



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题：经济、社会
及文化权利在增强人民权能和确保包容性和平等方面的作用

秘书长的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第37/13号决议提交。理事会在该决议中请秘书长编写关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题的年度报告，重点讨论经济、社会及文化权利在增强人民权能和确保包容性和平等方面的作用。

在本报告中，秘书长阐述了经济、社会及文化权利与社会内部不平等和权力不平衡的根源之间的联系。他还审议了经济、社会及文化权利及其他相关人权的规范框架在指导各国和其他利益攸关方以更有效和更包容的方式落实可持续发展目标方面的重要性。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 确保平等和包容性.....	3
A. 从人权角度理解不平等.....	3
B. 国家实现经济、社会及文化权利的最低核心义务.....	5
C. 以基于人权的方法确保平等和包容性.....	7
三. 增强人民权能.....	9
A. 受教育权.....	9
B. 食物权、健康权、住房权、水和卫生设施权.....	9
C. 工作权.....	10
D. 享受科学进步及其应用所产生的利益的权利.....	11
E. 参与权和知情权.....	11
F. 利用经济、社会及文化权利的可审理性增强权能.....	13
G. 国家人权机构的作用.....	14
H. 公民空间的作用.....	15
四. 结论和建议.....	15

一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 37/13 号决议提交。理事会在该决议中请秘书长编写关于在所有国家实现经济、社会及文化权利问题的年度报告，重点讨论经济、社会及文化权利在增强人民权能和确保包容性和平等方面的作用。

2. 《2030 年可持续发展议程》提供了基于所有人权——公民、文化、经济、政治和社会权利以及发展权——不可分割性的可持续发展的变革性综合愿景。通过保证“不让任何一个人掉队”和承诺“首先帮助落在最后面的人”（第 4 段）。会员国重申《世界人权宣言》和其他国际文书的重要性，重申各国承诺所有国家都有责任根据《联合国宪章》尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，不分其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生、残疾或其他身份等任何区别（第 19 段）。

3. 《2030 年议程》的 17 项可持续发展目标受到核心国际人权条约，包括《经济、社会及文化权利国际公约》许多条款的启发，并严格遵循这些条款。与消除贫困、粮食和营养、健康生活和福祉、优质教育、人人享有水和卫生设施、充分的生产性就业和体面工作以及包容和安全的人类住区有关的目标与《公约》所载的人权明显相关。与平等和不歧视、参与和问责以及国际合作等人权原则有关的其他贯穿各领域的可持续发展目标的实现，还对创造实现包括经济、社会及文化权利在内的所有人权所需的条件至关重要。

4. 本报告的专题重点反映了 2019 年可持续发展问题高级别政治论坛的主题重点——“增强人民权能，确保包容性和平等”。本报告的目的是为高级别政治论坛的筹备和审议工作提供信息，以期进一步加强实现可持续发展目标的努力与实现经济、社会及文化权利的努力之间的一致性。

二. 确保平等和包容性

A. 从人权角度理解不平等

5. 日益加剧的不平等已经成为我们时代最典型的问题之一。在过去的几十年里，财富和收入极度集中在少数人手中。全球最富有的 1% 人口现在控制的财富与其他 99% 人口的财富总和一样多。国际乐施会的数据显示，2017 年全球财富增长的 82% 都流向了最富有的 1%，而最贫困的 50% 人口的财富根本没有增长。¹

6. 国家内部和国家之间不平等现象的急剧增加不仅限制了经济增长，而且往往会加剧人民的不稳定、不满和抱怨。有证据表明，近年来的许多冲突和社会动乱都是由导致不平等加剧及个人经济、社会及文化权利恶化或遭到侵犯的措施或政策引发的，例如食品价格和失业率上涨、生活水平下降和获得社会服务的机会不平等。这些不平等现象的根源在于根深蒂固的基于种族、性别、宗教、残疾和移民身份或原籍国的歧视（见 E/2016/58，第 27 段）。

¹ Oxfam, “Reward work, not wealth”, Oxfam briefing paper – January 2018, p. 8.

7. 认识到迫切需要处理国家内部和国家之间日益加剧的不平等、在机会、财富和权力方面的巨大差距以及持续存在的性别不平等，会员国将消除歧视和不平等作为《2030 年议程》的核心，具体做法是：(a) 作出总体承诺，不让任何人掉队，并首先关注落在最后面的人；(b) 关于消除歧视和不平等的专门目标和指标(目标 5、10、16 和 17)；(c) 承诺制定具体指标，衡量处理歧视和不平等问题的法律、政策和行动的执行进展情况；(d) 特别关注特定群体，包括妇女、儿童、土著人民、残疾人、老年人和移民；(e) 呼吁对一套广泛的关于相关因素的数据进行分类，包括具体目标 17.18。

8. 消除经济不平等是必要的，但仅靠消除经济不平等不足以消除极端贫困或实现其他目标和具体目标。贫困是多层面的，影响到个人是否能够享有广泛人权。贫困可以被界定为人的状况中持续或长期被剥夺享有适当生活水准和其他的公民、文化、经济、政治和社会权利所必须的资源、能力、选择权、安全和权力(E/C.12/2001/10, 第 8 段)。因此，如果不消除政治、社会和环境不平等，减少贫困和经济不平等的努力将无法实现其目标。²

