



2015 年届会

2014 年 7 月 21 日至 2015 年 7 月 22 日

临时议程项目 19(g)

社会与人权问题：人权

## 联合国人权事务高级专员的报告\*

### 摘要


本报告根据大会第 48/141 号决议提交。在报告中，联合国人权事务高级专员阐述了在武装冲突局势下保护经济、社会和文化权利问题，尤其强调了健康权和受教育权。

\* 迟交。

GE.15-07753 (C) 080615 090615



\* 1 5 0 7 7 5 3 \*

请回收 



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 适用于冲突中经济、社会和文化权利的国际法律框架.....	3-15	3
A. 国际法院的管辖权.....	6-9	4
B. 联合国条约监测机构的实践.....	10-15	4
三. 国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》承担的义务.....	16-32	6
A. 遵守、保护和履行.....	17-19	6
B. 逐渐实现.....	20-22	6
C. 不得采取倒退性措施.....	23-26	7
D. 最低核心义务.....	27-28	8
E. 尽最大能力.....	29-30	8
F. 禁止歧视.....	31-32	9
四. 冲突中的健康权.....	33-50	9
A. 健康权的内容.....	33-38	9
B. 弱势和边缘群体.....	39-42	10
C. 攻击卫生工作者造成的侵犯健康权.....	43-50	11
五. 受教育权.....	51-67	13
A. 受教育权的内容.....	51-54	13
B. 弱势和边缘群体.....	55-60	14
C. 袭击学生、教师和教育设施造成的侵犯受教育权.....	61-67	15
六. 结论.....	68-71	16

## 一. 导言

1. 在武装冲突等紧急状况下，保护公民、政治、经济、社会和文化权利至关重要。冲突造成的流离失所和社会基础设施遭到破坏，往往严重影响到获得教育、工作、保健或维持生计所必需的其他服务。在冲突和其他紧急状况下忽视经济、社会和文化权利，可能导致进一步侵犯人权，反过来又会进一步加剧冲突。
2. 国际人权法和国际人道主义法都适用于武装冲突局势。条约机制和国际性的法院(包括国际法院)以及一些区域人权法院，也审议了这两套法律之间的相互作用关系，指出国际人权法和国际人道主义法的共同目标是保护人的生命和尊严并禁止歧视，两者都适用于紧急状况。<sup>1</sup>

## 二. 适用于冲突中经济、社会和文化权利的国际法律框架

3. 关于经济、社会和文化权利，有若干重要的国际人道主义法文书。《1949 年日内瓦四公约》和 1907 年《海牙章程》载有多项关于伤病员权利的规定。《1949 年日内瓦四公约》第一和第二附加议定书，禁止以使平民遭受饥饿作为战争手段，并禁止袭击平民生存所不可缺少的物体。《第一附加议定书》和习惯法禁止对民用物体发动攻击。此类物体包括对享受教育、食物、健康、住房和供水权利以及文化权利具有影响的公共服务基础设施。
4. 国际人道主义法要求冲突各方确保平民在粮食、健康、救济援助、工作、就业和教育方面具备适当的生活条件。国际人道主义法规定了一套规则，包括有义务保证居民之食物与医疗供应品(见 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第 55 条)，保证并维持医疗与医院设置与服务、公共保健与卫生(同上，第 56 条)，居民给养不足时应同意救济居民之计划(同上，第 59 条)，确保迅速分发救济物资(同上，第 61 条)，或保证被保护人领受送与彼等之个人救济物资(同上，第 62 条)。
5. 《德黑兰宣言》，即《国际人权会议最后文件》(1968 年 4 月 22 日至 5 月 13 日，德黑兰)中认可，<sup>2</sup> 各国义务消除“任何侵略或任何武装冲突所引起之大规模否定人权”。

<sup>1</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，武装冲突中对人权的国际法律保护(纽约和日内瓦，2011 年)。

<sup>2</sup> 对于国际人道主义法和国际人权法在冲突时期在何种程度上发生重叠，有着不同解释，但自从通过《联合国宪章》和 1968 年国际人权会议以来，两套法律制度之间的绝对区分已逐渐缩小。

## A. 国际法院的管辖权

6. 在 1996 年关于以核武器进行威胁或使用核武器的合法性的咨询意见<sup>3</sup> 中，国际法院确认了在武装冲突期间适用国际人权法；法院在咨询意见中认为，《公民权利和政治权利国际公约》在战争时期并不停止适用。

7. 在 2004 年关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中，法院确认了国际人权法适用于军事占领的情况；法院并指出，在其占领的领土，占领国须遵守《经济、社会及文化权利国际公约》和《儿童权利公约》等等关于人权的規定。法院在这两项公约中找到一系列规定，涉及适足生活水准权、粮食、衣服和住房权、健康权和受教育权。<sup>4</sup>

