



大会

Distr.: General
8 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 14

联合国经济、社会及有关领域各次
主要会议和首脑会议成果的统筹
协调执行及后续行动

将不歧视和平等纳入 2015 年后的水、环境卫生和个人卫生
发展议程

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员卡
塔丽娜·德阿尔布克拉克按照人权理事会第 16/2 号决议提交的报告。

* A/67/150。



享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员的报告

摘要

享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员卡塔丽娜·德阿尔布克尔克按照人权理事会第 16/2 号决议，向大会提交本报告。在报告中，特别报告员主张将平等和不歧视连同公平纳入 2015 年后的发展议程。报告强调必须提出有效囊括这些层面的目标、具体目标和指标。享有水和环境卫生这项人权可有力地说明这些人权原则的重要性。在拟订和实施政策与方案时，将平等和不歧视考虑在内可使最边缘化和最受歧视的社会成员受益。平等和不歧视还有助于缩小世界各地在享有基本服务方面存在的差距。此外，特别报告员强调，需要确保水、环境卫生和个人卫生与其他优先事项并驾齐驱，在 2015 年后的框架中，专门为这些领域制订一个具体目标。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 发展、全球监测与人权	6
A. 全球监测需要	6
B. 数据的力量：交付所计量的结果	7
C. 全球发展框架中的水、环境卫生和个人卫生	9
三. 将平等与不歧视纳入 2015 年后的框架	10
A. 克服不平等这个千年发展目标中最重要的盲点	11
B. 前进的道路：将平等和不歧视纳入目标、具体目标和指标	12
四. 关于水、环境卫生和个人卫生的目标、具体目标和指标	15
A. 注重在减少不平等的同时逐步实现	16
B. 解决地域不平等问题：城乡差距和贫民窟	17
C. 注重不平等问题，关注最贫穷的人	17
D. 克服各国不同的群体不平等	18
E. 解决每个国家都有的个体不平等	19
五. 结论和建议	20

一. 导言

1. 本报告由享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员卡塔丽娜·德阿尔布克尔克按照人权理事会第 16/2 号决议提交。该决议鼓励她每年向大会提交报告。
2. 特别报告员在向大会第六十五届会议提交的报告(A/65/254)中,分析了享有水和环境卫生这项人权可如何推动全面和可持续地实现千年发展目标具体目标 7.C 的问题。该具体目标是,至 2015 年,使无法持续享有安全饮用水和基本环境卫生的人口比例减少一半。报告审查了人权可如何解决千年发展目标的若干盲点这一问题,主要是来提及不歧视和平等方面的问题。报告提出建议,说明人权框架可如何具体关注最边缘化和处境最不利的群体,确保普遍享有,推动采取部门间办法,并加强参与和问责。
3. 有关 2015 年后发展议程的讨论提供了一个前所未有的机会,可进一步推进这一重要分析,并为今后的发展框架提供具体建议。特别报告员在本报告中认为,如果不把平等和不歧视纳入其中,就无法推进这一议程。本报告强调,根据对联合国所有会员国产生法律约束义务的人权框架,必须提出明确囊括这些层面的目标、具体目标和指标。特别报告员认为,享有水和环境卫生这项人权可有力说明这些原则在今后人类发展议程中的重要意义。
4. 此外,特别报告员主张,享有水和环境卫生这项人权应被纳入 2015 年后发展议程的目标、具体目标、指标和监测机制。她呼吁制订一个发展议程,专门致力于缩小“富人”和“穷人”之间的差距,同时重点关注经济上和社会上最一无所有和最边缘化的社会成员。
5. 自 2000 年拟订千年发展目标以来,世界发生了巨大变化。全球粮食、金融、经济和环境危机使发展界感到极为关切。气候变化对环境可持续性和数十亿人的生活产生了巨大影响,¹ 加上人口增长、老龄化和城市化扩张,对当前和今后享有水和环境卫生特别造成压力。事实上,全球用水需求的增长速度已超过人口增长速度。
6. 各区域和各国之间以及内部的不平等加剧,越来越显示出抵消千年发展目标部分成果的迹象。一些国家已经更清楚地认识到不平等带来的高昂社会代价,包括导致民众、特别是青年人,产生失望情绪,并造成不稳定和暴力。不平等是阻

¹ 见 Tony Addison 等著,“The Triple Crisis and the Global Aid Architecture”, *African Development Review*, vol. 23, No. 4 (2011 年 12 月)。

碍减少贫穷和经济增长努力的障碍，² 对整个社会产生消极影响。³ 事实上，世界经济论坛把不平等作为全球最大的风险之一。⁴ 对包括联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在内的主要国际行为体和机构而言，处理不平等问题至关重要。

7. 过去十年中，世界情况发生了变化，人权议程也发生了一些演变，有了更多的工具解决人们越来越关切的在享受经济、社会和文化权利方面的不平等问题。如数份国际人权文书所示，享有水 and 环境卫生的权利一直是适当生活水平权的一个组成部分，但 2010 年这项权利得到明确承认，极大地推动了这一领域，同时激发国际社会提供以下支助：提供资源，建设能力并加大力度使人人享有水和环境卫生(见大会第 64/2 号决议和人权理事会第 15/9 号决议)。

8. 2011 年，人权理事会敦促各国以及其他发展伙伴，在拟订和实施今后的发展方案时，采用基于享有安全饮用水和环境卫生权利的办法(A/HRC/Res/18/1，第 9 段)。同样，近期召开的联合国可持续发展大会(Rio+20)重申了各国政府对享有水和环境卫生这项人权作出的承诺，将逐步普及到所有人。⁵ 不仅如此，过去十年对经济、社会和文化权利有了更深入的了解，对不歧视在实现这些权利方面的作用作出了进一步的明确指导，⁶ 从而得以围绕这些问题建立更清晰的人权框架。这些演变必须体现在 2015 年后的全球发展议程中。

9. 特别报告员在过去 4 年中同各种利益攸关方直接接触，包括国家和地方当局、国际行为体和民间社会组织，特别是由于各种形式的直接或间接歧视而常常无法享有水和环境卫生的男女老少。这一工作为撰写本报告提供了资料。特别报告员在各次国家访问中，深切认识到无法享有水和环境卫生的结构性原因，其中许多原因的根源在于某些个人和群体不能平等地享受人权。

10. 特别报告员参与了世界卫生组织(世卫组织)和儿童基金会牵头的进程，从中受益匪浅，该进程被称为水供应和环境卫生联合监测方案，正式负责监测水和环境卫生这项具体目标的进展。随着 2015 年渐渐逼近，联合监测方案已开始讨论 2015 年后的监测备选方案。在这方面，工程人员、统计人员、经济学家和人权律

