



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2003/53  
13 January 2003  
CHINESE  
Original: FRENCH

人权委员会  
第五十九届会议  
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

国际人权两公约的现况

研究《经济、社会、文化国际公约》任择议定书草案问题

独立专家哈特姆·克特拉内先生的报告

## 内容摘要

独立专家在提交人权委员会第五十八届会议的第一次报告(E/CN.4/2002/57)中宣布，他尽管认为报告中讨论的许多问题需要更深入地予以研究，但赞成通过《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案。

本报告主要阐述人权委员会在第五十八届会议通过的第 2002/24 号决议中请独立专家更深入研究的三个问题即：

1. 各缔约国根据《公约》所承担义务的性质和范围问题。独立专家认为这些义务包括每个缔约国有义务尊重、保护和积极实现《公约》规定的权利；这些义务的每一项包含行为义务和结果义务的内容。

所有国家均有义务在《公约》生效后立即或至少在合理短期内采取立法、行政、财务和其他措施，建立能逐步但积极促进充分实现《公约》承认的所有经济、社会和文化权利的适当机制。

所有国家均有义务努力保证人民在不受任何歧视和机会平等的基础之上尽可能广泛享受《公约》承认的所有权利，尤其重视保护人口中最弱势群体的权利以及重视公平和有效使用现有资源的问题。

所有国家均有义务立即废除立法产生的一切形式的歧视并采取步骤通过有力和适当措施消除因习俗和传统产生的各种形式的歧视，它们妨碍每个人公平享受《公约》承认的所有权利。

每个缔约国都应承担起码的核心义务，确保《公约》所载每项权利得到起码程度的落实。

2. 关于经济、社会和文化权利可裁判性的概念问题。根据近几年适用国际、区域和国家人权文书和机制取得的经验，独立专家注意到，受《公约》保护的所有权利实质上具备可裁判性质，对此已不再有任何怀疑。

3. 根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性问题和不同机制之间互为补充的问题。独立专家认为设想的程序既有益又实用：

- 设想的程序将有益处，因为它将主要确保每一个人享有上诉权通过编写一整套统一原则，其中涵盖《公约》规定的所有权利促进国际法的发展；这些原则可逐步取得国际社会和各国都将予以承认的权威，

各国可在起草国家立法中予以使用。它之所以有益处还因为它会更有  
力地支持所有人权不可分割和相互依存的原则；

- 如果要建立的程序具有成本效益并保证与其他机制互为补充和协调，  
它将会实用。

最后，独立专家建议委员会通过一项决议，确认载于第 2002/24 号决议的决  
定，即在第五十九届会议上设立一个委员会的无限成员名额工作组，以探讨在拟  
定《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书一事上可采取的备选办法。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 6	5
一、各缔约国根据《公约》所承担义务的性质和范围.....	7 - 24	6
A. 缔约国义务的确切范围：尊重、保护和履行各项权利的义务.....	9 - 11	7
B. 国际义务.....	12 - 14	8
C. 独立专家提出的问题和立场摘要.....	15 - 24	9
二、经济、社会和文化权利的可裁判性：国际、区域和国家人权文书和机制.....	25 - 52	12
A. 在国家一级取得的经验.....	25 - 33	12
B. 在区域一级取得的经验.....	34 - 40	14
C. 在国际一级取得的经验.....	41 - 49	15
D. 独立专家提出的问题和立场摘要.....	50 - 52	17
三、根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性和不同机制之间互为补充的问题.....	53 - 74	18
A. 根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性.....	53 - 57	18
B. 各机制之间的互补性和协调.....	58 - 74	20
四、结论和建议.....	75 - 76	24

## 导 言

1. 人权委员会第五十七届会议第 2001/30 号决议注意到联合国人权事务高级专员办事处和国际法学家委员会于 2001 年 2 月 5 日和 6 日就经济、社会和文化权利可裁判性问题举办的讲习班的报告(E/CN.4/2001/62/Add.2)和高级专员关于《公约》任择议定书草案的报告(E/CN.4/2001/62/和 Add.1)并决定任命一名独立专家,根据经济、社会、文化权利委员会关于任择议定书草案的报告(E/CN.4/1997/105,附件)、各国、政府间组织和非政府组织的有关评论意见和经济、社会和文化权利可裁判性问题讲习班的报告,研究《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案的问题。决议请独立专家向委员会第五十八届会议提交一份报告以供其审议可能的后续和未来行动,包括设立一个不限成员名额工作组,研究《公约》任择议定书草案的问题。

2. 独立专家向委员会第五十八届会议提交了第一次报告(E/CN.4/2002/57)。其中他宣布他尽管认为其报告中讨论的许多问题需要更深入地予以研究,但赞成通过任择议定书草案。

3. 委员会在第五十八届会议通过了第 2002/24 号决议,其中委员会感兴趣地注意到被任命研究《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书问题的独立专家的报告及其所载建议(第 1 段)、决定将独立专家的任期延长一年并请他研究下列问题:

- (a) 各缔约国根据《公约》所承担义务的性质和范围;
- (b) 关于经济、社会和文化权利可裁判性的概念问题,尤其要参考近几年来在实施全球、区域和国家人权文书和机制方面取得的经验;
- (c) 根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性问题 and 不同机制之间互为补充的问题(第 9 段(c)分段)。

4. 委员会第 2002/24 号决议还决定“在第五十九届会议上设立一个委员会的不限成员名额工作组,以探讨在拟定《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书一事上可采取的备选方法”(第 9 段(f)分段)。

5. 独立专家举行了广泛协商。他于 2002 年 6 月 2 日向缔约国发出普通照会并致函有关组织和专家,向他们征求对决议中提出的问题的意见。截至 2002 年 11 月 15 日,他收到阿根廷、古巴、捷克共和国、伊朗伊斯兰共和国、意大利、墨西

