

第五屆會議(1990年)\*

## 第3號一般性意見：締約國義務的性質 (《公約》第二條第一項)

1. 第二條對於充分理解《公約》來說具有特殊重要意義，必須把它看作與《公約》所有其他條款有著動態的關係。這一條說明了《公約》締約國承諾的一般法律義務的性質。這些義務既包括（依照國際法委員會的工作）可稱為行為義務，也包括結果義務。有時人們特別注重這一條所使用的表述與《公民與政治權利國際公約》相應於第二條之條文所使用表述間的差異，但往往不承認的是，兩者間也有著極為相似之處。特別是，《公約》規定逐步實現權利並確認因資源有限而產生的侷限，但它同時也規定了立刻生效的各種義務，其中有兩項對於明確理解締約國義務的性質特別重要。其中之一已在另一號一般性意見中作了處理，並將由委員會第六屆會議審議的，是「保證」「在不得歧視的條件下行使」有關權利。
2. 另一項是依第二條第一項所承諾「採取種種步驟」的義務，其本身不受其他問題的限定或限制。要完全了解這句話的含義，可以注意到其他語言的文本。在英文本中，這一義務是「採取種種步驟」；在法文本中是「採取行動」（“s' engage à agir”）；在西班牙文中是「採行措施」（“a adoptar medidas”）。因此，雖然相關權利的完全實現，可以逐步達成，但實現這一目標的步驟，必須在《公約》對有關締約國生效之後的合理短期之內就必須採取。此類步驟應當周密、具體、以儘可能明確地履行《公約》義務為目標。
3. 為履行採取步驟的義務而使用的手段載於第二條第一項，即「以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」。委員會認為，在許多情況之下立法是特別需要的，在有些情況下可能甚至是不可或缺。例如，如果必要的措施沒有可靠的立法基礎，可能就很難有效地反對歧視。另外，在衛生、保護兒童母親、教育領域及在第六條至第九條涉及的事務方面，立法從許多角度看都會是不可或缺的一項內容。
4. 委員會注意到，普遍而言，締約國謹慎地詳述了在這方面採取的，至少是一部分立法措施。但委員會希望強調，正如《公約》所述，通過立法措施並非

\* 載於 E/1991/23 號文件。

締約國義務的終點。相反，「以所有適當方法」的措詞必須完整和準確地理解。每一締約國必須自行決定在此情況下，在每項權利中什麼是最適當的方法，但是所選擇的方法究竟是否適當並不一定是十分顯然的。因此，締約國的報告最好不僅應說明自己已經採取之措施，而且應說明它們在具體情況下被認為最「適當」的依據。但是，所有適當方法是否已經採取，最終仍應由委員會認定。

5. 除了立法之外，可被認為是適當的措施中還包括，為根據國家法律制度提供之具有可訴訟性之司法救濟辦法。例如，委員會注意到，不受歧視地享有公認的人權往往可以透過司法或其他有效救濟辦法得到適當的提升。事實上，同屬《公民與政治權利國際公約》締約國的本《公約》締約國已有義務(根據該《公約》第二條(第一項及第三項)、第三條及第二十六條)確保《公約》承認的權利或自由(包括平等和不受歧視權利)受侵害的任何人「均獲有效之救濟」(第二條第三項第一款)。另外，在《經濟社會文化權利國際公約》中還有其他條款，包括第三條、第七條第一款第一目、第八條、第十條第三款、第十三條第二項第一款、第三項、第四項及第十五條第三項，看來也能由許多國家法律體系的司法和其他機構加以立即適用。認為所說的條款本身無法自動執行的任何看法都是很難成立的。
6. 如果直接以實現《公約》確認的各項權利為目標的政策已經以立法形式確立，委員會所希望特別了解的是，此類法律是否創設認為自己權利未能充分實現的個人或團體任何採取訴訟的權利。如果憲法中承認了特定的經濟、社會及文化權利，或《公約》權利被直接列入了國家法律，委員會則希望得到資料，了解在何種程度上這些權利可訴諸司法(即能夠在法庭加以援引)。委員會還希望得到具體的資料，說明有關經濟、社會及文化權利的現有憲法條款是否有任何減弱或重大變化。
7. 其他一些措施也可被認為是「適當」的，因為第二條第一項的目的包括，但不僅限於，行政、財務、教育和社會措施。
8. 委員會指出，「採取種種步驟，……以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」的義務既不要求也不排除利用任何特別的政府形式或經濟制度作為採取步驟的工具，只要這種制度是民主的，並尊重一切人權。因而，就政治和經濟制度而言《公約》屬於中立性質，不能把它的原則完全說成是出於社會主義或資本主義制度的需要，或出於中央計劃經濟或自由市場經濟或兩者兼而有之的經濟需要，也不能把它歸於任何其他特定的屬性。在這方面，委員會

