联 合 国



# 经济及社会理事会

Distr. LIMITED

E/2001/L.8 31 May 2001 CHINESE

Original: ENGLISH

2001 年实务会议 2001 年 7 月 2 日至 27 日 临时议程项目 14 (g) \* 社会和人权问题: 人权

经济、社会和文化权利委员会第二十五届会议报告摘录

# 审查委员会的工作方法

# 一、经济及社会理事会第 1999/287 号决定的后续行动

- 1. 经济及社会理事会在 1999 年 7 月 30 日第 1999/287 号决定中,表示关切经济、社会和文化权利委员会现行会议安排无法使委员会及时有效地充分履行《经济、社会、文化权利国际公约》和经社理事会 1985 年 5 月 28 日第 1985/17 号决议赋予它的责任,批准委员会在可以获得额外资金的情况下,在 2000 年和 2001年期间追加两次为期三周的特别会议并分别举行为期一周的会前工作组会议。经社理事会要求利用这些会议讨论缔约国的报告,以减少报告积压,还要求委员会考虑如何改进工作方法和提高工作效率。经社理事会请委员会 2001 年向其报告在这方面采取行动的情况。
- 2. 大会在 1999 年 12 月 23 日第 54/251 号决定中同意经社理事会的这项决定。

GE. 01-42737 (C)

<sup>\*</sup> E/2001/100<sub>o</sub>

- 3. 于是,委员会于 2000 年 8 月和 9 月举行了第一次特别会议。委员会邀请 7 个缔约国介绍它们的报告,但仅有 4 个缔约国出席。委员会在一个缔约国代表团 未在场的情况下审议了该国的报告,从而使委员会特别会议实际审议的报告总数 为 5 份。特别会议有助于减少委员会收到但待审的报告的积压。第二次特别会议 定于 2001 年 8 月 13 日至 31 日举行。委员会计划审议 7 份报告,并决定不予接受 有关缔约国的延期审议请求。如缔约国不能遵守委员会该届会议的工作计划,委员会将在该国代表团缺席的情况下审议其报告。
- 4. 委员会根据经社理事会的请求,在 2001 年 4 月 23 日至 5 月 11 日举行的第二十五届会议上讨论了改进工作方法的若干措施,以便在未来的届会中更有效率地审议缔约国的报告。委员会暂时通过了经修订的工作方法,拟在本年晚些时候对新程序进行评价,不影响 2001 年 12 月提交年度报告。这些临时性订正工作方法在以下叙述(见 7-42 段)。
- 5. 委员会在审议工作方法后认为,在两年试用期内,委员会应与过去一样每年仅举行两届会议,一届在 4/5 月间,一届在 11/12 月间。根据经修订的工作方法,委员会及其会前工作组将设法审议 7 份缔约国报告,而不是过去的 5 份,其中一份涉及不报告缔约国或逾期已久未提交报告缔约国的情况。审议报告数目的增加只有按某些其他条约机构的做法安排三次公开会议审议初始报告、两次会议审议定期报告才有可能。
- 6. 委员会意识到《公约》的范围非常广,提出的问题复杂,许多报告从提交到审议间隔时间很长,秘书处为准备和深化与缔约国对话而提供的援助有限。不过,在两年试用期内,委员会准备将审议缔约国定期报告的时间减少到两次会议,而审议初始报告的时间仍维持三次会议不变。如果委员会在试用期结束后认为由于缩短与缔约国的对话时间而使报告分析的质量受到不应有的影响,它可以恢复以前三次会议的做法,委员会也可以请经济及社会理事会批准每年举行三届常会。

## 二、经修订的工作方法

## 报告周期

- 7. 现有报告周期是 1988 年提出的(见经社理事会第 1988/4 号决议),缔约国据此应在《公约》对其生效两年内提交涉及《公约》全部内容的初始报告,以后每五年提交一份定期综合报告。只有少数缔约国遵守了这一报告周期。多数国家常常逾期很久才提交或干脆不提交报告(不提交报告国家)或在委员会施加压力后才提交报告。
- 8. 2000 年 11 月 30 日,委员会决定,一般说来,缔约国下份报告应在委员会审议该国前一份报告之后五年提交,但委员会可根据以下标准并在考虑所有有关情况后缩减这一五年期限:
  - (a) 缔约国提交《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况报告的及时程度;
  - (b) 缔约国提供的所有信息,包括报告和对问题清单的答复的质量;
  - (c) 委员会与缔约国的建设性对话的质量;
  - (d) 缔约国对委员会结论性意见的反应是否适当;
  - (e) 缔约国在实践中对其管辖下的所有个人和群体执行《经济、社会、文 化权利国际公约》的实际记录。

