联 合 国 E/2017/70

经济及社会理事会

Distr.: General
16 May 2017
Chinese
Original: English

2017 年会议
2016 年 7 月 28 日至 2017 年 7 月 27 日
议程项目 19(f)
社会及人权问题：人权

经济、社会及文化权利

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据大会第 48/141 号决议提交，重点讨论各国利用“最大可用资源”，逐步实现《经济、社会及文化权利国际公约》规定的经济、社会和文化权利的义务。报告力求澄清各国为履行利用最大可用资源实现人权的义务而必须采取的措施，包括扩大现有的收入和确保有效和适当地分配资源。

GE.17-07845 (C) 300517 070617

目录

页次

一. 导言 3

二. 经济、社会和文化权利对资源的要求 3

三. 最大可用资源的含义 5

四. 国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》承担的与最大可用资源相关的义务 7

A. 逐步实现、不倒退和最大可用资源 7

B. 不歧视、平等和最大可用资源 8

C. 最低基本水平和最大可用资源 8

五. 根据人权原则确保最大可用资源 9

A. 资源分配：编写透明预算，优先考虑人权 9

B. 提高效率和增加可用资源：打击腐败 10

C. 通过税收提高收入 11

D. 国际合作在帮助各国增加收入方面的作用 12

六. 监测与问责 13

七. 结论 14

一. 导言

1. 根据《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第 1 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，以便用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

2. 本报告根据大会第 48/141 号决议提交，重点讨论各国利用最大可用资源，逐步实现经济、社会和文化权利的义务。[1] 在过去二十年中，经济，社会及文化权利委员会、特别程序任务负责人、学术界和民间社会组织对“最大可用资源”这一用语的含义及其对缔约国的影响进行了阐述。本报告借鉴了这些工作，并试图进一步澄清“最大可用资源”的含义，以及如何在促进和监测经济、社会和文化权利的执行情况时适用这一含义。

3. 报告查明了在执行经济、社会和文化权利时遇到的一些主要挑战和误区，尤其讨论了有关执行经济和社会权利需要更多资源的说法。它概述了目前有关哪些要素构成适当利用最大可用资源的解释，总结了各国在经济、社会和文化权利方面的一般性义务及这些义务与资源之间的关系。报告最后概述了各国如何根据人权标准和原则确保获得最大可用资源，以及如何监测这些行动，为问责制提供便利。

二. 经济、社会和文化权利对资源的要求

4. 尽管 1993 年世界人权会议重申，所有人权，即公民、文化、经济、政治和社会权及发展权拥有同等地位，[2] 也作出了更多努力，对促进和保护经济、社会和文化权利予以更大关注，但在真正落实这些权利方面仍存在巨大差异。

5. 在国际层面，过去二十年中有关经济、社会和文化权利的相关决议数量激增；为处理经济、社会和文化权问题，人权理事会及其前身人权委员会设立了大量特别程序任务负责人。各国法院关于经济、社会和文化权利的判例逐渐增加。[3] 此外，于 2008 年 12 月 10 日通过、2013 年 5 月 5 日生效的《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》已获 22 个国家批准。民间社会组织和提供支持的会员国为所有权利获得平等地位和得到承认进行了若干年的努力，《任择议定书》是它们实现的一个里程碑。区域人权机制越来越认可经济、社会和文化权利在区域层面的可诉性，例如：越来越多的国家保证对这些权利予以宪法保障。[4]

---

[1] 本报告是对高级专员关于逐步实现国际人权法的经济、社会和文化权利的报告(E/2007/82)的补充。

[2] 见《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，第 5 段。

[3] Christine Chinkin, “The protection of economic, social and cultural rights post-conflict” (n.d.). Available from http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Protection_ESCR.pdf.

[4] 见 M. Langford, ed.，*Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, 1st ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008)。

6. 虽然在广泛承认经济、社会和文化权利方面取得进展，[5] 但是这些权利并没有被纳入立法框架。国家人权机构和国家其他问责机制需要更多地关注经济、社会和文化权利。[6] 在国际层面，一项对普遍定期审议期间提出的建议所作的研究报告指出，在所有建议中只有 17%关注经济、社会和文化权，而关于公民和社会权利的建议占 37%。[7]

7. 面临的主要挑战之一是一项错误认识，即经济、社会和文化权主要取决于可用的资源，因此是“期望实现的”权利。许多评论者认为“尽最大可能”一语削弱了《公约》，因为它为国家提供了不遵守《公约》的借口。[8]

