



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/57
12 February 2002
CHINESE
Original: FRENCH

人权委员会
第五十八届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

国际人权两公约的现况

独立专家关于《经济、社会、文化国际公约》

任择议定书草案问题的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
摘 要.....		3
引 言.....	1 - 14	4
A. 总的框架.....	1 - 11	4
B. 独立专家的磋商.....	12 - 14	6
一、经济、社会、文化权利的可审判性.....	15 - 22	7
A. 当前情况.....	15 - 18	7
B. 独立专家的立场.....	19 - 22	8
二、提出的问题.....	23 - 50	9
A. 涵盖的权利.....	24 - 37	10
B. 主管机构.....	38 - 44	14
C. 个人或团体提出控诉的范围.....	45 - 47	16
D. 缔约国违反义务的可能补救办法.....	48 - 50	16
三、结论和建议.....	51 - 56	17

摘 要

1996 年，经济、社会、文化权利委员会(本文件有时简称委员会)向人权委员会提交《经济、社会、文化、权利国际公约》任择议定书草案(E/CN.4/1997/105,附件)。独立专家研究了草案、2001 年 2 月 5 日和 6 日举行的关于经济、社会、文化权利可审判性研讨会的报告(E/CN.4/2001/62/Add.2)和各国、政府间及非政府组织所作的评论；他在几次场合，也同有关方面进行了磋商。

独立专家相信必需尽力促成任择议定书的可能通过；他认为，本报告所讨论的很多问题—超过一份简单清单所开列的—需要更深入地予以研究。

独立专家建议人权委员会通过一项决议，其中包括下列三点：

- A. 人权委员会确认，各国庄严承诺最后通过任择议定书草案；
- B. 它确定设立不限成员名额工作组以讨论任择议定书草案问题的原则；
- C. 它延长独立专家的任期，这样他能够继续深入调查，并向人权委员会第五十九届会议提出一份工作组可以用作开始工作基础的报告。

引 言

A. 总的框架

1. 人权委员会第五十七届会议第 2001/30 号决议，决定任命一名任期未定的独立专家，审查《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案并向第五十八届会议提出报告，供其审议可能的后续和未来行动，包括设立一个不限成员名额工作组研究《公约》任择议定书草案问题(第 8(c)段)。

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》同时经联合国大会通过，并于 1976 年 1 月 3 日生效。先前，没有人能够预言这“孪生条约”(由于两者对联合国系统内外所有国际人权条约的决定性影响，它们连同《世界人权宣言》被称为国际人权宪章)什么时候产生，未来的命运如何。

3. 值得记忆的是，最早的想法是拟订单一公约，在缔约国之间可以实施，涵盖《人权宣言》所载的一切人权和自由；稍后有关方面决定，由于当时意识形态的原因，通过两个分别的公约。同时，特意宣布在同一天、同一决议(2200A(XXI))通过这两个公约，并庄严确认两者永远的牢不可破的联系。为了使得这种相当明确的联系更加稳固，两个公约的序言和第 1、2、3、5 等条实际上大同小异。

4. 序言说“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”(两公约)和“按照世界人权宣言，只有在创造了使人人可以享有其公民和政治权利，正如享有其经济、社会、文化权利一样的条件的情况下，才能实现自由人类享有公民及政治自由和免于恐惧和匮乏的自由的理想”(《公民权利和政治权利国际公约》)。

5. 每个公约第一条规定：“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、社会和文化的发展。”每个公约第 2 条含有这样的一款：各缔约国承担保证，本公约所宣布权利的行使，不得有种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区分。每个公约第 3 条肯定，各国承担保证男子和妇女在有关公约所载的一切权利方面享有平等权利。两公约第 5 条确定不得破坏或不适当地限制人权及基本自由，不得错误解释公约认为有人可以违反一项权利或自由，或者对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制。

6. 这两个重要文书很快就得到不同待遇。从一开始，设立了一个条约机构来监督和查考《公民权利和这种权利国际公约》，保证缔约国信守它们承担的义务。人权事务委员会由专家组成，审议各国关于它们为实现该公约所承认权利而采取的措施和关于享有这些权利方面所取得的进展提交的定期报告(第 40 条)。但是，根据该公约第一任择议定书和其第 2、3、5 等条所载的受理标准，事务委员会也有权接受和审议一缔约国管辖权下自称系该国侵犯公约所载任何权利的受害者而提交的来文。

