



大会

Distr.: General
4 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 69(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

赤贫与人权问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转送赤贫与人权问题特别报告员玛格达莱娜·塞普尔
韦达·卡尔莫纳根据人权理事会第 17/13 号决议提交的报告。

* A/66/150。



赤贫与人权问题特别报告员的报告

摘要

赤贫与人权问题特别报告员在本报告中分析了惩罚、分割、控制和破坏生活贫穷者自主权的一些法律、条例和做法。过去三十年里，采取这种措施的情况越来越频繁，近年来的经济金融危机又使之愈演愈烈，现已成为对生活贫穷者享有人权的一种严重威胁。

各国和社会势力惩罚生活贫穷者的方式相互关联，涉及很多层面，不能孤立地加以分析。为了本报告的目的，特别报告员指出了以下四个需要关注的方面：(a) 不适当限制生活贫穷者在公共场所从事赖以维持生命行为的法律、条例和做法；(b) 同严重影响生活贫穷者的公共场所贵族化和私有化相关的城市规划条例和措施；(c) 在获得公共服务和社会福利方面施加干涉生活贫穷者自主权、隐私和家庭生活的要求和条件；以及(d) 过度和任意使用拘留和监禁，因而威胁生活贫穷者的自由和个人安全。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 贫困的现实：耻辱化、歧视、惩罚、排斥	4
三. 国际人权框架	6
A. 平等和不歧视	6
B. 对人权的正当限制	7
C. 参加决策的权利	8
D. 私有化和国家的义务	8
四. 对享有人权具有消极影响的惩罚措施	8
A. 限制生活贫困者在公共场所的行为的法律、条例和做法	9
B. 城市规划条例和措施	12
C. 获得公共服务和社会福利的要求和条件	13
D. 过度和随意使用拘留和监禁	17
五. 结论和建议	18

一. 导言

1. 本报告由赤贫与人权问题特别报告员玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳根据人权理事会第 17/13 号决议提交。报告述及发达国家和发展中国家越来越普遍的一些法律、条例和做法，这些法律、条例和做法惩罚、分割、控制和破坏生活贫穷者的自主权。

2. 报告借鉴了国际人权政策理事会 2011 年 3 月 17 日和 18 日在日内瓦主办的国际专家会议提出的文件和发表的意见。参加上述会议的有来自各个区域的人权专家、学术界、民间社会以及联合国实体的代表，他们都为特别报告员的报告¹ 提供了宝贵的意见。

3. 报告使用的“惩罚措施”的术语，一般是指惩罚、分割、控制和破坏生活贫穷者的政策、法律和行政条例。这些措施的目的和效果都不一样；在同一区域、国家、省份和城市，这些措施的目的和影响也大不相同。一些措施导致生活贫穷者被直接定罪、起诉和监禁，其他一些措施则对生活贫穷者从各个方面进行过度的管制和控制。一些措施具有惩罚性效果，例如课以重罚、失去儿童监护权、丧失领取社会福利资格、以及隐私权和自主权遭到侵犯。一些措施明确针对生活贫困者，其他措施尽管是对所有个人实行的中立色彩的法律、政策和做法，但对生活贫困者具有极为严重的影响。

4. 报告分析了其中的一些措施，借以揭示这些措施对生活贫困者享有人权造成的影响。报告解释了这些措施就是影响公共政策的那种根深蒂固的偏见和成见的结果的原因。报告强调，这些措施的消极影响相互重叠和促进，致使贫困加剧和无休无止。报告利用人权框架来显示，虽然贫困本身可能没有违反人权，但是，不时发生的国家行为或不作为造成、加剧贫困或使贫困永久化，这种行为和不作为等同于侵犯人权。就此而言，惩罚措施是对各国履行人权义务的严重威胁。

二. 贫困的现实：耻辱化、歧视、惩罚、排斥

5. 各国一直认为，贫困是人类的一种错综复杂的处境，被定义为由于持续或长期地被剥夺资源、能力、选择、安全和权力而不能享受适当的生活标准以及其他公民、文化、经济、政治和社会权利。² 贫困并不是自动的选择，而是一种多方面的处境，在没有援助的情况下，很难摆脱这种处境，如果并非不可能的话。这种处境的责任不在生活贫困者的身上；因此，各国绝不应为此处罚或惩罚生活贫困者。相反，各国必须通过广泛的措施和政策，消除造成、加剧贫困或使贫困永久化的种种条件，确保实现生活贫困者的所有经济、社会、文化、公民和政治权利。

¹ 关于会议的更多信息，请见：www.ichrp.org/en/projects/162。

² E/C.12/2001/10，第 8 段。

6. 惩罚政策反映了对于赤贫者和最弱势群体现实情况的严重误解，也反映了对他们处处受歧视和遭遇相辅相成的劣势一无所知。
7. 处罚措施与歧视性成见一拍即合，这些成见认为，生活贫困者懒惰、不负责任、对子女的健康和教育无动于衷、不诚实、不值得与之来往，甚至有罪。生活贫困者常常被说成是自身不幸的始作俑者，只有他们自己亲自“更拼命地努力”，才能为自己解围。偏颇和耸人听闻的媒体报道往往又加深了这些偏见和成见。这些报道专门针对那些作为多种形式歧视受害者的生活贫困者，例如单身母亲、少数民族、土著人民和移民。这种态度根深蒂固，影响到公共政策的制定，让决策者无法解决制度方面存在的阻碍生活贫困者摆脱困境的种种因素。
8. 生活贫困者因遭受歧视和轻蔑，往往形成对公共当局的恐惧甚至敌意，也对协助他们的机构缺乏信任。政策制定者、文职人员、社会工作者、执法官员、教师和保健提供者常常漠视生活贫困者，甚至以一种恩赐的态度对待他们。这些人还可能认识不到，也没有去支持生活贫困者为改进生活做出的努力。
9. 耻辱化和偏见态度产生一种耻辱感，阻止生活贫困者接近公共官员和寻求所需要的帮助。他们不希望由于得到已被社会羞辱过的服务而遭到更多的歧视，因此有可能不去申领粮食券和补贴等权利、入住公屋或到免费医疗诊所就诊。这导致他们被进一步隔离和排斥，进一步加剧了使贫困处境代代相传的恶性循环。
10. 在各国，不论是发达国家还是发展中国家，历史性社会分歧和权力结构决定了在与国家当局的关系方面，最贫穷和最受排斥的人永远处于不利的地位。权力不对称意味着，生活贫困者无法要求权利，也无法抗议自己的权利受到侵犯。由于不识字，缺乏信息或由于语言上的障碍，他们在与当局沟通上面临障碍，这种情况表现在移民、土著人民、少数民族和残疾人身上尤其突出。因此，他们很可能不知道、也不了解自己的权利和待遇，或是报告受到的侵害和虐待。
11. 在这方面，妇女尤其容易受到惩罚措施的伤害。由于结构方面存在的歧视，妇女在权力结构中的代表人数不足，因此，她们在同国家当局打交道时处境非常不利，无法要求自己的权利。惩罚措施给妇女造成的影响，常常较男子严重得多，原因是贫穷妇女的人数多，而接收教育、就业和经济资源的机会少，并肩负着照顾和家务的主要重担。
12. 难于打破惩罚和贫困循环的重要障碍，是生活贫困者无法获得法律援助，因为她们没有能力负担私人法律代表，而法律协助往往无法得到或不充分。在没有健全和全面法律协助的情况下，最贫穷和最受排斥的人在同当局打交道时处于愈发不利的地位，不仅是在受到刑事指控时，在遇到儿童保护案件、福利欺诈案件或驱逐和移民诉讼方面也是如此。
13. 当生活贫困者得不到法律代表或咨询时，特别是在不熟悉复杂的法律语言时，他们更有可能遇到不公正或不平等的待遇，并接受这种待遇。他们非常有可

