



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/62
13 February 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为
“人权理事会” 的第 60/251 号决议的执行情况
关于在所有国家实现经济、社会和文化权利的问题

秘书长的报告*

* 本报告迟交是为了尽可能收入最新资料。

内容提要

本报告是根据人权理事会第 2/102 号决定和人权委员会第 2005/22 号决议第 16 段提交的。

第一节概述了 2006 年期间联合国人权机制和联合国人权事务高级专员办事处在经济、社会和文化权利方面的主要活动。

第二节详细阐述了在冲突和冲突后社会中实现经济、社会和文化权利问题。本报告讨论了在不断重申所有人权相互依存的情况下，在法律与实践的许多方面，包括在冲突和冲突后环境下，对经济、社会和文化权利的保护和实现，较之其他权利，似乎依然十分薄弱。基于这一背景，本报告强调，出于法律和效力原因，必须采取措施保护经济、社会和文化权利。不履行这些权利，往往就是产生冲突的根本原因，而在冲突后时期，实施实现经济、社会和文化权利的具体战略，对于维护和保持和平具有至关重要的意义。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 2	4
二、人权系统的活动——若干发展动态.....	3 - 19	4
A. 政府间机构.....	3 - 4	4
B. 条约机构.....	5 - 7	5
C. 特别程序.....	8 - 15	6
D. 联合国人权事务高级专员办事处.....	16 - 19	7
三、冲突和冲突后社会中的经济、社会和文化权利.....	20 - 50	8
A. 经济、社会和文化权利的重要性.....	22 - 26	8
B. 冲突中的经济、社会和文化权利.....	27 - 32	10
C. 在冲突后环境中实现经济、社会和文化权利.....	33 - 50	12
四、结 论.....	51 - 54	19

一、导 言

1. 人权理事会在 2006 年 10 月 6 日第 2/102 号决定中，请人权事务高级专员“继续按照人权委员会以前通过的所有决定开展活动，并更新有关报告和研究报告”。根据第 2005/22 号决议向人权委员会第六十二届会议提交了一份关于本议题“实现经济、社会和文化权利的问题”的综合年度报告(E/CN.4/2006/38)。该报告所载信息依然有用。人权事务高级专员办事处(人权高专办)理解第 2/102 号决定要求就本议题保持以前的年度报告周期，直到理事会另有其他决定。因此，提交理事会的本报告只是阐述去年以来有关实现经济、社会和文化权利问题的发展情况。

2. 本报告概述了 2006 年期间联合国人权系统在经济、社会和文化权利方面的活动。此外，报告主要章节还详细阐述了在冲突和冲突后社会中实现经济、社会和文化权利问题。国际社会可以发挥特别重要的作用，在此种境况下保护和实现所有人权。在制定旨在恢复和平并确保冲突和冲突后环境下问责制的战略时，经济、社会和文化权利相对受到忽视。因此，现在来探讨这些权利与冲突或冲突后局势的相关性似乎颇为及时。

二、人权系统的活动——若干发展动态

A. 政府间机构

3. 大会于 2006 年 12 月 13 日通过了《残疾人权利公约》(第 61/106 号决议)。该公约是一项综合性文书，涵盖残疾人各个方面的权利——公民、政治、经济、社会和文化权利，以此重申所有权利的不可分割性。

4. 拟订《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于 2006 年 2 月举行了第三届会议。在主席兼报告员编写的报告(E/CN.4/2006/WG.23/2)的基础上，工作组举行了会议，重点讨论在《经济、社会、文化权利国际公约》项下可能实行的来文程序的主要要素。六月份，主席兼报告员卡塔丽娜·德阿尔布克尔克女士向人权理事会第一届会议介绍了工作组的报告(E/CN.4/2006/47)。理事会第 1/3 号决议将工作组的任务期限又延长了两年，授权其开始起草一项任择

议定书，并请主席兼报告员编写第一份草稿，作为今后谈判的依据。主席兼报告员将向于 2007 年 7 月举行的工作组第四届会议提交该草稿。

B. 条约机构

5. 截止 2006 年 12 月 6 日，155 个国家批准或加入了《经济、社会、文化权利国际公约》，在本报告期间又有 4 个国家批准了该公约。在 2006 年 5 月第三十六届会议期间，经济、社会和文化权利委员会就该公约第九条(社会保障权利)举行了为期一天的一般性讨论。在这一讨论的基础上，经济、社会和文化权利委员会于 2006 年 11 月在第三十七届会议上开始了一般性评论草案一读工作。在该会议上，经济、社会和文化权利委员会也继续审议其有关该公约第二条第二款(不歧视)的一般性评论草案。

6. 2006 年 5 月和 11 月，教科文组织(建议委员会)/经济及社会理事会(经社理事会)教育权监测问题联合专家组举行了会议，讨论和澄清人人可免费享有的初等义务教育权。2006 年 11 月，委员会成员参加了国际劳工组织公约和建议执行问题专家委员会举办的一个座谈会，审查在通过国际监督保护劳工权利方面取得的进展。经济、社会和文化权利委员会在 11 月还举行了一次非正式协商会议，与贸易与人权领域的专家共同讨论国际贸易对享有经济、社会和文化权利的影响问题。