8. 尽管如此，经济、社会和文化权利对资源的依赖与任何其他权利相同。例如，要实现受教育权需要校舍、薪酬高和训练有素的教师，并提供教材；实现公民权利和政治权利的许多方面也都需要资源。例如，实现公平审判权需要培训法官、提供法律援助和法院费用，所有这些都需要提供资源。事实上，各国常常以资源不足为由为人权执行不力辩护。[9]

9. 随着凯恩斯主义经济学向后古典经济学转变，以及后来因降低税负水平导致财政空间减少，近年来对一些国家因为资源不足而无法实现经济和社会权利的论点进行适当评估的需要有所增加。[10]

10. 这一状况因 2008 年开始的最近一次金融危机而恶化。由于发生危机，系统方面非常重要的金融机构有可能崩溃，导致国民经济受到威胁，各国花费了大量资金对这些机构实施救援。[11] 实施救援后出现大量预算赤字，许多国家采取了紧缩措施，减少社会和经济权利方面的支出。[12] 民间社会组织注意到，虽然在拯救银行业方面投入了数万亿美元，但为应对危机提供的社会保护却微乎其微。[13]

---

[5] 见 A/HRC/32/31。

[6] 人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“经济、社会、文化权利：国家人权机构手册”(2005 年)，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf。

[7] 经济和社会权利中心，“The Universal Periodic Review: a skewed agenda？”(June 2016)，p. 2。

[8] Henry Steiner and Philip Alston, *International Human Right in Context: Law, Politics, Morals*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2000)，p. 275.

[9] 例如，见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=20569&LangID=E。

[10] Emmanuel Reynaud, “The Right to social security — current challenges in international perspective in *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR — Some Challenges*, Riedal, Eibe H.，ed. (Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 2007)，pp. 1-17.

[11] 见 E/2013/82，第 2 段。

[12] 同上。

[13] 经济和社会权利中心，“Human rights and the global economic crisis: consequences, causes and responses”(2009) p.2.Available at www.cesr.org/sites/default/files/CESR-Human_Rights_and_the_Global_Economic_Crisis.pdf。

11. 一些国家声称在执行经济、社会和文化权利方面受到其他压力。早在 1996 年，欧洲社会权利委员会就注意到，几乎收到的所有报告都提及执行方面的问题，原因包括人口结构变化、就业结构变化、相关社会福利成本提高等。[14] 许多国家认为人口老龄化增加了财政支付养老金和医疗方案的负担，到 2050 年，世界上 65 岁和 65 岁以上的人口预计达到 2015 年的 2.6 倍，从 6.08 亿增加至近 16 亿人。[15] 同时，全球工作年龄(25 至 64 岁)人口比例增加的趋势将停止，工作人口比例预计保持不变或降低，只有非洲除外。

三. 最大可用资源的含义

12. 国家利用最大可用资源的义务应放在一个更广泛的框架内理解，即国家如何利用所有可用的宏观经济工具，在国内和通过国际合作调集资源，以便增加用于实现经济、社会和文化权利的资源。[16] 的确，资源数量并不固定，必须考虑所有确定一国可用于实现人权义务的政策工具，包括货币政策、金融部门政策和债务融资。[17] 各国必须尽最大能力调集资源。[18]

13. 除了增加收入以外，政府必须高效和适当进行支出和分配资源、将资源导向实现人权。[19] 无法制止腐败可被视为国家在遵守义务方面的失败。[20]

14. 经济、社会及文化权利委员会和儿童权利委员会及其他组织探讨了“最大可用资源”一词的含义。经济、社会及文化权利委员会在关于缔约国义务的性质的第 3(1990)号一般性意见中指出，这一说法既包括一国国内的资源，也包括通过国际合作和援助从国际社会筹集的资源(第 13 段)。当评估一个缔约方有关资源不足的指称时，除其他外，委员会考虑的因素包括：该国的发展水平；当前的经济状况，尤其是该国是否处于经济萧条期；以及该国是否寻求合作与援助，还是在无充分理由的情况下拒绝国际社会为其执行《公约》条款提供的资源。[21]

15. 儿童权利委员会在关于执行《公约》的一般措施的第 5(2003)号一般性意见中强调在制定国家预算时审查对实现儿童权利问题划拨资源的重要性(第 51 段)。这一概念在 2007 年题为“用于维护儿童权利的资源──国家的责任”的一

[14] 欧洲委员会、欧洲社会权利委员会，结论 XIII-4, 1996 年，第 34 页。

[15] 见 E/CN.9/2017/2，第 19 段。

[16] Radhika Balakrishnan and others, *Maximum Available Resources and Human Rights: Analytical Report*(New Jersey, Center for Women’s Global Leadership,2011).Available at www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file.