能受到腐败的致命影响或有人要求他们必须行贿，被拘留的时间可能更长，或是如果出席审判，被判刑的可能性也更大。即便能够得到法律协助，歧视和语言上的障碍也严重影响他们寻求诉诸于司法与平反措施的方式。

三. 国际人权框架

A. 平等和不歧视

14. 不歧视和平等是国际人权规范框架的核心内容。³ 这些原则要求，相同情况下的个人应在法律和做法中获得同等的待遇。根据人权法，并非所有区别对待或待遇上的差别都等同于歧视。区别对待如果有目标并有合理的理由时，是符合平等的原则的；区别对待必须是为了一个正当的目标，所使用的手段与所寻求目的之间必须具有合理的比例关系。⁴ 因此，对生活贫困者实行差别对待(区分、排除、限制或优惠)必须符合上述标准，才能被人权法视为合理。

15. 此外，某些形式的优惠待遇采取了为弱势和处境不利群体争取福利的平等权利行动的形式，就没有被视为歧视性的，因为它们的目的“削弱和消除造成或延续实质性或事实上的歧视的条件和态度”，鼓励平等享有权利。⁵ 因此，不仅要允许致力于解决社会和经济不平衡的有利于生活贫困者的平等权利行动，根据人权法，也是各国必须这样做的。只有在待遇上的差别没有正当的目的，或是所使用的手段与要实现的目的之间没有合理的比例关系时，才存在歧视。

16. 歧视性动机并非歧视的必要内容。⁶ 因此，任何具有剥夺或影响平等享有人权的目的或效果的措施，都违法国家的人权义务。

17. 将本报告所审查惩罚措施统一起来的共同之处是，这些措施都没有充分满足这些标准。这些措施都直接或间接歧视生活贫困者，都有剥夺或影响生活贫困者享有人权和基本自由的效果。

18. 根据所列举的一些理由，歧视在禁止之列，这些理由包括“其他身份”的句子中所暗示的经济和社会地位，而《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民

³ 例如，见：《世界人权宣言》第二条；《经济、社会、文化权利国际公约》第二条；《公民及政治权利国际公约》第二和第二十六条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条；《儿童权利公约》第二条；《残疾人权利公约》第5条。

⁴ 例如，见：经济、社会、文化权利委员会第18号一般性评论；消除种族歧视委员会第14号一般性评论；Marckx诉比利时一案，欧洲人权法院，第6833/74号上诉，1979年6月13日判决，第33段；美洲人权法院第4号咨询意见，“哥斯达黎加宪法入籍规定的拟议修正案”，1984年1月19日，0C-4/84，第57段。

⁵ 经济、社会、文化权利委员会第20号一般性评论，第8段。

⁶ 经济、社会、文化权利委员会第20号一般性评论，第10和第12段；人权委员会第18号一般性评论，第9段；消除种族歧视委员会第14号一般性评论，第1段；消除歧视妇女委员会第28号一般性评论，第16段。

及政治权利国际公约》将“其他身份”列为歧视的理由。⁷ 惩罚措施选择个人为对象，因为他们的收入、相貌、讲话、地址或需要说明他们贫穷。因此，这种措施显然构成了基于经济和社会地位的歧视。

B. 对人权的正当限制

19. 人权法允许国家对某些权利加以限制，其依据是，为了公共安保、安全或秩序，公共健康或保护其他人的权利和自由的目的，实行这种限制是必要的。为使某一限制从人权法的角度来看是合法的，这种限制必须符合各种保障；这种限制必须“由法律决定”，“与这些权利的性质相符”，“完全是为了促进广泛福利的目的”以及“在民主社会内是必要的”。⁸ 允许的限制还必须符合人权法的普遍原则，因此，还必须是非歧视性的、合理的和适度。⁹ 遵守这些原则要求，例如，任何限制性措施都必须是为实现所追求目标而采取的适当手段，且限制不得较为实现所追求目标而必须实行的限制更为苛刻。

20. 考虑到人权框架的主要目标是保护个人的权利而不是允许国家实行限制，各国有责任证明，对生活贫困者行使权利所施加限制符合所有标准，因此，对所寻求目的而言是正当、合理化相称的。不符合这些标准的限制就是对人权准则的侵犯。

21. 各国常常援引所列可允许限制来为通过惩罚措施辩护。但在实践中，采取惩罚措施的动机往往是各种因素的结合。一些措施的目的是消除一切贫困的形象，例如，将城市无家可归者和乞丐迁走，以便美化城市和吸引投资和开发。其他措施的必要理由是要惠及“有资格的穷人”，或是为了满足批评“过份宽容的”社会政策的人的要求，因此，是为了争取对某一举措的政治支持。从人权的观点而言，需要对这些理由进行审慎的分析，以评估从人权法的角度而言惩罚措施是否合法，是否符合该项目的。各国绝不应施加超过为实现限制的目的所必须的更多限制措施。

22. 应特别注意惩罚措施的经济理由。经济理由不仅超出人权法所允许限制的范围，而且与执行惩罚措施的费用极其昂贵的这一现实相抵触。执行惩罚措施需要更多的执法和公共服务人员；增加刑罚和刑事司法系统中个人的数量；而且需要行政监测程序方面花费大量开支，例如经济情况调查和福利监督。

⁷ 人权委员会在其判例中重申，歧视的理由并非包罗万象，“其他身份”的涵义是没有数量限制的。另见：经济、社会、文化权利委员会，第 20 号一般性评论，第 35 段。《美洲人权公约》第一条将经济地位和社会条件明确列为歧视的一种理由。“财产”以及甚至“社会出身”等其他受禁止的歧视理由在解决财产问题方面也可能具有相关性。