8. 2005 年，国际法院对刚果境内的武装活动案(刚果民主共和国诉乌干达)下达了具有约束力的判决，其中援引 2004 年关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见，对占领适用了国际人权法。<sup>5</sup>

9. 欧洲人权法院对俄罗斯联邦境内冲突案<sup>6</sup> (见 Isayeva、Yusupova 和 Bazayeva 诉俄罗斯)和土耳其占领北塞浦路斯案<sup>7</sup> (塞浦路斯诉土耳其)适用了《欧洲人权公约》。美洲人权法院在危地马拉冲突背景下也适用了国际人权法。<sup>8</sup>

## B. 联合国条约监测机构的实践

10. 人权事务委员会认可，《公民权利和政治权利国际公约》适用于国际和非国际武装冲突，包括占领局势。委员会在一般性评论阐述了这些问题，<sup>9</sup> 并在对

<sup>3</sup> 国际法院，《以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，咨询意见》，《1996 年国际法院案例汇编》，第 226 页：“法院认为，《公民权利和政治权利国际公约》的保护不因在战争时期而停止，除非援引《公约》第四条，在国家紧急时期可以克减某些规定。”(第 25 段)。

<sup>4</sup> 国际法院，《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页。

<sup>5</sup> 国际法院，《刚果境内的武装活动案(刚果民主共和国诉乌干达)》，《2005 年国际法院案例汇编》，第 168 页。

<sup>6</sup> 欧洲人权法院，Isayeva、Yusupova 和 Bazayeva 诉俄罗斯，2005 年 2 月 24 日。

<sup>7</sup> 欧洲人权法院，塞浦路斯诉土耳其，2001 年 5 月 10 日。

<sup>8</sup> 美洲人权法院，Bamaca Velásquez 诉危地马拉，判决(2000 年 11 月 25 日)，第 207 段。

<sup>9</sup> 人权事务委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31(2004)号一般性意见，第 11 段。

缔约国定期报告的结论性意见<sup>10</sup> 中确认，国际人道主义法和国际人权法相辅相成而不互相排斥。

11. 《公民权利和政治权利国际公约》第四条定有一项克减条款，准许缔约国在公共紧急情况下限制享受某些权利：“在社会紧急状态威胁到国家存亡并经正式宣布时，本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务，但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限，此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾，且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视”。人权事务委员会已在第 29 号一般性意见中对此条做出解释。<sup>11</sup> 委员会认为：“在武装冲突期间，不论是国际性或非国际性的，均应适用国际人道主义法的规则，这方面的规则与《公约》第四条和第五条第一款的规定一样，有助于防止国家滥用紧急权力。《公约》规定，即使在武装冲突期间，也只能在形势威胁到国家存亡的情况下并在此范围内，才允许采取克减《公约》的措施”（第 4 段）。

12. 《经济、社会及文化权利国际公约》没有克减条款，经济、社会和文化权利委员会确认，《公约》即使在冲突或一般紧急时期也适用。

13. 经济、社会和文化权利委员会在第 3 号一般性意见<sup>12</sup> 中确认，确保至少满足最低必要水平的《公约》所述各项权利，是缔约国的核心义务。委员会在后来的一般性意见中进一步阐明了对《公约》的这一解释，尤其是关于健康权的第 14 号一般性意见和关于饮水权的第 15 号一般性意见，委员会在这两项意见中确认了关系这些权利的核心义务是不可克减的。<sup>13</sup>

14. 经济、社会和文化权利委员会阐述了在武装冲突期间贯彻《公约》问题，要求各缔约国尽一切可能，促进享有经济、社会和文化权利。对于阿富汗，委员会询问该国打算如何在安全局势不断恶化的情况下确保上学和放学的儿童能够获得教育。<sup>14</sup> 对于哥伦比亚，委员会询问过渡时期司法进程是否将经济、社会和文化权利纳入主流，<sup>15</sup> 以及正在采取什么措施来保护校舍不被武装团体占领。<sup>16</sup> 特

<sup>10</sup> CCPR/C/USA/CO/3, 第 10 段：“缔约国尤其应当：(a) 承认《公约》适用于在其管辖之下、但身在其境外的个人，也适用于战争时期”；CCPR/C/COD/CO/3, 第 13 段：“缔约国应采取一切必要步骤，加强其在武装冲突地区保护平民、特别是妇女和儿童的能力”。另见委员会关于以色列(CCPR/CO/78/ISR)、斯里兰卡(CCPR/CO/79/LKA)和哥伦比亚(CCPR/CO/80/COL)的结论性意见。

<sup>11</sup> 人权事务委员会，关于紧急状态的第 29(2001)号一般性意见，第 3 段。

<sup>12</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)的第 3(1990)号一般性意见，第 10 段。

