



第七十七届会议

暂定项目表\* 项目 68(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

极端贫困与人权问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特根据  
人权理事会第 44/13 号决议提交的报告。

\* A/77/50。



## 极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特的报告

### 禁止基于社会经济劣势的歧视：消除贫困的关键手段

#### 摘要

在本报告中，极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特讨论了针对贫困者的歧视如何产生影响，以及如何加以解决。他认为应加强反歧视框架，从而有效禁止基于社会经济劣势的歧视。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 歧视穷人 .....	5
A. 歧视穷人现象的系统性 .....	6
B. 就业 .....	6
三. 在反歧视法中将社会经济劣势作为“嫌疑”理由 .....	8
A. 贫穷是歧视的根源之一 .....	8
B. 法院的作用 .....	11
C. 挑战 .....	12
四. 反歧视立法综合框架 .....	14
五. 扶持行动的作用 .....	16
六. 交叉性的影响 .....	17
七. 结论 .....	20

## 一. 引言

1. 贫困者在日常生活中不时遭到歧视。歧视限制了贫困者获得就业、教育、住房或社会服务。歧视会导致某些社会产品或方案无法惠及贫困者，原因是官员、雇主或房东施加歧视性待遇，或由于担心福利不被用到实处。歧视阻碍贫困者申请工作或申请某些福利：因此，歧视是导致无法行使权利的一项主因。<sup>1</sup> 歧视还可能造成贫困者降低对自己或子女所能达到的成就的期望值，从而导致减少对教育的投资。<sup>2</sup> 这在一定程度上解释了为什么刑事司法系统中贫困人口占比过高，因为法官可能对他们有偏见，或在作出判决时受到针对穷人的成见影响。<sup>3</sup>

2. 2005年《基于人权减贫战略原则与指南》将贫困描述为多重剥夺“交织叠加”的过程，并与“污名、歧视、不安全和社会排斥”相关。2012年《关于极端贫困与人权的指导原则》指出，极端贫困者尤其“生活在无力感、污名化、歧视、被排斥和物质匮乏的恶性循环中，所有这些困境交织叠加”。

3. 这符合贫困者自述的贫困体验。社会歧视是2000年“穷人之声”研究报告<sup>4</sup>的一大主题。而牛津大学和第四世界扶贫国际运动则采用了让贫困者参与其中的“知识融合”法联合开展了一项研究，着重强调了“贫困不为人知的层面”，其中之一就是“社会虐待”。<sup>5</sup> 后一项研究把“社会虐待”描述为“贫困者在社区内遭受的以及由社区施加的典型对待方式”，他们往往面临成见、指责和污名：“他者化的过程是司空见惯的，[在这一过程中]贫困者被视为异类，在社会上低人一等，从事不光彩的行为，这些行为要么是致贫的原因，要么是因贫困所致”。<sup>6</sup> 社会虐待反过来又助长了机构虐待或机构伤害，意即“公共和私营机构普遍未能对贫困者的情况、需求和愿望作出适当回应”。<sup>7</sup>

4. 在随后的报告中，极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特查明了对贫困者的歧视如何产生影响，以及如何加以解决。他指出，贫困歧视主义(即针对穷人形成负面成见<sup>8</sup>)是低收入者生活体验的一部分，他还描述了社会经济权利

<sup>1</sup> 见 A/HRC/50/38 和 Laura Nyblade 等人, “Stigma in health facilities: why it matters and how we can change it”, *BMC Medicine*, vol. 17 (2019); K. Canvin 等人, “Can I risk using public services? Perceived consequences of seeking help and health care among households living in poverty: qualitative study”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 61, No. 11 (2007)。

<sup>2</sup> A/76/177, 第 32 段; 另见 A. Appadurai, “The capacity to aspire: culture and the terms of recognition”, in *Culture and Public Action*, V. Rao and M. Walton, eds. (Stanford, California, Stanford University Press, 2004)。

<sup>3</sup> S. B. Starr, “The new profiling: why punishing based on poverty and identity is unconstitutional and wrong”, *Federal Sentencing Reporter*, vol. 27, No. 4 (2015)。

<sup>4</sup> D. Narayan 等人, *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (New York, Oxford University Press, 2000)。

<sup>5</sup> R. Bray 等人, “Realising poverty in all its dimensions: a six-country participatory study”, *World Development*, vol. 134 (2020)。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> S. Liebenberg and B. Goldblatt, “The interrelationship between equality and socio-economic rights under South Africa’s transformative constitution”, *South African Journal on Human Rights*, vol. 23 (2007)。

的实现如何取决于保护贫困者免受歧视。<sup>9</sup> 加强禁止基于社会经济劣势的歧视是消除贫穷的一项关键手段，本报告将对此作出解释。

## 二. 歧视穷人

5. 将穷人刻板定型为“懒惰”、无法信守承诺或者以其他方式把贫困归咎于穷人本身，<sup>10</sup> 这种做法助长了对穷人的偏见。将贫困归因于个人失败，这在福利制度欠发达和保护力度不足的国家似乎尤其突出。<sup>11</sup> 事实上，人们越是相信他们所处的社会择优汰劣，就越可以接受不平等现象，认为这只不过是社会回报值得奖励的人并惩罚其他人的结果。<sup>12</sup> 自 20 世纪 70 年代以来，此类舆论越来越占主导地位。虽然在严重危机时期，将贫困与结构性因素(将贫困归结为社会缺乏包容)或与体制因素(如学校或企业内部晋升制度的运作方式)挂钩的解释可能得到更多认同，<sup>13</sup> 但歧视穷人的言论也可能成为人们保护自己免受从社会阶梯上滑落之苦的手段，特别是在经济不安全时期。<sup>14</sup>

6. 这种精英主义社会观将贫困描述为个人因作出错误选择或未能抓住机会而造成的结果。在这种观念之下，贫困者被划分至与社会其他人截然不同的独特群体：于是，在身份形成过程中总是伴随着偏见，在这个过程中，“我们”对应“他们”，“成功”者对应“失败”者。<sup>15</sup>

<sup>9</sup> S. Turkington, “A proposal to amend the Ontario Human Rights Code: recognizing povertyism”, *Journal of Law and Social Policy*, vol. 9 (1993)。

<sup>10</sup> J. R. Kluegel and E. R. Smith, “Beliefs about stratification”, *Annual Review of Sociology*, vol. 7 (1981); J. R. Kluegel and E. R. Smith, *Beliefs about Inequality* (New York, Routledge, 1986); J. Feagin, *Subordinating the Poor* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1975)。1980 至 2001 年期间媒体在描述穷人时，把美利坚合众国内接受公共援助的妇女刻画成懒惰、对教育不感兴趣、淫乱滥交，导致形成所谓“福利女王”的刻板印象(见 H. E. Bullock and others, “Media images of the poor”, *Journal of Social Issues*, vol. 7 (2001))。关于法国，见 S. Paugam and M. Selz, “La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles”, *Economie et Statistique*, No. 383-385 (2005)。

<sup>11</sup> C. A. Larsen and T. E. DeJgaard, “The institutional logic of images of the poor and welfare recipients: a comparative study of British, Swedish and Danish newspapers”, *Journal of European Social Policy*, vol. 23, No. 3 (2013)(发现负面报道在大不列颠及北爱尔兰联合王国更为频繁，占媒体报道的 43%，而在瑞典和丹麦则为 26%至 27%)。

<sup>12</sup> M. Sandel, *Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?*(New York, Farrar, Strauss and Giroux, 2021)。

<sup>13</sup> L.B. Nilson, “Reconsidering ideological lines: beliefs about poverty in America”, *Sociological Quarterly*, vol. 22 (1981)。

<sup>14</sup> E. Maurin, *La peur du déclassement* (Paris, Seuil, 2009)。

<sup>15</sup> 见 A/76/177，第 38-39 段，以及 H. Tajfel, “Experiments in intergroup discrimination”, *Scientific American*, vol. 223, No. 5 (1970); H. Tajfel and J. C. Turner, “An integrative theory of intergroup conflict”, in *The Social Psychology of Intergroup Relations*, W. G. Austin and S. Worchel, eds. (Monterey, California, Brooks/Cole, 1979)。