⁸ 《公民及政治权利国际公约》第十八、第十九、第二十一和第二十二条；《经济、社会、文化权利国际公约》第四条；《欧洲社会宪章》第三十一条第一款；《萨尔瓦多议定书》第五条。其他地方已广泛地发展了这些要求的内容。例如，见：“关于《公民及政治权利国际公约》的各项限制条款和可克减条款的锡拉库萨原则”（E/CN.4/1985/4，附件）以及“关于经济、社会和文化权利落实情况的林堡原则”（E/CN.4/1987/17，附件）。

⁹ 见“锡拉库萨原则”的原则 10 和 16，以及“林堡原则”的原则 60（上文注 8）。

23. 在很多情况中，采用效果适得其反的惩罚措施的费用大大超过解决贫困和排斥根源可能带来的费用。如果能把用于监管、监督和拘留的资源投资于解决贫困根源和改善获得公共服务、包括社会住房的机会，各国将能够大大改善生活贫困者的生活，并确保有尽可能多的现有资源用于提高经济、社会和文化权利的享有程度。¹⁰

C. 参加决策的权利

24. 制定和实施惩罚措施时，一向都没有同生活贫困者进行过有意义的对话。生活贫困者的经验和需要总是受到忽视，这种情况加重了他们的无助感。因此，确保生活贫困者能够有效和有意义地参加决策的权利，是消除歧视和贫困的一个基本先决条件。

25. 为消除贫困采取的人权办法决定了，生活贫困者应积极、自由、知情和有意义地参加影响他们的政策的所有阶段的制定、执行和监测。不应仅仅把真正的参与理解为确认每个人和每个团体有参加公共事务的权利，¹¹ 它也是能够推动解决贫困和社会排斥的一个组成部分。通过参与赋予生活贫困者能力，也是促进社会融合和确保公共政策的制定能够满足社会最贫穷阶层的特殊需要的手段。

D. 私有化和国家的义务

26. 在发达国家和发展中国家，都存在私有化和把传统上国家开展的某些活动外包的明显趋势。尽管私有化有可能降低成本，提高效率，并因此改善服务的提供，但私有化也可能给最贫穷和最弱势的人获得公共服务的机会造成重大障碍。当国家将福利系统、保健系统和拘留中心的管理移交给谋求经济利益以及可能不在国家适当监督和控制下的私人实体时，国家便危及个人获得必要服务的能力，并促使产生可能有损生活贫困者的影响。没有确保问责和透明的机制，私人实体便可先考虑利润后考虑人，对自己的失败不承担责任。

27. 各国绝不能将私有化视为可以逃避其人权责任的手段。尽管国际人权法并不限制公共服务的私有化，但国际人权法却规定，当公共服务外包给私人公司时，各国继续负责确保质量、承付能力和覆盖面，并有责任保护个人免遭这些公司的虐待。¹²

四. 对享有人权具有消极影响的惩罚措施

28. 本节概述惩罚措施给一些人权的享有所带来后果的实例，说明此种措施对于生活贫困者造成的诸多复杂而相互关联的影响的情况。

¹⁰ 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款。

¹¹ 《世界人权宣言》第二十一条；《公民及政治权利国际公约》第二十五条。

¹² 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性评论。

A. 限制生活贫困者在公共场所的行为的法律、条例和做法

29. 各国越来越多地通过执行各种法律、条例和做法，限制人们在公共场所的行为、行动和流动，因而大大妨碍了生活贫困者的生活和生计。这些措施在各国间和各国内都有很大不同，但相同的是，都是对公共场所内被视为“不可取”的行动和行为或“妨碍行为”进行惩罚。各国为了给这些措施找理由，将被禁止的行为规定为：性质危险、与公共安全或秩序的要求冲突、干扰作为设立公共场所用途的正常活动的，或违背当局希望此种场所所具有的形象和原定想法的行为。¹³

30. 在发达国家和发展中国家，将流浪和乞讨定为非法的刑事或管制措施(例如政令)，正变得越来越流行。这些法律有几种形式：从禁止在公共场所讨钱的立法，到禁止夜间讨钱或采取“进攻性举止”讨钱的立法。¹⁴ 其中一些法律已被广泛应用，扩大到了从事任何可能要人出钱的活动，例如表演舞蹈或展示伤痕或身体畸形。在一些国家，一个人仅仅出现在某一公共场所，看不出有维持生命的手段，因此很可能是通过乞讨来维生，此种情况便属非法。¹⁵

31. 显然，这些法律和条例对于生活贫困者具有过份严重的影响。当生活贫困者无法得到国家的足够支助和协助时，他们就有可能别无选择，只能靠乞讨维持生命。因他们在没有其他生存手段情况下采取的行动而对他们进行惩罚，显然是不相称的惩罚措施。

32. 禁止乞讨和流浪，是严重违反平等和不歧视原则的行为。¹⁶ 这种措施让执法官员拥有可以使用的酌处权，使生活贫困者更容易遭受骚扰和暴力。这些措施只能推动对于最贫穷和处境最不利的人的那种消极社会态度的永久化。

33. 各国还越来越经常地对犯有同流落街头联系在一起行为和行动进行惩罚，例如：在公共场所睡觉、坐立、躺着、丢垃圾、借宿、野营或储存物品；在公共场所酗酒、在公共场所小便或不遵守交通规则乱穿马路。¹⁷ 这些条例的措辞不明确，给了执法机构很大的酌处权和执法权力，而这很有可能违法法律和宪法保障。各国将这些活动或行为定为非法，增加了生活贫困者遭受来自个人和执法官员的虐待、袭扰、暴力、腐败和敲诈的机会。

¹³ Antonio Tossi, “无家可归者和公共场所的管制——处罚穷人？”，欧洲无家可归者刊物，第1卷(2007年12月1日)，第226页。

¹⁴ 例如，见，1999年《街道安全法》(加拿大安大略)第二节；2004年《街道安全法》(加拿大英属哥伦比亚)第二节，第一款，以及1824年《流浪法》(联合王国)第三节。

¹⁵ 1959年《孟买(防止乞讨)法》第二节第一款。

¹⁶ 《公民及政治权利国际公约》第二十六条。

¹⁷ 例如，在对美国235个城市进行的调查中，33%的城市禁止在公共场所野营，30%的城市禁止在公共场所坐立和躺着。见：无家可归者与贫困问题全国法律中心和全国无家可归者联盟，“要家园不要手铐”，2009年7月。可参阅 www.nlchp.org。

34. 尽管这些条例并非明确地针对生活贫困者，但对他们的影响特别大。生活贫困者没有住房，或是获得住房的机会有限，因此，日常生活更多依靠的是公共场所。为此，除了流落街头而别无选择的个人发现，他们维持生命的日常活动有可能让自己面临刑事制裁的危险。尽管这类措施看来是中性的，但研究显示，当局针对的是生活贫困者，特别是无家可归的人。¹⁸ 这种过度实施的做法显然违背了在执行所有法律和政策时确保平等和不歧视的这一义务。

