

## 第四十二屆會議（2009 年）

# 第 20 號一般性意見：經濟、社會及文化權利方面不歧視 （《公約》第二條第二項）

## 一、前言和基本前提

1. 歧視損害了世界相當部分人口的經濟、社會及文化權利之實現。經濟成長本身並沒有帶來永續發展，個人和團體仍然面臨著社會經濟不平等，這往往是因為根深蒂固的歷史和當代形式的歧視。
2. 不歧視和平等是國際人權法的基本組成部分，對行使和享有經濟、社會、文化權利至關重要。《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項要求每個締約國「保證人人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」
3. 不歧視和平等的原則貫穿《公約》。其中「前言」強調了「人人平等而且不可割讓之權利」，《公約》明確承認「人人」有權享有《公約》規定的權利，特別是工作權、公平和有利的工作條件、工會自由、社會保障、適當生活程度、健康和教育，以及參與文化生活。
4. 《公約》還明確提到某些個人權利方面的不歧視和平等原則。第三條要求締約國承允確保男女在享有《公約》權利方面的平等權利；第七條包括「工作價值相等者享受同等報酬的權利」和「人人有平等陞遷機會」。第十條特別規定，母親於分娩前後相當期間內應受特別保護；兒童及少年應有特種措施予以保護和協助，不受歧視。第十三條承認，「初等教育應屬強迫性質，免費普及全民」，還規定「高等教育應……使人人有平等接受機會」。
5. 《聯合國憲章》前言、第一條第三項及第五十五條以及《世界人權宣言》第二條第一段都禁止在享有經濟、社會及文化權利方面的歧視。有關種族歧視、對婦女的歧視、難民權利、無國籍人士、兒童、移徙工作者及其家庭成員和身心障礙者的國際條約都包括行使經濟、社會及文化權利，<sup>1</sup>而另外一些

<sup>1</sup> 見《消除一切形式種族歧視國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《關於難民地位的公約》、《關於無國籍人地位的公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》和《身心障礙者權利公約》。

條約則要求如消除就業和教育等具體領域的歧視。<sup>2</sup>除《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》中關於平等和不歧視的共同規定以外，《公民與政治權利國際公約》中還有一項關於在法律面前人人平等和受有效法律保護的單獨保障。<sup>3</sup>

6. 經濟社會文化權利委員會在一些以前的一般性意見中考慮了不歧視原則對有關下列方面的具體《公約》權利的適用問題：住房、食物、教育、健康、水、作者權利、工作和社會保障。<sup>4</sup>另外，第 16 號一般性意見重點強調《公約》第三條規定的締約國的義務，即確保男性和婦女享有所有《公約》權利，而第 5 號和第 6 號一般性意見，則分別涉及身心障礙者和老年人的權利。<sup>5</sup>本一般性意見旨在明確委員會對《公約》第二條第二項的理解，包括締約國義務的範圍(第二部分)、禁止的歧視理由(第三部分)和國家落實(第四部分)。

## 二、國家義務的範圍

7. 不歧視是《公約》規定的一項立即和跨條文的義務。第二條第二項要求締約國在行使《公約》規定的每一項經濟、社會及文化權利方面保證沒有歧視，並且只能在推行這些權利時適用不歧視原則。還應當指出的是，直接或間接基於禁止的歧視理由、具有取消或影響對《公約》權利的確認、享有或平等行使的意圖或作用的任何區分、排除、限制或偏好或其他不同待遇，均屬於歧視。<sup>6</sup>歧視還包括煽動歧視和騷擾。
8. 為使締約國能「擔保」沒有任何歧視地行使《公約》權利，必須同時在形式

---

<sup>2</sup> 國際勞工組織第 111 號公約《關於就業和職業方面的歧視》(1958)和聯合國教育、科學及文化組織的《取締教育歧視公約》。

<sup>3</sup> 見人權事務委員會關於不歧視的第 18 號一般性意見(1989)。

<sup>4</sup> 經濟社會文化權利委員會第 4 號一般性意見(1991)：適足住房權；第 7 號一般性意見(1997)：適足住房權；強制驅離(第十一條第一項)；第 12 號一般性意見(1999)：適足糧食權；第 13 號一般性意見(1999)：受教育權(第十三條)；第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號一般性意見(2002)：水權(第十一條及第十二條)；第 17 號一般性意見(2005)：人人有權對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠(第十五條第一項第三款)；第 18 號一般性意見(2005)：工作權(第六條)；第 19 號一般性意見(2008)：社會保障的權利。

