

亚洲法治通讯

Rule of Law in Asia **E**-Newsletter

6

第一卷第六期2008年9月号
Vol. 1 No.6, SEPTEMBER 2008



编首语

不

被歧视是一项基本人权，也是所有其他人权的基础。歧视无疑是与法律之下人人平等的民主法治原则相违背的，因此，一个法治的政府应当采取立法等各种措施，保护其公民免受歧视。

本期特稿围绕“反歧视”主题，编发了四篇文章。来自北爱尔兰少数族裔委员会的余仲贤总干事为我们介绍了欧盟的反歧视法律制度，原任教于香港大学法学院的 Carole J. Petersen 教授则与我们分享了她对香港反歧视立法与实践的观察和评论。中国大陆学者近年来对歧视问题也多有关注，本期编发蔡定剑教授和李傲教授的两篇文章，分别讨论大陆就业领域的歧视和性别歧视的立法与现实，既体现了他们对歧视问题的关怀与思考，也为我们反对歧视提供了信息与思路，值得拜读。

国际刑事侦查准则在中国现实中的操作与应用一直是亚洲法律资源中心关注的领域。今年上半年，我们在武汉与武汉大学法学院联合主办了“刑事侦查国际准则与中国经验”研讨会。由于篇幅原因，本期只将会议的概况刊出，会议的具体内容介绍和与会学者的观点总结将在下期与读者见面，敬请关注。

印尼作为世界最大的群岛国家和第四大人口国，孤悬于亚洲东南一隅，国人对其法治知之甚少。作为专题文章，本期我们发表印尼社区法律援助中心陶菲克先生与其同事写的一篇文章，介绍印尼的人权与法治状况，以弥补这一缺憾。文章采取批判的视角，夹叙夹议，读来令人深思。

今年初，联合国禁止酷刑委员会通过《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第二号一般性意见，本期另一篇专题文章即由亚洲法律资源中心的黄启成先生为大家介绍这一文件。

此外，本期的“联合国文件”为中国向禁止酷刑委员会提交的第四次《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》履约报告，其中详列国内近年对禁止酷刑所作出的多项法律和措施上的修改与制定，并以数据旁证，可供参考。该报告已于2008年11月7日和10日在日内瓦接受审议。本期“联合国新闻”内容是新任人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱 (Navanethem Pillay) 就任后向人权理事会发表的首次讲话中所透露出来的一些信息。本期的“书讯”为各位读者介绍联合国人权高级专员办事处出版的人权《专业培训》丛书。

在编者写这篇例行的编首语时，我们所在的城市已颇有寒意。本期是《亚洲法治通讯》第一卷的最后一期。一路走来，跌跌撞撞，这期通讯本应在夏天到达读者信箱的，结果延宕到了冬天。自责和冀望读者宽宥之余，我们也看到了乐观的一面。“万事开头难”，我们的经验正在增加，我们的稿源正在丰富，相信第二卷会给您带去更多准时的问候和惊喜。我们也渴望更多来自读者的反馈和稿件。你们的支持对我们而言，正如这冬日里的阳光，令人缱绻，使人温暖。



= 本期特稿 FEATURES = p1

反歧视 Anti-discrimination



欧盟反歧视法 p1



香港的平等权利：
进展中的工作 p3



我国反就业歧视的法
律制度及完善立法的
建议 p10



中国的性别歧视状况
调查研究 p10

= 会议综述 CONFERENCE ROUNDUP = p11

“ 刑事侦查国际准则与中国经验 ” 研讨会召开

= 专题 FOCUS = p12-p19

印度尼西亚：公义被否定、有罪可免罚

关于《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第
二号一般性意见的一些要点

= 联合国新闻 UN NEWS = p20

新任人权事务高级专员强调关注妇女平权

= 联合国文件 UN DOCUMENTS = p21

中华人民共和国根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待
遇或处罚公约》第 19 条的规定提交的第四次报告

= 书讯 BOOK PREVIEW = p22

人权《专业培训》丛书



尊重平等的原则是任何欧盟机构和机关所订立的法律文书，或采取任何行动的合法性条件。



欧盟反歧视法

余仲贤*

引言

“人人平等”（或“反歧视”）的原则深深植根于欧盟的法规。在宪法层面，这是一项法律原则。这就是说，尊重平等的原则是任何欧盟机构和机关所订立的法律文书，或采取任何行动的合法性条件。此外，各会员国（包括二十七个成员）也必须尊重这个原则，特别是在国家法律范围内执行欧盟的法律。作为一般性的原则，平等的应用范围可以更为广泛，它可以用来辨识存在于如公司或自然人中的歧视，因此它的应用已超出“不歧视”的法律意识。

法律上平等和反歧视这一基本原则，在“欧洲共同体（下称‘欧共体’）条约”内覆盖了不同的领域。首先，欧共体内有一个庞大的内部市场法规，关注的问题涉及商品和服务，以及工作及自雇人士领域的歧视。由于后者是在行使自由流动的权利，因此条约规定进口货物不应该被要求缴纳歧视性的税收（第 19 条）。事实上，条约也规定另一成员国公民到东道国就业，不应该受到歧视（第 39 条第 2 段）。还有，欧共体亦禁止任何以国籍为基础的歧视（第 12 条）。禁止这一类歧视，目的就是要消除内部市场自由迁徙的障

碍。因为如果容许会员国通过关税令进口产品受到较差的待遇，那么贸易将受到阻碍；同样地，如果工人获得的待遇比东道国国民低，也会影响他们行使其自由流动的权利。

根据 1993 年欧盟条约，“国籍不受歧视”是欧盟公民身份的根本。欧盟法院已经引用欧盟条约第 12 条有关不受歧视的权利作为一个关键性的手段，以加强欧盟公民身份的内涵。具体来说，条约提供了杠杆效果，将只适用于东道国国民的社会福利，开放给所有欧盟国国民。

不过，本文的另一个目的，就是要区分源于内部市场规定和欧盟公民法的不歧视原则和其他不歧视原则的法律领域。对于前者，“反歧视”原则带有更多工具性质：它被利用作为一种机制以消除贸易障碍，并提高欧盟公民身份的地位（其他非欧盟公民，不能享有同样的权利）。然而，即使是欧盟的公民法，也并没有对“国籍歧视”本身提出反对，这样一来，除非其本国国民正在行使自由流动的权利，否则的话，欧盟成员国要选择以较欧盟公民差的待遇来对待本国国民，也是可以的。不歧视的原则也存在于其他欧盟法律的领域，如移民法和劳动法。本文只集中在欧共体条约第 13 条所引用的内容：当欧盟委员会提出提

* 北爱少数民族裔委员会总干事



案，并经欧洲议会协商后，欧盟理事会必须一致通过委员会提出的行动提案，以打击基于性别、种族或人种、宗教或信仰、残疾、年龄或性倾向的歧视。

根据欧共体条约第 13 条所采取的措施及其他有关的规定，都具有显著的特点，其目标是消除因个人特点所引起的歧视，因此它们既是手段也是目的。就打击歧视而言，这与欧盟法领域内的国籍歧视不同，起码在初始阶段，后者是作为构建内部市场的一种手段。当然，这不是一项绝对的区别。在国籍歧视法的覆盖下，特别是当它应用于欧盟公民的身份时，关于建构内部市场的理据和意义便明显减退。然而，欧共体条约第 13 条与内部市场的公民法，有着明显的分别。本文不会讨论有关“非人”性质的歧视（例如产品）或是法人（例如公司）之间或是由不同类型的雇佣合约（全职、兼职、固定的任期）引起的歧视。

在这些划定的范围以不同的方式引用反歧视原则，如内部市场、公民权、劳动法和反歧视法，也是合理的。对于前者，反歧视原则已是条约的典型内容，载列于一般条款，它没有进一步的界定。相反，在反歧视的立法里，当中对反歧视概念的论述令“歧视”的定义得到更具体的确立，把“直接歧视”和“间接歧视”、“骚扰”和“歧视”的特点区分开来。反歧视立法还制定了专门的规则，以协助执法行动，如转移举证责任或设立平权的机构。

■ 欧共体“反歧视”指令

欧共体的反歧视法例，建基于一系列零零碎碎、早于 70 年代通过的关于两性平等的指令。近年间，欧共体条约第 13 条发展出新的“反歧视”法律基础，巩固和延伸了“反歧视”法的立法框架。目前欧盟有四项反歧视指令，这些指令发挥着塑造 27 个成员国国内法律内容的功能。

● 种族平等指令

该指令禁止任何以种族或人种为理由的歧视，并在就业、职业培训、教育、社会保护、社会优势、获得商品和服务的范围内执行该指令。指令以 2003 年为贯彻立法的最后期限，并规定所有成员在国内予以执行。

● 就业平等指令

该指令禁止任何以宗教、信仰、残疾、年龄或性倾向为理由的歧视，但只在就业和职业培训的范围内执行。就指令要求的贯彻立法最后限期也是 2003 年，但在残疾歧视和年龄歧视两个领域则可延至 2006 年。

● 性别就业指令

该指令（性别歧视欧共体 207/26 指令）禁止就业和职业培训中的性别歧视，这项在 1976 年订立的指令，常被称为“平等待遇”指令。在 2002 年，这项指令被大幅修正，并被引入欧洲法院关于性别歧视的案例；还被引入“种族平等”和“就业平等”这两项新指令中关于就业和职业培训的内容。尽管 2002 年修订了该指令，但由于法律规定在就业、职业培训和社会保障等领域中的反性别歧视内容仍然零散分布在几个指令中，这使得欧盟在 2006 年重新制订了性别就业指令，以巩固“性别平等”的立法。因此指令 207/26（修订本）仍然是主要的“就业平等”法例，而修订后的法令将于 2009 年 8 月 15 日取代现时的法令。

● 性别货物和服务指令

该指令禁止以性别为理由对获取和供应货品和服务进行歧视。该指令于 2007 年 12 月 21 日贯彻立法期限届满后在所有成员国执行，不受性别就业指令（修订）所影响。

