

联合国人权事务高级专员办事处



专业培训丛刊第十二辑

国家人权机构手册：
经济、社会、文化权利



联合国

联合国人权事务高级专员办事处



专业培训丛刊第十二辑

国家人权机构手册：
经济、社会、文化权利



联合国

2004年，纽约和日内瓦

说 明

本书所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其他当局的法律地位或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

*

* *

本书所载材料可不经许可予以引用或转载，但须注明出处并将转载本书材料的出版物一份寄交瑞士日内瓦联合国人权事务高级专员办事处（地址：the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland）。

封面照片：

联合国新闻部

迈克尔·莫根森/普通照片

斐济人权事务委员会

HR/P/PT/12

联合国出版物

出售品编号：C. 04.XIV.8

ISBN 92-1-730022-5

ISSN 1020-1688

目 录

	<u>页 次</u>
导 言.....	1
一、经济、社会、文化权利的性质.....	7
A. 规范性框架.....	7
人权是融为一体的法律.....	8
《经济、社会、文化权利国际公约》.....	11
一般性意见.....	12
其他方面对国家在经济、社会、文化权利方面应负义务的指导....	13
B. 国家义务.....	15
“承担……采取步骤……用一切适当方法，尤其包括用立法方法”.....	16
“以便……逐渐达到……权利的充分实现”.....	17
“尽最大能力”.....	19
“不得有……任何区分”.....	21
“经由国际援助和合作”.....	22
尊重的义务.....	23
保护的义务.....	26
履行的义务.....	27
C. 一些核心概念.....	30
最低限度的核心义务.....	30
经济、社会、文化权利的可由法院裁决及其国内适用问题.....	33
避免倒退措施.....	37
二、国家人权机构的性质.....	39
A. 根据国际文书获得广泛和明确授权的重要性.....	39
《巴黎原则》.....	39
B. 有效履行经济、社会、文化权利授权的因素.....	41
解释授权.....	42

HR/P/PT/12

GE. 04-44338 (C) 080206 020306

目 录(续)

	<u>页 次</u>
独立性.....	43
职 能.....	44
权 力.....	44
能够与之接触联系	45
合 作.....	46
运作效率和能力	46
问 责.....	47
C. 国家人权机构处理经济、社会、文化权利问题时面临的挑战	47
内部因素.....	47
外部因素.....	48
三、国家人权机构保护和增进经济、社会、文化权利的作用	51
A. 处理侵犯经济、社会、文化权利的问题.....	51
为什么要处理侵犯经济、社会、文化权利问题?	52
调查原则.....	54
以处理申诉为主处理侵犯经济、社会、文化权利问题的框架	55
调查个别侵权行为的步骤	56
调查系统性侵权问题.....	62
B. 监测经济、社会、文化权利状况.....	65
为什么要监测经济、社会、文化权利状况?	65
原 则.....	66
监测框架.....	68
C. 倡导经济、社会、文化权利	83
为什么要倡导经济、社会、文化权利?	83
原 则.....	84
倡导工作框架	86
促使国家承认在经济、社会、文化权利方面应负的义务.....	94
促使司法部门承认经济、社会、文化权利可在法庭裁决.....	97

目 录(续)

	<u>页 次</u>
通过公共教育提高认识, 赋予权力	99
促使非国家行为者遵守经济、社会、文化权利	100
进行经济、社会、文化权利问题小型培训	101
结 论	105
 <u>框</u>	
经济、社会、文化权利标准	
1. 所有权利的不可分割性和相互依存性	9
2. 主要人权机构	12
3. 达尼洛·蒂尔克提出的基本主张	14
4. 一般性意见与强迫迁出	24
5. 国家义务——住房权行动分列表	29
6. 《经济、社会、文化权利国际公约》——报告指南	77
经济、社会、文化权利实践	
1. 财政负担得起的增进和保护经济、社会、文化权利的措施	32
2. 南非的法院与经济、社会、文化权利: 国家人权机构作为 司法监测机制	36
3. 斐济人权事务委员会的授权	40
4. 印度国家人权事务委员会的授权	42
5. 乌干达人权事务委员会	45
6. 菲律宾的调查监测工作	55
7. 加拿大安大略人权委员会	62
8. 澳大利亚人权和平等机会委员会	64
9. 南非人权委员会	67
10. 定量健康指标	70
11. 增进权利的独立性和不可分割性	85
12. 确立目标和拟订任务	89

目 录 (续)

	<u>页 次</u>
13. 印度国家人权委员会倡导健康权	95
14. 促使经济、社会、文化权利融入教育课程	97
15. 经济、社会、文化权利可由法院裁决	98
 <u>附 件</u>	
经济、社会、文化权利国际盟约	111
关于机构的地位的原则	121
经济、社会、文化权利委员会第 10 号一般性意见：国家人权 机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用	125
经济、社会、文化权利委员会第 3 号一般性意见：缔约国义务的性 质	127
关于侵犯经济、社会、文化权利行为的 马斯特里赫特准则	129
关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的林堡原则	139
选用书目	153

导 言

人权是从法律上对人充分享受人生所需权利的一种表述。人权集合起来则是一种整体总括的表述。正如 1948 年的《世界人权宣言》最初所预想的，所有人权——即公民权、文化权、经济权、政治权和社会权——已被公认为普遍享有、互不可分又互相依存的一整套权利¹。全面处理增进和保护包括经济、社会和文化权利在内的人权，可以保证人得到完整的人的待遇，保证他们有可能既享受一切人权又享有自由和社会正义。

增进和保护经济、社会、文化权利

在经过漫长的比较受到忽视的时期之后，经济、社会、文化权利领域近年取得重要进展。1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》是这一进程中的一个重要里程碑，《宣言》敦促“大家必须协同作出努力，确保经济、社会和文化权利能在国家、区域和国际各级得到承认”。²不仅在联合国范围内，而且也由于经济、社会和文化权利作为法律准则被纳入许多国家宪法和法律制度之中，对经济、社会和文化权利的重视有了相当大的提高。

然而，当“发展中世界五分之一的人口日夜饥肠辘辘、当世界四分之一的人口甚至得不到象安全饮水这样的基本必需品、三分之一的人口生活在赤贫状态——一种简直无法用字眼形容的人类生存极限之中”，那么就必须重新重视并承诺致力于经济、社会、文化权利的充分实现。³

国家人权机构在协同努力处理经济、社会、文化权利过程中可发挥重要作用。过去十年里在加强重视这些权利的同时，国家人权机构的数目和效率也有所提高。1991 年在巴黎举行了联合国第一期国家人权机构国际讲习班。与会机构起草并通过

¹ 《世界人权宣言》载明公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利并意欲成为唯一人权公约的先驱。然而，政治、意识和其他因素排除了这种可能，最终在颁布《世界人权宣言》几乎 20 年之后，通过了两项国际公约。

² 1993 年 6 月 25 日维也纳世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，第二部分第 98 段。

³ 《1994 年人类发展报告》，开发署，纽约，第 2 页。

了国家人权机构是否有效的最低国际标准，关于国家人权机构地位的原则，人称“巴黎原则”（见附件）。人权委员会于 1992 年和联合国大会于 1993 年核准了这些标准。世界人权会议也在《维也纳宣言和行动纲领》中重申了国家人权机构的重要性，鼓励联合国加强活动，应各国的要求协助它们建立并加强各国人权机构，确立并加强国家人权机构、区域组织和联合国之间的合作。联合国人权事务高级专员办事处对这一建议作出响应，着手开展了一项广泛的技术援助和合作项目。联合国开发计划署、美洲人权研究所、非洲人权和人民权利委员会、国际监察员协会以及国际性和区域性民间组织也更加积极地倡导促进国家人权机构。

然而，各国家人权机构对经济、社会、文化权利重视程度的提高既不平衡又不稳定。许多情形表明，国家人权机构在经济、社会、文化权利方面还没有其他许多机构和组织积极。⁴ 顽固而人为的区分公民权利和政治权利与经济、社会、文化权利两者之间的区别，对经济、社会、文化权利的法律性质和内涵缺乏理解，损害了有关经济、社会、文化权利的行动的有效性。⁵

⁴ 例如，国际人权理事会在最近的一份报告中十分明确指出国家人权机构需要在经济、社会和文化权利方面作更大的努力。理事会在该报告中建议国家人权机构处理经济、社会、文化权利。贫困和获得教育、住房和保健服务的机会不平等日益影响到社会进步和生活质量。国家人权机构如果不处理经济、社会、文化权利就不可能满足弱势群体的需要。有些人权机构已经这样做了，但许多尚未将资源用于落实这些权利或认真对待这些权利。新的国家人权机构应将经济、社会、文化权利纳入其职权范围。其任务尚不包括经济、社会和文化权利的国家人权机构应考虑重新起草其职责内容，将这些权利纳入其中。实用策略似可包括：查明实行排斥的领域并提出处理的政策建议；监测政府与经济、社会、文化权利有关的政策；提出扩大享受经济、社会、文化权利的事例、查明用何种方法使法院可以审理涉及经济、社会、文化权利的案件。（国际人权政策理事会：“Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions”，瑞士，Versoix, 2000 年）

⁵ 这些谬论往往着重下列区别：所涉权利的所谓积极性与消极性、公民权利和政治权利的所谓免费性质与经济、社会和文化权利必然的费用密集性、公民权利和政治权利可立即付诸实施而经济、社会和文化权利纯须逐步实现的特点，围绕经济、社会和文化权利的可否由法院审理的辩论。消除这些主观任意区分的谬误是经济、社会和文化权利倡导者过去几十年来的主要任务——这个任务在许多方面已不如改善强制执行和落实这些权利的措施那么必要。

在一定程度上，许多国家因普遍存在的贫困，难以充分实现经济、社会和文化权利，财富和收入在一国之内和国与国之间的分配日益不公平，当各组织面临其他挑战时，上述困难和财富不均就会抑制经济、社会和文化权利方面的行动。然而，现在正加大重视力度，发展国家人权机构的力量，增加它们增进和保护经济、社会、文化权利的活动。编写本手册就是为了协助这些方面的努力。

国家人权机构的作用

各国际机构和机制已确认国家人权机构在保护和增进经济、社会、文化权利方面可发挥的重要作用。⁶ 最显著的是经济、社会、文化权利委员会关于国家人权机构保护经济、社会、文化权利的作用的第 10 号一般性意见(见附件)中强调指出，国家人权机构

在增进和确保所有人权的不可分割性和相互依存性方面有可能发挥关键作用。令人遗憾的是往往没有赋予这种机构这种作用或者这种作用不是遭到忽视就是没有受到重视。因此在这些机构所有有关活动中必须充分注意经济、社会、文化权利。

同样，1998 年有关侵犯经济、社会、文化权利的《马斯特里赫特准则》(见附件)强调：

促进和监测机构，如国家监察专员机构和人权委员会应该向严厉处理侵犯公民和政治权利那样处理侵犯经济、社会和文化权利的情况(准则 25)。

⁶ 消除种族歧视委员会在关于设立国家机构以推动执行《消除一切形式种族歧视国际公约》的第十七号一般性建议中建议《公约》各缔约国“设立国家委员会或其他适当机构，同时为了作出必要的改动，应考虑到 1992 年 3 月 3 日人权委员会第 1992/54 号决议附件中所列的国家机构的地位原则，除别的以外，设立这类机构的目的是如下：(a) 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条的明确规定，鼓励尊重享受人权，不受任何歧视。《公约》第五条重申了一系列经济、社会和文化权利。

许多国家人权机构日益认识到需要保护和增进经济、社会、文化权利。⁷ 许多人权非政府组织和学术作者敦促继续并进一步加强保护和增进这种权利。⁸ 例如国际人权理事会在 2000 年 3 月关于国家人权机构的表现和合法性的报告中建议“国家人权机构处理经济、社会、文化权利问题”并建议它们查明受排斥的领域和拟订处理这种权利的政策提案。⁹

2000 年 7 月，英联邦关于国家人权机构的会议建议：

国家人权机构无论其授权章程和国家宪法是否承认经济、社会、文化权利可予以审理，应利用一切手段处理涉及增进经济、社会、文化权利的问题。¹⁰

国家人权机构在保护和增进人权方面有许多职能，包括处理投诉、进行调查、监测人权条约规定的义务的履行情况、建议国家在国内履行国际条约义务、提出改变政策的建议和提供培训和公共教育。它们可以象行使保护和增进公民权利和政治权利的职能一样有效地行使保护和增进经济、社会、文化权利的职能。然而要给予经济、社会和文化权利以适当的重视，国家人权机构必须对这种权利的法

⁷ 经济、社会、文化权利委员会在审议加拿大根据《经济、社会、文化权利国际盟约》提交的第三次定期报告后提出的结论性意见(1998 年 12 月 10 日，E/C.12/1/Add.31)欢迎加拿大人权委员会关于加拿大没有充分保护和享有经济和社会权利的声明及其根据经济、社会、文化权利委员会的建议将那些权利纳入人权立法的主张。委员会还表示关注的是，安大略省和魁北克省政府已通过立法，改变社会补助金的支付办法，不经领取人同意直接付给房东，尽管魁北克省人权委员会和安大略省人权法庭都认为，这样做对待领取社会补助的人是带有歧视性的。还见国家人权机构：文章和工作文件：Input into the Discussions, on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions, Lindsnaes、Lindholt 和 Yigen 编辑。(2000 年丹麦人权中心，哥本哈根)。

⁸ 见“National human rights commissions and economic, social and cultural rights”(Module 23), in Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000)。还见 Mario Gomez, “Social economic rights and human rights commissions” in Human Rights Quarterly, vol. 17, No. 1 (February, 1995), 第 155-169 页。

⁹ 国际人权理事会：Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions (瑞士，Versoix, 2000 年 3 月)(www.ichrp.org)。

¹⁰ 保护人权：国家机构的作用，英联邦关于国家人权机构的会议，2000 年 7 月 4 至 6 日(英联邦秘书处，剑桥)，第 20 页。

律性质和国际法与国内法规定的相关的国家义务有全面的理解，此外还需要探索自己的职权范围、审视其内外资源，应对落实经济、社会和文化权利的挑战。

手册的宗旨

本手册意在帮助国家人权机构尽量有效地履行其处理经济、社会和文化权利的职能和权力。其宗旨是协助国家人权机构制定政策、拟订程序和提高技能，将经济、社会和文化权利进一步纳入其工作范围，从而使它们能够，例如说，通过一个经济、社会、文化权利框架处理贫困和发展问题。

本手册将讨论何种办法可使国家人权机构更有效地保护和增进经济、社会、文化权利。手册将研究如何解释国家人权机构的法律授权才能把经济、社会和文化权利纳入其管辖范围、如何针对这些权利更恰当地行使其职能和权力、如何才能更加切实有效地使用其资源、如何在其运作的政治和社会背景下落实经济、社会、文化权利。

尽管手册具体针对的是保护和增进经济、社会、文化权利，但其中许多方法同样适用于国家人权机构涉及公民权利和政治权利的工作。

手册的读者对象

手册的主要对象是国家人权机构成员和工作人员。然而，对参与建立新的国家人权机构的，对于现有国家人权机构的伙伴，如果希望支持将经济、社会和文化权利纳入这些机构的授权和活动范围内，手册也不失为一种参考。

如何使用手册

手册力争写得富有教益、广泛适用、四海皆准且使用方便。尽可能用案例研究和事例说明国家人权机构是如何处理经济、社会和文化权利的。关键的国际文书附于手册之后，另外还提供了参考书目。手册也可加以改编，作为国家人权机构培训教师的指南。

手册分三大节。

第 1 节 设法加深读者对经济、社会、文化权利的法律性质和国家根据国际法和国内法负责增进和保护此种权利的义务的理解。

第 2 节 详述国家人权机构可通过更充分理解和解释其授权、权力和职能发挥保护和增进经济、社会、文化权利的重要作用。该节还概述了处理经济、社会、文化权利方面面临的挑战。

第 3 节 着重叙述了国家人权机构在增进和保护经济、社会和文化权利方面切实发挥作用的实用策略。

一、经济、社会、文化权利的性质

经济、社会、文化权利得到国际人权法的充分承认。历史上，这些权利不如公民权利和政治权利受到重视，但它们现在正日益成为关注的焦点。手册本节讨论这些权利及其责成国家承担的义务的法律性质。

正如手册下一节所要讨论的，国家人权机构在保护和增进经济、社会和文化权利方面可发挥重要作用。为了有效地发挥这种作用，国家人权机构的成员和工作人员需要全面了解经济、社会、文化权利的法律基础和国家在这方面的义务以及这些权利的其他特点。本节介绍了这些问题，扼要阐述了经济、社会、文化权利的规范性框架和承认这些权利的国家法律义务。

A. 规范性框架

国际人权法律承认经济、社会、文化权利为人权框架的组成部分。明确提到经济、社会、文化权利的重要国际文书有：

- 《世界人权宣言》(1948年)；
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965年)；
- 《经济、社会、文化权利国际公约》(1966年)；
- 《社会进步和发展宣言》(1969年)；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979年)；
- 《发展权宣言》(1986年)；
- 《儿童权利公约》(1989年)；
- 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990年)。¹¹

此外，许多区域人权文书也述及经济、社会、文化权利，最显著的有：

- 《非洲人权和人民权利宪章》(1981年)；

¹¹ 此外，国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和其他政府间组织通过的大量公约和建议确立了承认各种经济、社会和文化权利的具体标准。1951年的《关于难民地位的公约》也载有具体的难民应享受的经济、社会和文化权利。

- 《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(圣萨尔瓦多议定书)(1988年);
- 《欧洲社会宪章》(1996年修订本)及其《议定书》。

国内法律体系也广泛承认经济、社会、文化权利，尽管没有达到对公民权利和政治权利承认的程度。几十个国家的宪法包括南非、芬兰和葡萄牙的国家宪法明确承认经济、社会和文化权利为可充分予以审理的权利。其他许多国家的宪法，包括印度、荷兰和墨西哥的宪法将保护和增进这些权利列为国家在法律和政策范围内的一般职责。几乎所有国家均以某种形式将经济、社会、文化权利的内容载入国内法规。因此对这些权利的法律地位没有任何怀疑。尽管国内法律体系把每一项经济、社会、文化权利的全部内容都吸收其中的为数不多，但绝大多数国家已经批准了承认这些权利的国际条约并通过了落实这些权利的国家 and 地方法律。

人权是融为一体的法律

公民权利和政治权利与经济、社会、文化权利彼此之间无论在法律上还是在实践中没有根本区别。所有权利均相互依存，不可分割。

经济、社会、文化权利标准

1. 所有权利的不可分割性和相互依存性

所有人权——公民、文化、经济、政治、社会等权利——的不可分割性和相互依存性是国际人权法的基本原则，这些原则一再得到重申，也许最为显著的是在 1993 年世界人权会议上。¹²

情况并非始终如此。实际上，人权倡导者不得不专门作出巨大努力，争取从规范上和实际上承认权利的相互依存性。不可分割性和相互依存性如人的固有尊严、参与和性别平等那样是人权的核心原则。

所有人权不可分割和相互依存的性质意味着经济、社会、文化权利在平等和不加歧视的基础之上适用于所有个人，给政府造成具体的义务，它们可由法院审理，可以也应该要求享受此种权利。

国家人权机构在努力增进和保护人权过程中应一视同仁对待所有这些权利。

所有人权条约均载有与经济、社会、文化权利直接有关的条款。甚至表面上仅涉及公民权利和政治权利的《公民权利和政治权利国际公约》和其他条约在承认生命权、公平法律保护和结社自由的同时也间接承认经济、社会、文化权利的种

¹² 对这两套权利中各项权利彼此平等的性质有几重大申明，其中之一见于联合国大会 1977 年 12 月 16 日第 32/130 号决议，该决议申明(a) 一切人权和基本自由都是不可分割并且是互相依存的；对于公民权利和政治权利、以及经济、社会、文化权利的落实、增进和保护，应当给予同等的注意和紧急的考虑；(b) 正如 1968 年《德黑兰宣言》所确认的，若不同时享有经济、社会、文化权利，则公民权利及政治权利决无充分实现之日；(c) 落实人权如要实现长久进展，亦有赖于健全有效的国家和国际经济社会发展政策。

种元素。许多辖区不同的法院都承认这一点。¹³ 例如，许多法院认为生命权必须包括对生活基本质量至关重要的其他权利，如教育和保健。继续将权利分类归入这些传统的两个类别越来越失去意义和脱离现实。这是对理解和解释人权法律和侵犯人权行为采取的错误作法的产物。许多人权实质上具有渗透性。公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利应该相结合而不应该分开。¹⁴ 这样所有人权标准都可用来支持经济、社会、文化权利的诉求。

对人权的这种统一办法包含了平等和不区别对待原则，它们是人权法律的基础。这些原则包括平等对待、平等的法律保护、机会平等和实质平等。这些原则尽管通常与公民权利和政治权利连在一起，但也同样适用于经济、社会和文化权利。它们的重要性将继续扩大，特别是随着实质平等的形式得到更为广泛的承

¹³ 根据《欧洲人权公约》，这方面最常援引的也许是《Airey 案例》：“虽然《公约》规定了何为公民权利和政治权利的关键内容，但其中许多权利具有社会或经济性质的影响。因此，[欧洲人权]法院与委员会一样认为，不应该仅凭《公约》可延伸到社会和经济权利领域的解释而成为反对这样一种解释的关键因素；该领域与《公约》所涵盖的领域并不存在泾渭分明的区别”。(欧洲人权法院，Airey 判决(1979年10月9日)，系列A，第32卷，第15页，第26段)。还见，1986年《Feldbrugge 诉荷兰案》(欧洲人权法院，系列A，第99卷，8 EHRR 425)和《Deumeland 诉德国案》(欧洲人权法院，系列A，第100卷，8 EHRR 448)。在这两个案件中，欧洲人权法院裁定第6(1)条规定的公民权利和义务条款涵盖某些形式的社会保障福利，因此此种福利可以在国内法院一级予以审理。关于此种理论适用于《公民权利和政治权利国际公约》的问题，见人权事务委员会审理的《Broeks 诉荷兰案》(委员会第172/1984号)，联合国，1987年4月16日第CCPR/C/29/D/172/1984号文件、《L.G. Danning 诉荷兰案》(委员会第180/184号)，联合国1987年4月16日第CCPR/C/29/D/180/1984号文件；和《Zwaan de Vries 诉荷兰案》(委员会第182/1984号)，联合国1987年4月16日第CCPR/C/29/D/182/1984号文件。

¹⁴ Craig Scott, “The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights” in Osgoode Hall Law Journal, vol. 27, No. 4, 1989; 尤其见第851-878页。

认，随着平等对待权利被确认为产生采取行动的积极义务而不仅仅导致政府克制的义务，更会扩大。¹⁵

《经济、社会、文化权利国际公约》

《经济、社会、文化权利国际公约》(1966年)仍然是关于经济、社会和文化权利的基础条约。它承认下列各项权利：

- 自决权(第一条)；
- 男女平等(第三条)；
- 工作和有利的工作条件(第六和第七条)；
- 成立和加入工会(第八条)；
- 社会保障(第九条)；
- 保护家庭、母亲和儿童(第十条)；
- 相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房(第十一条)；
- 能够达到的最高的体质和心理健康的标准(第十二条)；
- 教育(第十三条)；
- 免费和义务初等教育(第十四条)；
- 参加文化生活；享受科学进步产生的利益；及对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神上和物质上的利益，享受被保护之利(第十五条)。¹⁶

截至 2004 年 4 月，149 个国家成为《公约》缔约国并因此自愿承诺执行和落实《公约》规定的准则和条文。另有 6 个国家已经签署但尚未批准《公约》，表示它们接受《公约》承认的权利，但尚不接受与这些权利有关的义务。经济、社

¹⁵ 例如见：Schacter v. Canada (1990), Federal Court of Appeal of Canada, 2 F.C. 129(Ct. App.)。还见 Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives* (Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996), 第 95-106 页。

¹⁶ 除了《公约》所载的权利，国家人权机构还需要意识到与克减和限制有关的国际法律规则，政府有可能试图加以援引，因而需要周密的战略，对付国家的任何骗局，防止它们企图利用这些原则为借口，拒不履行促进人们享受这些权利的义务。国家人权机构应确保缔约国根据《经济、社会、文化权利国际公约》第四和五条对《公约》实行的任何克减和限制符合下列标准：它们符合法律；为民主社会所必需；目的是为了保护其他权利；所采取的措施与追求的目标相称；拟议的措施为打扰和限制性最小的办法；不存在对任何个人或群体的任意歧视；和采取的措施有理有节。

会、文化权利委员会监测缔约国履行《公约》义务的情况。委员会对缔约国提交的关于《公约》执行情况的定期报告发表了大量结论性意见。委员会还通过了一系列关于解释和适用《公约》各项规定的一般性意见。

1993 年世界人权会议建议拟订并通过《公约》一项任择议定书，赋予个人和群体提交来文(申诉)反应不遵守《公约》行为的权利。委员会于 1996 年在日内瓦召开的第十五届会议结束了对任择议定书草案¹⁷ 的审议并提交 1997 年在日内瓦召开的第五十三届人权委员会。拟议的任择议定书仍有待有关联合国机构通过。

一般性意见

经济、社会、文化权利委员会通过一般性意见，指导如何解释和适用《公约》的条文。此种意见充实《公约》所载准则和条款的实质内容。这些一般性意见和其他人权机构通过的意见是十分宝贵，概要阐述了它们所处理的问题的内容、意图和法律含义。

经济、社会、文化权利委员会通过了下列一般性意见：¹⁸

经济、社会、文化权利标准

2. 主要人权机构

许多国际和区域人权机构注重经济、社会和文化权利。它们深刻解释了经济、社会和文化权利的性质和内容并形成了有关这些权利的大量成套判例。处理经济、社会和文化权利最显著的机构有：

- 经济、社会、文化权利委员会，它监测《经济、社会、文化权利国际公约》的执行；
- 欧洲社会权利委员会，它监测《欧洲社会宪章》的执行情况¹⁹ 并根据节体申诉程序审查申诉；
- 欧洲人权法院，它监测《欧洲人权和基本自由公约》的执行情况；
- (联合国)人权委员会及其增进和保护人权小组委员会以及它们任命的研究与经济、社会和文化权利有关各项问题的特别报告员。

¹⁷ E/CN.4/1997/105, 附件。

¹⁸ 经济、社会、文化权利委员会和联合国人权条约其他机构的一般性意见载于联合国文件 HRI/GEN/1/Rev.6。

¹⁹ 例如，根据《社会宪章》，制定并适用了一种称为“体面最低标准”的方法。在确定缔约国遵守《宪章》第 4.1 条规定的权利(“工人获得能使他们及其家属过体面生活水准的薪水的权利”)时，欧洲社会权利委员会在承认缔约国社会和经济条件多样性的同时确定在加上补偿措施后仍达不到全国平均工资的 68%的任何工资即没有达到“体面最低标准”，也就是没有履行《宪章》准则。对遵守情况实行的这种衡量措施清楚地表明裁判机构从相对而言不确切的准则中可以得出可予以审理的确切标准并且甚至在有可能被认为相对含糊其词的条款基础上仍能推断出违约情况。

- 第 1 号一般性意见：缔约国的报告(1989)；
- 第 2 号一般性意见：国际技术援助措施(《公约》第二十二
条)(1990)；
- 第 3 号一般性意见：缔约国义务的性质(《公约》第二条第一
款)(1990)；
- 第 4 号一般性意见：适足住房权(《公约》第十一条第一款)(1991)；
- 第 5 号一般性意见：残疾人(1994)；
- 第 6 号一般性意见：老龄人的经济、社会、文化权利(1995)；
- 第 7 号一般性意见：适足住房权(《公约》第十一条第一款)；强行驱
逐(1997)；
- 第 8 号一般性意见：经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系
(1997)；
- 第 9 号一般性意见：《公约》在国内的适用(1998)；
- 第 10 号一般性意见：国家人权机构在保护经济、社会、文化权利方
面的作用(1998)；
- 第 11 号一般性意见：初级教育行动计划(《公约》第十四条)(1999)；
- 第 12 号一般性意见：适足住房权(《公约》第十一条)(1999)；
- 第 13 号一般性意见：受教育权(《公约》第十三条)(1999)；
- 第 14 号一般性意见：享有能达到的最高健康标准的权利(《公约》第
十二条)(2000)；
- 第 15 号一般性意见：水权(2002)。

其他方面对国家在经济、社会、文化权利方面应负义务的指导

另有其他几个权威性表述进一步为国家在经济、社会、文化权利方面应负义务的性质和实质内容提供了指导。

1986 年，国际上一组著名国际法专家在荷兰马斯特里赫特林堡大学举行会议，制定了一套与经济、社会和文化权利有关的义务原则，即关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的《林堡原则》。这些原则对《公约》关键条款的解释问题发表了意见，为理解见之于《公约》的准则的法律性质提供了一个全面框架并被广泛用作解释这些准则的手段。这些原则早于经济、社会、文化权利委员会于 1990 年就《公约》规定的缔约国义务的性质提出的第 3 号一般性意见，因此当委员会编写

该一般性意见时，它们起到了非常大的影响作用。《林堡原则》也阐述了缔约国提出其《公约》执行情况报告的方法问题。《林堡原则》载于本手册附件。

1992年，防止歧视及保护少数小组委员会(现称为增进和保护人权小组委员会)关于实现经济、社会、文化权利的特别报告员达尼洛·蒂尔克制订了一些基本主张，指导如何处理经济、社会和文化权利。他的基本主张主要涉及到国家对这些权利的义务的性质。

经济、社会、文化权利的标准

3. 达尼洛·蒂尔克提出的基本主张²⁰

- (a) 所有国家都有不同程度的法律义务去实现经济、社会、文化权利。这些义务分为地方、国家、地区和国际几个层面。
- (b) 经济、社会、文化权利是与公民权利和政治权利相互依存的，而且具有同公民权利和政治权利一样的法律性质。它们不是临时性的；尽管内部和外部经济环境时起时落，但是它们的适用性和针对性却应该是始终一贯的、持续恒定的，。必须始终注意利用“现有一切资源”以求实现这些人权。
- (c) 虽然国家的具体义务可能各不相同，但必须在人人都在事实上和法律上有同等获得权利的可能和机会的基础上适用一切人权。对于非常易受害的人和处境非常不利的人，因而也是最没有能力自行获得这些权利的人，必须给予适当的优先考虑。
- (d) 负有落实经济、社会、文化权利的具体法律义务的国家，不管经济发展水平如何，都有义务确保尊重人人所应享有的维持最低限度生活水平的权利。
- (e) 争取实现经济、社会、文化权利的法律义务是多方面的。在宏观一级，它们影响到(1) 中央和地方政府及机构，以及能够破坏这些准则的第三方；(2) 国际社会；和(3) 政府间组织和机构。
- (f) 根据(e)点，隐含或明确获得实现经济、社会、文化权利授权的一切行动方，都应认识到他们的工作对经济、社会、文化权利问题的直接适用性，并确保他们执行的政策、项目、方针和方案不损害实现这些权利的前景和一个国家履行自己法律责任的能力。
- (g) 人权并不存在于真空之中。一切权利、包括社会经济性质的权利能否实现，取决于多种多样的经济、社会、政治、历史、哲学和法律方面的选择和力量。这些选择和力量外加其他选择和力量，都将在实现这些权利的过程中发挥作用。其中任何一种选择和力量既不应该加以过分强调，也不应该被忘掉。
- (h) 全球经济以及政治、社会结构与进程日益一体化和国际化，使国际合作和责任显得更加重要。

²⁰ E/CN.4/Sub.2/1991/17, 第 52 段。

1997 年，在马斯特里赫特举行的另一次国际法专家会议编写的准则补充了《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》讨论了经济、社会、文化权利的意义、因行为或不行为而违反这些权利的情况、侵犯这些权利应负的责任和受害者应该得到的切实补救。《马斯特里赫特准则》也载于本手册附件。

B. 国家义务

《经济、社会、文化权利国际公约》第二条概述了缔约国就《公约》所载每项权利的基本义务。²¹ 国家人权机构需要熟悉第二条的规定、如何解释这些规定和如何利用该条加强经济、社会和文化权利在国内一级得以享受。

第二条规定

1. 本公约每一缔约国承担最大限度地利用其现有资源，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，尤其是采取立法措施，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

2. 本公约缔约各国承担保证行使本公约所宣布的权利时不加任何歧视，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分。

3. 发展中国家，在适当顾及到人权及其民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。

第二条的若干关键原则以及承认经济、社会、文化权利产生的一般义务需要加以进一步阐述。这些原则和义务有：

²¹ 在界定国家义务方面影响较大的著作之一是 Philip Alston 和 Gerard Quinn 所著的“《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”，人权季刊，第 9 卷，第 2 号(1987 年 5 月)，第 156-229 页。

- “采取步骤……用一切适当方法，尤其包括用立法方法”；
- “以便……逐渐达到……权利的充分实现”；
- “尽最大能力”；
- “不得有……任何区分”；
- “经由国际援助和合作”；
- 遵守的义务；
- 保护的义务；
- 履行的义务。

“承担……采取步骤……用一切适当方法，尤其包括用立法方法”

第二条第一款要求缔约国立即开始采取措施，让人人充分享受《公约》的所有权利。在许多情况下，经济、社会、文化权利若要能够的落实，通过立法是必不可少的一步。但仅法律本身不足以履行《公约》的义务。还需要政府制定行政、司法、政策、经济、社会和教育措施以及其他一切必要步骤，确保所有人享受这些权利。法律尽管重要，但仅凭法律不足以确保普遍享受经济、社会、文化权利。

根据第二条第一款，缔约国可能不得不在有些情形中采取立法行动，特别是当现行法律与根据《公约》承担的义务发生明显抵触。例如下面就属于这样的情况：一项法律有明显的歧视性或具有妨碍享受《公约》所载任何权利的直接效果或立法允许侵权行为，特别是就国家的消极义务而言。例如，法律允许政府用暴力手段将人从家中带走或不经适当法律程序将其逐出，对这样的法律需要加以修正，以使国内立法符合《公约》。根据《林堡原则》，这意味着：

17. 在国家一级，缔约国得采用与权利的性质相一致的一切适当手段，包括立法、行政、司法、经济、社会及教育措施，以便履行根据《公约》应负的义务。

18. 仅依靠立法措施不足以履行《公约》义务。但是，应当指出，如果现行立法与《公约》规定承担的义务相违背，第二条第一款则往往要求采取立法行动。

19. 缔约国得提供有效的补救办法，包括酌情提供司法补救办法。

20. 某个国家采取的手段是否恰当，由该缔约国决定，同时，联合国经济及社会理事会应当在委员会的协助下，对此种手段的恰当性进行评议。这种评议应当不妨害依据《联合国宪章》设立的其他机构的权限。

“以便……逐渐达到……权利的充分实现”

《公约》规定的逐步实现的内容常常被误解为经济、社会、文化权利只有在一国达到一定的经济发展水平时才能实现。这既不是本条的意图也不是对本条所作的法律解释。相反，这项义务责成所有缔约国无论国家富有程度如何，尽快争取实现经济、社会、文化权利。²² 《公约》要求立即有效而公平地利用资源。

根据经济、社会、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(见附件)，虽然有关权利的充分实现可能要逐步取得，但实现这一目标的步骤必须在《公约》对缔约国生效后的较短时间内采取。因此，一个国家不采取步骤即违反《公约》。保护经济、社会、文化权利的义务也要求国家制定有目标、法律上一致和充分的循序渐进政策，确保《公约》所载权利的实现。使用指标作为一种手段，监测和评价经济、社会、文化权利某些方面的情况，似乎越来越被公认为执行《公约》的一种“步骤”。²³

