

第五届会议(1990年)*

第3号一般性意见：缔约国义务的性质 (《公约》第二条第一款)

1. 第二条对于充分理解《公约》来说具有特殊重要意义，必须把它看作与《公约》所有其他条款有着密切的关系。这一条说明了《公约》缔约国承担的一般法律义务的性质。这些义务既包括可称为行为义务的内容(依照国际法委员会的工作)，也包括结果义务。有时人们特别注重这一条所使用的形式与《公民权利和政治权利国际公约》的第二条形式之间的区别，但同时并不一向认为这两者之间也有着重大的相同之处。具体而言，《公约》规定逐步实现权利并确认因资源有限而产生的局限，但它同时也规定了立刻生效的各种义务，其中有两项对于理解缔约国义务的准确性质特别重要。其中之一已在另一项一般性意见中作了处理，即“保障”“在无歧视的条件下行使”有关权利。这项一般性意见将由委员会第六届会议审议。

2. 另一项是第二条第一款中“采取步骤”的义务，其本身不受其他问题的限定或限制。可以注意到其他一些不同的文本，借以了解这句话的完全含义，在英文本中，这一义务是“采取步骤”；在法文本中是“S' engage à agir”；在西班牙文中是“a adoptar medidas”。因此，虽然可以逐步争取完全实现有关的权利，但是，在《公约》对有关缔约国生效之后的合理较短时间之内就必须采取争取这一目标的步骤。此类步骤应当周密、具体、以尽可能明确地履行《公约》义务为目标。

3. 为履行采取步骤的义务而使用的手段载于第二条第一款，即“用一切适当方法，尤其包括用立法方法”。委员会认为，在许多情况之下立法是特别需要的，在有些情况下可能甚至是必不可少的。例如，如果必要的措施没有可靠的立法基础，可能就很难有效地反对歧视。另外，在卫生、保护儿童和母亲及教育领域及在第六至九条涉及的事务方面，立法从许多角度看都会是不可或缺的一项内容。

4. 委员会注意到，普遍而言，缔约国自觉地详述了在这方面采取的至少一部分立法措施。但委员会希望强调，正如《公约》特别说明的那样，通过立法措施决不是缔约国义务的终点。相反，“用一切适当方法”的措词必须完整和准确地理解。每一缔约国必须决定在每项权利的具体方面什么是自己最适当的方法，但是所选择的方法究竟是否适当并不一定是十分显然的。因此，缔约国的报告最好不仅应说明自己已经采取了的措施，而且应说明它们在具体情况下被认为最“适当”的依据。但是，最后应由委员会确定，是否已经采用了一切的适当办法。

5. 除了立法之外，可被认为是适当的措施中还包括，为根据国家法律制度看属于司法范围的权利提供司法补救办法。例如，委员会注意到，不受歧视地享有公认的人权往往可以通过司法或其他有效补救办法得到适当的促进。事实上，同属《公民权利和政治权利国际公约》缔约国的本《公约》缔约国已有义务(根据该《公约》第二条(第1和3款)、第三条和第二十六条)确保《公约》承认的权利或自由(包括平等和不受歧视权利)受侵犯的任何人“得到有效的补救”(第二条第3款(甲)项)。另外，在《经济、社会、文化权利国际公约》中还有其他一些条款，包括第三条、第七条(甲)项(1)目、第八条、第十条第三项、第十三条第二款(甲)项、第三款、第四款和第十五条第三款，看来也能由许多国家法律体系的司法和其他机构加以立即适用。认为所说的条款本身无法加以执行的任何看法都是很难成立的。

* 载于E/1991/23号文件。

6. 如果直接以实现《公约》确认的各项权利为目标的政策已经以立法形式确立，委员会则希望了解，除其他外，此类法律是否给予认为自己权利未能充分实现的个人或集团任何行动的权利。如果宪法中承认了特定的经济、社会和文化权利，或《公约》权利被直接列入了国家法律，委员会希望得到资料，了解在何种程度上这些权利可诉诸司法(即能够在法庭加以援引)。委员会还希望得到具体的资料，说明有关经济、社会和文化权利的现有宪法条款是否有任何减弱或重大变化。

