

经济和社会权利的国际救济机制述评

郭日君 吕铁贞

内容提要:国际救济机制的完善程度标志着经济和社会权利在国际法层面上的可诉性的程度。经过 80 多年的发展,经济和社会权利现有三种国际救济机制:申诉机制、国家间指控机制和一体化方法。联合国消除种族歧视委员会的申诉机制,国际劳工组织的集体申诉机制和国家间指控机制,欧洲理事会的集体申诉机制,美洲国家组织和非洲联盟个人申诉机制在经济和社会权利方面都有一定实践。联合国人权事务委员会、欧洲人权法院创造性地发展出一体化的方法。这些救济机制对发展经济和社会权利的法理,救济受侵害的经济和社会权利,促进相关国家改进经济和社会权利的国内保护起到了一定的作用。《〈经济、社会和文化权利国际公约〉任择议定书》的起草工作正在有条不紊地向前推进。

关键词:经济和社会权利 国际救济机制 申诉机制 国家间指控机制 一体化方法

郭日君,华东理工大学法学院副教授,法学博士。

吕铁贞,上海财经大学法学院副教授,法学博士。

1919年《国际劳工组织宪章》规定的集体申诉和国家间指控机制,开辟了经济和社会权利的国际救济机制的先河。20世纪50年代之后,否定经济和社会权利的权利属性及其可诉性的观点长期占据主导地位,导致《经济、社会和文化权利公约》未规定救济机制,对经济和社会权利的国际保护带来极为不利的影 响。与此同时,“公民和政治权利”与“经济、社会和文化权利”两者相互依存的理论始终得到广泛的支持,并在《世界人权宣言》、《德黑兰宣言》(1968)、《关于人权新概念的决议案》(1977)、《维也纳宣言和行动纲领》(1993)等国际人权文件中不断得到重申。由亨利·苏(Henry Shue)较早提出、被菲利普·阿尔斯通(Phillip Alston)和阿斯布佐恩·艾德(Asbjørn Eide)接受并广为传播^[1]的“义务层次论”得到经济、社会和文化权利委员会的采用,^[2]并被国际人权学界普遍接受。^[3]在此背景下,联合国人权事务委员会、欧洲人权法院等在打破对两类权利的僵硬划分方面迈出了关键性的步伐,在一些案件中发展出通过“公民和政治权利”诸人权公约来保护经济和社会权利的一体化方法,从而拓展了经济和社会权利的救济机制。^[4]《消除一切形式种族歧视公约》、《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》全面规定了人权的内容,并分别规定了申诉机制。在经济和社会权利的区域性救济机制方面,欧洲理事会《规定集体申诉制度

[1] 参见 Philip Alston & Asbjørn Eide (eds.), *Food as Human Rights*, Tokyo: UN University, 1984. 另参见[挪]A. 艾德、[芬]C. 克里斯、[比]A. 罗萨斯编:《经济、社会和文化权利》,黄列译,中国社会科学出版社2003年版;[瑞典]格德门德尔·阿尔弗雷德松、[挪威]阿斯布佐恩·艾德编:《〈世界人权宣言〉:努力实现共同标准》,中国人权研究会组织翻译,四川人民出版社1999年版;刘海年主编《〈经济、社会和文化权利国际公约〉研究》,中国法制出版社2000年版。

[2] E/C.12/1999/5. Economic, Social and Cultural Rights Committee, General Comment 12.

[3] 1998《关于违反经济、社会和文化权利的马斯特里特指导准则》第二部分完全接受了“义务层次论”:“与公民和政治权利相同,经济、社会和文化权利也规定了缔约国的三种不同类型的义务:尊重的义务、保护的义务和实现的义务。未能履行此三种义务的任何一种均构成对此类权利的违反。”

[4] 参见前引[1],A. 艾德等书,第34页以下。

的欧洲社会宪章附加议定书》(1995年)规定了集体申诉制度。《欧洲社会宪章》(修改本)第四部分第D条进一步确认了集体申诉制度。^[5]《美洲人权公约经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(又称《圣萨尔瓦多议定书》,1988年通过,1999年生效)除规定国家报告机制之外,还规定对工会权利和受教育权的救济机制方面准用《美洲人权公约》规定的个人申诉机制。此外,《非洲人权和民族权宪章》对人权进行了全面规定,在权利救济机制方面规定了国家间指控和申诉(来信)两种救济方式。到目前为止,已发展出三种经济和社会权利的国际救济机制:申诉机制、国家间指控机制和一体化方法。

一 申诉机制

申诉机制往往被认为是权利的可诉性在国际人权保护机制上的直接体现,“缺少国际申诉制度往往被人用来作为一种‘证明’,证明经济、社会和文化权利不是真正的权利”。^[6]鉴于对申诉机制的接受意味着国家要接受国际人权组织的个案监督,国家主权受到一定的限制,因此,申诉机制一般为任择机制。例如,《公民和政治权利国际公约任择议定书》、《消除一切形式种族歧视公约》以及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》所规定的申诉机制均为任择机制。