<sup>13</sup> 经济、社会和文化权利委员会，关于享有能达到的最高健康标准权利(《公约》第十二条)的第 14(2000)号一般性意见，第 47 段。关于饮水权(《公约》第十一和第十二条)的第 15(2003)号一般性意见，第 40 段。

<sup>14</sup> 见 E/C.12/AFG/Q/2-4, 第 38 段。

<sup>15</sup> 见 E/C.12/COL/Q/5, 第 5 段。

别委员会在审查刚果民主共和国时强调，包括在发生冲突的东部省份，政府必须竭尽全力至少贯彻《公约》规定的核心内容，直到这些规定在全国局势实现稳定后得到充分执行。

15. 因此，即使在紧急状况或武装冲突中，涉及健康、食物、住房、供水或教育权利核心内容的国家义务仍然有效。

### 三. 国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》承担的义务

16. 国家受到《经济、社会及文化权利国际公约》约束，包括在武装冲突和公共紧急状态下。

#### A. 遵守、保护和履行

17. 国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》承担的义务，被列为遵守、保护和履行<sup>17</sup>《公约》所列权利的义务。遵守的义务是指各国有义务不得采取任何可能会干扰个人享有经济和社会权利的行动。例如，在冲突局势中，各国不得剥夺反对派团体成员利用医疗设施的机会，并不得军事占领学校。这种行动将是国家直接干涉地享有健康权和受教育权。

18. 国家的保护义务要求各国确保经济和社会权利不受第三方侵犯。举例来说，各国必须防止和惩治武装团体对保健和教育设施的攻击并采取补救，因为此类设施是享受健康权和受教育权的关键因素。

19. 履行的义务是指国家有义务采取一切必要的立法、行政、预算、司法和其他措施，保障享有经济和社会权利达到令人满意的水平。国家必须采取措施，使个人自己能够发挥其经济和社会权利，或在必要情况下直接提供某些货物和服务。在冲突中，社会基础设施受到破坏，可能意味着人们不能养活自己。在这种情况下，国家应确保粮食援助送达人口，因为这是享有健康权的一项基本决定因素，将确保免受饥饿，并遵守最低核心内容的食物权。

#### B. 逐渐实现

20. 根据《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第一款，缔约国应尽最大能力采取必要步骤，以逐渐实现公约所述的各项权利。

<sup>16</sup> 同上，第 38 段。

<sup>17</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，关于饮水权(《公约》第十一和第十二条)的第 15(2003)号一般性意见，第 21 段。见关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见，第 33 段。见关于取得足够食物的权利的第 12(1999)号一般性意见，第 15 段。

21. 经济、社会和文化权利委员会在第 3 号一般性意见中明确指出，逐渐实现不应被误解为免除立即实现的义务，因为《公约》明确规定了缔约国在其现有资源所允许的最大限度内采取必要步骤的义务，并规定了尽可能迅速有效地实现这一目标的义务。<sup>18</sup> 逐渐实现还意味着要有规律地取得改善或进步，即有义务确保权利逐渐得到更为广泛的享受。委员会强调，为达到权利的充分实现而采取的步骤“应当审慎、具体，并且尽可能明确地以争取履行《公约》确认的义务为目标”（见第 3 号一般性意见，第 2 段）。

22. 经济和社会权利带来一系列义务，其中有些是立即的，而有些是渐进性质的。“采取步骤”的义务带来的立即义务，是要采取有安排和有针对性的步骤并使用一切适当手段。另一套立即义务是要满足受《公约》保护各项权利的最低限度核心内容。

### C. 不得采取倒退性措施

23. 逐渐落实经济、社会、文化权利的义务，意味着不得采取会限制实现受《公约》保障权利的措施。任何例外必须要有符合特定严格标准的理由。

24. 倒退性措施是指可能会直接或间接导致《公约》确认的权利的享受出现倒退的措施。如经济、社会和文化权利委员会在第 3 号一般性意见中所述，任何故意造成倒退的措施“都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及《公约》规定的权利的整体性，并以充分利用了所有可利用的资源为条件”（第 9 段）。

25. 经济、社会和文化权利委员会发布的其他一些一般性意见将这一概念适用于《公约》列出的具体权利；这些意见认为，采取故意造成倒退的措施构成对违反《公约》的初步证据。<sup>19</sup>

26. 仅凭存在武装冲突或其他紧急情况，不能构成倒退性措施的理由。经济、社会和文化权利委员会在关于刚果民主主义共和国的结论性意见中承认，武装冲突频仍对国家履行对《公约》义务的能力构成巨大挑战。但委员会表示关注的是，分配给社会部门、特别是保健和社会保护的资源在十年期间稳步下降，而对国防的预算拨款却大大增加。委员会因此认定，尽管持续发生武装冲突，但是对

