



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.23/2
17 November 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

第六十届会议

《经济、社会、文化权利国际公约》

任择议定书问题不限成员名额工作组

2004年2月23日至3月5日，日内瓦

秘书长应委员会第 2003/18 号决议的要求提交的报告

内容提要

本报告是秘书长应人权委员会第 2002/24 号和第 2003/18 号决议的要求提交的。2002 年 6 月 26 日，秘书长照会和致函会员国、政府间组织和非政府组织，请它们提供与下列 3 个问题有关的资料，本报告汇编了它们的答复。三个问题如下：

- (a) 各缔约国根据《经济、社会、文化权利国际公约》所承担义务的性质和范围；
- (b) 关于经济、社会和文化权利的可裁判性的概念问题；
- (c) 根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性问题和不同机制之间互为补充的问题。

阿根廷、布基纳法索、古巴、捷克共和国、伊朗伊斯兰共和国、意大利、墨西哥、荷兰、葡萄牙和瑞典等国政府提交了答复。一组非政府组织也提交了一项联合声明。这些答复摘要载于本报告。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	3
一、缔约国义务的性质和范围.....	5 - 22	4
二、经济、社会和文化权利的可裁判性问题.....	23 - 32	7
三、申诉机制的益处、实用性问题和互为补充的 问题.....	33 - 42	10

导 言

1. 本报告是应人权委员会第 2003/18 号决议的要求提交的。决议第 14 段请人权事务高级专员办事处(人权高专办)“向工作组下届会议提供各国以及政府间组织和非政府组织就委员会第 2002/24 号决议向独立专家提出的 3 个问题发表的评论和意见”。

2. 人权委员会第 2002/24 号决议第 9 段请各国、政府间组织包括联合国专门机构和非政府组织就下列问题提交评论和意见：

- (a) 各缔约国根据《经济、社会、文化权利国际公约》所承担义务的性质和范围；
- (b) 关于经济、社会和文化权利的可裁判性的概念问题，特别介绍近几年来在实施全球、区域和国家人权文书和机制方面取得的经验；
- (c) 根据《公约》建立一个申诉机制的益处及实用性问题和不同机制之间互为补充的问题。

3. 2002 年 6 月 26 日，应第 2002/24 号决议的要求，秘书长向各国发了一份普通照会并致函政府间组织和非政府组织，请它们对这 3 个问题发表评论和意见。人权高专办收到下列国家的答复：阿根廷、布基纳法索、古巴、捷克共和国、伊朗伊斯兰共和国、意大利、墨西哥、荷兰、葡萄牙和瑞典。人权高专办也收到下列非政府组织的集体答复(这里仅载列与经济及社会理事会具有特别咨商地位的组织或载入经济及社会理事会名册的组织)：经济和社会权利中心、生育法和政策中心、住房权利和驱逐房客问题中心、弗洛拉特里斯坦秘鲁妇女中心、全国人权协调委员会、国际法学家委员会、国际妇女权利行动——亚太马利诺神父和修士会、圣道明马利诺修女会、世界反对酷刑组织、联合王国医生促进人权协会、尼泊尔农村复兴会、拉丁美洲服务、和平与正义组织和希尔卡特加赫妇女资源中心。

4. 现在人权高专办根据第 2003/18 号决议的要求对收到的评论进行汇编以便提交工作组第一届会议。在工作组开会前和开会期间，这些答复的全文将存在秘书处供查阅。

一、缔约国义务的性质和范围

5. 阿根廷政府指出,《经济、社会、文化权利国际公约》(《公约》)第二条第一款并没有规定立即取得结果的义务,而是要求缔约国尽最大能力采取步骤,以便逐步实现经济、社会和文化权利。

6. 布基纳法索政府强调说,各国根据《公约》承担的义务与根据任何法律文书承担的义务的性质是一样的。然而,《公约》义务的性质引出义务类型的问题和《公约》是否硬性规定结果义务或手段义务。的确,为了保障经济、社会和文化权利,政府必须具备能够保障手段,但布基纳法索政府并不具备这种手段。然而,布基纳法索已经颁布了以促进经济、社会和文化权利为目的的法律。例如,布基纳法索通过了与公共卫生法有关的法律(1994年5月19日第23/94/ADP号法律)其中设法阐明健康权的内容,还通过了建立获得教育的法律框架的法律(1996年5月9日第13/96/ADP号法律),但仍未制订有关所有经济、社会和文化权利的法律,也没有制订将违反经济、社会和文化权利的案件依交法办的条文。象布基纳法索这样的国家要这样做,可能会有困难,尤其是因为该国正面临着无法解决的财务困难。

