联合国 A/HRC/31/31

大 会

Distr.: General
27 January 2016
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十一届会议
议程项目 2 和 3
联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

在所有国家实现经济、社会和文化权利的问题

秘书长的报告*

概要

本报告研究了在国家层面用于衡量经济、社会和文化权利实现情况的方法。报告首先概述了国家在衡量逐步实现和立即实现经济、社会和文化权利情况方面的义务，随后分析了从人权角度制定适当衡量工具和指标所需的要素。秘书长以各国做法为例，指出了制订适当的人权衡量方法的各项原则。在此基础上，本报告就衡量人权以及采用立足人权的方针处理数据和统计资料的问题提出了若干建议。

* 为反映最新情况，本报告逾期提交。

请回收

目录

		页次
一.	导言	3
二.	从承诺到成果：衡量进展情况的必要性	3
	A. 衡量义务	3
	B. 衡量立即履行的义务和逐步实现情况	5
	C. 确定优先次序以及最大限度利用现有资源	8
三.	问责	9
四.	确定优先次序和分列显示	10
五.	公众和利益攸关方参与，包括参与设计、收集、分析和随后的决策工作	12
六.	进程各阶段的独立性以及合理决策	13
七.	进程各阶段的信息权和透明，包括及时性、传播、可用性和可及性	14
八.	保密以及其他保障措施，包括人权、道德和统计诸方面标准	15
九.	结论和建议	16

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 28/12 号决议提交的，理事会在该项决议中请秘书长继续编写并在议程项目 3 下向理事会提交关于在所有国家实现经济、社会和文化权利问题的年度报告，着重收集各国为衡量经济、社会和文化权利的实现进展所采取的最佳做法，包括推进实现这种权利的国家指标；

2. 已有多种定量和定性方法被用于衡量人权状况，包括经济、社会和文化权利状况。最常用的是人权指标。[1] 本报告以从多种来源收集的各类做法为依据，这些来源包括：各国、国家人权机构、国际和区域人权机制、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他组织。[2] 本报告首先分析了与衡量经济、社会和文化权利实现进展有关的国家义务。随后以各国做法为例，概述了人权遵守程度衡量工具和进程的核心要素。

二. 从承诺到成果：衡量进展情况的必要性

A. 衡量义务

3. 衡量和监测人权状况是固有的人权义务。如果不评估国家层面实现人权的进展或倒退情况，国家就无法具备必要的信息以制定使其能履行自身义务的法律、政策和方案。这也与基于证据的政策紧密相关。

4. 此外，如果不监测法律、政策和方案的适用情况，国家就不可能作出必要的调整，以实现这些法律、政策和方案的预期结果。[3] 例如，包括卡尔加里、埃德蒙顿、渥太华和温哥华在内的一些加拿大城市一直在开展调查，评估各自城市内街头无家

[1] 在本报告中，“人权指标”一词指某项目的、事件、活动或结果的状态的具体信息，可与人权规范和标准有关，可涉及和反映人权原则和关切事项，也可用于评估和监测增进和落实人权的情况(见 HRI/MC/2006/7，第 7 段)。

[2] 例如，联合国人权事务高级专员提交经济及社会理事会的关于经济、社会和文化权利与人权指标的报告 (见 E/2011/90、E/2007/82 和 E/2009/90)；与人权高专办制定并经条约机构核可的人权指标有关的文件(见 A/HRC/27/41、HRI/MC/2006/7 和 HRI/MC/2008/3)；人权高专办，《人权指标：测量和执行指南》(2012 年)；2015 年 10 月在日内瓦举行的关于采取立足人权的方针处理数据和统计资料以及良好做法和经验教训的专家会议；世界卫生组织，《妇女儿童健康：人权影响的证据》(2013 年)；以及 Catarina de Albuquerque 和 Virginia Roaf，《步入正轨：在实现用水和卫生设施权方面的良好做法》。

[3] 例如，缺少某些数据会导致公务机关无法妥善处理不平等问题，并使一些群体被忽视(见 Verena Brähler，“若政府下决心处理不平等问题，则各部门需要填补数据方面的空白”，公务员世界，2015 年 10 月 30 日，可查阅 www.civilserviceworld.com/articles/opinion/departments-need-deal-their-data-gaps-if- government-serious-about-tackling)。

可归人员的数量。这一信息使这些城市能够监测有关状况，并对住房和无家可归人员政策和方案作出相应调整。[4]

5. 衡量和监测一国经济、社会和文化权利状况的关键在于权利持有人向责任承担者问责。法院在审理上述权利的保护问题时，问责也是一项关键要素。

6. 各人权机制一直提醒各国，各国根据自身的条约义务，需要衡量并提供可靠的数据和指标。[5] 包括经济、社会和文化权利委员会在内的各人权机制以及各特别程序任务负责人时常促请缔约国采取适当的指标和基准，作为其国家战略和政策的一部分，包括分列统计资料和时限。正如食物权问题特别报告员所述，查明“适当步骤”的基本条件是具备能收集和分析食物权实际实现状况数据的系统。必须定期开展这种数据收集和分析工作，以不断监测取得的进展或者缺乏进展的情况，以期对无效的政策和方案作出调整(见 A/HRC/25/57/Add.1,第 8 段)。