<sup>18</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 9 段。

<sup>19</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 11 段；关于适足食物权的第 12 号一般性意见，第 19 段；关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见，第 45 和 49 段；第 14 号一般性意见，第 32、48 和 50 段；第 15 号一般性意见，第 19、21 和 42 段；关于人人有权享受对其本人的任何科学、文学和艺术作品所产生的精神和物质利益的保护的 第 17(2005)号一般性意见，第 27 和 42 段；关于工作权的第 18(2005)号一般性意见，第 21 和 34 段；关于社会保障权的第 19(2008)号一般性意见，第 42 和 64 段；关于人人有权参加文化生活的第 21(2009)号一般性意见，第 65 段。



国际合作援助管理不善和不平衡的预算拨款构成了违反第二条第一款规定的国家义务。<sup>20</sup>

#### D. 最低核心义务

27. 第 14、15、17 和 19 号一般性意见还明确指出，绝对禁止与为各项权利确定的核心义务相抵触的倒退性措施。<sup>21</sup> 最低核心义务概念被认为是《公约》规定的所有权利的共同要素，也是《公约》的根本意义。<sup>22</sup> 经济、社会和文化权利委员会多次指出，核心权利和义务在武装冲突、紧急状况和自然灾害的情况下继续适用。<sup>23</sup>

28. 2007 年，委员会通过了题为《对〈公约〉任择议定书之下“尽最大能力”采取步骤的义务的评价》的声明。<sup>24</sup> 该声明为解释禁止倒退提供了要素。它确认，在倒退性措施涉及《公约》最低核心内容的享受的情况下，委员会将实行严格的审查标准，而且这项考虑适用于《公约》所列的所有权利。<sup>25</sup>

#### E. 尽最大能力

29. 武装冲突期间，各国往往拨出最多资源用于军事和安全政策、军事训练、镇压叛乱行动和收集情报。然而，此时国家却往往更难以征收税收，由于冲突造成基础设施受损而产生开支，并发生财富普遍缩水的情况。

30. 但一国想要将其未能履行最低限度核心义务的状况归因于缺乏可用资源，就必须证明，它已经尽了一切努力利用所有可支配资源，以便设法作为优先事项履行这些最低限度义务。除了履行核心义务之外，还必须充分利用最多的可用资源，通过防止倒退性步骤或影响，并至少维持更广泛人权的现状，以逐渐实现所有人权。<sup>26</sup>

<sup>20</sup> 见 E/C.12/COD/CO/4，第 16 段。

<sup>21</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 32 段；第 15 号一般性意见，第 42 段；第 17 号一般性意见，第 42 段；第 19 号一般性意见，第 64 段。

<sup>22</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。

<sup>23</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，关于贫困与《经济、社会及文化权利国际公约》的宣言(E/C.12/2001/10)，第 18 段；第 12 号一般性意见，第 6 段；第 15 号一般性意见，第 40 段；第 14 号一般性意见，第 47 段。

<sup>24</sup> 见 E/C.12/2007/1，第 9-10 段。

<sup>25</sup> 同上，第 10(b)段。

<sup>26</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于受教育权的第 13(1999)号一般性意见，第 45 段。第 19 号一般性意见，第 42 段。



## F. 禁止歧视

31. 不能以歧视性方式，<sup>27</sup> 不论是形式上还是实质性的直接或间接歧视，出台或使用倒退性措施。<sup>28</sup> 这项原则要求，凡是法律和政策上以性别、种族、族裔或宗教为由对不同群体作出区分的歧视性做法，都必须立即消除。

32. 这项不得实行歧视的原则超出避免采取明显的歧视做法的消极义务范围。它要求尊重所有群体和个人，在资源有限的情况下，国家承担着采取措施，对最易遭受不利影响者提供保护的义务。<sup>29</sup> 经济、社会和文化权利委员会还强调，“政策和立法的制定不应当在使其他社会群体遭受损害的情况下使已经处于有利地位的社会群体得益”。<sup>30</sup>

## 四. 冲突中的健康权

### A. 健康权的内容

33. 《经济、社会及文化权利国际公约》第十二条确认了人人享有能达到的最高标准身心健康的权利；经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性意见对此条款提供了权威性的解释。

34. 在第 14 号一般性意见中，委员会明确阐述了国家在武装冲突时期的具体法律义务，并明确指出，遵守健康权的义务包括国家必须不得将限制获得医疗服务作为一种惩罚措施。<sup>31</sup>

35. 第 14 号一般性意见要求各国履行代表着健康权最低基本水平的核心义务，即使在冲突时期，都没有理由不遵守这些义务，因为它们是不可克减的。这些义务包括：

- (a) 各国有义务保证公平分配和在不歧视的基础上享用卫生设施、物资和服务，特别是脆弱和边缘群体；
- (b) 有义务提供必需药品；
- (c) 有义务以透明和参与性的办法制定国家保健计划或政策，其中应顾及弱势群体的特殊需要。

<sup>27</sup> 见 E/C.12/ISL/CO/4。

<sup>28</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，第 19 号一般性意见，第 42 段。

