

经济及社会理事会

Distr.: General
29 June 1999
Chinese
Original: English

1999 年实质性会议

1999 年 7 月 5 日至 30 日,日内瓦

议程项目 14(h)

社会和人权问题: 人权问题

联合国人权事务高级专员的报告

目录

段次 页次

一.	导言.....	1-8	2
二.	加强对经济、社会和文化权利的承诺	9-14	3
	批准.....	9-11	3
	义务的内容.....	12-13	3
	《发展权利宣言》	14	4
三.	加强经济、社会和文化权利的落实	15-27	4
	确定需求.....	15-16	4
	政府间机构.....	17-20	4
	条约机构.....	21-24	5
	新的方式方法.....	25-27	5
四.	协助各国实现经济、社会和文化权利	28-32	6
五.	建立伙伴关系.....	33-54	6
	国际合作.....	33-34	6
	将经济、社会和文化权利纳入整个联合国系统	35-42	7
	区域合作.....	43-45	8
	与民间社会的合作.....	46-49	8
	与公司部门的合作.....	50-54	9
六.	结论.....	55-58	9

一. 导言

1. 本报告是根据大会 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议提交的。本报告内容集中讨论经济、社会和文化权利的执行情况。1993 年,世界人权会议促请加强这些权利的享用,并建议大家协同作出努力,确保这些权利能在国家、区域和国际各级得到承认。两年后,在社会发展问题世界首脑会议上,各国承诺基于促进和保护所有人权力求促进社会融合。联合国人权事务高级专员自就职以来一直强调她的主要目标之一是以这些承诺为根据。

2. 《世界人权宣言》五十周年纪念提供了一个理想的机会,以新的观点看待宣言对固有尊严和平等及人类家庭所有成员的不可剥夺权利的看法。《维也纳宣言和行动纲领》有力地重申,一切人权——公民、文化、经济、政治和社会权利,都是相互依存和相互联系的。受五十年经验之惠,现在越来越明白的是,必须以同样程度的肯定和信念来尊重所有人权——言论和信仰自由以及免于恐惧和缺乏的自由;公平审判及参与和代表政府的权利,与此并行的还有工作、保健和教育权利。

3. 在巩固《世界宣言》第 22 条中所载起草者的根本看法方面,在国际和国家两级上皆已取得一些进展,该条中宣称:“人既为社会之一员,自有权享受社会保障,并有权享受个人尊严及人格自由发展所必需之经济、社会及文化各种权利之实现:此种实现之促成,端赖国家措施与国际合作并当依各国之机构与资源量力为之”。国际社会所作努力的例子可从下述方面看出:人权委员会的各项决议和新任务规定;各条约监测机关进一步澄清具体权利的内容;以及联合国系统和其他国际组织的组成部分加强活动,以改善在人民生活中落实人权的情况。

4. 然而,尽管有许多进展的例子,仍然令人痛心地了解到的,《经济、社会、文化权利国际盟约》中所载享有尊严的生活条件、食物、基本保健和教育等所有基本人权都遭到广泛的剥夺。我们只须看看最近的联合国数据便可证实这点。联合国儿童基金会(儿童基金会)1999 年世界儿童现况报告警告说,近 10 亿人,即占人类的六分之一,是半文盲,在进入二十一世纪时将无法阅读书本,或签自己的名字。其中三分之二是妇女,1998 年世界粮食计划署执行主任的年度报告说,虽然有足够的粮食喂饱全世界的人,仍有 8.3 亿人长期营养不良,我

们生活在一个粮食任其腐烂但却有人挨饿的世界。联合国开发计划署(开发计划署)1998 年人的发展报告指出了如下的暗淡现实:发展中国家的 44 亿人民中,接近五分之三的缺乏基本卫生,约有三分之一的无法取得清洁用水,四分之一的没有适当的住房,五分之一的无法取得现代化保健服务,五分之一的学童失学,还有约五分之一的没有充分的食物能量和蛋白质。

5. 一个特别迫切的领域是消灭赤贫。世界银行最新的报告指出,最近的金融和经济危机迫使许多人陷入贫穷——按世界银行的标准,是指每日收入低于 1 美元的人。贫穷受害者事实上无法享受几乎所有权利——不仅是取得充分食物、保健和住房权利,还有参与政治进程权利;取是资讯和教育;公平法律待遇和公民的一般福利等权利。这些情况对最脆弱的人,特别是儿童和妇女而言更为严重,世界上有些地方的妇女和儿童经由贩卖、强迫劳役和卖淫遭到越来越多的剥削。世界银行的报告谈到现有经济战略无法消灭贫穷,并呼吁提出新的面向社会的办法。

6. 市场、资金、通信和技术的全球化改变了世界的面貌,既开拓了新的机会也创造了新的挑战。所有区域内数百万人从这些转化中受益,这是无可否认的,但世界上仍有许多人部分因这一复杂的进程而在经济和社会上被逼进社会的边缘,这也是无可否认的。发展中国家和发达国家同样出现一种明显的趋势,即少数人获得大量财富,而最贫穷的人则变得一无所有,这个问题必须解决。消灭贫穷和使全球系统造福所有人的有效行动涉及面临竞争性经济和社会优先次序的各国政府和也就是必须适当地使用在其支配下的有限资源的国际社会作出困难的决定。不过,这些决定可以也必须以下述方式作出:坚决将决策进程列入国际人权义务的范围内。