<sup>5</sup> 經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見(1994)：身心障礙者；第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

<sup>6</sup> 類似定義見《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條；《身心障礙者權利公約》第二條。人權事務委員會在其第 18 號一般性意見第 6 段和第 7 段中闡述了類似的定義。委員會以前的一般性意見中採取了類似立場。

上和實質上消除歧視：<sup>7</sup>

(a) **形式上歧視**：消除形式上歧視要求確保締約國的憲法、法律和政策文件不基於禁止的理由實行歧視，例如，法律不應根據婦女的婚姻狀況否定她們有權享有平等的社會保障福利；

(b) **實質上歧視**：只是解決形式上歧視問題還不足以保證第二條第二項所預期和界定的實質平等。<sup>8</sup>一個人能否確實享有《公約》權利往往取決於是否屬於一個以禁止的歧視理由為特徵的團體。要消除實際上的歧視，就要對遭受歷史或長久偏見的團體給予足夠注意，而不是只針對個人在同樣情況下的待遇進行比較。因此，締約國必須立即採取必要措施，預防、減少和消除造成或延續實質上或事實上的歧視的條件和態度。例如，確保所有人都能平等獲得適足住房、水和衛生，這將有助於克服對婦女和女孩以及居住在非正規聚居地<sup>(編輯者註)</sup>和鄉村地區的群體的歧視。

9. 為消除實質上歧視，締約國可能有必要，而且在某些情況下必須採取特別措施，減少或消除延續歧視的條件。只要是為了消除事實上的歧視，而且是合理、客觀和符合比例的手段，這種措施就是合法的，並且在實質上歧視被持久消除之後即停止實行。然而，這種積極措施在某些特殊情況下可能必須是持久性的，例如，為語言少數團體提供翻譯服務；為在近用健康照護設施方面對於有感官障礙的人提供合理調整。

10. 根據《公約》第二條第二項，直接或間接形式的差別待遇均可構成歧視：

(a) **直接歧視**即處於同樣情況下的一個人因為一種禁止的理由所受待遇不如另一個人；例如，能否在教育或文化機構中就業或能否加入一個工會取決於申請人或受僱者的政治意見。直接歧視還包括在沒有可比較的類似情況下出於禁止的理由所採取的有害行為或不行為(例如，在婦

<sup>7</sup> 經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見(2005)：男女在享有一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

<sup>8</sup> 另見經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見。

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

其定義參閱 OECD 詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

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

女懷孕的情況下)；

- (b) 間接歧視所指的是，表面上看起來是中性的法律、政策或實務，但因為禁止的歧視理由而對行使《公約》權利有不當的影響。例如，入學要求有出生登記證，這可能對那些沒有或被拒絕發給這種證件的種族少數團體或非國民造成歧視。

### **私人領域**

11. 在家庭、工作場所以及其他社會部分，經常發生歧視。例如，私人住房領域的行為者(如私人房東、信貸提供者和公有住房提供者)可能出於種族認同、婚姻狀況、身心障礙或性傾向等原因直接或間接拒絕提供住房或抵押借貸，而某些家庭則可能拒絕讓女孩上學。因此，締約國必須採取包括立法在內的措施，確保私人領域的個人和團體不因禁止的理由而歧視。

### **系統性歧視**

12. 委員會經常發現，對某些團體的歧視是普遍的、持續的，並深深紮根於社會行為和組織中，時常涉及不受質疑的或間接的歧視。這種系統性歧視可理解為公共或私人領域的法律規則、政策、實務或占主導地位的文化態度，這使某些團體處於相對不利的地位，而使另一些團體擁有特權。

### **差別待遇的允許範圍**

13. 基於禁止理由的差別待遇會被認為是歧視性的，除非為區分所做的正當化是合理和客觀的。這包括對有關措施或不作為的目的和作用的評估，看其是否合法，是否與《公約》權利的性質一致，是否只是為了增進民主社會中的普遍福祉。另外，在要實現的目的與所採取措施或不作為及其效果之間必須有一個清楚並合理的比例關係。以缺乏可用的資源作為不能取消差別待遇的理由，既不客觀也不合理，除非締約國已將解決和消除歧視作為優先事項，且已經用盡了一切可用的資源。
14. 根據國際法，未能本於善意採取行動履行第二條第二項所規定保證無歧視地行使《公約》規定權利的義務，即構成違反《公約》。締約國，包括其國家或地方機關或機構的作為或不作為均可構成對《公約》權利的侵害。締約國還應確保避免在國際合作與協助方面採取歧視性作法，並採取措施確保在其管轄下的所有行為者也這樣做。