从欧共体反歧视立法到新一代的反歧视法的创立，充分反映社会状态和社会要求的政治因素。欧共体的反歧视法把源于服务商品及经济发展的反歧视法律原则引伸到公民权和自由迁徙权领域。而在上世纪末期，欧盟也曾因政治的要求和妥协，发展新一代的反歧视性立法，这包括一系列的反歧视指令，从性别引伸至种族、宗教、信仰、残疾、年龄和性倾向。

这种趋势也与欧盟的社会价值有关。特别在人权方面，欧盟条约第 6 条阐明以下两个重点：第一，该联盟建立基于自由、民主、尊重人权和基本自由，以及法治的原则（这也是成员国一般惯用的原则）；第二，该联盟尊重基本人权，并受到欧洲人权公约（1950 年 11 月 4 日在罗马签署）的保障。这些价值都已成为成员国的宪法传统，并在此之下成为欧共体的法律。



香港的平等权利：进展中的工作



Carole J. Petersen*

陈敏芝、卢家怡 编译

1989年夏天初搬到香港居住时，我对报章上的招聘广告感到震惊。这些广告惯常地对应征者的性别、年龄，有时甚至是种族，提出预设的要求。在殖民地时期，虽然妇女团体曾经就法律改革进行游说，但政府一直不肯推动任何反歧视立法。幸好，在回归前八年的过度期间（1989年至1997年），随着社会对人权的意识提高，对法律改革的诉求也不断增加。1989年末，政府建议订立《香港人权法案条例》以回应社会的诉求，条例最后在1991年实施。《香港人权法案条例》主要以《公民权利和政治权利国际公约》为蓝本，当中也包括了平等的权利。对于那些要求就特别领域制定反歧视法，并要求同时适用于公共和私人机构的声音来说，条例提供了更大的法律依据。

当时正好有一些较为开明的人士被委任为立法局议员，¹到了1991年，更有小部份议员是循直接选举方式入局的。这些转变带来的后果就是立法机关从此对舆论更为敏感，亦更愿意挑战既定的政府政策。立法议员更开始自行起草法案，这些事情在过渡期以前几乎是从来没有发生过的。

1994年，其中一位立法议员胡红玉女士提出了《平等机会条例草案》（Equal Opportunities Bill）（下称“《条例草案》”），草案以西澳洲的法例为蓝本并寻求在广泛领域内禁止歧视，其中包括种族、性别、年龄、残

障、家庭岗位和性倾向等等。胡女士又起草了《人权及平等机会委员会草案》（Human Rights and Equal Opportunities Commission Bill）（下称“《委员会草案》”），用以成立一个能够促进和保护人权的独立委员会和一个专责处理歧视投诉的平等机会裁判法庭。

当时的港督运用其宪法权力，阻止胡红玉向立法局提交《委员会草案》，可是，他却阻挡不了《条例草案》的提交，因为它并不涉及公帑的额外开支。实际上，当时的民主党和好几位独立议员都已经承诺支持《条例草案》，而公众咨询的结果亦显示了市民对反歧视立法的广泛支持。由于忧虑胡红玉提交的《条例草案》获得通过，政府只好自己提出两个折衷

的法案——《性别歧视条例》和《残疾歧视条例》。虽然在策略上，政府确实成功说服了议员不要投票给胡红玉那涵

盖领域较宽泛的草案，不过，它和那些支持商界的议员亦同样须要放弃本身原先反对一切反歧视立法的立场。

《性别歧视条例》和《残疾歧视条例》终于在1995年获得通过，虽然条例在雇佣范畴的保障延至1996年底才得到实施。为了辅助法例的执行，政府设立了“平等机会委员会”（下称“平机会”）。它拥有调查和调解申诉的权力，并有权协助申诉人就未能调解的投诉提起司法诉讼。

《家庭岗位歧视条例》在1997年通过。三个反歧视条例现时均由平机会负责执行，遗憾的是平机会没有任何权力去执行《人权法案条例》中的平权条款，意思就是若政府机构触

局”，1997年以后改称“立法会”。



平等機會委員會
EQUAL OPPORTUNITIES COMMISSION

* Interim Director, Spark M. Matsunaga Institute for Peace and Visiting Professor, William S. Richardson School of Law, University of Hawaii. Formerly Associate Professor in the Faculty of Law, University of Hong Kong

¹ 编注：在1997年以前，香港的立法机构称为“立法



犯了为《人权法案条例》所禁止的种族歧视，受害人可以向法庭提出诉讼，但就不能够向平机会申诉或借助其调查和调解之服务。²

虽然这三个反歧视法例适用于多个范畴（包括教育、住屋、货品和服务的提供），但雇佣是最重要的一环。平机会迄今接到的投诉大部份都是涉及这个范畴的歧视。这法例可广泛应用于就业、保护雇员和职位申请人、合约工人和受佣金的中介人。当商号拥有 6 名或以上的合伙人时，法例也同时保障这些合伙人和可能合伙人。它又禁止性骚扰和基于残疾的骚扰。三条法例都含有“转承责任”（vicarious liability）的条款，雇主须为雇员在受雇中的违法行为负责；不过若雇主能证明自己已经采取了所有在合理情况下切实可行的步骤来防止有关的违法行为，便可避免承担以上责任。

若有人认为自己遭受三个法条中任何一条所禁止的歧视或骚扰，便可向平机会申诉。平机会可协助起草申诉书，但在调查和调解时，它的立场是持平的。有部分受害人认为这原则并不公平，因为平机会的职员应该支援歧视的受害者。但无论如何，平机会确实要求其工作人员在调查和调解过程中必须保持中立；因此在申诉过程中，非政府组织给受害人提供协助便显得十分重要，例如妇女团体或是残疾人土权利组织的成员，可以陪同申诉人出席平机会的调解会议，当答辩人是商号或政府部门时，这尤其重要，因为后者的代表往往比受害人更富有经验。

不论在甚么情况下，平机会的诉讼经费都是非常有限的，所以它有必要在提供法律协助前尝试调解个案。不过，它亦曾就一些重要的个案提起诉讼，例如在 *Yuen Sha Sha v Tse Chi Pan* (1999) 一案中，平机会就给一名香港中文大学女学生提供了法律协助，这位女生因遭受另一名学生违法性骚扰而得到区域法院裁定获得八万元的赔偿。性骚扰行为是《性别歧视

条例》第 39 段所禁止的。个案指出，起诉人连续多月被宿舍里同房女生的男朋友以摄录机偷拍更衣过程，判决成功提高了公众对性骚扰的意识，差不多所有香港的高校现时都已订立禁止性骚扰的政策和设定申诉程序。



平机会又曾成功地就怀孕歧视提出诉讼，其中包括 *Chang Ying Kwan v Wyeth (HK)LTD* (2001) 案。申诉人为前市场经理，在怀孕后收到公司的通知，要求她选择辞职或降职为市场助理，起诉人拒绝作出选择，并致电平机会征询意见，后来她虽然可以继续留在原有的岗位，但却表示遭受不利对待，原因不单是因为她怀了孕，还因为她曾咨询平机会。最终她辞职并声称遭受“变相解雇”（Constructive Dismissal）。法庭确认她遭受怀孕和“使人受害”³ 的歧视。

由平机会提起关于性别歧视的诉讼中，最重要的或许就是 2001 年“平等机会委员会诉教育署署长”（*EOC v. Director of Education* (2001)）一案。在该案中，政府的“中学学位分配办法”（The Secondary School Placement Allocation System, SSPA）被指违反《性别歧视条例》。平机会在此前收到女性学生的投诉，指在成绩表现较男性同学优秀的情况下，男同学能获编配到精英中学，但自己却未能获编配到同一学校。平机会遂根据《性别歧视条例》第 70 节进行首次“正式调查”并判定该学位分配机制违反条例。调查发现，女性学生在完成小学课程时，平均成绩都较男性学生优秀，但女性学生却未能全面受惠于个人的优秀表

² 编注：本文写于 2008 年 6 月中旬，当时香港的《种族歧视条例》仍在草案阶段，要到 7 月 10 日才获得立法会正式通过成为条例，并订明日后同样由平等机会委员会负责执行，不过直至 2008 年 8 月 30 日，政府仍未有为条例定下生效日期。

³ 编注：“使人受害”是香港平等机会委员会对“victimization”的翻译，在几个反歧视条例中均列作违法行为，意指受害人因向平机会提出申诉或其朋友、同事因协助提供资料而受到歧视、骚扰、中伤或不公平的对待。



现，原因是在教育署自 1978 年起实行的“中学学位分配办法”中，一直都按男女生性别调整分数，而在编定派位组别时，又将男生和女生分为两个不同的队伍排列，到分配精英中学学位时，再以男女生固定配额制为准则。政府承认实行此三项机制，目的是为了确保女生们不会拿掉高档次中学的大部份学位，虽然个别学校网⁴同样有男学生因此分配机制受到影响，但因此受到不利的影响的女学生人数高得多。

平机会于 1999 年 8 月就调查发表正式报告，随即引起了巨大的争议，政府初时也表示会修改“中学学位分配办法”，可是到了 2000 年初，政府却发表声明，指出在听取新的法律意见后，决定不会自愿放弃该以性别为基础的学位分配机制。平机会最终提请司法复核，⁵ 高等法院在 2001 年 5 月的裁决中声明有关学位分配办法包括的三个机制全部都含有歧视成分并均属违法。

高等法院更指出《性别歧视条例》应该在其本身能够合理予以包涵的限度内被诠释以使它能够执行香港就《消除对妇女一切形式歧视公约》所要承担的义务。高院这项裁决也成了一个极有价值的权威判例，因为它成功把国际法法理中的性别平等概念带进香港的司法体系中。

平机会也有数项关于《残疾歧视条例》的诉讼。其中一个案件是 2005 年“萧启源 诉 玛利亚书院”案 (*Siu Kai Yuen v. Maria College* (2005))。萧启源原是该学校的老师，但自证实患上癌症后即被解雇。校方指出解雇是基于萧氏违反聘用合约中的基本协议，即“不论任何

原因，教师的缺席率不得高于一个班级全年上课时间的一成”。法官指出合约理据不能作为残疾歧视的抗辩理由，而合约中有关“缺席”的条文应在《残疾歧视条例》的约束下作废，此举是为了禁止契约条文中出现差别对待。辩方及其律师均显然相信，雇佣合约可以完全作为抗辩依据，而合约的执行亦不会受到《残疾歧视条例》影响。由平机会发出的新闻稿指出，它为这个案件提供法律协助，是希望法院的裁决能够为雇主订出有关职场内处理病假的指引。