#### 缔约方报告编制准则

#### 现行做法

9. 委员会要求缔约国的初始报告和定期报告都要符合关于缔约国提交的报告格式和内容的订正一般准则。准则列出了涉及《公约》总则(第 1-5 条)和实质性条款(第 6-15 条)的具体问题。委员会正在审议报告这些准则。已开始考虑的一项主要建议是将准则分成两组,一组适用于初始报告,一组适用于定期报告。这样做可以使委员会的工作和缔约国准备其报告的工作简化并突出重点。

## 现行做法的问题

10. 虽然初始报告应该全面,按准则的要求详细说明执行《公约》的国家法律、行政和实际制度;但要求缔约国在定期报告中重复这些信息,是否有用令人怀疑。对初始报告和定期报告不加区别,将导致缔约国提交篇幅过长的报告,不仅拖长文件处理时间(编辑和翻译),而且对缔约国和委员会都构成负担,迫使它们编制和研究没有必要的长报告。此外,全面详尽的定期报告可能转移委员会对以前的结论性意见落实情况等更重要问题的注意力。

#### 提议和建议

- 11. 委员会要求定期报告仅涉及新的重要立法、司法、行政和政策动态,以及委员会以前的结论性意见中提到的事项和问题清单中的问题。新的做法将使缔约国集中注意为执行委员会以前的建议而采取的措施,有助于委员会在对话时突出重点和起草以协助缔约国以及国家非政府组织和其他伙伴落实国家一级后续行动为重点的结论性意见。由于提供的信息与委员会关心的问题密切联系,所以有重点的定期报告还可以减少与提交其他条约机构的报告中的信息重复。缔约国定期报告篇幅缩短可以方便处理,现在耗时最多可达一年。报告缩短后所需的编辑和翻译时间也较少。重要的是,委员会将保留必要时请缔约国提交全面定期报告的自由。
- 12. 为了更好地协助缔约国履行它的义务,委员会将设法更密切注意选择优 先问题提出结论性意见。

#### 会前工作组

#### 现行做法

- 13. 会前工作组在委员会审议若干缔约国报告的届会之前举行为期 5 天的会议,讨论这些报告,并通过问题清单。工作组由主席提名的 5 名委员会成员组成,提名时考虑到均衡地域分配和其他有关因素。
- 14. 工作组向每位成员("国别报告员")分派初始任务,即详细审查一份具体报告和秘书处提供的有关材料,向工作组提交初步问题清单。国别报告员拟订

的清单草稿将根据工作组其他成员的意见加以修改和补充,最后由工作组全体成员通过清单定稿。初始报告和定期报告都适用这一程序。1999 年,委员会决定,会前工作组起草和批准的有关初始报告的问题清单不应超过 60 个问题,而定期报告的问题清单应尽可能限于 30 个问题。

- 15. 会前工作组通过问题清单后,秘书处立即将该问题清单转交有关缔约国提出书面答复。这项工作在审议缔约国报告的会议之前 6-12 月进行。
- 16. 在会前工作组的筹备工作中,委员会要求秘书处向其成员提供有关国家概况以及与拟审议的每份报告有关的材料和文件。国家概况应在会前工作组讨论报告员所编问题清单草稿的会议之前六个月交与国别报告员。

## 现行做法的问题

- 17. 如果缔约国对问题清单做出书面答复——只有 50%多一点的时间做到了,此类答复往往在限期后收到。限期是开会审议报告之前三个月,这一限期是编辑和将答复翻译成委员会各工作语文所需要的时间。逾期收到答复的结果是委员会常常只能以一种语文通常是英文来审查答复。此时则要求代表团摘要介绍答复案文,再由口译员同声传译给不讲英文的委员会成员。这一程序占去了用于建设性对话的大量时间。
- 18. 现行程序的第二个问题是,无论是初始报告还是定期报告,问题清单都很长,包含的详细问题有 40 个之多。在委员会审议很不令人满意的初始(或定期)报告时,这一做法可能合理。但是,问题的数目应该大大地减少,以便在后来的建设性对话中突出重点,处理定期报告时尤其应该如此。