<sup>29</sup> 见经济、社会、文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 13 段。

<sup>30</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，第 4 号一般性意见，第 11 段。

<sup>31</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 34 段。

36. 即使冲突导致资源有限，各国必须确保可提供、可获得和可接受的优质卫生设施、物资和服务，对于因冲突而处境脆弱的群体尤其如此。<sup>32</sup> 一个包括保健工作者在内的正常运作的卫生系统，对于受到冲突影响或卷入冲突的人享受健康权是至关重要的。<sup>33</sup>

37. 在武装冲突和其他不稳定局势中侵犯健康权可能包括若干形式，如破坏医疗保健系统；直接袭击医务人员、设施和运输以及伤病员；将提供保健作为罪行和阻挠获得医疗保健。破坏保健系统除了在不稳定时期限制其有效运作之外，对冲突之后也有持久的影响，因为它妨碍了发展卫生基础设施和人力资源能力建设。<sup>34</sup>

38. 获得基本卫生要素(如安全和洁净的饮水、适当的卫生设施、住房和食品)受到威胁或限制，健康权就会受到威胁和侵犯。在武装冲突和不稳定情况下，民众最需要保健，保护健康权的挑战也最为严峻。其他后果包括大批训练有素的医疗和其他保健人员流失，大大削弱了提供保健服务。

## B. 弱势和边缘群体

39. 各国应特别注意因冲突而处境脆弱的人，包括境内流离失所者、妇女、儿童、老年人和残疾人等。各国必须解决社会、政治和经济排斥与歧视所产生的边缘化。

40. 冲突可能使妇女更容易发生和遭受健康不良、歧视和性别暴力。由于在怀孕和分娩期间的身体和生殖需要，妇女在冲突中发生健康状况不佳的比例通常增高。冲突中的孕产妇死亡大部分发生在分娩期间或产后，原因是缺乏提供高质量的生殖和孕产妇保健，如计划生育、产科急诊服务以及产前和产后护理。<sup>35</sup>

41. 由于个人卫生条件差和粮食无保障等原因，儿童在冲突局势中特别易受伤害。营养不良破坏了儿童对可预防疾病和传染病(如腹泻或疟疾)的免疫力和抵抗力。疾病监测和疫苗接种系统崩溃也加剧了儿童健康状况恶化的脆弱性，从而妨害了其健康权。

<sup>32</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 43 段。人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员的报告(A/68/297，第 11 段)。

<sup>33</sup> 经济、社会和文化权利委员会在第 14 号一般性意见第 12(a-d)段中澄清了这些相互关联的基本内容的性质，包括可提供性、可获取性、可接受性和质量。基本的卫生要素包括安全和清洁的饮水、适当的卫生设施、医院、诊所和其他卫生方面的建筑、经过培训工资收入在国内具有竞争力的医务和专业人员以及世界卫生组织必需药品行动纲领规定的必需药品。

<sup>34</sup> 见 A/68/297(见脚注 32)，第 29 段。

<sup>35</sup> 同上，第 43 段。

42. 冲突使老年人特别脆弱。行动不便、视力减弱和关节炎、风湿病等慢性疾病，可能使老年人较难获得救助。援助服务往往没有考虑到这些问题；在发生流离失所时，老年人有时不愿离开自己的家园，可能是最后逃离危险的人。一旦流离失所，老年人受到更大的风险，经常在社会上陷入孤立，自身与家人分离，从而进一步加剧其脆弱性。

### C. 攻击卫生工作者造成的侵犯健康权

43. 袭击保健人员、设施和服务以及阻挠伤病员获得医疗保健，在冲突局势中颇为常见。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会在 2015 年 2 月的报告中，谴责政府部队袭击医院和野外诊所，以狙击手阻止人员进入医院，并阻碍发放药物。<sup>36</sup> 委员会谴责攻击、逮捕和非法拘留救护车司机、护士、医生和医疗志愿者以及这些人的失踪问题。委员会还指出，2012 年颁布的反恐怖主义法实际上将为反对派提供医疗援助定为罪行，这违反了习惯国际人道主义法规则，即“在任何情况下，不问谁是受益者，任何人不应因进行符合医疗道德的医疗活动而受惩罚”。<sup>37</sup> 因此，在政府部队采取的军事行动过程中，卫生保健系统遭到严重影响。采取有系统的蓄意运动，迫害救治任何被认为是反对政府者的医务人员，也使卫生保健系统遭受影响。

44. 利比亚问题国际调查委员会的报告突出了关于政府部队阻止人员获得医疗治疗的严重指控，不仅包括拒绝协助提供医疗援助，而且阻止利用医疗设施，还攻击或绑架被认为与反政府抗议活动有关联的人。<sup>38</sup> 报告指出，“不断恶化的安全局势已经对卫生部门产生有害影响”；报告还指出，收到了关于“蓄意针对受保护医疗人员、运输、装置和设施”的举报。<sup>39</sup>

