

經濟、社會、文化權利國際公約
在各海外司法範轄區及香港的實施情況

立法局秘書處
資料研究及圖書館服務部
一九九五年四月

經濟、社會、文化權利國際公約 在各海外司法管轄區及香港的實施情況

背景

一九九五年初，立法局憲制事務委員會的成員曾討論與聯合國就英國政府根據經濟、社會、文化權利國際公約第 10 至 15 條所提交有關香港的第二次定期報告舉行的聽證會有關的事項。席上議員要求立法局秘書處資料研究及圖書館服務部進行有關海外司法管轄區實施經濟、社會、文化權利國際公約情況的研究。議員尤其希望瞭解是否有國家已把公約所賦予的權利彙編為單一項本土法例，一如本港把公民權利和政治權利國際公約所賦予的權利編入人權法案條例一樣。

2. 在公約的 130 個締約國當中，資料研究及圖書館服務部挑選了部分西方民主國家，包括澳洲、日本、加拿大、法國及瑞士作為研究對象。美國雖非締約國，亦被選作研究對象。並曾致函該等國家及聯合國，索取有關各國在實施經濟、社會、文化權利國際公約方面的最新資料。大部分國家作覆時均寄回其在實施公約方面的定期報告。

3. 經濟、社會、文化權利國際公約所涵蓋的權利範圍甚廣，惟是次研究的重點集中在公約第 10 至 15 條，即家庭、母親及兒童獲得保護和協助的權利，人人享有適當生活水準的權利；人人享有身體及心理健康的權利；人人享有受教育的權利以及人人享有參加文化生活的權利。這研究重點所產生的結果可與英國政府根據經濟、社會、文化權利國際公約第 10 至 15 條所提交有關香港第二次定期報告作出比較。雖然是次研究曾比較各國所採用的各類措施，惟並未試圖比較該等措施的成效。

4. 是次研究所得出的整體印象是，在被挑選作研究對象的國家當中，沒有一個把公約所賦予的權利編纂為單一項本土法例，試圖以數項主要法例涵蓋所有該等權利。事實上，大多數國家結合憲制、立法及行政三類措施執行該等權利，只是各國所採用的各類措施的比重有別而已。現把各締約國實施經濟、社會、文化權利國際公約的情況概述如下。此外亦備有詳細研究結果，可供索閱。

日本

5. 在被挑選作研究對象的國家當中，日本在保障國民權利方面擁有最完備的體制。該國的憲法為此等權利提供最高層次的保障。以此確立的權利不受政府改組或法例的修改所影響。一九四七年制定的日本憲法保證國民享有集體談判權利、工作權利、獲得最低生活水準的權利以及享受有教養生活的權利。此外，憲法亦為保護兒童、表達思想的自由及人人平等提供保障。

6. 雖然日本憲法已為公約所賦予的部分經濟、社會、文化權利作出保障，該國亦透過本土法例提供進一步保障。日本用以執行公約的法律，較其他國家多出許多。例如該國採用 47 項不同的法例以執行人人獲得相當的生活水準的權利(第十一條)，當中包括價格管制法，對付壟斷及囤積與民生有關的物品的行徑的緊急措施法，保護消費者基本法以及日常生活保安法。日本傾向透過立法管制國民生活的各個環節。

7. 然而，即使在如此高度規律化的體制下，公約內部分範疇，例如人人應有足夠衣著的權利，以及推動研究，推廣科技，增進健康，鼓勵藝術創作等方面，仍須由非立法的輔助措施提供保障。例如，除了制定保護母親、兒童及寡婦的福利法外，日本政府亦為寡婦提供輔導服務，並開設母嬰福利中心及母嬰院。

澳洲

8. 澳洲已設立人權及平等機會委員會，以實施五項國際法——公民權利和政治權利國際公約、兒童權利宣言、弱能人士權利宣言、弱智人士權利宣言以及國際勞工組織公約。

9. 雖然澳洲是經濟、社會、文化權利國際公約的簽署國，但卻沒有一個類似人權及平等機會委員會的機構執行公約。然而，由於兒童權利宣言及國際勞工組織公約乃建基於經濟、社會、文化權利國際公約所賦予的權利，因此，經濟、社會及文化權利的一部分便獲得該委員會保障。

10. 與日本比較，澳洲傾向採用行政及財政措施執行公約所賦予的多項權利。以第十一條為例，該國透過最低工資法例定下概括的架構，該項法例為就業人士的生活水準提供一定程度的保障。至於並非就業的人士則根據社會保障制度獲得照顧。澳洲並無具體措施執行第十一條所賦予的其餘兩項權利，即人人應有足夠衣著的權利以及人人應有足夠食物的權利。

加拿大

11. 與日本一樣，加拿大透過在本國憲法確立加拿大人權及自由憲章，給予公約所賦予的部分經濟、社會及文化權利崇高的法律地位。1982 年的憲法法令規定，加拿大政府及各省政府須為加拿大人的福祉凜想，提倡平等機會；促進經濟發展，以減低機會不均等的情況；並為全體加拿大國民提供合理質量的必需服務。該憲章為各種權利，例如人人享有同等權利，採用少數民族的語言推行教育的權利以及自由遷徙權利等方面的條文提供保障。

