

**Justice NOW! Ratify to
Protect all Human Rights**

CAMPAIGN FOR THE RATIFICATION AND IMPLEMENTATION
OF THE OPTIONAL PROTOCOL TO THE INTERNATIONAL
COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS



《经济、社会和文化权利国际公约任
择议定书》

行动指南 | 手册 1

更新你的《经济、社会和文化权
利国际公约》方面的知识

《经济、社会和文化权利国际公约任择
议定书》问题国际非政府组织联盟

这系列的手册是由《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟（简称非政府组织联盟）撰写。非政府组织联盟将世界各地的一些个人和组织团结起来，他们的共同目标是促成批准和落实《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》（简称《任择议定书》）。

《任择议定书》授权经济、社会和文化权利委员会（简称委员会），在缔约国侵犯《经济、社会和文化权利国际公约》（简称《公约》或《公约》）中包含的经济、社会和文化权利时，受理和研究针对这些国家的申诉。我们希望这些手册能提供信息和材料，来促进国际和国家层面的倡导工作。

本系列包括四本手册

手册1: 《更新你的经济、社会和文化权利国际公约方面的知识》探讨了《公约》内容，《任择议定书》争取落实《公约》列载的义务。本手册解释了经济、社会和文化权利，《公约》规定的国家义务，委员会的作用以及在落实和执行经济、社会和文化权利方面的挑战。

手册2: 《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书概述》阐述了《任择议定书》所引进的程序和机制，颁布和批准过程，以及委员会受理和研究针对缔约国申诉的权力。

手册3: 《为什么各国应批准经济、社会和文化权利国际公约任择议定书？》概述了各国可从批准和落实《任择议定书》中取得的一些关键益处。该手册驳斥了那些质疑经济、社会和文化权利的可诉性的说法，并提供指南，来倡导《任择议定书》的批准以及在国内的落实。

手册4: 《游说你的国家并倡导批准和落实任择议定书的手段》提供了信息、资源和模板，来协助你为《任择议定书》的批准和落实而进行游说。

在作者同意的情况下，可复印、翻译或改编本报告的任何部分，但复印的部分应免费或以成本价格（不谋取利润）分发，并标明作者为《任择议定书》问题国际非政府组织联盟。在进行任何商业复制前，需得到作者的书面同意。如果在任何材料中使用本系列手册中的信息，请向非政府组织联盟提供材料的复印件。

非政府组织联盟是由一个督导委员会来领导，委员会目前由下列组织的代表组成：国际特赦组织(AI)，住房权和驱逐问题中心(COHRE)，社区法律中心，经济、社会和文化权利国际网(ESCR-Net)，粮食第一信息和行动网(FIAN)，国际法学家委员会(ICJ)，国际人权联盟(FIDH)，国际妇女权利行动观察组织亚太分部(IWRAW Asia Pacific)，社会权利倡导中心(SRAC)，以及美洲国家间人权、民主和发展平台(PIDHDD)。经济、社会和文化权利国际网协调非政府组织联盟的活动。

© 《经济、社会和文化权利任择议定书》问题国际非政府组织联盟版权所有

c/o ESCR-Net

211 East 43rd Street, Suite 906
New York, NY 10017

United States

电话：+1 212 681 1236 传真：+1 212
681 1241

电子邮件：op-coalition@escr-net.org



fich

ESCR-Net

IWRAW Asia Pacific



www.escr-net.org

手册1:

更新你的《经济、社会和文化权利国际公约》方面的知识

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》授权经济、社会和文化权利委员会（简称委员会或CESCR），当缔约国侵犯《经济、社会和文化权利国际公约》（简称《公约》或《公约》）中包含的经济、社会和文化权利时，受理和研究针对这些国家的申诉。

手册1概述的内容是：经济、社会和文化权利，《公约》以及相关的国家义务，委员会的作用以及在落实和执行经济、社会和文化权利方面的挑战。所有这些元素对于理解《任择议定书》的程序至关重要。

目录

1. 经济、社会和文化权利	1
2. 《经济、社会和文化权利国际公约》	1
A. 《公约》及其监督机构	1
B. 《公约》所保护的权利	3
C. 《公约》规定各国担负的义务	5
D. 经济、社会和文化权利的可诉性	11

1. 经济、社会和文化权利

要享有尊严和自由的生活，经济、社会和文化权利是必不可少的要素，这样的生活包括工作、健康、教育、食物、水、卫生、住房、社会保障、健康的环境以及文化。人权提供了包含一个普世公认价值和准则的共同框架，来追究国家的侵害责任，并日益追究非国家行为者的侵害责任，而且动员集体行动，来实现经济和社会正义、政治参与和平等。

长期以来，世界各地的人们为这些基本权利而奋斗。许多传统宗教和哲学都表达了对贫困者和受压迫者的关切，而在更近的时期，人权在国际法中得到阐述。

1948年，联合国大会通过了《世界人权宣言》(UDHR)¹。其确立的理想和原则承认，所有的人权都互相依存、不可分割：这一理想既保障人们的公民和政治自由，也保障人们的经济和社会福祉。《世界人权宣言》宣布“免于恐惧和匮乏的自由”是人民的最高理想，并确认经济、社会和文化权利的同等重要性。更为具体的是，《世界人权宣言》承认了社会保障的权利、工作权利、享有充足生活水平的权利、受教育的权利和参与文化生活的权利。而在《世界人权宣言》获得通过之前，国际劳工组织就已承认国际劳工权利，该权利现在属于经济、社会和文化权利的范畴。

