



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/44
15 March 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

审议关于拟定《经济、社会、文化权利国际公约》

任择议定书供选择方案的不限成员名额

工作组第一届会议报告

(2004 年 2 月 23 日至 3 月 5 日，日内瓦)

主席兼报告员：卡塔丽娜·德阿尔布开克女士(葡萄牙)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 4	3
一、会议安排	5 - 16	3
A. 会议开幕和选举主席兼报告员	5 - 6	3
B. 与会情况	7 - 13	4
C. 文件和工作安排	14 - 16	5
二、开幕发言	17 - 27	6
三、与特别报告员的交互式对话	28 - 38	8
四、与委员会专家的交互式对话	39 - 51	11
五、关于《经济、社会、文化权利国际公约》规定的缔 约国义务的性质和范围的讨论	52 - 57	14
六、关于经济、社会和文化权利可否由法院裁决问题 的讨论	58 - 66	16
七、关于《经济、社会、文化权利国际公约》任择议 定书的效用及其与其他机制的互补性及其实用 性的讨论	67 - 74	18
八、主席兼报告员的建议	75	21

导 言

1. 1993 年在维也纳举行的世界人权会议《宣言》和《行动纲领》第 75 段鼓励人权委员会同经济、社会和文化权利委员会合作，继续审查《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书。

2. 人权委员会 2003 年第 2003/18 号决议第 12 段回顾了经济及社会理事会 2002 年 7 月 25 日第 2002/254 号决定，其中理事会“核准了委员会关于在其第五十九届会议成立一个不限成员名额工作组的决定，工作组的任务是审议关于拟订《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的各种供选择方案”。该决议第 16 段请工作组“向委员会第六十届会议提交报告，并就工作组针对《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书问题应采取的行动提出具体建议”。

3. 委员会上述决议第 13 段请工作组“在委员会第六十届会议之前举行一次为期十个工作日的会议，除其他外，特别是按照经济、社会、文化权利委员会提交人权委员会的关于审议与《公约》有关来文的任择议定书草案的报告(见 E/CN.4/1997/105, 附件)、各国、政府间组织，包括联合国各专门机构和非政府组织发表的评论和意见以及独立专家的报告(E/CN.4/2002/57 和 E/CN.4/2003/53 和 Corr.1 及 2)，审议关于拟订《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案的供选择方案。委员会该决议第 16 段请工作组“向委员会第六十届会议提交报告，并就工作组针对《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书问题应采取的行动提出具体建议”。

4. 本报告是向主席兼报告员提交的。工作组在 3 月 5 日的最后一次会议上，以协商一致方式通过了(尚待核准的)第一至第七节所载的程序摘要。第八节所载的建议则完全由主席兼报告员负责。

一、会议安排

A. 会议开幕和选举主席兼报告员

5. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表宣布不限成员名额工作组会议开幕。他欢迎召开工作组会议，并阐述了工作组前身的情况以及工作组审议工作的最近进展情况，包括 2003 年分别在柏林和杜布罗夫尼克举行讨论《经济、

社会、文化权利国际公约》任择议定书的两次专家讨论会。他向工作组通报说，各国代表团在 2004 年 1 月 22 日举行的非正式协商会议上讨论了拟议的会议时间表，人权高专办据此在工作组内组织了两个专家小组，其成员为各人权条约监测机构以及特别报告员，并感谢这些专家参加工作组的工作。

6. 工作组第一次会议以鼓掌通过的方式，选举卡塔丽娜·德阿尔布开克女士(葡萄牙)为主席兼报告员。

B. 与会情况

7. 人权委员会下列成员国代表出席了工作组的会议，这些会议任由委员会所有成员出席：阿根廷、奥地利、澳大利亚、巴西、布基纳法索、智利、中国、刚果、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、多米尼加共和国、埃及、埃塞俄比亚、法国、德国、危地马拉、匈牙利、印度、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、日本、墨西哥、尼泊尔、荷兰、尼日利亚、巴拉圭、秘鲁、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、瑞典、多哥、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国。

8. 不属于委员会成员的下列国家出席了工作组会议：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、安哥拉、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、加拿大、塞浦路斯、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、希腊、海地、伊朗伊斯兰共和国、以色列、哈萨克斯坦、拉脱维亚、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马来西亚、马耳他、毛里求斯、新西兰、尼加拉瓜、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、塞内加尔、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、乌拉圭和委内瑞拉。

9. 不属于联合国会员国的下列国家以观察员身份出席了会议：教廷。

10. 联合国下列组织、机构、方案和专门机构的代表出席了工作组会议：国际劳工组织(劳工组织)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、世界粮食计划署(粮食计划署)以及世界卫生组织(卫生组织)。

11. 下列政府间组织出席了工作组会议：阿拉伯国家联盟。

12. 下列具有经济及社会理事会全面咨商地位、专门咨商地位以及列入名册的非政府组织出席了工作组会议：大赦国际、世界公民协会、经济和社会权利中心、维护住房权利反对驱逐房客中心、欧洲第三世界中心、粮食第一信息和行动网、国际法学家委员会、国际妇女权利行动观察、国际发展和教育自由组织、新人类运动以及图帕伊·阿马鲁反对酷刑世界组织。

13. 人人享有尽可能高水平身心健康权利问题特别报告员(健康权特别报告员)保罗·亨特、以及作为适足生活水平权组成部分的适足住房问题特别报告员(适足住房问题特别报告员)米隆·科塔里于 2004 年 2 月 24 日在工作组发言，并参与了与工作组的交互式对话。经济、社会和文化权利委员会委员艾贝·里德尔、人权事务委员会委员马丁·舍伊宁以及消除种族歧视委员会委员雷吉斯·德古特也在 2004 年 2 月 25 日参与了与工作组的交互式对话。