² Claire Melanmed, “Putting inequality in the post-2015 picture”, 海外发展学院(2012 年 3 月)，第 4 页。

³ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组专题构想文件，“解决不平等问题：2015 年后议程的核心和实现我们大家希望的未来，”(2012 年 5 月)，第 6 页。

⁴ 世界经济论坛，2012 年全球风险报告，第 7 版(日内瓦，2012 年)，第 19 页。

⁵ 联合国可持续发展大会，成果里约热内卢，2012 年 6 月 20 日至 22 日(大会第 66/288 号决议，附件)，第 121 段。

⁶ 关于在经济、社会和文化权利上不得存在歧视的第 20(2009) 号一般性意见。

师都认为，千年发展目标没有向政府施加足够的压力，确保它们的努力能深入最贫穷和最边缘化的民众。⁷

11. 联合监测方案建立了四个工作组，分别审查水、环境卫生、个人卫生以及公平⁸和不歧视问题。特别报告员是公平和不歧视工作组的主席，并参加其他三个工作组的讨论。这些工作组的作用是，就 2015 年后发展议程的可能目标、具体目标和指标向决策者提供咨询建议，并评估监测的技术可行性。公平和不歧视工作组由人权问题专家、部门专业人员和数据专家组成，旨在提出符合人权标准、与部门相关并从数据收集角度来看可行的提议。

12. 在特别报告员看来，在 2012 年 5 月的会议上，公平和不歧视工作组的发现和建议为全球讨论带来了宝贵和亟需的多部门专门知识。然而，她谨指出，本报告仅反映她本人对如何把平等和不歧视纳入今后整个框架的立场和认识。特别报告员认为，这些发现还可用于为其他部门制订 2015 年后议程的讨论，包括健康、教育以及获得其他基本服务。

13. 本报告分成三大节。报告首先探讨了全球监测与人权的重要意义，以有效解决歧视和不平等问题。报告在讨论这些问题时，联系开展更广泛的讨论，即应如何全面地把不歧视和平等纳入今后的目标、具体目标和指标，并具体结合水、环境卫生和个人卫生，将此作为一个优先发展领域，不再从属其他部门。报告讨论了以下提议，即：监测不歧视和平等，特别是边缘化群体；解决世界上每个国家都存在的地域不平等以及个体和群体不平等；家庭内部享有水和卫生设备的状况。报告最后是一系列结论与建议。

二. 发展、全球监测与人权

A. 全球监测需要

14. 2000 年 9 月，世界领导人通过了《联合国千年宣言》，作出了消除全球贫穷这一史无前例的承诺(见大会第 55/2 号决议)。这一高级别政治承诺以及随后重点关注的一套可计量、有时限的目标，为评估各国至 2015 年的进展拟订了一个共同框架。千年发展目标把不然就可能被忽视的关键问题提上了议程。因此，大多数国家政府、开发银行和捐助方力图交付商定的可计量成果，即数量有限的发展优先领域。这些领域已成为国家和国际决策、预算分配以及发展援助目标的头等优先领域。看似超然的国际框架对人们的生活、健康和福祉产生了直接和具体的影响。

⁷ 见世卫组织/儿基会水供应和环境卫生联合监测方案，关于 2015 年后饮用水和环境卫生监测第一次磋商报告，柏林，2011 年 5 月 3 日至 5 日。

⁸ 平等和公平的定义见本报告第三节。

15. 千年发展目标从未意在成为国家目标，然而，它们常常变成了国家目标。它们对国家决策和监测产生的影响不容否认。国家和全球各级的监测目的各不相同，最好能够相辅相成。国家一级监测为国家决策、规划和筹资服务，全球监测针对国际社会关注的问题，即确定在实现国际商定的目标方面是否取得了进展。全球监测更侧重于查明全球的普遍趋势和周期性主题，以便将某些问题提上议程，并为倡导提供平台。全球监测还增添了可比要素，从而激励各国取得与邻国或情况类似的国家相同或更好的进展。尽管监测目的不同，但全球框架在影响国家优先事项方面的效力不容低估。在全球一级得不到重视的问题往往在国家决策中也受到忽视。

16. 全球每个国家都存在不平等。然而，不平等在各区域和各国内部的表现形式不同。一些类型的歧视，如基于性别、年龄或残疾状况的歧视，即便不是所有国家都存在，也在大多数国家存在，而族裔或相关歧视等其他歧视可能在每个国家的表现形式不一。尽管存在上述国家差异，但不平等和差异是结构性因素，对发展产生直接影响，因此，不能不列入全球框架。虽然具体群体可能不同，但边缘化、排斥和歧视的模式在世界各地是一致的。通过全球监测反映世界各地的这些模式和趋势，可传递非常有力的讯息，并借此使人们关注处境最不利和最边缘化群体的境况，有助于针对这些群体采取行动。

B. 数据的力量：交付所计量的结果

17. 例如，关于水和环境卫生的具体目标鼓励各国政府分配资源，改善享有水的情况。近年来，人们更关注享有环境卫生的情况，部分原因是环境卫生声名狼藉，是执行情况“最偏离轨道”的具体目标之一。对随地大小便等问题进行监测已促使决策者认识到与尊严、健康和人权相关的重要问题。一些政府发起了消灭随地大小便行为的运动。因此，特别报告员在国家访问中，已看到监测享有水和环境卫生的情况已经为鼓励并说服政府、决策者和捐助方提供了决定性信息，使他们重新考虑自己的政策，并更有效地致力于水和环境卫生部门，以确保提供服务。

18. 然而，交付计量结果的不利之处在于，促使改善不需要报告的领域的奖励措施较少。千年发展目标没有提供全面的发展框架，也不关注其他至关重要的人权问题，因此，重要问题被搁置一边。许多具体目标侧重于实现一定的增长或减少，如将无法享有水和环境卫生的人数减半，但很少激励政府超越这一目标。

19. 被遗漏的其他重要问题依然没有受到监测。水质就是其中之一。具体目标呼吁享有“安全”饮用水，但相应指标使用了一个代替词（“改良”），没有充分体现安全层面。因此，国家报告实现了水的具体目标，虽则实际上国家供应的饮用水并不安全，可能导致生病或死亡。粪便与废水的管理也是如此，没有监测，任凭污染继续肆虐，并进一步污染水。最后，监测重点是总计成果，不特别鼓励深入边缘化群体。特别报告员在访问中，当谈到贫民窟居民或农村居民无法享有相

关服务，或自来水质量不高时，常常遇到在水这一具体目标方面“进展良好”的国家的决策者表示不解的情况。具体目标或许已经实现，但许多人依然无法平等享有人权保障的水和环境卫生。

