



## 2007 年实质性会议

2007 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

临时议程\* 项目 14(g)

社会和人权问题：人权

## 联合国人权事务高级专员的报告\*\*

### 摘要

本报告是根据大会 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议提交的，着重论述“逐步实现”国际人权法的经济、社会和文化权利这一概念。

第二节探讨逐步实现概念的含义以及联合国各项人权条约如何能使经济、社会和文化权利随着时间的推移而逐步实现，与此同时还要各缔约国承担立即履行的义务。第三节仔细研究了因实际履行逐步实现所承担的义务而产生的一些问题，以及为了向逐步实现经济、社会和文化权利迈进而制定的措施和国家战略。第四节侧重论述人权条约机构的独立监测作用和对逐步实现经济、社会和文化权利进行监测的不同方法。

\* E/2007/100。

\*\* 本报告迟交以便反映最新的资料。



## 目录

	段次	页次
一. 引言 .....	1-2	3
二. 逐步实现经济、社会和文化权利的概念	3-27	3
A. 有关的条约条款 .....	2-4	3
B. “最大限度的可利用资源”条款 .....	5-13	4
C. 立即生效的义务 .....	14-27	5
三. 政策、战略和方案所涉的实际影响 .....	28-44	8
A. 拟采取的措施 .....	29-36	8
B. 政策、战略和方案的要求 .....	37-44	9
四. 条约机构对逐步实现的监测 .....	45-75	11
A. 定期的审查和报告：指标和基准的使用 .....	47-56	11
B. 监测各国的预算过程 .....	57-65	13
C. 审查有关逐步实现的违规行为 .....	66-75	15
五. 结论意见 .....	76-80	16

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议提交的，着重论述按照国际人权法逐步实现经济、社会和文化权利这一概念。我去年的经济及社会理事会议实质性会议报告，专门论述经济、社会和文化权利的法律保护问题，而本报告是对我去年报告的补充。

2. 逐步实现的概念对于界定联合国人权条约规定的经济、社会和文化权利的义务具有至关重要的意义。此外，这一概念直接关系到努力实现国际商定的发展目标，如千年发展目标。<sup>1</sup> 然而，正如“可否审理”和经济、社会和文化权利的法律保护问题那样，逐步实现的概念往往被误解。比如，这一概念的含义有时被理解为，按照定义，经济、社会和文化权利并不立即适用，或者理解为，这些权利只是向往的目标，况且界定得太含糊，无法对各国提出明确的义务。本报告的目的是要消除这些误解。

## 二. 逐步实现经济、社会和文化权利的概念

### A. 有关的条约条款

3. 如九项国际人权核心条约中的三项条约所阐述的那样，逐步实现的概念是一种简化的方式，用以描述有关某些经济、社会和文化权利之缔约国义务的主要方面：<sup>2</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》，《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》。<sup>3</sup> 这一概念在具体的条款中已作界定，规定了各缔约国根据这些条约承担的一般义务。这些条款内容如下：

#### 《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条，第一款

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，逐步达到本公约中所承认的权利的充分实现。

#### 《儿童权利公约》，第四条

缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利。关于经济、社会及文化权利缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并使需要在国际合作范围内采取此类措施。

#### 《残疾人权利公约》，第四条，第二款

关于经济、社会和文化权利，各缔约国承诺尽量利用现有资源并于必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利，但不妨碍本公约中依国际法立即适用的义务。

4. 尽管上文引用的各条款在措辞上略有不同，但是“逐步实现”这一概念的实质可以描述为，各缔约国有义务：(a) 为落实或充分实现经济、社会和文化权利而采取一切适当的措施，而且(b) 最大限度利用其可利用资源来这么做。<sup>4</sup>

## B. 最大限度的可利用资源条款

5. “最大限度的可利用资源”条款，限定为充分实现权利而采取措施的义务，是逐步实现概念的一个主要界定特征。正如《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》的起草历程所显示的那样，逐步将实现经济、社会和文化权利的义务界定为逐步实现的义务的一项主要理由就是承认：在许多国家，由于资源的制约，充分实现这些权利需要一定的时间。<sup>5</sup>

6. 为监测《经济、社会、文化权利国际公约》的遵守情况而设立的经济、社会和文化权利委员会，把逐步实现的概念描述为“一种必要的灵活手段，反映了真实世界的现实和任何国家在确保充分实现经济、社会和文化权利方面必然遇到的困难”。<sup>6</sup> 同样，为监测《儿童权利公约》的遵守情况而设立的儿童权利委员会指出，这一概念“反映了一种承认现实的态度，在有些国家，资源——财务和其他资源——的匮乏可能阻碍充分落实经济、社会和文化权利”。<sup>7</sup>

7. 应当指出的是，正如上文引用的条款中多处提及国际合作所体现的那样，“可利用资源”一词包括缔约国可利用的国际资源。同样，这一说法不仅仅是指缔约国的财务能力，而且也是指与实现经济、社会和文化权利有关的其他类资源，诸如人力、技术和信息资源。

8. 鉴于特定缔约国可利用资源的水平部分地界定了用以衡量该国遵守公约的尺度，将资源可获得程度作为一种限定条件，可使履行条约义务具有一定程度的灵活性。<sup>8</sup> 为了说明这一点，现在举个例子：尽管缔约国 A（资源丰富）和缔约国 B（资源匮乏）承担着同样的条约义务，但是人们期望缔约国 A 能够在实现权利方面比缔约国 B 达到更高的水平。

9. 然而，重要的是要强调，由“最大限度的可利用资源”条款带来的灵活程度，是相对于实现某一项权利的所涉资源而言的。因此，如果实现某一项权利只需要少量资源，那末，该条款的相关程度就降低，而且人们会期待 A 国和 B 国实现权利的水平达到相同的高度。

10. 在这方面，具有相关意义的是强调国家义务的不同类别。正如经济、社会和文化权利委员会指出的那样，每一项经济、社会和文化权利都产生三类义务，即，尊重、保护和实现的义务：<sup>9</sup>

(a) 尊重的义务要求缔约国不干预个人的自由；

(b) 保护的义务要求缔约国制止其他个人和群体(第三方)干预个人的权利；

(c) 实现的义务要求缔约国采取积极措施，确保权利圆满实现。

11. 履行尊重和保护的义务需要的资源一般少于履行实现的义务，而且各国往往能毫不延迟地履行这些义务。例如，在有些情况下，促进某项特定权利的措施可能要求缔约国不采取某种行动（尊重的义务），诸如不执行强制驱逐；或者确保个人的权利不受第三方侵犯（保护的义务），例如，确保雇主遵守卫生和安全规程。

12. 而另一方面，实现的义务通常给缔约国的资源带来较大的负担。然而，所涉资源问题和“资源可获性”条款的相关程度，则因实现某项权利所采取的特定措施不同而各异。在这方面，有必要指出可将实现的义务进一步分为三个主要层面：