哥、荷兰、葡萄牙、瑞典和泰国等政府、世界卫生组织和 56 个非政府组织集团的答复。联合国人权事务高级专员办事处(人权署)也为独立专家编写了一份说明,阐述了上述所有三个问题。国际法学家委员会就同一问题组织了圆桌会议并向独立专家提交了报告。

6. 独立专家在高级专员支持下也于 2002 年 6 月、9 月和 11 月组织召开了一系列协商会议,阐明决议提出的三个问题。在 2002 年 6 月 24 日至 29 日举行的特别报告员会议期间,独立专家与适足住房问题特别报告员、经济、社会、文化权利委员会的两名专家和国际法学家委员会的一名专家举行了第一系列协商和会议。在第二系列协商期间(2002 年 9 月 30 日至 10 月 1 日),独立专家会晤了国际劳工组织的两名代表、一名国际贸易专家, George Abi-Saab 先生以及人权署和国际法学家委员会的代表。最后,独立专家于 2002 年 11 月 22 日参加了经济、社会、文化权利委员会举行的饮水权问题讨论日活动。委员会在讨论日结束时通过了关于该主题的一般性意见。

## 一、各缔约国根据《公约》所承担 义务的性质和范围

7. 《公约》第二条第一款规定,“每一缔约国承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作,特别是经济和技术方面的援助和合作,采取步骤,以使用一切适当方法,尤其包括用立法方法,逐渐达到本《公约》所承认的权利的充分实现”。独立专家在提交委员会的第一次报告中强调了确定缔约国根据《公约》所承担义务的性质和范围的困难。有些分析和意见往往尽量缩小实现经济、社会和文化权利的逐步性质的范围并认为上述《公约》规定纯系偶然,对实质性问题无实际意义。与此相反,独立专家则认为需要仔细考虑这些规定。此外,这些规定本身并不在任何方面削弱经济、社会和文化权利的价值,在今天尤其如此,因为人们日益肯定和承认生活在极端贫困或赤贫中的人的处境在许多方面与遭受最恶劣暴行和酷刑的人的处境相似。因此,随后的讨论不是一或至少不应该是—这些权利的价值或它们在国际人权分类中的地位讨论。《维也纳宣言和行动纲领》承认所有人权都是“普遍的、不可分割、互相依存和互相联系”,因此不能对其作任何等级分类。

8. 今天，所有这一切广为人知。然而，独立专家将通过系统和深入分析缔约国根据《公约》承担的义务的确切范围和性质，设法在这里解答人们提出的难点和疑虑。为此，独立专家以若干来源为依据，包括关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的《林堡原则》、《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》和经济、社会、文化权利委员会的一般性意见。

A. 缔约国义务的确切范围：尊重、保护和履行各项权利的义务

9. 根据《公约》第二条第一款，每一缔约国承担：

- “采取步骤……”：所有缔约国有义务立即开始采取步骤，充分实现《公约》所载权利。<sup>1</sup> 经济、社会、文化权利委员会强调采取的步骤应深思熟虑、具体和有针对性，尽可能明确充分实现经济、社会和文化权利为目标并应由缔约国在《公约》生效后的合理短期内采取(E/1991/23, 附件三, 第2段)；
- “……通过国际援助和合作……”：委员会已经概述了国际援助和合作促进充分行使经济、社会和文化权利的关键作用；它强调促进发展，因而促进实现经济、社会和文化权利的国际合作是所有国家的一项义务，没有它，充分实现经济、社会和文化权利将成为许多国家无法实现的愿望(同前, 第13和14段)。更具体而言，国际合作和援助应该以建立社会和国际秩序为目标，以便能充分实现《公约》规定的权利和自由；<sup>2</sup>
- “……尽最大能力……”：委员会指出，即使在现有资源明显缺乏的情况下，缔约国仍然应努力保证人民在现有情况下尽可能广泛享受有关权利，特别是保护最弱势群体的权利(同前, 第11和12段)。在确定是否已经为实现经济、社会和文化权利采取适足措施时，应该重视公平和有效使用和获得现有资源的问题；<sup>3</sup>
- “以便……逐渐达到……权利的充分实现……”：委员会指出，逐步实现的概念是承认充分实现经济、社会和文化权利的目标一般不会一蹴而就(同前, 第9段)。然而，无论在何种情况下这不得被解释为缔

约国有权无限期推迟确保充分实现这些权利的努力或它们有权搁置“采取措施”的义务—实际上，缔约国必须尽可能最佳利用现有资源，无论这些资源多么有限。然而，尽管载有逐步实现的要求，但《公约》规定的有些义务，如禁止歧视，需要所有缔约国立即充分付诸实施；<sup>4</sup>

- “……用一切适当方法，尤其包括用立法方法”：适当方法可不仅包括对特定情况适当的立法措施但也包括司法补救办法、行政措施和经济、社会和教育措施。适当方法则需由缔约国自己决定，当然该决定要受委员会审查。<sup>5</sup>

10. 《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》以下列方式为缔约国规定了执行《公约》所载权利的义务：<sup>6</sup>

- (a) 尊重义务要求缔约国不干涉经济、社会和文化权利地享受；
- (b) 保护义务要求缔约国防止第三方侵犯此类权利；
- (c) 履行义务要求缔约国为充分实现这些权利采取适当立法、行政、预算、司法和其他措施。

11. 尊重、保护和充分实现人权的每项义务包含行为义务和结果义务的内容：<sup>7</sup> 行为义务要求为实现某项特定权利的享受采取合理计划的行动，而结果义务要求缔约国实现具体指标，在实质上逐条达到标准。

## B. 国际义务

12. 《公约》第二、十一、十五、二十二和二十三条包涵经济、社会和文化权利的国际方面。因此，虽然执行所有人权主要是缔约国的责任而且归根结底必须由它们尊重、保护和实现这些权利，但其他行为者或实体也有责任。后者包括外国占领部队和非国家实体，如跨国公司和缔约国在其中集体行动的国际组织。<sup>8</sup>

