

**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 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》？

《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

www.escr-net.org



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3探讨了个人、国家和国际社会从批准和有效落实《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》）中得到的一些益处。虽然本概要并不全面，但阐述了可以促使各国批准《任择议定书》的一些关键原因。

本手册还分析和驳斥了一些关于经济、社会和文化权利可诉性（一项权利受到司法或准司法机构审议的可能性）的常见谬论。手册因而为个人和组织提供了论据和方法，来倡导各国批准《任择议定书》，并推动国内改革，以有效地落实该机制。

目录

1. 为什么一个国家应批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》？	
A. 《任择议定书》提供了一项国际机制，补救违反《经济、社会和文化权利国际公约》的行为	1
B. 《任择议定书》有助于澄清缔约国的《公约》义务	2
C. 《任择议定书》将有助缔约国落实《公约》中的权利	2
D. 《任择议定书》鼓励缔约国加强其落实经济、社会和文化权利的国家机	2
E. 《任择议定书》将有助制定关于经济、社会和文化权利的国内判例法	3
F. 《任择议定书》提供了减缓贫困的新方法	4
G. 《任择议定书》加强所有人权的普世性、不可分割性、互相关联性和互相依存性	4
H. 《任择议定书》提高公众对经济、社会和文化权利的认识	5
I. 《任择议定书》授予个人和公民社会权力	5
2. 谬论与现实：消除对《任择议定书》的反对	5
A. 经济、社会和文化权利无法得到司法和条约机构的施行，而且不具有可诉性	5
B. 经济、社会和文化权利过于含糊，因而不适用于以案例为基础的申诉程序	6
C. 经济、社会和文化权利涉及公共政策和资源分配问题，这些问题不应由法院或条约机构来处理	6
D. 经济、社会和文化权利方面的申诉程序会对缔约国造成无法承担的财政负担	9
E. 司法补救对于实现经济、社会和文化权利无效	10
F. 《任择议定书》规定了新的经济、社会和文化权利以及缔约国相应的义务	10
G. 《任择议定书》与其他申诉程序发生竞争或冲突	11

1. 为什么一个国家应批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》？

A. 《任择议定书》提供了一项国际机制，补救违反《经济、社会和文化权利国际公约》的行为

如果一项权利受到国际公认，但不受到任何机制的保护，这就是不完善的权利，因为没有任何程序来保障和履行该权利的实现。《任择议定书》因此向个人、社会和国家提供了一项国际补救机制，来处理那些违反《经济、社会和文化权利国际公约》（简称《公约》）的行为。

正如《手册2》所阐述的，《任择议定书》设立了三项新的机制：个人申诉机制、调查机制和国家间的申诉机制。¹ 每项机制都授予经济、社会和文化权利委员会（简称委员会）新的权力，来强制缔约国履行其实现经济、社会和文化权利的义务。

《任择议定书》通过为个人申诉提供便利，²可能会使世界各国加大落实经济、社会和文化权利，特别是为那些在本国没有途径或无法得到正义的人。委员会将有权研究案件，裁定《公约》中的任何权利是否遭受了侵犯，并在发生侵权的情况下表明其关于适当补救措施的意见。根据其他条约的《任择议定书》裁定的一些案件，导致世界各国修改法律、政策和政府方案。例如，根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交的*F. H. Zwaan-de Vries* 诉荷兰案，导致裁决荷兰违反了《公民权利和政治权利国际公约》，因为该国的法律规定已婚男子可领取失业福利，而已婚妇女则不能。该委员会认定，这项法律具有基于性别和婚姻状况的歧视性。该法律规定，已婚妇女只有证明她们是维持家庭生计者，或与丈夫永久分离，才能获取福利。这项规定在法律修改后被删除。³

在缔约国承认委员会启动调查程序的权力的情况下，委员会有权调查尤为严重或有系统地违反《公约》的行为。当个人或群体由于害怕报复，或缺乏记录侵害行为的严重性或有系统性的能力时，这项机制使得此类侵害行为可受到调查，因而加强了申诉程序。调查程序使有关方面可以对严重和/或有系统的侵害行为作出更为及时的反应，还增强了委员会对那些影响一大群人的侵害行为的审议能力。

国家间的申诉程序使一个缔约国，可以向委员会提交针对另一缔约国的申诉，以确保另一缔约国遵守其《公约》义务，但前提条件是这两个国家都已批准了《任择议定书》，并“选择接受”该程序。这项程序也存在于其他一些条约中，但很少得到使用。

与联合国其他申诉程序一样，《任择议定书》也没有一项执行其决定的机制。但根据该机制作出的裁决，可以导致国际社会对特定侵害行为的更多关注和审查。如果有关方面未执行按《任择议定书》作出的裁决，国际同行审议机制（例如人权理事会的普遍定期审议）可以对此进行讨论。根据《任择议定书》所作的裁决，也可以加强公民社会的倡导改革活动，这些改革对于终止侵害行为来说必不可少。

