



2009 年实质性会议

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程* 项目 14(g)

社会和人权问题：人权

人权事务高级专员关于实现经济、社会和文化权利的报告

摘要

本报告提出特别是关于经济、社会和文化权利的各种人权如何实现和监测的概念。第二节论及经济、社会和文化权利引起的各种繁复交错义务所带来的特殊挑战，包括逐步实现和不歧视。第三节列举了监测立法和其他规范性措施，例如条例、政策、计划和方案的各种方法。它阐明了下列事项：如何监测各项权利的实现，并特别重视人权影响评估、如何利用指标和基准以及预算分析。它还论及如何对经济、社会和文化权利的违规情事进行监测的问题。

* E/2009/100。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 关于经济、社会和文化权利的实现和监测的总审查	3
A. 概念	3
B. 义务的种类	4
C. 不同种类的义务对实现和监测经济、社会和文化权利产生的影响	7
三. 监测办法和方法	8
A. 监测立法和规范性体制框架	8
B. 监测经济、社会和文化权利的实现情况	9
C. 监测经济、社会和文化权利的违规情事	13
四. 结论	16

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 48/141 号决议提交的，重点针对经济、社会和文化权利的实现与监测。它补充了此前向经济及社会理事会提交的三份报告 (E/2006/86, E/2007/82 和 E/2008/76)。这些报告分别论及经济、社会和文化权利的法律保障、“逐步实现”的概念和男女平等原则的适用以及禁止歧视妇女对经济、社会和文化权利享受。

二. 关于经济、社会和文化权利的实现和监测的总审查

A. 概念

2. 涉及经济、社会和文化权利的国际人权核心文书都深刻地包含了实现和监测这两个概念。根据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款的规定，每一个缔约国都需要“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，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。

3. 实现是指将一项决定付诸执行的行动，或是提供实际方法来完成一些目标。就国际人权法而言，系指：从一项法律承诺，即接受国际人权义务，推进到通过采取适当措施来加以实现，最终使人人得以享受有关义务所规定的各项权利。

4. 至于监测，评价任何人权义务的遵守情况，就需要收集和评价信息。缔约国根据每一项国际人权核心条约定期提出汇报的制度，其精神既反映这项需要：它规定缔约国提出“关于在执行所涉权利方面所采取的措施和所取得的进度”¹ 的报告，并托付条约机构审查这些报告，以便评价各国的履约情况。

5. 监测包含两项重要的明确特点。第一，这是持续进行的活动，有系统地利用信息，以便衡量各国在规定的时限内对所规定的指标和目标的实现程度。第二，它就实现进程和实现时遭遇的问题提供回馈。² 就本报告而言，指标和目标是国际人权义务所规定者。而对监测一词的理解是：有系统地收集信息，以期评价对各项人权承诺的遵守情况。

6. 本报告将论及某些特殊的监测需要和挑战，这些都源自经济、社会和文化权利引起的义务所具的特殊性质。国际法本身也强调在人权领域进行监测的重要

¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条。措辞同其他国际人权文书的同等规定，例如《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条；《公民及政治权利国际公约》第四十条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十八条；《儿童权利公约》第四十四条；《残疾人权利公约》第三十五条第一款极其类似。

² 见 J. Valadez 和 M. Bamberger (编)，《监测和评价发展中国家的社会方案。决策人员、管理人员和研究人员手册，EDI 发展研究》(世界银行，华盛顿特区，1994 年)

性。因此国际法根据所有国际人权核心条约设立了专家机构，并交付下一任务：监测每一项条约所阐明义务的落实情况。此外，软性法律文书，包括一般性意见，³ 也明确强调在经济、社会和文化权利领域进行监测的重要性。⁴ 有些一般性意见甚至认为，对一项权利朝向充分实现推进的进度进行监测，这项义务本身就是该权利最低核心内容的一部分。⁵

7. 监测可以有不同的目的，并可由不同的行为体执行。因此，监测的范围和方法各有不同，端视所定的目标和由何方执行而定。本报告主要论及由缔约国各不同行为体，包括不同的国家部门和机构，诸如各部会、国家人权机构和司法机构为不同目的进行的监测。此外，本报告所建议的监测技术和方法可能对民间社会组织、各条约机构和其他利益攸关者也有用处。

8. 实现和监测两个进程彼此密切交缠。实现包含程序和结果两端：所采取的措施和所获得的结果。需要进行监测，以便评价是否已采取和适用各种措施和它们是否适当，但也用来评价成果。监测可以向实现进程提供回馈：对所采取措施和所获结果进行评价可以提供极具价值的信息，或者是确认某些特定步骤的方向，或者是在必要时加以纠正。

B. 义务的种类

9. 经济、社会和文化权利在若干国际人权文书中得到确认。除了《经济、社会、文化权利国际公约》之外，这些权利也在其他核心条约中得到确认，诸如《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。

尊重、保护和实现的义务

10. 经济、社会和文化权利同所有人权一样，同时包含国家所承担的消极义务和积极义务。有些情况下，国家不得表现某种行为(消极义务)，举例来说，避免采取会使权利拥有者难以取得粮食的措施。在其他情况下，国家必须采取措施，为人权的实现提供条件(积极义务)，例如采取措施，确保有机会获得普及、义务和免费的初等教育。

