

公民與政治權利國際公約 經濟社會文化權利國際公約

一般性意見 修訂2版

GENERAL COMMENTS

ICCPR & ICESCR



公民與政治權利國際公約
經濟社會文化權利國際公約

一般性意見

修訂2版



法
務
部

GENERAL COMMENTS

ICCPR & ICESCR



GPN:1010702461
定價◎新台幣250元

公民與政治權利國際公約
經濟社會文化權利國際公約

一般性意見
修訂 2 版

法務部 編印

中華民國 107 年 12 月

二版序

聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會對其公約條文所作出之解釋，即為一般性意見(general comments)，其清楚闡述公約所保障權利之內涵，有助於理解公約所確認之權利，是聯合國之正式文件。我國陸續已將重要人權國際公約國內法化，各級政府機關行使職權，適用公約規定時，亦須併予注意一般性意見(general comments)對各公約條文所保障權利意涵之說明、釐清與解釋。

本一般性意見初版於 101 年 12 月出版，共收錄人權事務委員會通過的 34 號意見、經濟社會文化權利委員會通過的 21 號意見，其後聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會陸續發布公民與政治權利國際公約的第 35 號一般性意見及經濟社會文化權利公約第 22 號至第 24 號一般性意見，本書除收錄前揭新增號次之一般性意見內容外，本部並邀請人權領域相關學者專家召開數次校訂會議，就人權事務委員會通過之第 1 號至第 35 號一般性意見及經濟社會文化權利委員會通過之第 1 號至第 24 號一般性意見內容，進行全面檢視及校正。

本書體例上係將聯合國簡體中文版參照我國法制用語校正為正體中文版，而非就聯合國之一般性意見英文版進行重新翻譯，除針對聯合國簡體中文版與我國法制用語不一致部分，校正其用詞用語是否符合我國法制體例外，就聯合國簡體中文版翻譯錯誤，或其用語文意不明致無法瞭解其意義者，則參酌聯合國發布之一般性意見英文版本進行校訂，以求其正確及可理解，並期能對於各級政府機關在適用，且進而落實兩公約時，能有所助益。

最後，本書二版之完成，特別感謝東吳大學鄧衍森教授、臺北大學官曉薇副教授、東華大學徐揮彥副教授、輔仁大學姚孟昌助理教授、臺北地方法院郭銘禮法官、唐獎教育基金會宋承恩研究員多位專家學者及本部法制司周文祥檢察官對於兩公約一般性意見校訂工作提供許多寶貴意見，讓本書二版內容更臻完善。

部長 蔡清祥

2018 年 12 月

序

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

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

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

部長 曾勇夫

2012 年 12 月

目 錄

一、人權事務委員會通過的一般性意見.....	1
第 1 號一般性意見（1981）： 報告義務(本號一般性意見已被第 30 號一般性意見取代)	3
第 2 號一般性意見（1981）： 報告準則	4
第 3 號一般性意見（1981）：（第二條）國家層級的執行(本號一般性意見已被第 31 號一般性意見取代)	5
第 4 號一般性意見（1981）：（第三條）男女平等享有所有公民與政治權利 （本號一般性意見已被第 28 號一般性意見取代）..	6
第 5 號一般性意見（1981）：（第四條）權利減免問題(本號一般性意見已被第 29 號一般性意見取代)	7
第 6 號一般性意見（1982）：（第六條）生命權	8
第 7 號一般性意見（1982）：（第七條）禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰(本號一般性意見已被第 20 號一般性意見取代)	10
第 8 號一般性意見（1982）：（第九條）個人享有身體自由及人身安全的權利(本號一般性意見已被第 35 號一般性意見取代)	12
第 9 號一般性意見（1982）：（第十條）自由被剝奪之人的人道處遇問題(本號一般性意見已被第 21 號一般性意見取代) ...	13
第 10 號一般性意見（1983）：（第十九條）意見自由(本號一般性意見已被第 34 號一般性意見取代)	15
第 11 號一般性意見（1983）：（第二十條）禁止鼓吹戰爭之宣傳、民族、種族或宗教仇恨.....	16

第 12 號一般性意見（1984）：（第一條）自決權.....	17
第 13 號一般性意見（1984）：（第十四條）司法之執行(本號一般性意見已 被第 32 號一般性意見取代).....	19
第 14 號一般性意見（1984）：（第六條）生命權.....	23
第 15 號一般性意見（1986）：《公約》所規定的外國人地位.....	24
第 16 號一般性意見（1986）：（第十七條）隱私權.....	27
第 17 號一般性意見（1989）：（第二十四條）兒童權利.....	29
第 18 號一般性意見（1989）：不歧視.....	32
第 19 號一般性意見（1990）：（第二十三條）家庭.....	35
第 20 號一般性意見（1992）：（第七條）禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或 侮辱之處遇或懲罰.....	37
第 21 號一般性意見（1992）：（第十條）自由被剝奪之人的人道處遇.....	40
第 22 號一般性意見（1993）：（第十八條）思想、信念及宗教自由.....	43
第 23 號一般性意見（1994）：（第二十七條）少數族群的權利.....	46
第 24 號一般性意見（1994）：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》 時提出的保留或有關《公約》第四十一條聲明 的問題.....	49
第 25 號一般性意見（1996）：（第二十五條）參與政事和投票的權利.....	56
第 26 號一般性意見（1997）：義務的延續性.....	61
第 27 號一般性意見（1999）：（第十二條）遷徙自由.....	62
第 28 號一般性意見（2000）：（第三條）男女權利平等.....	67
第 29 號一般性意見（2001）：（第四條）緊急狀態期間的權利減免問題.....	74
第 30 號一般性意見（2002）：《公約》第四十條規定的締約國的報告義務...81	
第 31 號一般性意見（2004）：《公約》締約國的一般法律義務的性質.....	82

第 32 號一般性意見（2007）：在法院與法庭前一律平等及獲得公平審判的權利	87
第 33 號一般性意見（2008）：締約國在《公民與政治權利國際公約任擇議定書》下的義務	106
第 34 號一般性意見（2011）：（第十九條）意見自由及言論自由	110
第 35 號一般性意見（2014）：（第九條）人身自由及安全	123

二、經濟社會文化權利委員會通過的一般性意見 144

第 1 號一般性意見（1989）：締約國的報告	145
第 2 號一般性意見（1990）：（第二十二條）國際技術協助措施	147
第 3 號一般性意見（1990）：（第二條第一項）締約國義務的性質	150
第 4 號一般性意見（1991）：（第十一條第一項）適足住房權	154
第 5 號一般性意見（1994）：身心障礙者	160
第 6 號一般性意見（1995）：老年人的經濟、社會及文化權利	170
第 7 號一般性意見（1997）：（第十一條第一項）適足住房權—強制驅離... ..	180
第 8 號一般性意見（1997）：實施經濟制裁與尊重經濟、社會及文化權利的關係	185
第 9 號一般性意見（1998）：《公約》在國內的適用	189
第 10 號一般性意見（1998）：國家人權機構在保護經濟、社會及文化權利方面的作用	194
第 11 號一般性意見（1999）：（第十四條）初等教育行動計畫	196
第 12 號一般性意見（1999）：（第十一條）適足糧食權	199
第 13 號一般性意見（1999）：（第十三條）受教育權	207
第 14 號一般性意見（2000）：（第十二條）享受可能達到之最高健康標準的權利	222
第 15 號一般性意見（2002）：（第十一條及第十二條）水權	241

第 16 號一般性意見（2005）：（第三條）男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利	256
第 17 號一般性意見（2005）：（第十五條）人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠	265
第 18 號一般性意見（2005）：（第六條）工作權	281
第 19 號一般性意見（2007）：（第九條）社會保障的權利	294
第 20 號一般性意見（2009）：（第二條第二項）經濟、社會及文化權利方面不歧視	313
第 21 號一般性意見（2009）：《第十五條第一項第一款》人人有權參加文化生活	324
第 22 號一般性意見（2016）：（第十二條）關於性健康和生育健康權利	343
第 23 號一般性意見（2016）：（第七條）關於享受公平與良好的工作條件的權利	359
第 24 號一般性意見（2017）：在商業行為背景中關於國家依《經濟社會文化權利國際公約》所負的義務	381
附錄一 公民與政治權利國際公約.....	399
附錄二 經濟社會文化權利國際公約.....	413
附錄三 公民與政治權利國際公約 及經濟社會文化權利國際公約施行法.....	421
附錄四 本書詞彙中英譯對照表	422

一、人權事務委員會通過的*一般性意見**

前 言***

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

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

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

** 參考文件見附件二。

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

報告的程序並刺激這些國家和國際組織在促進和保障人權方面的活動。這些意見也應使其他國家有興趣，特別是那些準備成為《公約》締約國的國家，因而，加強了一切國家在普遍促進和保障人權方面的合作。」

第十三屆會議(1981 年)

第 1 號一般性意見：報告義務 (本號一般性意見已被第 30 號一般性意見取代)

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

第十三屆會議(1981 年)

第 2 號一般性意見：報告準則

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

第十三屆會議(1981 年)

第 3 號一般性意見：國家層級的執行（《公約》第二條）
（本號一般性意見已被第 31 號一般性意見取代）

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

第十三屆會議(1981 年)

第 4 號一般性意見：男女平等享有所有公民與政治權利
(《公約》第三條)
(本號一般性意見已被第 28 號一般性意見取代)

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

第十三屆會議(1981 年)

第 5 號一般性意見：權利減免問題（《公約》第四條）
（本號一般性意見已被第 29 號一般性意見取代）

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

第十六屆會議(1982年)

第6號一般性意見：生命權（《公約》第六條）

1. 所有國家的報告都論及《公約》第六條所闡明的生命權。這是甚至當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時(第四條)，也絕不允許減免的最重要權利。然而，委員會注意到，就第六條提供的資訊經常僅限於這項權利的某一個方面。對這項權利的解釋範圍不應當太狹隘。
2. 委員會注意到，戰爭和其他大規模暴行繼續給人類帶來災禍，每年奪走成千上萬無辜者的生命。根據《聯合國憲章》的規定，除行使其固有自衛權利的情況外，任何國家不得對另一個國家威脅使用或使用武力。委員會認為，各國有防止戰爭、種族滅絕和造成任意剝奪生命的其他大規模暴行的重大責任。他們為防止戰爭危險，特別是核子戰爭，以及加強國際和平與安全所作的任何努力，都是維護生命權利的最重要條件和保證。在這方面，委員會特別注意到第六條及第二十條之間的關係。第二十條規定，法律應當禁止任何鼓吹戰爭的宣傳(第一項)或它所指明的煽動暴力的行為(第二項)。
3. 第六條第一項第三句明確規定，任何人之生命不得任意剝奪，這是極其重要的規定。委員會認為，各締約國應當採取措施，不僅防止和懲罰剝奪生命的犯罪行為，而且防止本國保安部隊任意殺人。國家機關剝奪人民生命是極其嚴重的問題。因此，法律必須對這種國家機關剝奪人民生命的各種可能情況加以嚴格地約束和限制。
4. 締約國也應當採取具體的有效措施，防止個人失蹤。不幸的是，這種情事頻繁發生，常常造成任意剝奪人命的後果。此外，各國應當建立有效的機構和程序，以便在可能涉及侵犯生命權的時候，完全調查個人失蹤的案件。
5. 此外，委員會注意到，對生命權的解釋，常常十分狹隘。對「固有生命權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保障這項權利則需要締約國採取積極措施。在這方面，委員會認為，締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。
6. 雖然按照第六條第二項至第六項的規定來看，締約國並沒有義務澈底廢除死刑，但他們有義務限制死刑的執行，特別是對「情節最重大之罪」以外的案例，廢除這種刑罰，因此，他們必須考量參照這項規定，檢視他們的刑法，同時，無論如何，他們有義務把死刑的適用範圍侷限於「情節最重大之罪」。

本條款也一般性地提到廢除死刑，其語氣強烈暗示(第六條第二項及第六項)，各國宜予廢除死刑，委員會總結說，應當認為所有廢除死刑的措施都屬於第四十條所意指的在享有生命權利方面所取得的進展，從而應當就此向委員會提出報告。委員會注意到，若干締約國已廢除死刑或暫停執行死刑。然而，從締約國的報告來看，在廢除或限制死刑的執行方面，所獲的進展相當不理想。

7. 委員會認為，「情節最重大之罪」這個詞的意義必須嚴格限定，它意謂死刑應當是十分例外的措施。由第六條的規定來看，死刑的判處只能按照犯罪時有效並且不違反本《公約》規定的法律行之。《公約》規定的程序保證必須遵守，包括有權由一個獨立的法院進行公正的審判、無罪推定原則、對被告方的最低限度之保障和由上級法院審判的權利，這些是尋求赦免或減刑等特定權利以外的權利。

第十六屆會議(1982 年)

第 7 號一般性意見：禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱
之處遇或懲罰（《公約》第七條）
（本號一般性意見已被第 20 號一般性意見取代）

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

遇。

3. 這些禁例特別擴及未經有關個人自願同意而施加的醫學或科學試驗(第七條, 第二句)。委員會注意到, 關於這一點, 締約國報告所提供的資訊一般相當少, 甚或完全不提。委員會認為, 至少在科學和醫藥十分發達的國家裡, 如果他們的實驗影響到境外的人民和地區, 對這些人民和地區, 也應當多加關注, 注意可能的需要與方法確保這項規定得到遵守。當這些人沒有能力表示同意時, 對於這種實驗就需要特別加以防護。

第十六屆會議(1982 年)

第 8 號一般性意見：個人享有身體自由及人身安全的權利
(《公約》第九條)
(本號一般性意見已被第 35 號一般性意見取代)

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

第十六屆會議(1982 年)

第 9 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇問題
(《公約》第十條)
(本號一般性意見已被第 21 號一般性意見取代)

1. 《公約》第十條第一項規定，所有被剝奪自由的人應得到人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇，然而，這絕不是說締約國提交的所有報告都載有關於他們以什麼方式執行這項條款的資訊。委員會認為，締約國報告有必要載明關於旨在保障這項權利的法律措施的具體資訊。委員會也認為，報告應當指明國家主管機關採取了哪些具體措施來監督第一項所規定的對所有被剝奪自由之人的人格尊嚴給予人道處遇及尊嚴的國家法律強制執行的情況。
委員會特別注意到，第十條第一項普遍適用於被剝奪自由的人，第二項涉及被告，而非被判決有罪的人，第三項僅涉及被判罪的人。各國的報告主要牽涉到被告和被判決有罪的人。這些報告經常沒有按照以上的結構加以說明。第一項的用詞，其上下文，特別是它類似也涉及一切被剝奪自由情況的第九條第一項，以及它的宗旨，均顯示，本條款所闡釋的原則應廣泛適用。此外，委員會記取，對於被剝奪自由的人應受什麼處遇，本條款補充了第七條的不足。
對所有自由被剝奪之人給予人道處遇及尊重其尊嚴，是普遍適用的基本標準，不得完全視物質資源多少而定。雖然委員會知道，在其他方面，拘禁的方式和情況可能會隨可用的資源而不同，但如同第二條第一項規定，一概不得有歧視處遇。對於違反人犯意願，依法拘禁人犯的機構，促使他們遵守這些原則的最後責任落在締約國的肩上，這不僅指監獄，也包括醫院、收容所或矯正機構等。
2. 第十條第二項第一款規定，除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇。有些報告未適當地注意到《公約》這項直接明瞭的規定，因而也就沒有提供充分資訊，說明被告所受處遇與被判決有罪的人有何不同。將來的報告應當包括這種資訊。
尤其是第十條第二項第二款，要求將被告的少年與成年人分開。從報告提供的資訊看，若干締約國並沒有充分考慮到《公約》這項未附加條件的規定。委員會認為，如《公約》條文的明確規定，無論任何考量都不能偏離第二項

第二款規定締約國義務的義務。

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

第十九屆會議(1983 年)

第 10 號一般性意見：意見自由(《公約》第十九條)
(本號一般性意見已被第 34 號一般性意見取代)

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

第十九屆會議(1983 年)

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

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

第二十一屆會議(1984 年)

第 12 號一般性意見：自決權（《公約》第一條）

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

權利。這種積極的行動必須符合《聯合國憲章》和國際法規定下各國應該承諾的義務。締約各國應避免干預其他國家的內政，以免對自決權的行使產生不利的影響。提出的報告應載有資訊說明履行這些義務的情況和為此目的而採取的措施。

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

第二十一屆會議(1984 年)

第 13 號一般性意見：司法之執行（《公約》第十四條）
（本號一般性意見已被第 32 號一般性意見取代）

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

程度所嚴格需要者為限，並應遵守第十四條第一項的其他條件。

5. 第十四條第一項第二句規定「任何人應有權受公正公開審問」。該條第三項詳盡地說明對刑事追訴進行「公平的審問」的條件。但是第三項規定的條件是最起碼的保障，遵守這些條件往往不足以保證獲得第一項規定下的公平審問。
6. 公開的審問是對個人利益和整個社會利益的重要保障。第十四條第一項還確認，法院有權基於該項所述的理由拒絕所有或部分民眾列席旁聽。應當指出，除了這種例外情況，委員會認為審判應開放給一般民眾包括新聞界參加，不應只限於某特定類的人。應當指出，即便拒絕民眾列席旁聽，作出的判決，除了嚴格規定的某些例外判決之外，應予公開。
7. 委員會指出報告缺乏關於第十四條第二項的資訊。在某些報告中，委員會還注意到對保障人權十分重要的推定無罪的規定，含義常常甚不明確，在某種情況下可能變成無效。推定被告無罪，證明指控的責任將落在起訴一方身上，罪疑則利益歸被告。指控若未得到確實證明不得推定被告有罪。此外，推定無罪的規定還包含獲得該項原則所規定的處遇的權利。因此，所有政府機關不應對審判結果作出任何預斷。
8. 在第三項所述關於刑事訴訟程序的最低程度之保障中，首先保障被告有權以他通曉的語言告知對他提出的指控（第一款）。委員會指出，締約國的報告往往沒有解釋如何尊重和保障這項權利。第十四條第三項第一款適用於所有刑事追訴，包括未被拘留者在內的刑事追訴。委員會又指出按照關於「迅即」告知所控罪名這項權利，有關機關一旦提出指控，就應立即以規定的方式通知被告。委員會認為，調查期間當法院或檢察機關決定對刑事犯罪嫌疑人或公開稱其犯罪的人起訴時，必須顧到該項權利。為了符合第三項第一款的具體規定，可以口頭或書面方式提出所控罪名，但必須說明其所根據的法律和事實。
9. 第三項第二款規定，給予被告充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡。「充分時間」視每個案件的情況而定，「便利」必須包括被告取得準備答辯所需的文件及其他證據，以及有機會聘僱辯護人和他聯絡。當被告不欲親自答辯，或要求他自己選擇的人或組織替自己辯護，他應可在這方面得到辯護人的協助。此外，該款規定，辯護人應可在充分保密的情況下與被告聯絡。辯護人應能按照其公認的專業標準及判斷，代表其委託人給予法律指導；他不應受到任何方面的任何限制、影響、壓力或不當的干擾。

10. 第三項第三款規定，被告應立即受審，不得無故稽延，這條款規定不僅關係到什麼時候開始審判，也關係到什麼時候應當結束和作出裁判。審判各階段的工作不得「無故稽延」。為使該款權利有效，初審或上訴時，必須有一項程序保證審判不會「無故稽延」。
11. 並非所有報告都述及第三項第四款所定辯護權利的各個方面。委員會並不一律獲得充分的資訊，說明在判定對被告提出的任何指控時，如何保障被告的權利，以及法律體系如何保障被告自行辯護或經由自行選擇的律師辯護進行辯護的權利，以及當他沒有足夠能力支付律師辯護時如何作出安排。被告或其辯護人必須有權勇敢地竭力進行各種可能的辯護；如果認為案件的處理不夠公平，有權提出異議。在異常情況下如有正當理由進行缺席審判，尤有必要嚴格遵守被告的權利。
12. 第三項第五款規定，被告得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證。這項規定的目的是保證被告有同樣的法律權力，促使證人出席以及詰問任何證人，一如檢察官有這些權力。
13. 第三項第六款規定，如被告不通曉或不能使用法庭上所用的語言，他有權免費獲得通譯的協助。這項權利與訴訟結果無關，既適用於本國人，也適用於外國人。當不懂或不熟悉法庭所用語言的因素成為行使辯護權的重大障礙時，這項規定尤其顯得重要。
14. 第三項第七款規定，不得強迫被告自供或認罪。在考量這項保障時應記住第七條及第十條第一項的規定。強迫被告自白或作不利於他自己的證言的常用方法往往違反這些規定。法律應當規定完全不能接受用這種方式或其他強迫辦法獲得的證據。
15. 為了保障第十四條第一項及第三項所規定的被告權利，法官應有權在起訴過程的任何階段對侵害被告權利的任何指控進行審理。
16. 第十四條第四項規定，少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。沒有許多報告提出足夠的資訊說明與此有關的問題，如可受刑事控告的少年的最低年齡，定義為少年的最高年齡、特別法院和特別訴訟程序的建立、少年訴訟所用的法律，以及為少年作出的這些特別安排如何考量到「宜使其重適社會生活」的這項規定。少年應至少享有成年人按第十四條規定所得的同樣保障和保護。
17. 第十四條第五項規定，經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。應特別注意「犯罪」一詞的其他用語（「infraction」，

「delito」，「prestuplenie」)。所以保障條款不僅限於最嚴重的犯法行為。就此而論，目前尚未獲得關於上訴程序的足夠資訊，尤其是關於下述問題的資訊：上訴的程序、特別是向上級法院上訴的可能、上級法院的權力、對一項判決進行上訴需要符合哪些要求、上級法院在處理一件訴訟案時如何顧到依第十四條第一項規定所設的公平和公開的審問。

18. 第十四條第六項規定，對該項所述的某些誤審案件應當給予賠償。從許多國家報告中似乎可以看到，國家立法往往沒有遵守這項權利，或沒有給予充分的保障。國家應視情況需要增補這方面的立法，使之符合《公約》的規定。
19. 在審議締約國報告時往往對第十四條第七項的規定的範圍產生不同的意見。有些締約國認為必須對刑事案件的再審程序持保留。委員會覺得大多數締約國對在例外情況下再進行審判和依第七項所載不得就同一罪名再予審判或科刑原則禁止進行再審這兩點明確地加以區別。瞭解不得就同一罪名再予審判或科刑這一詞的意義可能會促使締約國重新考量他們對第十四條第七項規定所持的保留。

第二十三屆會議(1984 年)

第 14 號一般性意見：生命權（《公約》第六條）

1. 人權事務委員會 1982 年 7 月 27 日第 378 次會議通過的第 6 號一般性意見指出，《公民與政治權利國際公約》第六條第一項所闡明的生命權是甚至當社會緊急狀態存在時也絕不允許減免的最重要的權利。聯合國大會 1948 年 12 月 10 日所通過的《世界人權宣言》第三條也體現了同樣的生命權。生命權是所有人權的基礎。
2. 委員會於前段的一般性意見也注意到，各國有防止戰爭的重大責任。戰爭和其他大規模暴行繼續給人類帶來災禍，每年奪走成千上萬無辜者的生命。
3. 委員會一方面深為關切在武裝衝突中由於傳統武器所致人命損失，同時又指出，大會連續幾屆會議上，來自世界各地地理區域的代表們對於研製和散布日新月異的大規模毀滅性武器日益關切，這種武器不但威脅人命，同時還占用了本可用於重要經濟和社會用途的資源，特別是有利於發展中國家的用途者，從而可用於促使人人安享人權的資源。
4. 委員會對此亦表關切。設計、試驗、製造、擁有和部署核武器顯然是當今對人類生命權利的最大威脅。實際使用這種武器可能帶來的危險，不僅在戰時，甚至因人為過失或機械故障，均使得核武器的威脅倍增。
5. 此外，這種武器的實際存在和威力在國家之間製造了猜疑和恐怖氣氛；此氣氛本質上足以妨害按照《聯合國憲章》和國際人權兩公約的規定促使全世界都尊重和遵守人權及基本自由的工作。
6. 核武器的製造、試驗、擁有、部署和使用都應予以禁止並作為危害人類的罪行看待。
7. 為了人類的利益，委員會因此籲請所有各國，不論是否為《公約》的締約國，都以單獨和簽訂協定方式採取緊急步驟在世界上消除此一威脅。

第二十七屆會議(1986 年)

第 15 號一般性意見：《公約》所規定的外國人地位

1. 各締約國的報告往往都沒有顧及締約國都必須確保「所有境內受其管轄之人」享受本公約所承認的權利(第二條第一項)。一般而言，《公約》所定各項權利適用於每個人，不論國家間互惠原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分。
2. 因此，一般的規則是，必須確保《公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外國人。如同第二條所規定的，外國人享有在《公約》所保證的權利方面的不歧視的一般規定的益處。此項保證同樣適用於外國人和公民。例外的是，《公約》中有些權利已明文規定僅僅適用於公民(第二十五條)，而第十三條則僅適用於外國人。但是，委員會審查報告的經驗卻顯示，在一些國家，外國人卻享受不到按照《公約》所應享有的其他的權利，或受到通常都不符合《公約》的無理限制。
3. 一些國家的憲法規定外國人和公民一律平等。某些最近通過的憲法卻詳細地分別規定適用於所有人的基本權利和僅適用於公民的基本權利。然而，許多國家，在憲法中的相關權利條款時都僅僅針對其公民做設計。立法和判例法在規定外國人權利方面也發揮重要作用。委員會已得知，在某些國家，其憲法或其他法律雖然不保證外國人享有某些基本權利，可是卻因本公約規定讓他們享有這些權利。但是，有些國家顯然沒有實行《公約》所定不歧視外國人的應享權利。
4. 委員會認為各締約國在其報告內應該注意外國人的法定地位和實際地位。《公約》已在內載的權利方面給予外國人一切保障；各締約國在其立法上和實踐上均應適當遵守《公約》的規定。這樣才能大大改善外國人的地位。各締約國均應確保在其管轄範圍內的外國人都能夠知道《公約》的條款和所規定的權利。
5. 《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保障。
6. 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約

國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。

7. 因此，外國人應享有法律所保障固有的生命權以及生命不得被任意剝奪。他們不應受到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或處罰；他們亦不應被迫為奴隸或被強迫役使。外國人享有充分的自由權利和人身安全。他們如果被合法地剝奪了自由，應該獲得人道處遇，其固有的人身尊嚴應受尊重。外國人不因未履行契約義務而被監禁。他們有權自由遷徙、自由選擇住所；他們有權自由離境。外國人在法院和法庭內享有平等待遇，並且有權在依法設立的合格、獨立、公正的法庭中就任何刑事追訴或法律訴訟的權利和義務的確定問題進行公平的、公開的審問。外國人不應受到溯及既往的刑事立法的拘束，並且有權在法律上獲得確認。他們的隱私權、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他們有權享有思想自由、信念自由和宗教自由，並且有權保有意見和表達其意見。外國人有權進行和平集會和結社。他們達到適婚年齡時可以結婚。他們的子女有權享有依未成年人資格所應享有的各種保障。如果外國人屬於第二十七條所規定之少數團體者，他們應有權與其團體中的其他成員共同享有他們自己的文化、信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外國人有權享有平等的法律保障。在適用這些權利方面，不應該區分外國人和公民。只有按照《公約》合法實施的限制規定才能夠限制外國人的這些權利。
8. 一旦外國人合法入境，就只能夠按照第十二條第三項的規定來處理是否應限制他的境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外國人和本國人之間或不同種類的外國人之間在這方面的差別待遇必須符合第十二條第三項的規定。因為這些限制尤其必須符合《公約》所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應該為了任意阻止一個外國人返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國(第十二條第四項)。
9. 許多報告中關於第十三條所涉各項問題的資訊都不足。本條適用於旨在強制外國人離境的一切程序，不論他是出於國內法所規定的驅逐出境或其他罪名。如果此類程序導致逮捕，則亦可能應該適用《公約》中有關剝奪自由(第九條及第十條)的保障條款。如果逮捕的目的是特別為了引渡，則可能應該適用國內法和國際法的其他規定。通常都必須准許被驅逐的外國人前往同意收容他的任何一個國家。第十三條所規定的特別權利僅保障合法進入締約國領土的外國人。這就是說，在確定此項保障的範疇時，必須考量到有關入境和居留條件的國內法；居留超過法定期限或其入境許可所准許的居留期限的

非法入境者和外國人尤其不受其條款的保障。但是，如果對某一外國人的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第十三條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的此一爭議的任何決定。締約國有權機關有義務依照善意原則行使其權力，以適用並解釋國內法，但須遵守《公約》所規定的諸如在法律之前一律平等之類的規定(第二十六條)。

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

第三十二屆會議(1988 年)

第 16 號一般性意見：隱私權（《公約》第十七條）

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

的政府機關只有在知道有關一個人私生活的這種資料為依據《公約》所瞭解的社會利益所必不可少時才可要求提供這種資料。因此，委員會建議各國在其報告中表明有關干涉私人生活的法規。

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

第三十五屆會議(1989 年)

第 17 號一般性意見：兒童權利（《公約》第二十四條）

1. 《公民與政治權利國際公約》第二十四條確認所有兒童應不受歧視，有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必須保護。因此，執行這項規定就必須採取特別措施保護兒童，雖然第二條已規定國家必須採取措施確保人人享受《公約》所規定的權利。締約國提出的報告似乎往往低估這項義務，他們沒有提供充分資訊說明如何使兒童享有受特別保護的權利。
2. 關於這一點，委員會指出第二十四條所規定的權利並非是《公約》確認兒童應享有的唯一權利，兒童作為個人享有《公約》所闡明的各項公民權利。在闡明一項權利時，《公約》一些規定明白指出國家必須採取措施使未成年人享有比成年人更多的保障。為此，就生命權來說，不得對 18 歲以下的犯人判處死刑。同樣，被控的未成年人如依法被剝奪自由，他們應與成年人隔離，而且有權儘快受審判；此外，被判刑的少年犯應受一個與成年人隔離而且與其年齡和法律身分相符的矯正制度監管，這樣做的目的是使他們接受矯正和重新納入社會。在其他情況下，兒童獲得《公約》所確認的某項權利可能受到限制的保障(如果這種限制是合法的話)，例如在法律訴訟或刑事案件中公開一項判決的權利；為了保障未成年人的利益，可能對這項權利作出例外。
3. 但是，就大多數情況來說，《公約》沒有明確規定所應採取的措施，每個國家應根據他在自己領域和管轄範圍內在保障兒童方面的需要而加以確定。關於這一點，委員會要指出，這些措施雖然主要是為了確保兒童充分享受《公約》所闡述的其他權利，他們也可能是經濟、社會及文化措施。例如，必須採取各種可能採取的經濟和社會措施，以便降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良，使他們免受暴力行為和殘忍不人道的處遇，或防止他們被下列手段或任何其他手段剝削：強迫勞動或賣淫、利用他們非法販賣麻醉藥品。在文化領域，應採取一切可能的措施促使他們發展人格，向他們提供一定水準的教育，使他們能夠享受《公約》所確認的權利，特別是發表意見和言論自由的權利。此外，委員會想提請締約國注意，他們必須在報告內說明採取了什麼措施，以確保兒童不直接參與武裝衝突。
4. 由於兒童的未成年身分，每一個兒童都享有受特別措施保障的權利。然而，《公約》沒有說明兒童在什麼年齡成為成年人。這必須由每一締約國根據有關的社會和文化條件加以確定。在這方面，締約國應在報告中說明兒童在民

事方面成為成年人並負起刑事責任的年齡。締約國也應說明兒童在法律上有權工作的年齡以及根據勞工法被視為成年人的年齡。締約國應進一步說明為第十條第二項及第三項的目的被視為成年人的年齡。但是，委員會要指出，為上述目的而定的年齡不應過低，無論如何締約國不能免除自己根據《公約》對年齡未滿 18 歲的人的義務，雖然這些人根據國內法已達成年人年齡。

5. 《公約》規定兒童應受保障，不得因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產或出生等任何理由而受歧視。關於這一點，委員會要指出，雖然就兒童的情況來說，對《公約》所規定的各項權利的享受不得歧視也源於第二條和規定他們在法律之前平等的第二十六條，但第二十四條的不歧視規定是與該條所指的保障措施具體有關的。締約國的報告應說明立法和實踐如何保證保障措施是旨在消除各領域包括在繼承方面的歧視，特別是國民和非國民的兒童之間以及婚生和非婚生子女之間在繼承方面的歧視。
6. 保證兒童受到必要的保障的責任落在家庭、社會和國家身上。雖然《公約》沒有說明這種責任應如何分配，但家庭其廣義解釋是在有關締約國的社會裡所有組成一個家庭的人，特別是父母有主要責任創造條件，促進兒童人格的和諧發展，使他們享受《公約》確認的各項權利。但是，由於父母在外從事有報酬的工作相當普遍，締約國的報告應說明社會、社會機構和國家如何履行他們的責任，協助家庭保證兒童受到保障。此外，如父母和家庭嚴重失職、虐待或忽略子女，國家應進行干涉，限制父母的權力，而且在情況需要時子女可與父母分開。如果解除婚姻，應以子女的利益為重，必須採取步驟使他們得到必要的保障，並儘可能保證他們與父母都維持個人關係。委員會認為有用的做法是，締約國的報告應提供資訊，說明採取了什麼特別保障措施，以保障被遺棄或失去家庭環境的兒童，確保他們能夠在最類似家庭環境特點的條件下發育成長。
7. 第二十四條第二項規定，每一兒童均有權在出生後立即獲登記並有一個名字。委員會認為，這項規定應被理解為與兒童有權享受特別保障措施的規定有密切聯繫，其宗旨是使兒童的法律人格獲得承認。就非婚生子女來說，規定兒童有權有一個名字是有特別意義的。規定兒童出生後應予登記的主要目的是減少兒童被誘拐或販賣的危險，或受到與《公約》所規定權利的享受不符的其他處遇的危險。締約國的報告應詳細說明為確保在他們領土內出生的兒童立刻獲登記而採取的各種措施。
8. 在給予兒童保障方面，也應特別注意每一兒童均有取得國籍的權利，如第二

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

第三十七屆會議(1989 年)

第 18 號一般性意見：不歧視

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

兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必要保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、國籍、民族本源或社會階級、財產或出生而受任何歧視。

6. 委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、血統或民族或種族根源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條規定，「對婦女的歧視」是指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上承認、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。
7. 儘管這些公約只適用於根據特定理由的歧視事件，委員會認為，《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上承認、享有或行使一切權利和自由。
8. 但是，在平等的基礎上享受權利和自由並不意謂在每一情況下的同等待遇。在此方面，《公約》有明文規定。例如，第六條第五項禁止對未滿 18 歲的人判處死刑。同一項禁止對孕婦執行死刑。同樣，第十條第三項規定把少年罪犯與成年人隔離開。此外，第二十五條保證因公民身分而取得的某些政治權利。
9. 許多締約國的報告中載有關於防止歧視的法律保護的立法和行政措施以及法院裁決的資訊，但常常缺乏揭露歧視事實的資訊。締約國就《公約》第二條第一項、第三條及第二十六條提出報告時，通常援引他們的憲法或相關機會平等法律中關於人人平等的條款。這些資訊固然有用，但委員會想瞭解的是是否存在任何實際歧視的問題，這種歧視可能是由公權力、群體或私人或私人機構實行的。委員會希望瞭解旨在減少或消除這種歧視的法律規定和行政措施。
10. 委員會還希望指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起《公約》所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動

糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是《公約》下的合法差別待遇。

11. 第二條第一項及第二十六條都列舉了種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等歧視理由。委員會注意到，一些憲法和法律並未列舉第二條第一項所述的禁止歧視的所有理由。因此，委員會希望從締約國處獲得有關這類遺漏的重要影響的資訊。
12. 儘管第二條把受到保護不歧視的各項權利限制在《公約》規定的範圍內，第二十六條卻未具體規定這種限制。這就是說，第二十六條規定，所有的人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，無所歧視，並且法律應保證所有的人得到平等而有效的保障，以免受基於任何所列原因的歧視。委員會認為，第二十六條並不僅僅重複第二條已經作出的保證，而是本身就規定了一項單獨存在的權利。它禁止政府機關管理和保障的任何領域中法律上或事實上的歧視。因此，第二十六條關心的是締約國在立法及其適用方面承諾的義務。因此，當某一締約國通過立法時，必須符合第二十六條的要求，其內容不應是歧視性的。換言之，第二十六條所載的不歧視原則不僅適用於《公約》規定的權利。
13. 最後，委員會注意到，並非所有區別待遇都是歧視，只要這種區別的標準是合理和客觀的，並且是為了達到根據《公約》視為合法的目的。

第三十九屆會議(1990 年)

第 19 號一般性意見：家庭（《公約》第二十三條）

1. 《公民與政治權利國際公約》第二十三條確認家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。對家庭及其成員的保護還得到《公約》其他條款直接或間接的保證。譬如，第十七條禁止對家庭無理或非法侵擾。此外，《公約》第二十四條特別規定，保障兒童作為個人或作為家庭成員的權利。締約國的報告往往不提供足夠的資訊，說明國家和社會如何履行保障家庭及其成員的義務。
2. 委員會注意到，在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第二十三條所述的保護。所以，締約國應就其社會和法律體系中對家庭的概念和範圍的解釋和定義提出報告。一國中如存在關於「核心家庭」和「大家庭」的不同的家庭概念，應指出這一點並說明對每一種家庭的保護程度。鑒於存在著種種不同的家庭形式，如未婚夫婦及其子女或單身父母及其子女，締約國還應指出這類家庭及其成員是否並在何種程度上得到國內法和慣例的承認和保障。
3. 為了真正落實《公約》第二十三條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施。締約國應提供有關這類措施的性質以及有效實行這類措施的手段的詳盡資訊。實際上，由於《公約》還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持，並且國家如何保證這些活動與《公約》相符。
4. 《公約》第二十三條第二項重申已達結婚年齡的男女結婚及成立家庭的權利。同條第三項規定，婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。締約國的報告應說明是否存在基於親等或心智喪失等特別因素而對締婚權的限制和阻礙。《公約》未規定男女具體的結婚年齡，但這一年齡應使結婚男女雙方能以法律規定的形式和條件各自表示自由的和完全的同意。在此方面，委員會謹指出，這種法律規定必須符合《公約》所保障的其他權利的充分行使，例如，思想、信念和宗教自由的權利意味著每個國家的立法中應規定宗教婚姻和世俗婚姻可以並存。但是，委員會認為，如一國規定婚禮以宗教儀式慶

祝，但按照民法進行、證實和登記，這並不違反《公約》。委員會還要求各國在報告中包括有關這個問題的資訊。

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

第四十四屆會議(1992 年)

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

1. 本一般性意見取代第 7 號一般性意見(第十六屆會議，1982 年)，它反映並進一步發展了第 7 號一般性意見。
2. 《公民與政治權利國際公約》第七條規定的宗旨是保障個人的尊嚴和身心健康。締約國有責任透過必要的立法以及其他措施保障每一個人，使之免遭第七條禁止的各項行為傷害，而不論行為者當時是以官方身分、還是以其官方身分以外的身分或以私人身分行事。《公約》第十條第一項的積極規定充實了第七條的禁止規定，該項規定「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」
3. 第七條約文不受任何限制。委員會還重申，即使出現《公約》第四條所指的諸如公共緊急狀態，仍不得減免第七條的規定，其規定仍有效，委員會還指出，不得以任何理由，包括以執行上級長官或公權力的命令為理由，為違反第七條的行為開脫或試圖減輕罪責。
4. 《公約》並未界定第七條所涉的各種概念。委員會認為不必逐一列出違禁行為，亦不必明確區分不同種類的處遇或處罰；這些區分視實際處遇的性質、目的和嚴厲程度而定。
5. 第七條不僅禁止造成身體痛苦的行為，而且也禁止使受害者遭受精神痛苦的行為。此外，委員會還認為，禁止的範圍應當擴及體罰，包括以過度的體罰作為教訓和懲戒措施。在此方面，宜強調指出的是，第七條特別保障教育和醫療機構內的兒童、學生和病人。
6. 委員會指出，長時間單獨監禁遭羈押者或監禁者可能構成第七條所禁止的行為。正如委員會在其第 6 號一般性意見(第十六屆會議)中指出的那樣，《公約》第六條籠統提及廢除死刑的用語強烈暗示希望廢除死刑。此外，當締約國對情節最重大之罪適用死刑時，不僅必須根據第六條規定嚴格限制死刑，而且在執行死刑時應儘量減少身心痛苦。
7. 第七條明確禁止不經有關個人自願同意而進行醫學或科學實驗。委員會注意到，關於這一點，締約國報告所提供的資訊一般相當少。應更為重視確保此規定得到遵守的必要性和方式。委員會還注意到如實驗對象不能表示有效同

意或特別是遭受任何形式的羈押或監禁，需對此類實驗加以特別防護。不得對這些人從事可能有損健康的任何醫學或科學實驗。

8. 委員會注意到，禁止此種處遇或處罰，或將其定為罪行，均不足以保證第七條得以執行。締約國應通知委員會，他們為在屬其管轄的任何領土上防止並懲處酷刑以及殘忍、不人道或侮辱之處遇行為採取了哪些立法、行政、司法以及其他措施。
9. 委員會認為，締約國不得透過引渡、驅逐或遣返手段使個人回到另一國時有可能遭受酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或處罰。締約國應在其報告中指出已為此採取何種措施。
10. 締約國應告訴委員會，他們如何向廣大民眾傳播關於第七條禁止的酷刑和處遇的有關情況。涉及監護和對待遭受任何形式逮捕、羈押或監禁的任何個人的執法人員、醫務人員、警員以及任何其他人員必須獲得適當指導和培訓。締約國應告訴委員會，他們提供了何種指導和培訓，以及如何在這些人應遵循的行為規則和倫理標準中貫徹第七條禁令等情況。
11. 締約國除了闡述為向所有的人提供普遍保障使其免遭第 7 條所禁止的各項行為之害的步驟之外，還應詳述保證特別保障尤易受害者的情況。應指出的是，系統審查關於看管和對待受任何形式逮捕、羈押或監禁者的偵訊規則、指示、手段、做法和安排是防止酷刑和虐待行為的有效途徑。為保障被拘禁者獲得有效保障，應規定將其拘禁在官方確認的拘留處所，其姓名和拘禁地點以及負責拘禁者的姓名應登記在方便查詢的登記冊中，包括親友在內的有關人士均可查閱。同樣，歷次偵訊時間和地點以及在場所有人的姓名也應記錄在案，以供司法或行政程序目的之用。還應規定禁止秘密監禁。在此方面，締約國應確保任何拘禁地點均不設置可被用於拷打或虐待犯人的任何設備。為保障拘禁者，拘禁者還需能迅速和定期見到醫生和辯護人，並在適當監督下(如出於偵訊工作必須監督的話)，接見家人。
12. 為防止出現第七條所禁止的違法行為，必須依法禁止在法律訴訟中使用透過酷刑或其他違禁處遇獲取的聲明和供詞。
13. 締約國在提交報告時應指出其刑法中關於懲處酷刑以及殘忍、不人道和侮辱之處遇或懲罰的規定，具體闡明對從事這類行為的政府官員或代表國家的其他人或私人一律適用的處罰規定。不管是教唆、下令、容忍違禁行為，還是實際從事違禁行為，凡違反第七條者均需承擔罪責。因此，不得處罰或不利對待拒絕執行命令者。

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

第四十四屆會議(1992 年)

第 21 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇 (《公約》第十條)

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

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

過，委員會認為，第六條第五項意味著所有未滿 18 歲者均應被視為少年，至少在涉及刑事司法時如此。國家應提供被定為少年的年齡群的有關資訊。在此方面，要求各締約國表明他們是否實行《聯合國少年司法最低限度標準規則》（又稱《北京規則》（1987））。

第四十八屆會議(1993 年)

第 22 號一般性意見：思想、信念及宗教自由
(《公約》第十八條)

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

5. 委員會認為，「維持或接受」宗教或信仰的自由必然涉及選擇宗教或信仰的自由，包括改變目前的宗教、信仰或改持無神論的權利、以及保留宗教或信仰的權利。第十八條第二項規定任何人不得遭受足以妨礙他維持或接受宗教或信仰自由的強迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威脅的方式來強迫信的人或不信的人維持其宗教信仰和聚會、放棄或改變其宗教信仰。具有同樣意圖或結果的政策或實踐，例如限制受教育、接受醫療或就業的機會，或限制《公約》第二十五條和其他條款所保證的權利的政策或實踐，都不符合第十八條第二項的規定。持有非宗教性質的一切信念的人也都得到同樣的保障。
6. 委員會認為，第十八條第四項允許學童在公立學校接受有關宗教和道德的一般歷史的教育，但應該採取中立和客觀的教育方式。第十八條第四項中所載，關於父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由，涉及第十八條第一項中所載，關於教導宗教或信仰的自由的保障。委員會指出，除非法規中有提供滿足父母和監護人期望而不發生歧視效果的豁免或替代措施，否則，在公立教育體系中教授特定宗教或信仰，即不符合第十八條第四項的規定。
7. 第二十條規定，任何鼓吹戰爭之宣傳、或任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，凡是構成煽動歧視、敵視或強暴者，都應該用法律予以禁止。如同委員會在第 11 號一般性意見（第十九屆會議）中所指出的，締約國有義務制定法律禁止這些行為。
8. 第十八條第三項允許限制表明自己宗教或信仰的自由的情況僅限於法律所規定的限制，以及為保障公共安全、秩序、衛生、或道德、或他人的基本權利和自由所必須的限制。不能限制任何人維持或接受其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定監護人保證宗教和道德教育的自由。在解釋可予允許的限制條款的範圍時，締約國應該著眼於保障受《公約》保障的權利，包括第一條、第三條及第二十六條中所體現的，基於一切原因的平等和不受歧視權利。所施加的限制必須以法律作出規定，其實施方式不得損害第十八條中所保證的權利。委員會認為，第十八條第三項應做嚴格解釋：不許基於其中不曾規定的原因施加限制，即便這些限制可作為《公約》中其他受保障權利的限制，例如國家安全。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接有關且合比例性。施加的限制不得基於歧視性的目的或採取歧視性的做法。委員會認為，道德觀念來源於許多社會、哲學和宗教傳統；因此，為了保障道德對表示宗教或信仰的自由的限制必須基於不光是來自單

一傳統的原則。受刑人等已經受到若干合法限制的人員，可以在符合該限制的特定性質的最大限度內享有表示自己宗教或信仰的權利。締約國的報告應該把第十八條第三項下的限制，作為一個法律事項和在特定情況下適用這些限制的問題，說明其詳細情況和影響。

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

第五十屆會議(1994 年)

第 23 號一般性意見：少數族群的權利
(《公約》第二十七條)

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

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

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

的情況適用於領土範圍內或國家管轄範圍內的所有個人，無論這些人是否屬於少數族群。此外，第二十六條規定了：人人在法律前平等、有權受法律的平等保障及在國家所給予的權利和所要求的義務上絲毫不受歧視。這一條拘束締約國以法律賦予其境內或管轄範圍內的個人的一切權利的行使－無論這些權利是否在《公約》下得到保障，也不論這些個人是否屬於第二十七條中所指的少數族群。³有些聲稱不基於種族認同、語言或宗教原因進行歧視的締約國僅以這個論點為依據，錯誤地堅持認為他們沒有任何少數族群。

- 5.1 第二十七條中的用語表明，所要保障的人是屬於某一團體的人，這種人共同享有某種文化、宗教和/或某種語言。這些用語也表明，所要保障的個人不必是締約國的公民。在這方面，來源於第二條第一項的義務也是有相關聯的，因為第二條要求締約國確保在其境內或者在其管轄範圍內的所有個人都能夠根據《公約》享受受到保障的權利，但是例如第二十五條所規定的政治權利等明文規定只適用於公民的權利除外。因此，締約國不得限定第二十七條所規定的權利只適用於公民。
- 5.2 第二十七條賦予「存在於」締約國內屬於少數族群的人一些權利。鑒於該條所設想的權利的性質和範圍，並未關聯到確定「存在」一詞所指的永久程度。這些權利只是，屬於少數族群的個人不應該被剝奪了與他們的團體一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和說自己的語言的權利。正如同他們不必是國民或公民一樣，他們也不必是永久居民。因此，在締約國內構成這種少數族群的移徙工人甚或遊客行使上述權利的權利都是不容剝奪的。如同締約國境內的任何其他個人一樣，他們也為了這種目的擁有結社自由、集會自由和言論自由等普遍性權利。某一締約國是否有在種族、宗教和語言上屬於少數族群並不取決於該締約國的決定，而是按照客觀的標準予以確定的。
- 5.3 在語言上屬於少數族群的人在相互之間私下或公開使用自己語言的權利有別於依照《公約》得到保障的其他語言權利。尤其，他應該有別於依照第十九條享有得到保障的言論自由的一般權利。所有的人都能夠享有後一權利，不論他們是否屬於少數族群。此外，依照第二十七條得到保障的權利應該有別於公約第十四條第三項賦予被告對在法庭上使用他們不能懂或不能說的語言提供通譯的特別權利。在任何其他情形下，第十四條第三項並不給予被

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

告在法庭訴訟中使用或說自己選擇的語言的權利。⁴

- 6.1 雖然第二十七條用否定的措辭方式表示，但該條確認有某種「權利」存在，並規定不應予以否定。因此，締約國有責任確保這種權利的存在和行使，使其不致受到否定和違反。因此需要採取的積極措施，不僅針對締約國本身的行為－無論是透過其立法、司法或行政機關採取的行為，而且針對締約國境內任何其他人的行為。
- 6.2 雖然依照第二十七條受到保障的權利是個人的權利，也正因此他們仰賴於少數族群團體維持其文化、語言和宗教的能力。因此可能也有必要由國家採取積極的措施以保障少數族群團體的身分認同以及其成員與團體內的其他成員享受和發展自己的文化和語言及一起信奉宗教的權利。在這一點上，應該注意，上述措施必須在處理不同少數族群之間關係和處理少數族群成員與其他人口之間關係上尊重公約第二條第一項及第二十六條的規定。但是只要這些措施的目的是改正妨礙或損害對第二十七條所保障的權利的享有的狀況，他們可能在公約下構成某種合法的區別，條件是這種區別必須以合理和客觀的標準為基礎。
7. 關於第二十七條所保障的文化權利的行使，委員會認為，文化本身以多種形式表現出來，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，原住民族的情況更是這樣。這種權利可能包括漁獵等傳統活動和受到法律保障的住在保留區內的權利。⁵為了享受上述權利，可能需要採取積極的法律保障措施和確保少數族群的成員確實參與涉及他們的決定。
8. 委員會認為，《公約》第二十七條所保障的權利的行使方式和範圍均不得違反《公約》的其他規定。
9. 委員會總結認為，第二十七條體現了締約國具有特定義務加以保護的一些權利。保護這些權利的目的是要確保有關少數族群的文化、宗教和社會特性得以存活和持續發展，從而加強整個社會的結構。因此，委員會認為，這些權利應該以上述方式予以保護，而不應該與依照《公約》賦予一個人和所有人的其他個人權利混淆。因此締約國有義務確保這些權利的行使得到充分的保障，締約國應該在提交的報告中說明為此目的採取了哪些措施。

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

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

第五十二屆會議(1994 年)

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

1. 截至 1994 年 11 月 1 日，《公民與政治權利國際公約》的 127 個締約國中，46 個締約國提出了 150 項對於接受《公約》的義務具有不同程度意義的保留。其中一些保留排除了提供和保證《公約》中的特定權利的責任。另一些保留意見則較籠統，常常著眼於確保某些國內法律條款仍保有優位性。保留的數目、內容、範圍可能阻礙《公約》的有效執行，並且往往會削弱對締約國義務的尊重。締約國必須確切瞭解自己和其他締約國事實上承諾了什麼義務。而委員會在按照《公約》第四十條或《任擇議定書》履行責任時必須知道某個國家是否須受某項特定義務約束，或者在什麼程度上受約束。這就要求確定某一單方面的聲明是保留還是解釋性聲明，並要確定其可接受性和效應。
2. 因此，委員會認為，在一項一般性意見中處理所出現的國際法和人權政策問題是有用的。這樣的一般性意見指出適用於作成保留的國際法原則，並據以檢驗其可接受性及解釋其目的。這個一般性意見處理締約國相對於其他締約國保留的作用。它也處理委員會本身相對於保留的作用。它提出一些建議，對於目前的締約國是為了便於他們審核所作的保留，對於尚未成為締約國的國家則是為了說明其在考量是否做出特定保留的前提下批准或加入《公約》時應銘記的法律和人權政策問題。
3. 並非總是很容易將保留與一國關於對條款解釋的理解的聲明或政策聲明區分開。需要考量的是該國的意圖而非文件的形式。一項聲明，不論名稱或標題如何，如果意在排除或修改條約適用於該國的法律效果，就屬於保留。¹相反，一項所謂的保留如果只提出一國對某條款的理解但不排除或修改該條款適用於該國，則實際上就不屬於保留。
4. 提出保留的可能性可以鼓勵那些認為自己難以保證《公約》中一切權利的國家接受其中義務的概括性。保留的作用之一或許是使各國能夠調整本國法律中的特定內容適應《公約》列出的人人固有的權利。不過，原則上，各國最好能夠接受全部的義務，因為人權規範屬於每個人作為人類的一分子所應享

¹ 《維也納條約法公約》(1969)第二條第一項第四款。

有的基本權利的法律敘述。

5. 《公約》既沒有禁止保留，也沒有提到任何一種允許的保留。《第一任擇議定書》也是這樣。《第二任擇議定書》則在第二條第一項中規定，「本議定書不接受任何保留，惟在批准或加入時可提出這樣一項保留：即規定在戰時可對在戰時犯下最嚴重軍事性罪行的判決適用死刑。」第二項及第三項規定了一些程序性的義務。
6. 沒有禁止保留並不表示允許任何保留。《公約》和《第一任擇議定書》之下的保留問題是由國際法規範。《維也納條約法公約》第十九條第三項規定了有關的指導。²其中規定，如果條約不禁止保留或者保留屬於規定允許的種類，另外國家亦可以提出保留，若保留與條約的目標和宗旨不相悖。即使《公約》與另一些人權條約不同，沒有具體提到目標和宗旨的判斷標準來規範保留的解釋和可接受性。
7. 在一件規定了這麼多公民與政治權利的文件中，許多條文中的每一條以及他們之間的相互作用可以保障《公約》的目標。《公約》的目標和宗旨在於，透過界定某些公民與政治權利並將它們置於對批准國有法律約束力的義務架構之內，建立具有法律約束力的人權標準；並為所承諾的義務提供有效的監督機制。
8. 違反強行規範的保留不符合《公約》的目標和宗旨。雖然只屬於各國之間交換義務性質的條約允許他們彼此對習慣國際法規則的適用做出保留，但是，人權條約不同，是為其管轄範圍內人們的利益。因此，反映習慣國際法(更不用說具有強行規範性質)的《公約》條款不能成為保留的對象。因此，國家不得保留一些方面的權利，如：從事奴隸、施行酷刑、對人施加殘酷、不人道或侮辱之處遇或懲罰、任意剝奪他人生命、任意逮捕和羈押人、剝奪思想、信念、宗教自由、在證明某人無罪之前推定其有罪、處決孕婦或兒童、允許宣傳民族、種族或宗教仇恨、剝奪適婚年齡者的結婚權利、剝奪少數族群享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己語言的權利。雖然對於第十四條的某些規定的保留可以令人接受，但是，對於公平審判權的一般保留則不是如此。
9. 對《公約》更普遍地運用目標和宗旨判斷標準，委員會注意到，舉例而言，

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

如果對第一條做出保留，否認人民有權決定自己的政治地位和爭取經濟、社會及文化發展，就是不符合《公約》的目標和宗旨的。同樣，對於不歧視地尊重和確保各項權利的義務(第二條第一項)提出的保留也是不可接受的。一國也不得透過保留主張自己有權不採取必要的國內步驟以落實《公約》權利(第二條第二項)。

10. 委員會進一步審查了各種類型的保留是否無法通過「目標和宗旨」判斷標準的檢驗。具體而言，要考量對於《公約》的不可減免條款的保留是否符合其目標和宗旨。雖然《公約》下的權利的重要性不分等級，但是，有些權利是不可暫時停止的，即便在國家緊急狀態下也一樣。這一點著重表明了不可減免權利的高度重要性。但是，具有根本重要性的權利－如：《公約》第九條及第二十七條－事實上並非一律都是不可減免的。某些權利之所以不可減免，其原因之一就是其暫時停止與正當控制國家緊急狀態並不相關(例如，第十一條中所指不得因欠債而入獄)。另外一個原因是，減免或許實際上是不可能的(例如，信念自由)。同時，一些規定之所以不可減免，正因為沒有這些規定就沒有法治可言。對第四條本身各項規定的保留就屬於這個類別，該條確切地規定，緊急期間國家利益與個人權利之間應當達成平衡。某些不可減免的權利由於具有強行規範的地位而不可對之提出保留，這些權利也具有這個特點－禁止酷刑和任意剝奪生命就是兩例。³對於不可減免條款的保留與違背《公約》目標和宗旨的保留之間沒有當然的關係，但是，國家有極大責任為這種保留說明正當理由。
11. 《公約》中不僅有具體規定的權利，而且也有重要的輔助性保障。這些保障為確保《公約》的權利提供了必要的架構，因此對《公約》目標和宗旨是不可缺少的。有些保障在國家層級起作用，有些在國際層級起作用。因此，目的在於取消這些保障的保留是不可接受的。所以，一國不可對《公約》第二條第三項提出保留，以示它不打算對侵犯人權事件提供救濟。這樣的保障是《公約》整個結構的必要部分，屬於《公約》效能的根本。《公約》為了爭取更好地達到所定目標，還為委員會設想了一種監督角色。旨在避免《公約》設計中的這一必要要素(目的也在於確保權利的享受)的保留也不符合其目標和宗旨。國家不可保留不提交報告給委員會審議的權利。委員會在《公約》之下的作用，不論是根據第四十條還是根據《任擇議定書》，都必然包含解釋《公約》的條款和形成實務見解。因此，否定委員會對《公約》任何條款

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

的要求作出解釋的權限的保留也違反《公約》的目標和宗旨。

12. 《公約》的意圖是，應當確保締約國管轄範圍內所有的人都享有其中所定的權利。為此目的，可能需要某些附帶的要求。可能需要妥善修改國內法以反映《公約》的要求；也需要國內層級的機制，以便地方層級落實《公約》權利。保留往往表現出國家不想改變某項具體法律的傾向。有時候，這種傾向會被提升為某種整體政策。尤其令人關心的是措辭廣泛的保留，這種保留使得一切要求改變國內法以確保履行《公約》義務的權利完全失去效用。這樣就沒有真正的國際權利或義務得到接受。如果沒有規定確保可就《公約》權利在國內法院提起訴訟，再加上如不讓個人申訴在《第一任擇議定書》之下得到委員會受理，就會消除《公約》所保障的必要要素。
13. 由此提出的問題是，在《第一任擇議定書》下是否允許保留，如果允許，這樣的保留是否可能違反《公約》或《第一任擇議定書》的目標和宗旨。顯然，《第一任擇議定書》本身就是國際條約，雖然不同於《公約》，但卻與之密切關聯。其目標和宗旨在於承認委員會有能力受理和審議個人指稱某個締約國侵犯他在《公約》下的任何一項權利的來文。國家參照《公約》而非《第一任擇議定書》接受個人的實質性權利。《第一任擇議定書》的功能在於讓關於這些權利的要求能夠在委員會得到檢驗。因此，在《第一任擇議定書》下對國家尊重和確保《公約》某項權利的義務提出以前未在《公約》下就同一權利提出過的保留，並不影響該國遵守其實質性義務的責任。不能透過《第一任擇議定書》對《公約》提出保留，但是，這樣的保留可以確保委員會不能夠在《第一任擇議定書》下檢查該國是否履行該項義務。而由於《第一任擇議定書》的目標和宗旨在於，讓一國在《公約》下必須確保的權利能夠在委員會接受檢查，因此，意在排除這點的保留就會違反《第一任擇議定書》的目標和宗旨，即便或許未必違反《公約》的目標和宗旨。在《第一任擇議定書》下首次對一項實質性義務提出保留，似乎反映出有關國家意在防止委員會就一個案件中就《公約》某項條款發表意見。
14. 委員會認為，有關《第一任擇議定書》之下所需程序的保留不符合其目標和宗旨。委員會必須按照《第一任擇議定書》的規定和其議事規則控制自己的程序。不過，已提出的保留意在將委員會的權能範圍限定為發生在《第一任擇議定書》對有關國家開始生效之後的行為和事件。委員會認為這並非保留，而充其量只是一種時間上與其正常權能一致的聲明。同時，委員會堅持主張，即使有這種聲明或保留，其權能也適用於《第一任擇議定書》生效日

以前發生的事件或行為在《議定書》生效後繼續影響受害者的權利的情況。有些已經提出的保留實際上等於另外增加了第五條第二項之下不予受理的理由，即當另外一種相應的程序已在審查同一事項的情況下就不允許對來文進行審查。由於最基本的義務是要讓獨立的第三方來審查個人的人權，因此，在《公約》下和另一國際文件下的法定權利和主題事項完全相同的情況下，委員會就認為這樣的保留並不違反《第一任擇議定書》的目標和宗旨。

15. 《第二任擇議定書》的主要宗旨在於，禁止處決和廢除死刑，以期擴大《公約》下與生命權相關的實質性義務的範圍。⁴關於保留，它有自己的規定，對於允許什麼使用了限定性的詞語。第二條第一項規定，只可提出這樣一項保留：即規定在戰時可對在戰時犯下最嚴重軍事性罪行的判決適用死刑。希望利用這種保留的締約國具有兩項程序性義務。第二條第二項要求這樣的國家必須在批准或加入時將戰時適用的本國立法的有關規定通知秘書長。這顯然是朝向具體性和透明性的目標。委員會認為，沒有附帶通報上述資訊而提出這樣的保留就沒有法律效果。第二條第三項要求提出保留的國家將領土內戰爭狀態的開始或結束通知秘書長。委員會認為，除非符合第二條第三項的程序要求，否則任何國家都不得利用這種保留（就是說，要求承認戰時處決為合法）。
16. 委員會認為很重要的是解決哪個機構屬於確定具體的保留是否符合《公約》目標和宗旨的法定機關。關於一般的國際條約，國際法院在《對種族滅絕公約案件的保留》（1951）中指出，以不符合條約目標和宗旨為據反對某項保留的國家可以表示反對而將條約在其本國與提出保留的國家之間視為無效。《維也納條約法公約》（1969）的第二十條第四項有一些規定最切合此處關於對保留予以接受和反對情況。這規定使得一國可反對另一國提出保留。第二十一條涉及各國對其他國家的保留提出反對的法律效果。基本上，保留就是排除保留所涉規定在保留國與他國之間的運作；而對保留的反對則導致保留在保留國與反對國之間運作僅限於該保留沒有遭到後者反對的情況。
17. 如上所述，《維也納條約法公約》規定了保留的定義，以及目標和宗旨判斷標準在缺乏其他具體規定的情況下的適用。但是，委員會認為，該公約關於保留方面國家反對的作用的規定並不適合於處理對人權條約的保留。這樣的

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

條約，特別是《公約》，並不是一種國家之間相互交換義務的網路。人權條約所涉及的是對個人賦予權利。國家間對等原則在此沒有作用，或許只有對委員會在第四十一條下的權限的聲明的保留這種有限的情景。由於有關保留的傳統規則的操作對於《公約》而言並不適當，各國往往未見保留在法律上的任何利益或有反對保留之必要。國家沒有提出反對並不意味著保留符合或是不符合《公約》的目標和宗旨。一些國家有時候提出反對，但是其他國家則不提出反對，提出反對時的理由也不一定具體說明；當提出反對時，常常並不說明法律效果，有時候甚至提出反對方並不認為《公約》在有關各方之間無效。簡言之，表現形態很不清楚，因此無法推定不表示反對的國家認為某項保留可以接受。委員會認為，由於《公約》作為人權條約的特殊性質，反對在各國之間的作用如何尚不明瞭。不過，國家對某項保留的反對可在一定程度上指導委員會解釋該保留是否符合《公約》的目標和宗旨。

18. 必然要求委員會確定某項具體保留是否符合《公約》的目標和宗旨。如上所述，其部分原因在於在人權條約方面這是一項不適合締約國的任務，部分原因則在於這是委員會在履行職責中不可避免的工作。為了解委員會對締約國在第四十條下的遵守情況或在《第一任擇議定書》之下所交來文進行審查的責任範圍，委員會必然需要確定某項保留是否符合《公約》的目標和宗旨以及是否符合習慣國際法。由於人權條約的特點，必須參照法律原則客觀地確定某項保留是否符合《公約》目標和宗旨，而委員會尤其適合擔當這項任務。不可接受的保留的正常效果並不是《公約》對於保留國完全無效。而是說，這種保留一般是可以剝離的，也就是說，《公約》對保留國仍然有效，只是無法從保留中受益。
19. 保留必須具體和透明，以便委員會以及保留國和其他締約國管轄下的人能夠明白，所承諾的或沒有承諾的是人權方面的哪些遵守義務。所以，保留不能泛指，而是必須提到《公約》的具體條款，精確地指出這方面的範圍。當考量潛在的保留是否符合《公約》目標和宗旨時，各國既要顧及每項保留對《公約》完整性的影響－這始終是關鍵考量，同時也應顧及一組保留的整體影響。各國不應提出過多保留，否則就等於事實上僅接受有限的人權義務，而不是接受《公約》本身。為了不至於因為保留而導致永遠達不到國際人權標準，保留就不應造成有系統地使所承諾的義務縮減為僅等於國內法目前比較低要求的標準所體現的義務。解釋性聲明或保留也不應透過宣稱《公約》義務與國內法現有規定相同或僅在與之相同的情況下才予以接受而移除《公

約》義務的固有意義。各國不應試圖透過保留或解釋性聲明確定《公約》某項規定的涵義與任何其他國際條約機構的某一機關規定的涵義完全相同。

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

第五十七屆會議(1996 年)^{1 2}

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

1. 《公約》第二十五條承認並保護每個公民參與政事的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利。無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利。第二十五條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。
2. 第二十五條規定的權利涉及到但有別於人民自決權。根據第一條第一項所載權利，人民有權自由決定其政治地位，享有選擇其憲法或政府的形式權利。第二十五條涉及到個人參與處理公共事務的這些程序的權利。這些權利作為個人權利。可以據此根據《第一任擇議定書》提出的申訴。
3. 第二十五條保護「凡屬公民」的權利，這與《公約》承認的其他權利和自由不一樣(後者保證締約國領土內並受其管轄的所有個人享有這些權利)。締約國報告應該略述根據第二十五條保護的權利界定公民資格的法律規定。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。在以出生而獲得公民資格的人與透過歸化而獲得公民資格的人之間進行區別會引起是否符合第二十五條的問題。締約國報告應該說明是否有任何團體如永久居民在享有這些權利，例如有權在當地選舉中投票或擔任特定公職方面受到限制。
4. 對行使第二十五條保護的權利規定的任何條件應以客觀和合理標準為基礎。例如，規定經選舉擔任或任命特定職位的年齡應高於每個成年公民可行使投票權的年齡是合理的。不得中止或排除公民對這些權利的行使，除非基於法律規定並屬於客觀和合理的理由。例如，確認的心智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. 第一款提到的處理政事是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行

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

² 括弧內的數字指通過一般性意見的那屆會議。

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

使立法、行政和行政權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和公民個人行使受第二十五條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定。

6. 當公民作為立法機構的成員或因擔任行政職務而行使權力時，他們直接參與政事。這種直接參與的權利得到第二款的支持。公民還透過公民投票或根據第二款進行的其他選舉程序選擇或修改其憲法或決定公共問題來直接參與政事。公民可透過下列途徑實現直接參與權：參加地方議會，這些議會有權就當地問題或特定社區的事務作出決定；參加代表公民與政府進行協商的機構。公民直接參與的方式一經確立，就不得根據第二條第一項提到的理由就公民的參與進行區別，也不得強加任何無理的限制。
7. 就公民透過自由選出的代表參與政事而言，第二十五條暗示這些代表實際上行使政府權力，他們透過選舉程序對這一權力的行使負責。該條還暗示代表僅行使根據憲法規定授予他們的權力。經自由選擇的代表的參與權利透過選舉程序行使，這些過程必須由符合第二款的法律加以規定。
8. 公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與政事。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與。
9. 第二十五條第二款列出了公民作為選舉人或候選人參與政事的權利的具體規定。根據第二款定期舉行真正的選舉至關重要，有助於確保代表對行使授予他們的立法權或行政權負責。舉行這種選舉的間隔期不得過長，以保證政府的職權的基礎仍然是選民自由表達的意願。第二款規定的權利和義務應得到法律保障。
10. 投票權和公民投票權必須由法律規定，僅受合理的限制，如為投票權規定的最低年齡限制。以身體障礙為由或強加識字、教育或財產要求來限制選舉權都是不合理的。是否是黨員不得作為投票資格的條件，也不得作為取消資格的理由。
11. 國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這項權利。在規定選舉人必須登記的情況下，應該提供便利，不得對這種登記施加任何障礙。如果對登記實行居住規定，此規定必須合理，不得以排除無家可歸者行使投票權的方式強行這種要求。刑法應禁止對登記或投票的任何侵權性干涉以及對投票人進行恫嚇或脅迫。應該嚴格執行這些法律。為確保知情社區有效行使第二十五條規定的權利，必須對投票人進行教育並開展登記運動。
12. 言論、集會和結社自由也是有效行使投票權的重要條件，必須受到充分保

護。應該採取積極措施，克服具體困難，如文盲、語言障礙、貧困和妨礙遷徙自由等障礙，所有這一切均阻礙有投票權的人有效行使他們的權利。應備有少數人的語言說明有關投票的訊息和資料。應該採取具體辦法，如圖片和標記來確保文盲投票人在作出其選擇之前獲得充分的訊息。締約國應該在其報告中說明他們解決本段所述困難的方式。

13. 締約國報告應該闡述有關投票權的規則和報告所涉期間這些規則的適用情況。報告也應該說明阻礙公民行使投票權的因素和為克服這些因素而採取的積極措施。
14. 締約國應該在其報告中說明和解釋剝奪公民投票權的法律規定。剝奪這種權利的理由應該客觀合理。如果因某一罪行而被判有罪是喪失投票權的依據，喪失投票權的期限應該與所犯罪行和刑期相當。被剝奪自由但還沒有被判罪的人不應排除其行使投票權。
15. 有效落實參選資格的權利和機會有助於確保享有投票權的人自由挑選候選人。對被選舉權施加任何限制，如最低年齡，必須以客觀合理標準為依據。不得以無理或歧視要求如教育、居住或出身或政治派別等理由來排除本來有資格競選的人參加競選。任何人不得因為是候選人而遭受任何歧視或不利條件。締約國應該說明和解釋排除任何團體或任一類人擔任經選舉產生的職位的立法規定。
16. 與提名日期、費用或選舉保證金有關的條件應合理，不得有歧視性。如果有合理的根據認為某些選舉產生的職位與擔任具體職務相牴觸(如司法部門、高級軍官、公務員)，為避免任何利益衝突而採取的措施不應該不當地限制第二款所保護的權利。解除選舉產生的職位的理由應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序。
17. 個人的被選舉權不應該受到要求候選人應是某政黨黨員或具體政黨的黨員的無理限制。如果要求候選人有起碼數量的支持者才能獲得提名，該項要求應該合理，不得構成當候選人的障礙。在不妨礙《公約》第五條第一項的情況下，不得以政治見解為由剝奪任何人參加競選的權利。
18. 締約國報告應該闡述規定當選公共職務的條件之法律規定和適用特定職務的任何限制和條件。報告應該闡述提名條件，如年齡限制，和任何其他條件或限制。締約國報告應該說明是否有排除擔任公務員職務的人(包括在警察或武裝部門的職務)被選舉擔任特定公職的限制。報告應該闡述解除擔任經選舉產生的職務的法律理由和程序。

19. 根據第二款，選舉必須定期、公平和自由舉行，不脫離確保有效行使投票權的法律架構。有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。對競選支出進行合理限制也許無可非議，只要這樣做是為了確保投票人的自由選擇不被破壞或民主程序不受任何一位候選人或政黨不成比例開支的扭曲之所必需的。應該尊重和執行真正選擇的結果。
20. 應該成立獨立的選務機關，監督選舉程序以及確保選舉以公平、公正的方式和根據與《公約》相一致的既定法律進行。國家應採取措施，保證舉行期間投票保密的要求，並在有缺席投票制度的情況，也對其進行保密。這意味著應該保護投票人不受任何形式的脅迫或壓力，以免透露他們打算如何投票或投了誰的票，以及避免投票過程受到任何非法或任意干涉。捨棄這些權利即違反《公約》第二十五條。投票箱的安全必須得到保證，清點選票時應有候選人或其代理人在場。應制定投票和記票程序的獨立審查程序以及司法審查或其他相當的程序，以便選舉人能相信投票的安全和選票的統計。提供給身心障礙者、失明或文盲的協助應可獨立操作。應該向選舉人充分告知這些保障。
21. 儘管《公約》不強迫實行任何特定選舉制度，但締約國實行的任何選舉制度必須與第二十五條保護的權利相符，並必須保證和落實選舉人自由表達的意願。必須執行一人一票的原則，在每一國家選舉制度的架構內，投票人所投下的票應一律平等。劃分選區和分配選票的辦法不應該扭曲投票人的分配或歧視任何團體，不應該無理排除或限制公民自由選擇其代表的權利。
22. 締約國報告應該說明為了保證真正、自由和定期選舉，他們採取了何種措施，他們的選舉制度是如何保證和落實投票人自由表達的意志的。報告應該闡述選舉制度和解釋社群中的不同政治見解如何體現在選出的機構中。報告也應該闡述確保所有公民實際上能夠自由行使投票權的法律和程序，並說明法律如何保證選舉程序的保密、安全和有效。報告應該解釋所涉期間這些保障的實際落實情況。
23. 第二十五條第三款涉及到公民在一般平等的條件下擔任公職的權利和機會。為了保證在一般平等的條件下的機會，任命、陞遷、停職和解職的標準和程序必須客觀和合理。在適當情況下不妨採取積極措施，確保所有公民可

平等擔任公職。要保證擔任公職的人無政治干涉或壓力之虞就需要將機會均等和擇優錄取的一般原則做為擔任公職的原則，並提供工作保障。尤其重要的是保證個人在行使第二十五條第三款規定的權利時，不受到基於第二條第一項所指任何理由的歧視。

24. 締約國報告應該闡述擔任公職的條件、適用的任何限制和任命、陞遷、停職和解職或離職職務的程序以及適用於這些程序的司法或其他審查機制。報告也應該說明如何落實機會平等的要求，是否採取了積極措施，如果是，程度如何。
25. 為了保證充分享受第二十五條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見的媒體。它還要求充分享受和尊重《公約》第十九條、第二十一條及第二十二條保證的權利，包括個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由、批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。
26. 結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第二十五條保護的權利的重要補充。政黨和黨員在公共事務和選舉活動中發揮重大作用。國家應該保證政黨在其內部管理中遵守第二十五條適用的規定，以便使公民能行使該條規定的權利。
27. 考量到《公約》第五條第一項的規定，第二十五條承認和保護的任何權利不得解釋為暗示有權從事或確認旨在破壞《公約》保護的權利和自由或對它們加以較《公約》所規定的範圍更廣的限制的任何行為。

第六十一屆會議(1997 年)*

第 26 號一般性意見：義務的延續性

1. 《公民與政治權利國際公約》中沒有訂立關於終止《公約》的任何規定，也沒有關於廢止或退出的規定。因此，終止、廢止或退出《公約》的可能性必須根據《維也納條約法公約》所反映的習慣國際法有關規則來考量。據此，除非可以斷定締約國原先打算認可廢止或退出《公約》的可能性，或條約的性質包含了這樣做的權利，否則不得廢止或退出《公約》。
2. 《公約》第四十一條第二項允許一個締約國提出適當的有關通知，撤回承認委員會審查國家間來文的權能，但同時卻沒有任何規定准許廢止或退出《公約》本身。這表明，《公約》的締約各國並未認可廢止的可能性，而且沒有提到廢止問題並不單純是由於他們的疏忽。此外，經談判後與《公約》同期通過的公約《任擇議定書》准許締約國廢止議定書。另外，相比之下，比《公約》早一年通過的《消除一切形式種族歧視國際公約》明確准許廢止。因此，可以得出結論說，《公約》的起草者有意要排除廢止的可能性。這一結論也可適用於《第二任擇議定書》，該議定書在起草過程中被有意省略了廢止條款。
3. 此外，很顯然地，《公約》並非那種在性質上包含廢止權利的條約。《公約》是與《經濟社會文化權利國際公約》同時編纂和通過的，它以條約形式將《世界人權宣言》所載明的普世人權編集成典。這三份文書常常被統稱為「國際人權憲章」。因此，《公約》沒有條約通常所帶有的臨時性特性視作帶有廢止的權利，儘管條約沒有在這方面做具體的規定。
4. 《公約》所載的各項權利屬於在締約國領土內生活的人民。人權事務委員會的長期做法表明他一貫認為，一旦人民在《公約》下獲得人權保障，則此一保障即隨領土轉移並持續歸他們所有，而不論締約國政府是否更迭，包括解體成一個以上國家或國家繼承或締約國後來為剝奪《公約》所保障的權利而從事的任何行為。
5. 因此，委員會堅決認為，國際法不允許已批准或加入或已繼承《公約》的國家廢止或退出《公約》。

* 載於第 A/53/40 號文件，附件七。

第六十七屆會議(1999 年)*

第 27 號一般性意見：遷徙自由（《公約》第十二條）

1. 遷徙自由是一個人自由發展必不可少的條件。它又與《公約》中規定的其他權利相互連結，這從委員會審議締約國報告和個人來文的實際活動中經常可以看出。另外，委員會在第 15 號一般性意見（《公約》所規定的外國人地位，1986）中就談到了第十二條和第十三條之間的連結。¹
2. 對於《公約》第十二條所保護權利允許施加的限制不得損害自由遷徙的原則，並受第十二條第三項必要條件並與《公約》承認的其他權利一致的限制。
3. 締約國應在其向委員會提交的報告中提供與第十二條所保護權利有關的國內法律條文、行政及司法做法，同時要考量到在一般性意見中討論的問題。報告中還必須包括這些權利受到侵犯時可採取的救濟辦法。

遷徙自由和選擇住所的自由（第一項）

4. 合法處在某一國家境內的每一個人均在此國境內享有遷徙自由和選擇住所的自由權利。原則上，一個國家的公民總是合法處於該國領土內。一個外國人是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內法可對外國人進入國境施加限制，條件是應遵守該國的國際義務。這方面，委員會認為，非法進入一個國家的外國人，如其地位已經合法化，則為第十二條之目的必須認為是合法處於領土內。²一旦這個人合法處於一個國家領土內，對他根據第十二條第一項及第二項享受的權利所施加的任何限制以及給予他的不同於本國國民的任何待遇，都須根據第十二條第三項的規定說明這種做法是合理的。³因此對締約國來說重要的是，要在報告中闡明給外國人不同於本國國民待遇的背景情況，並且說明這種差別待遇是有道理的。
5. 遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第十二條第一項，人人有權自由遷徙，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於意欲遷徙或居住某地的人的任何特定目的或理由。任何限制必須符合第三項的規定。

* 載於 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9。

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

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

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

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

自由離開任何國家，包括其本國在內（第二項）

8. 自由離開一個國家領土不取決於決定去外國的人的具體目的或特定時期。到國外旅行及開始長期移居國外也屬此類。同樣，個人確定目的地國的權利也是法律保障的一部分。由於第十二條第二項不侷限於合法處於某一國家境內的人，被驅逐出境的外國人也同樣有權選擇某一國為目的地國，當然要徵得這個國家的同意。⁵
9. 為了使個人能享受第十二條第二項保證的權利，對居留國和原籍國都課予一定義務。⁶由於國際旅行需要應有的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任。國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期間就會剝奪其離開居留國旅行到別處去的權利。⁷國家不能以其國民沒有護照也可回國入境為理由證明上述作法合理。
10. 各國的實際情況經常表明，法律規定和行政措施不利地影響人們特別是離開自己本國。因此，非常重要是締約國報告他們對本國國民和外國人離境權施加的法律和實際限制，以便使委員會能估計這些法律條文及作法是否與第十二條第三項相吻合。締約國之報告應包括對將無必要文件的人帶入其領土的國際運輸業者所採取的制裁措施，因為這些措施影響離開另外一個國家的

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

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

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

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

權利。

限制(第三項)

11. 第十二條第三項規定了可對第一項及第二項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人權利與自由時才能對這些權利加以限制。為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與《公約》中承認的其他權利相一致(參見第 18 段)。
12. 法律本身須規定限制這些權利的條件。因此締約國之報告要具體說明實行限制的法律規範。法律上沒有規定的限制或與第十二條第三項不一致的限制都會破壞第一項及第二項保證的權利。
13. 在通過有關第十二條第三項所允許的限制的法律時，各國應永遠以這樣一條原則為指導，即限制不應破壞權利最根本的內容(參閱第五條第一項)；權利與限制及規範與例外之間的關係不應倒置。授權實行限制的法律必須使用精確的標準，對於實施限制者不能給予無限的權限。
14. 第十二條第三項明確指出，限制僅僅有利於可允許的目的是不夠的，它們必須是為保護這些目的而必要才行。限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益符合比例性。
15. 比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法機關適用法律中也必須遵守。各國應確保有關這些權利實行或限制的任何程序必須迅速完成，實行限制措施要提出理由。
16. 許多國家經常不能表明，執行法律限制第十二條第一項、第二項規定的權利是按照第十二條第三項的要求進行的。對任何人施加的限制必須有明確的法律依據，確屬必要而且符合比例原則的要求。例如，如果僅以其掌握「國家機密」為理由就不允許出國，或一個人沒有某種許可就不准在國內旅行，就是不符合上述要求的。另一方面，如以國家安全為理由限制進入軍事區域，或限制在原住民或少數民族地區定居，則是符合要求的。⁸
17. 令人感到關切的一個重要原因是許多法律和官僚主義的障礙過多地影響人們充分享受自由遷徙、離國(包括離開本國)及選擇居所的權利。關於在國內遷徙，委員會已批評了要求申請更換住所允許的規定，要求獲得目的地地方

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

機關批准的規定以及處理書面申請拖拖拉拉的做法。國家的慣例更是製造諸多障礙，使離開國家更為困難，對本國國民更是如此。這些法律和慣例包括：申請人難以接觸有權機關並對相關要求缺乏了解；要求申請特殊表格，填寫這些表格才能得到申請護照的文件；需要雇主或家庭成員表示支持的說明；確切描述旅行路線；領取護照所交費用大大高出行政服務的成本；簽發旅行文件時不合理的延誤；限制家庭成員一起旅行；要求繳納遣返抵押金或回程機票；要求目的地國或那裡居住的人的邀請信；對申請人騷擾，例如人身威脅、逮捕、解僱或將其子女從中小學或大學開除；拒絕發放護照因為據說申請人損害了國家聲譽等。對照這些做法，締約國應確保其施加的一切限制均符合第十二條第三項的規定。

18. 適用第十二條第三項允許的限制必須與《公約》保證的其他權利一致，必須符合平等和不歧視的基本原則。這樣，假如透過區別，如按照種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，從而限制第十二條第一項、第二項規定的權利，那就明顯違背了《公約》。委員會在審查各國報告時曾幾次發現，婦女自由遷徙或離開國家時要求有男性的同意或陪伴，這些措施就違反了第十二條的規定。

進入本國的權利(第四項)

19. 一個人進入本國的權利承認這個人與其國家之間的特殊關係。這一權利包括幾個方面。它意味著有權停留在本國內；不僅包括離開本國後回國的權利，也包括假如他或她出生在國外，這一權利可使其第一次進入國家(例如，如果這個國家是其原籍國)。回國的權利對於尋求自願遣返的難民是至關重要的。這一權利也意味著禁止強迫人口遷徙或大規模驅逐人口到其他國家。
20. 第十二條第四項的措辭並未區分國民和外國人(「任何人」)。這樣，一個人是否享有這一權利只有看對「本國」這一詞語的解釋。⁹「本國」的範圍要大於「原籍國」。它不侷限於形式上的國籍，即出生時獲得或被授與的國籍；它至少包括因與某國特殊關連和具有特殊權利而不能被僅僅視為外國人的那些人。例如，被違反國際法剝奪國籍的人和原籍國被併入或轉移到另一國家實體的人，就屬於此類。第十二條第四項的語言允許做更廣義的解釋，使之可能包括其他種類的長期居民，包括但不侷限於長期居住但被恣意地剝奪了獲得國籍權利的無國籍人。由於其他因素在某些情況下可使個人和國家之

⁹ 見第 538/1993 號來文，Stewart 訴加拿大案。

間產生密切的長久的關聯，因此締約國的報告中應包括有關永久性居民返回居住國的權利的情況。

21. 在任何情況下均不准恣意地剝奪一個人返回其本國的權利。這裡引用「恣意」這一概念，目的在於強調它適用於一切國家行動，包括立法、行政和司法行動；它保證即使是法律規定的干涉也應符合《公約》的規定、目標和宗旨，並且無論在任何特定情況下也應是合理的。委員會認為，合理地剝奪一個人返回其本國的情況如果有的話也極為少見。締約國不得以剝奪一個人國籍或將其驅逐到第三國時，恣意地阻止其返回本國。

第六十八屆會議(2000 年)

第 28 號一般性意見：男女權利平等（《公約》第三條）¹

1. 委員會決定根據過去 20 年活動中積累的經驗更新關於《公約》第三條的一般性意見，並以此取代第 4 號一般性意見(1981 年，第十三屆會議)。本次修訂是要顧及該條對婦女享受《公約》保護的人權的重要影響。
2. 第三條意味著所有人應平等和完整享有《公約》規定的權利。只要任何人不能全部和平等享有任何權利，這項規定就無法充分發揮其效力。因此，各國應保證男女平等享有《公約》規定的所有權利。
3. 《公約》第二條及第三條規定確保所有人享有《公約》所承認權利的義務，要求締約國採取一切必要步驟，使每個人能享有這些權利。這些步驟包括消除影響平等享受這些權利的障礙、對人民和國家官員進行人權教育和調整國內立法以履行根據《公約》承諾的義務。締約國必須不僅採取保護措施，也應在各領域採取積極措施，平等有效地賦予婦女權利。締約國必須提供有關婦女在社會中實際作用的資訊，以便委員會可確定除了立法規定外，為履行這些義務已經採取和應該採取何種措施、已取得何種進展、碰到何種困難和為克服它們採取了何種步驟。
4. 締約國有責任確保公平享有權利，不受任何歧視。第二條及第三條要求締約國採取一切必要步驟，包括禁止基於性別的歧視，消除公、私部門有損平等享有權利的歧視行為。
5. 全世界婦女在享有權利方面的不平等現象深植於傳統、歷史和文化之中，包括宗教態度。產前性別選擇和墮女胎的高發生率說明了婦女在有些國家的從屬地位。締約國應確保傳統、歷史、宗教或文化態度不被用來作為藉口，侵犯婦女在法律之前的平等權和平等享有所有《公約》保障的權利。締約國應提供適當資訊，說明損害或有可能損害遵守第三條的傳統、歷史、文化習俗和宗教態度等各個方面，並說明已經採取或打算採取何種措施克服這些因素。
6. 為了履行第三條規定的義務，締約國應考量阻礙男女平等享有《公約》規定每一項權利的因素。為了使委員會能全面了解每一締約國在落實《公約》保障權利方面婦女的情況，本一般性意見指出了影響婦女平等享有《公約》規

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

定權利的一些因素並提出了與這些權利有關的必要資訊類型。

7. 在緊急狀態期間，婦女平等享有人權必須得到保護(第四條)。締約國如果在公共緊急狀態時根據第四條採取措施，減免《公約》規定的義務，則應向委員會提供關於這種措施對婦女情況影響的資訊，並表明這些措施無歧視性。
8. 在發生國內或國際武裝衝突時，婦女特別容易受到傷害。締約國應告知委員會在這些情況期間為保護婦女免遭性侵、綁架或基於性別的其他形式的暴力而採取的所有措施。
9. 成為《公約》的締約方，締約國就是根據第三條承諾保證男女平等享有《公約》所載一切公民與政治權利。根據第五條，《公約》條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事任何活動或實行任何行為，以破壞本公約第三條確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。此外，對於婦女平等享有依據法律、公約、規則或習慣而被承認或存在的所有基本人權，不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。
10. 在提交有關受第六條保護的生命權報告時，締約國應提供關於出生率和與婦女妊娠和分娩有關的死亡的數據。關於嬰兒死亡率的數據應按性別分列。締約國應提供資訊，說明他是否採取任何措施，幫助婦女防止意外懷孕和保證她們不必經受威脅生命的秘密墮胎。締約國也應報告為保護婦女免遭生命權受到侵犯的作法的措施，這種作法包括殺害女嬰、焚燒遺孀和殺害嫁妝不足的新娘。委員會還希望獲得有關有可能威脅婦女生命的貧困和匱乏現象對她們的特別影響的資訊。
11. 在評估《公約》第七條以及規定對兒童給予特別保護的第二十四條的遵守情況時，委員會需要獲得關於國家法律和習慣的資訊，其中要說明如何處理家庭暴力和對婦女其他類型的暴力問題，包括強制性交。委員會還需要了解締約國是否提供因受強制性交而懷孕的婦女安全墮胎的管道。締約國也應向委員會提供如何防止強迫墮胎或強迫絕育措施的資訊。存在女性割禮習俗的締約國應提供有關這種習俗的程度和消除這種習俗的措施的資訊。締約國提供的有關所有這些問題的資訊應載有保護其第七條規定的權利遭到侵害的婦女的措施，包括法律救濟。
12. 關於第八條規定的義務，締約國應向委員會介紹為消除國內或跨境買賣婦女和兒童及強迫賣淫現象而採取的措施。締約國也必須提供資訊，介紹為保護婦女和兒童，包括外國婦女和兒童不受奴役、不提供變相的家庭或其他形式

的個人服務，而採取的措施。婦女和兒童被招聘和被帶走的締約國和接受他們的締約國應提供為防止侵害婦女和兒童權利而採取的國家或國際措施的資訊。

13. 締約國應提供有關婦女在公共場合應穿服裝的任何具體規則的資訊。委員會強調，這種規則有可能觸犯《公約》保障的若干權利，如：第二十六條，不歧視；第七條，為強制執行此種規則而實行體罰；第九條，如不遵守該規則即受逮捕懲罰；第十二條，遷徙自由受到此種規則的限制；第十七條，保障所有人享有隱私權，不受任意或非法干涉；第十八條及第十九條，對婦女的服裝要求不符合其宗教或其自我表現權；及最後，第二十七條，服裝方面規定與婦女可提出申訴的文化相衝突。
14. 關於第九條，締約國應提供資訊，介紹有可能任意或不公平剝奪婦女自由，如家內軟禁的任何法律或做法（見第 8 號一般性意見，第 1 段）。
15. 關於第七條及第十條，締約國必須提供一切有關資訊，說明如何確保被剝奪自由者的權利不分男女均受到平等保護。尤其，締約國應報告監獄裡男女是否分開；婦女是否僅由女性監所管理員看守。締約國也應報告有關遵守受指控的女青少年與成人分開的規則、關於被剝奪自由的男女之間在處遇上的任何差別，如獲得矯正和教育方案和夫妻和家人探望的機會等方面的情況。被剝奪自由的孕婦應在任何時候特別是在妊娠和護理新生嬰兒期間受到人道處遇和對她們的固有尊嚴的尊重；締約國應就確保這一切的設施和關於對這種母親及其嬰兒的醫療和健康照護問題提交報告。
16. 關於第十二條，締約國應提供有關下列方面的資訊，限制婦女行動自由的任何法律規定或任何習俗，如對妻子行使夫權或對成年女兒行使親權；阻止婦女旅行的法律或事實上的要求，如給成年婦女發護照或其他類型的旅行文件須經第三人同意的要求。締約國也應報告為廢除此種法律和習俗和保護婦女免遭其害而採取的措施，包括提到現有國內救濟（見第 27 號一般性意見，第 6 段和第 18 段）。
17. 締約國應確保外國婦女在平等基礎上享有第十三條規定的提出反對被驅逐的理由和使其案件得到審核的權利。在這方面，他們有權如以上第 10 段和第 11 段所述提出針對與特定性別的觸犯《公約》行為的論據。
18. 締約國應提供資訊，使委員會能確定婦女是否能在與男子平等的基礎上享有第十四條規定的近用司法和公平審判的權利。尤其締約國應告知委員會是否有阻礙婦女直接和自主使用法院的法律規定（見第 202/1986 號來文，Ato del

Avellanal 訴秘魯案，1988 年 10 月 28 日的意見)；婦女是否與男子一樣可作為證人作證；以及是否採取措施確保婦女平等獲得法律扶助，特別是在家庭問題方面。締約國應報告某些類型的婦女是否被剝奪了享有第十四條第二項無罪推定的權利和為結束這種情況採取的措施。

19. 關於人人在任何所在有被承認有法律人格之權利的第十六條與婦女特別有關，因為婦女的這項權利往往因性別和婚姻狀況而受到限制。這項權利意味著婦女擁有財產、締結契約或行使其他公民權的能力不應受到基於婚姻狀況或任何其他歧視理由的限制。它還意味著婦女不得被當作物品與其已故丈夫的財產一起送交他的家庭。締約國必須提供資訊，敘述阻止婦女作為完整的法律主體或行使完整法律主體權能的法律或習俗和為廢除允許這種處遇的法律或習俗而採取的措施。
20. 締約國必須提供資訊，使委員會能評估有可能干涉婦女在與男子平等的基礎上享受隱私權和第十七條保護的其他權利的任何法律和習俗的影響。產生這種干涉的事例是在決定婦女的法律權利和保護程度時，包括免遭性侵的保護，考量婦女的性生活。締約國可能沒有尊重婦女隱私的另一領域涉及到她們的再生育功能，例如關於絕育的決定需要丈夫同意；對婦女絕育實行一般的要求，如有一定數目的孩子或達到一定年齡；或國家對醫生和其他保健人員規定法律義務，報告進行墮胎的婦女的情況。在這些情況中，《公約》規定的其他權利如第六條及第七條的權利也可能受到威脅。婦女的隱私也可能受到私人行為的干涉，如雇主在僱用婦女前要求驗孕。締約國應提出報告，說明干涉婦女平等享受第十七條規定的權利的任何法律和公共或私人行為和為消除這種干涉和保護婦女不受任何此類干涉採取的措施。
21. 締約國必須採取措施，確保法律和實踐保障和保護男女以同樣條件和不受歧視地享有思想、信念和宗教自由和選擇宗教或信仰的自由－包括改變宗教或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第十八條保護的這些自由不得受除《公約》同意的限制以外的任何限制；不得受到，尤其是，要求第三方允許的規則或來自父親、丈夫、兄弟或其他人干涉的拘束。不得以思想、信念和宗教自由為由將第十八條用作歧視婦女的藉口；因此締約國應提供有關婦女在思想、信念和宗教自由方面的狀況的資訊，並說明已採取或打算採取何種步驟，消除和制止對婦女的這些自由的侵害和保護她們不受歧視的權利。
22. 關於第十九條，締約國應告知委員會有可能阻礙婦女在平等基礎上行使受這項規定保護的權利的任何法律或其他因素。關於將婦女和女子描繪為暴力或

侮辱或不人道處遇對象的猥褻和色情物品的出版和散布有可能煽動對婦女和女子實行這些種類的處遇，締約國應提供關於限制出版或散布這種物品的法律措施資訊。

23. 依據第二十三條規定締約國在婚姻方面必須做到男女待遇平等。第 19 號一般性意見進一步闡述了該條。只有經男女雙方自由和完全的同意，才能締結婚姻。締約國有義務保護這項權利在平等基礎上的享有。有許多因素可能阻礙婦女作出自由締結婚姻的決定。一個因素涉及到婚姻最低年齡。這一年齡應由締約國在對男女適用平等標準的基礎上確定。這些標準應保證婦女有能力做出知情和不受脅迫的決定。在有些國家的第二個因素可能是成文法和習慣法規定，締結婚姻與否需得經監護人，通常為男性，而不是婦女自己同意，從而阻礙婦女行使自由選擇權。
24. 可能影響婦女行使只有經自由和完全的同意才能締結婚姻的權利的另一因素是社會態度，這種態度往往排斥遭性侵的婦女受害者，對她們施加壓力，要她們同意結婚。有些法律規定，只要性侵犯與受害者結婚，其刑事責任就可以免除或減輕，這種法律也損及婦女只有自由和完全同意才可締結婚姻的權利。締約國應該說明與受害者結婚是否免除或減輕刑事責任；在受害者為未成年人的情況中，性侵害是否降低受害者的結婚年齡，特別是就性侵受害者必須承受社會排斥的社會而言。如果締約國只對婦女再婚實行限制而對男子再婚卻不實行限制，這會影響到締結婚姻權利的另一個方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的婦女與不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或習俗會限制選擇配偶的權利。締約國應提供資訊，說明這些法律和習俗和為廢除破壞婦女行使只有經自由和完全同意才能締結婚姻的權利的法律和習俗採取的措施。締約國也應該注意到有關締結婚姻權的平等待遇意味著一夫多妻制與這一平等原則相抵觸。一夫多妻制損害婦女的尊嚴。它是一種令人不能接受的對婦女的歧視。因此，只要它繼續存在，就應明確廢除。
25. 為了履行第二十三條第四項規定的義務，締約國必須確保婚姻制度在有關監護和照顧兒童、兒童的宗教和道德教育、兒童承繼父母國籍的能力和財產，無論是共同財產還是僅由配偶一方擁有的財產的所有權或管理等方面為配偶雙方規定平等的權利和義務。締約國應審查其立法，保證已婚婦女必要時在擁有和管理這種財產方面享有平等權利。此外，締約國應保證因締結婚姻而獲取或喪失國籍、居住權和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等參與選擇新姓氏的權利方面不發生基於性別的歧視。婚姻期間的平等意味著丈夫

和妻子在家庭內責任和權威平等。

26. 締約國也必須確保解除婚約方面的平等，不允許有拒絕的可能。離婚和解除婚約的理由以及有關財產分配、贍養費和兒童監護等方面的裁決對男女應一視同仁。子女與非監護父母之間保留聯繫的需要應依據平等考量因素來確定。如果婚約的解除係一方配偶死亡造成，婦女也應享有與男子平等的繼承權。
27. 在承認第二十三條所指的家庭時，必須接受各種形式的家庭概念，包括未婚夫婦及其子女和單親及其子女的家庭，及保證在這些情形中平等對待婦女（見第 19 號一般性意見，第 2 段）。單親家庭往往由一個照顧一個或多個兒童的婦女組成；締約國應說明有何種資助方案使她能在與處於類似情況的男子平等的基礎上行使其父母權能。
28. 締約國保護兒童的義務（第二十四條）應在對男童和女童平等的基礎上履行。締約國應報告為確保女童在教育、飲食和健康照護方面與男童受到平等待遇而採取的措施並向委員會分類提供這方面的數據。締約國應透過立法和任何其他適當措施廢除有損女童自由和福利的一切文化或宗教習俗。
29. 參與政事的權利並沒有在各地基於平等基礎上得到充分執行。締約國必須確保法律保障婦女在與男子平等的基礎上享有第二十五條規定的權利並採取有效和積極措施包括應有的補救措施，促進和確保婦女參與政事和擔任公職。締約國為確保享有投票權的所有人能行使這項權利而採取的有效措施不應該有以性別為理由的歧視。委員會要求締約國提供統計資訊，說明婦女在民選機關，包括立法機關，以及高階公務員職務和司法人員中的百分比。
30. 對婦女的歧視往往與基於諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等理由的歧視糾纏在一起。締約國應該敘述基於其他理由的任何歧視在哪些方面以特定方式影響到婦女並提供為消除這些影響採取的措施的資訊。
31. 受第二十六條保護的在法律之前平等的權利和不受歧視的自由要求締約國採取行動，打擊一切領域的公共和私人機構的歧視行為。在諸如社會保障法律的領域（第 172/84 號來文，(Broeks 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 182/84 號來文，(Zwaan de Vries 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 218/1986 號來文，(Vos 訴荷蘭)，1989 年 3 月 29 日的意見）以及在一個國家的公民資格或非公民權利等領域（第 035/1978 號來文，(Aumeeruddy-Cziffra et al. 訴 Mauritius)，1981 年 4 月 9 日通過的意見）對婦女的歧視有違第二