《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》（《公约》）及其姊妹公约《公民权利和社会权利国际公约》，一起构成了《国际人权法案》，该《法案》是联合国内部保护人权的支柱。

经济、社会和文化权利通过《公约》和其他国际和区域性条约而被体现在国际条约法中。²

2. 《经济、社会和文化权利国际公约》

A. 《公约》及其监督机构

《经济、社会和文化权利国际公约》是联合国人权体系中处理人们的经济、社会和文化权利的主要条约。

那些批准《公约》的国家同意受到其中准则的约束。作为一项国际人权条约，《公约》规定的国际义务对这些国家具有法律约束力。至2010年8月，全世界有160个国家是《公约》的缔约国。因此，可以认为《公约》反映了全球对经济、社会和文化领域普世人权标准的共识。

1 《世界人权宣言》(UDHR)，联合国大会第217A (III)号决议，联合国文件编号A/810，[<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>].

2 国际文书包括：《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW) [<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>] 及其《任择议定书》 [<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/text.htm>];

《儿童权利公约》(CRC) [<http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>] 及其第一项《任择议定书》 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425593] 和第二项及其《任择议定书》 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425594]; 《消除一切形式种族歧视国际公约》(CERD) [<http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>]; 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(CMW) [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425574]; 《关于难民地位的公约》(CSR) [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425586];

《国际劳工公约》 [<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>];

区域性人权文书包括《美洲人的权利和义务宣言》

[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425903&parent_id=425906];

《美洲人权公约》

[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425919&parent_id=425906];

《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》) [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425922&parent_id=425906];

《非洲人权和人民权利和义务宪章》 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425923&parent_id=425906];

《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》 [http://www.achpr.org/english/_info/women_en.html];

《欧洲社会宪章》(欧洲理事会) [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425927&parent_id=425906].

《公民权利和政治权利国际公约》中某些权利的实现，也暗含经济、社会和文化权利方面的要求 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425178], 例如生命权。

当一个国家批准一项条约时，就自愿承担了一项庄严的责任，来真诚地落实条约中的各项义务，并确保其全国性的法律符合其国际义务。通过国内法规来落实条约条款的义务，符合《维也纳条约法公约》。该公约宣布：“一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。³实际上，当现行法规违反该公约规定的义务时，该公约经常要求采取立法行动。

因此，各国通过批准人权条约，而可以受到国际社会、批准相同文书的其他国家和本国公民及居住在其领土上的其他人的问责。

当一个国家成为《公约》的缔约国后，就必须最大限度地分配其现有资源，来在其领土和其控制的领土上实现经济、社会和文化权利。《公约》还承认，经济、社会和文化权利的实现水平将随着经济发展的不同水平而有所差异，《公约》确认有必要在发展方面进行国际合作，以实现这些权利。

除了国际和区域性条约，许多国家还在宪法与国内法律中阐述了经济、社会和文化权利方面的承诺。

经济、社会和文化权利委员会监督《公约》的落实情况。该机构由联合国经济和社会理事会（理事会对由联合国大会选出的53个国家组成）选出的独立专家组成。⁴ 委员会具有三项主要职能。

首先，该委员会颁布《一般性意见》。虽然本身不具法律约束力，但《一般性意见》是对《公约》的权威性解释，而《公约》对缔约国具有法律约束力。

委员会的第二项职能是**定期监督**。缔约国须每隔5年向委员会提交一份有关他们落实《公约》情况的报告。委员会与缔约国的代表对话，并考虑非政府组织提供的材料，然后发布《观察结论》。《观察结论》评估缔约国对《公约》义务的落实程度，虽然不具法律约束力，但代表联合国的权威。人们预计，由于缔约国受到《公约》的法律约束，而且参加监督程序，他们将认真考虑委员会作出的建议。但《观察结论》的落实情况实际上各不相同。在一些情况中，这导致法律、政策和做法得到修改，而且/或者引起相关问题在国家层面得到更多的公共辩论。而建议是否得到遵循，取决于政府或公民社会中是否有全国性的行为体，来在国家层面落实建议。

委员会的第三项职能是开展**《任择议定书》确定的三项程序**：1) 分析申诉⁵，这些申诉是由那些声称《公约》权利遭受侵犯的个人或群体提出的，或是代表他们提出的；2) 在收到关于缔约国严重或有系统地违反《公约》的可靠信息时，开展**调查**；3) 当一缔约国认为另一缔约国没有履行其《公约》义务时，评估**国家间的申诉**。《手册2》深入探讨了这一问题。

关于哪些国家是《公约》缔约国的信息：

<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

《公约》全文：

<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

委员会的《一般性意见》解释了《公约》中权利的内容：

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm> 或

http://www.escr-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=425203

3 联合国《维也纳条约法公约》第27条，该公约于1969年5月23日开始征集签名，1980年1月27日生效。

《联合国条约汇编》第1155卷， [<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/vclt/vclt.html>]。

4 欲了解选举程序，参阅《手册4》第二部分第1章：《经济、社会和文化权利委员会成员选举》。

5 注意：联合国人权体系和《任择议定书》中的“通讯”一词是指关于侵犯人权行为的“申诉”。

B. 《公约》保护的权利

《公约》分为五部分：第一部分与《公民权利和政治权利国际公约》相似，承认自决权；第二部分确认了缔约国的一般性义务；第三部分列出《公约》承认和保护的权利；第四部分是关于国际落实的规定；第五部分包括报告程序和对《公约》的解释。

