

香港職工會聯盟秘書長
立法會議員李卓人辦事處



General Secretary, H.K. Confederation of Trade Unions
Legislative Councillor Lee Cheuk Yan's Office

**就「當局對《基本法》第三十九條及
《經濟、社會與文化權利的國際公約》
（《經社文國際公約》）第七條的回應」的評論**

律政司法律政策科於 2009 年 10 月向立法會《最低工資條例草案》委員會提交了一份名為「當局對《基本法》第三十九條及《經濟、社會與文化權利的國際公約》（《經社文國際公約》）第七條的回應」的文件（立法會 CB(2)169/09-10(02)號文件）。有關文件於第 16 段中作出了以下總結：

- 《基本法》第三十九條沒有把《經社文國際公約》直接收納入本地法律。
- 《經社文國際公約》屬推廣和循序漸進性質。
- 《經社文國際公約》沒有迫使締約國通過立法實現其權利，而是規定締約國盡其資源能力所及，採取種種步驟，以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使《經社文國際公約》的各種權利完全實現。

2. 對於律政司以上的分析，我們並不認同，並認為有關總結違反了國際人權法原則及負責執行《經社文國際公約》的經濟、社會、文化權利委員會（經社文權利委員會）一貫的權威立場。

《基本法》第三十九條與《經社文國際公約》

3. 《基本法》第三十九條第一款明確規定「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施」。至今，特區政府仍然未有像處理《公民權利和政治權利國際公約》般將《經社文國際公約》內容納入為本地法律，本身已經有違反《基本法》第三十九條之嫌。

4. 事實上，於 2001 年經社文權利委員會就香港特區政府提交的報告所作的審議結論中第 15(a)段亦曾指出：「公約的條文未能像《公民權利和政治權利國際公約》的條文一樣，給納入香港特區法律，這使兩條公約在香港特區的法律地位仍然有所不同，而委員會亦特別重申對此感到關注」。可見，負責監督各締約國落實《經社文國際公約》的權威機構亦質疑香港特區政府不將《經社文國際公約》納入成為本地法律。要全面落實《基本法》及《經社文國際公約》，香港特區政府有憲制責任及國際法責任將《經社文國際公約》納入成為本地法律。

5. 此外，值得指出的是，雖然香港特區未有將整份《經社文權利公約》納入成為本地法律，但並不表示《基本法》第三十九條有關《經社文權利公約》的規定在香港完全沒有法律效力及意義。中國政府（連同香港及澳門特區政府）於 2003 年向經社文權利委員會提交的定期報告，當中第 349 段便曾提出：「就《經濟、社會與文化權利的國際公約》的條文而言，香港法例中確實沒有另一條條例像《香港人權法案條例》般，把《公民權利和政治權利國際公約》的條文納入其中，使之成本地法律一部分。不過，公約的條文已通過《基本法》多項條文（例如第二十七、第三十六、第三十七、第一百三十七、第一百四十四和第一百四十九條），以及超過 50 條香港法例的條文，納入本地法律」。可見，香港特區政府也承認，《經社文權利公約》的規定已局部納入香港法律中。

6. 而根據國際法原則，特別是國際人權法原則，締約國簽署並確認實施了一份國際人權公約，縱使未有進行相關的本地立法，政府也有憲制責任在其立法建議以及政策措施中按照公約的規定行事；此外，公認是準則是，法院在詮釋本地法律以至政府的行政行為時，亦會盡可能避免與適用於當地的國際條約有所抵觸。

《經社文權利公約》屬推廣和循序漸進性質？

7. 在 2001 年經社文權利委員會就香港特區報告所作出的審議結論第 16 段中，委員會對於「在香港特區高等法院一些案件的判詞中，曾有語句指公約僅具『推廣』或『啟導』作用」，表示非常遺憾，並指出委員會「已多次表明，這種看法是誤解了公約訂明的法律責任」。在第 27 段，委員會提醒香港特區，「公約條文對締約各國均構成法律責任，並促請香港特區在法院審理程序中，不要辯稱公約僅具『推廣』或『啟導』作用」。

8. 就此，香港特區政府其後於 2003 年就實施《經社文權利公約》提交的報告中，便曾在第 2.12 段表示：「我們知悉委員會的結論，明白公約並非僅具『推廣』或『啟導』作用，並贊同公約在國際間具有約束力」。

9. 因此，現時律政司的文件卻再次指《經社文權利公約》屬推廣性質，這不但再一次明知故犯地違背了經社文權利委員會的清晰理解，亦把 2003 年香港特區政府在提交報告中向有關委員會作出的理解承諾置之不理，這絕對是強辭奪理、自打嘴巴的！

10. 香港特區政府曾向經社文權利委員會表明，香港特區政府也明白有關公約並非僅具「推廣」作用，但現在作為香港特區政府法律顧問的律政司

居然再一次背著經社文權利委員會指有關公約屬「推廣」性質，這是公然對經社文權利委員會的不尊重甚至是侮辱！

11. 至於《經社文權利公約》是否完全屬循序漸進性質，下文將作討論。

立法實現權利的規定

12. 律政司的文件認為，《經社文權利公約》對香港特區必須履行的義務，只是盡其資源能力所及，採取種種步驟，務期以所有適當方法，包括通過立法措施，逐漸使《經社文權利公約》所確認之各種權利完全實現。律政司的文件更進一步強調，「《經社文權利公約》並沒有訂明須通過立法落實該公約所訂權利的義務」。我們認為，律政司是斷章取義地曲解了有關公約對立法實現權利的要求。

13. 《經社文權利公約》第二條第一款的規定是這樣的：「本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟技術方面之協助與合作，採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現」。值得強調的是，《經社文權利公約》本身也特別提出各締約國「尤其包括通過立法措施」去確認公約確認的各種權利，這要求取向是十分明顯的。令人費解的是，律政司文件第 15 段中在引述《經社文權利公約》第二條第一款的內容時，刻意刪去「尤其包括立法措施」的「尤其」兩字，其欲以誤導立法會的用心是十分明顯的！

14. 此外，經社文權利委員會於 1990 年通過的一般評論(General Comment) 第 3 號「締約國義務的性質」，亦曾就《經社文權利公約》第二條第一款作出了詳細解釋。該一般評論第 3 段便指出：「委員會確認在不少情況下，立法是高度可取的，而在一些情況下立法更是不能取代的惟一方式。舉例來說，如沒有立法措施，將十分困難去消除歧視。在健康、保護兒童及其母親、教育，以至涉及公約第六至九條的情況，立法可說是不能取代的惟一方式」。

15. 關於最低工資的規定，正涉及《經社文權利公約》第七條，因此按經社文權利公約就《經社文權利公約》第二條第一款所作出的一般評論詮釋，立法是高度可取甚至是不能取代的惟一方式。可見，律政司對公約締約國立法義務的理解是偏面和違反國際法原則的。

16. 至於《經社文權利公約》的各種權利是否均屬循序漸進實現的性質，經社文權利公約一般評論第 3 號文件對此亦有所詮釋。該一般評論第 1 段便指出：「雖然公約提出逐漸使公約所確認的各種權利完全實現，但它同時要求部分義務必須立即實行」。舉例來說，經社文權利委員會於 2001 年便曾在其就香港特區提交的報告審議結論第 30 段中，嚴正指出「委員會認為香港特區未有禁止私人之間存在的種族歧視，構成違反公約第二條」；亦因如此，香港特區政府才一改過往不主動立法的政策，並於 2008 年立法禁止私人之間的種族歧視。

李卓人議員辦事處
2009 年 11 月 5 日