11. 经济、社会和文化权利委员会对尊重、保护和实现三种义务作了区分。尊重的义务规定，国家不得当地干预权利享受。举例来说，它们不得为组织工会

³ 经济、社会和文化权利委员会所通过的一般性意见汇编，见 HRI/GEN/1/Rev.9(Vol. I)。

⁴ 举例来说，见在国家粮食安全范围内向逐步实现获得充足粮食的权利提供支助的自愿准则(联合国粮食及农业组织理事会，2004年11月)。准则17论及“监测、指标和基准”。又见经济、社会和文化权利委员会，第4号一般性意见，第13段；第12号一般性意见，第31段等等。

⁵ 举例来说，见经济、社会和文化权利委员会，第14号一般性意见，第43(f)段；第19号一般性意见，第59(f)段。

构筑障碍或阻挠少数族裔使用其语言。保护的义务规定，国家应预防、阻止、制止第三方不当干扰权利的享受或就此对第三方实施制裁。举例来说，国家应当管制雇主或用水和卫生服务提供者的行动。实现的义务规定，如果权利拥有者由于超出其意愿或能力所及的理由无法享受权利时，国家就应便利、提供条件或促进此一权利的享受。举例来说，如果个人或群组由于超出其意愿或能力所及的理由无从获得粮食，国家就应当建立社会保障系统和实施粮食援助计划或方案。这种三方互动结构就突显下一特点：一般而言人权，特别是经济、社会和文化权利都具有多层次的性质。

“立即生效”的义务和朝向“逐步实现”采取措施的义务

12. 逐步实现这个概念有一项重要特点，使得监测成为实现经济、社会和文化权利所必不可少的手段。然而，并非有关经济、社会和文化权利的所有义务都得适用逐步实现这个概念。有些义务，诸如朝向实现权利采取步骤的义务、禁止歧视和履行最低限度核心义务都是立即生效的。所有权利都可以包含立即可以执行的部分。举例而言，获得适当住房的权利就包含立即生效的一项义务，即：受到保护，不致被强制迫迁。

13. 因此，尽管经济、社会和文化权利并非在所有方面都需要逐步实现，《公约》拟订者确认，在许多情况下，朝向充分实现权利前进的进度将会是逐渐推进的，而且要靠有多少资源可用而定。因此，在需要无穷无尽但资源有限的世界上，各国将需要有一些余地来决定，如何运用其资源和将某些需要列为优先。可以想象，将会有一种情况出现：尽管没有充分实现人人享受经济、社会和文化权利的目标，但国家仍没有违背其国际义务。举例来说，国家可以通过遵守最低限度的核心义务，包括向无家可归者提供栖身之所和保护住户免遭强制迫迁，以履行它对住房权的义务，和已在最大限度利用其可用资源，投入确保合理的解决住房问题办法，即便仍不能保证所有人获得住房的长期保障。

14. 逐步实现的构想需要有进展，亦即随着时间的推移而有进度。国家需要采取周密、具体和有针对性的措施，以最有效的方式利用现有资源，尽可能迅速有效地朝向充分实现《公约》所规定各项权利的目标推进。⁶ 因此，监测逐步实现的情况就包含随着时间的推移进行比较，以评价究竟是否取得进展、停滞不前或是出现倒退。由条约机构对国家报告进行定期审查，其目的之一是，随着时间的推移，比较个别文书中所确认的权利在下列方面的演进情况：获得规范性确认的程度和得以有效享受的程度。如果一项人权文书中载列了逐步实现的具体义务，则作出这种比较的必要就更加明确无疑。

⁶ 见经济、社会和文化权利委员会，第3号一般性意见，第2段。

15. 逐步实现经济、社会和文化权利的义务也包含相关的义务：禁止故意倒退。这就意味着，对于某些已获进展的权利，禁止采取旨在降低其保护水平的措施。对于已提供的权利(诸如儿童免费获得初级保健服务的权利)施加约束或限制，或撤消行使权利所必需的立法，都是故意倒退的措施。经济、社会和文化权利委员会认为，这些都构成初步证据确凿的违反公约行为，除非该国能够表明，参照该公约所规定权利的总体考虑和从充分利用最大限度利用可用资源的角度看，都是完全有道理的。⁷

16. 将《公约》所规定各项权利逐步实现的义务，在每一项权利达到最低限度的基本水平之后仍然适用。⁸ 《经济、社会、文化权利国际公约》的一项重要规定，第十一条第一款就规定了此一概念，该款确认获得相当的生活水准，“并能不断改进生活条件”。此一措辞明确强调，在有效享受过得去的生活所需具备的条件——诸如食物、保健、住房、衣着、用水和卫生等方面，国家仍有争取持续进展的责任。

保证不歧视的义务

17. 在所有人权方面禁止歧视，是所有核心国际人权条约都规定的一项重要义务。依照《公约》第二条第二款，缔约国“承担保证，本公约所宣布的权利应于普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分”⁹ 规定经济、社会和文化权利的其他有关人权文书也载入了类似的规定。然而，这一份歧视因素表，或“被禁止的歧视理由”并非详尽无遗，使用“其他身份”这一表述就说明了这一点。还可能其他的相关理由应当考虑。举例来说，经济、社会和文化权利委员会曾提到，残疾、居住地点、健康情况和性取向都是需要严格监视的理由，如果它们被用来对人作出区分，而其目的或影响是妨碍或撤消对《公约》所规定各项权利的确认、享受或行使。

