联 合 国 A/HRC/39/51

大 会

Distr.: General
20 July 2018
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十九届会议
2018 年 9 月 10 日至 28 日
议程项目 3
促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

发展权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转递发展权问题特别报告员 Saad Alfarargi 依照安理会第 33/14 号决议提交的报告。该报告探讨了发展权与平等之间的联系，各国内部在享有发展权方面的不平等的后果，并对在实现 2030 年可持续发展议程与平等有关的目标和具体目标的背景下促进、保护和实现发展权提出了建议。

GE.18-12050 (C) 070818 130818
1812050

请回收

目录

		页次
一.	导言	3
二.	特别报告员的活动	3
	A. 关于切实落实发展权的区域磋商	3
	B. 其他活动	3
三.	不平等—范围和影响	3
	A. 国际人权规范	4
	B. 收入不平等	5
	C. 其他形式的不平等	6
四.	发展权与不平等	9
五.	发展权与解决可持续发展目标中的不平等问题	11
六.	结论和建议	17
	A. 查明掉队者	17
	B. 参与式进程	18
	C. 问责机制	18

一. 导言

1. 本报告是根据安理会第 33/14 号决议提交给人权理事会的，它概述了发展权问题特别报告员的活动。本报告的专题重点是探讨发展权与平等之间的联系，各国内部在享有发展权方面的不平等现象的后果，并对在实现 2030 年可持续发展议程与平等有关的目标和具体目标的背景下促进、保护和实现发展权提出了建议。为本报告的目的，特别报告员将重点关注各国内部的不平等问题。

二. 特别报告员的活动

A. 关于切实落实发展权的区域磋商

2. 2017 年 9 月，人权理事会通过了第 36/9 号决议，该决议请发展权问题特别报告员就落实发展权问题与各国举行磋商并举行区域磋商。根据这一任务，特别报告员已开始召集将在整个 2018-2019 年度举行的一系列区域磋商。这些磋商的目的是在设计、执行、监测和评估有助于在各个地区实现发展权的各项政策和方案方面确定良好做法。这些磋商将汇集各个地区的会员国代表，以及联合国机构、政府间组织、学术界、民间社会和私营部门的代表。第一次磋商面向非洲组各国，在亚的斯亚贝巴举行(2018 年 3 月 27-29 日)。第二次磋商面向西欧和其他国家组以及东欧国家组的各国，2018 年 6 月 11 日和 12 日在日内瓦举行。特别报告员计划接下来在 2018 年 10 月和 12 月分别举行面向拉丁美洲和加勒比国家组和亚洲组的磋商。磋商的预期成果是根据实证证据制定一套切实可行的指导方针和建议，在设计、监测和评估以人权为动力的发展政策的结构、进程和成果中发挥工具作用。磋商还将推广在一些具体情况下已证实成功的指标和衡量标准。

B. 其他活动

3. 第 33/14 号决议还要求特别报告员推动工作组的工作，以期协助其完成总体任务，在避免工作重叠的同时考虑到工作组的审议和建议等事项。2017 年 9 月，特别报告员参加了与工作组主席兼报告员、参与国代表和民间社会组织代表的非正式磋商。2018 年 4 月，特别报告员出席工作组第十九届会议，与工作组成员举行了一次互动式对话，参加了一次小组讨论会，发表了一项关于发展权和不平等问题的声明。

4. 2017 年 12 月，特别报告员在中国北京召开的南南人权论坛上发表一项声明。2018 年 5 月 22 日和 23 日，他出席了题为“维也纳+25：建立信任，使人权成为所有人的现实”的国际专家会议，与会期间，他参加了一场关于促进社会平等的会议。

三. 不平等——范围和影响

5. 歧视、平等和公平分配发展惠益的概念载于《发展权利宣言》：其序言宣称，“发展机会均等是国家和组成国家的个人的一项特有权利”；第 2 条第 3 款重申，国家有义务制定适当的国家发展政策，其目的是促进全体人民和所有个人的福利，并确保发展带来的利益的公平分配；第 5 条提到各国有义务“采取坚决

步骤，消除大规模公然侵犯受到[……]种族主义和种族歧视等情况影响的各国人民和个人人权的现象”；第 8 条规定，应在“适当的经济和社会改革”中进行“收入公平分配”，“以根除所有的社会不公正现象”，以及各国“应确保除其他事项外所有人在获得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会均等”。在当今世界现实中，不平等现象日益严重，富人越来越富，穷人的数量却不断增加，他们不仅被剥夺发展惠益的公平份额，而且越来越多地被拒绝参与各个层面的决策。

A. 国际人权规范

6. 平等权和不歧视原则受到所有国际人权文书和几乎所有国家一级的宪法和基本法的承认。《世界人权宣言》第二条和联合国人权文书对此作出了规定，例如《公民权利和政治权利国际公约》第二条和第二十六条、《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第二款、《儿童权利公约》第二条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第七条以及《残疾人权利公约》第五条。人权事务委员会在《公民权利和政治权利国际公约》中将“歧视”定义为“任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区分、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由”。[1] 经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20(2009)号一般性意见指出，歧视影响了经济、社会、文化权利的落实(第 1 段)。其中还列出了禁止的歧视理由(种族和肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾、年龄、国籍、婚姻和家庭状况、性取向和性别认同、健康状况、居住地点、经济和社会状况)(第 15-35 段)。此外，两项重要联合国人权条约明确规定禁止歧视：《消除一切形式种族歧视国际公约》(基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视)和《消除对妇女一切形式歧视公约》(基于性别的歧视)。

7. 不歧视原则和平等待遇也载于区域文书，例如《美洲关于人的权利和义务宣言》第二条、《美洲人权公约》第二十四条和《非洲人权和民族权宪章》第二条和第三条。尽管不歧视原则载于所有人权文书，但仅有少数几项文书对不歧视作出了明确定义：《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款、《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、《残疾人权利公约》第二条、国际劳工组织《1958 年就业和职业歧视公约》(第 111 号)第一条第一款和《取缔教育歧视公约》第一条第一款。

8. 人权文书禁止基于一些理由的歧视。《世界人权宣言》第二条禁止以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份为由实行歧视。《经济、社会、文化权利国际公约》第二条和《公民权利和政治权利国际公约》第二条载有相同的禁止理由。这些规定中所列举的理由并不是详尽无遗的——一些没有明确提及的理由在判例中也被视为禁止的理由。