7. 与此相反，对于《经济、社会、文化权利国际委员会》没有设立一个专家组成的查考机构。最初假设联合国经济及社会理事会接受和审议缔约国提交的定期报告(第 16 条)。1985 年，由于这种委托给政治工作组的监督和查考程序显然缺乏效率，经济及社会理事会决定设立一个独立专家委员会。结果就是经济、社会、文化权利委员会，于 1987 年举行第一次会议，开始真正有方法的、实质性的工作：协助各国尽其最大可能，履行关于如何实现公约所载权利的一般性意见这种义务。然而迄今为止，还没有一项正式程序，一个声称由于一缔约国侵犯公约所载经济、社会、文化权利的受害者，可以根据这一程序向委员会提交来文。

8. 自从 1990 年以来，关于是否宜于通过《经济、社会、文化权利国际公约》一项任择议定书，让委员会审议与公约所载权利有关的来文从而具有更大权力一事有了很多的讨论。经济、社会、文化权利委员会 1992 年 12 月 11 日通过了一个它向维也纳世界人权会议筹备会议提交的关于任择议定书草案的分析性报告(参看 A/CON.157/PC/62/Add.5, 附件二)。1996 年，委员会就需要这样一个个人来文程序一事达成共识，向人权委员会提出一项任择议定书草案，供其于 1997 年在第五十三届会议上审议(E/CN.4/1997/105, 附件；也可参看 E/1997/22 和 E/C.12/1996/6, 第五章和附件四)。

9. 人权委员会将从各国、政府间及非政府组织收到关于任择议定书草案的评论和意见，这事已经过了三年。整个这段期间很明显，虽然非政府组织总的来说十分支持通过任择议定书，只是关于如何进行看法偶有分歧，但是很多的国家却有着保留和怀疑，或者至少保持沉默，缺少评论就说明这一点。相当少数的国家既赞成也支持任择议定书草案。对于这一题目的评论转载于 E/CN.4/1998/84 and

Add.1, E/CN.4/1999/112 and Add.1, E/CN.4/2000/49 和 E/CN.4/2001/62 and Add.1 等文件。

10. 人权委员会 2001 年 4 月 20 日在其第五十七届会议上注意到联合国人权事务高级专员办事处和国际法学家委员会 2001 年 2 月 5 日和 6 日就经济、社会、文化权利可审判性举办的讲习班的报告(E/CN.4/2001/62/Add.2)和高级专员关于《公约》任择议定书草案的报告(E/CN.4/2001/62 and Add.1)，经由第 2001/30 号决议决定任命一名独立专家，除其他外参照经济、社会、文化权利委员会向人权委员会提交的关于任择议定书草案的报告(E/CN.4/1997/105,附件)各国、政府间组织和非政府组织对此所作的评论、以及关于经济、社会、文化权利可审判性讲习班的报告，研究《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书问题；专家将向人权委员会第五十八届会议提交一份报告，供其审议可能的后续和未来行动，包括设立一个不限成员名额工作组研究《公约》的任择议定书问题。

11. 对于可能通过议定书草案确实采取了一个步骤，这一步骤无疑反映了各成员国对此问题的动向，即使委员会决议似乎没有显示任何重大承诺，正如增进和促进人权小组委员会 2001 年 8 月 15 日第 2001/6 号决议清楚表明的，其中虽然欢迎人权委员会决定任命一名独立专家，但认为闭会期间不限成员名额工作组是研究诸如《公约》任择议定书草案这样的法律上有约束性文书问题的适当机制。小组委员会因而对这一问题“给予高度优先地位”，并再度“建议人权委员会第五十八届会议设立一个闭会期间不限成员名额工作组，委托它进一步研究《经济、社会、文化人权国际公约》任择议定书问题”。最后，在同一决议，小组委员会决定继续注意拟订《公约》任择议定书草案的进展情况。

B. 独立专家的磋商

12. 自从任命以来，独立专家会见了高级专员和副高级专员；他感谢两人的建议和鼓励。在高级专员支持下拟订的磋商时间表，导致同经济、社会、文化权利委员会、人权委员会、儿童权利委员会和国际劳工组织成员和官员在 2001 年 8 月 20 和 24 日第一系列的磋商会议。