在现行的国际人权文件和公约中,规定了可直接适用于经济和社会权利的申诉机制的文件包括《国际劳工组织宪章》、《消除一切形式种族歧视公约》、《非洲人权和民族权宪章》、《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《规定集体申诉制度的欧洲社会宪章附加议定书》和《圣萨尔瓦多议定书》。《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定的申诉机制尚无实践。截至2004年,消除种族歧视委员会收到33份来文,而且若干案情涉及经济、社会和文化权利,诸如在获得住房和就业以及出入公共场所等方面的歧视。^[7]《非洲人权和民族权宪章》第55-59条规定的个人申诉机制长期以来只有很少的实践。在“奥戈尼人民代表诉尼日利亚政府”一案中,非洲人权和民族权利委员会审议了一项来文。该案中尼日利亚政府涉嫌侵犯了一些人权,特别是健康权、干净环境权、所有人民自由支配其财富和自然资源的权利、财产权、保护家庭权、住房权、食物权、生命权以及人格完整权。^[8]但是,在人权的救济机制中处于决策地位的非洲统一组织(及其继承者非洲联盟)的国家和政府“首脑会议是一个政治组织,它很可能不是人权的热心捍卫者”,^[9]至今尚未批准公开任何申诉案件,申诉机制的透明度很低。

《国际劳工组织宪章》和《规定集体申诉制度的欧洲社会宪章附加议定书》规定的申诉机制均为集体申诉机制,也许,这恰恰证明了某些积极赞成通过国际申诉机制加强经济和社会权利的国际监督机制的学者对个人申诉机制的保留态度:“应牢记的是,有些经济和社会权利或许不能整合于传统的个人申诉制度,可是经某种形式的集体申诉制度能够得到更好的保障。”^[10]

(一) 国际劳工组织的集体申诉机制

《国际劳工组织宪章》规定,国际劳工组织的成员国不能对宪章条款提出保留,因此,不同于其他后来绝大多数申诉机制的任择性,《宪章》第24、25条规定的集体申诉机制是强行性的。这一集体申诉机制从程序上分为五个步骤:申诉的接受、审查申诉的可接受性、设立三方委员会、三方委员会对申诉的审查和理事会的审查。^[11]

《国际劳工组织宪章》在非政府组织成为国际法的主体方面迈出了关键性的一步,具有开创性,但是它

[5] 朱晓青:《欧洲人权法律保护机制研究》,法律出版社2003年版,第345页。

[6] 前引[1],A.艾德书,第494页。

[7] 参见E/CN.4/2004/44,para.44。

[8] 参见E/CN.4/2003/53,para.40。

[9] [美]托马斯·伯根索尔:《国际人权法概论》,潘维煌、顾世荣译,中国社会科学出版社1995年版,第114页。

[10] 前引[1],A.艾德等书,第494页。

[11] 详细内容参见GB.291/9(Rev.).《关于审查依据〈国际劳工组织宪章〉第24、25条提起的申诉的程序的规程》由理事会第56届会议(1932年1月)通过,经理事会第212届会议(1980年2-3月)和第291届会议(2004年11月)两次修订。资料来源:<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb291/pdf/gb-9.pdf>。

仍然避免使个人成为国际法的主体。在申诉程序中,提出申诉的工人或雇主的职业协会处于较为被动的地位,他们无权参加委员会和理事会的会议,这些会议都是秘密进行,不对申诉者公开。相反,被申诉的政府有权受邀派代表出席理事会的相关会议,享有较为充分的发言权。因此申诉者与被申诉的政府处于不完全平等的地位,对申诉者相对不利。这一重大缺陷导致这一申诉机制显得较为无力,在过去很少得到利用。

近 20 年来,这一申诉机制日益受到重视,开始对经济和社会权利发挥实际作用。1985 - 2006 年,理事会公布了 102 份申诉报告,涉及 50 个国家。其中,29 份报告中的申诉控告缔约国侵犯了结社权利,这些申诉案件由结社自由委员会处理。其余 73 份报告中的申诉案件的处理结果是:经形式审查不可接受的申诉 7 件;经形式审查可接受但实体未决的申诉 5 件;申诉人撤回申诉从而程序结束的申诉 4 件;理事会采纳三方委员会的报告从而程序结束,将涉及 C87、C98 的部分移交结社自由委员会处理的 2 件;理事会采纳三方委员会的报告从而程序结束的申诉 52 件;理事会赞同最终报告并宣布程序结束的申诉 2 件,实体结果未公布但程序结束的申诉(满意声明)1 件。在申诉涉及的公约中,国际劳工组织制定的大多数基本公约得到适用的次数遥遥领先,包括:《组织权利和集体谈判权利公约》(C98) 29 次,《保护结社自由与组织权利公约》(C87) 20 次,《(就业和职业)歧视公约》(C111) 16 次,《强迫劳动公约》(C29) 9 次,《废除强迫劳动公约》(C105) 6 次,《同酬公约》(C100) 4 次。在国际劳工组织鼓励各成员国优先批准的公约(重点公约)中,有《就业政策公约》(C122) 12 次,《劳动监察公约》(C81) 8 次。此外,还有一些与上述公约关系密切的公约适用次数也较多,如《(农业)结社权利公约》(C011) 适用 17 次;《保护工资公约》(C95) 12 次;《土著及部落人口公约》(C169) 12 次;《终止雇用公约》(C158) 7 次;《职业安全和卫生公约》(C155) 5 次;《确定最低工资公约》(C131) 4 次;《工人代表公约》(C135) 3 次。社会保障方面的公约得到适用的次数也较多,如《(工业等)老年保险公约》(C35)和《(工业等)残疾保险公约》(C37)各 4 次;《社会保障(最低标准)公约》(C102) 3 次。此外,还有 31 部公约被适用 1 - 2 次。