9. 平等和不歧视原则是国际人权法的一项基本要素，在某些情况下，它可以要求一国采取平等权利行动，以减少或消除会造成或助长永久歧视的条件。人权事

[1] 关于不歧视的第 18(1989)号一般性意见，第 7 段。

务委员会已在其关于不歧视的第 18(1989)号一般性意见中明确指出这项义务(第 10 段)。经济、社会及文化权利委员会经常在其结论性意见中提及采取平等权利行动的义务。在其关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见中，例如，委员会建议缔约国应实行配额或其他临时特别措施，使妇女和其他受歧视群体成员得以晋升至高级别职位，并提供激励措施鼓励私营部门采取这种行动(第 61 段)；第 20 号一般性意见明确指出，“为消除实质性歧视，缔约国可能有必要，而且在某些情况下必须采取特别措施，削弱或消除延续歧视的条件”(第 9 段)。这些国际公认原则是《2030 年议程》的基础，并在其中有所体现，如下文所述。

B. 收入不平等

10. 在发展的背景下讨论不平等问题时，收入不平等往往是讨论的首要问题。有充分证据表明，收入不平等现象正在上升。根据一些报告，2017 年所创造的财富总值有 82%流向了财富顶层 1%的人口，而底层 50%人口的财富却未见任何增加。[2] 在高收入国家中，美国的收入不平等比例最高。[3] 尽管欧洲联盟在总体上拥有大量财富，但欧洲联盟的各国仍然面临严重的收入贫穷问题。根据一份欧盟统计局报告，2015 年有 1.19 亿人(或欧洲联盟人口的 23.8%)面临贫穷或社会排斥问题。[4] 在经济合作与发展组织的其他国家，收入不平等问题正处于过去半个世纪以来的最高水平。在经合组织各国，最富有的 10%人口的平均收入是最贫穷的 10%人口的大约九倍。经合组织各国的收入不平等问题在传统上通过再分配(借助税收、失业补助和其他福利)得到大幅减少。然而，金融危机和近年经济复苏缓慢削弱了税收和福利的缓冲作用，加快了收入不平等问题的总体上升趋势。[5] 新兴经济体中的不平等程度通常甚至比经合组织国家更高。[6] 例如巴西、智利、墨西哥和土耳其，这些国家成功减少了不平等现象，但最富有人口与穷人之间的差距仍为经合组织国家贫富差距的约五倍。[7] 据联合国开发计划署(开发计划署)称，截至 2014 年，超过 75%的发展中国家人口所处社会的收入分配不平等问题

[2] 国际乐施会，《请回报劳动，不要酬谢财富》，第 8 页。可查阅：https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf。

[3] 见世界收入不平等数据库，www.wider.unu.edu/project/wiid-world-income-inequality-database。

[4] 欧盟统计局，《欧洲联盟中的可持续发展：在欧盟背景下实现可持续发展目标的进展情况监测报告》(2017 年)，第 29 页。可查阅：http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf。

[5] 经合组织，《同舟共济：为什么减少不平等有益于所有人》，第 24 页。可查阅：www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf。

[6] 同上，第 23 页。

[7] 见 www.oecd.org/social/inequality.htm。

比 1990 年代更为严重；国内收入不平等的平均值表明，发达国家的收入不平等现象增加了 9%，发展中国家增加了 11%。[8]

11. 收入不平等问题为何重要？国际货币基金组织指出，“不断扩大的收入不平等问题是我们这个时代的决定性挑战”，发达经济体的贫富差距达到了数十年来的最高峰。[9] 据经合组织称，收入不平等的长期增长不仅会引起社会和政治关切，还会降低国内生产总值增长；收入较低的人无法发挥其人力资本的潜力，对整个经济不利。[10] 开发计划署的分析表明，高度不平等会破坏经济进步，削弱民主生活，对社会团结造成威胁，从而阻碍发展。[11] 例如，收入不平等似乎对于健康成果不平等是一项极为重要的决定因素；最富有与最贫穷的五分之一人口之间的五岁以下儿童死亡率差异的 87%可归因于收入/财富不平等的差距。[12]

12. 研究和实践提供的无数实例表明，收入不平等会加剧贫穷现象，对享有经济和社会权利以及侵犯公民权利和政治权利都有所影响。世界银行认为，[13] 在高度不平等的社会中，这种不平等现象体现在不同群体影响决策进程的能力不平等，从而使不平等问题更为持久，而且，“不平等的困境是一个恶性循环，使高度集中的财富转化为处于分配顶层者在以有利于自己的方式影响决策进程方面的巨大能力，同时削弱了处于分配底层者对公平性的认识”。世界银行还认为，除了规范问题，更公平的收入分配还会带来积极的成果，包括稳定和经济增长。[14] 世界银行还得出结论认为，从长远来看，“不平等和增长因此紧密相关，增长的惠益在不同个人和群体中转换为社会经济成就的方式取决于各行为者如何互动以及就再分配作出政策决定”。[15] 这一结论符合《发展权利宣言》第 8 条第 2 款所规定的确保有效参与决策进程，其中呼吁各国鼓励民众在各个领域的参与，这是发展和充分实现所有人权的重要因素。

C. 其他形式的不平等

1. 基于性别的歧视

13. 秘书长在其关于实现可持续发展目标进展情况的报告中(E/2017/66)指出，如果妇女不能充分融入以及有效和平等地参与，可持续发展就无法实现。该报告指

[8] 开发计划署，《人类的分裂：正视发展中国家的不平等现象》(2013 年)，第 3 页和第 7 页。可查阅：www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/HumanityDivided_Full-Report.pdf。

[9] 埃拉·达拉－诺里斯等人，“收入不平等的原因和后果：全球视野”，国际货币基金组织工作人员讨论说明第 SDN/15/13 号(2015 年)，第 4 页。

[10] 经合组织，《同舟共济》，概述。

[11] 开发计划署，《人类的分裂》，第 3 页。

[12] 同上，表 4.11 和第 145 页。

[13] 世界银行集团，《2017 年世界发展报告：治理与法律》，第 10 页和第 32 页。可查阅：http://documents.worldbank.org/curated/en/774441485783404216/Main-report。

[14] 同上，第 45 页。

[15] 同上，第 167 页。

出，2017 年妇女参与国家一院制议会或下议院的比例达到 23.4%，只比 2000 年增加 10 个百分点；妇女在管理职位上的任职人数仍然不足——2009 年至 2015 年，在有数据的 67 个国家中的大多数国家，只有不到三分之一的高级和中级管理职务由妇女担任；根据来自 83 个国家和地区的调查数据，妇女平均花在无报酬的家务和护理工作的时间是男子的三倍多；仅有 52%的 15 至 49 岁已婚或同居妇女在自愿性关系、使用避孕药具和保健服务方面作出自己的决定(同上，第 9 段)。世界经济论坛报告称，2017 年，男女之间在经济参与和政治赋权方面的差距仍然很大：仅有 58%的经济参与差距得到弥合，约 23%的政治差距自 2016 年来没有变化；为实现普遍性别均等，32%的平均差距仍然有待解决。[16] 性别工资差异从男性工资中位数的 1.8%(哥斯达黎加)到 36.7%(大韩民国)不等。[17] 然而，迄今仅有一个国家(冰岛)通过立法，明确禁止男女之间工资不平等。[18] 妇女在生活各个领域遭遇的不平等现象侵害了她们参与、促进和享有经济、社会、文化和政治发展的权利。

