

# 经济、社会及文化权利委员会对中国履约状况第二次审议述评

黄金荣\*

---

**内容提要：**经济、社会及文化权利委员会于2014年5月8日对中国第二次提交的履行《经济、社会及文化权利国际公约》情况的报告进行了审议。在此次报告周期内，中国在制定国家人权行动计划、废除劳动教养制度、全面落实社会保障权以及实现免费义务教育等方面都取得了很大的成就。与上次审议相比，委员会在此次审议过程中既提出了诸如设立国家人权机构、人权公约的国内直接适用、工会权利等老问题，也提出了中国对外援助和投资中的人权保障等领域的新问题。不过，委员会对中国提出的废除户籍制度、计划生育等方面的意见和建议并非都非常恰当，而中国代表团在描述中国的法律制度时也存在个别表述不够严谨之处。

**关键词：**《经济、社会及文化权利国际公约》 经济、社会及文化权利委员会 审议 履约

---

2014年5月8日，联合国条约机构经济、社会及文化权利委员会（以下简称“委员会”）在日内瓦召开的第52次会议专门对中国政府提交的《经济、社会及文化权利国际公约》（下文除非特别指明之处都简称为《公约》）执行情况报告进行了审议。笔者有幸作为观察员全程观摩了此次审议的过程。为了中国将来更好地执行《公约》，本文将对委员会此次对中国履行《公约》的审议情况进行介绍和评述。本文将首先对本次审议会议的基本情况作一下介绍，然后对中国（主要是中国大陆）在履约方面取得的成就进行评价，接着将对委员会在

---

\* 黄金荣，中国社会科学院法学研究所副研究员、法学博士。

此次审议过程中提出的老问题和新问题进行简要的分析，最后本文还将对审议过程中涉及的一些有争议的问题进行讨论。

## 一、中国的履约报告与审议的基本情况

中国于2001年2月28日批准加入《经济、社会及文化权利国际公约》，该《公约》于2001年6月27日正式在中国生效。根据该《公约》第16条、第17条以及委员会的相关规定，缔约国必须在《公约》在该国生效两年内通过联合国秘书长向委员会提交首份履约情况报告，此后每五年提交一次履约报告。中国政府于2003年6月27日按时向委员会提交了首份履约报告，委员会于2005年4月27-29日对中国首份报告进行审议并于2005年5月13日通过了有关中国履约情况的“结论性意见”。中国的第二份履约报告也于2010年6月30日准时提交，但委员会直到2014年5月8日才对中国的报告进行审议并于2014年5月23日通过了相关“结论性意见”。由于从缔约国提交报告到委员会对报告进行审议往往会间隔较长的时间（如从中国提交首次报告到委员会审议间隔将近一年半的时间，而从提交第二份报告到审议间隔则达近四年），这就使得委员会每次审议时不可避免地要涉及国家报告提交之后到审议前的《公约》实施状况。因此，严格说来，2014年5月8日委员会审议的实际上是自2005年4月委员会对中国首份履约状况审议之后到2014年5月8日之前共约九年时间内中国对《公约》4的实施状况，而不仅仅是2010年中国报告涉及的前五年状况。

为了参加此次委员会对中国履约状况的审议，中国政府派出了一个几乎给所有委员会委员都留下深刻印象的庞大代表团。代表团由2014年新任中国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表团常驻代表吴海龙大使率领，由来自中央政府、香港特别行政区政府和澳门特别行政区政府的官员组成。代表中央政府的成员主要来自最高人民法院、统战部、教育部、国家民族事务委员会、民政部、人力资源和社会保障部、文化部、国家卫生和计划生育委员会、国家宗教事务局、国务院新闻办公室、国务院妇女儿童工作委员会、外交部以及中国常住日内瓦的代表团。代表中央政府的成员共有24人，代表香港和澳门特别行政区政府的成员各有7人，共计有31名中国政府代表团成员参加了本次审议。虽然委员会的议事规则只要求接受审议的国家派代表参加，对代表的规模及其构成并没有提出特别要求，但如果缔约国代表团由在相关问题上比较专业的官员组成显然更有利于审议的顺利开展。中国政府此次派出由中央政府和两个特区政府各个部门官员组成的庞大代表团充分说明其对此次审议工作的重

视，并且表明了其愿意与委员会进行专业化沟通与对话的积极姿态。

在参与审议的委员会方面，目前的 18 位委员会成员，分别来自俄国、埃及、喀麦隆、葡萄牙、中国、印度、波兰、阿尔及利亚、西班牙、厄瓜多尔、白俄罗斯、毛里求斯、苏里南、巴西、约旦、荷兰、韩国和哥伦比亚。<sup>②</sup> 从委员的国籍可以看出，委员会中来自发展中国家的委员要占大多数。值得指出的是，与人权事务委员会由《公民权利和政治权利国际公约》直接设立不同，经济、社会及文化权利委员会并不是直接根据《经济、社会及文化权利国际公约》成立的，而是由《经济、社会及文化权利国际公约》规定的实施机构——经济及社会理事会于 1985 年设立的，委员会的 18 位成员也由联合国经济及社会理事会选举产生。不过按照经济及社会理事会的要求，委员会的成员都应是“在人权领域具有公认的能力，以个人的名义进行工作”。<sup>③</sup> 因此，从法律上说，委员会的成员都是独立的人权专家，并不代表其所在国政府。在此次审议过程中，一开始中国政府代表团代表在回答委员会的提问时都会特别指明这是对来自某国的某个委员会委员的问题，但委员会的主席为此特别提醒中国代表团，委员会成员都以个人名义独立工作，与其所在国没有关系，因此在回答问题时无需指明其国籍。也正因为委员会委员的独立专家身份，委员会对于其成员参与所在国履约状况的审议并没有提出回避要求。不过，这次审议中并未发现来自中国的委员参与讨论。