C. 文件和工作安排

14. 工作组收到了以下文件：

E/CN.4/2004/WG.23/1	临时议程
E/CN.4/2004/WG.23/2	秘书长应人权委员会第 2003/18 决议的要求提交的报告
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.1	秘书处编写的背景文件：选用经济、社会和文化权利判例法 克罗地亚政府提供的资料：2003 年 9 月 2 至 4 日在克罗地亚卡夫塔特—杜布罗夫尼克举行的经济、社会和文化权利国际会议报告
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.2	
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.3	非政府组织、人权机构和民间社会团体共同提交的文件
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.4	教育权问题特别报告员提供的资料
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.5	欧洲第三世界中心和美洲法学家协会编写的资料
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.6	欧洲第三世界中心和美洲法学家协会联合编写的声明
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.7	食物权问题特别报告员提供的资料
E/CN.4/2003/53	审查《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案 问题独立专家的报告
E/CN.4/2002/57	审查《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案 问题独立专家的报告
E/CN.4/1997/105	《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案

15. 工作组第一次会议通过了载于文件 E/CN.4/2004/WG.23/1 的议程。

16. 主席兼报告员强调了不限成员名额工作组任务的重要性，并鼓励所有与会者包括政府间组织和非政府组织积极参加讨论。她宣读了工作计划和时间表草案，并获得工作组认可。

二、开幕发言

17. 在 2004 年 2 月 23 日的第一次会议上，各国代表团和政府间组织及非政府组织的代表作了开幕发言，对关于拟定《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书供选择方案以及工作组将处理的各种关键问题表明了初步意见。与会者欢迎召开工作组会议，将之视为加强实施经济、社会和文化权利的重要步骤。

18. 一些代表团提及，1993 年在维也纳举行的世界人权会议重申所有人权都具有普遍性、不可分割而且是相互依存和相互关联的。他们说这是工作组审议工作的自然起点。但另一些代表团对于这些原则的含义表示了不同看法。一些代表团感到遗憾的事实是，尽管国际社会对所有人权的普遍性和不可分割性有了共识，但依然没有使经济、社会和文化权利具有与公民和政治权利相同的优先地位。根据这种观点，拟定一项任择议定书将是纠正这种不平衡现象的步骤。他们提请注意一个事实：除了《儿童权利公约》外，所有其他的主要国际人权公约都制定了任择申诉程序。还有人认为，如果不实现经济、社会和文化权利，公民和政治权利就会成为孤独和毫无意义的权利。

19. 另一些代表团认为，所有人权的不可分割性和相互关联性并不意味着所有人权的实施程度都相同。具体而言，一些代表团指出，对《经济、社会、文化权利国际公约》所载权利的定义，不如《公民和政治权利国际公约》明确。同样，一些代表团指出，《经济、社会、文化权利国际公约》所载的权利多数不是绝对的，而且不够确切，不足以规定明确的义务，因此申诉程序就不切实际。一些代表团指出，裁决机构难以确定某种经济、社会和文化权利是否遭到了侵犯，因为缔约国在决策方面享有很大的酌处权。若干代表团强调，需要进一步认真研究和分析这一事项，尤其是缔约国义务的性质以及用以确定是否发生侵权行为的标准。

20. 一些代表团认为，《公约》的条款不够明确，难以借助于申诉程序，也难以由法院审理。另一些代表团提及国家和区域立法以及判例法，认为经验表明法院

可以澄清《公约》法律条款的模糊性。一些代表团指出，为了澄清各项义务的范围，有时必须由立法机构采取行动。若干代表团强调，缔约国必须立即履行义务，采取迅速有效的措施，实施《公约》所涉的权利。

21. 若干代表团提及经济、社会和文化权利以及开展国际合作和技术援助的义务的国际层面问题。有人指出，任择议定书可能会对穷国提出申诉，而这些国家由于缺乏经济手段，无法充分实施所有的经济、社会和文化权利。有人认为，缺乏资源的现象可能会妨碍实现经济、社会和文化权利，而只有较富裕的国家才有能力履行这一领域有约束力的义务。有个代表团指出，必须在发展权的背景下看待这一问题。另一些与会者强调指出，《公约》第二条所载的逐步实现的原则，能确保考虑到每个国家的国情和经济状况。一些代表团还强调，富国和穷国一样，都由法院处理经济、社会和文化权利。

22. 有人表示关注的是，申诉程序可能会不当地干预民主进程和国家在政治、经济和预算优先事项方面的决策。有个代表团对这种关注作出回应，指出人权事务委员会的建议将使各国政府留有很大的进行鉴别的余地。还有人认为，人权不仅是国内问题，并认为国际条约监测机构的建议即使具有国内影响，也不会构成不当的干预。

23. 一些代表团在作开幕发言时提及任择议定书的效益，指出申诉机制将鼓励各缔约国确保提供更有效的当地补救办法；促进发展国际法理学，而国际法理学又将促进发展有关经济、社会和文化权利的国内法理学；加强国际追究责任制度；使裁决机构得以研究具体的案例，从而使之能创建更简明的法理学。有个代表团强调，建立允许第三方向经济、社会和文化权利委员会提出申诉的申诉机制，将有助于增强弱势群体和处于边缘地位群体的能力。

24. 关于任择议定书应包括哪些内容的问题，一些代表团极力主张，应该使每个缔约国都有可能确定申诉程序可适用于《公约》的哪些条款(即“按菜单点菜”的办法)。另一些代表团则认为，最好是采用一种综合办法，使申诉程序能涉及《经济、社会、文化权利国际公约》规定的所有实质性权利。