7. 有时人们会误认为发展指标等同于经济、社会和文化权利指标，但这两套指标在一些关键的方面存在差异。首先，人权指标以国际法律标准为基础并与相应的问责概念有关，发展指标则没有这一层面的内容。第二，发展指标中往往没有贯穿各领域的人权原则，例如不歧视。人权指标旨在侦测法律和实践中的歧视和不平等；只有具备了按性别、年龄、族裔、残疾、移民身份和其他受到禁止的歧视理由分列的数据，方可能实现这种侦测。此外，发展指标往往主要关注成果，而不重视取得成果的过程。例如，成果指标显示为正面，可能是该国经济状况总体改善的附带结果，而非是由于国家有意采取了针对性的行动。成果指标还可能显示出经济状况不佳或国家无法掌控的外部因素(例如外部强加的紧缩措施)所造成的经济、社会和文化权利享有方面的停滞或倒退，而没有反映国家为逐渐实现人权而付出的努力。国家如果要评估其领土上或受其管辖的每个人享有经济、社会和文化权利状况的进展，在收集、分析和传播数据时就一定不能局限于国内生产总值这样的经济数据。国家需要通过切实可行、经过熟虑、有针对性的国家措施，处理教育成就、诉诸司法、粮食安全、言论自由、医疗平等和许多其他方面的问题。

8. 然而，有若干国家正在国家政策框架内采取具体的人权措施。2010 年以来，在尼泊尔，国家人权委员会、总理府、部长委员会、若干部委和民间社会组织一直在人权高专办的初步支持下，制定一系列人权指标。这些指标被用于监测《国家人权行动计划》和《粮食与营养安全行动计划》等行动计划的执行情况，以及用于履行向条约机构报告的义务。正在联合国粮食及农业组织全球食物和营养权网络下拓展已经制定的各项适足食物权指标。[6] 《宪法》载有一系列广泛的经济、社会和文

[4] 见温哥华《2012 年至 2021 年住房和无家可归问题战略》(http://vancouver.ca/people-programs/vancouvers-housing-strategy.aspx)和埃德蒙顿《在 2019 年前消除无家可归现象十年计划》(www.edmonton.ca/city_government/news/2014/edmontons-10-year-plan-to-end-homelessness-makes-progress.aspx)。

[5] 例如《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条以及经济、社会和文化权利委员会关于缔约国义务性质的第 3 号一般性意见(1990 年)中所载的各项义务。

[6] 见尼泊尔监测经济、社会和文化权利状况的指标。可查阅 www.nhrcnepal.org/books.php?&nstart=1&start=3&num_totrec=43&n=&page=B。

化权利，还规定政府有义务监测国家政策和方案的执行情况，并就此编写年度报告提交议会。[7]

9. 2010 年，肯尼亚设立了一个工作组，由肯尼亚国家人权委员会、权力下放和规划部及其他国家实体的代表组成，以鼓励政府机构使用各项指标。2013 年，国家人权委员会在促进经济和文化权利中心的协助下，出版了题为《基于权利的政策监测》的初级读本，其中包括若干关于人权高专办制定的人权指标的单元。2014 年，关于国家如何报告发展计划进展情况的《肯尼亚 2030 年远景规划》手册包含了一个关于监测人权和使用指标的章节。[8]

10. 南非人权委员会和联合国儿童基金会(儿童基金会)制定了一种国家评估方法，使用各项关键指标来分析儿童权利的实现情况，包括出生登记权、用水和卫生设施权、住房权、父母及社会照料权，以及适足食物权。[9]

B. 衡量立即履行的义务和逐步实现情况

11. 衡量经济、社会和文化权利进展情况的工作与尊重、保护和实现的义务有关。对立即义务和逐步实现情况都需要予以监测。立即义务包括：消除法律上和实践中的任何歧视；保障经济、社会和文化权利(例如成立工会的权利)，以及这些权利中不需逐步实现的要素(例如合法的土地使用权保障)；采取措施以求充分实现这些权利；确保不倒退；以及保障最低限度核心义务。既应监测已经采取的步骤，也应监测对有关人群取得的成果。这还意味着“国家战略、政策和计划应使用适当的指标和基准，并按照禁止的歧视理由予以分列”。[10]

12. 采取适当措施，最大限度地利用现有资源以充分实现经济、社会和文化权利的立即义务和持续义务是逐步实现这一概念的核心。[11] 若要评估这些权利需要逐步实现的要素，需要衡量这些权利的若干组成内容。为实现经济、社会和文化权利而采取的步骤应当是周密、具体和有针对性的措施，最高效地利用现有资源，以便尽可能快速和有效地充分实现这些权利。[12]

---

[7] 见《宪法》第 53 条。可查阅 www.mofa.gov.np/the-constitution-of-nepal。

[8] 更多信息见《基于权利的政策监测》(可查阅 www.cesr.org/downloads/knchr.escr.primer.pdf?preview=1)和《第二部全国国家报告手册：〈肯尼亚 2030 年远景规划〉2013 年至 2017 年第二中期计划指标》(权力下放和规划部，可查阅 www.devolutionplanning.go.ke)。

[9] 《南非儿童：平等和儿童权利审查》(2011 年)。可查阅 www.unicef.org/southafrica/SAF_resources_factschildrens11.pdf。

[10] 见经济、社会和文化权利委员会，关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 41 段。

[11] 载于《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款；《儿童权利公约》第 4 条；《残疾人权利公约》第四条第二款。

[12] 见经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见。

13. 衡量义务之所以存在，是为了提醒各国，逐步实现经济、社会和文化权利这一概念并不只是一项政策声明，而是需要通过监测以下内容，予以详细地记录：

(a) 在国家层面采取的有针对性的步骤；

(b) 通过国际援助与合作采取的有针对性的步骤；

(c) 最大限度利用现有资源 (包括人力、财力和国家其他类型的资源)；[13]

(d) 包括适当法律、政策和方案等适当手段的使用情况；

(e) 明确规定的时限、指标和基准。[14]

14. 为此目的，需要实行一套统一的、精心设计的国家评估和监测系统，并定期予以更新。这一系统能使政策、方案和预算编制进程更加高效。还有助于改进国家向各类国际人权机制报告的情况。[15] 这一系统需要把各国的实地工作与有关人群所感受到的可衡量的成果联系起来，并与相应的人权承诺联系起来。