十六條。仍不受懲罰的所謂「為維護榮譽而犯罪」是對《公約》，特別是第六條、第十四條及第二十六條的嚴重違反。在通姦或其他罪行方面對婦女比對男子實行更嚴厲處罰的法律也違反平等待遇的要求。在審查締約國的報告時，委員會也常常注意到大量婦女受僱於某些領域是得不到勞工法的保護；現行的習慣和傳統歧視婦女，特別是在獲得較好薪水待遇的工作和同工同酬方面。締約國應審查這些立法和作法，並帶頭執行一切必要措施，消除在一切領域對婦女的歧視，例如禁止私人行為者在就業、教育、政治活動和提供住宿、貨物和服務等領域實行歧視。締約國應報告所有這些措施並提供關於這種歧視的受害者現有何種救濟的資訊。

32. 屬於少數團體的人根據《公約》第二十七條在其語言、文化和宗教方面享有的權利並不授權任何國家、團體或個人違反婦女平等享有《公約》任何權利，包括受法律平等保護的權利。締約國應提出報告，介紹與少數團體的成員資格有關，可能觸犯《公約》規定的婦女平等權利的任何立法或行政作為(第 24/1977 號來文，(Lovelace 訴加拿大)，1981 年 7 月通過的意見)和為保證男女平等享有《公約》的所有公民與政治權利已採取或設想採取的措施。同樣，締約國應提出報告，說明為履行與在少數社群中的文化或宗教慣習有關的職責所採取會影響婦女權利的措施。締約國在報告中應重視婦女對團體文化生活作出的貢獻。

第七十二屆會議(2001 年)

第 29 號一般性意見：緊急狀態期間的權利減免問題
(《公約》第四條)·

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

* 2001 年 7 月 24 日第 1950 次會議通過。

¹ 見下列結論性意見：坦尚尼亞聯合共和國(1992)，CCPR/C/79/Add.12，第 7 段；多明尼加共和國(1993)，CCPR/C/79/Add.18，第 4 段；大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國(1995)，CCPR/C/79/Add.55，第 23 段；秘魯(1996)，CCPR/C/79/Add.67，第 11 段；玻利維亞(1997)，

4. 第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施，其基本要求是，這類措施必須嚴格限於緊急情勢所需的範圍之內。這一規定涉及緊急狀態以及由於緊急狀態引起的任何減免措施的期限、地理範圍和事務範圍。在緊急情況下減免一些《公約》義務，顯然有別於即使在正常情況下也可對《公約》的一些條款實行的限制。²然而，任何減免只限於緊急情勢的嚴格需要這一義務，反映了對減免和做限制的權力都適用比例原則。此外，對某一具體條款的一項可允許的減免可能因緊急情勢本身而具有正當理由，但這一事實並沒有排除根據減免所採取的特殊措施也必須反映緊急情勢所需要的規定。實際上，這就保證了《公約》的任何條款，不論受到任何有效的減免，都不會完全不適用於締約國的行為。在審議締約國報告時，委員會曾表示對比例原則未受充分注意的關切。³
5. 在什麼時候可減免權利以及減免的程度這兩個問題不能從《公約》第四條第一項的規定中分開，根據該項規定，任何減免締約國根據《公約》應承諾義務的措施，必須「在此種危急情勢絕對必要之限度內」。這個條件要求締約國不單為他們宣布緊急情況的決定，也為根據這一宣布採取的任何具體措施提出確切理由。如果國家想在某些情況下援引減免《公約》的權利，如發生自然災害、大規模示威遊行包括發生暴力的情況，或發生重大工業事故，他必須能夠提出理由，不單證明這一情勢構成對國家生存的威脅，而且也需證明，他們所採取的所有減免《公約》措施都是緊急情勢所嚴格需要的。委員會認為，在上述情況下，可採取措施，限制《公約》規定的某些權利，如遷徙自由(第十二條)或集會自由(第二十一條)，一般而言已經足夠，緊急情況不足以成為減免有關條款的理由。
6. 《公約》的一些條款在第四條第二項中被列為不可減免的條款，這一事實並不是說對《公約》其他條款可隨意加以減免，即使在發生對國家生存有威脅的情況下。將所有減免縮減到緊急情勢所嚴格需要的程度這一法律義務，使締約國和委員會都有一項責任，即根據對實際情勢的客觀評估，對《公約》的每一條進行仔細的分析。
7. 《公約》第四條第二項明確規定下列條款不得予以減免：第六條(生命權)；

CCPR/C/79/Add.74，第 14 段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76，第 25 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78，第 10 段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90，第 8 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段。

² 例如，見《公約》第十二條及第十九條。

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

第七條(禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰，或未經自願同意而施以醫學或科學試驗)；第八條第一項及第二項(禁止奴隸制度、奴隸買賣和奴役)；第十一條(任何人不得僅因無力履行契約義務即予監禁)；第十五條(在刑法領域裡的罪刑法定原則，即刑事責任和刑罰限於行為或不行為發生時適用的明確法律規定，除非之後的法律規定處以較輕刑罰)；第十六條(人人在任何所在有被承認為法律人格之權利)和第十八條(思想、信念和宗教自由)。這些條款中所載權利是不可減免的，因為它們被列在第四條第二項中。對於《第二任擇議定書》的締約國來說，該議定書第六條的規定也同樣適用。理論上，一項被稱為不可減免的《公約》條款，並不是說無論如何都沒有理由進行限制。第四條第二項中提到第十八條，後者在其第三項中特別包括一個關於限制的規定，這表明，是否允許限制與義務減免問題無關。即使在最嚴重的公共緊急情勢下，干預宗教或信仰自由的國家必須按照第十八條第三項的規定提出他們行為的正當理由。根據第四條第二項，一些權利是不可減免的，但由於締約國的法律制度不健全而受到減免或有可能受到減免，對此，委員會曾多次表示關切。⁴

8. 按照第四條第一項，減免《公約》的其中一個條件是所採取的措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級諸理由的歧視。即使第二十六條或涉及不歧視的其他《公約》條款(第二條、第三條、第十四條第一項、第二十三條第四項、第二十四條第一項及第二十五條)未被列入第四條第二項的不可減免條款內，一些不受歧視權利的要素和特性在任何情況下都不能予以減免。特別是，在採取減免《公約》措施時，如對不同人作出區別，就必須遵守第四條第一項。
9. 此外，第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施不得與它根據國際法所負有的其他義務，特別是國際人道法的規則有所抵觸。《公約》第四條不能被解釋為減免《公約》的正當理由，如果這種減免會導致該國違反其他國際義務，不論這些義務來自條約或習慣國際法。《公約》第五條第二項也反映

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

了這一點，它規定對其他文書中規定的任何基本權利不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。

10. 雖然人權事務委員會的職權並非審查締約國在別的條約下的行為，委員會根據《公約》賦予它的職權，在審議《公約》是否允許締約國減免《公約》某些條款時，有權考量到締約國的其他國際義務。因此，締約國在援引第四條第一項時，或按照第四十條報告有關緊急情勢的法律架構時，應提出他們關於保護有關權利的其他國際義務的資訊，特別是那些適用於緊急狀態時期的義務。⁵在這方面，締約國應充分考量到國際法內在緊急狀態下適用人權標準的發展。⁶
11. 第四條列出的不可減免條款，是關於但不等同於某些人權義務是否具國際法強行規範性質的問題。在第四條第二項中宣布《公約》某些條款具有不可減免的性質應視為部分地承認了《公約》中以條約形式保證了一些基本權利的強行性質(例如第六條及第七條)。然而，《公約》的一些其他條款顯然是因為在緊急情勢下也無必要減免這些權利，而被包括在不可減免條款清單內(如第十一條及第十八條)。此外，強行規範的種類超過第四條第二項所列的不可減免條款清單。締約國不論在什麼情況下都不能援引《公約》第四條作為違反人道法或國際法強行規範的理由，例如透過任意剝奪自由或悖離包括無罪推定的公平審判原則，劫持人質、強加集體性懲罰。
12. 在評估合法減免《公約》的範圍時，可在某些諸如違反人道罪行的侵犯人權定義中找到一項標準。如果在個人依據國家命令的行為構成危害人類罪行之國際刑事責任基礎，《公約》第四條就不能作為理由使在緊急情勢下的有關國家免除其同一行為的責任。因此，最近為了管轄權的目的，在國際刑事法

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

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

院的規約中編纂了危害人類罪對於《公約》第四條的解釋是有用的。⁷

13. 在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免。下面舉出一些例子。

(a) 對所有被剝奪自由的人應給予人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇。

雖然《公約》第十條規定的這項權利並未在第四條第二項的不可減免權利清單中，委員會認為《公約》在這裡表達不可減免的一項習慣國際法規範的地位。《公約》前言中提到的固有人格尊嚴及第七條及第十條之間的密切關係都支持這一看法。

(b) 禁止扣作人質、綁架或秘密拘禁的條款也不能予以減免。即使在緊急情勢下，這些禁止仍具有絕對性質，是因為這些具有習慣國際法規範的地位。

(c) 委員會認為對屬於少數團體者的權利的國際保護包括在所有情況下都應尊重的要素。這反映在國際法對滅絕種族的禁止，和在第四條內列入一項不歧視規定(第一項)，以及第十八條的不可減免性質。

(d) 正如羅馬《國際刑事法院規約》所證實的，在沒有國際法所允許的理由下實行驅逐出境或強制遷移，不論是以驅逐或其他脅迫手段將有關人等從其合法居住的地方強制遷移到別處，都構成違反人道罪。⁸在緊急狀態下減免《公約》第十二條的合法權利絕不能被接受為採取這些措施的正當理由。

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

14. 《公約》第二條第三項要求《公約》締約國為違反《公約》條款的任何行為提供救濟。第四條第二項所列的不可減免條款清單中沒有提到這一條，但是它構成全體《公約》內在的一項條約義務。即使一個締約國在一項緊急情勢下並在緊急情勢嚴格必要時，可對它們有關司法或其他救濟程序的實際運作

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

⁸ 見《國際刑事法院規約》第七條第一項第四款及第七條第二項第四款。

作出調整，締約國必須遵守第二條第三項的基本義務，提供有效的救濟。

15. 在保護第四條第二項明確承認為不可減免權利時，顯然必須透過包括常見的司法保障在內的程序保障來實行。《公約》中有關程序性保障的條款絕不能受到一些措施的左右，如這些措施會妨礙對不可減免權利的保護。在引用第四條時，其方式不應導致不可減免的權利的減免。因此，舉例來說，由於《公約》第六條整體不能被減免，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條及第十五條的所有規定。
16. 《公約》第四條中關於減免的保障是根據《公約》整體內在的法律明確性原則和法治原則。由於國際人道法明確保障武裝衝突時期受到公平審判權利的某些內容，委員會認為沒有理由在其他緊急狀態下減免這些保障。委員會認為法律明確性原則和法治原則要求在緊急狀態下必須尊重公平審判的基本規定。只有法院能在刑事案件中進行審判與定罪。必須尊重無罪推定的原則。為了保護不可減免的權利，締約國減免《公約》的決定，不應影響向法院提出訴訟的權利，使法院能夠立即決定羈押是否合法。⁹
17. 根據第四條第三項，當締約國援用第四條授予他們的減免權時，應同意遵守一項國際通知制度。援用減免權的締約國必須立即經由聯合國秘書長，將他已減免的各項規定和實行減免的理由通知其他締約國。這種通知，不單是對於委員會履行其職權極為重要，特別是在評估締約國所採取的措施是否為緊急情勢所嚴格要求時，也允許其他締約國監督它是否遵守《公約》各條款。鑒於過去收到的許多通知只具摘要的性質，委員會強調在通知中應包括所採取的措施的全部資訊，以及採取措施的明確理由，並附上有關法律的全部文獻。如果締約國隨後根據第四條採取進一步措施，例如延長緊急狀態的時間，他必須作出進一步通知。立即通知的規定也同樣適用於終止減免的情況。這些義務並不常被遵守：如締約國沒有經由秘書長通知其他締約國關於其宣布緊急狀態和因此採取的、減免《公約》一項或多項條款的措施，締約國在行使其緊急權力時，有時候忽略提出有關領土方面或其他變動的通

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

知。¹⁰有時候只在審議締約國報告過程中，委員會才偶然注意到存在著緊急狀態和締約國是否減免了《公約》條款的問題。委員會強調每當締約國採取措施減免其《公約》義務時，必須遵守立即國際通知的義務。委員會監督一締約國的法律和做法是否遵守第四條的責任並不取決於該締約國是否提出通知。

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

第七十五屆會議(2002 年)

第 30 號一般性意見：《公約》第四十條規定的締約國的
報告義務*

1. 各締約國承諾在《公約》對有關締約國生效後一年內及此後每逢委員會要求時，依照《公約》第四十條提交報告。
2. 委員會注意到，如其年度報告所示，只有少數國家按時提交報告。大多數國家延遲提交，延遲數月以至數年不等，有些締約國雖經委員會一再提醒仍未提交。
3. 另一些國家雖宣布將出席委員會，但在排定日期卻未到會。
4. 為了糾正上述情況，委員會通過下列新規則：
 - (a)如果一個締約國提交報告卻未派代表團出席委員會，委員會可通知該締約國預計審議該報告日期或可在原排定會議上著手審議該報告；
 - (b)如締約國未提交報告，委員會可自行決定將委員會擬審查締約國為執行《公約》保障的權利所採取措施的日期通知締約國：
 - (一)如締約國派代表團出席，委員會將在代表團出席情況下，在預定日期進行上述審查；
 - (二)如締約國沒有代表團出席，委員會可自行裁量在原定日期著手審議締約國為執行《公約》保障權利所採取的措施，或將新的日期通知締約國。

基於適用這些程序的目的，委員會應在代表團出席的情況下舉行公開會議，在無代表團出席的情況下舉行不公開會議，並應按照報告準則及委員會議事規則規定的方式舉行會議。

5. 委員會通過結論性意見後，應使用後續追蹤程序以便建立、維持或恢復與締約國的對話。為此目的及為使委員會能採取進一步行動，委員會應任命一位特別報告員，向委員會報告情況。
6. 根據特別報告員報告的情況，委員會應評估締約國採取的立場，並在必要時為締約國提交下次報告重定新的日期。

* 委員會 2002 年 7 月 16 日第 2025 次會議上通過。

第八十屆會議(2004 年)

第 31 號一般性意見：《公約》締約國的一般法律義務的性質*

1. 本一般性意見取代第 3 號一般性意見，本意見反映及發展該意見中的原則。第 18 號一般性意見及第 28 號一般性意見涉及第二條第一項有關普遍不歧視的規定，在理解本一般性意見時應予參照。
2. 雖然第二條規定締約國對作為《公約》權利擁有者的個人所承諾的義務，但是所有締約國對於其他締約國履行其義務的情況仍有合法利益。這是因為「有關人類基本權利的規定」是普遍適用的義務，正如《公約》序言部分第四段指出，各國根據《聯合國憲章》負有促進對個人權利及自由的普遍尊重及遵守之義務。此外，條約的契約關係意謂任何締約國對其他締約國承諾條約義務，必須履行根據條約作出的承諾。在這一方面，委員會提請締約國注意根據第四十一條的規定發表聲明的必要性。委員會還提請已發表聲明的締約國注意實行該條所規定程序的潛在價值。根據第四十一條發表聲明的締約國可以透過國家之間的正式機制向人權委員會提出申訴。然而，這並非意謂此種程序是締約國表示對其他締約國履行《公約》義務之利益的唯一方法。與此相反，第四十一條規定的程序應被視為是增加而非減少對其他締約國履行義務情況的利益。因此，委員會向締約國建議：任何締約國侵害《公約》規定的權利都應該引起重視。提請其他締約國注意可能違反《公約》義務的行為並且請他們履行《公約》義務的呼籲不應被視為不友好的行動，應是對合法共同利益的反映。
3. 第二條界定締約國根據《公約》承諾的法律義務範圍。締約國承諾的一般義務是：尊重《公約》承認的權利並確保在其領域內及受其管轄的一切個人享有這些權利(見以下第 9 段及第 10 段)。根據《維也納條約法公約》第二十六條所闡明的原則，締約國必須誠信履行《公約》所規定的義務。
4. 《公約》的一般性義務及其中第二條特別規定的義務對於所有締約國都是有拘束力的。政府的所有部門(行政、立法及司法)以及國家、區域或地方各級的公立或政府機關(構)均應承諾締約國的責任。通常在國際上(包括在本委員會中)代表締約國的行政部門未必會指出政府另一部門違反《公約》規定的行動，這是為規避締約國對於違反公約行動及其後果應當承擔的責任。這

* 2004 年 3 月 29 日第 2187 次會議通過。

種認識直接反映在《維也納條約法公約》第二十七條所載原則之中，根據此原則，締約國「不得援用其國內法的規定來為其不履行條約義務進行辯解」。雖然第二條第二項允許締約國根據其國內憲法程序實現《公約》規定的權利，但上述原則適用於防止締約國引用其憲法或其他國內法規定為其未能履行或實施條約義務進行辯解。在這一方面，委員會提請實行聯邦制的締約國注意第五十條，該條宣布：「本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。」

5. 第二條第一項有關尊重及確保《公約》規定權利的義務應立即適用於所有締約國。第二條第二項提供促進及保護《公約》所具體規定權利的根本架構。委員會因此曾在第 24 號一般性意見指出，對於第二條的保留不符合《公約》之目標及宗旨。
6. 第二條第一項所規定的法律義務性質上既是消極的又是積極。締約國不得侵害《公約》所確認的權利，只有在符合《公約》有關條款的情況下才能對《公約》所載權利進行限制。進行限制時，締約國必須說明其必要性，且所採取的措施必須符合正當目的，以便確保持續及有效地保護《公約》權利。在任何情況下都不能以可能損害《公約》權利實質的方式進行限制。
7. 第二條規定，締約國必須採取立法、司法、行政、教育以及其他方面的適當措施，以履行其法律義務。委員會認為，不單是政府官員及政府機關工作人員，而且全體人民都必須提高對於《公約》的認識。
8. 第二條第一項所規定的義務對於締約國有拘束力，因此並不具有國際法直接的水平效力。不能將《公約》視為國內刑法或民法的替代品。然而，只有在締約國保護個人，而且既防止國家機關人員侵害《公約》權利，又防止私人或實體採取行動妨礙享受根據《公約》應在私人或實體之間實現權利的情況下，締約國才能充分履行有關確保《公約》權利的積極義務。可能會有這樣的情況：由於締約國未能夠採取適當措施或未善盡注意以防止、懲罰、調查或救濟因私人或實體行為所造成的傷害，致使未能按照第二條規定確保《公約》所承認的權利，最後引起締約國對這些權利的侵害。委員會提請締約國注意根據第二條所承擔之積極義務與在違反第二條第三項情況下提供有效救濟之必要性間的關係。《公約》自身在若干條款設想了某些領域，在這些領域中締約國對於處理私人或實體的活動承諾積極義務。例如，第十七條中與隱私有關的保障必須獲得法律的保護。第七條也隱含著這樣的規定：締約國必須採取積極措施以便確保私人或實體不得在其控制範圍內對他人

施加酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。在諸如工作或住房等影響基本生活的領域中，必須依據第二十條的規定保護個人不受歧視。

9. 儘管有第一條的例外規定，《公約》所確認權利的受益者是個人。《公約》沒有提到法人或類似實體或集體的權利，但是《公約》所確認的許多權利，例如：表明自己宗教或信仰的自由(第十八條)、結社自由(第二十二條)以及處於少數地位者的權利(第二十七條)，都是可以與他人共同享有的。委員會的職責只限於接受及審議由個人或代表個人提出的來文(《任擇議定書》第一條)，但是這並不影響有關個人聲稱對於涉及法人及類似實體的作為或不作為構成對其權利的侵害。
10. 第二條第一項規定，締約國必須尊重及保證在其領域內及受其管轄的一切個人享有本《公約》所承認的權利。意謂締約國必須尊重及確保在其權利範圍內或有效控制下的任何人享受《公約》所規定的權利。其中甚至包括不在締約國領域內的人的權利。正如在 1986 年第二十七屆會議上所通過的第 15 號一般性意見所指出，享受《公約》權利者並不限於締約國公民，而且必須包括任何國籍或無國籍的所有個人，例如：正好在締約國的領域內或接受其管轄的尋求庇護者、難民、移徙工作者以及其他。這項原則也適用於在境外採取行動的締約國武裝部隊權力範圍內或有效控制下的所有人，不論這種權力或有效控制是在何種情況下獲得的，例如，這種武裝部隊是締約國因為參加國際維持和平行動或強制實現和平行動而派出的。
11. 正如第 29 號一般性意見指出，《公約》也適用於國際人道法規則適用的武裝衝突情況。雖然，就某些《公約》權利而言，國際人道法更為具體的規定可能更加適合關於《公約》權利的解釋，但是這兩種法律範圍是互補的，而非相互衝突。
12. 此外，由於第二條規定，締約國有義務尊重及確保在其領域內以及在其有效控制下的所有人享有《公約》所承認的權利，這就意謂若有重大理由相信，在實施驅逐的國家或有關人士可能最終被驅往的國家中確實存在《公約》第六條及第七條所設想會造成不可彌補傷害的風險時，締約國有義務不採取引渡、驅逐出境或其他手段將有關人士逐出其國境。應當使有關司法機關及行政機關明白，必須確保在這些事務中履行《公約》所規定的義務。
13. 第二條第二項規定，締約國必須採取必要步驟在其國內制度中實行《公約》所承認的權利。因此，除非這些權利已經獲得國內法或慣例的保護，否則締約國必須在批准《公約》時對其國內法律以及慣例作出必要的修訂，以確保

其與《公約》保持一致。第二條規定，如果國內法與《公約》發生衝突，必須修訂國內法律或慣例，以達到《公約》實質性保障措施所規定的標準。第二條允許締約國根據其國內憲法程序修訂其國內法律或慣例。並沒有規定要求將《公約》納入其國內法，從而在法院直接適用。然而，委員會認為，在那些《公約》已經自動成為國內法的一部分或將《公約》的某些部分納入國內法的國家中，《公約》的保障措施可能會獲得更加有力的保護。委員會希望那些還沒有將《公約》納入其國內法律的締約國考量把《公約》轉變為國內法的一部分，以便按照第二條規定全面實現《公約》所承認的權利。

14. 第二條第二項有關採取步驟實現《公約》權利的規定是無條件的及立即生效的。締約國在政治、社會、文化或經濟方面的考量並非不履行這項義務的理由。
15. 第二條第三項規定，除了有效保障《公約》權利之外，締約國必須保證個人能得到有效的救濟以維護這些權利。應該考量到某些類別人(特別包括兒童)的特殊弱勢性，從而適當調整這些救濟。委員會十分重視締約國設立適當的司法機制及行政機制，以便根據國內法來處理有關侵害權利的指控。委員會注意到，司法部門可適用許多不同方式以有效保證人們享有《公約》所承認的權利。其中包括：直接執行《公約》、實施類似憲法或其他法律規定，或在實施國內法時對《公約》做出解釋。特別要求設立行政機制，以便履行有關透過獨立及公正機關迅速、澈底及有效地調查關於侵害權利指控的一般性義務。具有適當授權的國家人權機構可為達成此項目的作出貢獻。如果締約國不對侵害權利行為的指控進行調查，可能會引發對《公約》的再次違反。制止目前還在進行的侵權行為是有效救濟權利的關鍵內容。
16. 第二條第三項規定，締約國必須向《公約》權利遭到侵害的個人做出賠償。若不對那些《公約》權利遭到侵害的個人做出賠償，與第二條第三項有關鍵作用的提供有效救濟義務就不能予以履行。除了根據第九條第五項與第十四條第六項給予明確救濟之外，委員會認為，《公約》普遍涉及適當的補償。委員會注意到，賠償涉及：回復原狀、恢復名譽以及補足措施，例如：公開道歉、公開紀念、不再犯的保障措施、對有關的法律及慣例作出修訂以及將侵害人權者繩之以法。
17. 一般來說，若未規定締約國有義務根據第二條採取措施防止違反《公約》行為再次發生，就不可能達到《公約》之目的。因此，委員會在根據《任擇議定書》審議案件時通常會在其意見中指出，除了為受害者提供救濟以外，還

必須採取措施以避免這種侵權行為再次發生。採取這種措施可能需要對締約國的法律或慣例進行修訂。

18. 如以上第 15 段所指調查顯示某些《公約》權利遭到侵害，締約國必須確保將行為者繩之以法。未予調查的情況一樣，如果不把行為者繩之以法，就可能會引起對《公約》的再次違反。若根據國內法或國際法可將這些侵害行為確認為罪行，例如：酷刑及類似的殘忍、不人道及侮辱之處遇(第七條)、簡易判決及任意處決(第六條)以及強迫失蹤(第六條、第七條及第九條)，就明顯存在有究責的義務。實際上，對於這種侵權行為的有罪不罰問題(這也是委員會所長期關注的一個問題)很可能是造成這種行為再次發生的重要原因。如果這些侵權行為是對於平民的大規模或系統性攻擊的一部分，那麼它們就構成違反人道罪(見《國際刑事法院羅馬規約》第七條)。

因此，若政府官員或國家機關工作人員侵害了本段所指的《公約》權利，相關締約國就不能像在某些大赦(見第 20 號一般性意見(第四十四屆會議))以及事先法律豁免及赦免那樣，免除行為者的個人責任。此外，不能因為那些可能被控應對這些行為負責者具有官方地位，而免除他們的法律責任。同時還應該消除確定法律責任方面的其他障礙，例如以服從上級命令或短得不合理的法定時效為由進行辯解。締約國還應互相協助，將那些被懷疑侵害《公約》權利並且根據國內法或國際法應予懲處者繩之以法。

19. 委員會還認為，獲得有效救濟的權利在某些情況下還可能要求締約國提供及執行臨時措施，以免侵權行為再次發生，並且努力盡早彌補這些行為可能已經造成的任何傷害。
20. 即使有些締約國的法律制度已經正式規定適當救濟，侵害《公約》權利的行為仍然發生。估計，這是因為有關救濟沒有實際有效運作。因此，委員會要求締約國在其定期報告中提供有關影響現存救濟之有效性因素的訊息。

第九十屆會議(2007 年)

第 32 號一般性意見：在法院與法庭前一律平等及獲得
公平審判的權利

一、前言

1. 本一般性意見取代第 13 號一般性意見(第二十一屆會議)。
2. 在法院與法庭前一律平等及獲得公平審判的權利是人權保護的一項關鍵要素，是保障法治的一項程序性手段。《公約》第十四條旨於確保司法制度的適當運作，並為此目的保障一系列具體權利。
3. 第十四條的性質複雜，混合適用範圍各不相同的各種保障。第一項第一句規定在法院及法庭前一律平等的一般保障，不論在這些機關的訴訟性質如何。同項第二句規定在任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，有權受合格獨立無私之法定管轄法庭公正公開審理。在這些訴訟程序中，只有在根據第一項第三句所規定的具體情況，才可拒絕媒體及公眾出席旁聽。該條第二項至第五項列出受刑事控告者可利用的程序保障。第六項規定在刑事案件中出現誤判可獲得賠償的實質權利。第七項規定一罪不二罰，從而對自由提供實質保障。經終局判決確定有罪或無罪釋放者，有權不就同一罪名再受審判或科刑。《公約》締約國在其報告中，應明確區分公平審判權的各個不同面向。
4. 第十四條列出締約國必須尊重的各種保障，不論他們的法律傳統及國內法如何。締約國應報告如何依據其各自法律制度解釋這些保障，委員會則指出，委員會無法任由國內法自行裁量認定《公約》保障的實質性內容。
5. 雖然對於第十四條的某些條文作出保留可以接受，但是，對公平審判權的一般保留不符合《公約》的目標及宗旨。¹
6. 《公約》第四條第二項雖未將第十四條列入不可減免權利的清單中，但締約國若在緊急狀態時決定減免第十四條所規定的正常程序，它應保證減免程度以實際局勢的緊急程度所嚴格需要者為限。公平審判權絕不可適用使不可減

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

免權的保護受到限制的減免措施。因此，例如，由於《公約》第六條整條不能被減免，在緊急狀態下，任何科處死刑的審判必須符合《公約》各個條款，包括第十四條的所有規定。² 同樣，第七條整條也不能被減免，不得援引違反這項規定所取得的證詞、口供或原則上的其他證據作為第十四條範圍內訴訟的證據，在緊急狀態下亦同，³ 透過違反第七條取得的證詞或口供可作為證明發生本條所禁止的酷刑或其他處遇的證據。⁴ 在任何時候，均應禁止偏離包括無罪推定的公平審判原則。⁵

二、在法院及法庭前一律平等

7. 第十四條第一項第一句就保障在法院或法庭前一律平等的權利作出一般性規定。這項保障不僅對第十四條第一項第二句所指的法院及法庭適用，而且國內法一旦授予一個司法機關執行司法任務時均須加以尊重⁶。
8. 在法院及法庭前一律平等的權利除一般地保障第十四條第一項第二句所述的原則，還保障平等機會及武器平等原則，並保證相關訴訟當事人不受任何歧視。
9. 第十四條還包括在受刑事控告及因其權利義務涉訟須予審判時出席法院的權利。在所有這些案件中，必須確保能夠利用司法機關，以確保所有個人在程序上，不被剝奪要求伸張正義的權利。並不限於締約國國民才可享有訴諸法院與法庭及在司法之前一律平等的權利，所有個人不論其國籍或無國籍，也不論其地位如何，不論尋求庇護者、難民、移徙工作者、無親屬伴隨兒童或其他人，只要身在締約國境內或受其管轄者均可享受這項權利。一個人如力圖訴諸合格法院或法庭卻屢遭挫折，這種情況在法律上或事實上均違反第十四條第一項第一句所提供的保障。⁷ 在訴諸法院及法庭方面，這項保障禁止非根據法律作出在客觀及合理基礎上毫無理由的任何區分。如果某些人因其種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、

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

³ 同上，第 7 段及第 15 段。

⁴ 參閱《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》，第十五條。

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

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

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

財產、出生或其他身分等而無法向他人提出訴訟，即違反這項保障。⁸

10. 律師辯護的有無往往決定一個人是否能夠訴諸有關訴訟或有意義地參與訴訟。第十四條第三項第四款明文處理在刑事訴訟中的律師辯護保障問題。鼓勵締約國在其他案件中，為沒有足夠能力支付律師辯護費者，提供免費的律師辯護。在某些案件中，他們甚至有義務這樣做。例如，被判死刑者在刑事審判中尋求對不合法律規定之處進行憲法審查，卻沒有足夠能力支付進行這種救濟的律師辯護費用，國家就應根據第十四條第一項並根據《公約》第二條第三項規定之關於獲得有效救濟的權利，提供律師辯護。⁹
11. 同樣，要求訴訟當事人支付費用從而事實上阻礙他們訴諸法院，根據第十四條第一項，也會產生問題。¹⁰尤其是，向勝訴當事人依法支付訴訟費的嚴格規定，如不考量可能引起的問題或提供律師辯護，可能會對人們擬透過可利用的訴訟程序伸張其《公約》權利產生遏止作用。¹¹
12. 第十四條第一項所規定的平等訴諸法院的權利僅涉及第一審程序，並未處理上訴權或其他救濟問題。¹²
13. 在法院及法庭前一律平等的權利還確保訴訟當事人的武器平等。意謂除根據法律作出且在客觀合理基礎上有理由的區分外，所有各方都應享有同樣的程序性權利，但這種區分不得使被告處於不利地或對其造成不公¹³。例如，若只允許檢察官就某項判決提出上訴，而被告卻無法提出上訴，武器平等就不存在。¹⁴兩造平等原還適用於民事訴訟，尤其是，要求兩造均有機會反駁對造提出的所有論點及證據。¹⁵ 在特殊情況下，還可能要求提供免費的通譯協

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

⁹ 第 377/1989 號來文，Currie 訴牙買加案，第 13.4 段；第 704/1996 號來文，Shaw 訴牙買加案，第 7.6 段；第 707/1996 號來文，Taylor 訴牙買加案，第 8.2 段；第 752/1997 號來文，Henry 訴千里達及托巴哥案，第 7.6 段；第 845/1998 號來文，Kennedy 訴千里達及托巴哥案，第 7.10 段。

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

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

¹² 第 450/1991 號來文，I.P.訴芬蘭案，第 6.2 段。

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

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

¹⁵ 第 846/1999 號來文，Jansen-Gielen 訴荷蘭案，第 8.2 段及第 779/1997 號來文，Äärelä 及 Näkkäläjärvi 訴芬蘭案，第 7.4 段。

助，否則貧困一方無法平等地參加訴訟或詰問證人。

14. 在法院及法庭前一律平等還要求相似案件由相同訴訟程序審理。例如，若制定特殊的刑事訴訟程序或特別設立的法院或法庭以審判某類案件，¹⁶ 則必須提出足以正當化此區別之客觀及合理的理由。

三、受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問

15. 第十四條第一項第二句，保障任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受合格、獨立及無私之法定管轄法庭公正公開審問。刑事追訴原則上涉及根據國內法可處罰的行為。這一概念也可擴大包含犯罪性質可受制裁的行為，不論國內法如何界定，此種行為必須因其意圖、性質及嚴重性而被視為是刑事行為。¹⁷
16. 確定「民事訴訟案件」(decaractèrecivil/decaráctercivil)中的權利及義務的概念比較複雜。《公約》的不同語文本對這一概念的表達方式不盡相同，但根據《公約》第五十三條，它們應是同一作準的，而且準備工作文件無法解決各種文本不一致的問題。委員會指出，「民事訴訟案件」的概念或其他文本的相同用語概念是以所涉權利性質為依據，而不是以一方當事人的地位為依據，或國內法律制度為確定某些權利而設立的法院為依據。¹⁸ 此一概念包括：(a) 旨於確定涉及契約、財產及私法領域中侵權行為之權利及義務的司法程序，及(b) 在行政法領域的相同概念，如以非關於紀律的原因將公務員解職，¹⁹ 確定社會保障津貼²⁰ 或士兵的撫卹權²¹，或關於國有土地的使用程序²²，或取得私有財產的問題。此外，它還(c) 包括必須在個案中根據所涉權利性質進行評估的程序。
17. 另一方面，第十四條第一項第二句所規定的訴諸法院或法庭的權利，在國內法未授予相關人員任何權利的情況下，並不適用。為此，委員會認為下列案

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

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

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

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

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

²¹ 第 112/1981 號來文，Y.L. 訴加拿大案，第 9.3 段。

²² 第 779/1997 號來文，Äärelä 及 Näkkäläjätvi 訴芬蘭案，第 7.2 至第 7.4 段。

例不適用本規定：在公務制度中國內法未給予任何陞遷的權利，²³被任命為法官²⁴或由行政機構對死刑給予減刑。²⁵此外，在下列情況下，並不構成對「民事訴訟案件」的權利及義務的確定：所涉個人之身分屬於受到高度行政管制所採取措施，這種措施並不等於諸如對公務員²⁶、武裝部隊成員或受刑人進行刑事制裁的紀律措施。這項保障也不適用於引渡、驅逐及遣送出境程序。²⁷雖然第十四條第一項第一句未規定在這些案件及類似案件中訴諸法院及法庭的權利，但仍可適用其他程序保障。²⁸

18. 第十四條第一項關於「法庭」的概念指依法設立的機關，不論其名稱如何，須獨立於政府的行政及立法機關或在司法性質的訴訟中裁定具體案件的法律事項時，享有司法獨立性。第十四條第一項第二句保障所有人在被指控刑事犯罪時，可以由上述法院審判。這項權利不能受到限制，刑事罪行由法院之外的機關判處時均違反本條規定。同樣，在確定一件案件的權利及義務時，其工作至少應在訴訟某一階段由該句涵義內的法庭作出。締約國如未能設立合格的法庭確定這種權利及義務，或未能使具體案件得以訴諸此類法庭，且若這種限制並非以國內法為依據，亦非為達到合理目的，例如正當司法運作所必須的，或以國際法規定管轄的例外情形，例如以豁免為依據，或如果個人訴諸法院時受到的限制損及此項權利的主旨，就是違反第十四條。
19. 第十四條第一項關於合格、獨立及無私之法定管轄法庭的規定是一項絕對的權利，不得有任何例外。²⁹獨立性的要求尤其是指程序及選任法官的條件，以及任職直到法定退休年齡或在規定情況下取得任期保障，陞遷、調職、停職及中止職務的條件，以及不受行政部門及立法機構的政治干預。各國應採取具體措施，保證司法機關的獨立性，制定或透過法律，規定司法人員的任命、薪酬、任期、陞遷、停職及中止職務及對他們採取紀律制裁的明確程序及客觀的標準，確保他們的裁判不受政治干擾。³⁰司法機關及行政機構的職

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

²⁴ 第 972/2001 號來文，Kazantzis 訴塞普勒斯案第 6.5 段；第 943/2000 號來文，Jacobs 訴比利時案，第 8.7 段及第 1396/2005 號來文，RiveraFernández 訴西班牙案第 6.3 段。

²⁵ 第 845/1998 號來文，Kennedy 訴千里達及托巴哥案，第 7.4 段。

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

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

²⁸ 見以下第 62 段。

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

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

能及權限如混淆不清或行政機構能控制或指揮司法機關，這種情況是不符合獨立法院的概念的。³¹有必要保護法官不受利益衝突及恐嚇之影響。為保障他們的獨立性，法官的地位，包括其任期、獨立性、安全、適足薪酬、任職條件、退休金及退休年齡均應根據法律適當作出規定。

20. 法官的免職只能根據由《憲法》或法律規定之確保客觀及公正的公平程序為之。唯有嚴重失職或不勝任的情況，才能免去法官的職務。由行政部門免去法官的職務，例如在任期屆滿之前免去其職務，而不提出具體理由，又未向其提供有效抗辯免職的司法保護，此種情況違反司法機關獨立性原則。³²例如，行政機構未依法律程序即以貪污為由免去職務，亦違反法官獨立性原則。³³
21. 公正性的要求涉及兩方面。第一，法官判決時不得受其個人成見或偏見之影響，不可對其審判案件預存定見，也不得為當事一方增加不當的利益而損及另一當事方。³⁴第二，法院在合理觀察者審視下來看也必須是公正的。例如，根據國內法規，由本應被取消資格的法官參加審理，而使審判深受影響者，通常不能被視為是公正審判。³⁵
22. 第十四條的規定適用於該條規定範圍內的所有法院及法庭，不論他們是普通法院及法庭，或是特別法院及法庭。委員會指出，許多國家設有審判平民的軍事法院或特別法院。《公約》裡不禁止由軍事法院或特別法院審判平民，但要求這種審判完全符合第十四條規定，其保障不得因這類法院具有軍事或特別性質而遭限制或變更。委員會還指出，從公平、公正及獨立司法的角度來看，由軍事法院或特別法院審判平民，可能產生嚴重的問題。因此，必須採取一切必要措施，確保這種審判在依照第十四條規定真正獲得充分保障的條件下進行。由軍事法院或特別法院審判平民，只能在例外情況下進行，³⁶只限於締約國能證明，採用這種審判是必要的，並能提出客觀及充分理由證明是合理的，並表明就案件之個人及罪行性質而言，普通的民事法院無法進行審判。³⁷

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

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

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

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

³⁵ 同上。

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

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

23. 有些國家在打擊恐怖活動的措施內，採用「匿名法官」特別法院，這種法院由不具名的法官組成。這種法院的匿名法官的身分及地位即使能由獨立機構加以核實，往往因被告無法知曉法官的身分及地位而漏洞百出，而且也因為下列情況而有偏差，例如排除公眾，甚或被告或其代表³⁸無法出庭；³⁹聘請自己選擇的辯護人權利受到限制；⁴⁰嚴格限制或剝奪與其辯護人接觸的權利，尤其是在單獨監禁的情況下；⁴¹辯護人遭到威脅；⁴²準備案件的時間不夠；⁴³或嚴格限制或剝奪傳喚及對質證人的權利，包括禁止詰問某類證人，如負責逮捕及偵訊的警察。⁴⁴法院不論是否由匿名法官組成，在上述情況下，都無法滿足公平審判的基本標準，尤其是關於法院必須是獨立及公正的規定。⁴⁵
24. 在國家的法律制度承認依習慣法設立的法院或宗教法院，由其執行或委託他們履行司法工作的情況下，第十四條亦息息相關。只有在符合下列條件的情況下，國家才能承認這類法院判決的拘束力：這類法院審判簡易民事案件及輕微刑事案件；訴訟能滿足公平審判及《公約》其他有關保障的要求，其判決應由國家法院依照《公約》規定的保障加以認可。受影響的任何人可透過符合《公約》第十四條規定的程序質疑其判決。儘管如此，這些原則乃是確保受依習慣法設立的法院及宗教法院影響者享有《公約》權利的國家義務。
25. 公平審判的概念包括得到公平及公開審問的保障。訴訟公平意謂不受任何一方以任何動機的直接或間接影響，壓力或恐嚇或侵擾。例如，在刑事訴訟中，法院若容忍被告面對公眾在法庭中表示的敵對情緒或對其中一方表示支持，從而損及辯護權⁴⁶或具有同樣後果的敵意表現，審判就不是公平。法院

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ 第 577/1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段；第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案，第 7.1 段。

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

容忍陪審團表現種族主義態度，⁴⁷或基於種族成見選出陪審團都是損及訴訟程序公正性的例子。

26. 第十四條僅保障程序的公正及公平，不能被解釋為可確保合格之法院不犯錯誤。⁴⁸一般應由《公約》締約國法院在某一案件中審核事實及證據或審核國內法的適用，除非可以確定，其評價或適用具有明顯的任意性質，或相當於明顯錯誤或拒絕正義，或法院違反其獨立性及公平義務。⁴⁹在由陪審團審判的情況下，法官對陪審團作出具體指示也適用同樣標準。⁵⁰
27. 審問公平的另一個重要方面是審判能否迅速進行。第十四條第三項第三款雖然明確就刑事訴訟無故拖延問題作出規定，但民事訴訟也不能以案件複雜或當事方行為為理由加以拖延，這種拖延違反本條第一項所規定的公平審判原則。⁵¹如果這種拖延是由於缺少資源及長期經費不足所造成的，應儘可能補充司法工作的預算資源。⁵²
28. 所有刑事案件或涉及民事訴訟案件的審判均應以言詞方式公開進行。審問公開可以確保訴訟透明度，從而是個人及整個社會利益的重要保障。法院應將言詞審判時間及地點的資訊公開給社會大眾，並在合理限制範圍內，為有興趣旁聽的公眾提供充分便利，除此之外，應考量到公眾對案件的潛在興趣及言詞審判的時間。⁵³公開審判的規定並不一定適用所有上訴案件，這種訴訟也可以根據書面陳述進行，⁵⁴也不適用於公訴人及其他政府機關作出的審前決定。⁵⁵
29. 第十四條第一項確認法院有權以民主社會中的道德、公共秩序或國家安全為

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ 第 301/1988 號來文，R.M. 訴芬蘭案，第 6.4 段。

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

理由，或當訴訟當事的私生活利益要求時，或法院認為公開審判會損害司法利益因而有嚴格必要拒絕所有或部分社會大眾列席旁聽。除這種例外情況，審判應開放給一般民眾包括新聞界參加，不應只限於某幾種人。即便拒絕民眾列席旁聽，判決結果包括主要調查的結果、證據及法律推論應予公開，除非涉及青少年的利益、婚姻爭端或兒童監護權另有規定。

四、無罪推定

30. 根據第十四條第二項，凡受刑事控告之人，未經依法確定有罪之前，應假定其無罪。無罪推定是保護人權的基本要素，要求檢方提供控訴的證據，保證在排除所有合理懷疑確定有罪之前，應被視為無罪，確保對被告適用無罪推定原則，並要求根據此原則對待受刑事罪行指控者。所有政府機關均有責任不對審判結果作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪。⁵⁶被告通常不得在審判中戴上手銬或被關在籠中，或將其指成危險罪犯的方式出庭。媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導。此外，審前羈押時間的長短並不作為說明罪行情況及嚴重程度指標。⁵⁷拒絕保釋⁵⁸或在民事訴訟中的賠償責任判決⁵⁹並不會損及無罪推定。

五、刑事被告的權利

31. 第十四條第三項第一款規定的所有刑事被告有權迅即以其通曉之語言，詳細報告被控罪名及案由。這是第十四條中第一項刑事訴訟的最低限度保障。這一保障適用於所有刑事案件，包括未被羈押者，但是不適用於提出指控前的刑事調查。⁶⁰通知逮捕理由是由《公約》第九條第二項另外作出保障的。⁶¹「迅速」瞭解被指控的權利要求在有關個人根據國內法受到正式刑事追訴時或被

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

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

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

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

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

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

這樣公開指控時立即得到訊息⁶²。可以用口頭 – 如果後來經書面確認 – 或書面通知指控來滿足第三項第一款的具體要求，但訊息必須說明指控所依據的法律及聲稱的一般事實。在缺席審判的情況下，第十四條第三項第一款規定：儘管被告缺席，但必須採取一切適當步驟通知被告有關指控及審判。⁶³

32. 第十四條第三項第二款規定被告必須有充分時間及便利準備他的抗辯，並與他自己選任的辯護人聯絡。該條是公平審判及適用「武器平等」原則的一個重要基本保障。⁶⁴在被告是貧困者的情況下，只有在審前及審判期間免費提供通譯，才可能確保與辯護人的聯絡。⁶⁵什麼構成「充分時間」取決於每起案件的情況。如果辯護人合理地認為準備答辯的時間不足，他們有責任請求休庭。⁶⁶除非法官發現或應發現辯護人的行為違反司法利益，否則締約國不必為該辯護人的行為負責。⁶⁷如休庭的請求合理，則有義務批准，特別是在被告受到嚴重的刑事追訴，並且需要更多時間準備抗辯。⁶⁸
33. 「足夠的便利」必須包括能夠閱覽文件及其他證據；這必須涵蓋檢方計劃在法庭上針對被告提出的全部資料或可免於刑責的資料。⁶⁹開脫罪責的資料應當不僅包括證明無罪的資料而且包括其他可能有助於抗辯的證據(比如，證明自白非出於自願)。在指稱證據是在違反《公約》第七條獲得的情況下，必須提供關於這類證據獲得情況的資訊，以評估這一指控。如果被告不懂訴訟所用語言，但由熟悉該語言的辯護人代理，則向辯護人提供案件中的有關文件可能便已足夠。⁷⁰
34. 與辯護人的聯絡權要求及時批准被告與辯護人聯繫。辯護人應當能夠私下會

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

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

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

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

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

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

⁶⁸ 第 913/2000 號來文，Chan 訴蓋亞那案，第 6.3 段；第 594/1992 號來文，Phillip 訴千里達及托巴哥案，第 7.2 段。

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

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

見委託人，在充分尊重通信保密的條件下與被告聯絡。⁷¹另外，辯護人應當能夠向刑事被告提供諮詢意見，根據公認的職業道德標準代表被告，而不受任何方面的限制、影響、壓力，或不當的干涉。

35. 第十四條第三項第三款規定被告受審時間不被無故拖延的權利。這不僅旨在避免使被告過久處於命運不定的狀態，並且－如果在審判期間被羈押－旨在確保這類剝奪自由不超過具體案件情況的需要，而且符合司法的利益。必須根據每一案件的具體情況評估什麼才是合理；⁷²主要兼顧到案件的複雜性、被告行為以及行政及司法機關處理案件的方式。在法院不允許保釋被告的情況下，必須儘快地審判他們。⁷³這一保障不僅涉及正式提出指控與應開庭審判之間的時間，而且還涉及直至上訴作出最後判決的時間。⁷⁴所有階段，無論是第一審或上訴，都不得「不當拖延」。
36. 第十四條第三項第四款含有三個不同保障。第一，要求被告有權到庭受審。在某些情況下，為適當進行司法有時允許缺席審判；比如，儘管及時事先將審判通知被告，但被告拒絕行使到庭權利。因此，只有採取必要措施及時傳喚被告並事先通知其審判的日期及地點，請其到庭，這類審判才符合第十四條第三項第四款。⁷⁵
37. 第二，如第十四條第三項第四款規定，所有遭刑事追訴的被告有權親自替自己辯護或透過自己選擇的律師援助辯護，並有權被通知他享有這項權利。這一權利涉及到互不排斥的兩類辯護。有辯護人協助者有權在職業責任限度內對其辯護人作關於受理案件的指示，代表自己作證。同時，《公約》所有正式語言的措詞都很明確，規定由本人「或」由自己所選擇的律師援助進行辯護，因此被告有可能拒絕任何辯護人的協助。然而，這一無辯護人的自我辯

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

⁷² 參見，例如第 818/1998 號來文，Sextus 訴千里達及托巴哥案，第 7.2 段關於被告受到死刑罪行指控與無具體情況合理說明延誤而開始審判之間的 22 個月。在第 537/1993 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.11 段中，指控及開始審判之間延誤 18 個月未違反第十四條第三項第三款。也參見第 676/1996 號來文，Yasseen 及 Thomas 訴蓋亞那案，第 7.11 段(上訴庭判決與開始重審之間延誤兩年)及第 938/2000 號來文，Siewpersaud、Sukhram 及 Persaud 訴千里達及托巴哥案，第 6.2 段(締約國未說明延誤的理由，而整個刑事審判過程幾乎長達 5 年)。

⁷³ 第 818/1998 號來文，Sextus 訴千里達及托巴哥案，第 7.2 段。

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

⁷⁵ 第 16/1977 號來文，Mbenge 訴薩伊案，第 14.1 段；第 699/1996 號來文，Maleki 訴義大利案，第 9.3 段。

護權不是絕對的。在具體審判中，出於司法考量可能會違背被告的意願而要求指定辯護人，特別是當其嚴重及不斷干擾進行適當審判或面臨嚴重指控，卻無法親自為自己辯護時、或必須保護易受傷害的證人在受被告詰問時不受威脅及恫嚇。然而，對被告親自為自己辯護願望的任何限制，必須有客觀及足以重大的目的，不得超越維護司法利益所必要的程度。因此，國內法應當避免絕對地禁止個人在刑事訴訟中無辯護人協助，親自為自己答辯的權利。⁷⁶

38. 第三，第十四條第三項第四款保障被告於法院認為審判有必要時為其指定辯護人辯護的權利，如被告無資力酬償，得免付之。在決定是否「有必要」應指定辯護人時，罪行的嚴重程度很重要。⁷⁷這與在上訴階段具有勝訴的某些客觀機會一樣。⁷⁸在涉及死刑的案件中，被告必定都須在訴訟所有階段得到辯護人的有效協助。⁷⁹政府機關根據這一規定提供的辯護人必須能夠有效地代理被告。與個人所僱辯護人的案件不同，⁸⁰行為公然不當及能力不足，例如在死刑案中不經商量即撤回上訴⁸¹或在這類案件中證人作證時缺席，⁸²都可能引發有關締約國對違反第十四條第三項第四款的責任，但前提是法官認為辯護人的行為不符合司法利益。⁸³如果法院及其他有關機關妨礙指定的辯護人有效地行使職責，也違反該條。⁸⁴
39. 第十四條第三項第五款保障被告得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證。對於確保被告及其辯護人進行有效辯護，並因此保障被告擁有同樣法律權力促使證人出庭及像檢方一樣詰問任何證人，作為武器平等原則適用的這一保障很重要。然而，這並不提供一個無限地讓被告或其辯護人所請求之任何證人出庭的權利，而僅是有權讓那些與答辯有關的證人出庭，並有適當機會在審判的某個階段訊問及反駁

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

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

⁷⁸ 第 341/1988 號來文，Z.P. 訴加拿大案，第 5.4 段。

⁷⁹ 第 985/2001 號來文，Aliboeva 訴塔吉克案，第 6.4 段；第 964/2001 號來文，Saidova 訴塔吉克案，第 6.8 段；第 781/1997 號來文，Aliev 訴烏克蘭案，第 7.3 段；第 554/1993 號來文，LaVende 訴千里達及托巴哥案，第 58 段。

⁸⁰ 第 383/1989 號來文，H.C. 訴牙買加案，第 6.3 段。

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

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

⁸³ 第 705/1996 號來文，Taylor 訴牙買加案，第 6.2 段；第 913/2000 號來文，Chan 訴蓋亞那案，第 6.2 段；第 980/2001 號來文，Hussain 訴模里西斯案，第 6.3 段。

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

證人。在這些限度內，並受關於違反第七條所獲之陳述、認罪及其他證據的使用的限制，⁸⁵首先由締約國國內立法機構決定證據可否接受及法院如何評估。

40. 第十四條第三項第六款規定，如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之。這反映刑事訴訟中公平及武器平等原則的另一方面。⁸⁶這一權利在口頭審理的所有階段均可享有；不僅適用於本國國民，也適用於外國人。然而，原則上，如果被告的母語不同於法院的正式語言，但其掌握的正式語言的程度足以有效為自己答辯，則無權免費獲得任何通譯的協助。⁸⁷
41. 最後，第十四條第三項第七款保障有權不被強迫自供或認罪，必須從沒有來自刑事偵查機關為獲得認罪而對被告做任何直接或間接的身體上壓迫或不當精神壓力的角度來理解這項保障。當然，以違反《公約》第七條的方式對待被告以獲取自白，是不可接受的。⁸⁸國內法必須確保不得援引違反《公約》第七條取得的證詞或口供作為證據，但這類資料可用作證明已經發生該條所禁止的酷刑或其他處遇的證據⁸⁹。在這種情況下，應由國家證明被告的陳述是出於自願。⁹⁰

六、青少年

42. 第十四條第四項規定，少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。青少年應當至少享有《公約》第十四條給成年人提供的同樣保障及保護。另外，青少年需要特別的保護。在刑事訴訟中，他們尤其應當直接得到所受指控的通知，並且在當情況下透過其父母或法律監護人在準備及提出答辯時得到適當協助；在有辯護人、其他適當協助以及父母或法律監護人出庭的情況下，特別是考量到其年齡及處境，應當儘快在公正審理中

⁸⁵ 見以上第 6 段。

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

⁸⁷ 同上。

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

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

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

得到審判，除非這被視為不符合兒童的最佳利益。應當儘可能避免在審前及審判期間進行羈押。⁹¹

43. 各國應當採取措施，建立適當的少年刑事司法制度，以確保青少年得到與其年紀相當的處遇。重要的是規定一個最低年齡；該年齡以下的兒童及少年不應當受刑事審判；該年齡應考量到其身心發育尚不成熟。
44. 在適當情況下，特別是在有利於觸犯刑法禁止行為的青少年重新做人的情況下，應當考量採取刑事訴訟以外的措施，比如犯罪者及受害人之間的調解、與犯罪者家庭會談、諮詢或社區服務、或教育方案，條件是這些措施符合本《公約》及其他有關國際人權標準的規定。

七、上級法院的覆判

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

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

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

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

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

⁹⁵ 第 450/1991 號來文，I.P. 訴芬蘭案，第 6.2 段。

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

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

法院的為有罪判決。⁹⁸當一國的最高法院既是第一審又是唯一審判法院時，並不因為有關締約國最高法院進行審判這一事實而可以抵銷獲得上級法院覆判的任何權利；相反，除非有關締約國就此作出保留，這一制度不符合《公約》。⁹⁹

48. 第十四條第五項所規定的上級法院覆判為有罪判決及判刑的權利，要求締約國有義務根據充分證據及法律、為有罪判決及判刑而進行實質性覆判，正如允許正當審查案件性質的程序一樣。¹⁰⁰僅限於覆判為有罪判決的形式或法律問題，而根本不考量事實情況，這並不符合《公約》的要求。¹⁰¹然而，只要法院的覆判能夠研判案件的事實面向，則第十四條第五項不要求完全重新審判或「審理」¹⁰²。因此，比如說，如果上級法院詳盡地審查對為有罪判決者的指控，考量在審判及上訴時提交的證據，發現具體案件中有足夠犯罪證據而證明有罪，就不違反《公約》。¹⁰³
49. 如果為有罪判決者有權得到第一審法院推理正當的書面判決書、以及有效行使上訴權所需的至少第一級上訴法院－在國內法規定多級上訴的情況下¹⁰⁴的其他文件－比如審判紀錄，則為有罪判決得到覆判的權利就能夠有效行使。¹⁰⁵如果違反同一條第三項第三款而不當延誤上級法院的覆判，則已損害該權利的有效性而且也違反第十四條第五項。¹⁰⁶

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

⁹⁹ 同上。

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁶ 第 845/1998 號來文，Kennedy 千里達及托巴哥案，第 7.5 段；第 818/1998 號來文，Sextus 訴千里達及托巴哥案，第 7.3 段；第 750/1997 號來文，Daley 訴牙買加案，第 7.4 段；第 665/1995 號來文，Brown 及 Parish 訴牙買加案，第 9.5 段；第 614/1995 號來文，Thomas 訴牙買加案，第 9.5 段；第 590/1994 號來文，Bennet 訴牙買加案，第 10.5 段。

50. 只適用於已經開始執行判決的覆判制度，不符合第十四條第五項的規定，無論這類覆判是否可由為有罪判決者要求或取決於法官或檢察官的裁量權。¹⁰⁷
51. 就死刑案而言，上訴權特別重要。覆判一名為有罪判決原住民死刑判決的法院如拒絕提供律師辯護，不僅違反第十四條第三項第四款，而且也同時違反第十四條第五項。這因為在此種情況下，拒絕提供上訴的律師辯護，實際上排除由上級法院有效地覆判為有罪判決及判刑。¹⁰⁸如果辯護人不打算在法庭上作任何答辯，但沒有通知被告，從而剝奪其尋找替代辯護人以在上訴法院陳述的機會，則也侵害為有罪判決獲得覆判的權利。¹⁰⁹

八、誤判案的賠償

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

九、不得就同一罪名再予審判或科刑

54. 《公約》第十四條第七項規定，任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。這反映不得就同一罪名再予審判或科刑的原則。該條禁止將已為有罪判決或宣告無罪的人再次

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

¹⁰⁸ 第 554/1993 號來文，LaVende 訴千里達及托巴哥案，第 5.8 段。

¹⁰⁹ 見第 750/1997 號來文，Daley 訴牙買加案，第 7.5 段；第 680/1996 號來文，Gallimore 訴牙買加案，第 7.4 段；第 668/1995 號來文，Smith 及 Stewart 訴牙買加案，第 7.3 段；另見第 928/2000 號來文，Sooklal 訴千里達及托巴哥案，第 4.10 段。

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

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

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

帶上同一法院，或為同一犯罪帶上另一法院，因此，比如說，民事法院已經宣告無罪的人不能在軍事或特別法院上就同一罪行再次受審。第十四條第七項並不禁止缺席判決為有罪判決的人要求重新審判，但對第二次定罪適用。

55. 重複懲罰不遵守一再發出的服兵役令的依信念拒服兵役者，可構成懲罰同一罪行，如果這一拒絕是出於同一不變的信念上的決定的。¹¹³
56. 如果上級法院推翻一項定罪並下令再審，也不會違反第十四條第七項規定的禁止。¹¹⁴另外，這項規定不禁止特殊情況允許的重新進行刑事審判；例如，發現判處無罪時無法提供或不知道的證據。
57. 這一保障僅適用於刑事犯罪，而非《公約》第十四條所指刑事處罰之外的紀律措施。¹¹⁵另外，它不保證兩個以上國家之法院的不得就同一罪名再予審判或科刑。¹¹⁶然而，這一理解不應當削弱各國透過國際公約而防止重新審判同一刑事罪行的努力。¹¹⁷

十、第十四條與《公約》其他條款之間的關係

58. 《公約》第十四條作為一套程序上的保障，通常在執行《公約》更實質性的保障方面發揮重要作用，像是必須從一件訴訟案件中確定一人刑事追訴及其權利及義務的角度來考量這些保障。從程序上來說，與《公約》第二條第三項所規定有效救濟權的關係是相當密切的。總而言之，一旦出現違反第十四條保障的情況，都應當遵守該條規定。¹¹⁸然而，就由上級法院覆判為有罪判決及判刑的權利而言，當援引向上訴法院上訴的權利時，《公約》第十四條第五項相對第二條第三項而言具有特別法的性質。¹¹⁹
59. 在審判最終處以死刑的案件中，嚴格遵守公平審判的保障特別重要。審判未遵守《公約》第十四條而最終判以死刑，構成剝奪生命權（《公約》第六條）。¹²⁰

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

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

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

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

¹¹⁷ 參見，例如，《國際刑事法院羅馬規約》，第二十條第三項。

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

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

¹²⁰ 例如，第 1044/2002 號來文，Shakurova 訴塔吉克案，第 8.5 段(違反第十四條第一項及第三項)

60. 不當對待被指控刑事犯罪者，並強迫其在脅迫下作出自白或簽署自白，兩者均違反《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》第七條關於禁止的不被強迫作不利於自己的證言或強迫承認犯罪的第十四條第三項第七款。¹²¹
61. 如果某人有犯罪嫌疑同時根據《公約》第九條被羈押，並受到犯罪指控，但未予審判，也可能同時違反《公約》第九條第三項及第十四條第三項第三款所載禁止無故拖延審判的規定。¹²²
62. 《公約》第十三條的程序性保障納入也反映在第十四條中的正當程序概念¹²³，因此應當根據後一條款的精神來解釋。就國內法授權司法機關來決定驅逐或遣送出境而言，適用第十四條第一項所規定法院及法庭前人人平等的保障及其所含的公正、公平與武器平等原則。¹²⁴然而，在驅逐作為刑事制裁或違反驅逐令依刑法可受處罰的情況下，則適用第十四條的所有相關保障。
63. 刑事訴訟的進行方式可能影響到行使及享有《公約》第十四條之外的權利及保障。因此，比如說，針對記者發表某些文章而違反第十四條第三項第三款提起的誹謗刑事訴訟數年懸而未決，可能導致被告處境不安及受恐嚇的情況，並因此具有不當限制其言論自由權（《公約》第十九條）的令人不寒而慄的影響。¹²⁵同樣，違反第十四條第三項第三款拖延刑事訴訟多年，並且被告必須在訴訟未決期間留在該國，則可能侵害《公約》第十二條第二項所保障的個人離開本國的權利。¹²⁶
64. 《公約》第二十五條第一項第三款規定以一般平等之條件，服本國公職。違反該條而解除法官職務可能違反這一保障與第十四條第一項規定的法院獨

第二款、第三款及第七款)；第 915/2000 號來文，Ruzmetov 訴烏茲別克案，第 7.6 段(違反第十四條第一項、第二項、第三項第二款、第四項、第五項及第七項)；第 913/2000 號來文，Chan 訴蓋亞那案，第 5.4 段(違反第十四條第三項第二款及第四項)；第 1167/2003 號來文，Rayos 訴菲律賓案，第 7.3 段(違反第十四條第三項第二款)。

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

¹²² 第 908/2000 號來文，Evans 訴千里達及托巴哥案，第 6.2 段；第 838/1998 號來文，Hendricks 訴蓋亞那案，第 6.3 段，及許多其他來文。

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

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

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

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

立。¹²⁷

65. 程序法或其適用如有以第二條第一項或第二十六條所列任何一種標準為依據的區分，或無視第三條所規定的男女有權平等享有《公約》第十四條規定的保障，則不僅違反本條第一項規定「人人在法院或法庭之前，悉屬平等」的規定，而且還構成歧視。¹²⁸

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

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

第九十四屆會議(2008 年)

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

1. 《公民與政治權利國際公約任擇議定書》由聯合國大會 1966 年 12 月 16 日第 2200A(XXI)號決議通過並開放供簽字、批准或加入，《公約》本身亦是由同一項決議通過的。《公約》及《任擇議定書》均於 1976 年 3 月 23 日生效。
2. 雖然《任擇議定書》與《公約》一體相關，但它不對《公約》的所有締約國自動生效。《任擇議定書》第八條規定，《公約》的締約國只能透過另行表示同意接受約束，方可成為《任擇議定書》的締約國。大多數《公約》締約國亦已成為《任擇議定書》的締約國。
3. 《任擇議定書》的序言指出，其目的是為「進一步達成」《公約》的：「目的」，授權《公約》第四部分所設的人權事務委員會「依照本議定書所定辦法，接受並審查個人聲稱因公約所載任何權利遭受侵害而為受害人的來文」。《任擇議定書》規定一項程序並為《任擇議定書》締約國規定在《公約》義務之外，另由此項程序而產生的義務。
4. 《任擇議定書》第一條規定，《任擇議定書》的締約國「承認委員會有權接受並審查該國管轄下的個人聲稱為該締約國侵害公約所載任何權利的受害者來文」。因此，締約國有義務不妨礙個人訴諸委員會，而且必須防止針對任何已向委員會提交來文者採取的報復措施。
5. 《任擇議定書》第二條要求，向委員會提交來文的個人必須已用盡所有可以運用的國內救濟。在對一份來文作出回應時，締約國如認為來文未滿足該項條件，則應說明來文提交人未用盡可運用的有效救濟。
6. 雖然在《任擇議定書》或《公約》中均未使用「提交人」一詞，人權事務委員會使用該詞指依據《任擇議定書》向委員會提交來文的個人。委員會使用《任擇議定書》第一條所載的「來文」一詞而不使用諸如「申訴」或「聲請書」等用語，雖然「聲請書」用語在人權高級專員辦公室的目前行政結構有其對應，在該辦公室根據《任擇議定書》提交的來文最初是由被稱為「聲請書小組」處理的。
7. 用字遣詞同樣反映人權事務委員會在接受及審查來文的角色性質。在來文可受理的情況下，在根據個人及所涉締約國向其提供的全部書面資料審查來文

- 之後，「委員會應向所涉締約國及該個人提出其意見」。¹
8. 個人根據《任擇議定書》提起請求所針對的締約國的第一項義務是，在第四條第二項所規定的六個月期限內對來文作出回應。在這一期限內，「收到通知的國家應向委員會提出書面解釋或聲明，說明原委，如該國業已採取救濟辦法，亦應一併說明」。該委員會的議事規則擴充這些規定，其中包括在特殊情況下分別處理來文的可否受理與實體爭議的可能性。²
 9. 在回應似與《任擇議定書》對該締約國生效前的事項相關的來文時(時的效力規則)，該締約國應明確提起這種情況，包括就過去的違反可能存在的「持續影響」作出任何評論。
 10. 從委員會的經驗來看，國家並不總是尊重他們的義務。如不對來文做出回應，或做出不全面的反應，來文所針對的締約國就會使自己處於不利地位，因為委員會就會被迫在欠缺有關來文的充分資訊情況下審查來文。在這種情況下，如果這些指控從所有情節看來證據充足，委員會可能得出結論認為來文所載的指控是真實的。
 11. 人權事務委員會在審查個人來文時的職權，就其本身而言，並非司法機關之職權。但委員會根據《任擇議定書》發表的《意見》呈現司法判決所具有的某些重要特徵。這些《意見》本著司法精神達成的，其中包括委員會成員的公平性及獨立性、對《公約》用語的慎重解釋以及決定的確定性質。
 12. 《任擇議定書》第五條第四項用來描述委員會決定的詞語是「意見」。³ 這些決定陳述委員會就來文提交人所指違反情況得出的結論，如認定有違反，則為此違反指明救濟。
 13. 委員會依據《任擇議定書》通過的《意見》是根據《公約》本身設立，負責解釋該文件之機構的權威性裁決。這些《意見》的性質以及重要性，是來自委員會在《公約》及《任擇議定書》兩者下所扮演整合且不可或缺的角色。
 14. 《公約》第二條第三項規定，每一締約國承諾「確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外」。這是委員會認定有違反的案件中發表《意見》時一貫使用措辭之基礎：「根據《公約》第二條第三項第一款，締約國有義務為提交人提供有效的救濟。由於成為《任擇議定書》的締約國，締約國已承認委員會

¹ 《任擇議定書》第五條第四項。

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

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

有權限認定是否有違反《公約》的情況；而且，根據《公約》第二條，締約國已承諾確保在其領域內或受其管轄的所有人享有《公約》承認的權利。並承諾在確有違反的情況下，提供有效且可執行的救濟；在這方面，委員會希望 180 天內得到締約國為落實《委員會意見》所採取措施的資訊。」

15. 委員會意見的性質亦是由締約國在參與《任擇議定書》下的程序及在《公約》本身有義務誠信履行所進一步確定的。與委員會合作的義務是適用誠信履行所有條約義務之原則所產生。⁴
16. 1997 年，委員會根據其議事規則決定任命一名委員會成員擔任特別報告員，負責《意見》的後續追蹤。⁵透過書面交涉、也經常透過與有關締約國外交代表進行個人會晤的方式，該名成員敦促遵守《委員會意見》並討論可能會阻礙執行的因素。在一些案件中，這一程序促成《委員會意見》的接受及執行，以前這些《意見》的傳達都未得到任何反應。
17. 應注意的是，締約國不執行某一案件中的《委員會意見》，透過向大會提交委員會年度報告等場合中公布委員會的決定，就成為公開紀錄之事件。
18. 有些締約國，已向其傳達關於這些國家來文的《委員會意見》，未能全部或部分接受《委員會意見》或試圖再審案件。在此類案件中，這些回應是在締約國未參加上述程序、未履行其在《任擇議定書》第四條第二項下答覆來文義務的情況下作出。在其他案件中，全部或部分地拒絕《委員會意見》的反應，是在締約國參加上述程序、其論點已被委員會充分考量的情況下做出。在所有這些案件中，委員會將其與締約國之間的對話視為著眼於執行的持續性對話。負責《意見》後續追蹤的特別報告員開展這一對話並定期向委員會報告進展情況。
19. 除非在委員會充分審查來文前撤銷或終止，當締約國採取的行為或威脅可能會對提交人或受害者造成無可補救的傷害時，提交人可要求採取措施，或委員會可主動決定一些措施。實例包括施加死刑及違反不遣返義務。為能夠滿足《任擇議定書》下的這些需要，委員會根據議事規則設立一項程序，要求在適當情況下採取臨時或暫行保護措施。⁶不執行此類臨時或暫行措施，與尊

⁴ 1969 年《維也納條約法公約》第二十六條。

⁵ 《人權事務委員會議事規則》第一百零一條。

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

重根據《任擇議定書》設立的有關個人來文程序之誠信義務並不符合。

20. 大多數國家沒有具體立法授權將《委員會意見》納入其國內法律秩序。然而，某些締約國的國內法的確規定對國際機構認定的侵犯人權行為之受害者支付賠償。無論如何，締約國必須使用其權限範圍內的一切手段落實委員會發表的《意見》。

第一〇二屆會議(2011 年)

第 34 號一般性意見：意見自由及言論自由
(《公約》第十九條)

前 言

1. 本一般性意見取代第 10 號一般性意見(第十九屆會議)。
2. 意見自由及言論自由是個人全面發展不可或缺的條件。這些自由在任何社會都是必要的。¹它們構成每一個自由及民主社會的基石。這兩項自由密切相關，言論自由為意見交流和發展提供工具。
3. 言論自由是實現透明及課責原則的必要條件，而這些原則又是增進及保護人權的基礎。
4. 載有保障意見及/或言論自由內容的其他條款包括第十八條、第十七條、第二十五條及第二十七條。意見自由及言論自由為充分享有廣泛的其他人權奠定基礎。例如，言論自由是享有集會及結社自由權利以及行使投票權所必需的。
5. 考量到第十九條第一項的具體規定，以及意見及思想(第十八條)的關係，對第一項提出的保留與《公約》的目標及宗旨不符。²此外，意見自由雖未被列入不得根據《公約》第四條之規定而減免保障的權利清單，但據回顧，「在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免」。³意見自由便屬於這種要素，因為在緊急情勢下，從來沒必要減免此項權利的保障。⁴
6. 考量到言論自由與《公約》中其他權利的關係，雖然對第十九條第二項的某些內容提出的保留可以接受，但對第二項規定的權利的一般保留不符合《公

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

² 見委員會第 24 號一般性意見(1994)：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》時提出的保留或有關《公約》第四十一條聲明的问题，《大會正式紀錄，第五十屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/50/40(Vol.1))，附件五。

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

⁴ 第 29 號一般性意見，第 11 段。

約》的目標及宗旨。⁵

7. 尊重意見自由及言論自由的義務對所有締約國都具有約束力。國家所有部門（行政、立法及司法）以及國家、區域或地方各級的公共機構或政府機關均應承擔締約國的責任。⁶對於某些情況下的準國家實體行為，締約國也需承擔此責任。⁷這項義務還要求締約國確保在私人或私人實體之間根據《公約》享有意見自由及言論自由權利之範圍有其適用。個人免遭私人或私人實體採取將損害此權利損害享有之行為。⁸
8. 締約國須確保根據委員會在其關於《公約》締約國一般法律義務性質的第 31 號一般性意見中提供的指導，在各自國內法中落實《公約》第十九條所載的各項權利。據回顧，締約國應根據按照第四十條提交的報告，向委員會提供相關國內法律規則、行政管理措施及司法判決，以及相關政策資訊及第十九條所保護權利有關的部門做法，同時考量到本一般性意見中所討論的問題。如這些權利受到侵犯，締約國還應載入關於現有救濟的資訊。

意見自由

9. 第十九條第一項要求保護保持意見不受干涉的權利。對於此項權利，《公約》不允許任何例外或限制。意見自由還擴展至個人自由選擇任何實際或出於任何理由改變意見的權利。不得以他人實際、被別人認為或假定的意見為由，侵犯任何人根據《公約》所享有的權利。應保護一切形式的意見，包括政治、科學、歷史、道德或宗教性質的意見。將保持意見視為刑事犯罪的行為與第一項不符。⁹以某人所持意見為由，騷擾、恐嚇或侮辱其人，包括予以逮捕、羈押、審判或監禁違反第十九條第一項。¹⁰
10. 禁止以任何形式企圖強迫持有或不持有任何意見的行為。¹¹表達個人意見的自由必須包括不表達個人意見的自由。

⁵ 第 24 號一般性意見。

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

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

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

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

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

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

言論自由

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

言論自由及媒體

13. 在任何一個確保意見及言論自由以及享有《公約》其他權利的社會中，自由、不受審查及無妨礙的新聞或其他媒體都是極為重要的。它是建構民主社會的基石。²⁸《公約》包含媒體可以獲得其履行功能所依據的資訊的權利。²⁹公民、

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

¹³ 見第 414/1990 號來文，MikaMiha 訴赤道幾內亞案。

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

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

¹⁶ 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

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

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

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

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

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

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

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

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

²⁷ 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案。

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

²⁹ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

候選人及當選代表之間就公共及政治問題自由交流資訊及交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表意見並發表公眾意見。³⁰公眾還享有獲得媒體產出的相應權利。³¹

14. 締約國應特別重視鼓勵獨立及多元媒體，以此作為一種保護包括在族裔及語言上屬於少數團體成員在內的媒體使用人的權利，以及獲得廣泛資訊及思想。
15. 締約國應考量網際網路及雲端電子資訊傳播系統等資訊及通訊技術的發展程度已顯著改變全球通訊業務。現在，交流各種觀念及意見的全球網路已不必依靠傳統大眾媒介。締約國應採取一切必要步驟，促進這些新媒體的獨立，並確保個人能夠接觸這些媒體。
16. 締約國應確保公共廣播服務的獨立運作。³²在這方面，締約國應保障其獨立及編輯自由，應以無損其獨立的方式提供資助。
17. 本一般性意見關於言論自由限制的部分進一步討論與媒體有關的問題。

獲取資訊的權利

18. 第十九條第二項包括獲取政府機關(構)掌握資訊的權利。此類資訊包括政府機關(構)保存的紀錄，不論資訊的存放形式、來源及編製日期為何。政府機關(構)為本一般性意見第 7 段中所述的機關(構)。此類機關(構)的指稱還可包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到《公約》第二十五條，獲取資訊的權利包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，³³以及大眾獲取媒體產出的權利。³⁴《公約》其他條款也述及獲取資訊權利的內容。如委員會在關於《公約》第十七條的第 16 號一般性意見中所述，人人都有權以明白易懂的方式確定個人資料是否存放在電腦檔案，如果是，那麼有哪些資料，為何目的。此外，人人能夠確定有哪些政府機關或個人或民營機構控制或可能管理其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式收集或處理，人人有權要求改正。根據《公約》第十條，受刑人未喪失獲得其病歷

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

³¹ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 及 Sa'di 訴烏茲別克案。

³² 關於莫爾多瓦共和國的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

³³ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大。

³⁴ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 及 Sa'di 訴烏茲別克案。

的權利。³⁵在關於第十四條的第 32 號一般性意見中，委員會述及受到刑事犯罪指控者享有的獲得資訊的各種權利。³⁶根據第二條，個人應普遍獲得關於其享有《公約》各項權利的資訊。³⁷根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社群開展資訊共用及協商才可做出可能對少數團體生活及文化方式造成實質性危害的決策。³⁸

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

言論自由及政治權利

20. 在關於參與政事及投票的權利的第 25 號一般性意見中，委員會闡述言論自由對於管理公共事務的重要性以及有效行使投票權的重要意義。公民、候選人及當選代表之間就公共及政治問題自由交流資訊及交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表評論。⁴⁰在這方面，提請締約國注意第 25 號一般性意見提供的關於增進及保護言論自由的指導。

第十九條第三項的適用情況

21. 第三項明確指出，行使言論自由權利帶有特殊義務及責任。因此，允許對此權利設定兩方面的限制，這些限制涉及尊重他人的權利或名譽，或涉及保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。然而，締約國如對行使言論自由實行限制，這些限制不得危害該權利本身。委員會回顧，不得顛倒權利與限

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

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

³⁷ 第 31 號一般性意見。

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

³⁹ 關於亞塞拜然的結論性意見(CCPR/C/79/Add.38(1994 年))。

⁴⁰ 見第 25 號一般性意見：第二十五條，第 25 段。

制以及規範與例外之間的關係。⁴¹委員會還回顧，《公約》第五條第一項之規定，根據該條款「本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。」

22. 第三項規定具體條件，只能在符合這些條件時實行限制：限制必須由「法律規定」；只能出於第三項第一款及第二款所列任一理由實行限制；以及必須符合關於必要性及合比例性的嚴格判斷標準。⁴²不得以第三項未規定之理由實行限制，即使這些理由證明是對《公約》所保護的其他權利的合理限制。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接相關。⁴³
23. 締約國應推出有效措施，避免以壓制行使言論自由權利為目的的攻擊。絕不能將第三項作為打壓宣導多黨民主制、民主原則及人權的理由。⁴⁴在任何情況下，以個人行使意見或言論自由為由對其進行攻擊的行為，包括任意逮捕、酷刑、以生命相威脅及殺害等形式的攻擊均違反第十九條。⁴⁵新聞記者經常因其活動遭到這樣的威脅、恐嚇及攻擊。⁴⁶從事人權狀況資料收集、分析，以及發表人權相關報告者也經常遭到此類威脅、恐嚇及攻擊，其中包括法官及辯護人。⁴⁷應及時對此類攻擊展開積極調查，起訴犯罪者⁴⁸，並向受害人或向殺害案件的受害人代表提供適當形式的救濟。⁴⁹
24. 相關限制必須有法律規定。法律可包括國會特權法⁵⁰以及藐視法院的法律。⁵¹由於針對言論自由的所有限制都是嚴重的剝奪人權，因此傳統法律、宗教法

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

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

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

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

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

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

⁴⁷ 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案；關於尼加拉瓜的結論性意見(CCPR/C/NIC/CO/3)；關於突尼西亞的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)；關於敘利亞的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)；關於哥倫比亞的結論性意見(CCPR/C/80/COL)。

⁴⁸ 同上，以及關於喬治亞的結論性意見(CCPR/C/GEO/CO/3)。

⁴⁹ 關於蓋亞那的結論性意見(CCPR/C/79/Add.121)。

⁵⁰ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

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

律或此類習慣法中所載的限制不符合《公約》。⁵²

25. 為第三項之目的，必須以充分的明確性來制定一項具有為「法律」性質的規範，以使個人能夠相應地約束自身行為，⁵³並且必須將此規範公知於眾。法律不得賦予負責限制言論自由的人以不受約束的裁量權。⁵⁴法律必須為負責限制言論自由者提供充分的指導，使他們能夠確定何種言論應受適當限制，何種言論不得限制。
26. 限制第十九條第二項所列權利的法律，包括第 24 段提及的法律，不僅要遵循《公約》第十九條第三項的嚴格規定，而且還須符合《公約》的條款、目標及宗旨。⁵⁵法律不得違反《公約》的不歧視條款。法律不得規定違背《公約》的處罰，例如體罰。⁵⁶
27. 締約國應表明其對言論自由實施任何限制的法律依據。⁵⁷如果委員會必須審查特定締約國是否透過法律實施特別限制，締約國應提供相關法律以及在其管轄範圍內的各項活動的詳細資料。⁵⁸
28. 第三項列出的有關限制的合法理由第一條即尊重他人的權利及名譽。「權利」一詞包括承認《公約》及國際人權法更為普遍承認的人權。例如，為保護第二十五條規定的投票權以及第十七條規定的各項權利而限制言論自由的做法可以是合法的（見第 37 段）。⁵⁹必須謹慎設定此類限制：儘管允許保護選民不受構成恐嚇或脅迫的言論的影響，但此類限制不得妨礙政治辯論，例如包括呼籲聯合抵制非強制性投票。⁶⁰「他人」涉及其他的個人或群體成員。⁶¹因此，例如，可以依宗教信仰⁶²或種族認同⁶³界定的個別群體成員。
29. 第二個合法理由是保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。

⁵² 見第 32 號一般性意見。

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

⁵⁴ 見第 27 號一般性意見。

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

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

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

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

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

⁶⁰ 同上。

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

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

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

30. 締約國必須極其注意確保以符合第三項嚴格規定的方式，擬訂並適用叛國法⁶⁴及與國家安全有關的類似條款，不論稱之為官方機密或煽動叛亂法還是其他。例如，援用此類法律禁止或限制具有合法公眾利益且無損國家安全的公共資訊，或因新聞記者、研究員、環境積極人士、人權捍衛者或其他人傳播此類資訊而對其起訴均與第三項不符。⁶⁵一般而言，將與商業部門、銀行業及科學進步相關的資訊類別納入此類法律的射程範圍並非恰當之舉。⁶⁶委員會在一起案件中認定，不允許以國家安全為由限制發表支持勞資爭端，包括舉行全國罷工的聲明。⁶⁷
31. 例如，為維護公共秩序，可允許在一些情況下約束特定公共場合中的發言。⁶⁸可以公共秩序為依據檢驗與言論表達形式有關的藐視法院訴訟。為履行第三項，法院在行使維持有秩序訴訟程序的權力時必須保證此訴訟程序及施加的處罰正當合理。⁶⁹不得以任何方式利用此類訴訟來限制辯護權的合理行使。
32. 在第 22 號一般性意見中，委員會認為「道德觀念來源於許多社會、哲學及宗教傳統；因此，為保護道德對……實行的限制必須基於不光是來自單一傳統的原則」。對任何此類限制必須按照人權普遍性及不歧視原則來加以理解。
33. 出於合法之目的是限制的「必要」條件。因此，例如，如果可透過其他不限制言論自由的方式來實現保護特定群體的語言而禁止使用某種語言的商業廣告，則違反必要性的判斷標準。⁷⁰另一方面，委員會認為，為保護校區內有某種信仰的兒童的權利及自由而將針對此宗教團體發表含有敵意的資料的教師調任至非教學崗位，則締約國遵循必要性的判斷標準。⁷¹
34. 限制不得過於寬泛。在第 27 號一般性意見中，委員會認為：「限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益相稱……比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法機關適用法律中也必須遵守」。⁷²比例原則還必須考量到所涉及的言論表達形式及其傳播途徑。

⁶⁴ 關於香港的結論性意見(CCPR/C/HKG/CO/2)。

⁶⁵ 關於俄羅斯的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

⁶⁶ 關於烏茲別克的結論性意見(CCPR/CO/71/UZB)。

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

⁶⁸ 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

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

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

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

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

例如，在民主社會中，涉及公共及政治領域公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。⁷³

35. 如果締約國援用一項合理理由限制言論自由，則其必須以具體及單獨的方式表明威脅的確切性質，以及所採取具體行動的必要性及相稱性，特別是透過在言論及威脅之間建立直接及緊密的關聯。⁷⁴
36. 委員會保留在特定局勢下評估是否存在有必要對言論自由做出限制的權力。⁷⁵在這方面，委員會回顧不依據「裁量空間」來評估該項自由的範圍。⁷⁶為使委員會履行其職權，締約國在任何特定情況下均須具體表明導致其限制言論自由的確切威脅性符合第三項所列任何理由。⁷⁷

某些特定領域言論自由限制的限定範圍

37. 令委員會關切的政治言論限制包括禁止挨戶遊說，⁷⁸限制可能在選舉活動期間散發的書面資料的數量及類型，⁷⁹在選舉期間阻礙獲得政治評論的來源，包括在地方及國際媒體，⁸⁰以及限制反對黨及反對派政治人物接觸媒體機構。⁸¹每一項限制均應符合第三項。然而，締約國限制選舉前夕政治民意測驗以保持選舉過程完整的做法可以是合理的。⁸²
38. 如上文有關政治言論內容的第 13 段及第 20 段所述，委員會認為，在涉及政治領域及公共機構公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。⁸³因此，儘管公眾人物也享有《公約》條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為施加處罰的理由。⁸⁴此外，所有公眾人物，包括國家元首及政府首長等行使最高政治權力的人也應受到合理

號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

⁷³ 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞與蒙特內哥羅，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

⁷⁴ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

⁷⁵ 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案。

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

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

⁷⁸ 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 關於突尼西亞的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)。

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

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

⁸³ 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞與蒙特內哥羅案，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

⁸⁴ 同上。

的批評及政治反對。⁸⁵因此，委員會對涉及不敬、⁸⁶冒犯、⁸⁷不尊重機關、⁸⁸不尊重國旗及標誌、藐視國家元首⁸⁹及保護政府官員名譽⁹⁰等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。⁹¹

39. 締約國應確保規範大眾傳媒的立法及行政架構符合第三項的規定。⁹²監管制度應考量到印刷及廣播部門與網際網路之間的不同，同時注意到各種媒體報導的方式。除非適用第三項的具體規定，否則不允許發行報紙及其他印刷媒體違反第十九條。除非其中不可分割的具體內容可根據第三項予以合理限制，否則不可禁止特定出版物。締約國必須避免對廣播媒體，包括社區及商業電臺實行苛刻的許可條件並徵收費用。⁹³適用此類條件及許可費用的標準應客觀合理、⁹⁴明確、⁹⁵透明、⁹⁶不歧視，並在其他方面符合《公約》。⁹⁷針對透過地面及衛星視聽服務等能力有限的媒體進行廣播的許可制度應向公共、商業及社區廣播公司平等分配獲取路徑及頻道。建議尚未採取此做法的締約國應建立獨立的公共廣播許可機構，該機構有權審查播放申請並授予許可。

⁹⁸

40. 委員會重申其在第 10 號一般性意見中的意見，即「由於現代大眾傳播媒介的發展，所以需要採取有效措施，防止此種媒體控制，干涉個人自由發表意見的權利」。國家不得對媒體形成壟斷控制，並應促進媒體的多元化。⁹⁹因

⁸⁵ 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案。

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

⁸⁷ 見關於多明尼加共和國的結論性意見(CCPR/CO/71/DOM)。

⁸⁸ 見關於宏都拉斯的結論性意見(CCPR/C/HND/CO/1)。

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

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

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

⁹² 見關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)，第 18 段，以及關於賴索托的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 23 段。

⁹³ 關於甘比亞的結論性意見(CCPR/CO/75/GMB)。

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

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

⁹⁶ 關於吉爾吉斯的結論性意見(CCPR/CO/69/KGZ)。

⁹⁷ 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁸ 關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)。

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

此，締約國應根據《公約》，採取適當行動，防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團手上，這會損害來源及意見的多樣化。

41. 必須注意確保，政府補貼媒體機構的制度以及刊登政府廣告的做法¹⁰⁰不會被用於妨礙言論自由。¹⁰¹此外，在獲得傳播/散發途徑及獲得新聞等方面，不得使民營媒體處於與公共媒體相比的劣勢地位。¹⁰²
42. 單純因批評政府或政府支持的政治社會制度¹⁰³而處罰媒體機構、出版商或新聞記者不得視為對言論自由的必要限制。
43. 只允許在符合第三項的情況下，對網站、部落格或任何其他網際網路、電子或其他資訊傳播系統的運作實行任何限制，其中包括支援此類通訊的系統，諸如網際網路服務提供者或搜尋引擎。所允許的限制一般應視具體內容而定；普遍禁止某些網站及系統的運作不符合第三項。單純因批評政府或政府支持的政治社會制度而禁止某網站或資訊傳播系統公佈相關資料也與第三項不符。¹⁰⁴
44. 新聞報導是廣泛的行為者共有的一項功能，其中包括專職記者及分析師、部落格作者，以及透過印刷、在網際網路或其他媒介參與各種形式自助出版的其他人，普遍的國家新聞記者註冊或許可制度不符合第三項。只能在必須給予新聞記者特許進入某些場所及/或活動機會的情況下，才允許實行限制性核准採訪計畫。應根據客觀標準，以不歧視及符合《公約》第十九條及其他條款的方式適用此類計畫，同時考量到新聞報導是廣泛的行為者共有的一項功能。
45. 以下行為通常與第三項不符：限制新聞記者及試圖行使言論自由的其他人¹⁰⁵(如希望參加人權相關會議的人員)到締約國之外的地方；限制外國記者及特定國家的記者進入締約國；¹⁰⁶或限制新聞記者及人權調查員在締約國內的行動自由(包括到達衝突波及地方、自然災害發生地及存在侵犯人權指控的地方)。締約國應承認及尊重包括不披露資訊來源的限制性新聞特權的言論

¹⁰⁰ 關於賴索托的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 22 段。

¹⁰¹ 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

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

¹⁰³ 關於秘魯的結論性意見(CCPR/CO/70/PER)。

¹⁰⁴ 關於敘利亞的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)。

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

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

自由權利。¹⁰⁷

46. 締約國應確保反恐措施符合第三項。應明確界定「教唆恐怖主義」¹⁰⁸及「極端主義活動」¹⁰⁹等罪行，以及「鼓吹」、「頌揚」恐怖主義及為其辯護的罪行，以確保不會導致對言論自由的不必要或過分干涉。還必須避免過度限制資訊獲取。媒體在向公眾通報恐怖主義行為方面發揮著關鍵作用，不應對其運作能力施加不合理限制。在這方面，不能因記者開展合法活動而對其進行處罰。
47. 應謹慎擬定誹謗法，以確保這些法律符合第三項，並且在實行中不會妨礙言論自由。¹¹⁰所有此類法律，特別是誹謗相關刑法，應包括捍衛真理等抗辯措施，並且不得對性質未經核實的言論表達方式適用此類法律。至少在關於公眾人物的評論方面，應考量避免處罰或以其他方式對錯誤但卻無惡意情況下發表的非法虛假言論做出有罪判決。¹¹¹在任何情況下，均應將公眾對受批評事項的關注視作一種捍衛。締約國應注意避免採取過度懲罰性的措施及處罰。又如，締約國應對勝訴方要求被告償還費用的申請予以適當限制。¹¹²締約國應考量對誹謗行為免除刑事處罰，¹¹³並且在任何情況下，只認可在最嚴重案件中適用刑法，監禁絕不是適當的處罰。不允許締約國對人提出刑事誹謗控訴卻不立即進行審判。此做法令人恐懼，會不當地限制相關人員及其他人行使言論自由。¹¹⁴
48. 禁止不尊重宗教或其他信仰體系的表現，包括褻瀆宗教法不符合《公約》，但《公約》第二十條第二項規定的具體情況除外。此類禁止還必須符合第十九條第三項的嚴格要求，以及第二條、第五條、第十七條、第十八條及第二十六條等條款。因此，例如，任何此類法律均不得存在有利於或不利於某個或某些宗教或信仰體系，或令其擁護者優於他人，或使宗教信徒優於非信徒的差別待遇。也不得利用此類限制，防止或處罰批評宗教領袖或評論宗教教

¹⁰⁷ 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

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

¹⁰⁹ 關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

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

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

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

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

義及信仰原則的行為。¹¹⁵

49. 處罰對歷史事實發表意見的法律違反《公約》課予締約國尊重意見自由及言論自由的義務。¹¹⁶《公約》不得全面禁止表達錯誤意見，或對歷史事件的錯誤解釋。絕不應對意見自由權利施加限制，關於言論自由的限制不得超出第三項允許或第二十條規定的範圍。

第十九條與第二十條之間的關係

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

¹¹⁵ 關於大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國-澤西島、耿西島及曼島的結論性意見(CCPR/C/79/Add.119)。另見關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

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

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

第一一二屆會議(2014 年)

第 35 號一般性意見：人身自由及安全（《公約》第九條）

一、前言

1. 本一般性意見取代 1982 年通過的第 8 號一般性意見(第十六屆會議)。
2. 第九條承認與保護人身自由及人身安全。在《世界人權宣言》中，第三條宣示，人人有權享有生命、自由及人身安全。這是《世界人權宣言》所保護的第一項實質性權利，它顯示《公約》第九條對個人及整個社會的深刻重要意義。人身自由與安全本身就是寶貴的，另外，從歷史上來說，剝奪人身自由與安全從來都是影響享受其他權利的主要手段。
3. 人身自由關切身體不受約束，不是一般的行動自由。¹ 人身安全是指身心不受傷害或身心完整，如下面第 9 段所詳細論述。第九條保證這些權利為人人所有。「人人」，除其他外，首先包括男孩、女孩、士兵、身心障礙者、女性同性戀者、男性同性戀者、雙性戀及跨性別者、外國人、難民及尋求庇護者、無國籍人、移徙工人、被判罪者及從事恐怖主義活動的人。
4. 第九條第二項至第五項列舉保護人身自由及安全的具體標準。第九條的一些規定(第二項的部分及整個第三項)只適用於與刑事訴訟有關的情況。但其餘部分，特別是第四項規定的重要保障，即由一個法庭對羈押合法性進行審查的權利，適用於所有被剝奪自由的人。
5. 與第十二條所說只是對行動自由的限制相比，剝奪自由涉及對活動的更嚴格限制，將其限制在一個更狹窄的空間內。² 剝奪自由的例子包括員警拘留、arraigo、³ 還押羈押、判罪後監禁、軟禁⁴、行政拘留、非自願住院、⁵ 兒童機構監管及在機場的某個禁區內監禁⁶ 以及非自願轉送。⁷ 這類例子包括對一個已經被拘留之人採取更嚴格的限制，例如，單獨監禁或使用限制行動的裝

¹ 854/1999, Wackenheim 訴法國，第 6.3 段。

² 263/1987, González del Río 訴秘魯，第 5.1 段；833/1998, Karker 訴法國 France, 第 8.5 段。

³ 見結論性意見：墨西哥(CCPR/C/MEX/CO/5, 2010 年)，第 15 段。

⁴ 1134/2002, Gorji-Dinka 訴喀麥隆，第 5.4 段；另見結論性意見：英國(CCPR/C/GBR/CO/6, 2008 年)，第 17 段(管制命令，包括最多 16 個小時的宵禁)。

⁵ 754/1997, A. 訴紐西蘭，第 7.2 段(精神健康)；見結論性意見：莫爾多瓦共和國(CCPR/C/MDA/CO/2, 2009)，第 13 段(傳染病)。

⁶ 見結論性意見：比利時(CCPR/CO/81/BEL, 2004)，第 17 段(拘留待驅逐的移民)。

⁷ R.12/52, Saldías de López 訴烏拉圭，第 13 段。

置。⁸ 在服兵役期間，相當於剝奪平民自由的限制，如果未超過一般兵役的迫切需要範圍或未偏離有關締約國武裝部隊內部的一般生活條件，就可能不構成剝奪自由。⁹

6. 剝奪人身自由是沒有自由同意的。自願去員警派出所參加調查、知道任何時候可自由離開的人，不算是被剝奪自由的人。¹⁰
7. 締約國有義務採取適當措施保護人身自由不被第三者剝奪。¹¹ 締約國必須保護個人不被刑事罪犯或被違法團體綁架拘禁，包括在其境內活動的武裝或恐怖分子集團。它們還必須保護個人不被合法組織錯誤地剝奪自由，如雇主、學校及醫院。締約國應儘可能採取適當措施保護個人不因其他國家在其境內的行動而被剝奪自由。¹²
8. 在私人或機構被締約國給予能力或授權行使逮捕或拘禁權力的情況下，締約國仍有責任遵守或確保遵守第九條。它必須嚴格限制這些權力，必須給予嚴格及有效的控制，確保這些權力不被濫用，不會導致任意或非法逮捕或拘禁。如果確實發生任意或非法逮捕或拘禁，它還必須向受害者提供有效救濟。¹³
9. 人身安全權利保護個人身體或精神不被故意傷害，不論受害者是被拘禁還是未被拘禁。例如，締約國官員如果無故傷害別人身體，即侵害人身安全權利。¹⁴ 人身安全權利還要求締約國採取適當措施，對在公共場所的人員受到死亡威脅做出反應，通常是保護個人免受來自任何政府或私人對其生命或身體完整的可預見威脅。¹⁵ 締約國既要採取措施防止未來的傷害，又要採取回溯措施，如針對過去的傷害執行刑法。例如，締約國必須針對不同類受害者所遭受不同形式的暴力作出適當反應、如對人權捍衛者及記者的恐嚇、對證人的報復、對婦女的暴力、包括家庭暴力、武裝部隊中戲弄新兵、對兒童的暴力、

⁸ 見結論性意見：捷克共和國(CCPR/C/CZE/CO/2, 2007)，第 13 段；及大韓民國(CCPR/C/OR/CO/3, 2006)，第 13 段。

⁹ 265/1987, Vuolanne 訴芬蘭，第 9.4 段。

¹⁰ 1758/2008, Jessop 訴紐西蘭，第 7.9-7.10 段。

¹¹ 見結論性意見：葉門(CCPR/C/YEM/CO/5, 2012)，第 24 段。

¹² 319/1988, Cañón García 訴厄瓜多，第 5.1-5.2 段。

¹³ 見結論性意見：瓜地馬拉(CCPR/C/GTM/CO/3, 2012)，第 16 段。

¹⁴ 613/1995, Leehong 訴牙買加，第 9.3 段。

¹⁵ 1560/2007, Marcellana 及 Gumanoy 訴菲律賓，第 7.7 段，如果締約國意圖在其境外對一個人行管轄權，因而發佈追殺令或類似的死刑判決，授權殺死受害者，締約國也就侵害人身安全權。見結論性意見：伊朗伊斯蘭共和國(CCPR/C/79/Add.25, 1993)，第 9 段；下面第 63 段(討論治外法權)。

基於性傾向或性別認同的暴力，¹⁶ 以及對身心障礙者的暴力。¹⁷ 締約國還應防止及處理在執法過程中不合理使用武力的問題，¹⁸ 並保護其人民不受私人安全武裝的欺侮以及槍支濫用所造成的危險。¹⁹ 人身安全權利並不是針對所有對身體或精神健康的危險，也不涉及作為民事或刑事訴訟對象間接受到的健康影響。²⁰

二、任意拘禁及非法拘禁

10. 人身自由權利並非絕對。第九條承認，有時候剝奪自由是合理的，例如，在執行刑法過程中。第一項要求，不得任意剝奪自由，且執行時必須尊重法治。
11. 第一項第二句禁止任意逮捕或拘禁，而第三句禁止非法剝奪自由，即剝奪自由不是依照法律所確定的根據及程序。兩項禁止重疊，因為逮捕或拘禁可能違反適用的法律，但不是任意的；或者，法律上允許，但卻是任意的；或既是任意又是違法。沒有任何法律依據的逮捕或拘禁也是任意的。²¹ 未經授權對犯人進行超過其刑期的監禁既是任意也是非法，²² 未經授權延長其他形式的拘禁也是如此。不顧要求將被拘禁者釋放的司法命令繼續監禁被拘禁者，也屬於任意及非法。²³
12. 逮捕或拘禁可能是依國內法授權的，但仍可能屬於任意。「任意」這一概念不能及「違法」劃等號，必須給予更廣泛的解釋，使其包括不適當、不正當、缺乏可預見性及正當法律程序，²⁴ 以及合理性、必要性及比例原則等要素。例如，根據刑事指控實行的還押拘禁，在任何情況下都必須是合理的、有必要的。²⁵ 除司法機關做出有一定期限的徒刑判決以外，關於對一個人繼續實行任何形式拘禁的決定，若非定期審查繼續拘禁理由的結果，就屬於任意。²⁶
13. 「逮捕」一詞係指抓獲某人從而開始剝奪其自由；「拘禁」一詞係指從逮捕

