



## 人权理事会

## 第二十九届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利、包括发展权

**赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿的报告\***

## 概要

在本报告中，赤贫与人权问题特别报告员重点论述赤贫与极端不平等间的关系，指出人权框架对于处理极端不平等至关重要。

特别报告员在报告中概述了世界各地日益扩大的政治和经济不平等；说明这些不平等如何扼杀平等机会，导致法律、法规和体制有利于有权势者；延续对妇女等某些群体的歧视；还进一步讨论了经济不平等对于一系列公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利的不利影响。

特别报告员还分析了国际社会，包括联合国、世界银行和国际货币基金组织对极端不平等挑战的应对办法，指出人权问题没有出现在关于不平等的辩论之中，就联合国人权系统提出的研究和建议采取的后续行动很少。

最后，特别报告员提出了一项处理不平等的未来议程，包括：承诺减少极端不平等；赋予经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利同等的重视和优先地位；承认社会保护权；实施专门旨在减少不平等的财政政策；恢复公平权并赋予其实质内容；使资源再分配问题成为人权辩论的中心。

\* 迟交。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 界定和衡量不平等.....	5-32	3
A. 定义和最近的数字.....	5-11	3
B. 经济不平等与平等机会.....	12-16	5
C. 不平等与政治权力.....	17-23	7
D. 歧视与不平等.....	24-25	10
E. 经济不平等对享受人权的不良影响.....	26-32	11
三. 国际社会对不平等的应对.....	33-39	13
四. 联合国人权机构与不平等.....	40-46	15
五. 处理不平等问题的未来议程.....	47-56	16
A. 拒绝极端不平等.....	48	16
B. 承诺减少极端不平等.....	49	17
C. 使经济，社会和文化权利成为中心.....	50	17
D. 确保社会保护最低标准.....	51	17
E. 实施财政政策，以减少不平等.....	52-53	17
F. 恢复平等准则的活力.....	54-55	18
G. 让资源和再分配问题回归人权范畴.....	56	19

## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 26/3 号决议提交，是菲利普·奥尔斯顿作为赤贫与人权问题特别报告员向人权理事会提交的第一份报告。
2. 人们在谈到贫穷和财富时，往往显得二者没有什么联系。在本报告中，特别报告员指出，赤贫与极端不平等有直接关系，特别是(但不限于)在国家内部的收入和财富分配方面。他还指出，对于现有的不平等以及如何减少不平等以消除赤贫，国际人权法有很大的发言权。关于不平等的争论因托马斯·皮克迪的《二十一世纪资本论》一书的出版而获得了新的活力，但迄今为止，这方面的争论仍对人权的相关性重视不足，而且已进行的许多讨论更多地关注中产阶级的困境，而不是那些生活在赤贫中的人。
3. 同经济学家基本上一样，国际人权界在绝大多数的倡导和分析工作中也忽视了极端不平等的后果。然而，人权界的这种忽视只能不利于自身，因为如果人权框架看不到极端不平等是极端贫困的驱动因素之一、是超过四分之一的人无法充分享有人权的原因之一，那么它注定是要失败的。
4. 因此，本报告不论述处理极端不平等的办法。现在有许多这方面的出色分析可供借鉴。<sup>1</sup> 特别报告员在本报告中也无意调查有多少种源自这些分析的建议。相反，本报告的目的在于回答两个一般性的问题。第一，国际人权体制为处理赤贫与极端不平等间的关系采取了哪些措施？第二，可以采取哪些措施改进在这方面的情况？

## 二. 界定和衡量不平等

### A. 定义和最近的数字

5. 经济不平等可用以指一系列不平等情况，这些情况与社会中个人之间的(劳动或资本产生的)收入的分配有关，或与(金融资产或土地等)财富的分配有关。往往使用基尼不平等系数表述经济不平等，数值在 0(表示完全平等)到 1(表示完全不平等：例如某个人拥有社会的全部财富)之间，但是，还有很多其他衡量和描述经济不平等的方法。<sup>2</sup> 经济不平等问题的严重程度取决于衡量对象和方法。如果

<sup>1</sup> Anthony B. Atkinson, *Inequality, What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015); François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015); Joseph Stiglitz, *The Great Divide* (New York, W.W. Norton and Company, Inc., 2015).

<sup>2</sup> 见 *Social Panorama of Latin America* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.G.6), pp. 97–100.

有收入顶层五分之一或十分之一人口通过财富而不是劳动获得收入，那么只衡量劳动收入不平等的指标就可能是无效的。通过观察国内税收数据来衡量财富不平等，可能会得出与仅通过考虑住户调查情况衡量财富分配不同的结果。

6. 在分析不平等时，除了收入和财富，还可以考虑福祉的许多其他层面。<sup>3</sup> 经济不平等不同于人们说的“社会不平等”。社会不平等可以指个人之间在社会中的政治权力、健康、教育或住房等方面分配。理论上说，一个社会在某种条件下可能存在健康平等，例如，每个人都获得同等质量和数量的保健。社会不平等和经济不平等可能而且往往确实相互影响和相互加强，例如与收入较低的人相比，收入较高的个人或其家庭成员拥有较大的政治权力或获得较好的教育。

7. 经济和社会不平等常常被归类为“纵向不平等”，<sup>4</sup> 指的是收入、健康或权力等的分配。纵向不平等不同于基于群体差异(描述在“谁与谁”之间出现相关差异)的“横向不平等”。例如，横向不平等可以指：男女之间、多数群体和少数群体之间、种族间、性取向不同者群体之间或不同世代人间的不平等。横向与纵向不平等往往重叠，例如低收入阶层中妇女比例偏高，或政治机构中少数种族群体比例偏低。

8. 目前收入不平等方面的数字相当惊人。国际劳工组织(劳工组织)2008 年的一项研究表明，过去 20 年间，在 70% 的有数据可查的国家中，薪酬最高和最低的 10% 人口之间的收入差距有所增加。<sup>5</sup> 根据经济合作与发展组织(经合组织)最近的一项研究，经合组织国家中的贫富差距达到了 30 年以来的最高水平。<sup>6</sup> 2007 年，美国最大的 15 个公司执行经理的平均收入是美国员工平均收入的 500 多倍，而 2003 年为 300 多倍，在许多其他国家也可以发现类似的情况。<sup>7</sup>

9. 世界顶层收入数据库(<http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu>)是详细总体表述收入不平等现象(至少是全球北方大多数国家)的一个指标。2012 年，美国收入最高的 1% 人口的收入为国民收入的近 20%。收入最高的 10% 人口的收入达国民收入的近一半。这些数字与美国几十年前的情况或其他发达国家的情况形成强烈反差。1973 年，美国收入最高的 1% 人口的收入约为国民收入的 8%，收入最高的 10% 人口的收入约为国民收入的 32%。2012 年，瑞典 1% 收入最高的人口的