#### 未来的程序

- 19. 为了有侧重地进行建设性对话,委员会决定将目前限制问题清单中问题数目的做法正规化。今后,初始报告的问题清单最多为 40 个问题,定期报告的问题清单最多为 25 个问题。不过,如果一份报告严重失当,可以另外提出必要的问题。
- 20. 委员会还决定改变问题清单的结构。今后,索要的书面信息将仅限于统计数据、准则要求提供但报告中遗漏的信息、对报告的澄清以及关键性法律、结

构、政策和体制问题(初始报告)或新的发展动态(定期报告)。借助这一做法,可以 向缔约国表明委员会在对话中将讨论的问题,缔约国也可以知道代表团需要哪些 专家。

#### 建设性对话

## 现行做法

- 21. 一般而言,委员会利用三次三小时的会议公开审查每份报告。在会议第 三周花三小时举行非公开会议,讨论和通过每组结论性意见。
- 22. 对话开始时,请报告国代表简要陈述情况,并概括介绍对问题清单的书面答复。然后,委员会逐条审议报告,审议时特别考虑缔约国对问题清单的答复。主席通常请委员会成员对每一问题发问或评论。他先让希望发言的国别报告员发言,然后请缔约国代表对不需要思考或研究的问题立即做答。回答不了的其他问题留待下次会议讨论,必要时委员会可要求提供补充书面材料。当对话似乎远离主题时,答复占用时间过长时,或答复缺少必要重点和准确度时,主席和/或个别成员必要时可以进行干预。也可请有关专门机构的代表在对话的任何阶段发表意见。
- 23. 委员会审查报告的最后阶段是起草和通过结论性意见。为此目的,委员会通常在对话结束后安排暂短的非公开会议(40分钟到1小时),让成员们表达初步看法。之后,国别报告员在秘书处的协助下起草结论性意见,交委员会审议。然后,委员会也是非公开地讨论草稿,以求协商一致通过。

#### 现行做法的问题

24. 委员会在第二十届会议上审议了如何改进询问和与政府代表团对话的问题,为了避免重复发问和在涉及一般性问题的开场询问中花费不必要的过长时间,委员会认为应该采取不同做法:在对话开始前,请委员会成员表示他们希望对哪些条款发表评论。如果有几名委员会成员想对同一条发表评论,主席将设法安排由谁担任主要询问人。当然,这不影响其他成员自行提出其他问题的权利,但它有助于确保对《公约》所有条款给予同等的重视,并避免不必要的问题重复。

## 未来的做法

- 25. 为了节省时间,也为了能在一届会议中审议更多的报告,委员会借鉴人权事务委员会和消除对妇女一切形式歧视委员会的做法,决定为初始报告安排三次会议,为定期报告安排两次会议。
- 26. 为了确保缔约国代表团了解建设法对话的程序,委员会请秘书处在将审议其报告的时间表通知缔约国时,向该国代表处简短介绍对话程序。还请秘书处就代表团的组成向缔约国提出建议。
- 27. 为了避免问题的重复和偏重于开始时的一般性问题,委员会决定正式采用第二十届会议考虑的办法。委员会在对话开始前安排半小时非公开地浏览与缔约国有关的主要问题,商讨如何处理交叉性问题。可以请秘书处专家向委员会介绍与有关缔约国执行《公约》有关的问题。对于初始报告,这一协调会议将在为对话安排的九小时内举行;对于定期报告,将有必要在与缔约国的六小时对话之前举行,所以开会只能使用委员会的两种工作语文,即法文和英文。这一会议不能在六小时对话之内举行,因为时间太短,不能为讨论如何开会而花掉半小时。
- 28. 在对话开始前的 30 分钟内,委员会将指定每一问题/条款/议题的主要评论人。某一问题/条款/议题的其他评论人可以对主要评论人未提到的问题发表意见,但发言时间不得超过 3 分钟。这一方法不影响国别报告员的发言,他可以随时自由发言。
- 29. 为了提高缔约国与委员会今后对话的质量,将请缔约国代表团团长将开幕发言时间限定为最多 10 分钟。委员会成员的评论也应比过去短,无论如何每人不得超过三分钟。代表团的答复也应该简明扼要,切中要害,不要泛泛而谈,避免详细解释现行立法。委员会虽然对这类信息感兴趣,但主要关心的是这类立法、行动计划和其他行政或司法措施的实施情况,以便确定缔约国是否履行公约规定的义务,并在结论性意见中提出有意义的意见和建议。
- 30. 为了在对话中突出重点,主席将在对话开始时指出哪一名委员会成员将领导对某一条款/问题的提问。对单个条款少提出额外问题,尽量避免重复,在对话开始前的协调会议上应该对此进行协调。