专栏1：《公约》中的权利

工作权利（第6、7、8和10条）

工作权利使工作者有可能**凭其自由选择的工作来谋生**（第6条），并享有安全、健康和 not 损害人的尊严的**工作环境**。必须保证工作者获得**公平的工资**，使他们和他们的家庭享有过得去的生活。在就业和升迁中**不应有任何形式的歧视**。应**同工同酬**，雇主应向其员工定期提供带薪休假（第7条）。工作权利还包括与他人**结社并谈判**要求得到更好的工作条件的权利，**参加自己选择的工会的权利**，和在遵守国家法律的情况下**罢工的权利**（第8条）。**强迫劳动违反国际法**，是严重侵犯人权的行为。（第10条）。

社会保障的权利，包括有权享受社会保险（第9条）

各国必须承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。这意味着保证向每个人提供，有尊严的生活所需的**最低限度的商品和服务**。国家有义务确保其领土上的所有**人都不受歧视地得到保护**，从而免遭“(a) 因为疾病、残疾、分娩、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入；(b) 无钱求医；(c) 无力养家，尤其是赡养儿童与成年家属。”⁶ 弱势和边缘化群体应得到特殊照顾。政府应使社会所有阶层，包括年轻人、老年人和少数民族及宗教少数群体，都能满足自己的需求并实现自足。

食物权（第11条）

食物权对于有尊严的生活必不可少，对于其他许多权利的实现也是至关重要，例如健康权和获得相当生活水准的权利。食物对于生理生存和身心健全发育都很重要。食物权**不仅限于在饮食中获得一定的热量和必需营养**。食物权意味着人人应在任何时候，都在**物质条件上和经济上可以获得食物**，或具有生产食物的手段。政府有义务采取一切必要步骤，来尊重、保护和落实所有人的**食物权**。所有缔约国都有义务确保，至少满足其管辖下的所有人最低限度的营养需求。⁷

住房权（第11条）

住房权应包含有尊严的生活必不可少的居住地要素：**免遭外部威胁的安全，健康的生活环境，以及选择自己定居地的自由**。政府必须**制定全国性政策**，来保障其所有公民都享有该权利。对少数群体和老年人等**易遭侵害的群体**应给予特殊考虑。即使在经济衰退时期，任何人也不应被剥夺某种形式的住房。⁸

6 联合国经济、社会和文化权利委员会《第19号一般性意见：社会保障的权利（公约第9条）》，E/C.12/GC/19, 2008年2月18日，[\[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm\]](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm)。

7 联合国经济、社会和文化权利委员会《第12号一般性意见：取得足够食物的权利（公约第11条）》，E E/C.12/1999/5, 1999年5月12日，[\[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425234\]](http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425234)。

8 联合国经济、社会和文化权利委员会《第4号一般性意见：适足住房权（公约第11条第1款）》，E/1992/23, 1991年12月13日，[\[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425218\]](http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425218)。

达到最高的体质和心理健康的标准的权利（第12条）

健康权和每个人**有尊严地生活**的基本权利有关。该权利使人们有权享有**现有的最佳医疗保健**，但该权利不仅局限于此。世界卫生组织将健康权定义为“**身体、精神和社会适应能力的完整状态**”，“不仅包括获取医疗保健的渠道，还包括获取所有**对于健康生活必不可少或有益**的商品和服务的渠道”。安全住房、清洁环境、适当营养和关于预防疾病的精确信息，都是健康生活的基础。健康权还使人们有权**控制自己的身体**和健康。⁹

受教育的权利（第13和14条）

教育本身就是目的，也是个人和社会发展的手段。教育对经济、社会、文化和政治方面的完全参与起关键作用。教育权由两个范围广泛的部分组成：在**平等和没有歧视**的基础上扩展**所有人受教育的渠道**，以及对教育种类和内容的选择自由。建立初等教育渠道是最低限度的核心义务；**全民初等教育**应属义务性质而且免费。初等教育的义务性质防止家长或政府侵犯这一权利，而初等教育的免费则消除基于收入的歧视，并同时消除辍学的诱因。¹⁰

参与文化生活和受益于科学进步的权利（第15条）

人们有权自由地**确立自己的身份，选择宗教，并决定自己的政治信仰**。要促进文化多样性和创造不同群体之间的宽容气氛，教育起着重要作用。另外，教育还向人们传播必要的技能和知识，使他们能积极参加文化和科学生活。政府应承认并保护其公民的**文化多样性**。并应特别关注**少数群体和原住民**的文化权利。他们应获准在国家法律范围内享有文化自治。但文化权利不应被用来作为**歧视特定群体**或侵犯人权做法的理由。¹¹

获得饮用水和卫生权（第11和12条）

委员会在《第15号一般性意见》中指出，获得饮用水的权利隐含于《公约》第11条中，该条款承认“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房”。委员会称，在相当的生活水准的必要保障范围中，清楚地包括获得饮用水的权利，尤其因为水是生存的最基本条件之一。获得饮用水的权利还与第12条阐述的健康权密不可分。¹² 获得饮用水的权利要求人人都可以得到足够的**个人和家用饮水**。充分获得饮用水权利意味着能得到的**清洁用水是在费用上可担负的、而且是在物质条件上可被获取的**。实现获得饮用水的权利对于实现其他权利来说至关重要。只有人们可

9 联合国经济、社会和文化权利委员会《第14号一般性意见：享有能达到的最高健康标准的权利》，E/C.12/2000/4，2000年8月8日，

[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425238].

10 欲了解教育权方面的更多信息，参阅联合国经济、社会和文化权利委员会

《第13号一般性意见：受教育的权利（公约第13条）》，E/C.12/1999/10，1999年12月8日，

[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425236];

《第11号一般性意见：初等教育行动计划（公约第14条）》，E/C.12/1999/4，1999年5月10日

[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425233].

