

國際人權公約保障權利項目相關規範彙編

享有適足生活水準的權利
(含適足食物權、適足居住權)



行政院
人權及轉型正義處
Department of Human Rights and
Transitional Justice, Executive Yuan

114 年 3 月 31 日

享有適足生活水準的權利 (含適足食物權、適足居住權) 相關國際人權規範彙整表

壹、消除一切形式種族歧視國際公約

公約條文	一般性建議
● 第 5 條第(辰)款第(3)、(4)目及第(巳)款	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 29 號一般性建議：第 3 點(15)、第 7 點(39) ● 第 30 號一般性建議：第 32 點

貳、公民與政治權利國際公約

公約條文	一般性意見
無	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 27 號一般性意見：第 7 點

參、經濟社會文化權利國際公約

公約條文	一般性意見
● 第 11 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 4 號一般性意見：全 ● 第 5 號一般性意見：第 33 點 ● 第 6 號一般性意見：第 32 點、第 33 點 ● 第 7 號一般性意見：全 ● 第 12 號一般性意見：全 ● 第 15 號一般性意見：全 ● 第 16 號一般性意見：第 28 點 ● 第 24 號一般性意見：第 9 點、第 18 點、第 19 點、第 21 點

肆、兒童權利公約

公約條文	一般性意見
● 第 27 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 15 號一般性意見：第 49 點 ● 第 16 號一般性意見：第 4 點(a)、第 19 點、第 20 點 ● 第 17 號一般性意見：第 32 點、第 34 點、第 57 點(e)、第 58 點(f) ● 第 21 號一般性意見：第 50 點、第 51 點 ● 第 23 號一般性意見：第 50 點、第 51 點、第 52 點

伍、身心障礙者權利公約

公約條文	一般性意見
<ul style="list-style-type: none"> ● 第 19 條 ● 第 28 條 	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 1 號一般性意見：第 44 點、第 45 點、第 46 點 ● 第 2 號一般性意見：全 ● 第 3 號一般性意見：第 55 點 ● 第 5 號一般性意見：全 ● 第 6 號一般性意見：第 57 點、第 58 點、第 59 點、第 60 點

目錄

壹、消除一切形式種族歧視國際公約	1
公約條文.....	1
第 5 條.....	1
一般性建議.....	1
第 29 號一般性建議：世系(《公約》第一條第一款).....	1
第 30 號一般性建議：對非公民的歧視.....	1
貳、公民與政治權利國際公約	2
一般性意見.....	2
第 27 號一般性意見：遷徙自由(《公約》第十二條).....	2
參、經濟社會文化權利國際公約	3
公約條文.....	3
第 11 條.....	3
一般性意見.....	3
第 4 號一般性意見：適足住房權(《公約》第十一條第一項).....	3
第 5 號一般性意見：身心障礙者.....	7
第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利.....	7
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.....	8
第 12 號一般性意見：適足糧食權(《公約》第十一條).....	11
第 15 號一般性意見：水權(《公約》第十一條及第十二條).....	17
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).....	26
第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《公約》所負的義務.....	26
肆、兒童權利公約	28
公約條文.....	28
第 27 條.....	28
一般性意見.....	28
第 15 號一般性意見：關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題(《公約》第二十四條).....	28
第 16 號一般性意見：關於商業部門對兒童權利影響方面的國家義務.....	28
第 17 號一般性意見：關於兒童享有休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動、參加文化生活和藝術活動的權利(《公約》第三十一條).....	29
第 21 號一般性意見：關於街頭流浪兒童.....	30
第 23 號一般性意見：關於原籍國、過境國、目的地國和返回國在具國際移民背景	

兒童的人權方面之國家義務.....	31
伍、身心障礙者權利公約	32
公約條文.....	32
第 19 條.....	32
第 28 條.....	32
一般性意見.....	32
第 1 號一般性意見：在法律之前獲得平等肯認(《公約》第十二條).....	32
第 2 號一般性意見：無障礙/可及性(《公約》第九條).....	33
第 3 號一般性意見：關於身心障礙婦女及女孩.....	44
第 5 號一般性意見：關於自立生活與融合社區	44
第 6 號一般性意見：關於平等與不歧視.....	60

壹、消除一切形式種族歧視國際公約

◆ 公約條文

➤ 第 5 條

締約國依本公約第二條所規定之基本義務承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族膚色或原屬國或民族本源在法律上一律平等之權，尤得享受下列權利：

(辰) 經濟社會及文化權利，其尤著者為：

(3) 住宅；

(4) 享受公共衛生，醫藥照顧社會保障及社會服務之權；

(巳) 進入或利用任何公眾使用之地方或服務之權如交通工具，旅館、餐館、咖啡館、戲院、公園等。

◆ 一般性建議

➤ 第 29 號一般性建議：世系(《公約》第一條第一款)

3. 隔離：

(15) 著手防止、禁止和消除在住房、教育和就業等方面針對世系族群成員實行種族隔離的作法；

7. 經濟及社會權利：

(39) 採取措施禁止地方當局或私營業主在住所和適足住房方面對受害族群成員的歧視性做法；

➤ 第 30 號一般性建議：對非公民的歧視

32. 保證公民和非公民平等享有適足住房權，尤其要避免住房隔離制度，確保住房仲介機構不實行歧視性做法；

貳、公民與政治權利國際公約

◆ 一般性意見

➤ 第 27 號一般性意見：遷徙自由(《公約》第十二條)

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。

參、經濟社會文化權利國際公約

◆ 公約條文

➤ 第 11 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。

◆ 一般性意見

➤ 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。
3. 儘管眾多的國際文件從不同方面論述適足住房的權利但《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。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。
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地，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、建築危險和傳染媒介。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》，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效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 5 號一般性意見：身心障礙者**

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」。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。

➤ **第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利**

32. 在《聯合國老年人原則》關於老年人獨立的一節中的原則規定：「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 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」。1988 年，聯合國大會在第 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」。《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」。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」。人權委員會也確認，「強制驅離做法構成對人權的嚴重侵犯」。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》不相抵觸的法律

- 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到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」。
 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」。
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」。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。

➤ 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」（原文為 himself and his family）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。

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。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的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 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。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))。水權還與可能達到之最高標準健康權(第十二條第一項)和適足住房權及適足糧食權(第十一條第一項)密不可分。此外，還應結合《國際人權憲章》所載的其他權利來看待水權，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。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饑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。

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 12 號一般性意見(1999))。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. 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。例如，締約國應保護自然水資源不受有害物質或病原微生物的污染。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。
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。
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。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。每個人可獲得的水量應符合世界衛生組織的準則。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。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。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的權利。

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水設施，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，包括非正規聚居地和無家可歸者，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；
- (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。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。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。

(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。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；(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。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。
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。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違背不同層次義務的一些典型情況：
- (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。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)。

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。

54. 提出水權指標後，締約國可以制定每項指標的國家基準。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)。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 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)**

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。

➤ **第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《公約》所負的義務**

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。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。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。再者，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。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，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。

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；未能在公法契約中列入對身心障礙者合理調整的要求；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。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，例如依照《煙草管制架構公約》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；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；按照基本生活工資和公平報酬標準，確立最低工資；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；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。
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。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。

肆、兒童權利公約

◆ 公約條文

➤ 第 27 條

1. 締約國承認每個兒童均有權享有適於其生理、心理、精神、道德與社會發展之生活水準。
2. 父母或其他對兒童負有責任者，於其能力及經濟條件許可範圍內，負有確保兒童發展所需生活條件之主要責任。
3. 締約國按照本國條件並於其能力範圍內，應採取適當措施協助父母或其他對兒童負有責任者，實施此項權利，並於必要時提供物質協助與支援方案，特別是針對營養、衣物及住所。
4. 締約國應採取一切適當措施，向在本國境內或境外之兒童父母或其他對兒童負有財務責任之人，追索兒童養育費用之償還。特別是當對兒童負有財務責任之人居住在與兒童不同之國家時，締約國應促成國際協定之加入或締結此等國際協定，以及作成其他適當安排。

◆ 一般性意見

➤ 第 15 號一般性意見：關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題(《公約》第二十四條)

49. 各國應該採取措施處理在地環境污染對兒童健康構成的危險和風險。適當的住房條件包括沒有危險的烹飪設施、無煙環境、適當的通風、有效的廢物管理以，及生活區和周邊環境垃圾的處理、沒有黴菌和其他有毒物質。適當的住房和家庭衛生是健康成長和發育的核心條件。各國應當調控監測工商業活動的環境影響，因為這種活動可能會損害兒童健康權、食物保障以及獲得安全飲用水和享有公共衛生的機會。

➤ 第 16 號一般性意見：關於商業部門對兒童權利影響方面的國家義務

- 4(a). 國家需為尊重、保護和落實兒童的權利，制定適當的法律和體制框架，並在商業活動和業務侵犯兒童權利時提供救濟。在這方面，國家應考慮到：(a) 兒童時期是身體、智力、感情和精神發展的獨特時期，對兒童權利的侵犯，如暴力、童工、不安全的產品或環境危害等，可能會造成終生、不可逆轉甚至是跨代的後果。
19. 商業企業的活動和業務可對第 6 條的實現產生不同的影響。例如，商業活動造成的環境惡化和污染，會損害兒童的健康、糧食安全以及獲得安全飲用水和衛生設施的權利。向投資者出售或租賃土地，可能會剝奪當地人口使用與其生計和文化遺產相關的自然資源的機會，在這方面，原住民兒童的權利尤其會受到影響。向兒童銷售香煙和烈酒等產品，以及飽和脂肪、反式脂肪酸、糖、鹽或添加劑含量高的食品和飲料，會給他們的健康造成長期影響。當企業的雇傭做法要求成人長時間工作的時候，年齡大的兒童、尤其是女孩可能會承擔起父母的家庭義務和照

顧兒童的義務，這會給他們接受教育和休閒的權利造成負面影響；此外，把兒童交給年長的兄弟姐妹照顧，會影響到照顧的質量和年幼兒童的健康。

20. 在商業部門落實第 6 條的措施需要視具體情況而定，並包括預防措施，例如有效管理和監督廣告和行銷產業，以及企業對環境的影響。在兒童、尤其是幼小兒童的照顧方面，還需採取其他措施，為企業遵守第 6 條創造有利環境，例如實行友善家庭的工作場所政策。這類政策必須考慮到成人的工作時數對處於各種發育階段的兒童生存和發育的影響，並且應包括適當支付報酬的育嬰假。

➤ **第 17 號一般性意見：關於兒童享有休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動、參加文化生活和藝術活動的權利(《公約》第三十一條)**

32. 兒童擁有對遊戲和參加娛樂活動的自發渴求，即使是在最為惡劣的環境中，也會尋找機會進行這類活動。但是，要使兒童能夠在最大程度上實現其在第 31 條之下的權利，有必要根據兒童不斷發展的能力，確保提供某些條件。正因為如此，兒童應擁有：

- 不受壓力束縛的自由；
- 免受社會排斥、偏見或歧視的自由；
- 免受社會傷害或暴力的安全的環境；
- 足以避免浪費、污染、交通阻塞和其他物質危險的環境，使他們能夠在自己的當地街區內自由和安全地行動；
- 與其年齡和發展相適宜的休息；
- 不受其他命令約束的休閒時間；
- 用於遊戲、不受成人控制和管理的空間和時間；
- 在多樣化和具有挑戰性的戶外物理環境中，無人陪伴進行遊戲的空間和機會，並且在必要時可便捷地尋求成人支持；
- 感受自然環境和動物世界、與這類環境和世界交流，在其中遊戲的機會；
- 投身於自己的空間和時間的機會，從而利用其想像和語言創造和改變其世界；
- 探索和了解其社區文化與藝術遺產、參與、創造和塑造這一遺產的機會；
- 與其他兒童一道參加競賽、體育運動和其他娛樂活動，在必要時得到經過培訓的培訓師或教練支持的機會；
- 家長、教師和社會作為一個整體承認第 31 條所載權利的價值與合理性。

34. 不安全和危險的環境：影響第 31 條所載權利的環境特徵，既可能成為兒童健康、發展和安全的保護因素，也可能成為風險因素。就較年幼的兒童而言，在為他們提供探索和創造性機會的空間的同時，應能夠使其父母和照顧者保持對他們的監督，包括透過目視和語言交流的方法。兒童需要進入具有包容性的活動空間，避免不正當危險，並且空間接近其住所；隨著他們能力的變化，需要採取促進其安全和獨立行動的措施。

- 57(e). 保護的義務要求締約國採取行動，防止第三方干涉或限制第 31 條規定的權利。因此，各國有義務確保：(e) 衝突後的安全：應採取積極措施，在衝突後及災害情況下恢復和保護第 31 條之下的權利，包括：

- 鼓勵遊戲和有創意的表達方式，以促進韌性和心理康復；
- 創造或重建安全的空間，包括學校，使兒童能夠參加遊戲和娛樂活動，作為其生活正常化的一部分；
- 必須在地雷對兒童安全構成威脅的地帶進行投資，確保完全清除所有受影響地區的地雷和集束炸彈；

58(f). 落實的義務要求締約國制定一系列措施，確保落實第 31 條規定的所有權利。根據《公約》第 12 條，不論是在國家還是地方層面的所有這類措施，包括規劃、設計、制定、執行和監測等措施，都應與兒童本身以及非政府組織和基於社區的組織合作制定，例如，可透過兒童俱樂部和協會、社區藝術與運動團體、身心障礙兒童和成人的代表組織、少數群體和遊戲組織的代表開展合作。具體而言，應考慮以下問題：(f)城鎮規劃：地方市鎮當局應對提供遊戲和娛樂設施的情況進行評估，包括透過對兒童影響的評估，保證所有群體的兒童可平等利用這些設施。按照第 31 條之下的義務，公共規劃必須優先關注創造能夠促進兒童福祉的環境。為了創造所需對兒童友好的城市和農村環境，應考慮以下問題：