13. 第二系列的磋商会议于 2001 年 11 月 27 日至 12 月 7 日举行，包括同对于高级专员所发约请作出答复的成员国资设代表团的会议。尽管很多国家没有出

席，会议还是大有助益：它使得独立专家有机会听取出席会议的国家对于任择议定书草案的第一手看法的资料，并能从事建设性的和成果丰富的对话，这使得他在研究工作上取得有用进展。

14. 在第二系列磋商会议期间，他还出席了国际法学家委员会 2001 年 11 月 30 日就任择议定书草案问题组织的圆桌会议；除了国家代表，参加会议的还有两名国际知名的大学教授和经济、社会、文化权利委员会的两名委员。所有与会者都认为，圆桌会议很有用：基本上属于非正式，它使得与会者能够考虑经济、社会、文化权利委员会所提出议定书草案和为推动提议可能采取的未来行动有关的各种法律和其他问题。

一、经济、社会、文化权利的可审判性

A. 当前情况

15. 很多对于任择议定书草案仍然忧虑的国家，它们经常提出的困难之一与《公约》缔约国必须承担义务的性质和范围有关。它们不否认所有人权的价值平等和普遍、不可分割、相互依存和相互作用，但它们提出的论点在于详细讨论一方面是公民权利和政治权利，另一方面是经济、社会、文化权利，两者性质的不同。

16. 据说公民权利和政治权利界定得很清楚，经常引起“不作什么的义务”：个人不受酷刑或残酷、不人道或有辱人格的待遇或处罚；不得使个人处于奴役或奴役制或要求他从事强迫或义务劳动；不执行任意逮捕或拘留；不任意或非法干预一个人的私生活、家庭、住宅或通信，或非法攻击他的名望和信誉；不侵犯他的思想、良知和宗教自由。所有这些被认为是结果性义务，由于其本来的性质，它们是可以衡量的，因此与意义上的层次无关。由于这一类国际承诺，正如《公民权利和政治权利国际公约》所载的，缔约国不能只是尽最大可能履行它们的承诺。一个国家作了它不可以作的事那一刻，所有这些义务前功尽弃，而有关权利遭到侵犯。这就是使得《公约》所规定义务可以衡量的原因，为它们赢得结果性义务的名称。

17. 与此相反，经济、社会、文化权利经常为各国规定“作什么的义务”，用《公约》第 2 条第 1 款的提法：“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，以便利用一切适当方法，尤其包括立法方法，逐渐达到本公约所承认的权利的充分实现”。

18. 《公约》这项条款在《公民权利和政治权利国际公约》没有对应规定，它引起的困难由于另一项原因而加重：很多国家感到不安，深恐有了来文程序，处理来文的国际机构在详细审查一国的经济、社会、文化政策时，可能有时感到受限制。除了与审议《公约》第 16 条及以后各条所载的各国定期报告的程序工作重复或引起冲突之外，上述条款还可能冒着在根据国际法该国具有专属管辖权的领域进行了不可接受的社会干预的风险。

B. 独立专家的立场

19. 与不同场合的讨论文件和立场说明有时候建议的内容相反，独立专家低估逐渐实现经济、社会、文化权利的重要性，并视《公约》第 2 条第 1 款的提法具有偶然性与实质问题没有重大关系，但认为这一条款——在《公民权利和政治权利国际公约》没有对应规定——值得密切注意。它本身绝没有减低经济、社会、文化权利的价值：目前的确越来越肯定和承认，生活在赤穷和急需状态下的人，在很多方面可以同遭到暴行和酷刑的人的处境相类似。因此，结果的讨论不是——或者至少不需要是——关于这些权利已经获得承认的价值，也不是关于它们属于国际人权等级的哪一级。正如《维也纳宣言和行动纲领》所宣布的，所有人权是普遍的、不可分割的、相互依存的和相互作用的，不致力于划分任何等级。

20. 这些是耳熟能详的议论。然而，各国根据《经济、社会、文化权利国际公约》所承担的义务，由于其目标的缘故，一般不称为结果性义务，而称为手段性义务。换言之，不能让各国——特别是最穷国——单独承担在满足其人口的关键需要方面遇到的困难，它们经常只能承担一般的勤勉义务，也就是说，保证为逐步实现《公约》所载权利，它们作了力所能及的一切事情。它们愿意完成合乎人的和社会需要的所有事情，但是只能真地、持续地保证经济上可能的事情。情况既然如此，在缔约国承担的一般勤勉义务的范围内，如何给确实可以衡量的义务