25. 有个代表团强调，综合办法应包括自决权。另一个代表团设想，在综合办法中，每种权利中只有某些方面才能作为个人申诉(例如对有关工作权的强迫劳动的申诉)的依据。

26. 对于经济、社会和文化权利委员会是否有权可在不修订《公约》的情况下根据任择议定书接受申诉书的问题，有个代表团提出了质疑。有人指出，经济、社会和文化权利委员会是经济及社会理事会的正式附属机构，因此不享有与联合国其他人权条约监测机构相同的法律地位。一些代表团指出，现在已经有监测经济、社会和文化权利实施情况的若干机制，并指出不同机关的决定之间有着相互矛盾的危险，首先是有着使对这些权利的保护受到减弱的危险。

27. 教科文组织、卫生组织和劳工组织以及各非政府组织的代表欢迎召开工作组会议，并表示愿意协助工作组进行审议工作，尤其是协助讨论拟议的任择议定书与现有申诉机制的互补性问题。各政府间组织的代表都强调各自的组织与经济、社会和文化权利委员会之间密切和长期合作的重要性。在这方面具体提及最近成立的教科文组织/经济、社会和文化权利委员会教育权问题联合专家组；目前正在卫生组织和经济、社会和文化权利委员会之间就确定健康权指标进行的合作；以及劳工组织向委员会审议国家报告的各届会议提交的报告。

三、与特别报告员的交互式对话

28. 工作组在于 2004 年 2 月 24 日举行的第二次会议期间，参与了与委员会中其任务涉及经济、社会和文化权利的各位特别报告员的交互性对话。在委员会邀请负责相关任务的特别报告员就《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书交换意见之后，食物权问题特别报告员让·齐格勒和教育权利问题特别报告员卡塔琳娜·托马舍维斯基向工作组提交了书面意见。健康权问题特别报告员保罗·亨特和适足住房问题特别报告员米隆·科塔里发表了口头意见。

29. 健康权问题特别报告员在谈到是否可受司法裁判的问题时，提请注意达尼洛·蒂尔克为防止歧视及保护少数小组委员会编写的 1998 至 1992 年期间关于经济、社会和文化权利的研究报告。他指出，小组委员会的研究报告已确认和阐明了社会和文化权利是否可受司法裁判的问题，国家法院的裁决以及欧洲、美洲和非洲各区域人权系统的裁决以及经济、社会和文化权利委员会的工作也都确认和阐明了这一问题。第二条第一款明确说明了《公约》规定的各缔约国义务的性质和范围，要求各缔约国采取步骤，逐步实现经济、社会和文化权利。在审议《公约》第二条第一款的条款时，特别报告员坚持认为，《公约》并没有对缔约国强制规定负有法

律责任的义务，而只是要求它们表明已采取合理行动，逐步实现公约所载的各项权利。此外亨特先生还指出，公民和政治权利准则(例如免受酷刑、享有隐私权和言论自由权)也可被视为不很严密，但这并不妨碍《公民权利和政治权利国际公约》设立个人申诉机制。

30. 特别报告员强调，《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书是一种重要手段，有助于各国更好地履行《公约》规定的义务。由于国家、区域和国际经验表明，经济、社会和文化权利(包括《经济、社会、文化权利国际公约》所载各项权利)是否可受司法裁判这个一般问题现已解决，因此他鼓励工作组将工作重点放在依然需要重视的一些具体法律问题方面，例如什么人可以提出申诉，以及任择议定书是否应包括申诉和调查两种程序。

31. 适足住房问题特别报告员从他在出访各国的经历中吸取了经验教训。他指出国家案例法很重要，有助于阐明经济、社会和文化权利的概要和内容，并表明国际人道主义法可发挥关键作用，为国家法院提供指导。《公约》任择议定书可成为加强经济、社会和文化权利进程的重要因素。特别报告员强调必须实施适足住房和其他一般的经济、社会和文化权利，并指出必须解决承认并实现这些权利尤其妇女权利的重要性。他认为，各项核心内容(例如非歧视和保护免受强迫驱离住房的权利)表明适足住房权本来就可受司法裁判。他指出必须使经济和人权政策协调一致，并表明与预算有关的问题是应根据《公约》各缔约国最低核心义务予以审查的合理问题。

32. 在提出结论意见时，适足住房问题特别报告员认为，《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书将有助于确定适足住房权和其他经济、社会和文化权利的进程；重申这些权利与其他权利(例如行动自由和个人安全)不可分割；并有助于对付蓄意侵犯住房权和土地权以及其他经济、社会和文化权利的行为。

33. 在对涉及经济、社会和文化权利实施费用的关切作出回应时，特别报告员指出，尊重、保护和履行的义务适用于所有人权—公民、文化、经济、政治和社会权利。所有人权的某些内容涉及经费问题，但保护人权准则的其他内容并不产生经费问题。

34. 在对采用适当补救办法处理侵犯经济、社会和文化权利行为的问题作出回应时，提出了若干实例。健康权问题特别报告员提出建议，例如可以请缔约国停止

某些活动，并避免采取某些行动(例如强迫驱离住房)；制定政策，处理弱势群体和处于边缘地位群体的需求；或提供补偿。对侵犯经济、社会和文化权利行为的补偿或许需要重新调整(而不是额外调拨)财政资源或其他资源。

35. 有人对《公约》第二条第一款所载各项内容的含义提出了问题。关于对“尽最大努力”的定义，有人建议裁决机构可审议一些因素，例如收入不均的现象是否更为严重，是否正在以明智的方式利用资源。有人提及某个国家最近的一个案例，该案例将必须履行的义务定义为应通过一系列措施“方便接触和提供援助”的义务。法院利用“合理性”的概念来评估国家是否已履行逐步实现经济、社会和文化权利的义务，并指出排除社会某一部分人口的方案不能被视为合理，因此必须调整政策。