7. 在 2006 年审议缔约国报告期间，儿童权利委员会继续强调儿童享有经济、社会和文化权利问题。委员会特别提到“根据其现有资源所允许的最大限度”和国家采取措施促进逐步实现这些权利的责任；在享有经济、社会和文化权利包括获得服务方面的歧视；以及极其脆弱或处境不利的群体或区域差距；鉴于该专题意义重大，委员会于 2006 年 9 月第四十三届会议上决定，将于 2007 年 9 月 21 日举行的为期一天的一般性讨论，专门讨论《儿童权利公约》第四条。在该会议上，委员会还通过一项关于残疾儿童权利的一般性评论(CRC/C/GC/9)，其中委员会为缔约国提供了涉及该公约所有规定，特别是关于教育权和健康权的全面指导和帮助。

C. 特别程序

8. 在报告期间，适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员米隆·科塔里对澳大利亚和西班牙进行了访问。9 月份，他参加了特别程序任务负责人对黎巴嫩和以色列的联合访问(见 A/HRC/2/7)。特别报告员继续就住房权问题与各国进行积极接触，无论是通过与国家代表直接对话，还是采取来文形式，大多数活动均与被迫驱逐案子有关。在这方面，他在人权理事会第二届会议上提出了一套“关于以发展为由强迫住房搬迁和迁移问题的基本原则和准则”(见 E/CN.4/2006/41)。特别报告员也介绍了基于区域协商提出的关于妇女与适足住房问题的报告(E/CN.4/2006/118)。

9. 人人有权享有最佳身心健康(健康权)问题特别报告员保罗·亨特对瑞典进行了一次访问，并参加了对黎巴嫩和以色列的联合访问。2006 年 2 月，他与其他特别程序任务负责人一道，向人权理事会提交了关于美国关塔那摩基地被拘留者人权境况的报告。特别报告员向大会提交了关于健康权与降低孕产妇死亡率和获得药品之间关系的报告(见 A/61/338)，并向人权理事会提交了关于健康指标与卫生系统的报告(E/CN.4/2006/48 和 Corr.1)。

10. 食物权问题特别报告员让·齐格勒参加了有关移民、国家执行食物权、粮食不安全和指标等专题的会议和研讨会。特别报告员与粮食计划署和粮农组织进一步开展合作。他与《防治荒漠化公约》秘书处密切合作，将 2006 年定为国际荒漠年，以分析荒漠化、饥饿和食物权之间的联系，并参加了有关这一专题的国际会议。特别报告员也对以黎冲突后的黎巴嫩进行了访问(见 A/HRC/2/8 和 Corr.1)。

11. 教育权问题特别报告员弗农·穆尼奥斯·比利亚洛沃斯对德国和摩洛哥进行了国别访问。他向新闻界发表声明，尤其对阿富汗反政府团伙对学校和教育系统的攻击表示关切。为了协助特别报告员编写关于残疾人教育权的报告，人权高专办于 2006 年 11 月举办了有关这一专题的研讨会。

12. 非法运输和倾倒有毒和危险产品及废料对享受人权的不良影响问题特别报告员奥凯舒克武·伊贝阿努在提交人权理事会的报告中，重点论述了个人和社区普遍接触来自日常家庭用品和食物的有毒化学品对人权的影响和方面。特别报告员对在阿比让倾倒有毒废料行为表示关切。

13. 秘书长关于国内流离失所者人权问题特别代表瓦尔特·卡林十分重视对国内流离失所者的经济、社会和文化权利的保护问题。例如，他在关于科特迪瓦(A/HRC/4/38/Add.2)和哥伦比亚(A/HRC/4/38/Add.3)的访问报告中，提出了国内流离失所者在获得保健、教育、食物和适足生活水准方面所面临的问题。

14. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根在其提交人权委员会第六十二届会议的报告(E/CN.4/2006/78)中，评估了国家立法对经济、社会和文化权利的保护情况，并在有关新西兰的访问报告(A/CN.4/2006/78/Add.3)中提出了与经济、社会和文化权利有关的问题。

15. 国别报告员经常讨论经济、社会和文化权利问题。例如，缅甸人权状况特别报告员在其提交大会的报告(见 A/61/369 和 Corr.1)中，特别讨论了与土地、住房和财产权有关的问题。秘书长柬埔寨人权问题特别代表在 3 月访问期间以及在 9 月对人权理事会的讲话中，均提到有关土地权和住房权的问题(特别是政府土地和自然资源政策的影响以及强迫住户搬迁问题)。自 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员在 2006 年 6 月访问巴勒斯坦被占领土期间，审查了健康权与教育权问题。

D 联合国人权事务高级专员办事处

16. 2006 年，许多人权高专办外地办事处致力于经济、社会和文化权利方面的工作。例如，在乌干达，人权高专办与卫生组织和卫生部联手，组织了一次健康与人权问题讲习班；在安哥拉，高专办与粮农组织共同举办了一个食物权论坛；在危地马拉，高专办协助政府对食物权问题特别报告员的访问采取后续行动。此外，高级专员在提交委员会的哥伦比亚情况年度报告中列入了对经济、社会和文化权利的分析(E/CN.4/2006/9)。2006 年 6 月，在斐济举办了题为“太平洋地区经济、社会和文化权利可否由法院审理”的分区域司法讲习班。