9. 人权提供了一个分析框架，以便更好地理解不平等的这些多重层面及其根本原因，以及它们对导致个人和社区长期极端贫困的影响。社会中的权力不平衡通过有利于最有钱有势者的法律、政策和决策过程加剧不平等现象。在许多情况下，社会中的部分人，例如生活在非正规住区的人和无家可归的人，在调查和统计中没有发言权，也不被计算在内。在其他地方，公开的歧视性法律将贫困和无家可归定为犯罪，并对实现可持续发展目标，特别是目标 1、6、10 和 11 设置障碍。中产阶级化和由城市改造过程导致了城市的隔离分割现象的出现改变了权力平衡，加剧了不平等。穷人越来越多地被排斥到城市中心之外，并被推向城市边缘地区，这使得他们更难获得基本服务和体面工作(E/2018/57, 第 48 段)。

10. 甚至表面上似乎中立的法律、法规、政策或做法，实际上也可能导致歧视和排斥。例如，获得当地供水商的供水需要市政登记证书，这一要求可能看似中立，但实际上可能对非正规住区居民和续租权没有保障的人构成歧视。

11. 人权为各国和其他利益攸关方处理这些不平等提供了规范性指导。虽然经济、社会及文化权利的许多方面要逐步实现，但各国义务确保法律和实践中的平等和不歧视。经济、社会及文化权利委员会指出，国际人权条约中对不歧视与平等待遇的保证所规定的是实际上的及法律上的两种平等。³

12. 例如，性别偏见在法律和实践中都会导致歧视和不平等。一些民事和习惯法律制度载有赋予配偶一方“婚姻权力”的规定——通常是男性对女性的这种权利。它假定“丈夫是户主或家庭的法律代表，有权代表夫妇或家庭作出决定，而无需征得配偶的同意，包括享有管理财产的专属权利”。⁴ 这些法律规定显然与男女平等权利和可持续发展目标 5 背道而驰。许多国家通过法律修正废除了这些

² 极端贫困与人权问题特别报告员在其 2017 年的报告(A/72/502)中指出，当发展或人权框架处理贫困人口的状况时，他们的公民权利和政治权利往往被完全忽视。

³ 经济、社会及文化权利委员会关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)，第 7 段。

⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《实现妇女对土地和其他生产性资源的权利》(2013 年)，第 36 页。

规定，包括博茨瓦纳，该国 2004 年《废除婚姻权力法》规定，采取共有财产方式结婚的夫妇享有平等的婚姻权力。同样，在莫桑比克，在司法部的指导下，包括妇女组织在内的社会各界进行了广泛协商，该国随后于 2004 年通过了新的《家庭法》，确立了家庭法各个方面的性别平等。

13. 即便正式的法律和政策似乎没有性别歧视的迹象，性别偏见的态度也可能占据主导地位。在一些国家，希望买房或租房的单身和离异妇女在没有男性担保人的情况下仍面临许多障碍。即使国家政策或决定在纸面上看起来不具歧视性，但实际上它可能会对妇女产生更为严重的影响。因此，在制定确保住房负担能力的政策时，作为适当住房权的一个重要要素，各国必须确保住房相关费用与收入水平相称。换言之，个人或家庭的住房相关支出不应损害其他基本需求的实现和满足。因此，在界定负担能力时，各国需要考虑妇女的经济状况和地位，包括由于性别工资差距或无酬工作造成的状况和地位。

14. 人权的规范框架还要求查明和处理横向和纵向不平等现象，以便识别构成侵犯经济、社会及文化权利的系统性的不平等和歧视。横向不平等发生在不同的社会群体之间，例如是由性别、种族、族裔、宗教、社会出身、政治或其他见解、财产、出生或其他身份来界定的。虽然并非所有横向不平等都可以被视为不公正或具有歧视性，但一些超出个人控制范围的系统性不平等很可能会属于这种情况，例如妇女的工资低于男子，或者少数群体始终无法实现平等的健康结果。纵向不平等包括个人之间在一系列机会和结果上的不平等，例如与收入和财富、教育和健康有关的不平等，它们对实现和平等享有人权具有直接影响。

15. 《2030 年议程》确认了收集和分类数据对于衡量和监测不平等和歧视现象以及确保不让任何人掉队的重要性。数据分类对于监测与可持续发展目标相关的经济、社会及文化权利的逐步实现至关重要。《公约》规定的不歧视义务还要求各国对数据进一步分类。国际人权机构鼓励根据禁止的歧视种类进行数据分类，例如基于性别、年龄、经济和社会状况、种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生、残疾、健康状况、国籍、婚姻和家庭状况、性取向和性别认同、居住地和其他类型的状况分类。

16. 基于国际法律标准的人权指标是分析数据的重要工具，它不同于传统的社会经济统计数据，这些传统的统计数据如果没有根据人权标准进行适当的汇编和分析，就不足以作出衡量(A/HRC/31/31, 第 65 段)。同时，收集和分类数据可能对保护有关人口的权利构成重大风险，因此需要适当的保障措施。⁵

B. 国家实现经济、社会及文化权利的最低核心义务

17. 《经济、社会及文化权利国际公约》规定的最低核心义务概念为确保包容性和平等提供了一个重要的切入点。这一概念所依据的理解是，每个人都有权不受歧视地享有《公约》规定的每项权利的最基本水平。与确保平等和不歧视的义务一样，确保最基本水平的经济、社会及文化权利被认为应立即落实。如果一个国家由于缺乏资源而不能确保其人民能够享有这种最低限度的权利，它必须表明它

