



经济、社会、文化权利委员会

第四十三届会议

2009年11月2日至20日

第21号一般性意见

人人有权参加文化生活(《经济、社会、文化权利公约》第十五条第一款(甲)项)

一. 引言和基本前提

1. 文化权利是人权的一个组成部分,同其他权利一样,是普遍的、不可分割的和相互依存的。全面增进和尊重文化权利,对于维护人的尊严和在一个多样化的多种文化的世界里个人和社群之间的积极的社会互动,至关重要。

2. 人人都有参加文化生活的权利与第十五条中所载其他文化权利密切相关:享受科学进步及其应用带来的好处的权利(第十五条第一款(乙)项);每个人对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益,都有享有受保护之利(第十五条第一款(丙)项);和享有进行科学研究和创作活动所不可缺少的自由的权利(第十五条第三款)。人人都有参加文化生活的权利还与受教育的权利存在着内在的联系(第十三和第十四条),个人和社群通过教育传承其价值观、宗教、习俗、语言和其他文化参照因素,教育还有助于培育一种互相理解和尊重文化价值观的氛围。参加文化生活的权利还与公约中所载其他权利相互依存,其中包括所有人民的自决权(第一条)和获得适足生活水准的权利(第十一条)。

3. 人人都有参加文化生活的权利还在世界人权宣言第二十七条第一款中得到承认:“人人都有权参与社会的文化生活”。其他国际文书提到了平等参与文化活动的权利;¹参与社会和文化生活所有方面的权利;²充分参与文化和艺术生活

¹ 消除一切形式种族歧视国际公约,第五条(辰)款(6)项。

² 消除对妇女一切形式歧视公约第13条(c)款。

的权利；³ 享受和参与文化生活的权利；⁴ 和与他人平等的基础上参加文化生活的权利。⁵ 关于以下方面权利的文书也载有关于这一主题的重要条款：公民和政治权利，⁶ 属于少数群体的人私下和公开享受其自己的文化、信仰其宗教和使用其自己的语言，⁷ 和有效参与文化生活的权利，⁸ 土著人民继承其文化体制、祖先土地、自然资源和传统知识的权利，⁹ 以及发展的权利¹⁰。

4. 在本一般性意见中，委员会具体讨论第十五条第一款(甲)项的人人都有参加文化生活的权利时，结合了第二、三和四款，因为它们分别涉及到文化、创作活动和发展文化领域国际联系和合作。第十五条第一款(丙)项规定的每个人对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益，都有享有受保护之利，已经是第 17 号一般性意见(2005 年)的主题。

5. 委员会通过审议报告和与缔约国的对话就此议题积累了长期的经验。此外，为准备本一般性意见，委员会还曾两次组织了与国际组织和民间社会代表为期一天的一般性讨论，一次在 1992 年，一次在 2008 年。

二. 第十五条第一款(甲)项的规范性内容

6. 参加文化生活的权利可被定性为是一项自由。为确保这一权利，它要求缔约国既要回避(即，不干涉文化习俗的运作和文化产品和服务的获得)，又要积极行动(确保参与、便利和促进文化生活的前提条件，和获得和保护文化产品)。

7. 个人决定是否独自、或与他人联合行使参加文化生活的权利，是一种文化选择，并应在平等的基础上予以承认、尊重和保护。这对于所有土著人民尤其重要，他们无论作为集体还是个人都有权充分享有联合国宪章、世界人权宣言和国际人权法和联合国土著人民权利宣言所确认的所有人权和基本自由。

³ 儿童权利公约第 31 条第 2 款。

⁴ 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约第 43 条第 1 款(g)项。

⁵ 残疾人权利公约第 30 条第 1 款。

⁶ 尤其是，公民权利和政治权利国际公约第 17、18、19、21 和 22 条。

⁷ 公民权利和政治权利国际公约，第 27 条。

⁸ 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言，第二条第 1 和 2 款。还见保护少数民族框架公约(欧洲理事会，对外电讯服务第 157 号)，第 15 条。

⁹ 联合国土著人民权利宣言，尤其是第 5、8 和 10-13 条及其后各条。另见劳工组织关于独立国家中土著和部落居民的第 169 号公约，尤其是第 2、5、7、8、和 13-15 条及其后各条。

¹⁰ 发展权利宣言(大会第 41/128 号决议)，第 1 条。在第 4 号一般性意见第 4 段中，委员会认为，这些权利不应与载于两个国际公约和其他适用的国际文书中的其他人权分割开来。

A. 第十五条第一款(甲)项的组成要素

8. 关于人人都有参加文化生活的权利的第十五条第一款(甲)项中所使用的术语的内容和范围应按以下所述理解：

“人人”

9. 在关于对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神和物质利益，都有享有受保护之利的权利的第 17 号一般性意见中，¹¹ 委员会确认，第十五条第一行的“人人”一词可指个人或集体；换言之，文化权利可由一个人(a) 作为个人，(b) 与其它人联合，或(c) 如此在一个社区或团体内行使。

“文化生活”

10. 过去曾提出过关于“文化”的种种定义，今后还会出现其他定义。然而，所有这些定义都提到了文化概念中隐含的内容的多方面性。¹²

11. 委员会认为，文化是一个广泛、包容性的概念，包括人类生存的一切表现。“文化生活”一词明确提到文化是一个历史的、动态的和不断演变的生命过程，有过去、现在和将来。