申诉机制不仅对遭受侵害的权利起到一定的救济作用,而且对相关国家制定、修改或废除其国内法以保持同其所批准的公约相一致起到了敦促作用。例如,希腊是《劳动监察公约》(C81) 缔约国。1994 年希腊通过一项法律,将劳动监察权力分散到自治性地方行政机关。希腊劳动部公务员协会联盟(FAMIT)随后向国际劳工组织提起申诉,声称该法律违反了 C81 的原则:劳动监察应置于中央政府的监督和控制之下。为审查这一申诉建立的三方委员会对此表示同意,并强烈要求希腊政府修改该法以使其与 C81 相一致。1998 年,希腊政府通过新的法律,将劳动监察重新置于中央行政机关监督和控制之下。同年,专家委员会高度评价了希腊政府对三方委员的建议的“勤勉和高度重视”。^[12]

(二) 欧洲理事会的集体申诉制度

与国际劳工组织的申诉机制相比较,《规定集体申诉制度的欧洲社会宪章附加议定书》规定的申诉制度更加注重申诉组织以及其他有关非政府组织在申诉程序的作用,申诉组织与被申诉的缔约国处于较为平等的地位。在欧洲社会权利委员会对申诉进行实质性审查时,被申诉缔约国和提出申诉的组织有权应委员会的要求或主动在委员会规定的时限内,提交有关书面解释、信息或报告。而且,如果一项申诉由一个国内雇主组织或工会组织提出,或由其他一个国内或国际非政府组织提出,委员会应当通过秘书长通知《宪章》第 27 条第 2 款所规定的国际雇主组织或工会组织,邀请他们在其规定的时限内提交报告。这些规定和做法较为充分地体现了《附加议定书》前言中规定的“强化资方、劳方以及非政府组织参与”集体申诉程序的宗旨。尤为突出的是,《附加议定书》第 7 条第 4 款规定,在审议申诉过程中,委员会可以与当事各方的代表组织听证会,使得审议程序更为规范化,使申诉组织和被申诉的缔约国有更为充分的机会向委员会提交进一步的信息、资料和报告,进行质证;也使得委员会能够更为充分地对事实进行调查,以保证审议的公平、公正,为委员会最后做出有说服力的结论性报告奠定了坚实的基础。

部长委员会的最后决议或建议对被申诉缔约国不具有法律约束力,是否采纳,完全寄于被申诉缔约

[12] 资料来源: <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/representation.htm>。

国。为监督缔约国采纳上述决议或建议,《附加议定书》第 10 条规定,被申诉缔约国在下次提交秘书长定期报告中,应当就实行部长委员会的建议所采取的措施提供信息。但是,报告机制的监督作用是有限的,因此,集体申诉制度的效力和作用的大小仍然主要取决于缔约国的政治意愿和国际社会的压力。

截至 2007 年 7 月 11 日,欧洲社会权利委员会已登记 43 件集体申诉。被申诉国家 9 个,相关统计分别是:法国 12 件,葡萄牙 10 件,希腊 6 件,保加利亚、意大利各 3 件,爱尔兰、芬兰各 2 件,意大利、瑞典各 1 件。由于案件较少,没有积案,所以欧洲社会权利委员会和欧洲部长委员会的效率较高,一般在两年内结案。最近受理的 2 件申诉尚未经过程序审查;此前的 41 件均已经过程序审查,裁定其中 36 件为可接受的,5 件为不可接受的。社会权利委员会正在对最近裁定为可接受的 5 件申诉进行实体审查。社会权利委员会已通过了此前的可接受的 5 件申诉的实体报告,并分别以报告的形式提交给部长委员会。最早受理的 26 件可接受申诉经过实体审查,社会权利委员会裁定其中 17 个案件中,被申诉的行为违反或部分违反了申诉人所引用的《欧洲社会权利宪章》(修订本或 1961 年版本,以下简称《宪章》)的相关条款,其余 9 个案件中,被申诉的行为不违反申诉人所引用的《欧洲社会宪章》的相关条款。申诉人指控被申诉的国家违反《宪章》规定时所涉及的最集中的条款主要是组织权、集体谈判权、罢工权条款和《欧洲社会宪章》(修订本)第 E(非歧视)条,被指控违反较多的条款还包括工作权、公正的工作条件权、安全和卫生的工作条件权、合理报酬权、儿童和青少年受社会、法律和经济保护的权利、家庭受社会、法律和经济保护的权利、社会保障权、住房权、免受贫困和社会排斥的权利、有家庭责任的劳动者平等机会和待遇的权利。此外,被指控违反一次的条款包括卫生保护权、职业培训权、社会医疗救助权、信息与协商权条款和《欧洲社会宪章》(修订本)第 G(限制)条和 I(适时做出的承诺)条等条款,占《欧洲社会宪章》及其修订本第二部分规定的权利条款的 2/3 左右。社会权利委员会实体报告中确认被违反的条款包括禁止强迫劳动、公平的工作条件权、合理报酬权、组织权、家庭、母亲、儿童和青少年受社会、法律和经济保护的权利、职业培训权、卫生保护权、住房权和非歧视条款,占申诉人指控违反条款的 1/2 左右。^[13]