7. 无疑的,仍须在所有各级上作出大规模努力来移除在致力于确保实现经济、社会和文化权利的承诺和资源方面的障碍并大力支持这些承诺和提供资源。1999 年标志着《儿童权利公约》通过十周年,并提供了适当的机会,使全世界得以集中注意世界各地儿童面临的困难。国际社会应加入儿童基金会、儿童权利委员会和所有其他有关机构,不仅让儿童见到一线希望,并确保尊重他们的合法权利。必须把扩大取得教育、保健的机会和提供一个有助于可持续的人的发展的社会环境这一目标明确的想法和行动视为造福所有儿童而有待实现的共同目标。

8. 本报告概述了国际一级上在执行经济、社会和文化权利方面最近的重大发展。经济及社会理事会参照在其权力下进行的活动,包括人权委员会和经济、社会和文化权利委员会的活动,不妨考虑是否可能审查国家一级上为促进最好的做法、确认需要及加强各国政府与人权和发展机构以及其他有关行动者之间的合作方面的发展。联合国人权事务高级专员办事处将尽力支持这类努力,并增强各国政府促进和维护经济、社会和文化权利的能力。

二. 加强对经济、社会和文化权利的承诺

批准

9. 执行人权方面的进展大部分仰赖各国对遵守和尊重国际标准所作法律承诺的现况。自 1993 年世界人权会议以来,已批准《经济、社会、文化权利国际盟约》国家的数目增加了 17%,共有 141 个缔约国批准。这些对该盟约的最新批准是确保国家法律与该盟约的规定相符合的重要步骤。不过,必须注意到,所有国家中超过四分之一尚未批准该盟约。在《世界人权宣言》五十周年之际,秘书长和联合国人权高级专员共同写信给所有国家首脑,促请他们尽一切努力在以后五年内批准这两项盟约和四项基本人权公约。联合国可应国家的要求提供有关批准过程的技术援助和咨询意见。

10. 与《经济、社会、文化权利国际盟约》一起,其他人权条约在确定国家的承诺方面也直接或间接地发挥重要的作用。《儿童权利公约》包括维护所有人权的条款——公民和政治以及经济、社会和文化权利。该公约几乎获得普遍接受,重点显示出一些经济、社会和文化权利业已让全世界超过半数的公民——其子女以合法形式享有这些权利。《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视国际公约》两者条文中皆明白提及数项具体的经济、社会和文化权利,凡已批准这两项公约的国家也承担了执行这些权利的法律义务。只有 12 个国家尚未批准这两项条约中的任何一项。这显示出,国际间对有关经济、社会和文化权利作出法律承诺的净数与只考虑批准《经济、社会、文化权利国际盟约》的国家数目所假设的要广泛得多。

11. 过去的经验也证实,只对一种类别人权作出承诺的,迟早将对执行所有人权,从而也对可持续的人的发展构

成严重障碍。这是在所有国家不论是发达国家或发展中国家内在细节上已作必要修正的事实。如欲经济、社会、文化权利按照人民的需要和国家的实际经济潜力来执行,必须充分认识到公民和政治权利的互辅相成关系。因此,呼吁批准直接提及经济、社会和文化权利的人权条约时,也应与呼吁批准其他条约相结合。

义务的内容

12. 经济、社会和文化权利委员会的意见在其总评论中表达得清楚有力,这些意见有助于澄清具体权利的内容及其执行的必要条件,从而进一步具体说明缔约国按照《经济、社会、文化国际盟约》所作的承诺。委员会在 1999 年 5 月间举行的第二十届会议期间审议并通过了以下总评论:第 11 号(1999)“初等教育行动计划(盟约第 14 条)”和第 12 号(1999)“取得足够食物的权利(盟约第 11 条)”。¹ 总评论第 11 号(1999)强调国家初等教育行动计划的重要性,并请尚未能实施免费义务初等教育的缔约国在两年内拟订并通过一项导致这一目标的详细行动计划。总评论第 12 号(1999)肯定取得足够食物的权利与人类的固有尊严的关系是不可分而且不可或缺的,与履行国际人权法案中所载的其他权利也是不可分割的。该委员会也强调,饥饿和营养不良问题的根本原因不在全球缺乏粮食,而在无法取得粮食,并说,如果一个国家无法确保满足免于饥饿所需最起码的必要水平,则发生了违反盟约情事。

13. 其他以条约为根据的机关也从各项条约中所载标准的正式内容以外来观察,以分析其执行工作方面的社会和经济前提。例如,人权事务委员会在评论生命权时,提到了将此一权利与《经济、社会、文化权利国际盟约》下取得食物权利和保健权利相联系的诸如营养不良和流行病等问题。² 儿童权利委员会协助鉴定实现儿童权利与消除经济剥削情况之间的密切关系。委员会特别重视教育,因为教育减低了儿童易受一切形式剥削的程度。条约机关一方面把各国按照各项条约所作的承诺解释为尊重、维护和履行人权的义务,一方面呼吁各国对执行人权采取偏向积极的政策,包括对个人提供适当援助。从而,不仅是各国在社会和经济领域所作的承诺内容逐渐更确切地获得澄清,不同类别人权之间的联系也越来越获加强。条约机构极为重视各国承诺合作,以期促进和维护人权。例如,经济、社会和文化权利委员会强调缔约国应承认国际合作的重大作用,并遵