### 三、禁止的歧視理由

15. 在第二條第二項中被列為禁止的歧視理由是：「種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分」。將「其他身分」包括進去，表示這個清單不是詳盡的，其他理由也可列入這一類。下面討論的包括條文明示理由和在「其他身分」之下隱含的理由。本節所述差別待遇的例子只是例示性的，不代表出於相關禁止理由的所有可能的歧視性待遇，也不代表得出最後結論認為：這種差別待遇在每一種情況都構成歧視。

#### 團體的成員地位

16. 在判斷一個人是否被以一種或多種禁止的理由區分時，如果不存在相反的說明，身分判定應以相關個人的自我認同為基礎。成員地位也包括加入一個以禁止理由之一（例如，身心障礙兒童的父母）為特徵的團體，或被他人認為屬於這種團體（例如，一個人有相同的膚色，或者是某一特定團體權利的支持者或過去是一個團體的成員）。

#### 多重歧視<sup>9</sup>

17. 一些個人或團體面臨著基於一種以上禁止理由的歧視，例如，屬於一種種族或宗教少數團體的婦女。這種集於一身的多種歧視對個人有獨特的具體影響，需要給予特別注意和救濟。

#### A. 明示的理由

18. 委員會一直在提請關注在廣泛享有《公約》權利方面，除其他外，特別是對原住民族和種族少數團體的形式和實質上歧視。

#### 「種族和膚色」

19. 基於「種族和膚色」（包括個人的民族本源）的歧視，是《公約》以及包括《消除一切形式種族歧視國際公約》在內的其他國際條約所禁止的。《公約》和本一般性意見中使用「種族」一詞，並不意味著接受試圖認定存在有不同人種的理論。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 見本一般性意見中關於交叉歧視的第 27 段。

<sup>10</sup> 見德班審查會議結果文件，第 6 段：「重申所有人民和個人共同組成了一個豐富多彩的人類大家庭；人人生而自由，有同等的尊嚴和權利；堅決拒絕任何種族優越學說以及試圖確定存

## 性別

20. 《公約》保證男性和婦女平等享有各項經濟、社會和文化權利的權利。<sup>11</sup>自《公約》通過以來，「性別」這一禁止理由的概念發生了很大變化，現在，它不僅包括身體特徵，還包括性別刻板印象、偏見和預設角色的社會建構，這些都構成了平等享有經濟、社會和文化權利的障礙。因此，以可能懷孕為由拒絕僱用婦女，或基於一種刻板印象的假設，例如，她們不願意像男性那樣把很多時間用在工作上，因而給她們分配低層次或兼職工作，這都屬於歧視。拒絕給予男性陪產假也可能構成對男性的歧視。

## 語言

21. 基於語言或地方口音的歧視往往和基於民族或種族根源的不平等待遇密切相關。語言的障礙可妨礙享有許多《公約》權利，包括《公約》第十五條所保證的參加文化生活的權利。因此，也應當儘可能以少數族群的語言提供有關公共服務和商品的資訊；締約國應確保與就業和教育有關的任何語言要求都是基於合理和客觀的標準。

## 宗教

22. 這一禁止的歧視理由包括可公開或私下透過禮拜、戒律、實踐和教義表明自行選擇信奉的宗教或信仰(包括不表明信奉任何宗教或信仰)。<sup>12</sup>例如，如果屬於宗教少數團體的人被以宗教為由拒絕進入大學、就業或利用醫療衛生服務，那就是歧視。

## 政見或其他主張

23. 政見或其他主張經常被作為歧視性待遇的理由，包括持有意見或沒有意見、意見的表達、以及成為以意見為基礎的社團、工會或政黨之一員。例如，取得糧食的補助不能以對特定政黨表示效忠作為條件。