各国对部长委员会的决议和建议的态度不完全一样。葡萄牙、瑞典、爱尔兰和比利时等国家态度很积极,通过修改法律,使其国内法与《宪章》相一致。在 No. 9/1999 申诉中,葡萄牙政府被裁定违反《宪章》第 7(1)条,该国政府随即通过 No. 58/99 法案,全面禁止 16 岁以下童工在晚 8 点至早 7 点间上夜班。^[14] 在 No. 12/2002 申诉案中,瑞典因“只雇佣工会会员”条款被裁定违反《宪章》第 5 条组织权利,该国随后针对只雇佣工会会员的条款的追索权变得更加严格了。^[15] 在 No. 18/2003 申诉案中,爱尔兰政府因《儿童地位法》(1987)对非婚生子女在婚姻、所有权和继承权的歧视被裁定违反《宪章》第 17 条儿童和青年获得社会和法律保护的权利,迅速废除了这一规定。^[16] 在 No. 21/2003 申诉案中,比利时的《司法法》被裁定违反《宪章》第 17 条,比利时于当年修改了《司法法》,规定在收养程序中,凡 12 岁以上的儿童,原则上有权要求听取他们的意见。^[17] 法国、意大利和芬兰等国态度极为消极,对部长委员会的决议和建议置之不理。法国在 No. 6/1999, No. 9/2000, No. 13/2002, No. 14/2000 四件申诉案中被裁定违反《欧洲社会宪章》(修订本)第 1(2)、2(1)、4(2)、15、17 条,但根据社会权利委员会 2006 年调查,在上述方面法国仍未遵从《宪章》的要求。^[18] 在 No. 27/2004 申诉案中,意大利被裁定违反了《欧洲社会宪章》(修改本)第 31 条住房权,同时违反了第 E 条,但直到 2006 年,该国一直未采取措施。^[19] 芬

[13] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/List_of_collective_complaints/default.asp#JHJTopOfPage。

[14] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Portugal_en.pdf。

[15] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Sweden_en.pdf。

[16] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Ireland_en.pdf。

[17] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Belgium_en.pdf。

[18] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/France_en.pdf。

[19] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Italy_en.pdf。

兰在 No. 10/2000 申诉案中被裁定违反《宪章》第 2(4) 条,但直到 2006 年,该国仍未采取措施遵从第 2(4) 条的规定。^[20] 希腊的态度介于前两类情况之间。希腊在 No. 7/2000、No. 8/2000、No. 15/2003、No. 17/2003、No. 30/2005 案中,均被裁定违反《欧洲社会宪章》第 1(2)、2(4)、3(2)、11(1-3)、16 及第 17 条,自 2001 年来,希腊制定了 4 个法案,在儿童权利领域取得了一定的进步,但直到 2006 年仍未采取措施遵从《宪章》第 1(2)、3(1) 及第 16 条的规定。^[21]

(三)《圣萨尔瓦多议定书》准用的《美洲人权公约》规定的申诉机制

《圣萨尔瓦多议定书》生效以来,得到初步实施。根据美洲国家间人权委员会《年度报告》统计,2000-2006 年,美洲国家间人权委员会共接到个人申诉和国家间指控 11079 件。其中,2000-2006 年《年度报告》公布的案件报告总数为 861 件,其具体情况分别是:经形式审查裁定为可以接受的申诉的案件报告 300 件,经形式审查裁定为不可接受的申诉的案件报告 437 件,和解报告 60 件,案情报告 63 件;遵守申诉要求协议报告 1 件。有效案件报告(扣除报告中经形式审查裁定为不可接受的申诉的案件的报告)中,涉及经济和社会权利的案件数报告共计 20 件,^[22] 涉及 66 件申诉,^[23] 占总数的不足 5%,与公民和政治权利的案件相比,所占比例确实偏低,但毕竟有了一个好的开端。

与前两种集体申诉机制相比较,这一申诉机制的立法和实践具有以下显著特点:

第一,美洲国家组织的经济、社会和文化权利申诉机制为个人申诉机制。

《美洲人权公约》第 44 条规定:“任何人或一群人,或经美洲国家组织一个或几个成员国合法承认的非政府的实体,均可向委员会递交内容包括谴责或控诉某一缔约国破坏本公约的请愿书。”由此可见,申诉权利主体包括个人和非政府组织,《圣萨尔瓦多议定书》和美洲国家间人权委员会均将这一申诉机制称为“个人申诉机制”。