因此，《任择议定书》为受害者提供了一项国际问责机制，来争取补救侵犯经济、社会和文化权利的行为。

1 欲更详细了解《任择议定书》的内容及其设立的各项机制，请参阅《手册2：经济、社会和文化权利国际公约任择议定书概述》。

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

3 *F. H. Zwaan-de Vries* 诉荷兰案，来文编号182/1984，1987年4月9日，联合国文件补充编号40 (A/42/40)第160页。另一个例子是根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交的*Sandra Lovelace* 诉加拿大案，该案的裁决是加拿大违反了《公民权利和政治权利国际公约》，因为该国的《印地安人法案》要求，与非原住民男子结婚的原住民妇女放弃她们的身份，因而失去她们在原住民保留地上生活的权利。加拿大因此修改了《印地安人法案》。参阅J. Harrington的《加拿大律师如何可以帮助提高联合国人权委员会的有效性》，加拿大国际法理事会的《国际法措施》(Kluwer Law, 2004)第134页。另外参阅A.S.诉匈牙利案，来文编号4/2004，CEDAW/C/36/D/4/2004，2006年8月14日。由于此案以及消除对妇女歧视委员会作出的建议，匈牙利修改了《公共健康法案》，来确保妇女得到有关绝育程序的适当信息。欲了解这些案件和其他关于经济、社会和文化权利案件的更多信息，参阅<http://www.es-cr-net.org/caselaw>。

B. 《任择议定书》有助于澄清缔约国的《公约》义务

通过发展国际判例法，《任择议定书》将有助于进一步理解《公约》中权利的含义和范围，确认什么构成侵犯这些权行为，并界定缔约国的相应义务。

在国际人权条约设立的8个委员会中，有7个包含申诉程序机制：人权委员会、消除种族歧视委员会、禁止酷刑委员会、消除对妇女歧视委员会、残疾人权利委员会、移徙工人委员会及经济、社会和文化权利委员会。⁴其中的一些委员会已积累了丰富的判例法，他们能够通过这些判例，来澄清他们所监督的权力的范围，并鼓励缔约国更为尊重他们的承诺，此外，一些区域性条约机构也没有申诉程序机制。⁵

实际上，从抽象原则到现实案例的转变，将有助于充实经济、社会和文化权利的内容。通过将《公约》和《任择议定书》的内容，例如“最大限度使用现有资源”或“合理性”的标准，适用于实际情况，《任择议定书》将有助于将笼统的《公约》条款转化为切实、明确和可以实现的准则。

另外，通过聚焦于侵犯经济、社会和文化权利的具体行为，委员会将能够分析实际案例，并向缔约国提供在实际情况中遵守其《公约》义务的指南。

《任择议定书》将可鼓励缔约国向委员会提供详细信息，这会使《公约》报告机制掌握更多的知识。学者和非政府组织长期以来一直注意到，委员会在订立其工作做法时面临的一个主要限制，是由于没有一项条款是要求缔约国除了提交定期报告之外还要进行其他合作。《任择议定书》因此会导致委员会和缔约国之间出现新的和更具参与性的关系。

C. 《任择议定书》将有助缔约国落实《公约》中的权利

根据《任择议定书》作出的裁决将澄清缔约国的义务，这会帮助和鼓励缔约国采取步骤，朝充分实现《公约》中的一切经济、社会和文化权利的方向努力，从而将有助于缔约国更好地落实这些权利。

通过申诉和调查程序，缔约国将有进一步机会在国家层面完善经济、社会和文化权利的概念，增加对这些权利的理解和认识，改正其法律中现存的不平等内容，并推行旨在实现一切经济、社会和文化权利的新政策。《任择议定书》将鼓励通过逐步修改国家法律和政策，来有效落实《公约》中列载的所有经济、社会和文化权利。此类修改则会使这些权利在社会的各个层次得到更多的承认，并帮助所有人，包括最为边缘化的人，来获取正义。

D. 《任择议定书》鼓励缔约国加强其落实经济、社会和文化权利的国家机制

《任择议定书》第3条要求，在委员会受理一项申诉前，一切可用的国内补救办法都已用尽。⁶

⁴ 移徙工人委员会与经济、社会和文化权利委员会的相关机制尚未生效。

⁵ 当《任择议定书》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的相关条款生效时，儿童权利委员会就是唯一不存在申诉程序的条约监督机构。

⁶ 欲了解关于用尽国内补救方法问题的更多讨论，请参阅非政府联盟向委员会提交的《任择议定书问题国际非政府组织联盟关于任择议定书及其程序规则的意见》中，关于第3条第1款的《用尽国内补救办法情况作为一项可被受理性的条件》，

http://www.escr-net.org/usr_doc/NGO_Coalition_submission_to_the_CESCR_on_OP-ICESCR.pdf。

这条规则的根本目的是使缔约国在一项申诉被提交给一个国际机构前，有机会通过其国内法律体系，来纠正侵害行为。这鼓励使用和设立在国家层面落实经济、社会和文化权利的机制，因而推动地方性努力来实现这些权利。

人权惯例⁷明确指出，一项补救办法要属于该规则的范围，就必须是可以实际获得的，足以就损害提供救济，并能有效实现其设定目的。这项条款将鼓励缔约国在国内达到该要求，以避免面临国际申诉和可能出现的负面裁决。

另外，因为委员会承认，要落实《公约》中的权利，就需要法律和方案两方面的回应，所以委员会将在两个领域都作出建议。

E. 《任择议定书》将有助制定关于经济、社会和文化权利的国内判例法



在研究经济、社会和文化权利时，例如教育权、食物权、健康权、住房权和社会保障权，国家级别的法院（以及国家人权机构）将能够借鉴委员会根据《任择议定书》机制制定的判例法，因此能更好地直接采用《公约》（在其国家法律允许的情况下）或解释现行的国家法律。