(a) 实现的（推进）义务要求缔约国采取积极措施和扶持战略，协助个人享受其权利，例如，确保学校的教育质量上乘而且从文化上适合少数群体；

(b) 实现的（倡导）义务要求承担起传播信息并采取教育措施的责任，以提高对一项特定权利的认识；

(c) 遇有个人或群体因其无法控制的理由而不能凭借其掌握的手段享受权利的情形时，实现的（规定）义务要求缔约国直接规定权利。

13. 正如下文要进一步探讨的那样，即便是涉及重大费用问题的人权目标，如确保为全体百姓提供充足的卫生设施、货物和服务等，资源匮乏也不能成为不作为或者无限期地推迟向实现权利迈进的理由。

### C. 立即生效的义务

14. 逐步实现权利的概念容易同下列想法相混淆，即，有关经济、社会和文化权利的条约义务是以零敲碎打的方式履行的。这种假设显然是错误的。

#### 不以资源可获性和逐步实现为条件的义务

15. 首先，重要的是指出，并非所有有关经济、社会和文化权利的义务都需要采取逐步实现的方式，都以“最大限度的可利用资源”条款为条件。特别是，《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利国际公约》都规定了立即生效的义务，要保障在没有歧视的条件下享受经济、社会和文化权利。<sup>10</sup> 因此，为逐步实现各项权利而采取的措施在所有时候都必须以无歧视的基本要求为指导，并遵照执行。

16. 同样，通常认为，不论缔约国可利用资源的水平如何，有一些根据《经济、社会、文化权利国际公约》承担的具体条约义务，都必需立即履行。例如，除其他外，确保有权组织和参加工会及罢工的义务（第八条）和保护儿童与年轻人不受经济与社会剥削的义务（第十条第(3)款）。<sup>11</sup>

### 立即生效的采取措施的义务

17. 其次，即便是（上文 A 节所列各条款规定的）各项界定逐步实现概念的一般义务，若是将它们说成并非立即生效，那也是错误的。

18. 尽管《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款和《儿童权利公约》相当的条款都允许某些经济、社会和文化权利逐步实现，但是，为了逐步实现而采取措施的义务本身却是立即生效的。正如经济、社会和文化权利委员会强调的那样，《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款对缔约国提出了一项立即生效的义务，要他们采取深思熟虑、具体而又目标明确的措施，最有效地利用现有的资源，尽可能迅速而有效地向充分实现权利的方向迈进。<sup>12</sup> 因此，所有缔约国，不论其可利用的资源水平如何，都有一项立即生效的义务，这就是最大限度地借助其可利用的资源，尽最大努力在实现权利方面取得进展。

### 关于反倒退措施的推论

19. 按照经济、社会和文化权利委员会的说法，采取措施并尽快向充分实现权利迈进的义务立即生效，隐含着一种有充分依据的推论，这就是不允许故意采取倒退措施，即，导致权利从当前已实现的水平下降的措施。<sup>13</sup> 举例来说，如果对原先免费的中等教育现在开始收取使用费，就是一种故意的倒退措施。为了证明采取此类措施是有道理的，缔约国必须表明，这些措施是在“极为慎重地考虑了所有供选方案”之后才采取的，而且“参照该公约规定的总体权利和从充分利用最大限度的可利用资源的角度看”，都可以“站得住脚”。<sup>14</sup>

### 最低限度核心义务

20. 最后，经济、社会和文化权利委员会和人权理事会特别报告员指出，《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国都负有一项立即生效的义务，这就是优先达到该公约承认的“每一项权利起码的基本水平”，也被称作履行“起码的核心义务”。<sup>15</sup> 此外，该委员会认为，如果不能确保在实现权利方面达到这种起码的基本水平，就构成初步证据确凿的违反公约行为。在这种情形下，举证的责任就落在缔约国身上，它要表明，它做了一切努力，利用手头的资源，把实现起码的核心义务作为优先事项，以证明其行为是有正当理由的。<sup>16</sup>

21. 在这方面应当指出的是，除了“人人享有免于饥饿的权利”（第十一条）和规定“初等教育应属义务性质并一律免费”（第十三条）之外，该公约对如何界定实现权利的这种起码水平只是提供了有限的指导。然而，从 2000 年以来，经济、社会和文化权利委员会在其最近的一般性意见中一直力图就它认为什么才是实现一些权利的起码基本水平提供指导。<sup>17</sup> 已明确的起码核心义务，除其他外，包括下列义务：

确保能够获得起码的必需食物，营养充分而且安全，确保人人免于饥饿；

确保能够获得基本的栖身之处、住房和卫生，并且充分供应安全的可饮用水；

按照世界卫生组织《必需药品行动纲领》不时界定的内容，提供必需药品。<sup>18</sup>

22. 可以说，在一定程度上，实现权利的起码核心水平取决于特定国家的具体情形。例如，人权委员会在其 1994 年通过的一项决议中请《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国“确定各国在落实最低限度核心义务方面的最低标准，以确保达到每一项权利的起码基本水平”。<sup>19</sup>

#### 与有关公民及政治权利的义务的不同和相似之处

23. 值得指出的是，资源的重要性以及采取随着时间推移逐步实现的方式，并非经济、社会和文化权利的独有特色。所有人权的方方面面，都可能需要大量的资源，在实际实施中，可能常常需要一定时间才可能得以实现。在这里，只要想建立一个有效运转的刑事司法体系所需基础设施的巨额费用，就够了。同样，“尊重”和“确保”公民及政治权利的义务也要求缔约国尽可能迅速地向实现这些权利迈进。因此，《公民及政治权利国际公约》的起草人普遍同意，规定各项义务总体性质的第二条隐含了“尽早履行的想法”。<sup>20</sup>

24. 尽管如此，那些属于逐步实现类的义务显然不同于那些要求缔约国立即确保实现某项特定权利或标准的义务。前者设定了一种较为灵活的标准，因为在评估遵守情况时，已将缔约国有效落实某些权利的实际能力考虑在内。

25. 例如，按照规定，未能确保普遍获得公平审判即违反《公民及政治权利国际公约》第十四条，但是，未能确保获取负担得起的药品就未必这样认定。缔约国若能表明，没有负担得起的药品，而且它正在采取措施，最大限度地利用现有资源来解决这个问题，那末，该缔约国就可能没有违背其国际人权的义务。

26. 同样，未能确保享受可实现的最高医疗标准（如获取必需的药品）的权利达到起码的核心水平，就会被认为是初步证据确凿的违反行为，而不是公然违反公约的行为。换句话说，缔约国是否违背其国际义务，取决于它有没有能力表明，它已充分运用其可利用的资源来补救局势。

27. 然而，应当指出的是，那些不需要逐步实现的经济、社会和文化权利的义务（近似于公民及政治权利的义务）在其履行过程中并不允许有类似的灵活余地。举例来说，一个缔约国如果未能保护个人在获取药品方面不受到歧视，不论其面临怎样的资源限制条件，都违反了其根据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款项承担的义务。

