

《經濟、社會與文化權利的國際公約》 適用於香港的情況



背景

《經濟、社會與文化權利的國際公約》(“《公約》”)屬多邊條約，旨在確保締約國尊重、保障和落實經濟、社會與文化權利。《公約》在1966年獲聯合國大會通過，並在1976年生效。

1976年，聯合王國政府首次把《公約》延用於香港，並作出若干保留條文和聲明。為配合1984年中英政府《關於香港問題的聯合聲明》(“《中英聯合聲明》”)，中華人民共和國政府在1997年6月通知聯合國，《公約》適用於香港的規定自1997年7月1日起將繼續有效。

在1997年7月1日生效的香港特區《基本法》第39(1)條訂明，《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”。終審法院裁定，該條文宣告在1984年《中英聯合聲明》締約方所理解的香港狀況，並反映兩重性原則，即國際條約除非藉立法成為本地法律一部分，否則不會賦予或委予任何權利或義務¹。

人大常委在2001年2月批准

《公約》後，中國成為《公約》締約國。2001年4月，中國政府通知聯合國，《公約》適用於香港特區，但受限於兩條保留條文²。

締約國落實《公約》的情況，由聯合國經濟、社會和文化權利委員會(“經社文權利委員會”)負責監督。該委員會由18名獨立人權專家組成，審議所有締約國定期提交的報告，並發表《一般性意見》和對締約國報告的分析，澄清《公約》中某些規定的涵義。該委員會也曾依據《一般性意見》，評核各國履行《公約》所訂義務的情況。

締約國義務的性質

《公約》第2(1)條訂明，締約國須盡其資源能力所及，採取種種步驟，務求“以所有適當方法，尤其包括通過立法措施”，逐漸使《公約》所確認的各種權利完全實現。各締約國可因應情況，自行決定實現各種權利的最適當方法。就第2(1)條的目的而言，除立法措施外，

¹ GA 訴入境事務處處長((2014) 17 HKCFAR 60)案第58及81至83段。

² 第一條條文保留權利，香港特區可根據出生地點或居留資格訂立規定，實行就業限制，以保障本地工人的就業機會。第二條條文保留權利，把《公約》第8(1)(b)條中的“全國性的協會或聯合會”理解為“香港特區內的協會或聯合會”，並聲明該條款不含有職工會協會或聯合會有權組織或參加在香港特區以外成立的政治組織或機構的意思。



行政、財務、教育及社會措施也可視為“適當”³。

逐步實現的概念承認，在短時期內一般無法充分實現所有經濟、社會和文化權利，然而，這不應誤解為令意義深長的義務失卻含義。締約國仍須盡可能迅速和有效地充分實現這些權利⁴。

《公約》也委予多項即時生效的義務，其中第2(2)條所委予的一項義務，是規定締約國保證人行使相關權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。但是，假如為區分所做的辯解是有道理和客觀的，則基於禁止理由所作的差別待遇不會被認為是帶歧視的。因此：

- (i) 有關措施或不作為的目的和效果必須合法和與《公約》權利的性質一致，並只是為了增進民主社會中的普遍福利；以及
- (ii) 在要實現的目的與所採取措施或不作為及其效果之間，必須有一個合理的比例關係⁵。

第4條也訂有一般限制條款，主要目的是確保各國不得無理限制《公約》所訂的權利。該條

款訂明締約國對此類權利“僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相抵觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利”。

《公約》適用於本地的情況⁶

《公約》沒有規定國家法律秩序執行《公約》的具體方法，也沒有任何規定要求將其全面納入國內法或在國內法中賦予它具體的法律地位。在國內法中實施《公約》所載權利的確切方法，是由每一締約國決定的問題，只要選擇的方法是適當的，且足以確保《公約》規定的義務得到履行便可⁷。

有別於藉《香港人權法案條例》(第383章)收納入本地法律的《公民權利和政治權利國際公約》，《公約》未有藉單一法例收納入香港特區的本地法律，而是藉《基本法》的相關條文、本地不同法例，以及其他非立法措施，落實個別條文。

尤為相關的是《基本法》第27條(組織和參加工會、罷工的權利)、《基本法》第33條(選擇職業的自由)、《基本法》第34條(進行學術研究和文化活動的自由)、《基本法》第36條(享受社會福利的權利)、《基本法》第37條(婚姻自由)、《基本法》第137條(學術自由和院校自