14. 在问责机制方面，在几乎所有负责裁定、监测和制定国际法的国际机构，妇女的任职人数都不足。截至 2018 年 6 月，国际法院的 15 位法官中仅有 3 位女法官，国际刑事法院的 18 位法官中有 6 人为女性，国际海洋法法庭的 21 名法官中仅有 3 位妇女。此外，妇女在人权事务委员会、经济、社会及文化权利委员会以及禁止酷刑委员会的委员总人数中占比不超过 30%。截至 2018 年 6 月，79 位特别程序任务负责人中有 33 位妇女。国家法院系统的情况并没有更好。例如，2014 年西班牙最高法院的 70 位法官中仅有 12 位是妇女；国家法院各分庭中没有妇女担任庭长；各高级法院的 52 位庭长中仅有 6 位妇女(A/HRC/29/40/Add.3, 第 86 段)。2010 年，塞内加尔的司法人员中仅有 17.29%为妇女，宪法委员会的五位成员中没有妇女(A/HRC/32/44/Add.1, 第 62 段)。2016 年，科威特的司法部门没有一名妇女(A/HRC/35/29/Add.2, 第 66 段)。

2. 对其他人口群体的歧视

15. 不平等现象严重影响到许多其他群体(例如基于种族、族裔、宗教、年龄、残疾等理由的歧视)。例如，残疾人面临的问题包括贫困率更高，教育成就更低，健康成果更差，法律保护更少以及政治和文化参与更少。例如，2015 年欧洲联盟 16 岁及以上的残疾人中有 30.2%面临贫穷或社会排斥风险，而无残疾人群的这一比率为 20.8%。[19] 残疾儿童上学的可能性更低，从而减少了他们的未来就业机会。残疾人失业的可能性更高，即便就业，其工资较低的可能性也更高；小额金融机构往往不愿意贷款给残疾人。[20]

---

[16] 世界经济论坛，《2017 年全球性别差距报告》(2017 年)，第 7-8 页。可查阅：www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf。

[17] 经合组织的数据(2016 年数据)，https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm。

[18] 2017 年 6 月 1 日，冰岛议会通过一项法律，要求所有拥有 25 名或以上雇员的企业和机构必须获得“工资平等证书”(Jafnlaunavottun)。这项新规定自 2018 年 1 月 1 日起生效。专业认证人员将进行审查并向公共的性别平等中心((Jafnréttisstofa)提交报告。见“冰岛：工资平等证书合法化”，ESPN Flash Report 2017/55。

[19] 欧盟统计局，《欧洲联盟中的可持续发展》，第 34-35 页。

[20] 开发计划署，《人类的分裂》，题为“不平等与残疾人”的方框 4.1, 第 144 页。

16. 2013 年在某个欧洲国家就一般人口与罗姆人少数群体之间的健康不平等进行了调查，该调查显示，在死亡率方面，罗姆人受调查家庭的平均死亡年龄为约 52 岁，普通人群受调查家庭的平均死亡年龄为超过 68 岁。[21] 关于疾病诊断后的存活时间，29%的罗姆人答卷者的存活时间不到一年，而一般人口为 17%。该调查还显示，罗姆人在获得医疗保健和支付药品方面面临更大的障碍：11%的罗姆人答卷者报告称，他们在过去一年中没有获得所需的医疗保健，一般人口的这一百分比则为 5%。共计有 72%的罗姆人声称无法负担体检费用(一般人口答卷者的这一百分比为 56%)，还有 48%声称他们无法负担交通费用(一般人口的这一百分比为 31%)。此外，41%的罗姆人没有医疗保险(一般人口的这一比率为 33%)。而且，罗姆人为了省钱，更有可能推迟购买药品或在所开处方中选择较少药品。在具体医疗条件方面，被诊断为肺结核或肺炎的一般人口 100%报告称接受了治疗，但在被诊断为肺炎和肺结核的罗姆人当中，分别仅有 89%和 95%的患者接受了治疗。

17. 许多人受到多重和交叉形式的歧视，即受到基于一个以上理由的歧视。[22] 除其他外，某些族裔、种姓和少数群体的成员、土著人民、移民、难民、无国籍人和流离失所者、儿童、青年、妇女、老年人、贫民窟居民以及艾滋病毒/艾滋病感染者常常在法律、政策和实践中遭受排斥、剥夺权能和歧视，在机会和成果方面造成不平等。[23] 基于贫困的歧视是另一种不平等，它没有得到广泛承认。据国际货币基金组织称，在许多国家，低收入家庭和小型企业往往难以获得医疗保健服务和教育，由于缺乏金融知识、手续复杂、文件繁冗以及其他市场失灵问题，它们也难以获得基本金融服务。此外，现有的金融产品往往较为有限，成本相对较高。[24] 最新的劳工组织《全球工资报告》着重指出，妇女、移民工人和非正规经济部门的工人(他们往往来自弱势群体)遭遇的歧视和工资惩罚助长了收入不平等。[25]

18. 据欧盟统计局称，2015 年，欧洲联盟最高学历为初中水平的人口中有 34.3%面临贫穷或社会排斥风险，高等教育学历人口的这一百分比仅为 11.7%。同样，2015 年，父母最高学历为学前教育和初中水平的幼儿(0-6 岁)中有 68.2%面临贫穷或社会排斥风险。这一数字是父母学历为高等教育第一或第二阶段的儿童的六倍以上。[26] 贫穷导致缺乏接受教育的机会，随之又导致贫穷，从而形成恶性循环，最终导致在发展方面受到排斥。

---

[21] 欧洲罗姆人权利中心，《隐藏的健康危机：健康不平等和分类数据》，第 15-19 页。可查阅：www.errc.org/uploads/upload_en/file/hidden-health-crisis-31-october-2013.pdf。

[22] 例如，见人权理事会第 32/17 号决议。

[23] 联合国系统行政首长协调理事会，《不让任何一个人掉队：作为可持续发展核心的平等和不歧视问题：联合国系统共同行动框架》(联合国，纽约，2017 年)，第 18 页。

[24] 埃拉·达拉－诺里斯等人，“收入不平等的原因和后果”，第 16-18 页。

[25] 见劳工组织，《2016/17 年全球工资报告》。可查阅：www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2016/lang--en/index.htm。