重申《公約》的權利可在各種經濟和政治制度下加以實現，只要所涉的制度承認和體現《公約》前言申明的兩組人權之間的相互依存和不可分割性質。委員會還在這方面注意到其他人權的相關性，特別是發展權。

9. 第二條第一項所反映的主要結果義務是採取步驟，「逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現」。「逐漸……實現」一語往往被用來說明這句話的意圖。逐漸實現的概念等於承認，一般而言所有的經濟、社會及文化權利無法在短時間內充分實現。從這個意義上講，這一義務與《公民與政治權利國際公約》第二條的義務有重大區別，該條中具有立即尊重和確保一切有關權利的義務。然而，不應把本《公約》中長期實現或逐漸實現，以一種剝奪其所有有意義內容的方式，錯誤解釋。一方面這是一種有必要的靈活性安排，反映了當今世界的現實和任何國家爭取充分實現經濟、社會及文化權利所面臨的困難；另一方面，必須結合《公約》的總目標，即其存在的理由來理解這句話，這一目標就是為締約國確立充分實現所涉各種權利的明確義務。因而它確立了儘可能迅速和有效地爭取目標的義務。而且，在這方面的任何有意的倒退性的措施都需要最為慎重的考慮，必須在顧及到《公約》規定的所有權利，並已充分利用了所有可能的資源的情況下，具有充分的理由。
10. 委員會以本身及其前身十多年來審議締約國報告所積累的大量經驗為基礎，認為每個締約國均有責任承諾最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水準。因此，如果在一締約國內有顯著數量的個人被剝奪了糧食、基本初級保健、基本住房或最基本的教育形式，該締約國即應被假定為沒有履行《公約》下的義務。如果不把《公約》看作是確定了此種最起碼的核心義務，就等於使其基本上失去了存在的理由。同樣，必須指出，關於一締約國是否履行了最起碼的核心義務的任何評估都必須考慮到其國內的資源侷限。第二條第一項規定每一締約國的義務是，「盡其資源能力所及」採取必要步驟。一締約國如要將未履行最低核心義務歸因於缺乏資源，他就必須表明已經盡了一切努力利用可得的一切資源作為優先事項履行最起碼的義務。
11. 但是，委員會希望強調，甚至在明顯缺乏可得資源的情況下，締約國仍有義務努力爭取保證在這種條件下儘可能廣泛地享有有關的權利。另外，監督經濟、社會及文化權利在怎樣的程度下得到實現、或特別是未獲實現的義務，以及制定促進權利的策略和方案的義務，絕不能因為資源侷限而有任何減損。委員會已在第1號一般性意見(1989)中論述了這個問題。

12. 與此相似，委員會強調，甚至在調整進程、經濟衰退或其他因素造成嚴重資源侷限的情況下，仍可以也必須通過耗資相對較少的專門方案保護社會中的弱勢群體。為支持這一立場，委員會注意到兒童基金會題為《注意到人的問題的調整：保護弱勢群體和促進增長》<sup>1</sup>的分析報告，開發計畫署在《1990年人文發展報告》<sup>2</sup>中的分析以及世界銀行在《1990 年世界發展報告》<sup>3</sup>中的分析。
13. 第二條第一項中必須加以注意的最後一項內容是，所有締約國承諾的義務是「各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟……」。委員會指出，《公約》起草人採用「盡其資源能力所及」一語的意圖是要提及一國內現有的資源和國際社會通過國際合作和協助可以提供的資源。另外，第十一條、第十五條、第二十二條及第二十三條中的特別規定又進一步強調了這種合作促進充分實現有關權利的重要作用。至於第二十二條，委員會已經在第 2 號一般性意見(1990)中提請注意在國際合作方面存在的一些機會和責任。第二十三條特別指明了「提供技術協助」及其他活動是「實現本公約所確認權利之國際行動」。
14. 委員會希望強調，根據《聯合國憲章》第五十五條及第五十六條、國際法的確立原則以及所涉《公約》本身，國際合作爭取發展從而實現經濟、社會及文化權利是所有國家的一項義務。在這方面有協助其他國家能力的締約國更有這一義務。委員會尤其注意到大會 1986 年 12 月 4 日第 41/128 號決議通過的《發展權宣言》的重要意義以及各締約國充分考慮其中承認的所有原則的必要性。委員會強調，如果沒有能進行合作的締約國制定的一項給予國際協助和合作的積極方案，全面實現經濟、社會及文化權利在許多國家就將會一直成為未能實現的願望。在這方面。委員會還再次提請注意第 2 號一般性意見(1990)的措詞。

<sup>1</sup> G.A.Cernia,R.Jolly and F.Stewart,eds.Oxford,Clarondon Press,1987.

<sup>2</sup> Oxford,Oxford University Press,1990.

<sup>3</sup> Oxford,Oxford University Press,1990.