《林堡原则》强调：

16. 所有缔约国都有义务立即着手采取步骤，充分落实《公约》所载各项权利。

“逐渐实现”的短语并非指或意味着国家有权无限期推迟确保人们享受《公约》所载权利的努力。这种推迟有背国际法。

²² 见经济、社会、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，第 9 段。

²³ 如见增进和保护人权小组委员会关于实现经济、社会和文化权利的特别报告员达尼洛·蒂尔克编写的进度报告(E/CN.4/Sub.2/1990/19)，第一章“社会和经济指数及其在实现经济、社会和文化权利中的作用”，第 1-105 段关于对这些权利是否可使用指标问题所进行的初步研究。

尽管某些权利因其性质与逐步执行规则有更密切的联系，但《公约》规定的许多义务显然需要予以立即执行。这尤其适用于非歧视条款和缔约国避免主动侵犯经济、社会、文化权利和取消对这些权利的法律保护及其他保护的义务。

经济、社会、文化权利委员会宣布这项义务单独存在，不取决于可得资源的增加与否。委员会确认必须以尽可能最有效方法利用一切可得资源兑现《公约》所载权利。《林堡原则》用下列措辞阐述了逐步性问题：

21. “逐渐达到……权利的充分实现”的义务要求缔约国尽可能迅速争取兑现这些权利。不得在任何情况下将该义务解释为国家有权无限期推迟保障充分实现的努力。相反所有缔约国有义务立即开始采取步骤履行《公约》规定的义务。

22. 《公约》规定的有些义务需要所有缔约国立即全部落实，如《公约》第二条第二款的禁止歧视规定。

23. 逐步兑现的义务的存在并不取决于资源是否增加；它要求有效利用可得资源。

24. 逐步落实不仅可通过增加资源而且也可通过开发人人实现《公约》承认的权利所需的社会资源来实现。

对逐步实现权利的接受并不只限于经济、社会、文化权利。²⁴ 然而，仅《经济、社会、文化权利国际公约》在有关义务方面使用了“逐步”的措辞。这不影响此种权利的法律性质，也不意味着对《公约》而言不存在立即兑现的义务。此种义务要求国家表明争取人人都享有《公约》所载权利的努力已取得可见的进展。国家不能用逐步概念作为不遵守《公约》的借口，也不能以此为理由限制或

²⁴ “人权事务委员会将[《公民权利和政治权利国际公约》，生命权]第六条解释为包含范围广泛的措辞正面的义务，其中有一些显然具有逐步性质。例如，其中提出了诸如婴儿死亡率、营养不良和公共健康计划等问题。这种办法得到人权事务委员会在关于第六条的第 1 号一般性意见中表示的集体意见的呼应。根据《任择议定书》提出的意见也认为第六条具有预防或措辞正面的方面。” (Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1994), 第 346 页)。

克减经济、社会、文化权利。然而，国家人权机构和其他机构需要防范缔约国利用逐步实现的条款作为逃避《公约》义务的借口。

可能需要拟订对逐步实现原则的新解释，以便确保公共官员和法院理解国家必须尽可能迅速朝着充分兑现《公约》所载权利的方向努力。各国必须积极看待、运用、实行这项标准，防止或扭转任何倒退政策、法律或做法对经济、社会、文化权利充分享受产生消极影响。这势必意味着国家有义务改善具体权利享受的总体情况，意味着要为所有权利拥有者建设一个不断扩大的法律保护网。

逐步实现的义务包括不采取或允许倒退措施的义务。一项经济或社会权利如不能得到充分保障，也必须尽量予以保障。这种部分实现并不违反《公约》。但是，从的享受程度较高部分或全部倒退到享受程度较低则可能构成对《公约》的违反。

任何蓄意倒退措施，如废除影响经济、社会、文化权利享受的立法，只有在参照《公约》规定的权利的整体性并在尽量充分利用国家全部可得资源的情况下才有理由采取。同样，经济、社会、文化权利委员会强调，“政策与立法的制定不应在损害其他社会群体的情况下优惠早已处于优势的社会群体”。²⁵

“尽最大能力”

“能力”即“现有资源”，这个用语包括一国的国内资源和可获得的国际经济或技术援助或合作，它涵盖公共支出和可用于充分实现经济、社会和文化权利的所有其他资源。²⁶

与逐步实现规定一样，“现有资源”的标准也常常被用来作为不让享受或侵犯经济、社会、文化权利的借口。然而，正如《林堡原则》所承认的，这项要求规

²⁵ 关于适足住房权的第4号一般性意见，第11段。

²⁶ 据一作者认为，“资源”可分为下列五类：1. 人力资源；2. 技术资源；3. 信息资源；4. 自然资源；和5. 财务资源。在提到“尽最大限度的现有资源”的短语时，他宣称：“这是描述未加界定的名词的一、二个势不两立的形容词。‘最大限度’代表理想主义；‘现有’代表现实。‘最大限度’是人权修词之剑；“现有”对国家来说是回旋余地”。(Robert E. Robertson, “Measuring State compliance with the obligation to devote the ‘maximum available resources’ to realising economic, social and cultural rights” in Human Rights Quarterly, vol. 16, No. 4 (November, 1994), pp. 693-694)。

定国家有义务确保人人获得最起码的生存权利，无论其经济发展水平如何。这项要求的意图绝不是成为穷国不履约的办法。²⁷

根据《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》，“正如《林堡原则》第 25-28 条所确立并得到经济、社会、文化权利委员会不断发展的判例的确认，资源短缺并不免除各国在落实经济、社会和文化权利方面的某些起码义务”。²⁸

经济、社会、文化权利委员会在关于适足住房权的第 4 号一般性意见中表示：

在适足住房权利方面，一缔约国履行其义务所制定的措施可能体现了公私两部门措施的酌情混合。在有些缔约国，公共住房资金可非常妥当地用于直接建造新住房，但是，在多数情况下，经验表明，政府无法完全利用公共建造住房来弥补住房之不足。因而，各缔约国促进“扶持战略”，辅之于全面致力履行适足住房权所规定的义务的做法应予以鼓励。实质上，该义务要表明的是，从总体上来说，所采取的措施足以在最短的时间内，以最大限度的现有资源兑现个人的权利。(第 14 段)

许多需要采取的措施将包括资源的分配和一般性的政策办法。然而，在这方面不应低估正规的立法和行政措施的作用……(第 15 段)。

将最大限度的现有资源用于充分实现经济、社会、文化权利的要求影响到政府的预算与支出决定。在作公共资金支出决定时，国家必须优先履行条约义务，然后再为随意性活动供资。同样，在作出课税水平的决定时，国家必须确保筹集足够税收，以便能够保证每个人的生存需要都得到满足，保证提供基本服务。

经济、社会、文化权利委员会暗示，国家如果没有明显的理由而削减与经济、社会和文化权利有关的方案的公共支出则有可能被视为违反了《公约》规定的义

²⁷ 《林堡原则》第 25-28 条规定“25. 缔约国无论其经济发展水平如何，有义务确保尊重所有人的最起码生存权；26. ‘现有资源’指一国内的资源和通过国际合作和援助从国际社会获得的资源；27. 在确定为实现《公约》所承认的权利方面是否已经采取适当措施时，应重视公平和有效利用和得到现有的资源；28. 在利用现有资源时，应优先重视实现《公约》承认的权利，同时意识到需要保证每个人满足生存需要，得到基本服务。”

²⁸ 《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》(准则 10)。

务。在“最大限度的现有资源”的框架内确定确保《公约》准则的公共支出相对总支出而言是否充足，委员会发现难以作出明确无误的说明。但是，委员会暗示，国家如果无合理原因而削减公共支出则可被推断违反了《公约》。此外，委员会多次提出详细要求，请国家进行积极干预。²⁹

“不得有……任何区分”

《公约》第二条第二款规定实现经济、社会、文化权利不得有任何歧视。该条责成各国停止歧视性行为，修改允许歧视行为的法律和作法。各国还必须禁止私人机构和机构(第三方)在任何公共生活领域实行歧视。缔约国应确保在发生歧视时实行司法和其他诉讼程序。该条列举了许多受禁止的歧视理由：“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、出生或其他身份”。这一清单并非详尽无遗。以其他任何有损经济、社会、文化权利享受的理由实行的歧视必须予以消除。因此，基于年龄、财富、收入水平或性倾向的歧视也要予以禁止。

《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》规定为确保受相关公约保护的人平等享受经济、社会、文化权利而采取的特别措施不得有歧视性。《林堡原则》将这一办法推广适用于边缘化群体和弱势群体，普遍

²⁹ 在多米尼加共和国的情形中，委员会宣称：在极为不稳定的条件下生活的所有人，如生活在桥梁下面、悬崖旁边、贴近河流而有危险的房屋内的人、山谷居民、Barrancones 和 Puente Duarte 的居民、以及 1986-1994 年期间被逼迁走、尚无处安置的 3,000 个家庭(来自 Villa Juana、Villa Consuelo、Los Frailes San Carlos、Guachupita、La Fuente、Zona Colonial、Maquiteria、Cristo Rey、La Cuarenta、Los Rios 和 La Zurza)，都应充分按照《公约》的规定迅速得到适足住房。(经济及社会理事会 1995 年正式纪录，补编第 3 号(E/1995/22-E/C.12/1994/20)，第 327 段。

适用于个人。³⁰ 特别措施不得导致为不同群体保留各自一套权利，必须在达到预期目的后停止实行。例如说，平权行动方案就适用这项原则。

“经由国际援助和合作”

第二条规定的国家义务应“个别或经由国际援助和合作”加以履行。《公约》承认许多国家独自无法履行义务，需要国际支持。这项规定有两个方面：接受的义务和给予的义务。

处于发展和转型过程中的国家常常没有资源确保其所有公民立即或在短期内充分实现经济、社会、文化权利。为此原因，《公约》不要求立即全面落实，而是最大限度地利用现有资源逐步落实。但是，《公约》也要求国家必要时也接受外部援助，以实施逐步落实方案。外部援助必须视作为现有资源的一部分。一国如果没有能力履行有关经济、社会、文化权利的义务但可以获得外部援助，则不能采取孤立主义立场或贯彻直接自力更生的思想。

具备适当手段提供支持的国家有义务支持那些财力不支、无法履行义务以确保其管辖范围内所有人享受经济、社会、文化权利的国家。有关国际援助和合作的要求是双向的。有能力提供援助的国家如果不充分提供或根本不提供应对其行为或不行为负责。

³⁰ 《林堡原则》第 35-41 条规定：“35.第二条第二款要求立即适用，涉及以缔约国名义作出的明确保证。所以，应使该条款接受司法复议及其他求助程序。36.第二条第二款提及的歧视理由并非详尽无遗。37.一旦加入《公约》，国家就应当毫不拖延地废除任何影响到经济、社会、文化权利享受的歧视性法律、规章和惯例(包括不作为和作为)，从而消除法律上的歧视。38.由于缺乏资源或其他原因，经济、社会、文化权利得不到公平享受而出现的事实上的歧视，应当尽快消除。39.凡纯粹为了确保充分提高某些群体或个人的地位而采取的特别措施——此种群体或个人需要受到必要的保护，以便确保他们能够平等享受经济、社会、文化权利——不得视为歧视，但条件是：此种措施并不因而导致不同群体享有不同权利的状况得到维持的局面；而且此种措施不得在其力图实现的目标实现之后继续实行。40.第二条第二款要求缔约国禁止个人和机构在任何公共生活领域实行歧视。41.在实施第二条第二款时，应适当考虑到所有相关国际文书，包括《消除歧视宣言》和《消除一切形式种族歧视国际公约》监督委员会（消除种族歧视委员会）根据上述《公约》开展的活动。”

尊重的义务

除了《公约》第二条第一款规定的各项具体义务外，经济、社会、文化权利法律框架内还有三项一般义务：尊重、保护和落实这些权利的义务。³¹

尊重经济、社会、文化权利的义务要求国家不实行、推出或容忍任何作法、政策或法律措施，以至侵犯个人的品格或侵犯人们以其认为最适当的方法利用那些能够得到的材料或其他资源满足经济、社会、文化权利的自由。³² 这项义务保护公民在享受经济、社会、文化权利时不受任意干预。例如，用武力将一社区的成员从其家园逐出将构成对这项义务的侵犯(见方框，经济、社会和文化权利标准：

4. 一般性意见和强迫迁离)。尊重的义务涉及到：

- 不受一切形式歧视的权利；
- 参与权，包括公民设法影响相关法律或政策的权利；
- 组织、集会和结社权利，特别是社区组织和非政府组织；
- 待遇平等权，特别是在资源分配和获得信贷方面；
- 有权自由享受已经得到的权利，不受国家的任意干预；
- 在上学或就医或获得与经济、社会和文化权利有关的其他服务方面不受任意排斥的权利。

³¹ 根据《马斯特里赫特准则》第 6 条：“与公民权利和政治权利一样，经济、社会、文化权利使国家承担着三种不同类型的义务，即尊重的义务、保护的义务和落实的义务。未能履行这三类义务中的任何一类义务，即构成对此种权利的侵犯。尊重的义务要求国家不要干涉经济、社会、文化权利享受。因此，如果国家作出任意逼迁行为，住房权就遭到侵犯。保护的义务要求国家防止第三方侵犯此类权利。因此，未能确保私人雇主遵守基本劳工标准，就可能构成工作权或享受公正、合理工作条件的权利遭受侵犯的情况。落实的义务要求国家采取恰当的立法、行政、预算、司法措施和其他措施，争取充分落实此种权利。因此，国家未能向有需要者提供基本的初级卫生保健，可能构成一种侵权情况。”

³² 在这方面，政府应停止限制大众参与权并须作出相应的承诺，促进或创造有助于经济、社会、文化权利受益者自助行动的经济、社会、政治条件，尊重组织和结社自由权，这些是应该享有经济、社会、文化权利的人明确提出要求所必须的权利。

经济、社会、文化权利标准

4. 一般性意见与强迫迁出

在经济、社会、文化委员会审议的构成违反《经济、社会、文化权利国际公约》的行为和不行为中，最突出的莫过于强迫迁离做法。委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991)强调，“强迫迁离的事例显然是与《公约》的要求格格不入的。只有在某些极其例外的情况下而且在符合国际法有关原则的条件下才是容许的”。³³

1997 年 5 月，委员会通过了关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见，其中大大扩大了针对逼迁给予的保护。在详细规定政府、房东和诸如世界银行等机构必须努力避免逼迁从而防止侵犯人权行为方面，该意见比此前的多数意见更为深刻。这是委员会第一次针对违反《公约》的一个具体事例发表的一般性意见。

第 7 号一般性意见阐述的是尊重的义务。它宣布，“国家不但本身要避免强迫驱逐居民，而且要确保对那些实行强迫驱逐的代理人或第三方绳之以法”。

该一般性意见还阐述了保护的义务。它敦促缔约国“确保有充分的立法和其他措施防止，而且酌情惩罚私人的个人或机构在没有适当保障的情况下实行逼迁”。因此，私人房东、房地产开发商和诸如世界银行等国际机构和任何其他第三方或非国家行为者受到有关法律义务的约束并可预料如果他们实行逼迁将会受到法律制裁。政府必须执行保护性国内法律，惩罚在没有适当保障的情况下实行逼迁的责任者。

最后，第 7 号一般性意见规定了履行的义务。它开天辟地地宣布，“逼迁不应使人变得无家可归或其他人权亦受侵犯”。因此，政府必须保证无论非法还是合法被逼迁出的人有替代房可住。³⁴

³³ 经济、社会、文化权利委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见第 18 段。在委员会关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见第 6 段中可找到类似意见，其中委员会敦促国际机构要特别谨慎，避免介入涉及大规模迁离的项目。

³⁴ Scott Leckie, “New United Nations regulations on forced evictions: General Comment No.7 strengthens right not to be evicted”, in *Third World Planning Review*, vol. 21, No.1(February, 1999), pp. 41-61.

根据实现经济、社会、文化权利问题的前特别报告员，对实现经济、社会和文化权利负有隐含或明确任务的所有行为者应承认其工作直接适用于经济、社会\文化权利问题并确保他们推行的政策、项目、远景和方案不损害实现这些权利的前景也不损害缔约国履行其本身法律义务的能力(见方框，经济、社会、文化权利标准：3. 达尼洛·蒂尔克提出的一些基本主张)。

因此，在实现经济、社会、文化权利方面不仅缔约国而且诸如国际金融机构和跨国公司等非国家行为者均可发挥作用。后者对这些权利的享受有巨大影响。跨国公司和国际金融机构的政策有可能导致在发展中国家，特别是经济或政治影响力微乎其微的最贫穷国家中发生侵犯经济、社会、文化权利的情况。³⁵ 在结构调整方案或大型项目融资情况中也可能发生间接侵犯公民权利和政治权利的情况，跨国公司有可能鼓励造成某些与享受经济、社会、文化权利背道而驰的就业环境。³⁶

虽然国际金融机构和跨国公司同样负有尊重经济、社会、文化权利的义务，但没有国际机制要求他们对其行为或不行为负具体责任。与缔约国不一样，它们不向经济、社会、文化权利委员会提交定期报告，它们也不需要出席委员会的会议，答复委员会委员的问题。然而，作为国际金融机构成员的国家向委员会提交定期报告并出席会议。因此，可以监测它们作为国际金融机构成员的活动，确保此种活动与《公约》规定的缔约国义务并无二致。³⁷ 国家人权机构在该进程中保持警惕也至关重要。

³⁵ 为此，关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见提到国际机构应“认真避免介入……涉及大规模驱逐或人员流离失所而无一切适当保护和赔偿的项目”(第 6 段)。还见妇女组织国际自由与和平联盟和国际人权、环境与发展协会的 *Justice Denied: Human Rights and the International Financial Institutions* (加德满都，1994 年)。

³⁶ Sigrun Skogly, “Structural adjustment and development: human rights-an agenda for change” in *Human Rights Quarterly*, vol.15, No.4, 1993, p.751.

³⁷ 该问题已由经济、社会、文化权利委员会根据《公约》第二条第一款定期提出。

保护的义务

保护经济、社会和文化权利的义务要求缔约国及其代理防止其他任何个人或非国家行为者侵犯任何个人的权利。当第三方侵犯经济、社会、文化权利时，公共当局应采取行动，防止侵权行为进一步发生，保证任何侵权行为的受害者获得法律补救。缔约国也必须制定有效措施，保护他们免遭种族或其他形式的歧视、骚扰、取消服务或其他威胁。

保护的义务包含：

- 立即采取步骤确保防止国家及其代理侵犯经济、社会、文化权利；
- 立即采取步骤确实防止第三方侵犯经济、社会、文化权利；
- 确保在发生经济、社会、文化权利据称遭到国家或非国家行为者侵犯的情况时有机会得到公正的法律补救；
- 采取积极措施，保护所有人免遭种族或其他形式的歧视、骚扰或取消服务。³⁸

私人行为者也可能侵犯经济、社会、文化权利并对其侵权行为负责。³⁹ 人权

³⁸ 《马斯特里赫特准则》增添了以下几个方面：国家责任 16. 第二节所述的侵权情况原则上归咎于其境内发生此种情况的国家。因而，负有责任的国家必须建立机制，纠正此种侵权情况，包括进行监督、调查、起诉，并且为受害者采取补救措施。非国家实体的行为 18. 保护义务包括国家确保私营实体或个人（包括受其管辖的跨国公司）不剥夺个人的经济、社会、文化权利的责任。对于因在管制此种非国家行为者的行为方面未能给予应有的重视而造成的经济、社会、文化权利遭受侵犯的情况，国家须承担责任。国际组织的行为 19. 国家保护经济、社会、文化权利的义务，还延伸到它们对国际组织的参与，它们在这些组织中集体行事。各国极有必要利用其影响力，确保它们参加的组织的方案和政策不造成侵权情况。国际组织，包括国际金融机构，为消除侵犯经济、社会、文化权利的情况，极须修改其政策和惯例，以免造成经济、社会、文化权利遭受侵犯的情况。此种组织的成员国（不论是单独行事还是通过理事机构）以及秘书处和非政府组织，都应当鼓励若干此种组织并在其中造成一种普遍趋势，促其修改政策和方案，以便考虑到经济、社会、文化权利问题，尤其是在经济、社会、文化权利方面的决策进程受到国际机构的压力而无力抵御的国家执行这些政策和方案的情况下出现的问题。

³⁹ Chris Jochnick, “Confronting the impunity of non-State actors: new fields for the promotion of human rights” in *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No.1 (February, 1999), pp. 56-79.

小组委员会关于侵犯人权者不受惩罚问题特别报告员在 1996 年强调说：“某些个人也可能犯下侵犯经济、社会和文化权利的行为。在绝大部分国家中，这些侵权行为都是可予以惩治的罪行，或至少应按照程序作出民事赔偿。这应由国家制定出充分的法律框架。” (E/CN.4/Sub.2/1996/15, 第 135 段)。

法已不再仅仅是一项公法问题，它也包括私人领域。⁴⁰ 私人行为者有义务遵守人权，国家有相应的义务确保个人的权利得到保护，免遭通常与国家没有联系的第三方的侵犯。⁴¹

同样，随着国家责任的理念超越传统范畴，对雇主、公司、房东、教师、医生和其他任何因国家怂恿或疏忽而得以侵犯个人权利的公民追究责任情况日益增多。⁴² 例如，在关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会指出：“保护的义务要求缔约国采取措施，确保企业或个人不得剥夺个人取得足够粮食的机会”。

履行的义务

履行经济、社会、文化权利的义务要求缔约国在其他措施没有成功保证这些权利得到充分实现时采取积极措施。这项义务可能涉及到诸如公共支出、政府经济条例、提供基本公共服务和基础设施、税收和其他经济再分配措施等问题。

在关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见和关于受教育的权利的第 13 号一般性意见中，委员会宣布：“履行的义务既包括‘便利’的义务，又包括‘提供’的义务”。“便利”涉及到采取积极主动行动，使经济、社会、文化权利能够得到充分享受。“提供”意味着当个人或群体因自身不能控制的原因依靠自己现有的手段无法实现其权利时，缔约国提供直接或间接服务。在关于享有能达到的最高标准健康的权利的第 14 号一般性意见中委员会表示，履行的义务包括“促进”的义务，承认促进健康在世界卫生组织和其他组织工作中至关重要。

⁴⁰ Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere* (Oxford Clarendon Press, 1993)。

⁴¹ Evert Albert Alkema, “The third-party applicability or ‘Drittwirkung’ of the European Convention on Human Rights”, in *Protecting Human Rights: The European Dimension (Studies in honour of Gerard J. Wiarda)*, F. Matscher and H. Petzold, eds., (Koln, Carl HeymansVerlag, 1988)。《林堡原则》这方面的支持是建议缔约国禁止私人个人和机构在任何公共生活领域实行歧视(原则 40)。

⁴² 例如，在关于残疾人的第 5 号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会吁请缔约国“确保国营部门和私营部门都能在恰当限度内受规章条例的约束，以确保残疾人得到公平待遇……有必要使私人雇主、货物和服务的私人提供者以及其他非国营实体受到与残疾人相关的不歧视和平等准则的约束”。(第 11 段)

委员会还举例说明了有关具体经济、社会、文化权利的履行义务的内容。在第 12 号一般性意见中，委员会指出：“履行(便利)的义务意味着，缔约国必须积极切实地展开活动，加强人们取得和利用资源和谋生手段的机会，确保他们的生活，包括粮食安全。”在第 13 号一般性意见中，委员会指出：“履行(便利)的义务要求缔约国采取积极措施，使个人和群体能够享受受教育权并为他们享受这项权利提供协助，同时也遵守“履行(提供)受教育权利的义务”。

最后，履行的义务包括政府采取的这样一些必要的积极措施，以保证其管辖下的每个人都有充分的机会享受一切应该享受而仅凭个人努力无法保证享受得到的经济、社会、文化权利。

履行义务的具体例子包括：

- 拨出适足部分的公共支出，逐步实现经济、社会、文化权利；
- 国家提供公共服务，包括基础设施、水、电、卫生设施、暖气、排污和排水系统、公路、保健设施和急救服务；
- 就经济、社会、文化权利制定有具体时间框架和财务要求，目标明确的行动计划和战略，以便充分实现这些权利；
- 为监测经济、社会、文化权利状况制定基准，包括为此使用适当的指标；
- 对一切对落实经济、社会、文化权利有任何消极影响的法律、条例和其他指示立即进行全面的立法、政策审查；
- 从立法和政治方面确立对经济、社会、文化权利的承认；
- 优先重视并制订有针对性的战略，努力兑现脆弱群体的经济、社会、文化权利，包括老年人、儿童、残疾人、晚期病人、艾滋病毒阳性患者、有疑难病症的病人、精神病患者、自然灾害受害者以及住多灾地区居民权利；
- 虽然这些是国家义务，但是国家人权机构可在国内监测和鼓励履行这些义务并在有些情况下国家机构可促进这些义务的履行。出于相关性和效率的原因，为了确保其他人权也得到尊重，这些战略应体现出与所有受影响者——包括国家人权机构广泛开展真正的协商，并争取他们的参与。政府必须采取相应的步骤，确保各部与区域和地方当局之间的协调，以使有关政策与《公约》产生的义务相一致，包括评估经济、社会、文化权利仍未落实的程度。在这方面，可酌情与国家人权

机构协商，因为根据《巴黎原则》(见附件)的规定，它们的许多任务与国际人权文书有关。

经济、社会、文化权利标准

5. 国家义务—住房权行动分列表

适足住房权是比较成熟的经济、社会、文化权利之一。联合国住房权方案，是有关住房权的最重要的国际活动，是联合国人类住区规划署(联合国人居署)和联合国人权事务高级专员办事处的一项联合活动。为此，联合国人居署分别按国家全面逐步落实适足住房权的责任以及国家与地方两级可能采取的行动拟订了以下的方阵列表(HS/C/17/INF.6,表 2)。国家人权机构在其他经济、社会、文化权利方面也可开展类似的工作。⁴³

尊 重	保 护	促 进	履 行
防止非法驱逐和强迫迁出	防止侵犯住房权	保障住房占用权	消除、防止和消灭无家可归现象
防止一切形式的歧视	国内补救和国际法的国内适用	立法审查确认住房权	增加住房公共支出并恰当确定支出对象
防止任何倒退措施	确保所有群体权利平等	制订标志充分实现的基准	人人都有适足可居住房
各种基于住房的自由	人人有机会获得承受得起的住房，制订承受力基准	制订国家住房权战略	制订实际住房最低标准
隐私权和对住宅的尊重	需要特别措施扶持的处境不利群体获得住房的机会	注重脆弱群体的权利	提供一切必要的服务和基础设施
大众参与住房决策	对住房实行居民民主管理	获得住房信息的机会	大众住房融资和储蓄计划
尊重住房的文化标志	房租水平和私营住房部门活动的节制	确保承受得起的土地的充足供应	社会住房的建造

⁴³ 尽管本手册将促进义务与履行义务视作为一项义务：履行的义务，但联合国住房权方案对这两项义务作了区别。

C. 一些核心概念

手册本节讨论了有关经济、社会、文化权利的三个核心概念：

- 最低限度的核心义务；
- 经济、社会、文化权利的可否由法院审理和国内适用问题；
- 避免倒退措施。

最低限度的核心义务

经济、社会、文化权利委员会在第 3 号一般性意见中坚持认为，根据《公约》，缔约国承担“最低限度的核心义务”，确保每项经济、社会、文化权利的实现达到基本的水平。

委员会……认为每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在缔约国内仍有较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式，该缔约国表面上就等于没有履行《公约》下的义务。如果不把《公约》看作是确定了此种最低限度的核心义务，就等于使其大体上失去了存在的理由”。⁴⁴

这一原则得到广泛支持。⁴⁵ 实现经济、社会、文化权利问题的前特别报告员，达尼洛·蒂尔克认为“缔约国无论经济发展水平如何都有义务确保所有人最起码的生存权得到尊重”。⁴⁶ 人权委员会敦促缔约国“考虑确定一些具体的水准基点，据以实施最低限度的核心义务，确保每一项[经济、社会]文化权利的实现达到最低限度的基本水平”。⁴⁷ 美洲人权委员会宣布，“《美洲宣言》和《美洲公

⁴⁴ 第 3 号一般性意见，第 10 段。该一般性意见还要求缔约国“尽可能迅速和有效地”争取充分实现《公约》的权利（第 9 段）。

⁴⁵ 对这项原则第一次作明确阐述的是《人权季刊》：“因此每项权利产生一项绝对起码的应享权利，否则可视缔约国违反了其义务。”（Philip Alston 发表在《人权季刊》第 9 卷第 3 号（1987 年 8 月），第 353 页上的文章，标题为“Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights”）

⁴⁶ 第二次进度报告(E/CN.4/Sub.2/1991/17)，第 10 段。

⁴⁷ 人权委员会第 1993/14 号决议。

约》规定的成员国遵守和维护其管辖下的个人人权义务，要求它们无论其经济发展水平如何都要保证这些权利的实现达到最起码的程度”。⁴⁸ 《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》也重申了这项原则。⁴⁹

这些最低限度的核心义务主要适用于个人享授权利还是适用于全社会范围内享授权利的程度？“最低门槛法”的倡导者赞成后一种立场，称“侵犯社会经济权利的范围将是指这种最低门槛没有保证的人口的百分比”。⁵⁰ 然而，其他人设法从拥有权利的人的角度而不是从国家确保这些权利的义务的角度来阐述该问题。一作者宣称，“因此每项权利必定产生一种最低限度绝对应得权利，否则缔约国就是违反了其义务”。⁵¹

必须将最低限度的核心义务视之为第一步，而不是实现经济、社会、文化权利进程的终结。不得将该原则视作为尽量减少的办法。尤其不应将该原则用来暗示仅经济、社会、文化权利的最低限度的核心是可加以审理的。公民权利和政治权利内容的确定工作正继续不断扩大；对经济、社会和文化权利作类似的澄清的努力也将继续下去，不应将此视作为处理侵犯这些权利的障碍。就义务和应享权利而言，为确定每一项经济、社会、文化权利的基本内容已经做了大量工作。

⁴⁸ 美洲人权委员会 1994 年年度报告(美洲国家组织，华盛顿特区)。

⁴⁹ “承担...法律义务的每个国家均认为，在所有情况下，包括在资源匮乏期间，最低限度应尽的基本义务和相应的关键权利都维持不变”(Victor Dankwa, Cees Flinterman and Scott Leckie, "Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights" (guidelines 9 and 10: minimum core obligations and availability of resources), 《人权季刊》第 20 卷, 第 3 号(1998 年 8 月), 第 717 页。

⁵⁰ Bart-Anders Andreassen 等人在《1987/1988 年发展中国家人权年鉴》(哥本哈根)中的文章，标题为“Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach”，第 341 页。还见 Human Rights Law Journal, vol. 10, Nos. 1-2 (1989), p. 35-51。

⁵¹ “没有理由将一项‘要求’提升为一项权利(包含该概念通常应具备的一切内涵)，如果其规范性内容极不确定，造成权利拥有者无任何特定应享权利可言的可能性。”(Philip Alston, 在《人权季刊》上的文章，题为“Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights”，第 9 卷, 第 3 号(1987 年 8 月, 第 352-353 页)。

经济、社会、文化权利实践

1. 财政负担得起的增进和保护经济、社会、文化权利的措施

反对经济、社会、文化权利的一个论点是，财政考虑因素将始终妨碍应享者享受这种权利。然而，与经济、社会、文化权利有关的许多义务并不需要经常性巨额预算支出。

国家确保经济、社会、文化权利和所有其他权利得到充分实现的职责涵盖整个一系列义务——从实质上为免费的措施到显然需要大量公共支出的措施。确保社会中处境最不利的阶层享受经济、社会、文化权利(以及公民权利和政治权利)将需要国家付出资金。然而，并非经济、社会、文化权利并非全部都须大量财政拨款。在需要供资时，有目标地将公共资金明智而有效地用于最需要领域可取得巨大效果。这样的支出并不一定会使脆弱的经济体破产。国际法没有指出应该将特定数额或比例的公共支出拨用于经济、社会、文化权利，但国际法的确要求各政府承担义务，将“最大限度的现有资源”专门用于确保这些权利的实现。

例如，住房权，其许多核心内容实际上不要国家一分钱，除了承诺落实人权和必要的政治意愿外只需要一些积极的干预。提供安居和土地所有权保障、土改措施、修改国家立法、建立税款递减制度、执行非歧视性规定，支持适当奖励私营部门的措施和让以社区为基础的非政府组织自由运作和组建等措施有可能涉及到资源的再分配，但其程度不至于抑制经济成长。

首先，必须建立有效结构，确保资金按需分配。这将要求国家积极参与制定完全符合经济、社会、文化权利的政策、立法和方案。即使事实证明一国的“现有资源”不足，国际法仍要求该政府在现有条件下确保有关权利尽可能得到最广的泛享受，并表明已尽了一切努力，利用全部可用资源，努力优先履行这些最低限度的责任。⁵²

⁵² 经济、社会、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(《公约》第二条第一款)。

经济、社会、文化权利可由法院裁决及其国内适用问题

《公约》和承认经济、社会、文化权利的其他国际标准可否由国内法院裁判及其国内适用问题是有关这些权利的核心概念的辩论中的两个重要问题。⁵³ 它们与为指称其经济、社会和文化权利遭到侵犯的人获得有效补救的权利密切相关。⁵⁴

补救措施既可为法律方面的也可为行政方面的；在许多情形中，行政补救措施可能就足够了。然而，正如经济、社会、文化权利委员会在关于《公约》的国内适用的第 9 号一般性意见第 9 段所指出的，一项《公约》规定的权利，如果不经过司法部门发挥一定的作用，就不能充分落实，因此必须制定司法补救措施。

经济、社会、文化权利可否由法院审理长期以来一直是有争议的问题。在许多方面，这妨碍了这些权利获得其真正的法律地位。围绕可否审理的一些法律问题十分复杂，但国际社会正在越来越大的范围和以日益加快的速度承认经济、社会、文化权利可由法院审理，特别是从许多缔约国国内法院经常审议影响到经济、社会和文化权利的事务来看。在第 3 号一般性意见中，经济、社会和文化权利委员会宣布，“除了立法之外，为根据国家法律制度可加以审理的权利提供司法补救可被视为属于适当的措施”。

委员会表示《公约》的若干条款能够给予直接的司法保护和加以执行，包括下列各条：不歧视(第二条第二款)、男女权利平等(第三条)、公平的工资(第七条(甲)款(1)项)、工会(第八条)、保护儿童和少年免受经济和社会剥削(第十条第三款)、免费和义务初等教育(第十三条第二款(甲)项)、宗教和私立学校(第十三条第三和第四款)和进行科学研究和创造性活动的自由(第十五条第三款)。

委员会在第 9 号一般性意见第 3 段中指出：

⁵³ Matthew C.R. Craven, "The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" in *Netherlands International Law Review*, vol. XL, issue 3 (1993), pp. 367-404.

