

# 第一章 概述

## 第一节 《公约》的历史及其发展

### 一、公约的产生和发展

《经济、社会和文化权利国际公约》（*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*）是国际人权法体系的重要组成部分，是联合国通过的有关人权问题的重要的国际公约之一。它与《公民权和政治权利国际公约》及其《任择议定书》一起组成《国际人权公约》。《国际人权公约》与《世界人权宣言》被并称为《国际人权宪章》。《国际人权宪章》是国际人权法的主体，之所以被称为《国际人权宪章》，是因为这四个国际人权法律文件，在法律上具有根本法的地位，其他的国际人权文件都必须遵守此宪章所确定的原则和规则，而其他的国际人权法律文件也是依据此宪章来制定的。

1945年，在拟订《联合国宪章》的旧金山会议上，曾经有人提议将“基本人权宣言”作为宪章的一部分。由于当时不可能进行详细的讨论，这一提案没能实现。但是《联合国宪章》仍然规定联合国的根本宗旨之一是：“不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”

1946年，根据《联合国宪章》第68条的规定，联合国经济

及社会理事会设立了人权委员会，联合国人权委员会从 1946 年建立起，便将阐明和实现《联合国宪章》人权条款的内容作为其历史性重任。1946 年，联合国大会在伦敦举行第 1 届会议，会议审议了《基本人权及自由宣言》草案。1947 年，人权委员会考虑制定“国际人权宪章初步草案”，并成立了起草委员会。由于对于宪章的形式存在异议，起草委员会决定编写两个法律文件：一个采用宣言的形式，以阐述人权的一般原则和标准；另外一个则采取公约的形式，规定特定的权利及其限制。人权委员会仍将这一系列文件称为“国际人权宪章”。又由于社会主义国家和资本主义国家意识形态的不同，在起草宣言的过程中存在争论。资本主义国家只想规定反映资本主义民主和自由观念的公民权利和政治权利；而社会主义国家则认为，应该考虑所有国家在发展人权和自由方面所取得的成就，包括经济、社会和文化权利方面的成就。1948 年，经济及社会理事会将包括两方面权利的人权宣言提交第 3 届联合国大会，同年 12 月 10 日，联合国大会通过并公布了《世界人权宣言》，这一天也因此成为国际人权日。需要指出的是宣言本身并不具有法律拘束力。《世界人权宣言》通过后，人权委员会就开始启动起草国际人权的程序。在缔结具有法律拘束力的公约草案时，社会主义国家和发展中国家努力要求将经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利置于同等的地位，西方资本主义代表则主张突出个人的政治权利和自由。1950 年，委员会将仅仅保护个人的公民权利和政治权利的公约草案提交第 5 届联大审议。大会审议后，认为，这一公约不全面，因为它没有包括《世界人权宣言》的全部内容，没有对经济、社会和文化权利给予保护。所以要求人权委员会对草案进行补充和修正，大会在 1950 年 12 月 4 日第 421E (v) 号决议中指出：“享有公民、政治权利与享有经济、社会和文化权利两者相互联系，不容偏废”；人如果遇到经济、社会和文化权利被剥夺时就不能

体现《世界人权宣言》所确认的自由人的理想”；因此便决定将《世界人权宣言》所载的经济、社会和文化权利及男女权利平等的内容列入《国际人权公约》，并要求人权委员会“研究保障民族、国家自决权利之方法”。但是，由于公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利难以共用同一监督机构，人权委员会提请联合国大会重新考虑其决定。

1952年，第6届联合国大会通过了由印度和黎巴嫩提出的起草两个公约分别对两类人权予以保障的倡议，决定由人权委员会分别起草《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，以便于联合国大会可以同时通过两个公约，同时开放签字。联合国大会还特别强调两个公约应包含尽可能多的类似性，以期望达到一致的目标。

1954年，人权委员会将《经济、社会和文化权利国际公约草案》（A 草案）和《公民权利和政治权利国际公约草案》（B 草案）一起提交第9届联合国大会审议。同年，第9届联合国大会审查了该两个草案，决定尽可能地广泛宣传，以便于各国政府彻底地研究它们，并发表意见。联合国大会从1955年到1966年的11余年间，由第三委员会即社会、人道和文化事务委员会对《经济、社会和文化权利国际公约草案》进行逐条审议。