18. 禁止歧视同时给各国施加了消极义务和积极义务。这就意味着，一方面，禁止进行歧视，不要在法律上或事实上对人作出区分，其用意或影响是：基于任何被禁止的理由，拒绝或限制权利的享受。举例来说，各国不得基于宗教、年龄或原籍，在社会保障制度内引进差别待遇或对获得生殖保健信息或接受教育施加限

⁷ 除别的以外，见经济、社会和文化权利委员会，第3号一般性意见，第9段；第12号一般性意见，第19段；第14号一般性意见，第32、48和第50段。有些国内法庭适用禁止倒退的规定，作为宪政审查标准。举例而言，见葡萄牙宪政法庭，第39/84号决定，1984年4月11日。

⁸ 关于“最低限度核心内容”或“最低限度核心义务”的概念，见经济、社会和文化权利委员会，第3号一般性意见，第10段；第13号一般性意见，第57段；第19号一般性意见，第59段；和人事务高级专员的报告，E/2007/82，第20至22段。

⁹ 见经济、社会和文化权利委员会，第四十二届会议，第20号一般性意见：在经济、社会和文化权利方面不歧视(第2条，第2段)，(E/C.12/GC/20)。

制。¹⁰ 另一方面，政府承担积极的义务，废除现有的歧视性法律和惯例，其范围不仅限于个人和国家之间，而且还包括市场上和私营领域的法律和惯例，也就是私人之间的关系。举例来说，国家应禁止和惩处私营工作场所的歧视。¹¹

19. 为了遵守这些义务，国家需要觉察现有的歧视性规范并予以废止、查出现有的歧视性惯例，并采取规范性措施和其他类型的措施来予以根绝，并确保对其本身和对私人方适当运用这些措施。

C. 不同种类的义务对实现和监测经济、社会和文化权利产生的影响

20. 国家承担了义务，需要采取措施解决权利拥有者无从享受其权利的困境。在这个意义上，实现意味着采取具体措施，包括立法、行政、财务和其他种类的措施，使得权利拥有者得以享受其权利。

21. 同样地，国家承担义务，需要觉察其本身代理人或第三方对享受这些权利所具的威胁，并预防或反制这些威胁。在这个意义上，实现意味着通过适当条例、提供充分资源来审查国家代理人和第三方的行为(诸如劳工或教育监察局)，必要时并实施有效的制裁。

22. 经济、社会和文化权利的实现意味着面向确保充分享受这些权利的转化行动或预防可能发生的侵权情事的预防性行动或在权利已被侵犯后提供矫正的补救行动。监测权利的实现情况是一种不可或缺的手段，用来评估这几种需要采取的行动是否确已发生、是否足敷需要或尚付阙如。未采取适当的转化或预防性行动，就等于是侵犯了所涉权利。

23. 国家还承担了义务，不要以威胁或破坏权利拥有者享受权利现状的方式行动。在这个意义上，监测需要核实，就权利拥有者及其权利之间已经巩固的关系而言，国家通过其行动，是否削弱了这种关系或使其受到威胁。举例来说，切需监测拟议的立法或政策措施产生的不利影响，例如基于发展的项目对住房权产生的影响，或服务权力下放对教育权产生的影响。

24. 评价逐步实现的义务就需要进行监测，衡量所获成果，查出失败之处、缺口和后退，必要时重新调整国家的行动。经济、社会和文化权利委员会强调，监测程序确实是各缔约国根据《经济、社会、文化权利国际公约》所承担义务不可推卸的组成部分。¹² 执行各项措施以实现经济、社会和文化权利，应被视为一个进程，而非一次单独行动。“逐步实现”和“不断改进生活条件”就显示，这是一

¹⁰ 举例来说，见人权事务委员会，Zwaan de Vries 诉荷兰，来文 182/1984，1987 年 4 月 9 日的意见。

¹¹ 举例来说，见消除种族歧视委员会，Ylimaz Dogman 诉荷兰，来文 1/1984(1988 年 9 月 29 日)。

¹² 见经济、社会和文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 43(f)段；第 15 号一般性意见，第 37(g)；和第 19 号一般性意见，第 59(f)段。

个没有尽头的进程。因此，对所有国家而言，不论其发展水平，仍继续需要监测其经济、社会和文化权利的实现状况。

25. 监测特别关乎找出歧视性法律、政策、方案和惯例，以期予以撤消、评价其结果与影响，或设法加以修订或调整其方向。要铲除对边缘化群体或被排斥群体的歧视，就需特别重视他们在享受某些权利方面遭遇的困难并作出评估。监测某些群体在享受权利方面出现的差距有需要收集分列的数据。经济、社会和文化权利委员会曾强调，切需将数据分类编列和有系统地加以刷新，并以此作为一种不可或缺的手段，找出在享受经济、社会和文化权利方面出现的差距，和制订适当的矫正措施。¹³

26. 数据可按不计其数的不同因素分类编制。尽管最好按所有可能出现的歧视理由分类编列数据，但并非总是可能这样做。各国至少应致力按年龄、性别、相关人口群组(例如：族裔、语言、宗教或移民身份)、社会经济地位和地域因素(城市/农村人口和领土区划)将数据分类编制。