[26] 欧盟统计局，《欧洲联盟中的可持续发展》，第 35 页。

19. 联合国各机构[27] 指出，普遍存在的不平等现象在自然灾害和环境灾害对不同人群的影响方面也很明显，使已经极度依赖环境维持生计的人群进一步处于弱势地位。气候不稳定和极端天气事件往往对资源最少的人造成最大影响，包括妇女和女童。土地保有权无保障往往会加剧获取自然资源方面的不平衡，包括影响土著人民的农村社区集体保有权以及尤其是妇女的平等继承权及其切实执行难以获得承认。

四. 发展权与不平等

20. 为什么不平等对于发展权尤为重要？正如上文所述，不平等威胁到长期的社会和经济发展，对减贫造成阻碍。更值得注意的是，不平等影响了个人和社区参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展的能力。因此，不平等是在国家内部和国家之间实现发展权的一项重大障碍。

21. 前发展权问题独立专家在其第四次报告(E/CN.4/2002/WG.18/2)中讨论了平等和不歧视的基本人权原则及其与发展权的联系。他得出结论认为，当经济、社会和文化权利的实现需要商品和服务的提供和获得时，权利上的平等就意味着能够平等获得这些商品和服务，即机会平等(同上，第 27 段)。他还指出，“平等原则是任何旨在实现人权诸如发展权的方案所必需的”，而且，实施发展政策和措施时必须缩小收入差距或至少不允许不平等的现象变本加厉(同上，第 28 段)。他还强调，“不得以任何理由对行为人、利害相关人和受益人(权利人)有任何歧视”(同上，第 29 段)。

22. 在同一份报告中，独立专家讨论了平等和参与原则之间的关系，根据参与原则，实现发展权所涉及的所有受益人和行为人均有权参与发展进程，对之作出贡献，并享受其成果。他的结论是：参与原则涉及的是在执行项目的过程中参与决策和行使权力的机会，而发展方案就是由这些具体项目构成的；公民需要具有权力，对发展方案具有自主权；而且，没有单一的参与模式，“因为对每一项目都必须制定和执行专门的规定，以确保此类参与”(同上，第 30 段)。

23. 这些结论与特别报告员举行的关于切实落实发展权的区域磋商所提出的建议紧密呼应，在这些区域磋商中，与会者重点关注一项总主题——即必须使所有相关的利益攸关方有意义地参与决策进程，包括各个社区、非政府组织和基层组织、妇女、青年、少数群体、土著人民、残疾人和其他边缘化群体。在地方、国家和国际各级所有与发展相关的进程中，参与都应当处于核心。确保切实参与的呼吁与《发展权利宣言》所载的构想相符，其中承认每个人和社区均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展。必须将它作为执行 2015 年后政策发展框架的指导力量。

24. 那么，如何才能实现切实、广泛和有意义的参与呢？在与特别报告员的磋商中，绝大多数民间社会对这一问题的回答是：应当使所有相关利益攸关方和群体能够更广泛地获取关于发展政策、方案和项目的信息。获取信息和参与将会带

[27] 技术支助小组，《技术支助小组问题简报：促进平等，纳入社会公平》，第 1-2 页。可查阅：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality_FINAL.pdf。

来对这一进程的理解，并扩大对于迫切所需的改革的支持。参与还有助于以有意义的方式设计、执行、监测和评估发展方案和项目的成果并提高其效力和效率。最后但并非最不重要的是，它会加强问责制，而且有助于解决一些普遍存在的问题，例如腐败和缺乏善治。

25. 2015 年，经合组织建议称，缩小日益增长的贫富差距并为所有人恢复机会需要在政策上重点关注四个主要领域：促进就业和优质工作机会；技能和教育；以有效再分配为目的的税收和转移系统；以及，特别是妇女对经济生活的参与。[28]

26. 劳工组织[29] 建议为减少不平等现象采取如下措施：“可持续企业开展社会对话和建立良好劳资关系，例如集体谈判以及工人知情、协商和参与。这些都是创造双赢局面的有效工具，因为它们促进共同的价值观、信任与合作以及对社会负责的行为。”为减少工资不平等而实行或加强最低工资等措施只有在与社会伙伴开展充分磋商并在适当情况下“使其直接平等参与”，才能发挥成效。[30]《工商企业与人权指导原则》的原则 18(b)还要求，为衡量人权风险，工商企业应根据工商企业的规模及其经营的性质和背景，酌情与可能受影响的群体和其他利益攸关方进行切实磋商。

27. 世界银行认为，[31] 参与的价值可能还体现在通过为项目提供资金或遵守所作决定而加强合作，此外，在立法机构提高弱势个人的直接代表性可以促进政策制定者致力于提高公平性的改革。但世行还警告称，公民活动的参与者往往比非参与者更富裕，受教育程度更高，具有更高社会地位，为男性，具有更多政治联系；穷人的参与成本更高，因为他们的闲暇时间更少，需要工作更长时间以创造收入；穷人更难以“对成果产生影响，因为他们的受教育程度较低，或很难与历来具有影响力和权威的个人进行辩论并提出不同意见”。[32] 在符合人权的发展政策和方案中，参与进程的设计方式极其重要。此外，应为参与成本适当编制预算，使接受磋商者不必承担这些成本或因无法承担参与成本最终被排斥在外。

28. 获取信息与利用参与机制密切相关。大多数高收入国家都公开关于现有法规的信息，并对监管改革提供事先通知。有关国家、区域或市政预算的信息可供查阅，还设立了反馈机制和对行政部门的决策提出质疑的渠道。这种收集公众反馈以及对监管政策的结果和影响评估进行报告的机制在中低收入国家比较少见。[33] 尽管连高收入国家的现有系统也仍需在面向语言少数群体和残疾人等群体的无障碍问题方面开展进一步评估，但对于有效参与和确保不让任何一个人掉队而言，以无障碍格式提供关于预算、监管改革和方案的信息和向受益者征求反馈至关重要。

29. 世界银行在其《2017 年世界发展报告》中提供了多个案例，证明提高妇女和弱势或少数群体的个人在立法机构和其他政治机构的直接代表性有助于制定符

[28] 经合组织，《同舟共济》，第 22 页。

[29] 劳工组织，《2016/17 年全球工资报告》，第 xxi 页。

[30] 同上，第 25 页。

[31] 世界银行，《2017 年世界发展报告》，第 173 页和第 178 页。

[32] 同上，第 181 页。

[33] 同上，第 150 页，图 5.6。

合这些群体的需求的政策，以及弱势群体的政治代表性似乎能够有效减贫。[34] 关于有效参与所提供的其他例子包括各种形式的直接民主和公共讨论，它们使基于群体的讨论得以开展并得以对替代选择进行权衡，这有助于明确地方群体的需求和要求，从而提高决策的正当性。[35] 该报告认为，公共讨论在地方一级最为成功，能够对权力下放改革予以补充。[36]