12. 文化这一概念决不可看作是一系列孤立的表象或密封的隔间，而应看作是一个互动的过程，在此过程中，个人和社群在保留自己的特点和目的的同时也表现了人类的文化。这一概念兼顾了文化作为社会的创造和产物的个性和他性。

13. 委员会认为，文化——为实施第十五条第一款(甲)项的目的——包含，除其他外，生活方式、语言、口头和书面文学、音乐和歌曲、非口头交流、宗教或信仰制度、礼仪和仪式、体育和游戏、生产方法或技术、自然和人为环境、食品、服装、风俗习惯和传统，通过这些，个人、个人的团体和社区表达其人性及其赋予生存的意义，并建立其世界观，这是一个人同影响其生活的各种外部力量遭遇的总和。文化塑造并反映个人、个人的团体和社区的幸福价值观和经济、社会和政治生活。

¹¹ 参看第 17 号(2005 年)一般性意见第 7 和 8 段中“作者”的定义。

¹² 文化是(a) “某个社会或社会群体特有的精神、物质、知识和情感特点的总和，[其]除文学和艺术外，还包括生活方式、共处的方式、价值观体系、传统和信仰”(教科文组织，世界文化多样性宣言，序言第 5 段)；(b) “就其本质而言，是个人在创造性活动中的参与和合作造成的一种社会现象，[和]并不限于接触艺术和人权作品，同时也是知识的获取，对生活方式的要求和交流的需要”(教科文组织关于人们普遍参与文化生活及其对文化生活的贡献的建议，1976 年，内罗毕建议，序言第 5 段(a)和(c))；(c) “包括那些价值观、信仰、信念、语言、知识和艺术、传统、体制和生活方式，个人和群体据此表达人性和对自己的存在和发展所赋予的意义，”(关于文化权利的弗里堡宣言，第 2(a)条(定义)；(d) “物质和精神活动的总和，是特定社会群体的产品，该群体据此与其他类似群体相区别，[和]是特定文化群体长期以来产生的价值观体系和信条，它个人提供了日常生活中的行为和社会关系所需的路标和意义”。(鲁道夫斯塔文哈根著，“文化权利：社会科学观点”，载于 H. Niicc(编)，文化权利与错误：纪念世界人权宣言 50 周年论文集，巴黎和莱切斯特，教科文组织出版和艺术与法律研究所)。

“参与”或“参加”

14. “参与”和“参加”这两个词含义相同，在其他国际和区域文书中是交替使用的。

15. 参与或参加文化生活的权利至少有三个互相关联的主要组成部分：(a) 参与，(b) 享有，(c) 为文化生活作贡献。

(a) 参与尤其包括人人有权——单独、或与他人联合或作为一个群体——自由行动，选择自己的身份，认同或不认同一个或多个社群或改变这种选择，参加社会的政治生活，从事自己的文化实践和以自己选择的语言表达自己。每一个人还有权寻求和发展文化知识和表达方式，并与他人共享，以及采取创新行动和参加创新活动；

(b) 享有尤其包括人人有权——单独、或与他人联合或作为一个群体——通过教育和信息了解和理解自己的文化和他人的文化，以及在充分顾及文化特性的情况下接受优质教育和培训。人人还有权通过任何信息和通信技术媒介学习表达和传播方式，遵循与文化产品和资源(如，土地、水、¹³生物多样性、语言或特殊体制等)的使用相关联的生活方式，以及受益于文化遗产和其他个人和社群的创造；

(c) 为文化生活作贡献是指人人有权参与创造社群的精神、物质、知识和情感的表达方式。与此相配合的是参加自己所属社区的发展的权利，以及参加对自己行使文化权利有影响的政策和决定的界定、阐释和实施的权利。¹⁴

B. 参加文化生活权利的各个要素

16. 以下是全面实现人人都可在平等和不歧视的基础上参加文化生活的权利的必要条件：

(a) 可提供性是指存在文化产品和服务，向所有人开放，供享受和利用，这包括图书馆、博物馆、剧院、电影院和体育场馆；文学包括民间故事、和所有形式的艺术；对文化互动必不可少的共享的开放空间，如，公园、广场、林荫大道和街道；大自然的礼物，如，海洋、湖泊、河流、山脉、森林和自然保护区(包括那里的动物和植物)——这些赋予国家以特点和生物多样性；无形的文化产品，如，语言、风俗、传统、信仰、知识和历史，以及价值观——这些构成了特性并促成了个人和社群的文化多样性。在所有的文化产品中，具有特殊价值的一种是，产生于不同的群体、少数群体和社区可自由共享的同一领土的生产性文化间亲缘关系；

¹³ 第15号一般性意见(2002年)，第6和11段。

¹⁴ 教科文组织世界文化多样性宣言，第5条。还参看弗里堡文化权利宣言，第7条。

(b) 可获得性包括城乡地区的居民在不受歧视的情况下，人人在物质环境和财力范围内，个人和社群都有切实和具体的机会充分享受文化。¹⁵ 在这方面，至关重要，必须提供和便利老年人和残疾人以及生活贫困的人的机会。可获得性还包括人人有权以自己选择的语言寻求、接受和分享所有文化现象的信息，以及社区能获得各种表现形式和手段；

(c) 可接受性要求缔约国为落实文化权利所通过的法律、政策、战略、方案和措施应以所涉个人和社区可接受的方式制定和实施。就此，应与相关个人和社区协商，以便确保为保护文化多样性所采取的措施是他们可以接受的；