三. 监测办法和方法

A. 监测立法和规范性体制框架

27. 《经济、社会、文化权利国际公约》认为，立法措施特别适宜于实现经济、社会和文化权利。经济、社会和文化权利委员会的几个一般性意见强调了立法在确保享受不同权利方面所起的重要作用。¹⁴ 通过公众知晓、普遍和客观的规则使权利富有内涵，是法治最基本的一个方面。

28. 将经济、社会和文化权利付诸实践的规范性措施不仅限于立法或行政条例本身。政策、行动计划和方案也界定国家的承诺与义务，并通过规定政策原则和目标、资源、对象群组、时间表和行动路线来补充立法和条例。

29. 立法和规范性框架的监测通常包含两种问题。第一种是，是否已实际采用了立法和其他必要的规范性措施。如果没有采取立法和必要的规范性措施来实现经济、社会和文化权利，就不啻是通过不作为而违背了国际人权义务。举例来说，如果仅仅将获得食物的权利列入宪法，而没有通过第二级立法和条例来使该权利获得具体内容、指明实际负责者和在该权利受侵害时提供补救机制，仍不合要求。

30. 一旦采取了立法和其他规范性措施，其次的问题就是，它们是否遵守国际人权标准。可以设想，至少会出现两种缺陷。第一种是：由于触犯了某种被禁止的

¹³ 见经济、社会和文化权利委员会第 13 号一般性意见，第 37 段；第 19 号一般性意见，第 75 段。

¹⁴ 经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性意见，第 35、36 和 56 段；第 15 号一般性意见，第 23、26 和 50 段；第 16 号一般性意见，第 19、24 和 30 段；第 18 号一般性意见，第 10、18、22、24、25 和 38 段；和第 19 号一般性意见，第 45、46、48、51、67 和 72 段。

作为，国内立法和其他规范性措施不符合这些标准。举例来说，立法中的条文基于某种被禁止的因素限制某一群组的权利，这就触犯了禁止歧视的规定，从而不符合国际人权法律。国内和国际法庭以及准司法机构曾审议过对不同经济、社会和文化权利的此种违规情事。¹⁵

31. 第二项考虑是，立法和其他规范性措施不够充分。不够充分或不适当的立法和规范性措施乃未能满足法定标准者。这或许意指，立法和其他规范性措施可视作为部分适当，但未能考虑到所有有关要素。

32. 国际人权标准规定，国家应将特定的实质性内容纳入立法和规范性措施。“最低限度核心内容”这个概念的某些组成部分就是实质性要求的好例子。举例而言，健康权规定国家需要“提供基本药品”，¹⁶ 而教育权则要求国家“向所有人提供初级教育”。¹⁷ 如果立法和规范性框架中没有在这方面作出规定，国家就没有履行其职责，在法律上确保各该权利的这些核心内容。同样地，立法和其他政策措施应当适当合理，也就是要有适当的工具来实现这些目标。在经济、社会和文化权利领域的有些立法和政策措施被认为是不适当或不合理的，举例来说，如果它们未考虑到一种情况，即：最脆弱或边缘化的群体被保健计划毫无道理地排除在某些治疗范围之外，或如果它们被认为远远不足以应付所需满足的需要。¹⁸

33. 国际人权标准还规定一些程序上的要求。实现经济、社会和文化权利的体制框架和程序应包含具有下列作用的机制：让相关的利益攸关者参与、确保获得信息和透明化、建立问责机制、尊重适当决策程序和发生侵权情事时提供补救。如果没有适当纳入这些机制来满足这些程序上的要求，也将等于是违背了国际义务。¹⁹

B. 监测经济、社会和文化权利的实现情况

34. 立法、条例、政策、计划和方案的通过并不等于经济、社会和文化权利就会自动实现。实现这些权利需要采取行动，把立法和其他规范性文件所列的特定承

¹⁵ 举例来说，见南非宪法法院，Khosha 等诉社会发展部等，2001(1)SA46(CC)，2004年3月4日；美国最高法院，Brown 诉 Topeka 教育局，347 US 483(1954)；(危地马拉上诉法院)，第三法庭，Amparo 第46-2003 Of. 1. 号，2003年10月30日。

¹⁶ 见经济、社会和文化权利委员会，第14号一般性意见，第43(d)段。

¹⁷ 见经济、社会和文化权利委员会，第13号一般性意见，第57段。

¹⁸ 见南非宪法法院，南非共和国政府等诉 Irene Grootboon 等，2001(1) SA 46 (CC)，2000年10月4日；阿根廷最高法院，Asociacion de Esclerosis Multiple de Salta 诉 Ministerio de Salud s/amparo，2003年6月1日；和欧洲社会权利委员会，国际欧洲自闭症协会诉法国，第13/2002号控诉，2003年11月7日关于法律理由的决定。

¹⁹ 举例来说，见哥伦比亚宪法法庭，第C-030/08号决定，2008年1月23日；和欧洲社会权利委员会，欧洲各国无家可归者组织联合会诉法国，第39/2006号控诉，2008年2月4日关于法律理由的决定。

诺化为现实。因此，切需研订一些工具，用来评估各国为实现这些权利而采取的措施是否适当，以及评估所获的成果。要监测各项权利的实现情况就需要利用能够在一段时间内衡量成果和进展的工具。现在已有几种方法可以便利这种评估。