#### 后续行动

## 现行做法

- 31. 后续行动的程序如下:
  - (a) 在所有结论性意见中,委员会都请缔约国在下一份定期报告中向委员会通报它采取措施执行结论性意见中的建议的情况;
  - (b) 需要时,委员会可在结论性意见中提出具体要求,请缔约国在提交下 一份定期报告到期之目前某个时候提供补充材料或统计数据;
  - (c) 需要时,委员会可在结论性意见中请缔约国在提交下一份定期报告到期之目前答复结论性意见中认明的任何紧迫性具体问题;
  - (d) 按上文(b)和(c)提供的信息将由委员会会前工作组下次会议审议;
  - (e) 之后,委员会主席将在下届会议之前通知缔约国,委员会将在下届会 议上审议这一问题,欢迎缔约国为此派一个代表参加委员会的工作;
  - (f) 如果(b)和(c)索要的信息在规定日期内没有提供,或显然不令人满意,主席与主席团成员协商后有权与缔约国商讨落实这一事项。

# 未来的做法

- 32. 在修订报告准则时,委员会将考虑强调在今后的定期报告中报告委员会以前的结论性意见执行情况的重要性(见以上第9段中的建议)。
- 33. 为确保报告审议后更有效地采取后续行动,委员会请秘书处在内部加强与国家人权机构工作组和国别主管干事的合作。
- 34. 关于后续行动,委员会将根据人权委员会 2001 年 4 月 20 日第 2001/3 号 决议,讨论如何进一步加强与人权委员会有关特别报告员(包括住房、教育、粮食、对妇女的暴力、贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情、移民的人权等问题的报告员,以及发展权、极端贫困、结构调整等问题的独立专家)和与联合国专门机构及方案的合作。
  - 35. 委员会将密切关注执行后续行动一致性的问题。

## 逾期未提交报告和不提交报告问题

- 36. 委员会在第六届会议上决定着手审议逾期很久未提交报告的缔约国执行《公约》的情况。
  - 37. 委员会通过了以下程序:
    - (a) 根据逾期时间长短来选择逾期很久未提交报告的缔约国;
    - (b) 通知每个这类缔约国委员会打算在未来某届会议上审议该国情况;
    - (c) 如无任何报告,采取行动根据一切可得资料,审议缔约国的经济、社会和文化权利情况;
    - (d) 授权主席在有关缔约国表示它将向委员会提交报告并提出请求的情况下,推迟一届会议审议该国情况。
- 38. 这一做法仅适用于不提交报告国,即未提交初始报告的国家。目前尚无 处理逾期未提交定期报告国的程序。
- 39. 委员会决定,对逾期很久未提交定期报告的国家,也将制定一项与适用于逾期不提交初始报告的国家的处理程序类似的程序。遇此情况时,主席将通知缔约国,如果它在下届会议上不提交定期报告,将启动不报告程序。在缔约国令人满意地说明它为何不能在规定期限内遵守报告要求后,提交报告期限可以延长一届会议。委员会提醒缔约国注意,它们可以利用联合国人权事务高级专员办事处这一方面的咨询和技术服务。在此之后,委员会将根据从其他来源获得的资料,着手分析该缔约国的情况。

#### 一般性评论

40. 委员会根据《公约》各条款、规定和主题编写一般性评论,以协助缔约国履行它们根据《经济、社会、文化权利国际公约》承担的义务,并鼓励有关国际组织和专门机构逐步、有效实现《公约》所载权利得到充分行使的目标。成员们可随时建议编写有关某一条款或某一条款规定的一般性评论。通常由委员会个别成员负责起草一般性评论的非正式初稿。然后,委员会一般在会议第三周的星期一花一天时间讨论一般性评论草稿中提到的《公约》规定。目的有两个:协助委员会加深对有关问题的了解;使委员会能够鼓励所有有关当事方对它的工作提供投入。

- 41. 这一做法效果良好,但为了改进与其他条约监督机构的协调,委员会将继续设法主持编写有关重叠条款的联合一般性评论,将继续就它编写的一般性评论。 论草稿征求其他条约监督机构的意见。
- 42. 委员会将继续它在最近的一般性评论起草阶段成功地发起的努力,以确保与打算提供意见的机构尽可能广泛地磋商。