⁵ 见人权高专办，“以基于人权的方针处理数据：《2030 年发展议程》不让任何一个人掉队”（日内瓦，2018 年）

已尽一切努力利用所有可用资源作为优先事项来履行其核心义务。即使一个国家明显没有可供支配的充足资源，政府也必须制定低成本和有针对性的方案，为最需要帮助的人提供援助，以便高效和有效地利用其有限的资源。⁶

18. 经济、社会及文化权利委员会在其一般性意见中着重指出的《公约》规定的缔约国最低核心义务的实例包括：

(a) 确保获得就业的权利，尤其是对于弱势和遭边缘化的个人和群体来说更是如此，使他们能够过一种有尊严的生活；

(b) 保证能够得到最基本的、有充足营养和安全的食物，保证所有人免于饥饿；

(c) 确保能够得到基本住所、住房和卫生条件，及保证充分供应安全的饮用水；

(d) 根据世界卫生组织制定的《必需药品行动纲领》，提供必需药品；

(e) 确保普及免费的小学义务教育；

(f) 确保社会保障计划提供最低限度的必要福利，至少涵盖必要的医疗服务、基本的住房、用水和环境卫生、食品以及最基本的教育。

19. 社会保障权可以成为消除不平等和歧视的工具。社会保障在减轻贫困和促进社会包容方面发挥着至关重要的作用。它为甚至最贫穷的人保证了有尊严的生活和收入，减轻了急剧的经济不平等的不利影响。根据国际劳工组织(劳工组织)2012年《社会保护最低标准建议书》(第202号)规定的人权标准和原则设计和实施的国家社会保护最低标准有可能有力地促进性别平等、对经济、社会及文化权利的最基本核心的尊重以及对儿童、老年人、残疾人、非正规工人和非国民等边缘化群体的保护(A/HRC/28/35, 第54段)。

20. 经济、社会及文化权利委员会在其关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第16号一般性意见(2005年)中(第22段)澄清，消除基于性别的偏见是一项贯穿各领域的义务，并在关于社会保障的权利的第19号一般性意见(2007年)中(第32段)指出，社会保障计划应消除歧视妇女的因素。社会保障方案应解决权力不平衡和妇女遭受的多种形式的歧视(例如见A/HRC/11/9, 第68段, A/65/259, 第45-66段)。⁷

21. 妇女需要从事无酬照护工作，这往往迫使她们从事非正规工作，就业状况不稳定，无法获得社会保险福利，如带薪产假、失业保险或养老金，有时还面临不安全和不健康的工作条件。⁸即使从事无酬照护工作的妇女在正规部门就业，她们的社会保险缴款通常低于男子，因为育儿或其他无酬照护工作导致她们工资较低，工作履历中断。

⁶ 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质第3号一般性意见(1990年)，第10-12段。

⁷ See also Magdalena Sepúlveda and Carly Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2012), pp. 32–33.

⁸ 见劳工组织，《职业妇女：2016年趋势》(日内瓦，2016年)。

22. 人权条约要求缔约国确保无酬照护工作不危及妇女人权(见 A/68/293)。因此,考虑到妇女承担的不平等无酬照护工作负担(包括育儿期间妇女无法平等缴费的情况)社会保险和社会援助方案,是促进两性平等的有效工具(同上,第 48-53 段)。例如,阿根廷于 2009 年实施了普遍儿童补贴,合并了几个非缴费型现金转移计划,以父母失业或妇女在非正规部门工作的儿童为重点对象。该计划旨在确保对儿童和青少年的普遍保护。该方案后于 2016 年扩大到覆盖 160 万儿童和青少年,对减少极端贫困和不平等现象产生了重大影响。该方案有效执行了劳工组织 2012 年《社会保护最低标准建议书》(第 202 号)的规定,并符合《儿童权利公约》规定的标准。⁹

23. 残疾人应在与其他人平等的基础上享有一切权利,包括社会保障权和适当生活水准权,他们的状况可以表明社会保障如何能够消除不平等和不歧视。《残疾人权利公约》要求缔约国确保残疾人获得社会保护和减贫方案,确保贫困者及其家庭有权在与残疾有关费用支出方面获得国家援助(第二十八条)。

24. 确保向残疾人提供充分收入支助的社会保护计划将促进残疾人,特别是残疾妇女的自主和充分参与社会,从而促进他们融入社会并享有与其他人平等的权利。旨在实现残疾人的融入和参与的国家社会保护最低标准可以发挥重要作用,使各国能够履行其关于残疾人权利的义务。然而,根据最新估计,全世界只有 27.8% 的重度残疾人领取残疾津贴,获得最低水平的收入保障。¹⁰