35. 这些措施的根本动机常常是要降低城市贫困的可见度，以及将投资、开发和(非贫穷)公民吸引到城市中心区。从人权法的角度来说，这些目的是不合法的，而且无法说明常常通过这些条例所实行的严厉制裁是正当的。

36. 实施这些法律的背景是，经济金融危机导致取消赎权和驱逐史无前例地增加，迫使越来越多的家庭流落街头。各国没有利用公共资金对这些家庭提供帮助，相反，却采取代价昂贵的行动对他们的行为进行惩罚。凡是没有足够公共基础设施和服务让家庭拥有可选择的地方来从事这些行动的地方，生活贫困者和无家可归者便没有可以睡觉、坐立和吃喝的存活之地。因此，这些措施有可能给生活贫困者带来非常不利的身心影响，破坏生活贫困者享有适当标准身心健康的权利，甚至等同于残忍、不人道或有辱人格的待遇。¹⁹

37. 在一些国家，将协助流落街头者的行动定为非法的法律进一步加剧了这些条例的消极影响。²⁰ 在一些国家，具体立法对民间社会组织的行动实行限制，或禁止在某种情况下提供协助。例如，在一些城市，未经许可在闹市区公园与人群分食品为非法，给向无家可归者提供食品的慈善机构和其他组织造成了障碍。²¹ 将倡导人士、活动分子和民间社会组织定罪，侵犯了结社、言论自由和集会等几项人权，破坏社会凝聚力。

38. 警察有发布反社会行为和不许停留命令的权力，公共安全法又让警察可以对个人进行“拦截和搜查”，生活贫困者因此遭受到极为严重的影响。这些措施常常范围非常广泛，而且很大程度上由警官自行决定，而他们的主观判定毋需负很大的举证责任。²² 这些条例绝大多数针对处境不利和最脆弱的群体以及他们生

¹⁸ James Farrell, “快起来，快离开：澳大利亚的警察权利和公共场所”，2011年8月将由公开民主组织出版(www.opendemocracy.org)。

¹⁹ 《世界人权宣言》第五条；《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条；《公民及政治权利国际公约》第七条；对无家可归者因不得以而在公共场所表演实行惩罚等于是残忍和不人道待遇的论点，已被美国的一些管辖区域接受。见：Pottinger 诉迈阿密市，76 F.3d 1154(第11巡回法院，1996年)；Johnson 诉达拉斯市，61 F.3d 442(第5巡回法院，1995年)。

²⁰ Mandeep Tiwana 和 Netsanet Belay, “民间社会：动了真格的取缔行动：2009-2010年全球趋势”，公民社会——公民参与世界联盟，2010年12月。可查阅：www.civicus.org。

²¹ 例如，见：《美国佛罗里达州奥兰多市法规》第18A节第1条。另见：“要家园不要手铐”(上文注17)，第11页。

²² 见：George Lavendar, “帮派禁制令惩罚的是贫穷社区”，《卫报》，2011年2月1日。

活的地区和社区。在生活贫困者中，受到多种形式歧视的人更经常地被当作目标。²³ 这些措施迎合并加强了生活贫困者很可能会参与犯罪活动这种歧视性态度，致使鄙视贫困的情况长期存在下去。例如，在某一国家，首都地铁的使用规则让警察有权将那些因为“衣着肮脏”等原因影响其他乘客的人逐出地铁。²⁴

39. 针对借街头贩卖维持生计的人采取的惩罚措施，尤其令人关切。在很多国家，街头摆摊严格受限²⁵ 或属非法，²⁶ 自街头摊贩购物亦然。²⁷ 研究显示，街头摊贩之所以要摆摊，是因为没有其他形式的收入，受教育水平低和缺乏就业机会。²⁸ 街头贩卖是最贫穷和最脆弱的人挣钱养家和维持生计的一种手段。国家在对街头摊贩实行的取缔、繁琐的许可证和街头限制时严重影响了生活贫困者谋生的权力。²⁹

40. 尽管各国可以通过合理的条例，但在决定禁止或限制街头贩卖活动的地区、日期和时间问题上，给予执法官员的酌处权往往过于广泛。这就使得街头摊贩更容易遭受执法官员、个人或帮派的欺辱。因此，他们的生命和人身安全经常受到威胁，并常常遭受贿赂、敲诈和非法没收物品的威胁。

41. 当有人骚扰街头摊贩，向他们行贿或捣毁他们的物品时，由于深刻的结构性不平等和权力的不平衡、沟通和信息障碍以及得不到法律代理，他们几乎不可能向警察提出投诉。在街头贩卖属于非法的国家，个人常常由于害怕自己受到惩罚而不敢向警察报告受到的虐待和伤害。对于那些作为遭受广泛歧视的弱势群体成员以及历史上一直与警察和当局保持一种消极关系的街头摊贩来说，这种情况尤为严重，例如妇女、移民和少数族裔。

42. 以街头为家和谋生的儿童尤其容易受到惩罚措施的伤害。街头儿童过的是一种虐待、暴力和恐惧的生活，但由于他们被污蔑为有罪和非法，他们在寻求帮助

²³ 例如，一个国家的黑人遇到警察行使“拦截和搜查”权的机会比白人高六倍，亚裔遇到的这种机会比白人高两倍。见：“警察拦截和搜查的权力针对的是少数族裔”，BBC 新闻，2010 年 3 月 15 日。

²⁴ 布达佩斯运输公司，“旅行条款和条件”，可查阅：www.bkv.hu/en/travel_conditions/terms_and_conditions_of_travelling。

²⁵ 纽约市（见：Jennifer Lee，“街头贩卖不失为消灭失业的一种途径”，《纽约时报》，2009 年 4 月 29 日）以及德班（见：Blessing Karumbidza，“惩罚穷人的生计：让非正式经商正规化对德班女商贩和移民商贩的影响”南非社会经济权力研究所，2011 年）都属于此种情况。

²⁶ 例如，在泰国（1992 年《城市法》和 1992 年《公共卫生法》的清洁和秩序问题）以及柬埔寨（《公共秩序二级法令》）的一些城市。见：Kyoko Kusakabe，“街头摊贩的政策问题：泰国、柬埔寨和蒙古研究概览”，国际劳工局，2006 年。

²⁷ Bosco R. Asimwe，“尼亚鲁根区将要对向摊贩购物者实行惩罚”，《卢旺达新时报》，2011 年 8 月 3 日。

²⁸ Kusakabe（上文注 26），第 23 页。

²⁹ 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条。

和补救方面无计可施。街头儿童受到剥削，被贩卖，被迫从事危险的工作，被武装部队和武装团伙招募，但却因为害怕受进一步惩罚和虐待而没有寻求当局的帮助。在很多情况下，生活贫困儿童出生时没有进行登记，因此，无法获得包括初级教育的基本服务。由于没有依靠，他们为了生存只能从事街头贩卖、乞讨或托钵等活动。³⁰ 当这些行动被定为非法时，他们便被推到更危险和备受虐待的处境。