1966年12月16日，第21届联合国大会第2200A（XXI）号决议以105票一致通过了《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。1976年1月3日，《经济、社会和文化权利国际公约》开始生效。目前有140多个国家批准或加入该公约。公约把经济、社会和文化权利以法律的形式加以确认，将其与公民权利和政治权利视为同等地位的权利，对于生存权、发展权等集体人权的概念的形成、发展和完善具有重要的推动作用。

这个公约包括一个序言和32条正文。公约的序言和第1、3、

5条的规定与《公民权利和政治权利国际公约》的序言和第1、3、5条的规定几乎完全一样，只是侧重点有所不同。序言部分强调承认人权是世界自由、正义与和平的基础，人权源于人的固有尊严，人权中的公民、政治权利与经济、社会和文化权利不可分割、同等重要，各国义务促进人权、个人基于对其他人和社会负有的义务也应该为促进人权而努力。第1条规定了“所有人民都有自决权”第3条规定了男女权利平等；第5条规定了防止破坏或限制所载各种权利及各国依法承认而不在公约规定之内的权利的条款。本公约共分为五个部分。第一部分就是第1条，该条确立的民族自决权成为第三世界被压迫人民反抗殖民统治的有力武器；第二部分共4条，规定当事国的一般义务，如尽最大能力实施非歧视、男女平等；第三部分从第6条到第15条，这一部分是公约的核心部分，该部分列举了各项具体的实质性权利：工作权（第6条），享受公正和良好的工作条件的权利（第7条），组织和参加工会的权利及罢工权（第8条），享有社会保障的权利（第9条），家庭、特别是母亲和少年儿童得到尽可能广泛的保护和协助的权利（第10条），享有相当生活水准的权利（第11条），健康权（第12条），受教育权（第13、14条），参加文化生活的权利（第15条）；第四部分共10条，规定国际执行和监督机制，包括各国向联合国秘书长提交执行和进展情况的报告；第五部分共6条，涉及公约的批准、生效等最后条款。

公约第一次在世界范围内以法律的形式确立了经济、社会和文化权利，其中包括工作权利、组织和参加工会权、休息权、同工同酬权，包括社会保险在内的社会保障权、获得相当生活水准权、免于饥饿权、身心健康权、受教育权、参加和享受科学技术文化生活权，以及家庭、婚姻、妇女、儿童受特殊保护权等等。

公约援引《世界人权宣言》，强调了经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利的同等重要性和不可分割性。公约确认：

“只有在创造了使人人可享有其经济、社会和文化权利，正如公民权利和政治权利一样的条件的情况下，才能实现自由人类享有免于恐惧和匮乏的自由的理想。”显然，彻底实现公约所载的各项权利，对于维护世界人民的利益，改善人民的人权状况具有十分重要的意义。公约第 2 条规定，公约参加国必须尽最大努力以单独或国际合作的方式，“用一切适当的办法，尤其是包括用立法方法，逐步达到本公约中所承认的权利的充分的实现”。

实际上，经济、社会和文化权利的实现要比公民权利和政治权利慢一些，因为后者只要及时立法就可以得到保护，而前者则取决于各国对资源的进一步利用，也即与各国的经济、社会和文化的发展水平具有密切的联系。因此，与《公民权利和政治权利国际公约》不同，《经济、社会和文化权利国际公约》仅规定缔约国需要采取措施逐步达到公约所规定的权利的充分实现，而且只要求各缔约国定期向经社理事会呈送关于在促进有关权利方面所取得进展及采取的措施的报告。不过，各缔约国仍然要立即承担一项义务，即禁止因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份而对个人应该享有的有关权利有所歧视。公约授权联合国经济及社会理事会监督公约的实施。经济及社会理事会设立了经济、社会和文化权利委员会，以协助其完成任务。

总的说来，联合国通过的《经济、社会和文化权利国际公约》突破了西方国家传统的人权概念，特别是突破了将人权仅仅理解为公民权利和政治权利的传统人权构架，丰富了人权的经济、社会和文化方面的内容，确立了民族自决的权利，对于维护和促进实现发展权和建立国际经济新秩序产生了重要的影响，成为当今世界人权理论和实践的一项重要的准则。