### 三. 对政策、战略和方案的实际影响

28. 在下面这一节里，审议逐步实现概念对缔约国行动的影响，特别注重为实现经济、社会和文化权利所必需的那种措施，以及国际规范和标准如何为政策、战略和方案的设计、执行和监测进程规定一些粗略的要求。

#### A. 拟采取的措施

29. 人权条约以及条约机构只是一般性述及采取何种措施，，这表明不可能开出任何一份列有旨在实现经济、社会和文化权利的所有措施的单一清单。正如经济、社会和文化权利委员会已指出的那样，实施这些权利最适合的手段必然会因为各国特定的环境不同而各异。因此，缔约国都有宽泛的判断余地，决定各自采取的办法和措施。<sup>21</sup> 然而，正如下文进一步阐述的那样，判断余地并不是绝对的，因为国际人权规范和标准为各国的行为提供了一个总体框架。

#### 一切适当的手段

30. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款具体明确了“用一切适当方法，尤其包括用立法方法”来履行采取措施的义务，而《儿童权利公约》第四条则规定有义务“采取一切适当的立法、行政和其他措施”，以实现经济、社会和文化权利。鉴于国际条约为促进经济、社会和文化权利的措施提供了法律依据，强调立法措施是适当的。因此，要求任何一个国际人权条约的缔约国采取的第一个基本步骤是确保本国的立法完全符合该条约的各项规定。<sup>22</sup> 此外，制定立法措施看来是实施该公约所承认的权利许多方面不可或缺的要素。在这方面，经济、社会和文化权利委员会特别强调，必需提供机会，使用对侵犯公约权利的行为采取法律矫正和补救措施的适当机制。<sup>23</sup>

31. 尽管立法措施具有根本的重要意义，但是实施经济、社会和文化权利却在很大程度上取决于公共的政策和方案。正如该委员会指出的那样，“必须赋予‘一切适当措施’一词其充分的、本来的含义”，而且将包括行政、财务、教育和社会措施。<sup>24</sup> 该公约本身就设想采取的措施类型提供了一些进一步的指导。所以，有些条款例举了“缔约国”为充分实现这些权利而“拟采取的措施”，并非全部措施。例如，第六条（工作的权利）指出，措施应包括“技术和职业指导以及培训方案”，而第十一条第二款（免于饥饿的权利）则具体规定，措施应包括“传播营养原则的知识”。<sup>25</sup>

32. 同样，经济、社会和文化权利委员会和儿童权利委员会在给缔约国的建议和他们的意见中提供了一些总体的指导。例如，条约机构经常要求采取教育措施，以此促进经济、社会和文化权利。然而，按照给缔约国判断余地的原则，经济、社会和文化权利委员会与儿童权利委员会并没有在它们给缔约国的建议中

规定应采取的具体措施。例如，关于某个国家具体的童工问题，条约机构会敦促该有关缔约国采取有效措施，解决该问题，但是会让该国自行决定它认为在其特定环境中最为合适的措施。

33. 在有些情况下，对旨在实现某些权利的措施给予指导，还见诸于国际商定的行动计划。例如，一些在联合国主持下制定的全球战略详尽列述了为实施《经济、社会、文化权利国际公约》承认的权利而必须采取的措施。此类全球战略包括，全球住房战略(大会第 43/181 号决议)；老龄问题国际行动计划(见大会第 57/167 号决议)；国际劳工组织关于职业安全与健康的全球战略；以及世界卫生组织关于饮食、形体活动和健康的全球战略。<sup>26</sup>

#### 政府在实现权利中的作用

34. 值得注意的是，促进经济、社会和文化权利的措施并不自动要求缔约国直接参与提供服务，以实现具体的权利。例如，在大多数国家，粮食是由私营部门生产的，包括大规模农作以及生计农作或小规模农作。因此，各国主要承担的义务是实现（推进）获取食物的权利，例如，采取措施增进农村人的机会，获取资源和确保他们生计的手段。只有当个人无法凭借其可支配的手段确保获取足够的食物时，该国才有义务通过较为直接的干预（如，向贫困家庭临时提供食物援助的形式）实现（提供）该权利。<sup>27</sup>

35. 不过，尽管为实施经济、社会和文化权利而采取的具体措施往往是由私人行为者采取的，但是政府和公职人员仍然要对确保权利的实现取得进展负主要的责任。特别是在国家和地方各级，政府必须采取措施确保，有限的（公共和私有）资源都以最有效的方式用于促进实现权利，特别关注改善那些最贫困者的状况。例如，公共补贴或税款抵减可以用来鼓励私人开发商为低收入个人和家庭建造低成本住房。

36. 此外，正如各项国际人权条约所强调的那样，国际合作是向逐步实现经济、社会和文化权利迈进的一种重要手段。缔约国负有共同的责任开展国际合作，以便在实现经济、社会和文化权利以及实现千年发展目标等国际商定的目标和承诺方面取得进展。

### B. 对政策、战略和方案的要求

37. 尽管每个缔约国都必须确定它认为最适合其特定环境的具体措施，但是，立即生效的“采取步骤”或“采取措施”的义务最起码需要制定实施经济、社会和文化权利的国家战略。人权规范和标准为制定和实施此类战略规定了一些总的要求。

### 战略的制定、实施和监测

38. 如经济、社会和文化权利委员会强调的那样，该公约第二条第一款的“用一切适当方式……采取步骤”的义务隐含着立即生效的义务，要为逐步实施该公约承认的每一项权利制定战略。<sup>28</sup> 人权标准为应该如何拟订这种战略规定了一些要求。

39. 首先，制定战略并确定公共政策有关目标的基本要求是，对实现经济、社会和文化权利方面的实际状况进行评估。而这种评估势必产生一些其他要求。重要的是，缔约国必需建立一些系统，使它们能够收集和分析相关资料。此外，对收集到的资料必须进行适当的分类，以便有可能识别歧视方面的问题和特别脆弱而在享受权利方面又处于不利地位的社会群体。因此，应该尽可能将数据资料按性别、年龄、社会经济状况、城市/乡村地区和种族等可变因素分列。

40. 第二，应以人权评估为基础，制定连贯的、目标明确的战略，应对已认明的具体挑战并促进充分实现经济、社会和文化权利。<sup>29</sup> 此类战略往往需要一种涉及政府各领域和各层次的部门间办法。此外，实现人权的战略应该同国家发展规划联系起来，以确保适当的政治和机构承诺，同时为其实施拨给可持续的专用资金。<sup>30</sup> 同样，国家战略必须界定和包括旨在评估实施权利进展情况的指标和基准。<sup>31</sup>

41. 第三，国家战略在制定之后必须付诸实施。在这方面，一项重要的要求是要确保，战略设定一些切合实际、可实现的目标，而且要为实现目标提供足够的资金。政府在这么做的过程中必须做到，不仅最有效地利用往往颇为有限的公共资源，而且力求调集私人 and 社区资源用于实施经济、社会和文化权利。此外，执行战略和政策需要卓有成效地协调各种努力（往往涉及多个行为者），实现人权。