¹⁶ 見結論性意見：薩爾瓦多(CCPR/CO/78/SLV, 2003)，第 16 段。

¹⁷ 見結論性意見：挪威(CCPR/C/NOR/CO/6, 2011)，第 10 段。

¹⁸ 613/1995, Leehong 訴牙買加，第 9.3 段；見《執法人員使用武力及火器基本原則》(1990)。

¹⁹ 見結論性意見：菲律賓(CCPR/C/PHL/CO/4, 2012)，第 14 段。

²⁰ 1124/2002, Obodzinsky 訴加拿大，第 8.5 段。

²¹ 414/1990, Mika Miha 訴赤道幾內亞，第 6.5 段。

²² 見結論性意見：巴西(CCPR/C/BRA/CO/2, 2005)，第 16 段。

²³ 856/1999, Chambala 訴辛巴威，第 7.3 段。

²⁴ 1134/2002, Gorji-Dinka 訴喀麥隆，第 5.1 段；305/1988, Van Alphen 訴荷蘭，第 5.8 段。

²⁵ 1369/2005, Kulov 訴吉爾吉斯，第 8.3 段。刑事案件中的審前羈押在下面第四節中論述。

²⁶ 1324/2004, Shafiq 訴澳大利亞，第 7.2 段。

開始的剝奪自由，其延續時間從抓獲開始至釋放。²⁷ 第九條含意範圍內的逮捕不一定是國內法律所界定的正式逮捕。²⁸ 對已在押者另外實行剝奪自由的情況下，如基於無關的刑事指控實行的羈押，剝奪自由的開始也相當於逮捕。²⁹

14. 《公約》並未詳細列舉剝奪一個人自由的允許原因。第九條明確承認個人可因刑事指控而被羈押，而第十一條明確禁止以不能履行契約義務為由實行監禁。³⁰ 涉及剝奪自由的其他制度也必須依法確立，還必須包括防止任意拘禁的程序。法律規定的理由及程序不得損害人身自由權利。³¹ 有關制度不得有相當於刑罰而沒有適當保護的規定，從而規避刑事司法制度的限制。³² 雖然拘禁條件問題主要是在第七條及第十條中闡述的，但如果對待被拘禁者的方式與表面上拘禁他的目的沒有關聯，即可能是任意拘禁。³³ 沒有充分解釋、沒有獨立的程序性保障而以藐視法庭為由實行的嚴厲監禁懲罰屬於任意。³⁴
15. 在締約國不是為進行刑事訴訟而實行安全拘禁(有時稱為行政拘禁或拘留)的情況下，³⁵ 委員會認為，這種拘禁有成為任意剝奪自由的嚴重危險。³⁶ 這種拘禁一般就等於任意拘禁，因為還會有其他可消除威脅的有效措施，包括刑事司法制度。如果在非常例外情況下，以當前、直接及緊迫威脅為由，對被認為帶來這種威脅者實行拘禁，締約國就有舉證責任，證明有關人員確實會造成這種威脅，證明不能通過其他措施消除威脅，而且，隨著拘禁時間的延長，這種舉證責任還會增加。締約國還需要表明，拘禁時間不會超過絕對必要，可能的總拘禁時間是有限度的，在任何情況下都完全遵守第九條所規

²⁷ 631/1995, Spakmo 訴挪威，第 6.3 段。

²⁸ 1460/2006, Yklymova 訴土庫曼，第 7.2-7.3 段(事實上的軟禁)；1096/2002, Kurbanova 訴塔吉克，7.2 段(下逮捕令之前拘留)。

²⁹ 635/1995, Morrison 訴牙買加，第 22.2-22.3 段；1397/2005, Engo 訴喀麥隆，第 7.3 段。

³⁰ 處罰與民法債務有關的詐欺而以刑事罪行為羈押不違反第十一條，也不屬於任意羈押。1342/2005, Gavrilin 訴白俄羅斯，第 7.3 段。

³¹ 1629/2007, Fardon 訴澳大利亞，第 7.3 段。

³² 同上，第 7.4(a)-7.4(c)段；見結論性意見：美利堅合眾國(CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, 2006)，第 19 段；第 32 號一般性意見，第 15 段及第 18 段。

³³ 1629/2007, Fardon 訴澳大利亞，第 7.4(a)段(通常是在與前判決相同之獄所體制下執行民事管收)；見結論性意見：比利時(CCPR/CO/81/BEL, 2004)，第 18 段(安置於監獄中精神疾病增建設施中)及英國(CCPR/CO/73/UK, 2001)，第 16 段(將尋求庇護者拘禁在監獄中)。

³⁴ 1189/2003, Fernando 訴斯里蘭卡，第 9.2 段；1373/2005, Dissanayke 訴斯里蘭卡，第 8.3 段。

³⁵ 本段所涉是安全拘禁，而不是下面第 21 段中所說判決後的預防性拘禁或為引渡或移民控制而實行的收容，見下面第 18 段。

³⁶ 見結論性意見：哥倫比亞(CCPR/C/COL/CO/6, 2010)，第 20 段，及約旦(CCPR/C/JOR/CO/4, 2010)，第 11 段。

定的保障。同時保證由法院或其他具有同樣獨立及公正特點的法庭進行及時及定期審查，因為司法機關是這些條件的必要保障，同時取得最好由被拘禁者選擇的獨立法律諮詢，並對被拘禁者公開至少是據以做出裁決的證據要素。³⁷

16. 極惡劣的任意拘禁事例包括拘禁被指控犯罪者的家屬，而其家屬並未被指控犯有任何罪行；扣押人質及被捕者以索取賄賂或為其他犯罪目的。
17. 作為處罰合法行使《公約》所保障權利的逮捕或拘禁屬於任意逮捕或拘禁，有關權利包括意見及言論自由(第十九條)，³⁸ 集會自由(第二十一條)，結社自由(第二十二條)，宗教自由(第十八條)及隱私權(第十七條)。原則上，違反第二條第一項、第三條或第二十六條而以歧視理由實行的逮捕或拘禁，也是任意的。³⁹ 違反第十五條回溯性刑事處罰的拘禁也等於任意拘禁。⁴⁰ 違反《公約》中的許多實質性及程序性規定的強迫失蹤，構成特別嚴重的任意拘禁。明顯不公正審判後的監禁屬於任意，但不是違反第十四條中為刑事被告所規定具體程序性保障的每個行為都造成任意拘禁。⁴¹
18. 移民控管程序中實行的收容本身不屬於任意拘禁，但必須是根據有關情況決定的合理、必要、適當的收容，並隨著時間的延續進行重新評估。⁴² 對非法進入締約國領土的尋求庇護者，最初可實行短期收容，以對其入境進行登記、記錄其要求及確定其身分(如果有疑問)。⁴³ 在缺乏個人特有的具體原因的情況下，如個人潛逃的可能、對他人犯罪的危險或對國家安全的危險行為，在解決他們的要求時繼續收容他們，會構成任意拘禁。⁴⁴ 決定時必須逐案考慮有關因素，而不是根據抽象類型的強制規則。必須考慮採取可達到同樣的目的之較低侵犯性手段，如報告義務、擔保或防止潛逃的其他條件，必須接受定期評估及司法審查。⁴⁵ 關於收容移民的決定必須考慮到收容對其身

³⁷ 關於《公約》第九條與第四條以及國際人權法的關係，見下面第 64 段至第 67 段。

³⁸ 328/1988, Zelaya Blanco 訴尼加拉瓜，第 10.3 段。

³⁹ 1314/2004, O'Neill 及 Quinn 訴愛爾蘭，第 8.5 段(未發現違法)；見結論性意見：宏都拉斯(CCPR/C/HND/CO/1, 2006)，第 13 段(根據性傾向的拘禁)，及喀麥隆(CCPR/C/CMR/CO/4, 2010)，第 12 段(對成人雙方基於同意進行同性活動的監禁)。

⁴⁰ 1629/2007, Fardon 訴澳大利亞，第 7.4(b)段。

⁴¹ 1007/2001, Sineiro Fernández 訴西班牙，第 6.3 段(判決未經上級法院審查，違反第十四條第五項，但不違反第九條第一項)。

⁴² 560/1993, A. 訴澳大利亞，第 9.3-9.4 段；794/1998, Jalloh 訴荷蘭，第 8.2 段；1557/2007, Nystrom 訴澳大利亞，第 7.2-7.3 段。

⁴³ 1069/2002, Bakhtiyari 訴澳大利亞，第 9.2-9.3 段。

⁴⁴ 1551/2007, Tarlue 訴加拿大，第 3.3 段及第 7.6 段；1051/2002, Ahani 訴加拿大，第 10.2 段。

⁴⁵ 1014/2001, Baban 訴澳大利亞，第 7.2 段；1069/2002, Bakhtiyari 訴澳大利亞，第 9.2-9.3 段；

心健康的影響。⁴⁶ 任何必要收容的場所均應是適當、衛生、非懲罰性的設施，不應是監獄。締約國因無國籍問題或其他障礙無法將某人驅逐，這情況不是無限期收容的理由。⁴⁷ 除非作為最後的辦法，兒童不應被剝奪自由，且收容儘可能短的適當時間。在收容期間及條件方面將其最佳利益作為首要考慮，同時考慮到無人陪伴之未成年人者的極端易受侵害及對照料的需要。⁴⁸

19. 締約國應修訂精神健康方面過時的法律及慣例以避免任意拘禁。委員會強調任何剝奪自由都可能造成傷害，特別是非自願住院可能造成的傷害。締約國應為精神障礙者提供基於社區的或替代性社會照料服務，以提供較少限制性的替代拘束。⁴⁹ 存在身心障礙這一問題本身不應成為剝奪自由的理由，而任何自由的剝奪都必須是必要與適度，目的是保護有關個人免受嚴重傷害或防止其傷害他人。⁵⁰ 剝奪自由必須作為最後辦法使用，而且時間要適當，要儘量縮短，還必須伴隨有法律規定之適當程序及實質性保障。⁵¹ 有關程序必須確保尊重有關個人的意見，確保任何能真正代表及保護有關個人的願望及利益代表。⁵² 締約國必須為機構照護的人實行治療及康復方案，其目的應當是作為拘禁理由所強調的目的。⁵³ 必須定時對剝奪自由進行複查，以確定是否有繼續之必要。⁵⁴ 必須幫助有關個人為維護其權利獲得有效救濟，包括對其拘禁的合法性進行最初及定期司法審查，防止有與《公約》不一致的拘禁條件。⁵⁵
20. 《公約》與各種刑事判決的體制是一致的。被判刑者的刑期應按照國內法管

見難民署《關於與收容尋求庇護者及收容替代辦法有關的標準與適用指導原則》(2012)，原則 4.3 及附件 A(說明拘留的替代辦法)。

⁴⁶ 1324/2004, Shafiq 訴澳大利亞，第 7.3 段；900/1999, C. 訴澳大利亞，第 8.2 段及第 8.4 段。

⁴⁷ 2094/2011, F.K.A.G. 訴澳大利亞，第 9.3 段。

⁴⁸ 1050/2002, D. 及 E. 訴澳大利亞，第 2 段；794/1998, Jalloh 訴荷蘭，第 8.2-8.3 段；另見《兒童權利公約》第三條第一項及第三十七條(b)項。

⁴⁹ 見結論性意見：拉脫維亞(CCPR/C/LVA/CO/3, 2014)，第 16 段。

⁵⁰ 1061/2002, Fijalkowska 訴波蘭，第 8.3 段；1629/2007, Fardon 訴澳大利亞，第 7.3 段；見結論性意見：俄羅斯聯邦(CCPR/C/RUS/CO/6, 2009)，第 19 段；《身心障礙者權利公約》第十四條第一項(b)款。

⁵¹ 1061/2002, Fijalkowska 訴波蘭，第 8.3 段。

⁵² 見結論性意見：捷克共和國(CCPR/C/CZE/CO/2, 2007)，第 14 段；另見兒童權利委員會，第 9 號一般性意見，第 48 段。

⁵³ 見結論性意見：保加利亞(CCPR/C/BGR/CO/3, 2011)，第 10 段。

⁵⁴ 754/1997, A. 訴紐西蘭，第 7.2 段；見兒童權利委員會，第 9 號一般性意見，第 50 段。

⁵⁵ 1061/2002, Fijalkowska 訴波蘭，第 8.3-8.4 段；754/1997, A. 訴紐西蘭，第 7.3 段；第 31 號一般性意見，第 15 段。

理。考慮假釋或其他形式的提前釋放必須符合法律，⁵⁶ 不得以第九條意義上的任意理由拒絕這種釋放。若這種釋放是有條件給予，後來因據稱違反條件而撤銷，則撤銷必須符合法律，不得是任意的，特別是不得與違反條件的嚴重程度不相稱。在考慮是否給予提前釋放時，對犯人未來行為的預測可以是一個重要因素。⁵⁷

21. 在一個刑事判決為保護他人安全包括一段懲罰性刑期及隨後一段非懲罰性刑期的情況下，⁵⁸ 服完懲罰性刑期之後，為避免任意性，之後監禁必須有令人信服的正當理由，即根據所犯罪行的嚴重性及被監禁者再犯同樣罪行的可能性。締約國應只作為最後手段採用這種監禁，並且必須由一個獨立機構進行定期審查以確定是否有必要繼續監禁。⁵⁹ 締約國在評估未來危險時必須謹慎並提供適當保障。⁶⁰ 這種監禁的條件必須不同於服懲罰性刑期犯人的監禁條件，其目的必須是對被監禁者改善及使其融入社會。⁶¹ 如果一名犯人已服滿判決時定的刑期，第九條及第十五條禁止回溯的延長刑期，締約國不得在民事管收的名義下實行相當於刑事監禁的拘禁，從而規避這些禁令。⁶²
22. 第九條第一項第三句規定，除非依照法律所規定的理由及程序，任何人不得被剝奪自由。任何實質性逮捕或拘禁理由都必須是法律所規定，其定義應足夠精確以避免過於廣泛或任意解釋或適用。⁶³ 沒有這種法律授權的剝奪自由是非法的。⁶⁴ 無視於要求釋放的執行司法命令或有效特赦令而繼續拘禁也是非法的。⁶⁵
23. 第九條要求，執行經合法授權的剝奪自由的程序也應當是法律規定的，締約國應確保符合其法律規定的程序。第九條還要求符合規定逮捕程序的國內法

⁵⁶ 1388/2005, De León Castro 訴西班牙，第 9.3 段。

⁵⁷ 1492/2006, Van der Plaat 訴紐西蘭，第 6.3 段。

⁵⁸ 在不同法律制度中，這種拘禁可能被稱為“rétention de sûreté”、“Sicherungsverwahrung”或英語的“preventive detention”；見 1090/2002, Rameka 訴紐西蘭。

⁵⁹ 同上，第 7.3 段。

⁶⁰ 見結論性意見：德國(CCPR/C/DEU/CO/6, 2012)，第 14 段。

⁶¹ 1512/2006, Dean 訴紐西蘭，第 7.5 段。

⁶² 1629/2007, Fardon 訴澳大利亞，第 7.4 段。

⁶³ 見結論性意見：菲律賓(CCPR/CO/79/PHL, 2003)，第 14 段(遊蕩罪法模糊)，模里西斯(CCPR/CO/83/MUS, 2005)，第 12 段(恐怖主義罪法)，俄羅斯聯邦(CCPR/C/RUS/CO/6, 2009)，第 24 段(“極端主義活動”)，及宏都拉斯(CCPR/C/HND/CO/1, 2006)，第 13 段(“非法結社”)。

⁶⁴ 702/1996, McLawrence 訴牙買加，第 5.5 段：“如果以國內法中沒有明確規定的理由將一個人逮捕，即違反了合法原則”。

⁶⁵ 856/1999, Chambala 訴尚比亞，第 7.3 段，138/1981, Mpandanjila 等訴薩伊，第 10 段。

規定，即明確有權執行逮捕的官員⁶⁶或明確規定何時須有逮捕令。⁶⁷它還要求應符合國內法規定，何時必須從法官或其他官員獲得繼續拘禁的授權；⁶⁸可以羈押人的處所；⁶⁹何時必須將被拘禁者帶至法庭；⁷⁰以及拘禁的法定期限。⁷¹它還要求應符合關於下述問題的國內法規定提供被拘禁者應有的重要保障，如對逮捕作記錄⁷²及允許接觸律師。⁷³違反無關這些事項的國內程序規則不必然引起第九條範圍內的爭議。⁷⁴

三、逮捕理由及任何刑事指控的通知

24. 第九條第二項對於被剝奪自由者的利益規定兩個要件：一、他們在被捕時必須被告知逮捕的理由；二、他們應被立即告知對他們的任何指控。第一個要件廣泛適用於任何剝奪自由的理由。因為「逮捕」意謂著開始剝奪自由，不論逮捕是正式或非正式的，不論逮捕所依據的是合法還是不當理由，第一個要求都適用。⁷⁵第二個要件只適用於與刑事指控有關的資訊。⁷⁶如果已經因一項刑事指控被拘禁者又因另一項無關刑事指控的命令被拘禁，必須將無關刑事指控的資訊立即通知該被拘禁者。⁷⁷
25. 將逮捕理由通知所有被捕者的一個重要目的就是使他們在認為逮捕理由無效或無根據的情況下能尋求被釋放。⁷⁸理由不僅要包括逮捕的一般法律依據，而且要包括足夠的具體事實以表明指控的內容，如有關不法行為及所稱受害者的身分。⁷⁹「理由」係指逮捕的官方依據，而不是執行逮捕之官員的

⁶⁶ 1461/2006、1462/2006、1476/2006、1477/2006、Maksudov 等訴吉爾吉斯，第 12.2 段。

⁶⁷ 1110/2002, Rolando 訴菲律賓，第 5.5 段。

⁶⁸ 770/1997, Gridin 訴俄羅斯聯邦，第 8.1 段。

⁶⁹ 1449/2006, Umarov 訴烏茲別克，第 8.4 段。

⁷⁰ 981/2001, Gómez Casafranca 訴秘魯，第 7.2 段。

⁷¹ 2024/2011, Israil 訴哈薩克，第 9.2 段。

⁷² 1208/2003, Kurbonov 訴塔吉克，第 6.5 段。

⁷³ 1412/2005, Butovenko 訴烏克蘭，第 7.6 段。

⁷⁴ 1425/2005, Marz 訴俄羅斯聯邦，第 5.3 段。

⁷⁵ 1460/2006, Yklymova 訴土庫曼，第 7.2 段(事實上的軟禁)；414/1990, Mika Miha 訴赤道幾內亞，第 6.5 段(總統令)。

⁷⁶ 見，例如，Ahmadou Sadio Diallo(幾內亞)訴剛果民主共和國一案，國際法學家委員會 2010 年報告，第 639 頁，第 77 段(引述委員會第 8 號一般性意見)。

⁷⁷ 635/1995, Morrison 訴牙買加，第 22.2-22.3 段，1397/2005, Engo 訴喀麥隆，第 7.3 段。

⁷⁸ 248/1987, Campbell 訴牙買加，第 6.3 段。

⁷⁹ 1177/2003, Ilombe and Shandwe 訴剛果民主共和國，第 6.2 段。

主觀動機。⁸⁰

26. 口頭通知逮捕理由可滿足這一要件。理由必須使用被逮捕者懂得的語言。⁸¹
27. 這一資訊必須在逮捕時立即提供。但在某些特殊情況下，這種立即通知可能做不到。例如，在翻譯到來之前可能要有所拖延，但任何這類拖延都應是最低限度的絕對必要。⁸²
28. 就某類易受侵害的人而言，直接通知被捕者還不夠。在兒童被捕時，還應當將逮捕及理由通知其家長、監護人或法律代表。⁸³ 就某些有精神障礙者而言，還應當將逮捕及理由通知他們指定的人或合適的家庭成員。可能還需要時間確定及聯繫有關第三者人員，但應儘快通知。
29. 第二項的第二個要件是刑事指控的告知。對為調查其可能犯過罪行或使其接受刑事審判而逮捕的人員，必須立即將其被懷疑或被指控犯過的罪行告知他們。這項權利適用於普通刑事訴訟，也適用於軍事審判或其他做成刑事處罰的特別體制。⁸⁴
30. 第二項要求對任何指控「立即」告知被捕者，並不一定是「在逮捕的時候」。如果具體指控已經熟慮，逮捕執行官員則可將逮捕理由及指控一併告知被捕者，或者，主管機關可在若干小時之後說明拘禁的法律依據。必須以被捕者通曉的語言向其陳述逮捕理由。⁸⁵ 第二項中關於告知指控的要件有助於確定暫時拘禁是否合適，因此，第二項並不要求像準備審判所需要的那樣詳細地將指控告知被捕者。⁸⁶ 如果主管機關在逮捕之前已經將正在調查的指控告知被捕者，那麼，第二項就不要求立即重複告知正式指控，只要最初的通知說明逮捕理由。⁸⁷ 上面第 28 段中提到的考慮也適用於逮捕未成年人或其他易受侵害者時的立即告知。

⁸⁰ 1812/2008, Levinov 訴白俄羅斯，第 7.5 段。

⁸¹ 868/1999, Wilson 訴菲律賓，第 3.3 段及第 7.5 段。

⁸² 526/1993, Hill and Hill 訴西班牙，第 12.2 段。

⁸³ 1402/2005, Krasnov 訴吉爾吉斯，第 8.5 段；第 32 號一般性意見，第 42 段；見兒童權利委員會，第 10 號一般性意見，第 48 段。

⁸⁴ 1782/2008, Aboufaied 訴利比亞，第 7.6 段。關於立即告知有關的任何指控要求也適用於為可能的軍事審判的拘禁，不論軍事法庭對被拘禁者的審判是否為《公約》第十四條所禁止。

1640/2007, El Abani 訴阿爾及利亞，第 7.6 段及第 7.8 段。

⁸⁵ 493/1992, Griffin 訴西班牙，第 9.2 段。

⁸⁶ 第 32 號一般性意見，第 31 段；702/1996, McLawrence 訴牙買加，第 5.9 段。

⁸⁷ 712/1996, Smirnova 訴俄羅斯聯邦，第 10.3 段。

四、刑事指控拘禁的司法管制

31. 第三項的第一句適用於任何「因刑事指控被逮捕或拘禁」的人，而第二句則是指因刑事指控「等候審判」的人。第三項適用於普通刑事訴訟、軍事審判及其他做成刑事處罰的特別體制。⁸⁸
32. 第三項首先要求，任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人，應被迅速帶至審判官或經法律授權行使司法權力的其他官員。這一要求無例外地適用於一切案件，無關於被拘禁者選擇或堅持這點的能力。⁸⁹ 即便是在正式指控確定之前，這一要件也適用，只要有人因為被懷疑進行犯罪活動被捕或被拘禁。⁹⁰ 這一權利旨在將刑事調查或訴訟中對一個人的拘禁置於司法管制之下。⁹¹ 如果因一刑事指控已被拘禁的一個人又因另一無關的刑事指控被命令拘禁，就必須立即將其帶至法官之前以管制第二個拘禁。⁹² 正當行使司法權本身就意謂著要由一個在所處理問題上持獨立、客觀和公正立場的機關為之。⁹³ 因此，檢察官不能被看作根據第三項行使司法權的官員。⁹⁴
33. 雖然「迅即」一詞的確切含義可能依客觀情況有所不同，⁹⁵ 但拖延不應超過從逮捕時起算的幾天。⁹⁶ 委員會認為，48 小時一般足以將被捕者轉送及準備進行司法聽審；⁹⁷ 超過 48 小時的任何拖延都必須是絕對例外，而且根據當時情況應當是正當的。⁹⁸ 執法人員監管下的長時間拘禁而沒有司法管制，會不

⁸⁸ 1782/2008, Aboufaied 訴利比亞，第 7.6 段；第三項適用於為可能進行的軍事審判的拘禁，不論由軍事法庭審判被拘禁者是否為《公約》第十四條所禁止。1813/2008, Akwanga 訴喀麥隆，第 7.4-7.5 段。在國際武裝衝突中，關於進行軍事審判的國際人道法具體規則與對第九條第三項的解釋也有關係，後者仍然適用。見下面第 64 段。

⁸⁹ 1787/2008, Kovsh 訴白俄羅斯，第 7.3-7.5 段。

⁹⁰ 1128/2002, Marques de Morais 訴安哥拉，第 6.3-6.4 段；1096/2002, Kurbanova 訴塔吉克，第 7.2 段。

⁹¹ 1914-1916/2009, Musaev 訴烏茲別克，第 9.3 段。

⁹² 635/1995, Morrison 訴牙買加，第 22.2-22.3 段；762/1997, Jensen 訴澳大利亞，第 6.3 段。

⁹³ 521/1992, Kulomin 訴匈牙利，第 11.3 段。

⁹⁴ 見，同上；1547/2007, Torobekov 訴吉爾吉斯，第 6.2 段；1278/2004, Reshetnikov 訴俄羅斯聯邦，第 8.2 段；結論性意見：塔吉克(CCPR/CO/84/TJK, 2005 年)，第 12 段。

⁹⁵ 702/1996, McLawrence 訴牙買加，第 5.6 段；2120/2011, Kovalev 訴白俄羅斯，第 11.3 段。

⁹⁶ 1128/2002, Marques de Morais 訴安哥拉，第 6.3 段；277/1988, Terán Jijón 訴厄瓜多，第 5.3 段(五天非迅速)；625/1995, Freemantle 訴牙買加，第 7.4 段(四天非迅速)。

⁹⁷ 1787/2008, Kovsh 訴白俄羅斯，第 7.3-7.5 段。

⁹⁸ 同上；另見 336/1988, Fillastre and Bizouarn 訴玻利維亞，第 6.4 段(預算限制不能作為拖延 10 天的理由)。

必要地增加不當處遇的危險。⁹⁹多數締約國的法律都具體規定時間限制，有些規定少於 48 小時，不應超過這些時間限制。在少年案件中，應當嚴格適用「迅即」的標準，如 24 小時。¹⁰⁰

34. 被拘禁者本身必須被帶到法官面前或經法律授權行使司法權的其他官員面前。¹⁰¹被拘禁者親身出席聽審可提供機會詢問他們在被羈押時受到的待遇，¹⁰²且在命令繼續羈押的情況下便於立即將其轉移到還押拘禁中心。因此，這是人身安全的一種保障，也可防止酷刑及殘忍、不人道或有辱人格的待遇。在隨後的審訊及後來法官評估羈押的合法性及必要性的聽審會上，被逮捕者有權得到法律協助，原則上，提供協助的應當是選定的律師。¹⁰³
35. 妨礙迅速面見法官的單獨監禁本身就違反第三項。¹⁰⁴根據其延續時間及其他事實，單獨監禁可能也違反《公約》，包括第六條、第七條、第十條及第十四條規定的其他權利。¹⁰⁵在刑事案件中，締約國應從拘禁開始就允許被拘禁者接觸律師，並為此提供便利。¹⁰⁶
36. 一旦被拘禁者被帶到法官面前，法官就必須決定，該人應被釋放，還是為進行更多調查或等待審判將其還押看管。如果沒有繼續羈押的法律依據，法官必須命令釋放。¹⁰⁷如果有理由進行更多調查，法官必須決定是否將該人(有條件或無條件)釋放，等待進一步訴訟，因為沒有必要羈押，這是一個第三項第二句更全面說明的問題。委員會認為，還押不應當是回歸員警監管，而應當是在一個由不同機關管理的分開設施，在這種設施中，便於降低被拘禁者權利受侵犯的危險。

⁹⁹ 見結論性意見：匈牙利(CCPR/CO/74/HUN, 2002 年)，第 8 段。

¹⁰⁰ 兒童權利委員會，第 10 號一般性意見，第 83 段。

¹⁰¹ 289/1988, Wolf 訴巴拿馬，第 6.2 段；613/1995, Leehong 訴牙買加，第 9.5 段；關於“經法律授權行使司法權的其他官員”一語，見上面第 32 段。

¹⁰² 見大會在其第 43/173 號決議中通過的《保護所有遭受任何形式拘禁或監禁的主體原則》，原則 37。

¹⁰³ 見結論性意見：肯亞(CCPR/C/KEN/CO/3, 2012)，第 19 段；另見第十四條第三項第四款；《原則》(前揭註 102)，原則 11。

¹⁰⁴ 1297/2004, Medjnoune 訴阿爾及利亞，第 8.7 段。

¹⁰⁵ 1781/2008, Berzig 訴阿爾及利亞，第 8.4 段、第 8.5 段及第 8.8 段；176/1984, Lafuente Peñarrieta 訴玻利維亞，第 16 段。

¹⁰⁶ 第 32 號一般性意見，第 32 段、第 34 段及第 38 段；結論性意見：多哥(CCPR/C/TGO/CO/4, 2011 年)，第 19 段；下面第 58 段。

¹⁰⁷ 見結論性意見：塔吉克(CCPR/CO/84/TJK, 2005)，第 12 段；647/1995, Pennant 訴牙買加，第 8.2 段。

37. 第三項第一句所說的要件是，被拘禁的人有權在合理時間內受審判或被釋放。這項要求專門適用於審前羈押，即從被捕到一審判決期間。¹⁰⁸ 極長時間的審前羈押也會破壞第十四條第二項規定的無罪推定。¹⁰⁹ 對不釋放的候審人員必須儘快審判，但不得侵犯其辯護權。¹¹⁰ 必須根據每個案件的具體情況評估延誤審判的合理性，同時要考慮到案件的複雜性、被告在訴訟過程中的表現以及行政及司法當局處理問題的方式。¹¹¹ 完成調查的障礙可以是延長時間的理由，¹¹² 但人手不足或預算限制等一般條件不應成為理由。¹¹³ 在有必要延後時，法官必須考慮審前羈押的替代辦法。¹¹⁴ 應避免對少年實行審前羈押，但如果已經羈押，根據第十條第二項第二款，他們有權以最快的方式接受審判。¹¹⁵
38. 第九條第三項的第二句要求，羈押監管等候審判的人應是例外，而不是規定。其中還規定，可有條件地從這種監管中釋放，即：保證出庭，包括為出庭接受審判，在司法程序的任何其他階段出庭，以及(如果有必要時)為執行判決出庭。這一句適用於因刑事指控候審的人，即在被告受到指控之後，但在指控前還有一個類似的要求，就是第一項規定的禁止任意拘禁。¹¹⁶ 使被告受到審前羈押不應當是一般做法。審前羈押必須是基於個別決定，這種決定考慮到所有情況，必須是合理的、必要的，其目的是防止逃跑、干涉證據或再次犯罪。¹¹⁷ 法律中應具體說明有關因素，不應包括模糊及廣泛的標準，如「公共安全」。¹¹⁸ 審前羈押不應當是對所有被指控特定犯罪的被告都是強制

¹⁰⁸ 1397/2005, Engo 訴喀麥隆，第 7.2 段。關於第九條第三項與第十四條第三項第三款的關係，在這方面，見第 32 號一般性意見，第 61 段。

¹⁰⁹ 788/1997, Cagas 訴菲律賓，第 7.3 段。

¹¹⁰ 第 32 號一般性意見，第 35 段。818/1998, Sextus 訴千里達及托巴哥，第 7.2 段。

¹¹¹ 1085/2002, Taright 訴阿爾及利亞，第 8.2-8.4 段；386/1989, Koné 訴塞內加爾，第 8.6 段；另見，677/1996, Teesdale 訴千里達及托巴哥，第 9.3 段(拖延 17 個月違反第三項)；614/1995, Thomas 訴牙買加，第 9.6 段(拖延近 14 個月不違反第三項)；第 32 號一般性意見，第 35 段。(討論與刑事訴訟拖延的合理性有關的因素)。

¹¹² 721/1997, Boodoo 訴千里達及托巴哥，第 6.2 段。

¹¹³ 336/1988, Fillastre 及 Bizouarn 訴玻利維亞，第 6.5 段；818/1998, Sextus 訴千里達及托巴哥，第 4.2 段及第 7.2 段。

¹¹⁴ 1085/2002, Taright 訴阿爾及利亞，第 8.3 段。

¹¹⁵ 第 21 號一般性意見，第 13 段；另見第 32 號一般性意見，第 42 段；兒童權利委員會，第 10 號一般性意見，第 83 段。

¹¹⁶ 1128/2002, Marques de Moraes 訴安哥拉，第 6.1 段及第 6.4 段。

¹¹⁷ 1502/2006, Marinich 訴白俄羅斯，第 10.4 段；1940/2010, Cedeño 訴委內瑞拉，第 7.10 段；1547/2007, Torobekov 訴吉爾吉斯，第 6.3 段。

¹¹⁸ 見結論性意見：波士尼亞與赫塞哥維納(CCPR/C/BIH/CO/1, 2006)，第 18 段。

的，而不考慮個別情況。¹¹⁹ 也不應當根據對所指控罪行的可能判決而不是根據必要性來決定審前羈押的期限。法院必須考慮審前羈押的替代辦法，如保釋、電子手環或其他條件，在具體情況下這些是否可使羈押不再必要。¹²⁰ 如果被告是外國人，這一事實決不能視為足以確定被告可能逃脫管轄的依據。¹²¹ 在初步確定有必要實行審前羈押之後，應當根據可能採用的替代辦法，定期檢視審前羈押是否仍然合理及必要。¹²² 如果被告被拘禁的時間達到對所指控罪行可能判決的最長刑期，應將被告釋放。應盡最大可能避免對少年實行審前羈押。¹²³

五、為從非法或任意拘禁中獲得釋放提起訴訟的權利

39. 第九條第四項規定，任何因逮捕或拘禁被剝奪自由的人都有權向法院聲請提審，以便法庭能不拖延地決定拘禁是否合法以及如果拘禁不合法命令予以釋放。這一規定包含人身保護原則。¹²⁴ 審查拘禁的事實依據在適當情況下可能只限於審查以前決定的合理性。¹²⁵
40. 這項權利適用於所有基於官方行動或根據官方授權實行的拘禁，包括與刑事訴訟有關的拘禁、軍事拘禁、安全拘留、反恐拘禁、非自願住院、移民收容、為引渡的拘禁及完全無依據的拘捕。¹²⁶ 它也適用於遊民拘留或吸毒者拘留，為教育目的對與觸犯法律兒童的收容，¹²⁷ 以及其他各種形式的行政拘留。¹²⁸ 在第四項含義範圍內的拘禁還包括軟禁及單獨監禁。¹²⁹ 當犯人按照法院判決後的決定服最短刑期的時候，不論是作為固定刑期，還是作為可能更長刑期

¹¹⁹ 見結論性意見：阿根廷(CCPR/CO/70/ARG, 2000)，第 10 段；斯里蘭卡(CCPR/CO/79/LKA, 2003)，第 13 段。

¹²⁰ 1178/2003, Smantser 訴白俄羅斯，第 10.3 段。

¹²¹ 526/1993, Hil 及 Hill 訴西班牙，第 12.3 段。

¹²² 1085/2002, Taright 訴阿爾及利亞，第 8.3-8.4 段。

¹²³ 第 32 號一般性意見，第 42 段；見兒童權利委員會，第 10 號一般性意見，第 80 段。

¹²⁴ 1342/2005, Gavrilin 訴白俄羅斯，第 7.4 段。

¹²⁵ 1051/2002, Ahani 訴加拿大，第 10.2 段；754/1997, A. 訴紐西蘭，第 7.3 段。

¹²⁶ 248/1987, Campbell 訴牙買加，第 6.4 段；962/2001, Mulezi 訴剛果民主共和國，第 5.2 段；1051/2002, Ahani 訴加拿大，第 10.2 段；1061/2002, Fijalkowska 訴波蘭，第 8.4 段；291/1988, Torres 訴芬蘭，第 7.4 段；414/1990, Mika Miha 訴赤道幾內亞，第 6.5 段。

¹²⁷ 265/1987, Vuolanne 訴芬蘭，第 9.5 段；見結論性意見：盧安達(CCPR/C/RWA/CO/3, 2009 年)，第 16 段(建議取消流浪拘留)。

¹²⁸ 見結論性意見：莫爾多瓦共和國(CCPR/CO/75/MDA, 2002)，第 11 段。

¹²⁹ 1172/2003, Madani 訴阿爾及利亞，第 8.5 段；265/1987, Vuolanne 訴芬蘭，第 9.5 段。

的一個固定部分，第四項都不要要求對拘禁進行隨後的審查。¹³⁰

41. 這項權利的目的是從正在進行的非法拘禁中(無條件或有條件)釋放；¹³¹ 第五項提及已經結束的非法拘禁有關的賠償問題。第四項要求，覆審法院必須有權命令從非法拘禁中釋放。¹³² 當第四項所指要求釋放的司法命令可以執行時，必須立即執行，繼續拘禁將違反第九條第一項，因而是任意拘禁。¹³³
42. 提起訴訟的權利原則上適用於從逮捕時起以及被拘禁者第一次質疑拘禁不被允許之前的任何實質性等待階段。¹³⁴ 一般來說，被拘禁者有權親自出庭，特別是當在場有助於調查拘禁的合法性或有不當對待被拘禁者問題的情況下。¹³⁵ 法院必須有權命令將被拘禁者帶到法院，不論被拘禁者是否已要求出庭。
43. 非法拘禁包括開始時合法、但後來因為當事人已經服完刑期或作為拘禁理由的情況有變化而變得不合法的拘禁。¹³⁶ 在法院認定有關情況可作為拘禁理由後，根據有關情況的性質，在當事人有權以類似理由提起訴訟之前，一個適當期間可能業已經過。¹³⁷
44. 「非法」拘禁包括違反國內法的拘禁及不符合第九條或《公約》任何其他有關條款要求的拘禁。¹³⁸ 當國內法律體系可能建立不同方法以確保法院對拘禁的審查，第四項要求，對基於那些理由之一而構成非法的任何拘禁給予司法救濟。¹³⁹ 例如，在某些案件中，家事法院有權命令將兒童從不符合其最佳利益的拘禁中釋放出來，可能可以滿足第四項的要求。¹⁴⁰
45. 第四項規定，個人有權向「法庭」提起訴訟，法庭一般應當是司法機關範圍內的法庭。在特殊情況下，如對某些形式的拘禁，法律可以規定向專門法庭

¹³⁰ 954/2000, Minogue 訴澳大利亞，第 6.4 段；1342/2005, Gavrilin 訴白俄羅斯，第 7.4 段；但第十四條第五項保證刑事被告向較高級法院上訴一次、要求對最初判決進行覆判的權利(第 32 號一般性意見，第 45 段)。

¹³¹ 473/1991, Barroso 訴巴拿馬，第 2.4 段及第 8.2 段(保釋人身保護令)。

¹³² 1324/2004, Shafiq 訴澳大利亞，第 7.4 段。

¹³³ 856/1999, Chambala 訴尚比亞，第 7.2 段。

¹³⁴ 291/1988, Torres 訴芬蘭，第 7.2 段(七天)。

¹³⁵ 見《原則》(前揭註 102)，原則 32，第 2 段；第 29 號一般性意見，第 16 段。

¹³⁶ 1090/2002, Rameka 訴紐西蘭，第 7.3-7.4 段。

¹³⁷ 同上(判決後預防性羈押年度審查)；754/1997, A. 訴紐西蘭，第 7.3 段(住院情況定期審查)；291/1988, Torres 訴芬蘭，第 7.4 段(每兩周審查一次為引渡實行的拘禁)。

¹³⁸ 1255、1256、1259、1260、1266、1268、1270、1288/2004, Shams 等訴澳大利亞，第 7.3 段。

¹³⁹ 同上。

¹⁴⁰ 1069/2002, Bakhtiyari 訴澳大利亞，第 9.5 段。

提起訴訟，但這種法庭必須是依法設立，必須獨立於行政及立法部門，或在具有司法性質之訴訟中決定法律問題方面享有司法獨立權。¹⁴¹

46. 第四項規定，被拘禁者或其代表可選擇提起訴訟；與第三項不同的是，它不要求拘禁個人的當局自動開始審查。¹⁴² 法律將某一特定類別的被拘禁者排除在第四項所要求的審查之外是違反《公約》。¹⁴³ 使個人實際上不能利用這種審查的做法，包括單獨監禁，也等於違反《公約》。¹⁴⁴ 為便於進行有效審查，被拘禁者應能及時及經常接觸律師。應以被拘禁者通曉的語言告知他們有權就拘禁決定的合法性提起訴訟。¹⁴⁵
47. 被剝奪自由的人不僅有權提起訴訟，並且有權及時收到決定。主管法院拒絕對要求釋放被拘禁者的申訴作出決定，違反第四項。¹⁴⁶ 對案件的裁決必須儘快進行。¹⁴⁷ 可歸咎於申訴者造成的拖延不算司法拖延。¹⁴⁸
48. 《公約》不要求可對法院關於認定拘禁合法的裁決提出上訴。如果締約國規定可上訴或進一步審理，拖延可能反映訴訟性質有變化，在任何情況下，不得過度。¹⁴⁹

六、因受非法或任意逮捕或拘禁得到賠償的權利

49. 《公約》第九條第五項規定，任何遭受非法逮捕或拘禁的受害者都有權取得賠償。與第四項一樣，第五項明確規定締約國為侵害人權行為必須給予有效救濟的具體例子。這些具體救濟不能代替《公約》第二條第三項所規定，非法或任意逮捕或拘禁受害者的具體情況可能要求的其他救濟，而是與其一起包括在全部救濟之中。¹⁵⁰ 第四項規定迅速救濟，從正在進行的非法拘禁中釋

¹⁴¹ 1090/2002, Rameka 訴紐西蘭，第 7.4 段(討論假釋委員會是否能作為法庭以司法方式行為的能力)；291/1988, Torres 訴芬蘭，第 7.2 段(認定由內政部長審查不夠)；265/1987, Vuolanne 訴芬蘭，第 9.6 段(認定由上級軍官審查不夠)；第 32 號一般性意見，第 8-22 段。

¹⁴² 373/1989, Stephens 訴牙買加，第 9.7 段。

¹⁴³ R.1/4, Torres Ramírez 訴烏拉圭，第 18 段；1449/2006, Umarov 訴烏茲別克，第 8.6 段。

¹⁴⁴ R.1/5, Hernández Valentini de Bazzano 等訴烏拉圭，第 10 段；1751/2008, Aboussedra 訴利比亞，第 7.6 段；1061/2002, Fijalkowska 訴波蘭，第 8.4 段(國家的不作為使一個病人不能質疑非自願住院)。

¹⁴⁵ 見《原則》(前揭註 102)，原則 13-14。

¹⁴⁶ 1128/2002, Marques de Morais 訴安哥拉，第 6.5 段。

¹⁴⁷ 291/1988, Torres 訴芬蘭，第 7.3 段。

¹⁴⁸ 1051/2002, Ahani 訴加拿大，第 10.3 段。

¹⁴⁹ 1752/2008, J.S. 訴紐西蘭，第 6.3-6.4 段(認定一審八天、二審三周、三審二個月符合情況)。

¹⁵⁰ 第 31 號一般性意見，第 16 段及第 18 段；238/1987, Bolaños 訴厄瓜多，第 10 段；962/2001,

放，而第五項則說明，非法逮捕或拘禁受害者有權得到金錢賠償。

50. 第五項要求締約國建立一個法律架構，在其範圍內，受害者得到賠償是作為一項可行使的權利，而不是恩惠或裁定。救濟絕不能只是理論上存在，而是必須切實執行，在合理時間內支付賠償。第五項沒有規定程序的具體形式，其中可以包括國家本身或對侵權負有責任的個別國家官員提供的賠償，只要有效。¹⁵¹ 第五項沒有要求為所有形式的非法逮捕規定單一的賠償程序，而只是要求一個有效程序的系統，可在第五項所包括的任何情況下提供賠償。第五項不要求締約國主動賠償受害者，而是允許締約國將啟動賠償程序交由受害者自己提起。¹⁵²
51. 第五項含義範圍內的非法逮捕及拘禁包括為刑事訴訟或非刑事訴訟或不為任何訴訟實行的逮捕或拘禁。¹⁵³ 逮捕或拘禁的「非法」性質可能源於違反國內法，也可能源於違反《公約》本身，如實質性任意拘禁及違反第九條其他各項程序性要求的拘禁。¹⁵⁴ 然而，刑事被告一審時或上訴後最終被釋放這一情況本身並不表明任何程序性拘禁是「非法」的。¹⁵⁵
52. 第五項要求的金錢賠償特別與非法逮捕或拘禁造成的金錢或非金錢損害有關。¹⁵⁶ 在逮捕的非法性源於侵害其他人權，如言論自由的情況下，締約國可能還有義務按照《公約》第二條第三項的要求為其他違反提供賠償或其他補償。¹⁵⁷

Mulezi 訴剛果民主共和國，第 7 段。

¹⁵¹ 見結論性意見：喀麥隆(CCPR/C/CMR/CO/4, 2010 年)，第 19 段；蓋亞那(CCPR/C/79/Add.121, 2000)，第 15 段；美利堅合眾國(A/50/40, 1995)，第 299 段；阿根廷(A/50/40, 1995)，第 153 段；1885/2009, Horvath 訴澳大利亞，第 8.7 段(討論救濟的有效問題)；1432/2005, Gunaratna 訴斯里蘭卡，第 7.4 段；第 32 號一般性意見，第 52 段(要求為錯誤判決給予賠償)。

¹⁵² 414/1990, Mika Miha 訴赤道幾內亞，第 6.5 段；962/2001, Mulezi 訴剛果民主共和國，第 5.2 段。

¹⁵³ 754/1997, A. 訴紐西蘭，第 6.7 段及第 7.4 段；188/1984, Martínez Portorreal 訴多明尼加，第 11 段；962/2001, Mulezi 訴剛果民主共和國，第 5.2 段。

¹⁵⁴ 1128/2002, Marques de Morais 訴安哥拉，第 6.6 段；另見 328/1988, Zelaya Blanco 訴尼加拉瓜，第 10.3 段(任意拘禁)；728/1996, Sahadeo 訴蓋亞那，第 11 段(違反第九條第三項)；R.2/9, Santullo Valcada 訴烏拉圭，第 12 段(違反第九條第四項)。

¹⁵⁵ 432/1990, W.B.E. 訴荷蘭，第 6.5 段；963/2001, Uebergang 訴澳大利亞，第 4.4 段。

¹⁵⁶ 1157/2003, Coleman 訴澳大利亞，第 6.3 段。

¹⁵⁷ 同上，第 9 段；1128/2002, Marques de Morais 訴安哥拉，第 8 段；第 31 號一般性意見，第 16 段。

七、第九條與《公約》其他條款的關係

53. 第九條的程序性及實質性保障與《公約》的其他保障重疊而相互呼應。某些行為可能單獨構成違反第九條及另外一條文，諸如拖延時間不讓被拘禁刑事被告接受審判，這可能既違反第九條第三項，又違反第十四條第三項第三款。第九條第一項的內容有時也可以從其他條款的內容中反映出來，例如，如果拘禁被作為對言論自由的一種懲罰，這種拘禁就是任意的，就違反第十九條。¹⁵⁸
54. 第九條還強化締約國根據《公約》及《任擇議定書》應承諾的義務，即保護個人不因為與委員會合作或聯繫遭受報復，如人身恐嚇或個人自由威脅。¹⁵⁹
55. 《公約》第六條所保證的生命權，包括第六條第一項規定的生命受保護的權利，可能與第九條第一項規定的人身安全權產生重疊。人身安全權利的範圍可以更廣一些，因為它還涉及不屬於生命威脅的傷害。極端形式的任意拘禁，特別是強迫失蹤本身就是生命威脅，因而侵害人身自由及安全以及生命受保護的權利。¹⁶⁰
56. 任意拘禁帶來酷刑及不當對待的危險，第九條中幾項程序性保障有助於減少產生這種危險的可能性。長久單獨拘禁違反第九條，一般也會被認為違反第七條。¹⁶¹ 人身安全權利保護身心完整的利益，而身心完整也受第七條的保護。¹⁶²
57. 將一個人遣返到另一個國家，而有充分理由相信他(她)在那裡會面臨人身自由及安全遭受嚴重侵害的真實危險，如長久任意拘禁，這可能構成《公約》第七條所禁止的不人道待遇。¹⁶³
58. 對防止酷刑至關重要的一些保障，對保護處於任何形式拘禁中的人免受任意拘禁及人身安全損害也很必要。¹⁶⁴ 下面僅舉一些例子。被拘禁者應只收押在

¹⁵⁸ 另見上面第 17 段。

¹⁵⁹ 第 33 號一般性意見，第 4 段；241 及 242/1987, Birindwa ci Birhashwirwa 及 Tshisekedi wa Mulumba 訴薩伊，第 12.5 段；見結論性意見：馬爾地夫(CCPR/C/MDV/CO/1, 2012 年)，第 26 段。

¹⁶⁰ 449/1991, Mojica 訴多明尼加，第 5.4 段；1753/2008, Guezout 等訴阿爾及利亞，第 8.4 段及第 8.7 段。

¹⁶¹ 1782/2008, Aboufaied 訴利比亞，第 7.4 段及第 7.6 段；440/1990, El-Megreisi 訴利比亞，第 5.4 段。

¹⁶² 第 20 號一般性意見，第 2 段。

¹⁶³ 第 31 號一般性意見，第 12 段。

¹⁶⁴ 第 20 號一般性意見，第 11 段；禁止酷刑委員會，第 2 號一般性意見，第 13 段。.

得到官方承認為拘禁場所的設施中。官方應保有統一的登記冊，用來登記被拘禁者的姓名、拘禁地點、到達及離開時間以及負責拘禁他們的人員的姓名；登記冊要隨時可供包括親屬在內的有關各方查閱。¹⁶⁵ 應允許獨立的醫務人員及律師及時及經常探訪，在拘禁之合法目的要求下，允許家屬在監督下探視。¹⁶⁶ 應以被拘禁者通曉的語言立即讓他們知道他們的權利；¹⁶⁷ 提供以適當語文(包括點字)印刷的傳單有助於被拘禁者時常獲取資訊。應讓被拘禁的外國人知道他們有權與其領事機構聯繫，或者，如果是尋求庇護者，有權與聯合國難民事務高級專員辦事處聯繫。¹⁶⁸ 應建立負責訪查包括精神衛生機構在內的所有拘禁場所的獨立及公正機構。

59. 《公約》第十條提到被剝奪自由者的監禁條件，對主要提到拘禁問題的第九條起補充作用。同時，第九條第一項提到人身安全權利關係到被拘禁者及未被拘禁者的待遇。主要拘禁條件相對於拘禁目的是否合適，有時是確定拘禁是否第九條意義上的任意拘禁要考慮的因素。某些拘禁條件(如不准接觸律師及家屬)可能造成程序上違反第九條第三項及第四項。¹⁶⁹ 第十條第二項第一款強化第九條第三項有關少年被告的要求，規定儘快對審判前被羈押者進行審判。
60. 《公約》第十二條保護的遷徙自由及第九條保護的人身自由互為補充。拘禁是對遷徙自由的特別嚴重的形式限制，但在某些情況下，兩條可一起發揮作用。¹⁷⁰ 在非自願地轉送過程中對移徙者的收容，時常被用作限制遷徙自由的一種手段。第九條說明在執行驅逐、遣送或引渡時使用的收容。
61. 《公約》第九條及第十四條在民事及刑事審判方面的關係已經說明。¹⁷¹ 第九條涉及剝奪自由問題，只是某些剝奪自由的發生與第十四條範圍內的民事或刑事訴訟有關。第九條第二項至第五項的程序要求適用於第十四條範圍內的

¹⁶⁵ 見結論性意見：阿爾及利亞(CCPR/C/DZA/CO/3, 2007)，第 11 段。

¹⁶⁶ 見《原則》(前揭註 102)，原則 17-19 及 24；兒童權利委員會，第 10 號一般性意見，第 87 段。

¹⁶⁷ 見《原則》(前揭註 102)，原則 13-14；大會第 45/113 號決議通過的《聯合國保護被剝奪自由少年規則》第 24-25 段(關於被拘禁少年的權利解釋)。

¹⁶⁸ 見《原則》(見前揭註 102)，原則 16，第 2 段。

¹⁶⁹ 見上面第 14 段、第 18 段、第 21 段。

¹⁷⁰ 第 27 號一般性意見，第 7 段；1134/2002, Gorji-Dinka 訴喀麥隆，第 5.4-5.5 段(軟禁)；138/1983, Mpandanjila 等訴薩伊，第 8 段及第 10 段。

¹⁷¹ 見上面第 38 段及第 53 段。

訴訟只有在實際逮捕或拘禁發生的情況下才適用。¹⁷²

62. 《公約》第二十四條第一項規定每一兒童「應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予的必要保護措施」。這一條要求，除第九條為每個人所規定的一般措施以外，還要採取特別措施保護每個兒童的人身自由及安全。¹⁷³ 剝奪兒童的自由只能作為最後手段，剝奪自由的時間要適當且儘可能縮短。¹⁷⁴ 除適用於每一種剝奪自由類型的其他要求以外，兒童的最佳利益必須是每次決定開始或繼續剝奪自由時的首要考慮。¹⁷⁵ 委員會承認，有時，特別的剝奪自由本身就符合兒童的最佳利益。將兒童置於機構照護之下相當於第九條含義範圍內的剝奪自由。¹⁷⁶ 對關於剝奪兒童自由的決定，必須定期審查繼續執行的必要性及適當性。¹⁷⁷ 在任何剝奪其自由的決定方面，兒童都有權直接或通過法律或其他適當協助表示自己的意見，而且，所採用程序應適合兒童需要。¹⁷⁸ 被從非法拘禁中釋放的權利可能導致兒童返回自己的家或安置於符合兒童最佳利益的一種替代性照護之下，而不能只是釋放使兒童自己照顧自己。¹⁷⁹
63. 根據《公約》第二條第一項，締約國有義務尊重及保證在其境內及在其管轄下的所有人根據第九條應享有的權利。¹⁸⁰ 考慮到逮捕及拘禁會將一個人置於締約國的有效控制之下，締約國不得在其境外任意或非法逮捕或拘禁人員。¹⁸¹ 締約國不得將人置於其境外，特別是將人員長期單獨羈押，或剝奪對其羈押之合法性的審查。¹⁸² 境外地點逮捕可以是根據第三項評估及時性時考慮有關情況。

¹⁷² 263/1987, González del Río 訴秘魯，第 5.1 段；1758/2008, Jessop 訴紐西蘭，第 7.9-7.10 段。

¹⁷³ 見第 17 號一般性意見，第 1 段；第 32 號一般性意見，第 42-44 段。

¹⁷⁴ 見結論性意見：捷克共和國(CCPR/C/CZE/CO/3, 2013)，第 17 段；《兒童權利公約》，第三十七條(b)款。

¹⁷⁵ 1069/2002, Bakhtiyari 訴澳大利亞，第 9.7 段；見《兒童權利公約》，第三條第一項。

¹⁷⁶ 見兒童權利委員會，第 10 號一般性意見，第 11 段；《聯合國保護被剝奪自由少年規則》，第 11(b)段。相對地，通常父母或家庭對兒童的監護也包含一定程度的行動管制，特別是對較小的兒童，這不適用於成人，但並不構成剝奪自由，通常要求每天上學也不構成剝奪自由。

¹⁷⁷ 見上面第 12 段；《兒童權利公約》，第三十七條(d)款及第二十五條。

¹⁷⁸ 第 32 號一般性意見，第 42-44 段；兒童權利委員會，第 12 號一般性意見，第 32-37 段。

¹⁷⁹ 難民署，《收容指導原則》(上面註 45)，第 54 段(“在可能情況下，[無人陪伴或單身兒童]應予釋放，由在庇護國已有住所的親屬照護”。此法若不可行，兒童照護主管機構應做出替代性照護安排，如寄養安置或輔育院，確保兒童得到適當監護”)。

¹⁸⁰ 第 31 號一般性意見，第 10 段。

¹⁸¹ 同上；52/1979, Saldías de López 訴烏拉圭，第 12.1-13 段；R.13/56, Celiberti de Casariego 訴烏拉圭，第 10.1-11 段；623,624,626,627/1995, Domukovsky 等訴喬治亞，第 18.2 段。

¹⁸² 見結論性意見：美利堅合眾國(CCPR/C/USA/CO/3, 2006 年)，第 12 段及第 18 段。

64. 關於《公約》第四條，委員會首先認為，及《公約》其餘部分一樣，第九條也適用於國際人道法所適用的武裝衝突情況。¹⁸³ 國際人道法可能與旨於解釋第九條相關，兩方面的法律是相輔相成，並非互相排斥。¹⁸⁴ 原則上，按國際人道法授權及符合其規定的安全拘禁，不是任意拘禁。在衝突情況下，允許紅十字國際委員會進入一切拘禁場所已成為人身自由及安全的一個重要附加保障。
65. 第九條沒有被列入《公約》第四條第二項中的不可減免權利名單，但締約國的減免權力是有限的。在武裝衝突或其他社會緊急狀態下減免第九條所規定正常程序的締約國必須確保，這種減免不超過實際緊迫需要所嚴格要求的程度。¹⁸⁵ 減免措施也必須與締約國根據國際法承諾的其他義務一致，包括國際法中與剝奪自由及不得歧視有關的條款。¹⁸⁶ 因此，關於禁止扣押人質、綁架或不被承認的拘禁規定不得減免。¹⁸⁷
66. 委員會認為，第九條中還有其他要素不能根據第四條合法減免。不被任意拘禁的根本保障不可減免，即便是第四條所包括的情況也不能成為在當時情況下不合理或不必要剝奪自由的理由。¹⁸⁸ 然而，威脅國家生存的緊急狀態的存在及性質對確定某一個別的逮捕或拘禁是否屬於任意逮捕或拘禁有相關性。在剝奪自由因為影響《公約》所保護的另外一項權利而被定性為任意的情況下，其他可減免權利的正當減免可能也有關係。在國際武裝衝突期間，國際人道法的實質性及程序規則仍然適用，可限制減免能力，因而有助於減少任意拘禁的危險。¹⁸⁹ 在這一範圍之外，嚴格的必要性及合於比例性的要求可限制涉及安全拘禁的任何減免措施，拘禁的持續時間必須是有限的並伴隨有防止任意適用的程序，如上述第 15 段中所說明，¹⁹⁰ 包括在上面第 45 段含義範圍內由一法院進行審查。¹⁹¹

¹⁸³ 第 31 號一般性意見，第 11 段；第 29 號一般性意見，第 3 段。

¹⁸⁴ 第 31 號一般性意見，第 11 段；第 29 號一般性意見，第 3 段、第 12 段及第 16 段。

¹⁸⁵ 第 29 號一般性意見，第 4-5 段。在作為減免措施理由的緊急狀況源於締約國武裝部隊參加國外維持和平行動的情況下，減免措施的地理及實際範圍必須只限於維持和平任務迫切所需。

¹⁸⁶ 第 29 號一般性意見，第 8-9 段。

¹⁸⁷ 同上，第 13(b)段。

¹⁸⁸ 同上，第 4 段及第 11 段。

¹⁸⁹ 同上，第 3 段。

¹⁹⁰ 同上，第 4 段、第 11 段、第 15 段。

¹⁹¹ 同上，第 16 段；下面第 67 段。

67. 保護人身自由的程序保障決不可受制於會規避保護不可減免權利的減免措施。¹⁹² 為保護不可減免權利，包括第六條及第七條所提到的權利，向法庭提起訴訟以便法庭及時判定拘禁是否合法的權利不能因為權利減免措施而消失。¹⁹³
68. 雖然對第九條某些款項的保留可能可以接受，但如果締約國保留任意逮捕及拘禁人員的權利，那就違反《公約》的目的及宗旨。¹⁹⁴

¹⁹² 第 32 號一般性意見，第 6 段。

¹⁹³ 第 29 號一般性意見，第 16 段。

¹⁹⁴ 第 24 號一般性意見，第 8 段。

二、經濟社會文化權利委員會通過的一般性意見

前言：一般性意見的目的

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

第三屆會議(1989 年)¹

第 1 號一般性意見：締約國的報告

1. 《公約》第四部分中所載的報告義務的主要目的是幫助每個締約國履行其《公約》義務，以及為理事會提供一個基礎，以便使他能 在委員會的協助下，履行他監督締約國遵循其義務，及根據《公約》條款促進經濟、社會及文化權利獲得落實的責任。委員會認為，如果認為提出報告主要只是一項程序事務，單純只是設計來滿足各締約國向有關國際監督機構報告的形式義務，是不正確的。相反的，根據《公約》的文字和精神，各國準備與提交報告的過程能夠，而且更應該達成多項目標。
2. 第一個目標，對要求相關締約國在《公約》對其生效後兩年內提交初次報告特別有意義的，是確保其必須對國家立法、行政規則與程序及慣例，進行全面審查，以確保儘可能充分地符合《公約》。例如，此一審查可與每個相關的國家部會或其他在《公約》所涵括的不同領域中政策制定與執行的權責機關共同進行。
3. 第二個目標是確保締約國對有關每項權利的實際情況，進行定期監督，從而對在其領土內或在其管轄範圍內的所有個人享有或不享有各種權利的程度，有所認知。從委員會至今的經驗來看，很明顯，只是透過編寫整體國家統計數字或預計數字，是不可能實現這一目標的，還需要對任何情況更差的區域或地區和看來特別容易受害或處於不利情況中的任何團體或次團體，給予特別注意。從而，提升經濟、社會及文化權利落實的首要必要步驟是判斷和瞭解目前情況。委員會認識到，監督和蒐集資料的過程，很可能非常花費時間，費用很高，為使有些締約國能夠履行有關義務，很可能需要第二條第一項、第二十二條及第二十三條中所規定的國際協助和合作。若在此種情況下，締約國認定它沒有能力實行監督進程，而這一進程卻是旨在促進公共政策的公認目標的任何進程之核心部分，而且是為了有效執行公約所為不可缺少的進程，那麼他可在其給委員會的報告中指出這一事實，並提出他可能需要的任何國際協助的性質和程度。
4. 監督的目的是為了對目前情況進行仔細的綜觀，其主要價值是為具體演繹清楚陳述且目標明確的政策，包括確立優先考慮事項以反映《公約》條款。因

¹ 載於 E/1989/22 號文件。

此，報告過程的第三個目標是使政府能夠表明實際上已進行這種原則性的決策。雖然《公約》只在第十四條中在還未確保所有人「免費強迫初等教育」的情況下明確規定這一義務，但第二條第一項的「……採取種種步驟……以所有適當方法」的義務明確規定了「制定並通過詳細的行動計畫，以逐漸執行」《公約》中所載的每項權利的類似義務。

5. 報告程序的第四個目標是促進公眾對政府在經濟、社會及文化方面政策的監督，和鼓勵各國的經濟、社會及文化部門參與有關政策之制定、執行和審查。在審查至今提交的報告中，委員會樂見：數個具有不同政治和經濟制度的締約國，已鼓勵非政府團體投入其根據《公約》編寫報告的工作。另一些國家則已確切地將他們的報告廣泛散發，使一般公眾能夠提出意見。這樣，報告的編寫及其在國家層級的審議至少可與委員會和報告國代表在國際層級進行的建設性對話具有同樣的價值。
6. 第五個目標是提供基礎，使締約國自身和委員會皆能夠有效地評價《公約》所載義務已獲得逐步落實的程度。為此目的，各國應提出具體的標準或目標，以便評價他們在特定領域中的工作。例如，人們普遍同意，對嬰兒死亡率降低多少，為多少兒童接種疫苗，每人攝取多少熱量，每位健康照護工作者護理多少人等等，制定具體目標，是重要的。在許多這些領域中，全球性的指標用途有限，國家性或其他更具體的指標卻能夠為進步的程度，提供極有價值的指標。
7. 在這方面，委員會要指出，《公約》特別重視相關權利的「逐步實現」概念，為此原因委員會敦促締約國在他們的定期報告中說明一定時期內在有效實現相關權利方面所得到的進展。同樣，為了充分評價情況，品質和數量方面的數據同樣需要，也是非常清楚的。
8. 第六個目標是使締約國自己在努力逐步實現各項經濟、社會及文化權利過程中，對所遇到的問題和缺點，能取得較佳的掌握。因此，締約國必須就妨礙實現權利的「因素與困難」，提出詳細報告。此一具體指明與確認相關困難的過程，提供了據以設計更適宜的政策之架構。
9. 第七個目標是使委員會和使全體締約國能夠促進各國間的資訊交流，更好地理解各國面臨的共同問題，並且更充分地認識到可以採取何種措施來促進《公約》中每項權利的有效實現。此一過程還使委員會能夠具體指出國際社會可以根據《公約》第二十二條及第二十三條幫助各國的最適宜手段。為強調委員會對此目標的重視，委員會第四屆會議將討論關於這些條款的另一號一般性意見。

第四屆會議(1990年)*

第2號一般性意見：國際技術協助措施 (《公約》第二十二條)

1. 《公約》第二十二條確立了一種機制，透過這一機制，經濟及社會理事會可提請從事技術協助的相關聯合國機關對根據《公約》提交的報告所引起的任何事項提請注意，「該事項可以幫助這些機構各就其職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當」。雖然第二十二條規定理事會負有主要責任，但經濟社會文化權利委員會在這方面很明顯也應積極向理事會提供諮詢和協助。
2. 根據第二十二條提出的建議是可提交予任何「提供技術協助之聯合國其他機關、各該機關之輔助機關及各專門機構」。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組織與機構。因此，根據第二十二條提出的建議應遞交秘書長；理事會的附屬組織，如人權委員會、社會發展委員會和婦女地位委員會；其他機關，如聯合國開發計畫署(UNDP)、兒童基金會(UNICEF)和發展規劃委員會(CDP)；各機關，如國際復興和開發銀行(世界銀行)和國際貨幣基金(IMF)；任何其他專門機構，如國際勞工組織(ILO)、世界衛生組織(WHO)、聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)和糧食及農業組織(FAO)。
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範圍較小的建議，在前一種情況下，委員會的主要作用是鼓勵關注在更多聯合國及其各機構進行或協助下進行的國際發展活動範圍內促進經濟、社會及文化權利的努力。在這方面，委員會注意到人權委員會在其1989年3月2日第1989/13號決議中，請委員會「商討如何以最佳方式使從事發展工作的聯合國各機構在各自的活動中統一籌劃旨在促進對經濟、社會及文化權利之充分尊重的各種措施」。
4. 作為一個初步實際問題，委員會指出，如果各有關機構更關心委員會的工作，將有助於委員會自身的努力，各有關機構也將更加瞭解情況。委員會承認此種關心能以各種形式表現，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，其他機關很少派代表參加委員會的

* 載於 E/1990/23 號文件。

前四屆會議。而且，只有很少一些機構提供了相關資料和書面資訊。委員會認為，加強委員會和有關機構之間的相互聯繫將有助於在國際發展合作活動範圍內加深對經濟、社會及文化權利的理解。至少在委員會每屆會議期間對具體問題進行一般性討論之日是一個理想的時機，大家可以在這一天進行可能極有成果的意見交流。

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關作出很有限的具體努力。委員會注意到人權中心和聯合國開發計畫署主動聯合寫信給聯合國常駐代表和其他駐地官員，請他們「針對就人權有關的現行專案或根據具體國家政府的請求要進行的新項目的可能合作形式提出建議或諮詢意見」。委員會還瞭解到國際勞工組織長期以來一直在努力將其制定之人權標準和其他國際勞工標準與其技術合作活動聯繫起來。
6. 在這類活動方面，有兩項普遍原則很重要。第一項是兩類人權是不可分的、相互依賴的。亦即，為促進一類人權進行的努力也應考慮到另一類人權。與促進經濟、社會及文化權利有關的聯合國機構應盡最大努力確保其活動與享有公民與政治權利完全一致。反過來說，就是各國國際機構在其項目中應認真避免，如違反國際標準利用強迫勞動，或違反《公約》規定提倡或強化歧視，或造成大批人流離失所而沒有適當的保護和賠償，從正面來說，就是在可能的情況下，各機構應提倡的，不僅是有助於經濟增長或其他廣泛目標的計畫和作法，也應該是各項人權之充分享有。
7. 第二項普遍原則是，發展合作活動不會自動地促進提升對經濟、社會及文化權利之尊重。許多以「發展」名義進行的活動後來被發現其設想是錯誤的，甚至違反人權標準。為減少這種問題的出現，應在可能和適當情況下具體認真考量《公約》涉及的所有問題。
8. 儘管在發展活動中充分考慮到人權問題很重要，但實際情況是這種考慮往往只停留在概括性論述。因此，為了鼓勵確實實行《公約》第二十二條中的原則，委員會願提請有關機關注意下述具體措施：

(a)作為一項原則，聯合國相關組織與機構應注意在發展活動和促進尊重人權，特別是經濟、社會及文化權利的努力之間確立一種密切關係。委員會在這方面注意到，前三個聯合國十年發展策略都沒有注意到這種關係，因此敦促在將於1990年通過的第四個十年發展策略中改正這一缺點。

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

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

第五屆會議(1990年)*

第3號一般性意見：締約國義務的性質
(《公約》第二條第一項)

1. 第二條對於充分理解《公約》來說具有特殊重要意義，必須把它看作與《公約》所有其他條款有著動態的關係。這一條說明了《公約》締約國承諾的一般法律義務的性質。這些義務既包括（依照國際法委員會的工作）可稱為行為義務，也包括結果義務。有時人們特別注重這一條所使用的表述與《公民與政治權利國際公約》相應於第二條之條文所使用表述間的差異，但往往不承認的是，兩者間也有著極為相似之處。特別是，《公約》規定逐步實現權利並確認因資源有限而產生的局限，但它同時也規定了立刻生效的各種義務，其中有兩項對於明確理解締約國義務的性質特別重要。其中之一已在另一號一般性意見中作了處理，並將由委員會第六屆會議審議的，是「保證」「在不得歧視的條件下行使」有關權利。
2. 另一項是依第二條第一項所承諾「採取種種步驟」的義務，其本身不受其他問題的限定或限制。要完全了解這句話的含義，可以注意到其他語言的文本。在英文本中，這一義務是「採取種種步驟」；在法文本中是「採取行動」（“s’engage à agir”）；在西班牙文中是「採行措施」（“a adoptar medidas”）。因此，雖然相關權利的完全實現，可以逐步達成，但實現這一目標的步驟，必須在《公約》對有關締約國生效之後的合理短期之內就必須採取。此類步驟應當周密、具體、以儘可能明確地履行《公約》義務為目標。
3. 為履行採取步驟的義務而使用的手段載於第二條第一項，即「以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」。委員會認為，在許多情況之下立法是特別需要的，在有些情況下可能甚至是不可或缺。例如，如果必要的措施沒有可靠的立法基礎，可能就很難有效地反對歧視。另外，在衛生、保護兒童母親、教育領域及在第六條至第九條涉及的事務方面，立法從許多角度看都會是不可或缺的一項內容。
4. 委員會注意到，普遍而言，締約國謹慎地詳述了在這方面採取的，至少是一部分立法措施。但委員會希望強調，正如《公約》所述，通過立法措施並非

* 載於 E/1991/23 號文件。

締約國義務的終點。相反，「以所有適當方法」的措詞必須完整和準確地理解。每一締約國必須自行決定在此情況下，在每項權利中什麼是最適當的方法，但是所選擇的方法究竟是否適當並不一定是十分顯然的。因此，締約國的報告最好不僅應說明自己已經採取之措施，而且應說明它們在具體情況下被認為最「適當」的依據。但是，所有適當方法是否已經採取，最終仍應由委員會認定。

5. 除了立法之外，可被認為是適當的措施中還包括，為根據國家法律制度提供之具有可訴訟性之司法救濟辦法。例如，委員會注意到，不受歧視地享有公認的人權往往可以透過司法或其他有效救濟辦法得到適當的提升。事實上，同屬《公民與政治權利國際公約》締約國的本《公約》締約國已有義務(根據該《公約》第二條(第一項及第三項)、第三條及第二十六條)確保《公約》承認的權利或自由(包括平等和不受歧視權利)受侵害的任何人「均獲有效之救濟」(第二條第三項第一款)。另外，在《經濟社會文化權利國際公約》中還有其他條款，包括第三條、第七條第一款第一目、第八條、第十條第三款、第十三條第二項第一款、第三項、第四項及第十五條第三項，看來也能由許多國家法律體系的司法和其他機構加以立即適用。認為所說的條款本身無法自動執行的任何看法都是很難成立的。
6. 如果直接以實現《公約》確認的各項權利為目標的政策已經以立法形式確立，委員會所希望特別了解的是，此類法律是否創設認為自己權利未能充分實現的個人或團體任何採取訴訟的權利。如果憲法中承認了特定的經濟、社會及文化權利，或《公約》權利被直接列入了國家法律，委員會則希望得到資料，了解在何種程度上這些權利可訴諸司法(即能夠在法庭加以援引)。委員會還希望得到具體的資料，說明有關經濟、社會及文化權利的現有憲法條款是否有任何減弱或重大變化。
7. 其他一些措施也可被認為是「適當」的，因為第二條第一項的目的包括，但不僅限於，行政、財務、教育和社會措施。
8. 委員會指出，「採取種種步驟，……以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」的義務既不要求也不排除利用任何特別的政府形式或經濟制度作為採取步驟的工具，只要這種制度是民主的，並尊重一切人權。因而，就政治和經濟制度而言《公約》屬於中立性質，不能把它的原則完全說成是出於社會主義或資本主義制度的需要，或出於中央計劃經濟或自由市場經濟或兩者兼而有之的經濟需要，也不能把它歸於任何其他特定的屬性。在這方面，委員會

重申《公約》的權利可在各種經濟和政治制度下加以實現，只要所涉的制度承認和體現《公約》前言申明的兩組人權之間的相互依存和不可分割性質。

委員會還在這方面注意到其他人權的相關性，特別是發展權。

9. 第二條第一項所反映的主要結果義務是採取步驟，「逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現」。「逐漸……實現」一語往往被用來說明這句話的意圖。逐漸實現的概念等於承認，一般而言所有的經濟、社會及文化權利無法在短時間內充分實現。從這個意義上講，這一義務與《公民與政治權利國際公約》第二條的義務有重大區別，該條中具有立即尊重和確保一切有關權利的義務。然而，不應把本《公約》中長期實現或逐漸實現，以一種剝奪其所有有意義內容的方式，錯誤解釋。一方面這是一種有必要的靈活性安排，反映了當今世界的現實和任何國家爭取充分實現經濟、社會及文化權利所面臨的困難；另一方面，必須結合《公約》的總目標，即其存在的理由來理解這句話，這一目標就是為締約國確立充分實現所涉各種權利的明確義務。因而它確立了儘可能迅速和有效地爭取目標的義務。而且，在這方面的任何有意的倒退性的措施都需要最為慎重的考慮，必須在顧及到《公約》規定的所有權利，並已充分利用了所有可能的資源的情況下，具有充分的理由。
10. 委員會以本身及其前身十多年來審議締約國報告所積累的大量經驗為基礎，認為每個締約國均有責任承諾最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水準。因此，如果在一締約國內有顯著數量的個人被剝奪了糧食、基本初級保健、基本住房或最基本的教育形式，該締約國即應被假定為沒有履行《公約》下的義務。如果不把《公約》看作是確定了此種最起碼的核心義務，就等於使其基本上失去了存在的理由。同樣，必須指出，關於一締約國是否履行了最起碼的核心義務的任何評估都必須考慮到其國內的資源侷限。第二條第一項規定每一締約國的義務是，「盡其資源能力所及」採取必要步驟。一締約國如要將未履行最低核心義務歸因於缺乏資源，他就必須表明已經盡了一切努力利用可得的一切資源作為優先事項履行最起碼的義務。
11. 但是，委員會希望強調，甚至在明顯缺乏可得資源的情況下，締約國仍有義務努力爭取保證在這種條件下儘可能廣泛地享有有關的權利。另外，監督經濟、社會及文化權利在怎樣的程度下得到實現、或特別是未獲實現的義務，以及制定促進權利的策略和方案的義務，絕不能因為資源侷限而有任何減損。委員會已在第1號一般性意見(1989)中論述了這個問題。

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

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

² Oxford,Oxford University Press,1990.

³ Oxford,Oxford University Press,1990.

第六屆會議(1991 年)*

第 4 號一般性意見：適足住房權(《公約》第十一條第一項)

1. 按照《公約》第十一條第一項，締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適足之衣食住及不斷改善之生活環境。」適足的住房之人權源自於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。
2. 委員會已積累了大量有關這一權利的資訊。自 1979 年起，本委員會及其前身已審議了有關適足住房權利的 75 份報告。委員會分別在第三屆(見 E/1989/22, 第 312 段)和第四屆(E/1990/23, 第 281-285 段)會議的一般性討論時特別抽出一天時間討論這一問題。此外，委員會仔細地注意到《無家可歸者收容安置國際年》(1987)提供的資訊，包括聯合國大會在其 1987 年 12 月 11 日第 42/191 號決議¹通過的《到 2000 年的全球住房策略》。委員會還審查了人權委員會和防止歧視及保護少數委員會的有關報告和其他文件²。
3. 儘管眾多的國際文件從不同方面論述適足住房的權利³但《公約》第十一條第一項是有關條款中最為全面，或許是最為重要的條款。
4. 儘管國際社會一再重申充分尊重適足住房權的重要性，但是在《公約》第十一條第一項中規定的水準和世界各地的普遍狀況之間仍存在著令人不安的巨大差距。在一些面臨嚴重資源問題和受到其他限制的開發中國家內問題往往尤為嚴重。於此同時，委員會認為在一些經濟最為發達的社會內也存在著無家可歸和住房不足之重大問題。聯合國估計，全世界有 1 億多人無家可歸，10 億多人無適足住房⁴。無任何事實表明這一數字正在減少。很清楚，沒有一個締約國在住房權利方面不存在某些嚴重問題。

* 載於 E/1992/23 號文件。

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

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

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

⁴ 見註 1。

5. 在有些情況，委員會所審查的締約國的報告承認並描述了在確保適足住房權利方面的困難。然而，在多數情況下，由於所提供的資料不足，委員會無法充分了解相關締約國的普遍狀況。基此，本號一般性意見以具體指明委員會認為對本權利舉足輕重的一些主要問題為目的。
6. 適當的住房權利適用於每個人。公約條文使用「本人及家屬^(編輯者註)」反映了在1966年《公約》通過時普遍接受的關於性別角色和經濟活動模式的設想，而今天此一用語不應理解為對本權利適用於一些個人或戶主為女性的家庭或其他類似群體，含有任何限制。因此，「家庭」這一概念必須從廣泛的意義上去理解。此外，個人，同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房。尤其是，按照《公約》第二條第二項，本權利之享受不應受到任何歧視。
7. 委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把安置處所單單視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利。至少有兩項理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利聯結於其他人權和作為《公約》前提的基本原則，具有核心地位。就此而言，《公約》的權利源於「人身的固有尊嚴」，而這一「人身固有的尊嚴」要求解釋「住房」這一詞語時，應重視其他多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第十一條第一項應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。正如作成人類居住環境與到2000年全球住房策略相關文件的兩個委員會所闡明：「適足的安置處所意指……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和關於工作和基本設備的適足地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得」。
8. 因而，適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的安置是否可視為構成《公約》目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，在任何特定情況，為此目的具體指出必須加以考慮的住房權利之特定面向，是可能的。這些面向包括：
 - (a) **使用權的法律保障**。使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規聚居

編輯者註：原文為 himself and his family

地^(編輯者註)，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅。締約國則應該立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。

- (b) **服務、材料、設備和基礎設施的可使用性**。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。所有享有適足住房權的人都應能可持續地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明所需的能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和緊急服務。
- (c) **可負擔性**。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準，以不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼，並提供適足地反映住房需要的住房融資的形式和額度。依照可負擔性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金之上漲。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應該採取步驟，確保此類材料供應無虞。
- (d) **適居性**。適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施世界衛生組織（WHO）制定的《住房保健原則》⁵，這些原則認為，就流行病學分析而言，住房是最常導致疾病發生的環境因素，也就是說，高死亡率和高發病率，總是與住房和生活條件不適及不足相關。
- (e) **可取得性**。適足的住房，對有權取得者而言，必須具有可取得性。處

編輯者註：非正規聚居地，指特定住居地之居民對居住之場所(包括土地或房屋)無任何有效之法律權利，以及包括未規劃之聚居地與該場所之住屋未符合現行規劃及建築法規，如違章建築。其定義參閱 OECD 詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

1. areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally;
2. unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

⁵ 日內瓦，世界衛生組織，1990 年。

境不利的群體取得適足住房資源的可能性，必須充分且可持續。基此，應確保處境不利的群體例如老年人、兒童、身心障礙者、疾病末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他類似群體，在住房方面能夠獲得一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中未擁有土地者或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。政府必須發展並承擔明確的職責，以實現人人有權確保得到用以和平尊嚴地生活的處所，包括有權擁有土地。

(f) **地點**。適足的住房應處於便利就業選擇、醫療服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。此一面向不但適用於大城市，也同樣適用於鄉村地區，在那裡上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算可能構成極大的負擔。同樣，住房不應建築在已受污染的地區，也不應建築在緊鄰污染源之場址，以致居民的健康權利受到威脅。

(g) **文化的適足性**。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能適當地體現住房的文化特徵和多樣性。促進住房領域的開發和現代化的活動應確保不致犧牲住房的文化面向，尤其是應在可行的情況下，確保採用現代的技術設施。

9. 如上所述，適足的住房權利不能與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文件內的其他人權分開單獨處理。在這方面以上已提及人的尊嚴的概念和不歧視之原則。此外，為使社會各階層的適足住房權利得以實現和維持，其他權利－諸如：言論自由、結社自由(諸如承租人和其他社區基礎的群體所享有的)、居住自由權、參與公共決策權－之充分享有，是不可或缺的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或通聯不受任意或非法的干涉的權利，是界定適足住房權利的一個非常重要的面向。
10. 不論一國家處於何種發展狀態，都必須立即採取某些措施。正如全球住房策略和其他國際分析中所承認的，促進住房權利所需的許多措施只要求政府放棄某些做法，並致力於促使受影響群體的「自助」。當任何這類步驟被視為超越了一締約國可使用的最大資源時，恰當的做法是：根據《公約》第十一條第一項、第二十二條及第二十三條儘快地要求進行國際合作，並通知委員會。
11. 各締約國必須對處境不利的社會群體給予應有的優先考慮，對他們予以特別照顧。因此政策與立法的制定不應在損害其他社會群體的情況下優惠早已處

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

12. 儘管在採用充分實現適足住房權利之最適當的措施方面，一締約國與另一締約國之間必定會有很大差別，《公約》明確要求各締約國採取為實現這一目的所必需的任何步驟。這幾乎必然要求採取一項如《全球住房策略》第 32 段所述的：「界定開發安置條件之目標，具體指出實現這些目標可使用之資源及使用這些資源最具成本效益之方法，和設定為實施必要措施的責任和時程」的全國住房策略。為了具有針對性和有效性，並且確保對其他人權的尊重，這樣的一項策略應體現與包括無家可歸者，居住簡陋者和他們的代表在內的所有受影響者間，廣泛真誠的磋商和參與。此外，應採取步驟確保各部會和地區和地方機關之間的協調，以便使有關政策（經濟、農業、環境、能源等）和《公約》第十一條所規定之義務保持一致。
13. 住房情況的有效監督是必須立即採行的另一項義務。一締約國要履行第十一條第一項所規定的義務，它必須顯示其已獨自或在國際合作的基礎上採取了必要的步驟，查明在其管轄之內無家可歸和住房簡陋的詳細情況。在這方面，關於委員會通過的報告形式和內容的經修正的一般準則(E/C.12/1991/1)強調，需要「提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利群體的詳細情況」，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於「非法」居所者、屬於被強制驅離和低收入群體。
14. 在適足住房權利方面，一締約國為履行其義務所制定的措施，可能會出於任何被認為適當，混合公部門與私部門措施的形式。在某些締約國內，公共住房資金可能最有用地用於直接建造新住房。在多數情況下，經驗顯示，政府無法完全利用公共建造住房來彌補住房之不足。各締約國促進「扶持策略」，輔之於全面致力履行適足住房權利所規定的義務的做法應予以鼓勵。簡言之，此一義務應表明，從總體上來說，所採取的措施足以在最短的時間內，以最大限度的可用資源實現個人的權利。

15. 許多需要採取的措施將包括資源的分配和一般性的政策發動。然而，在這方面不應低估正規的立法和行政措施的作用。《全球住房策略》(第66-67段)已提請我們注意在這方面可能會採取的各種形式的措施及其重要性。
16. 某些國家在憲法中已就適足住房權利有所規定。在這樣的情況下，委員會特別想更進一步了解這一做法的法律和實際意義。因而，這些國家應提供有助於證實以具體案例和其他方式落實此一憲法權利的詳細內容。
17. 委員會認為，適足住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。在各個法律體系中，這樣的領域可能包括，但並非僅限於：(a) 法律救濟，以求透過法院禁止令防止有計畫的驅離或拆房；(b) 遭非法驅離後要求賠償的法律程序；(c) 對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出申訴；(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和(e) 就不健康或不適足住房條件對房東提出申訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的形勢下也應開拓促進團體訴訟的可能性。
18. 在這方面，委員會認為，強制驅離的事例應被推定為不相容於《公約》的要求。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的。
19. 最後，第十一條第一項的末句規定，各締約國有義務承認「基於自由同意之國際合作極為重要。」用於住房或人類住宅區的經費歷來不到所有國際援助的5%，而且這些資金提供的方式往往沒有用於滿足處境不利群體的住房需要。各締約國，不論是受援國還是援助國，應確保大量資金完全用於創造條件使更多的人能夠得到適足住房。促進結構調整措施的國際金融機構應保證這樣的措施不會有損於享有適足住房的權利。各締約國應在考慮國際財政合作時，努力指出與適足住房權利有關的外來資助最具成效的領域。這樣的要求應充分考慮受影響群體的需求和觀點。

第十一屆會議(1994)*

第 5 號一般性意見：身心障礙者

1. 國際社會經常強調，《經濟社會文化權利國際公約》對身心障礙者的人權來說極為重要。¹例如，1992 年秘書長對《關於身心障礙者的世界行動綱領》和聯合國身心障礙者十年的執行情況的審查得出的結論是，「身心障礙與經濟和社會因素密切相關」，「世界多數地區的生活條件極差，因此，向所有人提供基本的需求－食物、水、住房、醫療保健和教育－應當成為國家方案的基礎」²。即便在生活水準較高的國家，身心障礙者也往往沒有機會享受《公約》確認的一切經濟、社會及文化權利。
2. 經濟社會文化權利委員會，和其前身的工作小組，皆曾被聯合國大會³和人權委員會⁴明確要求對《公約》締約國是否遵循其確保身心障礙者充分享受相關權利的義務，進行監督。然而，委員會迄今為止的經驗表明，締約國在報告中對這一問題，並未給予足夠的重視。這看來是與聯合國秘書長的結論相一致的，該結論說，「多數國家政府仍缺乏能有效改善身心障礙者狀況的決定性的協同措施」。⁵因此，有必要檢討並強調身心障礙者相關議題，在與《公約》所載義務產生關連時，浮現的某些方式。
3. 目前，「身心障礙」一詞仍沒有國際上普遍接受的定義。不過，在此，只要採用 1993 年的《標準規則》採用的定義，即為已足。規則指出：「『身心障礙』一詞概括地泛指世界各國任何人口中出現的許許多多的各種功能上的限制。人們出現的身心障礙既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是醫學上的狀況或精神疾病。此種缺陷、狀況或疾病有可能是長期的，也可能是過渡性質的。」⁶

* 載於 E/1995/22 號文件。

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

² A/47/415, 第 5 段。

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

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

⁵ A/47/415, 第 6 段。

⁶ 大會 1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議，附件，《身心障礙者機會均等標準規則》，(前言，第 17 段。)

4. 按照《標準規則》採用的角度，本號一般性意見採用「persons with disabilities」的英文一詞，而不採用原先的「disabled persons」英文詞。論者曾指出，後者可能被誤解為隱含所指涉者作為人的能力已然喪失。
5. 《公約》並未明確提及身心障礙者。不過，《世界人權宣言》確認，人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。而且，由於《公約》的條款完全適用於社會所有成員，身心障礙者顯然有資格享受《公約》確認的一切權利。此外，當有必要提供特殊待遇時，締約國必須酌情採取措施，盡最大可能利用可使用的資源，使身心障礙者能夠在享受《公約》明確規定的權利方面克服身心障礙帶來的種種不利因素。再者，《公約》第二條第二項，規定「……本公約所載之各種權利」之行使不得基於某些具體理由「或其他身分」而受任何歧視，非常清楚地適用於基於身心障礙的歧視。
6. 《公約》缺乏明確的與身心障礙相關的條款的原因，可以歸因於在 25 年多前起草《公約》之時，對於以清楚明確方式，而不是僅以隱含的方式處理此一問題的重要性，缺乏認識。不過，較為近期的國際人權文件，明確地處理了此一問題。這些文件有：《兒童權利公約》（第二十三條）；《非洲人權和民族權利憲章》（第十八條第四項）；《美洲人權公約經濟、社會和文化權利附加議定書》（第十八條）。由此表明，身心障礙者的人權必須透過整體乃至具體制定的法律、政策和方案加以保護和促進，此一觀點現已得到廣泛接受。
7. 依照此一作法，國際社會已在下列文書中，申明其確保身心障礙者各項人權獲得完整保障的承諾：(a)《關於身心障礙者的世界行動綱領》，該文書規定了一個政策架構，旨在推動「預防身心障礙的有效措施，推動康復和實現『身心障礙者』『充分參與』社會生活和發展的目標，以及實現『平等』的目標」；⁷(b)1990 年通過的《關於設立和發展國家身心障礙者問題協調委員會或類似機構的準則》；⁸(c)1991 年通過的《保護精神病患者和改善精神保健的原則》；⁹(d)1993 年通過的《身心障礙者機會均等標準規則》（下稱《標準規則》），該文件的宗旨是確保所有身心障礙者皆「得行使與其他人同樣

⁷ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註 3）第 1 段。

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

⁹ 大會 1991 年 12 月 17 日第 46/119 號決議，附件。

的權利與義務」。¹⁰《標準規則》極具重要性，對於更精確地具體指明締約國在《公約》之下所負擔的相關義務，提供了特別重要的指引。

一、締約國的一般義務

8. 據聯合國估計，目前世界上有 5 億多名身心障礙者。其中，有 80% 居住在開發中國家的農村地區，估計有 70% 沒有得到充分的所需的服務或根本沒有得到此類服務。所以，改善身心障礙者的狀況這一任務與《公約》每個締約國直接相關。儘管為促進身心障礙者的經濟、社會及文化權利的充分實現，各國所選擇的手段必然會很不相同，但沒有任何國家不需要在政策和方案上作出重大努力。¹¹
9. 《公約》締約國有義務在最大限度地利利用其可使用的資源的情況下推動有關權利的逐步實現。這項義務所要求政府的，所需要的努力，明顯不僅僅是不採取可能會對身心障礙者產生不利影響的措施。針對這一易受傷害和處於不利地位的群體，締約國所負的義務是：採取積極行動，減少結構性的不利，並酌情給予身心障礙者優惠待遇，以實現所有身心障礙者充分參與社會和在社會中享有與其他人平等的地位的目標。這幾乎必然意謂著需為此目的提供額外的資源，以及需要採取各種各樣的專門措施。
10. 聯合國秘書長的一份報告指出，已開發國家和開發中國家過去 10 年的事態發展，從身心障礙者的角度來看，是極為不利的：「……經濟和社會狀況目前正在惡化，其標誌是成長率降低、失業率上升、公共支出減少、正在進行的結構調整方案和民營化，都對有關方案和服務產生了不利影響。……如果目前的不利趨勢繼續下去，『身心障礙者』就可能被不斷擠到社會的邊緣，只得依靠非常態性救助。」¹²正如委員會曾經指出的（第 3 號一般性意見（1990，第五屆會議）第 12 段），在資源極為有限的時期，締約國保護其社會中弱勢群體的義務的重要性，不是減少，而是增加。
11. 鑒於世界各國政府日益重視以市場為基礎的政策，此處應當強調締約國在這些方面義務的某些層面。其中之一，是確保不論公營部門和民營部門，在適當限度內，都受到規制，以確保身心障礙者得到公平合理待遇。在提供公共

¹⁰ 《標準規則》，（見以上註 6），導言，第 15 段。

¹¹ 見 A/47/415, 各處。

¹² 同上，第 5 段。

服務的安排正日益民營化，對自由化市場的依賴程度之高，屬前所未有這一情況下，有必要使私人雇主、貨物和服務的私人提供者以及其他非公營組織受到與身心障礙者相關的不歧視與平等規範的約束。只要此種保護不擴展到公營部門以外，身心障礙者參與主流群體活動和作為社會的積極成員充分發揮其潛力的能力就會受到嚴重甚至往往是任意的限制。這並不是說立法總是試圖消除民營部門的歧視現象的最有效的手段。例如，《標準規則》尤為強調這一點，即各國有必要「採取行動，提高社會對身心障礙者及其權利、需要、潛能和貢獻的認識」。¹³

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

二、履行義務的手段

13. 締約國為履行《公約》之下對身心障礙者的義務應採用的方法大致與履行其他義務所用的方法相同（見第1號一般性意見（1989，第三屆會議））。這些方法包括：需要透過經常性的監督，確定一國境內所存在問題的性質和範圍；需要針對已確定的要求採行適當的專門政策和方案；需要酌情制定立法，並消除任何現行的具歧視性的立法；需要作出適當的預算撥款，或在必要時尋求國際合作與協助。就後者而言，依照公約第二十二條及第二十三條所提供的國際協助，對於一些開發中國家能夠履行其公約義務，可能是一個特別重要的因素。
14. 此外，國際社會已再三確認，此領域的政策制定和方案執行工作應在與有關人員團體的代表密切協商，並在這些代表有所參與的基礎上進行。基此，《標準規則》建議，應盡力促進國家協調委員會或類似機構的設立，將其作為國家處理身心障礙者問題的中心機構。在這樣做的過程中，政府應考慮到1990

¹³ 《標準規則》，（見以上註6），規則1。

¹⁴ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註3），第3段。

年的《關於設立和發展國家身心障礙者問題協調委員會或類似機構的準則》。¹⁵

三、消除基於身心障礙的歧視的義務

15. 對身心障礙者法律上和事實上的歧視由來已久，而且有各種形式。這類歧視有明顯使人反感的歧視，如剝奪受教育的機會；也有「難以察覺」的歧視，如通過有形和社會障礙之設置，進行隔離和孤立。為《公約》的目的，「基於身心障礙的歧視」可界定為包括以身心障礙為理由，所實施的任何區分、排斥、限制或優惠、或合理調整之剝奪，且其具有取消或損害經濟、社會及文化權利的承認、享受或行使之效果。經由忽視、無知、偏見和不正確的預設，以及經由排斥、區分或隔離，身心障礙者往往無法在與正常人平等的基礎上行使其經濟、社會及文化權利。基於身心障礙的歧視造成的影響在教育、就業、住房、交通、文化生活、進入公共場所和取得公共服務等方面尤為嚴重。
16. 儘管過去十年在立法方面有些進展，¹⁶但身心障礙者的法律狀況仍然很差。為了消除以往和目前的歧視，抑制未來的歧視，在身心障礙者問題上制定全面性的反歧視立法，似乎在所有締約國都是不可或缺的。此種立法不但應當儘可能和儘量適當地為身心障礙者提供司法救濟，也應當提供社會政策方案，使身心障礙者得以擁有融合、自主與獨立的生活。
17. 反歧視措施應基於身心障礙者和非身心障礙者權利平等的原則。用《關於身心障礙者的世界行動綱領》的話說，這「意味著每個人的需求具有相同的重要性，這些需求應是規劃社會的基礎；意味著一切資源的使用均必須以確保每個人有平等參與機會的方式進行。身心障礙者政策應確保〔身心障礙者〕能得到所有社區服務」。¹⁷
18. 鑒於為消除現存歧視並為身心障礙者創造公平合理機會，均需採取適當措施，只要以平等原則為基礎並僅為實現此一目標的必要範圍內而採取，就不應將此類行動視為《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項意義上的歧視。

¹⁵ 見以上註8。

¹⁶ 見A/47/415,第37-38段。

¹⁷ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註3)，第25段。

四、《公約》的具體條款

A. 第三條：男女所享有的平等權利

19. 身心障礙者有時被視為沒有性別的人。因而，身心障礙婦女所遭受的雙重歧視往往受到忽視。¹⁸儘管國際社會再三呼籲，要求特別重視身心障礙婦女的狀況，過去十年間所做的努力仍甚少。聯合國秘書長關於《世界行動綱領》執行情況的報告不止一次提到了身心障礙婦女受到忽視的問題。¹⁹因此，委員會敦促締約國處理身心障礙婦女問題，在今後於經濟、社會及文化權利相關方案之實施中，將此問題置於高度優先地位。

B. 第六條至第八條：與工作有關的權利

20. 基於身心障礙的歧視，在就業領域極為顯著且持續的存在。在多數國家，身心障礙者的失業率高出正常人的兩到三倍。身心障礙者即使被僱用，也大多從事低工資工作，幾乎沒有社會和法律保障，而且往往與勞動市場的主流隔離。各國應積極支持將身心障礙者納入正規勞動市場。
21. 只要身心障礙工作者唯一的真正機會是以低於標準的工作條件在所謂的「庇護」設施內工作，公約第六條第一項之「人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利」就得不到實現。使某一類身心障礙者實際上僅能從事某些職業或僅限於生產某些產品的安排，會使這項權利遭到侵犯。同樣，根據《保護精神病患者和改善精神保健的原則》²⁰第13(3)段，於機構內施以相當於強迫勞動的「治療處遇」也是不符合《公約》規定的。在這方面，《公民與政治權利國際公約》關於禁止強迫勞動的規定也是相關的。
22. 《標準規則》規定，身心障礙者無論在農村還是城市，必須在勞動市場上享有從事有收穫並能獲得報酬就業^(編輯者註)的同等機會。²¹為此，消除阻礙融入社會，尤其是就業的人為障礙，就特別重要。正如國際勞工組織指出，常見之身心障礙者不能就業的理由，往往是社會先前在交通、住房和工作地點等方

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

¹⁹ 見 A/47/415,第35、46、74、77段。

²⁰ 見以上註9。

編輯者註：有收穫的就業/生產性就業 (productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

²¹ 《標準規則》(見以上註6)，規則7。

面所樹立的物理障礙。²²例如，只要工作場所的設計和建造使輪椅無法進入，雇主就能將此作為不能僱用使用輪椅者的「理由」。政府也應制定政策，提倡並規定具彈性與替代性的工作安排，以合理顧及身心障礙者的需求。

23. 同樣，由於政府沒能確保使身心障礙者能使用有些交通方式，大大減少了身心障礙者找到合適、融合性的工作，接受教育和職業培訓或乘坐運輸工具前往各類設施的機會。的確，身心障礙者能利用適當的，乃至必要時專門為其需求設計的交通方式，對於落實他們經公約所確認的所有權利，至關重要。
24. 《公約》第六條第二項規定的「技術與職業指導及訓練方案」應反映所有身心障礙者的需要，在融合性的環境中進行，並且應在身心障礙者代表充分參與的情況下規劃和執行。
25. 「享受公平與良好之工作條件」的權利（第七條）適用於所有身心障礙工作者，不論其是在庇護設施工作還是在公開的勞動市場工作。如果身心障礙工作者和非身心障礙工作者做同樣的工作，前者不應在工資或其他條件方面受到歧視。締約國有責任確保身心障礙不被用作訂立較低勞工保護標準或支付低於最低工資的報酬的藉口。
26. 與工會有關的權利（第八條）同樣適用於身心障礙工作者，不論這些工作者是在特別工作場所還是在公開的勞動市場工作。此外，第八條與結社自由權利等其他權利結合觀察，強調了身心障礙者成立自己組織的權利的重要性。要使這些組織能有效促進和保護身心障礙者的經濟及社會利益（第八條第一項第一款），政府機關和負責處理與身心障礙者有關的所有事務的機構就應定期徵求這些組織的意見。此外，對這些組織提供財務支助和其他方面的支持，以確保其健康發展，也可能是必要的。
27. 國際勞工組織已在身心障礙者與工作有關的權利方面擬訂了重要和全面的文件，其中主要有關於身心障礙者職業康復和就業的第 159 號公約(1983)。²³委員會鼓勵公約締約國考慮批准這項公約。