[17] 同上，第 2 页。

[18] Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, School of Human Rights Research Series, No. 18* (Cambridge, United Kingdom, Intersentia, 2003).

[19] 见 E/CN.4/1987/17，附件。

[20] Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations Under The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (2003).

[21] 见 E/C.12/2007/1，第 10 段。

般性讨论日期间作了进一步探讨，讨论了为落实儿童的经济、社会和文化权进行投资和开展国际合作的问题。委员会扩大了对最大可用资源(《儿童权利公约》第 4 条)的解释，纳入了人力、技术和组织资源。委员会还强调可能影响提供资源的因素，如税收制度的效率和力量，包括渐进税收政策。

16. 不同条约机构采纳了各种不同方式，对缔约国遵守各项人权条约义务的情况进行审查。经济、社会及文化权利委员会强调制止腐败的重要性，因为制止腐败对资源的提供产生影响，从而影响到人权的实现。[22] 该委员会还发现，一些国家因为没有充分使用为社会支出分配的资源，所以没有履行使用最大可用资源的义务。[23] 委员会还比较了处于类似发展阶段的不同国家在经济和社会权利方面的支出水平，以判断它们遵守使用最大可用资源的义务的情况。[24]

17. 儿童权利委员会和经济、社会及文化权利委员会都对各国为经济、社会和文化权利划拨的资金和非相关项目支出作了比较。经济、社会及文化权利委员会认为，为非相关项目分配的资金远远高于为卫生、教育、社会保障、住房和食品划拨的资金，可视为不遵守义务的指标之一。例如，两个条约机构都对军事和国防开支大大超过卫生、教育和社会福利的开支表示关切。[25]

18. 若干特别程序任务负责人也就税收问题讨论了最大可用资源的含义。国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家呼吁各国加大努力应对偷漏税问题，尤其应加强征收未缴纳的税款。[26] 受教育权问题特别报告员强调，税收可在履行使用最大可用资源的义务方面发挥重要作用。[27] 食物权问题特别报告员强调税收可在履行使用最大可用资源的义务方面发挥的重要作用。[28]

19. 赤贫与人权问题特别报告员在一份有关本着人权方针从全球经济危机中复苏的报告中强调，渐进税制至关重要，能够为复苏和落实社会保护政策增加可用资源。[29] 她在另一份报告中指出，财政政策，尤其是税收政策是人权的一大制约因素，有效征税可能是为确保遵守人权义务提供必要资源的最直接方式。[30] 具体而言，她介绍了国家为实现人权可如何增加收入，方法包括扩大税基，促进有效征税，制止偷税漏税，以及扩大金融部门的贡献等。[31] 她分析了不歧视和平等原则可如何为税收政策提供信息，并强调税收在确定和调整一个社会的不平等程度、为基本服务、社会保护和减贫措施提供资金方面发挥的主要作用。[32]

---

[22] 例如，见：E/C.12/1999/11-E/2000/22 和 Corr.1, 第 381 和 394 段；以及 E/C.12/1/Add.83, 第 11 段。

[23] 见 E/1996/22-E/C.12/1995/18, 第 181 段。

[24] 例如，见 E/1997/22-E/C.12/1996/6, 第 228 段。

[25] 例如，见 CRC/C/SDN/CO/3-4, 第 17 段；以及 E/C.12/COD/CO/4, 第 16 段。

[26] 例如，见 A/HRC/25/50/Add.1, 第 92 (e)段。

[27] 见 E/C.12/1998/18。

[28] 见 A/HRC/13/33/Add.6, 第 36 段。

[29] 见 A/HRC/17/34, 第 51、80 和 81 段。

[30] 见 A/HRC/26/28 和 Corr.1, 第 42 段。

[31] 同上，第 55-62 段和 68-69 段。

[32] 同上，第 3 段和 12-17 段。

四. 国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》承担的与最大可用资源相关的义务

A. 逐步实现、不倒退和最大可用资源

20. 经济、社会和文化权利不可能在短时间内得到充分实现，逐渐实现这些权利的义务要求各国“尽量从速有效地”争取全面落实这些权利。[33] 这并不意味着国家可拖延落实《公约》规定的权利，而是说缺乏资源不能成为不采取行动或无限期推迟落实这些权利的措施的合理理由。