按照委员会规定的工作程序，审议时首先由缔约国代表通过简单的介绍性评论陈述报告并提供任何可能关乎对话的新信息，接着由委员会针对报告中的问题提出问题，然后由缔约国代表对不需要进一步反思或调查的问题立即予以答复，对于无法立即回答的信息则可以由缔约国在会后通过书面提供。本次审议会议由来自波兰的委员会主席主持，但中国驻日内瓦代表团常驻代表吴海龙大使也协助主席主持会议。考虑中国代表团的组成存在地区组合上的特殊性，吴海龙大使的主持对会议的顺利进行也发挥了不可或缺的作用。在审议一开始时的介绍性评论环节，吴海龙大使在介绍完中国大陆在履行《公约》上所取得的积极进展以及中国政府在履约问题上的基本立场之后，特别邀请来自香港和澳门特别行政区的两位代表团副团长介绍两个特别行政区的履约情况。在需要由中国代表团对委员会的提问作出回答时，吴海龙大使一般会指定来自中国大

<sup>②</sup> 一个说明：来自中国的委员会委员丛军已经于 2014 年 7 月辞去委员会委员职务。

<sup>③</sup> Economic and Social Council Resolution 1985/17.

陆的某位代表团成员作出回答，在涉及香港或澳门特别行政区事务时，吴海龙大使则会特别委托来自香港或澳门的代表团副团长指定相应的特别行政区官员进行答复。

在此次审议中，除了来自苏里南、哥伦比亚和中国的委员外，所有其他委员会成员都积极参与了与中国代表团的互动。委员会的评论和提问涉及的问题非常广泛，既有涉及《公约》第8条的保留、《公约》的国内法律适用、国家报告制定过程的咨询和结论性意见的传播等有关中国对《公约》态度和立场的一般性问题，也有涉及建立国家人权机构、制定反歧视法和反家庭暴力法等极为具体的问题；既有委员对中国在维权者的权利保护、人口普查登记、非法强制拆迁、少数民族自治地区的安居工程等方面可能存在的问题表达了自己的关切，也有委员对中国在扶贫、基础设施等方面取得的成就以及在实施《公约》过程中坚持发展权的立场表示赞赏；当然，还有些委员特别就中国在对外援助、对外投资企业的规范、残疾人的就业保障、南水北调工程的实施、知识产权保护、劳动教养的替代性措施、被拘禁或服刑人员的医疗保障、计划生育制度的改革等方面的政策和进展提出了询问。委员会提出的涉及香港和澳门特别行政区的问题（主要是香港）主要包括外来务工人员的权利保护、国家人权机构的设立、公共住房的建设、居留权限制导致的母亲与子女分离、低收入者的社会保障、反歧视范围的扩大等问题。委员会的评论和提问都以委员会自身任命的国别报告员开始和结束。从此次审议过程可以看出，委员会提出的问题涉及到了中国经济、社会及文化权利保护的大部分领域，也充分关注到中国保障这些权利方面正在推进的一些改革和措施，因此中国的审议结论对于客观评估中国履行《公约》的状况以及未来进一步提高《公约》权利保护水平具有很大的启示意义。

值得注意的是，我们从中国提交的履约报告与委员会对中国履约状况的审议及其“结论性意见”可以看出，两者在视角和方法上存在明显差异。与其他大多数缔约国一样，中国在叙述自身履约状况时明显采用了一种历史发展的视角，因此中国的报告重在叙述报告期间内在履行《公约》上所取得的进展和进步而不是存在的问题，对履约仍然存在的不足一般只是一笔带过；而委员会则相反，它很显然采用了一种更具规范性的视角，虽然它也关注缔约国在履约方面的某些“积极方面”，但重心却在于对缔约国在履约方面仍然存在的问题提出自己的“关切”和“建议”。考虑到《公约》第2条允许缔约国逐渐达到本《公约》中所承认的权利的充分实现，历史发展的视角显然是必要的，但同样

不可否认,《公约》是一个具有法律拘束力的国际《公约》,并且《公约》也赋予了缔约国某些需要即刻履行的义务,也存在不少可以立即实施的条款,<sup>④</sup>因此对缔约国履约状况采取规范视角也无可厚非。基于对《公约》的这种认识,将历史和规范两种视角结合起来或许是考察缔约国履约状况更为客观的方式,下文的叙述也将是对此种结合的一种尝试。

## 二、中国在履约方面取得的主要成就

自中国2003年首次向委员会提出《公约》履约报告以来,中国的经济和社会已获得了巨大发展,中国从2003年的世界第七大经济体一跃成为现在的第二大经济体。与经济飞速发展相适应,中国在经济、社会及文化权利保障的各个方面都获得了很大的进步。正如中国政府代表团团长吴海龙所言,“从2003年到2012年,经济以平均10%的速度增长,城镇居民可支配收入和农村居民的净收入都得到很大提高。中国已成为全球首个达到联合国‘千年发展目标’确立的减贫目标的国家,并且提前完成了这个任务”。<sup>⑤</sup>这些年来,中国为了履行《公约》规定的各项权利,制定和采取了一系列的法律、政策和行政措施,从而使中国无论在对这些权利的保障范围上还是保障水平上都获得了很大的进步。