<sup>3</sup> 见衡量经济业绩与社会进步委员会(斯蒂格利茨-森-菲图西委员会)的报告(2009 年)，第 14-15 页。

<sup>4</sup> 关于纵向和横向不平等之间区别的解释，详见联合国开发计划署(开发署)，《人类的分裂：正视发展中国家的不平等》(纽约，2013 年)，第一章。

<sup>5</sup> 见劳工组织，《2008 年劳动世界报告：金融全球化时代的收入不平等》，第九页。

<sup>6</sup> 如今，经合组织地区 10% 最富有的人口获得的收入是 10% 最贫穷人口的 9.5 倍；1980 年代这一比例为 7: 1，之后一直不断上升。见 Federico Cingano “Trends in income inequality and its impact on economic growth”，经合组织社会、就业和移徙工作文件，第 163 号(2014 年)，第 1 段。

<sup>7</sup> 见劳工组织，《劳动世界》，第十一页。

收入约为国民收入的 7%，而 1981 年还很低，在 4% 左右；收入最高的 10% 人口的收入约为国民收入的 28%，而 1984 年只有约 22%。美国 2012 年的收入不平等状况相当于哥伦比亚 2010 年的情况，即收入最高的 1% 人口的收入约为国民收入的 20%。

10. 在《二十一世纪资本论》一书中，皮克迪先生指出，1970 年，欧洲最富有的 10% 人口拥有所有财富的约 60%，而在美国，这一数字约为 65%。如今，两地的比例均提高了 5 个百分点。2015 年 1 月，国际乐施会提出的数字显示，世界上最富有的 1% 人口占有全球财富的比例从 2009 年的 44% 增至 2014 年的 48%，预计 2016 年，这一数字将超过 50%。其余财富中，仅有 5.5% 流向收入最高的五分之一人口之外。<sup>8</sup>

11. 联合国开发计划署(开发署)制定了几项指标，用以衡量社会和横向不平等。按 145 个国家计算的“根据不平等情况调整后人类发展指数”表明健康、教育和收入方面的成就在人口中的分配情况。开发署还公布了人类不平等系数，计算上述三个层面不平等的一般情况。开发署还在两性不平等指数中衡量两性不平等情况。与前述收入指数相比，这些指数不是那么直观，但观察这些指数还是可以明显看出许多国家在健康、教育和性别方面与较平等国家的平等程度相去甚远。2013 年，挪威的“根据不平等情况调整后人类发展指数”值为 0.891，与其他国家相比平等程度较高，而其他国家的数值要低得多，如：美国(0.755)、俄罗斯联邦(0.685)、智利(0.661)、印度(0.418)、中非共和国(0.203)。按性别开列的人类发展指数(人类发展指数中的女男比率)显示，挪威的男女平等程度非常高(0.997)，阿富汗的性别不平等程度非常高(0.602)。

## B. 经济不平等与平等机会

12. 完全的经济平等是不可能实现的，而且或许是不可取的；如果一定程度的经济不平等反映努力和才能的差异，又有助于为整个社会实现更大的福利，也没有理由反对这样的不平等。但是，似乎有这样一个共识，即每人至少都有权享有平等机会。<sup>9</sup> 两位美国总统都有力地阐明了这项原则。巴拉克·奥巴马将其表述为“成功不取决于富贵出身而取决于努力和优秀的理念”。<sup>10</sup> 1860 年，亚伯拉罕·林肯就说过：“当一个人起点很低(正如生命竞赛中的大多数人一样)，在自

<sup>8</sup> 见“*Wealth: having it all and wanting more*”, Oxfam Issue Briefing (January 2015), p. 2.

<sup>9</sup> “虽然形式平等的原则是大多数现代社会中社会和经济交易的基础，但是，市场结果不平等在多大程度上是可以接受的，关于这一问题的社会共识，在不同的社会里迥然不同。无论国家间在实际不平等的程度问题上存在什么差异，与日俱增的不平等在很多国家已经引起对于其社会和经济后果日益严重的关切。”见《2012 年贸易和发展报告》(联合国出版物，销售编号 E.12.II.D.6)，第 32 页。

<sup>10</sup> Barack Obama, “Remarks by the President on economic mobility”, Washington, D.C., 4 December 2013.

由社会中，他明白可以改善自己的状况；他知道一生中并没有什么固定的劳动条件”。<sup>11</sup> 弗里德里希·哈耶克不喜欢使用政府干预求得较大平等的主张，这一点很闻名，就连他也以肯定的语气写到，一种“发自经典自由主义运动高度的”要求是“……应当清除一切阻碍部分人崛起的人为障碍，应该废止一切个人特权，而国家为改善个人条件创造机会的措施应当做到一视同仁”。<sup>12</sup>

13. 许多社会的问题是，穷人在“生活的竞赛”的起步阶段就处于不利境地，而且将比其他人遭遇更多的障碍。<sup>13</sup> 许多国家当今高度不平等的状况肯定不符合约翰·罗尔斯在《正义论》中提出的“机会公平平等”的理念，他写道：“具体而言，假定对自然资产进行分配，才能和能力处于同一水平并同样愿意加以利用的人，不论在社会体系中的初始位置如何，即不论出身的收入阶层如何，都本应当享有同样的成功前景”。<sup>14</sup>

14. 从机会平等的角度看，如果极端经济不平等始于出生之时，那就是很有问题的。皮克迪先生已表明，1910 到 1960 年之间出生在法国的人中，“收入阶层中最高的 1% 基本是以工作为主要收入来源的人”。但是，1970 年代出生在法国的人情况却不同了，而之后出生的人更是如此。皮克迪先生写道，“如今法国社会阶层收入最高的 1% 的人口源自财产继承的收入，很可能与源自自身劳动的收入一样多”。问题更大的是，皮克迪先生的研究结果认为，如今出生在法国的人口中有近六分之一“将得到的遗产数额，大于收入较低的一半人口一生的劳动收入。(后一群体基本上就是几乎继承不到什么财产的那一半人口)”。<sup>15</sup>

15. 原则上，出身的经济不平等有可能在人的一生中被纠正过来。但研究表明，不利经济地位的出身造成更有可能到生命结束时仍处于不利经济地位。<sup>16</sup> 以经合组织部分成员国的数据为依据进行的一项研究发现，国家之间的代际流动性差异惊人：

<sup>11</sup> “Speech at New Haven, Connecticut”, in Roy Basler, ed., *The Collected Works of Abraham Lincoln*, vol. 4 (New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press, 1953).

<sup>12</sup> 见 F.A. Hayek, *Collected Works of F.A. Hayek: Constitution of Liberty* (Taylor and Francis, 2013), p. 155.