43. 非常荒谬的是，惩罚与贫困和无家可归相关行为的条例常常对拿不出钱来的生活贫困者处以罚款。无法缴纳罚款的不合逻辑的结果常常是进一步的罚款，甚至判处徒刑。例如，在某一国家，仅一年内就有数千人因不缴纳法院所课罚款被监禁。³¹ 将无力缴纳罚款的人判处徒刑，不仅浪费国家的很多财政和行政资源，而且很大程度上会让生活贫困者继续遭受社会排斥和身陷经济困难。

B. 城市规划条例和措施

44. 在一些国家，以贵族化的办法改造城市、社会住房的私有化、重新开发和分区法律的通过，已经带来了将生活贫困者迁出城市中心区或迫使他们迁出的效果，不仅影响他们享有适当住房权，也影响他们的广泛权利。

45. 作为让城市更“安全”和对投资者，开发商和社会的富裕阶层有吸引力的一种手段，各国越来越多地将分区法律应用于那种排斥最贫穷和最脆弱的人的优惠土地用途上，例如：有门卫的社区、豪宅或高成本住房以及大型体育基础设施。为了“重建”、“改造”和“维护”城市“历史和文化遗产”的目的，³² 或是为了开发和基础设施项目腾出地盘的目的，³³ 当局正在将整个居民区拆除，迁走区内的居民。因此，这些地区已变得非常昂贵，生活贫困者难以重返，他们沦落到只能在廉价、交通不便、服务差、地处偏远的居民区居住。在很多情况下，生活贫困者在未获通知的情况下被强行赶走，遭受暴力侵犯，财物受损或遭到破坏。生活贫困者被赶走后很少能够获得补偿或补救，他们得不到赔偿，失去的物件无法返还本人，也得不到重新安置。

46. 这些政策不仅严重影响城市的包容性和多样性，加剧生活贫困者的被隔离和社会排斥，也给享有适当住房、工作、适当生活水准及参与文化生活的权利造成严重障碍。³⁴

³⁰ A/HRC/16/L.13/Rev.1, 第3段(e)分段。

³¹ 爱尔兰刑法改革信托基金，“2010年，6 681人因未缴纳罚款被监禁”，2011年2月2日。

³² Ayfer Bartu Candan 和 Biray Kolluoglu, “新自由主义的新空间：伊斯坦布尔的有门卫的城镇和公共住房项目”，关于土耳其的新观点，第29卷(2008年)，第16页。

³³ 见 A/HRC/4/18, 第21至24段。

³⁴ 《世界人权宣言》第二十七条；《经济、社会、文化权利国际公约》第六、第十一和第十五条；经济、社会和文化权利委员会第7、第18和第21号一般性评论。

47. 生活贫困者一旦被迁离城市的中心，便从地理上远离工作、市场、教育和保健中心。这反过来又限制他们接近城市中心、公共服务和经济资源的机会，增加了他们获得机会和交通的成本，给获得就业带来更多障碍。远离城市中心还意味着被排除在城市设施和文化生活之外，进一步加深了生活贫困者的被孤立和受排斥的感觉。

48. 穷人被隔离在公共场所之外，因大规模的国家私有化基础设施项目而变得越来越严重，特别是同奥运会和世界性足球杯赛等相关的超大型活动。在这些活动中，当局常常将生活贫困者从城市地区迁走，安置在周围的郊区，而且常常是靠强迫，没有确保给予替代住房或获得补救和赔偿的机会，粗暴侵犯了他们的适当住房权。例如，在首尔，2002年世界足球杯赛的筹备工作包括了禁止无家可归者进入城市的指定地区，而1988年奥运会期间，无家可归者被关押在城市以外的设施中。巴塞罗那和亚特兰大奥运会期间也采取了迁走无家可归者或将他们定罪的行为。³⁵ 这些举措的实际效果是让最贫穷和最受排斥的人完全无家可归，代之以他们并不需要、也无法利用的基础设施，例如旅馆、运动场所和办公楼。

C. 获得公共服务和社会福利的要求和条件

49. 各国越来越普遍地对获得公共服务和社会福利的机会施加严格的要求和条件。³⁶ 各国在为实行这些措施找理由时提到，有必要充分利用公共资源，提高有的放矢的准确性，避免依赖性和消除影响工作的因素，以及防止系统内的弊端。虽然这些关切可能是有道理的，但这些措施的影响与其要实现的目标来说完全不相称。各国对于获得服务和福利的机会提出苛刻的要求和条件，对不遵守这些要求和条件实行严厉制裁，惩罚、羞辱和损害了生活贫困者的自主权，加剧了生活贫困者克服这种局面的困难。此外，受益人对于自己的未来也一无所知，无法作长远的规划。

50. 对这些措施给予的支持，并不是因为有有力的证据说明这些措施有成效，经济上有效益，而是建筑在媒体散布的歧视性污蔑和成见之上，这种污蔑和成见将社会福利的受益人说成是懒惰、不诚实和不值得信任。要求和条件常常被颐指气使的顽固态度所破坏；决策者认为，他们是为着生活贫困者的最大利益考虑，不能相信这些人能够为自己和他们的家庭作决定。

51. 这些措施不仅损害受益人的自主权，妨碍他们作出自己的抉择，而且影响他们享有很多权利，包括参与直接影响他们本人决策的权利，³⁷ 以及私生活、家庭、

³⁵ 关于这些和其他实例，请见 A/HRC/13/20，第 18 和第 25 至第 27 段。

³⁶ 在本报告中，“社会福利”一词的使用是代表通过国家福利、社会保障和社会援助制度向个人提供的福利，包括转拨现金、粮食或粮食券；残疾或疾病抚恤金、失业补助、单身父母或儿童津贴、非缴费性社会养恤金、住房补助和教育补助。

³⁷ 《公民及政治权利国际公约》第二十五条。

住宅或通信不受国家任意或非法干涉的权利。³⁸ 由于不遵守这些苛刻的条件和要求将导致无法获得社会福利，有资格获得福利的人长期出于焦虑和恐惧之中，担心福利会被收回，并因此失去主要生存手段。生活在这种情况下的积累影响，威胁着受益人享有能达到的最高的体质和心理健康的标准的权利。³⁹

52. 很多国家要求有资格享有社会福利的人提供大量文件证明他们的资格和披露不相干的个人信息。这一过程给受益人造成极大的压力，也有损他们的人格。生活贫困者在取得官方证件方面面临几种障碍和代价。证件可能十分昂贵，获得证件对于没有固定住址或没有身份证明的人来说十分困难。这种情况在发展中国家十分普遍，这些国家的一些最脆弱和最受排斥的人，特别是妇女和少数族裔出生时并没有进行过登记。获得证件还需要同公共官员进行更多的互动，而这些官员对于生活贫困者的特殊需要的情况往往没有足够的理解。传闻证据显示，社会福利管理者对于受益人常常考虑不周或缺乏同情心，除了官僚主义的障碍外，受益人在满足常常是复杂而不透明的要求时，还必须克服在教育、识字程度和交流方面存在的差距。