## A. 歧视穷人现象的系统性

7. 针对穷人的歧视侵蚀着生活的各个领域。在法国，一项依靠向雇主发送简历来开展的测试显示，针对简历中包含贫困指标(如使用临时收容所地址或曾在社会企业工作)的候选人，净歧视率为 30%。<sup>16</sup> 在加拿大，安大略省人权委员会开展的一项调查显示，贫困人口比任何其他群体得到的负面评价都更多：只有 39% 的受访者对接受社会援助的人抱持“略微正面”的感觉。<sup>17</sup> 在荷兰开展的研究表明，与家庭收入较高的同龄人相比，来自低收入家庭的学生从教师那里得到的关于他们应争取的中等教育水平的建议质量较低，低于小学毕业时实施的标准化测试显示的这些学生应争取的中等教育水平。<sup>18</sup>

8. 因此，在对形成社会凝聚力而言最为重要的各个领域，针对贫困者的歧视均影响了低收入者。学校往往会复制再现各种不平等，并对较富裕家庭习得的文化规范加以奖励。低收入者聚居在住房价格低廉的某些街区，但这些街区往往与就业机会联系较少，而且离污染源较近。长期失业者和缺乏社会联系的人在获得就业方面遇到的困难最大，哪怕他们有适当的合格证明。过往与保健提供者打交道时的丢脸经历，加上无力支付费用，可能会导致贫困者不愿就医。

9. 教育、住房、就业和保健：在这些不同领域遭受的歧视是交织叠加的。如果贫困者生活在贫困和偏远社区，雇主会怀疑他们由于不得不长途跋涉来上班，没有机会接触绿化区，健康因此恶化，从而可能降低他们的工作生产力。生活在低收入社区的儿童通常就读的学校未能为他们进入职场做好准备，这反过来又增加了辍学率，特别是如果这些儿童预计自己将在就业方面面临歧视，情况更是如此。这些都是自我强化的机制，需要结构性解决办法。

10. 对穷人的歧视也是系统性的，因为这种偏见广泛存在，并可能导致容易产生歧视的行为体为自己的行为找到借口，认为是针对他人态度作出的合理举动。雇主可能会料想，客户希望由外表得体并使用“正确”文化规范的员工提供服务。家长坚持让学校保持社会同质性，可能会给学校办学方向造成压力。<sup>19</sup> 某个社会的居民可能会担心，如果社区变得更加多样化，他们的物业价值就会下降，这反过来又给房东造成压力，只把房子租给与社区“合拍”的房客。此外，组织内部的歧视意味着会有更少低收入背景的人担任决策职位：因此，各项决策可能系统地对贫困者存在偏见，无视他们的具体生活经历，而且组织内的任何甄选过程都可能以增选为基础，因此削弱了背景不一样的人的机会。

## B. 就业

11. 时有论者辩称，运作良好的市场最终会把歧视作为一种非理性、因而也无法优化市场的行为加以消除，并认为各种竞争力量迟早会消除歧视。<sup>20</sup> 事实上，市

<sup>16</sup> ATD Fourth World, “France bans discrimination on the grounds of social conditions”, 2 August 2016.

<sup>17</sup> Elizabeth McIsaac, “Discriminating against the poor is legal. That must change.”, *Maytree*, 12 January 2018.

<sup>18</sup> Nederlands Jeugdinstuut, “Kind arme ouders krijgt vaak lager schooladvies”, 11 March 2020.

<sup>19</sup> 例如见 European Court of Human Rights, *Lavida and Others v. Greece*, judgment of 30 May 2013.

<sup>20</sup> G. S. Becker, *The Economics of Discrimination* (Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1957); R. A. Epstein, *Forbidden Grounds: The Case against Employment Discrimination Laws* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1995).

场留意着社会规范，并反映出主流偏见：正如房东接受那些“合拍”的租户(其他居民会觉得他们很投缘)一样，雇主也会试图招聘那些掌握了“正确”规范的雇员，认为这就符合客户的期待。<sup>21</sup>

12. 就业领域清楚说明了歧视穷人的偏见如何导致令歧视行为根深蒂固的自我强化机制。由于面临偏见，社会经济地位较低的人因此减少在获取合格证明方面的投资，而这些合格证明本可让他们获得更高收入的工作：他们在就业领域受到的歧视越多，积累人力资本的积极性就越低。歧视还导致贫困者缺乏可以产生共鸣、可以助其建立信心的学习榜样。<sup>22</sup>

13. 事实上，即使来自低收入背景的人成功受雇，假如碰上管理人员对他们有偏见(例如雇主认为他们懒惰)，<sup>23</sup> 他们也会表现不佳，从而进一步强化了这名管理人员的负面偏见。<sup>24</sup> 假如他们面临所谓的“成见威胁”，即担心被评头品足后证实负面成见所言不虚、自信心遭到削弱，<sup>25</sup> 情况则更是如此。这一点在关于少数族裔<sup>26</sup> 和关于种姓的研究中均有记载：在印度北方邦开展的一项实验显示，在公开披露了受试者所属种姓后，<sup>27</sup> 也就是当测试结果可被解释为符合人们对种姓的成见时，321 名低种姓初中生在解迷宫题时的表现(与 321 名高种姓同龄初中生相比)显著较差。

14. 由于这些根深蒂固的机制，对贫困者的负面成见不会自行消失，也不会仅靠市场竞争就能消除。事实上，对穷人的偏见最初可能是基于对低收入背景者的能力和可靠程度作出的错误假设，但这种偏见可能逐渐演变成一种“统计歧视”形式，即成为一种省钱的手段，根据对贫困和能力之间的关系作出的笼统概括，少花力气就可以作出决策。<sup>28</sup> 对于经历长期失业的人来说，“理性的羊群效应”让情况雪上加霜：潜在雇主觉得求职者一定是已经得到过其他雇主的评估，而且求

<sup>21</sup> C. R. Sunstein, “Why markets don't stop discrimination”, *Social Philosophy & Policy*, vol. 8 (1991)。

<sup>22</sup> Penelope Lockwood and Ziva Kunda, “Superstars and me: predicting the impact of role models on the self”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 73, No. 1 (1997)。

<sup>23</sup> 实证研究表明，针对长期失业的求职者的歧视主要是由于雇主认为长期失业反映出此人缺乏进取心。见 Eva Van Belle and others, “Why are employers put off by long spells of unemployment?”, *European Sociological Review*, vol. 34, No. 6 (2018)。

<sup>24</sup> Dylan Glover, Amanda Pallais and William Pariente, “Discrimination as a self-fulfilling prophecy: evidence from French grocery stores”, *The Quarterly Journal of Economics* (2017)。

<sup>25</sup> Maria Cadinu and others, “Why do women underperform under stereotype threat?”, *Psychological Science*, vol. 16, No. 7 (2005)。

<sup>26</sup> Claude M. Steele and Joshua Aronson, “Stereotype threat and the intellectual test performance of African Americans”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 69, No. 5 (1995)。

<sup>27</sup> Karla Hoff and Priyanka Pandey, “Discrimination, social identity, and durable inequalities”, *American Economic Review*, vol. 96, No 2 (2006)。

<sup>28</sup> E. S. Phelps, “The statistical theory of racism and sexism”, *American Economic Review*, vol. 62, No. 4 (1972); K. J. Arrow, “The theory of discrimination”, *Discrimination in Labor Markets*, vol. 3, No. 10 (1973)。另见 D. J. Aigner and G. G. Cain, “Statistical theories of discrimination in labor markets”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 30, No. 2 (1977)。

职者没有被录用一定事出有因。<sup>29</sup> 这种歧视是确保贫困者享有平等机会的主要障碍，法律必须进行干预，禁止这种歧视。

### 三. 在反歧视法中将社会经济劣势作为“嫌疑”理由

15. 在国际法和国内立法中，禁止歧视一般均侧重于基于身份的歧视，即禁止基于性别、种族或族裔、宗教、年龄、是否残疾或性取向等理由的歧视。这些理由被认为特别“有嫌疑”，因为它们在很大程度上是遗传的和不可改变的，这使得基于这些特征的任何差别待遇特别不可接受。此外，受此类禁令保护的各类人员历来受到歧视，因此需要法律保护。