7. 古巴政府强调,与公民和政治权利一样,各国有义务促进和保障经济、社会和文化权利。保护和保障经济、社会和文化权利的义务要求各国避免采取妨碍或阻碍个人和群体享受其权利的行动。保护义务的前提是各国将采取一切必要手段,防止或制止无论是自然还是法律的第三方侵犯经济、社会和文化权利。保障经济、社会和文化权利的义务要求各国制订一切有关措施和政策,通过直接提供关键公共服务或为确保普遍获得优质服务创造条件来促进和保证充分实现经济、社会和文化权利。疏忽履行其中任何义务即构成侵犯人权行为。个人、民族、群体、社区和国家有可能都遭受侵犯经济、社会和文化权利行为之害。

8. 捷克共和国政府认为《公约》第二条第一款对于理解缔约国承担的经济、社会和文化权利的义务的性质和范围至关重要。第二条阐明这些权利的性质为行为义务和结果义务并规定逐步实现这些权利。然而,这些权利除了具有逐步实现的特点外,经济、社会和文化权利也是具有立竿见影特点的权利。采取步骤落实这些权利的义务就是这些义务具有立即性质的例子。同样,经济、社会和文化权利尽管具有逐步实现的性质,但缔约国必须采取措施,确保在合理时间内落实这些权利。《公约》规定的立即行动的义务的另一例子是,应确保在行使经济、社会和文化权利过

程中不歧视的义务。就范围而言，缔约国不但必须采取法律措施而且也必须采取行政、政治、教育和其他措施(包括补救办法)。尽管缔约国拥有的特定资源的范围不同，但至少必须采取最低费用的措施。如果因资源有限而不能履行《公约》规定的核心义务，那么则应根据《联合国宪章》和《公约》第二条第一款提供国际援助和合作。

9. 伊朗伊斯兰共和国政府表示国家宪法第三章明确阐明了政府与经济、社会和文化权利有关的义务的性质和范围。第三章包含的权利有工作权、保护母亲和家庭权、社会保障权、免费受完中学教育权和适足住房权。宪法还保障向所有公民提供基本必需品：住房、食物、衣服、卫生、医疗、教育、建立家庭的必要设施和利用科学和技术的机会以及根据国家经济发展需要对技术人员进行培训。各项条文明确确保规定护所有人。

10. 意大利政府认为《公民权利和政治权利国际公约》规定的义务的性质与《经济、社会、文化权利国际公约》所规定的有根本区别。与公民和政治权利有关的义务具有约束力性质，而与经济、社会和文化权利有关的义务仅仅是意向申明，在道义和政治上具有重要性，但不构成缔约国的直接法律义务。然而，国家立法基本上将《公约》规定变为有约束力的国内法。

11. 墨西哥政府指出，逐步实现经济、社会和文化权利的义务强制要求缔约国尽其最大能力采取立即步骤。无论在何种情况下逐步实现的义务均不能作为缔约国不采取迅速、经常和有效行动的借口。资源有限并不免除缔约国确保人民尽可能广泛享受这些权利的义务。为此，墨西哥强调，推行退步措施是违反《公约》条文的行为，除非以非常情况为理由。重要的是，墨西哥强调需要澄清每一项经济、社会和文化权利的内容以及对各国产生的各自义务，同时铭记各国承担的义务中有些应产生立即效果。侵犯经济、社会和文化权利的例子包括国家不采取政治和立法行动；与经济、社会和文化权利有关的歧视；如委员会所指出的未在最起码的程度上落实《公约》；和采取造成享受经济、社会和文化权利方面倒退的行动。

12. 荷兰政府承认经济、社会和文化权利的重要性，它视所有人权均为普遍的、不可分割、相互依存和相互关联的。因此，荷兰认为《公约》要求缔约国逐步实现经济、社会和文化权利的第二条第一款并没有削弱这些权利的价值。逐步实现意味着缔约国必须表明它们已尽最大能力采取步骤，逐步充分实现经济、社会和文化权