20. 实现包括享有水和环境卫生这项人权在内的各项人权，是全世界每一个国家关切的问题。2015年后议程应反映这一点，采用适用于所有国家的普遍观点。把实现平等作为重点，对世界上任何一个国家都适用，包括发达国家。这些国家也有数量相对较少的人受到忽视，总合目标可能无法反映减少得不到相关服务的人数所需的进展，从而使各项努力显得没有意义。

21. 无疑，2015年后发展框架中的今后目标、具体目标和指标将影响未来几十年关于立法、决策和预算的基本决定。绝不能重复在拟订千年发展目标时作出的妥协，如没有触及水安全的问题。新框架必须全面，必须确保各国政府解决最相关的问题，并针对最贫困的群体。对下一套目标而言，仅仅因为发展挑战不切合某些可界定的类别，便漠视这些挑战，或将其改变以方便地纳入知识范畴的作法试图解决矛盾是不够的。下一步行动要求大踏步地改变现状，以改善最受这些政策影响的人的生活。

22. 虽然许多人告诫，今后的具体目标和指标需要可计量，而且当然一点不错，但也存在以这一技术说法为掩护的趋势。还有人指出，可计量性对取消某些问题的优先地位的政治决策不是一个恰当标准，数据应“被视为仆人，而不是主人”。⁹ 不应将目前缺乏数据的情况作为反对今后监测的理由。相反，特别报告员呼吁收集某些问题的数据，就为揭示这些问题。目前，某些问题缺乏数据不是偶然的。被忽视的往往恰恰是政治上不重要的。例如，在许多国家，官方统计资料不列出居住在非正规住区的居民，即便他们在大城市人口中占的比例很高。在这方面，特别报告员呼吁扩展目前认为可计量的边界，致力于收集更好和更准确的数据，将其作为全球框架的一部分。这对查明和监测不平等至关重要，也是取得进展结束不平等的关键一步。

23. 关于计量和监测最后要说的是，必须指出，监测人权的指标同监测全球发展目标成果使用的指标有着极为不同的目的与宗旨。近年来，加大了探索把指标作为人权监测工具的努力。人权监测指标的设计同具体法律规范紧密相连。因此，它们必须反映并有效计量一项权利的所有要素，包括综合参与和问责等交叉人权规范。此类指标应能灵活适应具体情况。另一方面，呼吁把人权要素纳入 2015年后框架，是力求以敏感权利关注的方式监测这些发展目标，而不是将其变为人权监测工具。

⁹ 联合国系统工作队，“解决不平等，”第13页（见上文脚注3）。

C. 全球发展框架中的水、环境卫生和个人卫生

24. 在现行框架中，水和环境卫生这一具体目标隶属更大的环境目标，其中还包括保护自然资源、减少生物多样性损失以及改善贫民窟居民的生活。2015 年后的发展议程应单独设立一个水、环境卫生和个人卫生的目标，鉴于享有这些服务在社会经济发展中发挥着核心作用。

25. 无法享有水、环境卫生和个人卫生不仅具有环境影响，而且具有社会和个人层面的意义。从人权角度看，水和环境卫生如同食物一样，是享有适当生活水平的基本权利的一部分。它们同教育和健康等其他部门类似，因此，有理由与这些领域的目标一样受到关注，确保引人注目和占据优先地位。会员国应以一贯的立场对待它们在里约+20 成果文件中作出的承诺，其中将水和环境卫生作为可持续发展的优先领域之一（见大会第 66/288 号决议，附件，第 119 段）。

26. 从是否提供质量、可接受性、可否享有和负担能力几方面界定的水和环境卫生这一权利的规范内容指出了在界定指标和具体目标时需要考虑的基本特征。现行框架不够周密、如没有考虑实现具体目标所衡量的水源质量是否好。这一点表明，如果把人权纳入主流，则可极大地有助于千年发展目标产生更好和更可持续的影响。

27. 享有水和环境卫生不仅是一项应享的人权，而且对人的健康产生巨大影响：它对降低儿童死亡率、营养不良、被忽视的热带疾病、艾滋病毒/艾滋病感染者的机会性疾病以及若干其他健康问题至关重要。享有水和环境卫生有助于确保性别平等，特别是减少女孩和妇女取水和管理家庭用水耗费的时间。因此，享有水和环境卫生还对教育产生影响，因为既能使儿童有时间上学，也能改进他们的健康。此外，改进享有水和环境卫生的状况还能减少月经期个人卫生管理不完善产生的负担。

28. 从纯经济学的角度来说，强调享有水、特别是享有环境卫生的重要性是有意义的。近期一份报告表明，在环境卫生方面每支出一美元，可产生 5.50 美元的全球经济回报；在水方面每支出一美元，可产生 2 美元的回报。若实现这项千年发展目标的具体目标，每年产生的经济效益总额为 600 亿美元。在研究报告所列的国家中，由于没有充分提供水和环境卫生服务而产生的相应经济损失达国内生产总值的 1.5%。¹⁰

¹⁰ 世卫组织，“提供饮用水和环境卫生方面的措施对实现千年发展目标具体目标并予以普及的全球成本和惠益”（日内瓦，2012），第 4-5 页。

三. 将平等与不歧视纳入 2015 年后的框架

29. 在讨论将不歧视、平等和公平纳入目标、具体目标和指标之前，必须理解其概念：

- **不歧视。**不歧视是国际人权法的支柱之一，是所有条约的核心特征。歧视的定义是指任何区别、排斥或限制，其目的或其影响均足以妨碍或否认在与其他人平等的基础上认识、享有或行使政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。¹¹ 在监测方面，这一原则要求各国超越一般水平的实现并分列数据，以便查明由来已久的不同影响或不利待遇。
- **平等。**在法律面前平等并平等享有法律保护毫无任何歧视构成与保护人权和享有人权有关的一个基本而普遍的原则。它要求注重所有受到直接或间接歧视的群体。实质平等要求在始终存在障碍以及导致个人和群体权利被否认的地方，采取平等权利行动或暂行特别措施。但是，必须强调，平等并不意味着相同。平等并不意味着以平等的方式对待不平等的东西；根据人权法，有必要作出区分，因为平等并不表明在所有情况下待遇都同等。普遍性是要确保所有人，即便最难包括的人都能够共享，平等则是要“一视同仁”或逐步努力提高对滞后群体提供服务的质量和水平。例如，对水、环境卫生和个人卫生而言，平等意味着逐步改善情况以弥合覆盖率不平等的差距。人权法要求平等地获得基本服务，但这并不意味着每个人都得到相同的技术解决方案或同一类型的服务，例如抽水马桶。
- **公平。**是依据公平和正义的原则消除不公平差异的道德要求。对水、环境卫生和个人卫生而言，公平像平等一样，要求重点关注处境最不利和最贫乏者。该部门的许多组织，包括供水和卫生合作理事会、水援助组织、世界卫生组织和联合国儿童基金会，都将公平作为其议程的一个核心部分。然而，从人权角度来看，依赖公平具有一定的风险，因为它的定义是一个具有可塑性的概念，没有法律约束力。虽然公平可能意味着正义，但如果与平等和不歧视割裂考虑，就可能淡化权利主张。