16. 这些传统的不歧视要求在消除所谓的“横向”不平等、即社会不同群体之间出现的不平等方面发挥着重要作用。承认横向不平等对消除贫困至关重要，因为贫困者中因身份而受歧视的人比例过高。<sup>30</sup> 然而，传统的基于身份的反歧视规范在解决“纵向不平等”、即按收入或财富不同百分位数分层的人口之间的不平等时效果欠佳。在一些社会中，某些群体一方面具有性别、族裔或宗教方面的某些突出特征、另一方面也具有突出的社会经济劣势，那么这些群体内成员的身份及其社会经济状况的相关性就相对较弱。在这样的社会中，传统反歧视规范的效果尤其不理想。<sup>31</sup> 现有框架无法解决此类社会经济劣势，因为这种劣势与基于身份的劣势并不吻合。在反歧视框架中，基于社会经济背景的歧视应被视为一种专门的嫌疑理由。

#### A. 贫穷是歧视的根源之一

17. 《经济社会文化权利国际公约》第 2(2)条提到“社会阶级”和“财产”(法文：“fortune”；西班牙文：“posición económica”)与种族、肤色、性别、语言或宗教等禁止歧视理由。<sup>32</sup> 经济、社会及文化权利委员会指出，“歧视会导致贫困，正

<sup>29</sup> Felix Oberholzer-Gee, “Nonemployment stigma as rational herding: a field experiment”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 65, No. 1 (2008)。

<sup>30</sup> S. Fredman, “The potential and limits of an equal rights paradigm in addressing poverty”, *Stellenbosch Law Review*, vol. 22, No. 3 (2011)。

<sup>31</sup> R. Uprimny Yepes and S. Chaparro Hernández, “Inequality, human rights, and social rights: tensions and complementarities”, *Humanity*, vol. 10 (2019); S. Ganty, “Poverty as misrecognition: what role for anti-discrimination law in Europe?”, *Human Rights Law Review*, vol. 21 (2021)。

<sup>32</sup> 这也反映在一些区域人权文书中。《非洲人权和民族权宪章》禁止在享有该《宪章》规定的权利和自由方面的歧视，特别是基于“社会出身”和“财富”的歧视(第 2 条)。《美洲人权公约》第 1(1)条规定了平等权并禁止基于“社会出身”、“经济地位”和“任何其他社会状况”等理由的歧视。在欧洲，《欧洲联盟基本权利宪章》和《欧洲人权公约》在各自的反歧视条款中均提到“财产”和“社会出身”，《欧洲社会宪章》提及“社会出身”。欧洲社会权利委员会认为，《欧洲社会宪章》的不歧视条款(E 条)“显然包括禁止以贫困为由实施歧视”(欧洲社会权利委员会，《解释声明——第 30 条》(2013 年))；见欧洲社会权利委员会，儿童福利中央联盟诉芬兰案(*Central Union for Child Welfare v. Finland*)，2019 年 9 月 11 日，第 139/2016 号申诉(裁定实施了歧视：父母一方没有全职工作的家庭获得幼儿保育和教育的机会更有限)，或欧洲社会权利委员会，国际人权联盟联合会(人权联会)和欧洲包容协会诉比利时(*International Federation for Human Rights (FIDH) and Inclusion Europe v. Belgium*)，2020 年 9 月 9 日，第 141/2017 号申诉(裁定未实施歧视，尽管智力残疾儿童缺乏全纳教育一事对社会经济背景不佳的儿童确实造成了过大影响)。《阿拉伯人权宪章》提及“社会出身”和“财富”。



如贫困也会导致歧视”，<sup>33</sup> 委员会坚持认为这些理由应纳入《公约》缔约国通过的反歧视框架内。<sup>34</sup>

18. 委员会在关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)中重申：

不得因个人和团体属于社会中某个经济或社会群体或阶层而予以任意对待。当某人身处贫困或无家可归时，其社会和经济状况可能导致此人遭受普遍歧视、偏见和负面成见，进而导致此人拒绝接受或无法平等获得与他人同等质量的教育和医疗保健服务，以及被拒绝进入或无法平等进入公共场所。<sup>35</sup>

19. 虽然《经济社会文化权利国际公约》第 2(2)条提到“社会阶级”，但委员会更笼统地提到“个人的社会和经济状况”。的确，这一表述(也见于《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 1 条)或“社会经济劣势”的表述意义更为明确，因为“社会阶级”(或“社会出身”)一般被解释为指一个人“继承的社会地位”，<sup>36</sup> 因此与“出生”有很大的重叠(经济、社会及文化权利委员会将“出生”解释为包括“血统，特别是基于种姓或类似的继承地位制度”)。<sup>37</sup>

20. 提到“社会经济劣势”也比提到“财产”或“社会状况”更为可取，因为“社会经济劣势”是不对称的：它保护穷人或低收入者免受歧视，同时不阻止采取措施设法通过对高收入或富有的人施加特定的不利条件或负担来纠正现有的不平等现象。

21. 2020 年 11 月围绕特别报告员的任务授权开展的审查发现，全球有 66 部宪法明确提及经济差距，另有 41 部提及社会差距或其宪法规定的平等或不歧视条款中的相关概念。<sup>38</sup> 反歧视框架越来越多地提及贫困问题本身。在加拿大，《魁北克人权和自由宪章》目前已将“社会状况”列为禁止歧视的理由之一。魁北克人权委员会将这一禁止理由定义为“主要基于某人的收入水平、职业和教育程度而赋予此人的等级、社会地位或阶层”。<sup>39</sup> 根据这项规定，雇主以某人接受社会援助或因其居住权类型为由作出对此人不利的决定，或房东因假定依赖社会援助的人无力支付房租而拒绝出租公寓，均被视为实施歧视。<sup>40</sup>

<sup>33</sup> E/C.12/2001/10，第 11 段。

<sup>34</sup> 例如见 E/C.12/CAN/CO/6，第 17 段。

<sup>35</sup> 关于无家可归者，见 A/HRC/31/54，第 39 段。

<sup>36</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 24 段。另见 Martha Jackman, “Constitutional contact with the disparities in the world: poverty as a prohibited ground of discrimination under the Canadian Charter and Human Rights Law”, *Review of Constitutional Studies*, vol. 2, No. 1 (1994); S. Fredman, “The potential and limits of an equal rights paradigm in addressing poverty”。

<sup>37</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 26 段。另见 T. Kadar, “An analysis of the introduction of socio-economic status as a discrimination ground”, *Equality and Rights Alliance*, 2016。

<sup>38</sup> 通过 [www.constituteproject.org/?lang=en](http://www.constituteproject.org/?lang=en) 上提供的英文译本对各部宪法的文本进行分析。

<sup>39</sup> J.C. Benito Sanchez, “Towering Grenfell: reflections around socioeconomic disadvantage in antidiscrimination law”, *Queen Mary Human Rights Law Review*, vol. 5, No. 2 (2019)。

<sup>40</sup> 同上。

22. 在法国，一个贫困家庭被保安驱逐出博物馆，原因是保安认为他们的气味可能会干扰其他访客。此事引发了社会辩论，之后法国于 2016 年在反歧视法律框架中引入了“社会不稳定性”(“*précarité sociale*”)的提法。目前，《劳动法》把基于贫困的歧视(定义为经济脆弱性(“*la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur*”))定为刑事犯罪并予以禁止。<sup>41</sup> 这项立法修正案之所以获得通过，原因之一是贫困人口面临的污名造成大量权利得不到落实，同时这项修正案也是针对“贫困歧视主义”现象的对策之一。<sup>42</sup> 法国监察专员(Défenseur des droits)根据这项修正案，谴责学校食堂为父母未支付膳食费的儿童提供的膳食与其他儿童不同的做法，<sup>43</sup> 并谴责市长因一些儿童生活在必须被驱离的非正规住区而拒绝让这些儿童注册入学。<sup>44</sup>

