



大会

Distr.: General  
4 October 2017  
Chinese  
Original: English

## 第七十二届会议

议程项目 72(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\*

## 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递赤贫和人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿根据人权理事会第 35/19 号决议提交的报告。

## 摘要

如果在发展或人权框架内讨论生活贫困者的处境，则他们的公民权利和政治权利往往被完全忽视，明确地被排除在分析之外，或者只是一带而过。因此，无论是对情况的分析判断还是由此产生的政策建议，都没有针对特定情况有区别地探讨生活贫困者如何受警察暴行和性暴力和性别暴力的影响，如何得不到保护、财产可能被盗、因审前拘留而被剥夺自由、因无家可归的罪行化而行动自由受限制，或遭受选举欺诈和操纵——这些只是重大侵权行为的几个例子。

本报告的目的是说明：(a) 穷人的公民权利和政治权利尤其多地遭受侵犯，形式也有别于其他人；(b) 主流人权和发展行为体在某种程度上制度化地忽略了他们的公民权利和政治权利；(c) 由此造成的局面严重破坏了所有人权不可分割的原则并因而带来很大的问题；(d) 人权界和发展界需要作出影响深远的变革，以确保尊重和促进生活贫困者的所有人权被纳入其分析框架、使用的方法以及所建议的方案和政策。

\* 本报告在最后限期之后提交，以纳入最新信息。



# 目录

|                                      | 页次 |
|--------------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                          | 2  |
| 二. 穷人更多地、不同地遭受侵犯公民权利和政治权利行为的影响 ..... | 4  |
| A. 没有保护穷人免遭侵犯公民权利和政治权利的行为 .....      | 4  |
| B. 对穷人刑事定罪的差别 .....                  | 7  |
| C. 没有促进穷人诉诸法律的机会 .....               | 8  |
| D. 损害穷人的政治参与权 .....                  | 10 |
| E. 损害穷人的政治参与权 .....                  | 11 |
| 三. 系统性忽视生活贫困者的公民和政治权利 .....          | 11 |
| A. 发展界 .....                         | 11 |
| B. 人权界 .....                         | 13 |
| 四. 破坏所有权利不可分割原则的后果 .....             | 14 |
| 五. 将生活贫困者的公民权利和政治权利问题从现状中抹去 .....    | 16 |
| A. 可能掩盖生活贫困者困境的语言透镜 .....            | 17 |
| B. 忽视关键性的人权法条款 .....                 | 18 |
| 六. 结论和建议 .....                       | 20 |
| A. 结论 .....                          | 20 |
| B. 建议 .....                          | 20 |

## 一. 导言

1. 在大多数情况下，如果在发展或人权框架内讨论生活贫困者的处境，则他们的公民权利和政治权利被完全忽视，明确地被排除在分析之外，或者只是一带而过。这样注意力就非常迅速地转到物质匮乏和缺乏资源问题。因此，重点就转移到诸如福利支持需要、提供特定货物和服务、需要更有针对性的发展援助这些问题，或促进经济和社会权利——取决于总的分析框架。无论是在国际还是国内，加强这种趋势的是对可计量的定义的强调，这些定义或是完全或在很大程度上聚焦于人均收入。因此，在国际环境中，世界银行著名的一天 1.25 美元、或目前的 1.90 美元基准得到巨大关注，以这样的基准来确定一个人是否生活在极端贫困中，因此解决办法就是要增加可支配收入，而不是恢复基本权利。在国家层面，贫穷线通常用来衡量贫穷个人或家庭的可支配收入。当然，这一总的趋势也有明显的例外——下文将会提到，但这种例外往往是更多地体现于理论中，而非实践中，而且仍然只是常规中的例外。

2. 或可预料的是，人权界将采取一种不同于主流发展行为体所采用的方法。虽然有一些例外，但大部分的现实情况是，人权专家和团体无论是在其情况调查或在其评估中，都不具体着重于生活贫困者的任何详情。因此，无论是对情况的分析判断还是由此产生的政策建议，都没有针对特定情况、有区别地探讨生活贫困者如何受警察暴行和基于性别的性暴力的影响，如何得不到保护、财产可能被盗、因审前拘留而被剥夺自由、因无家可归的罪行化而行动自由受限制，或遭受选举欺诈和操纵——这些只是重大侵权行为的几个例子。

3. 似乎至少有三种不同、但相关的假设，用来为这一疏忽作理由或至少作解释。第一种是假定穷人所处的地位与能够获得足够资源的人的地位基本相同，关于应对任何通常的侵犯人权行为的建议将可同样很好地适用，而不论人们的收入或社会经济阶级地位。但现实显然不是这样，特别报告员将在本报告中试图加以证明。第二个假设是，贫穷在很大程度上等同于对特定群体各种形式的歧视，因此，对歧视妇女、特定种族或族裔群体或残疾人的问题进行审查和报告，也会成功地解决社会中最贫穷成员的具体处境问题。但是，用这样的代用透镜显然不足以了解大多数社会中生活贫困者的各种各样的特点，也不足以了解其中许多人每天都在经历的各种形式的歧视、压迫、污名化和暴力所造成的非常具体的后果。持第三个假设的是发展界和人权界，双方都假定对方会应对生活贫困者享有公民权利和政治权利方面的具体挑战，然而，在现实中哪一方都不具体或充分地应对这些挑战。

4. 本报告的目的是论证上述看法，证明：(a) 穷人较之其他人更多地、不同地遭受权利侵犯；(b) 主流人权和发展行为体在某种程度上制度化地忽略了他们的公民权利和政治权利；(c) 由此造成的局面严重破坏了所有人权不可分割的原则并因而带来很大的问题；(d) 人权界和发展界需要作出影响深远的变革，以确保尊重和促进生活贫困者的所有人权被纳入其分析框架、使用的方法以及所建议的方案和政策。

5. 首先要作两个说明。第一，本文这样的简要报告不可避免地需要利用已有的研究，同时应承认的事实是，探讨侵犯公民权利和政治权利行为对生活贫困者造成具体影响的文献实在是太少。在大多数情况下，这一群人是被作为大群体中的一个部分来考虑的，并没有对其加以区别或探讨不同的影响。其次，所参考的文献中很大部分涉及美利坚合众国的情况，但这更多是表明这样一个事实——即这方面的问题得到了更广泛的研究，而不表明这些问题是美国独有的。

## 二. 穷人更多地、不同地遭受侵犯公民权利和政治权利行为的影响

6. 在调查和记录侵犯公民权利和政治权利行为时，往往不区分阶级或社会经济地位方面的不同，因此很难十分肯定说，相关做法更多地、不同地影响到生活贫困者。社会科学和人权实况调查的倾向均为，按年龄、性别、种族、族裔和或许性取向等因素来分列侵犯公民权利和政治权利的行为，而不是按收入百分比或十分比或其他经济阶层相关指标来分列。因此，关于收入贫穷(相对于多维贫穷)具体如何影响这类侵权行为的性质和频率，这方面没有得到反映。总体上讲，国家收集的关于侵犯公民权利和政治权利行为受害者社会经济地位的数据显然很少。<sup>1</sup>不论是由国家还是非国家行为者收集的任何此类数据都不大可能关联起来而显露穷人在何种程度是受害者。因此，所开出的处方也无视这些层面。例如，似乎往往假定妇女或特定族裔群体的人、或儿童是最受影响的，而且重视他们将是解决贫困问题的代用佳策。