36. 有人注意到一些国家将《公约》直接纳入国家立法而使之可由法院审理的经验。关于经济、社会和文化权利在国际一级是否可受司法裁判的问题，有人认为，国际机构将利用国家和区域的案例，指导对《公约》所载权利的解释。鉴于经济、社会和文化权利委员会和其他监测机构的经验，现在有理由指望任择议定书设立的国际裁决机构会使国家享有余地很大的酌处权。关于审议经济、社会和文化权利实施情况的条约监测机构审查与预算有关事项是否合法的问题，有人认为，条约监测机构可发挥作用，确保国家政策符合缔约国国际义务。

37. 关于根据《公约》规定的现有国家报告程序建立新的经济、社会和文化权利追究责任机制的“增值”问题，有人认为，这两种程序将相辅相成。审查国家定期报告的程序涉及每五年用几小时时间审查数量众多的问题，因此只可能处理一般情况。根据国家一级的经验，有人指出，审查个别案例，可侧重于处理具体的情况和问题，而不是处理范围广泛的问题，从而有助于国家更好地理解其义务的性质和范围。个别案例的价值也在于可成为判例案件，并有助于使经济、社会和文化权利更引人注目。

38. 此外还讨论了经济、社会和文化权利委员会通过的决定与处理经济、社会和文化权利的其他机构通过的决定之间发生冲突的危险。有人指出，经济、社会和文化权利委员会已通过其工作作出努力，确保与其他论坛通过的判例协调一致。例如，委员会在通过有关教育权的第 13 号一般性评论时，努力确保与人权事务委员会和儿童权利委员会的有关决议、结论意见和一般评论相一致。在对涉及委员会可能发挥双重作用(审查定期报告和审议申诉)的关切作出回应时，有人回顾了具有定

期报告和申诉职能的其他条约监测机构的经验。关于判例对尚未批准议定书的国家的影响的关切问题，有人认为这种观点和建议将有助于所有国家更好地理解《公约》规定的义务。特别报告员强调指出，委员会不是司法机构，而是国际专家机构，其任务是提供各种建议，协助国家更好地履行《公约》规定的义务。他们还指出，任择议定书是程序工具，不会规定国家应遵守的新的实质性义务。

四、与委员会专家的交互性对话

39. 2004年2月25日举行的工作组第三次会议专门与经济、社会及文化权利委员会委员艾贝·里德尔、人权事务委员会委员马丁·舍伊宁，和消除种族歧视委员会委员雷吉斯·德古特组成的专家小组展开了交互性对话。

40. 里德尔先生在发言中阐述了经济、社会、文化权利可由法律裁决的问题，并强调拟议的任择议定书不同于国家法院规定的程序。重要的是，委员会不会下达判决，而是按国家报告程序通过相似于建议的意见。这项程序不会规定新的义务，但为个人和集体申诉建立一种新的监督机制。他提倡采取综合做法，允许就所有实质权利提出申诉，并极力劝告工作组避免陷入逐条评议哪项权利应属申诉程序管辖的讨论。为此，他提请工作组以其它条约申诉程序，诸如《公民权利和政治权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书的申诉程序为它效仿的实例。

41. 里德尔先生驳斥了仅将经济、社会、文化权利视为期望或政策指导的观点。如他所强调的，依照国际法，《公约》是一项具有法律约束力的文书，且着重指出若无补救办法，即有可能削弱真正享有权利的实情，但却不会减损权利本身的实质。他反驳了经济、社会、文化权利本质上不同于公民权利和政治权利的论点。这两套权利均同样促进了对人的尊严的保护。他还反驳了经济、社会、文化权利的所涉经费比公民权利和政治权利高得得多的观点。他强调，《公约》第二条第一款规定的逐步实现原则并不贬低经济、社会、文化权利的地位，而只是允许按逐个国家的国情采取灵活的做法。他还驳斥了《公约》条款不确切的观念，指出其他人权条约的条款亦不确切，制定人权条款采用了总括性的措辞，从而可以根据具体案件的经验和判例，进行解释和澄清。

42. 舍伊宁先生阐述了 25 年多来人权事务委员会处置个人申诉程序的经验。迄今为止，三分之二以上的缔约国已接受了这项程序。他指出，由于严格的受理规定，这项程序并未导致潮涌般的申诉，而且既有对发达国家，也有对发展中国家提出的申诉。针对往往是一些最尊重人权的国家遭到投诉的问题，舍伊宁先生答复道，对发达国家是提出了许多申诉，其中只有极少比例的申诉最终得出违约的调查结果。舍伊宁先生界定，根据任择议定书通过的意见是“对《公约》权威性的法律解释”，并指出大部分国家遵从这些意见。

43. 根据人权事务委员会的经验，舍伊宁先生建议拟议的任择议定书应列入一项关于临时措施的条款，并极力主张采取一项综合性的做法，然而，他指出，若这项任择议定书拟允许团体提出申诉，那么第一条(自决权)可以省略。关于可由司法裁决问题，他提请注意，人权事务委员会界定了经济、社会、文化权利的若干可由司法裁决的内容。在阐述如何审议申诉时，他指出，人权事务委员会的一个缺点是，只限于审查当事人双方提交的书面资料，而无法寻求了解进一步的情况。