11 2001年11月2日，联合国教科文组织在巴黎的第31届会议通过的《文化多样性宣言》

[http://www.unesco.org/confgen/press_rel/021101_clt_diversity.shtml]: “

文化是某个社会或某个社会群体特有的精神与物质，智力与情感方面的不同特点之总和。除了文学和艺术外，文化还包括生活方式、共处的方式、价值观体系、传统和信仰。”

12 联合国经济、社会和文化权利委员会《第15号一般性意见：水权》，E/C.12/2002/11，2003年1月20日，

[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425240].

以获取清洁用水，才能实现健康权、食物权和住房权。联合国安全饮水和卫生方面人权义务问题独立专家指出，与水一样，卫生权利也隐含于获取相当的生活水准的权利之中，而国际政治宣言和联合国的人权机制中有许多先例来支持这一立场。¹³

13 安全饮水和卫生渠道方面人权义务问题独立专家阿尔布克柯 (Catarina de Albuquerque) 的报告第58段，A/HRC/12/24，2009年7月 [<http://www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/annual.htm>]。

C. 《公约》规定各国担负的义务

当各国成为《公约》的缔约国时，就负有**尊重、保护和实现**《公约》所承认的人权义务，这些义务具有法律约束力。

缔约国必须在这些基本权利方面**避免歧视**，并**最大限度利用现有资源**，采取步骤朝着**充分实现**经济、社会和文化权利的方向努力，并优先履行**最低限度的核心义务**，以及确保不采取没有正当理由的倒退步骤。

尊重的义务

尊重人权的义务要求缔约国，避免直接或间接干涉人们享有这些权利。¹⁴ 这是一条须立即履行的义务，包括尊重人们为实现自己权利而作出的努力。

例如，尊重这些权利的义务要求，缔约国不颁布那些可能对男女平等享有人权的能力产生负面影响的法律、政策、行政措施和方案。

另一个例子和驱逐居民行为有关。当政府在违背人们意愿的情况下进行驱逐，而且人们“没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护”，这些行为就经常是公然违背尊重人权的义务。在本例子中，尊重人权的义务意味着政府必须确保，此类干涉只有在最“特殊的情况下”才是正当的，例如一直不付租金或财产没有合理原因地遭到损坏的情况。在可能的情况下应避免迁移，在不可避免的情况下应尽量减少迁移。当迁移不可避免时，必须要与受影响的社区进行协商，并提供赔偿，或在合适情况下提供适当的替代方案。¹⁵ 法院或其他机构能通过受理个人和社区的申诉来监督这项义务。

保护的义务

根据保护人权的义务，缔约国必须防止、调查、处罚第三方侵犯人权的行为，并确保其造成的损害得到补救。第三方包括私人、商业企业或其他非国家行为者，以及其他国家或政府间组织，例如世界银行。这也是一项须立即履行的义务。

14 《联合国宪章》第55条和56条规定，所有成员国应承诺在不加区别的情况下，促进所有人的人权和基本自由得到普遍尊重和遵守。1945年10月24日，1 UNTS XVI [<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>]。

15 联合国经济、社会和文化权利委员会《第7号一般性意见：适足住房权（《公约》第11条第1款）：强迫驱逐》。1997年5月20日 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425237]。另外参阅适足住房问题特别报告员2007年对人权理事会提交的《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》：http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf。

私人行为经常阻碍经济、社会和文化权利的实现。缔约国有义务保护人权，例如通过规范和监督公司如何使用私营保安公司，能源工厂可能具危险性的工业排放，雇主对工人的待遇，以及国家委托代办或私有化的服务的适当性，包括医疗服务、供水和教育。¹⁶

实现的义务

缔约国有义务通过采取旨在充分实现所有人权的立法、行政、预算、司法和其他步骤，来实现经济、社会和文化权利。该义务要求缔约国最大限度地使用其可从国家和国际得到的资源。

该义务包括以下责任：

i) 促进 - 该责任要求缔约国主动参与，来扩展获取资源和手段的渠道，并增进资源和手段的使用，来确保权利的实现。例如，可以采取一些措施，如制定一项国家食物战略和行动计划，修筑通向市场的道路，规范食品价格和质量，来扩大食物的获取渠道和分配。

ii) 提供 - 该责任要求缔约国确保他们管辖下的人们可以实现自己的权利，而无论他们是否因为不可控制的原因，而无法由自己来做到这一点。例如，这包括向需要协助的家庭提供现金和必备商品。

iii) 倡导 - 该责任涉及告知人们和社区他们的权利，并提供其他相关信息，来使他们能实现这些权利，例如通过广泛传播有关卫生和安全措施的信息。



© Private & Amnesty International

16 联合国经济、社会和文化权利委员会《第3号一般性意见（公约第2条第1款）：缔约国义务的性质》，E/1991/23，1990年12月14日 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425215].