45. 几内亚问题国际调查委员会做出相似的结论，突出了军队对东卡医院伤员和医务人员的威胁，而且军事占领医院本身严重违反了健康权，因为他们迫使大批伤员离开医院或因为害怕报复不敢求医。<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 见阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的报告(A/HRC/28/69, 第 80-83 段)。

<sup>37</sup> 见 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约第一附加议定书》(第十六条第一款)和《第二附加议定书》(第十条第一款)。

<sup>38</sup> 利比亚问题国际调查委员会的报告(A/HRC/17/44)。

<sup>39</sup> 同上，第 174 段。

<sup>40</sup> 安全理事会，2009 年 12 月 18 日，被授权查明几内亚 2009 年 9 月 28 日事件的真相和背景的国际调查委员会的报告(S/2009/693)，第 175 段，可查阅 [www.refworld.org/docid/4b4f49ea2.html](http://www.refworld.org/docid/4b4f49ea2.html)。

46. 人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员编写了关于冲突或不安全局势中健康权问题的专题报告<sup>41</sup>。他在报告中指出，卫生保健工作者对确保卫生保健服务的可用性至关重要；国家对在冲突期间向卫生保健工作者和人道主义组织提供足够的保护具有立即和持续的义务。特别报告员指出，攻击保健工作者，包括殴打、恐吓、威胁、绑架和杀害以及逮捕和迫害，被越来越多地用作在冲突局势中的战略。特别报告员还强调，在法律可能违反基本人权的情况下，卫生保健工人拒绝合作提供病人信息，往往招致骚扰、驱逐、酷刑、逮捕和判刑。<sup>42</sup>

47. 为应对冲突情况下的这一趋势，联大于 2014 年 12 月 11 日通过关于全球卫生和外交政策的第 69/132 号决议，首次确认在任何情况下攻击卫生工作人员、设施和病人属于严重问题，要求国家遵守人权法和国际人道主义法的规定。

48. 在决议中，大会敦促各国立即采取步骤，确保无论是在武装冲突或平时时期，保护卫生工作者在任何国家不受暴力，包括：

(a) 尊重根据各自的职业道德守则和执业范围履行职责的医务和卫生人员的身心完整；

(b) 遵守国际人道主义法和国际人权法的规定，包括关于享有能达到的最高身心健康标准的权利，保护卫生工作者免遭阻挠、威胁和人身攻击；

(c) 促进平等获得保健服务的机会；

(d) 制订预防措施以加强和促进医务和保健人员的保护和安全，包括收集有关对保健工作人员的阻挠、威胁和人身攻击的数据。

49. 各国应通过立法和其他措施，确保不论病人是何身份，出于道德和公正提供的医疗不被作为犯罪，所有医务人员应可获得有效的保护。各国首先不得积极阻挠享用医疗设施，并在其有效控制或管辖的地区内逐渐促进改善医疗设施和便利享用这些设施。各国还不得将医疗设施用于军事目的；在便利获得医疗服务方面不得歧视任何群体；确保追究侵犯健康权的责任，包括对受害者进行赔偿；保护卫生工作者免遭第三方实施的暴力。

50. 国际人道主义法在《日内瓦第四公约》第五十六条中申明，各国应保障医务人员可以履行其职责，因为这对履行确保获得医疗设施和服务、公共健康和卫生福利的一般义务至关重要。就此应采取措施，保障医务人员的活动，务必使其不受任何措施限制，如限制行动自由、征用车辆、用品或设备，这些可能会干扰其履行职责。

<sup>41</sup> 2013 年 8 月 9 日人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员的报告(A/68/297)。

<sup>42</sup> 见 A/68/297，第 28 段。

## 五. 受教育权

### A. 受教育权的内容

51. 《世界人权宣言》第 26 条和许多其他国际人权文书确立了受教育的权利。<sup>43</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条也明确提出了受教育权。《儿童权利公约》第 28 和 29 条也详细确认了受教育的权利。

52. 受教育的权利是切实行使人权法所保护的大部分自由的重要前提。教育可以促进表达、集会和抗议自由、投票权、参与公共事务的权利、建立家庭以及自由决定生育数量和间隔的权利、组建和加入工会的权利、工作权、参与文化生活的权利和从科学进步中受益的权利。

经济、社会和文化权利委员会在关于受教育权的第 13 号一般性意见<sup>44</sup> 中，确定受教育权的核心内容包括：不受歧视地在公立教育机构和课程就读；教育要符合充分发展人的个性和尊严感的目的。受教育权还包括免费义务初级教育，通过和执行国家教育战略，对中等、高等和基础教育做出规定，不受国家或第三方干涉地自由选择教育，但须符合“最低教育标准”（《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条第三和第四款）。