13. 正如上文所指出的，《公约》第二条第一款规定国际援助和合作是缔约国得以执行经济、社会和文化权利的途径。《林堡原则》规定，“国际合作和援助必须以建立能充分实现《公约》所载权利和自由的社会和国际秩序为目标”。此外，无论各国的政治、经济和社会制度存在何种区别，此种合作仍必须进行并



且必须以国家主权平等为基础。国家不仅必须为实现《公约》承认的权利进行合作，而且也必须铭记国际组织和非政府组织的作用。<sup>9</sup>

14. 委员会在有关某些具体权利的一般性意见中审查了经济、社会和文化权利的国际方面。更确切而言，委员会确认了与《公约》规定的国际义务有关的某些重要领域。下文提出了这些领域的清单，但并非一览无遗(见，如 E/C.12/1999/10, 第 56 段；E/1992/23, 第 18 段；和 E/C.12/1999/5, 第 36 和 37 段):

- (a) 在国际协议的谈判和批准方面，缔约国应采取步骤，确保这些文书不对受教育权产生不利影响；
- (b) 缔约国有义务确保它们作为国际组织包括国际金融机构的成员而采取的行动适当考虑经济、社会和文化权利；
- (c) 主张实行结构调整措施的国际金融机构应确保这些措施不破坏经济、社会和文化权利享受；
- (d) 各缔约国，无论是财务援助的受惠国还是提供国，应确保大量资金完全用于创造条件使更多的人能够得到适足住房；
- (e) 缔约国应该尊重在其他国家存在的经济、社会和文化权利并视需要提供必要援助；
- (f) 缔约国应时刻避免危及其他国家粮食生产条件和取得粮食的机会的粮食禁运或类似措施；粮食决不能作为一种政治和经济压力的工具。

### C. 独立专家提出的问题和立场摘要

15. 通过上述讨论现在可以阐述缔约国根据《公约》所承担义务的性质和范围的问题。

#### 1. 缔约国义务的范围：具有逐渐性质 但立即生效的义务

16. 独立专家认为，尽管《公约》第二条第一款明确指出缔约国履行其义务意味着这种义务具有逐渐的性质，但无论在何种情况下这不得被解释为意味着缔

约国有权无限拖延采取确保充分实现《公约》承认的所有权利的措施。因此，所有缔约国均有义务：

- (a) 立即或至少在《公约》生效后的合理短期内采取立法、行政、财务和其他措施和建立能逐渐但积极促进充分实现《公约》承认的所有经济、社会和文化权利的适当机制；
- (b) 努力保证人民在不受任何歧视和机会平等的基础之上尽可能广泛享受《公约》承认的所有权利，尤其重视保护人口中最弱势群体的权利以及重视公平和有效使用现有资源的问题；
- (c) 立即消除立法产生的一切形式的歧视并采取步骤通过有力和适当措施消除因习俗和传统产生的各种形式的歧视，它们妨碍每个人公平享受《公约》承认的所有权利。

## 2. 缔约国义务的性质：行为义务和结果义务

17. 独立专家在其第一次报告(E/CN.4/2002/57, 第 20 段)强调，各国根据《公约》所承担的义务由于其目标的缘故，一般不称为结果义务，而称为行为义务。换言之，不能让各国—特别是最穷国—单独承担在满足其人口的关键需要方面遇到的困难，它们常常只能承担一般的勤勉义务，也就是说，保证为逐渐实现《公约》所载权利，做到力所能及。一言以蔽之，这些国家愿实现凡人和社会之所需，但实际上只能保证行经济上长期之可行。

18. 尽管如此，独立专家将试图在缔约国承担的一般的勤勉义务框架内确切界定其实际和可衡量的义务并将《公约》条文变为具体承诺。违背之，在有些情况会成为诉诸提交来文程序的理由，这些程序将由《公约》任择议定书草案设立。

19. 首先，独立专家认为，根据《公约》承担的义务有时是真正的结果义务，任何违反行为都很容易察觉和评估。缔约国无论何时“因行为违约”均属于这样的情况。在此情形中，缔约国将违反所谓的“不做某事的义务”。这本身就是一个可以衡量的义务，因此通常不存在不同的解释。缔约国不能仅简单地承诺尽其所能不违反属于这一类国际承诺的承诺。一个国家行禁止之行的时刻，上述整个义务及所涉权利即遭到侵犯。

20. 《马斯特里赫特准则》列举了通过行为违约的下述事例：正式废除或中止继续享受现行经济、社会和文化权利所必需的立法；无论是通过立法还是强迫的歧视蓄意剥夺某些个人或群体的此类权利。<sup>10</sup>

21. 总之，缔约国任何违反不歧视原则的行为即构成通过行为违约，因为它触犯了《公约》第二条第二款的明确规定：“本《公约》缔约各国承担保证，本《公约》所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出身或其他身分等任何区别”。换言之，如果现有资源可以容许在一定程度上享受某一特定权利，这项权利必须在没有歧视的情况下行使；而如果该国采取或维持立法、行政或其他措施，阻止个人或群体公平享受《公约》承认的任何权利，那么该国在履行结果义务上就明显失职。显然，遵守这样一项基本原则不是一个资源问题；缔约国义务在本质上是可以衡量的，因此通常不存在不同的解释。缔约国不能仅简单地承诺尽其所能不违反不歧视原则。一个国家行禁止之行的时刻，上述整个义务及所涉权利即遭到侵犯。

22. 其次，独立专家认为，在其余情况中，只要根据《公约》承担的义务包含采取步骤或“做事”一毫无疑问这反过来与缔约国根据《公约》承担的一系列更多的承诺有关一违反这些义务即构成“因不行为违约”并依据具体情况，属于违反结果义务或行为义务的行为，视该国行为的范围和为落实它负责的权利客观拥有的手段而定。