C. 第九條：社會保障

28. 社會保障和維持收入方案對身心障礙者來說特別重要。《標準規則》規定，「各國應確保向那些由於身心障礙或與身心障礙有關的原因而暫時喪失了

²² 見 A/CONF.157/PC/61/Add.10, 第 10 頁。

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

收入或減少了收入，或得不到就業機會的身心障礙者，提供適足的收入補助」²⁴這種補助應反映對扶助與因身心障礙所生其他費用的特殊需求。此外，補助還應儘可能涵蓋負責照顧身心障礙者的個人（其中大多數為婦女）。這些人，包括身心障礙者的家庭成員，由於他們提供扶助的角色而往往急需得到財務支援。²⁵

29. 將身心障礙者安置於機構，除非基於某些理由而變得有必要，不應視為對身心障礙者的社會保障和收入支助權利的一種適足的替代。

D. 第十條：保護家庭、母親和兒童

30. 對於身心障礙者，《公約》要求應向家庭提供「保護和扶助」的規定，意謂應盡一切努力使身心障礙者（在其願意的情況下）與其家人生活在一起。第十條也意味著，根據國際人權法一般原則，身心障礙者有權結婚並擁有自己的家庭。這些權利常常被忽視或剝奪，對於精神障礙者尤其如此。²⁶在此種情況和其他情況下，「家庭」一詞應作廣義解釋，並應在解釋時考慮到當地適當的習慣用法。締約國應確保法律、社會政策和做法不得阻礙這些權利的實現。身心障礙者應得到必要的諮詢服務，以行使和履行其在家庭中的權利和義務。²⁷
31. 身心障礙婦女也應有權在生育和妊娠方面得到保護和支助。《標準規則》規定，「不得剝奪身心障礙者過性生活、保持性關係和生兒育女的機會」。²⁸這些需要和願望的承認和對待，應結合娛樂和生育這兩方面。世界各地的男女身心障礙者通常享受不到這些權利。²⁹事先未告知並徵得身心障礙婦女同意而使其絕育，及使其流產，都是對第十條第二項的嚴重違反。
32. 身心障礙兒童特別容易遭受剝削、虐待和遺棄，因而按照《公約》第十條第三款（以及《兒童權利公約》更加強化的相應條款）的規定，有權受到特殊保護。

²⁴ 《標準規則》（見以上註 6），規則 8，第 1 段。

²⁵ 見 A/47/415, 第 78 段。

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

²⁷ 見《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註 3），第 74 段。

²⁸ 《標準規則》（見以上註 6），規則 9，第 2 段。

²⁹ 見 E/CN.6/1991/2, 第 14 段和第 59-68 段。

E. 第十一條：享受適足生活程度的權利

33. 除了有必要確保身心障礙者得到適足的食物、可取得的住房和其他基本物質需求外，還有必要確保「向身心障礙者提供『支持性服務』包括輔助器具，幫助他們提高日常生活方面的獨立能力和行使他們的權利」。³⁰ 得到適足衣著的權利對身心障礙者來說也特別重要，因為身心障礙者在衣著方面有特殊需求，落實這項權利能使其在社會中充分和有效地發揮作用。在這方面，應儘可能對其提供適當的個人協助。此種協助應以充分尊重相關人之人權的方式，本持這種精神提供。同樣，正如委員會在第4號一般性意見（1991，第六屆會議）第8段中指出的，得到適足的住房的權利包括身心障礙者得到可取得的住房的權利。

F. 第十二條：身體與精神健康的權利

34. 《標準規則》規定，「各國應確保對身心障礙者特別是對幼兒和兒童，在同一體系內提供與其他社會成員同樣水準的醫療照護」。³¹ 身體與精神健康的權利也意謂著有權得到並獲益於有關的醫療和社會服務，包括矯正裝置，以使身心障礙者無需依賴別人，防止造成進一步身心障礙，並支持其融入社會。³² 同樣，應向身心障礙者提供康復服務，以使其「達到並維持獨立與正常生活的最適水準」。³³ 所有這些服務，均應以使有關人員能維持對其權利和尊嚴充分尊重的方式提供。

G. 第十三條及第十四條：受教育權

35. 當今許多國家的教學方針都確認，身心障礙者在一般教育體系中接受教育，是最好的。³⁴ 《標準規則》規定，「各國應確認患有身心障礙的兒童、青年和成年人應能在融合班級環境中享有平等的初等、中等和高等教育機會的原則」。³⁵ 為了做到這一點，各國應確保向教師提供培訓，使其能在一般學校中向身心障礙兒童傳授知識，並應確保提供必要的設備和協助，以使身心障

³⁰ 《標準規則》（見以上註6），規則4。

³¹ 同上，規則2，第3段。

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

³³ 《標準規則》（見以上註6），規則3。

³⁴ 見A/47/415,第73段。

³⁵ 《標準規則》（見以上註6），規則6。

礙者達到與其非身心障礙同學相同的教育水準。對於聽覺障礙的兒童，應確認手語為一種單獨的語言，向這類兒童提供，並應認知該語言在這類兒童整體社會環境中的重要性。

H. 第十五條：參加文化生活和享受科學進步的權利

36. 《標準規則》規定，「各國應確保身心障礙者有機會發揮其創造力以及藝術和智力潛能，不僅為了他們自己，而且還為了豐富他們所在的城鄉社區。……各國應促使各種文化表演和服務場所對身心障礙者是可取得並可使用的……」。³⁶娛樂、運動和旅遊場所也應如此。
37. 身心障礙者充分參與文化和娛樂生活的權利更進一步要求盡最大可能消除資訊交流方面的障礙。這方面的一些有益措施可能包括「採用有聲讀物、以簡單語言寫成，格式清楚並配有彩色的書面資料，以便利心智障礙者；以及為便利聽覺障礙者所調整過的電視和劇院」。³⁷
38. 為促進身心障礙者平等地參與文化生活，政府應在身心障礙問題上對公眾進行宣傳教育。具體而言，應採取措施消除對身心障礙者的偏見或迷信想法，例如，有人認為患癲癇是因為鬼怪纏身，身心障礙兒童是對家庭的一種懲罰等等。同樣，還應對公眾進行教育，使其接受身心障礙者在使用餐館、旅館、娛樂中心和文化設施方面，有與其他任何人同等的權利。

³⁶ 同上，規則 10，第 1-2 段。

³⁷ 見 A/47/415，第 79 段。

第十三屆會議(1995 年)*

第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利

一、前言

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

二、在國際上得到贊同的老年人政策

4. 1982 年高齡問題世界大會通過了《高齡問題國際行動計畫》。這一重要文件得到了聯合國大會的贊同，並且是一項極為重要的指導文件，因為它詳細闡明了各成員國在各項《國際人權公約》所宣布的權利範圍內為保障老年人權利應採取的各項措施。該文件載有 62 項建議，其中許多與《公約》直接相關。²

* 載於 E/1996/22 號文件

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

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

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

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

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

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

三、與《經濟社會文化權利國際公約》有關的老年人權利

9. 用於描述老年人的術語，即便在國際文件中，也非常多樣。其中包括：「老齡人」、「年老者」、「年長者」、「第三年齡」、「老年人」等，並且將年齡 80 歲以上者稱為「第四年齡者」。委員會主張使用「老年人」（法語為 personnes âgées；西班牙語為 personas mayores），這是聯合國大會第 47/5 號和 48/98 號決議所採用的術語。根據聯合國統計處的慣例，這些術語係指 60 歲以上的老年人（歐洲聯盟統計局的統計認為，「老年人」係指 65 歲以上者，因為最為通常的退休年齡為 65 歲，而且退休年齡還在趨於延後）。
10. 《經濟社會文化權利國際公約》並無明確的條款提及老年人的權利，但有關「人人有權享受社會保障，包括社會保險」的第九條，卻含有對享有高齡福利權利的確認。然而，鑒於《公約》各條款充分適用於社會的所有成員，顯然老年人也有權充分享有《公約》確認的一系列權利。《維也納高齡問題國際行動計畫》也充分體現出了同一方針。此外，就尊重老年人權利所需採取的具體措施而言，《公約》要求各締約國按其可使用資源盡力落實這些措施。
11. 另一個重要問題是，《公約》是否禁止基於年齡的歧視。《公約》和《世界人權宣言》均無明確提及年齡是被禁止的原因之一，與其視為一種有意的排除，此一省略或許最好解釋為，當初通過這些文件時，人口高齡化問題還沒有那麼明顯，或者還沒像今天這樣迫在眉睫。
12. 但是，問題並沒有就此為止，因為禁止基於「其他身分」的歧視，可被理解為適用於年齡問題。委員會指出，雖然它還尚不能確定基於年齡的歧視是否屬於《公約》全面禁止之列，但對於能夠接受這種歧視的事項範圍而言卻極為有限。此外，必須強調的是，在許多國際政策文件中均強調對老年人的歧視是不可接受的，而且絕大部分國家的立法也確認是不可接受的。在諸如有關強制性退休年齡或獲取高等教育等極少領域中，仍然容忍這種歧視，但已出現消除此類障礙的明確趨勢。委員會認為，各締約國應儘可能最大程度地加速這一趨勢。
13. 因此，經濟社會文化權利委員會認為，《公約》各締約國有義務特別注意促進和保護老年人的經濟、社會及文化權利。委員會本身在這方面的作用由於下述事實而顯得更為重要：與其他諸如婦女和兒童等群體的情況不同，關於老年人的權利還尚無全面的國際公約，也尚未確立起附屬於這一領域聯合國各套原則的約束性監督安排。

14. 委員會和其前身即會期間政府專家工作小組，於第十三屆會議結束之前，已經審查了 153 份初次報告、71 份第二次定期報告和有關第一條至第十五條的 25 份全球報告。這一審查足以具體指明代表世界所有各地區和不同政治、社會經濟和文化制度的、相當大數量的締約國在執行《公約》時可能遇到的許多困難。迄今為止所審查的各份報告，除了在不同的全面程度上提供關於落實社會保障權利的第九條的情況外，還尚無任何一份系統地提供針對老年人落實《公約》情況的資料。
15. 1993 年，委員會就此問題展開了一天的一般性討論，以便制定出這一領域的今後活動計畫。此外，在最近幾屆會議上，委員會開始極為注重有關老年人問題的資料，而且就此問題展開的徵詢，還收集到了對某些情況極有價值的資料。然而，委員會注意到，絕大部分締約國的報告仍然很少提到這一重要問題。因此，委員會僅想表明，委員會堅持應在今後的所有報告中充分地闡述有關老年人享有《公約》所確認的每項權利的情況。此號一般性意見的其餘部分，指明了與這方面相關的具體問題。

四、締約國的一般義務

16. 老年人作為一個團體與其他人口比較而言，不但不同而且各有差異，而且他們的狀況取決於一個國家的經濟和社會狀況，取決於人口、環境文化和就業因素，而且就個人而言，還取決於家庭狀況、教育水準、城鎮或鄉村環境以及工人和退休者的職業。
17. 與那些身體健康狀況良好而且具備可接受的經濟狀況的老年人相比，甚至在一些已開發國家中，有許多老年人並不具備維持生計的充分收入，他們主要屬於最易受傷害、不受注意和得不到保護的群體。在經濟衰退或經濟調整時期，老年人尤其面臨著風險。正如委員會以前所強調過的(第 3 號一般性意見(1990)第 12 段)，即使在資源嚴重拮据時期，各締約國也有義務保護社會中的弱勢群體。
18. 各締約國為履行其依據《公約》所承擔的有關老年人的義務所採用的方法，基本上與履行其他義務的方法相同(見第 1 號一般性意見(1989))。這些方法包括需要通過定期監督確定一國內問題的性質和範圍、必須制定出適當的政策和方案滿足一些需要、必須在必要時制定法律和廢除任何歧視性的法律，以及必須確保有關的預算支持或適當時請求國際合作。關於後者，根據《公

約》第二十二條及第二十三條進行的國際合作，是使某些開發中國家能夠履行《公約》義務的一項極為重要的方式。

19. 為此，應請注意 1992 年聯合國大會通過的第一項全球目標，它呼籲建立國家的支持基礎建設，以推行國家和國際發展計畫和方案中的高齡問題政策和方案。在這方面，委員會指出，《聯合國老年人原則》鼓勵各國政府在國家方案中列入的原則之一是，應使老年人能夠組織老年人社會運動或協會。

五、《公約》的具體規定

第三條：男女權利平等

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

第六條至第八條：與工作有關的權利

22. 《公約》第六條規定各締約國應採取適當的步驟保障人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利。為此，委員會銘記那些未到退休年齡的高齡工人往往在尋求和保持工作方面遇到困難，強調必須採取措施防止在就業和職業方面基於年齡的歧視。⁶
23. 「享受公平與良好之工作條件」的權利（《公約》第七條）是保障高齡工人享有在他們退休前安全工作條件極為重要的條款。安排高齡工人在能最充分地發揮其經驗和知識的條件下從事就業，是極為可取的做法。⁷
24. 在他們即將退休的前幾年內，應當由雇主和工人雙方的組織以及其他有關的機構派代表參與落實退休準備方案，為高齡工人應付其新的情況作好準備。這類方案尤其應當向高齡工人介紹下述一些情況：津貼領取者的權利和義

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

⁷ 同上，第 11-19 段。

務；繼續從事職業活動或從事志願性工作的機會和條件；對抗老化不利影響的辦法；成年人教育和文化活動的設施，以及娛樂時間的利用。⁸

25. 《公約》第八條所保護的各項權利，即包括在退休年齡之後的工會權利，必須適用於高齡工人。

第九條：享有社會保障的權利

26. 《公約》第九條在總體上規定，各締約國「確認人人有權享受社會保障」，但未具體闡明應保證的保護種類或程度。然而，「社會保障」這一用語隱含超出本人所控制範圍的原因而失去維持生計方式的所有風險。
27. 根據《公約》第九條以及有關落實關於國際勞工組織各項社會保障公約－關於社會保障的第 102 號公約(最低標準)(1952)和關於殘廢、老年和遺屬津貼的第 128 號公約(1967)－的條款，各締約國必須按國家法律規定採取適當措施，設立從一特定年齡開始加入普遍的強制性老年保險制度。
28. 遵照上述兩項勞工組織公約和第 162 號建議所載的各項建議，委員會請各締約國在適當考慮到人口、經濟和社會各類因素情況下，根據老年人所從事的職業和工作能力來確定退休年齡，從而使退休年齡具有一定的靈活性。
29. 為了實施《公約》第九條的各項規定，各締約國必須確保，在受社會保障制度涵蓋或領取年金的扶養人死亡後，提供遺屬津貼和遺孤津貼。
30. 此外，如第 20 段和第 21 段所述，為了充分實施《公約》第九條的規定，各締約國應在其可使用的資源限度內，向所有老年人提供免繳費的老人津貼和其他補助，幫助那些雖然已經到達國家立法規定的高齡年紀，但未滿合格繳款期並無法享有老人年金或其他社會保險福利或扶助，以及無其他收入來源的老年人。

第十條：家庭保護

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

⁸ 同上，第 30 段。

第十一條：適足生活程度

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

第十二條：享受身體與精神健康的權利

34. 根據《公約》第十二條第一項，為實現老年人享有滿意的身體與精神健康水準，各締約國應考慮到《維也納高齡問題國際行動計畫》第 1 段至第 17 段建議，這幾項建議完全聚焦於提供關於維護老年人健康的政策指南以及採取從預防、康復至對疾病末期看護全面向觀點。
35. 顯然，日益增多的老年人長期性、衰退性疾病和高昂的住院費用並不能僅靠治療加以解決。為此，各締約國應銘記維護老年人的健康必須在整個生命時期進行投資，根本性的作法是推廣健康的生活方式（健康食物、運動、戒煙、戒酒等辦法）。通過適宜老年人需要的定期健康檢查實施的預防措施，與通過保持老年人身體機能的康復，具有同樣的決定性作用，由此可減少健康照護和社會服務投資成本。

第十三條至第十五條：享有教育和文化的權利

36. 《公約》第十三條第一項確認，人人有受教育之權。就老年人而言，必須從兩個不同但相輔相成的角度來看待這一權利：(a) 老年人有權利受益於教育方案；和 (b) 使老年人把知識和經驗傳授給年輕世代成為可能。
37. 關於前者，各締約國應考慮到：(a) 《聯合國老年人原則》第 16 段原則的建議，即老年人應享有適當的教育方案和培訓，並因此能根據他們的準備程

度、能力和動機，採用適當的措施向他們提供有關文化培訓、終身教育、大學學業等不同程度的教育；和(b)《維也納高齡問題國際行動計畫》第 47 段建議，根據聯合國教育、科學及文化組織（UNESCO）宣布的終身教育概念，提出為老年人舉辦非正式、以群體為主和以娛樂為取向的方案，以樹立起老年人的自立感和群體的責任感。這類方案應得到各國政府和國際組織的支持。

38. 關於《維也納老年人問題國際行動計畫》的各項建議部分中提及的利用老年人知識和經驗問題(第 74 段至第 76 段)，必須注意到年長者和老年人作為資料、知識傳統和各種精神財富的傳授者仍在大多數社會中發揮的重要作用，並應注意不應使這一重要的傳統被拋棄。因此，委員會極其重視《行動計畫》中第 44 段建議所指出的：「應當制定以年長者為導師和知識、文化與精神財富傳授者為特色的各種教育方案」。
39. 《公約》第十五條第一項第一款及第二款申明，各締約國確認人人有權參加文化生活並享受科學進步及其應用之惠。為此，委員會促請各締約國考慮到《聯合國老年人原則》所載的各項建議，特別是原則 7：「老年人應始終融合於社會，積極參與制定和執行直接影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳授子孫後輩」；和原則 16：「老年人應能享有社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源」。
40. 同樣，《維也納老年人問題國際行動計畫》中的第 48 段建議鼓勵各國政府和各國國際組織支持旨在更便利於年長者出入各文化機構(博物館、劇院、音樂廳、電影院等等)的方案。
41. 第 50 段建議強調，各國政府、非政府組織和老年人本身都必須作出努力，克服老年人身心衰弱行動不便、在社會中既無地位又無作用的典型負面形象。同時，新聞媒體和各教育機構的攜手配合，也是支持年長者實現充分社會融合的關鍵。
42. 關於享受科學進步及其運用所產生的利益的權利，各締約國應考慮到《維也納國際行動計畫》的第 60 段建議、第 61 段建議和第 62 段建議，並致力於促進開展有關老年人生理、精神和社會方面問題的研究並探討維持行動能力和預防並延緩長期性疾病和失去行動能力開始期的方法。在這一方面，建議要求各國、政府間組織和非政府組織應在尚未設立起老年病學、老年醫學和老年心理學機構的國家中建立起此類機構。

書目概覽

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos

Sociales, Madrid, 1989.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al casa español. Escuela Social, Madrid, 1988.

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

第十六屆會議(1997年)*

第7號一般性意見：適足住房權
(《公約》第十一條第一項)：強制驅離

1. 委員會在第4號一般性意見(1991)中指出，所有人均應擁有一定程度的，受法律保障免遭強制驅離、騷擾和其他威脅的，住房使用權的保障。該號一般性意見的結論是：強制驅離顯然是與《公約》之要求不相容。近年來，委員會審議了許多關於強制驅離的報告，包括一些其認為是締約國未履行義務的事件，因此，現已有能力嘗試進一步由《公約》所列的義務的角度，澄清這類做法之意涵。
2. 國際社會早已認識到強制驅離是一個嚴肅的議題。1976年，聯合國人類聚居地大會就曾指出要特別注意：「大規模的驅離行動惟有當保存和修復不可行，且已採取居民重新安置的措施時，始得進行」。¹1988年，聯合國大會第43/181號決議中通過了《至2000年全球住房策略》，其中承認：「各國政府對住房與社區的基本義務是保護和改善，而不是損害或拆毀」。²《21世紀議程》提出：「人民應受到法律保護，不受由他們的家中或土地上被不公平的驅離」。³在《人類棲息地議程》中，各國政府作出承諾，「考慮到人權狀況，保護所有人不受違法的強迫驅離，提供法律保護並對違法的強迫驅離採取救濟措施；同時確保於驅離不能避免時，酌情提供其他適當的解決辦法」。⁴人權委員會也確認，「強制驅離做法構成對人權的嚴重侵犯」。⁵但是，儘管這些聲明很重要，沒有解決的關鍵問題是，如何決定在什麼情況下強迫驅離是可以允許的，並明確地界定此時需要的怎樣類型的保護措施，以確保《公約》的相關條款得到尊重。
3. 用「強制驅離」這詞，在某些方面，本身就是有問題的，因為它要表現的是一種任意和不合法性。但是，許多論者認為，所謂「強制驅離」這說法是一

* 載於E/1998/22號檔，附件四。

¹ 《棲息地報告：聯合國人類聚居地會議》，溫哥華，1976年5月31日至6月1日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8號建議，C(二)段。

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

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

⁴ 《聯合國人居地會議(聚居二)報告》(A/CONF.165/14)，附件二，《聚居議程》，第40(n)段。

⁵ 人權委員會第1993/77號決議，第1段。

種同義的重複。其他人則批評「非法驅離」這說法，因為它假設相關法律已遵從《公約》對住房權利有了充分的保護，而實際上不是每個情況都是這麼一回事。此外，還有人指出，「不公平的驅離」的說法可能更是主觀，因為它根本就沒有提到任何法律架構。國際社會、特別是人權委員會一般都採用「強制驅離」一詞，主要就是因為所有其他說法都含有許多弊病。本號一般性意見通篇所用的「強制驅離」一詞，其定義是：個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。

4. 強制驅離的做法很普遍，影響到許多已開發國家和開發中國家裡的人。由於所有人權都是相互關聯、相互依存的，強制驅離往往也就侵犯了其他的人權。所以，強制驅離不但明顯地侵犯了《公約》所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。
5. 雖然強制驅離的做法主要出現在人口稠密的都市地區，但是，它也與強迫人口遷移、國內迫遷、武裝衝突下的強迫遷徙、大規模的人口流亡、難民的流動等共同出現。在所有這些情況下，享用適足住房、不受強制驅離的權利可能由於可歸因於締約國一系列行為或不作為而受到侵犯。即使有時對這種權利可能有必要加以限制，《公約》第四條的規定還是必須得到完全遵從，也就是說，對此等權利「只能加以與這些權利的性質不相違背、而且只是為了促進民主社會中的整體福利的目的的法律所確定的限制」。
6. 強制驅離往往是與暴力分不開的，例如在國際武裝衝突、內亂、群體或族群暴力下所造成的驅離。
7. 其他一些強迫驅離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，類如建造水壩或其他大規模能源計畫等開發和基礎建設工程、為都市更新、房屋整建、城市美化方案而徵用土地、農業目的的土地開拓、不受控制的土地投機買賣、奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離。
8. 《公約》締約國在禁止強制驅離方面的義務基本上是以第十一條第一項的規定為根據，同時也配合其他的有關的規定。特別是第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」去促進適足住房的權利。但是，由於強制驅離做法本身的性質，第二條第一項所提，依現有的資源去逐漸實現，幾乎沒有適用可能性。國家不但本身要避免強制驅離居民，而且要確保對那些實行強制驅離

的代理人或第三方（按照以上第 3 段所下的定義）採取法律行動。此外，這一作法還因《公民與政治權利國際公約》第十七條第一項，得到強化。該條強調，如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受「無理或非法侵擾」。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。

9. 《公約》第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利。雖然委員會在其第 3 號一般性意見（1990）中指出，並非對所有權利都應採取類似的措施，但很明顯，若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅離的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地限制在什麼情況下方允許驅離居住者。這種立法也應適用於所有依國家權限行事、或對國家負責的代理人。此外，由於目前日益出現一種趨向，就是許多的國家政府在大大地減輕他們的住房領域所負的責任，締約國更必須確保其立法和其他措施足以防止，而且在適當時懲罰私人或團體在沒有適當保障的情況下強制驅離他人。因此，締約國應檢討有關立法和政策，以確保其符合適足住房權利所帶來的義務，並廢止或修改任何不符合《公約》要求的立法或政策。
10. 婦女、兒童、青年、老人、原住民、族裔和其他少數族群、以及其他易受傷害的個人和團體都高比例地經常成為強制驅離的對象。這些群體裡的婦女特別首當其衝，因為法律和其他方面對她們有各式各樣的歧視，而這種歧視在財產權利（包括住房所有權）、或取得財產或住房的權利的問題上體現的更加露骨。一旦她們失去了住所，她們也就更加容易受到暴力和性侵害的侵犯。《公約》第二條第二項及第三條的反歧視規定對各國政府加上了另一額外義務，即要求他們在發生驅離的時候採取適當措施，以確保任何形式的歧視行為不致出現。
11. 有些驅離可能是合理的，例如承租人持續欠交租金或沒有任何合理原因損壞租用的房屋。此時，相關機關也必須確保驅離是確實依照與《公約》不相牴觸的法律規定所允許的方式實行，而且所有受驅離影響的人皆可能援用法律途徑與救濟。
12. 用強制驅離、拆除房屋作為一種懲罰措施也是不符合《公約》的規範的。此外，委員會還注意到 1949 年日內瓦公約及其 1977 年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅離的手法去遷移平民、拆毀私人財產。

13. 締約國還應確保在執行任何驅離行動之前，特別是當這種驅離行動牽涉到大批人的時候，必須先行與利害關係人協商，探討所有可行的替代方案，以便避免、或至少將使用強迫手段的需要減至最低。亦應當向那些受驅離命令影響的人提供法律救濟方法或程序。締約國也應確保所有相關個人，對其受影響的財產，不論動產或不動產的損失，享有得到適足賠償的權利。在這方面，不妨回顧一下，《公民與政治權利國際公約》第二條第三項要求締約國確保其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並要求「救濟一經核准，主管機關概予執行」。
14. 如果驅離被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理性與合比例的一般原則。關於這點，特別有必要回顧人權事務委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十七條的第 16 號一般性意見聲明：只有在「法律設想的情況之下」才能發生侵擾一個人的住家。委員會指出，這種法律「應符合《公約》的規定、宗旨和目標，而且無論在任何情形，在各該具體情況下都必須是合理的」。委員會還指出：「有關立法必須詳細地指明在什麼具體情況下這種侵擾行動可被允許」。
15. 適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，在強制驅離等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強制驅離所適用的法律程序保護包括：(a)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(b)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得知關於擬議的遷移行動，以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；(d)特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(e)負責執行遷移行動者之身分必需能夠被適當識別認明；(f)除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g)提供法律的救濟行動；(h)儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。
16. 驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。
17. 委員會也注意到，在某些締約國領土內所進行的各種受到國際機構資助的開發計畫，造成了強制驅離。關於這一點，委員會回顧它的第 2 號一般性意見(1990)曾特別強調：「各國國際機構應認真避免涉入類如……違反《公約》規定提倡或強化歧視，或造成大批人驅離或迫遷而沒有適當的保護和賠償的開

發計畫……在開發計畫的每個階段均應盡力確保《公約》所載的權利受到適當考慮」。⁶

18. 有些機構，例如世界銀行和經濟合作發展組織（OECD），已通過了一套關於遷移和（或）安置的準則，以求限制強制驅離的規模，減輕強制驅離為人帶來的苦難。強制驅離的做法往往是與大規模的開發計畫有關，例如建築水壩或其他主要的能源計畫。這些準則反映了《公約》所載的義務，應受到機構本身和《公約》締約國的充分尊重。關於這一點，委員會回顧《維也納宣言和行動綱領》曾經宣稱：「雖然發展能促進人權的享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由」（第一部分，第 10 段）。
19. 根據委員會通過的報告準則，締約國被要求提供與強制驅離做法直接有關的各種資料，包括說明：(a) 「在最近 5 年被驅離的人數，以及目前對任意驅離或任何其他方式的驅離得不到法律保護的人數」；(b) 「關於租屋者租約保障、不受驅離保障等權利的立法」；以及(c) 「禁止任何形式驅離的立法」。⁷
20. 委員會還要求得到下列訊息：「尤其是，在都市更新方案、改造計畫、地區改善、籌備國際活動（奧林匹克和其他運動會、展覽會、會議等）、『城市美化』活動等過程中採取了什麼措施保證人們不受驅離，或保證經過任何住在、或鄰近受影響地區的人士的同意將他們重新安置」。⁸但是，很少締約國在他們向委員會提出報告的時候列明了上述必要的訊息。因此，委員會要強調，它非常重視這些訊息的收集。
21. 有些締約國指出，他們沒有此種性質的訊息。委員會要重新指出，如果得不到適當的數據，有關政府或委員會就無法有效地監督適足住房的權利，因此要求所有締約國確保收集必要的數據，列入其按照《公約》所提交的報告中。

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。

第十七屆會議(1997年)*

第8號一般性意見：實施經濟制裁與尊重經濟、
社會及文化權利的關係

1. 經濟制裁，現在不論在國際、區域和單方層次，皆使用得越來越頻繁。此號一般性意見的目的是強調，不論在何種情況下，實施經濟制裁時均應充分考慮到《經濟社會文化權利國際公約》的規定。委員會絲毫不質疑在適當情況下按照《聯合國憲章》第七章或其他適用的國際法實施制裁的必要性。但《憲章》中與人權有關的規定(第一條、第五十五條及第五十六條)均應依然被認為在這些情況下完全適用。
2. 自九〇年代開始以來，聯合國安全理事會實施了各種各樣期限不等的制裁，分別涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索馬利亞、利比亞、賴比瑞亞、海地、安哥拉、盧安達、蘇丹等。有一些制裁涉及《公約》的締約國，並且一些締約國也將此情形納入其經常性報告，因而委員會注意到了制裁對於享受經濟、社會及文化權利的影響，委員會也有機會對這些情況給予仔細的審議。
3. 制裁的情況雖然各有不同，但委員會注意到，制裁幾乎每次都對《公約》所承認的權利造成巨大影響。例如，制裁往往在很大程度上造成食品、藥品和衛生用品的供應中斷，威脅到食物的品質和乾淨飲用水的供應，嚴重妨礙基本的衛生和教育系統的運轉，並削弱了工作權。此外，制裁措施無意中造成的後果還可能包括：少數當權者的權力得到加強，幾乎總是導致黑市的產生，掌握黑市的少數人贏得暴利，少數當權者對人民大眾的控制得到加強，尋求庇護和進行政治反對活動的機會受到限制。雖然上述的現象基本上是政治性質的，但對享受經濟、社會及文化權利也具有重要的影響。
4. 在討論制裁的問題時，有必要區分對有關國家的當權者實施政治和經濟壓力使之遵從國際法這一基本目標與受制裁國最弱勢的群體遭受的附帶影響。出於這一理由，安全理事會所確立的制裁制度現在包含人道豁免，這種豁免目的是使服務於人道主義目的的基本用品和服務能得到繼續供應。一般認為，這些豁免確保了經濟、社會及文化權利在受制裁國境內得到基本尊重。
5. 然而，最近由聯合國和其他研究提出對制裁影響進行分析的報告所得出的結

* 載於 E/1998/22 號文件。

論認為，這些豁免並沒有產生上述的效果。此外，豁免措施在範圍上也十分有限。例如豁免措施並沒有處理獲得基本教育的問題，也沒有考慮對基礎設施進行修復的問題，而這些基礎設施對於提供乾淨的水、充足的健康照護等是不可或缺的。聯合國秘書長曾在 1995 年提出，在實施制裁之前，有必要評估制裁的潛在影響，並設法作出關於對易受傷害團體提供人道主義援助的安排。¹次年，Graça Machel 女士為大會編寫了一份關於武裝衝突對兒童的影響的重要報告，報告說「人道豁免措施往往含糊不清，並且得到任意和相互矛盾的解釋……拖延、混亂、以及拒不批准進口基本的人道物資等，造成了資源短缺……〔這些現象〕無疑使窮人遭受的影響最重」。²最近於 1997 年 10 月發表的一份報告得出的結論認為，安全理事會所設的各種制裁委員會所確立的審查程序「依然十分繁瑣，援助機構在獲准供應例外的物資方面依然遭受到困難……這些委員會忽視了工商界和政府以黑市、非法貿易、腐敗等形式進行的非法活動的更大問題。」³

6. 因此可以看出，根據大量針對具體國家以及一般性的研究報告，弱勢群體因制裁所遭受的影響問題沒有得到足夠的注意。儘管如此，由於各種原因，這些研究報告並沒有具體地分析對於享受經濟、社會及文化權利本身所帶來的惡劣影響。事實上從大多數情況來看，這些後果根本沒有被考慮到或者沒有得到應該得到的認真考量。因此有必要在討論這個問題時加上人權的考量。
7. 委員會認為，不能單單因為作出了一項決定，要為維護國際和平與安全而實施制裁措施，便可以認為《公約》的規定是不起作用的，或者是不適用的。實際上《公約》的幾乎所有規定也反映在一系列其他人權條約以及《世界人權宣言》中。國際社會堅持要求任何受制裁國必須尊重其公民的公民與政治權利，同樣，該國以及國際社會本身也必須盡一切努力保護該國受影響人民的最起碼的經濟、社會及文化權利。
8. 各國的這一義務產生於《聯合國憲章》中有關促進尊重所有人權的承諾，同時還應指出，安全理事會的每一個常任理事國都簽署了《公約》，雖然兩個常任理事國（中國和美國）尚未批准。在任何時候，大多數非常任理事國也是締約國。各締約國均按照《公約》第二條第一項承諾「盡其資源能力所及，

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

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

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

各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現……」當受影響國也是締約國時，其他國家更有義務尊重並考慮到有關的義務。如果受制裁的國家不是《公約》締約國，同樣的原則無論如何也應當適用，這是由於弱勢團體的經濟、社會、文化權利所處的地位。獲得普遍性批准的《兒童權利公約》，以及《世界人權宣言》的地位都說明了這一點。

9. 雖然委員會在作出是否制裁的決定上不起任何作用，但委員會的確有責任監督所有締約國對《公約》的遵守。當所採取的制裁措施妨礙一個締約國履行其按照《公約》所承諾的義務時，那麼制裁條件以及實施制裁的方式便成為委員會所關注的適當事項。
10. 委員會認為由這些考量中產生出兩項義務。第一項義務涉及受影響的國家。實施制裁在任何意義上都沒有取消或削弱該締約國的相關義務。正如在其他相似的情況中那樣，這些義務在困難時期具有了更大的實際意義。因此委員會必須十分仔細地考察有關國家在多大程度上「盡其資源能力所及」為其管轄範圍內對每個個人的經濟、社會及文化權利提供儘可能最大的保障。制裁毫無疑問會削弱受影響國家的資金提供或支持一些必要措施的能力，但該國依然有義務確保在這些權利的享受上沒有任何歧視現象，並應採取所有可能的措施包括與其他國家以及國際社會進行談判，將對其社會內每個個人的權利所受的消極影響降低到最低限度。
11. 第二項義務涉及對實施、維持或執行制裁措施負有責任的國家或行為者，不論是國際社會、一個國際或區域組織、或一個國家或國家團體。在這方面，委員會認為由承認經濟、社會及文化權利可以產生三個結論。
12. 第一，在設計適當的制裁制度時必須充分考慮到這些權利。委員會對於這方面的任何具體措施沒有表示支持之意，但注意到下列建議：例如要求設立一項聯合國機制，用於預測並追蹤制裁的影響；在尊重人權的基礎上，擬訂一套更為透明的經商定的原則和程序；確定範圍更為廣泛的受豁免的物資和服務；由商定的技術機構授權確定必要的豁免；設立有更多資源的制裁委員會；對於國際社會想改變其行為的人，更準確地找出其弱點；在整體上實施更大的靈活性。
13. 第二，應在實施制裁的整個時期內進行有效的監督，這也是《公約》所要求的。當外部的一方對一國內的形勢擔負起責任，哪怕是部分的責任（無論是

按照《憲章》第七章或按照其他規定)，那麼該方無疑具有責任，應盡其一切可能保護受影響人口的經濟、社會及文化權利。

14. 第三，外部一方有義務「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟」（《公約》第二條第一項），以便對受制裁國內的易受傷害群體所遭受的不成比例的痛苦作出反應。
15. 有人認為，制裁按照其定義，如果制裁要想達到其目的的話，必然造成經濟、社會及文化權利遭受嚴重侵犯。對此意見，委員會指出以下最近的一份主要研究報告的結論，其大意是：「在不影響制裁的政策目標的情況下，可以作出決定，減少兒童所受的痛苦或最大限度縮小其他不利後果」。⁴這一點同樣適用於其他易受傷害群體的情況。
16. 在通過此號一般性意見時，委員會的唯一目的是提請注意如下事實：一個國家的居民不能由於外部認定其領導人違反了與國際和平和安全有關的規範，便喪失了他們基本的經濟、社會及文化權利。委員會的目的不是向這樣的領導人提供支持或鼓勵，也不是想削弱國際社會在維護對《聯合國憲章》和一般國際法原則的尊重方面的正當利益。委員會實際上是要表明，不能無視任何這類集體行動所依賴和引為根據的基本權利，以一種非法取代另一種非法。

⁴ 同上。

第十九屆會議(1998 年)*

第 9 號一般性意見：《公約》在國內的適用

A. 在國內法律秩序中適用《公約》的義務

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

* 載於 E/1999/22 號文件。

¹ E/1991/23，附件三。

² 聯合國條約集，第 1155 卷，第 331 頁。

B. 《公約》在國內法律秩序中的地位

4. 一般而言，具有法律約束力的國際人權標準應該在每一締約國的國內法律制度中直接並立即適用，使個人能夠在國家法院和法庭中尋求行使自己的權利。要求用盡國內救濟措施的規則更加強化了國內救濟措施在這方面的首要地位。處理個人申訴的國際程序之存在和進一步發展是重要的，但這些程序只能是有效的國家程序的補充。
5. 《公約》沒有規定國家法律秩序執行《公約》的具體方式。也沒有任何規定要求締約國承擔將其全面納入國內法或在國內法中賦予它具體法律地位的義務。雖然在國內法中實施《公約》所載權利的確切方法是由每一締約國決定的問題，但採用的方法應該是適當的，產生的結果必須與締約國充分履行義務相一致。締約國所選擇用以執行《公約》的方法，也是委員會審查締約國履行其依《公約》所負義務時的審查對象。
6. 從分析各國對待《公約》態度中可以看出，國家採取了各種各樣的做法。一些國家沒有任何具體行動。在採取措施的國家中，有些國家透過增訂或修正現有法律的方式，將《公約》轉化為國內法律，但沒有引述《公約》的具體用語。有的國家使用採用《公約》或將《公約》納入國內法的方法，使《公約》條款原樣保留，在國家法律秩序中給予其正式的承認。此一做法往往是通過憲法條文，給予使國際人權公約條款優先於任何與其不相符合的國內法律的效力。國家對待《公約》的態度在很大程度上取決於國內法律秩序對待條約的整體做法。
7. 但是，無論選擇何種方法，實施《公約》的義務都產生幾項原則，對這些原則必要遵守。第一，選擇的實施方法必須足以確保《公約》規定的義務得到履行。當決定如何以最佳方法賦予《公約》所載權利以國內法律效力時，確保可訴訟性(見以下第 10 段)就很有必要。第二，應該考慮有關國家中已證明對保護其他人權最為有效的方法。如果實施《經濟社會文化權利國際公約》所使用的方法與實施其他人權條約所使用的方法出入很大，應該在明確的理由加以說明，因為《公約》所使用的表述與《公民與政治權利國際公約》所使用的表述十分相近。
8. 第三，雖然《公約》沒有正式課予各國將《公約》條款納入國內法之義務，但此一做法是值得採取的。直接納入的方法避免了將條約義務轉變為國家法律可能產生的問題，為個人在國家法院直接引用《公約》所載權利奠定一個基礎。出於這些理由，委員會十分鼓勵在國內法中正式採用或納入《公約》。

C. 法律救濟措施的作用

法律還是司法救濟措施？

9. 得到有效救濟的權利不必然解釋為一定需要司法救濟。行政救濟在許多情況下是足夠的。生活在一締約國管轄區域之內的人們，依據誠信原則，對所有行政機關在他們的決策中考慮到《公約》的要求，有合理期待。任何這類行政救濟措施都應是人們可以利用的，可負擔得起的、及時的、有效的。對這類行政程序最終得向法院提起訴訟的權利，往往也是有必要的。同樣，有一些義務，例如(但絕不限於)不得歧視的義務³，為了滿足《公約》的要求，對其提供某種形式的司法救濟似乎是絕對必須的。換言之，在任何情況，若沒有司法機構的作用便不能充分有效實施《公約》所載權利時，司法救濟措施就是必要的。

可訴訟性

10. 關於公民與政治權利，一般認為對侵權行為提供司法救濟是必要的。令人遺憾的是，人們經常對經濟、社會及文化權利，傾向作出相反的假定。無論從這類權利的性質，或是從《公約》有關規定觀察，這樣的差距都不應產生。委員會已經明確地表示，《公約》的許多條款可以直接執行。在第3號一般性意見(1990)中，委員會例示引述了第三條、第七條第一款第一目、第八條、第十條第三款、第十三條第二項第一款、第十三條第三項、第十三條第四項及第十五條第三項。在這方面，區分可訴訟性(指適合由法院解決的事項)與自動執行規範(無需進一步闡釋法院便可執行)是重要的。雖然對每一法律體系的一般做法都需要加以考慮，但在大多數的法律體系中，沒有任何《公約》權利是不被認為至少具有重要的可訴訟性面向。人們有時提出，涉及資源分配的事宜應由行政部門而不是法院來決定。儘管不同政府部門的各自權限必須受到尊重，但也需要承認法院已經全面參與與資源有重大關係的各種事宜。對經濟、社會及文化權利加以嚴格地分類，在定義上將它們置於法院的管轄權限之外，這是武斷的，與兩套人權原則不可分割、相互依存的原則相違背。這樣做也會嚴重削弱法院保護社會中最易受傷害、最不利群體的權利的能力。

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

自動執行

11. 《公約》不否認它所載的權利，在具有自動執行選項的體系中，得以自動執行的可能性。實際上，當初起草時，就試圖在《公約》中列入一項具體條款，大意是應認為《公約》「不能自動執行」，但遭到強烈反對。在多數國家，決定一項條約條款能否自動執行取決於法院，而不取決於行政或立法機構。為了有效地行使這一職能，相關法院或法庭必須對《公約》的性質和影響，以及對司法救濟措施在《公約》實行中的重要作用，有所認知。例如，當政府是法院所審理案件中的一方時，他們應該採行賦予國家《公約》義務效力的國內法解釋。同樣，司法人員培訓應該充分考慮《公約》的可訴訟性。特別重要的是避免先驗性地推定這些規範是不能自動執行的。事實上，這些規範中，多有與其他人權條約的規範一樣，以同等清楚、具體的語句行文者，而後者經常被法院認定為可自動執行者。

D. 國內法院對《公約》的處理

12. 委員會在關於提交國家報告的指導原則中，要求各國對《公約》條款是否「可在法院、其他法庭或行政機關面前援引，或法院、其他法庭或行政機關能直接執行《公約》條款」，提供資訊。⁴有些國家提供了這方面的資訊，但在其日後的報告中，仍應更加重視這一方面。特別是，委員會要求各締約國對其國內法院引用《公約》條款的重要實務見解，提供詳細資訊。
13. 根據現有資訊可以看出，締約國的國家實踐參差不齊。委員會注意到，有些法院直接適用了《公約》條款或將《公約》條款當作解釋性標準加以適用。有些法院雖然願意在原則上承認《公約》在解釋國內法上的相關性，但實際上《公約》對案件的論理或結果，影響非常有限。也有些法院在審理個人試圖援引《公約》支持其主張的案件中，拒絕給予《公約》任何程度上的法律效力。在大多數國家中，法院更大程度地援引《公約》，仍有相當大的空間。
14. 在行使司法審查職權的適當範圍內，在有必要確保國家行為符合其依《公約》所負義務時，法院應考慮《公約》所載的權利。法院若忽視這項責任，係與法治原則不相符合，因為法治原則應必然被認為包括對國際人權義務的尊重。
15. 人們普遍認為，對國內法應儘可能以符合一國國際法義務的方式加以解釋。因此，當國內決策者面對著對國內法的解釋將該國置於違背《公約》地位或

⁴ 見 E/1991/23, 附件四, A 章, 第 1(d)(四)段。

符合《公約》地位的兩種選擇時，國際法要求選擇後者。平等和不歧視的保障應儘可能朝向促進經濟、社會及文化權利之充分保護的方式，加以解釋。

第十九屆會議(1998 年)*

第 10 號一般性意見：國家人權機構在保護經濟、
社會及文化權利方面的作用

1. 《公約》第二條第一項要求各締約國「採取種種步驟，務期以所有適當方法……逐漸使本《公約》所確認之各種權利完全實現」。委員會認為，其中一種方法，透過該方法可以採取重要步驟，是國家機構在促進和保護人權方面的工作。近年來，這些機構急遽增加，並往往得到聯合國大會和人權委員會強有力的鼓勵。聯合國人權高級專員辦公室設立了一個重要方案來協助和鼓勵各國展開國家機構方面的工作。
2. 這些機構形式各異，包括國家人權委員會、監察使公署、公共利益或其他人權「倡導者」和人民保護人。在許多情況下，這類機構是由政府設立的，享有高度的獨立於行政和立法機構的自主權，完全遵照適用於各該國家的國際人權標準，並被賦予展開各種促進和保護人權的活動的職責。這類機構在國家中設立，各該國家的法律文化間有很大的差異，而且經濟狀況參差不齊。
3. 委員會認為，國家機構在提倡和確保所有人權的不可分割性和相互依存性方面可以發揮關鍵的作用。但令人遺憾的是，這方面的作用往往沒有賦予國家機構，或是這種作用受到忽視或沒有被當作優先事項。因此，在國家機構所有相關活動充分注意到經濟、社會及文化權利，是十分必要的。以下列表中的活動例示了國家機構在這些權利方面可以展開，在一些情形已經展開的各類活動：
 - (a)教育和資訊方案之提倡，以提高大眾和例如公務機關、司法機關、民營部門和勞工運動等特定群體對經濟、社會及文化權利的認識和理解；
 - (b)對現行法律和行政行為，以及法案草案和其他提案的仔細審視，以確保這些文件符合《經濟社會文化權利國際公約》的要求；
 - (c)在經濟、社會及文化權利方面提供技術諮詢或展開調查，包括應政府機關或其他有關機構的請求提供這種諮詢或展開這種調查；
 - (d)具體指明可以用以衡量履行《公約》義務的國家層級的基準；
 - (e)以全國為範圍或針對各地區或特別易受傷害的群體進行研究和調查，以確定特定經濟、社會及文化權利正在落實的程度；

* 載於 E/1999/22 號文件。

- (f) 監督《公約》所確認的特定權利的遵循情況，並就此向政府機關和公民社會提交報告；以及
 - (g) 檢視於國內指控可得適用的經濟、社會及文化權利標準遭到侵犯的申訴。
4. 委員會籲請各締約國確保賦予所有國家人權機構的任務中包括適當注意經濟、社會及文化權利，並要求各締約國在其提交委員會的報告中詳細說明這種機構的任務和主要相關活動。

第二十屆會議(1999 年)*

第 11 號一般性意見：初等教育行動計畫
(《公約》第十四條)

1. 《經濟社會文化權利國際公約》第十四條要求尚未實行免費初等義務性教育的每一締約國承諾在兩年時間內制定並通過一個細部的行動計畫，以便在計畫內規定的合理的年限內，逐步實現對所有兒童的免費初等義務教育。儘管有根據第十四條承諾的義務，一些國家既未擬訂也未執行免費且強制的初等教育的行動計畫。
2. 《公約》第十三條及第十四條以及許多其他國際條約，如《兒童權利公約》和《消除對婦女一切形式歧視公約》中承認的受教育權是極其重要的。受教育權曾被分別歸類為經濟權、社會權及文化權。它在許多方面也是一項公民與政治權利，因為它對這些權利的完整和有效實現是必不可少的。從這一方面看，受教育權利體現了各種人權的不可分割和相互依賴性。
3. 根據第十四條規定的明確的義務，每個締約國均有責任向委員會提交一份按照下面第 8 段規定的原則制定的行動計畫。這項義務應得到認真遵守，因為現在在開發中國家，有 1.3 億適齡兒童不能受到初等教育，其中三分之二為女童。^{**}委員會十分清楚，有各種各樣因素使締約國難於完成提交行動計畫的義務。例如，1970 年代開始的結構調整計畫，1980 年代的債務危機，1990 年代後期的金融危機以及其他因素等均極大地加劇了受初等教育權被剝奪的狀況。然而這些困難不能解除締約國根據《公約》第十四條所承諾的義務，即制定一個行動計畫並將其提交委員會。
4. 締約國根據《公約》第十四條擬訂一個行動計畫非常重要，因為委員會的工作已經表明，失去受教育機會的兒童經常受到其他方面侵犯人權行為的危害。例如這些兒童可能生活在赤貧之中而且生活方式不健康，由此他們就特別容易從事強迫勞動或受其他形式的剝削。再者，在女童初等教育入學比例和童婚率重大降低之間，有著直接的關係。
5. 第十四條中有一些層面值得由委員會審查各締約國報告的豐富經驗，作進一步闡述。

* 載於 E/C.12/1999/4 號文件。

** 一般見兒童基金會《1999 年世界兒童狀況》。

6. **強迫性**。強迫性要素所揭示的是，無論是家長、監護人還是國家都無權把兒童是否應受初等教育的決定視為可任由選擇的。同樣，這一要求還進一步突顯了《公約》第二條及第三條所要求的禁止教育中的性別歧視。但應強調指出，所提供的教育必須具有相當的品質，適合兒童而且能促進兒童其他權利的實現。
7. **免費**。這一要求的性質是十分明確的。這一權利的明確規定就是要確保在不向兒童、家長和監護人收費的情況下提供初等教育。由政府、地方機關或學校所收取的學費，及其他直接費用，都對此一權利的享有構成阻礙作用，甚至危及此一權利之實現。收取這些費用對達到公約目的往往有高度反向效果。如何消除各種費用的收取，是行動計畫中必須交待的問題。一些間接費用，例如強迫向雙親徵收的費用（有時說成是自願的，但實際不是），或要求穿較為昂貴的校服等也可屬於此類。有些間接費用可能是得以允許的，不過要取決於委員會個案性的檢視。初等義務教育的此條規定，與《公約》第十三條第三項中父母和監護人「為子女選擇非公立學校」的規定並不衝突。
8. **制定詳細計畫**。締約國必須在兩年期間內制定一項行動計畫。這必須被解釋為《公約》對締約國生效後兩年內，或於生效後因情事變遷導致有關義務未能履行後兩年內。此一義務是一持續性的義務。因情事變遷致與本條相關的締約國，不能因為過去未能履行在兩年內制定計畫此一義務，而不再需要繼續履行此一義務。計畫必須包括所有必要行動，以確保此一權利的各個必要組成層面皆得到實現，而且計畫必須十分詳細，以確保此一權利的全面性實現。公民社會各界參與此一計畫的規畫是至關重要的，而找出做法定期檢查進展情況並確保切實負起責任是必不可少的。沒有這些，此條的意義就會削弱。
9. **義務**。任何一個締約國均不得以缺乏必要資源為藉口就逃避制定行動計畫的明確義務。如果此義務可以用這種方式迴避，那麼第十四條幾乎基於定義適用於財政資源匱乏情形的獨特要求也就失去了意義。同樣，出於同樣理由，《公約》第二條第一項中談到的「國際協助與合作」以及第二十三條中提到的「國際行動」與此特別有關。如果某締約國的確缺少財政資源及（或）必要的專門知識從而不能「制定和通過」一個詳細的計畫，那麼國際社會即有提供協助的明確義務。
10. **逐步實行**。行動計畫必須以確保第十四條所規定的免費初等義務教育權之逐步實現為目標。與第二條第一項不同，第十四條明確規定，逐步實現的目標

日期必須在「合理年限內」，而且時間安排必須「在計畫中加以訂定」。換句話說，行動計畫必須為計畫逐步實現的每一階段，具體訂出一系列目標實行日期。這點同時強調了此一義務的重要性和不可變更性。另外需強調指出，締約國的其他義務，如不得歧視義務，必須立即且充分實行。

11. 委員會要求與第十四條有關各締約國確保充分遵循其中的要求，並將依此制定的行動計畫提交給委員會，作為《公約》要求提交的報告的一個核心部分。此外，委員會鼓勵締約國在適當情況下，在關於第十四條行動計畫的準備與嗣後的執行方面，尋求有關國際機構的協助，如國際勞工組織(ILO)、聯合國開發計畫署(UNDP)、聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)、聯合國兒童基金會(UNICEF)、國際貨幣基金(IMF)和世界銀行。委員會亦呼籲相關國際機構在最大可能限度內，向締約國提供協助以幫助他們履行自己的義務，並將之列為優先事項。

第二十屆會議(1999 年)*

第 12 號一般性意見：適足糧食權
(《公約》第十一條)

前言和基本前提

1. 適足糧食這項權利在國際法之下的一些文件中得到承認。《經濟社會文化權利國際公約》對這項權利的處理，比任何其他文件都要全面。依照《公約》第十一條第一項，締約國承認「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」根據第十一條第二項的規定，締約國確認需要採取更為立即和迫切的步驟，以確保「免受饑餓和營養不良之基本權利」。取得適足糧食這項人權對所有權利的享有至關重要。這項權利適用於每個人。因此，第十一條第一項中「本人及其家屬^(編輯者註)」一語，並不意味著對這項權利對個人或女性為一家之主的家庭適用上設有任何限制。
2. 委員會自 1979 年起開始審查締約國的報告，通過多年來的審查，委員會掌握了相當可觀與適足糧食權有關的資訊。委員會注意到，儘管在適足糧食權方面制定了可採行之報告準則，但只有少數締約國提供足夠且準確的資料，以使委員會能夠確定有關國家在這項權利方面的普遍狀況，並找出這項權利的落實所遭遇到的障礙。本號一般性意見的目的，是具體指明委員會認為在適足糧食的權利方面很重要的一些主要問題。之所以編寫這份一般性意見，是因為會員國在 1996 年世界糧食高峰會議期間，請求更好地界定《公約》第十一條中與糧食有關的權利，並特別請求委員會在監督《公約》第十一條規定的具體措施的執行時尤應重視高峰會議《行動計畫》。
3. 針對上述請求，委員會審查了人權委員會和防止歧視及保護少數小組委員會關於適足糧食權作為一項人權的有關報告和文件；在 1997 年第七屆會議期間就這一問題進行了一天的一般性討論，將國際非政府組織所編寫的《適足糧食權國際行為準則草案》納入考量；參與了關於適足糧食權作為人權的兩次專家磋商：由聯合國人權高級專員辦公室(OHCHR)分別於 1997 年 12 月在日內瓦召集，以及於 1998 年 11 月在羅馬和聯合國糧食及農業組織(FAO)聯

* 載於 E/C.12/1999/5 號文件。

編輯者註：原文為 himself and his family

合召集，並注意到了兩次磋商的最後報告。1999 年 4 月，委員會出席了由聯合國行政協調委員會營養問題次委員會於 OHCHR 在日內瓦的第二十六屆會議期間所舉辦的「用人權方式處理食物和營養政策與方案所涉的實質和政治問題」研討會。

4. 委員會確認，適足糧食權與人的固有尊嚴有著不可分割的聯繫，對《國際人權憲章》所鄭重載明的其他人權的實現來說必不可少。這項權利與社會正義也是不可分割的，要求在國家和國際層次實行應當有的經濟、環境及社會政策，以期達到消除貧困，實現所有人的各項人權的目標。
5. 儘管國際社會經常重申充分尊重適足糧食權的重要性，但《公約》第十一條所規定的標準與世界許多地區的普遍狀況之間依然存在相當大的差距。世界各地有 8.4 億多人(其中多數在開發中國家)處於長期饑餓狀態，有數百萬人由於自然災害、一些地區的內亂和戰爭的增多以及食物被當作政治武器等而正在遭受饑荒。委員會注意到，儘管饑餓和營養不良問題往往在開發中國家特別嚴重，但與適足糧食權和免於饑餓的權利有關的營養不良、營養不足問題以及其他問題在一些經濟最發達的國家也存在。從根本上說，饑餓問題和營養不良問題的根源，並不在於食物缺乏，而在於世界人口中的許多人無法取得可使用的食物，主要是因為貧窮。

第十一條第一項及第二項的規範內容

6. 所謂適足糧食權得到實現，是指當每個男子、女子、兒童，不論獨自或在社群中與他人一起，在任何時候都能在實際上和經濟上取得適足糧食，或有購買食物的方式。因此，適足糧食權不應作狹義或限縮解釋，不應等同於一定的熱量、蛋白質和其他某些營養物的最低攝取量。適足糧食權必須逐步加以落實。但是，根據第十一條第二項的規定，國家負有核心義務，須採取必要行動減緩饑餓狀況，即使在發生自然災害或其他災害時也應這樣做。

糧食提供和獲取的適足性和永續性

7. **適足性**概念就糧食權而言尤為重要，原因是這一概念可用來強調，為《公約》第十一條之目的，決定某些在各該情況下可取得的糧食或飲食，是否可被認為適當時，必須考慮到的一些因素。**永續性**概念與適足糧食或糧食**保障**概念有著內在的聯繫，指的是不論當前與未來的世代都能取得食物。「適足性」的確切含義在很大程度上由整體社會、經濟、文化、氣候、生態條件及其他

條件決定，而「永續性」則涵蓋長期供給性和可取得性的概念。

8. 委員會認為，適足糧食權的核心內容的含義是：

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

此類食物可以永續且不妨礙其他人權的享有的方式獲取。

9. **飲食需求**是指飲食整體含有身心發育、發展和維持以及身體活動所需的各種營養物，這些營養物與人的整個生命期各階段的生理需要相一致，並能滿足男女和不同職業的需要。因此，有必要採取措施以維持、適應或加強糧食多樣性和應當有的消費和餵養方式，包括母乳餵養，同時確保糧食的供給性和可取得性至少不對於食物成分和食物攝取產生不利影響。

10. **無有害物質**對糧食安全作出規定，並要求政府和民營部門都採取保護措施，以防止食品在糧食製造供給鏈各階段因摻雜摻假和(或)因環境衛生問題或處置不當而受到污染。還必須注意的，是具體認明、避免或消除自然生成的毒素。

11. **文化上或消費者的可接受性**是指需要儘可能考慮到附加在糧食和糧食消費所抱持，非基於營養價值的觀點，以及知情消費者對可取得的糧食供給性質的關心。

12. **供給性**是指直接由具生產性土地或其他自然資源得到餵養的可能性，或由能根據需求將食物從生產地點運至所需要的地點，運轉良好的分配、加工及銷售體系，獲取糧食的可能性。

13. **可取得性**涵蓋經濟上的可取得性和實際上的可取得性：

經濟上的可取得性是指個人或家庭與獲取糧食、取得適足飲食有關的財務開支，應保持在不致使其他基本需求的實現或滿足受到影響或損害的水準。經濟上的可取得性適用於人們據以購買糧食的任何獲取方式或資格，同時也是衡量其在怎樣的程度上，使適足糧食權之享有獲得滿足的標準。對於社會中易受傷害群體，如無土地者和人口中其他極為貧困者，可能需要執行特別方案，對其給予照顧。

實際上的可取得性是指人人都可取得適足糧食，包括身體較為脆弱者，如幼兒、青少年、老年人、身障者、重病患者，以及患有久病不癒患者，包括精神障礙者。自然災害受災者，易發生災害區居民及其他處於特別弱勢群體，可能需受到特別重視，有時需在糧食的獲取方面受到優先考慮。許多原住民人口族群尤易遭受影響，因此其對祖傳土地的獲取和利用可能受到威脅。

義務和違反

14. 締約國的法律義務的性質載於《公約》第二條並在委員會第 3 號一般性意見 (1990) 中述及。首要義務是採取步驟，**逐漸**達到適足糧食權的充分實現。這規定了一項儘快行動以實現目標的義務。每一個國家均應確保其管轄下的所有人均可取得足夠、營養充分和安全的最低限度的基本糧食，以確保其免於饑餓的自由。
15. 適足糧食權像任何其他人權一樣，對締約國規定了三個類型或層次的義務：**尊重、保護和履行**義務。**履行**義務既包括**促進**義務，又包括**提供**義務。¹**尊重**現有可取得適足糧食機會的義務要求各締約國避免採取任何會妨礙這種機會的措施。**保護**義務要求締約國採取措施，確保企業或個人不得剝奪個人可取得適足糧食的**機會**。**履行**義務意謂，締約國必須積極切實地採取行動，以強化人們取得和利用資源，並強化確保生計，包括糧食安全的方法。最後，如果某人或某個群體由於其無法控制的原因而無法以他們現有的方法享受適足糧食的權利，締約國則有義務直接**實現(提供)**該權利。這項義務也適用於自然災害或其他災害的受害者。
16. 締約國為了逐漸達到糧食權的充分實現負有這些不同層次的義務，其中一些措施是比較緊迫性的，而有些措施則具有比較長遠的性質。
17. 如果某一國家未能確保至少達到免於饑餓的最低限度的基本水準，即違反了《公約》。在確定哪些行為或不作為已達侵害糧食權的行為時，必須將某一締約國無力遵守與不願意遵守區別開來。如果某締約國辯稱，由於資源方面的困難，它無法向無力自行取得糧食機會的人提供這種機會，該國則必須表明，其已經作了一切努力利用其掌握的所有資源，作為一個優先事項履行這些最低限度的義務。正如委員會在其第 3 號一般性意見第 10 段中曾經指出的，《公約》第二條第一項責成締約國盡其資源能力所及，採取必要的步驟，如果一個國家聲稱由於它無力控制的原因而無法履行其義務，則負有舉證責任，證明情況的確如此，且其已尋求取得國際支援以確保必要糧食之供應和取得，但未能成功。
18. 此外，在取得糧食的**機會**以及購買糧食的方法和權利方面的任何歧視行為，凡以種族、膚色、性別、語言、年齡、宗教、政見或其他主張、民族本源或

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

社會階級、財產、出生或其他身分為理由並以取消或損害經濟、社會及文化權利的平等享受或行使為目的或產生這種影響者，均構成了違反《公約》的行為。

19. 對糧食權的侵害可以由國家或未得到國家充分規制的其他實體的直接行動作成。這些行動包括：正式廢止或中止繼續享有糧食權所必需的法律；剝奪特定人或團體取得糧食的機會，不論這種歧視行為是基於立法或出於預先設定的；在國內衝突或其他緊急情況下阻止人們取得人道糧食援助；通過與既有關於糧食權的法律義務顯不相容的立法或政策；及未能對個人或團體的活動進行規制以防止他們侵害他人糧食權，或一國在同其他國家或同國際組織訂立協定時未能考慮到其關於糧食權的國際法律義務。
20. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但所有社會成員-個人、家庭、地方社群、非政府組織、公民社會組織及私人企業部門-均有責任實現適足糧食權。國家應該提供一種促進這些責任得到履行的環境。國內和跨國民營企業部門應該按照與政府和公民社會共同商定的有利於尊重適足糧食權的行為準則展開其活動。

國家層級的實施

21. 各締約國適足糧食權的最適方式和方法，不可避免地有很大的差別。各國在選擇其本國作法時，都有裁量空間，但《公約》明確要求各締約國採取一切必要的步驟，以確保人人免於饑餓並儘早享有適足糧食權。這就需要根據人權原則以界定目標、擬訂政策和相應的基準，據以制定國家策略以確保所有人的糧食和營養保障。各國還應該具體指明可以用來達到這些目標的現有資源和利用這些資源的成本效益最高的方法。
22. 這種策略應該建立在系統性地指明相應於具體情況和背景的政策措施和活動，且需基於適足糧食權的規範內容，如本號一般性意見第 15 段針對締約國義務的水準和性質所作的闡明。這一策略將促進各部會、各區域及各地方機關間的協調，並確保相關政策和行政決定符合《公約》第十一條規定的義務。
23. 糧食權國家策略的制定和實行，需要充分遵循課責、透明、人民參與、權力下放、立法能力和司法獨立等原則。為實現所有人權 - 包括消除貧窮和確保所有人有令人滿意的生計 - ，良善治理是必要的。
24. 為確保國家策略擬訂之過程具有代表性，應納入所有現有糧食和營養方面的

家政專業，設計應當有的制度性機制。這一策略應該對實行必要措施的責任歸屬和時程，有所規劃。

25. 這一策略應該處理涉及糧食體系的所有方面，包括安全糧食的生產、加工、分配、銷售和消費的關鍵問題和措施，以及在健康、教育、就業和社會保障各方面目標一致的措施。對於確保在國家、區域、地方和家戶層級最可持續管理和利用自然和其他資源作為糧食，亦應予以注意。
26. 這一策略對於防止取得糧食或糧食資源方面的歧視的必要性，應該特別注意。這應該包括：保障特別是婦女充分且平等取得經濟資源的機會，包括取得繼承權和土地和其他財產的所有權、貸款、自然資源和應當有的技術；採取措施以尊重和保護其報酬可確保工資勞動者及其家屬過體面生活的自謀職業和工作(按照《公約》第七條第一款第二目的規定)；保持土地(包括森林)權利的登記。
27. 作為其保護人民的糧食資源的一項義務，締約國應該採取應當有的步驟，確保民營企業部門和民間社會的活動符合糧食權。
28. 即使一國遇到嚴重的資源限制，無論是經濟調整過程、經濟衰退、氣候條件還是其他因素所造成的困難，仍應採取措施，尤其是為弱勢團體和個人落實適足糧食權。

基準和架構性立法

29. 在執行以上提到的國家個別策略時，各國應為嗣後的國內和國際監督，制定可查核的基準。在這一方面，各國應該考慮通過一項架構性法律，作為實行糧食權國家策略的一項主要工具。該架構性法律應包括有關其宗旨的條款；應達成的設定目標或目標及為達成此等設定目標的時程；達成宗旨方法的大致描述，特別是與公民社會、私人部門及國際組織的預期合作；進程的制度性責任歸屬；監督的國家機制，及可能的申訴程序。在制定基準和架構性立法時，締約國應積極地與公民社會團體互動。
30. 在國家提出請求時，有關聯合國方案和機構應該協助架構性立法之起草和部門立法之審查。例如，糧農組織(FAO)在糧食和農業方面具有大量的專門知識並積累了此方面立法的知識。聯合國兒童基金會(UNICEF)在關於嬰兒和幼兒通過母親和兒童保護取得適足糧食的權利的立法 - 包括鼓勵母乳餵養的立法並在關於銷售母乳代用品的規章方面具有相當的專業知識。

監督

31. 締約國應建立並維持機制，以監督落實所有人取得適足糧食權之進展，具體指明影響其義務履行程度的因素和困難，並促進矯正立法和行政措施之採行，包括履行《公約》第二條第一項及第二十三條所規定義務的措施。

救濟與課責

32. 適足糧食權受到侵害的任何個人或團體應該有機會利用國內和國際層級的有效司法和其他適當救濟措施。這種侵權行為的所有受害者均有資格取得適足的補償，其形式可以是回復原狀、賠償、補足，或不再犯之保證。國家監察使和人權委員會應處理對糧食權之違反。
33. 將承認糧食權的國際文件納入國內法律秩序，或承認其適用性，就可以顯著地擴大救濟措施的範圍和效力，因此應該在所有情況下加以鼓勵。如此，法院亦取得直接參照《公約》規定的義務，裁決糧食權之核心內容是否受到違反之權力。
34. 法官和法界其他成員在履行職責時，亦請更加注意侵害糧食權的行為。
35. 締約國應該尊重和保護人權倡導者和協助弱勢團體實現其取得適足糧食權的公民社會其他成員的工作。

國際義務

締約國

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

國家和國際組織

38. 依照《聯合國憲章》，各國負有共同和個別的責任，在緊急情況下合作提供救災和人道援助，包括對難民和國內流離失所者的援助。各國應該按照其能力對這項任務作出貢獻。世界糧食計畫署(WFP)和聯合國難民事務高級專員辦事處(UNHCR)的作用，尤其是兒童基金會(UNICEF)和糧食及農業組織(FAO)的作用在這一方面特別重要，因此應該予以加強。應該首先向最易受傷害的人口提供糧食援助。
39. 糧食援助的提供應該儘可能避免不利地影響到當地生產者和當地市場，且糧食援助應該以促進受援助者回復糧食自給自足的方式加以安排。這種援助應該按照預期受益人的需要提供。國際糧食貿易或援助計畫中所包括的產品，對於受援人口必須是安全的，而且必須是文化上可以接受的。

聯合國和其他國際組織

40. 各聯合國機構，包括通過聯合國發展援助架構(UNDAF)在國家層級發揮的作用，在推動糧食權實現方面的作用，具有特別重要性。促進實現糧食權的協調努力，應予保持，以強化所有相關行為者，包括公民社會各成員間的一致性和互動。糧食組織－糧食及農業組織(FAO)、世界糧食計畫署(WFP)和國際農業發展基金(IFAD)以及聯合國開發計畫署(UNDP)、兒童基金會(UNICEF)、世界銀行和各區域開發銀行應該在適當尊重其各自職權的條件下，利用其各自的專門知識更有效地合作，在國家層級落實糧食權。
41. 國際金融機構，尤其是國際貨幣基金(IMF)和世界銀行，應該更多地注意在其放款政策和融資協定中並在處理債務危機的國際措施中更多地注意保護糧食權。依照委員會第 2 號一般性意見第 9 段，在任何結構調整方案，皆須注意確保糧食權受到保護。

第二十一屆會議(1999年)*

第 13 號一般性意見：受教育權(《公約》第十三條)

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

一、第十三條的規範內容

第十三條第一項：教育的目標和宗旨

4. 締約國同意：所有公共或私人、正式或非正式的教育，都應該實現第十三條第一項所規定的目標和宗旨。委員會認為，這些教育目標體現了《聯合國憲章》第一條及第二條中所體現的根本宗旨與原則。其內容大部分載於《世界

* 載於 E/C.12/1999/10 號文件。

人權宣言》第二十六條第二項，不過，《公約》第十三條以《宣言》為基礎，在三個方面有所發揮：教育應謀求發展人格的「尊嚴意識」；「使人人均能參加自由社會積極貢獻」；應促進所有「族裔」團體以及各民族、種族和宗教團體之間的了解。上述各項教育目標與《世界人權宣言》第二十六條第二項及《公約》第十三條第一項的規定相同，但是其中最根本性的一點可能是「教育應謀人格之充分發展」。

5. 委員會指出，自從大會在 1966 年通過本《公約》以來，另一些國際文件已經進一步擬訂了教育應該致力實現的目標。因此，委員會認為，締約國必須確保其教育致力實現《公約》第十三條第一項所規定的宗旨和目標，其含義的解釋應參照《人人受教育世界宣言》(泰國宗甸, 1990 年)(第一條)、《兒童權利公約》(第二十九條第一項)、《維也納宣言和行動綱領》(第一部分, 第 33 段和第二部分第 80 段)以及《聯合國人權教育十年行動計畫》(第 2 段)。雖然上述所有文本都與《公約》第十三條第一項密切對應，卻也包括了第十三條第一項中沒有明文規定的一些內容，例如，具體提到性別平等和尊重環境的部分。這些新內容蘊含在第十三條第一項中，體現了當前人們對這一條款的解釋。來自世界各地的意見普遍贊同上述文本，可見委員會的這個觀點得到支持。¹

第十三條第二項：受教育權—一些一般性評述

6. 雖然對這些詞語精確和適當的解釋應視特定締約國的國情而定，但採取各種形式的各級教育應該展現相互關連的下列基本特徵：²

(a) 可使用性—應在締約國的管轄範圍內設置夠多能夠運作的教育機構和方案。這些教育機構和方案需要什麼配備才能運作取決於許多因素，包括其運作的發展的環境；例如，所有機構和方案可能需要建築物或其他遮風避雨的設施、供男女使用的衛生設備、安全飲水、受有在國

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

² 這個方針符合委員會已經通過的關於取得適足住房權的分析架構，以及聯合國受教育權利特別報告員的工作。委員會在第 4 號一般性意見中確定了關係到適足住房權的一些因素，包括「可使用性」、「可負擔性」、「可取得性」和「文化的適足性」。委員會在第 12 號一般性意見中確定了關於充足糧食權的一些因素，例如：「供給性」、「可接受性」和「可取得性」。特別報告員在向人權委員會提交的初步報告中提到：初等教育應展現四項基本特徵：可使用性、可取得性、可接受性、和適應性(E/CN.4/1999/49, 第 50 段)。

內具一定薪資水準的受訓教師、教學材料等；但有些機構和方案也需要圖書館、電腦設備和資訊技術等設施；

(b)可取得性-在締約國管轄範圍內，人人都應該能夠利用教育機構和方案，不受任何歧視。可取得性包含了互相重疊的三個面向：

(一)不歧視-教育必須人人可及，尤其是對最弱勢團體的成員，應在法律上及事實上，不因受到禁止的任何理由受到歧視(見關於不歧視的第 31-37 段)；

(二)實際可取得性-教育的提供必須在安全、實際可及的距離內，學生可在一些合理便利的地點上學(例如社區內學校)或透過現代技術設備接受教育(例如透過「遠距教學」節目)；

(三)經濟可取得性-教育必須人人負擔得起。可取得性的這個因素以第十三條第二項中對初等教育、中等教育和高等教育的各別規定為準：初等教育應「免費普及全民」，締約國對中等教育和高等教育則要逐漸做到免費；

(c)可接受性-教育的形式和實質內容，包括課程和教學方法，必須得到學生的接受(例如恰當、文化上合適和優質)，在適當情況下，也應該得到學生家長的接受；這一點不得違反第十三條第一項所規定的教育目標和締約國可能認可的最低教育標準(載於第十三條第三項及第四項)；

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

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

第十三條第二項第一款-受初等教育的權利

8. 初等教育應具有可使用性、可取得性、可接受性和適應性等要素，這些是不同類型的各級教育的共同內容。³

9. 委員會從《人人受教育世界宣言》中找到了適當解釋，「初等教育」一詞的指導：「使兒童在家庭以外受基礎教育的主要施行系統是初等學校教育。初等教育必須普遍施行，確保所有兒童的基本學習需要得到滿足，同時應考慮

³ 見第 6 段。

到群體的文化、需求和機會。」(第五條)。《世界宣言》第一條明文規定了「基本學習需求」。⁴初等教育並不是基礎教育的同義詞，兩者之間有密切的對應關係。在這方面，委員會贊同聯合國兒童基金會所持的立場：「初等教育是基礎教育中最重要的組成部分」。⁵

10. 第十三條第二項第一款的條文顯示，初等教育有兩個不同的特徵：「屬強迫性質」並「免費普及全民」。關於《公約》第十四條的第 11 號一般性意見第 6 段和第 7 段載有委員會對這兩個詞的意見。

第十三條第二項第二款-受中等教育的權利

11. 中等教育應具有可使用性、可取得性、可接受性、和適應性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。⁶
12. 雖然中等教育的內容因締約國而異，而且隨著歲月推移而有所不同，卻包括完成基礎教育和鞏固終身學習和人類發展的基礎。它使學生能夠為了就業和接受高等教育的機會作好準備。⁷第十三條第二項第二款規定的「各種不同形式」適用於中等教育，因而確認中等教育需要採用靈活的課程和各式各樣的施行系統，以便符合各種社會和文化環境中的學生的需求。委員會鼓勵採用與正規中等教育系統平行的「替代性」教育方案。
13. 根據第十三條第二項第二款，中等教育「應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」。「廣行舉辦」的含義是：一、中等教育不應取決於學生的能力或才能。二、中等教育場所應分布於各國各地，使每個人都有平等的機會。委員會對「可取得性」的解釋載於以上第 6 段。「一切適當方法」的措詞方式加強了這樣的觀點：在各種社會和文化背景之下，締約國應採取各種新穎的方法施行中等教育。
14. 「應逐漸採行免費教育制度」的含義是：雖然國家必須把免費提供初等教育列為優先工作事項，他們也有義務採取具體的步驟去達成免費中等教育和高等教育。關於第十四條的第 11 號一般性意見第 7 段載有委員會對「免費」一詞含義的一般性看法。

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

⁵ 宣傳套組，基本教育，1999 年印製(兒童基金會)，第一節，頁 1。

⁶ 見第 6 段。

⁷ 見《國際教育標準分類》(1997)，聯合國教育、科學及文化組織，第 52 段。

技術和職業教育

15. 技術和職業教育（技職教育）是受教育權和工作權的一部分（第六條第二項）。第十三條第二項第二款將技職教育作為中等教育的一部分提出，反映了技職教育在中等教育中的特別重要性。但是，第六條第二項並沒有提到技職教育與某一特定教育級別的關係；該項的含義是：技職教育具有較廣泛的作用，有助於「造成經濟、社會及文化之穩步發展及充分之生產性就業。」
（編輯者註）而且，《世界人權宣言》申明：「技術和職業教育應普遍設立」（第二十六條第一項）。因此，委員會認為，技職教育是各級教育的一個整體的部分。⁸
16. 學習技術和就業的途徑不應該限於特定的技職方案，應該將技職方案理解為普通教育的組成部分。聯合國教育、科學及文化組織《關於技術和職業教育的公約》（1989）規定：技職方案包括「教育進程的所有形式和級別，除了普通知識以外，涉及技術和相關科學的學習以及經濟及社會生活中各行各業實際技能、知識、態度和理解的養成」（第一條(a)項）。這種看法也體現在國際勞工組織的一些公約中。⁹按照這樣的理解方式，技職教育的內容包括下列幾個方面：
- (a)使學生能夠獲取有助於從事個人發展、實現自力更生和具備就業能力的知識和技能，並增進其家庭和群體的生產力，包括締約國的經濟及社會發展；
 - (b)考慮到有關居民的教育、文化和社會背景；各個經濟部門所需要的技能、知識和資格等級；以及職業場所的衛生、安全與福利；
 - (c)為當前具備的知識和技能已經由於技術、經濟、就業、社會或其他方面的變化而過時的成人提供再培訓；
 - (d)提供方案給予學生，特別是在開發中國家者，赴他國接受技職教育的機會，並著眼於適當的技術移轉和調整；
 - (e)包括按照《公約》的不歧視規定和平等條款對婦女、女童、失學青年、待業青年、移徙工作者的子女、難民、身心障礙者和其他弱勢團體施行技職教育的方案。

編輯者註：生產性就業/有收穫的就業 (productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

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

⁹ 見註 8。

第十三條第二項第三款-受高等教育的權利

17. 高等教育應具有可使用性、可取得性、可接受性、和適應性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。¹⁰
18. 雖然第十三條第二項第三款是按照與第十三條第二項第二款同樣的方針擬訂的，這兩項之間存在著三個不同點。第十三條第二項第三款沒有提到「以各種不同的形式」，也沒有具體提到技職教育。委員會認為，這兩項遺漏只反映了第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款之間著重點的不同。如果高等教育是為了滿足不同社會和文化環境中的學生的需要，它就必須開設靈活的課程並採取各種施行辦法，例如遠距教學；因此，實踐上，中等教育和高等教育都必須「以各種不同的形式」提供。至於在第十三條第二項第三款中沒有提到技職教育的問題，從《公約》第六條第二項和《世界人權宣言》第二十六條第一項看來，技職教育是包括高等教育在內的各級教育的一個整體的部分。¹¹
19. 第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款之間的第三個、也是最重要的一個不同之處在於：雖然中等教育「應……廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」，高等教育卻「應根據能力，……使人人有平等接受機會」。根據第十三條第二項第三款，高等教育不必「廣行舉辦」，而只是「根據能力」提供機會。個人的「能力」應該根據與其有關的專門知識和經驗予以鑑定。
20. 就第十三條第二項第二款及第十三條第二項第三款的措詞方式一樣(例如要逐漸做到免費)來說，可參看以上對第十三條第二項第二款的意見。

第十三條第二項第四款-受基本教育的權利

21. 基本教育應具有可使用性、可取得性、可接受性、和適應性，這些是不同類型的各級教育的共同內容。¹²
22. 一般說來，基本教育相當於《人人受教育世界宣言》中所提到的基礎教育。¹³根據第十三條第二項第四款，「未受初等教育或未能完成初等教育之人」有權接受基本教育，或《人人受教育世界宣言》中所規定的基礎教育。
23. 由於人人有權滿足《人人受教育世界宣言》所理解的「基礎的學習需求」，接受基本教育的權利並不限於「未受初等教育或未能完成初等教育之人」。

¹⁰ 見第 6 段。

¹¹ 見第 15 段。

¹² 見第 6 段。

¹³ 見第 9 段。

凡是「基礎的學習需求」還沒有得到滿足的人都有接受基本教育的權利。

24. 應該著重強調：受基本教育的權利並不受到年齡或性別的限制；兒童、青年和成年人，包括老年人都有這種權利。因此，基本教育是成人教育和終身學習的一個整體的部分。因為屬於各年齡層的人都有權接受基本教育，基本教育的課程和施行方式的設計必須適合屬於各年齡層的學生。

第十三條第二項第五款—學校制度；適當的獎學金制度；教育人員的物質條件

25. 「各級學校完備之制度應予積極發展」的含義是：締約國必須就學校制度擬訂通盤的發展策略。這種策略必須包括各級教學系統，但是《公約》規定締約國必須優先發展初等教育（見第 51 段）。「積極發展」的意思是：通盤策略應該在政府的工作事項中居於優先地位，而且必須加大執行力度。
26. 「適當之獎學金制度應予設置」的規定應該結合《公約》的不歧視規定和平等條款來加以理解；獎學金制度應該增進處境不利群體中的個人在受教育機會方面的平等地位。
27. 雖然《公約》規定「教育人員之物質條件亦應不斷改善」，實際上，教育人員整體工作條件已經惡化，近年來，許多締約國的情況已經降低到令人無法接受的低水準。這種情況不僅不符合第十三條第二項第五款的規定，也對學生接受教育權利的充分實現構成重大的障礙。委員會也注意到《公約》第十三條第二項第五款、第二條第二項、第三條及第六條至第八條之間的關係，包括教育人員組織起來進行集體協商的權利，提請締約國注意聯合國教育、科學及文化組織和國際勞工組織共同提出的《關於教師地位的建議》（1966）及聯合國教育、科學及文化組織《關於高等教育教學人員地位的建議》（1977），促請各締約國就他們所採取的措施提出報告，以確保所有教育人員都能夠享受到與他們的職能相稱的條件和地位。

第十三條第三項和第四項—教育自由的權利

28. 第十三條第三項有兩個要素，第一，締約國承允尊重父母和監護人的自由，以確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。¹⁴委員會認為，

¹⁴ 這一點與《公民與政治權利國際公約》第十八條第四項重複，也涉及《公民與政治權利國際公約》第十八條第一項中所體現的教導宗教或信仰的自由。（見人權事務委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十八條的第 22 號一般性意見，第四十八屆會議，1993 年。）人權事務委員會指出，《公民與政治權利國際公約》第十八條的根本性質表現在該《公約》第四條第

第十三條第三項的這個組成部分容許公立學校開授如宗教和道德的一般性歷史課程，條件是：必須以不帶偏見的客觀方式進行，尊重意見、信念和表意的自由。委員會指出，除非法規中有提供滿足父母和監護人期望而不發生歧視效果的豁免或替代措施，否則，在公立教育體系中教授特定宗教或信仰就不符合第十三條第三項。

29. 第十三條第三項的第二個要素是父母和監護人享有為孩子選擇非公立學校的自由，但這些學校須符合「國家所規定或認可最低教育標準」。這一條項必須結合第十三條第四項的補充規定加以理解，該項確認「個人或團體設立及管理教育機構之自由」，但以該機構遵守第十三條第一項所規定的各項教育宗旨並且符合一些最低標準為限。這些最低標準可能涉及入學許可、課程和證書認可等問題。這些標準也必須符合第十三條第一項所規定的各項教育目標。
30. 第十三條第四項規定，包括外僑在內的任何人都享有設立及管理教育機構的自由。法人或實體等「機構」也享有這些自由。包括有權設立和管理各種類型的教育機構，例如：托兒所、大學和成人教育機構。鑒於不歧視、平等機會和人人有效參與社會活動的原則，國家必須承諾義務，確保第十三條第四項所規定的自由不致造成社會上某些團體的教育機構極端不平等的現象。

第十三條-普遍適用的特定議題

不歧視與平等待遇

31. 《公約》第二條第二項中所鄭重規定的禁止歧視並不受到逐步實現或可得資源的限制；它應該充分且立即地適用於教育的所有方面，且範圍包括所有在國際上受到禁止的歧視理由。委員會對第二條第二項及第三條的解釋參照了下列公約：聯合國教育、科學及文化組織《禁止教育歧視公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》的各項規定、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《兒童權利公約》及國際勞工組織《原住民和部落人民公約》（第 169 號公約）（1989）。委員會要特別促請注意下列問題。
32. 如果採取暫行特別措施的用意是為男女和弱勢的族群實現事實上的平等，就不違反在教育上不受歧視的權利，但這些措施不應為不同的族群維持不平等的或隔離的標準，且其目的達到以後就不應繼續實行。

二項所規定的，即使在公共緊急狀態時期也不得加以減免這一事實上。

33. 在某些情況下，對於第二條第二項分類中的族群設立分離的教育系統或機構不算違反《公約》。在這方面，委員會確認了聯合國教育、科學及文化組織《禁止教育歧視公約》(1960)第二條。¹⁵
34. 委員會注意到《兒童權利公約》第二條及聯合國教育、科學及文化組織《禁止教育歧視公約》第三條第五項，確認不歧視原則適用於居住在締約國境內的所有學齡兒童，包括外僑學童，不論其法律身分為何。
35. 在預算編列上極其懸殊的經費數額，使得居住在不同地理位置的人得到不同品質的教育，可能構成《公約》所指的歧視。
36. 委員會確認第 5 號一般性意見中關於身心障礙者受教育權利問題的第 35 段及第 6 號一般性意見中涉及《公約》第十三條至第十五條的關於老年人問題的第 36-42 段。
37. 締約國必須密切監督教育—包括一切有關政策、機構、方案、經費編列模式和其他做法—以便具體指明並採取措施，矯正任何事實上的歧視。教育數據應該接受禁止的歧視原因分列細目。

學術自由和機構自主¹⁶

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

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

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

¹⁶ 見聯合國教育、科學及文化組織《關於高等教育教學人員狀況的建議》(1997)。

39. 學術界的成員都能夠自由的個別地或集體地透過研究、教學、調查、討論、編製文件、印發文件、創造或寫作，追求、發展和傳播知識與思想。學術自由包括個人對自己當前從事工作的機構或體制自由表示意見的自由，以便在不受歧視或不擔心國家人員或任何其他人員壓制的情形下履行其職務，參加專業或有代表性的學術機構，在同一個國家管轄範圍內享受別人能夠享受到的國際公認的人權。學術自由的享有伴隨了一些義務，例如尊重別人學術自由的義務，以確保持相反意見的人能夠進行公平的討論，不基於任何受到禁止的原因對任何人進行歧視。
40. 為了享受學術自由，必須保障高等教育機構的自主。自主就是高等教育機構對涉及其學術工作、標準、管理和相關活動的有效決策進行必要的自治的程度。但是，自治必須與公共課責體制相一致，特別是在運用國家提供的補助資金方面更是如此。鑒於對高等教育投下的大量公共投資，必須在機構自主和課責之間找到一個適當的平衡點。當前固然沒有一個單一的模式可供遵循，但是機構安排應該做到公平、公正和平等，並且儘量做到透明和民主參與。

學校中的紀律¹⁷

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

對第十三條的限制

42. 委員會要著重指出，《公約》的限制條款第四條的用意基本上是要保護個人的權利、而不是容許國家強行施加限制。因此，締約國如果為了國家安全或

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

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

保護公共秩序而關閉某所大學或其他教育機構，就必須負舉證責任，說明此等嚴重措施與第四條每項要件關係的理由。

二、締約國的義務與違反一般法律義務

43. 儘管《公約》有關於逐步落實權利的規定，並承認由於現有資源有限而受局限，但《公約》也規定了締約國須立即履行的各種義務。¹⁹締約國在受教育權方面須立即履行有關義務，如「確保」這項權利得到「行使而不受任何歧視」（第二條第二項），以及有義務「採取種種步驟」（第二條第一項），爭取充分執行第十三條等。²⁰此類步驟必須是「謹慎、具體和設定目標」的步驟，旨在充分落實受教育權。
44. 隨時間的推移落實受教育權，也就是「逐步地」落實，不能解釋為締約國義務的所有重要內容就不存在了。逐步落實意謂締約國負有一項明確、持續的義務，必須「採取儘可能迅速、有效的行動」，以充分實現第十三條。²¹
45. 一般都認定，在受教育權方面，與在《公約》闡明的其他權利方面一樣，不允許採取任何倒退措施。如締約國確實採取了倒退措施，該國必須證明：這些措施是在極為仔細地考慮所有替代辦法之後採取的，而且，參照《公約》規定之所有權利的整體考量，並從充分利用締約國的一切可利用資源這一角度來看，這些措施屬於正當措施。²²
46. 受教育權和所有人權一樣，使締約國負有三類或三個層面的義務，即尊重義務、保護義務、履行義務。而履行義務則包含促進義務和提供義務。
47. 尊重義務要求締約國不採取任何妨礙或阻止受教育權的享受措施。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人干擾受教育權的享受。履行(促進)義務要求締約國採取積極措施，使個人和團體能夠享受這項權利，並協助其享受這項權利。最後，締約國有義務履行(提供)受教育權。一般來說，在個人或團體由於無法控制的原因而無法利用可供利用的手段自行落實有關權利的情況下，締約國有義務履行(提供)《公約》規定的某項權利。不過，這項義務的範圍是依《公約》的各條文規定為準。
48. 在這方面，第十三條有兩個特點需要強調。首先，第十三條清楚指出，在多

¹⁹ 見委員會第 3 號一般性意見，第 1 段。

²⁰ 見委員會第 3 號一般性意見，第 2 段。

²¹ 見委員會第 3 號一般性意見，第 9 段。

²² 見委員會第 3 號一般性意見，第 9 段。

數情況下，國家對於直接提供教育具有主要的責任。例如，締約國應承認「各級學校完備之制度應予積極發展」（第十三條第二項第五款）。其次，由於第十三條第二項在初等、中等、高等教育和基本教育方面的措詞有所不同，締約國的履行(提供)義務的範圍就各級教育而言不盡相同。因此，從《公約》條文來看，締約國在受教育權方面擔負著一項繁重的履行(提供)義務，但這項義務的範圍，就各級教育而言，並不完全相同。委員會認為，此種對第十三條的履行(提供)義務所作的解釋，是與許多締約國的法律和實踐相一致的。

具體法律義務

49. 締約國必須確保各級教育系統的課程都謀求第十三條第一項規定的目標實現。²³締約國還必須建立並維持一種透明、有效的制度，以核實教育是否的確謀求第十三條第一項所載的教育目標實現。
50. 關於第十三條第二項，各國有義務尊重、保護並履行受教育權的各項「基本特徵」（可使用性、可取得性、可接受性、適應性）。具體而言，一國必須尊重教育的可使用性，不關閉私立學校；保護教育的可取得性，確保第三方，包括父母和雇主在內，不阻止女童入學；履行(促進)教育的可接受性，採取積極措施，確保教育在文化上滿足少數民族和原住民族的需要，並使人人都接受高品質的教育；履行(提供)教育的適應性，針對學生在不斷變化的世界中的當前的需要，設計課程並提供這些課程所需的資源；並且履行(提供)教育的可使用性，積極建立教育體系，包括建造校舍、提出教學計畫、提供教材、培訓師資、提供教師在國內具吸引力的薪資等。
51. 正如以上所述，締約國在初等、中等、高等教育和基本教育方面的義務並不相同。從第十三條第二項的措詞來看，締約國必須優先實行強迫性的、免費的初等教育。²⁴對第十三條第二項作出此種解釋，依據的是第十四條將初等教育置於優先位置這一點。為所有人提供初等教育這項義務，是各締約國應當立即履行的義務。

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

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

52. 就第十三條第二項第二款至第四款而言，締約國須立即「採取種種步驟」（第二條第一項），實現其管轄範圍內為所有的人提供中等教育、高等教育和基本教育的義務。締約國至少須通過並執行一項國家教育策略，該策略包括依照《公約》提供中等教育、高等教育和基本教育。這項策略應包括一些機制，如受教育權之指標和基準等，據以密切監督所取得的進展。
53. 在第十三條第二項第五款之下，締約國有義務確保建立學校獎學金制度，以幫助經濟有困難的學生。²⁵積極「發展各級學校的制度」這項義務，強調了締約國承諾確保在多數情況下直接提供教育的主要責任。²⁶
54. 締約國有義務制定「最低教育標準」，所有依照第十三條第三項及第四項建立的教育機構均須符合這些標準。締約國還須建立一項透明、有效的制度，以監督此類標準的執行。締約國沒有義務為依照第十三條第三項及第四項建立的機構提供資金，但是，如締約國決定為私立教育機構提供贊助，此種贊助不得基於被禁止的理由而為歧視。
55. 締約國負有確保群體和家庭不依賴童工的義務。委員會尤其申明教育在消除童工現象方面的重要性，還特別申明 1999 年《關於禁止和立即採取行動消除最惡劣形式童工的公約》（第 182 號公約）第七條第二項所載的義務。²⁷此外，依據《公約》第二條第二項，締約國必須消除阻礙女童、婦女及其他不利族群接受教育的性別和其他刻板印象。
56. 委員會第 3 號一般性意見提請注意這一點：各締約國都有義務「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟」，以充分落實《公約》確認的權利，如受教育權。²⁸《公約》第二條第一項及第二十三條，《聯合國憲章》第五十六條，《普及教育世界宣言》第十條，以及《維也納宣言和行動綱領》第一部分第 34 段等都強調，締約國有義務提供國際協助與合作，以充分落實受教育權。在國際協議的談判和批准方面，締

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

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

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

²⁸ 見委員會第 3 號一般性意見，第 13-14 段。

約國應採取步驟，確保這些文件不對受教育權產生不利影響。此外，締約國有義務確保其作為國際組織包括國際金融機構成員所採取的行動充分考慮到受教育權。

57. 委員會第 3 號一般性意見確認，締約國的「最低限度的核心義務，是至少確保《公約》闡明的各項權利的實現，達到最低限度基本水準」，包括「最基礎的教育」之落實。從第十三條的規定來看，這項核心義務的內容是：保障在不歧視方案的基礎上進入公立教育機構和方案學習的權利；確保教育與第十三條第一項規定的目標相一致；依照第十三條第二項第一款的規定，為人人提供初等教育；通過並執行一項國家教育策略，該策略包括提供中等、高等教育和基本教育；確保在不受國家或第三方干涉的前提下自由選擇教育機構，但此類機構須符合「最低教育標準」（第十三條第三項及第四項）。

違反

58. 將第十三條的規範內容(第一部分)應用於締約方的一般義務和具體義務(第二部分)，就啟動了一個動態程序，據以確定違反受教育權的行為。對第十三條的違反可能由於締約國的直接行為(作為)而發生，也可能由於締約國未能採取《公約》規定的步驟(不作為)而發生。
59. 舉例來說，違反第十三條的情形有：在教育領域執行或未能廢除對個人或團體基於禁止的理由為歧視的立法；未能採取措施處理教育領域存在的事實上的歧視問題；採用與第十三條第一項規定的教育目標不一致的課程安排；未能建立一項監督第十三條第一項的遵守情況之透明有效的制度；未能作為優先事項實行免費為所有人提供的義務初等教育；未能採取「謹慎、具體、具針對性」的措施，以按照第十三條第二項第二款至第四款的規定，逐步落實中等、高等教育和基本教育；禁止開辦私立教育機構；未能確保私立教育機構達到第十三條第三款及第四款規定的「最低教育標準」；剝奪教員和學生的學術自由；違反第四條規定，在政治形勢緊張時期關閉教育機構。

三、締約國以外的其他行為者的義務

60. 鑒於《公約》第二十二條的規定，聯合國機構的作用，包括透過聯合國發展援助架構（UADAF）在國家層級發揮的作用，在第十三條的落實方面具有特殊意義。為落實受教育權而作出的協調努力應當保持，以改善包括公民社會各組成部分在內的所有行為者之間的配合和互動狀況。聯合國教育、科學及

文化組織、開發計畫署、兒童基金會、國際勞工組織、世界銀行、區域開發銀行、國際貨幣基金以及聯合國系統內其他有關機構，應當在適當考慮到各自的具體任務，並利用各自的專門知識的前提下，加強在國家層級實施受教育權方面的合作。具體而言，國際金融機構，尤其是世界銀行和國際貨幣基金，應當在放款政策、融資協定、結構調整方案以及為處理債務危機而採取的措施中，更加重視保護受教育權。²⁹委員會在審議締約國的報告時，將研究除締約國以外的所有行為者提供的援助對國家履行第十三條之下的義務的能力產生的影響問題。聯合國專門機構、各署和機關採取注重人權的做法，將大大推動受教育權的實施。

²⁹ 見委員會第 2 號一般性意見，第 9 段。

第二十二屆會議(2000 年)

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

1. 健康是行使其他人權不可或缺的一項基本人權。每個人都有權享有能夠達到的、有益於尊嚴生活的最高標準的健康。實現健康權可透過很多辦法，彼此互相補充，如制定健康政策、執行世界衛生組織制定的衛生計劃，或採用具體的法律手段。而且，健康權還包括某些可以透過法律執行的內容。¹
2. 健康權在很多國際文件中得到承認。《世界人權宣言》第二十五條第一項規定：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務」。《經濟社會文化權利國際公約》在健康權上規定了國際人權法最全面的條款。根據《公約》第十二條第一項，締約國確認「人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，第十二條第二項又進一步列舉了若干締約國為充分實現這項權利應採取的步驟。此外，承認健康權的還有 1956 年的《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五款第四目，1979 年的《消除對婦女一切形式歧視公約》的第十一條第一項第六款和第十二條，和 1989 年的《兒童權利公約》第二十四條。一些區域性人權文件也承認健康權，如修訂的 1961 年《歐洲社會憲章》(第 11 條)、1981 年的《非洲人類和人民權利憲章》(第十六條)，和 1988 年的《美洲人權公約關於經濟、社會及文化權利領域的附加議定書》(第十條)。同樣，人權委員會²、1993 年的《維也納宣言和行動綱領》和其他國際文件³，也都曾宣示健康權。
3. 健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，又相互依賴，包括獲得食物、住房、工作、教育和人性尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、取得資訊的權利，結社、集會和行動自由。所有這些權利和其他權利和自由都與健康權密不可分。

¹ 例如，在很多國家，衛生設施、物資和服務方面的不歧視原則都是可透過司法加以執行的。

² 人權委員會第 1989/11 號決議。

³ 聯合國大會 1991 年通過的《保護精神病患者和改進精神保健的整套原則》(第 46/119 號決議)，和委員會作成之適用於精神病患者之關於身心障礙者的第 5 號一般性意見；1994 年在開羅舉行的《人口與發展國際會議行動綱領》；和 1995 年在北京舉行的第四次《世界婦女大會宣言和行動綱領》，包含關於生育衛生和婦女健康的定義。

4. 在起草《公約》的第十二條時，聯合國大會第三委員會沒有採用世界衛生組織憲章前言中對健康的定義，其定義的健康概念是：「完全的身體、精神和社會安康的狀態，而不僅僅是沒有疾病或體弱」。然而，《公約》第十二條第一項所述「享受可能達到之最高標準之身體與精神健康」，並不限於得到健康照護的權利。相反，起草的過程和第十二條第二項明確的措詞認為，健康權包括多方面的社會經濟因素，促進使人民能享有健康生活的條件，也包括各種健康的基本要素，如食物和營養、住房、取得安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件和有益健康的環境。
5. 委員會了解，對世界各地數百萬的人來說，充分享有健康權仍是一個遙遠的目標。而且在很多情況下，特別是對那些生活貧困的人，這個目標正變得越來越遙遠。委員會承認，各種國際和其他因素造成的嚴重結構和其他障礙，超出了一些國家的控制能力，因而妨礙了很多締約國充分實現第十二條。
6. 為了幫助締約國執行《公約》和履行他們的報告義務，這份一般性意見著重闡述第十二條的規範內容(第一部分)、締約國的義務(第二部分)、違反(第三部分)，和國家層級的執行(第四部分)，締約國以外的其他行為者的義務在第五部分中闡述。這份一般性意見是根據委員會多年來審查締約國報告的經驗提出的。

