



## 经济、社会及文化权利委员会

承诺不让任何一个人掉队：《经济、社会及文化权利国际公约》和  
《2030 年可持续发展议程》

## 经济、社会及文化权利委员会的声明\*

## 一. 导言

1. 《2030 年可持续发展议程》是各国通过促进公正、包容和可持续社会消除一切形式和表现的贫困(包括极端贫困)的新的全球共同承诺。它有力地表达了已被国际社会各国广泛批准<sup>1</sup> 的《经济、社会及文化权利国际公约》的本质。实现《2030 年议程》和《公约》关于消除贫困的共同目标将成为《世界人权宣言》所载的实现每个人的尊严的征途上一个里程碑。

2. 各国在《2030 年议程》中作出的不让任何一个人掉队的承诺充分体现了这一共同征途的最终目的地。在作出这一承诺时，各国认识到人的尊严至关重要，并决心实现为所有国家、所有人民和所有社会阶层制定的目标和具体目标，首先尽力帮助落在最后面的人。

\* 本声明系根据委员会通过声明的惯例(见《经济及社会理事会正式记录，2011 年，补编第 2 号》(E/2011/22)，第二章，K 节)编写，在 2019 年 2 月 18 日至 3 月 8 日举行的委员会第六十五届会议上获得通过。

<sup>1</sup> 截至 2019 年 3 月 8 日，《公约》共有 169 个缔约国。



## 二. 经济、社会及文化权利：2030 年议程的根本支柱

3. 保证不让任何一个人掉队是贯穿和指导 17 项可持续发展目标实施工作的核心原则。此外，《2030 年议程》依循《联合国宪章》的宗旨和原则，充分尊重国际法。该议程以《世界人权宣言》和国际人权条约等文书为依据。因此，所有国家承担尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由的责任对于执行《2030 年议程》至关重要。<sup>2</sup>

4. 因此，作为联合国的一项核心人权条约，《经济、社会及文化权利国际公约》是 2030 年议程的一个根本支柱。该公约规定保护所有人，特别是处境不利和边缘化个人和群体的经济、社会及文化权利，确认这些权利“是源于人身的固有尊严”。<sup>3</sup>

5. 《公约》保护的权利是可持续发展目标的基础。这些权利包括男女享有所有《公约》权利的平等权利<sup>4</sup>（目标 5 和纳入所有目标主流的性别平等因素）；工作权和公正良好工作条件权<sup>5</sup>（目标 8）；社会保障权<sup>6</sup>（目标 1-3、5 和 10）；保护和援助家庭<sup>7</sup>（目标 3 和 5）；人人享有适当生活水准，包括享有适当食物、衣服、住房和水的权利<sup>8</sup>（目标 1-2、6-7 和 11-16）；人人享有能达到的最高标准身心健康的权利<sup>9</sup>（目标 3 和 6）；人人享有受教育权<sup>10</sup>（目标 4）；人人享有参加文化生活的权利<sup>11</sup>（目标 16 和其他目标中的相关具体目标<sup>12</sup>）；人人有权享受科学进步及其应用所产生的利益<sup>13</sup>（目标 9-10）。<sup>14</sup> 目标 10 要求各国减少国家内部和国家之间的不平等。将日益加剧的不平等作为一项全球关切问题是《2030 年议程》的一项重大成就。在定期报告制度方面，委员会要求缔约国提供资料，说明收入和财富不平等对享有经济、社会及文化权利的影响。<sup>15</sup> 这反映了一种共同理解，即在国家内部和国家之间贫富差距不断扩大的背景下，消除贫困将不可能实现。

<sup>2</sup> 见联合国人权事务高级专员 2019 年 1 月 16 日在人权理事会闭会期间会议所作的题为“人权与《2030 年议程》：增强人民权能，确保包容和平等”的发言。可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24072&LangID=E%3E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24072&LangID=E%3E)。