30. 接受不歧视和平等这些人权原则以及公平做法必须是任何 2015 年后框架的核心，因为它提供了将国家克服歧视的法律义务作为优先事项的必然政治立足点，同时也着重指出了人权法向来比较薄弱的领域，特别是与收入悬殊有关的领域。如果没有推进这些人权原则的政治承诺，人人共享的可持续发展就不可能实现。

¹¹ 例如见《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条和《残疾人权利公约》第 2 条。

A. 克服不平等这个千年发展目标中最重要的盲点

31. 在关于 2015 年后框架的辩论中，首先指出的一个事实是：千年发展目标对歧视、不平等和不合理的差异未置一字。至少在理论上，许多具体目标的实现可以不造福任何一个残疾人、任何一个少数族裔或任何一个生活在贫穷之中的人，因为这些目标注重一般水平的实现，造成实现平等方面的盲点。在实践中，特别报告员一直观察到这一现实，而且看到的不是她一个人。联合国儿童基金会已经发挥主导作用，将公平置于其发展议程的中心，认识到惠及国内最贫穷和最边缘化的社区是实现千年发展目标的关键。¹² 同样，妇女署也告诫说，2015 年这个目标日期已然在望，实现许多千年发展目标的进展偏离轨道的情况越来越清楚。包括性别不平等在内的不平等现象阻碍了进展。¹³

32. 特别报告员在国家访问中注意到，特定群体被排斥在外，无法获得水和卫生设备，往往体现出一贯的歧视模式、边缘化和确保实质性平等的有限政治意愿。这些群体可以根据族裔和社会经济鸿沟来确定。¹⁴ 在一些国家，生活在保留地的土著人民无法获得水或卫生服务。¹⁵ 达利特人经常在获得水和卫生服务方面受到歧视，¹⁶ 而在许多欧洲国家，罗姆人是处境最不利的群体。¹⁷ 此外，特别报告员一再注意到巨大的性别不平等和多重歧视，或基于各种理由的歧视对同一个人或群体的综合影响。例如，绝大多数妇女和女孩得负责打水，并在打水时受到人身和性方面的威胁。¹⁸ 在那些缺乏安全饮用水和卫生设备的人中，残疾人也多得不成比例。¹⁹

33. 联合国系统 2015 年后发展议程工作组指出，在发展中国家，低收入家庭和农村家庭获得水和卫生设备等方面的机会少得多。报告认为，尽管总体上减贫取得了进展，但依然存在重大的不平等现象。²⁰

¹² 儿基会，儿童进展情况：公平地实现千年发展目标(联合国出版物，出售品编号 E. 10. XX. 5)。

¹³ 妇女署，2011-2012 年世界妇女的进步：追求正义。可查阅 <http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-report-progress.pdf>。

¹⁴ 例如见访问美利坚合众国报告(A/HRC/18/33/Add. 4)，第 79 段。

¹⁵ 例如见访问哥斯达黎加报告(A/HRC/12/24/Add. 1)，第 48 段。

¹⁶ 例如见访问孟加拉国报告(A/HRC/15/55)，第 25 段。

¹⁷ 例如见访问斯洛文尼亚报告(A/HRC/18/33/Add. 2)，第 33 段。

¹⁸ 例如见访问埃及报告(A/HRC/15/31/Add. 3)，第 22 段。

¹⁹ 例如见访问孟加拉国报告(A/HRC/15/55)，第 21 段。

²⁰ 联合国系统 2015 年后发展议程工作组，“实现我们大家希望的未来：秘书长的报告”(纽约，2012 年)，第 32 段。

34. 报告随后提出将平等与人权和可持续发展并列，作为给 2015 年后的议程奠定基础的基本原则之一。²¹ 除非采取行动特意解决特定群体面临的歧视和不平等问题，2015 年后的目标将可能无法解决数字背后隐藏的根本真相：在每个区域受歧视群体的千年发展目标各项指标总是较差。²²

35. 不平等现象经常彼此交织，其影响随着时间的推移而累积。如果不明确重点关注多重歧视，则这些影响可能继续有增无减，并扼杀进步。社会、文化、经济和政治不平等都有维持社会排斥的强化效应。因此，注重彼此交织的不平等现象必不可少。²³ 事实上，经济、社会和文化权利委员会在其第 20 号一般性意见第 17 段中谈到这一关键问题，指出“这种集于一身的多种歧视对个人有独特的具体影响，需要给予特别关注和补救。”

36. 处于不利境地，涉及不同的因素，如族裔、语言、宗教、种姓、性别、年龄、残疾、国籍等。关于公平的讨论的重点往往是穷人，但务必不能忘记，世界上最贫穷的人不是随机分布的，他们特别多地拥有一个或几个通常会导致排斥和歧视的因素。

37. 为了正确评估在减少不平等方面取得的进展，监测工作必须超越收入方面的不平等，因为注重收入差距并不解决排斥和无法享有水和环境卫生等社会发展的根本原因。考察这些其他因素可解释人们为什么无法获得这些服务，并帮助设计适当的应对政策。一个残疾人和一个少数族裔的人可能都贫穷并无法获得水和/或卫生设施，但他们无法获得的原因是不同的，并且保障他们获得这一切的必要应对政策也不同。有时，妨碍某些群体获得服务的不是缺乏财政资源，而是存在导致他们被排除在外的法律、政策或繁琐行政程序。此外，如果不注重最边缘化的人，即使作出针对最贫穷者的努力，他们也会继续被排斥在外。

38. 因此，特别报告员认为，有必要重新定义发展方面的进展——当相当一部分人口被抛在后面时，绝不能称之为进展。今后的发展议程必须包括确定进展如何分布以及谁被排除在外的措施，并制定奖励措施，减少不平等，注重处境最不利者。

B. 前进的道路：将平等和不歧视纳入目标、具体目标和指标

39. 特别报告员认为，具有前瞻性的 2015 年后发展议程必须有雄心壮志。它必须解决差距问题，并强调不歧视和平等，将两者作为核心原则。这是各国、联合国实体、发展行为体和民间社会组织共同的观点，是来自实地的切实证据。令人

²¹ 同上，第 53 段。

²² Melamed, “Putting inequality”, 第 4 页(见上文脚注 2)。

²³ Dolfte Lintelo, “Summary: inequality and social justice roundtable consultation”, MDG Achievement Fund and Institute of Development Studies(2011 年)，第 3 页。