人权影响评估

35. 影响评估用来预测拟议的政策、方案和项目今后可能产生的后果，以便在其采用或执行之前着手矫正其缺点。还可用它来评价某一政策、方案或项目是否产生了原先设想的积极影响，或是否产生了消极影响。因此，影响评估是在政策、方案或项目实际执行之前或在已执行之后进行的。具体而言，人权影响评估试图协助各国政府在各项备选办法之间作出选择、进行修订、和提供减轻恶果的措施，以便尊重、保护和实现人权。人权影响评估协助各国政府采用和执行将最好地履行其下一义务的政策、方案和项目：采取具体周密的步骤，朝向逐步实现人权的目标前进。²⁰ 人权条约机构曾建议，各缔约国就其条约义务，包括经济、社会和文化权利进行人权影响评估。举例来说，经济、社会和文化权利委员会曾建议，规定人权影响评估“成为拟议的每一项立法或政策倡议的组成部分，类似环境影响评估或说明”(E/C.12/1/Add.19, 第33段；又见CRC/C/15/Add.114, 第13段)。

36. 尽管人权影响评估这个概念还比较新，其他种类的影响评估已在不同领域执行。举例而言，环境影响评估和社会影响分析都是早已确立的做法，而且有大量文献讨论各种不同的办法和方法。在研订进行人权影响评估的技巧时，这些文件可提供有用的指导。

37. 确实有必要调整影响评估的方法，使其配合拟议措施的性质、明确考虑到所涉的人权义务和确保所有相关的利益攸关者都能参与。²¹ 尽管不可能为如何进行人权影响评估规定一种单一模式，不妨考虑借鉴其他各类影响评估的下列切实步骤：(a) 进行一次初步检查，用来决定是否评估的需要；(b) 研订一份评估计划，让所有相关的利益攸关者参与，并向它们提供关于拟议措施的必要信息以及所涉权利与义务的具体详情；(c) 向利益攸关者收集有关信息；(d) 进行一次权利分析，将所收集的信息同所涉的国家人权义务进行比较；(e) 将权利分析草稿分发给所有利益攸关者，并同它们辩论其他备选办法；(f) 作出最后决定，依照评价通过政策措施，并制定机制来评价政策执行情况和成果。²²

²⁰ 见 P. Hunt 和 G. MacNaughton, “影响评估，贫穷与人权：对利用可以获得最高保健标准的权利进行的个案研究”，卫生和人类工作文件系列 6(世界卫生组织，2006 年 5 月)。对这项问题的综合审查，见 G. de Beco, “人权影响评估”《荷兰人权季刊》第 27 卷第 2 期(2009)。

²¹ 举例来说，见人道主义者促进人权委员会，《妇女健康权评估工具》(2000)；国际人权和民主发展中心，《人权倡议和影响评估》，2005 年。

²² 见 P. Hunt 和 G. MacNaughton, 同上，第 37 至 46 页。

38. 妇女全球生殖权利网络可为如何利用人权影响评估提供一个好例子。该组织进行了一次评估，分析关于向荷兰怀孕的无证移徙者提供产科护理的一项法案草案对妇女健康权所涉影响。拟议立法的目的是，拟订一种更加统一的补偿制度，但拟议的措施却会产生下列结果：使得怀孕的无证移徙者更不容易利用保健设施和损害她们获得产前保健的机会。这项法案还造成对各组医疗服务用户待遇不公的现象。²³

利用指标和基准进行监测

39. 指标和基准提供了重要方法，可用来监测某一段特定时间内，例如条约机构审查接续两次定期报告所间隔的期间，某一特定权利的实现情况究竟是取得进展、停滞不动或出现倒退。

40. 自从人权事务高级专员关于逐步实现经济、社会和文化权利的报告(E/2007/82)印发以来，人权事务高级专员办事处在拟订定性和定量人权指标的概念框架方面取得了进展，包括为选定的经济、社会和文化权利(食物权、健康权、教育权、适当住房权、获得社会保障的权利和工作权)拟订说明性指标。(见HRI/MC/2008/3，附件一)。

41. 为每一项权利选定适当的指标将促进基准的利用，以之作为评估进展的具体尺度。基准对某一项定量指标制定具体数字，用来作为国家作出承诺，在某一定期限内实现的目标或可计量的目标，例如减少产妇死亡人数或退学率。基准可协助缔约国设计适当的措施和摊派必要的资源，并可作为更准确的参数，用来监测国家是否作出了足够的努力来实现各项权利。

42. 通过利用指标和基准连贯一致地进行监测，就可利用一组更加准确的概念工具来衡量在实现经济、社会和文化权利方面所取得的进展。指标和基准的利用改善了条约机构进行国际监测的成效，并加强了缔约国评价和改善各项政策、计划和方案成果的能力。采用一组连贯一致的指标和公开承诺达到某些可计量的基准，就会增进国家政策对民间社会和其他国家和国际利益攸关者的透明度和问责制。利用国家确认的统计资料构成法庭所用证据的可能来源，在某些领域的诉讼中可发挥关键作用，例如间接歧视和所谓的结构性诉讼。

43. 要利用统计资料来监测人权的实现，国家就需要编制特别旨在监测各项人权义务遵守情况的资料。此外，为了使民间社会组织和其他利益攸关者能够进行监测，国家编制的资料应可供公开查阅。²⁴ 尽管指标可以当作有用的工具运用，它