<sup>3</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》，序言。

<sup>4</sup> 同上，第三条。

<sup>5</sup> 同上，第六至第八条。

<sup>6</sup> 同上，第九条。

<sup>7</sup> 同上，第十条。

<sup>8</sup> 同上，第十一条。

<sup>9</sup> 同上，第十二条。

<sup>10</sup> 同上，第十三至第十四条。

<sup>11</sup> 同上，第十五条第一款(甲)项。

<sup>12</sup> 具体目标 2.5、4.7、8.9、11.4 和 12.b。

<sup>13</sup> 同上，第十五条第一款(乙)项。

<sup>14</sup> 见 A/HRC/34/25、人权理事会第 37/24 号决议、A/HRC/32/23 和 E/C.12/2018/1。

<sup>15</sup> 委员会要求提供资料的关于不平等的衡量标准与可持续发展目标 10 相关的具体目标和指标紧密挂钩。

### 三. 优先考虑处境不利和边缘化个人和群体：《2030 年议程》与《公约》的共同目标

6. 《2030 年议程中》不让任何一个人掉队的概念实质上是各国承诺在实现可持续发展目标时优先考虑处境最不利和最边缘化群体的需要。同样，《公约》要求缔约国保护和实现因贫困及社会经济和文化排斥和边缘化而落在后面的人的权利。《2030 年议程》和《公约》还寻求应对脆弱国家，包括最不发达国家、小岛屿发展中国家以及处于冲突和冲突后局势中的国家的需要和情况。这表明，《公约》和《2030 年议程》对那些最没有特权和面临多重挑战的群体和国家表示了高度关切。

7. 《公约》规定，缔约国必须尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作采取步骤，以便逐渐达到经济、社会及文化权利的充分实现。<sup>16</sup> 换言之，要求缔约国最大限度地调动可利用资源，实现《公约》权利，特别是那些最受排斥、处境最不利和最边缘化的人的权利。委员会一贯强调，必须查明和优先考虑处境不利及易受系统性歧视和交叉形式歧视的群体的需要。

8. 系统歧视产生于各种不同的背景下，是由各种因素和情况造成的。这可能是法律条例、政策或惯例的结果，也可能是公共或私人领域占主导地位的文化态度和习俗做法的结果，这些态度和做法给一些群体造成相对不利的条件，使其他群体享有特权。<sup>17</sup> 视具体情况，受影响群体主要包括：穷人；易受气候变化、环境污染和退化影响的国家和社区；土著人民；妇女；难民、境内流离失所者和移民；残疾人；老年人；失业者或非正规部门工作人员；儿童；基于种族、族裔、出身、国籍或社会出身、性取向或性别认同或任何其他社会地位的歧视的受害者。

9. 缔约国有义务通过采取相关的立法和政策改革以及追究公共和私人行为方的责任，消除和克服这种系统性歧视的原因。此外，缔约国必须确保每个人都有机会获得过上有尊严生活所需的资源和服务，还必须消除使系统性不平等模式长期存在的条件，这些模式妨碍人们平等参与社会的各个领域。《公约》的最终目的是确保在促进所有人的自由和尊严的条件下充分和平等地享有《公约》承认的权利。<sup>18</sup>

10. 《公约》为缔约国规定了具有法律约束力的人权义务，从而要求那些落在后面的人能够在国家和国际层面获得法律补救办法和补偿机制。这源于一项基本原则，即有意义的法律权利必须辅以有效、可获得的补救办法。<sup>19</sup> 这种补救办法确保侵犯《公约》权利的责任人被追究责任，并向受害者提供适当的补救。

<sup>16</sup> 《公约》，第二条。

<sup>17</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 12 段。

<sup>18</sup> 《公约》，序言。

<sup>19</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 2 段；I.D.G.诉西班牙(E/C.12/55/D/2/2014)，第 11.3 段。

#### 四. 《公约》以权力为基础的方法确保不让任何一个人掉队

11. 《公约》为缔约国履行《公约》规定的义务创造了以权利为基础的方法。这种方法适用于所有权利，并应指导缔约国在所有政策领域的行动以及国际社会实现可持续发展目标方面的进展监测。