下个准确定义？换言之，《公约》各项条款如何转换成明确规定的承诺，那么对它们个别的违反就可以根据任择议定书草案所确立的来文程序予以补救。

21. 即使如此，独立专家在本文件提议，除了别的以外，参照委员会向人权委员会提交的前述报告，尽快推动《公约》任择议定书草案的可能通过。他将致力于排除他提到的困难和忧虑：从各成员国对委员会所作建议、若干政府间和非政府组织一些很有用的意见以及若干作家和核准的专家的看法开始，审议了有哪些可能性和备选办法，这样他可以在有时候必然有的不同关注之间取得合理的平衡。这样作的时候，他将吸取近年来在适用区域和国家人权文书方面积累的经验。

22. 本报告在独立专家于 2001 年 8 月 20 至 24 日举行的第一磋商之后仅仅四个月完成，必然是初期性质。虽然认识到他必须稳扎稳打，独立专家希望他的初期观察证明多于一份简单的清单，相反的，彻底涵盖提出的问题，在每个情况都附加可能得到的备选办法，这样就能朝向《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案的可能通过取得有用的进展。

二、提出的问题

23. 以下各节将讨论四个基本问题，对于有关任择议定书草案辩论中提出的要点给予答复：

- (a) 将涵盖《公约》所载权利的哪几项，能否将它们作为来文和控诉程序的基础？
- (b) 哪个机构将胜任愉快地接受和审议指称经济、社会、文化权利遭到侵犯的来文？
- (c) 谁有资格提出关于他的权利指称遭到侵犯的控诉，这项程序的受理标准是什么？
- (d) 经济、社会、文化权利委员会为了一个缔约国补救其违反义务所建议或决定的什么行动—可能包括临时解决办法和谈判解决办法？

A. 涵盖的权利

1. 当前情况

24. 委员会于 1996 年向人权委员会提出的草案允许针对《公约》所载的一切实质性权利遭到侵犯一事，根据拟议的程序行使追索权，但第 1 条所承认的自决权除外，其中指出——并非无缘无故——一旦误用，能够给该程序造成重大危险，特别是由于自决权在《公民权利和政治权利国际公约》第 1 条以完全相同的词句作了宣布，那里更适合讨论这个问题，对于它的适用采取了谨慎而有限度的方式。然而，委员会指出，第 2 至 4 条所载其他一般原则，亦即不歧视和男女在享有《公约》所载权利上平等权利的原则，永远充分适用，而且将作为解释和监督各国如何实现《公约》第 6 至 15 条所载权利的基础。

25. 经济、社会、文化权利委员会提出的这项相当广阔的办法也打算成为综合办法，这就意味着任何成为任择议定书一方的国家就得接受，为提交来文和控诉设立的程序适用于《公约》第 2 至 15 条所承认的一切权利。

2. 独立专家的立场

26. 独立专家愿意开始指出，经济、社会、文化权利委员会对于所涵盖权利采取的广阔、综合办法同近年来若干区域文书所采取的办法大异其趣，后者有：《美洲人权公约附加议定书》(圣萨尔瓦多议定书)建立的泛美制度，据此，个别申诉只作为维护工会权和教育权的手段予以接受，而欧洲理事会于 1995 年通过的《欧洲社会宪章附加议定书》确立“个案”制度，据此它们得自由选择它们认为对它们有约束力的权利。

27. 要衡量委员会办法的真正范围，必须记得《公约》所载权利是多么前后一致。除了第 2 至 5 条陈述一般原则，即被保护者为了解释和监督各国如何实现《公约》所载权利而予以肯定之外，第 6 至 15 条承认：工作权(第 6 条)、享受公正和良好工作条件的权利(第 7 条)、组织和参加工会的权利(第 8 条)、享受社会保障包括社会保险的权利(第 9 条)、家庭、母亲、儿童和年轻人得到尽可能多的保护和协助的权利(第 10 条)、获得相当的生活水准的权利(第 11 条)、享有能达到的最