C. 以基于人权的方法确保平等和包容性

25. 不让任何人掉队不仅是为了帮助最贫困的人。它还要求所有利益攸关方以协调一致的方式共同努力,打击国家内部和国家之间的歧视和日益加剧的不平等。2017 年,联合国系统行政首长协调理事会通过了一项全系统框架,将处理不平等和歧视的当务之急置于支持各国落实《2030 年议程》工作的核心。¹¹ 该框架强调,联合国在各国的实体有必要通过旨在根据国际人权促进平等和不歧视的法律、政策、体制和其他措施,确保所有人口都能取得进步。不让任何人掉队的基于人权的方法要求,除其他外:(a) 分列数据,以确定谁、如何以及为何遭到排斥或歧视,以及谁正在经受多重和交叉形式的歧视和不平等;(b) 查明法律、政策和实践中的歧视模式,并处理导致持续数代人的不平等并使其长期延续的根深蒂固的结构性障碍和不平等的权力关系;(c) 支持所有利益攸关方、特别是最被边缘化的群体自由、积极和有意义地参与执行促进平等的政策和其他措施,以确保人人都能追究责任、获得援助和补救。利益攸关方在采取基于人权的方法确保平等和包容性方面形成了一些良好做法。

⁹ 见劳工组织,“对儿童的普遍社会保护:阿根廷”,概况介绍,2016 年 12 月;《通过社会行动促进包容:2018 年世界社会状况报告》(联合国出版物,出售品编号:E.17.IV.2)。

¹⁰ 劳工组织,《2017-19 年全球社会保护报告:提供全民社保,实现可持续发展目标》(日内瓦,2017 年),第 69 页。

¹¹ 《不让任何人掉队:不平等和歧视是可持续发展的核心》(纽约,2017 年)。

26. 肯尼亚国家统计局和肯尼亚国家人权委员会于 2017 年签署了一份谅解备忘录，为它们在可持续发展目标指标和数据收集领域的机构合作提供了框架，其重点是目标 10 和 16。在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的技术支持下，这两个机构分析了联合国人权机制的建议，制定了一份可能会掉队的 25 个人口群体的清单，并确定了 128 个可获得数据的指标。2018 年，人口普查首次列入了一套关于白化病和土著人自我认同的指标，白化病患者享有人权问题独立专家将这一办法誉为一种最佳做法。

27. 十多年来，维也纳市一直在监测其融合政策在政治参与、教育、就业、社会保护和住房等各个领域的执行情况。对收集的数据进行分类和分析使该市能够评价其政策和方案，并适应人口的各种需求。¹²

28. 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，平等和人权委员会与苏格兰人权委员会合作，制定了涵盖英格兰、苏格兰和威尔士的平等和人权衡量框架。该委员会的报告《英国是否更公平？》在关于机会平等和免受非法歧视和骚扰的部分中使用了该框架制定的指标。该研究报告涵盖的领域包括：生活；健康；教育；生活水平；表达和自尊；参与、影响力和发言权。¹³

29. 基于社区的举措对于可持续发展至关重要。经验表明，自上而下的发展方式往往会导致个人和社区丧失权能，因为他们被视为被动的观察者，而不是设计自己的发展愿景的积极参与者。支持所有利益攸关方自由、积极和有意义的参与，首先要听取社区的意见。例如，乌干达全国贫民窟居住者联合会于 2010 年在五个城市进行了参与式普查，这使得这些通常被排除在官方调查之外的非正式住区居民能够绘制他们的住区图，评估他们的需求和优先事项，并衡量他们对当地经济的贡献。肯尼亚、印度和南非等其他国家开展了这种参与式活动，这些活动改变了社区的能力及其与地方当局和联合国人类住区规划署(人居署)等其他利益攸关方的关系，并使利益攸关方和当局能够从孤立的干预措施转向更系统地规划和实施贫民窟改造方案。¹⁴ 同样，迁离影响评估使一些社区能够评估迁离的不利影响以及社区收入和资产损失以及贫困的实际代价，并将这一信息提交法院，或者利用这一信息寻求其他补救手段。¹⁵

¹² See *Monitoring Integration Diversity Vienna 2013–2016*, available from www.wien.gv.at/english/social/integration/facts-figures/monitoring.html (short version available in English and German).

¹³ See www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/britain-fairer-2018.

¹⁴ See, for example, Makau, Dobson and Samia, “The five-city enumeration: the role of participatory enumerations in developing community capacity and partnerships with government in Uganda”, *Environment and Urbanization*, vol. 24, No. 1 (April 2012). Available from <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247812438368>.

¹⁵ 见人权高专办和人居署，《失去家园：迁离影响评估》(内罗毕，2011年)和《评估强迫迁离的影响：手册》(内罗毕，2014年)。

三. 增强人民权能

30. 基于人权的可持续发展方法的一个重要方面是加强权利持有人主张其权利的能力。人权，包括经济、社会及文化权利方面的知识，使个人和社区能够表达自己的观点和意见，并参与影响其生活的决策进程。有了这些知识，他们还可以在权利受到侵犯时更好地追究机构的责任并寻求正义和补救。

A. 受教育权

31. 教育作为一项权利本身以及作为享有其他权利的一种手段的重要性，在多种背景下都得到了强调。教育是社会流动性和获得更好就业机会的重要因素。教育对于民主机构的有力运作和增强妇女反对歧视的权能也至关重要，还是健康和营养的决定因素。