15. 鉴于人权是普遍、不可剥夺、相互关联、相互依存和不可分割的，评估某项权利时不能完全着眼于某个部门，也不能仅凭某单一因素的改善，就认为权利状况有所改善。需要结合具体情况解读数据。例如，评估用水权的实现进展时，不能单单考察取水点的数目是否增多。可能还需要在分析中加入其他因素，例如价格是否低廉、各取水点在地理上如何分布，或者不同人群能否无障碍地使用这些取水点。

16. 越南在提交经济、社会和文化权利委员会的定期报告中提到了一套用来评估减贫进展情况的监测和评价指标系统 (见 E/C.12/VNM/2-4,第 343 段)：

> 在国家、部委和地方各级以及面向性别和社会群体开展了对增长目标与减贫目标达标情况的监测和评估工作。监测和评估《全面增长与减贫战略》执行情况的指标系统包括：
>
> (a) 评估经济发展和减贫成果的指标；
>
> (b) 监测和评估《战略》投入的指标；
>
> (c) 监测和评估《战略》目标成果的指标；
>
> (d) 评估每项方案、战略对穷人和整个社会的影响的指标。该系统是专为每个大区、每个省、城乡地区和性别制定的。一些指标的细节将由各族裔和社会群体以及经济区域确定。

[13] 见儿童权利委员会关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)。

[14] 请参阅人权委员会第 1994/20 号决议及后续决议，这些决议请缔约国查明旨在实施最低限度核心义务的具体国家基准，以确保每项权利达到最低限度的必要水平。

[15] 食物权问题特别报告员在对尼加拉瓜的访问报告中指出，“法律规定，应设计、执行和评价一套统一的粮食和营养安全信息系统。考虑到迄今为止，诸多摸底活动中使用了大量指标，该系统将有助于处理粮食不安全与脆弱性分析领域不成体系的问题……特别报告员建议制定一套统一的指标、目标和基准体系，以监测国家遵守逐步实现食物权的义务的情况。” (见 A/HRC/13/33Add.5，第 34 段。)

17. 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，平等与人权委员会同苏格兰人权委员会结成了伙伴关系，研究制定了《英格兰、苏格兰和威尔士人权状况衡量框架》。该框架旨在提供一套衡量人权进展的指标，并帮助委员会履行其监测和报告任务，包括向议会报告的任务。其工作包括与一系列政府机构以及人权和民间社会组织开展广泛协商，以及维护一个专门用于在线协商的网站。制定的指标来自不同来源的数据，包括替代性来源，例如人权组织和联合国各人权机制收集的基于事件的数据。制定的指标已被用于委员会关于机会平等及免受非法歧视与骚扰的最新报告《英国更公平了吗？》。可按以下“领域”查阅关于各项指标及其分析报告的详情：生命；健康；人身安全；法律保障；教育；生活水平；生产活动和有价活动；个人、家庭和社会生活；自我认同、表达和自尊；参与、影响力和发言权。依据一系列按年龄、残疾、变性、婚姻和民事伴侣关系、孕产情况、种族、宗教或信仰、性别及性取向分列的数据，专门开展了衡量差距的工作。还提交了有关处于弱势境地的人群的证据，例如寻求庇护者，以及居住或被拘留在公营和私营机构中的人员，包括被寄养的儿童和无家可归者。[16]

18. 欧盟基本权利局正以在人权领域开展人口调查的经验为基础，设计首次全欧盟范围的基本权利调查，以收集人们在权利方面的实际感受及对权利保护和实现工作意见的可比较趋势数据。调查将提出各项重要问题，以便理解人们对“日常权利”的各种感受，例如关于使用信息技术和数据保护的问题、在获得各种商品和服务方面得到平等对待的问题、消费者权利，以及了解应向何方求助以解决侵权问题，例如了解平权机构和国家数据保护机关。[17]

19. 对各国而言，评估经济、社会和文化权利，特别是通过各项政策和方案评估这些权利可能是一项有挑战的任务，原因有以下多种：

(a) 公务员可能不具备必要的知识和培训，无法将立即和逐步实现这些权利的工作与自身具体的工作领域联系起来；

(b) 各类机关内部和之间可能缺乏协调工作；

(c) 收集数据的方式可能不便于对这些权利的各项组成部分予以适当评估；

(d) 各机关的职责和权限可能存在重叠和/或定义不明确。[18]

20. 2011 年，根据人权高专办的人权指标框架，葡萄牙开始在葡萄牙国家人权委员会的框架内制定国家人权指标，葡萄牙国家人权委员会是该国负责报告和跟进人权问题的机制。这些指标被用于衡量和评价国家人权政策的成果、向联合国各人权

[16] 见“人权状况测量框架：原型模板、整套指标和证据基础”(可查阅 www.equalityhumanrights.com/about-us/our-work/human-rights/human-rights-measurement-framework) ；以及《英国更公平了吗？2015 年平等与人权状况》(可查阅 www.equalityhumanrights.com/about-us/our-work/key-projects/britain-fairer-0)。

[17] 见基本权利调查 (http://fra.europa.eu/en/project/2015/fundamental-rights-survey)。

[18] 见适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员侧重于地方政府和其他国级以下政府职责的报告(A/HRC/28/62)。

机制报告并跟进各人权机制提出的建议。已经制定了关于以下权利的指标：所能达到的最高标准的身心健康；个人自由与安全；教育；以及防止和打击暴力侵害妇女行为。目前正在制定关于不受歧视和享有平等的权利以及适足住房权的指标。[19]