12. 这一方法的重要要素概述如下：

(a) 缔约国应首先确定在享有《公约》权利方面最边缘化和处境最不利的群体。如果不仔细分析哪些人受影响最大，政策的针对性就不强。必须仔细分析，才能确保任何群体或个人都没有被忽视。这一初步分析还提供了一个机会，以便查明导致贫困长期世代相传的系统性歧视或社会排斥形式；

(b) 此后，应分析缔约国自身的作为和不作为会怎样影响《公约》权利的实现。例如，缔约国不得采取剥夺人民权利的立法措施或其他政策措施，特别是通过强迫迁离、停止供水服务或阻止人民参加文化生活。此外，各国必须确保人人能获得《公约》承认的最低必要水平的经济、社会及文化权利；<sup>20</sup>

(c) 基于上述分析，缔约国应通过参与性、包容各方和透明的国家战略和行动计划，以推进全面实现《公约》权利。战略和计划应获得充足资源，列有用以密切监测进展的指标和基准，并特别关注处境不利或边缘化群体在享有《公约》权利方面的障碍。<sup>21</sup> 应避免故意采取倒退措施，降低社会方案所提供福利的覆盖面或水平。只有在特殊情况下，并在与受影响群体进行真正协商后，才有理由采取此类措施；<sup>22</sup>

(d) 缔约国还应分析和采取措施，保护所有人免遭私人当事方侵犯《公约》权利的行为，如缔约国可以行使管辖权的在其境内或境外开展业务的公司的此类行为。<sup>23</sup> 相关保护措施包括监管法律以及行政、预算、教育等方面的措施，包括为受害者提供获得有效法律补救办法的机会；

(e) 最后，缔约国必须监测充分实现《公约》权利方面的进展，并采取纠正措施，确保相关法律、政策和方案具有很强的针对性并得到切实执行。各国应遵循委员会为评估政策和方案是否正在实现《公约》权利的规范性内容而制定的标准。<sup>24</sup> 因此，委员会将评估这些权利是否存在、是否充分、是否人人都能获得

<sup>20</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质第3号一般性意见(1990年)，第10段。

<sup>21</sup> 例如，经济、社会及文化权利委员会关于水权的第15号一般性意见(2002年)，第37(f)段。

<sup>22</sup> 这种倒退措施不应产生不相称或歧视性的影响，也不应导致剥夺个人或群体最低必要水平的相关权利。见2012年5月16日委员会主席就紧缩措施致《公约》缔约国的信函，可查阅 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68)；E/C.12/2016/1，第4段；委员会关于社会保障权的第19号一般性意见(2007年)，第42段；Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第17.6段。

<sup>23</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第24号一般性意见(2017年)，第25-37段。

<sup>24</sup> 这些规范性标准是利用委员会审查缔约国报告的长期经验并结合迄今为止通过的24项一般性意见制定的。

得、<sup>25</sup> 文化上是否可以接受<sup>26</sup> 和质量是否良好。<sup>27</sup> 此外，委员会强调，必须确保通过可持续的方法实现权利，以确保后世后代人的权利都得到保障。<sup>28</sup>

13. 如上所述，《公约》规定各国在实现各项公约权利方面取得实质性成果。《公约》还规定了确保以符合参与、透明、问责、不歧视、赋予受益者权能和尊重法治等一般人权原则的方式实现这些成果的义务。这些人权原则不可或缺，可以确保被落在后面的人不被视为政府方案的被动受益者，而被视为权利持有人，其固有有的人的尊严有权受到尊重。

## 五. 《公约》将使各国能够在实现可持续发展目标过程中履行不让任何一个人掉队的承诺

14. 因此，《公约》确立了一个权利和义务的规范性框架，该框架应构成缔约国为推进《2030 年议程》而采取的所有措施的基础。这一框架可用于制定落实所有可持续发展目标的国家体制政策。它能够帮助查明最需要帮助的人，帮助制定消除侵犯《公约》权利行为的根源的政策，帮助创造空间，使受影响者在将影响到他们的决定作出之时能够发表意见。它要求违反《公约》义务行为的受害者提供法律补救或其他形式的补救。