最著名的《残疾歧视条例》诉讼案例，可能就是发生于 2000 年的“K、Y 及 W 诉 律政司司长” (*K, Y, and W v. Secretary for Justice* (2000)) 一案了。法院裁决书指出香港政府违反《残疾歧视条例》，因其政策规定，政府五类“纪律部队”包括警察、入境事务处、海关、消防处及惩教署都不会聘用任何近亲具有精神病纪录的人士作为雇员。此案的重要性在于它揭露了不少人（甚至是政府官员）对精神病的非理性看法。

政府辩称若雇员有具精神病纪录的亲属，便未必能够“安全地”执行其职务。法院指出，相较于一般大众，上诉人并没有展示任何显著的危险征状，而且，政府也可以用不牵涉歧视的方法来一一识别应征者和现行雇员，是否染有足以引起安全风险的疾病。

从平机会提起的诉讼及大量调解个案件中，可以看得出一个强而有力的、全面的反歧视法例所具有的价值。不过，香港的反歧视立法仍然属于“进展中的工作”，因为在私人领域中，有很多基于例如种族、年龄和性倾向的歧视仍未受到法律约束；⁶ 虽然个别立法会议员曾经试图扩大反歧视法例的覆盖范围，但香港是中国的特别行政区，在现行的宪制下，个别的立法会议员要成功提出一项与政府立场相反的议案，是非常困难的事，因为《基本法》第 47 条严格限制了议员可以提出的议案类

⁴ 编注：香港的中学学位分配的主要机制是由教育当局根据学生所在地区及成绩编派。当局亦将所有公立及由政府资助的中学根据其地理位置分为 18 个“学校网”。

⁵ 编注：国内的法律用语为“司法审查”。

⁶ 编注：见上列注释 2。



别，而且《基本法附件一》也为由议员所提交的法案强加了特别的表决程序。在这种情况下，要扩大反歧视条例的保障范围，便先要得到政府的支持，才有可能成事。

香港政府多年来一直拒绝增加任何反歧视法案，也因此受到联合国多个负责监督香港执行人权公约状况的委员会批评，最明显的例子就是，尽管香港受到《消除一切形式种族歧视国际公约》的约束多年，⁷ 但却一直没有立法禁止在私人领域中出现的种族歧视。



2004 年香港政府终于原则上同意立法禁止种族歧视。政府在同年发表的咨询文件中强烈暗示《种族歧视条例》将起码会提供如现行的反歧视条例一样的保障。⁸ 当时更有评论建议政府采纳英国相关法例的新增修订，以期令《性别歧视条例》及《残疾歧视条例》得以臻善。可是，在仔细检视政府最终提交的《种族歧视条例》草案后，便不难发觉一切恰恰相反——这份草案比上述两个条例都来得软弱。

主要的问题是政府在草案中加入了多项冗长的条文，不但限制条例的适用范围，也豁免了很多我们都会认为是典型种族歧视的行为。这些条文大部份都不曾在 2004 年的咨询文件内出现过，它们过度繁复，而且行文拙劣，一般人实在很难明其所以。事实上，看得出来很多新增条文都是在 2004 年以后才拟定的，这些条文的执笔者都不是主理第一个草案的人，而且，那些执笔的也似乎没有谁曾经用心，想要把条文的内容弄得连贯和一致一些。不过，只要有能力把那些复杂的条文梳理看透，就很难不得出如此一个结论：这个法案根本就是要将少数族裔命定为较差待遇的目标。《种

族歧视条例》本身就是官方歧视的例子，同时也反映了政府对《消除一切形式种族歧视国际公约》所需要承担义务的违反。

我已于 2007 年 6 月向立法会的法案委员会提交了一份意见书，透过详细的例子指出《种族歧视条例》法案远不如《性别歧视条例》和《残疾歧视条例》。意见书题为“Hong Kong's Race Discrimination Bill: A Critique and Comparison with the Sex Discrimination and Disability Discrimination Ordinances: Submission to the Hong Kong Legislative Council's Bills Committee to study the Race Discrimination Bill”。⁹

但一如所料，香港政府完全不同意我的批评。¹⁰

不过即使在读过政府的回应后，我仍旧相信我的批评是正确的，《种族歧视条例》的确是一项很薄弱的法案。香港的少数民族等了超过十年，时间比性别歧视和残疾歧视的受屈人都来得长久，为的就是要有一份可以保障他们权益的法案。

如果立法机关现在要把这样一份没有实效的《种族歧视条例法案》通过，实在是可耻的事。如果政府不愿意引进英国近年对法例所作较为进步的修订，至少也应该有意愿去订立一个与香港现行反歧视条例一样，有约束力而覆盖范围也比较广的法例。制定一个明显较《性别歧视条例》、《残疾歧视条例》及《家庭岗位歧视条例》薄弱的法案，本身很可能已经违反了《基本法》和《消除一切形式种族歧视国际公约》及其他国际人权公约，对这些公约，香港负有缔约义务。一项软弱无力的法律将会令香港难堪，也可能令很多国际公司犹豫是否应该在香港发展业务。我们只能希望最终版本的法案是具保障效力的，让始于 1995 年制定《性别歧视条例》的“进展中的工作”得以延续。



⁷ 编注：《消除一切形式种族歧视国际公约》早于 1969 年延伸并适用于香港。

⁸ 香港特别行政区政府民政事务局，种族歧视立法咨询文件，2004 年 9 月。

⁹ <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc52/papers/bc52cb2-2232-1-e.pdf>

¹⁰ 其回应可见

于 <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc52/papers/bc521029cb2-173-1-e.pdf>



我国反就业歧视的法律制度 及完善立法的建议

■ 蔡定剑*



一、我国反就业歧视的现行法律框架

中华人民共和国是一个以平等为重要价值理念建立的国家。新中国建立后在消除社会经济不平等和男女不平等方面作出了很大的努力，并取得了显著的成就。

（一）宪法确立平等权原则

宪法第 33 条规定“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”。这是我国实行平等保护和反歧视的一般原则。在这项一般原则下，宪法还确立了平等和反歧视的四大原则：1.政治权利的平等。2.禁止民族歧视。3.禁止宗教歧视。4.男女权利平等。

（二）《劳动法》禁止就业歧视的三项规定

该法第 3 条规定了平等保护的一般原则，“劳动者享有平等就业和选择职业的权利”。具体规定有三个方面：1.禁止就业机会歧视。“劳动者就业不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受到歧视”。2.禁止就业性别歧视，“妇女享有与男子平等的就业权利”。3.禁止工作待遇歧视，“工资分配应当遵循按劳分配原则，实行同工同酬”。

（三）《妇女权益保护法》对妇女权利的五项平等保护

该法规定了五项对妇女的平等保护权利：1.平等的政治权利。2.平等的文化教育权利。3.平等的劳动和社会保障权利。4.平等的人身权利。5.平等的婚姻家庭权利。

除此之外，政府和有关部门在下岗失业妇女再就业等方面颁布法规，出台优惠政策，支持妇女项目，培训妇女；采取各种措施，消除歧视，促进男女平等。

（四）《残疾人保障法》中禁止歧视和积极措施

该法首先对残疾人享有平等权进行了原则性规定，如第 3 条，“残疾人在政治、经济、文化、社会和家庭生活等方面享有同其他公民平等的权利”。此外，该法还规定了大量的积极措施以保证残疾人的平等就业权，如设立政府部门残疾人就业的最低比例来促进就业，通过对残疾人创业给予税收优惠等扶持创业，以及要求企业对残疾职工进行技术培训等特殊保护措施。

除了上述反就业歧视方面的主要法律，在《教育法》、《民族区域自治法》等

* 中国政法大学教授、博士生导师，中国政法大学宪政研究所所长，北京大学法学院人民代表大会与议会研究中心主任。本文原文约 1 万字，此处有删节。



法律以及一些行政法规、部门规章和和地方法规中,还有一些要求平等对待、消除歧视的规定。

二、我国现行反歧视制度的缺陷

从上可见,我国在反歧视和促进就业机会平等方面的立法已经确立了一些基本的原则,并且在一些方面制定了具体的法律。但现行反歧视的法律制度仍然是相当不完善的。

首先,如果仅从反歧视的领域看,现行法律中禁止就业歧视的范围太窄,以致很多歧视可以大行其道。

相较于宪法规定政治权利平等的广泛保护范围,劳动法只规定了“民族、种族、性别、宗教信仰”四种领域的歧视。虽然在劳动法以外其他一些专门法律法规中保护领域扩展至残疾人歧视、爱滋病等健康方面的歧视,但是我国现实中一些严重的就业歧视现象并没有法律明确禁止。如身份歧视(包括户口和地域歧视)、健康歧视(如乙肝带菌者和爱滋病歧视)、还有身体特征(如身高、长相等)歧视。

其次,我国反就业歧视有法律却没有实施机制。

当前,法律在女性平等权利和残疾人平等权利的宣告性保护方面相当全面,但就是这两种就业歧视仍无所不在。原因就在于我国当前缺乏有效的申诉救济机制。

歧视女性是宪法、劳动法、妇女权益保障法都严加禁止的。但当一个国家机关明目张胆地拒绝雇用女性的时候,受害者就只能向妇联机构投诉,而妇联却不是一个有权处理纠纷的机构,投诉也就不可能有任何成效。由于行政诉讼法没有明确规定政府机关的歧视行为是受案范围,受害者不可以提起行政诉讼。¹而由于劳动法