在上述 66 个案件中,由非政府组织提起、或由非政府组织和个人共同提起、或由非政府组织代表个人提起申诉的有 23 件,占总数的 35%,全部被直接裁定为可接受的;而由个人单独提起申诉的有 43 件,占总数的 65%,被直接裁定为可接受的 13 件。由此可见,个人申诉机制的引入确实激发起个人维护其经济、社会和文化权利的积极性,但个人申诉的质量有待进一步提高。而由非政府组织参与提起的申诉全部被裁定为可接受的,证明了非政府组织的专业性和特长,充分体现了非政府组织在申诉机制中具有重要地位,在人权保障中发挥着突出的作用。

第二,根据《圣萨尔瓦多议定书》的规定,美洲国家组织的经济、社会和文化权利申诉机制是任择性的,但在实践中已演变为对美洲国家组织所有成员国普遍适用的强行性机制。

根据《圣萨尔瓦多议定书》第 20 条的规定,这一申诉机制是任择性的。但是,现有 14 个缔约国在批准时均未对此提出保留。因此,该附加议定书规定的个人申诉机制适用于其 14 个成员国。美洲国家间人权委员会在 2000 年之后的实践中,根据《美洲人权公约》第 26 条对经济、社会和文化权利的概括规定,将其管辖权范围扩大到非《圣萨尔瓦多议定书》缔约国的《美洲人权公约》的缔约国。这些国家的申诉者可以公约第 26 条为依据提起申诉,人权委员会受理后经形式审查认为符合条件的,便会裁定该申诉具有可接受性。美洲国家间人权委员会在其为自己制定的《程序规则》的第 49 条规定:“凡涉及非

[20] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Finland_en.pdf.

[21] 资料来源: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/5_survey_by_country/Greece_en.pdf.

[22] 它们分别是: Report No 78/00, Case 12.053; Report No 66/00, Case 12.191; Report No 29/01, Case 12.249; Report No 03/01, Case 11.670; Report No 119/01, Case 11.500; Report No 80/01, Petition No 12.264; Report No 39/02; Report No 71/03, Petition 12.191; Report No 74/03, Petition 790/01; Report No 69/04, Petition 667/01; Report No 69/04, Petition 504/03; Report No 64/04, Petition 167/03; Report No 25/04, Petition 12.361; Report No 17/05, Petition 282/02; Report No 32/05, Petition 642/03; Report No 23/06, Petition 71-03; Report No 22/06, Petition 278-02; Report No 21/06, Petition 2893-02; Report No 83/06, Petition 555-01; Report No 80/06, Petition 62-02.

[23] Report No 03/01, Case 11.670 中包括类似的申诉 47 件,其中,由个人单独提起的申诉为 40 件,由个人与非政府组织联合提起的申诉 7 件;由个人单独提起的申诉中有 30 件被裁定提供的信息不充分,由当事双方提供进一步的信息后再行决定是否可接受,其余 17 件申诉被裁定为可接受的。

《美洲人权公约》缔约国的美洲国家组织的成员国的申诉,内容包含对被指控的侵犯《美洲人权利和义务宣言》所载人权的行为的谴责的,委员会应当接受和审查。”据此,人权委员会将其管辖权范围进一步扩大到美洲国家组织的全部成员国。

在上述 20 个案件报告中,12 个国家成为被申诉者。其中,《圣萨尔瓦多议定书》的缔约国 8 个,它们分别是:秘鲁、萨尔瓦多、阿根廷、巴西、墨西哥、厄瓜多尔、哥斯达黎加和危地马拉;非《圣萨尔瓦多议定书》缔约国的《美洲人权公约》的缔约国 1 个,即委内瑞拉;非上述两公约的缔约国的其他美洲国家组织成员国 3 个,分别是伯利兹、加拿大、圭亚那。这说明,美洲国家间人权委员会的确全面行使了它对美洲国家组织所有成员国的管辖权,已经将经济、社会和文化权利的申诉机制由任择性机制发展为对美洲国家组织全体成员国具有普遍效力的强行性机制。

第三,美洲国家间人权委员会将其管辖权拓展到几乎全部经济、社会和文化权利领域,从而实现了对所有人权的一体化保护。根据《圣萨尔瓦多议定书》的规定,个人申诉机制仅适用于工会权利和受教育权。但是,美洲国家间人权委员会以《美洲人权公约》第 26 条和《美洲人权利和义务宣言》为实体法依据,将其管辖权拓展到几乎全部经济、社会和文化权利领域。

第四,依法积极审查被申诉政府提出的“未穷尽国内救济”和“超出申诉期限”等规避理由。在上述 36 件被裁定为可接受的申诉中,除 1 件和解和 3 件未予答复之外,其余被裁定为可接受的 32 件申诉中,被申诉的政府以“未穷尽国内救济”为由要求委员会裁定为不可接受的 9 件,以“超出申诉期限”为由要求委员会裁定为不可接受的 1 件,共计 10 件,占总数的 31%,美洲国家间人权委员会均依《美洲人权公约》第 46 条第 2 款的规定予以驳回。