守其承诺,采取联合和单独的行动来实现经济、社会、文化权利(亦请参看下文第 33-34 段)。

《发展权利宣言》

14. 联合国各政府间机构的决议也在界定各国经济、社会、文化权利领域内的责任方面发挥重要的作用。其中 1986 年《发展权利宣言》发挥了中枢作用。该宣言将个人置于发展活动的中心,并宣称一种对所有人权的综合看法,宣言是一项工具,用以促进不同类别人权不可分割的相辅相成关系并确认促进和维护所有人权是可持续发展的基础和措施。因而,这项宣言大力增进了经济、社会和文化权利。

三. 加强经济、社会和文化权利的落实

确定需求

15. 客观公正地了解全世界落实经济、社会和文化权利的情况十分重要。这对于确定需求和新的威胁、推断所有级别落实人权的趋势,并在此基础上确定优先领域和工作方法,都十分重要。就联合国而言,这将为政策和活动的妥当定向提供基础,尤其是在国家一级建立信任和开展技术合作方面。经济、社会和文化权利委员会强调,“推动实现经济、社会和文化权利关键的第一步是分析了解现有情况……监测的目的是详细总览目前局势,而总览的主要价值在于为制订表述明确,认真选择目标的政策提供基础,其中包括确定反映盟约各项规定的优先次序。”³

16. 由于各项人权不可分割,必须加强追查人权,尤其是经济、社会和文化权利落实情况的方法。目前,这些方法不如监测公民和政治权利的方法有效,虽然各发展机构汇编的社会经济数据正越来越多地被纳入有关分析工作。在国际一级,尤其可以通过以下方法实现进展:(a) 在联合国各政府间机构的工作中,确保经济、社会和文化权利占有适当地位,尤其是在人权委员会中;(b) 把经济、社会和文化权利纳入所有人权机制之中;(c) 加强能力,支助经济、社会和文化权利委员会的工作;(d) 让人权委员会制订的机制能够评价发展权的落实;(e) 通过《经济、社会、文化权利国际盟约》关于个人来文的任择议定书;(f) 运用系统方法使评价更加有效,包括制订有关经济、社会和文化权利指标和基准。

政府间机构

17. 把经济、社会和文化权利列入联合国各机关、机构以及各机构和方案的议程,这对于分析全球、区域和国家各级别的现有需求十分关键。联合国高级专员已经建议召开大会第二委员会和第三委员会的联席会议,审议经济、社会和文化权利的各个方面。在大会第五十三届会议期间,两个委员会一起讨论了联合国在扶贫灭贫方面应起的作用。经济及社会理事会已指定 1999 年高级别部分专门讨论扶贫灭贫问题。在大会第五十五届会议上,人权委员会举办了一次特别对话,重点讨论社会排斥儿童问题。经济及社会理事会其他附属机构也十分重视与落实经济、社会和文化权利有关的领域。例如,社会发展委员会第三十七届会议着重关于从享有社会服务的商定结论,强调“对社会服务做出投资有助于消除贫穷并可促进和平、公正和平等、社会进展与融合、经济生产力、生产性就业和促使人人充分参与社会。在这方面,特别是在经济衰退时期,由各政府提供社会服务或确保人人都有公平的机会获得社会服务具有其根本的重要性。”⁴

18. 人权委员会在最近几次会议上采取重大步骤,加强联合国人权方案在经济、社会和文化权利领域里的实施能力。1998 年,委员会指派了受教育权利特别报告员(已向委员会第五十五届会议提交了初次报告)。⁵ 此外,有关发展工作社会和经济方面的任务对于经济、社会和文化权利也有很大关系。这其中包括关于发展权利的独立专家,关于赤贫问题的独立专家、关于外债对充分享受经济、社会和文化权利的影响问题特别报告员、关于结构调整政策对充分享有人权的影响问题独立专家、买卖儿童,儿童卖淫和儿童色情问题特别报告员、非法运输和倾倒有毒和危险产品及废料对享受人权的不良影响问题特别报告员、发展权利工作组以及当代形势奴隶制问题工作组。担任特别程序职务的所有人员都应在其分析报告中列入经济、社会和文化权利可能给其主要工作领域带来的影响。

19. 人权委员会第 1998/72 号决议决定设立一个新的机制,监测发展权利的落实情况。其中包括上面提到的休会期间不限成员名额工作组和一名独立专家。该独立专家的任务是研究发展权利落实工作中目前的进展情况,并将研究结果提交给工作组的每一次会议。这一机制可以被看作是有关落实经济、社会和文化权利的一个新的重要手段,因为发展权也包括涉及所有人权的综合方法。工作组将在 1999 年 9 月召开第一次会议。

20. 防止歧视及保护少数小组委员会一直参与研究工作,协助落实经济、社会和文化权利。其中包括获得足够粮食的权利(最近加以订正和补充)、违反经济、社会和文化权利者逍遥法外、人权指标、人权与收入分配及受教育的权利等。小组委员会还正在审查设立一个经济、社会文化权利论坛。拟议中的“社会论坛”将在小组委员会年会期间开会,交流享受经济、社会和文化权利方面的资料;追查贫困情况,其中包括收入分配、陷于贫穷的女性人数日增以及人权之间的关系;制订针对违反经济、社会和文化权利方面可能适用的准则。