和民法没有规定对私营机构的歧视行为可以提起诉讼,劳动者遭受到私营企业的公然歧视时,是没有法律途径可以救济的。

所以,尽管我们有那么多部门法宣告不受歧视的权利,却没有一条途径能保护和救济公民的权利,平等权在法律上只是一项不可诉的权利。这就是当前反歧视法律制度最大的问题。

最后,也是最重要的,就是我们的法律本身存在大量的歧视,以致造成制度性歧视。

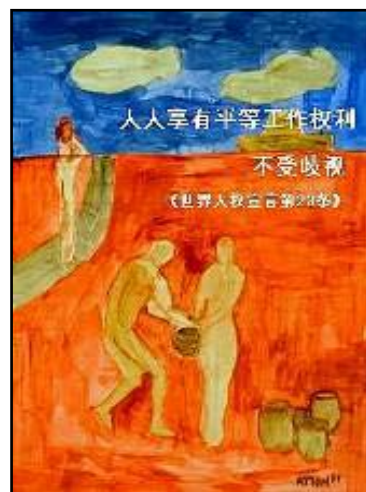
这些歧视涉及公务员的报考、录用和提拔,涉及到户口和身份歧视,涉及到不合理地设立健康标准、城市工作准入条件等,而这些法律化、制度性的歧视排除了很多人的平等就业机会,形成很不公平的劳动力市场,从而造成对公民就业平等权普遍严重的损害。

三、促进就业机会平等的对策建议

反就业歧视是加强人权保障的重要内容,而在中国开展反就业歧视将是一项长期艰巨的任务,根据反歧视的国际经验,结合我国当前的实际情况,我国开展反就业歧视应当从以下方面着手:

(一)通过宣传教育增强全社会平等就业意识

2006年初,哈佛大学校长只因一句“女子学理逊于男”,就遭遇社会舆论的猛烈攻击,最后被迫辞职。²这充分彰显了社会意识在促进社会平等方面的作用。而



¹ 现在有个别地方法院开始受理对政府机关的歧视诉讼,有的是根据行政诉讼法的精神或行政诉讼法第十一条的受案范围,以行政机关侵犯人身权为由

受理。有的根据宪法的平等权精神进行受理。多数地方法院并不受理因歧视提起的诉讼。

² <http://news.sohu.com/20060222/n241964756.shtml>, 2006年12月26日浏览。



我国由于社会转型过程中,旧的计划经济下的不平等制度没有消除,而市场经济的平等意识和制度又没有建立起来,从而导致对就业歧视的集体无意识和不平等的盛行。

意识的增强需要长期的社会宣传和教育,需要大规模的政府与民间和媒体的联合行动,持续进行。揭露严重歧视的事件和案例,在一些重要媒体上作出报道,通过对歧视案件处理的行政执法行动和司法诉讼,能有效提高公民的反歧视意识。还要广泛开展反就业歧视的基本知识教育,特别是要针对政府和企事业等用人单位的教育,以增强全社会就业机会平等的意识。

(二) 完善立法和消除现行法律中的歧视并行

根据国外反歧视立法的经验,反就业歧视法是一个小小的系统,除了宪法规定有关的平等保护条款以外,有三个层次的立法:一是需要有一个反歧视的基本法,主要对歧视的概念和适用范围作出规定;二是要有专门针对就业以及社会生活其他领域歧视现象的特别法律,如《雇佣年龄歧视法》等;三是在普通法律中,如劳动法、民法典、刑法典以及公务员法中会涉及歧视问题的条款。而如前所述,目前我国的反歧视瓶颈就是具体法律救济措施的缺乏,没有实施机构,没有申诉救济程序,没有处理纠纷的规则和法律责任。所以,完善中国的反歧视立法最重要的是具体界定歧视,特别是规定法院受理诉讼的程序、举证责任和救济补偿办法。笔者认为,为完善我国反歧视法律制度,应制定反歧视基本法,完善现有的平等就业和反歧视的单行法,并通过修改行政诉讼法和民事诉讼法,将反歧视纳入诉讼范围,以使公

民的权利一旦遭受歧视的侵害,可以得到切实的救济。

另外,由于国家机关反歧视意识差,我国过去制定的一些法律、法规,特别是一些规章普遍存在歧视性的规定,这些规定为很多制度性的歧视提供了法律依据,必须加以排除。一方面,需要加强就业平等意识的宣传,增强国家机关特别是立法和行政机关人员的意识,让他们自觉清理现存的歧视性的规定;另一方面,也需要广大学者、媒体和民间组织的关注和研究,以最终消除歧视性规定。

(三) 设立就业机会平等机构以有效地实施法律

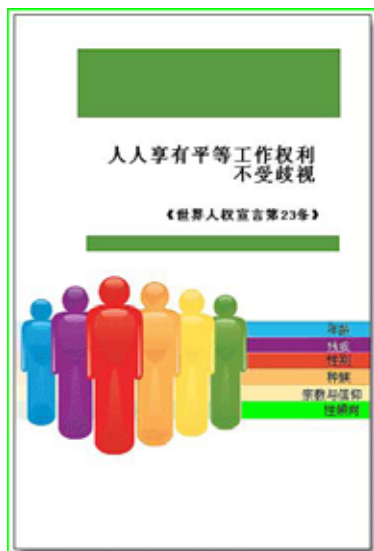
现在世界上许多国家都设立了平等委员会等专门机构,对解决就业和其他歧视纠纷作用显著。根据国外的经验,建议我国设立就业机会平等委员会,由法律赋予它独立职权,定位为法定机构,由政府任命的官员和社会知名人士组成委员会,并由法律专家或法官担任委员会主任和副主任。

委员会的职权主要是:

第一,受理关于就业歧视以及其他歧视的投诉,针对歧视问题展开调查,举行听证并对有关投诉作出裁决;

第二,有权将本委员会的工作结果和调查情况向社会和政府有关部门公布,就有关反歧视法律的问题向政府、法院以及社会组织提供咨询、意见;

第三,有权独立地向法院提起反歧视诉讼。委员会为此可以取证调查。当歧视一方严重违法,造成群体性的人群受歧视时,委员会可以为受害者提起诉讼。





中国的性别歧视状况调查研究

■ 李傲 罗英 严定国*



当今世界，反对性别歧视已经成为全人类的口号。为了真实地了解目前我国公民的性别平等观念、性别歧视实际状况，反思我国现行反性别歧视和妇女权益保障的立法和制度，促进性别平等、性别和谐的发展，2006年开始，武汉大学诊所法律教育研究中心组织了一项由武汉大学法学院 29 名法学硕士研究生和本科生参与的反性别歧视的全国性社会调查活动。

此次调查采取方便抽样、分层抽样以及多段抽样相结合的抽样方法，将分布于湖北、湖南、浙江等 13 个省的 25 个地市县乡中的 900 位公民作为调查对象，以问卷法为主、深度访谈为辅的方式进行调查研究。由于性别歧视是一个涉及多方面、多层次的社会现象，我们的调查从公民对性别歧视的主观认知和性别歧视存在的客观情况两个方面展开。在主观认知方面，着重调查公民对反性别歧视法律和现状的基本认知度；在客观情况的调查中，尽量突出现阶段社会关注的热点和焦点问题，选择了性别歧视现象比较严重的婚姻家庭、劳动就业、教育培训三个领域。问题的设计主要涉及在三个层面人们对长期形成的“固有思想”所持的态度和采取的行动。如：在婚姻家庭领域，以“男主外，女主内”和“养儿防老”两种传统说法作为问题的开始，并涉及家庭暴力和“性骚扰”问题的认知和解决方式；而在教育领域，同样设计“男孩子后劲足，越大学习进步越快，女孩子刚上学时聪明，越大学习越差”、“女生学得好不如嫁得好”两个社会传统说法分别考察公民对男女学生学习潜力和女性求学价值的认识；而对劳动就业领域的传统观念，则设计有“对性别歧视立法的态度及发现性别歧视立法后的做法”等问题来考察公民的性别意识和法治观念。

1. 通过实际调查和其后对问卷的分析，我们认为当前我国的反性别歧视道路还存在以下问题：

(1) 公众的反性别歧视意识尚未萌醒，受传统观念的影响深远

调查结果表明，公民对性别歧视的判断力普遍较低，导致社会反对性别歧视的力度不够。在家庭角色分工、学习潜力、求学价值、教育投资、学习目的选择等问题上，均存在不同程度的性别歧视现象。性别歧视作为一种社会现象，深深植根于特定社会文化传统中，公众的反性别歧视意识尚未萌醒，传统观念对其影响深远。调查中，对于男女角色分工的传统观念仍主宰了很大一部分人的思想。而在有限教育资源下，对子女的教育投资选择、子女学科选择问题上形成的男女性别的巨大差异，也体现了传统观念对个人的影响根深蒂固。在教育领域，教科书中大量存在性别歧视问题，却被大多数人所忽视，折射出人们普遍明辨性别歧视的能力非常有限。而就业领域中，过半数的人否认性别歧视的行为，体现了公众对性别歧视知之甚少。

(2) 法律对“私领域”的性别歧视行为介入不够

长期以来，由于受社会传统和文化的影响，诸如性骚扰、家庭暴力等性别歧视问题常常被人为地划分到私领域。调查中，当问及“遭遇性骚扰、家庭暴力后不得不向外界求助”时，向亲戚、邻居和朋友求助仍然是首选方式，表明大多数人仍然不愿意公权力介入性骚扰和家庭暴力的纠纷中，希望私下解决。而在就业领域，超过半数的人在遭遇性别歧视后，需要根据具体情况来决定自己是否选择反抗，说明性别歧视问题正被人为地置于公权力之外。公众对于是否遭遇家庭暴力和性骚扰的回答，与该问题本身的私隐性有关，但也从某种程度反映了法律对家庭暴力和性骚扰等性别歧视法律问题介入不够。《妇女权益保障法》已明确规定妇女不受家庭暴力和性骚扰的侵害，但对于受到侵害后的法律保障，却缺乏可操作性详细规定。实践中通过法律途径获得救济的典范很少，同家庭暴力和性骚扰实际存在状况相比，法

* 李傲：武汉大学法学院副教授，法学博士；罗英：中南大学商学院行政法方向博士研究生；严定国：中共武汉市委市直机关工作委员会干部。本文原文约 2 万字，此处有删节。



律救济途径显得力度不够。

(3) 性别平等法律未能发挥应有作用

在我国，性别平等内容以宪法的形式加以确定，相对于其他法律制度而言，不仅时间较早而且非常顺利。新中国建立以后，妇女的平等权基本上是由法律赋予的而非斗争得来的。这一方面大大加速了中国妇女解放运动的进程，而另一方面，这种几乎是在新旧社会制度交替的一夜之间发生的翻天覆地的变化，在使多数中国妇女省却了西方国家女权运动百余年苦苦追求的过程的同时，却也导致了中国女性独立性的缺乏和较少自主的主体意识。正因如此，大多数公民认为，平等权的法律保护一直以虚设的状态存在，并未得到重视，更没有发挥真正的作用。