第五,《美洲人权公约》规定的程序灵活,可以采取和解方式解决案件,对救济受侵害的经济和经济、社会和文化权利起到了一定的作用。例如,以和解方式结案的 MARÍA MAMÉRITA MESTANZA CHÁVEZ 案,不仅受害人的权利得到了有效的救济,而且促进了被申诉的委内瑞拉对人权的尊重和保护。

二 国家间指控机制

下列国际人权文件和公约规定了国家间指控机制:《公民和政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除一切形式种族歧视公约》、《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《欧洲人权公约》、《美洲人权公约》、《非洲人权和民族权利宪章》和《国际劳工组织宪章》。其中,前五个公约规定的国家间指控机制是任择性的,后两个宪章规定的国家间指控是强制性的。“从理论上讲,国家间指控机制可以促进公约缔约国之间在履行公约义务方面互相监督。但由于各缔约国出于政治的、经济的种种考虑,通常并不选择这种程序”。^[24] 上述四个联合国人权公约和《非洲人权和民族权利宪章》规定的国家间指控机制至今尚无一例实践。《欧洲人权公约》和《美洲人权公约》的国家间指控较为活跃,但仅适用于公民和政治权利领域。

《国际劳工组织宪章》较早地规定了国家间指控机制。《国际劳工组织宪章》第 26 条第 1 款规定:“任何成员国确信任何其他成员国未切实遵守双方均已根据以上条款批准的任何公约时,有权向国际劳工局提起指控。”1986 年,利比亚对突尼斯提出国家间指控,指控突尼斯政府违反了《保护工资公约》(C95)、《(就业和职业)歧视公约》(C111)和《(社会保障)同等待遇公约》(C118),但利比亚中途撤回了其指控,程序结束。^[25] 除此之外,尚未发生过其他案例。

《国际劳工组织宪章》第 26 条第 4 款为打破国家间指控的虚置僵局另辟蹊径。该款规定理事会自行或在收到大会某一代表的指控时,也可以采用同一程序。这就扩大了上述程序的启动者范围和适用范围。1985 年和 1998 年,根据理事会自己的动议分别对联邦德国违反 C111 公约和尼日利亚违反 C87

[24] 王家福、刘海年主编:《中国人权百科全书》,中国大百科全书出版社 1998 年版,第 488 页。

[25] 参见 GB.240/14/26, No. (ilolex): 151986LBY118。

公约、C98 公约提出指控,^[26]1987 年,雇主代表对尼加拉瓜违反 C87 公约、C98 公约和《(国际劳工标准)三方协商公约》(C144 公约)提出指控,1989 年,工人代表对罗马尼亚政府违反 C111 公约提出指控,^[27]1991 年出席国际劳工大会第 78 次年会的瑞典雇主代表对瑞典违反 C87 公约和 C98 公约和《商船(最低标准)公约》(C147)提出指控,^[28]1996 年,25 个国家工人代表对缅甸政府违反《强迫劳动公约》的行为提出了指控,^[29]2003 年,14 个国家的政府代表对白俄罗斯政府违反 C87 公约和 C98 公约的行为提出指控。^[30]20 世纪 70 年代以来,国际劳工大会的工人代表、雇主代表、政府代表分别或联合提起的指控主要是针对某些国家实施结社自由公约的情况。这些指控被提起后,转由结社自由委员会按照结社自由特殊程序处理。这一规定进一步拓展了经济和社会权利的国际救济机制的空间。

2000 年,在《强迫劳动公约》方面发生了首例依第 33 条采取行动的案例。1996 年,25 个国家的工人代表指控缅甸政府违反其所参加的《强迫劳动公约》,^[31]1998 年调查委员会的报告认定缅甸的强迫劳动“广泛存在而且系统化”,建议缅甸政府采取措施消除强迫劳动。^[32]2000 年,国际劳工大会第 88 届年会要求缅甸“采取具体措施”实施 1998 年调查委员会做出的建议。^[33]2000 年 11 月,国际劳工组织理事会对缅甸自大会之后所取得的进展表示不满,遂开始实施大会决议,要求国际组织和各国政府采取一系列措施,旨在迫使缅甸遵守其所参加的《强迫劳动公约》。^[34]国际劳工组织的许多成员国对缅甸实行了贸易禁运的制裁措施。此后,国际劳工组织理事会、国际劳工大会不断敦促缅甸政府。2007 年国际劳工组织大会第 96 届会议继续检查缅甸政府遵守《强迫劳动公约》问题的进展,大会认为,缅甸仍然普遍存在强迫劳动的情况,缅甸政府到目前一直对国际劳工组织做出的停止强迫劳动的建议不加理睬。标准实施问题委员会对这种情况“深切关注”。2007 年 3 月,在缅甸设立了一个由该组织监督的机制来接受强迫劳动受害者的投诉,该机制促成了一些官方调查并对实际涉案官员采取了行动。但是,委员会批评涉案官员受到的处罚太轻,这些官员通常只受到行政处分而没有受到刑事制裁。国际劳工组织也对这个机制在遏止强迫劳动方面能发挥的作用表示质疑。^[35]