条约机构

21. 经济、社会和文化权利委员会自 1985 年成立至 1999 年 1 月,一供审议了 155 份初次报告,74 份定期报告以及 60 份全球性报告,并为此进程制订了综合全面的准则。⁶ 委员会还探讨了新的工作方法,派出了首批国别特派团,重点是实现获得足够住房权利。⁷ 目前,委员会第一届会议都预订进行一般性辩论,由专家各机构和方案代表以及特别报告员参加。一般性辩论将辅助委员会的努力,更明确地确定经济、社会和文化权利内容,制订更有效的落实方法。委员会最近的一般性辩论重点放在受教育的权利和获得粮食的权得。

22. 委员会系统审查盟约列出的各项权利的落实情况,并收到各国和国际伙伴提供的投入,这使其成为联合国系统和国际社会内一个独特的机构。1995 年,社会发展问题世界首脑会议承认,经济、社会和文化权利委员会应发挥重要作用,落实《宣言》和《行动纲领》中有关各缔约国遵守《经济、社会、文化权利国际盟约》情况中的有关方面。不过,委员会能否发挥作用,在很大程度上取决于其拥有的资源。委员会在上届会议上谈到有大量积压的报告,又强调按照现有的安排,将要用 3 年的时间来清理这些报告。⁸ 人权专员办事处采取了若干步骤,确保更好地支助委员会的工作,尤其是依照委员会第十五届会议通过的《加强实施<经济、社会和文化权利国际盟约>的行动纲领》提供支助。⁹ 该纲领是要支助汇报进程,提高分析能力,使委员会能够充分利用现有的信息,与其他有关机构进行联系,确定分析新出现的局势,编写研究背景材料,供委员会就关键问题商定政策立场时使用,不过也应考虑采取深入步骤,如增加委员会会议频率。

23. 虽然经济、社会和文化权利委员会在监测这些权利的落实方面保持中心地位,但其他条约机构可以并且的确在协助这一进程,他们特别重视具体团体或具体情

况下经济、社会和文化权利的落实,分析在实现其他权利时的经济、社会和文化方面;条约机构与担负特别程序任务者之间的合作也十分重要。条约机构主持人与特别程序负责人每年举行会议,其各自的会议议程上都包括经济、社会和文化权利的落实。1995 年 5 月,这些会议第一次同时召开。主持人坚决支持开办一个讲习班,详细探讨衡量受教育权利落实情况的指标和基准(见下文第 25 段)。

24. 个人来文程序——一些人权条约中的一项重要机制——没有列入《经济、社会、文化权利国际盟约》之中。这一程序的主要目的是向个人提供国际保护,不过此类来文通常也引起条约机构,因而也引起国际社会对某指定国家状况的重视。世界人权会议通过维也纳宣言和行动纲领鼓励人权委员会与经济、社会和文化权利委员会合作,继续探讨《经济、社会、文化权利国际盟约》的任择议定书。¹⁰ 经一系列辩论之后,委员会向人权委员会提出了一项关于个人来文的任择议定书草案,委员会又将其转交给各国政府征求意见。迄今为止,只有少数政府发表了意见。因此,这一进程应加快。

新的方式方法

25. 维也纳宣言的行动纲领建议探讨制订一整套指标,衡量《经济、社会、文化权利国际盟约》各项权利的落实情况,将其作为努力加强享受这些权利的重要一环。¹¹ 将各项人权,包括经济、社会和文化权利纳入全球共同国家评价指标之中,这是国家发展援助框架的一项重要组成部分,并最终促成把人权实际纳入由联合国协调的、最能解决各国燃眉之急的项目之中。¹² 人权专员办事处正在参加这一进程。委员会在其第五十五届会议上通过了第 1999/25 号决议,其中要求高级专员考虑举办一次讲习班,确定有关受教育权利的渐进发展型的基准和指标。该办事处目前正在举办这一讲习班,经济、社会和文化权利委员会也正在就此进行合作。将邀请这一领域里的其他条约机构、专门机构和专家参加。

26. 人权委员会第五十五届会议在同一项决议内重申呼吁所有国家“考虑是否应该起草国家行动计划来确定改进一般人权情况的步骤,并制订具体的国家基准来落实享受经济、社会和文化权利的最低基本水平”,经济、社会和文化权利委员会指出,在许多领域里,全球基准用途有限,如降低婴儿死亡率、扩大婴儿免疫范围、每人的热量摄取量、保健提供者同人口的比例等等;各国或其他更具体的基准可以标明进展情况,十分宝贵。

¹³ 为避免在解释缔约国承诺时过于灵活,令人无法接受,委员会将这一概念同《经济、社会、文化权利国际盟约》规定的共同最低义务核心概念结合起来。¹⁴ 为探讨在经济、社会和文化权利领域进一步运用基准,人权专员办事处在 1998 年 3 月召开了一次圆桌会议,参加的有主导学者和开业者以及大批政府和非政府组织代表。制订基准的工作正在继续,其中包括在区域/次区域一级运用基准以及其他方面。

27. 非政府组织和更广泛的民间社会正越来越多地参加监测社会和经济情况。学术界也协助联合国人权机制,特别是制订两套准则:实施《经济、社会、文化权利国际盟约》的 Limburg 原则(1987)年和 1997 年拟订的针对违反经济、社会和文化权利的马斯特里赫特准则。