## 民族本源或社會階級

24. 「民族本源」指的是一個人的國家、民族或發源地。由於這種個人情況，個人或團體在公共或私人領域行使《公約》權利時可能會面臨系統性歧視。「社會

---

在所謂特殊人種的理論。」

<sup>11</sup> 見《公約》第三條及經濟社會文化權利委員會第 16 號一般性意見。

<sup>12</sup> 另見大會在其 1981 年 11 月 25 日第 36/55 號決議中公布的《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言》。

階級」指的是一個人繼承的社會地位，這將在下面「財產地位」範圍內進行更詳細的討論，基於血統身分的歧視則在「出生」與「經濟和社會地位」下討論。<sup>13</sup>

### 財產

25. 作為一種禁止歧視理由的「財產地位」是一個廣泛的概念，包括不動產(如：土地所有權或占有)和個人財產(如：智慧財產權、動產和收入)的擁有，或無財產。委員會以前曾表示意見認為，《公約》保障的權利，如取得水供應服務的權利和受保護不被強迫驅離的權利，不應當以一個人的土地占有狀況，例如居住在非正規聚居地<sup>(編輯者註)</sup>為條件。<sup>14</sup>

### 出生

26. 基於出生的歧視是禁止的，例如，《公約》第十條第三項明確規定，應為兒童和少年採取特種措施，「不得因出生……而受任何歧視」。因此，不應對於非婚生子女、無國籍父母之子女或被收養兒童或由這類人組成的家庭加以區分。出生這一禁止的理由還包括血統，特別是基於種姓或類似之繼承地位制度的理由。<sup>15</sup> 例如，締約國應採取步驟，防止、禁止和消除針對以血統為基礎之群體成員的歧視性作法，並採取行動禁止宣傳關於高級血統和低級血統的思想。

## B. 其他身分<sup>16</sup>

27. 歧視的性質依環境和隨時間的變化而不同。因此，需要靈活對待「其他身分」這一理由，以便將那些不能合理、客觀地說明道理、但可與第二條第二項條文明示的理由進行比較的其他形式之差別待遇也考慮進去。在這些額外理由反映了社會中曾遭受並仍在遭受邊緣化的弱勢團體的經歷的情況下，它們一般是得到承認的。委員會的一般性意見和結論性意見承認了各種其他理由，下面更詳細地說明了這些理由。但是，這一清單並不是詳盡的。可能還有其他禁止的理由，包括因為某人在監禁中或非自願地拘留於精神醫療機構，而否定其權利能力，或出於兩個禁止的理由受歧視，例如，由於性別和身心障礙而被拒絕取得某種社會服務。

<sup>13</sup> 見本一般性意見第 25 段、第 26 段和第 35 段。

編輯者註：同本號前編輯者註。

<sup>14</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 15 號及第 4 號一般性意見。

<sup>15</sup> 關於這方面締約國義務的全面概括，見消除一切形式種族歧視委員會關於第一條第一項的第 29 號(有關血統的)一般性意見(2002)。

<sup>16</sup> 見本一般性意見第 15 段。

### 身心障礙

28. 委員會在其第 5 號一般性意見中對身心障礙者<sup>17</sup>的歧視下的定義是：「以身心障礙為理由，所實施的任何區分、排斥、限制或優惠、或合理調整之剝奪，且其具有取消或損害經濟、社會及文化權利的承認、享受或行使之效果。<sup>18</sup>拒絕給予合理調整應作為一種禁止以身心障礙為由的歧視而納入國家立法。<sup>19</sup>締約國應當解決某些歧視問題，如阻礙行使受教育權利、拒絕在公共健康設施和工作場所等<sup>20</sup>公共場所和私人場所提供合理的調整；例如，只要空間的設計和建造不利於輪椅通行，在效果上輪椅使用者就被剝奪了工作權。

### 年齡

29. 在幾種情況下，年齡也屬於禁止的歧視理由。委員會曾強調，有必要解決在提供就業、取得職業培訓或再培訓方面對老年失業者的歧視，以及貧困老年人因居住地點而不能平等享有普及老人年金的問題。<sup>21</sup>關於青少年，不能平等取得性和生育健康資訊及服務，也是一種歧視。

### 國籍

30. 不應以國籍為理由妨礙享有《公約》權利，<sup>22</sup>例如，一個國家境內的所有兒童，包括那些無證件的兒童，均有權接受教育和享有適足食物和可負擔的健康照護。《公約》權利適用於每個人，包括非國民，如難民、尋求庇護者、無國籍人、移徙工作者和國際人口販運的受害者，不論其法律地位和證件如何。<sup>23</sup>