12. 加拿大並沒有把公約所賦予的所有權利歸納入單一項法例。與日本比較，加拿大採用數量相對而言較少的法例執行公約所賦予的各項權利。加拿大屬於聯邦體制國家，由十個省及兩個領地組成，各地區為執行公約所賦予的權利而採用的法例，無論在數量或類別方面均各有不同。以執行公約第十一條的情況為例，各省及領地所採用的本土法例數目由一條至八條不等(日本則採用 47 條法例)。

法國及瑞士

13. 法國及瑞士均屬擁有「一元論」傳統的國家，意即根據其憲法，獲得正式認可的國際公約會自動成為本土法律制度的一部分，可在本國法院引用。

14. 倘有人援引某項公約的條文，則須由法院決定是否需要另訂法例以實施該項公約。倘某項公約在其條文的應用方面提供多項選擇，又或某項公約只就某事項提供總體指引，但欠缺實施細則，則可能需要另訂法例予以實施。

15. 除了人權公約外，法國亦把人權及公民權利宣言載入其憲法序言。此項宣言為各種權利，例如言論自由及財產擁有權等提供保障。

16. 瑞士的法例並沒有另行制訂宣言或憲章以列明國際公約所保障的各種基本權利。該等權利的大部分，例如婚姻的權利，結社自由以及男女平等，均收錄在一八七四年的憲法。此外，聯邦法院亦擁有源自解釋憲法的「不成文」法律權力。

美國

17. 美國於一九九二年認可公民權利和政治權利國際公約，但經濟、社會、文化權利國際公約則仍有待參議院通過。此外，美國仍未通過美國人權公約以及經濟、社會及文化權利附加議定書。美國眾議院於一九九三年通過決議，促請政府認可此三項保障人權的條約。

18. 美國賦予部分保障人權及基本自由的條文崇高的法律地位。美國國會於一七八九年九月建議對憲法作十項修訂，以組成「人權法案」，該法案於一七九一年生效。

19. 美國政府司法部轄下的民權科負責執行聯邦民權法例，其中包括民權法，投票權法，受教育機會均等法，獲取信貸機會均等法，以及受監管人士權利法。民權科轄下有一個專門負責保護美國土著印第安人權利的組別，而另一個稱為防止性別歧視專責小組的組別，則負責檢討聯邦政府所有政策、計劃及程序，旨在消除歧視婦女的情況及促使有關方面採取適當行動。

20. 美國設有一個名為平等就業機會委員會的獨立機構，負責處理有關職業歧視的指控及申訴。另一個稱作民權委員會的獨立機構則負責搜集及研究關於歧視或拒絕給予平等法律保障的資料。

香港

21. 香港於一九九一年六月制定人權法案條例。然而，該條例只涵蓋公民權利和政治權利國際公約的內容，原因是政府認為，法院很難執行經濟、社會、文化權利國際公約所賦予的各種權利。

22. 英國根據經濟、社會、文化權利國際公約第 10 至 15 條所提交有關香港的第二次定期報告重申上述觀點。政府表示，經濟、社會、文化權利國際公約的條文「是一系列須逐步達成的目標，這些目標並非個人可以易於要求法庭執行的權利。由於人權法案的目的是給予人們直接訴訟權，因此，上述公約的條文不宜納入該決案內」ⁱ 政府聲稱，經濟、社會、文化權利國際公約乃透過結合普通法，法例及行政措施的形式在香港實施。單就為實施公約而制定的法例的數量而言，香港實際上與澳洲的一個州或領地，或是加拿大的一個省或領地相若。

23. 英皇制誥於一九九一年作出修訂，規定此後制定的所有本土法律不可抵觸公民權利和政治權利國際公約適用於香港的條文。惟英皇制誥並無提及經濟、社會、文化權利國際公約所賦予的權利。

24. 基本法第三章訂明未來香港特別行政區居民的基本權利和自由。第三章第三十九條明確規定，公民權利和政治權利國際公約及經濟、社會、文化權利國際公約在一九九七年後將繼續適用於香港。

25. 值得注意的是，由於英國在一九七六年簽署及認可公約時，曾訂出若干保留條文，因此，經濟、社會、文化權利國際公約並非完全適用於香港。有關的保留條文如下：

- 聯合王國政府保留權利，押後在香港實施第七條(甲)段(1)款(公平的工資和對同等價值工作給予相同報酬)中有關私人機構男女同工同酬的規定；及
- 聯合王國政府保留權利，不在香港實施第八條——(乙)款的規定——即工會有權成立全國性的協會或聯合會，並有權組織或參加國際工會組織。