震惊的是，自 2000 年以来所取得的许多进展并未改变最边缘化群体的处境。事实上，许多人认为，目前的这套千年发展目标着重平均进展，掩盖了这些平均数背后的不平等现象，因此需要一种衡量进展的新方法。联合国发展集团认为，不平等已经被确定为全球范围内仅有的 9 个主要协商领域之一。水和环境卫生部门的工作人员普遍对此有同感。他们同样认为，“今后的指标应反映在不歧视和平等地享有水和环境卫生权利方面的关切”。²⁴

40. 无可否认，千年发展目标的优势之一是其形式：目标具体而易于传播，具体目标量化而且有时限，指标可衡量，从而为全球审查提供了一个清晰的框架。因此，许多利益攸关方主张保留这种形式。²⁵ 同时应开发更好的工具和方法衡量现有方法测不出来的潜在不平等。

41. 早在 2010 年，各国便承诺改进监测千年发展目标进展情况的系统，以便收集可揭示不平等现象的分类数据。它们认识到：“为了制定促进可持续发展的更好方案和政策，所有国家都须有充分、及时和可靠的分类数据，包括人口数据。”（见大会第 65/1 号决议，第 68 段）。

42. 当前的发展框架已经要求尽可能地根据性别等不同类别分列数据。²⁶ 不过，经验表明，仅发出这样的呼吁是不够的，还需要与目标和具体目标挂钩，促使在减少不平等方面取得进展。在技术层面上，数据方面的制约因素导致难以追踪分配不平等问题，更加剧了揭示这一问题的挑战。然而，只要有必要的政治意愿，就可以克服这些挑战。下文将考察一些关于解决获得水、环境卫生和个人卫生方面的不平等提议，届时将予以进一步概述。

43. 分类本身并不会自动导致减少不平等。它提供收集更详细和更准确数据的工具，但政策制定者必须依据其揭示的信息采取行动。由于存在某些数据制约，跟踪不平等问题可能十分困难，但真正的挑战在于政治层面，因为衡量发展、贫穷及其内在不平等的方式对政策走向、资源分配以及最终的应对效力具有巨大的影响。因此，减少不平等的目的不仅必须体现在指标一级和数据分类上，还必须体现在衡量进展的特定目标和具体目标中。

44. 2015 年后的框架必须明确揭示哪些人仍被埋没、哪方面的努力失败了，发展如何会继续将整个群体排斥在外。基于这些发现，拟定的目标、具体目标和指标必须减少不平等并针对处境最不利的人，而不能继续只注重总体结果。这项工作的固有困难不应转移对这一法律和道义责任的注意力。将注重减少不平等的目

²⁴ 世卫组织/儿基会水供应和环境卫生联合监察方案，第一次磋商报告，第 3 页（见上文脚注 7）。

²⁵ 联合国系统 2015 年后发展议程工作组，实现我们大家希望的未来（2012 年），第 24 页（见上文脚注 20）。

²⁶ 见千年发展目标指标正式清单，载于：<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=indicators/officialist.htm>。

标、具体目标和指标纳入 2015 年后的框架将有助于引导人们关注最贫困的群体和个人，促使人们建立更精确的数据，并调整发展目的，以更好地应对实地的现实情况。

45. 针对平均数遮盖不平等这一关切问题，一些人提出，未来的具体目标应当是普及性的，这样就没有群体会被拉下。²⁷ 按照这个方案，除非每个人都被包括在内，否则就不能认为目标已经实现。然而，将普及设为目标尽管值得赞扬而且十分必要，但其本身并不能保障平等享有，也不足以确保处境最不利者优先。如果不制定奖励措施以通过针对或优先考虑处境最不利者来减少发现的不平等问题，则在指定目标日期实现普及仍然可能继续注重总体成果。相反，仅仅规定某个目标是“普及”目标可能会激励各国继续优先考虑相对富裕和易于顾及的人，以展示其在普及方面所取得的快速进展。在这种情况下，处境最不利者往往最后被顾及。²⁸ 因此，未来的目标和具体目标应明确包括平等在内，与普遍性并列。普遍性是确保人人享有，而平等则是“一视同仁”，或是致力于提高为落在后面的群体提供服务的质量和水平。

46. 平等涉及发展的所有领域，必须适用于未来的所有目标和具体目标，包括涉及水、环境卫生和个人卫生的目标和具体目标。将不歧视和平等纳入今后所有目标和具体目标要求包括减少不平等现象的激励措施。不过，为了强调平等作为压倒一切的目标的内在价值，还应该将其单独列为一个目标。²⁹ 单独设立一个关于减少不平等的目标对使其引起注意和将之置于发展议程的中心十分必要。虽然有些人认为，一个单独的平等目标会导致孤立地对待平等，³⁰ 但特别报告员则持相反观点：将平等列为全球一级至关重要的跨部门关切问题，将确保所有实质性具体目标都正视减少不平等的问题，同时她承认，这将取决于制定目标的方式。

47. 在专门制定一个平等目标的想法中，被引用得最多的建议之一是利用基尼系数制定一个关于收入不平等的具体目标，³¹ 可以是一个有关特定收入平等水平的具体目标，也可以呼吁降低基尼系数，直至某一数值以下。³²

²⁷ 例如见 John McCarthur, “Getting to zero: finishing the job the Millennium Development Goals started”, Global Agenda Council on Benchmarking Progress (2012 年)。”

²⁸ 联合国系统工作组，“解决不平等”，第 12 页(见上文脚注 3)。

²⁹ 2015 年之后的联合国发展战略(联合国出版物，出售品编号 E.12.II.A.3)，第 18 页。

³⁰ Jan Vandemoortele, 为支持推进 2015 年后联合国发展议程专家组会议编写的背景文件，纽约，2012 年 2 月 27 日至 29 日，第 7.8 节。

³¹ 一个国家的基尼系数是从 0 到 100 之间的一个数值，0 代表收入完全平等，100 代表收入绝对不平等，意味着所有收入都归一个人所有。

³² Melamed, “Putting inequality”, 第 4 页(见上文脚注 2)。

48. 通常都将贫穷描述为多层面的，但其量化方式仍主要是单层面的，仅注重收入，因而无法反映现实。未来的具体目标应该反映现实，即贫穷往往是相互交叉的多重歧视产生的结果。收入不平等并非总是衡量总体不平等的最佳工具。不平等的其他度量方式可能会更好地揭示现有的歧视做法以及由此产生的不平等，并且更符合人权方面的考虑。

49. 事实上，当前关于性别平等的千年发展目标已经在试图制订一个在世界各地都至关重要的关于某一特定平等领域的单独目标。其配套的具体目标由于将性别平等局限于教育而备受批评，但现在又由于指标也衡量妇女在有薪就业中的比例和国民议会中所占的席位而有所扩大。³³ 然而，有关全面衡量性别平等的目标和与之配套的具体目标和指标之间的差距突出说明难以将一个关于平等的目标简化为数量有限的量化指标，从而可以用有意义和全面的方式体现不平等的不同形式和表现。

