



**國際特赦組織香港分會就香港根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交第
三次報告向立法會政制事務委員會提交意見書**

2014 年 2 月 17 日

1. 《經濟、社會與文化權利的國際公約》自 1976 年適用於香港。1997 年主權移交後，公約按《基本法》第 39 條「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」。

兩份公約地位不同

2. 同樣，《公民權利和政治權利國際公約》按《基本法》第 39 條適用於香港，但兩份公約地位不同。
3. 就《公民權利和政治權利國際公約》而言，《香港人權法案》(下稱《人權法》)¹抄錄大部分公約條文，並將公約納入本地法例。因此，香港市民的公民和政治權利受到《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及本地法例《人權法》三重保障，市民可據此司法覆核政府侵犯公民和政治權利的政策或措施。²可見有本地法的公約保障較大。
4. 然而，經社文權利公約並無相關本地全面立法，地位有異於《公民權利和政治權利國際公約》。³

¹ 《香港人權法案條例》(香港法例第 383 章)第 2 部分。

² Karen Kong. "Social Justice and Social Rights in Hong Kong: Recent Judicial Review Developments and Proposal for Legislative Change". *Socio-Economic Rights in Emerging Free Markets: Comparative Insights from India and China*, 2013. University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2013/025. Page 1. Dinusha Panditaratne, "Basic Law, Hong Kong Bill of Rights and the ICCPR". *Law of the Hong Kong Constitution*. Edited by Johannes Chan SC (Hon) & C.L. Lim. Hong Kong: Thomson Reuters Hong Kong Limited trading as Sweet & Maxwell. 2011. 莊耀洸、徐嘉穎。〈人權〉。梁少玲。〈司法覆核〉。趙文宗、洪雪蓮、莊耀洸編。《社會福利與法律應用：溝通與充權》。香港：紅投資有限公司：圓桌文化。至於與《人權法》有關案例一覽，請見〈立法會六題：《香港人權法案條例》〉〈附件：自香港特別行政局成立以來被法庭裁定不符合《香港人權法案條例》的法定條文、政策及措施〉。2011 年 5 月 18 日。 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201105/18/P201105180199.htm>

³ Karen Kong. "Social Justice and Social Rights in Hong Kong: Recent Judicial Review Developments and Proposal for Legislative Change". *Socio-Economic Rights in Emerging Free Markets: Comparative Insights from India and China*, 2013. University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2013/025. Page 5.

聯合國關注公約地位不同

5. 聯合國經濟、社會與文化權利委員會於 2001 年香港審議結論，關注「15(a) 公約條文未能像《公民權利和政治權利國際公約》的條文一樣，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」。⁴
6. 然而，香港政府於 2004 年提交聯合國報告解釋公約條文已通過《基本法》及逾 50 項法例納入本地法律。⁵換言之，分散的法例欠全面保障，部分權利欠本地立法。⁶再者，眾多法例的立法背景各有不同，法庭未必能根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》詮釋法律條文。

香港法院曾指公約屬推廣及啟導性質

7. 香港法院亦曾在陳美儀案⁷、莫智鴻案⁸及陳吐歡案⁹中，分別指《經濟、社會與文化權利的國際公約》屬「推廣」或「啟導」性質。聯合國經濟、社會與文化權利委員會並不認同，並於 2001 年香港審議結論對此表示「非常遺憾」，認為「這種看法是誤解了公約訂明的法律」。¹⁰

⁴ 聯合國經濟、社會與文化權利委員會。《就香港特別行政區參照《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第一次報告的審議結論》。2001 年 5 月 11 日。段 15。E/C.12/1/Add.58

⁵ *Kong Yun Ming and Director of Social Welfare*. FACV 2/2013. 17/12/2013. Para 174. 《香港特別行政區參照《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第二次報告》。段 2.3。附件 2A。2003 年 6 月。網址：http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/culturalrights_report.htm 原文：「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。這些法例原載於首份報告附件 3，有關資料現已更新，載列於本報告附件 2A。我們認為，在保障公約所載的權利方面，這類具體措施較在本地法律中重申公約條文的做法，更為有效。」

⁶ 以適足住屋權為例，雖然本地法有涉及住屋權範疇，但無落實公約所保障的適足住屋權，如立法保障免遭強逼遷拆。

⁷ *Chan Mei Yee v Director of Immigration*. HCAL 77/1999. 13 July 2000. Para 46.

⁸ *Mok Chi Hung and another v. Director of Immigration*. HCAL 371/2000. 5 Jan 2001. Para 8.

⁹ *Chan To Foon v Director of Immigration and another*. HCAL 58/1998. 11 April 2001. Para 71,72.

¹⁰ 聯合國經濟、社會與文化權利委員會。《就香港特別行政區參照《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第一次報告的審議結論》。2001 年 5 月 11 日。段 16。E/C.12/1/Add.58。「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』(莫智鴻訴入境事務處處長一案，二零零一年一月五日的判詞)或『啟導』作用(陳吐歡訴入境事務處處長一案，二零零一年四月十一日的判詞)，委員會對此非常遺憾。委員會已多次表明，這種看法是誤解了公約訂明的法律。」

8. 2013 年 5 月，《經濟、社會與文化權利的國際公約》任擇議定書(Optional Protocol)生效，設個人投訴機制，¹¹可見經社文權利是可執行及有約束力。¹²
9. 最近，終審法院在孔允明案以相稱性測試審議經社文權利，並指若政府社經政策「明顯沒有合理基礎」(manifest without reasonable foundation)，法庭有責任介入，¹³顯示香港法院對保障經社文權利更為積極。包致金法官在附帶意見中更直接使用《經濟、社會與文化權利的國際公約》判孔允明勝訴。

促請就經社文權利公約全面立法(Bill of ESC rights)

10. 國際特赦組織香港分會促請香港政府落實審議結論，就《經濟、社會與文化權利的國際公約》全面本地立法，如《人權法》般制訂經濟、社會與文化權利法案(Bill of ESC Rights)，以全面保障經社文權利。
11. 現時，《人權法》亦有侷限，譬如只對政府和公營機構有約束力及欠缺如平等機會委員會般的執行機構。¹⁴當局制訂經濟、社會與文化權利法案(Bill of ESC Rights)時，亦應汲取《人權法》經驗，如涵蓋公私營機構、設符合《巴黎原則》的專責監察及落實人權機構，將公約所有條文納入為本地法律及不設豁免條文。長遠來說，香港政府應落實聯合國多個委員會的建議，按照《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》(《巴黎原則》)成立法定、有效和最高層次而獨立的人權委員會。

—完—

¹¹ 《經濟、社會與文化權利的國際公約》任擇議定書條文：

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>

¹² Karen Kong, "Social Justice and Social Rights in Hong Kong: Recent Judicial Review Developments and Proposal for Legislative Change". *Socio-Economic Rights in Emerging Free Markets: Comparative Insights from India and China*, 2013. University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2013/025. Page 6.

¹³ *Kong Yun Ming and Director of Social Welfare*. FACV 2/2013. 17/12/2013. Para 41.

¹⁴ 莊耀洸、徐嘉穎。〈人權〉。趙文宗、洪雪蓮、莊耀洸編。《社會福利與法律應用：溝通與充權》。香港：紅投資有限公司：圓桌文化。頁 67-68。