(d) 适应性是指缔约国在任何文化领域所采取的战略、政策、方案和措施的灵活性和相关性，必须尊重个人和社群的文化多样性；

(e) 适宜性是指一种具体人权的实现应贴切和适合特定的文化模式或情况，即，要尊重个人和社区——包括少数群体和土著人民——的文化和文化权利。¹⁶ 委员会在以往的一般性意见中多次提到文化适宜性(或文化可接受性和适足性)的概念，与食物权、健康权、用水权、住房权和受教育权特别有关。落实这些权利的方式还可能影响到文化生活和多样性。就此，委员会希望强调有必要尽量考虑到涉及食物和食物消费、水的使用、卫生和教育服务提供的方式和住房的设计和建造方式的文化价值观。

C. 参加文化生活权利的限制

17. 人人参加文化生活的权利与国际人权文书承认的其它权利的享有密切相连。因此，为增进和保护国际法所保障的整套人权，缔约国有义务在履行第十五条第一款(甲)项下的义务时与公约和国际文书其它条款的义务结合起来。

18. 委员会重申，虽然必须考虑民族特性和区域特性以及各种不同的历史、文化和宗教背景，但是各个国家，不论其政治、经济或文化制度如何，都有义务增进和保护所有人权和基本自由。¹⁷ 这样，任何人都不得以文化多样性为由，侵犯国际法所保障的人权，也不得限制其范围。¹⁸

19. 在某些情况下，特别是在包括习俗和传统在内的消极行为侵犯其它人权的情况下，可能有必要对人人有参加文化生活的权利加以限制。根据公约第四条，这样的限制必须是为了正当的目标，要与这一权利的性质一致，并是在民主社会促进普遍福祉所绝对必要的。因此，任何限制必须是有分寸的，即，在可施加数种限制时，必须采取限制性最小的措施。委员会还希望强调，必须考虑到关于可

¹⁵ 见一般性意见第 20 条(2009 年)。

¹⁶ 弗里堡文化权利宣言，第 1(e)条。

¹⁷ 维也纳宣言和行动纲领，第 5 段。

¹⁸ 世界文化多样性宣言，第 4 条。

以(或不可以)合法地对与参加文化生活的权利有内在联系的权利施加限制的现行国际人权标准,例如,隐私权、思想、良心和宗教自由、见解和表达自由、和平集会自由和结社自由的权利。

20. 第十五条第一款(甲)项不得被解释为意味着任何国家、团体或个人有权从事任何旨在破坏公约所承认的任何权利和自由,或对其施加比公约规定更大的限制的任何活动或行为。¹⁹

D. 具有广泛适用性的专题

不歧视和平等待遇

21. 公约第二条第二款和第三条禁止以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、民族血统和社会出身、财产、出生和其它身份为理由,对行使人人有参加文化生活的权利实行任何歧视。²⁰

22. 特别是,任何人不得因其选择属于(或不属于)某个特定文化社群或团体,或从事(或不从事)某种特定文化活动而受歧视。同样,不得将任何人排斥在文化实践之外,使其不能使用文化产品和服务。

23. 委员会强调,消除一切形式歧视,以确保人人可行使参加文化生活的权利,在许多情况下,只用少量资源²¹即可实现,例如可制定、修正或废除法律,或开展宣传和信息活动。尤其是,消除歧视的第一个重要步骤——无论是直接方式还是间接方式——是国家承认在其领土上存在个人和社群文化特性的多样性。委员会还请缔约国参照其关于缔约国义务的第3号(1990年)一般性意见第12段,其中规定,即使在资源严重紧张的情况下,仍可以、也必须通过耗资相对较少的有针对性的方案,保护社会中最弱势、处境最不利的个人和群体。

24. 以实现事实上的平等为唯一目的采取临时特别措施,只要这类措施不维持对某些个人或群体的不平等的保护或形成单独的保护制度,并在达到其目的后即予以停止,则并不构成歧视。

E. 需要特别保护的个人和社群

1. 妇女

25. 确保男女有平等的权利享有经济、社会和文化权利是缔约国的义不容辞的直接义务。²² 针对第十五条第一款(甲)项落实公约第三条,特别要求消除体制性

¹⁹ 经济、社会、文化权利国际公约,第5条,第1款。

²⁰ 见一般性意见第20号(2009年)。

²¹ 见一般性意见第3号(1990年);委员会的声明:评价公约任择议定书规定的“尽现有资源的最大可能”采取步骤的义务(E/C.12/2007/1)。

²² 一般性意见第16号(2005年),第16段。

的和法律的障碍，以及基于属于习俗和传统方面的消极做法的障碍，因为它们阻止妇女充分参与文化生活、科学教育和科学研究。²³

2. 儿童

26. 儿童作为文化价值观代代相传的承受者和传播者扮演着一种最基本的角色。缔约国应采取一切必要步骤，在文化生活领域促进和开发儿童的充分潜力，同时要充分考虑到其父母或监护人的权利和责任。特别是，在考虑到根据公约和其它人权文书关于受教育的权利，包括关于教育目标的义务²⁴时，各国应牢记教育发展的根本目标是传播和丰富共同的文化和道德价值观——在其中，个人和社会找到自己的身份和价值。²⁵因此，教育必须在文化上是适当的，要包括人权教育，要有助于儿童发展其个性和文化特性，并能学习和理解其所属族群以及其它族群和社会的文化价值观和做法。