50. 此刻面临的挑战是所设立的这个关于平等的总体目标应很好地体现其跨领域的性质，切合发展的各个领域以及不平等的不同理由和表现。为了应对这些挑战，未来的发展议程可包括一个关于实现平等的总体目标，同时为各部门制订关于减少不平等的具体目标。由于将所有具体目标与所有不同的歧视理由相联系可能不必要、不可行或不可取，因此有关指标可以将重点放在与各部门都相关的主要不平等：涉及性别、残疾、年龄、收入/财富、族裔和地理位置等其他因素的不平等。³⁴ 总体框架必须确保所有不同类型的平等均得到体现。或者，如果选择数值指标，则可以将不同部门的指标合并起来，产生一个综合分数，得出平等的总计量。

四. 关于水、环境卫生和个人卫生的目标、具体目标和指标

51. 2015 年后发展议程所面临的挑战之一将是更好地分析享有水和环境卫生方面存在的不同形式的歧视，并设计一个适当的方法监测这些歧视。在这方面，特别报告员强调指出歧视的一些表现形式，以协助评估目标、具体目标和指标成功监控不歧视的情况。她认识到，随着目标、具体目标和指标的缩减和筛选，将会需要作出困难的决定，因此她为今后的发展议程提出了一些关键问题。这些问题包括一系列来自国际人权法的不同考虑和关于公平的总体考虑。这些问题也可以比照适用于水、环境卫生和个人卫生部门之外的领域，以确保其他发展领域也体现平等和不歧视。

³³ 坚持千年发展目标：人权办法(联合国出版物，出售品编号 E.08.XIV.6)，第 26 页。

³⁴ Melamed, “Putting inequality”, 第 5 页(见上文脚注 2)。

52. 基于这些考虑，本节还提出一些关于如何将这一切纳入未来发展目标、具体目标和指标框架的想法，概述收集和分析必要数据以有助于监测这些具体目标进展情况所需要的方法建议。联合监察方案目前使用的监测系统主要依赖户口调查。这一数据集包括各种各样的与公平和平等相关的变量，可适用的平等的分析当远远超过迄今所做的。通过对现有数据源稍加调整和增加其他来源以补充户口调查，可以相对更容易地生成其他数据。特别报告员鼓励联合监察方案及其他监测机构探讨如何用其他来源补充户口调查数据的方法。一些可能的其他来源包括：水和环境卫生提供者的数据（如关于用户所在地、支付的费用、没有或只有微乎其微的服务的地方等数据）、行政数据（例如关于服务水平、切断或终止的数据）。通过与技术专家和数据专家的讨论，特别报告员了解到，这些建议是可行的，而且只要有必要的政治意愿，可以做到更好地监测享有水和环境卫生这一平等层面。

A. 注重在减少不平等的同时逐步实现

53. 由于现有框架中未包括逐步努力实现普及，致使各国满足于不完全普及，要么停留在低水平服务上，要么无视不同社会阶层之间始终存在的鸿沟，即便它们的可用资源足以超越千年发展目标的承诺。虽然这些目标原本不是国家的终极目标，但往往被这样解释，因而错失超越国际限量根据国情制订具体目标的机会。

54. 人权法要求各国优先考虑人人获得基本服务的问题。这必须反映在未来的目标、具体目标和指标中。逐步实现也意味着必须迅速采取有效措施，不能任凭各国仅仅追求最基本的普遍享有。相反，必须将持续改善直至达到适当生活标准作为目标。然而，优先考虑那些缺乏服务的人并确保逐步实现本身并不会解决不歧视问题。

55. 在享有水和环境卫生方面处于不利境地的人中，有许多人因为残疾、身为女孩或以上因素与其他因素的结合而受到歧视。如果这个层面得不到体现，受歧视的人将继续受到歧视，甚至在那些在享有水和环境卫生方面处于最不利境地的人中也会如此。

56. 特别报告员鼓励研究能说明相互交织的歧视形式影响的数据分析技术，因为立足人权的做法要求关注这种交织——不同形式的不平等相互重叠和相互关联的方式。例如，一些政府利用数据分析根据收入或地理位置有针对性地提供津贴，以确保帮助有需要的家庭和个人。³⁵ 住地和社会经济状况以及性别和年龄往往可揭示多重歧视的存在。

³⁵ Catarina Albuquerque and Virginia Roaf, *On the Right Track: Good practices in realising the rights to water and sanitation* (Lisbon, 2011), chap. II.

B. 解决地域不平等问题：城乡差距和贫民窟

57. 水和环境卫生方面存在的最普遍的不平等见于城乡居民之间。全球监测显示，乡村居民可获得的服务一向低于城市居民。这要求在具体目标和/或指标中特别予以关注。偏远的边缘化地区往往在规划中遭到忽视。因此，特别报告员鼓励决策人依据现行监测框架的要求继续将城乡分开，同时改善方法，揭示贫民窟居民的特殊情况。

58. 生活在城市贫民窟或非正规住区的人们往往缺乏足够的水和环境卫生服务。在全球范围内，估计有十亿人生活在贫民窟中，约占城镇人口的三分之一。³⁶ 他们缺乏服务的原因有很多，包括法律和政策刻意排斥为非正规住区提供正规的供水和环境卫生服务。这种排斥可导致越来越严重的不平等，因为贫民窟居民除了为低劣或不规律的服务向非正规供应商支付高价外，别无选择。

59. 查明并定义贫民窟对监测工作可构成一大挑战，但近年来与贫民窟居住者组织合作的团体等有关方面通过使用空间分析等方式，已取得显著进展。评估贫民窟的空间维度——其所在位置——既可以得到更精确的数据，也可以与规划有效联系起来。设计的指标应具体揭示贫民窟住户和非贫民窟住户之间的差异。此外，需要改进贫民窟的定义；最好的办法可能是使用国家自身的定义。特别报告员鼓励负责实施重大户口调查的人员进行贫民窟特别调查，在贫民窟地区超度采样，并探索贫民窟居住者组织所收集的数据用途。

60. 应进一步加以利用包括重视公平和平等信息的新兴数据来源和方法，尽管初步审查表明这些方法都还处于萌芽阶段。例如，利用与贫民窟的移动电话和众包相关联的新技术可以帮助以参与式的透明方式迅速扩大数据收集和监测工作。例如，水援助组织及其伙伴用全球定位系统技术进行了供水线点制图，以协助地方政府解决目前城乡地区存在的供水线点和水井资源配置不均的问题，并帮助查明了政治党派行为。³⁷