30. 逐步实现平等和促进发展权的另一项至关重要的前提条件是存在可用和有效的问责机制。对包括歧视在内的侵犯人权行为提供有效的补救办法是各国根据国际人权法承担的一项基本义务，它不仅承认每一个人的个人人权，而且规定各国有义务在其管辖下确保、保证或保障有效地享有人权。[37] 经济、社会及文化权利委员会在其关于《公约》在国内的适用的第 9(1998)号一般性意见中指出，为在国内法律秩序中以适当方式承认《公约》规范，必须向受到伤害的个人或群体提供适当的纠正或补偿，必须建立追究政府责任的适当手段。各国已认识到对性别不平等提供补救的重要性，将是否已制定法律框架促进、推行和监督平等和无性别歧视的指标作为实现可持续发展目标 5 的指标。最近，《工商企业与人权指导原则》的原则 29 提出，为使申诉得到及时处理和直接补救，工商企业也应针对可能受到不利影响的个人或社群建立或参与有效的业务层面申诉机制。

五. 发展权与解决可持续发展目标中的不平等问题

31. 《2030 年议程》承认，“国家内和国家间的不平等在增加”，“机会、财富和权力的差异十分悬殊”，以及“性别不平等”长期存在，这些都是当今世界面临的“巨大挑战”。《2030 年议程》保证绝不让任何一个人掉队，确保实现为所有国家、所有人民和所有社会阶层制定的具体目标，并将首先尽力帮助落在最后面的人。根据国际人权法，《2030 年议程》载有消除收入和财富不平等的承诺，并承认收入和财富的相对不平等阻碍了实现发展。消除不平等和歧视的承诺体现在明确侧重于这一问题的两项目标中。可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)作为一项独立目标，专门致力于缩小两性之间的差距和应对基于性别的歧视，这种歧视剥夺了妇女和女童的权利与机会及其充分发挥潜力的能力。妇女的平等发展权本身可以作为发展的放大器。然而，其生活中普遍存在的不平等现象所带来的挑战妨碍了妇女发展权的实现。对妇女而言，发展权需要考虑她们在家庭和社会中缺乏发言权和难以参与决策的问题。

32. 可持续发展目标 10(减少国家内部和国家之间的不平等)旨在解决各个发展目标中的不平等问题。此外，所有其他可持续发展目标都要求，发展应当更加公平，能够普遍获得全民发展的构成要素。例如，对平等的承诺反映在具体目标 16(b)中，其中强调需要“非歧视性法律和政策以促进可持续发展”，它是有效

[34] 同上，第 180 页。

[35] 同上，第 239 页。

[36] 同上，第 239-240 页。

[37] 例如，见《公民权利和政治权利国际公约》第二条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条、《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、《阿拉伯人权宪章》第一条、《美洲防止和惩处酷刑公约》第一条和《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第一条。

发展框架的一项基本要素，或具体目标 4.1 要求各国确保“所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育”。《2030 年议程》还保证对所有目标进行数据分类，以衡量不让任何一个人掉队的核心承诺是否已经兑现。

33. 可持续发展目标 10 的具体目标 10.3 特别呼吁各国确保机会均等，减少结果不平等现象，包括取消歧视性法律、政策和做法，推动与上述努力相关的适当立法、政策和行动。机会平等通常意味着所有人在适用法律或例如申请工作或获得教育和医疗保健方面都受到平等待遇。这一概念并不与减少财富或收入不平等相矛盾，但正如上文所述，收入不平等可能导致机会不平等和歧视。但财富、健康权、教育或收入这一系列问题的结果不平等现象是可以衡量的。旨在减少结果不平等现象的政策应当将再分配作为重点。

34. 为衡量可持续发展目标的落实情况，各国在经济及社会理事会主持的高级别可持续发展政治论坛的框架内商定了 169 项具体目标和 232 项指标[38] 以及一项自愿国别评估进程。各国商定，2019 年论坛的主题为“增强人民权能，确保包容性和平等”。

35. 高级别政治论坛自愿国别评估的自愿共同提交报告准则[39] 建议自愿国别评估应当：对所有人具有开放性、包容性、参与性和透明度；为所有相关利益攸关方的报告提供支持；以人为中心，对性别问题具有敏感认识，尊重人权；尤其重点关注最贫穷、最弱势和落在最后面的人。其中最好提供资料，说明为调动民间社会、学术界和工商界的利益攸关方参与而使用的机制，以及提交给高级别政治论坛的国别报告在国家一级的讨论方式和讨论的参与者。报告准则还建议自愿国别评估对以下问题开展评估：不让任何人掉队的原则被纳入可持续发展目标落实工作的情况，弱势群体的查明方法，以及为满足其需要和支持其赋权正在执行的政策和方案。

36. 自缔结这一重要国际政策协定两年半以来，在落实可持续发展目标的框架内为应对不平等现象取得了哪些成就？迄今为止，会员国已完成两轮自愿国别评估，有 65 个国家参加。此外，在特别报告员呼吁提交材料之后，一些国家向任务负责人提交了有关它们为减少不平等所作努力的材料。

37. 2016 年高级别政治论坛的主题是确保不让任何一个人掉队，一些国家选择在其自愿国别评估中明确阐述这一主题。[40] 由于许多目标和具体目标都与实现平等直接相关，其他国家在其落实各项目标的分析中阐述了类似问题。

---

[38] 可持续发展目标各项指标机构间专家组制定的可持续发展目标全球指标框架由统计委员会第四十八届会议商定，并由大会 2017 年 7 月 6 日第 71/313 号决议通过。指标清单每年进行修订：其中包括 2018 年 3 月统计委员会第四十九届会议商定的决议所载的全球指标框架和修订(见 E/CN.3/2018/2, 附件二)。见 https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement_Eng.pdf。

[39] 见 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf。

[40] 除非另有说明，本节中的资料均来自经济和社会事务部可持续发展司，《2016 年自愿国别评估综合报告》，第 58-62 页(可参见：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126002016_VNR_Synthesis_Report.pdf)和《2017 年自愿国别评估综合报告》，第 12、13、19、27-32 页(可参见：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17109Synthesis_Report_VNRs_2017.pdf)。有关完整版自愿国别评估，见：https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/。

38. 在减少收入不平等方面，各国报告称引入和利用了社会保障政策和社会保障制度，特别是为最弱势公民保障最低社会标准的支助机制，如利用社会福利保障仅供糊口的收入、向有子女的家庭提供财政援助或为工人规定法定最低工资标准。