高的体质和心理健康的标准的权利(第 12 条)教育权(第 13 和 14 条)以及参加文化生活的权利(第 15 条)。

28. 换言之，委员会或者其他获得授权处理任择议定书草案所规定来文和控诉的机构，对于目前属于若干不同机构和国际监督机构负责注意的广泛权利，将必须予以干预。偏巧，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)根据其职权范围，拟订了很多建立标准的人权文书，特别是在教育领域，教育被视为一种授权的权力，提供维护不歧视和平等机会等原则的手段，正如该组织于 1960 年 12 月 14 日所通过《反对教育歧视公约》承认的。从那时以来，它通过了其他有约束力的文书，其形式是大会的决定、政府间会议通过的文书以及以教科文组织执行委员会决定形式通过的文书。审查教科文组织收到的属于其管辖范围，即教育、科学、文化和信息的人权据指称遭到侵犯的程序，提供一个启发性例子：执行委员会第 104EX/3.3 号决定，由理事会一个附属机构公约和建议委员会来执行，各国只要参加教科文组织为成员就给予该委员会以管辖权。在实际上，即使不是教科文组织成员的国家，完全乐意让该委员会审议有关它们的来文。¹

29. 国际劳工组织确实是传统上关切工作场所人权的国际机构，已经知道的是，自从它 1919 年成立以来，通过了不下于 182 项国际劳动公约，最详细地规定有关工作和工人及其家庭的权利的各方面和予以实现的方法。国际劳动大会 1998 年 6 月 18 日通过《劳工组织关于工作基本原则和权利宣言》，其中承认下列八项关于工作的基本原则和权利：

- (a) 结社自由和切实承认集体谈判的权利(第 87 号和 98 号公约)；
- (b) 废除一切形式强迫劳动(第 29 号和 105 号公约)；
- (c) 切实废除童工和根除最恶劣形式的童工(第 138 号和 182 号公约)；
- (d) 就业和职业方面同等待遇和废除歧视(第 100 号和 111 号公约)。

30. 的确，这项说明经常暗示劳工组织似乎徒劳无功，据说有了“深重危机，甚至于破坏了它的信誉”。² 这项判断失之严厉，不适当地忽视在使国家立法符合国家标准的规定和引起的价值方面所作的努力和取得的成果。无论如何，它忽略这样的事实：唯一有效的反应是可衡量的反应；“乱恭维”的危险是经常成为棘手的问题，不能影响它的对象。

31. 有两种情况。或者，由于强调劳动和希望在国际社会引起对于不同场合社会上不能接受的情况持续存在所引起问题的认识，人们可以动员和加强劳工组

织监督机制，有选择性地推动和拟订连续阶段，以便保持某种最低的社会价值纲领作为普遍承认的人权予以促成。或者，决定了就业和工作条件必须不惜任何代价予以标准化，人们可以争取促使发展中国家达到发达国家已达到的社会标准。人们不能两者都作。正如一个人争取推动的价值和最低规定以及必须拟订和再拟订的后续机制，一个人的动机将视他采取的方针而不同。

32. 两个国际调查和解决问题机构对于解释它们所界定的国际劳动标准和权利及义务发生分歧，这的确也是一项危险。在劳工组织已经确定来文和控诉程序，主要是由劳工组织理事院三方机构结社自由问题委员会处理来自政府、雇主组织或工人组织关于结社自由遭到侵犯提出控诉这种程序的领域，上述问题尤其不易处理。结社自由问题委员会于 1951 年根据劳工组织理事院与联合国经济及社会理事会的协议设立，其目的在于补充监督劳工组织各项标准之适用的一般程序。迄今为止，它审议了 2000 多案件，积累一批涵盖结社自由和保护工会权大多方面的决定和原则，鉴于广泛承认的积极、清晰和准确，它们被视为具有权威，而且在很多情况引起各国国内法制度推动工会法和实践。

33. 独立专家极力强调，应当指出在关于《公民权利和政治权利国际公约》所载权利方面没有引起这些困难，因为人权事务委员会的管辖范围非常有限制，不会同国际组织所设立的其他机构相冲突。除此以外，如果人们记得今天《公民权利和政治权利国际公约》所载很多权利，在条约法院有关适用其他国际法律文书方面是可审判的，那么问题的范围就更为清楚。自从最近，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》所载权利归于消除对妇女歧视问题委员会职权范围以来，接着通过上述《公约议定书》，允许声称为一个缔约国侵害公约所载任何权利的受害人的个别或集体妇女提交来文(议定书第 2 条)，只要该国承认委员会有这种能力，而且来文满足受理标准——特别是原告已经用尽所有国内补救办法，同一问题已经由国际调查或解决的另外程序予以审查(第 4 条)。