32. 人权文书要求教育致力于使所有人能够有效参与自由社会，促进所有国家和所有种族、族裔或宗教群体之间的理解、容忍和友谊，以及进一步维护和平。

《儿童权利公约》为这些目标增加了发展儿童的才智和身心能力，培养对儿童父母、文化特性、语言和价值观、儿童所居住国家和原籍国的民族价值观以及自然环境的尊重。¹⁶

33. 因此，受教育权因其有利性质而对享有其他经济、社会及文化权利具有影响。它增强个人的权能，使他们能够享有和行使个人自由，参与政治和行使负责的政治公民意识，参与劳动力市场和经济活动，享有和行使社会平等和其文化的保护。

B. 食物权、健康权、住房权、水和卫生设施权

34. 个人健康是增强其权能的一个基本先决条件。如果一个人长期营养不良或健康状况不佳，或被迫生活在不稳定的环境中，没有适当的住房、安全饮用水和卫生设施，他或她就会陷入贫困、排斥和丧失权能的恶性循环。随着《2030 年议程》的通过，国际社会通过可持续发展目标加强了承诺和努力，致力于消除或大幅减少贫困、饥饿和营养不良，并改善健康、住房、水和卫生设施。

35. 秘书长 2016 年关于经济、社会及文化权利的报告(A/HRC/34/25)着重指出了两项趋于一致的议程——经济、社会及文化权利与可持续发展目标框架之间的联系。由于可持续发展目标切实反映了经济、社会及文化权利的内容，包括确保这些权利的可得性、易得性、可接受性和质量的必要性，这些权利可以进一步指导国家一级落实可持续发展目标的努力。

36. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)理事会 2004 年通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》载有经济、社会及文化权利为增强人民权能提供的实际指导的一个例子。《自愿准则》载有 19 项准则，其中纳入了经济、社会及文化权利委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见

¹⁶ 见《经济、社会及文化权利国际公约》，第十三条第一款；《儿童权利公约》第二十九条；儿童权利委员会关于教育的目的的第 1 号一般性意见(2001 年)。

(1999 年)的大部分内容,以及会员国、非政府组织和其他行为方在国家一级推进食物权时应考虑的其他规定。例如,关于法律框架的准则 7 呼吁各国在其国内法中承认食物权。关于支持弱势群体的准则 13 鼓励各国系统地对粮食不安全和脆弱性进行分类分析,并为粮食援助制定透明和非歧视性的标准,以便不使任何人掉队。

37. 自《自愿准则》通过以来,全世界在法律承认食物权方面取得了重大进展。拉丁美洲起到了带头作用,阿根廷、巴西、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和委内瑞拉玻利瓦尔共和国通过了载有食物权内容的关于食物和营养的法律。在《自愿准则》的基础上,粮农组织概述了在国家一级落实食物权的五个步骤:(a) 倡导和培训,以增强个人主张食物权的权能;(b) 收集信息和评估,以查明有可能掉队的权利持有人;(c) 提供司法救助的途径,增强权利持有人在权利受到侵犯时寻求补救的权能;(d) 进行有效的行动、战略和协调,使权利持有者本身有意义地参与其中;(e) 通过应用基于权利的监测来衡量影响。¹⁷

38. 获得安全饮用水和卫生设施对于有尊严地生活和维护人权至关重要。然而,数十亿人仍然无法享有这些基本人权。妇女,特别是女童,受缺乏安全饮用水和卫生设施的影响最为严重。有必要加大努力,为他们提供加强能力和参与的机会。这意味着减轻他们取水负担并通过充足的卫生服务保证尊严。缺乏这种服务往往会使女童无法上学和发展增强自身权能的手段。

39. 参与式水管理方法的一个说明性实例是,在肯尼亚基苏木的大型非正规住区,基苏木供水和污水公司在其大规模供水网络的各个网点安装了计量室,并任命了总操作员,这些操作员由每个社区选定,在计量室负责管理供水。这种方法旨在改善供水服务,促进利益攸关方更多地参与决策。随着时间的推移,这种方法对居民获得服务的范围和质量都产生了积极影响。2012 年,该项目通过 366 个服务亭和 590 个个人家庭联络点为约 64,000 人提供了服务。水的价格从每 20 升 0.20 美元下降到 0.03 美元,缺水情况也有所减少。妇女和儿童取水的距离更近了,花在取水上的时间也更少了。居民同时也是主操作员,这增强了他们影响公用事业的决策的权能。

C. 工作权

40. 工作作为一项人权,不仅对实现其他人权至关重要,也是人的尊严不可分割的固有部分。¹⁸ 体面工作不仅仅意味着经济赋权:它是平等、尊严、公正和人的发展的关键,是社会参与,也是个人和集体自我实现的重要条件(A/HRC/31/32,第 56 段)。今天,得不到教育、就业或培训的青年,特别是女青年的人数多得惊人。在找到工作中的人中,有许多在不稳定或非正式的情况下工作。当这些年轻人找不到工作或被迫从事低薪工作和在次优条件下工作时,这种情况粉碎了他们的尊严感和希望,也加剧了他们的不满和挫折感。这种情况除了使他们更容易陷入贫困和边缘化之外,还可能导致社会动荡和极端主义。

¹⁷ 《实践中的食物权:在国际一级的落实》(罗马,2006 年)。

¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会,关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年),第 1 段。