⁵⁴ 《林堡原则》强调，“缔约国应提供有效补救措施，酌情包括司法补救”（原则 9）。由于《公约》尚未设立个人申诉程序，充分落实该案文所载权利更加取决于国家一级适当法律规定和补救措施。

在国内适用《公约》的问题上，必须考虑两项国际法原则。第一是《维也纳条约法公约》第 27 条所载的原则，即 “[A] 一当事方不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。换言之，国家应对国内法律秩序进行必要的修订，以履行它们的条约义务。第二项原则反映在《世界人权宣言》第 8 条中，根据这项原则，“任何人当宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时，有权由合格的国家法院对这种侵害行为作有效的补救”。

然而，一个国家不提供司法或其他补救并不证明某一特定准则具有不可审理的性质。⁵⁵ 这冲其量只是表明对人权的不完整的看法。“剥夺个人或群体的能力，使之无法就营养、住房、保健和教育向国家提出宪法要求，这等于从合理的相互交换和讨论进程中排除这些利益并预先排除了承认和处理不公正问题的有用论坛”。⁵⁶ 经济、社会和文化权利的性质并非否认这些权利的司法执行性的主要根源，而是裁决机构缺乏能力或意愿，对涉及这些权利的要求不受理、审查和裁决。⁵⁷ 例如，适足住房权的几乎所有核心内容可全部受到司法审查。⁵⁸

委员会在第 9 号一般性意见第 3 段还指出：

⁵⁵ Michael Addo, "The justiciability of economic, social and cultural rights" in *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 14, No. 4 (October, 1988), pp.1425-1432.

⁵⁶ Craig Scott and Patrick Macklem, "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African Constitution", in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, No. 1 (1992), p 28.

⁵⁷ 关于欧洲人权公约，“这方面检验某一特定权利是否列入《公约》制度的关键标准并不在于该权利的主题本身，而在于它是否能够受到《公约》机制，即裁判制度的保护” (F.G. Jacobs, “The extension of the European Convention on Human Rights to include economic, social and cultural rights” in *Human Rights Review*, vol. III, No. 3 (1978), pp.68-169)。还见 Alexandre Berenstein, “Economic and social rights: their inclusion in the European Convention on Human Rights - problems of formulation and interpretation” in *Human Rights Law Journal*, vol. 2, Parts 3-4 (December, 1981), pp. 257-280.

⁵⁸ Scott Leckie, “The justiciability of housing rights” , in *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Coomans and van Hoof, eds., (Utrecht, SIM, 1995), p.35.

……要证明自己无法采取任何国内法律补救措施纠正侵犯经济、社会和文化权利行为时，缔约国必须表明，这类补救要么不是《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款意义内的“适当方法”，要么就使用的其他措施而言它们是没有必要的。作出这样的表明很困难，委员会认为，在多数情况下，其他措施如果不以司法补救措施辅助或补充，可能没有效果。

《世界人权宣言》(第八条)和《公民权利和政治权利国际公约》(第二条)均承认，任何人如其权利遭到侵犯均有权得到有效补救。《经济、社会、文化权利国际公约》没有类似条款并且在目前也没有申诉程序。然而，经济、社会、文化权利委员会向人权委员会提交了一份《公约》任择议定书草案，它将可以使个人和群体提交有关不遵守《公约》的申诉。此外，越来越多的国家为侵犯经济、社会和文化权利的情况制定了司法和非司法补救。

虽然《经济、社会、文化权利国际公约》所载准则不直接服从国内申诉程序，但《公约》仍应在适用和解释国内法方面发挥重大作用。国内法院起码应视国际人权法为解释国内法的辅助工具并确保对国内法的解释和适用一贯符合国家受约束的人权条约。法院应尽可能避免作出使国家处于违反它所批准的条约条款的境地的决定。实际上，许多国家宪法要求立法部门不制定或接受明显有悖于保证经济、社会和文化权利的政策。⁵⁹

⁵⁹ 此外，目前根据许多国际和区域诉讼程序，包括在国际劳工组织和教科文组织范围内和根据《美洲人权公约》圣萨尔瓦多议定书、《非洲人权和人民权利宪章》和《欧洲社会宪章》，可以提交指称侵犯经济、社会、文化权利的申诉并进行裁判。同样，欧洲联盟和欧洲安全与合作组织也负责确保一些经济和社会权利并设立了某些补救机制。人们援引《消除种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》设立的补充请愿程序，维护经济、社会和文化权利。《消除对妇女一切形式歧视公约》有一项任择议定书，授权消除歧视妇女委员会受理个人申诉。目前正在考虑拟订这方面的《经济、社会、文化权利国际公约》议定书草案。

全球性准则十分重要，正是因为国际人权案文在国内法律制度中适用或直接生效方面的困难。然而，只有不断将国际准则纳入国内法律架构，加强经济、社会、文化权利可在地方一级审理和强制落实，才能有效制止对经济、社会和文化权利的侵犯。实际上，国际论坛是不可能审判每一项侵犯人权行为的。从司法方面执行人权的首要舞台仍然是国内法舞台。因此国际人权法注重设立保护人权的国内执行机制。

经济、社会、文化权利实践

2. 南非的法院与经济、社会、文化权利：国家人权机构作为司法监测机制

在南非共和国政府等诉 *Grootboom* 等人案(2000(11) BCLR 1169 (CC))的判决中，南非宪法法院就南非宪法规定的经济、社会、文化权利作出了具有深远意义的裁决。

Irene Grootboom 和 900 名其他流离失所的人曾住在一个称为 *Wallacedene* 的非正式棚户区，其条件令人难以忍受。他们决定搬家，在他们称之为“新荒地”的空地上搭起窝棚和棚屋。这块土地为私人所有并已指定用作建造低价房。1999 年 5 月，根据一地方法院的命令，新荒地的占用者被强迫迁移。他们的房子被推土机推平，付诸一炬，他们的财物被毁。这些居民只能栖身在 *Wallacedene* 体育场上他们所能拼凑搭建起来的临时建筑里。他们向高等法院提出紧急请求，高等法院下令国家向这些居民提供住处。国家向宪法法院就这个命令提出质疑。

南非人权委员会和西开普顿大学社区法中心要求并获准介入本案，并向法院提出了书面和口头申辩。宪法法院赞赏人权委员会和社区法中心对本案所涉的棘手敏感的问题采取的细致、有帮助和创造性的处理办法。

宪法法院命令国家采取行动，履行其宪法义务，制定措施，提供资金，向那些极端贫困的人提供救济，落实并监督落实这些措施。

法院还评论说，宪法赋予南非人权委员会“监测和评估共和国遵守人权情况”的义务。法院裁定委员会应监测和报告国家根据法院对本案的裁决履行宪法义务的情况。

下列原则可能有助于确保经济、社会、文化权利的所有受益者得到有效补救。⁶⁰

1. 有效补救权必须真实、切实而非虚幻的。
2. 逐步加强对经济、社会、文化权利的国内法律保护应视作为逐步实现这些权利的组成部分。
3. 除了极端情况以外，不允许在国内法律保护方面实行倒退措施。
4. 始终如一解释的司法义务延伸到立法方面的不作为，凭形式上依靠模棱两可的规则不算履行了义务。
5. 对公民权利和政治权利的国内保护措施隐含着对侵犯某些经济、社会、文化权利的国内补救措施。

避免倒退措施

经济、社会、文化权利委员会设法努力劝阻缔约国对《公约》采取人们称之为“蓄意倒退措施”。委员会表示这种措施“需要有充分的理由，顾及到《公约》规定权利的完整性，并以充分利用了所有可能的资源为条件”。⁶¹ “倒退措施”是直接或间接导致对《公约》所承认的权利采取后退步骤的措施。蓄意倒退措施可以是一项新的法律，使初等教育由《公约》要求的义务教育变为自愿教育，或者削减用于产妇保健的公共支出，导致产妇和儿童死亡率大幅度上升。

委员会将其批评限于蓄意措施方面。这并不是说只限于禁止企图降低经济、社会、文化权利享受程度的措施。相反，这种禁止规定适用于任何故意采取的企图

⁶⁰ 《马斯特里赫特原则》还规定：诉诸补救措施 22. 凡受侵犯经济、社会、文化权利行为之害的个人或群体，都应当能够诉诸国家和国际两级的有效司法补救措施或其他恰当补救措施。适足赔偿 23. 凡受侵犯经济、社会、文化权利行为之害，都有资格获得适足赔偿，此种赔偿可以采取恢复原状、补偿、康复、偿还或保证不再犯等形式。决不正式认可侵权情况 24. 国家司法机关和其他机关必须做到：它们所宣布的任何意见或裁决都不能造成相关国家的国际义务遭到违反的情况获得正式认可的结果。至少，在对侵犯经济、社会、文化权利的情况作出任何裁决时，国家司法机构应当将国际和区域人权法的相关条款视为解释依据。

⁶¹ 第3号一般性意见，第9段。

削减经济、社会、文化权利的措施，无论这种倒退是这种措施预期还是故意想要产生的后果。

在采取有可能直接或间接侵犯人权的行动时，国家要谨慎小心，三思而行。因此，禁止范围扩大到玩忽职守采取的降低人权享受程度的措施。

无意中降低人权享受程度的措施本身可能不是蓄意倒退措施。因此，该措施本身并不违反《公约》。然而，当倒退显而易见时，国家根据《公约》规定的一般义务有责任立即采取步骤纠正该措施。逐步实现经济、社会、文化权利的义务意味着不应该由于作为或不作为而出现倒退，降低享受这些权利的水平。

二. 国家人权机构的性质

A. 根据国际文书获得广泛和明确授权的重要性

《巴黎原则》

国家人权机构是“指由某一政府按照宪法、法律或法令建立的机构，其职能是从增进和保护人权的角度加以具体规定的”。⁶²

《关于国家机构的地位的原则》通常称作《巴黎原则》(见附件)为建立切实有效的国家人权机构规定了最低国际标准。⁶³

这些原则要求国家人权机构具有：

- 独立性；
- 增进和保护人权的权限；
- 宪法或立法条文明确规定的基础广泛的授权；
- 成员和工作人员的多元性；
- 成员通过正式法令任命，任期由法令具体规定；
- 完成授权和履行职能的充足资源；
- 侵犯人权行为的受害者和可能受害者能够与之接触联系的条件；
- 在国家和国际两级与政府、非政府组织和私营组织以及个人合作的一套办法。

在活动方面，这些原则呼吁国家机构：

- 提交增进和保护人权问题报告；
- 促进并确保国家的立法、规章和惯例与该 国所加入的国际人权文书协调一致——及其有效执行；
- 鼓励批准国际人权文书；
- 参与编写各国要向联合国机构和委员会提交的报告，必要时，在对国家独立性给予应有尊重的情况下，表达对问题的意见；

⁶² 联合国，《关于建立和加强增进和保护人权的国家机构的手册》，专业培训丛书第四辑，1995年，第39段。

⁶³ 对《巴黎原则》及其拟订的国际最低标准的各种要素更加全面的阐述，见联合国《关于建立和加强促进和保护人权的国家机构的手册……》。

- 与联合国和联合国系统内的其他组织、各区域机构以及其他国家的国家机构进行合作；
- 协助制定人权问题教育方案并参与这些方案的执行；
- 宣传人权。

此外，可以授权国家人权机构负责受理和审议有关个别情况的申诉和请愿。这些机构也可鼓励和协助调解和解决争端，查明或建议适当的补救办法。

除这些最低标准之外，国家人权机构要卓有成效还需要一个支持性的外部环境。政府内部必须具有确保国家人权机构履行授权的政治意愿。必须具备有效而独立的司法机构及其他民主机构、能够发挥作用的民间社会以及敏感的政府机构和军队及警察部队。同样重要的是，国家机构必须拥有果敢而能干的工作人员。机构成员及其工作人员必须致力于人权价值，富有人权领域的工作经验。他们必须是民间社会组织，尤其是人权方面的非政府组织眼中可靠的人权拥护者。他们必须具备将要从事工作的资格和适当技能，这对人权机构强有力的领导和良好管理十分关键。

最后，国家人权机构之卓有成效还需要普遍理解和接受其与政府、立法、司法和民间社会组织等其他民主机制相对而言比较独特的授权，上述所有这些机制都是国内保护和增进人权体系的组成部分。

经济、社会、文化权利实践

3. 斐济人权事务委员会的授权

斐济人权事务委员会是一个法定机构，负责《1999 年人权事务委员会法案》的实施工作。该国《宪法》和《1999 年人权法案》概述了斐济人权事务委员会的职能，包括有：

- 就《民权法案》的性质和内容对大众开展教育，包括该项法案在各项国际公约和其他国际文书中的出典以及人权委员会、消除种族歧视委员会和联合国大会其他促进尊重人权机构的职责。
- 就有关影响尊重人权的事项向政府提出建议，包括建议将有关《民权法案》条款的法律效果的具体问题提交给最高法院裁定。

斐济宪法《民权法案》载有经济、社会、文化权利方面的各项条款，其中包括劳工权利、免遭出于所列的包括经济地位在内的若干理由实行的歧视的权利以及受教育的权利。《宪法》要求议会拟订方案，使弱势群体在接受教育和培训、获得土地和住房以及参与商业和公共服务方面实现平等。

斐济的《人权法案》确认人权事务委员会必须遵守《巴黎原则》。

B. 有效履行经济、社会、文化权利授权的因素

经济、社会、文化权利委员会认为国家人权机构在增进和保护经济、社会、文化权利方面具有“可能是十分关键的作用”。按照《巴黎原则》所建立的国家人权机构有着独特的人权领域工作授权，是依法建立的正式而又独立的组织，具有特定的权力和职能。这便给了这些机构政府或非政府组织所没有的地位和公信力。国家人权机构可以推动包括经济、社会、文化权利在内所有人权方面的行动和积极变革。

经济、社会、文化权利委员会在其第 10 号一般性意见中呼吁缔约国确保国家人权机构的授权包含经济、社会、文化权利。该项意见要求缔约国在根据《经济、社会、文化权利国际公约》编写和提交其定期报告时载列国家人权机构的授权及其有关活动的详细内容。

第 10 号一般性意见列有国家人权机构在保护和增进经济、社会、文化权利方面可以展开的各种活动：

- 执行推广、教育和宣传方案；
- 认真审查现有法律、法案草案、行政法令和其他提案是否有违经济、社会、文化权利；
- 提供技术咨询；
- 确定可用以衡量逐渐实现经济、社会、文化权利情况的国家基准；
- 进行研究和调查；
- 监测特定权利的遵守情况；
- 审查具体的申诉。

解释授权

根据《巴黎原则》规定，必须赋予国家人权机构“促进和保护人权的权限”。⁶⁴ 通常是以非常笼统的词语来表达国家人权机构的授权。它可能会具体提到某些权利或某类权利，但也可一般性地提到人权。无论怎样表达，国家人权机构在开展工作时都必须对授权进行解释。解释其授权给予国家人权机构阐述其管辖范围和职责以及了解其作用和职能的机会。对其管辖范围的了解和解释将使人们了解其全部工作——调查和建议、研究、监测、拟订政策和发挥咨询作用。

要处理经济、社会、文化权利问题，国家人权机构需要考虑其授权是否以及如何包含这些权利，是否和如何触及各种侵犯经济、社会、文化权利的人。⁶⁵

根据一般的解释原则，应该尽可能广义地解释人权，尽可能狭义地解释对权利的限制。国家人权机构应该在符合其设立法和以及国内法和国际法的前提下尽可能广泛而全面地解释其授权。特别是，只要设立法的文字许可，提到人权应该解释为包括所有各项人权——公民、文化、经济、政治和社会等各种权利。

国家人权机构授权还可通过所有各项权利互不可分又相互依存的原则将经济、社会、文化权利包括在内。人权法是融会贯通为一体的，各项权利是相互关联

经济、社会、文化权利实践

4. 印度国家人权事务委员会的授权

印度国家人权事务委员会系根据 1993 年《保护人权法案》所设。其授权为保护和增进《印度宪法》所保障的权利或《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》所载以及印度法院可强制落实的各项权利。

国家人权事务委员会的职能包括调查据称侵犯权利的情况、参加法庭诉讼、访问监狱、复查和评论国内法和国际文书、进行研究、审查和评论人权状况、提高认识、改进教育、鼓励非政府组织和其他机构参与。

委员会对经济、社会、文化权利方面的问题进行了多次调查，包括有关有辱人格的劳工、教育、精神保健设施问题。委员会在 2000 年 4 月在新德里举行了关于公共卫生和人权问题的区域协商会议。

⁶⁴ 原则 1。

⁶⁵ 对国家人权机构在处理经济、社会、文化权利方面也应享有广泛授权的支持还来自于民间社会。诸如亚洲论坛和加拿大住房平等权利中心等组织激励国家人权机构找出创造性地解释其授权的办法。

的。例如，生命权对健康权和受教育权有影响，自由迁徙权对生计权产生影响。即使国家人权机构的授权也许仅只提到公民权利和政治权利，但它借由生命权、平等和不受歧视的权利而享有处理许多经济、社会、文化权利问题的管辖权。

此外，国家人权机构的授权也许还会将其管辖权局限于受理某类组织或个人侵犯权利的情况，但最通常的情况也许只限于公共部门侵权者，即政府及其官员和代表。国家人权机构也许可以将其管辖范围解释为调查针对国家提出的申诉，包括国家给予大量资助、补贴或管理的组织的行为。

国家人权机构对其授权和管辖范围的解释通常还要接受司法复查。这应有利于人权机构尽可能广泛地解释其授权范围，因此不应也不需谨小慎微。人权机构应该相信，如果超越其法律授权范围，法院可以复查其裁决，对其设立法范围作出明确裁定。

应该通过任务说明、战略计划和业务计划、政策指南、通讯、年度报告等及其他出版物以及网站在内部和外部明确宣传国家人权机构对其管辖范围的理解和解释。这有助于国家人权机构按照其业已拟定的政策和判例协调一致地采取行动。这有助于公众了解国家人权机构是如何处理具体事项的。最后，这也有利于国家人权机构能够对自己工作负责。

独立性

可以通过法律、业务和财政办法、民主和公开的任免程序以及在确定年度财政分配中规定明确、共同商定和连贯一致的进程确保国家机构的独立性。

国家人权机构必须能够根据立法规定的授权确立优先事项，授权可以包括诸如此类的权力，可以在不受政府指导的情况下独立调查侵犯人权情况，监督遵守人权的情况，制定政策和开展宣传工作。国家人权机构还必须能够通过商定预算分配后自己管理财务，不受政府各部的干涉。能够确定自己的财政优先事项将为国家人权机构提供更大的独立性。

然而，这并不意味着人权机构的运作不能与政府完全分离。同非政府组织不同，人权机构是在法律规定的授权内运作的。而政府则通过立法在确定这一授权的性质和范围中发挥关键作用。在许多情况下，政府可在任用人权机构成员方面发挥作用——不过要提倡更加公开和透明的甄选程序。一些已经比较有根底的人权

机构，其全部成员通常都由政府在很少或没有外界参与和不大透明的情况下任命。

然而，新一代机构借助《巴黎原则》，考虑到与公众广泛协商的重要性和人权机构财政自主的必要性，其设立法常常更具有革新意味，削弱了政府对任命和预算分配的控制。同样，各机构还有权在增进和保护人权的广泛授权范围内确定自己的工作日程。

职 能

不应把上述国家人权机构的各项职能视为互不相通的活动领域，而应看作是相互支持、相互沟通的一套综合办法的组成部分。例如，诸如研究、监督和拟订政策等职能常常可以为申诉调查提供重要信息和分析框架。同时，调查结果，包括申诉的解决办法、补救措施和由调查产生的任何准司法或司法裁决都可为新研究和新政策的制订、立法改革以及咨询、公共教育和宣传活动提供宝贵的指导。

权 力

国家人权机构要履行其授权和职能，就需要拥有权力。这可以通过宪法或立法案文来实现(立法案文通常更加全面)。国家人权机构的设立法可赋予它接触公私机构的权力，还可规定对侵犯人权情况进行调查的权力。这些权力可以包括要求出示文件和其他证据的权力、强迫证人作证的权力以及进入和搜查办公地点的权力。设立法还可规定惩罚措施，处罚那些不遵守人权机构根据这些职权发出的命令的机构。

此外，在有关内部管理方面，例如聘用工作人员、接受和使用资金以及获得办公房及其他财产权方面，还会赋予国家人权机构偏于行政性的权力。这些权力对机构的妥善管理和运作十分必要，并可确保其独立性，这对机构的有效运作也具有间接的必要性。

能够与之接触联系

国家人权机构若要卓有成效，权利受其保护和增进的个人和群体就应该能够十分方便地了解接触这些机构。能够了解接触的条件是人们对人权机构及其作用有所了解，能够亲自与其联络，并在与其官员联络的过程中受到适当对待。

对其存在和职能全然不知或不甚了了的民众是不可能与国家人权机构联系的。国家人权机构应该考虑使自己引人注目的创造性办法，包括接近那些常常难以接触到和不愿向官方机构反映自己关切事项的最易受伤害的群体。

能够亲自接触的条件必须包括居住在乡村和边远地区的人们可以与之接触的机会。也许需要在当地设有办公室或实地官员进行定期访问，确保提供全套服务和良好的通讯条件。为残障人士提供他们能够利用的设施、服务和信息也十分关键，绝不能忽视。

恰当对待是能够与之接触联系的第三个要素。如果权利遭到侵犯的人认为国家人权机构不可接近、不友好或难以应付，则该人权机构就是无法接触联系的。工作方法和程序对于侵权行为受害者和可能受害者来说必须适当。应该以各种有关语言提供服务和文件。人权机构成员和工作人员应该包括来自于历史上处于边缘地位群体的人士、残障人士和其权利遭到侵犯或处于危险境地群体的人士。

经济、社会、文化权利实践

5. 乌干达人权事务委员会

乌干达人权事务委员会是保护和增进人权的法定机构。该国《宪法》和人权事务委员会 1997 年《第 4 号法案》阐述了人权事务委员会的各项职能，其中包括：

- 制定一个加强尊重人权的长期持续的研究、教育和宣传方案；
- 建议议会采取有效增进人权的措施，包括向人权受害者或其家属提供赔偿；
- 拟订、执行和监督执行各种方案，反复教育乌干达公民增强自己的公民责任意识珍惜自己作为自由人的权利和义务。

《乌干达宪法》载有各项涉及经济、社会、文化权利的条款，包括受教育权、文化权、清洁卫生环境权以及工作权。《宪法》要求人权委员会拟订方案，开展增进和保护这些权利的活动。

合 作

《巴黎原则》确认，有效的国家人权机构不会单独发挥作用，它应该与各种组织和团体建立并加强合作关系。

国家人权机构具有独特的授权和职能，但应该在与其它负责保护和增进人权的民主机制协作下行使这些授权和职能，包括政府、立法机关、司法机构、警察和军队以及非政府组织和民间社会组织和公民个人。

与非政府组织和民间社会建立和保持密切联系十分关键，因为这些团体直接和间接参与增进和保护人权的工作。

国家人权机构还应关心在可能的情况下与地方社区和处于边缘地位的群体协调工作的问题，应该认为自己的作用是赋予那些人权极有可能遭到侵犯的人以保护和增进自己权利的手段。受害者和潜在受害者有参与的权利，所以应该成为拟订和执行国家人权机构战略、方案和活动的重要参与者。

运作效率和能力

国家人权机构似乎总是要以有限的资源来满足巨大的需求。同任何其他组织一样，它需要确保其工作方法尽可能富有效率和效力。

有效管理有限的资源也许需要严格确定优先事项，严格遵守既定的、经核准的战略计划和预算。国家人权机构也许需要寻求外部财政和技术支助。人权机构将会发现电子信息和通讯技术与资源对运作效率和能力至关重要，因此应该努力获取现有最佳的信息技术和资源。

对于诸如建立工作小组、调查申诉、问讯和研究方法以及工作人员会议和培训的时间和频率等事项都需要遵循的程序，国家人权机构需要确定的工作方法和程序规则。拟订和提倡遵守某些办法和程序将有助于增强业务效率，确保最紧迫的情况迅速获得所需关注。

工作人员在履行职能时必须保证致力于人权，了解情况、认识敏感和技术娴熟。他们的工作应该效率高而又客观。他们需要明确的职务说明和公平有效的招聘、评估和晋级程序。新老工作人员需要并有权获得良好培训。

国家人权机构不仅应该定期审查和评估其总体业绩，还应对其结构、管理、进程和程序、具体活动和方案进行定期审查和评估。

问 责

机构要有效力，就需要根据具体、明确的目标制定一套问责制。除在法律和财政方面向政府和/或议会负责外，国家人权机构还需要找到向建立人权机构用以增进和保护其权利的群体和个人负责的方法。例如，其程序和进程应该是明显和透明的，其决策进程应该是公开、合理、一致和共同分享的。拟订任务和价值说明、战略目标和计划、工作人员道德守则、高质量服务标准和程序手册可以成为国家人权机构一个重要手段，用以确保达到、宣传工作成绩的高标准，并为此负责。

对国家人权机构的业绩进行自我和公众评估，包括就其活动、成果及资源使用情况每年作出一次报告在内，将进一步加强人权机构的公众问责制。这些评估应该受到公开监督、评论和辩论。

C. 国家人权机构处理经济、社会、文化权利问题时面临的挑战

国家人权机构在处理经济、社会、文化权利问题时可能遇到一些挑战，需要从内部和外部着眼，未雨绸缪，应对可能出现的障碍和挑战。

内部因素⁶⁶

国家人权机构面临的第一个挑战也许是提高其成员和工作人员对经济、社会、文化权利的认识和接受水平。他们也许认识到各项人权不可分割和相互依赖的重要性，但仍然需要更加熟悉和掌握处理公民和政治权利问题的经验。国家机构需要拟订处理经济、社会、文化权利问题的恰当方式方法，并把实现这些权利作为优先事项。

⁶⁶ 案文改编自《发挥作用的国家人权机构：国家人权事务委员会增进和保护经济、社会、文化权利的作用》，1999年5月9日至14日加拿大人权基金会和菲律宾人权委员会在菲律宾安蒂波洛城举办的“发挥作用的国家人权机构”亚洲区域培训班的汇报，第47页。

理解并决心致力于经济、社会、文化权利本身还不够，国家人权机构还需要具备处理经济、社会、文化权利问题的机构力量，这将有赖于是否拥有财政资源和工作人员时间。国家机构现有工作量可能很大，案件积压很多。其工作人员也许在经济、社会、文化权利方面经验不足，缺乏培训。国家机构与外部利益攸关者的联系也许不够或缺乏效力，管理也许缺乏协调和规划。这些都是挑战国家人权机构保护和增进能力的因素。

国家人权机构需要对各项有关经济、社会、文化权利的标准，包括各项指标、基准和目标作出界定，为了监测这些权利的情况，国家人权机构工作人员需要更加充分地对每项权利的各个层面和范围及相关的国家义务有更加全面充分的认识。⁶⁷ 在这方面，国际标准、特别是载于《经济、社会、文化权利国际公约》的各项标准将有助于国家机构工作人员做到这一点。在调查具体一个个侵犯人权的案件中，他们需要掌握培养调查事实、收集分析主要和次要数据以及分析包括预算在内的经济信息方面的能力，来充实自己的技能。⁶⁸

外部因素

没有哪一个国家人权机构可以独自解决本国所有的人权问题。其经济、社会、文化权利工作的效力需要一个支助性的有利外部环境——有效的司法部门、接受问责的民主机构和参与且起作用的民间社会。即便有，也很少有国家人权机构会碰到这类理想的条件。因此，人权机构应该不断清醒地意识到，政治、经济、社会和文化环境会阻碍其独立有效地运作，妨碍其经济、社会和文化权利方面的工作。国家人权机构应该考虑到：

- 司法力量和司法独立的程度及其对司法运作能力的影响；
- 强制实施补救的国内立法框架和国际条约义务；
- 减少卷入党派政治冲突危险的战略；

⁶⁷ 《权利圈：经济、社会、文化权利的能动性：一种培训方法》中的“监测和评估经济、社会、文化权利享受情况”（第 19 单元），（国际人权实习生班和亚洲发展论坛，2000 年），第 366 页。

⁶⁸ 见《事实调查手册和侵犯人权情况记录》，D.J. Ravindran, Manuel Guzman 和 Babes Lgnacio, 编辑，（曼谷，亚洲人权与发展论坛(亚洲论坛)，1994 年）。

- 向公众和民间社会进行有关其授权的教育步骤；
- 如何使政府、军队和警察敏锐意识到人权机构的作用和权力；

最近有着严重侵犯人权历史或正在进行社会变革的社会也许还会挣扎在个人把自己置于法律之上有罪不罚的文化之中。⁶⁹ 这种社会的国家人权机构需要倡导所有个人尊重国家民主机制，包括人权机构本身。

国家人权机构也许还会面临对人权产生相互抵触的解释以及对各项权利普遍性这一观念的挑战。在一个尚未批准主要国际人权条约的国家，国家人权机构应把优先重点放在促使条约得到批准和将其纳入国内法律方面。的确，对人权的限制性解释也许还会影响到政府对人权机构授权的解释，不让人权机构处理经济、社会、文化权利问题。

国家人权机构在宣传活动中也许还需要应对大众、政府官员、甚至还有司法部门对经济、社会、文化权利的具体性质以及国家尊重、保护和兑现这些权利的义务方面存在的错误概念、缺乏认识和相互误解的问题。国家人权机构也许会遇到大众和机构有这样一种态度，把获得食物、住房、就业和教育的机会当作福利而非人权问题，或是把经济、社会、文化权利问题视作愿望问题而非法律问题。人们也许会认为实现经济、社会、文化权利的代价不切实际地昂贵。

舆论也许并不同意说国家在履行经济、社会、文化权利的义务方面存在任何缺陷。相对富裕的社会阶层、无论是否是大多数人口，也许对处于边缘地位的个人和群体没有兴趣或抱有偏见。这一社会阶层对公众表达见解的作用异乎寻常之大，对政府的影响也异乎寻常之大。商业竞争、消费主义和大众媒体都可造成大众对经济、社会、文化权利的冷淡态度。

即使是在国家和公众对经济、社会、文化权利和义务认识良好的地方，国家人权机构在增进和保护人权方面也许仍会遇到困难。例如，国家也许缺乏解决经济、社会、文化权利问题的资源。国家人权机构需要理解逐渐实现经济、社会、

⁶⁹ Lullessa Nega Girmachew, “利用国家人权委员会来加强国际和区域增进和保护人权机制”，为满足授予法律硕士学位的部分要求而提交的论文，2000年11月，坎帕拉 Makerere 大学法律学院。

文化权利的法律性质以及政府在预算、税收和公共开支决策方面对于这些权利义务的影响，自行了解政府现有资源情况，以便能够同政府讨论这个问题。

此外，法律和司法差距也许仍然阻碍充分实现经济、社会、文化权利。⁷⁰ 法院也许并不考虑同受理案件有关的经济、社会、文化权利和社会状况。即使认为这些权利问题应由法院受理，法院也许除了法律文字之外并不愿意维护这一法律的精神和意图。此外，法院常常与最需要法院的人们真的距离遥远，即使距离不远，通常也是有钱人比穷人能够更成功地利用法律制度。法律制度也会因为腐败而不能作到公正。对法院期望低以及实际结果差会影响大众对法律制度的信心和利用，特别是那些经济、社会、文化权利受到侵犯和需要保护的人们尤为如此。

⁷⁰ Jefferson R. Plantilla, “增进经济、社会、文化权利”，在“发挥作用的国家人权机构：经济、社会、文化权利区域讲习班”上提交的论文，2000年11月5日至10日，菲律宾马尼拉。

三、国家人权机构保护和增进经济、 社会、文化权利的作用

为了在经济、社会、文化权利领域有效开展工作，国家人权机构必须全面理解：

- 国际和国内经济、社会、文化权利法律框架；
- 影响本国经济、社会、文化权利的问题；
- 本国其他参与保护和增进经济、社会、文化权利人员的工作。

鉴于经济、社会、文化权利问题的复杂性，还应该从战略高度开展活动，既考虑到人权机构面临的机遇，也考虑到各种制约因素。

国家人权机构用于增进和保护公民权利和政治权利的各种战略和办法有许多同样适用于增进和保护经济、社会、文化权利。的确，这些领域的工作不应孤立展开，而应是相辅相成和综合统一的。国家人权机构在其他包括经济、社会、文化权利在内的所有人权工作中应该努力拟定综合办法，确保其各项战略反映出人权的不可分割性和相互依赖性，确保一个领域的工作与其他领域正在开展的工作协调一致和互相通气。

国家人权机构不必为经济、社会、文化权利拟定全新的程序。其履行的职能和采用的战略应该相辅相成。监测活动应该吸取调查结果，确定需要广泛进行调查的新问题和案件。同样，调查结果和监测工作会影响到宣传活动、社区服务扩大和教育方案的内容。而宣传和服务拓展活动反过来又会确定出需要调查和监测的案件和问题。

A. 处理侵犯经济、社会、文化权利的问题

本节讨论国家人权机构可以保护和增进经济、社会、文化权利的办法，简要探索国家人权机构为什么应该处理侵犯经济、社会、文化权利的问题，审查指导人权机构工作的基本原则，并详尽阐述侵犯经济、社会、文化权利事件调查工作框架的要素。

为什么要处理侵犯经济、社会、文化权利问题？

各种人权是不可分割和相互依存的。国家人权机构如要通过其运作伸张国际人权法的这项基本原则，就必须找到经济、社会、文化权利而不只是公民权利和政治权利的保护和增进办法。⁷¹ 国家人权机构应该在其工作中反映出人权的完整性。

侵犯人权行为可以是个别行为，也可以是系统行为。这两种侵权行为需要采取不同的补救办法。个别侵权行为影响一个人或少数几个人，常常由一个人或一些人施行。在一般情况下，经济、社会、文化权利往往是系统侵犯的目标。系统侵权行为具有广泛的原因和影响，常常是社会的政治、社会和经济上的组织方式造成的。对系统侵权行为，常常难以查明负有个人责任的具体施行者，负有责任的是整个国家。

经济、社会、文化权利在所有国家都受到至少说某种程度的侵犯。大凡发生这类侵权行为的地方，规模往往很大，而且不受惩罚的比重和可能性很高。⁷² 经济、社会、文化权利委员会第 10 号一般性评论意见对国家人权机构在保护和增进经济、社会、文化权利方面可以开展的活动作出明确规定，包括开展调查和对具体申诉进行审查。调查经济、社会、文化权利方面申诉的有效机制既可使肇事者对自己的行动负责，又可遏止可能侵犯人权的人犯下新的侵权行为。⁷³

法院是保护人权的基本机构，根据既定程序规则和证据采取法律行动，对案件作出具有约束力的裁决，并实施可强制执行的补救和制裁措施。但法院保护人权的能力有局限性，其权力和作用依司法制度而各有不同。法院通常没有或只有有限的调查权力，大小取决于提呈的事项，它们没有独立的研究力量，仅在有限的

⁷¹ Diane F. Orentlicher, “处理严重侵犯人权的行为：惩治以及对受害者的赔偿”，《人权》：下一个世纪的一项议程，J. Henkin 和 J.L. Hargrove, 编辑(美国国际法学会，华盛顿哥伦比亚特区，1994 年)，第 427 页。

⁷² 马斯特里赫特准则第 27 明确指出：“*有罪不罚问题*：国家应该拟定有效措施，排除任何侵犯经济、社会、文化权利的行为不受惩罚的可能性，确保不豁免此种侵权行为责任人对自己行动应负的责任。”

⁷³ 见联合国，《建立和加强……国家人权机构手册》，第 216-297 段。

范围内可以提供补救办法。因此，国家人权机构可以补充法院的作用，并在消除有罪不罚和防止侵权行为发生方面发挥重大作用。

所有人权都是相互依存的，因此对侵犯经济、社会、文化权利的情况作出有效的调查回应，还将防止许多侵犯公民权利和政治权利的行为发生。调查有关侵犯人权的指控是许多国家人权机构的一项重要职能。⁷⁴ 《巴黎原则》并不要求国家人权机构具有这项职能，但对那些担负这项职能的机构的调查工作却有特别的规定。这项职责通常具有确定申诉可否受理的酌定权、正式调查权、包括搜寻和出示证据以及传唤证人的权力、提出包括补救措施等建议的权力以及跟进落实建议和监测建议执行情况的权力。这项职能通常包括受理对个别侵权行为的申诉，也常常包括对系统性侵权行为的调查。