34. 在这种情况下，独立专家认为，草拟《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的提案所呼吁的适用程序领域，对于所载权利需要有限制。这不意味着，应当排除其他国际调查或解决程序所包含的若干权利，因为这会引进在各种经济、社会、文化权利之间新的、不能容忍的区别对待。对于《公约》所载一切权利的补救，正如经济、社会、文化权利委员会在其草案大力维护的，应当载于现有的议定书草案。鉴于上文所述关于各项权利如何真地致力于这样的程序

和同其他国际机构职权范围相冲突等困难，这种想法倒不如把拟议的新程序限于引进新的标准：限于“暴露巨大、无可置疑的侵犯种类或者未能维护公约所载权利的情况”。这样的标准同时会减轻很多成员国表示的不安和疑虑，它们恐怕拟议的程序可能引起针对它们根据逐步实现《公约》承认的各种经济、社会、文化权利的政策和方案所采取行动简单疏忽或缺点，就提出任意的申诉。

35. 由于把关于巨大、无可置疑的侵犯或未能维护有关权利案件的管辖权分配给新的调查和解决机构，这项程序同时让它能够引用关于《公约》所载权利问题特别报告员在其提交人权委员会报告所作的相关评论。这些报告有：关于教育权的(E/CN.4/1999/49 and E/CN.4/2001/52)，关于适当住房权的(E/CN.4/2001/51)和关于食物权的(E/CN.4/2001/53)。它们详细地、极为准确地界定了巨大、无可置疑的侵犯和未能维护有关的权利：它们可以作为这类案件的例子，促成拟议的国际调查或解决程序。

36. 关于《公约》第 6 至 9 条和其他条款所载的工人基本权利，也能够利用劳工组织适用公约和建议专家委员会的评论，在工会权利的情况，能够利用结社自由问题委员会的评论(正如上文第 29 段所说，劳工组织通过《工作基本原则和权利宣言》以后就设立了这个机构)；这些有助于界定作为普遍承认的人权予以促进的最低社会价值纲领，后者能够帮助关于有关这些问题，暴露明目张胆地、无可置疑地侵犯或未能维护各种权利的情况给予准确的定义。

37. 这样作的时候，能够大大地减少与其他调查或解决机构重复或分歧的风险。然后就作其他考虑，减少困难，使得议定书草案要求的新程序完全适当并有价值：

- (a) 独立专家希望指出，向其他国际组织报告工作的机构像结社自由问题委员会，它们目前适用的程序不对个人，而只对政府、雇主或工人组织对结社自由遭到侵犯所提出控诉开放。使得个人或团体关于他们本人受到侵犯向联合国机构提交来文，从而作为国际人权文书首要受惠者，能够使用更有效地实现他们已经被承认的权利的程序，这显然是有价值的。这的确是对整个联合国系统在改善人权条件上潜在的好处作了启发性说明，它常常被作为国际行动首要目标来介绍；
- (b) 由于近年来负责执行关于国际保护和权利及义务的标准的机构之间增加合作，也能够减少对于不同场合所界定这种标准作出不同解释的风

险。例如，在履行审议各国定期报告和作出有关一般性意见的任务(HRI/GEN/1/Rev.1)时，经济、社会、文化权利委员会经常引用国际劳工公约和劳工组织适当的专家委员会所作的评论。通过种种方法，能够进一步发展这种关于调查和解决程序的合作；

- (c) 对于《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》所建立的来文程序能够作出同样的评论。虽然所载各项权利在很多点上相互重复，但在实践上却可以利用两个监督机构必须作出的关于各缔约国解释和使用有关权利的协调。

B. 主管机构

1. 当前情况

38. 经济、社会、文化权利委员会提交人权委员会的草案将使前者成为按照拟议的调查和解决程序，审查控诉和来文的主管机构；由于委员会自从设立以来多年积累的经验和威望，可以断言这完全是合理的选择。然而，人们可能要问，委员会像目前的组成和它可以自由处理的手段，是否真地能完成任务，这项任务会大大地扩大其工作范围并且给它充分、及时完成首要任务，即审议各国定期报告，增加了困难。