²³ 见 A. Wubben, 《荷兰境内侵犯人权状况：对《修订保健保险法》草案对阿姆斯特丹市内怀孕、未投保、无证移徙者获得产科护理所产生后果进行的 HeRWAI 分析》，(妇女全球生殖权利网络，阿姆斯特丹，2008 年)。

²⁴ 举例而言，美洲人权法院，Claude-Reyes 诉智利一案，2006 年 9 月 19 日，第 77 段。

还是受到某些局限。由于出现一些问题，例如缺乏资料、与分类开列相关的种种困难和可能无法掌握到权利履行情况的全貌，因此需要同其他资料来源合用，以便评估经济、社会和文化权利的实现情况。

预算分析

44. 本报告这一节说明如何利用预算分析作为工具，来监测经济、社会和文化权利的实现情况，以补充人权事务高级专员此前关于逐步实现的报告(E/2007/82)。

45. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款规定，缔约国“尽最大能力”采取步骤，达到经济、社会和文化权利的充分实现。经济、社会和文化权利委员会强调，达到各项权利充分实现的“适当措施”包括“财政”措施。²⁵

46. 如同所有人权，经济、社会和文化权利的实现，特别是它们所引起的积极义务，都需要得到预算拨款和相应开支。举例而言，教育服务的提供、促进和便利食物权的享有、监测雇主在工人应享权利方面的责任，都需要可持续的财政资源。因此，预算作为决定国家资源数量、如何分配和预期开支的工具，对经济、社会和文化权利的实现特别重要。预算是有用的资料来源，因为它显示政府在支出方面的偏好、优先事项和权衡，可用来评价政府对那些规范性承诺认真对待。举例来说，保健、教育或社会方案的分摊款项很少，而这方面的执行进度还有明显的差距，就可能表示所定的优先顺序不够高，或对实现经济、社会和文化权利所需拨供的经费估计不足。

47. 视目标而定，预算分析可用不同的方法进行。²⁶

48. 第一，预算分析分静态分析或动态分析两种。静态分析对某一预算本身进行评价。动态分析比较预算在一段时间内的演变情况，检视所有拨款和开支在不同期间的变化。

49. 静态分析提供直接同国家可赖以执行其任务的可用资源相关的资料。从经济、社会和文化权利的角度看，静态预算分析相对简单的第二个步骤包括：通过对不同部门的拨款查出向每一特定权利分配的资源，并同资源总额比较。此一拨款分配情况本身就可为比较和评价提供饶有兴味的手段。勘察社会保障、保健或粮食政策所用资源的分配情况，并同其他分配款所占百分比进行比较，就可以通过预算大体上了解政府所定的相对优先顺序。

50. 将分配给每一特定领域的资源拆开，也可以显示那些才是优先事项。经济、社会和文化权利要求对弱势群体、边缘化群体和被歧视群体特别重视。进行预算

²⁵ 见经济、社会和文化权利委员会，第3号一般性意见。

²⁶ 见 Fundar Centro de Analisis e Investigacion，国际人权问题实习方案和国际预算项目，《尊严是有价值的。利用预算分析推进人权指南》，(2004年)。

分析的一个可能办法是，勘察某些预算拨款的主要受益者。举例而言，如果满足经济、社会和文化权利的系统和服务，例如保健或教育系统又分割为许多部分，每一个部分又替人口的不同阶层服务，那么比较一下资源如何分配，就可发现许多真相。如果教育预算的一大部分用来补贴专向中高收入家庭儿童服务的私立学校，而公立学校则为中低收入阶层服务，这种分析就可以显示，政府的优先顺序可能不符其国际义务。

51. 某些民间社会团体和联合国组织研订了具体方法来分析预算对特定社会群众，诸如妇女或儿童的影响。²⁷ 同样地，按地域将分配款分割，并同每一领域的资源和需要比较，也可以为分配款不足的说法提供资料。

52. 将每一领域的分配款同具体的建议或指出权利实现程度不足的基准比较，可以进一步加强此一办法的作用。建议或基准可按资源标列，例如实现某一特定目标，诸如降低退学儿童所占百分比或将保健系统的服务范围扩及农村地区，需要花费多少经费。这种方法，有时被称为“用度计算”可以提供一种参数，用来检验国家分配的资源是否足够以及其分配情况，也可以显示，是否有必要增拨资源，诸如征收新税或要求提供国际援助与合作以便达到拟议的基准。

53. 事实证明，预算分析有时是十分艰巨的工作，而国家预算项目不一定按与经济、社会和文化权利的相关性开列。此外，为其他权利分拨的经费也可同经济、社会和文化权利相关或对其发生影响。举例而言，出生登记是一项公民权利，同所有权利，包括健康权、社会福利权和教育权的享受相关。

54. 动态预算分析是为履行经济、社会和文化权利相关义务而进行的评价工作的另一项要素。短期动态预算分析一项简单但重要的分别是，预算已编制开支和实际开支之间的差别：将开支同预算规定比较提供一种重要工具，可用来评价国家对实现经济、社会和文化权利所作的承诺。举例而言，在某些目标尚未达到，或当指标显示离经济、社会和文化权利的充分实现还有巨大差距的同时开支反而不足，就可显示没有遵守义务，“尽最大能力”采取步骤。同样地，在某一社会部门，诸如教育或保健，有若干年度都开支不足可能实际上显示，规划不当或供这个部门用的资金未迅速发放，因此不可能及时运用所分配的资源。