44. 雷吉斯·德古特先生介绍了消除种族歧视委员会的经验，着重指出申诉程序的三个重大好处是：程序增添了法律纠正的渠道、协助各国落实《公约》，并帮助委员会发展法理。他指出，迄今为止，169 个缔约国中有 43 个国家，其中大部分为欧洲委员会的成员国，接受了委员会受理个人申诉的权限。他着重强调，消除种族歧视委员会与其他委员会专家一样，并不下达判决，而只通过意见。他指出，这项程序并没有引起数量众多的投诉，因为委员会迄今为止只收到 33 份来文，而且若干案情涉及经济、社会、文化权利，诸如在获得住房和就业以及出入公共场所等方面的歧视问题。他指出，即使查明不存在侵权现象，或宣布案件不予受理，消除种族歧视委员会也会利用审查来文的契机，向缔约国提出一般性建议和提议。

45. 在答复各国代表团的问题和评论时，委员会委员具体阐明，针对历史上的侵权行为问题，将运用属时原则，从而只受理就至今仍有影响的以往侵权行为提出的申诉。关于议定书是否应列入缔约国义务中包括国际合作问题在内的国际层面因素，委员会专家指出，在理论上有可能出现这种情况。关于自决权，专家们澄清，委员会在实践中只是间接地审议这项权利，即审查对这项权利的剥夺如何损害了具体享有经济、社会和文化权利的情况，例如，某个土著群体被从其土地上驱逐出去，

被剥夺了生计的情况。同样，委员会通过探讨贫困对实现《经济、社会、文化权利国际公约》所载各项具体权利以及造成具体群体易受害的程度，来审查贫困问题。

46. 针对落实经济、社会、文化权利的代价以及可能对缔约国的决策造成不应有干预的关注问题，专家们澄清，并非所有的社会服务政策都会引起人权问题。专家们还指出，申诉程序将处置那些未兑现有尊严地享有生活最基本必要条件的案情，并指出始终得由缔约国最后确定，它们是否愿意按委员会通过的意见采取措施。

47. 关于任择议定书是否应包括一项综合或“可自由选择”方针的问题，里德尔先生强调，委员会一致认为，所有的经济、社会、文化权利都具有可由司法裁定的要素。他指出，虽然“可自由选择”的方针可能便于批准，然而会落下程序松懈之虞，由此可能削弱任择议定书与《公约》总体上的协同配合。

48. 针对就不同条约机构的程序可能重叠和不一致情况提出的关注问题，专家们着重指出，为委员会服务的秘书处内具备的专业水平是一个关键的重要因素，可确保考虑到所有人权关注问题以及其他条约监督机构的现有判例。劳工组织的代表就此指出，劳工组织与委员会之间的密切合作为实现一致性提供了便利。委员会委员还提出了定期委员会间会议和各委员会主席会议的协调职能。

49. 针对一项任择议定书是否增值的问题，专家们认为，任择议定书是人权事务委员会的生命线，以使委员会能就各类法律问题确定其立场。同样，《经济、社会、文化权利国际公约》的一项任择议定书可使该委员会通过深入分析个别案例，形成更确切的判例，更便于国内法院参照。专家们指出，虽然无法预期一项申诉程序可在现实中为任何人伸张正义，但是这项程序拟形成的案例，将有助于国家法院援用《经济、社会、文化权利国际公约》所载的权利。

50. 针对各项评论，委员会委员们指出，一项任择议定书将辅助委员会为加强监测系统业已采取的措施。委员们还指出，由于个体案件对传媒具有更大的吸引力，申诉程序可提高对《公约》的认识。

51. 关于委员会因具有经社理事会附属机构的地位而是否可根据任择议定书拥有受理来文职责的问题，委员会专家指出，他们认为，经社理事会可以将这项新任务分派给本委员会。专家们指出，这项任择议定书提供了机会，使委员会有了条约依据，并赋予它同其他人权条约机构同样的法律地位。针对那些就任择议定书的好处持有保留的各代表团，专家们强调议定书是任择性的。

五、关于《经济、社会、文化权利国际公约》 规定的缔约国义务的性质和范围的讨论

52. 在第四天的讨论期间，工作组集中探讨了关于《经济、社会、文化权利国际公约》所规定缔约国义务的性质和范围问题。作为背景情况，秘书处向工作组简要介绍了导致通过《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书的过程。介绍集中阐述了任择议定书既载有申诉程序又载有调查程序的内容，并阐述了 2000 年致使任择议定书获得通过的谈判期间解决的问题。这些问题包括：谁具有提出申诉的法律地位；任择议定书除了申诉程序之外，是否应列入调查程序；任择议定书是否应列入一项禁止保留的条款；任择议定书是否会导致程序上的重叠或重复，和/或损害为将妇女权利和两性平等观念纳入人权活动主流的努力；《公约》条款交法律裁决的可能性；委员会的所涉工作量问题；和所涉经费问题。这些问题最终都得到了解决，并通过了一项协商一致的案文。

53. 然后，工作组就《经济、社会、文化权利国际公约》规定的缔约国义务性质和范围展开了讨论。某些代表团回顾，《维也纳宣言和行动纲领》确认了所有人权的普遍性、相互依存性和不可分割性，并指出《公约》是一项载有对所有缔约国具有约束力义务的国际法律文书。关于《公约》所载权利的性质，有些代表团指出，拟订《公约》某些条款时采用的措辞不太确切，并表示可能无法预测委员会的意见和解释。然而，另一些代表团说，在这方面《公约》与一些公民权利和政治权利条约无根本性差别。他们说，亦如目前委员会审议缔约国定期报告的做法那样，得由条约的解释者对具体情况适用《公约》的具体条款。其他一些代表团对此观点提出质疑。有些代表团指出，公民权利和政治权利得益于多年来在国际、区域和政府各级做出的解释，并着重指出个人申诉程序在条约解释进程中的重要性。一项关于经济、社会及文化权利的任择议定书可促进，澄清这些权利性质和范围的同类程序。