不歧视和平等

缔约国义务的一个基本方面是不歧视。《公约》要求，人人都能不受歧视地享有经济、社会和文化权利，而无论种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他见解、原国籍或社会出身、财产、出生或其他身份。¹⁷ “其他身份”包括年龄、残疾、国籍（包括难民身份者、移徙工人和无国籍者）、婚姻和家庭状况、性取向和性别身份、健康状况、居住地和经济社会状况。¹⁸

因此，直接或间接歧视少数群体、妇女、儿童、边缘化群体或其他群体的法律和做法，都受到《公约》禁止。

不歧视是一项须立即履行的义务。关于逐步实现权利或最大限度使用现有资源的规定¹⁹，不能被用作借口，来公然或隐蔽地将某些群体排斥于住房、医疗保健、教育、工作或任何其他经济、社会和文化权利之外。委员会在《第3号一般性意见》中明确指出：“《公约》规定逐步实现权利并确认因资源有限而产生的局限，但它同时也规定了立刻生效的各种义务..其中之一...即‘保障’‘在无歧视的情况下行使’有关权利。”²⁰

委员会还在其许多《一般性意见》中，强调了对男女享受经济、社会和文化权利方面的平等权利，起负面影响的几项因素。这包括关于充足住房权²¹、取得足够食物的权利²²、受教育的权利²³、享有能达到的最高健康标准的权利²⁴和水权²⁵的《一般性意见》。此外，关于男女享受经济、社会和文化权利方面的平等权利的《第16号一般性意见》，是将实质性平等概念并入经济、社会和文化权利框架工作的关键进展，因而促进了经济、社会和文化权利在妇女方面的规范性发展。²⁶

委员会还承认残疾人的法律状况，并强调了要补救过去和目前的歧视行为，并防止未来发生歧视的重要性。委员会鼓励缔约国为残疾人颁布全面的反歧视法规，这些法规不仅应保证司法补救，还应提供社会政策方案，来使残疾人享有完整、自决和独立的生活。²⁷ 与此类似，《第6号一般性意见》考虑了对老年人应用不歧视原则。²⁸

17 《公约》第2条第2款和第3条[http://www.eschr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425163].

18 参阅联合国经济、社会和文化权利委员会《第20号一般性意见：经济、社会和文化权利方面的不歧视（公约第2条第2款）》，E/C.12/GC/20，2009年6月10日[<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CESCR,GENERAL,,4a60961f2,0.html>].

19 联合国经济、社会和文化权利委员会《第16号一般性意见：男女在享受一切经济、社会和文化权利方面的平等权利（公约第3条）》第16段：“男女享受经济、社会和文化权利的平等权利是缔约国义不容辞的直接义务。”

E/C.12/2005/4，2005年8月11日，

[<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.2005.4.En?Opendocument>].

20 联合国经济、社会和文化权利委员会《第3号一般性意见》，上文第16条注释。

21 联合国经济、社会和文化权利委员会《第3号一般性意见》第6段，上文第8条注释；

《第7号一般性意见》第10段，上文第15条注释。

22 联合国经济、社会和文化权利委员会《第12号一般性意见》第26段，上文第7条注释。

23 联合国经济、社会和文化权利委员会《第13号一般性意见》第32段，上文第10条注释。

24 联合国经济、社会和文化权利委员会《第14号一般性意见》第20段，上文第9条注释。

25 联合国经济、社会和文化权利委员会《第15号一般性意见》第16段，上文第12条注释。

26 联合国经济、社会和文化权利委员会《第16号一般性意见：男女在享受一切经济、社会和文化权利方面的平等权利》（2005），上文第19条注释。

27 联合国经济、社会和文化权利委员会《第5号一般性意见：残疾人》，E/1995/22，1994年12月9日

[<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/4b0c449a9ab4ff72c12563ed0054f17d?Opendocument>].

28 联合国经济、社会和文化权利委员会《第6号一般性意见：老龄人的经济、社会和文化权利》第12段，

E/1996/22，1995年12月8日。[http://www.eschr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425221].

“委员会指出，虽然它还尚不能确定基于年龄的歧视是否属于《公约》全面禁止之列...必须强调的是，在许多国际政策文件中均强调对老龄人的歧视是不可接受的，而且绝大部分国家的立法也确认是不可接受的。在诸如有关强制性退休年龄或获取高等教育等极少领域中，仍然容忍这种歧视，但已出现消除此类障碍的明确趋势。委员会认为，各缔约国应尽可能最大程度地加速这一趋势”

逐步实现

逐渐充分实现权利的义务，要求缔约国尽快朝着落实经济、社会和文化权利的方向努力。在任何情况下，权利的**逐步实现**都不能被解释为，允许缔约国无限期地延迟旨在确保充分实现权利的努力。虽然经济、社会和文化权利的实现水平可能取决于现有资源，但各缔约国有义务**立即采取步骤**，朝着充分实现经济、社会和文化权利的方向努力。²⁹ 关于最易遭侵害者的义务应用优先得到履行。



Photo: Suzanne Shende

委员会称，虽然“逐步实现”一词承认，一般来说在一定时期内逐渐才能达到一切经济、社会和文化权利的充分实现，但这不应被误解为去除义务中有意义的内容。“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。

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”³⁰

因此，虽然可能需要逐渐达到经济、社会和文化权利的充分实现，但必须立即采取审慎、切实和有针对性的步骤，来履行《公约》规定的义务。

不采取后退措施

缔约国必须确保不故意采取后退措施，例如削减实现权利所必需的计划。

即使面临财政收入限制，或国际金融机构实施的财政紧缩措施，缔约国也必须最大限度地运用现有资源，来确保在短期和长期内逐渐达到经济和社会权利的充分实现。各国持续负有特定的义务，来朝着充分实现这些权利的方向努力。

委员会因此作出这样的解释：“如果采取倒退措施，缔约国必须证明这种措施是在对各种选择方案经过极认真考虑后采取的，而且是在充分利用缔约国所有现有资源的条件下，根据《公约》规定的所有权利，认定这样做是合理的”。³¹

