二十条第 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。第十四条第 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(甲)项至(庚)项所列的最低限度的保证。同样，第二十五条规定，每个公民不受第二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，《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，第二十三条第 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、行政或其他措施为形式，但缔约国有积极义务确保缔婚双方如《公约》所规定的享有平等权利。对于儿童，第二十四条规定，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《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》第一条规定，“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》第一条规定，“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，《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，《公约》有明文规定。例如，第六条第 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，第十条第 3 款规定把少年罪犯与成年人隔离开。此外，第二十五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《公约》第二条第 1 款、第三条和第二十条提出报告时，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《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《公约》下的合法差别待遇。

11. 第二条第 1 款和第二十六条都列举了种族、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二条第一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. 尽管第二条把受到保护不歧视的各项权利限制在《公约》规定的范围内，第二十六条却未具体规定这种限制。这就是说，第二十六条规定，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，第二十六条并不仅仅重复第二条已经作出的保证，而是本身就规定了一项单独存在的权利。它禁止公共当局管理和保护的任何领域中法律上或事实上的歧视。因此，第二十六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，必须符合第二十六条的要求，其内容不应是歧视性的。换言之，第二十六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：第二十三条(家庭)

1. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十三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》其他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》第二十四条特别规定，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，就必须给予这个家庭第二十三条所述的保护。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. 为了真正落实《公约》第二十三条规定的保护，缔约国需要采取立法、行政或其他措施。缔约国应提供有关这类措施的性质以及有效实行这类措施的手段的详尽资料。实际上，由于《公约》还承认家庭获得社会保护的权利，缔约国的报告应指明国家和其他社会机构如何给予家庭必要的保护，国家是否和在何种程度上向这类机构的活动提供财政或其他支持，并且国家如何保证这些活动与《公约》相符。

4. 《公约》第二十三条第 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》第二十三条第 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：第七条(禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)

1. 本一般性意见取代第 7 号一般性意见(第十六届会议，1982 年)，它反映并进一步发展了第 7 号一般性意见。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第七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，使之免遭第七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》第十条第 1 款的积极规定充实了第七条的禁止规定，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. 第七条案文不受任何限制。委员会还重申，即使出现《公约》第四条所指的诸如公共紧急状态，仍不得克减第七条的规定，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，为违反第七条的行为开脱或试图减轻罪责。

4. 《公约》并未界定第七条所涉的各种概念。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. 第七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，第七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七条所禁止的行为。正如委员会在其第 6 号一般性意见(第十六届会议)中指出的那样，《公约》第六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，不仅必须根据第六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. 第七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，均不足以保证第七条得以执行。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七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员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，以及如何在这类人员应遵循的活动规则和道德标准中贯彻第七条禁律等情况。

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. 为防止出现第七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，凡违反第七条者均需承担罪责。因此，不得处罚或恶待拒绝执行命令者。

14. 应将第七条与《公约》第二条第 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七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七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：第十条 (被剥夺自由的人的人道待遇)

1. 本一般性意见取代第 9 号一般性意见(第十六届会议, 1982 年), 它反映并进一步发展了第 9 号一般性意见。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第十条第 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. 第十条第 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》第七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, 不仅不得以违反第七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, 报告应详述与第十条第 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，第十条第 1 款规定的准则是第十条第 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. 第十条第 2 款(甲)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十四条第 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十条第 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. 为了确定第十条第 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。第十条第 2 款(乙)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，第十条第 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。第十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，第六条第 5 款意味着所有不足 18 岁者均应被视为少年，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：第十八条 (思想、良心和宗教自由)

1. 第十八条第 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：如第四条第 2 款所述，即便是在公共紧急状态下，也不许克减这一规定。

2. 第十八条保护有神论的、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。第十八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. 第十八条在思想、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。如同第十九条第 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。第十八条第 2 款和第十七条规定，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。第十八条第 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》第二十五条和其他条款所保证的权利的政策或实践，都不符合第十八条第 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，第十八条第 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。第十八条第 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，涉及第十八条第 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，即不符合第十八条第四款的规定。

7. 第二十条规定，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。如同委员会在第 11 号一般性意见[第十九届会议]中所指出的，缔约国有义务制定法律禁止这些行为。

8. 第十八条第 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，包括第一、第三和第二十六条中所体现的、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十八条中所保证的权利。委员会认为，第十八条第 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，并且必需同所指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十八条第 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》第十八条和第二十七条下任何权利的享受造成损害，也不应对其他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、或对其他宗教信徒施加特别限制的措施，都不符合第二十六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》第二十条第 2 款所设想的措施对于禁止侵害宗教少数和其他宗教团体行使第十八和第二十七条所保证的权利、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二十七条所规定、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，不应因此而损害第十八条规定的自由或《公约》所确认的任何其他权利，也不应因此而歧视不接受、或反对官方意识形态的人。

11. 许多个人主张自己有权拒服兵役(依良心拒服兵役)，其来源是第十八条所规定的自由。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：真正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十八条找到依据。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十八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：第二十七条 (少数群体的权利)

1. 《公约》第二十七条规定，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》享受的一切其他权利。

2. 在根据任择议定书提交委员会的一些来文中，受到第二十七条保护的权利与《公约》第一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》第四十条提交的报告中，缔约国根据第二十七条应有的义务有时候也与它们根据第二条第一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，也同第二十六条规定的人人在法律前平等并且受法律的平等保护的权利互相混淆。

3.1. 《公约》区分了自决权利和第二十七条之下保护的权利。前者被表述为属于民族的权利，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，第二十七条则涉及赋予个人的这类权利，并且同涉及给予个人的其他个人权利一样，载于《公约》的第三部分，并且能够在《公约》中予以确认。¹

3.2. 第二十七条中所体现权利的享受不得违反缔约国的主权和领土完整。同时，依照该条受到保护的权利的这个或那个方面——例如享受某一种特定文化——可能是同领土和资源的使用密切相关的一种生活方式。² 对构成少数的土著社区成员来说，这一点可能特别真切。

4. 《公约》也区别依照第二十七条受到保护的权利和依第二条第 1 款和第二十六条得到的保证。依照第二条第一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，第二十六条规定了：人人在法律前平等、有权受法律的平等保护的情况在国家所给予的权利和所责成的义务上丝毫不受歧视。这一条制约着缔约国以法律赋予其境内或管辖范围内的个人的一切权利的行使——无论这些权利是否在《公约》下得到保护，也不论这些个人是否属于第二十七条中所指的少数群体。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仅以这个论点为依据，错误地坚持认为它们没有任何少数群体。

5.1. 第二十七条中的用语表明，所要保护的人是属于某一群体的人，这种人共同享有某种文化、宗教和/或某种语言。这些用语也表明，所要保护的个人不必是缔约国的公民。在这方面，来源于第二条第一款的义务也是适切的，因为第二条责成缔约国确保在其境内或者在其管辖范围内的所有个人都能够根据《公约》享受受到保护的权利，但是第二十五条所规定的政治权利等明文规定只适用于公民的权利除外。因此，缔约国不得限定第二十七条所规定的权利只适用于公民。

5.2 第二十七条赋予“存在于”缔约国内的、属于少数的人一些权利。鉴于该条所设想的权利的性质和范围，确定“存在”一词所指的永久程度并不妥当。这些权利只是，属于少数群体的个人不应该被剥夺了与他们的群体一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和说自己的语言的权利。正如同他们不必是国民或公民一样，他们也不必是永久居民。因此，在缔约国内构成这种少数群体的移徙工人甚或游客行使上述权利的权利都是不容剥夺的。如同缔约国境内的任何其他个人一样，他们也为了这种目的拥有结社自由、集会自由、和言论自由、等普遍性权利。某一缔约国是否有在种族、宗教和语言上属于少数的人并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定的。

5.3 在语言上属于少数的人在相互之间、私下、或公开、使用自己语言的权利有别于依照《公约》得到保护的其他语言权利。尤其，它应该有别于依照第十九条享有得到保护的言论自由的普遍权利。所有的人都能够享有后一权利，不论他们是否属于少数群体。此外，依照第二十七条得到保护的权利应该有别于公约第十四条第 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。在任何其他情形下，第十四条第 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 虽然第二十七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 虽然依照第二十七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二条第一款和第二十六条的规定。但是只要这些措施的目的是改正妨碍或损害对第二十七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. 关于第二十七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》第二十七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，第二十七条体现了缔约国具有特定义务加以保护的一些权利。保护这些权利的目的在于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(第一条)，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 日通过的决定；同上，B 节，第 222/1987 号来文(M.K.诉法国)，1989 年 11 月 8 日通过的决定。

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》时提出的保留或者有关 《公约》第四十一条下声明的问题

1. 截至 1994 年 11 月 1 日，《公民权利和政治权利国际公约》的 127 个缔约国中，46 个缔约国提出了 150 项对于接受《公约》的义务具有不同程度意义的保留。其中一些保留排除了提供和保证《公约》中的特定权利的责任。另一些保留较泛，常常着眼于确保某些国内法律条款的首要地位。保留的数目、内容、范围可能阻碍《公约》的有效执行，并且往往会削弱对缔约国义务的尊重。缔约国必须确切了解自己和其他缔约国事实上承担了什么义务。而委员会按则在按照《公

约》第四十条或《任择议定书》履行责任时必须知道某个国家是否须受某项特定义务约束，或者在什么程度上受约束。这就要求确定某一单方面的声明是保留还是解释性声明，并要确定其可接受性和效应。

2. 因此，委员会认为，最好在一项一般性意见中处理所出现的国际法和人权政策问题。这样的一般性意见可以指明适用于保留的国际法原则，并据以检验其可接受性和解释其意图。这个一般性意见处理缔约国相对于其他缔约国保留的作用。它也处理委员会本身的相对于保留的作用。它提出一些建议，对于目前的缔约国是为了便于它们审查所作的保留，对于尚未成为缔约国的国家则是为了说明其在考虑在做出特定保留的前提下批准或加入(《公约》)时应铭记的法律和人权政策问题。

3. 并非一律都很容易将保留与一国关于对条款的理解的声明或政策声明区分开。需要考虑的是该国的意图而非文书的形式。一项声明，不论名称或标题如何，如果意在排除或修改条约的适用对该国的法律作用，就属于保留。¹ 相反，一项所谓的保留如果只提出一国对某条款的理解但不排除或修改条款对该国的适用，则实际上就不属于保留。

4. 提出保留的可能性可以鼓励那些认为自己难以保证《公约》中一切权利的国家接受其中义务的通盘性。保留的作用之一或许是使各国能够将本国法律中的具体内容适应《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，因为人权准则属于每个人作为人类的一份子所应享有的基本权利的法律述。

5. 《公约》既没有禁止保留，也没有提到任何一种允许的保留。第一项《任择议定书》也是这样。第二项《任择议定书》则在第二条第 1 款中规定，“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 和第 3 款规定了一些程序性的义务。

6. 没有禁止保留并不表示允许保留。《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》第十九条第三款规定了有关的指导。² 其中规定，如果条约不禁止保留或者保留属于规定允许的种类，国家就可以提出保留，但不得与条约的目标和宗旨相悖。即使《公约》与另一些人权条

约不同，没有具体提到目标和宗旨这种判断标准，但保留的解释和可接受性仍受此种判断标准制约。

7. 在一项规定了这么多公民权利和政治权利的文书中，许多条文中的每一条以及它们之间的相互作用可以保障《公约》的目标。《公约》的目标和宗旨在于，通过界定某些公民权利和政治权利并将其置于对批准国有法律约束力的义务框架之内，建立具有法律约束力的人权标准；并为所承担的义务提供高效率的监督机制。

8. 违反强制性准则的保留不符合《公约》的目标和宗旨。虽然只属于各国之间交换义务性质的条约允许它们彼此对一般国际法规则的适用做出保留，但是，人权条约不同，是为其管辖范围内的人服务的。因此，反映国际习惯法(并且当然具有强制性准则的特点)的《公约》条款不能成为保留的对象。因此，国家不得保留一些方面的权利，如：从事奴役、施行酷刑、对人施加残酷、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、剥夺思想、良心、宗教自由、在证明某人无罪之前推定其有罪，处决孕妇或儿童、允许宣传民族、种族或宗教仇恨、剥夺适婚年龄者的结婚权利，剥夺少数群体享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己语文的权利。虽然对于第十四条的某些规定的保留可以令人接受，但是，对于公平审判权的一般保留则不是如此。

9. 对《公约》广义运用目标和宗旨判断标准，委员会注意到，举例而言，如果对第一条做出保留，否认人民有权决定自己的政治地位和争取经济、社会、文化发展，就是不符合《公约》的目标和宗旨的。同样，对于无区别地尊重和确保各项权利的义务(第二条第 1 款)提出的保留也是不可接受的。一国也不得通过保留主张自己有权不采取必要的国内步骤以落实《公约》权利(第二条第 2 款)。

10. 委员会进一步审查了各种类型的保留是否无法通过“目标和宗旨”判断标准的检验。具体而言，要考虑对于《公约》的不可克减条款的保留是否符合其目标和宗旨。虽然《公约》下的权利的重要性不分等级，但是，有些权利是不可暂时停止的，即便在国家紧急状态下也一样。这一点着重表明了不可克减权利的高度重要性。但是，具有根本重要性的权利——如：《公约》第九条和第二十七条——事实上并非一律都是不可克减的。某些权利之所以不可克减，其原因之一就是其暂时停止与正当控制国家紧急状态并不相关(例如，第十一条中所指因欠债而

入狱)。另外一个原因是，克减或许实际上是不可能的(例如，良心自由)。同时，一些规定之所以不可克减，恰恰就是因为没有这些规定就没有法治可言。对第四条本身各项规定的保留就属于这个类别，该条确切地规定，紧急期间国家利益与个人权利之间应当达成平衡。某些不可克减的权利由于具有强制性准则的地位而不可对之提出保留，这些权利也具有这个特点——禁止酷刑和任意剥夺生命就是两例。³ 对于不可克减条款的保留与违背《公约》目标和宗旨的保留之间没有当然的关系，但是，国家有极大责任为这种保留说明正当理由。

11. 《公约》中不仅有具体规定的权利，而且也有重要的辅助性保障。这些保障为确保《公约》的权利提供了必要的框架，因此对《公约》目标和宗旨是不可缺少的。有些保障在国家一级起作用，有些在国际一级起作用。因此，目的在于取消这些保障的保留是不可接受的。所以，一国不可对《公约》第二条第3款提出保留，以示它不打算对侵犯人权事件提供补救办法。这样的保障是《公约》整个结构的一部分，属于《公约》效能的根本。《公约》为了争取更好地达到所定目标，还为委员会设想了一种监测作用。旨在避免《公约》设计中的这一根本内容(目的也在于确保权利的享受)的保留也不符合其目标和宗旨。国家不可保留不提交报告给委员会审议的权利。委员会在《公约》之下的作用，不论使根据第四十条还是根据《任择议定书》，都必然包含解释《公约》的条款和形成判例体系。因此，否定委员会对《公约》任何条款的要求作出解释的权限的保留也违反《公约》的目标宗旨。