7. 其他一些措施也可被认为是“适当”的，因为第二条第一款的目的包括，但不仅限于，行政、财务、教育和社会措施。

8. 委员会指出，“采取步骤，……用一切适当方法，尤其包括用立法方法”的义务既不要求也不排除利用任何特别的政府或经济制度作为采取步骤的工具，只要这种制度是民主的，并尊重一切人权。因而，就政治和经济制度而言《公约》属于中立性质，不能把它的原则完全说成是出于社会主义或资本主义制度的需要，或出于中央计划经济或自由市场经济或两者兼而有之的经济需要，也不能把它归于任何其他特定的属性。在这方面，委员会重申《公约》的权利可在各种经济和政治制度下加以实现，只要所涉的制度承认和体现《公约》序言申明的两组人权之间的相互依存和不可分割性质。委员会还在这方面注意到其他人权的相关性，特别是发展权利。

9. 第二条第一款所反映的主要结果义务是采取步骤，“逐渐达到本《公约》中所承认的权利的充分实现”。“逐步……实现”一语往往被用来说明这句话的意图。逐步实现的概念等于承认，在短时期内一般无法充分实现所有的经济、社会和文化权利。从这个意义上讲，这一义务与《公民权利和政治权利国际公约》第二条的义务有重大区别，该条中具有立即尊重和确保一切有关权利的义务。然而，不应把本《公约》中长期实现或逐步实现误解为解除了有其充分含义的义务。一方面这是一种有必要灵活性的安排，反映了当今世界的现实和任何国家争取充分实现经济、社会和文化权利面临的困难；另一方面，必须结合《公约》的总目标，即其存在的理由来理解这句话，这一目标就是为缔约国确立充分实现所涉各种权利的明确义务。因而它确立了尽可能迅速和有效地争取目标的义务。而且，在这方面的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。

10. 委员会以本身及其前身十多年来审议缔约国报告所积累的大量经验为基础，认为每个缔约国均有责任承担最低限度的核心义务，确保至少使每种权利的实现达到一个最基本的水平。因此，如果在一缔约国内有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本初级保健、基本住房或最基本的教育形式，该缔约国就等于没有履行《公约》下的义务。如果不把《公约》看作是确定了此种最起码的核心义务，就等于使其基础上失去了存在的理由。同样，必须指出，关于一缔约国是否履行了最起码的核心义务的任何评估都必须考虑到该国内的资源局限。第二条第一款规定每一缔约国的义务是，“尽最大能力”采取必要步骤。一缔约国如要将未履行最低核心义务归因于缺乏资源，它就必须表明已经尽了一切努力利用可得的一切资源作为优先事项履行最起码的义务。

11. 但是，委员会希望强调，甚至在明显缺乏可得资源的情况下，缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利。另外，监测实现、或特别是未实现经济、社会和文化权利的程度的义务以及制订促进权利的战略和方案的义务决不能因为资源局限而有任何减损。委员会已在第1号一般性意见(1989)中论述了这个问题。

12. 与此相似，委员会强调，甚至在调整进程、经济衰退或其他因素造成严重资源困难的情况下，仍可以也必须通过耗资相对较少的专门方案保护社会中易受损害者。为支持这一立场，委员会注意到儿童基金会题为《注意到人的问题的调整：保护易受害者和促进增长》¹的分析报告，开发计划署在《1990年人文发展报告》²中的分析以及世界银行在《1990年世界发展报告》³中的分析。

13. 第二条第一款中必须加以注意的最后一项内容是，所有缔约国承担的义务是“个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术……合作”。委员会指出，《公约》起草人采用“尽最大能力”一语的意图是要提及一国内现有的资源和国际社会通过国际合作和援助可以提供的资源。另外，第十一、十五、二十二和二十三条中的特别规定又进一步强调了这种合作促进充分实现有关权利的重要作用。至于第二十二、二十三条，委员会已经在第2号一般性意见(1990)中提请注意在国际合作方面存在着的一些机会和责任。第二十三、二十四条特别指明了“进行技术合作”及其他活动是“实现本《公约》所承认的权利而采取的国际行动”。

14. 委员会希望强调，根据《联合国宪章》第五十五条和五十六条、国际法的确立原则以及所涉《公约》本身，国际合作争取发展从而实现经济、社会和文化权利是所有国家的一项义务。在这方面有援助其他国家能力的缔约国更有这一义务。委员会尤其注意到大会1986年12月4日第41/128号决议通过的《发展权利宣言》的重要意义以及各缔约国充分考虑其中承认的所有原则的必要性。委员会强调，如果没有能进行合作的缔约国制订的一项给予国际援助和合作的积极方案。全面实现经济、社会和文化权利在许多国家就将会一直成为未能实现的愿望。在这方面。委员会还再次提请注意第2号一般性意见(1990)的措词。

注

¹ G.A.Cernia, R.Jolly and F.Stewart, eds. Oxford, Clarendon Press, 1987.

² Oxford, Oxford University Press, 1990.

³ Oxford, Oxford University Press, 1990.