- 提供安全和能夠為所有兒童無障礙使用的公園、社區中心、運動和遊戲場所；
- 創造適於自由遊戲的安全生活環境，包括設計一些遊戲者、行人和騎自行車的人有優先權的地帶；
- 採取公共安全措施，保護遊戲和娛樂地帶免受威脅兒童安全的個人或群體的影響；
- 提供安全、可負擔和無障礙的交通，使遊戲和娛樂能夠利用自然環境中的綠色地帶，大範圍的開放空間和自然；
- 採取道路交通措施，包括限制時速、污染程度、設置學校交叉路口、交通信號燈、以及減少噪音的措施，以確保兒童在當地社區安全遊戲的權利；
- 為所有年齡和來自所有社區的女孩與男孩，提供俱樂部、運動設施、有組織的遊戲和活動；
- 為所有年齡及來自所有社區的兒童，提供專門和可負擔的文化活動，包括戲劇、舞蹈、音樂、藝術展覽、圖書館和影院。這方面的工作還應包括為兒童提供機會，製作和創作自己的文化形式以及參加由成人為兒童提供的活動；
- 對所有文化政策、方案與機構進行審查，確保其無障礙性並與所有兒童相關，並確保其考慮兒童的需要和願望，支持他們新出現的文化行為；

➤ 第 21 號一般性意見：關於街頭流浪兒童

50. 住房權是第 27 條的重要內容之一，它與街頭流浪兒童特別相關。已由經濟、社會和文化權利委員會作出廣義解釋，作為安全、和平和有尊嚴地居住某處的權利，它闡明關於住房的“適足”概念需要注意：租賃期的法律保障，備有服務、材料、設施和基礎設施，可負擔得起，適宜居住，無障礙環境，位置以及適當的文化環境。兒童常常過多地成為強迫遷離的對象。強迫遷離，包括拆毀非正規或非法住所，可能使兒童的生活更不穩定，迫使他們露宿街頭，使他們的權利更容易遭到侵犯。在同街頭流浪兒童交談中的一個最突出的話題，是國家辦的“庇護所”

不足和不適當，暴力和不安全的程度很高，因此，兒童寧願待在街頭。

51. 各國應採取措施，解決貧困和收入不平等現象的結構性原因，減少不穩定家庭的壓力並予以加強，以便對兒童提供更好的保護和減少兒童最終流落街頭的可能性。這些措施包括：採用稅收和支出政策，減少經濟不平等現象；擴大公平工資就業和其他創造收入機會；推行有利於窮人的政策，促進農村和城市的發展；消除貪腐；採用著眼於兒童的政策和預算編制；在已知遷徙程度較高的地區加強以兒童為中心的減貧方案；以及提供充分的社會保障和社會保護。具體例子包括：歐洲和北美國家使用的兒童福利方案，拉丁美洲國家啟用的和廣泛用於亞洲和非洲國家的現金轉帳方案。各國應做出努力，以便使這些方案惠及沒有銀行帳戶的最受到邊緣化的家庭。應向父母和照顧者，並直接向街頭流浪兒童提供物質支援，此類機制和服務的設計和實施應基於兒童權利的方法。關於住房、租期保障對於防止兒童淪落街頭極為重要。它包括獲得安全的適足住房，提供安全飲用水、環境衛生和個人衛生設施。兒童，特別是那些居住在非正規或非法住所內的兒童，在得到適足替代住房之前不得被強迫驅逐；各國須對受影響兒童作出適當規定。對兒童和人權的影響評估，應當成為發展和基礎設施項目的一個先決條件，以儘量減少流離失所的不利影響。

➤ **第 23 號一般性意見：關於原籍國、過境國、目的地國和返回國在具國際移民背景兒童的人權方面之國家義務**

50. 締約國應制定關於接待設施標準的詳細準則，確保兒童及其家人有足夠的空間和隱私。各國應採取措施，確保接待設施及正式和非正式營地等臨時場所的適足生活水準，確保這些設施及場所對兒童及其父母，包括身心障礙者、孕婦和哺乳期母親無障礙。各國應確保居住設施不會不必要地限制兒童的日常活動，包括不存在事實上的行動限制。
51. 各國不應通過阻止移民租賃住房的手段干預兒童的居住權。應採取措施，確保移民兒童能夠進入無家可歸者收容所，不論其身分如何。
52. 各國應制定程序和標準，在公共或民營服務提供者(包括公共或民營住房提供者)與移民執法機構之間建立防火牆。同樣，各國應確保非正常移民兒童不會因行使住房權而被定罪，幫助他們行使這項權利的私營行為方(如房東和民間社會組織)也不會被定罪。

伍、身心障礙者權利公約

◆ 公約條文

➤ 第 19 條

本公約締約國體認所有身心障礙者享有於社區中生活之平等權利以及與其他人同等之選擇，並應採取有效及適當之措施，以促進身心障礙者充分享有該等權利以及充分融合及參與社區，包括確保：

- (a)身心障礙者有機會在與其他人平等基礎上選擇居所，選擇於何處、與何人一起生活，不被強迫於特定之居住安排中生活；
- (b)身心障礙者享有近用各種居家、住所及其他社區支持服務，包括必要之個人協助，以支持於社區生活及融合社區，避免孤立或隔離於社區之外；
- (c)為大眾提供之社區服務及設施，亦可由身心障礙者平等使用，並回應其需求。

➤ 第 28 條

1. 締約國承認身心障礙者就其自身及其家屬獲得適足生活水準之權利，包括適足之食物、衣物、住宅，及持續改善生活條件；並應採取適當步驟，防護與促進身心障礙者於不受歧視之基礎上實現該等權利。
2. 締約國承認身心障礙者享有社會保障之權利，及於身心障礙者不受歧視之基礎上享有該等權利；並應採取適當步驟，防護及促進該等權利之實現，包括採取下列措施：
 - (a)確保身心障礙者平等地獲得潔淨供水服務，並確保其獲得適當與可負擔之服務、用具及其他協助，以滿足與身心障礙有關之需求；
 - (b)確保身心障礙者，尤其是身心障礙婦女、女孩與年長者，利用社會保障方案及降低貧窮方案；
 - (c)確保生活貧困之身心障礙者及其家屬，在與身心障礙有關之費用支出，包括適足之培訓、諮詢、財務協助及喘息服務方面，可以獲得國家援助；
 - (d)確保身心障礙者參加公共住宅方案；
 - (e)確保身心障礙者平等參加退休福利與方案。

◆ 一般性意見

➤ 第 1 號一般性意見：在法律之前獲得平等肯認(《公約》第十二條)

44. 為了完整落實第 12 條規定的權利，身心障礙者應有機會完整發展並表達自己的意願及選擇，從而在與其他人平等的基礎上，行使法律能力。這就意味著根據第 19 條的規定，身心障礙者必須有機會在與其他人平等的基礎上在社區裡自立生活，做出選擇及對日常生活當家作主。
45. 根據在社區裡生活的權利(第 19 條)，對第 12 條第 3 項進行解讀，意味著為行使法律能力提供支持應採取立足社區的方針。在了解為行使法律能力應提供哪些類型的支持時，各締約國必須肯認社區既是可以利用的財富，同時也是夥伴，也應讓人們進一步了解存在的各種不同的支持方式。締約國必須肯認社交網絡及自然

形成的社區支持(包括朋友、家庭及學校)是為身心障礙者提供支持決策的關鍵。這也與身心障礙者權利公約對身心障礙者完整融合及參與社區生活的強調相一致。

46. 將身心障礙者隔離安置在機構中的作法仍然是一個普遍及隱蔽的問題，同時也違反了身心障礙者權利公約所保障的一系列權利。由於否定身心障礙者法律能力的作法很普遍，允許他人做出將身心障礙者安置在院所的決策，就使這一問題更加雪上加霜。通常這些機構的主管還受到委任，為機構中居住的人行使法律能力。這就使這些機構全面掌控了這些個人。為了遵守身心障礙者權利公約的規定並尊重身心障礙者的人權，必須實現去機構化，同時恢復所有身心障礙者的法律能力，使他們能夠選擇在何處及與何人一起生活(第 19 條)。個人對在何處及與何人一起生活的選擇不應影響其在行使法律能力方面獲得支持的權利。

➤ 第 2 號一般性意見：無障礙/可及性(《公約》第九條)

一、導言

1. 無障礙是身心障礙者自立生活以及完整平等參與社會的前提。如果不能進入物理環境、利用大眾運輸、獲得資訊及通訊、包括資訊與通訊科技及制度、不能進入向公眾開放或提供的其他設施及服務，那麼，身心障礙者就不會有平等的機會參與到他們各自所屬的社會中。無障礙是身心障礙者權利公約作為基礎的原則之一(第 3 條第 6 項)。歷史上，身心障礙者運動證實了身心障礙者進入物理環境及公共交通的機會，是世界人權宣言第 13 條及公民與政治權利國際公約第 12 條所保障的行動自由的一個前提。同樣，獲得資訊及通訊也被看作是意見及表意自由的一個前提，得到世界人權宣言第 19 條及公民與政治權利國際公約第 19 條第 2 項的保障。
2. 公民與政治權利國際公約第 25 條第 c 款規定每個公民有權在一般的平等條件下參加本國的公共服務。該條的規定可以作為將近用權納入核心人權條約的基礎。
3. 消除一切形式種族歧視國際公約保障人人有權進入專用於公眾的場所或者獲得專用於公眾的服務，如交通、旅館、餐廳、咖啡店、劇場及公園等等(第 5 條第 f 款)。因此，在國際人權法律架構中就審議無障礙權作為一項權利本身建立了一個先例。應該承認，就不同的種族或族群而言，自由地無障礙進入或獲得向公眾開放的場所及服務所受到的障礙，就是因為偏見的態度以及隨時使用強力阻擾進入本來在物理上可以進入的空間。但是，身心障礙者也面臨著各種技術及環境(大多是人為的)障礙，如大樓入口的台階、多層大樓沒有電梯、缺乏無障礙格式的資訊。建築環境總是與社會文化的發展以及習俗有關，因此，建築環境完全由社會所控制。造成如此人為的障礙，其原因並非故意阻擾身心障礙者無障礙進入公眾場所或獲得公眾服務，而大多由於缺乏資訊及技術知識。要實現加強對身心障礙者無障礙的政策，就必須開展經常性的教育、提升意識、文化宣傳及傳播等活動，抵制汙名及歧視，改變對身心障礙者的態度。
4. 公民與政治權利國際公約及消除一切形式種族歧視國際公約明確規定無障礙權是

國際人權法的一部分。無障礙應該被看作是專門針對身心障礙問題的社會層面無障礙權確認。身心障礙者權利公約將無障礙作為其關鍵的根本性原則之一，是身心障礙者有效及平等享有各種公民、政治、經濟、社會及文化權利的一個至關重要的前提。無障礙不僅應該在平等及不歧視的背景下予以看待，而且還應該被看作是社會投資的一種方式，及永續發展議程的一個組成部分。

5. 不同的人及組織對資訊與通訊科技(資通科技)的理解各不相同，但普遍承認資通科技是一個綜合性的名詞，它包含所有的資訊及通訊裝置或者應用軟體及其內容。這種定義包括了大量的無障礙科技，如廣播、電視、衛星、手機、電話、電腦、網絡硬體及軟體等。資通科技的重要性在於它能夠開發大量的服務，改變現有服務，擴大對資訊及知識的需求，特別是擴大被服務不足及被排斥的人群，如身心障礙者對資訊及知識的需求。國際電信規則(2012年在杜拜通過)第12條考慮到國際電信聯盟(電聯)的建議，載入了身心障礙者獲得國際電信服務的權利。該條款的規定可用作加強締約國國內立法架構的基礎。
6. 在身心障礙者的第5號一般性意見(1994)中，經濟、社會及文化權利委員會喚起了締約國執行聯合國身心障礙者平等機會標準規則的職責。標準規則強調無障礙進入物理環境、交通、資訊及通訊對身心障礙者平等機會的意義。這一概念在規則的第5條得到了擴展，該條將物理環境的無障礙、資訊及通訊的無障礙等，指定為國家優先行動的領域。無障礙的意義也可見之於經濟、社會及文化權利委員會關於能達到的最高標準身心健康權的第14號一般性意見(2000)(第12段)。在關於身心障礙兒童權利的第9號一般性意見(2006)中，經濟、社會及文化權利委員會強調，公共交通及其他設施，包括政府大樓、購物場所、娛樂設施等不易進入及使用，是造成身心障礙兒童被邊緣化及被排斥的一個主要因素，而且明顯使其獲得各項服務，包括健康及教育服務的機會大打折扣(第39段)。兒童權利委員會在關於兒童休息、休閒、玩樂、娛樂活動、文化生活及藝術的權利的第17號一般意見(2013)中強調了無障礙的重要性。
7. 世界衛生組織及世界銀行進行了迄今為止規模最大的諮詢，有從事身心障礙領域工作的數百名專業人員的積極參加，並於2011年根據這次諮詢出版了世界身心障礙問題報告概要。報告強調建築環境、交通系統以及資訊及通訊往往不能為身心障礙者所進入或取得。由於缺乏無障礙交通，身心障礙者受阻而不能享受他們的某些基本權利，如獲得就業的權利或健康照護權等。由於資訊及通訊受阻，許多國家執行無障礙法的程度依然很低，身心障礙者常常沒有表意自由權。即使在對聽覺障礙者有手語翻譯服務的國家，合格翻譯的人數通常很少，滿足不了他們對服務日益增長的需求；譯者還必須單獨旅行前往客戶所在地，因此使用他們的服務的費用太昂貴。由於在通訊方面缺乏易讀的格式以及輔助及替代模式，因此，患有智能及心理障礙的人以及視聽覺障礙者，在獲得資訊及通訊時都遇到障礙。他們在爭取獲得服務時，由於偏見以及提供這些服務的工作人員得不到適當的培訓，因此也會遇到障礙。
8. 2011年，國際電信聯盟與包容性資訊與通訊科技全球倡議合作發佈了題為「無障礙電視」的報告。該報告著重表示，在大約十億各類身心障礙者當中，有大量的