12. 《公约》的意图是，应当确保缔约国的管辖范围内所有的人都享有其中所定的权利。为此目的，可能需要某些附带的要求。可能需要恰当修改国内法以反映《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。保留往往表现出国家不想改变某项具体法律的倾向。有时候，这种倾向会上升为某种总体政策。尤其令人关心的是措辞很泛的保留，这种保留使得一切要求改变国内法以确保履行《公约》义务的权利完全失去效用。这样就没有真正的国际权利或义务得到接受。如果没有规定确保可就《公约》权利在国内法院提起诉讼，再加上如不让个人申诉在第一项《任择议定书》之下得到委员会受理，就会消除《公约》所保障的一切根本内容。

13. 由此提出的问题是，在第一项《任择议定书》下是否允许保留，如果允许，这样的保留是否可能违反《公约》或第一项《任择议定书》的目标和宗旨。显然，第一项《任择议定书》本身就是国际条约，虽然不同于《公约》，但却与之密切关联。其目标和宗旨在于承认委员会有能力受理和审议个人指称某个缔约国侵犯他在《公约》下的任何一项权利的来文。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》的功能在于让这些权利的要求能够在委员会得到验判。因此，在第一项《任择议定书》下对国家尊重和确保《公约》某项权利的义务提出以前未在《公约》下就同一权利提出过的保留，并不影响该国遵守其实质性义务的责任。不能通过第一项《任择议定书》对《公约》提出保留，但是，这样的保留可以确保委员会不能够在第一项《任择议定书》下检查该国是否履行该项义务。而由于第一项《任择议定书》的目标和宗旨在于，让一国在《公约》下必须确保的权利能够在委员会接受检查，因此，意在排除这点的保留就会违反第一项《任择议定书》的目标和宗旨，即便或许未必违反《公约》的目标和宗旨。在第一项《任择议定书》下首次对一项实质性义务提出保留，似乎反映出有关国家意在防止委员会就一个案件中就《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》之下所需程序的保留不符合其目标和宗旨。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，已提出的保留意在将委员会的权责范围限定为发生在第一项《任择议定书》对有关国家开始生效之后的行为和事件。委员会认为这不成其为保留，而充其量只是一种时间上与其正常权责一致的声明。同时，委员会坚持主张，即使有这种声明或保留，其权责也适用于第一项《任择议定书》生效日以前发生的事件或行为在《议定书》生效后继续影响受害者的权利的情况。有些已经提出的保留实际上等于另外增加了第五条第 2 款之下不予受理的理由，即当另外一种相应的程序已在审查同一事项的情况下就不允许对来文进行。由于最基本的义务是要让独立的第三方来审查个人的人权，因此，在《公约》下和另一国际文书下的法定权利和主题事项完全相同的情况下，委员会就认为这样的保留并不违反第一项《任择议定书》的目标和宗旨。

15. 第二项《任择议定书》的主要宗旨在于，禁止处决和废除死刑，以期扩大《公约》下与生命权相关的实质性义务的范围。⁴ 关于保留，它有自己的规定，对于允许什么使用了限定性的词语。第二条第 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。希望利用这种保留的缔约国具有两项程序性义务。第二条第 2 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。这显然是面向具体性和透明性的目标。委员会认为，没有附带通报这种信息而提出这样的保留就没有法律效果。第二条第 3 款要求提出保留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，除非符合第二条第 3 款的程序要求，否则任何国家都不得利用这种保留(就是说，要求承认战时处决为合法)。

16. 委员会认为很重要是解决哪个机构属于确定具体的保留是否符合《公约》目标和宗旨的法定机关。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》(1951 年)中指出，以不符合条约目标和宗旨为据反对某项保留的国家可以表示反对而将条约在其本国与提出保留的国家之间无效。1969 年《维也纳条约法公约》的第二十条第二款有一些规定最切合此处关于对保留予以接受和反对情况。这使得一国可反对另一国提出的保留。第二十一条涉及各国对其他国家的保留提出反对的法律作用。基本上，保留就是排除保留所指规定在保留国与他国之间的运作；而对保留的反对则导致保留在保留国与反对国之间运作仅限于该保留没有遭到后者反对的情况。

17. 如上所述，《维也纳条约法公约》规定了保留的定义，以及目标和宗旨判断标准在缺乏其他具体规定的情况下的适用。但是，委员会认为，该公约关于保留方面国家反对的作用的规定并不适合于处理对人权条约的保留。这样的条约，具体而言是《(公民权利和政治权利国际)公约》，并不是一种国家之间相互交换义务的网络。人权条约所涉及的是对个人赋予权利。国家间对等原则在此没有作用，或许只有对委员会在第四十一条下的权限的声明的保留这种有限的情景。由于有关保留的经典规则对于《公约》而言力度不够，因此各国往往认为保留在法律上意义不大或没有必要去加以。国家没有提出反对并不意味着保留符合还是不符合《公约》的目标和宗旨。一些国家有时候提出反对，但是其他国家则不提出反对，提出反对时的理由也不一定具体说明；当提出反对时，常常并不说明法

律后果，有时候甚至提出反对方并不认为《公约》在有关各方之间无效。简言之，表现形态很不清楚，因此无法推定不表示反对的国家认为某项保留可以接受。委员会认为，由于《公约》作为人权条约的特殊性质，反对在各国之间的作用如何尚不明了。不过，国家对某项保留的反对可在一定程度上指导委员会解释该保留是否符合《公约》的目标和宗旨。

18. 必然要求委员会确定某项具体保留是否符合《公约》的目标和宗旨。如上所述，其部分原因在于在人权条约方面这不是一项不适合缔约国的任务，部分原因则在于这是委员会在履行职责中不可避免的工作。为了了解委员会对缔约国在第四十条下的遵守情况或在第一项《任择议定书》之下所交来文进行审查的责任范围，委员会必然需要确定某项保留是否符合《公约》的目标和宗旨以及是否符合一般国际法。由于人权条约的特点，必须参照法律原则客观地确定某项保留是否符合《公约》目标和宗旨，而委员会尤其适合担当这项任务。不可接受的保留的正常后果并不是《公约》对于保留国完全无效。而是说，这种保留一般是可剥离的，也就是说，《公约》对保留国仍然有效，只是不能借住保留加以利用。

19. 保留必须具体和透明，以便委员会以及保留国和其他缔约国管辖下的人能够明白，所承担的或没有承担的是人权方面的哪些遵守义务。所以，保留不能泛指，而是必须提到《公约》的具体条款，精确地指出这方面的范围。当考虑潜在的保留是否符合《公约》目标和宗旨时，各国既要顾及每项保留对《公约》完整性的影响——这始终是关键考虑，同时也应顾及一组保留的总体影响。各国不应提出过多保留，否则就等于事实上仅接受有限的人权义务，而不是接受《公约》本身。为了不至于因为保留而导致永远达不到国际人权标准，保留就不应造成有系统地使所承担的义务缩减为仅等于国内法目前比较低要求的标准所体现的义务。解释性声明或保留也不应通过宣称《公约》义务与国内法现有规定相同或仅在与之相同的情况下才予以接受而取消《公约》义务的自主意义。各国不应试图通过保留或解释性声明确定《公约》某项规定的含义与任何其他国际条约机构的某一机关规定的含义完全相同。

20. 国家应当建立程序，以确保每项拟议的保留都符合《公约》的目标和宗旨。提出保留的国家最好精确地指出其认为与保留所指《公约》义务不一致的国

内立法或做法；说明需要多长时间才能使自己的法律和做法与《公约》取得一致，或说明为和无法使自己的法律和做法与《公约》取得一致。各国还应确保对保持保留的必要性进行定期审查，为此要考虑到委员会在审查它们的报告期间提出的意见和建议。应争取尽早撤消保留。提交委员会的报告应说明已采取何种行动审查、重新考虑或撤消保留。

注

¹ 1969年《维也纳条约法公约》第二条第一款d项。

² 虽然《维也纳条约法公约》是1969年缔结、1989年开始生效的，就是说，是在《(公民权利和政治权利国际)公约》生效之后，但是，其中内容反映的是国际法院在1951年《对种族灭绝公约案件的保留》中已经确认的这方面的一般国际法。

³ 对于第六条和第七条已经提出保留，但是，并不表示保留酷刑或任意剥夺生命的权利。

⁴ 第五条之下规定了委员会对这项范围延伸的义务的权限——这本身就可成为某种形式的保留的对象，原因是，在批准或加入时可以通过否定性声明的机制对这项权限的自动准予提出保留。

第五十七届会议(1996年)^{1, 2}

第 25 号一般性意见：第二十五条 (参与公共生活和投票的权利)

1. 《公约》第二十五条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权利和参加公务的权利。无论现行宪法或政府采取何种形式，《公约》要求各国通过必要的立法和其他措施，确保公民具有有效的机会，享受《公约》保护的权力。第二十五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. 第二十五条规定的权利涉及到有别于人民自决权。根据第一条第1款所载权利，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。第二十五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. 第二十五条保护“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

告应该阐明根据第二十五条保护的權利界定公民資格的法律規定。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何理由的歧視。在以出生而獲得公民資格的人與通過入籍而獲得公民資格的人之間進行區別會引起是否違反第二十五條的問題。締約國報告應該說明是否有任何群體如永久居民在享有這些權利，例如有權在當地選舉中投票或擔任特定公職方面受到限制。

4. 對行使第二十五條保护的權利規定的任何條件應以客觀和合理標準為基礎。例如，規定經選舉擔任或任命特定職務的年齡應高於每個成年公民可行使投票權的年齡是合理的。不得中止或排除公民對這些權利的行使，除非基於法律規定並屬於客觀和合理的理由。例如，公認的智能喪失可以構成剝奪某人行使投票權或擔任公職權利的理由。

5. (甲)項提到的公共事務是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力。它包括公共行政的各个方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和個人公民行使受第二十五條保护的參與公共事務的權利的途徑應由憲法和其他法律規定。

6. 當公民作為立法機構的成員或因擔任行政職務而行使權力時，他們直接參與公共事務。這種直接參與的權利得到(乙)項的支持。公民還通過公民投票或根據(乙)項進行的其他選舉程序選擇或修改其憲法或決定公共問題來直接參與公共事務。公民可通過下列途徑實現直接參與權：參加人民議會，這些議會有權就當地問題或特定社區的事務作出決定；參加代表公民與政府進行協商的機構。公民直接參與的方式一旦確立，就不得根據第二條第 1 款提到的理由就公民的參與進行區別，也不得強加任何無理的限制。

7. 就公民通過自由選擇的代表參與公共事務而言，第二十五條暗示這些代表實際上行使政府權力，他們通過選舉程序對這一權力的行使負責。該條還暗示代表僅行使根據憲法規定授予他們的權力。經自由選擇的代表的參與權利通過選舉程序行使，這些進程必須由符合(乙)項的法律加以規定。

8. 公民還通過與其代表公開辯論和對話或通過他們組織自己的能力來施加影響而參與公共事務。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與。

9. 第二十五条(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二十五条规定的权利，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)项所保护的的权利。解除选举产生的职位的理由应该由法律根据客观和合理标准加以规定，并包含公正程序。

17. 个人的竞选权不应该受到要求候选人应是某政党党员或具体政党的党员的无理限制。如果要求候选人有起码数量的支持者才能获得提名，该项要求应该合理，不得构成当候选人的障碍。在不妨碍《公约》第五条第 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限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》第二十五条。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二十五条保护的權利相符，并必须保证和落实选举人自由表达的意愿。必须执行一人一票的原则，在每一国家选举制度的框架内，投票人所投下的票应一律平等。划分选区和分配选票的办法不应该歪曲投票人的分配或歧视任何群体，不应该无理排除或限制公民自由选择其代表的权利。

22. 缔约国报告应该说明为了保证真正、自由和定期选举，它们采取了何种措施，它们的选举制度是如何保证和落实投票人自由表达的意志的。报告应该阐述选举制度和解释社区中的不同政治见解如何体现在选出的机构中。报告也应该阐述确保所有公民实际上能够自由行使投票权的法律和程序，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. 第二十五条(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二十五条(丙)项规定的权利时，不受到基于第二条第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二十五条保护的權利，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意见，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》第十九、二十一和二十二条保证的權利，包括个人或通过政党和其他组织从事政治活动的自由、辩论公共事务的自由、举行和平示威和集会的自由。批评和反对的自由、印发政治材料的自由、竞选和宣传政治主张的自由。

26. 结社自由的权利，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二十五条保护的权利的重要补充。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二十五条的适用的规定，以便使公民能行使该条规定的权利。

27. 考虑到《公约》第五条第 1 款的规定，第二十五条承认和保护的任何权利不得解释为隐示有权从事或确认旨在破坏《公约》保护的权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》中没有订立关于终止《公约》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》第四十一条第 2 款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

* 载于第 A/53/40 号文件，附件七。

结论说,《公约》的起草者有意要排除废止的可能性。这一结论也可适用于第二项《任择议定书》,该议定书在起草过程中被有意省略了废止条款。

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

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

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

第六十七届会议(1999年)*

第 27 号一般性意见: 第十二条 (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,委员会在第 15 号一般性意见(《公约》所规定的外侨地位)中就谈到了第十二条和第十三条之间的联系。¹

2. 对于《公约》第十二条所保护权利允许施加的限制不得损害自由迁徙的原则,服从第十二条第 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十二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。

* 载于 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9。

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，则为第十二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，对他根据第十二条第 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，都需根据第十二条第 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。根据第十二条第 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，第十二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)的决定是不符合第十二条第 3 款的规定的。

7. 按照第十二条第 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，第九条中对此进行了论述。一些情况下，第十二条和第九条可同时起作用。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。由于第十二条第 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国，当然要征得这个国家的同意。⁵

9. 为了使个人能享受第十二条第 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十二条第 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. 第十二条第 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十二条第 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. 在制订有关第十二条第 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(参阅第五条第 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. 第十二条第 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，执行法律限制第十二条第 1、第 2 款规定的权利是与按照第十二条第 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十二条第 3 款的规定。

18. 实行第十二条第 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十二条第 1、第 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十二条的规定。

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. 第十二条第 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。第十二条第四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、目标和宗旨，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 号一般性意见, 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 号一般性意见，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，Lichtensztein 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 号一般性意见，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：第三条 (男女权利平等)¹

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》第三条的一般性意见，并以此取代第 4 号一般性意见(1981 年，第十三届会议)。本次修订是要顾及该条对妇女享受《公约》保护的人权的重要影响。

2. 第三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》第二和第三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。第二和第三条责成缔约国采取一切必要步骤，包括禁止基于性别的歧视，制止公私营部门有损平等享受权利的歧视行为。

5. 全世界妇女在享受权利方面的不平等现象植根于传统、历史和文化之中，包括宗教态度。产前性别选择和堕女胎的情况很多说明了妇女在有些国家的从属地位。缔约国应保证传统、历史、宗教或文化态度不被用作为借口，侵犯妇女在法律面前平等的权利和平等享受所有《公约》权利的权利。缔约国应提供适当资料，说明损害或有可能损害遵守第三条的传统、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. 为了履行第三条规定的义务，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，本一般性意见指出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(第四条)。缔约国如果在公共紧急状态时根据第四条采取措施，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. 成为《公约》的缔约方，缔约国就是根据第三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。根据第五条，《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. 在提交有关受第六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、焚烧遗孀和杀害嫁妆不足的新娘。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特别影响的资料。