53. 为了获得政治上的支持和向公众保证只有“有资格”的穷人才领取支助，接受社会福利常常附带了繁琐的条件。例如，中低收入国家的一些有条件的现金转移方案发给户主(一般是妇女)现金，以换取他们承诺做事情，例如让儿童到学校注册和确保他们上学，或是参加保健方案。虽然这些条件鼓励了对人力资本的投资，但也给妇女带来了额外负担，制定方案往往忽略了她们的需要。没有认真的两性平等观点有可能使那些有关传统家庭作用 and 责任的性别成见长期存在，并导致家庭暴力。⁴⁰

54. 在其中一些方案中，不遵守附件条件导致在不遵守的原因未作评估的情况下福利被立即取消。这常常还意味着家庭不能重新申请加入方案，尽管它们有需要，而且不遵守也属于事出有因。

55. 附加条件影响了受益人的自主权，加深了那种生活贫困者不能进行负责任的决策的成见。证据显示，如果有充足的资源，贫困家庭也能够没有附加条件的情况下，在教育和保健方面作相同的投资。⁴¹ 因此，制定和执行附加条件以及监测其执行情况所涉额外行政费用可以更好地用于扩大和支持公共服务上。

56. 各国越来越多实行的另一种条件是要求接受失业、单亲父母和残疾人补助的人必须参加就业或培训方案。尽管转让重新就业所需要的技能和知识可能是一项

³⁸ 《世界人权宣言》第十二条；《公民及政治权利国际公约》第十七条。

³⁹ 《世界人权宣言》第二十五条；《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条。经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性评论。

⁴⁰ 见 A/HRC/11/9 和 A/65/259。

⁴¹ Armando Barrientos, “消除贫困方案的条件”, 《政策和社会正义刊物》, 第 19 卷, 第 1 册 (2011 年), 第 19 页。

重要目标，但实施这些方案时常常没有保障条件，例如提供儿童保育设施，或者没有考虑到现时劳动力市场的高失业和行业迅速现代化的实际情况等结构性的障碍。方案特别强调“摆脱”福利改为就业，但却没有适当考虑受益人的实际需要，而且常常不为他们提供为获得持续、生产性和体面工作而需要得到的帮助。⁴²

57. 为确保受益人遵守条件和要求，各国常常对受益人进行深入的盘问和侵犯性调查。社会福利管理者有权就广泛的个人问题对受益人进行盘查，并为寻找欺诈活动的证据对他们的住宅进行搜查。⁴³ 不论何时提出要求，受益人都必须定期报告和披露大量的信息。在一些国家，受益人甚至必须接受强制性吸毒检查。他们还必须同意让当局对其生活进行审查，盘问他们的朋友、同事和认识的人。⁴⁴ 这些国家鼓励受益人相互间进行盘查，并通过匿名渠道向方案管理者报告违法行为。这些侵入性措施损害了受益人的个人独立，严重干扰了他们的隐私权和家庭生活权，使他们容易收到虐待和骚扰，削弱社区的团结。

58. 社会福利系统实行生物鉴别意味着，在一些国家，受益人必须接受面部识别技术、指纹成像和虹膜扫描。⁴⁵ 这些办法赋予了国家监测和干预受益人生活的广泛权力和酌处权。获得的信息经常在未经受益人同意的情况下，为了其他的目的提供给其他的当局。⁴⁶ 这种做法严重威胁个人数据的保护和查阅和管控人们信息的权利。

59. 监视政策常常把受益人当成犯罪分子一样对待，让他们感到有负罪感、焦虑和耻辱。尽管一些控制办法是必要的，但这些办法必须符合合理性和对称性的要求。例如，证据显示，国家在管理社会福利时采取的很多控制和监视办法对于社会福利欺诈行为的普及性而言不成比例。多付社会福利的情况常常是由于国家方面的行政管理错误，而不是受益人的欺诈造成的。⁴⁷ 当因受益人的责任发生多付的情况时，更大的可能是因为错误而不是欺诈造成的，当确实发生欺诈行为时，这种行为通常是涉及少量活命钱的临时起意的、低层次的欺诈。但决策者将社会

⁴² 《世界人权宣言》第二十三条；《经济、社会和文化权利国际公约》第六条。

⁴³ Falkiner 诉安大略(社区和社会服务署)一案(2002年)，59 O.R. (3d) 481(C.A.)，加拿大公民自由协会的事实陈述，第5页。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 例如，印度正在推出“印度独特识别当局”计划，根据这一计划，人们将被分配到同生物识别数据挂钩的独特识别号。见：印度识别当局，“What is Aadhaar?”，可查阅：http://uidai.gov.in/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=105。

⁴⁶ 例如，见：Anemona Hartocollis，“城市大型穷人社会福利数据库引起的关切”，《纽约时报》，2011年6月16日。

⁴⁷ Tamara Walsh 和 Greg Marston，“澳大利亚福利中多付给的情况、福利欺诈和财政困难”，《社会保障法刊物》，第17卷，第2期(2010年)，第101页。

福利欺诈说成是普遍存在的问题，划拨很多资源加以应对。政治言论过分关注社会福利欺诈，而对税务欺诈却不甚重视，其代价就是给国家造成更大的负担，并利用福利欺诈来影响公众对于贫困问题的讨论。⁴⁸

60. 社会福利欺诈和不遵守受到公众强烈的谴责，当局也大力追查处置。⁴⁹ 一旦确定存在欺诈后，结果可能是通过削减个人福利来偿还欺诈的金额，同时对个人进行刑事诉讼。⁵⁰ 当受益人被裁定有犯有欺诈行为时，他(她)便有可能终生不得进入社会福利系统。如果受益人有尚未执行的逮捕令，他们的社会福利有可能被中止，直至逮捕令已完结或给予豁免。这些措施极其严酷，将给与贫困和排斥抗争的人们带来严重的后果，使他们长期处于最初依赖社会福利的那种不利境地。

61. 被排除在社会福利帮助之外，给妇女造成的影响尤其严重，她们占了社会福利受益人的多数，通常都担负照料子女和维持家计的主要责任。剥夺妇女获得社会福利的机会将给整个家庭带来影响。此外，妇女继续囿于或重新回到受虐待关系中的可能性越来越大，如果无法获得社会福利，她们或将被迫在其他易受伤害的情况下生活。⁵¹