四. 协助各国实现经济、社会和文化权利

28. 人权专员办事处最近进行的一项关于人权领域内联合国各项技术合作方案的全系统调查显示,经济、社会和文化权利已日益被视为范围广泛的联合国活动的基础。联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国人类住区中心(生境)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)以及那些积极参与诸如粮食、住房、教育、保健和文化等领域工作的其他机构和方案正逐渐以经济、社会和文化权利作为一套标准,用以决定向各国提供援助的范畴。这有助于制定更个别集中及协调一致的技术合作方案并促进向各会员国提供援助的机构间合作。开发计划署已协同人权专员办事处制定了一项“强化人权”的联合方案,其中包括特别是在下列领域提倡可持续的人的发展的人权观点:消除贫穷、性别、环境、水和可持续的生计;促成批准基本人权文书;促进关于全球化对人权的享受所造成影响的全球对话以及向愿建立促进人权能力的国家提供援助。

29. 按照经济、社会和文化委员会的建议,人权专员办事处正执行一个特别项目,将经济、社会和文化权利纳入技术合作措施和程序的所有方面。¹⁵ 1998 年 3 月,一个专家技术工作组审查了该项目的执行情况,除其他外,该工作组提议在方案中包括为诸如参与提供基本服务(即水和教育)的政府官员提供培训和其他教育/宣传倡议并且制定专用于促进经济、社会和文化权利的资源

比例的基本标准。落实这些建议是人权专员办事处目前的工作。将在 1999 年和 2000 年期间进行关于发展将经济、社会和文化权利纳入技术合作项目的机构内部专门知识的培训方案。此外,人权专员办事处也将经济、社会和文化权利纳入其为技术合作方案和外地活动编制的手册和方法学材料中。例如,最近为科索沃紧急行动编制的供各参与行动伙伴使用的访谈准则中就提及经济、社会和文化权利以及公民和政治权利。

30. 如经济、社会和文化权利委员会在其第 10 号(1998)一般评论意见中强调的,各独立国家人权机构按照 1991 年《巴黎原则》,在国家一级实现经济、社会和文化权利方面发挥重要作用。委员会指出,在许多情况下,这些机构已进行各项教育和信息方案、审查现行法律、确定国家一级基本标准、从事研究和调查、监测人权标准遵守情况以及审查关于侵犯人权的控诉。人权专员办事处将在各区域建立和加强国家机构列为优先事项。正在编制一份《国家人权委员会经济和社会权利手册》以协助将经济、社会和文化权利纳入其各项活动和方案。此外,人权专员办事处还安排和共同主办许多以区域为基础特别集中于国家人权机构的经济、社会和文化权利的开创性培训活动。国家机构协调委员会在其最近于 1999 年 4 月举行的上一次会议上特别讨论贫穷、无家可归及其后果、精神病、土著人民权利以及确保妇女机会平等的必须政策等问题。

31. 亚太国家人权机构论坛第三届年会(1998 年 9 月,印度尼西亚)审议了最近经济危机对经济、社会和文化权利的影响并要求各国政府明确履行它们对人权不可分割的承诺,包括它们对各国国际金融机构以及诸如世界贸易组织和亚太经济合作理事会等国际和区域经济论坛的政策和行动的投入。1999 年 5 月在菲律宾举行的由人权专员办事处协同举办了一个讲习班,讨论将经济、社会和文化权利纳入各国人权委员会的工作所涉相关问题。

32. 在《世界人权宣言》五十周年的时刻,人权专员办事处开展了一起来协助社区项目,由人权专员办事处和开发计划署共同执行并由各国政府提供支助。在这一项目的范畴内,已向地方人权倡导活动提供小额赠款。许多这些项目都在经济、社会和文化权利的范围内。由于一起来协助社区项目在第一阶段期间所支助的倡导活动的成果令人鼓舞,导致该项目在联合国国际伙伴关系基金支助下得以继续进行。

五. 建立伙伴关系

国际合作

33. 根据《联合国宪章》所作承诺,《世界人权宣言》指出“人人有权享受本宣言所载权利与自由可得全部实现之社会及国际秩序”(世界人权宣言第二十八条),从而为国际人权合作提供了基础。《经济、社会、文化权利国际盟约》和《发展权利宣言》都重申这项原则。

34. 国际社会在 1990 年代期间召开的世界会议和首脑会议上重申欲在人权领域进行合作的意愿。虽然每个国家的首要责任是在国家一级确保实现所有人权,国际社会应针对各国需求提供协助。1993 年世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》第一部分内强调了这一点,其中指出,加强人权领域的国际合作对于充分实现联合国的宗旨至关重要。在 1995 年社会发展问题世界首脑会议通过的《哥本哈根宣言》承诺 1 中,各国政府保证协力创造一个能够实现所有人权的政策、法律和行政环境、世界会议和首脑会议的最后文件也为实现经济、社会和文化权利提供重要准则。在经济及社会理事会主持下制定的世界会议和首脑会议的协调后续行动框架为进一步将这些权利纳入联合国全系统活动提供了作业工具。此外,对于联合国世界会议和首脑会议所通过建议的执行情况的审查集中注意于为实现经济、社会和文化权利制定的政策和方案也极为重要。

将经济、社会和文化权利纳入整个联合国系统

35. 秘书长的改革方案重申人权是联合国系统内的交叉性问题,有助于加强在经济、社会和文化权利领域的努力。由于将人权列入所有最为重要的联合国管理结构的议程上,整个系统目前更可以对人权的执行提供实质性支助。经济及社会理事会第 1998/2 号《商定结论》强调必须进行机构间合作以促进经济、社会和文化权利。秘书长就《维也纳宣言和行动纲领》和《商定结论》的执行情况提交经社理事会 1998 年和 1999 年实质性会议的报告对此进程作了审评。¹⁶