11. 在评估《公约》第七条以及规定对儿童给予特别保护的第二十四条的遵守情况时，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。存在生殖器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七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. 关于第八条规定的义务，缔约国应向委员会介绍为消除国内或跨境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：第二十六条，不歧视；第七条，为强制执行此种条例而实行体罚；第九条，如不遵守该条例即受逮捕惩罚；第十二条，迁徙自由受到此种条例的限制；第十七条，保障所有人享有隐私权，不受任意或非法干涉；第十八和第十九条，对妇女的服装要求不符合其宗教或其自我表现权；及最后，第二十七条，服装方面规定与妇女可提出申诉的文化相冲突。

14. 关于第九条，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. 关于第七和第十条，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婴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. 关于第十二条，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十三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，他们有权如以上第 10 和第 11 段所述提出针对与性别有关的触犯《公约》行为的论据。

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十四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十四条第 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十六条与妇女特别有关，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十七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六和第七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十七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。受第十八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十八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. 关于第十九条，缔约国应告知委员会有可能阻碍妇女在平等基础上行使受这项规定保护的权利的任何法律或其他因素。关于将妇女和女子描绘为暴力或有辱人格或不人道待遇的对象的淫秽和色情材料的出版和传播有可能煽动对妇女和女子实行这些种类的待遇的问题，缔约国应提供关于限制出版或传播这种材料的法律措施的资料。

23. 第二十三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利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利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. 为了履行第二十三条第四款规定的义务，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. 在承认第二十三条所指的家庭时，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(第二十四条)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二十五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. 受第二十六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二十六条。仍不受惩罚的所谓“为维护荣誉而犯罪”是对《公约》，特别是第六、第十四和第二十六条的严重违反。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》第二十七条在其语言、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。

注

¹ 委员会在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次会议(第六十八届会议)上通过。

第七十二届会议(2001 年)

第 29 号一般性意见：第四条 (紧急状态期间的克减问题)*

1. 《公约》第四条对于《公约》的人权保护制度是极为重要的。一方面，它允许缔约国单方面暂时克减其在《公约》下所承担的一部分义务。另一方面，第四条规定，这一克减措施以及其实质后果得遵守一个特别的保障制度。克减《公约》义务的缔约国，其主要目标应是恢复正常状态，确保重新全面遵守《公约》。委员会的这项一般性意见，将取代其第十三届会议(1981 年)通过的第 5 号一般性意见，目的是力求帮助缔约国遵守第四条的规定。

2. 克减《公约》条款的措施，必须是非常性和临时性措施。一个国家在援引第四条时，必须符合两个基本条件：情况之紧急已威胁到民族之存亡，且缔约国必须已经正式宣布紧急状态。后一项要求对于在最有此需要时维持合法的原则和法治是必要的。在宣布可能引起克减《公约》任何条款的紧急状态时，国家采取的行动必须符合其宪法，以及宣布紧急状态和行使紧急状态权力的其他法律规定；委员会的任务，是在有关法律是否能够和确保遵守第四条方面，对之进行监督。为了让委员会履行其任务，《公约》缔约国应在其按照第四十条提交的报告中，包括有关其在紧急权力领域里的法律和做法的充分和精确资料。

3. 并非每一起骚乱或灾祸都是第四条第 1 款所指危及民族存亡的公共紧急情况。在武装冲突期间，不论是国际性或非国际性的，均应适用国际人道主义法的

* 2001 年 7 月 24 日第 1950 次会议通过。

规则，这方面的规则与《公约》第四条和第五条第 1 款的规定一样，有助于防止国家滥用紧急权力。《公约》规定，即使在武装冲突期间，也只能在形势威胁到国家存亡的情况下并在此范围内，才允许采取克减《公约》的措施。如果缔约国考虑在武装冲突之外的情况下援引第四条，它们应仔细考虑为什么在这些情况下这一措施是必要和合法的理由。对有些缔约国克减《公约》所保护的权利，或缔约国国内法似乎允许在第四条以外的情况下允许这类克减，委员会曾多次表示关切。¹

4. 第四条第 1 款规定，任何克减《公约》的措施，其基本要求是，这类措施必须严格限于紧急情势所需的范围之内。这一规定涉及紧急状态以及由于紧急状态引起的任何克减措施的期限、地理范围和物质范围。在紧急情况下克减一些《公约》义务，显然有别于即使在正常情况下也可对《公约》的一些条款实行的限制。² 然而，任何克减只限于紧急情势的严格需要这一义务，反映了对克减和权力限制都适用的相称原则。此外，对某一具体条款的一项可允许的克减可能由情势的需要而合理，但这一事实并没有排除根据克减所采取的特殊措施也必须反映情势需要的规定。实际上，这就保证了《公约》的任何条款，不论受到任何有效的克减，都不会完全不适用于缔约国的行为。在审议缔约国报告时，委员会曾表示过它对相称原则未受到充分注意的关切。³

5. 在什么时候可克减权利以及克减的程度这两个问题不能从《公约》第四条第 1 款的规定中分开，根据该项规定，任何克减缔约国根据《公约》应承担的义务的措施，必须“以紧急情势所严格需要者为限”。这个条件要求缔约国不单为它们宣布紧急情况的决定，也为根据这一宣布采取的任何具体措施提出确切的理由。如果国家想在某些情况下援引克减《公约》的权利，如发生自然灾害、大规模示威游行包括发生暴力的情况，或发生重大工业事故，它必须能够提出理由，不单证明这一情势构成对民族存亡的威胁，而且也需证明，它们所采取的所有克减《公约》措施都是情势所严格需要的。委员会认为，在上述情况下，可采取措施，限制《公约》规定的某些权利，如迁徙自由(第十二条)或集会自由(第二十一条)，一般而言已经足够，情况需要不足以成为克减有关条款的理由。

6. 《公约》的一些条款在第四条第 2 款中被称为不可克减的条款，这一事实并不是说对《公约》其他条款可随意加以克减，即使在发生对国家生命有威胁的

情况下。将所有克减缩减到紧急情势所严格需要的程度这一法律义务，为缔约国和委员会这两方面都规定一项责任，即根据对实际情势的客观评估，对《公约》的每一条进行仔细的分析。

7. 《公约》第四条第 2 款明确规定下列条款不得予以克减：第六条(生命权)；第七条(禁止酷刑或残忍的、不人道或侮辱性的待遇或刑罚，或未经同意而施以医药或科学试验)；第八条第 1 款和第 2 款(禁止奴隶制度、奴隶买卖和役使)；第十一条(禁止不得仅仅由于无力履行约定义务而被监禁)；第十五条(在刑法领域里的法律原则，即刑事责任和刑罚限于行为或不行为发生时适用的明确法律规定，除非在稍后的一条法律规定应处以较轻刑罚的情况下)；第十六条(承认人人法律前的人格)和第十八条(思想、良心和宗教自由)。这些条款中所载权利是不可克减的，因为它们被列在第四条第 2 款中。对于那些为《旨在废除死刑的公约第二项任择议定书》的缔约国来说，该议定书第六条的规定也同样适用。理论上，一项被称为不可克减的《公约》条款，并不是说无论如何都没有理由进行限制。第四条第 2 款中提到第十八条，后者在其第 3 款中特别包括一个关于限制的规定，这表明，是否允许限制与克减问题无关。即使在最严重的公共紧急情势下，干预宗教或信仰自由的国家必须按照第十八条第 3 款的规定提出它们的行动根据。根据第四条第 2 款，一些权利是不可克减的但由于缔约国的法律制度不健全而受到克减或有可能受到克减，对此，委员会曾多次表示关切。⁴

8. 按照第四条第 1 款，克减《公约》的其中一个条件是所采取的措施不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。即使第二十六条或有关非歧视性的其他《公约》条款(第二条、第三条、第十四条第 1 款、第二十三条第 4 款、第二十四条第 1 款和第二十五条)未被列入第四条第 2 款的不可克减条款内，一些不受歧视权利的要素和方面在任何情况下都不能予以克减。特别是，在采取克减《公约》措施时，如对不同的人作出区别，就必须遵守第四条第 1 款。

9. 此外，第四条第 1 款规定，任何克减《公约》的措施不得与它根据国际法所负有的其他义务，特别是国际人道主义法的规则有所抵触。《公约》第四条不能被解释为克减《公约》的理由，如果这种克减会导致该国不遵守其他国际义务，不论这些义务来自条约或一般国际法。《公约》第五条第 2 款也反映了这一

点，它规定对其他文书中规定的任何基本权利不得借口《公约》未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。

10. 虽然人权事务委员会的职能并不是去审查缔约国在别的条约下的行为，委员会根据《公约》赋予它的职能，在审议《公约》是否允许缔约国克减《公约》某些条款时，有权考虑到缔约国的其他国际义务。因此，缔约国在援引第四条第 1 款时，或按照第四十条报告有关紧急情势的法律框架时，应提出它们关于保护有关权利的其他国际义务的资料，特别是那些适用于紧急状态时期的义务。⁵ 在这方面，缔约国应充分考虑到国际法内在紧急状态下适用人权标准的发展。⁶

11. 第四条列出的不可克减条款，是关于但不等同于某些人权义务是否具国际法绝对标准性质的问题。在第四条第 2 款中宣布《公约》某些条款具有不可克减的性质应视为部分地承认了《公约》中以条约形式保证了一些基本权利的绝对性质(例如第六条和第七条)。然后，《公约》的一些其他条款显然是因为在一个紧急情势下，从来无必要克减这些权利而被包括在不可克减条款清单内(如第十一条和十八条)。此外，这一类绝对标准超过第四条第二款所列的不可克减条款清单。缔约国不论在什么情况下都不能援引《公约》第四条作为违反人道主义法律或国际法绝对标准的理由，例如通过任意剥夺自由或偏离包括无罪推定的公正审判原则，劫持人质、强加集体性惩罚。

12. 在评估合法克减《公约》的范围时，可在某些诸如危害人类罪行的侵犯人权定义中找到一项标准。如果在一个国家权威下进行的行动构成从事一项危害人类罪行行动的人士的个别刑事责任基础，《公约》第四条就不能用作为理由使在紧急情势下的有关国家免除其同一行为的责任。因此，最近为了司法权的目的，在国际刑事法院的规约中编纂了危害人类罪对于《公约》第四条的解释是有用的。⁷

13. 在第四条第 2 款没有列出的《公约》条款中，委员会认为有些要素不能根据第四条受到合法的克减。下面举出一些例子。

(a) 对所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。

虽然《公约》第十条规定的这项权利并没有在第四条第 2 款的不可克减权利清单中被单独提及，委员会认为《公约》在这里表达了不可克减的一项普遍国际法标准。《公约》前言中提到的固有人格尊严及第七条和第十条之间的密切关系都支持这一看法。

- (b) 禁止扣作人质、诱拐或私下扣留的条款也不能予以克减。对这些行为的绝对禁止性质，(即使在紧急情势下)，是因为这些标准是一般国际法的标准。
- (c) 委员会认为对属于少数的人的权利的国际保护包括在所有情况下都应尊重的要素。这反映在国际法中对灭绝种族的禁止，和在第四条内列入了一项不歧视规定(第 1 款)，以及第十八条的不可克减性质中。
- (d) 正如罗马《国际刑事法院规约》所证实的，在没有国际法所允许的理由下实行驱逐出境或人口强迫迁移，不论是以驱逐或其他胁迫手段将有关人等从其合法居住的地方强迫迁移到别处都构成危害人类罪。⁸在紧急状态下克减《公约》第十二条的合法权利绝不能被接受为采取这些措施的理由。
- (e) 缔约国不能援引按照第四条第一款作出的紧急状态声明，违反第二十条，从事战争宣传或主张可构成煽动歧视敌对行为或暴力的民族、种族或宗教仇恨。

14. 《公约》第二条第 3 款要求《公约》缔约国为违犯《公约》条款的任何行为提供补救。第四条第 2 款所列的不可克减条款清单中没有提到这一条，但是它构成全体《公约》内在的一项条约义务。即使一个缔约国在一项紧急情势下并在紧急情势严格需要时，可对它们有关司法或其他补救程序的实际运作作出调整，缔约国必须遵守第二条第 3 款的基本义务，提供有效的补救。

15. 在保护第四条第 2 款明确承认为不可克减权利时，显然必须通过常常包括司法保证在内的程序保证来实行。《公约》中有关程序性保障的条款绝不能受到一些措施的左右，如这些措施会妨碍对不可克减权利的保护。在引用第四条时，其方式不应导致不可克减的权利的克减。因此，举例说，由于《公约》第六条整体不能被克减，在紧急状态下，任何导致死刑的审判必须符合《公约》各条款，包括第十四条和第十五条的所有规定。

16. 《公约》第四条中关于克减的保障的根据是《公约》整体内在的法律和法治原则。由于国际人道主义法律明确保障武装冲突时期受到公正审判权利的某些内容，委员会认为没有理由在其他紧急状态下克减这些保障。委员会认为法律原则和法治原则要求在紧急状态下必须尊重公正审判的基本规定。只有法庭能就

一宗刑事案审判一个人。必须尊重无罪推定的原则。为了保护不可克减的权利，缔约国克减《公约》的决定，不应影响到向法庭提出诉讼的权利，使法庭能够立即决定拘留是否合法。⁹

17. 根据第四条第 3 款，当缔约国援用第四条授予它们的克减权时，应同意遵守一项国际通知制度。援用克减权的缔约国必须立即经由联合国秘书长，将它已克减的各项规定和实行克减的理由通知其他缔约国。这种通知，不单对于委员会履行其职能极之重要，特别是在评估缔约国所采取的措施是否紧急情势所严格需要时，而且也允许其他缔约国监督它是否遵守《公约》各条款。鉴于过去收到的许多通知的摘要性质，委员会强调在通知中应包括所采取的措施的全部资料，以及采取措施的明确理由，并附上有关其法律的全部文献。如果缔约国随后根据第四条采取进一步措施，例如延长紧急状态的时间，它必须作出进一步通知。立即通知的规定也同样适用于终止克减的情况。这些义务并不是总得到遵守：如缔约国没有经由秘书长通知其他缔约国关于其宣布紧急状态和因此采取的、克减《公约》一项或多项条款的措施，缔约国在行使其紧急权力时，有时候忽略了提出有关领土方面或其他变动的通知。¹⁰ 有时候只在审议缔约国报告过程中，委员会才偶然注意到存在着紧急状态和缔约国是否克减了《公约》条款的问题。委员会强调每当缔约国采取措施克减其《公约》义务时，必须遵守立即国际通知的义务。委员会监督一缔约国的法律和做法是否遵守第四条的责任并不取决于该缔约国是否提出了通知。

注

¹ 见下列结论性意见：坦桑尼亚联合共和国(1992)，CCPR/C/79/Add.12,第 7 段；多米尼加共和国(1993)，CCPR/C/79/Add.18,第 4 段；大不列颠及北爱尔兰联合王国(1995)，CCPR/C/79/Add.55,第 23 段；秘鲁(1996)，CCPR/C/79/Add.67,第 11 段；玻利维亚(1997)，CCPR/C/79/Add.74,第 14 段；哥伦比亚(1997)，CCPR/C/79/Add.76,第 25 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78,第 10 段；乌拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90,第 8 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93,第 11 段。