公约于通过之日起开放给各国签字、批准和加入。苏联（1973 年）、德国（1973 年）、英国（1976 年）、意大利（1978

年)、法国（1980年）先后批准或加入了该公约。美国已经于1977年10月5日签署该公约，但至今没有批准。到2003年5月，公约的成员国已经达到142个，另外，还有61个国家在公约上签了字。<sup>①</sup>

## 二、公约与中国

公约通过时，中国尚未恢复在联合国的合法席位，自然也没有参加该公约的制定和审议过程，因此该公约不可能充分反映我国的对经济、社会和文化权利的看法。但我国政府一贯承认和尊重联合国促进人权的宗旨和原则，自恢复联合国合法席位以来，积极参与联合国促进和保护人权的活动，迄今已经加入近20个有关人权问题的国际公约。《经济、社会和文化权利国际公约》的基本内容和精神，和我国宪法和其他法律规定的内容和精神是一致的，与我国促进和保护人权的实践也是一致的。因此，我国对《经济、社会和文化权利国际公约》一贯给予积极的评价，并于1997年10月27日签署了该公约。在这里需要明确的一点是，根据国际法惯例和原则，签署该公约并不意味着加入了该公约，只有经过全国人民代表大会常务委员会批准并正式向联合国提交批准书后，该公约才对我国生效。该公约未对缔约国签署公约后何时批准作出明确的限定。因此美国签署该公约已经有20多年，但是仍然没有批准。2001年2月28日，第9届全国人民代表大会常务委员会批准了《经济、社会和文化权利国际公约》，根据公约规定，自我国批准书交存联合国秘书长之日起3个月后，公约才开始生效。

《公约》虽然已经对中国发生了国际上的效力，但是就中国目前的社会状况来说，要完全履行公约所规定的义务还是存在很

<sup>①</sup> 此统计数据见 <http://www.unhcr.ch>。

大的困难的。影响中国履行义务的原因是多方面的，具体来说，可能存在以下几个方面的原因：中国的经济、社会和文化状况无法使中国达到公约所规定的人权标准；就与履行公约义务最相关的国家工作人员来说，他们对于公约的内容和公约的实施机制知之甚少，他们很难在行使国家权力的过程中，遵从公约规定的人权标准，也使他们在意识上很难知道他们的行为在多大程度上是个事关履行国际人权公约义务的行为，也不能使他们在行使权力的同时尊重这些被国际人权公约规定为人权的事项和权利；中国一般公民对公约了解的甚至比国家工作人员了解的更少，这就造成了，中国的一般公民从来不会把这些人权事项当做是人权来看待，当做是自己应该得到和享有的东西来看待，这不仅使公民无从知道自己的权利是什么，也无从知道在国家工作人员侵犯自己的这些人权事项的时候，在无法找到国内法依据的时候，去考虑国际人权公约规定事项在国内的法律效力问题。

中国的这种状况是本书写作的主要背景之一。作为一种资料性和宣传性的读本，本书在简要介绍公约的基本知识背景的基础上，选取了几项重要的权利进行详细的论述，并从国际机制和国内机制两个层面考察本公约的实施机制问题，最后，本书对与公约实施有关的，对于国家和个人来说都是关键重要的国际法上的权利限制和权利克减问题进行了探讨，以期最终不仅能够对本公约的权利和机制有个了解，亦期待能够使国家及其公民能够对权利本身有个了解。

## 第二节 《公约》的结构

### 一、序言——《公约》的宗旨和原则

公约的宗旨和原则在公约的序言中予以体现。主要表现在以

下几个方面：(1) 公约是在依据《联合国宪章》和《世界人权宣言》所宣布的有关的的原则和宗旨的基础上制定的；(2) 公约的目的在于对人类家庭所有成员的固有的尊严及其权利的承认，并最终追求世界自由、正义与和平；(3) 公约确认权利的根源在于人身得到固有尊严；(4) 公约确认人类实现自由人类享有免于恐惧和匮乏的自由的理想，必须是建立在创造使人可以享有其经济、社会及文化与享有其公民和政治权利一样的条件的基础上；(5) 公约的制定是考虑到国家根据《联合国宪章》负有义务促进对人的权利和自由的普遍尊重和遵行和认识到个人对其他人和对他所属的社会负有义务促进和遵行公约所承认的权利。