7. 生活贫困者的公民权利和政治权利受侵犯的方式很多。可能会采取明确寻求不让穷人获得、或享受特定公民权利和政治权利的政策。更微妙、也更常见的是，可以通过表面上是中性的法律，但可以看出其对穷人会有不利影响，而对有钱人基本上没什么影响。即使采取的政策本应平等地有利于所有阶级，但资源的分配却保证了实际上只对有钱人有利。有时生活贫困者实际上明显无法有效行使某些权利或保护自己的这些权利免受经常的侵犯，而政府对这种情况是放任不管，无所反应。在这种情况下，政府没有履行义务、采取步骤纠正重大和持续侵权行为。

8. 下面将着重于分析生活贫困者的公民权利和政治权利得不到承认、被限制或剥夺了其真正意义的一些方式。

### A. 没有保护穷人免遭侵犯公民权利和政治权利的行为

#### 酷刑

9. 酷刑并非只限于政治犯或臭名昭著的罪犯。事实上，“大多数任意拘留、酷刑和非人道拘留条件的的受害者通常是社会最贫穷和最弱势阶层中的普通人。”(见 [A/64/215](#) 和 Corr.1, 第 40 段；另见 [A/55/290](#), 第 35 段)正如酷刑受害者国际康复理事会 2011 年在伦敦通过的关于贫穷和酷刑问题宣言所指出，贫穷

<sup>1</sup> 见 Ryan Cooper: “To end police violence, we have to end poverty”, 《The Week》, 2015 年 8 月 24 日。

使得“造成一个人更容易遭受酷刑和虐待的长期边缘化、权利减损以及所受保护减少的状况”永久化。<sup>2</sup> 污名化和边缘化导致穷人的投诉得不到同样认真的对待，其享有法律代理权利的机会减少(见 A/HRC/28/68/Add.3)。

### 滥用警察权力

10. 在许多国家，警察暴力问题主要受影响的是穷人。<sup>3</sup> 例如，当发生警察残暴对待少数群体成员时，确定实际谁被选择来承受这种待遇的一个关键因素是贫穷。警察知道，攻击富人可能带来的法律后果会远远大于攻击穷人。

### 人身健全和人身保障权

11. 具有讽刺意味的是，警察虽然往往过于积极地对穷人执行法律，但在实际防止和调查高贫困区居民人身保障权受到侵犯事件方面，一般不那么积极。在第一种情况下，国家没能保护穷人免遭警察权力的滥用。在第二种情况下，国家没能保护穷人免遭其他公民的侵害。因此，穷人和被边缘化的群体常常受到普通刑事暴力，但却不能指望得到国家提供的任何保护。<sup>4</sup> 这一问题不局限于低收入国家。在较富裕国家所作的研究表明，经济上最脆弱群体与遭受暴力罪行之间具有“明显的相关性”。<sup>5</sup> 此外，挣收入者中所得最低的 20%人口遭受暴力罪行的可能性是所得最高的 20%人口的三倍。<sup>6</sup>

12. 穷人“长期易遭受暴力”，使他们比富人更多地面临虐待，如奴役、性贩运、性暴力、财产被盗窃、强迫劳动、攻击和压迫。<sup>7</sup> 这些现实“隐藏于更明显的穷人受剥夺现象之下”，使人们进一步陷入贫困。<sup>8</sup> 在低收入国家，基本的公共司法系统或是不称职，或是根本不存在，这意味着大多数人生活在“法律保护之外”，造成“双轨”司法制度。<sup>9</sup>

<sup>2</sup> World Without Torture 博文：可查阅 <https://worldwithouttorture.org/2011/11/11/the-declaration-on-poverty-and-torture/>。

<sup>3</sup> 例如见 Deepa Narayan 和其他人：《Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?》(华盛顿特区，牛津大学世界银行出版社，2000 年)，第 1 卷，第 251 页。

<sup>4</sup> 例如见 Thomas E. McCarthy, ed. “Attacking the Root Causes of Torture: Poverty, Inequality and Violence—An Interdisciplinary Study” (世界禁止酷刑组织，日内瓦，2006 年)，第 107 页。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 同上，第 111 页。

<sup>7</sup> Gary Haugen 和 Victor Boutros: 《The Locust Effect: Why The End of Poverty Requires The End of Violence》(牛津大学出版社，纽约，2014 年)，第 xii 页。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 同上，第 xiv 页。

## 对妇女和儿童的暴力行为

13. 有证据表明，妇女的社会经济地位与其遭受家庭暴力有关联，<sup>10</sup> 而且生活贫困的男子有更多的暴力倾向。<sup>11</sup> 由于贫穷和两性的不平等，这种情形之下的妇女可能不愿对外透露这种暴力或寻求医护照料。<sup>12</sup> 妇女通常处于困境，因为在婚姻之外她们没有其他生活来源，而她们的家庭又太穷，无法为之提供庇护。<sup>13</sup> 相比之下，拥有或部分拥有房屋的妇女比没有房屋的妇女所受到的肢体虐待要少。<sup>14</sup>

14. 贫穷儿童受虐待情况尤其多；事实上，虐待和忽视儿童情况集中发生在“穷人中的最贫穷者”中间。<sup>15</sup> 如果失业率居高和贫困现象集中，父母行为就会发生变化，虐待儿童和对其施加暴力情况会增加。<sup>16</sup> 贫穷也是虐待儿童和童婚的一个风险因素。<sup>17</sup>

## 隐私权

15. 怀孕时，贫穷妇女如果寻求国家提供的产前护理，往往只有在实际上放弃其隐私权才能得到帮助。她们必须提供信息，说明自己的性关系、家庭关系和经济关系、情绪状态及其未来目标，并接受有关营养和酒精饮料、烟草和其他药物的咨询。<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Sana Ashraf Chatha、Khalil Ahmad 和 Karim Sajjad Sheikh: “Socioeconomic status and domestic violence: a study on married women in urban Lahore, Pakistan”, 《South Asian Studies》, 第 29 卷, 第 1 号(2014 年 1-7 月), 第 237-246 页。

<sup>11</sup> 这由于冲突和战争而加剧：见世界银行：“Violence against women and girls”, 2017 年 1 月 12 日。可查阅 [www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/violence-against-women-and-girls](http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/violence-against-women-and-girls)；另见 Jennifer L. Solotaroff 和 Rohini Prabha Pande: Violence against Women and Girls: Lessons from South Asia (世界银行, 华盛顿特区, 2014 年) 第 45-46 页。

<sup>12</sup> Sidney Ruth Schuler、Lisa M. Bates 和 Farzana Islam: “Women’s rights, domestic violence, and recourse seeking in rural Bangladesh”, 《Violence against Women》, 第 14 卷, 第 13 号 (2008 年); 在 Solotaroff 和 Pande 所著《Violence against Women and Girls》一书中被援引。

<sup>13</sup> Solotaroff 和 Pande: 《Violence against Women and Girls》, 第 59 页。

<sup>14</sup> McCarthy: 《Attacking Root Causes of Torture》, 第 99 页。

<sup>15</sup> Etienne G. Krug 和其他人编辑: 《World Report on Violence and Health》(世界卫生组织, 2002 年, 日内瓦), 第 68 页。可查阅 [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/); 以及 Panel on Research on Child Abuse and Neglect, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, Understanding Child Abuse and Neglect (国家科学院出版社, 华盛顿特区, 1993 年), 第 9 页。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> Solotaroff 和 Pande: 《Violence against Women and Girls》, 第 89 页, 表 3.5。