41. 工作权在国际人权法中得到了广泛承认，包括《世界人权宣言》(第二十三和第二十四条)和《经济、社会及文化权利国际公约》(第六、第七和第八条)。工作权包括以下相互依存和相辅相成的方面：(a) 人人有权从事自由选择的生产性工作，确保其本人及其家庭不受歧视地过上有尊严的生活；(b) 在工作场所享有有利于满足个人需要和实现相关自由的经济和环境条件权利，包括不被任意剥夺工作的权利；(c) 与在工作场所的安全、安保和尊严有关的适当的物质条件；(d) 公正有利的社会条件，包括劳工权利、家庭假期和性别平等。

42. 实现工作权和增强经济权能仍然是世界各地许多妇女面临的重大挑战。女性劳动者的失业率高于男性。从事兼职和临时合同或自营职业等非标准形式就业的妇女比例过高，非正规经济中的妇女比例也过高，非正规经济行业的特点是工作条件差，工作没保障和缺少社会保护(A/HRC/34/29, 第 15 段)。歧视性法律和做法以及无酬的家务和照护责任使妇女无法获得平等的工作机会和体面工作条件，包括同工同酬。增强妇女的经济和社会权力的努力必须解决工作权中与性别相关的问题，因为损害平等和尊严的社会偏见和不利因素也反映在劳动力市场中。改善妇女工作机会的措施之一是建立专门机构，特别关注妇女面临的障碍，并帮助她们找到和获得现有的就业机会。¹⁹ 这些专门机构必须促进平等和无障碍，推动劳动力市场不加歧视地向所有人开放。

D. 享受科学进步及其应用所产生的利益的权利

43. 我们生活在一个日益相互关联的世界中，正在经历一场规模和速度前所未有的变革，时时刻刻地影响着每一个人。科学和技术在全球和地方的联系和进步中以及在我们对所居住的世界和我们的生活方式的理解中发挥着核心作用。

44. 《世界人权宣言》(第二十七条)和《经济、社会及文化权利国际公约》(第十五条第一款(乙)项)都载有享受科学进步及其应用所产生的利益的权利。这项权利力求确保公平分配实现社会经济和社会进步的知识和工具。它还包括获得科学的物质利益的权利，例如获得药物、医疗、农业改良和其他技术的权利。

45. 直到最近，科学界和人权界才开始较多地考虑这项权利；目前正在探讨这项权利的影响和潜力，包括经济、社会及文化权利委员会 2018 年 10 月举行的一般性讨论日。²⁰

E. 参与权和知情权

46. 参与权是一项重要的人权原则，在促进民主、法治、社会包容和经济发展以及减少不平等和社会冲突方面发挥着至关重要的作用。它是基于人权的可持续发展方法的一个基本要素，旨在增强个人和群体的权能，消除不平等和歧视，它也是目标 16 及其具体目标 16.10 下的一项重要承诺。

¹⁹ 同上，第 12 和第 26 段。

²⁰ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/Discussion2018.aspx。

47. 《世界人权宣言》第二十一条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条²¹ 承认公众参与决策的权利。这些条款规定了公民参与公共事务的权利的关键要素，包括影响他们生活的决策进程。²²

48. 确保社会各部门的及时和有意义的参与，使当局能够加深对其现有框架和工具中的挑战和差距的理解；查明政策选择的潜在影响；制定适当的政策和战略；平衡冲突的利益。

49. 解决不平等问题需要关注边缘化群体和弱势个人。从这个角度来看，参与式决策，包括这些群体和个人的充分代表性，是在起草法律、政策和方案时听取这些社区和群体的意见并消除他们关切的一个重要手段。由于组织真正的协商和参与可能会涉及经费问题，因此应提供适当的预算经费，以便利民间社会在政策和方案层面参与发展规划进程(A/HRC/39/51, 第 66 段)。

50. 在尊重生命医生国际组织诉国民议会议长等人一案中，南非宪法法院着重指出了社区在立法过程中的作用这一重要问题，并指出，社区的参与：

提高了参与者的公民尊严，使他们的意见能够被听取和考虑。这种参与促进民主和多元包容的精神，本着这种精神制定的法律可能被广泛接受并在实践中产生效力。……在像我们这样在财富和影响力方面存在巨大差异的国家中，参与式民主对那些相对缺乏权能的人特别重要。²³

51. 确保有意义的参与需要人们事先掌握必要的信息，以形成和表达他们的观点和意见，并做出知情选择和决定。《世界人权宣言》(第十九条)和《公民权利和政治权利国际公约》(第十九条)规定的表达自由权包括寻求、接受和传递信息的自由。

52. 获得信息的权利本身不仅是一项权利，而且是实现其他权利的一种基本手段。例如，在人权与环境方面，经济、社会及文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)指出，个人应该能够充分和平等地获得有关水和环境的信息(第 48 段)。在欧洲，欧洲经济委员会(欧洲经委会)《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约关于水与卫生议定书》(第 5 和第 6 条)和欧洲经委会《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》也都将参与和获取信息的权利作为重要组成部分。此外，经济、社会及文化权利委员会在关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)中强调，信息可获取性是获得健康权的一个重要方面，包括寻求、接受和传递有关卫生问题的信息和意见的权利(第 11 和第 12 段)。

²¹ 其他几项国际条约也有类似规定，包括：《经济、社会及文化权利国际公约》(第八条)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七和第八条)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(寅)项)；和《残疾人权利公约》(第四条第三款、第二十九条和第三十三条第三款)。

²² 关于更多的指导，见《关于各国切实落实参与公共事务权的准则》(A/HRC/39/28)，理事会第 39/11 号决议鼓励各国政府和其他方面在制定关于平等参与政治和公共事务的政策和措施时考虑该准则。

²³ Maritza Prada Formisano, *Empowering the Poor through Human Rights Litigation: Manual* (Paris, 2011, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), p. 17.