21. 一些国家的宪法处理了逐步落实权利的问题，要求逐步提高为某项特定公共产品——如卫生和教育——划拨的资源。[34] 2001 年 4 月，非洲联盟成员国承诺至少将年度预算的 15%用于改进卫生部门；[35] 经济、社会及文化权利委员会促请各缔约国逐步提高对卫生部门的预算拨款，以实现《阿布贾宣言》制定的目标。[36]

22. 在审查各国逐步落实权利的情况时，经济、社会及文化权利委员会通常关注它们的支出状况。委员会表示关切的是，因为预算拨款减少或不能应对费用上升问题，对一些关键的经济和社会产品，如对社保、教育和卫生的支出有所降低。[37]

23. 国家逐步履行经济、社会和文化权利的义务意味着必须避免采取倒退措施，导致弱化或危及《公约》保障的权利的实现，除非这类措施符合某些非常严格的标准。倒退措施指的是直接或间接导致在享有《公约》承认的权利方面有所退步的措施。

24. 国家要对倒退措施的合理性进行解释，必须证明采取该措施前已认真考虑了所有可能的备选方案和可用的替代方法，评估了措施可能产生的影响及其与最大可用资源相关的必要性。经济、社会及文化权利委员会在其第 3(1990)号一般性意见中指出，任何后退的措施都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及到《公约》规定权利的完整性，并以充分利用了所有可能的资源为条件(第 9 段)。

25. 不倒退原则意味着，在没有适当补偿措施以保护那些可能受预算削减影响者的情况下，不得毫无理由地减少用于实现经济、社会和文化权利的公共支出。特别程序任务负责人对一些国家在一段时期内冻结支出水平表示关切，认为这一措施属于倒退措施。[38]

---

[33] 见经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质的第 3(1990)号一般性意见，第 9 段。

[34] 2008 年厄瓜多尔《宪法》暂行条款规定：每年为国家卫生系统增拨的资金不低于国内生产总值的 0.5%，直至这一资金至少达到国内生产总值的 4%(第 22 段)。

[35] 见 www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/。

[36] 见 E/C.12/UGA/CO/1，第 32 段；另见 E/C.12/GAB/CO/1，第 28 段。

[37] 例如，见 E/C.12/1/Add.74，第 14 段；E/C.12/1/Add.47，第 17 段；以及 E/C.12/1/Add.65，第 17 段。

[38] 见 http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=21006。

B. 不歧视、平等和最大可用资源

26. 除了逐步实现经济、社会和文化权利以外，各国不论可用资源如何，必须立即采取行动消除歧视，包括在法律和现实中基于性别、种族、族裔或宗教的歧视。这意味着法律或政策中的任何歧视性条款或对不同人群区别对待的歧视性做法必须立即予以消除。委员会呼吁各国立即采取必要措施，防止、减少和消除导致实质上或事实上的歧视或致使这种歧视长期存在的条件和态度。[39] 委员会还强调，制定政策和法律时不应以其他群体为代价，使已经处于有利地位的社会群体获益；[40] 即使是在资源紧张的情况下，国家也必须确保最弱势和处于不利地位的社会成员受到保护。[41]

C. 最低基本水平和最大可用资源

27. 《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国有立即确保满足所有经济、社会和文化权利最低基本水平的义务。[42]

28. 如果一个国家声称因为缺乏可用资源而无法履行该义务，则必须证明该国已尽一切努力使用所有可支配的资源。[43] 此外，即使一个国家明显没有可供支配的充足资源，政府也必须制定有针对性的项目，为最需要的人提供援助，将有限的资源用于高效和有成效地实现人权。[44]

29. “尽一切努力”确保满足所有权利最低基本水平的义务意味着在实现所有权利方面，给予资源而非义务更高的优先级。[45] 条约机构呼吁各国表现出这一优先顺序，建议它们划定或保护社会产品预算，尤其是针对弱势处境者的预算，甚至在经济危机或自然灾害期间也应这样做。[46] 做法包括划拨资金，确保为所有人提供基本社会保护，这一点在经济危机情况下尤其重要和必要。

---

[39] 见经济、社会及文化权利委员会，关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20(2009)号一般性意见，第 8 段。

[40] 同上，关于适足住房权的第 4 (1991)号一般性意见，第 11 段。

[41] 同上，关于缔约国义务的性质的第 3(1990)号一般性意见，第 12 段。

[42] 同上，第 10 段。

[43] 同上。

[44] 见 E/C.12/2007/1，第 4 段。

[45] Rory O’Connell and others, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources* (London, Routledge, 2014)，p. 82.