17. 国家人权机构日益对经济、社会和文化权利产生作用。人权高专办国家人权机构股支持并与国家人权机构合作举办了若干有关讲习班和会议，比如在菲律宾为亚太区域国家人权机构举办的培训讲习班(2006 年 1 月)、第二届阿拉伯地区国家人权机构区域会议(2006 年 3 月)、第一届建立网络加强亚洲人权合作区域会议(2006

年 4 月), 以及美洲国家人权机构网与教科文组织在厄瓜多尔联合举办的教育权与国家人权机构问题研讨会(2006 年 5 月)。

18. 2006 年人权高专办发行了两份出版物——《关于立足人权的发展合作办法常见问题》和《减贫战略采用人权办法的原则与准则》, 提供了有关指导, 说明如何使发展方案拟订与人权保持一致, 将经济、社会和文化权利国际标准与有效的减贫原则和国家一级减贫战略结合在一起。人权高专办在“行动 2”机构间方案活动方面继续发挥领导作用, 该方案支持若干联合国国别小组将人权纳入其业务活动, 特别着重于支持国家落实经济、社会和文化权利的工作。

19. 最后, 高级专员继续开展经济、社会和文化权利宣传活动。她就经济、社会和文化权利法律保护问题向经济及社会理事会提交了一份报告(E/2006/86), 详细阐述了作为任何增进和保护这些权利战略基本要素的法律保护问题。10 月份, 高级专员在纽约大学法学院发表演讲, 题目为“转型期社会中的经济和社会正义”, 其中她审视了在过渡时期司法机制下对经济、社会和文化权利的保护相对有限问题。

三、冲突和冲突后社会中的经济、社会和文化权利

20. 本报告讨论经济、社会和文化权利与冲突和冲突后环境的相关性。报告审视了如何能够在冲突和冲突后环境下较之以往更加系统和更加全面地保护和实现这些权利。

21. 本节的目的是不是要全面审视冲突后司法与发展状况。确切地说, 它审议的是对于在这些背景下保护和实现经济、社会和文化权利看来至关重要的若干文书和战略。尽管以下讨论侧重于冲突和冲突后社会, 但所涉多数情况同样适用于从在非冲突背景下犯有粗暴侵犯人权行为的社会中脱胎换骨、现正处于政治和经济转型期的社会, 这类社会也需要类似的干预和措施。

A. 经济、社会和文化权利的重要性

22. 在冲突后发展与司法中相对忽视经济、社会和文化权利, 是国际社会历来不够重视这些权利的表现。产生这种相对忽视经济、社会和文化权利的原因不在本报告重点讨论之列; 不过, 指出下列事实仍具有相关意义, 即, 将人权分为公民权

利和政治权利以及经济、社会和文化权利两大类，加剧了对不同权利的不同强调，尽管事实上侵犯某一公民权利或政治权利往往与侵犯经济、社会或文化权利有联系。反之亦然。¹

23. 部分原因在于《公民权利和政治权利国际公约》与《经济、社会、文化权利国际公约》两者之间的正式区分，人们往往容易低估权利之间的相同和差异之处。这种过分简单化的处理，很容易就将公民权利和政治权利视为免受国家权力滥用的侵害，因此在这一方面能找到侵犯权利行为，并且将经济、社会和文化权利视为渴望实现的目标或“奢侈品”，认为这些权利只有在经济发展到一定水平的国家才可能实现。这些论点假定，就定义而言，保护经济、社会和文化权利费用高昂且十分艰巨，而实现其他权利则不受资源的约束。

24. 事实上，实现经济、社会和文化权利的许多方面确实需要有持续资源承诺，但有许多公民权利和政治权利也需要有类似的投资，比如确保通过建立有效司法制度，为公平审判提供法律保证。国家和国际经验也表明此种努力具有资源集约性质。比如，事实证明建立国际和混合刑事法庭费用极其高昂。² 而人权事务高级专员则强调，“很显然，同许多公民权利和政治权利一样，经济、社会和文化权利的许多方面也是可立即实现的。例如，‘强迫’住户搬迁(即任意或不尊重最低限度赔偿的强制搬迁)需要采取同禁止酷刑一样的立即行动和补救措施”。³

25. 将人权划分为独立的两类权利，与对人权的完整构想背道而驰，如美国前总统富兰克林 D. 罗斯福在阐述在冲突后环境下建立公正和安全的世界所不可或缺

¹ For further elaboration on the nature of economic, social and cultural rights, see the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2006/86) and, in relation to transitional justice, see High Commissioner for Human Rights, “Economic and social justice for societies in transition”, Second Annual Transitional Justice Lecture, Center for Human Rights and Global Justice, New York University School of Law, and International Center for Transitional Justice, 25 October 2006, New York.

² High Commissioner for Human Rights, “Economic and social justice for societies in transition”, *ibid.* See also the report of the Secretary-General on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616), para. 42.