23. 在南非，1996 年后种族隔离时期《宪法》的“民权法案”章节将“社会出身”列为差别待遇的嫌疑理由之一，这一表述已被解释为包括阶层；<sup>45</sup> 事实上，由于受保护理由清单是开放的，<sup>46</sup> 贫困者也可在提出歧视申诉时援引基于阶层的待遇差异作为理由，即使这种待遇与血统或出生无关，一如“社会出身”这一表述可能暗示的那样。实际上，用于执行《宪法》第 9 款的《促进平等和防止不公平歧视法》将禁止歧视理由的范围扩大到除了与身份有关的传统“嫌疑”理由之外，还包括“任何其他理由，基于该其他理由(一)造成或延续系统性劣势；(二)有损人的尊严；(三)对个人权利和自由的平等享有产生不利影响，其严重程度可与基于[传统的身份]歧视相提并论(第 1(1)(二十二)(b)款)。该法还载有一项“指导原则”，这项原则要求部长特别考虑将社会经济地位等列入禁止理由清单(第 34 款)：这一表述被定义为“因贫困、就业状况不佳或没有学历或学历低而处于不利地位的人的社会或经济状况或被认定的状况”(第 1(1)(二十六)款)。虽然该法仍有待行政部门实施，但该法明确规定，在正式实施前，法院仍可以确定“社会经济地位”构成未列入的歧视理由，或者属于该法第 1 款中已明确列入的任何理由的定义范围。<sup>47</sup> 在社会正义联盟诉警察部长一案中，原告指称专门用于在犯罪率高的贫困地区维持治安的资源不足，西开普省高等法院认定，贫困“造成系统性劣势或导致这一

<sup>41</sup> Law No. 2016-832 of 24 June 2016.

<sup>42</sup> Senate of France, report No. 507 of Philippe Kaltenbach, 10 June 2015.

<sup>43</sup> Défenseur des droits, decision No. 2018-063, 22 February 2018.

<sup>44</sup> Défenseur des droits, decision No. 2021-001, 21 January 2021.

<sup>45</sup> Constitutional Court of South Africa, *Mahlangu v. Minister of Labour*, case No. CCT 306/19, judgment of 19 November 2020, para. 18. 见 C. Albertyn and B. Goldblatt, "Equality", in *Constitutional Law of South Africa*, 2nd ed., S. Woolman and M. Chaskalson, eds. (University of Pretoria, Centre for Human Rights, 2002).

<sup>46</sup> Constitutional Court of South Africa, *Harksen v. Lane*, case No. CCT 9/97, judgment of 7 October 1997, para. 49.

<sup>47</sup> Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2000, sect. 34 (2). 见 Gideon Burnett Basson, *Poverty as a ground of unfair discrimination in post-apartheid South Africa*, LL.M. thesis, Stellenbosch University, March 2022.

劣势长期存在，损害人的尊严，或对权利和自由的平等享有产生不利影响”，因此“贫困”足以构成此类理由。<sup>48</sup>

## B. 法院的作用

24. 禁止基于社会经济劣势的歧视推动法院得以为消除贫困作出贡献。在哥伦比亚，宪法法院认为，向较低收入者提供较低劣的医疗保健构成歧视。法院宣布“经济境况不稳定”不应导致在获得保健这种基本服务方面的歧视。<sup>49</sup> 在智利，圣地亚哥一家民事法院在一起案件中认定存在基于“社会经济状况”(智利法律规定的嫌疑理由)的歧视，在此案中，市政府拒绝允许一群生活在非正规住区(*pobladores*)的家庭购买土地，原因是附近私人公寓的居民施加了压力，声称不想把“毒品贩子或罪犯”引入社区里。<sup>50</sup> 阿根廷一家联邦法院指出，贫困地区无法获得电话或因特网服务，削弱了生活在“风险区”的民众的“市场竞争力”，最终导致贫困状况延续。<sup>51</sup> 阿根廷最高法院认定，与较富裕地区相比，在贫困地区减少列车服务违反了公共服务者根据《国家宪法》第 42 条向所有用户和消费者提供“有尊严待遇”的义务。<sup>52</sup> 在南非，宪法法院认定，工伤和疾病赔偿法规不覆盖家庭佣工不仅构成对其社会保障权的侵犯，而且构成基于种族、阶层和性别的交叉歧视。<sup>53</sup> 这些案例说明了禁止基于社会经济劣势的歧视这项要求如何有助于切实享受医疗保健、住房或工作的权利，从而能够在履行义务保障这些权利最起码、最基本的内容后做得更多。<sup>54</sup>

25. 在社会经济劣势没有被明确列为歧视嫌疑理由的领域，法院仍然可以以“禁止歧视理由清单是开放式清单”为由，扩大禁止歧视的理由范围。对《印度宪法》第 14 条的解释就是一个例子。这一条款笼统保障法律面前的平等，没有具体提到社会经济上的劣势。然而，在马哈拉施特拉邦诉印度酒店和餐馆协会(舞厅)一案中，最高法院推翻了 1951 年《孟买警察法》修正案，该修正案禁止在舞厅内表演“酒吧舞蹈”，理由是这种舞蹈有伤风化，是卖淫集团和犯罪活动的幌子，但却允许在三星级酒店和与政府有关联的娱乐场所举行舞蹈表演。<sup>55</sup> 法院认为，这项

<sup>48</sup> Equality Court of South Africa (Western Cape Division), *Social Justice Coalition v. Minister of Police*, case No. EC 03/2016, judgment of 14 December 2018, paras. 61-65. 见 Delano Cole van der Linde, “Poverty as a ground of indirect discrimination in the allocation of police resources—a discussion of *Social Justice Coalition v. Minister of Police* 2019 4 SA 82 (WCC)”, *Potchefstroom Electronic Law Journal*, vol. 23, No. 1 (2020)。

<sup>49</sup> Constitutional Court of Colombia, case T-760/2008, sect. 4.4.3。

<sup>50</sup> Second Civil Court of Santiago de Chile, *Comité de Allegados La Isla/Illustre Municipalidad de Maipu*, 2016。

<sup>51</sup> Federal Civil and Commercial Court of Argentina, case No. 10 101 (2012), 5.a.3。

<sup>52</sup> Supreme Court of Justice of Argentina, *Unión de Usuarios y Consumidores v. Sec. Transporte*, 104/01, judgment of 24 June 2014。

<sup>53</sup> Constitutional Court of South Africa, *Mahlangu v. Minister of Labour*。

<sup>54</sup> Alberto Coddou McManus, *A Transformative Approach to Anti-Discrimination Law in Latin America* (London: University College London, 2018)。

<sup>55</sup> Supreme Court of India, *State of Maharashtra v. Indian Hotel and Restaurants Association (Dance Bars)*, judgment of 16 July 2013。

修正案基于一项不可接受的假设，即所谓的精英(富人和名人)比穷人更正派，有更高的道德或品格标准，而穷人则只能将就享用舞厅中质量较差的设施，因此违反了《印度宪法》第 14 条；法院还指出，这项禁令导致“来自社会和经济上较低种姓和阶层”的妇女在谋生时面临不稳定的局面。

26. 区域高级商务经理诉中央铁路南区餐饮、干果、果汁摊档福利协会一案也是例证。该案涉及在通过一项促进竞争的新政策后，火车站小型手推车经营者的执照被吊销。印度最高法院根据《宪法》中的“社会正义”概念对第 14 条作了解释：“社会正义”概念认为，法律“是设计一场和平的‘公民革命’时的手段，这场革命的其中一个要素就是工人阶级等弱势人口阶层能得到公平对待”。<sup>56</sup> 最高法院强调指出那些几乎没有或根本没有其他就业机会的人所处的弱势地位，以及他们面临变得更加贫困的风险，因此，贫困及其影响成为了确定是否有违这条平等条款的核心。<sup>57</sup>

### C. 挑战

27. 上述这些进展值得称道。然而，许多司法管辖区仍然不愿意承认有必要解决基于社会经济劣势的歧视问题。

28. 首先，时有论者声称，贫困人口是一个异质群体，贫困不是一种值得保护的“身份”，也不是个人无法改变的特征。虽然这在原则上没有错，但贫困仍然是个人难以摆脱的困境。<sup>58</sup> 此外，对穷人抱持负面成见和对他们施加不利待遇很常见，而且已有充分记载证明，这是贫困人口获得真正平等机会的障碍：虽然“穷人”也许不是一个固定不变、一旦进入即终生无法摆脱的社会群体，但“贫困歧视主义”确实存在，应该实事求是加以解决。

29. 第二，不时有人辩称，受某些公共政策或个人行为影响的低收入群体应该依靠政治进程对他们所面临的排斥提出质疑。这种论点认为，如果所有社会都必须接受至少一定程度的不平等，如果市场不可避免地会对拥有较少资源的群体不那么友好，那么就不应该相信法院能够针对可接受的不平等程度作出选择，或者相信法院可以确定在何种情况下未能顾及贫困人口的具体情况应被视为歧视：这种论点认为，此类选择归根结底属于政治性质。然而，现在有大量研究表明，人口中最富有的群体对政治制度施加过大影响，<sup>59</sup> 而且这种现象随着过去 40 年不平等的加剧而越演越烈：一项对 136 个国家 1981 至 2011 年期间状况的研究显示，

<sup>56</sup> Supreme Court of India, *The Life Insurance Corporation of India v. D. J. Bahadur and Others*, judgment of 10 November 1980.