人仍無法享用到電視的視聽內容。這是因為他們無法無障礙地獲取享用這些服務所需的內容、資訊及/或設備。

9. 自從 2003 年日內瓦資訊社會世界峰會第一階段會議以來，無障礙原則已得到資通科技主流社群的承認。這一概念得到身心障礙社群的採納及推薦，因此已被納入了峰會通過的原則宣言。該宣言第 25 段記載，「通過消除在公平獲取經濟、社會、政治、健康、文化、教育及科技活動資訊方面存在的障礙，通過促進公共領域資訊的獲取，包括利用通用設計及使用輔助性科技，可以加強有益於發展的全球知識共享。」
10. 在審議締約國的初次報告期間，身心障礙者權利委員會在起草本一般性意見前與它們舉行了十次互動對話，每一次都將無障礙問題作為關鍵問題。關於這些報告的結論性意見都含有關於無障礙的建議。一個共同的挑戰一直是缺乏保證切實執行無障礙標準及有關立法方面充足的監測機制。在有些締約國，監測的工作由地方各機關（構）負責，但缺乏確保有效落實的技術知識以及人力及物力。另一個共同的挑戰是有關的利害關係人得不到培訓，身心障礙者及其代表組織沒有完整參與確保進入或獲得物理環境、交通、資訊及通訊的進程。
11. 身心障礙者權利委員會還討論了其司法判例中的無障礙問題。在 Nyusti and Takács 匈牙利案(第 1/2010 號來文, 2013 年 4 月 16 日通過的意見)中，委員會認為，根據身心障礙者權利公約第 9 條的規定，向公眾開放或提供的所有服務都必須為無障礙。締約國被要求確保視覺障礙者能夠無障礙地使用自動提款機。委員會特別建議締約國「確定私人金融機構為視障者及其他類型障礙者提供銀行服務無障礙的最低標準；…建立一個具有具體、可實行及實現標準的法律架構，用於監測及評估私營金融機構逐步將其先前提提供的障礙性銀行服務改裝並調整為無障礙銀行服務的情況；…確保所有新購置的自動提款機及其他銀行服務對身心障礙者完全無障礙」(第 10.2(a)段)。
12. 鑑於上述先例，而且無障礙確實是身心障礙者完整及平等參與社會，有效享有所有人權及基本自由的關鍵前提，因此，委員會認為必須根據議事規則及人權條約機構的慣例，就身心障礙者權利公約關於無障礙的第 9 條通過一項一般性意見。

二、規範性內容

13. 身心障礙者權利公約第 9 條規定，「為了使身心障礙者能夠自立生活及完整參與生活的各個方面，締約國應當採取適當措施，確保身心障礙者在與其他人平等的基礎上，無障礙地進出物理環境，使用交通工具，利用資訊及通訊，包括資訊與通訊科技及系統，以及享用在城市及鄉村地區向公眾開放或提供的其他設施及服務」。對無障礙的複雜性必須予以全方位地處理，包括物理環境、交通、資訊及通訊、以及服務等。重點已經不再是擁有建築物、交通基礎設施、車輛、資訊及通訊以及服務的人的法律上人格以及公共及私人性質。只要貨物、產品及服務對公眾開放或者向公眾提供，它們必須能夠為所有人利用，無論它們是由公部門或私人企業擁有/提供。身心障礙者應該有平等的機會利用向公眾開放或提供的所有貨物、產品及服務，以確保他們能夠有效及平等地使用無障礙，以及尊重其尊嚴。

這種取向的根源來自禁止歧視，拒絕無障礙，應該被認為是一種歧視行為，不管這種行為者是否是公有或私有實體。所有身心障礙者都應該享有無障礙的權利，不管他們屬於何種身心障礙類型，也不分種族、膚色、生理性別、語言、政治或其它意見、國族或社會出身、財產、出生或其它地位、法律或社會地位、社會性別或年齡等等。無障礙應該特別考慮身心障礙者的社會性別或年齡。

14. 身心障礙者權利公約第 9 條明確規定無障礙是身心障礙者自立生活，完整及平等參與社會的前提，他們在與他人平等的基礎上不受限制地享有所有人權及基本自由。第 9 條源自一些現行的人權條約，如公民與政治權利國際公約關於平等獲得公共服務的第 25 條第 c 款，以及消除一切形式種族歧視國際公約關於進出公共場所或獲得公共服務的權利的第 5 條第 f 款等。在這兩項核心條約通過的年代，給世界帶來巨大變化的網際網路還不存在。身心障礙者權利公約是 21 世紀論及獲得資通科技問題的第一個人權條約，但它並沒有在這方面為身心障礙者創造新的權利。此外，國際法中的平等觀也在幾十年來發生了變化，概念由形式平等轉向實質性平等，對締約國的責任產生了影響。國家提供無障礙的義務是尊重、保障及履行人權這一新責任的一個基本部分。因此，無障礙應該在無障礙權的背景下從身心障礙的具體角度予以考慮。身心障礙者的無障礙權通過嚴格執行無障礙標準予以保證。針對公眾或向公眾開放的現有物品、設施、貨物及服務，凡在進入或獲得方面有障礙的，都應有系統地逐漸消除，更重要地是要對這項工作不斷地監測，以實現全面無障礙。
15. 將通用設計嚴格應用於所有新的貨物、產品、設施、科技及服務，都應該確保所有潛在的消費者，包括身心障礙者，以完整考慮到他們的固有尊嚴及多樣性的特質下，完整、平等及不受限制地利用。它應該有助於建立一種無限制的行動鏈，使個人能夠無障礙地從一個空間向另一個空間移動，包括在具體的空間內移動。身心障礙者及其他用戶應該在無障礙的街道上移動，進入無障礙的低地板車輛，獲取資訊及通訊，進入通用性設計的大樓並在樓內移動，必要時可採用技術輔助器材及現場協助。通用設計的應用並不自動消除技術輔助器材的必要性。從初步設計階段一開始就將通用設計應用於建築物，有助於大大減少建築過程中的成本：從一開始就實現建築物的無障礙，在許多情況下也許根本不會提高建築物的總成本，或者在有些情況下只略有提高。但是，隨後為了實現建築的無障礙而進行的修改，其成本有時可能會相當高，特別是對某些歷史性建築而言。雖然在一開始就應用通用設計在經濟上較合算，但隨後拆除一些障礙可能產生的費用不能用來作為不履行拆除通行障礙的義務藉口。無障礙獲得資訊及通訊，包括資通科技，也應該從一開始就實現，因為隨後對網際網路及資通科技的調整會增加成本。因此，從設計及製造的最早階段就強制納入資通科技無障礙的特點，比較經濟節約。
16. 通用設計的應用不僅能使身心障礙者，而且也能使所有人都融入社會。另外，重要的是，第 9 條明確規定締約國有責任確保在城市及鄉村地區的無障礙。有證據顯示，無障礙的情況通常大城市比偏遠、較不發達的鄉村地區要好，雖然大規模的城市化有時也可能會增加新的障礙，而阻礙身心障礙者的無障礙通行，特別是

在既有建築、交通及服務方面以及在人口密集而繁忙，具有較先進的資訊及通訊服務方面的都會地區。城鄉地區都應該對物理環境中公眾可進入及享受的自然及遺跡部分為身心障礙者實行無障礙。

17. 第 9 條第 1 項要求締約國特別是要查明及消除進出以下設施及獲得以下服務等方面的各種障礙：
 - (a) 建築、道路、交通及其他室內外設施，包括學校、住房、醫療設施及工作場所；
 - (b) 資訊、通訊及其他服務，包括電子服務及緊急服務。
 - (c) 以上提到的其它室內外設施也應包括執法部門、法庭、監獄、社會機構、社交互動及娛樂、文化、宗教、政治及運動活動及購物建築等。其它服務應包括郵政、銀行、電信及資訊服務等。
18. 第 9 條第 2 項規定締約國必須採取的措施，以擬定、公布監測落實無障礙使用向公眾開放或提供的設施及服務的國家最低標準。這些標準應參照其它締約國的標準，以確保身心障礙者在遷徙及選擇國籍的自由的架構內，能夠在自由通行方面（第 18 條）互通實施。締約國還必須採取措施，確保提供向公眾開放或提供的其他設施及服務的私營實體，在各個方面考慮為身心障礙者創造無障礙環境（第 9 條第 2 項第 c 項）。
19. 缺乏無障礙環境常常是由於認識不足及技術能力不夠，因此第 9 條要求締約國就身心障礙者的無障礙問題向所有利害關係人提供培訓（第 2 項第 c 項）。第 9 條沒有羅列所有相關利害關係人，但任何完整的名單都應該包括頒發建築許可的機關，廣播業及資通科技證照，工程師、設計師、建築師、城市規劃者、交通管理機構，服務提供者，學術界的成員以及身心障礙者及其組織。培訓不僅要向設計貨物、服務及產品的人提供，而且還要向實際的生產者提供。此外，加強身心障礙者直接參與產品開發，會促進對無障礙檢驗的現有需求及效力的理解。最終是在建築現場的建築者決定是否將建築變成無障礙。必須為所有上述群體建立培訓及監測制度，以確保實際執行無障礙標準。
20. 向公眾開放的建築物及其他場所中的移動及確定方向，如果沒有完整的指示標誌、無障礙的資訊及通訊或者支持服務，對某些身心障礙者而言可以是一種很棘手的問題。因此，第 9 條第 2 項第 d 款及第 e 款規定向公眾開放的建築物及其他場所應該有點字及易讀的標誌，應該提供現場協助及中介，包括嚮導、朗讀員及專業手語譯員，以利於無障礙通行。如果沒有這種標誌，無障礙的資訊及通訊以及支持服務，許多身心障礙者，特別是患有認知疲勞的身心障礙者就不可能在建築物內及通過建築物時辨認方向及通行。
21. 如果不能無障礙地獲得資訊及通訊，身心障礙者對思想及表意自由以及其他許多基本權利及自由的享有就會受到嚴重損害及限制。因此，身心障礙者權利公約第 9 條第 2 項第 f 款至第 g 款規定，締約國應推廣現場協助及中介，包括嚮導、朗讀員及專業手語譯員（第 2 項第 e 款），推動向身心障礙者提供其他適當形式的協助及輔助，確保他們能無障礙地獲得資訊，並通過實行強制性無障礙標準推動身心障礙者無障礙地獲得新資訊與通訊科技及系統，包括網際網路。資訊及通訊應該以易讀的格式、輔助及替代的模式及方法提供給使用這種格式、模式及方法的身

心障礙者。

22. 新科技可用於促進身心障礙者完整平等參與社會，但只有當這種科技的設計及製作確保對身心障礙者的無障礙時才能實現。新的投資、研究及生產應該促進不平等的消除，而不是創造新的障礙。因此，第 9 條第 2 項第 h 款呼籲締約國促進在早期階段設計、開發、生產及推行無障礙資訊及通訊科技及系統，以便能以最低成本使這些科技及系統成為無障礙。使用助聽系統，包括周圍支持系統，以協助使用助聽器及感應圈系統的人；預先安裝載客電梯，以便身心障礙者在緊急撤出大樓時能為身心障礙者所用，這些只是無障礙服務的科技發展方面的幾個例子。
23. 由於無障礙是身心障礙者權利公約第 19 條規定的身心障礙者自立生活，完整及平等地參與社會的一個前提，因此，剝奪無障礙地進入或獲得向公眾開放的物理環境、交通、資訊與通訊科技以及設施及服務，應該在歧視的脈絡中予以看待。採取「一切適當措施，包括立法，以修訂及廢止構成歧視身心障礙者的現行法律、法規、習慣及實踐」(第 4 條第 1 項第 b 款)，是所有締約國的主要的一般性義務。「締約國應禁止所有基於身心障礙之歧視，保障身心障礙者獲得平等與有效之法律保護，使其不受基於任何原因之歧視(第 5 條第 2 項)。」為促進平等與消除歧視，締約國應採取所有適當步驟，以確保提供合理調整」(第 5 條第 3 項)。
24. 有以下兩種義務應該予以明確的區分：第一是確保所有新設計、建造或生產的物品、基礎設施、貨物、產品及服務無障礙的義務；二是確保向公眾開放的現有物理環境、現有交通、資訊及通訊以及服務取消所有障礙，並實現無障礙的義務。締約國的另一項一般性義務是「從事或促進研究及開發身心障礙者權利公約第 2 條所定通用設計之貨物、服務、設備及設施，以盡可能達到最低程度之調整及最少費用，滿足身心障礙者之具體需要，促進該等貨物、服務、設備及設施之提供與使用，並發展標準及準則推廣通用設計」(第 4 條第 1 項第 f 款)。所有新的物品、基礎結構、設施、貨物、產品及服務的 design 必須按照通用設計的原則，對身心障礙者實現完整的無障礙。締約國必須確保身心障礙者無障礙地進出或獲得向公眾開放的現有物理環境、交通、資訊及通訊以及服務。但是，由於這項義務需要逐步履行，因此締約國應該規定明確的時程，為消除現有的障礙撥出適當的資源。此外，締約國尚應規定各管理當局(包括區域及當地管理當局)及實體(包括私有實體)應該在確保無障礙方面履行的責任。締約國還應規定有效的監測機制，以確保無障礙性，監測對不履行無障礙標準的人實施的制裁。
25. 無障礙與群體有關，而合理調整則與個人有關。這意味著提供無障礙的責任是一項事前責任。因此，締約國有責任在收到個人在進入或使用某一場所或服務的要求前提供無障礙。締約國必須與身心障礙者組織諮詢，以通過無障礙標準；對服務提供者、建築人員及其他有關的利害關係人都必須具體規定無障礙標準。無障礙標準的範圍必須要廣、要標準化。有一些個人患有罕見障礙，而在制定無障礙標準時沒有予以考慮，還有一些個人則不會使用為實現無障礙而提供的模式、方法或手段(不會閱讀點字)，因此，即使實行無障礙標準也可能不足以確保他們能無障礙地利用。在這種情況下可適用合理調整原則。根據身心障礙者權利公約，締約國不得用緊縮政策作為藉口來避免為身心障礙者逐漸實現無障礙。實行無障

礙的義務是無條件的，即有義務提供無障礙的實體不得以向身心障礙者提供無障礙的負擔太重為由而不這樣做。相反，只有實行無障礙對該實體不帶來太重的負擔時，提供合理調整的職責才存在。