[46] 见 CRC/C/CMR/CO/2，第 18(c)段；以及 CRC/C/SYC/CO/2-4，第 19 (d)段。

五. 根据人权原则确保最大可用资源

30. 各国要充分利用最大可用资源，必须高效和有成效地分配和使用现有资源，并尽一切努力增加实现人权所需的收入。为此，政策选择必须体现出人权法的至高地位，优先重视实现所有人权，包括经济、社会和文化权利，并尊重不歧视、透明、参与和问责制等核心人权原则。

A. 资源分配：编写透明预算，优先考虑人权

31. 国家的预算反映出分配资源的优先等级。虽然国际人权法没有具体规定将国家预算的明确数量或比例用于某特定部门，如教育或医疗，但规定了某些原则和标准，政府在编写预算时应牢记这些原则和标准。

32. 国家必须尊重人权的不可分割性，以全面和一致的方式努力实现所有人权，包括经济、社会和文化权利。政府可侧重能够对若干权利产生多重影响的领域。例如，受教育是一项提高能力的权利，投资于教育可成为实现许多其他权利的催化剂，如食物权、健康权以及儿童和妇女的权利。如果同时有针对性地改善基础设施或创造就业，帮助儿童上学和留在学校，这类措施的影响会进一步增大。

33. 各国还必须促进透明度和问责制。确保获得有关预算所有方面的信息(例如，与军事开支相关的信息)能够保证透明度和问责制，还有助于发现管理和分配资金方面的问题，包括阻碍分配和挪用资金等。[47] 这样做还有助于确保根据关于执行《经济、社会及文化权利国际公约》的林堡原则[48] 有效使用资源，促进政府对公共预算筹资和支出方式负责。

34. 各国还应当为民间社会监测公共预算提供便利。应在年度预算周期内及时公开预算文件，财政制度的设计应允许清楚透明地公布用于不同人权和弱势群体的预算项目。

35. 预算还必须体现出人权法的至高地位，确保将实现所有人权，包括经济、社会和文化权利作为优先事项。公开预算信息有利于对经济和社会权利及其他不相关的产品和服务的支出水平进行比较。经济、社会及文化权利委员会尤其表示关切的是，过去十年中为社会部门，特别是为卫生和社会保护分配的资源持续减少，而国防和公共安保的预算分配则大幅增加。[49] 在 2001 年通过的《阿布贾宣言》中，非洲国家承诺至少将年度预算的 15%用于改善各自国家的卫生部门，有意思的是，该宣言通过 10 年后，只有一个国家实现了这个目标，有 11 个国家实际上减少了卫生方面的支出。[50]

---

[47] 救助儿童会，“Health sector budget advocacy: a guide for civil society organisations”(London, 2012), p. 24. Available at https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Health-Sector-Budget-Advocacy-low-res.pdf。

[48] 见 E/CN.4/1987/17，附件。

[49] 见 E/C.12/COD/CO/4，第 16 段。

[50] 见 www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/。

36. 国家必须保证以充分参与的形式作出有关制定、执行和评估预算的决定，以促进预算分配决定的公平性，因为不透明的决策可能导致不同群体在预算分配方面被边缘化。充分参与还可能促进凝聚力，防止社会不稳定。[51] 若干条约机构建议各国实施参与式预算。例如，儿童权利委员会在若干场合呼吁各国通过公开对话和参与确保透明和参与式预算；[52] 一些非政府组织认为，预算分配应以参与和透明的方式决定。[53]

37. 预算还可能体现出国家是否采取充分措施，确保不歧视和平等。例如，对一项预算的审查可帮助评估公共部门预算分配是否将妇女和儿童边缘化。经济、社会及文化权利委员会注意到一些案例，在这些案例中，为妇女服务划拨的预算低于其他服务，且/或数量不足。[54] 由此可以看出某一部门未被给予优先地位。

38. 必须指出，不歧视和平等原则并非要求平等分配。在许多情况下，特定地区或群体比其他地区和群体需要更多投资和/或更多社会保护。例如，因为收入群体之间的不平等扩大，以及农村和城市之间的差异，大多数贫困者生活在农村地区，因此这些地方需要大幅增加投资和资源分配，因为在农村地区提供服务的人均成本远远高于城市地区。