54. 工作组讨论了增强落实经济、社会及文化权利的必要性，并审议了制定一项任择议定书是否为实现这一目标的最有效手段。有些代表团问道，鉴于《公约》载有具体的修订程序，制定一项任择议定书是否会造成对《公约》不恰当的解释。有些代表团强调，任择议定书将是一项半裁决性程序，因此如同其他条约监督机构一样，委员会只能提出建议，然而另一些代表团则对委员会就个体案件所作决定的性质提出质疑，并表明某个条约机构提出的“半裁决性”建议在实践中有可能被解

释为“裁决性”的决定。一些代表团提请注意，任择议定书将是一项程序性的工具，可使个人或团体依据《公约》现行条款提出申诉。作为一项程序工具，任择议定书既不会对缔约国规定新的义务，也不会改变现行义务的性质。

55. 工作组就缔约国尊重、保护和履行经济、社会和文化权利的义务展开了讨论。尊重的义务要求缔约国不从事某些做法，而保护的义务则要求缔约国采取措施，保护个人的经济、社会、文化权利不受第三方的干预。有些代表团指出，尊重和保护的义务通常需要立即贯彻，若有资源需要，数量也极少。另一些代表团着重指出，落实经济、社会和文化权利需投入大量资源。履行的义务要求缔约国积极地致力于实现经济、社会、文化权利。有些代表团强调，在解释履行经济、社会、文化权利的义务范围方面有些困难。

56. 若干代表团指出，《公约》第二条体现的逐步实现概念，尤其在资源拮据的情况下，是落实经济、社会、文化权利的根本。然而，有些代表团指出，这个概念有时会被误解为《公约》无严格的约束力，而各缔约国可以决定如何以及何时履行其条约义务。为此，讨论指出逐步实现的最终目标，是全面贯彻经济、社会、文化权利。有些代表团提请注意，这些权利的某些内容需立即加以执行。须当即采取的步骤不妨包括确保国家立法符合《公约》、有权对违约现象或违反经济、社会和文化权利的行为采取有效的补救、并投入资源以实现最起码的基本程度的经济、社会、文化权利。还有些代表团指出，各缔约国在决定如何利用现有资源时，必须赋予实现经济、社会、文化权利应有的优先地位，而且缔约国应避免蓄意采取退缩措施。为此，有些代表团提出了《公约》是否应禁止一切退缩措施的问题。

57. 若干代表团讨论了落实《公约》条款可能潜在的所涉经费问题。它们具体提及第二条阐明缔约国应“尽最大能力”采取步骤的义务。若干代表团问道，调拨资源是否为条约机构依照个人申诉机制合法审查的问题，若是，则应采用什么样的标准来确定调拨资源的恰当程度。有些代表团说，对一个缔约国是否履行了其最起码核心义务的任何评估，必须考虑到该缔约国现有的资源水平。一个代表团问道，应以何种界限来解释“最大现有资源”的含义。

六、关于经济、社会和文化权利可否 由法院裁决问题的讨论

58. 在 2004 年 2 月 27 日第五次会议上，工作组比较详细地讨论了经济、社会和文化权利可否由法院裁决的问题。会上着重讨论了是否能够而且在多大程度上可以按照经社文权利公约的申诉程序对经济、社会和文化权利作出裁决，以及拟议的任择议定书是否可以增强对经济、社会和文化权利的保护。一些代表团提到国内法院和地区法院的案例法，认为一些法院已经就经济、社会和文化权利作出了裁决，这一事实表明这些权利原则上也可以按照经社文权利公约规定的申诉程序进行裁决。与此相反，其他代表团认为，由于经济、社会和文化权利的特性，申诉程序是不适宜的。

59. 工作组审议了经社文权利公约之规定的性质。一些代表团认为，经社文权利公约的规定不确切，因此不适宜按照申诉程序进行裁决。其他代表团坚持认为，这些规定已经很确切，可以展开申诉程序，并认为，经社文权利公约的规定是取决于背景而且是按照具体情况解释的，因此不能够再详细了。有些代表团列举了一些事例来表明《公民权利和政治权利国际公约》的规定也是不确切的，这些权利在特定的背景下被援引时才被赋予比较具体的含义。有些代表团认为，经社文权利公约中的各项权利已经由委员会作了充分的阐述。有些代表团指出，各国应该参与制定各项权利的定义，以便在制定一项任择议定书之前达成一致意见。有一个代表团表示，委员会通过解释这些权利，实际上可能扩大了经社文权利公约保障的权利。

60. 有些代表团援引了国家法院和地区法院关于各种经济、社会和文化权利的案例法。有一个事例是裁决一国是否逐步实现了《宪法》规定的一项具体的经济、社会和文化权利(取得适足住房的权利)的问题。另一个事例是，有一些案件指出国家有义务确保雇主按照社会保障的权利落实社会保障办法之高效率的机制。秘书处提交了一份载有经济、社会和文化权利案例法选编的背景文件。

61. 另外会上还讨论了委员会如何按照任择议定书行使职权的问题。特别是，会上提出，应该更多地了解用于确定是否出现违约行为的标准。一些代表团指出，委员会按照一项任择议定书表示的观点可能会导致各国之间出现分歧意见，因为有些国家可能会不接受委员会的解释并对其解释权提出质疑。一些代表团表示担心，