23. 根据《马斯特里赫特准则》，如果缔约国不按《公约》要求采取适当步骤或不改革或废除与《公约》产生的义务明显不符的立法，这有可能构成因不行为违约。<sup>11</sup>

24. 总而言之，每一缔约国具有起码的核心义务，确保执行《公约》所载每项权利的基本内容。一个国家如果许多人缺乏基本生活品—食品、初级保健、住房或教育—显然它在履行《公约》规定的义务方面失职，因而违反结果义务。经济、社会、文化权利委员会在这方面指出，对《公约》的任何解释如果不反映这一最基本的核心义务，将在很大程度上使《公约》失去意义(E/1991/23, 第 10 段)。

## 二、经济、社会和文化权利的可裁判性：国际、 区域和国家人权文书和机制

### A. 在国家一级取得的经验

25. 经济、社会和文化权利的性质和范围及其可裁判性在国内案例法越来越明确。各国内法院受理了涉及广泛经济、社会和文化权利的许多案件。

26. 下文提到的案例经过仔细挑选，以体现区域多样性和涵盖《公约》承认的一系列广泛权利。

#### 1. 工作权和享受公正和良好的工作条件的权利

##### (《公约》第六条和第七条)

27. 在《Daily Rated Casual Labour Employed under P & T Department through Bharatinya Dak Tar Mazdoor Manch 诉 Union of India and others》(AIR, 1987, SC 234) 案例中，原告控诉说，尽管他们从事所做的工作已有很长时间(在有些情况中长达十年)，但他们的工资很低，比从事类似工作的长期工作人员的工资低。此外，原告指出，政府没有制定吸收他们逐步进入公务员制度的任何计划；他们被剥夺了持有永久合同的雇员享受的社会福利——如年度加薪、养老金、假期和其他福利。法院裁定，尽管要求国家减少地位方面不平等现象的宪法准则、各种设施和职业机会并非可执行的规定，但它们可以作为确定是否存在敌视性歧视的基础。此案中存在敌视性歧视，无异于剥削工人，因而剥夺他们的人权。此外，按工作天数确定临时工的分类也违反工资公平权和同工同酬，不加任何歧视的原则。

28. 在提交印度最高法院的另一案例(《Apparel Export Promotion Council 诉 A.K. Chopra 》(AIR, 1999, SC 625)) 中，法院将(工作场所的)性骚扰界定为包括令人讨厌的性暗示(无论是直率还是含蓄)如：(a) 身体接触和靠近；(b) 要求或请求得到性允诺；(c) 下流话；(d) 显示黄色刊物；和(e) 任何其他令人讨厌的下流性质的动作、言语或非言语行为。

3. 享受社会保障，包括社会保险的权利  
(《公约》第九条)

29. 在关于社会保障法案临时条款项目 1 是否符合拉脱维亚宪法第 1 条和第 109 条的第 2000-08-0109 号案件中，拉脱维亚宪法法院审议了一项仅在 1999 年内就发生了不为 13,000 名雇员支付社会保险费和不为 67,000 名雇员正常支付社会保险费的争端。经查发现应以税收形式对其雇员支付社会保险费的许多雇主没有这样做。法院裁定，国家一旦承认社会保障权就有义务予以执行，而在本案中却没有这样做。法院认为雇主应该根据法律为其每一个雇员支付义务保险费。如果雇主失职，保险组织者(即国家)就得通过强制性措施保证执行法律。因此国家必须建立有效执行机制，确保统一执行社会保障权。

4. 获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件的权利  
(《公约》第十一条)

30. 在《南非共和国政府和其他人诉 Grootboom 和其他人》一案中，南非最高法院注意到，政府制定了逐步实现适足住房权的方案。然而，由于方案没有考虑朝不保夕者的需要，法院认为采取的措施不合理。

31. 在《Olga Tellis and others 诉 Bombay Municipal Corporation and others》(AIR, 1986, SC 180)一案中，印度最高法院宣布生命权不局限于诸如死刑的问题，也包含收入来源权——换言之，具有谋生手段权。因此，驱逐流浪街头和棚户区的约 500 人会剥夺他们的生计手段，从而剥夺他们的生命权。然而，剥夺这项权利的决定只要遵守“公平、公正和合理”的法律程序，就可令人接受。住在棚户区的人认为，这项定义包含了自然正义的基本规则，即他们利用其资源的权利。

5. 享有能达到的最高的体质和心理健康的标准的权利(《公约》第十二条)

32. 在《卫生部长和其他人诉治疗行动运动和其他人》一案中，南非最高法院裁定，限定某些医院和诊所可专治艾滋病病毒/艾滋病，这有违健康权，因为由

于这项政策，要等很长时间才决定授权治疗不在这些特定医院和诊所的病人；这种等待是宪法意义上所指的不合理因素。

## 6. 受教育权(《公约》第十三条和第十四条)

33. 在《Campaign for Fiscal Equity et al 诉 the State of New York et al.》(719 NYS 2d 475 2001)一案中，纽约州最高法院审议了纽约州宪法规定的受教育权的范围。法院审理了学生、家长和教育机构提出的控诉。他们指控，纽约州没有履行为确保他们的学生得到州宪法规定的“良好基础教育”而向纽约市公立学校提供充足资金的义务。关于受教育权的范围问题，法院表示，州必须采取步骤，确保至少为市公立学校的学生提供适足资源。关于供资问题，州应尽可能确定在各教育区提供良好基础教育的实际费用，因而州必须开始改革学校供资制度和纠正其缺陷。

### B. 在区域一级取得的经验

34. 经济、社会和文化权利的性质和范围及其可裁判性在区域人权机制案例法中也越来越明确。欧洲人权法院、新的欧洲社会权利委员会和非洲人权和人民权利委员会受理了涉及广泛经济、社会和文化权利的许多案件。