³ High Commissioner for Human Rights, *ibid.*, having in mind CESCR general comment No. 7 (1997).

的“四大自由”⁴时所指出，该构想在历史上起源于人权法，在《世界人权宣言》中得到进一步阐述。今天，国际社会已不再对权利进行任何严格的分类，并多次重申所有人权的不可分割性和相互依存性。《儿童权利公约》和新拟订的《残疾人公约》均明确确认了这一点。现在，经济、社会和文化权利在国际和区域人权条约以及无数国家宪法中均享有具有约束力的法律地位。

26. 因此，尽管执行各项权利的战略可能相互间会有所不同，但若将权利按类别划分，以及否定对经济、社会和文化权利的充分保护与实现，则并无任何依据。在这方面的国家义务包括确保为这些权利提供法律保护，并为此种权利受到侵犯提供补救。这两个方面对于冲突和冲突后社会所具意义尤其重大。

B 冲突中的经济、社会和文化权利

27. 认为经济、社会和文化权利仅仅是纲领性或渴望实现的目标，这一观点加深了人们的误解，以为这些权利实际上并不容易受到侵犯。它可能进而导致不愿认为违反经济、社会和文化权利可能与违反禁止酷刑规定或违反生命权行为一样具有侵犯性。经济、社会和文化权利委员会在其经常引用的提交世界人权会议的报告中表达了在这方面所关切的问题：“各国和整个国际社会继续过于轻易地容忍违反经济、社会和文化权利的现象，而如果这些现象发生在公民权利和政治权利方面，便会激起人们表示痛恨和愤怒，导致一致要求立即采取补救行动” (A/CONF.157/PC/62/Add.5, 第 5 段)。

28. 在发生冲突的情况下，系统地摧毁民用物体，或迫使民众流离失所，往往是为政治或军事目的所蓄意采用的手段，同时还伴有其他粗暴侵犯人权行为(比如大量的强奸或杀害行动)。⁵ 另一个例子是可能导致饥饿发生的蓄谋的行动，主要方式是掠夺粮食，毁坏收成或蓄意阻碍分发救济用品。有报告显示，饥饿或饥荒不仅仅

⁴ These were: freedom of speech and expression, freedom of religious worship, freedom from want, and freedom from fear. F.D. Roosevelt, State of the Union address, January 1941.

⁵ High Commissioner for Human Rights, “Economic and social justice for societies in transition”, op. cit.

是因为经济和体制问题所致，它也可能就是统治集团或交战派系针对另一方群体蓄意采取的政策所为。⁶

29. 一些侵犯经济、社会和文化权利行为早已为人道主义法所禁止，并被视为国际罪行，比如拒绝给予医治；⁷ 毁坏和侵吞财产，⁸ 或作为一种战争手段蓄意饿死平民。⁹ 此外，为审查前政权所犯下的粗暴侵犯人权行为而设立的真相委员会，所提供的资料也日益证明了存在违反这些权利的现象，即使审查的主要重点一般放在为数不多的选定公民权利和政治权利上。¹⁰ 国际法和真相委员会对违反经济、社会和文化权利行为的重视程度，证实了这些做法往往起到战争工具的作用，并具有冲突的一种共同特征。

30. 侵犯经济、社会和文化权利的现象并非处于一种真空状态。侵犯此种权利行为往往是侵犯公民权利和政治权利的结果，也是侵犯公民权利和政治权利的原因。不同类型的侵权行为既互相作用，也互为强化，往往都产生破坏性效果。在获

⁶ See R. Väyrynen, “Complex Humanitarian Emergencies”, in: E. Nafziger, F. Stewart and R. Väyrynen, *War, Hunger and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies* (Oxford: Oxford University Press, 2000); A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation* (Oxford: Clarendon Press, 1981); J. Edkins, “Legality with a Vengeance: Famines and Humanitarian Relief in ‘Complex Emergencies’”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 25, No. 3 (1996), pp. 547-575.

⁷ See e.g. articles 29-31, 47, 89 and 110 of the Third Geneva Convention of 1949, articles 92 and 125 of the Fourth Geneva Convention of 1949 and article 10 of Additional Protocol I of 1977. See more generally A. Rosas and M. Sandvik-Nylund, “Armed Conflicts”, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, A. Eide, C. Krause and A. Rosas (eds.), (The Netherlands: Kluwer Law International, 2001).

⁸ Rome Statute of the International Court, art. 8 (2) (a) (iv) - War crimes.

⁹ Additional Protocol I of 1977 to the Geneva Conventions, art. 54 (1) and Rome Statute of the International Criminal Court, art. 8 (2) (b) (xxv) - War crimes. The Rome Statute provides additional examples: intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments and hospitals (art. 8 (2) (b) (ix) - War crimes); pillaging a town or place (art. 8 (2) (b) (xvi) - War crimes); and “deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part” (art. 6 (c) - Genocide).

¹⁰ The Truth and Reconciliation Commission of South Africa for instance documented the discriminatory provision of health care to the majority population. TRC Report, <http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/trc>. See also Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste, Chapter 7.9: Economic and Social Rights, final report.