26. 提供合理調整的責任是一種現時的責任。這意味從患有障礙的個人在特定情況下(例如工作地點或學校等)需要這種調整，以便在特定背景下平等享有自己的權利的那一時刻起就應該履行這項責任。在這裡，無障礙標準可以是一個指標，但不一定是規範性的。合理調整可做為確保身心障礙者在某一情況中的無障礙的一種手段。合理調整爭取實現個人的正義，以確保不歧視或平等，同時考慮個人的尊嚴、自主及選擇。因此，患有不常見障礙的人可以要求提供無障礙標準範圍以外的調整。

三、締約國的義務

27. 即使確保向公眾開放的物理環境、交通、資訊及通訊以及服務等的無障礙，常常是身心障礙者有效享有各種公民及政治權利的前提，締約國也可以通過在必要時逐漸落實以及通過開展國際合作來實現無障礙。對情況作分析，查明需要取消的障礙，可以有效地在中短期的時程內完成。去除障礙應該持續、系統、逐漸而穩定進行。
28. 締約國有義務通過、頒布及監測國家無障礙標準。如果還沒有制定相關的立法，第一步就應該通過一項適當的法律架構。關於身心障礙問題的法律常常沒有把資通科技包括在身心障礙的定義中，並且關於採購、就業及教育等等領域無歧視進入的身心障礙者權利的法律，也常常沒有包括資通科技的獲得以及資通科技提供的對現代社會至關重要的許多貨物及服務。締約國應全面審查關於身心障礙問題的法律架構，以查明、監測及解決立法及執行方面的差距。這些法律及規章的審查及通過必須與身心障礙者及其代表組織(第4條第3項)，以及其他有關的利害關係人，包括學術界成員、建築專家協會、城市規劃者、工程師及設計師等進行密切諮詢。按照身心障礙者權利公約的要求，立法中應該納入通用設計原則，並以此為基礎(第4條第1項第f款)。它應該規定強制性實施無障礙標準，並對不實施這些標準的人規定制裁，包括罰款。
29. 將規定必須實現無障礙的各種領域的無障礙標準納入法律的主流，是大有裨益的，例如：將物理環境納入關於建築及規劃的法律的主流，將交通納入關於向公眾開放的公共航空、鐵路、公路及水運、資訊及通訊以及服務的法律的主流。但是，無障礙應該在禁止基於身心障礙的歧視的範圍內被包括關於機會均等、平等及參與的一般性及具體法律中。應該明確規定拒絕實現無障礙是受到禁止的歧視行為。任何身心障礙者，凡是被剝奪無障礙進出或獲得向公眾開放的物理環境、交通、資訊及通訊或服務，均應可獲得有效的法律救濟。在確定無障礙標準時，締約國必須考慮身心障礙者的多樣性，確保向男女身心障礙者、各年齡的身心障礙者、各種身心障礙者提供無障礙環境。將身心障礙者的多樣性納入提供無障礙環境的任務的一部分，是承認有些身心障礙者需要人或動物的協助，以完整享有無障礙環境(如個人協助、手語翻譯、觸摸式手語翻譯或導盲犬)。例如，必須規

定，禁止導盲犬進入某一建築物或開放空間，構成被禁止的基於身心障礙的禁止行為。

30. 在公共及私人企業為患有不同類型障礙的人提供各種服務的無障礙方面，必須規定最低標準。不管在什麼時候，只要制訂與資通科技有關的新標準，就應該將ITU-T 建議書、標準化活動電信無障礙核對單(2006)以及「老年人及身心障礙者電信無障礙指南」(ITU-T 建議書 F.790)等等的參考工具納入主流。這將能夠在擬定標準時普遍採用通用設計。締約國應制定一個法律架構，規定監測及評估私有實體將以前非無障礙服務逐漸修改及調整成無障礙服務的具體、可實施、有時間規定的基準。締約國還應確保所有新採購的貨物及服務對身心障礙者是完全無障礙。必須根據身心障礙者權利公約第4條(3)，與身心障礙者密切諮詢制定最低標準。各種標準尚可依身心障礙者權利公約第32條，通過國際合作，與其他締約國、國際組織及機構一起擬定各種標準。這種合作可能有利於擬定及促進有助於貨物及服務相互操作性的國際標準。鼓勵締約國參加國際電聯廣播傳播、標準化及開發部門的各研究小組。這些小組在積極努力將無障礙納入國際電信及資通科技標準的制訂以及提高企業及政府對加強身心障礙者獲得資通科技的必要性的認識主流中。在涉及到傳播的服務領域，締約國必須至少確保最低服務質量，特別是較新的服務種類，如個人協助、手語翻譯及觸摸式簽字等等，以實現這種服務的標準化。
31. 締約國在審查自己的無障礙立法時，必須考量，並在必要時修正它們的法律，以禁止基於身心障礙的歧視。至少應該將以下情況認為係基於身心障礙的歧視的禁止行為，因為在這種情況下，缺乏無障礙阻礙了身心障礙者獲得向公眾開放的服務及設施：
- (a) 在有關的無障礙標準實行後建立的服務或設施；
 - (b) 一些設施或服務(在建立時)本可以通過合理調整提供無障礙。
32. 作為審查無障礙立法的一部分，締約國尚必須審議它們關於公共採購的法律，以確保在它們的公共採購程序中納入無障礙要求。用公共資金來造成或使新的不平等永久化，最終造成非無障礙的服務及設施，是不能被接受的。公共採購應該用於根據身心障礙者權利公約第5條第4款的規定採取優惠性差別待遇，以確保對身心障礙者的無障礙及事實上的平等。
33. 締約國應通過各種計畫及策略，以查明無障礙方面的現有障礙，制定含有具體截止期的時程，提供消除障礙所必須的人力及物力。締約國尚應加強監測機制，以確保無障礙，它們應繼續提供充足的資金，以消除無障礙方面的阻礙，並培訓監測人員。由於無障礙標準常常是在地方執行，因此，負責監測標準執行情況的地方各機關(構)的持續性能力建設是至關重要的。締約國有義務制定有效的監測架構，建立高效率的監測機構，並配有充足的能力及適當的授權，以保證實施及執行各種計畫、策略及標準化。

四、與公約其他條款的關係

34. 締約國在確保向公眾開放的物理環境、交通、資訊及通訊以及服務對身心障礙者

無障礙方面的責任，應該從平等與不歧視的角度來看。拒絕向公眾開放的物理環境、交通、資訊及通訊以及服務提供無障礙，構成基於身心障礙的歧視行為，為身心障礙者權利公約第 5 條所禁止。確保將來的無障礙，應該在履行開發通用設計的貨物、服務、設備及設施的一般性義務的背景下予以看待(第 4 條第 1 項第 f 款)。

35. 意識提升，是有效執行身心障礙者權利公約的前提之一。由於無障礙常常被狹義地看作無障礙出入建築環境(這很重要，但只是身心障礙者無障礙的一個面向)，因此締約國應系統性的持續努力提高所有有關利害關係人對無障礙的認識。無障礙包羅萬象的性質應該予以處理，並規定進入或獲得物理環境、交通、資訊及通訊以及服務的無障礙。意識提升活動尚應強調，遵守無障礙標準的責任同樣也適用於公私部門。意識提升活動應促進通用設計的應用並推廣這樣一個理念：在最初階段以無障礙的方式進行設計及建造，符合成本效益及經濟節約。意識提升活動應與身心障礙者、他們的代表組織及技術專家合作進行。在無障礙標準的採用及執行情況監測方面應特別注意能力建設。媒體不僅應該考慮它們自身的節目及服務對身心障礙者的無障礙，而且還應積極參加推廣無障礙及促進意識提升。
36. 確保對公眾開放的物理環境、交通、資訊及通訊以及服務實現完整的無障礙，確實是有效享有身心障礙者權利公約所述許多權利的關鍵前提。在風險、自然災害及武裝衝突的情況下，緊急服務也必須能夠為身心障礙者所無障礙獲得，否則他們的生命就不能獲得拯救，他們的福祉得不到保護(第 11 條)。在災難後重建努力中必須將無障礙作為一個優先事項。
37. 如果執法機關及司法機關所在的建築物沒有實行無障礙，或者它們提供的服務、資訊及通訊沒有對身心障礙者實行無障礙，那麼就不可能有效獲得正義(第 13 條)。庇護所、支持服務及程序都必須是無障礙的，以便有效及有意義地提供保護，避免暴力侵害、虐待及剝削身心障礙者，特別是婦女及兒童(第 16 條)。無障礙環境、交通、資訊及通訊以及服務，是使身心障礙者融入各自的地方社區以及他們自立生活的一個前提(第 19 條)。
38. 第 9 條及第 21 條在資訊及通訊問題上相互交叉。第 21 條規定，締約國「應當採取一切適當措施，確保身心障礙者能夠行使自由表達意見的權利，包括在與其他人平等的基礎上，通過自行選擇……的一切交流形式，尋求、接受、傳遞資訊及思想的自由」。它接著詳細描述了如何在實踐中確保無障礙獲得資訊及通訊的各種方法。它要求締約國「以可及性模式及適合不同類別身心障礙的科技，及時向身心障礙者提供公共資訊」(第 21 條第 a 款)。它還規定「在正式事務中……促進使用手語、點字、輔助及替代性交流方式及身心障礙者選用的其他一切無障礙交流手段、方式及模式」(第 21 條第 b 款)。敦促向公眾提供服務，包括通過網際網路提供服務的私有實體，以無障礙及身心障礙者可以使用的模式提供資訊及服務(第 21 條第 c 款)。鼓勵包括網際網路資訊提供商在內的大眾媒體向身心障礙者提供無障礙服務(第 21 條第 d 款)。第 21 條尚要求締約國根據身心障礙者權利公約第 24 條、第 27 條、第 29 條及第 30 條承認及促進使用手語。
39. 如果沒有到學校的無障礙交通，學校建築物沒有實現無障礙，資訊及通訊也不採

取無障礙手段，身心障礙者就沒有機會行使受教育的權利(身心障礙者權利公約第 24 條)。因此，學校必須按照身心障礙者權利公約第 9 條第 1 項第 a 款明確表示的那樣實現無障礙。但是，必須要實現無障礙的，是融合教育的整個過程，不只是建築物，還有學校的所有資訊及通訊，包括周圍環境或 FM 輔助系統、支持服務及合理調整等。為了推動無障礙，教育以及學校課程的內容都應推廣手語、點字、替代文字、以及傳播及定向的輔助及替代性模式、手段及格式，並以此為教學手段(第 24 條第 3 項第 a 款)，同時還要特別注意盲、聾以及視聽覺障礙學生所用傳播的適當語言、模式及手段。教育模式及手段應實現無障礙，應該在無障礙環境中進行。身心障礙學生的總體環境的設計必須有助於他們融合教育的整個過程，並保障他們的平等。全面執行身心障礙者權利公約第 24 條的情況應該與其他核心人權文書以及聯合國教育、科學及文化組織禁止教育中的歧視公約的規定一起考量。

40. 如果不能進入提供健康及社會保障服務的場所，身心障礙者就無法得到這種服務。即使提供健康及社會保障服務的建築物本身是無障礙的，但如果沒有無障礙交通，身心障礙者仍然無法前往提供這種服務的地方。提供健康方面的所有資訊及通訊都應該通過手語、點字、無障礙電子格式、替代文字、以及傳播的輔助及替代模式、手段及格式等實現無障礙。在提供健康，特別是對身心障礙婦女及女孩提供生育健康照護，包括婦產科服務時，特別重要的是必須考慮無障礙的性別問題。
41. 如果工作地點本身並非無障礙，身心障礙者就不能有效享有身心障礙者權利公約第 27 條所述的工作及就業權。因此，工作地點必須如第 9 條第 1 項第 a 款所明確表示的那樣實現無障礙。拒絕對工作地點做調整，構成基於身心障礙的歧視的禁止行為。除了工作地點物理上的無障礙以外，身心障礙者還需要無障礙的交通及支持服務，以到達他們的工作地點。屬於工作進程一部分的工作、就業招聘廣告、選擇過程以及工作地點的傳播等所有資訊都必須通過手語、點字、無障礙電子格式、替代文字、輔助及替代性交流模式、手段及格式等實現無障礙。所有的工會及勞工權利也都必須無障礙，培訓機會及獲得就業資格也必須實現無障礙。例如，對員工及實習生的外語及電腦課程都必須在無障礙的環境中以無障礙的形式、模式、手段及格式進行。
42. 身心障礙者權利公約第 28 條處理身心障礙者的適足生活水準及社會保障問題。締約國應採取必要措施，確保主流的社會保障措施及服務以及專門針對身心障礙問題的社會保障措施及服務都以無障礙的方式在障礙化大樓內予以提供，確保涉及到身心障礙者的所有資訊及通訊都通過手語、點字、無障礙電子格式、替代文字、輔助及替代性交流模式、手段及格式等實現無障礙。社會住宅方案應提供身心障礙者及老年人能無障礙進出的住宅。
43. 身心障礙者權利公約第 29 條保障身心障礙者有權參與政治及公共生活，參加公共事務的管理。如果締約國不確保投票程序、設施及材料的適當、無障礙以及易於理解及使用，身心障礙者就不能平等有效地行使這些權利。重要的是，政治會議以及參加公職選舉的政黨或個人候選人使用及製作的材料必須要無障礙/可及

性，否則，身心障礙者平等參與政治進程的權利就會被剝奪。當選公職的身心障礙者必須有平等的機會以完整無障礙的方式履行授權。

44. 人人有權享受藝術，參加運動活動，住旅館，去餐廳及酒吧。但是，如果音樂廳只有樓梯，輪椅使用者就不能上音樂會。如果畫廊裡沒有視覺障礙者可以聽到的描述，他們就不能享受繪畫作品。如果沒有電影字幕，聽力障礙者人就不能享受一部電影。如果沒有手語翻譯，聽覺障礙者就不能享受一部戲劇。如果沒有易讀版本或以輔助及替代模式出版的版本，心智障礙者就不能享受書本的內容。身心障礙者權利公約第 30 條要求締約國承認身心障礙者與他人平等的基礎上參加文化生活的權利。締約國應當採取一切適當措施，確保身心障礙者：