#### 1. 欧洲人权法院

35. 在 1996 年 4 月 25 日的《Gustafsson》案例中，欧洲人权法院根据《欧洲人权公约》推断，雇主和工会有谈判权利。由于同意承认民事和政治法律产生以结社权——尽管第十一条将这项权利扩大到包括工会权——为形式的基本社会权利，法院无疑确认人权的独特性和不可分割性，无论是公民权利或政治权利还是经济和社会权利。<sup>12</sup>

36. 在 1996 年 9 月 16 日的《Gaygusuz》案例中，欧洲人权法院裁定，当要求得到起码生活津贴的申请人符合所有其他申请要求时，不得以申请人无居住国国籍为由而拒绝给申请人付款。根据该法院，只有凭“非常重要”的理由才有可能导致考虑基于国籍但符合《公约》的不同待遇，在本案中并没有提供此种理由。<sup>13</sup>

37. 在 1997 年 10 月 9 日的《Airey 诉 Ireland》案例中，欧洲人权法院认为经济和社会权利领域与欧洲人权公约涵盖的领域不存在“无懈可击的分界线”；“虽然《公约》所规定主要为公民权利和政治权利，但其中许多具有社会或经济性质的影响”。因此，人权必然对社会权利产生影响。<sup>14</sup>

38. 在 2000 年 11 月 14 日的《Delgado》案例中，欧洲人权法院裁定，劳工纠纷必须迅速和作为“特急”解决，因为这是关系到“一个人的专业情况的特别重要问题”。<sup>15</sup>

## 2. 欧洲社会权利委员会

39. 新的欧洲社会权利委员会在 1999 年 9 月 9 日关于禁止童工的第一次决定中作出否决葡萄牙的裁决，指出经修订的欧洲社会宪章——取代早期的欧洲社会宪章并提出了新的社会权利——的目的不是保护“理论”权利，“圆满执行[其规定]不可能仅通过立法实现”。相反，尊重这些规定的先决条件是签署它的缔约国“严格监督”其执行。<sup>16</sup>

## 3. 非洲人权和人民权利委员会

40. 在最近提交非洲人权和人民权利委员会的《奥戈尼人民代表诉尼日利亚政府》一案中，该委员会审议了一项来文。奥戈尼人民代表在来文中称由于尼日利亚政府通过全国石油公司所做的行为，他们的一些基本权利受到侵犯。全国石油公司是和贝壳石油公司合资的财团的多数股东。法院裁定，政府没有采取某些措施，保护当地居民和避免考虑欠妥和破坏性军事行为以及对环境有害的行为，结果侵犯了一些人权，特别是健康权、干净环境权、所有人民自由支配其财富和自然资源的权利、财产权、保护家庭权、住房权、食物权和生命权以及人格完整权。

## C. 在国际一级取得的经验

41. 国际人权机制的案例对经济、社会和文化权利的性质和范围及其在法院援引的可能性的界定越来越明确。除了其他组织外，人权事务委员会、劳工组织

理事会结社自由委员会和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)执行局公约和建议委员会受理了涉及广泛经济、社会和文化权利的许多案件。

## 1. 人权事务委员会

42. 在第 182/1984 号来文(荷兰)<sup>17</sup> 中, 人权事务委员会认为, 尽管本案涉及到在与《经济、社会、文化权利国际公约》所载经济、社会和文化权利, 但仍可证明发生了违反《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条(法律面前平等)的情况。该案例涉及到《公约》第九条涵盖的社会保障权。

## 2. 劳工组织理事会结社自由委员会

43. 劳工组织理事会结社自由委员会在成立以来的 50 年里审议了近 2,000 个案例, 所获经验得以使之能依据国际劳工组织章程和有关公约、建议和决议编写一整套连贯、综合和不偏不倚的结社自由和集体谈判原则。鉴于这一整套原则系由一个公正和有威望的国际专门机构(其活动反映了基于实情的三方观点)所为, 其权威性得到国际社会和各国的承认, 日益成为各国起草国家立法的依据。本节仅摘要介绍结社自由委员会审查的案例及有关原则和决定。它们突出说明了委员会为界定世界上工会权利的性质和范围所起的决定性作用和向法院援引它们的可能性(可裁判性)。

44. 在第 1273 号案例<sup>18</sup> 中, 结社自由委员会确认, “保证尊重人权应该是每个政府的政策”。

45. 在第 1480 号案例<sup>19</sup> 中, 结社自由委员会提到国际劳工局理事会 1977 年 11 月通过的关于多国企业和社会政策三方原则宣言。其中第 45 段指出: “如果东道国政府为吸引外国投资而提供特别奖励措施, 这些奖励措施不应该包含影响工人结社自由或组织和集体谈判权利的任何限制”。

46. 在第 1512 号案例<sup>20</sup> 中, 结社自由委员会认为, “归咎个人的事实引起国家责任, 因为国家有义务保持警惕和采取行动防止侵犯人权行为”。

47. 在第 1581 号案例<sup>21</sup> 中, 结社自由委员会认为, “无论有关国家的发展程度如何, 工会权利与其他基本人权一样应该得到尊重”。



48. 在第 1590 号案例<sup>22</sup>中，委员会认为，“不能认为劳工组织处理的有关工作条件和促进结社自由的问题为不适当干涉主权国内部事务，因为这些问题属于劳工组织成员国赋予她的职权范围。成员国承诺为实现它们为劳工组织制定的目标与其合作”。

### 3. 教科文组织执行局公约和建议委员会

49. 教科文组织根据其职权范围起草了许多制定人权标准的文书，特别是在教育领域，因为据认为教育是赋予人们能力的一项权利，它为维护主要为 1960 年 12 月 14 日通过的《取缔教育歧视公约》所承认的不歧视和机会平等的原则提供了手段。自此以来，教科文组织以普通大会决定、政府间会议通过的文书和教科文组织执行局决定等形式通过了其他有约束力的文书。审查教科文组织收到的有关属于其管辖范围(即教育、科学、文化和信息)，指控侵犯人权的控诉的程序是一个令人启发的典范：执行局第 104EX/3.3 号决定对该程序作了界定，它由执行局的一个附属机构，即公约和建议委员会执行，只要是教科文组织的成员国均赋予它管辖权。在实践中，甚至非教科文组织成员都完全愿意让涉及它们的来文由该委员会审议。<sup>23</sup>