委员会根据《任择议定书》作出的裁决，将提供更多有关经济、社会和文化权利判决方面的案例研究。通过申诉和调查程序，条约机构将逐渐澄清侵犯经济、社会和文化权利行为的概念，以及应如何对这些行为进行确认、解释和补救。此类文件材料也将起到至关重要的作用，来影响国内法律或程序的颁布、实施和解释，以保护《公约》中的权利，并为国内法院提供如何监督政府行为的指南。⁸

Photo: Liz Ligon

F. 《任择议定书》提供了减缓贫困的新方法

《任择议定书》将是处理贫困问题的关键手段。前联合国人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔（Louise Arbour）说，《任择议定书》“将提供一个重要平台，来揭露侵害行为，这些行为经常和贫困、歧视和忽视有关，受害者经常沉默无助地忍受侵害。它将为个人提供途径，来使国际社会意识到他们的情况，否则他们就可能孤立无援并无能为力。”⁹

在几乎所有国家，贫困仍是一项重要挑战。贫困现象的许多方面是可以避免的，而且是侵犯经济、社会和文化权利的行为导致的。此类侵害行为可能包括：将非正规定居点居民和其他边缘化群体排斥于公共服务之外，对妇女的歧视，对某些群

7 用尽国内补救办法的义务，构成了国际惯例法的一部分，受到国际刑事法院判例法的承认（参阅*Interhandel*案（瑞士诉美国）的判决，1959年3月21日）。其他国际人权条约中也有关于该义务的内容：《公民权利和政治权利国际公约》（第41条第1款第（3）项）及其《第一项任择议定书》（第2条和第5条第2款第（2）项），《美洲人权公约》（第46条）和《非洲人权和人民权利宪章》（第50条和第56条第5款）。

8 实际上，国家级别的法院在审议公共当局行为方面，日益发挥更为积极的作用。参阅《手册1》第二章（D）节《经济、社会和文化权利的可诉性》，以及本手册的第二章（A）节，该节驳斥了司法机构无法施行经济、社会和文化权利的看法。

9 联合国2008年6月18日的新闻稿[<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27069&Cr=arbour&Cr1>]，高级专员当时祝贺人权理事会通过了《任择议定书》。

Photo: Claudio Papapietro



体的生计和家园的袭击，腐败和未能对需求最迫切的人优先分配公共资源的情况等。

因此，对于克服这项挑战来说，经济、社会和文化权利的充分实现至关重要。但除非人们能追究政府未能落实这些权利的责任，否则贫困就不会得到有效的减缓。在缺乏问责性的情况下，人们不得不依靠政府和某些官员的善意，希望他们采取消除贫困所需的步骤。

《任择议定书》提供了新的减缓贫困手段。委员会将不仅能研究影响特定个人和群体的情况，还能处理那些系统性侵犯经济、社会和文化权利的行为，确认侵犯这些权利的行为导致贫困或政府未能消除贫困的情况。因此，这将增强问责性，并鼓励在国内加强对经济、社会和文化权利的保护。¹⁰

G. 《任择议定书》加强所有人权的普世性、不可分割性、互相关联性和互相依存性

1993年的第二次世界人权会议通过了《维也纳宣言》，该宣言明确肯定了公民、文化、经济和社会权利的普世性、互相依存性、不可分割性和互相关联性。该宣言指出，国际社会必须在同一基础上，并以相同的重视程度，在全球用公正和平等的方式对待人权。¹¹

所有人权的互相依存性和不可分割性，要求在国际法律保护方面，经济、社会和文化权利与公民权利及政治权利得到类似的待遇。《公民权利和政治权利国际公约》自1966年起就具有了一项《任择议定书》，目前已有113个国家缔结了该《任择议定书》。如果有相当数量的国家批准或加入《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》，就会加强所有人权的普世性、互相依存性、不可分割性和互相关联性。批准《任择议定书》的缔约国不仅会使本国人民受益，还将向其他国家和人民传达所有权利不可分割的信息。

联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱（Navanethem Pillay）说：“《任择议定书》填补了国际人权保护体系中的一项历史缺陷，是普世人权历史上名副其实的里程碑。它明确有力地表明，所有人权具有平等价值和重要性，而且需要加强对经济、社会和文化权利的法律保护。它[将]使我们更接近《世界人权宣言》的共同人权理想。重要的是，它[将]使受害者能够首次在国际层面，就侵犯他们的经济、社会和文化权利的行为争取得到正义。”¹²

¹⁰ 欲了解关于经济、社会和文化权利及贫困问题的更多讨论，参阅联合国人权和极端贫困问题独立专家的网站，以及《极端贫困和人权问题指导原则草案》，<http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>。另外参阅委员会关于“贫困问题和《经济、社会和文化权利国际公约》”的声明，E/C.12/2001/10，2001年5月10日。你还可以访问ESCR-Net的网站：www.escr-net.org。ESCR-Net的判例法数据库提供了多种语言（西班牙语和英语）、来自一系列国家和法律传统的，关于经济、社会和文化权利的申辩、评论和裁决，参阅<http://www.escr-net.org/caselaw/>。另外参阅国际特赦组织的《从承诺到实现：将人权置于千年发展目标之中》，<http://www.amnesty.org/en/demand-dignity>。COHRE的《经济、社会和文化权利方面的诉讼：成就、挑战和战略》，2003年，<http://www.cohre.org>，参考其中印度关于食物权的诉讼对贫困问题的影响，和南非关于健康权的诉讼对贫困问题的影响的案例研究。