正因如此,中国政府提交的书面履约报告和口头答辩都给参与审议的委员会专家留下了良好印象,他们普遍对中国在此次报告周期内取得的巨大成就表示钦佩,他们对中国在使大量人口摆脱贫困、实现普遍的初等教育以及改善医疗保健条件方面的进步尤其印象深刻。<sup>⑥</sup>委员会对中国履约报告的充分肯定也可以从委员会发布的“结论性意见”看出来。“结论性意见”罗列了中国在履约过程中取得的很多“积极方面”:例如,委员会欢迎中国在此报告期间加入了《残疾人权利公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《就业及职业歧视公约》(国际劳工组织1958年第111号公约)和《联合国反腐败公约》这几个与经济、社会及文化权利保障密切相关的国际公约。委员会也“赞赏地注意到”中国采取的增进经济、社会及文化权利的如下措施:(1)2010年10月通过了《社会保险法》;(2)2007年通过了《就业促进法》;

<sup>④</sup> 对公约中即刻履行义务和可以直接实施条款的讨论,可以参见黄金荣:《司法保障人权的限度——经济和社会权利可诉性问题研究》,社会科学文献出版社2009年版,第175-181页。

<sup>⑤</sup> E/C.12/2014/SR.17, para. 4.

<sup>⑥</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights Considers Reports of China and Hong Kong and Macao Special Administrative Regions, <http://insurancenewsnet.com/oarticle/2014/05/08/committee-on-economic-social-and-cultural-rights-considers-reports-of-china-and-a-501619.html>, 2014年11月1日访问。

(3) 通过并实施了《国家人权行动计划(2012-2015年)》；(4) 通过并实施了《国民经济和社会发展的第十二个五年规划(2011-2015年)》；(5) 通过并实施了《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》；(6) 通过并实施了第一个《促进就业规划(2011-2015年)》。此外，委员会还特别提到“欢迎缔约国为达到‘千年发展目标’的各项指标(如铲除极端贫穷、普及小学教育、降低产妇死亡率)所作的贡献”<sup>⑦</sup>。

中国在保障经济、社会及文化权利方面的进步还可以从中国对委员会在2005年提出的意见和建议的落实情况看出来。2005年委员会对中国首次履约报告作出的“结论性意见”提出了很多“关切的主要问题”和“建议”。从这次中国政府报告可以看出，很多此类问题或建议都在此报告期间得到了解决或者落实。其中，比较重要的有如下四个方面。

1. 制定了国家人权行动计划。在2005年的“结论性意见”中，委员会建议中国通过一个《国家人权行动计划》，并且在下一次定期报告中报告该计划如何在缔约国促进和保护经济、社会及文化权利。<sup>⑧</sup>在这个方面，中国完全采纳了委员会的建议。2009年4月，中国出台了首份《国家人权行动计划(2009-2010)》，并专门设立了国家人权行动计划联席会议机制，负责国家人权行动计划的实施、监督和评估，这份涵盖了公民权利和政治权利以及经济、社会及文化权利的行动计划最后得到了有效实施。此后，第二份《国家人权行动计划(2012-2015年)》也得以顺利出台和实施。

2. 废除了劳动教养制度。劳动教养制度改革问题在中国国内讨论由来已久，在国际上也一直深受关注。在国际人权法中，这个问题既涉及《公民权利和政治权利国际公约》中的公平审判权问题，也涉及《经济、社会及文化权利国际公约》中的强迫劳动问题。在2005年的“结论性意见”中，委员会就“对实行劳动教养，在不起诉、不审判、不复审的情况下，把强迫劳动作为改造措施的做法表示严重关切”，因此“建议缔约国废除把强迫劳动作为改造措施的做法，修订或废止相关的法律规定，使之与《公约》第6条的规定相一致”<sup>⑨</sup>。中国政府经过慎重考虑最终决定废除这项有争议的制度。2013年12月28日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关劳动教养法律规定的决定》标志着这项制度寿终正寝。该制度的废除可以说是中国在此报告周期内

<sup>⑦</sup> See E/C. 12/CHN/CO/2, paras. 3-5.

<sup>⑧</sup> E/C. 12/1/Add. 107, 13 May 2005, para. 41.

<sup>⑨</sup> *Ibid.*, paras. 22 and 51.

在保障人权方面取得的最为重大的进展之一。

3. 社会保障制度实现了全面覆盖。社会保障权是《公约》最为核心的条款之一，它要求缔约国确保个人能够获得公平的社会保险以及社会救助。2005年，委员会第一次审议中国的履约报告时，就对中国在实施社会保障问题时的城乡公平性问题表示关切，它认为“正规福利制度的多项改革措施尚未扩大到农村，而农村贫困地区当地政府筹集福利和社会服务所需资金的能力又有限”，“须经家庭经济状况调查的无须供款型社会救助虽已从1996年起扩大到所有城市，同时相应地扩大到部分农村，但并非所有农村地区”，为此委员会特别建议，“缔约国应加强各地区和各级政府之间的再分配机制，确保地方政府部门得到所需的额外资金，用于向当地居民提供适足的福利和社会服务。委员会敦促缔约国把非供款型社会救助作为对农村人口扶贫的一种手段，扩大到目前尚未包括的农村地区。”<sup>⑩</sup> 在此次报告期间，中国对社会保障权的保障取得了长足的进步，从而使之也成为中国在履行《公约》方面进展最为显著的领域之一。委员会对于中国和社会保障权方面的积极进展予以了肯定，明确表示它“欢迎缔约国努力普及社会保障，包括基本养老金、基本医疗和最低生活标准计划（低保）”<sup>⑪</sup>。