#### D. 独立专家提出的问题和立场摘要

50. 通过上述事态发展有可能对经济、社会和文化权利可裁判性问题作出答复。毫无疑问，透过近几年适用国际、区域和国家人权文书和机制积累的经验，可见国家、区域和国际各级发展和承认经济、社会和文化权利及其监督机制的情况之一斑。如果所有经济、社会和文化权利是可裁判的，还必须认识到——正如欧洲人权法院在上述《Delgado》案例中所确认的——涉及此类权利的案件应迅速和作为“特急”处理。

51. 人们常常认为经济、社会和文化权利具有逐渐实现的性质。虽然这有可能引起对缔约国根据《公约》所承担义务的性质和范围——行为义务和结果义务(见上文第一章 C 节)——的讨论，但独立专家认为，《公约》保护的所有权利基本上

可裁判的性质不容置疑。所以，问题充其量只是如何确定国家的责任和何种情况下可视某国没有履行其某一项义务：

- (a) 在缔约国没有履行某项结果义务的所有情况中，其责任从该国的行为或明显的不行为给声称为受害者的个人或人群体造成实际伤害之时起产生并予以承认。发生下列情形即为此类情况：缔约国因行为犯下侵权行为——不论是违反不歧视原则(见上文第 20 和 21 段)还是不履行确保人人享受《公约》所载每项权利基本内容的起码核心义务(见上文第 24 段)。
- (b) 在缔约国没有履行行为义务的所有其他情况中，其责任可依据因不行为而违约的原则确定并应根据该国为实行所承担权利客观具备的行动范围和手段加以评估。(见上文第 22 和 23 段)。

52. 然而，除了缔约国根据《公约》承担的义务的性质和范围的问题外，这些义务不得简化为纯道德义务或纯“愿望”。相反它完全是一个根据必须履行和有约束力的国际文书承担的法律义务问题。

### 三、根据《公约》建立一个申诉机制的益处 及实用性和不同机制之间 互为补充的问题

#### A. 根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性

##### 1. 根据《公约》建立一个申诉机制的益处

53. 独立专家希望他帮助人们提高了觉悟，意识到所有经济、社会和文化权利可裁判性的益处。毫无疑问，由于近几年适用国际、区域和国家人权文书和机制取得的经验，因而有可能在很大程度上削弱基于国家主权的论点的影响。这些论点常常指出，《公约》建立的申诉程序有时可能要求负责审查控诉的国际机构仔细审查一国的经济、社会和文化政策，从而导致对某一领域的干涉，令人不能接受，因为通常按国际法的含义该领域完全属于国家管辖范围。

54. 独立专家认为这些论点不应该对经济、社会和文化权利的可裁判性构成不可逾越的障碍。只要回顾自由结社委员会在第 1590 号案例(见上文第 48 段)中所作裁决的内容就能得到令人信服的证据。在该案中委员会认为,不能视劳工组织处理有关工作条件和促进结社自由的问题为不适当干涉主权国内部事务,因为这些问题属于劳工组织成员国赋予她的职权范围。成员国承诺为实现它们给劳工组织制定的目标与其合作。同理可以得出结论:实质上,制定《公约》任择议定书会提高该文书的效力,因为缔约国承诺保证充分执行《公约》所载权利并进行合作,以便实现它们为其规定的目标。同时,这样做可重申《维也纳宣言和行动纲领》承认的原则,即所有人权都是“普遍的、不可分割、相互依存和相互关联”,这意味着不能试图用任何等级顺序来区别它们。

55. 根据《公约》建立申诉机制可产生其他益处:

- (a) 人人有上诉权的适用。国际人权法的一个主要方面无疑是每个人在基本权利受到侵犯的案件中有上诉权。审查个人控诉的机制将是确保在国际社会行使这项权利的重要途径;
- (b) 国际法的发展。除了承认人人有上诉权外,根据《公约》建立审查控诉的程序无疑会通过将要审查的具体案例和实际情况促进发展一整套涵盖《公约》规定的所有权利的连贯原则。这些原则可逐步取得权威,将得到国际社会和各国的承认,可用作各国起草国内立法的依据。这些原则可充实近几年所进行的方法性工作,特别是通过《林堡原则》和《马斯特里赫特准则》、委员会的一般性意见、通过对缔约国报告的审议和委员会的决议解释经济、社会和文化权利的性质和范围。这一进程缺少一个环节,即审查个人控诉的机制,这些控诉能形成以具体事为基础的国际案例法。
- (c) 所有经济、社会和文化权利的统一性。任择议定书将肯定成为唯一的此类机制,能让人们为《公约》承认的一整套权利获得补偿。虽然确实存在审查经济、社会和文化问题的其他国际申诉机制,但在国际一级,《公约》是处理这些各种权利的唯一全球性文书。根据《公约》建立一个申诉机制会在更大程度上支持所有人权不可分割和相互依存的原则,包括经济、社会和文化权利的不可分割性和相互依存性。将

来要被审查的许多案件可涉及到几种权利，例如侵犯健康权会与侵犯住房权或侵犯水权相连；侵犯工人的权利会与侵犯健康权或甚至侵犯受教育权连在一起—如违反就业最低年龄原则的情况。

## 2. 根据《公约》建立的申诉机制的实用性

56. 应该注意到国际条约制度目前正经历改革进程。秘书长题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告(A/57/387)对此作了详细概述。报告表示将审查由国际文书所建机构实行的程序，以简化与提交报告有关的规则；还将审查特别程序制度(报告员、工作组等)，以便扩大统一性范围，提高效率。