21. 巴拉圭已设立了一个名为 SIMORE 的在线平台，用于监测国际和区域人权机制建议的执行情况。[20]该平台是机构间工作的成果，参与这一工作的有行政和立法部门的国家机关、司法机关、检察机关、监察员和公设辩护人处以及民间社会组织。约 28 个国家部委和公共机构参与了这一平台的设立工作，改善了将立足人权的方针纳入各项政策和年度工作计划的情况。该平台背后的目的之一也在于规定高级官员要提供公开信息，从而提高他们对人权工作的承诺。该工具提供了指向各指标的链接，以帮助衡量各项建议的执行和影响。

C. 确定优先次序以及最大限度利用现有资源

22. 在审视实现人权特别是经济、社会和文化权利的问题时，需要考虑确定优先次序以及最大限度利用现有资源。需要分析一国可以使用的各种财政和预算工具，例如国家预算，以评估政府的政策优先事项，以及用于实现各项权利的资源的多寡。因此，对收集到的关于各项权利实现情况的信息，需要结合国家支出情况以及最高效使用这些资源的方法加以研究。

23. 经济、社会和文化权利委员会已经关切地指出，过去十年中，划拨给社会部门特别是医疗卫生和社会保障部门的资源不断减少，而国防和公共安全部门的预算拨款则大幅增加，达到了国家支出的 30% (例如，见 E/C.12/COD/CO/4,第 16 段)。2001 年，非洲联盟的成员国承诺要划拨至少 15%的年度预算用于改善医疗卫生部门，并敦促捐助方调集更多资源。“政府支出总额中医疗卫生拨款占比”这一指标被用于跟踪这些国家中有哪些已经达标、哪些国家政府支出中医疗卫生部门拨款的占比有所上升或下降。[21]

24. 厄瓜多尔《宪法》中写道，通过参与式方针制定规划和公共政策，是实现人权以及促进社会平等、凝聚力和美好生活的关键所在。有鉴于此，政府各部门(包括国家规划与发展秘书处、司法、人权与宗教部以及国家统计和普查局)、国家监察员和各类民间社会组织制定并实施了一套人权指标。该系统旨在支持将人权纳入国家规划进程、跟进普遍定期审议的各项建议，并提高国家规划与发展秘书处各成员以及国家信息系统管理人员从人权视角监测和评价公共政策的能力。这一机构间合作的另一项成果是《社会经济不平等图集》。该图集发布于 2013 年，是一项具有创新性的数据库，标明了厄瓜多尔在经济、社会和文化权利享有方面持续存在的不足。

[19] 见 www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/cndh/portuguese-national-human-rights-committee/portuguese-national-human-rights-committee.aspx。

[20] 见 www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home。

[21] 见《关于艾滋病毒/艾滋病、结核病和其他有关传染病的阿布贾宣言》，www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/。

图集中载有分列资料，包括按族裔、性、性别、年龄和区域分列的资料，并建立了新的社会指标，从多层面角度衡量贫困。该图集是《全国消除贫困战略》的基准，并给更新《2014 年至 2017 年国家发展计划》的工作提供了参考。预计该图集将继续发挥指导作用，以制定有针对性的公共政策，处理不平等问题。[22]

25. 可以通过一系列指标来评估希腊在消除贫困和社会排斥方面取得的进展。确定的目标是：减少最易陷入贫困的人群，包括儿童和青少年、无业人员、老人和单亲家庭的成员。已经确定应优先建立社会安全网，通过确保人们可以获得各项基本服务、医疗、住房和教育来防止排斥现象，进而限制危机的影响 (见 E/C.12/GRC/2)。

三. 问责

26. 衡量人权状况的部分内容之一，是审视各国实现其境内或受其管辖的个人和社区的人权的工作情况。这种衡量工作能就各国的行为义务和结果义务向各国问责。

27. 报告义务和监测方面的实例不胜枚举。巴拉圭通过名为 SIMORE 的在线平台收集到的资料已被用于编写提交联合国各人权机制的报告、用于编写国家计划和决策，以及用于民间社会组织的人权监测工作。[23] 在巴西，参议院会就普遍定期审议报告举行公开辩论，且议会人权委员会常常利用媒体和信息技术宣传其监测工作。[24]

28. 在澳大利亚，议会人权联合委员会会审查立法是否符合人权、调查总检察长移交的人权案件，并编写报告提交议会。其他几个国家已作出努力，确保议会在保护人权方面发挥作用并能与联合国各人权机制进行有效互动。[25]

29. 在墨西哥，国家统计和地理局及国家人权委员会正在确定各项指标，以便更加有系统地监测人权，包括健康权、工作权和受教育权 (见 A/HRC/17/24 和 Corr.1, 第 8 段)。这些指标将被用于监测该国的人权状况和公共政策的影响。目前正在建设一个全国人权信息系统，将使公众可以查阅各项指标。

30. 在印度，2005 年《圣雄甘地全国农村就业保障法》旨在确保有成员自愿参与非技术性体力劳动的农村家庭每年可得到 100 天的有偿就业，从而提供工作保障。该法执行情况的有关信息张贴在某在线门户网站上，从而加强问责。该门户网站载有所提供就业的类型和时间长短的信息，以及受益人的分列数据，包括受益人按地理位置、性别以及在册种姓和部落分列的数据。[26]

---

[22] 见 www.siderechos.gob.ec/SIDerecho/web/Home.do 及联合国人权事务高级专员办事处，“构建人权指标：区域经验” (2013 年)。

[23] 见 www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home。

[24] 见《国家人权方案》，载于 www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/。

[25] 见澳大利亚议会网站，www.aph.gov.au/joint_humanrights。其他国家议会系统人权工作的有关信息，见联合国开发计划署，《议会与人权：入门读本》(2008 年)。