中国政府在回答委员会提出的问题时对此进行了比较充分的阐述。要而言之，可以包括以下几个方面：（1）在社会保险方面，2010年10月28日中国通过了《社会保险法》，此后覆盖范围不断得到扩大，覆盖了城镇各类企业及其职工、个体工商户和灵活就业人员。曾长期困扰流动劳动人口的基本养老保险关系跨省转移接续问题也从2010年1月1日得到统一解决。（2）在养老保险方面城乡一体化进程获得重大进展。经过几年努力，中国在2012年基本建立了覆盖城乡居民的社会养老保障体系，城乡居民都可以在多个档次中选择缴费标准，并享受相应待遇。新农保和城居保制度设计和政策框架基本一致，特别是参保缴费补助标准保持一致；在领取条件和待遇领取上，最低标准基础养老金统一确定，保证了对农村居民和城镇居民的公平普惠。（3）在医疗保险方面，随着职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的不断扩大和完善，基本医保制度基本实现了对城乡居民的全覆盖。在确保农村居民和城市居民获得平等待遇方面，中国政府通过对国家对城乡居民参保提供普遍性补贴，

<sup>⑩</sup> *Ibid.*, paras. 27 and 56.

<sup>⑪</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 24.

注意逐步缩小和均衡城乡差别，目前还在进一步推进城乡统筹，逐步实现城镇居民基本医保和新农合制度整合。(4) 在社会救助方面，目前已经建立了城乡居民最低生活保障制度，临时救助制度建设也得到了很大的推进。<sup>②</sup>

4. 实现了免费义务教育。受教育权的保障方面，中国曾经存在的长期问题是教育投入不足，尤其是免费的义务教育得不到真正落实的问题。2003年联合国受教育权特别报告员卡特琳娜·托马舍夫斯基在受邀访华时就对中国对教育投入过低以及对流动人口的子女受义务教育的权利得不到保障提出了批评。<sup>③</sup>在2005年审议时，委员会对“缔约国在提供全面的免费义务初等教育方面，特别是在向农村社区、少数民族地区、贫困家庭以及国内外来人口提供免费义务初等教育方面，持续性地存在不规范现象”表示关切，并“呼吁缔约国采取有效措施，确保所有儿童，包括移徙儿童和少数民族儿童，都能享受免费的义务教育。委员会还呼吁缔约国对现行教育经费政策进行有效改革，划拨足够资金用于支持在国家、省和地方各级向所有儿童提供免费的九年制义务教育；取消中小学的一切有关收费，使所有儿童都能得到真正免费的初级义务教育。委员会还敦促缔约国增加对整个教育事业的公共支出，有计划有目的地采取措施，在全国范围内逐步实现弱势群体和边缘群体的受教育权”<sup>④</sup>。

中国对国际人权机构提出的问题非常重视，迅速采取了有效的措施并最终使免费义务教育真正得以实现。2006年，中国全面修订了1986年的《义务教育法》，进一步明确了义务教育是国家必须予以保障的公益性事业，规定“实施义务教育不收学费、杂费”，“国家建立义务教育经费保障机制，保证义务教育制度实施”。国家从2006年开始先后在全国农村和城市地区免除义务教育阶段学生学杂费，从而在全国范围内真正实现了城乡免费义务教育。此外，国家还对农村义务教育阶段学生免费提供教科书，并对城乡义务教育阶段家庭经济困难寄宿生提供生活费补助。自2003年以来，中国还通过出台多种行政措施确保大部分进城务工人员的子女进入城市公办学校就读，在公办学校不能满足需要的情况下，采取政府购买服务等方式保障随迁子女在民办学校接受义务教育，从而使这个长期困扰进城务工人员及其子女的问题在很大程度上得到解决。还值得一提的是，中国多年来一直试图争取的国家财政性教育经费支出占

<sup>②</sup> E/C.12/CHN/Q/2/Add.1, 11 February 2014, paras. 63-72.

<sup>③</sup> “Right to Education: China Fails to Make the Grade”, 载 <http://www.countercurrents.org/hr-hrf081003.htm>, 2014年11月20日访问。

<sup>④</sup> E/C.12/1/Add.107, 13 May 2005, paras. 37 and 66.



国内生产总值的比例达到4%的目标终于在2012年得到实现,2012年,这一比例达到了4.28%。<sup>⑤</sup> 免费义务教育的真正实现以及教育投入比例目标的达成都表明中国的受教育权保障在本报告期间得到了历史性的进步。中国为达到教育支出占国内生产总值4%的目标和建立九年免费义务教育制度作出的努力也在2014年“结论性意见中”受到了委员会的肯定。<sup>⑥</sup>

除了上述方面,中国在促进公平就业,保障工作权利,保障工资支付和劳动安全,确保享受公正和有利工作条件的权利,建立多层次的城镇住房保障体系,确保公民住房权等方面也都有很多法律和政策出台,都取得了显著的进展。

### 三、委员会提出的老问题与新问题

在此次审议过程中,委员会既重申了一些对中国首次履约报告审议过程中提出过的老问题,也提出了一些伴随中国的发展而产生的新问题。对于这些问题,中国政府有的基于国内的特殊情况重申了自己的固有立场,有的则向委员会提供了中国在这些问题上已经获得的进展或者将要采取的进一步措施。委员会在两次“结论性意见”都一再提到的关切问题主要有以下几个方面。

1. 设立国家人权机构问题。1993年联合国大会第48/134号决议确立了《关于国家机构的地位的原则》,即《巴黎原则》。这个原则倡导各国建立保护人权的专门机构,并对此类人权机构的构成和职能提出了建议。目前,世界上已经有相当数量的国家建立了此类国家人权机构。1995年,委员会在“结论性意见”中,建议中国根据《巴黎原则》成立一个国家人权委员会。<sup>⑦</sup> 此次委员会又一次建议中国“设立一个授权广泛的独立的国家人权机构,负责根据《巴黎原则》增进经济、社会及文化权利,并向其提供充足的财政和人力资源”,并认为,一般政府机构并不能取代独立的国家人权机构的作用。<sup>⑧</sup> 对此,中国政府的立场是,“中国尚未设立《巴黎原则》意义上的国家人权机构,但许多部门承担着类似的职责。全国人大常委会和各级政府部门均设有信访办公室,接受、调查和处理各种申诉,监察部门负责监督政府机构和官员的行为”<sup>⑨</sup>,此外“中国政府制定与实施国家人权行动计划,专门设立了国家人权行动计划联

<sup>⑤</sup> E/C.12/CHN/Q/2/Add.1, 11 February 2014, paras. 215 - 221.

