

## 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；<sup>1</sup>參與社會和文化生活所有方面的權利；<sup>2</sup>充分參與文化和藝術生活的權利；<sup>3</sup>取得和參與文化生活的權利；<sup>4</sup>和與他人平等的基礎上參加文化生活的權利。<sup>5</sup>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：<sup>6</sup>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

---

<sup>1</sup> 《消除一切形式種族歧視國際公約》，第五條第五款第六目。

<sup>2</sup> 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十三條第三款。

<sup>3</sup> 《兒童權利公約》第三十一條第二項。

<sup>4</sup> 《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。

<sup>5</sup> 《身心障礙者權利公約》第三十條第一項。

<sup>6</sup> 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，<sup>7</sup>和有效參與文化生活的權利，<sup>8</sup>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，<sup>9</sup>以及發展的權利<sup>10</sup>。

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：

---

<sup>7</sup> 《公民與政治權利國際公約》第二十七條。

<sup>8</sup> 《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。

<sup>9</sup> 《聯合國原住民族權利宣言》，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。

<sup>10</sup> 《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，<sup>11</sup>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。<sup>12</sup>
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

---

<sup>11</sup> 參看第 17 號一般性意見(2005)第 7 段和第 8 段中「作者」的定義。

<sup>12</sup> 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、<sup>13</sup>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。<sup>14</sup>

### 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，

<sup>13</sup> 第 15 號一般性意見(2002)，第 6 段和第 11 段。

<sup>14</sup> 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。<sup>15</sup> 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。<sup>16</sup> 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 cultural 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

---

<sup>15</sup> 見第 20 號一般性意見 (2009)。

<sup>16</sup> 《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。<sup>17</sup> 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。<sup>18</sup>
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。<sup>19</sup>

#### 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。<sup>20</sup>
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，

<sup>17</sup> 《維也納宣言和行動綱領》第 5 段。

<sup>18</sup> 《世界文化多樣性宣言》第四條。

<sup>19</sup> 《經濟社會文化權利國際公約》第五條第一項。

<sup>20</sup> 見第 20 號一般性意見(2009)。

在許多情況下，只用少量資源<sup>21</sup>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。<sup>22</sup>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。<sup>23</sup>

### 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<sup>24</sup>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。<sup>25</sup>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。

---

<sup>21</sup> 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)。

<sup>22</sup> 第 16 號一般性意見 (2005)，第 16 段。

<sup>23</sup> 同上，第 31 段。

<sup>24</sup> 特別是《兒童權利公約》第二十八條及第二十九條。

<sup>25</sup> 《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。<sup>26</sup>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。<sup>27</sup>

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。<sup>28</sup>

### 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。<sup>29</sup>

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

<sup>26</sup> 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》。

<sup>27</sup> 第 6 號一般性意見 (1995)，第 38 段和第 40 段。

<sup>28</sup> 第 6 號一般性意見 (1995)，第 39 段。

<sup>29</sup> 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。<sup>30</sup>

## 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。<sup>31</sup> 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。<sup>32</sup>
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。<sup>33</sup> 原住民族文化生活的強烈的共有特點對於其生存、福祉和

---

<sup>30</sup> 《身心障礙者權利公約》第三十條。

<sup>31</sup> 《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。

<sup>32</sup> 《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。

<sup>33</sup> 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。<sup>34</sup>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。<sup>35</sup>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。<sup>36</sup>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。<sup>37</sup>

## 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。<sup>38</sup>
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。

<sup>34</sup> 《聯合國原住民族權利宣言》第二十六條第一項。

<sup>35</sup> 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。

<sup>36</sup> 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。

<sup>37</sup> 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。

<sup>38</sup> 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》。<sup>39</sup>

### 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。<sup>40</sup>
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。<sup>41</sup>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，<sup>42</sup>使所有文化都能表現自己和宣傳自己。<sup>43</sup>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。<sup>44</sup>
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

---

<sup>39</sup> 同上，第 14 段。

<sup>40</sup> 見《世界文化多樣性宣言》，第四條及第五條。

<sup>41</sup> 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。

<sup>42</sup> 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。

<sup>43</sup> 《世界文化多樣性宣言》第六條。

<sup>44</sup> 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。<sup>45</sup>

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。<sup>46</sup>
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。<sup>47</sup>

### 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。<sup>48</sup>
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；

<sup>45</sup> 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。

<sup>46</sup> 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。

<sup>47</sup> 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。

<sup>48</sup> 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，<sup>49</sup>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。<sup>50</sup>

- (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。<sup>51</sup>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

---

<sup>49</sup> 《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。

<sup>50</sup> 《世界文化多樣性宣言》，第 8 條。

<sup>51</sup> 《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。<sup>52</sup>

- (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

<sup>52</sup> 《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。<sup>53</sup>
- 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。<sup>54</sup>
- 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。<sup>55</sup>

<sup>53</sup> 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 29 段。

<sup>54</sup> 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。

<sup>55</sup> 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。