¹¹ 联合国《维也纳宣言和行动纲领》，1993年6月14日至25日在维也纳召开的世界人权会议上通过，A/CONF.157/23,1993年7月12日，第5段 [[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)]。

¹² 联合国人权事务高级专员皮莱在2009年9月24日于纽约举行的《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》签字仪式上的讲话 [http://www.escr-net.org/news/news_show.htm?doc_id=1067602]。

H. 《任择议定书》提高公众对经济、社会和文化权利的认识

根据《任择议定书》公布的申诉、调查和委员会的意见，将有助于提高国内和全球公众对《公约》所载人权标准的认识。根据现有申诉程序，特别是根据《公民权利和政治权利国际公约》的《第一项任择议定书》提交的申诉就起到了这样的效果。

I. 《任择议定书》授予个人和公民社会权力

申诉程序是授予个人和公民社会权力的重要手段，是一种通过人们的生活和经验来帮助解释法律的方法。

这项机制使个人能确认侵犯他们权利的特定行为，因此有助于找到处理问题的方法和手段。

通过解释经济、社会和文化权利，并根据实际经验来提供补救，委员会还向公民社会提供手段，来在国内开展旨在修改法律、政策或方案的倡导活动，以落实经济、社会和文化权利。批准《任择议定书》的缔约国将能够显示他们有意授予其人民权力。

2. 谬论与现实：消除对《任择议定书》的反对

一些常见谬论反映了对经济、社会和文化权利的性质，和就这些权利作出裁决的法院及其他机构所起作用的误解。

法院是否能强制落实经济、社会和文化权利？联合国条约机构是否应指出一个缔约国侵犯了此类权利，并建议采取适当的行动来补救侵害行为？在解答这些问题时，需要考虑一些关键问题。

A. 经济、社会和文化权利无法得到司法和条约机构的施行，而且不具有可诉性

反对《任择议定书》的首要理由之一是，经济、社会和文化权利没有可诉性，因此不能成为个人申诉程序的处理对象。但与此相反，国内、区域和国际层面的发展态势显示，这些权利可以受到法院或其他司法和准司法实体的审查。

在过去10年中，关于经济、社会和文化权利的法理学逐渐出现。世界各大洲和法律体系有越来越多国家，开始司法审议这些权利。这些国家包括：阿根廷，孟加拉国，巴西，哥伦比亚，哥斯达黎加，埃及，芬兰，德国，印度，印度尼西亚，拉脱维亚，墨西哥，巴基斯坦，葡萄牙，南非和委内瑞拉等。此外，针对侵犯这些权利行为的申诉机制在区域层面也有所发展（例如，《非洲人权和人民权利宪章》和美洲国家间人权体系设立的个人和国家间的申诉程序，以及《欧洲社会宪章》设立的集体申诉程序）。国内和区域级别的法院，以及国际体系中的一些人权条约机构，¹³在许多案件中就有关享受这些权利的问题作出了裁决，为受害者提供足够的补救。因此出现了关于食物、健康、住所、社会保障和教育等问题的范围广泛的判例法。

¹³ 《公民权利和政治权利国际公约》的《第一项任择议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除种族歧视公约》以及《消除对妇女一切形式歧视公约》的《任择议定书》，都规定在个人申诉程序中可直接或间接处理经济、社会和文化权利的问题。

在处理经济、社会和文化权利问题时，法院还作出了程序性的创新。因此，关于这些权利的国内、区域和国际判例法的存在，说明这些权利具有直接可诉性。

在负责阐述《任择议定书》的联合国工作组作出详尽研究之后，人权理事会和联合国大会一致通过了《任择议定书》。由联合国成员国代表组成的工作组，对设立该机制的问题进行了5年多的讨论。《任择议定书》获得一致通过，而不是经过对抗性的投票通过，这显示所有缔约国都愿意允许联合国通过法律行动来保护经济、社会和文化权利。

更多的材料

你可以浏览经济、社会和文化权利国际网的网站：<http://www.escr-net.org/caselaw/>，来查看详尽的判例法数据库，以了解关于经济、社会和文化权利在国内和國際的施行和可诉性。

B. 经济、社会和文化权利过于含糊，因而不适用于以案例为基础的申诉程序

经常有人说经济、社会和文化权利不是权利，而是政治目的，其规定过于含糊，因而无法施行。但对这些权利的性质、内容和范围以及缔约国义务的各种阐述，则推翻了这种看法。

委员会、联合国特别报告员、专家、学者和非政府组织的工作，以及国家和区域级别的判例法，都帮助驳斥了这一说法，并澄清《公约》所产生的义务。委员会的一般性意见和现有的法理学及定期报告程序的结果，都对经济、社会和文化权利的内容和范围，以及缔约国尊重、保护和落实这些权利的义务，进行了详尽的阐述。