<sup>⑥</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 35.

<sup>⑦</sup> E/C.12/1/Add.107, 13 May 2005, para. 41.

<sup>⑧</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 8.

<sup>⑨</sup> E/C.12/CHN/2, 6 July 2012, p. 7.

席会议机制，负责国家人权行动计划的实施、监督和评估”。<sup>②①</sup> 不过，中国政府也表示，“关于设立《巴黎原则》意义上的国家人权机构问题，中国愿意进一步研究”<sup>②②</sup>。

2. 《公约》在国内的直接适用问题。《公约》在国内的直接适用问题也就是《公约》权利的可诉性问题。不过，经济、社会及文化权利的可诉性在国际人权法领域一直都是存在很大争议的问题。<sup>②③</sup> 委员会一直以来都非常关注缔约国在此问题上的发展。1998年委员会在第9号“一般性意见”中专门阐述了其在这个问题上的立场，它认为“就公民和政治权利而言，为权利遭受的侵害提供司法救济的必要性得到了普遍的认同，然而，令人遗憾的是，在经济、社会及文化权利领域，却经常存在相反的观点。这种区别不论是从权利的属性上，还是从《公约》相关条款中都找不出合理依据。本委员会已经阐明了自己的立场，即《公约》的许多条款是可以立即实施的”<sup>②④</sup>。为此，它一直致力于推动缔约国对《公约》的有关条款进行直接适用，对中国也不例外。在2005年的“结论性意见”中，委员会就“敦促缔约国，确保法律和司法培训充分考虑到《公约》所载各项权利可由法院审理的问题，鼓励将《公约》作为国内法院的一个法律渊源”<sup>②⑤</sup>。2014年，委员会在对中国的国内法院和法庭无法直接应用《公约》的规定表示关切的同时，再次“建议缔约国保证《公约》规定的所有权利可直接适用于国内法律秩序”<sup>②⑥</sup>。对于这个问题，中国政府在2005年后再次表达了其一贯的立场，即“中国的诸多法律、法规中对中国公民应当享有的经济、社会及文化权利作出了具体详细的规定，并对侵犯公民上述权利的行为规定了相应的法律责任，形成了符合《公约》要求的、完备的国内法律体系。人民法院在审理涉及公民的经济、社会及文化权利的案件时适用中国法律，能够使公民的相关权利得到有效保护，确保《公约》的精神得以实现”<sup>②⑦</sup>，也就是说，即便不对《公约》进行直接适用也已足以确保《公约》权利在国内得到实施。由于大多数《公约》缔约国都没有实现对《公约》在国内的直接适用，中

<sup>②①</sup> E/C.12/CHN/Q/2/Add.1, 11 February 2014, para. 2.

<sup>②②</sup> E/C.12/CHN/2, 6 July 2012, p. 7.

<sup>②③</sup> 对经济、社会及文化权利可诉性问题的讨论，可以参见黄金荣：《司法保障人权的限度——经济和社会权利可诉性问题研究》，社会科学文献出版社2009年版。

<sup>②④</sup> General Comment 9, by Economic, Social and Cultural Rights Committee, 1998, in HRI/GEN/1/Rev.6, 12 May 2003, p. 56.

<sup>②⑤</sup> E/C.12/1/Add.107, 13 May 2005, para. 42.

<sup>②⑥</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 9.

<sup>②⑦</sup> E/C.12/CHN/Q/2/Add.1, 11 February 2014, para. 18.

国政府持这一立场一点也不令人奇怪，在国际法上也无可非议。

3. 工会权利问题。《公约》第八条规定的工会权利也是两次审议一再提及的问题。问题的缘由主要在于中国政府2001年在批准《公约》时声明，表示对《公约》第八条第一款第一项有关组织和参与工会的自由的规定将依据中国的《宪法》、《工会法》和《劳动法》等法律的有关规定办理。但中国政府当时对此并没有明确表示这是一个解释性声明还是正式保留。2005年第一次审议时，委员会就“积极敦促缔约国考虑撤销就《公约》第八条第一款发表的声明”<sup>⑳</sup>。2014年第二次审议时又再次“强烈促请缔约国考虑撤销关于《公约》第八条第一款的声明”<sup>㉑</sup>。不过，对于委员会的这个建议和意见，中国政府还是坚持自己的立场，认为中国公民组织和参加工会的权利通过国内的《工会法》等法律就已经得到充分保障。在回答委员会书面提出的问题时，中国政府首次正式表明，“中国在批准加入《公约》时对工会权做了保留”<sup>㉒</sup>。这是迄今中国政府对批准《公约》时所作声明的性质最为明确的一次表态。