[26] 见农村发展部的专设网站 www.nrega.nic.in/netnrega/home.aspx。

31. 在尼泊尔，最高法院向政府发出训令，并指示政府：除其他外，制定一项全国就业战略、颁布一项相关法律，并确保有适当的国家预算拨款。该法院在其裁决中强调，食物权、受教育权、健康权以及公民和政治权利等其他权利的享有情况取决于工作和就业权的享有水平。[27]

32. 摩洛哥政府于 2011 年设立了部际人权代表团。该代表团是一项常设机制，以便利向人权机构提交报告，并协调对人权机构建议的后续行动。该代表团依照其 2012 年至 2016 年战略计划，负责：确保政府与国家人权理事会和民间社会等其他相关利益攸关方之间协调一致；根据联合国国家方案和《联合国发展援助框架》促进与国际人权机制的接触；确保遵守报告提交期限并执行各项建议；确保跟进《全国民主与人权行动计划》的执行工作；以及推动将立足人权的方针纳入国家方案和政策，包括加强国家政府以及国家人权理事会、大学和民间社会等其他利益攸关方的能力。2014 年 6 月，人权高专办面向主要的国家利益攸关方举办了首次师资培训，培训内容是如何制定指标以衡量国际标准的遵守情况。成立了一个国家培训员初期核心小组，以指导国内合作伙伴根据国家确定的优先事项以及普遍定期审议、特别程序任务负责人和条约机构提出的建议，制定各项指标(见 A/HRC/27/41,第 44 段)。

33. 非洲财政、规划和经济发展部长会议确定了推行《非洲数据共识》的路线图，注重采取行动和举措，帮助推进和补充与可持续发展目标有关的国家数据革命举措。这些行动和举措包括处理治理、和平与安全、环境可持续性、性别与人权等关键议题方面的数据空白问题。[28]

34. 《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)缔约国定期报告审查工作组制定了一套定量和定性指标，用以监测《议定书》中所载权利的实现进展。受人权高专办方法的启发，制定了有关健康权、社会保障权、受教育权、工作权和建立工会权以及适足食物权、健康环境权和文化福利权的指标，吸收了贯穿各领域的多项要素，包括对性别以及对儿童和青少年、老人和残疾人具体权利的考虑因素。这些指标还包括族裔和文化多样性权利状况，以及民间社会参与制定立法提案和公共政策的情况。这一指标系统将被用于起草缔约国向《议定书》提交的定期报告、评估人权状况以及制定政策。[29]

四. 确定优先次序和分列显示

35. 人权分析中，强调要保护弱势和被边缘化的群体以及受歧视人员。这意味着消除一切基于所禁止理由的歧视，并在制定政策和方案时优先考虑这些群体。

---

[27] Prem Bahadur Khadka 等人诉总理和部长委员会，粮农组织《尼泊尔适足食物权法律框架和判例审评》(2014 年)中叙述了此案。可查阅 www.fao.org/3/a-i4016e.pdf。

[28] 见数据革命高级别会议通过的《非洲数据共识》。可查阅 www.uneca.org/datarevolution。

[29] 见美洲国家组织，“用于测量《圣萨尔瓦多议定书》所载权利进展情况的指标”(第二版)。

36. 以数据均值为基础的衡量结果不能充分评估各群体的人权实现情况。消除对妇女歧视委员会在关于妇女状况统计资料的第 9 号一般性建议(1989 年)中强调，必须使用分列的统计资料以理解妇女的真实状况。已有若干国家在本国的统计工作中采取了性别平等观并正越来越多地从妇女人权的视角开展工作，这些国家还定期编制性别统计资料和指标。[30]

37. 若妥善地将各项指标予以分列显示，会有助于查明潜在的边缘化和歧视的形式。这样，就更容易发现有哪些人群可能因表面看上去中性的政策所产生的具体保护空白而受害。

38. 在摩洛哥，《性别预算报告》2012 年版采用了一种新的分析方法，基础是从人权视角对预算进行性别分析：

> 这一分析方法所根植于的原则是，所有发展政策和方案都是为了确保尊重和实现《世界人权宣言》以及包括《经济、社会、文化权利》在内的其他国际人权文书中所载的各项人权。因此，各项人权标准和原则是每个部门以及规划进程所有阶段中一切发展规划工作的主要指导规范，其基础是结构性和程序性指标，以及所涉 26 个部门的成果。(见 E/C.12/MAR/4,第 12 段，脚注 3。)

39. 自我认同原则对数据收集和统计分析具有重要意义。这一原则规定，人们在面对询问敏感个人信息的问题时，包括在人口健康调查或多指标类集调查等涉及衡量经济、社会和文化权利状况的数据收集工作的背景下，应当能够自我表示属于某一群体的成员。消除种族歧视委员会在关于根据自我认同确定种族或族裔群体成员身份的第 8 号一般性建议(1990 年)中明确表示，如果没有相反的理由，这种身份识别应以有关个人的自我认同为根据。澳大利亚统计局使用自我认同原则计算土著人民人数的经验显示，完善的社会政策以及关于土著身份的各项问题是数据收集工作的重要要素。受访者应当了解数据的使用方式以及对数据收集工作作出贡献的益处。[31]

40. 近年来，虽然移民领域的数据收集和分析工作已大为改善，但各国仍然常常在明显缺乏数据的情况下制定移民政策。关于存量移民以及移民人口流动的数据鲜能显示这些移民的人权状况，包括他们获得医疗、教育以及生活和工作条件的情况。现有资料往往没有计入非正规移民。在墨西哥，已经在《国家发展计划》之下的各项方案内制定了一套涉及经济、社会和文化权利的指标。在这方面，正在使用一套人权高专办与联合国合作伙伴和民间社会协同制定的关于移民健康权、受教育权和体面工作权的人权指标。为评估和改进这些指标，与各类利益攸关方协作举行了全国协商，协商显示，编制移民的分列数据是可行的。此次协商吸取了对现有数据源和数据收集空白的切实建议，包括关于建立全国移民信息系统的建议，该系统正在开发之中。