在许多国家，国家级别的法院经常命令对没有正当理由的干预或剥夺经济、社会和文化权利的行为进行补救（例如向弱势群体提供住房，停止强行驱逐行为，教育途径平等，以及向贫困者提供食物）。他们通过判例和裁决，日益显示其有能力帮助人们更好地理解这些权利的范围和性质。他们促使逐渐实现这些权利。¹⁴

《任择议定书》将使缔约国在这些权利方面的义务，在逐案的基础上，可进一步澄清和遵守。



Photo: Claudio Papapietro

¹⁴ 加拿大最高法院现任首席大法官贝弗利·麦克拉克林（Beverly McLachlin）说：“如果司法尊重到了仅仅因为问题严重和解决办法困难，就接收议会意见的地步，就会削减法院在宪法程序中的作用，并削弱作为我们的宪法和国家的建立基础的权利结构。”加拿大最高法院对RJR-MacDonald Inc. 诉加拿大(A.G.)案的裁决第136段，[1995] 3 S.C.R. 199。

C. 经济、社会和文化权利涉及公共政策和资源分配问题，这些问题不应由法院或条约机构来处理

有人说政策制定机构 — 即立法和行政机构 — 与司法机构的权力分立制度，要求涉及公共政策和资源分配的事项应由前者处理，法院不在其中发挥作用。有人称，允许法院强制落实经济、社会和文化权利的做法，违反了权力分立制度，因为法院会干预立法和行政部门作为政策制定机构的工作领域，而这些机构具有人民的民主授权。有时出现的另一类似说法是，人权条约机构对缔约国表现的审议，是将立法权力从经选举产生的国家立法机构转交给一个国际专家机构。¹⁵

民主原则：权力分立

《任择议定书》第8条第4款¹⁶阐明，委员会的作用和法院一样，绝不是代替政府来制定旨在落实经济、社会和文化权利的法规、方案和政策。委员会的作用不是制定方案或决定如何分配资源，而是审议缔约国是否已根据现有资源，采取合理步骤落实《公约》，从而履行《公约》义务。在一系列符合《公约》的可行措施中，具体手段和政策的选择是由缔约国来作出。这种作用的不同解决了相关的权力分立问题。

另外，当国家级别的法院命令执行某项方案或政策时，该命令承认政府有权制定适当的回应政策，条件是該政策符合《公约》义务。¹⁷ 法院显示有能力为其干预设置界限。因此，一家法院在审议缔约国义务遵守情况时，不会调查是否本可以采用其他更为可取或有利的措施，而是将评估缔约国是否履行了其义务来确保根本人权。¹⁸

因此，法院和条约机构在裁决经济、社会和文化权利方面的申诉时，不需要代替政府来制定政策。法院和条约机构一般不愿这样做，也不具有机构能力来这样做。和公民权利和政治权利案件一样，审理经济、社会和文化权利案件的法院和其他机构，将审议政府的决策，来确保其尊重根本人权。

就人权义务向政府问责是增强民主，而不是损害民主。当个人和群体面临国家的敌意和渎职时，司法机构可以发挥关键作用来维护他们的权利。正如南非宪法法院所指出的，诉讼促成参与型民主，这要求政府在两次选举之间的时期，而不仅是在其竞选期间，就政策的具体方面对其公民负责。诉讼要求政府披露，他们采取了什么行动来制定政策，考虑了什么替代方案，以及在一项政策中所作的重大选择的原因。¹⁹ 许多缔约国已设立了程序，使法院和其他国家机构能够保护经济、社会和文化权利。此类法律保护没有影响到其他公共当局的权力，但能够而且也應該影响法律和政策的制定、落实和监督，以确保缔约

15 Inge Lorange Backer的《理想和落实— 批准另一申诉程序？》，《北欧人权杂志》(2009) 27 (1) 91-96页，93。

16 《任择议定书》第8条第4款：“委员会在审查根据本议定书提交的来文时，应当审议缔约国依照《公约》第二部分规定采取的步骤的合理性。在这方面，委员会应当注意到缔约国可以为落实《公约》规定的权利而可能采取的多种政策措施。”

17 例如参阅 *Ain O Salish Kendro (ASK)* 和其他方面诉孟加拉国政府和其他方面案，1999年的第3034号申请状，2 CHRLD。孟加拉国高等法院在1999年指出，为实现平等权、生命权和生计权这些基本权利，政府必须在其拆除达卡贫民窟住所的项目中，增加一项安置居民的计划，项目需分阶段进行，而且在拆迁前需要提供合理通知。

18 例如参阅 *V诉驻地市X和波尔尼州政府案*（宪法申诉），1995年10月27日。瑞士联邦法院在本案中称，法院缺乏“权力来优先分配资源”，但如果立法框架未能确保宪法赋予的权利，法院就会干预。南非宪法法院也在几个案件中认定，国家可以采取范围广泛的措施来履行经济、社会和文化权利方面的义务，但法院应回答的问题是这些措施是否合理。因此，在审议缔约国义务的遵守情况时，法院“不会调查是否本可以采取其他更为可取或有利的措施，或公共资金是否本可以得到妥善使用。”例如参阅南非共和国政府和其他方面诉 *Grootboom* 案的裁决，2001 (1) SA 46 (CC)，第41段。

19 *Lindiwe Mazibuko* 和其他方面诉约翰内斯堡市和其他方面案的裁决，案件编号CCT 39/09, [2009] ZACC 28, 第160-161段。