(4) 公众对不同领域性别歧视救济途径的选择存在差异

调查结果显示，公众对不同领域性别歧视救济途径的选择存在一定差异。在婚姻家庭领域，由于性别歧视更多地涉及个人隐私，向亲戚、朋友和邻居求助成为首要选择。而在就业领域，在遭遇性别歧视后，人们则更倾向于选择法律途径解决。

2. 性别歧视现象的产生有多种原因，既有社会物质水平发展的影响，又有传统文化的羁绊；既有现存法律规定的缺漏，又有法律实施过程中的偏差。因此，消除性别歧视需要多管齐下，循序渐进。根据本次社会调查所获得的调查数据和分析结果，我们提出以下建议：

(1) 国家在将性别意识纳入社会发展和决策的同时，应不断提高公众的性别意识

作为 95 年世妇会上承诺社会性别主流化的 49 个国家之一，中国政府在社会发展和各项决策中正积极将性别意识纳入主流并取得一定成效。然而，社会性别主流化不仅需要国家层面推动，也需要在民间开展。通过对民众开展性别培训，提高公众的性别意识，有助于推动和监督政府将性别意识纳入社会管理之中。政府推动和民众推动相互促进，二者不可偏废。但社会性别意识的普及，主要依靠政府的积极行动。而民间社会性别意识培训，新闻媒体的宣传，立法、政策以及项目计划等活动的推动，是政府不可或缺的辅助力量。

(2) 完善反性别歧视的法律规定，进一步明确性别歧视等法律概念的含义

从现有法律框架来看，作为根本大法的宪法规定了两性平等的基本原则，《妇女权益保障法》、《劳动法》、《婚姻法》等具体法律法规中，对性别平等作了具体规定，基本形成了体系。但性别歧视作为一个已经在法律中提出的法律概念，却没有明确界定其内涵和外延。明确的概念对于准确识别性别歧视现象具有重要价值，而识别归类是进行反性别歧视行动的前提。因此，建议在《妇女权益保障法》总则中增加关于“对妇女的歧视”或者“性别歧视”的一般性规定，使其不仅体现宪法第 48 条男女平等的原则性规定，衡量现有法律法规的具体保障措施是否符合“性别平等”的基本精神，也为受害妇女寻求司法救济提供基本的法律依据。

(3) 通过公益诉讼推动反性别歧视的司法实践

近年来，公益案件在我国不断涌现，其目的不仅仅是保护特定人的利益，更重要的是，希望通过扩大案件的社会影响力达到维护公共利益、促进社会变革的作用。已经出现的与性别歧视相关的公益诉讼，包括退休年龄性别歧视的诉讼、农村妇女土地权利的诉讼、职场中的性骚扰诉讼、男女平等工作权的诉讼、女性家务劳动社会化的诉讼、维护被行政拘留女性权利的诉讼等等。

一方面，公益诉讼的司法实践将推动立法的进程；另一方面，公益诉讼所产生的影响，也能够使人权观念、权利保护理念得到一次大范围的宣传和推广，以促进反性别歧视理论的深入发展。

(4) 将普法工作与社会性别教育有机结合

我国近些年开展的普法工作，取得了一定成效。绝大部分公众对于反性别歧视的法律法规有了大致了解，而我国亟待解决的问题是如何将认知转化为人们的自觉行动，使性别平等落到实处。我们认为，必须将普法工作与社会性别教育进行有机结合。具体做法包括，可以在各项工作中加入性别分析、性别评估内容，在义务教育、高等教育、成人教育等各教育领域引入社会性别理论，让性别意识不仅作为一种知识，更作为一种观念，彻底动植根于公众心目中的传统的性别偏见。





“刑事侦查国际准则与中国经验” 研讨会召开

编者按：

我们的老朋友、著名的刑事诉讼法与人权法学者、上海交通大学法学院周伟教授为此次会议倾力甚多。从议程拟定，到人员邀请，都凝聚着周伟教授的智慧 and 心血。就在他订好机票，准备参会之际，突发疾病，住院治疗无效，于会议召开的前一天晚上离开了我们。周伟教授的猝然离世，让我们陷入巨大的悲痛之中。谨此再一次纪念英年早逝的周伟教授。

由武汉大学法学院主办，亚洲法律资源中心协办的“刑事侦查国际准则与中国经验”研讨会于二零零八年四月十八日至二十日于武汉举行。除了主办和协办单位的代表外，是次会议的参加者主要是来自湖北周边地区如湖南、安徽、河南、江西的一些警察院校和高校的老师、公安局长和前线的刑侦警察等共三十多人。

大会将刑事诉讼法中的重要侦查手段和程序概括为三大主题，即“证据的合法收集、保全与效力”、“讯问”及“强制措施”，并以此为切入点，一方面介绍有关措施的国际准则，另一方面亦检视中国法治改革过程中实行此等措施的经验和面对的挑战。不过，会议更深层目的在于寻求两者的结合，具体来说就是希望透过法律学者、警校老师与及前线侦查人员的分享和交流，尝试探讨国际刑事侦查准则在中国现实中的可操作性以及应用的状况。这其中除了涉及如何结合理论与实践外，更重要的是检视公约标准与国内刑事诉讼法并警察行为三者之间的差距，而如何收窄这种差距，以致令中国的刑事侦查手段和程序得以与建基于法治和人权框架的国际准则接轨，便是实践的最终意义。

两天半的研讨会在主办单位武汉大学法学院教授暨武汉大学社会弱者权利保护中心主任林莉红女士和协办单位亚洲法律资源中心的中国项目统筹黄启成先生分别致欢迎辞和各与会者的简单自我介绍后正式开始。

嘉宾讲者包括中国刑警学院陈亮教授，武汉市公安局汉阳分局俞秋元局长，徐州师范大学法律系张峰振博士，上海交通大学法学院孙维萍博士，来自香港曾经分别担任过警察、检察官和法官的水佳丽大律师，中国刑警学院刑侦系、鞍山公安局刑警支队姚伟教授，中国人民公安大学张品泽博士和来自武汉大学法学院的蔡杰教授和陈岚副教授。

会议的具体内容介绍和与会学者的观点总结将在下期刊出，敬请关注。





印尼：公义被否定 有罪可免罚

Taufik Basari* Ricky Gunawan**
关颖怡 译

1998年，印度尼西亚赢得了在管治和民主上的新纪元，时任印度尼西亚总统苏哈托（Soeharto）不敌民间社会誓不罢休的压力而辞职，当时民间团体抗议他未能成功解决金融危机，学生亦就此在国内数个地方进行示威。苏哈托倒台以后，印度尼西亚四处洋溢着自由的欢腾，自此慢慢演变成为新生的民主国家。



印尼前总统苏哈托

这以后印度尼西亚政府自诩为世界其中一个第三大的民主国家。¹ 不过，尽管它在修改法律方面做的很多，但这个国家要面对的始终是落实改革的问题。在某种程度上，印度尼西亚的民主运作可以说进展得不错，特别是它有了公平、公正和具透明度的选举。民主、政治和良好管治亦因此一直是印度尼西亚国内最受重视的议题。

不过，印度尼西亚仍遗留着一些人权问题，有待处理。昔日的人权侵害案件，至今仍未有一宗能够讨回公道，“有罪不罚”（impunity）是这个国家正在面对的一个严峻问题。

* 印度尼西亚社区法律援助中心（Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat）董事会主席。作者感谢中心的副研究员 Pebri Rosmalina 女士的协助。作者联络电邮为 tbasari@lbhmasyarakat.org

** 印度尼西亚社区法律援助中心国际关系主管。联络方法为 rgunawan@lbhmasyarakat.org

¹ 见印度尼西亚就《反酷刑公约》提交的第二份国家报告 CAT/C/72/Add.1, 23 September 2005, 见于下列网站 <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CAT/C/72/Add.1&Lang=E>

一、印度尼西亚的人权

印度尼西亚的民主论述从来没有被延伸为现实生活里的重要原则。虽然印度尼西亚此刻弥漫着改革的气息，也逐渐远离“新秩序”时期的腐败政权，但是包括政府部门和警察机构在内的国家重要机关，却仍然掌控在前朝旧班子的手中，改革者根本无从接近新的民主体系；诸如此类的问题很明显是在直接或间接地否定印度尼西亚人民的公民和政治以至经济、文化及社会等各项权利。

不过，拒绝承认人权并不代表印度尼西亚在人权的实施方面有所倒退，在维护和促进人权方面，印度尼西亚其实也取得了一些进展。新修订的印度尼西亚宪法确认多项人权，有关的条文分为四组：公民及政治权利、经济社会及文化权利、发展权和其他特定权利、国家义务及人民义务。此外，宪法中亦列出“不能克减”的权利，即生命权、免受酷刑的权利、自由发表意见的权利、宗教自由、免作奴隶和在法律之前平等的权利，还有法律溯及力的原则（principle of non-retroactive）。

印度尼西亚在 2005 年也批准加入了两个重要的国际公约：《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》；而其它已经加入的还包括在 1984 年批准的《消除对妇女一切形式歧视公约》、1990 年的《儿童权利公约》、1999 年的《消除一切形式种族歧视国际公约》和 1984 年的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（下称“《禁止酷刑公约》”）。以这个清单的人权法作为规范显示出印度尼西亚对捍卫人权的决心。政府曾经指出，加入国际人权条约和制定人权法，是它履行所谓缔约国义务——即促进、尊重及保护国民人权——的具体行动。



然而在现实中,这些法例的执行与理想相去甚远。简单来说,对于正在发生的各种人权违反状况,印度尼西亚政府无论在回应的能力和步伐上都还不算合格。

二、 执行国际人权法失败

(一) 《公民权利和政治权利国际公约》

印度尼西亚于 2006 年批准《公民权利和政治权利国际公约》,那原是一个很好的机会,让政府改善其阴暗的人权历史。但要有效执行这个公约,需要得到两个要素的配合,一是本地的立法要符合国际公约的规定,二是必须有健全运作的机制去监督执法。但印度尼西亚目前还没拥有这两个条件。在苏哈托时期,极权统治和政治迫害长期存在,带来了镇压式的法律体制和特别在警察、检控和司法机关等方面表现出来的司法系统衰败。²