<sup>57</sup> Shreya Atrey, “The intersectional case of poverty in discrimination law”, *Human Rights Law Review*, vol. 18, No. 3 (2018)。其他判决就不那么值得称道了。在 *Rajbala 诉哈里亚纳邦(Rajbala v. State of Haryana)* 一案中，印度最高法院维持了地方选举参选资格标准，其中包括候选人必须具备最起码的教育水平，家中必须有一个能正常使用的厕所。特别报告员认为这些要求具有歧视性。

<sup>58</sup> 见 A/76/177。

<sup>59</sup> Martin Gilens, *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012)。

“随着收入不平等的加剧，与穷人相比，富人享有更大的政治权力，其公民自由得到更大尊重”。<sup>60</sup> 事实上，在加拿大，低收入者可以援引《权利和自由宪章》第 15 款的平等条款，原因之一就是接受公共援助的人是“离散和孤立的少数群体”，他们不能指望借助民主政治进程来维护他们的利益。<sup>61</sup>

30. 最后，在一些领域以购买力为基础分配物品和服务普遍认为是可以接受的，因此，似乎难以将支付能力作为一项嫌疑理由纳入反歧视框架。然而，如果把上述“商品空间”的购买力作为获取对享受社会权利至关重要的某些物品和服务的前提，则可能会导致侵犯人权：经济、社会及文化权利委员会已指出，在诸如供水或供电、教育或保健等领域，私有化应与“公共部门的义务”齐头并进，这样才能确保利润最大化不会导致因为一些民众无力支付而将他们排除在外。<sup>62</sup> 此外，诸如水和环卫设施、<sup>63</sup> 食品<sup>64</sup> 或医疗保健<sup>65</sup> 等基本物品和服务应该始终让所有人都能负担得起。特别报告员也已提醒各国政府，工作<sup>66</sup> 和社会保障<sup>67</sup> 等其他社会经济权利也必须得到保障，不得有任何歧视。换言之，如果一个国家未能通过监管私人行为体，或通过保证收入保障水平达到足以确保所有人不论收入如何都能享受《公约》规定的全部权利，从而保障人人平等获得基本物品和服务，那么该国就可能违反了保护民众免受社会经济劣势歧视的义务。<sup>68</sup>

31. 人权事务委员会也在一起案件中认定爱尔兰违反了《公民及政治权利国际公约》第 26 条的不歧视条款。在该案中，由于爱尔兰将堕胎定为刑事犯罪，一名妇女不得不前往大不列颠及北爱尔兰联合王国实施堕胎。委员会指出，她不得不自费这样做，导致她承担了“自己难以筹集的财务费用”，并迫使她“在分娩后仅 12 小时就返回都柏林，因为她和丈夫无法支付继续在联合王国逗留所涉费用”。委员会认为这是爱尔兰未能“充分顾及她的医疗需求和社会经济状况”，因此是歧视性做法。<sup>69</sup>

32. 此外，哪怕在基于购买力的分配办法原则上可以接受的领域，基于社会经济劣势的歧视也仍可能发生，也就是尽管个人有支付能力，但他们由于收入来源或由于所居住的社区等原因而被拒绝获取某些物品或服务。房东拒绝将公寓出租给依赖社会援助的人，或服务提供者拒绝为某些贫困社区提供服务，都是在实施这

<sup>60</sup> Wade Cole, “Poor and powerless: economic and political inequality in cross-national perspective, 1981-2011”, *International Sociology*, vol. 33, No. 3 (2018).

<sup>61</sup> *Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)*, (1991) 70 B.C.L.R. (2d) 325 (S.C.) (Parrett, J.); *Schaff v. Canada*, [1993] T.C.J. (T.C.C.), para. 52.

<sup>62</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 24 号一般性意见(2017 年)，第 21-22 段。

<sup>63</sup> 同上，第 15 号一般性意见(2002 年)，第 12 和 15 段。

<sup>64</sup> 同上，第 12 号一般性意见(1999 年)，第 13 段。

<sup>65</sup> 同上，第 14 号一般性意见(2000 年)，第 12 段。

<sup>66</sup> A/HRC/50/38/Add.1，第 9、32 和 36 段。

<sup>67</sup> A/HRC/50/38/Add.2，第 24 和 73 段；A/HRC/47/36/Add.1，第 17 段和脚注 47。

<sup>68</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见(2007 年)，第 22 段。

<sup>69</sup> CCPR/C/116/D/2324/2013，第 7.10-7.11 段。



种歧视。例如，在魁北克，法院一再裁定，房东不能假定社会援助受益人<sup>70</sup> 或自由撰稿人等就业形式不稳定的人支付能力不足，从而将前来寻租的此类房客排除在外。<sup>71</sup> 在阿根廷，布宜诺斯艾利斯市监察员认为，一家电信供应商声称马德普拉塔市贫困地区据认为是“风险区”，以此为由拒绝为此地一名居民安装因特网服务，导致基于“社会地位”对此人的歧视，而“社会地位”这个理由已列入阿根廷的反歧视法。<sup>72</sup> 在美利坚合众国，低收入家庭和个人(收入不足所在地中位数收入的 50%)可以领取所谓的第 8 款联邦房屋补助券(Section 8 vouchers)，但这些人寻租通常会遭到房东的拒绝：<sup>73</sup> 费城 67%的房东拒绝考虑补助券持有者，而在洛杉矶等城市，<sup>74</sup> 拒绝率甚至更高，这种做法助长了基于种族和社会经济原因的居住隔离。<sup>75</sup> 事实上，正是为了应对这种做法，《纽约市人权法》将“合法收入来源”列为受保护免遭歧视理由之一，允许纽约市人权委员会保护租户或潜在租户免受这种形式的排斥，甚至要求被发现存在歧视的公司为使用这种补助券的居民预留公寓。<sup>76</sup>

#### 四. 反歧视立法综合框架

33. 平等待遇的要求包括四项独立的规范。<sup>77</sup> 第一，各国应保障法律面前平等，确保监管和政策框架不歧视穷人。第二，各国应保障法律提供平等保护，确保国家工作人员不实施此类歧视。这项规范应包括规定公共机构有义务主动评估其决定对不平等和贫困所产生的影响。例如在联合王国，《增强苏格兰平等责任条例》规定，苏格兰的公共机构有法律责任在作出战略决策时，“适当考虑”公共机构如何减少因社会经济劣势造成的结果不平等；<sup>78</sup> 在南非，2021 年《促进平等和防止不公平歧视修正法案》提议加强《促进平等和防止不公平歧视法》第 24 款，规定国家和公共机构有义务“消除歧视，促进并实现平等”。<sup>79</sup> 第三，为禁止歧视贫困者，各国应规范雇主和私营教育机构等私营行为体。最后，各国应通过扶持行动打击结构性或系统性歧视，保证所有人得到平等和有效的保护，免遭歧视。

<sup>70</sup> *Leroux et CDPQ v. J.M. Brouillette Inc.*, [1994] JTDPQ no 16; *Reeves et Québec (CDPDJ) v. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, [2001] JTDPQ no 13.