² 例如，见《公约》第十二条和十九条。

³ 例如，见关于以色列的结论性意见(1998 年)，CCPR/C/79/Add.93,第 11 段。

⁴ 见下列结论性意见：多米尼加共和国(1993)，CCPR/C/79/Add.18,第4段；约旦(1994)，CCPR/C/79/Add.35,第6段；尼泊尔(1994)，CCPR/C/79/Add.42,第9段；俄罗斯联邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54,第27段；赞比亚(1996)，CCPR/C/79/Add.62,第11段；加蓬(1996)，CCPR/C/79/Add.71,第10段；哥伦比亚(1997)，CCPR/C/79/Add.76,第25段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93,第11段；伊拉克(1997)，CCPR/C/79/Add.84,第9段；乌拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90,第8段；亚美尼亚(1998)，CCPR/C/79/Add.100,第7段；蒙古(2000)，CCPR/C/79/Add.120,第14段；吉尔吉斯斯坦(2000)，CCPR/CO/69/KGZ,第12段。

⁵ 这里提到的是几乎所有《公约》缔约国都已批准了的《儿童权利公约》并不包括一项克减条款。正如《公约》第三十八条明显指出，《公约》适用于紧急情势。

⁶ 这里是指秘书长根据人权委员会的有关决议提出的报告，包括根据关于最低人道主义标准(后改称基本人道主义标准)的第1998/29、第1996/65和第2000/69号决议提出的报告，E/CN.4/1999/92,E/CN.4/2000/94和E/CN.4/2001/91,以及较早为确定对所有情况都适用的基本权利而作出的努力，如《紧急情势下巴黎最低人权标准(国际法协会,1984年)》；关于《公民权利和政治权利国际公约》限制和克减条款的叙拉克原则，小组委员会特别报告员 Leandro Despouy 先生关于人权与紧急状态问题的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1997/19和Add.1)，关于国内流离失所问题的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2)，关于最低人道主义标准的 Turku (Åbo) 宣言(1990)(E/CN.4/1995/116)。至于目前正在进行的进一步的工作，还应提到第二十六届红十字会和红新月会国际会议(1995)的决定，该决定要求红十字会国际委员编写一份关于适用于国际和非国际武装冲突的国际人道主义法习惯规则的报告。

⁷ 见2001年7月1日已有35国批准的《规约》第6条(种族灭绝)和第7条(危害人类罪)。虽然《规约》第7条所列的许多具体行为与《公约》第四条第2款列为不可克减的侵犯人权行为直接有关，但该条款中规定的危害人类罪，也包括对上述《公约》条款中没有提到的一些规定的违反。例如，对第二十七条的某些严重侵犯也可能同时构成国际刑事法院规约第6条下的灭绝种族罪行，而第7条在《公约》第六、七和八条之外还包括第九、十二、二十六和二十七条。

⁸ 见国际刑事法院规约第7(1)(d)条和7(2)(d)条。

⁹ 见委员会关于以色列的结论性意见(1998)(CCPR/C/79/Add.93)第21段：“……委员会认为目前执行的行政拘留不符合《公约》第七条和第十六条，这两条都不允许在公共紧急状态下予以克减……。然而，委员会强调，缔约国不能背离对拘留进行有效的司法审查的要求。”并见委员会对防止歧视和保护少数小组委员会关于《公约》第三项《任择议定书》草稿的建议：“委员会感到满意的是，缔约国一般都了解人身保护和宪法保护权不应仅限于在紧急状态下实施。此外，委员会认为，第九条第3和4款规定的补偿办法，联系第二条来看，乃是整个《公约》所固有的。”(《大会正式记录，第四十九届会议，补篇第40号》(A/49/40)，第一卷，附件十一，第2段)。

¹⁰ 见关于下列国家的结论性意见：秘鲁(1992)，CCPR/C/79/Add.8,第10段；爱尔兰(1993)，CCPR/C/79/Add.21,第11段；埃及(1993)，CCPR/C/79/Add.23,第7段；喀麦隆(1994)，CCPR/C/79/Add.33,第7段；俄罗斯联邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54,第27段；赞比亚(1996)，CCPR/C/79/Add.62,第11段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78,第10段；印度(1997)，CCPR/C/79/Add.81,第19段；墨西哥(1999)，CCPR/C/79/Add.109,第12段。

第七十五届会议(2002年)

**第30号一般性意见：《公约》第四十条规定的
缔约国的报告义务***

1. 各缔约国承担在《公约》对有关缔约国生效后一年内及此后每逢委员会要求这样做时，依照《公约》第四十条提交报告。

2. 委员会注意到，如其年度报告所示，只有少数国家按时提交了报告。大多数国家都延迟提交，延迟数月以至数年不等，有些缔约国虽经委员会一再提醒仍未提交。

3. 另一些国家虽宣布它们将出席委员会，但到了排定的日期却没有到会。

4. 为了纠正上述情况，委员会通过了下列新规则：

(a) 如果一个缔约国提交了报告但没有派代表团出席委员会，委员会可通知该缔约国它打算审议该报告的日期或者可在原先排定的会议上着手审议该报告；

(b) 如缔约国未提交报告，委员会可自行决定将委员会拟审查缔约国为执行《公约》保障的权利所采取的措施的日期通知缔约国：

(一) 如缔约国派代表团出席，委员会将在代表团出席的情况下，在预定的日期进行上述审查；

(二) 如缔约国没有代表团出席，委员会可相机决定在原定日期着手审议缔约国为执行《公约》保障的权利所采取的措施，或者将一个 新的日期通知缔约国。

为了适用这些程序的目的，委员会应在有代表团出席的情况下举行公开会议，在没有代表团出席的情况下举行不公开会议，并应按照报告准则和委员会会议事规则规定的方式举行会议。

5. 在委员会通过结论性意见后，应使用后续行动程序以便建立、维持或恢复与缔约国的对话。为此目的和为了使委员会能够采取进一步行动，委员会应任命一位特别报告员，他将向委员会报告情况。

* 委员会 2002 年 7 月 16 日第 2025 次会议上通过。

6. 根据特别报告员报告的情况，委员会应评估缔约国采取的立场，并在必要时为缔约国提交下一次报告重订一个新的日期。

第八十届会议(2004 年)

第 31 号一般性意见：《公约》缔约国的 一般法律义务的性质*

1. 本一般性意见取代第 3 号一般性意见，本意见反映和发展了该意见中的原则。第 18 号一般性意见和第 28 号一般性意见已经涉及第二条第 1 款中有关普遍不歧视的规定，在理解本一般性意见时应该予以参照。

2. 虽然第二条规定了缔约国对于作为《公约》权利拥有者的个人所承担的义务，但是所有缔约国对于其他缔约国履行其义务的情况仍然可以有合法的兴趣。这是因为“有关人类基本权利的规定”是普遍适用的义务，正如《公约》序言部分第四段所指出，各国根据《联合国宪章》负有义务促进对人的权利和自由的普遍尊重和遵行。此外，条约的契约关系意味着任何缔约国都对其他缔约国承担条约义务，必须履行根据条约作出的承诺。在这一方面，委员会提请缔约国注意根据第四十一条的规定发表声明的可取性。委员会还提请已经发表声明的缔约国注意实行该条所规定程序的潜在价值。然而，虽然已经根据第四十一条发表声明的缔约国可以通过正式的国家之间的机制向人权委员会提出申诉，但是这并不意味着，这种程序是缔约国表示对其他缔约国履行《公约》义务的兴趣的唯一方法。与此相反，第四十一条规定的程序应被视为是增加了而不是减少了对其他缔约国履行义务情况的兴趣。因此，委员会向缔约国推荐这样一种观点：任何缔约国侵犯《公约》规定的权利都应该引起重视。提请其他缔约国注意可能违反《公约》义务的行为并且吁请它们履行《公约》义务不应被视为一种不友好行动，还应该将其看成是一种合法的共同利益的反映。

3. 第二条界定了缔约国根据《公约》承担的法律义务的范围。缔约国承担的一般义务是：尊重《公约》承认的权利并且确保在其领土内和受其管辖的一切个

* 2004 年 3 月 29 日第 2187 次会议通过。

人享有这些权利(见以下第 9 段和第 10 段)。根据《维也纳条约法公约》第二十六条所阐明的原则，缔约国必须诚信履行《公约》所规定的义务。

4. 《公约》的一般性义务和其中第二条特别规定的义务对于所有缔约国都是有约束力的。政府的所有部门(执法、立法和司法)以及国家、区域或地方各级的公共机构或者政府机构均应承担缔约国的责任。通常在国际上(包括在本委员会中)代表缔约国的执法部门不一定指出政府的另一部门采取了违反《公约》规定的行动，这是为了免除缔约国对于这种行动及其后果应当承担的责任。这种认识直接反映在《维也纳条约法公约》第二十七条所载的原则之中，根据这条原则，缔约国“不得援用其国内法的规定来为其不履行条约义务进行辩解”。虽然第二条第 2 款允许缔约国根据其国内宪法程序实现《公约》规定的权利，但是上述原则适用于防止缔约国引用其宪法或者其他国内法的规定来为其未能履行或者实施条约义务进行辩解。在这一方面，委员会提请实行联邦制的缔约国注意第五十条，该条宣布：“本《公约》的规定应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外。”

5. 第二条第 1 款中有关尊重和确保《公约》规定权利的义务应立即适用于所有缔约国。第二条第 2 款提供了促进和保护《公约》所具体规定权利的根本框架。委员会因此曾经在第 24 号一般性意见中指出，对于第二条的保留不符合《公约》之目的和宗旨。

6. 第二条第 1 款所规定的法律义务在性质上说既是被动的又是主动的。缔约国不得侵犯《公约》所承认的权利，只有在符合《公约》有关条款的情况下才能对其中任何权利进行限制。在进行限制时，缔约国必须说明其必要性，而且所采取的措施必须符合合法的目的，以便确保不断和有效地保护《公约》权利。在任何情况下都不能以可能损害《公约》权利实质的方式实行限制。

7. 第二条规定，缔约国必须采取立法、司法、行政、教育以及其他方面的适当措施，以履行其法律义务。委员会认为，不仅仅是政府官员和国家机关工作人员，而且全体人民都必须提高对于《公约》的认识。

8. 第二条第 1 款所规定的义务对于缔约国有约束作用，因此并不具有国际法直接的横向作用。不能将《公约》看作是国内刑法或者民法的替代品。然而，只有在缔约国保护个人，而且既防止国家工作人员侵犯《公约》的权利，又防止私

人或者实体采取行动妨碍享受根据《公约》应在私人或者实体之间实现的权利的情况下，缔约国才能充分履行有关确保《公约》权利的主动性义务。可能会有这样的情况：由于缔约国没有能够采取适当措施或者未尽职守来防止、惩罚、调查或者补救私人或者实体这种行为所造成的伤害，结果就没有能够按照第二条的规定确保《公约》所承认的权利，最后引起缔约国对这些权利的侵犯。委员会提请缔约国注意根据第二条承担的主动性义务同在违反第二条第 3 款的情况下提供有效补救措施的必要性之间的关系。《公约》本身在其一些条款中设想了一些领域，在这些领域中缔约国对于处理私人或者实体的活动承担主动性义务。例如，第十七条中同隐私有关的保障措施必须获得法律的保护。第七条也隐含着这样的规定：缔约国必须采取积极措施以便确保私人或者实体不得在其控制的范围内对他人施加酷刑或者残忍的、不人道的或者有辱人格的待遇或者惩罚。在诸如工作或者住房等影响基本生活的领域中，必须依据第二十条的规定保护个人不受歧视。

9. 《公约》所承认权利的受益者是个人。虽然由于第一条中的例外规定，《公约》没有提到法人或者类似实体或者集体的权利，但是《公约》所确认的许多权利，例如：表明自己宗教或者信仰的自由(第十八条)、结社自由(第二十二条)以及处于少数地位人们的权利(第二十七条)，都是可以同他人共同享有的。委员会的职责只限于接受和审议由个人或者代表个人提出的来文(第一项)《任择议定书》(第一条)，但是这并不影响有关个人声称有关法人和类似实体的行为或者不行为构成对其权利的侵犯。

10. 第二条第 1 款规定，缔约国必须尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本《公约》所承认的权利。这就意味着缔约国必须尊重和确保在其权利范围内或者有效控制下的任何人享受《公约》所规定的权利。其中甚至包括不在缔约国领土上的一些人的权利。正如在 1986 年第二十七届会议上所通过的第 15 号一般性意见所指出，享受《公约》权利者并不限于缔约国的公民，而且必须包括任何国籍或者无国籍的所有个人，例如：正好在缔约国的领土上或者接受其管辖的寻求庇护者、难民、移徙工人以及其他。这项原则也适用于在境外采取行动的缔约国武装部队的权力范围内或者有效控制下的所有人，而不论这种权力或

者有效控制是在何种情况下获得的，例如，这种武装部队是缔约国因为参加国际维持和平行动或者强制实现和平行动而派出的。

11. 正如第 29 号一般性意见所指出，《公约》也适用于国际人道主义规定适用的武装冲突的情况。虽然，就某些《公约》权利而言，国际人道主义法更为具体的规定可能更加适合对于《公约》权利的解释，但是这两种法律范围是互补的，而不是互相冲突的。

12. 此外，由于第二条规定，缔约国有义务尊重和确保在其领土上以及在其有效控制下的所有人享有《公约》所承认的权利，这就意味着如果有重大理由相信，在实施驱赶的国家或者有关人士可能最终被赶往的国家之中确实存在《公约》第六条和第七条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险时，缔约国有义务不采取引渡、驱逐出境或者其他手段将有关人士逐出其国境。应当使得有关的司法机构和行政机构明白，必须确保在这些事务中履行《公约》所规定的义务。

13. 第二条第 2 款规定，缔约国必须采取必要步骤在其国内制度中实行《公约》所承认的权利。因此，除非这些权利已经获得其国内法或者惯例的保护，否则缔约国必须在批准《公约》时对其国内法律以及惯例作出必要的修订，以确保同《公约》保持一致。第二条规定，如果国内法同《公约》发生冲突，必须修订国内法律或者惯例，以便达到《公约》实质性保障措施所规定的标准。第二条允许缔约国根据其国内宪法程序修订其国内法律或者惯例，因此并没有规定将《公约》纳入其国内法，从而在法庭上直接运用。然而，委员会认为，在那些《公约》已经自动成为国内法的一部分或者将《公约》的某些部分纳入国内法的国家中，《公约》的保障措施可能会获得更加有力的保护。委员会希望那些还没有将《公约》纳入其国内法律的缔约国考虑把《公约》转变为其国内法的一部分，以便按照第二条的规定全面实现《公约》所承认的权利。

14. 第二条第 2 款中有关采取步骤实现《公约》权利的规定是没有限制的和立即生效的。缔约国在政治、社会、文化或者经济方面的考虑并非不履行这项义务的理由。

15. 第二条第 3 款规定，除了有效保障《公约》的权利之外，缔约国必须保证个人还能得到有效的补救以维护这些权利。应该考虑到某些类别的人们(特别包括儿童)的特殊脆弱性，从而适当修正这些补救措施。委员会十分重视缔约国设立

适当的司法机制和行政机制，以便根据国内法来处理有关侵犯权利的指控。委员会注意到，司法部门可用许多不同的方式以有效保证人们享有《公约》所承认的权利。其中包括：直接执行《公约》、实施类似的宪法或者其他法律规定，或者在实施国内法时对《公约》作出解释。特别要求设立行政机制，以便履行有关通过独立和公正的机构迅速、彻底和有效地调查关于侵犯权利指控的一般性义务。具有适当授权的国家人权机构可为达到这项目的作出贡献。如果缔约国不对侵犯权利行为的指控进行调查，可能会引起对于《公约》的再次违反。制止目前还在进行的侵权行为是有效补救权利的关键内容。