27. 就此，委员会重申：缔约国的教育方案应尊重民族或种族、语言和宗教少数群体和土著人民的文化特性，将其历史、知识和技术，以及其社会、经济和文化价值观和愿望纳入这些方案。这些内容应列入所有人的学习课程，而不仅仅是少数群体和土著人民的课程。缔约国应采取不遗余力地确保少数群体和土著群体的教育方案以他们自己的语言授课，同时考虑到各族群所表示的愿望和这方面的国际人权标准。²⁶教育方案也应传输必要的知识，使每一个人都能够在自己的社区和国家社会中充分和平等地参与。

3. 老年人

28. 委员会认为，公约缔约国有义务特别注意增进和保护老年人的文化权利。委员会强调，在大多数社会中，老年人因其创造能力、艺术和知识能力，并作为信息、知识、传统和文化价值观的传播者，继续发挥着重要的作用。因此，委员会十分重视老龄问题维也纳国际行动计划第 44 和 48 项建议所包含的信息，即，要求制定以年长者为导师和知识、文化与精神财富传授者为特色的各种教育方案，并鼓励各国政府和国际组织支持旨在更便利年长者使用各文化机构(如，博物馆、剧院、音乐厅、电影院)的方案。²⁷

29. 因此，委员会促请各缔约国考虑到联合国老年人原则中所载的建议，尤其是原则 7，即，老年人应继续融合于社会，积极参与制定和执行直接影响其福祉的

²³ 同上，第 31 段。

²⁴ 特别是儿童权利公约第 28 和 29 条。

²⁵ 世界全民教育宣言：满足基本学习需要，第 I-3 条。

²⁶ 特别是在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言，土著人民权利宣言和国际劳工组织关于独立国家中土著和部落民族的公约(第 169 号公约)。

²⁷ 一般性意见第 6 号(1995 年)，第 38 和 40 段。

政策，并将其知识和技能传授子孙后代；和原则 16，即，老年人应能享有社会的教育、文化、精神和娱乐资源。²⁸

4. 残疾人

30. 残疾人机会均等标准规则第 17 段规定，各国应确保残疾人有机会不仅为他们自己，而且为丰富他们所在的城乡社区，发挥其创造能力以及艺术和智力潜能，并且，各国应促使各种文化表演和服务场所对残疾人开放并做到无障碍。²⁹

31. 为了便利残疾人参与文化生活，各缔约国应，除其他外，承认这些人有权以无障碍形式获得文化材料、观看电视节目、电影、戏剧、和参与其他文化活动；进入文化表演或服务场所，例如，剧院、博物馆、电影院、图书馆和旅行社，并在可能的情况下，进入国家重要文化遗址和场所；承认他们特殊的文化和语言特征，包括手语和聋人文化；和鼓励并促进他们尽可能参与娱乐、休闲和体育活动。³⁰

5. 少数群体

32. 委员会认为，公约第十五条第一款(甲)项还包括少数群体参加社会的文化生活，同时维护、促进和发展其自身文化的权利。³¹ 这一权利表明缔约国有义务承认、尊重和保护少数群体文化，将其作为国家自身特征的一个基本组成部分。因此，少数群体有权保持其文化差异、传统、风俗、宗教、教育形式、语言、传媒(报纸刊物、广播、电视、互联网等)及其文化特性和成员身份。

33. 少数群体和属于少数群体的人不仅有权保持自身的特性，而且有在一切文化生活领域的发展权。因此，任何旨在促进少数群体和属于少数群体的人建设性地融入缔约国社会的方案应建立在包容、参与和不歧视的基础上，以保持少数群体文化的独特性。

6. 移民

34. 各缔约国应特别重视保护移民的文化特性、语言、宗教和民俗，以及他们举行文化、艺术和文化活动的权利。缔约国不应阻止移民保持与其原籍国的文化联系。³²

35. 由于教育与文化密不可分，委员会建议缔约国采取适当的措施，使移民儿童在平等待遇的基础上在国立教育机构和学校上学。

²⁸ 一般性建议第 6 号(1995 年)，第 39 段。

²⁹ 联大决议第 48/96 号，附件。

³⁰ 残疾人权利公约，第 30 条。

³¹ 公民权利和政治权利国际公约，第 27 条；在民族和族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言，第 1(1)段。

³² 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约，第 31 条。

7. 土著人民

36. 缔约国应采取措施，保证在行使参加文化生活的权利时充分顾及文化生活价值观，这种价值观可能有强烈的族群性，或者说，只有土著人民作为一个族群才能表现和享受。³³ 土著人民文化生活的强烈的族群性对于其生存、福祉和充分发展是不可或缺的，并且包括对于其历来拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源的权利。³⁴ 土著人民与其祖先的土地及其与大自然的关系相连的文化价值观和权利应予尊重和保护，以防止其独特的生活方式受到侵蚀，包括丧失维生手段、自然资源，乃至最终的文化特性。³⁵ 因此，缔约国必须采取措施，承认和保护土著人民拥有、开发、控制和使用其公社土地、领土和资源的权利，并且，如果未经他们的自由和知情的同意而被以其他方式居住或使用，则应采取步骤归还这些土地和领土。