4. 强制拆迁问题。强制拆迁过程中的住房权保障历来都是委员会重点关注的问题之一，它就住房权保障问题已经发布了两个“一般性意见”，其中第7(1997)号“一般性意见”专门阐述“强迫驱逐与适足住房权”问题。2005年委员会对中国强制拆迁存在的问题曾表示严重关切，它“建议缔约国立即采取措施，执行禁止强制搬迁的法律法规，确保根据委员会在关于强迫迁离的第7(1997)号一般性意见中通过的准则，对搬迁的人给予足够的赔偿或另外安置住房”<sup>㉓</sup>。中国政府对于强制拆迁导致的各种问题也极为关切，并采取了一些有效措施。中国政府在报告中也承认，在2011年1月份之前实施房屋拆迁的过程中，确实曾发生少数拆迁人采取非法手段实施强制拆迁，迫使被拆迁人搬迁的违法违规典型案例，严重损害了被拆迁人的人身、财产安全。2011年实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》取消了行政强制拆迁，限定了政府申请法院强制执行的前提条件，禁止采取非法方式迫使被征收人搬迁，明确了补偿决定强制执行的有关规定，规定了严格的征地程序、房屋征收中的禁止行为以及相应法律责任。<sup>㉔</sup> 此类法律以及其他措施的实施使中国的强制拆迁问题得到了很大程度的改观。不过，尽管中国在此领域的法律上取得了较大进步，但可能

<sup>⑳</sup> E/C. 12/1/Add. 107, 13 May 2005, para. 55.

<sup>㉑</sup> E/C. 12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 23.

<sup>㉒</sup> E/C. 12/CHN/Q/2/Add. 1, 11 February 2014, para. 12.

<sup>㉓</sup> E/C. 12/1/Add. 107, 13 May 2005, para. 61.

<sup>㉔</sup> E/C. 12/CHN/Q/2/Add. 1, 11 February 2014, paras. 176 - 181.

由于委员会关注到因执法不力导致某些非法强制拆迁案例仍然不时出现，因此在此次审议过程中仍然对此类案件表示“严重关切”，并“促请缔约国立即采取一切必要措施，停止不完全符合既定国际人权标准的所有征收做法”<sup>②</sup>。

除了上述问题外，委员会在两次审议过程中都提到的还包括户口制度问题、非歧视原则的实施问题以及家庭暴力问题。对于这些问题，中国近些年来要么已经在立法和政策上采取了改革举措，要么已经准备制定有关的法律和政策。例如，对于委员会在2005年审议中提到的家庭暴力问题，中国近些年除了修订《妇女权益保障法》，增设禁止对妇女实施家庭暴力的规定并明确国家和有关部门的救助责任外，还已经开始起草“反家庭暴力法”。2013年，“反家庭暴力法”被列入十二届全国人大常委会立法规划。委员会在此次审议中也希望中国可以尽快完成这一立法。

在此次审议过程中，委员会也提出了一些2005年对中国首次报告的审议时没有或者较少关注到的问题。这些问题有的是随着中国国际经贸合作的增多而逐步引起国际社会关注的新问题，也有一些是刚刚纳入委员会视野的老问题。在这些问题中，最显著的是有关国际合作以及商业与经济、社会及文化权利保护问题。众所周知，随着中国经济的腾飞，中国的对外投资与对外援助也急剧增多，中国企业开始大量走向包括广大亚非拉地区在内的全世界。中国企业在非洲等发展中地区引发的各种问题近些年来也一直是西方媒体炒作的热点话题之一。在2014年5月8日的审议过程中，好几位委员会委员就此问题向中国代表团提出了询问。中国代表团也通过口头或书面答复向委员会介绍了中国已经采取的一些措施，如中国已颁布了《中央企业境外投资监督管理暂行办法》、《关于加强中央企业国际化经营中法律风险防范的指导意见》等规范国有企业对外投资的规章和规范性文件；2012年，中国政府发布了要求境外企业合法经营、履行社会责任的《中国境外企业企业文化建设若干意见》和《对外承包工程行业社会责任指引》；2013年还发布了要求中国企业履行环保责任的《对外投资合作环境保护指南》<sup>③</sup>。不过，委员会最后仍表示其对新闻报道的某些中国境外项目引发的问题表示关切，因此“吁请缔约国对其国际合作政策采取立足人权的方针”，包括“在做出供资决定之前，进行一项系统和独立的人权影响评估”<sup>④</sup>。委员会在这里提出的意见如果是让中国企业在外国要注意保护所在国的

<sup>②</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 30.

<sup>③</sup> E/C.12/CHN/Q/2/Add.1, 11 February 2014, paras. 3-6.

<sup>④</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 12.

人权自然无可厚非，但如果其意思是让中国政府和中国企业以人权状况决定投资或援助与否，就可能与中国一向反对的人权外交相冲突。

除此之外，委员会还着重提到了首次审议时并没有特别关注的司法独立、反腐败、维权律师的权利保障、计划生育制度改革以及反性骚扰立法等问题。这些问题在中国国内并不属于什么新鲜的问题，并且很多也是目前的中国改革正着力解决的问题。例如，十八届三中和四中全会规划的司法改革正在如火如荼地展开，反腐败斗争也在前所未有地大力推进。但也有个别问题并不容易得到解决。例如，对委员会提出的中国在工作场所存在性骚扰的问题，从世界各国反性骚扰的实践看，要解决起来并不容易。2012年国务院颁布的《女职工劳动保护特别规定》已经规定“在劳动场所，用人单位应当预防和制止对女职工的性骚扰”，委员会也进一步提出“将工作场所的性骚扰纳入刑事立法”的建议，但这类立法即便制定出来，要获得有效的实施也不是一件容易的事。