<sup>13</sup> “特别是，收入差距是更广泛和更复杂问题的最明显方面之一，造成了机会的不平等。这是整个世界必须应对的普遍挑战。”(见秘书长题为《2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》的综合报告，(A/69/700, 第 68 段)。)

<sup>14</sup> 见 John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971), p. 63.

<sup>15</sup> 见 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press), pp. 408–409, 421.

<sup>16</sup> “形式上的机会平等和实际机会平等之间的差异，具有深刻的经济根源和影响深远的经济后果。从摇篮时期就开始面临的不平等，不容易通过社会流动予以纠正。”(见《2012 年贸易和发展报告》，第 40 页)。

在芬兰、挪威和丹麦这样的国家，父母经济地位和子女成年后收入之间的联系是最弱的：父亲成年阶段可能有的任何有利或不利经济地位，传给其成年的儿子的比例低于五分之一。在意大利、联合王国和美国，则是约有50%的有利或不利地位被传下去。<sup>17</sup>

2012年，一位主要经济学家以直白的语言解释了这一现象对于代际流动性水平相对较低的国家(如美国)的影响：“出生于收入分配底层10%家庭的人，成年后升入收入分配顶层10%的机率，和5英尺6英寸高的爸爸生出6英尺1英寸高的儿子一样，有这样的情况，但不常发生”。<sup>18</sup>

16. 国与国之间代际经济流动性的差异不是随机的。研究显示，一个国家经济不平等与代际收入流动性之间有明显的反向关系。<sup>19</sup> 阿兰·克鲁格把这称为“了不起的盖茨比曲线”。约瑟夫·斯蒂格利茨写道，机会平等的理想在许多国家日益成为一种不现实的情况，机会的减少伴随着不平等的日益加剧。<sup>20</sup>

### C. 不平等与政治权力

17. 在所有现代民主国家中，法律、法规和体制影响经济和其他形式的权力分配，同时也受到它们的影响。经济不平等不仅是市场力量的结果，还同样是影响法律、条例和体制的政治力量的结果。<sup>21</sup> 因此，要充分了解经济不平等，就需要对政治权力的行使进行审视。

18. 民主以及公民权利和政治权利，是与经济和其他对于福祉至关重要的因素的平等分配紧密相连的。阿马蒂亚·森提出了一个著名的论点，即民主以及维护相关的公民权利和政治权利(如新闻自由和投票权)是与不发生饥荒相关连的。他提出，“印度成功消除了饥荒，而未能同时在缓和两性关系不平等方面取得类似成功”。森先生认为，性别不平等之类的权利剥夺现象“要求更深入地分析，要求更多、更有效地利用大众传媒和政治参与——总之，需要更充分地实行民主”。<sup>22</sup> 民主的存在和参与政治进程的权利并不保障平等机会和较平等的结果。如其他作者所指出的那样，“构成民主并确保其正常运作”所必须的相互关联的

<sup>17</sup> 见 Miles Corak, “Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility”, Discussion Paper No. 7520 (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2013), p. 4.

<sup>18</sup> 见 Alan B. Krueger, “The rise and consequences of inequality in the United States”, remarks as prepared for delivery, presented on 12 January 2012, p. 3.

<sup>19</sup> 见 Cingano, “Trends”(上文脚注 6), 第 15 段。

<sup>20</sup> Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012), p. 18.

<sup>21</sup> 见 Task Force on Inequality and American Democracy of the American Political Science Association, “American democracy in an age of rising inequality” (2004), p. 4.

<sup>22</sup> Amartya Sen, “Freedoms and needs”, *The New Republic*, 10/17 January 1994.

人权义务不仅包括投票权：国家“可能需要采取积极步骤保护个人免遭其他个人对其权利的干涉”。<sup>23</sup>

19. 发展中国家和发达国家都存在的一个主要问题是，政治进程被权势群体掌握，排除其他群体，导致法律、法规和体制有利于权势群体。经济不平等往往伴随着政治不平等，这意味着并非所有公民都能平等地行使民主权利。<sup>24</sup> 乐施会指出，世界上有许多人认为法律和法规是为富人的利益制定的。<sup>25</sup> 斯蒂格利茨先生认为，在美国，政府在目前经济不平等状况中有双重作用：“政府对税前收入分配的不平等负有部分责任，而它通过累进税和支出政策‘纠正’这种不平等现象的作用不断减弱”。<sup>26</sup>

20. 不平等、政治垄断与公民权利和政治权利的行使紧密相联。世界银行指出，“对政治影响力……控制的不平等分配，造成保护最强者利益的制度固定化，有时会损害其他人的个人权利和财产权利”。<sup>27</sup> 在写到收入不平等正处于历史最高水平的美国时，<sup>28</sup> 斯蒂格利茨先生认为，对许多美国穷人而言，仍然未能有效行使民主进程参与权：“在美国，虽然被彻底排除在投票过程之外的时代已经一去不返，但仍不断有各种做法限制参与，限制对象毫无例外都是穷人和关系较差的人……结果就是，四分之一有资格投票的人(5100 万以上的美国人)没有登记投票”。<sup>29</sup> 保罗·克鲁格曼写道，“收入高度集中不符合真正的民主”。<sup>30</sup>

21. 经济不平等看来会助长对政治垄断以及在实现公民权利和政治权利方面的不平等。高度的经济不平等“可能产生维持精英阶层政治、经济和社会特权的制

<sup>23</sup> 例如，见 Sandra Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, (Oxford University Press, 2008), p. 38-39.

<sup>24</sup> “只有一部分美国人充分行使作为公民的权利，并且他们通常来自较优越的社会阶层。收入较高、职业成功较大、受正规教育水平最高的人，参与政治的可能性最大，让政府官员了解他们需求和价值观的可能性也最大。”见 Task Force on Inequality and American Democracy, “American democracy”, p. 5.

<sup>25</sup> “在 6 个国家(西班牙、巴西、印度、南非、联合王国和美国)进行的一项调查显示，多数人认为法律偏向富人——在西班牙 10 人中有 8 人认同这个说法。乐施会最近对美国低薪者进行的另一次民意调查表明，65% 的人认为国会通过的法律主要是让富人受益。”见 Oxfam, “Working for the few: political capture and economic inequality”, briefing paper, 20 January 2014, p. 3.

<sup>26</sup> Stiglitz, *The Price of Inequality*.

<sup>27</sup> 见世界银行，《2006 年世界发展报告：平等与发展》(2005 年)，第 22 页。

<sup>28</sup> “事实上，2012 年最上面的 10% 占有的份额达 50.6%，高于 1917 年以来的任何年份，甚至超过所谓‘咆哮的’20 年代股市泡沫巅峰期的 1928 年”。见 Emmanuel Saez, “Striking it richer: the evolution of top incomes in the United States” (University of California Berkeley, 2015), p. 3. 可查阅 <http://eml.berkeley.edu/~saez/saez-USStopincomes-2013.pdf>.