### 婚姻和家庭狀況

31. 每個人的婚姻和家庭狀況可能不同，這特別是因為他們可能是已婚或未婚或

---

<sup>17</sup> 關於定義，見《身心障礙者權利公約》第一條：「身心障礙者包括肢體、精神、智力或感官長期損傷者，其損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙身心障礙者與他人於平等基礎上充分有效參與社會。」。

<sup>18</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見第 15 段。

<sup>19</sup> 見《身心障礙者權利公約》第二條：「『合理調整』是指根據具體需要，於不造成過度或不當負擔之情況下，進行必要及適當之修改與調整，以確保身心障礙者在與其他人士平等基礎上享有或行使所有人權及基本自由。(編輯者註：前揭「合理調整」用語，係採衛生福利部身心障礙者權利公約中文版本第 2 條註 2 之意見)

<sup>20</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 5 號一般性意見第 22 段。

<sup>21</sup> 另見經濟社會文化權利委員會第 6 號一般性意見。

<sup>22</sup> 本段不妨礙《公約》第二條第三項的適用，其中規定：「發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。」

<sup>23</sup> 見消除一切形式種族歧視委員會關於非公民的第 30 號一般性意見(2004)。



是在特定法律制度下是已婚的，或是在事實上的關係或法律不承認的關係內，是離婚或喪偶，是生活在一個大家庭或親屬團體中，或對孩子和受撫養者或一定人數的孩子有各種不同的責任。根據一個人是否已婚給予不同的社會保障福利待遇，必須根據合理和客觀的標準。在某些情況下，一個人因為其家庭狀況不能享有受《公約》保護的某項權利，或只有在配偶同意或親屬認可或擔保之下才能享受這種權利，這也構成了歧視。

### 性傾向和性別認同

32. 第二條第二項所承認的「其他身分」包括性傾向。<sup>24</sup>締約國應確保一個人的性傾向不成為實現《公約》權利的障礙，例如，在取得遺屬年金的權利方面。另外，性別認同也被認為禁止的歧視理由；例如，跨性別者、性別重置者、或雙重性徵者的人權往往遭受嚴重侵犯，如在學校或工作場所被騷擾。<sup>25</sup>

### 健康狀況

33. 健康狀況是指一個人的身體和精神健康情況。<sup>26</sup>締約國應確保，一個人的實際或認為的健康狀況不妨礙《公約》權利的實現。一些國家往往藉口保護公眾健康而以一個人的健康狀況為由限制人權。然而，許多這種限制具有歧視性，例如，愛滋病毒（HIV）感染狀況被用來作為在各方面採取差別待遇的根據，如教育、就業、健康照護、旅行、社會保障、住房和庇護等。<sup>27</sup>締約國還應採取措施解決廣泛存在的對某些人的污名化，如處於下列健康狀況的人：患有精神病、癲瘋病，患有陰道塵管的婦女，這些經常成為一些人充分享有《公約》權利的障礙。如果沒有合理和客觀的標準作為正當理由，那麼，基於健康狀況而剝奪健康保險的權利，即意謂歧視。

### 居住地點

34. 行使《公約》權利不應以一個人目前或以前的居住地點為條件或取決於居住地點：例如，一個人是居住或登記在城市地區還是鄉村地區，是在合法還是

<sup>24</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 14 號及第 15 號一般性意見。

<sup>25</sup> 關於定義，見《關於將國際人權法應用於性傾向和性別認同相關事務的日惹原則》。

<sup>26</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 14 號一般性意見第 12(b)段、第 18 段、第 28 段及第 29 段。

<sup>27</sup> 見聯合國難民事務高級專員辦事處公布的準則和《聯合和共同贊助的聯合國愛滋病毒/愛滋病方案》(2006 年)，「愛滋病/愛滋病毒和人權問題國際準則，2006 年綜合本」，可查看網址：[http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines\\_en.pdf](http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines_en.pdf)。

非正規聚居地<sup>(編輯者註)</sup>，是國內被迫遷還是過著流浪生活。應當消除地方和區域間的實際上的不均衡，例如，要確保初級、中級和安寧緩和健康照護設施的提供和品質的均勻分佈。