国际劳工组织的国家间指控机制的设计非常严密,有的学者称这一指控机制是“国际劳工组织最正式的监督程序”。^[36]原国际劳工局助理局长兼国际劳工局劳工标准顾问尼古拉·瓦尔蒂科斯自豪地认为:“除了监督方法在某些方面的改进和调整之外,这一复杂的监督制度随着时间而逐渐发展,对其价值已有了很多证明,已没有什么重大修改的余地。”^[37]但是,其实践效果可能因被指控对象而异,对于那些比较尊重人权的国家,可能会产生较好的效果;而对于那些人权问题严重的国家,其效果则可能差强人意。上述缅甸强迫劳动指控案暴露了人权救济机制缺乏强制性的困境。

[26] 参见 GB. 240/14/26, No. (ilolex): 151987FRG111; GB. 271/18/5, GB. 272/7/1, GB. 273/15/1, No. (ilolex): 151998NGA087。

[27] 参见 Vol. LXXIV, 1991, Series B, Supplement 3, No. (ilolex): 151991ROM111。

[28] 参见 GB. 251/7/3, GB. 252/7/9, GB. 258/13/9, GB. 262/15/2; No. (ilolex): 151991SWE147。

[29] 参见 GB. 267/16/2, GB. 268/14/8, GB. 268/15/1, No. (ilolex): 151998BUR029。

[30] 参见 GB. 298/7/2, No. (ilolex): 152007BLR087。

[31] 参见 GB. 267/16/2。

[32] 参见 No. (ilolex): 151998BUR029。

[33] 参见 ILC, 88th Session (Geneva, May - June 2000), *Provision Record No. 8, Report of the ILO technical cooperation mission to Myanmar - Conclusions*。

[34] 参见 GB. 279/6/2。

[35] 参见 ILC, 96th Session (Geneva, 2007), *Provision Record No. 22, Part 3, Observations and Information Concerning Particular Countries, Special sitting to examine developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*。

[36] 刘有锦编译:《国际劳工法概要》,劳动人事出版社 1985 年版,第 117 页。

[37] 同上注,刘有锦书,第 213 页。

三 一体化方法

从联合国人权事务委员会、欧洲人权法院等国际人权机构法律实践来看,一体化方法主要通过不歧视条款、公正审判条款、作为对其他权利的限制的经济和社会权利和其他(潜在的)综合方法四类方法实现。^[38]通过一体化的方法,使个人申诉机制扩展到对包括社会保险权、社会救济权在内的社会保障权、住房权等经济和社会权利的救济。

人权事务委员会的意见导致相关政府采取了一些有益于受害者的即时救助行动,宣布某些特定的行为为非法,对委员会裁定为违反公约的法律予以修改。例如,在“泽汪德弗瑞斯诉荷兰”案^[39]和“布鲁克斯诉荷兰”案^[40]中,都涉及荷兰的社会保障方面的一项法律。根据该法律规定,只有未婚妇女和所有男性(不限婚否)才可以在失业时获得失业救济金,因为他们都被视为“挣钱养家的人”,而已婚妇女只有在证明自己也是“挣钱养家的人”的情况下才能获得领取失业救济金的资格。人权事务委员会宣布该条款带有基于性别的歧视性。荷兰接受了委员会的建议,对社会保障权方面基于性别的歧视性规定进行了修改,并保证将不再允许出现此种现象。^[41]

“欧洲人权法院的判决在何种程度上被援引,以及在何种程度上影响国内诉讼的结果取决于国家的法律秩序,法院本身不能强加任何影响。”^[42]对于英国、意大利等奉行国际法和国内法关系“二元论”的国家,欧洲人权法院的判决对当事国不具有直接的强制执行力,而对于法国、荷兰、德国等奉行“一元论”的国家,欧洲人权法院的判决对当事国也许具有直接的强制执行力。“在实践中,欧洲人权法院的判决对有关国家立法的影响还是明显的,这些国家在欧洲人权法院判决后即通过和修改了相关的国内法律,以确保法院判决在国内法律框架内的执行。例如,奥地利根据欧洲人权法院判决,修改了其1997年的失业救济金法,并取消了获得紧急援助的公民资格的要求。”^[43]这一行动,显然是对“盖古苏兹诉奥地利”案^[44]的积极反应。

美洲国家组织的个人申诉机制与一体化方式有异曲同工之妙。它们的不同在于:第一,美洲国家组织是通过立法模式实现了人权救济机制的一体化,而联合国人权事务委员会和欧洲人权法院则是通过判例法模式发展出个人申诉机制的一体化;第二,前者更为直接,将“公民和政治权利”与“经济、社会和文化权利”相提并论,而后两者则间接得多,需要在“公民和政治权利”的名义下间接救济“经济、社会和文化权利”。与此相联系,前者不需要复杂的论证,即使外行也很容易理解,而后两者则需要一系列复杂的理论论证。第三,前者对经济、社会和文化权利的救济是全部的,而后两者的实践目前主要限于社会保障权、住房权等少数几种权利,进一步扩展到其他权利尚需时日。更为困难的是,某些经济、社会和文化权利可能很难通过后者实现救济。

四 《〈经济、社会和文化权利公约〉任择议定书》的起草

的确,经济和社会权利的国际救济机制发挥了一定的作用,产生了一定的实效,将经济和社会权利在国际法层面上的可诉性向前推进了重要的一步。特别需要强调的是,经济和社会权利的国际救济机

[38] 参见前引[1],A.艾德等书,第34页以下。

[39] HRC: Communication No. 182/1984, Yearbook of the Human Rights Committee 1987, Vol. II, pp. 300-304.