39. 俄罗斯联邦政府报告称，[41] 平等是其法律制度的基本原则，在卫生、教育、劳动、司法程序、社会保障和文化方面规范人权的立法中有所体现。它还提到其《宪法》的第 37 条和第 39 条。国家政策重点关注的群体是儿童、残疾人和退伍军人。有关国家社会援助的联邦法律(1999 年 7 月 17 日第 178-FZ 号法)规定了以社会福利、补充养恤金、补贴和提供至关重要物资的形式向各类公民提供社会援助。2014 年 4 月 15 日的第 296 号法令设立的“公民社会支助”政府方案对社会福利和增加面向民众的社会服务作出了规定。向收入低于政府规定的某一生活水平的公民提供了援助。

40. 尼日利亚政府[42] 介绍了与联合国儿童基金会(儿基会)合作在翁多州建立一项社会保障政策的过程，为良好做法提供了一个实例。2016 年 8 月至 10 月，根据尼日利亚政府的请求，儿基会对翁多州多年来实施的社会净投资方案进行了摸底调查。2016 年 11 月设立了国家社会保障技术工作组，对摸底调查结果进行了审查。根据现有方案和制定社会投资立法的全球经验，政府部门起草了翁多州社会净投资法案草案。技术工作组对该草案进行了审查。2017 年 12 月，翁多州议会就该法案举行了公开听证会并通过了该法案。2018 年 2 月，翁多州州长签署了 2018 年翁多州社会保障法。新法设立了国家社会保障委员会，以促进机会均等，减少结果不平等，消除歧视性法律、政策和做法。各个利益攸关方(农民、小企业业主、各类工匠、残疾人和麻风病社区)参与了这一政策的制定，特别是制定了一项旨在减少不平等的小额信贷计划。

41. 克罗地亚政府[43] 就其社会福利立法和服务提供了详细资料，例如 2014 年通过法律引入了最低福利保障，旨在防止出现极端贫困并防止社会排斥。还为具有发育障碍的儿童和成年残疾人提供了其他福利。克罗地亚还介绍了其《2014-2020 年打击贫穷和社会排斥战略》，该战略应对了无家可归问题，并采取了执行《儿童权利公约》的措施。

42. 意大利政府[44] 称，近年来，意大利面临严重经济危机，这场危机导致 2014 年失业率升至 12.7%，对年轻人的影响尤为严重。为应对实现就业密集型的经济复苏挑战，意大利实行了三大改革：2012 年通过的所谓的福尔内罗劳动力市场改革；青年就业战略，其中也包括 2013 年启动的国家青年保障国家计划；就业法案。2017 年，意大利首次将全面的国家减贫战略纳入法律，其中包括对社会福利进行合理化和确保社会服务之间的协调。减贫战略的一项关键内容是促进融入的最低收入(REI)，受益者可获得支付到个人电子付款卡(REI CARD)的经济补贴(每月最高 240 欧元)，还可参加一个助其就业的项目。

[41] 2018 年 3 月 6 日提交的材料。

[42] 2018 年 3 月 12 日提交的材料。

[43] 2018 年 2 月 22 日提交的材料。

[44] 2018 年 3 月 27 日提交的材料。

43. 各国报告的另一组措施是旨在消除对所有群体的歧视的举措，以及为应对某些特定群体的相关问题所作的努力，例如儿童和青年、老年人、残疾人、土著人民、妇女和女童、难民和境内流离失所者。许多国家列出了禁止基于种族、性别、性取向、怀孕、残疾、年龄和宗教等理由的歧视的宪法和立法规定。一些国家制定了旨在确保平等权利和机会的国家战略，例如关于残疾人、罗姆人融入社会以及打击种族主义和仇恨犯罪的政策。一些国家还提供了有关问责机制和对歧视提出申诉的法律途径的材料。但并未提供关于此类机制的效果的分析。此类分析应当评估这些机制的影响力、可获取性、独立性和效率，以确定它们在应对歧视问题方面的有用性。

44. 此外，各国还提供资料，介绍了为落实可持续发展目标制定政策或起草自愿国别评估的参与性机制。各个利益攸关方的参与被认为是埃及、萨摩亚和瑞士等国家落实可持续发展目标的工作中的一项重要成功因素；也是中国、芬兰和菲律宾等国家确保这一进程的自主权的一项必要条件。马达加斯加、塞拉利昂和乌干达等国家报告称，在各个边远地区举行了磋商和会议，以确保尽可能广泛的参与。一些国家(哥伦比亚、埃及、爱沙尼亚、芬兰、格鲁吉亚、德国、马达加斯加、墨西哥、摩洛哥和土耳其)报告称，设立了促进可持续发展的体制框架。例如，在墨西哥，自愿国别评估是在总统办公室的领导下起草的，总统办公室为获取信息和意见联系了许多行为者；政府实体通过一个专门的技术委员会进行参与；民间社会通过工作会议和公开对话进行参与；私营部门通过墨西哥发展合作署作出了贡献。

45. 爱沙尼亚报告称，爱沙尼亚可持续发展委员会(成立于 1996 年)是一个咨询机构，由涵盖各个可持续发展领域的民间社会伞式组织构成，包括教育、环保、文化、儿童、卫生、地方政府、学术界、私营公司和农业。该委员会每年召开四至五次会议，就各种可持续发展主题进行专题讨论，讨论与可持续发展有关的战略行动计划草案供政府通过，发布带有政策建议的焦点报告。

46. 芬兰报告称，两大多方利益攸关方委员会在可持续发展目标的国家协作、实施和追踪系统中扮演重要角色。委员会的成员来自各界，从而确保了民间社会组织、私营部门参与者、利益集团和其他利益攸关方的话语权。为提升可持续发展的政策一致性，自《2030 年议程》通过以来，两个委员会加强合作，例如召开联合会议、讨论会和编制讨论文件。芬兰报告称，芬兰国家可持续发展委员会已发布了“2050 年我们想要的芬兰：社会的可持续发展承诺”方案，以使更多社会阶层参与可持续发展工作。“社会承诺”是一项多方利益攸关方的操作工具和一种新型合作模式，旨在推动所有权、具体行动、创新解决方案的确定和影响整个社会。截至 2016 年 4 月，240 多名执行者，包括公司、政府部门、学校、市政府、民间社会组织和个人，已通过许下各自的操作承诺加入“社会承诺”。

47. 马达加斯加为落实可持续发展目标建立了一个指导和后续行动委员会(由来自总理办公室、国民议会、13 个部委，联合国系统和非洲联盟的代表组成)和一个技术委员会，由联合国系统、技术部门、民间社会、私营部门、大学和研究中心的代表组成。

48. 在挪威，民间社会利益攸关方在 2015 年后进程中积极参与和磋商，并表示对参与执行和后续落实《2030 年议程》抱有强烈兴趣。菲律宾报告了“可持续发展目标青年国家联盟”，它由来自不同部门并承诺致力于实现可持续发展目标