委员会关于各国的社会政策和资源调拨的意见可能会不当地干涉立法机构的决策权。

62. 关于委员会将采用的标准，一些代表团指出，申诉应该遵守与其他申诉程序所采取的标准相类似的严格的受理标准。还有人指出，正如委员会专家也强调的那样，作出决策并不属于委员会的职权范围，各国在决定以何种方式履行其义务时始终有一定的裁量权余地。有一个代表团指出，委员会按照国家报告程序在其一般性评论和建议中提出的均衡的办法，应该有助于解决委员会将如何按照拟议的任择议定书履行其职责的问题。还有人指出，各国已经接受了其他 5 个人权监督机构的申诉程序，而没有质疑这些机构如何履行其各自的职权。

63. 一些代表团认为，由于确定是否违反经社文权利公约的标准因一国拥有的资源而异，因此经济、社会和文化权利的绝对性不如公民权利和政治权利。因此它们认为，经济、社会和文化权利是复杂的，必须按照国家的情况加以考虑，因此这些权利的落实和裁决最好留给国家法院解决。有人指出，设在日内瓦的条约监督机构难以全面充分地了解当地情况。

64. 其他代表团认为，同《公民权利和政治权利国际公约》中的那些权利相比，经社文权利公约规定的权利的绝对性并不低。应该采取一种逐国办法监督经社文权利公约的执行情况，而且落实经济、社会和文化权利的首要责任在于国内法院和地方当局，这一事实并没有作为反对国际条约监督的一种有效的理由。一些代表团指出，经社文权利公约的缔约国按照国家报告程序已经接受了对经济、社会和文化权利的国际监督，根据一项任择议定书提出的申诉只有在用尽所有国内补救措施的情况下才可受理。此外，关于委员会不会充分了解当地情况的说法，有人指出，委员会可以依靠缔约国向它提供的资料，而缔约国有责任确保这种资料的适当性。

65. 在就可否由法院裁决的问题交流意见时，会上就拟议的任择议定书是应该涵盖《公约》所有实质性条款还是仅仅选择其中一些条款表达了不同的意见。有些代表团对是否可以同样对所有经济、社会和文化权利都可以由法院作出裁决表示怀疑。其他代表团提出疑问，是否所有规定都可以用于一项个人的申诉程序，并指出对于这一问题应该进行进一步的研究。有一个代表团认为，主要问题不是是否可以对经济、社会和文化权利作出裁决，而是一个国际人权事务委员会是否是一个可对这些权利作出裁决的适当的机构，或者是否应该将对这些权利的解释留给国家裁决

机构去解决。有几个代表团提到三重类型义务，根据这种观点，缔约国有义务尊重、保护和履行经济、社会和文化权利。有些代表团怀疑的是，未能“履行”和“尽最大能力采取步骤”是否可以合理地构成违约行为。一些代表团认为，一种“自由选择”的办法也许是合适的，因为这可以使各国选择根据国内立法已经可以由法院裁决的那些权利。其他代表团赞成采取一种有限的办法，即任择议定书仅仅包括经社文权利公约中的某些规定。

66. 其他代表团赞成采用一种全面的办法，认为一项任择议定书应该涵盖《公约》中载列的所有实质性权利。一些代表团在这一方面强调指出，任择议定书只是一种额外的监督机制，是对现有报告程序的补充，因此应该采用与国家报告程序相同的全面的办法。还有人指出，由于《公约》的规定是相互关联和相互依存的，难以将这些规定划分成可裁决权利和不可裁决权利。

七、关于《经社文权利公约》任择议定书的效用及其 与其他机制的互补性及其实用性的讨论

67. 工作组第六次会议专门讨论经社文权利公约的一项任择议定书的效用及其与其他机制的互补性。

68. 教科文组织的代表表示有必要提高经济、社会和文化权利的地位，并欢迎及时讨论拟定经社文权利公约的一项任择议定书的备选办法。该代表谈到教科文组织权限范围内的报告和来文程序，并表明这些程序如何有别于一项任择议定书设想的申诉程序。特别是，他指出，教科文组织的来文程序不是一种司法或半司法程序，而是一种为具体情况找到友好解决办法的机密程序。他还指出，受理和审议来文的公约与建议委员会不是一个独立的专家机构，而是由国家代表组成的。他表示，经社文权利公约的一项任择议定书可以补充教科文组织的程序，并指出，最近公约与建议委员会和经社文权利公约联合设立了一个教育权利专家组，因而进一步加强了教科文组织和经济、社会和文化权利委员会之间历来已久的合作。

69. 国际劳工局的代表就经济、社会和文化权利委员会和劳工组织各监督机构工作之间长期存在的互补性作了评论。该代表指出，《公约》是参照劳工组织的先前标准制定的，而以后的劳工组织的文书又参照了《公约》的规定。劳工组织还提到《国际劳工组织组织法》第 26 条规定的申诉机制和劳工组织结社自由委员会。

第 26 条规定，各国、出席国际劳工大会的代表或劳工组织理事会可对没有确保切实遵守一项国际劳工组织公约的另一国提出控诉。结社自由委员会受理工人协会和雇主协会提出的申诉。这些协会还可以根据劳工组织《组织法》第 24 条就一项已批准的公约的遵守情况提出陈述。劳工组织框架范围内没有任何个人申诉机制。劳工组织的代表强调指出，劳工组织经常向委员会提交资料并与委员会进行对话，而且劳工组织的各监督机构在其工作中参照委员会的一般性评论和结论性意见。关于决定一国是否遵守国际法规定的义务时所采用的标准的问题，该代表指出，劳工组织各监督机制审议该国是否真诚地遵守劳工组织的条约。劳工组织的代表在答复一个代表团提出的一个问题时指出，劳工组织的各公约和经社文权利公约之间没有任何抵触。