29 《公约》第2条规定，各国义务立即采取步骤，朝着充分实现经济、社会和文化权利的方向努力。

30 联合国经济、社会和文化权利委员会《第3号一般性意见》，上文第16条注释。

31 联合国经济、社会和文化权利委员会《第15号一般性意见》，上文第12条注释。

最大限度利用现有资源

缔约国有义务采取步骤，**最大限度地利用其现有资源**，包括通过可从国际合作和援助得到的资源，来实现经济、社会和文化权利。“‘资源的可获取性’虽然对于采取步骤的义务产生重要限制，但没有改变**须立即履行义务的性质**。资源限制本身也不能被当作不采取行动的理由。在现有资源明显不足的情况下，缔约国仍有义务根据当时的情况，确保经济、社会和文化权利得到最广泛的享受。委员会已强调，即使在资源受到严重限制的时期，缔约国也必须通过实施费用相对较低、有针对性的计划，来保护社会中最弱势和边缘化的成员或群体。”³²

例如，缔约国必须最大限度利用现有资源，来提供足够和有效的医疗保健，并优先照顾最为弱势和易遭侵害的群体，而且必须继续争取为所有人都改善医疗保健。如果缔约国选择的资源使用方式不是旨在充分实现人权，该国就违反了其人权义务。法院可以通过受理针对国家/州/市的预算未能分配现有必要资源情况的申诉，来积极监督缔约国在充分实现权利方面的进展。

委员会指出，对于最大限度利用现有资源的义务遵守情况的审议标准，是所采取的步骤是否合理和足够。³³委员会还确认：“缔约国‘最大限度’利用其现有资源，来争取充分实现《公约》条款的承诺，使其有权收到国际社会提供的资源。在这方面，‘最大限度利用其现有资源’既是指一个国家内部的现有资源，也是指可以通过国际合作和援助而从国际社会取得的资源。”³⁴

最低限度的核心义务

一项权利的“最低限度核心内容”是该权利的基线水准，缔约国必须为所有人优先达到该水准。这表明最低限度的标准，如果一个国家未达到该标准，就被假定为没有遵守《公约》。³⁵

委员会在其几项《一般性意见》中，定义了**最低限度核心义务**，所有缔约国都应遵守这些义务，以确保至少每项权利的最低标准得到满足。³⁶委员会称：“如果在缔约国内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，该缔约国就等于没有履行《公约》下的义务。”³⁷当出现这种情况时，



© Private & Amnesty International

32 联合国经济、社会和文化权利委员会《评价按照公约任择议定书采取步骤‘最大限度地利用现有资源’的义务》的声明》第3段，E/C.12/2007/11，2007年5月10日 [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs38.htm>]。

33 经济、社会和文化委员会在评价国家采取的步骤是否“足够”或“合理”时，所考虑的因素是：“(a) 措施在实现经济、社会和文化权利方面的审慎、切实和有针对性的程度；(b) 缔约国是否用不歧视和非任意的方式行使斟酌权；(c) 缔约国分配（或不分配）现有资源的决定是否符合国际人权标准；(d) 当存在几项政策选择方案时，缔约国是否选择对《公约》权利限制最小的方案；(e) 所采取步骤的时限；(f) 步骤是否考虑了弱势和边缘化人员或群体的不稳定状况，是否不具歧视性，是否优先处理严重情况或危险情况。” 出处同上。

34 出处同上。

35 核心内容的概念并非经济、社会和文化权利独有。在公民权利和政治权利领域，最低限度核心内容的一个例子是免遭任意拘留的权利。该权利核心内容的一个要素是，国家必须取得并向被捕者出示逮捕令。Circle of Rights组织的《经济、社会和文化权利方面的行动：培训资源》第8项模块，<http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module8.htm>。

36 联合国经济、社会和文化权利委员会《第3号一般性意见》，上文第16条注释。另外参阅联合国的《关于执行经济、社会和文化权利国际公约的林堡原则》，E/CN.4/1987/17 [http://www.acpp.org/RBAVer1_0/archives/Limburg_Principles.pdf]。

37 联合国经济、社会和文化权利委员会《第3号一般性意见》第10段，上文第16条注释。

该国有责任显示，其未能履行最低限度核心义务是因为没有能力，而不是没有意愿：“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。”委员会强调：“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。”³⁸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。”³⁹



© Private & Amnesty International

例如，委员会在《第12号一般性意见》中称，当所有男女和儿童在任何时候，都具有取得足够食物的物质或经济渠道，或获取食物的手段时，取得食物的权利就实现了。在界定该权利的内容时，委员会强调“不应作狭义或限制性解释，不应等同于起码的热量、蛋白质和其他某些营养物”，而是应定义为“食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质”

领土外的义务 / 领土外的适用

《公约》第2条是以《世界人权宣言》为基础，承认国际合作和援助对所有国家履行经济、社会和文化权利和义务都很重要。

经济、社会和文化权利方面的领土外义务包括三项国家责任：一、**不损害**（或尊重）其边境外任何人的经济、社会和文化权利；第二、**保护所有人免遭**其控制或影响下的第三方的**侵害**；第三、通过国际合作和援助，**采取措施来实现经济、社会和文化权利**。委员会确认：“国际合作争取发展从而实现经济、社会和文化权利是所有国家的一项义务。在这方面有援助其他国家能力的缔约国更有这一义务。”⁴⁰

例如，关于健康权的《第14号一般性意见》承认：“缔约国还有义务保证，它们作为国际组织的成员采取的行动充分考虑到健康权。作为国际金融机构成员的缔约国，如国际货币基金组织、世界银行、各区域开发银行等，也应在这些机构的借贷政策、信贷协议和国际性措施上发挥影响，加强对保护健康权的重视。”⁴¹