(a) 獲得以可及性模式提供的文化材料；

(b) 獲得以可及性模式提供的電視節目、電影、戲劇及其他文化活動；

(c) 進出文化表演或文化服務場所，例如劇院、博物館、電影院、圖書館、旅遊服務場所，並盡可能可以進出在本國文化中具有重要意義的紀念物及紀念地點。在有些情況下，允許進入屬於國家遺跡一部分的文化及歷史足跡，確實是一個挑戰。但是，締約國有義務努力使這些場所實現無障礙。已經有許多在本國文化中具有重要的古蹟及遺址實現了無障礙，同時也保持了它們的文化及歷史特性及獨特性。

45. 「締約國應採取適當措施，使身心障礙者有機會發展與利用其創意、藝術及知識方面之潛能，不僅基於自身之利益，更為充實社會」(第 30 條第 2 項)。「締約國應採取一切適當步驟，依照國際法的規定，確保保護知識產權的法律不構成不合理或歧視性障礙，阻礙身心障礙者獲得文化材料」(第 30 條第 3 項)。2013 年 6 月通過的世界知識產權組織關於方便盲人、視障者或印刷品閱讀障礙者獲得出版作品的馬拉喀什條約應該確保身心障礙者，包括居住在國外或在別國作為少數群體成員，並說或使用同一種溝通語言或工具的身心障礙者，特別是在閱讀經典印刷材料方面有困難的身心障礙者，都能在沒有不合理或歧視性的障礙下獲得文化材料。身心障礙者權利公約規定，身心障礙者有權在與他人平等的基礎上獲得對他們的具體文化及語言認同的承認及支持。第 30 條第 4 項強調對手語及聽覺障礙者文化的承認及支持。

46. 身心障礙者權利公約第 30 條第 5 項規定，為了使身心障礙者能夠平等地參與娛樂、休閒及運動活動，締約國應採取適當措施：

(a) 鼓勵及促進身心障礙者盡可能完整地參加各級主流運動活動；

(b) 確保身心障礙者有機會組織、發展及參加身心障礙者專項運動、娛樂活動，並為此鼓勵在與其他人平等的基礎上提供適當指導、訓練及資源；

(c) 確保身心障礙者可以使用運動、娛樂及旅遊場所；

(d) 確保身心障礙兒童享有與其他兒童一樣的平等機會參加遊戲、娛樂及休閒以及運動活動，包括在學校系統參加這類活動；

(e) 確保身心障礙者可以獲得涉及主辦娛樂、旅遊、休閒及運動活動者所提供的服務。

47. 身心障礙者權利公約第 32 條所述的國際合作應該是促進無障礙及通用設計的一

個重要工具。委員會建議國際發展機構承認支持關於改善資通科技及其他無障礙基礎設施的重要性。在國際合作的架構內所作的所有新投資都應該用於鼓勵消除現有的障礙，防止創造新的障礙。用公共資金使新的不平等永久化是不能接受的。所有新的物品、基礎結構、設施、貨物、產品及服務都必須對所有身心障礙者實現完整的無障礙。國際合作不應該只用於對無障礙貨物、產品及服務的投資，還應該用於促進實現無障礙方面良好做法的技能及資訊的交流，以便能夠做出實際的改變，改善全世界數百萬身心障礙者的生活。關於標準化的國際合作也非常重要，同時也必須支持身心障礙者組織，使它們能夠參加擬訂、執行及監測無障礙標準的國家及國際進程。無障礙必須是任何永續發展努力的一個組成部分，特別是在後 2015 年發展議程方面。

48. 對無障礙的監測是國家及國際監測身心障礙者權利公約落實情況的一個關鍵面向。身心障礙者權利公約第 33 條要求締約國在它們的政府內指定落實身心障礙者權利公約方面的聯絡點，並建立監測落實情況的國家架構，這個架構內應包括一個以上的獨立機制。公民社會也應參與，並完整參加監測進程。在考慮適當落實第 9 條時，必須與根據第 33 條建立的機構進行適當的諮詢。應該向這些機構提供有意義的機會，以參加國家無障礙標準的起草，對現行立法及立法草案提出意見，就立法草案及政策法規提出建議，並完整參加意識提升及教育運動。對身心障礙者權利公約執行情況的國家及國際監測進程應該在無障礙的情況下進行，以促進並確保身心障礙者及其代表組織的有效參與。身心障礙者權利公約第 49 條要求身心障礙者權利公約的全文以無障礙的格式提供。這是國際人權條約的一個創新，身心障礙者權利公約應該被看作是為今後所有條約在這方面確立了一個先例。

➤ **第 3 號一般性意見：關於身心障礙婦女及女孩**

55. 身心障礙婦女選擇居住地的權利可能受到文化規範及父權制家庭觀的不良影響，限制她們的自主權並迫使她們遵從特定的生活安排。因此，多重歧視可能會阻礙她們完整及平等地享有自立生活及融合社區的權利。老年身心障礙者因年齡或身心障礙或這兩方面的因素，接受機構照料的可能性增加。此外，大量的紀錄表明，機構照料可能會使身心障礙者遭受暴力及虐待，身心障礙婦女尤其如此。

➤ **第 5 號一般性意見：關於自立生活與融合社區**

一、導言

1. 過去，身心障礙者在生活各個方面都無法自行選擇及掌控，許多障礙者被認為無法在他們在自己選擇的社區裡自立生活。支持要不欠缺，要不與特定服務綁在一起，社區基礎設施也欠缺通用設計。資源都投入到收容機構，而沒有用於為身心障礙者在社區自立生活創造機會。這導致了身心障礙者遭到遺棄、依賴家庭、被機構收容、受到孤立及隔離。
2. 身心障礙者權利公約第 19 條確認所有身心障礙者享有自立生活與融合社區的平等權利，可自由選擇及掌控自己的生活。這一條款的基礎是核心人權原則，即在

- 尊嚴及權利上，人人生而平等，而且所有生命價值平等。
3. 第 19 條強調，身心障礙者是權利主體，且是權利擁有者。公約第 3 條一般性原則指出尊重人生而擁有的自主、尊嚴與獨立之權利。有效參與及融合社區是社區自立生活與融合的權利基礎。公約所載的其他原則對於解釋及適用第 19 條也至關重要。
 4. 自立生活與融合社區這些概念與想法源自障礙者，他們要控制自己的生活與期待，經由創造支持的方法例如個人協助、增能障礙者控制自己的生活、社區設備採取通用設計以便能融合社區生活。
 5. 締約國在公約前言中，確認許多障礙者生活在貧窮狀態，且強調貧窮的影響需要被指出。社會排除的代價高昂，因為它使得依賴根深蒂固，進而限縮個人自由。社會排除還會造成羞辱、隔離及歧視，這不僅可能導致暴力、剝削及虐待，而且還會產生負面成見，從而形成身心障礙者落入被社會邊緣化的惡性循環。政策與具體的行動計畫以促進障礙者社區融合，包括公約第 19 條的促進障礙者自立生活方式，代表的是確保障礙者享有權利，永續發展與減少貧窮的成本效益機制。
 6. 本一般性意見旨在協助締約國執行第 19 條及履行公約義務，主要涉及確保人人享有自立生活與融合社區的權利義務，同時也涉及公約的其他條款。第 19 條是公約涵蓋範圍最廣且與其他條文交織性質最高的一個條文，可被視為全面實施公約最重要的一個條文。
 7. 第 19 條蘊含公民、政治、經濟與社會及文化權利，是所有人權面向互相關聯、互相依存與不可分割的最佳範例。自立生活與融合社區生活，唯有在本規範蘊含的公民、政治、經濟社會與文化權利狀態下，自立生活才有可能實踐。國際人權法律對國家義務的強制性，有些需要立刻實踐，有些可以逐步實踐。完全實踐這些義務需要結構調整與步驟，或有階段性，公民、政治、經濟社會文化權利等都是需要階段實踐。
 8. 第 19 條反映人類生活文化取向的多樣性，並確保了其內容不偏向某些文化規範及價值觀。自立生活並融合社區是全球人類生活的基本概念，也適用於身心障礙者。自立生活意即行使自由決定權與對自我生活的控制，對生活的選擇影響個人的生活與最大程度的自我抉擇與在社會中的互相依賴程度。這一權利須在不同的經濟、社會、文化及政治環境中有效實現。自立生活與融合社區的權利適用於所有身心障礙者，無論種族、膚色、血統、性別、懷孕及養育、婚姻、家庭或照顧者狀況、性別認同、性傾向、語言、宗教、政治或其他見解、國籍、族裔、原住民或社會出身、移民、尋求庇護或難民身分、是否屬於少數民族、經濟或財產狀況、健康狀況、遺傳或其他疾病傾向、出生及年齡等或其他任何狀態。
 9. 第 19 條所載權利深深植根於國際人權法。世界人權宣言第 29 條第 1 項強調個人的個性發展與人作為社群一員的社會性之間的相互依存關係：「人人對社群負有責任，因為只有在社群中，他的個性才可能得到自由及完整的發展。」第 19 條既源於公民與政治權利，也源於經濟、社會及文化權利——遷徙自由及自由選擇住所的權利(公民與政治權利國際公約第 12 條)、獲得適足的生活水準包括適足的衣著、食物及居住的權利(經濟、社會及文化權利國際公約第 11 條)以及基本的通訊

權利。這些權利構成了自立生活與融合社區的權利基礎。遷徙自由、適足生活水準及理解能力及讓人了解自己偏好、選擇及決定的能力，是個人尊嚴與自由發展不可或缺的成分。

10. 消除對婦女一切形式歧視公約強調男女平等，並譴責對婦女一切形式的歧視(第1條)。該公約重申男女法律之前一律平等的立場，該項權利包括法律能力及行使該項權利的機會(第15條第2項)，該條亦要求締約各國在有關人身移動及自由擇居的法律方面，應給予男女相同的權利(第15條第4項)，這兩者是相同的權利。
11. 兒童權利公約第9條第1項要求締約國「確保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離。但主管機關依據所適用之法律及程序，經司法審查後，判定兒童與其父母分離係屬維護兒童最佳利益所必要者，不在此限。」。兒童權利公約第18條第2項規定，締約國「應於父母及法定監護人在擔負養育兒童責任時給予適當之協助」。此外，第20條第1項規定，「暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童，或因顧及其最佳利益無法使其繼續留在家庭環境時，締約國應給予特別之保護與協助」，同時，第20條第2項規定，「締約國應依其國家法律確保該等兒童獲得其他替代方式之照顧」。以身心障礙為由提供其他方式的照顧則具有歧視性。
12. 第23條第1項進一步規定，所有身心障礙兒童都應該能在確保其自立、有利於其積極參與社會生活的條件下享有有尊嚴的生活。兒童權利委員會對被安置在收容機構的身心障礙兒童數量極高表示關切，並促請各締約國透過去機構化方案，支持兒童居住在家、大家庭或寄養家庭內生活的能力。
13. 平等與不歧視是國際人權法的基本原則，載入了所有核心人權文書。經濟、社會及文化權利委員會在其關於身心障礙者的第5號一般性意見(1994年)中著重指出，「經由強制性措施造成隔離、與社會孤立」的做法即是歧視，委員會提出與11條的關聯，所謂適足生活權利不僅包括獲得食物、無障礙住宅、與設備及其他基本物質的平等權利，也包括在完整尊重障礙者權利前提下，提供支持性服務、輔具與相關科技支持等。
14. 第19條與本一般意見書內容，兩者提供締約國實施聯合國住房及城市永續發展大會(人居三大會)在新城市議程有關住房的相關政策議題，作為支持與政策指導，並為2030年永續發展議程及永續發展目標的一部分。新城市議程倡議城市及人類住區的願景是，人人享有平等權利及機會，促進融合、公正、安全、健康、便利、可負擔、有彈性及永續的城市及人類住區。聯合國永續發展具體目標10.2與公約第19條之間的關聯是增能與賦權所有人，促進社會融合與政治、經濟社會生活。永續發展具體目標11.1確保人人獲得適當、安全與負擔得起的住房與服務尤其重要。
15. 身心障礙者權利委員會注意到過去十年執行第19條方面取得的進展。但委員會也注意到，第19條的目標及精神與其執行範圍之間存在差距，其中尚存的一些障礙如下：
 - (a) 否定法律能力，包括透過正式法律及實踐進行否定，或在生活安排方面事實上以替代決策制來否定；
 - (b) 社會支持與保障計畫不足，這兩者都是確保社區自立生活的必要條件；

- (c)個人協助服務與個別化服務欠缺足夠預算與法律架構支持；
- (d)由機構收容及管理，包括對兒童的收容及管理以及各種形式的強制治療；
- (e)欠缺去機構化的具體策略，而繼續投資機構照顧服務；
- (f)對障礙者採取負面態度、社會烙印與刻板印象，阻礙障礙者融合社區生活及近用社區協助；
- (g)對在社區自立生活權利的誤解；
- (h)缺乏可用、可接受、可負擔、便利且適合的服務及設施，如交通、衛生、學校、公共空間、住房、劇院、電影院、商品及服務及公共建築；
- (i)缺乏確保適當執行第 19 條的完整監督機制，包括身心障礙者代表組織的參與；
- (j)一般預算計畫中欠缺將身心障礙議題主流化，以致經費配置不足；
- (k)不適當的權力下放，導致各地方機關（構）因資源不同，呈現差異，因而締約國在國內地區性的差異，自立生活機會產生不平等狀態；