36. 《发展权利宣言》内载的以权利为基础的观点日益被视为可以确保国际环境启动的基础。基于确认权利享有者的权利和义务承担者相应的责任,联合国各机构和方案日益认识到国际人权标准可以为决策和行动提供确切无疑的标准。一般认为,适用于发展领域以权利为基础的观点可以确保发展的持续性和公平参与发

展及从发展中获益。例如,在讨论最近经济危机的辩论中,一般常常指出,这次危机对人们造成的不利影响纵然不能避免,也可以减轻,如果当时充分考虑到人权观点的话。人权专员办事处决心同所有伙伴密切合作,对将人权纳入经社政策和行动提供实质性支助。

37. 对经济、社会和文化权利特别具有根本重要性的问题是消除贫穷。经济及社会理事会 1996 年通过的《商定结论》对全系统的脱贫努力发挥指导作用。¹⁷ 1998 年行政协调委员会通过《消除贫穷行动承诺声明》,这是联合国系统一项关键的国际承诺和中心目标。行政协调会强调贫穷剥夺了选择和机会,也损害人的尊严。开发计划署、世界银行、联合国贸易和发展会议、儿童基金会和其他机构及方案曾经拟定消除贫穷的方案。处理赤贫问题的独立专家向人权委员会第五十五届会议提交第一次报告,其中除其他事项外,建议为保证最低收入通过国内立法并建议将国家预算的 0.7% 用于官方发展援助。¹⁸

38. 联合国发展小组是联合国在发展领域的主要政策和协调结构,已经成为促进执行经济、社会和文化权利的一个主要论坛。人权专员办事处主持发展集团发展权利特设小组,该小组除其他事项外,现正拟定联合国在发展活动中提高人权方面活动的观点,它是为联合国工作人员就发展权利及其对可持续发展的影响所提供的培训方案。联合国发展援助框架的目的是要在回应特定国家的发展优先事项时提供继续进行联合国协同工作的方式,所以将在确定执行经济、社会和文化权利的需要和向其提供协调回应方面发挥主要作用。为推动这一进程,人权专员办事处已经编写了行政协调委员会驻地协调员指导准则草案中的人权部分。

39. 1998 年出版了两份将人权纳入发展领域的重要文件。开发计划署印发了一份“将人权纳入可持续的人的发展”的政策文件,世界银行出版了“发展与人权:世界银行的作用”。这两份文件均讨论各自组织人权方面的活动,特别是在贫穷、人力资源、治理和法治领域。其后,这两个机构同人权专员办事处的密集接触,显示对人权和经济及社会发展采取综合观点日益成为事实。人权专员办事处和开发计划署合作已经导致《谅解备忘录》于 1998 年签署(另见上文第 28 段)最近进行的执行情况年度评价显示出,两个伙伴¹在人权和可持续发展领域的合作努力方面都取得了重大的进展。1998 年 12 月,高级专员前往世界银行讨论合作方式。世界银行

代表参与人权委员会及其一些工作组的工作并同人权专员办事处保持工作关系。

40. 人权专员办事处在执行 1996 年 11 月在罗马举行的世界粮食问题首脑会议建议的框架内同粮农组织和世界粮食计划署以及非政府组织¹⁹和专家合作,决定获得食物权利及执行这项权利的内容。人权专员办事处和粮农组织举办一次专家协商会议,讨论获得食物权利的核心内容(1998 年 11 月,罗马)。粮农组织还印发了强调这项权利的出版物。人权专员办事处在日内瓦主办了一次行政协调委员会营养小组委员会会议(1999 年 4 月)并协同小组委员会举办了一次讨论“关于食物和营养政策及方案的人权观点的要文和政治”的座谈会。²⁰

41. 1999 年 3 月,人类住区中心和人权专员办事处在日内瓦联合举办了一次专家小组会议,从实际方面讨论获得合理住房的人权。与会者确定需要国际社会紧急注意的领域,并除其他事项外,建议任命一名住房问题特别报告员和通过《以发展为基础的流离失所问题的人权综合指导准则》。已经鼓励诸如消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会的条约机构草拟关于住房权利的新的一般性建议。此外,一般还同意人类住区中心和人权专员办事处应在现有人权外地活动之一中拟定一项关于获得住房权利的试办方案。

42. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案和人权专员办事处在发展的保健方面的合作包括:分发关于艾滋病毒/艾滋病和人权的国际指导准则;由开发计划署和药物管制和预防犯罪办事处从保护感染艾滋病毒/艾滋病者权利的观点审查和改革刑法和改造制度;将国际指导准则纳入联合国各机构和方案的政策和活动。机构间合作和协调工作正在联合国联合方案领导下进行。开发计划署也在建立国家能力的范围内参加这个领域的活动。²¹

区域合作

43. 若干例子说明已在区域一级为促进和保护经济、社会和文化权利作出广泛努力。这体现在欧洲社会宪章所载保护这些权利的制度,它也采用了集体控诉制度。美洲人权公约附加议定书(“圣萨尔瓦多议定书”)列明所有基本的经济、社会和文化权利。根据这项议定书,组织工会权和受教育的权利容易成为个人申诉的主题。非洲统一组织在通过非洲人权和人民权利宪章的同时,将经济、社会和文化权利与公民和政治权利合