得保健和住房方面的系统化歧视和不平等做法，有时在由于资源匮乏或缩减造成需求加大的背景下，可能导致或激化社会或政治紧张气氛，从而造成冲突或暴力对抗，反过来则使贫穷和排斥现象陷入永久性恶性循环。¹¹ 真相委员会也承认这之间存在密切的相互关系。¹²

31. 同样，反对酷刑组织也得出结论，认为就侵犯社会经济权利与违反禁止酷刑规定或其他大规模侵犯公民权利和政治权利行为而言，两者之间有着辩证统一的关系。研究表明，如果社会上的不公平现象、社会排斥和不受限制的剥削行为普遍猖獗，在为了一己私利而控制着国家权力者一方和受害人之间就会出现酷刑和集体暴力。¹³ 因此，打击酷刑或防止暴力的综合性战略应当处理产生冲突的社会经济根源问题，不仅应促进尊重公民权利和政治权利，也应促进尊重经济、社会和文化权利。

32. 如果在处理侵犯公民权利和政治权利行为时不考虑侵犯经济、社会和文化权利的现象，以及在获取资源和权力方面没有建立一个不歧视框架，就不可能真正实现公正的和平。除了在概念和法律上对促进经济、社会和文化权利的义务有争论外，这也是一个效力问题。必须解决所有暴力的渊源和暴力方面(无论其表现形式为酷刑或失踪，还是武装冲突)，同时也必须向这些侵权行为受害人提供补救。

C. 在冲突后环境中实现经济、社会和文化权利

33. 无论是从法律、概念亦或手段上，都不能证明在冲突和冲突后社会中相对忽视经济、社会和文化权利是有道理的。对冲突后状况的研究证实，伸张正义、政治参与、控制经济资源、收入，以及享有各项社会权利等因素具有相互作用的功能。公民、政治、经济、社会和文化权利具有极强的相互依存性，无法孤立地来实现。仅从任何一方面采取行动，都不可能真正奏效。因此，冲突后社会必须采取综合性

¹¹ F. Stewart, "Policies towards Horizontal Inequalities in Post-Conflict Reconstruction", CRISE working paper 7, March 2005. www.crise.ox.ac.uk.

¹² See e.g. Commission of Timor-Leste, *op. cit.*, p.10.

¹³ World Organization Against Torture, *Attacking the Root Causes of Torture: Poverty, Inequality and Violence, An Interdisciplinary Study*, September 2006. Available at: www.omct.org.

战略，包括有关具体措施，专门处理侵犯经济、社会和文化权利的现象，并结合公民权利和政治权利一并实现这些权利。

34. 必须实施广泛的战略，确保对过去的滥用权力行为追究责任，并建设一个减少此种行为发生率的社会。在确认还可能考虑采取其他战略的同时，下列章节着重阐述了冲突后环境下通常采取的措施，这些措施似乎尤其对保护和实现经济、社会和文化权利具有至关重要的意义，并早已表明其在这方面的潜在可能。对一些机制和过程进行这种有选择性的审查，不应视为减弱了其他措施的重要作用，比如维持和平、安全措施、裁军、复员和使前战斗员融入社会，或者和解进程，所有这些措施对于在任何环境下实现可持续和平都是至关重要的。

35. 过渡时期司法机制¹⁴是确保对过去的滥用权力行为追究责任并查明所犯罪行的事实真相的显而易见的途径之一。其中一些机制在工作中已经考虑到经济、社会和文化权利。国际刑事法庭也在对某些情况下侵犯经济、社会和文化权利行为进行调查和追究责任，虽然在处理这些权利时并未采用系统或全面的办法。国际刑事法庭在一些场合下多次认定，假如某些标准予以满足，“侵吞或掠夺财产”和“故意或任意毁坏包括住宅和企业在内的私人财产以及包括文化遗址和圣地在内的公共财产”即可构成相当于危害人类罪的迫害行为。¹⁵此外，国际法院法规所设想的惩罚包括命令将以犯罪方式获取的任何财产和收益退还其正当所有人。¹⁶

36. 此种事例说明，在对经济、社会和文化权利予以司法保护和为国际刑法所列任何此类侵权行为提供补救方面，不存在任何法律或制度上的重大障碍。基于这一点，人权事务高级专员始终鼓励国际社会更好地利用现有法规来裁决侵犯经济、社会和文化权利行为，并考虑国际刑法最终可否不局限于侧重财产问题，而将其他粗暴的侵权行为也包括进来，比如蓄意剥夺保健权或教育权。¹⁷高级专员进一步指

¹⁴ See definition in S/2004/616, para. 8.

¹⁵ See for example International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Ratko Mladic*, amended indictment, case IT-95-5/18-I, 11 October 2002, count 3 (persecutions), para. 37; *Prosecutor v. Radovan Karadzic*, amended indictment, 31 May 2000, count 7 (persecutions), para. 34.

¹⁶ Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda, art. 23 (3); Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, art. 24.

¹⁷ High Commissioner for Human Rights, “Economic and social justice for societies in transition”, op. cit.