2. 独立专家的立场

39. 独立专家认为，在赋予条约机构的特权之中察觉到权力冲突：一方面，审议各缔约国的定期报告；另一方面，审议关于不同国际文书所载人权被指称遭到侵犯的控诉和来文。且不说他同经济、社会、文化权利委员会、人权事务委员会、儿童权利委员会的官员的磋商中经常提到的实际困难，这些常常与不同的委员会成员过多的工作量有关；这两项活动确实有些互不相容，而且有种危险：委员会工作的条件和工作质量都可能受到不利影响。首先在审议定期报告期间，就一个缔约国为充分实行若干国际公约所载权利而采取的步骤和建立的机制，同该国进行建设性的、有收获的对话--特别是非对抗性的磋商工作，然后作为准司法的调查和解决机构来行事，对一个机构来说，是艰难的任务。

40. 总之，难以确实知道的是，委员会在作为调查和解决机构行事时，是否感到它在审议一个缔约国定期报告所采立场太多的约束。尽管一国所推行整个的经济、社会、文化政策可能同该国尊重其管辖权下个人或团体的权利的程度密切相关，但必须说，两个问题不一定互相符合。人们可以设想，委员会在审议一国定期报告期间发现该国在推行政策和采取行动方面，总的来说非常符合《公约》，但在具体的例子，却侵犯个人或团体的权利；另一个国家，委员会找出了缺点对它作出日后的若干建议，但在审议对它的控诉时，可能免除了它一切的责任。

41. 这项意见确实不限于经济、社会、文化权利委员会，但在审议来文和控诉程序建立其上的权利时，就会非常地适用于它。委员会同缔约国的讨论和意见超过严格的法律辩论，包括各国经济、社会、文化政策和方案的主要方面，如果有些国家不愿意与它知道日后还要面对的一个准法律调查和解决机构，就该机构审议的案件公开说明，那么讨论的质量不会太好。

42. 就这一次，解决办法可能是分开两项活动，把调查和解决控诉的任务要么交给一个向委员会报告工作的、在解决法律事务上具有丰富经验的专家组，这事会成为他们特殊和专门的职责；要么全部交给一个新机构，一种平行委员会，其职责是处理拟议的任择议定书草案所建立新的来文和控诉程序。

43. 独立专家指出，两种活动是分开的，并按照其他国际机构所建立的程序顺利运作。例如，在劳工组织，适用公约和建议专家委员会负责审查各国关于它们已通过—和它们没有通过—的公约所提定期报告，而其他机构诸如结社自由问题委员会则处理调查和解决程序。教科文组织所建立制度也存在类似的两类活动的分开。

44. 独立专家愿意更彻底地研究这一问题，从而在不同的国际人权文书规定的现有制度内，为新的、可能有用的程序开辟道路，并把它作为一般的、经过协调的制度的一部分扩展到其他以条约为基础的程序，把目前分配给不同监督机构的审查各国定期报告和调查及解决控诉的任务予以重新分配。

C. 个人或团体提出控诉的范围

1. 当前情况

45. 委员会向人权委员会提交的草案显然倾向于有利严格的个人来文，从而排除了《公民权利和政治人权国际公约》第 41 条等规定的其他程序，后者授权人权事务委员会受理和审议来文，大意是一个缔约国声称另一缔约国没有履行它按照《公约》应尽的义务，只要声称的国家宣布承认委员会对它有一定的权力。

46. 《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案能否设想这样一个程序？对于其他程序作出规定，允许委员会按照它本身的意愿开始调查，以便关于某一国家尊重《公约》所载任何义务的程度作出调查和收集资料，或者许可团体或非政府组织提交来文或控诉，这种作法是否妥当？

2. 独立专家的立场

47. 独立专家相当好地准备核可委员会在其报告所作的评论。没有理由把接受来文的管辖权，亦即一个缔约国声称另一个缔约国没有履行《公约》规定的义务，赋予委员会或其他为此目的设立的机构；这会增加当前的困难，并冒着把根据拟议的控诉和来文程序进行的讨论推向政治化的风险。另一方面，建立新的程序并允许声称受害者适当授权的团体提出控诉，也有好处。正如委员会在其报告正确指出的，其中提到人权委员会第 1994/20 号决议“赋予个人或团体提交来文的权利”（第 6 段），这是前后一致的。然而，独立专家认为，这样的机会不应当给予声称对于它们并不代表其为受害者的侵犯具有足够关注的第三方。