国的人权义务得到遵守。

应注意的是，委员会已被授权通过联合国经济和社会理事会设立的定期报告程序，来审议缔约国落实《公约》的情况。《任择议定书》使缔约国管辖权下的个人和群体，能够将关于侵害指称的申诉，提交给委员会并得到其意见，从而补充了现有定期报告程序。如果一个国家选择不缔结《任择议定书》，其总体表现仍会受到审议，但该国人民将没有机会影响，委员会通过分析有关侵犯经济、社会和文化权利行为指称的特定案例而对该国表现的审议。而这只会减少该缔约国管辖权下人民享有的民主问责性。

资源分配和公共政策

虽然政府各分支机构的权力必须受到尊重，但也应承认，法院和国际条约机构已对范围广泛的事项，作出了具有资源方面重要影响的裁决。对有关公民权利和政治权利、对妇女的歧视、种族歧视和酷刑的事项，以及有关贸易、投资和知识产权法律等许多其他法规的裁决，经常影响到政府的政治选择，特别是涉及资源的分配以及其他公共政策问题，例如国家安全和家庭法律。实际上，虽然法官应尊重政府不同分支机构的权力划分，但也应承认法官的裁决经常对预算产生影响。²⁰ 例如，获得公正审判的权利要求法院系统必须得到大量的财政投资，而且人们应经常得到法律援助。²¹ 公民权利和政治权利的实现涉及资源分配，这很明显，但相关的费用经常没有得到考虑，因为各机构已经到位。

经济、社会和文化权利方面的要求可能经常涉及资源分配问题（与其他人权的情况一样），而且也对一些政策进行挑战，这些政策可能耗资巨大，因为它们没有处理歧视、忽视或排斥的问题，而这些问题在费用方面造成长期后果。系统性的侵害行为使社会中许多人没有途径得到工作、教育和足够的食物、衣服和住房，这与歧视和排斥的态势相联系。如果仅从占优势地位群体的立场来看，经济、社会和文化权利方面的要求似乎使政府必须“满足”特殊需求。但实际上是那些延续不公情况的政府政策和方案造成了这些需求。在没有考虑社会全体成员的需求，并忽视特别易遭侵害的群体的情况下，所制定和实施的政策与方案，不应仅仅因为它们涉及资源和政策方面的决定，就免于受到人权方面的审查。

某些经济、社会和文化权利遭受剥夺的群体，一般来说是社会中最易遭侵害和最为弱势的部分。如果一个政府阻止国际社会就侵犯这些权利的行为提供补救，就会降低这些群体维护自己人权的能力，从而使现存的不平等情况更为根深蒂固。

关于资源分配的决定从未排除在国内和国际的人权审议之外，因为这些决定对人权造成重要后果。如果这些决定影响到人权的享有情况，就必须审议它们是否符合人权标准。没有任何种类的决策可以免受审议。

随着越来越多的司法当局使经济、社会和文化权利在国内层面具有可诉性，法院显示他们有能力在不篡夺立法机构职责，或忽视政府面临的众多资源需求的重要性情况下，制定有意义的



© Private & Amnesty International

标准，来审议资源分配决定是否符合经济、社会和文化权利方面的要求。²²

²⁰ 联合国经济、社会和文化权利委员会《第9号一般性意见：公约在国内的适用》第10段，E/C.12/1998/24, 2005年2月19日 [http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=425230].

²¹ 例如参阅 *Airey* 诉爱尔兰案 [1979] 2 EHRR 305。欧洲人权法院在该案中认定，缺乏法律援助来争取获得法院判决的分居令，以及由此导致的缺乏有效途径来使用法院的情况，侵犯了获得公正审判的权利和家庭生活得到尊重的权利。爱尔兰后来设立了公民法律援助系统。

²² 例如参阅南非政府诉 *Grootboom* 案，2001 (1) SA 46 (CC)。该案显示法院如何修改一些法律概念，例如检验合理性的概念，来评估一项具有资源方面影响的政策是否尊重宪法权利。

D. 经济、社会和文化权利方面的申诉程序会对缔约国造成无法承担的财政负担

一种反对《任择议定书》的论点是，国际层面有关经济、社会文化权利的申诉程序，会对缔约国造成沉重的财政负担。有人称，缔约国因此会仅仅因缺乏足够的资源，而被当谴责为侵犯权利者。

应注意的是，《任择议定书》是一项程序性文书，并没有引入任何实质性义务。缔约国缔结《公约》后就已接受了所有的实质性义务。因此，该机制没有要求缔约国履行额外的义务，而是提供一项机制来确保缔约国遵守其缔结《公约》时作出的承诺。

但应该澄清的是，《公约》并不要求缔约国承担不合理的有关资源的义务。缔约国的《公约》义务受制于其**现有资源**，而许多义务并不要求投入大量财政资源。

在许多情况中，经济、社会和文化权利的实现只需要政府保持克制（例如避免某些行为）或约束第三方（例如业主和医疗人员）的行为。《公约》要求缔约国履行三种不同的义务：尊重、保护和实现权利的义务。²³根据尊重和保护权利的义务，缔约国必须避免干涉人们享有经济、社会和文化权利，并防止国家工作人员或第三方侵犯这些权利。在这两种情况中，所需经费只限于监督和执行法规的费用。缔约国可能仅需要调整现有政府人员的工作。例如，缔约国必须确保工作权不受到任意限制，在缺乏足够赔偿和重新安置的情况下不强制搬迁。在此类情况中，经济、社会和文化权利的实现并不密切涉及资源分配的问题。