42. 第四，对战略的实施情况必须进行监测和定期评估。正如儿童权利委员会指出的那样，“制定国家战略不是一项一次性任务”，而是应该包括监测和定期审查的安排，例如，通过向议会和公众提交年度报告。<sup>32</sup> 此类定期的监测应当作为审查和调整政策和战略的基础，从而启动新一轮的人权评估、制定战略、实施和监测。

### 制定政策的指导原则

43. 制定、实施和监测国家战略的进程必须在所有时候都受国际人权规范和标准的指导。<sup>33</sup> 就实施经济、社会和文化权利而言，下列指导原则特别重要：

(a) 应当在参与性和具有透明度的进程的基础上设计、实施并监测战略和政策优先事项。<sup>34</sup> 特别是，应该以适当的形式、便于公众获取的方式提供关于战略和政策的信息资料。

(b) 战略和政策必须优先考虑确保，没有人在享受其经济、社会和文化权利方面受到歧视。例如，经济、社会和文化权利委员会指出，如果资源分配不成比

例地偏向特定群体，不适当的资源分配是如何可能产生歧视效应的。<sup>35</sup> 此外，为了解决造成歧视或使之长期存在的条件，可能要求各缔约国制定临时特别措施，例如，加快实现妇女在就业方面与男子享有事实上的平等。<sup>36</sup>

(c) 战略必须特别关注保护社会上处于社会边缘地位的脆弱成员。面对资源制约，特别重要的是，缔约国要确保以具有成本效益的方式定向使用（人力、技术、财务等）资源，以实现处于社会边缘地位和脆弱群体的经济、社会和文化权利。<sup>37</sup>

(d) 履行起码的核心义务必须在政策和预算决策中作为第一优先事项。政府必须尽最大努力确保，有限的资源至少要用于达到实现权利的起码水平，如，确保普遍免费接受义务初等教育，并且确保人人都获得基本医疗保健和必需的药品。

44. 应当指出，上文提及的主要政策决策方面的要求对实现千年发展目标的国际努力来说都具有同等的相关性。正如经济、社会和文化权利委员会和经济、社会和文化权利特别报告员在联合声明中强调的那样，国际人权标准以及逐步实现和资源可获性的概念“对任何旨在实现[千年发展]目标的战略都是重要的指导准则”。<sup>38</sup>

#### 四. 条约机构对逐步实现状况的监测

45. 对经济、社会和文化权利逐步实现状况进行监测要达到两个主要目的。一方面，正如上一节所述，监测应是各国对方案、立法和政策的功效持续评估的一部分。另一方面，监测也应确保各国在落实其承诺的人权义务时的透明和问责。为了实现后者，政府的自我监测必须得到独立机构监测的补充，以确保问责。

46. 各种行为体都有可能国家一级的这种独立监测中发挥作用，例如全国人权机构、议会委员会、民间社会组织、社会运动、学术界和媒体。<sup>39</sup> 不过，本节论述的主要重点是经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会以及其他条约监测机构对国际人权条约所进行的监测。具体而言，本节将要审查以下三种不同形式的监测：使用人权指标和基准进行的定期评估；对国家预算编制过程的监测和分析；以及对在经济、社会和文化权利逐步实现过程中有关的违反情况的司法和准司法审查。

##### A. 定期审查和报告：指标和基准的使用

47. 经济、社会和文化权利委员会以及儿童权利委员会对于使用统计指标评估经济、社会和文化权利的落实进展情况表现出了长期和持续的兴趣。为评估享受人权的状况而设计的统计指标被称为“人权指标”。<sup>40</sup> 例如，按性别和城/乡分列入学率统计数据，有助于评估和监测受教育权落实的情况。

48. 虽然联合国系统和各国家统计局搜集了丰富的社会-经济统计数据，但总体上却缺少一种把这些数据作为人权指标使用的通行办法。<sup>41</sup> 不过，近年来，在确定适当的指标以监测经济、社会和文化权利逐步实现的情况方面，已经取得了可观的进展，其中包括通过联合国系统内若干举措取得的进展。值得注意的是，联合国开发计划署（开发署）《2000 年人类发展报告》提出了使用指标监测人权状况的一个总的框架。<sup>42</sup> 同时，联合国各机构和方案，包括联合国粮食及农业组织（粮农组织）和联合国人类住区规划署（人居署）在内，都已开始努力为健康权、食物权和住房权的逐步实现制订出衡量指标。<sup>43</sup>

49. 同样，人人有权享有可实现的最高标准身心健康问题特别报告员在其最近的几份报告中，为“健康权指标”提出了一个概念框架，并为监测作为儿童健康权之一方面的儿童生存率提出了说明性的指标清单。<sup>44</sup> 适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员在其向理事会提交的最新报告中，也提出了一份用于监测适当住房权落实情况的指标清单。<sup>45</sup>

50. 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）也支持这方面的工作。重要的是，应各人权条约机构主席的请求，<sup>46</sup> 人权高专办在与一个专家小组协商后，制订了一个概念和方法框架，以使用数量指标和其他统计信息促进和监测人权、经济、社会和文化权利以及公民和政治权利的落实。<sup>47</sup>

51. 这一拟议的概念框架力求把普遍的人权标准转化为适合具体情况而且在国家一级具有可操作性的指标。<sup>48</sup> 更具体地说，这个框架把国际人权核心文书的规范性内容转化成了若干种属性和一套“结构”、“进程”和“结果”指标。对某一特定权利而言，这些确定的指标将对一个缔约国在履行其义务时采取的步骤进行评估，从其承诺和对人权标准的接受（结构指标）到国家作为主要责任者为履行这些标准所产生的义务而做出的努力（进程指标），再到从权利拥有者的角度衡量的这些努力所产生的结果（结果指标）。

52. 人权高专办还选出一些权利制订了一批样本指标，包括适当食物权、健康权、适当住房权和受教育权，目前正通过区域和次区域级的协商对这些指标进行鉴定。例如，生殖健康被确定为健康权的属性之一，正如《经济、社会、文化权利国际公约》（第十二条）所定义的那样。为生殖健康确定的样本指标中包括孕产妇和生殖健康方面的国家政策的生效日期及覆盖面（结构指标）、由熟练保健人员接生的分娩比例（进程指标），以及孕产妇的死亡率（结果指标）。

53. 为了评估在一段时间里权利落实的进展情况，人权统计指标必须与特定的目标和基准结合在一起。例如，有关战略可以订立一个基准，在 5 年期间把孕产妇死亡率降低 10%。此外，在使用指标和基准对权利的逐步实现状况进行评估时，一个必然出现的问题就是如何根据可利用资源的情况确定现实而且合理的进展