C. 注重不平等问题，关注最贫穷的人

61. 正如联合监察方案近年来所显示的，在许多国家，贫富不均与享有适足的水和环境卫生条件方面的不平等息息相关。在许多国家，各贫富阶层的进展情况很不相同：占人口五分之二的最贫穷阶层往往停滞不前，而其余五分之三却显著改善。其他国家的底层阶层进展可观，可从中汲取经验教训。一些国家的政府对此分析作出的反应是重新评估政策，并在拟定方案时将资源用于生活贫困的人。特别报告员访问的其中一个国家专门拨出 1% 的预算，用于农村地区的环境卫生，因

³⁶ 见世卫组织和联合国人类住区规划署，*隐匿的城市：揭露和克服城市环境中的卫生不公平现象*（日内瓦，2010 年）。

³⁷ 见 http://www.wateraid.org/uk/what_we_do/how_we_work/wash_matters/10092.asp。

为这些地方向来比城市地区贫穷。另一个国家的政府设立了循环基金，使小村庄无法一次性付款购买设备的贫穷居民能把水接到家里。

62. 联合监察方案在进行这一贫富五分相位分析时，不仅按要求提供报告水和环境卫生这一具体目标所要求的基本数据，而且提供定量数据，说明难以享有水和环境卫生的那部分民众的社会经济状况。特别报告员欢迎这一举措，并认为这种分析不仅非常有力地突显了在享有水和环境卫生方面存在的不平等情况，而且表明国家可以凭借必要的政治意愿，改善这一局面。新框架应该反映在具体目标一级进行这种分析的必要性。因此，在制定具体目标时，应该特别注意改善最底层五分之一人口的状况，或呼吁减少最富有和最贫穷这两种人之间的不平等。

D. 克服各国不同的群体不平等

63. 在许多国家，受歧视的群体常常难以获得水和环境卫生服务。歧视对水、环境卫生和个人卫生造成的影响往往与收入方面的影响密切相关，但不完全相同。事实上，歧视少数人和贫富不均的影响各有不同的形态和体系。数据可有助于说明这些不同，并有助于针对某一情况中产生的具体问题采取行动。联合监察方案使用的标准户口调查已经收集了可按不同群体分类的必要数据，可更为广泛地加以使用。

64. 平等和不歧视工作组进行的试验分析表明，在一些国家，族裔、宗教和语言少数群体享有水和环境卫生的程度很不相同，突出说明需要有重点地监测少数群体和边缘化群体。例如，南亚一个国家的数据表明，多数群体随地大小便的比例为 37%，而少数群体的这一比例则为 70%。该区域另一个国家的数据表明，讲多数人语言的民众随地大小便的比例为 39%，而这一比例在讲少数人语言的民众中却高得多，有 55%至 85%(讲其他语言的人)。进行注重权利的分析可揭示这种分布情况，从而可以探讨造成这些差异的因素，并可制定应对政策。如果不专门监测受歧视和边缘化的群体，则这些群体就会一直被排斥在外，甚至沦为最贫穷的人。

65. 因此，具体目标和指标应该具体针对“处境最不利的群体”。由于各区域和国家的歧视表现不同，而且对不同群体的歧视因国而异，因此建议采用“处境最不利的群体”这一表达，既可照顾具体国情，又可进行全球监测。应该要求各国通过参与式进程，确认将在全球一级进行监测的具体群体。³⁸ 可选作监测对象的群体包括根据族裔、种族、宗教、语言划分的群体，或根据贫民窟居民、某地居民等空间划分的群体，或其他根据具体国情划分的群体。

66. 虽然联合监察方案使用的标准调查数据可监测构成人口主体的群体情况，但不一定能够监测人数较少的群体，因为不能超度采样，从而达到发现歧视或不平

³⁸ 儿童基金会和世卫组织联合监察方案，第一次磋商报告，第 3 页(见上文脚注 7)。

等的必要程度。对小群体需要进行专门研究，并且要以《标准程序手册》为指南，其中载有对边缘化的小群体进行专门研究的指导原则。

E. 解决每个国家都有的个体不平等问题

67. 有证据表明，妇女和女孩、老年人、慢性病患者和残疾人在获得水和环境卫生方面往往面临特别障碍。这些障碍不仅家里有，而且在利用社区设施和公共设施时也有。全球监测数据显示，妇女和女孩肩负家庭用水的重担，限制了她们从事其他活动(包括教育和工作)的时间。此外，如果卫生设施是一家人合用的，则妇女和女孩受制于避人耳目的社会规范，只能在天黑时使用这些设施，而这时她们的人身安全可能面临更大的风险。对老年人和行走不便的人(包括残疾人)而言，如果在设计卫生设施和用水设施时没有考虑到他们的需要，则他们在利用这些设施时就有可能感到不便。这种基于性别、残疾和健康状况的歧视在世界各地和社会各阶层都存在。

68. 人权法要求采取有效措施，在所有领域结束基于性别、残疾、年龄和健康状况的歧视影响。各国必须采取措施，在存在歧视的各个地方加强平等，包括公私领域在内。虽然人权法没有要求政府在所有缺乏水和卫生设施的地方提供水或建立这种设施，但的确要求政府采取步骤，确保人人都能不受歧视地享有这些权利。人权法还要求各国在个人无法获得所需服务的地方，例如流离失所者营地，提供基本服务。通常会要求小学、医院或拘留所等政府经办的机构直接提供服务。

69. 通过户口调查中的问题可以了解家庭内部与挑水有关的许多不平等情况，但与环境和个人卫生有关的不平等以及家庭中存在的与水、环境卫生和个人卫生有关的年龄和残疾方面的不平等却了解甚少。由于并非所有的家庭都能让其成员平等分享资源和资产，因此一些成员可能比其他成员享有更多的特权，拥有更多的收入，有更多的消费机会，因此必须准确分列家庭内部与水 and 卫生设备等家庭资源有关的数据。有证据表明，家庭内部的不平等和贫穷可能对妇女、残疾人、儿童和老年人影响最严重。在制定具体目标和指标时，应要求监测家庭内部的不平等。这些具体目标和指标应有力揭示需予改变的领域，确保监测符合人权方面的当务之急，即克服任何地方存在的不平等。

70. 目前，户口调查并不分门别类地根据性别、年龄或残疾等情况收集家庭内部在获取资源方面的差异信息。但可以加以修改，将重点放在可以监测的所有家庭成员实际使用水、卫生设备和个人卫生的情况，从而了解这方面的信息。特别报告员的经验表明，采访妇女、儿童或残疾人时了解的实际使用现有设施的情况往往不同，而且解释无法使用的现有障碍也往往不同。