C. 监测经济、社会和文化权利的违规情事

55. 监测违规情事是从另一种不同但相关的角度来监测权利的实现情况。如同任何其他人权，经济、社会和文化权利为各国规定了法定义务，不履行这些义务就构成对权利的侵犯。个人和个别群组都可能成为这种侵权行为的受害者。

²⁷ 举例而言，见联合国妇女发展基金，《为妇女权利编列预算：监测政府遵照《消除对妇女一切形式歧视公约》编列预算的情况》，纽约，2006年。

56. 监测权利的实现情况需要评估一个持续进行的进程，而监测违规行径通常涉及记录和正式记载特定的情事。前者往往是通过分析社会经济和其他行政统计资料进行，后者经常涉及与个别情事相关的数据(见 HRI/MC/2008/3，第 13 和 14 段)。两者间的差别需要加以说明。

57. 首先，要准确说明一次违规事件，社会经济统计和其他行政统计或许会很有用处，甚至是必不可少的。举例来说，声称受到间接歧视就需要证明：同另一群组相比，它对某一特定群组享受权利造成特别严重的影响，例如女人同男人相比，或一个少数族裔成员同人口的大多数相比。也可以用统计和定量资料来说明其他的违规事件：诸如，教育不足、有计划的强制迫迁，或未能采取措施履行法定义务。这些资料也可用来证明，尽管有现成资源可用，国家并没有履行其职责。

58. 第二，并不是所有违规行为都可被正确地描述为“情事”：因为经济、社会和文化权利既包含消极义务又包含积极义务，侵权行为可以通过国家采取行动的方式进行，但也可以通过未采取行动或不行为为之。在这些情况下，“与个别情事相关的数据”此一说法容易引人误解，因为侵权行为包含未采取行动：例如，未执行一项粮食政策或未设立劳工监察局监测工作场所对安全和保健条例的遵守情况。

59. 另一种分别也可以说明通过国家行动进行的不同类型的违规情事。如果国家通过与人权标准不符的立法或条例，它就违背了人权义务。这些属于规范性的违规行为。通过歧视性或没有适当理由故意后退的条例就是一个例子。如果国家事实上不遵守禁止某些行为的现行规定，它的行为就触犯其人权义务：这些构成事实上的违规情事。举例而言，如果国家代理人在提供社会服务时有所歧视，触犯了反歧视的现行条例就是这种情况。在这两种情况下，正式记载通过行动触犯经济、社会和文化权利的案例，同正式记载关于公民权利和政治权利的违规情事的传统做法并没有多大不同。

60. 尊重经济、社会和文化权利的义务通常被视为禁止干预权利拥有者当前对权利享受，违背这些规定就是国家行动侵权的好例子。举例而言，强制迫迁、带有歧视性地不提供保健服务、毫无正当理由通过立法限制组织和加入工会的权利或国家代理人污染用水都是可以说明此种违规情事的例子。采取故意后退的措施，例如通过立法措施，减少强制性保健计划的涵盖范围或重新对小学收费等都是这种措施的具体实例。

61. 通过不行为侵权可以是规范性侵权，或者是实际侵权。规范性侵权又称为“法律漏洞”，例子是：如果国家有义务颁布立法或条例使一项权利生效，而它没有履行这项义务。在经济、社会和文化权利领域，法律漏洞特别事关重大，因为这些权利的享受在很大程度上有赖明确界定法定的应享权利和义务。在世界上许多国家，尽管《宪法》和已批准的人权条约都规定国家有责任确保经济、社会和文

化权利，但并没有通过立法来把这些权利转变成具体的应享权利。实际上的不行为，或“执行漏洞”包含不遵照一项任务规定去采取行动，而这项任务是法律已作出规定者，例如提供药物、确保为儿童安排足够的入学位置或有效地监测私人雇主对安全与保健条例的遵守情况。有必要改善正式记载通过不行为违规的案例，这样做将惠及所有人权的监测。

62. 需要审议的另一项问题是：具有集体或系统影响的违规行为。履行与经济、社会和文化权利相关的积极义务经常需要作出集体安排、找出集体解决或补救办法。由于费用和规模的理由，在为服务和方案作出计划时，需要从群组或集体，而非单独的个人出发。例如，获得教育或医疗服务的权利不可能设想为每个学生有一名教师，或每个病人有一名医生，而只能设想为有机会利用专门向某一特定阶层开放的设施和服务。

63. 换句话说，个人权利某些方面的行使需要一种集体安排来发挥功能。如果适当的设施和服务尚未建立，或它们不能正常运作，所服务群组的所有成员都会因这种缺失而受损。举例而言，某一地区的小学没有提供足够数量的入学位置，就会影响到应在这些学校受教育的所有儿童。保健中心的护理人员人数不够就会影响到利用这些设施的所有用户。卫生或用水服务不足就会损害到所有用户应享的权利。在这些案例中，即便对个别的违规情事，要提供适当的补救办法通常都涉及解决问题根源的集体决定。

64. 监测经济、社会和文化权利违规情事的一个常用办法是，将声称受害者向有关司法或准司法申诉机制提出的申诉，例如法庭案件、向国家人权机构或行政机构提出的申诉，载入记录并予以保存。在有些管辖区，经济、社会和文化权利仍未被视为须经司法处理的事项，而且对据称侵害这些权利的情事并没有提供适当的补救办法，不能提供这种适当的补救办法本身或许就构成违规行为，违背与经济、社会和文化权利相关的国际义务。²⁸