---

[30] 见 http://unstats.un.org/unsd/gender/default.html。

[31] 见 Tahu Kukutai 和 Maggie Walter，“给予承认并将官方统计资料土著化：对奥特亚罗瓦新西兰和澳大利亚的思考”，《国际官方统计协会统计期刊》，第 31 卷，第 2 号，2015 年，第 317 至 326 页。

五. 公众和利益攸关方参与，包括参与设计、收集、分析和随后的决策工作

41. 如果没有有关人员的参与，没有征求他们的意见，就无法充分地成功衡量人权状况，同时对真正具备变革能力的政策议程提供支持。协商和参与原则作为贯穿各领域的人权原则，应当成为设计方法、收集数据、分析结果、调整政策和方案以及确定资源流向优先次序的基础。

42. 南非已经建立了基于公民的监测制度，重点关注：

> 公民对政府表现的感受，以加强公共问责和便民服务。这一方法强调在提供服务的节点加强公民和官员的能力，以便(一) 监测公民对便民服务的感受，(二)分析反馈，(三) 采取行动加以改进，(四) 通报所有利益攸关方。[32]

43. 多民族玻利维亚国司法部和国家统计局已经签署了一项协定，要以人权高专办的方法为基础联合制定人权指标。指标制定情况已被纳入国家统计局定期编制的官方统计资料之中。多民族玻利维亚国确定了与六项优先权利有关的指标，这些权利是食物权、受教育权、健康权、就业权和住房权，以及妇女免遭暴力的权利。还在制定其他指标，这些指标涉及免遭贩运的权利、享有安全饮用水和卫生设施的权利，以及诉诸司法和受到公平审判的权利。这些指标是在公共机构和民间社会组织的参与下制定的，正被用于调整公共政策，使之符合各国际人权机制提出的建议。指标、详细介绍和相关数据都公布在一个专设网站上，让公众可以查阅各项指标并对指导委员会的工作提出意见。[33]

44. 联合国人类住区规划署(人居署)表示，“参与式盘点是一种在很大程度上由受访民众联合设计和开展的数据收集进程”。[34] 由各社区来收集数据，可以有效地向这些社区赋权，并使其与当局进行有建设性的对话。以菲律宾的一条铁路建设工程为例，Magallanes 邻里协会认识到当局需要获得可靠的信息以开展搬迁谈判或采用非强迁的替代办法。该协会开展了一次调查并收集了信息以制定当地居民的原始名单。菲律宾政府自己也开展了一次调查，并确定了将被纳入搬迁方案的人员。

> 当双方会面谈判时，社区的原始名单成为了一项极为宝贵的信息来源，可以比照检查政府的名单。两份名单有许多不一致之处：协会名单上有约三分之一的人并未被列入政府的名单：妇女当家的家庭、季节劳工或老人，以及与丈夫分居的妇女。城市贫困社区中有许多未婚夫妇，而若仅载列男子姓名，就会给其未婚配偶带来显著风险。

[32] 见 www.dpme.gov.za/keyfocusareas/cbmSite/Pages/default.aspx。

[33] 见多民族玻利维亚国国家统计局，www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/。

[34] 联合国人类住区规划署(人居署)，“算我一个：开展调查以利土地使用权保障和城市土地管理”(2010 年)，第 7 页。

最后，菲律宾政府同意，只要名单中遗漏的人员提交文件证明自己主张，就可将其写入名单。国家和社区之间的对话还帮助改善了若干其他经济、社会和文化权利的状况。[35]

六. 进程各阶段的独立性以及合理决策

45. 由于政治或其他因素，衡量方法的设计以及结果的解读可能存在偏见。因此，需要有确保独立性和客观性的保障措施，以此维护衡量进程以及后续决策工作的合法性。

46. 要想赢得公众对公共统计资料的信任，统计机关必须专业上独立、具备科学能力并保持公正。维护统计机关独立性的良好做法包括：(a) 存在关于统计机关专业独立性的法律或正式规定；(b) 招聘程序透明；(c) 不受政治干预地汇编统计资料和程序。[36]

47. 在芬兰，司法部已经委托对其《基本权利和人权国家行动计划(2012 年至 2013 年)》进行外部审计。《计划》的执行工作受到基本权利和人权联络员政府网络以及人权代表团的独立监督，人权代表团的成员来自该国的各类人权行为方。制定了多项人权指标，以监测基本权利与人权政策，并用于向各人权机制报告。[37]

48. 2013 年，乌干达政府启动了《2040 年乌干达远景规划》，这是一个全国总体规划框架，其中将人权视为发展的先决条件。《远景规划》由国家规划局与其他国内利益攸关方和合作伙伴协商制定。根据《远景规划》，政府应确保将立足人权的发展方针纳入各项政策、法律、计划和方案。为了进一步将人权纳入各项计划并确定和完善各项指标，向来自若干大区和专题部门的规划官员、行政首长以及社区发展和人口官员提供了培训。在区域一级举行了若干场多方参与的协商研讨会，使地方政府领导人得以处理人权优先事项和关切，并确保将各项人权原则纳入第二个五年期《国家发展计划》。[38]

49. 有些衡量方法侧重于法律、政策、方案和发展项目对权利实现的不利影响。这些衡量方法通过提供事实和数字，有助于确定和/或量化对个人和社区的不利影响，并提供更改国家行动的依据。