70. 关于一项任择议定书的效用问题，有几个代表团回顾了重申所有人权的普遍性、相互依存性和不可分割性的《维也纳宣言和行动纲领》，并表示有必要纠正公民权利和政治权利同经济、社会和文化权利这两者之间历来不对称的现象。经社文权利公约的一项任择议定书将推动实现经济、社会和文化权利。该议定书将有助于阐明缔约国义务的性质并通过对照涉及个人的具体情况使人们更准确地理解经济、社会和文化权利，并有助于充实关于经济、社会和文化权利的知识。有些代表团指出，一项任择议定书将阐明经济、社会和文化权利，将驳斥反对经济、社会和文化权利可由法院裁决的论点，并可为侵犯这些权利行为的受害者提供补救。此外，任择议定书可弥补委员会所掌握资料的匮乏。鉴于其他国际人权文书已经规定了申诉机制，有一个代表团指出，各国更应该担起举证责任来证明没有必要通过经社文权利公约的一项任择议定书。

71. 但由于联合国人权系统的资源铺展太大，一些代表团对增加一项人权程序的费用表示关注，因此认为一项任择议定书的效用应该证明增加费用是合理的。有些代表团提到处理经济、社会和文化权利各方面的各种现有的个人申诉机制(人权事务委员会、消除歧视委员会、消除对妇女歧视委员会)。另一个代表团指出，个人申诉多数是对最尊重人权的国家提出的。有一个代表团指出，设立一种申诉机构可能会对委员会履行现有职责的能力产生不利的影响。另一个代表团指出，将资源消耗在诉讼方面可能不是增进这些权利的最佳办法。一些代表团就通过现有程序改进对经济、社会和文化权利的尊重提出了措施，包括改革委员会现行程序，改进条约机

构程序并对委员会和经社文权利公约秘书处增拨资源。其他代表团提醒大家提防人权条约下的机制扩散的危险。

72. 有一个代表团强调，必须从一项任择议定书是否有可能协助受害者的角度判断该议定书的效用。有些代表团指出，应该着眼于改进地方一级的执行情况并加强监督经济、社会和文化权利落实的国家机制，而不是着眼于国际监督机制。其他代表团指出，这两者在性质上是相辅相成的，而国际一级的个人申诉机制将有助于制定国家一级的法理学。它们还指出，委员会在审议中经常参照关于经济、社会和文化权利的国家判例。有些代表团还进一步指出，在国家一级没有监督经济、社会和文化权利落实情况的有效体制的情况下，任择议定书是解决这种问题的一种重要手段。有些代表团指出，一项尚未有定论的任择议定书的效用仍然有疑问，但其他代表团表示，它们相信任择议定书有这种效用。

73. 有几个代表团将任择议定书的效用同程序问题联系起来。例如，有些代表团强调必须规定用尽国内补救措施是可予受理的一项要求。有些代表团提出了将同一项申诉同时提交几个申诉机制审查可能会导致不同解释的可能性，其他代表团建议，任择议定书应该规定另一个机构已经在裁决的申诉不予受理。一个代表团要求秘书处就向工作组提供的关于经社文权利公约的一项任择议定书的报告提供修订报告，前者报告将国际人权文书规定的现有来文和调查程序作了比较。

74. 一些代表团怀疑，任择议定书是否会同现有的国际性监督机制重叠，例如劳工组织、教科文组织以及人权条约规定的机制，并询问这种重叠是否会减损任择议定书的效用。其他代表团则指出，没有任何现有机制全面地涉及《公约》的规定，而且在主题事项、地域范围或有资格提出申诉的群体和个人方面是有局限性的。有些代表团指出，在经济、社会和文化权利方面必须有可预测性，并表示担心，任择议定书可能会导致对《公约》载列的准则和标准提出相冲突的解释。其他代表团表示，在公民权利和政治权利方面已经存在这种冲突的危险，但这种问题不会超过任择议定书的效用。有些代表团建议加强这些机构之间的联系与合作，以避免产生矛盾。

八、主席兼报告员的建议

75. 主席兼报告员单独负责拟定以下建议。工作组在其最后会议上审议了其今后任务的一系列备选办法。主席兼报告员认为，以下几段中的建议在工作组内部得到了最广泛的支持。在这一基础上，主席兼报告员将这些段落提交委员会审议。

76. 工作组举行了为期两周的会议，在专家的参与下，审议拟定《经济、社会、文化权利国际公约》一项任择议定书的备选办法。工作组没有就是否开始起草一项任择议定书达成协商一致意见。因此主席兼报告员建议深化其第一届会议上的热烈的辩论。因而主席兼报告员建议委员会：

- (a) 将不限成员名额工作组的任期延长 2 年，以便审议拟定《经济、社会、文化权利国际公约》的一项任择议定书的备选办法；
- (b) 授权工作组在人权委员会第六十一届会议和第六十二届会议之前举行为期 10 个工作日的会议；
- (c) 邀请经济、社会和文化权利委员会的代表作为专家顾问出席这些会议。

77. 主席兼报告员还建议委员会：

- (a) 确定可应邀参加工作组今后会议的专家，包括：
 - 三个具有来文程序的人权事务委员会的代表，特别是消除对妇女歧视委员会的一位代表；
 - 区域人权机制的代表；
 - 劳工组织和教科文组织的职权范围内负责申诉机制的代表；
 - 人权委员会的特别程序；
- (b) 请秘书长提交一份报告作为工作组下一届会议的背景文件，其中向工作组第二届会议提供一份国际人权文书规定的和联合国系统内的现有来文和调查程序和做法的比较性摘要。

-- -- -- -- --