## 附件

经济、社会和文化权利委员会提交第三次联合国最不发达国家会议的声明(2001年5月4日通过)

贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》

- 1. 1948 年,《世界人权宣言》确认,贫穷是一个人权问题。a/ 联合国各机构,包括大会和人权委员会多次重申这个观点。b/ 尽管《经济、社会、文化权利国际公约》没有明确使用该词 c/,但贫穷是《公约》中一再出现的主题之一,一直是委员会重点关注的一个问题。工作、适当生活水准、住房、食物、保健和教育等权利是《公约》的中心,对根除贫穷具有直接的影响,并能立即见效。此外,委员会在与缔约国的建设性对话过程中经常提贫穷问题。根据多年的经验,包括对许多缔约国报告的审查,委员会坚信,贫穷是对人权的剥夺。
- 2. 因此,委员会热烈欢迎一些国家和国际组织对根除贫穷的政策目标以及消除社会排斥等有关政策目标继续作出承诺。但委员会感到遗憾的是,根除贫穷政策中的人权问题很少得到应有的注意。从人权角度处理贫穷问题能加强扫贫战略,使其更加行之有效,因此忽略人权问题尤其令人遗憾。
- 3. 本声明的目的是鼓励将人权问题纳入根除贫穷政策,概述人权,特别是《公约》如何能够赋予穷人权利,并加强扫贫战略。本声明无意形成详细的扫贫方案或行动计划,而是想简要说明国际人权对根除贫穷的独特贡献。制定可予执行的扫贫方案,是另外一项首要任务,所有行为者应作为一项紧急事项予以从事,并充分注意到国际人权。

## 问题的规模和性质

4. 世界银行行长最近写道: 贫穷仍然是一个巨大的全球性问题。世界 60 亿人,有 28 亿人的日常生活费不到 2 美元,有 12 亿人的日常生活费不到 1 美元。每 100 名婴儿中有 6 名过不上周岁生日,有 8 名活不到 5 周岁。达到学龄期的儿童中,100 名中有 9 名男孩,14 名女孩上不了小学。" d/ 尽管没有充分的统计数据来全面了解贫穷问题,但上述数字令人震惊,足以表明存在着大规模的系统性

违反《世界人权宣言》、《两人权国际公约》、《消除一切形式歧视妇女公约》、《儿童权利公约》和其他国际人权文书的情况。

- 5. 贫穷不只局限于发展中国家和转型期社会,它是一种全球现象,各国在不同程度上都存在。许多发达国家在它们的管辖范围内有贫穷群体,如少数人群体或土著人民。在许多富国也有人的居住条件极其恶劣的农村和城市地区,即夹杂于富区之间的穷区。在所有国家,妇女和女孩都承受着及其沉重的贫穷负担,在贫穷中长大的儿童,往往是终身处于不利地位。委员会认为,加强尤其是妇女的权力,是根除全球贫穷的必要前提。
- 6. 无权,是穷人之所以为穷人的共同问题。e/ 但是人权可以赋予个人或社团以权力。棘手的问题是将无权力者与人权在赋予权力方面的潜力结合起来。人权虽然不是一贴灵丹妙药,但有助于社会内部和社会之间平等地分配和行使权力。

#### 定义

- 7. 最近,贫穷常常被界定为收入不够购买最低限度的货物和服务。当今,对该词的理解通常范围较广,即:在尊严地生活方面缺乏基本能力。该定义承认贫穷具有更广的特征,如饥饿、缺少教育、歧视、脆弱和社会排斥。f/ 委员会注意到,这样理解贫穷问题,与《公约》的许多条款相符。
- 8. 根据国际权利宪章,贫穷可以被界定为人的状况中持续或长期被剥夺享有适当生活水准和其他的公民、文化、经济、政治和社会权利所必须的资源、能力、选择权、安全和权力。委员会承认普遍接受的定义是没有的,但它赞同这样对贫穷问题的多方面理解,这反映了所有人权不可分割和相互依赖的性质。

#### 国际人权的规范性框架

9. 国际人权提供了一个规范或准则框架,在此基础上可以详尽地构筑全球、国家和社区各级的根除贫穷政策。贫穷引起复杂的多部门问题,简单的办法是解决不了的,但对这些问题实行国际人权规范性框架,有助于保证扫贫战略的基本点,如不歧视、平等、参与和可靠性等能得到应有的持续注意。在这方面,委员会要简要强调国际人权规范性框架的三个特点。