<sup>18</sup> Khiara M. Bridges: 《The Poverty of Privacy Rights》(斯坦福大学出版社, 2017 年)。

## 结论

16. 对许多上述情况可预料的反应是，穷人由于其所处的窘境，自然更容易遭受暴力。但这种不屑一顾的态度忽略了一个事实，即国家应采取更多有针对性的措施，以解决穷人更易遭受暴力的问题，而不是将这个问题视为不可避免而不予置理。

## B. 对穷人刑事定罪的区别

### 死刑处罚

17. 人们普遍承认，“贫穷与死刑几乎总是不可分割地联系在一起”。<sup>19</sup> 这方面高收入和低收入国家的情况一样。在南非宪法法院最初的判决中，其中有一项说，“对死刑案件结果起作用的有贫穷、种族和偶然性”，是否判处死刑并不取决于可预料地适用客观标准，而是取决于一个庞大的可变因素网络，其中包括“被告人是贫穷或是富裕，是否有能力负担有经验和娴熟的律师和专家作证”及其“是否有资源来打开调查、追查和获取证人的潜在途径”。<sup>20</sup>

18. 在其他国家中，“在死刑犯人口结构研究中”发现，“社会阶级不是一个变数，基本上是一个常数；几乎每一个被判处死刑的人都属于赤贫人口”。<sup>21</sup> 另一国家的一项旨在解决“死囚社会经济情况资料极为缺乏”问题的研究发现，“死刑大多是施加于经济和社会参数轴线上的弱势者”。调查中 350 多名被判死刑的囚犯中，74%被认为是经济上处于弱势。<sup>22</sup>

19. 但一方面是，穷人由于缺乏得到充分辩护的资源而更有可能成为死囚，<sup>23</sup> 另一方面是，较之故意杀害富人，故意杀害穷人导致死刑的可能性较小。<sup>24</sup> 一位学者认为，“死刑的职能是作为更广泛的权力和社会控制的意识形态系统的一个部分”，偶尔的死刑支撑起这样一种意识形态形象，即“公正和安全同时又不使国家显得过度镇压，从而让那些无足轻重可弊弃者(即穷人)为臣服制度的继续当替罪羊”。<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Petar Hadji-Ristic: “Rights: poverty and capital punishment go hand in hand”, 国际新闻通讯社, 2017 年 10 月 17 日。可查阅 [www.ipsnews.net/2007/10/rights-poverty-and-capital-punishment-go-hand-in-hand/](http://www.ipsnews.net/2007/10/rights-poverty-and-capital-punishment-go-hand-in-hand/)。

<sup>20</sup> 南非共和国宪法法院:《国家诉 T. Makwanyane and M. Mchunu 案》，案件编号 CCT/3/94, 1995 年 6 月 6 日判决书第 51、273 和 291 段。

<sup>21</sup> Jennifer L. Tilley: “Social class and capital punishment: a theoretical and empirical analysis”, 2014 年东肯塔基大学理学硕士论文，第一章。

<sup>22</sup> Anup Surendranath 和 Shreya Rastogi: “Socio-economic profile”, 《Death Penalty India Report》, 第 1 卷 (新德里 Centre on the Death Penalty, National Law University, 2016 年), 第 104 页。

<sup>23</sup> Stephen B. Bright: “Counsel for the poor: the death sentence not for the worst crime but for the worst lawyer”, 《耶鲁法律杂志》, 第 103 卷, 第 7 号(1994 年 5 月); 另见 <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/death-penalty/>。

<sup>24</sup> Scott Philipps: “Status disparities in the capital of capital punishment”, 《Law and Society Review》, 第 43 卷, 第 4 号(2009 年 12 月)。

<sup>25</sup> Tilley: “Social class and capital punishment”, 摘要。

## 禁止毒品政策

20. 大规模禁毒行动最终必然是大多以穷人、而不是所谓的毒枭为目标。<sup>26</sup> 作为不区分受害者社会经济状况这一通常惯例的一个重要例外，人权观察最近的一项报告说，在该组织得以详细审查的一个国家的 32 例屠杀中，除一人外，所有受害者都是穷人，“例外的是一名显然身份被搞错的中产阶级受害者”。<sup>27</sup> 有时对穷人常用毒品的使用刑罚比对富人偏好的毒品的使用惩罚要严厉得多。<sup>28</sup>

21. 其他据称中立的禁止毒品政策也主要影响到穷人。在一个国家，“攻击胎儿”法(又称“化学危害”或“人格”法)以有妊娠并发症和药物依赖的妇女为目标。<sup>29</sup>

## C. 没有促进穷人诉诸法律的机会<sup>30</sup>

### 法律代理和法律援助

22. 穷人在实现其法律援助权利方面遭遇多重障碍。对许多人来说，雇律师在经济上是不可能的。而对那些通过地方法律援助获得帮助的人来说，法律服务的质量很可能有问题，原因是法律援助中心的资金不足且负担过重，由于报酬差，所吸引的是没有经验的律师。<sup>31</sup> 违规情况不仅发生在刑事辩护方面，民事诉讼也一样，如住房争端、移民法律诉讼、社会保障问题、工作条件恶劣、工作场所歧视，或是离婚或监护权诉讼。<sup>32</sup> 在有些法域，住房和家庭法以及福利和就业法庭排斥法律援助律师代理，这些进一步将穷人排斥在司法之外。<sup>33</sup> 妇女受到的这种限制更为严重，她们通常较少享有或不享有经济独立，而且她们在法律援助经济能力检测中也失利，因为家庭中财富分配情况被忽略。<sup>34</sup>

<sup>26</sup> 国际减低危害协会和人权观察：“Thailand’s ‘war on drugs’”，2008 年 3 月 12 日。

<sup>27</sup> 人权观察：“License to kill: Philippine police killings in Duterte’s ‘war on drugs’”，(2017 年)，第 17 页。

<sup>28</sup> Michael Coyle: “Race and class penalties in crack cocaine sentencing” (华盛顿特区, The Sentencing Project, 2002 年)。

<sup>29</sup> 大赦国际: “Criminalizing pregnancy: policing pregnant women who use drugs in the USA”，执行摘要和第 29-30 页。

<sup>30</sup> 前任特别报告员对穷人诉诸法律面临的障碍已有详细书面论述；见 A/67/278。

<sup>31</sup> Magdalena Sepúlveda Carmona 和 Kate Donald: “Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach”，芬兰外交部(2014 年)。可查阅 <http://socialprotection-humanrights.org/resource/access-to-justice-for-persons-living-in-poverty-a-human-rights-approach/>。

<sup>32</sup> 同上；另见 A/67/278，第 62 段。

<sup>33</sup> Sepúlveda 和 Donald: “Access to justice for persons living in poverty”。

<sup>34</sup> 同上；另见 A/67/278，第 63 段。

## 保释和审前羁押

23. 穷人能够交付保释金的情况较少，因此更有可能受到审前羁押，这在低收入和高收入国家都一样。<sup>35</sup> 穷人遭受歧视性的审前羁押，原因是其无力负担律师或支付保证金或贿赂以获得释放或拘留条件的改善，他们还可能失去工作和住所，使家庭更深地陷入贫困。<sup>36</sup> 保释往往附有其他条件，如社区联系、职业和固定地址，对生活在贫困中的人来说，这些条件可能难以或无法满足。<sup>37</sup> 穷人负担不起保释金，这在许多情况下意味着从未被判犯有任何罪行、甚至从未被起诉的人可能最终入狱服刑。<sup>38</sup> 被羁押和无力支付保释金会带来的经济问题通常迫使人们认罪，不论他们是否犯有被指称的罪行。<sup>39</sup> 审前羁押还使人难以与律师会面和获得人品证人，可能使他们失去工作或社会住房，减少他们得到缓刑或被判处社区服务的机会(见 A/67/278)。