速度。换言之，问题是：在 5 年期间把孕产妇死亡率降低 10% 的基准，是否既足够大胆而又现实客观。

54. 为了回答这个问题，人权条约机构通常都会听取缔约国自己的判断。虽然制订目标和基准的过程应当符合一些程序要求——特别是要受到以包容和参与进程为基础的界定，每一个缔约国必须根据自己的具体情况确定逐步实现权利的现实基准。经济、社会和文化权利委员会建议，通过和缔约国一起参与“对问题范围的研究”，可对各国执行这个任务有所帮助。这也就是说，缔约国和该委员会共同审议对报告所述期间的进展进行评估的指标和基准。<sup>49</sup> 国家级的人权机构也能够发挥相同的作用，协助各国确定有关的指标和基准。

#### 指标和基准的挑战和局限

55. 用人权指标作为有效监测权利逐步实现状况的手段带来了若干挑战。首先，收集公约涵盖的所有领域的分类统计数据需要一定水平的组织能力和资源，而很多国家都不具备这种能力。在此情况下，条约监测机构鼓励各国寻求国际援助，例如向这些机构说明为了能遵守监测义务而所需援助的性质和程度。<sup>50</sup>

56. 努力用一套易管理的统计指标体现出各种人权的复杂性，是使用人权指标的另一个挑战。在这方面，应当考虑到统计变量的明显局限性。无论多么详细，无论如何分类，这些数据总是只能反映出实现权利方面全景的一个有限局部。因此，需要不同形式的监测机制，包括专家机构进行的国际条约监测，这些机构依靠更广泛的信息进行评估。尽管如此，统计指标加上具体目标和基准，有助于识别特定的人权挑战和问题领域，并可作为支持更全面人权评估的一种工具。

### B. 对国家预算编制过程的监测

57. 国家预算是反映政府政策重点以及公共资源水平的关键政治文件。因此，对预算编制过程的分析明显有助于对为逐步实现权利而做出的努力的监测，包括对可利用资源最有效使用程度的监测。在谈到政策的结构性调整和外债对充分享受全部人权（特别是经济、社会和文化权利）的影响时，人权理事会一位独立专家做出了如下表述：

“一个国家逐步实现经济、社会和文化权利的能力，在很大程度上取决于其根据合理的政策和参与，编制适当的预算并确保有效地、高效率地利用预算的能力”。<sup>51</sup>

58. 经济、社会和文化权利委员会以及儿童权利委员会通过宏观预算信息大致了解政策重点，并将这种信息作为就增加对具体领域和方案的供资提出一般性建议的基础。例如，经济、社会和文化权利委员会以及儿童权利委员会通过的定期报告准则要求各国提供关于分配给具体部门的资源在国民生产总值中所占比例的信息。同样，儿童权利委员会也指出：

“一个国家如果不能确定直接或者间接分配给社会部门以及其中儿童部分的国家预算和其他预算所占的比例，就无从知道这个国家是否在……尽其资源能力所及……最大限度地实现儿童的经济、社会和文化权利。”<sup>52</sup>

59. 根据国家判断余地原则，条约机构没有贸然规定具体的预算目标，只是几处提到各种国际商定的预算目标。<sup>53</sup> 为了推动进一步讨论如何利用预算信息分析进行条约监测，儿童权利委员会将利用 2007 年 9 月 21 日这个一年一度的一般性讨论日专门讨论这一问题，重点是落实儿童的经济、社会和文化权利而做出的“尽其资源能力所及”的投资。<sup>54</sup>

60. 对国家预算的监测与对国家政策和战略的监测密切相关，并有可能得到条约监测机构的进一步利用。正如人权标准包含了战略的制订和使用指标及基准监测进展的义务，可将同样的要求适用于国家预算的编制过程。作为最低要求，有关国家预算编制和执行的信息应当公开，以促进问责制。很多国家都没有做到这一点。<sup>55</sup>

61. 民间社会组织正在带头表明对国家和地方预算的分析如何能够被用于开启关于政府政策重点的辩论并使政府对其做出的人权承诺接受问责。<sup>56</sup> 这类分析一般会根据政府的法律义务和政治承诺审视具体的人权指标（例如，女童偏低的入学率），并用这种信息与国家对相关部门批拨的预算进行比较。同样，预算数据还被用于揭示预算分配（以及人均支出）如何因偏向某些群体或地区而损及其他群体或地区，以及这些差异如何反映在人权结果中。预算数字也被用于分析某段时间范围内一些特定部门（例如卫生、教育或住房）的预算分配在国民生产总值中所占比例的变动情况。预算分配下降就表明未能为逐步实现经济、社会和文化权利而采取步骤。<sup>57</sup>

#### 监测国家预算编制过程面临的挑战和局限

62. 对国家或地区预算的分析显然与有助于对旨在实现经济、社会和文化权利的努力的评估，但它也构成了若干挑战。

63. 例如，国家预算并不一定完全反映一个国家所能利用的财政资源。这方面需要注意的是，要对一个国家内可利用的财政资源进行任何符合实际的评估，不能只看预算数字，要看到政府收益中潜在的未利用来源。在有些情况下，为确保资源的更平等分配而进行的税务改革，也许是落实最大限度利用现有资源这一要求的一个有效战略。

64. 同样，对预算批款的简单分析在几个重要方面存在着局限。正如联合国妇女发展基金（妇发基金）一份出版物最近指出的那样，不同部门预算分配的多寡与改善获得服务的机会和实现权利之间不一定有关系，因为还有很多其他因素会发挥作用。<sup>58</sup> 通常，关键的问题不在于支出了多少金额，而在于这些资金是如何使用的。为了反映出这个侧面，需要有问责机制对开支的功效进行评估。

65. 尽管存在着这些挑战和局限，对监测各国为实现经济、社会和文化权利所做的努力来说，预算数字仍然是一个有用的工具。监测机构不必处理界定实际上可利用的资源水平这个复杂的问题，只需比较直截了当地指出一些具体问题，例如，政策目标与预算分配明显不符表明方案经费的不足、特定团体和地区在公共资金分配方面存在的显著差异，或者对特定部门供资大幅度下降导致保护经济、社会和文化权利方面的情况恶化。

### C. 审查与逐步实现有关的违约情况

66. 对与国家违反义务有关的个人投诉进行司法审查，也有助于监测逐步实现权利的状况。这种司法审查具有补充其他监测形式的潜力，国际条约监测机构以及国家级和国际级的司法审查机制都可以在这方面发挥重要作用。

#### 个人投诉程序的潜在作用

67. 对各种个案的审查比对国家报告的定期审查更有利于比较详细的分析。这类个案审查原则上也可处理与逐步实现有关的违约情况。但是，按照《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》的规定，个人无法提交投诉。在九个核心人权条约中，只有这两个公约不包括个人投诉机制。

68. 虽然将有关经济、社会和文化权利的投诉提交现有国家和国际程序处理，但缺少一个以更全面的方式涵盖经济、社会和文化权利的机制，仍是国际人权保护机制中的一个缺陷。不过，有意思的是，最近通过的《残疾人权利公约》在一份《任择议定书》中规定了个人投诉程序。一旦这个公约和任择议定书生效，就将成为处理与经济、社会和文化权利的逐步实现有关的违反行为的第一个此种程序，不过这个程序只适用于残疾人。<sup>59</sup> 同样，人权理事会的一个不限成员名额工作组已为促进经济、文化和经济权利的落实采取了另一个重要步骤，为在《经济、社会、文化权利国际公约》下设立一个个人来文程序启动了谈判。