#### 四、审议过程中存在的有争议问题

委员会对缔约国履约报告进行有效审议的前提是缔约国不仅对有关《公约》的精神和内容要有充分的掌握，对缔约国在保障权利方面的法律制度以及实践状况也应有充分的了解；不仅如此，委员会对缔约国提出的意见和建议，除非有确切的把握，否则必须谨慎为之，以避免做出错误的判断或引发争议。当然，作为委员会审查所需信息主要来源的缔约国履约报告，也必须能如实、准确地反映本国的履约进展以及本国的立场。从本次审议结果看，委员会提出的大部分意见和建议都是正确的，确实值得中国在将来的履约过程中予以认真考虑，但它也提出了某些不符合实际或者较草率的意见和建议。此外，中国政府在报告国内法律制度方面的做法时也存在某些表述不够严谨的地方。

委员会在2005年审议中国履约报告过程中就出现过个别不太严谨的表述。在2005年委员会对中国的“结论性意见”曾“敦促缔约国通过法律，明文规定贩运人口为刑事犯罪，并建立有效监督严格执法和向性剥削受害人提供保护和援助的机制”。<sup>⑤</sup>从这个表述看，在2005年中国还没有把贩运或贩卖人口行为规定为刑事犯罪。委员会对此问题可以提出合法关切的问题是仅仅将拐卖妇女儿童规定为犯罪可能存在定义过窄的问题，如果将拐卖成年男性的行为也规定为拐卖犯罪就会更加全面。不过由于拐卖成年男性的犯罪在中国极为罕

<sup>⑤</sup> E/C.12/1/Add.107, 13 May 2005, para. 58.

见,无论如何都不构成一个特别值得关注的严重问题。或许正因如此,在2014年审议过程中,委员会未再提及此问题。

在2014年的“结论性意见”中,委员会的某些意见和建议也同样存在不严谨或者较草率的地方。具体言之,主要包括以下三个问题:

1. 义务教育不免费的论断。如前所述,义务教育是中国此次履约报告期间取得的最大成就之一,中国政府的报告以详尽的事实和翔实的数据向委员会说明,到“2011年底,中国全面普及了城乡免费义务教育,实现了所有孩子都‘有学上’的目标”,<sup>⑤</sup>中国不仅实现了城乡义务教育的学杂费免费,而且中国还对农村义务教育阶段学生免费提供教科书,并对城乡义务教育阶段家庭经济困难寄宿生补助生活费。中国免费义务教育方面的成绩也可以从小学学龄儿童净入学率和初中阶段毛入学率均接近或超过100%可以得到证明。但令人奇怪的是,在本次“结论性意见”中,委员会仍然表示“委员会又感到关切的是,义务教育仍不免费,农村地区和城市贫困地区的儿童往往负担不起”。<sup>⑥</sup>由于委员会并没有阐述其事实依据,因此我们无从得知其如何得出这一结论。委员会如果说中国可能还存在因为贫困未能接受义务教育的儿童或许还有一定的道理,但从法律和政策层面说中国的义务教育仍然不免费则是完全有悖于事实的。因此,委员会就中国义务教育问题得出如此结论确实非常令人遗憾。

2. 废除户籍制度的建议。中国的户籍制度是国内和国际社会都普遍关心的问题,其导致的诸多歧视现象确实有违《公约》的规定,正因如此,户口制度及其导致的歧视问题在两次审议中都是委员会关注的焦点问题之一。不过与首次审议中只是“注意到”户籍制度导致的歧视问题<sup>⑦</sup>不同,在此次审议中,委员会明确“吁请缔约国加强努力,取消户籍制度,确保所有农民工能够享受与城镇居民同等的工作机会以及社会保障、住房、卫生和教育福利”。<sup>⑧</sup>应该承认,委员会基于歧视问题而呼请中国取消户籍制度有其合理的关切理由,并且也基本符合《公约》的精神。不过严格从法律上说,户籍制度与因户籍制度而导致的歧视是两个问题,户籍制度自身并不必然导致歧视,因此委员会提出缔约国应消除因为户籍而导致的各种歧视现象或者呼吁缔约国改革现行户籍制度比提出取消户籍制度更为恰当,也更符合《公约》的精神。事实上,中国近些

<sup>⑤</sup> E/C.12/CHN/Q/2/Add.1, 11 February 2014, para. 217.

<sup>⑥</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 35.

<sup>⑦</sup> E/C.12/1/Add.107, 13 May 2005, para. 15.

<sup>⑧</sup> E/C.12/CHN/CO/2, 13 June 2014, para. 15.

年来一直在推动的户籍制度改革也正是在朝消除相关歧视的方向上努力。此外，立即完全废除户籍制度这个问题在中国也是一个极富争议的问题，因为这可能与政府提出的控制北京、上海等特大城市人口规模的合理目标直接冲突。因此对于中国来说，要彻底消除因户籍而产生的歧视问题恐怕还有很长一段路要走。