53. 在制定和执行公共政策时提供信息和透明度有助于更好地保护人民获得基本服务的权利。如果没有关于健康权、住房权或工作权状况的信息，人们就无法监测他们的权利受到尊重的程度，因此也无法主张自己的权利。在世界各地，预算过程的透明度使得公众能够就支出进行知情辩论，并最终有助于增加用于教育、卫生、福利、就业和住房的资金。²⁴ 因此，通过立法等方式促进公众获取信息，对于实现可持续发展目标，特别是目标 16 至关重要。²⁵

F. 利用经济、社会及文化权利的可审理性增强权能

54. 经济、社会及文化权利的一个独特特征是，它们可能通过法律途径增强人们的权能。经济、社会及文化权利委员会申明，所有《公约》权利至少具有一些重要的可由法院审理的方面，²⁶ “必须在国内法律秩序中以适当方式承认国际规范，必须向受到伤害的个人或群体提供适当的纠正或补偿，必须建立追究政府责任的适当手段”。²⁷

55. 在人民公民自由联盟诉印度联盟等一案中，印度最高法院审查了一些诉状，内容涉及在官方宣布的饥荒时期，尽管政府储备中还有过量的粮食，仍发生了一些与饥荒相关的死亡事件。法院裁定，《宪法》第 21 条所载的生命权由于粮食计划的失效而受到危害。法院命令实施饥荒法规，定量供应商店以固定价格向生活在贫困线以下的家庭提供粮食，向所有没有生计手段的人发放免费粮食配给卡，开展宣传运动，州政府逐步在学校实施午餐计划。该案产生了巨大影响：它为印度就更重要的饥饿和营养不良问题进行辩论开启了一个论坛，动员了更大规模的食物权运动，促使政府采取行动，并在区域和国家两级设定了责任界限。²⁸

²⁴ 见人权高专办，《通过政府预算实现人权》，2017 年。

²⁵ 自 2000 年以来通过的关于获取信息的法律实例包括：阿根廷(《获取公共信息法》，2016 年)；亚美尼亚(《信息自由法》，2003 年)；阿塞拜疆(《信息获取法》，2005 年)；孟加拉国(《知情权法令》，2008 年第 50 号)；智利(《获取公共信息法》，2009 年)；中国(《中华人民共和国政府信息公开条例》，2007 年)；塞浦路斯(《获取公共部门信息法》，第 184(I)/2017 号法)；多米尼加共和国(《获取公共信息法》，2004 年第 200-04 号)；厄瓜多尔(《透明度和获取信息法》，2004 年)；萨尔瓦多(《获取公共信息法》，2011 年)；德国(《信息自由法》，2005 年和 2013 年)；印度(《知情权法》，2005 年)；伊朗伊斯兰共和国(《传播和自由获取信息法》，2008 年)；牙买加(《获取信息法》，2002 年)；利比里亚(《信息自由法》，2010 年)；马尔代夫(《知情权法》，2014 年)；巴基斯坦(《信息自由法令》，2002 年)；卢旺达(获取信息法，第 04/2013 号法律)；斯洛文尼亚(《获取公共信息法》，2003 年)；南非(《促进获取信息法》，2000 年)；斯里兰卡(《知情权法》，2016 年第 12 号)；坦桑尼亚联合共和国(《获取信息法》，2016 年)；土耳其(《知情权法》，2003 年)；乌干达(《获取信息法》，2011 年)；津巴布韦(《信息获取和隐私法》，2002 年)。其中许多国家还公开了重要的预算文件，从而确保获得信息能够促成公民的有效参与。国际预算伙伴关系组织在其 2017 年公开预算调查中公布的公开预算指数列出了下列国家，这些国家提供了大量预算信息，得分高于 61 分(满分 100 分)：多米尼加共和国、德国、斯洛文尼亚和南非。

²⁶ 经济、社会及文化权利委员会，关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 10 段。

²⁷ 同上，第 2 段。

²⁸ 人权高专办，《向谁问责？人权与 2015 年后发展议程》，第 40 页。

56. 在南非，政府的一项政策限制指定的研究和培训场所以外的公立医院和诊所的医生开出减少艾滋病病毒母婴传播的药物，甚至是在医学上有迹象表明药物效果并且有足够的设施进行孕妇检测和咨询的情况下也是如此。2002 年，在卫生部长等诉治疗行动运动一案中，宪法法院认定，该政策不符合《宪法》规定的人人享有保健服务的权利。法院命令政府审查其获得艾滋病病毒/艾滋病治疗的政策，以期将提供奈韦拉平(用于艾滋病病毒呈阳性的孕妇的一种抗逆转录病毒药物，可以避免成千上万不必要的感染和死亡)的处方权扩大到医院和诊所；并采取合理措施将检测和咨询设施扩展到整个公共卫生部门。²⁹