62. 在其他方面，妇女的私人和家庭生活也受到国家的干扰。特别是国家动辄采取儿童保护措施，给特别是妇女⁵² 以及更普遍而言生活贫困者带来全面的影响。研究显示，儿童保护措施与有关家庭的不利处境和被边缘化之间有着明显和一贯的联系。⁵³ 不能错误地认为贫困就必然忽视儿童。国家常常将贫困家庭的儿童作为儿童保护诉讼的对象，而不是将努力放在解决儿童贫困的根源上。

63. 生活贫困者常常要使出浑身解数履行儿童保护的诉讼程序，而在很多国家，这种程序极具侵入性和对抗性。儿童保护措施常常不能向家庭提供有关这一程序

⁴⁸ 例如，在一个国家，估计 2009/10 年社会福利欺诈和错误给国家造成 330 亿美元的损失，而逃税造成的损失是 400 亿美元。见：Deborah Padfield, “欺诈和错误：逃税漏税”，2011 年 7 月 20 日。可查阅：www.opendemocracy.net。

⁴⁹ M. D. R. Evans 和 J. Kelley, “税务欺骗行为和福利欺诈错了吗？二十九个国家的公众意见”，《澳大利亚社会监测》，第 3 卷，第 4 期(2001 年)，第 93 页。

⁵⁰ Walsh 和 Marston(上文注 47)，第 109 页。

⁵¹ Mary E. Baker, “出现虐待家庭母亲的两难处境：社会支助系统、监护结果和他人行为的责任”，《芝加哥大学法学院圆桌会议》，第 2 卷(1995 年)，第 13 页。

⁵² Heather Douglas 和 Tamara Walsh, “母亲和儿童保护系统”，《法律、政策和家庭国际刊物》，第 23 卷，第 2 期(2009 年 8 月)，第 211 页；Naomi Cahn, “对妇女的监督：道德论点和定罪难题”，《德保罗法律评论》，第 49 卷(2000 年)，第 817 页。

⁵³ 在一些国家，接受公共援助的家庭数量可能比接受调查以及子女因儿童虐待罪被从家中带走的其他家庭多四倍。见：Douglas J. Berharov, “儿童虐待的实际情况：重复登记和贫困”，《维多利亚社会政策和法律刊物》，第 8 卷(2000 年)，第 183-184 页。

的充分信息，而很多国家的儿童保护诉讼程序中没有经批准的免费法律援助。因此，在国家与生活贫困者家庭之间存在着严重的权力不平衡，存在着司法程序有可能导致不必要地终止或限制父母权利或其他有害儿童最高利益的结果的实实在在的危險。

64. 尽管儿童有权在安全和养育环境中成长的权利，但他们也有不与亲生父母分离的权利，除非分离符合其最大利益。⁵⁴ 儿童保护程序的重点始终应该是儿童的最高利益，而不是对其父母实行惩罚。将父母的忽视或虐待定为犯罪尽管很重要，但并非解决贫困和不利处境的办法。

D. 过度和随意使用拘留和监禁

65. 由于执法官员经常用“贫困”、“无家可归”或“不利处境”作为犯罪的一种指标，生活贫困者同刑事司法系统打交道的机率极高。他们要在刑事司法系统内施展身手或脱身，也遇到很多的障碍。因此，被捕、被拘留和监禁的最贫穷和最受排斥的人特别多。

66. 在发达国家和发展中国家，审前交保获释的限制都越来越严格，越来越不透明，例如，这些条件要求个人必须证明他们同社区的联系，有固定的住址或长期就业，或缴纳现金或交付保证金作为保证。大多数情况下，最贫穷和最受排斥的人无法按这些要求做，因此，审判开始之前他们非常可能被先行拘留。这就大大增加了他们最终被判刑的可能性：这不仅使他们处于脆弱地位，并因此更可能接受不公平的“认罪求情”或承认有罪以便能够尽快获释，而且还导致被拘留者的外观和行为举止受到影响，有损他们与律师联系和获得人品证人的能力，导致他们失去就业或社会住房，从而影响法院作出缓刑或社区服务刑罚的判决。⁵⁵

67. 无法获得适当、全面的法律援助，严重威胁生活贫困者的人权。个人在没有适当代表或咨询的情况下被判有罪的可能性更大。在被拘留期间，他们没有可以利用的手段抗议自己权利受到的侵犯，例如不安全或不卫生的条件，身心受到虐待或长期拖延，而且非常可能有人会要求他们行贿，如果他们去行贿，就必然会遇到困难。

68. 被拘留和监禁的经济社会代价对于生活贫困者来说可能是非常严重的。被拘留不仅意味着暂时失去收入，而且常常导致失业，特别是当个人是在非正规部门就业的情况下。被冠以有犯罪记录会给寻找就业带来额外的障碍。拘留和监禁，

⁵⁴ 《儿童权利公约》第九条。

⁵⁵ E/CN.4/2006/7，第66段。

哪怕是因为轻微非暴力犯罪行为，都常常导致社会福利临时或永久地取消，或是让被居留者及其家庭被拒绝获得社会住房的机会。⁵⁶

69. 家庭被迫利用其有限的收入，或是变卖资产来支付保释金、法律援助、使用刑事设施内物品和服务的权利(例如食品和使用电话)、或是前往探视被拘留者。子女的教育也常常因其父母被拘留而受到干扰。在这方面，被拘留给被拘留者的整个家庭的财政稳定带来严重影响，有助于让贫困的循环长期下去。

70. 拘留和羁押还可能严重影响最贫穷和最受排斥的人的健康，这些人很可能得到最坏的待遇和条件，包括过于拥挤的囚室、不佳卫生设施、疾病大肆传播和不良保健。在一些情况下，监狱人满为患可能严重影响被拘留者，这种条件很可能等同于残忍和无人道的待遇。⁵⁷

71. 因此，贫穷和处境脆弱的人在离开居留地时可能在财务、身体和个人方面都处于极其不利的境地。在被释放后，他们的资产业已用尽，就业机会减少，获得社会福利的可能性很小，同社区失去联系，遭受社会的羞辱和排斥，进一步损害他们摆脱贫困的前景。

五. 结论和建议

72. 贫困是一种错综复杂、多方面的处境，而直接间接地惩罚、分割、控制和破坏生活贫困者的自主权的种种措施又加剧了这种处境，并使之长期存在。这些措施极大影响生活贫困者享有广泛人权自由的能力，加剧和延长了贫困和排斥循环。

73. 各国经常以公共安全、健康或安保为理由，试图为通过惩罚措施限制人权的做法辩护。但是，人权法对于限制个人权利的问题提出了严格的要求。对生活贫困者享有人权的任何限制，都必须符合几项保障，所包括的要求有：这些限制必须依法制定，必须是不歧视和相称，并具有正当的目的。各国有责任证明，对生活贫困者所享有的权利施加的限制符合国际人权法。