3. 废除现行计划生育政策的建议。众所周知，中国的计划生育政策在执行过程中确实可能会涉及一些国内和国际社会都关注的人权问题。不过，与上次委员会首次审议中国履约报告时只是关注到媒体报道的个别强制引产和绝育案例不同，在此次审议中委员会不仅强烈关注强制引产和绝育的法律处罚问题，而且还关注计划生育自身的改革问题。尽管委员会“欢迎关于修订‘独生子女政策’、让一方是独生子女的夫妇生育两个孩子的决定”，“但仍感关切的是，人们自由决定子女数目的机会仍受到限制”，为此，委员会向中国提出的建议是，“议缔约国采取一切必要措施，包括修订计划生育政策，确保人人能自由而负责地决定其子女的数目和出生间隔”<sup>④</sup>。在此次审议中，委员会提出缔约国应进一步采取行动，切实防止在执行计划生育政策时采用强迫堕胎和强迫绝育等胁迫性措施的建议。<sup>⑤</sup>这倒是无可厚非，但其提出中国应“确保人人能自由而负责地决定其子女的数目和出生间隔”的建议则无异于让中国彻底废除现行的计划生育政策。这样的主张不仅在法律上有争议，而且在中国是否立即具有这种现实可能性也存在重大争议。中国目前实行的限制父母拥有子女的数目和出生间隔的政策完全是基于控制中国过大的人口规模这一公共利益的合理考虑，也在很大程度上获得了中国公众的理解。不可否认，随着时间的推移，这一政策确实存在进一步改革和松绑的需要，并且在个别早期联合国人权会议宣言和联合国大会决议也确实承认父母都能自由而负责地决定其子女的数目和出生间隔，但父母都能自由而负责地决定其子女的数目和出生间隔的权利迄今并未纳入联合国人权《公约》，因此目前中国实行的计划生育政策本身并不违反现行有效的国际人权《公约》。<sup>⑥</sup>因此，在不直接涉及《公约》权利的情况下，对是否废除限制生育自由的计划生育政策问题由缔约国自身进行决定无疑更为恰当，而委员会作出如此建议则显得相当草率。

除了委员会的某些意见和建议存在一定的争议外，中国政府代表团提出的

<sup>④</sup> *Ibid.*, para. 25.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, para. 26.

<sup>⑥</sup> 对计划生育涉及的人权问题的讨论，可参见 Katarina Tomasevski, *Human Rights in Population Policies: A Study for SIDA*, Omslag Aif Dahlberg, Pan Eidos, Lund, 1994.

个别事实问题恐怕也存在可商榷的地方。最明显的一个问题是有关国际条约在中国国内的适用问题。在回答委员会提出的《公约》是否可以在国内直接适用的问题时，中国政府代表团在两次审议中都阐述了我国国内法不能直接适用《公约》的原则立场，不过与首次审议时主要以《公约》条款基本都已经转化为国内法作为理由不同，此次审议时还增加了一个理由，即“按照国际条约在中国适用的惯例，国际条约不直接作为中国法院审理案件的法律依据，国际人权条约也不例外，而是通过立法程序转化为国内法律后予以适用”。<sup>④</sup> 不过，严格从法律上说，这个说法并不严谨，因为它并不完全符合我国国际条约适用的全部实际情况。

中国的宪法和《立法法》都没有对国际法如何在国内适用作出统一的原则性规定，但从我国很多法律规定来看，国际条约并非完全不能在国内直接适用。我国有很多法律都规定在某些情况下可以直接适用国际条约。例如，《专利法》第20条第3款规定，“国务院专利行政部门依照中华人民共和国参加的有关国际条约、本法和国务院有关规定处理专利国际申请”，这就是允许直接适用国际条约。更多的法律规定，除非我国加入条约时提出了保留，当我国参加的国际条约与国内法相冲突时应优先适用国际条约。例如，我国《海洋环境保护法》第97条规定，“中华人民共和国缔结或者参加的与海洋环境保护有关国际条约与本法有不同规定的，适用国际条约的规定；但是，中华人民共和国声明保留的条款除外。”根据这个规定，我国国内法院在审理海洋环境方面的案件时发现《海洋环境保护法》与我国参加的相关国际条约相冲突，就应该直接适用该国际条约的规定，而不是等《海洋环境保护法》作出修改后再对其予以适用。与《海洋环境保护法》作出类似规定的法律还有很多，如《民法通则》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》、《海商法》、《民用航空法》等等。由此可见，笼统地说“国际条约不直接作为中国法院审理案件的法律依据”是“国际条约在中国适用的惯例”，肯定不合适的。对于国际条约在国内适用的做法更准确地说法是，“按照国际条约在中国适用的惯例，除非法律有明确规定，国际条约一般不直接作为中国法院审理案件的法律依据，国际人权条约也不例外”。

## 五、结语

自2005年委员会对中国履约状况进行第一次审议以来，中国在实现对经

<sup>④</sup> E/C.12/CHN/2, 6 July 2012, p. 7.



济、社会及文化权利的保障方面确实取得了很多实实在在的进步，中国政府在制定、提交履约报告以及参与国际条约机构的审议方面也体现了日渐积极的自信态度。但正如中国代表团团长吴海龙在审议一开始时所说的那样，“在人权的促进和保护上总是存在提高的空间”<sup>④</sup>，对于一个仍然处在经济高速发展和社会急剧转型阶段的发展中国家而言更是如此。从委员会的审议可以看出，在提高经济、社会及文化权利的保障水平和公平性以及确保那些与公民权利和政治权利密切相关的经济、社会及文化权利要素的实现问题上，中国未来仍然需要付出很大的努力。我们期待委员会下次对中国履约状况进行审议时，中国能够交出一份更加漂亮的履约成绩单。

---

**Abstract:** On 8 May 2014, the UN Economic, Social and Cultural Rights Committee considered China's report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights for the second time. During the last reporting period, China had made significant achievements in such as formulating the National Human Rights Plan of Action, abolishing the Reeducation through Labor system, fulfilling the right to social security and providing free compulsory education. Compared with the last consideration, the ESCR Committee raised in this review many old issues concerning establishment of national human rights institution, direct application of the ICESCR in domestic law and trade union right as well as several new issues such as human rights protection in China's foreign aid and overseas investment projects. Nevertheless, ESCR Committee also made some suggestions which are not entirely appropriate in terms of the *Hukou* System and family planning policy in China. There is also a room for the Chinese delegation to improve its accurate presentation on the real situation of the Chinese legal system.

---

(责任编辑 叶传星)

---

<sup>④</sup> E/C. 12/2014/SR. 17, 16 May 2014, para. 14.