16. 第二条第 3 款规定，缔约国必须向其《公约》权利遭到侵犯的个人作出赔偿。如果不对那些《公约》权利遭到侵犯的个人作出赔偿，对于第二条第 3 款的效力有关键作用的有关提供有效补救的义务就不能予以履行。除了根据第九条第 5、6 以及 14 款的规定作出明确赔偿之外，委员会认为，《公约》普遍涉及适当的补偿。委员会注意到，赔偿可以酌情涉及：复原、康复以及以下的补偿措施：公开道歉、公开纪念、不再重犯的保障措施、对于有关的法律和惯例作出修订以及将侵犯人权者绳之以法。

17. 一般来说，如果没有规定缔约国有义务根据第二条采取措施防止违反《公约》的行为再次发生，就不可能达到《公约》之目的。因此，委员会在根据《任择议定书》审议案件时通常会在其意见中指出，除了为受害者提供补救以外，还必须采取措施以避免这种侵权行为再次发生。采取这种措施可能需要对缔约国的法律或者惯例进行修订。

18. 如以上第 15 段所指调查显示某些《公约》权利遭到侵犯，缔约国必须确保将肇事者绳之以法。同没有调查的情况一样，如果不把肇事者绳之以法，就可能引起对于《公约》的再次违反。如果根据国内法或者国际法可将这些侵权行为确认为罪行的话，例如：酷刑和类似的残忍、不人道和有辱人格的待遇(第七条)、即审即决和任意处决(第六条)以及强迫流离失所(第六、第七和第九条)，那么就明显存在这些义务。实际上，对于这种侵权行为的有罪不罚问题(这也是委员会所长期关注的一个问题)很可能是这种行为再次发生的重要原因。如果这些侵权行为是对于平民的广泛或者系统攻击的一部分，那么它们就构成反人类罪(见《国际刑事法院罗马规约》第 7 条)。

因此，如果政府官员或者国家机关工作人员侵犯了本段所指的《公约》权利，有关的缔约国就不能象在某些大赦(见第 20 号一般性意见(第四十四届会议))以及事先法律豁免和补偿之中那样，免除肇事者的个人责任。此外，不能因为那些可能被控应对这些行为负责的人具有官方地位，而免除他们的法律责任。同时还应该消除在确定法律责任方面的其他障碍，例如以服从上级或者法定时限过短为由进行辩解。缔约国还应互相帮助，将那些被怀疑侵犯了《公约》权利并且根据国内法或者国际法应予惩处的人绳之以法。

19. 委员会还认为，有关获得有效补救的权利在某些情况下还可能要求缔约国提供和执行临时措施，以免侵权行为再次发生，并且努力尽早弥补这些行为可能已经造成的任何伤害。

20. 即使有些缔约国的法律制度已经正式规定了适当的补救措施，侵犯《公约》权利的行仍然发生。估计，这是因为有关补救措施没有真正发挥有效作用。因此，委员会要求缔约国在其定期报告中提供有关影响目前补救措施有效性因素的信息。

第九十届会议(2007 年)

第 32 号一般性意见：在法庭和裁判所前 一律平等和获得公正审判的权利

一、导 言

1. 本一般性意见取代第 13 号一般性意见(第二十一届会议)。

2. 在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利是人权保护的一项关键内容，是保障法治的一项程序手段。《公约》第十四条旨在确保司法制度的适当运作，并为此保障一系列具体权利。

3. 第十四条的性质复杂，混合了适用范围各不相同的各种保障。第 1 款第一句规定在法庭和裁判所前一律平等的一般保障，不论在这些机构的诉讼性质如何。同款第二句规定在判定对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案中的权利和义务时，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。在这些审判中，只能根据第 1 款第三句所规定的具

体情况，才可拒绝记者和公众出席旁听。该条第 2 至 5 款列出了受刑事指控者可以利用的程序保障。第 6 款规定在刑事案件中出现误审可获得赔偿的实质权利。第 7 款规定一罪不二审，从而对自由提供实质保障，即个人有权不就已最后定罪或宣告无罪的罪名再次受审判或惩罚。《公约》缔约国在其报告中，应明确区分公正审判权的各个不同方面。

4. 第十四条列出了缔约国必须尊重的各种保障，不论它们的法律传统和国内法如何。缔约国应报告如何依据其各自的法律制度解释这些保障，委员会则指出，委员会无法任由国内法确定《公约》保障的实质性内容。

5. 虽然对于第十四条的某些条文作出保留可以接受，但是，对公正审判权的一般保留不符合《公约》的目标和宗旨。¹

6. 《公约》第四条第 2 款虽未将第十四条列入不可克减权利的清单中，但缔约国若在社会处于紧急状态时决定克减第十四条所规定的正常程序，它应保证克减的程度以实际局势的紧急程度所严格需要者为限。公正审判权不应适用使不可克减权的保护受到限制的克减措施。因此，举例说，由于《公约》第六条整条不能被克减，在紧急状态下，任何导致死刑的审判必须符合《公约》各条款，包括第十四条的所有规定。² 同样，第七条整条也不能被克减，不得援引违反这项规定取得的证词、口供或原则上其他证据作为第十四条范围内的诉讼的证据，在紧急状态下亦同，³ 但通过违反第七条取得的证词或口供可用作证明发生本条所禁止的酷刑或其他待遇的证据。⁴ 在任何时候，均应禁止偏离包括无罪推定的公正审判原则。⁵

二、在法庭和裁判所前一律平等

7. 第十四条第 1 款第一句一般地就保障在法庭和裁判所前一律平等的权利作出了规定。这项保障不仅对第十四条第 1 款第二句所指的法庭和裁判所适用，而且国内法一旦授予一个司法机构执行司法任务时均须加以尊重。⁶

8. 在法庭和裁判所前一律平等的权利一般地保障第十四条第 1 款第二句所述的原则之外，还保障平等机会和权利平等原则，并保证有关诉讼方不受任何歧视。

9. 第十四条还包括在判定刑事指控和确定在一件诉讼案中的权利和义务的案件中出席法庭的权利。在所有这些案件中，必须切实保证能够利用司法机构，以确保所有个人在程序方面，不被剥夺要求伸张正义的权利。并不限于缔约国国民才可享有诉诸法庭和裁判所及在它们之前一律平等的权利，所有个人不论其国籍如何或是无国籍，也不论其地位如何，不管是不是寻求庇护者、难民、移徙工人、无亲属伴随儿童或其他人，只要是身在缔约国境内或受其管辖均可享受这项权利。一个人如力图诉诸合格法庭或裁判所却屡遭挫折，这种情况在法律上或事实上均违反第十四条第 1 款第一句所提供的保障。⁷ 在诉诸法庭和裁判所方面，这项保障禁止非根据法律作出的在客观和合理基础上毫无理由的任何区分。如果某些人因其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等而无法将他人提出诉讼，即违反了这项保障。⁸

10. 法律援助的有无往往决定一个人是否能够诉诸有关诉讼或有分量地参加诉讼。第十四条第 3 款(丁)项明文处理了在刑事诉讼中的法律援助保障问题。鼓励缔约国在其他案件中，为没有足够能力支偿法律援助费者，提供免费的法律援助。在某些案件中，它们甚至有义务这样做。比方说，被判死刑者在刑事审判中寻求对不合法律规定之处进行宪法审查，却没有足够能力支付进行这种补救的法律援助费用，国家就应根据第十四条第 1 款并根据《公约》第二条第 3 款规定的关于获得有效补救的权利，提供法律援助。⁹

11. 同样，要求诉讼方支付费用从而事实上阻碍他们诉诸法院，根据第十四条第 1 款，也会产生问题。¹⁰ 尤其是，向胜诉方支付诉讼费的法律规定，如不考虑可能引起的问题或提供法律援助，可能会对人们拟通过可利用的诉讼申张其《公约》权利产生遏制作用。¹¹

12. 第十四条第 1 款所规定的平等诉诸法庭的权利仅涉及初审程序，并未处理上诉权或其他补救问题。¹²

13. 在法庭和裁判所前一律平等的权利还保障诉讼方的权利平等。这就意味着，除了根据法律作出的在客观合理基础上有理由的区分之外，所有各方都应享有同样的程序性权利，但这种区分不得使被告处于不利地或对其造成不公¹³。比方说，如果只允许检察官就某项判决提出上诉，而被告却无法提出上诉，权利平等就不存在。¹⁴ 两造平等原则还适用于民事诉讼，并除其他外要求两造均有机会

对由对方提出的所有论点和证据提出反驳。¹⁵ 在特殊情况下，还可能要求提供免费的口译协助，否则的话贫困的一方无法平等地参加诉讼或使其证据得到核查。

14. 在法庭和裁判所前一律平等还要求同一案件由同样的诉讼程序审理。例如，一旦制订特殊的刑事诉讼程序或特别设立法庭或裁判所，以审判某类案件，¹⁶ 则必须提出客观和合理的理由，证明有理由这样做。

三、由合格的、独立的和无偏倚的法庭进行 公正和公开的审讯

15. 第十四条第 1 款第二句，保障在判定对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案中的权利和义务时，由依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正和公开审讯的权利。刑事指控原则上涉及根据国内法可予处罚的行为。这一概念也可扩大包含犯罪性质可受制裁的行为，不论国内法如定性，这种行为因其企图、性质和严重性而被视为是犯罪行为。¹⁷

16. 确定在“诉讼案件”(de caractère civil/de carácter civil)中的权利和义务的概念比较复杂。《公约》的不同语文本对这一概念的表达方式不尽相同，但根据《公约》第五十三条，它们应是同一作准的，而且筹备工作未能解决各种文本不一致的问题。委员会指出，“诉讼案件”概念或其他文本的等同用语概念是以所涉权利的性质为依据的，而不是以一个当事方的地位为依据，或国内法律制度为确定某些权利而设立的法庭为依据。¹⁸ 这一概念包括(a)旨在确定涉及合同、财产和私法领域中侵权行为的权利和义务的司法程序，及(b)在行政法领域的等同概念，如以非纪律的原因解雇公务员，¹⁹ 或确定社会保障福利金²⁰ 或士兵的养恤金²¹，或关于使用国有土地的程序²²，或取得私有财产的问题。此外，它还(c)包括必须根据所涉权利视各个案件的情况进行评估的程序。

17. 另一方面，第十四条第 1 款第二句所规定的诉诸法庭或裁判所的权利，在国内法未授予有关人任何权利的情况下，并不适用。为此，委员会认为下列案不适用本规定：在公务制度中国内法未给予任何晋级的权利，²³ 被任命为法官²⁴ 或由行政机构对死刑给予减刑。²⁵ 此外，在下列情况下，并不构成对“诉讼案件”的权利和义务的确定：所涉个人如受到高度的行政管制，因而被采取措施，这种措施并不相当于诸如对公务员²⁶、武装部队成员或囚犯进行刑事制裁的纪律

措施。这项保障也不适用于引渡、驱逐和递解出境程序。²⁷ 虽然第十四条第 1 款第一句未规定在这些案件和类似案件中诉诸法庭和裁判所的权利，但仍可适用其他程序保障。²⁸

18. 第十四条第 1 款关于“裁判所”的概念指依法设立的机构，不论其名称如何，但须独立于政府的行政和立法机构或在司法性质的诉讼中裁定具体案件的法律事项时，享有司法独立性。第十四条第 1 款第二句保障所有人在被指控刑事犯罪时，可以由上述法庭审判。这项权利不能受到限制，由法庭之外的机构判处的刑事罪行均违反本条规定。同样，在确定一件案件的权利和义务时，确定工作至少在诉讼的某一阶段应由该句含意内的裁判所作出。缔约国如未能设立一个合格的裁判所来确定这种权利和义务，或未能促使就具体案件诉诸这种裁判所，而且如果这种限制并非以国内法为依据，不是为了达到合理目的、如司法适当运作所必须的，或以国际法的判例、如豁免的例外情况为依据的，或如果个人诉诸法庭所受限制损及了这项权利的主旨，这就违反第十四条。

19. 第十四条第 1 款关于合格的、独立的和不偏倚的法庭的规定是一项绝对的权利，不得有任何例外。²⁹ 独立性的要求尤其是指程序和委任法官的条件，以及任用直至法定退休年龄或在有规定的情况下任期届满的保障，晋升、调职、停职和中止职务的条件，以及不受行政部门和立法机构的政治干预。各国应采取具体措施，保证司法机构的独立性，制订或通过法律，规定司法人员的任命、薪酬、任期、晋升、停职和中止职务和对他们采取纪律制裁的明确程序和客观的标准，保护他们在裁决中不受政治干扰。³⁰ 司法机构和行政机构的职能和权限如混淆不清或行政机构能控制或指挥司法机构，这种情况是不符合独立法庭的概念的。³¹ 有必要保护法官不受利益冲突和恐吓之影响。为了保障他们的独立性，法官的地位，包括其任期、独立性、安全、适足薪酬、任职条件、养恤金和退休年龄均应根据法律适当作出规定。

20. 法官的免职只能根据由《宪法》或法律规定的能够保障客观和不偏倚的公正程序，断定是否有严重失职或不胜任的情况，才能免去法官的职务。由行政部门免去法官的职务，例如在任期届满之前免去其职务，而不提出具体理由，又未向其提供有效抗辩免职的司法保护，这种情况违反司法机构独立性原则。³² 比方说，行政机构未通过法律规定的程序即以贪污为由免去职务，亦违反法官独立性原则。³³

21. 不偏倚的规定涉及两方面。第一，法官作判决时不得受其个人倾向或偏见之影响，不可对其审判的案件存有成见，也不得为当事一方的利益而损及另一当事方。³⁴ 第二法庭由合情理的人来看也必须是无偏倚的。例如，根据国内法规，本应被取消资格的法官若参加审理，而使审判深受影响，通常不能被视为无偏倚的审判。³⁵

22. 第十四条的规定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。《公约》里不禁止由军事法庭或特别法庭审判平民，但要求这种审判完全符合第十四条的规定，同时其保障不得因这类法庭具有军事或特别性质而遭到限制或变更。委员会还指出，从公正、无偏倚和独立司法的角度来看，由军事法庭或特别法庭审判平民，可能产生严重的问题。因此，有必要采取一切必要措施，确保这种审判在按第十四条规定真正获得充分保障的条件下进行。由军事法庭或特别法庭审判平民，只能在例外情况下进行，³⁶ 即只限于缔约国能证明，采用这种审判是必要的，并能提出客观和充分理由证明是合理的，并表明就案件个人和罪行性质而言，普通的民事法庭无法进行审判。³⁷

23. 有些国家在反恐活动的范围内，采用“匿名法官”特别法庭，这种法庭由不具名的法官组成的特别法庭。这种法庭的匿名法官的身份和地位即使能由独立机构加以核实，往往因被告无法知道法官的身份和地位而漏洞百出，而且也因为下列情况而有偏差：公众，甚或被告或其代表³⁸ 无法出庭；³⁹ 聘请自己选择的律师权利受到限制；⁴⁰ 严格限制或剥夺与其律师接触的权利，尤其是在单独监禁的情况下；⁴¹ 律师遭到威胁；⁴² 准备案件的时间不够；⁴³ 或严格限制或剥夺传唤和对质证人的权利，包括禁止诘问某类证人，如负责逮捕的警察和诘问被告。⁴⁴ 法庭不论是或不是由匿名法官组成，在上述情况下，都无法满足公正审判的基本标准，尤其是关于法庭必须是独立和不偏不倚的规定。⁴⁵