非国家行为者的义务

虽然《公约》规定缔约国的责任，非国家行为者在人权方面的责任也日益得到承认。考虑到国际金融机构和跨国公司等非国家行为者的活动，对经济、社会和文化权利享受方面的严重影响，这尤其重要。

38 同上。

39 同上。

40 同上，第14段。

41 联合国经济、社会和文化权利委员会《第14号一般性意见》，上文第9条注释。

根据《世界人权宣言》的《序言》：“每一个人和社会机构…努力…促进对权利和自由的尊重，并…使这些权利和自由…得到普遍和有效的承认和遵行。”⁴² 因此，商业和国际组织还负有尊重人权的法律责任。另外，缔约国有义务通过制定和执行法规，来保护人们免遭非国家行为者的侵害。因此，如果未能规范国家管辖权或控制下的公司的域外行为，就可能构成违反《公约》的行为。

D. 经济、社会和文化权利的可诉性

《公约》的落实虽然重要，但不可否认的是这对于其倡导者来说一直是个挑战。尽管人们一直努力弘扬《公约》中的权利和原则，侵犯这些权利的情况仍在所有社会和文化中广泛存在。

在许多国家，仍有人不承认经济和社会权利充分具有可诉性（即反对者称不可能通过法律程序来取得这些权利）。因此，补救有时受到限制，在一些情况中甚至不存在。

关于法院作用和管辖权的假定，在很大程度上影响了关于什么具有可诉性的观点。一种经常出现的论点是，如果法院审理有关经济、社会和文化权利的案件，就会干涉立法机构的政策制定。（欲了解更多的这些论点，请查阅《手册3》的第二章《荒诞说法与事实：克服对任择议定书的反对意见》）法院和其他机构应对哪些权利或权利的哪些部分进行审理和补救的问题，对如何使政府实际上能在人权标准方面受到问责，提出了关键问题。

尽管如此，委员会明确指出，无论某一法律体系中的国内法院是否能落实一切社会和经济权利，或仅能落实这些权利的某些方面，人们必须依然能获得有效的补救。⁴³ 所有的补救必须是可利用、可以负担和及时的，以产生效果。补救可以由法院或能够处理申诉的其他机构来提供。但当法院审理是获得补救的唯一有效手段时，受害者必须有这方面的途径。⁴⁴ 正如委员会所强调的，受到审理的权利必须得到保障。这对于人权和法治之间的关系至关重要。⁴⁵

法律行动是重要的工具，它可拯救许多人的生命，或改善许多人的生活，特别是当其与社会动员、政治行动和媒体宣传结合时。因此，在国内法院、行政仲裁庭、国际司法和准司法机构及其他法律实体的诉讼，是可以推动落实经济、社会和文化权利的关键手段。

专栏2提供了一些例子，显示经济、社会和文化权利在国内和区域级别的可诉性。

另外，**经济、社会和文化权利国际网判例法数据库**包括的一些例子，显示了国际和国际级别运用法律策略来争取经济、社会和文化权利：<http://www.escr-net.org/caselaw/>。与数据库所包含的案例有关的国家包括：阿根廷，孟加拉，巴西，加拿大，智利，哥伦比亚，刚果民主共和国，多米尼加共和国，厄瓜多尔，埃及，萨尔瓦多，芬兰，法国，冈比亚，希腊，危地马拉，中国香港特别行政区，匈牙利，印度，爱尔兰，肯尼亚，拉脱维亚，毛里塔尼亚，荷兰人，尼加拉瓜，巴拿马，巴拉圭，秘鲁，菲律宾，葡萄牙，斯洛伐克，南非，西班牙，苏丹，瑞士，英国，美国，委内瑞拉和津巴布韦。一些案例还来自国际和所有的区域性人权体系。

42 联合国《世界人权宣言》，上文第1条注释，《序言》。

43 联合国经济、社会和文化权利委员会的《第9号一般性意见：公约在国内的适用》第2段，E/C.12/1998/24，1998年12月3日[http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425230]。

44 同上，第9段。

45 同上，第13段。

专栏2：经济、社会和文化权利在实际中的可诉性

国内体系

阿根廷

Viceconte 诉卫生和社会福利部案

法院判定，当人们的健康可能无法得到自己或私营部门的保障时，政府有义务干预，来提供医疗保健。法院命令国家提供必要的疫苗。（联邦上诉法院，案件编号31.777/96，1998年6月2日。）

加拿大

Eldridge诉不列颠哥伦比亚省（总检察长）案

法院判定，平等权使政府行为者有义务分配资源，来确保弱势群体充分享有公共福利。法院还判定，政府未能证明其有合理的理由，来拒绝向那些听力残疾者提供翻译服务。而这些服务相对来说仅对政府的保健预算产生最小的影响。（加拿大最高法院，2001年12月20日）

哥伦比亚

2008年的T-760号判决 - 获得健康的途径

宪法法院重申健康权的可诉性，并命令对该国的保健体系进行实质性的重组。法院下令对22起个案进行补救，并强制当局修改那些造成医疗保险系统结构性问题的法规。法院强调国家有责任采取审慎措施，来逐步实现健康权。法院还宣称，该权利要求透明性和获取信息的途径，以及基于证据的计划和基于参与程序的覆盖面决定。此外，法院命令加速向保健体系投入资源，并加强评估和监督那些提供卫生服务的私营公司。（哥伦比亚宪法法院，2008年7月31日。）