37. 土著人民有权采取集体行动，确保其维持、控制、保护和开发其文化遗产、传统知识和传统文化表达方式，以及其科学、技术和文化表现形式——包括人类和基因资源、种子、医药、动植物性质的知识、口头传统、文学、设计、体育和传统比赛、和视觉和表演艺术——的权利得到尊重。³⁶ 缔约国在所有涉及土著人民特殊权利的问题上应尊重土著人民自由、事先和知情同意的原则。³⁷

8. 生活贫困的人

38. 委员会认为，每个人或团体都有因人性而生发的文化上的丰富性，因此，能够并继续为文化的发展做出重要贡献。然而，必须牢记，在实际中，贫困严重限制了个人或团体行使在平等的基础上参加、进入文化生活各个领域并为之作贡献的权利，并且，更重要的是，严重影响了他们对未来的希望和切实享受其自身文化的能力。贫穷者一个共同的基本经验是一种无能为力感，那种因其境况造成的后果。让生活在贫困中的个人或团体认识到自己的人权，尤其是人人都可参加文化生活的权利，可大大增强其力量。³⁸

39. 文化是一种社会产品，必须在平等、不歧视和参与的基础上供所有人享有。因此，在履行公约第十五条第一款(甲)项所包含的法律义务时，各缔约国必须毫不拖延地采取措施，确保生活在贫困中的人及其社区享受和参加文化生活的

³³ 见土著人民权利宣言，第 1 条。还见劳工组织关于独立国家中土著和部落民族的公约(第 169 号公约)，第 1 条，第 2 段。

³⁴ 联合国土著人民权利宣言，第 26(a)条。

³⁵ 第 169 号公约，第 13-16 条。还见联合国土著人民权利宣言，第 20 和 33 条。

³⁶ 劳工组织第 169 号公约，第 5 和 31 条。还见联合国土著人民权利宣言，第 11-13 条。

³⁷ 劳工组织第 169 号公约，第 6(a)条。还见联合国土著人民权利宣言，第 19 条。

³⁸ 见 E/C.12/2001/10，第 5 段。

权利得到足够的保护和充分的行使。就此，委员会请缔约国参照其关于贫困问题的声明和经济、社会、文化权利国际公约。³⁹

F. 文化多样性和参加文化生活的权利

40. 保护文化多样性是一种道德义务，与尊重人权密不可分。它意味着对人权和基本自由的承诺，并要求充分落实文化权利，包括参加文化生活的权利。⁴⁰

41. 文化没有固定的边界。移民、一体化、同化和全球化现象使各种文化、民族群体和个人得以前所未有地紧密接触，而与此同时，各自又努力保持自身的特性。

42. 鉴于全球化有利有弊，缔约国必须采取适当步骤，避免其对参加文化生活的权利产生消极后果，特别是对处境最不利和最弱势的个人和群体，例如生活贫困的人们产生消极后果。全球化远远没有产生单一的全球文化，反而表明了文化的概念意味着不同文化的共存。

43. 缔约国还应铭记，文化活动、产品和服务传达特征、价值观和意义，具有经济和文化双重性。绝不可将其视为仅具商业价值而已。⁴¹ 特别是，考虑到公约第十五条第二款，缔约国应采取措施保护和促进文化表现形式的多样性，⁴² 使所有文化都能表现自己和宣传自己。⁴³ 在这方面，应充分注意人权标准，包括信息和表达的权利和有必要保护思想以文字和图像的方式的自由流动。这些措施也可着眼于防止某种特定文化的标志、符号和表现形式被大众媒体仅仅为了促销或利用的目的而加以歪曲利用。

三. 缔约国的义务

A. 一般法律义务

44. 公约规定缔约国立即承担义务，保证载于第十五条第一款(甲)项的权利在毫不歧视的情况下得到行使，承认文化习俗并不干涉对其的享受和发展。⁴⁴

45. 公约在规定“逐步”实现其条款中规定的权利并认识到资源有限会引起的问题的同时，也规定缔约国有具体和持续的义务，为人人都有参加文化生活的权利的全面实现采取有针对性的具体措施。⁴⁵

³⁹ 同上，第 14 段。

⁴⁰ 见世界文化多样性宣言，第 4 和 5 条。

⁴¹ 教科文组织保护和促进文化表现形式多样性公约，序言部分，第 18 段。还见世界文化多样性宣言，第 8 条。

⁴² 教科文组织保护和促进文化表现形式多样性公约，第 IV-5 条。

⁴³ 世界文化多样性宣言，第 6 条。

⁴⁴ 见一般性意见第 20 号(2009 年)。

46. 如同公约中所载其他权利一样，在人人都有参加文化生活的权利方面采取倒退措施是不允许的。因此，如果有故意采取任何此类措施的情况，缔约国必须证明是在仔细考虑了所有替代办法之后才采取的，并且，在考虑到公约所承认的一整套权利的情况下，所采取的有关措施是正当的。⁴⁶

47. 鉴于公约第十五条所载各项权利之间的相互关系(见上文第 2 段)，要充分实现人人都有参加文化生活的权利，就还需要采取必要的步骤保护、发展和传播科学和文化，以及分别根据公约第十五条第二款和第三款，确保尊重对于科学研究和创造活动必不可少的自由。⁴⁷