B. 提高效率和增加可用资源：打击腐败

39. 腐败挪用了公众资金，明显削弱了政府使用最大可用资源以实现所有人权，包括经济、社会和文化权利的能力。腐败被定义为“通过贿赂、勒索、以权谋私、任人唯亲、欺诈、速度钱(为加快官僚手续实施贿赂)或贪污等方式滥用公共权力、职位或权威， 以谋取私人利益”。[55] 前面已经指出，人权条约机构强调了腐败对政府遵守其人权义务的能力的影响。[56] 在有关尼日利亚资源被挪用、大规模腐败导致权利遭到严重和大规模侵犯的申诉中，有人将腐败和缺乏落实人权的资源直接联系起来。[57] 虽然委员会以程序理由为由裁定申诉不可受理，但委员会承认大规模腐败与无法享有人权之间存在联系，认为申诉者的指称符合《非洲统一组织宪章》和《非洲人权和人民权利宪章》。[58]

---

[51] 欧洲联盟基本权利署，“Protecting fundamental rights during the economic crisis”，Working paper (December 2010)，p. 14. Available from http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf。

[52] 见 CRC/C/CMR/CO/2，第 18 (e)段；以及 CRC/C/AND/CO/2，第 16 (d)段。

[53] Radhika Balakrishnan and others, *Maximum Available Resources and Human Rights* (2011)，p. 9.

[54] 例如，见 E/C.12/DOM/CO/3，第 13 段。

[55] 联合国开发计划署，*Fighting Corruption to Improve Governance* (New York, 1999)，p. 7。

[56] 见 E/C.12/1999/11-E/2000/22 和 Corr.1，第 381 和 394 段；E/C.12/1/Add.83，第 11 段；以及 E/C.12/1/Add.91，第 12 段。

[57] 非洲人权和人民权利委员会，第 300/05 号，*Socio Economic Rights and Accountability Project v. Nigeria*, 25th activity report (May-November 2008)，para. 4。

[58] 同上，第 37 和 38 段。

40. 全面应对腐败需要有效的体制、适当的法律、良好的治理改革，以及政府内外所有相关利益攸关方的参与。此外还需要一个强有力和有参与感的民间社会，以及可获得所有信息的自由、独立媒体。[59]

C. 通过税收提高收入

41. 政府可用于提高收入的主要渠道包括税收、扩大税基和打击偷漏税，以此筹集更多的国内资源，用于实现所有人权，包括经济、社会和文化权利。然而，与采取所有措施一样，政府必须在制定和执行这类政策时牢记其人权义务。

42. 赤贫与人权问题特别报告员认为，销售或消费税可能尤其对已经经历财政困难者产生严重影响，因为这些人已将大部分收入用于购买需要的商品。[60] 后来增加的税额常常比生活在贫困线下的人得到的收入转移还要多。[61] 因此，在某些情况下，消费税可能使贫困状况加剧，并使不平等现象进一步恶化。特别报告员尤其指出，累退税可能尤其使贫困妇女的真实收入受到影响，尤其是在缩减公共服务开支的同时执行该税率的情况下。[62] 因此，国家在制定和/或审查其税收政策时，必须确保履行其保护最弱势群体和防止进一步不平等现象的责任。

43. 累进税收政策可根据国家确保实质性平等的义务，通过从富人群体获取额外收入，投资于惠及贫困者和被边缘化人群的社会服务，从而实现平等和再分配目标。的确，个人所得税是累进程度最高和非常重要的一个税种。[63] 尽管如此，国家必须确保税收政策规定的所得税门槛不会使低于或处于贫困线的人们陷入更深的贫困。[64] 另一被视为具有很强累进性的税种是土地增值税，该税种很有可能使最大的税收负担落在富人肩上。[65]

44. 国际货币基金组织认为金融交易税 “具有很强的累进性”，因为该税种主要针对社会当中富裕的机构和个人，[66] 这一税种在过去几年中吸引了越来越多的关注。[67] 赤贫与人权问题特别报告员认为，现在正是政府重新审查税收的基本再分配作用的时机，以确保富裕的个人和金融机构承担应有的税收负担。[68]

---

[59] 人权高专办，“The human rights case against corruption”(2013).可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCaseAgainstCorruption.pdf。

[60] 见 A/HRC/17/34, 第 50 段。

[61] Sean Higgins and Nora Lustig,“Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor？，*Journal of Development Economics*, vol. 122 (September 2016). Available at https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4988485/.

[62] A/HRC/17/34, 第 50 段。

[63] A/HRC/26/28, 第 46 段。

[64] 同上，第 79 (b)段。

[65] James Mirrlees and others, *Tax by Design (Oxford, Oxford University Press, 2011)*，pp. 368-405.

[66] Thornton Matheson,“Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence”，IMF Working paper (March 2010).