实现权利的义务可能要求使用大量的公共资源。尽管如此，因为缔约国的《公约》义务受制于现有资源，所以，如果由于真正缺乏资源而没有实现经济、社会和文化权利，就不属于侵犯这些权利。可能只有当政府未能合理地实施其力所能及的一项措施，或不必要地采取一项损害这些权利的行动时，委员会才认为发生了侵权行为。许多侵犯这些权利行为的发生原因，和资源能力的缺乏无关，例如补助方案在法律和做法上排斥最为贫困的人，在制定公共政策时未能考虑弱势和边缘化群体的需求，或出于任意的理由而拒绝提供公共服务。国内法院和区域性机构显示，他们能够在不强迫缺乏必要资源的国家，承担无法应对的财政负担的情况下，评估人权情况。如果一个政府认为自己在现有能力和资源条件下，在采取合理步骤来实现经济、社会和文化权利，就不应担心其管辖权下的人要求委员会检验这种看法是否正确。对于问责目的和就人权侵犯提供补救的权利来说，外部审议必不可少。批准《任择议定书》将为人们提供一项重要手段，来要求他们的政府显示其采取了力所能及的合理步骤，来实现经济、社会和文化权利。

《任择议定书》预计，委员会可能在一些情况中裁定，某一特定国家的申诉人的经济、社会和文化权利，由于缺乏资源而无法得到实现。对于这些情况，委员会设立了一项程序，来通过国际合作和援助取得资源，而国际合作和援助是缔约国已经承担的《公约》义务。《任择议定书》第14条要求，对于显示技术咨询或援助方面需求的申诉和调查，委员会必须在合适而且缔约国同意的情况下，将其意见和建议送交联合国专门机构、基金和方案以及其他主管机构。第14条第3款规定设立一个基金，来在缔约国同意的情况下，向他们提供专家和技术援助，以加大落实《公约》中的经济、社会和文化权利，从而在这些权利的领域促进国家能力的提高。

²³ 委员会的几项《一般性意见》对此进行了阐述 [http://www.escr-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=425203],

例如委员会的《第12号一般性意见：取得足够食物的权利》第15段，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].

参阅《手册1》的第二章(C)节，来了解尊重、保护和实现权利的义务。

E. 司法补救对于实现经济、社会和文化权利无效

有时出现这样的说法：仅靠司法或准司法补救，无法充分实现经济、社会和文化权利所必需的体制变革。

在国家或国际层面，司法或准司法补救的首要目标是向侵犯人权行为受害者提供足够的补救，并确保终止和不再发生侵害行为。这一目标存在于所有人权情况中，既适用于公民权利和政治权利，也适用于经济、社会和文化权利。

在司法或准司法机构调查有关侵犯人权行为的案件时，他们提供的补救办法在其处理或改变整个国家的状况方面，可能有时具有局限性。这方面的局限既出现于公民权利和政治权利案件中，也同样出现于经济、社会和文化权利案件中。例如，人权委员会对一起酷刑案件的裁决，本身不大可能会有效地终止在整个国家发生的制度性做法。但该裁决和公民社会的行动及媒体报道一起，可能在某一特定情况下引起变革，并为处于类似状况下其他受害者的申诉提供了一个先例。对于在不同情况中什么构成合理措施的问题，委员会的裁决将对决策和方案的设计设立标准，这将为政府、法院和决策者提供关于许多其他领域的指南，来确定什么是遵守人权的行。诉讼还可以促进立法改革，并对人权原则在整个社会中的传播和理解，起到有益的教育和改革作用。



© Private & Amnesty International

F. 《任择议定书》规定了新的经济、社会和文化权利以及缔约国相应的新义务

有时出现的一种误解是，《任择议定书》为《公约》缔约国规定了新的义务。

正如上面提到的，《任择议定书》是一项程序性议定书，而不是实质性议定书，这意味着该议定书不会增添新的经济、社会和文化权利以及缔约国相应义务。《任择议定书》为《公约》中已经存在的权利和相应义务，设立了一项新的申诉程序。该程序与《公民权利和政治权利国际公约》的《第一项任择议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除种族歧视公约》或《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》中设立的程序相同。

G. 《任择议定书》与其他申诉程序发生竞争或冲突

有人称,《任择议定书》将重复其他机构根据其他机制进行的工作,例如人权委员会、消除对妇女歧视委员会、国际劳工组织(ILO)和联合国教科文组织(UNESCO)的工作,或将促成与其他申诉机制的冲突。

《任择议定书》是唯一对所有经济、社会和文化权利提供补救的国际申诉机制。在颁布《任择议定书》之前,对于侵犯大多数此类权利的行为,并没有任何个人申诉机制,除非这些侵害行为可以被归结为歧视,或与侵犯公民权利和政治权利的情况相联系,例如侵犯生命权或构成酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的行为。

《任择议定书》的第3条规定,委员会不应调查已经或正在受到另一国际调查或解决程序处理的案件,这就防止不同机制的工作重复。此外,根据《任择议定书》第8条第3款,委员会有权酌情查阅联合国机构、专门机构、基金、方案和机制和包括区域性人权系统在内的其他国际组织的文件资料。