71. 此外，在学校和保健设施等公共场所监测性别、年龄和残疾方面的不平等如何反映在水、环境卫生和个人卫生方面将是极为宝贵的。在这些地方，其他人权

也受到损害。在公共场合，这种不平等甚至可能更为严重，从而使在这种场合收集关于公平和平等方面的数据尤为重要。

72. 虽然户口调查未了解家庭以外的情况，但其他数据来源包括了这类信息。最常见的似乎是关于学校和保健设施提供水、环境卫生和个人卫生设施的信息。注重改善这些地方的监测工作与国家在教育 and 保健方面的人权义务密切相关。应该尽可能了解和使用工作场所获得水、环境卫生和个人卫生服务的数据。最后，还应该收集监狱和其他拘留中心的水、环境卫生和个人卫生数据，因为被拘留者往往得不到水和卫生设备，甚至因此忍受不人道或有辱人格的待遇。尽管世界各地收集的这类数据不那么可靠，但全球监测机构应该积极收集这一信息，原因是在国家剥夺个人自由的地方，往往最能显示国家履行义务提供并监测水和卫生服务的情况。

73. 个体不平等以及不关注妇女和女孩需要的问题特别明显地表现在经期卫生管理方面。月经是一个禁忌话题。在这个问题上，妇女和女孩不得不隐秘行事，在经期打理个人卫生时设法不被人发现，并限制自己的行动。虽然这方面的研究很少，但一些研究表明，少女在经期和相关时候往往面临极大的限制。³⁹ 由于没有清洁进行经期管理的卫生设施，⁴⁰ 女孩也许不能或不愿去上学或上班。

74. 由于经期卫生管理对性别平等具有很大影响，因此可以从中了解在环境卫生和个人卫生方面歧视妇女和女孩的情况。在制定具体目标和指标时，应该反映所有妇女和少女清洁而且有尊严地管理经期卫生的能力，并且修改有关户口调查，明确询问是否能妥善进行经期卫生管理的问题。

五. 结论和建议

75. 本报告认为，有必要重新界定 2015 年后发展框架应取得的进展，明确列入平等、不歧视和公平，作为该框架的基础。享有水和环境卫生是有力说明这些重要原则的一项人权。本报告强调指出，需要加强数据收集和监测工作，以确定谁被排除在外，并呼吁提供奖励措施，以减少不平等，并注重处境最不利的人。国际社会不应该因为目前在计量或数据收集方面的局限就不致力于制定一套强有

³⁹ 进一步讨论见 Archana Patkar 为联合监察方案平等和不歧视工作组会议报告提供的材料。可查阅 http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/Lisbon-Meeting-Report-FINAL.pdf。

⁴⁰ 同上。另见 Marni Sommer, “Utilizing participatory and quantitative methods for effective menstrual-hygiene management related policy and planning”, 为儿童基金会—国际事务研究生课程 2010 年 4 月 24-26 日在纽约举行的少女问题会议撰写的论文。可查阅 http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/marnisommer_participatoryquantativemethodsmhmpolicyplanning_2010.pdf。

力的目标、具体目标和指标，以缩小人人享有水和环境卫生方面的差距。恰恰相反，千年发展目标中最显著的盲点之一就是没有重视不平等问题。

76. 因此，特别报告员提出如下建议：

(a) 关于平等、不歧视和公平的一般性建议：

(一) 平等和不歧视这些人权原则必须与公平一起成为 2015 年后全球发展议程的核心。应该通过两个相辅相成的举措保证做到这一点：一是单独制定一个平等目标；二是确保制定的其他目标、具体目标和指标能明确揭示被遗忘的人，并提供奖励措施，鼓励取得进展，确保处境最不利的人也能享有；

(二) 关于平等的单独目标不仅要解决收入不平等的问题，而且要解决造成排斥和剥夺的根本原因，并反映平等的跨领域性质。这一目标应该包括一个实现平等的总目标，同时针对减少不平等的不同部门制定几个具体目标；

(三) 在制定目标、具体目标和指标时，必须减少不平等，并针对处境最不利的群体。绝不能仅仅注重总体进展和成果；

(四) 未来的框架应该致力于减少不平等差距，同时注重经济上和社会上最一无所有的社会成员。公平方面的举措不宜单独使用，而应与不歧视和平等原则相配合。如此双管齐下不仅可以强调人权法向来比较薄弱的领域——尤其是在财富不均和全球差异方面——而且可以强调消除歧视的法律义务，从而获得政治上的重要立足点；

(b) 关于水、环境卫生和个人卫生的目标、具体目标和指标建议：

(一) 2015 年后的发展议程应该单独列入一个关于水、环境卫生和个人卫生的目标，以确保普遍享有这些服务能成为社会和经济发展的一个重要特点，与保健和教育旗鼓相当。在制定发展目标的全球优先事项时，不应忽视水、环境卫生和个人卫生；

(二) 制定普及目标的同时必须呼吁减少不平等。其中的一个具体目标应该是减少最富有的群体或主导群体与最贫穷的群体或少数群体在享有水、环境卫生和个人卫生方面的比例差距；

(三) 今后关于水、环境卫生和个人卫生的目标、具体目标和指标必须：

a. 着重逐步实现人人享有优质和可持续的水和环境卫生这一目标，没有歧视存在；

b. 解决地域不平等问题，例如位于边远农村地区的社区和贫民窟社区遇到的不平等问题；

c. 处理不公平和差异问题，为决策提供信息和指导，使最贫穷者受益；

- d. 解决各国不同的群体不平等问题，例如基于族裔、种族、国籍、语言和宗教的不平等；
- e. 克服世界各国都存在的个体不平等产生的影响，例如公私领域都有的基于性别、年龄和残疾的不平等；
- f. 满足妇女和女孩对适当进行经期卫生管理的需要；

(c) 关于数据来源和方法的建议：

- (一) 特别报告员要求打破目前在认为什么是可衡量的问题上存在的条条框框，以更好地查明和监测不平等现象；
- (二) 分类数据是收集详细和准确信息的有力手段，但不会自动减少不平等。在界定目标、具体目标和指标时，必须包括减少不平等和针对处境最不利的奖励措施；
- (三) 全球或区域一级的监测举措应该更广泛地使用现有数据集包括的公平和平等方面的变量，并探讨如何用其他来源补充户口调查数据的方式方法；
- (四) 应该继续按照现有监测框架的要求，区分农村和城市，同时改善方法，以了解贫民窟居民的特殊情况；
- (五) 区域和全球两级的监测机构应该参加能否使用运用新技术带来的新数据来源的试验；
- (六) 应该在学校和保健设施等公共场合加强监测与性别、年龄和残疾有关的不平等；
- (七) 在制定具体目标和指标时，应该确保妇女和少女能够清洁和有尊严地管理经期卫生，包括在有关的户口调查中，提出关于适当管理经期卫生的具体问题。