二、第十九條的規範性內容

A. 定義

16. 本一般性意見定義如下：

- (a)自立生活/生活獨立意即提供身心障礙者所有必要手段，促使他們能夠選擇與控制自己的生活，且做出有關自己生活的所有決定。個人自主及自決是自立生活之根本，其內容包括：可獲得交通、資訊、通訊及個人協助，有居住場所、日常生活、習慣、有意義且收入適足的工作、個人關係、服裝、營養及衛生保健，可參加宗教活動及文化活動，享有性及生育權利。上述這些活動與個人的認同與人格發展有關一個人的身分認同及人格發展：我們住在何處，與何人同住，我們以何為食，我們是否願意去睡覺或晚睡，願意在戶內還是戶外，是否願意使用桌布或在桌上擺放蠟燭，是否願意養寵物或聽音樂。這些行動與決定，是我之所以為我的重要部分，自立生活是個人自主與自由的重要組成，自立生活並不必要意味著一個人獨居。自立生活也不應僅是被詮釋為個體自己一個人完成所有的日常生活行動。相反，根據公約第 3 條第 1 項規定的尊重固有尊嚴及個人自主的原則，自立生活應被視為自由選擇(選擇的自由)及掌控生活(對自己生活的掌控)。獨立是個人自主的一種形式，身心障礙者不應被剝奪他們選擇與控制自己生活的方式與機會；
- (b)融合社區。身心障礙者有權利被融合社區生活之中，與公約第 3 條第 3 項所列有效融合與參與社會的原則有關。融合社區內涵包括：享有完整的社會生活，並能可近使用社會中提供給所有人使用之服務與設施，提供服務與支持給身心障礙者讓他們可近便使用。這種服務可能包括：住房、交通、購物、教育、就業、娛樂活動以及向公眾提供的所有其他設施及服務，包括社交媒體等。這項權利還包括：能夠參與社區政治及文化生活的所有措施及活動，尤其是公眾集會、體育活動、文化及宗教節日以及身心障礙者希望參加的其他活動；
- (c)自立生活安排。自立生活與融合社區均指各種收容機構以外的生活環境，而不

「僅僅」是生活在某一特定建築或環境之內，首先且最重要的意義是指身心障礙者不會因被強迫接受某種生活與生活安排而喪失個人選擇及自主。無論住民人數超過一百位的大型照顧機構、還是五位到八位的團體家庭，甚至個人的居家環境，均不能稱為自立生活安排。雖然機構在設置規模、名稱與居住環境差異甚大，界定機構生活的要素如下：例如住民有義務與他人分享服務員的服務；對要接受那位服務員的服務沒有或有限的影響力；與社區自力生活設施隔離或與社區孤立；對日常活動與生活缺乏控制能力；不顧個人偏好與意願；僵化的活動內容；在某個主管單位轄下，所有服務提供內容都相同；服務的提供具有家長式作風；生活安排受到監督；而且在同一環境中生活的身心障礙者人數通常也不成比例。收容機構可為身心障礙者提供一定程度的選擇及控制權；然而，這些選擇僅限於生活的特定方面，並不能改變收容機構的隔離性質。因此，去機構化政策要求實施結構性改革，而不僅僅是關閉機構。無論大型或小型的團體家庭對兒童都是危險的，對兒童來說在家庭成長是無可取代的，即使是「像家一樣」收容機構仍是機構無法取代家庭；

(d)個人協助；個人協助是指提供給身心障礙者的支持服務，是一種個人/使用者為主的服務方式，儘管個人協助形式不同，但是它與其他形式的協助有些基本上的區別，區分的元素如下：

- i. 個人協助的經費需以個別障礙者的需求為主。協助經費須由身心障礙者控制與支配，支付所需服務之費用。個人協助計算基準是以身心障礙者需求評估與環境評估為主，個別化的服務不能導致障礙者需要付更高費用或經費的刪減；
- ii. 服務必須由身心障礙者掌控，這意味著他或她可以把服務承包給各種提供者，或雇人提供服務。服務也可以是客製化的服務方式提供，例如身心障礙者可以選擇定制自己的服務，即設計服務並決定由誰提供服務、提供途徑、提供時間、地點及方式，並對服務提供者下達指令及指導；
- iii. 個人協助是一對一的關係，個人助理須由獲得個人協助的身心障礙者本人招募、訓練與服務。個人助理在未經由獲得個人助理補助的身心障礙者同意下，不得與他人共享服務。共用個人助理可能會限制與阻礙身心障礙者的社會參與；
- iv. 服務提供之自我管理：需要個人助理協助的身心障礙者可以依據自己的生活狀況與偏好，自由決定與控制所需要服務。即使，身心障礙者為「雇主」身分可以契約外包給服務單位，但是障礙者仍是各種決定的核心，障礙者本人是服務諮詢對象，且須尊重障礙者的意願與選擇。對個人協助的控制可以經由「支持決策」方式獲得障礙者本人的意願。

17. 個人協助服務提供單位，往往錯誤的使用「自立」、「社區居住」或「個人協助」等名詞來描述他們可以提供的服務，但是這樣並不完全滿足第 19 條提出的要求。首先所謂強制性的「包裹式解決方案」，服務提供單位將某特定服務與其他服務連結，人為安排兩個或多個人共同生活，或者只在特殊生活安排下提供服務—這樣的解決方案並不符合第 19 條。所謂個人協助需要障礙者本人能完整自覺與自我掌

控，如果不能滿足這個條件，就不是公約第 19 條所說的個人協助。對那些使用非口語表述的障礙者，透過面部表情、身體姿勢、或非傳統方式發聲音的障礙者，需要提供給他們適當的協助與支持，促使他們能將他們的意思與意願能透過協助讓人了解與尊重他們的意見。

B. 第 19 條引語

18. 第 19 條重申不歧視原則，並肯認身心障礙者在社區自立生活的平等權利。為了實現在享有與其他人同等選擇的情況下自立生活並融合社區的權利，締約國必須採取有效而適當的措施，促進身心障礙者完整享有這項權利並全面融合與參與社區。
19. 此條涉及其標題中明確提及的兩個概念：自立生活的權利及融合社區的權利。自立生活的權利指向個體，是解放自己而不被剝奪手段及機會的權利；而融合社區的權利則意含社會面向，即發展融合環境的積極權利。第 19 條所載權利包括了這兩個概念。
20. 第 19 條明確指所有障礙者，不得透過完全或部分剝奪任何「層級」法律能力，也不得以所需輔助水準為依據，剝奪限制或障礙者行使獨立及在社區自立生活的權利。
21. 當身心障礙者被評估為需要高密度個人服務時，特別是當個人服務「過於昂貴」或身心障礙者被認為「無法」在收容機構以外生活時，締約國通常認為收容機構是唯一的解決辦法。心智障礙者，特別是那些有複雜溝通要求的身心障礙者，通常被認為無法在收容機構以外生活。這種推理與第 19 條不符。第 19 條賦予所有身心障礙者自立生活與融合社區的權利，不論其智力水準、自身機能或輔助要求如何。
22. 所有身心障礙者都應能夠自由選擇積極參與及歸屬於自己選擇的文化，必須享有與社區其他成員同等的生活選擇及掌控權。自立生活與當前大力推廣的所謂「預設」個人生活無法相比。年輕的身心障礙者不應被迫生活在為老年身心障礙者設計的環境中，反之亦然。
23. 所有性別的身心障礙者都是權利擁有者，享有第 19 條下的同等保障。應採取一切適當措施，確保完整發展、增強及提升婦女的權能。身心障礙男女同性戀者、雙性戀者、變性人、酷兒及雙性別人均須享有第 19 條下的同等保障，因而享有對其個人關係的尊重。此外，自立生活與融合社區的權利涵蓋對任何年齡組、族裔群體、在冊種姓或語言及(或)宗教少數群體的身心障礙者以及移民、尋求庇護者及難民。

C. 第 19 條第 a 款

24. 自立生活與融合社區權利的核心思想是選擇及決定如何、在何處、與何人一起生活。因此，個人選擇並不僅限於居所，而是包括一個人每天及長期生活安排的各方面，即一個人的日常時間安排及作息及生活方式，涉及私人及公共兩個方面。
25. 通常身心障礙者無法做選擇，因為可以選擇的選項太少。例如當家庭提供的非正式支持是唯一的選擇、在機構之外並無提供支持或居家住宅欠缺無障礙設施，或

社區無法提供支持服務等或支持服務只限於在團體家庭或機構提供時，這些都是有限的選擇。

26. 或因障礙者的法律限制，例如監護法及類似的法律規範，都讓他們無法做決定與選擇，使其所做的決定都有法律效力的質疑。即使無正式法律，其他人，如家人、照料者或各地方機關（構）等，有時也會作為替代決策者掌控及限制身心障礙者的選擇。
27. 法律上人格及法律權利的行使，這兩者是社區自立生活的基礎。因此，第 19 條涉及公約第 12 條所載的肯認及行使法律上人格及法律能力的規定，委員會在法律之前獲得平等肯認的第 1 號一般性意見(2014 年)也對這一條做了進一步解釋。此外，這一條還涉及第 14 條所載、相關準則詳細闡述的絕對禁止以身心障礙為由的拘留的規定。

D. 第 19 條第 b 款

28. 個別化支持服務應被視為一種權利，而非醫療、社會或慈善照顧。對許多身心障礙者來說，獲得一系列個別化支持服務是在社區自立生活的前提。身心障礙者有權根據個人需求及個人偏好選擇服務及服務提供者，個別化支持應該保持靈活，足以適應「使用者」需求，而不是相反。因此，締約國有義務確保數量足夠之合格專業人員，以根據個人需求及偏好、針對在社區自立生活的障礙制訂務實可行的解決辦法。
29. 第 19 條第 b 款說明支持服務範疇內的個別化服務，它們不僅限於居家服務，而且還應涵蓋以下領域：就業、教育、政治及文化參與；增強育兒能力以及與親友聯繫的能力；參與政治及文化生活；個人休閒興趣活動；以及旅行及娛樂等。
30. 雖然個別化支持服務可能因締約國的文化、經濟及地理方面的具體情況而在名稱、類型或類別上有所差異，但所有支持服務的設計都必須以支持社區生活、防止與他人孤立或隔離為目標，而且必須確實符合既定用途。重要的是，這些支持服務的目標是實現全面融合社區。因此，任何隔離及限制個人自主的機構支持服務均不為第 19 條第 b 款所允許。
31. 此外，還需銘記，所有支持服務的設計與提供需要符合規範整體目標的模式：即完整的、個別化的、自我選擇的有效融合與參與，以及自立生活。

E. 第 19 條第 c 款

32. 本條文所說的各種服務設施，是提供給所有民眾使用的支持服務及設施，其中涵蓋廣泛系列的服務，如住宅、公共圖書館、醫院、學校、交通、商店、市場、博物館、網際網路、社群媒體以及類似的設施及服務。這些服務必須向社區內所有身心障礙者提供，讓各種類型的障礙者都可普遍無障礙的使用。
33. 社區設施、商品及服務的無障礙設計以及融合無障礙就業、教育及衛生權利的行使是身心障礙者融合與參與社區的必要條件。各種去機構化方案實施後，無論機構大小、規模、方式，與重新安排機構住民搬到社區居住，若只是關閉機構並不足夠，這些方案必須搭配完整且全面的社區服務，包括社區意識提升。結構改善

可以提高無障礙設施的可及性，才能降低障礙者依賴專用服務，真正融合社區生活。

34. 就物理環境方面而言，第 19 條涵蓋獲得安全適足的住宅、個人服務、社區設施及服務等方面。獲得住宅意味著有機會在社區與他人平等地生活。如果只在特定區域內提供住宅，並且安排身心障礙者居住在同一幢樓、同一住宅或同一社區內，則不算是適當執行第 19 條。為獨居或與家庭合住的身心障礙者提供住所的無障礙住宅必須數量充足，遍佈社區各處，以便為身心障礙者提供選擇的權利及可能性。為此，需要建造新的無障礙住宅或將現有住宅改造成無障礙住宅。此外，住宅必須讓身心障礙者負擔得起。
35. 必須在城市或農村地區所有身心障礙者體力所及與地理範圍內提供支持服務。該項服務必須是可負擔且須將低收入使用者納入考慮。服務提供必須將使用者可被接受納入考慮，這意味著服務須遵循品質標準，並考慮到性別、年齡及文化因素。
36. 如果不允許個人選擇及自我掌控的個別化支持服務，不算是社區自立生活提供的服務。在成本效率的前提下，為身心障礙者提供的支持服務往往將居住與支持服務綁定在一起（「包裹式」提供）。雖然這個理由可以從經濟面予以反駁，人權核心卻不可任由成本效益考量凌駕其上。除非得到障礙者完全且自由意願的知情同意，他們不應該被規則要求與他人共享個人協助與個人助理，選擇的可能是在社區自立生活權利的三大要素之一。
37. 責任是確保障礙者參與社區服務與設施的發展過程，確保這些過程考慮到特殊需求性別及年齡因素，可讓社區內身心障礙者自發參與。對兒童來說，自立生活及參與社區生活之權利，最核心的是在家庭中成長的權利。

F. 核心要素

38. 委員會認為，為了確保每一個締約國達到足以讓身心障礙者行使自立生活與融合社區的權利的標準化最低支持水準，有必要確定第 19 條的核心要素。締約國應確保始終遵守第 19 條的核心要素，特別是在金融或經濟危機期間。這些核心要素是：
 - (a) 根據委員會第 1 號一般性意見，無論其損傷情形，確保所有身心障礙者行使法律能力的權利，他們有權決定在何處、與何人一起以及如何生活；
 - (b) 在確保不歧視之住宅可近性權利部分，權利要素包括收入與無障礙，以及透過強制性的建築條例以確保新建築物與翻修住宅必須符合無障礙標準；
 - (c) 制訂身心障礙者在社區自立生活的具體行動計畫，包括採取步驟，為在社區自立生活提供正式支持，以免讓諸如家庭等非正式支持成為唯一的選擇；
 - (d) 在制訂、執行及監測關於基本主流服務無障礙要求的法律、計畫及指南，並對不遵守的行為予以制裁，以實現社會平等，包括讓身心障礙者參與社群媒體，並保證他們具備完整的資訊及通訊科技能力，確保按通用設計開發及保護此類科技；
 - (e) 制訂具體行動計畫並採取步驟，發展並實施基本的、個人化的、非共用的、基於權利的身心障礙者專用支持服務及其他形式的服務；
 - (f) 確保在落實第 19 條內容時不出現倒退，除非任何此類措施有正當理由且符合