57. 建立一个新机制，处理有关侵犯《公约》所界定权利的控诉，无疑应考虑改革进程；也许这有可能使人认为难以为条约机构筹集新资源。然而，独立专家认为，考虑到这种机制的显著优势，我们所需要的是一个具有良好成本效益比例的机制。如果并且只要待建立的新程序保证与现有机制有必要的互补性和协调，建立新机制的办法就是可行的。

### B. 各机制之间的互补性和协调

58. 独立专家在第一次报告中阐述了一些基本问题，有可能解答在有关《公约》任择议定书草案辩论中提出的主要问题。本报告试图进一步考虑各国、政府间组织包括联合国专门机构和非政府组织提出的意见以及专家和学术界就该问题发表的意见。

59. 除了理论问题外，下述意见将尽力主张考虑建立的机制保证与根据其他国际人权文书建立的监测机制有必要的互补性和协调。同时，这样做有可能统一协调有时必然有分歧的不同关注和促进各国支持《公约》任择议定书草案。

## 1. 涵盖的权利

### (a) 目前情况

60. 根据提议的程序，经济、社会、文化权利委员会 1996 年向人权委员会提出的草案容许对侵犯《公约》规定的所有实质性权利的行为进行起诉，但第一条承认的人民自决权除外，因为正如人们指出的——并非没有理由——该条有可能使该程序陷入被滥用的严重危险，特别是因为《公民权利和政治权利国际公约》第一条以完全同样的措辞宣布了自决权。此外，处于处理该问题更好地位的人权事务委员会在实践中对这项权利采纳了一种谨慎或限制性办法。然而，委员会指出，第二条至第五条规定的其他一般原则，即不歧视原则和男女在享受《公约》规定的权利方面享有平等权利，始终适用并作为解释和监测缔约国如何执行《公约》第六条至第十五条规定的权利的基础。

61. 委员会提议的这一相当广泛的办法也有成为一种综合性办法的意图，也就是说凡加入任择议定书的任何国家将得承认为提交来文和控诉建立的程序适用于《公约》第二条至第十五条承认的所有权利。

### (b) 独立专家的立场

62. 独立专家在此前的报告中指出，委员会对所涵盖的权利采取的综合办法显然不同于近几年根据区域文书采取的办法，例如美洲人权公约附加议定书(圣萨尔瓦多议定书)，(根据该议定书，个人请愿仅作为维护工会权和受教育权的手段而予以受理)或欧洲社会宪章附加议定书，它制定了“按需任选”制度，即批准国自由选择自认为对其有约束力的权利。

63. 为了评估委员会办法的真正范围必须记住《公约》规定的权利的连贯性。除了第二条至第五条规定的权利和一般原则外(受权利保护者为了解释《公约》规定的权利和监测国家如何将其付诸实施的目的可援引这些权利)，第六条至第十五条承认工作权(第六条)、享受公正和良好工作条件的权利(第七条)、组织和参加工会的权利(第八条)、享受社会保障包括社会保险的权利(第九条)、家庭、母亲、儿童和少年尽可能得到广泛的保护和协助的权利(第十条)、获得相当的生活水

准的权利(第十一条)、享有能达到的最高的体质和心理健康的标准的权利(第十二条)、受教育的权利(第十三条和第十四条)和参加文化生活的权利(第十五条)。

64. 换言之，根据任择议定书草案获准处理来文和控诉的机构将得对一系列非常广泛的权利进行干预。目前监督这些权利的落实的责任在于若干不同的机关和国际监测机构，特别是劳工组织和教科文组织建立的机构。

65. 独立专家着重强调了这些困难。应该指出，这些困难在《公民权利和政治权利国际公约》规定的权利方面非常罕见，因为人权事务委员会的管辖权所限制要大得多，与国际组织建立的其他机构的管辖权不发生冲突。此外，如果铭记《经济、社会、文化权利国际公约》规定的许多权利在今天可由负责适用其他国际人权文书的条约机构裁判，问题的程度甚至会变得更加明显。

66. 在这方面，独立专家重新提到他在第一次报告中提出的提案，即《公约》任择议定书草案设想的程序在所涵盖的权利方面应有所限制。这并不意味着应该排除其他国际调查或解决程序涵盖的某些权利，因为那样做无异于在各种经济、社会和文化权利中推行一种新的令不能容忍的歧视。为《公约》规定的所有权利制定的补救措施应适用于目前的议定书草案，这正是经济、社会和文化权利委员会在其草案中极力坚持的。更确切说，意图是对提议的新程序加以限制，实行一种新标准，限制它仅处理“显示严重和明确无误侵犯或没有维护《公约》规定的任何权利的情况”。这样一种标准会在同时减少许多成员国表示的不肯定性和疑虑，因为它们担心，缔约国为逐步实现《公约》承认的各种经济、社会和文化权利制定了各种政策和方案，据此采取的行动难免出现偶然的疏忽或缺陷，而提议的程序有可能引起对这些疏忽或缺陷任意上诉。

67. 这样做可以大幅度减少与其他调查或解决机构的工作重叠或分歧的危险。其他考虑因素也有助于克服这些困难和促进任择议定书草案设想的新程序的相关性。

68. 独立专家希望指出，对诸如结社自由委员会等其他国际组织负责的机构目前实行的程序不对个人开放，而仅局限于受理由政府或雇主或工人组织提出的有关侵犯结社自由行为的控诉。显然最好能让个人或人群体向联合国机构提交有关他们自己为其直接受害者的侵权行为的来文，从而让他们作为国际人权文书