一、第十二條的規範內容

7. 第十二條第一項提出了健康權的定義，第十二條第二項規定了締約國的一些但並非全部的義務。
8. 享有健康權，不應理解為身體健康的權利。健康權既包括自由，也包括權利。自由包括掌握自己健康和身體的權利，包括性和生育上的自由，以及不受干擾的權利，如免於酷刑、不得未經同意強行治療和試驗的權利。相對的，應享有的權利則包括參加健康保護制度的權利，該套制度能夠為人民提供平等的機會，以享有可能達到最高水準的健康。
9. 第十二條第一項的「可能達到之最高標準之身體與精神健康」概念，既考慮個人的生理和社會經濟先決條件，也考慮國家可掌握的資源。有一些方面不可能完全在國家與個人之間的關係範圍內解決，具體而言，國家不能保證健康，也不能對所有可能造成人類疾病的原因提供保護。因此，遺傳因素、個人是否屬易患病體質，和採取不健康或危險的生活方式，都可能對個人的健

康產生重要影響。因此，健康權必須被理解為一項為享受可能達到之最高標準之身體與精神健康所必須享有各種設施、商品、服務和條件的權利。

10. 自 1966 年聯合國通過國際人權兩公約以來，世界的衛生狀況發生了巨大變化，健康的概念也經歷了重大改變，範圍也拓寬了。更多的健康決定因素被增加進來，如資源分配和性別差異。較寬的健康定義，還考慮暴力和武裝衝突等社會方面的關注。⁴此外，一些原先不知道的疾病，如人類免疫缺乏病毒和後天免疫缺乏症候群(HIV/AIDS)，和其他一些變得更為廣泛的疾病，如癌症，以及世界人口的迅速增長，都造成了實現健康權的新的障礙，在解釋第十二條時必須加以考慮。
11. 委員會對健康權的解釋，根據第十二條第一項的規定，是一項涵蓋性的權利，不僅包括及時和適當的健康照護，而且也包括決定健康的基本要素，如使用安全和潔淨的飲水和享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應、符合健康的職業和環境條件，和獲得健康相關的教育和資訊，包括性和生育健康的教育和資訊。另一個重要方面，是人民能夠在社群、國家和國際層次上參與所有健康相關的決策。
12. 健康權的各種形式和層次，包括以下互相關聯的基本要素，其具體實施將取決於各締約國的現實條件：
 - (a) **可使用性**。締約國境內必須有足夠數量的、行之有效的公共衛生和健康照護設施、物資和服務以及計畫。這些設施、物資和服務的具體性質，會因各種因素而有所不同，包括締約國的發展水準。但它們應包括一些健康的基本要素，如安全飲水、適當的衛生設施、醫院、診所和其他健康相關的建築、經過培訓且薪資收入在國內具有競爭力的醫務和專業人員，和世界衛生組織(WHO)必要藥品行動綱領規定的必要藥品⁵
 - (b) **可取得性**。締約國管轄範圍內的健康設施、物資和服務，⁶必須提供給所有人，不得有所歧視。可取得性有四個彼此之間相互重疊的面向：

⁴ 關於戰時保護平民之 1949 年日內瓦四公約共同的第三條；《關於保護國際性武裝衝突受難者的第一附加議定書》(1977 年)第七十五條第二項第一款；《關於保護非國際性武裝衝突受難者的第二附加議定書》(1977)第四條第一項。

⁵ 見世界衛生組織的必要藥品標準清單。1999 年 12 月修訂，《世界衛生組織藥品資訊》第十三卷，1999 年第 4 期。

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

- (一)不歧視：健康設施、物資和服務必須在法律和實際上提供給所有人，特別是人口中最弱勢或最邊緣化的族群，不得以任何禁止的理由加以歧視。⁷
- (二)實際可取得性：健康設施、物資和服務，必須是各部分人口能夠安全、實際獲得的，特別是弱勢或邊緣化的族群，如少數族群及原住民族、婦女、兒童、青少年、老年人、身心障礙者和愛滋病毒感染者(HIV)/愛滋病患(AIDS)。獲得的條件還包括能夠安全、確實得到醫療服務和健康的基本要素，如安全飲水、適當的衛生設施等，包括農村地區。可取得性還包括建築物具有適當之無障礙近用設計。
- (三)經濟上可取得性(可負擔性)：健康設施、物資和服務必須是所有人能夠負擔的。健康照護服務以及與健康的基本要素有關的服務，收費必須建立在平等原則的基礎上，保證這些服務不論是私人還是國家提供的，應是所有人都能負擔得起的，包括社會處境不利的群體。與較富裕的家庭相比，較貧困的家庭不應在健康開支上有超過比例的負擔始符合公平原則。
- (四)資訊上可取得性：資訊上可取得包括搜尋、接收和傳播有關衛生問題的資訊和意見的權利。⁸然而，資訊的可取得不應損害個人健康資料保密的權利。
- (c) **可接受性**。所有衛生設施、物資和服務，必須遵守醫療職業道德，且在文化上是適當的，即尊重個人、少數族群、人民和群體的文化，對性別和生命週期的需要保持敏感，遵守保密的規定，和改善有關個人和團體的健康狀況。
- (d) **品質**。衛生設施、物資和服務不僅應在文化上是可以接受的，而且必須在科學和醫學上是適當和高品質的。這要求，尤其是，應有技術熟練的醫護從業人員、在科學上經證實、沒有過期的藥品以及醫院設備，安全飲水，和適當的衛生條件。
13. 第十二條第二項並非窮盡的舉例，規定了各締約國採取行動的準則。它提出了一些屬於第十二條第一項關於健康權廣泛定義範圍內具體措施的通用範

⁷ 見本一般性意見，第 18 段和第 19 段。

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

例，從而說明了這項權利的內容，具體如以下各段所示。⁹

第十二條第二項第一款－產婦健康權、兒童健康權和生育健康權

14. 「設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育」（第十二條第二項第一款¹⁰），可理解為須採取措施，以改善兒童和母親的健康、性和生育健康服務，包括獲得計畫生育服務、產前和產後照顧、¹¹緊急產科服務和獲得相關資訊，以及根據獲得的資訊採取行動所需的資源。¹²

第十二條第二項第二款－享有健康的自然和工作場所環境的權利

15. 「改良環境及工業衛生之所有方面」（第十二條第二項第二款），主要包括在職業事故和疾病方面採取預防措施；必須保證充分供應安全飲水和基本衛生條件；防止和減少人民接觸有害物質的危險，如放射性物質和有害化學物質，或其他直接或間接影響人類健康的有害環境條件。¹³此外，工業衛生指在合理可行的範圍內，儘量減少在工作環境中危害健康的原因。¹⁴第十二條

⁹ 在有關健康權的文獻和實踐中，經常講到三級健康照護：初級健康照護，主要指常見或較輕微的疾病，由社區內衛生專業人員或經過一般培訓的醫生提供，費用較低；二級健康照護由中心提供，通常是醫院，主要處理社區一級無法醫治的較為普通的輕微或嚴重疾病。通常要靠經過專科培訓的衛生專業人員和醫生、特別設備，有時還要住院治療，費用較高；三級健康照護，只在較少的中心提供，主要治療少量需要經過專科培訓的衛生專業人員和醫生及特別設施的輕微或嚴重疾病，常常費用較高。由於初級、二級和三級健康照護的形式常常相互重疊和發生互動，因此採用這種分類辦法並不總是能夠提供充分的區分標準，作為幫助評估締約國必須提供的健康照護水準，因此，在對第十二條的規範理解上作用也很有限。

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

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

¹² 生育健康，指男女有權自由決定是否和何時生育，以及有權瞭解情況和得到安全、有效、能夠負擔得起和可以接受的、由他們自己選擇的計畫生育方法，以及有權得到適當的健康照護服務，例如可使婦女安全的渡過孕期和生產。

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

¹⁴ 國際勞工組織第 155 號公約，第四條第二項。

第二項第二款還包括適當的住房和安全、衛生的工作條件，充分供應食物和適當的營養，勸阻酗酒和吸煙、吸毒和使用其他有害物質。

第十二條第二項第三款－預防、治療和控管疾病的權利

16. 「預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病」（第十二條第二項第三款），要求對與行為有關的健康問題建立預防和教育計畫，如性傳染病，特別是愛滋病毒感染(HIV)/愛滋病(AIDS)，及有害於性健康和生育健康的行為，改善促進健康的社會性要素，如環境安全、教育、經濟發展和性別平等。得到治療的權利，包括在意外、流行病和類似健康危險的情況下，建立一套緊急的醫療照護制度，及在緊急情況下提供救災和人道主義援助。控管疾病，指各國單獨或共同努力，特別是提供相關技術、使用和改善目前分類基礎上的流行病學監測及資料收集工作，執行和加強預防接種計畫，和其他傳染病的控制策略。

第十二條第二項第四款－享受健康設施、物資和服務的權利¹⁵

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

第十二條：普遍適用的特定議題

不歧視與平等待遇

18. 根據第二條第二項和第三條，《公約》禁止在獲得健康照護和健康的基本要素方面，以及在獲得的手段和條件上，不得因任何種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向，以及公民、政治、社會和其他身分上理由進行任何歧視，而在目的上或效果上剝奪或妨礙平等地

¹⁵ 見以上第 12 段 (b) 和註 8。

享有或行使健康權。委員會強調，可採取很多措施，如很多旨在消除健康方面歧視的策略和方案，並無須太多的資源，如透過採納、修訂或廢除某些法律，或展開宣傳。委員會憶及第 3 號一般性意見的第 12 段，該段指出，即使在資源嚴重困難的情況下，也必須透過採取費用相對較低的特別方案，保護社會中弱勢的成員。

19. 在健康權方面，必須強調平等獲得健康照護和健康服務的條件。國家負有特殊義務，為沒有足夠能力的人提供必要的健康保險和健康照護設施，在提供健康照護和健康服務方面防止出現任何國際上禁止的歧視現象，特別是在健康權的核心義務上。¹⁶ 健康資源分配不當，可造成隱形的歧視。例如，投資不應過分偏重於昂貴的治療健康服務，那方面的服務常常只有少數享有特權的人能夠得到，而是應當偏重初級和預防健康照護，使更大多數的人口受益。

性別觀點

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

婦女和健康權

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

兒童和青少年

22. 第十二條第二項第一款規定，必須設法減低嬰兒死亡率，並促進嬰兒與兒童之健康發育。之後的國際人權文件承認，兒童和青少年有權享有最高標準的

¹⁶ 關於各項核心義務，見本一般性意見，第 43 段和第 44 段。

健康，和得到治療疾病的設施。¹⁷《兒童權利公約》要求各國保證，為兒童和他們的家庭提供基本健康服務，包括對母親的產前和產後護理。該公約還在這些目標上要求確保對兒童友善的預防和增進健康行為的資訊，支持家庭和社群將之付諸實施。不歧視的原則落實，要求女孩和男孩皆享有平等的機會，得到充分的營養、安全的環境，以及身體和精神的衛生服務。必須採取有效和適當的措施，廢除影響兒童，特別是女童健康的有害傳統習俗，包括早婚、女性割禮、偏袒的餵養和照顧男孩。¹⁸應給予身心障礙兒童機會，享受滿足和尊嚴的生活，並參與社群生活。

23. 締約國應為青少年提供安全和支持的環境，保證能夠參與影響他們健康的決定，有機會學習生活技能、獲得適當的資訊、得到諮詢，和與他們所選擇的健康行為進行討論。實現青少年的健康權，取決於建立對青年友善的健康照護，該套制度應尊重保密和隱私，並包括適當的性和生育健康服務。
24. 在所有保證兒童和青少年健康權的政策和方案上，兒童和青少年的最佳利益應為首要考慮。

老年人

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

身心障礙者

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

原住民族

27. 根據新興的國際法和國際慣例，以及各國對原住民族最近採取的措施，¹⁹委

¹⁷ 《兒童權利公約》，第二十四條第一項。

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

¹⁹ 有關原住民的新興國際規範包括：國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家原住民和部落

員會認為需要確定一些有助於確定原住民族健康權的主要問題，使有原住民族的各國能夠更好的執行《公約》第十二條的規定。委員會認為，原住民族有權享有具體措施，改善他們獲得健康服務和照護的條件。此等健康服務在文化上應當是適當的，考慮傳統的預防照護、治療作法和藥物。各國應為原住民族提供資源，設計、完成和管理這方面的服務，使他們能夠享有可能達到的最高水準的身體和心理健康。原住民族為充分享有健康所需的重要醫用植物、動物和礦物，也應給予保護。委員會指出，在原住民社群中，個人的健康常常與整個社會的健康連在一起，具有集體的面向。在這方面，委員會認為，與發展有關的活動導致違反原住民族的意願，迫使他們離開傳統領域和環境，剝奪他們的營養來源，打破他們與土地的共生關係，將對他們的健康產生有害影響。

限制

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

居民》(1989)；《兒童權利公約》(1989)第二十九條第一項第三款及第四款，及第三十條；《生物多樣性公約》(1992)第八條第十項，建議各國尊重、保護和保留原住民群體的知識、革新和習俗；聯合國環境和發展會議《21 世紀議程》(1992)，特別是第 26 章；和《維也納宣言和行動綱領》(1993)第一部分第 20 段，要求各國採取一致的積極措施，確保在不歧視的基礎上尊重原住民的各項人權。另見聯合國《氣候變化架構公約》(1992)序言和第三條；聯合國《在發生嚴重乾旱和/或沙漠化的國家特別是在非洲防止沙漠化的公約》(1994)第十條第二項第五款。近年來，越來越多的國家修改了他們的憲法和提出立法，承認原住民的特別權利。

二、締約國的義務一般法律義務

30. 雖然公約強調逐步實現，並且承認由於可資利用的資源有限造成了各種限制，但《公約》還是為締約國規定了一些立即有效的義務。締約國在健康權方面具有一些立即的義務，如保證行使這項權利時不得有任何歧視（第二條第二項），和採取步驟充分實現第十二條的義務（第二條第一項）。這些步驟必須是深思熟慮的、具體的和導向充分實現健康權的目標。²⁰
31. 在一段時間內逐步實現健康權，不應解釋為締約國的義務已失去一切有意義的內容。相反的，逐步實現意謂締約國有一項具體和持續的義務－儘可能迅速和有效地充分實現第十二條。²¹
32. 與《公約》中的所有其他權利一樣，一個重要的假定是，不允許在健康權上採取倒退措施。如果蓄意採取了任何倒退措施，締約國有責任證明，有關措施是在認真權衡所有其他選擇之後提出的，而且從《公約》規定的整體權利來看，為了充分利用締約國最大限度可資利用的資源，採取這些措施是完全有理由的。²²
33. 健康權與各項人權一樣，課予締約國三類或三個層次的義務：**尊重**、**保護**和**履行**義務。依次下來，履行義務包括促進、提供和推動義務。²³ **尊重**義務，要求締約國不得直接或間接地干預享有健康權。**保護**義務，要求締約國採取措施，防止第三方干預第十二條規定的各項保證。最後，**履行**義務，要求締約國為充分實現健康權採取適當的法律、行政、預算、司法、促進和其他措施。

具體法律義務

34. 具體而言，各國有義務**尊重**健康權，特別是不能剝奪或限制所有人得到預防、治療和安寧緩和醫療的健康服務的平等機會，包括受刑人和受拘禁者、少數族群、尋求庇護者和非法移民；不得將歧視性做法作為一項國家政策；也不得對婦女的健康地位和需求推行歧視性做法。此外，尊重義務還包括國

²⁰ 見第 13 號一般性意見，第 43 段。

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

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

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

家有義務不得禁止或阻撓傳統的預防照護、治療作法和藥物，不得銷售不安全的藥品；也不得採用強制性的治療辦法，除非是在特殊例外情況下為治療精神病，或預防和控制傳染病。這種特殊例外情況必須符合具體而限制性的條件，考慮到他國的最佳做法和適用的國際標準，包括「保護精神病患者和改進精神保健的整套原則」。²⁴此外，各國不應限制得到避孕和其他保持性健康和生育健康的途徑，不應審查、隱匿或故意提供錯誤的健康資訊，包括性教育及有關資訊，也不得阻止人民參與健康方面的事務。各國也不得違法污染空氣、水和土壤等，如透過國有設施排放工業廢料；不得在可造成釋放有害人類健康物質的情況下使用或試驗核武器、生物武器或化學武器；不得以限制得到健康服務作為懲罰性措施，如在武裝衝突期間違反國際人道主義法。

35. **保護義務**，主要包括各國有責任透過法律或採取其他措施，保障有平等的機會，得到第三方提供的健康照護和健康相關的服務；保證衛生部門的民營化不會威脅健康設施、物資和服務的可近用性、可取得性、可接受性和品質。管控第三方行銷的醫療設備和藥品；和保證醫療從業人員和其他衛生專業人員達到適當的教育水準、技能標準和職業道德準則。各國還必須保證，有害的社會或傳統習俗不能阻礙產前和產後護理和家庭計畫的獲得；阻止第三方強迫婦女接受傳統作法，如女性割禮；以及在基於性別表現的暴力上，採取措施，保護社會中的各種弱勢或邊緣群體，特別是婦女、兒童、青少年和老年人。各國還應保證，第三方不得限制人民得到健康相關的資訊和服務。
36. **履行義務**，要求締約國，尤其是在國家的政治和法律制度中充分承認健康權，最好是透過法律的實施，並透過國家的衛生政策，制定實現健康權的詳細計畫。各國必須保證提供健康照護，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得健康的基本要素，如富於營養的安全食物飲水、基本的衛生條件和適當的住房和生活條件。公共衛生基礎設施應提供性和生育健康服務，包括母親的安全知識，特別是在農村地區。各國必須保證醫生和其他醫療從業人員經過適當培訓，提供足夠數量的醫院、診所和其他健康相關的設施，促進和支持建立提供諮詢和精神健康服務的機構，並充分注意到在全國的均衡分布。其他義務包括提供所有人都能負擔得起的公共、民營或混合健康保險制度，促進醫學研究和衛生教育，以及展開宣傳運動，特別是在愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)、性和生育健康、傳統習俗、家庭暴力、酗酒

²⁴ 大會第 46/119 號決議(1991)。

和吸煙、使用毒品和其他有害物質等方面。各國還需採取措施，防止環境和職業健康危險，和流行病資料顯示的任何其他威脅。為此，他們應制定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，包括重金屬的污染，如汽油中的鉛。此外，締約國還應制定、執行和定期審查一貫的國家政策，儘量減少職業事故和疾病的危險，並在職業安全 and 健康服務方面制定一貫的國家政策。²⁵

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

國際義務

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

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

經濟上都是不能令人接受的，因此是所有國家的共同關注。²⁶

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

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

²⁷ 見本一般性意見，第 45 段。

核心義務

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

- (a) 保證在不歧視的基礎上有權取得健康設施、物資和服務，特別是弱勢或邊緣化族群；
- (b) 保證能夠取得最基本的、有充足營養和安全的食物，保證所有人免於饑餓；
- (c) 保證能夠取得基本庇護、住房和衛生條件，及保證充分供應安全和潔淨的飲水；
- (d) 根據世界衛生組織隨時修訂的必要藥品行動綱領，提供必要藥品；
- (e) 保證公平地分配一切健康設施、物資和服務；
- (f) 根據流行病學科學證據，採取和實施國家公共衛生策略和行動計畫，解決整個人口的健康關注；該項策略和行動計畫應透過參與和透明的程序制定，並定期審查；該策略和計畫應包括一些方法，如健康權的指標和基準，用以隨時監督其進展；制定策略和行動計畫的過程及其內容，都應特別注意各種弱勢或邊緣化族群。

44. 委員會還確認，以下是一些比較優先的義務：

- (a) 確保生育、產婦(產前和產後)和兒童的健康照護；
- (b) 對社區出現的主要傳染病進行預防接種；
- (c) 採取措施預防、治療和控制流行病和風土病；
- (d) 在社群提供有關群體主要健康問題的教育和資訊，包括預防和控制的方法；
- (e) 為健康從業人員提供適當的培訓，包括健康和人權教育。

45. 為了避免有任何疑問，委員會要強調，締約國和其他具有協助地位的行動者尤其有責任提供「國際協助與合作，特別是經濟和技術援助和合作」，²⁹使開發中國家能夠履行以上第 43 段和第 44 段所述核心義務和其他義務。

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

²⁹ 《公約》第二條第一項。

三、違反

46. 將第十二條規範內容(第一部分)應用於締約國的義務(第二部分)，就啟動了一個動態程序，得以具體指明違反健康權的情況。以下各段說明了何謂違反第十二條。
47. 在確定哪些作為或不作為違反了健康權時，重要的是必須區分締約國究竟是沒有能力還是不願遵守其在第十二條的義務。這要根據《公約》第十二條第一項，該項提及可能達到之最高標準之身體與精神健康，和第二條第一項，該項要求各締約國應盡最大能力採取必要步驟。不願最大限度地利用其可得之現有資源實現健康權的國家，即違反了第十二條規定的義務。如果資源上的限制使得一國無法完全履行公約的義務，它必須證明，已盡了一切努力，利用一切可資利用的資源作為優先問題滿足上述義務。然而必須強調，在任何情況下締約國均不能為沒有遵守以上第 43 段提出的核心義務進行合理化，這些核心義務是不能減免的。
48. 發生違反健康權的情況，可以是國家直接所為，也可能來自國家管理不週的其他實體。以上第 43 段所述採取任何違背健康權核心義務的任何倒退措施，都是對健康權的違反。**作為**所造成的違反，包括正式取消或中止享有健康權所必須的法律，或採取明顯不符合在健康權方面既存的國內或國際法律義務的法律或政策。
49. 違反健康權還可發生在國家不作為或沒有採取法律義務要求的必要措施的情況下。**不作為**引起的違反，包括未採取適當措施，充分實現人人享受可能達到的最高標準之身體與精神健康的權利，沒有制定關於職業安全健康的國家政策及提供職業健康服務，和沒有執行相關的法律。

違反尊重義務

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

違反保護義務

51. 違反保護義務，是指國家未能採取一切必要措施，保護其管轄權內的人民之健康權不受到第三方的侵犯。這些不作為包括未能對個人、群體或公司的行為加以規範，使之不得侵害他人的健康權；未能保護消費者及工作者的健康免於受到雇主、藥品或食物的製造商的傷害；沒有勸阻生產、銷售和消費菸品、毒品和其他有害物質；沒有保護婦女免於暴力或沒有起訴施暴的人；沒有勸阻繼續遵守有害的傳統療法或文化習俗；和沒有制定或實施法律，防止水、空氣和土壤受到開採業和製造業的污染。

違反履行義務

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

四、國家層級的執行

架構立法

53. 落實健康權最適宜又可行的措施因國而異，差別很大。每個國家就權衡哪些措施最適合其具體情狀，具有裁量餘地。然而《公約》明確課予每個國家責任，應採取一切必要措施，保證人人都能取得健康設施、物資和服務，使他們能夠儘快享有可得達到之最高標準的身心健康。這要求國家採取一項國家策略，基於人權保障原則確立該項策略之目標，以確保所有人享有健康權，並且要求國家制定政策和相應的健康權指標和基準。國家健康策略還應確認實現規定目標可以利用的資源，以及使用那些資源成本效益最高的辦法。
54. 制定和執行國家健康策略和行動計畫，應特別遵守不歧視原則和人民參與原則。具體而言，個人和團體參與決策過程的權利，可能影響他們的發展，因此必須作為履行政府對第十二條義務所制定的一切政策、方案或策略的重要組成部分。促進健康必須在確定優先問題、決策、計畫、執行和評估改善健康的策略上，納入有效的社群行動。只有在國家保障人民參與的情況下，才

有可能得到有效提供健康服務的保證。

55. 國家健康策略和行動計畫還應建立在課責原則、透明和司法獨立的原則基礎上，因為優良的治理對於有效落實各項人權具有本質重要性，包括實現健康權。為了創造有利於實現該項權利的氛圍，締約國應採取適當措施，確保私人商業部門和公民社會在他們的行動中認識到健康權，並考量它的重要性。
56. 各國應考慮採取一套法律架構，實施其健康權國家策略。這套法律架構應建立監督執行國家健康策略和行動計畫的國家機制。該機制應包括規定欲實現的目標和期程；實現健康權基準的手段；準備如何與公民社會，包括與健康專家、私部門和國際組織進行合作；對執行健康權國家策略和行動計畫的制度上責任；和可能的救濟程序。在監督實現健康權的進展方面，締約國應具體指出影響其義務履行的各種因素和困難。

健康權的指標和基準

57. 國家健康策略應具體提出適當的健康權指標和基準。制定指標的目的，是為了在國家和國際層級上監督締約國履行第十二條義務的情況。各國可從世界衛生組織(WHO)和聯合國兒童基金會(UNICEF)在這個領域正在展開的工作中得到有關適當健康權指標的指導，以解決健康權不同方面的問題。健康權指標應就禁止的各種歧視分別列出。
58. 在具體提出適當的健康權指標後，締約國應針對每一指標設立相對的適當國家基準。在審查定期國家報告的過程中，委員會將與締約國一同進行評估程序。評估包括締約國和委員會共同考量指標和國家基準，然後定出下一個報告期應實現的目標。在接下來的五年內，締約國將採用新的國家基準，幫助監督第十二條的執行情況。之後，在下一個報告程序中，締約國和委員會將審查基準是否已經達到，以及可能遇到的任何困難原因何在。

救濟與課責性

59. 健康權受到侵害的任何受害個人或團體，都應有機會在國家和國際層級上得到有效的司法或其他適當救濟。³⁰所有此種違反行為的受害人，應有權得到適足的賠償，賠償可採取回復原狀、賠償、補足或保證不再犯等形式。國家

³⁰ 無論那些團體是否可以作為特定的權利主體尋求救濟，締約國在集體和個人兩個方面均受到第十二條的約束。集體權利在健康領域十分重要，現代公共衛生政策在很大程度上依賴預防和增進健康，主要都是針對集體的方針。

監察使、人權委員會、消費者論壇、病人權利組織或類似機構，應處理違反健康權的問題。

60. 在本國法律制度中納入承認健康權的國際文件，可大大增加救濟措施的範圍和效果，因此在任何情況下均應給予鼓勵。³¹ 納入這方面的文件，可使法院能夠直接援引公約，審理健康權違反的案件，或至少其核心義務之違反。
61. 締約國應鼓勵法官和其他法律從業人員，在他們的工作中加強對侵害健康權的重視。
62. 締約國應尊重、保護、促進和推動人權倡導者和公民社會其他成員的工作，以幫助弱勢或邊緣化族群實現他們的健康權。

五、締約國以外其他行為者的義務

63. 聯合國各機構和方案的作用，特別是世界衛生組織在國際、區域和各國實現健康權的主要功能，以及聯合國兒童基金會在兒童健康權方面的作用，具有十分重要的意義。締約國在制定和執行他們的健康權國家策略時，應運用世界衛生組織的技術協助和合作。此外，締約國在編寫他們的報告時應利用世界衛生組織在收集資料、分類，和制定健康權指標和基準等方面的廣泛資訊和諮詢服務。
64. 此外，應在實現健康權方面進行協調，加強所有有關行動者的互動，包括公民社會的各個組成部分。根據《公約》第二十二條及第二十三條，世界衛生組織、國際勞工組織、聯合國開發計畫署、聯合國兒童基金會、聯合國人口基金、世界銀行、各區域開發銀行、國際貨幣基金、世界貿易組織和聯合國系統內的其他有關機構，均應在國家層級落實健康權方面與各締約國進行有效的合作，發揮他們各自的專長，同時適當注意到其個別之職掌範圍。具體而言，國際金融機構，特別是世界銀行和國際貨幣基金，應在他們的放款政策、融資協定和結構調整方案中更加重視保護健康權。在審查締約國的報告和他們履行第十二條義務的能力時，委員會將考慮所有其他行動者提供援助的效果。聯合國各專門機構、方案和組織，採取以人權為基礎的取向，將大大有利於健康權的落實。委員會在審議締約國的報告過程中，也將審議衛生專業組織和其他非政府組織在締約國對第十二條義務方面的作用。
65. 世界衛生組織、聯合國難民事務高級專員辦事處、國際紅十字會/紅新月會

³¹ 見第 2 號一般性意見，第 9 段。

委員會和聯合國兒童基金會，以及各種非政府組織和國家的醫療組織在緊急情況下救災和人道主義援助方面的作用極為重要，包括對難民和國內流離失所者的援助。提供國際醫療援助、分配和管理資源，如安全和潔淨的飲水、食物和醫療物資補給、財政援助等，應優先安排給人口中最弱勢或最邊緣化的團體。

第二十九屆會議(2002 年)

第 15 號一般性意見：水權(《公約》第十一條及第十二條)

一、前言

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

水權的法律依據

2. 水權保證人人能為個人和家庭生活得到充足、安全、可接受、實際可取得、可負擔的供水。足夠量的安全用水是防止缺水死亡，減少與水有關的疾病，及提供作為消費、烹調和滿足個人與家庭衛生需要所必需。
3. 《公約》第十一條第一項列出了由適當生活程度的權利衍生、而又對其實現不可或缺的一些權利，「包括適當之衣食住」。使用「包括」一詞表明所提到的權利並非全部。水權明顯屬於實現適當生活程度的必需保障之一，特別因為它是生存的最根本條件之一。除此之外，委員會曾經指出，水權是包含在第十一條第一項的一項人權(見第 6 號一般性意見(1995))。²水權還與可能達到之最高標準健康權(第十二條第一項)³和適足住房權及適足糧食權(第十一條第一項)⁴密不可分。此外，還應結合《國際人權憲章》所載的其他權利

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

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

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

⁴ 見第 4 號一般性意見(1991)第 8(b)段。另見人權委員會適當生活程度權所含適足住房問題特別報告員米隆-科塔里先生根據委員會 2001 年 4 月 20 日第 2001/28 號決議提交的報告

來看待水權，其中首要的是生命權和人性尊嚴。

4. 各項國際文件，包括條約、宣言和其他標準都承認水權⁵。例如，《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項規定，締約國應保證婦女「享受適當的生活條件，特別是在……水電供應方面」。《兒童權利公約》第二十四條第二項要求「透過提供適當營養食物及清潔之飲用水」，消除疾病和營養不良。
5. 委員會經常在締約國依照關於《經濟社會文化權利國際公約》第十六條及第十七條提交報告的形式和內容的修訂一般準則提出報告審議時，以及作成一般性意見時討論水權的問題。
6. 除了個人和家庭用途外，實現多項《公約》權利的各種不同目的都離不開水。例如，水乃生產糧食(適足糧食權)和確保環境衛生(健康權)所需要。維持生計(透過勞動維持生活的權利)和享受某些文化活動(參與文化生活權)也需要水。然而，在水的分配上，必須優先考慮供個人和家庭使用的水權，還必須優先考慮防止飢餓和疾病所需要的水資源，以及履行落實每項《公約》權利的核心義務所需要的水資源。⁶

水與《公約》權利

7. 委員會指出了為實現適足糧食權必須為農業提供永續水資源的重要性(見第

(E/CN.4/2002/59)；關於適足糧食權，見委員會糧食權問題特別報告員讓-齊格勒先生按照人權委員會 2001 年 4 月 20 日第 2001/25 號決議提交的報告(E/CN.4/2002/58)。

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

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

- 12 號一般性意見(1999))。⁷在這方面，應該優先確保貧困和邊緣化農民包括婦女公平得到水和利用水管理系統，包括永續的雨水匯集和灌溉技術。《公約》第一條第二項規定一個民族之「生計不容剝奪」。根據這項義務，締約國應確保農民耕作和原住民維持生存所需要的足夠的水。⁸
8. 環境衛生是《公約》第十二條第二項第二款健康權的一個方面，要求締約國在不歧視的基礎上採取步驟，防止不安全和有毒水況對健康的威脅。⁹例如，締約國應保護自然水資源不受有害物質或病源微生物的污染。締約國還應監督和消除水生生態系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成危險的各種情況。¹⁰
9. 為協助締約國執行《公約》和履行他們的報告義務，本一般性意見集中闡述第十一條第一項及第十二條所述水權的規範內容(第二部分)、締約國義務(第三部分)、違反(第四部分)和國家層級的執行(第五部分)以及締約國以外的其他行為者的義務(第六部分)。

二、水權的規範內容

10. 水權包含自由和權利兩項內容。自由是指獲取享受水權所必需的現有供水的權利，也指不受干預的權利，如供水免於被任意切斷或污染的權利。對照而言，權利是指利用供水和管理系統的權利，它為人們享有水權提供了平等機會。
11. 根據第十一條第一項及第十二條，水權的內容必須足以維護人的尊嚴、生命和健康。水的適足性不應被解釋為僅僅指數量和技術。水還應被看作是一種社會和文化財，而不單單是經濟財。實現水權的方式必須具永續性，保證現代和後代都能享受這一權利。¹¹

⁷ 涉及適足糧食的供給性和可取得性，見第 12 號一般性意見(1999)，第 12 段和第 13 段。

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

⁹ 另見第 14 號一般性意見，第 15 段。

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

¹¹ 關於永續性的定義，見《聯合國環境與發展會議報告》，里約熱內盧，1992 年 6 月 3 日至 14 日，《環境與發展宣言》，原則 1、8、9、10、12 及 15；《二十一世紀議程》，特別是原則 5.3、7.27、7.28、7.35、7.39、7.41、18.3、18.8、18.35、18.40、18.48、18.50、18.59 及 18.68。

12. 享有水權所必需之水的適足性因不同條件而異，但下列因素適於所有情況：
- (a) **可使用性**。對每個人的供水必須足夠和連續，滿足個人和家庭使用。¹² 這些用途通常包括飲用、個人衛生設施、洗衣、烹調食物、個人和家庭衛生。¹³ 每個人可獲得的水量應符合世界衛生組織的準則。¹⁴ 有些個人和團體因健康、氣候或工作條件等原因可能需要更多的水；
 - (b) **品質**。個人和家庭用水必須安全，沒有微生物、化學物質和威脅個人健康的放射性危險物質。¹⁵ 個人和家庭用水還應具有可接受的顏色、氣味和味道；
 - (c) **可取得性**。水、供水設施與服務必須不加歧視地對締約國管轄範圍內的所有人開放。可取得性具有以下四個相互重疊的層面：
 - (一) **實際可取得性**：水、適足的供水設施與服務必須在所有階層人口可及的安全距離之內。每一家庭、教育機構和工作場所都必須能夠在其所在或就近獲取到足夠、安全和可接受的水。¹⁶ 所有的供水設施與服務必須具有良好的品質，在文化上適宜，注意性別、生命週期和隱私要求。在利用供水設施與服務時，人身安全不應受到威脅；
 - (二) **經濟上的可取得性**：水、供水設施與服務在費用上必須為所有人承受得起。用水的直接和間接成本及收費必須適當，必須不損害或威脅其他《公約》權利的實現；
 - (三) **不歧視**：水、供水設施與服務必須在法律和實際上能夠為所有人包括人口中的最弱勢或最邊緣團體所利用，不因任何禁止理由而有所歧視；
 - (四) **資訊的可取得性**：可取得性包括尋求、接受和發送關於水的資訊

¹² 「連續」是指經常供水，足夠個人和家庭使用。

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

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

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

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

的權利。¹⁷

普遍適用的特定議題

不歧視與平等

13. 締約國保證人民不受歧視(第二條第二項)和男女平等(第三條)地享受水權的義務貫穿於《公約》規定的所有義務之中。《公約》禁止基於任何理由的歧視，所涉理由可以是種族、膚色、性別、年齡、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向，以及公民、政治、社會或其他身分，其目的或結果在於剝奪或損害平等享受或行使水權。委員會回顧第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，其中指出，即使在嚴重資源侷限的情況下，也必須通過耗資相對較少的專門方案保護社會中的弱勢群體。
14. 締約國應採取措施，消除基於禁止理由的事實上歧視，保障個人和團體不被剝奪實現水權所必要的手段或權利。締約國應確保水資源的分配和供水設施上的投資能夠促進社會所有成員取得用水。資源的不合理分配可產生隱性歧視。例如，不應不成比例地只針對少數特權階層的供水服務與設施提供昂貴的投資，而應該在有益於更廣大人口的供水服務與設施上投資。
15. 關於水權，締約國負有特別義務，向沒有足夠財力的人口提供必要的水和設施，在供水和供水服務上防止基於國際上禁止理由的歧視。
16. 既然水權適用於所有人，締約國應該特別重視在行使這一權利方面歷來有困難的個人和團體，如婦女、兒童、少數族群、原住民、難民、尋求庇護者、國內被迫遷者、移徙工作者、受刑人和被拘禁者。締約國尤其應採取措施，確保：
 - (a) 不將婦女排除在水資源和水權問題決策過程之外。減輕婦女過重的取水負擔；
 - (b) 不因教育機構和家庭缺少足夠的水，或因取水負擔，使兒童無法享有人權。向目前缺少足夠飲用水的學校提供足夠的飲用水是應迫切處理的事項；
 - (c) 農村和城市貧困地區應得以使用維護良好的供水設施。農村的傳統水資源受到保護，不被非法侵害和污染。城市貧困地區，包括非正規聚

¹⁷ 見本一般性意見，第 48 段。

居地^(編輯者註)和無家可歸者，也應得以使用維護良好的供水設施。不以住房或土地狀況為理由剝奪任何家戶的用水；

- (d)原住民在其祖先土地上的水資源不受到侵害和非法污染。國家應提供原住民資源，幫助他們設計、供應和管理水之取得；
- (e)遊牧和遊居社群在傳統或指定的棲息地應有足夠的用水；
- (f)難民、尋求庇護者、國內被迫遷者和被遣返者無論在難民營還是在城市和農村，都有足夠的用水。難民和尋求庇護者與其他公民一樣以同等條件享受水權；
- (g)按照國際人道法和聯合國《受刑人待遇最低限度標準規則》，應向受刑人和被拘禁者提供足夠的安全用水，滿足他們的日常個人需求；¹⁸
- (h)向取水有困難的團體，如老年人、身心障礙者、遭受自然災害災民、易發生災害區居民和乾旱、半乾旱地區人民或小島嶼居民，提供足夠、安全的水。

三、締約國的義務

一般法律義務

- 17. 《公約》規定逐步實現水權，承認因現有資源限制而存在困難，但它也提出了締約國應該立即履行的義務。締約國在水權方面需要立即履行的義務有：保證人民不受任何歧視地行使這一權利(第二條第二項)；採取步驟(第二條第一項)，以充分實現第十一條第一項及第十二條的規定。這些措施必須是審慎的、具體的、設定目標的，以充分實現水權。
- 18. 根據《公約》，締約國負有一貫、連續的義務，應該儘量迅速、有效地採取行動以充分實現水權。實現水權與實現《公約》其他權利一樣，行動必須可

編輯者註：非正規聚居地，指特定住居地之居民對居住之場所(包括土地或房屋)無任何有效之法律權利，以及包括未規劃之聚居地與該場所之住屋未符合現行規劃及建築法規，如違章建築。其定義參閱 OECD 詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

- 1. areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally;
- 2. unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

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

行、實際，因為所有締約國都掌握著大量資源，包括水、技術、資金和國際協助。

19. 一般都認定，《公約》禁止在水權方面採取倒退措施。¹⁹如果刻意採取倒退措施，締約國必須證明這種措施是在對各種選擇方案經過極仔細考慮後採取的，而且是在充分利用締約國所有最大可資運用資源的條件下，根據《公約》所有權利保障的整體性，認定這樣做是合理的。

具體法律義務

20. 水權與其他人權一樣，要求締約國承諾三項義務：尊重義務、保護義務和履行義務。

(a) 尊重義務

21. **尊重義務**要求締約國不直接或間接干涉水權的享有。這類義務尤其包括：不參與任何剝奪或限制平等獲取足夠水的行動或活動；不任意干涉習慣或傳統的水資源配置安排；不利用國有設施的廢棄物或透過使用和試驗武器，非法減少或污染水源；不在武裝衝突期間違反國際人道法，限制使用或摧毀供水服務和基礎設施。
22. 委員會注意到，在武裝衝突、緊急狀態和自然災害期間，水權包含了國際人道法對締約國施加的義務。²⁰這類義務有：保護平民人口賴以生存的物體，如飲水設施、供水管道和灌溉工程；保護自然環境不受廣泛、長期和嚴重的破壞；確保平民、被拘禁者和受刑人得到足夠的水。²¹

(b) 保護義務

23. **保護義務**要求締約國防止第三方以任何方式干預水權的享有。第三方包括個人、團體、公司和其他實體以及在其授權下之代理人。義務主要包括：採取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剝奪平等適足用水的取得；污染

¹⁹ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段。

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

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

和不公平地抽取水資源，包括自然水源、井和其他水分配系統。

24. 如果供水服務(如供水管路、儲水槽、河和井的取水口)由第三方經營或控制，締約國必須防止他們損害以平等、可負擔的、實際可取得的方式獲取足夠、安全和可接受的水權。為防止此種濫用行為，必須按照《公約》和本一般性意見建立有效管理機制，包括獨立監督、真正的公眾參與和對其課予違反規範的處罰等。

(c) 履行義務

25. 履行義務可分解成促進、推動和提供等項義務。促進義務要求締約國採取積極措施，協助個人和群體享有水權。推動義務要求締約國採取步驟，確保對人民進行適當的教育，使他們了解水的衛生使用、水源保護和將廢水減少到最低限度的方法。它還要求締約國在個人和團體因自身不能控制的理由無法以自己可利用的手段行使這一權利時，實現（提供）他們這一權利。
26. 履行義務要求締約國採取必要措施，以充分實現水權。這類義務主要包括：最好透過法律施行，在國家政治和法律體制內充分承認這一權利；制定國家水策略和行動計畫，以實現這一權利；確保用水是人人可負擔得起的；促進改善的和永續的取水方式，特別是在農村和城市貧困地區。
27. 為確保用水費用能負擔，締約國必須採取必要措施，其中可以包括：(a)採用各種適當的低成本技能和技術；(b)採取合理的定價政策，如免費或低水價；(c)收入補貼。供水服務的費用都必須基於公平原則，供水服務無論是民營還是公營組織經營，都應確保所有人包括社會的貧困群體能夠負擔得起水的費用。公平原則要求貧困家庭與富裕家庭相比不在水費上有過重負擔。
28. 締約國應採取全面和綜合性策略和方案，確保現代和後代都有足夠、安全的水。²²這類策略和方案可包括：(a)減少因不可永續的抽取、河流改道和修築堤壩而造成的水資源枯竭；(b)減少和消除放射物、有毒化學品和人排泄物等物質對流域和水生態系統的污染；(c)監督水的儲備；(d)確保擬議發展項目不影響獲取足夠水的權利；(e)評估對供水和自然生態系統流域有影響的現象如氣候變化、沙漠化、土壤鹽化、砍伐森林和生物多樣性損失的衝擊；²³(f)提高用戶的用水效率；(g)在分配時減少廢水；(h)建立緊急情況下的應

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

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

變機制；(i)建立執行策略和方案的主管機構和適當機構安排。

29. 確保人人擁有適足的衛生設施，不僅是維護人的尊嚴和隱私的根本條件，也是保護飲用水供給和來源品質的主要機制之一。²⁴根據健康權和適足住房權（見第 4 號一般性意見(1991)和第 14 號一般性意見(2000)），締約國有義務考慮到婦女和兒童的需求，逐步推廣安全的衛生設施，特別是在農村和貧困城市地區這樣做。

國際義務

30. 《公約》第二條第一項、第十一條第一項及第二十三條要求締約國認識到國際合作和協助的重要作用，聯合和單獨採取行動充分實現水權。
31. 為遵循水權方面的國際義務，締約國必須尊重其他國家人民對這一權利的享有。國際合作原則要求締約國避免採取行動，直接或間接干預其他國家人民享有水權。在締約國管轄範圍內採取的任何行動，不應使另一國家失去為其管轄下的人民實現水權的能力。²⁵
32. 締約國任何時候都應避免採取禁運或類似措施阻礙水以及享受水權所必需的物資和服務的供給。²⁶任何時候都不應將水當作施加政治和經濟壓力的手段來使用。對此，委員會回顧其在第 8 號一般性意見(1997)中就經濟制裁與尊重經濟、社會及文化權利之間關係表明的立場。
33. 締約國應採取措施，禁止本國公民和公司侵害其他國家個人和群體的水權。當締約國可以採取步驟透過法律或政治手段促使其他第三方尊重水權時，它們應該根據《聯合國憲章》和適用的國際法採取這類步驟。
34. 根據水資源供給情況，締約國應該促進水權在其他國家的實現，如提供水資源、資金和技術協助，或在需要時向他們提供援助。在救災和緊急援助、包括對難民和被迫遷者的援助時，應該優先考慮《公約》權利，包括提供足夠的水。應該按照《公約》和其他人權標準，並以永續和在文化上適當的方式

²⁴ 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項規定，締約國應確保婦女有權「享受適當的生活條件，特別是在……衛生……方面。」《兒童權利公約》第二十四條第二項要求締約國「確保社會各階層……獲得有關……個人與環境衛生……之基本知識之教育，並協助該等知識之運用。」

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

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

提供國際協助。經濟已開發國家負有特別責任和利益在這方面協助較貧困的開發中國家。

35. 締約國應確保在國際協議中充分注意水權。為此，應該進一步考慮制定法律文件。在締結和執行其他國際和區域協定時，締約國應該採取步驟，確保這些文件不侵害水權。有關貿易自由化的協定不應該減損或妨礙一國確保其人民充分享有水權的能力。
36. 締約國應確保他們作為國際組織成員國採取的行動充分考慮到水權。為此，作為國際金融機構、特別是國際貨幣基金、世界銀行和區域開發銀行成員國的締約國，應該採取步驟，在放款政策、融資協定和其他國際措施中重視水權。

核心義務

37. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中確認，締約國負有核心義務確保至少以最低的必要水準實現《公約》規定的每項權利。委員會認為，在水權方面至少可以提出一些需要立即履行的核心義務：

- (a) 確保為個人和家庭用水提供最低必要數量的、足夠和安全的水，以預防疾病；
- (b) 確保所有人特別是貧困或邊緣化團體在不受歧視的基礎上享有獲取水和利用供水設施與服務的權利；
- (c) 確保得以提供充足、安全和經常供水的設施和設備係實際可取得的；確保有足夠數量的取水點，以避免過長的等待時間；確保離住所的距離合適；
- (d) 確保取水時人身安全不受威脅；
- (e) 確保所有供水設施與服務的公平分配；
- (f) 採取和實施面向所有人口的國家水策略和水行動計畫；以參與和透明的程序制定和定期審查水策略和水行動計畫；水策略和水行動計畫應該包含各種方法，如用以密切監督進展的水權指標和基準；制定水策略和水行動計畫的進程及內容必須特別注意貧困或邊緣化團體；
- (g) 監督實現或未實現水權的程度；
- (h) 採取設定目標的、低成本的水方案，以保護容易受害和邊緣化團體；
- (i) 採取措施，防止、治療和控制與水有關的疾病，特別是確保有適當的衛生設施。

38. 為避免任何疑問，委員會要強調，有能力的各締約國和其他行為者有義務提供協助、國際合作和協助的，特別是經濟和技術合作及協助，使開發中國家能夠履行上述第 37 段所述的核心義務。

四、違反

39. 將水權的規範內容(見第二部分)應用於締約國的義務(第三部分)，就啟動了一個進程，有助於確定侵害水權的行為。以下各段列出侵害水權行為的例示。
40. 為證明已履行一般義務和特別義務，締約國必須確定採取必要、可行的步驟實現水權。根據國際法，未善意採取這種步驟就構成侵害水權。應該強調，以上第 37 段所列的核心義務為不可減免的義務，締約國不得以任何理由不履行。
41. 在確定哪些作為或不作為構成侵害水權時，必須區分締約國沒有能力履行水權義務與不願意履行水權義務。相關規定可見於關於獲得適當生活程度權和健康權的《公約》第十一條第一項及第十二條以及關於要求各締約國採取必要步驟最大限度地利用資源的第二條第一項。締約國不願意以最大限度可利用的現有資源實現水權，即違反了根據《公約》承諾的義務。如果因資源限制而無法履行《公約》義務，則必須證明已盡一切努力利用現有資源優先履行上述義務。
42. 積極作為，即締約國或國家未加嚴格管理的其他實體的直接行動，可能構成侵害水權。侵害水權的行為包括：採取違背核心義務的倒退措施(見以上第 37 段)；正式廢除或中止執行持續享有水權所必須的立法；或採取與國內或國際現行水權義務明顯不相符合的立法和政策。
43. 消極不作為也可能構成侵害水權，包括沒有採取適當步驟以充分實現每個人的水權，沒有國家水政策，也沒有執行有關法律。
44. 雖然無法事先列出全部侵害水權行為，但透過委員會的工作以下明確指出了一些典型情況：
- (a) 締約國對水權的干預可構成違背尊重義務。這類干預主要包括：(一) 任意或沒有任何理由地切斷或排除供水設備與服務的使用；(二) 歧視性或過高地提高水價；(三) 污染和減少水資源，影響到人的健康；
 - (b) 締約國沒有採取一切必要措施，保護其管轄內的個人免受第三方侵犯

水權行為的影響，可構成違背保護義務。²⁷這類違約主要包括：(一)沒有頒布或執行有關法律，防止對水的污染和不公平抽取；(二)未有效管制和控制水服務提供者；(三)未保護供水系統(如供水管路和水井)不被干預、損害和破壞；

(c)締約國沒有採取一切必要步驟，確保實現水權，可構成違背履行的義務。這類例子主要包括：(一)沒有採取或實施國家水政策，確保人人享有水權；(二)公共預算不足或不當分配公共資源，造成個人或團體特別是弱勢或邊緣化團體無法享有水權；(三)沒有在國家層次透過水權指標和基準等辦法監督國內水權實現情況；(四)沒有採取措施減少供水設施與服務的不合理分配；(五)沒有設立緊急救助機制；(六)沒有確保人人享有最低基本水準的水權；(七)與其他國家或國際組織締結協議時，沒有考慮其在水權方面的國際法律義務。

五、國家層級的執行

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

立法、策略和政策

46. 應該對現行立法、策略和政策進行審查，確保符合與水權有關的義務。與《公約》規定不相符者，應予以廢除、修正或修改。

47. 在責任採取步驟是指締約國有義務制定實現水權的國家策略和行動計畫。國家策略必須：(a)以人權法和人權原則為基礎；(b)包括水權的所有方面和締約國的相應義務；(c)制定明確的目標；(d)確定擬實現的目標和實現時間表；(e)制定適當的政策及相應基準和指標。國家策略還應該：明確規定這一進程的機構責任；指定可用於實現目標和目的的資源；按機構責任適當調撥資源；為確保策略的實施建立課責機制。制定和執行水權國家策略時，締

²⁷ 關於「第三方」的定義，見第 23 段。

約國應利用聯合國專門機構的技術援助和合作(見以下第六部分^(編輯者註))。

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

指標和基準

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

編輯者註：英文原文為“part VI”。

54. 提出水權指標後，締約國可以制定每項指標的國家基準。²⁸在定期報告程序中，委員會將同締約國共同「評估」。評估包括一同審議這些指標和國家基準，然後擬訂下個報告定期達到的目標。在接下來的五年，締約國將利用這些國家基準監督其落實水權的情況。在下個報告程序中，締約國和委員會將審議基準是否達到，以及可能遇到的任何困難原因何在(見第 14 號一般性意見(2000)，第 58 段)。在制定基準和編寫報告時，締約國應利用各專門機構在數據收集和分類方面的廣泛資訊和諮詢服務。

救濟與課責

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

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

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

水權的行為。

59. 締約國應該尊重、保護、促進和推動人權倡議者和民間團體其他成員的工作，以協助弱勢或邊緣化團體實現水權。

六、國家以外的其他行為者的義務

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

第三十四屆會議(2005 年)

第 16 號一般性意見：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(《公約》第三條)

前言

1. 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利是國際法承認的一項基本原則，規定於主要國際人權文件中。《經濟社會文化權利國際公約》保護對於每個人的尊嚴具有根本意義的各項人權。尤其《公約》第三條規定，男女在享受該項公約所載的各項權利方面具有平等權利。這項條文的基礎是《聯合國憲章》第一條第三項，以及《世界人權宣言》第二條。除了提到本公約以外，條文的內容與《公民與政治權利國際公約》第三條完全相同，而且兩者都是同時起草的。
2. 本公約準備工作文件載明，將第三條同時列入本《公約》以及《公民與政治權利國際公約》是為了指出，除了禁止歧視以外，「應當明確承認男女在平等的基礎上享受相同的權利，而且應當採取適當措施確保婦女有機會行使其權利，……。此外，即使第三條與第二條第二項的內容重疊，仍然有必要重申男女的權利平等。鄭重載明《聯合國憲章》的這項基本原則必須被不斷強調，尤其是因為仍然存在許多偏見，妨礙了這項原則的充分實施。」¹與《公民與政治權利國際公約》第二十六條不同的是，本《公約》第三條及第二條第二項並不是單獨存在的獨立條款，而是必須與《公約》第參編所保障的每一項具體權利結合起來一併理解的條款。
3. 本《公約》第二條第二項規定不得基於性別及其他原因加以歧視。這項條款，以及第三條中保證男女平等享有權利的規定，具有重要關連性並且相輔相成。而且，消除歧視也是平等享受經濟、社會及文化權利的基礎。
4. 經濟社會文化權利委員會在其許多一般性意見中特別關注到了對享受經濟、社會及文化權利方面男女平等權利產生不利影響的因素，這些意見涉及的內容包括適足住房權、²適足糧食權的權利、³受教育權、⁴享受可能達到之

¹ 國際人權公約草案，第三委員會的報告(A/5365)(1962 年 12 月 17 日)，第 85 段。

² 經濟社會文化權利委員會，第 4 號一般性意見(1991)：適足住房權(《公約》第十一條第一項)，第 6 段；第 7 號一般性意見(1997)：適足住房權(公約第十一條第一項)-強制驅離，第 10 段。

最高健康標準的權利、⁵水權。⁶委員會還經常在審查締約國報告所提出的問題清單和在與締約國展開的對話中要求得到有關《公約》所保證的男女平等享受各項權利方面的資訊。

5. 婦女經常被剝奪平等享受人權的機會，尤其是透過將婦女置於較低地位的傳統和習俗，或透過公然或隱性歧視。由於性別與諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，例如年齡、種族認同、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民身分或移民身分等因素交叉一起，許多婦女經常受到此種獨特的歧視形式，處於特別不利的境況。⁷

一、理論架構

A. 平等

6. 《公約》第三條規定的核心在於：男女應當在平等的基礎上享受《公約》規定的各項權利，這具有實質的意義。儘管形式平等可能明訂於憲法、法律和各國政府的政策中，但第三條進一步要求男女在實際上平等地享受《公約》所載的各項權利。
7. 男女在平等的基礎上享受人權的概念必須從全方位加以理解。國際人權條約中對不歧視與平等待遇的保證要求的是事實上的及法律上的兩種平等。法律上的(或形式上的)平等及事實上的(或實質的)平等是兩種不同，但相互關聯的概念。形式平等認為，如果法律或政策以中立的方式對待男性和婦女，平等就實現了。比這更進一步的是，實質平等是更進一步地關心法律、政策和慣例所產生的影響，並且保證這些法律、政策和慣例不是要維持，而是要改善某些群體所處的固有劣勢地位。
8. 男女的實質平等不會僅僅由於制定表面上對性別持中立態度的法律或政策而得以實現。締約國在實施第三條中應當考慮到，這些法律、政策和慣例可

³ 經濟社會文化權利委員會，第 12 號一般性意見(1999)：適足糧食權(《公約》第十一條)，第 26 段。

⁴ 經濟社會文化權利委員會，第 11 號一般性意見(1999)：初等教育行動計畫(《公約》第十四條)，第 3 段；第 13 號一般性意見(1999)：受教育權(《公約》第十三條)，第 6(b)段、第 31 段及第 32 段。

⁵ 經濟社會文化權利委員會，第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(《公約》第十二條)，第 18 段至第 22 段。

⁶ 經濟社會文化權利委員會，第 15 號一般性意見(2000)：水權(《公約》第十一條及第十二條)，第 13 段及第 14 段。

⁷ 參看消除種族歧視委員會，第 25 號一般性意見(2000)：種族歧視中涉及性別的方面。

能無法解決，甚至會鞏固男女的不平等，因為它們並沒有考慮到現有的經濟、社會及文化不平等，尤其是婦女所受到的不平等。

9. 根據第三條，締約國必須在法律上，以及在法律之前尊重人人平等的原則。法律上的平等原則在立法時必須被立法機關尊重，確保這些法律必須能促進男女雙方平等地享受經濟、社會及文化權利。法律之前人人平等的原則必須受到行政機關、法院和法庭的尊重，這意味著這些權力機構應該對男性與婦女平等地適用法律。

B. 不歧視

10. 不歧視原則是平等原則的必然推論。在不違反以下第 15 段所示之暫行特別措施的前提下，不歧視原則禁止基於個人或團體的特定身分或處境，例如種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，例如年齡、種族認同、身心障礙狀況、婚姻狀況、難民身分或移民身分等，而向他/她或他們採取差別待遇。
11. 對婦女的歧視是「基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。」⁸基於性別的歧視可能是由於女性的生理情況而對婦女作出差別待遇，例如婦女由於可能懷孕而被拒絕僱用；或者是刻板印象的預設，例如預設婦女不願在工作上花費同男性一樣多的時間，因而將婦女安排在低階工作的職涯軌道上。
12. 直接歧視是指當直接且公開地基於性別和男女的不同特性作出差別待遇，而且無客觀的理由。
13. 間接歧視是指當一項法律、政策或方案表面上並無歧視，但是在實施時卻具有歧視性影響。例如，由於原先既存的不平等，婦女與男性相比在享有某一特定機會或利益方面處於不利地位，這就形成了間接歧視。實施性別上中立的法律就有可能維持現有的不平等，甚至使之更加惡化。
14. 性別影響到男性和婦女享受其權利的平等權。性別係指單純地基於男女的身分，而對男性與婦女的行為、態度、個性特徵、身體和心智能力等方面作文化上的期待和預設。基於性別的預設和期待一般在實質享受各項權利方面將婦女置於不利地位，這些方面的實例包括：行動自由和被認為是自立的、有完整能力的成人、充分參與經濟、社會和政治發展、並對其處境和條件作出

⁸ 根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條的定義。

決定。依據性別對人在經濟、社會和文化方面所扮演的角色作出的預設使男女無法在所有方面分擔責任，而分擔責任對於平等卻是必要的。

C. 暫行特別措施

15. 平等和不歧視原則本身並不永遠足以保證真正的平等。有時還需要採取暫行特別措施，以便使處於不利地位或受到排擠的個人或團體提升到與他人實際相同的地位。暫行特別措施的目的是不僅要實現男女在法律上或形式上的平等，而且還要實現事實上或實質上的平等。但是，實施平等原則有時候要求締約國採取優惠婦女的措施，以便削弱或消除使歧視持續不減的狀況。只要這些措施對於消除事實上的歧視是有必要的，而且在事實上平等得以實現之後不復採用，這種差別待遇就是合情合理的。⁹

二、締約國的義務

A. 一般法律義務

16. 男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利是締約國強制且立即的義務。¹⁰
17. 男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利與所有人權一樣，對締約國提出了三個層面的義務：即尊重、保護和履行義務。履行義務還包含了提供、推動和促進的責任。¹¹ 第三條對於遵守《公約》第六條至第十五條規定的締約國義務確立了一項不可減免的遵循標準。

B. 具體法律義務

1. 尊重義務

18. 尊重義務要求締約國不得採取歧視性行動，直接或間接地導致剝奪男性和婦女在享受經濟、社會和文化權利方面平等權利。尊重這項權利要求各締約國不得通過法律，或廢除法律及廢除不符合第三條所保護的該項權利之政策、行政措施和方案。尤其是，締約國有義務考慮到表面上性別中立的法律、政策和方案所產生的影響，並考慮這些法律、政策和方案對於男女平等地享受其人權是否會產生負面影響。

⁹ 但是，這項一般性原則有一個例外：涉及某一男性候選人的特定理由也可能有利於他，必須顧及涉及個別候選人的所有相關標準，客觀地加以評估。這就是比例原則的一項要求。

¹⁰ 經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見(1990)：締約國義務的性質(第二條第二項)。

¹¹ 根據經濟社會文化權利委員會第 12 號和第 13 號一般性意見，履行《公約》的義務包括了促進義務和提供義務。在本一般性意見中，履行義務還包括推動消除對婦女一切形式歧視的義務。

2. 保護義務

19. 保護義務要求各締約國採取步驟，其直接目標就是要消除持續僵固主張某一性別低於或高於另一性別的偏見、習俗和所有其他慣例，以及對男性和婦女社會功能的刻板印象。本《公約》第三條對締約國規定的保護義務主要包括尊重並透過制定有關男女享受所有人權的平等權利之憲法和法律規定，禁止任何形式的歧視；制定法律消除歧視，並防止第三人直接或間接地干涉這項權利的享受；採取行政措施和方案，並建立公共機構、機關和方案，以便保護婦女不受歧視。
20. 締約國有義務監督並管制非國家行為者的行為，以確保這些行動者不侵害男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。例如，這項義務適用於部分或完全私有化的公共服務部門。

3. 履行義務

21. 履行義務要求締約國採取步驟，確保男女實際上平等地享受其經濟、社會及文化權利。這些步驟應當包括：
- 提供並使受害者便於利用適當的救濟措施，例如賠償、補償、回復原狀、恢復名譽、不再犯之保證、聲明、公開道歉、教育方案和預防方案；
 - 建立適當的救濟管道，例如所有人都能平等近用的法院和法庭，或行政機制，包括最貧窮、最不利族群和處於社會邊緣的男女；
 - 制定監督機制，以確保實施旨在提倡男女平等享受經濟、社會及文化權利的法律和政策不至對地位不利或處於社會邊緣的個人或團體，尤其是婦女和女孩，產生不預期的不利影響；
 - 設置並實施能對男女平等享受經濟、社會及文化權利產生長期影響的政策和方案。這些政策和方案可以包括採取暫行特別措施，以便加速婦女平等地享受其各項權利，進行性別評估、依據性別進行資源分配；
 - 為法官和公務人員舉辦人權教育和培訓方案；
 - 為在基層參與實現經濟、社會及文化權利的工作者舉辦有關平等問題的意識提升和培訓方案；
 - 將男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利原則納入正規和非正規教育，並促進男人和女人、男童和女童平等參加學校和其他教育方案；

- 促進男女於公職及決策機構的平等代表；
- 促進男女平等參與發展規劃和決策，並平等享受為實現經濟、社會及文化權利的所有發展規劃和方案所帶來的福利。

C. 締約國義務的具體例示

22. 第三條是一項跨條文的義務，適用於《公約》第六條至第十五條所載的所有權利。這項義務要求消除基於性別的社會和文化偏見，確立資源分配方面的平等，並促進在家庭、群體和公共生活之中分擔責任。以下各段的例示可以作為第三條適用於《公約》其他權利的指導，但是具體方式並不僅限於所舉的範例。
23. 《公約》第六條第一項要求締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟達到其權利的充分實現。在顧及第六條情況下實施第三條的時候，除其他要求外，還要在法律上和實際上做到男女雙方能夠平等地取得所有層次和所有職業類別的工作機會，並要求公、私部門的職業訓練和指導方案能夠向男女學員提供必要的技能、資訊和知識，使之能夠平等地享受工作權。
24. 《公約》第七條第一項要求締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，並確保合理工資、同值工作同工同酬。根據第七條的規定，第三條特別還要求締約國具體指明並消除報酬差異的內在起因，例如基於性別偏見的工作評斷，或認為男女之間存在生產力差異的觀點。此外，締約國應當透過行之有效的勞動檢查來監督私部門對國家有關工作條件的法律之遵循情況。締約國應當制定法律規定在陞遷、非工資補貼和平等機會、以及在工作上職業或專業發展支援的平等考量。最後，締約國應當推行適當的托育政策以及照顧家庭成員的政策，以便減少男女在兼顧職業和家庭兩方面責任中面臨的阻礙。
25. 《公約》第八條第一項第一款要求締約國確保人人有權組織及依其選擇加入工會。顧及第八條的規定，第三條要求締約國允許男女組織並參加解決其特定問題的勞工組織。在這方面，應當特別關注家事勞動者、農村婦女、在以女性為主的行業中工作的婦女和在家工作的婦女，這些人的此項權利常常被剝奪。
26. 《公約》第九條要求締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險，以及平等利用社會服務。顧及第九條的規定，第三條還要求男女法定退休年齡的平等、保證婦女在公共和私營退休金計畫中接受平等的福利；並保證婦女

充足的產假、男性的陪產假以及男女都享有的育嬰假。

27. 《公約》第十條第一項要求締約國對家庭應盡力給予保護與協助，婚姻必須雙方自由同意方得締結。在顧及第十條情況下實施第三條，尤其要求締約國向以女性為主的家庭暴力受害者提供安全住所、救濟措施，以及身心和感情損害的賠償；保證男女雙方有平等的權利來選擇是否結婚、與誰結婚、何時結婚，尤其是，男女雙方的合法婚姻年齡應當相同，男女兒童應當受到同等的保護，不遭受童婚、代辦結婚或逼婚習俗之害；並保證婦女在丈夫死亡後對於婚姻財產分配和繼承遺產上享有平等權利。基於性別的暴力是一種歧視，它阻礙了享受自由的權利，包括平等地享受經濟、社會及文化的權利。締約國必須採取適當措施消除對男女的暴力，並善盡注意採取行動，以防止、調查、調解、懲處和賠償由私人行為者對其採取的暴力行動。
28. 《公約》第十一條要求締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，其中包括適足的住房(第一項)和適足的糧食(第二項)。在顧及第十一條第一項情況下實施第三條即要求締約國做到，婦女有權與男性同等地擁有、使用或以其他方式掌管住房、土地和財產，並為此取得必要的資源。在不違背第十一條第二項的前提，實施第三條即要求締約國尤其要保證婦女取得並掌管生產糧食的工具，同時要求締約國消除那種要等男性吃飽之後婦女才能吃飯，或者只允許婦女食用營養較差的食物之習慣做法。¹²
29. 《公約》第十二條要求締約國採取步驟，以充分實現人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。在顧及第十二條情況下實施第三條就至少要求締約國消除阻止男女平等取得和享受健康照護的法律上和其他方面的障礙。這包括矯正男女的地位角色對健康基本要素，例如飲水和糧食獲取方式所產生的影響；消除對提供生育健康服務的法律限制；禁止女性割禮；為健康照護人員提供適當訓練，使之能夠解決婦女的健康問題。¹³
30. 《公約》第十三條第一項要求締約國確認人人享有受教育之權，並在第二項第一款中規定，初等教育應屬強迫性質，免費普及全民。在顧及第十三條情況下實施第三條即要求締約國，特別是透過制定法律和政策，確保男女兒童有進入各級教育的同等入校標準。締約國特別應當透過宣傳和喚起意識的運動來確保家庭在送子女上學方面不特別優惠男孩，並保證課程能倡導平等和

¹² 有關義務和結合第十一條第一項及第二項的規定有可能違反第三條的實例在經濟社會文化權利委員會第 12 號一般性意見第 26 段中有進一步的闡述。

¹³ 經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 18 段至第 21 段。

不歧視的理念。締約國必須創造有利條件，確保兒童，尤其是女孩在到學校的往返路上之安全。

31. 《公約》第十五條第一項第一款及第二款要求締約國承認人人有權參加文化生活，並享受科學進步帶來之利益。在顧及第十五條第一項第一款及第二款情況下實施第三條，即要求締約國特別應克服結構性的壁壘和其他障礙，例如基於文化和宗教傳統的障礙，因為它們阻礙婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究，並且應將各項資源轉向有助於婦女與男性平等地滿足健康和經濟需求的科學研究之上。

三、國家層級的執行

A. 政策和策略

32. 實施《公約》第三條規定權利的最佳方式和手段依各締約國之情況有所不同。在遵循保證男女享受所有經濟、社會及文化權利的平等權利這項首要和立即義務方面，每一締約國在透過適當的措施時都有一定程度的裁量空間。除其他事項外，締約國必須在國家人權行動計畫中納入適當的策略，以確保男女享受經濟、社會及文化權利的平等權利。
33. 這些策略的基礎應當是根據《公約》第三條的規範內容，以及以上第 16 段至第 21 段中提到的締約國義務的各個層面和性質，根據具體國情和情狀，系統性地提出各項政策、方案與活動。這項策略應當特別著重於消除享受經濟、社會及文化權利方面的歧視。
34. 締約國應當定期審查與經濟、社會及文化權利有關的現有的法律、政策和策略及方案，並作出必要的更改，以便保證這些法律、政策和策略及方案符合《公約》第三條規定的義務。
35. 也許有必要透過暫行特別措施，以便加速婦女平等享受所有經濟、社會及文化權利，並改進婦女的事實上地位。¹⁴暫行特別措施應當與為實現男女平等所推行的永久政策與策略區分開來。
36. 鼓勵締約國採取暫行特別措施，以便加速男女間在享受《公約》規定的權利方面達到平等。這類措施本身不應當被看作具有歧視性，因為該措施是立基於締約國消除過去和目前的歧視性法律、傳統與慣例造成的劣勢地位的義務

¹⁴ 在這方面，請參看消除對婦女歧視委員會針對《消除對婦女一切歧視公約》第四條第一項而通過的第 25 號一般性建議、經濟社會文化權利委員會第 13 號一般性意見和關於執行《經濟社會文化權利國際公約》的《林堡原則》。

之上。應當根據特定的問題和背景來確定這類措施的性質、期間和適用範圍，並應當根據情況的需求而作調整。應當監督這類措施的結果，以便在採取這類措施的原定目標實現之後結束之。

37. 確保個人和由個人組成的團體有權參與影響自身發展的決策過程，必須是政府履行《公約》第三條各項義務而制定的一切政策、方案或活動的重要部分。

B. 救濟與課責

38. 若目前尚不存在有效的機制和機構，國家政策和策略應當規定其建置，其中包括行政機關、監察使和其他國家人權機構、法院和法庭。這些機構應當調查並處理與第三條有關的違反指控，並提供救濟。在締約國本身，應當保證這種救濟措施得到有效實施。

C. 指標和基準

39. 國家政策與策略應當明確指出有關男女平等享受經濟、社會及文化權利這項權利的適當指標和基準，以便有效地監督締約國實施《公約》在這方面規定的義務之情況。在適當情況下，特定時間範圍內的分類統計數據對於衡量男女逐步實現經濟、社會及文化權利的情況是必要的。

四、違 反

40. 締約國必須履行其立即和首要的義務，以便保證男女享受經濟、社會和文化權利的平等權利。
41. 男女平等的原則對於享受《公約》所列舉的各項特定權利具有根本的意義。未能確保享有任何這些權利之形式和實質平等，就構成對這項權利的違反。要做到平等享受經濟、社會和文化權利，就需要同時消除法律上和實質上的歧視。對於《公約》第六條至第十五條所列舉的每一項權利，如果不制定、實施並監督旨在消除法律上和實質上歧視的各種法律、政策與方案之影響，就構成了對這些權利的違反。
42. 對於《公約》所載各項權利的違反，可藉由締約國、該國國家、地方機構或機關之直接行為、疏於作為或不作為而造成。通過或推行影響到男女享有《公約》中所提出所有權利之平等權利的任何倒退措施也同樣構成對第三條的違反。

第三十五屆會議(2005 年)

第 17 號一般性意見：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠 (《公約》第十五條)

一、前言和基本前提

1. 人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠，這項權利是一項人權，源自於每個人所固有的尊嚴和價值。這一事實使得第十五條第一項第三款以及其他人權有別於智慧財產權制度中所承認的大多數法律權利。人權是屬於個人以及在某些情況下屬於集體和群體的基本、不可剝奪和普世的權利。人權之所以說是基本的，是因為相對於人類個體而言是固有的權利，而智慧財產權首先是各國用來達成下列目的的手段：鼓勵發明和創造，鼓勵創造性和新型產品的傳播，鼓勵文化特性的發展，維護科學、文學和藝術作品的完整，使之服務於全體社會。
2. 相對於人權，智慧財產權通常是暫時性的，可以被撤銷、授權或讓與他人使用。在大多數智慧財產權制度中，智慧財產權(通常人格權除外)有可能被分配、在時間和範圍上受限、被交易、被修改甚至喪失，而人權是對人類基本權利的永恆表達。從人權的角度講，人人有權享受對其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護，這保障了作者與其作品之間的個人聯繫，保障了民族、群體或其他團體與其集體的文化遺產之間的聯繫，也保障了能夠使作者享受適當的生活水準而需要的基本物質利益，而智慧財產權制度基本上是保護工商業和公司利益及其投資。另外，第十五條第一項第三款所規定的對作者的精神與物質利益保護的範圍不一定與各國立法或國際協定所規定的智慧財產權範圍一致。¹
3. 因此，絕不能將智慧財產權與第十五條第一項第三款所承認的人權視為一

¹ 有關國際文件除其他外包括：《關於保護工業產權的巴黎公約》，最近一次修訂是在 1967 年；《關於保護文學和藝術著作的伯恩公約》，最近一次修訂是在 1979 年；《保護表演者、錄音製品製作者和廣播組織的國際公約》(《羅馬公約》)；《智慧財產權著作權條約》；《智慧財產權表演和錄音製品條約》(該條約特別規定的須對民歌表演者加以保護)；《生物多樣性公約》；《世界著作權公約》，最近一次修訂是 1971 年；世界貿易組織的《與貿易有關的智慧財產權協定》。

體。享受作者的精神與物質利益的保護 – 這一人權在若干國際文件裡得到承認。例如《世界人權宣言》第二十七條第二項以相同的用語規定：「人人由於他所創作的任何科學、文學或藝術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。」同樣，這一權利也在區域性人權文件中得到承認，例如 1948 年的《美洲人的權利和義務宣言》第十三條第二項，1988 年《美洲人權公約經濟、社會、文化權利領域附加議定書》第十四條第一項第三款（《薩爾瓦多議定書》），以及雖然未明確地規定，但另見於 1952 年《保護人權和基本自由公約》（《歐洲人權公約》）第一號議定書》第一條。

4. 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠的權利，是為了鼓勵創作者為藝術和科學的發展以及整個社會的進步積極作出貢獻。因此，這一權利與《公約》第十五條所承認的其他權利密切相關，例如參加文化生活的權利（第十五條第一項第一款），享受科學進步及其應用之惠的權利（第十五條第一項第二款），享受科學研究及創作活動所不可缺少之自由（第十五條第三項）。這些權利與第十五條第一項第三款的關係是相互加強的關係，同時也是相互制約的。關於對於作者有權享受其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護將受到什麼限制，一部分將在本一般性意見中加以探討，一部分將在關於第十五條第一項第一款、第二款以及第三項單獨的一般性意見中加以探討。第十五條第一項第三款是對第十五條第三項所保障的科學研究和創造性活動自由的實質性保護，同時也具有經濟方面的意義，因此它與下列權利密切相關：有機會憑其自由選擇的工作來謀生的權利（第六條第一項）獲得適當報酬的權利（第七條第一款），以及獲得適當生活程度的人權（第十一條第一項）。此外，實現第十五條第一項第三款也取決於享受《國際人權憲章》和其他國際和區域性文書所保障的其他人權，例如單獨擁有以及與其他人共有財產的權利，²言論自由包括尋求、獲得和傳播資訊及各種思想的自由，³充分發展人的個性的權利，⁴以及文化參與的權利，⁵包括特別團體的文化權利。⁶

² 見《世界人權宣言》第十七條；《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第四款第五目；《保障人權和基本自由公約》（《歐洲人權公約》）第一號議定書》第一條；《美洲人權公約》第二十一條；《非洲人權和人民權利憲章》（《班竹憲章》）第四條。

³ 見《世界人權宣言》第十九條；《公民與政治權利國際公約》第十九條第二項；《歐洲人權公約》第五條；《美洲人權宣言》第十三條；《非洲人權和人民權利憲章》第九條。

⁴ 見《世界人權宣言》第二十六條第二項。另見《公約》第十三條第一項。

⁵ 見《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五款第六目；《美洲人權公約關於經濟、社會及文化權利領域人權的附加議定書》（《薩爾瓦多議定書》）第十四條。

5. 為了幫助各國實施公約並履行其報告義務，本一般性意見著重討論第十五條第一項第三款的規範內容(第一部分)、締約國的義務(第二部分)、違反(第三部分)以及國家層級的執行(第四部分)，第五部分則討論締約國以外的其他行為者的義務。

二、第十五條第一項第三款的規範內容

6. 第十五條第一項用三段列舉了三項權利，涉及文化參與的不同面向，包括人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠(第十五條第一項第三款)，而沒有明確地界定這一權利的內容和範圍。因此第十五條第一項第三款的每一項要素都需要加以解釋。

第十五條第一項第三款的各個要素

作者

7. 委員會認為，只有科學、文學或藝術作品的「作者」，即創作者－不論是男性還是女性，不論是個人還是個人組成的團體－才能成為第十五條第一項第三款的保護的受益者，⁷例如作家和藝術家等等。這一點源於這一條款所用的「人人」、「其」和「作者」，這就表明，這一條的起草者似乎認為科學、文學或藝術作品的作者應是自然人，⁸但在當時並沒有認識到作者也可能是由個人組成的團體。按照現有國際條約保護制度，法律實體也是智慧財產權的所有人。然而，如上所述，由於他們所具有的不同性質，這些權利不是基於人權的標準加以保護。⁹
8. 雖然第十五條第一項第三款的措詞通常提到個體創造者(「人人」、「其」、「作者」)，但在某些情況下，由個人組成的群體或群體也可以享受科學、

⁶ 見《公民與政治權利國際公約》第二十七條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第十三條第三款；《兒童權利公約》第三十一條；《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

⁷ 另見以下註 32。

⁸ 見 Maria Green, 國際反貧困法律中心，「《經濟社會文化權利國際公約》第十五條第一項第三款的起草歷史」，E/C.12/2000/15, 第 45 段。

⁹ 經濟社會文化權利委員會，第二十七屆會議(2001 年)，「人權與智慧財產權」，經濟社會文化權利委員會的聲明，2001 年 11 月 29 日，E/C.12/2001/15，第 6 段。

文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護。¹⁰

任何科學、文學或藝術作品

9. 委員會認為，在第十五條第一項第三款的含義內，「任何科學、文學或藝術作品」是指人類心智的創造物，也就是說，「科學作品」是指諸如科學出版物和創新，包括知識、創新以及原住民和當地群體的傳統做法，而「文學和藝術作品」就是指詩歌、小說、繪畫、雕塑、音樂創作、戲劇和電影作品、表演以及口頭傳統等等。

享受保護

10. 委員會認為，第十五條第一項第三款承認作者有權享受其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的某種保護，但沒有具體說明這種保護的形式。為了不使這項規定失去任何意義，所提供的保護需要具有有效性，應確保作者享受到其作品所獲得的精神與物質利益。然而，第十五條第一項第三款所指的保護不一定需要反映目前的著作權、專利以及其他智慧財產權制度所規定的保護程度和手段。只要所提供的保護足以確保作者能享受到其作品所獲得的精神與物質利益即可，正如以下第 12 段至第 16 段所詳細敘述的。
11. 委員會指出，第十五條第一項第三款承認人人有權「享受」對其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護，這一點絲毫不意謂各締約國不能在關於保護作者的精神與物質利益的國際條約中或在其國內立法中採取更高的保護標準，¹¹但條件是這些標準不能不當地限制其他人依照公約所享有的權利。¹²

精神利益

12. 保護作者的「精神利益」是《世界人權宣言》第二十七條第二項的起草者們的主要關注之一：「人人對由於他所創作的任何科學、文學或藝術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。」¹³其想法是在宣示，人類心智所創造的每一件作品都具有內在的個人特質，因而創造者與其作品之間具有持久的聯繫。

¹⁰ 另見以下註 32。

¹¹ 見《公約》第五條第二項。

¹² 見以下註 22、註 23 和註 35。另見《公約》第四條及第五條。

¹³ 人權委員會第二屆會議，人權宣言工作組的報告，E/CN.4/57，1947 年 12 月 10 日，第 15 頁。

13. 與《世界人權宣言》第二十七條第二項以及《公約》第十五條第一項第三款的起草歷史相一致，委員會認為，第十五條第一項第三款所述的「精神利益」包括作者有權被承認為是其科學、文學和藝術作品的創作者，反對對這類作品進行任何扭曲、毀損或其他修改，或其他貶損性行動，因為這樣做有害於作者的名譽和聲譽。¹⁴
14. 委員會強調，必須承認科學、文學和藝術作品作為表達創造者個性而具有的價值，並指出對精神利益的保護見於大多數國家，不論其現行法律制度為何，雖然在保護的程度上可能有差別。

物質利益

15. 第十五條第一項第三款所說的保護作者的「物質利益」，反映了這一規定與《世界人權宣言》第十七條和各區域人權文書所承認的擁有財產的權利的密切聯繫，以及與勞動者獲得適當報酬的權利(第七條第一款)的密切聯繫。與其他人權不一樣，作者的物質利益與創造者的個性沒有直接聯繫，而是有助於享受獲得適當生活程度的權利(第十一條第一項)。
16. 第十五條第一項第三款所說的保護物質利益，不需要延續到作者整個生存期限。相反，使作者能享受到適當生活程度的目的也可以透過其他方式實現，例如透過一次性給付，或者使作者在一段有限的時間內享有利用其科學、文學或藝術作品的專屬權利。

獲得

17. 「獲得」一詞強調，作者只享受那些直接由其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護。

締約國遵守第十五條第一項第三款的條件

18. 保護作者的精神與物質利益的權利包含著下列基本的相互關聯的要素，這些要素的具體適用取決於個別締約國所存在的經濟、社會及文化條件：
 - (a) **可使用性**。在締約國的管轄範圍內，必須有適當的立法和規章，以及有效的行政、司法或其他適當的救濟手段，用來保護作者的精神與物質利益；
 - (b) **可取得性**。用於保護科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益

¹⁴ 見《關於保護文學和藝術著作的伯恩公約》第六條之二。

的行政、司法或其他適當救濟手段必須能夠為所有作者可取得。可取得性具有相互重疊的四個方面：

(一)實際上的可取得性：負責保護科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的各國法院和機構必須能夠為社會的各個階層所使用，其中包括身心障礙作者；

(二)經濟上的可取得性(可負擔性)：使用這些救濟辦法必須對所有人來說是可負擔的，包括弱勢團體和邊緣化團體。例如，如果一締約國決定透過傳統形式的智慧財產保護來達到第十五條第一項第三款的要求，那麼有關的行政和法律費用必須建立在公平原則基礎上，確保這些救濟辦法讓所有的人都可負擔；

(三)資訊的可取得性：可取得性包括有權尋求、獲得並傳播關於保護作者因其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的法律或政策制度的資訊，包括有關立法和程序的資訊。這些資訊應該使人人能夠理解的資訊，也應該以少數民族語言和原住民族的語言公布；

(c) **保護的品質**：關於保護作者精神與物質利益的程序，應該由法官和其他有關機關以有權能的和快速的方式加以執行。

廣泛適用的各項議題

不歧視與平等待遇

19. 《公約》第二條第二項及第三條在作者精神與物質利益享受有效保護方面，包括行政、司法及其他救濟，禁止實行任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等的歧視，這種歧視其用意在於或其效果是消除或損害平等地享受或行使第十五條第一項第三款所承認的權利。¹⁵
20. 委員會強調，使用有限的資源，例如透過制定、修訂立法或廢除立法，或透過傳播資訊，往往就可消除在作者精神與物質利益得到有效保護方面所存在

¹⁵ 這一項禁止規定在一定程度上與關於保護智慧財產權的國際公約所包含的國民待遇規定相重疊，主要區別於，《公約》第二條第二項及第三項不僅適用於外國人，而且適用於締約國本國國民(見《公約》第六條至第十五條：「人人」)。另見經濟社會文化權利委員會第三十四屆會議，第 16 號一般性意見(2005) 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利，2005 年 5 月 13 日。

的歧視或確保平等權利。委員會提到關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，該段說，即使在資源嚴重緊縮的情況下，也必須透過費用相對較低的計畫，來保護弱勢或邊緣化的個人和團體。

21. 只是為了讓弱勢或邊緣化個人或團體以及那些遭受歧視的團體獲得事實上的平等而採取暫行特別措施，這樣做不等於違反作者精神與物質利益享受保護的權利，但條件是這些措施為不同的個人或團體所採取的特殊或單獨保護標準不會永久化，一旦這些措施的目標已經達到，則應停止。

限制

22. 作者的科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益享受保護的權利也受到一些限制，這些權利必須與公約所承認的其他權利相平衡。¹⁶但對於第十五條第一項第三款所保護的權利加以限制，必須依法並根據這些權利的性質來確定，且須追求正當的目的，必須按照《公約》第四條規定，是對於促進民主社會的整體福祉來說嚴格必要的。
23. 因此，限制必須是合乎比例的，即如果可能規定好幾種限制，則應採取限制性最小的那種措施。限制必須與第十五條第一項第三款所保護的權利的性質相一致，即在於保護作者與其作品之間的個人聯繫，保護使作者能夠享受適當生活程度所需要的手段。
24. 在某些情況下，規定限制可能需要採取補償性措施，例如，由於為了公共利益而使用科學、文學或藝術作品，而支付適當的補償。¹⁷

三、締約國的義務

一般法律義務

25. 雖然《公約》規定逐步實現此權利，並認知到可得資源有限所帶來的困難(第二條第一項)，但《公約》也規定締約國負有各種應立即履行的義務，包括核心義務。為履行義務而採取的步驟必須是審慎的，具體針對充分實現人人

¹⁶ 見以下註 35。需要在第十五條第一項第三款和《公約》規定的其他權利之間達成充分的平衡，這一點尤其適用於參加文化生活的權利(第十五條第一項第一款)，享受科學進步及其應用之惠(第十五條第一項第二款)，以及糧食權(第十一條)、健康權(第十二條)以及教育權(第十三條)。

¹⁷ 見《世界人權宣言》第十七條第二項；《美洲人權公約》第二十一條第二項和《關於保護人權和基本自由的公約第一號議定書》第一條。

有權享受其他人為作者的科學、文學或藝術作品所獲得保護的精神與物質利益。¹⁸

26. 在一定時間內逐步實現這一權利意指締約國負有具體的持續性義務，需儘快地、儘可能有效地充分實現第十五條第一項第三款。¹⁹
27. 與《公約》所規定的其餘所有其他權利的情況一樣，有一項強力的假設是，與實現作者的精神與物質利益的保護有關的倒退措施是不允許的。如果採取任何有意執行的倒退措施，締約國須證明在採取這些措施之前對所有替代方案進行了詳細的考慮，而且是在充分考慮到《公約》所承認的所有權利之後而有充分的理由這樣做。²⁰
28. 與所有人權一樣，人人有權享受對其任何科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護，這意指締約國承諾著三種類型或級別的義務：即尊重、保護和履行義務。尊重義務要求締約國不直接或間接干涉作者享受其物質和精神利益的保護。保護義務要求締約國採取措施，防止第三方干涉作者的精神與物質利益。最後，履行義務要求締約國為充分實現第十五條第一項第三款而採取適當的立法、行政、預算、司法、宣傳和其他措施。²¹
29. 為充分實現第十五條第一項第三款，要求採取必要措施，來維護、發展和傳播科學和文化。這一點源於《公約》第十五條第二項，這一款界定了適用於第十五條第一項所承認的權利的每一方面，包括作者有權享受對其精神與物質利益的保護。

具體法律義務

30. 締約國有義務尊重作者有權享受對其精神與物質利益的保護這一人權，為此，尤其是，締約國應不干涉作者有權被承認為其科學、文學或藝術作品的

¹⁸ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段；關於受教育權的第 13 號一般性意見(1999)，第 43 段，關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)，第 30 段。另見《關於執行經濟社會文化權利國際公約的林堡原則》(下稱《林堡原則》)，第 16 段和第 22 段，馬斯垂克，1986 年 6 月 2 日至 6 日。

¹⁹ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 44 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 31 段。另見《林堡原則》，第 21 段。

²⁰ 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 45 段，第 14 號一般性意見(2000)，第 32 段。

²¹ 見第 13 號一般性意見(1999)，第 46 段和第 47 段，第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段。另見《關於違反經濟社會文化權利的問題的馬斯垂克指導方針》(下稱《馬斯垂克指導方針》)，第 6 段，馬斯垂克，1997 年 1 月 22 日至 26 日。

創作者，並反對任何有害於作者名譽或聲譽的對其作品的任何扭曲、毀損或其他修改，或對其作品採取的任何貶損性行動。締約國不得不正當地干涉作者的物質利益，這些利益是使作者享受適當生活程度所必要的。

31. 保護義務包括締約國有義務確保作者的精神和物質利益得到有效保護，不會受到第三人的侵犯。尤其是，締約國必須防止第三人侵害作者主張其為科學、文學和藝術作品著作權人之權利，不得對其作品進行扭曲、毀損或其他修改，或採取任何貶損性行動，從而有害於作者的名譽或聲譽。同樣，締約國必須防止第三人侵害作者的作品為作者產生的物質利益。為此，締約國必須防止未經授權而使用透過現代通信技術和重製技術可容易得到或重製的科學、文學和藝術作品，例如，為此締約國建立作者權利共同管理制度，或需透過立法要求使用者將對其作品的任何使用告知作者，並給予適當的報酬。締約國必須確保第三方由於非法使用其作品而使作者遭受的任何不合理損害對其給予適當的賠償。
32. 對於作者任何科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利，締約國還應採取措施，確保原住民族之作品有關的利益得到保護，他們的作品往往為其文化遺產和傳統知識之表現。在採取措施保護原住民族的科學、文學和藝術作品時，締約國應考慮到他們的偏好。這種保護可以包括按照本國智慧財產權保護制度而採取措施承認、登記並保護原住民族的個體或集體創作權，並應防止第三方在未獲授權的情況下使用原住民族的科學、文學和藝術作品。在執行這些保護措施時，締約國應該尊重有關原住民作者自由、事先和告知後同意的原則，並尊重其科學、文學和藝術作品口頭或其他習慣性傳播方式。在必要時，締約國應作出規定，由原住民族共同管理其作品所產生的利益。
33. 締約國境內如果有種族、宗教或語言上屬於少數族群，則有義務透過採取特別措施保護屬於少數族群的作者的權利與物質利益，以維護少數族群文化的獨特性。²²
34. 履行義務要求締約國提供行政、司法或其他適當的救濟辦法，以便使作者能夠要求對其科學、文學和藝術作品擁有精神與物質利益，並在這些利益遭受侵害時尋求並獲得有效的救濟。²³締約國還有義務按照《公約》第八條第一

²² 見《公約》第十五條第一項第三款，與《公民與政治權利國際公約》第二十七條一併閱讀。另見聯合國教科文組織大會，第十九屆會議，關於普通民眾參加文化生活及其對文化生活的貢獻的建議，1976 年 11 月 26 日通過，第 1 (2)(f)段。

²³ 見經濟社會文化權利委員會，第十九屆會議，第 9 號一般性意見(1998)，涉及《公約》在國內

項第一款，履行(促成)第十五條第一項第三款規定的權利，例如採取財政和其他積極措施，促成代表作者包括弱勢和邊緣化作者的精神與物質利益的專業和其他社團的成立。²⁴履行(促進)義務要求締約國確保科學、文學和藝術作品的作者有權參與公共事務的管理以及可能對其權利和正當利益產生影響的重要的決策過程，應該在採取任何會影響第十五條第一項第三款所規定權利的重要決定前，徵求這些個人或團體或其選出的代表的意見。²⁵

相關的義務

35. 作者享受其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利不能與《公約》所承認的其他權利分割開來。因此締約國有義務使其按照第十五條第一項第三款所承諾的義務與按照《公約》其他規定所承諾的義務保持適當平衡，以便促進並保護《公約》所保障的一系列權利。在達成這種平衡時，不應過於偏袒作者的私人利益，公眾廣泛地享有其作品的利益也應該得到充分的考慮。²⁶締約國因此應確保在保護作者的科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益方面所建立的法律和其他制度並不影響締約國遵守與糧食權、健康權和教育權以及參加文化生活，享有科學進步及其應用的好處，或《公約》所規定的其他任何權利有關的核心義務。²⁷最終來講，智慧財產權是一種社會產品，它具有社會功能。²⁸因此締約國有義務防止必要藥品、植物種子或其他糧食生產方式或學校課本和其他學習材料價格過高，從而影響到相當多的人口享受健康、糧食和教育權。另外，締約國應防止科學和技術進步被用於違反人權和人性尊嚴，包括違反生命權、健康權和隱私權的目的，一旦發明的商業化會危害到這些權利的充分實現時，應使這些發明不在專利保護範圍內。²⁹締約國尤其應考慮在多大程度上人體及其器官的專利化會在多大程度上影響其根據《公約》或其他有關國際人權文件所承諾

的適用第 9 段。另見《世界人權宣言》第八條，以及《公民與政治權利國際公約》第二條第三項。

²⁴ 另見《公民與政治權利國際公約》第二十二條第一項。

²⁵ 見經濟社會文化權利委員會，第二十七屆會議(2001)，「人權與智慧財產權」，經濟社會文化權利委員會的聲明，2001 年 11 月 29 日，E/C.12/2001/15，第 9 段。

²⁶ 同上，第 17 段。

²⁷ 同上，第 12 段。

²⁸ 同上，第 4 段。

²⁹ 參見世界貿易組織《與貿易有關的智慧財產權協定》第二十七條第二項。

的義務。³⁰締約國還應考慮，在透過關於保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的法律之前以及在實行一段時間之後，應對人權所受到的影響進行評估。

國際義務

36. 在其一般性意見第 3 號(1990 年)裡，委員會提請注意所有締約國都有義務單獨以及透過國際協助和合作採取措施，特別是經濟和技術性措施，以充分實現《公約》確認的權利。締約國基於《聯合國憲章》第五十六條以及《公約》中具體規定(第二條第一項、第十五條第四項及第二十三條)的精神，承認對於實現《公約》所確認的權利(包括有權享有對任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠)的國際合作具有重要作用，並應按照其承諾採取這方面的共同和單獨的行動。所開展的國際文化和科學合作應服務於全人類的共同利益。
37. 委員會提到，按照《聯合國憲章》第五十五條及第五十六條、公認的國際法原則、以及《公約》本身的規定，促進發展以及實現經濟、社會及文化權利的國際合作是所有締約國的義務，尤其是那些有能力提供協助的國家的義務。³¹
38. 在牢記各締約國發展程度不同這一情況下，重要的是，任何為保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益而建立的制度應便利並促進發展合作、技術移轉、以及科學和文化合作，³²與此同時應充分考慮到保護生物多樣性的必要。³³

核心義務

39. 在第 3 號一般性意見(1990)中，委員會確認，締約國有這樣一項核心義務，即必須確保《公約》所宣布的各項權利得到最低限度的實現。與其他人權文件以及關於保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的國際

³⁰ 見聯合國教科文組織《關於人類基因組人權的普遍宣言》，雖然這一文書不具有法律約束力。

³¹ 經濟社會文化權利委員會，第五屆會議，第 3 號一般性意見(1990)，第 14 段。

³² 經濟社會文化權利委員會第二十七屆會議，人權與智慧財產權，經濟社會文化權利委員會的聲明，2001 年 11 月 29 日，E/C.12/2001/15，第 15 段。

³³ 見《生物多樣性公約》第八條第十款。另見促進和保障人權小組委員會，第二十六屆會議，第 2001/21 號決議，E/CN.4/Sub.2/Res/2001/21。

協定一致，委員會認為，第十五條第一項第三款至少為締約國帶來下列具立即效力的核心義務：

- (a)採取立法和其他必要步驟，確保作者的精神與物質利益得到有效保護；
- (b)保護作者有權被承認為其科學、文學和藝術作品的創作者，並反對對這些作品進行有害於其名譽或聲譽的任何扭曲、毀損或其他修改，或其他貶損性行動；
- (c)尊重並保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的基本的物質利益，這些物質利益對於確保作者享有適當的生活程度是必需的；
- (d)應確保特別是屬於弱勢群體和邊緣化團體的作者，平等地獲得使用行政、司法或其他適當救濟辦法的機會，使作者能夠在其精神與物質利益受到侵害時尋求並獲得救濟；
- (e)在有效地保護作者的精神或物質利益，以及締約國在糧食、健康和教育權以及在參加文化生活和享有科學進步及其應用的利益或《公約》所承認的其他權利方面承諾的義務之間保持適當平衡。

40. 委員會需要強調，有能力提供協助的締約國和其他行為者尤其應提供「國際協助和合作，特別是經濟和技術方面的協助和合作」，使發展中國家能夠履行以上第 36 段所述的義務。

四、違反

- 41. 在確定締約國的哪些作為或不作為構成對保護作者的精神與物質利益權利的違反時，必須區分締約國無力遵守第十五條第一項第三款所規定的義務與不願意遵守這種義務兩種情況。這一點源於《公約》第二條第一項，該項規定每個締約國有義務盡其資源能力所及採取必要步驟。如果一國不願意最大限度地調動現有資源，促進作者享受其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利，則違反了第十五條第一項第三款的義務。如果因資源有限，一國無法充分遵守《公約》規定的義務，它有舉證責任說明為優先履行上述核心義務而盡的一切努力來使用它所掌握的可得資源。
- 42. 侵害作者精神與物質利益得到保護的權利的情況，既可由締約國的直接行為引起，也可由締約國未加充分規範的其他實體引起。透過採取上述第 39 段所述的與第十五條第一項第三款的義務不符的任何倒退措施，構成對此權利的侵害。透過作為而進行侵害的情況還包括正式廢除或不正當地暫停實

行保護作者科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的法律。

43. 違反第十五條第一項第三款的情況也可在下列情況下發生：締約國的不作為或未能採取必要措施履行其按照這一條款所承諾的法律義務。由於不作為而發生的侵害也包括未能採取適當措施充分地實現作者享受對其科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護的權利，以及未能實施有關法律或提供行政、司法或其他適當救濟，使作者能夠按照第十五條第一項第三款要求其權利。

違反尊重義務

44. 對尊重義務的違反包括締約國所採取的行動、政策或法律其結果是侵害了作者被承認為其科學、文學和藝術作品的創作者的權利，以及反對對其作品進行任何有害於其聲譽或名譽的扭曲、毀損或其他修改，或採取其他貶損性行動；不當地干涉作者享受適當的生活程度所必要的物質利益；使作者無法使用行政、司法或其他適當救濟辦法，以在其精神與物質利益受到侵害時尋求救濟；在保護精神與物質利益方面對個別作者實行歧視。

違反保護義務

45. 締約國未能採取必要措施，在其司法管轄範圍內保護作者，使其免受第三方對其精神或物質利益的侵害，即構成保護義務之違反。這一類行為也包括不作為，例如未能制定或執行立法，禁止對科學、文學和藝術作品的不當使用的立法，這種使用不符合作者被承認為其作品創作者的權利，或者會扭曲、毀損或以其他方式修改或損害這種作品，從而有害於作者的名譽或聲譽，或者不當地干涉作者的享受適當生活程度所需要的物質利益；未能確保第三方對於作者包括原住民作者因第三方不當地使用其科學、文學和藝術作品而使作者所遭受的不合理傷害給予充分的賠償。

違反履行義務

46. 締約國未能在其可得資源範圍內採取一切必要措施，促進作者科學、文學和藝術作品所獲得的精神與物質利益受保護的權利，即發生履行義務之違反。例如這樣的情況：締約國未能提供行政、司法或其他適當救濟辦法，使作者，特別是屬於弱勢群體和邊緣群體的作者在其精神與物質利益受到侵害時尋求並獲得救濟，或未能提供充分的機會，讓作者或作者群體在了解情況的條

件下積極地參與對其享受科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護權利產生影響的任何決策過程。

五、國家層級的執行

國家立法

47. 最適合於執行保護作者精神與物質利益受到保護權利的措施，各國情況顯有不同。在評估哪些措施最適於符合其特殊需要和情況方面，每個國家有相當程度的裁量空間。然而《公約》清楚地給各國課予義務，必須採取任何必要措施，以確保每個人都能平等地使用有效的制度，使其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護。
48. 保護作者的精神與物質利益的國家法律和規章應該以司法機關救濟與有責任性、透明和獨立原則為基礎，因為這些原則對於有效實施第十五條第一項第三款所規定的權利及所有人權是不可或缺。為了創造有利於實現這一權利的環境，締約國應採取適當步驟，確保私人企業部門和公民社會意識到作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益得到保護的權利，並考慮到這種權利對於享受其他人權的影響。在監督第十五條第一項第三款的實施程序方面，締約國應找出影響其義務得到實施的因素和困難。