从公约的宗旨和原则，我们可以看出，公约的制定的基础是在《联合国宪章》有关规定和《世界人权宣言》的有关规定的基础上进行的。公约在人权或者说经济、社会和文化权利来源的问题上，从公约的目的和原则的角度，将其界定在人的固有尊严上。在经济、社会和文化权与其他的权利的关系上，公约认为，经济、社会和文化权利与公民和政治权利一样，都是确保人类实现自由人类免于恐惧和匮乏的自由的理想，这在某种意义上，界定了这两大类权利之间的关系和地位问题，即，平等性。关于经济、社会和文化权利与公民和政治权利之间的关系问题，许多学者从权利的产生的时间上，和国际及各国人权法律文件出现的时间先后的基础上，认为，公民和政治权利比经济、社会和文化权利更重要，在层次上处于比经济、社会文化权利更高的一个层次。这种观点实际上是错误的，就权利的来源是人的固有的尊严来说，权利永远是平等的，在本公约的序言中也做出类似的判断：平等的和不移的权利的承认。公约从两个角度规定了对公约权利的尊重的义务，一方面，是从国家的义务角度上，认为《联合国宪章》有关国家义务的规定显示了国家有义务尊重和促进本公约所规定的经济、社会和文化权利；另一方面，是从个人的义

务的角度上，认为个人对其他个人和他所属的社会负有促进和遵守本公约所规定的经济、社会和文化权利。公约序言中体现出的宗旨和原则在公约的下文中得到了具体的体现和贯彻。

## 二、第一部分——国家或集体的经济、社会和文化权利

公约的第一部分规定了国家或集体的经济、社会和文化权利的具体内容，主要规定了两大类权利：自决权和对自然资源的处置权。同时也规定了这两大类权利实现的义务主体。

公约的第 1 条第 1 款规定了自决权：所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并谋求他们的经济、社会和文化的发展。这里我们可以看到，自决权实际上涉及到了作为集体权利的发展权的问题。自决权的权利主体是所有人民，权利的内容是对政治地位和经济、社会和文化发展的决定权。

公约的第 1 条第 2 款规定了对自然资源的处置权：所有人民得为他们自己的目的自由处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。自然资源处置权实际上涉及了作为集体权利的发展权和生存权问题，即对自然资源的处置是为了集体的发展和生存，并且处置本身也必须尊重集体的生存权，也就是发展不得以剥夺一个人民生存权为手段。自然资源处置权的权利主体也是所有人民，权利内容是对天然财富和资源的自由处置权。公约在设定这种权利的同时也为权利本身设定了两种限制性义务：不得损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法产生的任何义务；不得剥夺一个人民自己的生存手段。

公约在第 1 条第 3 款规定了为实现或者确保这两大类权利所需要的义务，即国家义务：本公约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合《联合国宪章》规定的

条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利。

另外，我们可以看到，特别是从公约为这两大类权利设定义务主体的时候，我们可以推论，对自然资源处置权实际上是整体的自决权的一部分，属于经济自决权的一部分。考察这种规定的历史背景和当时的国际形势，我们认为，这是与当时的国际形势相适应的。在二战到本公约缔结的时间里，世界各个殖民地相继独立，独立运动蓬勃发展。殖民的基础是经济，而自然资源对于各个人民或者国家来说，是最基本的经济因素，这种国际政治形势也在本公约的具体条文中得以体现。从现在的观点来看，公约的这种规定的模式其实并不是很科学，当然公约当时缔结的确是出于对自然资源的处置权的重视和强调。

### 三、第二部分——国家承担的义务

从公约的具体规定来看，主要规定了缔约国的以下几种义务：最大能力采取措施的义务；非歧视基础上的权利保障义务；发展中国家的特殊义务；保障男女平等享有权利的义务；合理限制权利的义务；合理克减权利的义务。

最大能力采取措施的义务：第 2 条第 1 款规定，每一缔约国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。公约中规定的具体措施包括：个别采取步骤；国际援助和合作；立法方法；一切适当方法。