的主要预计受益者诉诸旨在加强公认权利效果的程序。这肯定会显示联合国制度对改善人类条件的重视，这常常被称之为国际行动的首要目标。

69. 近几年由于负责实施国际保护标准和各种文书规定的权利和义务的机构之间加强合作，对这些标准作不同解释的危险也得以减少。例如，经济、社会、文化权利委员会在履行审议缔约国定期报告和提出有关一般性意见的任务时常常以国际劳工公约和劳工组织有关专家委员会的意见为依据。调查或解决程序领域的此种合作可通过各种手段进一步发展。

70. 对根据《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书建立的来文程序可提出同样的意见。尽管所涵盖的权利有许多互相重叠之处，但是在实际过程中在缔约国如何解释和适用这些权利方面可以利用两个监督机构之间的必然协调。

## 2. 主管机构

### (a) 目前情况

71. 经济、社会、文化权利委员会 1996 年向人权委员会提出的草案会使经济、社会、文化权利委员会成为主管机构，根据提议的调查和解决程序审查控诉和来文。鉴于经济、社会、文化权利委员会自成立以来取得的经验和权威，这一备选办法也许完全有道理。然而，人们也许会问，目前的委员会及其所具备的手段是否真正能够完成该任务。这项任务会大幅度扩充并增加它在合理时限内充分完成其首要任务(即审议缔约国定期报告)过程中所经历的困难。

### (b) 独立专家的立场

72. 独立专家在第一次报告中认为，“在赋予条约机构的特权之中察觉到权力冲突：一方面，审议各缔约国的定期报告；另一方面，审议关于不同国际文书所载人权被指称遭到侵犯的控诉和来文”。独立专家认为，且不说工作量过多给这些不同机构成员带来实际困难，这两项活动确实有些互不相容，会消极影响这些机构的工作质量以及工作条件。

73. 独立专家承认这一意见应该放在工作组进一步讨论。工作组将由人权委员会第五十九届会议建立，以便审议有关起草《公约》任择议定书的各种备选办

法。尽管如此，他希望他的努力促进了有关根据人权文书建立的各种监督和后续行动机制的效率和协调的辩论。

### 3. 个人和/或群体提出控诉的可能性和对缔约国 违背其义务行为予以补救的可能办法

74. 关于这些问题，独立专家提到他的第一次报告。其中他赞成经济、社会、文化权利委员会 1996 年提出的报告(E/CN.4/1997/105, 附件)所载有关意见。

## 四、结论和建议

75. 通过《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案无疑会推动各种努力，根据《联合国宪章》所载原则，促进“对于人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不移的权利的承认，[这]是世界自由、正义与和平的基础”。我们知道，正如《经济、社会、文化权利国际公约》前言和《公民权利和政治权利国际公约》前言所宣告，只有创造了每个人可以享有其公民权利和政治权利以及经济、社会及文化权利的条件，才能实现自由人类享有公民权利和政治权利，无恐惧和匮乏之虞的理想。这些是有待迎接的挑战、解决办法有待发现或再发现；加强旨在确保缔约国履行其承诺的国际机制肯定是解决办法之一。

76. 为此研究《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案问题独立专家建议人权委员会通过一项决议，确认第五十八届会议通过的第 2002/24 号决议所载决定并在第五十九届会议上设立一个委员会的不限成员名额工作组，以便根据经济、社会、文化权利委员会提交人权委员会的关于任择议定书草案的报告，缔约国、政府间和非政府组织的意见和独立专家的报告审议有关拟定《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的备选办法。

## 注

<sup>1</sup> 关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的《林堡原则》，转载于 E/C.12/2000/13 号文件第 16 段。

<sup>2</sup> 同前，第 30 段。



- <sup>3</sup> 同前，第 27 段。
- <sup>4</sup> 同前，第 21 和 22 段。
- <sup>5</sup> 同前，第 17 和 20 段。
- <sup>6</sup> 《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》，转载于 E/C.12/2000/13，第 6 段。
- <sup>7</sup> 同前，第 7 段。
- <sup>8</sup> 同前，第 16-19 段。
- <sup>9</sup> 《林堡原则》，同前引，第 29 - 34 段。
- <sup>10</sup> 《马斯特里赫特准则》，同前引，第 14 和 15 段。
- <sup>11</sup> 同前，第 15 段。
- <sup>12</sup> Recueil Dalloz 1997, p. 363, note by J.-P. Marguenaud and J. Mouly, cited in J. Mouly, “Les droits sociaux à l’épreuve des droits de l’homme”, Revue de droit social, 2002, p. 799.
- <sup>13</sup> Recueil Dalloz 1988, p. 438, note by J.-P. Marguenaud and J. Mouly, cited in J. Mouly, loc. cit. (note 12).
- <sup>14</sup> Airey v. Ireland, 9 October 1979 (Series A, No. 32), cited in J. Mouly, .oc. cit. (note 12).
- <sup>15</sup> Recueil Dalloz 2001, p.2,787, note by J.-P. Marguenaud and J. Mouly, cited in J. Mouly, loc. cit. (note 12).
- <sup>16</sup> 见 J.-F. Akandji-Kombe, “L’application de la Charte sociale européenne: la mise en oeuvre de la procédure de réclamations collectives”, Reveue de droit social, 2000, p.888, cited in J. Mouly, loc. Cit. (note 12).
- <sup>17</sup> 第 182/1984 号来文（荷兰，CCPR/C/29/D/182/1984）。
- <sup>18</sup> 见劳工组织理事会结社自由委员会决定和原则摘要，《结社自由》，日内瓦国际劳工组织，第四期，1996 年，第 15 号，第 9 页。
- <sup>19</sup> 同前，第 12 号，第 9 页。
- <sup>20</sup> 同前，第 19 号，第 1 页。
- <sup>21</sup> 同前，第 17 号，第 10 页。
- <sup>22</sup> 同前，第 3 号，第 7 页。
- <sup>23</sup> 第 146 EX/7 号文件，第 50 段。还见委员会的工作方法。有关审查的来文的数目，见 1998 年 2 月 24 日第 146 EX/16 号文件。