酷刑和扣押期间的虐待在印度尼西亚的警察局是司空见惯的事。在武装冲突的地区如波索镇(Poso)和亚齐省(Aceh),不断严重侵害人权的军队可以逃责,不用受罚,总检察长行事只考虑政治角度,他几乎从不起诉违法者和人权侵害者。

(二) 《经济、社会、文化权利国际公约》

2005 年,印度尼西亚通过国家法例第 11 条批准了《经济、社会、文化权利国际公约》。对于这宗事情,大众简单而直接的反应,当然就是恳切希望政府全心全意落实公约,并承诺采取步骤,通过所有相应的措施,逐步实践公约所规定的各项权利保障;“批准”本来就应该就是说政府必须制定政策,以保护、促进和尊重其人民的权利。

但不争的事实是,印度尼西亚政府并没有充分执行公约的规定。在大部份的主要城市里,大规模的拆迁仍然不断发生,无数的印度尼西亚人民因而要生活在饥饿与贫困之中,有的甚至丧失性命。在像印度尼西亚这样一个粮食储备和天然资源都丰富的国家,就是单一的饿死案件,也是不可能让人接受辩解的。这些案子存在就应该被看成是民主的缺陷,数以百计的死亡个案证明了印度尼西亚是个失败的民主国家,很多人因饥饿或贫穷而自杀,街上也不难找到为求温饱而要四处乞讨的儿童,难道

政府应该对这些情况视而不见吗?这一连串的失误正好显示出这个政府的愚昧和保护人民权利意愿的缺乏。在加入公约以后,它至少要表明执行条约的政治意愿,可直到现在它还是没有任何表示。政府也应当提高国民对经济、社会及文化权利的意识,让他们了解权利的核心并竭力争取。政府没有充分觉醒和良好意愿很可能会导致印度尼西亚慢慢走上历史的末路。

(三) 《禁止酷刑公约》

印度尼西亚并没有法例规定酷刑是可以治罪的(指一般情况,而不是危害人类罪或违反国际人道法一类的事情)。在加入《禁止酷刑公约》以后,国内外一直有声音呼吁政府制订符合公约规定的本地法律,可是印度尼西亚政府却一直执意不从。在修订法例这一点上,印度尼西亚政府对其人民和国际社会还是有欠交代的。虽然目前印度尼西亚有几个相关法例,可它们都写得草率且不包含正式的程序,在执行上难有效用。刑法典的草案建议对施加酷刑的行为,予以五年至二十年的监禁惩罚,可是对于同样侵犯人类生命权利的“蓄意杀人”,刑罚却严重得多。基于政府这种对酷刑罪行不甚了解的态度,确实很难保证草案能够得到国会的通过。

政府刻意拒绝根据公约要求,订立国内法规,在酷刑的受害人得不到司法正义的同时,侵权者却可以获得有罪免罚的待遇,这种后果非常严重。没有禁止酷刑法也就等于是受害人和其家人没有途径寻求公义和救济。有权就国家机关所造成的冤屈申索救济和赔偿,是印度尼西亚早已加入成为缔约成员的《禁止酷刑公约》的核心原则,而大部分在印度尼西亚被申诉过的酷刑案件都没有被成功定罪,无疑是不能容忍的。

(四) 《消除对妇女一切形式歧视公约》

这个公约是印度尼西亚政府通过 1984 年 7 月 24 日订立的国内法例第 7 条所批准加入的。话虽如此,但对女性的歧视在印度尼西亚仍然普遍存在。问题的根源在于父权观念一直广泛地主导着包括众政府官员在内的印度尼西亚人的思想,并得以存在于印度尼西亚的政治和法律制度里。其中一个保留着父权主义的印度尼西亚法律是 1974 年的婚姻法第 1 条,它开宗明义允许一夫多妻。这类条款反映的无疑只是男性的婚姻观,根本不能保护或保证妇女在婚姻制度里的权利。

²<http://www.ahrchk.net/statements/mainfile.php/2006statements/457/>



三、 人权违反：从亚齐省到巴布亚省



(五) 亚齐省 (Aceh)

在亚齐省发生的人权违反案例多不胜数，如 1976-1989 年的军事行动区事件，受害的估计有 6837 人。从哈桑·迪罗(Hasan Tiro)宣告展开“自由亚齐运动”(Gerakan Aceh Merdeka)³的一刻开始，亚齐省便成为高度暴力的军事战斗区。另一个例子是东姑·班达艾(Tengku Bantaqiah)和他的穆斯林宗教领袖被屠杀的事件，班达艾是一位重要的穆夫提，⁴军队袭击他位于西亚齐省卑同(Beutong)区的伊斯兰学校。事件发生于 1999 年，约 57 人受害。

其它的重大个案包括发生于 1965 年和 1984 年的两次大屠杀，后者也被称为“丹戎不碌”(Tanjung Priok)案。前案发生于 1965-1970 年，受害者估计多达 1,500,000 人，大部分是印度尼西亚共产党成员或是一些被视为与该党有紧密联系的群众组织成员，如劳工组织 Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia、农民组织 Barisan Tanah Indonesia、妇女组织 Gerakan Wanita Indonesia、青年组织 Pemuda Rakyat 和文化组织 Lembaga Kesenian dan Kebudayaan Rakyat 等。简单来说，这些人都为了自己的信念和意识型态而遭到当时的专制政权绑架、非法逮捕、任意拘禁和被施虐甚至杀戮。

至于“丹戎不碌案”，缘起是群众在首都雅加达抗议政府以“潘查希拉”(Pancasila)⁵作为全国唯一原则时遭受镇压。这宗案件曾经被提到法庭审判，可是最终所有被告都获得释放，没有人被定罪，苦主从来没有得到补偿，司法机构也一直没有捉到

幕后真正的主事人。案件在 1984 年发生并牵涉 74 名受害人。

1998 年，连串可怕的人权违反事件相继发生，一切都是从“强迫失踪”开始。当时印度尼西亚仍然在苏哈托的极权统治下，20 位活动家因为宣扬民主而被掳走，全国闹得沸沸扬扬。5 月 12 日及 13 日，4 名大学生被军警杀害，14 日雅加达和其它大城市相继陷入无边际的暴乱状态，数以百计的人被活活烧死，大批妇女特别是华裔妇女遭受强暴，无数的建筑物被毁坏净尽。这宗骇人的事件被称为“五月暴乱”，连场的风潮最终令苏哈托在 1998 年 5 月 21 日辞职。

苏哈托下台以后，恐怖的事件在 11 月又再发生。数以千计的学生走上雅加达街头，抗议“人民协商理事会”(People's Consultative Council)的特别会议，警察和军方使用粗暴的打压手法，造成数人死亡，还有以百计的平民严重受伤。这起事件后来被称为“史芒义一案”(Semanggi I)⁶。



史芒义案街头

1999 年又发生了一宗类似的案件。当年的 11 月，数千名学生抗议《国家安全法案》(Bill of State's Security)，军队开火，一名学生遇难。

(六) 巴布亚省(Papua)

印度尼西亚违反人权的事件除了在亚齐省发生外，还出现在另一个地区的巴布亚省。1996 年发生的一起案件导致了上千人受害，当时印度尼西亚国民军(TNI)以密集的军事行动冲击“自由巴布亚运动”(OPM, Organisasi Papua Merdeka / Independent Papua Organisation)，事件其实也涉及跨国企业的矿务集团、政府机关和当地土著之间对天然资源拥有权的争夺。另外在 2000 年又发生了

³ 编注：另一译名为“亚齐独立运动组织”。

⁴ 编注：穆夫提(mufti)为伊斯兰宗教法说明官，职责为咨询与告诫。

⁵ 编注：“潘查希拉”(Pancasila)意指印度尼西亚立国五原则：即信奉上帝、人道主义、国家统一、民主政治及社会正义，这五个原则是政府施政之最高原则，亦是印度尼西亚全国人民及各党派必须遵守之信念。

⁶ 编注：“史芒义”(Semanggi)是指以位于雅加达的史芒义区命名的一道桥，也是当日学生示威的集合点。同地点先后发生了两次的惨剧，史上以 Semanggi I 及 Semanggi II 识别。



雅比普拉(Aberpura) 案件。当年 12 月 6 日, 一批不知名的人士袭击雅比普拉分区警察局, 当局于是藉词搜捕, 在区内进行了大规模的清洗行动, 事件中有两名隶属防暴警察编制的机动旅 (Mobile Brigadier) 成员和一名护卫死亡。机动旅的警察稍后又在苏门答腊北边的山区柏根努昂中部 (Pegunungan Tengah) 拘捕了一些被指支持袭击行动的村民, 他们受到扣押并且被虐待。案件最终有 63 名受害者。

四、 有罪不罚

以上列举的例子简单而有力地证明“有罪不罚”的现象仍然充斥着印度尼西亚社会。事实上, 受害人从来没有获得过司法公正。侵害人权而可以免责严重威胁到个人对权利和自由的充分享有, 也是缔约国政府对确保有效维护这些权利和自由的法定义务的违反。“有罪不罚”更会“扩大那些位近统治阶层者和那些容易遭受人权侵害人士之间的差距。保障正义越是艰难, 便越会驱使更多人把法律掌握在自己手里, 结果只会令司法制度进一步衰败和引发更多的暴潮。”⁷

改革至今已经十年, 可是印度尼西亚政府对那些被剥夺人权的苦主和家属所亏欠的还是很多。从上述的事例可以清楚看到, 在很多严重的人权侵害案子里——例如任意杀人、掳拐、强迫失踪、酷刑和其他不人道的待遇等等, 有罪不罚和免责的情况依然继续存在, 印度尼西亚实在有需要在全国上下包括国家和地区层面, 以崭新而全面的方法来处理这个问题, 这一点非常重要。