B. 具体法律义务

48. 人人都有参加文化生活的权利，同公约中所载其他权利一样，要求缔约国承担三种类型或三个层面的义务：**(a) 尊重的义务；(b) 保护的义务；(c) 落实的义务。**尊重的义务要求缔约国不可直接或间接干涉人们享用参加文化生活的权利。保护的义务要求缔约国采取步骤，防止第三方干涉人们享用参加文化生活的权利。最后，落实的义务要求缔约国采取适当的立法、行政、司法、财政、促进和其他措施，以全面实现公约第十五条第一款(甲)项中所规定的权利。⁴⁸

49. 尊重的义务包括采取具体措施以实现每个人个别地、或与他人联合、或在一个社群或团体内所具有的权利的尊重：

(a) 自由选择自己的文化特征，属于或不属于某个社群，和使自己的选择受到尊重；

这包括不受基于文化特征、排斥或强迫同化的任何形式的歧视的权利，⁴⁹和人人自由地表达自己文化特征和行使其文化习俗和生活方式的权利。因此，缔约国应确保其立法不以直接或间接歧视的方式损害人们对这些权利享受。

⁴⁵ 见一般性意见第 3 号(1990 年)，第 9 段，第 13 号(1999 年)，第 44 段，第 14 号(2000 年)，第 31 段，第 17 号(2005 年)，第 26 段和第 18 号(2005 年)，第 20 段。还见关于经济、社会和文化权利落实情况的林堡原则，第 21 段。

⁴⁶ 见一般性意见第 3 号(1990 年)，第 9 段，第 13 号(1999 年)，第 45 段，第 14 号(2000 年)，第 32 段，第 17 号(2005 年)，第 27 段和第 18 号(2005 年)，第 21 段。

⁴⁷ 见一般性意见第 13 号(1999 年)，第 46 和 47 段，第 14 号(2000 年)，第 33 段，第 17 号(2005 年)，第 28 段，第 18 号(2005 年)，第 22 段。

⁴⁸ 见一般性意见第 13 号(1990 年)，第 46 和第 47 段，第 14 号(2000 年)，第 33 段，第 17 号(2005 年)，第 28 段，和第 18 号(2005 年)，第 22 段。还见关于经济、社会、文化权利国际公约的执行情况的林堡原则，第 6 段。

⁴⁹ 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约，第 31 条。

(b) 享受见解自由和以自己选择的一种或多种语言的表达自由，以及不分任何形式的国界寻求、接受和传递信息和一切种类和形式(包括艺术形式)的思想的权利；

这意味着所有人都有权进入和参与各种信息交流，并且获得作为特征、价值观和意义的载体的文化产品和服务。⁵⁰

(c) 享受个别地、或与他人联合、或在一个社群或团体内创作的自由，这意味着，缔约国必须取消对艺术和其他表达形式的文化活动的审查制度——如果有的话；

这一义务同缔约国根据第十五条第三款所承担的义务“尊重对于科学研究和创造性活动所不可缺少的自由”密切相关。

(d) 可使用其自己的和其他人的文化和语言遗产；

特别是，各国必须尊重少数民族自由使用其文化、遗产和其他表现形式，以及自由发扬其文化特征和习俗。这包括学习自己的文化以及别人的文化的权利。⁵¹ 缔约国还必须尊重土著人民使用其文化和遗产的权利，保持并加强他们与祖先的土地和历来所拥有、占领和使用、以及对其文化生活不可或缺的其他自然资源之间的精神联系。

(e) 以积极和知情的方式，在毫不受歧视的情况下，自由参加可能对其生活方式和第十五条第一款(甲)项规定的权利有影响的任何重要决策过程。

50. 在许多情况下，尊重和保护自由、文化遗产和文化多样性的义务是互相联结的。因此，保护的义务应被理解为要求各国采取措施，以防止第三方干涉以上第 49 段所列各项权利的行使。此外，缔约国有义务：

(a) 在战争和平时时期以及自然灾害期间，尊重和保护所有行式的文化遗产；

文化遗产必须作为人类的经历和希望的记录，得到保存、发展、丰富和传递给后代，以便鼓励以其所有形式呈现的创造性，并激发各种文化之间的真正对话。这种义务包括对各种历史遗址、遗迹、艺术作品和文学作品等的爱护、保护和修复。⁵²

(b) 在经济发展和环境政策和方案中，尊重和保护一切群体和社区的文化遗产，特别是最弱势和处境最不利的个人和群体的文化遗产；

应特别注意全球化、产品和服务的不适当的私有化、和放松管制对参与文化生活的负面影响。

⁵⁰ 世界文化多样性宣言，第 8 段。

⁵¹ 弗里堡文化权利宣言，第 6(b)条和第 7(b)条。

⁵² 世界文化多样性宣言，第 7 条。

(c) 尊重和保护土著人民的文化生产，包括其传统知识、天然药物、民俗、礼仪和其他表现形式；

这方面的工作包括提供保护，使他们的土地、领土和资源不受国家实体或私人或跨国企业和公司的非法或不正当剥削。

(d) 颁布并执行法律，以禁止基于文化特征的歧视，以及构成煽动歧视、敌对或暴力行为的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的做法，同时考虑到公民权利和政治权利国际公约第十九条和第二十条，以及消除一切形式种族歧视国际公约第四条。

51. 落实的义务可细分为提供便利的义务、促进的义务和提供的义务。

52. 缔约国有义务为人人都有参加文化生活的权利提供便利，为此，要采取各种积极措施，包括财政措施，推动这一权利的实现，例如：

(a) 制定政策，保护和促进文化多样性，便利使用丰富多彩多种多样的文化表现形式，包括特别为此采取措施，建立和支持落实这些政策所必要的公共机构和文化基础设施；以及通过用地方和少数民族语言的公共广播加强多样性；