指標和基準

49. 締約國應找出適當的指標和基準，以便在國家和國際層級監督締約國按照第十五條第一項第三款所承諾的義務。適當的指標應呈現作者精神與物質利益保護權利的各個面向，締約國可從世界智慧財產權組織(WIPO)、聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)以及聯合國系統內負責保護科學、文學和藝術作品的其他專門機構和方案獲得指導。這些指標應該在所禁止的各種歧視理由上詳細地列出，應涉及具體的一段時間。
50. 在確認與第十五條第一項第三款有關的適當指標之後，締約國應就每一指標訂立適當的國家基準。在定期報告程序期間，委員會將與締約國一起開展審查工作。審查是由締約國和委員會聯合審查指標和國家基準，然後這些指標和基準確定為締約國在下個報告週期須完成的目標。在下個週期，締約國將使用這些國家基準來監督對第十五條第一項第三款的實施。在此之後的報告週期，締約國和委員會將審查國家基準是否應達到，以及可能遇到的任何困難。

救濟與有責性

51. 人人有權對其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益的保護這一人權應該由有權能的司法和行政機關來審理。實際上，如果不可能利用行政、司法或其他適當救濟辦法，那麼要有效地保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益，是不可想像的。³⁴
52. 因此，所有其科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益受到侵害的作者，都應該有機會能夠在本國有效地使用行政、司法或其他適當救濟辦法。這種救濟辦法不應該不合理地複雜或費用昂貴，或涉及時間限制或不應有的遲延。³⁵參加這種訴訟的當事人一方應有權請司法機關或其他有關機關對訴訟進行審查。³⁶
53. 第十五條第一項第三款所保護的權利受到侵害的任何受害者，應有權獲得適當的賠償或救濟。
54. 國家監察使、人權委員會(如果有的話)以及作者的專業協會或類似機構應該處理第十五條第一項第三款受到違反的案件。

六、締約國以外的其他行為者的義務

55. 雖然只有國家才能是《公約》的締約國，從而對遵守《公約》負有最終責任，但是各締約國還是應考慮關於私人商業部門、私人研究機構以及其他非國家行為者在尊重《公約》第十五條第一項第三款所確認的權利方面的責任。
56. 委員會指出，各締約國作為世界智慧財產權組織、聯合國教育、科學及文化組織、聯合國糧食及農業組織(FAO)、世界衛生組織(WHO)以及世界貿易組織(WTO)等國際組織的成員國，有義務採取所能採取的一切措施，確保這些組織的政策和決定與按照《公約》所承諾義務保持一致，特別是與涉及國際協助和合作的第二條第一項、第十五條第四項、第二十二條以及第二十三條所包含的義務。³⁷

³⁴ 參見《世界人權宣言》第八條；第 9 號一般性意見(1998)，第 3 段和第 9 段；《林堡原則》，第 19 段；《馬斯垂克指導方針》，第 22 段。

³⁵ 見第 9 號一般性意見(1998)，第 9 段(涉及行政救濟辦法)。另見《公民與政治權利國際公約》第十四條第一項。

³⁶ 見第 9 號一般性意見，第 9 段。

³⁷ 參見經濟社會文化權利委員會，第十八屆會議，全球化與經濟、社會及文化權利，經濟社會文化權利委員會的聲明，1998 年 5 月 11 日，第 5 段。

57. 聯合國各組織以及專門機構應該在各自權能範圍內並按照《公約》第二十二條及第二十三條，採取得以促進第十五條第一項第三款有效執行的國際措施。具體來說，世界智慧財產權組織、聯合國教育、科學及文化組織、聯合國糧食及農業組織、世界衛生組織以及聯合國系統內其他有關機構、部門和機制，應加強努力，在其保護作者科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益方面的工作中，與聯合國人權高級專員辦公室一起考慮到人權原則和義務。

第三十五屆會議(2005 年)

第 18 號一般性意見：工作權(《公約》第六條)

一、前言和基本前提

1. 工作權是一項受若干國際法律文件承認的基本權利。《經濟社會文化權利國際公約》第六條作出的規定比其他文件更全面論述了這項權利。工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分。每一個人均有能夠工作，使其生活地有尊嚴的權利。工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的承認。¹
2. 《經濟社會文化權利國際公約》第六條從概括意義闡述了工作權，明確展現了工作權的個人內涵，並在第七條中確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤其是有權享有安全的工作條件。第八條闡述了工作權的集體內涵，它闡明人人有權組織工會和參加所選擇的工會，並有權使工會自由運作。在草擬公約第六條時，人權委員會確認需要從廣義上確認工作權，規定具體法律義務，而不只是一種簡單的哲學原則。²第六條以一種整體和並非窮盡的方式對工作權作出了界定。締約國在第六條第一項中確認「人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之」。締約國在第二項中確認「為求完全實現此種權利」而須採取之步驟，「應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業^(編輯者註)」。
3. 這些目標反應了《聯合國憲章》第一條第三項所界定的聯合國的基本宗旨和原則。這些目標的要素也體現在《世界人權宣言》第二十三條第一項中。自聯合國大會 1996 年通過本《公約》以來，許多全球和區域性人權文件都對工作權作出了確認。在全球層級，以下公約規定了工作權：《公民與政治權

¹ 見國際勞工組織第 168 號公約(1988)前言：「強調所有社會中勞動和有收穫的就業的重要性，這不僅是因為他們可為社會創造財富，而且因為他們給工作者帶來收入，賦予工作者社會責任和使工作者有自尊感」。

² 人權事務委員會第十一屆會議議程第 31 案 (A/3525(1957))。

編輯者註：生產性就業/有收穫的就業(productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

利國際公約》第八條第三項第一款；《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五款第一目；《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第一項第一款；《兒童權利公約》第三十二條；和《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第十一條、第二十五條、第二十六條、第四十條、第五十二條及第五十四條。一些區域性文件對工作權作出整體面向確認，包括 1961 年《歐洲社會憲章》和 1996 年經修訂的《歐洲社會憲章》（第二篇第一條），《非洲人權和民族權利憲章》第十五條和《美洲經濟、社會和文化權利領域人權公約附加議定書》第六條，它們都確認尊重工作權的原則，使締約國有義務採取旨在實現充分就業的措施。同樣，聯合國大會在 1969 年 12 月 11 日第 2542(XXIV)號決議所載的《社會進步和發展宣言》第六條中也闡述了工作權。

4. 由《經濟社會文化權利國際公約》所保障的工作權，確認締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，包括不被不合理剝奪工作之權利。這一定義強調了一個事實，尊重個人及其尊嚴是透過個人有選擇工作的自由而體現的，同時強調了工作對於個人發展以及對於社會和經濟融合的重要性。國際勞工組織關於就業政策的第 122 號公約(1964)提到「充分、有收穫和自由選擇的就業^(編輯者註)」，將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務聯結在一起。然而，對於全世界成千上萬的人來說，充分享有自由選擇或接受工作的權利仍然是一種遙遠的前景。委員會承認存在非締約國所能控制的結構性障礙和其他由國際因素產生的障礙，在許多締約國中這些都妨礙了充分享有第六條規定的權利。
5. 為了協助締約國執行《公約》並履行他們的報告義務，本一般性意見闡述第六條中的規範內容(第二章)、締約國的義務(第三章)、違反(第四章)和國家層級的執行(第五章)、第六章闡述締約國以外其他行為者的義務。委員會多年來審查締約國報告取得的經驗構成本一般性意見的基礎。

二、工作權的規範內容

6. 工作權是一項屬於每一個人的個人權利，同時也是一項集體權利。它包含所有形式的工作，無論是自營工作還是依賴領薪的工作。工作權不應當理解為一項獲得就業的絕對和無條件權利。第六條第一項包含工作權的定義，第二項以一種例示和非窮盡的方式例示說明了締約國所負有的義務。它包括每個

編輯者註：同本號前編輯者註。

人有權自由決定接受或選擇工作。這意味著不以任何方式被強迫作出或從事就業，並有權加入一種保障每個工作者就業的制度。它還意味著不被不公平地剝奪就業的權利。

7. 《公約》第六條規定的工作必須是體面的工作。這種工作尊重人的基本人權以及工作者在工作安全和報酬條件方面的權利。它所提供的收入能夠使工作者按照《公約》第七條強調的那樣，養活自己和家庭。這些基本權利還包括尊重工作者在從事就業時的身體和心理健康。
8. 《公約》的第六條、第七條及第八條是互為依存的。將工作定性為體面的是預設它尊重工作者的基本權利。儘管第七條及第八條與第六條密切相關，但它們將在個別的一般性意見中加以論述。因此，只有在這三條不可分割時才提到第七條及第八條。
9. 國際勞工組織將強迫勞動界定為「在所述個人本身並未自願從事而是在脅迫施以某種懲罰的條件下，受迫所為的工作或勞務」。³委員會重申締約國需要按照《世界人權宣言》第四條、《禁奴公約》第五條及《公民與政治權利國際公約》第八條明確闡述的內容，廢除、禁止並打擊各種形式的強迫勞動。
10. 失業率高和缺乏有保障的就業是引發工作者到經濟結構中的非正規部門謀求就業的原因。締約國必須採取必要的措施，無論是立法或其他措施，盡最大可能減少正規經濟以外的工作者人數，因為這些工作者在這種狀況下沒有受到保護。這些措施將迫使雇主遵守勞動立法，申報其僱用人數，從而使後者能夠享有工作者所有權利，特別是《公約》第六條、第七條及第八條規定的權利。這些措施必須反映靠非正規經濟謀生的人大部分是出於生存的需要，而不是某種選擇的事。此外，國家必須立法對家庭和農業工作加以適當管理，以便使家庭幫傭和農業工作者像其他工作者那樣，享有同種標準的保護。
11. 國際勞工組織關於終止僱用的第 158 號公約(1982)在第四條中對解僱的合法性有所定義，並特別要求提供關於解僱的有效理由以及遇有不公平解僱的情況，有權訴諸法律或其他救濟。
12. 從事各種形式和各種層面的工作需要存在下列相互依存和必備的要素，其執行取決於每一締約國目前的條件：

(a) 可使用性：締約國必須提供專門的服務，以協助和支持個人使他們能

³ 國際勞工組織第 29 號公約《強迫勞動公約》(1930)，第二條第一項；又見國際勞工組織第 105 號《廢除強迫勞動公約》(1957)。

夠找出並找到可使用的工作；

(b)可取得性：勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放。⁴可取得性包含三個面向：

(一)《公約》第二條第二項及第三條禁止在就業的取得和保持方面，以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身體或精神障礙、健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向，或公民、政治、社會或其他身分為理由的任何具有損害或剝奪以平等為基礎而行使的工作權之意圖或效果的歧視。根據國際勞工組織第 111 號公約第二條，締約國應「以適合於該國條件和實務之方法，宣布並追求旨在促進關於就業和職業方面機會和待遇平等的國家政策，以便消除其中的任何歧視」。許多措施，例如關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)第 18 段中所強調的，旨在消除與就業有關的歧視的大部分策略和方案，可透過制定、修改或廢除法律或傳播資訊，在使用極少的物力情況下加以執行。委員會回顧，即便在財力最短缺的時候，也必須透過成本較低的有針對性的方案，保護不利和被邊緣化的個人和團體；⁵

(二)物質條件上的可取得性是就業可取得性的一個面向，如關於身心障礙者的第 5 號一般性意見第 22 段所作出的解釋；

(三)可取得性包括透過在當地、區域、國家和國際層面建立就業市場的數據網絡，尋求、獲得和傳播關於取得就業途徑的權利；

(c)可接受性和平等性：保護工作權有若干個組成部分，尤其是工作者有享有正當和有利的工作條件，特別是安全工作條件的權利、組織工會的權利及自由選擇和接受工作的權利。

⁴ 僅部分這類專題出現在《公約》第二條第二項及第三條中。其他專題是由委員會習慣做法或從為數越來越多的締約國立法或司法實踐中引申出來的。

⁵ 見關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)，第 12 段。

廣泛適用的各項議題

婦女與工作權

13. 《公約》第三條規定，締約國承諾「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」。委員會強調，需要有一種全面的保護制度遏止性別歧視，並透過保證同工同酬，確保男女在工作權方面的機會和待遇平等。⁶尤其是，懷孕不應構成就業的障礙，而且不應成為失去工作的理由。最後，應強調婦女受教育的機會常常低於男性，與在某些傳統文化中婦女就業和陞遷的機會常常受到損害的事實兩者之間的關聯。

年輕人與工作權

14. 獲得人生第一個工作就有了經濟自立的機會，它在許多情況下成為擺脫貧困的手段。年輕人，尤其是年輕婦女，通常在最初就業時面臨巨大困難。國家應當通過並落實有關充分教育和職業培訓的國家政策，促進並支持年輕人，尤其是年輕婦女的就業機會。

童工與工作權

15. 《公約》第十條載有對兒童的保護。委員會回顧其第 14 號一般性意見(2000)，尤其是關於兒童健康權的第 22 段和第 23 段，並強調需要保護兒童免於各種有可能妨礙其發育或身心健康的工作方式。委員會重申，需要保護兒童免遭經濟剝削，使兒童能夠像第六條第二項所說明的那樣，全面發育並獲得技術和職業教育。委員會還回顧其第 13 號一般性意見(1999)，尤其是作為普及教育一部分的技術和職業教育定義(第 15 段和第 16 段)。在《經濟社會文化權利國際公約》之後通過的一些國際人權文件，例如《兒童權利公約》，明確承認需要保護兒童和年輕人免遭任何形式的經濟剝削或強迫勞動。⁷

老年人與工作權

16. 委員會回顧其關於「老年人的經濟、社會及文化權利」的第 6 號一般性意見

⁶ 見關於第三條：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利的第 16 號一般性意見(2005)，第 23 段至第 25 段。

⁷ 見 1989 年《兒童權利公約》第三十二條第一項，反映在《兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題任擇議定書》序言部分第 2 段中。又見《強迫勞動議定書》第三條第一項。

(1995)，尤其是需要採取措施防止以年齡為理由在就業和職業方面實行歧視。⁸

身心障礙者與工作權

17. 委員會回顧關於「身心障礙者」的第 5 號一般性意見(1994)中所闡述的在身心障礙者取得就業方面的不歧視原則。「在提供給身心障礙工作者唯一真正的就業機會，是在低於標準條件的所謂『庇護』設施工作時，並無法實現『人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利』」⁹締約國必須採取措施確保身心障礙者能夠獲得和擁有適當的就業，並在其專業領域中不斷進步，從而協助他們融入或重新融入社會。¹⁰

移徙工作者與工作權

18. 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第二條第二項及第七條闡明的不歧視原則，應當在移徙工作者及其家庭的就業機會方面得到應用。在這方面委員會強調，需要制定國家行動計畫，通過所有適當的措施、立法或其他措施，尊重和促進這類原則。

三、締約國的義務

一般法律義務

19. 締約國的主要義務是確保行使工作權的逐步實現。因此，締約國必須儘快採取實現充分就業的措施。而《公約》規定逐步實現，並承認因可得資源有限造成的限制，並課予締約國許多具立即效力的義務。¹¹締約國在工作權方面有立即義務者，例如「保證」工作權之行使「不受任何歧視」(第二條第二項)和「採取種種步驟」(第二條第一項)充分實現第六條的義務。¹²這類步驟必須意圖明確、具體和以充分實現工作權為目標。
20. 實現工作權是逐步的，並要花一段的期間之事實，不應解釋為免除締約國義

⁸ 見關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見(1995)，第 22 段(和關於退休問題的第 24 段)。

⁹ 見關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994)，其中包括第 20 段至第 24 段中提到的內容。

¹⁰ 見國際勞工組織第 159 號公約《(身心障礙者)職業康復和就業公約》(1983)。見關於就業的第一條第二項。又見聯合國大會 1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議中公布的《關於身心障礙者獲得平等機會的標準規則》。

¹¹ 見關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)，第 1 段。

¹² 同上，第 2 段。

務中有意義的內涵。¹³它意指締約國具有「儘可能迅速和有效」全面實現第六條的具體和持續的義務。

21. 關於《公約》中的所有其他權利，就工作權而言，原則上不應採取倒退措施。如果採取任何故意的倒退步驟，締約國有舉證的責任，證明他們是在考慮了所有替代措施之後採取的，而且在最大限度充分利用了締約國擁有的可得資源條件下，權衡《公約》規定的所有權利之後，才屬於正當合理的。¹⁴
22. 如同所有人權一樣，工作權規定了締約國三種類型或三種層面的義務：尊重、保護和履行義務。工作權的尊重義務要求締約國避免直接或間接妨礙此權利之享有。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人妨礙享有工作權之享有。履行義務包含提供、協助和促進這種權利的義務。它意味著，締約國應當採取適當的立法、行政、預算、司法和其他措施，確保其全面實現。

具體法律義務

23. 締約國有義務尊重工作權，尤其是透過禁止強迫或強制勞動和避免否定或限制所有人平等取得體面的工作，尤其是不利和被邊緣化的個人和團體，其中包括受刑人或受拘禁人，¹⁵少數族群成員和移徙工作者。尤其是，締約國有義務必須尊重婦女和年輕人取得體面工作的權利，進而應採取減少歧視並促進平等取得機會之措施。
24. 關於締約國按照《公約》第十條對童工的義務的規定，締約國必須採取有效的措施，尤其是立法措施，禁止 16 歲以下的童工；此外，締約國必須禁止對兒童的各種形式的經濟剝削和強迫勞動。¹⁶締約國必須採取有效措施，確保禁止童工規定得到充分尊重。¹⁷
25. **保護**工作權的義務，尤其是，締約國有責任通過立法或採取其他措施，確保平等取得工作和培訓，確保民營化措施不損害工作者的權利。擴大勞務市場靈活性的具體措施絕不能使工作穩定性減少，或降低對工作者的社會保護。保護工作權的義務包括締約國有責任禁止非國家行為主體的強迫或強制勞動。

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 同上，第 9 段。

¹⁵ 如果是自願為基礎提供的。關於受刑人工作問題，又見《受刑人待遇最低限度標準規則》和國際勞工組織公約第 29 號公約《強迫勞動公約》第二條。

¹⁶ 見《兒童權利公約》第三十一條第一項。

¹⁷ 見國際勞工組織《最惡劣的童工形式公約》第二條第七項(編輯者註：此處原文條號引用有誤，正確應為第七條第二項)和委員會關於受教育權的第 13 號一般性意見。

26. 當個人或團體不可能或由於無法控制的原因，無法靠他們所擁有的方法實現工作權的時候，締約國有義務為之實現(提供)工作權。這一義務尤其包括由國內法律體系承認工作權，採取關於工作權的國家政策，以及實現這一權利的詳細計畫。工作權要求締約國制定和執行就業政策的出發點，以「刺激經濟增長和發展、提高生活水準、滿足人力需要，並克服失業和就業不足」。¹⁸正是在這種情況下，締約國應當採取有效措施，增加為減少失業率而撥出的財政資源，尤其是減少婦女、不利和被邊緣化的群體的失業率。委員會強調，需要建立失業的補償機制，以及有義務採取適當措施，在國家和地方層級開辦就業服務(公共或民營)。¹⁹另外，實現(提供)工作權的義務包括締約國執行打擊失業問題的計畫。²⁰
27. **實現(協助)**工作權的義務，尤其要求締約國採取積極措施，使個人並幫助個人享有工作權，並實施技術和職業教育計畫，以協助獲得就業。
28. **實現(促進)**工作權的義務，要求締約國承諾例如教育和資訊方案，灌輸大眾對工作權的認識。

國際義務

29. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中提醒所有締約國注意單獨採取步驟和透過國際協助和合作，特別是經濟和技術合作，完全實現《公約》承認的本權利。基於《聯合國憲章》第五十六條和《公約》的具體規定(第二條第一項、第六條、第二十二條及第二十三條)的精神，締約國應當承認國際合作的重要作用，並遵守採取共同和單獨行動爭取完全實現工作權之承諾。締約國應酌情通過國際協議，確保《公約》第六條、第七條及第八條規定的工作權受到應有的重視。
30. 締約國為遵守與第六條有關的國際義務，應在其他國家以及雙邊和多邊談判中致力於促進工作權。締約國在與國際金融機構協商時，應當確保其人民工作權之保護。作為國際金融機構，尤其是國際貨幣基金會、世界銀行和區域發展銀行成員的締約國，應當在影響到這些機構的放款政策、融資協定、結構調整方案和國際措施方面，更重視對工作權的保護。因此，締約國根據結構調整方案下所採取的策略、方案和政策，不應當妨礙其涉及工作權的核心

¹⁸ 見國際勞工組織第 122 號公約《就業政策公約》(1964)第一條第一項。

¹⁹ 見國際勞工組織第 88 號公約《組織就業服務公約》(1948)。

²⁰ 見國際勞工組織第 88 號公約和及類似的國際勞工組織第 2 號公約《失業公約》(1919)；另見國際勞工組織第 168 號公約《促進就業和失業保護公約》(1988)。

義務，並對婦女、青年人和不利及遭到邊緣化的個人和團體的工作權產生負面影響。

核心義務

31. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中確認締約國的核心義務是確保《公約》所涵蓋的每一項權利的最低基本水準被滿足。就第六條而言，這一「核心義務」包含確保就業的不歧視和平等保護的義務。就業領域中的歧視包含範圍廣泛的違反行為，它們影響到生活的各個階段，從基本教育到退休，並且對個人和團體的工作狀況產生相當大的影響。因此，這些核心義務至少包括下列要求：

- (a) 確保取得就業機會的權利，尤其是對於不利和被邊緣化的個人和團體來說更是如此，使他們能夠過一種有尊嚴的生活；
- (b) 在私人和公共部門避免任何會導致不利和被邊緣化的個人和團體造成歧視和不平等待遇，削弱對這類個人和團體的保護機制的措施；
- (c) 以一種包含雇主和勞工組織在內的參與和透明化過程，根據全體工人關注的問題，通過並執行一項解決這類關切的國家就業策略和行動計畫。這種就業策略和行動計畫應當以不利和遭邊緣化的個人和團體為對象，並特別應當包括能夠衡量和定期審查就工作權進展的指標和基準。

四、違反

32. 締約國沒有能力與缺乏意願遵守第六條義務的情況應當明確區分。它源於第六條第一項，該項保證人人應有機會憑自由選擇和接受的工作來謀生的權利；和第二條第一項，根據該項，每一締約國有義務「盡其資源能力所及」採取必要措施，對締約國的義務應根據這兩條作出解釋，不願意盡其資源能力所及實現工作權的締約國構成違反第六條的義務。然而，資源上的限制得用於解釋一締約國在充分保障工作權方面遇到的困難，但其範圍僅限於締約國證明其已使用了所擁有的資源以優先事項履行上述義務。違反工作權可發生於國家或國家實體所直接採取的行動，或因缺乏促進就業的適足措施。不作為的違反發生於，例如，締約國未規範個人或團體的行為，以防止他們妨礙其他人的工作權。作為的違反包括強迫勞動；正式廢止或中止持續享有工作權所必要的立法；否定某些個人或團體取得工作之機會，無論這種歧視所

基於的是立法還是其他的措施；採用明顯與工作權有關的國際義務之不一致的立法或政策。

違反尊重義務

33. 違反尊重工作權義務的行為包括採取與《公約》第六條規定的標準相抵觸的法律、政策和行動。尤其是，任何基於種族、膚色、性別、語言、年齡、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生，或以妨礙平等享有或行使經濟、社會及文化權利為目的的其他情況，在進入勞務市場或獲得就業途徑和權利方面的歧視，均構成對《公約》的違反。《公約》第二條第二項提到的無歧視原則應當立即適用，它既不受逐步實施的限制，也不依賴可得資源的多寡。它直接適用於工作權的所有面向。締約國在與其他國家、國際組織和其他實體，例如多國籍實體，締結雙邊或多邊協議時不考慮其關於工作權的法律義務，構成對尊重工作權義務的違反。
34. 至於《公約》中的所有其他權利，有一個明確的推定，就工作權採取倒退措施是不允許的。這類倒退措施，尤其是，包括否定某些個人或團體取得工作之機會，而無論這種歧視是基於立法還是習慣，廢除或中止行使工作權所必要的立法，或通過明顯與工作權方面的國際法律義務相違背的法律或政策。一個例子是採取強迫勞動，或廢除保護員工免遭非法解僱的立法。這類措施構成締約國違反尊重工作權的義務。

違反保護義務

35. 締約國怠於採取一切必要措施保障其管轄內的個人的工作權不受第三方的損害，即構成違反保護義務。違反包括不作為，例如未規範個人、團體或公司的活動，從而防止他們侵害他人的工作權；或未能保護工作者免遭非法解僱。

違反履行義務

36. 締約國未能採取一切必要步驟確保工作權之實現，即構成履行義務的違反。例子包括：未能制定或執行確保所有人工作權的國家就業政策；支出不足或公共基金分配不當造成個人或團體，尤其是弱勢和被邊緣化群體不能享受工作權；未能在國家層級監督實現工作權的實現，例如找出工作權的指標和基準；未能執行技術和職業培訓方案。

五、國家層級的執行

37. 根據《公約》第二條第一項，要求締約國應「以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」落實其《公約》義務。每一締約國在評估哪些措施最適宜滿足其具體情況方面有一定的裁量空間。然而，《公約》明確課予每一締約國有義務採取一切必要步驟，確保在就業方面人人受免於失業或就業無保障方面的保護，並儘可能享有工作權。

立法、策略和政策

38. 締約國應考慮採取具體立法措施落實工作權。這些措施應：(a)建立監督就業政策和國家行動計畫執行的國家機制；(b)包含量化目標和執行的期限之規定。這些措施還應當規定(c)確保遵守在國家層級訂立的基準的方法；(d)吸收民間團體，包括勞工問題專家在內，民營部門和國際組織的參與。在監督實現工作權實現的過程，締約國應當找出影響履行上述義務的因素和困難。
39. 集體協商在制定就業政策方面具有根本的重要性。
40. 聯合國各機構和方案應當根據締約國的要求，協助起草和審查相關的立法。例如，國際勞工組織在就業立法方面具有相當好的專家和豐富累積的知識。
41. 締約國應當基於旨在逐步確保所有人充分就業的人權原則，通過國家策略。此國家策略還應當課予要求締約國查明為達到其目標的可得資源以及利用這些資源的最具成本效益的途徑。
42. 制定和執行國家就業策略應當包括完全尊重課責、透明、利害關係團體參與等原則。個人和團體參與決策的權利應成為目的在於落實締約國第六條義務的所有政策、方案和策略的一部分。促進就業也需要社群的有效參與，更具體說，需要各種在保護和促進工作者權利的社團以及工會參與，以確定優先任務、決策、規劃、執行和評估促進就業策略的參與。
43. 為了創造有利於享有工作權的條件，締約國必須採取適當措施，確保私人和公共部門在其活動中體現對工作權的認識。
44. 國家就業策略必須特別考慮到在取得就業機會方面消除歧視的必要。此策略必須確保，尤其是婦女、不利和被邊緣化的個人和團體，平等獲得經濟資源以及技術和職業訓練，應當尊重和保護自營以及就業的薪水能夠使工作者及

其家庭享有《公約》第七條第一款第二目規定的適當生活水準。²¹

45. 締約國應當發展和維持監督朝著實現自由選擇或接受工作之權利方向獲得進步的機制，找出影響其尊重義務的因素和困難，並協助通過矯正性立法和行政措施，包括落實《公約》第二條第一項及第二十三條義務的措施。

指標和基準

46. 國家就業政策必須對工作權的指標作出界定。指標的設計應當在國家層級有效監督締約國遵守第六條的情況，並應當與國際勞工組織(ILO)的指標為基礎，例如失業率、未充分就業率與正規和非正規工作的比例。國際勞工組織用來準備勞工統計數據所發展的指標可能對國家就業計畫的準備有用。²²
47. 締約國在確定了適當的工作權指標之後，應訂立與每一指標相對應的適當國家基準。在定期報告程序中，委員會將與締約國展開「範圍界定」工作。範圍界定包括締約國和委員會共同審議指標和國家基準，它們屆時將成為在下一個報告期內實現的目標。在隨後的 5 年中，締約國將使用這類國家基準幫助監督工作權的落實。此後，締約國和委員會在隨後的報告觀察中，將審議是否達到了基準，以及所遇到的任何困難的原因。而且，締約國在確定基準和編寫報告時，應當就數據蒐集和細分，利用專門機構的廣泛資訊和諮詢服務。

救濟與課責

48. 作為違反工作權受害者的任何個人或團體，應能在國家層級取得有效的司法或其他適當救濟。在國家層級，工會和人權委員會應當在捍衛工作權方面發揮重要的作用。這類侵害行為的所有受害者有權獲得適當賠償，所採取的形式可包括回復原狀、賠償、補償或保證不再發生。
49. 將規定工作權的國際文件，特別是相關的國際勞工組織公約併入本國的法律體系，應當加強為保證工作權所採取措施是有效的，並應受到鼓勵。將承認工作權的國際文件併入國內法律體系或承認其直接適用性，大大加強了救濟措施的範圍和效果，應當在所有情況下予以鼓勵。應當賦予法院以直接適用《公約》義務的權力，從而對違反工作權核心內容的案例作出判決。
50. 請法官和其他執法機關在行使職權時，更重視違反工作權的案例。

²¹ 見關於適足糧食權的第 12 號一般性意見(1999)，第 26 段。

²² 見國際勞工組織第 160 號公約《勞動統計公約》，特別是第一條及第二條。

51. 締約國應當尊重並保護人權捍衛者以及公民社會的其他成員，尤其是幫助不利和被邊緣化的個人和團體實現其工作權的工會。

六、締約國以外的其他行為者的義務

52. 雖然只有國家才能是《公約》的締約方，從而對遵守《公約》負有最終責任，但社會中的所有成員個人、地方社群、工會、公民社會和私人部門組織－對於實現工作權均負有責任。締約國應當為促進履行這些義務提供環境。私人企業－無論是本國的還是多國籍的，雖然不受《公約》的約束，但在創造就業、僱用政策和無歧視取得工作機會方面扮演特別角色。他們應當根據立法、行政措施、行為準則和由政府與公民社會達成的促進尊重工作權的其他適當措施從事活動。這類措施應當承認國際勞工組織制定的勞工標準，並提高企業在實現工作權方面的認識和責任。
53. 聯合國機構和方案的角色，尤其是勞工組織在國際、區域和國家三個層級促進和執行工作權方面的作用尤為重要。凡存在區域機構和文件時，在確保工作權方面，它們也應當發揮重要作用。締約國在制定和執行國家就業策略時，應當利用國際勞工組織提供的技術協助和合作。在編寫報告時，締約國還應當為數據蒐集和分類，以及制定指標和基準，利用國際勞工組織提供的廣泛資訊和諮詢服務。按照《公約》第二十二條及第二十三條，國際勞工組織和聯合國其他專門機構，世界銀行、區域發展銀行、國際貨幣基金、世界貿易組織和聯合國體系中的其他有關機構，應當與締約國有效開展合作，在國家層級落實勞工權利，同時銘記其本身的任務授權。國際金融機構應當在放款政策和融資協定中，更重視對工作權的保護。根據第 2 號一般性意見(1990)第 9 段，應當特別作出努力，確保在所有結構調整方案中保護工作權。委員會在審查締約國的報告和履行第六條義務的能力時，將考量締約國以外的其他行為者提供幫助的效果。
54. 工會為確保在地方和國家兩層級尊重工作權，並協助締約國遵守第六條義務方面扮演著根本重要的角色。工會的角色至為重要，並且在委員會審議締約國報告時將繼續給予考量。

第三十九屆會議(2007 年)

第 19 號一般性意見¹：社會保障的權利(《公約》第九條)

一、前言

1. 《經濟社會文化權利國際公約》(下稱《公約》)第九條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」在人們面臨無法充分實現《公約》所賦予的權利的困境時，社會保障權對於確保所有人的人性尊嚴是極為重要的。
2. 社會保障權包括在沒有歧視的情況下取得和保留現金或實物津貼的權利，以便，特別保護人們免受(a)因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；(b)無法負擔健康照護；(c)無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。
3. 由於其再分配的性質，社會保障在減少和減緩貧困、防止社會排斥以及促進社會包容等方面發揮了重要的作用。
4. 根據第二條第一項，《公約》締約國必須就可得資源的最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障權，其中包括社會保險。《公約》第九條的措詞表明，為提供社會保障津貼^(編輯者註)而採用的措施的定義不能過於狹窄，而且在任何情況下，都必須確保所有人享有最低度的人權。這些措施可以包括：
 - (a)繳費性計畫或諸如第九條明確提到的社會保險等基於保險的計畫。這些計畫一般涉及強制受益人、雇主以及(有時還包括)國家繳納的款項以及由共同基金支付的津貼和行政開支。
 - (b)非繳費性計畫，例如：普及計畫(原則上向所有遭到某種風險和突發情況的人提供有關津貼)或者有針對性的社會援助計畫(向處於困境的人提供津貼)。幾乎所有締約國都將需要非繳費性計畫，因為基於保險的計畫不可能涵蓋所有的人。
5. 其他社會保障形式也是可以接受的，包括：(a)私人經營的計畫；(b)自助或者其他措施，例如社區援助計畫或互助計畫。但是不管採用何種計畫，都必

¹ 於 2007 年 11 月 23 日通過。

編輯者註：在涉及社會保障權利面向，本號一般性意見 benefits 譯為津貼。

須符合社會保障的基本內容，並應在此前提下，被視為有助於實現社會保障權，應當根據本一般性意見受到締約國的保護。

6. 社會保障權已為國際法強烈地確認。1944 年《費城宣言》明確陳述了社會保障的人權面向；《宣言》呼籲「擴大社會保障措施向所有需要這種保護及全面醫療照護的人提供基本收入」。²1948 年《世界人權宣言》將社會保障確認為一種人權，並在第二十二條指出：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障」；第二十五條第一項指出：「人人在遭到失業、疾病、身心障礙、守寡、衰老或在其他不可抗力的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」。後來，這項權利被納入了廣泛的國際人權條約³和區域性人權條約。⁴2001 年，國家、雇主和勞動者的代表所組成的國際勞工會議確認：「社會保障是一項基本人權，也是創造社會凝聚力的根本方法」⁵。
7. 經濟社會文化權利委員會(下稱委員會)對於以下情況表示關切：全球取得社會保障的人所占比例很低，大多數人(約占 80%)現在還沒有正式的社會保障；在這 80% 的人口，20% 的人生活在極端貧困之中。⁶
8. 在其監督《公約》實施的過程中，委員會一貫對拒絕提供或者無法取得足夠的社會保障的狀況表示關注，因為這樣會破壞許多《公約》權利的實現。委員會還一貫維護社會保障的權利，無論是在審議締約國的報告時，還是在發表一般性意見和各種聲明時均是如此。⁷為了幫助締約國實施《公約》以及履行其報告的義務，本一般性意見特別強調社會保障權的規範內容(第二部分)、締約國的義務(第三部分)、違反(第四部分)以及國家層級的執行(第五

² 關於國際勞工組織的目標和宗旨的宣言，附於《國際勞工組織章程》第三部分，(f)段。

³ 《消除一切形式種族歧視國際公約》的第五條第五款第四目；《消除對婦女一切形式歧視公約》(1979)第十一條第一項第五款及第十四條第二項第三款；《兒童權利公約》第二十六條。

⁴ 明確提到社會保障權利的有：《美洲關於人的權利和義務宣言》第十六條；《美洲人權公約關於經濟、社會和文化權利領域的附加議定書》(《薩爾瓦多議定書》)第九條；《歐洲社會憲章》(1996 年修訂版)第十二條、第十三條及第十四條。

⁵ 國際勞工會議第八十九屆大會社會保障委員會的報告，關於社會保障的決議和結論。

⁶ Michel Cichon and Krzysztof Hagemeyer 著，《向所有人提供社會保障：關於投資於全球經濟發展的協商》，(2006 年於日內瓦出版)，刊載於國際勞工組織社會保障部《社會保障問題系列》第 16 號討論報告。

⁷ 見下述一般性意見：第 5 號(1994)－身心障礙者；第 6 號(1995)－老年人的經濟、社會及文化權利；第 12 號(1999)－適足糧食權(第十一條)；第 14 號(2000)－享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號(2002)－水權(第十一條及第十二條)；第 16 號(2005)－男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)；第 18 號(2005)－工作權(第六條)。並見委員會的聲明：對在《〈公約〉任擇議定書》下「盡最大能力」採取步驟的義務的評價(E/C.12/2007/1)。

部分)；而締約國以外的其他行為主體的義務則在第六部分中討論。

二、社會保障權利的規範內容

9. 社會保障的權利包括現有的社會保障涵蓋範圍(無論是取自政府或民間)不受任意和無理限制的權利，以及在遭受社會風險和突發情況時享有充分保護的權利。

A. 社會保障權利的要素

10. 雖然社會保障權利的要素可能因為條件不同而有所差異，但是一些基本的因素卻適用於以下列出的所有情況。在解釋這些因素時應當牢記，社會保障應被視為一種社會公益行為，而不僅僅是經濟或財政政策的工具。

1. 可使用性 – 社會保障制度

11. 要實施社會保障權利就必需有一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度可使用或就緒，以便確保為有關的社會風險和突發狀況提供津貼。這種制度應當根據國內法制定，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度。此社會保障計畫(包括提供退休金的計畫)也應是永續的，以確保現在及未來世代也能實現這種權利。

2. 社會風險和突發狀況

12. 社會保障制度應該包括以下九種主要的社會保障：⁸

(a) 健康照護

13. 締約國有義務確保建立健康制度，向所有人提供適當的健康服務。⁹已預設健康制度採用民營或公私合營計畫的情況，根據本一般性意見闡明的基本要

⁸ 見國際勞工組織第 102 號公約(社會保障(最低標準))(1952)，國際勞工組織理事會於 2002 年確認該公約為符合現代需要和情況的文書。這些社會保障類別也在國際勞工組織 2006 年《海事勞工公約》規則 4.5、標準 A4.5 中得到國家、雇主和職工代表的確認。委員會《關於締約國報告的訂正一般準則》(1991)也採取這種做法。並參看《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條、第十二條及第十三條。

⁹ 見第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)。覆蓋範圍必須包括無論何種原因引起的疾病，懷孕和分娩以及隨之而來的休養、一般的和實際的醫療服務以及住院費用。

素，這些計畫必須是可以負擔起的。¹⁰委員會注意到了在愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)、結核病以及瘧疾等傳染病方面社會保障權利的特別重要性，也注意到了採取措施以提供預防和治療的必要。

(b)生病

14. 應該向因病致無法工作的人提供現金津貼，幫助他們度過喪失收入的難關。長期疾病纏身的人應有資格領取身心障礙津貼。

(c)高齡

15. 締約國應該採取適當措施，制定有關向達到國家法律規定年齡的老年人提供津貼的社會保障計畫¹¹。委員會強調指出，締約國應當確定適合於本國情況的退休年齡，其中，尤其是，應當考慮到職業的性質、特別是危險職業以及老年人的工作能力。有些老年人雖然已經到了國家法律所規定的退休年齡，但是仍然沒有達到繳費年限，或者沒有資格領取其他基於保險的老年津貼、社會保障福利或資助，而且沒有任何其他收入來源。針對這種情況，締約國應該在可得資源的限制下，向這些老年人提供非繳費性的老年年金、其他社會保險津貼或資助。

(d)失業

16. 除了推動充分的、有收穫的和自由選擇的就業^(編輯者註)，締約國還必須努力提供津貼，以便彌補因為無法獲得或者保留適當工作而引起的收入減少或喪失。應該向失業人士發放一段適足期間的津貼；在這段期間結束時，社會保障制度應當確保對於失業勞動者的充分保護，例如提供社會救助。社會保障制度還應涵蓋其他工作者，例如：兼職工作者、臨時工、季節性工作者、自營人員以及在非正規經濟部門從事非典型形式工作的勞動者。¹²應當向因為公共衛生或者其他緊急情況而被迫停工的工作者發放津貼，彌補停工期間的收入損失。

¹⁰ 見以上第 4 段和以下第 23 段至第 27 段。

¹¹ 見第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

編輯者註：有收穫的就業/生產性就業(productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

¹² 其定義見以下第 29 段至第 39 段。

(e)職業傷害

17. 締約國還應確保保護在工作或其他生產勞動過程中受傷的勞動者。社會保障制度應當給付療傷和醫病的費用以及病假工資，並且向由於養家活口的人死亡而陷入困境的家屬發放津貼。¹³適當津貼應該以取得健康照護和現金津貼的形式提供以確保收入保障。享受津貼的權利不應受到就業年限、投保時間或繳費數額的影響。

(f)家庭和兒童扶養

18. 家庭津貼對於實現《公約》第九條及第十條所規定，關於兒童與受扶養成年人受到保護的權利極為重要。締約國在提供津貼時應酌情考慮兒童及負有扶養兒童或成年家屬義務的人的資源和環境，以及與兒童或成年家屬提出或代其提出的津貼申請有關的其他方面因素。¹⁴應當向有關家庭提供包括現金津貼和社會服務在內的家庭和兒童津貼，不得以任何禁止之理由進行歧視；家庭和兒童津貼通常包括食物、衣服、住房、用水和環境衛生或其他適當的權利。

(g)懷孕與生產

19. 《公約》第十條明確規定：「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假」。¹⁵應該讓所有婦女都享有給薪產假，其中包括從事非典型工作的婦女；津貼應在適當時期內發放。¹⁶應該向婦女和兒童提供適當的醫療津貼，其中包括酌情提供產前、分娩、產後護理，並在必要時提供住院期間的護理。

(h)身心障礙

20. 委員會在關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994)中強調了向身心障礙者提供適當收入補助的重要性。因為身心障礙或與身心障礙有關的因素，有些身心障礙者減少了或者喪失了收入；有些失去了就業機會；有些還有永久性

¹³ 見國際勞工組織第 121 號公約《職業傷害津貼》(1964)。

¹⁴ 見《兒童權利公約》第二十六條。

¹⁵ 委員會指出，國際勞工組織第 183 號公約《保護生育》(2000)規定，產假不得少於 14 週，其中包括 6 週產後強制性休假。

¹⁶ 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第二項第二款。

身心障礙。應當以有尊嚴的方式提供身心障礙支持，¹⁷並且能夠反映身心障礙者對於援助和其他開支的特別需要。所提供的支持應當包括家庭成員和其他非正式部門的照顧人員。

(i) 遺屬和孤兒

21. 締約國還必須確保在享有社會保障或領取養老金權利的養家活口的人去世以後向其遺屬和孤兒發放津貼。¹⁸這種津貼應該包括喪葬費用，特別是在那些喪葬費用非常昂貴的締約國之中。不得基於禁止的理由歧視遺屬和孤兒，而將之排除在社會保障計畫之外，應當在享受社會保障計畫方面向他們提供援助，特別是在愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)、結核病以及瘧疾等傳染病肆虐，致使大量兒童和老年人喪失家庭和群體支持的情況下。

3. 適足性

22. 無論是現金還是實物的津貼必須要有適當的數額和領取時間，以便所有的人都能實現《公約》第十條、第十一條及第十二條中所載的關於享有家庭保護和援助、適當的生活水準以及適當健康照護的權利。締約國還必須充分尊重《公約》前言中所規定的人性尊嚴的原則以及不歧視的原則，以避免對津貼的水準和提供方式造成不利的影響。使用的方法應確保津貼的適當性。適足性標準應該定期被監督，以便確保受益人能夠負擔得起他們為實現《公約》權利所必需的商品和服務。關於繳費性的發放失業津貼的社會保障計畫，在收入、所繳納的費用以及可以領取的津貼數額之間應有合理的比例。

4. 可取得性

(a) 涵蓋範圍

23. 所有人，特別是處於最不利的和被邊緣化的團體的成員，均應受社會保障制度涵蓋，不得以《公約》第二條第二項所禁止的理由進行歧視。為了實現普遍涵蓋，非繳費性計畫往往是必要的。

¹⁷ 除非另有原因而必須收容之外，收容身心障礙者是不能被視為對於身心障礙者社會保障和收入補助權利的適當替代，也不能替代根據《公約》第六條及第七條的規定為幫助身心障礙者就業而提供的康復和就業補助。

¹⁸ 委員會還指出，兒童有權享有社會保障。見《兒童權利公約》第二十六條。

(b)資格

24. 領取津貼的資格條件必須是合理的、合乎比例的和透明的。津貼的取消、減少或中止應該有所限制，必須出於合理的原因、依照正當程序而且必須由國家法律規定。¹⁹

(c)可負擔性

25. 如果一項社會保障計畫需要繳費，繳費數額應當事先規定。與繳納費用有關的直接和間接的支出與費用必須是可負擔的，不得損害《公約》其他權利的實現。

(d)參與和資訊

26. 社會保障計畫的受益人必須能夠參與社會保障制度的管理。²⁰應該根據國家法律建立社會保障制度，並且確保個人和組織有權以明確和透明的方式尋找、接受和傳播所有關於社會保障權利的資訊。

(e)實際取得途徑

27. 應該及時發放津貼，受益人應能實際利用社會保障服務，以便獲得津貼和訊息並繳納有關的保費。在這方面，要特別照顧身心障礙者、移民和那些居住在偏遠地區、容易受災的地區，及遭受武裝衝突的地區的人們，使他們也能取得這些服務。

5. 與其他權利的關係

28. 社會保障的權利在支持實現《公約》所規定的許多權利方面發揮了重要的作用，但是也必須採取其他措施以補充社會保障的權利。例如，締約國應該根據《公約》第六條的規定為職業傷害和身心障礙者的康復提供社會服務；提供兒童照護和福利以及有關計劃生育的諮詢和幫助以及為身心障礙者和老

¹⁹ 委員會指出，根據國際勞工組織第 168 號公約(促進就業和失業保護)(1988)，只有在某些情況下才能採取這種行動：有關者不在成員國本土時；經主管機關判斷，有關者故意造成他或她的解僱時；經主管機關判斷，有關者無正當理由自願離職時；在勞資糾紛期間停止工作時；有關者依靠欺詐試圖獲得或已經獲得津貼時；有關者無正當理由不利用提供的安置、職業指導、培訓、重新培訓或調動合適工作的機會時；在有關者接受有關成員國立法所規定的除家庭津貼以外另一項維持收入津貼但中斷的津貼部分未超過其他津貼。

²⁰ 國際勞工組織第 102 號公約(社會保障(最低標準))(1952)第七十一條及第七十二條載有類似的規定。

人提供特別設施(第十條)；採取措施打擊貧困和社會排斥並提供支持性的社會服務(第十一條)；採取措施防止疾病和改進衛生設施、商品和服務(第十二條)。²¹締約國還應該考慮制定計畫，為處於不利地位的和被邊緣化的團體的成員提供社會保護，例如，為自耕農提供農作物保險和自然災害保險²²或為非正規經濟部門中的自營人員提供生計保護。然而，為實現《公約》其他權利而採取措施本身不應作為制定社會保障計畫的替代品。

B. 普遍適用的特定議題

1. 不歧視與平等

29. 締約國有義務確保人民在沒有歧視的情況下享有社會保障的權利(《公約》第二條第二項)以及男女平等享有權利(第三條)。這項義務在履行《公約》第三部分所規定的所有義務時也均適用。因此，《公約》禁止以種族、膚色、性別、²³年齡、²⁴語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、²⁵健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向以及公民、政治、社會或其他身分為由進行任何法律上或事實上及直接的或間接的歧視，因為這種歧視會導致廢止或妨害平等享有或行使社會保障的權利。
30. 在個人無法獲得適當的社會保障的情況下，締約國還應該消除基於遭到禁止的理由的事實上的歧視。締約國應當根據《公約》第三部分的規定，確保立法、政策、方案以及資源的分配便利社會所有成員取得社會保障。同時也應審查對於取得社會保障計畫的限制，以免這種限制構成在法律上和實際上的歧視。

²¹ 見國際勞工組織《社會保障原則》《社會保障系列第 1 號》，國際勞工組織，1998 年，第 14 頁以及下述一般性意見：第 5 號(1994)－身心障礙者；第 6 號(1995)－老年人的經濟、社會及文化權利；第 12 號(1999)－適足糧食權(第十一條)；第 13 號(1999)－受教育權(第十三條)；第 14 號(2000)－享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號(2002)－水權(第十一條及第十二條)；第 18 號(2005)－工作權(第六條)。

²² 見國際勞工組織《社會保障原則》，《社會保障系列第 1 號》，第 29 頁。

²³ 見第 16 號一般性意見(2005)－男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

²⁴ 見第 6 號一般性意見。委員會指出，可在年齡基礎上作些區分，例如在領取養老金方面。關鍵的基本原則是：任何區分對於具體情況而言必須是合理的和正當的。

²⁵ 見第 5 號一般性意見。

31. 雖然每個人都享有社會保障的權利，締約國還是應該特別關心傳統上在行使這種權利方面面臨困難的個人和團體，特別是婦女、失業人士、未得到社會保障充分保護的工作者、在非正規經濟部門的工作者、生病或受傷的工作者、身心障礙者、老人、兒童和成年家屬、家事工作者、在家工作者、²⁶少數族群、難民、尋求庇護者、國內被迫遷者、被遣返者、非國民、受刑人以及被拘禁者。

2. 性別平等

32. 委員會在第 16 號一般性意見(2005) – 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)中指出，實施與第九條有關的第三條，尤其是，還必須規定男女平等的強制退休年齡；確保婦女能夠在公共和民營退休金計畫中領取同等的津貼；確保婦女享有適當的產假，父親享有陪產假以及男女都能享有育嬰假。²⁷連結繳費與津貼的社會保障計畫，締約國應該採取措施消除阻止婦女向此等計畫繳納相同保費的因素(例如，由於家庭責任而無法連續工作以及不公平的工資收入)，或者確保這些計畫在制定津貼方案時考慮這些因素(例如，在確定退休金福利時考慮到撫養子女期間或者照顧成年家屬期間)。男性和婦女在平均預期壽命方面的差異也可能直接或間接地導致在提供津貼方面的歧視(特別是在發放退休金方面)，因此在制定計畫時應該予以考慮。非繳費性計畫也必須考慮到婦女比男性更加可能生活在貧困之中，而且往往單獨承擔養兒育女責任的事實。

3. 未得到充分社會保障保護的工作者(兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者)

33. 締約國必須採取措施，盡最大的可得資源確保，社會保障制度涵蓋到未得到充分社會保障保護的工作者，其中包括兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者。雖然這些人員的社會保障計畫是建立在職業活動的基礎上的，但是應當對計畫進行調整，使得他們能夠享有相當於可比較的全職工的條件。除了職業傷害情況以外，可以依據工作時間、繳納保費、薪資收入或者其他適當辦法按比例確定有關的條件。在這種以職業為基礎的計畫沒有向這些工作

²⁶ 在家工作者指為雇主或類似企業或商業活動在家裡從事有酬勞的工作。見國際勞工組織第 177 號公約(家庭工作)(1996)。

²⁷ 《公約》第十條明確規定，「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。」

者提供適當保障的情況下，締約國應該採取輔助措施。

4. 非正規經濟

34. 締約國必須採取措施，盡最大可得資源確保社會保障制度涵蓋非正規經濟部門的工作者。國際勞工會議對於非正規經濟的定義是：「勞動者或經濟單位的所有經濟活動，其在法律上或實踐上未包含於或未充分包含於正式規劃中」。²⁸於社會保障制度建立在正式僱傭關係、商業單位或者登記住居所的基礎上，這種義務就特別重要。可以採取的措施包括：(a)消除阻止這些人使用非正規社會保障計畫之障礙，例如以社群為基礎之保險；(b)確保對於風險和突發情況具有最低限度的保障，並且隨時間逐步擴大這種保障；(c)尊重和支持非正規經濟部門內部發展的社會保障計畫，例如微型保險計畫和其他與小額信貸有關的計畫。委員會注意到，一些具有龐大非正規經濟部門的締約國已經實施了為所有人提供普及的養老金計畫和健康照護計畫的方案。

5. 原住民族和少數族群團體

35. 締約國應當特別注意：不能因為直接或間接的歧視，特別是因為不合理的合格條件或缺乏取得資訊的適當管道而將原住民族以及在族裔和語言少數族群排除在社會保障制度之外。

6. 非國民(包括移徙工作者、難民、尋求庇護者以及無國籍人)

36. 第二條第二項禁止以國籍為由進行歧視。委員會指出，《公約》沒有就管轄限制作出明確規定。如果包括移徙工作者在內的非國民已經向社會保障計畫繳納保費，他們應當能夠享受福利，或在回國時領回所交的保費。²⁹移徙工作者享有福利的權利不應受到工作地點改變的影響。
37. 非國民應當能夠參加非繳費性計畫，以便獲得收入補助、可負擔的健康照護以及家庭補助。包括資格年限在內的任何限制，必須是符合比例和合理的。所有人，不論其國籍、居住地點或移民身分如何，有權獲得基本的和緊急的醫療照顧。
38. 難民、無國籍人、尋求庇護者以及其他不利的和被邊緣化的個人和團體應在參加非繳費性社會保障計畫方面享有同等機會，其中包括獲得合理的符合國

²⁸ 國際勞工組織第九十屆大會，關於體面的工作和非正規經濟的結論，第 3 段。

²⁹ 見聯合秘書長關於國際遷徙和發展的報告(A/60/871)，第 98 段。

際標準的健康照護和家庭補助。³⁰

7. 國內被迫遷者和國內遷徙者

39. 國內被迫遷者不應在享有社會保障權利方面遭到任何歧視，締約國應該採取積極措施，以便確保他們享有參加保障計畫的同等機會，例如：若可行的話不執行關於居住地點的要求以及靈活地在實地為流離失所者提供津貼和其他相關的服務。國內遷徙者應該能夠參加其居住地點的社會保障計畫；如果有人搬遷到另外一個地區而又沒有經過登記，戶籍登記制度不應該限制他們享有社會保障。

三、締約國的義務

A. 一般法律義務

40. 雖然《公約》規定逐步實現權利並且承認因資源有限而引起的困難，但是《公約》也為締約國規定了各種可以產生立即效力的義務。締約國在社會保障權利方面具有立即義務者，例如：確保在沒有任何歧視的情況下行使這種權利（第二條第二項）；確保男性和婦女享有平等的權利（第三條）；有義務為充分實現第十一條第一項以及第十二條所規定權利而採取措施（第二條第一項）。這些措施必須是慎重的、具體的以及針對充分實現社會保障權利的。
41. 委員會承認，實現社會保障權利給締約國帶來了重大財政影響，但是指出社會保障對於人性尊嚴是非常重要的，締約國從法律上承認這種權利意指應該在法律上和政策上給予這種權利應有的優先性。締約國應該制定旨在充分實施社會保障權利的國家策略，同時應該在國家層級撥給適足的財政和其他方面的資源。必要時，他們應當按照《公約》第二條第一項尋求國際合作和技術協助。
42. 《公約》強烈地確定在社會保障權利方面採取倒退性措施是被禁止的。如果採取有意的倒退性措施，締約國負有舉證義務，證明他們是在極為仔細地考慮了所有替代辦法以後才採取這些措施的；締約國在儘量充分利用最大可得資源以實現《公約》所規定的全部權利的情況下，採取這些措施是有正當理由的。委員會將仔細審視：(a)採取這項行動是否有合理的原因；(b)是否已

³⁰ 見《關於難民地位的公約》第二十三條及第二十四條；以及《關於無國籍人地位的公約》第二十三條及第二十四條。

經全面審查了替代辦法；(c)受影響群體是否真正地參與了審議擬議中的措施和替代辦法；(d)有關措施是否包含直接和間接的歧視；(e)有關措施是否會對實現社會保障權利產生長久影響，是否會對已經獲得的社會保障權利產生不合理的影響，或有關個人和團體是否會被剝奪最低限度的社會保障；(f)是否已在國家層級對有關措施進行了獨立的審查。

B. 具體法律義務

43. 與任何其他人權一樣，社會保障權利對締約國課予三種類型的義務：尊重義務、保護義務以及履行義務。

1. 尊重義務

44. 尊重義務要求締約國不得直接或間接地干預社會保障權的享有。尤其是，這項義務還包括不得參與以下的作法或行為：限制或者否定平等取得適當的社會保障；任意或無理干預用於社會保障的自助性的或習俗的或傳統的安排；任意或無理干預個人或法人團體為提供社會保障而設立的機構。

2. 保護義務

45. 保護義務要求締約國防止第三方以任何方式干預社會保障權利的享有。第三方包括：個人、團體、公司和其他實體以及屬於其授權的代理人。尤其是，這項義務包括：制定必要的和有效的立法和其他措施，例如，禁止第三方阻礙有關人員取得平等機會參加由他們或他人經營的社會保障計畫，以及規定不合理的參加條件；禁止第三人任意或無理干預符合社會保障權的自助性的或習俗的或傳統的安排；監督第三方未能為其受僱人或其他受益人提撥法律規定之繳費於社會保障制度內之情形。

46. 如果社會保障計畫（無論是繳費性還是非繳費性的）是由第三方經營和控制的，締約國仍負有責任管理國家社會保障制度並且確保私人行為者不會損害平等的、適當的、可負擔的以及可取得的社會保障。為了防止這種濫權行為，必須建立一種有效的規範制度，其中應當包括：架構立法、獨立監督、真正的公共參與以及對於違規行為的懲罰措施。

3. 履行義務

47. 履行義務要求締約國採取必要的措施，其中包括實施旨在完全實現社會保障

權利的社會保障計畫。履行義務可細分為促進、推動和提供三方面的義務。

48. 促進義務要求締約國採取積極措施，幫助個人和社群享有社會保障權。尤其是，這項義務還包括：在國家政治和法律制度內充分承認這項權利，最好是透過立法實現這項權利；採用國家社會保障策略和行動計畫以實現這項權利；³¹確保為所有人提供適當的和可取得的社會保障制度，為社會風險和突發事件提供保障。³²
49. 義務要求締約國採取措施，以便確保在取得社會保障計畫方面進行適當的教育和宣傳，特別是在農村地區和城市貧困地區以及對在語言和其他方面處於少數族群的人進行教育和宣傳。
50. 在個人和團體因為合理認為超出其控制的原因，而無法依靠本身力量在現有的社會保障制度中實現自己的權利時，締約國有義務提供社會保障權利。締約國需要制定非繳費性計畫或其他社會援助措施，以便向那些沒有能力為自身保護繳納足夠保費的個人和團體提供補助。應該特別注意確保：在發生自然災害、武裝衝突和農作物歉收等緊急狀況之時以及之後，社會保障制度能夠予以因應。
51. 即使在來自稅收和/或受益人保費的社會保障經費十分有限的情況下，社會保障計畫也必須涵蓋處於不利的和被邊緣化的團體。可以發展低成本和替代性計畫，以便立即涵蓋無法取得社會保障的人，雖然目標應該是將這些人納入正常的社會保障計畫。可以制定政策和立法架構，以便逐步納入在非正規經濟的人或者是那些被排除於使用社會保險的人。

4. 國際義務

52. 《公約》第二條第一項、第十一條第一項以及第二十三條規定，締約國必須認識到國際合作和協助的重要作用，並且採取單獨的和聯合的行動，以便充分實現《公約》所規定的權利，包括社會保障的權利。
53. 為了履行其在社會保障權利方面的國際義務，締約國必須尊重這項權利的享有，不得採取旨在直接或間接干預其他國家享有社會保障權利的行動。
54. 締約國應當防止本國的公民和國家實體侵犯其他國家社會保障的權利，以便域外地保護這項權利。如果締約國可以採取措施，通過法律或政治手段來影響在其管轄範圍內的第三人(非國家行為者)尊重這項權利，這些措施應根據

³¹ 見以下第 59(d)段和第 68 段至第 70 段。

³² 見以上第 12 段至第 21 段。

《聯合國憲章》以及可適用的國際法。

55. 締約國應該根據可得的資源促進其他國家實現社會保障權利，例如，提供經濟和技術協助。所提供的國際協助應該是符合《公約》以及其他人權標準的、永續的以及在文化上是適當的。經濟已開發的締約國在協助開發中國家方面具有特別的責任和利益。
56. 締約國應當確保，在國際協議中適當注意社會保障的權利；為此目的，應當考慮擬訂進一步的法律文件。委員會注意到，制定互惠的雙邊和多邊的國際協議或其他文件對於協調或統一適用於移徙工作者的繳費性社會保障計畫是重要的。³³短期在另一個國家工作的人應該受到本國社會保障計畫的保護。
57. 關於區域協定和國際協定的簽署和履行，締約國應當採取措施以便確保這些文件不會對社會保障權利造成不利影響。關於貿易自由化的協議不應限制締約國在確保充分實現社會保障權利方面的能力。
58. 締約國應該確保，他們在作為國際組織的成員採取行動時適當注意社會保障權利。因此，凡是參加國際金融機構的締約國，特別是參加國際貨幣基金、世界銀行以及區域開發銀行的締約國，應當採取措施確保，在其放款政策、融資協定以及其他國際措施中考慮到社會保障的權利。締約國應當確保，區域和國際的金融機構的政策和實踐，特別是涉及這些機構在結構調整以及制定和實施社會保障制度方面的作用者，促進且不干預社會保障權利。

5. 核心義務

59. 締約國必須承諾核心義務以便確保，起碼最低限度地保障《公約》所規定的所有權利³⁴。這就要求締約國：

(a) 確保社會保障計畫向所有個人和家庭提供最低限度的必要福利，讓他們至少獲得必要的醫療照護、³⁵基本的棲身之處及住房、用水和環境衛生、糧食以及最基本的教育。如果締約國盡其最大資源，也無法為所有的風險和突發情況提供這種最低的保障，委員會建議締約國：在經過廣泛協商之後，選擇一組核心的社會風險和突發情況；

³³ 比較《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第二十七條。

³⁴ 見第 3 號一般性意見(1990) – 締約國義務的性質(《公約》第二條第一項)。

³⁵ 同第 14 號一般性意見(2000) – 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)、第 43 段和第 44 段一起閱讀，其中包括：在沒有歧視的基礎上享有醫療設施、物資及服務；提供必要的藥品；享有生育、產婦(產前和產後)與兒童等方面的醫療服務；以及打針預防在當地社區流行的主要傳染病。

- (b)確保人人有權在不歧視的基礎上取得社會保障制度或計畫，特別是處於不利的和被邊緣化的個人和團體；³⁶
 - (c)尊重現有的社會保障計畫並保護這些計畫，使其免受不合理的干預；³⁷
 - (d)制定和實施國家社會保障策略和行動計畫³⁸；
 - (e)採取有針對性的措施以便實施社會保障計畫，特別是關於保護處於不利的和被邊緣化的個人和團體的計畫；³⁹
 - (f)監督實現社會保障權利的情況。⁴⁰
60. 如果締約國無法履行有關最低限度保障的核心義務，欲將其歸咎於可得資源之不足，它必須證明，他已經盡了所有資源，已將可以支配的所有資源優先用於履行這些最低限度義務。⁴¹
61. 委員會還希望強調指出，有能力給予協助的締約國和其他行為者特別有義務提供國際協助與合作，尤其是經濟和技術方面的協助與合作，以便使開發中國家能夠履行其核心義務。

四、違反

62. 為了證明遵守一般性義務和具體義務，締約國必須說明，他已經盡其能力所及為實現社會保障權利而採取了必要的措施，並且已經確保人民在沒有歧視的情況下享有這種權利以及男性和婦女平等享有權利(《公約》第二條及第三條)。根據國際法，如果沒有善意採取這些措施，就構成了違反《公約》的行為。⁴²
63. 委員會在評估締約國是否履行採取行動的義務時，會著眼於社會保障權利的實施是否合理或者合比例的；是否遵守人權和民主原則；是否具有適當的監督和課責體制架構。
64. 違反社會保障權利的情況可能是由作為引起的，例如：締約國的直接行為或國家管控不當下的其他實體所為直接行為造成。違反包括：故意制定不符合以上第 42 段所列核心義務規定的倒退性措施；正式廢止或中止為繼續享有

³⁶ 見以上第 29 段至第 31 段。

³⁷ 見以上第 44 段至第 46 段。

³⁸ 見以下第 68 段至第 70 段。

³⁹ 例如，見以上第 31 段至第 39 段。

⁴⁰ 見以下第 74 段。

⁴¹ 見第 3 號一般性意見，第 10 段。

⁴² 見《維也納條約法公約》第二十六條。

社會保障權利所必需的法律；積極支持第三方所制定的不符合社會保障權利的措施；根據住居地規定處於不利的和被邊緣化的個人在申請社會援助津貼時必須符合不同的資格條件；積極否定婦女和特定個人或團體的權利。

65. 因不作為引起的違反，會發生在國家沒有採取充分和適當的行動以實現社會保障權的狀況。在社會保障方面，這種違反例子包括：怠於採取適當的措施以充分實現所有人的社會保障權利；怠於實施旨在實現社會保障權利的有關法律或政策；怠於確保國家養老金計畫的財務永續性；怠於改革或者廢止明顯與社會保障權利發生衝突的法律；怠於規範個人或團體的活動，以防止他們侵害社會保障權利；怠於履行締約國的義務及時消除障礙，以便立即實現《公約》所保障的權利；怠於達成核心義務（見以上第 59 段）；締約國在與其他國家、國際組織或多國籍公司簽訂雙邊或多邊協議時，沒有考慮到它根據《公約》應承諾的義務。

五、國家層級的執行

66. 根據《公約》第二條第一項，締約國在履行其《公約》義務時必須利用「所有適當方法，尤其包括通過立法措施」。所有締約國在斟酌哪些措施最適合本國的具體情況有裁量空間。⁴³然而，《公約》明確規定，所有締約國都有義務採取一切必要的措施，以便確保所有人都能儘快享有社會保障的權利。

A. 立法、策略和政策

67. 締約國有義務採取一切適當的措施，例如立法、策略、政策以及方案，以確保在社會保障權利方面的具體義務得以履行。應當審查現有的法律、策略和政策，以便確保它們符合社會保障權利引起的義務；如果它們與《公約》所要求不一致，應該予以廢止、修訂和變更。應該定期監督社會保障制度，以確保其永續性。
68. 關於採取措施的義務明確課予各締約國採取旨在實現社會保障權利的國家策略和行動計畫，除非締約國能夠清楚說明，他已經實施了全面的社會保障制度，並且對這種制度進行定期審查，以確保符合社會保障的權利。這種策略和行動計畫應該根據具體情況合理加以擬訂；它們應該考慮到男女的平等權利以及處於最不利的和被邊緣化的團體的權利；它們應該建立在人權法及

⁴³ 見委員會的聲明：對在《公約任擇議定書》下「盡最大能力」採取步驟的義務的評估 (E/C.12/2007/1)。

原則的基礎上；它們應該涵蓋社會保障權的所有方面；它們應該規定必須達到的目標和時限，以及藉以不斷加以監督的相關基準和指標；它們應當包含用以獲得人力和財力資源的機制。在制定和實施國家社會保障權利策略之必要時，締約國應當酌情利用聯合國專門機構的技術協助和合作（見以下第六部分）。

69. 在制定和實施國家社會保障策略和行動計畫時，尤其是，應該尊重關於不歧視、性別平等以及人民參與的原則。個人和團體有權參與可能會影響到他們行使社會保障權利的決策過程；這種權利應該成為任何有關社會保障的政策、方案或策略的組成部分。
70. 國家社會保障策略和行動計畫及其實施也應該建立在課責和透明的原則基礎上。司法獨立和良善治理對於有效實施所有人權是至關重要的。
71. 為了創造一種實現社會保障權利的有利氣氛，締約國應該採取適當措施，確保私人企業和公民社會在開展活動時了解並且考慮到這項權利的重要性。
72. 締約國可能會發現採用實現社會保障權利的架構性立法是有利的。這種立法可以包括：(a)要達到的目標和達到目標的期限；(b)擬達到目標的手段；(c)擬與公民社會、私部門以及國際組織進行的合作；(d)在這個過程中的機構責任；(e)國家監督機制以及(f)救濟辦法和求償程序。

B. 地方分權與社會保障權利

73. 在將實施社會保障權的責任授權給區域機關或地方機關的情況下，或者聯邦機構依據憲法所規定的權利負責實施的情況下，締約國仍然負有符合《公約》規定之義務，因此應當確保，這些區域機關和地方機關有效監督必要的社會保障服務和設施，同時有效實施這種制度。締約國必須進一步確保，這些機關不會在歧視的基礎上直接或間接地拒絕津貼和服務之取得。

C. 監督、指標和基準

74. 締約國有義務有效監督社會保障權利的實現，應當為此目的設立必要的機制或機構。在監督實現社會保障權利方面進展的過程中，締約國應當查明影響履行其義務的因素和困難。
75. 為了推動這種監督過程，應該在國家策略或行動計畫中確定社會保障權的指標，以便在國家層級和國際層級監督締約國根據第九條承諾的義務。指標應該提及社會保障的各項內容（例如：適足性、社會風險和突發情況的涵蓋範

圍、可負擔性以及可取得性)；指標應該根據遭到禁止的歧視理由分類；指標應當涵蓋居住在締約國境內並接受其管轄或者受到其控制的所有人。締約國可以從國際勞工組織 (ILO)、世界衛生組織 (WHO) 以及國際社會保障協會 (ISSA) 目前正在開展的工作中獲得關於適當指標的指導。

76. 在確定關於社會保障權利的適當指標以後，締約國應制定適當的國家基準。根據定期報告的審查程序，委員會將與締約國一起從事「範圍的界定」。界定範圍涉及到由締約國和委員會共同審議有關的指標和國家基準，並且據此規定下一個報告期內計畫實現的目標。在這以後的 5 年中，締約國將利用這些國家基準幫助監督本國社會保障權利的實施情況。在以後的報告審查過程中，締約國和委員會將審議基準是否已經達到以及可能遇到困難的原因。⁴⁴ 在規定基準和編寫報告的過程中，締約國應當利用聯合國專門機構和各規劃署的廣泛資訊和諮詢服務。

D. 救濟與課責

77. 任何其社會保障權利遭到侵害的個人和團體應該得到國家層級和國際層級有效的司法和其他方面應有的救濟。⁴⁵ 所有其社會保障權利遭到侵犯的受害者應該有權獲得適當的補償，其中包括：回復原狀、賠償、補足或確保不再犯。國家監察使、人權委員會以及類似的國家人權機構，應該被允許處理關於侵犯權利的事務。應盡可得資源的最大可能為獲得救濟提供法律援助。
78. 在締約國或任何其他第三人採取任何干預個人的社會保障權利的行動之前，有關部門必須確保，這種行動是經過法律授權的而且是符合《公約》規定的，並包括：(a) 與受到影響的人進行真正的協商；(b) 及時提供全部有關擬議中措施的資訊；(c) 擬採措施的合理通知；(d) 為受影響人提供法律途徑與救濟；以及(e) 為獲得法律救濟提供法律援助。如果這種行動是基於個人對社會保障計畫繳款的能力，則必須將這種能力考慮在內。在任何情況下都不應該以歧視性理由剝奪一個人的津貼，或者剝奪以上第 59 段(a)中所規定的最低限度必要的津貼。
79. 將有關確認社會保障權利的國際文件納入國內法律可以大大加強救濟措施的範圍和成效，應當予以鼓勵。這種作法使得法院能夠在就違反社會保障權利的案件作出審理時直接引用《公約》的規定。

⁴⁴ 見第 14 號一般性意見(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)，第 58 段。

⁴⁵ 見第 9 號一般性意見(1998) - 《公約》在國內的適用，第 4 段。

80. 締約國應當鼓勵法官、裁判者以及法律專業人士在執行職務時，更加注意關於違反社會保障權利的情況。
81. 締約國應該尊重、保護、促進及推動人權倡議者和公民社會其他成員的工作，以便幫助處於不利的和被邊緣化的個人和團體實現其社會保障的權利。

六、國家以外行為人之責任

82. 涉及社會保障的聯合國專門機構以及其他國際組織，例如：國際勞工組織、世界衛生組織、聯合國糧食及農業組織、聯合國兒童基金會、聯合國人類住區規劃署、聯合國開發計畫署、國際社會保障協會以及涉及貿易的國際組織（例如世界貿易組織），應該開展與締約國的有效合作，發展各自在實現社會保障權利方面的專門知識。
83. 國際金融機構，特別是國際貨幣基金和世界銀行，應該在其放款政策、融資協定、結構調整計畫以及類似方案中考慮到社會保障權利，⁴⁶從而確保推動而不是損害人民享有社會保障權利，特別是處於不利地位的和被邊緣化的個人和團體享有這種權利。
84. 在審查締約國的報告及其履行關於實現社會保障權利義務的能力時，委員會將審議所有其他行為者所提供援助的效果。將人權法律和原則納入國際組織的計畫和政策將大大促進社會保障權利的實施。

⁴⁶ 見第 2 號一般性意見(1990) – 國際技術協助措施(《公約》第二十二條)。

第四十二屆會議（2009 年）

第 20 號一般性意見：經濟、社會及文化權利方面不歧視 （《公約》第二條第二項）

一、前言和基本前提

1. 歧視損害了世界相當部分人口的經濟、社會及文化權利之實現。經濟成長本身並沒有帶來永續發展，個人和團體仍然面臨著社會經濟不平等，這往往是因為根深蒂固的歷史和當代形式的歧視。
2. 不歧視和平等是國際人權法的基本組成部分，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項要求每個締約國「保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」
3. 不歧視和平等的原則貫穿《公約》。其中「前言」強調了「人人平等而且不可割讓之權利」，《公約》明確承認「人人」有權享有《公約》規定的權利，特別是工作權、公平和有利的工作條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。
4. 《公約》還明確提到某些個人權利方面的不歧視和平等原則。第三條要求締約國承允確保男女在享有《公約》權利方面的平等權利；第七條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等陞遷機會」。第十條特別規定，母親於分娩前後相當期間內應受特別保護；兒童及少年應有特種措施予以保護和協助，不受歧視。第十三條承認，「初等教育應屬強迫性質，免費普及全民」，還規定「高等教育應……使人人有平等接受機會」。
5. 《聯合國憲章》前言、第一條第三項及第五十五條以及《世界人權宣言》第二條第一段都禁止在享有經濟、社會及文化權利方面的歧視。有關種族歧視、對婦女的歧視、難民權利、無國籍人士、兒童、移徙工作者及其家庭成員和身心障礙者的國際條約都包括行使經濟、社會及文化權利，¹而另外一些

¹ 見《消除一切形式種族歧視國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《關於難民地位的公約》、《關於無國籍人地位的公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》和《身心障礙者權利公約》。

條約則要求如消除就業和教育等具體領域的歧視。²除《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》中關於平等和不歧視的共同規定以外，《公民與政治權利國際公約》中還有一項關於在法律面前人人平等和受有效法律保護的單獨保障。³

6. 經濟社會文化權利委員會在一些以前的一般性意見中考慮了不歧視原則對有關下列方面的具體《公約》權利的適用問題：住房、食物、教育、健康、水、作者權利、工作和社會保障。⁴另外，第 16 號一般性意見重點強調《公約》第三條規定的締約國的義務，即確保男性和婦女享有所有《公約》權利，而第 5 號和第 6 號一般性意見，則分別涉及身心障礙者和老年人的權利。⁵本一般性意見旨在明確委員會對《公約》第二條第二項的理解，包括締約國義務的範圍(第二部分)、禁止的歧視理由(第三部分)和國家落實(第四部分)。

二、國家義務的範圍

7. 不歧視是《公約》規定的一項立即和跨條文的義務。第二條第二項要求締約國在行使《公約》規定的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在推行這些權利時適用不歧視原則。還應當指出的是，直接或間接基於禁止的歧視理由、具有取消或影響對《公約》權利的確認、享有或平等行使的意圖或作用的任何區分、排除、限制或偏好或其他不同待遇，均屬於歧視。⁶歧視還包括煽動歧視和騷擾。
8. 為使締約國能「擔保」沒有任何歧視地行使《公約》權利，必須同時在形式

² 國際勞工組織第 111 號公約《關於就業和職業方面的歧視》(1958)和聯合國教育、科學及文化組織的《取締教育歧視公約》。

³ 見人權事務委員會關於不歧視的第 18 號一般性意見(1989)。

⁴ 經濟社會文化權利委員會第 4 號一般性意見(1991)：適足住房權；第 7 號一般性意見(1997)：適足住房權：強制驅離(第十一條第一項)；第 12 號一般性意見(1999)：適足糧食權；第 13 號一般性意見(1999)：受教育權(第十三條)；第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號一般性意見(2002)：水權(第十一條及第十二條)；第 17 號一般性意見(2005)：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠(第十五條第一項第三款)；第 18 號一般性意見(2005)：工作權(第六條)；第 19 號一般性意見(2008)：社會保障的權利。

⁵ 經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見(1994)：身心障礙者；第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

⁶ 類似定義見《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條；《身心障礙者權利公約》第二條。人權事務委員會在其第 18 號一般性意見第 6 段和第 7 段中闡述了類似的定義。委員會以前的一般性意見中採取了類似立場。

上和實質上消除歧視：⁷

(a) **形式上歧視**：消除形式上歧視要求確保締約國的憲法、法律和政策文件不基於禁止的理由實行歧視，例如，法律不應根據婦女的婚姻狀況否定她們有權享有平等的社會保障福利；

(b) **實質上歧視**：只是解決形式上歧視問題還不足以保證第二條第二項所預期和界定的實質平等。⁸一個人能否確實享有《公約》權利往往取決於是否屬於一個以禁止的歧視理由為特徵的團體。要消除實際上的歧視，就要對遭受歷史或長久偏見的團體給予足夠注意，而不是只針對個人在同樣情況下的待遇進行比較。因此，締約國必須立即採取必要措施，預防、減少和消除造成或延續實質上或事實上的歧視的條件和態度。例如，確保所有人都能平等獲得適足住房、水和衛生，這將有助於克服對婦女和女孩以及居住在非正規聚居地^(編輯者註)和鄉村地區的群體的歧視。

9. 為消除實質上歧視，締約國可能有必要，而且在某些情況下必須採取特別措施，減少或消除延續歧視的條件。只要是為了消除事實上的歧視，而且是合理、客觀和符合比例的手段，這種措施就是合法的，並且在實質上歧視被持久消除之後即停止實行。然而，這種積極措施在某些特殊情況下可能必須是持久性的，例如，為語言少數團體提供翻譯服務；為在近用健康照護設施方面對於有感官障礙的人提供合理調整。

10. 根據《公約》第二條第二項，直接或間接形式的差別待遇均可構成歧視：

(a) **直接歧視**即處於同樣情況下的一個人因為一種禁止的理由所受待遇不如另一個人；例如，能否在教育或文化機構中就業或能否加入一個工會取決於申請人或受僱者的政治意見。直接歧視還包括在沒有可比較的類似情況下出於禁止的理由所採取的有害行為或不行為(例如，在婦

⁷ 經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見(2005)：男女在享有一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

⁸ 另見經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見。

編輯者註：非正規聚居地，指特定住居地之居民對居住之場所(包括土地或房屋)無任何有效之法律權利，以及包括未規劃之聚居地與該場所之住屋未符合現行規劃及建築法規，如違章建築。

其定義參閱 OECD 詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

1. areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally;
2. unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

女懷孕的情況下)；

- (b)間接歧視所指的是，表面上看起來是中性的法律、政策或實務，但因為禁止的歧視理由而對行使《公約》權利有不當的影響。例如，入學要求有出生登記證，這可能對那些沒有或被拒絕發給這種證件的種族少數團體或非國民造成歧視。

私人領域

11. 在家庭、工作場所以及其他社會部分，經常發生歧視。例如，私人住房領域的行為者(如私人房東、信貸提供者和公有住房提供者)可能出於種族認同、婚姻狀況、身心障礙或性傾向等原因直接或間接拒絕提供住房或抵押借貸，而某些家庭則可能拒絕讓女孩上學。因此，締約國必須採取包括立法在內的措施，確保私人領域的個人和團體不因禁止的理由而歧視。

系統性歧視

12. 委員會經常發現，對某些團體的歧視是普遍的、持續的，並深深紮根於社會行為和組織中，時常涉及不受質疑的或間接的歧視。這種系統性歧視可理解為公共或私人領域的法律規則、政策、實務或占主導地位的文化態度，這使某些團體處於相對不利的地位，而使另一些團體擁有特權。

差別待遇的允許範圍

13. 基於禁止理由的差別待遇會被認為是歧視性的，除非為區分所做的正當化是合理和客觀的。這包括對有關措施或不作為的目的和作用的評估，看其是否合法，是否與《公約》權利的性質一致，是否只是為了增進民主社會中的普遍福祉。另外，在要實現的目的與所採取措施或不作為及其效果之間必須有一個清楚並合理的比例關係。以缺乏可用的資源作為不能取消差別待遇的理由，既不客觀也不合理，除非締約國已將解決和消除歧視作為優先事項，且已經用盡了一切可用的資源。
14. 根據國際法，未能本於善意採取行動履行第二條第二項所規定保證無歧視地行使《公約》規定權利的義務，即構成違反《公約》。締約國，包括其國家或地方機關或機構的作為或不作為均可構成對《公約》權利的侵害。締約國還應確保避免在國際合作與協助方面採取歧視性作法，並採取措施確保在其管轄下的所有行為者也這樣做。

三、禁止的歧視理由

15. 在第二條第二項中被列為禁止的歧視理由是：「種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分」。將「其他身分」包括進去，表示這個清單不是詳盡的，其他理由也可列入這一類。下面討論的包括條文明示理由和在「其他身分」之下隱含的理由。本節所述差別待遇的例子只是例示性的，不代表出於相關禁止理由的所有可能的歧視性待遇，也不代表得出最後結論認為：這種差別待遇在每一種情況都構成歧視。

團體的成員地位

16. 在判斷一個人是否被以一種或多種禁止的理由區分時，如果不存在相反的說明，身分判定應以相關個人的自我認同為基礎。成員地位也包括加入一個以禁止理由之一（例如，身心障礙兒童的父母）為特徵的團體，或被他人認為屬於這種團體（例如，一個人有相同的膚色，或者是某一特定團體權利的支持者或過去是一個團體的成員）。

多重歧視⁹

17. 一些個人或團體面臨著基於一種以上禁止理由的歧視，例如，屬於一種種族或宗教少數團體的婦女。這種集於一身的多種歧視對個人有獨特的具體影響，需要給予特別注意和救濟。

A. 明示的理由

18. 委員會一直在提請關注在廣泛享有《公約》權利方面，除其他外，特別是對原住民族和種族少數團體的形式和實質上歧視。

「種族和膚色」

19. 基於「種族和膚色」（包括個人的民族本源）的歧視，是《公約》以及包括《消除一切形式種族歧視國際公約》在內的其他國際條約所禁止的。《公約》和本一般性意見中使用「種族」一詞，並不意味著接受試圖認定存在有不同人種的理論。¹⁰

⁹ 見本一般性意見中關於交叉歧視的第 27 段。

¹⁰ 見德班審查會議結果文件，第 6 段：「重申所有人民和個人共同組成了一個豐富多彩的人類大家庭；人人生而自由，有同等的尊嚴和權利；堅決拒絕任何種族優越學說以及試圖確定存

性別

20. 《公約》保證男性和婦女平等享有各項經濟、社會和文化權利的權利。¹¹自《公約》通過以來，「性別」這一禁止理由的概念發生了很大變化，現在，它不僅包括身體特徵，還包括性別刻板印象、偏見和預設角色的社會建構，這些都構成了平等享有經濟、社會和文化權利的障礙。因此，以可能懷孕為由拒絕僱用婦女，或基於一種刻板印象的假設，例如，她們不願意像男性那樣把很多時間用在工作上，因而給她們分配低層次或兼職工作，這都屬於歧視。拒絕給予男性陪產假也可能構成對男性的歧視。

語言

21. 基於語言或地方口音的歧視往往和基於民族或種族根源的不平等待遇密切相關。語言的障礙可妨礙享有許多《公約》權利，包括《公約》第十五條所保證的參加文化生活的權利。因此，也應當儘可能以少數族群的語言提供有關公共服務和商品的資訊；締約國應確保與就業和教育有關的任何語言要求都是基於合理和客觀的標準。

宗教

22. 這一禁止的歧視理由包括可公開或私下透過禮拜、戒律、實踐和教義表明自行選擇信奉的宗教或信仰(包括不表明信奉任何宗教或信仰)。¹²例如，如果屬於宗教少數團體的人被以宗教為由拒絕進入大學、就業或利用醫療衛生服務，那就是歧視。

政見或其他主張

23. 政見或其他主張經常被作為歧視性待遇的理由，包括持有意見或沒有意見、意見的表達、以及成為以意見為基礎的社團、工會或政黨之一員。例如，取得糧食的補助不能以對特定政黨表示效忠作為條件。

民族本源或社會階級

24. 「民族本源」指的是一個人的國家、民族或發源地。由於這種個人情況，個人或團體在公共或私人領域行使《公約》權利時可能會面臨系統性歧視。「社會

在所謂特殊人種的理論。」

¹¹ 見《公約》第三條及經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見。

¹² 另見大會在其 1981 年 11 月 25 日第 36/55 號決議中公布的《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言》。

階級」指的是一個人繼承的社會地位，這將在下面「財產地位」範圍內進行更詳細的討論，基於血統身分的歧視則在「出生」與「經濟和社會地位」下討論。¹³

財產

25. 作為一種禁止歧視理由的「財產地位」是一個廣泛的概念，包括不動產(如：土地所有權或占有)和個人財產(如：智慧財產權、動產和收入)的擁有，或無財產。委員會以前曾表示意見認為，《公約》保障的權利，如取得水供應服務的權利和受保護不被強迫驅離的權利，不應當以一個人的土地占有狀況，例如居住在非正規聚居地^(編輯者註)為條件。¹⁴

出生

26. 基於出生的歧視是禁止的，例如，《公約》第十條第三項明確規定，應為兒童和少年採取特種措施，「不得因出生……而受任何歧視」。因此，不應對於非婚生子女、無國籍父母之子女或被收養兒童或由這類人組成的家庭加以區分。出生這一禁止的理由還包括血統，特別是基於種姓或類似之繼承地位制度的理由。¹⁵例如，締約國應採取步驟，防止、禁止和消除針對以血統為基礎之群體成員的歧視性作法，並採取行動禁止宣傳關於高級血統和低級血統的思想。

B. 其他身分¹⁶

27. 歧視的性質依環境和隨時間的變化而不同。因此，需要靈活對待「其他身分」這一理由，以便將那些不能合理、客觀地說明道理、但可與第二條第二項條文明示的理由進行比較的其他形式之差別待遇也考慮進去。在這些額外理由反映了社會中曾遭受並仍在遭受邊緣化的弱勢團體的經歷的情況下，它們一般是得到承認的。委員會的一般性意見和結論性意見承認了各種其他理由，下面更詳細地說明了這些理由。但是，這一清單並不是詳盡的。可能還有其他禁止的理由，包括因為某人在監禁中或非自願地拘留於精神醫療機構，而否定其權利能力，或出於兩個禁止的理由受歧視，例如，由於性別和身心障礙而被拒絕取得某種社會服務。

¹³ 見本一般性意見第 25 段、第 26 段和第 35 段。

編輯者註：同本號前編輯者註。

¹⁴ 見經濟社會文化權利委員會第 15 號及第 4 號一般性意見。

¹⁵ 關於這方面締約國義務的全面概括，見消除一切形式種族歧視委員會關於第一條第一項的第 29 號(有關血統的)一般性意見(2002)。

¹⁶ 見本一般性意見第 15 段。

身心障礙

28. 委員會在其第 5 號一般性意見中對身心障礙者¹⁷的歧視下的定義是：「以身心障礙為理由，所實施的任何區分、排斥、限制或優惠、或合理調整之剝奪，且其具有取消或損害經濟、社會及文化權利的承認、享受或行使之效果。¹⁸拒絕給予合理調整應作為一種禁止以身心障礙為由的歧視而納入國家立法。¹⁹締約國應當解決某些歧視問題，如阻礙行使受教育權利、拒絕在公共健康設施和工作場所等²⁰公共場所和私人場所提供合理的調整；例如，只要空間的設計和建造不利於輪椅通行，在效果上輪椅使用者就被剝奪了工作權。

年齡

29. 在幾種情況下，年齡也屬於禁止的歧視理由。委員會曾強調，有必要解決在提供就業、取得職業培訓或再培訓方面對老年失業者的歧視，以及貧困老年人因居住地點而不能平等享有普及老人年金的問題。²¹關於青少年，不能平等取得性和生育健康資訊及服務，也是一種歧視。

國籍

30. 不應以國籍為理由妨礙享有《公約》權利，²²例如，一個國家境內的所有兒童，包括那些無證件的兒童，均有權接受教育和享有適足食物和可負擔的健康照護。《公約》權利適用於每個人，包括非國民，如難民、尋求庇護者、無國籍人、移徙工作者和國際人口販運的受害者，不論其法律地位和證件如何。²³

婚姻和家庭狀況

31. 每個人的婚姻和家庭狀況可能不同，這特別是因為他們可能是已婚或未婚或

¹⁷ 關於定義，見《身心障礙者權利公約》第一條：「身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官長期損傷者，其損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者與他人於平等基礎上充分有效參與社會。」。

¹⁸ 見經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見第 15 段。

¹⁹ 見《身心障礙者權利公約》第二條：「『合理調整』是指根據具體需要，於不造成過度或不當負擔之情況下，進行必要及適當之修改與調整，以確保身心障礙者在與其他人士平等基礎上享有或行使所有人權及基本自由。(編輯者註：前揭「合理調整」用語，係採衛生福利部身心障礙者權利公約中文版本第 2 條註 2 之意見)

²⁰ 見經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見第 22 段。

²¹ 另見經濟社會文化權利委員會第 6 號一般性意見。

²² 本段不妨礙《公約》第二條第三項的適用，其中規定：「發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。」

²³ 見消除一切形式種族歧視委員會關於非公民的第 30 號一般性意見(2004)。

是在特定法律制度下是已婚的，或是在事實上的關係或法律不承認的關係內，是離婚或喪偶，是生活在一個大家庭或親屬團體中，或對孩子和受撫養者或一定人數的孩子有各種不同的責任。根據一個人是否已婚給予不同的社會保障福利待遇，必須根據合理和客觀的標準。在某些情況下，一個人因為其家庭狀況不能享有受《公約》保護的某項權利，或只有在配偶同意或親屬認可或擔保之下才能享受這種權利，這也構成了歧視。

性傾向和性別認同

32. 第二條第二項所承認的「其他身分」包括性傾向。²⁴締約國應確保一個人的性傾向不成為實現《公約》權利的障礙，例如，在取得遺屬年金的權利方面。另外，性別認同也被認為禁止的歧視理由；例如，跨性別者、性別重置者、或雙重性徵者的人權往往遭受嚴重侵犯，如在學校或工作場所被騷擾。²⁵

健康狀況

33. 健康狀況是指一個人的身體和精神健康情況。²⁶締約國應確保，一個人的實際或認為的健康狀況不妨礙《公約》權利的實現。一些國家往往藉口保護公眾健康而以一個人的健康狀況為由限制人權。然而，許多這種限制具有歧視性，例如，愛滋病毒（HIV）感染狀況被用來作為在各方面採取差別待遇的根據，如教育、就業、健康照護、旅行、社會保障、住房和庇護等。²⁷締約國還應採取措施解決廣泛存在的對某些人的污名化，如處於下列健康狀況的人：患有精神病、癲癇病，患有陰道瘻管的婦女，這些經常成為一些人充分享有《公約》權利的障礙。如果沒有合理和客觀的標準作為正當理由，那麼，基於健康狀況而剝奪健康保險的權利，即意謂歧視。

居住地點

34. 行使《公約》權利不應以一個人目前或以前的居住地點為條件或取決於居住地點：例如，一個人是居住或登記在城市地區還是鄉村地區，是在合法還是

²⁴ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號及第 15 號一般性意見。

²⁵ 關於定義，見《關於將國際人權法應用於性傾向和性別認同相關事務的日惹原則》。

²⁶ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見第 12(b)段、第 18 段、第 28 段及第 29 段。

²⁷ 見聯合國難民事務高級專員辦事處公布的準則和《聯合和共同贊助的聯合國愛滋病毒/愛滋病方案》(2006 年)，「愛滋病/愛滋病毒和人權問題國際準則，2006 年綜合本」，可查看網址：http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines_en.pdf。

非正規聚居地^(編輯者註)，是國內被迫遷還是過著流浪生活。應當消除地方和區域間的實際上的不均衡，例如，要確保初級、中級和安寧緩和健康照護設施的提供和品質的均勻分佈。

經濟和社會狀況

35. 不應根據是否屬於某一經濟或社會群體或社會階層來武斷對待個人和團體。一個人生活在貧困中或無家可歸時的經濟和社會狀況可能引起普遍的歧視、污名或負面的刻板印象，而這些則會被拒絕或不平等利用與他人同樣品質的教育和醫療照護，並被拒絕或不能平等進入公共場所。

四、國家執行

36. 除避免採取歧視性行動之外，締約國還應採取具體、謹慎和具針對性的措施，確保消除落實《公約》權利方面的歧視。對可能被根據一種或多種禁止的理由區分的個人和團體，應當確保他們有權參與選擇這類措施的決策過程。締約國應經常對所採取措施的實際效果進行評估。

立法

37. 要落實第二條第二項，就必須透過立法解決歧視問題。因此，鼓勵締約國透過具體立法，禁止在落實經濟、社會及文化權利方面的歧視。這類法規應以消除形式和實質上歧視為目的，應對公共和私人各方課予責任，並且要包括上面提到的禁止理由。對其他法律也應定期進行審查，必要時進行修正，以確保在行使和享有《公約》權利方面沒有歧視或不導致形式或實質上歧視。

政策、計畫和策略

38. 締約國應確保備有執行策略、政策和行動計畫，以解決在落實《公約》權利方面公共和私人各方的形式和實質上歧視的問題。這類政策、計畫和策略應能解決所有被以禁止的理由區別對待的團體的問題，因此，鼓勵締約國，除其他可能採取的措施以外，採取暫行特別措施以加速實現平等。經濟政策，如預算分配和刺激經濟增長的措施，應注意需要保證沒有任何歧視地切實落實《公約》權利。應要求公共和私人機構制定消除歧視的行動計畫，國家應對政府官員進行人權教育和培訓，並使法官和司法職務候選人也能受到這種

編輯者註：同本號前編輯者註。

培訓。應將平等和不歧視原則的教學納入正式和非正式、包容性和多元文化教育中，以消除基於禁止理由的優越或劣等思想，促進不同社會團體之間的對話和容忍。締約國還應採取適當的預防措施，避免出現新的邊緣化團體。

消除系統性歧視

39. 締約國必須積極採取行動，消除實際上的系統性歧視和隔離現象。解決這類歧視問題一般需要從全面著眼，制定一系列法律、政策和計畫，包括暫行特別措施。締約國應考慮採取措施鼓勵公共和私人各方改變對於遭受系統性歧視的個人和團體的態度和行為，對違反者給予懲罰。在提高對系統性歧視的認識方面需要有政府的領導和計畫，也往往需要對煽動歧視的行為採取嚴格措施。消除系統性歧視經常需要為傳統上被忽視的團體投入較多資源。考慮到對某些團體的長期敵視，需要特別注意確保官員和其他人切實執行法律和政策。

救濟和課責

40. 國家立法、策略、政策和計畫應規定出機制和機構，切實分析對於經濟、社會、文化權利領域的歧視造成傷害的個別和結構性質。負責處理歧視問題申訴的機構通常包括法院、法庭、行政機關、國家人權機構和/或監察使，每個人均應可不受任何歧視地利用這些機制。這些機構應對申訴及時進行公平和獨立的裁決或調查，對據稱的違反第二條第二項的行為，包括私人的行為和不行為，給予處理。在只有政府機關或其他機構掌握全部或部分有關事實和事件的情況下，應當由政府機關或其他機構負擔舉證責任。這些機構還應當被授權提供有效救濟辦法，如賠償、補償、回復原狀、康復與保證不再發生和公開道歉，締約國應確保這些措施得到切實執行。這些機構對國內法律保障和不歧視的解釋應當有利於增進和充分維護經濟、社會及文化權利。²⁸

監督、指標和標準

41. 締約國必須對履行《公約》第二條第二項措施的執行情況進行切實監督。監督應包括對所採取措施和所取得消除歧視的成果的評估。國家策略、政策和計畫應使用按禁止的歧視理由分類的適當指標和標準。²⁹

²⁸ 見經濟社會文化權利委員會第 3 號及第 9 號一般性意見。另見委員會在其關於《公約》締約國報告的結論性意見中提出的做法。

²⁹ 見經濟社會文化權利委員會第 13 號、第 14 號、第 15 號、第 17 號和 19 號一般性意見及其新的提交報告準則(E/C.12/2008/2)。

第四十三屆會議（2009 年）

第 21 號一般性意見：人人有權參加文化生活 （《公約》第十五條第一項第一款）

一、前言和基本前提

1. 文化權利是人權必要的一部分，與其他權利一樣，是普世的、不可分割的和相互依存的。全面增進和尊重文化權利，對於維護人性尊嚴和在一個多樣化的及文化多元的世界裡個人和群體之間的積極的社會互動，至關重要。
2. 人人都有參加文化生活的權利與第十五條中所載其他文化權利密切相關：享受科學進步及其應用之利益的權利（第十五條第一項第二款）；每個人對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠之權利（第十五條第一項第三款）；和享有科學研究及創作活動所不可缺少之自由的權利（第十五條第三項）。人人都有參加文化生活的權利還與受教育的權利存在著本質上的聯繫（第十三條及第十四條），個人和群體透過教育傳承其價值觀、宗教、習俗、語言和其他文化來源，教育還有助於培育一種互相理解和尊重文化價值觀的氛圍。參加文化生活的權利還與公約中所載其他權利相互依存，其中包括所有人民的自決權（第一條）和獲得適當生活程度的權利（第十一條）。
3. 人人都有參加文化生活的權利並在世界人權宣言第二十七條第一項中得到承認：人人都有權自由參加社會的文化生活。其他國際文件提到了平等參與文化活動的權利；¹參與社會和文化生活所有方面的權利；²充分參與文化和藝術生活的權利；³取得和參與文化生活的權利；⁴和與他人平等的基礎上參加文化生活的權利。⁵關於公民和政治權利的文件也載有關於這一主題的重要條款：⁶屬於少數族群的人私下和公開享受其自己的文化、信仰其宗教和使用

¹ 《消除一切形式種族歧視國際公約》，第五條第五款第六目。

² 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十三條第三款。

³ 《兒童權利公約》第三十一條第二項。

⁴ 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第四十三條第一項第七款。

⁵ 《身心障礙者權利公約》第三十條第一項。

⁶ 尤其是，《公民與政治權利國際公約》第十七條、第十八條、第十九條、第二十一條及第二十二條。

其自己的語言，⁷和有效參與文化生活的權利，⁸原住民繼承其文化體制、祖先土地、自然資源和傳統知識的權利，⁹以及發展的權利¹⁰。

4. 在本一般性意見中，委員會具體討論第十五條第一項第一款的人人都有參加文化生活的權利時，結合了第二項、第三項及第四項，因為它們分別涉及到文化、創作活動和發展文化領域國際聯繫和合作。第十五條第一項第三款規定的每個人對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠之權利，已經是第 17 號一般性意見(2005)的主題。
5. 委員會透過審議報告和與締約國的對話就此議題積累了長期的經驗。此外，為準備本一般性意見，委員會還曾兩次組織了與國際組織和公民社會代表為期一天的一般性討論，一次在 1992 年，一次在 2008 年。

二、第十五條第一項第一款的規範內容

6. 參加文化生活的權利可被定性為是一項自由。為確保這一權利，它要求締約國既要節制(即，不干涉文化習俗的運作及文化產品和服務的獲得)，又要積極行動(確保參與、便利、促進文化生活的前提條件，及獲得和保護文化產品)。
7. 個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上確認、尊重和保護。這對於所有原住民族尤其重要，他們無論作為集體還是個人都有權充分享有《聯合國憲章》、《世界人權宣言》和國際人權法和《聯合國原住民族權利宣言》所確認的所有人權和基本自由。

A. 第十五條第一項第一款的組成要素

8. 關於人人都有參加文化生活的權利的第十五條第一項第一款中所使用的用語內容和範圍應按以下所述理解：

⁷ 《公民與政治權利國際公約》第二十七條。

⁸ 《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數團體的人的權利宣言》第二條第一項及第二項。還見《保護少數民族框架公約》(歐洲理事會，對外電訊服務第 157 號)，第十五條。

⁹ 《聯合國原住民權利宣言》，尤其是第五條、第八條及第十條至第十三條及其後各條。另見國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住民和部落居民》，尤其是第二條、第五條、第七條、第八條、及第十三條至第十五條及其後各條。

¹⁰ 《發展權宣言》(大會第 41/128 號決議)第一條。在第 4 號一般性意見第 9 段中，委員會認為，這些權利不應與載於兩個國際公約和其他適用的國際文件中的其他人權分割開來。