<sup>71</sup> *Bia-Domingo et Québec (CDPDJ) v. Sinatra*, [1999] JTDPQ no 19.

<sup>72</sup> Ombudsman of Buenos Aires, decision 26 of 2013.

<sup>73</sup> United States, Department of Housing and Urban Development, *A Pilot Study of Landlord Acceptance of Housing Choice Vouchers* (2018).

<sup>74</sup> Mary Cunningham and others, “Landlords limit voucher holders’ choice in where they can live”, Urban Institute, 20 August 2018.

<sup>75</sup> Antonia Fasanelli and Philip Tegeler, “Your money’s no good here: combatting source of income discrimination in housing”, *Human Rights Magazine*, vol. 44, No. 3 (2019).

<sup>76</sup> 见 [www1.nyc.gov/site/cchr/media/lawful-source-of-income-factsheet-for-tenants.page](http://www1.nyc.gov/site/cchr/media/lawful-source-of-income-factsheet-for-tenants.page), 2022 年 5 月 23 日访问。

<sup>77</sup> 见《公民及政治权利国际公约》，第 26 条。

<sup>78</sup> 见 [www.legislation.gov.uk/sdsi/2018/9780111038086/body](http://www.legislation.gov.uk/sdsi/2018/9780111038086/body)。

<sup>79</sup> 这意味着有义务“在现有资源范围内采取合理措施，在预算中拨出资金执行旨在消除歧视和促进平等的措施”。这项法案旨在规定公共机构有责任采取行动计划促进和实现平等(新的第 26 A 款)。

34. 在这些不同层面上，禁止基于社会经济劣势的歧视的法律条款不仅应处理直接歧视(以低收入或低财富为由作出不利决定)，还应处理间接歧视，后者遵循看似中立的标准或程序，但这些标准或程序有意或无意地对贫困者造成了过大影响。识字率、失业、<sup>80</sup> 无家可归、<sup>81</sup> 居住地(在弱势社区)、或如上所述收入来源(如依赖社会援助)或就业形式不稳定等标准都属于这种情况。<sup>82</sup> 给决策者的主观评估留下很大空间的非正规程序也许和使用正规标准一样存在问题，因为这种程序可能基于偏见，包括无意识偏见，导致穷人处于劣势。例如，房东、雇主或学校教师可能会受到口音、着装、说话方式或非言语态度的影响，所有这些都可能暴露出某人来自低收入背景。

35. 此外，未能提供合理便利顾及贫困者的个人具体情况，应作为歧视处理。一项不直接歧视贫困者、一般而言也不造成间接歧视的措施，可能仍然未能顾及贫困者所面临的具体情况及其特殊的脆弱性。在 *Lorne Walters* 诉比利时一案中，经济、社会及文化权利委员会认定违反了《经济社会文化权利国际公约》第 11(1)条，同时还违反了第 2(2)条的不歧视条款，理由是没有顾及来文提交人的个人情况，反而死板地适用了允许房东无需提供理由即可定期终止租赁的法律。<sup>83</sup> 委员会指出，来文提交人在同一套公寓里住了 25 年，一直履行合同义务，现在年事已高，收入有限，与邻居非常熟络。然而尽管如此，各方却从未探讨过有没有其他办法让他继续居住在这所公寓里。<sup>84</sup> 委员会得出结论认为，比利时应审查允许房东无故终止租约的立法，“以便可以灵活处理，采取特别措施，避免对处于社会经济劣势的老人等弱势群体的适足住房权造成过大影响”。<sup>85</sup>

36. 在教育和就业方面，提供合理便利的义务对于贫困人口而言特别重要，因为这些人的人生轨迹往往与主流不一致：例如，他们可能获得了没有编入正式文凭体系的技能或经验知识，但仍应得到重视和承认。<sup>86</sup>

<sup>80</sup> 例如，某公司拒绝与一名社会援助领取者签订购买合同，理由是假定“她没有工作，有更多闲暇制造麻烦”，这会被认定是基于社会状况的歧视。见 Wayne MacKay and Natasha Kim, *Adding Social Condition to the Canadian Human Rights Act* (Final Report for the Canadian Human Rights Commission, 2009), p. 36 (citing *Sejko v. Gabriel Aubé, Inc.*, [1999] JQ no 2858 (CQ))。

<sup>81</sup> *United Kingdom, House of Lords, R (on the application of R.J.M.) (FC) v. Secretary of State for Work and Pensions*, 25 June 2008, para. 42。

<sup>82</sup> 在爱尔兰，目前尚待通过的《2021 年平等(杂项规定)法案》将具有社会经济劣势定义为属于“社会或地理上可识别的群体的一员，该群体因下列一种或多种情况而处于劣势：(a) 贫困状况，(b) 收入来源，(c) 文盲，(d) 教育程度，(e) 地址、住房类型或无家可归状态，(f) 就业状况，(g) 社会群体口音或地方口音，或任何其他类似情况” (见 <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2021/6/eng/initiated/b0621d.pdf>)。虽然这提供了一个有用的起点，但重要的是，在列出可能间接导致歧视贫困者的理由时，必须纳入一项开放条款(例如这份《法案》中提及“任何其他类似情况”)，从而确保表面上中立的标准或做法仍可得到评估，并在发现导致事实上的歧视时得到质疑。

<sup>83</sup> *E/C.12/70/D/61/2018*，第 12.8 段。

<sup>84</sup> 同上，第 12.4 至 12.5 段。

<sup>85</sup> 同上，第 16(a)段。

<sup>86</sup> 关于南非的情况，见 Constitutional Court of South Africa, *MEC for Education: Kwazulu-Natal v. Pillay*, case No. CCT 51/06, judgment of 5 October 2007; Gideon Burnett Basson, *Poverty as a ground of unfair discrimination in post-apartheid South Africa*。

## 五. 扶持行动的作用

37. 贫困者面临的歧视因具有系统性而造成恶性循环，扶持行动政策对于打破这种恶性循环至关重要。为补偿贫困或社会排斥而在分配物品和服务时给与特惠待遇是广泛采取的做法，比如为经济状况不佳人士提供社会保障计划，或者发放助学金帮助克服受教育时的经济障碍等。但是如果适用特惠待遇的领域被视为挑战关于“是否应得”的主流舆论，比如用于获得就业或进入最令人羡慕的学校或大学，则优惠待遇不那么普遍，而且受到的争议更大。然而，如果要实现真正的机会平等，在这些领域尤其需要采取扶持行动。<sup>87</sup>

38. 在 2000 年代中期，以色列成功设计了一种基于阶层的扶持行动形式，帮助入读该国最负盛名的大学。<sup>88</sup> 这项行动不仅根据财务状况，还根据所处社区和就读高中、家庭社会经济状况(包括父母的教育和家庭规模)以及“个人和/或家庭的不利情况”来确定社会经济劣势。<sup>89</sup> 在印度，虽然《宪法》载有各种反歧视条款并禁止“划定贱民”做法(第 17 条)，但《宪法》还规定，可以采取特殊措施，“提高任何社会上与教育上落后的阶层的公民地位”，作为减少这些群体成员遭受的社会不平等现象的手段(第 15(4)至(5)条)。主要采取的办法是在公职人员办公室和教育机构(既包括公共也包括私营)中为第 341 条和第 342 条提及的种姓和部落人员预留名额，并在公共部门中为此类人员预留职位。除此之外，《宪法》第 16(4)条目前允许“为联邦认为在联邦服务中没有得到充分代表的任何落后阶层的公民预留委任职位或员额”。根据这一宪法授权，《中央教育机构(招生预留)修正法案》规定，在公共资助的高等教育机构中，27%的名额预留给“其他落后阶层”，这一政策推动了大学的社会经济多样性得到显著改善。<sup>90</sup>

39. 根据国际法，扶持行动原则上可以接受。<sup>91</sup> 事实上，人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会均指出，可能有必要消除系统性歧视。<sup>92</sup> 国内法有时并不将扶持行动视为对平等待遇原则的减损，而是将其视为该原则暗含的应有之义。<sup>93</sup> 各国法院认为此类政策并不违反不歧视原则，而应视为落实“事实上的平等”这一任务，特别是对低收入群体而言，这种看法是正确的。在拉贾斯坦邦未受资助私立学校协会诉印度联邦一案中，印度最高法院维持了 2009 年《儿童免