<sup>29</sup> Stiglitz, *The Price of Inequality*.

<sup>30</sup> Paul Krugman, “Oligarchy, American style”, *New York Times*, 3 November 2011.

度，使穷人落入贫困陷阱，难以逃脱”。<sup>31</sup> 要打破这种恶性循环，就要使人民能更公平地享有公民权利和政治权利，智利就是这种情况。在 1970 和 1980 年代奥古斯托·皮诺切特独裁统治下，收入不平等恶化，在恢复民主之后有所改善(虽然收入不平等仍高于 1960 年代或 1970 年代初期水平)。<sup>32</sup> 另一个例子是卢旺达，两性平等被载入宪法，而且配额制使得妇女在议员中的比例达到一半以上，该国成为世界上唯一的女议员多于男议员的国家。<sup>33</sup> 在采用配额制度后，卢旺达议会通过立法，加强两性平等，“包括若干项旨在预防和惩处基于性别的暴力的法律、赋予妇女更广泛财产权的法律，以及有关劳动妇女的重要立法”。<sup>34</sup>

22. 保护核心的劳工权利，如自由结社和集体谈判权，也是更平等分配权力和减少经济不平等的关键。虽然很难衡量这些核心劳工权利的实现与经济不平等之间的因果关系，但一些研究指出核心劳工权利得不到保护与去工会化之间的关系，及去工会化与日益增长的工资不平等之间的关系。最近一项研究的作者指出：“1980 年代初新自由主义范式放弃充分就业政策，形成了对工会极为不利的环境。自那时起，世界各地的劳工法律已变得很不利于工会，而在新工作单位设立工会也变得更加困难”。<sup>35</sup>

23. 大量文献展示了去工会化与工资不平等之间的关系。世界银行对采用或落实上述两项核心劳工权利所产生的经济影响进行了研究，研究的作者报告了“非常有力的”调查结果，证明工会有助于压缩工资不平等。具体而言，他们发现，在存在工会的情况下，熟练工人和非熟练工人之间的工资差别较小。<sup>36</sup> 这与另一项关于美国的研究结论一致，在该研究中作者指出：

在考虑工会成员个人时，工会的减少造成工人收入不平等增长五分之一。如再考虑到工会对提高非工会薪酬的规范和威慑作用，工会的衰落对工

<sup>31</sup> 见《反对贫困与不平等：结构变迁、社会政策与政治》(联合国出版物，销售品编号 E.10.III.Y.1)，第 6 页。

<sup>32</sup> Dante Contreras and Ricardo Ffrench-Davis, “Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973–2010”, in Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (Oxford University Press, 2014).

<sup>33</sup> 开发署，《促进两性平等和妇女赋权：我们所处的位置》。可查阅 [www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/mdgoverview/overview/mdg3/](http://www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/mdgoverview/overview/mdg3/)。

<sup>34</sup> Elizabeth Bennett, “Rwanda strides towards gender equality in government”, *Kennedy School Review* (August 2014).

<sup>35</sup> 见 Ünal Töngür and Adem Yavuz Elveren, “Deunionization and pay inequality in OECD countries: a panel Granger causality approach”, *Economic Modelling*, vol. 38 (2014), p. 418.

<sup>36</sup> 见 World Bank, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* (Washington, D.C., 2002), p. 7.

资不平等的影响就从五分之一增至三分之一。以此衡量，美国劳工运动的衰退对加剧工人工资不平等的作用与大学毕业生薪酬相对提高的作用相当。<sup>37</sup>

2013 年对土耳其的一项研究表明，在 1980 至 2008 年期间，该国工会化水平的下降造成了工资不平等加剧。<sup>38</sup> 同样相关的是，有证据表明，去工会化不仅影响工资不平等，而工资不平等也影响工会化水平。<sup>39</sup>

#### D. 歧视与不平等

24. 纵向不平等和横向不平等，包括经济不平等，往往与歧视密切相关。在许多国家，最贫穷的人口阶层同时就是遭受歧视的社会和族裔群体。因此，如果没有歧视，如今许多国家经济不平等的程度就会较低。<sup>40</sup> 所以，在处理经济不平等时，我们应该特别重视经济不平等与基于群体的不平等(横向不平等)之间的重叠部分，因为这可以揭示出歧视就是造成不平等的重要原因之一。<sup>41</sup> 正如斯蒂格利茨先生所写：“不平等现象最令人厌恶——也最难根除——的根源之一就是歧视，既有目前存在的歧视，也有过往歧视的遗留”。<sup>42</sup>

25. 虽然许多形式的歧视意味着固有的不公正，但有必要特别提及基于性别的歧视与经济不平等之间的相互关系，因为它可能影响到世界一半的人口。虽然男女都可能因种族、族裔、性取向或残疾状况等因素而遭受多种不平等现象，但基于性别的歧视往往被视为几乎完全是一个妇女问题。世界银行在《2012 年世界发展报告》中叙述了在许多国家仍然存在并直接影响到男女经济不平等的歧视形式。世界银行指出，在至少 9 个国家中，男女的所有权仍不相同，而且在许多国家，妇女和女童的继承权仍少于男子和男童。<sup>43</sup> 此外，总体而言，妇女在劳动力市场的状况仍然较差。联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)的一次评估显示，近 80 个国家仍对允许妇女从事的工作类型加以限制。此外，联

<sup>37</sup> 见 Bruce Western and Jake Rosenfeld, “Unions, norms, and the rise in American wage inequality”, *American Sociological Review*, vol. 76, No. 4 (August 2011), pp. 532–533.

<sup>38</sup> Adam Y. Elveren, “A brief note on deunionization and pay inequality in Turkey”, The University of Texas Inequality Project, UTIP Working Paper No. 63 (2013). 可查阅 [http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip\\_63.pdf](http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_63.pdf).

<sup>39</sup> “我们的调查结果显示，格兰杰因果关系不仅可以是工会密度影响不平等(10 个国家)，而且也可以是反过来(6 个国家)。”(见 Töngür and Elveren, “Deunionization”, p. 423)。

<sup>40</sup> “对这些调查结果的一种解释是，群体之间的差异说明并可能解释了整体不平等的—个不容忽视的部分。”见世界银行，《2006 年世界发展报告》，第 43 页。

<sup>41</sup> “当涉及群体时，—个问题尤为明显，因为社会规范和歧视的影响变得突出，而认为结果可能反映选择的论点变得不那么令人信服”。见 Claire Melamed and Emma Samman, “Equity, inequality, and human development in a post-2015 framework” (UNDP, 2013), p. 3.

<sup>42</sup> Stiglitz, *The Price of Inequality*.