在处理侵犯人权问题方面，国家人权机构还具有补充法院不能发挥的特殊作用。国家人权机构可以处理申诉，并自行采取行动。它可以提出具有深远影响的创新性补救办法，不仅处理个别侵犯人权行为的受害者的特定情况，而且可以更广泛地处理侵权行为的系统性起因和后果，采取行动防止再发生侵权行为，而不仅仅纠正过去的侵权情况。此外，国家人权机构把重点放在人权问题上，并在这方面建立起大多数法院所没有和不可能获得的专长。国家人权机构的辅助作用对经济、社会、文化权利来说尤其重要，因为大部分法院传统上对侵犯这类人权的情况无法提供有效的保护和补救办法。

同非政府组织不同的是，国家人权机构受其据以建立的法律制约，从而受其设立立法的限制。有时这项法律并不赋予其处理侵权案的管辖权，而有时又将处理案件的管辖权限制在某些特定权利或某一类特定权利，例如公民权利和政治权利，然而，大部分国家人权机构在解释和执行其授权方面享有一些酌定权，大部分都以某种方式处理经济、社会、文化权利方面的问题。国家人权机构规约的某些条款似乎对其调查经济、社会、文化权利案件的能力加以限制，但人权机构对其他条款的解释常常允许在这方面开展工作。一些机构试图对其立法加以修正，以在其任务规定内明确包括经济、社会、文化权利。通过这些办法，国家人权机构显示出对全面处理人权问题的承诺。

⁷⁴ 联合国，《建立和加强……国家人权机构手册》，第 216 段。

许多国家人权机构的经验显示，处理申诉问题是一项非常耗时和资源密集的活动。即使人权机构具有充分的资源，但其处理申诉的工作也会常常超出其回应的能力。例如，印度国家人权委员会是一个比较大的机构，工作人员员额将近 300 个，但在公布的最后一个年度 1998/99 年度里就收到 40,724 份新的申诉。国家人权机构要成功地处理繁重的申诉工作量问题，就必须研拟有效的机制和战略，从而能够及时有效地应对各种人权申诉，应该提出能够企及、迅速、有效而经济实惠解决问题的办法。

调查原则

对侵犯人权问题的所有调查工作都应以坚持工作规范的原则为基础。⁷⁵ 这涉及到对侵犯经济、社会、文化权利以及侵犯公民权利和政治权利问题的调查，需要人权机构强有力的承诺。这些原则是：⁷⁶

准确与客观。调查必须客观、彻底和准确。应该通过调查直接证据并加以证实来确保收发的资料的可靠性和可信度。

及时性。应该及时地进行调查。长期拖延会造成申诉人或被告得不到公平对待。

资料的多样化。在调查过程中，应试图采用尽可能多的资料来源，应该收集和评估所有可以获得的证据。

遵守人权标准。进行人权调查需要在收集和分析可得资料的过程中将有关国际和国内人权标准作为参考要点。在调查涉及经济、社会、文化权利方面的案件是，国家人权机构工作人员和成员需要透彻了解国家应负的有关各项义务。

尊重所有各方。应该在对所有有关各方极为尊重的气氛中进行调查。在处理有创伤经历的受害者问题时，也许需要额外特别的考虑。被指控侵犯人权的人有权要求实施无罪推定原则。

⁷⁵ 同上，第 216-297 段。

⁷⁶ 《侵犯人权问题的事实调查和记录手册》，D.J.Ravindran、Manuel Guzman 和 Babes Ignacio 等编纂(曼谷，亚洲人权与发展问题论坛(亚洲论坛)，1994 年)。

以处理申诉为主处理侵犯经济、社会、文化权利问题的框架

执行这些原则要求拟定并始终如一采用有效而公平地处理有关经济、社会、文化权利申诉的程序。

这些程序应该确保获得有关国家人权机构管辖权和进程的准确、容易理解的公共信息：

- 国家人权机构可以调查何种申诉，其管辖权会有什么限制；
- 提出申诉需要什么资料；
- 一旦提出申诉会发生什么情况，包括在处理申诉和进行调查的过程中需要遵循什么程序，如何作出裁定和建议；
- 处理申诉需要什么条件；
- 在处理紧急案件时，例如申诉人会有生命危险时，运用什么标准来确定优先事项；
- 如果判定有侵权行为发生，可能会采取什么补救办法。

经济、社会、文化权利实践

6. 菲律宾的调查监测工作

菲律宾 1987 年《宪法》规定，菲律宾人权委员会的职能为“调查……各种形式侵犯公民权利和政治权利之类的人权的情况”，并“监测菲律宾政府遵守有关人权的国际条约义务的情况”。最高法院 1994 年 1 月 5 日的裁决⁷⁷确认，菲律宾人权委员会仅可调查有关侵犯公民权利和政治权利方面的事项。这项裁决导致委员会寻找其他途径将经济、社会、文化权利纳入其管辖框架和限制范围之内。

由于委员会收到的有关声称侵犯经济、社会、文化权利方面的申诉数量众多，委员会根据宪法要求须监督政府遵守国际条约义务的情况，据此拟定了一套经济、社会、文化权利问题的“调查监测”制度。菲律宾于 1974 年批准了《经济、社会、文化权利国际公约》，因此委员会的宪法授权包括了根据这项条约而承担的各项义务。委员会还拟定了《菲律宾人权计划》，努力行使其调查监测的职能，《计划》确定了行政、方案和立法措施，以应对菲律宾社会 16 个弱势阶层的需要。该委员会还相当注重监测逼迁以及由此造成的侵犯人权情况。⁷⁸

⁷⁷ *Brigido R. Simon, Jr., Carlos Quimpo, Carlito Abelardo 和 Generoso Ocampo, 诉人权委员会、Roque Ferma, 和 诸如 John Does 等其他被告(G..R.No. 100150)*。

⁷⁸ “经济、社会、文化权利介绍：菲律宾人权委员会”（菲律宾人权委员会专员 Mercy V. Contreras 发言记录），摘自《国家人权委员会在促进和保护经济、社会、文化权利方面的作用》（加拿大人权基金会和菲律宾人权委员会，1999 年）。

国家人权机构应该随时准备运用调查权力，特别是如需要获得全部有关资料时，应强迫证人出庭和出示证据。透明和公正的调查机制和审慎运用各项权力有助于国家人权机构遵守各项调查原则。这样作还会增强所有有关各方——政府、公众、受害者和违犯者——对人权机构及其处理进程的信心和尊重，从而增强有效解决申诉的前景。

对调查结果作出公开报导可以使侵犯人权者对所犯行为负责、受害者得到确认和支持，维护进程的透明度。这样作使其他人能够看到调查是彻底和公正的，但并不意味着大众需要了解每个案件的所有细节。在有些情况下，申诉人的隐私权也许要求不得透露姓名和其他辨别身份的详细资料。

在处理系统而非个别性的侵权情况时，也许有必要采取不同的调查方法。在这些情况下，调查和建议应该不仅只包括具体案件的特定情况，应该把重点放在情况的根本原因上。国家人权机构应该寻求确定可以补救过去侵犯权利情况和防止再发生类似的侵权情况的办法。国家人权机构可以提出影响政府立法、政策和方案的建议，从而影响其预算优先事项。系统地处理申诉问题还有助于国家人权机构解决申诉工作量问题，因为提出相似问题的申诉是联合处理的。这类比较广泛的调查适用的原则相同，但所采用的程序也许十分不同。

调查个别侵权行为的步骤

一般来说，调查所谓个别侵犯经济、社会、文化权利的案件有两种办法，可以先用一种着手进行。第一种和最通常的办法是国家人权机构受理指控人权受到侵犯的申诉。申诉可能来自于一位或多位受害者，也可能由诸如家庭成员或邻居或人权维护者——个人行动者或非政府组织——等第三方提出申诉。有时赖以建立国家人权机构的法律也许会将其管辖范围限制在受害者提出的申诉。受害者本人常常无法提出申诉。他们也许无法亲自这样做，例如由于他们被拘禁或甚至被杀害。他们也许会由于侵权者或其他人的威胁和恫吓会害怕提出申诉。他们也许缺乏提出申诉的信心，由于贫困或没有受到教育而在一般情况下处于不利地位。因此，为了确保严重侵犯权利的情况属国家人权机构管辖范围，接受第三方申诉的权力十分重要。

第二，国家人权机构有权对其管辖范围内引起其注意的事项自行发起调查。这一权力为国家人权机构增进经济、社会、文化权利提供了良好机会。经济、社会、文化权利受到侵犯的受害者大体上往往在经济和社会上处于不利地位，因此最不可能寻求纠正对其权利侵犯的情况。发起调查的权力有助于国家人权机构满足否则可能听不到其声音的个人或社区的需要。

各国家人权机构应该拟定自己符合其规则、反映其授权及其背景和符合国际人权标准的接受和处理申诉的程序。国家人权机构的通常做法表明，机构收到申诉后采用的通用调查框架包含以下若干步骤：

1. 确定申诉可否受理
 - 查明指控提出的问题；
 - 评估指控是否属于国家人权机构的管辖范围；
 - 评估指控如经证实是否会构成违反国内和国际人权标准问题；
2. 调查
 - 拟定进行调查的计划或权限；
 - 根据既定程序和原则进行调查；
 - 调查结果备案；
3. 调解
 - 酌情协助申诉人和被告私下达成双方可以接受的解决办法；
4. 对申诉做出裁决
 - 分析调查期间获得的资料；
 - 做出结论和建议；
5. 后续行动
 - 将结论和建议通知所有各方；
 - 监测建议的执行情况。

确定申诉可否受理

对指控侵犯经济、社会、文化权利情况的大部分调查方法将遵循与公民权利和政治权利案件相同的处理模式。然而，国家人权机构在确定有关经济、社会、文化权利申诉可否受理问题时会面临特别的挑战。

挑战之一涉及特定国家人权机构管辖权问题。可否受理的第一个问题是指控是否在该机构设立法规定的管辖范围之内。正如已经论述过的，国家人权机构在解释和执行其接受侵犯经济、社会、文化权利申诉的立法授权时也许要使用斟酌权。法律问题也许并非像公民权利和政治权利方面那样明确，因为这方面也许存在具体的立法授权。解决这个问题一个办法是应用“渗透性原则”，根据这项原则，公民权利和政治权利被用作受理有关经济、社会、文化权利申诉的依据。例如，关于把因无法获得医疗保健而提出的指控作为可能侵犯生命权的案件来接受。印度最高法院就与此类似的有关生命权内容做出许多裁决。

可否受理涉及的第二个问题是指控如经证实是否会构成违反国内和国际人权标准的问题。在解决这个问题时，国家人权机构可以采用指示性文书，例如《侵犯经济、社会、文化权利问题的马斯特里赫特处理准则》和经济、社会、文化权利委员会拟定的一般性评论意见。例如，第 14 和 15 项马斯特里赫特准则具体概括论述了那些会构成国家或其他实体侵犯经济、社会、文化权利行为的作为(例如采取故意倒退的措施)(14(e))及不作为(例如不改革或废除显然有背《公约》义务的立法)(15(b))。⁷⁹ 用《马斯特里赫特准则》或委员会一般性评论意见的语言撰写诉状有助于确定可否受理问题，随后有助于在牢固的法学和解释性政策的基础上编写调查计划，案情分析和建议。

可否受理问题还有若干技术性要求。申诉必须明确指出据称肇事人或肇事人以及据称受害者或受害者，或则提供充分的资料，协助国家人权机构在调查过程中做出必要的甄别。申诉必须写明所指控的侵权行为发生的时间、地点和如何发生的具体情况。如果没有明确说明所指控未履行义务的确切性质，申诉必须明确指出，至少也要以一般性言词说明所称已违背的人权义务是什么。例如，没有安全饮用水的乡村社区指控国家未能采取措施确保获得安全饮用水(关于健康权的第 14 号一般性评论意见，第 11 段)。在确定可否受理问题时，国家人权机构也许并不了解国家未能采取什么具体措施或国家也许从事了什么作为或不作为是。这些都需要进行调查和分析。国家人权机构可以根据无法获得水的事实和国家负有责任的指控来确定可否受理问题。

⁷⁹ 《Maastricht 准则》全文，见附件。

调 查

所有调查都应根据拟定的计划或权限进行。计划应该确定指控提出了哪些重要的人权问题，这些是需要在调查和以后确定受理申诉的过程中予以解决的问题。

最初的申诉应该认真加以审查，查明：

- 什么问题需要核实，如何核实；
- 需要获得什么资料，如何获取这些资料；
- 证据中存在什么缺陷，如何解决这些问题；
- 需要访谈什么证人，他们在哪里。

在调查侵犯经济、社会、文化权利的情况时，国家人权机构也许需要确定遵守这些权利和履行国家义务的标准。国家人权机构也许还需要在国家和区域一级收集有关国内情况的资料。在确定是否侵权的过程中，比照性资料也许至关重要。下面进一步阐述这些问题。

调查进程应该根据已经概括论述的调查原则进行，应该符合有关国际人权标准，包括调查刑事犯罪的标准。

应该对调查过程和调查期间获得的资料进行认真记录。国家人权机构应该透明和负责地履行各项职能。必须认真确保收集和保护实质证据以及证人不会受到恫吓和伤害。

调 解

设立法要求一些国家人权机构努力调解有关人权受到侵犯的申诉。即使没有这样要求，国家人权机构也可试图调解申诉。有许多试图调解的充分理由。调解也许会比法院程序更容易对为受害者提供补救办法，伤害较轻。由于其规则、程序和手续，法院诉讼也许会使许多人害怕。法院诉讼也可能很高——非穷人力所能及，他们是经济、社会、文化权利受到侵犯的主要受害者。国家人权机构提供了另外一个更加灵活、费用较少和不那么正式的办法，可以通过调解取得良好结果。

国家人权机构确保在调解过程中尽量降低双方在权力或资源上任何不平等的影响，保证受害者不因其不平等处境而处于不利地位。这也许要求人权机构向申诉者提供法律和其他支助，或至少确保申诉人可以获得这类支助。国家人权机构特别有义务确保申诉人不会受到有形的或其他不当的压力而被迫接受自己认为不公正或不想接受的解决办法。

调解并非总是恰当的办法。一些对侵犯人权问题的指控十分严重，除充分的刑

事审判外，没有其他恰当的办法。受害者有权为其权利受到侵犯和对其实行的伤害获得包括赔偿在内的救济，但肇事者不应逃脱对自己行为的罪责。决不能把和解作为不受惩罚的途径。

与一位或很少几位受害者和解，以此作为彻底解决涉及广泛、系统性问题的申诉的办法也是不恰当的。国家人权机构必须小心避免被肇事者用来逃避责任。国家人权机构在协助调解申诉时，不仅应该为个别受害者伸张正义，而且还应该促进系统性变革，既协助不是申诉方的其他受害者，也防止以后再发生侵权行为。许多国家人权机构在取得既能为个人申诉者提供救济又能解决申诉人提出的系统性问题的和解方面有着良好经验。

对申诉作出裁决

在准备案件分析和提出建议时，国家人权机构必须准确确定国家或其他有关行为者的作为或不作为有哪些实际构成对经济、社会、文化权利的侵犯。国家人权机构应该切实了解提出申诉的国家背景情况、国家关于经济、社会、文化权利所负义务的性质和在特定国家内享有权利的基准。它们必须能够将这些标准运用到实际案例中。此外，诸如《马斯特里赫特 准则》和经济、社会、文化权利委员会的一般性评论意见等工具尤为宝贵。

在确定国家义务的性质时，国家人权机构需要评估一种情况是否因国家不愿而非没有能力履行义务造成的。《马斯特里赫特 准则》承认，国家在确定履行其有关经济、社会、文化权利义务的最佳方式时，依当地情况享有某种程度“酌定余地”。⁸⁰ 然而，国家在说明其执行情况时，必须证实其未能立即和充分履行其各项义务是由于无法而非不愿这样做。例如，《马斯特里赫特 准则》13 主张：

⁸⁰ 酌定余地：同公民权利和政治权利的情况一样，国家在选择执行其各项义务的方法时有酌定的余地。国家实践和国际条约监测机构以及国内法院运用法律准则处理具体案例和情况的经验促进了普遍适用最低标准的形成，也促使对经济、社会、文化权利的范围、性质和限制形成共识。大部分经济、社会、文化权利只可能逐步充分实现，事实上大部分公民和政治权利也是如此，这一事实并不改变国家的法律义务，此种义务规定要立即采取某些措施，尽快采取其他措施。因此，国家有义务表明在充分兑现所述各项权利方面正在取得相当进展。国家不能利用《公约》第 2 条中“逐步实现”的条款作为不遵守的借口。国家也不能因为不同的社会、宗教和文化背景而为减损或限制《公约》中确认的各项权利（《Maastricht 准则》8）。

在确定哪些行动或不行动等于侵犯经济、社会或文化权利时，必须区分一国是无法还是不愿履行其条约义务。声称由于其无法控制的原因而不能履行其义务的国家有举证责任，证明的确是这种情况造成的。例如，由于地震而暂时关闭一个教育机构就是超出国家所能控制的情况，而在没有适当替代方案的情况下取消社会保障制度可能是国家不愿履行其义务的一个例子。

国家人权机构一经确定有侵犯经济、社会、文化权利的情况发生，就应考虑现有可以采取的种种补救措施，既纠正此一侵权情况，又防止今后再发生侵权问题。这可包括建议对查明的受害者予以赔偿、修改政府法律、政策和方案或拟定和执行新的法律、政策和方案，改造或提供公共设施和基础设施。国家人权机构可以通过各种十分不同的方式努力作出适当的补救，可以提供或安排在双方之间进行调停，解决争议，以求个别解决。国家人权机构可以组织或协助在法庭集体诉讼，可以考虑行使可能具有的发布强制执行命令的权力。可以向诸如法庭或法院等其他权力机构提出建议或指点。它还可自行深入监测或调查。国家人权机构无论采取什么方针，为了保护个人和公众的利益，都应寻求既有个别解决又有系统解决办法的补救措施。

后续行动

国家人权机构应该在适当保护受害者隐私的情况下，将其调查结论和建议公布于众。它们应该争取落实这些建议，使各方随时了解工作情况。国家人权机构是持续存在的机构，不象许多调查委员会那样，为某一具体调查工作成立，之后便不复存在。与法院不同，国家人权机构处理一项申诉之后并不失去管辖权。作为持续存在的机构，国家人权机构具有监测其调查产生的建议的落实情况的能力和权力。以后它们也许会正式展开监测并再次公布结果。公开报告可以明确表示其争取落实建议的决心，提高其信誉，从而增强建议的分量，鼓励各方今后与人权机构合作。它还会传达一个强有力的信息，即国家人权机构愿意并能够解决经济、社会、文化权利方面的问题，鼓励个人和团体提出申诉，侵犯这些权利的人要承担后果。

国家人权机构在其提高人们对经济、社会、文化权利的认识和尊重方案中可以利用对侵犯此种权利的指控进行调查的结果，可以用来促进对所有各项人权相互

依存和不可分割的理解。可以利用成功解决一个案例，特别是因司法命令或双方恰当解决的案例来提高广大民众的认识，并对其进行教育。

经济、社会、文化权利实践

7. 加拿大安大略人权委员会

加拿大安大略人权委员会收到一位妇女的申诉，她指控在一家餐馆拒绝在她给婴儿喂奶时提供服务，并要求她离开餐馆。该委员会将这个案件提交法庭，获得了有利于申诉人的解决。

这项申诉解决后，该委员会于 2000 年 10 月与加拿大婴儿喂养行动联盟和多伦多公共卫生股合作发起一项全省范围的宣传运动，纪念世界母乳喂养周。这场宣传发出广告，在全省市政客运车辆上张贴，提倡妇女在公共场合以母乳喂养的权利。

广告宣传运动是该委员会保护妇女在怀孕和哺乳期内不会在服务 and 就业方面受到歧视工作的一部分，它肯定了诸如儿童基金会和世界卫生组织等其他国际组织不断提倡母乳喂养有利健康和社会的工作。

该委员会还修订了其对怀孕受歧视问题的政策，增添了在公开场合和工作环境中进行母乳喂养的权利。

尽管该项申诉涉及歧视问题而非经济、社会、文化权利问题，但却是一个典型例子，说明处理申诉问题对国家人权机构其他职能(诸如政策拟订、提高认识和公共教育等)会有何影响。

调查系统性侵权问题

系统性侵权问题影响到整个群体的人们，有时在一个区域或地方内，乃至整个国家或许多国家。尽管也许能够查明对侵权行为负有责任的人并追究其责任，但侵权行为发生的原因却深植于更为广泛的社会、经济和政治结构和制度之中。对这种申诉案件进行调查十分困难，因为必须超越受害者的经历，来分析整个社会的结构和运作情况，以查明是什么造成侵权行为的发生，以及如何处理和防止这些问题。

倾听受害者的经历是调查过程的主要组成部分。受害者必须能够讲述自己的经历、使其得到确认，并得到必要的证实。然而，系统性侵权行为依其性质还需要做出系统回应。国家人权机构的工作必须具有高度的专业品质。国家人权机构有

责任查明原因并建议解决办法。国家人权机构不应期待自己掌握所有必要的专长，而应从政府机构、大学，非政府组织和私营部门寻求获得现有最佳专长，建议和协助。然而，国家人权机构最终必须提出自己的结论意见和建议。因此，在处理系统性侵权问题的过程中，一个机构在评估导致系统性侵权行为可能发生的根本性结构、社会、经济因素时，必须确保以人为本。

尽管就系统性侵权行为也拟定了其他更加有效的战略，但在调查个别申诉中采取的各项措施也许与调查系统性侵权行为相关。一些国家人权机构还采用公开调查法，作为对系统侵犯经济、社会、文化权利问题进行广泛调查的有效方法。调查的问题可从国家人权机构的调查、监测、研究或其他咨询活动中产生。这种调查法可以耗时长久，需要坚定而一致的承诺，包括进行广泛的研究和私下磋商，其最独特的部分是举办听证会。

在这些听证会上，受害者受邀公开讲述自己的经历。也许有必要采取措施，确保人受到保护，不会存在受到报复和在公众面前感到窘迫的可能性，例如不公布他们的姓名和其他可以辩明身份的信息。国家人权机构赖以建立的立法常常赋予其在调查过程中就有关证人和所提供的资料的保密性或任何其他事项发布命令。立法还可规定对违反这类命令的行为处以刑罚。为了确保人受到保护，不会因为害怕后果而不愿作证，应该在必要的情况下适当使用这些权力。

在公开听证会上，国家人权机构还可从政府官员、学术专家、非政府组织和其他人权倡导者以及任何其他掌握可以协助调查资料的组织和个人取证。国家人权机构可以审查这些证人，考查他们的证据和意见。这本身就是促进和保护人权的一个重要步骤，使政府官员和其他人对自己的行为、意见和建议公开负责，向社区表明这些官员不是处于法律之上，而至少应对法律赋予人权职责的人负责。

公开听证会的社区教育作用至关重要。这一调查系统性侵权行为的办法是进行公众教育和提高认识的一个机会。在公共论坛中提出侵犯人权的真实情况，国家人权机构就为某一特定国家具体范畴内的人权法赋予实质和内容。社区对人权为何物以及本国的人权状况会更加了解。这一进程不仅揭示出侵权的事实，而且还可促使公众产生变革的要求和期望，又将有助于落实调查结束后提出的各项建议。

这一进程的最后步骤是国家人权机构编写调查报告和提出建议，并提交给政府、立法机构和公众。由于系统性的侵犯经济、社会、文化权利的行为可以受到公共和私营机构以及各种组织和个人的影响，国家人权机构应该能够向任何适当

的组织或个人提出建议，而不应仅只限于政府或其他国家人权机构。报告和建议应该全面涉及调查中提出的各项问题，并尽可能有效地处理。

要使公开调查法完全有效，应该在酌情适当保护证人的情况下，公布其结果。这不仅确保国家人权机构工作的透明性，而且还促进政府和向其提出建议的其他机构的公开问责制。在大家了解这些建议的情况下，便可期望针对其提出建议的那些人公开做出答复，并公开报告采取回应措施的情况。这样做就使执行各项建议成为公众关切的事项。国家人权机构应该监测各项建议的执行情况，并定期报告有关情况。

经济、社会、文化权利实践

8. 澳大利亚人权和平等机会委员会

澳大利亚人权和平等机会委员会对系统性侵犯人权，特别是侵犯经济、社会、文化权利的行为进行公开调查的相当成熟的做法。这种调查在委员会于1986年成立后不久开始，采用了本节所讨论的各部分内容。

第一次这类公开调查涉及无家可归儿童的权利问题。该委员会在其1989年《我们的无家可归的儿童：国家调查无家可归儿童情况的报告》的报告中，向澳大利亚国家和政府以及私营和社区部门组织提出一系列详细建议。委员会建议，“在儿童和青年由于严重疏忽或虐待而离家或应该离家的情况下，联邦在他们受到保护和能够根据《儿童权利宣言》的要求成长的情况下，无论其年龄大小，都应承担支助他们的义务”。该报告提高了社区把儿童无家可归问题作为人权问题的认识，并提高了公众对政府采取更加有效的行动以满足有关儿童需要的期望。该项报告引起政策的根本性变革，并提高了有关儿童权利问题的公共支出。⁸¹

澳大利亚委员会举办了许多其他公开调查，包括调查有关人权和精神疾病、偏远土著社区获得安全和可靠饮用水问题、偏远土著社区的保健服务、种族暴力、乡村和偏远地区学校教育问题以及孕妇的就业问题。这些调查是说明这一调查系统性侵犯经济、社会、文化权利行为的办法十分有益的范例。

⁸¹ 关于对该份报告意义的简要分析，见 Paul Hunt, 《恢复社会权利：国际和比较观点》(Aldershot, 达特茅斯出版公司, 1996年), 第190-195页。

B. 监测经济、社会、文化权利状况

监测就是根据明确的基准和目标系统地追踪和评价国家履约情况的过程。监测首先需要进行数据收集和分析，不仅要收集官方统计数字，还可能涉及到实地观察和调查，甚至需要派遣事实调查团。它必须利用不同的资料来源，包括国内和国际一级的有关侵权问题或经济、社会和文化权利状况的进步变化的研究报告和标准。⁸² 要监测这些权利的状况，就必须着眼于定性和定量措施或指标，以便评估监测期初所制定的主要基准的达标情况和当时制定的目标是否实现。

为什么要监测经济、社会、文化权利状况？

对国家履行人权义务的情况必须予以监测，以确保义务得到履行。主要人权条约都承认这一点，并为此设立了条约委员会，要求各国定期向这些委员会提出报告。监测与经济、社会、文化权利有关的履行情况具有特别重要的意义。国际法承认，由于资源有限，国家可能无法立即确保其所有公民都充分享有一切经济、社会、文化权利。《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》都规定逐步实现经济、社会、文化权利。要认真对待逐步实现之义务，就必须对各国的履行情况加以监测。

监测经济、社会、文化权利义务的履行情况，可产生许多重要的成果：

- 它说明国家是否在履行其义务，并为国家应负责任提供了依据。
- 它表明国家履行义务之处，和履行不足之处。
- 它可以查明暴力行为的来源和性质，以及在实现经济、社会、文化权利方面所存在的问题。
- 它可明确需要采取行动的优先事项，并说明需要划拨资源的方面。
- 它可为立法主张和政策拟订提供依据，支持公众宣传教育运动。
- 它可促进纳入人权观点的原则性决策工作，倡导有助公开问责制的程序。
- 它也可用于提起诉讼以获得补救。
- 它提供了向国家或国际机构提出报告和呈件的依据。

⁸² ManuelGuzman 和 Bert Verstappen, “什么是监测？人权状况监测和文献丛书”，第1卷(Versoix, 瑞士, 人权资料 and 文件系统国际, 2001年)(www.huridocs.org)。

国家人权机构，作为官方人权组织，完全有能力承担这项监测工作。经济、社会、文化权利委员会在其关于国家人权机构的作用问题的第 10 号一般性意见中强调，监测国家对特定权利应负义务的履行情况，是国家人权机构在保护和增进经济、社会、文化权利方面一项主要活动。对于全面处理经济、社会、文化权利以及涉及各种职能、活动和战略的其他权利的方法来说，可以把监测作为核心工作。监测成果可以提供至关重要的资料和分析，以支持国家人权机构的其他职能，尤其是系统调查、咨询意见说明或建议，以及增进经济、社会、文化等权利的教育活动。经济、社会、文化权利状况监测工作本身就是一项宣传活动。

原 则

若干重要原则应当作为有效监测国家履行经济、社会、文化权利义务情况的依据。国家人权机构收集和评估有关资料时，应当把这些原则作为指导准则。

与调查人权申诉的情况一样，监测程序必须是“彻底、准确和公正的”，也必须感到是这样的。因为成果必须具有可信度和可靠性，国家人权机构应当从尽可能多的渠道获取求证资料，包括统计资料、研究报告和政府、非政府组织、学术界和国际机构提出的报告，应该明确规定收集资料的范围和所要使用的分类和术语。此外，系统的记录方法和合理的数据存储与检索也具有重要意义。⁸³

“性别观点”应当融入监测活动的设计和执行过程之中，目的是承认并反映在经济、社会、文化权利方面男女不同的感受。

⁸³ D.J.Ravindran、Manuel Guzman 和 Babes Ignacio 编写，《侵犯人权行为事实调查和证据提供手册》(曼谷，亚洲人权与发展论坛(亚洲论坛)，1994 年)，第 66-80 页。

经济、社会、文化权利实践

9. 南非人权委员会⁸⁴

按照 1993 年《临时宪法》和 1994 年《人权委员会法》的有关规定，南非人权委员会于 1995 年成立。《宪法》第 184(3)条规定，人权委员会有义务请国家机关就“它们为实现有关住房、保健、食物、水、社会保障、教育和环境的权利……所采取的措施”提出报告。这项义务表明，委员会所收到的资料应当作为报告的依据。

在编写第六卷《1997-1998 年度经济和社会权利报告》⁸⁵ 期间，委员会与各研究机构开展了合作，这些机构提供了宝贵的经验，帮助委员会开展社会和经济权利的宣传工作。委员会为其本身工作人员和其他伙伴机构，包括有关政府部门举办了培训讲习班，以确保所提供的帮助为所有部门了解。然后草拟了调查函或调查书，并分发到与《宪法》规定的各项权利有关的部门。资料分析工作交给一家研究中心来完成。此外，也委托一家著名的研究机构就公众对行使社会和经济权利的普遍观念开展调查。在调查过程中，委员会了解到必须投入时间开展培训，为所有参与的政府部门提供资料，这样所收到的资料就可能重点突出，很容易达到预定目的；委员会也认识到这将是一个持续的进程。

鉴于对南非的社会、经济权利问题的高度重视，委员会与南非国家非政府组织联盟合作，就全国九省的贫困问题共同举办了全国公开听证会。听证会具有重要的意义。它们突出表明社会、经济权利对创造人权文化的重要性，为普通百姓提供了一个论坛，使他们可以有尊严地讲述其与贫困做斗争的经历，并与其他人分享自己的想法。有了人民的参与，就有可能制定出既与人民的需要息息相关又高瞻远瞩的政策框架。

⁸⁴ 本文改编自南非高等法院顾问兼南非人权委员会主席 N.Barney Pitso 先生的一篇文章，该文章最初是为 1998 年 5 月 10 至 14 日在北爱尔兰贝尔法斯特举行的题为“人权：国家一级对人权的保护”的国际研讨会编写的。尔后，该文章又在 1998 年 5 月 17 至 22 日在亚的斯亚贝巴举行的关于建立埃塞俄比亚人权委员会和监察员办公室的国际会议上宣读。

⁸⁵ 关于南非人权委员会 1997-1998 年《经济和社会权利报告》，可查阅委员会的网址：www.sahrc.org.za。

经济、社会、文化权利状况的监测工作可以是艰巨而富有挑战性。国家对这些权利所承担的义务包括行必果的义务，两者都必须加以监测。要求经济、社会、文化权利逐步实现，意味着监测必须持续进行。涉及大群体的侵权行为需要分析复杂的资料。⁸⁶ 而其他所有困难的根本原因是，相关的标准往往还未完全成熟。国家人权机构可以通过培养内部力量，并动员有关阶层无论是直接还是通过具有代表性的民间社会组织的积极参与，提高自己准确而有效进行监测的能力。⁸⁷ 地方、区域和国家各级可能都需要建立监测机制。

国家人权机构也应当利用经济、社会、文化权利委员会的一般性意见和为各缔约国所编制的报告指南。委员会的意见对于制定监测指标和国家一级基准具有至关重要的意义，因为它们对特定的经济、社会、文化权利和国家根据《公约》相应承担的义务作出了解释性说明。

监测框架

制定一个经济、社会、文化权利的全面监测框架或计划，将有助于确保合理原则和方法得到贯彻，分析做到条理明晰而切实有效。监测框架将为经济、社会、文化权利问题形成一种协调而又重点明确的处理途径奠定基础。在这一框架下，国家人权机构应当为每个监测项目都制定明确的职责范围、具体程序，以及确保定期审查的监测周期。

职权范围应当规定：

- 监测经济、社会、文化权利状况的目的或理由；
- 监测范围(例如，侵权行为和/或经济、社会、文化权利的逐步实现)；
- 数据的收集、汇编和分析方面采用的方法论方法，比如，基准、指标和预算分析；
- 所要收集的资料的各种来源；
- 项目的假设和限定条件；
- 监测、分析和报告的时限；

⁸⁶ “监测和评价经济、社会、文化权利享有情况”(模块 19)，《权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源》，(国际人权实习方案和亚洲人权与发展论坛，2000年)，第 366 页。

⁸⁷ Maria Socorro I.Diokno，“监测住房权逐步实现的情况”，载于《聚焦亚太》，亚太人权新闻中心通讯(HURIGHTS 大阪)，第 16 期，1999 年 6 月。

- 报告计划，包括格式、来文和宣传；
- 对报告采取跟踪活动，包括与国家人权机构的其他职能有关的活动；
- 开展监测所需资源(人力、技术和财政)；⁸⁸
- 管理要求，包括设立多学科项目组(从国家人权机构内若干相关部门抽调拥有各种不同技能和资格的工作人员以及外部专家顾问)并明确其职权范围。

程序应当包括：

1. 确定国家和国际监测经济、社会、文化权利状况的、与国家在这些权利方面应负的义务匹配的各项适用指标；
2. 针对每项指标制定相应的国家基准和目标，并询问以下问题：
 - 与基准的差距，如果没有积极变化，原因是什么？
 - 国家是否已制定了目标，如果没有，原因是什么？
 - 目标是否已经实现，如果没有，原因是什么？
3. 在监测期内收集资料，资料可按禁止歧视的名目进行分类(如性别、种族、民族血统或残疾)，具有可比性、准确性和公正性，而且要定期提供；
4. 分析结果、得出结论、提出建议和就监测期的调查结果提出报告，可采用以下方法：
 - 根据制定的基准审议指标数据(国家和国际两级)，以说明经济、社会、文化权利的现状，和帮助制定所要实现的目标；
 - 将一段时期的结果与前几个监测期加以比较(多年期分析)，以此评价趋势，确定取得进展和国家基准实现与否以及实现的内容；
 - 把结果也与国际基准加以比较。

确定指标

国家人权机构选定的指标应当与国家根据国际法所承担的法律义务有关，比如，《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》以及国内法规定的义务。指标应当与国家的结果义务和行为义务有关。