## 费用、法院费和保证金

24. 除了避免审前羁押的保释金和贿赂外，正规法院程序的昂贵往往把穷人拒之门外。法庭费用、法律文件、影印件和打电话都需要资源，但生活贫困者可能根本无法筹集。<sup>40</sup> 民事案件需要申请费并担有支付胜诉方法律费用的风险，这两项费用都让较穷的人、特别是妇女却步，不提起诉讼，如离婚诉讼、儿童监护或遗产申求(见 A/67/278)。上法院的交通费、住宿费和收入的损失，这些给穷人、尤其是生活在农村地区的人诉诸正式法律系统造成进一步的障碍(同上，第 45-46 页)。

## 家庭权利

25. 在刑事案件中，特别影响穷人的专横的刑事司法系统所带来的结果远远超出对穷人被告本人，其影响延至被告家属，造成贫穷的无限循环。<sup>41</sup> 在一些非洲国家，在城市中心的贫穷移徙工人若遭拘留，就会切断给住在农村地区的家庭成

<sup>35</sup> Lukas Muntingh 和 Jean Redpath, “The socioeconomic impact of pretrial detention in Kenya, Mozambique and Zambia”(约翰内斯堡, Dullah Omar Institute 和南部非洲开放社会倡议, 2016 年)。可查阅 Available from at <http://acjr.org.za/resource-centre/socio-economic-impact-web-lowres.pdf>。

<sup>36</sup> 开放社会基金会: Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk (纽约, 2011 年);另见 [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/factsheet-gcptj-overview.10262012.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/factsheet-gcptj-overview.10262012.pdf)。

<sup>37</sup> Sepúlveda 和 Donald: “Access to justice for persons living in poverty”, 第 24 页。

<sup>38</sup> 人权观察: “Not in it for Justice”: How California’s Pretrial Detention and Bail System Unfairly Punishes Poor People (2017 年) 第 2 页。

<sup>39</sup> 同上; 另见 A/67/278;

<sup>40</sup> Sepúlveda 和 Donald: “Access to justice for persons living in poverty”, 第 20 页。

<sup>41</sup> 例如见 Surendranath and Rastogi: 《Death Penalty India Report》, 第 2 卷 (新德里, Centre on the Death Penalty, National Law University, 2016 年), 执行摘要和结论。

员的资金，使这些家庭被迫出售资产或借钱，从而因拘留进一步陷入贫穷。<sup>42</sup> 由于经济状况极其脆弱，探访被拘留家庭成员的旅费也会“令人望而生畏”。<sup>43</sup> 正如 Lukas Muntingh、Jean Redpath 所说，“实际上，是穷人在补贴监禁”。酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员经常建议各国政府“通过为贫困家庭提供交通和其他支助”来促进更经常的家庭探访(见 [A/HRC/34/54/Add.2](#))。

#### D. 损害穷人的政治参与权

26. 人权法承认每个公民都有参与公共事务的权利以及选举权和被选举权，<sup>44</sup> 但政治参与是一项经证明与穷人几乎没有实际相关性的权利。阻碍行使政治参与权的实际和法律因素对生活贫困者的影响格外严重而且有所不同。由于他们受到生存挑战、疾病、排长队和登记问题的困扰，投票可能受到影响。<sup>45</sup> 这些因素虽然不仅适用于穷人，但对穷人的影响更大，因为他们更经常面临不稳定的就业(导致他们更难找到时间投票)、交通便利较少(为了前往投票站)、往往教育程度较低(使他们在投票中更容易遇到管理问题)，而且更经常受健康问题影响(降低他们到场投票的可能性)。<sup>46</sup>

27. 此外，仍有许多国家限制囚犯或前囚犯行使选举权，而这一群体中来自较低社会经济阶层的人比例特别高。虽然关于这一现象的全球性研究很少，但研究显示，若干欧洲国家限制部分甚至全部囚犯行使选举权。<sup>47</sup>

28. 因此，穷人投票率低于其他群体并不足为奇。一项研究得出的结论是，“收入、教育和投票率之间的关系相当密切：教育程度高或富有的人投票的概率远远高于教育程度较低或较为贫穷的人”。<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Muntingh 和 Jean Redpath: “The socioeconomic impact of pretrial detention in Kenya, Mozambique and Zambia”, 执行摘要。

<sup>43</sup> Surendranath 和 Rastogi: 《Death Penalty India Report》, 第 2 卷(新德里, Delhi Press, 2016 年), 第 37 页。

<sup>44</sup> 人权事务委员会, 关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见(1996 年), 第 1 段。

<sup>45</sup> R. Michael Alvarez 和其他人: 2008 Survey of the Performance of American Elections: Final Report,, Harvard University, Massachusetts Institute of Technology and University of Utah, 2009 年, 第 33-34 页。

<sup>46</sup> Daniel Weeks, “Why are the poor and minorities less likely to vote?”, The Atlantic, 10 January 2014. 可 查 阅 [www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/why-are-the-poor-and-minorities-less-likely-to-vote/282896/](http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/why-are-the-poor-and-minorities-less-likely-to-vote/282896/)。

<sup>47</sup> Laleh Ispahani, “Voting rights and human rights: a comparative analysis of criminal disenfranchisement laws”, in Criminal Disenfranchisement in an International Perspective, Alec Ewald and Brandon Rottinghaus, eds. (New York, Cambridge University Press, 2009)。

<sup>48</sup> Jan Leighley and Jonathan Nagler, Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2014), pp. 45-46。

29. 穷人在选举中代表性不足的后果还会影响到经济和社会权利。研究表明，高收入国家的投票率与公共部门再分配具有正相关关系。<sup>49</sup> 这意味着，穷人在选举日不去投票使他们进一步处于劣势。即使他们去投票，游说和其他决策程序仍由公司控制，这推动了整套制度被精英把持。例如，在欧洲联盟，“在布鲁塞尔派有代表的所有团体中有 75% 为商业协会……工会所占比例不到 5%”。<sup>50</sup>

## E. 限制穷人进入公共场所

### 对无家可归刑事定罪

30. 如果说无力支付住所费用、吃不起像样食物、洗不起热水澡甚至无法使用私人厕所还不够耻辱，那么无家可归者还有可能进一步被剥夺尊严和行动自由，而且这种情况普遍存在。<sup>51</sup> 对无家可归刑事定罪的现象正越来越多地得到详实记录。<sup>52</sup> 经济适用房和紧急收容床位短缺迫使人们流落街头，他们随后可能被处以罚款和监禁。<sup>53</sup> 无家可归者无法避免犯下“生活品质”罪，如公开“露营”、在公共场所睡觉、公开乞讨、游荡、在公共场所坐卧和在车中睡觉。<sup>54</sup> 更糟糕的是，执行此类法律成本很高；这是残酷的讽刺，因为公共资金可以转用于这一群体的减贫工作。<sup>55</sup>

## 三. 系统性忽视生活贫困者的公民和政治权利

### A. 发展界

31. 在发展学者当中，Amartya Sen 的研究引人注目，因为他的研究不仅认识到权利与贫穷之间的关联，而且使这些关联具有了对发展工作全局至关重要的意义：

<sup>49</sup> Vincent Mahler, David Jesuit and Piotr Paradowski, “Electoral turnout and State redistribution: a cross-national study of fourteen developed countries”, *Political Research Quarterly*, vol. 67, No. 2 (2014), pp. 361-373.