《任择议定书》是对其他现有国际和区域性机制的补充,其提供的经济、社会和文化权利方面的补救不包括在其他国际或区域性人权体系中。它还比其他体系提供更为广泛的补救。例如,《任择议定书》允许受影响的任何个人和群体在国际层面争取补救,从而补充了《欧洲社会宪章》。而《欧洲社会宪章》中的集体申诉程序,仅将这种补救适用于数量有限的受认可的公民社会组织。《任择议定书》还补充了美洲国家间人权体系。虽然《美洲人权公约》第26条对经济、社会和文化权利提供了一般性的保护,但关于这些权利的主要条约《圣萨尔瓦多议定书》,只允许就侵犯两项权利 — 个人组织和加入工会的权利和受教育的权利 — 的行为提交个人申诉。《任择议定书》则使其他经济、社会和文化权利遭受侵犯的人,能够向一个国际监督机构提交个人申诉,从而补充了该条约。另外,《任择议定书》允许委员会调查那些系统性侵犯经济、社会和文化权利的行为,而《圣萨尔瓦多议定书》则没有考虑这一机制。在区域和国际层面,以及常规和非常规机制方面,都存在不同人权机制的互补。这是由于人权法律的发展,以及人们认识到,需要特别保护易遭侵害的群体,并处理特别受到关切的问题,或对区域的具体情况作出回应。



《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

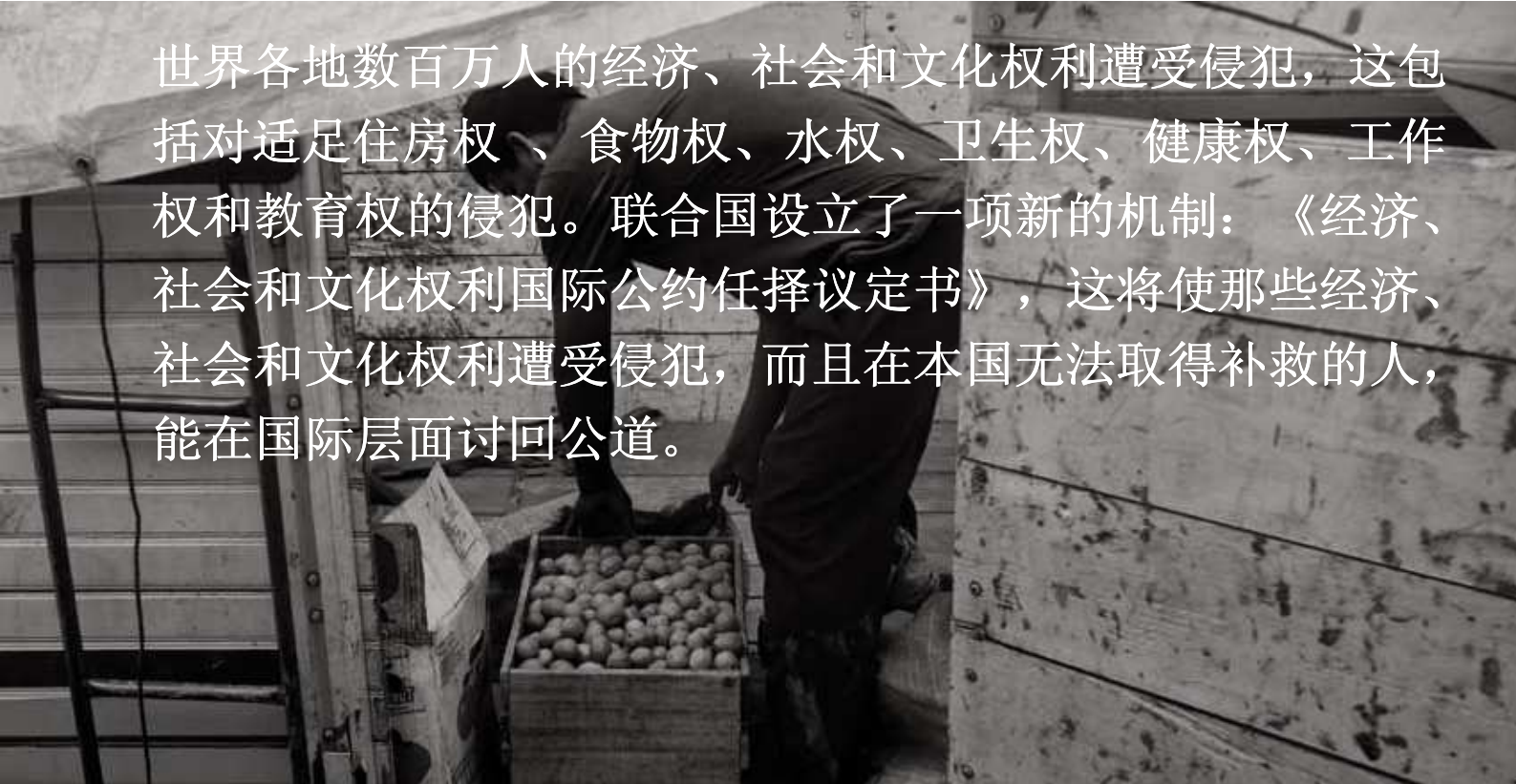
立即参与

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



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