<sup>43</sup> 世界银行，《2012 年世界发展报告：性别平等与发展》，第 159 页。

联合国妇女署指出，在全球一级，妇女的劳动力参与率自 1990 年代以来一直停滞不前。目前，只有一半妇女在劳动力队伍中，而男子的比例超过了四分之三。尽管区域差异相当大，还没有任何地区能消除这种性别差距：在全球一级，妇女的收入平均比男子低 24%。在对 4 个国家进行的一项研究中，男女职业生涯的收入差距估计为 31% 至 75%。<sup>44</sup>

## E. 经济不平等对享受人权的不良影响

26. 显然，经济不平等严重影响一系列公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利。

27. 经济不平等可以威胁到一个人的生命、自由和人身安全权。2009 年进行的一项研究利用了 162 个国家 1980 至 2004 年的数据，研究在全部抽样国家中发现了有力证据，证明收入不平等与侵犯人身完整权之间存在关系。<sup>45</sup> 2011 年根据 33 个富裕和中等收入国家的数据所作的一项研究显示，收入不平等与凶杀率之间存在很强的联系。<sup>46</sup> 一份概况研究报告的结论认为，研究“连贯一致地证明了收入不平等与犯罪(即故意杀人和抢劫)之间的联系”。<sup>47</sup>

28. 经济不平等，特别在极端不平等的情况下，还会与社会动荡和冲突密切相关。<sup>48</sup> 秘书长曾指出，如果人们认为不平等是不公平的，过分的，就会产生抗议和社会动乱，此种事件近年来在世界各地时有发生。(见 A/67/394, 第 26 段)。一项关于贫穷和不平等的研究发现，“不平等的高度交织可能妨碍公民权利、政治权利和社会权利的实现；这种情况可能会提高犯罪率，并使社会陷入冲突”。<sup>49</sup> 劳工组织在《世界就业与社会展望：2015 年趋势》中指出，“除了少数例外情况，日益增加的不平等削弱了人民对政府的信任”，而信任的显著下降，“特别是如果伴随着收入的停滞不前或下降，可能导致社会动乱，正如一些中东国家的情况证明，对社会条件、增长与就业的动态关系产生连锁影响”。连古代的柏拉

<sup>44</sup> 见联合国促进两性平等和增强妇女权能署, *Progress of the World's Women 2015–2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (2015), p. 71。

<sup>45</sup> Todd Landman and Marco Larizza, “Inequality and human rights: who controls what, when, and how”, *International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (2009), pp. 715–736.

<sup>46</sup> Frank J. Elhar and Nicole Aitken, “Income inequality, trust and homicide in 33 countries”, *European Journal of Public Health*, vol. 21, No. 2 (2011), pp. 241–246.

<sup>47</sup> 见 Melamed and Samman, “Equity”, p. 7。

<sup>48</sup> 在最近的一份报告中，拉丁美洲和加勒比经济委员会指出，经济差距的减小不一定会使社会动乱和冲突减少。“智利和巴西已减轻了两极分化和贫穷，最近发生了社会动乱的表现。一种可能性是，在该区域的一些国家，两极分化和贫穷的减轻增强了中产阶级的身份认同感，并助长了期望值的提高，这些期望如果得不到满足，可能会导致冲突。”(见 *Social Panorama of Latin America*, p. 106)。

<sup>49</sup> 《反对贫穷与不平等》。

图都认识到，“如果一个政体要避免……社会瓦解，……就决不能允许公民共同体的任何阶层发生极端贫困和极端财富的增加，因为这两种情况都会导致灾难”。<sup>50</sup>

29. 经济不平等不仅有损于公民权利和政治权利，而且对享受经济、社会和文化权利具有负面影响。健康权就是一个很好的例子。世界银行指出，“较贫困家庭的婴儿和农村地区的儿童与富裕家庭和城市地区同龄人相比，死亡的可能性较高”，而穷人“与非穷人相比，明显较少可能获得有高影响力的卫生服务，如熟练的接生护理、产前保健和补充喂养”。<sup>51</sup> 斯蒂格利茨-森-菲图西委员会认为，“从事较低层次职业类别、教育程度和收入较低的人往往寿命较短，而在其较短的生命过程中发生各种健康问题的比例较高”，而且“这些健康条件的差异不仅反映社会经济尺度最底层的人们面临较差的结果，而且延及全部社会经济阶层，即它们表现出一种“社会梯度”。<sup>52</sup> 世界卫生大会在 WHA62.14 决议中也肯定了健康的社会决定因素问题委员会关于有必要“解决权力、金钱和资源分配不公平问题”的建议。

30. 研究已证明了收入不平等对受教育权的负面影响。<sup>53</sup> 经合组织 2014 年出版的研究显示，“收入差距的增加抑制了父母教育背景较差的个人的技能发展，无论是在所获得教育的量(例如学习年数)还是质(即技能水平)方面”，而且“不平等程度越高，社会中处于劣势的个人受教育的机会(及社会流动性)越低，这种作用压抑着通过激励可实现的潜在积极影响”。<sup>54</sup> 另一项研究表明，在厄瓜多尔，最年幼的儿童，不论是否来自最富有五分之一人口还是其父母的教育背景如何，学习成绩与对照儿童大体相同，但随着他们长大，只有来自财富分配上半部分和父母受教育程度很高的儿童能保持其相对于参照儿童的成绩。<sup>55</sup>

31. 经济不平等还会影响饮水权的实现。在 2012 年的一份报告中，秘书长引述了对撒哈拉以南非洲 35 个国家的数据所进行的分析，分析发现，在获得改良水源方面存在差异，城镇地区最富裕的 20% 人口中有 94% 可获得改良水源，而农村地区最贫穷的 20% 人口中则有 34% 可获得改良水源。(见 A/67/394, 第 29 段)。另一项研究发现，“在许多国家，各贫富阶层在饮水和环境卫生获取方面

<sup>50</sup> 世界银行《2006 年世界发展报告》引述，第 76 页。

<sup>51</sup> 同上，第 29 页和第 31-32 页。

<sup>52</sup> 见委员会报告(以上脚注 3)，第 46 页。

<sup>53</sup> 例如，见 Melamed and Samman, “Equity”, p. 6。

<sup>54</sup> 见 Cingano, “Trends”(上文脚注 6)，第 2 和第 46 段。

<sup>55</sup> 见世界银行，《2006 年世界发展报告》，第 35 页。

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进步”。<sup>56</sup>

32. 因此，很明显，出于各种原因，最贫穷者遭受着不平等最为极端的影响。部分原因是，随着其他人变得更富有，获得更大的政治和经济权力，最贫穷者的影响力和行使权利的能力被相对削弱(即使并非绝对)，部分原因是他们更易受到与社会动乱、暴力和犯罪相关的伤害。