利。对绝对权利和需要政府采取进一步立法行动或措施和常常取决于现有经济情况的权利必须加以区别。通常，与不歧视原则有关的权利为绝对权利，而大多数其他权利则与资源的有无有更密切的联系。

13. 葡萄牙政府表示，《公约》第二条确立了《公约》缔约国一般法律义务的性质。葡萄牙认为可以用两种方法解释这些义务。第一种方法是对行为义务和结果义务加以区别；第二种方法是视国家义务为尊重、保护和实现经济、社会和文化权利的义务。

14. 根据第一种方法，有些人的解释是《公约》仅强行规定了结果义务；然而葡萄牙则坚持认为，这样一种解释方法使《公约》失去了任何严肃内容。如果各国在逐步落实经济、社会和文化权利的手段方面有完全的酌处权，那么法官就无法确定政府是否诚执履行义务。经济、社会和文化权利委员会指出，第二条第一款既包含行为义务也包含结果义务。

15. 根据第二种方法，经济、社会和文化权利以及所有人权均包含遵守、保护和履行的义务。遵守义务要求各国不采取具有剥夺个人享受《公约》规定的权利的后果的行动。保护义务指缔约国确保承认《公约》规定的权利的横向效果的义务；履行义务要求缔约国采取实现经济、社会和文化权利的步骤。这包括行为义务或结果义务，视情况而定。

16. 葡萄牙政府赞同经济、社会和文化权利委员会在第3号一般性意见中的看法，即缔约国必须采取步骤，达到在《公约》对所涉缔约国生效后的合理时间内充分落实的目标。缺乏资源并不允许缔约国无限期拖延采取履行《公约》规定的义务的必要措施。葡萄牙还同意经济、社会和文化权利委员会第3号一般性意见中的观点，即必须理解“用一切适当方法”全部意义。虽然必须由每个缔约国自己决定要采取的措施何为“适当”，但这并非不言而喻，缔约国在向委员会提交报告时应说明它们视这些措施为最“适当”的根据。

17. 瑞典政府指出，《公约》载有若干不清楚的概念，如逐步实行经济、社会和文化权利的原则引起的问题以及“尽最大能力”的措辞的含义。瑞典政府认为对这方面加以澄清将是考虑设立个人申诉机制的一个重要先决条件。

18. 非政府组织联合声明指出，缔约国承担起码的核心义务，应确保创造与所有经济、社会和文化权利有关的基本必要条件。声明重申了委员会的意见，即不承

认《公约》规定的权利具有起码的核心价值将在很大程度上使《公约》失去其存在的理由。尊重与经济、社会和文化权利有关的不歧视原则是应立即履行的义务的一个例子。缔约国还有义务“采取步骤”，以便“逐步实现”经济、社会和文化权利。声明指出，“采取步骤”的义务就是立即适用——逐步实现的概念决不允许缔约国无限期的推迟实现经济、社会和文化权利。声明还指出，缔约国有义务尊重、保护和落实经济、社会和文化权利。

19. 尊重的义务要求缔约国“不采取任何行动侵犯个人的人格完整或侵害其自由，包括该人以她或他最能满足其基本需要的方式利用所能得到的物质资源的自由”。

20. 保护义务要求缔约国“采取必要措施，防止其他个人或群体侵犯个人的人格完整、行动自由或其他人权——包括侵害他或她的物质资源”。

21. 履行义务要求缔约国“采取必要措施，确保其管辖下的每个人有机会满足人权文书承认的、通过个人努力不能实现的需要”。

22. 声明最后认为，《公约》第二条第一款似乎载有一项及内含义务，即要求有能力这样做的国家向其他国家提供国际援助，帮助它们逐步实现经济、社会和文化权利。声明指出大会确认以国内生产总值的 0.7% 用于海外发展援助的目标，声明指出落实该条时可参照该目标。

二、经济、社会和文化权利的可裁判性问题

23. 阿根廷政府指出，该国宪法保障对经济、社会和文化权利的保护，在阿根廷法官面前援引这些权利的可能性不存在任何问题。然而，政府还指出仍难以确定经济、社会和文化权利的确切内容，而《公约》第二条使用的术语使之更加困难，特别是其中提到“尽最大能力”和“逐步充分实现这些权利”。考虑到世界上有许多不同的政治制度，各有各的分配资源机制，从而难以采用共同的标准进行解释，因此问题是如何确定“尽最大”能力的意义。