(b) 制定政策，使属于不同文化群体的人能够在不受歧视的情况下自由地从事其自己的、以及别人的文化习俗活动，并自由选择其生活方式；

(c) 促进文化和语言少数群体为发展其文化和语言权利行使结社的权利；

(d) 向艺术家，公私立组织，包括科学院、文化协会、工会和其他从事科学和创作活动的个人和机构，提供财政或其他援助；

(e) 鼓励科学家、艺术家等参加国际科学和文化研究活动，例如，专题座谈会、会议、研讨会和讲习班；

(f) 制定适当措施和方案支持少数民族或其他社群，包括移民社群，努力保存其文化；

(g) 采取适当措施纠正某些结构性歧视，以确保某些社群的人在公共生活中代表性不足不至于对其参加文化生活的权利产生负面影响；

(h) 采取适当措施，为在互相尊重、理解和容忍的基础上建立个人和群体之间的建设性文化交流关系创造有利条件；

(i) 采取适当措施，通过媒体、教育机构和其他现有渠道开展公众宣传运动，消除对个人或社群的基于其文化特性的一切形式的偏见。

53. 促进的义务要求缔约国采取有效步骤，以确保针对参加文化生活的权利开展适当的教育和公共宣传，尤其是在农村地区和城市的穷人区，或针对特别是少数群体和土著人民的特殊情况开展适当的教育和公共宣传。这包括关于尊重文化遗产和文化多样性的必要性的教育和公共宣传。

54. 落实的义务要求缔约国必须在个人或社群由于其无法控制的外部原因无法以自己掌握的手段实现参加文化生活的权利时，为落实这一权利提供一切必要的条件。这一层面的义务包括：

- (a) 颁布适当的法律和建立有效的机制，使个人单独地、或与他人联合、或在社群或团体内，得以有效参加决策进程，要求保护其参加文化生活的权利，和在这些权利受到侵犯时，要求并获得赔偿；
- (b) 旨在保存和恢复文化遗产的方案；
- (c) 与有关各方协商，将文化教育纳入各级学校的课程，包括历史、文学、音乐和其他文化的历史；
- (d) 保证人人都有机会在不因财务状况或任何其他情况而受歧视的情况下，使用博物馆、图书馆、电影院和剧院，以及参加文化活动、服务和重要事项。

C. 核心义务

55. 委员会在其第 3 号一般性意见(1990 年)中强调，缔约国的最低核心义务是确保至少满足公约规定的各项权利的最低基本水平。因此，根据公约和关于人权和保护文化多样性的其他国际文书，委员会认为，公约第十五条第一款(甲)项至少包含有义务创造和促进一种环境，使人在其中个别地、或与他人联合、或在一个社群或团体内能参与文化生活，而这又包括以下可立即生效的核心义务：

- (a) 采取立法和其他必要步骤，在人人享受参加文化生活的权利方面保证不歧视和性别平等；
- (b) 尊重每一个人都有认同或不认同一个或多个社群的权利，以及改变这种选择的权利；
- (c) 尊重和保护每一个人从事自己的文化实践的权利，与此同时，尊重人权，而这又特别要求尊重思想、信仰和宗教自由；见解和表达自由；一个人使用自己选择的语言的自由；结社和和平集会的自由；和选择和设立教育机构的自由；
- (d) 消除禁止或限制一个人在不受歧视和不考虑任何边界的情况下使用自己的文化或别人的文化的任何壁垒或障碍；
- (e) 允许和鼓励属于少数群体、土著人民或其他社群的人参与设计和执行对其有影响的法律和政策。特别是，缔约国在保护他们的文化资源时应得到其自由和知情的同意，尤其是那些与其生活方式和文化表现方式相关的处于濒危状态的文化资源。

D. 国际义务

56. 委员会在其第 3 号(1990 年)一般性意见中提请各缔约国注意其有义务单独地并通过国际援助和合作、特别是通过经济和技术合作，采取措施，以期充分实

现公约所承认的各项权利。根据联合国宪章第五十六条以及经济、社会、文化权利国际公约的具体条款(第二条第一款和第十五和二十三条)的精神, 缔约国应承认并促进国际合作在实现公约所承认的各项权利——包括人人都有参加文化生活的权利——方面的至关重要的作用, 并履行其为此采取联合和单独行动的承诺。

57. 缔约国应酌情通过国际协定确保人人都有参加文化生活的权利的实现得到应有的重视。⁵³

58. 委员会再次指出, 国际合作促进发展, 从而促进包括参加文化生活的权利在内的经济、社会和文化权利的实现, 是各缔约国的义务, 特别是有能力提供援助的国家。这一义务符合联合国宪章第五十五和五十六条, 以及公约第二条第一款和第十五和二十三条。⁵⁴

59. 在与国际金融机构谈判时和缔结双边协定时, 各缔约国应确保公约第十五条第一款(甲)项中所规定的权利的享有不受损害。例如, 缔约国在结构调整方案下采取的战略、方案和政策不应妨碍其关于每一个人、特别是处境最不利最弱势的个人和群体参加文化生活的权利方面的核心义务。⁵⁵