15. 《公约》也非常适合实施可持续发展目标 16，即创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。目标 16 着重指出了良政和建立健全的机构对于实现包容和可持续发展的特别重要性。寻求司法救助的机会以及负责任、合乎道德和反应迅速的国家机构，以及民间社会积极参与各级决策，对于落实可持续发展目标和《公约》至关重要。此外，民间社会的参与对于监测可持续发展目标及委员会监测《公约》的遵守情况也是不可或缺的。可持续发展目标的具体目标 16.5 要求各国大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为。委员会继续监测腐败对享有经济、社会及文化权利的影响，包括结合各国最大限度地调动可用资源以实现公约权利的义务进行监测。<sup>29</sup>

16. 《2030 年议程》在目标 17，即加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系中着重指出，必须通过改善国内征税和提高财政收入的能力加强筹集国内资源。同时，可以并应当通过经由官方发展援助提供的国际合作和援助以及使用其他资源来支持国内资源筹集。《公约》第二条第一款加强了这一必要性，该款设

<sup>25</sup> 此背景下的可获取性包括实际可获取性、经济上的可获取性(可负担性)以及公众获得与相关社会方案有关的相关信息。社会服务和方案应在法律和实践面向所有人，特别是人口中最弱势或边缘化的群体，不得以任何被禁止的理由进行歧视。例如见经济、社会及文化权利委员会，关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 12(c)段。

<sup>26</sup> 例如，经济、社会及文化权利委员会关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8(g)段。

<sup>27</sup> 例如，经济、社会及文化权利委员会关于享有能达到的最高标准健康的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 12(d)段。

<sup>28</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于适当食物权的第 12 号一般性意见(1999 年)，第 7 段。

<sup>29</sup> 委员会经常在定期报告程序中向缔约国提出腐败问题。另见委员会关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 20 段。

想利用国际援助和合作充分实现公约权利。这方面的国际合作不仅包括资金，还包括获得可持续发展和能力建设所需的相关技术。<sup>30</sup>

17. 目标 17 进一步强调，各国不应损害发展中国家，阻止这些国家做出对它们充分实施可持续发展目标的能力具有负面影响的必要的政策选择，如贸易领域的政策选择。在关于国家在工商活动中的义务的第 24 号一般性意见中，委员会根据其对于《公约》第二条中国际合作和援助义务的理解，阐述了缔约国的域外义务(例如，第 25-37 段)。各国在国际贸易和投资领域采取的所有行动，包括单方面或集体胁迫性措施以及实施经济制裁，都应充分考虑到缔约国根据《公约》承担的义务，特别是这些措施对受影响国家的处境不利和边缘化个人和群体的影响。<sup>31</sup>

## 六. 结论

18. 通过遵守《公约》的规范性义务，各国将加强其实现可持续发展目标和履行其不让任何一个人掉队的承诺的能力。

19. 落实可持续发展目标国家行动计划应充分考虑委员会在《公约》定期报告进程中提出的结论性意见中所载的建议。这些建议具有重大价值，有助于缔约国查明系统形式的歧视以及社会经济和文化排斥，以便为最容易被落在后面的群体设计适当的补救办法、战略和方案。《公约》还应当为确定和采取《2030 年议程》方面的适当的国内和国际指标，以及国际社会，包括可持续发展问题高级别政治论坛，监测和评价可持续发展目标提供参考。同样，委员会越来越多地将可持续发展目标纳入其工作，包括定期报告进程，以加强在 2030 年议程背景下采取的措施与实现公约权利的措施之间的协同作用。

20. 通过尊重、保护和实现《公约》所载权利，各国将能够履行其承诺，在实现《2030 年议程》设想的变革世界的集体努力中，确保不让任何一个人掉队。

---

<sup>30</sup> 见《公约》第十一条第二款；和经济、社会及文化权利委员会关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见(1990 年)。

<sup>31</sup> 例如，经济、社会及文化权利委员会，关于实施经济制裁与尊重经济、社会及文化权利的关系的第 8 号一般性意见(1997 年)，第 1 段；关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 30-36 段。