当一个国家开始走出极权统治或是武装冲突的年代并期望过渡到和平、安全和民主的阶段时, 对侵害人权的违法者予以“免责”和“免罚”待遇往往都会引起极大的争议。在这些情况下的受害人和家属都会渴望他/她们的苦难得到承认并最终可以获得公正的处理, 对于那些有亲人失踪或是被夺去生命的人尤其如是, 他/她们长期背负强烈的忧戚和惶恐, 也就更有需要知道真相。

要处理这种“有罪不罚”的习性, 其中一个最大的困难就是怎样解决苏哈托时期人权侵害的责任问题, 当年人权违反的事件还萦绕在苦主和亲属

的脑海里, 不轻易被遗忘。

受到这些侵害影响的不仅限于当事人而是人类整体, 所以诸如危害人道、强迫失踪、酷刑和法外处决等罪行, 早已被界定为人类的共同敌人。侵权者获得免责会对受害人和他/她们的近亲带来莫大的创痛, 所以必须禁止。“有罪不罚”是个根深蒂固的问题, 它存在就等于为将来同类的杀戮大开门槛。

人人得享公义的原则就是要受害人的权利和痛苦得到承认和补偿, 它也要求侵害人权者受到受到惩罚, 并且要求相关的政府采取有效行动去防止同类事情再次发生。让人权和人道违反案中的受害人有权索偿不单是一般国际法的基本原则, 也是法治和民主社会的支柱。⁸

除非这些由人类尊严引伸而来的基本法律要求得到有效满足, 否则的话, 社会很难可以从昔日的政治压抑中走出来, 把伤口治愈并从新振作。换句话说来说, 纵使政府最终有需要为涉及案件的各方人士寻求国家层面的调解方案, 可是要调解得以支持和有所成就, 它就必须建基于公义并考虑到对受害人的尊重。

总的来说, 作为一个国家, 印度尼西亚不应该止于以其成就为傲, 而是需要在昂首前行的同时坦承过去所犯的过失, 并致力于建立一个以人权为本, 祛除暴力、逃责和残酷文化的时代。

⁷ 见 UN doc. E/CN.4/2000/3, Extrajudicial, summary or arbitrary executions, Report of the Special Rapporteur, Ms. Asma Jahangir, p. 30, para. 87.

⁸ 见 Council of Europe, Resolution 78 (8) of the Committee of Ministers, cited by Meleander, G., "Article 8", in Eide et al. (eds.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, Scandinavian University Press (1992), p.143; *Blake v. Guatemala* (Reparations), para.63; See also *Castillo Paez v. Peru*, (1997) 34 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C.), paras. 82, 83; *Suárez Rosero v. Ecuador*, (1998) 375 Inter-Am. Ct. H.R. (1985) 35 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C.) para 65; *Peru* (Reparations), judgment of 27 November 1998, para. 169; *Castillo Paez v. Peru* (Reparations), judgement of 27 November 1998, para. 106.



关于《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第二号一般性意见的一些要点

亚洲法律资源中心 黄启成

联 联合国禁止酷刑委员会于 2008 年 1 月 24 日通过《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（下称“《公约》”）第二号一般性意见（下称“《意见》”）。委员会于公约生效二十年后（1987 年生效）通过这份文件，有着重要的意义。《意见》综合了委员会多年来对公约的解释及相关发展的看法，其中针对“911 事件”后国际上对酷刑问题的关注，委员会在《意见》中重申无论任何情况下都不可施行酷刑，并对相关条文作出解释。

《意见》主要阐释《公约》第 2 条关于缔约国义务的执行，以下介绍其中的要点。

● 要点一

委员会重申禁止酷刑已被接纳为国际习惯法，并且是一个绝对原则（*jus cogens*），故此绝对不可克减。同时，委员会认为禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚（下称“不人道待遇”）同样是不可克减的，因为实际经验显示，酷刑与不人道待遇的界线经常很难划清，而导致不人道待遇的条件往往促使施行酷刑，所以有关防止酷刑的措施必须同样适用于防止不人道待遇。

《公约》第 16 条特别指出第 10、11、12 及 13 条同样适用于不人道待遇，《意见》重申《公约》第 3 条至第 15 条同样适用于酷刑与不人道待遇，表示缔约国有义务采取相关措施。

《公约》第 2 条（2）规定绝无任何例外情况可以被援引为施行酷刑的理由，就算是战争状态、战争威胁、国内政局动荡或任何其他社会紧急状态都不可以。《意见》指出这些情况包括任何来自恐怖行动或暴力罪行的威胁，以及国际或非国际的武装冲突。委员会表示绝对拒绝政府企图以任何保卫公共安全或应付紧急状态为理由将酷刑及不人道待遇合理化。¹委员会在此清楚反对一些于“911 事件”后将酷刑及不人道待遇合理化的企图，表明这是抵触了公约。

《意见》对《公约》第 2 条（1）进行解释。《公约》第 2 条（1）规定“每一缔约国应采取有效的立法、行政、司法或其他措施，防止在其管辖的任何领土内出现酷刑的行为”。委员会明白到如何解释“管辖的任何领土”与保证不可克减的关系密切，《意见》对《公约》第 2 条（1）的解释是缔约国不单必须在其主权下的领土，还包括在其管辖的任何领土内采取有效措施防止酷刑，而“任何领土”的解释是所有缔约国能实施有效控制的区域，这包括直接或间接、全部或局部、法律上或实际上的控制。《意见》特别提到这些区域包括进行军事行动或维持



A variety of torture instruments including, at right, the Iron Maiden of Nuremberg. — From Wikipedia

¹ 《意见》第 5 段。



和平行动的区域、领事馆、军事基地、羁留设施等。委员会认为“领土”的解释也必须包括缔约国对被拘留人士实施直接或间接、法律上或实际上控制的情况。²委员会作出以上的解释，相信是要处理由美国在“911事件”后进行连串打击恐怖分子的军事行动所引发的问题，例如在关塔纳摩基地监狱及伊拉克阿布格莱布监狱的虐囚事件。

● 要点二

《意见》解释缔约国有采取有效措施防止酷刑的义务。委员会重申缔约国必须依据《公约》第1条有关酷刑的定义及第4条的要求将一切酷刑行为定为刑事罪行。

《公约》第1条规定“酷刑是指为了向某人或第三者取得情报或供状，为了他或第三者所作或涉嫌的行为对他加以处罚，或为了恐吓或威胁他或第三者，或为了基于任何一种歧视的任何理由，蓄意使某人在肉体或精神上遭受剧烈疼痛或痛苦的任何行为，而这种疼痛或痛苦是由公职人员或以官方身分行使职权的其他人所造成或在其唆使、同意或默许下造成的。纯因法律制裁而引起或法律制裁所固有或附带的疼痛或痛苦不包括在内。”

《意见》指出，现时缔约国有关酷刑的国内法律与公约第1条的定义存在严重差别，结果导致漏洞使犯事者免受刑责。其中委员会特别强调《公约》第1条定义中的意图与目的不包涵对犯事者主观动机的调查，而是以案件的客观因素来判断。³此外，侦

查中除了调查直接犯事者，也必须调查涉及上级人员的责任。

酷刑罪必须与一般暴力伤人罪分开，委员会指出在制定禁止酷刑法时必须注意以下几点：（a）考虑到罪行的严重性，有需要配合相应的惩罚；（b）加强禁止本身的阻吓力；（c）提高负责官员追查酷刑犯罪的能力；（d）加强公众监察以至挑战政府违反公约的作为或不作为。⁴

委员会理解到部分国家已就苛待或不人道待遇设定某些刑事罚则，但由于这些刑事原则强调酷刑在定义上或是其为受害人带来的痛苦程度上均有别于不人道待遇，故只对酷刑施行者处以苛待的罚则亦会被视为对《公约》的违反。

确保被剥夺自由人士的权利对防止酷刑十分重要，

《公约》已列出一系列有关措施。除此以外，委员会在《意见》中提出的措施包括，但不止于：保存被拘留人士的名单记录；被拘留人士有权被知会其所享有的权利；被拘留人士有权迅速联络亲属及获得独立的法律协助和医护协助；设立公正的机制以检查及视察拘留或监禁的地方；提供司法

及其他救济途径，当被拘留人士遇到有可能受到酷刑或不人道待遇的危险时，可以迅速作出投诉并获得公正处理，以保障他们的权利并挑战其拘留或待遇的合法性。⁵

● 要点三

《意见》进一步解释国家义务及责任的范畴。承担公约义务的是国家不是个人。对其官员、代理人、私人承办商及以官方身份或代表政府的作为与不作为，只要这作为与



² 《意见》第7段及第16段。

³ 《意见》第9段。

⁴ 《意见》第11段。

⁵ 《意见》第13段。



不作为是与政府工作有关联、在政府的指令或控制、或在法律的名义下发生的，国家都负有国际的责任。故此，缔约国应要禁止、防止及纠正在所有涉及拘留或控制的处境中出现的酷刑及不人道待遇，例如监狱、医院、学校、涉及照顾儿童、老人、精神病患者或残疾人的机构，军事服役、以至其他因政府未能干预而促使出现私人施行伤害的处境。⁶

委员会还清楚表示当政府机关及其他以官方身份或法律名义工作的机构，知道或有合理理由相信发生由非政府机构人员或私人所造成的酷刑或不人道待遇，而未能履行职责以防止、调查、检控及惩罚犯事者，缔约国要承担有关责任，同时有关官员应被视为主谋或同谋，或根据公约构成“同意或默许”这些行为而承担责任，因为政府的漠不关心及不作为是变相鼓励以至实际上准许这些行为。委员会已经在有关缔约国未能防止及保护受害者免受性暴力（例如强奸、家庭暴力、切除女子阴蒂及贩卖人口）的问题上应用此原则。⁷若缔约国官员在知情的情况下，仍然将其管辖或控制下的个人移交予一些既知的酷刑或不人道待遇施行者及其相应机关，则其行为应被视为参与违反缔约国义务的行为，因此必须被处以刑责。就此，委员会亦对某些人士在未能得到司法公正程序的情况下，被缔约国遣送往记录不良的地方，表示关注。