### 三. 国际社会对不平等的应对

33. 1999 年，一项主要研究的作者指出，虽然全球不平等是一个重大问题，但在对世界秩序的传统调查中基本上一直被忽视。他们认为，全球化进程加剧了国家内部和国家之间的不平等，而且削弱了传统体制管理由此产生的威胁的能力。<sup>57</sup>但又过了 10 多年，不平等的挑战才被列到国际社会优先关切清单的较高位置。在联合国可持续发展大会题为《我们希望的未来》的成果文件中，世界各国领导人重申，有必要通过减少不平等现象来实现可持续发展。他们认为，必须创造体面的就业机会和收入，缩小生活水平的差距(见大会第 66/288 号决议，附件第 4 段和第 30 段)。

34. 2014 年，可持续发展目标开放工作组提交了关于 2015 年后发展议程的建议(见 A/68/970 和 Corr.1)。拟议目标 10 的明确目的是减少国家内部和国家之间的不平等。有关目标 10 的具体目标包括：以高于全国平均数的比例，逐步实现和维持最底层 40% 人口的收入增长；确保平等机会和减少结果的不平等；以及采纳政策，特别是财政、薪资和社会保护政策，逐步实现更大的平等。

35. 在 2014 年 12 月，秘书长提交了一份综合报告，其中载有他对谈判新的可持续发展目标的愿景(A/69/700)。在报告中，秘书长谈到严重和无法忍受的不平等现象，并指出，特别是，收入不平等是更广泛和更复杂问题的最明显方面之一，造成了机会的不平等。他着重指出，国家在执行新议程过程中，必须处理所有领域的不平等，同意除非目标或指标对所有社会和经济群体的都得到实现，否则不成其为实现。我们这个时代的决定性挑战是弥合我们确保所有人有尊严地生活的决心与持续贫困和不断加深的不平等的现实之间的差距。(同上，第 65 段和第 67-68 段)。

<sup>56</sup> 见 Inga T. Winkler, Margaret L. Satterthwaite and Catarina de Albuquerque, “Measuring what we treasure and treasuring what we measure: post-2015 monitoring for the promotion of equality in the water, sanitation, and hygiene sector”, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 14-48 (New York University School of Law, 2014), p. 39。可查阅 <http://ssrn.com/abstract=2498064>。

<sup>57</sup> Andrew Hurrell and Ngaire Woods, eds., *Inequality, Globalization, and World Politics* (Oxford University Press, 1999).

36. 虽然开放工作组的拟议目标之一旨在减少不平等现象，但特别报告员注意到，人权规范在提议中几乎不存在(见 A/69/297, 第 45-49 段)。秘书长在综合报告中赋予人权规范的重要性大得多，尽管他并没有明确讨论不平等与人权之间的关系。然而，在一些表述中承认了这种联系，这些表述呼吁实现一个摆脱贫穷的和基于人权、平等和可持续的未来，建立在人权和法治、公平和可持续性原则基础上的 2015 年后议程以及将加强人权、平等和可持续性方面的挑战联系起来(见 A/69/700, 第 18 段、第 49 段和第 82 段)。广义而言，秘书长强调，有必要继续补救当前贸易、金融和投资事务上各种国际治理模式与我们的劳工、环境、人权、平等和可持续性的规范和标准之间的政策不一致(同上，第 95 段)。通过将尊严的价值与不断加深的的不平等并列起来，他还承认了人权与不平等之间的间接联系，从而说明不平等破坏人的尊严。

37. 并非只有联合国认识到急剧增长的不平等所构成的威胁。国际货币基金组织总裁一再就该问题的严重性发出警告。在基金组织 2014 年年度会议上她说：“不平等现象显著加剧，今天每 10 个人中有 7 个人所在的国度，过去三十年来经历了越来越严重的不平等现象。然而，我们知道过度不平等会妨碍增长，损害包容性，破坏信任和社会资本”。<sup>58</sup> 2014 年 2 月，基金组织执董会讨论了工作人员的一份文件，内容是将财政政策作为政府影响收入再分配的主要工具，“还探讨了改革支出和税收政策从而保证财政以可持续性的方式高效地实现分配目标的各种方案，分析了在设计财政政策措施、减轻财政整顿对不平等影响方面的近期经验”。<sup>59</sup>

38. 世界银行在这一领域也很积极。它在《2014 年度报告》中指出，“很多国家出现的日益加剧的不平等现象也不利于经济稳定和可持续增长，但是设计良好的政策能够降低不平等现象，同时也不妨碍增长”。2015 年 1 月，世界银行首席经济学家提出，“今天所存在的深度、普遍的不平等必须谴责”。他指出，世界最富有的 50 人的年收入就接近于最贫穷的 10 亿人的总和，他将这一数字称为“全人类的失败”。他呼吁考虑“采取政策和干预遏制这一极端不平等”，他认为必须这样做，“这不仅是出于正义精神，也是因为，在一个受极端不公折磨的世界中，最贫困居民根本无从发出声音，即使他们拥有投票权。说到底，极端贫困是对民主的攻击”。<sup>60</sup>

39. 然而，似乎很清楚的是，对不平等的后果所表达的深度关切事实上却没有给这些机构的政策带来所需的深刻变化。在很大程度上，应对措施似乎涉及对传

<sup>58</sup> 克里斯蒂娜·拉加德，《基金组织 70 周年：做出正确的选择——昨天、今天和明天》，华盛顿特区，2014 年 10 月 10 日。可查阅 [www.imf.org/external/am/2014/speeches/pr02e.pdf](http://www.imf.org/external/am/2014/speeches/pr02e.pdf), 第 3 页。

<sup>59</sup> 见货币基金组织，《2014 年年报：从稳定到可持续增长》(2014 年)，第 37 页。

<sup>60</sup> Kaushik Basu,《全球贫困状态》，2015 年 1 月 23 日。可查阅 [www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-persistence-of-poverty-by-kaushik-basu-2015-013Y1IvE6roHVRbfK](http://www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-persistence-of-poverty-by-kaushik-basu-2015-013Y1IvE6roHVRbfK). 99。

统政策的微调，而并非这些机构工作根本优先事项的任何变化。这使得对探究人权机构可能或应该发挥的作用变得更加重要。

#### 四. 联合国人权机构与不平等

40. 经济不平等一直是联合国人权系统的分析重点。然而，虽然不同的特别报告员的各种报告提请注意有关极度不平等问题，但对这些研究或建议甚少采取后续行动。

41. 1992 年，防止歧视及保护少数小组委员会实现经济、社会及文化权利问题特别报告员达尼洛·图尔克建议任命一名赤贫与人权问题特别报告员。他将收入不平等视为当前的主要挑战之一，并指出各国的收入分配不公平的程度令人悲哀。特别报告员感到遗憾的是，在 1980 年代，城市的工薪阶层和大部分中产阶级贫困潦倒，而以某种方式与资本国际化产生关联的群体和商人成为了过去 10 年间主要的经济受益人。他认为，需要采取强有力的措施来纠正这种收入不公正，而且如不纠正当前的收入失衡，充分执行减贫方案和实现整个社会的经济、社会和文化权利是无法想象的。他指出税收是纠正收入分配现有的不平衡的一个核心手段(见 E/CN.4/Sub.2/1992/16, 第 76-84 段)。