D. 缔约国违反义务的可能补救办法

1. 当前情况

48. 委员会向人权委员会提交的草案，根据任择议定书草案第 3 条所载接受标准，将授权委员会开始若干调查，并在有会议记录时，请该缔约国在六个月内或委员会确定的其他期间，就它关于一份来文所作指控的立场告知委员会。委员会也能够供争端各方使用，以便取得友好的解决并针对障碍进行谈判。

49. 委员会也会得到授权，呼吁在涉及可能无法补救的严重情况下采取临时措施(草案第 5 条)。如果在审议终结时，委员会确认控诉合理，发现发生了侵犯，它能够决定应当采取什么行动来补救情况，并通知有关国家在六个月内或委员会可能确定的其他期间，通知它该国实际采取那些行动(第 6 条)。委员会也可约请该国同它讨论应当采取哪些措施。

2. 独立专家的立场

50. 独立专家相当好地准备核可上文简单叙述的委员会的评论。

三、结论和建议

51. 独立专家在其评论中希望，他已经阐明所提出问题的范围以及难以限制关于《经济、社会、文化权利国际公约》的辩论。

52. 如何能够迎接挑战，如何使得《公约》所载权利更为真实？此外，当前社会丧失生气的趋势，即使在很多发达国家的这种趋势，如何能够予以扭转；按照《联合国宪章》所载原则，也就是关于公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利两公约序言所宣扬的“对于人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础”，是否只有创造了每个人可以享有其公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利的条件，才能达到自由人享有公民权利和政治权利以及免于恐惧和匮乏的自由理想？有了问题就会发现或再发现很多解决办法，其中之一毫无疑问地是加强其目的在于保证各缔约国遵守它们在核准国际人权文书时的承诺建立的机制。

53. 于是促请独立专家，建议人权委员会在其未来一届会议上通过一项决议，首先确认各国庄严承诺最终通过《经济、社会、文化权利国际公约》议定书草案。独立专家认为，由于这样的承诺证实了《维也纳宣言和行动纲领》所载一切人权乃是普遍、不可分、相互依存和相互作用的原则，这项承诺原则上标志着现有程序的前进一步，并不致力于在国际一级不同的待遇，或者企图作出等级划分。

54. 人权委员会第 2001/30 号决议对于未来行动建议“设立不限成员名额工作组研究《公约》议定书问题”，人们是否应当进一步探索，并对该决议所提问

题作出回应？独立专家建议，不论人权委员会通过什么决议，都应当坚持设立工作组的原则；这也标志着朝向最终通过议定书草案的当前程序迈进一步。

55. 然而，独立专家还建议，工作组尽管原则上是可能的，但不应立刻设立：有关的问题仍然引起太多的怀疑、不安，甚至不少成员公然反对。工作组可能会发现其内部反映的同样反对，妨碍它的工作和在合理时限内取得进展。因此，独立专家正如若干参加国际法学家委员会所组织圆桌会议的国家代表口头建议的，建议人权委员会延长他的任期，这样他可以更详细地从事调查工作，并澄清他的论点，找到在必然不同关注之间的合理平衡。

56. 于是，独立专家的结论是提出下列实质上的建议：

- (a) 人权委员会在其未来一届会议上通过一项决议，首先确认各国庄严承诺最终通过《经济、社会、文化权利国际公约》议定书草案；
- (b) 人权委员会通过的决议应当坚持和肯定设立人权委员会不限成员名额工作组研究《公约》任择议定书草案问题这项原则；
- (c) 延长独立专家的任期，这样他可以更详细地从事调查工作，并向人权委员会第五十九届会议提交一份报告，作为该委员会工作组开始审议《公约》任择议定书草案问题的基础。

注

¹ 第 146EX/7 号文件，第 50 段。也可参看关于委员会工作方法和已审查来文的数目，1998 年 2 月 24 日第 154EX/16 号文件。

² Marc Maindrault, “Les aspects commerciaux des droits sociaux et des droits de l’homme du travail”, *Revue de droit social*, November 1994, p.850.