并成一个文件。1990 年开罗伊斯兰人权宣言也一并提到这两类权利。

44. 区域、分区域和国家人权活动都是必要的,因为它们鼓励当地人民理解应该解决的优先问题及解决方法。区域合作也应有助于填补因各国对国际援助兴趣增加与包括人权专员办事处在内的个别机构应付这种兴趣的资源有限所出现的能力差距。因此,人权专员办事处在进一步发展与区域人权组织密切合作的同时,打算加强其区域和分区域一级的合作方案,其中一大部分将集中处理经济、社会和文化权利。南部非洲发展共同体区域经验及其与亚太区域讲习班的共同经验,特别是 1998 年德黑兰和新德里会议,都明确证明这种处理办法可以加强联合国促进和保护人权工作效率及确保更有效利用已有资源。调查结果和所有区域提出的资料都表明对这种区域和分区域合作的重大兴趣。

45. 人权专员办事处在印度政府的合作下,于 1999 年 2 月在新德里举行了第七次亚太促进和保护人权讲习班,由该区域 30 国家的代表参加该讲习班,查明了促进和保护这个区域人权的四个关键领域,包括:(a) 制订促进和保护人权的国家行动计划和加强国家能力;(b) 人权教育;(c) 促进和保护人权的国家机构;和(d)落实发展权利和经济、社会和文化权利的战略。会议讨论了经济、社会和文化权利,随后建议休会期间关于发展权利及经济、社会和文化权利的讲习班应集中讨论制订数量基准;查明落实这些权利的障碍和提议采取有关行动以加强国家促进和保护这些权利的能力。

与民间社会的合作

46. 虽然国际性非政府组织常常强调公民和政治权利,但是近年来非政府组织也对推动促进和保护经济、社会和文化权利起倡导作用。诸如牛津救济会、经济和社会权利中心、住房权利和迫迁中心及粮食第一国际行动网络等非政府组织仅是在这个领域发展了许多专门技术的显著组织的例子而已。愈来愈多的地方非政府组织也强调经济、社会和文化权利,这是可喜的。

47. 关于人权的维也纳会议五周年全球非政府组织论坛充分讨论了有关经济、社会和文化权利的问题,并制订了若干建议。论坛强调这些权利不只是期望的目标,而且与人类尊严、发展和幸福以及公民和政治权利享有同等地位、重要性和显著性。有人特别强调全球化对经济、社会和文化权利的不利影响及对这个程序作出反应的必要性。

48. 1999 年 2 月,人权专员办事处和法学家委员会组织了关于《经济、社会、文化权利国际盟约任择议定书》草案的讲习班,常驻联合国日内瓦办事处的代表团有超过 60 名代表参加非正式讨论。

49. 美国科学促进协会(科促会)科学和人权方案及国际人权信息和文献系统(人权信息系统)已按照《经济、社会、文化权利国际盟约》的规定,进行关于监测严重违反经济、社会和文化权利的三年期项目。其目标之一是发展监测这些违反情况的工具和资源。项目将广泛使用因特网提供培训和技术援助。

与公司部门的合作

50. 愈来愈明显的是,许多商业决定都可能会严重影响个人和社区的尊严和权利。虽然全球自由贸易和竞争促使一些国家大量积累国家总财富,但另一些国家却变得更穷,不然就是在尽其所能之后只能赢得蝇头小利。发展中国家和发达国家内部都一样日益关心财富尽管增加贫富差距却不断扩大的问题。这种新情况的成因复杂而多样,但必须加以解决。商业居于目前正在进行的全球化进程的核心,而且正是为了商业利益,才需要将上述问题的处理方式显示给每一国的各个公民,人人在社区才有其地位-所有基本人权才受到尊重。幸运的是,许多公司领袖确认到公司活动的长期可行性和今后对股东价值的保护依赖以人权为基础的法治所管理的政治环境的稳定。

51. 正在这种背景之下,秘书长柯菲·安南提议世界商业界领袖汇集于今年 1 月在瑞士达沃斯举行的世界经济论坛会议-分享价值观念和原则的“全球协约”,为全球市场提供人性的一面。他吁请商业界领袖,通过个别公司和商业社团,接受并支持人权、劳动标准和环境领域的一系列核心价值观念。特别在人权方面,秘书长要求商业界“在其影响所及范围内支持和尊重保护国际人权;并确定它们的公司不介入践踏人权。”

52. “全球协约”的短期目标是将普遍价值观念编入商业界的任务说明;改变管理惯例来执行这些价值观念;和分享学习经验。秘书长要求联合国三个直接有关的机构——劳工组织、联合国环境规划署和人权专员办事处,随时准备在这方面协助商业界,并促进商业界与其他社会团体的对话。愈来愈多的商业社团、部门 and 个别企业都在编写或修改商业原则的说明及行为守则,并实施具体行业倡议,以提高对这些问题的认识和监测具