[67] 欧盟委员会，“Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC”(Brussels, 28 September 2011) COM (2011) 594。

[68] 见 www.un.org/apps/news/story.asp？NewsID=41988#.WMlZKlXyu1s。

还有人指出，金融交易税除了产生额外的资源以外，还能够使税收系统具有更强的累进性。[69]

45. 确保最大可用资源还要求国家高效和有成效地征税，尽最大努力消除偷漏税现象，加强征税的能力，同时确保遵约和问责。例如，儿童权利委员会促请各国加强征税的有效性，进行全面和逐步的税收改革。[70] 赤贫和人权问题特别报告员指出，偷漏税使富人获益，而贫困者则感到服务和享有权利的情况恶化。偷漏税现象限制了可用于减贫和实现人权的资源，导致大规模收入不平等长期存在。[71]

D. 国际合作在帮助各国增加收入方面的作用

46. 国际合作是《经济、社会及文化权利国际公约》的重要原则之一。委员会一再建议发展中国家寻求国际合作，特别是通过合作帮助其实现经济、社会及文化权利。[72] 官方发展援助是传统上筹集额外资源的主要做法，旨在促进低收入发展中国家的发展，扩大其财政空间。同时，许多国家因为官方发展援助的不可预测性、条件性和交易费用而面临挑战。此外，捐助国可能经常出于政治原因向一些国家提供援助，而不一定将援助提供给最需要的国家。大部分援助资金直接转给了民间社会，加剧了正常预算规划的复杂性，而正是正常预算规划可确保将最大可用资源用于实现人权。

47. 良好和可持续的债务管理可能成为促进最大可用资源的战略之一，前提是对外和对内贷款产生的额外资源促进实现所有人权，包括经济、社会和文化权利。关于不可持续的债务和偿债负担导致的负面人权影响，存在大量的关切。此外，为了换取援救，一些机构和国家要求负债国削减对实现所有人权，包括经济、社会和文化权利至关重要的部门的支出。联合国人权机制在政府作出借贷决定时提供确保遵守人权义务的指导，[73] 包括确保人权义务的最高地位、平等和不歧视、逐步实现经济、社会和文化权利及在这些权利方面不倒退，以及在决策和债务管理方面的透明度、参与和问责制。[74] 关于最低核心义务，各国应确保从外部债务协定或安排产生的权利和义务，尤其是偿付外部债务的义务不会减损它们关于这些权利的最低核心义务。[75]

---

[69] Ignacio Saiz, “Resourcing rights: combating tax injustice from a human rights perspective” in *Human Rights and Public Finance*, Aoife Nolan, Rory O’Connell and Colin Harvey, eds. (Oxford/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2013)，p. 102.

[70] 见 CRC/C/15/Add.222, 第 14 段；以及 CRC/C/GTM/CO/3-4, 第 26 (a)段。

[71] A/HRC/26/28, 第 58-59 段。

[72] 例如，见 E/C.12/KHM/CO/1, 第 24 段；以及 E/C.12/THA/CO/1-2, 第 16 段。

[73] 见人权理事会第 20/10 号决议核可的《外债与人权问题指导原则》(A/HRC/20/23 和 Corr.1, 附件)。

[74] 见 A/HRC/20/23 和 Corr.1,附件。

[75] 同上，第 18 段。

48. 国际合作还可以通过处理非法资金流，扩大国家最大可用资源，以实现所有人权，包括经济、社会和文化权利。根据一项研究，在 2003 年至 2012 年期间，发展中国家因非法资金流，共损失 6.6 万亿美元，相当于同期官方发展援助总额的八倍。[76] 非法资金流主要阻碍实现可持续发展及实现人权，包括经济、社会和文化权利。《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年可持续发展议程》都载有关于打击非法资金流的重要承诺，包括可持续发展目标具体目标 16.4:到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动。各国政府可通过制止贸易不当定价、打击腐败和逃税、加强监管机制等方式制止非法资金流。这些努力同时还需要跨境和跨部门协调和统一的方式，应由国际人权框架，包括国际合作义务框架作为指导。

六. 监测与问责

49. 问责制是一项基本的人权原则，也是人权框架的基石。必须确保承担责任者对权利所有者开展适当行动，并为其行动负责。问责制对国家使用最大可用资源以逐步实现经济、社会和文化权利的义务至关重要。