65. 在经济、社会和文化权利领域，已有越来越多的国家判例法显示，在查出违规情事、暴露公共政策的研订和执行存在缺陷和向受害者提供补偿等方面，法庭和准司法机构大有发挥作用的潜力。

66. 经常在侵犯经济、社会和文化权利的同时也侵犯了获得适当补救或公正审判的权利。此外，在经济、社会和文化权利领域适当地遵照司法命令行事特别重要，因为对这些权利的侵犯经常牵涉到重大利益和紧急情况。国内和国际法庭以及准司法机构都强调，切需采用快速程序和及时遵照法庭有关工资、养恤金、与工作相关的伤害、医疗措施、入学和强制迫迁的决定行事。在经济、社会和文化权利

²⁸ 见经济、社会和文化权利委员会，第9号一般性意见，第2-8、10和14段。又见美洲人权委员会，“求助司法作为经济、社会和文化权利的保障：审查美洲人权体系所通过的标准”，OEA/Ser.L/V/II.129, Doc.4, 2007年9月7日。

领域，监测司法补救是否充分有效也是一项重要指标，显示该国对其有关这些权利的义务履行了多少。

67. 在经济、社会和文化权利领域的诉讼突出显示，有必要把监测的范围扩及法院命令的执行。有时所需的补救办法十分复杂，可能涉及修订法律、条例和计划、提供新服务或对预算重新分配。在此情况下，法院命令的执行可能需要很长时间。来自不同管辖区的若干典型案例展示了经济、社会和文化权利领域复杂的结构性诉讼所具有的特定要求。饶有兴味的是，这些挑战导致程序方面的新发展，例如任命法庭专员、向国家人权机构指定监测职能，或为行政部门制定特定指标，以便就司法命令的执行情况向法庭提出报告。²⁹

68. 《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的通过是一个石破天惊的步骤。它向在《公约》及其任择议定书缔约国管辖下的个人和群组提供机会，可就据称侵害《公约》所规定任何权利的情事向经济、社会和文化权利委员会来文，但附有一些条件，其中包括：国内补救方法已全部用尽。它还允许委员会在收到可靠信息，指出某一缔约国有组织地严重侵犯《公约》所确认的任何权利之后，主动进行调查，只要有关国家明确接受此一管辖权。一旦生效，《任择议定书》将有助于界定这些权利在具体情况下的内容，和进一步支持国家判例法的发展。

69. 正式记载和公布侵犯经济、社会和文化权利的情事，特别是具有集体影响者，可以成为促使负责当局迅速作出回应的重要工具。在正式记载和公开讨论侵权情事这类工作上，民间社会组织和国家人权机构，以及媒体都发挥了重大作用。某些机制性机制，例如由议会委员会或独立机构进行的调查，也提供了监测侵权情事的机会。

四. 结论

70. 本报告提供了一些引导，说明在经济、社会和文化权利领域，各项权利的实现和监测事关重大。尽管实现和监测对所有人权都极其重要，但经济、社会和文化权利具有某些特性，需要具体阐明。这些特性包括：由经济、社会和文化权利引生的各种各样义务、“逐步实现”的概念和在享受这些权利时严格保证不歧视的义务。

71. 本报告审查了监测经济、社会和文化权利实现状况的不同方法。对为了实现经济、社会和文化权利而通过的立法和规范性框架进行监测，就需要评价是否已

²⁹ 举例而言，见哥伦比亚宪法法院，第 A-027/2007 号决定，2007 年 2 月 1 日；印度最高法院，《人促进公民自由人民联盟诉印度联盟等》，2003 年 5 月 2 日；和阿根廷联邦行政法院，第四分庭，Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional-Ministerio de salud y Accion Social, 1998 年 6 月 2 日。

采取立法和其他规范性措施来促使这些权利实现和它们是否已遵照国际人权法所规定的实质性和程序性义务行事。

72. 对经济、社会和文化权利的实现情况进行监测，也可以通过随时间的推移评价这些权利的充分享受究竟是取得进展、停滞不前或出现倒退来完成。这项工作可通过人权影响评估完成，其目的是：预测采用和执行与经济、社会和文化权利相关的具体措施可能产生的后果。人权影响评估需要同所有相关的利益攸关者协商并让其参与。

73. 利用定量指标和准则是监测逐步实现情况的另一种方法。过去几年来，在研讨指标框架和采用说明性指标两方面，都取得了长足进展。

74. 报告还建议进行预算分析，这是实现经济、社会和文化权利所不可或缺的工具，也是展示各国政策选择和优先事项的重要橱窗。预算分析可用来评估：国家的承诺是否已通过资源和开支的分配转变成实际行动。预算提供了一些方法，用以调查某一缔约国“尽最大能力”所为何事。

75. 最后，本报告论及如何监测经济、社会和文化权利的违规情事。国家可以通过行动或不行为引起此种违规情事。对经济、社会和文化权利的违规情事进行监测，可通过记录向司法和准司法机制提出的申诉完成。在不大可能或根本不可能提出申诉的缔约国内，民间社会组织和其他利益攸关者通常正式记载违规情事，特别是具有集体影响者。《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》生效将在国际一级加强对违规情事的监测。