國際法；

(g) 蒐集有關身心障礙者，包括居住在機構內障礙者，具有一致性的量性與質性資料；

(h) 利用任何可用資金，包括區域資金及發展合作資金，發展具融合且無障礙之自立生活服務。

三、締約國的義務

39. 締約國義務必須反應出人權或內涵本質，絕對性且立即實施(例如公民權利及政治權利)或逐步實踐(例如經濟、社會及文化權利)。第 19 條第 a 款所規定的權利，即選擇居所以及選擇在何處、如何及與何人一起生活的權利，屬於公民權利及政治權利，可立即適用。第 19 條第 b 款所規定的獲得個別化的、經評估的支持服務權利，則是一項經濟、社會及文化權利。第 19 條第 c 款規定的獲得服務設施的權利，也是一項經濟、社會及文化權利，因為許多主流服務皆為社會及文化目的，如無障礙資訊及通訊科技、網站、社群媒體、電影院、公園、劇院及體育設施等。逐步實現的義務也有需立即執行的內容，即制訂及透過具體策略及行動計畫，並提供資源，以發展支持服務，同時要求使現有的以及新的一般服務也包括身心障礙者。
40. 尊重之義務不僅有消極面，亦具有積極面：即要求締約國採取一切必要措施，確保第 19 條所賦予的權利不受國家或私有實體的侵犯。
41. 為了逐步實現經濟、社會及文化權利，締約國須以最大可運用資源採取步驟，這些步驟須立即採取行動或在合理期限範圍內實踐。此類步驟應當周密、具體、有針對性並採用一切適當手段。系統化的實踐社區自立生活權利需要改變外部結構，尤其是結構性的改革也適用一切形式的去機構化措施。
42. 締約國有即刻義務以實施策略計畫，在合理期間與資源運用且與身心障礙團體代表諮詢，尊重他們的意見之後，以自立生活服務取代一切的機構服務。協商空間存在實際執行時，但不存在於取代機構收容的方式。締約國應在與身心障礙團體諮詢後，發展轉銜安置計畫，以實踐身心障礙者完全融合社區的權利。
43. 例如，當一締約國為應對經濟或金融危機而尋求就第 19 條採取倒退措施時，這些措施必須證明是屬於暫時且必要，且是非歧視性質。這是締約國的核心義務。
44. 逐步實踐權利的責任意含反對在享有經濟、社會及文化權利方面採取倒退措施，這個作法違反與剝奪障礙者享有社區居住與融合的權利。倒退措施違反第 19 條精神。
45. 締約國禁止就本一般性意見內容，即社區自立生活權利的最低限度之核心義務，採取倒退措施。
46. 締約國有義務立即消除對身心障礙者個人或群體的歧視，並保證他們享有自立生活與參與社會的平等權利。這要求締約國廢除或改革諸如阻止身心障礙者選擇其居所、獲得可負擔的無障礙住宅、租房或使用自立所需的通用主流設施及服務的政策、法律及慣例。提供合理調整的義務(第 5 條第 3 項)也不屬於逐步實現的責任。

A. 尊重義務

47. 尊重義務要求各締約國不得直接或間接干涉，或以任何方式限制個人行使自立生活與融合社區的權利。締約國不應限制或剝奪任何人在社區自立生活的機會，包括透過法律限制或剝奪。這樣的法律往往直接或間接地限制身心障礙者選擇居所或選擇在何處、如何及與何人一起生活，或限制其自主。締約國應改革妨礙行使第 19 條所載權利的法律。
48. 該義務還要求締約國廢除，且不得制訂在獲得支持服務及通用設施及服務方面，維持及設置限制性的法律、政策及制度，其中還包括以下義務：釋放所有非出於自己意願而身陷心理健康服務者或各種針對身心障礙而剝奪其自由者，禁止一切形式的監護，以支持決策辦法取代替代決策制度。
49. 尊重第 19 條規定的身心障礙者權利，就意味著締約國需要逐步淘汰收容機構。締約國不得建立新的此類機構，而且除為保障住民人身安全而不得不採取的最緊急措施之外，也不得重新裝修舊的收容機構。不應擴建收容機構，有住民離開時不應再讓新住民入住，也不應該從收容機構拓展出任何「衛星式」生活安排，即圍繞收容機構表面上的個人住所(公寓或獨立房屋)。

B. 保護義務

50. 保護義務要求締約國採取措施，防止家人及協力廠商直接或間接地干預在社區自立生活的權利。保護義務要求締約國制訂並執行法律及政策，禁止家人、協力廠商、服務提供者、土地所有者或一般服務提供者破壞完整享有在社區自立生活的權利的行為。
51. 締約國應確保不得用公共或私人資金維護、整修、新建或建造任何形式的收容機構或進行機構收容。此外，締約國必須確保不得以「社區生活」為幌子建立私營收容機構。
52. 支持服務應是基於障礙者的需求而非服務提供者之好處。締約國應當建立服務提供者監測機制，採取措施保護身心障礙者免被藏匿在家中或被孤立收容機構，保護兒童免於因為身心障礙狀態而遭遺棄或被送進收容機構，並建立檢測第三人對身心障礙者施暴狀況的適當機制。締約國還應禁止收容機構管理人員成為住民的監護人。
53. 保護責任還包括禁止歧視性做法，如將某些個人或團體排除在某些服務提供範圍之外。締約國應禁止並防止第三人為自立生活與融合社區設置實際或程序障礙，例如確保依社區自立生活狀況提供服務，並確保身心障礙者不會被剝奪租房機會，或障礙者不會在租房屋市場處於弱勢。如委員會於無障礙的第 2 號一般性意見(2014 年)規定，向公眾開放的一般社區服務，如圖書館、游泳池、公園/公共空間、商店、郵局及電影院等，須無障礙且考慮到身心障礙者的需求。

C. 履約義務

54. 履約義務要求締約國推動、促進及提供適當的立法、行政、預算、司法、方案、

宣傳及其他措施，以確保完整實現公約賦予的自立生活與融合社區的權利。履約義務還要求締約國採取措施，消除全面實現自立生活與融合社區權利的實際障礙，如住宅出入不便、使用身心障礙支持服務存在限制、社區設施、商品及服務使用不便，以及對身心障礙者持有刻板印象等。

55. 締約國應提升家庭成員的能力，以支持身心障礙家庭成員實現自立生活與融合社區的權利。
56. 在執行法律、政策及方案時，締約國必須經由身心障礙者代表組織，與各障別的身心障礙者密切諮詢，讓他們積極參與在社區自立生活的各個環節，特別是在開發支持服務及投資社區內支持服務時。
57. 締約國必須透過去機構化的策略及具體行動計畫，這項責任包括採取結構改革，改善社區無障礙環境與提升整個社會障礙意識，並提高社會上所有人對身心障礙者融合社區的認識。
58. 去機構化還需要系統性的轉型，包括關閉收容機構及綜合策略中有關機構收容規章的部分也要予以消除，同時發展一系列個別化支持服務，包括有預算及時間框架的個別化過渡計畫以及融合性支持服務。因此，需要一協調、跨政府部門的方法來確保包括各地方各機關(構)在內的各級及各政府部門的改革、預算及適當態度轉變。
59. 支持在社群自立生活的方案及法定服務 必須涵蓋與身心障礙有關的費用。此外，去機構化的關鍵是確保有足夠數量負擔得起的無障礙住宅單元，包括家庭住宅。同樣重要的是，獲得住宅不能以削弱身心障礙者自主及自立的要求為條件。向公眾開放的建築物及空間以及一切形式的交通均須按滿足所有身心障礙者要求的方式設計。締約國必須立即採取審慎步驟，重新分配資金，以實現身心障礙者在社區自立生活的權利。
60. 身心障礙支持服務必須可得、可近、可負擔、可接受與可彈性調整，讓不同障礙者使用，並考慮到不同生活條件，如個人或家庭收入，以及個人情況，如性別、年齡、國籍或族裔、語言、宗教、性別認同及(或)性別身分。基於身心障礙的人權模式允許因任何原因，包括因所需支持服務種類及數量而排除身心障礙者。支持服務(包括個人協助)不應與他人共用，除非經由障礙者自由意思之表達與知情同意之下，才可共用。
61. 締約國應將下列因素納入獲得協助的資格標準：評估需以人權模式取向，而非障礙者身心損傷程度為主，考慮並尊重個人意願及偏好，確保讓身心障礙者完整參與決策進程。
62. 障礙者津貼是締約國提供給障礙者現金移轉的一種形式，這是依據公約第 19 條與第 28 條精神所提供的協助。這種現金移轉肯認障礙者有其與障礙相關的成本費用，給予協助以利障礙者融合社區。現金移轉也可解決身心障礙者可能面臨貧困及極度貧困的狀況。締約國不得在經濟或金融危機期間採取緊縮措施，減少身心障礙者收入，讓身心障礙者更艱困，這點違反上述第 38 段上述的人權原則。
63. 提供障礙者支持的評估，需要採取個別化方式進行，並根據具體活動及身心障礙者融合社區所面臨的實際障礙量身定製支持服務。評估需肯認障礙者參與融合社

區活動的狀態是隨時變動的。締約國應確保將支持服務個別化，包括現金移轉/個人預算，同時考慮並解決生活在農村及(或)城市地區的身心障礙者所面臨的挑戰。

64. 締約國應提供及傳播及時的、準確的最新資料，以便就自立生活及社區支持服務的選擇做出知情決策。這類資料的格式應提供無障礙查閱，包括點字、手語、觸覺形式及易讀版，以及其他替代及輔助溝通系統。
65. 締約國應確保從事或即將從事身心障礙相關服務工作的人員，包括服務人員、決策人員及監測身心障礙者服務的公務員，獲得有關在社區自立生活的適當理論及實踐培訓。締約國還應根據第 19 條就申請身心障礙者社區生活的社會支持服務許可的實體制訂標準，並評估其履行責任的情況。締約國還應確保依照公約第 32 條的國際合作以及據此開展的投資及項目不會使妨礙在社區自立生活的障礙延續下去，而是會消除各種阻礙社區生活因素，支持實現自立生活與融合社區的權利。在災難發生後，重要的是不再重設藩籬，這是執行公約第 11 條的一個要素。
66. 對那些尋求在社區生活與自立生活障礙者的權利保障部分，締約國必須確保司法近用，向其提供協助及適當法律諮詢、救濟與支持，包括合理調整與程序調整。
67. 締約國應提供適當的支持服務給家庭照顧者，以利他們能支持身心障礙家庭成員在社區自立生活。這些支持服務包括喘息服務、兒童照護服務、及其他的親職支持服務等。對提供家庭照顧者來說，財務支持也很重要，因為他們沒有機會進入勞動力市場，常常也生活於極度貧困狀態下。締約國還應提供社會支持給家庭，並促進發展諮詢服務、家庭週期的支持及其他適當的支持性服務的選擇。
68. 締約國必須定期開展調查及其他形式的分析，提供關於身心障礙者所面臨的物理環境、通訊、環境、基礎設施及態度障礙的資料，以及對實踐障礙者在社區自立生活所要求之各種資料等。

四、與公約其他條款之間的關係

69. 自立生活與融合社區的權利與享有公約規定的其他人權息息相關。同時，這項權利不僅是其他權利的加總而已，而是確認所有權利必須在社區與日常生活中實踐及享有。讓障礙者能在他所選的社區中，完全發展自己潛力與自由實踐自己的人格權。
70. 透過身心障礙者代表組織密切諮詢並讓他們積極參與(第 4 條第 3 項)，不僅對採取所有計畫及策略至關重要，而且對落實在社區自立生活權利時的後續工作及監測也極為關鍵。各級決策者必須讓各種不同障礙者，包括以下類別的組織積極參與決策過程：身心障礙婦女、身心障礙老人、身心障礙兒童、社會心理障礙人士及心智障礙者組織。
71. 不歧視原則(第 5 條)對障礙者自立生活及融合社區非常重要，尤其是依據人權取向障礙模式實施評估與服務。締約國依據人權取向模式，採取不歧視取向，在評估及提供服務給障礙者時，應集中焦點在障礙者的個別需求為主，而非根據障礙者的損傷狀態。締約國在建立給障礙者的特殊服務或根據障礙者的狀態給予服務時，例如提供給障礙兒童、學生、員工或老年障礙者之特別服務，不應被解釋為

是種歧視性作法，而是一種法律上可行的、公正的優惠性差別待遇。當障礙者面對第 19 條的歧視性待遇時，應提供可負擔且有效的法律救濟。

72. 身心障礙婦女及女孩(第 6 條)更容易遭受排除及隔離，由於家父長制的成見及社會上歧視女性的父權社會型態，她們在住處選擇與生活安排方面，有較多的限制。身心障礙婦女及女孩往往因為她們的性別，容易帶給她們多重與交織的歧視經驗，使她們容易面臨到機構收容及暴力的更大風險，包括遭受暴力、虐待及性騷擾。締約國必須為暴力及受虐待者提供可負擔或免費的法律救濟及支持服務。面臨家庭暴力的身心障礙婦女往往在經濟、身體或情感上更依賴施虐者，而施虐者通常就是照顧者。這種情況使身心障礙婦女難以擺脫受虐關係，並導致進一步的社會孤立。因此，在落實自立生活與融合社區權利時，應特別注意性別平等，消除基於性別的歧視及父權社會型態。
73. 文化規範及價值觀會在下列情況對身心障礙婦女及女孩構成不利的限制：例如女性障礙者對自己的生活安排及選擇居住地點受限，或限制女性障礙者自主性、強迫她們接受特定生活安排，或女性障礙者壓抑自己的需求而遷就他人，並在家中扮演特定角色。締約國應採取措施，解決婦女在獲得社會服務及支持方面所面臨的歧視及障礙，並確保各種政策方案及策略，能確保消除對女性歧視與兩性之間的平等基礎。
74. 締約國確保那些促進身心障礙婦女及女孩發展、賦權與提升社會地位的措施等(第 6 條第 2 項)，在評估支持與社會保護時，就基於性別的不平等提出對策。締約國應採取適當措施，鼓勵工作與生活的平衡(資源、時間、服務)，支援身心障礙婦女進入(或重新進入)開放的勞動力市場，並確保男女在履行育兒責任方面的平等權利及責任。締約國還有責任確保身心障礙婦女及女孩能全面近用性別暴力受害者的庇護所。
75. 為身心障礙者女孩及男孩提供適齡的支持服務，對於他們平等享有人權極為重要(第 7 條)。關鍵是尊重身心障礙兒童的發展能力，並支援他們在影響自身的選擇上擁有發言權。同樣重要的還有，為家庭提供支持、資訊及指導(第 23 條)，以防止身心障礙兒童被送入收容機構，在收養政策方面採取融合取向，以確保身心障礙兒童也有平等被收養的機會。
76. 在涉及與同齡者的社會交往及關係時，青少年可能更喜歡個人協助或專業手語翻譯，甚於親屬所提供的非正式協助。締約國應經由障礙者本人或其組織，建立創新形式的支持與無障礙設施與服務，給身心障礙兒童及青少年。身心障礙兒童在社區中與同齡兒童一起開展體育運動或活動時，可能需要協助。應讓身心障礙青少年能夠與同齡者一起相處，並參加休閒活動。締約國必須提供輔具及科技，促進身心障礙青少年融合到同齡者圈子中。此外，促進青少年向成年期過渡的服務，包括說明離家單獨居住、開始就業及繼續接受高等教育，在支持自立生活方面至關重要。
77. 意識提升(第 8 條)對於建立開放、使能及融合的社區至關重要，而第 19 條的最終目的就是改造社區。必須根除那些妨礙身心障礙者自立生活的刻板印象、體能歧視及錯誤觀念，宣傳他們的正面形象及對社會的貢獻。應提高權責機關、公務員、