非歧视基础上的权利保障义务：第 2 条第 2 款规定，本公约各缔约国承担保证，本公约所宣布权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、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。非歧视基础主要表现在权利的普遍行使上，而这种普遍行使是指权利主体的普遍行使，

而不是指所有权利的普遍行使，这一点是应该值得我们注意的，因为在大多数的法律和人权理论中，当我们谈到普遍性的时候，在很多情况下是指权利内容的普遍性，而实际上，就法律和人权理论上来说，对于权利来说，能够真正达到普遍性的，只有权利的主体，而权利的内容由于权利主体自身的差异性和权利主体所处的具体的环境或条件的差异性是不会达到普遍的。另外，非歧视的基础在公约中体现为：种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的区分。

发展中国家的特殊义务：第 2 条第 3 款规定，发展中国家，在适当顾到人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。此条的规定是基于发展中国家的具体的经济发展水平而出的。发展中国家由于其经济水平的有限性，在保证实现本公约规定的个人的权利，特别是非本国国民的权利的时候往往很难达到公约规定的水准。所以公约在考虑到发展中国家的特殊的情况的基础上规定，发展中国家在考虑到本国经济水平的基础上，应该保证对非本国国民的经济权利给予何种程度的保障。

保障男女平等享有权利的义务：第 3 条规定，本公约缔约各国承担保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会和文化权利方面享有平等的权利。妇女是人权主体或者权利主体中的弱势群体，在权利理论上，权利是平等的、普遍的，而权利主体的平等和普遍则是其主要内容，由历史到现在，由于人类历史文化的影响，和妇女自身的特殊生理和心理特征，妇女在很长的时间内，无法享有与男子平等的权利，这不管是在公民和政治权利上，还是在经济、社会和文化权利上，都是如此。公约的起草者和缔约者考虑到这一历史和现实背景，特在公约中将男子与妇女平等享有权利作为国家的特殊的义务提出来，这无疑对于实现妇女和男子在社会和法律上的平等地位具有重要意义。

合理限制权利的义务：第 4 条规定，本公约缔约各国承认，在对各国依据本公约而规定的这些权利的享有方面，国家对此等权利只能加以同这些权利的性质不相违背而且是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确认的限制；第 5 条第 1 款规定，本公约中任何部分不得解释为隐示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本公约所承认的任何权利或自由或对他们加以较本公约所规定的范围更广的限定的活动或行为；第 5 条第 2 款规定，对于任何国家中依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的任何基本人权，不得借口本公约未予承认或只在较小范围上予以承认而予以限制或克减。

合理克减权利的义务：第 5 条第 2 款规定，对于任何国家中依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的任何基本人权，不得借口本公约未予承认或只在较小范围上予以承认而予以限制或克减。

#### 四、第三部分—— 个人的经济、社会和文化权利

公约的第三部分规定了作为个人或者缔约国公民的权利，这些经济、社会和文化权利主要包括：工作权（第 6 条），享受公正和良好的工作条件的权利（第 7 条），组织和参加工会的权利及罢工权（第 8 条），享有社会保障的权利（第 9 条），家庭、特别是母亲和少年儿童得到尽可能广泛的保护和协助的权利（第 10 条），享有相当生活水准的权利（第 11 条），健康权（第 12 条），受教育权（第 13、14 条），参加文化生活的权利（第 15 条）。

第三部分是本公约的主体部分，这一部分详细规定了各种经济、社会和文化权利，在下述几章中对于这些权利进行详细的论述。

## 五、第四部分——国际执行和监督机制

公约的第 16 条到第 25 条规定了本公约的国际执行和监督机制，这种监督机制实际上在此后的公约的实施中得到了进一步发展和完善，具体的内容将在下述的公约实施机制一章中详细论述。

## 六、第五部分——公约的批准、生效等最后条款

关于公约的缔约国的规定，第 26 条第 1 款规定，公约开放给联合国任何会员国或其专门机构的任何会员国、国际法院规约的任何当事国和经联合国大会邀请为本公约缔约国的任何其他国家签字。公约规定了四类可以在本公约上签字的国家：联合国会员国；联合国专门机构的会员国；国际法院规约的当事国；联合国大会邀请为本公约的缔约国的任何国家。第 26 条还规定，公约必须经过批准，批准书应交联合国秘书长；公约应开放给本条第 2 款所述的任何国家加入；加入国家应向联合国秘书长交存加入书；联合国秘书长应将每一批准书或加入书的交存通知已经签字或加入本公约的所有国家。