53. 在冲突导致资源有限时，各国必须确保可提供、可获得和可接受的优质卫生设施、物资和服务，对于因冲突而处境脆弱的群体尤其如此。<sup>45</sup>

54. 即使情况极其困难，包括在武装冲突中，国家仍有举证责任，表明已经竭尽全力利用一切可利用的资源，包括通过国际合作和援助，以满足最低核心义务。<sup>46</sup> 儿童权利委员会在审议刚果民主共和国的缔约国报告时，敦促政府确保儿童完成义务教育，并采取行动来解决不能完成学业的原因，包括持续不安全地区、家庭流离失所、缺乏交通和学校基础设施受到破坏。<sup>47</sup> 委员会在向泰国政府提出重点问题时，请该国提供最新资料，说明在南部边境各府教师和学校受到袭击的情况下，采取了哪些措施以保障受教育权。<sup>48</sup>

<sup>43</sup> 明文提及受教育权的还有：《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 (e) (v) 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 10 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》第 30、第 43 (1) (a)、(b) 和 (c) 以及第 45 (1) (a) 和 (b) 条；《残疾人权利公约》第 24 条。

<sup>44</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 57 段。

<sup>45</sup> 委员会在第 13 号一般性意见第 57 段中阐明了这些要素的性质。

<sup>46</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。第 12 号一般性意见，第 17 段。

<sup>47</sup> 见 CRC/C/COD/CO/2，第 67 段。

<sup>48</sup> 见 E/C.12/THA/Q/1-2，第 23 段。



## B. 弱势和边缘群体

55. 不安全和武装冲突对残疾人受教育的权利带来的挑战尤为严重和复杂。经济、社会和文化权利委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见指出，基于残疾的歧视造成的影响在教育和享受公共服务方面尤为严重。<sup>49</sup>

56. 儿童权利委员会在审议《儿童权利公约》在巴基斯坦执行情况时，对流离失所儿童容易遭受营养不良、疾病和恶劣天气的侵害，使其健康和生存受到威胁表示关切，建议向流离失所儿童提供住所、营养、卫生、保健和教育以及提供身心康复服务，并指出缔约国应特别关注弱势群体，包括无人陪伴和与家人分离的儿童、残疾儿童以及患有营养不良和疾病的儿童。<sup>50</sup>

57. 关于斯里兰卡，儿童权利委员会对贫困儿童的生活条件深表关切，包括无人陪伴儿童和残疾儿童数月被关押在境内流离失所者营地。<sup>51</sup> 关于阿富汗，委员会建议缔约国划拨更多资源用于教育，以确保全国各地具备足够的学校设施，并建立一个真正包容性的教育体系，欢迎残疾儿童以及来自所有少数群体的儿童。<sup>52</sup> 消除对妇女一切形式歧视委员会也提到残疾问题，要求缔约国提供资料说明采取了哪些措施，“提高女童和年轻妇女，包括残疾妇女和女童、内部流离失所妇女和女童的入学率及识字率”。<sup>53</sup>

58. 国家在普遍定期审议中常常提到残疾人受教育的权利，主要重点是增加受教育的机会，并防止其从教育系统辍学。<sup>54</sup>

59. 女孩受教育的机会在和平时期也往往受到歧视性的限制，在武装冲突和政治过渡进程中则更为严重。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在《全民教育全球监测报告》中指出，在受冲突影响的国家，女孩在没有在中小学就学的适龄儿童中占大多数。<sup>55</sup> 在危机和冲突局势中不让女童享有受教育的权利，可能产生长期影响，加剧性别不平等。

<sup>49</sup> 见经济、社会和文化权利委员会，关于残疾人的第 5 (1994)号一般性意见，第 15 段。

<sup>50</sup> 见 CRC/PAK/CO/4, 第 84 段。

<sup>51</sup> 见 CRC/LKA/CO/3-4, 第 64 段。

<sup>52</sup> 见 CRC/AFG/CO/1, 第 61 段。

<sup>53</sup> 见 CEDAW/C/TCD/Q/4, 第 23 段。

<sup>54</sup> 见普遍定期审议工作组关于以下国家的报告：厄立特里亚(A/HRC/13/2)；塔吉克斯坦(A/HRC/19/3)；海地(A/HRC/19/19)；俄罗斯联邦(A/HRC/11/19)。

<sup>55</sup> 见教科文组织，2011 年全民教育全球监测报告——“隐藏的危机：武装冲突与教育”(巴黎，2011 年)。

60. 关于卢旺达，儿童权利委员会指出，在提供遣返和重新融入社会援助方面，流离失所女孩受到歧视，许多女孩在冲突后无法重新上学。<sup>56</sup>

### C. 袭击学生、教师和教育设施造成的侵犯受教育权

61. 在武装冲突和不安全局势中，经常发生袭击导致儿童和教师伤亡以及破坏或军事占领教育设施的情况。据教科文组织 2010 年发表的报告<sup>57</sup> 估算，报告的袭击学生和人员以及轰炸和火烧校舍的事件近年来数量急剧上升。