42. 在第 1993/40 号决议中，小组委员会回顾到特别报告员的报告，表示深感震惊的是，贫富差距在过去 30 年以来增加了一倍以上，而且委员会意识到不平等的收入分配对实现健康权、受教育权、住房权、食物权、环境质量权以及其他经济、社会和文化权利的影响。此外，它重申了平等待遇、人的尊严、公平和正义的基本原则。认识到人权界需要进一步深入研究和分析收入分配和贫穷程度日益增加以及侵犯人权行为之间的关系，小组委员会委托阿斯波约恩·艾德编制一份关于在国家和国际两级享有人权(特别是经济、社会和文化权利)与收入分配之间关系的报告。人权委员会在第 1994/20 号决议中认可了该提议，指出发展利益的公平分配是发展进程的中心目的。

43. 艾德先生于 1994 年 7 月向小组委员会提交的报告侧重说明不同的收入分配模式对享有人权的影响，以及在收入不平等达到无法容忍的地步时所应采取的补救行动。他没有研究享有人权怎样影响收入分配的结构这一问题，他的讨论避开了不平等的根源，因为这个问题已有大量的研究文献，其中很多具有意识形态和教条主义性质。他认为，对国家里贫富之间收入的差别和国家之间收入的差别应给予同等的注意(见 E/CN.4/Sub.2/1994/21, 第 12 段、第 14 段、第 18 段和第 21 段)。

44. 艾德先生相当重视国际金融机构的政策，并对货币基金组织采取的立场，即该组织不应涉及收入分配，持批评态度。如前所述，货币基金组织如今的立场已大不相同。艾德先生批评国际金融机构在削减国家权力方面发挥的作用，他认为国家权力在确保公平的收入分配方面会发挥重要作用。考虑到各国义务努力减少收入不平等，艾德先生呼吁，除其他外，制定政策，确保获得土地和其他生

产性资产；为所有人提供公共服务和其他福利以及平等机会；保证就业无歧视；执行《消除对妇女一切形式歧视公约》；以及建立行之有效的税收制度(同上，第 82-83 段)。

45. 在艾德先生提交报告后，小组委员会决定任命一名人权(特别是经济、社会和文化权利)的享受与收入分配之间关系问题特别报告员。何塞·本戈亚被任命为特别报告员并在 1995 至 1998 年间编写了多份报告。他得出了以下一般性结论(见 E/CN.4/Sub.2/1998/8, 第 4-9 段)：

(a) 随着 1987 年以来的世界经济增长，国际一级和国家一级的收入分配情况明显恶化；

(b) 当收入开始集中在少数人手上时，相对贫困和极端贫困现象都会恶化，发达国家和发展中国家的情况都是如此；

(c) 在收入分配恶化与经济增长同时发生的情况下，会造成爆炸性的社会后果；

(d) 收入分配与充分享受和实现人权密切相关，收入分配的持续不公也是人权不断遭受侵犯的原因；不可容忍的收入不平等构成了对国家一级和国际一级共存共荣这一规范的违反，因而也构成了对个人人权的侵犯；

(e) 国际金融机构和其他国际组织均应将收入分配作为一个经济和社会指数加以利用。

46. 本戈亚先生还建议设立一个社会论坛，以促进各国、国际组织、非政府组织和公司参与讨论如何使其政策将经济、社会和文化权利纳入考虑。该社会论坛于 2002 年成立，并且最近几届会议的重点为老年人权利(2014 年)，以及健康权背景下获取药物的权利(2015 年)。

## 五. 处理不平等问题未来议程

47. 国际人权制度如果要切实应对极端不平等的威胁，必须采取一些步骤。其中一些建议已众所周知，而另一些则需要有愿意退后一步，首先认识到现行制度存在一些纠正尚需时日的严重偏向。

### A. 拒绝极端不平等

48. 必须承认，极端不平等有悖于尊重人人的平等权利。如能正式承认，不平等只能在一定限度上与平等、尊严概念及关于人人享有人权的承诺取得调和，就将是向前迈出的重要一步。

## B. 承诺减少极端不平等

49. 各国已采取不平等必须有限度的原则立场，就应正式承诺明确制定政策，以减少(即使无法消除)极端不平等。从政治上承认挑战，就所要采取的适当措施举行有意义和持续的公开辩论，是真正努力减少极端不平等现象的起点。

## C. 使经济，社会和文化权利成为中心

50. 只有在政策和方案均认真对待经济、社会和文化权利的概念，并赋予它们与公民权利和政治权利同等的重视和优先地位的情况下，才有可能对处理极端不平等的作出严肃承诺。过去 20 年在这一领域取得了各项成就，但经济、社会和文化权利继续处于二等地位。在许多情况下，这些权利不是缺失，就是被边缘化或只是顺带得到考虑。有些情况下，经济、社会和文化权利不是总体方针的根本组成部分，就不存在对不平等现象的明显限制。森先生正确地指出，“将所有经济和社会权利排除在人权核心之外，仅保留自由和其他第一代权利，是企图在沙子上划线，难以为继”。<sup>61</sup>

## D. 确保社会保护最低标准

51. 如果一国没有实施基本社会保护最低标准(无论名称是否如此)，就很难相信它正履行对于公民和其他人的经济、社会和文化权利的最基本义务。社会保护计划可以对减少不平等产生极大的影响。例如，巴西的两个方案，“持续福利方案”和“家庭津贴”，共同促成了基尼不平等系数在 1995 年至 2004 年间的大幅下降。<sup>62</sup> 因此，人权理事会应坚持让关键行为体明确承认社会保护有一个人权层面。目前，参与解决数亿生活赤贫者的困境的许多关键行为体所倡导的政策，忽视甚至质疑《世界人权宣言》曾自豪地宣布、并且后来经常在有约束力的条约义务中重申的社会保障权和适当生活水准权。许多牵头的国际组织和金融机构仍然避免在政策和方案中承认这些权利(见 A/69/297, 第 51 段)。

## E. 实施财政政策，以减少不平等

52. 各国应通过采用有助于实现减少不平等的税收政策来达成这一目标。虽然将于 2015 年举行的第三次发展筹资问题国际会议筹备工作和 2015 年后发展议程已将财政政策置于国际发展辩论的突出位置，但税收政策和发展政策相配合这一基本原则在半个多世纪前已得到了《社会进步和发展宣言》的承认，其中大会呼