#### 司法审查中的判断余地

69. 为了评估“用一切适当办法”“采取步骤”逐步实现经济、社会和文化权利的义务的履行情况，一个裁决机构不仅需要评估成果，也就是评估在某个特定权利实现水平方面取得进展的程度，而且还应评估过程，包括根据逐步实现权利的目标评估一个国家采取“适当”措施的程度。

70. 有时候有人会提出一个论点说，这本质上是一个政策问题，不在法律或准司法审查的职权范围之内。换言之，国家法院和国际条约监测机构都无权就国家政策的合理性发表意见，因为这样做就干涉了国家立法机构的专属民主授权。

71. 在这方面，经济、社会和文化权利委员会最近（2007年5月10日）通过了一项声明，明确说明该委员会将如何审查那些以逐步实现的方式履行的义务。该委员会指出，未能采取“合理”步骤，或未能采取任何步骤，而这种不作为又无

法令人信服地用资源缺乏加以解释，就构成了对公约义务的违反。在此情况下，委员会将尊重“各国的判断余地，让各国采取最符合本国国情的步骤和措施”并“确定资源的最佳用法，并采取国家政策，优先满足某些资源需求”。<sup>60</sup>

72. 这个办法符合反映在欧洲人权法院和其他司法机构判例体现出的判断余地原则。<sup>61</sup> 但是，应当强调的是，缔约国享有的判断余地从来不是绝对的。人权法从定义上对国家行动的正当范围加以了限定。换言之，一个国家在确定政策和预算重点时的酌处权，在一定程度上受到该国承诺要维护的人权标准的限制。

73. 因此，无论是国际级还是国家级的（准）司法审查所起的作用，并不是给一个国家规定其为了尊重、保护和实现人权而需要采取的政策措施。独立的司法和准司法机构要发挥的作用，是根据条约的目的和宗旨，对所采取措施的合理性做出评估。因此，经济、社会和文化权利委员会在其声明中指出，该委员会将对一个缔约国是否“尽其资源能力所及采取了合理步骤以逐步实现公约的规定”进行评估。

74. 南非宪法法院的判例显示了这种评估在实际情况中可以如何进行。1996年南非宪法规定了一系列社会-经济权利，其中有些权利受到一条可利用资源条款的限定，类似于《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》中的资源可获得性条款。所以，该宪法第26节（住房）第2段说：“国家必须采取合理的立法和其他措施，在其可利用资源范围内，逐步实现这些权利中的每一项。”宪法法院在事关适当住房权的一项裁决中指出：

“所采取措施的具体方式和内容，主要由立法和行政部门负责。但是，它们必须确保它们采取的措施是合理的……法院在考虑合理性的时候，不会询问本来是否可以采取更适宜或更有利的措施，也不会询问公共资金本来是否能够得到更好的使用。法院要问的是：已采取的措施是不是合理的。必须承认，一个国家为了履行其义务可以采取各种各样可能的措施。这些措施中有许多都能达到合理性的要求。”<sup>62</sup>

75. 正如经济、社会和文化权利委员会在其2007年5月10日的声明中指出的那样，对缔约国所采取措施的“合理性”进行评估，将需要审议其决策过程是否充分考虑到了公约所确认的规范和标准，以及所采取措施的目标是不是逐步实现经济、社会和文化权利。如果确定一个缔约国未能采取合理的措施，委员会将建议其采取补救行动，但将由有关缔约国自行决定采取补救行动的方法。<sup>63</sup>

## 五. 结论意见

76. 本报告主要根据来自经济、社会和文化权利委员会以及儿童权利委员会的工作和人权理事会特别程序的信息，说明了逐步实现经济、社会和文化权利这一概念如何在国际人权法中获得具体含义。这个概念指的是《经济、社会、文化权利

国际公约》和《儿童权利公约》以及一旦生效后的《残疾人权利公约》的各缔约国负有的一项立即实现的义务，这就是采取定向措施尽快和尽可能有效地充分实现经济、社会和文化权利。同样，这个概念还被认为隐含了不允许故意采取倒退措施的推论，以及作为优先事项立即达到经济、社会和文化权利最低限度基本水平的责任（核心最低义务）。

77. 此外，人权条约规定的一些与经济、社会和文化权利有关的义务，要求无论可利用资源水平如何都须立即落实，特别是与保证在享受上述权利方面不存在歧视有关的义务。

78. 国际人权标准通常不为落实经济、社会和文化权利规定具体的措施。但是，人权标准为缔约国的决策提供了指导。首先，为逐步实现权利而“采取步骤”的义务，意味着必须对享受权利的状况进行有效和持续的评估。这种人权评估是为实现经济、社会和文化权利而制订目标明确的战略的一个基本先决条件。此外，为了在这些权利的落实过程中实行问责制，人权战略必须纳入相关的指标和基准。在这方面，国际商定的发展目标，例如千年发展目标，可以作为（包括在国际援助与合作的框架中）逐步实现一些经济和文化权利的重要基准。

79. 正如本报告所强调的那样，政府的自我评估需要得到独立监测的补充，以确保问责。在这方面，国际人权条约机构通过其对定期报告和个人来文的审查发挥着重要职能。虽然目前只有《残疾人权利公约》对涉及到经济、社会和文化各种权利的个人来文做出了预先规定，正在就《经济、社会、文化权利国际公约》的一个《任择议定书》进行的谈判为加强对这些权利的落实和监测带来了很大的希望。

80. 同样，上文还讨论了条约监测机构在评估与公共政策有关问题时的适当作用。条约机构给予各国一个宽松的判断余地，使之能够根据各自的具体情况确定最适当的措施。但是，各国的判断余地从来不是绝对的，因此条约监测机构对各国为履行其在国际人权条约下承担的义务（包括那些需要逐步实现的义务）而实行的国家政策进行监测，是完全适当的。

## 注

<sup>1</sup> At the United Nations Millennium Summit 191 States committed themselves to eight development goals to be attained by 2015 (see General Assembly resolution 55/2, para. 19).

<sup>2</sup> Of the nine core international human rights treaties, seven are currently in force: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990). The two latest core human rights treaties, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the International

Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, were adopted in December 2006 and have still to enter into force.