專業人士、媒體、公眾及身心障礙者及其家人的認識。所有意識提升的活動都應經由身心障礙者代表組織在身心障礙者的密切合作下開展。

78. 第 19 條自立生活權利與第 9 條締約國提供無障礙環境的義務扣連，因為在一個開放的社區裡，建築環境、交通、資訊、通訊及相關設施及服務的普遍無障礙是在該社區自立生活的前提。第 9 條要求查明及消除開放建築物中的障礙，如修訂建築及城市規劃規範、將通用設計標準納入各個部門，並制訂住宅的無障礙標準。
79. 締約國必須在所有災害風險管理活動中預先考慮到為身心障礙者提供支持服務之義務(第 11 條)，確保他們不被拋棄或遺忘。同樣重要的是，在武裝衝突、人道主義緊急情況或自然災害後，不得重新設置障礙。重建過程必須確保身心障礙者可以在社區完全無障礙地自立生活。
80. 在法律面前獲得平等肯認(第 12 條)的規定確保所有身心障礙者有權行使完整的法律能力，並因此享有選擇及掌控自己生活的平等權利，選擇自己希望在什麼地方、與什麼人一起及如何生活，同時享有按照自己的意願及偏好接受支持的平等權利。為達成轉銜至支持決策的模式，並落實公約第 12 條所載的權利，障礙者須有機會發展與表達自己的願望與偏好的實際經驗，而與他人在平等基礎上行使其法律能力。為達此目的，他們必須成為社區的一份子才有可能。更進一步，提供給障礙者支持的服務，應以社區為基礎並尊重身心障礙者意願及偏好的服務取向，支持他們行使法律能力。
81. 公約第 13 條有關獲得正義的規定，是確保完整享有在社區自立生活的權利根本。締約國必須確保所有身心障礙者具有法律能力及在法庭的地位。締約國必須進一步確保所有關於在社區自立生活的決定都可以上訴。對在社區自立生活的支持應當是一項可強制執行的權利及法定服務。為了確保平等及有效獲得正義，必須享有獲得法律援助、支持、以及程序及適齡的調整措施等相關實質性權利。
82. 基於損傷或障礙者會對他人產生危險行為的假設上，所進行的非自願性機構收容，往往會導致障礙者被送進機構或增加他們被送進機構生活的風險，這起因於欠缺恰當且專屬身心障礙者的支持服務。因此，執行第 19 條將最終防止違反第 14 條。
83. 至關重要的是，確保支持服務不會讓潛在的虐待或剝削身心障礙者行為或對他們的任何暴力行為有機可乘(第 16 條)。必須對所有使用第 19 條所規定之服務，且可能面臨虐待、暴力及剝削的身心障礙者進行監測，而監測應考慮到身心障礙、性別及年齡因素，同時提供這方面的法律救濟及補救。由於收容機構往往讓住民與社區隔離。住在其中的身心障礙婦女及女孩，特別容易被懷疑遭受性暴力，包括強制絕育、性與身體虐待及精神虐待，而導致進一步被隔離。她們若要舉報此類暴力，還要面臨更多障礙。締約國必須將這些問題列入對收容機構的監測範圍，並確保在收容機構遭受性別暴力的身心障礙婦女能夠獲得賠償。
84. 對許多身心障礙者而言，如果沒有對個人行動能力的支持(第 20 條)，在社區自立生活的障礙則會繼續存在。按照第 20 條的規定，提供可負擔且優質的助行輔具、用品、輔助科技以及各種形式的現場協助及仲介，是身心障礙者全面融合及參與社區的前提。

85. 身心障礙者有權以無障礙格式獲得一切公共資訊，並在與他人平等基礎上搜尋、接收及表達自己意見(第 21 條)，讓障礙者可以透過手語翻譯、點字、觸覺及易讀版，或用輔助性與替代性的通訊方法、模式及格式選擇自己獲得資訊的方式。重要的是，溝通及資訊交流應雙向進行，而且要為使用不同交流方式的個人提供無障礙服務及設施。特別重要的是，為了讓身心障礙者能夠完全知情地決定及選擇自己在何處、與何人一起及如何生活以及哪種服務最適合自己，應透過多種管道無障礙提供關於支持服務及社會保障計畫的資訊，包括關於身心障礙相關機制的資訊。同樣重要的是，提供回饋及投訴的機制應保持溝通無障礙。
86. 締約國應確保在根據第 19 條提供支持服務時，保護身心障礙者的隱私、家庭、家居、通訊及名聲免受任何非法介入(第 22 條)。如果發生任何非法介入案件，應對所有提供者的服務過程進行監測，而監測應考慮到身心障礙類別、性別及年齡因素，同時提供這方面的法律救濟及補救。
87. 社區自立生活的權利緊密扣連於身心障礙兒童與父母同住的權利(第 23 條)。缺乏社區支持及服務可能會給身心障礙者家庭造成經濟壓力及限制；第 23 條賦予的權利對於防止兒童被迫與家庭分離及被機構收容以及支持家庭在社區生活至關重要。這些權利對於確保兒童不會因為身心障礙而被迫與父母分離同樣重要。締約國應為向家庭提供資訊、指引及支援以維護其兒童的權利，並促進融合及參與社區。
88. 自立生活與融合社區權利與第 24 條融合教育在本質上互相關聯，肯認障礙者社區自立生活及參與權利。將障礙者融合主流教育體制，自然導引障礙者社區融合。去機構化本身自然包括融合教育，締約國應注意到行使接受融合教育的權利所可以發揮的作用，即加強所有身心障礙者享有社區生活、受益於社區並為社區做貢獻所必需的體力、技能及能力。
89. 公約第 25 條，提供給一般大眾的醫療設施及服務需要能讓障礙者可得、可近、可彈性調整、可接受障礙者需求。這些包括需要複雜溝通方式、社會心理或心智障礙或聾人在住院、手術醫療諮詢時所需的支持。在醫院及住家提供護士、理療師、精神科醫生或心理醫生服務，是衛生保健的一部分，履行的不是第 19 條規定的締約國義務，而是第 25 條規定的義務。
90. 在社區自立生活、適應訓練及復健(第 26 條)互相關聯。對一些身心障礙者來說，如果得不到足夠的個別化支持，就不可能參加復健服務。與此同時，復健的目的是讓身心障礙者能夠完整、有效地參與社區。身心障礙者的適應訓練及復健必須在徵得本人自由知情同意的情況下進行。適應訓練及復健在教育、就業、健康及社會事物方面尤為重要。
91. 個別化支持服務包括個人協助的存在，往往是障礙者有效享有工作及就業權利的前提(第 27 條)。此外，身心障礙者也可以成為身心障礙者專用支持服務領域的雇主、管理人員或培訓人員。因此，執行第 19 條將有助於逐步淘汰庇護性就業。
92. 為了確保身心障礙者享有適足的生活水準(第 28 條)，此外，締約國應特別提供使身心障礙者能自立生活的支持服務。因此，締約國有義務確身心障礙者獲得適當且可負擔的服務、輔具及其他協助，尤其是那些生活在貧窮狀態下的障礙者。更

進一步，障礙者有權近用社區內的公共住宅與住宅補貼方案。讓身心障礙者自行支付與身心障礙相關費用的做法被認為違反公約。

93. 為了影響及參與涉及社區發展的決定，所有身心障礙者都應享有並行使親自或經由其組織參與政治及公共生活的權利(第 29 條)。適當的支持可以促進身心障礙者行使投票權、參與政治生活權及從事公共事務權提供寶貴說明。重要的是，要確保協助人員或其他輔助人員不得限制或濫用身心障礙者行使投票權時所做出的選擇。
94. 文化生活、娛樂、休閒及體育活動(第 30 條)是社區生活的重要方面，可以藉此追求及實現融合社區，例如，可以透過確保活動及設施具有融合性，讓身心障礙者可以無障礙地參與及使用。除其他外，應根據障礙者的意願及偏好，提供個人助理、導引者、報讀者、專業手語及觸覺翻譯等方式，促進障礙者社區生活融合。重要的是，使用任何類型的支持服務都被認為是身心障礙相關支出的一部分，因為這類支持服務本身有助於促進融合社區及自立生活。不應要求協助身心障礙者參與文化及休閒活動的人員支付入場費。國際國內都不應限制採用協助服務的時、地點及活動種類。
95. 所有部門的資料及資訊，包括住宅、生活安排、社會保障項目以及獲得自立生活、支持及服務方面的資料及資訊，須按身心障礙類別有系統地分類(第 31 條)。這些資訊應定期分析去機構化及社區支持服務的轉銜進展情形。重要的是，指標必須反應各締約國的國情。
96. 開展國際合作(第 32 條)的方式須確保外國援助投資於當地社區的支持服務，而服務要尊重身心障礙者的意願及偏好，根據第 19 條促進他們選擇在何處、與何人一起及在何種生活安排下生活的權利。不得將在國際合作架構內獲得的資金投資於發展新的收容機構、禁閉式場所或看護機構模式，因為這會導致對身心障礙者的隔離及孤立。

五、國家層級的執行工作

97. 委員會注意到，締約國在落實自立生活與融合社區的權利時，可能會在國家層級面臨挑戰。然而，為了確保完整執行公約第 19 條的規定，締約國應按照上文所述的規範性內容及義務採取以下步驟：
 - (a) 廢除所有妨礙身心障礙者選擇在何處、與何人一起及如何生活的法律，而不管身心障礙類型，無論障礙類型，不得因障礙狀態而遭受禁閉之權利；
 - (b) 制定及執行旨在使當地社區、環境及資訊及通訊能由所有身心障礙者無障礙使用的法律、標準及其他措施；
 - (c) 確保社會保障方案能與他人同等地滿足各種類型身心障礙者的需求；
 - (d) 在政策、法律、標準及其他措施中增加實體空間及虛擬空間通用設計原則，包括監測義務的實現/履行情況；審查建築規範，以確保其符合委員會的第 2 號一般性意見所述通用設計原則及建築立法準則；
 - (e) 提供所有障礙者在社區自立生活的實質及程序權利之服務；
 - (f) 讓身心障礙者瞭解他們有權按自己認知的方式自立生活並融合社區，同時提供

- 增強能力的培訓，以支援身心障礙者學習如何行使自己的權利；
- (g) 採取明確而有針對性的去機構化策略，確定具體時間框架及足夠的預算，以便消除對身心障礙者一切形式的孤立、隔離及機構收容；應特別關注目前身處收容機構的社會心理及(或)心智障礙者及身心障礙兒童；
 - (h) 設立意識提升方案，處理對身心障礙者的負面態度及成見，並確保社區轉型，以發展個別化服務及主流服務無障礙；
 - (i) 確保身心障礙者親自及經由其代表組織參與改造支持服務及社區以及制訂及執行去機構化策略的工作；
 - (j) 為建設可負擔的無障礙住宅單位、建築環境、公共場所及交通，制訂綜合性政策及立法準則並分配財政資源，同時確定適當的實施政策的時程以及對公共或私營部門違反行為制訂有效、相稱且符合比例原則的遏制措施；
 - (k) 分配資源，為所有身心障礙者開發適當、充足的個人(或使用者導向)自我管理支持服務，如個人協助、導引者、報讀者及專業訓練的手語或其他翻譯人員；
 - (l) 在針對為身心障礙者在社區自立生活提供支持服務制訂招標程序時，應考慮到第 19 條的規範性內容；
 - (m) 考慮到獨立監測架構的作用，建立多種機制，以監測現有收容機構及住宅服務、去機構化策略以及在社區自立生活的落實情況；
 - (n) 經由身心障礙者代表組織與身心障礙者完整諮詢，並在身心障礙者參與下，開展第 19 條所設想的監測及執行工作。

➤ **第 6 號一般性意見：關於平等與不歧視**

57. 公約第 19 條重申，不歧視，肯認身心障礙者享有在社區中自立生活、完整融合及參與社區的平等權利。為了實現自立生活、融合社區的權利，締約國必須採取有效及適當的措施，協助身心障礙者完整享有權利並完整融合及參與社區。這涉及實施去機構化方案，並根據委員會關於自立生活及融合社區的第 5 號一般性意見(2017 年)，調撥資源為自立生活提供支持服務，提供無障礙及負擔得起的住房，為家庭照顧者提供支持服務，並提供接受融合教育的機會。
58. 公約第 19 條肯認，身心障礙者有權不因其身心障礙而被迫在特定的居住安排中生活。機構收容的作法具有歧視性，因為這表明社區不能為身心障礙者提供協助及服務，身心障礙者為接受治療而被迫放棄參與社區生活。身心障礙者機構收容作為接受公部門心理衛生服務的條件，屬於基於身心障礙的差別待遇，因此具有歧視性。
59. 獲得支持服務的資格標準及程序必須以非歧視性的方式加以界定，並且必須立足於人權，著重於人的需求而非損傷。支持服務的發展應該以人為本、顧及適齡及性別敏感並在文化上適當者。
60. 締約國應禁止及防止第三人對自立生活及融合社區施加實際或程序上的障礙，如確保所提供的服務適合自立及社區生活，確保身心障礙者不會被剝奪租房的機會或在住房市場處於不利地位。