人人

9. 在關於對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神與物質利益，都有享受保護之惠的權利的第 17 號一般性意見中，¹¹委員會確認，第十五條第一行的「人人」一詞可指個人或集體；換言之，文化權利可由一個人如此行使(a)作為個人；(b)與其他人結合一起；或(c)在一個群體或團體內。

文化生活

10. 過去曾提出過關於「文化」的種種定義，今後還會出現其他定義。然而，所有這些定義都提到了文化概念中隱含的內容的多方面性。¹²
11. 委員會認為，文化是一個廣泛、包容性的概念，包括人類生存的一切表現。「文化生活」一詞明確提到文化是一個歷史的、動態的和不斷演變的生命過程，有過去、現在和將來。
12. 文化這一概念絕不可看作是一系列孤立的表象或密封的隔間，而應看作是一個互動的過程，在此過程中，個人和群體在保留自己的特點和目的的同時也表現了人類的文化。這一概念顧及了文化作為社會的創造和產物的個性和相異性。
13. 委員會認為，文化—為實施第十五條第一項第一款的目的—包含，特別是，生活方式、語言、口頭和書面文學、音樂和歌曲、非口頭交流、宗教或信仰制度、禮儀和儀式、體育和遊戲、生產方法或技術、自然和人為環境、食物、服飾及安置處所與創作、習慣和傳統，透過這些，個人、個人的團體和群體表達其人性及其賦予生存的意義，並建立其世界觀，這是一個人與影響其生

¹¹ 參看第 17 號一般性意見(2005)第 7 段和第 8 段中「作者」的定義。

¹² 文化是：(a)「某個社會或社會群體特有的精神、物質、知識和情感特點的總和，[其]除文學和藝術外，還包括生活方式、共處的方式、價值觀體系、傳統和信仰」(聯合國教科文組織，世界文化多樣性宣言，序言第 5 段)；(b)「就其本質而言，是個人在創造性活動中的參與和合作造成的一種社會現象，[和]並不限於接觸藝術和人權作品，同時也是知識的獲取，對生活方式的要求和交流的需要」(教科文組織關於人們普遍參與文化生活及其對文化生活的貢獻的建議，1976 年，奈洛比建議，序言第 5 段(a)和(c))；(c)「包括那些價值觀、信仰、信念、語言、知識和藝術、傳統、體制和生活方式，個人和群體據此表達人性和對自己的存在和發展所賦予的意義，」(關於文化權利的弗萊堡宣言，第 2(a)條(定義))；(d)「物質和精神活動的總和，是特定社會群體的產品，該群體據此與其他類似群體相區別，[和]是特定文化群體長期以來產生的價值觀體系和信條，它為個人提供了日常生活中的行為和社會關係所需的路標和意義」。(Rodolfo Stavenhagen 著，「文化權：社會科學觀點」，載於 H. Niec(編)，文化權利與錯誤：紀念世界人權宣言 50 周年論文集，巴黎和萊賈斯特，教科文組織出版和藝術與法律研究所)。

活的各種外部力量遭遇的總和。文化塑造並反映個人、個人的團體和群體的幸福價值觀及經濟、社會和政治生活。

「參與」或「參加」

14. 「參與」和「參加」這兩個詞涵義相同，在其他國際和區域文件中是交替使用的。
15. 參與或參加文化生活的權利至少有三個互相關聯的主要組成部分：(a) 參與；(b) 取得；(c) 為文化生活作貢獻。
 - (a) 參與尤其包括人人有權 - 單獨、或與他人結合一起或作為一個群體 - 自由行動，選擇自己的身分，認同或不認同一個或多個群體或改變這種選擇，參加社會的政治生活，從事自己的文化實踐和以自己選擇的語言表達自己。每一個人還有權尋求和發展文化知識和表達方式，並與他人共用，以及採取創新行動和參加創新活動；
 - (b) 取得尤其包括人人有權 - 單獨、或與他人結合一起或作為一個群體透過教育和資訊瞭解和理解自己的文化和他人的文化，以及在充分顧及文化認同的情況下接受優質教育和培訓。人人還有權透過任何資訊和通信技術媒介學習表達和傳播方式，遵循與文化產品和資源(如，土地、水、¹³生物多樣性、語言或特殊體制等)的使用相關聯的生活方式，以及受益自文化遺產和其他個人和群體的創造；
 - (c) 為文化生活作貢獻是指人人有權參與創造群體的精神、物質、知識和情感的表達方式。與此相配合的是參加自己所屬群體的發展的權利，以及參加對自己行使文化權利有影響的政策和決定的界定、闡釋和實施的權利。¹⁴

B. 參加文化生活權利的要素

16. 以下是全面實現人人都可在平等和不歧視的基礎上參加文化生活的權利的必要條件：
 - (a) 可使用性是指文化產品和服務的存在向所有人開放、供享受和利用，這包括圖書館、博物館、劇院、電影院和體育場館；文學包括民俗傳說和所有形式的藝術；對文化互動必不可少的共用的開放空間，如，

¹³ 第 15 號一般性意見(2002)，第 6 段和第 11 段。

¹⁴ 聯合國教科文組織《世界文化多樣性宣言》第五條。還參看《弗萊堡文化權利宣言》第七條。

公園、廣場、林蔭大道和街道；大自然的禮物，如，海洋、湖泊、河流、山脈、森林和自然保護區（包括那裡的動物和植物），這些賦予國家以特點和生物多樣性；無形的文化產品，如，語言、風俗、傳統、信仰、知識和歷史，以及價值觀，這些構成了特性並促成了個人和群體的認同並有助於文化多樣性。在所有的文化產品中，具有特殊價值的一種是，產生於不同的群體、少數族群和社群可自由共用同一領域有收穫的文化間親屬關係；

- (b) 可取得性包括城鄉地區的居民在不受歧視的情況下，個人及社群在實際環境和財力範圍內都有有效和具體的機會充分享受文化。¹⁵在這方面，至關重要的是，必須促進和便利老年人和身心障礙者以及貧困者的機會。可取得性還包括人人有權以自己選擇的語言尋求、接受和分享所有文化表現的資訊，以及社群能取得表現與傳播的方式；
- (c) 可接受性要求締約國為享有文化權利所通過的法律、政策、策略、方案和措施應以相關個人和社群可接受的方式制定和實施。就此，應與相關個人和社群諮商，以便確保為保護文化多樣性所採取的措施他們可接受；
- (d) 適應性是指締約國在任何文化領域所採取的策略、政策、方案和措施的靈活性和相關性，必須尊重個人和社群的文化多樣性；
- (e) 適宜性是指一種具體人權的實現應貼切和適合特定的文化模式或情況，即，要尊重個人和社群 – 包括少數族群和原住民族 – 的文化和文化權利。¹⁶委員會在以往的一般性意見中多次提到文化適宜性（或文化可接受性和適當性）的概念，與糧食權、健康權、水權、住房權和受教育權特別有關。落實這些權利的方式還可能影響到文化生活和文化多樣性。就此，委員會希望強調有必要儘量考慮到涉及糧食和糧食消費、水的使用、健康和服務提供的方式及住房的設計和建造方式的文化價值觀。

C. 參加文化生活權利的限制

17. 人人參加文化生活的權利與國際人權文件確認的其他權利的享有密切相關。因此，為增進和保護國際法所保障的整套人權，締約國有義務在履行第

¹⁵ 見第 20 號一般性意見 (2009)。

¹⁶ 《弗萊堡文化權利宣言》，第一條第一項第五款。

十五條第一項第一款下的義務時與《公約》和國際文件其他條款的義務結合起來。

18. 委員會重申，雖然必須考慮國家特性和區域特性以及各種不同的歷史、文化和宗教背景，但是各個國家，不論其政治、經濟或文化制度如何，都有義務增進及保護所有人權和基本自由。¹⁷ 這樣，任何人都不得以文化多樣性為由，侵犯國際法所保障的人權，也不得限制其範圍。¹⁸
19. 在某些情況下，特別是在包括習俗和傳統在內的負面習慣侵犯其他人權的情況下，可能有必要對人人有參加文化生活的權利加以限制。根據《公約》第四條，這樣的限制必須是為了正當的目標，要與這一權利的性質一致，並是在民主社會促進普遍福祉所嚴格必要的。因此，任何限制必須是符合比例，即，當有數種限制措施可實行時，必須採取限制性最小的措施。委員會還希望強調，必須考慮到關於可以(或不可以)合法地對與參加文化生活的權利有內在聯繫的權利施加限制的現行國際人權標準，例如，隱私權、思想、信念和宗教自由、意見和言論自由、和平集會自由和結社自由的權利。
20. 第十五條第一項第一款不得被解釋為意味著任何國家、團體或個人有權從事任何旨在破壞《公約》所承認的任何權利和自由，或對其施加比《公約》規定更大的限制的任何活動或行為。¹⁹

D. 具有廣泛適用性的各項議題

不歧視和平等待遇

21. 《公約》第二條第二項及第三條禁止以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分為理由，對行使人人有參加文化生活的權利實行任何歧視。²⁰
22. 特別是，任何人不得因其選擇屬於(或不屬於)某個特定文化社群或團體，或從事(或不從事)某種特定文化活動而受歧視。同樣，不得將任何人排除對文化實踐、文化產品和服務之取得。
23. 委員會強調，消除一切形式歧視，以確保人人可行使參加文化生活的權利，

¹⁷ 《維也納宣言和行動綱領》第 5 段。

¹⁸ 《世界文化多樣性宣言》第四條。

¹⁹ 《經濟社會文化權利國際公約》第五條第一項。

²⁰ 見第 20 號一般性意見(2009)。

在許多情況下，只用少量資源²¹即可實現，例如可制定、修正或廢除法律，或透過宣傳和資訊活動。尤其是，消除歧視的第一個重要步驟—無論是直接方式還是間接方式—是國家承認在其領土上存在個人和社群文化認同的多樣性。委員會還請締約國參照其關於締約國義務的第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，其中規定，即使在資源侷限的情況下，仍可以、也必須採納耗資相對較少的有針對性的方案，來保護社會中最不利及最被邊緣化的個人和團體。

24. 以達成事實上的平等為唯一目的採取臨時特別措施，只要這類措施不維持對某些個人或團體的不平等的保護或形成單獨的保護制度，並在達到其目的後即予以停止，則並不構成歧視。

E. 需要特別保護的個人和社群

1. 婦女

25. 確保男女有平等的權利享有經濟、社會及文化權利是締約國的強制及直接義務。²²針對第十五條第一項第一款落實《公約》第三條，特別要求消除制度上的和法律的障礙，以及基於屬於習俗和傳統方面的負面作法的障礙，因為它們阻止婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究。²³

2. 兒童

26. 兒童作為文化價值觀代代相傳的承受者和傳播者扮演著一種最基本的角色。締約國應採取一切必要步驟，在文化生活領域促進和開發兒童的完全潛力，同時要充分考慮到其父母或監護人的權利和責任。特別是，在考慮到根據《公約》和其他人權文件關於受教育的權利，包括關於教育目標的義務²⁴時，各國應牢記教育發展的根本目標是傳播和豐富共同的文化和道德價值觀—在其中，個人和社會找到自己的認同和價值。²⁵因此，教育必須在文化上是適當的，且包括人權教育，要有助於兒童發展其人格和文化認同，並能學習和理解其所屬社群以及其他社群和社會的文化價值觀與作法。

²¹ 見第 3 號一般性意見 (1990)；委員會的聲明：評估《公約任擇議定書》規定的「可取得資源的最大可能」採取步驟的義務(E/C.12/2007/1)。

²² 第 16 號一般性意見 (2005)，第 16 段。

²³ 同上，第 31 段。

²⁴ 特別是《兒童權利公約》第二十八條及第二十九條。

²⁵ 《世界全民教育宣言》：滿足基本學習需要，第一條第三項。

27. 就此，委員會重申：締約國的教育方案應尊重民族或種族、語言及宗教少數族群和原住民族的文化特性，將其歷史、知識和技術，以及其社會、經濟、文化價值觀和願望納入這些方案。這些內容應列入所有人的學習課程，而不僅僅是少數族群和原住民族的課程。締約國應採取措施不遺餘力地確保少數團體和原住民族的教育方案以他們自己的語言授課，同時考慮到各群體所表示的願望和這方面的國際人權標準。²⁶教育方案也應傳輸必要的知識，使每一個人都能夠在自己的及民族的社群中完全和平等地參與。

3. 老年人

28. 委員會認為，《公約》締約國有義務特別注意增進和保護老年人的文化權利。委員會強調，在大多數社會中，老年人因其創造能力、藝術及知識能力，並作為資訊、知識、傳統和文化價值觀的傳播者，持續發揮重要的作用。因此，委員會十分重視維也納高齡問題國際行動計畫第 44 項和第 48 項建議所包含的訊息，即，要求制定以年長者為知識、文化與精神價值的教師及傳承者為特色的發展計畫，並鼓勵各國政府和國際組織支持旨在更便利年長者使用各文化機構(如，博物館、劇院、音樂廳、電影院)的方案。²⁷
29. 因此，委員會促請各締約國考慮到《聯合國老年人原則》中所載的建議，尤其是原則 7，即，老年人應繼續融合於社會，積極參與制定和執行直接影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳授子孫後代；和原則 16，即，老年人應能取得社會的教育、文化、精神和娛樂資源。²⁸

4. 身心障礙者

30. 《身心障礙者機會均等標準規則》第 17 段規定，各國應確保身心障礙者有機會不僅為他們自己的利益，而且為豐富他們所在的社群，不論城鄉，發揮其創造能力以及藝術和智力潛能，並且，各國應促使各種文化表演和服務對身心障礙者的可取得性及可使用性。²⁹
31. 為了便利身心障礙者參與文化生活，各締約國應特別承認其有權以無障礙形式獲得文化資料、觀看電視節目、電影、戲劇、和參與其他文化活動；進入

²⁶ 特別是《在國族或民族、宗教和語言上屬於少數族群的人的權利宣言》，《原住民族權利宣言》和國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住和部落民族的公約》。

²⁷ 第 6 號一般性意見 (1995)，第 38 段和第 40 段。

²⁸ 第 6 號一般性意見 (1995)，第 39 段。

²⁹ 聯合國大會決議第 48/96 號，附件。

文化表演或服務場所，例如，劇院、博物館、電影院、圖書館和旅客服務中心，並在可能的情況下，進入國家重要文化遺址和場所；承認他們特殊的文化和語言認同，包括手語和聽覺障礙者文化；和鼓勵並促進他們儘可能參與娛樂、休閒和體育活動。³⁰

5. 少數族群

32. 委員會認為，《公約》第十五條第一項第一款還包括少數族群參加社會上的文化生活，同時維護、促進和發展其自身文化的權利。³¹這一權利表明締約國有義務確認、尊重和保護少數團體文化，將其作為國家自己的認同的一個基本組成部分。因此，少數族群有權保持其文化多樣性、傳統、風俗、宗教、教育形式、語言、傳播媒體(報紙刊物、廣播、電視、網際網路等)及其文化認同和成員身分。
33. 少數族群和屬於少數族群的人不僅有權保持自己的特性，而且有在一切文化生活領域的發展權。因此，任何旨在促進少數族群和屬於少數族群的人建設性地融入締約國社會的方案，應建立在包容、參與和不歧視的基礎上，以保持少數族群文化的獨特性。

6. 移民

34. 各締約國應特別重視保護移民的文化認同、語言、宗教和民俗，以及他們舉行文化、藝術和不同文化間活動的權利。締約國不應阻止移民保持與其原籍國的文化聯繫。³²
35. 由於教育與文化密不可分，委員會建議締約國採取適當的措施，使移民兒童在平等待遇的基礎上在國立教育機構和學校上學。

7. 原住民族

36. 締約國應採取措施，保證在行使參加文化生活的權利時應當顧及文化生活價值觀，這種價值觀會是強烈的共有，或者說，只有原住民族作為一個社群才能表現和享受。³³原住民族文化生活的強烈的共有特點對於其生存、福祉和

³⁰ 《身心障礙者權利公約》第三十條。

³¹ 《公民與政治權利國際公約》第二十七條；《在民族和族裔、宗教和語言上屬於少數族群的人的權利宣言》第一條第一項。

³² 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

³³ 見《原住民族權利宣言》第一條。還見國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住和部

充分發展是不可或缺的，並且包括對於其傳統擁有、占有或以其他方式使用或獲得的土地、領域和資源的權利。³⁴ 原住民族與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重與保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括維生方式、自然資源，乃至最終的文化認同的喪失。³⁵ 因此，締約國必須採取措施，確認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其共有土地、領域和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和告知同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領域。

37. 原住民族有權採取集體行動，確保其維持、控制、保護和開發其文化遺產、傳統知識和傳統文化表達方式，以及其科學、技術和文化表現形式—包括人類和基因資源、種子、醫藥、動植物性質的知識、口頭傳統、文學、設計、體育和傳統比賽、及視覺和表演藝術—的權利得到尊重。³⁶ 締約國在所有涉及原住民族特殊權利的問題上應尊重原住民族自由、事先和告知同意的原則。³⁷

8. 生活貧困的人

38. 委員會認為，每個人或團體於其人性中，天生固有的豐富文化，因此，能夠並持續為文化的發展做出重要貢獻。然而，必須牢記，實際上，貧困嚴重限制了個人或團體能在平等的基礎上行使參加、進入文化生活各個領域並做出貢獻的權利，並且，更重要的是，嚴重影響了他們對未來的希望和切實享受其自身文化的能力。貧窮者的共同基本經驗是一種無力感，往往是他們處境的結果。讓生活在貧困中的個人或團體認識到自己的人權，尤其是人人都可參加文化生活的權利，可大大增強其力量。³⁸
39. 文化是一種社會產品，必須在平等、不歧視和參與的基礎上供所有人享有。因此，在履行《公約》第十五條第一項第一款所鄭重規定的法律義務時，各締約國必須毫不拖延地採取具體措施，確保生活在貧困中的人及其群體享受和參加文化生活的權利得到適足的保護和充分的行使。就此，委員會請締約

落民族的公約》第一條第二項。

³⁴ 《聯合國原住民族權利宣言》第二十六條第一項。

³⁵ 第 169 號公約，第十三條至第十六條。還見《聯合國原住民族權利宣言》第二十條及第三十三條。

³⁶ 國際勞工組織第 169 號公約，第五條及第三十一條。還見《聯合國原住民族權利宣言》第十一條至第十三條。

³⁷ 國際勞工組織第 169 號公約，第六條第一項第一款。還見《聯合國原住民族權利宣言》第十九條。

³⁸ 見 E/C.12/2001/10，第 5 段。

國參照其關於貧困問題的聲明和《經濟社會文化權利國際公約》。³⁹

F. 文化多樣性和參加文化生活的權利

40. 保護文化多樣性是一種倫理要務，與尊重人性尊嚴密不可分。它意味著對人權和基本自由的承諾，並要求充分落實文化權利，包括參加文化生活的權利。⁴⁰
41. 文化沒有固定的邊界。移民、融合、同化和全球化現象使各種文化、團體和個人得以前所未有地緊密接觸，而與此同時，各自又努力保持自身的認同。
42. 鑒於全球化有利有弊，締約國必須採取適當步驟，避免其對參加文化生活的權利產生不利後果，特別是對處境最不利和最邊緣化的個人和團體，例如生活貧困的人們。全球化完全沒有產生單一的全球文化，反而表明了文化的概念意味著不同文化的共存。
43. 締約國還應銘記，文化活動、產品和服務具有經濟和文化特點，傳達認同、價值觀和意義。絕不可將其視為僅具商業價值而已。⁴¹特別是，考慮到《公約》第十五條第二項，締約國應採取措施保護和促進文化表現形式的多樣性，⁴²使所有文化都能表現自己和宣傳自己。⁴³在這方面，應當注意人權標準，包括資訊及表達的權利和有必要保護思想以文字和圖象的方式的自由流通。這些措施也可著眼於防止某種特定文化的標誌、符號和表現形式被大眾媒體僅僅為了促銷或利用的目的而加以扭曲利用。

三、締約國的義務

A. 一般法律義務

44. 《公約》規定締約國立即義務保證載於第十五條第一項第一款的權利在沒有歧視的情況下得到行使，承認文化習俗及不干涉對它們的享受和發展。⁴⁴
45. 雖然公約在規定「逐步」實現其條款中規定的權利，並認識到因資源有限所

³⁹ 同上，第 14 段。

⁴⁰ 見《世界文化多樣性宣言》，第四條及第五條。

⁴¹ 聯合國教科文組織《保護和促進文化表現形式多樣性公約》，序言部分，第 18 段。還見《世界文化多樣性宣言》第八條。

⁴² 聯合國教科文組織《保護和促進文化表現形式多樣性公約》，第五條。

⁴³ 《世界文化多樣性宣言》第六條。

⁴⁴ 見第 20 號一般性意見 (2009)。

引起的問題，公約也課與締約國有具體和持續的義務，為人人都有參加文化生活的權利的充分實施採取審慎與具體的措施。⁴⁵

46. 如同公約中所載其他權利一樣，在人人都有參加文化生活的權利方面採取倒退措施是不允許的。因此，如果有故意採取任何此類措施的情況，締約國必須證明是在仔細考慮了所有替代辦法之後才採取的，並且，在考慮到公約所承認的一整套權利的情況下，所採取的系爭措施是正當的。⁴⁶
47. 鑒於公約第十五條所載各項權利之間的相互關係(見上文第 2 段)，要充分實現人人都有參加文化生活的權利，就還需要採取必要的步驟保護、發展及傳播科學和文化，以及分別根據公約第十五條第二項及第三項，確保尊重對於科學研究和創造活動不可或缺的自由。⁴⁷

B. 具體法律義務

48. 人人都有參加文化生活的權利，與於公約中所鄭重規定的其他權利一樣，課與締約國三種類型或三個層面的義務：(a)尊重義務；(b)保護義務；(c)履行義務。尊重義務要求締約國不可直接或間接干涉人們享有參加文化生活的權利。保護義務要求締約國採取步驟，防止第三人干涉人們享有參加文化生活的權利。最後，履行義務要求締約國採取適當的立法、行政、司法、財政、促進和其他措施，以充分實現《公約》第十五條第一項第一款所鄭重規定的權利。⁴⁸
49. 尊重義務包括採取具體措施用以達到對每個人個別地、或與他人結合一起、或在一個社群或團體內所具有的權利的尊重：
- (a)自由選擇自己的文化認同，歸屬或不歸屬於某個社群，和使自己的選擇受到尊重；

⁴⁵ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 44 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 31 段、第 17 號一般性意見(2005)，第 26 段和第 18 號一般性意見(2005)，第 20 段。還見《關於經濟社會文化權利落實情況的林堡原則》，第 21 段。

⁴⁶ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 45 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 32 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 27 段和第 18 號一般性意見(2005)，第 21 段。

⁴⁷ 見第 13 號一般性意見 (1999)，第 46 和第 47 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 28 段，第 18 號一般性意見(2005)，第 22 段。

⁴⁸ 見第 13 號一般性意見 (1990)，第 46 和第 47 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 28 段，和第 18 號一般性意見(2005)，第 22 段。還見《關於經濟社會文化權利國際公約的執行情況的林堡原則》，第 6 段。

這包括不受基於文化認同、排除或強迫同化的任何形式的歧視的權利，⁴⁹和人人自由地表達自己文化認同和行使其文化習俗和生活方式的權利。因此，締約國應確保其立法不以直接或間接歧視的方式損害人們對這些權利的享有。

- (b) 享受保有意見自由和以自己選擇的一種或多種語言的表現自由，以及不論何種疆界尋求、接受和傳遞訊息及所有種類和形式(包括藝術形式)的想法的權利；

這意味著所有人都有權取得和參與各種資訊交流，並有機會獲得作為認同、價值觀和意義媒介的文化產品和服務。⁵⁰

- (c) 享受個別地、或與他人結合一起、或在一個社群或團體內創作的自由，這意味著，締約國必須取消對藝術和其他表達形式的文化活動的審查制度，如果有的話；

這一義務同締約國根據第十五條第三項所承諾的義務「尊重科學研究及創造性活動所不可缺少之自由」密切相關。

- (d) 有機會取得自己的和其他人的文化和語言遺產；

特別是，各國必須尊重少數族群自由取得其文化、遺產和其他表現形式，以及自由行使其文化認同和習俗。這包括學習自己的文化以及別人的文化的權利。⁵¹締約國還必須尊重原住民族使用其文化和遺產，與保持並加強他們與祖先土地及傳統上所擁有、占有和使用而且是其文化生活不可或缺的其他自然資源之間的精神聯繫的權利。

- (e) 以積極和知情的方式，在毫不受歧視的情況下，自由參加可能對其生活方式和第十五條第一項第一款規定的權利有影響的任何重要決策程序。

50. 在許多情況下，尊重及保護自由、文化遺產和文化多樣性的義務是互相聯結的。因此，保護義務應被理解為要求各國採取措施，以防止第三人干涉以上第 49 段所列各項權利的行使。此外，締約國有義務：

- (a) 在戰爭和和平時期以及自然災害期間，尊重和保護所有形式的文化遺產；文化遺產必須作為人類的經歷和願望的紀錄，並被保存、發展、豐富和傳遞給後代，以便鼓勵以其所有多樣性呈現的創造性，並激發

⁴⁹ 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

⁵⁰ 《世界文化多樣性宣言》，第 8 條。

⁵¹ 《弗萊堡文化權利宣言》，第六(b)條及第七(b)條。

各種文化之間的真正對話。這種義務包括對各種歷史遺址、遺跡、藝術作品和文學作品等的保護、維護和修復。⁵²

- (b) 在經濟發展及環境政策和方案中，尊重、保護一切團體和社群的文化遺產，特別是最不利及最邊緣化的個人和團體的文化遺產；應特別注意全球化、產品和服務的不適當的私有化、和放鬆管制對參與文化生活權的負面影響。
- (c) 尊重和保護原住民族的文化產品，包括其傳統知識、天然藥物、民俗、儀式和其他表現形式；
這方面的工作包括提供保護，使他們的土地、領域和資源不受國家實體或私人或跨國企業和公司的非法或不正當剝削。
- (d) 頒布並執行法律，以禁止基於文化認同的歧視，以及構成煽動歧視、敵對或暴力行為的鼓吹民族、種族或宗教仇恨的作法，同時考慮到《公民與政治權利國際公約》第十九條及第二十條，以及《消除一切形式種族歧視國際公約》第四條。

51. 履行義務可細分為促進、推動和提供義務。

52. 締約國有義務促進人人有參加文化生活的權利，為此，須採取廣泛的積極措施，包括有助於落實此權利的財政措施，例如：

- (a) 制定政策，保護和促進文化多樣性，協助取得豐富多樣的文化表現形式，包括特別為此採取旨在建立和支持實現這些政策所必要的公共機構和文化基礎設施之措施；以及透過使用地方和少數族群語言的公共廣播用以加強多樣性之措施；
- (b) 制定政策，使屬於不同文化社群的人能夠在不受歧視的情況下自由地從事其自己的、以及別人的文化習俗，並自由選擇其生活方式；
- (c) 推動文化和語言少數族群為發展其文化和語言權利行使結社的權利；
- (d) 向藝術家、公私立組織，包括科學研究機構、文化社團、工會及其他從事科學和創作活動的個人和機構，提供財政或其他援助；
- (e) 鼓勵科學家、藝術家及其他人參加國際科學和文化研究活動，例如，座談會、會議、研討會和工作坊；
- (f) 制定適當措施和方案支持少數族群或其他社群，包括移民社群，努力保存其文化；
- (g) 採取適當措施糾正某些結構性歧視，以確保某些社群人員在公共生活

⁵² 《世界文化多樣性宣言》第七條。

中代表性不足不致於對其參加文化生活的權利產生負面影響；

(h)採取適當措施，為在互相尊重、理解及容忍的基礎上建立個人和團體之間的建設性文化交流關係創造有利條件；

(i)採取適當措施，透過媒體、教育機構和其他現有管道開展公眾宣傳運動，消除對個人或群體的基於其文化認同的一切形式的偏見。

53. 推動義務要求締約國採取有效步驟，以確保關於參加文化生活的權利有適當的教育和公眾認識，尤其是在農村地區和城市的貧民區，或針對特別是少數族群和原住民族的特殊情況開展適當的教育和公共宣傳。這包括關於尊重文化遺產和文化多樣性所需要的教育和提升認識。

54. 履行義務要求締約國必須在個人或社群由於其無法控制的外部原因無法以自己掌握的方法實現參加文化生活的權利時，為落實這一權利提供一切必要的條件。這一層面的義務包括：

(a)制定適當的法律和建立有效的機制，使個人單獨地、或與他人一起、或在社群或團體內，得以有效參加決策過程，要求保護其參加文化生活的權利，和在這些權利受到侵犯時，要求並獲得賠償；

(b)旨在保存和恢復文化遺產的方案；

(c)與有關各方協商，將文化教育納入各級學校的課程，包括歷史、文學、音樂和其他文化的歷史；

(d)保證人人在不因財務狀況或任何其他情況而受歧視的情況下，都能使用博物館、圖書館、電影院和劇院，以及參加文化活動、服務和盛事。

C. 核心義務

55. 委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中強調，締約國的最低核心義務是確保至少滿足《公約》規定的各項權利的最低基本程度。因此，根據《公約》和關於人權和保護文化多樣性的其他國際文件，委員會認為，《公約》第十五條第一項第一款至少包含有義務創造和促進一種環境，使人在其中個別地、或與他人結合一起、或在一個社群或團體內能參與其選擇的文化之義務，而這又包括以下具立即效力的核心義務：

(a)採取立法和其他必要步驟，在人人享受參加文化生活的權利方面保證不歧視和性別平等；

(b)尊重每一個人都有認同或不認同一個或多個社群的權利，以及改變這種選擇的權利；

- (c) 尊重和保護每一個人從事自己文化習俗的權利，與此同時，尊重人權，而這又特別要求尊重思想、信仰和宗教自由；意見和表現自由；一個人使用自己選擇的語言的自由；結社和和平集會的自由以及選擇和設立教育機構的自由；
- (d) 消除禁止或限制一個人在不受歧視和不考慮任何形式之邊界的情況下使用自己的文化或別人的文化的任何障礙或阻礙；
- (e) 允許和鼓勵屬於少數族群、原住民族或其他社群的人參與設計和執行對其有影響的法律和政策。特別是，締約國在保護他們的文化資源時應得到其自由和告知的同意，尤其是那些與其生活方式和文化表現方式相關的處於瀕危狀態的文化資源。

D. 國際義務

- 56. 委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中提請各締約國注意其有義務單獨地並透過國際協助和合作、特別是透過經濟和技術合作，採取措施，以期充分實現《公約》所確認的各項權利。根據《聯合國憲章》第五十六條以及《經濟社會文化權利國際公約》的具體條款(第二條第一項、第十五條及第二十三條)的精神，締約國應確認並推動國際合作在實現《公約》所確認的各項權利-包括人人都有參加文化生活的權利-方面的基本作用，並應為此履行採取聯合和單獨行動的承諾。
- 57. 締約國應酌情透過國際協定確保人人都有參加文化生活權利的實現得到應有的重視。⁵³
- 58. 委員會再次指出，為發展從而落實包括參加文化生活權利在內的經濟、社會和文化權利的國際合作，是各締約國的義務，特別是有能力提供協助的國家。這一義務符合《聯合國憲章》第五十五條及第五十六條，以及《公約》第二條第一項、第十五條及第二十三條。⁵⁴
- 59. 在與國際金融機構談判和締結雙邊協定時，各締約國應確保《公約》第十五條第一項第一款所規定的權利的享有不受損害。例如，締約國在結構調整方案下採取的策略、方案和政策不應妨礙其關於每一個人、特別是最不利和最被邊緣化的個人和團體參加文化生活的權利方面的核心義務。⁵⁵

⁵³ 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 29 段。

⁵⁴ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 14 段。還見第 18 號一般性意見 (2005)，第 37 段。

⁵⁵ 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 30 段。

四、違反

60. 為了表明自己遵守了一般義務和具體義務，締約國必須證明他們已採取適當措施確保尊重和保護文化自由，以及以最大限度地利用可得資源充分實現參加文化生活的權利的必要步驟。各締約國還必須證明他們已保障該項權利是男女平等地毫無歧視地享有。
61. 在評估締約國是否遵守了採取行動的義務時，委員會關注的事項是：執行情況是否合理，或是否與實現相關權利相符，是否符合人權和民主原則，以及是否遵循適當的監督和課責架構。
62. 違反會發生於締約國，或其他實體或締約國管制不足的機構，包括特別是私人部門的直接行為發生。許多對參加文化生活權利的違反行為發生在締約國阻止個人或社群取得文化生活、習俗、產品和服務。
63. 對第十五條第一項第一款的違反，還可因締約國不作為或未能採取必要措施以遵守本條下承諾的法律義務而發生。由不作為所造成的違反包括未能採取適當步驟充分實現人人都有參加文化生活的權利，以及未能執行相關法律或提供行政、司法或其他適當救濟措施，使人民能充分行使參加文化生活的權利。
64. 違反還可因締約國未能採取措施消除對個人或團體的福祉有害的作法而發生。這些有害的作法包括歸因於習慣和傳統，如女性性器官割禮和巫術行為的咒語等，這些都阻礙了受其影響的人們充分行使第十五條第一項第一款中所鄭重規定的權利。
65. 任何關於參加文化生活權利的故意倒退措施都要最仔細的考慮，並必須在參照《公約》規定的所有權利和在最大限度充分利用可得資源的情況下，具有充足的理由。

五、國家層級的執行

A. 立法、策略和政策

66. 雖然締約國在選擇他們認為對於權利的充分實現是最適當的步驟方面有很大的裁量空間，但他們必須立即採取那些步驟，保證人人不受歧視地取得文化生活。
67. 締約國必須毫不拖延地採取必要步驟，立即至少保證核心義務的最低限度的內容(見上文第 56 段)。許多這樣的步驟，如，旨在保障法律上不歧視的步

驟，並不一定需要財務資源。雖然另有一些步驟可能需要資源，然而這些步驟對於確保那些最低限度內容的落實是不可或缺的。這些步驟不是靜態的，締約國必須逐步充分實現《公約》中所確認的權利，而就本一般性意見而言，也即第十五條第一項第一款鄭重規定的權利。

68. 委員會鼓勵各締約國最大限度地利用各個社會所擁有的寶貴文化資源，使每個人都可享有，並要特別關注最不利和最被邊緣化的個人和團體，以確保每個人都切實享受到文化生活。
69. 委員會強調，源自人人都可參加文化生活權利的包容的文化增強力，是減少差別的一種手段，使人人都可在平等的立足點於民主社會中享受其自身文化的價值。
70. 締約國在落實公約第十五條第一項第一款鄭重規定的權利時，應超越文化的物質方面(如，博物館、圖書館、劇院、電影院、遺跡、歷史遺址等)，並應採取政策、方案和措施，推動所有人都能有效取得無形的文化資產(如，語言、知識和傳統等)。

B. 指標和基準

71. 締約國應在國家策略和政策中確定適當的指標和基準，包括分類統計和時程，以便有效監督人人都有參加文化生活權利的實現情況，並評估這一權利的全面落實進展。

C. 救濟和課責

72. 締約國的策略和政策應規定，如不存在有效機制和機構，應建立此類機制和機構，以調查和審查聲稱關於第十五條第一項第一款的違反，確定責任，公佈結果並提供必要的行政、司法或其他救濟措施為受害人提供賠償。

六、國家以外的行為者的義務

73. 雖然遵守《公約》主要是締約國的責任，但公民社會的所有成員—個人、團體、社群、少數族群、原住民族、宗教團體、私人組織、企業和公民社會整體—也在有效落實人人都有參加文化生活的權利方面負有責任。締約國應規範企業部門和其他非國家行為者在尊重這一權利方面應承諾的責任。
74. 各社群和文化社團在促進人人都有參加地方和國家各級文化生活的權利方面和與締約國合作履行其第十五條第一項第一款規定的義務方面扮演著重

要角色。

75. 委員會指出，締約國作為國際組織，如聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)、世界智慧財產權組織(WIPO)、國際勞工組織(ILO)、聯合國糧食及農業組織(FAO)、世界衛生組織(WHO)和世界貿易組織(WTO)的成員，有義務採取一切可能的措施，確保這些組織在文化領域的政策和決定符合其根據《公約》所承諾的義務，特別是第十五條、第二條第一項、和關於國際協助和合作的第二十二條及第二十三條所規定的義務。
76. 聯合國各組織和專門機構應在各自的職責範圍內並根據公約第二十二條及第二十三條，採取國際措施，促進逐步實現第十五條第一項第一款。尤其是，聯合國教育、科學及文化組織、世界智慧財產權組織、國際勞工組織、聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織及聯合國其他相關機構、基金會和方案應加緊努力，在其涉及到人人都有參加文化生活的權利的工作中，與聯合國人權高級專員辦公室合作，將人權原則和義務納入考慮。

第 22 號一般性意見：關於性健康和生育健康權利 (《經濟社會文化權利國際公約》第十二條)(2016 年)

一、前言

1. 性健康和生育健康權利是《經濟社會文化權利國際公約》第十二條所載健康權不可或缺的一部分。¹ 其它國際人權文件也承認這一權利。² 1994 年通過《人口與發展國際會議行動綱領》，進一步強調生育健康和性健康問題在人權架構中的重要性。³ 自此以後，涉及性健康和生育健康權的國際和區域人權標準和實務見解有了很大發展。最近，《2030 年永續發展議程》包含了在性健康和生育健康領域需要實現的目標和具體目標。⁴
2. 由於諸多法律、程序、實踐和社會障礙，獲得全面性健康和生育健康醫療設施、服務、物資和資訊的機會嚴重受限。事實上，對全世界數百萬人而言，特別是對婦女和女童而言，充分享有性健康和生育健康權的目標仍遙不可及。某些個人和群體，如女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵者⁵ 以及身心障礙者等，遭受多重和交叉歧視，加劇了法律上和實踐中對他們的排斥，因此他們在充分享有性健康和生育健康權方面進一步受限。
3. 本一般性意見的目的是協助締約國執行《公約》並履行因此所生的報告義務。它主要涉及締約國根據第十二條的要求有義務確保每個人享有性健康和

¹ 見經濟社會文化權利委員會關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000 年)第 2 段、第 8 段、第 11 段、第 16 段、第 21 段、第 23 段、第 34 段和第 36 段。

² 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十二條；《兒童權利公約》第十七條、第二十三條至第二十五條及第二十七條；以及《身心障礙者權利公約》第二十三條及第二十五條。另見消除對婦女歧視委員會關於婦女與健康的第 24 號一般性建議(1999)第 11 段、第 14 段、第 18 段、第 23 段、第 26 段、第 29 段和第 31 段(b)項；兒童權利委員會關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題的第 15 號一般性意見(2013)。

³ 《人口與發展國際會議報告》，開羅，1994 年 9 月 5 日至 13 日(聯合國出版物，出售編號：E.95.XIII.18)，第一章，決議 1，附件。《行動綱領》基於 15 項原則。原則 1 規定“人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等”。

⁴ 聯合國，《改變我們的世界：2030 年永續發展議程》，大會於 2015 年 9 月通過。《2030 年議程》目標 3 是“確保健康的生活方式，促進各年齡層人群的福祉”，目標 5 是“實現性別平等，賦權所有婦女與女孩童”。

⁵ 為本一般性意見的目的，提及的女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵者，包括因實際或被認為的性傾向、性別認同和性特徵而面臨侵權的其他人，其中包括可能認同其他名稱的人。就雙重性徵者而言，參見概況介紹，可查閱

https://unfe.org/system/unfe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf。

生育健康的權利，但也與《公約》其他條款相關。

4. 委員會在其關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000 年)(《經濟社會文化權利國際公約》第十二條)中已提到性健康及生育健康的部分問題。但是，考慮到這一權利持續遭到嚴重侵犯，委員會認為應就該問題達成單獨的一般性意見。

二、背景

5. 性健康和生育健康權包含一系列自由和權利。這些自由包括在不遭受暴力、脅迫和歧視的情況下，在涉及個人身體、性健康和生育健康的事項上，有權做出自由和負責任的決定和選擇。這些權利則包括不受阻礙地獲得各種醫療設施、物資、服務和資訊，確保所有人依據《公約》第十二條充分享有性健康和生育健康權。
6. 性健康和生育健康彼此雖有不同卻密切相關。根據世界衛生組織(WHO)的定義，性健康是指「與性有關的身體、情感、心智和社會健康的狀態」。⁶如《人口與發展國際會議行動綱領》所述，生育健康是指生育的能力以及作出知情、自由及負責任決定的自由。還包括獲得各種生育健康資訊、物資、設施及服務的機會，使個人能夠對自己的生育行為作出知情、自由及負責任的決定。⁷

基本的及社會的要素

7. 委員會在其第 14 號一般性意見中指出，有權享受可能達到之最高健康標準的權利，不僅包括沒有疾病及不虛弱以及獲得預防、治療和安寧緩和照護的權利，而且還延伸到健康的基本要素。這同樣適用於性健康和生育健康權。該權利超越了性健康和生育健康，延伸至性健康和生育健康的基本要素，包括獲得安全飲用水、適當的衛生設施、適當的糧食和營養、適當的住房、安全和健康的工作條件和環境、與健康相關的教育和資訊，並獲得有效保護免受一切形式暴力、酷刑和歧視以及對性健康和生育健康權產生不利影響的其他侵犯人權行為。
8. 此外，根據世界衛生組織的定義，性健康和生育健康權也深受「健康的社會

⁶ 見世界衛生組織，性健康、人權和法律(2015)，關於性健康的可行定義，第 1.1 節。

⁷ 見《人口與發展國際會議行動綱領》，第七章。

要素」所影響。⁸ 在所有國家中，性健康和生育健康的模式通常反映社會不平等現象以及基於性別、種族根源、年齡、身心障礙等因素所生的權力不平等分配。貧困、收入不平等、基於委員會所確定理由的系統性歧視和邊緣化都是性健康和生育健康的社會要素，也對一系列其他權利的享有產生影響。⁹ 這些社會要素的性質往往通過法律和政策得以體現，限制了個人在其性健康和生育健康方面可作出的選擇。因此，為了實現性健康和生育健康權，締約國必須解決法律、制度設計和社會實踐中阻礙個人在實踐中有效享有其性健康和生育健康的社會要素。

與其他人權的相互依存關係

9. 實現性健康和生育健康權要求締約國也履行其依據《公約》其它條款的義務。例如，性健康和生育健康權，與受教育權(第十三條和第十四條)以及不受歧視和男女平等的權利(第二條第二項和第三條)相結合，需要確保全面、不歧視、有證據的、科學上準確和適合年齡的關於性健康和生育健康的受教育權。¹⁰ 性健康和生育健康權，與工作權(第六條)、公平與良好的工作條件(第七條)以及不歧視和男女平等的權利相結合，也要求國家確保包括處於弱勢的工作者，如移徙工作者或身心障礙婦女在內的工作者有生育保護和育嬰假，以及保護工作者在工作場所免受性騷擾，禁止基於懷孕、分娩、生育、¹¹ 性傾向、性別認同或雙重性徵身分的歧視。
10. 性健康和生育健康權與其他人權不可分割，相互依存。它與支撐個人的身心完整及其自主性的公民權利和政治權利密切相關，如生命權、身體自由及人身安全權、免受酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱的處遇的權利、隱私和家庭生活得到尊重的權利以及不受歧視和平等權。例如，缺乏緊急產科護理服務或拒絕提供流產服務往往導致孕產婦死亡和生病，這又構成了侵犯生命權或安全權，在某些情況下相當於酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱的處遇。¹²

⁸ 世界衛生組織健康問題社會決定因素委員會，《彌合代距問題：透過健康問題社會決定因素方面的行動實現健康公平》——健康問題社會決定因素委員會的最終報告(2008 年)。

⁹ 見經濟社會文化權利委員會關於經濟、社會及文化權利方面不歧視的第 20 號一般性意見(2009)。

¹⁰ A/65/162。

¹¹ 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第一項(f)款和第十一條第二項。

¹² 見人權事務委員會第 1153/2003 號來文，Karen Noelia Llantoy Huamán 訴秘魯案，2005 年 10 月通過的意見；消除對婦女歧視委員會第 17/2008 號來文，Alyne da Silva Pimentel 訴匈牙利案，2011 年 7 月 25 日通過的意見；CAT/C/SLV/CO/2, 第 23 段；以及 CAT/C/NIC/CO/1, 第 16 段。

三、關於性健康和生育健康權的規範內容

A. 性健康和生育健康權的要素

11. 性健康和生育健康是人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康權利的組成部分。繼委員會擬訂第 14 號一般性意見後，全面的性健康和生育健康包含下述四個相互關聯的基本要素。¹³

可使用性

12. 應有充分數量運作的健康照護設施、服務、物資和方案，向人民提供儘可能充分的性健康和生育健康照護。這包括確保提供設施、物資和服務，以保障實現性健康和生育健康權的基本要素，如安全飲用水和充分的衛生設施、醫院和診所。
13. 確保提供訓練有素的醫療和專業人員以及有技能的提供者，他們已接受培訓，可提供全面的性健康和生育健康照護服務，這是確保可使用性的一個關鍵組成部分。¹⁴ 還應當提供必要藥品，包括一系列廣泛的避孕方法，如保險套和緊急避孕，用於流產和流產後護理的藥品，以及用於預防和治療性傳播感染和愛滋病毒(HIV)的藥品，包括學名藥。¹⁵
14. 因基於意識形態的政策或做法，例如基於良心拒絕提供服務，而導致無法獲得物資和服務，這不應成為獲得服務的障礙。應有足夠數量的健康照護提供者願意並且有能力在公共和私人設施中、在合理的地理範圍內隨時提供這樣的服務。¹⁶

¹³ 在第 14 號一般性意見的第 12 段中，委員會界定了國家保障健康權義務的規範內容。這些標準也適用於基本要素，即健康的先決條件，包括獲得性教育以及性健康和生育健康的資訊。另見兒童權利委員會 15 號一般性意見，該意見規定這些規範適用於青少年。締約國提供的醫療保健服務應照顧到所有青少年的特殊需要和人權。

¹⁴ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 12 段(a)項；A/HRC/21/22 及 Corr.1 和 2，第 20 段。

¹⁵ 世界衛生組織將必要藥品定義為“滿足大部分人民的優先健康照護需要”的藥品，“在運作中的衛生體系中任何時候均有足夠的數量和適宜的劑型，其價格是個人和社群能夠承受得起的藥品”。見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見；和世界衛生組織必要藥品標準清單，第 19 版(2015)。

¹⁶ 國際計劃生育聯合會——歐洲網路訴義大利案，申訴號 87/2012(2014)，歐洲理事會的部長委員會於 2014 年 4 月 30 日通過。

可取得性

15. 有關性健康和生育健康照護的醫療設施、物資、資訊和服務¹⁷應便於所有個人和群體不受歧視和無障礙地取得。如委員會第 14 號一般性意見所述，可取得性包括實際可取得性、可負擔性和資訊可取得性。

實際可取得性

16. 必須在安全的環境中及合理的距離內為所有人提供與性健康和生育健康服務有關的醫療設施、物資、資訊和服務，以便讓有需要的人都能及時獲得服務和資訊。應對所有人確保實際可取得性，特別是處於弱勢和被邊緣化的人，包括但不限於居住在農村和偏遠地區的人、身心障礙者、難民和境內流離失所者、無國籍人員和被監禁者。在偏遠地區提供性健康和生育健康服務不可行時，實質平等要求採取積極措施，確保為有需要的人提供獲得這類服務的通訊和交通。

可負擔性

17. 公共或私人提供的性健康和生育健康服務必須讓所有人負擔得起。必須免費提供或基於平等原則提供基本物資和服務，包括與性健康和生育健康基本要素相關的基本物資和服務，以確保個人和家庭不會因醫療支出而負擔過重。應為沒有足夠財力的人提供必要的支助以支付醫療保險費用，並享有提供性健康和生育健康資訊、物資和服務的醫療設施。¹⁸

資訊可取得性

18. 資訊可取得性包括一般性地尋求、接收和傳播關於性健康和生育健康問題的資訊和觀點的權利，以及也包括個人接收關於其特定健康狀況的具體資訊的權利。所有個人和群體，包括青少年和青年，都有權獲得關於性健康和生育健康各方面的有證據的資訊，包括孕產婦健康、避孕用品、家庭計畫、性感染疾病、愛滋病毒(HIV)預防、安全流產和流產後護理、不孕和生育選擇以及生殖系統癌症。
19. 提供此類資訊的方式必須符合個人和社群的需求，同時考慮到例如年齡、性

¹⁷ 本文件中提到的醫療設施、物資和服務包括其基本要素。

¹⁸ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性建議，第 19 段。

別、語言能力、教育水準、身心障礙、性傾向、性別認同和雙重性徵身分。¹⁹ 資訊可取得性不應損害個人健康資料和資訊得到保密的權利。

可接受性

20. 與性健康和生育健康有關的所有設施、物資、資訊和服務必須尊重個人、少數族群、民族和社群的文化，並對於性別、年齡、身心障礙、多元性別和生命週期的需求有所敏感。然而，這不能作為拒絕對特定群體提供針對性設施、物資、資訊和服務的正當理由。

品質

21. 與性健康和生育健康有關的設施、物資、資訊和服務必須具有良好的品質，意指它們在有證據、科學上和醫學上適當且是最新的。這需要訓練有素的熟練的健康照護專業人員、經科學驗證且未過期的藥品以及設備。未能或拒絕將技術進步和創新納入提供的性健康和生育健康服務中，例如用於流產的藥品、²⁰輔助生育技術和治療愛滋病毒(HIV)和愛滋病(AIDS)方面的進展，會有損照護的品質。

B. 普遍適用的特定議題

不歧視和平等

22. 《公約》第二條第二項規定，任何個人和群體都不得受歧視，都應享有平等權利。所有個人和群體應能夠平等地享有在範圍、品質和標準方面相同的性健康和生育健康醫療設施、資訊、物資和服務，並不受任何歧視地行使性健康和生育健康權。
23. 在性健康和生育健康權的背景中，不歧視也包括所有人(包括女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵者)的性傾向、性別認同和雙重性徵身分受到充分尊重的權利。將同性成年人自願發生性關係或表達性別認同的行為定為刑事罪，明顯侵犯了人權。同樣，要求將女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵者視為心理或精神病患者，或要求他們/她們被以所謂的「治療」而被「治癒」的法規，都明顯侵犯其性健康和生育健康權。

¹⁹ 歐洲委員會人權專員，“人權和雙重性徵者”，議題文件(2015)。

²⁰ 世界衛生組織，安全流產：健康體系的技術和政策指南，第二版(2012)。

締約國也有義務打擊對同性戀和跨性別者的恐懼，這種恐懼導致歧視，包括侵犯性健康和生育健康權的行為。

24. 不歧視和平等不僅需要法律上和形式上的平等，而且需要實質平等。實質平等要求對特定群體特殊的性健康和生育健康需求，以及該特定群體可能面臨的任何障礙，予以解決。特定群體的性健康和生育健康需求應得到特別關注。例如，身心障礙者不僅應能享有在範圍和品質方面相同的性健康和生育健康服務，而且還能享有因其身心障礙所需要的特別服務。²¹ 此外，必須作出合理調整，使身心障礙者在平等基礎上充分獲得性健康和生育健康服務，例如無障礙設施、以無障礙形式提供的資訊及決策支持，國家應確保以尊重和尊嚴且不加劇邊緣化的方式提供醫療。

女男平等和性別觀點

25. 由於婦女具有生育能力，所以實現婦女的性健康和生育健康權對實現她們的全面人權而言至關重要。在婦女的自主權以及對自己的生活和健康作出有意義的決定的權利中，性健康和生育健康權是必不可少的部分。性別平等要求考慮到婦女的健康需求(不同於男性的健康需求)，並根據婦女的生命週期為她們提供適當的服務。
26. 婦女在一生中遭受系統性歧視和暴力，解決該問題需要全面瞭解在性健康和生育健康權方面的性別平等概念。《公約》第二條第二項保障不得性別歧視以及第三條保障男女平等，這不僅要求消除直接歧視，還要消除間接歧視，以及確保形式平等和實質平等。²²
27. 看似中立的法律、政策和做法會延長現有的性別不平等和對婦女的歧視。實質平等要求法律、政策和做法去改善(而不是維持)婦女在行使其性健康和生育健康權過程中固有的不利條件。尤其是，關於婦女附屬於男子以及婦女的作用僅僅是照料者和母親這樣基於性別的刻板印象、假設和預期，是實質性別平等(包括平等的性健康和生育健康權)的障礙，需要予以改變或消除，認為男子的作用僅僅是一家之主和經濟支柱的刻板印象、假設和預期也需要予以改變或消除。²³ 與此同時，需要採取暫時和永久性的特別措施，以加快實

²¹ 見《身心障礙者權利公約》第二十五條。

²² 見經濟社會文化權利委員會關於男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利的第 16 號一般性意見(2005)。

²³ 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第五條。

現婦女事實上的平等並保護母性。²⁴

28. 在法律上和實踐中實現婦女權利和性別平等，需要廢除或改革在性健康和生育健康領域的歧視性法律、政策和做法。要求消除所有妨礙婦女獲得全面的性健康和生育健康服務、物資、教育和資訊的障礙。為了降低產婦死亡率和生病率，需要提供緊急產科護理和熟練的助產護理，包括在農村和偏遠地區，並預防不安全流產。預防意外懷孕和不安全流產，要求國家制定法律和政策措​​施，以保障所有人能獲得負擔得起的、安全有效的避孕用品和全面的性教育，包括對青少年；放寬限制流產的法律；保障婦女和女童能夠獲得安全的流產服務和優質的流產後護理，包括透過培訓健康照護提供者；以及尊重婦女就其性健康和生育健康作出自主決定的權利。²⁵
29. 還必須採取預防、促進和補救行動，保護所有個人免遭使其不能充分享有性健康和生育健康的有害做法和習俗以及基於性別的暴力，例如切割女性生殖器官、童婚和強迫婚姻、家庭暴力和性暴力，包括婚內強制性交等等。所有人都有權在不受暴力、脅迫和歧視的情況下就其性健康和生育健康問題進行自主決策，締約國必須制定法律、政策和方案，以防止、處理和糾正侵犯該權利的行為。

歧視的交叉性和多種形式

30. 屬於特定群體的個人可能在性健康和生育健康方面不成比例地受到交叉歧視的影響。如委員會所確定的，²⁶ 諸如(但不限於)貧窮婦女、身心障礙者、移民者、原住民或其他少數民族、青少年、男女同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵者以及愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)患者這樣的群體更可能遭受多重歧視。被販運和遭受性剝削的婦女、女童和男童在日常生活中容易遭受暴力、脅迫和歧視，其性健康和生育健康面臨很大風險。此外，生活在衝突局勢中的婦女和女童尤其面臨侵權行為的高風險，包括系統性的強制性

²⁴ 《消除對婦女一切形式歧視公約》第四條第一項提到“為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施”，而第四條第二項重點關注“為保護母性而採取的特別措施”。見經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見，第 15 段。

²⁵ A/69/62；另見世界衛生組織，安全流產：健康體系的技術和政策指南，第二版(2012)。

²⁶ 包括基於種族和膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，包括種族認同、年齡、國籍、婚姻和家庭狀況、身心障礙、性傾向和性別認同、雙重性徵身分、健康狀況、居住地點、經濟和社會狀況或其他狀況而受歧視的群體，以及那些面臨多重形式歧視的族群。見經濟社會文化權利委員會第 20 號一般性意見。

交、性奴役、強迫懷孕和強迫絕育。²⁷旨在保證不歧視和實質平等的措施應認識到並努力克服交叉歧視對實現性健康和生育健康權往往是加重的影響。

31. 需要法律、政策和計畫，包括暫行特別措施，以防止和消除阻礙獲得性健康和生育健康的歧視、汙名化或負面刻板印象。受監禁者、難民、無國籍者、尋求庇護者和無證件移徙者的弱勢性因拘禁狀態或其法律地位而加劇，他們也是具有特殊需求的群體，需要國家採取具體步驟，確保他們獲得性健康和生育健康方面的資訊、物資和健康照護。國家必須確保個人不受騷擾地行使其性健康和生育健康權。消除系統性歧視通常需要對歷來被忽視的群體投入更多資源，²⁸並確保公務員和其他人員在實踐中執行反歧視法律和政策。
32. 締約國應採取措施，充分保護在性產業工作的人免遭一切形式暴力、脅迫和歧視。應確保這類人員有機會獲得全面的性健康和生育健康照護。

四、締約國的義務

A. 一般法律義務

33. 《公約》第二條第一項規定，締約國必須採取步驟，盡其資源能力所及，務期逐漸使性健康和生育健康權完全實現。締約國必須儘可能迅速和有效地完全實現可能達到之最高標準的性健康和生育健康。這意指在逐漸使該目標完全實現的同時，必須立即或在合理地短暫期限內採取步驟。此類步驟應當周密、具體且具有針對性，利用一切適當方法，尤其包括但不限於通過立法和預算措施。
34. 締約國負有立即義務消除對個人和群體的歧視，並保障其平等享有性健康和生育健康權。這要求國家廢除或改革那些使特定個人和群體實現性健康和生育健康權的能力喪失或減損的法律和政策。存在一系列廣泛會削弱在完全享有性健康和生育健康權方面的自主性以及平等和不受歧視的權利的法律、政策和做法，例如將流產定為犯罪或限制流產的法律。締約國還應確保所有個人和群體能平等地獲得全面的性健康和生育健康資訊、物資和服務，包括通過消除特定群體可能面臨的一切障礙。
35. 國家必須採取必要措施，消除使不平等和歧視長期存在的條件並打擊這樣的態度，特別是基於性別的不平等和歧視，以使所有個人和群體平等享有性健

²⁷ 見 1993 年《維也納宣言和行動綱領》(A/CONF.157/23)，第 38 段；見 1995 年《北京宣言和行動綱領》(A/CONF.177/20)，第 135 段。

²⁸ 見經濟社會文化權利委員會第 20 號一般性意見，第 39 段。

康和生育健康。²⁹ 國家必須承認並採取措施糾正有損平等行使這一權利的根深蒂固的社會規範和權力結構，如性別角色，這些對健康的社會要素產生影響。這些措施必須解決和消除有關性和生育的歧視性刻板印象、假設和規範，這些是限制性法律的基礎並有損性健康和生育健康的實現。

36. 必要時國家應採取暫行特別措施，以克服對某些群體的長期歧視和根深蒂固的刻板觀念，並根除使歧視長期存在的條件。國家應側重於確保所有個人和群體在實質平等的基礎上切實享有性健康和生育健康權。
37. 締約國有責任證明其已獲得最大程度的可用資源，包括通過國際協助和合作獲得的資源，以履行其《公約》義務。
38. 應避免倒退措施，如果適用這種措施，締約國有義務證明其必要性。³⁰ 這同樣適用於性健康和生育健康方面。倒退措施的例子包括在國家藥品登記目錄中註銷性健康和生育健康藥品；通過法律或政策取消對性健康和生育健康服務的公共衛生經費；對有關性健康和生育健康的資訊、物資和服務施加障礙；制定法律將某些性健康和生育健康行為和決定定為刑事罪；通過法律和政策改革，減少國家對私人主體尊重個人獲得性健康和生育健康服務權利的監督義務。在不可避免使用倒退措施的極端情況下，國家必須確保這些措施只是暫時的，不會過度影響處於弱勢和被邊緣化的個人和群體，並且其適用方式在其他方面不具有歧視性。

B. 具體法律義務

39. 締約國有義務尊重、保護和實現所有人的性健康和生育健康權。

尊重義務

40. 尊重義務要求締約國不直接或間接干涉個人行使性健康和生育健康權。國家不得限制或剝奪任何人享有性健康和生育健康權，包括通過法律將提供性健康和生育健康服務和資訊的行為定為刑事罪，同時應對健康資料保密。國家必須對阻礙行使性健康和生育健康權的法律進行改革。這方面的例子包括將流產、不揭露愛滋病毒(HIV)患者身分、接觸和感染愛滋病毒(HIV)、成年人之間的合意性活動、變性身分或表達定為刑事罪的法律。³¹

²⁹ 見經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見，第 6-9 段。

³⁰ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 32 段。

³¹ 例如，見 E/C.12/1/Add.105 和 Corr.1, 第 53 段；消除對婦女歧視委員會，第 24 號一般性意見，第 24 段和第 31 段(c)項。A/66/254；以及 A/HRC/14/20。

41. 尊重義務還要求國家廢止和避免制訂對獲得性健康和生育健康服務造成障礙的法律和政策。這包括第三人授權的要求，例如要求有父母、配偶和司法授權才能享有性健康和生育健康服務和資訊，包括流產和避孕；在離婚、再婚或獲得流產服務方面帶有成見的諮詢和法定等待期；強制性愛滋病毒(HIV)檢測；以及在公共資金或外國協助資金中排除特定的性健康和生育健康服務。傳播錯誤資訊和限制個人取得性健康和生育健康資訊的權利也違反了尊重人權的義務。國家和捐助國在向公眾和個人提供關於性健康和生育健康的資訊時必須避免審查、隱瞞、歪曲或將提供資訊的行為定為刑事罪。³² 這些限制阻礙人們獲得資訊和服務的機會，並可能助長汙名化和歧視。³³

保護義務

42. 保護義務要求國家採取措施，防止第三人直接或間接干涉享有性健康和生育健康權。保護義務要求國家制定和執行法律和政策，禁止第三人的行為對身心的健全造成傷害或有損完整享有性健康和生育健康權，包括私人健康照護設施、保險和製藥公司以及健康相關物資和設備製造商的行為。這包括禁止暴力和歧視性做法，例如在提供性健康和生育健康服務時將某些個人或群體排除在外。
43. 國家必須禁止和防止私人行為者在實踐上或程序上對健康服務施加障礙，例如設施的實質障礙、傳播錯誤資訊、非正式收費和第三人授權的要求。如果允許健康照護提供者出於良心拒絕提供服務，國家必須適當地規範這種做法，以確保這不阻礙任何人獲得性健康和生育健康保健，包括要求轉介給有能力並願意提供所尋求服務的提供者而且容易達到，並且不會阻礙緊急情況下提供服務。³⁴
44. 國家有義務確保青少年能夠充分獲得適當的性健康和生育健康的資訊，包括計畫生育和避孕藥具、早孕的危險以及預防和治療性傳播疾病，包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)，無論青少年的婚姻狀況如何，及其父母或監護人是否同意，尊重其隱私並保密。³⁵

³² 經濟社會文化權利委員會，第 14 號一般性意見；以及兒童權利委員會關於在《兒童權利公約》架構內青少年的健康和發展的第 4 號一般性意見(2003)。

³³ 國際特赦組織，沒有選擇：印尼生育健康的障礙(2010)。

³⁴ 見 E/C.12/POL/CO/5，第 28 段；A/66/254，第 24 段和第 65 段(m)項；消除對婦女歧視委員會第 24 號一般性建議，第 11 段。

³⁵ 見兒童權利委員會第 4 號一般性意見，第 28 段和第 33 段。

履行義務

45. 履行義務要求國家採取適當的立法、行政、預算、司法、宣傳和其他措施，以確保完整實現性健康和生育健康權。³⁶國家的目標應是確保所有個人(包括處於不利和被邊緣化族群的個人)不受歧視地普遍獲得全面的優質健康和生育健康服務，包括產婦健康服務；避孕資訊和服務；安全流產照護；以及預防、診斷和治療不孕症、生殖系統癌症、性傳染疾病和愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)，包括使用學名藥。國家必須保證在所有情況下對性暴力和家庭暴力倖存者提供身體和精神健康照護，包括事後預防、緊急避孕和安全流產服務。
46. 履行義務還要求國家採取措施，消除完整實現性健康和生育健康權的實際障礙，諸如費用過高、性和生育健康照護方面缺乏有形的無障礙設施，或設施的地理距離太遠。國家必須確保健康照護提供者獲得關於提供優質和有尊嚴的性健康和生育健康服務的充分培訓，並確保在整個國家均衡分配這類提供者。
47. 國家必須為提供和交付性健康和生育健康服務制定和執行有證據基礎的標準和準則，這種準則必須定期更新，以包含醫療的進步。同時，國家必須提供適合年齡的、基於證據、科學上準確的性健康和生育健康全面教育。³⁷
48. 國家還必須採取積極措施，在妨礙不同年齡和性別的人、婦女、女童和青少年自主行使他們的性健康和生育健康權的規範或信仰方面消除社會障礙。應改變對月經、懷孕、分娩、手淫、夢遺、輸精管結紮術和生育的社會誤解、偏見和禁忌，以使這些不妨礙個人享有性健康和生育健康權。

C. 核心義務

49. 締約國負有核心義務確保性健康和生育健康權的滿足至少達到最低的必要水準。在這方面，締約國應遵循當代人權文件和實務見解³⁸以及聯合國機構制定的最新的國際準則和協定，特別是世界衛生組織和聯合國人口基金

³⁶ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 33 段以及第 36-37 段。

³⁷ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見；消除對婦女歧視委員會關於婦女在預防衝突、衝突中及衝突後局勢中的作用的第 30 號一般性建議，第 52 段(c)項；以及兒童權利委員會第 15 號一般性意見，第 60 段。

³⁸ 例如，見 www.icpdbeyond2014.org；消除對婦女歧視委員會第 17/2008 號來文，以及第 22/2009 號來文，L.C.訴秘魯案，2011 年 10 月 17 日通過的意見；以及兒童權利委員會和消除對婦女歧視委員會的一般性意見和建議。

(UNFPA) 制定的國際準則和協議。³⁹ 核心義務至少包括以下方面：

- (a) 廢除或消除將個人或特定群體為獲得性健康和生育健康醫療設施、服務、物資和資訊的行為定為刑事罪、加以阻礙或破壞的法律、政策和做法；
- (b) 通過並執行一項關於性健康和生育健康的國家策略和行動計畫，給予充足的預算撥款，通過參與性和透明的程序，定期審查和監測，並按禁止的歧視理由分類而制定；
- (c) 保障普遍和公平地獲得負擔得起的、可接受的和高品質的性健康和生育健康服務、物資和設施，特別是對婦女以及處於弱勢和被邊緣化的群體；
- (d) 頒布和執行法律禁令，禁止有害習俗和基於性別的暴力，包括切割女性生殖器官、童婚和強迫婚姻、家庭暴力和性暴力，包括婚內強制性交，同時在個人性健康和生育健康的需求和行為方面確保隱私、保密以及自由、知情和負責任的決策，不受脅迫、歧視或暴力恐懼；
- (e) 採取措施防止不安全流產並為有需求的人提供流產後照護和諮詢；
- (f) 確保所有個人和群體都能獲得關於性健康和生育健康的全面的教育和資訊，而且這種教育和資訊是不歧視性、不帶成見、基於證據的並考慮到兒童和青少年不斷發展的能力；
- (g) 提供性健康和生育健康方面的必要藥品、設備和技術，包括根據世界衛生組織必要藥品標準清單來提供；⁴⁰
- (h) 確保就侵犯性健康和生育健康權的行為提供有效和透明的救濟和賠償，包括行政和司法救濟和賠償。

D. 國際義務

50. 國際合作與協助是《公約》第二條第一項的主要內容，對實現性健康和生育健康權而言至關重要。根據第二條第一項，由於缺乏資源而無法履行其義務而且不能實現性健康和生育健康權的國家必須尋求國際合作協助。有能力這樣做的締約國必須依照至少將國民總收入的 0.7% 用於國際合作與協助的國際承諾並本著誠信來回應此類請求。
51. 締約國應依據其《公約》義務，確保涉及智慧財產權或經貿往來的雙邊、區

³⁹ 例如，見人道安置中生育健康機構間實地手冊(人道安置中生育健康機構間工作小組，2010)，可查閱 www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/field_manual_rh_humanitarian_settings.pdf；以及人口基金關於性健康和生育健康的出版物，可查閱 www.unfpa.org/sexual-reproductive-health。

⁴⁰ 見世界衛生組織必要藥品標準清單，第 18.3 條。

域和國際協定不妨礙獲得用於預防或治療愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)以及其他與性健康和生育健康有關的疾病的藥品、診斷或相關技術。國家應確保國際協定和國內法在最大程度上納入保障和彈性，可用於促進和確保所有人獲得藥品和健康照護。各締約國應審查其國際協定，包括關於貿易和投資的國際協定，以確保它們與性健康和生育健康權的保護協調一致，並在必要時進行修訂。

52. 捐助國和國際主體有義務遵循人權標準，這些標準也適用於性健康和生育健康。為此，國際協助不應對捐助國現有的資訊或服務加以限制，從接受協助國撤回訓練有素的生育健康照護工作者，或推動接受協助國採取私有化模式。此外，捐助國不應加劇或縱容接受協助國在完整享有性健康和生育健康方面已存在的法律、程序、實踐或社會方面的障礙。
53. 政府間組織，特別是聯合國及其專門機構、方案和機關，在普遍實現性健康和生育健康權方面可以發揮關鍵作用並作出貢獻。世界衛生組織、人口基金、聯合國促進性別平等和增強婦女權能署(UN-Women)、聯合國人權高級專員辦公室和聯合國其他機構可提供技術指導和資訊，以及能力建設和加強。它們應該與締約國開展有效合作，基於他們性健康和生育健康權方面的專門知識在國家層級落實性健康和生育健康權，遵循各自的任務授權，與公民社會合作。⁴¹

五、違反行為

54. 發生侵犯性健康和生育健康權的情況，可以是國家直接所為，也可能是國家管理不嚴的其他機構所為。因作為而造成的侵權，包括通過立法、規章、政策或方案，阻礙在締約國或第三國實現性健康和生育健康權，或正式廢除或中止執行繼續享有性健康和生育健康權所必須的立法、規章、政策或方案。
55. 因不作為而造成的侵權，包括未能採取適當措施充分實現每個人的性健康和生育健康權，以及未能制定和執行相關法律。未能確保享受性健康和生育健康權方面的形式平等和實質平等，就構成侵犯這項權利。要實現平等享有性健康和生育健康權，就需要消除法律上和實際上的歧視。⁴²
56. 國家通過法律、政策或行動破壞性健康和生育健康權，即違反了尊重義務。這些違反行為包括國家干涉個人控制自己身體的自由和在這方面作出自

⁴¹ 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見，第 63-65 段。

⁴² 見經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見，第 41 段。

由、知情和負責任決定的能力。國家廢除或中止享有性健康和生育健康權所必須的法律和政策，也是違反行為。

57. 違反尊重義務的例子包括設立阻礙個人獲得性健康和生育健康服務的法律障礙，例如將婦女流產以及成年人之間的合意性活動定為刑事罪。禁止或拒絕在實踐中獲得性健康和生育健康服務和藥物，如緊急避孕，也違反了尊重義務。規定非自願、強迫或強制醫療措施的法律和政策，包括強制絕育或強制的愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)、貞操或懷孕測試，也違反了尊重義務。
58. 間接延續強制性醫療做法的法律和政策，包括基於激勵或配額的避孕政策和激素療法，以及性別認同要得到法律承認需要進行手術或絕育的要求，構成新的違反尊重義務的行為。更多的違反行為包括通過國家做法和政策審查或隱瞞有關性健康和生育健康的資訊，或提供不準確、虛假或歧視性資訊。
59. 如果一個國家未能採取有效步驟，防止第三人破壞享有性健康和生育健康權，即違反了保護義務。這包括未能禁止並採取措施防止個人和機構在衝突期間、衝突後和過渡情況下實施的一切形式暴力和脅迫，包括家庭暴力、強制性交(包括婚內強制性交)、性侵犯、虐待和騷擾；針對女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵者或尋求流產或流產後照護的婦女的暴力行為；有害習俗，如切割女性生殖器官、童婚和強迫婚姻、強迫絕育、強迫流產和強迫懷孕；以及對雙重性徵嬰兒或兒童進行的醫學上不必要、不可逆轉和非自願的手術和治療。
60. 國家必須有效地監督和規範特定部門，如私人健康照護提供者、醫療保險公司、教育和兒童保育機構、機構照護設施、難民營、監獄和其他拘留中心，以確保它們不會破壞或侵犯個人享有性健康和生育健康權。國家有義務確保私營醫療保險公司不拒絕將性健康和生育健康服務納入賠保範圍。此外，國家還有域外義務⁴³確保跨國公司(如在全球運營的製藥公司)不侵犯其他國家人民的性健康和生育健康權，例如在未經同意的情況下進行避孕用品測試或醫學試驗。
61. 國家不採取一切必要步驟，在資源能力所及範圍內便利和促進性健康和生育健康權並提供資助，即違反履行義務。如果國家未能通過並執行一項全面和包容性的國家健康政策，充分並全面地包含性健康和生育健康，或一項政策未能妥善解決處於弱勢和被邊緣化群體的需求，也屬於違反履行義務的行為。

⁴³ 《關於國家在經濟、社會和文化權利領域的域外義務的馬斯垂克原則》。

62. 如果國家未能逐步確保性健康和生育健康醫療設施、物資和服務可使用、可獲得、可接受且具有高品質，即違反了履行義務。此類違反行為的例子包括未能保障人們獲得全面的避孕選擇，使所有人都能使用適合自己具體情況和需求的適當方法。
63. 此外，如果國家未能採取積極措施，消除享有性健康和生育健康權的法律、程序、實際和社會障礙，以及確保健康照護提供者以尊重和不歧視的方式對待所有尋求性健康和生育健康照護的個人，則構成違反履行義務的行為。如果國家未能採取措施，確保最新、準確的性健康和生育健康的資訊以適當語文和形式公開，使所有人可得，並確保所有教育機構將沒有成見、科學上準確、基於證據、適合年齡和全面的性教育納入其課程，也構成違反履行義務的行為。

六、救濟措施

64. 國家必須確保所有人都能訴諸司法，並在性健康和生育健康權受到侵犯的情況下獲得有意義和有效的救濟。救濟措施包括但不限於充分、有效和迅速的回復原狀、賠償、康復、補救和保證不再發生，具體視情況而定。有效行使獲得救濟的權利要求資助訴諸司法的機會，並提供資料說明是否存在這些救濟辦法。同樣重要的是，性健康和生育健康權在法律和政策中得以體現，並可在國家層級予以充分審理，並確保法官、檢察官和律師瞭解這一權利可執行。如果第三人侵犯性健康和生育健康權，國家必須確保對這種侵權行為進行調查和起訴，追究犯罪者的責任，並對侵權行為的受害者提供救濟。

第23號一般性意見：關於享受公平與良好的工作條件的權利(《經濟社會文化權利國際公約》第七條)(2016年)

一、前言

1. 《經濟社會文化權利國際公約》和其他國際和區域人權條約¹以及包括國際勞工組織(ILO)公約和建議²在內的相關國際法律文件都確認，人人有權享受公平與良好的工作條件。這項權利是《公約》所載其他勞工權利的重要組成部分，也是自由選擇和接受工作的權利所帶來的必然結果。同樣，工會權利、結社自由和罷工權是建立、保持及捍衛公平與良好工作條件至關重要的手段。³反過來，社會保障對無法獲得工作相關收入的情況進行補償，與勞工權利相輔相成。⁴享受公平與良好的工作條件權是享受《公約》規定的其他權利的先決條件，亦是其結果，例如，藉由避免職業傷害和疾病有助於享有有可能達到的最高標準的身體與精神健康權，合理的報酬有助於享有適當生活程度

¹ 見《世界人權宣言》第二十三條及第二十四條；《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條；《兒童權利公約》第三十二條；《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第二十五條；《身心障礙者權利公約》第二十七條；《歐洲社會憲章》(修訂本)，第一部分，第2段、第3段、第4段、第7段、第8段；第二部分，第2段、第3段、第4段；《歐洲聯盟基本權利憲章》，第十四條、第二十三條、第三十一條及第三十二條；《美洲人權公約關於經濟、社會和文化權利領域的附加議定書》第七條；及《非洲人權和人民權利憲章》第十五條。各條約中條款措辭有所不同。歐洲文書提供的保護更廣，而《非洲憲章》載有較狹隘的“同工同酬”要求。

² 儘管國際勞工組織的許多公約都直接和間接地涉及公平與良好的工作條件，但為本一般性意見之目的，委員會認定以下公約為相關公約：1919年(工業)工時公約(第1號)、1921年(工業)每週休息公約(第14號)、1928年確定最低工資辦法公約(第26號)、1930年(商業和辦事處所)工時公約(第30號)、1935年四十小時工作周公約(第47號)；1949年保護工資公約(第95號)；1951年(農業)確定最低工資辦法公約(第99號)；1951年同酬公約(第100號)；1957年(商業和辦事處所)每週休息公約(第106號)；1958年(就業和職業)歧視公約(第111號)；1970年確定最低工資公約(第131號)；1970年帶酬休假公約(修訂本)(第132號)；1973年最低年齡公約(第138號)；1979年(公路運輸)工時與休閒公約(第153號)；1981年職業安全和衛生公約(第155號)；1981年職業安全和衛生公約2002年議定書；1981年有家庭責任工人公約(第156號)；1990年夜間工作公約(第171號)；1994年兼職工作公約(第175號)；2000年生育保護公約(第183號)；2006年關於促進職業安全與健康框架公約(第187號)；2011年家事工作者公約(第189號)。

³ 經濟社會文化權利委員會關於工作權利的第18號一般性意見(2005)第2段說明了《公約》第六條中廣義上的工作權利、第七條中承認享受公平與良好的工作條件權利的個人內涵以及第八段中集體內涵之間的相互關聯。

⁴ 見經濟社會文化權利委員會關於社會保障的權利的第19號一般性意見(2007)，第2段。

權。

2. 享受公平與良好工作條件權的重要性尚未得到完全認識。《公約》通過近 50 年後，世界許多地區的工資水準依然較低，性別工資差距仍是長期的全球性問題。據國際勞工組織估計，每年約有 3.3 億人遭受職業災害，與工作有關的死亡達 200 萬起。⁵所有國家中近半數仍然每週法定工作時間超過 40 小時，其中很多最長法定工作時間為 48 小時，一些國家平均工作時間極長。此外，經濟特區、自由貿易區和加工出口區的工人經常被剝奪享受公平與良好的工作條件的權利，因為勞工法得不到落實。
3. 歧視、不平等和缺乏有保障的休息和休閒條件困擾著世界上的很多工人。經濟、財政和政治危機引發了緊縮措施，使得已取得的進展出現倒退。由於工作契約變得日益複雜，如出現了短期契約和零工時契約以及非標準形式的就業，加上國內和國際勞工標準、集體談判權及工作條件遭到侵蝕，因此，公平與良好的工作條件未得到足夠保護。即使在經濟增長的時候，很多工人也享受不到這種工作條件。
4. 委員會認識到，自起草《公約》以來，工作和工人的概念已經發生了變化，包括出現了新的類別，如自營作業者、非正規經濟部門的工人、農業工人、難民工人和無薪工人。由委員會起草的本一般性意見接續關於工作權利的第 18 號一般性意見，同時借助於審議締約國報告的經驗，其目的是為完全執行《公約》第七條作出貢獻。

二、規範內容

5. 享受公平與良好的工作條件是每個人的權利，沒有任何區分。「人人」的用語凸顯了一個事實，即這項權利適用於所有場所的所有工人，不分性別，也包括青年工人和老年工人、身心障礙工人、非正規部門工人、移徙工人、少數民族和其他少數族群工人、家事勞工、自營作業者、農業工人、難民工人和無薪工人。「人人」的用語強化了《公約》第二條第二項中禁止歧視的一般規定和第三條中的平等條款，而第七條第一款第一目和第三款中多處提及「平等」和「沒有任何歧視」，則對「人人」的用語形成補充。
6. 第七條列明了確保公平與良好工作條件的基本內容的例示清單。「尤須確保」一詞的用語表明，其他沒有被明確提及的內容也與此有關。在這方面，委員

⁵ 據國際勞工組織統計，1998 年至 2008 年，全球與工作有關的致命和非致命事故和疾病總數並無顯著變化，但全球資料掩蓋了國家和區域之間的差異。

會一貫強調諸如以下內容：禁止強迫勞動和對兒童和青少年進行社會和經濟剝削；保證其免遭暴力和騷擾，包括性騷擾；提供帶薪產假、陪產假和育嬰假。

A. 第七條第一款：所有工作者之報酬使其最低限度均能

1. 報酬

7. 「報酬」一詞已超越了「工資」或「薪金」的較為局限的概念，更包括雇主向受僱人支付的、應達到公平、合理數額的額外直接或間接現金或實物津貼，例如補助金、醫療保險負擔額、住房和食物津貼以及和負擔得起的工作場所托兒設施。⁶
8. 顯然，第七條第一款「最低限度」的用語目的是確保該條在任何情況下都不應限制將報酬提高至這些標準以上水準的努力。⁷ 此最低限度適用於「所有工作者」，反映了引言部分中的「人人」一詞。
9. 報酬的最低標準是：獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬（第七條第一款第一目）；維持工作者及家屬合理生活水平（第七條第一款第二目）。

2. 公允的工資

10. 所有工作者都有權得到公允的工資。公允的工資這項概念不是靜態的，因為它取決於一系列例示的客觀標準。這些標準不僅反映工作成果，也反映工人的職責、從事工作所需的技能和教育水準、工作對工人健康和安全產生的影響、與工作有關的具體困難以及對工人個人生活和家庭生活產生的影響。⁸⁹任何關於公平性的評估，都應考慮到女性工人的地位，特別是在女工工作

⁶ 已由 171 個國家批准的國際勞工組織 1951 年同酬公約(第 100 號)第一條(a)項支持這項理解。

⁷ 請參閱準備工作材料 A/2929(1955 年)，第 5 段。又見 Matthew Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development* (牛津：克拉 倫敦出版社，1995 年)，第 6 章第二、B 節。

⁸ 2014 年國際勞工組織關於最低工資制度的研究表明，公允的工資這項概念包括最低工資和維生工資(後者與《公約》第七條第一款第二目的關係更密切)，但公允的工資這項概念含義更廣。

⁹ 在本一般性意見中，我們理解，工資和生活費用之間的關係屬於第七條第一款第二目之下的一個考慮因素；然而，也有必要強調，“公允的工資”概念及維持合理生活水平所需的報酬是相互依存的。

和工資一貫被低估的地方。在工人契約不穩定的情況下，為公平起見，可能需要在工資之外提供補助並採取旨在防範恣意的其他措施，從而減輕缺乏工作保障所造成的影響。工人不應退還因已完成的工作而得到的工資的一部分，在終止契約，或者在雇主破產或依法清算的情況下，工人應得到依法應付的全部工資和福利。雇主不得限制工人處置所得報酬的自由。願意工作的受刑人應得到公允的工資。對於絕大多數工人而言，公允的工資高於最低工資。工資的支付應為經常性、及時、足額。

3. 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬

11. 工人不僅在從事相同或類似工作時應領取同等報酬，而且即使他們的工作完全不同、但在使用客觀標準進行評估時具有同等價值時，他們也應當領取同等報酬。這項要求不僅僅包括工資或薪酬，而且也包括直接或間接支付給工人的其他給與或福利。雖然男女平等在這方面尤為重要，甚至值得在《公約》第七條第一款第一目具體提及，但委員會重申，平等適用於所有工人，不因種族、種族認同、國籍、移民身分或健康狀況、身心障礙情況、年齡、性傾向、性別認同或任何其他理由加以區分。¹⁰
12. 關於平等正在被實現的程度需要持續做客觀評價，以評價工作價值是否相等以及是否領取同等的報酬。¹¹ 評價應涵蓋一系列廣泛的變數。因為重點應放在工作的「價值」上，評價因素應包括工人所需具備的技能、履行的職責和付出的努力以及工作條件。評價可依據對不同組織、企業和職業的報酬標準所進行的比較。
13. 客觀的工作評價對於在確定報酬標準和比較不同工作的相對價值時避免間接歧視非常重要。例如，如果女性兼職工人的比例較高，則區分全職和兼職工作——例如只對全職受僱人支付獎金——可能會間接歧視女性受僱人。¹² 同樣，對工作進行客觀評價時必須擺脫性別成見。

¹⁰ 見《公約》第二條第二項；以及經濟社會文化權利委員會關於經濟、社會和文化權利方面不歧視的第 20 號一般性意見(2009)。

¹¹ 國際勞工組織 1951 年同酬公約(第 100 號)第 1 條(b)款中將“對同等價值的工作付予同等報酬”界定為“不以性別歧視為基礎而確定的報酬標準”。1958 年(就業及職業)歧視建議書(第 111 號)將對同等價值的工作付予同等報酬原則延伸至禁止歧視的其他理由。《公約》第七條明確提及“沒有任何歧視”，這超越了國際勞工組織第 100 號公約，以便保護人們免遭因性別以外的原因遭受的歧視。

¹² 見國際勞工組織 1994 年非全日制工作公約(第 175 號)，第五條。

14. 所有部門都必須使工作價值相等者享受同等報酬。在國家對報酬標準有直接影響力的地方，應在公共部門儘快實現平等，從而確保在中央、省和地方各級公務員以及對於依據公法契約而來或者在國家擁有全部或部分股權的企業中的工作可以達到工作價值相等者享受同等報酬。¹³
15. 通過集體協議所確定的報酬應以確保工作價值相等者享受同等報酬為目標。締約國應採取立法和其他措施以促進工作價值相等者享受同等報酬，在私部門也一樣，例如，藉由鼓勵建立不分性別的工作分類；為達成平等而設定有時間限制的目標，以及用來評估目標是否已經達成的報告要求；要求不斷縮小對同值工作的男女之間報酬標準的差距。¹⁴締約國應考慮對婦女採取各種職業培訓和其他培訓措施，包括在非傳統的學習和工作領域採取上述措施。
16. 第七條第一款第一目關於「婦女之工作條件不得次於男子」及「同工同酬」的概念比工作價值相等者享受同等報酬的概念更具限制性。首先，前者與基於性別的直接歧視特別有關，而「工作價值相等者享受同等報酬」則不得有任何區別。第二，前者主要側重於對同一工作或職位、通常是同一企業或組織內的同一工作或職位進行狹義比較，而不是更廣義地承認以工作價值為基礎確定報酬。因此，在一男一女履行相同或類似職責的具體情況下，這兩名工人必須領取相同薪資，但這不應減損以下要求，即應立即採取措施，規定男女工作價值相等者享受同等報酬這一更廣泛的義務。
17. 本項中的「工作條件」既包括工作契約中列明可能影響報酬標準的「條件」，也包括第七條其他各項中提及的廣義「條件」。因此，對於從事的工作與男子的工作同值的婦女，不應減少對她們的契約保護，也不應增加更苛刻的契約要求。這項要求並不妨礙婦女享受與懷孕和生育保護有關的特殊工作條件。

4. 維持本人及其家屬合理生活水平的報酬

18. 與公平和平等的概念密切相關的是，「報酬」還必須讓工人及其家屬維持「合理生活水平」。公允的工資和同等報酬是參照一個工人從事的工作並與其他工人進行對比來決定的，而讓人維持合理生活水平的報酬則必須參照諸如生活成本和其他主要經濟和社會條件等外部因素來決定。因此，報酬必須足以

¹³ 改編自 1951 年同酬建議書(第 90 號)，第 1-2 段。

¹⁴ 見國際勞工組織 1951 年同酬建議書(第 90 號)，第 4-5 段。

讓工人及其家屬能夠享受《公約》規定的其他權利，如社會保障、健康照護、教育和適足的生活水準，包括食物、水和衛生設施、住房、服裝，並支付諸如通勤費等額外費用。

19. 最低工資是指「雇主必須為某段時間內受僱人從事的工作支付的最低數額的報酬，此項報酬不能透過集體協議或個人契約降低」。¹⁵這是確保讓工人及其家屬獲得維持合理生活水平的報酬的一種手段。
20. 締約國應優先採用定期受審查的最低工資，至少與生活成本指數有所連結，並維持一個處理機制。工人、雇主及其代表組織應直接參與此類機制的運作。
21. 最低工資只有在滿足第七條中規定的各項目標時才能產生預期效果。最低工資應以法律加以確認，參照合理生活水平的需要予以訂定，並一致性地加以適用。在訂定最低工資時需要考慮到的因素是有彈性的，雖然技術上必須可行，包括一國的總體工資水準、生活成本、社會保障繳款和福利以及相對生活水準。最低工資得以平均工資的百分比來表示，只要這項百分比足以確保工人及其家屬能夠維持合理生活水平。¹⁶
22. 在設定最低工資時，適合參考遵守集體工資協議的部門對同等價值的工作所支付的工資，以及一國或某地的總體薪金水準。也需要考慮到經濟和社會發展的要求以及達成高就業水準的要求，但委員會強調，不應以此為由作為不能確保工人及其家屬維持合理生活水平的最低工資的正當理由。儘管委員會認識到，在經濟和金融危機期間最低工資常常被凍結，但委員會進一步強調，締約國要遵守《公約》第七條，就只能在迫不得已的情況下才採取這項措施，且一定是臨時性的，同時還應銘記弱勢處境中的工人的需要，並儘快恢復定期審查和提高最低工資的標準程序。¹⁷
23. 最低工資應有系統的適用，儘可能保護到最廣範圍的工人，包括處於弱勢情況的工人。最低工資可能可以普遍應用，也可以因部門、區域、地區和職業類別不同而有所差異，¹⁸只要應用工資標準時不存在直接或間接歧視、且上述工資能夠確保維持合理生活水平即可。在設定部門或產業水準的最低工資時，不應認為主要僱用婦女、少數群體或外籍工人的部門所從事的工作的價

¹⁵ 這是國際勞工組織公約和建議書執行問題專家委員會在若干報告和其他文件中使用的定義。

¹⁶ 歐洲社會權利委員會表示，報酬要達到公平，就必須在任何情況下都高於該國的貧困線，亦即該國平均工資的 50%。

¹⁷ 2012 年 5 月經濟社會文化權利委員會主席就緊縮措施致締約國的信。

¹⁸ 見國際勞工組織 1970 年《確定最低工資建議書》(第 135 號)，第三部分，第 5 段。

值比主要僱用男性或本國國民的部門所從事的工作較低。尤其重要的是，要確保用於統一或調整部門或職業最低工資制度的工作評估方法本身不具有內在歧視性。

24. 雇主如不遵守最低工資標準，便應受到刑事處罰或其他處罰。為確保在實踐中適用最低工資規定，有必要採取適當措施，包括有效的勞動檢查。締約國應以相關語言和方言，並為身心障礙工人和文盲工人以無障礙形式提供有關最低工資的充分資訊。

B. 第七條第二款：安全和健康的工作條件

25. 預防職業災害和疾病是享受公平與良好的工作條件的權利的一個基本方面，並與《公約》的其他權利密切相關，特別是可能達到的最高標準身體與心理健康權。¹⁹ 締約國應通過關於預防災害以及與工作相關的健康傷害的國家政策，藉由儘量減少工作環境中的危險，²⁰ 並確保在制定、執行和審查此類政策時獲得特別是工人、雇主及其代表組織的廣泛參與。²¹ 雖然不太可能完全防止職業災害和疾病，但不採取行動所帶來的人力成本和其他成本遠遠高於締約國立即採取防止措施並隨著時間加強上述措施所引發的財務負擔。²²
26. 國家政策應涵蓋經濟活動的所有部門，包括正規部門和非正規部門以及所有類別的工人，²³ 包括非典型工人、學徒和實習生。政策應特別考慮到女工懷孕所面臨的安全和健康風險，以及身心障礙工人所面臨的安全和健康風險，而不以任何形式歧視這些工人。工人應該能夠監測工作條件而不必擔心遭到報復。
27. 該項政策應至少處理以下幾個方面的事項²⁴：工作的物質要素(工作場所、工作環境、工作流程、工具、機械和設備，以及化學、物理和生物物質和製劑)的設計、測試、選擇、替代、安裝、安排、使用和維修；工作的主要要素與工人的身心能力之間的關係，包括符合他們的人體工學要求；對相關人

¹⁹ 見《公約》第十二條第二項第二款及第三款。

²⁰ 見國際勞工組織 1981 年《職業安全和衛生公約》(第 155 號)，第四條第一款。

²¹ 同上。

²² 見 Craven 著，《經濟社會文化權利國際公約》，第 6 章，第三.C 節。

²³ 見國際勞工組織 1981 年《職業安全和衛生公約》(第 155 號)，第一條第一款和第二條第一款。具體而言，政策應包括保護家政工人以及臨時工、兼職工人、學徒、自營職業者、移徙工人和非正規部門工人。

²⁴ 見國際勞工組織 1981 年《職業安全和衛生公約》(第 155 號)，第 5 條(a)、(b)、(c)、(e)款。

員的培訓；以及保護工人及其代表組織在依照該國家政策行事時，例如在應對緊急和嚴重危險時，不受紀律處分。

28. 該項政策尤其應說明雇主在預防和應對災害和疾病以及相關資料的記錄與提供通知等方面必須採取的具體行動，因為雇主在保護工人健康和 safety 方面承擔著極為重要的責任。該項政策還應包括一個負責協調政策落實和支持方案並有權進行定期審查的機制，這項機制可能可以是一個中央機構。為協助審查，該項政策應推動儘可能廣泛地收集和傳播各種職業災害和疾病的可靠、有效資料，包括工人於通勤時所涉及的意外。²⁵ 蒐集資料時應尊重人權原則，包括對個人資料和醫療資料保密，並需要按性別和其他相關標準分列資料。²⁶
29. 該項政策應納入適當的監測和執行條款，包括有效的調查，並對違法行為規定適當的處罰，包括執法機關有權勒令不安全企業暫停營業。蒙受可預防職業災害或疾病影響的工人應有權獲得補救，包括有訴諸法院等適當申訴機制解決糾紛的管道。締約國尤其應確保遭受意外或患有疾病的工人、適當時包括這些工人的家屬能獲得適當補償，包括對治療費用、喪失收入和其他費用的補償，並有機會享有康復服務。
30. 獲得安全飲用水、能同時滿足婦女特殊衛生需要的適當衛生設施以及促進良好衛生習慣的物品和資訊是安全和衛生工作環境的基本要素。帶薪病假對於生病的工人接受急性和慢性疾病的治療和減少同事之間的感染至關重要。

**C. 第七條第三款：人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，
不受年資才能以外其他考慮之限制**

31. 所有工人都有權透過公平、注重表現、透明而又尊重人權的程序獲得平等升遷機會。年資與才能的適用標準還應包括對個人情況以及男女不同職責和經驗的評估，以確保人人享有平等機會。不應容許有個人偏好或家庭、政治和社會關係等不相關的標準存在。同樣，工人必須有機會獲得升遷，而不會因為參與工會或政治活動而遭到報復。「平等機會」的用語要求在僱用、升遷和解僱時不得歧視。這點對於女工以及下列工人十分重要：身心障礙工人，屬於某些特定種族、民族或其他少數族群的工人，女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者和雙重性徵的工人，老年工人和原住民工人等。

²⁵ 見國際勞工組織 1981 年《職業安全和衛生公約》(第 155 號)2002 年議定書，第一條(d)款。

²⁶ 同上，第三條(d)款。

32. 要實現升遷方面的平等，就必須分析升遷的直接和間接障礙，並採取培訓之類的措施以及調和工作 and 家庭責任的措施，包括為子女和受照顧的成人提供負擔得起的日間照護服務。為加速實現事實上的平等，可能需要採取暫行特別措施。²⁷應定期審查這些措施，並對不遵守上述措施的行為加以適當處罰。
33. 在公部門，締約國應制定旨在實現平等特別是男女平等的僱用、升遷和解僱方面的客觀標準。公共部門的升遷應接受公正的審查。在私部門，締約國應通過相關法律，諸如全面的反歧視立法，以保證僱用、升遷和解僱過程中的平等待遇，並進行調查以監測隨著時間的經過而出現的變化。

D. 第七條第四款：休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之 定期休假，公共假日亦須給酬

34. 休息和閒暇、工作時間之限制與照給薪資的定期休假有助於工人保持職業、家庭與個人責任之間的適當平衡，避免與工作相關的壓力、災害和疾病。這些手段還可促進實現《公約》規定的其他權利；因此，雖然締約國可根據國情彈性調整，但它們必須制定一定要遵守、不能以經濟或生產力理由取消給予或降低的最低標準。締約國應制定、保持和執行包括以下幾個要素的法律、政策和法規。

1. 每日工作時限

35. 花在所有活動，包括無薪工作在內的工作日數必須限制在規定的小時數以內。雖然一般每日工作時間(不含加班)應限制在 8 個小時以內，但這項規定應考慮到工作場所的複雜性，並允許彈性調整，以適應不同類型的工作安排，如換班、連續工作換班、緊急情況期間的工作和彈性工作安排。²⁸例外情況應嚴格限制，且必須與工人及其代表組織協商。在法律允許更長工作日的地方，雇主應使用較短的工作日補償較長的工作日，以確保每週平均工作時間不超過每天 8 個小時的基本原則。²⁹在計算工作時間時，需要考慮到要求工人隨時待命的情況。

²⁷ 見經濟社會文化權利委員會，關於男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利的第 16 號一般性意見(2005)，第 15 段；以及第 20 號一般性意見，第 38 段和第 39 段。

²⁸ 見國際勞工組織 1919 年《(工業)工時公約》(第 1 號)第二條，以及 1930 年《(商業和辦事處所)工時公約》(第 30 號)第三條。這些公約雖然範圍很廣，但並未包括經濟活動的所有領域，如勞工組織隨後的公約和建議書所涉及的農業工人和家事勞工。

²⁹ 根據國際勞工組織《1919 年(工業)工時公約》(第 1 號)第二條(c)項(嚴格指換班工作)。

36. 法律應規定每日最長工作時間。每日最長工作時間可根據不同僱用活動的要求而異，但不應超過認為合理的每日最長工作時間。旨在幫助工人調和工作與家庭責任的措施不應強化男性主要負責養家生計，而女性應當承擔主要家庭責任的刻板印象的臆測。如果要實現實質上的平等，有家庭責任的男女工人應當能在平等基礎上受益於上述措施。³⁰

2. 每週工作時限

37. 每週工作時間也應透過立法加以限制。前述每日工作時限的各項標準仍然適用。此種限制應適用於所有部門和所有類型的工作，包括無薪工作。對於例如十分艱苦的活動，可縮短每週工作時間。委員會認識到，許多締約國選擇了每週工作 40 小時，並建議尚未這樣做的締約國逐步採取步驟實現這項目標。³¹法律應有一定的彈性，允許因工作安排和部門的不同，每週工作可超過時限。然而，一般來說，在一段時間內的每週平均工作時間應符合每週工作時間的法定標準。在任何一個星期之內，對於超過允許的最長工作時間的加班時間，應向工人發放額外加班費。

3. 每日休息時間

38. 每日的休息對於工人的健康和 safety 非常重要，因此法律應明確規定並保護工作日中的休息時間。如果工人操作機械或承擔可影響自己和他人的生命和健康的任務，則法律應規定強制休息時間。法律還應明確規定夜班工人的休息時間，並注意某些工人的情況，例如孕婦、可能需要休息時間進行母乳餵養的哺乳期婦女或正在接受醫學治療的工人。每日休息時間應考慮到彈性工作安排的 possibility，彈性工作安排允許較長的工作日，以換取每週或每兩週多出一個休息日。

4. 每週休息時間

39. 所有工人都必須享有每週休息時間，原則上應相當於每 7 天至少連續休 24 小時，³²不過一般來說，最好讓工人連續休息兩天，以確保他們的健康和安

³⁰ 國際勞工組織 1981 年《有家庭責任工人公約》(第 156 號)。

³¹ 見國際勞工組織，“二十一世紀的工作時間”，提交工作時間安排問題專家三方會議(2011 年 10 月 17 日至 21 日)討論的報告第 40 段，其中指出，41%的國家規定，每週正常工作時間為 40 小時。

³² 見國際勞工組織 1921 年《(工業)每週休息公約》(第 14 號)，第二條第一款；以及 1957 年《(商

全。休息天數應與本國及所涉及的工人的風俗習慣相符合，³³並同時適用於企業或工作場所的全體員工。³⁴

40. 在某些情況下，如遇災害、不可抗力、緊急工作要求和異常工作壓力時，或為防止易腐貨物受損，³⁵以及所提供服務的性質要求在通常適用的休息日工作，例如週末零售工作，則應允許臨時例外。在這種情況下，工人應得到補休，補休應儘可能安排在 7 個工作日期間，且至少持續 24 小時。³⁶任何例外均應通過與工人和雇主及其代表組織協商達成一致意見。