<sup>50</sup> John Ruggie, “Multinationals as global institution: power, authority and relative autonomy”, *Regulation and Governance* (2017), p. 6.

<sup>51</sup> 关于处罚贫穷的更多情况，见 A/66/265，第 29 至 43 段。

<sup>52</sup> 例如见 Karen Dolan and Jodi Carr, “The poor get prison: the alarming spread of the criminalization of poverty”, (华盛顿特区, Institute for Policy Studies), p. 23; 和 Deena Zakim, “Housing over handcuffs: the criminalization of homelessness in Hungary”, *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 37, No. 135 (winter 2014)。另见 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Hungary's homeless need roofs, not handcuffs” (15 February 2012), 可查阅 <http://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangID=E;CCPR/C/USA/CO/4, para. 19; and CERD/C/USA/CO/7-9, para. 12。>

<sup>53</sup> 见 Zakim, “Housing over handcuffs”; National Law Center on Homelessness and Poverty, “No safe place: the criminalization of homelessness in U.S. cities”, 可查阅 [www.nlchp.org/documents/No\\_Safe\\_Place](http://www.nlchp.org/documents/No_Safe_Place); and “Housing not handcuffs: ending the criminalization of homelessness in U.S. cities”, p. 7.

<sup>54</sup> Terry Skolnik, “Homelessness and the impossibility to obey the law”, *Fordham Urban Law Journal*, vol. 43, No. 3 (2016); and National Law Center on Homelessness and Poverty, “No safe place”.

<sup>55</sup> National Law Center on Homelessness and Poverty, “No safe place”.

尽管总体财富出现了前所未有的增长，但当今世界拒绝给予许多人、或许甚至是大多数人基本自由。有时，缺少实质自由与经济贫穷直接相关……在其他情况下，不自由与缺乏公共设施和社会关怀密切相关……还有一些情况是，侵犯自由的行为直接源于威权主义政权拒绝给予人民政治自由和公民自由，源于对参与社区内社会、政治和经济生活的自由实施限制。<sup>56</sup>

32. 其他作者继续就这些主题作出阐述。Gary Haugen 和 Victor Boutros 认为，“世界对于穷人普遍易受暴力伤害或暴力正如何……压垮全球穷人所知甚少”。他们特别对“减贫、经济发展和人权领域的重要机构”提出批评，称这些机构“故意避免参与加强发展中世界执法制度的工作”。<sup>57</sup>

33. William Easterly 撰写了一部虽然片面但论述有力的著作，他在其中批评发展问题专家的专制作风，称他们自以为知道怎样做最好，采用技术官僚式的办法，并对仁慈的威权主义者抱持友好态度。这些技术官僚无视“贫穷真正的原因”，Easterly 将这一原因界定为“国家对没有权利的穷人使用不受约束的权力”。<sup>58</sup> David Kennedy 同样蔑视技术官僚，他批评发展、人权和国际法等领域的“专家统治”现象，占据统治地位者无视其所提方案在分配方面的灾难性后果，从而导致“世界存在令人震惊的不平等和不公正现象”。不过，Kennedy 同样也批评要用民主制取代技术官僚制的人，因为政治也“已成为技术世界的一部分”。<sup>59</sup>

34. 但如果说学者之间存在激烈辩论，那么主要国际发展机构基本上依旧不为所动。

35. 世界银行的开创性研究“穷人之声”包含大量直接叙述，介绍了穷人的公民和政治权利如何经常受到侵犯以及为此采取的应对措施如何之少。除上文所作引述外，该报告还得出如下结论：

正式机构在穷人生活中基本没有实效而且并不相关。当存在提供有针对性援助的政府方案时，它们会在穷人的生存挣扎中略微发挥作用，但不会帮助穷人摆脱贫穷。

.....

穷人感到无力和耻辱。穷人与国家代表的互动使穷人感到无能为力、未获倾听并被禁止发声。<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford and New York, Oxford University Press, 1999), pp. 3-4.

<sup>57</sup> Haugen and Boutros, *The Locust Effect* (见脚注 7), pp. xi and xv.

<sup>58</sup> William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2013) p. 6.

<sup>59</sup> David Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy* (Woodstock, Oxfordshire, Princeton University Press, 2016), p. 39.

<sup>60</sup> Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor* (见脚注 3), p. 83.

36. 一个重要的具体例子涉及“腐败残暴的警察部队造成的影响”，该报告称，这样的警察部队“尤其会造成穷人意志消沉，而穷人面对国家和精英权力本已感到毫无抵抗之力”。<sup>61</sup>

37. 这份报告以分析和实证的方式深刻地认识了公民和政治权利与贫穷之间的关联，可为对照的是，世界银行并未将人权纳入其业务政策(见 [A/70/274](#))。

38. 就治理、信任和问责等问题开展工作的其他主要国际组织同样能够忽略人权层面，并完全忽视生活贫困者面临的具体挑战。一个例子足以说明问题。例如，2017年，经济合作与发展组织(经合组织)发布了关于信任和公共政策的重要报告，该报告寻求就近年来公众对政府的信任严重受损的问题作出回应。该报告将能力和价值观确定为信任的两个主要驱动力，但只字不提人权，也未提及贫穷问题或最贫穷者的境况。该报告在这方面最接近的论述是承认经合组织各国存在“获取服务机会不平等的现象”，并引述学生数学成绩差异的例子，造成这种差异的部分原因是社会经济背景。报告接着指出，“如今，在改善公共服务获取机会的工作中，数字化通常是关键要素”，“信息可获取性是提供服务获取机会的关键因素”。但报告并未明确承认，由于穷人较少有机会使用宽带网，多数穷人获取信息的机会要少得多，因此需要通过有针对性的具体政策纠正这种不平衡。<sup>62</sup>

## B. 人权界

39. 最近，几位特别报告员记录了在许多人权行为体的工作中两套权利在多大程度上被人为分离(见 [A/71/310](#)，第9段和 [A/HRC/35/23](#)，第88段)。但明确探讨贫穷与侵犯公民和政治权利行为之间关联的人权报告相对少见。一个值得注意的例外是世界禁止酷刑组织2006年的报告，该报告记录了“收入最低阶层更有可能遭受警察暴力以及收入最高阶层最不可能遭受警察暴力”的程度。<sup>63</sup>

40. 另一项关于酷刑案件记录方法的重要研究发现，人权行为体“系统性地低估了穷人遭受酷刑和虐待的程度”。<sup>64</sup> 造成这一现象的原因包括“社会和地理覆盖范围有限、侧重于关注拘留所、忽视保护问题、寻找看似无辜的受害者以及将酷刑视为‘不寻常’的事件”。<sup>65</sup>

41. 多数情况下，对侵犯公民和政治权利行为的分析会一带而过地指出，被杀害、遭受酷刑或被强奸的人中有很高比例是穷人([A/HRC/31/57/Add.4](#)，第60段)。这一点很重要，但随后应根据此类观察提出旨在解决该问题这一层面的有针对性的建议。不过，通常的做法是将贫穷层面留待其他某种未指明的干预措施处理，正