的青年领袖组成。在里约+20 进程期间，土耳其设立了一项“24 个最佳做法范例”方案，从公共机构、私营部门、民间社会和学术界的申请中挑选出落实可持续发展目标的良好做法。格鲁吉亚 2016 年报告称，工商界、民间社会和学术界已经参与到推进可持续发展目标的工作中，随着调整后的优先事项和指标提交供全面审查和磋商，其参与的范围和深度参与将有所增加。这些非政府组织预计将在提供反馈、政策建议和在中央和地方一级参与方面发挥关键作用。

49. 在将特定群体纳入可持续发展进程方面，哥斯达黎加报告称，尽管近年来有所进展，但与女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者/跨性别者、双性者和性奇异者/性疑惑者群体开展的磋商已确定了法制机构充分和切实执行相关政策和法规的主要障碍。已设立了采用人权方法的专门单位，以期向女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者/跨性别者、双性者和性奇异者/性疑惑者群体提供有尊严的医疗保健。尼泊尔报告称，女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者/跨性别者、双性者和性奇异者/性疑惑者群体是可持续发展目标民间社会论坛确定的 23 个群体之一。

50. 各国在报告中认为，土著人民是一个需要协调一致给予支持的群体，也是参与加强落实可持续发展目标的行为者。在尼泊尔，经修订的《公务员法》在公职中为妇女和包括达利特人、土著人和残疾人的边缘化群体保留了一定百分比。马来西亚指出，其未来目标之一是调动土著和地方社区管理自然资源，包括赋予他们权能，让其能够同意或否决可能影响其获取土地的拟议项目。智利报告了其土著人民面临的具体挑战，包括高度多层面贫困率，以及在为设立土著人民事务部和土著人民理事会起草立法的过程中，考虑到了为土著人民举行的磋商进程的结果。挪威报告称，土著人民大会，即 Sámeddigi(萨米议会)，通过与各职能部委对话和正式磋商机制参与了后续落实和评估《2030 年议程》的执行情况。

51. 各国还报告了为促进性别平等和增强妇女和女童的权利而设立的体制机制和政策。波斯尼亚和黑塞哥维那报告了其国家性别平等法，该法在人权和难民事务部下设立了一个性别平等机构，负责监测和审理机构或法律实体的行为或行动或不作为造成的违反该法的情况，并采取行动根据该法对其予以补救。为规范数据收集以及处理和交换关于监测人权状况的信息，特别是人权和难民事务部管辖下的歧视案件，建立了一个软件平台。该数据库的一个组成部分是根据《波斯尼亚和黑塞哥维那歧视案件数据收集规则手册》收集的关于歧视案件的数据。[45] 在机构层面，许多国家(阿富汗、危地马拉、肯尼亚、马来西亚、尼泊尔、尼日利亚、巴拿马、泰国、乌拉圭和津巴布韦)都提到了其妇女事务部或性别平等委员会的工作。智利提到该国设立了妇女事务和性别平等部，是促进妇女权利方面的重大进展之一。埃塞俄比亚报告称，该国设立了指导和执行妇女事务的部级办公室。许多国家报告称采取了其他措施，包括国家性别平等战略或性别行动计划。例如，白俄罗斯通过了第五个促进性别平等国家计划(2017-2020 年)并参考国家性别优先事项、《消除对妇女一切形式歧视公约》和可持续发展目标 5 制定了计划活动。

52. 许多国家强调，应当将性别观点纳入主流，并采取措施，将性别观点纳入每个政策领域和决策进程的每一个阶段，包括性别反应预算编制。印度尼西亚报

[45] 2018 年 3 月 5 日提交的材料。

告称，颁布了将性别观点纳入主流以及性别反应规划和预算编制的特别条例，马尔代夫在各职能部委和机构任命了性别平等问题协调人，以促进将性别观点纳入主流。危地马拉提请注意其特别支出机制，该机制旨在提高促进性别平等的预算资源的影响力，特别是确定惠及妇女和女童的拨款。

53. 提交自愿国别评估报告的国家有一半以上报告了为应对妇女较少参与决策问题所采取的措施。各国报告了关于采用配额制或配额法(智利、印度尼西亚、约旦、巴拿马、斯洛文尼亚、乌拉圭和津巴布韦)以及促进妇女竞选公职的能力建设方案(伯利兹和肯尼亚)，以提高妇女参与决策或领导职位。大韩民国启动了《性别平等法案框架》(2015 年)，其中，除其他外，引入了公共组织行政职位配额，还促进了妇女参与决策进程与公共、政治和经济活动。大韩民国的重点是将性别平等与教育和良好健康联系起来的贯穿各领域的方案，例如重点关注发展中国家女童教育与健康的“改善女童生活”倡议，其立足点是利用教育和健康的内在联系促进女童赋权。

54. 法国报告称，其性别平等高级理事会直接向总理报告，并自 2013 年以来一直与各利益攸关方开展讨论，以拟订和改进关于击退陈规定型观念、性别平等、生殖权利和性别暴力的公共政策指导方针。

55. 危地马拉政府报告称，[46] 危地马拉开展了社会化进程、磋商、验证和技术分析，以便根据国情和国家发展计划对《2030 年议程》加以调整。这一进程产生了一项战略，以将可持续发展目标纳入国家发展计划和“K’atun, 2032 年我们的危地马拉”国家发展政策。人民对发展和公共管理领域的参与是通过发展理事会系统进行的，通过该系统可以向政府当局提出社区和国家层面的公民需求。这些需求被纳入国家规划，并通过市政计划转化为行动。

56. 上述机制作为实例，说明了如何促进包括处境脆弱群体在内的各个群体参与实现可持续发展目标以及更普遍地参与决策进程。然而，各国提供的信息受制于自愿国别评估的格式和程序的时限。

57. 根据全球指标框架，[47] 以下指标用于衡量国家内部的不平等现象：最底层40%人口和总人口的家庭支出或人均收入增长率(10.1.1)；收入低于收入中位数50%的人口所占比例，按性别、年龄和残疾人分列(10.2.1)；报告说在过去 12 个月内亲身感受到因国际人权法所禁止的歧视理由而受到歧视或骚扰人口的比例(10.3.1)；劳动力占国内生产总值的份额，包括工资和社会保障转移(10.4.1)。然而，这些指标在很大程度上仍不足以追踪取消歧视性法律、政策和做法以及推动这方面适当立法、政策和行动的进展情况。

58. 全球指标框架中载有更多指标，用于衡量实现性别平等和增强所有妇女和女童权能目标的进展。各国必须评估：是否已制定法律框架来促进、推行和监督实现平等和无性别歧视(5.1.1)；有过伴侣的妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过现任或前任伴侣殴打、性暴力或心理暴力的比例，按暴力形式和年龄分列(5.2.1)；妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过亲密伴侣之外其他人的性暴力的比例，按年龄组和发生地分列(5.2.2)；20 至 24 岁妇女中在 15 岁以