74. 惩罚措施常常是出于偏见和负面的成见，这些偏见和成见无视不利处境和排斥的现实，也看不到生活贫困者每天为克服所面临多重障碍进行的抗争。无家可归者希望有安全、住得起的适当住房，而不希望住在公园或汽车站。那些靠社会福利勉强活着的人希望有安全、经常性、薪酬较好的生产性就业，而不希望受到歧视和总是担心待遇被剥夺。没有人愿意生活在贫困中，因此，不应对生活在贫困中的人进行惩罚。

⁵⁶ 例如，见：“没有第二次机会：有犯罪记录的人被剥夺入住公共住房的机会”，《人权观察》，2005年11月17日。

⁵⁷ Brown 诉 Plata 一案，美国最高法院，案件号：09-1233，2011年5月23日(引注暂缺)。

75. 造成对生活贫困者实行惩罚的各项措施，并没有为解决贫困和社会排斥的根源发挥任何作用。这些措施只能加剧生活贫困者面临的多方面匮乏，并给减贫和社会包容制造障碍。因此，这些措施严重破坏各国履行其遵守、保护和履行人权的义务的能力。

76. 各国不应因最贫困人的处境而对他们实行惩罚，而应采取积极的措施消除生活贫困者面临的法律、经济、社会和行政方面的障碍，这些障碍妨碍她们获得粮食、住所、就业、教育和保健服务，使他们无法同整个人口一样平等地享有经济、社会和文化权利和成为包容社区的一部分。

77. 确保至少满足最低必要水平的经济、社会、文化权利的人权义务，意味着有责任通过确保基本生存实现适当的生活水准，包括提供必要的初级保健护理服务、基本住房和最基本的教育。各国不应将紧缺的资源用于代价颇巨的惩罚措施，而应最大限度地可将可用资源用于确保生活贫困者享有所有经济、政治、社会、公民和文化权利。

78. 城市转型、私有化、贵族化、美化和重新开发，有可能严重影响生活贫困者的一些权利，加剧排斥和耻辱化。由于生活贫困者正在被这些现象逐步推向城市中心区的边缘，他们获得就业和公共服务的机会以及享有参与文化生活的权利受到威胁。除了其他内容外，住房权是否充足的概念还要求必须考虑到可获得服务和基础设施的机会、可负担性和可获得性等因素。这一概念还要求各国不要采取强行搬迁的行动。

79. 公共服务和社会福利在生活贫困者的生活中发挥着必不可少的作用，为他们提供重要的支助和帮助，特别是在经济和社会困难时期。尽管这些福利常常满足不了受益人及其家庭的需求，但也确实为他们提供了应有的重要支助，没有这些支助，他们便不能生存。各国切勿颁布污蔑受益人、将其形象定型和对其进行惩罚的要求和条件。这些措施只能破坏社会福利所提供的重要支助，给生活贫困者制造进一步的障碍。

80. 虽然防止欺诈是正当的目的，但社会福利系统中的侵入性监督政策、不透明的附加条件、过分的披露要求和诸多监管等项措施，与这一目的并不相称，且产生于公开和非公开的歧视态度，只能有助于加剧受益人的贫困。

81. 监狱拘留、监禁和送教养院的做法对生活贫困者具有广泛和长期的消极影响，各国只有在为满足社会迫切需要的情况下，才能诉诸与此需要相称的剥夺自由的做法。最贫困和最脆弱的个人必须能够平等地利用自由、公平和有效的法院程序，必须能够享有同较富裕的社会阶层一样的人道条件和受尊敬的待遇。

82. 在这方面，特别报告员谨提出以下建议：

(a) 各国应采取一切必要措施消除对生活贫困者的所有直接或间接歧视。各国切勿通过任何法律、生活贫困者获得享有所有权利、包括经济、社会和文化权利的机会。各国必须对国家立法进行审查，以便评估存在的给生活贫困者造成歧视性影响的情况，并废除或修订具有影响生活贫困者平等享有权利的目的或效果的立法；

(b) 为了阻止今后出现歧视，必须通过适用生活贫困者的全面反歧视立法。各国应确保法律和法院所适用的法律禁止各种基于经济和社会地位的歧视；

(c) 各国应采取措施保护生活贫困者，使其权利免遭第三方的破坏。为此，各国应：

(一) 开展教育方案和运动，使人民重视生活贫困者在克服自身困境方面面临的多重障碍；

(二) 鼓励媒体避免传播对生活贫困者具有歧视性成见的偏颇报告和耸人听闻的报道。为此，各国应促进新闻伦理和鼓励通过行为守则，停止对生活贫困者、无家可归者、失业人士和社会福利领取者的负面报道；

(三) 确保公共福利的私人提供者以及其他非公共实体不对生活贫困者实行歧视。各国应通过立法措施防止和惩罚私人实体侵犯生活贫困者权利的行为；

(d) 各国应创造有利环境，便利生活贫困者参与公众生活和影响他们生活的决定。为此，各国必须查明并解决妨碍脆弱和受排斥群体全面参与决策进程的体制性障碍；

(e) 能够获得法律代表极其重要，并从根本上涉及对生活贫困者各种形式的惩罚。各国应确保社会最贫穷阶层能够获得法律援助，不仅是刑事诉讼方面的法律援助，而且能够在特别关系到生活贫困者的问题方面获得法律援助，例如社会福利上诉、驱逐和儿童保护程序。

(f) 各国必须确保所有刑事和管制政策符合人权标准，包括平等和不歧视的原则以及无罪推定的原则。具体针对生活贫困者的特殊行为和行动的法律等同于基于经济和社会地位的歧视，应予废除。

(g) 各国应重申其义务，确保作为享有适当生活水准权利的一部分人人享有适当住房权。这一权利要求各国必须确保住房的承受能力以及可以获得社会服务和基础设施。各国还不得实行强制搬迁。在搬迁不可避免时，各国应确保进行搬迁时能够尊重受影响人的尊严和生活及安全的权利。⁵⁸

⁵⁸ 见经济、社会和文化权利委员会第 7 号一般性评论：《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18)。

(h) 社会福利系统的制定和执行必须符合人权准则，包括生活贫困者的隐私和家庭生活的权利以及参与影响他们的决定的权利。必须对监督政策、附加条件和其他要求进行审查，以确保其不会给生活贫困者施加过分沉重的负担，从而违反人权义务。在收集和处理涉及受益人的信息时，各国应确保遵守国际公认的隐私和保密标准，也不向其他当局传播此种信息，或在未经受益人同意的情况下将信息用于其他目的。

(i) 只有在为满足社会迫切需要的情况下，各国才能进行与此需要相称的拘留和监禁。各国必须确保逮捕和拘留不会给生活贫困者带来不成比例的影响。为此，各国应：

- (一) 对所有拘留和监禁政策进行审查，以便查明并消除给生活贫困者造成严重影响的歧视性法律和做法。应制定措施确保警察、法院和公共官员根据每个人的情况充分评估拘留和监禁的潜在影响；
- (二) 确保保释过程尽最大可能考虑到生活贫困者的经济和社会情况。