<sup>87</sup> A/76/177，第 44、49-50 和 60 段。

<sup>88</sup> Sigal Alon, “Insights from Israel’s class-based affirmative action”, *Contexts*, vol. 12, No. 4 (2013)。

<sup>89</sup> Sigal Alon and Ofer Malamud, “The impact of Israel’s class-based affirmative action policy on admission and academic outcomes”, *Economics of Education Review*, vol. 40 (2014)。

<sup>90</sup> Rakesh Basant and Gitanjali Sen, “Quota-based affirmative action in higher education: impact on other backward classes in India”, *The Journal of Development Studies*, vol. 56, No. 2 (2020)。

<sup>91</sup> 关于系统性处理办法，见 E/CN.4/Sub.2/2002/21。

<sup>92</sup> 人权事务委员会，第 18 号一般性意见(1989)，第 9-10 段；经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 9 段。

<sup>93</sup> 关于南非，见 section 9 (2) of the Constitution and section 14 (1) of the Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act。



费义务教育权利法》第 12(1)(c)款对未受资助的私立学校提出的要求，即一年级 25%的名额必须预留给弱势和处境不利群体的儿童，原因是最高法院考虑到了该法旨在消除“弱势人群和处境不利群体中的儿童在入学时不得不面对的经济和心理障碍”，并考虑到这一目标可以证明，对教育机构的财务自由施加合理限制有其道理。<sup>94</sup> 肯尼亚有一项政府政策规定国立学校向公立学校的学生而不是私立学校的学生提供更多机会，一家高等法院裁定这项政策成立。<sup>95</sup> 法院认为，这项措施旨在通过缩小贫富之间的不平等差距来实现事实上的平等，符合《肯尼亚宪法》第 27(6)条的规定，即国家有义务通过采取立法和其他措施充分落实平等和不受歧视的权利，包括采取扶持行动方案和政策纠正个人或群体因过往的歧视而遭受的任何不利处境。

40. 从象征意义上说，扶持行动承认贫困者由于贫困歧视主义持续存在而面临具体障碍，从而对社会上关于通过择优分配结果的主流舆论提出质疑。不同部门以及专业领域各个层级的多样性增加，也为来自贫困背景的少年和青年提供了行为榜样，拓宽了他们的志向边界。正如被称为“群际接触理论”的社会心理学分支所表明的那样，多样性增加后，针对穷人的负面成见减少了。<sup>96</sup> 例如，Gautam Rao 发现，在德里的精英学校被迫向低收入家庭的孩子提供更多名额后，对贫困儿童的负面偏见减少了。<sup>97</sup> 而在对 515 项研究进行回顾后发现，在 94%的案例中，仅仅是增加了群际接触(即增加多样性)就足以减少偏见。<sup>98</sup> 增加多样性还促进各机构作出更明智的决策，因为这些机构顾及了贫困者的生活经历，这反过来又减少了间接(包括无意识)歧视的风险；这些机构提供的服务将更加注意照顾低收入者的具体情况。

## 六. 交叉性的影响

41. 社会经济劣势在与另一种“传统”身份(如种族或性别)结合在一起时，尤其容易让人遭受歧视。反过来，身为一直以来就受到歧视的群体一员使人面临歧视风险，若此人靠低收入生活或没有钱时更是如此。只有解决了这种交叉性，才能正确理解那些集各种“被贬低的社会身份”于一身的人的经历。<sup>99</sup> 在 *Trujillo Calero*

<sup>94</sup> Supreme Court of India, *Society for Un-aided Private Schools of Rajasthan v. Union of India*, writ petition (C) No. 95 of 2010, judgment of 12 April 2012, para. 10.

<sup>95</sup> High Court of Kenya at Nairobi, *John Kabui Mwai and Three Others v. Kenya National Examination Council and Two Others*, petition No. 15 of 2011.

<sup>96</sup> 尤其是当不同群体的成员为共同目标平等合作时，负面成见就会减少：见 Gordon W. Allport, *The Nature of Prejudice* (Cambridge, Massachusetts, Addison-Wesley, 1954)。

<sup>97</sup> Gautam Rao, “Familiarity does not breed contempt: generosity, discrimination and diversity in Delhi schools”, *American Economic Review*, vol. 109, No. 3 (2019)。

<sup>98</sup> Thomas Pettigrew and Linda Tropp, “Does intergroup contact reduce prejudice? Recent meta-analytic findings”, *Reducing Prejudice and Discrimination*, vol. 93, No. 114 (2000)。

<sup>99</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 17 段。另见 Kimberle Crenshaw, “Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, No. 1 (1989); Canan Corus and others, “Transforming poverty-related policy with intersectionality”, *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 35, No. 2 (2016); Wayne MacKay and Natasha Kim, *Adding Social Condition to the Canadian Human Rights Act*。

诉厄瓜多尔一案中，经济、社会及文化权利委员会认定，由于贫困妇女在获得社会保障福利方面遇到了障碍，受到了基于性别、健康状况不佳、年龄和经济地位的交叉歧视；委员会坚持认为交叉歧视应触发“特别”或“严格”的审查。<sup>100</sup> 美洲人权法院在 *Gonzales Lluy y Otros* 诉厄瓜多尔一案中也明确承认了这一点，<sup>101</sup> 该案涉及一名儿童在输血后艾滋病毒检测呈阳性，因而承受严重的社会污名和歧视。法院除其他外提到，由于感染艾滋病毒、身为女童、身有残疾、身为生活在贫困中的儿童，<sup>102</sup> 这名儿童受教育的机会受到限制，并指出，各种特征的叠加导致了“特定形式的歧视”。<sup>103</sup> 巴西绿色牧场工人诉巴西<sup>104</sup> 案涉及某牧场的工人工作条件堪比奴隶制，美洲人权法院在讨论案情时强调，《美洲人权公约》第 1(1) 条下基于“经济地位”的结构性的歧视在此案中起到了核心影响。美洲人权法院开展了“交叉性”分析后强调，工人由于贫困、不识字并且是非洲人后裔，因而特别容易成为受害人，并特别脆弱。<sup>105</sup>

42. 为了确认交叉性，关于平等待遇的立法应将歧视界定为包括“基于一种或多种被禁止的歧视理由的做法，或多种被禁止理由叠加产生的影响”。<sup>106</sup> 在南非，《宪法》第 9(3)款明确规定，在一项申诉中可以使用多种理由(“一种或多种理由”)，从而可以处理交叉形式的歧视。这一点在阶层、种族和性别不平等紧密交织的国家尤其重要：南非宪法法院本身就回顾指出，不应将理由强行“划分为各自完全独立的类别”，因为这些理由之间往往有着“复杂的关系”。<sup>107</sup>

43. 当基于(例如)性别、种族或残疾的歧视与歧视受害者的社会经济状况交织叠加时，即使此类受害者无法证明他们受到的歧视是基于地位的传统歧视理由还是仅基于贫困，这种表述也能确保歧视受害者得到保护，免受基于(例如)性别、种族或残疾的歧视。<sup>108</sup>

44. 如果某些方案规定需要监测某些政策或条例对特定群体的影响，那么承认交叉性也很重要，以免对此类群体产生完全不同的影响。例如，印度 2005 年《圣雄

<sup>100</sup> E/C.12/63/D/10/2015, 第 19.2 段。

<sup>101</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Gonzales Lluy y Otros v. Ecuador*, judgment of 1 September 2015, para. 298.

<sup>102</sup> 同上，第 285 段。

<sup>103</sup> 同上，第 290 段。

<sup>104</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Hacienda Brasil Verde Workers v. Brazil*, judgment of 20 October 2016.

<sup>105</sup> 同上，第 339-340 段。

<sup>106</sup> Canadian Human Rights Act, s. 3.1 (as amended in 1998).