24. 在国家的法律制度承认依习惯法设立的法庭或宗教法庭，由其执行或委托它们履行司法工作的情况下，第十四条亦息息相关，必须确保只有在符合下列条件的情况下，国家才能承认这类法庭作出的判决具有约束力：这类法庭审判较小的民事案件和刑事案件；诉讼能满足公正审判和《公约》其他有关保障的要求，其判决应由国家法院按照《公约》规定的保障加以认可。而且有关方可通过符合《公约》

第十四条规定的程序就其提出反驳。尽管如此，这些原则乃是各国保护受依习惯法设立的法庭和宗教法庭影响的人依《公约》享有的权利的义务。

25. 公正审判的概念包括得到公正和公开审讯的保障。诉讼公正意味着不受任何一方以任何动机的直接或间接影响。压力或恐吓或侵扰。比方说，在刑事诉讼中，法庭若容忍被告面对公众在法庭中表示的敌对情绪或对其中一方表示支持，从而损及辩护权⁴⁶或具有同样后果的以其他方式表示的敌对情绪，则这种审讯就不是公正的。法庭容忍陪审团表示出的种族主义态度，⁴⁷或基于种族偏见选出的陪审团都是损及诉讼程序的公正性的例子。

26. 第十四条仅保障程序的公平和公正，不能被解释为可确保主管法庭不犯错误。⁴⁸一般应该由《公约》缔约国法院在某一案件中复审事实和证据或复审国内法的适用，除非可以确定，这种评价或适用具有明显的任意性质，或相当于明显犯错或拒绝司法，或法院违反其独立性和公正义务。⁴⁹在由陪审团审判的情况下，法官对陪审团作出具体指示也适用同样的标准。⁵⁰

27. 审讯公正的另一个重要方面是审讯能否迅速进行。第十四条第3款(丙)项虽然明确就刑事诉讼无故拖延问题作出了规定，但民事诉讼也不能以案件复杂或当事方的行为为理由加以拖延，这种拖延违反本条第1款所规定的公正审讯原则。⁵¹如果这种拖延是由于缺少资源和长期经费不足所造成的，应尽可补充司法工作的预算资源。⁵²

28. 所有刑事案件或涉及诉讼案件的审判均应以口头方式公开进行。审讯公开可以确保诉讼的透明度，从而是个人和整个社会利益的重要保障。法庭应将口头审讯时间和地点的资料传递给公众，并在合理限制范围内，为有兴趣的公众出庭提供充分的方便，除其他外，应考虑到公众对案件的潜在兴趣和口头审讯的时间。⁵³公开审讯的规定并不一定适用于所有上诉诉讼，这种诉讼也可以根据书面陈述进行，⁵⁴也不适用于公诉人和其他公共当局作出的预审决定。⁵⁵

29. 第十四条第1款确认法庭有权以民主社会中的道德、公共秩序或国家安全为理由，或当诉讼当事人的私生活的利益有此必要时，或在特殊情况下法庭认为公开审判会损害司法利益因而严格需要的限度下，拒绝所有或部分公众列席旁听。除了这种例外情况，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。即便拒绝民众列席旁听，作出的判决，包括主要调查的结果、证据和法

律推论，除非青少年的利益另有要求或者诉讼涉及婚姻争端或儿童监护权。应予公开。

四、无罪推定

30. 根据第十四条第 2 款，凡受刑事指控者，在未依法证实有罪之前，应有权被视为无罪。无罪推定是保护人权的基本要素，要求检方提供控诉的证据，保证在排除所有合理怀疑证实有罪之前，应被视为无罪，确保对被告适用无罪推定原则，并要求根据这一原则对待受刑事罪行指控者。所有公共当局均有责任不对审判结果作出预断，如不得发表公开声明指称被告有罪。⁵⁶ 被告通常不得在审判中戴上手铐或被关在笼中，或将其指成危险罪犯的方式出庭。媒体应避免作出会损及无罪推定原则的报导。此外，预审拘留时间的长短并不能说明罪行情况和严重程度指标。⁵⁷ 拒绝保释⁵⁸ 或在民事诉讼中的赔偿责任判决⁵⁹ 并不会损及无罪推定。

五、刑事被告的权利

31. 第 3 款(甲)项规定的所有受刑事被告有权迅速以他懂得的语言详细地被告知对他提出之指控的性质和原因。这是第十四条中第一项刑事诉讼的最低限度保障。这一保障适用于所有刑事案件，包括未被拘押者，但是不适用于提出指控前的刑事调查。⁶⁰ 通知逮捕理由是由《公约》第九条第 2 款另外作出保障的。⁶¹ “迅速”了解被指控的权利要求在有关个人根据国内法受到正式刑事指控时或被这样公开指控时立即得到信息⁶²。可以用口头——如果后来经书面确认——或者书面通知指控来满足第 3 款(甲)项的具体要求，但信息必须说明指控所依据的法律及声称的一般事实。在缺席审判的情况下，第十四条第 3 款(甲)项规定：尽管被告缺席，但必须采取一切适当步骤通知被告有关指控和审判。⁶³

32. 第 3 款(乙)项规定被告必须有充分时间和便利准备他的辩护，并与他自己选择的律师联络。该条是公正审判和适用“权利平等”原则的一个重要基本保障。⁶⁴ 在被告是土著人的情况下，只有在审前和审判期间免费提供口译，才可能确保与律师的联络。⁶⁵ 什么构成“充分时间”取决于每起案件的情况。如果律师合理地认为准备辩护的时间不足，他们有责任请求休庭。⁶⁶ 除非法官发现或本应

当发现辩护律师的行为违反司法利益，否则缔约国不必为该律师的行为负责。⁶⁷ 如休庭的请求合理，则有义务批准，特别是在被告受到严重的刑事指控，并且需要更多时间准备辩护的情况下。⁶⁸

33. “足够的便利”必须包括能够接触文件和其他证据；这必须涵盖诉方计划在法庭上针对被告提出的全部资料或者可开脱罪责的资料。⁶⁹ 开脱罪责的资料应当不仅包括证明无罪的资料，而且包括其他可能有助于辩护的证据(比如，证明供认非出于自愿)。在指称证据是在违反《公约》第七条获得的情况下，必须提供关于这类证据获得情况的资料，以评估这一指称。如果被告不懂诉讼所用语言，但由熟悉该语言的律师代理，则向律师提供案件中的有关文件可能便已足够。⁷⁰

34. 与律师的联络权要求及时批准被告与律师联系。律师应当能够私下会见委托人，在充分尊重通信保密的条件下与被告联络。⁷¹ 另外，律师应当能够向刑事被告提供咨询意见，根据公认的职业道德标准代表被告，而不受任何方面的限制、影响、压力。或不当的干涉。

35. 第十四条第 3 款(丙)项规定被告受审时间不被无故拖延的权利。这不仅旨在避免使被告过久处于命运不定的状态，并且——如果在审判期间被拘押——旨在确保这类剥夺自由不超过具体案件情况的需要，而且符合司法的利益。必须根据每一案件的具体情况评估什么才是合理；⁷² 主要兼顾到案件的复杂性、被告行为以及行政和司法当局处理案件的方式。在法院不允许保释被告的情况下，必须尽可能快地审判他们。⁷³ 这一保障不仅涉及正式提出指控与应开庭审判之间的时间，而且还涉及直至上诉作出最后判决的时间。⁷⁴ 所有阶段，无论是初审或上诉，都不得“不当拖延”。

36. 第十四条第 3 款(丁)项含有三个不同保障。第一，要求被告有权在出庭受审。在某些情况下，为适当进行司法有时允许缺席审判；比如，尽管及时事先将审判及时通知被告，但被告拒绝行使出庭权利。因此，只有采取必要措施及时传唤被告并事先通知其审判的日期和地点，请其出庭，这类审判才符合第十四条第 3 款(丁)项。⁷⁵

37. 第二，如第十四条第 3 款(丁)项规定，所有遭刑事指控的被告有权亲自替自己辩护或通过自己选择的法律援助辩护，并有权被通知他享有这项权利。这一权利涉及到互不排斥的两类辩护。有律师协助者有权在职业责任限度内对其律

师作关于受理案件的指示，代表自己作证。同时，《公约》所有正式语言的措词都很明确，规定由本人“或”由自己所选择的法律援助进行辩护，因此被告有可能拒绝任何律师的协助。然而，这一无律师的自我辩护权不是绝对的。在具体审判中，出于司法考虑可能会违背被告的意愿而要求指定律师，特别是当其严重和不断干扰进行适当审判或面临严重指控，却无法亲自为自己辩护时、或必须保护易受伤害的证人在受被告诘问时不受威胁和恫吓。然而，对被告亲自为自己辩护愿望的任何限制，必须有客观和足以重大的目的，不得超越维护司法利益所必要的程度。因此，国内法应当避免绝对地禁止个人在刑事诉讼中无律师协助，亲自为自己辩护的权利。⁷⁶

38. 第三，第十四条第 3 款(丁)项保障在司法利益有需要的案件中为被告指定法律援助；如果他没有足够能力偿付法律援助，不要他自己付费。在决定是否应当“根据司法利益”指定律师时，罪行的严重程度很重要。⁷⁷ 这与在上诉阶段具有胜诉的某些客观机会一样。⁷⁸ 在涉及死刑的案件中，被告必定都须在诉讼所有阶段得到律师的有效协助。⁷⁹ 主管当局根据这一规定提供的律师必须能够有效地代理被告。与个人所雇律师的案件不同，⁸⁰ 行为公然不当和能力不足，例如在死刑案中不经商量即撤回上诉⁸¹，或在这类案件中证人作证时缺席，⁸² 都可能引发有关缔约国对违反第十四条第 3 款(丁)项的责任，但前提是法官认为律师的行为不符合司法利益。⁸³ 如果法院和其他有关当局妨碍指定的律师有效地行使职责，也违反该条。⁸⁴

39. 第十四条第 3 款(戊)项保证被告有权自己讯问或由他人代为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庭和受讯问。对于确保被告及其律师进行有效辩护，并因此保障被告拥有同样法律权力促使证人出庭和像诉方一样讯问和诘问任何证人，作为权利平等原则适用的这一保障很重要。然而，这并不提供一个无限地让被告或其律师所请求之任何证人出庭的权利，而仅是有权让那些与辩护有关的证人出庭，并有适当机会在审判的某个阶段讯问和反驳证人。在这些限度内，并受关于违反第七条所获之陈述、认罪和其他证据的使用的限制，⁸⁵ 首先由缔约国国内立法机构决定证据可否接受和法庭如何评估。

40. 第十四条第 3 款(己)项规定, 如果被告不懂法庭上所用的语言, 则有权免费获得译员的协助。这反映了刑事诉讼中公平和权利平等原则的另一面。⁸⁶ 这一权利在口头审理的所有阶段均可享有; 不仅适用于本国国民, 也适用于外国人。然而, 原则上, 如果被告的母语不同于法庭的正式语言, 但其掌握的正式语言的程度足以有效为自己辩护, 则无权免费获得任何译员的协助。⁸⁷

41. 最后, 第十四条第 3 款(庚)项保障有权不被强迫作不利于自己的证言或强迫承认犯罪。必须从没有来自刑侦当局为获得认罪而对被告作任何直接或间接的肉体或不当精神压力的角度来理解这项保障。当然, 以违反《公约》第七条的方式对待被告以获取认罪, 是不可接受的。⁸⁸ 国内法必须确保不得援引违反《公约》第七条取得的证词或口供作为证据, 但这类材料可用作证明已经发生了该条所禁止的酷刑或其他待遇的证据。⁸⁹ 在这种情况下, 应由国家证明被告的陈述是出于自愿。⁹⁰

六、青 少 年

42. 第十四条第 4 款规定, 对少年案件, 在程序上应考虑到他们的年龄和帮助他们重新做人的需要。少年应当至少享有《公约》第十四条给成年人提供的同样保障和保护。另外, 少年需要特别的保护。在刑事诉讼中, 他们尤其应当直接得到所受指控的通知, 并且在当情况下通过其父母或法律监护人在准备和提出辩护时得到适当协助; 在有律师、其他适当协助以及父母或法律监护人出庭的情况下, 特别是考虑到其年龄和处境, 应当尽快在公正审理中得到审判, 除非这被视为不符合儿童的最佳利益。应当尽可能避免在审前和审判期间进行拘押。⁹¹

43. 各国应当采取措施, 建立适当的少年刑事司法制度, 以确保少年得到与其年纪相当的待遇。重要的是规定一个最低年龄; 该年龄以下的儿童和少年不应受刑事审判; 该年龄应考虑到其身心发育尚不成熟。

44. 在适当情况下, 特别是在有利于触犯刑法禁止行为的少年重新做人的情况下, 应当考虑采取刑事诉讼以外的措施, 比如犯罪者和受害人之间的调解、与犯罪者家庭会谈、咨询或社区服务、或教育方案, 条件是这些措施符合本《公约》和其他有关国际人权标准的规定。

七、较高一级法庭的复审

45. 《公约》第十四条第 5 款规定，凡被判定有罪者，应有权由一个较高一级法庭依法对其定罪及刑罚进行复审。如各种不同语言的用词表述 (*crime*、*infraction*、*delito*) 显示，该保障不仅限于最严重的犯罪。既然这是《公约》承认的权利，并非仅由国内法规定，因此本条中的“依法”一词并非旨在将复审的根本权利交由缔约国任意决定。依法的措词实际上涉及到确定较高一级法庭的复审方式，⁹² 以及哪一法院根据《公约》有责任进行复审。第十四条第 5 款不要求各缔约国规定多级上诉。⁹³ 然而该款提到国内法；这应解释为：如果国内法提供了更多级的上诉，被定罪者必须能够有效向每一级提出上诉。⁹⁴

46. 第十四条第 5 款并不适用于法律诉讼中确定权利和义务的程序⁹⁵ 或刑法上诉审理之外的任何其他程序，比如关于宪法权利的申诉。⁹⁶

47. 违反第十四条第 5 款的情况不仅包括一审法院判决如果是终审的，而且还包括在下级法院宣布无罪后较高一级法院不能根据国内法复审上诉法院⁹⁷ 或终审法庭的定罪。⁹⁸ 当一国的最高法院既是初审又是唯一审判法院时，并不因为有关缔约国最高法院进行审判这一事实而可以抵销获得较高一级法院复审的任何权利；相反，除非有关缔约国就此作出保留，这一制度不符合《公约》。⁹⁹

48. 第十四条第 5 款所规定的较高一级法院复审定罪和判刑的权利，要求缔约国有义务根据充分证据和法律、定罪和判刑而进行实质性复审，比如允许正当审议案件性质的程序。¹⁰⁰ 仅限于复审定罪的形式或法律问题，而根本不考虑事实情况，这并不符合《公约》的要求。¹⁰¹ 然而，只要法庭的复审能够研判案件的案情实情，则第十四条第 5 款不要求完全重新审判或“审理”¹⁰²。因此，比如说，如果较高一级法院详尽地审议了对被定罪者的指控，考虑了在审判和上诉时提交的证据，发现具体案件中有足够归罪证据而证明有罪，就不违反《公约》。¹⁰³