57. 在 2014 年，纳米比亚最高法院维持了高等法院先前的裁决，即公立医院的医务人员未经三名艾滋病病毒抗体阳性妇女同意对她们进行绝育的行为侵犯了她们的权利，这是非洲在承认和保护艾滋病病毒抗体阳性妇女权利方面迈出的积极步伐。强迫和强制绝育在许多国家都是常见问题。被强行绝育的妇女经常遭到污辱，终身被公众蔑视。虽然法院没有找到足够的证据来确定这些妇女是因艾滋病病毒阳性而被绝育的，但法院确定，这些妇女已经证明她们没有正式同意进行绝育手术。法院随后强调，“个人自主和自决是我们的判例在这一法律领域应该遵循的首要原则”，并宣布“病人在决定是否接受选择性医疗程序方面拥有最终决定权”。³⁰

G. 国家人权机构的作用

58. 国家人权机构可发挥重要作用，通过提高认识、监测落实情况和提供技术咨询、能力建设以及补救和救济途径，增强人民实现经济、社会及文化权利的能力。正如经济、社会及文化权利委员会指出的那样，这一潜力尚未得到充分利用，因为许多这类机构缺少采取这些行动的授权或能力，或者对这些权利重视不足。³¹

59. 越来越多的国家人权机构积极参与执行可持续发展目标。在第十二届促进和保护人权国家机构国际协调委员会国际会议通过的 2015 年《关于国家人权机构在执行〈2030 年可持续发展议程〉方面的作用的梅里达宣言》中，国家人权机构承诺在相互能力建设和分享经验方面进行合作，促进以基于人权的方式执行《2030 年议程》。

60. 一些国家人权机构一直在积极发展人权监测与国家执行可持续发展目标工作之间的协同作用。例如，在阿根廷，监察员正在与民间社会、大学、公司和政府机构合作，在保护人权与有效执行可持续发展目标方面发挥着独特的纽带作用。截至 2017 年 7 月，监察员办公室启动了 57 项与可持续发展目标明确相关的调查。监察员办公室查明了普遍定期审议期间提出的建议与可持续发展目标之间的

²⁹ 另见人权高专办，《经济、社会及文化权利常见问题解答》，第 31 页。

³⁰ 纳米比亚共和国政府诉 L.M.等人案，第 SA 49/2012 号案件，[2014] NASC 19，第 105-106 页。

³¹ 关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用的第 10 号一般性意见(1998 年)，第 3 段。

重叠问题，以加强处理这些问题的协同作用。其他一些国家人权机构也进行了类似的摸底调查工作。³²

H. 公民空间的作用

61. 《2030 年议程》是“一个民有、民治和民享的议程”（第 52 段）。民间社会在维护《联合国宪章》的三大支柱——和平与安全；发展；人权——方面发挥着重要作用。然而，要使民间社会能够为执行可持续发展目标作出有意义的贡献，就必须有一个能够自由开展活动的有利环境。一些国家人权机构对世界范围内各国政府越来越倾向于采用限制性法律和政策表示关切，这些法律和政策造成了民间社会空间的缩小。这进而又阻碍了民间社会和国家人权机构更系统地参与可持续发展目标执行和监测进程的各个阶段。³³

62. 只有对《2030 年议程》及其可持续发展目标的执行、监测和后续活动进行公开和自由的公开辩论（包括所有相关利益攸关方——政府、私营部门、国家人权机构和更广泛的民间社会），以确定在国家和地方层面实现这些目标的适当解决方案，可持续发展才能取得成功。这需要采取有效措施，保护和监测公民空间，并在各级确保负责、透明和参与式的治理，这也是目标 16 下的承诺的一部分。

四. 结论和建议

63. 增强人民权能并确保平等和包容性是基于人权的可持续发展方法的核心。经济、社会和文化权利及其他相关人权的规范框架为各国和其他利益攸关方以更有效和包容的方式实施可持续发展目标提供了指导。

64. 本报告强调，会员国和其他利益攸关方可采取一些行动，以增强人民的权能，并在执行《2030 年议程》过程中确保平等和包容性。这些措施包括：

(a) 利用国际人权标准以及人权机制的分析和建议，查明在每个国家中谁被落在后面、被边缘化或受到歧视以及这种现象的根源，确定消除歧视和不平等的必要措施；

(b) 加强收集和分析尽可能按禁止的歧视理由分类的数据的能力；

(c) 推广使用人权指标和基于人权的数据收集和分类方法；

(d) 解决边缘化和排斥的根源问题，消除事实上和法律上的不平等；

(e) 消除社会中多种原因和类型的不平等，包括消除政治不平等、社会和环境不平等以及歧视；

³² See Nadja Filskov, *National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals* (Global Alliance of National Human Rights Institutions, 2017).

³³ 见国家人权机构全球联盟，“保护和扩大公共辩论及所有民间社会行为方参与落实可持续发展目标和人权的空间”，背景文件，2016 年。

(f) 确保所有利益攸关方，特别是最边缘化和有可能被落在后面的利益攸关方能够自由、积极和有意义地参与执行落实《2030 年议程》的政策和其他措施，以确保人人都能追究责任、获得援助和补救；

(g) 进一步加强国家人权机构监测公民空间及推动国家执行可持续发展目标的作用和能力；

(h) 培养人权文化，这有助于建设欢迎尊严、平等、包容、尊重法治、廉正和多样性的社会。