5. 帶薪年假

41. 所有工人，包括兼職工人和臨時工，均得享有帶薪年假。³⁷法律應明確規定，每全職工作一年，至少應享有 3 週帶薪休假。相應假期期間，工人應至少得到正常工資。法律還應明確規定，最短需要工作多長時間方可享有帶薪休假，最長不得超過 6 個月。在這種情況下，工人應享有與其就業時間成比例的帶薪休假。病假或因其他正當理由的休假不應從年假中扣除。
42. 兼職工人應得到帶薪年假應與可比較的全職工人相等且與工時成比例。如果不將兼職工人納入立法範疇，則會導致男女不平等，因為有更高比例的婦女依賴兼職工作，例如在休完產假重返職場時。
43. 何時休帶薪年假應由雇主和工人協商決定；不過，法律應當規定，最短而不間斷的帶薪年假最好為兩週。工人不可放棄這種假期，包括不可以用假期換取補償金。在終止僱傭關係時，工人應得到尚未使用的年假，或相當於同級工資的替代補償或假期額度。
44. 法律應明確規定其他形式的假期，特別是享有產假、陪产假、育嬰假、事假和帶薪病假的權利。不應為了將工人排除在此類休假權利之外而使用臨時契

業和辦事處所)每週休息公約》(第 106 號)，第六條第一款。

³³ 見國際勞工組織 1921 年《(工業)每週休息公約》(14 號)，第二條第三款；以 1957 年(商業和辦事處所)每週休息公約(第 106 號)，第六條第三款和第四款。

³⁴ 見國際勞工組織 1921 年《(工業)每週休息公約》(第 14 號)，第二條第二款；以及 1957 年《(商業和辦事處所)每週休息公約》(第 106 號)，第六條第二款。

³⁵ 見國際勞工組織 1957 年《(商業和辦事處所)每週休息公約》(第 106 號)，第八條第一款；亦見勞工組織，“二十一世紀的工作時間”，第 21 段。

³⁶ 見國際勞工組織 1921 年《(工業)每週休息公約》(第 14 號)，第五條；以及 1957 年《(商業和辦事處所)每週休息公約》(第 106 號)，第八條第三款。

³⁷ 見國際勞工組織 1970 年《帶酬休假公約》(修訂本)(第 132 號)，第二條、第三條、第四條、第五條第一款、第六條、第七條第一款、第八條第二款、第十一條及第十二條。

約。

6. 帶薪休假日

45. 工人應享有固定數目的帶薪休假日，休假日工資應相當於正常工作日的工資。不得不在休假日上班的工人必須得到至少相當於正常工作日的工資，以及相當於工作時間的補休。法律應禁止對享有帶薪休假日的權利設定最短工作時間。帶薪休假日不應算作年假的一部分。

7. 彈性工作安排

46. 有鑑於當代勞工法和勞動實務的演變，可能有必要制定一項關於工作場所彈性辦法的國家政策。此類政策可以包括工作時間上的彈性安排，如彈性工時、縮時工作週和工作分擔，還應包括工作地點上的彈性，如在家辦公、遠端辦公或在衛星工作中心辦公。這些措施還有助於在工作和家庭責任之間取得更好的平衡，只要它們能夠滿足男女工人所面臨的不同要求和挑戰。彈性工作安排必須滿足工人及雇主的需要，在任何情況下這些安排都不應被用來損害工人享受公平與良好的工作條件的權利。

E. 普遍適用時的特定議題

47. 享受公平與良好的工作條件的權利與一些特定類型的工人：

(a) 女工：在勞動權利方面衡量性別平等的三個重要且相互關聯的指標——「玻璃天花板」、「性別工資差距」和「粘地板」——的進展還遠遠不能令人滿意。交叉歧視和在關於婦女的需要方面不運用生命週期方法所導致的日積月累的弊病，對享受公平與良好的工作條件的權利及其他權利造成了負面影響。特別需要注意處理因性別而生的職業隔離現象，實現工作價值相等者享受同等報酬和升遷方面的機會平等，包括為此採取暫行特別措施。在對工作「價值」進行任何評估時，須避免性別方面的刻板觀念，因為這些觀念可能低估主要由婦女從事的工作的價值。締約國應考慮到男女工人的不同要求。例如，可能有必要採取具體措施，在出差或值夜班方面保護懷孕工人的安全和健康。工作場所的日間照顧服務和彈性工作安排可實際促進工作條件平等。享受專為某一性別制定的措施的工人不應在其他領域受到懲罰。締約國必須採取措施，處理傳統的性別角色和造成性別不平等長期延續的其他

結構性障礙；

- (b) 青年工人和老年工人：應保護所有工人免遭年齡歧視。青年工人不應遭受工資歧視，例如，被迫接受無法反映其技能的低薪。過度使用無薪實習和培訓方案，以及對工作保障、職業前景和社會保險福利造成不利影響的短期契約和定期契約，不符合享受公平與良好的工作條件的權利。法規應規定保護青年工人的健康和安全的具體措施，包括提高某些類型工作的最低年齡。³⁸老年工人應該得到公平的工資，實現工作價值相等者享受同等報酬，並據其經驗和專業知識獲得平等的升遷機會。³⁹可能有必要採取具體的健康和安全措施；如果老年工人願意，他們應能享受退休前計畫。⁴⁰由於女工在整個生命週期所遭受的歧視的累積效應，可能需要採取設定具體目標的措施，以便實現平等並保證公允的工資、平等的升遷機會和平等的年金權利；
- (c) 身心障礙工人：有時，身心障礙工人需要具體措施方可與其他人平等享受公平與良好的工作條件的權利。不應將身心障礙工人隔離在庇護工廠。他們應享受無障礙工作環境，不得拒絕給予他們合理調整，例如工作場所的調整或彈性工作安排。他們也應享有工作價值相等者享受同等報酬，不得因為覺得他們的工作能力較低就遭受工資歧視；
- (d) 非正規經濟部門的工人：雖然這些工人占世界勞動力的很大比例，但他們往往不被納入國家統計資料，也得不到法律保護、支持和保障，從而加劇了他們的弱勢處境。雖然總體目標應當是將工作正規化，但法律和政策應明確含括非正規經濟部門的工人，締約國應採取措施，收集相關分類資料，以便在逐步實現享受公平與良好的工作條件的權利的過程中納入這類工人。為此，應將非正規經濟部門納入相關監測和執法機制的任務範圍。非正規經濟部門中的婦女人數過多，她們擔任臨時工人、家事工作者或獨立工作者等類工作，這反過來又加劇了報酬、健康和 safety、休息、休閒和帶薪假期等方面的不平等；
- (e) 移徙工人：移徙工人，特別是無證件移徙工人，易遭剝削、被迫長時間工作，接受不公平工資以及危險和有害健康的工作環境。惡劣的勞動做法又加劇了這種弱勢，例如給予雇主控制移徙工人的居留身分，

³⁸ 見國際勞工組織 1973 年《最低年齡公約》(第 138 號)，第三條及第七條。

³⁹ 見經濟社會文化權利委員會關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見 (1995)，第 23 段。

⁴⁰ 同上，第 24 段。

或將移徙工人綁定一個特定的雇主。如果他們不通該國語言，他們可能不瞭解自己的權利，無法使用申訴機制。無證件工人經常擔心，如果他們試圖就工作條件提出申訴，便將遭雇主報復並最終被遣返。法律和政策應當確保，移徙工人在報酬和工作條件方面所享受的待遇不比本國工人差。國內移徙工人也易遭受剝削，必須採取立法措施和其他措施確保他們享受公平與良好的工作條件的權利；

- (f) 家事勞工：絕大部分家事勞工是女性，其中很多屬於少數種族或少數民族，或者是移民。他們往往孤立無援，可能被剝削、被騷擾，在某些情況下，特別是住家家事勞工，可能生活在奴隸般的條件下。他們經常無權加入工會，也沒有與他人聯繫的自由。由於刻板觀念，家事工作所需的技能被低估；因此，家事工作是收入最低的職業之一。家事勞工有權享有公平與良好的工作條件，⁴¹包括受到保護免遭虐待、騷擾和暴力；合理的工作條件；帶薪年假；正常工作時間；與其他工人平等的每日和每週休息時間；最低工資保障(如有)；不因性別而加以歧視的工資；以及社會保障。法律應承認家事勞工享有上述權利，並確保有充分的手段監測家事工作，包括為此進行勞工檢查；並確保家事勞工在權利受到侵犯時能夠提出申訴並尋求救濟。
- (g) 自營作業者：如果此類工人無法賺取足夠的收入，他們應當能夠獲得適當的支助措施。女性自營作業者應能夠與其他工人平等享有生育保險。⁴²關於職業健康和安全的法律應包括自營作業者，要求他們參加適當的培訓方案，並力爭提高他們對休息、閒暇和工時限制的重要性的認識。依賴家人無償勞動以彌補艱苦工作條件的小農戶值得特別關注；
- (h) 農業工人：農業工人常常面臨嚴重的社會經濟不利條件，被強迫勞動，收入無保障，並且無法獲得基本服務。有時，他們被正式排除在勞資關係和社會保障制度之外。女性農業工人，特別是在家庭式農場工作的女性農業工人，往往並不被承認是工人，因此無權獲得工資和社會保護，無權加入農業合作社，無權享受貸款、信貸和其他改善工作條件的措施。締約國應制定法律和政策，確保農業工人享受的待遇不比其他類別的工人差；

⁴¹ 見國際勞工組織 2011 年《家事勞工公約》(第 189 號)，第五條、第六條、第七條、第十條、第十一條、第十三條、第十四條、第十六條及第十七條。

⁴² 見消除對婦女歧視委員會，第 36/2012 號來文，Blok 等人訴荷蘭，2014 年 2 月 17 日通過的意見。

- (i) 難民工人：難民工人因為身分通常不穩定，所以在工作場所易遭剝削、歧視和虐待，工資可能比本國公民更低，工作時間更長，工作條件更危險。締約國應制定法律，讓難民能夠工作，且其工作條件不應比本國公民差。
- (j) 無薪工人：婦女所從事的活動對其家庭和國民經濟十分重要，她們花費在無薪工作上的時間是男性的兩倍。國際勞工組織公約和國內立法依然沒有含括無薪工人，如在家庭或家族企業中工作的工人、志願者和無薪實習生。他們有權享受公平與良好的工作條件，法律和政策應當在職業安全和健康、休息和閒暇、工作時間的合理限制以及社會保障方面為他們提供保護。

免受騷擾，包括性騷擾

- 48. 所有工人都應免受身心騷擾，包括性騷擾。反歧視法、刑法和勞工法等法律應廣義界定騷擾，並明確提及性騷擾和其他形式的騷擾，如基於性別、身心障礙、種族、性傾向、性別認同和雙重性徵身分的騷擾。宜制定工作場所性騷擾的具體定義，法律應將性騷擾定為刑事罪並酌情予以懲處。適用於公私部門工作場所的國家政策至少應包括以下要素：(a) 明確含括任何工人實施和遭受的騷擾行為；(b) 禁止構成騷擾、包括性騷擾的某些行為；(c) 確定雇主、管理者、督導者和工人在預防以及處理和救濟騷擾案件方面的具體職責；(d) 確保受害者能夠訴諸司法，包括使用免費法律扶助；(e) 對所有工作人員，包括管理者和督導者進行強制性培訓；(f) 保護受害者，包括提供聯絡人協助他們，並提供申訴和救濟管道；(g) 明文禁止報復；(h) 向中央機關通知和報告性騷擾申訴以及處理申訴的程序；(i) 經與工人、雇主及其代表組織以及公民社會組織等其他相關利害關係人協商制定一項明確可知的專門針對工作場所的政策。
- 49. 人權維護者應該能夠為人人充分實現《公約》規定的各項權利作出貢獻，而不遭受任何形式的騷擾。締約國應尊重、保護和促進人權維護者和其他公民社會人員為實現享受公平與良好的工作條件的權利而進行的工作，包括協助獲取資訊，並確保他們能夠行使言論自由、結社自由、集會自由權和參與公共事務權。

三、義務

A. 一般義務

50. 締約國必須履行其核心義務，最大程度地利用現有資源，採取周密、具體和有設定目標的步驟，逐步實現享受公平與良好的工作條件的權利。⁴³立法是不可或缺的一步，但除此之外，各國還應確保提供司法和其他有效救濟，包括但不限於行政、財政、教育和社會措施。
51. 締約國必須儘可能迅速和切實地全面實施公平與良好的工作條件的權利，並在選擇適當的方法上保有一定的彈性。雖然雇主組織和工人組織等非國家主體有責任確保公平與良好的工作條件，特別是透過集體協議確保這點，但締約國必須切實管制和落實這項權利，並對公私部門的雇主不遵守規定的行為予以處罰。
52. 締約國應避免在未經仔細考慮和沒有合理理由的情況下採取任何故意倒退措施。如果一個締約國試圖採取倒退措施，例如，為應對經濟危機而採取倒退措施，它必須證明，此類措施屬於臨時、必要和不歧視性質，且該國至少尊重其核心義務。⁴⁴締約國可能永遠沒有理由就屬於立即或核心義務的享受公平與良好的工作條件的權利的各個方面採取倒退措施。由於國家資源短缺而在逐步實現上述權利方面面臨嚴重困難的締約國有義務尋求國際合作和協助。
53. 締約國必須保證，行使享受公平與良好的工作條件的權利時不存在任何類型的歧視。具體而言，締約國有義務確保婦女享受的工作條件不比男性差，並實現工作價值相等者享受同等報酬，這要求立即消除形式的和實質的歧視。⁴⁵締約國還必須打擊不穩定的僱傭關係所產生的一切形式的不平等待遇。
54. 為確保有責任性，締約國應建立一套有效運作的勞動檢查機構運作制度，在社會夥伴的參與下，檢查包括非正規經濟部門工人、家事勞工和農業工人在內的所有工人享受公平與良好的工作條件的權利的所有方面；向工人和雇主提供建議；並將侵犯這項權利的行為提請有關部門注意。勞動檢查機構應獨立並擁有足夠的資源；配備訓練有素的專業人員；依賴專業人員和醫學專家；有權自由、突擊進入工作場所，提出預防或補救問題的建議並協助受害者訴諸司法。對於不遵守勞動檢查機構的建議者，應予以處罰。勞動檢查機

⁴³ 經濟社會文化權利委員會關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)。

⁴⁴ 2012 年 5 月委員會主席就緊縮措施致締約國的信。

⁴⁵ 見經濟社會文化權利委員會第 20 號一般性意見，第 8 段。

構應側重於監測工人的權利，而不是服務於其他目的，例如檢查工人的移民身分。

55. 締約國應確定指標和基準，用於監測享受公平與良好的工作條件的權利的落實情況。這類指標和基準應含括享受公平與良好的工作條件的權利的不同內容，按性別以及年齡、身心障礙情況、國籍以及城鄉地點等其他有關因素加以分列，並涵蓋締約國領域管轄範圍內或受其控制的所有人。締約國應確定與在本國落實這項權利最相關的一些指標，如：職業災害發生率；女性工資與男性工資的比值；女性和其他代表性不足的個人在高階職位中所占的比例；有機會接受持續職業培訓的工人所占的比例；接收和解決的騷擾案件投訴數量；休息、閒暇、工作時間和帶薪年假方面的最低標準；以及採取措施調和男女職業和家庭生活的情況。在選擇指標時，委員會請締約國考慮到現有的指導意見，包括聯合國人權高級專員辦公室(OHCHR)擬訂的關於《公約》第六條和第七條的說明性指標清單以及勞工組織擬訂的指標。⁴⁶
56. 委員會強調，在制定、實施、審查和監測與享受公平與良好的工作條件的權利相關的法律和政策時，不僅須與工人和雇主及其代表組織等傳統的社會夥伴協商，而且也要與代表身心障礙者、青年和老年人、婦女、非正規經濟部門的工人、移民以及女同性戀者、男同性戀者、雙性戀者、跨性別者和雙重性徵者的組織等其他相關組織以及各民族和原住民社群代表協商。
57. 凡享受公平與良好的工作條件的權利受到侵犯者，均應能夠獲得有效的司法或其他適當救濟，包括充分的賠償、補償、補救、或保證不再發生。不應以受影響的人是非法移民為由拒絕提供救濟。不僅法院，而且國家人權機構、勞動檢查機構和其他相關機制都應有權處理此類侵犯權利的行為。各國應審查並在必要時改革自身的立法和訴訟法，以確保人們有機會獲得救濟，並確保程序公平。應為獲取救濟提供法律扶助，對於無力支付者，法律扶助應當免費。

B. 具體的法律義務

58. 享受公平與良好的工作條件的權利要求締約國履行三個層面的義務。首先，締約國有義務尊重這項權利，避免直接或間接妨礙人們享有這項權利。如果國家是雇主，包括國有企業或由國家控制的企業，這點尤其重要。例如，

⁴⁶ 聯合國人權高級專員辦公室，《人權指標：衡量和執行指南》(日內瓦，2012年)(HR/PUB/12/5)；與《公約》第六條及第七條有關的說明性指標清單見該報告第 95 頁。亦見國際勞工組織 1985 年《勞工統計公約》(第 160 號)。

締約國制定的薪金表不應直接或間接歧視女工，在公共部門維持的升遷制度不應直接或間接有利於在較高階人數過多的性別。締約國應採取措施，防止和救濟因其作為或不作為而導致的職業災害和疾病。締約國也應尊重旨在引入或維持享受公平與良好的工作條件的權利的集體協議，並審查立法，包括公司法律和法規，以確保立法不會限制這項權利。⁴⁷

59. 保護義務要求締約國採取措施，確保包括私部門雇主和企業在內的第三人不得干擾人們享有享受公平與良好的工作條件的權利並遵守自己的義務。這包括採取步驟，通過有效的法律、政策和審判，防止、調查、懲罰和救濟侵犯權利的行為。例如，各國應確保制定充分的關於享受公平與良好的工作條件的權利的法律、政策和法規，如國家職業安全 and 健康政策，或關於最低工資和工作條件最低標準的立法，並切實執行。⁴⁸如果第三人侵犯了這項權利的任何內容，締約國應對其實施制裁和適當處罰，包括充分賠償、刑事處罰、金錢措施(如賠償金)和行政措施。他們也不應向侵犯這項權利的個人或企業採購商品和服務。締約國應確保勞動檢查機構和其他調查和保護機制的任務包括私部門的工作條件，並向雇主和企業提供指導意見。保護措施還應涵蓋非正規部門。可能需要對某些工人(如家事勞工)採取具體措施。
60. 履行義務要求締約國採取必要措施，確保充分實現享受公平與良好的工作條件的權利。這包括採取措施，促進、推廣和提供這項權利，包括開展集體談判和社會對話。
61. 為促進享受公平與良好的工作條件的權利，締約國應採取積極措施協助工人，如通過關於不歧視、不可減免的最低工資、職業安全 and 健康、強制保險項目、有關休息、閒暇、工作時間限制、帶薪年假和其他假期及休假日的最低標準等方面的法律、政策和法規，充分承認這項權利。締約國還應實行配額或其他暫行特別措施，使婦女和其他受歧視群體成員得以晉升至高階職位，並提供激勵措施鼓勵私部門採取這種行動。
62. 為協助評估人們享有享受公平與良好的工作條件的權利的情況，締約國應設立發生職業災害和疾病事件時的強制通知機制，以及對公私部門機構內的最低工資水準、公允工資和男女兩性工資差距包括高階職位的工資差距進行系統評估的機制。締約國還應與工人和雇主協商，定期審查各項法律和政策的影響，以期根據實際狀況而更新標準。例如，國家職業安全 and 健康政策應

⁴⁷ 見《商業與人權指導原則》，原則 3(b)。

⁴⁸ 同上，原則 3。

包括一個內在的定期審查機制。締約國應將保護措施延伸至存在風險的部門；制定能夠涵蓋非正規部門工人的機制，同時採取旨在將非正規經濟部門正規化的措施；創建充分的對話機制，以提出相關問題；並採取旨在克服兩性工資差距的激勵措施，包括採取措施減輕婦女的生育負擔，如促進人們獲取日間照護設施和為男性規定不可轉讓的育嬰假等商品和服務的機會。

63. 為促進享受公平與良好的工作條件的權利，締約國應採取步驟，進行適當的教育、資訊和宣傳工作。為了給公私部門的工人創造平等的發展機會，締約國應進行培訓方案和宣傳運動，同時針對雇主，並對身心障礙者和文盲工人使用有關語言和無障礙方式。應注意就工人的職業健康和安全進行注重性別問題的培訓。
64. 在工人自身無法實現這項權利時，締約國還必須提供享受公平與良好的工作條件的權利的面向。締約國可在創建增強勞動力市場環境方面發揮作用，例如，它們應當為公部門的身心障礙者調整工作場所和設備，並提供激勵措施鼓勵私部門採取這種行動。各國可為某些工人(如非正規經濟部門中的工人)建立非繳費性社會保障方案，為其提供福利並保護其免遭職業災害和疾病。

C. 核心義務

65. 締約國負有核心義務確保至少滿足最低限度基本水準的享受公平與良好的工作條件的權利。具體而言，這項義務要求締約國：
- (a) 通過法律保證人們能夠行使這項權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙情況、年齡、性傾向、性別認同、雙重性徵身分、健康狀況、國籍或任何其他身分等任何原因而受到歧視；
 - (b) 制定全面的消除工作場所性別歧視包括薪酬歧視的制度；
 - (c) 經與工人和雇主、其代表組織和其他有關夥伴協商之後，在法律中規定不具歧視性、不可克減的最低工資，在規定最低工資時考慮到有關經濟因素，並按生活成本加以調整，以確保工人及其家人能維持合理生活水平；
 - (d) 通過並落實全面的國家職業安全 and 健康政策；
 - (e) 通過法律對工作場所的騷擾包括性騷擾作出定義並予以禁止，確保適當的申訴程序和機制，並對性騷擾處以刑事處罰；

- (f) 制定並執行有關休息、閒暇、工作時間的合理限制、帶薪休假和休假日的最低標準。

D. 國際協助與合作

66. 所有國家必須單獨或透過國際協助與合作，特別是經濟和技術協助與合作，採取步驟以期逐步充分實現享受公平與良好的工作條件的權利。在這方面有能力的協助他國的國家更有責任這樣做。國際協助與合作是轉移知識和技術的一種手段，也是各國儘量利用現有資源充分實現《公約》規定的各項權利的一項工具。
67. 如果某一締約國無法履行實現享受公平與良好的工作條件的權利的義務，則必須尋求國際協助。締約國應根據所掌握的資源情況對此類請求作出回應，包括提供經濟和技術協助及技術轉讓，並促進雇主和工人組織之間的跨國對話等等。這種協助應當可持續，適合於當地文化，並以符合人權標準的方式提供。經濟已開發的締約國在協助發展中國家方面有特別的責任和利益。
68. 締約國應利用國際組織，特別是勞工組織提供的技術協助與合作。在編寫報告時，締約國還應利用勞工組織提供的大量資訊和諮詢服務，進行資料收集和分類。
69. 締約國必須避免直接或間接干擾他國實現享受公平與良好的工作條件的權利的作為或不作為。如果某一締約國擁有或控制著在另一締約國營運的一家企業或向另一締約國的一家企業提供大量支援和服務，這點就尤其重要。⁴⁹為此，該締約國應尊重符合《公約》的地主國相關法律。如果母國的法律更為嚴格，則締約國應儘量努力在地主國維持類似的最低標準。締約國還應要求個人以及與之進行商業交易的域外企業尊重享受公平與良好的工作條件的權利。⁵⁰
70. 締約國應採取措施，包括立法措施，說明其國民以及設在其領域和/或管轄範圍內的企業必須在其所有域外業務中尊重享受公平與良好的工作條件的權利。⁵¹在有著先進勞工法制度的國家，這項責任尤其重要，因為母國企業可以幫助改善地主國的工作條件標準。同樣，在衝突和後衝突局勢中，締約國可以在管制和執法方面發揮重要作用，支援個人和企業查明、預防和減輕其業務可

⁴⁹ 同上，原則 4。

⁵⁰ 同上，原則 6。

⁵¹ 同上，原則 2。

能對享受公平與良好的工作條件的權利所造成的風險。⁵²締約國應制定適當措施，確保設籍在締約國的非國家主體對其在域外犯下的侵犯享受公平與良好的工作條件的權利的行為負責，並確保受害者能夠獲得救濟。締約國還應就如何在域外尊重這項權利向雇主和企業提供指導意見。⁵³

71. 以有關國際組織成員身分行事的締約國也應尊重享受公平與良好的工作條件的權利。身為國際金融機構特別是國際貨幣基金、世界銀行和區域開發銀行成員的締約國應採取措施，確保在放款政策、融資協定和其他國際措施中考慮到這項權利。它們還應確保國際和區域金融機構的政策和做法，特別是關於結構和/或財政調整的政策和做法，促進而不是干擾這項權利。
72. 締約國應確保在締結和執行國際協定，包括雙邊、區域和多邊貿易和投資協定的過程中，適當關注享受公平與良好的工作條件的權利。同樣，締約國應確保其他國際協定不會對享受公平與良好的工作條件的權利造成不利影響，例如限制其他締約國為落實這項權利可能採取的行動。尚未批准核心人權條約和國際勞工組織有關公約的締約國應考慮這樣做。
73. 締約國應進行合作，保護它們在其他締約國工作的國民的權利，包括與地主國簽署雙邊協定和分享招聘做法。這對於避免虐待移徙工人包括家事勞工以及打擊人口販運尤其重要。同樣，締約國應尋求國際合作，保護在其他締約國登記的企業所僱用的移徙工人的權利，以讓此類工人能夠享有公平良好的工作條件。

E. 非國家主體的義務

74. 雖然只有國家才是《公約》的締約者，但工商企業、工會和所有社會成員都有責任實現享受公平與良好的工作條件的權利。這對於職業安全 and 健康尤其重要，因為雇主對於工人安全和健康負有責任是勞工法的一項基本原則，與僱傭契約有著內在的聯繫，但這也適用於享受公平與良好的工作條件的權利的其他內容。
75. 工商企業無論其規模、所屬部門、所有權和結構如何，⁵⁴都應遵守符合《公約》的法律，並有責任尊重享受公平與良好的工作條件的權利，⁵⁵避免侵犯權利的行為並處理它們的行動所導致的侵犯這項權利的行為。如果一家工商

⁵² 同上，原則 7(a)。

⁵³ 《關於國家在經濟、社會和文化權利領域的域外義務的馬斯垂克原則》(2011)。

⁵⁴ 見《商業與人權指導原則》，原則 14。

⁵⁵ 同上，原則 11、12 和 23。

企業導致或促成不利影響，則該企業應對損失進行補救，或配合符合正當程序公認標準的合法程序進行救濟。⁵⁶

76. 聯合國各機構和規劃署，特別是國際勞工組織也發揮著重要作用。按照《公約》第二十二條和第二十三條，國際勞工組織和聯合國其他專門機構、世界銀行、區域開發銀行、國際貨幣基金、世界貿易組織以及其他有關機構和聯合國秘書處包括人權高級專員辦公室應在落實享受公平與良好的工作條件的權利方面與締約國切實合作。委員會審查締約國報告時，將審議締約國提出的有關享有這項權利的任何協助請求以及做出的回應所產生的影響。

四、違約行為和補救措施

77. 締約國必須證明：它們已採取一切必要步驟，在可用資源所允許的最大限度內，確保逐步實現這項權利；人們可以不受歧視地享有這項權利；女性的工作條件不差於男性；並且實行同工同酬和同價值工作同等報酬。不採取此類措施便構成違反《公約》行為。委員會在評估締約國是否遵守了採取此類步驟的義務時，將審查所採取的步驟是否合理、合乎比例，以及這些步驟是否符合人權標準和民主原則。
78. 實施某些行為，即締約國直接採取行動，可能侵犯享受公平與良好的工作條件的權利。例如，通過使移徙工人更易遭受剝削的勞工移民政策、未能阻止公部門不公平開除懷孕工人、制定不符合核心義務的故意倒退措施等等。
79. 不作為，即締約國未能採取合理措施充分實現所有人的這項權利，亦可引發侵犯權利行為，例如：未能貫徹有關法律和充分落實適當政策；未能管制個人和團體的活動，從而阻止他們侵犯這項權利；或在與其他國家、國際組織或跨國企業締結雙邊或多邊協定時，未能考慮到《公約》為其規定的義務。
80. 締約國必須制定充分的監測及課責架構，確保人們能夠利用司法和其他有效救濟。

⁵⁶ 同上，原則 22。

第六十一屆會議(2017 年)

第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《經濟社會文化權利國際公約》所負的義務

一、前言

1. 商業以促進創造就業機會並利用私人投資促進發展等途徑，在落實經濟、社會及文化權利上扮演重要角色。但經濟社會文化權利委員會經常面對的情況是：由於國家未能在其管轄範圍內確保國際承認的人權規範和標準得到遵守，結果，企業行為對經濟、社會及文化權利造成不良影響。本一般性意見旨在釐清《經濟社會文化權利國際公約》締約國在此等情況的義務，用以防止並應付商業行為對人權的負面影響。
2. 委員會之前曾考量關於商業行為對特定《公約》權利的享有方面不斷增強影響力的問題，這些權利包括健康權、¹住房權、²糧食權、³水權、⁴社會保障權、⁵工作權、⁶公平與良好工作條件權⁷以及組織和加入工會的權利。⁸此外，委員會還在締約國報告的結論性意見⁹以及在委員會的第一件個人來文¹⁰的決定中處理此問題。2011 年，委員會通過關於在《公約》權利背景中與企業責任有關的國家義務的聲明。¹¹本一般性意見應與上述意見一併閱讀。委員會還考慮到在國際勞工組織¹²和例如歐洲理事會¹³等區域組織內的發展。在通過本

¹ 見委員會關於享有可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)，第 26 段和第 35 段。

² 見委員會關於適足住房權的第 4 號一般性意見(1991)，第 14 段。

³ 見委員會關於適足糧食權的第 12 號一般性意見(1999)，第 19 段和第 20 段。

⁴ 見委員會關於水權的第 15 號一般性意見(2002)，第 49 段。

⁵ 見委員會關於社會保障的權利的第 19 號一般性意見(2007)，第 45 段、第 46 段及第 71 段。

⁶ 見委員會關於工作權的第 18 號一般性意見(2005)，第 52 段。

⁷ 見委員會關於享受公平與良好的工作條件的權利的第 23 號一般性意見(2016)，第 74 段和第 75 段。

⁸ 見 E/C.12/AZE/CO/3, 第 15 段。

⁹ 見 E/C.12/CAN/CO/6, 第 15 段和第 16 段；E/C.12/VNM/CO/2-4, 第 22 段和第 29 段；E/C.12/DEU/CO/5, 第 9-11 段。

¹⁰ 第 2/2014 號來文，I.D.G.訴西班牙，2015 年 6 月 17 日通過的意見。

¹¹ 見 E/C.12/2011/1, 第 7 段。

¹² 國際勞工組織(ILO)《關於多國企業和社會政策的三方原則宣言》，最初於 1977 年通過，最後一次修訂在 2017 年。該宣言鼓勵企業實施國際勞工標準原則，為社會作出積極貢獻。

一般性意見前，委員會注意到人權理事會 2011 年通過的《商業與人權指導原則》¹⁴以及各人權條約機構和各特別程序就此問題提出的意見。¹⁵

二、背景和範圍

3. 在本一般性意見中，商業行為是指商業組織的所有行為，不論是跨國經營，或完全在國內的行為，不論商業為完全私有或國有，且不論其規模、行業、地點、所有權與結構。
4. 在某些管轄區域內，個人可直接就商業組織侵害經濟、社會及文化權利的行為訴諸法院，不論是要求課以此等私人實體不得從事某些行為的(消極)義務，或要求課以(積極)義務採取某些措施或促進此等權利的實現。¹⁶許多國家的國內法為保護特定經濟、社會及文化權利，直接適用於商業組織，例如在不歧視、健康照護的服務、教育、環境、僱傭關係、消費者安全等領域。
5. 此外，根據國際標準，商業組織被要求尊重《公約》規定的權利，無論相關國內法是否存在或實踐上是否充分執行。¹⁷因此，本一般性意見意旨在協助企業部門履行其人權義務，承擔其責任，降低在其影響範圍內可能與侵害《公約》規定的權利有關的聲譽風險。
6. 本一般性意見也有助於勞工組織與雇主間的團體協商。許多締約國要求工作場所程序規定檢視員工個別或集體的投訴，不得威脅報復。¹⁸社會對話與設置員工投訴機制可以更有系統的利用，特別是為履行《公約》第六條和第七條規定。

¹³ 見歐洲理事會部長委員會 2016 年 3 月 2 日在第 1249 次會議部長助理會議上通過的關於人權與商業的 CM/Rec(2016)3 號建議。

¹⁴ 見 A/HRC/17/31，人權理事會在第 17/4 號決議中通過。

¹⁵ 見 A/HRC/4/35/Add.1。

¹⁶ 例如，見南非憲法法院，Daniels 訴 Scribante 等人案(CCT 50/16)，2017 年 5 月 11 日判決，第 37-39 段(J. Madlanga 的主要判決)(課以所有人在符合人的尊嚴條件下確保租賃保障的積極義務)。

¹⁷ 《商業與人權指導原則：實施聯合國的“保護、尊重和補救”框架，原則 11 和評釋。

¹⁸ 見國際勞工組織 1967 年《檢視投訴建議》(第 130 號)。

三、締約國的《公約》義務

A. 不歧視的義務

7. 委員會前曾強調，在私領域，包括在工作場所和勞動市場¹⁹ 以及在住房和貸款²⁰ 方面經常發現經濟、社會及文化權利的行使中有歧視現象。根據《公約》第二條與第三條，締約國有義務保障所有人都能享有《公約》規定的權利，而沒有任何歧視。²¹ 消除形式與實質方式歧視的要求²²，包含政府有義務禁止非國家實體在經濟、社會及文化權利行使中有歧視做法。
8. 經常受商業行為不利影響特別嚴重的群體為：婦女、兒童、原住民族，特別是關於發展、土地與自然資源的利用與開發、農民、漁民與在農村地區工作的其他人，以及在政治上屬於弱勢的種族或宗教上少數群體等。²³ 身心障礙者也經常受到商業行為特別嚴重的不利影響，這尤其是因為他們在利用課責和救濟機制方面面臨特別的障礙。委員會以前曾指出，尋求庇護者和非法移民由於其不穩定的狀況，在享有《公約》權利方面特別容易受歧視，就《公約》第七條規定的權利而言，移徙工人特別容易受剝削，長時間工作，工資不公平，危險且不健康的工作環境。²⁴
9. 某些人口群體面臨遭受交叉歧視和多重歧視的更大風險。²⁵ 例如，與投資相關的驅離和被迫移居常使婦女和女童遭受身體與性的暴力，得到的賠償不足，並承受重新定居額外負擔。²⁶ 在這種與投資相關的驅離和迫遷的過程中，原住民族婦女與女童同時因其性別與其原住民族身分而受到歧視。此外，非正規經濟中有著大量的婦女，她們難以享有與勞工有關的以及社會保障的保護。²⁷ 再

¹⁹ 例如，見委員會第 18 號一般性意見第 13 段和第 14 段、關於在經濟、社會及文化權利方面不歧視的第 20 號一般性意見(2009)第 32 段、關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見(1995)第 22 段和第 4 號一般性意見第 8 (e)段。

²⁰ 見委員會第 4 號一般性意見第 17 段和第 20 號一般性意見第 11 段。

²¹ 見委員會第 20 號一般性意見第 7 段和第 8 段。

²² 同上，第 8 段和第 11 段。

²³ 見《聯合國原住民族權利宣言》(A/RES/61/295, 附件，第三十二條第二款)。

²⁴ 見 E/C.12/2017/1——委員會關於《經濟社會文化權利國際公約》規定的國家對難民和移民的義務的聲明；委員會第 23 號一般性意見第 47 (e)段。

²⁵ 見委員會第 20 號一般性意見第 17 段。

²⁶ 聯合國人權事務高級專員辦公室(OHCHR)和聯合國人類住區規劃署(UN-Habitat)，《強制驅離》，第 25/Rev.1 (2014)號概況介紹，第 16 頁。

²⁷ 見 A/HRC/26/39, 第 48-50 段。另見關於國家如何採取措施在非正規經濟部門促進勞工權利和社會保護並鼓勵向正規經濟轉型的指南，載於國際勞工組織 2015 年《關於從非正規經濟向正規經濟轉型建議書》(第 204 號)。

者，儘管情況已有所改善，但在世界各地婦女參與公司決策過程的比例仍然偏低。²⁸因此，委員會建議締約國處理商業行為對婦女和女童，包括對原住民族婦女和女童在內的特殊影響問題，參考商業與人權國家行動計畫指南，²⁹將性別觀點納入所有措施以管理可能對經濟、社會及文化權利造成不良影響的商業行為。締約國應採取適當步驟，包括通過暫行特別措施，提升婦女在勞動市場的參與，包括出任公司高階職位。

B. 尊重、保護和履行義務

10. 《公約》規定了締約國在三個層面的具體義務：即尊重、保護和履行義務。這些義務既適用於締約國國家領域內的情況，也適用於締約國領域外可行使控制的情況。關於域外義務的內含在下文第三節 C 另行闡述。該節將闡明國家義務的內容，聚焦闡述國家的保護義務，這是商業行為背景中最有關係的部分。
11. 本一般性意見告知《公約》締約國，在公約的環境下公約僅間接處理私行為主體(包括商業實體)的行為。但根據國際法，締約國在下列情況下得對商業實體的作為或不作為負擔直接責任：(a)若相關實體在執行特定行為時事實上是根據締約國的指示或受締約國控制或指導，³⁰如同由公法契約的情形下；³¹(b)商業實體由締約國立法授權行使政府某些權力，³²或在沒有或缺乏公權力時卻仍需要行使政府權能的特定情形；³³或(c)如果，以及在締約國認可並視為自己行為之範圍內。³⁴

1. 尊重義務

12. 締約國如果在沒有充分理由的情況下將商業實體的利益置於《公約》規定的權利之上，或推行不利於這些權利的政策，便違反了尊重經濟、社會及文化

²⁸ 見 A/HRC/26/39, 第 57-62 段。

²⁹ 人權與跨國公司及其他工商企業問題工作小組(商業與人權問題工作小組)(2016 年 11 月)。

³⁰ 見 A/56/10——國際法委員會通過的國家對國際不法行為的責任條款及其評釋，第八條。另見大會第 56/83、59/35、62/61、65/19 和 68/104 號決議。

³¹ 具體而言，如果國家未能將勞工條款列入公法契約，確保簽訂這種契約的私人承包商雇用的工人得到適當保護，將發生國家責任。在這方面，請各國參考國際勞工組織 1949 年《(公法契約)勞動條款公約》(第 94 號)和國際勞工組織 1949 年《(公法契約)勞動條款建議書》(第 84 號)。

³² 國家對國際不法行為的責任條款第五條。

³³ 同上，第九條。

³⁴ 同上，第十一條。

權利的義務。可能發生這種情況的一個例子是，在投資計畫的背景下令強制驅離居民。³⁵ 原住民族的文化價值及與祖先土地有關的權利特別有風險。³⁶ 締約國和商業對於可能影響原住民族權利的一切事務，包括原住民族傳統上擁有、占有或以其他方式使用或獲取的土地、領域與資源，應遵守原住民族的自由，事前與告知同意之原則。³⁷

13. 締約國應確認其基於公約與基於貿易或投資條約之義務所生的任何可能之衝突³⁸，在條約有拘束力原則之要求下³⁹，避免簽訂此種已發現衝突的條約。因此，在締結這些條約之前，應進行人權影響評估，評估時應考慮到貿易與投資條約對人權的積極影響和消極影響，包括這些條約對落實發展權的貢獻。應定期評估實施協定對人權的影響，以便採取任何必要糾正措施。在解釋現行有效之貿易與投資條約時應考慮到國家的人權義務，符合《聯合國憲章》第一百零三條的規定以及人權義務的特定性質。⁴⁰ 締約國在其締結的貿易與投資條約中不得減免《公約》規定的義務。締約國應在今後條約中列入明示提及其人權義務的條款，確保投資人與國家間爭議解決機制在解釋投資條約或貿易協定投資條款時考慮到人權問題。

2. 保護義務

14. 保護義務是指締約國必須有效防止商業行為背景中對經濟、社會及文化權利的侵犯。這要求締約國採取立法措施、行政措施、教育措施和其他適當措施，確保有效保護對抗因商業行為對《公約》權利的侵害，並要求締約國提供受到此等公司侵害的受害人獲得有效救濟。
15. 締約國應考慮如商業行為造成《公約》權利受到侵害，或公司未能善盡注意採取行動降低發生此等侵害之風險，就應酌情處以刑事或行政制裁與處罰；使權利受侵害之受害人能夠對公司行為人提起民事訴訟及採取其他有效求

³⁵ 見委員會關於強制驅離的第 7 號一般性意見(1997)第 7 段和第 18 段；以及人權高專辦和人居署，《強制驅離》，第 25/Rev.1 (2014)號概況介紹，第 28 頁和第 29 頁。另見 A/HRC/25/54/Add.1, 第 55 段和第 59-63 段等。

³⁶ 見委員會關於人人有權參加文化生活的第 21 號一般性意見(2009)第 36 段。另見《聯合國原住民族權利宣言》第二十六條。

³⁷ 見《聯合國原住民族權利宣言》第十條、第十九條、第二十八條、第二十九條及第三十二條。

³⁸ 見 A/HRC/19/59/Add.5。另見歐洲委員會部長委員會 CM/Rec(2016)3 號建議附件第 23 段。

³⁹ 見《維也納條約法公約》第二十六條及第三十條第四款(b)項。

⁴⁰ 美洲人權法院，Sawhoyamaxa 原住民社群訴巴拉圭(2006 年 3 月 29 日判決，C 輯第 146 號)，第 140 段。

償方法，尤其應降低受害人的費用，並允許集體求償；如有必要，撤銷違法公司的營業執照和所享受的補貼；如有侵害人權之情形，修改相關稅法和公共採購契約，⁴¹ 出口信貸以及其他形式的國家補助、特權與利益，從而使商業的獎勵與人權責任連結。締約國應定期審視法律是否充分，查明並處理法令遵循與資訊的落差以及新出現的問題。⁴²

16. 保護義務是一種採取法律架構的積極責任，要求商業實體行使善盡注意人權以查明、防止並減輕發生侵害《公約》權利的風險，避免此等權利被侵害，並對於因其決策與操作以及其控制的實體對《公約》權利的享有造成或助長的不良影響。⁴³ 各國應採取措施，例如課以善盡注意之要求，防止《公約》權利在商業實體的供應鏈與受到轉包商、供應商、特許經營人或其他商業合夥人的侵害。
17. 締約國於適當情況下應確保特別是商業行為對於原住民族的影響（尤其是，對於原住民族對土地、資源、領域、文化資產、傳統知識與文化的權利所生實際與潛在的負面影響），納入人權影響評估。⁴⁴ 在行使善盡注意人權方面，商業在開始相關行為之前，應透過原住民族自己的代表機構，與相關的原住民族善意諮商與合作，獲得他們自由的、事先的與知情的同意。⁴⁵ 這種諮商有助於確定相關行為可能造成的不良影響以及減輕這種影響的措施與對此影響作出賠償的方式。此諮商，也應設計機制分享其行為所生的利益，公司有責任尊重原住民族的權利，建立機制確保在原住民族傳統領域上的開發行為所產生的利益讓原住民族獲得分享。⁴⁶
18. 以下情況屬於國家違反其保護《公約》權利的義務：例如未能防止或反擊導致此等權利被侵害的商業行為，或可預見具有導致權利被侵害之效果，例如因降低核准新藥標準，⁴⁷；未能在公法契約中列入對身心障礙者合理調

⁴¹ 見國際勞工組織大會第 105 屆會議通過的關於全球供應鏈中的體面勞動的決議所附結論第 16 (c) 段。

⁴² 《商業與人權指導原則》原則 17 (c)。審查與商業有關侵害人權相關法律的範圍與效力參考條款，見 A/HRC/32/19/Add.1, 第 5 段；關於改善與商業有關的侵犯人權行為的公司責任與獲得司法救濟指南，見 A/HRC/32/19 附件。另見人權理事會第 32/10 號決議。

⁴³ 《商業與人權指導原則》，原則 15 及原則 17。

⁴⁴ 見 A/68/279, 第 31 段；商業參考指南：《聯合國原住民族權利宣言》，第 15 頁；A/HRC/33/42；A/66/288, 第 92 段至第 102 段。

⁴⁵ 商業參考指南：《聯合國原住民族權利宣言》，第 16 頁；《聯合國原住民族權利宣言》第十九條。

⁴⁶ 見 A/66/288, 第 102 段。

⁴⁷ 見 A/63/263 和 A/HRC/11/12。

整的要求；賦予自然資源開採與開採許可時沒有適當考慮這種行為對個人和社群享有《公約》權利的潛在不良影響；免除某些計畫或某些地區適用保護《公約》權利的法律；或未能對房地產市場和在房地產市場營運的金融行為主體實行管制，從而未能確保人人享有負擔得起的適足住房。⁴⁸有些地方缺乏充分保障措施來處理政府官員的貪腐行為或私人之間的貪腐行為，或因法官貪腐而導致侵犯人權行為得不到救濟，這些情況就會助長侵害。

19. 為履行保護義務，有時有必要直接管制和干預。締約國應考慮採取措施限制某些產品與服務的行銷與廣告，以保護公共衛生，⁴⁹例如依照《煙草管制架構公約》⁵⁰對煙草產品行銷廣告實行限制，依照 1981 年《國際母乳代用品銷售守則》和世界衛生大會隨後通過的各項決議⁵¹對母乳代用品行銷廣告實行限制；打擊性別角色定型觀念和性別歧視；⁵²按照保護人人享有適足住房權的要求，對私營住房市場實行租金管制；⁵³按照基本生活工資和公平報酬標準，確立最低工資；⁵⁴對與《公約》規定的受教育權、就業權和生育健康權有關的其他商業行為實行管制，有效打擊性別歧視；⁵⁵逐步消除經常致使相關勞動者得不到勞工法保護和社會保障的非正規或「非標準」（即很不穩定的）就業形式。
20. 貪腐是有效促進和保護人權的主要障礙之一，在商業行為方面尤其如此。⁵⁶貪腐也有損國家為提供對落實經濟、社會及文化權利至關重要的服務而調集資源的能力。貪腐導致公共服務具有歧視性，有利於對當局有影響力的人，而這種影響力可來自賄賂或政治壓力。因此，吹哨者應得到保護，⁵⁷同時應設

⁴⁸ 見 A/HRC/34/51, 第 62-66 段。

⁴⁹ 見《兒童權利公約》；兒童權利委員會關於商業部門對兒童權利的影響方面國家義務的第 16 號一般性意見(2013)第 14 段、第 19 段、第 20 段、第 56 段及第 57 段；世界衛生組織，《關於向兒童推銷食品和非酒精飲料一系列建議》(2010)；世界衛生組織，《關於向兒童推銷食品和非酒精飲料一系列建議執行框架》(2012)。

⁵⁰ 世界衛生組織。

⁵¹ 見 A/HRC/19/59, 第 16 段。

⁵² 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第五條。

⁵³ 見委員會第 4 號一般性意見第 8(c)段。

⁵⁴ 見委員會第 23 號一般性意見第 10-16 段和第 19-24 段。

⁵⁵ 見消除對婦女一切形式歧視公約，關於締約國在《公約》第二條之下的核心義務第 28 號一般性建議(2010 年)，第 13 段。

⁵⁶ 見人權理事會第 23/9 號決議和大會第 A/RES/69/199 號決議。

⁵⁷ 見國際勞工組織大會第 105 屆會議通過的關於全球供應鏈中的體面勞動的決議所附結論第 16 (g)段。

立反貪腐專門機制，保障其獨立性，與獲得足夠的資源。

21. 私行為主體在諸如衛生或教育等傳統公共領域的作用和影響與日俱增，對締約國遵守《公約》義務構成新挑戰。私有化本身不受《公約》禁止，甚至在傳統上公共部門居強大角色的領域也是如此，例如供水供電、教育或健康照護等。但私人提供者應受到加諸他們所謂「公共服務義務」的嚴格管制：在水電供應方面，這可包括服務範圍普及且不間斷的要求、價格政策、品質要求和使用者參與。⁵⁸同樣，應禁止私人健康照護提供者拒絕提供負擔得起的充分服務、治療或資訊。例如，於醫療人員被允許援引本於良心的反對拒絕提供包括墮胎在內某些性健康和生育健康服務，他們就應介紹尋求這種服務的婦女或女童到合理地理範圍內願意提供這種服務的其他醫療人員。⁵⁹
22. 委員會感到特別關切的是，由於產品和服務由私人部門提供，享有基本經濟、社會及文化權利所需的產品和服務可能變得更難以負擔得起，或因追求利潤而犧牲品質。私人行為主體提供《公約》權利的享有所必需的產品和服務時，不得使支付能力成為享有《公約》權利的條件，否則就會形成新形式的社會經濟隔離現象。教育私有化就反映了這樣的風險。出現這種風險的情況有：私立教育機構的高品質教育只有社會最富有的群體能負擔得起，或私立教育機構沒有受到充分管制，提供的教育達不到起碼的教育標準，同時使締約國自己不履行落實教育權的義務一個方便的藉口。⁶⁰私有化也不應造成排斥傳統上被邊緣化的某些群體，如身心障礙者。因此，國家始終有義務對私人行為主體進行管制，確保所有人均可取得其所提供的服務，且服務是充足的，定期評估以便滿足大眾時有所變的需求，並能適應這些需求。由於把享有《公約》權利至關重要的產品和服務改由私人提供可能造成無人負責的情形，應採取措施確保個人有權參與評估此等產品和服務的提供是否充分。

3. 履行義務

23. 履行義務要求締約國在其可用資源最大範圍內採取必要步驟，促進並提升

⁵⁸ 例如，見人權理事會第 15/9 號決議。

⁵⁹ 見委員會關於性健康和生育健康權利的第 22 號一般性意見(2016 年)第 14 段、第 42 段、第 43 段和第 60 段。

⁶⁰ 例如，見 E/C.12/CHL/CO/4 第 30 段和 A/69/402。當然，對教育服務提供者的適當管制雖然很重要，但應尊重學術自由，尊重“父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由”(《公約》第十三條第三項)。關於初等教育，僅保證負擔得起還不夠，締約國必須根據《公約》第十三條第二項第一款及第十四條的要求確保免費提供初等教育。

《公約》權利的享有，並在某些情況下直接提供對享有這些權利至關重要的產品和服務。要履行這些義務，政府可能需要調集資源，包括推行累進稅制。這可能需要尋求商業的合作與支持，以落實《公約》權利，並遵守其他人權標準和原則。

24. 這項義務也要求政府指導商業實體朝向實現《公約》權利。例如，在按照《世界人權宣言》和《公約》第十五條規定的享受科學進步之惠的權利訂立智慧財產權架構時，締約國應確保不因智慧財產權而剝奪或限制人人能獲得享有健康權所需的必要藥品，⁶¹或剝奪或限制獲得對糧食權和農民權利至關重要的諸如種子等生產資源。⁶²締約國還應承認並保護原住民族控制對其文化遺產、傳統知識和傳統文化表現方式的智慧財產的權利。⁶³締約國在支持新產品和服務的研究開發時，應注意實現《公約》權利，例如支持開發具有通用設計的產品、服務、設備和設施，擴及至身心障礙者。

C. 域外義務

25. 過去 30 年，跨國公司的活動大增，國家間投資和貿易流動也日增，全球供應鏈形成。此外，大型發展計畫越來越多地涉及私人投資，經常是以國家機構與外國私人投資者的公私夥伴關係形式出現。鑒於這些發展情況，國家域外人權義務問題變得特別重要。
26. 委員會在 2011 年發表聲明，述及締約國在企業部門與經濟、社會及文化權利方面的義務，委員會在聲明中重申締約國根據《公約》承擔的義務並不限於其領域之內。締約國必須採取必要步驟防止設在本國和/或受其管轄(不論是否根據本國法律設立或法定所在地在本國、中央管理部門在本國或主要營業地在本國)的公司在海外有侵害人權行為，但不侵犯地主國主權或減少地主國根據《公約》承擔的義務。⁶⁴委員會先前在關於水權、⁶⁵工作權、⁶⁶社會保障權⁶⁷和公平與良好的工作條件權⁶⁸的一般性意見中以及在審查締約國定

⁶¹ 另見 A/HRC/23/42, 第 3 段(確認提供必要藥品的義務為所有締約國的一項立即義務)。

⁶² 見 A/64/170, 第 5 段和第 7 段；以及《糧食和農業植物基因資源國際條約》(第 3/2001 號決議，2001 年 11 月 3 日糧農組織大會第三十一屆會議通過)，第九條。

⁶³ 見《聯合國原住民族權利宣言》第二十四條及第三十一條；委員會第 21 號一般性意見第 37 段。

⁶⁴ 見 E/C.12/2011/1, 第 5 段和第 6 段。

⁶⁵ 見委員會第 15 號一般性意見第 31 段和第 33 段。

⁶⁶ 見委員會第 18 號一般性意見第 52 段。

⁶⁷ 見委員會第 19 號一般性意見第 54 段。

期報告時也討論了締約國對商業行為的特定域外義務。

27. 國家應根據《公約》履行這種域外義務，是因為《公約》規定的義務並不限於領域或管轄範圍。雖然《公約》第十四條提及國家應「在其本土或其所管轄之其他領土」提供強制性初等教育，但《公約》其他條款中沒有提及這一點。甚者，第二條第一項提及國際協助和合作是實現經濟、社會及文化權利的方法。如果允許一國對下列情況消極而無作為，那就違反了這項規定：設在本國境內或受本國管轄、因而由本國控制或需服從本國權力的行為主體在其他國家侵害他人權利，或可預見這樣的行為主體的行為可能造成損害。的確，聯合國會員國承諾「採取共同及個別行動與本組織合作」，以達成《憲章》第五十五條所載之宗旨，包括「全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教」。⁶⁹這一義務沒有領域限制，在說明國家基於人權條約義務的範圍時應予以考慮。國際法院也依照《憲章》，承認核心人權條約的域外範圍，特別注意條約的目的和宗旨，訂立的歷史以及上下文中並無領域限制的規定。⁷⁰習慣國際法也禁止國家允許其領域被用來在他國領域上造成損害，這一要求在國際環境法中已變得特別重要。⁷¹人權理事會在其第 21/11 號決議中認可《關於極度貧困與人權的指導原則》中確認此等禁止擴張至人權法。⁷²
28. 域外義務產生於當一締約國因控制設在其境內和/或其管轄範圍內公司的行為，在國際法許可的界限內，可能影響境外的局勢，從而有助於其領域外經

⁶⁸ 見委員會第 23 號一般性意見第 70 段。

⁶⁹ 《聯合國憲章》第五十六條。

⁷⁰ 《在巴勒斯坦占領地建造圍牆的法律後果的諮詢意見》，《2004 年國際法院案例彙編》，第 109-112 段。

⁷¹ 特雷爾冶煉廠案(美利堅合眾國控訴加拿大)，《國際仲裁裁決彙編》，第 3 卷(1941)，第 1965 頁；國際法院，科孚海峽案(大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國控訴阿爾巴尼亞)(實體判決)，《國際法院案例彙編》，第 4 卷(1949 年 4 月 9 日)，第 22 段；國際法院，《對以核武器進行威脅或使用核武器的合法性的諮詢意見》，《國際法院案例彙編》(1996 年 7 月 8 日)，第 29 段。另見 A/61/10，關於有害行為造成的跨境損害案件中損失分配的原則草案，國際法委員會第五十八屆會議通過，2006 年(尤其是原則 4，其中規定“各國應採取一切必要措施，確保其領域或其管轄或控制下的有害行為所造成跨境損害的受害者獲得迅速和充分的賠償”)。2011 年一些學者、研究機構和人權非政府組織通過的《關於國家在經濟、社會和文化權利領域的域外義務的馬斯垂克原則》重申關於此議題的國際人權法現狀，有助於國際人權法的逐步發展。

⁷² 第 21/11 號決議認可《關於極度貧困與人權的指導原則》最後草案(見 A/HRC/21/39)。該指導原則第 92 段規定，“作為國際合作和協助的一部分，國家有義務尊重和保護人權的享有，其中涉及避免會造成可預見有風險損害其邊界以外生活貧困的人享有人權的行為，以及對其法律、政策和實踐在境外的影響進行評估”。

濟、社會及文化權利的有效享有。⁷³在這方面，委員會注意到兒童權利委員會關於商業部門對兒童權利的影響關於國家義務的第 16 號一般性意見(2013 年)⁷⁴ 以及其他人權條約機構採取的立場。⁷⁵

1. 域外的尊重義務

29. 域外的尊重義務要求締約國不直接或間接干預境外個人享有《公約》權利。此義務的一項內容是，締約國必須確保不阻礙另一國遵守《公約》規定的義務。⁷⁶此義務與貿易和投資協定或金融及稅務條約的談判和締結尤其相關，⁷⁷與司法合作也有關係。

2. 域外的保護義務

30. 域外的保護義務要求締約國採取步驟防止並糾正由於可受其控制的商業實體的行為而在境外發生侵害《公約》權利的行為，特別是受害人在損害發生國法院無法獲得救濟或所獲得的救濟無效的情況。
31. 根據《聯合國憲章》與可適用之國際法，此義務擴張至締約國可控制的任何商業實體。⁷⁸根據習慣國際法規定可允許管轄的範圍，國家可對設在其境內和/或在其管轄範圍內的公司實行管制：這包括根據本國法律設立或法定所在地設在本國、中央管理部門在本國或主要營業地在本國的公司。⁷⁹國家可利用獎勵措施而不直接規定義務，例如在公法契約中列入條款，優惠具備健全與有效的人權善盡注意機制的商業實體，以此促進在境內外保護經濟、社會及文化權利。
32. 雖然締約國通常不因私人實體侵害經濟、社會及文化權利的行為而應直接負

⁷³ 見委員會第 12 號一般性意見第 36 段、第 14 號一般性意見第 39 段、第 15 號一般性意見第 31-33 段、第 19 號一般性意見第 54 段、第 20 號一般性意見第 14 段、第 23 號一般性意見第 69 段和第 70 段以及 E/C.12/2011/1, 第 5 段。

⁷⁴ 見第 43 段和第 44 段。

⁷⁵ 例如，見 CERD/C/NOR/CO/19-20 第 17 段和 CCPR/C/DEU/CO/6 第 16 段。

⁷⁶ 見委員會關於實施經濟制裁與尊重經濟、社會及文化權利的關係的第 8 號一般性意見(1997)；國家對國際不法行為的責任條款第五十條(國家或國家集團針對另一國的國際不法行為採取的反制措施不得妨礙“保護基本人權的義務”)。

⁷⁷ 見 A/HRC/19/59/Add.5。

⁷⁸ 例如，見委員會第 14 號一般性建議第 39 段或第 15 號一般性建議第 31-33 段。對《馬斯垂克原則》有解釋性評注；見 Olivier De Schutter 等人，“對《關於國家在經濟、社會和文化權利領域的域外義務的馬斯垂克原則》的評注”，《人權季刊》第 34 卷(2012)，第 1084-1171 頁。

⁷⁹ 見歐洲委員會部長委員會 CM/Rec(2016)3 號建議，附錄，第 13 段。

擔國際責任(本一般性意見第 11 段所述三種情形除外)，但如果相關侵害事件顯示締約國未能採取本來可以預防此行為發生的合理措施，那麼締約國就違反了《公約》規定的義務。即使其他原因也促成侵害的發生，⁸⁰即使國家沒有預見到侵害會發生，只要這種侵害本來是可合理地預見到的，⁸¹國家就可能得承擔責任。例如，考慮到有充分證據顯示開採業風險很大時，關於採礦有關計畫和石油開發計畫就特別需要善盡注意。⁸²

33. 締約國在履行其保護義務時，也應要求公司盡最大努力確保可能受其影響的實體，如子公司(包括其投資的所有商業實體，而無論是按締約國法律註冊還是按另一國法律註冊)或商業合夥人(包括供應商、特許經營人和轉包商)，尊重《公約》權利。締約國應要求設在其境內和/或在其管轄範圍內的公司採取善盡注意，查明、防止並處理其子公司和商業合夥人侵害《公約》權利的行為，而無論子公司和商業合夥人設在何處。⁸³委員會強調，雖然要求履行這種善盡注意義務，確實能對相關國家境外的情形產生影響，因為全球供應鏈中或跨國集團內的潛在侵害《公約》權利的行為應予以預防或處理，儘管如此，這並不意味著相關國家行使其域外管轄權。為了確保有效預防和有效執法，必須建立適當監測和課責程序。這種程序可包括規定公司有義務報告其確保尊重人權的政策和程序，同時規定有效課責方法與賠償《公約》權利的侵害。
34. 在跨國案件中，有效課責和獲得救濟需要國際合作。在這方面，委員會提及聯合國人權高級專員辦公室應人權理事會請求編寫的為商業有關侵害人權被害人課責與獲得救濟問題報告中⁸⁴的建議，其中指出，締約國應「根據(報告附件中的)指導意見，採取步驟」，「增進國家機構和司法機關在國內法律制度關於公法和私法執行上，跨界合作的實效」。⁸⁵應鼓勵執法機構直接溝通相互援助，以加快行動，尤其是在刑事犯罪的起訴。
35. 改善國際合作應能減少管轄權出現積極和消極衝突的風險，這種衝突可能造

⁸⁰ 國際法院，《防止及懲治滅絕種族罪公約》適用案(波士尼亞赫塞哥維納訴塞爾維亞和黑山)(2007 年 2 月 26 日判決)，《國際法院案例彙編》，第 430 段和第 461 段。

⁸¹ 國家對國際不法行為的責任條款第 23 條評註。

⁸² 見 A/HRC/8/5/Add.2。

⁸³ 《商業與人權指導原則》原則 13。

⁸⁴ 見理事會第 26/22 號決議。

⁸⁵ 見 A/HRC/32/19 第 24-28 段；以及該報告附件——加強因商業有關的人權侵害公司責任與獲得司法救濟指南第 9.1-9.7 段和第 10.1 段以及第 17.1-17.5 段(公法執行)和第 18.1 段和第 18.2 段(私法執行)。

成法律不確定性，導致當事人挑選訴訟地點，或致使受害人無法獲得救濟。在這方面，委員會歡迎通過國際文件的一切努力，這可加強國家合作的義務，從而加強課責，並使跨國案件中《公約》權利受侵害的受害人更有機會獲得救濟。從國際勞工組織(ILO) 2006 年《海事勞動公約》(2013 年生效)、2011 年《家事勞工公約》(第 189 號)、2011 年《家事勞工建議》(第 201 號)等國際文件中能得到啟發。《海事勞動公約》建立一套制度，整合船旗國和港口國的國家法律和檢查措施，以處理船舶在外國港口停靠時船上船員的投訴。

3. 域外的履行義務

36. 《公約》第二條第一項期待締約國應採取集體行動，包括通過國際合作，幫助履行其境外的人享有經濟、社會及文化權利。⁸⁶
37. 這項履行義務與《世界人權宣言》⁸⁷第二十八條是一致的，它要求締約國促進創造有助於履行《公約》權利的國際環境。為此目的，締約國必須採取必要法律措施和政策措施，包括外交和對外關係措施，促進和幫助創造這種環境。締約國還應鼓勵具有影響力的商業行為主體確保其營運不損害它們營運所在國家全面落實《公約》權利的努力，例如不在相關國家採取逃稅或避稅策略。為了打擊跨國公司濫用稅務做法，各國應打擊移轉定價做法，深化國際稅務合作，探討對多國公司集團作為單一公司徵稅的可能性，在過渡期內由已開發國家設定公司所得稅徵收最低稅率。如果降低公司稅率的唯一目的是吸引投資，那會慫恿各國競相降低門檻，最終損害所有國家在國內為落實《公約》權利調集資源的能力。因此，這種做法與《公約》締約國的義務不符。如果銀行保密制度受到過分保護，並對公司稅收實行寬容的規則，對於經濟活動所在國家履行義務調集最大可用資源以實施經濟、社會及文化權利的能力就會受影響。⁸⁸

四、救濟

38. 締約國在履行保護義務時，應建立並執行適當管制和政策架構。因此，有效監測、調查和課責機制必須就定位，確保在商業行為侵害《公約》權利受到

⁸⁶ Olivier De Schutter 等人，“《關於國家在經濟、社會和文化權利領域的域外義務馬斯垂克原則》評釋”。

⁸⁷ 見大會第 217 (III) A 號決議。

⁸⁸ 見 E/C.12/GBR/CO/6, 第 16 段和第 17 段；CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 第 41 段。

追究，受害人能得到救濟，最好是司法救濟。締約國應讓相關個人和群體瞭解其權利以及因其《公約》權利在商業行為中受侵害而可得到的救濟，具體確保原住民族能獲得相關資訊和指導，包括關於人權影響評估的資訊。⁸⁹締約國也應為企業提供相關資訊、訓練與支持，確保企業瞭解締約國根據《公約》需承擔的義務。⁹⁰

A. 一般原則

39. 締約國必須為受害個人或群體提供適當救濟方法，並確保追究公司的責任。⁹¹這樣做的最好辦法是確保受害人能訴諸獨立公正的司法機關：委員會強調，「『確保追究責任的』其他方法如果沒有司法救濟的補充或輔助，可能沒有效果」。⁹²
40. 嚴重違反國際人權法與嚴重違反國際人道法受害人獲得救濟指導方針⁹³對於國家提供獲得有效救濟之一般義務下的各種義務提供有用之指示。各國尤其應：採取一切必要措施，防止侵害權利的行為；如果此等預防措施沒有作用，應對侵害行為進行澈底調查，對被指控的違法者採取適當行動；向受害人提供有效使用司法途徑，無論何人最終應對侵害行為承擔責任；向受害人提供有效救濟，包括賠償。
41. 為了充分落實《公約》權利，救濟必須可得，有效與迅速。要做到這一點，尋求救濟的受害人必須能夠快速使用獨立的公權力，此公權力必須有權確定侵害有無發生，有權下令停止這種行為，並有權下令對損害作出賠償。賠償的形式可以是回復原狀、補償、復原、賠償和保證不再發生，⁹⁴並且必須考慮到受影響者的意見。為了保證不再發生，有效的救濟措施可包括要求改善被證明對預防侵害無效的法律和政策。
42. 由於公司團體的組織方式，商業實體經常躲藏在所謂公司面紗後面來逃避責任，母公司即使可以影響子公司的行為，卻設法規避為子公司承擔責任。商業實體侵害人權行為的受害人有效獲得救濟的其他障礙包括：難以獲得作為

⁸⁹ 見《聯合國原住民族權利宣言》第十四條；商業參考指南：《聯合國原住民族權利宣言》，第 30 頁和第 31 頁；A/68/279, 第 56 (d) 段。

⁹⁰ 《商業與人權指導原則》原則 8。

⁹¹ 見委員會關於《公約》在國內適用的第 9 號一般性建議(1998)，第 2 段。

⁹² 同上，第 3 段。另見 I.D.G 訴西班牙，第 14 段和第 15 段。

⁹³ 見大會第 60/147 號決議——《嚴重違反國際人權法和嚴重違反國際人道法受害人救濟和賠償權利基本原則和指導方針》第三條(a)-(d)款。

⁹⁴ 同上，第九部分，“對損害的賠償”。

訴求佐證的資訊和證據，許多資訊和證據往往掌握在被告公司的手中；在侵害普遍且分散的情況下，缺乏集體求償機制；缺乏法律扶助和其他資助安排使其請求在財務上為可行。

43. 跨國公司侵害行為的受害人在獲得有效救濟上面臨特別障礙。除了難以證明損害或確立設在某一管轄內的被告公司的行為與在另一管轄內造成的侵害之間的因果關係之外，跨國訴訟還往往費用極高，又極其費時，在缺乏有力的法律互助機制的情況下，收集證據以及在一國執行由另一國作出的判決都特別困難。有些管轄採用「法院不便審理」原則，根據該原則，如果受害人可向他法院起訴，法院即拒絕行使管轄權。事實上可能造成阻礙居住在一國的受害人向被告企業所在國法院尋求救濟的能力。實踐上顯示，經常根據這一原則以其他管轄有利為由而駁回請求，卻不必然確保受害人在另一管轄法院能獲得有效救濟。
44. 締約國有義務採取必要步驟處理這些挑戰，以防止拒絕司法救濟的情況，並確保受害人有獲得有效救濟與賠償的權利。這需要締約國排除獲得救濟的實質、程序與其他實際障礙，包含建立母公司或集團責任制度，為申訴人提供法律扶助與其他資助方案，能夠提起與人權有關的集體訴訟和公益訴訟，方便獲得相關資訊及在國外收集證據，包括證人證詞，並允許這些證據在司法程序中使用。在適用「法院不便審理」原則時，首要考量應該是在另一管轄法院得到有效與實際救濟的範圍。⁹⁵不應允許公司濫用訴訟阻止個人或群體尋求救濟，例如聲稱尋求救濟有損於公司聲譽，以致對合法行使此等救濟造成寒蟬效應。
45. 締約國應透過強制揭露的法律，以便利相關資訊的獲取，藉由制定程序規則而允許受害人取得被告所持有的證據。如果與解決某一申訴有關的全部或部分事實與事件屬於被告公司獨家所悉時，即有正當理由轉換舉證責任。⁹⁶可援引保護營業秘密的條件與拒絕揭露的其他理由應予嚴格界定，不致損害各當事人之公平審判權。此外，締約國及其司法和執法機構有義務彼此合作，促進資訊分享與透明，防止出現司法不公的情形。
46. 締約國應確保原住民族因其個人和集體權利受侵害而能獲得有效救濟，包括司法救濟和非司法救濟。救濟措施必須顧及原住民族的文化，而且是原住民

⁹⁵ 另見歐洲委員會部長委員會 CM/Rec(2016)3 號建議，附錄，第 34 段。

⁹⁶ 如委員會就特別情況下聲稱歧視之訴訟的說明：見委員會第 20 號一般性建議第 40 段。另見 A/HRC/32/19, 附件，第 12.5 段(有關民事案件)和第 1.7 段(有關刑事和準刑事案件)。

族能取得的救濟。⁹⁷

47. 委員會回顧說，締約國政府所有部門和機構，包括司法和執法機構，都受《公約》規定的義務約束。締約國應確保司法，特別是法官和律師，充分瞭解與商業活動相關的《公約》義務，並確保他們能完全獨立地行使職權。
48. 最後，委員會提請締約國注意人權捍衛者面臨的挑戰。⁹⁸委員會經常碰見報導對於設法保護自己或他人的《公約》權利的人受到威脅和攻擊，特別是在開採與發展計畫的情形。⁹⁹此外，工會領導人、農民運動領導人、原住民族領導人和反貪腐活動者經常面臨被騷擾的危險。締約國應採取一切必要措施保護人權宣導者及其工作，國家應避免訴諸刑事起訴手段阻止他們的工作，或以其他方式阻礙他們工作。

B. 救濟的類型

49. 要追究公司侵害《公約》權利行為的責任，需要依靠各種工具。違反《公約》最嚴重的行為應追究公司與/或個人的刑事責任。應使負責起訴的當局瞭解其維護《公約》權利的作用。於《公約》權利有侵害危險，而無論是否涉及刑事責任，《公約》權利被侵害的受害人均應獲得賠償。¹⁰⁰
50. 締約國也應考慮利用行政處罰手段遏制商業實體造成，或可能造成《公約》權利受侵害的行為。例如，如果公司沒有提供資訊說明其行為對社會或環境的影響，或沒有採取任何措施確保其行為善盡注意，以避免或減輕對《公約》權利造成不良影響，締約國在其公開採購制度下應拒絕將公法契約授予這些公司。在這種情況下，也可不給予出口信貸和其他方式的國家資助，而在跨國情況下，投資條約可拒絕保護從事會造成《公約》權利受侵害行為的外國投資者。¹⁰¹

⁹⁷ 見 A/68/279, 第 50-53 段；《聯合國原住民族權利宣言：商業參考指南》，第 81 頁。

⁹⁸ 見 E/C.12/2016/2——委員會關於人權捍衛者與經濟、社會及文化權利的聲明。另見人權理事會第 31/32 號決議和大會第 53/144 號決議——《關於個人、群體和社會機構在促進和保護普世公認的人權和基本自由有關權利和責任宣言》。

⁹⁹ 例如，見 E/C.12/VNM/CO/2-4, 第 11 段；E/C.12/1/Add.44, 第 19 段；E/C.12/IND/CO/5, 第 12 和 50 段；E/C.12/PHL/CO/4, 第 15 段；E/C.12/COD/CO/4, 第 12 段；E/C.12/LKA/CO/2-4, 第 10 段；E/C.12/IDN/CO/1, 第 28 段。

¹⁰⁰ 見 A/HRC/32/19 附件——加強公司對於商業有關之侵犯人權行為的究責與使用司法救濟指南（參見特別是指南的政策目標 4-8），以及國際企業究責圓桌會議和國際特赦設立的獨立專家委員會 2016 年 10 月擬訂的公司犯罪原則。

¹⁰¹ 例如，見國際投資爭端解決中心，ARB/07/26 號案件，Urbaser S.A. 與其他人等告阿根廷（2016 年 12 月 8 日裁定），第 1194 段和第 1195 段。

1. 司法救濟

51. 對《公約》權利的侵害通常可藉由對政府提出個人申訴而得到救濟，無論是依據《公約》本身或是依據納入《公約》保障條款的國內憲法或立法規定。但如果侵害可直接歸責於一商業實體時，於管轄法院認為公約對於私行為主體課以自動執行義務時，或依據本國法律秩序中已納入《公約》規定的國內法，受害人應能對該實體直接提起訴訟。在這方面，民事救濟在確保《公約》權利受侵害的受害人能訴諸司法方面扮演重要角色。
52. 要使原住民族能有效訴諸司法，可能需要締約國在司法程序中承認原住民族的習慣法、傳統和實務以及對其土地和自然資源的習慣所有權。¹⁰² 締約國還應確保在法院使用原住民族語言與/或原住民族通譯員，以原住民族語言提供法律服務和救濟的資訊，¹⁰³ 並對法院官員提供關於原住民族歷史、法律傳統和風俗的培訓。

2. 非司法補救

53. 非司法救濟雖然通常不應被視為司法機制的替代措施(為了有效保護對抗某些侵害《公約》權利的行為，司法機制通常仍然是不可或缺的)，但可幫助《公約》權利受商業行為主體侵害的受害人獲得有效救濟，並確保侵害行為的責任受到追究。這些替代機制應與現有司法機制適當協調，在處罰方面及受害人補償方面都是如此。
54. 締約國應廣泛利用行政與準司法機制，例如勞工檢查處與仲裁機構、消費者和環境保護機構、金融監督當局等，許多締約國已經利用這些機制管理與裁決商業行為。締約國應探究各種選項，擴大這些機構的任務範圍，或設立新機構，使其能受理並處理所稱公司侵害《公約》權利的申訴，對指控進行調查，施加制裁，為受害人提供賠償並強制執行賠償。應鼓勵國家人權機構在其組織內設立適當部門，負責監督國家在商業與人權方面的義務，並授權這些機構能受理公司行為受害人的請求。
55. 依據國家而設的非司法機制應該為受害人權利提供有效保護。如果國家設有這種非司法機制，這些機制也應具備一些特性，應確保其公信力，能有效幫

¹⁰² 見 A/68/279, 第 34 段；以及消除種族歧視委員會關於在刑事司法系統的司法和運作中防止種族歧視的第 31 號一般性建議(2005 年)，第 5 (e) 段。

¹⁰³ 《聯合國原住民族權利宣言：商業參考指南》，第 47 頁；消除種族歧視委員會第 31 號一般性建議，第 30 段。

助防止侵害與損害賠償，¹⁰⁴其決定應加以執行，而且所有人均能利用這些機制。

56. 為協助原住民族受害人的非司法機制應透過相關原住民族的代表組織共同形成。如同司法救濟，締約國應處理妨礙原住民族利用這些機制的障礙，包括語言障礙。¹⁰⁵
57. 此外，在跨國環境中也應有可用的非司法機制。例如，允許締約國境外的受害人利用締約國的人權機構或監察人員以及在國際組織內設立的申訴機制，如《經濟合作暨發展組織跨國企業準則》下運作的國家窗口。

五、執行

58. 要確保商業行為符合《公約》要求，需要締約國持續努力。為能持續努力，希望締約國通過行動方案或策略，確保在充分落實《公約》權利的過程中具體陳述商業實體在逐步落實《公約》權利中的角色。
59. 《商業與人權指導原則》通過後，許多國家或區域組織也都通過關於商業與人權的行動方案。¹⁰⁶這是一項令人歡迎的發展。這些行動方案如能提出特定具體目標，將責任分配給各行為主體，並確定時限與使其採行的必要手段，就更有意義。關於商業與人權的行動方案應納入人權原則，包括有效和有意義的參與、不歧視、性別平等、有責性、透明等。執行這些行動方案的進展情況應予以監測。行動方案應並重各種人權，包括經濟、社會及文化權利。關於參與制定行動方案的要求，委員會指出，國家人權機構和公民社會組織能夠而且應該扮演重要角色，在商業行為中達成《公約》權利的充分實現。

¹⁰⁴ 見《商業與人權指導原則》原則 31。

¹⁰⁵ 見 A/68/279, 第 36 段。

¹⁰⁶ 見歐洲委員會部長委員會 CM/Rec(2016)3 號建議，附錄，第 10-12 段。

附 錄 一 公民與政治權利國際公約

一九七六年三月二十三日生效

前 文

本公約締約國，

鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，

確認此種權利源於天賦人格尊嚴，

確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有經濟社會文化權利而外，並得享受公民及政治權利，始克實現自由人類享受公民及政治自由無所恐懼不虞匱乏之理想。

鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，

明認個人對他人及對其隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，

爰議定條款如下：

第 壹 編

- 第 一 條 一 所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二 所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
- 三 本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第 二 條 一 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分

種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

二 本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。

三 本公約締約國承允：

（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；

（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

第三條 本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。

第四條 一 如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得抵觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階段為根據之歧視。

二 第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。

三 本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

第五條 一 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

二 本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較

狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第 六 條
- 一 人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。
 - 二 凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。
 - 三 生命之剝奪構成殘害人群罪時，本公約締約國公認本條不得認為授權任何締約國以任何方式減免其依防止及懲治殘害人群罪公約規定所負之任何義務。
 - 四 受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。
 - 五 未滿十八歲之人犯罪，不得判處死刑；懷胎婦女被判死刑，不得執行其刑。
 - 六 本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。
- 第 七 條 任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。
- 第 八 條
- 一 任何人不得使充奴隸；奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。
 - 二 任何人不得使充奴工。
 - 三
 - (一) 任何人不得使服強迫或強制之勞役；
 - (二) 凡犯罪刑罰得科苦役徒刑之國家，如經管轄法院判處此刑，不得根據第三項(一)款規定，而不服苦役；
 - (三) 本項所稱“強迫或強制勞役”不包括下列各項：
 - (1) 經法院依法命令拘禁之人，或在此種拘禁假釋期間之人，通常必須擔任而不屬於(二)款範圍之工作或服役；
 - (2) 任何軍事性質之服役，及在承認人民可以本其信念反對服兵役之國家，依法對此種人徵服之國民服役；
 - (3) 遇有緊急危難或災害禍患危及社會生命安寧時

徵召之服役；

(4) 為正常公民義務一部分之工作或服役。

- 第 九 條 一 人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
- 二 執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。
- 三 因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。
- 四 任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。
- 五 任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。

- 第 十 條 一 自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。
- 二 (一) 除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇；
- (二) 少年被告應與成年被告分別羈押、並應儘速即予判決。
- 三 監獄制度所定監犯之處遇，應以使其懺悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱。

第十一條 任何人不得僅因無力履行契約義務，即予監禁。

- 第十二條 一 在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由。
- 二 人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。
- 三 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。
- 四 人人進入其本國之權，不得無理褫奪。

第十三條 本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。

- 第十四條
- 一 人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊公開審判勢必影響司法而在其認為絕對必要之限度內，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要，或事關婚姻爭執或子女監護問題外，刑事民事之判決應一律公開宣示。
 - 二 受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。
 - 三 審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：
 - (一) 迅即以其通曉之語言，詳細告知被控罪名及案由；
 - (二) 給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡；
 - (三) 立即受審，不得無故稽延；
 - (四) 到庭受審，及親自答辯或由其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之；
 - (五) 得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證；
 - (六) 如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之；
 - (七) 不得強迫被告自供或認罪。
 - 四 少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。
 - 五 經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。
 - 六 經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發見新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。
 - 七 任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪

- 開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。
- 第十五條 一 任何人之行為或不行為，於發生當時依內國法及國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定。犯罪後之法律規定減科刑罰者，從有利於行為人之法律。
- 二 任何人之行為或不行為，於發生當時依各國公認之一般法律原則為有罪者，其審判與刑罰不受本條規定之影響。
- 第十六條 人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。
- 第十七條 一 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- 二 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。
- 第十八條 一 人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。
- 二 任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。
- 三 人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。
- 四 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。
- 第十九條 一 人人有保持意見不受干預之權利。
- 二 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。
- 三 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
- （一）尊重他人權利或名譽；
- （二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。
- 第二十條 一 任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。
- 二 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。
- 第二十一條 和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維

護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

- 第二十二條 一 人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
- 二 除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

- 第二十三條 一 家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
- 二 男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
- 三 婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
- 四 本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

- 第二十四條 一 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
- 二 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
- 三 所有兒童有取得國籍之權。

- 第二十五條 一 凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：
- （一）直接或經由自由選舉之代表參與政事；
- （二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；
- （三）以一般平等之條件，服本國公職。

- 第二十六條 人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

第二十七條 凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

第 肆 編

第二十八條 一 茲設置人權事宜委員會（本公約下文簡稱委員會）委員十八人，執行以下規定之職務。

二 委員會委員應為本公約締約國國民，品格高尚且在人權問題方面聲譽素著之人士；同時並應計及宜選若干具有法律經驗之人士擔任委員。

三 委員會委員以個人資格當選任職。

第二十九條 一 委員會之委員應自具備第二十八條所規定資格並經本公約締約國為此提名之人士名單中以無記名投票選舉之。

二 本公約各締約國提出人選不得多於二人，所提人選應為提名國國民。

三 候選人選，得續予提名。

第三十條 一 初次選舉至遲應於本公約開始生效後六個月內舉行。

二 除依據第三十四條規定宣告出缺而舉行之補缺選舉外，聯合國秘書長至遲應於委員會各次選舉日期四個月前以書面邀請本公約締約國於三個月內提出委員會委員候選人。

三 聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，標明推薦其候選之締約國，至遲於每次選舉日期一個月內，送達本公約締約國。

四 委員會委員之選舉應由聯合國秘書長在聯合國會所召集之締約國會議舉行之，該會議以締約國之三分之二出席為法定人數，候選人獲票最多且得出席及投票締約國代表絕對過半數票者當選為委員會委員。

第三十一條 一 委員會不得有委員一人以上為同一國家之國民。

二 選舉委員會委員時應計及地域公勻分配及確能代表世界不同文化及各主要法系之原則。

第三十二條 一 委員會委員任期四年。續經提名者連選得連任。但第一次選出之委員中九人任期應為二年；任期二年之委員九人，應於第一次選舉完畢後，立由第三十條第四項所稱會議之主席，

- 以抽籤方法決定之。
- 二 委員會委員任滿時之改選，應依照本公約本編以上各條舉行之。
- 第三十三條 一 委員會某一委員倘經其他委員一致認為由於暫時缺席以外之其他原因，業已停止執行職務時，委員會主席應通知聯合國秘書長，由其宣告該委員出缺。
- 二 委員會委員死亡或辭職時，委員會主席應即通知聯合國秘書長，由其宣告該委員自死亡或辭職生效之日起出缺。
- 第三十四條 一 遇有第三十三條所稱情形宣告出缺，且須行補選之委員任期不在宣告出缺後六個月內屆滿者，聯合國秘書長應通知本公約各締約國，各締約國得於兩個月內依照第二十九條提出候選人，以備補缺。
- 二 聯合國秘書長應就所提出之候選人，按照字母次序編製名單，送達本公約締約國。補缺選舉應於編送名單後依照本公約本編有關規定舉行之。
- 三 委員會委員之當選遞補依第三十三條規定宣告之懸缺者，應任職至依該條規定出缺之委員會委員任期屆滿時為止。
- 第三十五條 委員會委員經聯合國大會核准，自聯合國資金項下支取報酬，其待遇及條件由大會參酌委員會所負重大責任定之。
- 第三十六條 聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。
- 第三十七條 一 委員會首次會議由聯合國秘書長在聯合國會所召集之。
- 二 委員會舉行首次會議後，遇委員會議事規則規定之情形召開會議。
- 三 委員會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行之。
- 第三十八條 委員會每一委員就職時，應在委員會公開集會中鄭重宣言，必當秉公竭誠，執行職務。
- 第三十九條 一 委員會應自行選舉其職員，任期二年，連選得連任。
- 二 委員會應自行制定議事規則，其中應有下列規定：
- （一）委員十二人構成法定人數；
- （二）委員會之決議以出席委員過半數之同意為之。
- 第四十條 一 本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認

權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：

（一）本公約對關係締約國生效後一年內；

（二）其後遇委員會提出請求時。

二 所有報告書應交由聯合國秘書長轉送委員會審議。如有任何因素及困難影響本公約之實施，報告書應予說明。

三 聯合國秘書長與委員會商洽後得將報告書中屬於關係專門機關職權範圍之部分副本轉送各該專門機關。

四 委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般評議。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。

五 本公約締約國得就可能依據本條第四項規定提出之任何評議向委員會提出意見。

第四十一條 一 本公約締約國得依據本條規定，隨時聲明承認委員會有權接受並審議一締約國指稱另一締約國不履行本公約義務之來文。依本條規定而遞送之來文，必須為曾聲明其本身承認委員會有權之締約國所提出方得予以接受並審查。如來文關涉未作此種聲明之締約國，委員會不得接受之。依照本條規定接受之來文應照下開程序處理：

（一）如本公約某一締約國認為另一締約國未實施本公約條款，得書面提請該締約國注意。受請國應於收到此項來文三個月內，向遞送來文之國家書面提出解釋或任何其他聲明，以闡明此事，其中應在可能及適當範圍內，載明有關此事之本國處理辦法，及業經採取或正在決定或可資援用之救濟辦法。

（二）如在受請國收到第一件來文後六個月內，問題仍未獲關係締約國雙方滿意之調整，當事國任何一方均有權通知委員會及其他一方，將事件提交委員會。

（三）委員會對於提請處理之事件，應於查明對此事件可以運用之國內救濟辦法悉已援用無遺後，依照公認之國際法原則處理之。但如救濟辦法之實施有不合理之拖延，則不在此限。

- (四) 委員會審查本條所稱之來文時應舉行不公開會議。
- (五) 以不牴觸(三)款之規定為限，委員會應斡旋關係締約國俾以尊重本公約所確認之人權及基本自由為基礎，友善解決事件。
- (六) 委員會對於提請處理之任何事件，得請(二)款所稱之關係締約國提供任何有關情報。
- (七) (二)款所稱關係締約國有權於委員會審議此事件時出席並提出口頭及/或書面陳述。
- (八) 委員會應於接獲依(二)款所規定通知之日起十二個月內提出報告書：
 - (1) 如已達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實及所達成之解決辦法為限。
 - (2) 如未達成(五)款規定之解決辦法，委員會報告書應以扼要敘述事實為限；關係締約國提出之書面陳述及口頭陳述紀錄應附載於報告書內。

關於每一事件，委員會應將報告書送達各關係締約國。

- 二 本條之規定應於本公約十締約國發表本條第一項所稱之聲明後生效。此種聲明應由締約國交存聯合國秘書長，由秘書長將聲明副本轉送其他締約國。締約國得隨時通知秘書長撤回聲明。此種撤回不得影響對業經依照本條規定遞送之來文中所提事件之審議；秘書長接得撤回通知後，除非關係締約國另作新聲明，該國再有來文時不予接受。

- 第四十二條 一 (一) 如依第四十一條之規定提請委員會處理之事件未能獲得關係締約國滿意之解決，委員會得經關係締約國事先同意，指派一專設和解委員會(下文簡稱和委會)。和委會應為關係締約國斡旋，俾以尊重本公約為基礎，和睦解決問題；
- (二) 和委會由關係締約國接受之委員五人組成之。如關係締約國於三個月內對和委會組成之全部或一部未能達成協議，未得協議之和委會委員應由委員會用無記名投票法以三分之二之多數自其本身委員中選出之。
- 二 和委會委員以個人資格任職。委員不得為關係締約國之國

民，或為非本公約締約國之國民，或未依第四十一條規定發表聲明之締約國國民。

- 三 和委會應自行選舉主席及制定議事規則。
 - 四 和委會會議通常應在聯合國會所或日內瓦聯合國辦事處舉行，但亦得於和委會諮商聯合國秘書長及關係締約國決定之其他方便地點舉行。
 - 五 依第三十六條設置之秘書處應亦為依本條指派之和委會服務。
 - 六 委員會所蒐集整理之情報，應提送和委會，和委會亦得請關係締約國提供任何其他有關情報。
 - 七 和委會於詳盡審議案件後，無論如何應於受理該案件十二個月內，向委員會主席提出報告書，轉送關係締約國：
 - (一) 和委會如未能於十二個月內完成案件之審議，其報告書應以扼要說明審議案件之情形為限；
 - (二) 和委會如能達成以尊重本公約所確認之人權為基礎之和睦解決問題辦法，其報告書應以扼要說明事實及所達成之解決辦法為限；
 - (三) 如未能達成(二)款規定之解決辦法，和委會報告書應載有其對於關係締約國爭執事件之一切有關事實問題之結論，以及對於事件和睦解決各種可能性之意見。此項報告書應亦載有關係締約國提出之書面陳述及所作口頭陳述之紀錄；
 - (四) 和委會報告書如係依(三)款之規定提出，關係締約國應於收到報告書後三月內通知委員會主席願否接受和委會報告書內容。
 - 八 本條規定不影響委員會依第四十一條所負之責任。
 - 九 關係締約國應依照聯合國秘書長所提概算，平均負擔和委會委員之一切費用。
 - 十 聯合國秘書長有權於必要時在關係締約國依本條第九項償還用款之前，支付和委會委員之費用。
- 第四十三條 委員會委員，以及依第四十二條可能指派之專設和解委員會委員，應有權享受聯合國特權豁免公約內有關各款為因聯合國公務出差之專家所規定之便利、特權與豁免。

第四十四條 本公約實施條款之適用不得妨礙聯合國及各專門機關之組織約章及公約在人權方面所訂之程序，或根據此等約章及公約所訂之程序，亦不得阻止本公約各締約國依照彼此間現行之一般或特別國際協定，採用其他程序解決爭端。

第四十五條 委員會應經由經濟暨社會理事會向聯合國大會提送常年工作報告書。

第 伍 編

第四十六條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。

第 陸 編

第四十七條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第四十八條 一 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。

二 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。

三 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。

四 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。

五 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。

第四十九條 一 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。

二 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。

第五十條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。

第五十一條 一 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其

通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

二 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。

三 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第五十二條 除第四十八條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

（一）依第四十八條所為之簽署、批准及加入；

（二）依第四十九條本公約發生效力之日期，及依第五十一條任何修正案發生效力之日期。

第五十三條 一 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。

二 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第四十八條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

附 錄 二 經濟社會文化權利國際公約

一九七六年一月三日生效

前 文

本公約締約國，

鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴，及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，

確認此種權利源於天賦人格尊嚴，

確認依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民與政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。

鑒於聯合國憲章之規定，各國負有義務，必須促進人權及自由之普遍尊重及遵守，

明認個人對他人及其對隸屬之社會，負有義務，故職責所在，必須力求本公約所確認各種權利之促進及遵守，

爰議定條款如下：

第 壹 編

- 第 一 條 一 所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。
- 二 所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。
- 三 本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利。

第 貳 編

- 第 二 條 一 本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，

務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。

- 二 本公約締約國承允保證人行行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。
- 三 發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

第三條 本公約締約國承允確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。

第四條 本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。

- 第五條
- 一 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。
 - 二 任何國家內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

第 參 編

- 第六條
- 一 本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
 - 二 本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

第七條 本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

(一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

- (1) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男

子，且應同工同酬；

(2) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；

(二) 安全衛生之工作環境；

(三) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資 才能以外其他考慮之限制；

(四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。

第 八 條 一 本公約締約國承允確保：

(一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；

(二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；

(三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；

(四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。

二 本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。

三 關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

第 九 條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第 十 條 本公約締約國確認：

一 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。

二 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。

三 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟

及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

- 第十一條
- 一 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
 - 二 本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

- (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
- (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

- 第十二條
- 一 本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。
 - 二 本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：
- (一) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；
 - (二) 改良環境及工業衛生之所有方面；
 - (三) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；
 - (四) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。

- 第十三條
- 一 本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。
 - 二 本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：

- (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
- (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
- (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；
- (四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；
- (五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。

- 三 本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。
- 四 本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。

第十四條 本公約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。

- 第十五條
 - 一 本公約締約國確認人人有權：
 - (一) 參加文化生活；
 - (二) 享受科學進步及應用之惠；
 - (三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。
 - 二 本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
 - 三 本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。
 - 四 本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。

第 肆 編

- 第十六條 一 本公約締約國承允依照本公約本編規定，各就其促進遵守本公約所確認各種權利而採取之措施及所獲之進展，提具報告書。
- 二 （一）所有報告書應提交聯合國秘書長，秘書長應將副本送由經濟暨社會理事會依據本公約規定審議；
- （二）如本公約締約國亦為專門機關會員國，其所遞報告書或其中任何部分涉及之事項，依據各該專門機關之組織法係屬其責任範圍者，聯合國秘書長亦應將報告書副本或其中任何有關部份，轉送各該專門機關。
- 第十七條 一 本公約締約國應按經濟暨社會理事會於本公約生效後一年內與締約國及各有關專門機關商洽訂定之辦法，分期提出報告書。
- 二 報告書中得說明由於何種因素或困難以致影響本公約所規定各種義務履行之程度。
- 三 倘有關之情報前經本公約締約國提送聯合國或任何專門機關在案，該國得僅明確註明該項情報已見何處，不必重行提送。
- 第十八條 經濟暨社會理事會得依其根據聯合國憲章所負人權及基本自由方面之責任與各專門機關商訂辦法，由各該機關就促進遵守本公約規定屬其工作範圍者所獲之進展，向理事會具報。此項報告書並得詳載各該機關之主管機構為實施本公約規定所通過決議及建議之內容。
- 第十九條 經濟暨社會理事會得將各國依第十六條及第十七條之規定，以及各專門機關依第十八條之規定，就人權問題提出之報告書，交由人權委員會研討並提具一般建議，或斟酌情形供其參考。
- 第二十條 本公約各關係締約國及各關係專門機關得就第十九條所稱之任何一般建議、或就人權委員會任何報告書或此項報告書所述及任何文件中關於此等一般建議之引證，向經濟暨社會理事會提出評議。
- 第二十一條 經濟暨社會理事會得隨時向大會提出報告書，連同一般性質之建議，以及從本公約締約國與各專門機關收到關於促進普遍遵守本公約確認之各種權利所採措施及所獲進展之情報撮要。

- 第二十二條 經濟暨社會理事會得將本公約本編各項報告書中之任何事項，對於提供技術協助之聯合國其他機關，各該機關之輔助機關及各專門機關，可以助其各就職權範圍，決定可能促進切實逐步實施本公約之各項國際措施是否得當者，提請各該機關注意。
- 第二十三條 本公約締約國一致認為實現本公約所確認權利之國際行動，可有訂立公約、通過建議、提供技術協助及舉行與關係國政府會同辦理之區域會議及技術會議從事諮商研究等方法。
- 第二十四條 本公約之解釋，不得影響聯合國憲章及各專門機關組織法內規定聯合國各機關及各專門機關分別對本公約所處理各種事項所負責任之規定。
- 第二十五條 本公約之解釋，不得損害所有民族充分與自由享受及利用其天然財富與資源之天賦權利。

第 五 編

- 第二十六條 一 本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。
- 二 本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。
- 三 本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。
- 四 加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。
- 五 聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。
- 第二十七條 一 本公約應自第三十五件批准書或加入書送交聯合國秘書長存放之日起三個月後發生效力。
- 二 對於在第三十五件批准書或加入書交存後批准或加入本公約之國家，本公約應自該國交存批准書或加入書之日起三個月後發生效力。
- 第二十八條 本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。
- 第二十九條 一 本公約締約國得提議修改本公約，將修正案提交聯合國秘書長。秘書長應將提議之修正案分送本公約各締約國，並請其通知是否贊成召開締約國會議，以審議並表決所提議案。如締約國三分之一以上贊成召開會議，秘書長應以聯合國名義

召集之。經出席會議並投票之締約國過半數通過之修正案，應提請聯合國大會核可。

二 修正案經聯合國大會核可，並經本公約締約國三分之二各依本國憲法程序接受後，即發生效力。

三 修正案生效後，對接受此種修正之締約國具有拘束力；其他締約國仍受本公約原訂條款及其前此所接受修正案之拘束。

第三十條 除第二十六條第五項規定之通知外，聯合國秘書長應將下列事項通知同條第一項所稱之所有國家：

(一) 依第二十六條所為之簽署、批准及加入；

(二) 依第二十七條本公約發生效力之日期，及依第二十九條任何修正案發生效力之日期。

第三十一條 一 本公約應交存聯合國檔庫，其中、英、法、俄及西文各本同一作準。

二 聯合國秘書長應將本公約正式副本分送第二十六條所稱之所有國家。

為此，下列各代表秉其本國政府正式授予之權，謹簽字於自一九六六年十二月十九日起得由各國在紐約簽署之本公約，以昭信守。

附 錄 三 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利 國際公約施行法

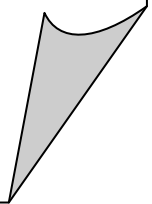
中華民國 98 年 4 月 22 日公布

中華民國 98 年 12 月 10 日施行

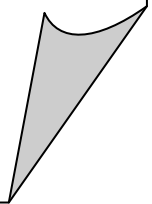
- 第一條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
- 第二條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第三條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
- 第四條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。
- 第五條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。
- 政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。
- 第六條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。
- 第七條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。
- 第八條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、正或廢止及行政措施之改進。
- 第九條 本法施行日期，由行政院定之。

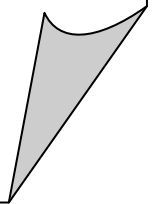
附 錄 四 本書詞彙中英譯對照表

英文	中文
accountability	課責
civil society	公民社會
curative and palliative health services	安寧緩和醫療的健康服務
due diligence	善盡注意
ethnicity	種族認同
forced displacement	強制遷移
forced eviction	強制驅離
forum non conveniens doctrine	法院不便審理原則
forum-shopping	挑選訴訟地點
generic medicines	學名藥
health care	健康照護
informal settlement	非正規聚居地
jurisprudence	實務見解
marriage by proxy	代辦結婚
measures of satisfaction	補足措施
non-wage compensation	非工資補貼
peremptory norm	強行規範
productive employment	生產性就業/有收穫的就業
social good	社會公益行為
survivor's pension	遺屬年金
United Nations agencies	聯合國機構
United Nations bodies	聯合國機關
United Nations organ	聯合國組織

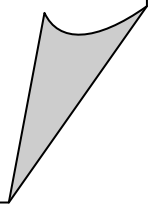
[illegible]

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal black ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for handwriting practice or general writing. There are no margins, text, or other markings on the paper.



[illegible]

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

公民與政治權利國際公約 經濟社會文化權利國際公約一般性意見 / 法務部法制司編輯.

--修訂 2 版.-- 臺北市：法務部，民 107.12

面； 公分

ISBN 978-986-05-7991-8(平裝)

1.人權 2.國際公約

579.27

107022046

公民與政治權利國際公約

經濟社會文化權利國際公約 一般性意見

編輯者：法務部法制司

出版機關：法務部

地址：台北市重慶南路一段 130 號

網址：<http://www.moj.gov.tw>

電話：(02)2191-0189

出版日期：修訂 2 版一刷 中華民國 107 年 12 月

全書內容同時建置於本部全球資訊網/人權大步走專區，網址為
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>

封面設計：周琦萍

承印者：騏樂國際企業有限公司

電話：(02)2362-5398

售價：250 元

展售處：1.國家書店 2.五南文化廣場

GPN：1010702461 ISBN：978-986-05-7991-8 (平裝)