倘不採取積極行動，上述保留條文不大可能會在一九九七年後消失。

把經濟、社會、文化權利國際公約編纂為單一項法例的困難所在 公約所涵蓋的權利範圍廣泛

26. 在本文件所研究的國家當中，沒有一個把公約所賦予的權利編纂為單一項本土法例。事實上，由於公約大部分條文涉及多於一種權利，因此，需有多項法例始能涵蓋某項條文所包括的各種權利。例如，第十條包括家庭、母親及兒童獲得保護和協助的權利。第十一條確認人人有權獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住屋，並能不斷改進生活條件。第十五條確認人人有權參加文化生活，享受科學進步及其應用所產生的利益以及作者的作品所帶來的利益應受到保護。若把經濟、社會、文化權利國際公約編纂為單一項本土法例，將需要巨大和複雜的法例架構。日本採用 47 項不同的法例以執行公約的一項條文——即獲得相當的生活水準的權利，有關工作的複雜程度由此可見一斑。

公約以籠統的條文寫成

27. 除了涵蓋廣泛的範圍以外，公約是以頗為籠統的條文寫成，此點亦增加了把公約編纂為單一項法例的難度。在一個有關經濟、社會、文化權利國際公約的學術研討會上，國際人權律師 Julia Hausermann 表示，「若要令經濟、社會及文化權利獲得足夠的法律保障，便需更精確地界定規範標準。經濟、社會、文化權利國際公約是以籠統的條文草擬，所依據的設想是：為實現公約所保障的權利而須履行的職責的細節，將由聯合國轄下各個專門機構予以詳細釐訂，例如國際勞工組織已開始在勞工權益範疇展開這樣的工作。」ⁱⁱ 涵蓋兒童在各方面的權益的兒童權利公約是這方面的另一例證。

需要一整套適當的措施

28. 聯合國經濟、社會及文化權利委員會已強調訂立一整套適當的措施以執行公約所賦予的權利的重要性。該委員會是根據審議締約國提交的進度報告所得的經驗而提出上述意見。委員會並於一九八九年二月的第十九次會議席上採納該等意見。

29. 「委員會注意到，各締約國普遍已認真盡責地詳述其在這方面已採取的至少部分立法措施。然而，委員會希望強調一點，就是即使締約國已採取公約所明確預期的立法措施，並不等於該等國家已徹底履行其職責。更確切地說，『採用一切適當方法』一詞(見第二條)必須以其完整及固有的意義來詮釋。」

30. 「除了立法之外，其他可被視作適當的措施尚包括提供涉及權

利的司法補償，而依照國家法律制度，該等補償可被視為合理。」

31. 「其他亦可被視作『適宜』用以執行第二(一)條條文的措施還包括行政，財政，教育及社會措施，(但不局限於該等措施)。」

結語

32. 總括而言，把公約所賦予的所有權利編纂為單一項本土法例將是一項異常複雜的工作。迄今仍未有國家曾達成這項任務。若要取得成果，有關政府必須決心制定立法架構以及分配足夠資源以減少導致貧窮及社會不公平現象的問題。由於社會——經濟問題不會在短期內獲得解決，因此，立法可能不一定是確保政府履行各項承諾的適當措施。反之，重要的一點是每一處地方或締約國必須逐步改善對其國民的經濟、社會及文化權利的保障，以及有關政府可證實已在這些方面獲得改善。有關政府亦應承諾推行具體行動計劃，籍以作出進一步的改善。

i. 英國政府根據經濟，社會，文化權利國際公約第 10 至 15 條所提交有關香港的第二次定期報告第 3 頁。

ii. 一九八八年，南安普敦大學政治系國際政策研究中心人權小組就經濟、社會及文化權利舉辦兩次研討會，出席人數共有 35 人，其中包括 Julia Hausermann。在該兩次研討會上提交的文件其後收錄在《經濟、社會及文化權利——進展及成就》一書。

參考資料

- 加拿大就經濟，社會及文化權利國際公約提交的報告(1980，1982，1985，1992)
- D.J. Harris 所著的國際法案例及資料
- Ralph Beddard 及 Dilys M. Hill 所編的經濟，社會及文化權利——進展及成就
- Edward Lawson 所編的人權百科全書
- John G. Kelly 所著的人力資源管理及人權演變
- 澳洲政府出版局的人權及平等機會委員會年報(1982 至 1983 年度)
- 1947 年日本憲法
- 公共法律及人權 —— 由 Andrew Byrnes 和 Johannes Chan 編寫的香港資料冊
- 英國政府根據經濟、社會、文化權利國際公約第 10 至 15 條所提交有關香港的第二次定期報告
- 聯合國人權年報(1979，1983，1984 年)
- 聯合國文件：
 - E/1980/6/Add.22(澳洲)
 - E/1982/3/Add.7(日本)
 - E/1984/6/Add.6(日本)
 - E/1986/3/Add.4(日本)
 - E/1990/7/Add.13(澳洲)
 - E/1990/6/Add.3(加拿大)
 - HRI/CORE/1/Add.29(瑞士)