62. 这类攻击的影响包括：学生、教师和知识分子丧生或受伤；学生和工作人员逃离；恐惧上学；建筑物、物资和资源受破坏；征聘工作人员困难；投资搁置；教育系统普遍退化。<sup>58</sup>

63. 2014 年秘书长关于儿童与武装冲突问题报告所提供的数据表明，学校在许多武装冲突中经常变成战场。在冲突中，不论是国家武装部队还是非国家行为体，似都广泛存在针对或影响到学校、学生和人员的袭击。过度使用武力以及敌对行动常常发生在城市地区，使教育设施往往成为战争的牺牲品。<sup>59</sup>

64. 联合国条约机构定期讨论在武装冲突中保护教育问题。经济、社会和文化权利委员会将袭击学校和教育设施视为严重违反受教育权。<sup>60</sup> 委员会还请缔约国提供资料，说明采取了何种措施，保护校舍不被武装团体占领和由此造成的教学中断。<sup>61</sup> 委员会表示关切的还有：叛乱分子袭击学校造成的儿童受害者数量增加；泼强酸阻止女孩和女教师上学的事件。<sup>62</sup>

65. 儿童权利委员会在紧急状况下的教育问题一般性讨论日上确认，即使是在紧急状态和冲突中，国家提供教育的义务不受影响。<sup>63</sup> 委员会在讨论国家武装部队军事占领学校问题时，建议停止军事占领，并确保遵守人道主义法和区分原则。<sup>64</sup>

<sup>56</sup> 见 CRC/C/OPAC/RWA/CO/1, 第 21-22 段。

<sup>57</sup> 教科文组织，2010 年教育遭受攻击情况(巴黎，2010 年)，可查阅 [www.http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf)。

<sup>58</sup> B. O'Malley, 2010 年教育遭受攻击情况：概要，保护教育免受攻击：最新审查(教科文组织，2010 年)，第 37 页。

<sup>59</sup> A/68/878。

<sup>60</sup> 见 E/C.12/ISR/Q/3, 第 36 段。

<sup>61</sup> 见 E/C.12/COL/Q/5, 第 38 段。

<sup>62</sup> 见 E/C.12/AFG/CO/2-4, 第 43 段。

<sup>63</sup> 儿童权利委员会，“紧急状况中儿童受教育的权利一般性讨论日：建议”，第四十九届会议，2008 年 9 月 19 日。

<sup>64</sup> 见 CRC/C/OPAC/LKA/CO/1, 第 25 段。



66. 受教育权问题特别报告员强调，在冲突局势中必须保护残疾人；报告员指出，不论何种性别、年龄或籍贯的残疾人被剥夺受教育权的问题普遍存在而且格外严重。特别报告员还强调，在紧急情况下，特别是冲突和冲突后时期，各国应该更好地顾及受教育的权利。<sup>65</sup>

67. 在不安全和武装冲突背景下，各国务必不得采取扰乱教育进程的行为，包括军事占领学校；必须履行受教育权最低核心内容的义务，这是不得克减的；防止和惩治对学生、教师和教育设施的袭击。

## 六. 结论

68. 国际人道主义法和人权法关于在冲突局势中保护经济和社会权利方面是相互补充和相互加强的。国际人道主义法要求冲突所涉国家不得伤害平民，并保证平民在粮食、健康、救济援助、工作、就业和教育方面具备适当的生活条件。人权法，特别是《经济、社会及文化权利国际公约》，适用于冲突局势，有助于澄清关于国际人道主义法保障的平民适当生活条件的内容，并确保更好地保护平民。

69. 处于冲突局势的国家务必不得干涉个人享有经济和社会权利，并应保护享受这些权利免遭第三方、包括武装团体的袭击。此外，国家不能搁置履行其健康、食物、住房、供水和教育各项权利的核心内容，或将其推迟到和平时期。在享有经济和社会权利的核心内容方面，单凭存在冲突不能成为倒退性措施的理由：如有任何倒退，国家必须证明其是不可避免的，并已采取了所有可能措施，包括寻求国际合作和援助，以克服资源限制。各国还必须非歧视地拨发最大限度的可动用资源。

70. 即使冲突导致资源有限，各国必须对因冲突而处境脆弱的群体，确保可提供、可获得和可接受的优质卫生和教育设施、物资和服务。

71. 各国为确保可提供保健所应采取的一个重要步骤是，保护医务人员免遭暴力行为。各国还应避免采取扰乱教育过程的行为，并履行受教育权的最低核心内容，这是不容克减的。

---

<sup>65</sup> 见受教育权问题特别报告员的报告(A/HRC/8/10, 第5段)。