- 10. 第一,规范性框架包括整个公民、文化、经济、政治和社会权利以及发展权。虽然《公约》所列的权利,如适当生活水准权等对穷人来说是至关重要的,但委员会也强调,所有的公民权利和政治权利以及发展权对于生活贫穷的人来说也是不可或缺的。g/ 委员会因其任务、专门知识和经验而特别注意扫贫战略的经济、社会和文化权利问题,但所有权利是同等重要的,都是保证人人能够自由尊严地生活的一种手段。
- 11. 第二,不歧视和平等是国际人权规范性框架,包括《经济、社会、文化权利国际公约》的组成成份。有时,人们因为它们的身份、信仰或者生活的地区而无法得到现有资源,因而造成贫穷。歧视可以引起贫穷,贫穷则可以引起歧视。不平等可以牢固地以制度来确立,并植根于社会价值观念,形成家庭和社团内的关系。因此,国际不歧视和平等的规范,要求特别注意脆弱群体和这类群体的个人,它们对扫贫战略具有深远的影响。
- 12. 第三,国际人权规范性框架,包括受重大决定影响的人参加有关决策进程的权利。参与权反映在许多国际文书中,包括《经济、社会、文化权利国际公约》和《发展权利宣言》。 h/ 据委员会的经验,一项政策或者方案的制定,如果没有受影响的人的积极和知情参与,是不太可能行之有效的。虽然自由公正的选举是参与权的关键部分,但要保证生活贫穷的人享有参与影响到他们生活的重大决策的权利,这种选举是不够的。
- 13. 总之,扫贫政策,如果以国际人权为基础,则更有可能行之有效、可持续、包罗范围广、平等并对生活贫穷的人有意义。为实现这一点,在所有有关的决策进程中必须要考虑人权。i/ 因此,必须要有受过适当培训,又了解可靠的分类数据的官员来执行好的活动。

# 义务和责任

14. 《公约》赋予穷人以权力,给他们以权利,并对其他方面,如国家,规定法律义务。严格来说,权利和义务要求责任:如果不以责任制度为支撑,权利和义务只不过装装门面而已。因此,从人权角度解决贫穷问题,重点是义务,要求所有持义务者,包括国家和国际组织对它们在国际人权法方面的行为负责。委员会在一般性意见 9 中对缔约国的法律责任机制作了评述。至于其他持义务者,

他们必须确定何种责任机制最适合于他们的具体情况。但是,不管何种责任机制,他们必须便于利用,透明并行之有效。j/

#### 核心义务: 国家和国际的责任

- 15. 根据《公约》,所列的权利受现有资源的制约,可逐渐实现。k/ 但是,1990年通过的一般性意见 3 确认缔约国有"核心义务,确保至少使"《公约》所列的"每种权利的实现达到一个最基本的水平"。正如委员会所认为的那样,如果没有这种核心义务,《公约》"就在很大程度上失去了存在理由"。1/
- 16. 最近,委员会开始确定因食物权、教育权和保健权的"最基本的水平"而引起的核心义务,m/ 它重申这些核心义务是"不能减损的"。n/ 在一般性意见 14 中,委员会强调所有能够提供援助者尤其有责任提供"国际援助和合作,特别是经济和技术援助和合作",使发展中国家能够履行它们的核心义务。o/ 简言之,核心义务产生了所有国家的国家责任以及发达国家和"其他能够给予帮助的角色"的国际责任。
- 17. 因此,经济、社会、文化权利方面的核心义务对国内和国际发展政策,包括扫贫战略可发挥关键作用。如果归纳在一起,核心义务规定了在制定所有发展政策时,应该遵守的国际最低限度。根据一般性意见 14,能够给予帮助的角色尤其有责任帮助发展中国家遵守这种国际最低限度。如果一项国家或国际扫贫战略没有反映这种最低限度,它就不符合具有法律约束力的缔约国义务。
- 18. 关于避免误解的问题,委员会希望强调三点。第一,核心义务是不可克减的,因此在冲突、紧急和自然灾害等情况下也仍然存在。第二,贫穷是全球现象,核心义务对生活在最富的国家的某些个人和社团也有很大关系。第三,在缔约国保证履行经济、社会、文化权利的核心义务后,它仍然有义务尽快并尽量有效地继续充分实现《公约》的所有权利。