结果义务要求国家确保确实实现所有人权。就经济、社会、文化权利而言，这包括了逐渐充分实现这些权利的义务和立即提供最低核心水准的权利。

行为义务涉及人权实现的方式。监测国家在履行其尊重、保护和实现经济、社

⁸⁸ 同上。

会、文化权利的义务，以及不歧视和“采取步骤”倡导逐步实现的特定义务方面的作为或不作为，是国家人权机构的一个作用。⁸⁹

评价经济、社会、文化权利的指标不一定是对这些义务的履行情况的直接和充分的量度标准。它们可以用于其他目的，但可提供对履行情况的间接或不完整但相关的量度标准。比如，一些社会发展指标与人权并无直接联系，但是，它们仍然可以作为衡量经济、社会、文化权利享有情况的重要指标。⁹⁰

衡量一国对经济、社会、文化权利的义务的履行情况，其指标可以是定量也可以是定性量度标准。

经济、社会、文化权利实践

10. 定量健康指标⁹¹

与健康权有关的指标可以细分为五类：

1. 按地域分列的关于有形基础设施的资料，比如，医院的数量和类型、保健诊所和医院与诊所的利用率；
2. 按年龄、性别、社会阶级、种族划分和地域分列的资料，比如，医生人数和种类、医患比率、护士人数和种类、接生人员人数、其他保健专业人员人数和种类、医生护士比率、轮班制和工作时间、职业发展、征聘和提升标准，以及保健人员的工资水平和福利；
3. 按年龄、性别、社会阶级、种族划分和地域分列的资料，比如，婴儿死亡率、五岁以下幼儿死亡率、药物滥用发生率和戒毒率、酗酒及其他物质滥用发生率和戒毒率、已接种免疫的青年人口比例和免疫种类、死亡率、发病率、预期寿命、死亡率和发病率原因、艾滋病毒/艾滋病流行率、人口中心环境卫生问题流行率、青少年怀孕流行率，以及人口增长率；
4. 关于物质和设备的资料，比如按地域分列的设施的数量和种类、患者床位比、负担药物、医疗和化验检查的能力，以及药物和医疗的数量和种类；
5. 按地域分列的关于可获得自然资源的程度的资料，比如，可获得安全清洁饮水的住户比例、可获得安全清洁饮水的类别、可获得卫生设施的住户比例，以及可获得卫生设施的类别。

⁸⁹ Clarence Dias, “争取进行切实有效的监测——监测制度的要素”，在亚洲区域培训部国家人权机构运作讨论会上宣读的论文，该活动由加拿大人权基金会和菲律宾人权委员会组织，菲律宾安蒂波洛市，1999年5月9日至14日。

⁹⁰ Danilo Turk, 实现经济、社会、文化权利问题特别报告员，进度报告(E/CN.4/Sub.2/1990/19)。

⁹¹ 由 Maria Socorro I. Diokno 的“监测住房权逐步实现的情况”一文推断。

定量指标是相关的统计资料或数据，它们显示或说明了某一地方在某一时间的主要状况。⁹² 例如，经济、社会、文化权利的定量指标包括初级教育系统中学龄儿童参与率，以及较之其他群体而言，少数民族群体的收入水平。经济、社会、文化权利的许多定量指标现已明确，并已为世界卫生组织和联合国开发计划署这类机构所使用。

定性指标也是要表明或说明有关经济、社会、文化权利的主要状况，但它们性质上并不是数字指标。相反，定性指标所反映的是对状况的更透彻、也更客观的评价。比如，这些指标是通过主要专家的深入访谈、对过程和做法进行直接实地观察，或者对所编写的研究论文或报告的内容审查等途径来制定的。

定性指标必须要有某种假定，这就需要在之前加以认真审查和检验。⁹³ 对这些指标不能简单地望文生义。然而，尽管使用上有种种限制，定性指标依然是颇有价值的工具，无论是对享有经济、社会、文化权利情况或侵犯行为，还是这些权利在实现方面的任何进展情况，它们都加以适当和准确的量度。⁹⁴

定量和定性指标两者一起使用，将可提供范围更广的资料，可用于分析国家义务和国家履行情况，并将减少单独使用其中一项指标所存在的弊端。

以健康权为例。免疫率可以是一个定量指标或对健康权的状况的量度标准，后者与国家结果的义务有联系。对过去 10 年的卫生开支的预算分析，也可以作为一个定量量度标准，但应与国家对实施的义务联系在一起，即“采取步骤”逐步实现改善其公民的卫生状况的义务。对这一问题采取的定性方法，其形式可以是就获得免疫的机会和其他保健服务等问题对城乡地区的患者和保健提供者进行一系列访谈。

使用定性指标的另一个例子，可以是对现行法律、政策、法规、国家行动计划、拟议法案以及就与经济、社会、文化权利与义务的一致性和遵守情况及其

⁹² 同上。

⁹³ McGranahan、Pizarro 和 Richard，“衡量和分析社会经济发展：对国际发展指标和发展的社会和经济组成部分的定量相互关系的探讨”（日内瓦，联合国研究与发展研究所，1985 年）。

⁹⁴ Maria Socorro I. Diokno，“制定监测经济、社会、文化权利的指标”，在国家人权机构的运作：亚洲区域训练方案中宣读的论文，菲律宾安蒂波洛市，1999 年 5 月。

的影响所作出的法院和准司法裁决进行文件内容分析。除了分析法律、政策、计划和决定的内容以外，对其执行情况也应当进行监测。从对国家的能力及其处理经济、社会、文化权利问题的意愿这两个方面进行监测，将会产生更加全面和更加明确的分析。

国家人权机构在确定适当指标时，可以将《公约》本身、委员会的一般性意见和与《公约》有关的其他文件作为指导方针。在这方面，格外有帮助的是关于适足住房权的第 4 号一般性意见、关于适足食物权的第 12 号一般性意见、关于受教育权的第 13 号一般性意见，以及关于享有能达到的最高水准卫生权的第 14 号一般性意见。这些文件都与结果义务有关联。

其他文件，比如，关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见、关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见，以及《关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则》，都涉及到国家的行为义务。

《公约》第十六和第十七条、第 1 号一般性意见和委员会的报告指南，都概述了各国向委员会提交定期报告实现经济、社会、文化权利方面所采取的措施和取得的进展的义务。这又为国家人权机构提供了监测国家行为的一个依据。委员会的报告指南要求各缔约国：

- 监测国内经济、社会、文化权利的状况；
- 全面审查国家立法、行政规则、程序和做法；
- 报告所确定的优先事项和采取的政策；
- 国家一级编制国别报告，并在提交委员会之前进行公开审议；
- 利用国际技术援助。

委员会的报告指南也提供了与《公约》中列举的各项权利有关的一系列问题，以便于缔约国编制其国别报告(见方框，经济、社会、文化权利标准：6。《经济、社会、文化权利国际公约》——报告指南)。这些问题同样可以帮助国家人权机构决定所要监测的内容。

国家人权机构也应当参阅委员会对国家的定期报告作出的结论性意见，了解委员会关于如何解释和执行具体权利的意见。有关国家人权机构所在国的定期报告的明确的结论性意见，对于该机构监测国家对经济、社会、文化权利的义务的履行情况来说，具有特别重要的意义。

国家人权机构也可求助于其他条约，比如《消除对妇女一切形式歧视公约》或《儿童权利公约》，以及根据这些条约设立的各项委员会作出的评论和意见，作为指导经济、社会、文化权利状况监测工作的其他资料来源。

国家人权机构可以监测其本身与国家的关系，作为衡量国家是否有意愿处理经济、社会、文化权利问题的一个量度标准。可以通过审视以下两个方面来做到这一点：一是政府在多大程度上确保为国家人权机构划拨充足的资源以有效完成其任务，二是国家人权机构在开展人权保护和增进活动时所得到合作的性质与水平。

最后一点，如果国家人权机构采取彻底处理经济、社会、文化权利问题的方针，它也就必须监测非国家行为者以及法人的行为。它们的行为对经济、社会、文化权利的享有状况具有极大的影响，无论是积极还是消极的影响。审查非国家行为者的作用，应当考虑到国家有义务通过对非国家行为者的管制来保护其公民。⁹⁵

制定基准和目标

一旦确定了量度经济、社会、文化权利的指标，下一步就是为每项指标都制定有关的国家级基准和目标。

基准是基线量度标准。它们量度所涉期间期初的履行情况。基准上的变动情况表明国家是否在履行其逐步实现有关权利的义务。一段时间之内可以反复量度，追踪履行情况。

目标即是目的。它们表明在所确定的一段时期内据认为可实现因此也是必须实现的各项经济、社会、文化权利的实现水平。目标应当是现实的，既不仅仅是一种美好愿望而事实上难以达到，也不是过于有节制，不费气力也不承担责任即可实现。如果制定了现实的目标但却没有实现，那么尽管如此，国家依然有责任确定它履行了其有关经济、社会、文化权利的义务。

⁹⁵ “监测和评价经济、社会、文化权利享有状况” (模块 19)，《权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源》，国际人权实习方案和亚洲人权与发展论坛，2000年，第170页。

选定的每项指标都应当在监测期开始时加以量度，为该指标制定的所要实现的目标则在监测期结束时量度。应当在国家一级制定基准和目标，并按国家根据《公约》所承担的义务，根据经济、社会、文化权利委员会的解释性一般性意见选定相应的基准和目标。应当将它们与其他相关国际标准加以比较和借鉴，比如联合国开发计划署和世界卫生组织所制定的那些基准和目标。对它们应当进行定期审查并做必要的修订，以考虑到在充分实现经济、社会、文化权利方面取得的进展。

在其第 1 号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会赞同使用基准和目标进行监测的这一方法。委员会强调必须提供：

一个依据，使缔约国本身和委员会能够据以有效地评价实现《公约》所载义务的进度。为此，各国似宜提出具体的基准或目标，据以评估自己在某一领域中的表现。例如，人们普遍认为必须制订有关婴儿死亡率降低、儿童接种疫苗的普遍程度、人均热量摄取量、保健单位平均护理人数等等的具体目标。在其中许多领域里，全球性的指标用途有限，国家性或其他更具体的指标却可极为有价值地显示进步的程度。⁹⁶

委员会接着在随后一系列一般性意见中详细阐述了本身评价《公约》义务实现情况的“依据”或基准。例如，关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见提出了一项可量度的基准，即根据预防、治疗和控制疾病的权利(第 12 条第 2 款(c))，国家应当作为一个优先事项，针对主要的传染疾病“执行和加强免疫计划”。

国家人权机构也可以利用委员会对本国政府定期报告作出的结论性意见，作为制定未来监测的基准和目标的另一个来源。⁹⁷ 例如，如果委员会建议国家采取特别步骤，增加农村地区女童获得基础教育的机会，国家人权机构就可以监测下一个报告期国家在这方面的行为。

⁹⁶ 经济、社会、文化权利委员会关于缔约国提交报告情况的第 1 号一般性意见，第 6 段。

⁹⁷ Clarence Dias, “争取进行切实有效的监测——监测制度的要素”，在亚洲区域培训部国家人权机构运作问题讨论会上宣读的论文，菲律宾安蒂波洛市，1999 年 5 月。

国家人权机构也应当利用经济、社会、文化权利最低限度核心内容的概念，作为据以监测和评价遵守情况的另一个依据或基准。《关于履行经济、社会、文化权利国际盟约的林堡原则》主张，根据国际法，“缔约国有义务确保尊重所有人最低限度生存权利”。⁹⁸

此外，经济、社会、文化权利委员会在其第 3 号一般性意见中认为，国家直接有义务至少要争取达到《公约》所载各项权利的最低标准。委员会认为：

每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在一缔约国内有数量相当可观的个人被剥夺了必不可少的食品、基本初级保健、基本住房或最基本的教育，该缔约国就等于没有履行《公约》下的义务。⁹⁹

有关最低限度核心要求的另一实例可参见第 14 号一般性意见，其中规定国家有一项核心义务：

根据流行病学的实际情况，采取和实施国家公共卫生战略和行动计划，解决全民关注的卫生问题；该项战略和行动计划的制定和定期审查得立足于一个透明的参与性过程，应包括诸如健康权的指标和基准一类的方法，以便密切监测进展情况；制定战略和行动计划的过程及其内容，都应特别注意各种弱势群体或边缘群体。

确定一项权利的最低限度核心内容这种做法妥当与否，这个问题有很大的争议。所提出的论点包括制定普遍适用的标准有困难，以及这样做将会使对权利的全面保证仅限于法庭很容易裁决的那些方面。¹⁰⁰ 无论如何，国家人权机构都应当确保按照全部义务，包括“最大限度地利用现有资源”的义务，界定和确立经济、社会、文化权利的内容和国家基准。例如，即使一个国家在基本教育水平方面很容易超过最低要求并且为绝大多数学龄儿童免费提供中级教育，它仍然要按

⁹⁸ 原则 25。

⁹⁹ 经济、社会、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，第 10 段。

¹⁰⁰ “明确规定经济、社会、文化权利的内容”（模块 8），《权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源》，国际人权实习班和亚洲人权与发展论坛，2000 年，第 151-157 页。

照《公约》第十三条第二款(丙)项规定“采取步骤”，促使“[高等]教育……逐渐做到免费”。

因此，必须查明国家是否已通过行动计划及具体的基准和目标，如果已经这样做，则要确定国家是否已根据基准改进其工作，并已达到自己制定的目标。¹⁰¹

不过，不管国家确定基准和目标与否，在确定和评价何为适当的国家基准和目标方面，国家人权机构都要发挥作用。其他国际资源，比如开发计划署《人类发展报告》¹⁰²和《人类发展指数》，以及具体的国家级人类发展报告，都有助于制定关于经济、社会、文化权利的国家基准和目标。国际标准也提供了一段时间可籍以评价国家基准和目标的依据。

收集数据

制定指标、基准和目标所需数据，可有各种来源。许多政府出版物都载有重要的定量数据。政府年度预算报告提供了有关资料，说明了与经济、社会、文化权利联系更为直接的领域中政府支出的总体结构和比重，比如，教育和保健，以及军事等其他领域。政府特定部门，比如教育、卫生、住房、劳动和文化事务部门的方案和年度报告也可提供具体细目，确切说明政府资金用于这些领域的具体方面。国家规划文书，比如国家人权行动计划和提交各条约委员会的国别报告，也为监测和评价工作提供了重要数据。

¹⁰¹ 根据 Maria Socorro I.Diokno 的论文改编，“监测住房权逐步实现的情况”，载于《聚焦亚太》，亚太人权新闻中心通讯(HURIGHTS，大阪)，第16期，1999年6月。

¹⁰² 年度报告可登陆开发计划署网站查阅(<http://www.undp.org/hdro>)。

经济、社会、文化权利标准

6. 《经济、社会、文化权利国际公约》——报告指南¹⁰³

经济、社会、文化权利委员会编制本报告指南，是为了帮助《经济、社会、文化权利国际公约》各缔约国编写报告，履行其根据《公约》所承担的报告义务。每项权利均有类似的指南，可概述如下：

状 况

- 提供详细资料，说明权利的实现程度。明确有无群体尚未享有该项权利，或者享有程度大大低于大多数人口。特别是，妇女在权利享有方面的情况如何？具体说明此种不享有权利的状况。
- 说明这方面现有的资料来源，包括统计数据、调查和其他监测安排。尤其应提供资料说明与该项权利有关的指标(例如，世界卫生组织所界定的预期寿命健康指标)，并按性别、城乡划分、社会经济或种族群体以及地理区域进行分类。

行 为

- 描述政府为了提供该项权利或防止履行有障碍，尽其现有资源所采取的一切措施，尤其是针对弱势群体和劣势群体所采取的措施。包括财政措施，并说明在某项权利上的支出占国民生产总值(国产总值)以及国家和/或区域预算的百分比。如何与 10 年前的状况相比？变化的原因是什么？
- 描述与行使该权利有关的支助性法律规定。同时说明有无禁止任何形式和一切形式歧视的法规。
- 这些措施或规定对该项权利的行使有什么影响，尤其是对弱势群体而言？报告此种措施或规定的成功之处、存在问题和薄弱环节。
- 在量度履行该项权利所取得的成就方面，政府制定了哪些与时间有关的目标和基准？

挑 战

- 在实现该项权利方面所遇到的困难和薄弱环节？
- 描述对行使该项权利所施加的任何法律限制。

¹⁰³ . 本文系经济、社会、文化权利委员会《关于各缔约国根据“经济、社会、文化权利国际公约”第十六和第十七条提交报告的形式和内容的一般准则修订本》(E/C.12/1991/1)的概要。

- 描述报告期内法院裁决、国家法律、政策、法规和对该权利有影响的做法所发生的变化，尤其是对弱势群体而言，并评价这些变化的影响作用。包括减损对该权利的履行义务的任何法律废止或对现行法律的改革。
- 这些困难、规定或改变对弱势和处境不利群体有什么影响？
- 为改善这些状况，政府制定了哪些与时间有关的目标和基准，并采取了什么措施？

参 与

- 如何使弱势群体了解他们各自的应享权利？
- 在最大限度地动员社会参与权利的规划、组织、实施和控制方面，政府采取了什么措施？
- 描述国际援助(如有的话)在充分实现权利方面所起的作用。

国家人口普查数据，如果可以提供，也可以是定量指标的一个极好的来源，比如劳动力参与率或教育水平，用以量度和评估经济、社会、文化权利的状况。人口普查也可以容许数据分类的方式来设计或开展，比如，按如妇女或少数民族等边缘群体的状况或按地理区域和城乡地区来分列。

所有这一切的前提是，国家在收集数据、编制报告和首先公开提供这些资料方面存在有利的政治气候。如果情况不是这样，国家人权机构就必须要求国家公开承担责任，并开展人权监测和报告活动。无论如何，监测努力都应当依靠不同来源的资料。

除了国家以外，民间社会组织以及非政府组织，还有学术机构，都可以作为有关经济、社会、文化权利的定量和定性数据的宝贵来源。国际数据资源，比如开发计划署《人类发展报告》和教科文组织的《统计年鉴》或《世界教育报告》，也可以逐渐提供客观的可比数据。

国家人权机构不应当忽略它本身也是一个潜在的数据来源，可提供用以量度经济、社会、文化权利状况的资料。它可以收集和跟踪所收到的调查和申诉以及所调查的案件中的资料。调查和申诉中提供的这些数据可以按以下几方面进行分类：

- 案件数量及其中位数时效；
- 新案件与结案案件比率；
- 指称的侵犯权利行为的性质；

- 投诉人处于社会边缘群体地位的状况；
- 被告在公共或私营部门的职权范围；
- 处理和权宜之计。

如果关于特定经济、社会、文化权利问题的报告缺乏资料或重点，国家人权机构可决定进行或委托他人进行调查并收集新的资料。

分析资料

对国家人权机构和监测人权的其他组织提出的一个主要要求是，准确分析资料，然后利用资料更好地保护和增进人权。分析必须将已明确的指标的定量和定性数据与所制定的基准和目标联系在一起，以便确定国家是否在履行其有关经济、社会、文化权利的义务。

分析应当涉及监测项目的工作范围。应当查明《经济、社会、文化权利国际公约》或国内法那些有争议的方面，并最终解决以下问题：

- 国家是否履行了其有关尊重、保护和实现经济、社会、文化权利的义务？
- 国家是否达到各项权利的最低限度核心要求？
- 是否在“逐步实现”经济、社会、文化权利？
- 国家是否履行了其“采取步骤”以及不歧视等立即履行的义务？如果没有履行，采用了何种手段？哪些群体受到影响？
- 国家是否宽恕侵犯经济、社会、文化权利的非国家行为者，或者已责令其采取行动保护公众？
- 国家能否证明此种主张是有道理的，即可以竞争性权利、政策优先和/或资源有限来为任何不履行义务进行抗辩？

分析应当详细说明国家是如何履行或不履行其义务的，以及哪些群体受到了影响？

实现经济、社会、文化权利的义务是“尽最大能力”，因此，分析国家预算和国家的收入与支出模式，实际是一种评价国家是否在履行义务的手段。这项工作可能涉及到审查支出、收入和宏观经济政策。国家人权机构可在预算分析中起到

重要的作用，履行其监测经济、社会、文化权利状况的职责。¹⁰⁴ 分析需要有专家的协助，无论是合格的工作人员还是外部顾问。在完成这项任务过程中，国家人权机构可从许多已有官方和非政府组织开展这项工作的国家的经验中汲取教益。它也可利用其他革新办法来编制和分析预算。南非的一些团体建议编制一种“社会经济权利预算”，以说明这些权利通过预算所实现的程度。也有人建议在预算分析中纳入性别观点。在巴西阿雷格里港市，有 25%的市政预算是由街道一级政治团体根据公民所表达的地方需要来划拨。¹⁰⁵

在任何监测方案中，数据分析质量都取决于许多来源的资料和许多不同类型的资料。对定量和定性指标一并进行审查，将具有尤其重要的意义。

还是举健康权为例。定量数据显示一国 80%的人口 10 年间的传染疾病死亡率有所上升，这就表明该国可能未履行其对结果的义务，未能逐步实现《经济、社会、文化权利国际公约》所明确的健康权。同期免疫率下降可以是更进一步的定量指标，说明的是国家未履行其对实施的义务，没有采取步骤实现该权利。定量指标显示免疫率只是国家城市人口达到国家和国际标准，那这一指标就带有歧视农村穷人和直接违反《公约》的强烈色彩。

国家开支模式，无论是从时间还是各种政府职能来看，都可以是另一个重要的定量数据来源。预算拨款清楚地说明了国家的价值、优先事项、行动和意向。就健康权而言，就可以说明死亡率和免疫率变化的原因。如果开支模式显示的是确

¹⁰⁴ 关于民间社会在预算分析中的作用，见《预算分析和政策优先：比沙信托基金的经验》(Ahmedabad, 比沙信托基金, 1995 年)。

¹⁰⁵ 《公约》也规定了“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”来执行《公约》。关于这一点，《林堡原则》指出：“29. 根据《联合国宪章》开展的国际合作与援助，应当将实现所有人权和基本自由，经济、社会、文化以及公民和政治等权利视为优先事项；30. 国际合作与援助必须有助于建立可充分实现《公约》所规定的权利与自由的社会和国际秩序(比较《世界人权宣言》第二十八条)；31. 无论政治、经济和社会制度有何不同，各国都应当相互合作，不因此种差异而歧视，促进国际社会、经济和文化进步，尤其是发展中国家的经济增长；32. 缔约国应当采取步骤，通过国际手段帮助并协力实现《公约》所承认的权利；33. 国际合作与援助应当以国家主权平等为基础，目的是实现《公约》所载各项权利；34. 在根据第二条第一款开展国际合作与援助时，应当始终铭记国际组织的作用和非政府组织的贡献。”

实为城乡地区的免疫服务提供了足够的资金，保健资金总额是在稳步上升，那么仅从定量数据一项就不能得出任何明确的结论。

关于不同地理区域，包括典型的城乡地区的父母与保健服务的定性研究，对定量数据将是一种补充。答卷者可能会说，缺少地方保健诊所、负担不起公共交通，以及未开展有关免疫重要性的公共教育，这些都是妨碍获得这一服务的主要因素。定性分析的结果可能表示需要其他有用的定量和定性指标来确认和追踪，比如国家公共保健战略或有关使用保健诊所、保健教育和公共交通的其他政策。综合分析所有这些数据，就可以就健康权的状况和国家就这一权利履行义务适当与否得出某种有事实为依据的结论。

监测工作也应当收集相关的资料，既可对外部指标加以补充，又可增进对经济、社会、文化权利的理解。申诉提供了一个十分有益的资料来源，可由此获知在保护人权上存在的缺陷。国家人权机构应当对通过其所开展的调查和它与政府各部门、司法机构、甚至是民间社会组织所收到的申诉中提供的资料加以分析。对个人申诉的分析，有可能揭示非主流群体在获得保健服务方面受歧视的系统范式。它也可能说明那些授权或负责保护和增进经济、社会、文化权利的组织的工作效力如何。具体来讲，对申诉进行分析，可提供以下方面的信息：

- 指称的侵犯经济、社会、文化权利行为的类型，例如过去的侵权行为、还在进行的侵权行为，或者预期的侵权行为；
- 哪些非主流群体受到影响，或者至少有哪些群体提出指控，并求助与国家人权机构或其他申诉机制；
- 特定组织在处理经济、社会、文化权利问题方面的意愿、能力、及时性和成功率。

形成结论和建议

如要使监测工作尽可能有用，国家人权机构就应当通过分析提出自己的结论和建议。对于经济、社会、文化权利的现状与确定的国家目标之间的差距，需要做哪些工作来弥补，人权机构应当发表自己的意见。建议可以涉及个别补救和更广泛的公众利益补救两个方面，以着眼于直接的侵权行为和逐步实现权利。

如果个别补救措施使受害者尽可能恢复到其权利未受侵犯时的状况，并确保他们的权利不再受到侵犯，则此种补救被视为是适当的。它们可以包括特定损害赔偿

偿裁定额，比如财产损失或生计丧失补偿，或一般损害赔偿金，比如对痛苦和疾苦的补偿。如果公众利益补救是要防止今后发生侵犯权利行为，则视其为适当的补救。它们可以包括法律、政策和方案，以及公共教育倡议方面的改变。《马斯特里赫特准则》和《关于严重违反国际人权法和人道主义法行为的受害者补救和赔偿权利的基本原则和准则修订本》¹⁰⁶ 为国家人权机构制定有关补救的建议提供了指导。

报 告

监测的主要目的是提高今后保护和增进人权工作的成绩。如果一份透彻且适当的公开报告以监测结果为主题，这一目的就基本达到。报告应当内容准确，反映出所开展的调查与分析具有客观性。报告应当避免使用行话，过多修饰或用语夸张。¹⁰⁷ 报告应当以丰富的资料说明过去对义务的履行情况，并指出今后制定战略的方向。

报告应当说明所涉项目的任务范围，讨论所述权利的性质和内容，描述指标、数据收集方法和所用资料的来源，概述基准数据，证明所采用的目标是有道理的论点，对数据作公正和平衡的分析，并提出建议。

关于报告所用资料的来源，应当对其有效性和可靠性作出评价。笼统地说，应当承认还有遗漏的资料或证据。关于政府对报告中所提问题的立场和反应，也应当提供文件来说明。提出的指称应当与国家人权机构的结论分别论述，对事实的分析也应当与国家人权机构拟议提出的建议区分开。

在开始规划监测活动和确定工作范围时，应当考虑到如何拟订、使用和传播报告的问题。国家人权机构可决定使报告在结构上与其他报告机制制定的框架相称，比如经济、社会、文化权利委员会制定的各国根据《公约》提交定期报告的报告指南。

¹⁰⁶ E/CN.4/2000/62，附件。

¹⁰⁷ D. J. Ravindran、Manuel Guzman 和 Babes Ignacio 编写，《侵犯人权行为事实调查和文件编制手册》(曼谷，亚洲人权与发展论坛(亚洲论坛)，1994年)，第 60 页。

监测报告可以并且应当用于支持国家人权机构的其他职能，比如案件的调查和起诉，以及涉及经济、社会、文化权利的公共宣传活动。报告也应当有益于非政府组织开展工作。

制定传播战略以宣传报告内容，从监测项目规划之初就应当做起。适当的宣传战略可以增强监测报告的影响力，即通过媒体、会议、讲习会、公开演说和其他活动，包括相关周年纪念活动新闻稿，引起公众和政界的关注。传播战略也应当包括其他格式的报告。对于许多感兴趣的人来说，正式报告也许难以看到。制作经过删节的报告简易本视听材料，可以增强对报告的结论和建议的认识，并逐渐形成对报告执行工作的支持力量。

C. 倡导经济、社会、文化权利

为什么要倡导经济、社会、文化权利？

倡导人权包含培养人权意识和传播人权知识，使人们可以切实享有人权。¹⁰⁸ 保护人权有赖于人们了解自己拥有的权利和可以实现这些权利的机制。¹⁰⁹ 它也有赖于人们了解并承认自己有义务维护这些权利。倡导人权有助于防止发生侵权行为，制止有罪不罚现象，提倡人权文化，并最终壮大个人和群体的力量。¹¹⁰

实际上，从其任务来看，国家人权机构无一例外都负有倡导人权之重要职责。因为所有人权是相互依存和不可分割的，倡导人权就必定包括倡导经济、社会、文化权利。然而，倡导经济、社会、文化权利应当是补充而不是取代对这些权利状况的调查和监测。

倡导人权包含在国家人权机构的下列目标和职责之中：

- 开展人权宣传和教育；
- 提倡维护人权的价值观和态度；

¹⁰⁸ 联合国，《关于设立和加强……国家人权机构的手册》，第 141 段。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 见“通过国内法律制度增强经济、社会、文化权利”（模块 22），《权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源》（国际人权实习班和亚洲人权与发展论坛，2000 年）。

- 鼓励旨在维护人权不受侵犯的行动。¹¹¹

倡导经济、社会、文化权利的活动与行动应当采取多种形式，它们可以包括：

- 增强和倡导国家人权机构的政策立场；
- 为国家或其他组织提供建议(征求意见或采用其他方式)和帮助；
- 回应外部请求，就倡议、磋商、文件和报告发表意见；
- 参加会议、大会、讲习会和磋商；
- 编制印刷品和电子出版物；
- 分发资料；
- 就国家人权机构所开展的一系列活动以及研究或监测成果发表报告及发布新闻稿；
- 开展公共宣传运动，比如电台或电视宣传节目；
- 编制和/或提供专业训练和教育方案或讲习会。

教育和其他倡导活动可有助于解决对经济、社会、文化权利的意识不强和理解不透的问题，并鼓励人民积极参与，使他们得以从人权这一更广泛的角度来认识自己的境况。通过宣传，可以鼓励个人和群体确立目标，并规划和实施行动，包括进一步开展宣传和倡导活动，以增进经济、社会、文化权利和其他权利。从权利角度来看待经济和社会状况，也将鼓励普遍对发展采取一种以人权为中心的更加广泛的处理办法。

倡导活动也使国家人权机构有机会宣传自己的任务，即不仅仅是倡导人权，而且还肩负着研究与监测的职能。在对国家行为者施加影响以及使国家和民间社会协调步伐方面，国家人权机构所起到的独特的催化剂作用也在其倡导人权任务的范畴之内。开展有效的倡导人权活动，也应当协助国家人权机构加强其责任制和在公众眼中的可信度。

原 则

倡导经济、社会、文化权利，应当是国家人权机构各项职能和活动的要素，并且应当涉及全部人权。

¹¹¹ . 联合国，《关于设立和加强……国家人权机构的手册》，第 140 段。

性别观点应当是设计和实施倡导活动的组成部分。性别观点就是要承认和解决经济、社会、文化权利对妇女和男子的不同影响问题，以及妇女和男子在行使这些权利方面的不同境况。

从农村角度看问题也很重要。少数民族群体往往生活在偏远的农村地区，他们的生活条件远远落后于城市居民。在人权监测机构和媒体关注不到的偏远地区，人权更容易受到侵犯。这些地区的人民需要了解自己的权利，以便能够行使这些权利。

倡导活动只有着重关注实践中的人权所涉及的具体问题和情况，而不仅仅是注重抽象概念或法律文本，才会产生更大的效力，具有更加重大的意义。倡导活动可能往往只是关注分发有关人权标准的资料，以此为活动本身的目的。但是，这就意味着回避了作为人权问题根源的基本结构因素，而且教育和倡导活动本身进行评估的着眼点也不在其效力如何。

经济、社会、文化权利倡导工作的研拟、实施和参与过程本身应该具有参与性，促进对话，显示对参与人员的尊严的尊重，从而体现人权。倡导活动只有在接触不同对象并满足他们的各种需要的过程中具有参与性、渐进性、创造性和灵活性，才具有最大的裨益。¹¹² 倡导活动的内容和执行工作应当是适时而有的放矢，确使宣传对象兴趣浓厚，从而达到最佳效果。无论是从眼前还是长远观点来看，它们应当能够影响和说服宣传对象，动员他们采取具体行动并作出改变。它们应当促使宣传对象向他人转授所获知识和技能，并就经济、社会、文化权利采

经济、社会、文化权利实践

11. 增进权利的独立性和不可分割性

所有人权都是相互依存而不可分割的，这一重要概念应当传递给各阶层人民。例如，在国家一级，倡导活动可以侧重于帮助国家履行其义务，通过加强公共组织、方案和服务之间的沟通与协调，维护公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利。在地方一级，倡导活动可以侧重于帮助社区成员认识处理权利和义务问题，比如，与环境方面的做法对农业的影响和获取食物和生计的机会的有关权利和义务。

¹¹² 见“教育使人增强能力：一点思考”（模块 20），《权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源》（国际人权实习方案和亚洲人权与发展论坛，2000 年）。

取协调一致、历久不衰的行动。在可能的情况下，倡导活动应当以方案为基础，作为一个更大计划的组成部分。

设计宣传活动时，国家人权机构可惠益于现有资源、经验和倡议，比如联合国人权教育十年。通过与其他国家人权机构、民间社会和国际组织建立专业联网，国家人权机构可以共享有关可获资源、潜在的伙伴和成功事例的信息，并有获取的机会。由于许多非政府组织和社区组织在开展和实施人权教育方面拥有多年的经验，它们可帮助国家人权机构把工作落实到受影响的社区。

在与政府、非政府组织和民间社会建立和加强合作关系方面，国家人权机构可发挥独特的作用，这有利于它们对开展、实施和评价宣传活动的进程加以管理。采用多学科项目或方案小组的方式，可以使管理进程的工作更加容易。多学科小组的成员应当包括国家人权机构不同部门和不同任务的工作人员和成员，以及外部伙伴、辅导专家和目标群体代表，这些人拥有主题内容、课程设计、开发出版物、交流、简化程序或后勤支援等方面的专门技术。国家人权机构在开展宣传活动时应当考虑将民间社会、尤其是非政府组织作为行动伙伴。

项目或方案小组必须一开始就对活动所需人力、技术和财政资源作出评估。对小组成员必须明确开展与实施工作的责任和期限。活动前后和期间的后勤安排，比如会议室和技术设备安排，也需要仔细规划。如果倡议是精心制定，并产生于一个战略计划或框架，国家人权机构就可更加顺利地开展倡导经济、社会、文化权利的工作。

倡导工作框架

同监测工作一样，倡导经济、社会、文化权利若按照一个制定完善的框架或计划来开展，就会取得最大的效果。框架应当根据国家人权机构的任务，明确倡导经济、社会、文化权利的目的或理由。它应当提出开展、实施和评价倡导活动的方法、资源、责任、时限和程序。

在这一框架内，国家人权机构应当：

1. 确定参与者、存在问题和需要；
2. 确立目标和任务；
3. 确定内容，拟订方案；
4. 编制材料；

5. 开展倡导活动；
6. 进行评价和跟踪。

这些步骤不是严格按照时间顺序排定的，并非相互孤立。相反，开展和完成这个进程的一部分，就将对其他部分产生影响，并导致改变先前的思路。例如，在将一个目标转化为具体的倡导活动时，就可能会要修订或完全改变最初确定的任务。或者就在开展和评价一项活动时，可能就发现活动在制定上存在问题，效果不佳。

在活动的研拟和实施过程中保持灵活性，有助于国家人权机构吸收其他机构的经验，满足有关各方的需要。通过研拟、实施和评价倡导活动取得的经验，可在以后的活动阶段中借鉴，促使今后的活动采取能动、进取的思维方式。

确定参与者、问题和需要

可能定为经济、社会、文化权利倡导工作对象的参与者、宣传对象或群体，以及他们的兴趣和参与的性质和程度，可能存在极大差异。例如，如果目的是对人口中的中产阶级产生影响，所需要的宣传战略就与影响穷人或训练政府官员所需要的战略有着极大的不同。