出，国家或区域法院以及授权保护人权的准司法机构完全可以开展证据评估，以确定所犯侵权行为的事实和应负责任，包括侵犯经济、社会和文化权利行为。¹⁸

37. 真相委员会在确定过去的真实情况、审视粗暴侵犯人权行为的原因、后果及性质，以及相应地提出建议方面发挥着重要作用。为此，高级专员评论说，真相委员会十分适于开展有关经济、社会和文化权利的调查和保护工作。¹⁹ 一些委员会以侵犯经济和社会权利行为与侵犯公民权利和政治权利行为对受害人具有同样的损害为依据，已开始努力识别侵犯经济和社会权利的现象。²⁰ 不将粗暴侵犯经济、社会和文化权利行为，比如大规模强迫住户搬迁或干预获取食物或水的机会，导致发生饥荒、失去房屋或生计作为真相委员会关注的问题是说过去的。如果情况适当，真相委员会可以并且应当更加系统地调查侵犯经济、社会和文化权利行为，并就明显的侵权行为提供有效和全面的补救。²¹

38. 赔偿方案提供了一种手段，可用以补救可能导致加剧粗暴侵犯人权和违反人道主义法行为的经济和社会问题。一些赔偿方案已列入与社会经济权利有关的措施，比如住房和财产归还方案、身心保健或重新参与社会生活措施。²² 然而，迄今这一做法还很有限，真相委员会建议采取的赔偿措施一般(极少有例外情况)都侧重于战争罪行和其他粗暴侵犯公民权利和政治权利行为的受害人，从而限制了赔偿的范围。基于这一背景，真相委员会的工作最近出现一个重大变化，即除了个人赔偿之外，还包括公共赔偿问题，目的在于，比如说，促进特别受到暴力影响和处于边缘境地的具体地区的发展和重返主流。²³ 这一提议反映出人们的一种认识，即，只

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ See e.g. Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste, *op. cit.*

²¹ Making the case for the integration of economic, social and cultural rights in transitional justice processes does not imply that courts, truth commissions or commissions of inquiry should investigate and provide remedies for economic, social and cultural rights violations under all circumstances and unconditionally. Specific criteria must be developed. See High Commissioner for Human Rights, "Economic and social justice for societies in transition", *op. cit.*

²² See for instance reparations or restitution programmes in South Africa, Guatemala, Bosnia and Herzegovina, Chile and Morocco. The International Criminal Court foresees reparations (art. 75, Rome Statute), which could in principle relate to economic, social and cultural rights.

²³ See the Moroccan Equity and Reconciliation Commission's final report at: www.ier.ma.

是关注侵犯某些公民权利和政治权利行为的受害者个人，将会忽略其他许多人的境况，这些人也同样受到冲突的影响，只是所受痛苦不同而已。

39. 公共赔偿大大扩展了赔偿方案的范围，它将成为真相委员会的一项适当工具。然而，问题依然存在，用人权事务高级专员的话来说，“[公共赔偿并非]取代旨在纠正和防止广泛的不平等和歧视现象的更加广泛的和长期的社会经济政策”。²⁴

40. 如果不从导致发生侵权行为的周围环境入手，以及群体之间依然存在差别待遇，确保追究侵犯某些公民权利和政治权利行为的责任，就难以实现真正的正义。司法补救，即便至关重要，也还有一定的局限性。如果还存在着非法歧视现象，如同其他任何侵权行为一样，作为原则的问题，必须对之提出质疑。然而，处理合法申诉同样至关重要，如果不加重视，它们也有可能酿成新的突发事件。社会经济不平等现象构成一大冲突来源并且在冲突后时期依然十分严峻，就此而言，消除这一现象应当是政策制定的一个主要方面。正如经济、社会和文化权利委员会所述，“民主、稳定和和平在长期的贫困、一无所有和被忽视的条件下不可能长期存在” (A/CONF.157/PC/62/Add.5, 第 9 段)。

41. 纠正不平等现象的政策可采取多种形式，比如暂行“特别措施”²⁵ 或针对特别遭受歧视的弱势群体(比如，少数群体、妇女、儿童或战争的平民受害者)的方案，或者在冲突过后，重点放在事实证明切实有效并较之宏观经济政策更加有益于经济增长的社会政策上。²⁶ 采取这些措施的基本原理反映出一个事实，即整个群体可能要么是在经济上和社会方面受到歧视，要么特别受到冲突的影响，但它们却可能并不是法院、真相委员会或赔偿方案所关注的主体。尽管从论证角度讲，此类措施是给予各种侵权行为受害人以必要赔偿和维护和平的通盘战略的一部分，具有至关重要的意义，但实际上它们却往往受到忽视。²⁷

²⁴ High Commissioner for Human Rights, “Economic and social justice for societies in transition”, op. cit.

²⁵ See e.g. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, arts. 1 (4), 2 (2); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 4; and S/2004/616, para. 25.

²⁶ P. Collier, P. and A. Hoeffler, “Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies”, policy research working paper No. 2902, The World Bank, 2002, quoted in P. Collier et al., *A World Bank Policy Research Report: Breaking the Conflict Trap* (Washington: The World Bank, 2003), p. 155.