以上对国家义务及责任的解释有十分重要的意义，就是委员会表明根据《公约》的原则，缔约国不单对与官方有关的行为负有义务，同时也有责任防止及调查由非政府

机构人员或私人所造成的酷刑或不人道待遇，检控及惩罚犯事者，并且向受害者提供救济。国际社会日益关注非政府机构人员或私人侵犯人权的问题，现在的共识是国家有义务防止非政府机构人员或私人侵犯人权。

《意见》对缔约国的要求与此共识一致。然而，以上的解释可能造成观念的混乱，《公约》对酷刑或不人道待遇的定义是针对官方有关的行为而不是非官方行为，故此，委员会应要在用词及观念上作出区分。

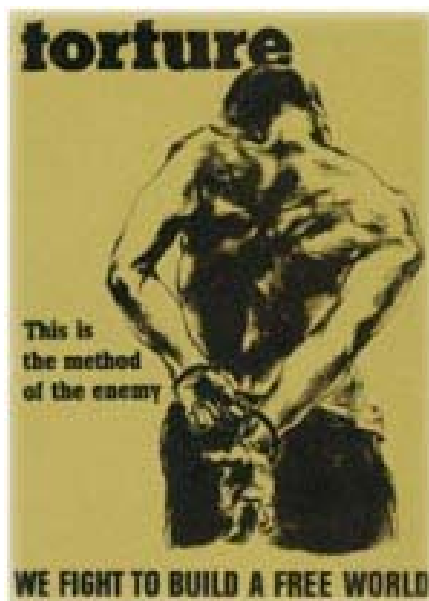
● 要点四

《意见》强调缔约国的义务包括保护容易因歧视或边缘化而受到伤害的个人及群体。《公约》第1条的定义包含非歧视原则，禁止“基于任何一种歧视的任何理由”施行酷刑。⁸缔约国必须完全地检控及惩罚所有针对这些群体施行的暴力及虐待行为。委员会要求各国将其国家报告中的有关数据，根据年龄、性别

等各主要系数细分，以方便委员会确定歧视问题是否存在。⁹

● 要点五

《意见》强调犯事者不可以上级命令为理由脱罪。《公约》第2条(3)规定“上级官员或政府当局的命令不得援引为施行酷刑的理由”。如果上级官员知道或理应知道其下属正在施行酷刑或可能这样做，但是未能采取合理及必要的防止措施，他们亦不能逃避有关责任及刑责。¹⁰



⁶ 《意见》第15段。

⁷ 《意见》第18段。

⁸ 《意见》第20段。

⁹ 《意见》第23段。

¹⁰ 《意见》第26段。



● 中华人民共和国根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第19 条的规定提交的第四次报告

(Fourth report of the People's Republic of China submitted in accordance with Article 19 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

联合国档案编号：CAT/C/CHN/4

为落实《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（下文称“《公约》”）而设立，专责监督各缔约成员落实公约情况的“禁止酷刑委员会”（下文称“委员会”）将于 2008 年 11 月 3 日至 21 日于日内瓦召开第 41 届会议，并于 7 日及 10 日上午审阅包括香港特别行政区及澳门特别行政区报告在内的中国第四份国家定期报告。

根据《公约》第 19 (1) 条，缔约国应在《公约》对其生效后一年内，通过联合国秘书长向委员会提交关于其为履行公约义务所采取措施的报告。随后，缔约国应每四年提交一次关于其所采新措施的补充报告以及委员会可能要求的其他报告，由委员会斟酌情况决定将它按照《公约》第 3 款所作的任何评论，并连同从有关缔约国收到的这方面的说明，载入其按照第 24 条所编写的年度报告。

中国早于 1988 年批准加入《公约》，原应在 2004 年提交第四份定期报告，不过由于之前的报告脱期，所以顺延至 2006 年才向委员会提交第四份报告，¹并排期在今年 11 月审议。

根据委员会于 1991 年发出并于 1998 年修订的“指引”，缔约国的国家定期报告应该包括三个部分：

第一部分应详述上次提交报告后，在国内为实施《公约》第 1-16 条所采取的新措施和有关发展，以及政府面临的挑战，其中包括在所有司法管辖领土内的法律制定和修改、机制改动和予以执行人员的培训，还有个案申诉和救济机制和程序等等。

第二部分应就委员会在上一个国家报告审议结论和“议题清单”(list of issues)中提出的问题，作出回应并提供有关信息。

第三部分应就缔约国如何具体贯彻委员会在上一个审议结论中提出的建议，提交报告。

在 2000 年 5 月发出对中国第三份国家定期报告发出的审议结论中，委员会提出了多项关注和建议。其中建议包括在国内法中加入对“酷刑”的定义、取消对《公约》第 20 条的保留、取消所有形式的“行政拘留”、予以在羁押中的刑事嫌疑人聘请律师的自由、加强对酷刑个案的调查和执法人员的培训、加强数据和研究的整理等等。

关于中国大陆的报告共 35 页，内容依据委员会的“指引”要求，详列国内近年对禁止酷刑所作出的多项法律和措施上的修改与制定并以数据旁证。

文件链接 →

中国报告 (2006 提交)

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/426/55/PDF/G0742655.pdf?OpenElement>

(中文版)

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/426/56/PDF/G0742656.pdf?OpenElement>

(英文版)

修订部分 (2008 年提交)

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/436/32/PDF/G0843632.pdf?OpenElement>

(只有英文版)

禁止酷刑委员会对中国第三份国家定期报告审议结论 (见文件第 106-145 段)

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/434/06/PDF/G0043406.pdf?OpenElement>

(只有英文版)

¹中国以本报告为第四及第五份报告的合并本。见报告序言第一段。



新任人权事务高级专员强调 关注妇女平权

南非女法官纳瓦尼特姆·皮莱 (Navanethem Pillay) 已于2008年9月1日履新，接替路易丝·阿尔布尔成为新一任的联合国人权事务高级专员。皮莱是资深律师，曾担任国际刑事法院法官。祖籍南非的她曾经历种族隔离制度的祸害，对由种族与性别带来的双重歧视体会尤深。



因此，她除了在向人权理事会发表就任后的首次讲话中，特别指出消除歧视和不平等的重要性并敦促各国为防止灭绝种族的“终极形式的歧视”做出更多努力外，更在理事会其后有关两性平等问题的年度讨论上，强调注重保护女性的权利并确保把两性平等观点结合到人权体系中是她任期内的优先工作之一。

她指出《世界人权宣言》诞生至今60年，虽然世界已通过了包括《消除对妇女一切形式歧视公约》等一系列国际法律文书，并且在促进两性平等权利的法律和政策方面有显著的进展，但是在世界很多地方，妇女仍然是最贫困、最被边缘化的一群，在争取权利、资源和机遇方面遇到的障碍仍然很大。作为一位人权分子和女性平权倡导者，皮莱深深体会到落实基于性别的平等以及消除性别歧视对实现其它所有方面的人权的重要意义。

事实上，皮莱的观察不无根据。联合国妇女发展基金在9月18日发布的《2008/2009世界妇女进展报告》就是最有力的证明。报告指出，在目前世界各国立法机构中，男性与女性的比例平均为4比1；全球60%以上的无报酬家庭工人 (unpaid family worker) 为女性；女性的收入平均比男性低17%；三分之一的女性遭受基于性别的暴力，而在部分国家，仍有十分之一的女性由于与孕产相关的原因死亡。

报告因而特别提出若要使妇女权利在生活中得到真正落实和保障，各国政府及国际社会必须设立强而有力的问责机制。在报告发布仪式上，联合国秘书长潘基文便指出不问责的政府将不会公平地分配资源，而妇女占了贫困人口的大部份，她们缺乏教育、政治和法律机会，其诉求往往遭到忽视，最终承受的影响亦将最为严重。

皮莱在人权高专办的任命为期四年，主责开展联合国的各种人权活动，任务包括促进和保护所有人切实享有全部人权、推动人权事务方面的国际合作、鼓励和协调联合国系统内部的人权行动、协助制订新的人权标准、促进人权条约的批准等；此外，她还获授权处理严重侵权行为，并采取预防性行动和措施。



人权《专业培训》丛书

本期的书讯为各位读者介绍联合国人权高级专员办事处出版的人权《专业培训》丛书。该系列由 1994 年开始至今，已出版了 14 部与不同专业界别相关的“人权教育及培训”手册和指南，其中涉及的主题包括：人权与社会工作；国家人权机构的设立；人权与执法（警察培训手册）；关于酷刑和其他不人道待遇的有效调查和文件记录；法官、检控官和律师专用的人权手册等，大部份都已有中文译本。最新一本手册是去年为配合《残疾人权利公约》而出版的《由排拒到平等：实现残疾人士权利》，全书共 163 页。

人权《专业培训》丛书均由联合国人权高级专员办事处以及来自不同国家的国际法专家和学者联合编写，并得到联合国各属下机构如“国际劳工组织”、“世界卫生组织”及“经济与社会理事会”等协助提供意见。丛书特别针对那些会直接影响人权执行和实践的专业界别的需要，内容除详细阐述相关范畴的国际人权理念及准则外，亦提供实用的工作指引，藉此希望提升不同专业人士的人权意识并协助各个公约在各地的有效实施。

除了可以经由网上下载外，丛书亦有单行印刷版本，供非谋利民间组织及学术机构完全免费索取；有兴趣读者可去信或电邮向联合国人权高级专员办事处的出版部门查询，一般可在提出索书要求后一个月内收到有关书籍。

联络详情如下：

联合国人权高级专员办事处出版及信息部

Publications and Information Desk, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

地址：Palais des Nations, CH – 1211 Geneva 10, Switzerland.

电话：+ 41 22 928 92 24

传真：+ 41 22 928 90 10

电邮：publications@ohchr.org

网址 <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducation.aspx>

亚洲法治通讯

Rule of Law in Asia

E-Newsletter

6

第一卷第六期2008年9月号

Vol. 1 No.6, SEPTEMBER 2008



出版：亚洲法律资源中心

本电子通讯版权属于亚洲法律资源中心所有，欢迎广
传。如欲转载本通讯内任何文章，请以电邮征得本中心
同意。电邮地址为：editor@ruleoflawasia.net

如欲订阅本电子通讯或提供意见，也请与本中心联系。