50. 从人权角度来看，问责制包括三个方面：责任、回应和执行。[77] 责任要求对身处权威地位者明确规定义务和业绩标准，并可对它们进行透明和客观的监测和评估。[78] 使用最大可用资源以逐步实现经济、社会和文化权利的义务要求：明确规定时间框架、具体目标、指标和基准，以便能够在国家层面监测规定的步骤；通过国际援助与合作采取有针对性的步骤；使用最大可用资源(包括人力、资金、技术和其他资源)；以及使用所有适当手段，包括适当的法律、政策和方案。[79]

51. 具体的基准和指标可帮助监测国家是否使用最大可用资源，这类指标包括：腐败指数；国家税收制度的递进税率；偷漏税数量；目前了解预算信息，包括了解军事开支信息(往往不随时提供)的渠道；以及军事开支与社会商品开支的比较等。

52. 回应要求公务人员和机构向受影响者，包括向广大公众提供其采取某些行动和作出某些决定的合理解释。[80] 因此，确保人民透明和有意义地参与影响其经济、社会和文化权的公共决策和预算进程甚为关键。除其他外，政府应当制定适当机制和包容进程，吸收公众和民间社会参与；确保向公众提供监测该进程和为该进程做贡献所需的客观信息，以便捷方式及时提供关键的预算文件和其他可提供的信息。为了处理社会群体和其他群体之间体现出权利不对称的结构性不平

[76] Dev Kar and Joseph Spanjers,“Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012”(Global Financial Integrity, 2014)，p. vii.

[77] 人权高专办、经济和社会权利中心，“Who will be accountable？ Human rights and the post-2015 development agenda”(New York and Geneva, 2013)，p. ix。

[78] 同上，第 10 页。

[79] 见 A/HRC/31/31,第 13 段。

[80] 人权高专办、经济和社会权利中心，“Who will be accountable？(2013)，p. 10。

等和长期不平等，促进最被边缘化和受歧视的群体参与有关影响其人权，包括经济、社会和文化权利的决策尤为重要。

53. 执行要求公共机构制定机制，对公务人员和机构遵守既定标准的情况进行监测，并确保必要时采取适当的矫正和补救行动。[81] 一些机构和机制对公共开支的使用情况及其对实现经济、社会和文化权利的影响程度进行监测和提供补救，这类机构包括审计机构、议会、司法机构、民间社会和国家人权机构。虽然国家审计机构和立法机构等机构和机制通常对预算进行监测，但除非在国家预算和国家的人权义务之间建立明确联系，否则很难评估预算遵守人权义务的情况。在这方面，拥有较宽泛独立任务的国家人权机构可发挥重要作用，审查政府使用预算和其他资源及宏观经济工具扩大最大可用资源以实现所有人权，包括经济、社会和文化权利的情况。

54. 当前的公共机构和机制极少将财政政策和预算与实现经济、社会和文化权利直接联系起来，针对这项弱点，民间社会组织可在从人权角度评估预算和开展宣传工作方面发挥重要作用。[82] 进一步加强民间社会分析预算和有效参与编制预算的能力，以及为它们有效工作创作适当环境，可促进以更公平、参与式、民主和可持续方式实现经济、社会和文化权利。

七. 结论

55. 实现经济、社会和文化权利及消除不平等至关重要，《2030 年可持续发展议程》为这一工作提供了政治动力。但是，只有解决如何为所有人权，包括经济、社会和文化权利筹集资源的问题，“不让任何人掉队”的原则才可能落实。

56. 国家不能简单地以缺乏可用资源作为不遵守人权条约的理由。反之，它们必须尽一切努力，有效和适当地使用所有可用资源，并筹集必要收入，以落实所有人权，包括通过更平等的税收政策、审查和确保公共支出的影响、减少低效工作和打击腐败等工作，保存和扩大财政空间。

57. 实现上述目标也要求打击偷漏税和全球非法资金流。避税港仍然存在，是确保为遵守人权筹集充足资金的障碍之一。

58. 依照《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动计划》履行有关国际合作的承诺也对低收入国家获得额外资源至关重要。

59. 各国还必须确保预算决策进程保持透明，利益攸关方，尤其是受公共政策和方案影响者可充分获得信息和有意义参与制定预算。要让国家对实现所有人权，包括经济、社会和文化权利承担责任，这一点至关重要；这一点还对国家承担实现可持续发展目标的责任至关重要，因为这些目标也取决于调集和有效使用资源的情况。为此，国家必须加强公务人员、民间社会、国家人权机构和其他机构从人权角度分析和监测公共预算的能力。

---

[81] 同上。

[82] 例如，见国际预算伙伴关系的工作，www.internationalbudget.org。