²⁷ S/2004/616, para. 4.

42. 要从这一角度对安排顺序和确立轻重缓急问题作一简要研究。在制定具体方案以便落实经济、社会和文化权利方面所持态度消极，往往是基于下列假定，即，只要享有公民权利和政治权利，即可自动实现经济、社会和文化权利，以及在充分实现这些权利方面如有任何不平衡现象，从长远观点来看，最终都可通过开放经济的市场力量来矫正。真相委员会也易受到这些假定的影响：它们在调查侵犯经济、社会、和文化权利行为时，一般也会嘎然而止，不再建议给予赔偿以纠正这些侵权行为，并以可行性和根据需要必须确立轻重缓急作为理由。²⁸

43. 经济、社会和文化权利委员会一向强调，充分实现人权决不能作为其他某种方案或发展的副产品或偶然的結果，无论是向民主制度过渡还是经济发展(见A/CONF.157/PC/62/Add.5, 第3段)。²⁹ 例如，后者不会自然而然地提高特定群体的生活标准，除非针对这些目标采取特别措施或政策。³⁰ 委员会进一步指出：“举例而言，在实行或恢复了基本上具有民主的政府制度之后，为确保尊重公民权利和政治权利，必须要有认真制定的政策和坚持不懈地保持警惕。同样，任何以确保尊重其公民的经济、社会和文化权利为目标的政府，都必须制定和执行具体的政策和计划”(A/CONF.157/PC/62/Add.5, 第4段)。

44. 因此，至关重要是，只要冲突一结束，即应明确处理作为冲突根源或结果的侵犯经济、社会和文化权利的问题。尽早处理群体之间的社会经济不平等现象，不仅是一个法律问题，它也将促进建设和平的努力。研究显示，一旦国家发生内战，战争就很可能进一步升级。典型的内战结束的国家，五年之内重新爆发冲突的危险几率约为44%。造成这一高危险率的原因似乎有双重性：最初引发战争的那些因素通常依然存在，此外，内战一般都造成经济、政治和社会生活各个方面严重倒退。³¹ 因此，既要处理严重违反国际人道主义法的行为，又要促进经济发展，尽管这项工作至关重要，但假如不同时对系统侵犯经济、社会和文化权利行为加以明断，都不会达到预期结果。这就需要从法律和体制上确立保护经济、社会和文化权利的基础。

²⁸ See e.g. Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste, Part 11: Recommendations, final report, pp. 40-41.

²⁹ See also *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*, chapters 2 and 4, at <http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en>.

³⁰ *Human Development Report 2000*, *ibid.*, pp. 80-82.

³¹ P. Collier, et al., *op. cit.*

45. 在冲突后环境下，立法和体制框架以各种不同方式带有冲突的特征：它们可能助长有罪不罚现象，或有着歧视性内容，很少反映国际人权标准所设定的最低要求。³² 因此，促进确保今后不再继续发生侵犯人权行为的进一步步骤，是建立或加强包容各方的施政制度，这一制度从政治、经济和社会各个方面保证人人可不受歧视地获得公共服务、权力和资源。这一点对于实现经济、社会和文化权利具有极大的相关性。

46. 在这方面一个必要的起点是和平协定，而人们通常认为和平协定先于冲突后阶段。和平协定并不只是结束一场冲突和一种粗暴侵犯人权的模式。此外，它们常常为制定广泛的政治、法律或司法安排与进程奠定基础，这种安排与进程可有力地支持恢复国家问责制以及重建以法治为基础的社会。在这方面，应当进一步探讨和平协定在保护人权方面最终的潜能，尽管人权考虑与迅速达成和平解决方案的需要这两者很难平衡。³³

47. 人权事务高级专员强调，和平协定包含人权内容时，³⁴ 应当适当考虑经济、社会和文化权利。³⁵ 如果侵犯经济、社会和文化权利行为是导致冲突的根源，将这些权利纳入和平协定则似乎尤其至关重要。尽管和平协定往往只承认公民权利和政治权利，但也有部分协定明确确认社会正义的重要性，和保证若干经济、文化和社会权利、特别是保证处于社会边缘地位的群体的这些权利的需要，将其作为解决普遍歧视现象和确保可持续和平的一种手段。³⁶ 其他和平协定则确保在社会和经济活动中人人机会平等，并提议采取与消除失业现象和加强无歧视立法有关的措施，以

³² S/2004/616, para. 27.

³³ Ibid., para. 64 (Recommendations).

³⁴ See, for example, The International Council on Human Rights Policy, *Human Rights in Peace Agreements*, 2006.

³⁵ High Commissioner for Human Rights, “Economic and social justice for societies in transition”, op. cit.

³⁶ See for the most recent example of such peace agreements: Comprehensive Peace Agreement held between the Government of Nepal and the Communist Party of Nepal (Maoist) (November 2006), which recognizes various economic and social rights under paragraph 7.5 and sets up a series of measures to address widespread inequities (see in particular paragraphs 3.5-3.7, 3.9-3.12).