目标对象差异很大，可包括：

- 弱势群体和边缘群体，比如土著社群、妇女和儿童；
- 一国的地方、地区和国家各级，包括行政机构、各部委、部门性机构、立法机关和司法机构；
- 专业团体，比如律师和行医者；
- 正规和非正规教育系统，以及其他公共机构和服务部门，比如医院；
- 私营企业，包括国家公司和跨国公司；
- 非政府组织(地方、国家和国际性的)，包括：
 - 社会发展机构；
 - 人权组织；
 - 社会行动团体；
 - 部门性组织；
 - 法律团体；
 - 艺术和文化团体；
- 其他民间组织和团体；
- 一般大众。

在规划经济、社会、文化权利倡导活动时，可能还有这样一些个人或群体，他们或许未被确定为目标对象、但其作用和需要也可加以考虑。国家人权机构可首先关注其本身的成员和工作人员以及方案中潜在伙伴的人员的作用和需要。国家人权机构也应当依靠其他具备特殊专业知识的人，包括专业培训员、主持人、辅导人员、外聘专家和其他外部伙伴，这些人可以为研拟、实施和主办倡导活动提供有益的帮助。

目标对象不同，所采取的办法就要有所不同。在编制培训方案时，必须明确并涉及到各项倡导活动的目标对象现有的知识、态度、技能和需要。在公众、政府官员、甚至是司法机关当中，对于经济、社会、文化权利的特定性质和国家在尊重、保护和实现这些权利方面的义务的认识和意识可能存在差异，这一点也必须考虑在内。

在开展倡导活动时，国家人权机构不应假定自己了解人们的需要和有此需要的人。它必须欢迎对需要作出的独立评估。审查国家和地方近期所发生的事件和活动，以及有关享有人权和侵犯人权现况的定量指标，都将有助于确定和核实与倡导经济、社会、文化权利相关的主要目标群体、存在问题和需要。国家人权机构也可以利用监测或研究所产生的资料。它可以与目标群体代表举行会晤，更为直接地讨论他们的需要。要使倡导活动真正触及到妇女的问题和需要，举例来说，确保将性别观点考虑在内，将具有十分重要的意义。此外，对目标参与者事先进行培训或向其分发调查表，以及对一般对象进行民意调查，可以提供宝贵的素材，用以确立目标和任务，并使内容和学习方法有所侧重。对于新问题和新论点，以及倡导活动可能涉及的那些人的特征和需要加以确定之后，国家人权机构就可以着手确立倡导经济、社会、文化权利的目标和任务。

确立目标和任务

开展倡导活动时，无论是作为一个综合性战略还是一项单一的活动，国家人权机构都应当首先确定明确的目标和任务。

确立目标和拟订任务，有助于说明倡议所要完成的工作。一般而言，目标通常很宽泛，覆盖整个活动，而任务则较为具体，是看得见和可量度的。对目标和任务应当明确提出并加以宣传，使人民知道国家人权机构或其他培训员和训练师打算做什么，预期结果是什么。目标和任务从时间上讲应当是现实的，适当的而得

到目标群体的支持，相互衔接得顺理成章，促使采取行动对方案作出反应，并涉及国家人权机构希望人们知道、实行和感受的事情。¹¹³

国家人权机构可以制定和通过一项倡导经济、社会、文化权利的综合战略。根据一项普遍战略所制定的目标和任务，可以包括能力建设、向公众发放资料，或为国家提供建议和帮助。该战略还可以涵盖不同类型的目标对象和影响他们的不同手段，并包括若干方案组成部分，每个部分都有各自的目标和任务。对目标和任务的分类可以考虑短期或长期需要，或者是否需要特别突出国家、区域或地方不同地理情况。

经济、社会、文化权利实践

12. 确立目标和拟订任务

经济、社会、文化权利活动可能制定的目标是，通过立法框架，加强国家人权机构倡导和保护其公民的经济、社会、文化权利的能力。实现这一目标有三项具体任务，它们是：

- 研究与经济、社会、文化权利保护和倡导工作有关的不同群体的作用；
- 探讨国家在尊重、保护、倡导和实现经济、社会、文化权利方面的义务；
- 制定国家人权机构在倡导和保护经济、社会、文化权利方面所实行的实际战略。

目标是改变目标对象的价值观和态度，还只是要防止侵犯人权行为，亦或两者皆有？这些目标有着很大的不同。比如，可能说服政府机构采纳的是新的、对权利具有敏感认识的政策，但那并没有多大帮助，除非新政策得到执行。跨国公司可能不会为注重人权价值和态度的倡导运动所左右，但是，如果它担心被起诉或利润受损失，它就有可能改变自己的行为。目标对象可能需要更好地了解自己的权利以及如何行使这些权利，还需要进一步认识到他们有义务维护这些权利。

国家人权机构可能决定把计划和活动的重点放在特定经济、社会、文化权利上，比如住房权，或者放在特定义务上，比如“逐步实现”。或者，倡导活动似可将重点放在增进权利方面已查明的的问题或障碍上，比如缺乏政策重点、授权立法、行政条例、强制执行机制或可利用的资源。

¹¹³ 见“人权培训员的训练”，加拿大人权基金会训练方案手册，Kiev，1996年11月。

作为其任务和设计的一部分，方案也应当包括在国家人权机构的努力下，使目标群体和其他伙伴在活动期间和结束之后有机会进行联网与合作。

随着目标和任务的拟订，倡议或计划的总主题应当开始显露端倪。在手册本节后面将讨论到五个这类经济、社会、文化权利主题，它们是：

- 促使政府承认经济、社会、文化权利和义务；
- 促使司法方面承认经济、社会、文化权利可在法庭裁决；
- 通过公共教育增强经济、社会、文化权利的意识、觉悟和授权；
- 促使非国家行为者遵守经济、社会、文化权利；
- 开展经济、社会、文化权利方面的小型培训。

确定内容和拟订方案

倡导方案的性质和内容应当基于所确定的目标对象及其需要、学习目标和任务，以及可利用的时间和资源。从以往的经验中所汲取的教训应当考虑进去。对活动或行动中所涵盖的内容应当作出某种详细的说明，同时说明有关论点、主题、主旨和其他讯息。

国家人权机构需要确定落实内容采取何种活动效果最佳。倡导经济、社会、文化权利的活动和行动可采取多种方式，这取决于不同的目标对象。当试图影响政府和立法机关时，活动就可能是提出政策立场、提供帮助或主动提出意见、对发表意见的书面请求作出回应，并参加会议或讲习班。如果是要影响和培训个人，无论来自政府机构、非政府组织还是社区群体的，都可举办培训和教育，或者利用现有的活动，比如工作人员进修和继续教育或培训的课程、年会或例会。如果是要触及、影响和教育广大公众，则可以开展公共教育运动、媒体宣传和媒体活动，传播信息。¹¹⁴

国家人权机构可以采取一种特别方法来倡导经济、社会、文化权利，比如为政府官员举办训练讲习班，或者采用媒体广告形式。这必然为国家人权机构确立了一个普遍公认的活动领域，可以推出重点明确的活动方案，并促使机构内部积累

¹¹⁴ Jefferson R. Plantilla, “倡导经济、社会、文化权利”，在国家人权机构的运作：经济、社会、文化权利问题区域讲习会上宣读的论文，2000年11月5日至10日，马尼拉，菲律宾。

形成专门的知识。然而，对于国家人权机构来说，若采用一项更加广泛和更加持久的战略计划，其中包含许多方案和活动组成部分，其效果会好得多。这一方法考虑到一国之内各方的不同利益和需要、对享有经济、社会、文化权利有影响力的不同群体之数量，以及国家人权机构作为官方人权组织所担负的重大责任。它使国家人权机构可以不断针对许多不同目标群体开展工作。它也使国家人权机构可以兼顾方法与活动，以最佳方式利用其所有的资源。

不过，有效的倡导活动，无论规模大小，都需要采用合理的教育方法，都必须尽量具体的和以所确定的参与者或目标对象为中心的，并将评价和后续行动作为设计内容的一部分。

媒体宣传提供了影响广大人民的最佳机会。对于希望广泛、迅速和高效地传播人权讯息的国家人权机构来说，仅此一点，它就具有十足的吸引力。然而，开展媒体宣传也有具体问题。它需要有特定的专门知识，而国家人权机构自己的工作人员可能并不具备此种知识。开展媒体宣传的费用也很高，除非媒体组织为宣传活动捐赠时间和空间。媒体宣传可能只是传播一般的讯息，且内容宽泛，重点不突出。改变态度和形成价值观，这并不是媒体宣传的长项。媒体宣传很难作出评价并采取后续行动。由于媒体可对人民产生潜意识和间接的影响，媒体宣传在设计上就必须十分谨慎，以免事与愿违，传播了反面的讯息。国家人权机构不可能不使用媒体来广泛传播信息和观点；媒体所提供的传播机会远远超过了由其支配的其他任何机制。但是，对媒体的利用必须具有战略眼光，并且使用得当。

许多国家人权机构为不同群体的参与者举办了人权训练班或人权讲习会。虽然相对而言，这种训练讲习班涉及的人较少，但它们是一个范围更广的倡导战略中的有用元素。它们可为特定组织或特定社群或群体的重要人物提供强化学习机会。因为参加人数十分有限，国家人权机构就应当慎之又慎，确保所训练的那些人都是重要人物，这些人既能够在享有经济、社会、文化权利方面带来重大变化，又可对其他人进行有关经济、社会、文化权利和责任的培训。小型培训的问题在手册本节后面讨论，讨论本身就可能是一种训练。

编制倡导材料

倡导活动必须有适宜的倡导材料。当然，材料的性质将依方案的性质而有所不同。

对象范围广大而情况多样，所需材料设计上必须适当，要考虑到语言、文化和种族背景的差异。公共教育材料应当形式多样化，包括印刷品、电子文本文件、网站、电子邮件，可能的话还有听觉材料或加字幕的录象。这将确保那些接受教育的人能够理解材料所包含的讯息。它也将提供扩大宣传对象的机会，包括残疾人，他们可能需要以不同形式来获取信息。为了影响那些识字水平低的人，可能也需要有一些使用通俗语言的材料。应注意确保不同材料如果倡导任务相同，所用术语和讯息内容也应保持一致。

供小型讲习班使用的材料，范围可以缩小，内容有所侧重，因为事先已了解学习者的特点和需要。学习者所用手册和培训师所用补充手册可以成为非常宝贵的工具，特别是讲习班的范围十分广泛，时间相对较长的话。手册也可以帮助在讲习班之后转授学习成果，并可为以后的训练加以改编调整。手册应当列入明确规定的目标、方法和预期结果，并说明内容选定的方式和参与人员。手册可以按单元主题编排，并提供详细的活动安排表，包括发言人、讲习会活动的目的和性质、参考资料和工作表。其他学习材料可能包括核对单、图表、事例摘要、管理费用说明、录象和光盘或因特网资源。手册和其他材料在编排和形式上应当始终以方便用户为目的。

当经济、社会、文化权利倡导工作的表现形式是向国家或其他组织提出建议和给予协助时，国家人权机构就会看到编制辅助材料颇有帮助，材料内容可以十分广泛，既有意见书、简报、会议讨论简要或讲演稿，也有篇幅较长的政策和/或背景文件。

开展倡导活动

在举办倡导活动或项目时，有许多因素应当考虑到。这些因素依活动的性质不同而有所不同，不论是广泛的公共教育方案、给国家或其他组织的建议或协助、参加会议或磋商、训练和教育讲习会，还是有关经济、社会、文化权利的课程。

无论在什么情况下，完善的组织工作对于提高活动或项目的有效性都是必不可少的。它们在规划上必须严谨，因为后勤问题可能会影响实现目标的能力。通常，活动方案规模越大，组织工作就越复杂。安排一个公共教育课程，所涉及的问题可能不仅是编制材料，还要确保活动有适足的资源，预先排定媒体时间和空间，研拟和举行平行的活动和项目，向相关的政府机构和人权非政府组织简要介绍运动情况，并协助它们为应对由此产生的任何更大的需要做好准备，安排工作

人员或其他人员接待和应对活动产生的调查工作，做好准备以处理因运动中觉悟和认识的提高而数量增多的申诉，等等。

甚至小型讲习会在组织工作方面也会提出重要的要求。后勤工作包括确定日期、选定适当设施、与被邀请者、主持人或辅导专家联系、差旅住宿安排、现场登记、分发材料、张贴标记和指示说明、准备好房间和设备、记录活动情况，以及一遍一遍地核对工作。

实际实施项目或活动，还将产生其他问题，视项目或活动的性质而定。同样，国家人权机构还是可以利用许多组织在开展和实施这类项目中所获得的知识 and 经验。¹¹⁵

评价和跟踪

对所有倡导活动都应当作出评价，以确定活动的目标和任务是否实现。评价工作很重要，不仅在于它要确定活动有效与否，还在于它可帮助国家人权机构研拟未来开展的活动与项目。活动计划应当有明确的思想，知道什么样的宣传工作是成功的，以及这种成功将如何来量度。计划应当确定主要的评价标准，活动结束后也可适用。

评价工作应当考虑到目标对象的意见。如果活动是开展广泛的公共教育运动，就可以通过对广大目标人口进行抽样民意调查来收集这些意见。如果是举办小型讲习会或小组活动，则可鼓励所有参与者通过非正式讨论或填写评价问卷或两种方法并用来为评价工作提供个人意见。对那些参与实施方案或活动的人，也应当征求他们的意见。问题可以包括：

- 活动的目的或目标是否明确？
- 所提供的信息是否清楚？
- 活动是否与目标一致？
- 活动是否对目标对象的需要作出反应？
- 对内容、具体情况和目标群体而言，使用的方法(即，方法、活动类型和设计)是否适当？

¹¹⁵ 例如，关于小组训练方案，见 Julius E. Eitington, “成功的培训员：使人们自觉学习的成功方法”，第3版，(休斯顿，得克萨斯州，油气工业出版社，1996年)；和“人权培训员的训练”(脚注113)。

评价工作也应当考虑研拟此种活动所采用的程序是否有效、活动实施工作的后勤问题，以及参与编制和宣传材料的那些人的实际能力。

促使国家承认在经济、社会、文化权利方面应负的义务

国家人权机构必须共同努力，促使政府承认经济、社会、文化权利方面的义务。许多政府官员，包括部长和其他政治领导人，往往缺乏对经济、社会、文化权利问题的认识，或者不愿适当处理这些问题。国家人权机构由于其所处地位和肩负任务的独特性，因而很适于争取国家就人权问题采取行动。

大多数国家人权机构都能够就人权问题向国家提出意见，并协助政府各部门通过立法、法规、政策、方案和行政惯例来增进和保护人权。国家人权机构可负责提请政府关注侵犯人权行为，并提出采取有关活动的具体建议，制止侵权行为。它也能够就拟议或现行法规直接向立法机关提出意见，发起或协助起草新法规，并干预涉及人权问题的诉讼程序。在监督国家执行国际人权标准以及协助政府履行根据国际条约所承担的报告义务方面，许多国家人权机构都发挥了日益重要的作用。¹¹⁶ 国家人权机构也可以帮助确保国家政策和方案在制定时，着眼于或以“透镜”方式处理妇女和其他边缘群体的权利问题。

另一个促进战略可以是：由国家人权机构来强调和加强一些现有的政府方案署或机构中处理经济、社会、文化权利问题的单位，比如涉及城乡发展或环境与自然资源问题，或侧重于妇女、儿童和土著人民等处境不利群体的单位。

国家预算审查和分析也是监测和促进维护经济、社会、文化权利的十分重要和有效的办法。同样，就制定国家行动计划问题给国家提供帮助和建议，也会有助于确保在协调一致的机构框架下处理经济、社会、文化权利问题。行动计划则有助于说明国家义务的确切性质，并制定衡量遵守情况的标准和基准。它们可以作为有效的工具，促使政府在履行经济、社会、文化权利的义务方面的成绩负责。¹¹⁷

¹¹⁶ 《林堡原则》第 76 段和第 1 号一般性意见第 5 段都强调说，报告应当便利公众对国家的监督，并鼓励非政府组织和民间社会组织参与拟订、执行和审查相关政策。

¹¹⁷ 见“制定政策、计划和法规”（模块 21），“权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源”。

国家人权机构的另一个起点可以是促进批准和在国内执行国际人权文书，比如，该国尚未批准《经济、社会、文化权利国际公约》等。大多数国家都已批准了大部分人权条约，但执行工作普遍缓慢。如果是未将国际标准纳入国内立法，促进活动就可适当以其为重点。《公约》中就规定，应当采取“一切适当方法，尤其包括用立法方法”，以履行国家义务，“采取步骤”逐步实现经济、社会、文化权利(第二条第一款)。

经济、社会、文化权利实践

13. 印度国家人权委员会倡导健康权 ¹¹⁸

印度国家人权委员会认识到产妇贫血、婴儿死亡率、产妇死亡率和发病率高居不下，这一状况违背任何人的发展概念，因而与儿童基金会和妇女儿童发展部合作，决定通过举办一个为期两天的人权和健康问题讲习会，着手讨论这些问题，其中特别提到产妇贫血问题。

讲习会于 2000 年 4 月举行，汇集了著名科学家、决策者、公务员、法律专家和社会活动家，以及信息和广播事务部部长、卫生和家庭福利事务部部长和妇女儿童发展事务部部长。

国家人权委员会主席在就职仪式上发表了主旨讲话，他说，要拟订并尽早执行适当的卫生政策，以改善国家的卫生状况，提出积极的建议是必要的。主席在说明委员会为何参与预防产妇贫血工作时说，卫生是一项十分重要的人权。《印度宪法》第二十一条中所保障的生命权就是有尊严的生命权。这就是说，人的尊严每个方面都是同样神圣的，每个方面都是一项人权。

主席在论述困扰印度社会的“三不自由”问题上引用阿玛蒂亚·森的话说，要建立一个更加美好的社会，改善护理工作势在必行。他对这方面存在的种种不足感到遗憾，认为社会各个阶层应当团结起来，共同解决这一问题。在该领域中，委员会的职责是使所有决策者、决定人和执行人共同来探讨问题。《宪法》中体现了健康权，确保享有健康是每一个公民的义务。主席呼吁媒体努力增强人们对这一问题的认识。他强调说，只有确保安全孕产和儿童健康，国家才有美好的未来。

¹¹⁸ 由印度国家人权委员会《通讯》改编，2000 年 5 月(见以下网址：www.nhrc.nic.in)。

如果国家的决策进程是公开的、透明的和欢迎参与的，国家人权机构就可以更好地给国家提供帮助和建议。在这方面，国家人权机构可能会考虑利用现有机制，比如，议会常务委员会、公开听证会或其他磋商论坛，在涉及经济、社会、文化权利问题时，作为给国家提供帮助和建议的另一手段。此外，国家人权机构还可以提出意见，协助国家履行《公约》所规定的报告义务。此种意见应当是对国家政策和行动一种监督，它也可以直接提交经济、社会、文化权利委员会。国家人权机构可以鼓励采取一种开放式和参与式的决策和报告程序，如果不存在此种程序的话。

要有效地利用其咨询地位并开展其他倡导活动，国家人权机构可能还需要培养内部力量，并掌握或培养某些技能，包括法规分析、谈判、编制报告和口头宣讲。

针对国家的倡导战略并不只限于提供建议和帮助。国家人权机构也可以利用教育和培训活动或分发资料等手段来说服政府及其官员正视经济、社会、文化权利问题。政府领导人、立法者和官员需要适当具备经济、社会、文化权利方面的知识，这样才能在规划、拟订和执行过程中纳入人权观点，以及制定进步指标和评价成果。对国家官员的教育和训练也可以着重于协助国家履行其国际义务。所确定的战略将取决于国家的具体情况、重要的人权问题，以及国家人权机构可利用的资源。通过采取多种战略和活动，将会更好地促使国家承认并履行经济、社会、文化权利义务。

对于国家一级促进经济、社会、文化权利的倡议，经济、社会、文化权利委员会的一般性意见为国家人权机构提供了内容纲要或指南。例如，第 3 号一般性意见反复强调国家必须并且应适当采取步骤，通过立法和其他措施来处理经济、社会、文化权利问题，并将《公约》所规定的国家义务解释为包括“最低限度核心”义务。第 9 号一般性意见涉及国家有义务确保《公约》在国内中得到适当承认，提供赔偿和补救的手段，以及国家应负有责任。如果国家人权机构的促进活动侧重于健康权或教育权等特定权利，或者关注特定的边缘群体，比如老年人或残疾人，那么其他一些一般性意见也将具有相关意义。

国家人权机构在其倡导活动中必须以国家为目标，但它也可以与倡导和保护人权的其他机构和群体共同努力，包括司法系统、非政府组织和民间社会团体、私

营部门、受影响的边缘群体，以及一般公众。国家人权机构应当找到适当方法，鼓励并便利其他力量在经济、社会、文化权利问题上参与国家的努力，尤其是参与拟订、执行和监测社会政策和立法。¹¹⁹ 此外，为确保广泛的组织和个人就这些问题积极与国家开展工作，还可以采用涵盖范围更广的倡导战略，比如通过公共媒体开展宣传和动员。

促使司法部门承认经济、社会、文化权利可在法庭裁决

权利若可在法庭上援引并由法庭作出判决，即为可在法庭裁决的权利。从历史上看，世界各国的法庭都不愿意处理经济、社会、文化权利问题，而是听从决策者和政治家的意见，把他们看作是合法裁定人。然而，现在人们普遍认为，同公民权利和政治权利一样，经济、社会、文化权利也是可在法庭裁决的权利。¹²⁰ 经济、社会、文化权利委员会强调指出，经济、社会、文化权利是可在法庭裁决的权利。在第 9 号一般性意见中，委员会指出：“当决定如何以最佳方法赋予《公约》所载权利以国内法律效力时，确保司法管辖就很有必要”。¹²¹

经济、社会、文化权利实践

14. 促使经济、社会、文化权利融入教育课程

北爱尔兰人权委员会与北爱尔兰教育部建立了一种富有成效的工作关系。委员会对编制学校课程的人权内容的提案发表意见，借此这方面的工作。此外，委员会还与教育部和北爱尔兰五个教育和图书馆理事会建立了伙伴关系，促进在小学以上的学校讲授拟议中的《权利法案》。对于目前就《权利法案》提议与处于正规教育部门之外的儿童和青年人开展的广泛的磋商进程来说，这一工作起到补充的作用。

教育部也与委员会给学校主管共同发出了关于 1998 年《人权法案》的通知，建议将《欧洲人权公约》引入教育政策和实践之中。尤其是根据《欧洲公约》第一议定书第二条，委员会已将教育列为其 2003-2006 年战略计划中的优先事项，这也成为迄今委员会工作的一个重要特征。委员会为(联合国)人权委员会教育权问题特别报告员卡塔琳娜·托马舍维斯基女士的来访、其后是一个正式代表团对北爱尔兰的访问提供了便利。

¹¹⁹ 见“制定政策、计划和法规”(第 21 单元)，“权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源”。

¹²⁰ “通过国内法律体系执行经济、社会、文化权利战略”(第 22 单元)，“权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源”，第 421 页。

¹²¹ 关于《公约》在国内适用问题的第 9 号一般性意见，第 7 段。

国家人权机构是一个官方机构，但又具有相对的独立性，正是由于这一独特地位，它就有可能与司法机关和法律界一起倡导在法庭裁决经济、社会、文化权利。倡导活动，比如举办讲习会，应当使政府官员、司法机关和法律界对经济、社会、文化权利可在法庭裁决问题具有敏感认识。活动也可以侧重于准法律体系如何将经济、社会、文化权利纳入调解、替代争端解决办法、超立法策略和法院诉讼，因为准法律体系可提供更广泛的执行和补救选择。

国家人权机构应当研拟和倡导有关机制，使法院可以籍此直接就经济、社会、文化权利作出裁决。可采用的战略包括：

- 着重指出现有人权法律有哪些没有得到有效实施；
- 利用有关经济、社会、文化权利的资料，作为提起法院诉讼的依据；
- 根追本溯源证明国家对经济、社会、文化权利、特别是生命权负有义务；
- 根据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条所规定的不歧视原则，确立经济、社会、文化权利义务；
- 根据权利不可分割性原则，确立经济、社会、文化权利义务；
- 利用确保经济、社会、文化权利享有程度不衰减的概念；
- 利用司法保护和适当法律程序保护经济、社会、文化权利，例如，通过对行政决定进行司法审查以及通过平等的程序保障；
- 利用国际标准和其他国家的司法判例来解释模糊的国家宪法保障和法律；
- 由国家人权机构来推广“试验个案”，或寻求直接干预法庭审理的人权案件；
- 倡导法官与其他在经济、社会、文化权利方面富有经验的专业人员展开交流。

经济、社会、文化权利实践

15. 经济、社会、文化权利可由法院裁决

经济、社会、文化权利可由法院裁决问题早已为许多国家所承认。阿根廷、加拿大、芬兰、法国、菲律宾、南非等许多国家，虽然国家制度不同，但其法院都对有关经济、社会、文化权利的案件作出过判决。在许多情况下，无论是在原告提出的论点中，还是在法庭作出的最后判决中，都直接提到了《经济、社会、文化权利国际公约》。除国家一级行动之外，在区域人权机构的决定的基础上，比如欧洲社会权利委员会，开始形成一定的关于经济、社会、文化权利的区域司法判例。

国家人权机构通过提起、干预涉及经济、社会、文化权利的法庭讼案，或对其提供法庭诉讼要点，也可对加强经济、社会、文化权利的司法管辖作出重要贡献。对于许多国家人权机构来说，其职责之一就是参与处理涉及人权问题的重大案件。在促使法庭明确承认和执行经济、社会、文化权利方面，这一职责可以起到重要的作用。

通过公共教育提高认识，赋予权力

并非所有侵犯人权的情况都可以归咎于法规不完善、行政程序不公正，或国家公然侵犯权利。在工作场所、地方社区和家庭中，往往因为没有公众的监督，私人组织和个人也会有侵犯经济、社会、文化权利的行动。为此，全体社会成员都应当知道根据国际法和国内法自己所应有的个人权利和责任。他们应当警惕自己也有两种可能，一是侵犯人权，二是保护和倡导人权。他们应当明白自己同时对他人也负有责任。¹²²

在查明和指出社会各阶层存在的经济、社会、文化权利问题方面，国家人权机构可以发挥重要的作用。它可唤起注意或直接说明需要开展公共教育或其他旨在形成一种崇尚人权风气的活动，存在这种风气，侵权行为就不会发生或至少不会被置若罔闻，¹²³ 并且盛行对每个人固有的尊严和价值的尊重。人权教育“可以并且应当是一个赋予权力的过程，它使那些在经济、社会、文化领域处于社会边缘地位的人有权要求作为社区一员享有充分参与社区事务的资格”。¹²⁴

人权问题公共教育应当包括受影响的人。它应当有助于社会发现并利用自己的所有潜力，开展富有创造性和建设性的协同工作。它应当便利个人和社会明确自己的需要和问题，了解他们所面临的问题和大环境之间的联系，比如国家经济和社会政策以及预算拨款。公共教育也可以帮助受影响的人和社会制定相关战略，通过确立目标、规划和执行行动，实现经济、社会、文化权利。¹²⁵

¹²² 改编于联合国，《关于设立和加强……国家人权机构的手册》，第 141 段。

¹²³ 联合国，《关于设立和加强……国家人权机构的手册》，第 203 段。

¹²⁴ 见“教育使人增强能力：一点思考”（模块 20），《权利的循环：经济、社会、文化权利能动性：训练资源》，第 397 页。

¹²⁵ 同上，第 402 页。

国家人权机构必须考虑到其工作对象的差异性，采用多种方法向公众宣传经济、社会、文化权利。通过开展有创造性和共同参与的活动，比如采用讲故事、寓言或模拟练习等形式，使大小群体都可从教育和训练倡议中得到裨益。¹²⁶ 确定并使用当地对公正和权利的概念，将有助于个人和社会将他们现在和以往的经历与现代普遍人权标准和国家实际情况联系在一起。¹²⁷

从更大的规模上看，也可以利用电视、广播电台、广告、图片/艺术展览和木偶剧或戏剧等其他艺术活动，以一般公众为对象开展普及活动。国家人权机构也可以与非政府组织和其他民间社会团体合作，支持它们将人权教育纳入社会动员方案。促使把经济、社会、文化权利融入学校课程，是一种至关重要而有效的途径，可通过儿童和青年将影响扩大到广大社会阶层。这将会对培养尊重人权风气的工作产生直接和长期的影响。

促使非国家行为者遵守经济、社会、文化权利

国家人权机构也应当促使非国家行为者遵守经济、社会、文化权利。非国家行为者，比如小企业主和商人、国家和跨国公司以及国际金融机构，都会对享有经济、社会、文化权利产生极大影响。就这些权利而言，一些非国家行为者的作用比国家政府还重要。国家人权机构不能不关注它们的活动。

促使非国家行为者遵守经济、社会、文化权利，最直接的方式是颁布和执行国家法律，防止此类行为者侵犯这些权利。通过开展对侵犯经济、社会、文化权利行为的调查以及监测权利的遵守情况，国家人权机构就能够确定有哪些公共生活领域需要制定新法律、新政策和新方案，或者现有哪些法规需要修订。在向国家提供建议方面，它的促进作用还体现在就这些问题发表意见。

建立针对跨国公司的有效管制机制，这依然是一项艰巨的工作。许多跨国公司财大气粗，许多国家相形失色。它们有巨大的影响力，在许多情况下对其诸多行动不负责任，而国家则可能不愿意或无法以具有约束力和可实施的方式对它们的活动加以管制。国际机构和国家组织针对跨国公司制定了行为守则，许多行业协

¹²⁶ 同上，第 403 页。

¹²⁷ Jefferson R. Plantilla, “倡导经济、社会、文化权利” (注 113)。

会也为其成员制定了自律守则。然而，这些守则依然范围有限，没有约束力，并且无法执行。

国家人权机构根据调查和监测工作得到的资料，可以建议和促进通过有关的法律标准，这些标准能够至少从法律方面确保跨国公司不做侵犯经济、社会、文化权利的事情。¹²⁸ 实际上，要有效地宣传经济、社会、文化权利，国家人权机构就必须加强力量，监测非国家行为者对充分实现这些权利的影响。倡导人权活动也应当直接接触及跨国公司问题，鼓励政府确保其公民得到适当保护，不因非国家行为者的活动而受损害。

进行经济、社会、文化权利问题小型培训

作为其倡导人权的主要形式之一，许多国家人权机构为政府、军队和警察、非政府组织和民间社会要人举办了讲习班。这些讲习班可以向与会人员通报有关经济、社会、文化权利的情况，激励他们思考其自身和所在组织过去的表现，并鼓励他们制定有关计划或方案，改进履行经济、社会、文化权利义务的情况。讲习班也使参加者有条件向其他人传达学习收获，无论是与他人分享讲习班获得的经验和材料，还是为其组织或所在地区其他工作人员举办类似的讲习班。

小型培训讲习班应当采用可利用的最佳方法，确保学有所成效。国家人权机构可利用许多组织过去在制定并实施这类方案时所获得的知识和经验。一些人权机构还专门为人权问题小型讲习班编制了人权手册。¹²⁹

以参加者为中心的成人教育是尤其成功的方法。它基于六大要素：

1. 学习从参加者的自身经验或知识开始。
2. 参加者交流经验之后，就要找出模式，并对他们学习和讨论的内容加以分析。

¹²⁸ 联合国大会 1974 年 12 月 12 日第 3281(XXIX)号决议通过的《国家经济权利和义务宪章》在第二条第二款(b)项中明确说明，每个国家在行使管理和监督其国家管辖范围内的跨国公司的活动时，都应当与其他国家合作。小组委员会侵犯人权者不受惩罚问题特别报告员在 1996 年声称，“各国和国际社会应共同努力，建立能够实现这一目标的法律标准，以制止此类活动”。(E/CN.4/Sub.2/1996/15，第 132 段)。

¹²⁹ 例如，见“人权培训员的训练”，加拿大人权基金会训练方案手册，Kiev，1996 年 11 月。

3. 避免局限于参加者的知识和经验，要补充来自外部(读物、辅导专家和媒体)的新信息和新理论。
4. 参加者必须运用所学知识，练习新技能，制定行动战略和计划。
5. 然后，参加者需要把所学知识带回去，在所在组织及其日常工作中加以运用。
6. 思考和评价是培训方案设计的一部分，它贯穿于活动的整个实施过程，而不仅仅是在活动结束时。

对参加者也可以考虑按不同的知识水平、意见和观点分组，以鼓励参加者参与和学习。会议期间活动安排地点、会议前后的工作、对主持人和参加者的要求，以及所需要的学习材料，这些都是要考虑的重要因素。¹³⁰

留出综合分析和思考的时间会很有帮助。在会议开始和一阶段结束时向参加者提出同样的问题，看看他们的立场有无变化，这或许是观察知识或态度转变的一个方法。参加者和主持人在一项活动或一天结束时进行对话，这也能提供有关方案设计是否有效的信息。¹³¹

在明确和拟订具体活动时，也应当查明并说明在执行这些活动时存在的挑战或障碍。成功的倡议一定是认识到并虑及目标对象的需要，并对他们的期望作出回应。它们也将考虑到对以往倡议的评价，并鼓励在方案设计上勇于创新、大胆实验并不断改进。

培训班的组织者必须考虑若干增强相互作用的重要问题。¹³² 参加讲习会的人员可能需要有确保出勤和准时的程序规则，指派负责人和报告员，并确保人人有发言的机会。热身活动，包括正式介绍、友好和非正式交谈，或者“缓和紧张气氛”和“调动情绪”的做法，都可以使个人感到放松，乐于接受较为严肃的讨论和讯息。座位安排(例如，围成一圈、成矩形或成排坐)和划分小组(即按不同或相同的技能和知识分组)，可对参与的程度和性质产生影响。在有若干小组参与的情

¹³⁰ 同上，第 55 页。

¹³¹ 同上，第 23 页。

¹³² Julius E. Eittington, “成功的培训师：使人们自觉学习的成功的方法”，第 3 版，(休斯顿，得克萨斯州，油气工业出版社，1996 年)。

况下，主持人就需要实施方案议程，指导讨论工作。辅导专家可通过正式发言以及回答属于其专门知识领域内的问题，来提供新的信息和理论。

小组中人员情况不同有可能带来挑战。发言人、支持人和辅导专家应当考虑并考虑及这种差异，包括文化和种族背景、知识水平差异、对课程详细程度的要求和需要、动机和决心、参加学习的意愿、互相抵触的“学习议程”、思维方式、学习作风的喜好、职业背景，以及责任和影响力的大小。¹³³ 充分了解并真正尊重小组中每一个人，将有助于满足他们各自不同的需要。

促进活动或方案的气氛或氛围，对活动的分享、学习和圆满程度有着直接的影响。物质设施应当舒适，与活动性质相称。发言人、宣讲人或主持人的与学员的沟通方式是决定气氛的一个重要因素；这些人应当清楚或请教了解自己在满足宣传对象的需要和期望方面的作用和期望。应当营造一种有利氛围，使参加者敢于进行坦率的讨论。活动时间也须合理分配，确保议程上所有项目都涉及到。发言人、宣讲人或主持人应当积极活跃，确保每个人都有参与的机会，在活动期间和结束时征求反馈意见，随时解答他人的问题并向他人学习。¹³⁴ 应当密切关注讨论情况，确保讨论内容不偏题，并确保参加者积极参与而不仅仅是列席会议。