---

[35] 同上，第 53 页。

[36] 其他良好做法，见联合国，“官方统计基本原则：执行准则”(2015 年)。可查阅 http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/impguide.aspx。在执行“官方统计基本原则”方面的良好国家做法，可查阅统计司汇编的数据库，http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/searchgp.aspx。

[37] 见芬兰，《基本权利和人权国家行动计划》(2012 年至 2013 年)。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx；芬兰，《2014 年人权报告》和 www.ihmisoikeuskeskus.fi/in-english/what-we-do/monitoring-of-the-implementation。

[38] 见《2014 年乌干达远景规划》，第 108 页。可查阅 http://npa.ug/uganda-vision-2040/。

50. 在发展方面，有若干方法可以发挥尤为重要的作用。举例而言，人权影响评估是用于“审查政策、法律、方案和项目以及衡量其人权影响的”工具。[39] 这些评估通常通过指标和其他数据分析，分析某项干预措施对某个人群的影响。同样，在商业活动方面，一些研究显示，公司往往无法确定、理解或汇总与东道社区出现分歧和冲突有关的所有成本。量化的方法已经显示了这些情况会对公司和国家产生的财政费用。[40]

51. 强迁影响评估可以成为评价某些项目实际成本的有力工具。在许多情况下，计算出的收入损失以及因强迁造成的社区资产的损失往往超出搬迁计划的预期。例如，2002 年 5 月，印度尼西亚苏腊巴亚河岸地区若干社区的居民受到了市政府的强迁威胁。在非政府组织的帮助下，该社区收集了社会资产、经济资产和有形资产损失的有关信息。评估显示，预计损失将达到 2380 亿至 2860 亿卢比，相比之下，政府用于搬迁的预算拨款只有 400 亿卢比。此外：

> 研究发现，所涉社区均为成熟社区，对自有房屋和设施的投资水平高；定居点内非正式经济活动产生的资本积累水平以及货币流通水平也高；且这些社区获得基础设施和服务的水平相对可以接受，排水设施、适当的卫生设施和铺砌公路方面除外。[41]

这一信息赞成放弃社区搬迁计划，而是开展翻修作业，进而对这些社区的经济、社会和文化权利产生有利影响。[42]

七. 进程各阶段的信息权和透明，包括及时性、传播、可用性和可及性

52. 衡量模式应提供有关所用定义、方法、原理、算法、数据源、分列细度、周期和限制条件的透明和可查阅的信息。

53. 中国香港政府在扶贫委员会完成工作后，于 2007 年成立了扶贫专责小组。该小组由劳工及福利局局长担任主席，负责监测扶贫委员会建议的执行情况，以及统筹政府内部处理扶贫相关事宜的工作。值得注意的是，该专责小组采用了扶贫委员会建议的 24 项多层面贫困指标，以监测总体贫困状况：

> 在这 24 项贫困指标当中，18 个以人生不同阶段为基础，涵盖儿童和青少年、在职人士和成人，以及老人；其余六个是基于社区的指标，反映不同地区的贫困状况。使用这些指标，可以从不同角度监测香港的贫困问题，确定不同弱势

[39] 北欧信托基金与世界银行，《人权影响评估：审评文献、与其他形式评估的差异以及对发展的重要意义》(2013 年)，第九页。

[40] 见 Rachel Davis 和 Daniel M. Franks，“采掘业公司与社区冲突的成本”《企业社会责任倡议报告》第 66 期 (马萨诸塞州剑桥，哈佛肯尼迪学院，2014 年)。

[41] 见人权高专办和人居署，“失去家园：强迁影响评估”(2011 年)，第 45 页。

[42] 同上，第 3.5.2 节。

社区及各区居民的需要，以此为基础制定和评价帮助有需要人士的各项政策。这些指标会定期更新及发布供公众参阅。(见 E/C.12/CHN-HKG/3,第 11.22 段。)

54. 联合王国的苏格兰录制了多部在媒体上播放的《国家人权行动计划》宣传视频，包括关于人权如何改善人们健康和护理情况的短片。可在专设网站上便利地查阅有关《行动计划》制定情况的信息，以及有关已采用的指标、执行和监测情况的信息。[43]

55. 在墨西哥，联邦特区高等法院和人权高专办于 2010 年制定了多项公平审判权指标。该法院公开了这些指标，并由于采用创新方式向公众提供信息而于 2012 年获得了一个国家奖项。[44]

56. 信息权包括获得数据的途径以及用于收集数据的方法。信息自由和信息权方面的法律如果能以若干原则为基础，可有助于在国家层面监督人权状况的衡量工作。[45]

57. 权利持有人正在使用各项指标来主张自己的权利，并监测各国政府履行承诺以就其状况提供补救的情况。联合王国北爱尔兰七塔公寓大楼的住户与民间社会组织一同制定了六项指标，包括进程指标和成果指标，以支持自己的主张，即他们的适足住房权受到了侵犯。社会发展部长作出承诺，要改善他们的住房条件，满足该社区提出的基准，同时，该社区使用上述指标定期监测这些承诺的履行情况。[46] 在此过程中，权利持有人本身确定了与自身主张最相关的指标并收集了相关数据，包括通过《信息自由法》获得的信息。

八. 保密以及其他保障措施，包括人权、道德和统计诸方面标准

58. 收集、分析和使用数据需要若干人权和道德保障。[47] 例如，必须将指标内容分列显示，以确定在有关权利的享有方面现有或潜在的歧视模式。然而，对一些群体而言，如果在没有严密保障措施的情况下收集和分析数据，则分列显示可能导致侵害行为，包括使污名化和歧视现象延续下去。