消除群体之间存在的失业率差别，³⁷ 或者承认在国家领土范围内适用有关国际条约，尤其是《经济、社会、文化权利国际公约》。³⁸

48. 确保在冲突后环境下保护和实现包括经济、社会和文化权利在内的所有人权的主要措施，包括将其纳入国内法律体系或在法律上予以承认，如果有可能以及具有相关性，则首先从国家宪法文书入手。有的宪法已纳入经济、社会和文化权利，比如与劳动、财产、住房、保健、食物、社会保障或教育有关的权利。在有的情况下，将这些权利纳入一部新宪法，很可能是经济、社会和文化权利曾被侵犯的经验的直接结果。³⁹

49. 立法提供了国内一级承认经济、社会和文化权利的重要手段，也是促进有效实现这些权利的一重要举措。通过立法承认这些权利，可进一步促使纠正歧视性模式和不平等现象，以此补充其他补救和赔偿机制。⁴⁰ 不过，仅仅制定立法措施是不够的，还有赖于加以贯彻执行。在这方面，应当建立或加强以监测和保护人权为其主要目标的机构，特别是国家人权机构或准司法机关。现有机构在确保对经济、社会和文化权利的法律保护方面已经起到越来越重要的作用。⁴¹

50. 虽然承认在冲突后局势下的司法制度受到种种条件限制，以及它可能曾卷入过去的滥用权力行为(无论是曾助长滥用权力，还是未能提供补救)，但就保护经济、社会和文化权利而言，司法保护依然是至关重要的。⁴² 即使国家法院历来侧重于公民权利和政治权利，但对某些经济、社会和文化权利的司法保护并不乏见，举例来说，工人的权利或保护免受歧视。在过去十年间，出现了一些有关判例，强制

³⁷ Good Friday/Belfast Agreement (April 1998).

³⁸ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (December 1995).

³⁹ See the Constitutions of India (1950), South Africa (1996), Timor-Leste (2002) and Afghanistan (2004).

⁴⁰ For examples of countries that addressed legislative gaps contributing to impunity, see the independent study on best practices, including recommendations, to assist States in strengthening their domestic capacity to combat all aspects of impunity, by Professor Diane Orentlicher (see E/CN.4/2004/88), paras. 47-48. For more elaboration on legislation of economic, social and cultural rights, see E/2006/86, sect. II.

⁴¹ See *Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions*, United Nations, New York and Geneva, 2005.

⁴² See E/2006/86 and CESCR general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant.

执行广泛的经济、社会和文化权利，比如健康权、食物权、社会保障权或适足住房权。国家、区域和国际各级有关全面的经济、社会和文化权利的判例法文献日渐丰富，这就清楚地表明，这些权利适宜司法审查和强制执行。⁴³ 而且，司法保护也会十分有效，甚至还涉及拯救生命的问题，比如，最近法院授权粮食分配或获取基本药物治疗的案例。因此，在冲突后时期加强国家司法制度和体制的方案，应当对经济、社会和文化权利给予同样的重视。将对经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利的特别保护贯穿于冲突后社会整个法律和体制结构中，最终将会极大地增加维护和平的机会。

四、结 论

51. 在考虑和决定确保冲突和冲突后社会中问责制与和平的战略时，必须牢记人权的不可分割性和相互关联性。公民、文化、经济、政治和社会权利具有很强的相互依存性，无法孤立地来实现。尽管在制定一项保护所有权利的综合性战略方面可能最初似乎很难入手，但从长远来看，这种办法一定会取得成功。实际上，完全专注于处理侵犯公民权利和政治权利行为，不承认经济、社会和文化权利在引发和激起冲突方面的作用，反倒更有可能激发冲突。同样，巩固和平以及最终维护和平的冲突后战略应当承认实现经济、社会和文化权利在这方面可能作出的贡献。

52. 冲突后环境下的综合性战略，不应等待长期发展后再来保护和实现经济、社会和文化权利。相反，在发展的每一过程中均应考虑到这些权利。虽然过渡时期司法机制已在某种程度上开始处理违反经济、社会和文化权利问题，但在进一步发展和相互补充方面仍有相当大的余地，特别是与其他战略的互为补充，比如目标明确的社会经济政策，其目的在于就特定群体的经济、社会和文化权利而提供补救。

⁴³ For summaries of national, regional and international cases on economic, social and cultural rights, see e.g. notes prepared by the Secretariat for the sessions of the open-ended working group on an optional protocol to ICESCR (E/CN.4/2004/WG.23/CRP.1, E/CN.4/2005/WG.23/CRP.1, E/CN.4/2006/WG.23/CRP.1).

53. 进一步的要求包括制定保护性宪法、立法和司法措施，确保今后不再发生粗暴侵犯人权、包括违反经济、社会和文化权利行为。就此而论，在所有社会的政治、法律和社会理念结构中牢固确立经济、社会和文化权利观念是至关重要的。

54. 本报告从概念、法律和手段几方面，简要审视了刚刚摆脱冲突的社会必须处理经济、社会和文化权利问题的原因所在。应当进一步探讨保护和实现这些权利的战略，确保真正保护冲突受害人，并全面处理复杂的冲突后现实问题，以逐步过渡到以法治为基础的可持续和平社会。

-- -- -- -- --