[46] 2018 年 4 月 23 日提交的材料。

[47] 见上文脚注 38。

前和 18 岁之前结婚或同居的妇女所占比例(5.3.1)；15 至 49 岁女童和妇女中生殖器被残割/切割过的人所占比例，按年龄分列(5.3.2)；用于无薪酬家务和护理工作的时间所占比例，按性别、年龄和地点分列(5.4.1)；妇女在(a) 国家议会和(b) 地方政府席位中所占比例(5.5.1)；妇女在管理岗位任职的比例(5.5.2)；15 至 49 岁妇女就性关系、使用避孕药具和生殖保健问题自己做出知情决定的比例(5.6.1)；农业总人口中对农业用地拥有所有权或有保障权利的人口比例，按性别分列(5.a.1(a))；拥有移动电话的人口比例，按性别分列(5.b.1)。

59. 尽管上述指标涉及了一些领域，但值得注意的是，它们没有涵盖一些问题，例如信息获取机制的可用性，或是妇女或其他处境脆弱群体参与和他们相关的决策的条件。此外，它们没有衡量反歧视申诉的数量和成功率等。此类补充性定性评估将极大地有助于促进平等和参与。为推动“不让任何一个人掉队”的口号，应在追踪多重和交叉形式的歧视[48] 和扩大应对这些问题的措施方面投入更多努力。

六. 结论和建议

60. 当今世界日益扩大的差距需要采取有效的国家和国际政策，以增强最低收入者的权能并促进包容所有人，无论其性别、种族、族裔或任何其他被禁止的歧视理由。

61. 有效减少国家内部不平等现象的必要步骤是什么？尽管这是一个需要具体情况具体分析的复杂问题，但可以确定一些关键行动领域。

A. 查明掉队者

62. 一项亟待处理的问题是，按照性别、年龄、残疾、收入、种族和族裔等分类的充足数据的可用性有限。需要利用这种分类数据来准确评估局势，突出不平等现象，查明掉队者。只有以此类数据为基础，我们才能专门针对最需要帮助的人制定循证政策。分类数据对于落实、监测和评价发展政策和方案以及全面跟踪所有社会阶层平等实现发展权的进展情况也很重要。

63. 特别报告员希望强调指出，为评估不平等程度和歧视程度收集数据必须遵循立足人权的方法。这就意味着，应当在参与、知情同意(例如，受访社区和个人应当充分了解数据收集的目的)和自我认同(例如，个人应当能够认同自己是某个少数群体或土著人民的成员，而不是由国家当局来决定此类身份)的基础上进行数据收集。与相关利益攸关方开展磋商得出这样一条建议：具有相关专门知识的民间社会组织能够参与社区一级的数据收集工作。这不仅有助于降低数据收集的成本，而且还使社区得以参与为地方一级发展政策提供信息。各国必须寻求创新办法，以弥合数据收集方面的能力差距，包括鼓励社区开展数据收集工作，同时发动民间社会组织和学术机构参与，将其作为国家开展的数据收集工作的补充而非替代，这一职能的主要责任仍由国家承担。为此，民间社会应出于能力建设目的与国家统计机构密切合作。各国还可以采用混合方法进行数据收集，以便利

[48] 见上文第 17 段。

用现有资源。其中可以包括，在遵守数据保护和保障的人权原则的同时，将大众媒体和通讯工具作为资源并利用其建立意见领袖网络(例如传统/宗教领袖和妇女领袖)，同时确保弱势群体的融入和积极参与。

64. 不让任何一个人掉队的另一个关键问题是查明、承认和解决不平等和歧视的根源。只有了解了某些群体或国家掉队的原因，才能制定适当的政策和战略。理解各种形式的歧视相互交织的方式是这个问题的关键。各国应支持独立的批判性研究，采用定性和定量方法开展比较研究。收集分类数据对于实现发展权至关重要，国家统计机构需要开发在分析不平等问题时运用定性和定量人权指标的能力，为收集此类数据做好适当准备。此外，各国应在其自愿国别评估中有系统并协调一致地评估其落实可持续发展目标 10 和 5 以及与平等相关的其他具体目标的进展。

B. 参与式进程

65. 此外，从发展权的角度来看，确保包容性和参与式进程至关重要。一旦查明掉队者，就需要努力有系统地接触他们并增强其权能。对实现这一点的最佳方法开展评估是有效执行《2030 年议程》的关键第一步。有针对性的政策和方案的成功在很大程度上取决于受益人的参与和磋商程度。

66. 由于发展权使所有人和所有人民有权参与发展进程，对之作出贡献，并享受其成果，一项关键任务是确保包容性和相关利益攸关方有意义地参与各级决策。使弱势和边缘化个人和群体积极参与决策进程对于以下工作至关重要：克服结构性的不平等和歧视；确保他们在国家发展中作为关键行为者的地位；确保平等分享惠益。各国是减少不平等现象的最终责任承担者，必须确保制定触及所有相关社会阶层的参与式方法并为此提供足够资金。民间社会的参与成本应在政策和方案层面适当纳入发展规划进程的预算。各国还应努力提高民间社会发展技术性专门知识的能力，并为与政府采取协调一致的行动提供空间。各国还必须建立机制，以方便有效地获取与发展政策和进程有关的最新信息，制定可靠的信息计划，同时制定发展计划，并为此划拨充分资源。

67. 确保不让任何一个人掉队需要一项专门关注妇女平等权利和确保妇女参与决策的重点。各国必须采取行动提供切实机会，加强妇女的能力，使其积极和有意义地参与影响其生计和福祉的国家规划、政策设计、执行和预算编制。妇女不受任何歧视地参与经济和政治决策和政策制定，以促进性别平等和增强妇女权能，这对于所有发展进程的有效性是必不可少的。

C. 问责机制

68. 尽管发展权仅在《非洲人权和民族权宪章》中可予审理，但要实现真正和有效的参与，就应当辅之以适当的问责机制。捍卫平等的有效法律机制也大大有助于保护和促进发展权。在特别报告员举行的区域协商期间得到强调的是，有效获取信息是这方面的一个重要先决条件。为此，应在国际和国内一级的所有发展政策和活动中纳入详细资料/磋商计划。此类计划应当确保受影响的个人和社区了解，他们在发展进程中遭受侵权时应如何主张自己的权利。国家问责机制，例如反歧视投诉机制，应当有能力处理侵权行为并提供切实有效的补救措施。现有

机制必须提高影响力和可获取性，包括对于少数民族语言使用者和残疾人。国家人权机构也可以在确保平等参与经济、社会、文化和政治发展中发挥作用，例如，通过处理社会和经济权利问题和歧视投诉。