<sup>107</sup> Constitutional Court of South Africa, *Harksen v. Lane*, para 50. 另见 Constitutional Court of South Africa, *Mahlangu v. Minister of Labour* 和 Shreya Atrey, “Beyond discrimination: Mahlangu and the use of intersectionality as a general theory of constitutional interpretation”, *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 21, No. 2 (2021).

<sup>108</sup> Beth Goldblatt, “Intersectionality in international anti-discrimination law: addressing poverty in its complexity”, *Australian Journal of Human Rights*, vol. 21, No. 1 (2015).

甘地国家农村就业保障法》保障没有其他收入来源的农村家庭在公共工程项目上获得就业至少 100 天。该法若干条款及其执行条例规定，某些群体必须能优先从这个方案受益，其中包括妇女(三分之一的就业机会预留给妇女)以及“在册种姓”(达利特人，即贱民)和“在册部落”(土著社区)成员。因此，官方数据追踪妇女、在册种姓和在册部落成员从这个方案中受益的程度。<sup>109</sup> 然而，这些数据没有说明受益于该方案的妇女中有多少是在册种姓和在册部落人员，也没有说明在册种姓和在册部落人员类别中有多少妇女。因此，有可能只有极少数妇女属于在册种姓或在册部落人员，或者也有可能来自这些群体的方案参与者中，在册种姓或在册部落妇女过少。相比之下，顾及交叉性可确保不仅妇女受益，也不仅达利特人或土著社区成员受益，而且这些群体中的妇女也能受益于该方案，受益程度至少与这些群体中的妇女在农村人口中所占比例大致相称。

45. 正如南非人权委员会在其《2017 至 2018 年平等报告》中所指出，<sup>110</sup> 交叉性对于指导扶持行动政策尤为重要，以便确保此类政策不会仅惠及按性别或族裔等标准界定为受益者的目标群体中最幸运的那部分人群，而是确保既顾及社会经济因素、也顾及传统的基于身份的歧视理由。<sup>111</sup> 例如，在印度推行的扶持行动方案如果只惠及特定的种姓或族裔群体，就可能无法充分保护某些受贫困影响特别严重并历来遭到歧视的群体，如穆斯林。这些方案也可能无法处理种姓内部的差异情况，从而有可能导致这些方案主要惠及有关群体中较富裕和受教育程度较高的人(所谓的“奶油阶层”<sup>112</sup>)，却未能帮助社会与经济处境最不利的人。<sup>113</sup> 事实上，正是为了补救这一点，才在 1990 年将预留名额制度扩大为纳入“其他落后阶层”，从而在扶持行动目标受众的定义中纳入社会经济标准。印度宪法则在 2019 年进行了修订，引入了一条“关于提高公民中任何经济弱势阶层地位的特别规定”。<sup>114</sup> 这承认了种姓不再是觉察社会落后程度的唯一标准，因而是在消除基于贫困的歧视方面向前迈出的一步。同时，只要基于种姓的歧视继续存在，就必须维持专门的以种姓为基础的扶持行动方案：与基于贫困的歧视作斗争应该补充而不是削弱与其他形式的歧视作斗争。<sup>115</sup>

<sup>109</sup> 这些类别分别占 55%、22%和 18%。

<sup>110</sup> 见 [www.sahrc.org.za/home/21/files/SAHRC%20Equality%20Report%202017\\_18.pdf](http://www.sahrc.org.za/home/21/files/SAHRC%20Equality%20Report%202017_18.pdf)。

<sup>111</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/21，第 11-12 段和第 15 段。

<sup>112</sup> 在喀拉拉邦诉 N.M.托马斯案(1976 年)中，V. R. Krishna Iyer 法官指出，预留名额制度的一个危险是“这项制度的好处基本上被‘落后’种姓或阶层中最上面的奶油阶层抢走了，从而使弱势群体中最弱的人永远羸弱，而幸运的阶层则吃掉了整个蛋糕”(at 363)。在 *Indra Sawhney* 等人诉印度联邦案(1992 年)中，印度最高法院认为，对“其他落后阶层”的预留名额制度不应扩大至包括那些已经“在社会以及经济和教育方面高度领先”的人。后来对这项任务后来得到了澄清，尤其是在 *Indra Sawhney* 等人诉印度联邦案和诉 *Lachmi Narain Gupta* 案中。

<sup>113</sup> U. Bhojani and others, “Affirmative action, minorities, and public services in India: charting a future research and practice agenda”, *Indian Journal of Medical Ethics*, vol. 4 (2019)。

<sup>114</sup> Constitution 103rd Amendment Act, 2019。

<sup>115</sup> 关于尼泊尔的情况，见 A/HRC/50/38/Add.2，第 22-30 段。

## 七. 结论

46. 各国应确保其反歧视框架有效禁止基于社会经济劣势理由的歧视：对于直接或间接歧视贫困人口的规则，或没有规定必要的灵活度以便顾及贫困人口具体情况的规则，应予修订；应严禁公共当局实施此类形式的歧视；应针对私人代理人（房东、雇主、私立学校和医院）落实类似的禁止措施；为从系统性入手解决贫困人口所面临歧视，应考虑采取扶持行动。这将承认贫困歧视主义这一现实，并承认有必要切实消除贫困者在住房、就业或教育等领域面临的障碍。

47. 但是，有三点需要说明。首先，法院要切实保护贫困人口免遭歧视，就必须让贫困人口能够诉诸法院。除了提供法律援助帮助克服诉讼费用造成的障碍外，还可考虑设立专门处理歧视案件的专门法院。在南非，2000年《促进平等和防止不公正歧视法》设立了“平等法院”，提供了快速和价格低廉的补救途径，从而加大了歧视受害者诉诸司法的机会。<sup>116</sup> 这项解决办法为印度法律和政策研究中心提供了启发，该中心也将“平等法院”纳入其《平等法案》草案。<sup>117</sup> 这项解决办法同样也可以启发其他国家。

48. 第二，禁止基于社会经济劣势理由的歧视，特别是有利于扶贫的扶持行动政策，均不应被视为可替代为低收入个人提供可确保真正机会均等的支助的政策。例如，在印度，即使实行了预留名额政策，也还是注意到在大学备考、大学就读和大学学业成绩方面仍然存在差距：处境不利的学生在接受高等教育之前和整个过程中需要得到更好的指导。<sup>118</sup> 即便有更健全的反歧视框架，为了打破长期致贫的循环，也不能减少对教育、住房或社会保障的投资。<sup>119</sup>

49. 最后，在住房、教育或就业等与享受社会经济权利有关的领域禁止以贫困为由实施歧视的同时，不应转移对解决政治权力不平衡这一迫切需求的注意力。在印度，为确保公职中的代表性更加均衡，扶持行动已扩大至覆盖选举配额，从而有助于打击基于种姓的歧视：在实施此类配额后，某些街道排斥某些种姓进入的现象减少了五分之一，并在一定程度上重新分配了公职职位。<sup>120</sup> 国际达利特人团结网络认为，这些政策除了改善就业和教育机会外，另一个好处是“为达利特人提供了一些空间和信心，促使他们更坚定地主张自己的权利”。<sup>121</sup> 必须刻不容缓打造的正是这种空间和这份信心。

<sup>116</sup> 见 Dana Kaersvang, “Equality courts in South Africa: legal access for the poor”, *Journal of the International Institute*, vol. 15, No. 2 (2008)。

<sup>117</sup> Centre for Legal and Policy Research, “The Equality (Prohibition of Discrimination) Bill”, 8 January 2021。

<sup>118</sup> Surendrakumar Bagde and others, “Does affirmative action work? Caste, gender, college quality, and academic success in India”, *American Economic Review*, vol. 106, No. 6 (2016)。

<sup>119</sup> A/76/177。另见 G. Calvès and Diane Roman, “La discrimination à raison de la précarité sociale: progrès ou confusion?”, *Revue de droit du travail* (2016)。

<sup>120</sup> Victoire Girard, “Don’t touch my road. Evidence from India on affirmative action and everyday discrimination”, *World Development*, vol. 103 (2018)。

<sup>121</sup> International Dalit Solidarity Network and others, “Caste-based discrimination in India: civil, political, economic, social and cultural rights of Dalits in India”, 2008, p. 4。