24. 布基纳法索政府表示，它没有关于经济、社会和文化权利可裁判性方面的经验。原则上，国家宪法承认条约一旦获得批准，经公布即取得优于国家法律的地位。换言之，可以说宪法规定了有可能向法官提出有关经济、社会和文化权利的申

诉。然而，一般来说，《公约》的标准太含糊，难以在法庭援引。因此，需要制订一项国内司法文书，规定经济、社会和文化权利的内容及其执行的方式。

25. 古巴政府强调，与阐述经济、社会和文化权利可裁判性的实际困难有关的一些理论相反，《公约》所载准则和标准界定明确，并不模棱两可。实际上，一些国家和国际组织几十年来在该领域制订和采用了统计指标。在古巴，经济、社会和文化权利、其内容、实现它们的手段和国家尊重、保护和落实这些权利的义务均受到宪法第七章和补充法律、如刑法和民法、刑事诉讼法和司法制度组织法的保障。这些法律不仅承认经济、社会和文化权利，而且也允许控诉侵犯这些权利的行为和给予适当的补救。检察官、法院和国家行政法庭在这方面均有明确的职责。

26. 捷克共和国政府指出，依据经济、社会和文化权利可裁判性方面的本国经验，《公约》的下列主要条文可被视为在国家一级可予以裁判：第二条第二款；第三条；第四条；第六条；第七条(甲)款(1)项、(乙)和(丁)款；第八条；第九条；第十条第一、二、三款；第十二条第二款(丙)和(丁)项；第十三条第二款(甲)、(乙)、(丙)、(丁)项、第三和第四款；第十五条第一款(丙)项和第三款。经济、社会和文化权利的可裁判性的基础是基本权利和自由宪章。具体法律细则规定了个人有权提起与经济、社会和文化权利有关的诉讼。捷克共和国提到《欧洲社会宪章》附加议定书，其中规定对侵犯经济、社会和文化权利的行为可提起集体——但不是个人——申诉。政府认为，该制度有助于改善这些权利的有效落实。迄今为止提出的申诉的数目表明该程序将不会被滥用也不会造成繁重的工作量。捷克共和国是具有申诉机制的下列国际文书的缔约国，即《公民权利和政治权利国际公约》任择议定书；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约》(第 22 条)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 14 条)和《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书。捷克共和国欢迎调整《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书所载的来文程序规定的不同措辞，改用包含不仅由个人而且也由代表性群体提出或代表他们提出的申诉的最全面的措辞。

27. 伊朗伊斯兰共和国政府指出，宪法第 173 和第 174 条设想成立行政司法法院和国家检察总署。行政司法法院有权调查人民的申诉、投诉和抗议。全国检察署将监督公共事务的适当运行和法律的正确实施。

28. 鉴于意大利政府认为经济、社会和文化权利不构成直接法律义务，因此意大利政府认为它无法充分评估经济、社会和文化权利在意大利可裁判性的各项问题。

29. 墨西哥政府强调必须保证有可能裁判有关经济、社会和文化权利的申诉。为此必须强调《公约》是一个具有法律约束力的国际文书，其缔约国应真诚执行经济、社会和文化权利。

30. 荷兰政府指出，荷兰法院并不认为多数经济和社会权利可在国内法律制度中自动执行，因此无法提供有关这些权利可裁判性的国内案例法。在国际层面，荷兰提到国际劳工组织专家委员会和国际劳工组织结社自由委员会关于荷兰工会质疑为全国保险和受补贴部门制订劳工条件的法案提出的申诉作出的决定。鉴于劳工组织两个委员会的决定宣布该法案不符合劳工组织结社自由的标准，政府撤回了该法案。