<sup>61</sup> 同上，p.5。

<sup>62</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，*Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust* (Paris, OECD Publishing, 2017), pp. 53-56。

<sup>63</sup> McCarthy, *Attacking Root Causes of Torture* (见脚注4)，第76页。

<sup>64</sup> Steffen Jensena 和其他人，“Torture and ill-treatment under perceived: human rights documentation and the poor”，*Human Rights Quarterly*, vol. 39, No. 2 (2017年5月), pp. 413-414。

<sup>65</sup> 同上。

如人权委员会酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员的临时报告(A/55/290, 第 37 段)中的下述例子所示:

特别报告员既无能力也无专门知识提供解决方案, 改变这些严峻的现实。不过, 他认为, 国家社会和国际社会只要未能解决穷人、边缘化群体和弱势群体的问题, 就会间接和直接(就面临酷刑风险而言)地助长残暴对待的恶性循环, 这一循环玷污了并威胁到我们让所有人过上有尊严和受尊重的生活的愿望。

42. 生命权的例子也很好说明了国际一级许多人权机构不愿执行不可分割原则。虽然美洲人权法院以及哥伦比亚、印度和肯尼亚等不同国家的宪法法院在解释生命权时承认两套权利不可分割, 但绝大多数国家和国际人权机构倾向于僵化地分离这两套权利。例如, 人权事务委员会正在审议的一项关于生命权的一般性意见被认为“把生命权一分为二: 可裁判的权利和不可执行的政治愿望”(见 A/71/310, 第 45 段)。修订版似乎在这方面看不出有什么改进。<sup>66</sup>

#### 四. 破坏所有权利不可分割原则的后果

43. 忽视穷人的公民和政治权利者严重破坏了所有人权不可分割的基本原则。当人们首次就普遍人权的概念达成某种共识时, 对该共识产生深刻影响的是这样一种认识, 即承认经济因素在全局中至关重要。简而言之, 布尔什维克革命在将工人权利和经济平等问题推上国际议程方面发挥了巨大作用, 最终促使劳工组织于 1919 年成立并成为第一次世界大战后一揽子改革和举措中不可分割的组成部分, 还促成了国际联盟的建立。大萧条凸显出仅有政治权利是不够的, 并使美国开始推行新政, 用凯恩斯主义的方式理解国家在经济管理中的适当作用, 即不仅要刺激生产力, 还要最大限度地增加公民的社会福祉。

44. 第二次世界大战期间, 美国总统富兰克林·罗斯福和其他西方领导人在国内和国际上都表示, 他们坚定承诺实现经济和社会目标, 以及这一斗争的更加明显的政治目标。

45. 1944 年, 罗斯福呼吁美国通过第二项权利法案, 该法案旨在将重点放在我们目前所理解的经济和社会权利上。他在国情咨文讲话中告诉国会:

我们已经清楚地认识到, 没有经济安全和独立, 就没有真正的个人自由。“贫穷者不自由。”无业饥民是用来制造独裁政府的材料。

如今, 这些经济方面的事实已被公认为不言而喻……”<sup>67</sup>

<sup>66</sup> 人权事务委员会, 第 36 号一般性意见, 截至 2017 年 7 月的草稿, 可查阅 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_EN.pdf)。

<sup>67</sup> 美利坚合众国总统富兰克林·罗斯福: 国情咨文, 华盛顿特区, 1944 年 1 月 11 日。可查阅 [www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518)。

46. 这些提议将对后来参与起草《世界人权宣言》的各方产生重大影响。1946年,《联合国宪章》的起草者之一在发表评论时指出:“五年来,我们与对人类自由的巨大威胁作斗争,这种威胁之所以形成和存在,正是由于失业问题严峻、无法免于匮乏的环境。”他认为,《宪章》中人权条款的经济和社会层面至关重要:

《宪章》的最后草案在主要强调安全和免于恐惧的同时还承认,如果不尊重以免于匮乏和生活水平不断提高为基础的基本人权,便无法免于恐惧。<sup>68</sup>

47. 在这种背景下,《世界人权宣言》理所当然地载有一整套经济、社会和文化权利,而且不对这些权利与更加传统的公民和政治权利相比所具有的重要性作任何区分。但两套权利得以列入《世界人权宣言》绝不仅仅归功于罗斯福先生。事实上,推动列入经济和社会权利的国家比通常所认识到的更加多样化。可以肯定的是,南非的种族隔离政府是公开的反对者,但世界上其他许多国家都表示强烈支持。拉丁美洲国家当时走在倡导列入这些权利的前列,同样于 1948 年通过的《美洲关于人的权利和义务宣言》承认了母亲和儿童的受保护权、保持健康权、享受福祉权、受教育权、工作权、获得公平报酬权、享受闲暇权和获得社会保障权。东欧国家也表示支持,但普遍认为《世界人权宣言》通过的条款不够影响深远。西欧国家当时正在制定福利国家方面的规定,普遍表示支持。《印度宪法》的起草工作与《世界人权宣言》的起草工作同时进行,在起草《印度宪法》的过程中,Bhimrao Ramji Ambedkar 和他的支持者们坚持列入一系列广泛的经济和社会权利并取得了成功,尽管这些权利被描述为指导原则而非基本权利。

48. 在起草《两项国际人权公约》的过程中,各方就起草一项还是两项条约进行了长期辩论。1950 年,大会在具有里程碑意义的决议中指出,“享有公民、政治自由与享有经济、社会、文化权利,两者互相关联,不容偏废”,并决定将两套权利都列入一项公约(见大会第 421(V)号决议, E 部分)。但在接下来一年左右的时间里,若干国家强力推动撤销这一决定。在大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国以及比利时、印度和黎巴嫩的牵头下,这些国家成功地说服大会,使大会经记录表决以 27 票对 20 票、3 票弃权通过了第 543(VI)号决议,从而通过了两项《公约》。不过,大会还决定,“为求强调目的一致”,这两项《公约》应同时提交大会并同时通过,并尽量载列相类之规定(见大会第 543(VI)号决议)。

49. 对此有许多不同的解释,但冷战的到来使此前占据主导地位的第二次世界大战后的任何共识不复存在。因此,直到大会于 1966 年通过两项《公约》后,人们才开始努力恢复两套权利之间的某种真正平衡。1968 年,在德黑兰举行的国际人权会议确认了不可分割原则,宣布“人权及基本自由既不容分割,若不同时享有经济、社会和文化权利,则公民及政治权利决无实现之日。且人权实施方面长久进展之达成,亦有赖于健全有效之国内及国际经济及社会发展政策”。<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Herbert V. Evatt, “Economic rights in the United Nations Charter”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 243 (1946 年 1 月), pp. 4-5.