首先安排一些预备活动，可调动参加者的情绪，促使他们积极思考，使讨论气氛更加热烈。分小组进行讨论，可增强参与程度和学习效果。自由讨论和交互式发言可激发参加者积极思考问题。尤其是各案研究和模拟联系，它们可提供亲自实践的机会，以检验新的知识和技能。较为传统的形式，如讲座或小组讨论，仍然可以采用，但应当安排宣传对象有提问和发表意见的时间。发言的内容应当与前后安排的较具参与性的活动具有连续性。

作为其目标和设计的一部分，有效的训练活动应当包括针对国家人权机构和目标对象双方的后续活动，以增强讲习会期间开始的学习进程。具体的后续行动计划将有助于确保参加者和组织保持活动期间所获得的概念和技能，并将其落到实处。知识、技能和价值观也必须传递给其他同时和利益关系方。

¹³³ “人权培训员的训练” (脚注 129)，第 61 页。

¹³⁴ 同上，第 66-67 页。

参加者可能需要给以鼓励来制定和实施后续活动，但他们也可以提供宝贵的信息，说明如何增强所获知识的长短期效果。针对国家人权机构的后续活动可包括：

- 通过邮件、电子邮件、传真或电话等方式，定期与参加者进行联系；
- 向参加者、支持人和辅导专家分发方案评价报告；
- 提供联网机制或为进一步的会议或训练方案提供便利；
- 分发后续行动问题单，以评价在结合和适用所获概念和技能方面成功与否。

针对目标群体的后续活动可包括：

- 非正式地与同事、朋友和家人分享新的知识、技能和价值观；
- 对组织工作人员和成员、社区团体、学校和其他公共和私营部门组织发表正式演讲或进行培训；
- 将所获知识、技能和价值观融入现有的规划和政策制定机制，比如工作人员和公众会议、战略规划会议、磋商、研究和政策立场；
- 将所获知识、技能和价值观运用于其他职能，比如监测、实地调查、教学和教育、其他倡导活动和方案，以及提供服务。

结 论

国家人权机构承认必须培养自己处理经济、社会、文化权利问题的能力。本手册阐述了：

- 与经济、社会、文化权利法律框架有关的重要概念；
- 国家人权机构在保护和倡导经济、社会、文化权利方面的重要作用；
- 国家人权机构从事经济、社会、文化权利工作的有效战略的基础。

国际社会已就与经济、社会、文化权利法律框架的重要概念达成以下共识：

- 所有人权——公民、文化、经济、政治和社会等权利——都是不可分割的和相互依存的权利。
- 所有国际人权法，包括《经济、社会、文化权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《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公约》中都完全承认经济、社会、文化权利，大多数国内法律制度也在某种程度上予以承认。
- 根据《经济、社会、文化权利国际公约》，国家有义务确保充分实现经济、社会、文化权利，但可以逐步实现这些权利。然而，各国义务立即“采取步骤”，“尽最大能力”逐步实现这些权利，并防止歧视行为。
- 国家也必须履行尊重、保护和实现经济、社会、文化权利的一般义务。
- 国家必须履行最低限度核心义务，确保每项经济、社会、文化权利均立即达到至少最基本的水平。
- 对经济、社会、文化权利以及有效补救的司法管辖日益得到国际社会的认可，许多国家国内法院时常审议涉及经济、社会、文化权利的问题，显然就说明了这一点。
- 国家采取倒退措施，是侵犯经济、社会、文化权利行为，尤其是蓄意或有意为之，或者即使确定为侵权行为也不加以矫正，就更属侵权行为。

国家人权机构发挥倡导和保护经济、社会、文化权利重要作用有若干前提。

- 经济、社会、文化权利在所有国家、至少在某种程度上受到侵犯。

- 各国必须采取进一步措施，加强对经济、社会、文化权利的强制行使和落实工作。
- 每个国家均应设有依据最低限度国际标准设立并有效行使其职能的独立国家人权机构。
- 国家人权机构要有效地处理经济、社会、文化权利问题并具有可信度，就必须是独立的、负责的、在成员与工作人员构成上具有多元性、任务广泛而明确、赋予适当的权力和职责、有适足的资源，并配有称职的成员和工作人员，这些人在履行其职责时努力寻求与观点一致的组织和个人进行合作。
- 按照经济、社会、文化权利委员会第 10 号一般性意见，国家人权机构“在促进和确保所有人权的不可分割性和相互依赖性方面可以发挥关键的作用”。

国家人权机构在经济、社会、文化权利领域中的工作要想取得成效，就必须具有战略眼光。

- 国家人权机构可以通过开展战略规划、评价和其他根据授权职能开展的诸如调查、监测和促进等活动，将经济、社会、文化权利工作纳入其组织程序和惯例之中。将培训工作纳入人权机构组织各个不同的部门和职能之中，可有助于倡导采用多学科处理经济、社会、文化权利问题的途径。
- 国家人权机构必须全面了解国家在经济、社会、文化权利方面的义务，以便协助明确规定应享权利，确保履行相关义务。国家人权机构尤其需要找到适当的途径，使非国家行为者对其侵犯经济、社会、文化权利行为负责。此外，国家人权机构还需要具备在其管辖范围内处理经济、社会、文化权利问题的能力和意愿，以及开展有关监测和倡导活动所必要的技能和资源。
- 国家人权机构可考虑鼓励或者甚至制定国家行动计划，以促进充分实现经济、社会、文化权利。计划可以包括批准有关条约、报告程序、确保国家立法与国际义务保持一致的措施、教育以及推广方案与训

练。国家人权机构应当指明有哪些群体的经济、社会、文化权利受到侵犯或很可能受到侵犯，确定可量度改进情况的基准和履行目标。

- 在调动其他方面的能量和资源时，国家人权机构可以起到一种催化作用，创造有利条件，顺利地倡导、保护和享受经济、社会、文化权利。国家人权机构与地方、国家、区域和国际各级非政府组织、民间社会和政府组织联网与合作，对于维护经济、社会、文化权利是绝对必要的。
- 国家人权机构可确定能与之合作的伙伴，甚至还可促进或协调从事经济、社会、文化权利工作的组织之间的联盟。它可与这些组织共同利用联合国等国际机制。对于有关经济、社会、文化权利的倡议，它可以从公众和政治两方面营造出有力的支持氛围。潜在的伙伴可能包括负有相关责任诸如负责教育和卫生的各部委、医院和学校董事会之类的公共机构、国家法律委员会、律师协会、民间社会和社区组织、非政府组织、特别是还有弱势群体，包括穷人、儿童、妇女、难民和土著人民等。
- 其他民主机构在保护和倡导经济、社会、文化权利方面也要履行职责并发挥重要作用，这包括有政府、立法机关、司法机构、警察和军队、民间社会组织、私营公司和个人。
- 国家人权机构可以提倡在国内国际倡导和保护经济、社会、文化权利。
 - 在国家一级，国家人权机构可开展经常性的教育方案和宣传运动，审查现行法律和法案草案，并提出修正和颁布新法律的建议，提供技术性意见，确定量度权利实现情况的国家和地方基准和目标，开展研究和调查，监测遵守情况，调查个别申诉，并向公共当局和民间社会提出报告。
 - 在国际一级，国家人权机构可支持各种倡议，比如通过《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书，使个人可以提交有关侵犯《公约》行为的申诉，以及就《公约》的执行情况向经济、社会、文化权利委员会提供资料或“并行报告”。

- 参与和开展有关经济、社会、文化权利问题的训练，可帮助国家人权机构的成员和工作人员、以及外部团体和个人进一步增长知识和技能。例如，国家一级的训练可以训练其他培训师，鼓励各个组织和机构协同努力，形成一种国家观点，并促进在政府机构和非政府组织的国家和地方计划和倡议中纳入经济、社会、文化权利观点。地方一级的训练可以扩大基层组织和边缘群体和个人的知识面和技能。同时，对于加强伙伴关系和分享经验与相互学习来说，在邻近国家之间开展区域一级的训练，依然具有重要的意义。

本手册的目的在于帮助和鼓励国家人权机构开展工作，对侵犯经济、社会、文化权利行为进行调查、监测对这些权利的义务履行情况，倡导这些权利，并探索如何提高其工作的效力，使全体人民都能够充分享有他们应享的一切人权。

附 件

主要国际文书

经济、社会、文化权利国际盟约

联合国大会一九六六年十二月十六日第 2200A (XXI) 号决议

通过并开放给各国签字、批准和加入

生效：按照第二十七条的规定，于一九七六年一月三日生效。

序言

本盟约缔约各国，

考虑到，按照联合国宪章所宣布的原则，对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础，

确认这些权利是源于人身的固有尊严，

确认，按照世界人权宣言，只有在创造了使人可以享有其经济、社会及文化权利，正如享有其公民和政治权利一样的条件的情况下，才能实现自由人类享有免于恐惧和匮乏的自由的理想，

考虑到各国根据联合国宪章负有义务促进对人的权利和自由的普遍尊重和遵行。

认识到个人对其他个人和对他所属的社会负有义务，应为促进和遵行本盟约所承认的权利而努力，

兹同意下述各条。

第一部分

第一条

一、所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的的发展。

二、所有人民得为他们自己的目的自由处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。

三、本盟约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合联合国宪章规定的条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利。

第 二 部 分

第 二 条

一、每一缔约国家承担**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，逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现。

二、本盟约缔约各国承担保证，本盟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、出生或其他身份等任何区分。

三、发展中国家，在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民的享受本盟约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。

第 三 条

本盟约缔约各国承担保证男子和妇女在本盟约所载一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利。

第 四 条

本盟约缔约各国承认，在对各国依据本盟约而规定的这些权利的享有方面，国家对此等权利只能加以同这些权利的性质不相违背而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制。

第 五 条

一、本盟约中任何部分不得解释为暗示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本盟约所承认的任何权利或自由或对它们加以较本盟约所规定的范围更广的限制的活动或行为。

二、对于任何国家中依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的任何基本人权，不得借口本盟约未予承认或只在较小范围上予以承认而予以限制或克减。

第三部分

第六条

一、本盟约缔约各国承认工作权，包括人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利，并将采取适当步骤来保障这一权利。

二、本盟约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导与训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术。

第七条

本盟约缔约各国承认人人有权享受公正和良好的工作条件，特别要保证：

(甲) 最低限度给予所有工人以下列报酬：

(1) 公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视，特别是保证妇女享受不差于男子所享受的工作条件，并享受同工同酬；

(2) 保证他们自己和他们的家庭得有符合本盟约规定的过得去的生活；

(乙) 安全和卫生的工作条件；

(丙) 人人在其行业中有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制；

(丁) 休息、闲暇和工作时间的合理限制，定期给薪休假以及公共假日报酬。

第八条

一、本盟约缔约各国承担保证：

(甲) 人人有权组织工会和参加他所选择的工会，以促进和保护他的经济和社会利益；这个权利只受有关工会的规章的限制。对这一权利的行

使，不得加以除法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制；

(乙) 工会有权建立全国性的协会或联合会，有权组织或参加国际工会组织；

(丙) 工会有权自由地进行工作，不受除法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制；

(丁) 有权罢工，但应按照国家法律行使此项权利。

二、本条不应禁止对军队或警察或国家行政机关成员的行使这些权利，加以合法的限制。

三、本条并不授权参加一九四八年关于结社自由及保护组织权国际劳工组织公约的缔约国采取足以损害该公约中所规定的保证的立法措施，或在应用法律时损害这种保证。

第九 条

本盟约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。

第十 条

本盟约缔约各国承认：

一、对作为社会的自然和基本的单元的家庭，特别是对于它的建立和当它负责照顾和教育未独立的儿童时，应给以尽可能广泛的保护和协助。缔婚必须经男女双方自由同意。

二、对母亲，在产前和产后的合理期间，应给以特别保护，在此期间，对有工作的母亲应给以给薪休假或有适当社会保障福利金的休假。

三、应为一切儿童和少年采取特殊的保护和协助措施，不得因出身或其他条件而有任何歧视。儿童和少年应予保护免受经济和社会的剥削。雇佣他们做对他们的道德或健康有害或对生命有危险的工作或做足以妨害他们正常发育的工作，依法应受惩罚。各国亦应规定限定的年龄，凡雇用这个年龄以下的童工，应予禁止和依法应受惩罚。

第 十 一 条

一、本盟约缔约各国承认人人有权为他自己和家庭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。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。

二、本盟约缔约各国既确认人人享有免于饥饿的基本权利，应为下列目的，个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在內：

(甲) 用充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；

(乙) 在顾到粮食入口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。

第 十 二 条

一、本盟约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。

二、本盟约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为达到下列目标所需的步骤：

(甲) 减低死胎率和婴儿死亡率，和使儿童得到健康的发育；

(乙) 改善环境卫生和工业卫生的各个方面；

(丙) 预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病；

(丁) 创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件。

第 十 三 条

一、本盟约缔约各国承认，人人有受教育的权利。它们同意，教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重，并应使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊，和促进联合国维护和平的各项活动。

二、本盟约缔约各国认为，为了充分实现这一权利起见：

- (甲) 初等教育应属义务性质并一律免费；
- (乙) 各种形式的中等教育，包括中等技术和职业教育，应以一切适当方法，普遍设立，并对一切人开放，特别要逐渐做到免费；
- (丙) 高等教育应根据成绩，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别要逐渐做到免费；
- (丁) 对那些未受到或未完成初等教育的人的基础教育，应尽可能加以鼓励或推进；
- (戊) 各级学校的制度，应积极加以发展；适当的奖学金制度，应予设置；教员物质条件，应不断加以改善。

三、本盟约缔约各国承担，尊重父母和(如适用时)法定监护人的下列自由：为他们的孩子选择非公立的但系符合于国家所可能规定或批准的最低教育标准的学校，并保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。

四、本条的任何部分不得解释为干涉个人或团体设立及管理教育机构的自由，但以遵守本条第一款所述各项原则及此等机构实施的教育必须符合国家所可能规定的最低标准为限。

第十四条

本盟约任何缔约国在参加本盟约时尚未能在其宗主领土或其他在其管辖下的领土实施免费的、义务性的初等教育者，承担在两年之内制定和采取一个逐步实行的详细的行动计划，其中规定在合理的年限内实现一切人均得受免费的义务性教育的原则。

第十五条

一、本盟约缔约各国承认人人有权：

- (甲) 参加文化生活；
- (乙) 享受科学进步及其应用所产生的利益；
- (丙) 对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神上和物质上的利益；享受被保护之利。

二、本盟约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为保存、发展和传播科学和文化所必需的步骤。

三、本盟约缔约各国承担尊重进行科学研究和创造性活动所不可缺少的自由。

四、本盟约缔约各国认识到鼓励和发展科学与文化方面的国际接触和合作的好处。

第四部分

第十六条

一、本盟约缔约各国承担依照本盟约这一部分提出关于在遵行本盟约所承认的权利方面所采取的措施和所取得的进展的报告。

二、(甲)所有的报告应提交给联合国秘书长；联合国秘书长应将报告副本转交经济及社会理事会按照本盟约的规定审议；

(乙)本盟约任何缔约国，同时是一个专门机构的成员国者，其所提交的报告或其中某部分，倘若与按照该专门机构的组织法规定属于该机构职司范围的事项有关，联合国秘书长应同时将报告副本或其中的有关部分转交该专门机构。

第十七条

一、本盟约缔约各国应按照经济及社会理事会在同本盟约缔约各国和有关的专门机构进行咨商后，于本盟约生效后一年内，所制定的计划，分期提供报告。

二、报告得指出影响履行本盟约义务的程度的因素和困难。

三、凡有关的材料业经本盟约任一缔约国提供给联合国或某一专门机构时，即不需要复制该项材料，而只需确切指明所提供材料的所在地即可。

第十八条

经济及社会理事会按照其根据联合国宪章在人权方面的责任，得和专门机构就专门机构向理事会报告在使本盟约中属于各专门机构活动范围的规定获得遵行方

面的进展作出安排。这些报告得包括它们的主管机构所采取的关于此等履行措施的决定和建议的细节。

第十九条

经济及社会理事会得将各国按照第十六条和第十七条规定提出的关于人权的报告和各专门机构按照第十八条规定提出的关于人权的报告转交人权委员会以供研究和提出一般建议或在适当时候参考。

第二十条

本盟约缔约各国以及有关的专门机构得就第十九条中规定的任何一般建议或就人权委员会的任何报告中的此种一般建议或其中所提及的任何文件，向经济及社会理事会提出意见。

第二十一条

经济及社会理事会得随时和其本身的报告一起向大会提出一般性的建议以及从本盟约各缔约国和各专门机构收到的关于在普遍遵行本公约所承认的权利方面所采取的措施和所取得的进展的材料的摘要。

第二十二条

经济及社会理事会得提请从事技术援助的其他联合国机构和它们的辅助机构以及有关的专门机构对本盟约这一部分所提到的各种报告所引起的任何事项予以注意，这些事项可能帮助这些机构在它们各自的权限内决定是否需要采取有助于促进本盟约的逐步切实履行的国际措施。

第二十三条

本盟约缔约各国同意为实现本盟约所承认的权利而采取的国际行动应包括签订公约、提出建议、进行技术援助、以及为磋商和研究的目的同有关政府共同召开区域会议和技术会议等方法。

第二十四条

本盟约的任何部分不得解释为有损联合国宪章和各专门机构组织法中确定联合国各机构和各专门机构在本盟约所涉及事项方面的责任的规定。

第二十五条

本盟约中任何部分不得解释为有损所有人民充分地 and 自由地享受和利用它们的天然财富与资源的固有权利。

第五部分

第二十六条

一、本盟约开放给联合国任何会员国或其专门机构的任何会员国，国际法院规约的任何当事国、和经联合国大会邀请为本盟约缔约国的任何其他国家签字。

二、本盟约须经批准。批准书应交存联合国秘书长。

三、本盟约应开放给本条第一款所述的任何国家加入。

四、加入应向联合国秘书长交存加入书。

五、联合国秘书长应将每一批准书或加入书的交存通知已经签字或加入本盟约的所有国家。

第二十七条

一、本盟约应自第三十五件批准书或加入书交存联合国秘书长之日起三个月生效。

二、对于在第三十五件批准书或加入书交存后批准或加入本盟约的国家，本盟约应自该国交存其批准书或加入书之日起三个月生效。

第二十八条

本盟约的规定应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外。

第二十九条

一、本盟约的任何缔约国均得提出对本盟约的修正案，并将其提交联合国秘书长。秘书长应立即将提出的修正案转知本盟约各缔约国，同时请它们通知秘书长是否赞成召开缔约国家会议以审议这个提案并对它进行表决。在至少有三分之一缔约国赞成召开这一会议的情况下，秘书长应在联合国主持下召开此会议。为会议上出席并投票的多数缔约国所通过的任何修正案，应提交联合国大会批准。

二、此等修正案由联合国大会批准并为本盟约缔约国的三分之二多数按照它们各自的宪法程序加以接受后，即行生效。

三、此等修正案生效时，对已经接受的各缔约国有拘束力，其他缔约国仍受本盟约的条款和它们已接受的任何以前的修正案的拘束。

第三十条

除按照第二十六条第五款作出的通知外，联合国秘书长应将下列事项通知同条第一款所述的所有国家：

(甲) 按照第二十六条规定所作的签字、批准和加入；

(乙) 本盟约按照第二十七条规定生效的日期，以及对本盟约的任何修正案按照第二十九条规定生效的日期。

第三十一条

一、本盟约应交存联合国档库，其中文、英文、法文、俄文、西班牙文各本同一作准。

二、联合国秘书长应将本盟约的正式副本分送第二十六条所指的所有国家。

关于机构的地位的原则

(大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议，附件)

权限与职责

1. 应赋予国家机构促进和保护人权的权限。
2. 应赋予国家人权机构尽可能广泛的授权，对这种授权在宪法和立法案文中应有明确规定，并具体规定其组成和权限范围。
3. 国家机构除其他外，应具有以下职责：
 - (a) 应有关当局的要求，或通过行使其在不须向上级请示迳行听审案件的权力，在咨询基础上，就有关促进和保护人权的任何事项，向政府、议会和任何其他主管机构提出意见、建议、提议和报告；并可决定予以公布；这些意见、建议、提议和报告以及该国家机构的任何特权应与以下领域关系：
 - (一) 目的在于维护和扩大保护人权的任何立法和行政规定以及有关司法组织的规定；为此，国家机构应审查现行的立法和行政规定，以及法案和提案，并提出它认为合适的建议，以确保这些规定符合人权的基本原则，必要时，它应建议通过新的立法，修正现行的立法以及通过或修正行政措施；
 - (二) 它决定处理的任何侵犯人权的情况；
 - (三) 就人权问题的一般国家情况和比较具体的事项编写报告；
 - (四) 提请政府注意国内任何地区人权遭受侵犯的情况，建议政府主动采取结束这种情况的行动，并视情况需要，对政府要采取的立场和作出的反应提出意见；
 - (b) 促进并确保国家的立法规章和惯例与该国的国际人权文书协调，及其有效执行；
 - (c) 鼓励批准上述文书或加入这些文书并确保其执行；

- (d) 对各国按照其各自条约义务要向联合国机构和委员会以及向区域机构提交的报告做出贡献，必要时，在对国家独立性给予应有尊重的情况下，表示对问题的意见；
- (e) 与联合国和联合国系统内的任何其他组织、各区域机构以及别国主管促进和保护人权领域工作的国家机构进行合作；
- (f) 协助制定人权问题教学方案和研究方案并参加这些方案在学校、大学和专业团体中的执行；
- (g) 宣传人权和反对各种形式的歧视特别是种族歧视的工作，尤其是通过宣传和教育来提高公众认识以及利用所有新闻机构。

组成和独立性与多元化的保障

1. 国家机构的组成及其成员的任命，不论是通过选举产生还是通过其他方式产生，必须按照一定程序予以确定，这一程序应提供一切必要保障，以确保参与促进和保护人权的(民治社会的)社会力量的多元代表性，特别是要依靠那些能够促使与以下各方面代表，或通过这这些代表的参与，建立有效合作的力量：

- (a) 负责人权和对种族歧视作斗争的非政府组织、工会、有关的社会和专业组织，例如律师、医生、新闻记者和著名科学家协会；
- (b) 哲学或宗教思想流派；
- (c) 大学和合格的专家；
- (d) 议会；
- (e) 政府部门(如果包括它们，则它们的代表只能以顾问身份参加讨论)；

2. 国家机构应具备使其能顺利开展活动的基础结构，特别是充足的经费。这一经费的目的是使它能有自己的工作人员和办公房舍，以便独立于政府，而不受可能影响其独立性的财政控制。

3. 为了确保国家机构成员的任务期限的稳定(没有这一点就不可能有真正的独立性)，对他们的任命应通过一项正式法令来实行，这种法令应规定明确的任务期限。只要机构的成员多元化得到保证，这种任务期限可续延、

业务方法

在其业务范围内，国家机构应：

- (a) 根据其成员或任何请愿人的提议，自由审议属于其权限范围内的任何问题，不论这些问题是由政府提出，还是该机构无须向上级机构请示而自行处理的；
- (b) 为评估属于其权限范围内的情况，听取任何人的陈述和获得任何必要的资料及文件；
- (c) 特别是为了广为公布其意见和建议，直接或通过任何新闻机构公诸舆论；
- (d) 定期并予必要时，经正式召集后召开有全体成员出席的会议；
- (e) 必要时建立成员工作小组，并设立地方或地区分机构，协助国家机构履行任务；
- (f) 与负责和促进保护人权的其他机构保持协商，不论它们是否有管辖权(特别是与监察专员、调解人和类似机构保持协商)；
- (g) 鉴于在开展国家机构工作的过程中非政府组织所发挥的根本作用，应同专门促进和保护人权、从事经济和社会发展、与种族主义进行斗争、保护特别易受伤害群体(尤其是儿童、移徙工人、难民、身心残疾者)或致力专门领域的非政府组织发展关系。

关于具有准管辖权的委员会的地位的附加原则

可以授权一国家机构负责受理和审议有关个别情况的申诉和请愿。个人、他们的代表、第三方、非政府组织、工会联合会或任何其他代表性组织都可把案件提交此机构。在这种情况下，并在不损害涉及委员会其他权力的上述原则的情形下，交托委员会的职务可根据下列原则：

- (a) 通过调解，或在法律规定的限度内，通过有约束力的决定，或必要时在保持机密的基础上，求得满意的解决；
- (b) 告诉提出请愿一方其权利，特别是他可以利用的补救办法，并促使他利用这种办法；
- (c) 在法律规定的限度内，受理任何申诉或请愿，或将它转交任何其他主管当局；
- (d) 向主管当局提出建议，尤其是对法律、规章和行政惯例提出修正或改革意见，特别是如果它们已使为维护其权利提出请愿的人遇到困难时。

**经济、社会、文化权利委员会第 10 号一般性意见：
国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用**

1. 《公约》第 2 条第 1 款要求各缔约国“采取步骤……以使用一切适当方法……逐渐达到 [公约] 权利的充分实现”。委员会认为，可以借以采取重要步骤的这样一种手段是促进和保护人权的国家机构的工作。近年来，这些机构急剧增加，并往往得到大会和人权委员会的强有力的鼓励。联合国人权事务高级专员办事处设立了一个重要方案来协助和鼓励各国展开国家机构方面的工作。

2. 这些机构形式各异，包括国家人权委员会、申诉调查官办事处、公共利益或其他人权“倡导者”和人民保护人。在许多情况下，这种机构是由政府设立的，但是有高度的独立于行政和立法机构的自主权，完全遵照适用于有关国家的国际人权标准，并得到授权展开各种促进和保护人权的活动。设立这种机构的国家的法律文化有很大的差异，而且经济状况参差不齐。

3. 委员会认为，国家机构在促进和确保所有人权的不可分割性和相互依存性方面可以发挥关键的作用。但令人遗憾的是往往没有赋予这种机构这种作用，这种作用要么受到了忽视或没有受到重视。因此在这些机构所有有关活动中必须充分注意经济、社会和文化权利。以下开列的活动表明国家机构在这些权利方面可以展开和有时已经展开的各种活动：

- (a) 推广教育和宣传方案，以提高大众和公务员、司法机构、私营部门和劳工运动等特定群体对经济、社会和文化权利的认识和理解；
- (b) 认真审查现有法律和行政法令以及法案草案和其他提案，以确保这些文书符合《经济、社会、文化权利国际公约》的要求；
- (c) 在经济、社会、文化权利方面提供技术咨询或展开调查，包括应政府当局或其他有关机构的请求提供这种咨询或展开这种调查；
- (d) 确定可以衡量履行《公约》义务的国家一级的标准；
- (e) 在全国范围内或在各地区或在极其脆弱的社区内进行研究和调查，查明正在落实特定经济、社会、文化权利的程度；
- (f) 监督《公约》所确认的特定权利的遵守情况，并就此向政府当局和民间社会提交报告；以及
- (g) 审查关于在缔约国内适用的经济、社会、文化权利标准遭到侵犯的控诉。

4. 委员会吁请各缔约国确保赋予所有国家人权机构的任务中包括适当注意经济、社会、文化权利，并请各缔约国在其提交委员会的报告中详细说明这种机构的任务和有关主要活动。

经济、社会、文化权利委员会第3号一般性意见： 缔约国义务的性质

第3号一般性意见(1990年)概述了与在《公约》之下规定的法律义务相关的一系列原则。
其中最重要的条款是：

4. 委员会注意到，普遍而言，缔约国自觉地详述了在这方面采取的至少一部分立法措施。但委员会希望强调，正如《公约》特别说明的那样，通过立法措施决不是缔约国义务的终点。相反，“用一切适当方法”的措词必须完整和准确地理解。每一缔约国必须决定在每项权利的具体方面什么是自己最适当的方法，但是所选择的方法究竟是否适当并不一定是十分显然的。因此，缔约国的报告最好不仅应说明自己已经采取了的措施，而且应说明它们在具体情况下被认为最“适当”的依据。但是，最后应由委员会确定，是否已经采用了一切的适当办法。

5. 除了立法之外，可被认为是适当的措施中还包括，为根据国家法律制度看属于司法范围的权利提供司法补救办法。例如，委员会注意到，不受歧视地享有公认的人权往往可以通过司法或其他有效补救办法得到适当的促进。事实上，同属《公民权利和政治权利国际公约》缔约国的本《公约》缔约国已有义务(根据该公约第2(第1和3款)、3和26条)确保《公约》承认的权利或自由(包括平等和不受歧视权利)受侵犯的任何人“得到有效的补救”(第2(3)(a)条)。另外，在《经济、社会、文化权利国际公约》中还有其他一些条款，包括第3、7(a)(i)、8、10(3)、13(2)(a)、(3)、(4)和15(3)条，看来也能由许多国家法律体系的司法和其他机构加以立即适用。认为所说的条款本身无法加以执行的任何看法都是很难成立的。

6. 如果直接以实现《公约》确认的各项权利为目标的政策已经以立法形式确立，委员会则希望了解，除其他外，此类法律是否给予认为自己权利未能充分实现的个人或集团任何行动的权利。如果宪法中承认了特定的经济、社会和文化权利，或《公约》权利被直接列入了国家法律，委员会希望得到资料，了解在何种程度上这些权利可诉诸司法(即能够在法庭加以援引)。委员会还希望得到具体的资料，说明有关经济、社会和文化权利的现有宪法条款是否有任何减弱或重大变化。

9. 第 2(1)条所反映的主要结果义务是采取步骤，“逐渐达到本《公约》中所承认的权利的充分实现”。“逐步实现”一语往往被用来说明这句话的意图。逐步实现的概念等于承认，在短时期内一般无法充分实现所有的经济、社会和文化权利。从这个意义上讲，这一义务与《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条的义务有重大区别，该条中具有立即尊重和确保一切有关权利的义务。然而，不应把本《公约》中长期实现或逐步实现误解为解除了有其充分含义的义务。一方面这是一种有必要灵活性的安排，反映了当今世界的现实和任何国家争取充分实现经济、社会和文化权利面临的困难；另一方面，必须结合《公约》的总目标，即其存在的理由来理解这句话，这一目标就是为缔约国确立充分实现所涉各种权利的明确义务。因而它确立了尽可能迅速和有效地争取目标的义务。而且，在这方面的任何后退的措施都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及到《公约》规定权利的完整性，并以充分利用了所有可能的资源为条件。

10. 委员会以本身及其前身十多年来审议缔约国报告所积累的大量经验为基础，认为每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在一缔约国内有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式，该缔约国就等于没有履行《公约》下的义务。如果不把《公约》看作是确定了此种最起码的核心义务，就等于使其基础上失去了存在的理由。同样，必须指出，关于一缔约国是否履行了最起码的核心义务的任何评估都必须考虑到该国内的资源局限。第 21 条规定每一缔约国的义务是，“尽最大能力”采取必要步骤。一缔约国如要将未履行最低核心义务归因于缺乏资源，它就必须表明已经尽了一切努力利用可得的一切资源作为优先事项履行最起码的义务。

11. 但是，委员会希望强调，甚至在明显缺乏可得资源的情况下，缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利。另外，监测实现、或特别是未实现经济、社会和文化权利的程度的义务以及制订促进权利的战略和方案的义务决不能因为资源局限而有任何减损。委员会已在第 1 号(1989 年)一般性意见中论述了这个问题。

12. 与此相似，委员会强调，甚至在调整进程、经济衰退或其他因素造成严重资源困难的情况下，仍可以也必须通过耗资相对较少的专门方案保护社会中易受损害者。……

关于侵犯经济、社会、文化权利行为的 马斯特里赫特准则

一、经济、社会、文化权利的意义

1. 自从《林堡原则》于 1986 年获通过以来，16 亿以上人口的经济和社会状况以惊人的速度恶化，而世界上四分之一以上的人口状况则以惊人的速度得到改善。过去 30 年中，贫富差距扩大了一倍，世界人口最贫穷的五分之一所得收入占全球收入的 1.4%，而最富有的五分之一则获得 85% 的全球收入。这些差距对人们尤其是贫困者的生活的影响是显著的，此种影响使得经济、社会、文化权利享受对相当一部分人口来说成为泡影。

2. 自冷战结束以来，世界所有地区都出现了削弱国家的作用，转而依靠市场解决人类福利问题的趋势，这往往是为了应对国际和国内金融市场和机构造成的条件，同时也是为了吸引财富和权力超出许多国家的跨国企业的投资。经济、社会、文化权利的落实在很大程度上依靠国家的行为这一点，已经不再被认为是理所当然的事情，虽然从国际法上讲，国家仍然对保障这些权利的落实负有最终责任。尽管处理侵犯经济、社会、文化权利行为这项任务因这些趋势而变得更加复杂，但现在比以往任何时候都更加急需认真对待这些权利，也就是说处理政府对未能履行其在这一领域的义务的责任问题。

3. 自 1986 年以来，法律方面还出现了一些加强经济、社会、文化权利的显著进展，其中包括经济、社会、文化权利委员会的正在出现的判例，以及 1996 年经修订的《欧洲社会宪章》、《关于建立集体申诉制度的欧洲宪章附加议定书》和 1988 年《美洲人权公约关于经济、社会、文化权利领域的萨尔瓦多附加议定书》等文书的通过。各国政府在七次联合国世界首脑会议(1992-1996)框架内，作出了坚决承诺，以便更为切实有效地处理经济、社会、文化权利问题。此外，有可能通过拟议的《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书，加强对侵犯经济、社会、文化权利行为的问责制。在国内民间社会运动方面和经济、社会、文化权利领域的区域和国际非政府组织内，出现了一些显著动态。

4. 现在无可争议的是，所有人权都是不可分割、相互依存、相互关联的，而且对人的尊严有着同等重要性。所以，国家不仅须对侵犯公民权利和政治权利行为负责，而且也须对侵犯经济、社会、文化权利行为负责。

5. 与公民权利和政治权利一样，凡是缔约国未能遵守经济、社会、文化权利方面的条约义务的，这种情况依据国际法规定就属于违反这一条约的行为。下文所列要点以《林堡原则》为基础，主要与《经济、社会、文化权利国际公约》(下称“《公约》”)相关。不过，这些要点同样有助于解释和适用经济、社会、文化领域的其他国际和国内法律。

二、侵犯经济、社会、文化权利行为的含义

尊重、保护和落实的义务

6. 与公民权利和政治权利一样，经济、社会、文化权利使国家承担着三种不同类型的义务，即尊重的义务、保护的义务和落实的义务。未能履行这三类义务中的任何一类义务，即构成对此种权利的侵犯。尊重的义务要求国家不要干涉经济、社会、文化权利地享受。因此，如果国家作出任意逼迁行为，住房权就遭到侵犯。保护的义务要求国家防止第三方侵犯此类权利。因此，未能确保私人雇主遵守基本劳工标准，就可能构成工作权或享受公正、合理工作条件的权利遭受侵犯的情况。落实的义务要求国家采取恰当的立法、行政、预算、司法措施和其他措施，争取充分落实此种权利。因此，国家未能向有需要者提供基本的初级卫生保健，可能构成一种侵权情况。

行为义务和结果义务

7. 尊重、保护和落实的义务都包含行为义务和结果义务的内容。行为义务要求采取筹划得当的行动，从而使某项权利得到享受。例如，就享受卫生保健的权利而言，行为义务可能涉及通过并执行一项降低产妇死亡率的行动计划。结果义务要求国家达到某些指标，以符合某项详细的实质性标准。例如，在享受卫生保健的权利方面，结果义务要求降低产妇死亡率，使之与 1994 年开罗人口与发展国际会议和 1995 年北京第四次世界妇女大会商定的水平相一致。