31. 葡萄牙政府指出，与公民权利和政治权利的情况一样，个人和群体的经济、社会和文化权利均有可能遭到侵犯，通常归咎于对发生侵权行为有管辖权的国家。结果，责任国必须建立补救这种侵权行为的机制。具体而言，许多国家法律制度中的司法机关和其他机关似乎能够直接适用《公约》第三条、第七条(甲)款(1)项、第八条、第十条第三款、第十三条第二款(甲)项、第三款和第四款和第十五条第三款。认为上述规定本身并非自动执行条款的任何意见似乎难以站得住脚。在欧洲委员会内，欧洲社会宪章规定了经济、社会和文化权利及自由并设立了确保缔约国遵守的监督机制，葡萄牙是缔约国之一。根据该机制，可以向欧洲社会权利委员会提出申诉。不同组织如在委员会有咨商地位的非政府组织可向雇主组织和工会提出申诉。委员会宣布申诉可否受理、当事方之间进行申诉答辩、委员会可以决定是否举行公开听证。随后委员会就申诉的案情作出裁决，提交当事方和部长委员会并在提交后4个月内予以公布。最后，部长委员会通过一项决议，如果认为恰当决议可建议当事国采取具体措施，补救此种情况。控诉葡萄牙的第一个申诉由国际法学家委员会提出，指称葡萄牙违反了宪章第七条(禁止雇用15岁以下的儿童)。欧洲委员会裁定有违约情况，部长委员会1999年12月15日通过了第ChS(99)4号决议。

32. 非政府组织联合声明从法律、实际和哲学角度提出理由，表明经济、社会和文化权利是可以裁判的。在法律上，确定国家负有尊重、保护和履行经济、社会

和文化权利的明确义务，这表示《公约》的确产生有约束力的义务。从实际角度来看，联合声明提到美利坚合众国、印度、人权事务委员会、美洲人权法院、南非和孟加拉国的案例法，说明法院和其他法庭如何为个人针对社会和经济问题以及国家尊重、保护和履行经济、社会和文化权利的每项义务提出的申诉的可裁判性提供实质理由。最后，从哲学上而言，联合声明指出，问题不是经济、社会和文化权利可否被裁判而是是否应该被裁判——理由常常是担心司法部门作出有关政策和预算问题的决定。然而，声明强调，第一，法律义务的表达方式为政府如何履行这些义务规定了很大的酌处权；第二，法院已经介入对包括政策问题在内的事务审判；第三，人们日益承认对人权给予司法保护至关重要，因为以多数为基础的民主并非始终十分适合于保护个人的人权；第四，法官和委员会委员是由政府任命的；因此法院缺乏民主的论点难以站得住脚；最后，政府在其他论坛、如非洲人权和人民权利宪章、根据欧洲社会宪章设立的集体申诉程序和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”)均支持经济、社会和文化权利的可裁判性。

三、申诉机制的益处、实用性问题和互为补充的问题

33. 阿根廷政府指出能受理与经济、社会和文化权利有关的申诉的现有机制如下：1503 程序；劳工组织条约监测和执行机制，但劳工组织程序不受理个人来文；教科文组织为审议违反受教育权的情况而成立的机制；《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书，该机制受理个人和集体来文；根据欧洲社会宪章设立的集体申诉机制，它仅受理具体组织的来文；圣萨尔瓦多议定书成立的申诉机制，它受理与受教育权和工作权有关的来文。阿根廷提到人权不可分割的原则，并认为成立一个类似《公民权利和政治权利国际公约》下的个人申诉机制相类似的申诉机制的建议适合时宜。经济、社会和文化权利是受到资金限制的义务，但这并不意味着它们不可以裁判。然而，的确仍然存在与经济、社会和文化权利有关的难题。具体而言，其内容不明确；许多政府对这些权利含糊其词；意识方面对经济、社会和文化权利存在一些偏见；国家常常缺乏致力于经济、社会和文化权利的机构；这些权利需要综合和详细的资料以确保有效监督；这些权利的各个方面需要加以规划；缺乏有关经济、社会和文化权利的法律条文和决定；从事该领域工作的非政府组织几乎没有。

重要的是，成立以《公约》任择议定书形式的这样一种机制可以减少其中一些难题，并有助于更明确阐述经济、社会和文化权利的内容和含义。然而，鉴于与经济、社会和文化权利有关的困难，明智做法可能是将申诉机制的管辖范围限于《公约》规定的某些权利，并以以后再扩大机制范围为目标。阿根廷最后强调需要继续讨论这些问题，以便提出有效和适当的任择议定书。