<sup>69</sup> 国际人权会议最后文件, 德黑兰, 1968 年 4 月 22 日至 5 月 13 日, (联合国出版物, 出售品编号 E.68.XIV.2) 第二节, 第 13 段。

50. 自 1968 年国际会议举行以来，不可分割性一直是经常重复的原则。1970 和 1980 年代，联合国内部采用的办法是在原则上以一种认识为指导，即承认今后所有工作均应遵循的理念之一是：

(a) 所有人权和基本自由都是不可分割和相互依存的……应当一视同仁地重视和紧急考虑实施、增进和保护公民、政治、经济、社会和文化等权利(见大会第 32/130 号决议，第 1(a)段)。

51. 1993 年 6 月在维也纳举行的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》调整并略微扩充了这一表述，其中指出：

一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。国际社会必须站在同样地位上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权。

52. 本报告概述了与不可分割原则现状有关的发展情况，有助于解释为何国际人权制度难以摆脱其在 1945 年《联合国宪章》通过以来的众多演变中所表现出的“筒仓式”做法。近年来已作出大量努力，恢复经济、社会和文化权利的重要性，但这些努力的成功尚未促使国际人权制度自动采用全面统筹的办法(见 A/HRC/32/31)。而且，由于人们一般认为，在涉及人权的大多数情况下，公民和政治权利将是主要关切，因此通常会假设，只要同时还在审议经济、社会和文化权利问题，公民和政治权利问题便会得到适当处理。

53. 或许近年来有关这一问题的最明显、最重要的例证是在可持续发展目标上采取的办法。在起草过程中，贫穷问题和消除贫穷无疑将是所有各国所作最后承诺中的重中之重。因此，各国在《2030 年可持续发展议程》开头作出以下声明便不足为奇：

我们认识到，消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是世界最大的挑战，也是实现可持续发展必不可少的要求(大会第 70/1 号决议)。

54. 但在将贫穷和赤贫问题置于国际议程核心的同时，许多国家政府却普遍反对提及具体的公民和政治权利，反对问责制这一核心概念。导言段落多次提及实现和保护所有人的权利的目标，并称整个议程“以《世界人权宣言》、国际人权条约为依据，并参照了《发展权利宣言》等其他文书”。但在可持续发展目标和指标中，具体的公民和政治权利却明显被淡化。目标 16 寻求“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”，用于衡量这项指标的指标基本侧重于暴力和不安全问题，并未侧重于与公民和政治权利、特别是生活贫困者的这些权利有关的更广泛的议程。因此，秘书长在关于实现可持续发展目标进展情况的报告(E/2017/66)中对权利本身的提及只是简短地提及妇女权利和儿童权利。

## 五. 将生活贫困者的公民权利和政治权利问题从现状中抹去

55. 人权界以多种方式淡化生活贫困者的公民权利和政治权利。本报告篇幅有限，故仅提其中两种应足以说明问题。第一种方式是采用一种概念性的透镜或模

式来看待贫穷问题，其无意中产生的后果是抹掉社会中贫穷阶层的具体境遇。第二种方式是无视现行人权法中旨在重点关注这一群体的某些主要条款。

## A. 可能掩盖生活贫困者困境的语言透镜

56. 如同任何领域一样，在有关人权问题的讨论中，在一个问题被如何看待和理解方面，措辞起着举足轻重的作用。在本报告所注重的生活贫困者的公民权利和政治权利方面，经济学者常常谈论社会经济地位问题，而如今更经常地谈论人口的十分之一或五分之一的问题。社会学家、或许还有人类学家都可能会更多谈论社会或经济方面的阶层问题。但律师通常回避这种归类。有时，他们可能以司法平等的理由而选择不在这些类别之间加以区分，转而专门注重缺乏手段和机会的人。在人权领域，主要有三种主要透镜可用于这一达到目的：不歧视、机会均等和参与。现简单地逐一进行探讨。

57. 平等权利信托组织坚决主张用不歧视或平等透镜来看待上述问题：

平等与经济和社会权利之间在概念上的联系十分明显。公认的国际法原则是，各项人权是相互依存、相互联系和不可分割的。经济、社会及文化权利委员会指出，平等和不歧视是实现经济和社会权利的“根本”。活动人士最常应对的许多经济社会权利问题也就是对历来处于不利地位的群体实行歧视的问题。贫穷既可以是歧视的起因、也可以是歧视的后果。此外，特别容易因其身份而受歧视的群体(多数情况下包括妇女、少数民族、非国民和残疾人)在生活贫困者中所占的比例超过平均水平。

平等权利对于经济社会权利可产生所谓的“棘轮效应”。一旦国家对一些人作出了有关经济社会权利的条款，那也可以利用平等权来主张同时应对其他人作出相同的规定。<sup>70</sup>

58. 因此，以歧视透镜审视问题是适当的，因为几乎所有社会中生活贫困或极端贫困的人群大多数均来自于遭受多种形式歧视的群体，如妇女和女童、少数族裔、种族、宗教或语言上属于少数群体的成员、残疾人等等。但据此问题就变为：歧视透镜本身是否足以抓住了生活贫困者所面临挑战的实质。各方面交叉的理念可以说就是为探讨这一问题应运而生的，这一理念强调的是，某一个人或某一群体的可能受到几种不同的、但相互交织的歧视形式。但是，即使我们将某人定性为女性、少数族裔的成员和残疾人，但即使对于他们可能经受的相关歧视形式采用了这种更具包容性的定义，生活贫困者但或许这依然没有从实质上抓住在特定社会里贫穷意味着什么。污名化、排斥和自尊的丧失等问题可能需要超越许多反歧视政策权限的回应来对付。与此相关的问题是，那么歧视透镜是否足以帮助我们确定必要的政策，以促使生活贫穷的人重新融入社会的主流。

<sup>70</sup> Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in the Courtroom: A Litigator's Guide To Using Equality and Non-Discrimination Strategies to Advance Economic and Social Rights* (London, 2014), p. III.

59. 第二个透镜也与平等原则相关，那就是“机会均等”原则。但有人提出很有力的论点指出，机会均等在实际中并不能保证产生平等的结果。所提供的“机会”实际上往往是生活贫困者无法利用的，而身处社会另一端的富人因教育良好、消息灵通、人脉宽广、机动性强，处于近水楼台而能先得月。这也意味着生活贫困者因为无法避免间接税项和其他赋税，而最终交叉地补贴富人，且很多富人能够避免或至少尽量减少赋税。<sup>71</sup>

60. 第三个是透镜是“社会参与”。尽管它可以将参政权作为特定的基础，但也常常被用于远为广泛的意义。关于生活贫困者权利的文献也正为此频频呼吁帮助生活贫困者充分参与多种多样的社会活动。联合国《关于赤贫与人权的指导原则》第 38 段就是这方面很好的例子：

国家必须确保生活贫困的人能积极、自由、知情和有意义地参与事关他们的决定和政策的设计、实施、监督和评价的所有阶段。这就要求对生活贫困的人进行能力建设和人权教育并在决策的不同层面确立具体的机制和体制安排，以克服其在有效参与方面所面临的障碍。应特别注意充分纳入最贫穷的、最受社会排斥的人。

61. 《指导原则》中的这些要求涉及一些极为重要的问题。但在实践中，这些笼统的总括性主张可能会有怎样的意义、如何能够对生活贫困者作不同的诠释、或具体地适用于这些大多无法切实行使基本的公民和政治权利的人们，对这些问题的答案仍有待观察。令人关切的是，这种对“参与”的注重或可能取代更协调一致的具体努力，以图在落实特定社区每项公民权利和政治权利过程中解决生活贫困者的特殊处境。换言之，要求保证“最贫穷和最受社会排斥的人”充分参与所有形式的决策的这一呼吁面临了空喊口号的风险，因为不少经济及社会状况好得多的个人和人群实际上对于影响自身的决定也鲜有切实的发言权。指出这一点并不是要尽量降低参政的重要性，而是要说明，一项更重要而被忽视的任务是，在对于表决权 and 言论自由权利等等如何形成和落实、从而实现预期成果的过程进行总体分析之时，也应纳入生活贫困者的因素。

## B. 忽视关键性的人权法条款

62. 《公民权利和政治权利国际公约》第 2(1)条和《经济、社会及文化权利国际公约》第 2(2)条明确要求缔约国“保证本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。”对于社会出身、财产和出生的提法几乎被各国政府、联合国人权机构和评论者忽视。这种忽视的意义十分重大但却未得到认识。《世界人权宣言》起草过程中起初采用这些用语时，曾对其含义作过深刻的思考。当时的代表们认识到，对基于相关理由的歧视规定禁止具有深远的意义。Johannes Morsink 根据对准备工作材料的详尽审查指出，基于“财产”而实行的歧视如果与受教育权等实质性权利联系在一起，会产生特别重要的影响，他并得出结论，如果儿童初等和中等教育的质量与父母或监护人

<sup>71</sup> Omri Ben-Shahar, “The paradox of access justice, and its application to mandatory arbitration”, *University of Chicago Law Review*, vol. 83, No. 4 (2016).