体标准的遵守情况。这些倡议是令人鼓舞的例证,说明可以做什么工作。

53. 人权专员办事处正在两个领域内着重于秘书长倡议的后续行动。第一,人权专员办事处正在与诸如承担宣扬社会责任、威尔斯亲王商界领袖论坛、世界可持续发展商业理事会等商业社团建立合作关系,以鼓励公司倡议。人权专员办事处也促使工会和非政府组织参加这些活动。第二,人权专员办事处铭记保护人权的主要责任在于各国政府,同时也在探讨被指控公司侵犯人权的国际责任的追究问题。高级专员办事处已要求六个人权条约机构和特别报告员及各工作组研究如何尽力在其任务范围内促进这些责任的追究。

54. 人权委员会及其防止歧视和保护少数小组委员会也参加讨论这个问题。小组委员会 1998/8 号决议决定设立三年期的工作组,负责审查跨国公司的工作方法和活动对享有经济、社会和文化权利及发展权以及公民和政治权利的影响,并提出这方面的建议。工作组将在小组委员会 1999 会议期间举行首次会议。特别要注意的是,国际劳工会议最新一届会议通过了新的禁止童工最劣方式公约。

六. 结论

55. 落实经济、社会和文化权利依然是一项艰巨的挑战。本报告努力突出国际方面的发展。虽然报告中所讨论的例子提供理由让人们相信我们在建立和加强促进和保护经济、社会和文化权利的机制所走的正确方向。但不幸的是,我们距通过改善人民生活所广泛理解的这些努力的结果还很远。在新世纪之初,侵犯经济、社会和文化权利不应只当作是对人性尊严的冒犯。同样重要的是,必须将这些权利的落实看作是建立以人类安全、自由和平等为基础的国家经济和社会秩序的一个必要部分。

56. 经济、社会和文化权利是各国政府所作出的具有法律约束力的承诺,而联合国逐渐可作好准备协助各国力求履行这些义务。联合国今天不只承担遵守国家一级人权政策和措施的重要工作,而且还向各国政府提供实际支持,以期增强国家落实经济、社会和文化权利的能力。显而易见的是,这些援助必须逐渐着重协助各国政府提供贤明政策和预算决定,以增进这些权利的享用。这就需要联合国人权方案和发展方案同时参与其事。

57. 但是,尽管各国尽其所能,联合国人权机构也提供援助,但是若无更广泛的国际合作,落实经济、社会和文化权利方面就不可能有持久的进展。《联合国宪章》规定确保尊重人权的共同行动的基本原则。今天我们的挑战是发展和支持倡创新措施,据此这种合作可以促成实际成果。这就需要所有伙伴——各国政府、国际组织、民间社会和公司部门——作出承诺和提供资源。

58. 联合国应领先制订进一步的行动,以加强落实经济、社会和文化权利。必须在合理的时限内查明可以达成的实际而宏伟的目标。“哥本哈根会议五周年”审查 1995 年社会问题世界首脑会议所作建议的执行情况以及协调一致贯彻执行联合国各世界会议和首脑会议,都可以提供设定目标的范围,概述新措施并发展支持性的伙伴关系。经济及社会理事会可以在这项工作上起重要作用。人权专员办事处将继续努力促使落实经济、社会和文化权利方面的真实进展。

注

¹ 参看 E/C.12/1999/4 和 5。委员会在总评论中也澄清了当住房权(第 4 号);迫迁意义上的适当住房权(第 7 号);残疾人和老龄人的经济、社会和文化权利(分别为第 5 号和第 6 号);委员会也特别评论缔约国义务的性质(第 3 号)和《经济、社会、文化权利国际盟约》的国内适用情况(第 9 号)。

² 参看人权委员会总评论第 6 号,《大会正式记录,第三十七届会议,补编第 40 号》(A/37/40),附件五。

³ 经济、社会和文化权利委员会总评论第 1 号(1989),《经济及社会理事会正式记录,1989 年,补编第 4 号》(E/1989/22),附件三。

⁴ 《经济及社会理事会正式记录,1999 年,补编第 6 号》(E/1999/26),第一.D 章,附件。

⁵ E/CN.4/1999/49。

⁶ E/C.12/1991/1。

⁷ 1995 年 4 月,委员会一些成员访问了巴拿马;1997 年 9 月,一些成员访问了多米尼加共和国。

⁸ E/1999/L.19,第 3 段。

⁹ E/1997/22,第七章。

¹⁰ 《维也纳宣言和行动纲领》,A/CONF.157/24(第二部分),第 75 段。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

¹³ 经济、社会和文化权利委员会总评论第 1 号(1989),《经济及社会理事会正式记录,1989 年,补编第 4 号》(E/1989/22),附件三,第 6 段。

¹⁴ 经济、社会和文化权利委员会总评论第 3 号(1990),《经济及社会理事会正式记录,1991 年,补编第 3 号》(E/1991/23),附件三,第 10 段。

¹⁵ 《经济及社会理事会正式记录,1995 年,补编第 3 号》(E/1995/22)。

¹⁶ 参看题为“协调联合国系统各专门机构及其他机关关于《维也纳宣言和行动纲领》采取的协调后续行动和执行情况的政策和活动的报告(E/1998/60)和题为“经济及社会理事会关于《维也纳宣言和行动纲领》协调的后续行动和执行的商定结论 1998/2 的实施情况”的报告(E/1999/83)。

¹⁷ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 3 号》(A/51/3/Rev.1),第三章,第 2 段,《商定结论》1996/1。

¹⁸ E/CN.4/1999/48。

¹⁹ E/C.12/1999/5。

²⁰ 同上,第 14 段。

²¹ 同时参看秘书长提交人权委员的报告(E/CN.4/1999/76)。