34. 布基纳法索政府认为经济、社会和文化权利申诉机制会非常有用，尽管对布基纳法索这样债台高筑的国家来说这也许近乎乌托邦。这样一种机制可用来对政府在社会领域制定的备选办法和政策从社会角度加以控制。它也将有助于加强一般涉及人权的法治。虽然布基纳法索尚无受理此类申诉的机制，但随着促进人权事务部的成立和 2001 年通过国家人权行动计划，新成立的部可认真考虑实行这样一种机制的方式，特别是考虑到国家行动计划设想制定一个特别方案，以期加强和巩固经济、社会和文化权利。

35. 古巴政府指出，不通过《公约》任择议定书意味着增进和保护经济、社会和文化权利工作的退步。如果将监测《公约》的工作局限于缺乏规范焦点的一堆建议，那将是令人不可思议的。在这方面，古巴还提到《公约》第一条以及发展权。古巴政府强调必须确定违反经济、社会和文化权利的责任，因为在世界全球化背景下，经济、社会和文化权利方面有各种各样的责任承担者。尽管国家应对经济、社会和文化权利承担主要责任，但诸如多边金融和贸易机构以及跨国公司等其他行为者的责任也不容忽视。它们的责任体现在若干方面。例如这些行为者强行施加的条件和方案阻碍政府促进经济、社会和文化权利。鉴于有些政府在全球化的背景下相对软弱及其依赖性，此类政府的多数无力抵制这种条件。单方面的胁迫措施也阻碍自决权和剥夺发展权。此外，任择议定书应该如《公民权利和政治权利国际公约》那样应包括一个国家对国家的申诉程序。古巴还强调与经济、社会和文化权利有关的国际金融和技术合作的重要性。古巴的结论是，根据《公约》成立的申诉机制不仅可行，而且是必要的，以便实现所有人权的充分享受。鉴于所有人权的内在联系，不可分割性和相互依存性，通过一项任择议定书不仅将促进实现经济、社会和文化权利，而且也将促进实现公民权利和政治权利。

36. 捷克共和国政府表示，制订《公约》任择议定书的根本理由缘于经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利之间的相互依存、不可分割性和相互关联性。

人类大家庭所有成员的固有尊严与平等和不可剥夺的权利是自由、正义、社会稳定和安全的基础。要充分享受人权就必须有监测机制。事实证明将一般的监测机制与个人申诉程序相结合是会有成效的。此外，个人申诉机制将促进经济、社会和文化权利判例法的发展，并有助于界定这些权利的内容以及加强缔约国和国际社会对这些权利的责任。另一方面，没有申诉程序对人权保护工作造成巨大限制。就任择议定书的形式和范围而言，捷克共和国支持：准司法程序，即应该由国家最后决定如何处置委员会通过的意见；用“未确保满意的实施”《公约》或“未遵守《公约》的权利”的措词取代“违反”的提法；个人和有限的群体的来文但不是国家间的来文；只有在指称的受害者知情和同意的情况下才可由第三方代表指称的受害者提出来文；涵盖《公约》承认的所有实质性权利的综合任择议定书，但这一点需要作进一步分析；关于可否受理的问题，必须用尽国内补救办法(除非国内补救办法的适用被无理拖延)；来文如果提出的事实和法律问题实质上与另一国际调查程序正在审查的相同，则不可受理。

37. 墨西哥政府支持设立《公约》下的个人申诉机制，并认为这不仅可行而且也是必要的。墨西哥也基本上同意经济、社会、文化权利委员会拟定的任择议定书草案(E/CN.4/1997/105,附件)，但墨西哥政府注意到草案非常笼统。尽管如此，墨西哥认为草案将是讨论的有用起点。具体而言，墨西哥认为任择议定书至少应该包括下列最起码的几个方面：个人来文制度，包括可由个人、非政府组织或代表指称受害者的群体提交来文；集体来文是否可受理；有关《公约》所载任何实质性权利，包括采取步骤实现经济、社会和文化权利的义务的来文的可受理性；对于用尽当地补救办法的要求规定例外情况；在采取临时补救办法时，规定日期和条件；为有友好解决来文提出的问题的可能性作出规定；通过制定规定而不是年度报告来监测委员会关于来文的意见的落实情况。