#### 结论

19. 委员会强烈建议,将国际人权规范纳入到参与性的多部门国家根除或减少贫穷计划中。p/ 这种扫贫计划在所有国家,不管其经济发展所处何种阶段,均可发挥必不可少的作用。

- 20. 非国家行为者,包括国际组织、国家人权机构、民间组织和私营企业也对力争解决贫穷问题负有重要责任。每一个非国家行为者应明确确定它如何能结合本声明所述贫困方面的人权问题来促进根除贫穷。
- 21. 委员会明确认识到,根除贫穷,在发展中国家有结构上的障碍。委员会通过各种活动,包括报告进程和通过一般性意见,确定发展中国家能够而且应该为清除上述障碍而采取的措施,从而向他们提供援助。但是,发展中国家的扫贫战略所遇到的有些结构性障碍,在当前的国际秩序中是它们所无法控制的。委员会认为,必须要采取紧急措施,清除上述全球性的结构障碍,如不堪重负的外债、贫富差距扩大以及缺乏平等的多边贸易、投资和金融制度等。否则,有些国家的国家扫贫战略获得持续成功的机会则有限。在这方面,委员会注意到《世界人权宣言》第二十八条和《发展权利宣言》,特别是第3条第3款。q/
- 22. 委员会在资源和其他责任许可的情况下,将继续编写另外的一般性意见,以说明经济、社会、文化权利,包括它们的核心义务的规范性内容,并请各缔约国就这项具有挑战性的重要任务提供援助。
- 23. 委员会认识到本声明所确定的问题意义深远,因此,它重申愿意与所有对根除贫穷作出承诺的方面探讨这些问题。

#### 注

- a/ 《世界人权宣言》序言部分以及《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》的共同序言部分强调"免于……匮乏"的重要性。
- b/ 例如,见大会 2000 年 12 月 4 日第 55/106 号决议和人权委员会 2001 年 4 月 23 日第 2001/31 号决议。
- c/ 各大国际人权文书中均找不到"贫穷"一词。关于联合国最近对人权、发展和贫穷之间联系的研究,见《2000年人的发展报告:人权与人的发展》,开发署。
- d/ 世界银行,《2000/2001 年世界发展报告:消灭贫穷》,牛津大学出版社,原文第5页。
- e/ 例如,见 Deepa Narayan, Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?,牛津大学出版社为世界银行出版,2000年。

- f/ 据《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》(1995 年)中题为"消灭贫穷"的第二章说: "贫穷有各种不同的表现形式,其中包括缺乏收入和足以确保可持续生计的生产性资源; 饥饿和营养不良; 健康不佳; 获得教育和其他基本服务的机会有限或者没有这种机会; 发病率和因病死亡率增加; 无家可归和住房不足; 不安全的环境; 以及社会歧视和排斥。无法参与决策和参与公民、社会及文化生活也是它的特征。"(第19段)。
- g/ 根据世界人权会议(1993年)通过的《维也纳宣言和行动纲领》第一部分第5段: "一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。国际社会必须站在同样地位 上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权。"
- h/ 见《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第一款和《发展权利宣言》第 2 条第 3 款。
- i/ 见《经济、社会、文化权利委员会致世界贸易组织第三届部长级会议(1999 年 11 月 30 日至 12 月 3 日,西雅图)的声明(E/C.12/1999/9)。
- j/ 关于委员会对"缔约国以外行为者的义务"问题的意见,主要见一般性意见 13 第三部分、一般性意见 14 第五部分以及一般性意见 12 第 20 和 38-41 段。
  - k/ 第二条第一款。
  - 1/ 一般性意见3,第10段。
  - m/ 分别见一般性意见 11、13 和 14。
  - n/ 一般性意见 14, 第 47 段。
- o/ 一般性意见 14, 第 45 段。《公约》在第二条第一款、第十一条第二款、第十五条第四款、第二十二和第二十三条中提到了"国际援助和合作"或者类似的提法。
- p/ 如社会发展问题世界首脑会议(1995年)和最近的加强重债穷国倡议所预期的计划。关于最近对国家根除贫穷计划的研究,见开发署《2000年贫穷问题报告:克服人的贫穷》。
- q/《世界人权宣言》第二十八条: "人人有权要求一种社会的和国际的秩序,在这种秩序中,本宣言所载的权利和自由能获得充分实现。"《发展权利宣言》第 3 条第 3 款: "各国有义务在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作。

-- -- -- --