关于公约的生效时间，公约第 27 条规定，公约应自第 35 件批准书或加入书交存联合国秘书长之日起 3 个月内生效；对于在第 35 件批准书或加入书交存后批准或加入本公约的国家，本公约应自该国交存其批准书或加入书之日起 3 个月生效。

关于公约的空间效力，公约第 28 条规定，公约的规定应扩及联邦国家的所有部分，没有任何限制和例外。

关于公约的修正和修改，公约第 29 条规定，公约的任何缔约国均可以提出对公约的修正案，并将其提交联合国秘书长。秘书长应立即将提出的修正案转知公约各缔约国，同时请它们通知秘书长是否赞成召开缔约国家会议以审议这个提案并对其进行表

决。在至少有 1/3 缔约国赞成召开这一会议的情况下，秘书长应在联合国主持下召开此会议。为会议上出席并投票的多数缔约国所通过的任何修正案，应提交联合国大会批准。这样的修正案由联合国大会批准并为公约缔约国 2/3 多数按照它们各自的宪法程序加以接受后，即行生效。这种修正案生效时，对已经接受的各缔约国有约束力，其他缔约国仍受本公约的条款和它们已接受的任何以前的修正案的约束。

有关此公约的联合国秘书长的其他的通知事项，公约第 30 条规定，除按照第 26 条第 5 款作出的通知外，联合国秘书长应将下列事项通知同条第 1 款所述的国家：按照第 26 条规定所做的签字、批准和加入；本公约按照第 27 条规定生效的日期，以及对本公约的任何修正案按照第 29 条规定生效的日期。

关于公约的文本和副本，公约第 31 条规定，公约应交存联合国档库，其中中文、英文、法文、俄文、西班牙文各本同一作准；联合国秘书长应将本公约的正式副本分送第 26 条所指的所有国家。

### 七、关于公约条款的保留问题

公约的保留实际涉及公约的实施问题，即公约的某些条款在某个具体的国家是否适用的问题。公约的保留是在某个国家加入或者批准公约时对公约的某些条款进行有限适用或不适用的制度。

关于《公约》是否容许保留的问题，联合国曾经在 1952 年 2 月 5 日通过决议，要求人权委员会在其负责起草的两个国际人权公约——《经济、社会文化权利国际公约》及《公民权利和政治权利国际公约》——中列入关于容许或不容许保留以及关于保留的法律效力问题的条款。而实际上在两个国际人权公约通过时，公约文本本身并没有包含关于保留的规定，没有容许也没有禁止

保留。按照条约没有禁止的就是容许的一般解释原则，特别是从联合国关于多边公约的保留问题的态度来看，实际上，《经济、社会和文化权利国际公约》没有禁止保留，就是容许对它进行保留的。但是这种保留，按照条约保留的一般原则，是必须受到限制的，即保留必须符合公约的目的和宗旨。而实践中，许多国家在签署和批准本公约时，对它的某些条款提出了保留或者发表了解释性声明。这些保留涉及几乎所有实质性条款，有的国家还对公约的程序性条款提出了保留。

一般来说对于本公约提出保留的理由大多基于以下几点：因公约条款的规定与其本国的有关制度不符合而提出了保留，如刚果、英国和日本等；处于反殖民主义的考虑，如阿尔及利亚、几内亚等；尽管本公约并不要求各缔约国立即充分实施公约所保证的各项权利，但是某些国家仍然认为有必要发表声明，保留它们延期适用公约某些条款的权利，如巴巴多斯等。

对公约的保留有积极的一面，也有消极的一面。积极的方面是能保证尽可能多的国家批准公约，从而促成对公约的普遍接受和促进对人权的普遍尊重；消极的方面是保留意味着拒绝在国内实施公约的某些条款，这就意味着该国公民充分享有这些条款规定的权利受到影响，从而人权的普遍性受到损害。从保留的积极意义和保留本身是一个国家的主权权利意义上来看，保留虽然应该尽可能避免，但是也是必要和容许的。