四. 违反

60. 为了表明自己遵守了一般义务和具体义务, 缔约国必须证明它们已采取适当措施确保尊重和保护文化自由, 以及必要的步骤, 以最大限度地利用现有资源充分实现参加文化生活的权利。各缔约国还必须证明它们已保障该项权利是被男女平等地毫无歧视地享受的。

61. 在评估缔约国是否遵守了采取行动的义务时, 委员会关注的事项是: 执行情况是否合理, 或是否与实现相关权利相称, 是否符合人权和民主原则, 以及是否遵循适当的监测和问责框架。

62. 由于缔约国的直接行动, 或其他实体或缔约国监管不够的机构、包括私营部门的机构的直接行动, 就会发生违反的情况。许多对参加文化生活的权利的违反行为发生在缔约国阻止个人或社群参加文化生活, 从事文化实践, 和利用文化产品和服务的时候。

63. 对第十五条第一款(甲)项的违反, 还可因缔约国疏忽或未能采取必要措施以遵守本条下承担的法律义务而发生。疏忽造成的违反包括未能采取适当步骤充分实现人人都有参加文化生活的权利, 以及未能执行相关法律或提供行政、司法或其他适当补救措施, 使人民能充分行使参加文化生活的权利。

⁵³ 见一般性意见第 18 号(2005 年), 第 29 段。

⁵⁴ 见一般性意见第 3 号(1990 年), 第 14 段。还见一般性意见第 18 号(2005 年), 第 37 段。

⁵⁵ 见一般性意见第 18 号(2005 年), 第 30 段。

64. 违反还可因缔约国未能采取措施消除对个人或群体的福祉有害的做法而发生。这些有害的做法包括因风俗习惯和传统造成的做法，如女性性器官割礼和巫术行为的咒语等，这些都阻碍了受其影响的人们充分行使第十五条第一款(甲)项中所规定的权利。

65. 任何针对参加文化生活的权利的故意的倒退措施都要慎之又慎，并必须在参照了公约规定的所有权利和在最大限度充分利用现有资源的情况下，具有充足的理由。

五. 国家一级的履行

A. 立法、战略和政策

66. 虽然缔约国在选择它们认为对于权利的充分实现是最适当的步骤方面有很大的自由决定余地，但它们必须立即采取那些步骤，保证人人不受歧视地享受文化生活。

67. 缔约国必须毫不拖延地采取必要步骤，立即至少保证核心义务的最低限度的内容(见上文第 56 段)。许多这样的步骤，如，旨在保障法律上不歧视的步骤，并不一定需要资金。虽然另有一些步骤可能需要资源，然而这些步骤对于确保那些最低限度的内容的落实是必不可少的。这些步骤不是静态的，缔约国必须逐渐充分实现公约中所承认的权利，而就本一般性意见而言，也即第十五条第一款(甲)项规定的权利。

68. 委员会鼓励各缔约国最大限度地利用各个社会所拥有的宝贵的文化资源，使每个人都可享用，并要特别关注处境最不利最弱势的个人和群体，以确保每个人都切实享受到文化生活。

69. 委员会强调，包容性的文化增权源自人人都可参加文化生活的权利，是减少差别的一种手段，使人人都可在民主社会中平等享受其自身文化的价值。

70. 缔约国在落实第十五条第一款(甲)项规定的权利时，应超越文化的物质方面(如，博物馆、图书馆、剧院、电影院、遗迹、历史遗址等)，并应采取政策、方案和措施，提倡所有人都切实享用无形的文化产品(如，语言、知识和传统等)。

B. 指标和基准

71. 缔约国应在国家战略和政策中确定适当的指标和基准，包括分类统计和时间框架，以便有效监测人人都有参加文化生活的权利的落实情况，并评估这一权利的全面落实进展。

C. 补救和问责

72. 缔约国的战略和政策应规定，如不存在有效机制和机构，应建立此类机制和机构，以调查和审查关于违反第十五条第一款(甲)项的指称，确定责任，公布结果并提出必要的行政、司法或其他补救措施为受害人提供赔偿。

六. 国家以外的行为者的义务

73. 虽然遵守公约主要是缔约国的责任，但民间社会的所有成员——个人、团体、社群、少数群体、土著人民、宗教团体、私立组织、企业和民间社会大众——也在有效落实人人都有参加文化生活的权利方面负有责任。缔约国应监管企业部门和其他非国家行为者在尊重这一权利方面应承担的责任。

74. 各社群和文化协会在促进人人都有参加地方和国家各级文化生活的权利方面和与缔约国合作履行其第十五条第一款(甲)项规定的义务方面扮演着基本角色。

75. 委员会指出，缔约国作为国际组织，如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(卫生组织)和世界贸易组织(世贸组织)的成员，有义务采取一切可能的措施，确保这些组织在文化领域的政策和决定符合其根据公约所承担的义务，特别是第十五条、第二条第一款、和关于国际援助和合作的第 22 和 23 条所规定的义务。

76. 联合国各机构和专门机构应在各自的职责范围内并根据公约第 22 和 23 条，采取国际措施，促进逐步实现第十五条第一款(甲)项。尤其是，教科文组织、知识产权组织、劳工组织、粮农组织和卫生组织及联合国其他相关机构、基金会和方案应加紧努力，在其涉及到人人都有参加文化生活的权利的工作中，与联合国人权高级专员办事处合作，将人权原则和义务纳入其中。