- <sup>3</sup> The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the General Assembly on 13 December 2006 in resolution 61/106, will enter into force after the twentieth ratification or accession. As of 1 June 2007 it had 97 signatures and one ratification.
- <sup>4</sup> It should be noted that neither the Convention on Rights of the Child nor the Convention on the Rights of Persons with Disabilities defines which of the rights recognized in the respective treaties would be considered economic, social and cultural rights. As the Committee on the Rights of the Child has observed, many of the rights enumerated in the Convention on the Rights of the Child contain elements of both civil and political rights and economic, social and cultural rights, reflecting the fact that enjoyment of the two sets of rights is inextricably intertwined.
- <sup>5</sup> See 1989 report of the Working Group on a draft convention on the rights of the child to the Commission on Human Rights (E/CN.4/1989/48) paras. 170-177. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. For a discussion of the drafting history of article 2(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, see P. Alston and G. Quinn, "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" in *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pp. 156-183. See also a proposal of the delegation of India at the fourth session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, available at <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4india.htm>.
- <sup>6</sup> CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties obligations, para. 9.
- <sup>7</sup> Committee on the Rights of the Child (CRC) general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 8.
- <sup>8</sup> See footnote 6.
- <sup>9</sup> The respect, protect, fulfil typology has gained wide acceptance as a useful method of analysing human rights obligations, as reflected in various publications of United Nations agencies and programmes, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, UN-Habitat, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations Children's Fund and the World Health Organization.
- <sup>10</sup> The immediate obligation of non-discrimination is affirmed by all the core international human rights instruments. The wording of the treaties clearly shows that this obligation does not allow for progressive realization (i.e. realization over time to the maximum of available resources). Thus article 2, paragraphs 2 and 3, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights refers to obligations to "guarantee" and to "ensure". Similarly, article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination imposes an obligation immediately to prohibit and eliminate racial discrimination in all its forms in the enjoyment of economic, social and cultural rights.
- <sup>11</sup> Other provisions which CESCR considers to require immediate application include those concerning equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind (art. 7 (a) (i)); the obligation to ensure that primary education shall be compulsory and available free to all (art. 13 (2) (a)); the obligation to respect the liberty of parents to choose for their children schools other than those established by the public authorities, which conform to minimum educational standards (art. 13 (3)); the obligation to protect the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions which conform to minimum standards (art. 13 (4)); and the obligation to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity (art. 15 (3)). See general comment No. 3, para. 5. Equally, as CESCR and the Special Rapporteur on the right to adequate housing have

pointed out, the right to adequate housing (art. 11(1)) gives rise to an immediate obligation to ensure legal security of tenure to all households and protect individuals against forced evictions. See e.g. general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions. The Committee defines the term “forced eviction” “as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection” (ibid. para. 3); see also report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing (E/CN.4/2006/41, para. 25).

<sup>12</sup> See e.g. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) general comments No. 3, paras. 2 and 9, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, para. 31.

<sup>13</sup> CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education, para. 45. See also general comments No. 3, para. 9, and No. 14, para. 32.

<sup>14</sup> See e.g. CESCR general comment No. 3, para. 9.

<sup>15</sup> CESCR general comment No. 3, para. 10. See also e.g. report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (E/CN.4/2003/58), para. 53, and report of the Special Rapporteur on the right to food (E/CN.4/2002/58), para. 39. The notion of minimum core obligations is also reflected in the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (formulated by a group of international law experts in 1986) as an obligation towards ensuring “respect for minimum subsistence rights” (see E/C.12/2000/13, para. 25).

<sup>16</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 10, and No. 13, para. 45.

<sup>17</sup> See CESCR general comments Nos. 14 to 18.

<sup>18</sup> CESCR general comment No. 14, para. 43.

<sup>19</sup> Commission on Human Rights resolution 1994/20, para. 11.

<sup>20</sup> A/5655 (1963), para. 2318. See also Alston and Quinn, *op. cit.*, p. 172.

<sup>21</sup> See e.g. CESCR general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food, para. 21 and No. 14, para. 53.

<sup>22</sup> CESCR general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 3.

<sup>23</sup> According to the Committee, “a State party seeking to justify its failure to provide any domestic legal remedies for violations of economic, social and cultural rights would need to show either that such remedies are not ‘appropriate means’ within the terms of article 2, paragraph 1, ... or that, in view of the other means used, they are unnecessary” (general comment No. 9, para. 3). The issue of legal remedies for violations of economic, social and cultural rights is further discussed in the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the 2006 substantive session of the Economic and Social Council (E/2006/86).

<sup>24</sup> CESCR general comment No. 3, paras. 4 and 7.

<sup>25</sup> See also the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 12, para. 2, art. 13, para. 2, and art. 14.

<sup>26</sup> For example, the WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (2002) gives guidance as to measures to enable consumers to make healthy choices, including through incorporating health literacy into adult education programmes, encouraging marketing and ensuring standardized labelling with comprehensible information on the content of food items (para. 43) (available at [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_english\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf)). Likewise, the

International Plan of Action on Ageing, adopted by the Second World Assembly on Ageing (2002), provides guidance as to measures to meet the objective of ensuring employment opportunities for all older persons who want to work, including through the “implementation of policies such as: increasing older women’s participation; sustainable work-related health-care services with emphasis on prevention, promotion of occupational health and safety so as to maintain work ability; access to technology, life-long learning, continuing education, on-the-job training, vocational rehabilitation and flexible retirement arrangements; and efforts to reintegrate the unemployed and persons with disabilities into the labour market” (A/CONF.197/9, para. 28).

- <sup>27</sup> See e.g. CESCR general comment No. 12, para. 15.
- <sup>28</sup> See e.g. CESCR general comments No. 1 (1989) on reporting by States parties, para. 4, and No. 14, para. 43 (f). The obligation is explicitly stated in article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which requires those States which have not yet been able to secure free and compulsory primary education to all children “to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all”.
- <sup>29</sup> As CESCR has pointed out, the principal value of an assessment of the current state of realization of economic, social and cultural rights “is to provide the basis for the elaboration of clearly stated and carefully targeted policies, including the establishment of priorities which reflect the provisions of the Covenant” (general comment No. 1, para. 4).
- <sup>30</sup> By way of example, the progressive realization of economic, social and cultural rights has been incorporated into the national strategy to address poverty in Bangladesh, with specific targets and benchmarks related to, inter alia, ensuring universal primary education, reducing infant and under-five mortality rates, eliminating gender disparities in primary and secondary education, reducing the proportion of malnourished children and reducing maternal mortality rates. The strategy also seeks to determine the cost of specific programmes required to reach those objectives. (“Bangladesh — unlocking the potential. National strategy for accelerated poverty reduction”, Government of the People’s Republic of Bangladesh, 16 October 2005, available at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh\\_PRSP\(Oct-16-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh_PRSP(Oct-16-2005).pdf)).
- <sup>31</sup> CESCR, CRC, special rapporteurs of the Human Rights Council, UNICEF and FAO have recommended the adoption of framework laws, setting out objectives and targets as well as the time frame for their achievement, to promote the rights of the child, as well as the rights to food and to health. See e.g. CESCR general comments No. 12, para. 29, and No. 14, para. 56.
- <sup>32</sup> CRC general comment No. 5, para. 33.
- <sup>33</sup> The human rights principles which should guide policy measures for the progressive realization of economic, social and cultural rights are also outlined in Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (2006) published by OHCHR and available at [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc). See also “Statement on a common understanding of a human rights-based approach to development cooperation” adopted at the Stamford Interagency Workshop on a Human Rights-Based Approach in the Context of United Nations Reform (May 2003) and endorsed by the United Nations Development Group, available at [http://www.undp.org/governance/docs/HR\\_Guides\\_CommonUnderstanding.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf).
- <sup>34</sup> See e.g. CESCR general comments No. 14, para. 43 (f); No. 15 (2002) on the right to water, para. 37 (e); and No. 18 (2005) on the right to work, para. 31 (c); and CRC general comment No. 5, para. 29.
- <sup>35</sup> For example, in cases where resource allocations “disproportionately favour expensive curative health services which are accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than

primary and preventive health care benefiting a far larger part of the population” (CESCR general comment No. 14, para. 19).