49. 如果被定罪者有权得到初审法院推理正当的书面判决书、以及有效行使上诉权所需的至少第一级上诉法院——在国内法规定了多级上诉的情况下¹⁰⁴——的其他文件——比如审判记录，则定罪得到复审的权利就能够有效行使。¹⁰⁵ 如果违反同一条第 3 款(丙)项而不当延误较高一级法院的复审，则也损害了该权利的有效性而且也违反了第十四条第 5 款。¹⁰⁶

50. 只适用于已经开始执行判决的复审制度，不符合第十四条第 5 款的规定，无论这类复审是否可由被定罪者要求或者取决于法官或检察官的酌处权。¹⁰⁷

51. 就死刑案而言，上诉权特别重要。复审一名被定罪土著人死刑判决的法院如拒绝提供法律援助，不仅违反第十四条第 3 款(丁)项，而且也同时违反第十四条第 5 款。这因为在此种情况下，拒绝提供上诉的法律援助，实际上排除了由较高级法院有效地复审定罪和判刑。¹⁰⁸ 如果律师不打算在法庭上作任何辩护，但没有通知被告，从而剥夺其寻找替代律师以在上诉法院陈述的机会，则也侵犯了定罪获得复审的权利。¹⁰⁹

八、误审案的赔偿

52. 根据第《公约》第十四条第 6 款，如果定罪被推翻，或者根据新的或最新发现的事实最终表明有误审而赦免，则应当依法向终审定罪和因这样定罪而遭受惩罚的人支付赔偿。¹¹⁰ 各缔约国有必要制定立法，确保可实际支付本条规定的赔偿，并且在合理期限内支付赔偿。

53. 如果证明完全和部分是由于被告人的原因而未能及时发现这类重要事实，则不适用这一保障；国家在这种案件中应承担举证责任。另外，如果上诉推翻了定罪(比如在判决成为最终判决之前、¹¹¹ 或者赦免是属于人道主义性质或酌处性质的赦免、或出于公平考虑)，则不意味着有误审，不需赔偿。¹¹²

九、一罪不二审

54. 《公约》第十四条第 7 款规定，任何人已依一国的法律及刑事程序被最后定罪或宣告无罪，不得就同一罪名再予审判或惩罚。这反映了一罪不二审的原则。该条禁止将已被定罪或宣告无罪的人再次带上同一法庭，或为同一犯罪带上另一法庭，因此，比如说，民事法庭已经宣告无罪的人不能在军事或特别法庭上就同一罪行再次受审。第十四条第 7 款并不禁止重新审判要求重新审判的遭缺席定罪的人，但对第二次定罪适用。

55. 重复惩罚不遵守一再发出的服兵役令的依良心拒服兵役者，可构成惩罚同一罪行，如果这一拒绝是出于同一一直不变的良心上的决定的。¹¹³

56. 如果较高一级法庭推翻一项定罪并下令重审，也不会违反第十四条第 7 款规定的禁止。¹¹⁴ 另外，这项规定不禁止特殊情况允许的重新进行刑事审判；例如，发现了判处无罪时无法提供或不了解的证据。

57. 这一保障仅适用于刑事犯罪，而非《公约》第十四条所指刑事处罚之外的纪律措施。¹¹⁵ 另外，它不保证两个以上国家之法院的一罪不二审。¹¹⁶ 然而，这一理解不应当削弱各国通过国际公约而防止重新审判同一刑事罪行的努力。¹¹⁷

十、第十四条与《公约》其他条款之间的关系

58. 《公约》第十四条作为一套程序上的保障，通常在执行《公约》更实质性的保障方面发挥重要作用。必须从一件诉讼案件中确定一人刑事指控及其权利和义务的角度来考虑这些保障。从程序上来说，与《公约》第二条第 3 款所规定有效补偿权的关系是相当密切的。总的来说，一旦出现违反第十四条保障的情况，都应当遵守该条规定。¹¹⁸ 然而，就由较高一级法院复审定罪和判刑的权利而言，当援引向上诉法院上诉的权利时，《公约》第十四条第 5 款相对第二条第 3 款而言具有特别法的性质。¹¹⁹

59. 在审判最终处以死刑的案件中，严格遵守公正审判的保障特别重要。审判未遵守《公约》第十四条而最终判以死刑，构成剥夺生命权(《公约》第六条)。¹²⁰

60. 虐待被指控刑事犯罪者，并强迫其在胁迫下作出口供或签署口供，两者均违反《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》第七条关于禁止的不被强迫作不利于自己的证言或强迫承认犯罪的第十四条第 3 款(庚)项。¹²¹

61. 如果某人有犯罪嫌疑同时根据《公约》第九条被拘留，并受到犯罪指控，但未予审判，也可能同时违反《公约》第九条第 3 款和第十四条第 3 款(丙)项所载禁止无故拖延审判的规定。¹²²

62. 《公约》第十三条的程序性保障纳入了也反映在第十四条中的正当程序概念¹²³，因此应当根据后一条款的精神来解释。就国内法授权司法机构来决定驱逐或递解出境而言，适用第十四条第 1 款所规定法院和法庭前人人平等的保障及其所含的公正、公平与权利平等原则。¹²⁴ 然而，在驱逐作为刑事制裁或违反驱逐令依刑法可受处罚的情况下，则适用第十四条的所有相关保障。

63. 刑事诉讼的进行方式可能影响到行使和享有《公约》第十四条之外的权利和保障。因此，比如说，针对记者发表某些文章而违反第十四条第 3 款(丙)项提起的诽谤刑事诉讼数年悬而未决，可能导致被告处境不安和受恐吓的情况，并因此具有不当限制其言论自由权(《公约》第十九条)的令人不寒而栗的影响。¹²⁵ 同样，违反第十四条第 3 款(丙)项拖延刑事诉讼多年，并且被告必须在诉讼未决期间留在该国，则可能侵犯《公约》第十二条第 2 款所保障的个人离开本国的权利。¹²⁶

64. 《公约》第二十五条(丙)项规定了在一般平等条件下参加本国公务的权利。违反该条而解除法官职务可能违反这一保障与第十四条第 1 款规定的法庭独立。¹²⁷

65. 程序法或其适用如有以第二条第 1 款或第二十六条所列任何一种标准为依据的区分，或无视第三条所规定的男女有权平等享有《公约》第十四条规定的保障，则不仅违反本条第 1 款规定的“所有人在法庭和裁判所前一律平等”的规定，而且还构成歧视。¹²⁸

注

¹ 第 24 号一般性意见(1994): 关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题，第 8 段。

² 关于第四条的第 29 号一般性意见(2001): 紧急状态期间的克减问题，第 15 段。

³ 同上，第 7 和第 15 段。

⁴ 参阅《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》，第十五条。

⁵ 关于第四条的第 29 号一般性意见(2001): 紧急状态期间的克减问题，第 11 段。

⁶ 第 1015/2001 号来文，《Perterer 诉奥地利》，第 9.2 段(对公务员采取纪律诉讼); 第 961/2000 号来文，《Everett 诉西班牙》，第 6.4 段(引渡)。

⁷ 第 468/1991 号来文《Oló Bahamonde 诉赤道几内亚》，第 9.4 段。

⁸ 第 202/1986 号来文，《Ato del Avellanal 诉秘鲁》，第 10.2 段(规定关于夫妻财产的诉讼仅能由丈夫提出，因而已婚妇女无法向法庭提出诉讼)。另见关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，第 7 段。

⁹ 第 377/1989 号来文《Currie 诉牙买加》，第 13.4 段; 第 704/1996 号来文，《Shaw 诉牙买加》，第 7.6 段; 第 707/1996 号来文，《Taylor 诉牙买加》，第 8.2 段; 第 752/1997 号来文《Henry 诉特立尼达和多巴哥》，第 7.6 段; 第 845/1998 号来文，《Kennedy 诉特立尼达和多巴哥》，第 7.10 段。

¹⁰ 第 646/1995 号来文，《Lindon 诉澳大利亚》，第 6.4 段。

¹¹ 第 779/1997 号来文，《Äärelä 和 Näkkäljärvi 诉芬兰》第 7.2 段。

- ¹² 第 450/1991 号来文, 《I.P.诉芬兰》, 第 6.2 段。
- ¹³ 第 1347/2005 号来文, 《Dudko 诉澳大利亚》, 第 7.4 段。
- ¹⁴ 第 1086/2002 号来文, 《Weiss 诉奥地利》, 第 9.6 段。违反两造平等原则的例子, 见第 223/1987 号来文, 《Robinson 诉牙买加》, 第 10.4 段(审讯延期)。
- ¹⁵ 第 846/1999 号来文, 《Jansen-Gielen 诉荷兰》, 第 8.2 段和第 779/1997 号来文, 《Äärelä 和 Näkkäljärvi 诉芬兰》, 第 7.4 段。
- ¹⁶ 例如, 如果某类罪犯或罪行不由陪审团审判(见结论性意见, 大不列颠及北爱尔兰联合王国, CCPR/CO/73/UK (2001), 第 18 段。
- ¹⁷ 第 1015/2001 号来文, 《Perterer 诉奥地利》, 第 9.2 段。
- ¹⁸ 第 112/1981 号来文, 《Y.L.诉加拿大》, 第 9.1 和 9.2 段。
- ¹⁹ 第 441/1990 号来文, 《Casanovas 诉法国》, 第 5.2 段。
- ²⁰ 第 454/1991 号来文, 《Garcia Pons 诉西班牙》, 第 9.3 段。
- ²¹ 第 112/1981 号来文, 《Y.L.诉加拿大》, 第 9.3 段。
- ²² 第 779/1997 号来文, 《Äärelä 和 Näkkäljärvi 诉芬兰》, 第 7.2 至第 7.4 段。
- ²³ 第 837/1998 号来文, 《Kolanowski 诉波兰》第 6.4 段。
- ²⁴ 第 972/2001 号来文, 《Kazantzis 诉塞浦路斯》第 6.5 段; 第 943/2000 号来文, 《Jacobs 诉比利时》, 第 8.7 段和第 1396/2005 号来文, 《Rivera Fernández 诉西班牙》第 6.3 段。
- ²⁵ 第 845/1998 号来文, 《Kennedy 诉特立尼达和多巴哥》, 第 7.4 段。
- ²⁶ 第 1015/2001 号来文, 《Perterer 诉奥地利》, 第 9.2 段(纪律措施; 免职)。
- ²⁷ 第 1341/2005 号来文, 《Zundel 诉加拿大》, 第 6.8 段, 第 1359/2005 号来文, 《Esposito 诉西班牙》, 第 7.6 段。
- ²⁸ 见以下第 62 段。
- ²⁹ 第 263/1987 号来文, 《Gonzalez del Rio 诉秘鲁》, 第 5.2 段。
- ³⁰ 结论性意见, 斯洛伐克, CCPR/C/79/Add.79 (1997), 第 18 段。
- ³¹ 第 468/1991 号来文, 《Oló Bahamonde 诉赤道几内亚》, 第 9.4 段。
- ³² 第 814/1998 号来文, 《Pastyjgiv 诉白俄罗斯》, 第 7.3 段。
- ³³ 第 933/2000 号来文, 《Mundyo Busyo 等人诉刚果民主共和国》, 第 5.2 段。
- ³⁴ 第 387/1989 号来文, 《Karttunen 诉芬兰》第 7.2 段。
- ³⁵ 同上。
- ³⁶ 另见 1949 年 8 月 12 日, 《关于战时保护平民之日内瓦公约》第六十四条, 及关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004), 第 11 段。
- ³⁷ 见第 1172/2003 号来文, 《Madami 诉阿尔及利亚》, 第 8.7 段。
- ³⁸ 第 1298/2004 号来文, 《Becerra Barney 诉哥伦比亚》, 第 7.2 段。
- ³⁹ 第 577/1994 号来文, 《Polay Campos 诉秘鲁》, 第 8.8 段, 第 678/1996 号来文, 《Gutierrez Vivanco 诉秘鲁》, 第 7.1 段, 第 1126/2002 号来文, 《Carranza Alegre 诉秘鲁》, 第 7.1 段。

- ⁴⁰ 第 678/1996 号来文, 《Gutierrez Vivanco 诉秘鲁》, 第 7.1 段。
- ⁴¹ 第 577/1994 号来文, 《Polay Campos 诉秘鲁》, 第 8.8 段; 第 1126/2002 号来文, 《Carranza Alegre 诉秘鲁》, 第 7.5 段。
- ⁴² 第 1058/2002 号来文, 《Vargas Mas 诉秘鲁》, 第 6.4 段。
- ⁴³ 第 1125/2002 号来文, 《Quispe Roque 诉秘鲁》, 第 7.3 段。
- ⁴⁴ 第 678/1996 号来文, 《Gutierrez Vivanco 诉秘鲁》, 第 7.1 段; 第 1126/2002 号来文, 《Carranza Alegre 诉秘鲁》, 第 7.5 段; 第 1123/2002 号来文, 《Quispe Roque 诉秘鲁》, 第 7.3 段, 第 1058/2002 号来文, 《Vargas Mas 诉秘鲁》, 第 6.4 段。
- ⁴⁵ 第 577/1994 号来文, 《Polay Campos 诉秘鲁》, 第 8.8 段; 第 678/1996 号来文, 《Gutiérrez Vivanco 诉秘鲁》, 第 7.1 段。
- ⁴⁶ 第 770/1997 号来文, 《Gridin 诉俄罗斯联邦》, 第 8.2 段。
- ⁴⁷ 见消除种族歧视委员会, 第 3/1991 号来文, 《Narainen 诉挪威》, 第 9.3 段。
- ⁴⁸ 第 273/1988 号来文, 《B.d.B.诉荷兰》, 第 6.3 段; 第 1097/2002 号来文, 《Martínez Mercader 等人诉西班牙》, 第 6.3 段。
- ⁴⁹ 第 1188/2003 号来文, 《Riedl-Riedenstein 等人诉德国》, 第 7.3 段; 第 886/1999 号来文, 《Bondarenko 诉白俄罗斯》, 第 9.3 段; 第 1138/2002 号来文, 《Arenz 等人诉德国》, 关于可否受理的决定, 第 8.6 段。
- ⁵⁰ 第 253/1987 号来文, 《Kelly 诉牙买加》, 第 5.13 段; 第 349/1989 号来文, 《Wright 诉牙买加》, 第 8.3 段。
- ⁵¹ 第 203/1986 号来文, 《Mũnoz Hermoza 诉秘鲁》, 第 11.3 段; 第 514/1992 号来文, 《Fei 诉哥伦比亚》, 第 8.4 段。
- ⁵² 例如, 见结论性意见, 刚果民主共和国, CCPR/C/COD/CO/3(2006), 第 21 段, 中非共和国, CCPR/C/CAF/CO/2 (2006), 第 16 段。
- ⁵³ 第 215/1986 号来文, 《Van Meurs 诉荷兰》, 第 6.2 段。
- ⁵⁴ 第 301/1988 号来文, 《R.M. 诉芬兰》, 第 6.4 段。
- ⁵⁵ 第 819/1998 号来文, 《Kavanagh 诉爱尔兰》, 第 10.4 段。
- ⁵⁶ 第 770/1997 号来文, 《Gridin 诉俄罗斯联邦》, 第 3.5 和第 8.3 段。
- ⁵⁷ 关于《公约》第十四条第 2 款和第九条(预审拘留)之间的关系, 例如, 见结论性意见, 意大利, CCPR/C/ITA/CO/5(2006), 第 14 段, 和阿根廷, CCPR/CO/70/ARG(2000), 第 10 段。
- ⁵⁸ 第 788/1997 号来文, 《Cagas、Butin 和 Astillero 诉菲律宾》, 第 7.3 段。
- ⁵⁹ 第 207/1986 号来文, 《Moraël 诉法国》, 第 9.5 段; 第 408/1990 号来文, 《W.J.H. 诉荷兰》, 第 6.2 段; 第 432/1990 号来文, 《W.B.E. 诉荷兰》, 第 6.6 段。
- ⁶⁰ 第 1056/2002 号来文, 《Khachatryan 诉亚美尼亚》, 第 6.4 段。
- ⁶¹ 第 253/1987 号来文, 《Kelly 诉牙买加》, 第 5.8 段。
- ⁶² 第 1128/2002 号来文, 《Márques de Morais 诉安哥拉》, 第 5.4 段和第 253/1987 号来文, 《Kelly 诉牙买加》, 第 5.8 段。