38. 荷兰政府对根据《公约》下设立的申诉机制的可取性尚未得出任何结论。然而，荷兰的确赞成深入讨论任何机制的可能方式和范围。具体而言，荷兰强调需要以下列方式加深了解任择议定书：确定哪些权利应列入任择议定书；澄清和进一步说明独立专家的建议的内容，即申诉机制应限于严重违反《公约》所载权利的情况；阐明个人或群体提出申诉的范围。关于最后一个问题，荷兰建议澄清个人与群体申诉机制的长处和短处。最后，荷兰指出需要考虑穷人诉诸申诉机制的问题并提

出了个人申诉机制可能会变成主要向较富裕国家公民开放的机制的可能性，从而造成某种形式的间接歧视。

39. 葡萄牙政府指出，根据《公约》设立的申诉机制将受理个人和群体向委员会提交指控缔约国没有履行其《公约》义务的来文。建立这样一种机制将促进更全面理解和更确切地界定经济、社会和文化权利。此外，它将更明确地将经济、社会和文化权利置于与公民权利和政治权利的同等地位。它也将鼓励各国采取立法措施，履行《公约》产生的义务。它将提供机会，处理经常提出的经济、社会和文化权利不可裁判性的论点和缔约国没有充足资源而不能落实这些权利的问题。

40. 就如何由缔约国采取步骤实现具体权利的问题而言，瑞典政府并不相信根据《公约》设立的个人申诉机制足以说明问题或缺陷，从而切实改善经济、社会和文化权利的落实。瑞典还认为，尽管经济、社会和文化权利是个人权利，但建立负责监测国家遵守经济、社会和文化权利的国际机制并不一定要建立个人申诉程序。这方面也应该注意秘书长的报告，标题为：“加强联合国：进一步改革纲领” (A/57/387)，其中强调需要改革人权条约机构的现行制度并对现行制度的长处提出质疑。因此在建立新机制之前应修正现行制度。此外，瑞典严重关注人权条约机构缺乏资源的情况，包括缺乏处理个人申诉所需的资源，因为处理个人申诉需要更专业的秘书处资源。此外，瑞典强调必须从人权角度来处理发展援助，作为促进经济、社会和文化权利的手段。

41. 非政府组织联合声明提出了《公约》任择议定书的下列益处：

- (a) 委员会和特别报告员已对《公约》的所载权利进行了阐述，《议定书》则可更进一步逐项阐明经济、社会和文化权利；
- (b) 执行 1993 年确认人权相互关联和相互依存的《维也纳宣言和行动纲领》，确保侵犯经济、社会和文化权利行为的受害者有权在国际一级得到补救；
- (c) 申诉机制的设立将导致委员会与缔约国之间建立更密切的新关系；
- (d) 申诉机制将迫使委员会处理与执行《公约》有关的更具体情况；
- (e) 申诉机制将促进在国家一级更协调地执行《公约》；
- (f) 申诉机制的设立将鼓励权利持有者和民间社会更实在和具体地阐明其对经济、社会和文化权利的要求；

(g) 各案件的“人的利益”的因素将促进对《公约》更广泛的承认；

(h) 申诉机制可为平衡国际一级动荡不安的经济和政治势力带来更好的法律、统一、公正和稳定因素。

42. 就人权框架与个人申诉机制的互补性而言，“互补性”可从两个不同方面加以理解。第一，当若干文书或机制同时涵盖某一具体权利时，互补性问题就有可能起作用。这里有一个不同机制的工作之间相互重叠的问题。然而，目前在经济、社会和文化权利方面尚无专门处理侵犯这些权利的申诉的国际机构。此外，个人申诉机制涵盖的权利与公民权利和政治权利之间的重叠(例如禁止酷刑委员会和人权事务委员会)没有引起关切，部分原因是这些机制载有规定，可防止审查已由另一解决或调查程序处理的案件。有可能引起任择议定书与其他机制之间的互补问题的第二种情况是具体个人有可能诉诸若干机制。然而与经济、社会和文化权利有一些关系的每一现有机制的范围均与《公约》任择议定书的范围(就权利和申诉而言)不同。例如，劳工组织的机制不受理个人申诉，并且仅涉及到工人权利。

-- -- -- -- --