³ 經社文權利委員會《第3號一般性意見》第3、4及7段。

⁴ 經社文權利委員會《第3號一般性意見》第9段。

⁵ 經社文權利委員會《第20號一般性意見》第13段。

⁶ 在Michael Ramsden所著“Using the ICESCR in Hong Kong Courts” (2012) HKLJ 839內論述。

⁷ 經社文權利委員會《第9號一般性意見》第5及7段。



主)，以及《基本法》第140條(作者在文學藝術創作中所獲得的權益)。

此外，《版權條例》(第528章)、《家庭及同居關係暴力條例》(第189章)、《教育條例》(第279章)、《僱傭條例》(第57章)、《未成年人監護條例》(第13章)、《房屋條例》(第283章)、《公眾衛生及市政條例》(第132章)等五十多條法例、四條反歧視法例和多條環保法例，也使《公約》訂明的權利得以實現。

上述法例還輔以行政、財務及社會措施，例如綜合社會保障援助計劃、公共福利金計劃、破產欠薪保障基金、綜合家庭服務、保護家庭及兒童服務、房屋委員會的居者有其屋計劃和天

倫樂優先配屋計劃、為有特殊學習需要的學生提供的支援服務、為不以中文作為母語的學生提供的教育服務、康樂及文化事務署舉辦的體育和文化計劃，以及衛生署提供的安老服務和兒童體能智力測驗服務。

雖然《公約》的規定因未有直接收納入本地法律而不可在香港法院直接強制執行⁸，但政府可以之作為決定或行使酌情權的框架範圍⁹。此外，香港法院就涉及《公約》權利的案件作出裁決時，也可在適當情況下參照《公約》和經社文權利委員會的意見。

舉例來說，在孔允明 訴 社會福利署署長案¹⁰中，上訴人質疑綜合社會保障援助的申請資

⁸ *Ubamaka Edward Wilson 訴 保安局局長* ((2012) 15 HKCFAR 743)案第43段。

⁹ *陳美儀 訴 入境事務處處長*(高院憲法及行政訴訟1999年第77號)案(2000年7月13日)第46段；*Comilang Milagros Tecson 訴 人事登記處處長*(高院憲法及行政訴訟2011年第28號)案(2012年6月15日)第53至55段。

¹⁰ (2013) 16 HKCFAR 950案。



《基本法》
第27條

《基本法》
第33條

《基本法》
第34條

《基本法》
第36條

《基本法》
第37條

《基本法》
第137條

《基本法》
第140條

格。終審法院非常任法官包致金裁定七年居港規定違反《基本法》第36條所訂的享有社會福利的權利時，參照了《公約》第2(1)條(締約國義務的性質)及第9條(有權享受社會保障)、經社文權利委員會就《公約》第2(1)條發表的《第3號一般性意見》、香港特區向該委員會提交的第二份定期報告，以及該委員會在2005年所通過有關香港特區的結論性意見¹¹。

在*Clean Air Foundation Ltd 訴 香港特別行政區政府案*¹²中，法院認同，《公約》第12條訂明享受可能達到的最高標準健康的權利，即向政府委以對付空氣污染的某種責任，這說法言之成理，但法院並沒有裁定政府應採取何種具體措施以履行這責任。

《公約》的規定在適當情況下也可用作詮釋法例的輔助工具。在*陳耐香 訴 行政長官會同行政會議案*¹³中，法院接納香港法院應在盡可能的範圍內詮釋本地法規，使之符合國際法。法院裁定，《行業委員會條例》(第63章)不應解釋為向行政長官會同行政會議委以責任訂定最低工資，以保障最低薪職業的工人，當中參照了《公約》第7條(即確認人人有權享受公平與良好工作條件)的規定、經社文權利委員會在2001年就香港特區所發表的結論性意見，以及政府其後向該委員會提交的報告。由於法院認為《公約》第7條並沒有向香港特區委以責任設立最低工資制度，特別是還有其他有效措施可用，故這條文並沒有參照作用¹⁴。