⁶³ 第 16/1977 号来文, 《Mbenge 诉扎伊尔》, 第 14.1 段。

⁶⁴ 第 282/1988 号来文, 《Smith 诉牙买加》, 第 10.4 段; 第 226/1987 号来文和第 256/1987 号来文。《Sawyers、Mclean 和 Mclean 诉牙买加》第 13.6 段。

⁶⁵ 见第 451/1991 号来文, 《Harward 诉挪威》, 第 9.5 段。

⁶⁶ 第 1128/2002 号来文, 《Morais 诉安哥拉》, 第 5.6 段。同样, 第 349/1989 号来文, 《Wright 诉牙买加》, 第 8.4 段; 第 272/1988 号来文, 《Thomas 诉牙买加》, 第 11.4 段; 第 230/87 号来文, Henry 诉牙买加, 第 8.2 段; 第 226/1987 和 256/1987 号来文, 《Sawyers、Mclean 和 Mclean 诉牙买加》, 第 13.6 段。

⁶⁷ 第 1128/2002 号来文, 《Márques de Morais 诉安哥拉》, 第 5.4 段。

⁶⁸ 第 913/2000 号来文, 《Chan 诉圭亚那》, 第 6.3 段; 第 594/1992 号来文, 《Phillip 诉特立尼达和多巴哥》, 第 7.2 段。

⁶⁹ 见结论性意见, 加拿大, CCPR/C/CAN/CO/5(2005), 第 13 段。

⁷⁰ 第 451/1991 号来文, 《Harward 诉挪威》, 第 9.5 段。

⁷¹ 第 1117/2002 号来文, 《Khomidova 诉塔吉克斯坦》, 第 6.4 段; 第 907/2000 号来文, 《Siragev 诉乌兹别克斯坦》, 第 6.3 段; 第 770/1997 号来文, 《Gridin 诉俄罗斯联邦》, 第 8.5 段。

⁷² 参见, 例如第 818/1998 号来文, 《Sextus 诉特立尼达和多巴哥》, 第 7.2 段关于被告受到死刑罪行指控与无具体情况合理说明延误而开始审判之间的 22 个月。在第 537/1993 号来文, 《Kelly 诉牙买加》, 第 5.11 段中, 指控和开始审判之间延误 18 个月未违反第十四条第 3 款(丙)项。也参见第 676/1996 号来文, 《Yasseen 和 Thomas 诉圭亚那》, 第 7.11 段(上诉庭判决与开始重审之间延误两年)和第 938/2000 号来文, 《Siewpersaud、Sukhram 和 Persaud 诉特立尼达和多巴哥》, 第 6.2 段(缔约国未说明延误的理由, 而整个刑事审判过程几乎长达 5 年)。

⁷³ 第 818/1998 号来文, 《Sextus 诉特立尼达和多巴哥》, 第 7.2 段。

⁷⁴ 第 1089/2002 号来文, 《Rouse 诉菲律宾》, 第 7.4 段; 第 1085/2002 号来文, Taright、Touadi、Remli 和 Yousfi 诉阿尔及利亚》, 第 8.5 段。

⁷⁵ 第 16/1977 号来文, 《Mbenge 诉 Zaire》, 第 14.1 段; 第 699/1996 号来文, 《Maleki 诉意大利》, 第 9.3 段。

⁷⁶ 第 1123/2002 号来文, 《Correia de Matos 诉葡萄牙》, 第 7.4 和 7.5 段。

⁷⁷ 第 646/1995 号来文, 《Lindon 诉澳大利亚》, 第 6.5 段。

⁷⁸ 第 341/1988 号来文, 《Z.P.诉加拿大》, 第 5.4 段。

⁷⁹ 第 985/2001 号来文, 《Aliboeva 诉塔吉克斯坦》, 第 6.4 段; 第 964/2001 号来文, 《Saidova 诉塔吉克斯坦》, 第 6.8 段; 第 781/1997 号来文, 《Aliev 诉乌克兰》, 第 7.3 段; 第 554/1993 号来文, 《LaVende 诉特立尼达和多巴哥》, 第 58 段。

⁸⁰ 第 383/1989 号来文, 《H.C.诉牙买加》, 第 6.3 段。

⁸¹ 第 253/1987 号来文, 《Kelly 诉牙买加》, 第 9.5 段。

⁸² 第 838/1998 号来文, 《Hendricks 诉圭亚那》, 第 6.4 段, 关于初审证人作证其间而提交人律师缺席的案件, 参见第 775/1997 号来文, 《Brown 诉牙买加》, 第 6.6 段。

⁸³ 第 705/1996 号来文, 《Taylor 诉牙买加》, 第 6.2 段; 第 913/2000 号来文, 《Chan 诉圭亚那》, 第 6.2 段; 第 980/2001 号来文, 《Hussain 诉毛里求斯》, 第 6.3 段。

⁸⁴ 第 917/1996 号来文, 《Arutyunyan 诉乌兹别克斯坦》, 第 6.3 段。

⁸⁵ 见以上第 6 段。

⁸⁶ 第 219/1986 号来文, 《Guesdon 诉法国》, 第 10.2 段。

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ 第 1208/2003 号来文, 《Kurbonov 诉塔吉克斯坦》, 第 6.2-6.4 段; 第 1044/2002 号来文, 《Shukurova 诉塔吉克斯坦》, 第 8.2-8.3; 第 1033/2001 号来文, 《Singarasa 诉斯里兰卡》, 第 7.4 段; 第 912/2000 号来文, 《Deolall 诉圭亚那》, 第 5.1 段; 第 253/1987 号来文, 《Kelly 诉牙买加》, 第 5.5 段。

⁸⁹ 《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》第十五条; 关于使用违反《公约》第七条所获的其他证据, 见以上第 6 段。

⁹⁰ 第 1033/2001 号来文, 《Singarasa 诉斯里兰卡》, 第 7.4 段; 第 253/1987 号来文, Kelly 诉牙买加, 第 7.4 段。

⁹¹ 见关于第二十四条(儿童权利)的第 17 号一般性意见(1989), 第 4 段。

⁹² 第 1095/2002 号来文, 《Gomariz Valera 诉西班牙》, 第 7.1 段; 第 64/1979 号来文, 《Salgar de Montejo 诉哥伦比亚》, 第 10.4 段。

⁹³ 第 1089/2002 号来文, 《Rouse 诉菲律宾》, 第 7.6 段。

⁹⁴ 第 230/1987 号来文, 《Henry 诉牙买加》, 第 8.4 段。

⁹⁵ 第 450/1991 号来文, 《I.P. 诉芬兰》, 第 6.2 段。

⁹⁶ 第 352/1989 号来文, 《Douglas, Gentles, Kerr 诉牙买加》, 第 11.2 段。

⁹⁷ 第 1095/2002 号来文, 《Gomariz Valera 诉西班牙》, 第 7.1 段。

⁹⁸ 第 1073/2002 号来文, 《Terrón 诉西班牙》, 第 7.4 段。

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 第 1100/2002 号来文, 《Bandajevsky 诉白俄罗斯》, 第 10.13 段; 第 985/2001 号来文, 《Aliboeva 诉塔吉克斯坦》, 第 6.5 段; 第 973/2001 号来文, 《Khalilova 诉塔吉克斯坦》, 第 7.5 段; 第 623-627/1995 号来文, 《Domukovsky 等人诉格鲁吉亚》, 第 18.11 段; 第 964/2001 号来文, 《Saidova 诉塔吉克斯坦》, 第 6.5 段; 第 802/1998 号来文, 《Rogerson 诉澳大利亚》, 第 7.5 段; 第 662/1995 号来文, 《Lumley 诉牙买加》, 第 7.3 段。

¹⁰¹ 第 701/1996 号来文, 《Gómez Vázquez 诉西班牙》, 第 11.1 段。

¹⁰² 第 1110/2002 号来文, 《Rolando 诉菲律宾》, 第 4.5 段; 第 984/2001 号来文, 《Juma 诉澳大利亚》, 第 7.5 段; 第 536/1993 号来文, 《Perera 诉澳大利亚》, 第 6.4 段。

¹⁰³ 例如, 第 1156/2003 号来文, 《Pérez Escolar 诉西班牙》, 第 3 段; 第 1389/2005 号来文, 《Bertelli Gálvez 诉西班牙》, 第 4.5 段。

¹⁰⁴ 第 903/1999 号来文, 《Van Huls 诉荷兰》, 第 6.4 段; 第 709/1996 号来文, 《Bailey 诉牙买加》, 第 7.2 段; 第 663/1995 号来文, 《Morrison 诉牙买加》, 第 8.5 段。

¹⁰⁵ 第 662/1995 号来文, 《Lumley 诉牙买加》, 第 7.5 段。

¹⁰⁶ 第 845/1998 号来文,《Kennedy 诉特立尼达和多巴哥》,第 7.5 段;第 818/1998 号来文,《Sextus 诉特立尼达和多巴哥》,第 7.3 段;第 750/1997 号来文,《Daley 诉牙买加》,第 7.4 段;第 665/1995 号来文,《Brown 和 Parish 诉牙买加》,第 9.5 段;第 614/1995 号来文,《Thomas 诉牙买加》,第 9.5 段;第 590/1994 号来文,《Bennet 诉牙买加》,第 10.5 段。

¹⁰⁷ 第 1100/2002 号来文,《Bandajevsky 诉白俄罗斯》,第 10.13 段;第 836/1998 号来文,《Gelazauskas 诉立陶宛》,第 7.2 段。

¹⁰⁸ 第 554/1993 号来文,《LaVende 诉特立尼达和多巴哥》,第 5.8 段。

¹⁰⁹ 见第 750/1997 号来文,《Daley 诉牙买加》,第 7.5 段;第 680/1996 号来文,《Gallimore 诉牙买加》,第 7.4 段;第 668/1995 号来文,《Smith 和 Stewart 诉牙买加》,第 7.3 段;另见第 928/2000 号来文,《Sooklal 诉特立尼达和多巴哥》,第 4.10 段。

¹¹⁰ 第 963/2001 号来文,《Uebergang 诉澳大利亚》,第 4.2 段;第 880/1999 号来文,《Irving 诉澳大利亚》,第 8.3 段;第 408/1990 号来文,《W.J.H.诉荷兰》,第 6.3 段。

¹¹¹ 第 880/1999 号来文,《Irving 诉澳大利亚》,第 8.4 段;第 868/1999 号来文,《Wilson 诉菲律宾》,第 6.6 段。

¹¹² 第 89/1981 号来文,《Muhonen 诉芬兰》,第 11.2 段。

¹¹³ 见联合国任意拘留问题工作组:第 36/1999 号意见(土耳其),E/CN.4/2001/14/Add.1,第 9 段;第 24/2003 号意见(以色列),E/CN.4/2005/6/Add.1,第 30 段。

¹¹⁴ 第 277/1988 号来文,《Terán Jijón 诉厄瓜多尔》,第 5.4 段。

¹¹⁵ 第 1001/2001 号来文,《Gerardus Strik 诉荷兰》,第 7.3 段。

¹¹⁶ 第 692/1996 号来文,《A.R.J 诉澳大利亚》,第 6.4 段;第 204/1986 号来文,《A.P.诉意大利》,第 7.3 段。

¹¹⁷ 参见,例如,《国际刑事法院罗马规约》,第二十条第 3 款。

¹¹⁸ 如第 1033/2001 号来文,《Singarasa 诉斯里兰卡》,第 7.4 段;第 823/1998 号来文,《Czernin 诉捷克共和国》,第 7.5 段。

¹¹⁹ 第 1073/2002 号来文,《Terrón 诉西班牙》,第 6.6 段。

¹²⁰ 例如,第 1044/2002 号来文,《Shakurova 诉塔吉克斯坦》,第 8.5 段(违反第十四条第 1 款和第 3 款(乙)项、(丁)项和(庚)项);第 915/2000 号来文,《Ruzmetov 诉乌兹别克斯坦》,第 7.6 段(违反第十四条第 1 款、第 2 款和第 3 款(乙)项、(丁)项、(戊)项和(庚)项);第 913/2000 号来文,《Chan 诉圭亚那》,第 5.4 段(违反第十四条第 3 款(乙)项和(丁)项);第 1167/2003 号来文,《Rayos 诉菲律宾》,第 7.3 段(违反第十四条第 3 款(乙)项)。

¹²¹ 第 1044/2002 号来文,《Shakurova 诉塔吉克斯坦》,第 8.2 段;第 915/2000 号来文,《Ruzmetov 诉乌兹别克斯坦》,第 7.2 段和第 7.3 段;第 1042/2001 号来文,《Boimurodov 诉塔吉克斯坦》,第 7.2 段以及许多其他来文。关于禁止接受违反第七条所获证据,见以上第 6 段和第 41 段。

¹²² 第 908/2000 号来文,《Evans 诉特立尼达和多巴哥》,第 6.2 段;第 838/1998 号来文,《Hendricks 诉圭亚那》,第 6.3 段,及许多其他来文。

¹²³ 第 1051/2002 号来文, 《Ahani 诉加拿大》, 第 10.9 段。另见第 961/2000 号来文, 《Everett 诉西班牙》, 第 6.4 段(引渡), 第 1438/2005 号来文, 《Taghi Khadje 诉荷兰》, 第 6.3 段。

¹²⁴ 见第 961/2000 号来文, 《Everett 诉西班牙》, 第 6.4 段。

¹²⁵ 第 909/2000 号来文, 《Mujuwana Kankanamge 诉斯里兰卡》, 第 9.4 段。

¹²⁶ 第 263/1987 号来文, 《Gonzales del Rio 诉秘鲁》, 第 5.2 段和 5.3 段。

¹²⁷ 第 933/2000 号来文, 《Mundy Busyo 等人诉刚果民主共和国》, 第 5.2 段; 第 814/1998 号来文, 《Pastukhov 诉白俄罗斯》, 第 7.3 段。

¹²⁸ 第 202/1986 号来文, 《Ato del Avellanal 诉秘鲁》, 第 10.1 段和 10.2 段。

-- -- -- -- --