酌处权限

8. 与公民权利和政治权利一样，国家在挑选履行各自的义务所采用的手段方面享有一定程度的酌处权。国家实践以及国际条约监督机构和国内法院将法律规范适用于实际案件和情况，有助于发展普遍的最低标准并形成对于经济、社会、文化权利的范围、性质和限度的共同理解。多数经济、社会、文化权利的充分落实只能逐步做到——这事实上也适用于多数公民权利和政治权利，但这并不能改变国家的法律义务性质，这些义务规定：某些措施应当立即采取，另一些措施应当尽快采取。所以，国家必须证明，它正在争取全面落实所涉权利方面取得相当大的进展。国家不能将《公约》第二条中的“逐步落实”规定作为不遵守的借口。国家也不能因为社会、宗教和文化背景不同而减损或限制《公约》确认的权利。

最低限度核心义务

9. 如果一国未能履行经济、社会、文化权利委员会所称的“确保各项权利在最低水平得到落实这项最低限度核心义务，就说明存在违反《公约》的情况[……]”。例如，对于境内有相当数目的个人被剥夺基本的食品、基本初级卫生保健、基本住房或者无法接受最起码的教育的缔约国，可以初步认为该缔约国违反了《公约》。”不论相关国家是否具备资源或是否存在任何其他因素和困难，此种最低限度核心义务均须得到履行。

资源的具备问题

10. 在许多情况下，多数国家都能够在不牵涉相当多资源的情况下较为容易地履行此种义务。但在其他情形中，所涉权利的充分落实须取决于足够的资金和物质资源的提供。然而，正如《林堡原则》第 25 至 28 段所规定，以及经济、社会、文化权利委员会正在形成的判例所确认的，资源紧缺并不能免除国家在落实经济、社会、文化权利方面的某些最低限度义务。

国家政策

11. 如果一国通过作为或不作为，实行一种蓄意违背或忽视《公约》规定的义务或者无法达到规定的行为或结果标准的政策或做法，就说明存在侵犯经济、社会、文化权利的情况。此外，任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治

见解或其他见解、国籍或社会出身、财产、门第或其他地位的歧视，意图或实际取消或损害经济、社会、文化权利的平等享受或行使的，都构成违反《公约》的情况。

性别歧视

12. 在《公约》确认的权利方面对妇女的歧视，按照《消除对妇女一切形式歧视公约》之下的男女平等标准加以对待。这项标准规定须消除社会、文化方面及其他结构性不利状况造成的对妇女的一切形式的歧视，包括性别歧视。

无法履约

13. 在确定哪些作为或不作为构成侵犯经济、社会、文化权利的情况时，有必要对一国无法履行条约义务和不愿履行条约义务这两种情况作出区分。凡表示出于其无法控制的原因无法履行义务的国家，均有责任证明此种情况属实。例如，因发生地震而暂时关闭一个教育机构，属于该国无法控制的情况；然而在没有适当的新方案加以取代的情况下就取消一项社会保障计划，则可能属于该国不愿履行其义务的情况。

由于作为而出现的侵权情况

14. 侵犯经济、社会、文化权利的情况，可以通过国家或其他没有得到国家充分管制的实体的直接行为而发生。此种侵权情况的例子有：

- (a) 正式撤消或中止目前享有的某项经济、社会、文化权利的继续享有所需的立法；
- (b) 故意剥夺某些个人或群体的此种权利，不论是通过法律规定的差别待遇还是强制实行的差别待遇；
- (c) 积极支持第三方采取的与经济、文化、社会权利相抵触的措施；
- (d) 通过明显与关于这些权利的原先的法律义务相抵触的法定义务，除非这样做旨在增进平等，改善最为脆弱群体的经济、社会、文化权利的落实情况；
- (e) 采取任何蓄意倒退措施降低任何此种权利的保障程度；

- (f) 故意阻止或停止某项受《公约》保护的权利的逐步落实，但国家在《公约》允许的限度内行事或是由于缺乏资源或不可抗力才有此作为者除外；
- (g) 削减或挪用专项政府开支，致使此种权利无法得到享受，而且也没有同时采取确保人人享有最低限度维持生计权的恰当措施。

由于不作为而出现的侵权情况

15. 侵犯经济、社会、文化权利的情况，还可由于国家的不作为或国家未能采取源自法律义务的必要措施而发生。此种侵权情况的例子有：

- (a) 未采取《公约》要求采取的恰当步骤；
- (b) 未修改和废除显然与《公约》规定的某项义务不一致的立法；
- (c) 未执行或实施旨在落实《公约》条款的立法或政策；
- (d) 未管制个人或群体的活动，以防其侵犯经济、社会、文化权利；
- (e) 未最大限度地利用现有资源，争取充分落实《公约》；
- (f) 未监测经济、社会、文化权利的落实情况，也未制订并适用履约情况评估标准和指标；
- (g) 未迅速消除一国有义务消除的障碍，以便《公约》保障的某项权利立即得到落实；
- (h) 未能毫不拖延地落实《公约》要求一国立即提供的某项权利；
- (i) 实际有能力达到而未达到某项国际公认的最低权利落实标准；
- (j) 一国在与其他国家、国际组织或跨国公司缔结双边或多边协议之时，未考虑到在经济、社会、文化权利领域本身应负的国际法律义务。

三、侵权责任

国家责任

16. 第二节所述的侵权情况原则上归咎于其境内发生此种情况的国家。因而，负有责任的国家必须建立机制，纠正此种侵权情况，包括进行监督、调查、起诉，并且为受害者采取补救措施。

外国统治或占领

17. 在外国统治的情形中，经济、社会、文化权利遭受剥夺的情况，得归咎于对所涉领土实行实际控制的国家的行为。在殖民统治，其他形式的外国统治和军事占领条件下，情况就是如此。统治国或占领国须对侵犯经济、社会、文化权利的情况承担责任。另外，还存在着一些一致行动的国家侵犯经济、社会、文化权利的情况。

非国家实体的行为

18. 保护义务包括国家确保私营实体或个人(包括受其管辖的跨国公司)不剥夺个人的经济、社会、文化权利的责任。对于因在管制此种非国家行为者的行为方面未能给予应有的重视而造成的经济、社会、文化权利遭受侵犯的情况，国家须承担责任。

国际组织的行为

19. 国家保护经济、社会、文化权利的义务，还延伸到它们对国际组织的参与，它们在这些组织中集体行事。各国极有必要利用其影响力，确保它们参加的组织的方案和政策不造成侵权情况。国际组织，包括国际金融机构，为消除侵犯经济、社会、文化权利的情况，极须修改其政策和惯例，以免造成经济、社会、文化权利遭受侵犯的情况。此种组织的成员国(不论是单独行事还是通过理事机构)以及秘书处和非政府组织，都应当鼓励若干此种组织并在其中造成一种普遍趋势，促其修改政策和方案，以便考虑到经济、社会、文化权利问题，尤其是在经济、社会、文化权利方面的决策进程受到国际机构的压力而无力抵御的国家执行这些政策和方案的情况下出现的问题。

四、侵权行为的受害者

个人和群体

20. 与公民权利和政治权利一样，个人和群体都可能成为经济、社会、文化权利遭受侵犯情况的受害者。某些群体在这方面遭受的伤害尤其严重，这些群体包括低收入群体、妇女、土著和部落居民、被占领土群众、寻求庇护者、难民和

国内流离失所者、少数群体、老年人、儿童、无土地农民、残疾人及无家可归者等。

刑事制裁

21. 侵犯经济、社会、文化权利行为的受害者，不应当纯粹由于其受害者地位而面临刑事制裁，例如通过法律规定无家可归有罪。同样，任何人都不得由于要求享受经济、社会、文化权利而遭受惩治。

五、对于侵权情况的补救措施和其他应对处理办法

诉诸补救措施

22. 凡受侵犯经济、社会、文化权利行为之害的个人或群体，都应当能够诉诸国家和国际两级的有效司法补救措施或其他恰当补救措施。

适足赔偿

23. 凡受侵犯经济、社会、文化权利行为之害，都有资格获得适足赔偿，此种赔偿可以采取恢复原状、补偿、康复、偿还或保证不再犯等形式。

决不正式认可侵权情况

24. 国家司法机关和其他机关必须做到：它们所宣布的任何意见或裁决都不能造成相关国家的国际义务遭到违反的情况获得正式认可的结果。至少，在对侵犯经济、社会、文化权利的情况作出任何裁决时，国家司法机构应当将国际和区域人权法的相关条款视为解释依据。

国家人权机构

25. 国家监察专员机构和人权委员会等倡导和监测机构，应当像对待侵犯公民权利和政治权利情况那样，积极处理侵犯经济、社会、文化权利的情况。

国际文书的国内适用

26. 国内法律秩序直接吸收或适用确认经济、社会、文化权利的国际文书，或在这一序可在很大程度上扩大补救措施的范围并增强其有效性，因此在任何情形下都应予以鼓励。

有罪不罚

27. 国家应当采取有效措施，排除任何侵犯经济、社会、文化权利的现象不受惩治的可能性，并确保任何可能对侵犯此种权利的行为负有责任的人都能因其行为而受到惩治。

法律专业人员的作用

28. 为了使侵犯经济、社会、文化权利情况的受害者能够利用切实有效的司法补救措施和其他补救措施，理事、法官、审判员、律师协会乃至整个法律界，都应当按照国际法学家委员会在 1995 年《班加罗尔宣言和行动计划》中提出的建议，在其专业工作中加倍关注这种侵权情况。

特别报告员

29. 为了进一步加强侵犯经济、社会、文化权利情况的防治、预警、监测和处理方面的国际机制，联合国人权委员会应当任命一些这一领域的主题特别报告员。

新的标准

30. 为了进一步明确国家尊重、保护和落实经济、社会、文化权利的义务的内容，国家和相关国际机构应当积极谋求就一些具体的经济、社会、文化权利，特别是工作权、食物权、住房权和卫生保健权，通过新的标准。

任择议定书

31. 应当通过并毫不拖延地批准规定个人和群体可在《公约》确认的权利方面提出申诉的任择议定书。《消除对妇女一切形式歧视公约》拟议的任择议定书，应当确保对侵犯经济、社会、文化权利的情况给予同等程度的重视。此外，应当考虑拟订一项《儿童权利公约》之下的任择申诉程序。

记录和监测

32. 所有相关行为者，包括非政府组织、国家政府和国际组织，都应当开展侵犯经济、社会、文化权利情况的记录和监测工作。相关国际组织必须为这一领域的国际文书的落实提供必要的支持。联合国人权事务高级专员的任务包括促进

经济、社会、文化权利，现在有必要立即采取有效步骤，并将足够的人力和财力拨用用于这一目的。专门机构以及其他在经济和社会领域开展工作的国际组织，也应当适当重视属于权利的经济、社会、文化权利，并且在还没有对处理侵犯这些权利的情况的努力作出贡献的情况下，对这些努力作出贡献。

关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》的 林堡原则

导 言

(一) 由国际法学家委员会、林堡大学(荷兰马斯特里赫特)法律系和辛辛那提大学(美利坚合众国俄亥俄州)厄本·摩根人权学院召集的一批国际法知名专家，于1986年6月2日至6日在马斯特里赫特举行会议，研讨《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国的义务的性质和范围，经社理事会新设立的经济、社会、文化权利委员会对缔约国报告的审议问题，以及《公约》第四部分之下的国际合作问题。

(二) 29位与会者分别来自澳大利亚、德意志联邦共和国、匈牙利、爱尔兰、墨西哥、荷兰、挪威、塞内加尔、西班牙、联合王国、美利坚合众国、南斯拉夫、联合国人权事务中心、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织、英联邦秘书处以及一些赞助组织。其中四名与会者为经社理事会经济、社会、文化权利委员会成员。

(三) 与会者一致商定下列原则，与会者认为，这些原则反映了国际法的现状；但某些建议采用了“应当”一词，而没有采用“得”一词。

第一部分、缔约国义务的性质和范围

A. 一般意见

1. 经济、社会、文化权利是国际人权法的一个组成部分。这些权利是各项国际文书尤其是《经济、社会、文化权利国际公约》所载的具体条约义务的主题。

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》及其任择议定书一道，于1976年生效。这两项公约旨在阐明《世界人权宣言》，这几项文书共同构成《国际人权宪章》。

3. 人权和基本自由是不可分割、相互依存的，因此，对公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利这两类权利的落实、增进和保护均应当给予同等的重视，并且加紧予以考虑。

4. 对于《经济、社会、文化权利国际公约》(下称“《公约》”),应当根据《维也纳条约法公约》(1969年,维也纳),在考虑到目标和宗旨、一般含义、筹备工作及相关实践的情况下,加以忠实的解释。

5. 在执行《公约》和监测缔约国的落实情况过程中应当考虑到相关的专门机构以及联合国机构和政府间组织,包括人权领域的联合国工作组和特别报告员的经验。

6. 经济、社会、文化权利可在多种政治环境中得到落实。这些权利的充分落实并非只有一条单一途径。在市场经济体和非市场经济体以及集权制和非集权制政治结构中,都有过成功和失败的事例。

7. 缔约国任何时候都必须主动忠实地履行自己根据《公约》承担的义务。

8. 虽然充分落实《公约》确认的权利的工作须逐步加以实现,但可使某些权利的适用立即由法院裁判,而另一些权利则可以逐步成为可由法院裁判的权利。

9. 非政府组织可发挥推动落实《公约》的重要作用。因此,应当在国家和国际两级便利此种作用的发挥。

10. 缔约国在履行《公约》之下的义务方面,既对国际社会负有责任也对本国人民负有责任。

11. 因此,全国一致努力动员社会各阶层充分参与,对于在经济、社会、文化权利的落实工作取得进展是必不可少的。在任何阶段,包括国家政策的制定、实施和审评阶段,都需要民众的参与。

12. 对履约情况的监督,应当本着合作与对话的精神进行。为此,在审议缔约国的报告时,经济、社会、文化权利委员会(下称“委员会”)应当分析阻碍《公约》所涉权利的落实的原因和因素,并酌情提出解决办法。这一做法不应排除调查发现并根据现有资料证明得出这样的结论,认定缔约国未履行根据《公约》应负的义务。

13. 所有监测《公约》的机构在评估缔约国的履约情况时,都应当特别重视不歧视原则和法律面前人人平等原则。

14. 鉴于《公约》所载权利的逐步落实对发展的意义,应当特别注重采取措施,提高贫困者和其他弱势群体的生活水平,同时考虑到可能需要采取特别措施,保护土著人民和少数群体的文化权利。

15. 在评估国际社会为实现《公约》目标而作的努力时，应当考虑到国际经济关系中的趋势。

B. 具体涉及《公约》第二部分的解释性原则

第二条第一款：“... 采取步骤... 用一切适当方法，尤其包括用立法方法... ”

16. 所有缔约国都有义务立即着手采取步骤，争取充分落实《公约》所载各项权利。

17. 在国家一级，缔约国得采用与权利的性质相一致的一切适当手段，包括立法、行政、司法、经济、社会及教育措施，以便履行根据《公约》应负的义务。

18. 仅依靠立法措施不足以履行《公约》义务。但是，应当指出，如果现行立法与《公约》规定承担的义务相违背，第二条第一款则往往要求采取立法行动。

19. 缔约国得提供有效的补救办法，包括酌情提供司法补救办法。

20. 某个国家采取的手段是否恰当，由该缔约国决定，同时，联合国经济及社会理事会应当在委员会的协助下，对此种手段的恰当性进行评议。这种评议应当不妨害依据《联合国宪章》设立的其他机构的权限。

“逐渐达到... 权利的充分实现”

21. “逐渐达到... 权利的充分实现”的义务要求缔约国尽可能迅速采取行动，争取落实相关权利。这决不能解释为意味着对国家来说有权无限期地延缓确保充分落实的努力。相反，所有缔约国都有义务立即着手采取步骤，履行其根据《公约》应负的义务。

22. 《公约》的有些义务要求所有缔约国立即充分执行，《公约》第二条第二款关于禁止歧视的规定便是如此。

23. 逐步实现的义务不以资源是否增加为转移；它要求切实有效地利用现有资源。

24. 逐步落实不仅可以通过增加资源实现，也可以通过开发人人实现《公约》确认的权利所需的社会资源实现。

“尽最大能力”

25. 缔约国不论经济发展水平如何，都有义务尊重每个人的最低限度生存权利。

26. “尽最大能力”既是指利用一国境内的资源，也是指利用国际社会通过国际合作和援助提供的资源。

27. 在判定是否已经为实现《公约》确认的权利采取了充分措施时，应当注重公平、有效地利用和能够获取现有资源。

28. 在利用现有资源方面，应当优先考虑实现《公约》确认的权利，同时铭记有必要确保人人都能满足生存需求并获得基本服务。

“... 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... ”

29. 依照《联合国宪章》(第五十五条和第五十六条)和《公约》开展的国际合作和提供的援助，应当作为优先事项考虑到包括经济、社会、文化权利及公民权利和政治权利在内的所有人权和基本自由的实现。

30. 国际合作与援助必须着眼于建立一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，《公约》所载的权利和自由能够获得充分实现(参看《世界人权宣言》，第 28 条)。

31. 不论政治、经济和社会制度的差别如何，各国都应当排除基于此种差别的歧视，相互合作，促进国际社会、经济、文化进步，尤其是促进发展中国家的经济增长。

32. 缔约国应当通过国际途径采取步骤，提供援助与合作，以便实现《公约》确认的各项权利。

33. 国际援助与合作应当以国家的主权平等为基础，旨在实现《公约》所载的权利。

34. 在依照第二条第一款开展国际合作与援助活动时，应当铭记国际组织的作用和非政府组织的贡献。

第二条第二款：不歧视

35. 第二条第二款需要立即付诸实施，并需要缔约国作出明确保证。所以，应使其接受司法审查及其他求助程序。

36. 第二条第二款提及的歧视理由并非详尽无遗。

37. 一旦加入《公约》，国家就应当毫不拖延地废除任何影响到经济、社会、文化权利享受的歧视性法律、规章和惯例(包括不作为和作为)，从而消除法律上的歧视。

38. 由于缺乏资源或其他原因，经济、社会、文化权利得不到公平享受而出现的事实上的歧视，应当尽快消除。

39. 凡纯粹为了确保充分提高某些群体或个人的地位而采取的特别措施——此种群体或个人需要受到必要的保护，以便确保他们能够平等享受经济、社会、文化权利——不得视为歧视，但条件是：此种措施并不因而导致不同群体享有不同权利的状况得到维持的局面；而且此种措施不得在其力图实现的目标实现之后继续实行。

40. 第二条第二款要求缔约国禁止个人和机构在任何公共生活领域实行歧视。

41. 在实施第二条第二款时，应适当考虑到所有相关国际文书，包括《消除歧视宣言》和《消除一切形式种族歧视国际公约》监督委员会(消除种族歧视委员会)根据上述《公约》开展的活动。

第二条第三款：发展中国家的非本国国民

42. 一般来说，《公约》同等适用于国民和非本国国民。

43. 第二条第三款的目的是终止非本国国民组成的某些经济集团在殖民时期占有的支配地位。鉴于这一点，对第二条第三款中的例外规定应作狭义解释。

44. 对第二条第三款的这种狭义解释，具体针对的是经济权利概念和发展中国家概念。后一种概念指的是那些获得独立并且符合联合国有关发展中国家分类规定的国家。

第三条：男女享有平等权利

45. 在适用第三条时，应当适当顾及《消除歧视宣言》和《消除一切形式种族歧视国际公约》等相关文书以及监督委员会(消除种族歧视委员会)根据上述《公约》开展的活动。

第四条：限制

46. 第四条的主要意图是保护个人的权利，而不是任由国家施加限制。

47. 该条目的并不是要对影响到个人的生计或生存或人格完整性的权利实行限制。

“法律所确定的”

48. 不得对经济、社会、文化权利的行使实行任何限制，但符合《公约》规定并在实行限制时现行有效的国内普遍适用法有规定者除外。

49. 规定对经济、社会、文化权利的行使实行限制的法律，不得具有任意性质，不合理或具有歧视性。

50. 限制经济、社会、文化权利的行使的法律规则应当规定明确，并且容易为每个人所理解。

51. 法律应当规定充分的保障措施和有效的补救办法，防止非法或任意对经济、社会、文化权利实行限制。

“促进... ..总的福利”

52. 这句话应当解释为改善全体人民的福利。

“民主社会中的”

53. “民主社会中的”一语，应当解释为对限制措施的实施进一步加以限制。

54. 实行限制的国家有责任证明，这些限制不会损害社会的民主运作。

55. 尽管民主社会没有统一的模式，但一个承认并尊重《联合国宪章》和《世界人权宣言》阐明的人权的社会，可视为符合这一定义。

“同这些权利的性质不相违背”

56. “同这些权利的性质不相违背”这一限制规定要求，对某种限制的解释或适用不得损害相关权利的实质。

57. 第五条第一款强调，无论是一般权利、默示权利还是剩余权利，国家均无权实行超出法律具体规定的范围的限制。

法律中的任何条款都不得解释为破坏“……所承认的任何权利和自由”。此外，第五条旨在确保《公约》中的任何部分都不被解释为损害所有人民充分、自由地享受并利用其自然财富和资源的固有权利。

第五 条

58. 第五条第二款的目的在于确保《公约》中的任何条款不被解释为损害已经生效或可能生效的国内法或任何双边和多边协定、公约或协议条款，根据这些条款，将向受保护者提供更为优惠的待遇。第五条第二款也不得解释为限制根据缔约国接受的国内和国际义务受到更大程度保护的任何人权的行使。

C. 具体涉及《公约》第三部分的解释性原则

第八条：“法律所规定的”

59. 见第四条中“法律所确定的”这一同义术语项下的解释性原则。

“民主社会中……所需要的”

60. 除了第四条下所列关于“民主社会中的”这一短语的解释性原则以外，第八条还对限制工会权利的缔约国规定了更大的限制。该条规定，此种限制应当是的确有必要实行的限制。“所需要的”一语意味着这种限制：

- (a) 出于紧迫的公共或社会需要而实行；
- (b) 谋求的是正当的目标；
- (c) 程度与该目标相称。

61. 对某项限制的必要性所作的任何评判，都应当基于客观考虑。

“国家安全”

62. 只有在面对武力或武力威胁，维护国家生存或领土完整或政治独立而对某些权利采取限制措施的情况下，才能以维护国家安全为由采取此种措施。

63. 不能仅仅为了防止法治遭到局部或较为零星的威胁而以维护国家安全为由实行限制。

64. 不能以维护国家安全为借口实行模糊或任意的限制，只有在具备充分有效防止滥用行为的保障措施和补救办法的情况下，才能以维护国家安全为由实行限制。

65. 对经济、社会、文化权利的系统侵犯，实际有损国家安全，也会危及国际和平与安全。犯有此种侵权行为的国家，不得以国家安全为由，采取措施压制反对这种侵权行为的意见或对公众采取压制性做法。

“公共秩序”

66. 《公约》中采用的“公共秩序”一语，可界定为确保社会运转的一整套规则，或作为社会的基础的一套基本原则。尊重经济、社会、文化权利是公共秩序的一个组成部分。

67. 对于公共秩序，应当联系以维护公共秩序为由加以限制的某些经济、社会、文化权利的目的加以解释。

68. 负责维护公共秩序的国家机构或人员行使其权力时，应受到议会、法院或其他独立的主管机构的监控。

“他人的权利和自由”

69. 他人的权利和自由对《公约》所载权利可有限制作用，其范围超出《公约》所确认的权利和自由。

D. 侵犯经济、社会、文化权利的情况

70. 凡缔约国未履行《公约》所载义务的，依据国际法规定，即属违反《公约》的情况。

71. 在判定哪些情况属于未能履行义务时，必须铭记的是，《公约》赋予缔约国一定程度的酌处权，允许其选择达到《公约》目标的手段；而且超出缔约国合理控制范围的因素有可能对其落实某些权利的能力产生不利影响。

72. 一缔约国，如存在以下情况，就会违反《公约》：

- 未采取《公约》要求其采取的步骤；
- 未迅速消除其有责任消除的障碍，以便迅速兑现某项权利；
- 未毫不拖延地落实《公约》要求其立即提供的某项权利；
- 实际有能力达到而蓄意不达到某项国际公认的最低权利落实标准；
- 不遵照《公约》的规定而对《公约》确认的某项权利实行限制；
- 故意拖延或制止某项权利的逐步实现，但此种行为在《公约》允许的限度内或因资源缺乏或因不可抗力而作出者除外；
- 未按《公约》要求提交报告。

73. 根据国际法，《公约》每个缔约国都有权提出以下意见：另一缔约国未履行《公约》规定应负之义务，并提醒该缔约国注意这一点。由此可能引起的任何争端，都应当依照关于和平解决争端的相关国际法规则加以解决。

第二部分、《公约》第四部分之下的对缔约国报告的 审议和国际合作

A. 缔约国编写和提交报告

74. 《公约》第四部分规定的监督机构是否有效，在很大程度上取决于缔约国是否能够及时提供高质量的报告。所以，各国政府务请将其报告尽量编写得言之有物。为此，各国政府应当制定恰当的内部程序，以便征求主管政府部门和机构的意见，编集相关数据资料，培训工作人员，获取背景资料，并同相关非政府机构和国际机构协商。

75. 可以通过贯彻主要人权监督机构的主席在 1984 年提交大会的报告(联合国 A39/484 号文件)中提出的咨询服务和技术援助方案的各项内容要点，推动《公约》第 16 条下的报告的编写工作。

76. 缔约国应当将其报告义务视为一次机会，借以广泛公开讨论旨在实现经济、社会、文化权利的目标和政策。为此，报告内容，如有可能，还应将报告草

稿加以广泛宣传。报告的编写还应当是一次好机会，可借以审查相关国家政策在多大程度上体现了每项权利的范筹和内容，详细说明实现该项权利的各种手段。

77. 鼓励缔约国研究让非政府组织参与报告编写工作的可能性。

78. 在汇报为实施《公约》而采取的法律步骤时，缔约国不应当只是叙述任何相关的立法条款。缔约国应当酌情详细叙述为落实这些权利而采取的司法补救办法、行政程序和其他措施，并叙述这些补救办法和程序之下的实践情况。

79. 缔约国的报告应当包括定量信息，以便显示相关权利实际受到保护的程 度。统计资料以及有关预算拨款和开支的资料的列出，应当有助于《公约》义务遵守情况的评估。缔约国应当尽可能通过规定明确的《公约》落实目标和指标。此种目标和指标应当酌情以通过国际合作确立的标准为基础，从而提高缔约国在报告中提交的数据的相关性和兼容性。

80. 必要时，政府应当开展或委托开展研究，以使其能够填补资料方面的空白，了解实现遵守《公约》权利方面取得的进展和遇到的困难。

81. 缔约国的报告应当列出可以通过国际合作取得更多进展的领域，并提出可能有助于这一目标的实现的经济和技术合作方案。

82. 为了确保缔约国与负责评估其履约情况的机构进行有意义的对话，缔约国应当指派完全熟悉报告中提出的各种问题的代表。

B. 经济、社会、文化权利委员会的作用

83. 委员会的任务是协助经济及社会理事会开展《公约》指定由后者开展的实质性工作。具体而言，委员会的作用是审议缔约国报告，并提出一般性建议，包括缔约国如何更加充分地遵守《公约》的建议。经济及社会理事会作出的关于以一个由独立专家组成的委员会取代理事会会期工作组的决定，将使缔约国的执行情况受到更为有效的监督。

84. 为了使委员会能够充分履行职责，经济及社会理事会应当确保为委员会安排足够的会议。

有必要按照经济及社会理事会第 1985/17 号决议，提供委员会有效行使职能所需的人员和便利条件。

85. 为了处理《公约》所涉实质性问题的复杂情况，委员会似可考虑将某些任务下放给委员承担。例如，可以设立起草小组，负责准备一般性初步意见或建议或所收资料的摘要。可以任命报告员，协助委员会开展工作，具体而言，负责就具体专题编写报告，并为此征求缔约国、专门机构和有关专家的意见；负责起草关于经济和技术援助项目的建议，此种项目可有助于克服缔约国在履行《公约》义务方面遇到的困难。

86. 委员会应当依照《公约》第 22 条和 23 条，与联合国其他机构、专门机构和其他相关组织一道，探索是否可能采取其他国际措施推动《公约》的逐步落实。

87. 委员会应当重新考虑目前采用的六年为一个报告周期的做法，因为报告提交延误，造成六年期不同阶段提交的报告同时审议的局面。委员会还应当审查缔约国报告指南，以便协助缔约国编写报告并提出任何必要的修改建议。

88. 委员会应当考虑请缔约国对某些专题发表评论，从而使缔约国能够与委员会进行直接、持续的对话。

89. 委员会应当充分关注对《公约》所载义务的遵守情况的评估涉及的方法问题。参考指标——只要这些指标能够有助于测量某些权利的实现方面取得进展——或许有助于评估在《公约》之下提交的报告。委员会应当适当考虑到由专门机构或在其框架内选定的指标，并在找出不足的情况下与相关专门机构协商，利用或推动开展补充研究工作。

90. 凡是委员会认定一缔约国提供的资料不足以恰当评估取得的进展和遇到的困难的，委员会就应当请求该缔约国提供补充资料，酌情说明它希望缔约国述及的具体问题。

91. 在根据经济及社会理事会第 1985/17 号决议编写报告时，除了“报告审议情况摘要”以外，委员会还应当考虑突出在审议过程中提出的主题问题。

C. 委员会与专门机构和其他国际机构的关系

92. 委员会的设立为发展委员会与专门机构和其他国际机构的积极、互利关系提供了机会。

93. 应当考虑在《公约》第 18 条之下作出新的安排，此种安排将能够使专门机构对委员会的工作作出更大的贡献。鉴于专门机构之间在落实经济、社会、文化权利方面的工作方法不尽相同，在根据第 18 条作出此种安排时应当灵活掌握。

94. 为了恰当监督第四部分之下的《公约》的执行情况，专门机构和委员会有必要就共同关心的问题展开对话。具体而言，磋商应当讨论以下问题：有必要为评估履约情况制订指标；有必要为缔约国提交报告起草指导方针；有必要为专门机构在第 18 条之下提交报告作出安排。还应当考虑到专门机构采用的任何相关程序。专门机构的代表出席委员会的会议，将起到十分有益的作用。

95. 委员会成员有必要访问有关专门机构，通过个人交往了解这些机构与《公约》所载权利的实现相关的方案，并商讨与这些机构合作的可能的领域。

96. 应当发起进行委员会与国际金融机构和发展机构之间的磋商，以便就为实现《公约》确认的权利如何分配现有资源交流信息和看法。这些交流应当考虑到国际经济援助对缔约国旨在执行《公约》的努力的影响，并考虑到在《公约》第 22 条之下开展技术和经济合作的可能性。

97. 人权委员会除了承担《公约》第 19 条之下的职责以外，还应当考虑到委员会在审议与经济、社会、文化权利相关的议程上的项目方面的工作。

98. 《经济、社会、文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》相关。虽然多数权利可以得到明确划分，归入前一项公约或后一项公约，但是，有些权利和条款在这两项文书中都得到提及，这些权利和条款难以明确区分。此外，这两项公约载有共同的规定和条款。因此，经济、社会、文化权利委员会和人权事务委员会之间有必要作出协商安排。

99. 鉴于其他国际法律文书与《公约》相关，经济及社会理事会应当尽早考虑是否需要与各监督机构达成有效的协商安排。

100. 敦促负责实现经济、社会、文化权利的国际和区域政府间组织酌情制订措施，推动实现《公约》。

101. 委员会是经济及社会理事会的一个附属机构，因此，敦促在经济及社会理事会享有咨商地位的非政府组织出席并关注委员会会议，并酌情根据经济及社会理事会第 1296(XLIV)号决议提交资料。

102. 委员会应当与政府间组织和非政府组织及研究机构合作，商定开发一个记录、储存与经济、社会、文化权利国际文书相关的判例法和其他解释性材料的系统，并开放该系统供使用。

103. 作为第 23 条建议采取的措施之一，建议定期举行研讨会，以便研讨委员会的工作和缔约国在实现经济、社会、文化权利方面取得的进展。

选用书目

Alston, Philip. U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the need for an entirely new strategy. *American journal of international law*, vol. 84, No. 2, April 1990. pp. 365-393.

----- Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human rights quarterly*, vol. 9, No. 3, August 1987. pp. 332-381.

-----and Quinn, Gerard. The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human rights quarterly*, vol. 9, No.2, May 1987. pp. 156-229.

Andreassen, Skalnes, Smith and Stokke. Assessing human rights performance in developing countries; the case for a minimal threshold approach to economic and social rights. *Human rights in developing countries; Yearbook 1987/1988*. Copenhagen, Akademisk Forlag, 1988. pp. 333-355.

Arambulo, Kitty. Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; theoretical and procedural aspects. Antwerp, Intersentia-Hart, 1999.

Berenstein, A. Economic and social rights; their inclusion in the European Convention on Human Rights - problems of formulation and interpretation. *Human rights law journal*, vol. 2, 3/4, 1981. pp. 257-280.

Community Law Centre (University of the Western Cape). Socio-economic rights in South Africa: a resource book. Sandra Liebenberg and Karrisha Pillay, eds. Cape Town, Socio-Economic Rights Project, 2000.

Craven, Matthew. The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Netherlands international law review*, vol.XL,1993. pp. 367-404.

----- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a perspective on its development. Clarendon Press, 1993.

Gomez, Mario. Social economic rights and human rights commissions. *Human rights quarterly*, vol. 17, No.1, February 1995. pp. 155-169.

Harvey, Philip. Monitoring mechanisms for international agreements respecting economic and social human rights. *Yale journal of international law*, vol. 2, No. 2, Summer 1987. pp. 396-420.

Hoof, G.J.H. van. The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. *The right to food*. Alston and Tomasevski eds. Martinus Nijhof, 1984. pp. 97-110.

Human Rights and Equal Opportunity Commission. Our homeless children; report of the national inquiry into homeless children. Canberra, 1989.

Hunt, Paul. Reclaiming social rights; international and comparative perspectives. Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996.

International Council on Human Rights Policy. Performance and legitimacy; national human rights institutions. Versoix, Switzerland, 2000.

International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development. Circle of rights; economic, social and cultural rights activism: a training resource. Washington D.C., 2000.

Jochnick, Chris. Confronting the impunity of non-State actors; new fields for the promotion of human rights. *Human rights quarterly*, vol. 21, No. 1, February 1999. pp. 56-79.

Karapuu, Heikki and Rosas, Allan. The juridical force of economic, social and cultural rights -- some Finnish examples. *Nordic journal of human rights*, 1989. pp. 36-42.

Leckie, Scott. Another step towards indivisibility; identifying the key features of violations of economic, social and cultural rights. *Human rights quarterly*, vol. 20, No. 1, 1998. pp. 81-124.

Lindsnaes, Lindholm and Yigen, (eds). *National human rights institutions: articles and working papers: input into the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*. Copenhagen, Danish Centre for Human Rights, 2000.

Robertson, Robert E. Measuring State compliance with the obligation to devote the "maximum available resources" to realising economic, social and cultural rights. *Human rights quarterly*, vol. 16, No. 4, November 1994. pp. 693-714.

Scott, Craig. The interdependence and permeability of human rights norms; towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights. *Osgoode hall law journal*, vol. 27, No. 4, 1989. pp. 770-878.

Trubek, David M. Economic, social and cultural rights in the third world; human rights law and human needs programs. *Human rights in international law; legal and policy issues*. Theodor Meron, ed. Oxford, Clarendon Press, 1984. pp. 205-272.

Türk, Danilo (Special Rapporteur on the realization of economic, social and cultural rights). First progress report (E/CN.4/Sub.2/1990/19) and final report (E/CN.4/Sub.2/1992/16).