印度

公民自由人民联盟诉印度联邦共和国和其他方面案

虽然为应对饥荒储存了多余的粮食，但仍然发生饥饿死亡情况，印度各地的各种食物分发计划也都失灵。法院的裁决将食物权和生命权联系在一起，判定该权利由于食物分发计划的失败而受到威胁。对于声称由于局势严重而无法得到资源的论点，法院拒绝听取。法院还下令实施一项饥荒法以及食物计划，并在学校分发良好质量的午餐。（印度最高法院，2003年5月2日）

南非

南非政府和其他方面诉Grootboom和其他方面案

该案对政府未能按南非《宪法》第26条（适足住房权）和第28条（儿童庇护权）提供适足住房的做法进行挑战。法院裁决，

由于住房计划没有考虑那些处于易遭侵害情况的人的需求，因此未达到宪法的要求，没有采取合理步骤来实现这些权利。

法院判定，政府应修改其住房计划，以资助、执行和监督有关措施，来向那些具有迫切需要的人提供援助。（南非宪法法院，2000年10月4日。）

区域性人权体系

在区域级别，非洲人权和人民权利委员会、欧洲社会权利委员会和美洲国家间人权体系，都为建立经济、社会和文化权利的法理学作出了贡献。

非洲体系

住房权和驱逐问题中心诉苏丹案

非洲人权和人民权利委员会裁决，达尔富尔的强行驱逐行动不仅侵犯了适足住房权，还侵犯了几项公民权利和政治权利。该委员会认为：“摧毁房屋、牲畜和农场，以及向水井等水源投毒的行为”，构成对健康权的侵犯。军事行动“构成对达尔富尔人民的经济、社会和文化权利，以及其他个人权利的大规模侵犯。”（第296/2005号公文，2009年7月29日。）

SERAC 诉尼日利亚案

非洲委员会认为，尼日利亚未能防止壳牌公司污染环境，这违反了其保护奥格尼（Ogoni）人民的食物权、住房权和健康环境的义务。（案件编号：155/96，2001年10月13日至27日在冈比亚班珠尔召开的第30届普通会议上的决议。）

欧洲体系

欧洲罗姆人权利中心诉希腊案

欧洲社会权利委员会承认，必须要避免罗姆人遭受社会排斥的情况，并尊重差异和不进行歧视。该委员会强调，住房权允许行使许多其他权利，这既包括公民权利和政治权利，也包括经济、社会和文化权利。最后，委员会作出结论，各国必须争取为家庭提供足够数量的住房，在其住房政策中考虑到家庭需要，并确保现有住房符合适当的标准，这包括必备服务，并延伸到免遭非法驱逐的保障。（第15/2003号申诉，2004年12月8日。），

美洲国家间体系

Mayagna (Sumo) Awas Tingni 社区诉尼加拉瓜案

美洲国家间人权法院判定，各国义务保护财产权，包括原住民社区成员在社区财产框架内的权利。法院特别指出，国家无权向第三方出让原住民的土地，而且需要按照原住民的传统法律、价值观和习俗，采取必要措施来建立原住民领土划分和产权登记的有效机制。（美洲国家间人权法院2001年8月31日的第79号裁决。）



《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟简介

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟（简称非政府组织联盟）将世界各地的一些个人和组织团结起来，他们的共同目标是促成批准和落实《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》。非政府组织联盟领导公民社会朝着采用《任择议定书》的方向努力，目前的工作重点是该条约的批准和落实。

“现在就实现正义！批准议定书来保护一切人权”这一运动呼吁批准和落实《任择议定书》，非政府组织联盟通过该运动争取：

1. 使《任择议定书》在遍布各区域的大量国家批准的情况下立即生效；
2. 确保《任择议定书》有效运作，手段为：倡导颁布有效的程序规则；鼓励具有经济、社会和文化权利方面背景的人当选为委员会成员；支持国家体系与《任择议定书》的协调；与委员会和国家级别的当局合作，来提高人们的认识，并确保条约的逐步落实；
3. 提供诉讼援助，来确保合适的案件得到委员会受理，并创造正面的先例；
4. 提高对《任择议定书》的认识，并加强各组织的能力，来将该文书作为重要工具，在国家级别推进经济、社会和文化权利方面的工作；
5. 扩展和加强进行《任择议定书》、《公约》和有关经济、社会和文化权利问题工作的组织的网络；
6. 促使国家级别的组织参与向委员会提交具有战略意义的案件，以及对裁决的落实，并确保合适的案件得到委员会的受理。

参加非政府组织联盟，支持追究侵犯经济、社会和文化权利行为的责任。如果你想参加非政府组织联盟，并收到有关这场运动的更多信息，请在此填写成员表：
<http://www.escr-net.org> 或通过此邮件地址联系我们：
op-coalition@escr-net.org

立即 参与！



世界各地数百万人的经济、社会和文化权利遭受侵犯，这包括对适足住房权、食物权、水权、卫生权、健康权、工作权和教育权的侵犯。联合国设立了一项新的机制：《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》，这将使那些经济、社会和文化权利遭受侵犯，而且在本国无法取得补救的人，能在国际层面讨回公道。

欲了解更多信息，请参阅：www.escr-net.org

行动指南：

手册1：《更新你的经济、社会和文化权利国际公约方面的知识》

手册2：《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书概述》

手册3：《为什么各国应批准经济、社会和文化权利国际公约任择议定书？》

手册4：《游说你的国家并倡导批准和落实任择议定书的手段》

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟

c/o ESCR-Net
211 East 43rd Street, Suite 906 New York, NY 10017
United States
电话：+1 212 681 1236
传真：+1 212 681 1241
电子邮件：op-coalition@escr-net.org