---

[43] 见苏格兰《促进人权国家人权行动计划》。可查阅 www.scottishhumanrights.com/actionplan。

[44] 见 www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/Indicadores and estadistica.tsjdf.gob. mx/portal/docs/seminario1/Indicadores-Derechos-Humanos.pdf. 和 http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1151&Itemid=999

[45] 这些原则包括：最大限度地披露信息以及有义务公开关键要素、促进政务公开和公共机关会议开放、严格限制不披露信息的例外情况的范围、快速和公平地处理信息披露请求并对任何拒绝披露信息的决定进行独立复议、信息披露收费低廉，以及保护揭露错失行为的人员(举报人)。见 Toby Mendel，《信息自由：比较法律调查》，第二版 (巴黎，教科文组织，2008 年)。

[46] 七塔监测组，“第四次人权指标进展情况报告”，2009 年。可查阅 www.pprproject.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=33。

[47] 见 2010 年国际统计学会通过的《职业道德宣言》。可查阅 www.isi-web.org/。

59. 大会所核可的《官方统计基本原则》原则 1 指出，官方统计是民主社会信息系统不可或缺的要素，为政府、经济部门和公众提供有关经济、人口、社会和环境状况的数据。为此，应由官方统计机构公正不偏地编纂通过检验证明有实际用途的官方统计并加以公布，以尊重公民的公共信息权 (见大会第 68/261 号决议)。

60. 要切实实现公共信息权，必须及时以便于查阅的语言和形式公开相关的统计资料，同时考虑识字水平、年龄、残疾、语言和文化背景等相关因素。

61. 必须在信息的获得与隐私权和数据保护之间实现平衡。收集的个人数据应严格保密并只能用于统计目的，法律应对此作出规定。在国家层面，应由具备适当权力确保合规的独立机构负责监督在收集、处理和储存等所有阶段的数据保护工作。保加利亚(通过个人数据保护委员会)和罗马尼亚(国家个人数据处理监督局)是两例已经设立了此类机构的国家。[48]

62. 凡违反上述原则的，必须追究行政和/或法律责任，只有这样，这些原则才能成为有效的保障措施。

九. 结论和建议

63. 本报告参考一系列做法和经验，着重点明了衡量经济、社会和文化权利实现情况的必要条件。这些条件包括以下要求：

(a) 将人权承诺、为实现人权而开展的工作以及成果明确联系起来；

(b) 区分并评估经济、社会和文化权利中需逐步实现的要素，以及须立即履行的义务和核心义务；

(c) 包括对国家确定优先次序和最大限度利用现有资源情况的分析；

(d) 向国家的决策进程提供参考，在必要时对正在执行的政策和方案予以调整；

(e) 允许向责任承担者问责，并允许权利持有者追责；

(f) 做到透明，接受公共监督，且对所有人开放查阅；

(g) 允许根据分列数据对剥夺权利、平等缺失以及不歧视情况进行分析；

(h) 以人权不可分割和相互依存的原则为基础，并允许在各种权利之间建立联系；

(i) 在进程的所有阶段，包括数据的设计、收集和分析阶段以及随后所有的决策进程，都让个人、社区和其他利益攸关方加入协商并参与其中；

(j) 以保障措施为引导，包括保密措施，以及人权、道德和统计诸方面标准；

[48] 见 www.cpdp.bg/en/和 www.dataprotection.ro/。欧洲联盟内设有数据保护机构的国家清单，见 http://ec.europa.eu/justice/data-protection/bodies/authorities/eu/index_en.htm。

(k) 保持独立，不受干扰、政治压力和腐败影响，以确保其自身的衡量结果以及当局随后作出的调整可靠、可信。

64. 考虑到各国的人权义务，所有国家均应尽快推行透明、参与式和可问责的人权衡量系统，包括面向其境内或受其管辖的个人和社区的具体指标和基准。在这方面，人权指标是弥合发展、治理和人权框架之间差距的必要工具。

65. 仅使用社会经济统计资料并不足以衡量人权的实现情况，尤其是在未参照人权标准对这些统计资料予以妥善汇编和分析的情况下。有必要摒弃未经结合具体情况妥善解读的单纯的统计资料，而转为使用指标，具体而言，是转为使用人权指标。指标所产生的信息必须与人权标准有机结合，并被有效用于增进人权和衡量人权状况。

66. 在 2030 年可持续发展议程背景下为可持续发展进行数据革命的呼吁是衡量经济、社会和文化权利实现情况的前所未有的机遇。然而，衡量工作若没有采取立足人权的方针来处理数据和统计资料，也可给人权带来挑战。正如本报告所述，该方针的要素应包括：有意义的参与、按不同人群分列和收集数据、自我认同、隐私、透明和问责。[49]

67. 衡量人权不应是自上而下的行动。权利持有人和民间社会行为方必须能够提供自己的数据并设计自己的衡量工具，以便向各国问责。

68. 要衡量人权，官方统计局、民间社会组织以及人权机构等传统上没有合作关系的实体必须建设能力，彼此交流做法，结成伙伴关系。

69. 国家在与包括条约机构和普遍定期审议在内的人权机制进行互动时，应当有系统地使用人权衡量结果和指标。这将为围绕国家层面的人权评估和演变而开展客观和建设性的对话提供更好的基础。在这方面，得到国际各人权机制推荐的人权高专办人权指标框架是一项关键工具。[50]

---

[49] 人权高专办已经制定了“关于采用立足人权的方针处理数据的指导说明”，见www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf。

[50] 请求人权高专办提供能力建设活动支持和该领域技术支持的国家和国家利益攸关方正越来越多，包括阿尔巴尼亚、智利、科特迪瓦、埃及、加蓬、危地马拉、摩洛哥、菲律宾、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塞尔维亚、塔吉克斯坦、多哥、突尼斯、联合王国和乌兹别克斯坦。