的财产状况存在关联性，则这种禁止就具有切实的意义。<sup>72</sup> 他认为“出生”一词旨在“禁止基于法律、社会和经济方面世袭的差异而实行歧视。”<sup>73</sup>

63. 探讨在两项《公约》框架下这些条款实施情况的主要文献确认这些方面几乎完全不受关注，包括有关条约机构的工作也未对此加以关注。人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见完全没有论及以上三方面地位的特别意义。因此，关于《公民权利和政治权利国际公约》，Manfred Nowak 解释说：“出生、财产和社会出身的独特性质在于在这方面所禁止的，是依据地位或阶层实行的歧视。”他认为，这意味着任何人在享有《公约》规定的权利方面均不能因其具有贵族或工人阶级等背景而享有特权或处于劣势。”<sup>74</sup> 但是，对相关的判例法作一审视就可以看到，关注这些方面重要意义的唯一情况仅见于非婚生的儿童的案例。

64. 关于《经济、社会及文化权利公约》，经济、社会及文化权利委员会通过的第 20 号一般性意见力图阐述这三种地位的含义。该委员会仅指出，“社会出身”“系指一个人所继承的社会地位。”“财产地位”“是一个广泛的概念，包括不动产(如：土地所有权或占用权)及个人财产(如：知识产权、有形动产和收入)，或无财产。”

65. 在探讨“出生地位”问题时，该委员会将其与《公约》第 10(3)条相联系，后者禁止“因出身而实行的歧视”。然而，该条接着提出一系列广义的背景，其中与该项歧视理由可能具有相关性论点是：

因此，不应区分婚生儿童、无国籍父母儿童或收养儿童或由这类人组成的家庭。作为被禁止的实行歧视的理由，出生还包括血统，特别是基于种姓或类似的世袭地位制度的理由。缔约国应采取措施，例如防止、禁止和消除对于以血统形成的社区的成员实行歧视性的做法，并采取行动禁止宣传基于血统对人作优越和低劣区分的观念。<sup>75</sup>

66. 虽然经济、社会及文化权利委员会在其第 20 号一般性意见中逐一探讨了这三种地位的内涵，但援用或诠释这些规定的判例却少得可怜。肯尼亚和南非等各国的宪法载有同样的规定，但迄今似乎同样没有得到过多关注。

67. 可以举出充分的理由说明，这三种地位对于生活贫困者而言可能具有根本的重要意义，许多贫困者很可能由于其社会地位、其出生或其财产状况而处于劣势或受到国家的歧视。《世界人权宣言》的起草者做到了将这些理念纳入国际人权

<sup>72</sup> Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (University of Pennsylvania Press, 1999), p. 113.

<sup>73</sup> 同上，第 114 页。

<sup>74</sup> Manfred Nowak, *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed. (Kehl am Rhein, Germany, and Arlington, Virginia, N.P. Engel Publishers, 2005), p. 56.

<sup>75</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 14(2000)号一般性意见，第 24-26 段。

法，因而不言而喻地也是这样想的。Morsink 先生指出，看来几乎所有的起草者都认识到这些规定对平等具有深远的影响。<sup>76</sup>

68. 随后出现的问题是，两项《公约》中可能具有如此重要意义的规定为何会在《公约》通过五十年后却受到忽视或冷遇？有些可解释的原因是不言而喻的。一个原因是这些规定在各国国内法律中很少有直接对应的条款。另一原因是，人权律师想当然地认为他们处理的问题可以通过人权法的其他规定而得到适当的解决。但这不可避免地引出了一个问题：即起草者为什么显然认为这些规定能带来附加值，而且对总体的各类权利而言是必要的增设规定。另一个原因是这些条款最直接地针对了涉及社会经济地位或社会阶层的问题，而人权界却乐意淡化这些问题，甚至将其排除出总体的关注之外。

69. 无论是出于何种理由，未来的挑战，特别是更切实地落实生活贫困者的公民和政治权利的任务，需要有关的条约机构、国家法院和民间社会使这些重要的规定再次发挥作用，以突显这些国际人权法起草者非常清楚地看到了、但后来几代人有意忽视的社会经济阶层的问题。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

70. 上述分析产生了一些结论。首先，有关侵犯公民权利和政治权利行为受害者的社会经济背景的系统数据非常少。其次，也许与此相关的是，就这一问题开展的学术工作也出乎意料地少，尽管确有一些突出的例外。第三，尽管一些普遍性的政策文件认识到在扶贫工作中需要处理公民和政治权利，但它们往往停留在空泛的理论层面，从切实的政策角度看大体上没有实际意义。第四，生活贫困者作为弱势群体往往受到忽视，而对歧视和平等问题的关注常常忽视这一“受保护群体”，歧视案件也从不涉及社会经济阶层问题。第五，人权行为者因为据认为缺乏专门知识而似乎往往不太愿意探讨具体侵权行为的起因和背景因素，但这却导致这一艰巨工作中的一些极重要的方面受到忽视。

71. 这种忽视会产生影响，这是有许多原因的。在许多情况下，这使侵犯人权行为的受害者中一大批人遭到忽视。由于这种忽视，就无法揭示一个事实，即许多侵犯公民权利和政治权利行为的根源在于贫穷，只有通过解决这方面的问题才能够找到可持久的解决办法。由于忽视，就看不到这样一种事实，即生活贫困者遭受侵害时，侵权行为可能具有不同的性质、需要不同的解决办法。

### B. 建议

72. 人权界早就认识到，在专门关注影响到特定人群的公民权利和政治权利的同时也要关注影响到人口中弱势群体(如妇女、儿童、少数民族和土著人民)的总体情况。但是，对生活贫困者的公民权利和政治权利哪怕仅仅予以零星或一时关注

<sup>76</sup> Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, 第 114 页。

的人权行动者很少。由于这一群体的权利最有可能遭受严重和持续的侵犯，因此需要采取新的做法。

73. 如何实现这一点须由各行动者自行决定。但是，一个重要的起点是政府和非政府行为体应开始收集相关数据，以使他们能够确定不同类型的侵权行为在多大程度上影响生活贫困者。

74. 下一步将是对所建议的解决办法作出相应修正和调整，以将造成生活贫困者特别易受伤害的因素纳入考虑之中，并摒弃往往是毫无依据的假设，不再想当然地认为解决侵权行为的总体性措施肯定也会帮助到这一群体。

---