[40] HRC: Communication No. 172/1984, Yearbook of the Human Rights Committee 1987, Vol. II, pp. 293-297.

[41] 参见 HRC: Communication No. 182/1984, FH Zwaan - de Vries v. The Netherlands, views adopted on 9 April 1987 (CCPR/C/29/D/182/1984)。转引自: E/CN.4/2006/WG.23/2, 30 November 2005, para. 64.

[42] 前引[5],朱晓青书,第149页。

[43] 同上注,第149页。

[44] Gaygusuz v. Austria, judgment of Sep. 1996, European Court of Human Rights, Report of Judgements and Decision 1996-IV, No. 14.

制的实践发展了经济和社会权利的法理,即使在不可接受的案件、不违反公约的案件中,有关人权机构也可以阐述经济和社会权利的法理,并最终形成一般性评论。但是,这些救济机制都不是国际人权司法机制,受理申诉和指控的国际人权机构都不是司法机构,它们所作出的决议对被申诉和指控的国家也没有强制执行力,而是完全取决于当事国的政治意愿。

充分认识到《经济、社会和文化权利公约》缺乏救济机制的缺陷,经济、社会和文化权利委员会于 1990 年正式将制定一个规定建立个人申诉机制的任择议定书问题提上了议事日程。1996 年底,经济、社会和文化权利委员会草拟了《任择议定书》草案。1997 年,人权高专向联合国人权委员会提交了《经济、社会和文化权利国际公约》任择议定书草案报告(以下简称《任择议定书》),联合国人权委员会对通过这个《任择议定书》持非常积极的态度,它特别要求联合国人权高专加强对经济、社会和文化权利领域的研究。^[45] 为此,2001 年 2 月,联合国人权高专办公室特别组织一次题为“经济、社会和文化权利的可诉性——特别是关于《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》”的国际研讨会,会议探讨了南非、印度、加拿大和法国等国在实现经济、社会和文化权利可诉性方面的国内经验,也探讨欧洲、非洲和美洲国际人权体制在实现经济和社会权利可诉性方面的经验以及有关《任择议定书》的问题,研讨会得出的结论之一就是,经济、社会和文化权利不仅在理论上是可诉的,而且在实践上也是可诉的。^[46] 2001 年,联合国人权委员会第 57 届会议在听取人权高专关于《任择议定书草案》的报告后,通过第 2001/30 号决议,决定任命一名独立专家,研究《任择议定书草案》问题。2002 年,联合国人权委员会第 58 届会议在听取了独立专家提交的第一次报告及其所载建议(E/CN.4/2002/57)(报告赞成通过《任择议定书草案》)后,通过第 2002/24 号决议,要求独立专家继续就相关问题进行研究。2003 年,联合国人权委员会第 59 届会议审议了独立专家的第二份报告,独立专家认为,每个缔约国都应承担起起码的核心义务,确保《经济、社会和文化权利国际公约》所载每项权利得到起码程度的落实;受该公约保护的所有权利实质上具备可诉性,对此不再有任何怀疑;建议书设计的申诉机制既有益又实用。会议还决定设立一个委员会的不限成员名额工作组,以探讨在拟定《经济、社会和文化权利国际公约》任择议定书一事上可采取的备选方法。^[47] 2004-2006 年,关于拟定《任择议定书》备选方案的不限成员名额工作组每年向联合国人权委员会提交了一次报告,^[48] 联合国《任择议定书》的起草工作正在有条不紊地向前推进。当然,在许多人对经济、社会和文化权利的可诉性还仍然存有疑虑的情况下,《任择议定书》最后能否尽快获得《经济、社会和文化权利国际公约》缔约国的支持还是一个很大的未知数。不过,从经济和社会权利的国际救济机制的发展来看,通过这样一个《任择议定书》似乎也是大势所趋。

[Abstract] The level of justiciability of economic and social rights at the international level is indicated by the level of development of mechanisms of international remedy. After more than 80 years of development, now there are three mechanisms of international remedy for economic and social rights: individual complaint mechanism, interstate complaint mechanism and integrated mechanism. These mechanisms have played an important role in developing the jurisprudence of economic and social rights, remedying the violation of economic and social rights and promoting the domestic protection of these rights. Currently an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is being drafted, which will establish individual complaint mechanism.

(责任编辑:毕小青)

[45] 参见 E/CN.4/2000/9。

[46] 参见 E/CN.4/2001/62/add.2。

[47] 参见 E/CN.4/2004/44, E/CN.4/2005/52 和 E/CN.4/2006/WG.23/2。

[48] 参见 E/CN.4/2003/53。