### 第三节经济、社会和文化权利

#### 一、经济、社会和文化权利的地位

经济、社会和文化权利的地位是相对于公民权利和政治权利而言的。传统上，国际人权法把权利分为两大类，即公民权利和

政治权利及经济、社会和文化权利，并且认为这两大类权利是对抗的，实际上这种政治二分法是不合理的和错误的。这种分法的一个推论就是经济、社会和文化权利实际上不是人权，并且认为这种分类法反映了当代人权规范的起源，并反映了这些权利之间的优先地位的顺序。这个优先顺序就是公民权利和政治权利比经济、社会和文化权利更优先。<sup>①</sup>

实际上这种分类法和分类导致的结果都是错误的。权利或者人权，如果是基于人的尊严，那么这些不同的权利就将仅仅都是反映人的尊严的某个方面或角度，而就人的尊严来说，是不分等级和优先次序的，如果非要把人权也分出次序或者等级，那么势必也就把人的尊严分等级。再者，从人权理论或者权利理论来看，国家的法律或者说国际条约实际上是不能创立新的权利的，法律和条约所仅仅能做的就是适当的历史时期和空间下，承认那些此前未被法律或条约保护的人的固有的权利，而这种承认的过程，未必就意味着先承认的权利就具有优先性或者地位高。再者，从各国的宪法，特别是从国际人权条约的规定来看，许多权利是具有二重性，即既是经济、社会和文化权利，同时又是公民权利和政治权利，如婚姻家庭的权利，就业的权利，这两项权利在国际人权的两个公约中都出现过，这种具有二重性的权利就无法给予优先次序的划分。最后，从 1993 年《维也纳宣言》和《行动纲领》规定的来看，的确也是所有的人权都是平等的和不可分割的。

经济、社会和文化权利的确是存在区别的，但这种区别仅仅是表面的，并不能从优先的意义上给出区别。经济、社会和文化权利需要国家的积极行为 从而被称为积极的权利 而公民权利和政治

参见 [美] 杰克·唐纳利：《普遍人权的理论与实践》 中国社会科学出版社 2001 年版，第 27—38 页。

权利则更需要国家的不作为，从而被称为消极的权利。从权利的享有者来看，的确经济、社会和文化权利的主张大多是那些社会的弱势群体，而公民权利和政治权利则无这样的主体特征。

## 二、经济、社会和文化权利的研究

名为《实现经济、社会和文化权利的问题、政策和进展》的广泛研究，由联合国人权委员会特别报告员曼努彻尔·甘吉（Manouchehr Ganji）先生（伊朗人）拟具，由联合国于 1975 年出版（United Nations publications, Sales NO.E.75 XIV.2）。此项研究回顾和概述了关于不发达国家、东欧社会主义国家和发达国家的市场经济国家有关经济、社会和文化权利的国内规范和标准的情况。它亦概括了到其出版时为止，为增进和保护经济、社会和文化权利所采取的国际行动及所得出的一系列见解、结论和建议。

根据委员会的建议，经济及社会理事会于 1974 年按照第 1867 号决议要求联合国系统内的所有国家和组织对此项研究尤其是特别报告员的见解、结论和建议予以注意。后来委员会本身更详细地审议了此报告，并在其 1977 年的会议上强调“国际社会所有成员均有责任和义务创造必要条件，充分实现经济、社会和文化权利，以作为保证切实、有意义地享有公民和政治权利与基本自由的必要手段”，并要求所有国家采取国家和国际措施消除充分享有这些权利的障碍。

委员会建议经济及社会理事会邀请联合国秘书长同联合国教育、科学及文化组织和其他主管的专门机构合作，就以下问题进行研究：“在国际合作的基础上并在与其他人权的关系中作为一项人权的发展权的国际方面，同时考虑到国际经济新秩序的要求和人类的基本需要。”理事会于 1977 年 5 月 13 日（第 229 号决议）批准了此项建议。这项由联合国秘书长拟具的研究成果（UN Doc.E/CN.4/1988/9 and Add. 1—2），最终导致了《发展权