《公約》確認的權利

《公約》確認下述權利：

- * 工作的權利(第6條)；
- * 享受公平及良好工作條件的權利(第7條)；

¹¹ (2013) 16 HKCFAR 950案第173至179段。

¹² 高院憲法及行政訴訟2007年第35號案(2007年7月26日)第19段。

¹³ 高院憲法及行政訴訟2006年第126號案(2007年5月16日)第65至74段。

¹⁴ 2009年6月，政府向立法會提交《最低工資條例草案》，旨在訂定以時薪為單位的最低工資。立法會在2010年7月通過該條例草案。



- * 組織和加入工會的權利，以及罷工的權利(第8條)；
- * 享受社會保障(包括社會保險)的權利(第9條)；
- * 保障與協助家庭的權利，以及為母親、兒童和少年提供特別保護的權利(第10條)；
- * 享受所需的適當生活程度(包括適當的衣食住及不斷改善的生活環境)的權利(第11條)；
- * 享受可能達到的最高標準的身體與精神健康的權利(第12條)；
- * 受教育的權利，以及父母為子女選擇學校的自由(第13及14條)；以及
- * 參加文化生活的權利，以及對個人的任何科學、文學或藝術作品所獲得的精神與物質利益，享受被保護之惠的權利(第15條)。

我們會以受教育的權利，說明《公約》如何保障經濟、社會與文化權利。

受教育的權利

《公約》第13條訂明受教育的權利。該條文開首說明教育的目的，然後詳細闡述在各級教育(初等教育、中等教育、技術及職業教育、高等教育和基本教育)實現受教育權利的要求。

根據經社文權利委員會，受教育的權利有四項基本特徵：

- (i) *可提供性* —— 應提供足夠可運作的教育機構和方案。
- (ii) *可獲取性* —— 開放給所有人的教育機構和方案。這包含了互相重疊的三個因



素：不歧視(人人受教育，在法律上明文規定，在事實上確實做到，不得援引受到禁止的任何理由歧視任何人)；實際可獲取性(在安全的物質環境中進行)；以及經濟上的可獲取性(人人負擔得起)。

(iii) 可接受性 —— 教育的形式和實質內容，包括課程和教學方法，必須得到學生的接受(例如適切、文化上合適和優質)，以及在適當情況下，也應該得到學生家長的接受，但不得違反所規定的教育目標和締約國可能批准的最低教育標準。

(iv) 可調適性 —— 教育必須靈活，能夠針

對變動中的社會和社區的需求而進行調適，使其符合各種社會和文化環境中的學生的需求¹⁵。

第13條也在兩方面保障父母就子女學校教育所享有的權利。首先，締約國承允尊重父母確保子女接受符合其本人信仰的宗教及道德教育的自由，第二是尊重父母為子女選擇非公立學校的自由，前提是該等學校符合最低教育標準。此外，人人皆有設立及管理教育機構的自由，前提是該等機構符合教育目標及最低教育標準。

在天主教香港教區 訴 律政司司長案¹⁶中，申請人以第13條為依據。簡而言之，申請人指，

¹⁵ 經社文權利委員會《第13號一般性意見》第6段。

¹⁶ 民事上訴2007年第18號案(2010年2月3日)。



民主參與”¹⁷。

在 *律政司司長(代表教育局局長) 訴 與香港教育學院有關的指控調查委員會案*¹⁸中，法院裁定發表的自由必須容許他人發表相反意見，並引述經社文權利委員會《第13號一般性意見》所指，在享受學術自由的同時，也要承擔一些義務，“例如尊重別人學術自由的義務，以確保持相反意見的人能夠進行公平的討論，不基於任何受到禁止的原因對任何人進行歧視”。

對資助學校實行的“校本管理”新規則，抵觸《公約》所保障的受教育權利，論據是第13(3)條訂明政府在規管非公立學校一事上須採取“不干預”政策。上訴法庭駁回此論據，並裁定有關條文既不違反《公約》第13條，也沒有抵觸《基本法》第137條所給予的保障。法庭作出裁決時，參照了經社文權利委員會所發表的《第13號一般性意見》，當中訂明機構自主必須與公共管理制度掛鉤，由國家提供資金的活動更是這樣。因此，須在機構自主和管理責任之間找到一個適當的平衡點。機構安排應該做到“公平、公正和平等，並且盡量做到透明和



¹⁷ 民事上訴2007年第18號案(2010年2月3日)第98至103段，引述《第13號一般性意見》第38至40段。原訟法庭也裁定《公約》第13條並未給予宗教團體權力，以否決對他們所興辦的資助學校造成影響的教育政策：[2007] 4 HKLRD 483案第194段。

¹⁸ [2009] 4 HKLRD 11案第63及64段，引述《第13號一般性意見》第39段。



總結

雖然《公約》並未直接收納入本地法律，香港特區有國際義務尊重、保障和落實《公約》所確認的權利。香港法院可以《公約》規定和經社文權利委員會所發表的《一般性意見》作為輔助工具，詮釋本地法律和《基本法》相關條文。因此，所有相關持份者必須充分認識《公約》的規定。