### 經濟和社會狀況

35. 不應根據是否屬於某一經濟或社會群體或社會階層來武斷對待個人和團體。一個人生活在貧困中或無家可歸時的經濟和社會狀況可能引起普遍的歧視、污名或負面的刻板印象，而這些則會被拒絕或不平等利用與他人同樣品質的教育和醫療照護，並被拒絕或不能平等進入公共場所。

## 四、國家執行

36. 除避免採取歧視性行動之外，締約國還應採取具體、謹慎和具針對性的措施，確保消除落實《公約》權利方面的歧視。對可能被根據一種或多種禁止的理由區分的個人和團體，應當確保他們有權參與選擇這類措施的決策過程。締約國應經常對所採取措施的實際效果進行評估。

### 立法

37. 要落實第二條第二項，就必須透過立法解決歧視問題。因此，鼓勵締約國透過具體立法，禁止在落實經濟、社會及文化權利方面的歧視。這類法規應以消除形式和實質上歧視為目的，應對公共和私人各方課予責任，並且要包括上面提到的禁止理由。對其他法律也應定期進行審查，必要時進行修正，以確保在行使和享有《公約》權利方面沒有歧視或不導致形式或實質上歧視。

### 政策、計畫和策略

38. 締約國應確保備有執行策略、政策和行動計畫，以解決在落實《公約》權利方面公共和私人各方的形式和實質上歧視的問題。這類政策、計畫和策略應能解決所有被以禁止的理由區別對待的團體的問題，因此，鼓勵締約國，除其他可能採取的措施以外，採取暫行特別措施以加速實現平等。經濟政策，如預算分配和刺激經濟增長的措施，應注意需要保證沒有任何歧視地切實落實《公約》權利。應要求公共和私人機構制定消除歧視的行動計畫，國家應對政府官員進行人權教育和培訓，並使法官和司法職務候選人也能受到這種

---

編輯者註：同本號前編輯者註。

培訓。應將平等和不歧視原則的教學納入正式和非正式、包容性和多元文化教育中，以消除基於禁止理由的優越或劣等思想，促進不同社會團體之間的對話和容忍。締約國還應採取適當的預防措施，避免出現新的邊緣化團體。

### **消除系統性歧視**

39. 締約國必須積極採取行動，消除實際上的系統性歧視和隔離現象。解決這類歧視問題一般需要從全面著眼，制定一系列法律、政策和計畫，包括暫行特別措施。締約國應考慮採取措施鼓勵公共和私人各方改變對於遭受系統性歧視的個人和團體的態度和行為，對違反者給予懲罰。在提高對系統性歧視的認識方面需要有政府的領導和計畫，也往往需要對煽動歧視的行為採取嚴格措施。消除系統性歧視經常需要為傳統上被忽視的團體投入較多資源。考慮到對某些團體的長期敵視，需要特別注意確保官員和其他人切實執行法律和政策。

### **救濟和課責**

40. 國家立法、策略、政策和計畫應規定出機制和機構，切實分析對於經濟、社會、文化權利領域的歧視造成傷害的個別和結構性質。負責處理歧視問題申訴的機構通常包括法院、法庭、行政機關、國家人權機構和/或監察使，每個人均應可不受任何歧視地利用這些機制。這些機構應對申訴及時進行公平和獨立的裁決或調查，對據稱的違反第二條第二項的行為，包括私人的行為和不行為，給予處理。在只有政府機關或其他機構掌握全部或部分有關事實和事件的情況下，應當由政府機關或其他機構負擔舉證責任。這些機構還應當被授權提供有效救濟辦法，如賠償、補償、回復原狀、康復與保證不再發生和公開道歉，締約國應確保這些措施得到切實執行。這些機構對國內法律保障和不歧視的解釋應當有利於增進和充分維護經濟、社會及文化權利。<sup>28</sup>

### **監督、指標和標準**

41. 締約國必須對履行《公約》第二條第二項措施的執行情況進行切實監督。監督應包括對所採取措施和所取得消除歧視的成果的評估。國家策略、政策和計畫應使用按禁止的歧視理由分類的適當指標和標準。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 3 號及第 9 號一般性意見。另見委員會在其關於《公約》締約國報告的結論性意見中提出的做法。

<sup>29</sup> 見經濟社會文化權利委員會第 13 號、第 14 號、第 15 號、第 17 號和 19 號一般性意見及其新的提交報告準則(E/C.12/2008/2)。