- <sup>36</sup> The importance of temporary special measures (also referred to as “affirmative measures”) has been stressed by all the treaty bodies and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in article 4, paragraph 1, contains a specific reference to such measures. See e.g. CESCR general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, Human Rights Committee general comment No. 18 (1989) on non-discrimination and CRC general comment No. 5.
- <sup>37</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 12; No. 14, para. 18; No. 15, para. 13; No. 17 (2005) on the right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, para. 20. It should be noted that, in this context, cost-effective use of resources does not necessarily mean adopting low-cost measures. Rather, it requires States to make the most effective use of available resources to ensure equal access to human rights for all.
- <sup>38</sup> Joint statement by CESCR and the Special Rapporteurs on economic, social and cultural rights of the Commission on Human Rights, “The Millennium Development Goals and economic, social and cultural rights” (E/C.12/2002/13, annex VII).
- <sup>39</sup> CESCR and CRC both highlight the monitoring role which national human rights institutions can potentially play (see e.g. CESCR general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights and CRC general comment No. 5, para. 46). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO likewise recommends the establishment of independent human rights institutions to monitor policies and programmes (para. 24).
- <sup>40</sup> See e.g. CESCR general comments Nos. 14 to 18, which include specific sections on indicators and benchmarks.
- <sup>41</sup> There is generally considerable overlap between traditional indicators of socio-economic development and indicators used to assess compliance with obligations relating to economic, social and cultural rights. As a recent OHCHR publication points out: “Essentially, what distinguishes a human rights indicator from a standard disaggregated indicator of socio-economic progress is less its substance than (a) its explicit derivation from a human rights norm and (b) the purpose to which it is put, namely human rights monitoring with a view to holding duty-bearers to account” (OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, para.13, available at ([http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc))).
- <sup>42</sup> UNDP Human Development Report 2000, “Human rights and human development”.
- <sup>43</sup> See for example WHO, “Consultation on indicators for the right to health”, Geneva, 1 and 2 April 2004 meeting report available at <http://www.who.int/hhr/activities/Report%20indicatorstg04%20FINAL.pdf>); UN-Habitat and OHCHR, “UNHRP working paper No. 1: Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing” available at <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1749>; FAO, “The right to food in practice-implementation at the national level”, Right to Food Unit, Rome 2006, available at [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO equally encourage States to adopt “a national human rights based strategy for the

progressive realization of the right to food” which “could include objectives, targets, benchmarks and time frames” (Guideline 3, Strategies).

- <sup>44</sup> See, in particular, Paul Hunt, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, reports to the General Assembly, 2003 (A/58/427) and 2004 (A/59/422).
- <sup>45</sup> Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, report to the Human Rights Council, 2007 (A/HRC/4/18). The former Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski, also provided a framework for indicators on the right to education in her 2002 annual report (E/CN.4/2002/60).
- <sup>46</sup> Report of the chairpersons of the human rights treaty bodies on their seventeenth meeting, held at Geneva on 23 and 24 June 2005 (A/60/278).
- <sup>47</sup> The OHCHR panel of experts includes members of the treaty bodies, special rapporteurs of the Human Rights Council, United Nations agencies, academics and non-governmental organizations.
- <sup>48</sup> The conceptual and methodological framework is set out in a background paper prepared by OHCHR for the eighteenth meeting of chairpersons, “Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments” (HRI/MC/2006/7). The background paper builds on the work of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as work that OHCHR has undertaken with FAO and UN-Habitat, in particular.
- <sup>49</sup> See CESCR general comments No. 14, para. 58 and No. 15, para. 54.
- <sup>50</sup> See e.g. CESCR general comment, No. 1, para. 3.
- <sup>51</sup> Report by Bernard Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (E/CN.4/2004/47, para. 22).
- <sup>52</sup> CRC general comment No. 5, para. 51.
- <sup>53</sup> For example the target of 0.7 per cent of rich countries’ GNP as official development assistance, pledged by States at the 2002 World Summit on Sustainable Development, or the 20/20 initiative agreed at the World Summit for Social Development in 1995 whereby developing countries agreed to increase spending in the social sector to 20 per cent of total public expenditure, while donor countries agreed to increase aid to basic social services to 20 per cent of official development assistance.
- <sup>54</sup> Further information on the day of general discussion, “Resources for the rights of the child — responsibility of States” is available at <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>.
- <sup>55</sup> According to the Open Budget Index, a global index rating assessing how accessible information on State budgets is to their citizens, 23 out of 59 countries surveyed in 2006 provided “minimal” or “scant or no” information to citizens on their country’s budget (<http://www.openbudgetindex.org>).
- <sup>56</sup> For example, the web page of the International Budget Project (<http://www.internationalbudget.org>) provides links to more than 40 budget groups around the world and contains various tools developed by these organizations for budget monitoring.
- <sup>57</sup> The publication *Dignity Counts: A Guide To Using Budget Analysis to Advance Human Rights* presents one example of how a civil society group has examined developments in health expenditures in the Mexican national budget to monitor compliance with the State’s obligation concerning the progressive realization of the right to the highest attainable standard of health (available at [http://www.iiie.org/IHRIP/Dignity\\_Counts.pdf](http://www.iiie.org/IHRIP/Dignity_Counts.pdf)).

- 
- <sup>58</sup> UNIFEM, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, by Diane Elson, May 2006 ([http://www.unifem.org/resources/item\\_detail.php?ProductID=44](http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=44)).
- <sup>59</sup> While complaint procedures under the other core human rights treaties also cover aspects of economic, social and cultural rights (e.g. that under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with regard to the economic, social and cultural rights of women), they do not cover obligations relating to the progressive realization of those rights.
- <sup>60</sup> Available at [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e\\_c\\_12\\_2007\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf), paras. 11 and 12.
- <sup>61</sup> See e.g. Yuval Shany, "Towards a general margin of appreciation doctrine in international law?", *The European Journal of International Law*, vol. 16, No. 5 (2006).
- <sup>62</sup> *The Government of South Africa v. Irene Grootboom and Others*, Case CCT 11/00, judgment of 4 October 2000, para. 41.
- <sup>63</sup> Available at [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e\\_c\\_12\\_2007\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf), para. 13.
-