<sup>61</sup> 见 Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Harvard University Press, 2011) p. 385。

<sup>62</sup> Fabio Veras Soares and others, “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”, International Poverty Centre Working Paper No. 21 (UNDP, 2006)。

吁实现国民收入的公平分配，特别是利用财政制度和政府开支作为收入的公平分配和再分配的一种工具，以促进社会进步(第十六条(丙)项)。

53. 如今人们已加深了对这一原则的认识，这体现在一些方面，例如，秘书长说累进税政策可以发挥重要作用，解决不平等和贫穷问题，并且他告诫政府要考虑采取累进所得税和高度再分配转移并行的措施，减少收入不平等及其对社会发展的影响(见 A/67/394, 第 56 段)。然而，还不能说人权领域的现行政策已接近认识到税收政策在许多方面就是人权政策。国家税收结构的累退或累进性质，及它提供免税或减税待遇的群体和目的，决定了整个人口中收入和资产的分配情况，从而影响到不平等和享有人权的程度。<sup>63</sup> 通过税收和其他财政政策实施的适当再分配措施必须被视为确保整个社会充分尊重人权承诺的一个组成部分。甚至国际货币基金组织现在也承认“对再分配的极度谨慎——从而导致不作为——在许多情况下很可能是不恰当的”。它同时也承认“平均而言，在各国从长期来看，政府一般为进行再分配所做的工作，似乎并没有导致不利的增长成果，除非是极端措施”，以及“除了道德、政治或更广泛的社会考虑因素外，由此产生的不平等缩小有助于支持更快和更持久的增长”。<sup>64</sup>

## F. 恢复平等准则的活力

54. 目前，国际人权法中没有关于平等权本身明确规定。为使平等成为这一法律领域的一个中心主题，<sup>65</sup> 人权机构和评论人士作为依据的是一些规定，如：《世界人权宣言》中宣告男女平等权利的条款(序言)、宣告人人生而自由、在尊严和权利上一律平等的条款(第一条)，以及宣告法律之前人人平等并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视”的条款(第七条)。<sup>66</sup> 这些条款与涉及不歧视的条款并列，而关于不歧视的条款也被认为是国际人权法的核心和基本原则之一。几乎所有的核心人权条约都载有关于不歧视的明确条款。此外，在大多数情况下，人权机构都很注意强调，平等和不歧视准则要求的是实质上的平等，而不仅仅是形式上的平等。

<sup>63</sup> 国际金融机构在财政政策领域作出规定和制定政策时应考虑人权义务和影响，尤其是应推进累进税而非累退税，确保为所有国家提供采取反周期财政政策的空间。见赤贫与人权问题特别报告员 2014 年向人权理事会提交的报告(A/HRC/26/28 和 Corr.1, 第 38 段和第 82(a)段)。

<sup>64</sup> 见 Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, “Redistribution, inequality, and growth”, IMF Staff Discussion Note (2014), p. 26。

<sup>65</sup> 平等是《世界人权宣言》和《联合国宪章》的核心原则，因而有人指出说，“没有平等将会使人权的格局完全改观”。见 Jarlath Clifford, “Equality”, in Dinah Shelton, ed., *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford, 2013), p. 431。

<sup>66</sup> 其中一些表述后来体现于《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

55. 然而，看看大多数条约机构的判例，必定会得出某些结论。第一，对于国际人权两公约申明男女平等权利的第三条，或许还没有给予应有的充分解读，特别是在获得资源方面。第二，虽然对于消除歧视这一肯定性的义务已给予很大注意，但条约机构的大量工作似乎过度局限于侧重不歧视的具体违反情况。与此相关的就是对分配平等的理念不那么愿意进一步展开，而这些理念已在大量文献中论述到，会为反对极端不平等的努力增加一个重要的层面。第三，需要给予平等权更大关注，以便它能够以迄今从未有的方式，对国际人权机构的判例形成实质性的补充。<sup>67</sup> 最后，与经济、社会和文化权利委员会在一般性意见中的分析相比，<sup>68</sup> 迄今为止，在探讨《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第 2 款禁止以社会出身、财产或出生为由的歧视可能涉及的内容方面，委员会实际所做太少。<sup>69</sup>

## G. 让资源和再分配问题回归人权范畴

56. 资源和再分配问题回归人权范畴面临几方面的挑战：

(a) 确保尊重公民权利和政治权利，这项义务的性质过多地被视为意味着资源考虑在评估政府遵守有关国际义务情况时没有相关性。换言之，资源的具备和获取这些资源的平等途径问题在很大程度上被排除在国际人权系统最活跃的部分之外，被降到关于经济、社会和文化权利的次级讨论中。反讽的是，在后一背景下，这些问题却被赋予了压倒一切的重要性，及至《经济、社会、文化权利国际公约》所载一个国家义务以尽最大能力为限的条件语句，往往被援引为不履行基本义务进行开脱；

(b) 许多国家致意将国际经济、金融和贸易领域与人权隔离开，这也加剧了资源和分配问题脱离主要人权辩论的人为边缘化。世界银行可以直接拒绝在政策和方案中涉及人权，货币基金组织也是如此，而世界贸易组织也没有什么不同。在人权理事会上提出这些问题时，所听到的论点无一例外地表示这不是适当的论坛，应该在其他论坛处理这些问题。但是，当人们设法在这些其他论坛上提出人权问题时，又会有人反过来说这些问题应由人权理事会处理；

<sup>67</sup> Sandra Fredman 提出了较具创造性的办法，旨在为平等权带来新的生机，以实现准则的更深层目标和更有效地处理极端不平等问题，这些方法值得仔细考虑。她认为：“应以多层次形式发展实质性的平等，认识并处理‘外群体’所面临的分配不公、承认方面的不公、结构性的不公，以及这种群体单独面临的不公。这会为实质性平等带来四个主要目的或层面：纠正不利的处境；处理污名、成见、偏见和暴力；接受差异和实现结构性变化；以及加强发言权和参与。”见 Sandra Fredman, *Substantive Equality Revisited*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 70/2014 (University of Oxford, 2014)。可查阅 <http://ssrn.com/abstract=2510287>。

<sup>68</sup> 见关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)。

<sup>69</sup> Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2014), pp. 192–193.

(c) 主要的人权非政府组织需要克服那种很不愿意将资源和再分配政策的必要性等问题纳入其研究和宣传的态度。目前，这些组织未能这样做，其结果是，虽然在揭露某些具体侵犯人权行为(主要是侵犯公民权利和政治权利)的严重性方面工作出色，但深层结构仍然实际存在，这些结构使很少触及极端贫困、更少触及极端不平等的政策和制度得以维持，而现状也就因此得以维持。

---